

『特別区設置協定書（案）の作成に向けた  
基本的方向性について』に対する見解

令和元年 12 月 26 日

大都市制度（特別区設置）協議会

委員 川嶋広稔

# 目次

はじめに	6
総論	8
1  本当に現在の住民サービスを維持することはできるのか…	8
(1) 特別区のコストは増大する	
(2) コストは増大するが、特別区にその財源はない	
(3) 『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定すべきである	
(4) 特別区において住民サービスが維持される保証はない	
2  広域行政を大阪府に一元化したら、本当に、効果が出るのか	11
3  大阪府は財政負担が増えるが、本当に、その責務を果たせるのか	12
4  財政シミュレーションは、将来の特別区の財政運営を保証するものなのか。少なくとも、財政シミュレーションを最新版に更新し、市民への説明責任を果たすべきではないのか…	14
(1) 財政シミュレーションは将来の特別区の財政運営を保証するものなのか	
(2) 少なくとも、財政シミュレーションを最新版に更新し、市民への説明責任を果たすべきではないのか	

<b>各論</b> .....	16
<b>1 区割り・特別区の名称</b> .....	16
(1) どの区の住民なのか分かりづらい	
①ニア・イズ・ベターの実現には、ほど遠い区割り	
②今の区役所と機能が異なる地域自治区の事務所を「区役所」と呼べるのか	
<b>2 事務分担</b> .....	17
(1) 住民に身近だったサービスが遠のくが、ニア・イズ・ベターなのか	
①介護保険事業は、高齢者施策と切り離されて大丈夫なのか	
②システム改修経費の削減のために不十分なシステム構築で良いのか	
③特別区民は、消防や水道に係る自己決定権を失う	
<b>3 一部事務組合</b> .....	20
(1) 大阪市を4分割しながら、巨大な一部事務組合を新設。いわゆる都構想の理念に沿うのか	
<b>4 組織体制</b> .....	21
(1) 組織を4分割したのに、今とほぼ同じ職員数で住民サービスが提供できるのか	
①特別区案で示された職員数で住民サービスは維持できるのか。更なる職員数の増大が必要では	
②大阪府は、120人もの職員を効率化できるのか	
<b>5 地域自治区及び住民サービス・窓口サービスの維持</b> .....	23
(1) 特別区の地域自治区事務所は、機能やサービスが落ちるが、「区役所」と呼べるのか	
<b>6 児童相談所</b> .....	24
(1) 人材は確保できるのか、高度な専門性は維持できるのか	

- 7 社会福祉協議会など市関係外部団体等…………… 25
- (1) 24の区社会福祉協議会は廃止。身近な福祉や医療サービスを提供する市関係団体はどうなるのか。住民サービスに影響はないのか
- 8 財政問題（コストとサービス水準）…………… 26
- (1) 莫大なコストがかかるけど、特別区の財政はやり繰りできるのか
- ①肥大化する行政コストは、毎年約200億円を超える
- ②特別区設置に伴うコストは、少なくとも1300億円
- ③社会保障経費の増大に必要な額は、今後10年間で約1900億円になる見込み
- (2) 莫大なコストのための財源はないけど、どうするのか…………… 28
- ①莫大なコストの財源は、特別区案の制度設計では確保されない
- ②標準的な行政サービスを提供するための地方交付税さえ確保されない
- (3) 特別区には、本当はいくらの財源が必要なのか…………… 29
- ①『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定すべきである
- (4) 特別区において、住民サービスが維持される保証がない…………… 30
- ①「住民サービスの維持」と言うが、財政的な裏付けも、検証もない
- ②財政シミュレーションでは、将来の特別区の財政運営を保証できない
- 9 財政調整制度…………… 32
- (1) 他の市町村に比べて特別区の負担が過重となる
- ①都道府県事務を、特別区は市民税等で負担、他の府下市町村は府税等で負担
- ②大阪府が特別区に移譲する事務には、財源が付いてこないなので、大阪府の事務を特別区の財源で負担することになる
- ③大阪府全域に効果が及ぶ大規模事業も、特別区（市民税等）が負担
- ④広域事業への税負担は、同じ府民なのに特別区民に不公平

1 0	臨時財政対策債	34
	(1) なぜ、特別区のみで臨時財政対策債の発行（借金）をさせるのか	
1 1	大阪府から特別区への特例加算	35
	(1) 期間限定の 20 億円の特例加算では、十分でない	
	(2) 20 億円の特例加算は、何のために、どうやって捻出するのか	
1 2	財政効果の有無	37
	(1) いわゆる都構想で掲げる広域一元化の効果額は、生まれないのではないのか	
	① 「一元化による効率化効果額」も「成長による増収効果」もないのか	
	(2) 嘉悦学園の経済効果については、経済学者から疑問の声がある	
	① 嘉悦学園の経済効果の算定手法は、学術的な根拠や積算方法に疑問があると同時に、広域一元化による効果ではない	
1 3	万博会場建設費の取扱い	39
	(1) 万博の費用は、大阪府が責任を持つべきではないのか	
1 4	I R 収入金	40
	(1) I R 収入金は、大阪府と特別区で完全に折半されるべきではないのか	
1 5	財産・債務	41
	(1) 市民が自らの税金等で築いてきた貴重な資産がなくなるのではないのか	
1 6	特別区設置に伴うコスト	42
	(1) めざすべき自治体の姿を見失った経費抑制のためだけのコスト算定	
	① コスト削減のためだけの中之島庁舎、これが自治体のあるべき姿なのか	
	② 将来、特別区の庁舎整備が必要ならば、コストは 1300 億円のまま	

であり、コスト削減にはならない

(2) 中之島庁舎の合同利用はおかしくないか。災害対応は本当に大丈夫なのか

1 7 将来の庁舎整備に係る財政措置…………… 44

(1) 将来の庁舎整備に係る財源は、特別区自らの財源から捻出

1 8 大阪府・特別区協議会（仮称）…………… 44

(1) 協議とは名ばかりで、最終決定権は大阪府にある

1 9 特別区の議会の議員定数…………… 45

(1) 「中核市並み」の理念を掲げながら、議員の数は中核市の1 / 3に過ぎない

①ニア・イズ・ベターが実現できる定数ではない

2 0 特別区設置の日…………… 46

(1) 住民サービスが滞りなく準備できるスケジュールなのか

2 1 府の費用負担増加による府民サービスへの影響は出ないのか…………… 47

(1) 大阪府の負担も増加するのではないのか

①現時点で財政調整制度や財政シミュレーション等で想定されていないリスクがある

②広域一元化による「意思決定の迅速化」は、本当に「事業実現の迅速化」につながるのか

<参考資料>

## はじめに

### 特別区制度案に対する見解

大阪府とともに、政令指定都市である大阪市が、大都市圏における広域行政の役割を担ってきたことによって、ようは大阪府と大阪市が双発エンジンとなってきたことで、大阪の成長・発展を強力に推進してきたものと認識している。

このような体制の下、大規模インフラの整備や、産業・観光振興など様々な分野において、着実に成果を上げてきた。また昨今では、国とともに万博の招致やG20サミットの開催などに取り組むなど、大阪の発展に向けて大局に立って政策を推し進めることができていることを鑑みると、都道府県が政令指定都市と連携を強めることによる相乗効果は高いものであると考えている。

一方で、大阪府と大阪市がともに広域行政を担っているため、二重行政（厳密には「二元行政」）を生み、大阪の発展を阻害してきたという意見もあったことから、いわゆる都構想が示され、大都市制度（特別区設置）協議会（以下「法定協議会」という。）が設置され議論を重ね、いま特別区案の基本的方向性に対して採決が行われようとしている。

およそ、いかなる薬にも効果と副作用があるように、特別区案についても、効果（メリット）と副作用（リスク）が存在することは例外ではない。

いわゆる都構想の効果（メリット）として、「公選の特別区長によるニア・イズ・ベターの実現」と「広域一元化による大阪の成長」が高らかに謳われているが、「二重行政の解消による効率化効果」や「成長による増収効果」が、具体的に、いつ、どのような形で発現するのか、何度確認しても、一切示されることはなかった。

反面、副作用（リスク）については、特別区移行後、大阪府民及び特に大阪市民（将来の特別区民）に対する「住民サービスの低下」という形で、顕在化してくる恐れを大いに危惧しその検証のために様々な検証を求めてきた。例えば、大阪版都区財政調整制度における基準財政需要額の算定などは非常に重要な論点であるにも関わらず、一切示されることはなかった。制度的には第30次地方制度調査会でも指摘されているような課題が

あり、本見解において具体的に示している。

さて、この法定協議会の責務は、特別区案のメリットとともに、それらに潜むリスクについて徹底的に議論し、議員としての責任を果たすとともに、住民投票が行われる際には、市民が正しく判断できるよう、その判断材料を詳らかに提示することにある。

本見解の「総論」及び「各論」で詳細に記載しているが、特別区案に対するリスクは多くあることから、「特別区案は正しい」、「リスクはない」、「時間切れ」などといった理由で、早々に議論に蓋をするようなことがあってはならない。

よって、特別区素案の基本的方向性に対しては、「反対」の立場で以下に見解を述べるものである。



## 1 本当に現在の住民サービスを維持することはできるのか

### (1) 特別区のコストは増大する

(参考資料①「特別区移行の際、十分な財源が確保されない」

参考資料②『自治体を分割すると行政コストが増大する』について」

参考資料③「特別区設置による 1,300 億円のコスト負担とその後の経費の増大」)

- ・いわゆる都構想が実現すれば、大阪市は廃止され、4つの特別区と1つの一部事務組合、併せて5つの自治体が新たに設置される。自治体が分割され、自治体の数が増えれば、スケールメリットを活かすことができなくなり、職員数をはじめ、行政コスト（経常的な行政運営コスト）は増大し、特別区の財政運営を圧迫することになる。

(参考資料②『自治体を分割すると行政コストが増大する』について」)

➤行政コストとして、毎年約 200 億円が必要になると考えている。

- ・さらに、特別区設置にあたっては、庁舎整備やシステム改修等の膨大なイニシャルコストやランニングコストが新たに必要になる。

➤特別区案に基づき算定すると、特別区設置に伴うコストとして、少なくとも 1300 億円の新たな負担が発生すると考えている。

- ・加えて、高齢者人口等の増加により、今後、膨大な社会保障費の支出が確実に見込まれる。

➤社会保障経費の増大により、今後 10 年間で約 1900 億円が必要となる見込みであり、その後も更に膨らむと考えられる。

### (2) コストは増大するが、特別区にその財源はない

(参考資料①「特別区移行の際、十分な財源が確保されない」)

