

「特別自治市」の財政的可能性*

——五大市についての検討——

森 徹

1. はじめに

日本における大都市制度は、1947年の地方自治法の制定以来特別区制度をとっている東京都区部を除いて、「政令指定都市」制度に拠っている。政令指定都市は、市域内の都市計画の決定や国県道・河川の一部の管理、児童相談所の設置や公立小中学校教職員の任免・給与決定等、一般市では扱えない道府県事務の一部を行う権限を有しているが、基本的には、一般市と同様、都道府県の行政区域に包含される基礎自治体である。政令指定都市制度は、1956年の地方自治法改正によって創設され、同年に、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市の「五大市」が指定都市となった。しかし、政令指定都市制度の創設以前に、1947年に公布された地方自治法では、五大市を対象とすることを想定した「特別市」の規定が盛り込まれていた。特別市は、政令指定都市とは異なり、都道府県には包含されず、都道府県と市の事務の双方を処理する権限を持つ地方自治体と位置付けられていた。五大市は特別市の指定を望んでいたが、五大市を包含する府県はこれに強く反対し、結局、特別市の指定は行われないうちに、1956年の地方自治法改正において特別市規定は削除され、政令指定都市制度が創設されることとなったのである。

その後60年以上にわたって政令指定都市制度が存続し、指定都市は現在では20市に上っているが、これらの都市の市長で構成される指定都市市長会は、かねてより、政令指定都市制度では、指定都市に包括的な行政権限がないため責任ある対応ができない、道府県との役割分担が不明確で非効率な二重行政が生じる、指定都市が担う事務・役割に対応した税財政制度が確立されていない等の問題点の指摘を行っており、2010年には、市域内の行政事務のすべてを大都市が担うとともに、

*本稿は、2017年度南山大学バツへ研究奨励金I-A-2による研究成果である。なお、本研究の遂行にあたっては、2017年9月から2018年1月にかけて、京都市総合企画局総合政策室広域連携・大都市制度課、横浜市政政局大都市制度推進室、神戸市企画調整局政策企画部企画課、及び名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室において大都市制度に関するヒアリング調査を行った。ヒアリング調査での聞き取り内容を本稿で直接記述することはしていないが、ヒアリング調査では、本稿での検討を行う上で有益な情報を得ることができた。ヒアリング調査に応じてくださった各都市の大都市制度担当部局の皆様へ感謝の意を表しておきたい。また、ヒアリング調査に同行し、本研究を進める上での有益なアドバイスをいただいた名古屋市立大学の諏訪一夫特任教授にも厚く感謝申し上げる。

道府県税収等市域内で発生する財源はすべて大都市が収納することを原則とする新たな大都市制度として「特別自治市」制度の創設を提案した¹⁾。指定都市市長会の「特別自治市」構想では、道府県（広域地方自治体）との連携の必要性は謳われているが、特別自治市自体は道府県から独立した地方自治体と位置付けられ、その点で第2次大戦直後には実現に至らなかった「特別市」と同様な大都市制度構想であると言える。指定都市市長会の提案以後多くの政令指定都市が特別自治市を今後追求すべき大都市制度構想として掲げており、五大市についても、広域行政事務の大阪府への一元化と大阪市の特別区への分割をめざしている大阪市²⁾を除き、他の4市は特別自治市化の実現を今後の大都市制度のあり方として掲げている³⁾。

こうした大都市制度構想の展開を背景として、本稿では、大阪市も含め五大市のそれぞれが、特別自治市となって府県から独立した場合に、府県から引継ぐ行政事務を担っていくだけの財政基盤を備えることができるか否かを検討する。

大都市（政令指定都市）が特別自治市として府県から独立することに伴って、これまで府県が大都市市域内で行ってきた教育、民生、産業、土木、警察等の諸分野での事務事業を大都市が担わなければならなくなり、そのための歳出増加が必要となる。また府県からの独立にあたって府県が負っている債務の一部を引き受ける必要が生じると考えられるが、引継いだ債務の元利償還のための公債費の増加や、行政事務の増大に対応した間接経費（総務費）の増加も見込まれる。本稿では、こうした歳出増加額を、府県の主要経費項目別の歳出額をもとに、各経費項目と関連性の高い社会経済指標を用いて、府県内の全市町村の当該指標の値に対する大都市の値の比率（以下では、「按分率」という）によって府県の歳出額を按分するという方法で推計する。

他方、特別自治市への移行は、大都市市域内で発生する府県税収入や地方交付税、国庫支出金、地方債等の府県税以外の歳入額の大都市市域ないしは大都市市民分の歳入の増加をもたらすと期待できる。本稿では、これらの歳入増加額を次のような方法によって推計する。まず府県税について

1) [指定都市市長会 2010] 参照。

2) 大阪市では、大阪府と大阪市が共同で設置した「特別区設置協議会（法定協議会）」が、大阪市の5つの特別区に分割し、大阪府との間に、東京都と特別区部との関係と同様な「都区制度」を敷く内容の「特別区設置協定書」をまとめ、大阪府市の議会での承認を得た上で大阪市民の住民投票に委ね、広域行政権限の大阪府への一元化と大阪市の特別区への再編を柱とする新たな大都市制度（いわゆる「大阪都構想」）の実現を図ろうとした。しかし、2015年5月17日に行われた大阪市民による住民投票の結果、協定書への反対票が賛成票を上回り、大阪府市の都区制度への移行は頓挫した。しかしその後2017年6月には、第2次法定協議会が設置されるなど、広域行政の大阪府への一元化と大阪市の特別区ないしは総合区への分割をめざす大都市制度構想の具体化が進められており、大阪市では、特別自治市化の方向は追求されていない。

3) 横浜市は、2013年3月に「横浜特別自治市大綱」（[横浜市 2013]；横浜市政策局大都市制度推進室のホームページ <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/> よりダウンロード可能）を策定し、特別自治市を今後実現を図るべき大都市制度として明確に掲げている。名古屋市では、2014年3月に公表した「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」（[名古屋市 2014]、名古屋市の「新たな大都市制度」のページ <http://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000049372.html> からダウンロード可能）の中で、同市が今後、名古屋大都市圏域の自治体間連携の推進とともに、名古屋市の特別自治市化をめざすことを明確にしている。京都市と神戸市については、特別自治市化の追求を謳った文書は作成されていないが、それぞれの都市の大都市制度構想に関するwebページ（<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000175372.html>（京都市）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000175372.html>（神戸市））上で、今後めざすべき新たな大都市制度として、特別自治市を掲げている。

は、課税ベースが同一または類似した市町村税の府県内全市町村の税収に対する大都市の税収の比率を按分率とするか、あるいは当該府県税の課税ベースと関連する経済指標の府県全体の値に対する大都市の値の比率を按分率として、これに府県税収を乗じて歳入増加額とする。府県税以外の歳入については、国庫支出金が教育費や民生費、土木費等との関連性が強く、地方債は建設事業費の重要な財源となっていると考えられ、地方交付税は、これらの歳出のうち特定財源では賄えない部分の補填に向けられているといったように、歳出額との関連性が深いと考えられることから、府県の歳出総額に占める大都市の歳出増加額（合計額）の比率を按分率として、これを府県の歳入額に乘じて、特別自治市移行に伴う歳入増加額を推計する。

以上のような方法で推計される特別自治市への移行に伴う歳出増加額と歳入増加額の収支差がプラス（黒字；歳入増加額が歳出増加額を上回る）であれば、特別自治市への移行は財政的に可能であると判断できる。しかし収支差がマイナス（赤字；歳出増加額が歳入増加額を上回る）となるならば、大都市は、府県からの財源移譲のみでは、特別自治市化に伴って増大する財政需要を賄いきれず、新たな財源の開発や府県から引継ぐ事務事業の効率的実施に多大な努力を要することとなり、特別自治市への移行は財政的に困難となる。本稿での推計結果をあらかじめ述べておくと、五大市のうち、大阪市と名古屋市は収支差がプラスとなり、特別自治市への移行は財政的に可能であると判断されるが、他の3都市は収支差がマイナスとなり、特別自治市への移行は財政的に困難であるという結論が得られた。とくに、横浜市と京都市では、収支差が300億円を超えるマイナスとなり、特別自治市化を進めるには税財源の涵養や行政効率の向上に多大な努力を要することが示唆されている。

ところで、上に述べた「特別自治市の財政的可能性」は、大都市にとって特別自治市化が財政的に「引き合う」という意味において取り組む意義のある事業であることを示しており、特別自治市化の必要条件の一つであると考えられる。しかし、本稿において特別自治市の財政的可能性が認められる大阪市や名古屋市において、特別自治市への移行が他の3市に比べて容易であることを意味しているわけではない。特別自治市の実現にあたっては、同制度の法制化をはじめ、大都市に所在する府県資産の引き継ぎや府県の負債の分担等、行政上明確化しなければならない多くの事項があり、本稿で取り扱う特別自治市の財政的可能性が認められても、これらの諸問題が解決され、特別自治市実現の十分条件が整うわけではない。

さらに、特別自治市の財政的可能性の他にも、大都市が単独で特別自治市に移行することが望ましいか否かを判定するための必要条件が考えられる。本稿では、もう一つの必要条件として、大都市と同一府県内に属する近隣市町村との経済的結びつきの程度や広がりについても検討を加えておきたい。

大都市が広範囲にわたる近隣市町村と強い経済的結びつきを形成している場合、大都市が単独で特別自治市に移行すると、大都市の市域内では大都市が、近隣市町村では府県が広域的行政を担う体制となるが、このような行政体制の下では、大都市と、強い経済的結びつきを持つ近隣市町村で構成される一つの大都市圏内で、公共施設や公共サービスの規模や内容に不統一が生じたり、公共施設の適正配置が損なわれたり、場合によっては、重複行政が行われたり、行政の効率性や公平性が損なわれる事態が発生する恐れがある。したがって、大都市と近隣市町村との経済的結びつきが緊密で広範囲にわたる場合には、大都市圏が一体となって計画的な広域行政を行う大都市制度（大都市圏広域連合や大都市特別自治圏、都区制度等）が望ましく、大都市が単独で道府県から独立する特別自治市構想は望ましいとは言えない。そこで本稿では、大都市が単独で特別自治市となるこ

とが意味のある大都市制度と認められるためのもう一つの必要条件として、「大都市と経済的結びつきを持つ同一府県内の近隣市町村の範囲が狭く、経済的結びつきの程度が比較的希薄であること」を挙げ、この条件を「大都市圏の限定性」の要件と呼ぶこととする。

