

大阪にふさわしい大都市制度 “大阪都の実現”

《追加資料》

◎ 財政調整制度について

平成24年9月10日

(大都市制度推進協議会委員)

大阪府知事 松井 一郎 大阪市長 橋下 徹

【本資料の位置づけ】

- 第二回の協議会（H24.5.17）に提出の『（案）大阪にふさわしい大都市制度 “大阪都の実現”』のうち、『4. 財政調整制度』について、現時点で可能な財政シミュレーションを行い、あくまでも現行制度の下で実現可能な制度設計試案としてお示しするもの。
- また、本来的には、地方の自由と責任に基づく「自立的な都市経営」が可能となるような税財政の抜本改革を目指していくべきところであるが、まずは“国のかたち”を変える第一歩として大阪独自の「財政調整制度」を構築するための考え方を取りまとめたもの。
- 今後、区割りや事務配分の検討に合わせ、作業を深めていく。

1. 各行政区の財政状況

(1) 行政区別の歳入状況

- ◆ 大阪市内の税収は中央区や北区といった都心区に集中、行政区間で大きな税収格差（中央区と西成区で12.7倍）
- ◆ 交付税（約1,300億円）を各行政区に割り当てても、歳入の偏在は是正されない（中央区と城東区で6.6倍）

- 中央区や北区といった都心区に税が偏在、人口1人当たり税収では、他都市と比べて大きな格差
 - ・ 最大の中央区（1,299,887円）と最小の西成区（102,053円）では、**12.7倍**
（府内市町村間 4.9倍、府内都市間 2.3倍、大阪市隣接10市間 2.0倍、東京都特別区間〔区税のみ〕 4.8倍）
- 税目別では、法人の影響が大きい**法人住民税、固定資産税、都市計画税、事業所税**で格差が大きい
 - ・ 法人住民税 最大が中央区（353,186円）で、最小の住吉区（8,905円）の**39.7倍**
 - ・ 固定資産税 最大が中央区（652,550円）で、最小の西成区（42,691円）の**15.3倍**
 - ・ 都市計画税 最大が中央区（126,365円）で、最小の西成区（9,660円）の**13.1倍**
 - ・ 事業所税 最大が中央区（69,801円）で、最小の住吉区（2,967円）の**23.5倍**
 - ・ 個人住民税 最大が中央区（85,621円）で、最小の西成区（23,502円）の**3.6倍**
- さらに、各区に交付税を割り当てても、人口1人当たりの歳入の偏在は是正されず、格差解消に至らない
 - ・ 最大が中央区（1,368,533円）で、最小の城東区（206,714円）の**6.6倍**
（府内市町村間 2.8倍、府内都市間 1.3倍、大阪市隣接10市間 1.3倍、東京都特別区間〔財政調整後〕 3.7倍）

■ 以下の方法による推計値に基づいて歳入状況を分析した

推計した歳入ベース	<ul style="list-style-type: none">・ 平成22年度決算における税等一般歳入（地方税、地方譲与税、税交付金、地方特例交付金、交通安全対策特別交付金、地方交付税〔臨時財政対策債を含む〕）をベースとした・ 宝くじの収益金や財源対策を講じるために繰り入れた基金、土地の売却益などは含まない・ 政令市として実施している大都市特例事務に係る譲与税等は控除した（中核市並みとして推計）
推計の方法	<ul style="list-style-type: none">・ 個人住民税、固定資産税、都市計画税、軽自動車税など税源の所在地が特定できる税、地方税法等に定める配分基準により交付すべき区が特定できる地方譲与税や税交付金は行政区別に把握・ その他の法人住民税、事業所税、たばこ税、地方特例交付金などは、従業員数や人口などにより按分
交付税	<ul style="list-style-type: none">・ 基準財政収入額は歳入の見込方法等と同じように各区に按分・ 基準財政需要額は費目ごとの測定単位（人口や面積等）を各区に割り付ける等によって算定・ 交付額は各区の交付基準額をもとに、平成22年度算定額から政令市権能分を控除した額を按分した

● 平成22年度 行政区別歳入状況

	税等一般歳入 (単位：百万円)										
	市税	個人住民税	法人住民税	純固定資産税	都市計画税	事業所税	その他の税	譲与税・ 交付金等	小計	普通交付税	合計
北区	91,649	7,727	21,456	48,868	8,122	4,234	1,241	5,076	96,725	0	96,725
都島区	17,211	5,714	2,095	6,300	1,469	623	1,010	1,775	18,986	5,796	24,782
福島区	16,786	4,290	2,948	6,765	1,383	718	681	1,397	18,183	304	18,487
此花区	15,816	2,632	2,066	8,557	1,510	385	667	1,375	17,191	2,020	19,211
中央区	102,284	6,737	27,791	51,347	9,943	5,492	973	5,402	107,686	0	107,686
西区	35,135	5,713	8,515	15,005	3,007	2,012	883	2,496	37,631	0	37,631
港区	14,314	3,874	1,983	5,877	1,230	503	848	1,546	15,860	4,317	20,177
大正区	11,034	2,547	1,459	5,013	938	378	699	1,285	12,320	4,327	16,647
天王寺区	18,820	5,611	2,821	7,304	1,636	776	672	1,582	20,403	90	20,493
浪速区	17,240	2,586	3,497	8,010	1,673	824	650	1,328	18,568	1,159	19,727
西淀川区	17,791	4,125	2,277	8,195	1,682	550	961	1,876	19,667	4,382	24,049
淀川区	39,756	8,961	7,593	16,240	3,429	1,787	1,745	3,668	43,424	3,257	46,681
東淀川区	22,559	7,544	2,311	8,430	1,911	617	1,745	2,798	25,357	11,293	36,650
東成区	13,506	3,778	1,787	5,368	1,228	542	804	1,434	14,939	3,978	18,917
生野区	16,297	4,725	1,770	6,341	1,518	591	1,351	2,260	18,557	10,737	29,295
旭区	11,506	4,242	996	4,027	1,009	312	919	1,537	13,044	6,505	19,548
城東区	22,963	8,164	2,204	8,358	1,985	634	1,617	2,626	25,589	8,691	34,280
鶴見区	16,018	5,074	1,722	6,274	1,432	466	1,050	1,769	17,787	6,271	24,058
阿倍野区	21,122	7,293	2,129	8,144	1,955	564	1,037	1,867	22,989	4,016	27,005
住之江区	28,879	5,204	3,292	15,275	3,111	716	1,281	2,382	31,261	4,578	35,839
住吉区	19,239	7,389	1,385	6,790	1,699	462	1,515	2,489	21,728	10,761	32,489
東住吉区	18,351	6,196	1,816	6,762	1,714	561	1,301	2,312	20,663	8,625	29,288
平野区	25,293	7,663	2,645	9,918	2,324	792	1,950	3,232	28,525	14,724	43,250
西成区	12,448	2,867	1,502	5,207	1,178	439	1,254	1,876	14,324	16,987	31,310
合計	626,018	130,657	108,060	278,378	57,089	24,979	26,854	55,387	681,405	132,819	814,223

人口1人当たり (円)	
税収	歳入合計
830,211	876,194
167,698	241,466
249,453	274,737
241,211	292,995
1,299,887	1,368,533
423,018	453,069
168,507	237,528
158,743	239,487
269,728	293,701
279,214	319,490
182,468	246,645
231,033	271,276
127,750	207,548
168,337	235,783
121,612	218,601
124,451	211,436
138,469	206,714
144,070	216,385
198,612	253,924
227,017	281,729
123,666	208,834
140,381	224,044
126,463	216,243
102,053	256,701
234,876	305,489

最大区/最小区 (倍)

12.7	6.6
------	-----

1. 各行政区の財政状況

(2) 行政区別の歳出状況

- ◆ 各行政区の歳出（1人あたり）は、生活保護費を除けばほぼ均等（西成区と西区で1.2倍）
- ◆ 各区の地域の実情に応じた施策のための財源は、総額で2,000億円程度

- 人口1人あたり歳出は、
 - ・ 最大が西成区（441,356円）で、最小の福島区（264,817円）の**1.7倍**
 - 生活保護費を控除すると、差は縮小
 - ・ 最大が西成区（306,963円）で、最小の西区（254,462円）の**1.2倍**
 - さらに、他の義務的な経費である児童措置費などの扶助費を控除しても、同様の数値
 - ・ 最大が西成区（285,674円）で、最小の福島区（236,972円）の**1.2倍**
- 生活保護費の地域偏在が、各区間の歳出の主な差となっている