- ・特別区案の制度設計では、現在の大阪市の歳出（歳費）を前提に、大阪府と特別区の事務分担に応じて財源を割り振るだけで、新たに生じるコ

ストに係る財源は確保されていない。なお、当初の10年間に限って、大阪府から20億円の財源が交付されるが、特別区設置に伴って新たに生じる膨大なコストを補うには、全くもって足りない。

- ・大阪市を4つの特別区に分割すれば、特別区全体の基準財政需要額（標準的な行政サービスに要する額）は、大阪市の基準財政需要額より大きくなる。本来は、国からの地方交付税が増額されるべきであるが、他の自治体に影響を与えることは許されないため、地方交付税は増額されず、国が定める標準的な行政サービスを提供するための財源さえ、確保できない状況になる。

### （3）『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定すべきである

- ・いわゆる都構想によって、大阪が東京都のようになるのであれば、東京都と同じように、国基準を超える『大阪特別区固有の基準財政需要額』（東京特別区と同じような行政サービスに要する額）を算定し、「本来は、どれだけの財源が確保されなければならないのか」、委員として検証する責任があるとともに、市民に知らせる義務があるし、市民には知る権利がある。

（参考資料④「大阪の特別区と東京の特別区の財源の差」）

- ・そのため、何度も『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定するよう要請してきたが、何らの資料も提出されなかった。これでは、特別区案で示された財源が、大阪特別区固有の基準財政需要を満たし得るのか全く検証できない。
- ・加えて、職員数についても同様であり、近隣中核市をベースに大阪市の特性を若干考慮しただけの職員数では、現在の住民サービスを本当に支えることができるのか、極めて疑問である。人員マネジメントではなく、制度変更によって職員数がどうなるのか、例えば、総合区素案で使用している集約率や分散率などを使うなど、様々な角度から、特別区案における職員数の検証をお願いしたが、何ら顧みられなかった。

（参考資料⑤「特別区の必要職員数」）

- ・地方交付税は、法律上、使途目的を限定すべきではないにもかかわらず、実質、財政調整財源に充当しており、この特別区案に基づいた協定書となった際には、法律の改正が必要となることから、明らかに制度的な無

理がある。

(4) 特別区において住民サービスが維持される保証はない

- ・特別区案の制度設計が正しいと主張しているだけで、本当に正しいのか検証されていない。
- ・特別区の財政や職員体制は極めて脆弱であり、十分な検証もなく、「住民サービスは維持できる」と特別区設置協定書に記載することは、市民に対し説明責任を果たしていると言えない。

## 2 広域行政を大阪府に一元化したら、本当に、効果が出るのか

- ・これまで、何度も、「司令塔機能を一本化、二重行政を制度的に解消」することのメリットを具体的な効果額として示すよう求めてきたが、意思決定の迅速化と答えるだけで、何らの「一元化による効率化効果額」も「成長による増収効果」も示されなかった。
- ・「一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果」が、必ず発生するのであれば、大阪府の財源として明確に位置づけ、特別区案の財源配分や財政シミュレーションに組み入れるよう求めたが、全く組み込まれなかった。これでは、単なる口約束と疑わざるを得ない。
- ・このような発生するかも分からない「一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果」に夢を求めて、膨大なコストをかけて、大阪市を廃止するという判断をしてよいのであろうか。
- ・なお、嘉悦学園から示された経済効果は、その算定手法について経済学者からも疑問の声が寄せられているとともに、2019年12月6日の朝日新聞によれば、経済効果を算定した真鍋教授も、算定を支えるU字理論の理解について『一つの解釈に過ぎない』と認めているようである。嘉悦学園の経済効果の算定方法は、「学術的にオーソドックスな理論」とは言えない。
- ・しかも、この嘉悦学園の経済効果額は、特別区において行政効率化を実施した場合に初めて生じるものであり、広域一元化による効果額ではない。
- ・嘉悦学園から示された経済効果は、特別区民が自らの住民サービスを削られて初めて生まれる経済効果であることを、市民に十分に説明する必要がある。
- ・いわゆる都構想の最大の目的として、「二重行政の解消」や「成長の果実」を掲げるのであれば、なぜ、「広域一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果」を算出し、特別区案の財源配分や財政シミュレーションに反映させないのか。これでは、市民の期待に全く応えていない。実は、具体的な効果が出るという確信を持ち得ていないのではないのか。

### 3 大阪府は財政負担が増えるが、本当に、その責務を果たせるのか

- ・政令指定都市である大阪市は、国から措置された財源以上に市民税を補てんしながら、広域行政の一翼を担い、大都市機能を支えてきたところである。

- ・また、政令指定都市として大阪市が行ってきた都道府県事務である大都市特例事務に関しては、大阪市においては措置不足の財源が 322 億円もあるため、その不足分を市税で補ってきた。本来、都道府県事務（大都市特例事務）は、大阪府の財源で行うべきものであるにもかかわらず、大阪府に事務を移管するに当たって、当該市税も含めて全ての財源が移管されることには問題がある。

（参考資料⑥「大都市特例事務にかかる税制上の措置不足」）

- ・広域一元化後は、もはや大阪市は存在しないので、大阪府が、鉄道や高速道路などの新たな交通インフラの整備や、大規模な公共施設（建築物・インフラ）の老朽化対策など、全て自らの負担で対応していかなければならない。

（参考資料⑦「特別区設置に伴う大阪府のリスクについて」）

（大阪府の負担が増加すると考えられる例）

➤鉄道新線の地方負担分（府が全額負担？）

➤大阪市が所管してきた公共施設（大規模スポーツ施設、幹線道路、大規模公園、上下水道など）の老朽化対策

※なお、これらに係る負担増は、特別区案や財政シミュレーションでは想定されていない。

- ・なお、上記のほか、大阪府には、大阪市からの事務移管によって、特別区案に計上されているコストにくわえ、それに関連するコストが発生することが考えられる。

（特別区案に計上されたコスト）

➤システム改修コスト

（特別区案ではイニシャル 26 億円、ランニング 11 億円）

➤大阪府に移管される職員に係る民間ビル賃借料等

（特別区案ではイニシャルコスト 12 億円、ランニングコスト 5 億円）

(関連するコストの例)

➤今後のシステム更新に係るコスト

➤職員移管に伴うその他のコスト

(PC等OA機器のリース代、光熱水費、備品等)

- ・また、大阪市から大阪府への事務移管に伴って1,380人の職員が移管されるが、特別区案では、このうち約1割にあたる120人もの職員を、移管と同時に削減することとしている。しかしながら、その対象事務や削減方法については、何も明らかにされていない。加えて、120人を効率化するとしながら、その効率化効果額が示されず、財政調整財源にも反映されていない。
- ・府民に対する住民サービスを低下させることなく、本当に特別区案に沿って120人もの職員を削減することができるのか不安である。
- ・さらに、特別区案によれば、特別区設置後の10年間、特別区への特例加算として20億円を交付することとしている。なお、この特例加算は、どういう目的で、いかなる財源を持って手当てするのか明確に示されていない。
- ・広域一元化の効果額が全く示されない一方で、大阪府には、特別区への特例加算の支出に加えて、システム改修や事務所の新設、施設の老朽化対策など様々なコストが想定されるなど、新たな負担が生じることが十分に予測される。
- ・特別区案においては、これらの大阪府の新たな負担に対する財源措置は特段見受けられないことから、特別区だけではなく、府下市町村の住民サービスへの影響も避けられないのではないかと危惧される。

#### 4 財政シミュレーションは、将来の特別区の財政運営を保証するものなのか。少なくとも、財政シミュレーションを最新版に更新し、市民への説明責任を果たすべきではないのか

(1) 財政シミュレーションは将来の特別区の財政運営を保証するものなのか

- ・特別区になっても、「住民サービスが維持できる」としているが、その根拠は、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、本当に信頼に足るものなのか。
- ・財政シミュレーションは、大阪市の歳出（歳費）をベースに推計しているだけで、4つに分割された特別区の個々の行政需要に基づくコストを積み上げて収支を推計したものではない。これでは、意味を持たない。
- ・また、財政収支の悪化要素となる大規模事業や財務リスクは計上しない反面、特別区設置後に現れることのない効果を改善要素として織り込むなど、余りにも杜撰な将来見通しである。
- ・このような財政シミュレーションは、「将来の特別区の財政運営を保証するもの」とは言えないことは明らかである、

(2) 少なくとも、財政シミュレーションを最新版に更新し、市民への説明責任を果たすべきではないのか

- ・財政シミュレーションは、問題が多く、根本的な見直しが必要という立場ではあるが、住民投票の際の住民説明に使うのであれば、情報が古い点など、あまりにも不適切であると指摘せざるを得ない。
- ・現在示されている財政シミュレーションは、
  - 時点が古い点
  - 地下鉄民営化の効果額など本来積み込むべきでない効果額が積み込まれている点
  - 今後見込まれる社会保障費の増分が十分に見込まれていない点
  - 万博やI R、公立大学森ノ宮キャンパス整備など、今後、見込まれる財政需要が十分に反映されていない点など、数多くの問題点があり、将来の特別区の財政を何ら保障するものとは言えない。

- ・ 来年 2 月には、大阪市において、最新の『大阪市の粗い試算』が公表されるので、これをベースに先ほどの指摘を踏まえた更新をされるよう強く要請する。
- ・ 財政シミュレーションは、『大阪市の粗い試算』をベースにしており、同試算が更新されるにもかかわらず、財政シミュレーションを更新しないのなら、何故、更新しないのか全く理解ができない。
- ・ このようなことでは、市民への説明責任を果たしているとは言えない。



## 各論

### 1 区割り・特別区の名称

#### (1) どの区の住民なのか分かりづらい

##### ① ニア・イズ・ベターの実現には、ほど遠い区割り

- ・ 前回の住民投票で5区案が否決されたことから、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」が採用されたが、そもそも、財政面のみが強調されて、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。
- ・ 有識者等による諮問会議を設置し、住民の意見も踏まえながら、4区案にこだわらず区割り案を再考すべきである。

##### ② 今の区役所と機能が異なる地域自治区の事務所を「区役所」と呼べるのか

(参考資料⑧「特別区の『地域自治区事務所』は『区役所』と言えるの?」)