その上で、本稿では、大都市と近隣市町村との経済的結びつきの強さを測る簡単な指標として、同一府県内の市町村の常住就業者のうち、大都市に通勤している就業者の割合（以下では、「就業者流出率」という）を採用して、就業者流出率が10%以上の同一府県内の市町村の地理的範囲によって大都市圏の広がりや判定し、就業者流出率が10%以上20%未満の市町村、20%以上30%未満の市町村、及び就業者流出率が30%以上の市町村が、それぞれ、当該府県の当該大都市以外の市町村の何%程度を占めているかによって、大都市と大都市圏内市町村との経済的結びつきの強さを判定する。平成27（2015）年の国勢調査データを用いた本稿の検討結果をあらかじめ述べておくと、五大市のうち、大都市圏の範囲が広く、圏内市町村との経済的結びつきが緊密であると判断されるのは、大阪市と名古屋市、それにやや広がりや緊密さの程度は劣るが、京都市の3市であり、横浜市と神戸市は、経済的結びつきの認められる市町村の範囲は比較的狭く、結びつきの程度もそれほど強いとは言えないことから、相対的に、「大都市圏の限定性」の要件に合致していると判断される。

以上のように、特別自治市構想の意義について考察した本稿の検討結果からは、「財政的可能性」の面から意義の認められる都市では「大都市圏の限定性」の要件に欠け、「大都市圏の限定性」の要件からは特別自治市化の意義が認められる都市では、特別自治市化に伴う財政的困難性が予想される結果となり、新たな大都市制度としての特別自治市構想は、その実現に多大なエネルギーを要するという観点のみならず、多大な努力を費やして追求すべき意義が見出されるか否かという観点からも、疑問の余地がある構想であると言わざるを得ない。

以下、本稿の残りの部分の構成は、次の通りである。

第2節では、五大市のそれぞれについて、所属する府県の歳出額や歳入額から、特別自治市に移行した場合の歳出増加額と歳入増加額を推計する方法について説明する。

第3節では、各都市の歳出増加額と歳入増加額の推計結果を示し、歳入増加額と歳出増加額の収支差を算出して、「特別自治市の財政的可能性」に関する各都市の評価を述べる。

第4節では、五大市と同一府県内の市町村から大都市への就業者の流出状況を図示し、各大都市圏の地理的広がりを視覚的に捉えるとともに、流出率の高い近隣市町村の割合を用いて大都市圏内市町村との結びつきの緊密さを判定して、「大都市圏の限定性」の観点から各都市の特別自治市化の意義を評価する。

最後の第5節では、本稿での検討から導かれる結論を要約した上で、五大市を中心とした今後の大都市制度のあり方について若干の展望を試みる。

2. 特別自治市への移行に伴う歳出増加額と歳入増加額の推計

2.1 歳出増加額の推計方法

表1は、五大市が所在する各府県について、平成27（2015）年度の普通会計目的別歳出決算額（単位：億円）とその構成比（歳出総額に占める項目別歳出額の比率、単位：%）を示したものである。また、この表の最後の列は、五大市が特別自治市への移行に伴って各府県から引継ぐ事務を遂行するために必要となる歳出増加額を、各府県の歳出項目別の支出額から按分計算する際の基準となる

表1 五大市の所在府県の普通会計目的別歳出決算額・構成比（2015年度）と大都市への按分基準

（単位：億円，％）

歳出項目	神奈川県		愛知県		京都府		大阪府		兵庫県		按分基準
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	
歳出総額	20,064	100.0	22,786	100.0	9,344	100.0	28,236	100.0	19,592	100.0	—
教育費	5,947	29.6	5,800	25.5	2,295	24.6	6,756	23.9	4,405	22.5	—
小学校費	1,943	9.7	1,868	8.2	647	6.9	2,070	7.3	1,437	7.3	小学校教員数
中学校費	1,137	5.7	1,076	4.7	396	4.2	1,270	4.5	842	4.3	中学校教員数
高等学校費	1,080	5.4	1,096	4.8	384	4.1	966	3.4	867	4.4	府県立高等学校数
大学費	28	0.1	53	0.2	114	1.2	128	0.5	74	0.4	（按分対象外）
社会教育費等	1,759	8.8	1,708	7.5	754	8.1	2,323	8.2	1,185	6.0	人口
民生費	3,902	19.4	3,611	15.8	1,576	16.9	5,006	17.7	3,041	15.5	—
老人福祉費	1,537	7.7	1,526	6.7	706	7.6	2,257	8.0	1,276	6.5	65歳以上人口
児童福祉費	790	3.9	744	3.3	299	3.2	952	3.4	624	3.2	15歳未満人口
生活保護費	90	0.4	36	0.2	33	0.4	65	0.2	32	0.2	（按分対象外）
社会福祉費等	1,485	7.4	1,305	5.7	538	5.8	1,732	6.1	1,109	5.7	人口
商工費	230	1.1	2,111	9.3	1,131	12.1	3,498	12.4	2,394	12.2	卸・小売事業所数
土木費	967	4.8	1,798	7.9	710	7.6	2,115	7.5	1,652	8.4	—
道路橋梁費	313	1.6	788	3.5	290	3.1	412	1.5	608	3.1	府県道・主要地方道延長距離
河川海岸費	233	1.2	363	1.6	234	2.5	550	1.9	498	2.5	行政面積
港湾費	14	0.1	88	0.4	25	0.3	25	0.1	46	0.2	入港船舶数
都市計画費	256	1.3	267	1.2	73	0.8	491	1.7	242	1.2	（按分対象外）
住宅費	99	0.5	232	1.0	42	0.4	574	2.0	211	1.1	府県営住宅戸数
空港費	0	0.0	18	0.1	0	0.0	1	0.0	9	0.0	（按分対象外）
その他	53	0.3	41	0.2	47	0.5	62	0.2	37	0.2	人口
農林水産業費	239	1.2	644	2.8	197	2.1	112	0.4	753	3.8	農林漁業就業者数
その他の歳出	8,779	43.8	8,822	38.7	3,433	36.7	10,749	38.1	7,346	37.5	—
公債費	3,019	15.0	3,763	16.5	1,183	12.7	4,026	14.3	3,267	16.7	人口
警察費	1,888	9.4	1,626	7.1	786	8.4	2,642	9.4	1,326	6.8	
総務費	1,087	5.4	827	3.6	432	4.6	962	3.4	715	3.6	
議会費	35	0.2	31	0.1	20	0.2	25	0.1	23	0.1	（按分対象外）
衛生費	553	2.8	529	2.3	240	2.6	655	2.3	500	2.5	
保健所費	43	0.2	27	0.1	25	0.3	53	0.2	36	0.2	（按分対象外）
清掃費	0	0.0	92	0.4	15	0.2	6	0.0	2	0.0	（按分対象外）
他の衛生費	510	2.5	410	1.8	200	2.1	596	2.1	462	2.4	人口
府県税交付金	2,114	10.5	1,971	8.7	658	7.0	2,334	8.3	1,279	6.5	（按分対象外）
その他	83	0.4	75	0.3	114	1.2	106	0.4	237	1.2	人口
（参考）人口（人）	9,126,214		7,483,128		2,610,353		8,839,469		5,534,800		—

（出所）総務省「平成27年度都道府県決算状況調」（第5表目的別歳出内訳・5-2都道府県別内訳），総務省「平成27年国勢調査」。「按分基準」は筆者記載。

社会経済指標（以下、「按分基準」と呼ぶ）を示している。

五大市が所在している府県の普通会計歳出総額は、大阪府が最も大きく2兆8,000億円台に達している。次いで名古屋市を擁する愛知県が2兆3,000億円弱で、横浜市を擁し人口規模の最も大きな神奈川県は3番目の約2兆円にとどまっている。神戸市を擁する兵庫県は、人口は550万人程度であるが、歳出総額は1兆9,600億円と、神奈川県と同程度の規模に達している。5府県のうち人口が約260万人と最も少ない京都府では、歳出総額も9,300億円程度となっているが、人口1人当たりの歳出額は最も高くなっている。

歳出の内訳を見ると、どの府県においても、公立小中学校の教職員の人件費の支出を中心とした小中学校費や府県立高等学校の設置・運営経費である高等学校費等を含む教育費の割合が高くなっている。次いで、各種の福祉施策の経費であり、老人福祉費や児童福祉費、生活保護費、社会福祉費等に分類される民生費のウエイトが高く、教育費と民生費を合わせるとどの府県でも歳出総額の5割前後の割合に達している。これら2つの経費項目に加え、神奈川県では例外的に低いウエイトにとどまっているが、道路、河川、港湾、住宅等の建設や管理に要する土木費と、商業を中心とした商工業振興等に充てられる商工費を合わせると、歳出総額の6割前後に達する。そして、これら4つの主要な歳出項目に、府県の債務の元利償還費である公債費を加えると、どの府県でも歳出総額の70～75%に上る。

本稿では、表1に示した各府県の歳出額から、五大市が特別自治市に移行し、これまで府県が大都市の市域内で担ってきた事務を引継いだ場合に必要となる大都市の歳出増加額を推計するが、その推計にあたっては、上記のような関係府県の歳出構造を考慮して、教育費、民生費、土木費の主要3経費は、それらの細分項目について、商工費と、大都市の特殊性を考慮に入れて府県の歳出額から大都市の歳出増加額の導出を行う必要のある農林水産業費は、当該費目全体について、府県全体の値に対する大都市の値の比率を府県の歳出額に乗じて特別市への移行に伴う大都市の歳出増加額を算出するための社会経済指標（按分基準）を設定する。そして、公債費と、上で言及しなかった総務費、警察費等その他の経費項目については、人口を按分基準とする。

まず、教育費のうち小学校費と中学校費については、これらの歳出の大部分が公立小中学校の教職員の人件費に充てられていることから、小学校と中学校における教員数を按分基準とする。高等学校費については、大都市が特別自治市に移行する際に府県立の高等学校を市立学校とすることを想定して、府県立高等学校の総数に対する大都市市域内の府県立学校数の比率を府県立高等学校費に乗じて大都市の歳出増加額を推計する。府県立大学については、大都市の特別自治市化に伴って市立大学との統合を図る等の措置を講じることは想定せず、大学費は按分の対象外とする。社会教育費等他の教育費については、住民全体に及ぶ教育施策の経費であると考え、人口を按分基準とする。

次に、民生費のうち老人福祉費と児童福祉費については、これらの支出によって実施される施策の主な対象者となる65歳以上の高齢者人口と15歳未満の年少人口を按分基準とする。生活保護費については、現在の政令指定都市においても生活保護行政の主体が大都市に委ねられていることから、按分対象とはしないこととする。社会福祉費等その他の民生費は、住民数に応じて必要度が高まるとみなし、人口を按分基準とする。

土木費は多岐にわたっているが、まず、道路橋梁費については、大都市が特別自治市に移行してこれまで府県が管理していた府県道を全面的に継承することになれば、それに伴って増加する大都市の歳出は市域内に位置する府県道の延長距離と相関するものと考えられる。そこで、道路橋梁費

