

## 政令指定都市の経済・財政構造と大都市制度\*

森 徹

### 1. はじめに

日本の大都市制度は、特別区制度を採っている東京都区部を除き、現在20の都市に適用されている「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、道府県の行政区域に包含される基礎自治体であり、財源面においても、軽油引取税の一部の交付等若干の特例措置はあるものの、基本的には一般市と変わらない税財源措置の下に置かれている<sup>1)</sup>。そのため、人口規模が大きく、多様な行政需要に直面する政令指定都市の側からは、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が行われ、地方分権化の推進が以前にも増して強く主張され、法制度面の改革も進められるようになった1990年代後半以降、新たな大都市制度を模索する動きが顕著となってきている<sup>2)</sup>。

その一つの現れは、2010年に橋下前大阪府知事が立ち上げた地域政党大阪維新の会が推進する「大阪都」構想である。この構想は、広域行政権限を大阪府（都）に一元化するとともに大阪市を5～7程度の特別区に分割する構想であり、現在の東京都と東京23区部との関係に類似した「都

---

\*本稿は、2018年度南山大学パッへ研究奨励金1-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、2018年10月3日に福岡市役所において、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。ヒアリング調査に対応して下さった福岡市総務企画局行政部法制課の小池亮輔法制係長ならびに企画調整部の立花恵美企画係長（福岡都市圏広域行政推進協議会事務局）のお二人に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。

1) 平成29(2017)年度より、政令指定都市に限り、従来道府県が負担していた市立小・中・特別支援学校教職員の給与費を市が負担することとなった。これに伴い、指定都市市民から徴収される個人道府県民税所得割税収のうち、税率2%分が、指定都市の個人市民税所得割に移譲されることとなった。

2) 大都市制度としての政令指定都市制度の課題や問題点については、多くの研究がなされているが、それらの研究のコンパクトなレビューを含む研究業績として、[石見2013]を挙げるができる。

区制度」化をめざすものである。都区制度の基礎となる「特別区」の設置は、地方自治法上は東京都のみに認められる制度であるが、2012年に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が制定され、人口200万人以上の政令指定都市においても特別区設置の途が開かれ、都区制度化の追求が可能となった。「大阪都」構想は、大阪市を5つの特別区に分割することを盛り込んだ特別区設置協定書が、2013年5月17日の大阪市民による住民投票で僅差ながら否決されたことで一旦頓挫し、当時の橋下大阪市長は政界引退を表明したが、その後も松井大阪府知事（現大阪市長）と吉村大阪市長（現大阪府知事）のリーダーシップの下で、構想の実現が追求されている。

しかし、横浜市をはじめ、大阪市を除く多くの政令指定都市が、今後の大都市制度のあり方として掲げているのは、政令指定都市の市長で構成される指定都市市長会が、2010年及び2011年に提案した「特別自治市」構想である（〔指定都市市長会2010, 2011〕参照）。特別自治市は、市域内の行政事務のすべてを大都市が担うとともに、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大都市制度であり、政令指定都市とは異なって、道府県の行政区域内に属さない、広域自治体と基礎自治体の双方の性格を持つ独立した地方自治体である。1947年に制定された地方自治法には、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5大都市への適用を想定して、府県から独立した「特別市」の規定が設けられていたが、5大都市の所属する府県の反対等により実現には至らず、1956年の地方自治法改正で政令指定都市制度に変更された経緯がある。特別自治市構想は、この特別市制度の再興を図るものであり、それだけに、特別区制度をめざす大阪市以外の旧5大都市をはじめ、多くの政令指定都市にとって関心の高い大都市制度構想である<sup>3)</sup>。

〔森2018〕は、この特別自治市構想が、大都市（政令指定都市）にとって、実現をめざすべき意義のある制度構想か否かという観点から、2つの要件を設定し、大阪市を含む旧5大都市について、これらの要件の充足状況を検討した。その要件の一つは、大都市が、特別自治市となって道府県から独立した場合に、道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という条件であり、「特別自治市の財政的可能性」の要件と名づけられた。道府県からの財政的自立性を求めるこの要件の成否の検証に当たっては、大都市が特別自治市となる際に期待しうる道府県税収等の移譲財源（歳入増加額）と、道府県から引継ぐ行政事務に要する経費（歳出増加額）との収支差が用いられ、収支差がプラスであれば特別自治市化の財政的意義は認められるが、大都市の財政規模に比して大幅なマイナスとなるならば、特別自治市化は財政的意義の低い制度構想であると判断された。

特別自治市が、政令指定都市がめざすべき望ましい大都市制度としての意義を持つためのもう一

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・広域行政室大都市制度推進課のホームページ <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/bunken/daitoshi.html>（2019年3月29日閲覧）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>（2019年3月29日閲覧）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。京都市と神戸市では、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、各都市の大都市制度に関するwebページ（<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000175372.html>（京都市）、<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/innovation/bunken/daitoshi.html>（神戸市）；いずれも2019年3月29日閲覧）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。

つの要件として、[森 2018]において設定されたのは、「大都市圏の限定性」である。この要件は、大都市（政令指定都市）と経済的な結びつきを持つ近隣市町村の範囲や結びつきの程度が限定的であることを求めている。この要件が充たされておらず、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、近隣市町村では道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を追求することが望ましく、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大都市制度構想とは言えない。逆に言えば、特別自治市への移行が大都市圏を構成する自治体全体にとって許容し得る大都市制度構想であるためには、大都市圏の範囲が限定的で、圏内自治体間の経済的関係が比較的希薄である必要がある。この意味において、「大都市圏の限定性」は、特別自治市が追求する意義のある大都市制度構想であるための要件の一つと言える。[森 2018]では、大都市と近隣市町村との経済的結びつきの程度を測る指標として、大都市の属する道府県内の各市町村の15歳以上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（就業者流出率）を用いて、就業者流出率が10%以上の道府県内市町村の範囲を当該政令指定都市の「大都市圏」とし、大都市圏内市町村数の道府県内全市町村数に対する割合によって大都市圏の範囲の大きさを判定し、また大都市圏内市町村のうち就業者流出率が20%以上、30%以上の自治体がどれほどあるかを見ることによって、大都市圏内市町村と大都市との経済的関係の緊密さを判定している。

