

2022(令和4)年3月12日(土)
たかつガーデン(ハイブリッド開催)

自治フォーラム おおさか 特別自治市を考える

～大都市の中核性の分析から見えるもの～

Reconsidering the Role of the Designated Cities in the Japanese Public Sector

OSAKA UNIVERSITY
Live Locally, Grow Globally

北村 亘

大阪大学大学院法学研究科教授(行政学専攻)

Wataru KITAMURA, LL.M, Ph.D.

Professor of Government

Osaka University, JAPAN

E-mail: kitamura@law.osaka-u.ac.jp

For
Discussion
Purposes
Only

内 容

1. 日本の地方自治制度
2. 指定都市の概要と歴史
3. 大阪市の「解剖」
 - (1)20市比較分析
 - (2)大阪府内の市町村比較分析
 - (3)市内の24区比較分析
4. 結語 改革の方向性？



1. 日本の地方自治制度:市町村と都道府県

(1)市町村

- 1) **市**: 地方自治法で要件が規定される。
人口5万以上、中心的市街地に全戸数の6割以上、商工業その他の都市的な業態に従事する者及びそれと同一世帯に属する者の数が全人口の6割以上など cf. 人口1万の「市」の存在
- 2) **町**: 都道府県の条例で規定される。
人口5000以上、中心的市街地に700戸数以上、都市的な業態に従事する者の数が全人口の6割以上など(北海道の条例)
- 3) **村**: 基礎自治体の中で市町以外の地方自治体
村のない県: 13県
東京都と大阪府の「村」

移行後に社会経済的な実態が失われたとしても、「降格」はない・・・。

3

(2)都道府県

- 「曖昧な性格」の時代: 官選知事による自治
 - 1871(明治4)年: 廃藩置県 3府302県
 - 1890(明治23)年: 府県制の公布 (のち道府県制)
 - 1899(明治32)年: 道府県制の全面施行(~1947年)
 - 国の出先機関: 官選知事、地方官官制(勅令)による規定
 - 自治機関: 府県会規則(1878年)、法人格の獲得(1899年)、
府県会議員の男子普通選挙制(1926年)、条例制定権(1929年)
 - 府県参事会: 知事と府県高等官および府県会議員の中から選出された
名誉職参事会員で構成され、府県運営を担う。
- 完全な地方自治体の時代: 公選知事
 - 1946(昭和21)年: 道府県制の改正
 - 1947(昭和22)年: 統一地方選挙での府県知事(北海道庁長官)の直接公選制
 - 同年: 日本国憲法及び地方自治法の施行による完全な自治体化
- 東京都の特殊性: 東京府と東京市の垂直合併(1943年) 首都防衛
 - 23区内への都による上下水道や消防サービスの供給
 - 警視庁と東京都消防庁の特殊性

4

2. 指定都市の概要と歴史

(1) 大都市制度: 政令指定都市、中核市、施行時特例市

2017年時点での区分	政令指定都市	中核市	施行時特例市
法定要件	指定申請した人口50万以上の市	指定申請した人口20万以上の市	2015年4月1日付で廃止された際の特例市 (指定申請した人口20万以上の市)
関与の特例	知事の承認、許可、認可などの関与を要している事務について、その関与をなくし、または知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。	
行政組織上の特例	・区(行政区)の設置 ・区選挙管理委員会の設置など		
財政上の特例	・地方道路譲与税の増額 ・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正) ・宝くじの発売などの税外収入	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)
決定の手続き	政令による指定	政令による指定	制度廃止
2014年改正地方自治法で人口20万以上を「中核市」とすることが決まる。2015年4月1日に特例市制度は廃止され、中核市に移行していない特例市は「 施行時特例市 」と呼ばれて、2020年4月1日までの経過期間であれば人口20万未満であっても中核市に移行できる。			

人口要件と申請主義

地方自治法の定める人口要件を満たした市が政府に申請した場合、特例として道府県の権能が付与される。
⇒人口要件を満たしたからといって自動的に特例措置が講じられるわけではない。