の按分基準は、一般府県道と地方主要道の延長距離とする。河川海岸費の按分基準は、本来であれば、河川や海岸の長さや流域面積等を用いることが望ましいが、大都市市域内に限定した河川・海岸の距離や面積に関するデータを得ることはできなかったので、行政区画面積を按分基準とした。港湾については、大都市のみならずより広範な地域にとっての経済基盤を成す施設であるため、大都市が特別自治市に移行して府県から独立する場合にも、府県の関与の可能性が考えられるが、一方では現在でも政令指定都市が管理している事例もあることから、特別自治市化に伴って現在の府県の管理とそれに伴う経費負担は大都市に引継がれると想定して、港湾費は、大都市市域内に立地している港湾への入港船舶数を按分基準として、大都市の歳出増加額を推計することとした。ただし、空港については、大都市の市域を超える広域的な経済基盤としての性格がより強いと考え、特別自治市への移行に際しても大都市に管理権限が引継がれると想定することはせず、空港費は按分の対象外とした。現在の政令指定都市制度の下でも、都市計画決定の承認に係る府県知事の権限は保持されているものの、都市計画の策定及び都市計画事業の実施は指定都市に委ねられており、特別自治市への移行に伴って新たな経費支出の必要性が大都市の側に生じるとは考えにくい。このため、府県の都市計画費についても、按分の対象外とする。住宅費については、府県営住宅の戸数を按分基準とし、その他の土木費については、人口を按分基準とする。

商工費は、商業費、鉱工業費、観光費に分類されるが、商業費の割合が最も高い府県が多いため、卸・小売業の事業所数を按分基準とする。農林水産業費は五大市を擁するどの府県においてもそれほど大きな支出項目とはなっていないが、人口や行政区画面積等の一般的な規模指標を按分基準として用いると、特別自治市への移行に伴う大都市の歳出増加額が過大に推計される恐れがある。そこで、農林漁業の就業者数（15歳以上）を按分基準とすることとした。

公債費や総務費、警察費等の歳出に関しては、すべて人口を按分基準とすることとした。公債費を按分対象とすることは、特別自治市化に際して大都市が府県の債務の一部を引継ぐことを意味しており、総務費を按分対象とすることは、特別自治市化による事務の拡大に対応して、大都市の行政職員の増加や行政組織の拡充を見込んでいることを意味している。警察機構については、指定大都市市長会の提案では、特別自治市が府県警察とは別の警察組織を持つことを想定しているが、横浜市をはじめ特別自治市への移行を今後の大都市制度のあり方として掲げている4都市においては、明確な方針が打ち出されているわけではない。したがって、特別自治市への移行に伴う大都市の歳出増加額を推計するにあたって、警察サービスの提供は引き続き府県が担当するものと想定して、警察費を按分対象外とすることも考えられる。しかしこの場合には、特別自治市への移行に伴う大都市の歳入増加額を推計する際に、警察費相当額は差し引いておく必要があると考えられ、歳入増加額と歳出増加額の収支差は、警察費を按分対象としても少なくとも変化はないと言える。そこで、本稿では、警察費を按分対象経費とするとともに、歳入増加額から差し引かないという方法をとることとする。なお、総務費と並んで地方自治体の間接経費と考えられる議会費に関しては、特別自治市への移行に伴って大都市に既存の市議会以外に立法機関が必要となることは考えにくいので、府県の議会費を按分対象とはしないこととした。衛生費については、保健所の設置や運営、清掃作業の実施は、政令指定都市制度の下でも大都市の権限と経費負担によって実施されているので、保健所費と清掃費は按分対象外とした。以上に述べた歳出項目以外の経費については、人口を按分基準とした。なお、府県の歳出総額には、府県民税利子割・配当割・株式譲渡所得割や地方消費税、自動車税、自動車取得税等の一部を府県内市町村に配分する「府県税交付金」も含まれている。この府県税交付金は、大都市が特別自治市に移行することに伴って、大都市への配分部分は廃止され

と考えられるが、これを特別自治市化に伴う大都市の歳出増加額の一部とみなすことは適当ではない。そこで本稿では、大都市への府県税交付金は、特別自治市への移行に伴う歳入増加額からの控除項目として取り扱う。

最後に、按分基準として用いる各種の社会経済指標のデータの入手先について述べておこう。なお、データとしては、五大市と、それらが所在している府県あるいは当該府県内の全市町村の合計が必要である。

まず、総人口や年齢区分別の人口、及び農林漁業就業者数については、総務省「平成 27 年国勢調査」の都道府県別統計に拠っている。卸・小売事業所数は、総務省「平成 26 年経済センサス基礎調査」の都道府県別統計に拠っている。小中学校教員数については、大阪府以外の府県は文部科学省「平成 27 年度学校基本調査」の都道府県統計に拠ったが、大阪府のみは、「平成 27 年度大阪府統計年鑑」の「第 17 章教育」に所収のデータを用いた。いずれの府県及び大都市についても教員数は「本務者」の数値を採用した。府県立高等学校の総数及び五大市市域内の学校数については、府県によって入手先はまちまちであり、神奈川県は県のホームページに掲載されている「平成 29 年教育統計」、愛知県は県のホームページに掲載されている「平成 29 年学校一覧」、京都府は「平成 27 年度学校基本調査」（京都府分）、大阪府は大阪府教育委員会のホームページに掲載されている「平成 28 年度大阪府教育データ集」、兵庫県は兵庫県教育委員会のホームページに掲載されている「県立高等学校一覧（平成 29 年）」を参照した。一般府県道・主要地方道の延長距離と入港船舶数、行政区域面積については、各府県の統計書（神奈川県「平成 28 年度県勢要覧」、愛知県「平成 28 年度愛知県統計年鑑」、京都府「平成 29 年度京都府統計書」、大阪府「平成 28 年度大阪府統計年鑑」、兵庫県「平成 27 年度兵庫県統計書」）の運輸関係の章及び土地・気候等に関する章に掲載されたデータを用いた。府県によって統計書の公表年度は異なっているが、データの収集年度は平成 27 年度に揃えている。なお、京都府の一般府県道・主要地方道のデータは統計書に掲載されていなかったため、京都府のホームページ上に掲載されている「京都府の道路整備について」と題する報告書から抽出したが、データは平成 22 年度のものであり他府県より古いデータを用いざるを得なかった。最後に、府県営住宅戸数については、神奈川県、京都府及び大阪府については、上記の統計書の住宅に関する章にデータが記載されているが、愛知県と兵庫県については統計書には記載がないため、それぞれの県のホームページ上に掲載されている「県営住宅の現状と課題（平成 27 年 11 月）」（愛知県）、及び「ひょうご県営住宅整備・管理計画（平成 28 年 5 月）」（兵庫県）所収のデータに拠った。

2.2 歳入増加額の推計方法

指定都市市長会の提案〔指定都市市長会 2010, 2011〕や多くの政令指定都市の特別自治市構想では、特別自治市への移行に伴って、現在は道府県が収納している指定都市市域内で発生する道府県税や、国庫支出金、地方交還付税等の財源の指定都市市民相当分は、すべて大都市（特別自治市）が収納することを想定している。このような道府県からの税財源の移譲が実現できるか否かは、特別自治市の制度化の最大の課題であり、政令指定都市を擁する道府県からの反発が予想される。しかし、本稿の目的は、こうした道府県からの税財源の移譲の可能性を検討することではなく、税財源の移譲が実現したとしても、それによって増加する大都市の歳入で、特別自治市への移行に伴う行政経費の増大に対応することが可能か否かを検討して、政令指定都市にとって特別自治市への移行が追求する意義のある大都市制度構想であるかどうかを判定することである。そこで、以下では、

五大市について、それらの都市を擁する府県の歳入のうち、大都市市域内での発生分ないしは大都市の市民相当分がどれほどに上るかを推計する方法について検討する。

表2は、五大市を擁する府県の平成27(2015)年度の普通会計歳入項目別決算額(単位:億円)とその構成比(歳入総額に占める項目別歳入額の比率, 単位:%)を示したものである。表1の場

表2 五大市の所在府県の普通会計歳入項目別決算額・構成比(2015年度)と大都市への按分基準
(単位:億円, %)

歳入項目	神奈川県		愛知県		京都府		大阪府		兵庫県		按分基準
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	
歳入総額	20,273	100.0	22,983	100.0	9,395	100.0	28,468	100.0	19,699	100.0	—
府県税	12,533	61.8	12,603	54.8	3,379	36.0	12,840	45.1	7,143	36.3	—
府県民税個人分	4,417	21.8	3,263	14.2	905	9.6	3,133	11.0	2,100	10.7	市町村民税個人分 税収額
府県民税法人分	461	2.3	668	2.9	138	1.5	755	2.7	246	1.2	市町村民税法人分 税収額
府県民税利子割等	397	2.0	354	1.5	112	1.2	418	1.5	262	1.3	大都市の府県税交 付金実績額
事業税	2,311	11.4	3,116	13.6	632	6.7	3,080	10.8	1,279	6.5	市町村民税法人分 税収額
地方消費税	3,177	15.7	3,047	13.3	1,052	11.2	3,639	12.8	1,948	9.9	民間最終消費支出
自動車税・ 自動車取得税	1,016	5.0	1,262	5.5	279	3.0	862	3.0	670	3.4	自動車保有台数
軽油引取税	392	1.9	566	2.5	137	1.5	457	1.6	380	1.9	石油・鉱物」卸売 及び燃料小売業年 間販売額
その他の府県税	363	1.8	326	1.4	123	1.3	496	1.7	258	1.3	人口
府県税以外の歳入	7,740	38.2	10,381	45.2	6,016	64.0	15,628	54.9	12,556	63.7	歳出比率(歳出増 加額推計値/府県 歳出総額)
地方交付税	1,009	5.0	797	3.5	1,716	18.3	2,826	9.9	3,031	15.4	
国庫支出金	1,781	8.8	2,074	9.0	882	9.4	2,491	8.7	1,938	9.8	
臨時財政対策債	1,462	7.2	901	3.9	613	6.5	1,835	6.4	1,245	6.3	
建設地方債等	476	2.3	1,725	7.5	730	7.8	1,057	3.7	1,606	8.2	
その他	3,012	14.9	4,884	21.2	2,074	22.1	7,419	26.1	4,735	24.0	
(参考)人口(人)	9,126,214		7,483,128		2,610,353		8,839,469		5,534,800		—

(出所) 総務省「平成27年度都道府県決算状況調」(第3表歳入内訳・3-2都道府県別内訳), 総務省「平成27年度地方財政統計年報」(2-6地方税等の収入状況 2-6-3表都道府県別・税目別徴収実績), 総務省「平成27年国勢調査」。「按分基準」は筆者記載。

合と同様、この表の最後の列には、五大市が特別自治市への移行に伴って各府県から移譲を受けることが期待される歳入額を、各府県の項目別歳入額から按分計算する際の基準となる指標（「按分基準」）が記載されている。