- ・ 特別区の「区役所」は、申請・交付、健診等の窓口機能を担うに過ぎない上に、現在の区役所と比較すると1,000人を超える職員が減少する。加えて、防災拠点としての機能や企画機能など重要な機能も失われ、特別区の地域自治区事務所（「区役所」）は、現在の区役所と比べると機能も規模も全く異なるものである。
- ・ にもかかわらず、区役所機能が維持されると誤解している市民の方もおり、特別区の「区役所」の機能・位置づけが正しく伝えられていない。
- ・ 市民の方が誤解することの無いよう、全く機能が異なる特別区の地域自治区事務所に「区役所」という名称を付すべきではない。
- ・ 加えて、地域自治区事務所の組織体制や所管する事務を、今の区役所と比較して、その差が分かるように、住民投票前に詳細・具体的に示すべきである。

## 2 事務分担

(1) 住民に身近だったサービスが遠のくが、ニア・イズ・ベターなのか

### ① 介護保険事業は、高齢者施策と切り離されて大丈夫なのか

- ・介護保険事務は、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、介護保険料の設定や高齢者施策との連携を図りながら独自に実施されるべきものである。
- ・しかしながら、一部事務組合の事務となるため、全特別区一律の制度やサービスとなり、各特別区がそれぞれの地域ニーズを的確に反映することは困難である。これでは、ニア・イズ・ベターとは程遠いものである。
- ・しかも、特別区間で、サービス内容や分担金の負担などを巡って、利害が一致せず、争いが生じることも十分想定される。
- ・以上のようなことを踏まえると、介護保険事務は、高齢者施策との連携を図りながら、地域ニーズを踏まえた施策展開を図っていくためにも、各特別区の事務に見直すべきである。
- ・介護保険を一部事務組合で実施することで、特別区間の介護保険料を同一に保つことができるとの意見もあるが、そもそも特別区制度とは、公選区長の下で、各特別区が、住民ニーズを踏まえながら、切磋琢磨し合い、ニア・イズ・ベターを高めていくことを理念としているのではないのか。
- ・そうであれば、高齢者人口の違いや、生きがい施策との連携・充実など、各区の特別区の特性を踏まえながら、高齢者施策と一体となって、よりきめ細やかな施策が展開できるよう、介護保険料に差が生じることも覚悟したうえで、各特別区の事務とし、ニア・イズ・ベターの実現を図っていくべきである。
- ・どうしても一部事務組合が必要であれば、特別区設置後に、それぞれの議会の議決を経て、判断されるべきものである。

## ② システム改修経費の削減のために不十分なシステム構築で良いのか

- ・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。各種システムについては、各特別区が施策の独自性や柔軟性を発揮できるよう、一部事務組合ではなく、各特別区の事務とすべきである。

## ③ 特別区民は、消防や水道に係る自己決定権を失う

（参考資料⑨「水道と消防の自己決定権がなくなる！？」）

- ・消防及び水道については、本来、市町村事務であるとともに、市民の安全・安心に関わる基本的な事務であるが、特別区案では、大阪府に移管することになっている。  
（大阪市域外においても、大阪府ではなく、各市町村が担っている。）
- ・消防及び水道が、大阪府に移管されたとしても、事業の対象は大阪市域に限られることから、基本的には今と異なるところはない。この点、何か良くなるのかと確認したところ、一元化が進めやすくなるとのことであったが、消防力の強化など具体的なメリットは示されなかった。
- ・また、消防や水道が大阪府へ移管されれば、特別区民を除く大阪府民が2/3を占めるため、サービス内容や料金、もしくは、水道の民営化といった経営形態や事業のあり方などについては、利用者ではない大阪府民（特別区を除く2/3の大阪府民）の意向で決定されることとなる。
- ・消防や水道は、大阪府へ移管された後も、特別区民が納める料金等で運営され続けることになるにもかかわらず、特別区民は自己決定権を失うことになる。
- ・ゆえに、消防及び水道は、特別区移行と同時に大阪府に移管するのではなく、府域全体の広域化の状況を踏まえ、特別区民の意見も汲み取りな

がら、段階的に移管すべきであって、特別区移行時は、特別区の事務とすべきである。

### 3 一部事務組合

(1) 大阪市を4分割しながら、巨大な一部事務組合を新設。いわゆる都構想の理念に沿うのか

- ・「広域と基礎自治の役割分担の徹底」し、公選区長による「ニア・イズ・ベターの実現」をめざすのであれば、大阪府の事務か、特別区の事務のいずれかのみ峻別すべきである。
- ・事務の一体性や統一性が必要という観点から、特別区単体で実施することが困難なのであれば、それは、まさしく大阪府が担うべきであり、大阪府の事務とすべきである。大阪市を廃止しながら、特別区設置の当初から一部事務組合を作らなければ事務が回らないということ自体に無理がある。
- ・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。そのため、5つの議会（4特別区の議会＋一部事務組合の議会）と執行機関が設置されることになる。
- ・一部事務組合の事務については、住民意思を直接反映することができないため、新たな二重・三重行政が生じるものである。
- ・特別区移行時から、一部事務組合を設置しなければ、事務ができないのなら、大阪市を4つに分割する必要はない。
- ・本来、一部事務組合は、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。
- ・にもかかわらず、職務執行者（大阪市長）の専決で、一部事務組合を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り、地方自治法の趣旨からすると手続きの適法性に疑問が残る。
- ・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、各特別区の独立性や主体性を制限するものである。なので、事務執行上、一部事務組合の設置が必要であるならば、特別区設置後、各特別区において判断されるべきである。

## 4 組織体制

(1) 組織を4分割したのに、今とほぼ同じ職員数で住民サービスが提供できるのか

① 特別区案で示された職員数で住民サービスは維持できるのか。更なる職員数の増大が必要では

(参考資料⑤「特別区の必要職員数」)

- ・特別区案では、特別区の職員数は330人増大すると示されている。
- ・しかしながら、特別区の職員数算定に当たって、大阪府で現在実施されている事務を反映したものはわずかに過ぎず、近隣中核市の職員数をベースに算定された机上の数字に過ぎず、現在の住民サービスを維持するためには、更なる職員数の増大が必要と思われる。
- ・この職員数で住民サービスを維持することができるのか、様々な角度から検証するよう何度も求めたが、何らの検証もされなかった。
- ・大阪府の人事室から、平成30年12月6日付けで『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』が提出され、下記の懸念(\*)が示されているにもかかわらず、特別区案で算定された職員総数の範囲内での微修正にとどまり、何ら抜本的な検証も行わないことは、極めて問題であると指摘せざるを得ない。  
(\*) 「4分割によりスケールメリットが失われる事務、特別区間で偏在が生じる事務、大阪府の特性を考慮する必要がある事務などについて、十分な検討がなされたのか」という懸念
- ・一部事務組合に総務部門が設置されるが、当該総務部門の事務は近隣中核市の事務にはないので、近隣中核市をベースとした職員数には含まれていない。また、新たに設置されると考えられる特別区長会の事務局を担う職員数も加算されていないなど、職員数の算定に当たって丁寧な検証がなされていない。

② 大阪府は、120人もの職員を効率化できるのか

- ・特別区案では、大阪府から大阪府への事務の移管に伴う職員数は1,380人とされているが、実際にはこの人数分の職員は移管されず、そのうち

約1割の120人を大阪府において行政効率化によって捻出することとしている。

- ・しかしながら、大阪府に移管される事務のうちどのような事務が、どのような手法によって効率化されるのか、現段階では全く明らかにされていない。加えて、120人を効率化するとしながら、その効率化効果額が示されず、財政調整財源にも反映されていない。
- ・このような状況で、大阪府は本当に住民サービスを低下させることなく、特別区設置と同時に1割近い職員を削減することができるのか甚だ疑問である。

## 5 地域自治区及び住民サービス・窓口サービスの維持

(1) 特別区の地域自治区事務所は、機能やサービスが落ちるが、「区役所」と呼べるのか

(参考資料⑧「特別区の『地域自治区事務所』は『区役所』と言えるの?」)

- ・特別区設置協定書に「特別区の設置の際は、大阪市が実施してきた特色あるサービスについては、その内容や水準を維持するものとする」と記載するのであれば、これは、市民への絶対的な約束事項となる。
- ・特別区設置の際に、どのような事務を維持するのか全てリストアップし、住民投票前に市民に提示すべきである。そうでなければ、市民を欺くことにもなりかねない。
- ・本資料の「1 区割り・特別区の名称」でも述べたように、地域事務区事務所（特別区の区役所）と現在の行政区の区役所は全く違うにも関わらず、あたかもそのまま維持されるかのような誤解がある。市民が誤解することの無いよう、地域事務区事務所（特別区の区役所）が所掌する事務や、現在の区役所との組織体制の違いを資料で、住民投票前に示すべきである。
- ・地域自治区事務所を特別区の「区役所」と呼ぶのは、市民に誤解を与えるものであり、やめるべきである。



## 6 児童相談所

### (1) 人材は確保できるのか、高度な専門性は維持できるのか

- ・ 4つの児童相談所が設置されることは、大阪市の下での施策の結果であり、特別区の設置とは何ら関係がない。大阪市のままでも、児童相談所の機能強化を図り得るものである。
- ・ 児童相談所の職員、とりわけ児童福祉司や児童心理司といった専門職は、国の基準改定や、虐待対応件数の増加などを受けて大幅な増員が求められるが、政令指定都市である大阪市においても、専門職の確保は非常に難しい。
- ・ 全国的にも、これらの専門職が不足していることが新聞で報じられており、自治体間で人材確保に向けた争いがますます厳しくなることが想定される。
- ・ 大阪市では、スケールメリットを活かし、人材の確保や、研修の充実など高い専門性をもった職員の育成を図ってきたが、特別区になれば、それぞれの特別区が、自らの責任で専門職の確保、育成を図っていかなければならない。
- ・ 特別区が、将来にわたって、安定的に職員を確保し、育成していくことができるのか甚だ疑問である。
- ・ 4つの特別区が共同で、協力して人材の確保に当たれば良いと言うが、各特別区は、それぞれ住民の要望に応えるべき独立した自治体であり、常に協力し合えると安易に期待すべきでない。
- ・ 本来、府市で協力し合えるものを、自治体の首長が変われば永続的な協力が得られなくなるから、いわゆる都構想が必要と言ってきたことを踏まえれば、自治体間で常に協力が得られるという発想は矛盾するのではないか。

