

大阪市立大学大学院
創造都市研究科 修士学位論文
(修士論文)

大都市問題から見る日本の地方自治制度の在り方
Local Government System from the Viewpoint of Megacity Problems

2016年7月

大阪市立大学大学院創造都市研究家
都市政策専攻都市公共政策分野

M13UB552 守島 正 (Morishima. Tadashi)

要旨

都市は国全体の経済を牽引していく源泉という考えから、本研究は、日本の大都市制度、とりわけ昭和 31 年に公布された政令指定都市制度下において生じている様々な問題を把握し、その解決策を見出すことで、日本の成長に寄与することを目的とした研究である。

制度発足 60 年を経て尚、本質的な制度見直しがなされていない政令指定都市において、顕在化し続けている・財政的に不利な仕組み・府県との不仲・住民自治不足といった諸課題、所謂、大都市問題の発生理由を明確にするとともに、こうした大都市問題を解消するための提言を行う。

本研究では、大都市制度の歴史的な変遷や全国の自治体財政データ解析や大都市特有の問題調査まで、数多くの検証を行った。

その中で、例えば、大都市制度の歴史的な変遷においては、府県と大都市の事務や財源の在り方を争う「二重行政」の発生理由であったり、自治体財政データの分析では、人口規模に応じて、考慮される基準財政需要と実際の歳出が乖離していく現状や公務員比率の多さが財政に与える影響の大きさであったり、大都市特有の問題調査では、土木費や厚生費の需要と補填される財源の乖離や大都市の中でもとりわけ大きな財政問題を抱える自治体の特徴の発見であったり、大都市に起こる問題を多面的分析し浮き彫りにしているが、そうした様々な検証の上で、大都市問題は広域的なものから、住民自治に至るまで多様かつ複雑であることが分かった。

このように、大都市問題が多様で複雑化する中、単一の政策実現や都市制度創設では、対処しきれないものとなっていると考え、都市に存在する問題を包括して解消し、日本の成長につなげるためには、今の日本の地方自治制度を分析したうえで、抜本的に、現行の日本の地方自治制度を変えるべきという見解に至った。

日本の地方自治システムは、「集権・融合型」といわれ、国・地方政府の関係において、相対的に国の権限が強く、国・広域自治体・基礎自治体といった 3 階層においては、事務の棲み分けが不明瞭であり、各級の政府が一定裁量を有しているとされている。このことに加えて、政令指定都市は、通常の市町村より、府県から移譲されている事務や自主財源が多い。

こうした、日本の地方自治システムと、大都市特有の権限・財源という条件が重なることで、多くの大都市問題は発生すると考えており、例えば、大都市は、インフラの整備や文化の創造をはじめとした、広域的な行政需要への対応が求められてきたが、地方交付税制度を初めとした「集権」的な国の政策誘導に従わざるを得ない環境や、「融合」型により事務が限定されないため、基礎自治体に関わらず広域行政ニーズに対応が可能という環境があることが挙げられるが、こうした環境が大都市における経済圏域と行政圏域の不一致・府県との二重行政・財政感覚の欠如・公営企業経営の失敗・住民との距離の遠化など数多くの問題を発生させていると分析し、この日本の「集権・融合型」の地方自治システ

ムを「分権・分離型」のシステムに見直すことの必要性を説いている。

こうした中、第 28 次地方制度調査会で提言された「道州制」は「分権・分離型」の地方自治を実現できるシステムの一つであるという考えに至り、「道州制」を基本的なフレームとして、新たな地方自治制度案を構築することとした。

また、大都市問題が顕著に表れている、大阪市をケーススタディとして分析することで、人口規模的な大都市ではなく、エリアの中枢性が都市において独自に発生している問題もあることなど、政令指定都市制度という枠だけでは捉えられない大都市問題があることが分かった。

そのため本研究で提案する、新たな地方自治制度における道州制の具体内容に関しては、東京・大阪・名古屋といったエリアにおける中枢性の高い都市に、道州と並ぶ、特別な大都市制度を構築することで、とりわけ中枢性の高い大都市に発生している、財政需要と補填される交付税の乖離や公営企業への負担過多といった諸問題を解消するとともに、日本を多極化し、成長させる拠点を作ることが可能となる制度の提案など、都市問題に着目した発想を盛り込んでいる。

加えて、新制度における、国・広域・地方各政府の権限や事務の在り方・財政調整や社会保障の考え方・新たな住民自治の捉え方など、新たな地方自治の形をしっかりと示した上で、日本が進むべき方向性や統治機構改革の必要性を提言としてまとめた。

キーワード

大都市制度 地方自治制度 道州制 大阪市 自治

System of the Metropolis、 Local Government System 、 Do Syu System
City of Osaka、 Self-Government

目次

第一章 はじめに

1. 本研究の背景
2. 本研究の目的
3. 本研究の構成

第二章 大都市制度の変遷

1. 大都市制度の沿革
2. 特別市制度への動きと、政令指定都市制度への帰結
3. まとめ

第三章 先行研究

1. 地方自治における「団体自治」と「住民自治」
2. 日本の地方自治モデル
3. 日本の地方自治制度および大都市制度の特徴
4. 大都市制度における自治
5. 新たな広域行政制度
6. 海外の大都市制度比較
7. その他の都市制度論

第四章 自治体データの検証

1. 自治体の適正規模の考察
2. 政令指定都市と財政状況の相関
3. 政令指定都市内での財政状況比較
4. 分野別公務員数及び人口当たり公務員数の調査
5. まとめ

第五章 大都市特有の問題

1. 財政的課題
 - ①大都市特有の需要
 - ② 不利な交付税算定
 - ③大都市の与信能力
2. 住民自治の不足
3. ケーススタディ ～大阪市から見る大都市問題～
 - ①地方交付税制度問題・国からの政策誘導

- ②都市としての役割
- ③府との政策調整
- ④経営責任の欠如
- ⑤小さい行政区
- ⑥まとめ～大阪市から見える大都市問題～

4. まとめ—大都市問題の整理—

第六章 提言：目指すべき都市の姿 ～道州制を見据えた新たな日本の地方自治制度～

1. 新たな地方自治制度（集権/分離型→分権/分散型システムへの移行）
2. 道州制導入とその目的
3. 新制度の概要
 - ①道州制の種類
 - ②事務の在り方
 - ③中枢都市（大阪）に対する考え方
4. 住民自治の在り方
5. 道州制批判とその解決策
6. 最後に

第一章 はじめに

1. 研究背景

大都市制度とは、社会経済文化的な空間実態としての大都市そのものではなく、大都市という社会的環境に対応して設定されている政治・行政上の政府組織と、それが対応している大都市という社会的環境から構成されているシステムであり（水口 2007）、つまり、大都市社会という環境と、それを家業環境とする大都市政府という組織とを合わせた組み合わせである（金井 2012）。と考えられる。

そうした概念からも、都市という社会環境と組織の組み合わせにより、大都市制度は定義されるべきと考えられるが、「都市区域と行政区画に対して、一致させるべきという伝統的な考えの中、大都市においては、都市化の進展の中でこの考えが通用するのかどうか研究者においても対立が続いている」（西尾 2012）と指摘されるように、大都市の社会実態としては、空間的にはどの範囲までが都市かは判然としておらず、大都市の空間的確定が困難であるから、空間的分業を前提とする大都市制度も、把握しづらいものになっている（金井 1998）。

このように、都市や行政区域の在り方ですら長年にわたり議論される中、大都市における自治体のあるべき姿が模索されてきた。

そうした研究者における対立もさりながら、大都市と大都市も含めた市長村を包括する広域自治体である府県の攻防も長きに渡り続いてきたなかで、都市制度は時代とともに変遷していき、昭和 31 年に政令指定都市制度が公布されて以降、今や 20 の政令市を生むことになったが、この政令市制度も、「五大市と五大府県の妥協の産物であるという沿革を有する」（大都市にふさわしい行財政制度のあり方懇話会 2009）と揶揄されるように、大都市・府県の双方にとって、目標とする大都市制度の到達点には、まだ程遠い状況だと言える。

このような潜在的な広域行政体と大都市との対立は根深く、大都市圏においては、かつてより、都道府県と指定都市間における重複事務やバラバラな都市経営方針、いわゆる二元行政を発生させていたが、指定都市制度創設以降 50 年以上にわたり制度の基本的な枠組みは変更されてこなかった。

また、政令市における自治に関しては、「「妥協の産物」である政令指定都市制度では、地域で果たす役割のわりに予算や権限が十分ではなく、住民への声に応えられない状況がある」（宮原 2013）とあるように、政令市の内部組織であり、住民が身近な役所と認識する行政区にいたっては、住民の声を吸い上げる方法も定まっておらず、行政区長の選任方法や区長の権限・裁量を鑑みるに、住民自治が高められるような制度になっていない。

こうした中、平成 25 年 6 月、地方制度に関する総務省の審議会である第 30 次地方制度調査会の答申において、現行の大都市等に関わる制度の見直しの中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化しているという言葉が明記され、大都市における効率的・効果的な行

政体制整備のためには、この「二重行政」の解消を図ることが必要であるとされた。加えて、この答申では、指定都市においては、市役所の組織が大規模化することで、住民との距離が遠くなる傾向から「住民自治が不足」しているという指摘があり、住民により近い組織において住民サービスを提供することや、住民がより行政に参画しやすい仕組みづくりが必要とされた。

この答申において、上記の「二重行政」や「住民自治の不足」といった問題を解消する方法として、H24.9月に制定された、「大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下：大都市法）」を踏まえた、都区制度の導入に加えて、指定都市と都道府県の協議会の設置や「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策が打ち出された。

そして、H26年5月にはこの第30次地方制度調査会の答申を受けた、地方自治法改正において、二重行政解消を目的とした「指定都市都道府県調整会議」の設置や、住民自治拡充を目的とした「総合区制度」の設立、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める「連携協約制度」の創設等の措置が講じられ、これまで指定都市が抱えていた根源的な大都市問題を解消するための動きが加速しだした。

とりわけ大阪においては、府市の「ハコモノ」に対する過剰投資、バブル後のオリンピック誘致失敗による大阪テクノポート計画の破綻、2000年代に入り発覚したカラ残業や職員厚遇をはじめとした、いわゆる大阪市問題や大阪府の減債基金の取り崩し問題などを受け、厳しい財政状況と市民からの行政不信に陥っていたことも起因し、都市制度や行政の在り方自体が政治課題となるとともに、都市制度自体を変えることで、課題解決を図ろうとする政治グループも台頭しており、H27年5月17日には、大阪市民を対象に、大阪市の廃止し、特別区を設置することの是非を問う住民投票が行われるなど、大都市制度の議論が熱を帯びている。

2. 研究の目的

本研究は、50年以上に渡り大きな改正がされていない政令指定都市制度の考察を軸に、日本の大都市における問題を多角的にみることで、その発生原因や都市制度の根源的な瑕疵を見つけ、大都市問題を解消する提言を行うことを主眼とし、その大都市問題解消の手段として、日本の地方自治制度そのもの～住民自治のあり方まで、幅広く見つめなおすことを目的とする。

大都市問題に主眼を置く理由としては、財政需要と財源のギャップや大都市と府県との争いなど、長年に渡り指摘され続けている問題を有するとともに、「大都市自身が人口や経済活動の集中に伴う高度で大規模な集積を持ち、交通網や下水道といった社会資本の整備など、大都市特有の需要への対応にも取り組み、広域的な生活圏・経済圏における中枢都市として、日本全体の経済活動を牽引している」（大都市構想研究会 2009）、という認識をもつことから、日本全体の成長を図る上においても、大都市が与える影響は大きいと考えるためである。

しかし、大都市においては、政令指定都市市長会（2014）が、「近年における社会経済情勢の変化に伴い、社会保障制度の充実向上、生活環境の整備、都市機能の充実等の財政需要が増加の一途を辿っているが、これらの財政需要に対し、税制上十分な措置がなされていないことなどに加えて、地方法人税が創設されたことにより、都市税源はさらに不十分な状況となっている」と国に対して訴えている状況にあり、実際に指定都市には、事務配分の特例により道府県の事務・権限が移譲されているものの、その移譲された事務・権限に対する必要な財源が十分に措置されていない現状があり、H26年度予算ベースでは、指定都市全体で、その不足額は約 2300 億円にも及ぶ。

さらに、政令指定都市市長会（2014）は指定都市では徹底した行財政改革に取り組んでいるものの、過去の経済対策に呼応し社会資本整備等に充ててきた借入金の償還が大きな負担となり、財政運営は極めて厳しい状況にあるとしており、都市的税目に乏しい市町村税・大都市の需要が十分に考慮されていない地方交付税（三好 1994）の指摘等、その財政措置に対する不備が長く指摘されている。

指定都市制度に対する財源措置不足や、大都市ならではの社会資本整備が都市の財政悪化要因を作っているということは、「これまでは、大都市が豊かだから自活しろという前提で、ろくな税源の手当てもないまま行政サービスは全部、政令指定都市にやらせてきたが、市の税収はいつまでたっても固定資産税と住民税が中心で辻褃が合わない」（上山 2015）としているように、多くの学者も同様の意見を呈している。

こうした実情、大都市の実態に即応した税財政制度の要望や確立を目指すことは、問題を解決する一つ的手段とした上で、「政令市の増加と著しい多様化に伴って、少なくとも地方税においては格差が生じ、拡大を続けている」（青木 2011）とあるように、時代の変遷により、指定都市間でも、その意義が多様化し、違いが生じてきていることは明らかであるため、大都市の税財政制度の変更以外にも、行政機構そのものや、政策など、解決すべき問題が数多く存在することが予想される。

このような顕在化している大都市問題の解消を図ることが日本の成長に寄与するという考えのもと、日本における都市制度の変遷や、国・都道府県・基礎自治体との対立の推移を見つつ、現行法上、同じ都市制度を用いている自治体間における財政力の違い等にも着目しながら、大都市問題の発生理由を明確にし、今とるべき国や都市の行動・政策を模索する。

3. 本研究の構成

まず、第二章の大都市制度の変遷において、本研究を行うにあたり、現在の都市制度へと帰結した経緯として、明治 11 年の郡区町村編成法の制定以降の大都市制度の移り変わりを見る。その上で、国・府県・大都市という立場毎の大都市に対する思想や、思想の違いによる争いの歴史、政令指定都市の成り立ちを見ることで、大都市問題が発生し、複雑化した原因を把握する。

次に第三章の先行研究では、本研究の基礎となる「自治」の定義や日本の地方自治システムのモデル、想定しうる大都市制度など多くの先行研究を分析・紹介しつつ、最終章の提言において最も重要となる、現状の日本の地方自治制度の立ち位置を示す。

第四章の自治体データの検証では、総務省の財政状況資料を初めとした様々なデータを用いて、全国の基礎自治体間や政令市間の比較・分析をすることで、自治体の適正規模や財政効率に影響を与える要因などを定量的に導き出す。

第五章の大都市特有の問題では、大都市が抱える必然的な財政需要や、財政的に不利となる制度上の問題を取り上げるとともに、政令指定都市における住民自治の問題にも触れる。また、ケーススタディとして、大都市問題がデータで顕著に見える大阪市をとりあげることによって、政令指定都市という制度の枠組みでは把握できない、実際の大都市問題を浮き彫りにしていく。

第六章の提言では、これまで取り上げた大都市問題を解消する手段として、新たな自治制度の導入を提言する。

ここでは、日本の地方自治システム～大都市や住民自治のあり方まで、目指すべき日本の全体像を描き、本研究の成果を示す。

第二章 大都市制度の変遷

本研究は大都市制度の問題解消を図ることを第一の目的としているため、まずは現行の大都市制度とりわけ政令指定都市制度の成り立ち見ることで、制度採用の理由や大都市問題が発生した経緯などを考察したい。

1. 大都市制度の沿革

まず、大都市制度の概要について、金子・石川（1994）を要約すると、わが国の地方自治制度は、画一的に都道府県と市町村と言う2層制の構造をとっているが、大都市特有の問題を解決する必要から、首都東京における「都区制度」と「政令指定都市制度」という二つの大都市制度を採用している。大都市に特別の制度を設ける必要があるという議論は、遠く市政制定（明治二十一年）当時から行われていた。しかし、戦前は「六大都市行政監督ニ関スル法律」（大正十一年）により、六大都市（東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）に対する監督権の緩和が図られた程度であった。戦後においては、地方自治法の制定に際して、大都市行政の特殊性に対応する制度として、五大市（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）を府県の区域外に独立させ府県と同等の権能を認める「特別市」の制度が設けられたが、この特別市の実現をめぐる五大市とこれを含む5府県との間に激しい論議が行われ、この対立の結果、妥協の産物として政令指定都市制度が生まれた。政令指定都市制度は、「政令で指定する人口50万人以上」の市について、大都市行政に係る所定の事務権限を道府県から市に法に基づいて移譲する（大都市特例）ものであり、地方自治法に基づく大都市特例や、その他個別法で事務が定められ、これらの面で市が道府県なみの権能をもつものと、説明されている。

しかし、昭和31年の指定都市制度創設以降50年以上にわたり制度の基本的な枠組みは変更されておらず、もともと五大都市を対象に創設されたこの制度が、今日の大都市行政の要請に適切に対応しているかどうかについては、様々な観点から議論がある。

ここでは、まず大都市制度変遷における歴史的経緯を見てみる。

<都市制度沿革の概要>

大杉（2011）は大都市制度の歴史的系譜として、戦前からの都市制度変遷を、下のように分けている。

- (1) 郡区町村編成法（1878（明治11）年）での区
- (2) 市制町村制（1888（明治21）年）と三市特例（1889（明治22）年）
- (3) 三市特例廃止（1898（明治31）年）と法人区の設置（1911（明治44）年）
- (4) 六大都市行政監督法（1922（大正11）年）と特別市運動
- (5) 東京都政（1943（昭和18）年）
- (6) 地方自治法（1947（昭和22）年）と特別市制度
- (7) 地方自治法改正（1956）と政令指定都市制度の創設（特別市制度の廃止）

上の流れを松縄（2011）参考に解すると、次の通りである。

まず、1878年の「郡区町村編成法」において、三府五港といわれた地域で、大都市制度の萌芽とも言える、独立した自治体である区が府の直接の監督下におかれ、その後、1888年に「市制町村制」が公布されるが、それと同時に設けられた特例法において、東京都、京都府、大阪府の官選知事が、東京市、京都市、大阪市の市長をそれぞれ代行することが定められた。これに3市は強く反発し、同法は施行後わずか10年で廃止されてしまう。その後は、この3市に横浜市、名古屋市、神戸市が参加して6大市体制となり、国に対して大都市制度に関する要望を継続的に行っていくこととなる。そのような中で1943年、首都防衛の強化を図る観点から、東京市と東京府が廃止され、東京都が設置される。そして1947年の地方自治法改正においては、東京を除いた5大市を対象に「特別市」制度が新たに設けられる。この特別市制度は、特別市を都道府県の区域外に独立させ、府県と市とを合わせた地位及び権限を持たせる（地方自治法第264条第1項、特別市制度の廃止に伴い削除）ことを特徴としていた。

しかし、これに対し5大市が属する府県は、その空洞化を懸念し激しく反発したのである。結果、この特別市制度は実施されることなく早々に廃止に追い込まれ、その代わりに創設されたのが「指定都市」制度であった。

特別市制度と比較すると、その市域が道府県に包含されること、また権限はあくまで道府県から一部移譲されるものである点に特徴がある。

表2-1 大都市制度の歴史

大都市制度の歴史	
1878(明治11)年	7月 三新法制定(郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則)
1888(明治21)年	4月 市制町村制公布
1889(明治22)年	2月 大日本帝国憲法公布
	3月 市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クルノ件公布
	4月 仙台市、横浜市、静岡市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市など31市に市制施行
	5月 東京都、市制施行
	10月 名古屋市、市制施行
1890(明治23)年	5月 府県制、郡制施行
1898(明治31)年	10月 東京市、京都市、大阪市の市制特例廃止
1911(明治44)年	9月 市制改正(東京市、京都市、大阪市内に法人区を設置)
1922(大正11)年	3月 六大都市行政監督ニ関スル法律公布
1932(昭和7)年	10月 六大都市特別市制促進協議会設置
1936(昭和11)年	1月 六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
	10月 内務省地方局、東京都制に関する2試案を発表
1937(昭和12)年	8月 地方制度調査会発足
1942(昭和17)年	1月 六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
1943(昭和18)年	3月 府県制、市制、町村制改正公布
	6月 東京都制、東京都官制公布
1945(昭和20)年	11月 五大都市市長懇話会、特別市制度確立等を要望
1946(昭和21)年	2月 五大都市市長議長会議「大都市制度確立に関する要望」
	9月 東京都制、府県制、市制町村改正
	五大都市「特別市制法案」
1947(昭和22)年	5月 日本国憲法・地方自治法施行
	12月 地方自治法改正(特別市の指定には、五大市が属する府県民全体の投票が必要)
1951(昭和26)年	10月 五大市「特別市制理由書」
1952(昭和27)年	2月 五大府県「特別市制反対理由書」
	12月 五大市「大都市制度の確立に関する意見書」を提出
1953(昭和28)年	地方制度調査会設置
	10月 第1次地方制度調査会答申
1956(昭和31)年	6月 改正地方自治法公布(特別市制度廃止と指定都市制創設)
	9月 大阪、名古屋、京都、横浜、神戸市が指定都市に移行

(出所) 大杉覚「日本の大都市制度」表1 大都市制度の系譜を筆者編集

2. 特別市制度への動きと、政令指定都市制度への帰結

上に記したよう都市制度はこれまで多くの変遷を経てきたが、大都市は府県からの独立や権限拡充を目指し特別市運動を展開しながらも、なぜ妥協の産物たる政令指定都市制度に帰結し、今なお、数多くの問題点を指摘されながら、抜本的な改革がなされないのか疑問が残る。

そのため次に国・府県・大都市それぞれの立場を踏まえた上で、現行の都市制度に至ったのか考察する。

まず三市特例以降、「六大都市行政監督に関する法律」の制定による知事の認可が不要となったことなど、大都市への権限強化や自治権拡充を求める都市側の動きの中、六大都市事務協議会などを設置した大都市は、戦前においても特別市を目指したことがあり、金井（2012）によると、六大都市は近代化・都市化を経て行政能力が蓄積し、年官僚制が整備されていく中で、大都市を府県から独立させ、府県の任務も合わせて特別市が一元的に担うという制度改革構想である特別市運動を展開するが、これには以下3つの意義があったとされている。

- i. 分権性（国の出先機関である府県からの市の独立）
- ii. 大規模性（事務/権限配分に際しての行政能力の所在）
- iii. 都市政策性（産業化や工業偏重に伴う都市問題への対応）

この3つの意義が混然一体となって主張されていたが、「特別市制論は、分権性・大規模性・都市政策性を持つがゆえに、戦前日本国政の了解するところとならなかった」（赤木1977）とされており、金井（2012）は、「国政が都市政策を重視しないならば大都市にもそれを展開させるような制度改革はしないうえ、規模能力のゆえに府県の任務を担うという特別市は、それゆえにこそ国政にとって危険である。能力のないところに分権化しても国政への脅威にはならないが、能力のある大都市に分権化するのは国政への脅威だからである。府県レベルを官治したい戦前国政は、特別市制認めることはあり得なかった」とまとめている。

そして戦後直後においては、民主化改革の中で都道府県の自治体化や知事の公選化などとともに新しい大都市制度が模索され（松藤2010）、戦前からの特別市運動を展開した五大都市による府県からの独立の要望書や「特別市法案」（暫定）の共同発表、それに呼応する形での地方制度調査会の5大都市は「概ね府県と同等の実力を具有する」とした答申などを経て、1947年の日本国憲法に合わせて、地方自治法も施行され、そこには、府県からの独立を制度化した「特別市制度」に関する規定が盛り込まれた。

しかし、地方自治法では第265条2項において、個々の特別市の指定は特別法によるものとされ、日本国憲法第95条の住民投票の手続きが必要であった。当初、住民投票の対象範囲については当該「特別市民」であるとの政府見解が公表されていたが、法令には規

定されていなかった。5 大市が位置する五大府県側は、その点に着目し、特別市指定の法律に必要な住民投票の対象範囲は当該「府県民」であるとの強硬な解釈論争を展開することになる。その結果、同年 7 月には政府側の解釈が変更され、12 月の法改正では住民投票の対象範囲が当該「府県民」と明記された。それらの政策転換には、府県側の働きかけを受け、特別市制度に対し慎重論に転じた GHQ の意向が影響している（爲我井 2016）。こうして、特別市運動に対する府県側からの抵抗により、特別市制度は法的枠組みとして明示されながらも骨抜きにされてしまった（天川 2006）。

その後も府県側と五大市の激しい対立を繰り返したが、上述のように、元来、特別市制度論は、1. 分権性・2. 大規模性・3. 都市政策性の三位一体の構想であったが、戦後の分権改革によって既に府県は自治体化されていたため、特別市制の実現は分権化の先鋒としての意義と正当化理由を喪失した。つまり、国の出先機関である府県から事務権限を奪取することは分権化であるが、すでに自治体化した府県から事務・権限を委譲されても、自治体としての事務・権限が増えるわけではなく、単に、自治体間の事務配分問題にすぎなくなるからである（金井 2012）。このように正当化理由を喪失しながら、法的枠組みとしても骨抜きになった昭和 20 年代の特別市制度を 5 大市側が目指し続ける姿勢には、「大都市のエゴではないかと議論された」（注：神奈川新聞 2010・12.8）とあるように、その実現は困難を極めることになる。