■ 各区における裁量経費（理論値）

- ・ 大都市特例事務を除く歳出所要一般財源総額は、約 8,100億円
 - ・ 仮に、東京都並みの事務が広域に移転したとすれば、約 1,700億円が控除され、基礎の歳出所要一般財源は、約 6,400億円
 - ・ そこから、これに対応するH22交付税基準財政需要額（標準行政経費）と生活保護費（標準行政経費との単価差）を控除すれば、**裁量の働く経費は約 2,000億円程度**
- 地域の実情にあった施策選択が可能となる財源
- ・ 裁量経費の人口1人あたり平均は、75,598円
 - ・ 最大が中央区（89,645円）で、最小の福島区（69,845円）の**1.3倍**

〔歳出区分のイメージ〕

区分	金額 (億円)
歳出所要一般財源①	6,400
基準財政需要額② (標準行政経費)	4,270
生活保護費③ (標準行政経費との差)	130
裁量経費 ①-②-③	2,000

※水準超過経費には、基準財政需要額に十分算入されていない法定事務に係る経費も含まれる。

■ 以下の方法による推計値に基づいて歳出状況を分析した

推計した歳出 ベース	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平成22年度における一般会計の所要一般財源をベースとした ・ 政令市として実施している大都市特例事務に係る財源（歳入で控除した譲与税と政令市権能分として控除した交付税額）を控除した（中核市並みとして推計）
推計方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各区の歳出を特定することが困難なことから、 ・ 各区の年齢構成などの実態により近づけるため、生活保護や教育費などについては、交付税の測定単位（保護人員、生徒数）などにより各区に按分した ・ 交付税の測定単位などで按分できないものは人口按分とした

1. 各行政区の財政状況（まとめ）

（3）大阪の財政構造の特徴

① 大阪府市はともに交付団体（府市で約7,000億円）

- 東京都は交付税制度創設以来、不交付団体であるが、現在、大阪府市はともに交付団体

24年度の普通交付税の交付決定額

大阪府 総額 5,714億円（交付税 2,802億円、臨時財政対策債発行可能額 2,912億円）

大阪市 総額 1,366億円（交付税 478億円、臨時財政対策債発行可能額 888億円）

- 国が定める標準的な行政サービスを担える財源を確保するためには、地方財政制度の抜本的改革がない限り、引き続き制度の適用が必要

② 大阪市の税収は都心の3区に集中し、税収格差が大きい

- 大阪市の都心部に位置する中央区、北区、西区に税が集中
- 人口1人当たり税収も、中央区（1,299,887円）、北区（830,211円）、西区（423,018円）が大きく飛びぬけている〔府内市町村1位 田尻町（461,351円）〕
- 最大の中央区と最小の西成区（102,053円）では**12.7倍**と、大阪市隣接10市の**2.0倍**と比べて大きな格差
- 税目別では、法人住民税、固定資産税、都市計画税、事業所税で格差が見られる
- 特に、法人住民税と固定資産税の二税は税収の6割を占めており、その影響が大きい

東京都特別区でも千代田区、港区、中央区といった都心部に税が集中しており、税収構造としては類似（都が徴収している市町村税は、各特別区の都税事務所の数値などにより推計）

③ 生活保護を除けば大阪市内のサービスはほぼ均等

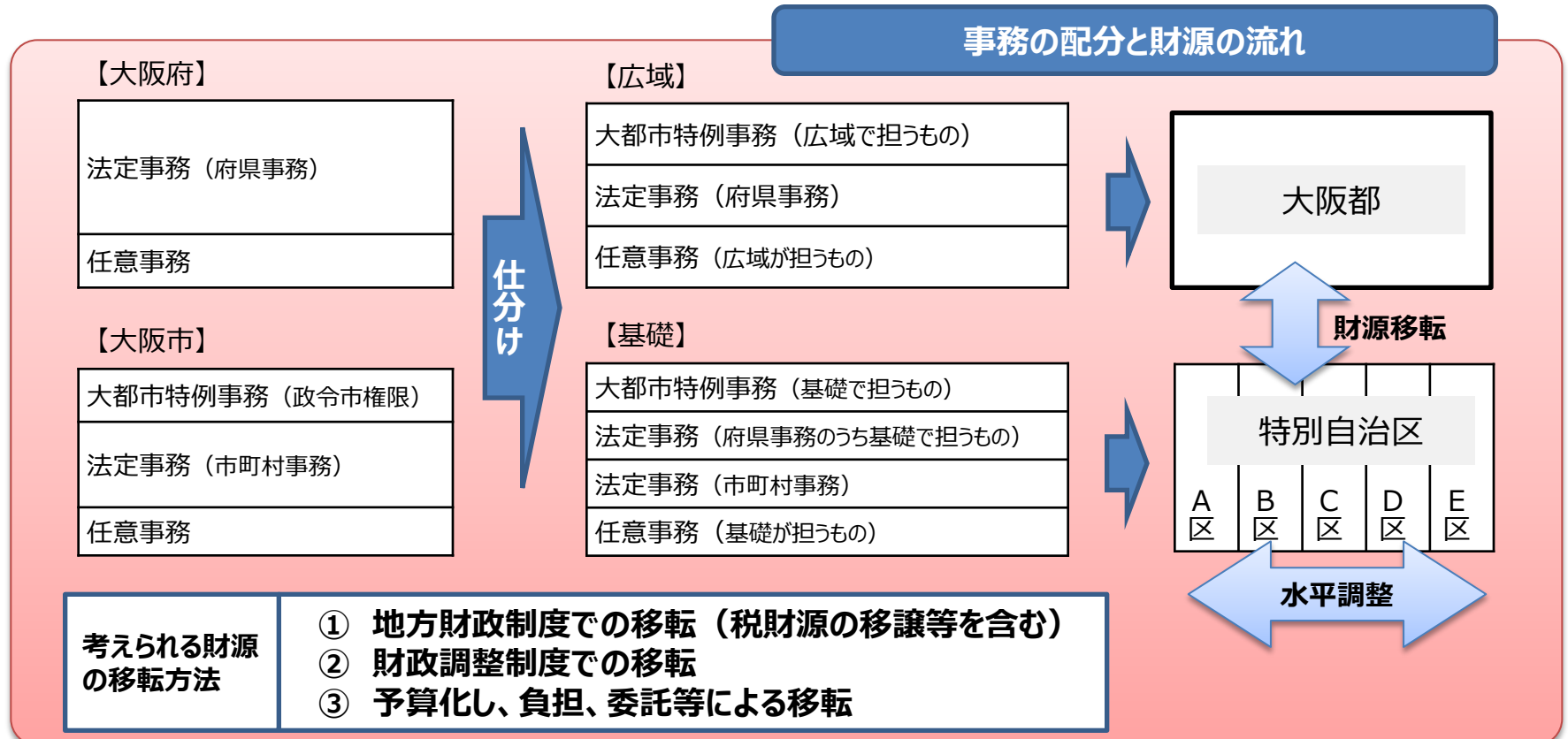
- 人口1人当たり歳出は、最大が西成区（441,356円）で、最小の福島区（264,817円）の**1.7倍**と一定の乖離が見られる
- このうちから、義務的な経費である生活保護費（扶助費等）を除くと**1.2倍**となり、各区同等のレベルとなる

2. 大阪府市再編による財政への影響

(1) 広域と基礎間の事務の再配分

■ 事務の再配分に伴い財源の移転が必要

- 広域と基礎の役割分担を踏まえて再配分される事務に応じて、財源を移転させる必要がある
- 移転方法としては、①税財源の移譲等を含めた地方財政制度での移転、②財政調整制度での移転、③予算化し、負担・委託等による移転 が考えられる
- なお、政令市として実施している大都市特例事務が大阪都に移転すると仮定すれば、当該事務にかかる財源は地方財政制度の中で都に移転する（22年度決算で約137億円【地方譲与税、税交付金等】が影響）



2. 大阪府市再編による財政への影響

(2) 税財源の偏在による格差が顕在化

- 大阪市は、これまで一つの市として運営してきたため、地域的な税財源の偏在による格差は顕在化していない
- 複数の特別自治区へ再編することにより、その偏在による税財源の格差は顕在化する
- 現行の行政サービス水準を確保しながら、各特別自治区の住民が施策選択できる区政運営を行うためには、その財源となる税財源の偏在是正が必要

✓ 財政的にも自立可能な一般市（分市）とした場合

- ・ 狭隘な地域に超富裕団体と財政基盤が極めて脆弱な団体を生み出すことになる
- ・ 交付税を個別に適用しても、不交付団体の超過財源が相殺されず、所要交付税が増加する
- ・ 地方財政制度上、交付税による調整以外の調整手法は存在しない

(個別算定すれば、交付税の所要額が1,574億円増加、交付税を加えた行政区別の人口1人当たり歳入の格差は5.2倍)