当然のことながら、歳入総額の規模は、表1に示した歳出総額と同じく、大阪府、愛知県、神奈川県、兵庫県、京都府の順となっており、府県税収の総額も同じ順序となっている。しかし、府県税収のうち府県民税個人分については、人口規模の最も大きい神奈川県が約4,400億円の税収を上げ、愛知県や大阪府の税収を1,000億円以上上回っている。反面、府県民税法人分や事業税といった企業所得の規模に依存する税目の税収額は、愛知県や大阪府が大きく、神奈川県はこれらの府県の税収額の3分の2強にとどまっている。地方消費税の税収額は、各府県に所在する税務署の徴収額（精算前税収）ではなく、年間小売販売額やサービス業対個人事業収入額を中心とした指標にもとづいて都道府県間で精算を行った後の「精算後税収」を示しているが、これは、商業活動の盛んな大阪府が最も大きく、次いで人口の多い神奈川県、愛知県の順となっている。上記の諸税を主要な税目とする府県税の税収が歳入総額に占める割合は、神奈川県では61.8%に上り、愛知県でも約55%に達しているが、大阪府では45%程度、兵庫県や京都府では36%程度にとどまっている。

府県税収入以外の歳入項目では、一般財源の補填のために国から交付ないしは発行限度額の指定が行われる地方交付税と臨時財政対策債の発行収入のウェイトが高く、両者を合わせても歳入総額の7.4%にとどまる愛知県を除き、神奈川県で12.2%、大阪府でも16.3%に上り、京都府（25.8%）と兵庫県（21.7%）では歳入総額の2割以上に達している。国庫支出金は、教育費や民生費の大半を占める経常的経費にも土木費の中心を成す建設事業費にも向けられる国からの特定補助金であり、歳入総額に占める割合は、どの府県でも10%弱となっている。臨時財政対策債以外の地方債の発行収入の多くは、建設事業費に充てられるため「建設地方債等」と表記しているが、歳出面において土木費の割合が低い神奈川県では金額、構成比ともに5府県中最低となっている。

表2に示した各府県の歳入額から、五大市が特別自治市に移行するにあたって府県からの移譲が期待できる歳入額を推計する際に本稿で採用した按分基準は次の通りである。

まず、府県税のうち、府県民税個人分及び法人分については、市町村税に課税ベースをほぼ同じくする市町村民税個人分及び法人分が存在するので、市町村民税の税収額を按分基準とし、当該府県内のすべての市町村の税収の合計額に対する当該大都市の市民税収の比率を、府県民税の税収額に乗じて、特別自治市への移行に伴う歳入増加額を算出する。府県民税のうち利子所得や配当所得、株式譲渡所得に課される利子・配当・株式譲渡所得割税収については、現行制度下でその一部が各府県内の市町村に交付されているので、各大都市（政令指定都市）への交付額を、そのまま特別自治市への移行に伴う大都市の歳入増加額とすることとした。事業税の課税標準は、資本金1億円以上の大法人については企業所得に加えて、給与支払額や支払利子、賃貸料等も含む付加価値額及び資本金額が採用されているが、個人事業や中小法人も含む全体としては、企業所得課税の色彩が濃い。そこで、事業税についても、税収の大部分が法人企業所得を課税標準とする法人税額に課される「法人税割」から得られている市町村民税法人分を按分基準とする。地方消費税については、大都市が特別自治市に移行して、府県からの交付金という形ではなく、市税としてこの税を収納することとなった場合には、現在都道府県間で行われている精算（徴収税額の再配分）に大都市も加わることになることを想定して、精算の際の主な指標となる消費額に関するデータを按分基準とすることとした。具体的には、府県民経済計算や市民経済計算において推計される民間最終消費支出を按分基準とし、五大市を擁する各府県の府県民経済計算における民間最終消費支出額に対する、

各大都市の市民経済計算における民間最終消費支出額の比率を、各府県の地方消費税収額に乗じて、特別自治市に移行した場合の大都市の地方消費税収額とする。自動車税と自動車取得税については、府県税交付金の対象税目となっているが、大都市が特別自治市となって自ら徴収に当たるようになった場合には、人口規模と関連すると考えられる自動車台数の多さから、府県税交付金の規模を上回る税収が得られると考え、府県税交付金額をそのまま大都市の歳入増加額とみなすことはせず、自動車保有台数を按分基準として、各府県の住民の自動車保有台数に対する大都市住民の自動車保有台数の比率を府県税収に乗じることによって、大都市の歳入増加額を推計することとした。軽油引取税も府県税交付金の対象税目であるが、交付先は政令指定都市に限られており、「大都市特例財源」の一つと位置付けられている。この税目のこうした特殊性に鑑み、軽油引取税についても府県税交付金額をそのまま特別自治市への移行に伴う大都市の歳入増加額とするのではなく、石油・鉱物卸売業と燃料小売業の年間販売額の合計額を按分基準として、各府県の販売額に対する大都市での販売額の比率を府県税収に乗じて、歳入増加額を推計することとした。

府県税以外の財源については、国庫支出金や建設地方債等のように、特定の支出目的を根拠として収納される特定財源であったり、地方交付税や臨時財政対策債のように、自主一般財源である地方税収が、各種の施策の遂行に投入すべき一般財源額に満たない場合に、不足額を補填することを目的として交付ないしは発行される財源調達手段であったり、いずれも、歳出とリンクした財源であると考えられる。そこで、本稿では、これら府県税収以外の財源のうち、大都市が特別自治市に移行するに伴って府県から大都市に移譲されるべき財源額を推計するにあたっては、大都市が府県から引継ぐ事務事業の遂行に必要となる経費が、現在の府県の歳出額に占める割合を用いて、按分計算することとする。大都市が府県から引継ぐ事務事業の遂行に必要となる経費額は、2.1節で述べた方法で推計される大都市の歳出増加額の推計値の合計額を用い、府県の歳出額は、表1に示した府県の歳出総額を用いる。府県の総支出額には、按分対象としなかった大学費や生活保護費、空港費、都市計画費等も含まれており、大都市の歳出増加額の推計値にはこれらの費目の歳出額は含まれていないが、府県からの地方税以外の財源の移譲が歳出の必要性に応じて行われるべきだとするならば、これは妥当な按分方法であると言える。

以上に述べた按分基準について府県ないしは府県内市町村全体の値に対する大都市の値の比率を、府県の歳入額に乗じて、項目別の歳入増加額を求め、これらを合計して、特別自治市への移行に伴う歳入増加額を推計するが、最終的な歳入増加額を算出するためには、特別自治市への移行によって府県からの交付が得られなくなる大都市（政令指定都市）の歳入項目を上記の推計値から差し引いておかなければならない。差し引くべき歳入項目の一つは、2.1節でも言及した府県税交付金であり、もう一つの項目は、府県支出金である。特別自治市への移行に伴って、府県税の市域内発生分については大都市が収納することとなるため、それに上乗せして府県税の一部が交付されることは考えられない。公共事業の実施に際して、国庫支出金とともに市町村に特定財源として配分される府県支出金は、大都市が都道府県とまったく同等な位置付けとなれば国庫支出金によって代替される可能性はあるが、府県からの交付財源としては存続する可能性はないと言える。

最後に、歳出増加額の推計の場合と同様、歳入増加額の推計に用いた按分基準のデータの入手先について述べておくと、まず、市町村民税個人分及び法人分の税収と、利子割・配当割・株式譲渡所得割交付金を含む府県税交付金、それに府県支出金については、総務省「平成27年度市町村決算状況調」から必要なデータを抽出した。地方消費税の按分に必要な民間最終消費支出は、各府県の「府県民経済計算」と五大市の「市民経済計算」のwebページから入手可能な平成26年度の名

目額を用いた。自動車税・自動車取得税の按分基準である自動車保有台数は、歳出増加額の推計に関する按分基準のデータの入手先として言及した各府県の統計書の運輸に関する章に所収されているデータを用いた。データの収集年度は平成 27 年度である。軽油引取税の按分基準とした石油・鉱物卸売業及び燃料小売業の年間販売額は、経済産業省「平成 26 年度商業統計調査」の都道府県別統計からデータを得た。

3. 特別自治市の財政的可能性の検討

前節で述べた方法によって、五大市が特別自治市に移行した場合に、これに伴って府県から移譲を受けることが期待される歳入増加額と、府県から引継ぐ事務事業の遂行のために必要となる歳出増加額の推計値、及び両者の収支差を示すと表 3 のようになる。表 3 には、歳入歳出項目ごとに、各都市の歳入増加額や歳出増加額（単位：億円）が示されている他、表 1 や表 2 に記載した按分基準について、府県ないしは府県内市町村全体の値に対する各大都市の値の比率を示した「按分率」（単位：％）も記載されている。この按分率は、按分基準に示された社会経済財政指標に関して、五大市のそれぞれが、所属する府県の中でどれほどの中枢性を有しているかを示す尺度となっていると考えられる。ただし、表 3 の「収支差（歳入増加額合計－歳出増加額合計）」の「按分率」の欄の数値は、当該都市の歳出増加額合計に対する収支差の比率を示している。また、「歳入増加額合計」や「歳出増加額合計」、「府県民税利子割等」（利子割、配当割、株式譲渡所得割の合計額）、「教育費」、「民生費」、「土木費」、「衛生費」及び「その他の歳出」についての「按分率」は、当該項目の歳入増加額あるいは歳出増加額を、按分対象とした項目ごとの増加額を集計して求め、これを按分対象外の項目も含めた府県の当該項目の総額で除した比率を示している。

特別自治市への移行に伴う歳入増加額によって歳出増加額をカバーすることができ、収支差がプラスとなった場合に、当該大都市の特別自治市への移行は「財政的に可能」であり、収支差がマイナスとなった場合には特別自治市への移行は「財政的に困難である」という判断に立つならば、表 3 に示された推計結果からは、財政面から見て特別自治市への移行が意義をもつ大都市制度構想であると判断できるのは大阪市と名古屋市であり、他の 3 都市については、特別自治市構想は財政的に見て有意義な大都市制度構想とは言い難いという結論が得られる。以下では、各都市について、このような結論に至った要因を考察しておこう。

まず横浜市については、人口規模が約 372 万人（神奈川県人口の 40.8％）と大きく、神奈川県の方税収規模も大きいことから、特別自治市に移行した場合に期待できる県税移譲額（市域内の県税発生額）は、経済力の強い大阪市とほぼ同額の 5,369 億円に達すると見込まれる。とくに、県民税個人分の移譲額は、2,000 億円弱に上り、他都市の 2 ～ 3 倍の水準に達している。ただし、県民税法人分や事業税の移譲額は、これらの税目に関する神奈川県の税収が相対的に小さく、按分率も、県民税個人分の按分率よりは若干高いものの、他都市と比べると、按分率の差はやや小さいこと等から、両税の移譲額は大阪市や名古屋市の水準を下回っている。地方消費税の移譲額については、商業活動の盛んな大阪市よりも 100 億円程度多い 1,300 億円弱となっている。これは、地方消費税収の按分に際して、徴収額ベースではなく、精算後税収ベースを採用したため、横浜市の人口規模の巨大さが移譲額に反映されたためと考えられる。こうした県税の移譲の面から考えると、横浜市は、神奈川県の中で、人々の居住や消費の面で高い中枢性を示していると言えるが、企業活動や生

