

大阪市と東京都特別区の財政比較

町田 俊彦

はじめに

2015 年度春季実態調査（関西）には参加できなかったが、事務局編集担当から実態調査特集号に「大阪市と東京の財政比較」の論稿を投稿するよう依頼されたので、引き受けることとした。実態調査報告号（『月報』第 661・662 号）には、本稿の要約版を掲載した。

問題は大阪市とどこを比較するかである。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¹。通常は、大都市統計協議会「大都市比較統計年表」を活用して、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、支店経済やベット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、東京のベットタウンとしての性格も濃い。

世界の本社・支社の配置等に着眼して経済中枢機能を指標として都市体系を比較している阿部は、首都都市が強い都市システムをもつ国として、日本、韓国、フランス、中国、サウジアラビアを上げている²。そのうち韓国とフランスは首都が圧倒的な頂点に立つのに対して、日本・中国・サウジアラビアは首都が頂点に立つものの、第 2 位都市の存在も小さくはないとしている。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り、事務局編集部が「大阪市と東京の財政比較」というテーマを設定したのは慧眼である。

そこで大阪市の比較の対象としては、特別区（23 区）が適当ということになる。大阪で「都構想」が推進される中で、特別区への関心が高まったが、財政の比較分析は行われていない。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

¹ 大阪府と東京都の人口、所得、税収の比較は 2015 年度春季実態調査（関西）における大阪府庁での聴き取りを踏まえて、町田 [2016] で分析している。東京都財政については、町田 [2009] 30～49 頁を参照のこと。

² 阿部 [2015] 217～221 頁。

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、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。

大阪市と特別区の財政を比較しようとするれば、特別区については特別区の財政と都が徴収している市町村税、都が実施している「大都市事務」を一体的に把握することが必要になる。この作業は著しく困難である。都は徴収している市町村税を道府県税と一括して都税として、都が実施して「大都市事務」を都の広域自治体としての事務と一括してその財政支出を公表しているからである。従って限界はあるが、特別区の財政と都の市町村税徴収・「大都市事務」を可能な範囲で一体的に把握して、大阪市との財政比較を試みよう。紙幅を制限されているので、概観するにすぎない。産業構造・社会構造の比較を含めた本格的な比較分析は今後の課題としたい。

特別区は23区の総称ではなく、「基礎自治体連合」という性格を強めようとしている。

- ① 特別区協議会は、自治権拡充の運動体を出発としており、23区の一体的な活動を担ってきた。例えば東京都独自の都区財政調整において、特別区協議会が調整財源や配分をめぐって、都との協議の主体となってきた。
- ② 一部事務組合を設立して、各区の事務職員（正規公務員）の採用を一元的に行っている。2000年改革で一般廃棄物処理が特別区に移管された後、収集事務は各特別区が実施しているが、焼却処理は一部事務組合の事務となっている。
- ③ 特別区の自治権拡充、抜本的な都区制度改革の要求では、都が実施している「大都市事務」のうち個別の区の事務になじまない事務の受け皿として、特別区が構成し、公選議会と課税権を有する「基礎自治体連合」が提唱されている。

1 概観

大阪市に対して、特別区の面積は2.8倍、人口は3.5倍、人口密度は1.2倍になっている（表1参照）。2016年の大阪市の人口増加率は0.37%で特別区（1.06%）の1/3にとどまっている。第1に特別区では出生数が死亡数を上回る自然増が続いているのに対して、大阪市では自然減となっていることによる。老年人口比率は大阪市では25.3%で特別区（22.0%）を上回っている。人口の年齢構成の差が人口の自然増減の対照的な動きに影響を及ぼしている。

2位北区(2,861人)、3位西区(2,770人)と都心3区が上位を占めている(「大阪市統計書」2016年版)。特別区の2016年の社会増減をみると、実数(特別区計55,698人)では、世田谷区が9,246人で1位、中央区が6,645人で2位、港区が5,265人で3位であり、人口規模が6万人弱と小さい千代田区は1,212人で最下位である(「特別区の統計」2017年版)。年初人口比で社会増加率(特別区平均1.05%)をみると、中央区が4.67%で1位、港区が2.16%で2位、千代田区が2.07%で3位であり、都心3区が上位を占めている。2016年の社会増加を全国市区でみると、実数では大阪市が15,833人で1位であるが、社会増加率では東京都中央区が3.79%で1位、千代田区が1.71%で5位(2014年には全国2位)となっており、東京の都心区への人口回帰は全国的にみても際立っている(「住民基本台帳総覧」2017年版)。

納税義務者1人当たり課税対象所得(個人住民税所得割)でみた個人所得では、大阪市は全国平均水準であるが、特別区は全国平均の134.3%となっており、1.3倍の格差がある。注目されるのは、用途別地価では、特別区の商業地の格差は大阪市の1.9倍であるが、住宅地の格差は4.7倍に達することである。著しく大きい住宅地の地価の格差、物価の差(おいしくて安い大阪の外食店とおいしくないのに高い東京の外食店など)を考慮すると、生活者からみた暮らしやすさでは個人所得水準が低い大阪市の方が上位にあると考えられる。

生活保護人員保護率は大阪市では54.7%で特別区(23.6%)の2.3倍に達する。政令都市20市の生活保護率をみると、2位の札幌市が38.2%、3位グループの京都市・堺市・神戸市が31%であるから、1位の大阪市の54.7%は際立った高さである。

2 大都市制度の二つの類型としての特別区制と政令指定都市制度

特別区は「特別地方公共団体」として、一般市町村と比較して課税権と事務権限が狭い。他方、大阪市は「政令指定都市」として一般市町村よりも事務権限が広い。こうした都市類型の差は、大阪市と特別区の歳入・歳出の水準(以下、水準は人口1人当たり額)と構成の差異に大きく影響している。そこで普通会計について比較する前に、特別区制と政令指定都市制度について概観しておく。

まず特別区制についてみると、現在の特別区の区域(東京大都市地域)は、1922年(大正11)に総理大臣公告で都市計画上一体をなすべき都市計画区域として決定され、1932年(昭和7)に市域拡張等により完成した「大東京市」(35区)と東京湾の埋め立て地を除き同一である。特徴的なことは、この地域の事務の一部は、「大東京市」以来、法制上は戦後の5年間を除き、実態としては一貫してこの地域を基礎とする一の行政主体により「一体的に処理」されてきたことである。

国の集権的統治を国土の中枢地域において貫徹することを狙いとするこうしたシステムは、戦時下の1943年（昭和18）に国が戦時施策をスムーズに遂行するための都制の制定（東京市と東京府の廃止、官選の知事が統括する「帝都にして大東亜建設の本拠」としての東京都の成立）により集権の極に達した。1947年、民主化の徹底を狙いとする占領下の戦後改革の一環として地方自治法が制定され、都制下で法人格をもった自治団体として存続していた「都の区」は、新たな自治団体「特別区」とされ、「基礎的な自治体」として位置づけられた⁴。大阪には22区の法人区、京都には7区の法人区があったが、東京の区とは異なり、法人格を失う⁵。戦後改革の時点で、「都の区」は公選区会をもって、事務を行い自治団体としての実態があったのに対して、大阪と京都には公選区会はなく、自治団体としての実質的な中身がなかったことが、戦後改革における区の法的位置づけの差の原因といわれている⁶。