大阪独自の財政調整制度が不可欠

財政調整を受けるかどうかの違いのみ

政令市

総体としてみれば財政自立、政策選択自由であるが、行政区単位での住民自治が不十分

行政区

財政自立なし、政策選択自由なし

特別自治区

財政自立制約・政策選択自由

普通地方公共団体

財政自立・政策選択自由

2. 大阪府市再編による財政への影響

(3) 再編によるコスト

- 再編により特別自治区に議会等を設置することで、一定のコストは増えるものと思料
- 今後、事務の再配分や区割りなどを踏まえ、どの程度のコストが必要となるかを検証していく
- 仮にコストが増えるとしても、その事務を最適化（共同化など）するなどの工夫による抑制や、府市統合による効果、不断の行革努力で対応していく
- 大都市需要や議会・各種行政委員会の設置にかかる経費などについては、適切な地方財政措置が講じられるよう求めていく

経費の性質	現状	24区に再編した場合の理論上の必要数等	必要数等に対する考え方
議会費	1 議会	24区議会	あらたな設置が必要であり、コストが増加
行政委員会	1委員会ずつ	24委員会	
人事、財政等、各局の総務企画部門	本庁に設置	24ヶ所	現有人員等で賄いきれない場合は増加
住民窓口など	区役所などに設置	24窓口	すでに各区に設置済みであり、コスト増にはならない
社会教育施設（図書館など）	概ね各区に1ヶ所	24ヶ所	
消防	1 消防本部	24消防本部	事務を最適化（水平連携、共同化）するなどの工夫をすれば、コスト増とはならない
保健所	1 保健所	24保健所	

参考（推計値）

再編コストを導き出す方法はいろいろあるが、理論上で導き出せるものとして、交付税算定上から導き出せる増加需要額（行政区をそれぞれ一の市として算定）を増加コストとすると、

24区への再編で、
約800億円

あらたに必要なと考えられるコストは、
約200億円
理論上は、再編が進めば縮小

2. 大阪府市再編による財政への影響

(3) 再編によるコスト

■ 再編コストが増加した場合の対応について

- 広域化が最適な事務については、水平連携、共同化などでコストを抑制

〔例 消防署の場合〕

- 現行は、1 消防本部で運営
- 再編後は、2 4 消防本部とせず、特別自治区で共同設置するなど、事務の最適化を図れば、増加コストは発生しない

- 府市統合による効果

府市統合本部において、現在、検討を進めている「経営形態の見直し」では、現時点で見込める約200億円の削減額を明示
→ 今後、検討が進めば、さらに効果額の上乗せも可能

検討項目（A項目） 基本的方向性（案）

- | | |
|---------|----------------|
| ● 地下鉄 | 約 40億円（～100億円） |
| ● バス | 約 8億円 |
| ● 一般廃棄物 | 約 152億円 |

- 行革努力（適正な人員配置など）

- 府内の中核市程度に効率化を図ることにより、職員総数を増やすことなく、「特別自治区」への再編を目指す
- 今後、「特別自治区」が担うこととなる事務を踏まえ、それに見合った適正な人員配置を検討

- 適切な地方財政措置

- 議会や各種行政委員会などの標準的な行政経費などについては、東京特別区において講じられている措置と同様の扱いを求めている

■ コスト増加への対応（イメージ）

再編コストの発生

約800億円
 ↓
 約200億円
 （推計値）

適切な
地方財政
措置

◎ 議会など標準的な行政経費については東京特別区と同様の措置を求めていく

事務の
最適化

◎ 事務の共同化 ◎ 水平連携 など
 （ex. 消防、保健所）

府市統合
効果

◎ 経営形態の見直し など
約200億円
 （今後、検討が進めば、さらに上乗せも可能）

行革努力

◎ 適正な人員配置、経費削減 など
 【職員数の比較（人口1万人当たり、普通会計一般行政）】

大阪市	東京23区	横浜市	名古屋市
63.8	58.2	37.9	51.4

※H23地方公共団体定員管理調査

【職員数の比較（人口1万人当たり、普通会計一般行政）】

大阪市	高槻市
63.8	39.0

※H23地方公共団体定員管理調査

〔第3回大都市制度検討協議会資料※時点修正〕

【歳出額比較（人口1人当たり）】 (円)

大阪市	東京23区	横浜市	名古屋市
646,685	358,207	379,887	472,042

【歳出額一般財源比較（人口1人当たり）】 (円)

大阪市	高槻市
330,369※	204,474

※地方交付税算定における権能差による割増率から逆算

3. 制度設計試案

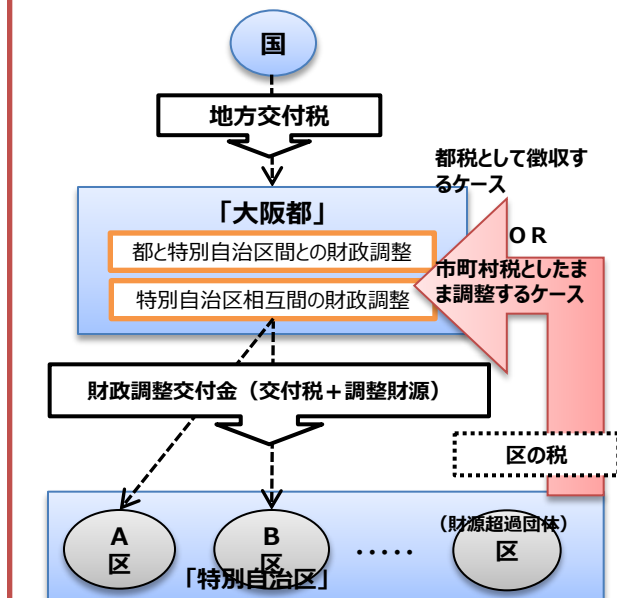
(1) 制度設計の方向性

- 制度設計にあたっては、以下のフレームを軸に検討
- 調整主体や税の徴収主体の違いはあるが、どちらのフレームであっても数値算定に違いはない
- ※ なお、第二回協議会の「知事・市長（案）」で示した交付税の個別適用については、交付税を大幅に増加させる必要があるため、この試案では検討の対象としない（p 23参照）

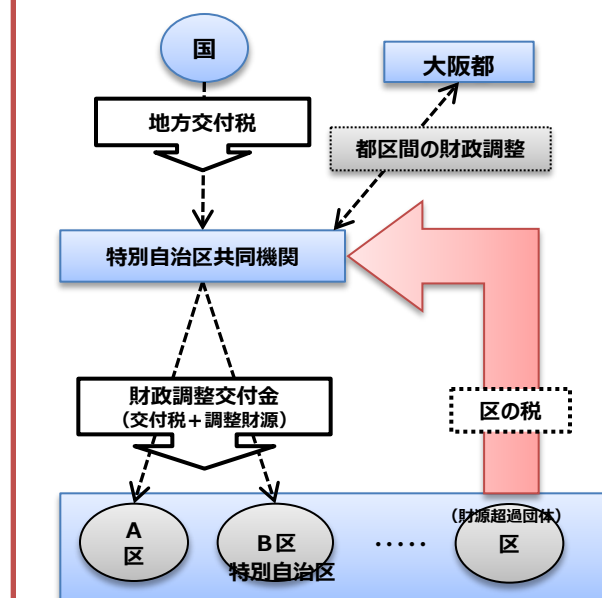
制度設計の 検討ポイント

- 調整財源
- 交付税の算定方式
- 配分基準
- 事務の再配分への対応
- 財政調整の協議の仕組み

～都区財政調整制度を基本としたケース（案）～



～調整主体を共同機関としたケース（案）～



～ 制度設計の詳細については、以下の方向で検討 ～



(1) 特別自治区相互間の財政格差の調整

調整財源

- ・ 交付税＋普通税の三税（法人住民税、固定資産税、特別土地保有税）
→ 偏在度の高い事業所税と都市計画税についても加える方向で検討
- ・ どの税目を調整財源とするかは、財政調整の規模に応じて検討

交付税の算定方式

- ・ 特別自治区全域を一の市町村とみなす“**一体算定**”を軸とする（東京都区の算定方法を準用）
- ・ “**一体算定**”とすることで、現行の交付水準程度となり、**所要交付税は増えない**

配分基準

- ・ **当分の間は、現行の大阪市の行政サービス水準の確保を前提に配分**
→ 交付税の算定基準に準じた配分とし、生活保護の需要や収支差に配慮
- ・ 将来的な制度設計については、**財政調整の協議の仕組みの中で検討**

留意点

- ・ どのような区割りであっても、**財政調整機能が働くような制度設計**
- ・ 府市統合による理論上の増加コストは、事務の最適化の工夫や府市統合効果、**不断の行革努力**で対応
- ・ 財政調整の主体は、特別自治区の**共同機関**か、**広域自治体**か、**今後検討要**

(2) 広域と基礎自治体間の事務の再配分への対応

再配分される事務に応じて、地方財政制度や財政調整制度、予算化（分担金等）するなどの手法を組み合わせる

(3) 財政調整の協議の仕組み

調整の主体者や公選区長の参画のもと、財政調整ルールについてオープンな協議を行うための機関を設置

■ これらの方針をもとに、



今後、国との協議を進め、事務的につめていく

3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

1. 調整財源

■ 基本的な考え方 (検討の方向性)

