

大都市財政・大阪市財政の特徴—東京都特別区との比較で—

町田 俊彦

1 2つの大都市制度の類型：政令指定都市と特別区

大正時代から、「六大都市」（東京、横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）は、その存する府県から分離独立し、一元的に大都市行政を行う主体として位置づけてほしいという「特別市制」実現運動を展開した。「都制」が実現した戦時期に六大都市の運動は挫折した。

戦後、東京を除く五大都市の特別市制実現運動は復活した。1956年の地方自治法改正では、特別市制問題の收拾を図るために、大都市制度としての「政令指定都市制度」が導入され、「特別市制」実現運動は挫折した。政令指定都市は、特別市とは異なって、道府県の下にある市である。課税権は一般の市町村と同一で、府県からの都市計画事業など一部の事務の移譲により事務権限は広い。

大阪市財政の特徴を抽出する場合、どこを比較するかが問題になる。東京都は大阪府との比較の対象になるが、基礎的自治体の大阪市と広域自治体としての東京都の財政を比較することはできない。通常は政令指定都市間の比較を行う。しかし大阪市には減少しつつあるとはいえ一定数の大企業本社が立地していて、全国に対する中枢機能を果たしており、支店経済やベッタタウンとしての色彩が濃い他の政令指定都市とは区別される。この点が端的に現れているのが昼夜間人口比率（夜間人口＝常住人口に対する昼間人口の比率）である。2015年国勢調査によると、大阪市は131.7%と政令指定都市の中で2位の名古屋市（112.8%）、3位の福岡市（110.8%）を大きく引き離している。横浜市の人口は372万人で大阪市（269万人）を大幅に上回っているが、昼夜間人口比率は91.7%にとどまっており、東京のベッタタウンとしての性格も濃い。

日本は経済中枢機能を東京と大阪がシェアしているタイプである。大阪市の比較の対象としては、もう一つの大都市制度としての特別区（23区）が適当ということになる。特別区の昼夜間人口比率は2015年に129.8%で大阪市とほぼ同率である。2000年分権改革で特別区はようやく「基礎自治体」（依然として市町村のような「普通地方公共団体」ではなく「特別地方公共団体」）に位置づけられたが、事務権限と財政権限をみると半人前の自治体である。特別区域で徴収される「市町村税」の約2/3は、都が「道府県税」とともに都税として徴収している。本来、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市区町村の事務配分からみれば、常備消防、上下水道、清掃等の事務は市区町村に帰属し、都市計画事業、公営住宅の建設は都道府県と市

区町村がシェアする。ところが東京では、2000年に区に移譲された清掃事務を除き、これらの事務を東京都が広域自治体としての事務とともに「大都市事務」として実施してきた。都市計画事業は特別区とシェアしているが、約8割を都が実施している。

大阪市と東京都特別区の財政比較は、『専修大学社会科学研究所月報』第665号（2018年11月）に掲載予定である。本稿はその要約である。

2 普通会計の歳入

都市類型の差を踏まえて、大阪市と特別区の普通会計歳出・歳入（2016年度）を比較しよう（表参照）。大阪市の歳入総額は1兆5,748億円で特別区（3兆7,281億円）の42%の規模であるが、人口1人当たりの収入水準（以下、「水準」は1人当たり額）では大阪市は58万5,132円で特別区（40万744円）の1.46倍の規模である。

都市類型の差は、歳入科目の収入水準と構成比に大きな影響を及ぼしている。第1に地方税の収入水準と構成比に大きな格差がある。特別区の地方税の収入水準は大阪市の45.6%にすぎず、歳入に占める割合は27.9%で大阪市（41.9%）を大幅に下回っている。特別区では市町村税の課税権が都に大幅に奪われていることによる。都が徴収している市町村税（固定資産税、法人住民税、都市計画税、事業所税など）を合わせると、特別区の1人当たり市町村税は大阪市の1.38倍に達する。