## 7 社会福祉協議会など市関係外部団体等

(1) 24の区社会福祉協議会は廃止。身近な福祉や医療サービスを提供する市関係団体はどうなるのか。住民サービスに影響はないのか

- ・ 大阪市の廃止に伴って、法に基づき設置されている「大阪市社会福祉協議会」と「24の区社会福祉協議会」は廃止されるが、廃止されることの影響が十分に検証されていない。  
(ただし、特別区ごとに新たに4つの社会福祉協議会が設置される。)
- ・ 現在、24の区社会福祉協議会では、生活福祉や介護、子育てなど様々な相談対応とサービス提供しているが、区社会福祉協議会の廃止によって、これらのサービスがどのように維持されるのか何の検証もされていない。本当に現在の福祉サービスが維持されるのか甚だ疑問である。
- ・ 社会福祉協議会に限らず、急病診療所を運営する大阪市救急医療事業団など、大阪市は各種の関係団体を活用して施策や事業を実施しているが、大阪市の廃止によって、これらの関係団体とのあり方がどのようになり、住民サービスにどのような影響が及ぶのか全く検証されていない。
- ・ 何の検証の検証もされず、何らの議論もされないで、住民サービスが維持されると言えるのか極めて疑問であり、徹底的に議論が尽くされるべきである。

## 8 財政問題（コストとサービス水準）

（参考資料①「特別区移行の際、十分な財源が確保されない」）

（1）莫大なコストがかかるけど、特別区の財政はやり繰りできるのか

### ① 肥大化する行政コストは、毎年約 200 億円を超える

- ・いわゆる都構想が実現すれば、大阪市は廃止され、4つの特別区と1つの一部事務組合、併せて5つの自治体が新たに設置される。自治体が分割され、自治体の数が増えれば、スケールメリットを活かすことができなくなり、職員数をはじめ、行政コスト（経常的な行政運営コスト）は増大する。
- ・本来は、分割された各特別区の歳出（歳費）を積み上げ、増大する行政コストを試算する必要があるが、算定していただけなかったため、致し方なく、自民会派において、スケールメリットが失われた場合に、標準的な行政サービスの提供に必要となる行政コストがいくら増大するかについて、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き、独自で試算したところ、200億円程度増加する可能性があると考えている。
- ・なお、基準財政需要額の算定には、スケールメリットを加味する段階補正のほか、都市化の程度を考慮する態様補正も使って試算すべきとの意見があった。本来は、特別区案において、各特別区の歳費を積み上げて必要となる財源を算定すべきであるが、何度要請しても示されないため、私たちは致し方なく、スケールメリットを失った場合の行政コストが、どれほどの額（規模）となるのかを確認するために試算した次第である。私たちの行った試算に異論があるのであれば、改めて行政コストを積み上げて各特別区の歳出（歳費）を試算していただければよろしいのではないかと思う。

### ② 特別区設置に伴うコストは、少なくとも 1300 億円

- ・特別区案に基づき算定すると、特別区設置にあたっては、庁舎整備やシステム改修等の膨大なイニシャルコストやランニングコストが発生し、少なくとも 1300 億円の新たな負担が発生すると考えている。

- ・なお、コスト削減のため、中之島庁舎をフル活用することとして、特別区での庁舎整備は見送られたが、中之島庁舎の活用は、将来、特別区ごとに新庁舎を整備することを前提とする暫定的な措置ということであり、結局、同規模の庁舎整備コストが必要となる。中之島庁舎の活用によるコストの削減は、単なる「コストの先送り」に過ぎない。

(将来の特別区庁舎整備を含めた特別区設置コスト)

- ・イニシャルコスト 464 億円
  - ・ランニングコスト (人件費を含む) 877 億円 (15 年)
- ⇒ 1 3 0 0 億円

### ③ 社会保障経費の増大に必要な額は、今後 10 年間で約 1900 億円になる見込み

- ・高齢者人口等の増加により、今後、膨大な社会保障費の支出が確実に見込まれ、今後 10 年間で約 1900 億円の税等が必要となる見込みであり、その後も更に膨らむと考えられる。  
※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。
- ・大阪市のままであれば、以下のような財源などを活用して対応することになると想定される。
  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などによる財源
- ・しかしながら、特別区になれば、次のように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、特別区案によれば、大阪市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) は大阪市の時よりも 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、当面発生し

ないと見込まれる。

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、大阪市の時よりも減少する。
4. 重点施策や投資事業の抑制による財源確保は、主な投資事業等は大阪府に移管するため、特別区で捻出できる余地は大阪市の時よりも減少する。

- ・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。
- ・増大する社会保障サービスを安定的に支えるためには、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仕組みが必要であるが、特別区案において、全く配慮されていない。

## (2) 莫大なコストのための財源はないけど、どうするのか

### ① 莫大なコストの財源は、特別区案の制度設計では確保されない

- ・特別区のコストは増大するにもかかわらず、特別区案では、その財源が一切確保されていないため、特別区は財源不足に陥ることが容易に想定される。
- ・特別区案の制度設計では、現在の大阪市の歳出（歳費）を前提に、大阪府と特別区の事務分担に応じて財源を割り振るだけで、コストに係る財源は確保されていない。なお、当初の10年間に限って、大阪府から20億円の財源が交付されるが、特別区設置に伴って新たに生じる膨大なコストを補うには、全くもって足りない。

### ② 標準的な行政サービスを提供するための地方交付税さえ確保されない

- ・大阪市を4つの特別区に分割すれば、特別区全体の基準財政需要額（標準的な行政サービスに要する額）は、大阪市の基準財政需要額より大きくなり、本来は、国からの地方交付税が増額されるべきであるが、他の自治体に影響を与えることは許されないため、地方交付税は増額されず、国が定

める標準的な行政サービスを提供するための財源さえ、確保できない状況になる。

### (3) 特別区には、本当はいくらの財源が必要なのか

#### ① 『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定すべきである

- ・前述のとおり、特別区設置により増大する行政コスト 200 億円を試算したが、本来は、『大阪特別区固有の基準財政需要額』を求めたうえで、特別区に必要な財源額を示すべきであると考ええる。
- ・いわゆる都構想によって、大阪が東京都のようになるのであれば、東京都と同じように、国基準を超える『大阪特別区固有の基準財政需要額』（東京特別区と同じような行政サービスに要する額）を算定し、「本来は、どれだけの財源が確保されなければならないのか」、委員として検証する責任があるとともに、市民に知らせる義務があるし、市民には知る権利がある。
- ・なお、『大阪特別区固有の基準財政需要額』算定の必要性を強く訴えるのは、「特別区間の需要の偏在」を解消するためのものではなく、特別区案で算定された特別区の財源が、「東京都よりも劣るのか」、それとも「国基準にも満たないのか」を比較検証するために、是非とも必要だからである。
  - 「東京都よりも劣るのか」とは、東京都は、大都市を支えるため、国の全国基準を超える行政サービスを提供できるよう「東京特別区固有の基準財政需要額」を算出し十分な財源を確保しているが、これよりも劣るのか、という意味
  - 「国基準にも満たないのか」とは、国が定める標準的な行政サービスの保障（ナショナルミニマム）がされる財源が確保されているのか、という意味
- ・そのため、何度も『大阪特別区固有の基準財政需要額』を算定するよう要請してきたが、何らの資料も提出されなかった。これでは、特別区案で示された財源が、大阪特別区固有の基準財政需要を満たし得るのか、もしくは、標準的な行政サービスを提供できるのか、全く検証できない。

- ・地方交付税は、法律上、使途目的を限定すべきではないにもかかわらず、実質、財政調整財源に充当しており、この特別区案に基づいた協定書となった際には、法律の改正が必要となることから、明らかに制度的な無理がある。

#### (4) 特別区において、住民サービスが維持される保証がない

##### ① 「住民サービスの維持」と言うが、財政的な裏付けも、検証もない

- ・特別区案に「現在の住民サービスが維持される」と記載されているが、当該記載に係る財政的裏付けは乏しく、十分な検証もなされていない。

- 特別区のコスト増大分に係る財源は、全く確保されていない。
- 特別区ごとの行政需要に応じた歳出（歳費）の積上げがなされていない。あるいは、東京都と同じような国基準を超える『大阪特別区固有の基準財政需要額』の算定がされていないなど、「現在の住民サービスが維持される」ために必要な財源額が示されていない。
- これでは、特別区案で示された財源で将来の特別区の財政運営が成り立つという保証はない。

##### ② 財政シミュレーションでは、将来の特別区の財政運営を保証できない

- ・特別区になっても、「住民サービスが維持できる」としているが、その根拠は、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、本当に信頼に足るものなのか。
- ・財政シミュレーションは、大阪市の歳出（歳費）をベースに推計しているだけで、4つに分割された特別区の個々の行政需要に基づくコストを積み上げた上で収支を推計したものではない。これでは、意味がない。
- ・また、財政収支の悪化要素となる大規模事業や財務リスクは計上しない反面、特別区設置後に現れることの無い効果を改善要素として織り込むなど、余りにも杜撰な将来見通しである。

(計上されていない悪化要素)

- 今後見込まれる社会保障費の増分が十分に見込まれていない
- 万博やIR、公立大学森ノ宮キャンパス整備など、

今後、見込まれる財政需要が十分に反映されていない

➤国民健康保険事業会計の累積赤字等の未織込みの財務リスク

(計上すべきでない改善要素)

➤地下鉄民営化効果は、既に発現しており、他の住民サービスに活用されており、特別区設置後に新たに発現する効果ではない。

➤市民利用施設の見直しは、施設廃止が決まったわけでもなく、その効果は特別区設置コストに消化されるべきものでもない。

- ・このような財政シミュレーションは、「将来の特別区の財政運営を保証するもの」とは言えないことは明らかである、



## 9 財政調整制度

### (1) 他の市町村に比べて特別区の負担が過重となる

#### ① 都道府県事務を、特別区は市民税等で負担、他の府下市町村は府税等で負担

- ・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市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
- ・加えて、特別区案は、「大阪市で行う事務は、全て市町村事務である」といった、地方自治制度の本旨を踏まえない解釈に基づき、「特別区は都道府県事務を市民税で過重な負担をする」という制度設計となっている。このような、制度設計には、無理がある。

#### ② 大阪府が特別区に移譲する事務には、財源が付いてこないなので、大阪府の事務を特別区の財源で負担することになる

- ・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 大阪府全域に効果が及ぶ大規模事業も、特別区（市民税等）が負担

- ・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。

（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 広域事業への税負担は、同じ府民なのに特別区民に不公平

- ┌ 特別区民は、府民税と市民税の両方を負担
- └ 他の府下市町村は、府民税のみを負担

- ・広域一元化後の広域事業に係る財源負担は、特別区民が納める税は、府  
民税と市民税の両方を充てられる。一方、他の府下市町村民は、府民税  
のみの負担となる。
- ・そのため、他の府下市町村は、市民税を全て自分たちの社会保障経費等  
の基礎自治事務に係る財源として使うことができる。
- ・このように、特別区民は、他の府下市町村の住民に比べて、過重負担（税  
の二重負担）を強いられる。にもかかわらず、事業に係る決定は、大阪  
府が行うため、特別区民には自己決定権がない。