(交付税)

- 各特別自治区が標準的な行政サービスを担う財源を確保するためには、交付税を調整財源とする必要がある (地方税)
- 税目は、偏在性や財源調整を賄うに足る規模等を勘案して選択するが、東京都と同じ普通税の三税だけでは各区間の偏在が解消されないケースがあるため、目的税である都市計画税と事業所税についても調整財源とする方向で検討する
→ 今後、具体的に示される区割りによっては、調整財源とする税の選択が変更する可能性あり

偏在性が高く、一定の規模がある税目

- ・ 普通税 … 「法人住民税」(最大格差39.7倍) と「固定資産税」(最大格差15.3倍)
- ・ 目的税 … 「都市計画税」(最大格差13.1倍) と「事業所税」(最大格差23.5倍)

偏在する可能性がある税目

- 「たばこ税」
 - ・ 現在は、市に一括して申告納税されているため、偏在性が確認できない
 - ・ 昼間人口やたばこの小売販売業者の所在地に左右される可能性がある

※ 特別土地保有税 … 現在は、課税停止のため税収がないが、課税が復活すれば偏在が生じる

■ (参考) 東京都区制度

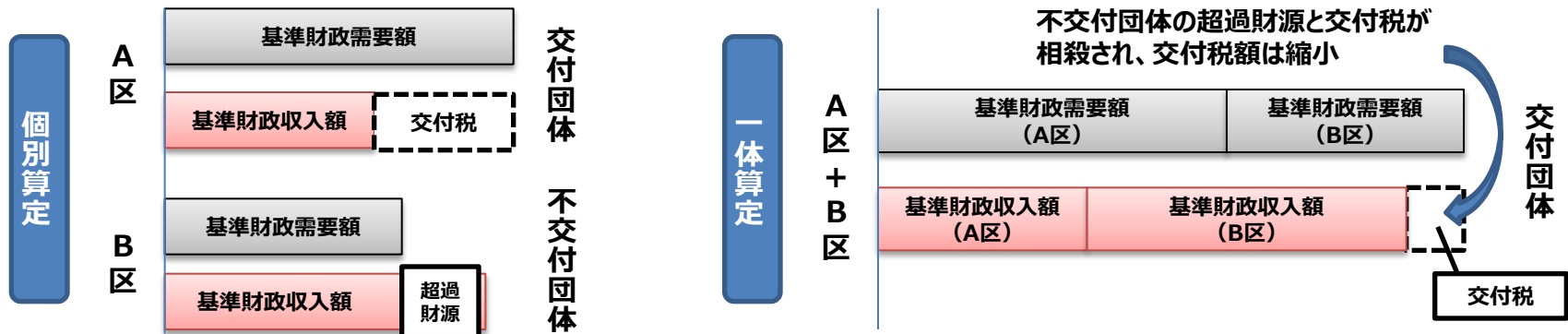
都税とされている市町村税	特例の理由など
法人住民税、固定資産税 特別土地保有税	都区財政調整の財源とした理由 <ul style="list-style-type: none">・ 特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること・ 都と特別区の財源調整を賄うに足る規模を有すること・ 税の用途が制限されていないこと
事業所税、都市計画税	都が自ら徴税し、執行 <ul style="list-style-type: none">・ 都市環境の整備事業は、広域的な地域を視野に入れて事業展開することが必要・ 都市計画事業のかなりの部分を都が実施

3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

2. 交付税の算定方式

■ 基本的な考え方 (検討の方向性)

- 交付税の算定方法等については、
 - ・ 個別算定では交付税の所要額が増え、超富裕団体と財政基盤が脆弱な団体との財政格差が残ること
 - ・ 東京都区制度では、“一体算定”の方式がとられていることから、特別自治区域全体を一の市町村とみなす“一体算定”を軸として検討
→ “一体算定”とすることで、現行の交付水準程度となり、所要交付税は増えない
- なお、大都市特有のコストについては、引き続き適切な措置が講じられるよう国に求めていく



■ 東京都区制度における交付税算定の考え方

交付税制度と財政調整制度が相まって各区の財源を保障

- 都区間の事務や財源区分等の特例に応じて個別に算定することが技術的に困難であることから、特例的な算定方法がとられている
 - ・ 国は、特別区域全体を一の市町村とみなして都分と合算して都に交付 → **特別区全体の財源を確保** (ただし、東京都は制度創設以来、不交付)
 - ・ 都は、財政調整制度により市町村税 (三税) を財源に交付金を交付 → **各特別区の財源を確保** (財政調整交付金の調整財源としては三税のみを規定)

3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

3. 配分基準

■ 基本的な考え方 (検討の方向性)

- 当分の間は、現行の大阪市のサービス水準が確保できるよう配分
 - ① 普通交付金と特別交付金を設定
 - ② 普通交付金は、交付税の算定基準に準じた配分とし、各区が義務的な支出を行ってもなお裁量経費が確保されるよう、生活保護の需要には特に配慮する
そのうえで、調整財源総額との差額については、算定基準に縛られないよう人口での配分とする
 - ③ 特別交付金については、特殊需要（収支差）に配慮した配分基準とする
- 将来的には、各特別自治区の実情に応じた施策選択ができるよう、配分基準を人口・面積などのわかりやすい指標としていくなど、公選区長が参画する協議機関で配分方法を検討

■ 配分基準 (案) について

交付金の種類	都区財政調整制度	配分基準 (案)
普通交付金	交付金総額の95%	交付金総額の90%～95%程度
	交付税の算定基準に準じた独自の算定基準により、 財源不足区に交付 <div style="border: 1px solid red; padding: 5px; display: inline-block;">$\begin{aligned} & \text{基準財政収入額} - \text{基準財政需要額} \\ & = \text{財源不足額} \quad \text{を交付} \end{aligned}$</div>	【基準財政需要額】 <ol style="list-style-type: none">① 交付税上の基準財政需要額 標準的な行政サービスができる財源を保障② 生活保護費分を加算 サービス量の偏りを是正（実費用をカバー）③ 人口に応じて需要額を加算 比較的安易で住民にわかりやすい算定（直接、住民サービスを供給する基礎自治の性格を勘案） 【基準財政収入額】 交付税上の基準財政収入額のとおり
特別交付金	交付金総額の5%	交付金総額の5%～10%程度
	臨時的な財政需要に応じて配分	特殊需要（収支差）に配慮して配分

3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

4. 区割り

■ 基本的な考え方

- 特別自治区の区割りについては、公募区長を中心に、現在、検討中
- 具体的な区割りが確定しないと議論できないとの主張もあるが、**どのような区割り（案）であっても、財政調整機能が働く制度設計ができるかどうか**を24区に加え、現行の大阪市の出先機関管轄区域を参考に検証