本研究では、上記のような[森 2018]の特別自治市構想の意義に関する検討を踏まえて、20の政令指定都市すべてについて、今後の大都市制度の妥当な方向性の検討を行う。検討を行う際の視点は、[森 2018]と同じく、大都市（政令指定都市）が道府県から独立して市域内におけるすべての事務事業を担うに足る以上の財政基盤を備えているか否か、道府県内の他市町村から大都市への就業者の集中の状況はどのようになっているかという点であるが、道府県からの財政的自立度や就業者の集中度を測る尺度は、各政令指定都市の経済的・財政的構造を端的に示す指標から簡単に導くことができる値に集約する。そして、財政的自立度と就業者の集中度の組み合わせに対応して、各政令指定都市に適合した今後の大都市制度構想の方向を見出すこととする。

5大都市を対象として特別自治市化への適合性を検討した[森 2018]においても、基本的には特別自治市化をめざすことが妥当と考えられる横浜市や、府への広域行政の一元化の方向が適切と判断される大阪市、大都市圏内自治体との緊密な連携を図って行政権限の強化をめざすべき名古屋市、京都市、神戸市といったように、各都市の経済・財政構造の実情によってめざすべき大都市制度構想が異なり得ることが示唆されている。すべての政令指定都市を対象とした検討では、当然のことながら、より多様な大都市制度構想の方向性が示されることになろう。本研究では、財政的自立度と就業者集中度を用いたクラスター分析を通じて、この点を明らかにしていく。

本稿の以下の部分の構成は次の通りである。

2節では、[森 2018]で行われた、特別自治市への移行に伴う大都市の歳入増加額と歳出増加額との収支差の導出方法を簡単にレビューし、若干の現実的想定の下で、この収支差が、道府県の企業関係課税収入に占める大都市市域内での発生分の比率から道府県人口に対する大都市人口の比率

を差し引いた値に、道府県の企業関係課税収入を乗じ、大都市に対する道府県支出金を差し引くことで概算できることを示す。そして、この概算収支差を大都市の市税収入総額で除した割合を、道府県からの「財政的自立度指標」とし、各政令指定都市の財政的自立性の程度を示す。

3節では、道府県内雇用者報酬に対する大都市内雇用者報酬の比率と、道府県人口に対する大都市人口の比率との相対比率によって、道府県内就業者の大都市への集中度を推定し得ることを示し、各政令指定都市について、この「就業者集中度指標」の値を算出する。市内における企業活動・生産活動が盛んな大都市ほど、就業者集中度指標は高くなり、大都市と道府県内他市町村との経済的結びつきの範囲や緊密度が高まるものと考えられる。

4節では、財政的自立度指標と就業者集中度指標を変数とするクラスター分析を行い、経済・財政構造の差異にもとづく20の政令指定都市の類型化を行う。ここでは、就業者集中度指標の値が1.0前後で、財政的自立度指標の平均値がマイナス7.5%となる第1類型、就業者集中度指標の値が1.2前後で、財政的自立度指標の平均値がプラス0.5%となる第2類型、就業者集中度指標の平均値が1.0をかなり下回り、財政的自立度指標の平均値もマイナス20%以上に達する第3類型、そして就業者集中度指標の値が1.5を上回り、財政的自立度指標もプラス15%と高い第4類型（大阪市のみ）に分類され、両指標の水準から、第1類型に関しては、基本的には、特別自治市化の方向が、第2類型に関しては、大都市圏内の自治体が一体的に広域行政を担う方向での大都市制度構想が、第3類型では、政令指定都市制度の枠内での権限強化をめざす方向が、そして、第4類型については、道府県への広域行政の一元化を図る方向での大都市制度構想が、各都市の経済・財政構造の実情に適合した大都市制度構想の方向であるとの見解が述べられる。

最後の5節では、本稿の分析結果を要約するとともに、特別自治市や都区制度とは異なった、大都市圏内自治体の緊密な連携を基礎とする大都市制度構想の具体化の方法について言及する。

## 2. 政令指定都市の財政的自立度の計測

[森 2018] では、大都市（政令指定都市）が特別自治市に移行し道府県から財政的に自立できるだけの財政基盤を備えているか否かの検討に当たって、大都市が道府県から移譲を受けることが期待できる道府県税等の歳入増加額と、道府県から引継ぐ事務事業に要する経費にあたる歳出増加額との収支差を推計し、その正負の規模によって財政的自立性の度合いを判定している。

歳入増加額に関しては、まず道府県税収の大都市への移譲分について、主要な企業関係課税である法人道府県民税と事業税は、大都市の属する道府県内の全市町村の法人市町村民税収の合計額に対する大都市の法人市民税収額の比率で按分し、もう一つの企業関係課税として、軽油引取税を石油・鉱物卸売業と燃料小売業の年間販売額の合計額の道府県に対する大都市の比率で按分して移譲額を算出している。他方、個人所得消費関係課税である個人道府県民税や地方消費税、自動車税の大都市への移譲分の算出に当たっては、それぞれ、大都市の属する道府県内の全市町村の個人市町村民税収の合計額に対する大都市の個人市民税収額の比率、道府県の民間最終消費支出額に対する大都市の民間最終消費支出額の比率、自動車保有台数の道府県と大都市との比率によって按分している。こうして算出された道府県税収の大都市への移譲分の比率を、「企業関係課税按分率」及び「個人所得消費関係課税按分率」として、5大都市について算出された結果を示すと、表1の該当欄の通りである。道府県税以外の歳入項目については、それらの中心をなす国庫支出金や地方交付税、

地方債等がいずれも歳出の規模や内容と密接な関係を持つことから、一括して、道府県の歳出総額に対する大都市の歳出増加額の比率（歳出比率）で按分して大都市への移譲額が算出されている。

歳出増加額の推計に当たっては、道府県の主要な目的別歳出項目である教育費、民生費、土木費等について、各費目の細分項目に関連する社会経済指標（人口、教員数、高齢人口、年少人口、県道延長距離、入港船舶数、道府県営住宅戸数など）の大都市と道府県との比率を按分率とし、公債費、総務費、警察費等の費目は大都市と道府県との人口比率を按分率として、道府県の歳出額に按分率を乗じて大都市の歳出増加額を推計している。このようにして歳出項目ごとに推計された歳出増加額の合計が道府県の歳出総額に占める割合が「歳出比率」であり、[森 2018] によって推計された5大都市についての歳出比率を示すと、表1の該当欄のようになる。