しかし、このことは、同時に、「特別市」制的なるものを国が許容し得る余地を生むことになった。つまり、国の権限を大都市地域だけ、大都市自治体に委譲することは容易ではないが、すでに全国的に自治体としての道府県の権限となったものを、大都市自治体に委譲することは、国にとっては重大な問題ではないからである。

そこで五大都市が仕事を求めるならば解決の余地があるとして、政令指定都市制度という妥協が成立（金井 2012）。1955 年に指定都市制度の創設に向けて地方自治法改正案が国会に提出され、翌年改正地方自治法が公布されるとともに、大都市特例の条項による指定都市制度の創設に伴い、特別市制度の条項は削除されるに至った。

こうして政令で定めた大都市は「実質的には府県から自律的に事務処理を行いうるが、府県の域内にとどまる」という政令指定都市制度が誕生したわけであり、つまり大都市においては広域自治体である府県からの完全独立を制度的には認めなかったが、個々の事務処理において特例を認めることで、実質的には府県から自律的に行政を展開しうる「制度的なゆとり（リダンダンシー）」を認めた。いわば妥協的な手法で大都市を統治しようとしたのである（北村 2013）。

その後は表 2-2 にあるよう、北九州市を皮切りに、2012 年の熊本市の政令指定都市参入に至る変遷において、当初の 5 大都市を想定した大都市を統治する制度としての政令指定都市の性格は薄れ、農村部を広く有することなど、多様な自治体を包含する制度となり、当初の大都市が求めた都市政策性が脱落した結果、大規模性だけが残り、大都市における自治体に対する制度というより、大規模団体における自治制度に変容したと考える。

20 政令指定都市の中には、過疎地域を抱えた都市や東京都特別区よりも小さな都市も存在しており、政令指定都市といっても、下表のとおり、もはや百万都市でもなければ、地域の拠点都市でもない年まで含まれている（北村 2013）。

表 2 - 2 政令指定都市の変遷

移行年	政令指定都市名	移行直前の法定人口(万人)	備考	
1956	横浜市	114.4	旧五大都市	
	名古屋市	133.7		
	京都市	120.4		
	大阪市	254.7		
	神戸市	97.9		
1963	北九州市	98.6	戦前からの合併構想の実現	
1972	札幌市	101.0	移行後に100万人以上となる事 とが想定される人口85万人程度 の市	
	川崎市	97.3		
	福岡市	86.2		
1980	広島市	85.3		
1989	仙台市	85.7		
1992	千葉市	82.9		
2003	さいたま市	102.4		
2005	静岡市	70.7	合併支援プラン の適用	人口70万以上 の市
2006	堺市	83.1		
2007	新潟市	81.4		
	浜松市	80.4		
2009	岡山市	69.9	新合併支援プラン の適用	
2010	相模原市	70.2		
2012	熊本市	73.4		

(出所) 北村 2013 「政令指定都市」 P 42

3. まとめ

経緯で示したように、政令指定都市制度は、特別市制度を導入する代わりに、事務配分方式で妥協するものであり、まさに「妥協の産物」という表現がふさわしいといえる。この政令指定都市制度が創設以降は、大都市特有の需要などに伴う財源措置不足の指摘など、国や府県に対する都市側への財源や権限の拡充を求める運動へとシフトし、現在も持続している。

こうした妥協の産物により、府県と大都市の事務配分に帰着し、かつ府県から自律的に行政を展開しうる「制度的なゆとり」を認めたことが、その後の「二重行政」や「二元行政」という環境を生んだ可能性がある。

地制調により「概ね府県と同等の実力を具有する」とされた大都市においては、実力や財力を備える故、「制度的なゆとり」の範囲において、都道府県並みの事務の執行を可能とし、その結果として、かつ都道府県と事務の重複や、事務の調整不足を生み、それに伴う財源の措置不足を発生させたとも言え、そもそもの「実力」や「制度的ゆとり」に対する、事務の枠組みや財源の措置が不明確なまま制度が続いていることが、大都市問題の発生要因と見える。

この不明確な制度の改革がなされないまま、指定都市制度は当初の 5 大都市を念頭にした大都市制度から単に人口要件だけ満たせばよい、大規模団体における自治制度に変容したため、指定都市制度は、都市制度としてのあるべき根源論から乖離したと考えられるう

え、「都市の昇格メカニズムには降格という概念が存在せず、この制度設計により、その後、基準を満たさなくなった都市が存在し続けることも許容されている。そうした政令市を頂点とした日本の大都市制度とは制度と実態とのかい離が生み出される構造下にある。」（爲我井 2014）とされるように、実態的な乖離や制度的瑕疵が解消されない歪なものとなっている。

第三章 先行研究の章

本章では、現状の日本の地方自治制度や大都市制度における考え方の研究をサーベイすることで、本研究における最終的な提言を行うにあたる前提条件を定義する。

1. 地方自治における「団体自治」と「住民自治」

本研究の目的でもあるが、日本の地方自治制度における大都市問題から、あるべき都市制度の提言を行うにあたり、「自治」そのものの定義の不明瞭では、問題解消のアプローチが困難であるため、まずこの点を先行研究に基づき整理する。

まず、地方自治には地方公共団体による自律的な行政をおこなう「団体自治」と住民自らが自己統治の実現を行う「住民自治」の両面があるといわれており、この2つを地方分権改革推進本部では以下のように分けている。

表3-1：団体自治と住民自治の違い

区分	定 義	摘 要
団体自治	一定の地域を基礎とする国から独立した団体(自治体等)を設け、この団体の権限と責任において地域の行政を処理する原則のこと	憲法と地方自治法は、都道府県や市町村の設置を認めるとともに、これらに法律の範囲内での条例制定権をはじめとする事務処理権能を認めており、団体自治の原則を具体化している。
住民自治	地方における行政を行う場合にその地方の住民の意思と責任に基づいて処理するとする原則のこと	憲法は、自治体の長及び議会の議員の直接公選制を定め、さらに地方自治法は、種々の住民の直接請求、住民投票、住民訴訟等を定めて、住民自治の原則を具体化している。

(出典) 定義の部分：「法律用語辞典（第2版）」（有斐閣、2000年）

地方自治に関して、西尾（2007）では、「地方分権の推進とは、自治体の自律的領域（団体自治）の拡充である。すなわち、国民国家の中央政府である国からその地方政府である自治体にこれまで以上に多くの事務事業の執行権限を移譲することによって自治体の仕事の範囲を広げその仕事量を増やすこと、あるいは自治体による事務事業の執行に対する国の法令等による義務付けや行政的関与による統制をこれまで以上に緩和することによって自治体はその事務事業を企画し執行する際の自由度を拡大することである。これに対して、地方自治の拡充とは、これを一言でいえば、自治体における自己統治（住民自治）の拡充である」としている。

つまり、国や地方政府の制度論や事務の在り方というものは、自律的領域の確定であるため、本研究では、大都市制度の課題からのアプローチに地方自治のあるべき姿を模索するため、前提としては、上の棲み分けに基づく「団体自治」の視点で、地方自治や大都市制度の在り方を分析する。

しかしながら、本研究において「日本の地方自治においては住民自治の側面の充実こそが最も重要であり、次いで重要なのは団体自治の側面のうちの所掌事務について自律的に自己決定し得る権限の拡充である。そして、団体自治のうちの自治体の所掌事務の範囲の

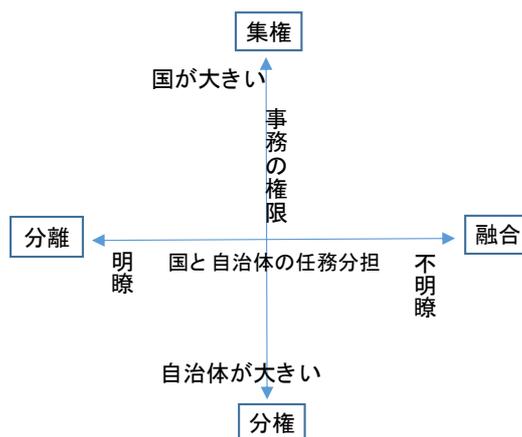
拡張は二の次の課題である」(西尾 2013) という考えと認識を同じとし、「団体自治」の分析を主眼としつつも、最終章においては、地方自治の拡充の本旨である「住民自治」強化の視点を踏まえた提言を行いたい。

2. 日本の地方自治モデル

西尾(2007)では、日本の地方自治制度は、天川晃の類型論に依拠すると、「集権・分権」「融合・分離」の両軸を組み合わせた類型区分において、集権融合型の特徴を維持してきていると規定している。

具体的には、下図のように「国の事務」と分類される行政サービス提供業務が多いほど集権型、「自治体の事務」とされる行政サービス提供業務が多いほど分権型としている。そして、国と自治体の任務の分担関係が整然と切り分けられている度合いが強いほど分離型、これとは逆に「国の事務」の執行をも自治体の任務にしている、国と自治体の任務分担が不明瞭な形態を融合型としている。

図3-2 地方自治モデル「集権・分権」「融合・分離」



(出所) 天川晃「中央地方関係論」における天川モデルを参考に筆者作成

こうした地方自治制度の類型における枠組みの中で日本は「集権・融合型」と位置付けられており、かつ神野(2005)における・決定「集権 - 分権」・執行「集中 - 分散」という類型にあっても、日本は自治体に行政任務が多く割り当てられているけれども、決定権限を中央政府が握っている集権的分散システムと位置づけ、これを分権的分散システムに改めなければならないと論じるように、日本の中央集権制に対する指摘や分権型社会への要求は強い。

しかし、日本の地方自治制度は集権に並行して、「融合型」であることも一つの特徴であり、融合型であるが故、事務執行に関する自治体の裁量が大きく、後述するように、自治体における制度的ゆとりが存在し、国・広域・基礎自治体の各フェーズにおける事務の線

引きに不明瞭さが生まれ、シャウプ勧告における「行政責任の明確化」が果たされていないという指摘につながる。

特に予算や権限が大きい大都市においては、「融合型」であるからこそ発生する事務による財政的な影響も大きく、このことが所謂「二重行政」を表面化させているとも言える。

この融合型による「二重行政」の賛否に対して、西尾（2001）では現代の日本の地方自治制度はアングロサクソン系諸国の地方自治にみられる「分離型」ではなく、大陸系諸国の地方自治の特徴をもつ「融合型」であり、「概括授權方式または概括例示方式と呼ばれる方式を採用している」ので、「各級政府の提供する行政サービスが同一地域内において重複し競合することも珍しくない」という見解を示しており、「それぞれの行政組織が積極的であれ、消極的であれ新たな政策に着手した結果、類似事業、類似施設が生じることを根絶することは困難」（山崎 2012）という意見もあるなど、制度的なゆとり・重複事務・二重行政といったもの＝悪と捉えることはできないが、こうした「二重行政」問題は現実的に、地方分権改革において解決すべき最も重要な課題とされてきており、日本の地方制度における根源的に存在する問題であるといえる。

こうした、「融合型」を採用する諸国は概括授權（概括例示方式）といった国の事務に属しないものを自治体が処理するが、これに対応する「分離型の諸国」では、具体的に自治体の事務権限を列挙する「制限列挙方式」をとっており、国や地方といった立場ごとの事務を明確にしている分、「二重行政」の回避は可能であるが、列挙される事務以外の裁量は低いため、できるかぎり小さな単位で行うべきとする「補完性の原理」の徹底は困難となる。

表 3-3 事務分担の類型による事務の特徴

類型	事務のモデル	特徴	課題
融合型	概括授權(例示)方式	自治体は国の事務に属しないものを処理(整然と区別されない)	各級政府の行政サービスが同一地域内で重複・競合する
分離型	制限列挙方式	自治体の事務・権限を個別に列挙	決められた事務以外の執行は越権行為となる

(出所) 筆者作成

3. 日本の地方自治制度および大都市制度の特徴

神野・小西（2014）によると「特別区を基礎自治体と考えると、国土のどこにも基礎自治体が置かれていない地域はなく、中央政府と都道府県と市町村の 3 層制になっており、例外が少ないのが、日本の特色だと言える」とあり、1949 年のシャウプ勧告においては、中央政府、広域自治体、基礎自治体の事務を明確に切り分け、行政責任を明確にすべきという「行政責任明確化」の原則をはじめ、「能率の原則」「市町村優先の原則」の 3 原則が

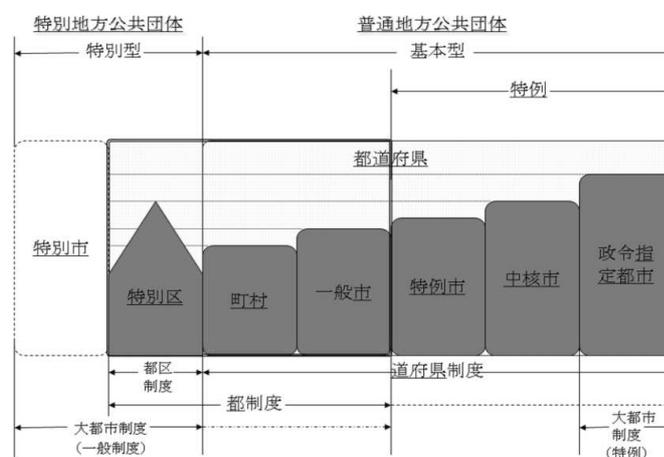
勧告されたが、彼らによれば日本の事務配分の特徴は、中央政府、広域自治体、基礎自治体という3層の政府で事務が重層的であると同時に、基礎自治体が規模別に段階づけられて、広域自治体の事務を段階的に担っていくことにあり、これはシャープ勧告の唱えた行政責任明確化の原則に背反するため、この原則は実現していないとなっている。

つまり、日本の都市制度は、「府県・市町村」の2層、国も含めると3層に整序されているが、特に人口規模が大きな大都市においては広域自治体の事務を担うため、前述の「融合型」という日本の自治モデルと相まって、各層における、明確になっていないのが、日本の地方自治制度、とりわけ大都市の特徴といえる。

こうした日本の大都市の在り方に関して、シャープ勧告の市町村優先の原則に通ずる下から上へ事務を補完するべきという「補完性の原理」的な立場から、基礎自治体重視の考え方に照らし、特別市による2層制が望ましいと言う声もあるが、大都市問題に対応するに、大都市を府県の知事が直轄するか、大都市に一般の市の権限以上の権限を付与するかという明治以来のせめぎあいが続いており、日本にはこうした認識は存在しない(神野 小西 2014) と纏めている。

こうした日本の都市制度の特徴をわかりやすく見るべく、現行の地方公共団体の類型を見てみる。

図 3-4 日本の地方公共団体の類型



(注) 図中、下線を引いた部分は地方自治法上の用語である。

(出所) 大杉覚 2011「日本の大都市制度」

上図 2-4 では、縦軸は事務/権限 ・横軸は人口規模などにより採用されている地方公共団体の組織であるが、日本の場合、基礎自治体の人口規模が増えるにつれて、事務/権限が段階的に増えていく仕組みとなっている。

また、この図において、地方自治法上、日本の大都市制度というものに規定できるのは、大都市制度特例における政令指定都市及び、都区制度における特別区の2つである。

2つの大都市制度に加えて、現行の地方自治法上は存在しないが、過去において法制化

され、現在も大都市が要求している特別市も大都市制度というものに位置付けたとして、それぞれの制度における事務/権限のイメージと、想定されるメリット及びデメリットを表にまとめた。

表 3-5 大都市制度の比較

	大都市特例 政令指定都市	都区制度 特別区	特別市制度
権限	道府県に近い事務を有する	一般市～中核市並みの事務を有する	都道府県並みの事務を有する
府県との事務	事務の重複がみられる	事務は水平方向に分けられる	事務はエリアで垂直に分けられる
広域行政	府県・市ともに担う	都が担う	市が担う
財源	自主財源	自主財源+都による調整財源	自主財源
住民自治	行政区の自治に準じる	区で公選首長・議員	行政区の自治に準じる

・メリット	都市としての一体性が担保可	都との事務分担、二重行政解消	府県からの自立による二重行政解消
・デメリット	二重行政が存在する 財源が確保が不十分 行政区における住民自治不足	都市としての一体性の担保 広域行政体による権限や財源の調整	特別市以外の残存地域との調整 市内外の政策一体性の担保 住民自治という観点での制度不設計

(出所) 筆者作成

4. 大都市制度における自治

大都市における自治に関して、あくまで「団体自治」の側面ではあるが、これまでの法的枠組み上、大都市において、自治を実現させる主体は、東京都 23 区にだけ該当する特別区 および 政令指定都市制度における行政区に限られており、特別区は<図 3-4>の通り、特別型で独自の制度を有するものの基礎自治体たる地方公共団体となっているが、行政区は政令市の内部組織という位置づけとなる。

大都市制度における自治については、第一章の研究の背景で指摘したように、とりわけ政令指定都市に対するその在り方が議論されているため、ここでは行政区に焦点を絞っての指摘となるが澤井(2013)は、第 30 次地方制度調査会の答申における政令指定都市の住民自治不足という指摘の特徴は、この大都市に住み働く人々からみでの難点を、「住民意思の的確な反映」が十分にできていないとみているところにあるとしている。

この地制調答申においては、新たな「都市内分権」の制度作りや、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきという方向性が示され、この答申を受けた形で、2014 年 5 月の地方自治法の改正において、政令指定都市の内部組織として、行政区の権限を拡大した組織としてとなりうる「総合区」制度が成立した。

地方自治法改正を踏まえ、大都市制度に基づく自治を担うことが可能な組織として挙げられる「特別区」「総合区」「行政区」の特徴を並べる。

表 3 - 6 大都市制度における特別区・総合区・行政区の比較

	特別区	総合区	(参考) 一般的な行政区
位置づけ	特別地方公共団体	政令指定都市の内部組織	政令指定都市の内部組織
法人格	あり	なし	なし
長	特別区長（公選職）	区長（特別職公務員）	区長（一般職公務員）
主な事務	地方自治法第281条の2第2項に基づく事務（一般的に市町村が処理するものとされている事務）	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務	行政区における日常的な窓口業務 ・保健福祉業務・土木業務等
	特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例に基づく事務	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務の補助執行
権限	予算編成権 課税権 人事権 条例制定権 等	職員任命権 予算意見書申権	基本的には有しないが、市長からの権限移譲により、一定の裁量を持つ。
身分	公選職	特別職	一般職
選任	住民の選挙	市長が議会の同意を得て選任	市長が選任・任命
任期	4年	4年	なし
市長との関係	-	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける
職員との関係	全職員に対し指揮監督権を有する	区役所職員に対し指揮監督権を有する	区役所職員に対する指揮監督権を有する
リコール	あり	あり	なし
執行体制	特別区が有する	区役所に執行体制を構築	市役所本庁が執行体制を有する
議会	あり（本会議、常任委員会）	なし（区常任委員会の設置可能）	なし

（出所）筆者作成

ここでは、様々な項目に対する比較を行っているが、「団体自治」の観点から見ると、独立した地方公共団体である特別区に対して、政令指定都市の内部組織である行政区では、事務・権限・首長や議会の在り方のどれをとっても、組織が持つ自治的な裁量は劣る。

この「団体自治」が劣る行政区において、指定都市の内部組織という位置付けに変わりはないが、首長の選任方法や議会の在り方を通して、住民の声を届ける仕組みを充実させ、住民による自己統治である「住民自治」のレベルをあげていくことが、「総合区」が新たに制度化された狙いと考えるが、それぞれの組織における優劣に関しては、ここでは取り上げず、最終章の提言につなげるものとした。

5. 新たな広域行政制度

次に研究背景における行政区画と経済圏域不一致という観点に立ちかえり広域制度の考え方を整理する。

分権時代における県の在り方検討委員会（2004）は、以下のような意識から新たな広域行政制度への移行が必要としている。

（1）「広域課題の範囲」あるいはその背景となる「社会・経済活動」の範囲により整合すること（現在の府県の区域は、日常生活圏、通勤・通学圏、経済圏、広域行動圏などいずれの圏域とも一致していない）

（2）より多くの資源（資金、人材、情報、土地等）を、より有効に活用した「地域経営」が可能になること

（3）「地域の主体性」が高まること

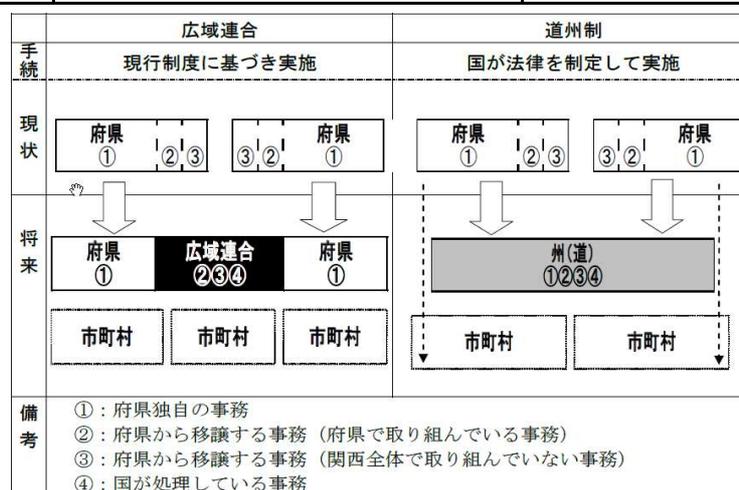
(4) 規模のメリット等により「行財政運営の合理化」に資すること

また、一般的に都道府県域を越える広域行政制度としては、「広域連合」、「都道府県合併」、「道州制」、「連邦制」が挙げられるとしている。

「都道府県合併」においては、その性格や権限は現行の都道府県制度と基本的には同様であり、「連邦制」はアメリカがモデルとされるが国家の成り立ちも含めた実現可能性との開きがあるため、ここでは主に、「広域連合」と「道州制」を対象として、現在進行形である関西広域連合型の「広域連合」と都道府県に代わる新たな広域自治体型の「道州制」をモデルに比較をする。

図 3 - 7 広域連合と道州制の違い

	複数府県による広域連合	道州制
設置の根拠・位置づけ	現行の地方自治法に基づく 特別地方公共団体	新たな法律に基づく 広域行政体
府県制度との関係	存続(広域連合と併存)	廃止



(出所) 関西広域連合 兵庫県知事説明資料 「広域連合と道州制の関係について」

図 2 - 7 における将来ように、広域連合は現状の府県を残す形で、府県や国から一部事務の移譲を受けるものであるのに対し、道州制は現行の府県を廃止し、その役割や国から移譲された事務を引き受けるものとなっている。

前者は事務の性格によって、多層で対応できるメリットがあり、後者は組織を統一することによる規模・範囲の経済による行財政運営の効率化が見込めるなど、双方に長所短所を持つものの、広域連合は道州制のモデルケースになる可能性を示唆する意見など、「道州制や府県合併への一里塚」的発想をも散見できる。

これに対し、関西広域連合における兵庫県知事説明資料「広域連合と道州制との関係」においては「広域連合は府県との併存を前提とした設置根拠も道州制とは異なる組織であり、広域連合がそのまま同州に転化するものではない」とされ、井戸知事（2011）は「広域連合は道州制をつぶすための道具・手段だと言っている。道州制は行政の効率、大規模

化というのが裏にあるようだが、広域連合の仕組みは道州制を前提としていない。我々が自主的に広域事務に対応する特別地方公共団体を作り上げたわけで、似て非なるものどころか、まったく違う。道州制で期待されている広域的な事務処理を連合が行うことによって、大半が解決してしまう」としており、新たな広域行政論の中では、「広域連合」と「道州制」は将来ヴィジョンも含めて別制度と捉えるべきと考える。

7. 海外の大都市制度

次に、海外の大都市制度として、主要国の首都以外都市を横断比較した表を見た。

表 3 - 8 海外の大都市制度（首都以外）

	フランス	イギリス	イタリア	スウェーデン	韓国		ドイツ		アメリカ
	マルセイユ リヨン	大都市圏 ディストリクト(36)	大都市	ヨーボリ	【参考】広域 市(広域自治 体、6団体)	特例都市	都市州(ベルリン(再 掲)、ハンブルク、フランク フルート)	郡独立市 (ミュンヘン、ケルン等)	ニューヨーク市
面積(k㎡)	757,241 757,48	757,116 757,264		450	釜山 765 大田 540		ベルリン 755 フランクフルート 327	ミュンヘン 310 ケルン 405	785
人口(千人)	827 467 (2005)	499 (2010) 1,074 (2011)		513(2010)	釜山 3,415 (2010) 大田 1,531 (2011)		ベルリン 1,802 フランクフルート 548 (2012)	ミュンヘン 1,378 ケルン 1,017 (2011)	8,245(2011)
憲法上の位置づけ	あり(72①)		あり(114①、②)	なし	なし	なし	あり(基本法前文)	なし	なし
法令上の位置づけ	3市を対象とする大都市法	London Government Act 1972等	地方自治法典(23)	なし	地方自治法(8~10)	地方自治法(161の2)	なし	州法	New York City Charter
広域自治体との包括関係	包括	区域外	区域外	包括	(広域自治体)	包括	区域外	区域外	区域外
特 徴									
自治体の位置づけ	行政区画を持つコミュニティ(基礎自治体)	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有				連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有
事務配分の特例		事務組合で処理しているゴミ処理・消防等以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務	広域自治体の事務と基礎自治体の事務中大都市行政に係るもの		基礎自治体の事務のうち一定のものも行う	広域自治体の事務の一部を直接処理可能	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	広域自治体と基礎自治体の事務を行う	広域自治体と基礎自治体の事務を行う
組織の特例	区あり 区議会あり			区あり 地区委員会あり		区あり	区あり 区議会あり	州により区あり 代表者会議あり	区あり 公選区長あり
国の留保権限									
財政上の特例					基礎自治体の税目のうち一定の税目を有する				