5

(2) 権能の「入れ子」構造

	保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	治安・安全・防災
道府県	・精神科病院の設置 ・麻薬取扱者(一部)の免許 ・予防接種の臨時実施	・保育士・介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置 ・国民健康保険事業(財政運営など)	・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・公害健康被害の補償給付 ・第1種フロン類回収業者の登録	・都市計画区域の指定 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理	・警察(犯罪捜査、運転免許など)
政令市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録 ・診療所の開設許可 ・病院(病床20以上)の開設許可	・児童相談所の設置(中核市、特別区も政令指定により設置可)	・県費負担教職員の江免、給与の決定 ・小中学校教職員の給与、教職員定数の決定	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画の決定 ・都市計画区域の指定、マスタープランの作成 ・指定区間の国道、県道の管理 ・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理	
中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業などの許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可	・保育所、養護老人ホームの設置認可、監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳の交付	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置許可 ・埋焼発生施設の設置届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サーブ付高齢者向け住宅事業の登録	
施行時特例市				・一般廃棄物処理施設の設置届出の受理 ・汚水または尿液を排出する特定施設の設置届出の受理	・市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立認可	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・予防接種の定期実施 ・結核に係る健康診断 ・埋焼・火葬の許可	・保育所の設置、運営 ・生活保護(市および福祉事務所設置町村の業務) ・養護老人ホームの設置、運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置運営 ・県費負担教職員の勤務監督、勤務成績の評価	・一般廃棄物の収集、処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設置(市のみ)	・上下水道の整備、管理運営 ・都市計画決定(上下水道関係) ・都市計画決定(上下水道以外) ・市町村道、橋梁の建設、管理 ・準用河川の管理	・消防救急活動 ・災害予防、警戒、防除等 ・戸籍、住民基本台帳 ・その他
特別区の業務						



マトリョーシカ

- 2014年地方自治法以降の制度
- 1) 政令指定都市 (人口50万以上)
(政令市、指定都市ともいう)
道府県の8割近くの権能
 - 2) 中核市 (人口20万以上)
政令指定都市の7割近くの権能
 - 3) 施行時特例市
中核市の5割近くの権能
 - 4) 一般市、町村

概して、**警察行政**の権能があるかどうかで都道府県と政令市は異なり、**義務教育の教員人事**に関する権能があるかどうかで政令市と中核市は異なり、**保健所行政**の権能があるかどうかで中核市とそれ以外は異なると言える。

6

中央政府 内閣府と11省など						
政令指定都市	中核市	施行時特例市 <small>* 特例市制度の廃止(平成27年4月1日施行の際、現に特例市である市)</small>	47都道府県			
			一般市	町	村	
			人口5万以上など	-	-	-
人口50万以上	人口20万以上	人口20万以上	人口5万以上など	-	-	-
全国 (2021年4月時点)	20市	62市	23市	687市	743町	183村
北海道	札幌 (195)	旭川 (33)、函館 (26)				
東北	仙台 (108)	いわき (35)、郡山 (33)、秋田 (31)、盛岡 (29)、福島 (29)、青森 (28)、山形 (25)、八戸 (23)				
首都圏	横浜 (372)、川崎 (147)、さいたま (126)、千葉 (97)、相模原 (72)	船橋 (62)、川口 (57)、八王子 (57)、宇都宮 (51)、柏 (41)、横須賀 (40)、高崎 (37)、川越 (35)、前橋 (33)、越谷 (33)、水戸 (27)、甲府 (19)	所沢 (34)、平塚 (25)、草加 (24)、春日部 (23)、茅ヶ崎 (23)、大和 (23)、厚木 (22)、つくば (22)、太田 (21)、伊勢崎 (20)、熊谷 (19)、小田原 (19)			
北陸	新潟 (81)	金沢 (46)、富山 (41)、福井 (26)	長岡 (27)、上越 (19)			
中部圏	名古屋 (229)、浜松 (79)、静岡 (70)	豊田 (42)、岐阜 (40)、宮 (30)、岡崎 (30)、長野 (37)、豊橋 (37)、松本 (24)	四日市 (31)、春口井 (30)、宝塚 (24)、沼津 (19)			
近畿圏	大阪 (269)、神戸 (153)、京都 (147)、堺 (83)	姫路 (53)、東大阪 (50)、西宮 (48)、尼崎 (45)、枚方 (40)、豊中 (39)、吹田 (37)、和歌山 (36)、奈良 (36)、高槻 (35)、大津 (34)、明石 (29)、八尾 (26)、寝屋川 (23)	茨木 (28)、加古川 (26)、宝塚 (22)、岸和田 (19)			
中国	広島 (119)、岡山 (71)	倉敷 (47)、福山 (46)、下関 (26)、呉 (22)、松江 (20)、鳥取 (19)				
四国		松山 (51)、高松 (42)、高知 (33)				
九州	福岡 (153)、北九州 (96)、熊本 (74)	鹿児島 (59)、大分 (47)、長崎 (42)、宮崎 (40)、久留米 (30)、佐世保 (25)	佐賀 (23)			
沖縄		那覇 (31)				