以上のように推計される歳入増加額と歳出増加額の差が「収支差」の基本であるが、大都市が道府県から自立する場合には、政令指定都市制度下では道府県から大都市にも交付されている地方消費税交付金等の「道府県税交付金」や公共事業の実施等に伴って道府県から支出される「道府県支出金」の受領は期待できない。したがって、最終的な収支差は、歳入増加額と歳出増加額の差額から、道府県税交付金と道府県支出金を差し引いた金額となる。

上記の最終的な収支差の算出過程を記号を用いて表現すると、大都市（政令指定都市）の所属する道府県の企業関係課税収入を  $T_c$ 、個人所得消費関係課税収入を  $T_i$  とし、道府県の税収以外の歳入額を  $R$ 、そして道府県から大都市への企業関係課税按分率、個人所得消費関係課税按分率、及び歳出比率を、それぞれ、 $t_c^f$ 、 $t_i^f$ 、 $e_r$  とすると、歳入増加額は  $t_c^f T_c + t_i^f T_i + e_r R$  と表され、道府県の歳出総額を  $E$  とすると、歳出増加額は  $e_r E$  と表されるため、道府県から大都市への道府県税交付金を  $K$ 、道府県支出金を  $S$  で表せば、大都市が道府県から自立する場合の収支差は、次式のように表される。

$$t_c^f T_c + t_i^f T_i + e_r (R - E) - K - S \quad (1)$$

[森 2018] では、概ね平成 27 (2015) 年 (度) について収集された社会経済財政データにもとづいて5大都市の属する府県の各種歳入歳入額や按分率等の比率を表1のように推計し、(1)式に従って、5大都市のそれぞれの歳入増加額と最終増加額の収支差を同表の最後の欄のように算出している。

表1. 所属府県からの財政的自立に伴う歳入増加額と歳出増加額の収支差の推計（5大都市；2015年度）

大都市 (政令指 定都市) 名	所属府県の 企業関係 課税収入額 (億円)	所属府県の 個人所得 消費関係 課税収入額 (億円)	企業関係 課税 按分率	個人所得 消費関係 課税 按分率	所属府県の 府県税以外 の歳入額 (億円)	所属府県の 歳出総額 (億円)	歳出比率	所属府県から 大都市への 府県税交付金 (億円)	所属府県から 大都市への 府県支出金 (億円)	収支差 (億円)
横浜市	3,164	9,369	0.466	0.416	7,740	20,064	0.341	912	634	▲ 380
名古屋市	4,350	8,253	0.435	0.303	10,381	22,786	0.251	733	478	67
京都市	908	2,471	0.687	0.547	6,016	9,344	0.465	396	368	▲ 335
大阪市	4,292	8,548	0.651	0.297	15,628	28,236	0.279	873	661	282
神戸市	1,904	5,239	0.378	0.290	12,556	19,592	0.234	411	354	▲ 176

(出所) [森 2018] 表1～表3にもとづいて、筆者作成。

本稿では、20市に上る政令指定都市のすべてについて、各都市が所属する道府県から自立する場合の収支差を推計し、各都市の自立性の指標を得ることを試みるが、その際、[森 2018]で5大都市について行われたものとまったく同じ推計方法を用いることは、作業量の大きさから見ても、基礎となるデータの収集可能性の上から見ても困難であり、また、財政的自立度を一つの手掛かりとして、各都市に適合する大都市制度構想の方向性を考察するという本稿の目的に照らして、そのような詳細な推計作業が不可欠であるとは考えられない。そこで以下では、[森 2018]の収支差計算過程から導かれるいくつかの現実的な想定を用いて、(1)式を簡略化する方法を考える。

第1の想定は、大都市の所属する道府県の歳出総額と歳入総額が一致するという想定であり、(1)式の記号を用いれば、 $T_c + T_i + R = E$ で表される。表1に示された[森 2018]の推計では、歳入歳出額は決算値を用いているので、厳密にはこの想定は成立していないが、歳入総額と歳出総額の差額は、5大都市の所属する府県のいずれにおいても、歳出総額の1%以下であり、この想定は非現実なものではないと考えられる。

第2の想定は、個人所得消費関係課税按分率が人口比率に等しいという想定である。ここで、人口比率は、大都市が所属する道府県の人口に対する大都市人口の比率であり、 $n_r$ と表すこととすれば、この想定は $t_r^i = n_r$ であることを意味している。個人所得消費関係課税按分率は、道府県（内全市町村）住民の個人所得や消費支出額に対する大都市市民の個人所得や消費支出額の比率にほぼ等しく、1人当たり個人所得や消費支出が道府県でも大都市でも大きな差がないとすれば、この比率はほぼ人口比率に等しくなることから、この想定も現実性のあるものと考えられる。実際、表2に示したように、[森 2018]の推計においても、個人所得消費関係課税按分率と人口比率の差の絶対値は、最大の京都市においても1.8%ポイントに過ぎない。

第3の想定は、人口比率と歳出比率との差を $\delta (= n_r - e_r)$ 、道府県税収総額に対する大都市への道府県税交付金の割合を $\gamma (= K / (T_c + T_i))$ としたとき、 $\delta = \gamma$ という関係が成り立つという想定である。表2では、[森 2018]の推計結果にもとづいて5大都市に関する $\delta$ と $\gamma$ の値が示されているが、両者の差がマイナス0.043とやや大きい大阪市を除けば、この想定がほぼ成り立つ状況となっている。

上記の第1の想定と第2の想定を前提とし、第3の想定において定義された $\delta$ と $\gamma$ の記号を用いて(1)式の収支差を表現すると $(t_r^i - n_r)T_c + (\delta - \gamma)(T_c + T_i) - S$ と表されるため、さらに第3の想定を採用すると、道府県からの自立に伴う大都市の歳入増加額と歳出増加額との収支差は、次式のように簡略化される。

$$(t_r^i - n_r)T_c - S \quad (2)$$

以上のように簡略化された収支差の計算式から、大都市（政令指定都市）が所属する道府県から自立するに足る財政基盤を有しているか否かは、道府県内での生産・企業活動に占める大都市のウエイトが、人口の集中度をどれほど上回っているかに依存しているところが大きいことがわかる。[森 2018]において示されたように、近年衰退傾向にあると指摘されてはいるものの、商工業の両面において旺盛な企業活動が行われている大阪市において、財政的自立性の程度が高いと判断され、人口規模では政令指定都市中最大の横浜市が、財政的自立性が必ずしも高いとは言えないと判断された理由は、この点にあると考えられる。[森 2018]の推計データを用いて、(2)式に従って収支差を計算した結果は、表2の「簡略化された収支差」欄に示されている。 $\delta$ と $\gamma$ の差が大きい大阪市