以後、区は東京のみ法人格をもった自治団体であり、他は政令指定都市の指定に伴って新設される区を含めて法人格をもたない「行政区」である。

ただし特別区は「普通地方公共団体」ではなく、「特別市」とともに「特別地方公共団体」として位置づけられた。戦後改革の意図に反して、実態としては特別区には課税権・起債権が与えられず、事務権限は都にほとんどが留保された。特別区側は反発し、地方自治法施行直後から自治権拡充運動を展開した。

「逆コース」の中で行われた地方自治法改正では、特別区ではなく、都が「基礎的な自治体」に位置づけられるとともに特別区は都の内部団体となり、区長公選制が廃止された（第1次制度改革）。特別区域においては、一の行政主体（都）による「一体的な処理」が原則とされた。特別区の自治権拡充運動では、区長公選制とともに事務権限の移譲が主要な課題となった。1964年の地方自治法改正（1965年）では福祉事務所が特別区へ移管された（第2次制度改革）。1974年の地方自治法改正では、区長公選制が立法政策の「一つの試み」として復活するとともに、保健所設置市の事務が特別区へ移譲された（第3次制度改革）。2000年改革では特別区の「基礎的な自治体」という位置づけが復活するとともに、清掃事務が特別区へ移譲された（第4次制度改革）。2017年に施行された改正児童福祉法により、特別区は児童相談所を設置できることになった。

特別区が「基礎的な自治体」と位置づけられた後も、水道・下水道・消防・都市計画など多くの事務が都の「大都市事務」として行われている。後述する通り、大都市事務の都への集中に対応して、主な市町村税の配分では特別区には個人住民税が帰属しただけであり、多くの税は

⁴ 戦後の特別区制度と自治権拡充運動については、特別協議会（編）[2017]、特別協議会 [2018] を参照のこと。

⁵ 木村 [2013] は、大阪の区と東京の区を歴史的経緯を含めて比較分析をしている。

⁶ 特別協議会（編）[2017]、20～23頁による。

都が道府県税とともに徴収することになった。特別区へ一部の事務が移譲されても、都から特別区への税源移譲は行われず、都の財政調整制度の下で特別区財政調整交付金を増額することで対応した。2000年分権改革後も、特別区は「特別地方公共団体」として位置づけられており、戦後の特別区の自治拡充運動では区長公選制、都からの事務権限の移譲を支える普通地方公共団体化を要求してきた。

対照的に大阪市は政令指定都市であり、一般市よりは事務権限の幅が広い。「五大都市」（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）は大正時代から特別市制実施運動を展開してきた。東京市を含めた「六大都市」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運動を展開したのである。「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自治権拡充運動は復活した。1947年に制定された地方自治法には、府県から分離独立して都道府県と市の機能を併せもつ特別地方公共団体として、「特別市」の制度が創設された。五大都市を「特別市」にするためには法律で規定しなければならず、「特別市を設置する法律」は憲法第95条の住民投票に付する必要があった。投票する住民は、都道府県の住民か、当該市のみ住民であるのか、憲法解釈をめぐって争われた。五大市が「特別市」になれば、府県は大幅な税収減となり、特別市以外に対する行政水準は大幅な低下を免れない。住民投票の対象を都道府県の住民とすることは、反対多数で「特別市」の設置が挫折することは火を見るよりも明らかであった。1947年の改正地方自治法では、政府見解を受けて衆議院が修正を加え、特別市を設置する場合は、「関係都府県の選挙人の賛否の投票に付さねばならない」旨の規定が挿入された。この修正により、五大都市の「特別市」実現は、事実上不可能になった。

1956年の地方自治法改正では、特別市制問題の収拾を図るために、「政令指定都市制度」が導入され、特別市制の規定が削除された⁷。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町村である。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。

3 普通会計の歳入・歳出

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2参照）。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

⁷ 戦前の六大市運動、戦後の五大運動を経て政令指定都市制度が創設される経緯については、東京市政調査会（編）[2006]、小原隆治[2016] 52～54頁による。

表2 普通会計歳入・性質別歳入—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	400,744	100.0	68.5	
	地方税	659,473	1,040,544	41.9	27.9	245,027	100.0	45.6	
	地方消費税交付金	59,598	230,087	3.8	6.2	22,144	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	100.0	51.5	
	都道府県支出金	67,461	242,369	4.3	6.5	25,065	100.0	103.9	
	地方債	91,432	64,471	5.8	1.7	33,972	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	100.0	51.9	
	歳出総額	1,572,848	3,602,555	100.0	100.0	584,392	100.0	66.3	
	性質別歳出	義務的経費	1,004,165	1,773,362	63.8	49.2	373,098	100.0	51.1
人件費		196,519	598,128	12.5	16.6	73,017	100.0	88.1	
扶助費		541,685	1,104,701	34.4	30.7	201,263	100.0	59.0	
公債費		265,961	70,533	16.9	2.0	98,818	100.0	7.7	
投資的経費		100,112	479,902	6.4	13.3	37,197	100.0	138.7	
うち普通建設事業費		100,112	479,711	6.4	13.3	37,197	100.0	138.6	
その他の経費		468,571	1,349,291	29.8	37.5	174,098	100.0	83.3	
うち物件費		112,244	589,415	7.1	16.4	41,704	100.0	151.9	
補助費等		116,224	175,129	7.4	4.9	43,183	100.0	43.6	
繰出金		127,312	329,571	8.1	9.1	47,303	100.0	74.9	
積立金	6,520	203,211	0.4	5.6	2,423	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ている人口は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人当たり額の大阪府を100とした指数。

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

あるが、人口1人当たりの収入水準では大阪市は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。後述する通り、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。

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。大阪市内で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。特別区では、特有の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。後述する通り、適用される財政調整制度が政令指定都市大阪市と特別区では異なっており、歳入面での大きな差異をもたらしている。

大阪市内に適用されている地方交付税(普通交付税)では、基準財政需要額と基準財政収入額の差額である財源不足額が交付基準となる。基準財政需要額を分母、基準財政収入額を分子とする比率を財政力指数という。財政力指数が低い地方自治体の地方交付税の収入水準は高く、1を越えると不交付団体になる。大阪市の財政力指数は0.93と高いので、地方交付税の収入水準は一般市町村と比較すると低い(表3参照)。特別区に適用されている都区財政調整制度では、算定内容は異なるが、交付基準は地方交付税と同様である。特別区の財政力指数は0.54と低いので、特別区財政調整交付金の収入水準は高い。

表3 普通会計の財政指標—2016年度—

	大阪市	特別区
財政力指数	0.93	0.54
実質収支比率	0.1	5.0
公債費負担比率	26.2	2.8
経常収支比率	100.1	79.3
	(107.7)	(79.3)

注：1) 特別区の財政力指数は、特別区財政調整交付金算定上の基準財政需要額と基準財政収入額から算定。

2) 経常収支比率の()内は、分母の経常一般財源等に減収補填債(特別分)と臨時財政対策債を含めない比率。

出所：表2と同じ。

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内では発行

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。地方交付税の原資総額は、3～5種類の地方税の一定比率と法定されてきたが、その額が各地方自治体の財源不足額の合計には足りない。その穴埋めとしては、地方交付税を経理する国の特別会計が資金運用部（郵便貯金などを預託）から借入れ、法定原資に上積みしてきた。借入の約 1/2 は地方自治体の借金で、「隠れた地方債」と呼ばれる⁸。