表3 五大市における特別自治市への移行に伴う歳入歳出増加額の推計結果（2015年度、普通会計ベース）
（単位：億円、％）

歳入歳出項目		横浜市		名古屋市		京都市		大阪市		神戸市	
		金額	按分率	金額	按分率	金額	按分率	金額	按分率	金額	按分率
歳入増加額	府県税	5,369	42.8	4,394	34.9	1,976	58.5	5,335	41.5	2,238	31.3
	府県民税個人分	1,959	44.3	1,072	32.8	541	59.8	938	29.9	635	30.2
	府県民税法人分	211	45.9	257	38.5	100	71.9	501	66.4	98	39.8
	府県民税利子割等	103	25.8	70	19.7	38	33.8	71	16.9	45	17.2
	事業税	1,060	45.9	1,199	38.5	455	71.9	2,044	66.4	509	39.8
	地方消費税	1,283	40.4	942	30.9	582	55.3	1,180	32.4	612	31.4
	自動車税・取得税	402	39.5	319	25.3	122	43.9	200	23.2	155	23.1
	軽油引取税	203	51.8	436	77.1	69	50.5	250	54.6	113	29.8
	その他の府県税	148	40.8	100	30.7	70	56.5	151	30.4	72	27.8
	府県税以外の歳入	2,640	34.1	2,608	25.1	2,796	46.5	4,360	27.9	2,943	23.4
	地方交付税	344	34.1	200	25.1	797	46.5	788	27.9	710	23.4
	国庫支出金	607	34.1	521	25.1	410	46.5	695	27.9	454	23.4
	臨時財政対策債	499	34.1	226	25.1	285	46.5	512	27.9	292	23.4
	建設地方債等	162	34.1	433	25.1	339	46.5	295	27.9	376	23.4
	その他	1,027	34.1	1,227	25.1	964	46.5	2,070	27.9	1,110	23.4
	【控除】府県税交付金	912	43.1	733	37.2	396	60.2	873	37.4	411	32.1
	【控除】府県支出金	634	—	478	—	368	—	661	—	354	—
	歳入増加額合計	6,463	31.9	5,791	25.2	4,009	42.7	8,160	28.7	4,416	22.4
歳出増加額	教育費	2,291	38.5	1,488	25.7	1,046	45.6	1,937	28.7	1,086	24.7
	小学校費	769	39.6	511	27.3	313	48.3	556	26.8	343	23.9
	中学校費	441	38.8	287	26.7	203	51.3	352	27.7	209	24.9
	高等学校費	363	33.6	167	15.2	105	27.3	322	33.3	205	23.6
	社会教育費等	718	40.8	524	30.7	426	56.5	707	30.4	329	27.8
	民生費	1,547	39.6	1,078	29.9	841	53.3	1,447	28.9	826	27.2
	老人福祉費	617	40.1	473	31.0	383	54.2	662	29.4	354	27.8
	児童福祉費	324	41.1	206	27.6	154	51.7	257	27.0	163	26.2
	社会福祉費等	606	40.8	400	30.7	304	56.5	527	30.4	308	27.8
	商工費	94	40.7	871	41.2	738	65.2	1,751	50.1	769	32.1
	土木費	169	17.5	208	11.6	144	20.3	201	9.5	165	10.0
	道路橋梁費	57	18.3	70	8.8	63	21.7	89	21.7	53	8.7
	河川海岸費	42	18.1	23	6.3	42	17.9	65	11.8	33	6.6
	港湾費	9	65.5	26	29.0	0	0.0	8	33.6	8	17.9
	住宅費	39	39.5	77	33.2	13	31.5	19	3.4	60	28.6
	その他	22	40.8	13	30.7	27	56.5	19	30.4	10	27.8
	農林水産業費	54	22.6	23	3.6	39	19.9	7	6.0	78	10.3
	その他の歳出	2,689	30.6	2,056	23.3	1,535	44.7	2,537	23.6	1,668	22.7
	公債費	1,232	40.8	1,155	30.7	669	56.5	1,226	30.4	907	27.8
	警察費	771	40.8	499	30.7	444	56.5	804	30.4	368	27.8
	総務費	444	40.8	254	30.7	244	56.5	293	30.4	198	27.8
	衛生費	208	37.6	126	23.8	113	47.2	182	27.7	128	25.7
	その他	34	40.8	23	30.7	64	56.5	32	30.4	66	27.8
	歳出増加額合計	6,843	34.1	5,724	25.1	4,343	46.5	7,878	27.9	4,592	23.4
収支差（歳入増加額合計－歳出増加額合計）		▲380	▲5.6	67	1.2	▲335	▲7.7	282	3.6	▲176	▲3.8
（参考）人口（人）		3,724,844		2,295,638		1,475,183		2,691,185		1,537,272	

注：教育費は、大学費を除く金額である。民生費は、生活保護費を除く金額である。土木費は、都市計画費、空港費を除く金額である。その他の歳出には、議会費、府県税交付金は含まれていない。衛生費には、保健所費、清掃費は含まれていない。

（出所）人口については、総務省「平成27年国勢調査」。歳入歳出増加額や按分率については、表1、表2に記載の府県の歳入歳出額及び按分基準にもとづいて筆者作成。

産の面での中枢性はそれほど高くはないと考えられる。他方、特別自治市への移行に伴って、横浜市が神奈川県から引継ぐ事務事業に必要な歳出については、横浜市の人口規模が大きく、これらの事業に対する神奈川県の歳出額も多額に上っているために、合計額で6,843億円に上っている。ただし、土木費と商工費については、神奈川県の歳出額が小さい上に、横浜市への按分率も低いため、他都市に比べ、きわめて低い水準に抑えられている。このように、教育費や民生費を中心に、横浜市が特別自治市への移行に際して負わなければならない歳出増加額は大きい。都市計画費等按分対象外の経費も少なくないため、県税以外の歳入の按分率として用いた神奈川県の歳出総額に対する横浜市の歳出増加額の比率は、県市の人口比率より7%ポイント弱低く、県税以外の歳入分も合わせた歳入増加額の合計は6,463億円にとどまり、歳出増加額に比べ380億円少ない結果となった。このように、横浜市にとって特別自治市をめざすことが、財政面から見て十分意義のある大都市制度構想とは言い難いという結果となった要因は、神奈川県における横浜市の中枢性は、人口の集中や消費の旺盛さの面では見出されるが、企業活動や生産の活発さという面では不十分であるという点にあると考えられる⁴⁾。

次に名古屋市については、愛知県からの移譲が期待される県税収入額は、横浜市や大阪市には劣るものの、約4,400億円と、両市との人口の差異を考えればほぼ拮抗した水準に上っていると言える。県民税個人分については、愛知県との人口比率(30.7%)を若干上回る按分率となっており、横浜市よりはかなり少ないものの、大阪市を上回る移譲額が期待される。また、県民税法人分や事業税の移譲額は、大阪市より1,000億円程度低いが、他の3都市の水準を上回っており、按分率は人口比率を8%ポイント程度上回っている。地方消費税の按分率はほぼ県市の人口比率と同一であり、移譲額は横浜市、大阪市に次いで大きい。以上のことから、名古屋市は愛知県の中で、非常に強い中枢性を保持しているとは言い難いが、人口集中や消費の面のみならず、企業活動や生産面でも一定の中枢性を有していると言える。特別自治市への移行に伴って名古屋市が愛知県の事務を引継ぐために支出しなければならない歳出額は、合計で5,724億円と見込まれ、大阪市や横浜市に比べれば小さいものの、かなり多額に上る。しかし、教育費や民生費の按分率は人口比率より低く、大阪市や横浜市に比べ1,000億円以上低い水準にとどまっている。ただし、商工費の按分率は人口比率より10%ポイント近く高く、歳出増加額は、大阪市の半分程度にとどまっているものの、他の3都市よりは高い水準となっている。これら歳出増加額の合計が愛知県の歳出総額に占める割合は25.1%と、人口比率より6%ポイント弱低く、そのため、県税以外の愛知県歳入から移譲される財源額も、歳出増加額に比べると少な目となるが、表2で見たように、愛知県では県税以外の歳入が歳入総額に占める割合は45%程度と比較的低いため、按分率が人口比率より低いことから生じる

4) 横浜市については、[横浜市大都市自治研究会 2012 pp. 25-27]において、主として人件費等の性質別歳出項目ごとに神奈川県が横浜域において支出している歳出額を2011年度の神奈川県一般会計予算にもとづいて試算している。この試算結果によると、17,764億円の神奈川県一般会計歳出のうち、横浜域分の歳出は5,909億円となっており、両者の比率は33.2%と、本稿における歳出比率(神奈川県普通会計歳出総額に占める横浜市の歳出増加額の比率:34.1%)にきわめて近い値となっている。また、[横浜市大都市自治研究会, 2012, pp. 25-27]では、神奈川県の県税収入額(地方譲与税を含む)のうち、横浜域内で発生する収入額についても試算しており、横浜域分は4,656億円で、神奈川県全体(10,962億円)の42.5%となると見込んでいる。この割合は、本稿における県税の按分率(42.8%)とほぼ同一である。なお、[横浜市大都市自治研究会 2012 pp. 25-27]では、神奈川県が横浜域内での歳出に投入している一般財源(県税収入等)についても試算しており、上記の横浜域内で発生する県税収入額を506億円上回る5,162億円に達すると見込んでいる。

収支差の縮小幅はそれほど大きくない。県税とそれ以外の歳入の双方から移譲される財源の合計額は5,971億円と見込まれ、これは歳出増加額の合計を67億円上回っている。収支差がわずかながらプラスとなり、名古屋市にとって、特別自治市への移行が財政面から見て意味のある大都市制度構想であると認められる要因は、居住や消費活動の面のみならず、企業活動や生産の面でも、名古屋市が愛知県の中で中枢都市としての地位を占めている点に求められよう。