○ 財政シミュレーションでは、そのベースとなる24区をはじめ、工営所等の各種機関が管轄する地域などを区割りパターンとして試算

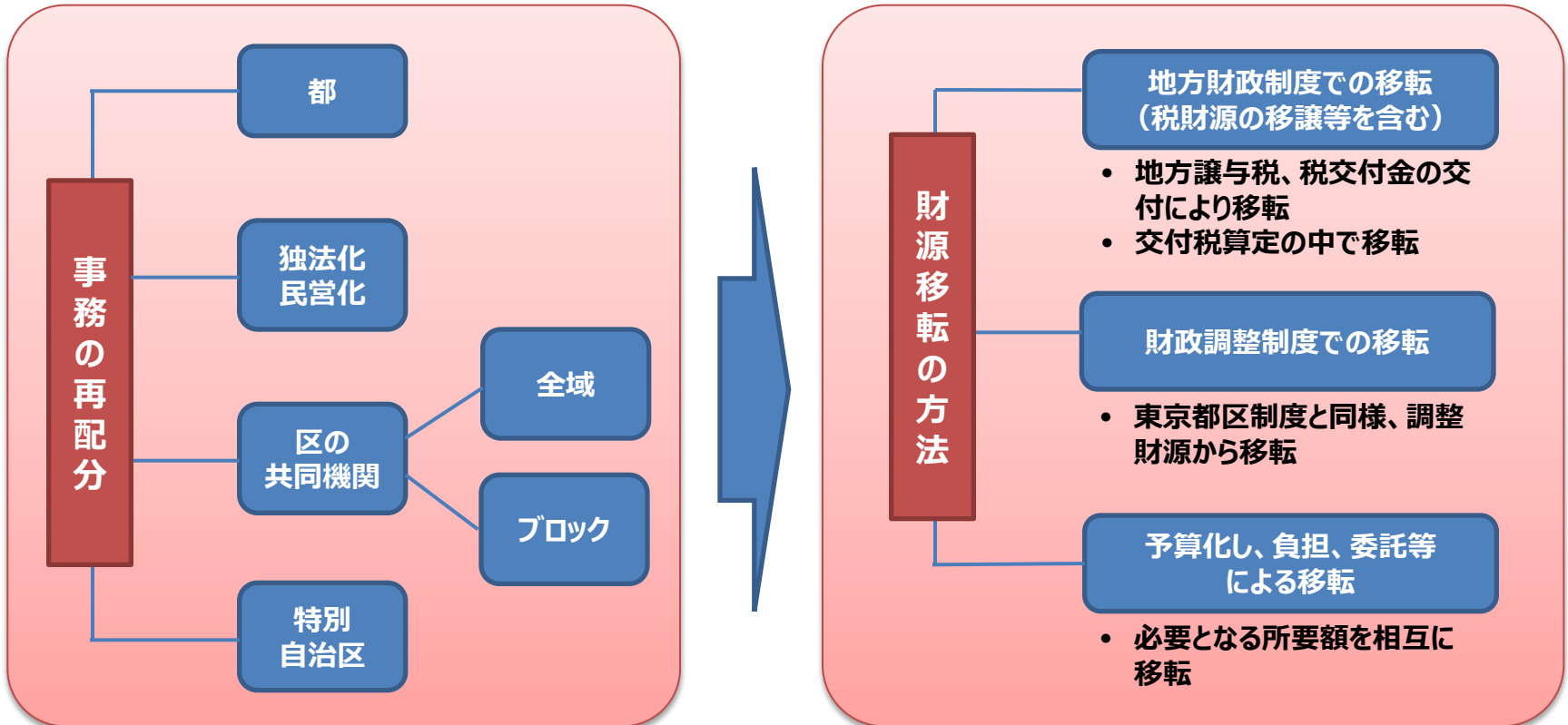
	各種機関名	区数	管轄地域人口（最小～最大）	（平均）
1	24区	24区	浪速区 61,745人 ～ 平野区 200,005人	111,055人
2	建設局工営所	8区	市岡 246,692人 ～ 中浜 472,101人	333,164人
3	建設局方面管理事務所	4区	西部方面 499,919人 ～ 東部方面 756,116人	666,329人
4	ゆとりとみどり振興局公園事務所	5区	西部方面 370,374人 ～ 北部方面 751,646人	533,063人
5	健康福祉局生活衛生監視事務所	5区	南東部 195,875人 ～ 東部 349,219人	533,063人
6	財政局市税事務所（平成23.7～）	5区	弁天町 370,374人 ～ あべの 841,833人	533,063人
7	財政局旧市税事務所	6区	弁天町 370,374人 ～ 梅田 556,559人	444,219人
8	水道局営業所	8区	上本町 210,207人 ～ 豊里 459,055人	333,164人
9	基本保健医療圏	4区	西部 467,878人 ～ 南部 841,833人	666,329人
10	事務ブロック	5区	中央 293,265人 ～ 南 841,833人	533,063人

3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

5. 広域と基礎の事務の再配分

■ 基本的な考え方

- 広域と基礎間で再配分される事務に応じて、以下の方法を組み合わせて移転
 - ① 地方財政制度での移転（税財源の移譲等を含む）
 - ② 財政調整制度での調整
 - ③ 予算し、負担、委託等による移転



3. 制度設計試案 (2) 基本フレーム

6. 財源調整の協議機関

■ 基本的な考え方

- 財政調整のルールの透明化を図る観点から、調整の主体者や公選区長の参画のもと、オープンな協議を行うための機関設置が必要
- 各区の民意は、公選区長が協議の場で反映

～ 東京都区協議会 ～

都区協議会	
都側委員	区側委員
知事 副知事 3人 東京都技監 総務局長 主税局長	特別区長会 会長 同 副会長 2人 同 幹事 5人

東京都と特別区の事務の処理については、都と特別区、特別区相互の連絡調整を図るため、都知事と特別区長が参加して協議する「都区協議会」が設けられており、都区間の財政調整に関する協議などが行われている（地方自治法282の2）



都区財政調整協議会	
都側委員	区側委員
総務局総務部長 同 行政部長 財政局主計部長	特別区副区長会 会長 同 副会長 2人 同 幹事 5人 協議会が指名するもの 特別区長会事務局長

都区のあり方検討委員会	
都側委員	区側委員
副知事 3人 総務局長	特別区長会 会長 同 副会長 2人 特別区長会事務局長

4. 財政シミュレーションについて

(1) 財政シミュレーションを行うにあたって

- ◆ 財政調整については、具体的な区割りや事務の配分が確定しないと、制度設計ができないとの主張がある
- ◆ しかし、一定の区割りパターンや事務配分をもとにシミュレーションを行い、その結果を検証していくことで、制度設計の協議を進めていくことは可能
- ◆ 制度設計試案を検討するにあたっての視点やシミュレーション結果を検証するにあたっての基準は、次のとおり

(視点・基準)

諸外国に見られるような歳入を一定の範囲に均衡化させたり、交付税制度のように標準行政を行うにあたっての収支差を基準とするなどの方法もあるが、本試案では、現行の行政水準の確保を前提としているため、収支の均衡を基準とする

● すべての区において収支が均衡するか

- ・ 現行の行政サービス水準（歳出）を賄える財源が確保できているのか

● すべての区において税の偏在が十分に解消するか

- ・ 各区間の格差が府内都市間、大阪市隣接10市間並みの歳入格差となったか

● すべての区において、住民が施策選択できる裁量経費が確保できるか

- ・ 各区間の格差が歳入格差と同程度となっているか




(24区で検証する意義)

- **各区间での税収格差は、24区再編が最大（再編すれば税収格差は縮小）**
 - ・ 税収の高い区どうしの合区と税収の低い区どうしの合区を比較しても、24区の格差より緩やか
人口1人当たり税収は、最大の中央区と最小の西成区では**12.7倍の格差**
上位の中央区・北区の合区と下位の西成区・生野区の合区では、**9.5倍の格差**
- **24区で中核市並みの事務を担うには、最大の経費が必要**



- ◆ **特別自治区の財政負担が最大のケースを想定して試算**
- ◆ **24区に再編しても、**
 - ・ 収支が均衡しているか（行政サービスの水準を確保）
 - ・ 税の偏在が解消されたか
 - ・ 裁量経費が確保できるか を検証



シミュレーションとはいえ、成り立てば

いろいろな区割り、事務配分にも対応は可能

4. 財政シミュレーションについて

(2) 規模の効果等について

■ 基本的には、人口規模が大きくなれば、一定のスケールメリットが生じる

● 人口1人当たり行政コスト（平成22年度普通会計一般財源ベース）

【総務省 平成22年度 類似団体別市町村財政指数表】（以下同じ）

人口規模	一般市 (5万人以下)	一般市 (5~10万人)	一般市 (10~15万人)	一般市 (15万人以上)
行政コスト	332,044円	229,377円	220,707円	211,368円