## 10 臨時財政対策債

### (1) なぜ、特別区のみ臨時財政対策債の発行（借金）をさせるのか

- ・大阪府から特別区に交付される財政調整交付金は、臨時財政対策債発行可能額を控除した上で交付される。つまり、財政調整交付金は、本来、4,500億円交付されるべきところ、4,150億円しか交付されず、350億円は、特別区で借金して工面するということである。
- ・財政調整交付金の財源は、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、その地方交付税が臨時財政対策債の発行可能額を控除して交付されることに起因するものである。
- ・しかしながら、特別区設置後に地方交付税（市町村算定分）の交付団体となるのは、大阪府であるため、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、財政調整交付金を満額特別区に交付すべきである。
- ・特別区が臨時財政対策債を発行しなければならない制度設計は、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である。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制度となっている以上、総務省に対して、東京都を前提とした省令ではなく、大阪の実態を踏まえた省令に改正するよう要請すべきである。

## 1.1 大阪府から特別区への特例加算

### (1) 期間限定の 20 億円の特例加算では、十分でない

- ・特別区へ 10 年間、特例加算 20 億円を配付するとしているが、前述したとおり、莫大なコストを抱える特別区にとって、各特別区に 5 億円の加算がされたところで、全く足りない。
- ・分割によるスケールメリットがなくなることにより発生する行政コストは、経常的な行政運営コストであり、この負担が特別区の財政を圧迫することになるので、10 年間限定の財源措置では、サービスを維持する保障はできない。
- ・しかも、社会保障経費の増大は、特別区設置後、10 年経っても増大し続けていると考えられるので、10 年間の限定措置では特別区の財政は安定しない。

### (2) 20 億円の特例加算は、何のために、どうやって捻出するのか

- ・特別区への 10 年間限定の 20 億円の特例加算は、どういう目的で、いかなる財源を持って手当てするのか明確に示されていない。
- ・特別区の住民サービスを「維持」するためなのか、「充実」するためなのか、12 月 10 日の法定協で確認したが、回答は得られなかった。
  - 「維持」するためなら、特別区案の制度設計では、特別区の住民サービスを維持することができないと認めたものであり、特別区が成り立つよう必要かつ恒久的な財源を確保すべきである。
  - 「充実」するためなら、他の府下市町村の住民への影響が生じるかもしれないのに、何故、大阪府の財源を削り、特別区に配付しなければならないのか、その理由を明らかにすべきである。
- ・また、この特例加算 20 億円については、府知事のマネジメントにより捻出するとするが、『二重行政の解消』がいわゆる都構想の最大の目玉であるならば、効果額が必ず生ずるわけであり、わずかな財源を期間限定で特別区に渡すのではなく、住民が期待している「広域一元化による効果額」を具体的に示し、特別区への財源配分をさらに拡充するとともに、恒久的な財源として保障すべきではないのか。

- ・なぜ、いわゆる都構想で掲げるメリットを定量的に算出して、特別区制度案の財源配分及び財政シミュレーションに明確に反映しないのか。このままでは、広域一元化の効果は単なる絵に描いた餅に過ぎない。

## 1.2 財政効果の有無

(1) いわゆる都構想で掲げる広域一元化の効果額は、生まれないのではないのか

① 「一元化による効率化効果額」も「成長による増収効果」もないのか

- ・これまで、何度も、「司令塔機能を一本化し、二重行政を制度的に解消」することのメリットを、具体的な効果額として示すよう求めてきたが、意思決定の迅速化とすり替えるだけで、何らの「一元化による効率化効果額」も「成長による増収効果」も示されなかった。
- ・「一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果」が、必ず発生するのであれば、大阪府の財源として明確に位置づけ、特別区案の財源配分や財政シミュレーションに組み入れるよう求めたが、全く組み込まれなかった。
- ・いわゆる都構想の最大の目的として、「二重行政の解消」や「成長の果実」を掲げるのであれば、なぜ、「広域一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果」を算出し、特別区案の財源配分や財政シミュレーションに反映させないのか。
- ・広域一元化による効果を高らかに謳うのであれば、「広域一元化による効率化効果額」や「成長による増収効果額」を、府の現在の財政シミュレーションの中に組み入れて示すべきである。
- ・このままでは、全く、市民の期待に答えておらず、そのような効果はないと、疑わざるを得ない。

(2) 嘉悦学園の経済効果については。経済学者か疑問の声がある

① 嘉悦学園の経済効果の算定手法は、学術的な根拠や積算方法に疑問があると同時に、広域一元化による効果ではない

- ・嘉悦学園から示された経済効果は、その算定手法について経済学者からも疑問の声が寄せられているとともに、2019年12月6日の朝日新聞によれば、経済効果を算定した真鍋教授も、算定を支えるU字理論の理解について『一つの解釈に過ぎない』と認めているようである。

- ・また、同月 13 日の読売新聞でも「U 字カーブは平成の大合併の推進で使われたが、今回のような大阪市の分割に使うのは非常に不適切で疑問がある」との専門家の声も寄せられており、嘉悦学園の経済効果の算定方法は、「学術的にオーソドックスな理論」と言えないことは明らかである。
- ・嘉悦学園の経済効果の算出は、人口約 270 万人の大阪市の約 60 万～75 万人の 4 特別区に再編すれば、1 人あたりの歳出額は同規模の自治体並みに効率化され、歳出を削減できるというものである。しかしながら、このような算定方法は、大阪市を含めた全国市町村の単年度歳出額を単純にモデル化して比較したものにすぎず、大都市特有の行政需要は全く考慮されていないほか、どの項目の歳出を減らすことができるかについては、一切言及していない。
- ・加えて、経済効果額算定のベースとなる数値の選択が意図的とも思える点や、特別区には承継されない事務も含めて算定されている点など、客観的な報告書とは言い難い。
- ・また、嘉悦学園の経済効果額は、特別区において、行政改革を実施し、住民サービスを削ることによって初めて生まれる行政効率化効果額であって、いわゆる都構想で目標と掲げる「広域一元化による効果額」ではない。
- ・嘉悦学園から示された経済効果について、副首都推進局は、「行政的に保障できる性質のものではない」として、財政調整制度や財政シミュレーションには一切反映することができなかった。
- ・結局、いわゆる都構想の定量的な経済効果を示すこと目的に、1,000 万円もの費用をかけたが、「広域一元化による効率化効果」や「成長による増収効果」を算出したものではなく、おおよそ実現できるとは思えない机上の行政改革効果が示されたに過ぎない。

### 1.3 万博会場建設費の取扱い

#### (1) 万博の費用は、大阪府が責任を持つべきではないのか

- ・万博会場建設費の地方負担分（417億円）は、大阪府と大阪市で折半することとしているが、これは、大阪市が政令指定都市だからこそ、大阪府と同じ負担を担うこととしている。
- ・特別区案では、万博会場建設費の地方負担を大阪市からの基金によって対応することであるが、特別区設置後は、大阪府が、単独で広域行政を引き受ける以上、財源負担も含めて大阪市が担ってきた責任の全てを引き受けるべきである。
- ・大阪市から基金を大阪府に移転すれば、本来、特別区に承継されるべき財産（基金）が減らされるということになり、甚だ疑問である。
- ・いわゆる都構想によって、「二重行政解消の効果」や「成長の効果」が生じるのであれば、これらを活用すれば良いのではないか。効果が生まれないのなら、一体、何のために、大阪市を潰してまで広域一元化を行う必要があるというのか。
- ・また、東京オリンピック・パラリンピックの例からも明らかなように、会場建設費は想定よりも増高することを想定しておかなければならない。この増嵩分は、特別区移行後は、全て大阪府が負担することであるが、大阪府の財政に影響が出ないのか、甚だ疑問である。



## 1 4 I R 収入金

(1) I R 収入金は、大阪府と特別区で完全に折半されるべきではないのか

- ・ 確定したことではないので、現時点ではコメントする必要のないものとは考えているが、1点だけ指摘させていただくと、特別区に費用負担を押し付ける内容となっており、特別区重視の理念からかけ離れている。
- ・ I R 収入金は、住民福祉の増進や持続的な成長に向けて広く活用できる財源であり、大阪府と大阪市の基本協定では「1 : 1」の配分とされているにもかかわらず、特別区の I R 収入金から I R 関連事業費の経費（消防力強化等）を控除することになっている（※参照）。
- ・ これでは、本来、大阪府の負担を特別区に負担させるようなものであり、広域一元化後も、大阪府が特別区に財政的に依存し続けるということである。
- ・ 特別区での住民サービスの充実のためにも、I R 収入金の半分をそのまま特別区に配分すべきである。

※大阪府：基本配分額 350 + 調整額  $\alpha$  (IR 関連施策【府承継分】)

特別区：基本配分額 350 - 調整額  $\alpha$

例えば、50 億円の事業が発生すれば、府は予定通り 350 億円の収入があるが特別区は 300 億円の収入となり、全て特別区で負担

## 1.5 財産・債務

### (1) 市民が自らの税金等で築いてきた貴重な資産がなくなるのではないのか

- ・大阪府に移転する資産は、本来、特別区民の資産であり、将来の貴重な財源である。
- ・ゆえに、大阪府への事務事業の移管に際して、事業に必要な資産（土地・建物等）は、府に所有権を移管するのではなく、特別区に所有権を残し、大阪府に事業期間中だけ無償貸与することで、使用権を与えれば十分である。これによっても、事業に支障が生ずることはないはずである。
- ・国や自治体では、資産の無償譲渡は例外的な取扱いとなっており、事業の実施にあたって、使用権の付与で足りる場合には、必ずしも所有権の無償譲渡を行うものではないとされている。（参考：『国有財産法精解』（一般財団法人大蔵財務協会、『逐条地方自治法』第9次改訂版））
- ・なお、府営住宅の先行移管の例をあげて、無償譲渡が当然と主張されるが、公営住宅の土地は、国庫補助で取得した資産であることから、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」などの適用を受け、公営住宅事業にしか活用できないという制限があるので、無償譲渡には合理性がある。
- ・無償貸与としないのであれば、「事業終了後は、特別区に必ず返還する」と特別区設置協定書に明記すべきである。
- ・市長は、「大阪市民は大阪府民でもあるから大阪府に資産を移転しても問題ない」と言うが、大阪市の土地・建物等の資産は、大阪市民の税金等で築き上げてきたものであり、「大阪市民の資産は、大阪府民の資産ではない」。これを認めれば、極論ではあるが、都道府県は、その傘下の市町村の財産を奪うことができることになるのではないのか。