については、収支差が過大に推計されているが、財政的自立度に関する5大都市間での順序づけは、簡略化のための想定を前提としない場合と同じであり、上記3つの想定が、財政的自立性に関わる大都市の経済財政構造の特徴を捉える上で、大きな障害となるものではないことを示唆している。

最後に、すべての政令指定都市について所属道府県からの財政的自立性の程度を測る指標を算出するためのもう一つの簡略化の方法として、道府県の企業関係課税から大都市への移譲税収額を求める際の按分率について、軽油引取税も含めすべての企業関係課税に対して、道府県内全市町村の法人市町村民税収の合計額に対する大都市の法人市民税収額の比率を用いることとする。これまでの3つの想定に加えて、この簡略化手法を用いることにより、収支差の計算は、総務省が毎年度公表している『市町村決算状況調』と『都道府県決算カード』のみを用いて行うことができる。ただし、軽油引取税の大都市への按分率を法人住民税や事業税と同一の按分率で代用することにより、石油燃料の取引高の大きい大都市については、収支差を過小に推計してしまう恐れがある。表2の「概算収支差」欄の値は、企業関係課税按分率に関する上記の簡略化手法を前提として、(2)式にもとづく収支差の計算を行った結果を示しているが、石油燃料取引高の大きい名古屋市については、概算収支差はマイナス140億円と、神戸市より大きなマイナスの値を示している。しかし、大都市の市税収入総額に対する概算収支差の比率をとると、名古屋市の比率はマイナス2.8%程度であり、神戸市のマイナス4.6%よりは高い値となっている。

道府県からの自立に際して歳入増加額と歳出増加額の収支差がマイナスとなる場合、自立は財政的に困難となるが、生産・企業活動の活性化や行政効率の向上によってこれを緩和することは不可能ではない。したがって、収支差がプラスであれば自立は可能、マイナスであれば自立は不可能と判断することは早計に過ぎよう。問題は、各都市の財政規模、とくに税収規模と比較した収支差の大きさである。そこで、本稿では、企業関係課税按分率の算定に関する簡略化の方法も含めた4つの想定の下で、(2)式によって算出される概算収支差の市税収入総額に対する比率(%)をもって各政令指定都市の「財政的自立度指標」とする。

5大都市についての平成27(2015)年度における財政的自立度指標の値は表2の末尾に示されているが、既述の通り、この指標は、総務省『市町村決算状況調』と『都道府県決算カード』が公表

表2. 所属道府県からの財政的自立に伴う概算収支差の推計(5大都市;2015年度)

大都市 (政令指定 都市)名	所属道府県の 企業関係課 税収額 (億円)	人口 比率	個人所得 消費関係 課税 按分率	企業関係 課税 按分率	所属道府県内 全市町村の 法人市町村 民税収の合 計額に対す る大都市法 人市民税収 の割合	$\delta$	$\gamma$	所属道府県 から大都市 への府県 支出金 (億円)	簡略化さ れた収支 差(億円)	概算収支 差(億円)	大都市 市税収入 総額 (億円)	財政的 自立度 指標 (%)
横浜市	3,164	0.408	0.416	0.466	0.459	0.067	0.073	634	▲450	▲474	7,190	▲6.6
名古屋市	4,350	0.307	0.303	0.435	0.385	0.056	0.058	478	79	▲140	5,056	▲2.8
京都市	908	0.565	0.547	0.687	0.719	0.100	0.117	368	▲257	▲228	2,530	▲9.0
大阪市	4,292	0.304	0.297	0.651	0.664	0.025	0.068	661	829	883	6,601	13.4
神戸市	1,904	0.278	0.290	0.378	0.398	0.044	0.058	354	▲164	▲126	2,719	▲4.6

(出所) [森 2018] 表1～表3にもとづいて、筆者作成。ただし、大都市市税収入総額については、総務省『平成27年度市町村決算状況調』より抽出した。

表3. 所属道府県からの財政的自立度指標（すべての政令指定都市；2015年度）

大都市 (政令指定 都市) 名	所属道府県 の企業関係 課税税収額 (億円)	人口比率	所属道府県内全市 町村の法人市町村 民税収の合計額に 対する大都市法人 市民税収の割合	所属道府県 から大都市 への道府県 支出金 (億円)	概算収支差 (億円)	大都市 市税 収入 総額 (億円)	(参考) 大都市 人口 (万人)	財政的 自立度 指標(%)
大阪市	4,292	0.304	0.664	661	883	6,601	269	13.4
福岡市	1,787	0.302	0.544	332	101	2,841	154	3.5
仙台市	1,108	0.464	0.717	220	60	1,864	108	3.2
さいたま市	2,001	0.174	0.289	183	48	2,259	126	2.1
千葉市	1,870	0.156	0.249	152	22	1,755	97	1.3
名古屋市	4,350	0.307	0.385	478	▲ 140	5,056	230	▲ 2.8
広島市	1,105	0.420	0.545	233	▲ 94	2,059	119	▲ 4.6
神戸市	1,904	0.278	0.398	354	▲ 126	2,719	154	▲ 4.6
岡山市	688	0.374	0.466	136	▲ 73	1,127	72	▲ 6.5
横浜市	3,164	0.408	0.459	634	▲ 474	7,190	372	▲ 6.6
新潟市	903	0.352	0.433	157	▲ 84	1,201	81	▲ 7.0
川崎市	3,164	0.162	0.156	229	▲ 246	3,007	148	▲ 8.2
静岡市	1,696	0.191	0.209	144	▲ 112	1,271	70	▲ 8.8
京都市	908	0.565	0.719	368	▲ 228	2,530	148	▲ 9.0
熊本市	479	0.415	0.560	180	▲ 110	990	74	▲ 11.2
札幌市	1,718	0.363	0.410	426	▲ 344	2,859	195	▲ 12.0
浜松市	1,696	0.216	0.207	157	▲ 172	1,292	80	▲ 13.3
北九州市	1,787	0.188	0.171	236	▲ 266	1,566	96	▲ 17.0
相模原市	3,164	0.079	0.052	135	▲ 220	1,120	72	▲ 19.6
堺市	4,292	0.095	0.056	207	▲ 373	1,326	84	▲ 28.1