表 普通会計歳入・性質別歳出-2016年度-

		実数(百万円)		構成比(%)		人口1人当たり(円)		格差指数	
		大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
歳入	歳入総額	1,574,838	3,728,107	100.0	100.0	585,132	400,744	100.0	68.5
	地方税	659,473	1,040,544	41.9	27.9	245,027	111,851	100.0	45.6
	地方消費税交付金	59,598	230,087	3.8	6.2	22,144	24,733	100.0	111.7
	地方交付税	32,905	-	2.1	-	12,226	-	100.0	-
	特別区財政調整交付金	-	987,804	-	26.5	-	106,182	100.0	-
	国庫支出金	366,554	652,858	23.3	17.5	136,193	70,177	100.0	51.5
	都道府県支出金	67,461	242,369	4.3	6.5	25,065	26,053	100.0	103.9
	地方債	91,432	64,471	5.8	1.7	33,972	6,930	100.0	20.4
	うち減収補填債(特例分)	-	-	-	-	-	-	-	-
	臨時財政対策債	55,459	-	3.5	-	20,606	-	100.0	-
	建設地方債	35,973	64,471	2.3	1.7	13,365	6,930	100.0	51.9
性質別歳出	歳出総額	1,572,848	3,602,555	100.0	100.0	584,392.3	387,248.2	100.0	66.3
	義務的経費	1,004,165	1,773,362	63.8	49.2	373,097.9	190,623.4	100.0	51.1
	人件費	196,519	598,128	12.5	16.6	73,016.7	64,294.4	100.0	88.1
	扶助費	541,685	1,104,701	34.4	30.7	201,263.3	118,747.2	100.0	59.0
	公債費	265,961	70,533	16.9	2.0	98,817.9	7,581.8	100.0	7.7
	投資的経費	100,112	479,902	6.4	13.3	37,196.7	51,585.9	100.0	138.7
	うち普通建設事業費	100,112	479,711	6.4	13.3	37,196.7	51,565.4	100.0	138.6
	その他の経費	468,571	1,349,291	29.8	37.5	174,097.7	145,038.9	100.0	83.3
	うち物件費	112,244	589,415	7.1	16.4	41,704.3	63,357.8	100.0	151.9
	補助費等	116,224	175,129	7.4	4.9	43,183.1	18,825.1	100.0	43.6
	繰出金	127,312	329,571	8.1	9.1	47,302.8	35,426.5	100.0	74.9
積立金	6,520	203,211	0.4	5.6	2,422.5	21,843.7	100.0	901.7	

注:1)以下、特記しない限り、2016年度の人口1人当たりの算出に用いる人口は2017年1月1日の住民基本台帳登録人口(日本人+外国人)。

2)格差指数は人口1人当たり額の大阪市を100とした指数。

出所:大阪市は総務省「決算カード」2016年度、特別区は「特別区の統計」2017年より作成。

第2に財政調整資金の種類と依存度に際立った差異がある。大阪市で2.1%の構成比を示す地方交付税が特別区ではゼロである。地方交付税制度では特別区は排除されていて不交付であり、都が徴収している市町村税のうちの3税（固定資産税、法人住民税、特別土地保有税）の55%を使って、特別区間の財政調整を行っている。特別区では、特別区財政調整交付金が26.5%と地方税とほぼ同じ比率を占めている。

第3に地方債の収入水準と地方債依存度に大きな格差がある。大阪市の地方債の収入水準は特別区の4.9倍に達する。地方債のうち赤字地方債としての臨時財政対策債が大阪市では発行され、歳入に占める割合が3.5%になっているのに対して、特別区では発行されていない。

3 普通会計の歳出

次に歳出についてみると、性質別歳出は義務的経費、投資的経費、その他の経費に大別される。大阪市は義務的経費の支出水準が特別区の約2倍であり、歳出に占める比率は63.8%と特別区（49.2%）を大幅に上回り、財政の硬直性が強いのが特徴的である。歳入の地方債依存度が高く、公債残高の水準が高いことから、公債費の支出水準は特別市の13.0倍に達している。老年人口比率と生活保護率が高いことから、福祉的経費としての扶助費の支出水準は特別区の1.7倍である。歳入で大阪市の国庫支出金の収入水準が高いのは、生活保護費負担金（国の負担率75%）のような福祉的経費向け国費が多いことによる。

人件費の支出水準も大阪市の方が高い。大阪市では普通会計が負担する職員総数の1割を占める消防職員が、常備消防が都の「大都市事務」として行われている特別区ではゼロである。大阪市では職員総数の37.6%を占める教育公務員が、特別区では1.9%を占めるにすぎない。大阪市の全日制高等学校生徒数の2016年5月1日現在の分布をみると、私立（36校）が50.2%で首座を占め、府立（33校）が33.4%で2位であるが、市立（16校）も14.5%と一定の役割を果たしている。一方、東京都では高等学校の事務は都の「広域事務」とされ、特別区は権限をもたなかった。2006年4月に、旧制第一東京市立中学校を起源にもつ都立九段高校を前身とし、23区初の中高一貫校・千代田区立九段中等教育学校が設立された。特別区における全日制高校生徒数の分布は、私立約2/3、公立約1/3で公立のシェアが大阪市よりも低く、公立は都立が大部分である。都市類型の差が人口当たりの職員数と人件費の格差に大きく影響している。