(出所) 第 28 次地方制度調査会提出資料を山下茂 (2012) 編集

指定都市市長会 (2010) では、諸外国の大都市制度の調査結果を受けて日本の大都市制度への示唆として、次のようにまとめている。

○国家戦略としての大都市の権限・財源強化

- ・大都市の経済的な発展や都市空間の魅力の向上は、国全体にとっても大きなプラスになるとの考えのもとに、大都市の権限や財源を強化する動きが加速している。

○国際的な都市間競争への対応

- ・大都市の権限や財源の強化を図る背景には、国際的な都市間競争のなかでの強い危機感がある。

○自主財源の強化の推進

- ・大都市が都市開発や経済政策、住民福祉サービスを自律的に進めるためには、自主財源の拡充が重要な課題であり、韓国の広域市やトロント市では進展させる動きがある。

○国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実

- ・国や州政府など大都市がパートナーシップを組み、政策連携のなかで大きな効果をあげている。

○大都市のガバナンス・議会機能の充実

- ・権限や財源の強化だけではなく、大都市のガバナンスや議会機能の充実も重要な課題である。

○大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進

大都市制度の充実のためには、世論の関心を喚起する戦略的広報が必要である。

このように、大都市制度、諸外国の制度から、大都市の方向性の指摘はあるものの、山下茂（2012）は、主要国の大都市的な地域における地方制度を横断比較した上で、大都市地域に関する地方制度が各々特有の歴史的経緯を反映していることは共通するものの、それ以外には共通した要素やルールは容易には抽出しがたいとしており、大都市における地方制度の一層制や二層制をはじめとした、あるべき論はどれが正解というものに至っていない。

8. その他の都市制度における先行研究

この章では、様々な角度から地方自治や都市制度の先行研究を見てきたが、最終的な提言に至る必要知識として、その他、特に重要なものを示す。

①多層性自治体

金井（2011）では、大都市圏を特徴づけるものは、人口規模の巨大性であるとし、市民自治の観点から、大都市圏の適正規模あるいは上限規模を考察すると、水掛け論か感覚的選考の問題になることが普通であるとしている。そのうえで、制度設計も政治的選考によって選択されるという点からすれば、最後は感覚的に決めればよい。しかし、ある規模を選択することは、他の規模を否定する政治的選好の表明である。しかし、自治制度は、政治的選好を踏まえて政策決定するための器を作るべきものであるならば、政治的選好の変化に対して頑健あるいは中立・超然すべきともいえる。それならば、多段階の人口規模に同時に対処できることが、頑健な自治制度となる。この点を満たすのが、多層性（マルチ・レベル）自治体である。大都市自治体に限らないが、現代日本でも都道府県と市町村という二層制を採ることによって、同一地域住民に関して、少なくとも2つの人口規模での対処を可能にしている。論理的には、多層性にすれば、二層制以上に、様々な人口規模での適正性を同時に満たすことができるのである。との見解を示しており、要は、単一の適正規模を追い求めるのは水掛け論であり、多数の適正規模を追い求めればよいとしている。

②「大括り化」と「分権化」

これまで述べてきたように、垂直の行政組織において存在する二重行政の解消手法として、地方自治制度の抜本的な再編を伴う方法が議論されているが、山崎（2012）では、現在までに明らかにされてきた諸構想に基づけば、都政（広域行政を都が一元化）、特別自治市構想（指定都市と府県業務の統合）、道州制（府県合併と国の出先機関の統合）などが含まれるとし、これらはともに、組織の「大括り化」を志向しているところに共通性を見出せるとしており、これらにより、一般論として、垂直的な異なる行政組織を統合し単一の組織とするならば、意思決定が容易になり、組織間調整のコストも低減され、「二重行政」問題の解決が期待される。ところが、現在のように行政ニーズが多様化し、政策や事業の執行方法も複雑化し、「ガバメントからガバナンスへ」と表現される時代においては、「大括り化」は同時に「多元化」、「分散化」を伴わざるを得ないとし、基礎自治体への権限移譲や、大都市内での分権、区の自立強化をしなければならないというジレンマを有するとしている。

①・②に対して、筆者は、自治体の多層化は、先の道州制議論の一つである「行財政運営の効率化」のため府県を広域圏にまとめるといった思想と相反するものと考えており、日本の財政状況を鑑みるに、都道府県・市町村といった、地方公共団体を増やす方向は、現実的ではないと言えるため、財政的な観点から、一義的には組織の「大括り化」による行政のコストや組織間調整コスト縮減を図るべきと考える

しかし、ビジネス・学校・コミュニティなど様々な圏域が存在することは否定できない上、行政ニーズが多様化しているという指摘は、その通りであり、一層の自治体で、多様な行政ニーズを満たせるとはいえない。

これに関しては、「ガバメントからガバナンス」という表現にもあるように、新たな公共機関等を前出の「団体自治」的に置くのではなく、「住民自治」的発想で、様々な器（組織）を以って、様々なニーズにたいおうしていくべきである。

そのため、本研究のまとめでも、大都市制度の目指すべき方向性としての「大括り化」を検討するが、「大括り化」に伴って必要とされている「多元化・分散化」や、「住民自治」という論点も包含し、多層で多様なニーズに対応する提言を行うこととする。

第四章 <自治体データの検証>

本章では、大都市の特徴や財政に影響を与えている要因等を洗い出すことで、都市問題が発生する因果関係を紐解き、あるべき大都市制度設計に必要な材料の発見を目的とし、大都市とその他の市町村との比較・政令指定都市同士の比較を中心に、財政状況・公務員数・公務員給与等、各種の市町村のデータを分析する。

あるべき都市の設計において、自治体の効用を図る指標は、住民サービス・行政の近さなどアプローチすべきものは数多くあると認識しつつも、財政状況は自治体にとって最も大きな指標の一つである上、定量的なデータを用いることで客観的な評価を可能とさせるべきという考えの下、総務省や財務省のデータを中心に、自治体財政の検証を様々な角度から行った。

1. 自治体の適正規模の考察

ここでは、人口規模が自治体財政にどのような影響を与えるのかを分析するが、これは自治体の最適規模を求めることが目的ではなく、以下の考え方を支持した上で、あくまで財政的な側面から定量的な分析を図るものである。

・住民の選好を反映しやすく、きめ細やかな対応をしやすいという小さな町のメリットと、規模の経済性という大きな町のメリットの両方を勘案したうえで、その妥協点として適正規模がある（長峰 2010）。

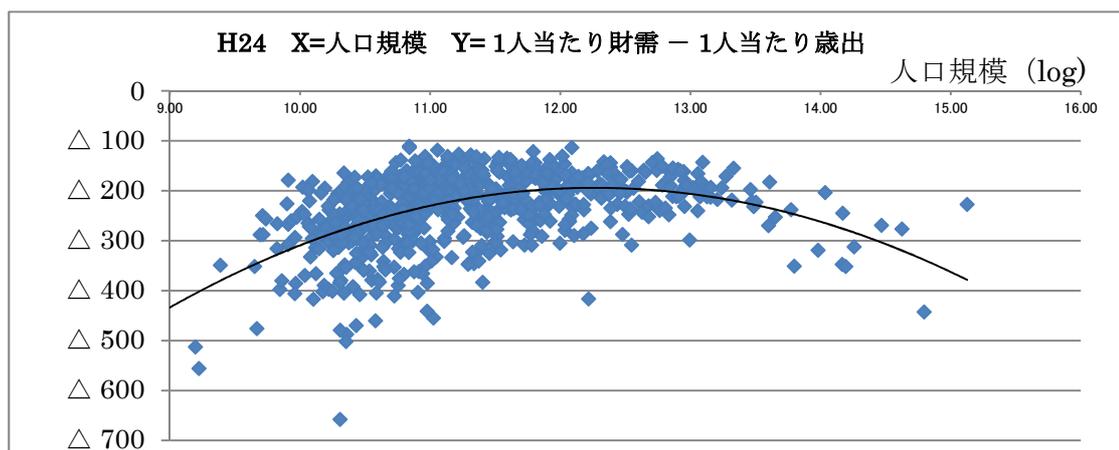
・最適規模も財政指標だけで決めるべきものでもなく、有効な適正規模論はまだ構築されていない（増田 2011）。

・「最小効率規模」と「最適規模」は異なる概念であり、自治体の行財政における効率性を測るためには「最適規模」がより適切と考えられる（五石 2012）。

まず、基準財政需要額に対する実際の歳出というものが、自治体財政の健全性につながる財政効率の指標と仮定し、データを分析することとした。

ここに H24 年度の全国の市（被災三県除く）における、一人当たり基準財政需要額から一人当たり歳出を引いた数字を、自治体の人口規模ごとにプロットした図がある

図 4-1-1 人口規模当たり財政効率



(出所) 総務省地方財政状況調査関係資料を基に筆者作成

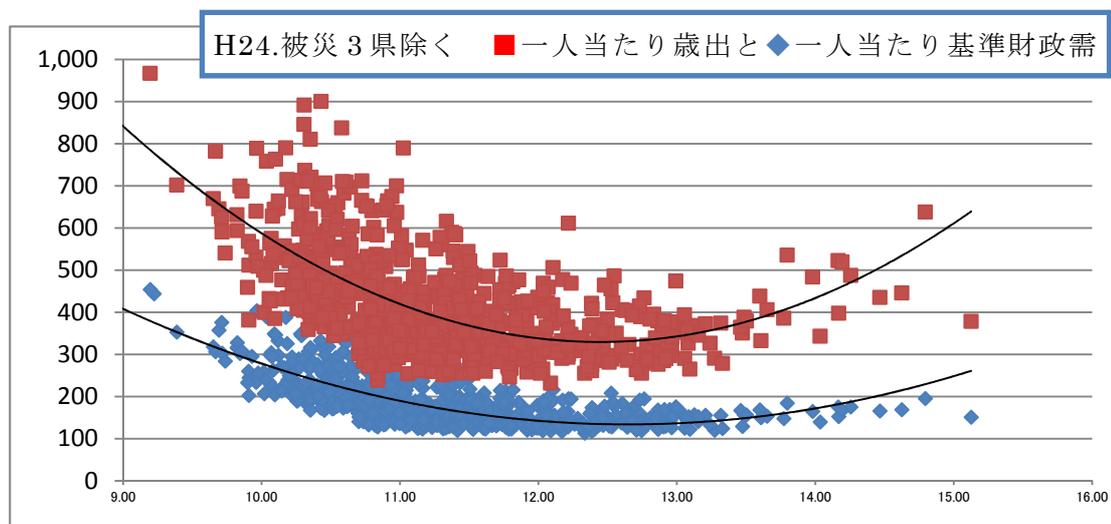
この図において、多項式近似値曲線を引くと、12 から 12.5 の間をピークに、人口一人当たりの歳出は広がっていくように見える。このピークの値を対数 (log) から実際の人口に戻すと、約 17 万人～27 万人の人口となる。

厳密には、自治体ごとにその財務体質は異なるものの、総体的に見ると、自治体の規模が大きくなるにつれて、財政効率性は良くなる傾向にあるが、一定の規模を越えると、逆に財政効率性は悪くなるというデータを示すことができた。

これは範囲の経済や規模の経済のように、管理部門の共有化や同一事務規模が増えることによる生産性の向上で、一定のところまでは、効率的な動きになるが、ある程度の規模に到達すると効率性が逡減する動きに似ており、つまり人口が少ない自治体、もしくは大きい自治体は、歳出と需要額の差が開く傾向にあるということがいえる。

続いて上のデータの基となる、市町村ごとの一人当たり歳出と基準財政需要をそれぞれプロットした。

図 4-1-2 H24 年度 人口規模当たり基準財政需要額と歳出額の開き



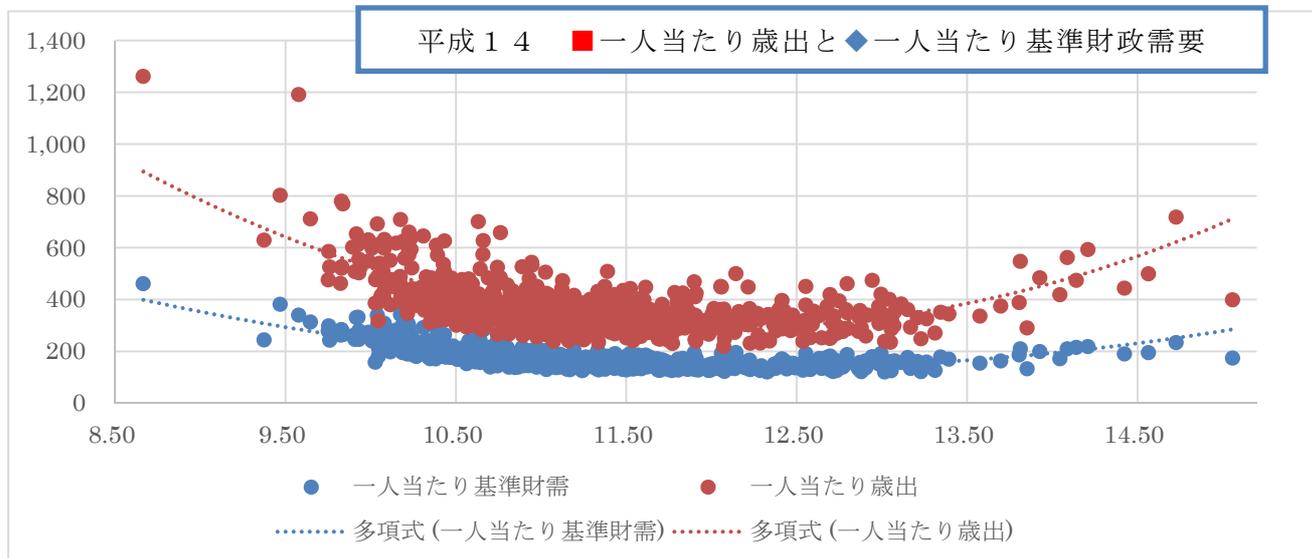
(出所) 総務省地方財政状況調査関係資料を基に筆者作成

どちらも、人口規模に沿って U 字を描いており、この曲線のボトムを境に、効率性は低下していく。

双方のボトムを比べると一人当たり歳出額に比べて、一人当たり需要額のボトムは、より人口が多い所にあることがうかがえ、その実数は約 30 万人程度だが、一人当たり歳出だけを見ても、ボトムは上の需要—歳出より人口の多い所にあり、その実数は約 25 万人程度となる。

また、傾向を調べるため、遡れる範囲で最も古い平成 14 年度のデータを使い、同様の分析を行った。

図 4-1-3 H14 年度 人口規模当たり基準財政需要額と歳出額の開き



(出所) 総務省地方財政状況調査関係資料を基に筆者作成

この年度の需要と歳出の差のボトムははっきりとは見えにくいですが 12 前後と想定されることから、大きなずれはなく、10 年前のデータにおいても、財政効率の良い自治体の人口規模は概ね 25 万程度であると示しており、こうした自治体の最適規模に関しては、例えば先行研究において、最適都市規模は、人口当たり歳出総額からみると 21~27 万人、(行政サービス水準/人口当たり歳出総額) 比率から見ると 24~30 万人程度 (吉村 1999) と結論付けているように、歳出面での効率性を考慮した指標においては、人口 20 万~30 万人規模が適正というのは一定の理論を得ている所である。

< 1. のまとめ >

財政的指標も適正規模論の中における重要な要素として、人口 20 万~30 万規模をピークに、人口が少なくなっても多くなっても、財政効率は悪化していくという事実はこの分析により示された。

また、10 年前のトレンドとしても、20 万人~30 万人を境に、人口が少ない自治体、多い自治体は財政が不効率になることが示されたため、小規模都市・大都市の財政問題は根源的なものであるということも分かった。

2. 政令指定都市と財政状況の考察

次に、当初の大都市問題の解消という定義に従い、政令指定都市においては特有の財政

的な問題があるのか、政令指定都市という制度故に財政効率が悪いのかどうかを調べた。

①職員給与

ラスパイレス指数(全地方公共団体の一般行政職の給料月額を同一の基準で比較するため、国の職員数(構成)を用いて、学歴や経験年数の差による影響を補正し、国の行政職俸給表(一)適用職員の俸給月額を100として計算した指数)を見た。

図 4-2-1 地方公務員の給与実態調査



(出所) 総務省 (注: http://www.soumu.go.jp/main_content/000328013.pdf (最終閲覧: 2016/7/14))

職員の報酬に関して、ラスパイレス指数は経年による変動や、国家公務員の給与減額特例など、その時の背景により変わるものであり、傾向としては各地方公共団体のラスパイレス指数の差は縮小していることがわかるが、経年において、どの点で観測しても、指定都市職員の給与平均は、他の都道府県・市町村・特別区の平均を上回っている。

②議員報酬

次に特別職の例として、大阪府内を参考として、各自治体における議員報酬を比べてみた。

図 4-2-2 大阪府内自治体の議員報酬比較

区分	月例給 (通勤手当又はこれに相当する 手当を除く)		期末手当			年間総支給 額
	1月当たりの支給	年間支給	6月支給	12月支給	支給額合	

	額	額	額	額	計	
大阪府	930,000	11,160,000	2,064,600	2,232,000	4,296,600	15,456,600
	(651,000)	(7,812,000)				(12,759,600)

大阪市	970,000	11,640,000	2,211,600	2,386,200	4,597,800	16,237,800
	(776,000)	(9,312,000)				(13,909,800)
堺市	780,000	9,360,000	1,778,400	1,918,800	3,967,200	13,057,200
	(741,000)	(8,892,000)				(12,859,200)

中核市平均	665,000	7,980,000	1,502,850	1,609,350	3,112,200	11,092,200
	(655,950)	(7,871,400)				(10,998,315)
一般市平均	560,969	6,747,438	1,290,876	1,395,169	2,686,045	9,433,483
町村平均	293,179	3,518,143	628,395	677,345	1,305,740	4,823,883

※月例給・期末手当を減額している場合は、下段に減額後の金額を示しています。

(出所) 大阪府市町村課 (注: <http://www.pref.osaka.lg.jp/shichoson/shokai.html> (最終閲覧日 2015.6.12)) を参考に筆者作成

議員報酬においても、政令市と中核市・一般市・町村においては大きく開きがあり、特例条例等による減額後の実質報酬においては、大阪府よりも、府下の政令2市(大阪市・堺市)の方が高い。

こうした状況を踏まえれば、「都市格」的な概念議論でもあるように、政令指定都市という立場が一般市以上の振る舞いや、出資をしてしまう遠因になっている可能性も伺える(北村 2009)。指定都市のなかでも旧五大市の議会は市会と呼ばれるのは承知のことである。これは特権意識ともいわれることがある(江藤 2002)。といった見解があるように、特別職報酬や公務員給与においては、一般市と比べると高い水準が求められており、「都市格」的な財政需要の存在もあるのではないかと推測できる。

③政令指定都市と財政状況の相関

では、政令市という都市制度の団体＝財政が悪いと言えるのか検証すべく、総務省の地方財政状況調査データを用いて、様々な分析を行った。

まず、市の成立要件である、5万人以上の市という条件の下に回帰分析を行い、政令市と財政状況の相関の調査において、政令市という事実と、一人当たり歳出と一人当たり基準

財政需要の差が関係するかどうかを調べたところ、政令市＝歳出と基準財政需要の差が大きいという相関をみる事ができた。

表 4 - 2 - 3 政令指定都市と財政効率の相関

H24年度 5万以上市における 財政と政令市であるかの相関	
概要	Y = 一人当たり財政需要 - 一人当たり歳出 X = 政令市であるか否か
回帰統計	
重相関 R	0.20863
重決定 R ²	0.043526
補正 R ²	0.041651
標準誤差	54.6441
観測数	512
分散分析表	
	自由度 変動 分散 された分 有意 F
回帰	1 69300.6 69300.6 23.20868 1.92E-06
残差	510 1522848 2985.977
合計	511 1592149
	係数 標準誤差 t P-値 下限 95% 上限 95% 下限 95.0% 上限 95.0%
切片	-210.182 2.461046 -85.4037 2.9E-304 -215.017 -205.347 -215.017 -205.3473113
政令市	-61.5465 12.7755 -4.81754 1.92E-06 -86.6456 -36.4474 -86.6456 -36.44739362

(出所) 総務省 地方財政状況調査「H24年度市町村決算調 市町村別決算概況」を筆者加工

これにより都市格等の理由による、特別職や職員の報酬が一般市と比べて高いという現状の影響度が一定存在することは指摘したが、客観的なデータとして相対的に政令市の財政状況は悪いということが検証されることによって、政令指定都市制度自体に財政上何らかの問題があるという仮説を立てることができた。

加えて、上と同様に5万人以上の市における一人当たり歳出と一人当たり歳入の差(被災3県除く)が人口規模との相関があるのかを調べた。

表 4 - 2 - 4 人口5万以上市における、人口規模と財政効率の相関

H24年度 5万以上市における 財政と 人口規模の相関	
概要	Y = 一人当たり財政需要 - 一人当たり歳出 X = 人口 ((25.3.31現在 住民基本台帳人口) 登録人口)
回帰統計	
重相関 R	0.157085
重決定 R ²	0.024676
補正 R ²	0.022763
標準誤差	55.17995
観測数	512
分散分析表	
	自由度 変動 分散 された分 有意 F
回帰	1 39287.38 39287.38 12.90299 0.00036
残差	510 1552862 3044.827
合計	511 1592149
	係数 標準誤差 t P-値 下限 95% 上限 95% 下限 95.0% 上限 95.0%
切片	-206.987 2.876377 -71.9611 3E-269 -212.638 -201.336 -212.638 -201.33621
人口	-3E-05 8.21E-06 -3.59207 0.00036 -4.6E-05 -1.3E-05 -4.6E-05 -1.337E-05

(出所) 総務省地方財政状況調査「H24年度市町村決算調市町村別決算概況」を筆者加工

このデータにおいても相関を見ることができ、人口規模と財政効率の関連性は示された。

次に、20 万～30 万規模をピークに、財政率的には悪化していくという事実という先の仮説を踏まえて、

人口 30 万人以上の自治体だけで、一人当たり財政需要額－歳出を従属変数として、政令指定都市ほど、財政効率が悪いかを調べると、その相関も示された。

表 4－2－4 人口 30 万人以上都市における政令市であるかと財政効率の相関

		H24年度 30万以上市における 財政と 政令市であるかの						
概要		Y = 一人当たり財政需要 - 一人当たり歳出						
回帰統計		X = 政令市であるか否か						
重相関 R	0.60607							
重決定 R ²	0.367321							
補正 R ²	0.357735							
標準誤差	45.95715							
観測数	68							
分散分析表								
	自由度	変動	分散	された分	有意 F			
回帰	1	80930.51	80930.51	38.31828	4.33E-08			
残差	66	139396	2112.06					
合計	67	220326.5						
	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	-194.845	6.565308	-29.678	6.83E-40	-207.953	-181.737	-207.953	-181.73681
政令市	-76.884	12.42032	-6.19018	4.33E-08	-101.682	-52.086	-101.682	-52.085995

(出所) 総務省地方財政状況調査「H24 年度市町村決算調市町村別決算概況」を筆者加工

つまり 30 万以上都市の中でも政令市は特に財政が悪いということがこの検証でわかるため、適正規模の問題以外にも政令指定都市制度自体に財政上の欠点も存在することが類推できる。

しかし、30 万人以上の都市という区切りでも、政令指定都市は圧倒的に人口が多く（同データを用いた、政令市以外の平均人口＝約 46 万人 政令市の平均人口＝約 135 万人）先に触れた適正規模上の問題を包含するうえ、単年度のデータでかつ、人口 30 万人以上自治体の n 数が 68 と少なく、後述する表でもわかることだが、政令指定都市間においても、自治体によって財政状況のバラつきが大きい。

このことから、これまでの分析により、政令指定都市制度そのものをもって、財政効率が悪くなるという断定まではできないものの、政令市は財政が悪いという相関が見えたとともに、制度上の欠点があるという仮説を立てることはできる。