(備考) 人口は、平成27年国勢調査人口(確定値)を表記(4万人未満切捨て)。

(3) 指定都市の分布



(4) 政令指定都市における「区による行政」

	区(行政区)	総合区 (2014年法改正)	東京都の特別区
位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
法人格	なし	なし	あり
長	区長	総合区長	特別区の区長
主たる事務	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行すること。	総合区の政策・企画立案、総合区のまちづくりなどの事務のうち、条例で定めるものを執行すること。	特別区の政策・企画の立案、市が処理することとされている事務を処理することができる。ただ、上下水道などの事務は「都」が処理する。
権限		職員任命権 予算意見具申権	職員任命権 予算編成権 条例提案権 など
身分	一般職	特別職	特別職
選任	市長が職員から任命する。	市長が「議会の同意」を得て選任する。	公選
任期		4年	4年
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。	
リコール	なし	あり	あり
議会	なし ただし、市議会の判断で区常任委員会を設置するなどの工夫が可能である。	なし ただし、市議会の判断で区常任委員会を設置するなどの工夫が可能である。	あり 直接公選の区議会



下京区役所(京都市)



中央区役所(大阪市)



目黒区役所(東京都)

(5) 指定都市の制度史:「妥協の産物」

戦前

1888(明治21)年:市制町村制
 1889(明治22)年:3市特例公布(東京市、京都市、大阪市)
 1898(明治31)年:3市特例廃止
 1922(大正11)年:6大市行政監督ニ関スル法律公布
 (東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)
 1943(昭和18)年:東京都制施行⇒東京市の消滅、5大市行政監督特例の公布

戦後

1947(昭和22)年:地方自治法施行(5月)
 =「特別市」の法制化
 * 公選知事を頂く府県の「特別市」への反発
 1947年 :地方自治法改正(12月)
 =府県単位の住民投票
 1956(昭和31)年:地方自治法改正
 =政令指定都市(政令市、指定都市)制度の創設、
 =特別市制度の廃止
 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の旧5大都市の移行(9月)

○神戸市問題:大戦の被害で人口100万人を割り込む状態
 ⇒人口100万を要件とできない。
 ○京都市問題:京都府における京都市の占める割合の大きさ
 ⇒単独で特別市に移行することへの他市の反発

9

指定都市への移行と人口:「目指すべき高み」へ

移行年	政令指定都市名	移行直前の法定人口(万人)	2015年国勢調査確定値(万人)	備考
1956	横浜市	114.4	372.5	旧5大都市
	名古屋市	133.7	229.6	
	京都市	120.4	147.5	
	大阪市	254.7	269.1	
	神戸市	97.9	153.7	
1963	北九州市	98.6	96.1	戦前からの合併構想の実現
1972	札幌市	101.0	195.2	移行後に100万人以上となることが想定される人口85万人程度の市
	川崎市	97.3	147.5	
	福岡市	86.2	153.9	
1980	広島市	85.3	119.4	合併支援プランの適用 人口70万以上の市
1989	仙台市	85.7	108.2	
1992	千葉市	82.9	97.2	
2003	さいたま市	102.4	126.4	
2005	静岡市	70.7	70.5	
2006	堺市	83.1	83.9	
2007	新潟市	81.4	81.0	
	浜松市	80.4	79.8	
2009	岡山市	69.6	71.9	
2010	相模原市	70.2	72.1	
2012	熊本市	73.4	74.1	

合併による効率化などの他の政策目標が大都市制度の運用に紛れ込む。

結果として…

人口要件を満たした市が権能の拡大を目指して政令指定都市への移行を目指すようになる。

旧5大都市と府県の「妥協の産物」から多くの市が「目指すべき高み」となっていく。

「全国経済の牽引役」としての役割と「周辺地域への地域間再分配役」としての役割とのバランスをとろうとした形跡はない。

政令指定都市の数の急増

1) 旧五大都市(1956年地方自治法改正時点での移行) :