2001 年度から「隠れた地方債」に代わって個々の地方自治体が発行するようになったのが臨時財政対策債である。臨時財政対策債の発行可能額は、地方交付税の財源不足団体を対象として、財政力指数の高さに応じて逆比例的に配分される。特別区は財源超過団体であるという算定を基礎に実質的に地方交付税制度から排除されているので、臨時財政対策債を発行できない。

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。普通会計負担の職員数を比較した表 4 によると、大阪市では職員総数の 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（「大阪市統計書」2016 年版）。一方、東京都では高等学校の事務は都の「広域的事務」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（「特別区の統計」2017 年版）。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。

⁸ 日本をモデルとしてつくられた韓国の地方交付税制度では、法定原資の枠内で交付税総額が決定する厳密な国税リンク方式が採られている。法定率の引き上げに財政部の抵抗が強い場合には、財源不足額＝交付額を法定原資の枠に収まるように減額する。法定原資への上積みが行われる点に日本の交付税の特徴があり、財源保障機能も重要な役割になっていることによる。日本と韓国の地方交付税制度の比較については、町田 [2018] 47 頁を参照のこと。

表4 普通会計負担の職員数

	1 団体当たり (人)		人口千人当たり (人)	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区
一般職員	20,669	57,369	7.68	6.17
消防職員	3,447	—	1.28	—
消防職員を除く	17,222	57,369	6.40	6.17
教育公務員	12,471	1,100	4.63	0.12
計	33,170	58,469	12.32	6.28

出所：総務省「決算カード」より作成。

経常収支比率は弾力性を示す指標である。総務省は、臨時財政対策債は交付税原資の不足への対応として発行するものであるから、元利償還金を100%交付税措置するとともに、「広義の地方交付税」とし、経常収支比率の算定では分母の経常一般財源に含めてきた（分子は義務的経費などの経常経費）。経常収支比率は、大阪市では100.1%で特別区（79.3%）を大幅に上回っている。大阪市の経常収支比率は政令指定都市（平均97.6%）の中で比較しても高い（「地方財政白書」2018年版・2016年度決算）。低い経常収支比率は、投資的経費を中心に臨時的経費に充当できる経常一般財源の余地が大きいことを示す。そこで東京都の投資的経費の支出水準は、大阪市を38.7%上回っている。

4 財政調整制度

地方交付税制度は、全国的な財源保障（国が標準的行政—全国どこの地方自治体においても達成されるべきであると考えられる行政水準—に必要な一般財源を保障）と財政調整（地方自治体間の財政力格差を是正）の役割を果たす。政令指定都市は人口1人当たりの基準財政収入額が大きいにもかかわらず、2017年度の不交付団体は川崎市だけである⁹。政令指定都市になると都道府県から土木費等の事務が移譲されるにもかかわらず、見合う財源措置は地方譲与税の移譲等のみであり、税源の移譲は行われてこなかった。政令指定都市が徴収できる地方税の種類と標準税率は一般の市町村と同一であり、増加する財政支出（一般財源充当分）は地方交付税の基準財政需要額に加算される。政令指定都市化に伴う財政支出の増加は、地方交付税の増額により補填されるから、地方交付税への依存度が高くなるのである。

⁹ 2017年度の不交付団体は、菊池 [2017] 144～147頁による。不交付団体は都道府県では東京都のみ1団体、市町村では75団体である。市町村の不交付団体は、東京都の衛星都市、大規模工場立地市町村、大規模発電所立地町村、有名保養地（軽井沢町等）が大半である。

例外は公立小中学校の職員給与費支払の事務移譲である。公立小中学校教職員の採用・人事管理の事務は政令指定都市に移譲されたが、給与費は義務教育国庫負担金（負担率 1/3）を受けながら道府県が行ってきた（「県費負担教職員」と呼ぶ）。2017 年度から県費負担教職員の給与費支払が道府県から政令指定都市に移譲されたが、併せて個人住民税所得割 2%分が道府県から政令指定都市に移譲された。従って県費負担教職員の給与費支払いの移譲は、政令指定都市の地方交付税依存度を高めない。川崎市のような不交付団体がある中で、県費負担教職員給与費のような多額の財政支出の移譲分を交付税措置で補填するという方式に限界が出てきたことによると考えられる。

地方交付税制度は「都区合算」の規定により都と特別区には交付しないという制度として作られているとあってよい。「都区合算」では、交付税算定の対象は都であり、各特別区は直接には対象外である。合算は 3 つの段階を経て行われている。第 1 の段階では個々の特別区は地方交付税の算定対象とはならず、23 区が 1 市町村とみなされる。第 2 の段階では特別区が実施する事務と都が実施している「大都市事務」の基準財政需要額を一括して「大都市分」として計上する。大都市分の基準財政収入額には、特別区が区税として徴収している個人住民税等だけではなく、都が徴収している市町村税（普通税と目的税のうち事業所税）の 75%が計上される。第 3 の段階は、都の広域自治体としての役割に着目して算定した道府県分（基準財政収入額には道府県税のみが算入される）と大都市分を「合算」して、都の交付税算定結果とすることである。

各特別区が市町村税を全て徴収し、市町村事務を全て実施するとして普通交付税を算定すると、23 区の約 1/2 が交付団体となるという推計がある¹⁰。しかし「都区合算」ではいつでも基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、都と全 23 区は一貫して不交付団体になるのである。特別区を大阪市と比較すると、人口 1 人当たりで基準財政需要額は少なく、基準財政収入額は大幅に上回っている（表 5 参照）。

特別区は地方交付税制度から実質的に排除されているために、特別区の財政力格差の是正は、都区間財政調整として行われている。原資は都が特別区域で徴収している市町村税のうち、固定資産税、法人住民税、特別土地保有税の 3 税（調整 3 税）の一定割合（調整率、2007 年度以降 55%）である。原資を特別区財政調整交付金として支出する形で特別区間の財政調整を行っている。特別区財政調整交付金は、95%が普通交付金、5%が特別交付金である。普通交付金は地方交付税と同様に財源不足額（基準財政需要額マイナス基準財政収入額）が交付される。人口 1 人当たりで見ると、区税が少ない特別区に重点的に配分されており、「水平方式」（地方

¹⁰ 井上 [2002] では、各特別区に普通交付税を適用すると、2012 年度ベースで世田谷区、杉並区を含む 12 区が交付団体になると推計している（116 頁）

表5 普通交付税の基準財政需要額と基準財政収入額

	1 団体当たり (百万円)		人口 1 人当たり (円)	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区
基準財政需要額	553,355	1,591,726	205,599	171,089
基準財政収入額	518,491	2,360,864	192,646	253,776

注：基準財政需要額は臨時財政対策債発行可能額の振替後。

出所：大阪市については総務省「普通会計決算カード」2016 年度、特別区については東京都市町村課「平成 28 年度交付税算定結果」。

税を原資とする) の財政調整が行われている。

5 市町村税の収入格差

東京都特別区の市町村税では、特別区が徴収しているのは 1/3 で、都がその 2 倍にあたる 2/3 を徴収している(表 6 参照)。都徴収分を含めた市町村税の人口 1 人当たり収入額を比較すると、