（参考資料⑩「『市民のもの』は『府民のもの』なのか？」）

## 1 6 特別区設置に伴うコスト

### (1) めざすべき自治体の姿を見失った経費抑制のためだけのコスト算定

#### ① コスト削減のためだけの中之島庁舎、これが自治体のあるべき姿なのか

(参考資料⑪「4 特別区の本庁職員の配置数」)

- ・特別区案では、新しい自治体を設置するにもかかわらず、庁舎は建設しないで中之島庁舎（旧大阪市庁舎）を活用することとなっている。
- ・中之島庁舎の活用は、単なるコストの問題ではない。自治体のエリアを越えて庁舎を整備し、しかも、当該庁舎に多くの職員が常駐するということが自体に根本的な問題があり、常識では考えられない対応である。
- ・第一区（淀川区）と第四区（天王寺区）の1,510人もの職員が、他の自治体に常駐することになる。
- ・特別区を設置することで、ニア・イズ・ベターをめざすという理念があるのであれば、本来は、それを実現するために、住民の意見を汲み取る体制、安全対策や災害対応をどういった体制で行うのかなどを検討し、それらが可能となる庁舎建設案が出されるべきである。

#### ② 将来、特別区の庁舎整備が必要ならば、コストは1300億円のままであり、コスト削減にはならない

- ・コストを抑制するため、中之島庁舎を活用するというが、中之島庁舎の活用は、特別区移行時の暫定的な措置に過ぎず、結局、当初、示された同規模の庁舎整備コストが必要ということに変わりはない。
- ・『コストの先送り』であって、『コストの削減』とは言えない。
- ・結局、『特別区設置コストは1300億円』ということには何ら変わりはない。

(2) 中之島庁舎の合同利用はおかしくないか。災害対応は本当に大丈夫なのか

- ・中之島庁舎は、特別区間の連携を図ることができて画期的なアイデアであるとの意見があったが、甚だ疑問である。
  - 特別区間の連携や一体的な運営を重視するのであれば、大阪市を分断する必要がない。
  - 第三区（中央区）は中之島庁舎に入らないので、特別区間の連携が図られるというのは方便に過ぎない。
  - 離島や被災の場合など例外的な事例を除き、前例がない。
  - 防災上の観点から、住民の安全・安心が守られるのか。
  
- ・勤務時間中に災害が起きた時、自らの特別区とは離れた中之島庁舎に多数の職員が常駐していることは、被害状況の把握や初動対応などに遅れが出る恐れがあり、極めて問題である。
  
- ・また、地域自治区事務所は、窓口機能のみであり、現在の行政区と同じような災害対策本部は設置されない。現在は、大阪市災害対策本部と24区災害対策本部が設置され、連携しながら、きめ細やかな対応が行われているが、特別区設置後は、4つの対策本部が置かれるに過ぎなくなる。かえって、脆弱な災害対応となると指摘せざるを得ない。  
(参考資料⑧「特別区の『地域自治区事務所』は『区役所』と言えるの?」)

## 1.7 将来の庁舎整備に係る財政措置

### (1) 将来の庁舎整備に係る財源は、特別区自らの財源から捻出

- ・中之島庁舎に間借りする特別区が、将来、本庁舎を整備する際には、特別区全体で財源を措置する案が示されたが、庁舎整備のための財源は、一切確保されていないので、結局、特別区が住民サービスを切り崩して捻出しなければならないことになる。
- ・中之島庁舎の活用でコストが削減されたかのように見えるが、庁舎整備の財源が別に確保されない限り、特別区の新たな負担となることに変わりはなく、その負担額も、将来の本庁舎整備を前提とする以上、庁舎整備に必要なコストは1300億円のままである。特別区にのみコストが押し付けられている。

## 1.8 大阪府・特別区協議会（仮称）

### (1) 協議とは名ばかりで、最終決定権は大阪府にある

- ・「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。

## 19 特別区の議会の議員定数

(1) 「中核市並み」の理念を掲げながら、議員の数は中核市の1/3に過ぎない

① ニア・イズ・ベターが実現できる定数ではない

- ・東京特別区や他の中核市などの議員数も参考に、丁寧な議論を行うべきである。
- ・広域事務が大阪府に移管され、今より業務が少なくなるので問題ないという意見は、コストのみを優先するもので、ニア・イズ・ベターの充実を図ろうとする理念が見られない。

## 20 特別区設置の日

### (1) 住民サービスが滞りなく準備できるスケジュールなのか

- ・特別区案では、令和7年（2025年）1月1日が特別区設置の日と示されたが、住民サービスに何の滞りもなく円滑に進められるというのであれば、関係先との課題の抽出を行ったうえで、具体的な工程などの検証資料が示されるべきである。
- ・特別区設置により、影響が生じる団体・関係先はどこなのか、どういった課題が生じるのか、その解決にはどれほどの期間が必要かなど、検証されたうえで、スケジュールが示されるべきであるが、一切示されていない。
  - 特別区が設置される時期は、万博、I R等の大規模事業や児童相談所の開設などが輻輳しており、国や関連先、事業者等との調整による変更、もしくは工期遅延など、多くの不確定要素が想定されるが、十分な検証がなされているのか。
  - 大阪市は、社会福祉協議会のほか各種団体を活用して施策や事業を実施し、住民サービスを支えているところであるが、このような団体の再編や住民サービスのあり方の見直しなどの検討も必要となるが、外部団体との調整などについても十分な検証がなされているのか。

## 2.1 府の費用負担増加による府民サービスへの影響は出ないのか

### (1) 大阪府の負担も増加するのではないのか

#### ① 現時点で財政調整制度や財政シミュレーション等で想定されていないリスクがある

- ・大阪市が政令指定都市だからこそ、広域行政についても大阪府と共に財政的負担を担ってきた。
- ・しかしながら、特別区設置後は、大阪府が単独で広域行政を引き受ける以上、これまで大阪市が引き受けてきた財政的負担も含めて、大阪府が廃止される大阪市の責任を全て引き受けることとなる。
- ・財政シミュレーションに組み込まれていない、現時点では想定されていないリスクも大阪府が負担しなければならなくなる。  
(現時点では想定されていない大阪府の負担増の例)
  - ・万博、I R等の大規模事業など、工事関連費等の高騰により事業費が増高するリスク
  - ・新たな交通インフラ等の地方負担
  - ・大規模な公共施設（建築物・インフラ）の維持・更新費
- ・特別区案では、こうした新たな負担に係る財源は確保されていない。

#### ② 広域一元化による「意思決定の迅速化」は、本当に「事業実現の迅速化」につながるのか

- ・「意思決定の迅速化」が図られても、それがそのまま、「事業実現の迅速化」につながるというものではない。
- ・事業の円滑な実施には、財源の確保に加えて、国、関係自治体や事業者のほか、地権者や地元住民との合意形成が必要である。ましてや、地方自治は二代表制であるのだから、首長が意思決定しただけでは、自治体としての意思決定をしたことにはならず、住民の代表である議会との丁寧な議論と議決が必要である。それらは、司令塔が一元化したとしても変わるものではない。

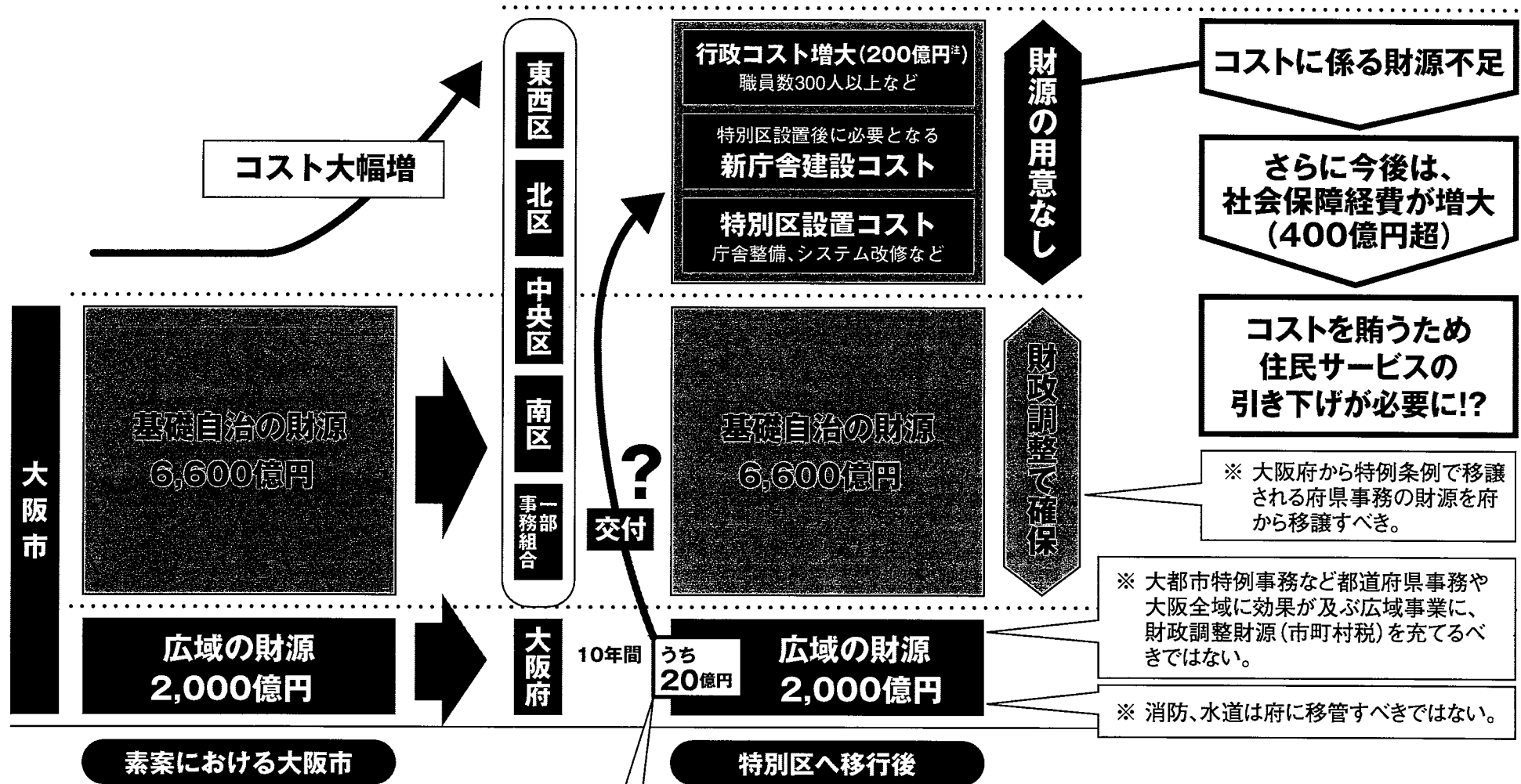


- ・むしろ、これまでは、基礎自治体である大阪市が、事業主体であったので、地元調整もスムーズにこなせてきた面があるのではないかと思う。しかしながら、特別区設置後は、事業主体は大阪府、基礎自治体は特別区と分離されるので、今までと同じよう調整ができるのか疑問に思う。ましてや、複数の特別区にまたがるような事業の場合には、特別区間の調整も生じてくるので、更に調整は困難になると思われる。
- ・これまでは、大阪市と大阪府が、双発エンジンとなって、大阪の発展を支えてきたと確信しているが、特別区設置後は、大阪府の単発エンジンとなる。大阪府は、財政負担の増大、事業調整、地元調整などの責任を一手に引き受けなければならなくなるが、本当に単発エンジンで大きく飛び立てるのであるだろうか。