京都市の人口は147万5,000人程度と、五大市の中では最も少ないが、京都府の人口に占める割合は56.5%と五大市中最高となっている。こうした府市間の人口比率の高さから、京都市が特別自治市に移行した場合に京都府から移譲される府税の割合は58.5%に達すると推計されている。人口比率に直接的に影響を受ける府民税個人分や地方消費税のみならず、府民税法人分や事業税においても税源移譲額が府税収入に占める割合は非常に高く、約72%に達している。このことから、京都市は、居住や消費、企業活動や生産のすべての面において、京都府内で高い中枢性を有していると判断される。ただし、移譲額の規模は、京都府の税収入額が、他の4都市を擁する府県に比べて低いために、2,000億円弱にとどまっており、五大市中最低となっている。他方、特別自治市への移行に伴う歳出増加額の推計においては、京都市の人口比率や企業活動における中枢性の高さのために、相当な歳出増加が見込まれる。歳出増加額の合計は4,343億円であり、これは、京都市より人口規模が大きい神戸市に匹敵する金額である。京都府の歳出総額に対する歳出増加合計額の比率（歳出比率）は46.5%であり、他都市と比べると高いが、人口比率より10%ポイント低い値である。そのため、歳出比率を按分率とする府税以外の京都府歳入からの移譲財源見込み額は、歳出増加額に比べると相対的に低い金額となる。府税及び府税以外の京都府の歳入額から京都市への移譲が期待される歳入額の合計は4,009億円であり、歳出増加額より338億円少ない。以上のように、京都市は京都府の中枢都市としての位置を占めていると言えるが、京都市を擁する京都府全体の経済力や財政力が弱く、京都市の中枢性の高さが、京都府からの財源移譲に作用するよりも、京都府から引継ぐ事務事業の経費の増大により強く作用してしまう点に、京都市が特別自治市に移行することの財政的意義が見出せない要因があると考えられる。

大阪市の人口は約270万人であり、大阪府の人口に対する比率は30.4%で名古屋市と同程度である。しかし、特別自治市に移行した場合に大阪府からの移譲が期待される税収移譲額は府税収入の41.5%に上ると見込まれ、人口比率が40.8%の横浜市に匹敵する割合となっている。とくに、府民税法人分や事業税の按分率は66.4%と人口比率の倍以上であり、両税の移譲額は、五大市中最も大きく、名古屋市や横浜市の約2倍に上っている。その反面、府民税個人分の按分率はわずかながら人口比率を下回っており、移譲額は横浜市の2分の1程度にとどまっている。また、地方消費税の按分率は人口比率を上回っているものの、移譲額は横浜市より100億円程度少ない。こうした府税からの移譲額に関する推計が示しているように、大阪市の、横浜市とは逆に、企業活動や生産の面では大阪府において高い中枢性を有しているが、居住や消費の面での中枢性の程度はそれほど高いとは言えない状況にあると判断される。このような大阪市の状況は、上記のように大阪府からの府税の移譲額を大きなものとし、大阪府から引継ぐ事務事業の経費を賄うための歳出増加額を相対的に低く抑えることを通じて、大阪市が特別自治市に移行することの財政的意義を高める方向に作用すると考えられる。実際、大阪府から独立する際の歳出増加額の中心となる教育費や民生費については、按分率は人口比率より低く、歳出増加額も横浜市より300億円程度低く抑えられる見込みである。ただし、商工費に関しては、大阪市における商業活動の活発さを反映して、按分率は人口比率を大きく上回る50.1%に上り、歳出増加額も五大市中最大の1,750億円に達している。これらの

歳出増加額の合計額は7,878億円と五大市の中で最も大きな金額となるが、大阪府の歳出総額に占める割合（歳出比率）は27.9%であり、名古屋市や神戸市よりは若干高いものの、横浜市や京都市よりかなり低い値となっている。歳出比率が人口比率より低いことは、特別自治市化に伴う歳出額の増大に比して府税以外の財源移譲額が相対的に少なくなる要因として作用するが、大阪市の場合、歳出比率と人口比率の差は2.5%ポイントと、他都市に比べて小さく、また大阪府の府税以外の歳入額が大きいため、この点が歳入増加額と歳出増加額との収支差を大きく縮小させてしまう恐れは小さいと考えられる。府税と府税以外の歳入からの移譲額の総額は、府税交付金や府支出金の廃止を見込んでも8,160億円に上り、歳出増加額の合計を288億円超過している。以上のように、大阪市については特別自治市への移行に伴う歳入増加額が歳出増加額を300億円弱上回り、特別自治市化の財政的意義が認められると判断されるが、その背景には、人口集中や消費活動の面では必ずしも顕著な中枢性は認められないが、企業活動や生産活動の面では、大阪市が大阪府の中で顕著な中枢的役割を果たしている状況が作用しているものと考えられる。

最後に神戸市については、兵庫県の人口に対する人口比率は27.8%と五大市中最も低くなっているが、特別自治市に移行した場合に兵庫県から受けることが期待される県税移譲額は兵庫県税収入額の31.3%と見込まれ、移譲額は2,200億円に達すると推計される。これは、県民税法人分や事業税の按分率が人口比率を10%ポイント以上上回っている点や、県民税個人分や地方消費税の按分率も人口比率を若干上回っていることから推察されるように、神戸市における生産、消費、所得がいずれも兵庫県全体の平均水準を上回っているためであると考えられる。その意味では、神戸市は、人口の集中という面を除けば、兵庫県の中で中枢的役割を果たしていると言えるが、按分率の高さが顕著に高いとは言えず、税源移譲額も人口規模の大きい府県を抜くほどの水準には達していないことから、神戸市の中枢性の程度は必ずしも高いとは言えず、影響の及ぶ地理的範囲も限られているものと考えられる。したがって、人口比率が低いために兵庫県から独立した場合に事務事業の拡大に対応して増加する歳出額が合計で4,592億円と比較的小規模に収まっているにも関わらず、県税以外の移譲財源も合わせた歳入増加額の合計は4,416億円にとどまり、176億円の不足額が生じたのである。神戸市が兵庫県において中枢的存在であることは確かであるが、その影響力の強さや範囲は限られており、このことが神戸市の兵庫県からの独立を財政的に困難にしている要因であると考えられる。ただし、表3で推計された神戸市の収支差のマイナス幅は横浜市や京都市に比べて小さく、歳出増加額に対する比率も4%弱と小さいことから、神戸市が特別自治市をめざす上での財政的困難性の程度は、それほど大きなものとは考えられない。

以上、五大市のそれぞれについて、「特別自治市の財政的可能性」の判断の背景となる状況について考察してきた。要約すれば、所属する府県において企業活動や生産活動の面で中枢的な役割を顕著に果たしている大都市では、財政面から見て特別自治市をめざす意義が大きく、府県の中で中枢都市としての役割は果たしていても、その程度が弱かったり、人口の集中や消費活動といった面に偏っていたりしている場合には、特別自治市への移行は財政的に困難となる。五大市については、大阪市が前者の典型的事例であり、横浜市や京都市は後者の事例に当たり、名古屋市と神戸市はそれらの中間に位置すると考えられる。

こうした大都市の中枢性と「特別自治市の財政的可能性」との関係に関する考察はある程度一般性を持ち得ると考えられるが、表3に示した収支差の正負については、表1や表2に示した按分基準を妥当なものとして想定して、歳入増加額や歳出増加額を算出した結果であることに注意を喚起しておきたい。按分基準に変更を加え、例えば、府県税以外の歳入項目の「その他」について、按分基

準を歳出比率から人口に変更すると、歳入増加額と歳出増加額の収支差は、横浜市と京都市では依然として、それぞれ 178 億円と 127 億円のマイナスとなるが、神戸市では 30 億円のプラスとなり、特別自治市化は財政的に可能という判断となる。しかしこの場合でも、収支差の大小の順位は変わらず、財政的可能性の高さは、大阪市、名古屋市、神戸市、京都市、横浜市の順の通りで、本稿の推計結果と同一である。

按分基準の変更とは異なるが、特別自治市の財的可能性を判定するために歳入増加額と歳出増加額の収支差を推計する際に考慮すべき点がある。それは、府県から引継ぐ臨時財政対策債の発行額をそのまま歳出増加額としてカウントすることの適否である。臨時財政対策債の発行収入は、地方交付税とともに、地方自治体の一般財源の不足を補填するための財源として位置付けられる。これらの財源不足補填財源も、大都市が特別自治市に移行するにあたって増加する可能性はあるが、その増加額を、国庫支出金や建設地方債等と同様に、府県の歳入額に歳出比率を乗じて機械的に算出することが妥当か否かは議論の余地がある。しかし、ここで指摘しておきたいことは、増加額の算出方法の妥当性ではなく、臨時財政対策債の発行収入について、なんらかの方法で推計された増加額のすべてを特別自治市への移行に伴う歳入増加額に含めることの妥当性である。[森 2015] で指摘されているように、各自治体が発行できる臨時財政対策債の限度額（発行可能額）に関する現行の算定方式である「財源不足基礎方式」の下では、自治体が発行可能額通りに臨時財政対策債を発行すると、その元利償還金の一部は後年度の地方交付税によって賄われるが、残りの部分は当該自治体の後年度の公債費によって賄われなければならないことになる。そして、公債費によって賄われなければならない部分の割合は、[森 2015] において「臨財債補填率」と名付けられた比率、すなわち、臨時財政対策債発行時点での財源不足額に対する臨時財政対策債発行可能額の比率となる。ここで、財源不足額は、臨時財政対策債の発行可能額と地方交付税の合計額によって近似できる。

このような [森 2015] の指摘を前提とすれば、大都市が特別自治市に移行するに伴って増加する臨時財政対策債の発行可能額のうち、臨財債補填率を乗じた額は、同時に後年度の公債費の増加をもたらすため、歳入増加額からは除いておくことが妥当であると判断される。このような判断に従って、表 3 に示された「地方交付税」と「臨時財政対策債」の金額から各都市の臨財債補填率を求め、「歳入増加額合計」、したがって最終的な「収支差」から、「臨時財政対策債」の金額に臨財債補填率を乗じた金額を差し引くと、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の順に、臨財債補填率は、59.2%、53.1%、26.3%、39.4%、29.1%となり、「収支差」は、▲ 675 億円、▲ 53 億円、▲ 110 億円、80 億円、▲ 261 億円となる。「収支差」の値から明らかなように、臨時財政対策債の財源保障効果の脆弱性を考慮した場合には、横浜市、京都市、神戸市に加えて名古屋市についても、特別自治市への移行は財政的に困難となり、特別自治市の財政的可能性は低下する。

4. 「大都市圏の限定性」の検討

前節では、大都市が特別自治市となることが、当該大都市の財政上有意義なものと言えるか否かという観点から、今後の大都市制度構想のあり方としての特別自治市の評価を試みた。これに対し、本節では、大都市とその近隣市町村によって構成される「大都市圏」全体における行政の効率性や公平性の観点から、大都市圏の中心となる政令指定都市の特別自治市化の意義を考察し、五大市のそれぞれについて、特別自治市への移行が望ましい大都市制度構想と言えるか否かの評価を試みる。