< 2. のまとめ >

指定都市制度そのものの財政的な影響もみえるが、人口が大きくなるに連れて財政的に不利になるため、大都市にとって財政は不利に働くという方向性と同時に政令市の欠点

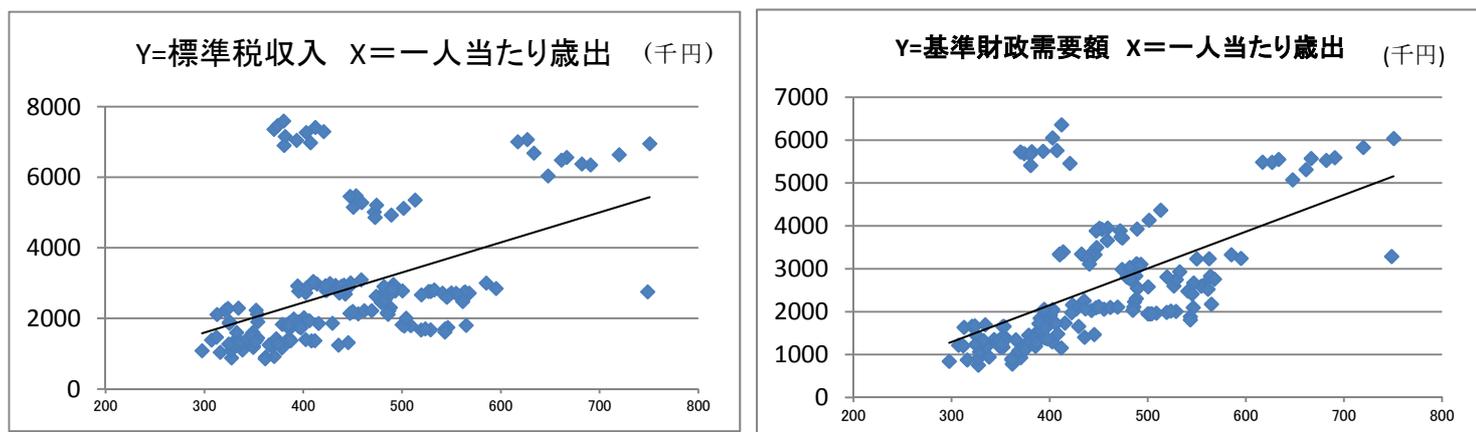
が想定される。つまり、大都市問題というものに包含される形で政令指定都市制度の問題が存在すると考えられる。

3. 政令指定都市内での財政状況比較

① 財政規模と一人当たり歳出の相関

次に政令指定都市だけを切り出して、平成13年度～平成22年度の一人当たりの基準財政需要額や標準税収入額に対する、一人あたりの歳出をプロットした。

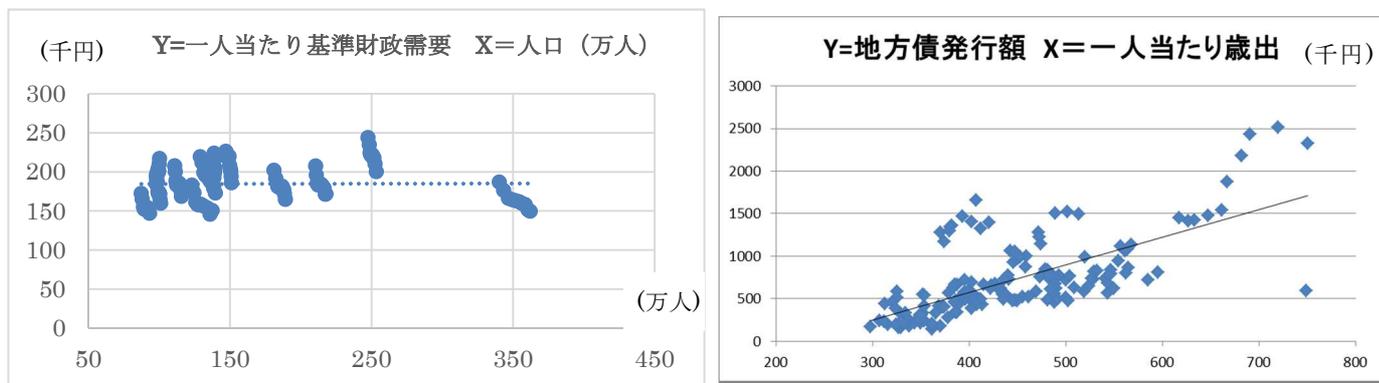
図4-3-1 政令指定都市における財政規模と一人当たり歳出の相関



(出所) 総務省 地方財政状況調査関係資料「平成17-22年度 市町村決算カード」を筆者加工

次に、人口規模による、一人当たり基準財政需要の額と、一人当たり歳出の規模と地方債発行高をみた

図4-3-2 政令指定都市における 人口規模と財政の相関



(出所) 総務省 地方財政状況調査関係資料「平成17-22年度 市町村決算カード」を筆者加工

上の各種データにおいては政令市という括りの経年データのため、一定の都市の影響が強くなるが、傾向としては、政令指定都市間でも、税収入の規模や、財政需要の規模が多い自治体ほど一人あたりの歳出が増えるという相関がみてとれる。

しかし、その一方で人口規模が多いから、基準財政需要額が高いという相関は見られないため、規模が大きくなるにつれて歳出は増えるものの、需要額の積み増しはされておらず、人口規模が大きくなるにつれ、需要と歳出の差は大きくなるといえる。

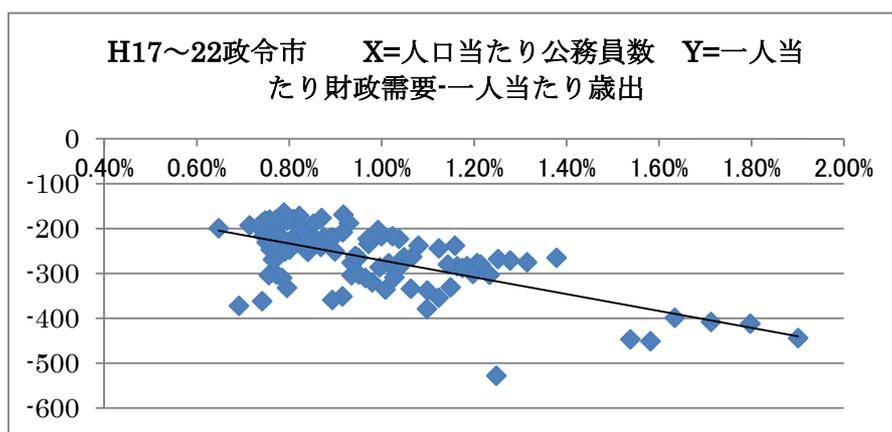
この差の結果として、一人当たり歳出が高い自治体の方が、地方債の発行額も高い相関があり、政令市においても人口が多い都市ほど歳出が多く、地方債の発行額も多くなるという傾向がみられ、より厳しい財政状況になっていることがわかる。

そもそも大都市においては、近隣のための投資もある（北村 2013）。という指摘もされるよう、政令指定都市内においても特に大規模都市特有の問題が想起されるものの、その需要が見込まれていないため、十分な交付税措置がなされていないことがデータから類推できたため、この政令指定都市内の差に関しては、次章で詳細に分析することとする。

②公務員数や公務員給与が財政に与える影響

大都市においては特有の財政需要があり、国からの十分な措置がないと言うことが、大都市財政を悪化させているというデータが示されたが、人口規模が同程度の都市においてもプロットを見ると財政状況にかなりの差があることがわかる事例も見られるため、人口規模以外のアプローチとして 公務員の数や給与が財政に与える影響を調べることとし、まず公務員数と財政の相関を見た。

図 4 - 3 - 3 政令市における 公務員数と財政の相関 ※筆者作成



(出所) 総務省 地方公共団体定員管理関係「H17~22 政令指定都市データ」を筆者加工

このデータでは人口当たり公務員数と財政効率の相関が見られ、指定都市制度内でも、公務員比率が高い自治体程財政が悪くなるという傾向が認識できるが、下表の回帰分析でも相関はハッキリと示されている。

表 4-3-4 人口当たり公務員比率と財政効率の回帰分析

概要	H17～H22 回帰分析							
	従属変数＝一人当たり財政需要－一人当たり歳出							
	独立変数＝人口当たり公務員比率							
回帰統計								
重相関 R	0.652162							
重決定 R2	0.425315							
補正 R2	0.419451							
標準誤差	53.65459							
観測数	100							
分散分析表								
	自由度	変動	分散	割された分散	有意 F			
回帰	1	208795.6	208795.6	72.52833	1.98E-13			
残差	98	282123.8	2878.815					
合計	99	490919.5						
	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	-83.1691	22.31967	-3.72627	0.000325	-127.462	-38.8764	-127.462	-38.8764
X 値 1	-18786.7	2205.957	-8.51636	1.98E-13	-23164.4	-14409.1	-23164.4	-14409.1

(出所) 総務省 地方公共団体定員管理関係「H17～24 指定都市データ」を筆者加工

尚、この人口当たり公務員数と財政効率の相関は、普通会計部門・公営会計部門ともに見られ、会計部門に問わず、公務員数が、財政の悪化に影響を与えているといえる。

加えて全体的な傾向だけではなく各都市の状況も分析するため、H17～H22 の各都市の公務員比率のアヴェレージをとり、多い都市順に並べた上で、公務員比率と財政の相関をみるため、表の右端に都市比較における財政不効率ランク（一人当たり基準財政需要－一人当たり歳出）を載せた。

表 4-3-5 H17～H2 年 指定都市人口当たり公務員比率と財政不効率ランキング

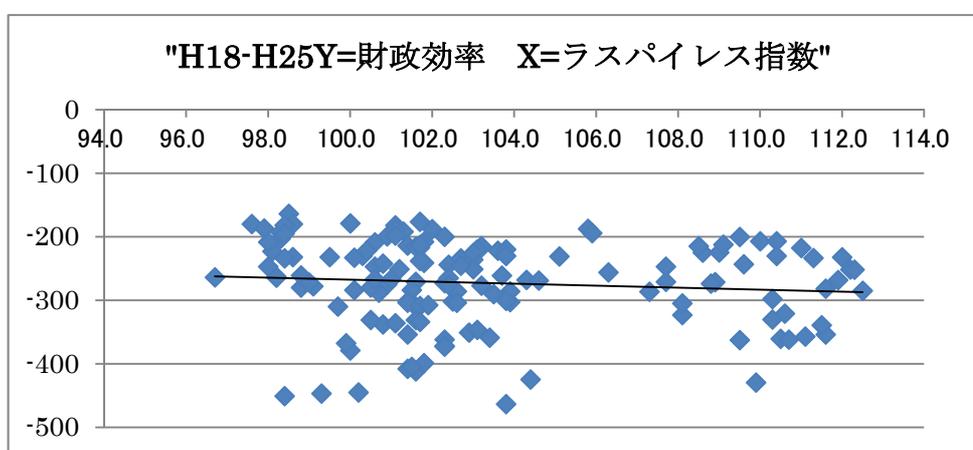
H17～H22年 アヴェレージ						
公務員比率順	政令市	人口当たり普通会計	人口当たり公営企業	人口当たり公務員計	一人当たり財政需要－一人当たり歳出	RANK不効率ランク
1	大阪市	1.09%	0.60%	1.694%	-427	1
2	名古屋市	0.84%	0.44%	1.276%	-281	7
3	神戸市	0.84%	0.31%	1.157%	-341	2
4	京都市	0.87%	0.29%	1.154%	-318	5
5	川崎市	0.81%	0.26%	1.069%	-259	8
6	広島市	0.75%	0.29%	1.039%	-289	6
7	仙台市	0.67%	0.32%	0.986%	-239	10
8	新潟市	0.76%	0.20%	0.962%	-238	11
9	北九州市	0.72%	0.22%	0.940%	-324	4
10	静岡市	0.67%	0.23%	0.908%	-209	14
11	岡山市	0.70%	0.16%	0.861%	-183	18
12	千葉市	0.70%	0.13%	0.832%	-233	12
13	横浜市	0.56%	0.24%	0.806%	-228	13
14	札幌市	0.60%	0.19%	0.794%	-244	9
15	さいたま市	0.67%	0.12%	0.786%	-193	17
16	浜松市	0.69%	0.07%	0.760%	-180	19
17	福岡市	0.59%	0.17%	0.757%	-330	3
18	堺市	0.60%	0.16%	0.756%	-208	15
19	相模原市	0.62%	0.03%	0.647%	-199	16

(出所) 総務省 地方公共団体定員管理関係「H17～22 指定都市データ」を筆者加工

ここでは、財政の効率性と人口当たり公務員数に、概ね相関があるような順位に並んだものの、福岡市など一部で、公務員数と財政指数の順位に差がある都市が存在することで、単純な公務員比率以外の問題があると類推できるため、この差の分析を後の項で行うこととする。

つづいて、職員報酬と財政効率の相関を調べるため、先ほどと同様、一人当たり基準財政需要から一人当たり歳出を引いた値と、公務員給与の対国基準ラスパイレス指数を各政令市の年度毎にプロットした。

図 4-3-6 職員給与と財政効率の因果関係 ※筆者作成



(出所) 総務省「H18-25 地方公務員給与実態調査結果等」を筆者加工

その結果、どの年度で区切っても、大きな相関は見られず、公務員給与による財政の影響は比較的少ないと想定できる。

これは、基準財政需要額算定時に補正係数により地域毎の手当が変わるように、地域の実情に応じた職員報酬が比較的担保されていると思われる。

角元（2013）によれば、地財計画の歳出は、補助金等の特定財源も含めた経費を計上しているが、基準財政需要額は特定財源で賄われる経費を除外し、一般財源として保障すべき経費のみを計上している。ただし、基準財政需要額に一般財源として保障すべき経費を全て算入するのではなく、75%分が基準財政需要額に算入され、残りの25%分は留保財源の対応分として扱われる。この基準財政需要額への75%算入割合は、経費の性格に応じて異なっており、給与費や生活保護費など義務的な性格が強い経費は75%を上回り算入される。厳密な算入ルールは不明だが、給与費はほぼ100%算入されている。給与費について、義務教育教職員の場、地財計画では国庫補助負担金と地方負担分も含めて計上されているが、基準財政需要額に算入する際は、国庫補助負担金で賄われる経費部分は除外し、一般財源で賄われる部分のみ算入される。一般職員は一般財源をほぼ全部を算入し

ている。

このように、給与に対する基準財政需要額の厳密な算入ルールは不明とするものの、概ね給与費は算入されており、地方公務員の給与の適正化が進んでいる現在、給与額が自治体財政に大きな影響を与えているという状況は見取れない。

< 3 のまとめ >

政令指定都市同士の比較においても、自治体の規模が大きくなるに連れて、財政的には不利に働くようになる傾向にあり、職員に関しては、一部の自治体で異なる結果となったものの、概ね職員数が財政に与える影響が多いことが見て取れた。また、職員給与が財政に与える影響は少なかった。

4. 分野別公務員数及び人口当たり公務員数の調査

① 政令市における分野別公務員数

前項の分析では、人口当たり公務員比率が高いほど、財政に悪い影響を及ぼすことが分かったが、表 4-3-5 の分析の福岡市のように、総体的な公務員比率だけでは当てはまらないケースが存在することがわかった。

このことから、具体的なセクション毎の公務員比率を見ることで、より実態に近い問題を明らかにする。

まず、H20 年度において、人口 1 万人当たり部門別公務員数（各業務単位の公務員数 ÷（各政令指定都市の人口 ÷ 1 万））の数字を下段に並べ、業務単位の自治体平均値、最大値及びその差をとった。

表 4-4-1 H22 年度 人口一万人当たり職員数(部門別) = 所属人数 / (人口 ÷ 1 万人)

※別添資料-1（出所）総務省 指定都市データ「平成 22 年地方公共団体定員管理調査結果データ」を筆者加工

以下、平均値と最大値の開きが多かった部門や、その具体的な業務単位を挙げる。

○ 普通会計

（総務部門）

大阪市・新潟市の順に公務員比率が高く、とりわけ広報・広聴分野で大阪市が多かった。

（民生部門）

川崎市・大阪市・神戸市の順に公務員比率が高く、とりわけ保育所分野で川崎市の多さが目立った。

（衛生部門）

大阪市の公務員比率が他都市と比べかなり高く、特にごみ収集分野において、顕著であっ

た。

（土木部門）

大阪市の公務員比率が他都市と比べかなり高く、港湾・空港・海岸部門に加え土木一般部門でも顕著に表れた。

（教育部門）

大阪市の公務員比率が他都市と比べかなり高く、特に義務教育や高校教育の分野で顕著であった。

（消防部門）

京都市、次いで大阪市の公務員比率が高かった。

○公営企業会計

（病院部門）

広島市、次いで静岡市の公務員比率が高かった。

（水道部門・下水道部門）

共に大阪市の公務員比率が高く、次いで名古屋市が高かった。

（交通）

大阪市の公務員比率が突出して多く、次いで名古屋市が高かった。

上にあげた、部門や部署において、人口当たり公務員比率の差が大きく、普通会計・公営企業会計ともに大阪市が突出しており、合計では、大阪市に次いで、名古屋市・京都市・神戸市となった。

ちなみに、普通会計では大阪市に次いで、京都市・神戸市・名古屋市、公営企業会計では大阪市に次いで名古屋市・京都市・神戸市という順になった。

今回、人口当たり公務員数が多く出た、4市においては、財政不効率ランク（※上のデータ）でも、1位～7位の中に入っていることを考えると、ますます 公務員数が財政効率と相関していることが分かる。

普通会計公務員と公営企業公務員の比較では、全体の母数は普通会計公務員が約3倍の人員が存在するものの、公務員数の平均値と最大値を比べた差では、普通会計・公営企業会計が同じぐらいの差になるなど、公営企業会計における差の方が顕著に表れた。

加えて、公務員比率が他を圧倒的に高かった大阪市において、どのような分野の公務員数が他都市と乖離が大きいかを、具体的な項目で調べると 交通・ゴミ収集・下水道・高校教育・水道事業等が順に高いことが分かった。

②土木公務員数の財政影響

上でセクションごとの公務員比率の比較や乖離の多いセクションを見てきた。

こうした中で、先に記載の公務員比率と財政効率比較表において、財政不効率ランキン

グは上から 3 位ながら、公務員比率は 17 位で外れ値となっている福岡市に着目し、その財政悪化理由を調べると、福岡市の「H23 財政・予算に関する資料」において、政令市内で一人当たり市債残高が二番目に高くなっている現状を示されており、さらにその理由を 近年、道路や地下鉄・下水道整備等を積極的に行ったためとされていた。

この福岡の財政悪化理由に着目し、インフラ整備に関わる予算が多いと、財政悪化に繋がるのか検討すべく、人口当たり土木公務員数と財政効率を比較すると、公務員比率と財政効率の指標よりも高い相関がみられた。

表 4-4-2 H20～H25 年 人口 1000 人当たり土木公務員比率と財政不効率ランキング

政令市	人口当たり土木公務員数	ランク	一人当たり(財需-歳出)	ランク
大阪市	13.94	1	-427	1
北九州市	11.03	2	-324	4
神戸市	9.88	3	-341	2
名古屋市	9.48	4	-281	7
京都市	9.34	5	-318	5
福岡市	9.28	6	-330	3
広島市	8.83	7	-289	6
川崎市	8.69	8	-259	8
千葉市	8.48	9	-233	12
静岡市	8.35	10	-209	14
仙台市	8.02	11	-239	10
堺市	7.82	12	-208	15
浜松市	7.49	13	-180	19
新潟市	6.90	14	-238	11
札幌市	6.90	15	-244	9
相模原市	6.67	16	-199	16
さいたま市	6.35	17	-193	17
岡山市	6.19	18	-183	18
横浜市	6.05	19	-228	13

(出所) 総務省 地方公共団体定員管理関係「H20～25 指定都市データ」を筆者加工

表 4-4-3 人口当たり土木公務員比率と財政の相関 (回帰分析結果)

概要		財政効率と土木公務員比率の相関 H20～25 政令指定都市データ						
回帰統計		Y=一人当たり基準財政需要ー一人当たり歳出 X=人口当たり土木公務員数						
重相関 R	0.675866							
重決定 R2	0.456795							
補正 R2	0.453335							
標準誤差	51.87508							
観測数	159							
分散分析表								
	自由度	変動	分散	調整された分散	有意 F			
回帰	1	355283.3	355283.3	132.0253	1.46E-22			
残差	157	422490.7	2691.024					
合計	158	777774						
	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	-71.293	18.07483	-3.94433	0.00012	-106.994	-35.5918	-106.994	-35.5918
土木公務員比	-23.6325	2.056746	-11.4902	1.46E-22	-27.6949	-19.57	-27.6949	-19.57

(出所) 総務省 地方財政状況調査「H20～25 年度市町村決算調 市町村別決算概況」

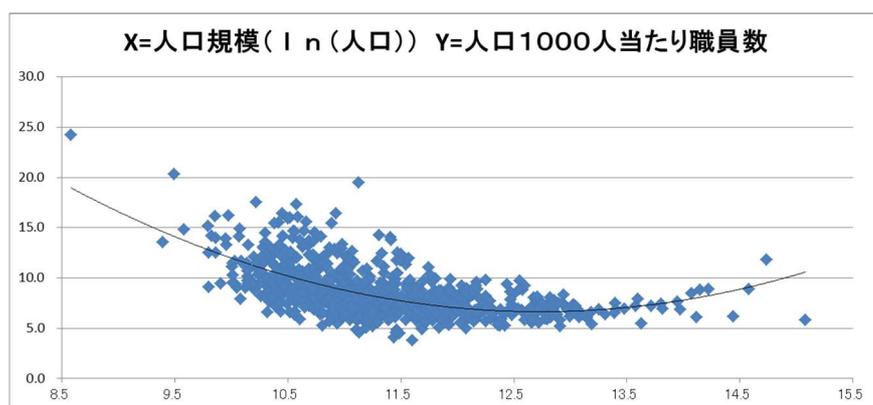
このデータから、インフラ投資や土木事業の比率が自治体財政に大きな影響を与えていることが分かる。

ここまで一連の分析において、人口当たり公務員数が、財政効率に影響を及ぼしているものと認識できるが、とりわけ土木の影響が大きく、それ以外においては、交通・上下水道・病院といった公営企業に加え、ゴミ収集・高校教育といったものの差が大きく影響を与えているのではないかという仮説ができた。

③ 人口当たり公務員数と人口規模の相関

これまで、人口当たり公務員数が財政不効率の原因と関連があるのを調べてきたが、次に、そもそも人口規模と、人口当たり公務員数に相関があるのかを調べてみた。

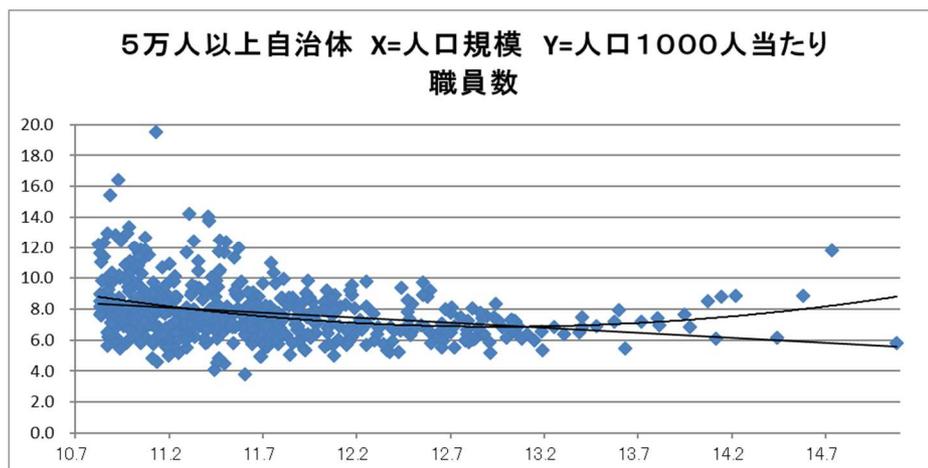
図 4-4-4 H22 人口規模と人口当たり公務員比率の相関



(出所) 自治体ランキング (注: <http://www.jichitai-ranking.jp/>最終閲覧日 2016.07.10) を筆者加工

これまでの財政データ同様、規模が小さい所と大きい所の人口当たり公務員数が多く見えているが、人口規模が、5万人以下の人口過小市の存在が大きく影響している図となった。また、回帰分析を用いても、人口規模と人口当たり公務員数の相関は見られなかったため、地方自治法上の市となるべき普通公共団体（市政要件）を踏まえ、人口5万人以上の市だけで、データをとった。

図 4-4-5 H22 5万人以上都市における人口規模と人口当たり公務員比率の相関



(出所) 自治体ランキング (注: <http://www.jichitai-ranking.jp/>最終閲覧日 2016.07.10) を筆者加工

このデータを見ると、人口規模による、大きなバラつきは少なく、人口規模が大きくなれば、人口当たり公務員比率が高いという相関はやはり見えなかった。

<4. のまとめ>

これらのことから、自治体の財政不効率の要因は種々あれども、人口規模や都市制度とは別に、自治体における人口当たり公務員比率や、比率が高い分野への投資の多さが影響しており、とりわけ土木事業に関する公務員比率や投資が大きな影響を及ぼしているという仮説もたつた。

ちなみに、人口が小さすぎる市では、人口当たり公務員数や需要額に対する歳出規模が多くなりがちで、別の意味での制度上の問題が存在することも見えた。

5. 検証のまとめ

この章では、自治体ごとのデータを分析することで、概ねの傾向ではあるが、1) 人口規模と財政＝相関あり 2) 公務員比率と財政＝相関あり 3) 人口規模と公務員比率＝相関なし という事実が判明した。

これにより、大きくは i. 人口規模約 25 万人程度をピークに、その数字から離れるほど財政効率が悪くなる傾向・ ii 政令指定都市を含む大都市に財政上の非効率理由が存在することによる都市制度上の欠陥が存在 iii. 公務員比率が高いほど自治体の財政が悪い・ iv 土木事業の財政に与える影響が大きい・ v 人口当たり公務員比率が高いのは、都市の人口規模以外に理由が存在する という傾向を見ることができた。