表 6 市町村税の税目別収入—2015 年度—

	実数 (百万円)		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
市町村税計	660,087	3,128,618	246,159	339,856	100.0	138.1
特別区徴収分	—	1,008,264	—	109526	—	—
都徴収分	—	2,120,354	—	230330	—	—
うち調整三税	—	1,794,557	—	194878	—	—
個人住民税	141,174	920,685	52,646	100,012	100.0	190.0
法人住民税*	132,907	626,720*	49,564	68,079	100.0	137.4
固定資産税*	271,533	1,167,273*	101,260	126,799	100.0	125.2
軽自動車税	1,320	2,872	492	312	100.0	63.4
市町村たばこ税	31,225	84,030	11,644	9,128	100.0	78.4
特別土地保有税*	—	559*	—	0	—	—
入湯税	—	255	—	28	—	—
事業所税*	26,825	100,889*	10,003	10,959	100.0	109.6
都市計画税*	—	225,471*	20,549	24,494	100.0	119.2

注：1) *は都が特別区域で徴収している市町村税。

2) 調整三税は都が特別区域で徴収している法人住民税、固定資産税、特別土地保有税の合計。

3) 人口は 2016 年 1 月 1 日の住民基本台帳登録人口 (日本人+外国人)。

4) 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「大阪市統計書」2016 年版、東京都は総務省「地方財政統計年報」2017 年版より作成。

特別区は大阪市の 1.4 倍になっている。特別区が区税で徴収している市町村税は個人住民税が大半であり、その他は軽自動車税、市町村たばこ税、入湯税という零細な税が帰属するにすぎない。一方、都税としては法人住民税、固定資産税という基幹税の他に、特別土地保有税、目的税の事業所税と都市計画税が帰属している。調整三税は都徴収分の 84.6%、市町村税の 57.3% である。調整率は 55% であるから、都徴収分の 1/2 に満たない 46.5% が特別区財政調整交付金として特別区に還元されているにすぎない。本来は基礎自治体としての特別区に課税権が帰属すべき市町村税のうち、特別区が使えるのはわずか 63.7%（区税 32.2%、特別区財政調整交付金 31.5%）にすぎない。都が徴収している目的税としての都市計画税の一部は都市計画交付金として特別区に還元しているが、その比率は都徴収分の 1 割程度にすぎない。特別区域で徴収する市町村税のうち約 1/3 については、都が直接支出または多摩地区への財政移転（都支出金）に充当している。

都徴収分を含めた市町村税の収入水準を比較すると、特別区は大阪市の 1.4 倍になっている。市町村税の基幹税のうち、地方自治体間で収入格差が最も大きいのは法人住民税（以下、法人均等割を除く法人税割）である。法人住民税は、国税法人税を課税標準とする国税付加税である。複数の地方自治体に事業所が立地している企業（分割法人という）については、本社で一括経理し、納税される国税法人税（課税標準）が従業者数を分割基準として、各地方自治体に配分される。昼間人口ベース（従業地ベース）の従業者数が基準になるので、昼夜間人口比率が高い地方自治体では、夜間人口 1 人当たり税収が多くなるのである。

1990 年代後半以降、情報（ICT）化の進展とグローバル競争の激化により、本社機能や研究開発機能が強化されて、従業者の分布における本社や本社に近接する研究所のウェイトが高まった。一方、1980 年代からの自動化の進展に加えて、世界的な工程間分業における労働集約的工程の海外移転に伴い、製造企業の従業者分布において製造現場のウェイトが低下している。大企業本社の「東京一極集中」が進む中で、東京の法人住民税の収入水準は突出して上昇しており、特別区（都徴収分）の収入水準は大阪市の 1.4 倍となっている¹¹。

注目されるのは、一般的には法人住民税より地方自治体間の税収格差が小さい個人住民税（以下、個人均等割を除く所得割）において、特別区の収入水準が大阪市の 1.9 倍に達していることである。法人住民税を上回る税収格差が生じているのは、高所得層が郊外・域外に転出して中低所得層が残る「欧米型」の大阪市と高所得層が都心部に残る「東アジア型」の特別区という大都市の類型の差が影響しているのではないかと考えている。

「都市財政年報」では、全国 791 都市について財政指標ごとに全国ランキングを示している。住民 1 人当たり個人住民税額（個人均等割を含む、2016 年度）では、1 位芦屋市（兵庫県）、

¹¹ 「東京一極集中」と地方税収の地域間格差の関連については、町田 [2016 II] 10～26 頁を参照のこと。

2位武蔵野市（東京都）、3位浦安市（千葉県）、17位西宮市、25位箕面市、28位吹田市、30位豊中市、35位宝塚市となっており、郊外の都市が上位に位置している反面、大阪市は197位と中位にとどまっている。

このランキングでは特別区が含まれていない。「個人所得指標」では特別区を含めて個人所得水準（住民1人当たり個人住民税課税対象所得）の全国ランキングを示している¹²。2015年度には都市では1位港区（全国平均を100とする格差指数341.6）、2位千代田区（317.9）、3位渋谷区（263.6）、4位東京都中央区（234.1）と渋谷区を含めた都心四区が上位を占めている。郊外で高級住宅地がある世田谷区（187.1）が7位で、8位芦屋市（179.5）、9位武蔵野市（178.5）と続き、上位10位に8特別区が入っている。港区のある公立小学校の父兄の平均年収が1,800万円台、千代田区のある公立小学校の父兄の平均年収が1,400万円台、高所得層の子弟が学区を越えて多く入学してくる中央区銀座のある公立小学校では有名ブランド・アルマーニの制服採用と、都心3区では「格差社会」を如実に示す事態が現出している。

橋本〔2011〕が分析した通り、特別内の個人所得格差は拡大しているが、全国所得ランキングが1位の港区内にも大きな区内格差がある¹³。都心3区にも、消防車も入れないため直下型地震による大きな被害が想定されている低所得層が住む木密住宅（木造密集住宅）地区がある。橋本は、所属する階級と住む場所の間には対応関係があり、異なる階級の人々は別の場所に住むという、1種の棲み分けの構造があるとする¹⁴。棲み分けの構造は大阪市と特別区で共通しているが、特別区の方が都心部の高所得者層の居住区域としての性格が色濃く、特別区の平均的な所得水準を押し上げている。

大阪市と特別区の大幅な所得水準の格差の要因を分析、結論づける能力を持ち合わせていない。思いつく要因を以下列挙する。

- ① 棲み分け構造の硬直度に差がある。陣内〔1985〕は、台地の武家屋敷と谷間の町人地という空間構成が、近代都市東京に様々な形を受け継がれていることを明らかにしている。江戸城の東、日比谷入り江の埋め立てなどによってつくられた町人の住む平坦地と西に武家の山の手が広がるという江戸の地形に対応した二元的構成になっていた。棲み分けについても、町人地は商人・職人の住む商業地、旗本屋敷は家族、政府高官、新興ブル

¹² 橋本〔2011〕では、課税対象所得を使った個人所得格差は、所得が低いほど総所得に対する定額の所得控除のウェイトが高いから、控除前の総所得と比較して格差が大きめに出てしまうという欠点があると指摘している（144頁）。一方、市町村の個人住民税には超富裕層の所得の大半を占める金融所得に対する住民税が入らないので、格差を小さくみせてしまうという面もある。道府県税の配当割、株式等譲渡所得割、利子割として課税された税収の一部が市町村には「税交付金」として配分されており、市町村税には含まれないからである。