<参考資料>

# 特別区移行の際、十分な財源が確保されない

素案では、特別区に行政コスト増大、特別区設置コストなどに係る財源が確保されていない。

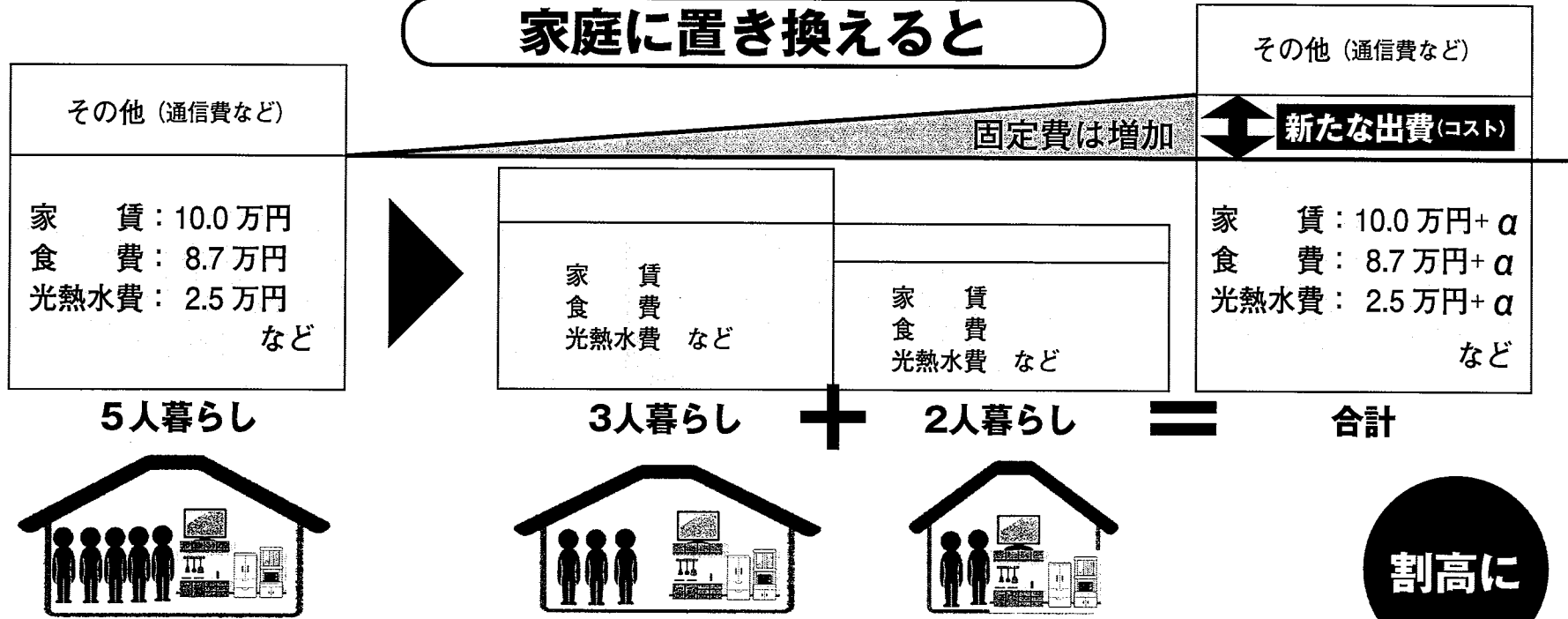


※ このコスト分、大阪府のサービスの引き下げに!?

(注) 行政コストの増大は独自に試算したもの

# 「自治体を分割すると行政コストが増大する」について

## 家庭に置き換えると



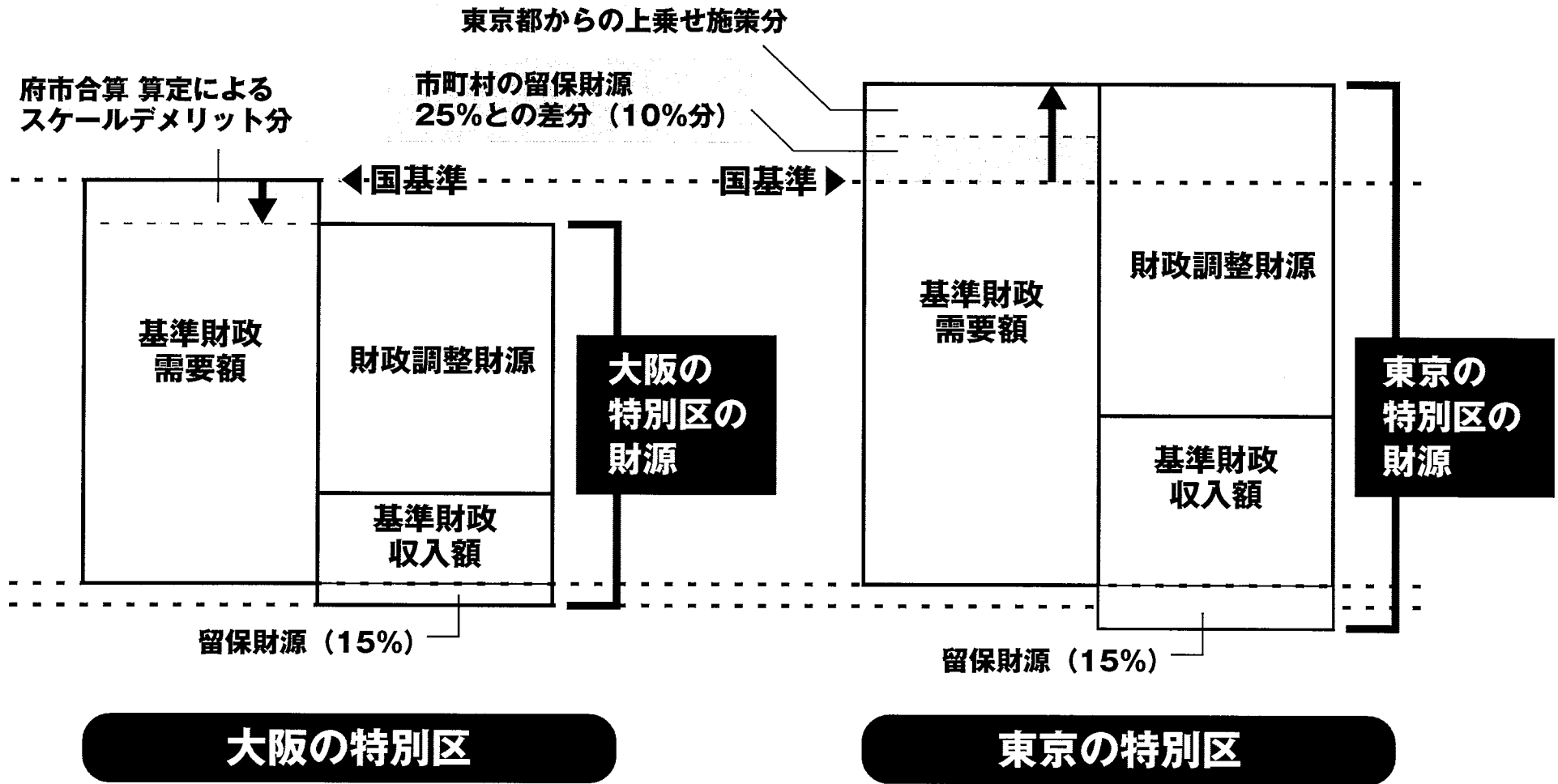
家族5人暮らし	
家賃	5人まとめて出費
食費・光熱水費等	5人まとめて出費
TV・冷蔵庫・洗濯機等	共有