政令指定都市においてもバラつきが大きいため、一概に政令指定都市制度＝財政悪化要因とは言えないものの、制度による権限や事業を有することで、結果的に職員数や投資額が多くなり、自治体財政の悪化要因を作る可能性を有する。

自治体の優劣は財政だけで判断されるべきではないが、少なくとも財政的には、人口規模や公務員数が大きな影響を与えているは示された。また、人口規模と人口当たり公務員比率の相関は低いため、その他何らかの都市問題の存在も残ったと言える。

第四章 大都市特有の問題

1. 財政的課題

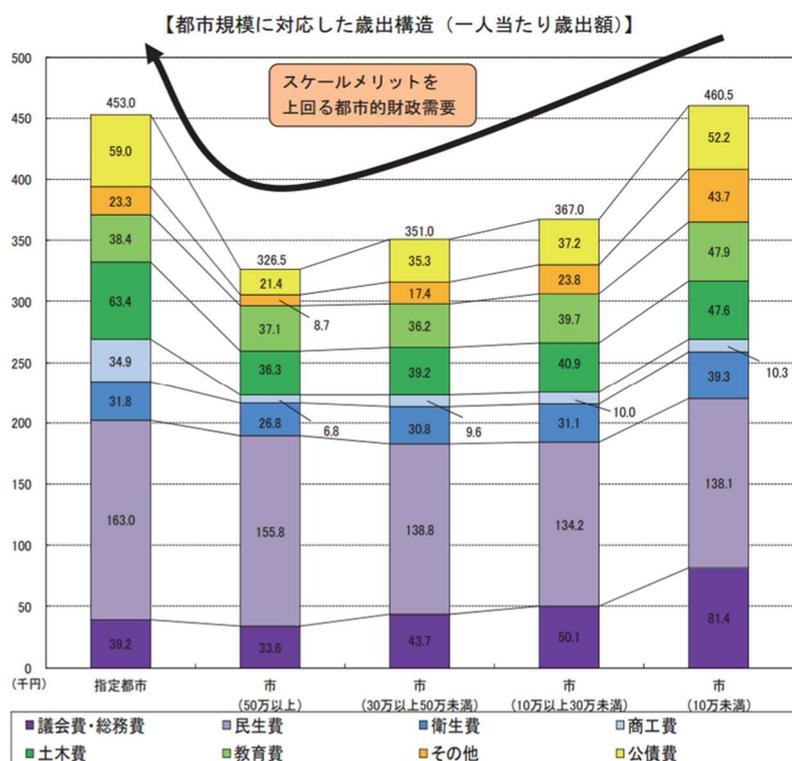
①大都市特有の需要

前章では i. 人口規模約 25 万人程度をピークに、その数字から離れるほど財政効率が悪くなる傾向・ii 政令指定都市を含む大都市に財政上の非効率理由が存在することによる都市制度上の欠陥が存在 iii. 公務員比率が高いほど自治体の財政が悪い・iv 土木事業の財政に与える影響が大きい・v 人口当たり公務員比率が高いのは、都市の人口規模以外に理由が存在するという傾向を示した。

このことから土木需要や公務員が必要な理由など大都市特有の事情や制度的問題が存在すると考えることができるため、その政令指定都市制度を含む大都市における、制度的欠陥を分析することで見てみる。

まず、指定都市会の言葉を借りると、「歳出に関しては、一般的には都市規模が大きくなるに従いスケールメリットにより効率的な財政運用が可能となると言われている。しかしながら、指定都市では、法人需要への対応、都市インフラの整備・維持や都市的課題などへの対応により土木費や民生費などの大都市特有の財政需要が顕在化し、一人当たり歳出額は高くなっている」(2016 指定都市要望.40P) とあるように、必然的に一定以上の人口を有する都市においては、一般市に比べ財政状況が悪くなる理由が存在しうるとされている。

図 5-1-1 都市規模に対応した歳出構造



(出所) 2016 指定都市・大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望

ここであるように、指定都市では他の自治体に比べ、特に土木費や公債費の償還による財政需要が一般市に比べて高いことも、前章の分析と一致する。

次に(星野 2011)の表をもとに、自治体の規模毎の、基準財政需要額の費目別シェアを見てみる。

図 5-1-2 市町村規模別基準財政需要額行政費目別シェア (2009 年度、%)

		大都市	中核市	特例市	都市	町村
消防費	人口	6.5	6.6	7.2	6.7	6.4
道路橋りょう費	道路の面積	2.3	1.8	1.8	2.5	3.8
	道路の延長	3.7	3.5	3.1	3.2	3.1
港湾費	港湾(係留)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
	港湾(外郭)	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
	漁港(係留)	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
	漁港(外郭)	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
都市計画費	計画区域人口	1.9	0.8	0.8	0.6	0.3
公園費	人口	0.6	0.6	0.6	0.5	0.3
	都市公園面積	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
下水道費	人口	1.8	3.1	3.3	3.4	3.1
その他の土木費	人口	1.5	1.6	1.6	1.4	1.2
小学校費	児童数	1.2	1.4	1.6	1.4	1.1
	学級数	1.3	1.5	1.5	1.6	1.4
	学校数	0.6	0.7	0.8	1.0	1.1
中学校費	生徒数	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6
	学級数	0.8	0.9	1.0	0.9	0.8
	学校数	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5
高等学校費	教職員数	1.3	0.6	0.3	0.1	0.1
	生徒数	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0
その他の教育費	人口	3.8	3.4	3.5	3.2	3.3
	幼児数	0.2	0.4	0.5	0.6	0.5
生活保護費	市部人口	6.1	5.0	3.5	2.9	0.0
社会福祉費	人口	8.9	10.4	9.4	9.1	6.8
保健衛生費	人口	5.7	5.4	4.5	4.7	4.7
高齢者保健福祉費	65歳以上人口	6.5	8.0	8.1	8.6	8.6
	75歳以上人口	3.7	4.5	4.6	4.7	3.9
清掃費	人口	5.4	5.0	5.3	4.3	3.0
農業行政費	農家数	0.2	0.7	0.8	1.8	2.7
林野水産行政費	林業水産業の従業員数	0.1	0.2	0.1	0.5	1.3
商工行政費	人口	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0
徴税費	世帯数	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3
戸籍住民基本台帳費	戸籍数	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
	世帯数	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
地域振興費	人口	8.5	5.9	5.1	4.3	4.7
	面積	0.5	0.6	0.3	0.5	0.7
地方再生対策費	人口	0.2	0.5	0.7	1.0	1.5
	耕地及び林野面積	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3
地域雇用創出推進費	人口	0.3	0.7	0.9	1.1	1.6
小計		77.9	78.3	75.6	75.4	71.1
公債費		13.8	10.7	11.6	11.0	12.0
個別算定経費	計	91.7	89.1	87.3	86.4	83.1
包括算定経費	人口	8.1	10.3	12.1	12.1	13.3
	面積	0.3	0.7	0.6	1.6	3.6
包括算定経費	計	8.3	10.9	12.7	13.6	16.9
個別算定経費+包括算定経費 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 大都市は特別区を除く。

(出所) 総務省『地方交付税等関係係数資料』より、星野作成。

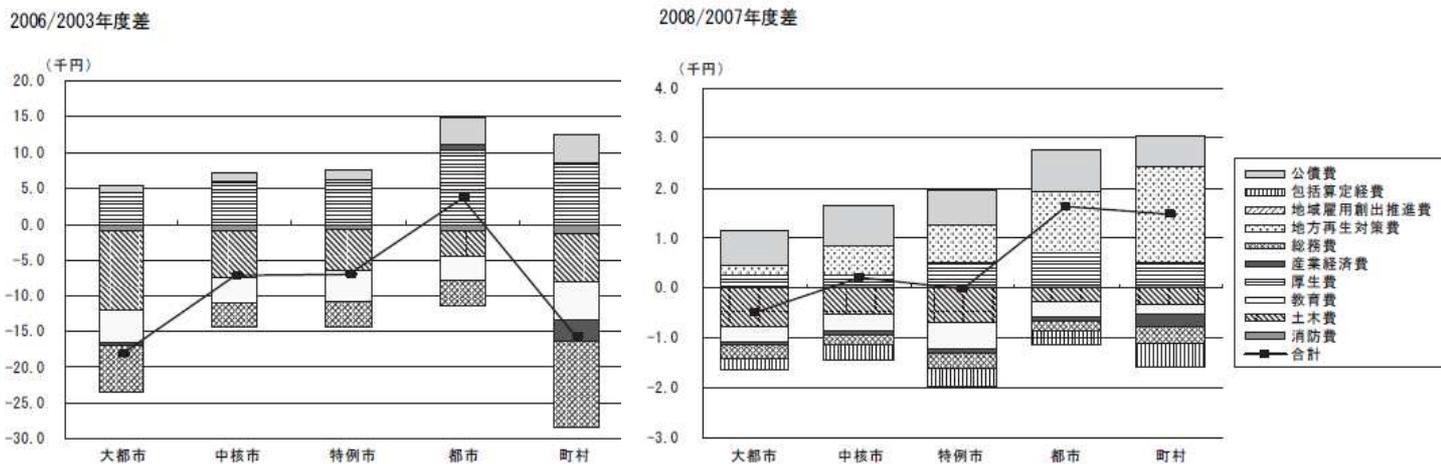
上の費目別のシェアで見ると、大都市が他規模団体に比べ行政費目別のシェアが高いのは、前章の分析同様、道路橋りょう費・都市計画費といった土木費、それに加えて、生活保護費、保健衛生費、清掃費といった厚生費である。このことは、指定都市市長会が大都市特有の財政需要において、土木費や民生費が大きいとしていることと、対応しており、一定以上の人口規模を有する指定都市においては、スケールメリットを上回る都市的財政需要が存在することが分かったとともに、大都市は他都市と比較して特に、土木費・厚生費のシェアが高いことが示された。

②不利な交付税算定

大都市の財政需要に対する、財源が措置されていないというのが、大都市側からの意見であるが、これは普通交付税の算定基礎となる、基準財政需要額の算定においても、大都市において不利という分析もされており、前述にある、大都市だからこそシェア率の高い土木費や厚生費の基準財政需要の在り方を見ることで、実際に制度的に大都市が不利ということが証明される。

(星野 2011)によれば、「人口一人当たり基準財政需要額の減少幅は大都市および町村で大きかった。特に大都市においては土木費の減少寄与が大きい。」(9P)「まず、標準的な財政需要と捉える歳出範囲が、大都市にとって特有の財政需要を見込む方向にない。特に、地域格差是正が政治課題となる中で、2008年度以降、算定に新たに導入された追加的費目は、町村を中心とした基準財政需要額を押し上げる一方、大都市のそれを相対的に抑制している。また、基準財政需要額の算定要素をみても、財政再建および地方財政計画と決算との乖離是正を受けた地方財政計画の抑制は、投資的経費を中心に単位費用の大幅な低下をもたらすことになり、これは、土木費のシェアの高い大都市にとって、基準財政需要額全体の減少要因として作用している。」(P19)とあり、基準財政需要の単位費用や補正係数が2007年の新しい算定方法導入以降、特に土木費や投資的経費に不利に働いていることを、データを以って実際に証明している。

図5-1-3 市町村規模別行政費目別人口一人当たり基準財政需要額差



(出所) 総務省『地方交付税等関係計数資料』より、星野菜穂子作成。

このように、土木や投資的経費が多い大都市の財政が相対的に悪くなる相関は示された。

また、大都市において土木費同様にシェアが高いと厚生費の中でも、星野(2009)によれば、生活保護の地方負担は、保護率上昇とともに増大し、特に、被保護世帯が大都市に集中する中で、大都市の負担の上昇が顕著である。また、大都市間においても、保護率の

差異に応じて、一般財源を通じた負担の格差が生じており、その分析によれば、基準財政需要の基礎となる、単位費用において、社会福祉事務所費は、給与費を中心に、2004年度以降の減少傾向が顕著としており、かつ、生活扶助者の増加による、一人当たり主事費の減少が見られる中で、(財)地方財務協会の地方交付税制度解説では「生活保護扶助費の基準単価は市によって差があるので単価差によって補正する必要がある。」とされていることから、補正係数においては種地によって補正の行われた単価差率が用いられることになっているが、種地別の単価差率において、政令指定都市のような種地の高い地域においては、基準値に比べ相対的な引き下げ方向にあったという指摘も含めて、近年、急増する厚生費に対しても、大都市財政にとっては不利に働いていると類推できる。

ここでは、大都市において特に必要とされる、費目における交付税の在り方を見たが、十分に基準算定需要に加味されているとは言えない状況であり、前出の指定都市市長会が「大都市特有の財政需要を的確に反映させる仕組みを地方交付税算定に構築すべき」と要求することは、然るべき対応であると考えられる。

そのため、制度変更が大都市財政を健全化させ、大都市制度をより確固たるものにすることに異論はないが、「地方財政計画や地方公税総額が拡大していた時期と総額が抑制されている今日とでは、大都市財政需要の位置づけと課題は大きく異なっており、大都市需要を反映するためにより細かく精緻な算定方法を求める改革案は、今日の算定簡素化の方向性には逆行するものである」(星野 2009)とあるように、交付税制度の見直しによる財源の充填という、制度問題の解決方法は容易ではない。

③大都市の与信能力

ここでは、基準財政需要の算定方法など、税制度や大都市制度の不備が大都市財政を不利に働かせるという結論は得たが、実際に H21 年度の 5 万人以上都市(※市の設立要件)において、各市が抱えている地方債と各市が保有している基金を差し引きしたものを人口当たりで割った数字を高い順に並べてみた。

表 5-1-4 H21 年度 人口 5 万以上都市 一人当たり (地方債 - 積立金) 順位
(N=558 自治体)

団体名	住民基本 台帳登録 人口 (22.3末現 在)(人)	政令市	地方債 現在高	一人当り 地方債	積立金 現在高	一人当り 積立金	一人当たり (地方債 -積立金)
				A		B	A-B
1 大阪市	2,534,176	○	2,797,041,163	1,104	113,769,249	45	1,059
2 福岡市	1,396,789	○	1,286,864,512	921	32,896,792	24	898
3 出雲市	145,776		131,032,129	899	8,136,071	56	843
4 三次市	57,840		57,825,050	1,000	9,784,465	169	831
5 北九州市	979,233	○	848,755,926	867	41,568,106	42	824
6 由利本荘市	86,720		76,395,183	881	6,289,171	73	808
7 京都市	1,384,896	○	1,148,820,670	830	37,958,957	27	802
8 千葉市	932,421	○	740,085,458	794	9,437,410	10	784
9 名古屋市	2,178,272	○	1,724,141,327	792	27,186,788	12	779
10 泉佐野市	101,904		81,352,715	798	2,398,215	24	775
11 広島市	1,157,495	○	901,732,357	779	14,453,443	12	767
12 七尾市	59,390		50,760,945	855	5,833,356	98	756
13 神戸市	1,511,351	○	1,190,001,937	787	56,549,279	37	750
14 高知市	339,714		247,020,281	727	10,616,836	31	696
15 浜田市	59,476		48,650,603	818	7,322,746	123	695
16 芦屋市	93,504		81,154,954	868	17,185,585	184	684
17 南あわじ市	52,057		40,869,146	785	5,432,988	104	681
18 五所川原市	61,061		41,753,347	684	1,136,332	19	665
19 益田市	50,880		35,341,328	695	2,009,804	40	655
20 栗東市	63,509		41,730,836	657	450,417	7	650
21 佐伯市	80,234		67,673,544	843	16,448,284	205	638
22 大仙市	91,308		61,472,566	673	3,626,704	40	634
23 小松市	108,709		71,708,679	660	2,888,873	27	633
24 松江市	192,049		133,229,495	694	14,884,534	78	616
25 仙台市	1,010,256	○	708,431,609	701	87,765,082	87	614
26 京丹後市	61,661		41,844,084	679	4,050,801	66	613
27 釧路市	185,487		118,111,021	637	5,016,600	27	610
28 白山市	113,340		72,682,230	641	3,831,842	34	607
29 横浜市	3,620,562	○	2,228,141,219	615	28,777,001	8	607
30 佐渡市	64,358		50,258,120	781	11,696,461	182	599
31 奥州市	127,020		80,250,697	632	5,818,047	46	586
32 川崎市	1,373,851	○	839,538,303	611	37,967,045	28	583
33 宮古島市	54,809		33,892,238	618	2,001,096	37	582
34 宮古市	60,548		38,806,553	641	3,998,799	66	575
35 北見市	125,545		83,759,186	667	12,643,028	101	566

(出所) 総務省 「H21年度 市町村決算状況調」を参考に筆者作成

するとトップの大阪市を筆頭に、2番手の福岡市など政令指定都市が数多く、このランキングの上位に存在するなど、政令市の人口一人当たりの実質借金が高いことが見て取れる。

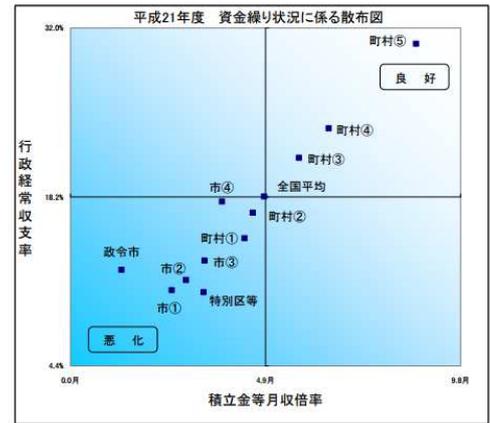
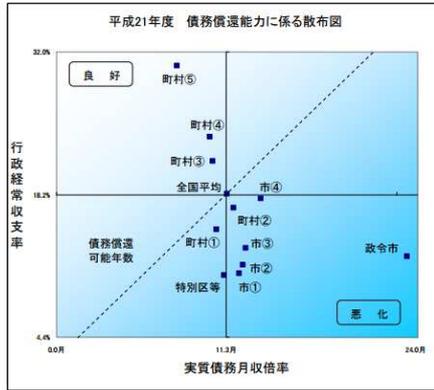
これまで、データの検証や論文のように、政令市や大都市において、財政的に不利な要因を示してきたが、他の自治体との比較においても、現実的に債務依存度が高いことが証明された。

一人当たりの実質借入額が高いこと＝自治体の弁済能力がないというロジックにはならず、実際に税収が大きい自治体ほど、債務発行が可能ではあるため、これを持って財政的に不利と断定することはできないが、一人当たり借入額は財政の大きな指針の一つになると言えると共に、実際に、財務省が把握している自治体ごとの財務状況資料において、前述同様のH21年度の地方公共団体向け公的資金貸付における、貸付先である団体の財務状況や収益性をチェックしている指標があり、その資料においても、軒並み政令指定都市の指標は悪く、債務の償還可能年数も長いという試算がでている

図 5-1-5 政令指定都市の地方債における与信能力

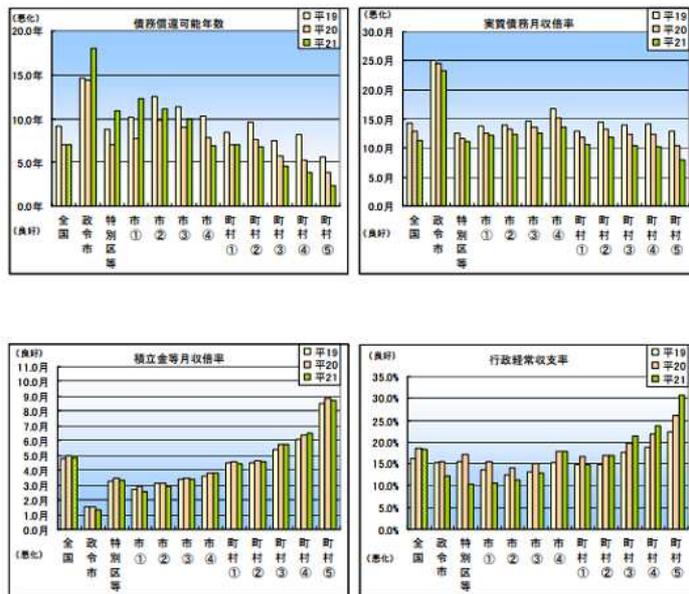
ストック及びフロー概念の財務指標の両面から市町村の財務状況を人口規模別及び地域別(財務(支)局等別)に表すと以下のとおりである。

①人口規模別の財務状況の散布図



人口規模別及び地域別(財務(支)局等別)の主要指標(平均値)の水準は以下のとおりである。

①人口規模別



(出所)財務省財務状況把握関係資料「財政融資資金の融資先としての地方公共団体の財務状況把握について」

ここでは、確かにスケールメリット以上の大都市特有の財政需要が存在することが認められ、実際に地方債の残高も政令指定都市は高い上、融資先としての与信能力も客観的に低いというデータが示されている。

しかし、客観的に、大都市は財政的に不利という事実が示されたが、これまでのように単に大都市側が大都市特有の需要を精緻に図って、財政措置を拡充しると国に要望したとしても、国においては歳出削減の必要性和相まって、交付税の算定基準や基準財政需要の積み上げを簡素化する方向で改革している姿勢をとっているため、その道は簡単ではないといえる。

2、住民自治の不足

これまで、財政的なアプローチを主に分析を行ってきたが、最適な自治体というのは、財政的に効率がよいというだけではなく、適正な規模に関しても、アプローチの方法は種々であり、「その値を推計するためには、行政サービスの在り方や住民の効用（満足度）といったアウトプットを分析に含める必要がある。しかし、アウトプットデータとして何を選択するか、また住民の効用関数をどのように設定するかは非常に困難な問題である。」（五石 2012）あるように、何を指標とするかは難しいながらも、最適な自治体を志向するうえで、行政サービス・住民の効用・住民自治といったものがキーワードになる。

本稿の研究背景で、政令指定都市の住民自治不足といった問題が存在することを述べたが、行政サービス・住民の効用・住民自治を達成するため最も重要な要素は当該エリアで住み働く人の意思を反映できているかどうかである。

先行研究において、地方自治は「団体自治」「住民自治」分別されるとし、こうした住民の意思の反映は、「住民自治」に該当するものと考えるとともに、第30次地方制度調査会の答申における政令指定都市の住民自治不足という指摘の特徴は、この大都市に住み働く人々からみればの難点を、「住民意思の的確な反映」が十分にできていないとみているところにある（澤井 2013）。としているが、地制調の答申が必ずしも、住民自治不足を解消するものとはなっておらず、「団体自治」の強化策として「都市内分権」を図る目的も包含される形となっていることは留意すべきである。

こうした考えも踏まえた上で、地制調答申をみるに、同答申第二-1-（1）-③・住民意思の的確な反映では、「指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。」としており、住民意思の的確な反映のための施策として、同答申第二-1-（3）・「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策として、要約して以下のことが挙げられている。

○第30次地方制度調査会 都市内分権による住民自治の強化策～守島要約～

- ・ 区の役割の拡充。
- ・ 条例で市の事務の一部を区が所管する事務とする。
- ・ 区長が市長から独立した区に関わる人事・予算管理権などを持つようにする。
- ・ 区長については、市長が議会同意を得て選任する特別職とすることが選択できるように

する。

- ・ 区長の公選も検討する。
- ・ 区地域協議会や地域自治区党の仕組みをこれまで以上活用し、区単位の行政運営を強化する。
- ・ 条例で、区に教育員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にする。

これら地制調答申の住民自治の強化策は、政令指定都市においては裏を返せば、こうしたことがなされていないことを指摘しているため、区への分権を進めることで自治不足の解消を図ることに異論はないが、澤井(2013)の指摘によれば、こうした区への分権は、「住民自治の強化」にはただちに結びつかないことは留意が必要と述べ、本来は、主権者である住民がその意思に基づき立法し、行政の執行を管理し、またみずから事業を担うとし、イギリスにおけるタウンの共通点は「住民の声を伝える」という機能であり、タウンはみずから公共的施策をまとめ立法し、計画を策定し税を課して事業を実行する主体である。ここで議論している指定都市の都市内分権では、このような主体にはなり得ない限界をもつ、とされている。

同様に、議会なき、また充実した住民参加制度なき都市内分権はたんなる行政内分権に留まる(江藤 2013)とあるように、こうした都市内分権の方向性は肯定されたとしても、政令指定都市制度における行政区では、自ら住民自治を行う主体になれず、住民から選ばれた議会による意思表示やチェック機能の不備といった抜本的な課題は解決されない。

つまりは、地制調答申は政令指定都市の自治不足解消を図る提案をしているものの、区の自治領域の拡大を図り「団体自治」を強化するという側面が強く、これを以って「住民自治」不足が解消できることとイコールにはならないことを、多くの学者が指摘している。

3、ケーススタディとしての大阪市問題

これまで様々な大都市問題を見てきたが、同じような大都市や政令指定都市内においても、自治体によって状況は大きく異なるとともに、年度ごとに財政データのトレンドを見ても、自治体の状況が大きく変わるわけではなく、経年にわたって似たような動きが続くことが見て取れる。