¹³ 橋本〔2011〕147～165頁。

¹⁴ 橋本〔2011〕69頁。

ジョアの邸宅として、下級武士地は中流サラリーマン住宅地として東京における近代の都市形成をがっちり担ってきたという¹⁵。現在の港区、千代田区の富裕層の集住する高層マンション（売価数億円）は、大名屋敷跡の省庁舎跡等や旗本屋敷跡（低層の邸宅が地価高騰による重い相続税負担に耐えられず転出）に建てられている。湾岸の工場跡地などに建てられているマンションは、若い中所得層向けであり、東京オリンピック後の選手村跡地のマンション建設により拡大しようとしている。

大阪は江戸時代には幕府直轄地として存在し、町人が圧倒的多数派であった¹⁶。江戸の地形の高低を活かした棲み分けと比較すると柔軟であったと思われる。日清戦争後、旧富裕層の「問屋」商人が没落して、工業等の「実業家」にとって代られたが、新富裕層は旧富裕層の屋敷跡に住むことは住むことは少なく、環境がいい郊外へ居をかまえたのではないかと。

- ② 中所得層の居住地域としての地位の上昇が特別区の方が顕著である。橋本[2015]では、年収 1000 万円以上の世帯が 20%以上を占める所得層の地域分布の変化を検討し、2003 年には町田市まで広がっていたが、2013 年には都心 3 区と隣接する文京区、渋谷区、目黒区、および郊外の世田谷区に限定されるようになってきていることを明らかにした。

バブル崩壊後の地価の下落、脱工業化による工場や倉庫などの移転、企業の再編等による遊休地の売却に 2000 年代初めから本格化した「都市再生」政策が加わって、都心部で大規模・中高層のマンションの建設ラッシュが進んでいる。東京、名古屋、大阪だけではなく、札幌、福岡などの「都心回帰」が生じている¹⁷。中高所得層の居住地としては、郊外ではなく、「都心」とその隣接区域の地位が上昇しているのである。

大阪市と特別区の社会増加率の差が示す通り、都心の人口求心力は特別区の方が強い。差異は、東京の多摩ニュータウンと大阪の千里ニュータウンの人口動向にも現れている。多摩ニュータウンでは人口減少と高齢化が続いている。一方、豊中市と吹田市にまたがる千里ニュータウンでは、大阪都心部への通勤の利便性が高い条件の下で、積極的な建て替え、バリアフリー化により、2007 年を底として人口増加に転じている¹⁸。大阪では「都心回帰」が基調であるが、郊外の利便性が高く、良質な住宅地への逆流も生じているのである。

- ③ 特別区域では、公営住宅の建設は都が実施しており、特別区は事務権限をもたなかった。

¹⁵ 陣内 [1985] 37 頁。

¹⁶ 横山 [2011] 174 頁。

¹⁷ 丸山 [2015] 56 頁。

¹⁸ 専修大学社会科学研究所特別研究助成（2010～2012 年度）による実態調査として、自治体による就労支援の先進地となっている豊中市を訪問した際の聴き取り調査結果による。町田 [2012] 3～4 頁、町田 [2015] 161～162 頁を参照のこと。

各基礎自治体が公営住宅を実施するケースと比較して、特別区制は棲み分けを促進する役割を果たしてきたと考えられる。2015年度末現在、区部には164,699戸の都営住宅が設置されているが、うち都心3区に設置されているのは6,730戸にすぎない（「都内基礎自治体データブック」2016年度版）。都心3区の世帯数シェアは5%であり、公営住宅のシェアはそれを下回る。都営住宅数が最も多いのは足立区で30,677戸設置されており、シェアは18.6%と世帯数シェア（6.7%）を大幅に上回っている。都が地価の安い区に重点的に公営住宅を建設したことは棲み分けを強化したと考えられる。

6 基準財政需要額と目的別歳出

東京都は、財政支出を広域自治体分と大都市分に分けて示していない。都の大都市分が示されているのは、地方交付税の基準財政需要額についてである。ただし特別区全体の需要額と一括して特別区の基準財政需要額として算出している。以下、特別区の基準財政需要額には都の「大都市事務」分が含まれる。

基準財政需要額は、経常経費、投資的経費、公債費に大別されてきたが、2007年度から個別算定経費（従来型）、包括算定経費（新型）という区分に変更された。基準財政需要額は、測定単位の数値×測定単位×補正係数として算定される。財務省や研究者の一部から、補正係数の適用を中心に基準財政需要額の算定が複雑であり、面積と人口を基準に算定する簡素で透明な方式に転換すべきであるという主張が行われた。地方交付税に財源保障機能を発揮させようとするれば、算定の複雑化は避けられない。総務省は基準財政需要額の大半を占める経常経費については個別算定経費として従来の算定方式を踏襲した。投資的経費などについては、人口と面積を基準とする新たな算定方式を導入し、包括的経費（「新型交付税」）とした。

人口1人当たり額は、包括算定経費では格差はほとんどないが、個別算定経費では特別区は大阪市の64.9%にとどまっている（表7参照）。第1に大阪市は政令指定都市であるために、府の広域事務の一部が移譲され、事業の範囲が特別区域の「大都市事務」よりも広い。

第2に特別区制の下で、広域事務と大都市事務への事務配分が、一般の道府県・市町村間と比較すると、広域事務に傾斜している。特別区域内の主な地方道はほとんど都が広域事務として整備する都道であり、区道の延長・面積は小さい。特別区の国調人口1人当たり基準財政需要額について、大阪市=100とする格差指数でみると、土木費のうちの道路橋りょう費で33.2、街路整備を中心とする都市計画費で22.4と著しく低いのは広域事務のウエイトが圧倒的に高いからである。公立高等学校と大学（独立行政法人）の運営はほとんど都が広域事務として実施している。そこで特別区の格差指数は高等学校費で1.1、その他の教育費で13.5と著しく低い。

表7 費目別基準財政需要額の比較

	1 団体当たり (千円)		国調人口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
消防費	37,191,905	128,043,554	13,820	13,809	100.0	99.9
土木費	47,547,746	61,145,532	17,668	6,594	100.0	37.3
道路橋りょう費	15,842,455	18,125,406	5,887	1,955	100.0	33.2
港湾費	3,902,096	—	1,450	—	100.0	—
都市計画費	15,246,080	11,781,647	5,665	1,271	100.0	22.4
公園費	3,253,419	8,584,599	1,209	926	100.0	76.6
下水道費	5,451,533	11,351,336	2,026	1,224	100.0	60.4
その他の土木費	3,852,163	11,302,544	1,431	1,219	100.0	85.2
教育費	140,815,020	102,878,488	52,325	11,095	100.0	21.2
小学校費	14,002,545	36,970,836	5,203	3,987	100.0	76.6
中学校費	6,832,621	14,992,091	2,539	1,617	100.0	63.7
高等学校費	11,194,768	414,503	4,160	45	100.0	1.1
その他の教育費	108,785,086	50,501,058	40,423	5,446	100.0	13.5
厚生労働費	286,254,261	658,120,263	106,367	70,974	100.0	66.7
生活保護費	78,168,814	112,552,523	29,046	12,138	100.0	41.8
社会福祉費	65,834,729	169,147,752	24,463	18,241	100.0	74.6
保健衛生費	44,031,392	96,958,740	16,361	10,456	100.0	63.9
高齢者保健福祉費	73,105,294	192,080,508	27,165	20,715	100.0	76.3
清掃費	25,114,032	87,380,740	9,332	9,423	100.0	101.0
その他	59,061,967	281,032,683	21,946	30,307	100.0	138.1
個別算定経費 (特別枠、公債費を除く)	570,870,899	1,231,220,520	212,126	132,779	100.0	62.6
特別枠	5,434,526	13,885,558	2,019	1,497	100.0	74.2
公債費	83,230,328	229,954,520	30,927	24,799	100.0	80.2
個別算定経費計	659,535,753	1,475,060,598	245,073	159,075	100.0	64.9
包括算定経費	32,214,092	106,611,184	11,970	11,497	100.0	96.0
振替前需要額	691,749,845	1,581,671,782	257,043	170,572	100.0	66.4
臨時債発行可能額	74,600,459	0	27,720	0	100.0	0.0
振替後需要額	617,149,386	1,581,671,782	229,323	170,572	100.0	74.4