コストは縮減 →

24区が最大の経費再編が進めば、コストは縮小

■ 事務の権能が高まれば、権能に応じて財政負担が高まる

権能別	一般市 (15万人以上)	特例市	中核市
行政コスト	211,368円	223,502円	235,939円

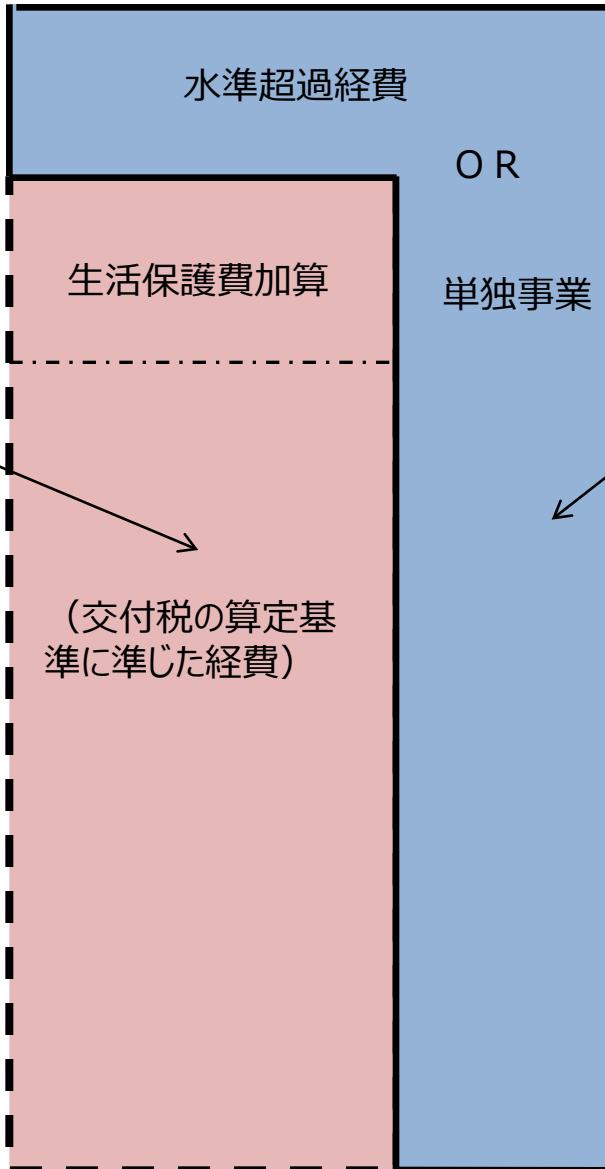
コストは増加 →

- 今回のシミュレーションでは、合区による効率化までは反映していない
- 今後の詳細な制度設計にあわせ、こういった影響も反映させていく

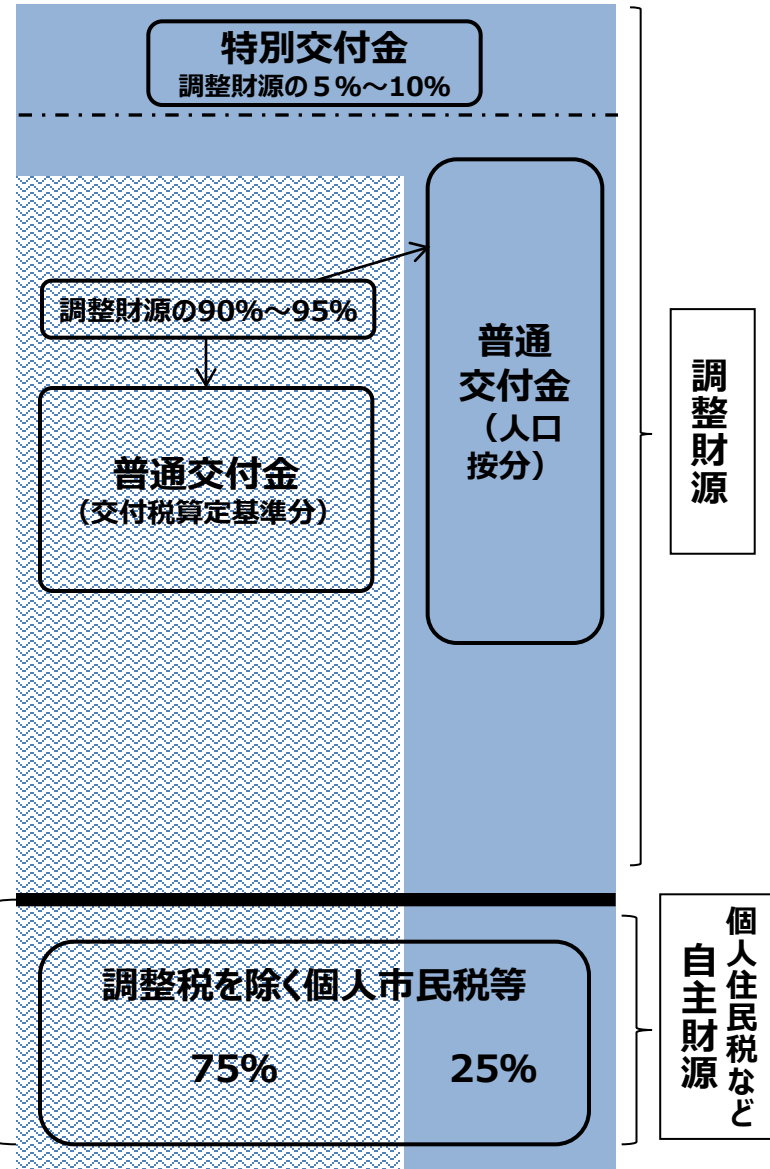
4. 財政シミュレーションについて

(3) 歳出と財源の構成 (イメージ)

《歳出》



《財源》



裁量経費
現在は、本庁で政策決定が行われている

調整財源は、
3税での調整か
5税での調整か

調整に必要となる
税の規模が小さく
なれば、自主財源
が増え、自立度
が高まる

⇒ 具体の区にあてはめた、裁量をもって使える財源の状況等の例を、シミュレーションパターン毎の最終ページに記載

4. 財政シミュレーションについて

(4) 財政シミュレーションの前提条件

- ◆ 平成22年度の一般会計決算で試算することで、現行の大阪市の行政サービスを確保
- ◆ そのうえで、特別自治区の法定事務を中核市並みとして、財政調整が可能かどうかを検証

■ 以下の試算のパターンを組み合わせることでシミュレーションを実施

歳入及び歳出	平成22年度の一般会計決算（税等一般財源）で試算することで、現行の行政サービス水準を確保（財政シミュレーションの基礎となる各特別自治区の歳入及び歳出については、p 8～20参照）
交付税の適用	交付税総額に影響が及ばないよう、特別自治区全域を一の市として算定する“一体算定”により試算
調整財源	税収格差の是正に必要な調整財源の規模についてシミュレーションするため、以下の2つのパターンで試算 ① 交付税と法人住民税・固定資産税・特別土地保有税の三税を調整財源とする場合 ② さらに、税の偏在が高い事業所税、都市計画税を加える場合
配分基準	各区の収支を均衡させるために必要な特別交付金の比率をシミュレーションするため、基準（案）p 39 に従い、特別交付金の配分比率を以下の2つのパターンで試算 ① 普通交付金と特別交付金の比率を95:5とした場合 ② 普通交付金と特別交付金の比率を90:10とした場合
区割り	どのような区割りであっても、財政調整機能が働く制度設計ができるかをシミュレーションするため、工営所等の各種機関が管轄する地域などの10パターンを区割りのモデルとして試算
再編によるコスト	事務の最適化や府市統合による効果、行革などで対応すべきものであるため、財政調整では含めていない
事務配分	広域と基礎間で事務の再配分がなされても、財政調整機能が働くかをシミュレーションするため、以下の事務を仮定に試算 ・ 政令市として実施してきた大都市特例事務が大阪都へ移転 ・ 東京都に準じた事務（消防、上下水道、公営企業、大学）と公債費の三割（大阪市の債務を広域と基礎の役割に応じて割り振った場合を仮に想定 [大阪府自治制度研究会資料より]）が大阪都に移転し、その財源を財政調整制度の中で移転すると仮定して試算 （財源額は把握可能な範囲で行っており、具体の事務範囲を示したものではない）

※ この財政シミュレーションは、現行の各行政区別の決算が存在しないため、平成22年度における一般会計の歳入・歳出決算額を、各別で把握可能なものは積み上げ、把握が困難なものは人口按分するなど、現時点で可能な範囲で詳細な数値の把握を行い、上記の前提条件のもとで推計したもの

4. 財政シミュレーションについて

(4) 財政シミュレーションのパターン

	調整財源	普通交付金と 特別交付金との割合	区割り
A	交付税 + 普通税三税	95 : 5	10パターン
B	交付税 + 普通税三税	90 : 10	
C	交付税 + 普通税三税 + 目的税二税	95 : 5	
D	交付税 + 普通税三税 + 目的税二税	90 : 10	

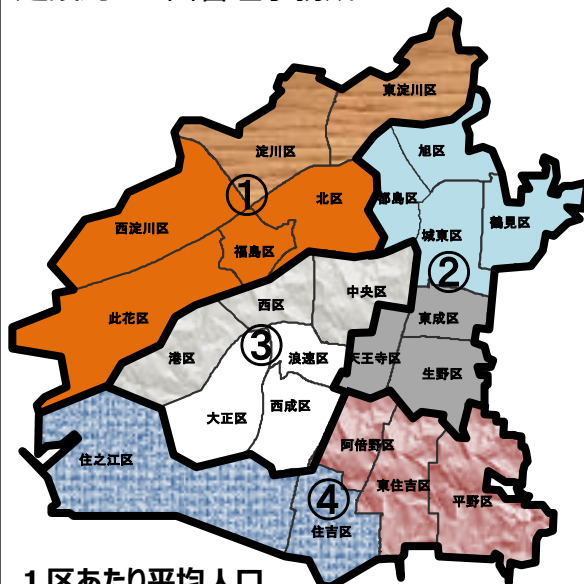
区割りのパターン (1)