そのため、大都市制度的な課題だけではなく、大都市それぞれに背景や課題があることが認識されるが、政令指定都市においてもとりわけ大阪市は基準財政需要に対する歳出額や人口当たり公務員数、一人当たり地方債の高さなど多くの財政的な指標で突出して悪い数字を示しており、大阪市は大阪府との関係を含め、歴史的経緯や地理的要因によって、大都市問題が顕著に表れている(入江 2012)。ともされることから、大都市問題をよりクリアにするため、ケーススタディとして、大阪市を取り上げることで、政令指定都市制度の枠組み以外の大都市問題の顕在化を図る。

アプローチの手段として 2002 年 大阪市が、当時の磯村市長下において「財政非常事

態宣言」が出したことを受け、直後に出版された大阪市政調査会 第 139 号（木村・長沼・澤井）らをはじめとした、その要因の分析を見てみると、①日本経済に端を發するマクロ的な地方財政の危機と、②大都市税財政制度上の不備や地方交付税の引き締めをはじめとした制度上の問題、③大阪市の財政における、税収減や経常的に必要な歳出の増を生む構造的なトレンド、④国の景気対策に呼応する形で公共投資啓発され、その付けが公債費を底上げした といった指摘が主であった。

しかし、このような外部要因や時代的背景に関していえば、大阪市に限ったことではなく、大半の地方自治体、特に大都市にとっては同様の条件が当てはまる上、外部要因・時代背景といった構造上の問題に終始することは、本質的な問題を見落とすと考え、客観的なデータも踏まえ、大阪市の問題を見ていく。

（1）地方交付税制度の問題・国からの政策誘導

まず、先ほどの大阪財政悪化の主要因 ①日本経済に端を發するマクロ的な地方財政の危機 ②大都市税財政制度上の不備や地方交付税の引き締めをはじめとした制度上の問題 ③大阪市の財政における、税収減や経常的に必要な歳出の増を生む構造的なトレンド ④国の景気対策に呼応する形で公共投資啓発。に関しては、外部要因としたが、この外部要因においても、大阪市が特に不利を被っているのかをみしてみる。

① に関しては、マクロ的な話であるが、②・③に関しては、前章で取り上げた交付税算定が大都市において相対的に不利になっていると示した、土木費や生活保護費の影響があげられる。

大阪市の土木従事者率が高いことはすでに示したが、生活保護者数においても近年、千分率で約 5,5‰という、圧倒的に多い数値が示されており、一般会計における生活保護費の割合がH26年度決算で約 18%と大きく占めており、経常的に必要な歳出を生む構造的なトレンドという指摘にもあたる。

このことにより、実際に交付税の算定がどのように財政に影響を与えているかの証明までは、制度の精緻さという性質上できてはいないが、大阪市が発表している資料（図 5-3-1）においては、生活保護費の国からの充足率が最も低いとしているように、土木費や生活保護費の基準財政需要の算定基準の不備によって、大阪市が特に財政的な影響を受けていると考えられる。

図 5-3-1 生活保護費（扶助費）の基準財政需要額と決算額（2006 年度）

	需要額	決算額	充足率		需要額	決算額	充足率
札幌市	22,188,184	23,016,311	96.4	京都市	15,449,421	15,643,667	98.8
仙台市	4,275,981	4,262,334	100.3	大阪市	41,991,763	57,445,747	73.1
さいたま市	4,330,083	4,431,710	98.8	堺市	8,700,636	8,548,658	101.8
千葉市	4,538,893	5,203,423	87.2	神戸市	15,800,447	17,202,433	91.9
横浜市	21,539,809	25,832,459	83.4	広島市	6,357,087	7,445,578	85.4
川崎市	9,354,903	10,792,376	86.7	北九州市	5,257,102	7,116,522	73.9
静岡市	2,040,190	2,138,284	95.4	福岡市	10,797,058	12,412,976	87.0
名古屋市	10,806,258	13,465,791	80.2				

（注 1）決算額は扶助費に限定した額。充足率＝決算額/需要額×100。

（注 2）需要額は以下の算定方法となっている。需要額＝人口×（最終補正係数－密度補正）×単位費用（扶助費）＋人口×（密度補正－補正係数（社会福祉主事の設置に要する経費））×単位費用＋精算額
（出所）大阪市

次に④に関する事例として、大阪市が大規模公共投資を行った原因とする、国の要請に応じた「すばるプラン」～「大阪市テクノポート計画」を取り上げると、市が2007年に発表した「テクノポート大阪計画と当時の社会的経済的状況」において以下のように分析している。

東京圏一極集中傾向への代替案の1つとして、国土庁大都市整備局と近畿2府6県3政令指定都市による新近畿創生推進委員会が作成した「新しい近畿の創生計画(すばるプラン)」(昭和62年(1987年))が提案された。この「すばるプラン」には、「双眼型国土構造の確立に向けて」という副題がつけられている。プランの中核には、「国土の双眼構造を担う国際経済文化圏」の形成が据えられ、それは、関西国際空港を軸とする国際交流都市圏、アジア・太平洋地域とのつながりを生かした先導的経済圏、関西文化学術研究都市をはじめとする創造的文化圏といった3つの圏域構想の実現によって可能だとされている。このような世界を先導しうる経済・学術・文化の一大集積地としての関西国際文化圏を形成することによって、国土の双眼構造の一翼を担おうというのが、「すばるプラン」の基本的考え方であり、こういった状況のもとで、大阪市においては、平成元年(1989年)に市制施行100周年を控え、昭和58年(1983年)8月に市制100周年記念事業の一つとして「テクノポート大阪」計画を発表した。としており、その具体的な公共投資事例は後述するが、国の要請における要素が見て取れる。

国の要請のせいで大阪市の失敗ではないという議論もあるが、これに対して、国は地方交付税制度を利用し、国の政策を進めるため地方にインセンティブを与えることもあり、何らかのバイアスがかかっていることは想定できる。

赤木・稲垣・鎌田・森(2003)によれば、地方交付税制度については、地方歳出の効率化や地方税収の確保に向けた自治体の自律的努力を阻害するという指摘において、バブル景気崩壊後の地方財政の厳しい状況の中で国主導の景気対策の一環としての地方歳出拡大の必要性から地方の財源不足額を補填するために、本来の交付税財源を上回る交付税額の拡大が図られるとともに、交付税額決定の基礎となる基準財政需要額の算定に際して、景気対策や地域開発といった特定事業分野への重点化が行われ、交付税の配分を受ける自治体(交付団体)が増加し、かつ地方歳出が国の重点施策の方向に誘導されるようになってきたことが挙げられる。交付団体にとっては、財源不足を国からの財源移転で埋めることができる限り、自らの努力によって税収の増加を図るインセンティブは働かず、たとえ地域住民のニーズに十分合致した分野でなくても、基準財政需要額への算入が重点的に行われる事業分野に対して多くの歳出を振り向けるであろう。こうして、地方交付税制度は、地方自治体への財源補填や地域間の財政力格差是正に関しては優れた性能を発揮する反面、地方の自律性の強化をめざす地方分権の理念に反し、地方税収の確保や地方歳出の効率化に向けた地方自治体の自主的努力を阻害するという問題点を孕んでいるとしている。

また、佐々木（2012）は国からのヒモ付き補助金における、地方負担分を裏負担とした上で、この裏負担については、国が後に地方交付税として補填するというやり方で、国の意思や政治的な力で地方の政策を決めているとしており、こうしたことは、大阪市に限った問題ではないが、国の政策誘導に従わざるを得ない状況や、地方自治体の自主的努力を阻害するといった、補助金・地方交付税制度そのものの問題定義にもつながる。

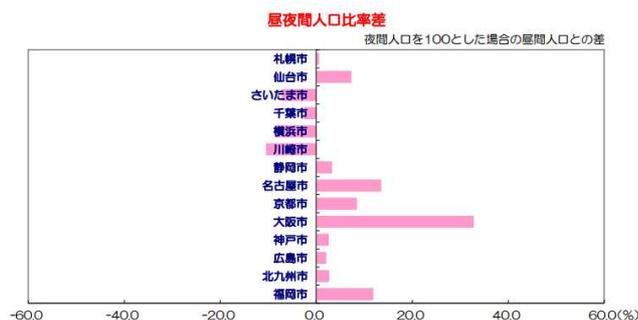
（２）都市としての役割～昼夜間人口比率・歴史的役割・西日本の中枢・都市圏の母都市～

当初 5 大市を想定していた政令市は、在住人口の条件だけであることから、今や 20 を数えるようになったが、そもそも、それぞれの都市の成り立ちや、その性質はバラバラであるため、都市としての役割という観点から大阪市を見る。

まず大都市においても、大阪市の場合は昼夜間人口比が群をぬいて大きいため、人口一人当たりの数値は、つねに他の都市と比較して過大になる傾向がある（澤井 2003）とあり、下図でも示されているように、実際に政令市においても群を抜いて昼間人口比率が高いため、居住者の人口で換算することが、都市の実態を表しているとは言えず、大阪市自身も H P にて膨大な中間流入人口によって財政需要が嵩増される※市 H P と主張している。

このことは、先の研究の地方交付税における土木費の財政需要が的確に反映されていないことと合わせて考えるに、人の移動において、人口のピークに合わせたインフラ整備など土木費用が必要な場合、昼間流入人口が夜間人口に比べて多いことは、財政的には不利に働くといえる。

図 5 - 3 - 2 政令指定都市の昼夜間人口比率



1-2-3 昼夜間人口比率(政令指定都市比較)

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	静岡市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
平成 7 年	102.0	109.3		96.9	89.7	88.8		118.6	110.1	146.5	105.0	104.0	103.9	115.5
平成 12 年	101.3	108.2		97.2	87.8	90.5		117.0	109.0	141.2	103.0	103.4	103.4	114.6
平成 17 年	100.9	107.7	91.9	97.2	90.4	87.1	103.8	114.7	108.4	138.0	101.8	102.6	102.8	113.4
平成 22 年	100.6	107.3	92.8	97.5	91.5	89.5	103.3	113.5	108.5	132.8	102.6	102.1	102.7	111.9

資料:総務省「国勢調査」

○昼夜間人口比率差(夜間人口を100とした場合の昼間人口との差)

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	静岡市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
平成 22 年	0.6	7.3	-7.2	-2.5	-8.5	-10.5	3.3	13.5	8.5	32.8	2.6	2.1	2.7	11.9

マイナス値:昼間人口が夜間(常住)人口よりも少ない。プラス値:昼間人口が夜間(常住)人口よりも多い。

(出所) 仙台市「昼夜間人口比率差」 http://www.sendai-l.jp/chousa/pdf_file/1/1-2/1_2_3.pdf

このように昼夜間人口比率は、財政に一定の影響を及ぼすことは推察できるとするものの、それを考慮したとしても、大阪市の一人当たり地方債発行額は5万人以上全市において最も高い上、大阪市の昼間人口よりも、在住人口（夜間人口）が高い横浜市よりも、地方債発行額の絶対額も高いことから、昼夜間人口比率だけでは、政令市の中で大阪市の財政状況が悪い理由を証明することはできない。

つづいて、都市としての役割という側面で、大阪市を見ると、大阪市の歴史を記す大阪市史によれば、「大阪市は明治以降、上下水道・港湾・公園・路面電車・バス・地下鉄などの都市施設、美術館・市立大学などの文化教育施設、市民病院をはじめとする保健衛生施設、あるいはさまざまな社会福祉施設を建設することによって、近代都市の建設に努めるとともに、東京とともにつねに我が国の都市行政をリードしてきた。」(新修 大阪市史 第8巻 第二節 大都市・大阪の成長) とあるように、大阪市は、東京に次ぐ都市としてのプライドとそれに伴う投資を行っており、他都市以上の財政需要を必要としてきた経緯がある。

加えて、大阪市は市のHPにおいて、「大阪市は西日本の中枢都市として、また、大阪都市圏の母都市としての役割を果たしており、これに伴う高密度の人口集中や中間流入人口の増大、経済活動の集積に対処するため、早くから道路、下水、地下鉄などの都市基盤整備を進めてきた」とある。

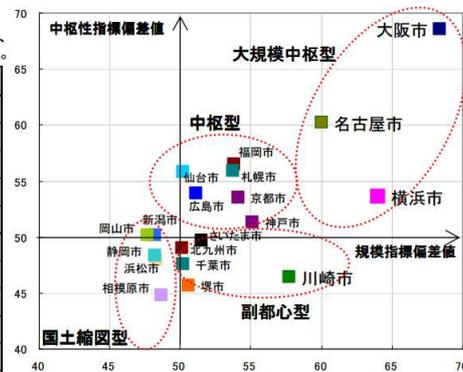
下図の指定都市市長会におけるデータは、横軸に規模指標・縦軸に中枢性指標をとっており、その中で用いているデータも記載されているが、大阪市の場合は規模指標の高さもさながら、中枢性において、圧倒的に他より高く、同じ大規模中枢型の横浜市と比べても、そのエリアの中枢都市機能としての差が大きく見られる。

図5-3-3 大都市における規模と中枢性とその類型

●大都市における規模と中枢性とその類型

下記の各経済指標について偏差値を算出することでデータを標準化(平均50,標準偏差10)し、さらに規模指標と中枢性指標の各々について、各指標の偏差値平均を算出した結果である。

類型	該当市	規模指標 偏差値平均	中枢性指標 偏差値平均	類型	該当市	規模指標 偏差値平均	中枢性指標 偏差値平均
(参考)	東京都都区部	106.6	106.0	副都心型 規模:中 中枢性:小	川崎市	57.7	46.4
大規模中枢型 規模:大 中枢性:中~大	大阪市	68.4	68.6		さいたま市	51.5	49.7
	横浜市	64.0	53.6		堺市	50.6	45.7
	名古屋市	60.0	60.2		千葉市	50.2	47.6
	神戸市	55.1	51.3		北九州市	50.1	49.0
中枢型 規模:中 中枢性:中	京都市	54.1	53.5	国土縮図型 規模:小 中枢性:小~中	相模原市	48.7	44.8
	福岡市	53.8	56.5		浜松市	48.3	48.0
	札幌市	53.7	55.9		新潟市	48.2	50.2
	広島市	51.1	53.9		静岡市	48.2	48.3
	仙台市	50.2	55.8		岡山市	47.7	50.2
					岡山市	47.7	50.2
					岡山市	47.7	50.2



※(参考)大都市の規模及び中枢性を示すのに使用した経済指標

分野	I 人口	II 経済	III 行政	IV 情報・文化
規模指標	・人口 ・人口集中地区人口密度 ・人口集中地区対市域面積比率	・全産業事業所数 ・製造品出荷額等 ・年間商品販売額	・地方公務員従業者数 ・基準財政需要額 ・歳出総額	・情報サービス従業者数 ・映像・音声・文字情報政策従業者数 ・学術・開発研究期間従業者数 ・広告従業者数
中枢性指標	・昼夜間人口比率 ・対都道府県人口比率	・上場企業本社数 ・銀行業事業所数 ・証券業・商品先物取引事業所数	・国家公務員従業者数 ・管区地方支分部局等数	・放送業事業所数 ・専門サービス事業所数 ・学術・開発研究期間事業所数

※出典:「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」(指定都市市長会2009. 3)

指定都市市長会によれば「指定都市では、圏域の中核としての財政需要や、人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる財政需要といった大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合が極めて低くなっている」と述べられ、中枢性の経済指標を鑑みるに、都市における中枢性が財政重要に影響を与えていると推定できることから、大阪市の突出して高い中枢性と財政指標の悪さの因果関係を見ることができる。

こうしたことから、歴史的経過・西日本の中核都市・大阪都市圏の母都市という役割上、都市基盤にとどまらず、様々な需要が存在するとともに、都市行政をリードするプライドのもと、その需要に応えてきたと考える。

(3) 大阪府との関係 (二重行政・二元行政)

地方自治制度においては「二重行政」の存在が取り上げられているとともに、この二重行政が自治体の活動を非効率なものにしていると指摘されるケースもある。この「二重行政」の定義は学術的にも明確にされておらず、山崎(2012)によれば・第一に「二重行政」とは垂直的に並立する行政組織の間で、主として都道府県と市町村、あるいは国と都道府県との間において生じる現象。・第二に、主として、垂直的に並立する行政組織が、それぞれ重複する区域および区域内の住民に対して、同一政策分野における類似政策を実行する状態・第三に「二重行政」が問題とされるのは、すべての第二の状態ではなく、組織間の調整、政策実行上の役割分担の整理不足、または欠如していることによって、政策の実行に非効率が生じ、また民主的統制の阻害要因などの弊害を生じる場合である。とし、かつ、道府県と指定都市との間の二重行政に関して、近年大都市が行財政権限の強化のための最大の論拠の一つが「二重行政」問題の解消にあるため、大都市と府県との関係を制度的に見直す同行が顕在しつつある状況がある。としている。

こうした二重行政という問題に加えて、大阪の場合は、大阪固有の問題としての大阪市と大阪府との「二元行政」のありかたにこそ問題があるという指摘もあり。大阪府と大阪市の関係を包括的に検討した大阪府自治制度研究会が2011年に提出した「最終とりまとめ」では、この経緯を以下のように挙げている。

- i、戦後の特別市運動や第三次市域拡張に至る対立に加え、政令指定都市制度発足後も昭和40年代中頃(1970年頃)まで市域拡張をめぐる論争が続いたこと
- ii、このような歴史的経緯により、府市ともに、政令指定都市制度を「特別市」的に運用してきた結果、「市は市域、府は市域外」というお互いの縄張り意識が固定化したこと
- iii、あわせて、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置するという地理的構造、周辺市も行政能力の高い大規模市が増え、実質的に大阪市と同レベルの都市域が拡大傾向にあること

このように、大阪の場合は、一般的な「二重行政」の存在に加え、大阪府と大阪市における、歴史的な確執の経緯や、他府県と様相が異なる要因、地理的・社会的要因が指摘されており、政策的な連携が欠いた「二元行政」と相まって、独自の問題を派生させていると考えられる。

こうした複合的要因が重なり、あたかも二つの大阪、言わば「二元行政」の構図が出来上がり、経済発展や財政問題に負の影響を及ぼすなど大阪全体としての発展を阻害する要因になったといえる。

(4) 事業における経営観の欠如

また大阪市史第9巻 第一章 第一節「都市交通体系の再編」では、道路交通・地下鉄網・港湾と空港といった交通インフラの整備が必要な時代背景や大阪市の役割を書きしており、歴史的にみると必要な投資だったと考えるが、「4項－公営交通事業の財政について」で公営交通事業の深刻な経営難に触れつつも、結末として、「市内定住人口の増加政策、地下鉄バスの共同運賃制などにより、利用者さえ確保できれば、企業財政は好転し、サービスの改善や運賃の低廉化を達成できる。地下鉄と市バスはおそらく、きたるべき二一世紀でも掛け替えのない市民の足であろう。それらを生かすも殺すも市民自らの手にある。」と結んでいる。

こうした纏め方を見るに、社会的・時代的なニーズで大都市が社会的インフラの整備の努めてきた必要性や歴史的な必然性は認識できるものの、行政が事業を担うに当たり、自らの経営努力により持続的にサービスを向上・継続させる思想に乏しく、経営に対する意識、経営感覚の欠如が見て取れる。

このことは、交通事業の経営感覚にとどまらず、後述する大阪市の度重なる大型公共投資の失敗などにも影響しているが、その一例として「土地信託事業に関する外部監察チームからの報告書」(2014.12)を用いて、土地信託事業の失敗における原因分析を紹介する。

この報告書で、例えばオスカードリームに関しては、開業直後の収支状況は、前期の数字を見ても深刻なものであったことは明らか(6.受託行からの報告)とあるように、平成6年9月には、本件信託事業が当初の目的を達成できないことが明らかとなり、これ以降の資料やこれ以降担当した職員からのヒアリングを通して、強い危機意識を以って抜本的改善策を模索するための取り組みがなされた確たる形跡はなかったとしている。

また「もっと早く決断していれば、多額の損失、回避できたかも」(※注:産経新聞 2014.12.1)という当時の橋下市長のコメントのように、行政機関が大規模投資する際のリスクや徹底判断、責任の所在等が不明確なまま、投資が可能であり、上記の報告書における第5 総括では、「当外部監察チームは大阪市及び交通局が、受託行に対する信頼を基盤とする信託制度を利用しつつ、その信頼に揺らぎが生じて以降、折衝の段階から次の段階に進めるか否

かを決断するにつき転機となり得た様々な事情を経験しながら、その決断に至らなかったことが損失発生の一要因になっている可能性は否定できないと考える。」とするものの、「大阪市及び交通局が巨額の損失を発生させるに至った要因については、各信託事業が計画・実施された時期や各受託行の対応等、他に考慮を有する事業が存在すると考えるが、過去を振り返って、全ての要因を解明することは、各時点における経済情勢の大きな変化等の自浄があるために困難であると言わざるを得ない。」としているように、結局のところ、行政や公営企業を多大な投資をしても、結果として投資の失敗や税金の無駄遣いに対する罪は問えず、大規模自治体における財政基盤があるからこそ、政令市が大きな投資判断を行政自身で行えてしまえること自体にも問題をかかえる。

こうしたことから、・1.事業運営にあたる上での経営観の欠如・2.大阪市という規模を誇るからこそ可能な投資・3.投資の失敗を問われない行政機構という、環境が相まって、経営や投資の失敗につながったと仮定できる。

(5) 小さい行政区

前章で、政令市における住民自治の不足を指摘したが、大阪市の特徴としては、以下の図のように、行政区あたりの人口や面先が極端に少ないことがあげられる。

図5-3-4 20指定都市での比較における1行政区あたりの人口・面積の小ささ

大阪市	その他指定都市
行政区数 … 24区 (1位)	行政区数 … 3~18区
人口 … 2,676,042人 (2位)	人口 … 712,520~3,697,432人
1区あたり人口 … 111,502人 (19位)	1区あたり人口 … 100,453~239,864人
面積 … 223km ² (17位)	面積 … 144.35~1,558.04km ²
1区あたり面積 … 9.29km ² (20位)	1区あたり面積 … 20.4~470.62km ²

(人口は平成24年7月1日現在の推計人口を使用。但し、新潟市及び岡山市は同年6月1日現在)

(出所) 大阪市市政改革室 (2012) 「行政区のブロック化の必要性について (案)」

こうした小さい行政区にたいして、大阪市立大と大阪市は橋下市政以前の、2009.3行政区と区役所のあり方研究会 2009.3「複数区連携による事務事業の共同実施にかかる検討について」の中間とりまとめにおいて、大阪市の行政区のメリット・デメリットを以下のように表現している。

○メリット

- ・地域密着性=市民参画・協働を推進するうえでは、身近な行政を展開できる強み。
- ・利便性=市民にとっては区役所(窓口)までの時間距離が短い。

○デメリット

- ・効率性=対象が比較的少なく、業務量が小さくなり、非効率な面がある。

- ・専門性＝専門性の確保が必要な分野について、専門職や専門的なスキルをもった職員を24区に分散すると、細分化されてしまい、専門性の確保が困難となる。
- ・公平性/公正性＝総務居力関係にある市民が契約の相手方等になる場合もあり、より公正性等を担保する必要がある。
- ・スピルオーバー（溢出）効果＝区域が狭いため、単独区では受益と負担が完結せず、実施効果が隣接区に波及してしまう場合がある。
- ・統一性＝1：24では、統一性の確保が難しい面がある。

統一性に関しては、区によっての人口や規模に大きなばらつきがあるにもかかわらず、大阪市は図書館やプールといった市民利用施設に関しては、基本的には一区に一館という制度をとっていることもあり、区の統一性をはかることが、市民の受益に対する不平等を生んでいる現実もある。

このように、行政としても小さすぎる大阪市の行政区に対して、メリットよりもデメリットが多いと認識しており、今後より区に権限を移譲し都市内分権を図っていくという考え方においても、現行の行政区を複数区で「ブロック化」や「合区」といった方法の必要性を説き、様々な方策を提示している。

（6）まとめ

これまで公務員数や地方交付税の不備が地方財政に及ぼす影響と、指定都市が財政的に不利な状況にあることを証明してきたが、ここでは同じ指定都市の間でも、データが突出した大阪市をケーススタディとして見ることで、大都市問題を明らかにすることを試みた。

その中で、・昼夜間人口比率の高さ・東京に次ぐ都市としての都市行政をリードしてきた歴史・西日本や都市圏の中心都市という高い中枢性といった、大阪独自の理由による、社会的インフラ整備の必要性が理由も読み取れた。

実際に、交通・病院・上下水事業などの、大きな社会的インフラを果たす公営企業運営を有する大阪市だが、下の表のように、政令指定都市内で公営企業に対する繰り出しの額を比較すると、その絶対額においても、一人当たり額においても大阪市はトップとなっており、土木費等の普通会計以外の要素でも、大阪特有の財政負担の存在が明白である。