注：1) 特別区には東京都大都市分が含まれる。

2) 人口は2015年国勢調査人口。

3) 格差指数は大阪市を100とする指数。

4) 特別枠は、地域経済・雇用対策費、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費の合計。

出所：総務省「平成29年度普通交付税算定結果」より作成。

厚生労働費では、生活保護率の格差を反映して生活保護費の水準が大阪市では特別区の 2.4 倍に達している。公債残高の格差を反映して、大阪市の公債費は特別区の 1.2 倍である。都が大都市事務として実施している消防、特別区が実施している清掃については、基準財政需要額の水準に差はない。

次に目的別歳出を比較しよう（表 8 参照）。特別区の歳出総額の支出水準は大阪市の 2/3 である（表 8 参照）。都の「大都市事務」を含めた基準財政需要額と同じ格差である。特別区だけで大阪市の 2/3 の歳出規模になっていることは、特別区の方が基準財政需要額の算出で想定されている「標準的行政」を上回る自主的行政を手広く実施していると判断される。

特別区の目的別歳出の支出水準が大阪市と比較して著しく低い費目について、タイプ別に分けてみよう（カッコ内は人口 1 人当たり額の大幅=100 とした指数）。

第 1 のタイプ（本来、基礎的自治体に全部または一部が帰属する事務でありながら、都が「大都市事務」として留保している）……土木費のうちの下水道費（2.2）、消防費（27.7）、諸支出金（公営企業費など、4.3）

第 2 のタイプ（都の広域事務のウエイトが「大都市事務」と比較して高い）…都市計画費のうち街路費（43.9）、住宅費（都営住宅の一部は管理を特別区に移管、28.1）、高等学校費（1.1）、大学費（大阪市には独立法人化した元大阪市立大学がある、特別区が管理している大学はない）

第 3 のタイプ（社会経済的条件の差に起因）…生活保護費

第 4 のタイプ（都市類型と財政硬直性の差に起因）…公債費（7.7、特別区として臨時財政対策債の残高はゼロ。経常収支比率が低いいため投資的経費に充当できる一般財源等が多く、投資的経費の地方債依存度が低いいため、建設地方債残高が少ない）。

特別市の支出水準が大阪市を上回っている費目もある（カッコ内は人口 1 人当たり額の大阪市=100 とする指数）。認可保育園における待機児童解消に迫られているため、児童福祉費（121.3）の支出水準が高い。支出水準が高い投資的支出では、小中学校の耐震工事や人口の大幅な流入に伴う学校建設に重点が置かれているため、小学校費（133.3）と中学校費（159.6）の支出水準が高い。2016 年度末の特別区債現在高の目的別内訳をみると、学校教育等整備が 36.4% で首座を占め、一般単独事業が 21.5% でこれに次ぐ（「特別区の統計」2017 年版）。公園費、社会教育費、体育施設費等の支出水準は大阪市の 2 倍前後に達している。

「市町村別決算状況調」では、参考資料として一般行政経費の単独事業費について、目的別内訳を掲げている。各地方自治体の独自施策がどの分野で行われているか示す興味データである。人口 1 人当たり総額は大阪市と特別区でほとんど差がない（表 9 参照）。特別区の方が支出水準が高いのは児童福祉費（保育所費—保育料の厚生労働省基準に対する減額率が高い—）、

表8 普通会計の目的別歳出

	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
歳出総額	1,572,848	3,602,555	100.0	100.0	584,392	387,248	100.0	65.3
総務費	77,808	445,784	4.9	12.4	28,910	47,919	100.0	165.8
民生費	723,021	1,855,631	46.0	51.5	268,639	199,467	100.0	74.3
社会福祉費	157,295	430,779	10.0	12.0	58,443	46,306	100.0	79.2
老人福祉費	89,667	261,055	5.7	7.2	33,316	28,021	100.0	84.2
児童福祉費	168,242	705,362	10.7	19.6	62,510	75,821	100.0	121.3
生活保護費	307,579	458,067	19.6	12.7	114,281	49,239	100.0	43.1
衛生費	77,959	262,474	5.0	7.3	28,966	28,214	100.0	97.4
商工費	91,770	41,684	5.8	1.2	34,097	4,481	100.0	13.1
土木費	161,914	368,332	10.3	10.2	60,159	39,593	100.0	65.8
土木管理費	2,915	47,657	0.2	1.3	1,083	5,123	100.0	473.1
道路橋りょう費	21,677	82,983	1.4	2.3	8,054	8,920	100.0	110.7
河川費	3,583	6,688	0.2	0.2	1,331	719	100.0	54.0
港湾費	14,542	—	0.9	—	5,403	—	100.0	—
都市計画費	82,522	195,287	5.2	5.4	30,661	20,992	100.0	68.5
街路費	13,589	20,527	0.9	0.6	5,049	2,217	100.0	43.9
公園費	10,766	69,865	0.7	1.9	4,000	7,510	100.0	187.7
下水道費	32,493	2,450	2.1	0.1	12,073	263	100.0	2.2
区画整理費等	25,674	102,343	1.6	2.8	9,539	11,001	100.0	115.3
住宅費	36,675	35,616	2.3	1.0	13,627	3,828	100.0	28.1
空港費	—	102	—	0.0	—	11	100.0	—
消防費	38,110	36,473	2.4	1.0	14,160	3,921	100.0	27.7
教育費	128,214	493,770	8.2	13.7	47,638	53,077	100.0	111.4
教育総務費	26,423	106,324	1.7	3.0	9,818	11,429	100.0	116.4
小学校費	32,963	151,893	2.1	4.2	12,247	16,327	100.0	133.3
中学校費	12,599	69,518	0.8	1.9	4,681	7,473	100.0	159.6
高等学校費	14,164	524	0.9	0.0	5,263	56	100.0	1.1
特別支援学校費	—	599	—	0.0	—	64	—	—
幼稚園費	4,037	16,129	0.3	0.4	1,500	1,734	100.0	115.6
社会教育費	9,121	71,345	0.6	2.0	3,389	7,669	100.0	226.3
体育施設費等	4,964	35,139	0.3	1.0	1,844	3,777	100.0	204.8
学校給食費	9,428	42,298	0.6	1.2	3,503	4,547	100.0	129.8
大学費	14,515	—	0.9	—	5,393	—	100.0	—
災害復旧費	—	191	—	0.0	—	21	—	—
公債費	266,683	70,584	17.0	2.0	99,086	7,587	100.0	7.7
諸支出金	4,597	682	0.3	0.0	1,704	73	100.0	4.3