大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市。

*福岡市も当時人口54万人を有していたが、当時最大の特別区であった大田区の人口57万人を下回ったために移行はしなかった。

2) 人口100万人となる可能性の高い人口80万人程度の都市(1963-2003年移行) : 北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市。

*千葉市を除いていずれも移行後に100万人に到達している(北九州市は100万人到達後に減少)。

11

市町村合併プランによる膨張

3) 市町村合併支援プランの「指定の弾力化」措置
以後の都市(2001年以降の移行) :

静岡市(71万人、05年)、堺市(83万人、06年)、
新潟市(81万人、07年)、浜松市(80万人、同)。

*いずれも、世田谷区の人口85万人にも満たない。

その後・・・

岡山市(70万人、09年4月)、相模原市(71万人、10年)。

そして・・・

熊本市(67万人) : 2012年移行

12

「政令指定都市」の意味は？

◎頓挫した計画も含めると政令市への移行構想は全国各地で練られている。

水戸市中心の合併構想、宇都宮市中心の合併構想、埼玉県春日部市中心の合併構想、埼玉県所沢市中心の合併構想、埼玉県川口市中心の合併構想、千葉県東葛飾・葛南地域の合従連衡(松戸市、柏市、市川市、船橋市など)、金沢市中心の合併構想、岐阜市中心の合併構想、四日市市中心の合併構想、姫路市中心の合併構想・・・

挫折や白紙撤回されたものも含めると、合併によって50万人以上の人口規模になることが予想される都市は政令指定都市への移行を一度は考えるようである。

◎百万都市でも地域の拠点都市でもない・・・。

13

3. 大阪市の「解剖」

○「**主成分分析**(Principal Component Analysis)」

⇒統計学的に情報をできるだけ落とすことなく縮約する手法
(北村、2013年、69頁)。

⇒「評価の観点(座標)」を抽出する手法(*統計学的な説明は割愛)

- ▶統計ソフトウェアで算出された固有値と寄与率、因子(主成分)負荷量に着目する。
- ▶固有値が1以上の主成分を採用し、累積寄与率が概ね70%以上となっていることを確認して主成分の解釈を行うことになる。

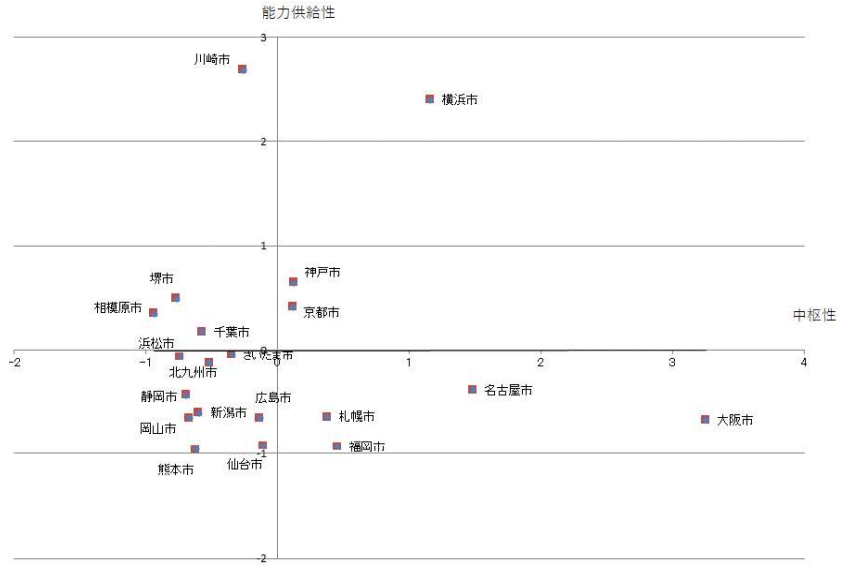
(1)指定都市の比較分析 20市データ分析

▶『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』
(指定都市市長会事務局、2009年)

* 人口変数、経済変数、行政変数、情報・文化変数の4つの大括りの変数から、膨れ上がった指定都市の特徴づけを行う目的はよくわかる。

* ただし、「統計的に誤った手法」であり、「結論ありきの分類」という批判があっても仕方がない(拙著、67-68頁)。

* そこで、同じデータを用いて主成分分析を行って分類した。



拙著『政令指定都市』(中央公論新社、2013年)で、国家が権限や財源で特例的な移譲を求めるのは大阪市を筆頭に、名古屋市、福岡市、札幌市の4市だと論じる。

▶最新のデータで行うと20市の位置づけは
どうなるのか？

👉最新データでの記述的統計量

説明された分散の合計						
成分	抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	16.210	70.480	70.480	10.101	43.917	43.917
2	2.843	12.362	82.842	8.041	34.962	78.880
3	1.713	7.446	90.289	2.624	11.409	90.289