本節における評価の基準は、大都市圏の広がり と大都市圏内の市町村と大都市との経済的結びつきの緊密さである。大都市（政令指定都市）が、広範囲にわたる近隣市町村と緊密な経済的関係を有している状況において、大都市のみが特別自治市となり、府県から独立することとなった場合、地方道の建設や管理、河川の改修や管理、上下水道の整備、各種の文化・スポーツ施設の配置といった公共施設の整備や、医療・福祉・教育サービス等の供給体制整備等、市町村の範囲を超えて実施することで規模の経済性が発揮でき、また広い範囲の住民間で不公平のない行政が求められる事務事業について、大都市（特別自治市）と一般市町村との境界を挟んで、大都市市域内は大都市が、一般市町村では従来通り府県が実施する体制になる。大都市と近隣市町村との間に、通勤通学といった人の出入りや物資の搬出入、金融取引等が活発に行われていない地域では、こうした二元的な広域行政体制も容認できよう。しかし、大都市と近隣市町村との経済的関係が緊密で、地理的に広範囲に及ぶ場合には、二元的行政体制は、行政の効率性を損ない、同一の大都市圏における行政サービス水準の差異は住民間に不公平感を抱かせる要因ともなりうる。

このような行政の効率性・公平性の観点からは、特別自治市が、大都市の所在する府県の他市町村から見て容認でき、大都市にとっては、いわば「後顧の憂いなく」めざすことのできる大都市制度構想となるためには、大都市と経済的結びつきを持つ近隣市町村の範囲が限定的であり、結びつきの程度も比較的希薄である状況が、その要件となると言えよう。以下では、このような大都市と近隣市町村との経済的関係が限定的である状況を「大都市圏の限定性」と呼び、五大市のそれぞれについて、「大都市圏の限定性」の程度を検討する。

こうした検討を行うにあたっては、まず、大都市と、同一府県内に所属する他市町村との経済的関係の程度を測定する指標の設定が必要となるが、本稿では、大都市と近隣市町村との間の経済的関係を表す簡単な指標として、同一府県内の各市町村の15歳以上の常住就業者のうち、当該府県に所在する大都市（五大市）に通勤している就業者の割合を採用し、この比率を「就業者流出率」と呼ぶこととする。その上で、大都市（五大市）への就業者流出率が10%以上である市町村の範囲を当該大都市の「大都市圏」とし、大都市圏内の市町村数、就業者流出率が20%以上の市町村数、及び就業者流出率が30%以上の市町村数が、当該府県の大都市（五大市）を除く市町村数に占める割合によって、大都市圏内の市町村と大都市との経済的関係の緊密さを測ることとする。就業者流出率の算出に用いる各市町村の15歳以上の常住就業者数や大都市への通勤者数のデータは、総務省「平成27年国勢調査」（「従業地・通学地による人口・就業状態等集計」の都道府県集計「第3表常住地による従業・通学市区町村、男女別15歳以上就業者数及び15歳以上通学者数（15歳未満通学者を含む通学者—特掲）—全国、都道府県、市区町村」）から得た。

五大市の所在する各府県内の市町村ごとに就業者流出率を算出し、流出率の段階別の市町村数や、当該府県の大都市を除く市町村数に対するその割合、及び各流出率段階の市町村全体についての就業者流出率を計算した結果は、表4に示されている。また、図1には、五大市の所在する府県ごとに、府県内市町村から大都市への就業者の流出状況を視覚的に捉えるための地図が描かれている⁵⁾。以下では、これらの図表にもとづいて、五大市のそれぞれについて、「大都市圏の限定性」の要件がどれほど充足されてかを考察する。

まず横浜市については、神奈川県内で、同市への就業者流出率が10%以上となっている市町は

5) 図1の作成にあたっては、地理情報分析支援システム MANDARA version9.45（フリーソフトウェア：<http://ktgis.net/mandara/index.php> よりダウンロード可能）及び付属の地図データ「日本市町村」を用いた。

表 4 大都市（五大市）の所在府県内市町村から大都市への就業者流出状況（2015 年）

大都市（五大市）		流出率 10%以上	流出率 20%以上	流出率 30%以上	大都市を除く同一府県内市町村
横浜市	市町村数	10	1	—	32
	市町村数構成比(%)	31.3	3.1	—	100.0
	流出率(%)	15.5	21.0	—	10.1
名古屋市	市町村数	32	19	7	53
	市町村数構成比(%)	60.4	35.8	13.2	100.0
	流出率(%)	21.6	27.3	35.3	13.1
京都市	市町村数	12	6	1	25
	市町村数構成比(%)	48.0	24.0	4.0	100.0
	流出率(%)	23.6	28.1	41.4	15.3
大阪市	市町村数	40	25	2	42
	市町村数構成比(%)	95.2	59.5	4.8	100.0
	流出率(%)	22.7	24.9	32.0	22.7
神戸市	市町村数	8	3	—	40
	市町村数構成比(%)	20.0	7.5	—	100.0
	流出率(%)	16.6	26.0	—	7.9

注：各大都市の「流出率」の値は、各段階の就業者流出率のすべての市町村について、当該大都市に通勤している就業者の合計人数を常住就業者の合計人数で除した比率（％）である。

（出所）総務省「平成 27 年国勢調査」所収のデータにもとづき筆者作成。

10 自治体に及んでおり、これに流出率が 9.9%の川崎市と座間市を加えると、横浜市を除く神奈川県内市町村のおよそ 3 分の 1 が「横浜大都市圏」に含まれ、大都市圏の広がりにおいては、「大都市圏の限定性」の要件が充足されているとは言い難い状況である。しかし、就業者流出率が 20%以上の自治体は逗子市（流出率 21.0%）のみであり、横浜市と大都市圏内自治体との経済的関係の緊密さの程度については限定的であると判断される。

次に名古屋市については、愛知県内で、同市への就業者流出率が 10%以上となっている自治体は 32 市町村に上り、名古屋市を除く県内市町村の 6 割に達している。これら 32 市町村全体での名古屋市への就業者流出率は 21.6%であり、20%以上の流出率を示す市町村が 19、30%以上の市町村が 7 自治体（大治町 41.6%、長久手市 37.8%、尾張旭市 36.8%、蟹江町 35.9%、清須市 35.7%、日進市 34.5%、北名古屋市 30.2%）ある。これら名古屋市との経済的結びつきが強い地域は、愛知県西部の尾張地方のほぼ全域に及んでおり、「名古屋大都市圏」の範囲はかなり広大で、名古屋市と大都市圏内市町村との経済的関係もかなり緊密であると言える。したがって、名古屋市に関しては、「大都市圏の限定性」の要件が充足される状況にはないと判断される。

京都市については、京都府内で、同市への就業者流出率が 10%以上となっている自治体は 12 市

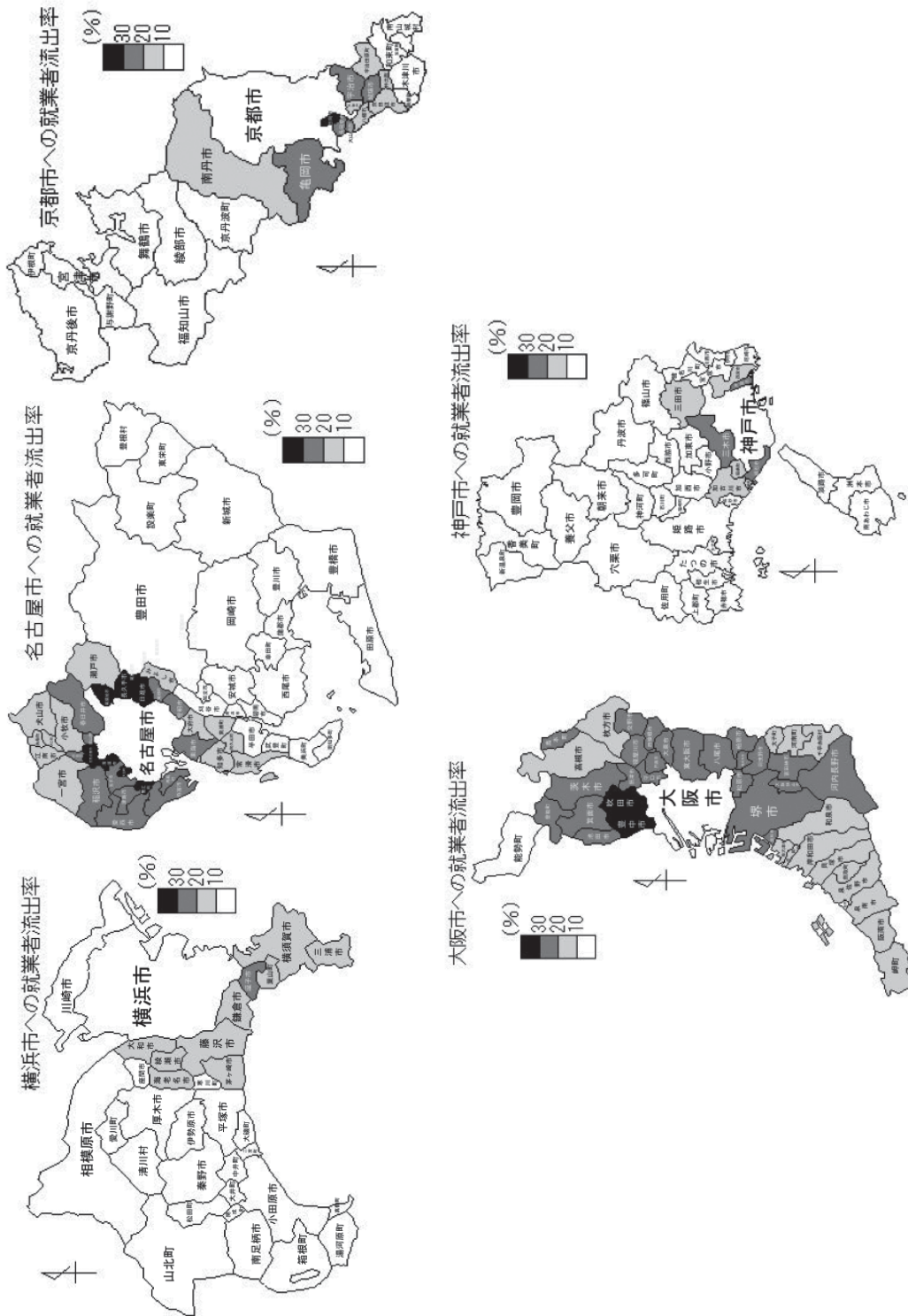


図1 大都市（五大市）の所在府県内市町村から大都市への就業者流出率（2015年）
 （出所）総務省「平成27年国勢調査」所収のデータにもとづき筆者作成。

町に及び、京都市を除く府内市町（25市町）の約半数に上っている。これらの市町は、京都市の北東に位置する南丹市を除けば、京都市の南東部の比較的狭小な自治体が多いため、地理的範囲としては、「京都大都市圏」は広大であるとは言えないが、人口や常住就業者数の面では京都府の半数以上を占めており、また、大都市圏内の12市町のうちの半数は京都市への就業者流出率が20%以上の自治体であり、12市町全体での京都市への流出率も、名古屋市や大阪市を上回る高い水準（23.6%）となっている。こうした状況から、京都市と大都市圏内市町との経済的結びつきは広範でかつ緊密度の高い関係であると言える。したがって、京都市についても、「大都市圏の限定性」の要件は充足されているとは言えず、広域行政の効率性・公平性の観点から、京都市が特別自治市をめざすことは適切な大都市制度構想であるとは言えない。さらに、京都市の場合には、現在の府県制度の下で同市が単独で特別自治市に移行し京都府から独立することに伴う重大な問題点が存在する。それは、京都市が特別自治市化して京都府から独立すると、残された京都府の行政区域は京都市の北部と南部に分断され、広域行政の二元体制化に伴う非効率性の問題に加えて、分断地域における行政の非効率性の問題が発生するからである。この点を考えると、京都市が単独で特別自治市をめざすことは、行政的にほとんど不可能に近いと判断される。