注：歳出総額には上記以外の費目が含まれる。

出所：総務省「市町村決算状況調」2016年度決算より作成。

表9 一般行政経費（単独事業費）の目的別内訳—2016年度—

		1団体当たり(百万円)		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
民生費	児童福祉費	28,159	248,407	10,463	26,702	100.0	255.2
	老人福祉費	28,047	104,759	10,421	11,261	100.0	108.1
	災害救助費	190	100	11	70	100.0	15.3
	その他	51,170	191,052	19,013	20,537	100.0	108.0
衛生費	清掃費	11,774	89,006	4,375	9,568	100.0	218.7
	清掃費を除く	24,838	75,908	9,229	8,160	100.0	88.4
商工費		87,529	31,661	32,521	3,403	100.0	10.5
土木費		17,162	72,239	6,377	7,765	100.0	121.8
消防費		2,938	7,120	1,092	765	100.0	70.1
教育費		57,722	194,530	21,447	20,910	100.0	97.5
総務費		29,763	133,054	11,052	14,302	100.0	129.3
計(その他を含む)		339,976	1,156,578	126,318	124,324	100.0	98.4

出所：総務省「市町村決算状況調」2016年度決算より作成。

清掃費、土木費（公園費）、総務費である。大阪市の方が支出が高いのは商工費（中小企業対策）、消防費である。

総務省が財務省と協議しつつ策定する「地方財政計画」（通常収支分）の前年度増減率をみると、一般行政経費では2016年度には補助分+2.5%、単独分+0.3%、2017年度には補助分+4.1%、単独分▲0.1%、2018年度には補助分+2.3%、単独分+0.3%となっている。単独事業の抑制が続く、地方行政を国の補助金を伴う事業の中に抑え込もうとする動きが強まっている。

むすび

1952年の地方自治法改正により、「基礎的自治体」に位置づけられた都が東京大都市地域（特別区域）において一体的統制を行い、特別区は再び内部団体となった¹⁹。2000年改革は、東京

¹⁹ 特別区側で自治省との折衝を行っていた有田特別区協議会事務局長が自治省財政課長に「普通地方公共団体」化を要望したところ、「普通」は財政課長の所管と言われ、財政課長との交渉になった。しかし財政課長は何度交渉しても受け入れなかったという。そこで「普通」がだめなら、内部団体ではない明確な根拠として「基礎」だけは法律上明記してほしいと要望、国側が難色を示す中、実現したという。この経緯については、特別区協議会（編）[2017] 70～73頁による。財政課長が「普通地方公共団体」化を受け入れなかったのは、自治省は地方交付税法上、算定対象となる「地方団体」は普通地方公共団体であると解釈してきたからである。特別区を普通地方公共団体であると法制化すると、「都区合算」により特別区を地方交付税制度から実質的に排除することが不可能になる。

大都市地域において都を広域自治体、特別区を基礎自治体とする二層制の自治を目指したものである。都は「限定された市の事務」を行う以外は、一般の府県と同様の広域自治体に位置づけられた。「限定された市の事務」の具体化と対応する財源措置については、都区対等の協議に任せられた。

都区協議は平行線をたどり、各特別区を基礎自治体と位置づけた 2000 年改革の趣旨は実現されず、長年にわたる特別区の自治権拡充運動の努力が失われようとしている。特別区協議会は抜本的な改革を指向して「特別区制度調査会」を立ち上げ、2005 年 10 月に第一次報告（『東京における新たな自治制度を目指して一都区制度の転換一』）、2007 年 12 月には第二次報告（『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』）をまとめ、改革構想を打ち出した。

改革構想の骨子は、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等の全てを「東京〇〇市」（東京から分離・独立した存在であることを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく、「東京〇〇市」と称することとなる）が引き継ぐ。都区間で行っている財政調整の制度を廃止する。

都が「行政の一体性」の確保を理由として留保している事務のうち、広域的処理が必要なものについては、「対等・協力」の関係による共同処理と位置づけを替え、担い手として「基礎自治体連合」（各区長を議員とする議会を置く）を設置する。地方交付税算定については、一括して「基礎自治体連合」へ適用する特例を設け（「不交付団体」の継続）、独自の水平的財政調整を行う。共同処理の事務と水平的財政調整の財源は、共有税方式（一定の税目の一部または全部を「東京〇〇市」と共同徴収）または分賦金方式による。

2000 年代半ばまでは大都市のあり方は「道州制」との絡みで議論されることが多かったが、2009 年頃から道州制の議論を離れて大都市のあり方が議論の中心となってきた²⁰。その中で、横浜市の改革構想は最もドラスチックであり、政令指定都市制度の創設により挫折した五大都市運動の系譜につながる。横浜市では 2009 年 1 月に横浜市大都市制度検討委員会（2007 年 6 月設置）が「新たな大都市制度創設の提案」と題して現行の政令指定都市制度の抜本的見直しによる新たな大都市モデルの提案を行った²¹。2010 年 5 月には中田市長の辞任後市長に就いた林市長の下で、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」がまとめられた。2011 年 7 月には指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」を出した。

²⁰ 大都市制度をめぐる政令指定都市や指定都市市長会の議論の経過については、上林 [2012] 19～23 頁で概観している。

²¹ 現行の政令指定都市制度の下での横浜市の現状と課題については、廣田（編著）[2009] を参照のこと。

横浜市の「特別自治市」構想は、完全に県の区域から離れ全ての事務権限の移譲を、財源も横浜市区域で徴収されている県税の全面移譲を求めており、五大都市運動の「特別市」と基本的には同じ都市類型への転換を求めている²²。ただし「特別自治市」構想は、横浜市の「団体自治」の強化だけではなく、現行の行政区を単位に、区選出の市会議員による区議会の設置、または区長公選などにより、「住民自治」の強化を目指している点に特徴がある。

特別区協議会の「基礎自治体連合」と横浜市の「特別自治市」構想は大都市地域としては過大な広域自治体（都、県）の権限・財源を縮小する分権化を目指している。一方、大阪「都」構想は広域自治体（府）の権限・財源を強化する集権化を目指しており、ベクトルは逆向きである。2011年11月、「大阪都構想」の実現を掲げ、橋本大阪市長、松井大阪府知事が誕生した。

「大阪都構想」は、大阪市という一般市よりも大きな権限をもつ政令指定都市を大阪府に吸収して「都」とし、一方で大阪市を分割して特別区を設置するというものである²³。大阪市を解体し、道路・港湾・都市整備などの主要行政を大阪府が広域自治体として吸収し、特別区の事務は生活保護・住民登録などの基礎的サービスに限定する。森 [2015] は、府への事務移管に対応した税源移譲（東京の市町村税の都区間配分と同じ方式）により、2012年度ベースで大阪市税の74%が失われると試算している。移譲された税源は、府に移譲された事務の経費と東京都の都区財政調整に類似した財政調整の財源に充当される。

「大阪都構想」の推進者は、大阪「特別区」は中核市なみの事務権限を持ち、公選区長がいるので特別区では住民ニーズが反映しやすく、住民自治が強まると説明している。東京都の特別区制が示す通り、一般市と比較して限られた事務権限と課税権の中での住民自治にすぎない。特別区に残された事務を全て各特別区で処理することは困難であり、100以上とも称される膨大な事業が一部事務組合で運営することが予定されている。公選の長と公選議会をもたない（各特別区議会の代表で議会を構成する）一部事務組合の乱立は、特別区に残された事務についても、むしろ住民自治を後退させてしまう。「大阪都構想」が狙いとする「二重行政の解消」の財政効果はあまり大きくはなく、一部事務組合の乱立で基礎自治体レベルでは事務の効率化は著しく損なわれてしまう。