(出所) 総務省『平成 27 年度市町村決算状況調』、『平成 27 年度都道府県決算カード』所収のデータにもとづき、筆者作成。

されている年度であれば、すべての政令指定都市について容易に算出可能である。そこで、5 大都市に限らず、平成 27 (2015) 年度における 20 の政令指定都市すべてについて財政的自立度指標を算出してみると、表 3 のように表される。

表 3 では、20 の政令指定都市が、財政的自立度指標の高い順に並べられており、大阪市が 13.4% と抜群の高さを示している。すでに述べたように、大阪市については、 $\delta = \gamma$  という想定により、収支差が過大に評価されている可能性が高いが、この点を差し引いても、同市が強力な財政基盤を有していることは確かである。大阪市に次いで財政的自立度指標がプラスの値を示しているのは、九州及び東北地方の拠点都市と言える福岡市と仙台市であり、それぞれの地域における生産活動の集積地となっていることが推察される。首都圏に位置しているさいたま市や千葉市も自立度指標はプラスとなっており、これらの都市が、単に東京に労働力を提供する消費都市ではなく、企業活動の面でも活発な都市であることが窺われる。名古屋市以下の政令指定都市では、財政的自立

度指標の値はマイナスとなっているが、京都市までの都市では、概算収支差のマイナス幅は市税収入総額の10%以内に収まっており、企業活動の活発化や行政効率の向上に向けた施策の展開次第では、所属府県からの財政的自立が不可能ではない状況にあると言えよう。これに対して、財政的自立度指標が10%を上回るマイナスとなっている熊本市以下の6都市では、道県からの自立を図る方向での大都市制度構想の追求は困難であると考えられる。とくに、財政的自立度指標がマイナス20%近くかそれ以上となっている相模原市や堺市に関しては、単独で政令指定都市以上の行政権限を持つ大都市制度をめざすことは、財政基盤の脆弱性の面から無理があると考えられる。

### 3. 就業者集中度指標と大都市圏内自治体連携の必要性

[森 2018] では、大都市（政令指定都市）が、道府県の行政区域から独立し、単独で特別自治市となることが、新たな大都市制度の方向として許容される一つの条件として、「大都市圏の限定性」の要件を設定した。この要件は、大都市と近隣市町村との経済的関係の範囲が狭小で、緊密度も希薄であることを求めている。このような要件が設定された理由は、逆に、大都市と近隣市町村との経済的関係が緊密で地理的にも広範囲にわたる場合には、行政の計画性・効率性や大都市と近隣市町村の住民間の行政サービス面の公平性の観点から、大都市市域内では大都市が、大都市市域外の近隣市町村では従来通り道府県が広域的行政を担当する二元的行政体制が、望ましいとは考えられないためである。

本稿の目的は、特別自治市構想の適否の検討に限らず、各政令指定都市にとって今後追求すべき、意義のある大都市制度構想の方向性を探ることにある。したがって、「大都市圏の限定性」というネガティブな意味合いを持つ要件としてではなく、大都市制度構想のあるべき方向性を考える一つの要素として、大都市と近隣市町村との経済的関係の範囲や緊密度を表す明確な数値指標を設定し、その大きさによって、特別自治市を含む多様な大都市制度構想の方向を考察する手掛かりを得ることとする。

本稿で採用する具体的な指標は、大都市が所属する道府県内の雇用者報酬に対する大都市内の雇用者報酬の比率を、大都市と所属道府県との人口比率で除した割合であり、「就業者集中度指標」と呼ぶ。大都市と所属道府県との間で、雇用者一人当たりの雇用者報酬に大きな差がなければ、両者の雇用者報酬総額の比率は、道府県内の雇用者のうち、大都市で就業している雇用者の割合を示す指標であると言える。就業者の大部分が雇用者であることを考えると、この雇用者報酬総額の比率は、近似的に、大都市の所属する道府県内の就業者のうち、どれほどの割合が大都市で就業しているかを表している。しかし、一方では、雇用者報酬総額の比率は、所属道府県人口に占める大都市人口の比率が高く、多くの就業者が大都市に居住しているほど高くなる傾向があるため、道府県内就業者のうち、大都市に就業地を求めて流入する就業者の規模を検討する際には、大都市と所属道府県との人口比率を考慮する必要がある。この点を考慮し、雇用者報酬総額の比率を人口比率で除した値を求めると、その値が大きいほど、道府県内他市町村から大都市への就業者の流入が活発であり、大都市と所属道府県内の近隣市町村との経済的関係が緊密で、広範囲にわたることが窺われる状況となる。この意味において、本稿で用いる「就業者集中度指標」は、[森 2018]において、道府県内市町村から大都市への常住就業者の流出率の状況を地図上に描いて大都市と近隣市町村との経済的関係の範囲や緊密度を判定した方法と基本的には同じ視点に立って、これを一つの数値指

表4. 就業者集中度指標の算出結果（すべての政令指定都市：2015年度）

大都市 (政令指定 都市)名	所属道府県の 道府県内雇用者 報酬(億円)	大都市市内 雇用者報酬 (億円)	雇用者報酬 比率	人口比率	(参考) 大都市人口 (万人)	就業者 集中度 指標
大阪市	205,330	94,897	0.462	0.304	269	1.520
福岡市	96,514	36,154	0.375	0.302	154	1.242
神戸市	95,658	31,369	0.328	0.278	154	1.180
千葉市	94,857	17,401	0.183	0.156	97	1.175
名古屋市	185,625	66,459	0.358	0.307	230	1.166
仙台市	45,408	24,327	0.536	0.464	108	1.155
さいたま市	107,685	20,563	0.191	0.174	126	1.098
岡山市	37,383	15,115	0.404	0.374	72	1.080
京都市	49,871	30,237	0.606	0.565	148	1.073
熊本市	29,662	13,059	0.440	0.415	74	1.061
広島市	58,808	25,981	0.442	0.420	119	1.052
新潟市	44,484	16,308	0.367	0.352	81	1.043
札幌市	97,562	36,654	0.376	0.363	195	1.036
北九州市	96,514	17,852	0.185	0.188	96	0.982
川崎市	176,027	27,166	0.154	0.162	148	0.955
浜松市	74,168	15,165	0.204	0.216	80	0.948
静岡市	74,168	13,124	0.177	0.191	70	0.929
横浜市	176,027	66,569	0.378	0.408	372	0.927
相模原市	172,388	10,084	0.058	0.079	72	0.741
堺市	202,445	13,182	0.065	0.095	84	0.686