▶2つの成分
だけでも
約79%を説明
できる。

	度数	最小値	最大値	合計	平均値	標準偏差
人口	20	693389	3777491	27799058	1389953	801730.66
人口集中地区人口密度	20	6196.40	12262.20	160463.20	8022.17	2126.63
人口集中地区対市域面積比率	20	5.70	99.60	805.90	40.30	30.97
昼夜間人口比	20	0.88	1.32	20.39	1.02	0.10
対都道府県人口比	20	7.90	56.80	590.70	29.54	13.40
全産業事業所数	20	22480	179252	1168631	58431.55	39308.96
製造品出荷額	20	467396	4092916	42242759	2112137.95	1275837.43
年間商品販売額	20	1194815	41563679	163415516	8170775.80	9876497.54
上場企業本社数	20	4	380	1045	52.25	84.80
銀行業事業所数	20	54	517	3494	174.70	119.18
証券業商品先物取引業事業所数	20	11	198	948	47.40	49.14
地方公務員従業者数	20	5290	33270	283830	14191.50	7346.39
基幹財政需要額	20	128911	723419	5648337	282416.85	166469.98
歳出総額	20	296379	1765971	14148733	707436.65	437864.94
国家公務員従業者数	20	1060	13200	122240	6112.00	3913.24
管区地方支分部局数	20	10	99	1002	50.10	23.89
情報サービス業従業者数	20	709	84085	350210	17510.50	21952.46
映像音声文字情報制作業従業者数	20	131	17334	56195	2809.75	3872.54
学術開発研究機関従業者数	20	225	9486	51398	2569.90	2386.60
広告業従業者数	20	207	11816	37415	1870.75	2809.62
放送業従業者数	20	4	112	454	22.70	23.65
専門サービス業事業所数	20	427	7945	34619	1730.95	1752.80
学術開発研究機関事業所数	20	17	167	1273	63.65	43.10

▶各成分の解釈

各成分と23変数との関係(符号と数字の大きさ)を丹念に見ていき、各成分が何を意味しているのか「解釈」していく。第1成分と第2成分に着目

▶第1成分：昼夜間人口比、年間商品販売額、上場企業や銀行業などの各種事業所数が多い。
⇒「中枢性」の軸

▶第2成分：人口、製造品出荷額、そして学術関連変数が多い。
⇒「能力供給性」の軸(=社会経済的自律性)

	成分		
	1	2	3
人口	0.340	0.853	0.349
人口集中地区人口密度	0.253	0.760	-0.072
人口集中地区対市域面積比率	0.370	0.760	-0.327
昼夜間人口比	0.908	-0.101	0.253
対都道府県人口比	0.129	-0.023	0.886
全産業事業所数	0.750	0.592	0.258
製造品出荷額	0.147	0.706	-0.291
年間商品販売額	0.910	0.370	0.120
上場企業本社数	0.870	0.451	-0.003
銀行業事業所数	0.804	0.502	0.251
証券業商品先物取引業事業所数	0.789	0.573	0.092
地方公務員従業者数	0.614	0.645	0.389
基準財政需要額	0.454	0.809	0.327
歳出総額	0.514	0.786	0.306
国家公務員従業者数	0.624	0.185	0.561
管区地方支分部局数	0.604	0.397	0.624
情報サービス業従業者数	0.632	0.724	0.085
映像音声文字情報製作従業者数	0.940	0.283	0.116
学術開発研究機関従業者数	0.007	0.933	0.184
広告業従業者数	0.954	0.258	0.066
放送業事業者数	0.924	0.261	0.143
専門サービス業事業所数	0.858	0.475	0.161
学術開発研究機関事業所数	0.345	0.814	0.380

因子抽出法: 主成分分析
a. 5 回の反復で回転が収束しました。

20市の主成分得点のプロット



▶中枢性の高い政令市は、大阪市と名古屋市ということで変化はない。
▶ただ、大阪市、名古屋市の人口の微妙な増加のせい、両市の能力供給性は向上して第1象限に入っている。
=社会経済的自律性の強化
▶福岡市のみが、中枢性も相対的に高く、かつ周辺地域からの物品や人口の流入を得ている。
▶横浜市や川崎市は中枢性も低く、東京に物品や人口を流出させている。
▶相模原市、千葉市、堺市は中枢性は低く、能力供給性も低下している。