特別区協議会の「基礎自治体連合」構想と横浜市の「特別自治市」構想は、分権時代に適合的であるにもかかわらず、自治権拡充運動として政治の舞台に登場していない。一方、分権時代に逆行する「大阪都構想」は住民投票にまで立ち至った。更なる住民投票も企図されており、「大阪都構想」は生き続けている。橋本元大阪市長の強烈なパーソナリティも影響しているが、

²² 横浜市の「特別自治市」構想については、上林 [2012] 21～23 頁、28～29 頁による。

²³ 大阪「都」構想については、高寄 [2010] を参照のこと。財政面から分析したものとして、高寄 [2014]、森 [2015] がある。

地盤沈下している大阪経済の活性化への寄与というデマゴグが大阪市民の琴線に触れているのではないか。経済のグローバル化・情報化の進展を背景とする大企業本社の東京集中、国の地域政策の「東京重視」への転換、産業構造における情報サービス産業の基幹産業化を主因とする「東京一極集中」の裏側が大阪の地盤沈下であり、大都市制度の在り方は関係ない。

[参考文献]

- 阿部和俊 [2015] 『世界の都市体系研究』 古今書院。
- 伊藤久雄 [2017] 「東京都都心区を中心とした近年の人口急増の要因と課題」 東京自治研究センター 『るびゅ・さあんとり』 第 16 号、2017 年 2 月、44～55 頁。
- 井上洋一 [2002] 「都区財政調整制度の 2 つの方向について—特別区への交付税適用試算」（東京自治研センター編 『都区財政調整—改革のための提案—』・所収） 110～142 頁。
- 江崎雄治 [2015] 「戦後の大都市圏への人口流入と東京一極集中」 『都市問題』 第 106 巻（2015 年 2 月号） 4～8 頁。
- 上林得郎 「神奈川県と県内指定都市の特別自治市をめぐる課題」 『るびゅ・さあんとり』 第 12 号、2012 年 5 月、19～33 頁。
- 菊池善新 [2017] 「平成 29 年度普通交付税の算定結果等について」 『地方財政』 2017 年 9 月号、134～156 頁。
- 小原隆治 [2012] 「大都市制度改革論の論点」 『るびゅ・さあんとり』 第 12 号、2012 年 5 月、1～5 頁。
- 小原隆治 [2016] 「政令指定都市制度の創設」（北海道地方自治連合研究所監修、神原勝・辻道雅宣編 『戦後自治の政策・制度事典』・所収） 52～56 頁。
- 杉浦芳夫（編） [2004] 『空間の経済地理』 朝倉書房。
- 木村収 [2013] 「大阪の区・東京の区」 大阪市政調査会 『市政研究』 第 181 号（2013 年秋季号） 103～116 頁、第 182 号（2014 年冬季号） 75～92 頁。
- 陣内秀信 [1985] 『東京の空間人類学』 筑摩書房。
- 高寄昇三 [2010] 『虚構・大阪都構想への反論：橋本ポピュリズムと都市主権の対立』 公人社。
- 高寄昇三 [2014] 「大阪特別区構想の改革収支」 『市政研究』 第 183 号（2014 年春季号） 72～81 頁。
- 都財政問題研究会（編） [2007] 『体系 都財政用語事典』（第 8 版） 都政新報社。
- 東京自治研センター（編） [2002] 『都区財政調整—改革のための提案—』 東京自治研究センター。
- 東京自治研センター（編） [2009] 『石原都政 10 年の検証：東京白書Ⅲ』 東京自治研究センター。
- 東京市政調査会（編） [2006] 『大都市のあゆみ』 東京市政調査会。

- 特別区協議会・特別区制度調査会 [2007]『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』
(第二次特別区制度調査会報告)。
- 特別区協議会(編) [2017]『特別区が歩んだ自治のみちのり:特別区制度の70年を振り返る(座談会記録)』学陽書房。
- 特別区協議会 [2018]『東京23区 自治へのたたかい:東京大都市地域の物語 2』。
- 富田和暁 [2004]「三大都市圏における地域変容」(杉浦芳夫編『空間の経済地理』・所収) 80
～105頁。
- 橋本健二 [2011]『日本の階級都市—格差が街を侵食する』筑摩書房。
- 橋本健二 [2015]「格差拡大と変貌する大都市の空間構造」『都市問題』2015年11月号、80～
87頁。
- 廣田全男(編著) [2009]『大都市制度の現状と再編課題—横浜市の場合—』学文社。
- 藤本典嗣 [2015]「東京一極集中を加速する中枢管理機能の構造と情報通信の高速化」『都市問
題』2015年2月号、22～28頁。
- 北海道地方自治研究所監修、神原勝・辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』公人社。
- 町田俊彦 [2009]「都財政の展開」(東京自治研究センター編『石原都政10年の検証:東京白書
Ⅲ』東京自治研究センター・所収) 30～49頁。
- 町田俊彦 [2012]「基礎自治体における雇用政策と地方財政—大阪府豊中市のケース」『専修大
学社会科学研究所月報』第592号、2012年10月、1～39頁。
- 町田俊彦 [2015]「分権改革と自治体の就労支援策—無料職業紹介事業と雇用創出基金事業」
(宮寄晃臣・兵頭淳史(編) [2015]・所収) 137～181頁。
- 町田俊彦 [2016 I]「人口変動、所得・雇用、税収の3大都市圏・地方圏間格差と東京・大阪」
『専修大学社会科学研究所月報』第635号、2016年5月、1～35頁。
- 町田俊彦 [2016 II]「東京一極集中下の地方税の収入格差と税収偏在是正(上)」『自治総研』通
巻453号(2016年7月) 2～27頁。
- 町田俊彦 [2018]「日本と韓国における地方財政と〈首都圏一極集中〉」環日本海経済研究所
(ERINA)『ERINA REPORT PLUS』第140号(2018年2月) 46～52頁。
- 宮寄晃臣・兵頭淳史(編) [2015]『ワークフェアの日本的展開—雇用の不安定化と就労・自立
支援の課題』専修大学出版局。
- 森裕之 [2015]「特別区の財政問題—住民サービスの低下は避けられない—」大阪市政調査会『市
政研究』第187号(2015年春季号) 32～40頁。
- 横山好三 [2011]『大阪 都市形成の歴史』文理閣。

[白書、統計資料]

「地方財政白書」（総務省）2018年版（2016年度決算）

「地方財政統計年報」（総務省）2015年度決算

「市町村別決算状況調」（総務省）2016年度決算

「普通会計決算カード」（総務省）2016年度

「普通交付税算定結果」（総務省）2017年度

「地方交付税参考計数資料」（総務省）2016年度

「大阪市統計書」（大阪市）2016年版

「東京都統計年鑑」（東京都）2015年版

「特別区の統計」（特別区協議会）2017年版

「普通交付税算定結果—含 地方特例交付金」（東京都総務局）2016年度

「個人所得指標」（市町村税務研究会監修）2017年版

「住民基本台帳統計要覧」（国土地理協会）2016年版

「全国都市財政年報」（日本経済新聞社）2016年度決算版

「地域経済総覧」（東洋経済新報社）2018年版

「統計でみる市区町村のすがた」（総務省統計局）2015年版

「都内基礎自治体データブック」（東京自治研究センター・地域生活研究所）2016年度版