(出所) 各政令指定都市及び所属道府県の「市民経済計算」及び「道府県民経済計算」関係のウェブサイト所取のデータにもとづき、筆者作成。

標で表す方法となっていると考えられる。

表4は、上記のように定義された「就業者集中度指標」を20の政令指定都市すべてについて求めた結果である。指標の値は、基本的に平成27(2015)年度のデータを用いて計算されているが、相模原市、静岡市、堺市、熊本市については、平成27(2015)年度の市内雇用者報酬のデータが得られなかったため、次のような調整を加えている。まず、相模原市については、同市の内部組織である「さがみはら都市みらい研究所」が試算した平成25(2013)年度の市内雇用者報酬を用い、神奈川県についても2013年度の県内雇用者報酬のデータを使用して県市の雇用者報酬比率を算出した。ただし、人口比率については、他の政令指定都市と同様、表3に記載の平成27(2015)年国勢調査にもとづく比率を用いている。静岡市については、市民経済計算が公表されるようになったのは平成29(2017)年度以降であり、平成27(2015)年度に最も近い年間計数としては平成28(2016)年7月～平成29(2017)年6月までの期間の市内総生産額しか得られていない。そこで、この期間の静岡市市内総生産額に、平成27(2015)年度における静岡県の県内雇用者報酬の県内総生産額に対する比率を乗じることによって、静岡市の市内雇用者報酬額を求めることとした。堺

市については、平成 26（2014）年度の市内雇用者報酬額を用い、これに合わせて、雇用者報酬比率を算出する際の大阪府のデータについても平成 26（2014）年度の値を用いた。最後に、熊本市については、平成 27（2015）年度の市民雇用者報酬額を用いた。

表 4 では、就業者集中度指標の値が高い順に政令指定都市が並べられており、ここでも、市内の生産活動が活発な大阪市がトップに位置している。以下、福岡市、神戸市、千葉氏、名古屋市、仙台市と続き、札幌市までは、就業者の大都市への集中度は、道府県における人口の集中度を上回っている。これらの都市では、大都市と道府県内近隣市町村との経済的関係は比較的緊密であると考えられ、今後の大都市制度のあり方を構想する場合には、近隣市町村との密接な連携を可能とするような制度構想が求められる。これに対して、就業者集中度指標が 1 を下回る北九州市以下の政令指定都市では、近隣市町村との連携に捉われることなく、大都市単独での制度構想が追求しやすい立場にあると言える。大都市が単独で所属道府県から独立することをめざす特別自治市構想が、横浜市や川崎市で最も熱心に追求されている背景には、人口規模は大きい<sup>4)</sup>が、就業者集中度指標が低いという両市の経済構造が作用しているものと考えられる<sup>4)</sup>。

#### 4. 財政的自立度・就業者集中度による政令指定都市の類型化と大都市制度

これまで、大都市（政令指定都市）が現在所属している道府県から独立し、広域行政も含めてすべての行政事務を担うだけの財政基盤を有しているかという観点から「財政的自立度指標」を設定し、道府県内の他市町村との連携の必要性の程度を評価するという観点から「就業者集中度指標」を設定してきた。本節では、この 2 つの指標にもとづいて 20 の政令指定都市の経済財政構造をいくつかの類型に集約し、各類型に属する政令指定都市にふさわしい大都市制度構想の方向について考察する。

政令指定都市の類型化の方法としては、2 つの指標を変数とする階層的クラスター分析を用いる。この多変量解析手法は、2 つの指標によって特徴づけられる各都市間の距離に近いものを段階的に統合し、いくつかの都市グループに分類していく方法である。財政的自立度指標と就業者集中度指標を変数としてクラスター分析を行った結果得られる統合過程を示す樹形図は、図 1 の通りである<sup>5)</sup>。この樹形図において、次の統合過程までの距離がそれまでの統合過程に比べてかなり大きくなっている段階で統合過程を停止すると、次の 4 つのクラスターが検出される。

第 1 の都市グループ（クラスター 1）は、北から順に都市名を列記すると、札幌市、新潟市、川崎市、横浜市、静岡市、浜松市、京都市、岡山市、広島市、北九州市、熊本市の 11 の政令指定都市からなる大きなクラスターである。クラスター 1 に含まれている諸都市の就業者集中度指標の平

4) 横浜市では、脚注 3 に記載したように、2013 年 3 月に「横浜特別自治市大綱」（〔横浜市 2013〕）を策定しており、川崎市も、同年 5 月に「川崎市「特別自治市」制度の基本的な考え方」（〔川崎市 2013〕；川崎市 総務企画局都市政策部 広域行政・地方分権担当ホームページ <http://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000080639.html>（2019 年 3 月 29 日閲覧）よりダウンロード可能）を策定して、特別自治市の実現をめざすことを明らかにしている。

5) クラスター分析の適用に当たっては、財政的自立度指標と就業者集中度指標の単位や分布の範囲が異なることを考慮して、両指標の偏差値を変数とした。クラスター間の距離としてはユークリッド距離を用い、距離の測定方法としてはウォード法を採用した。なお、クラスター分析を行うために用いたソフトウェアは、株式会社社会情報サービスベルカーブ BU の「エクセル統計」である。



るものの、特別自治市への移行を大都市制度構想の具体的指針として掲げることが最もふさわしい都市であると言えよう。実際に、横浜市や川崎市は、政令指定都市の中で、最も熱心に特別自治市への移行を追求しているが、その背景には、行政面、財政面での上記のような状況が作用しているものと考えられる。

クラスター1に分類される政令指定都市の第2のサブグループ（サブクラスター1-2）は、浜松市と北九州市である。これら2都市の就業者集中度指標は1.0を下回っており、その点では、単独で特別自治市化をめざすに適した状況にあると言える。しかし、財政的自立度指標はマイナス10%をかなり下回っており、特別自治市への移行の財政上のデメリットが大きい。この点からすると、これら2都市にとって、特別自治市構想は長期的な達成目標となり得るとしても、当面は、政令指定都市としての位置づけにとどまり、産業振興に努めながら、県との息の長い協議の中で行政権限の強化を図っていくことが現実的である。