家族が分かれて住むと	
家賃	新たな出費が追加
食費・光熱水費等	各世帯で別々に出費
TV・冷蔵庫・洗濯機等	追加購入

大阪市を4つの特別区に分割すれば、同様に経常的な経費が増加する



# 大阪の特別区と東京の特別区の財源の差



# 特別区 4区B案 の必要職員数

**1,000人超の  
職員が不足**

さらに  
600人

不足人数	児童相談所 増設分	<b>80人</b>
	府移管 効率化分	<b>120人</b>
	採用必要数	<b>210人</b>

特別区素案(4区B案)  
中核市モデルで  
算出した必要職員数

児童相談所 増設分	<b>80人</b>
府移管 効率化分	<b>120人</b>
採用増必要数	<b>817人</b>

総合区の算出方法と  
同じ手法で算出した  
必要職員数

# 大都市特例事務にかかる税制上の措置不足

「大阪市財政の現状」平成31年4月 P9より

## ■ 大都市の事務配分の特例

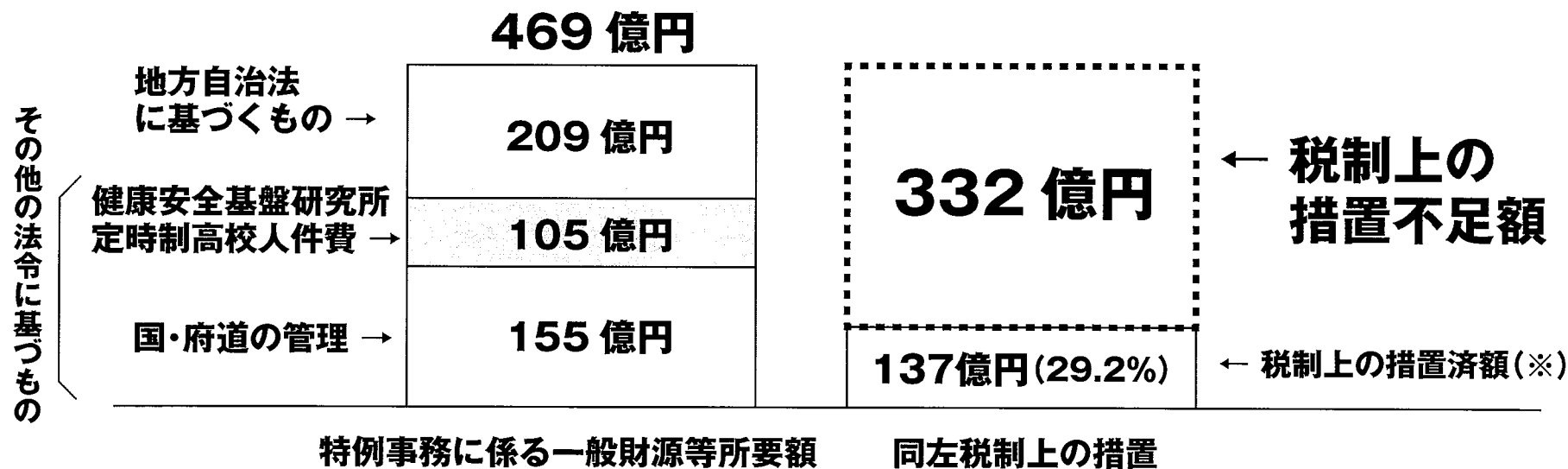
### ◇ 地方自治法第252条の19の規定に基づくもの（19項目）

児童福祉／民生委員／身体障害者福祉／生活保護／行旅病人・死亡人／社会福祉事業／知的障害者福祉／母子家庭及び父子家庭並びに寡婦福祉／老人福祉／母子保健／介護保険／障害者自立支援／生活困窮者自立支援／食品衛生／医療／精神保健及び精神障害者福祉／結核予防／土地区画整理事業／屋外広告物規制

### ◇ その他の法令に基づくもの

国・府（道県）道の管理／衛生研究所／定時制高校人件費／土木出張所 など

## 大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額（平成30年度大阪市予算）



※ 府費教職員の給与負担に係る経費を含まない。

※ 別途、大都市の特例として発売できる宝くじの収益金(平成30年度の大阪市予算(103億円)を含めてもなお不足が生じる。



# 特別区設置に伴う大阪府のリスクについて

## ■ 現時点で財政調整制度や財政シミュレーション等で想定されていないリスク

### 万博・IR 等の大規模事業

- 工事関連費等の高騰により事業費が増高するリスク
- 2025年1月の特別区移行でも、工期の遅れなどにより一元化後の大阪府での負担が増高する恐れ

### 新たな交通インフラ等の地方負担のあり方

- 大阪市がこれまで負担してきた地方負担を大阪府が引き受けなければならないリスク  
例) 鉄道新線、空港や高速道路の出資など

### 大規模な公共施設(建築物・インフラ)の維持・更新費の負担

- 平準化や長寿命化による財源対策を計画していても、災害や事故等により、突発的に膨大な経費負担が生じる恐れがある  
例) 大規模スポーツ施設、幹線道路、大規模公園、上下水道など
- 国による災害の想定基準等の見直しにより、大規模な防災工事が必要となる可能性がある

### 広域事業一元化による地方交付税制度上のリスク

- 大阪府に移管される事務の地方交付税は、都道府県算定になることで減額される可能性があるのではないか (検証が必要)

# 特別区の「地域自治区事務所」は「区役所」と言えるの？

## 現在の区役所

### 内部事務・企画

防災 **24区 災害対策本部**  
地域防犯対策  
地域活動支援(企画)  
就学事務  
選挙事務  
など **24ヶ所**

### 窓口サービス

保育所の入所手続き  
国民健康保険の届出等  
健診、予防接種  
住民票等窓口サービス  
税関係証明書の発行  
など **24ヶ所**

**4,450人**

## 特別区の地域自治区事務所「区役所」？

### 内部事務・企画

防災 **災害対策本部は？**  
地域防犯対策  
地域活動支援(企画)  
就学事務  
選挙事務  
など

**1,050人**

特別区本庁へ？  
**4ヶ所**

### 窓口サービス

保育所の入所手続き  
国民健康保険の届出等  
健診、予防接種  
住民票等窓口サービス  
税関係証明書の発行  
など **24ヶ所**

**3,400人**

特別区素案(事務-13) 組織体制(組織機構及び事務所別職員数(組・課別-21))

# 水道と消防の自己決定権がなくなる！？

	現在				都構想実現後			
	大阪市域内		府下市町村		4特別区域内		府下市町村	
	担当	議決	担当	議決	担当	議決	担当	議決
<b>水道</b>	大阪市	大阪市議会	(浄水) 企業団 (給水) 各市町村	(浄水) 企業団議会 (給水) 各市町村議会	大阪府	大阪府議会	(浄水) 企業団 (給水) 各市町村	(浄水) 企業団議会 (給水) 各市町村議会
<b>消防</b>	大阪市	大阪市議会	各市町村	各市町村議会	大阪府	大阪府議会	各市町村	各市町村議会

↑

変わらず

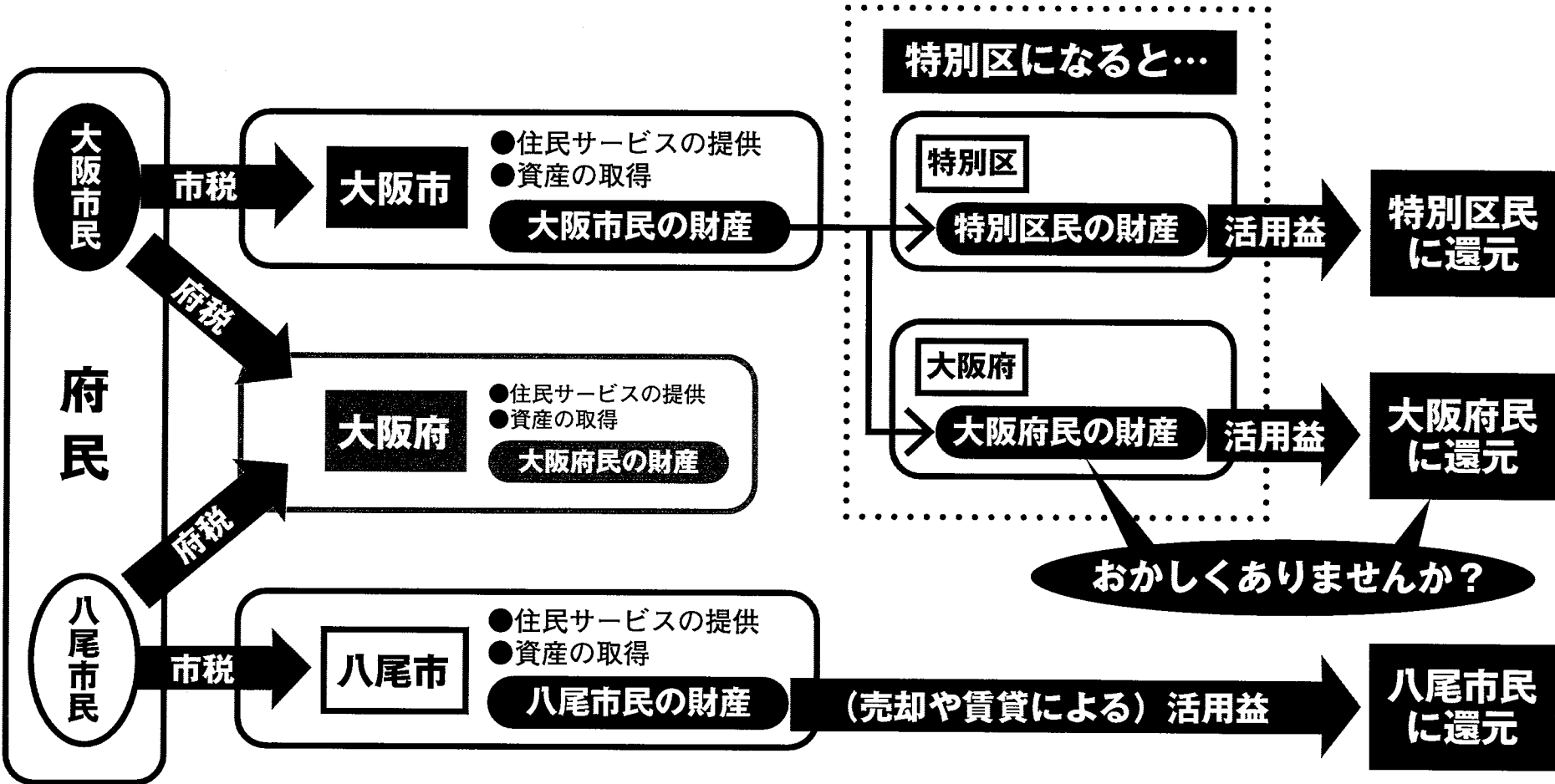
利用者と納税者は特別区民。しかし利用者でも納税者でもない他市町村の府民が2 / 3の議決権を持つことで、自己決定権がなくなること。(水道料金、経営形態、行政サービス内容…)

大阪市のことは大阪市民が決めていたものが、大阪市(特別区)のことは大阪府民が決めることに。

# 「市民のもの」は「府民のもの」なのか？

「市民」は「府民」 ▶ ○

「市民のもの」は「府民のもの」 ▶ ✕



# 4 特別区の本庁職員の配置数

(令和元年11月26日 読売新聞夕刊記事より 作成)

## 第1区

(淀川、此花、港)  
(西淀川、東淀川)  
本庁 80人  
区内の別の建物 150人

第1区から900人

## 第2区

(北、都島、福島、東成)  
(旭、城東、鶴見)

本庁(中之島庁舎)  
730人+間借り組1510人

区内の別の建物 590人

第4区から610人

## 第4区

(阿倍野、天王寺、  
生野、東住吉、平野)

本庁 150人  
区内の別の建物 440人

## 第3区

(西成、中央、西、大正、  
浪速、住之江、住吉)

本庁 150人 ATC 710人  
区内の別の建物 440人

※ 府・市の資料を基に作成。数字はすべて概数。

※ 地域自治区の事務所の人数を除く。