建設局 工営所



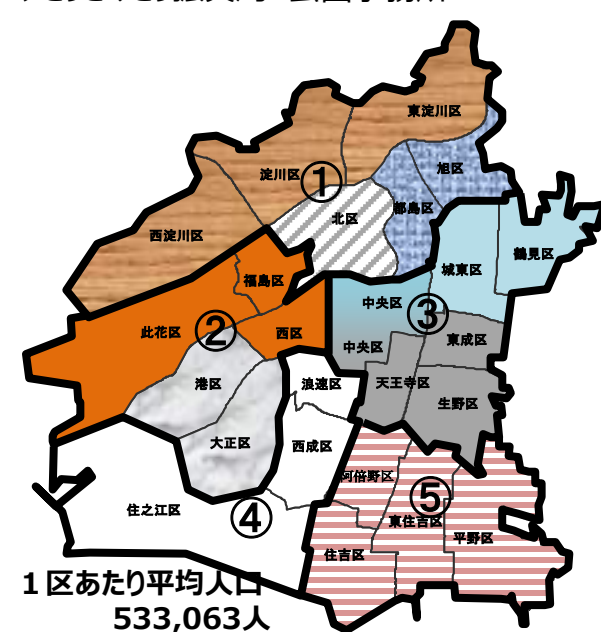
1区あたり平均人口
333,164人

建設局 方面管理事務所



1区あたり平均人口
666,329人

ゆとりとみどり振興局 公園事務所



1区あたり平均人口
533,063人

区の内訳	
①	海老江工営所 北区・福島区・此花区・西淀川区
②	中浜工営所 都島区・旭区・城東区・鶴見区
③	市岡工営所 中央区・西区・港区
④	津守工営所 大正区・浪速区・西成区
⑤	田島工営所 天王寺区・東成区・生野区
⑥	十三工営所 淀川区・東淀川区
⑦	平野工営所 阿倍野区・東住吉区・平野区
⑧	住之江工営所 住之江区・住吉区

区の内訳	
①	北部方面管理事務所 北区・福島区・此花区・西淀川区 (海老江工営所)
	淀川区・東淀川区 (十三工営所)
②	東部方面管理事務所 都島区・旭区・城東区・鶴見区 (中浜工営所)
	天王寺区・東成区・生野区 (田島工営所)
③	西部方面管理事務所 中央区・西区・港区 (市岡工営所)
	大正区・浪速区・西成区 (津守工営所)
④	南部方面管理事務所 阿倍野区・東住吉区・平野区 (平野工営所)
	住之江区・住吉区 (住之江工営所)

区の内訳	
①	北部方面公園事務所 北区・都島区・旭区・西淀川区・淀川区・東淀川区
②	西部方面公園事務所 福島区・此花区・西区・港区・大正区
③	東部方面公園事務所 中央区・城東区・鶴見区・天王寺区・東成区・生野区
④	天王寺動植物公園事務所 浪速区・住之江区・西成区
⑤	南部方面公園事務所 阿倍野区・住吉区・東住吉区・平野区

区割りのパターン（2）

健康福祉局 生活衛生監視事務所



財政局 市税事務所
(平成23年7月～)



財政局 旧市税事務所
(～平成23年7月)



	区の内訳	
①	北部生活衛生監視事務所	北区・都島区・淀川区・東淀川区・旭区
②	西部生活衛生監視事務所	福島区・此花区・西区・港区・大正区・西淀川区
③	東部生活衛生監視事務所	中央区・天王寺区・浪速区・東成区・生野区・城東区・鶴見区
④	南東部生活衛生監視事務所	阿倍野区・東住吉区・平野区
⑤	南西部生活衛生監視事務所	住之江区・住吉区・西成区

	区の内訳	
①	梅田市税事務所	北区・西淀川区・淀川区・東淀川区
②	京橋市税事務所	都島区・旭区・城東区・鶴見区
③	弁天町市税事務所	福島区・此花区・西区・港区・大正区
④	なんば市税事務所	中央区・天王寺区・浪速区・東成区・生野区
⑤	あべの市税事務所	阿倍野区・住之江区・住吉区・東住吉区・平野区・西成区

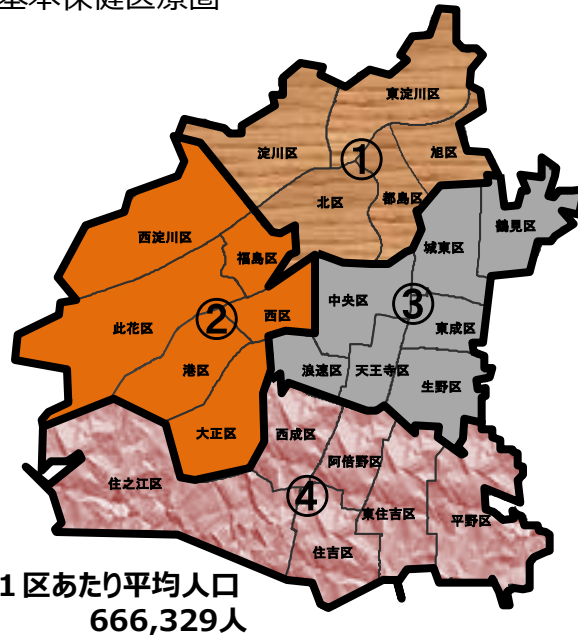
	区の内訳	
①	梅田市税事務所	北区・西淀川区・淀川区・東淀川区
②	京橋市税事務所	都島区・旭区・城東区・鶴見区
③	弁天町市税事務所	福島区・此花区・西区・港区・大正区
④	なんば市税事務所	中央区・天王寺区・浪速区・東成区・生野区
⑤	旧あべの市税事務所	阿倍野区・東住吉区・平野区
⑥	旧あべの西南市税事務所	住之江区・住吉区・西成区

区割りのパターン (3)

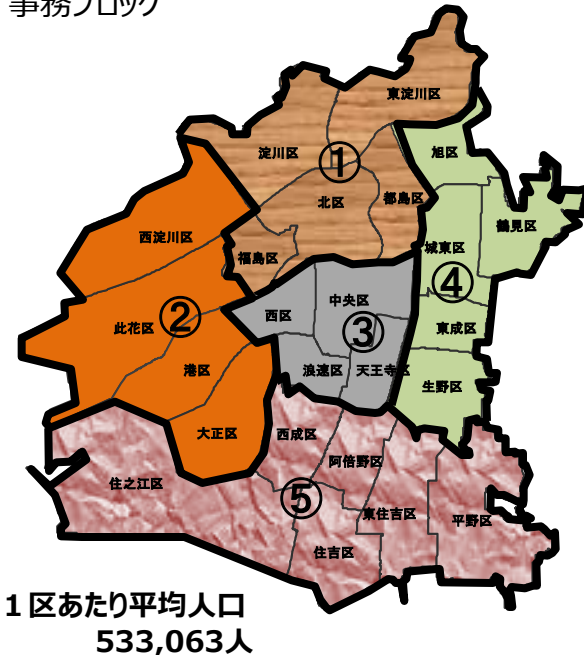
水道局 営業所



基本保健医療圏



事務ブロック



		区の内訳
①	豊里営業所	北区・淀川区・東淀川区
②	大宮営業所	都島区・旭区・城東区・鶴見区
③	野田営業所	福島区・此花区・西淀川区
④	上本町営業所	中央区・天王寺区・浪速区
⑤	今里営業所	東成区・生野区
⑥	境川営業所	西区・港区・大正区
⑦	田辺営業所	阿倍野区・東住吉区・平野区
⑧	粉浜営業所	住之江区・住吉区・西成区

		区の内訳
①	北部基本保健医療圏	北区・都島区・淀川区・東淀川区・旭区
②	西部基本保健医療圏	福島区・此花区・西区・港区・大正区・西淀川区
③	東部基本保健医療圏	中央区・天王寺区・浪速区・東成区・生野区・城東区・鶴見区
④	南部基本保健医療圏	阿倍野区・住之江区・住吉区・東住吉区・平野区・西成区

		区の内訳
①	北ブロック	北区・都島区・福島区・淀川区・東淀川区
②	西ブロック	此花区・港区・大正区・西淀川区
③	中央ブロック	中央区・西区・天王寺区・浪速区
④	東ブロック	東成区・生野区・旭区・城東区・鶴見区
⑤	南ブロック	阿倍野区・住之江区・住吉区・東住吉区・平野区・西成区