「特別自治市」制度に適した都市はどこなのか？

(2)大阪府内の市町村比較分析

記述統計			
	平均値	標準偏差	分析N
人口	20569.05	42106.115	43
外国人比	0.00982	0.006443	43
高齢化比	0.27223	0.038836	43
昼夜間人口比	0.91350	0.106843	43
高齢単身世帯	12099.81	30886.727	43
総面積	44.3091	42.74142	43
納税義務者数	90815.86	190739.569	43
第3次産業事業所数	8040.65	24818.311	43
財政力指数	0.7286	0.20027	43
実質収支比率	2.1186	1.93726	43
実質公債費比率	5.9349	4.71638	43
完全失業者数	4909.16	10508.080	43
第1次産業従事者数	443.42	364.521	43
第2次産業従事者数	19483.07	35415.811	43
第3次産業従事者数	60190.30	118649.558	43
図書館数	2.84	4.386	43
非水洗化人口	3018.28	3827.775	43
ごみ総排出量	72142.88	160539.353	43
飲食店数	1104.70	3675.052	43
百貨店など	2.58	5.119	43
一般病院数	11.12	26.600	43
介護老人施設数	9.98	21.359	43
児童福祉施設数	50.05	114.519	43

▶第1成分は人口と経済拠点、失業率など大都市の光と影を反映した「都市度」の次元であり、第2成分は「社会課題」や「財政的制約」とは無縁の「持続可能性」の次元と考えられる。

▶第1成分だけで約63%、第2成分をあわせて約74%も縮約できている。

説明された分散の合計

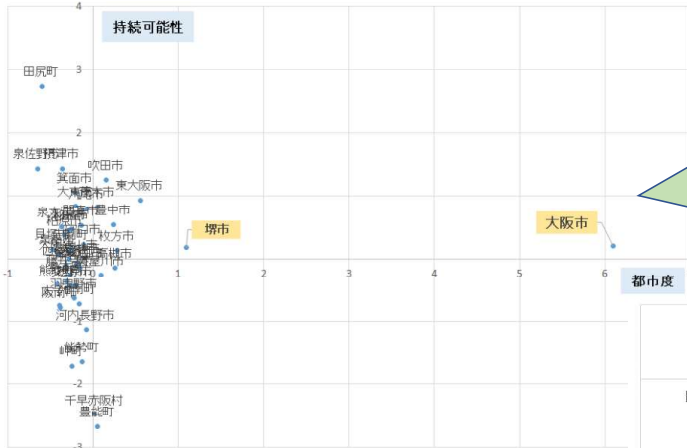
成分	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	15.106	65.678	65.678	15.106	65.678	65.678	14.504	63.060	63.060
2	2.185	9.500	75.178	2.185	9.500	75.178	2.414	10.496	73.556
3	1.963	8.533	83.712	1.963	8.533	83.712	2.271	9.872	83.428
4	1.287	5.595	89.307	1.287	5.595	89.307	1.352	5.879	89.307