クラスター1の第3のサブグループは、札幌市、京都市、熊本市が含まれるサブクラスター1-3である。これら3都市についても、財政的自立度指標の値は平均でマイナス10%と、財政面から見て性急な特別自治市への移行が望ましい状況にはないと考えられる。加えて、就業者集中度指標の平均値は1.05と必ずしも低い値ではなく、少なくとも隣接市町村との行政上の連携が求められる状況にある。したがって、サブクラスター1-3に含まれる3都市については、長期的目標として特別自治市への移行をめざすとしても、基礎自治体事務に関する近隣市町村との連携や、広域行政事務に関する所属道府県との十分な協議が必要であると考えられる。

クラスター1に分類される諸都市の最後のサブグループは、新潟市、岡山市、広島市の3都市からなるサブクラスター1-4である。このサブクラスターの財政的自立度指標の平均値はマイナス6%と、クラスター1のサブクラスターの中では、最も高い水準となっており、その意味では、特別自治市を今後の大都市制度構想として掲げることの意義は相対的に高いと考えられる。しかし、これらの都市では、就業者集中度指標の平均値が1を上回っており、サブクラスター1-3の諸都市と同様、一定範囲の近隣市町村との連携の必要性が認められる。したがって、このサブクラスターに分類される3都市は、特別自治市を現実性のある大都市制度構想として追求するだけの財政的基盤は備えているが、県からの自立を果たした後においても、基礎自治体事務に関する近隣市町村との連携や広域行政事務に関する県との協議・協力が必要である。

クラスター分析による政令指定都市の分類における第2の類型は、仙台市、千葉市、さいたま市、名古屋市、神戸市、福岡市の6つの政令指定都市からなるクラスター2である。このクラスターに分類される諸都市の財政的自立度指標の平均値はプラス0.5であり、これらの都市が所属する県から自立するための財政的基盤を備えていることが窺われる。名古屋市と神戸市については、財政的自立度指標はマイナスとなっているが、県からの自立に際して生じる財政収支の不足額は市税収入総額の5%未満であり、県からの財政的自立の大きな障害となる水準ではない。他方、この都市グループについては、就業者集中度指標の平均値も1.17と高い水準に達しており、同指標の値が1.24に及ぶ福岡市をはじめとして、広い範囲の県内市町村と密接な経済的関係を有していることが示唆されている。こうした状況にあるクラスター2の諸都市については、単独で特別自治市に移行することが望ましい大都市制度構想であるとは言えず、密接な関係を持つ近隣市町村とともに形成する「大都市圏」が一体となって、広域行政事務を担う方向での大都市制度構想がふさわしいと考えられる。このような方向での大都市制度構想を簡潔な表現で表すならば、「大都市圏自治体連合」構想と呼ぶことができよう。

表5. 政令指定都市の類型と適合する大都市制度構想の方向

	就業者集中 度指標	財政的自 立度指標	適合する大都市制度構想の方向
クラスター1平均	1.01	▲ 9.3	特別自治市構想
サブクラスター1-1平均	0.94	▲ 7.9	生産・企業活動の活発化や行政効率の向上に努めつつ特別自治市化をめざす
川崎市	0.95	▲ 8.2	
横浜市	0.93	▲ 6.6	
静岡市	0.93	▲ 8.8	
サブクラスター1-2平均	0.96	▲ 15.2	
浜松市	0.95	▲ 13.3	産業振興・経済力強化を図り、長期的に特別自治市化をめざす
北九州市	0.98	▲ 17.0	
サブクラスター1-3平均	1.05	▲ 10.1	
札幌市	1.04	▲ 12.0	生産・企業活動の強化や行政効率の向上に努めるとともに、近隣市町村・府県との連携にも配慮して、特別自治市の方向をめざす
京都市	1.07	▲ 9.0	
熊本市	1.06	▲ 9.1	
サブクラスター1-4平均	1.06	▲ 6.0	近隣市町村や県との連携に配慮して、特別自治市の方向をめざす
新潟市	1.04	▲ 7.0	
岡山市	1.08	▲ 6.5	
広島市	1.05	▲ 4.6	
クラスター2平均	1.17	0.5	大都市圏自治体連合構想
仙台市	1.16	3.2	近隣市町村との連携を図り、広域行政を大都市圏一体として担う体制を整備する
千葉市	1.17	1.3	
さいたま市	1.10	2.1	
名古屋市	1.17	▲ 2.8	
神戸市	1.18	▲ 4.6	
福岡市	1.24	3.5	
クラスター3平均	0.71	▲ 23.9	政令指定都市
相模原市	0.74	▲ 19.6	政令指定都市として存続し、近隣政令市との大都市制度構想の調整も視野に入れる
堺市	0.69	▲ 28.1	
クラスター4:大阪市	1.52	13.4	広域行政の府への一元化
政令指定都市平均	1.05	▲ 6.8	多様な大都市制度構想の展開

(出所) 財政的自立度指標と就業者集中度指標を変数とするクラスター分析の結果にもとづき筆者作成。

クラスター分析によって検出される第3の都市グループ（クラスター3）は、相模原市と堺市の2都市である。このクラスターは、クラスター2と反対に、財政的自立度指標についても、就業者集中度指標についても、政令指定都市中最も低い水準の都市グループである。この2都市については、近隣市町村との連携を意識する必要性は低く、単独で府県から自立する財政基盤も整っていないことから、今後とも政令指定都市としての位置づけを継続していくことが適当であると考えられる。ただ、同一府県内に他の有力な政令指定都市が存在しているため、将来的にはそれらの大都市