4. 財政シミュレーションについて（試算結果）

	調整財源	普通：特別	再編パターン			結 果						
						平均人口		収支の状況 (収支が均衡しているか)		歳入格差 (最大区/最小区 ≤ 1.3)		区長裁量経費の格差 (歳入格差と同程度か)
A	交付税 + 普通税三税	95 : 05	1	24区		111,055	×	黒字5団体	×	1.9倍	×	3.5倍
			2	工営所	8区	333,164	×	黒字2団体	△	1.3倍	×	1.8倍
			3	方面管理事務所	4区	666,329	×	黒字2団体	○	1.1倍	△	1.2倍
			4	公園事務所	5区	533,063	×	黒字1団体	○	1.1倍	○	1.1倍
			5	生活衛生監視事務所	5区	533,063	×	黒字1団体	○	1.1倍	○	1.1倍
			6	市税事務所	5区	533,063	×	黒字2団体	○	1.2倍	△	1.3倍
			7	旧市税事務所	6区	444,219	×	黒字2団体	○	1.2倍	△	1.3倍
			8	水道局営業所	8区	333,164	×	黒字2団体	△	1.3倍	×	1.9倍
			9	基本保健医療圏	4区	666,329	×	黒字2団体	○	1.1倍	○	1.1倍
			10	事務ブロック	5区	533,063	×	黒字2団体	△	1.3倍	×	1.8倍
B	交付税 + 普通税三税	90 : 10	1	24区		111,055	×	黒字3団体	×	2.0倍	×	3.4倍
			2	工営所	8区	333,164	×	黒字2団体	△	1.3倍	×	1.7倍
			3	方面管理事務所	4区	666,329	×	黒字1団体	○	1.1倍	○	1.1倍
			4	公園事務所	5区	533,063	○	全団体 収支均衡	○	1.1倍	○	1.1倍
			5	生活衛生監視事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			6	市税事務所	5区	533,063	×	黒字1団体	○	1.2倍	○	1.2倍
			7	旧市税事務所	6区	444,219	×	黒字1団体	○	1.2倍	○	1.2倍
			8	水道局営業所	8区	333,164	×	黒字1団体	△	1.3倍	×	1.7倍
			9	基本保健医療圏	4区	666,329	○	全団体収支均衡	○	1.1倍	○	1.1倍
			10	事務ブロック	5区	533,063	×	黒字1団体	△	1.3倍	×	1.6倍

* 歳入格差の基準：府内の都市間や大阪市近隣10市間の最大・最小格差1.3倍以内とした。

	調整財源	普通：特別	再編パターン			結 果						
						平均人口		収支の状況 (収支が均衡しているか)		歳入格差 (最大区／最小区≤1.3)		区長裁量経費の格差 (歳入格差と同程度か)
			1	2 4区		平均人口			○	1.2倍	△	1.3倍
C	交付税 + 普通税三税 + 目的税二税	95 : 05	1	2 4区		111,055	×	黒字5団体	○	1.2倍	△	1.3倍
			2	工営所	8区	333,164	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			3	方面管理事務所	4区	666,329	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			4	公園事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			5	生活衛生監視事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			6	市税事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			7	旧市税事務所	6区	444,219	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			8	水道局営業所	8区	333,164	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			9	基本保健医療圏	4区	666,329	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			10	事務ブロック	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
D	交付税 + 普通税三税 + 目的税二税	90 : 10	1	2 4区		111,055	○	黒字5団体	○	1.2倍	△	1.3倍
			2	工営所	8区	333,164	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			3	方面管理事務所	4区	666,329	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			4	公園事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			5	生活衛生監視事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			6	市税事務所	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			7	旧市税事務所	6区	444,219	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			8	水道局営業所	8区	333,164	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			9	基本保健医療圏	4区	666,329	○		○	1.1倍	○	1.1倍
			10	事務ブロック	5区	533,063	○		○	1.1倍	○	1.1倍

* 歳入格差の基準：府内の都市間や大阪市近隣10市間の最大・最小格差1.3倍以内とした。

4. 財政シミュレーション（まとめ）

各行政区別の歳入歳出を一定の条件のもとで推計し、試算したものではあるが、

◆ どのような区割りであっても財政調整機能が働くよう、財政的に一番厳しいケース（24区に再編）で成り立つかどうかを検討した結果

- 税の偏在は、普通税三税だけでは十分に解消されなかったが、都市計画税、事業所税を加え、その偏在が是正されれば、ほぼ解消
 - ※ 目的税である都市計画税や事業所税の調整財源化については、今後、国との調整が必要調整財源とすることが困難な場合には、一旦都税化して、都税の中の普通税を調整財源とすることなどの検討も必要
- 配分基準では、各区のサービス量に偏りがある生活保護に配慮した配分とすれば、生活保護を除く各区の財源は均てん化
- また、特別交付金を収支差に配慮して、交付金に占める割合を10%とすれば、各区の収支はほぼ成り立つ ⇒ 現行サービス水準を確保
- 事務の再配分による財源の移転については、移転先の財源、移転後の各特別自治区の財源ともに確保できた

◆ さらに、様々な区割りパターンでシミュレーションを行った結果

- 行政区間での税収格差の影響が大きいいため、区割り後の各区の財政格差は、どのような規模に再編するかという要素よりも、行政区の組み合わせが大きな要因である
- 各区間の税収格差と調整財源の規模は比例関係にあり、
 - ・ 各区間の税収格差が大きい場合は、要因となっている偏在性の高い税を調整財源とする必要がある
 - ⇔ 財政自立の面で制約が大きくなる
 - ・ 各区間の税収格差が小さい場合は、調整財源の規模を小さくできる
 - ⇔ 財政自立の面で制約が小さくなる
- 調整財源を5税とせず、3税でも調整できる、また、特別交付金を5%としても調整できる、ケースも見出せた

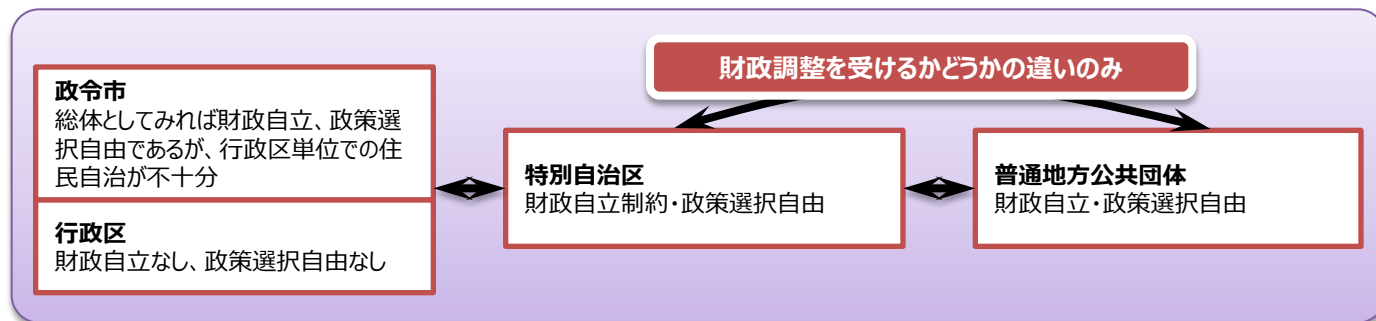


財政的に一番厳しいケースでの財政調整が成り立っていることから、いろんな区割り、事務配分にも対応は可能（基本的には、区割りの規模が大きくなれば、1区あたりのスケールメリットが働き、合理化が可能）

4. 財政シミュレーション（まとめ）

（政令市制度と特別自治区への再編について）

- 政令市制度は、他の普通地方公共団体と同様、財政自立権と政策選択の自由度はあるが、住民との距離が最も近い行政区での住民自治は不十分
- 財政自立も政策選択の自由もない行政区のまま継続するのではなく、財政調整を通じて財政自立の制約を受けるものの、住民が参画しやすく、各区の実情に応じた政策選択が可能な自治体としての特別自治区とすべきではないか



（再編コストについて）

- 特別自治区に再編するコストは、財政調整で対応するものではなく、事務の最適化や府市統合の効果、行革、地方財政措置などで対応する
- これまでの高コスト体質を改善すれば十分対応が可能

（富裕区の税が他区へ配分されることについて）

- 事業所等が集中した富裕区は、稼いだ税を他区へ配分することにより、他の区の行政サービスを向上させ、大都市大阪としての魅力が一体的に高まる
- これにより都市の集積を加速させ、ひいては人、モノ、金の集積等と呼ぶという、正の連鎖の支え役となるものとして位置づけられる

4. 財政シミュレーションについて (Aパターン)

大阪都

歳出(一般財源ベース)

17,898億円

◆ 府県権限	
◆ 大都市特例事務	190
・国、府道の管理	
・児童相談所の設置 など	
◆ 基礎からの事務移転	1,720
・消防、上下水道など (東京都並み)	

歳入(一般財源ベース)

17,898億円

府税	8,559
地方譲与税・税交付金等	1,210
地方交付税	6,219
譲与税等の移転	137
交付税の移転 (仮置き)	53
調整交付金	1,720

大都市特例事務に係る財源移転は、地方財政制度で移転 (以下のパターンでも同じ)

調整交付金 5,202億円

- 交付税 (臨時財政対策債を含む) 1,338億円
- 調整税 (普通税三税) 3,864億円

33%

- ・ 移転する事務にかかる財源を大阪都へ移転
- ・ 事務の内容等によって、垂直調整の比率は変化

67%

特別自治区

6,422億円

◆ 中核市権限	
---------	--

6,422億円

調整交付金	3,482
個人住民税・市たばこ税・軽自動車税等・事業所税・都市計画税	2,396
地方譲与税・税交付金等	544