回転後の成分行列^a

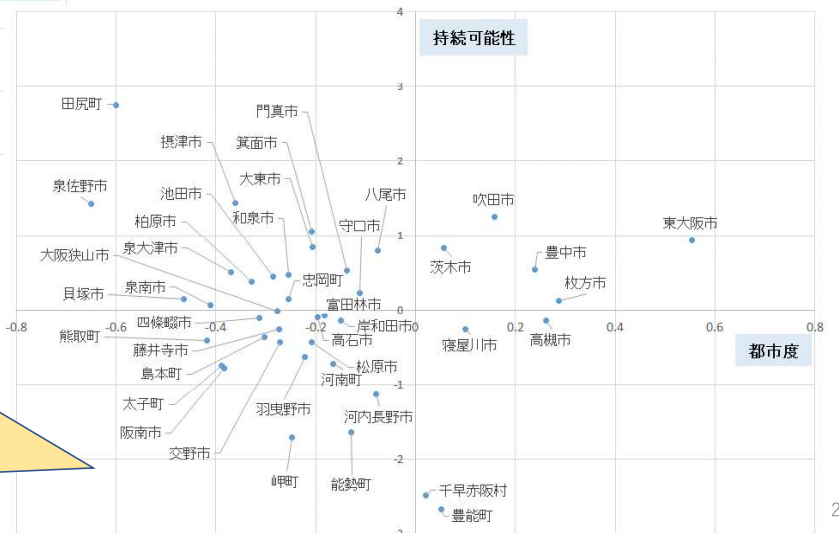
	成分			
	1	2	3	4
人口	0.981	0.143	0.106	-0.045
外国人比	0.519	0.490	-0.025	0.354
高齢化比	-0.043	-0.850	-0.096	0.164
昼夜間人口比	0.569	0.566	-0.032	0.353
高齢単身世帯	0.989	0.114	0.056	0.017
総面積	0.766	-0.073	0.458	-0.180
納税義務者数	0.983	0.142	0.094	-0.045
第3次産業事業所数	0.985	0.097	0.023	0.060
財政力指数	0.145	0.852	-0.080	-0.148
実質収支比率	-0.176	0.254	-0.632	-0.146
実質公債費比率	-0.162	-0.232	0.203	0.859
完全失業者数	0.984	0.131	0.099	-0.008
第1次産業従事者数	0.424	0.137	0.781	-0.220
第2次産業従事者数	0.967	0.167	0.141	-0.048
第3次産業従事者数	0.976	0.152	0.115	-0.069
図書館数	0.740	-0.118	-0.276	0.386
非水洗化人口	-0.146	0.137	0.891	0.196
ごみ総排出量	0.984	0.136	0.102	-0.014
飲食店数	0.983	0.089	0.015	0.073
百貨店など	0.959	0.159	0.163	-0.060
一般病院数	0.982	0.116	0.101	0.006
介護老人施設数	0.985	0.125	0.083	-0.011
児童福祉施設数	0.985	0.137	0.055	-0.028

因子抽出法: 主成分分析

a. 6回の反復で回転が収束しました。



大阪府内における大阪市と堺市の位置づけ
 ▶都市度では大阪市が突出し、堺市が続く。
 ▶大阪市も堺市もわずかであるが持続可能性も高い。
 ▶都市度でいえば、政令市を除く41市町村はだんご状態である。



大阪市、堺市を除く41市町村
 ▶持続可能性が二分される。
 ▶中核市の東大阪市、枚方市、豊中市、吹田市、そして施行時特例市の茨木市が都市度も高く、財政的にも恵まれ、高齢化率なども低い。
 ▶田尻町や箕面市、大阪狭山市など財政的にも恵まれているが都市度からは少し距離を置いている市町村が住民にアピールしやすい。

(3)市内の24区比較分析

記述統計			
	平均値	標準偏差	分析 N
人口総計	112132.71	37863.298	24
外国人比	0.02973	0.026491	24
高齢化率	0.24549	0.050535	24
昼夜間人口比	1.36450	0.909627	24
高齢単身世帯数	8377.92	4433.633	24
総面積	9.3883	4.47606	24
第3次産業事業所数	6828.75	6914.792	24
完全失業者数	2824.08	1068.467	24
第1次産業就業者数	46.75	39.418	24
第2次産業就業者数	9207.50	4076.471	24
第3次産業就業者数	31334.67	10264.887	24
図書館数	1.04	0.204	24
小売店数*	1096.58	865.926	24
飲食店数	1011.54	1153.795	24
大型小売店数*	22.38	16.349	24
百貨店数	1.33	1.659	24
一般病院数	7.25	3.207	24
介護老人施設数	5.75	2.817	24
児童福祉施設数	30.92	8.304	24
保育所数*	20.71	6.118	24