と連携して大都市制度構想を展開していく可能性もあると言えよう。

最後のクラスター4は、大阪市のみを含む類型である。大阪市は、財政的自立度も就業者集中度も高く、大阪府のほぼ全域を圏域とした大都市制度構想が適合する都市である。したがって大阪府を核とする大阪府内の自治体間の密接な連携によって広域行政を担っていく方向も考えられるが、現状において大阪府が広域自治体として機能していることを考えると、大阪市は基礎自治体としての行政事務に特化し、広域行政権限は、大阪府に一元化する方向が、より現実的であろう。大阪府への広域行政の一元化は、「大阪都構想」の一つの柱であり、この点において、大阪都構想は、この地域における大都市制度構想として評価することができる。ただし、大阪府への広域行政の一元化のために、大阪府を特別区に分割する「大阪都構想」のもう一つの柱が望ましい選択であると言えるか否か、また、広域行政の一元化の範囲を大阪府の行政区域内にとどめておくことが適切であるか否かは、検討の余地のある問題であろう。

以上に述べた、クラスター分析にもとづく政令指定都市の類型化と、各類型にふさわしい大都市制度構想の方向を要約すると表5のようにまとめられる。

## 5. おわりに

本稿では、20の政令指定都市の経済財政構造を「財政的自立度指標」と「就業者集中度指標」という2つの数値指標にまとめ、それらを変数とする階層的クラスター分析によって、政令指定都市の類型化を行った上で、各類型の諸都市にふさわしい大都市制度構想の方向を検討した。本稿の検討からは、「特別自治市構想」や、都区制度との関連性が深い「道府県への広域行政の一元化」、政令指定都市の継続といった既存の大都市制度構想が適合する都市類型も見出されたが、特別自治市構想が適合すると考えられる諸都市においても、道府県からの財政的自立に向けた環境整備の内容や、自立後の道府県や近隣市町村との連携・協力のあり方については、都市間で相違があることが指摘された。さらに、上記のような既存の大都市制度構想の他に、「大都市圏自治体連合」と総称し得る体制の整備の下で、大都市（政令指定都市）が牽引役となって、大都市圏内自治体が一体として広域行政を担っていく大都市制度構想がふさわしい地域の存在も指摘された。以下では、本稿を閉じるに当たって、この「大都市圏自治体連合」構想を進めていく際の具体的枠組みについて言及しておくこととしよう。

「大都市圏自治体連合」の極端な形態としては、大都市圏内市町村の合併も考えられるが、基礎自治体の行政事務の一元化につながる市町村合併は、本稿で考えている広域行政事務に関する基礎自治体間連携の趣旨にはそぐわないであろう。基礎自治体の自主性を尊重しつつ大都市と近隣市町村間の連携強化を図る制度的枠組みとしては、より緩やかな広域連携の仕組みを考えるべきである。地方自治法に規定され、必ずしも特定の事務事業に特化しない広域連携の仕組みとしては、地方自治体が共同して管理執行・連絡調整・計画作成を行うための「協議会」の設置や、連携中枢都市圏形成の前提となる「連携協約」の締結、長及び議会を有し国や都道府県から直接権限・事務の移譲を受けることができる「広域連合」の結成等がある。「大都市圏自治体連合構想」が今後の大都市制度構想として最もふさわしいと考えられる福岡市では、近隣の9市7町とともに「福岡都市圏広域行政推進協議会」を結成し、最近では消防司令の共同運用やこども病院の運用など幅広い分野での共同事業に取り組んでいる。本稿の分析では特別自治市を将来の大都市制度構想とすることが適

当と判断された都市ではあるが、就業者集中度指標がほぼ 1.0 以上となっている新潟市、岡山市、広島市、北九州市、熊本市では、複数の近隣市町村と「連携協約」を結び、連携中枢都市圏を形成している。こうした実績を踏まえて、とくに本稿の分析でクラスター 2 に分類された諸都市については、「大都市圏広域連合」といったより強固な自治体間連携の組織を形成し、将来的には大都市圏が広域行政も含めすべての行政事務を圏域内自治体で担っていく体制を整えていくことが期待される<sup>6)</sup>。現在の政令指定都市が、そうした体制の中核となって圏域全体を牽引していく経済力、財政力を有しているか、この点を検討することが今後の研究課題となると言えよう<sup>7)</sup>。

### 参考文献

- 石見豊 2013 「大都市制度の再検討」『國士館大学政経論叢』第 25 巻第 4 号 pp.65-92
- 伊藤正次 2015 「人口減少社会の自治体間連携—三大都市圏への展開に向けて—」『都市とガバナンス』Vol.23 公益財団法人日本都市センター pp.3-9
- 川崎市 2013 『川崎市「特別自治市」制度の基本的な考え方』
- 森徹 2018 「「特別自治市」の財政的可能性～五大市についての検討～」『アカデミア 社会科学編』第 15 号 南山大学 pp.71-94
- 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
- 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～』
- 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 2017 「広域連合の現状と名古屋大都市圏広域連合の可能性」『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.23-36
- 横浜市 2013 『横浜特別自治市大綱』

6) [伊藤 2015] は、名古屋市を中枢都市とする「連携中枢都市圏」形成の可能性を指摘している。また、[諏訪 2017] は、「名古屋大都市圏広域連合」の可能性について展望している。

7) [森 2017] は、愛知県西部の尾張・知多地域の市町村からなる「名古屋大都市圏」全体が、県から自立するに足る財政基盤を有しているかどうかを、自立に伴う歳入増加額と歳出増加額との収支差を試算するという方法で検討している。

# Economic and financial structures of ordinance-designated cities and large city systems

Toru MORI

## 要 旨

本稿では、20 都市に上る政令指定都市の経済財政構造を「財政的自立度指標」と「就業者集中度指標」という2つの数値指標にまとめ、それらを変数とした階層的クラスター分析によって、政令指定都市の類型化を行った上で、各類型の諸都市にふさわしい大都市制度構想の方向を検討する。本稿の検討からは、「特別自治市構想」や、都区制度との関連性が深い「道府県への広域行政の一元化」、政令指定都市の継続といった既存の大都市制度構想が適合する都市類型も見出されたが、特別自治市構想が適合すると考えられる諸都市においても、道府県からの財政的自立に向けた環境整備の内容や、自立後の道府県や近隣市町村との連携・協力のあり方については、都市間で相違があることが指摘される。さらに、上記のような既存の大都市制度構想の他に、「大都市圏自治体連合」と総称し得る体制の整備の下で、大都市（政令指定都市）が牽引役となって、大都市圏内自治体が一体として広域行政を担っていく大都市制度構想がふさわしい地域の存在も指摘され、今後、各政令指定都市の経済・財政構造の実情に即して、多様な大都市制度を構想していく必要があることが明らかにされた。