大阪市については、大阪府内で、同市への就業者流出率が10%以上となっている自治体は40市町村に及び、大阪市を除く大阪府内市町村（42自治体）の実に95.2%に達している。就業者流出率が30%以上に上るのは吹田市（33.6%）と豊中市（30.6%）のみであるが、流出率が20%以上に上っている自治体は25市町村と、大阪市以外の府内市町村のほぼ6割に達している。大阪府内で、大阪市への就業者流出率が10%未満であるのは、最北部の能勢町（7.4%）と泉南地域の小規模自治体である田尻町（9.8%）のみである。このように、「大阪大都市圏」の範囲は、ほぼ大阪府全域に及んでおり、大阪市と大都市圏内市町村との経済的関係も、隣接する市町を中心に緊密度の高い状況にあると言える。したがって、大阪市については、「大都市圏の限定性」の要件はまったく充足されておらず、大阪市が単独で特別自治市をめざすことは、行政の効率性・公平性の見地から、望ましい大都市構想であるとは言えない。

最後に神戸市については、兵庫県内で、同市への就業者流出率が10%以上となっている自治体は8市町で、神戸市を除く兵庫県内市町村の2割にとどまっており、すべて神戸市と隣接しているか神戸市との距離がきわめて近い市町である。神戸市への就業者流出率が20%以上に達している自治体は3市（明石市29.1%、芦屋市20.9%、三木市20.2%）があるが、このうち神戸市の東部に位置する芦屋市は、大阪市への就業者流出率（25.3%）の方が高くなっている。このように、「神戸大都市圏」の範囲は狭く、神戸市と大都市圏内市町との関係も非常に密接であるとは言えない。したがって、神戸市の場合、「大都市圏の限定性」の要件はある程度満たされていると判断することができ、同市が特別自治市に移行することには、行政の効率性・公平性の観点から見て問題が少なくないと判断できよう。ただし、たとえ神戸市が特別自治市に移行したとしても隣接する市町に及ぶ広域的行政の遂行にあたっては、引き続き兵庫県との協議・連繋は必要である。

以上、五大市のそれぞれについて、「大都市圏の限定性」の要件にどの程度適合しているかを検討してきた。検討の結果、この要件に完全に適合する大都市は見出せなかったが、相対的には、横浜市や神戸市において、大都市圏の広がりや、大都市圏内市町村との経済的関係が限定的であり、両市が特別自治市に移行するにあたって、行政の効率性や公平性の面から生じる問題は比較的小さいと考えられる。しかし、その反面、3節において「特別自治市の財政的可能性」が比較的高いと判定された大阪市や名古屋市は、「大都市圏の限定性」の要件に該当しないことが明らかになった。

このような結論は、企業活動や生産活動が盛んで強い財政基盤を備えているために府県からの財政的独立が可能となる都市では、活発な生産活動を支えるために広範囲の近隣市町村から多くの就業者を集めることになるという事情を考えれば、当然の結果であると言える。

5. おわりに

本稿では、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の五大市について、大都市の財政面から、「特別自治市の財政的可能性」の要件を設定し、また各大都市圏における行政の効率性や公平性の観点から、「大都市圏の限定性」の要件を設定して、これらの要件の充足状況を各都市について実証的に検討した。検討の結果、2つの要件をともに充す都市は見出すことはできず、本稿の結論としては、新たな大都市制度としての「特別自治市」構想は、その実現に多大な努力を費やして追求すべき意義が見出されるか否かという観点から、疑問の余地がある構想であると言わざるを得ない。

しかし、このような本稿の結論は、「特別自治市」構想をまったく否定するものと受け取るべきではなく、この構想に込められている広域行政の一元化や大都市の財政基盤の強化といった要素を生かしつつ、どの政令指定都市も「特別自治市」をめざすのではなく、各都市の実情に合った多様な大都市制度構想を立案し追求すべきことを示唆していると解釈すべきであろう。本稿を終えるにあたって、このような視点から、五大市について、今後の大都市制度構想のあり方について、3節や4節で行った検討の結果も踏まえて、私見を述べておきたい。

まず、横浜市については、基本的には特別自治市への移行が同市の実情に見合った大都市制度構想であると考えられるが、「横浜特別自治市」が財政的に成り立つためには、同市における企業活動の活発化を図り税収の増加を中心とした財政基盤の強化が課題となろう。

名古屋市については、大都市圏の広がりを見ると、単独での特別自治市化が望ましい大都市構想とは考え難い。[名古屋市 2015]でも強調されているが、大都市圏内市町村との連携強化が必要であり、将来的には、尾張地方をほぼ包含する「名古屋大都市圏」が、基礎自治体としての各市町村の自主性は保ちつつ、広域行政を一元的に担っていく方向での大都市制度構想が望ましい⁶⁾。

京都市については、財政的自立性の観点からも、広域行政の効率性・公平性の観点からも、単独での特別自治市化が望ましい大都市制度構想とは考えられない。将来的には、名古屋市と同様、「京都大都市圏」が一体となって広域行政を担い、基礎自治体の事務事業についても圏内市町が連携していく体制が望ましいと考えられるが、京都市の場合は、府県制度の改編がその前提となろう。

大阪市については、経済的關係が緊密な市町村の範囲が大阪府全域に及んでおり、単独での特別自治市化は適切な大都市制度構想とは考えられない。このことは、大阪府市においても認識されて

6) [名古屋市における大都市制度のあり方に関する研究会 2016 pp. 33-39] では、名古屋市、大阪市、横浜市について、平成 22 年の国勢調査データを用いて、本稿の 4 節で行ったような大都市圏の範囲や圏内市町村と大都市との経済的關係の緊密性の検討を行った上で、名古屋市については、単独で特別自治市に移行するのではなく、知多半島の市町村を含む尾張地方全域から成る「名古屋大都市圏」が一体的に広域行政を担う「名古屋大都市特別自治圏」を将来的な大都市構想とし、この構想の実現のための準備として、大都市圏内の全市町村が参加する「名古屋大都市圏広域連合」の設立を提案している。また、[森 2017] では、上記の範囲の「名古屋大都市圏」内市町村について、本稿の 3 節で行ったような愛知県からの財政的自立可能性の検討を行い、愛知県から自立した場合の大都市圏全体での歳入増加額の合計は歳出増加額を若干上回ることを示している。

おり、広域行政の大阪府への一元化を一つの柱とする「大阪都」構想が広く支持されている背景には、こうした大阪市の状況があるものと思われる。大阪府への広域行政の一元化のために、大阪市の分割、大阪府市の「都区制度」化が不可欠と言えるか否かは大いに疑問の余地があるが⁷⁾、大阪市内における今後の大都市制度構想が、大阪府全域、あるいは大阪市への就業者流出率の高い兵庫県東部や奈良県北西部等の自治体も巻き込んだ広範囲における行政の一元化につながるものであることが望ましい点は確かである。

神戸市は、本稿の検討においても、財政的可能性や大都市圏の限定性の双方について、完全に充足されているわけではないが、相対的に適合性の高い状況にあると考えられる都市である。したがって、今後の大都市制度構想としては、横浜市と並んで、特別自治市をめざすことの妥当性が高いと考えられる。ただし、4節でも指摘するように、隣接する市町との連携強化やこれらの市町に及ぶ広域的行政の展開についての兵庫県との協議や調整は今後とも維持強化していく必要がある。

参考文献

- 森徹 2017「名古屋大都市圏の財政的自立可能性の検討」『国際地域経済研究』第18号 名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所 pp. 37-47
- 森徹 2015「臨時財政対策債の地方財源保障効果」『商学論集』第83巻第4号 福島大学経済学会 pp. 141-153
- 森徹・諏訪一夫 2015「大都市分割の財政的可能性—横浜市における行政区別財政収支の推計にもとづく検討—」『オイコノミカ』第51巻第1号 名古屋市立大学経済学会 pp. 35-55
- 名古屋市 2014『名古屋市がめざす大都市制度の基本的考え方～「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」をめざして～』
- 名古屋市における大都市制度のあり方に関する研究会 2016「名古屋市における大都市制度のあり方～基本的方向性と住民自治、社会インフラの整備・改修～」『国際地域経済研究』第17号 名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所 pp. 29-48
- 指定都市市長会 2010『新たな大都市制度の創設に関する指定都市市長会の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」（仮称）～【基本的考え方】』
- 指定都市市長会 2011『新たな大都市制度の創設に関する指定都市市長会の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～詳細版』
- 諏訪一夫・森徹 2013「大阪における大都市分割の課題」月刊『ぎょうせい』714号 ぎょうせい pp. 90-114
- 横浜市 2013『横浜特別自治市大綱』
- 横浜市大都市自治研究会 2012『横浜市大都市自治研究会第1次提言』

7) [諏訪・森 2013] は、大阪市内について、住民の行政サービスに対するニーズが類似している行政区を統合した区域に分割し、かつ分割された区域のそれぞれの財政収支がバランスするような、「財政的に意味のある」分割が可能か否かを、行政区別の歳出入を推計することを通じて検討し、このような分割は非常に困難であることを示している。

On the Financial Possibility of ‘Special Self-Governing City’

—— An Examination on the Five Big Cities in Japan ——

Toru MORI

要 旨

「特別自治市」構想が大都市の財政上意味をもつためには、府県からの移譲財源によって、府県から引継ぐ事務事業の経費を賄うことができる「特別自治市の財政的可能性」の要件の充足が必要である。また、「特別自治市」への移行によって生じる大都市市域内外での広域行政の二元体制が行政の効率性や公平性を著しく阻害しないためには、大都市と近隣市町村で構成される「大都市圏」の範囲や、大都市と圏域内市町村との経済的関係が限定的である「大都市圏の限定性」の要件が充たされている必要がある。本稿では、日本の主要な5つの大都市についてこの2つの要件がどの程度充足されているかを実証的に検討する。検討結果から導かれる結論は、「特別自治市」が今後の大都市制度として理想的な構想ではなく、今後、各大都市は、その実情に適した多様な大都市制度構想を立案・追求していくべきであるというものである。