例えば、政令市の地下鉄の規模や路線図を比較すると、大阪・名古屋といった中枢性の高い都市ほど、交通インフラニーズが高いことがわかる。

表 5-3-6 H 2 1 指定都市 公営企業繰り出し金ランキング

＜H21指定都市 公営企業繰り出し金＞ (千円)			
政令市名	住民基本台帳 登載人口 (22.3.31現在) (人)	公営企業等に 対する繰出金	人口当たり 公営企業繰 り出し金
1 大阪市	2,534,176	195,602,397	77
2 名古屋市	2,178,272	146,148,955	67
3 京都市	1,384,896	89,444,460	65
4 福岡市	1,396,789	88,309,218	63
5 仙台市	1,010,256	57,881,094	57
6 広島市	1,157,495	61,259,179	53
7 横浜市	3,620,562	190,390,368	53
8 北九州市	979,233	50,646,821	52
9 札幌市	1,891,494	97,226,686	51
10 神戸市	1,511,351	72,822,241	48
11 新潟市	803,421	38,680,982	48
12 静岡市	717,578	32,348,621	45
13 岡山市	688,996	30,717,400	45
14 川崎市	1,373,851	59,047,446	43
15 堺市	837,680	34,986,927	42
16 浜松市	792,446	28,208,364	36
17 千葉市	932,421	31,266,820	34
18 さいたま市	1,209,234	40,432,556	33

(出所) 総務省「H 2 1 年度 決算状況調」を筆者加工

また、同時に・大阪府との縄張り意識の固定化など、広域事業を調整する機能が不足していたこと・大きな事業が可能な環境と、それに伴わない経営感覚の欠如といった環境が過去における無駄な大型開発を生み出したということもみられ、特にバブル期においては国からの要請という環境もあり、下図 5-3-7 のように大阪市による広域的な事業への投資が多く行われており、こうした投資は、政令指定都市とはいえ、基礎自治体である大阪府が行うべき事業かどうかの賛否が分かれているものの、「大阪府企業局が行ってきた事業は、戦前であれば大阪市が自ら行ってきた事業と重なってくる」「府と市の事業を調整する機関が無かった」(砂原 2012) とあるように、広域行政体である大阪府と、基礎自治体である大阪市の事業調整がなされていなかったことも大きな要因といえる。

図 5-3-7 大阪市役所 負の遺産例

＜大阪市役所 負の遺産例＞		
事業名称	総事業費等	現状
阿倍野再開発事業	4800億円	大阪市財政悪化の主犯
アジア太平洋トレードセンター ATC	3065億円	平成16年に破綻(特定調停)
ワールドトレードセンター WTC	1193億円	府へ86億円で売却
湊町開発センター MDC	1059億円	平成16年に破綻(特定調停)
クリスタ長堀	907億円	平成17年に破綻(特定調停)
大阪土地開発公社	901億円	平成22年度未解散三セク債152億円発行
大阪シティドーム	745億円	平成18年に事業譲渡債権放棄108億
大阪市道路公社	667億円	平成25年度未解散三セク債331億円発行
なにわの海の時空館	253億円	平成25年3月閉鎖 引き受け手なし
ラバスOSAKA	120億円	平成22年閉鎖
ふれあい港館	59億円	平成23年約7億円で売却
あこがれ(航海訓練船)	56億円	平成25年約3000万円で売却
リフレうりわり	18億円	平成23年閉鎖

＜土地信託事業の失敗例＞				
事業名称	総事業費等	予想配当	現在の配当	現状…
オーク200	1027億円	272億円	0円	裁判中
オスカードリーム	225億円	261億円	0円	平成25年に和解 283億円を追加負担
ビッグステップ	131億円	259億円	8億円	平成19年売却
ソーラ新大阪	178億円	166億円	0円	平成20年売却
フェスティバルゲート	340億円	129億円	0円	平成21年売却
キッズパーク	256億円	75億円	16億円	平成20年売却

※オーク200は、2014.7 約637億円を大阪市が、金融機関に支払うことで和解。

(出所) 大阪維新の会 (注: <http://oneosaka.jp/sp/tokoso/modal-waste6.html> (最終閲覧 2016/07/14))

これらは、大阪市広域的な大規模投資事業の失敗した事例であるが、府との調整だけでなく、先に述べた事業における経営観の欠如・公共投資における責任の所在の不明性・財政規模が大きい自治体だからこそそのプライドや投資可能ということが根底にあり、大阪市の状況を探ることで、政令市制度という枠組みだけでは発見できない大都市問題が明らかとなった。

4. 大都市の問題の整理

本章では、政令指定都市制度における、地方交付税の措置不足を初めとした財政敵に不利な要因を示すとともに、大阪市をケーススタディとしてとりあげることで、国からの要請に応じた投資や都市の中枢性に影響される需要など、指定都市制度という枠では測れない、大都市特有の問題を浮き彫りにしてきた。

そこで、本稿ではこれまでのデータ・都市制度問題・大阪市におけるケーススタディを分析した上で、大都市における問題と、問題解消を行うにあたり想定できる障壁を簡潔に整理する。

＜大都市問題＞

- ① 都市の行政区画と都市の圏域の不一致 ・ 府県と大都市の二重行政⇒ 広域行政の在り方の課題
- ② 基礎自治体は一定の人口規模（20～30万人）が財政的には有利 ⇒ 適正規模論
- ③ 大都市特有の需要があり、国から十分な財源措置がなされていない ⇒ 交付税制度の不備
- ④ 交付税/補助金制度による地方裁量の欠如・国の要請により地方の行政が決まる仕組み ⇒ 集権型への批判
- ⑤ 二重行政 ・ 自治体の公営企業経営 ・ 自治体ごとの公務員比率差 等が財政に大きな影響を与える

⇒ シャープ勧告の指摘 / 制度上のゆとり/融合型の課題

⑥ 大都市においては、住民との距離が遠くなる ⇒ 住民自治の問題

⑦ 政令指定都市内でも、その性格が多様 ⇒ 指定都市制度そのものの限界

※ 上記の事項に加え、大都市の中でも、特に中枢性の高く、歴史的な役割が深い大阪市は、上記の問題の影響を大きく受ける。

こうした問題を解消するにあたっては、上の各項に対応する形で、以下の論点が障壁となる。

<問題解消障壁>

① ・都市圏＝事業により範囲が異なるため、行政区画との一致は困難。1層でも2層でも、特定目的型政府でも良いが、事業（交通・経済・防災・教育）事業圏域ごとに組織を作る制度は非常に複雑。

・広域と基礎の関係＝現行の大都市制度ではどれもメリット・デメリットあり。

② 自治体の適正規模論＝広域的なエリアは、みずかけ論。基礎自治体＝市町村合併や大都市の解体を伴う。

③ 大都市制度の財源の問題＝国との調整が必要。交付税は簡素化方向で大都市需要の積み上げは困難。

④ 現行の交付税/補助金制度は自立とは真逆⇒抜本的な国・地方の在り方を見直す必要あり。

⑤ 都市の成り立ち⇒国の出先機関としての広域自治体の設立・広域と基礎自治体の紛争権限争い等が残る。

⑥ 政令指定都市の行政区における住民自治の限界（任命区長・予算/人事権なし・議会なし）

・都市内分権により、区の機能強化（総合区等）を図ったとしても、それは「団体自治」の側面が強く、「住民自治」不足の解消にはつながらない。

・住民自治に必要性を語るのは行政側で市民にはしっくりこない。⇒役所組織が近かろうが、大きかろうが、どうであろうと、住民が参画している意思はほとんどない。（投票率・直接請求・議会提案等）

⑦ 指定都市内での差＝都市としての成り立ち/中枢性など大きく異なる

→1つの大都市制度で大都市問題の解消が不可能という状況が存在する。

第六章 提言目：指すべき都市の姿 ～道州制を見据えた新たな日本の地方自治制度～

地方自治体を成長/健全化させるためには、大都市問題の解消が必要なのは当然であるが、問題を解消するには様々な障壁があり容易ではない上に、部分的な制度改正では、大都市問題解消は困難である。

そのため、現行の地方自治制度ごと抜本的に見直す方向で改革を行うことが必要であり、日本を集権融合型→分権分離型の地方自治モデルに変革させることが、大都市問題解消に最も適した政策ではないかという考えに至った。その、新しい日本の地方自治モデルにおいて、「道州制」を導入した、地方分権・市町村の権限/機能強化・自立した地域づくりがあると考える。

これに並行して、大阪市の財政需要と歳出のギャップを例とした中枢都市問題を解消し、政令市制度より、現状に見合った大都市制度を構築することで、東京以外のエリアにおける核となる都市の発展を誘発し、日本総体としての成長を実現させることも狙う。

図 6 - 1 日本の目指す地方自治モデル

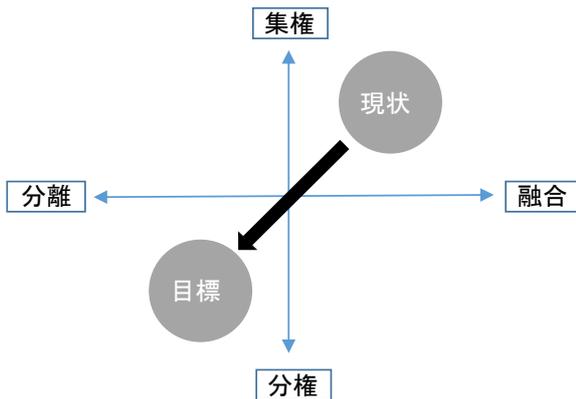


図 6 - 2 地方自治モデルの類型及び採

(1)集権・分離型	国がほぼ完結的に事務処理を行う。自治体は権限も責任も持たない。国は地域レベルまで出先機関を配置し行政を進めるから、自治体の存在自体を必要としない場合もある。	ロシア、中国など社会主義系国家、戦前の日本
(2)分権・分離型	一定領域について自治体の責任で事務処理が独自に行われ、国の関与はない。自治体の行うべき事務事業が制限列挙されている場合が多い。	英国、米国、カナダ、オーストラリアなどアングロ・サクソン系の諸国
(3)集権・融合型	ある事務処理について国が権限、財源を留保し、その執行だけを自治体に委ねる。国に留保された権限、財源は自治体の行政執行をコントロールする手段に用いられる。	フランス、ドイツ、イタリアなどヨーロッパ大陸系の諸国、戦後の日本
(4)分権・融合型	ある事務処理について国はガイドラインの設計や財源調整という外形上で関与するが、実際の事務事業の企画、実施、評価に関する裁量権は自治体が有する。	スウェーデン、ノルウェーなど北歐諸国

用国

(出所) 天川(2006)天川モデル参考に筆者作成 (出所) 佐々木(2013)統治タイプの4類型

一、新たな地方自治制度

日本の新たな地方自治や大都市の方向性の提案は、集権融合型の地方自治制度 ⇒ 分権分離型の制度への抜本変革であり、以下のようにして、日本の自治制度の諸問題を解決していく。

- ① 圏域としての一体性、戦略性も含めて、道州が地方政府となる。 ※圏域問題の解消・集権⇒分権型
- ② 国・広域・地方の明確な役割分担を図る。 ※集権⇒分権型・融合⇒分離
- ③ 事業の民営化や官民の人材流動も図ることで、経営効率を高め、公に経営感覚を導入する。

※融合⇒分離 ・経営観の導入

- ④ 共有税等 道州間/基礎自治体間の水平的な財政調整制度の創設。・地方への税源移譲。
・交付税制度の見直しによる地方の自立 ・道州→基礎自治体への BLOCK GRANT
制度構築 等

(例：消費税の地方税化と地方共有税の設立 消費税 1% = 2.5 兆円 6% = 15 兆円 = 地方
交付税と相当額)

※集権⇒分権 ・経営観の導入

- ⑤ 大阪市など、エリアの中枢性の高い都市には別枠を設ける。

※大阪市における財政需要と歳出ギャップの解消 ※多極化 ※大都市制度の複数
化 多様化

- ⑥ 住民が当事者となる、新たな自治制度を確立する。 ※住民自治の拡充

二、本質的な道州制導入の理念・目的

本研究では、大都市問題の解消にみる、道州制～新しい自治制度の導入を提案すること
となったが、道州制導入に関しては、政府与党自民党の公約にもある生きた議論であり、
本質的な道州制論が展開される理由も必要である。

第 28 次地方制度調査会の答申において、道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広
域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするも
のであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じ
た力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有しているとしている。

さらに、この答申では、道州制の制度設計は、一定の方向に沿って行われるべきである
としており、その方向を横道（2008）は以下のようにまとめている。

（1）地方分権の推進及び地方自治の充実強化

道州制を導入する場合には、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体
及び基礎自治体間の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道
州への大幅な権限移譲を行うこと。

（2）自立的で活力ある圏域の実現

道州制を導入する場合には、東京一極集中の国土構造を是正し、自立的で活力ある圏域を
実現するために、道州が、圏域における主要な政治行政主体としてその役割を果たすこと
ができるよう、国と地方の事務配分を抜本的に見直し、それに見合った権能、機構、税財
政等の仕組みを備えた制度とすること。

（3）国と地方を通じた効率的な行政システムの構築

道州制を導入する場合には、道州が、その役割に係る事務について企画立案から管理執行
までを一貫して実施することを可能とし、国と地方を通じた行政の効率化と責任の所在の
明確化を図ること。

また、国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、国と地方を通じた組織や定員、行政経費の削減目標を定めて実現すべきこと。

こうした方向性に基づくのが、本質的な道州制導入の目的であり、この点も本章における提言理由として包含するとともに、その他の道州制の理念・目的として佐々木（2014）の考えをまとめた。

○道州制の理念・目的（佐々木信夫 2014 抜粋）

（1）理念＝時代にあった「あたらしい国のかたち」をつくる

- ①グローバル化の進行、規格量産時代から多価・知価創造の時代へ
- ②公共サービスも統一性、公平性、国の指導力発揮の集権型の時代は終焉へ
- ③代わり都市国家にふさわしい多様性、迅速性、国民参画の分権型の時代へ

（2）目的＝東京一極集中構造の破壊と中央集権体制の解体、地域主権国家の形成

- ① 繁栄拠点の多極化とダイナミズムによって日本全体を活性化。危機管理型体制
- ② 世界と戦える経済力の確保。広域化による道州の行財政の強化と戦略化
- ③ 効率的、効果的な統治機構へ大再編。賢い簡素な政府機構（国、州、市町村）
- ④ 地域主権（民主主義）の確率で住民参加、住民本位の街づくり、地域づくりへ
- ⑤ 各地の潜在能力の発揮。経済、文化、歴史、観光、産業などの経済資源の活性化

三、制度の大枠

（1）道州制の類型

現状、道州制として構想されている、5つの類型（西尾 2007）

- 1. 邦国家を構成する単位国家としての「州」、「邦」。「共和国」等を想定している構想。
- 2. 国の直下に位置する、国の第一級地方総合出先機関を想定している構想。
- 3. 国の第一級総合出先機関としての性格と広域自治体としての性格を併せ持つ融合団体を想定している構想。
- 4. 都道府県よりも原則として広域の、都道府県と並存する新しいもう一層の広域自治体を想定している構想。
- 5. 都道府県に代わる新しい広域自治体を想定している構想。

※本研究として想定する道州は、地方の自立性・都市のなりたち・国家の規模等を勘案し第28次地方制度調査会と同様の類型5.を想定

（2）事務のあり方

- ・ 府県と市町村の事務配分は、その特性に見合い府県から市町村に権限移譲すべきものは

移譲

- ・事務の重複を避けるべく制限列挙形式で事務を規定
- ・残余の事務は道州が受け持ち、一元的に国にしかできない事務は国が行う

○国

- ・外交・防衛・マクロ金融 等 国が一限定にやるべきもの
- ・社会保障制度等 ナショナルミニマムの再構築⇒ミニマムの見直し

○道州

- ・地方公共団体として、国から独立した存在
- ・圏域の経済政策を担う。自立した地方政府。
- ・条例の法的位置づけの強化。(憲法/条例裁判所)

○基礎自治体

- ・権限や自主財源が増え、現状より「団体自治」が強化された自治体。
- ・交付税制度の廃止⇒基準財政需要に見合う相当額の地方税源移譲（消費税等）。
- ・国による地方債の許可制度廃止⇒分権型社会に向けた地方債改革。
- ・地方債のデフォルト処理や、破産法の適用を公共団体に認める制度づくり。

⇒収支の改善や、市場を通じて、努力に見合った自治体経営が可能。

(3) 大阪等、中枢都市に対する考え方

ケーススタディとして、最も中枢性が高く、財政需要と実際の歳出の乖離が大きい都市である大阪市を取り上げたが、このように東京を除く、日本の核となるエリアにおいて、財源不足や、府県との調整不足という問題が生じており、そのポテンシャルを発揮できていないことは、これまでの研究で示されている通りである。

さらに第30次地方制度調査会の答申では、通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている三大都市圏においては、圏域全体を対象とした行政サービスの提供やその調整などが必要であるとしており、同じ指定都市の中でも、都市圏によって提言が異なっているように、指定都市の中でも、都市としての成り立ちや中枢性の高さによる投資が大きく、西日本の核となっている大阪、次いで、中日本の核である名古屋に関しては、道州制下において、その役割は重要であるとともに、従来の指定都市制度を一律に用いるべきではない。

よって、大阪を中心に中枢都市に指定都市制度に変わる制度を構築するとともに、その制度設計に辺り、事務の見直しを図ることで、インフラや厚生費の実質的な歳出と、基準財政需要の大きなギャップを埋めることや、公営企業に対する負担軽減など、中枢都市の恒常的に財政が不利で、ポテンシャルが活かされない経営環境を見直し、財政的にも恵まれ、エリアの成長を牽引できる大都市を作るべきであり、そうした都市像の考えられる方向性は以下のとおりである。

<中枢都市の在り方>

中央集権国家から地方分権国家を目指すために道州制を取り入れるものの、東京都の人口や財政力をみるに、東京エリアに関しては、一般的な道州に並ぶ特別の制度を用いざるを得ないが、日本全体の成長のためにも、東京一極集中を是正し多極化を図る必要がある。

東京以外の核を作るには、一定の人口や産業の集積・交通網が必要であり、現行の基礎自治体で、それに見合う程の都市は存在しないため、大阪市（名古屋市）といった中枢性の高い都市の圏域を拡大することで対応する。

この中枢都市に新たな枠組みを作ることで、これまで顕著に見えた、財政需要と財源のアンバランスの是正をはじめとした、大都市問題を解消し、日本の成長を牽引するエリアの形成を可能とする。

そのうえで検討される、新たな中枢都市のイメージを大阪の名称を用いて展開する。

①グレーター大阪

人口約 850 万のグレーター・ロンドンのような広域行政体と、その内部に複数の特別区を有するような都市を想定すると、人口約 880 万人の大阪府域 次いで、人口約 730 万人の愛知県域が想定される。

これは関西経済同友会（X）による、グレーター大阪として大阪府市を一本化し、広域大阪都市圏を形成していくことが必要という提言に近い。

②大阪都市州

都市部を中心とした一体性を重視し、人口 350 万超のベルリン並みの都市州をつくる

<例>

大阪市（人口約 270 万人）＋周辺自治体（豊中・吹田・守口・門真 等） or（堺市）を都市州に加える。

名古屋市（人口約 220 万人）＋周辺尾張地方自治体

佐々木（2013）は、市街地として一体したエリア、大阪では大阪市＋隣接都市・東京都では多摩地域を除いたエリアを道州下の都市州として想定しており、この提言に近い。

筆者は、①においては農村部を包含する形になることで、日本の核となる都市戦略との整合性がとれないこと、②においては現行の府県と政令市以外の市町村との合意形成や、エリアの決定など調整が困難、というところに問題を有すると考えるが、どちらにおいてもメリット・デメリットは有するが、現行の行政区の縛りからの脱却も含めた、折衷的な妥協点を探るべきと提言する。

<その他の中枢都市>

福岡/札幌/仙台/広島（名古屋）といった各地方の中枢都市に関しても、政令指定都市制度とは異なる、他制度検討も必要という議論を残す。

四、住民自治のあり方

道州制下の基礎自治体の役割は、府県の廃止により拡充される方向であり、かつ「分権型」行政を目指す過程においては、自主財源や権限の拡充を伴うため、新たな基礎自治体における「団体自治」は強化されるべきであり、「団体自治」の強化に対する異論はないが、ここでは「住民自治」のあり方を提案したい。

西尾（2013）では、地方自治には「団体自治」と「住民自治」の両面があるといわれるが、日本の地方自治においては、「住民自治の側面の充実こそが最も重要であり、次いで重要なのは団体自治の側面のうちの所掌事務について自律的に自己決定し得る権限の拡充である。そして、団体自治のうちの自治体の所掌事務の範囲の拡張は二の次の課題である」としている。

本稿でも、同一の認識を持ち、集権・分権議論で出てくる、「自治」の在り方は所謂「団体自治」の側面である政府や地方政府側のシステムの議論であり、地方自治において最も重要な住民自治の優劣にはつながらず、住民自身にも自治レベルは認識されないものとする。

つまり、政府組織の在り方だけで、住民自治の優劣が決まる訳ではないため、集権型/分権型・役所の規模/近接性・所掌事務の大小という条件により、「住民自治」や住民の統治意識高さを判断することはできない。

そのため都市制度における「住民自治」の拡充方法論を巡る、あるべき基礎自治体の姿として、市町村/特別区/総合区/行政区といった役所機能の在り方を比べたところで、優劣はつけがたく結論はでない上、地方自治法等で規定される地域自治区/自治協議会/区政会議といったものを活用したとしても、構成メンバー以外の住民自治を拡充できるものではないため、こうした組織の在り方議論では「団体自治」の域を出ないと考える。

また、「団体自治」には行政の関与が極めて濃くなるため、住民の真の自立が不可能な上、多層や細かい単位で組織を作ることによって費用もかかるため、際限なく様々な組織を構築することはできない。

このような考えから、本稿における住民自治の在り方は、道州制下における地方政府の在り方からは一線を画し、地域住民や特定の事業における利害関係者などが、自発的に、かつ構成員の同意の基に、自治体における政策実現ができるような仕組みの構築こそ、「住民自治」の拡充と考え、住民自身が当事者意識のもとに政策を進められる制度の展開を図る。

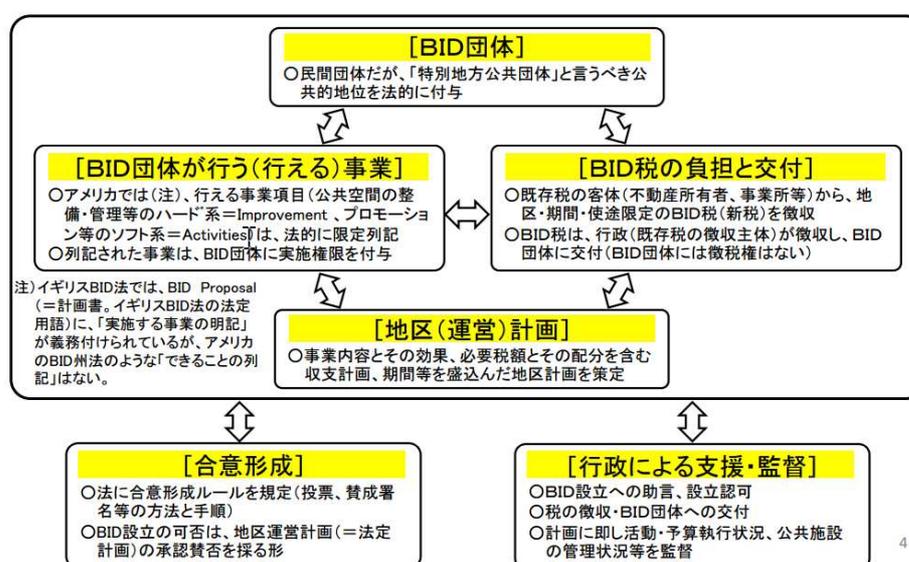
自治体国際化協会（2011）では、「コミュニティ」は「生活をする上で何らかの共通の利害を有している地域や集団」として使用しているとされ、「共通の利害」とは、学

校であったり、街の歴史そのものであったり、人種であったり、職業であったりと様々であり、何を「共通の利害」とするかにより、規模は変わってくるとしている。

筆者も見解に立ち、「共通の利害」の下の、当事者や利害関係者による自発的な自治制度を基礎自治体が支援/保管していく制度の提案を行う。

- 住民自身が当事者となり、自発的に住民自治を実現していくことができる新たな制度
- ・ B I D (Business Improvement District) ・ 学区などビジネス以外のディストリクト
- ・ ネイバーフッド協議会 (Neighborhood Group, Neighborhood Organization) 等

図 6 - 3 海外の B I D の法的な構図



(出所) 大阪版 BID 制度検討会「参考資料 1」

どちらの制度もアメリカをモデルとしており、例えば B I D (business improvement district) とは、地域の 経済活動の活性化を目的として、州政府より定められた地区のことで、認定申請に際しては、行政・民間問わず、地域の発展を望む人々働きによって行われる (東崎・大谷 2003)。とされ、地区内の利害関係者から負担金を徴収し、地区活性の事業を行うことができる制度であるが、樋口・高尾 (2006) では、B I D 制度とは指定された地区が市の行なうサービスとは別にその地区の発展のため独自に様々な地域サービスを行なうことを可能とする仕組みである。最大の特徴として州法並びに市の条例によって受益者負担金 (スペシャルアセスメント) の徴収権限とそれを活動資金として利用する権限が指定地区に付与されていることが挙げられ、新しいかたちの地域主導のまちづくり手法として捉えることができるものとしている。

このように行政主導での組織作りではなく、公共空間の利用も含めて、住民側からの自主的な街の経営参画を保証していく制度を住民自治拡充の方向性として整備していくべきと考えるが、これはビジネスに限らず、学区やスポーツ区といった様々なディストリク

トを住民が自発的に設定することを可能とすべきと考える。

また、ネイバーフッド協議会 (Neighborhood Group、Neighborhood Organization) は、自治体国際化協会 (2011) によれば、一般的に、ある地域に居住する住民ボランティアによる私的組織であり、生活の質に関わる問題に対処することを第一の目的としている。補足すれば、住民の加入は基本的には任意であり、加入したからには会費の支払が必要であるとされており、その組織の活動はそれぞれ違うものの、これは日本における町会組織に近いものがあるが、日本の町会は、既に決められたエリアで任意加入するものであるため、「共通の利害」の下に、地域活性や地域課題の解決を行う主体とはなり切れていない。

この町会よりも自主的な組織として、例えば、大阪市では市内全域に、おおむね小学校区を範囲として「地域活動協議会」を形成しており、地域団体やNPO、企業など地域のまちづくりに関するいろいろな団体が集まり、話し合い・協力しながら、さまざまな分野における地域課題の解決やまちづくりに取り組んでいくための仕組みを構築しており、枠組み的には、この「地域活動協議会」は、学校区やネイバーフッド協議会といった組織に近いものの、行政が主導し、組織の形成から運営の補助までしている協議会であり、かつ財政的面でも行政から大きなサポートを受けてなりっているため、「行政主導では市民の自治など実現しない」(山根 1999) という意見同様、こうした「地域活動協議会」のような、地域関係者参画型の組織であっても、本質的な自治組織とは言えない。

また、大阪市では大阪版B I Dを条例制定しており、日本においても、自主的に自治を行う組織が誕生しつつあるが、これも未だ行政主導で形成されている段階である上、「地域活動協議会」の例を見てもわかるように、制度として、自主的に地域課題の解決や街への経営参画ができるものを構築しても、住民意識として行政が主導するのが当たり前という感覚から脱却できていないのが現状である。

筆者は、新たな住民自治の在り方として、ここではアメリカのモデルを提言しているが、(財)自治体国際化協会 (2002) によれば、「米国は間接民主制を採用しているが、入植した当初は、直接民主制の一形態である「タウンミーティング」に具現されていたような「自己決定の権利と責任」の伝統が、現在においても脈脈と息づいており、アメリカ人がコミュニティ形成をする際の潜在的な意識である」としており、日本においてはこうした伝統を有さないため、新たなコミュニティ形成のハードルは高いが、行政主導や間接性民主主義に慣れた日本の住民自治意識の発芽なしには、「住民自治」の達成・拡充はできないため、基礎自治体は自発的な自治制度を支援する制度の構築とともに、住民の自治意識の醸成を推進することも必要となる。

五. 道州制への批判とその対策

道州制導入にあたっては、その理念そのものや、実現可能性も含めた様々な批判があるが、

主な批判に対する考え方を示す。

(1) 東京圏のあり方 → 東京においては特別制度を作らざるを得ない

これに関しては、西尾(2009)で東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大になって、その他の道州との均衡を失することになりかねないとしているように、東京を道州の一部として編成するのは非常に困難であると考えている。

しかし、むしろ、東京を道州から切り離れた、道州と対等の都市州とし、特別の大都市圏制度を構築することで、他の道州との均衡を保ちつつ、さらには、これを大阪(愛知)にも適用させることで、日本の多極化に寄与していくべきであり、50年度以上変わらず、今では単なる人口が多い都市に適用される制度という位置づけである政令指定都市に代わる新たな大都市制度を構築することで、大都市問題も解消できうるものとする。

(2) 財政調整のあり方。税の偏在性・自主財源主義への批判

これに関しては、カナダにおける連邦・州間の財政調整に使われている、平衡交付金制度など、全州の平均的な歳入を基準に、財源を担保する制度の活用など、財政調整機能をどう持たせるかで、財源の総額の担保は可能であるため、税の偏在性を以って州の財政格差があるとは言えない。

また自主財源主義への批判として、沼尾(2013)は、垂直的な財政調整を通じたナショナル・ミニマムの保障が大事、国はやはり国民に対する生存権保障の責任を負っているとし、自主財源化での生活保護や年金の担保を不安視しているが、このような声に対して、神野・金子(1998)のように一般財源主義から自主財源主義に切りかえるべきという主張もあり、このような一般財源主義化か自主財源主義か、という問題は長年議論が重ねられている。

本研究では対立する財源論において、最初の財源を国・地方どちらが徴税すべきかという観念的な主張は一旦おいておき、どちらが正しいという視点は度外視した上で、物理的に現状地方に分配されている財源の総枠を保証することは、自主財源の割合の調整によって可能である考え、現状と同等の地方財政が担保することを前提として、地方の裁量の幅を増やし、責任を持たせるべきという考えに立つ。

こうした地方の財源の総枠が変わらない中で、より地方裁量を増大させるには、西尾(2007)において、「分権型社会を創造するためには、ナショナル・ミニマムの設定は真に必要な最小限度の領域に限定され、しかも基準値は真に必要な最低限度のできるだけ低い水準にとどめなければならない。「ミニマムのミニマム化」が求められる」とされているように、現状のナショナル・ミニマムは見直されるべきであるとする。

つまり、経常収支比率が100%に近い基礎自治体が数多く存在する中で、現状のナショナル・ミニマムの担保を前提とすれば、財政調整を行ったとしても、自治体独自の裁量は持てないことを意味する。

また現行の交付税制度では、自治体の努力に対するインセンティブがない、国に政策誘導されるといった問題点を解消できず、分権による地域の個性化・活性化にはつながらない。

そのため、むしろ現行のナショナルミニマムの保障のための垂直的な財政調整からは反対方向に舵を切り、道州の財源は平衡的に担保した上で、基礎自治体においては、西尾氏の言葉を借りて「ミニマムのミニマム化」による、必要最低限度の基準額の設定を行った上で、ブロック補助金等、大枠の財源を公平に市町村に配分し、市町村はその差額を以って、地域の個性を活かした戦略を実現する分権化社会を実現していくべきであり、自治体間の競争意識を与えることで、より良い自治体を目指すという意識改革により、高い住民サービスを実現していく。

また、起債の国からの許可制をなくすといった、地方債の改革を行うとともに、地方公共団体の破産を認める法整備をなど、自治体経営の裁量を広げ、責任を持たせる制度改革を行い、競争性の導入を図るものとする。

(3) 小規模自治体への補完機能の弱体化

西尾私案（市町村合併に至らなかった小規模自治体は、一定の事務に関して、都道府県に処理を義務づけることや、他の自治体の内部団体として編入するとした、討議資料）が町村関係者から反発されたように、人口一万にも満たないような自治体をどう扱うかは難しい問題であり、道州が小規模自治体の補完機能を果たすことは、都道府県と比べて組織が遠いという見解はあてはまる。

これに対して、道州で代行処理できるものは活用しながら、補完機能が弱体すると見られる事業においては、一部事務組合等の近隣自治体との共同処理・市町村連合・市町村合併・事業委託などの解決策を有するとともに、平成 26 年 5 月の地方自治法改正により誕生した「連携協約」等を活用し、積極的に市町村間の連携を図ることで、地方においては「地域中枢拠点都市」や「定住型自立圏」の形成を促し、基礎自治体間のネットワークを構築するべきであると考えられる。

これは国策でもあるとともに、少子高齢化社会にある日本において、人も資源も減少することから、「選択と集中」が必要であるため、こうしたネットワークの構築が急務であり、むしろ道州制への移行を契機として、こうした市町村ネットワークやコンパクトシティを作っていくべきである。

(4) その他

その他の否定的見解も散見できるが、道州制導入に批判的であり、反対の特別決議を行っている全国町村会の見解を下に示す。

- ・あまり区域を広げると、住民の声が届かなくなる
- ・各州の間で格差が広がり、勝ち組、負け組がはっきりする

- ・あまり道州の権限を強くすると、国家全体がバラバラになる
- ・制度を変える前に、現行の都道府県で広域連合をつくったらどうか
- ・そもそも国民は、道州制を望んでいるとは考えにくい。

佐々木（2015）の「道州制に対する「否定的見解」に関する考察」の中で、全国町村会の見方に対する総括見解において、上に対する反論がなされており、筆者も同様の立場をとるため、ここでは割愛する。

いずれにせよ、道州制導入においては批判も多いが、解消可能であり、むしろ日本が直面している、中央集権問題・大都市問題・小規模都市問題・少子化問題といった環境を解消しうる案であると考えるとともに、否定的な見解からは、現状の日本の問題を解消する対案が見受けることができないため、現行の地方自治制度を維持することが、国家が成長に繋がるとは考え難い。

六．最後に

道州制への批判は、特に制度設計の困難さにとまなう実現可能性の指摘に関する部分は重要な論点であるが、現行の日本の地方自治制度の不備、とりわけ大都市制度の問題が顕在化する中、制度の構築のハードルの高さをもって、棄却されるべき議論ではなく、日本の成長に寄与するのであれば、むしろ高いハードルをも乗り越えるべく動く必要があるのではないか。ましてや、少子高齢化により、今後ますます国・地方ともに財政が厳しくなる国家において、地方の自立/成長は急速に必要性を帯びてくると感じている。

増田（2015）において、日本創生会議が試算した、2040年に896の自治体が消滅の危機に瀕するというデータが示されているように、従来型の集権・融合型のシステムのまま、漫然と国の政策誘導や交付税制度に塩漬けされてしまっただけでは、地方の自治体は、将来を見据え積極的に財政を健全化させるべく行政運営に乗り出すことや、エリアの特性に応じて自発的な成長を目指すこともなく、破綻の道へと進んでしまうのではないだろうか。

従って国は国民に対し、公平性やナショナル・ミニマムを担保する機能を保った上で、地方自らが自律的に成長するとともに、財政的にも責任をもつ制度作りを早期に図る必要がある、その方向性が分権分離型の制度であり、それを実現する統治機構論として道州制が存在する。

本研究においては、大都市や大阪市の問題を軸に分析を行ってきたが、道州制化においては、特に大阪市、それに次ぐ名古屋市といった中枢性の高く、財政需給ギャップが多い大都市に対しては、日本の核となる都市州といった特別な大都市制度を設けることで、これまで大都市側が要望していた権限・財源を再構築することが可能となり、この権限・財源のスキームによってエリアの活性を誘発することが可能になることにより、大都市問題解消に道筋をつけたと同時に、副次的なメリットとして、東京一極集中から多極分散型の国家を目指していく上で、この新たな大都市制度が役に立つと想像する。

大都市問題は、歴史的な経緯も含めて複雑化しており、一つの要因や一つの対策で解消

できるものではなく、本研究からも明らかであり、これを一括して解消するためには、今の時代に見合った、あるべき地方自治制度を抜本的に見直し、新しく構築することこそ近道と考える。

本章の提案では、現在の府県を廃止する形の道州制を前提としており、ノスタルジックに考えれば、実現可能性を低く見えてしまうが、精神的な議論は据え置いて、広域行政と行政組織の圏域のミスマッチ・府県の行政コスト・府県との調整コスト・基礎自治体の権限/財源不足等 行政の効率化や都市問題を解消する上で、優位性のある具体的な提案だと考える。

政令指定都市制度への疑問からスタートした本研究だが、研究を深めるにつれて、大都市や地方自治制度は国そのものの方向性も変えてしまう、重要な論点であるという認識を強めたとともに、こうした認識を基に、集権・融合型⇒分権・分離型の制度への移行の国家的な動きを進めていくべきであるという結論に至った。

本研究では、第 28 次地制調答申における道州制など、これまで議論されていた道州制よりも、地方の権限/責任や新たな大都市制度という点において、かなり踏み込んだ新たな道州制案となった。

細部に至るまで実現可能性や効果検証を行ったわけではないため、本案が唯一の正しい地方自治制度というわけではなく、より検証が必要なため地方自治制度の研究は今後も行っていくが、日本が舵を切るべき方向性としては、これが正しい道だと推算するとともに、本研究が進展を見ない道州制推進議論復活の嚆矢となることを期待して、本書を終える。

<参考文献>

- 愛知県総務部(2009)『「道州制下における税財政制度に係る有識者懇談会」ヒアリング結果【概要】』
- 愛知県分権時代における県の在り方検討委員会(2004)『最終報告書』
- 青木宗明(2011)「政令指定都市の拡大・多様化と税の地域格差」『自治総研』通巻 391 号、pp.27-28.
- 赤木須留喜(1977)『行政責任の研究』岩波書店.
- 赤木博文・稲垣秀夫・鎌田繁則・森徹(2003)「地方交付税制度の機能と改革-実験経済学的研究-」名古屋市立大学『オイコノミカ』第 39 巻 3 号、pp.37-68.
- 天川晃(2006)「指定都市制度の成立と展開」財団法人東京市政調査会『大都市のあゆみ』.
- 入江啓彰(2012)「大都市制度の見直しによる財政支出の効率化」近畿大学短期大学部『近畿大学短大論集』Vol.45,No-1、pp.17-25.
- 池上岳彦(2010)「カナダにおける政府間財源移転の特徴と改革-連邦・州間の財政調整的移転を中心に-」会計検査院事務総長官房上席審議室調査官『会計検査研究』第 42 巻、pp.89-106.
- 井戸敏三(2007)「道州制に疑念あり」東京市政調査会『都市問題』第 98 巻 8 号、pp.14-18.
- 上山信一(2015)「大阪の維新改革を検証する」時事通信社『地方自治』.
- 内田和夫(2013)「書評・西尾勝『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』」嘉悦大学『嘉悦大学研究論集』第 56 巻 1 号、PP.107-116.
- 江藤俊昭(2002)「大都市制度改革をめぐる諸問題 - 多様化する都市制度の行方および大規模化の中での小さな政府想像を中心に」大阪市政調査会『市政研究』第 135 号、pp28-37.
- 江藤俊昭(2013)「「行政区」改革と議会改革」大阪市政調査会『市政研究』第 181 号、PP.16-27.
- 江藤俊昭(2013)「指定都市の住民自治Ⅱ 「行政区」改革と議会改革」大阪市政調査会『市政研究』181 号、pp16-27.
- 遠藤正人(2009)「政令指定都市誕生の経緯と直面する課題」神戸都市問題研究所『都市政策』135 号、pp.31-40.
- 大阪市(2009)「大阪市財政の現状について」
<http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000041347.html> (最終閲覧日 2016.07.28) .
- 大阪市(2009)「中期的な財政収支概算 (平成 21 年 7 月版)」
<http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000045614.html> (最終閲覧日 2016.07.28)
- 大阪市行政区と区役所のあり方研究会(2009)「複数区連携による事務事業の共同実施にかかる検討について[中間とりまとめ (案)]」.
- 大阪市契約管財局(2014)「弁天町駅前開発土地信託事業 (オーク 200) に係る訴訟の和解勧告について」<http://www.city.osaka.lg.jp/keiyakukanzai/page/0000276306.html> (最終閲覧日 2016.07.28) .
- 大阪市契約管財局(2014)『土地信託事業に関する外部監察チームからの報告書』.
- 大阪市交通局(2016)『自動車運送事業経営健全化計画』.
- 大阪市市政改革室(2012)「行政区のブロック化の必要性について (案)」.

大阪市市政改革室(2007)「テクノポート大阪計画と当時の社会的経済的状况」
<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000035834.html> (最終閲覧日
2016.07.28) .

大阪市市政改革室(2011)『財務リスクの全体像』 .

大阪市史編纂所(1992)『新修 大阪市史 第8巻』 .

大阪市史編纂所(1995)『新修 大阪市史 第9巻』 .

大阪市総務局行政部行政企画課(2002)『行政区の概要』 .

大阪版 BID 制度検討会(2013)『第1～2回会議資料』 .

大阪版 BID 制度検討会(2013)8月9日開催第一回検討会会議より『補足資料1』 .

大阪府自治制度研究会(2011)『大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～大阪再編
に向けた論点整理～ 最終とりまとめ』 .

大杉覚(2011)「日本の大都市制度」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較
地方自治研究センター『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.20』 .

角本健吾(2013)「地方公務員給与に係る地方交付税算定について」地方自治研究所『自治
総研通巻』421号、pp45-67.

加藤英一(2007)「関一再読--「大大阪」時代と市営事業(大変動期の大阪市財政)」大阪市
政調査会『市政研究』第155号、pp.102-115.

金井利之(1998)「空間管理」森田朗(編)『行政学の基礎』岩波書店.

金井利之(2004)「東京都制度/都区制度の側面と性格」都政研究社『都政研究』37号、pp.4-9.

金井利之(2011)「市民自治と大都市圏行政」東京市政調査会『都市問題』第102巻7号、
pp.107-117.

金井利之(2012)「大都市制度という幻像」行政管理研究センター『季刊行政管理研究』第
139号、pp.20-37.

金子宣治・石川美枝子(1994)「大都市制度の仕組みと沿革」横浜市政策局『調査季報』119
号、pp.8-17.

関西経済同友会 地域主権・NPO委員会(2002)『関西活性化のために大阪府と市の統合
を』 .

関西広域連合(2010)『関西広域連合設立(案)』 .

関西広域連合(2010)『広域連合と道州制の関係について』 .

関西広域連合(2013)『道州制のあり方について(最終報告 本編)』 .

関西広域連合(2013)『道州制のあり方研究会 第1～11回議事録』 .

北村亘(2013)『政令指定都市・百万都市から都構想へ』中公新書.

木村収(2002)「いまなぜ大都市制度改革か」大阪市政調査会『市政研究』第135号、pp.18
-27.

木村収(2003)「大阪市財政非常事態宣言」の深層 - 進行する財政構造の劣化と当面する課
題」大阪市政調査会『市政研究』第139号、pp.8-22.

糸井淳子(2011)「行政サービス提供の効率性:大都市周辺地域における分析」大阪市立大学『経済学雑誌』第112巻3号、pp.62-73.

小池純司(2012)「日本における道州制 大都市制度議論の変遷」NRIパブリックマネジメントレビュー『シリーズ:成熟国家日本のあるべき統治システム』.

五石敬路(2012)「平成の市町村合併における「規模の経済」の検証」大阪市立大学『創造都市研究』第8巻第1号(通巻12号)、pp31-45.

財務省(2011)『財政融資資金の融資先としての地方公共団体の財務状況把握について』.

佐々木信夫(2013)「「地域主権国家」としての日本再生への道」nippon.com『地方分権改革20年:今後の課題』.

佐々木信夫(2014)『新たな日本のかたち』角川SSC新書.

佐々木信夫(2015)「道州制に対する「否定的見解」に関する考察-日本型「州構想」をめぐって-」中央大学『経済学論纂』第55巻第5・6号合併号、pp.321-326.

澤井勝(2003)「大都市財政の構造改革」大阪市政調査会『市政研究』、第139号、pp.34-44.

澤井勝(2013)「政令指定都市と住民自治」大阪市政調査会『市政研究』第181号、PP.6-15.

自治体国際化協会(2002)「コミュニティと行政～住民参加の視点から～」『平成14年度海外比較調査』.

自治体国際化協会ニューヨーク事務所(2011)「アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～」『Clair Report』No. 353.

指定都市市長会・議長会(2016)『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』.

指定都市市長会(2010)『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』.

指定都市市長会(2010)『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』.

新藤宗幸(2002)「大都市圏政府体系の見直し」大阪市政調査会『市政研究』第135号、pp.10-17.

神野直彦(2005)「地方分権に向けての義務教育費国庫負担制度の在り方について-「三位一体改革」との関連で-」.

神野直彦・金子勝(1998)『地方に税源を』東洋経済新聞社.

神野直彦・小西砂千夫(2014)『日本の地方財政』有斐閣.

砂原庸介(2012)『大阪一大都市は国家を超えるか』中公新書.

政令指定都市市長会ホームページ <http://www.siteitosi.jp/necessity/index.html> (最終閲覧日 2016.07.28)

全国知事会道州制特別委員会(2009)「道州制に関する報告・提言等の比較」.

全国町村会 道州制と町村に関する研究会(2014)「道州制の導入には断固反対～道州制の問題点」.

全国町村会(2012)『道州制の何が問題か』.

総務省自治行政局(2014)『新たな広域連携について』.

- 総務省 地方公共団体定員管理関係『H17～24年度 指定都市データ』.
- 総務省 地方財政状況調査関係資料『H17～24年度 市町村決算カード』.
- 第28次地方制度調査会(2006)『道州制のありかたに関する答申』.
- 第29次地方制度調査会(2009)『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について』.
- 第30次地方制度調査会(2011～2013)『第1回～第5回総会資料』.
- 第30次地方制度調査会(2011～2013)『第1回～第7回専門小委員会資料』.
- 第30次地方制度調査会(2012)『大都市制度についての専門小委員会中間報告』.
- 第30次地方制度調査会(2013)『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』.
- 大都市にふさわしい行財政制度のあり方懇話会(2009)『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』.
- 爲我井慎之介(2016)「政令指定都市制度の設計概念と制度的変容」高崎経済大学政策学会『地域政策研究』第18巻第2・3合併号、PP.97-114.
- 地方財務協会「地方交付税制度解説(基準財政収入額・補正係数編)」
http://chizai.or.jp/cgi-bin2/books_list_mod.cgi?html=book2.html(最終閲覧日2016.5.3)
- 土居丈朗(2007)『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社.
- 長沼進一(2003)「2003年度 大阪市予算の分析と評価 - 「財政非常事態宣言」どのように反映」大阪市政調査会『市政研究』第139号、pp.23-33.
- 西尾勝(2012)「都市・都市問題・都市政策—「都市理論」の混迷」岩波書店『雑誌『都市問題』にみる都市問題 II 1950-1989』pp.7-25.
- 西尾勝(2001)『行政学』有斐閣アルマ.
- 西尾勝(2009)「道州制ビジョン：東京圏をどうするのか」都政研究者『都政研究』第42巻12号、pp.10-12.
- 橋下徹・堺屋太一(2011)『体制維新一大阪都』文春新書.
- 林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模:地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果」フィナンシャルレビュー『地方財政制度の課題と評価』.
- 東崎正哲・大谷英人(2003)「アメリカの住民主体のまちづくり～Business Improvement Districtにおける中心市街地活性化」『日本建築学会四国支部研究報告集』3号、pp.57-58.
- 樋口昭彦・高尾忠志(2006)「ニューヨーク市の3BIDにおける街路景観整備の実態に関する考察」日本造園学会誌『平成18年度日本造園学会全国大会研究発表論文集』第24号
- 福井修(2013)「土地信託における受益権法規:大阪地裁平成25年3月7日判決の検討」『富大経済論集』第59巻2号 pp.361-381.
- 福岡市財政局(2013)H21年度『財政予算に関する資料』.
- 星野菜穂子(2009)「生活保護費を対象とした地方交付税の財源保障」地方自治総合研究所『自治総研』通巻367号、pp.37-71.

- 星野菜穂子(2011)「普通交付税の算定からみた大都市特有の財政需要」地方自治研究所『自治総研通巻』390号、pp1-25.
- 牧田義輝(1996)『アメリカ大都市圏の行政システム』勁草書房.
- 増田知也(2011)「市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向」『自治総研』通巻396号、pp.23-44.
- 増田寛也(2015)『地方消滅』中央公論新社.
- 増田寛也(2015)『地方消滅・創生戦略編』中央公論新社.
- 松縄裕志(2011)「指定都市制度を巡る議論—現状の課題と今後の改革についての考察—」東京大学公共政策大学院.
- 水谷利亮・平岡和久(2015)「「二重行政」の予備的考察」下関市立大学学会『下関市立大学論集』第59巻1号、pp311-44.
- 三原岳(2012)「歴史から見た「大阪都」問題(下)」東京財団
http://www.tkfd.or.jp/research/research_other/t00127 (最終閲覧日 2016.07.28) .
- 三原岳(2012)「歴史から見た「大阪都」問題(上)」東京財団
http://www.tkfd.or.jp/research/research_other/t00126 (最終閲覧日 2016.07.28) .
- 宮原崇(2013)「大都市における都市内分権による行政区の自治に関する考察」龍谷大学大学院政策学研究編集委員会、第2号.
- 三好弘人(1994)「大都市財政のしくみと問題点」横浜市政策局『調査季報』119号、pp.46-51.
- 村上芳夫(2011)「関西広域連合の成立と大都市圏行政」東京市政調査会『都市研究』第102巻7号、pp92-106.
- 保井美樹(2003)「Business Improvement District(BID): 米国と日本」日本都市計画学会『都市計画』第52巻1号、pp.47-50
- 山崎幹根(2012)「「二重行政解決は可能か」～効率性と民主的統制の視点から」後藤・安田記念東京都市研究所『都市研究』第103巻4号、pp.50-58.
- 山下茂(2012)「国際比較でみる大都市の自治制度」東京市政調査会『都市研究』第103巻4号、pp.68-77.
- 山根改(1999)「自治組織としての『町内会』と草の根の地方自治: 日本における伝統的自治組織についての考察」中京大学大学院『中京大学大学院生法学研究論集』第19巻、pp.35-62.
- 横浜市大都市制度検討委員会(2009)『新たな大都市制度創設の提案』.
- 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会(2009)『日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—』.
- 横道清孝(2008)「日本における道州制の導入論議」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』No.3、pp.1-21.
- 芳村弘(1999)「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」広島大学経済学部附属地域経済研究センター『地域経済研究』10号、pp.55-69.
- PHP総研(2006)「地方自治体の破産・倒産法制について」『PHP政策研究レポート』Vol.9 No.99.