▶行政変数を最小にして、社会経済的要因だけから各区の特徴を明らかにする。

▶第1成分は「生活拠点度」と解釈でき、同様に第2成分は「都市度」と解釈できる。

	回転後の成分行列表 ^a			
	成分 1	成分 2	成分 3	成分 4
人口総計	0.956	0.068	0.235	0.068
外国人比	-0.114	-0.029	0.227	0.793
高齢化率	-0.004	-0.421	0.835	0.112
昼夜間人口比	-0.188	0.916	-0.194	-0.020
高齢単身世帯数	0.479	-0.022	0.699	0.326
総面積	0.349	0.047	0.479	-0.602
第3次産業事業所数	0.020	0.970	-0.127	0.044
完全失業者数	0.850	-0.002	0.432	0.051
第1次産業就業者数	0.750	-0.055	0.296	-0.095
第2次産業就業者数	0.887	-0.138	0.247	-0.028
第3次産業就業者数	0.942	0.169	-0.006	-0.094
図書館数	0.042	0.707	0.029	-0.046
小売店数*	0.036	0.984	-0.017	0.122
飲食店数	-0.018	0.990	-0.055	0.047
大型小売店数*	0.208	0.948	-0.150	-0.005
百貨店数	0.069	0.913	-0.123	-0.031
一般病院数	0.314	0.132	0.106	0.856
介護老人施設数	0.583	-0.195	0.681	0.065
児童福祉施設数	0.895	0.193	-0.268	0.057
保育所数*	0.956	0.028	0.003	0.057

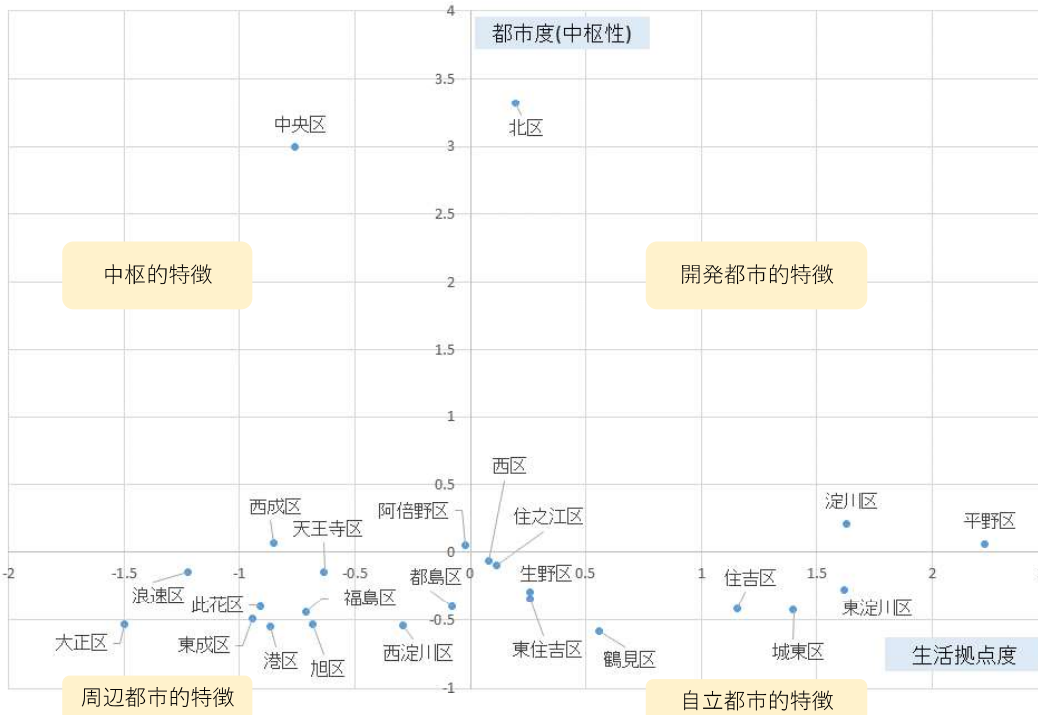
因子抽出法: 主成分分析
a. 5回の反復で回転が収束しました。

成分	説明された分散の合計					
	抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	7.120	35.599	35.599	6.475	32.375	32.375
2	6.597	32.984	68.583	6.293	31.463	63.838
3	2.040	10.201	78.785	2.500	12.500	76.338
4	1.413	7.064	85.848	1.902	9.510	85.848

因子抽出法: 主成分分析

▶第1成分と第2成分だけで約64%縮約できている。

生活拠点度と都市度の中での24区のプロット



▶大阪市内の中でも中枢的な機能を担っている北区と中央区であるが、生活拠点度であるのかは別である。

▶都市度の低い多くの区でいえば、店舗や公共施設なども充実している区の中で完結しているグループと、他の中枢性の高い区や施設が充実している区に依存して生活空間に特化しているグループがある。

4. 結語 改革の方向性？

(1) 大都市制度の重要性 「大都市のディレンマ」

▶ 大都市の自律性強化

全国経済の牽引力への期待

⇒ 大都市ひとり勝ちになり農山漁村との格差拡大

▶ 大都市の自律性引き下げ

農山漁村や周辺地域との格差縮小

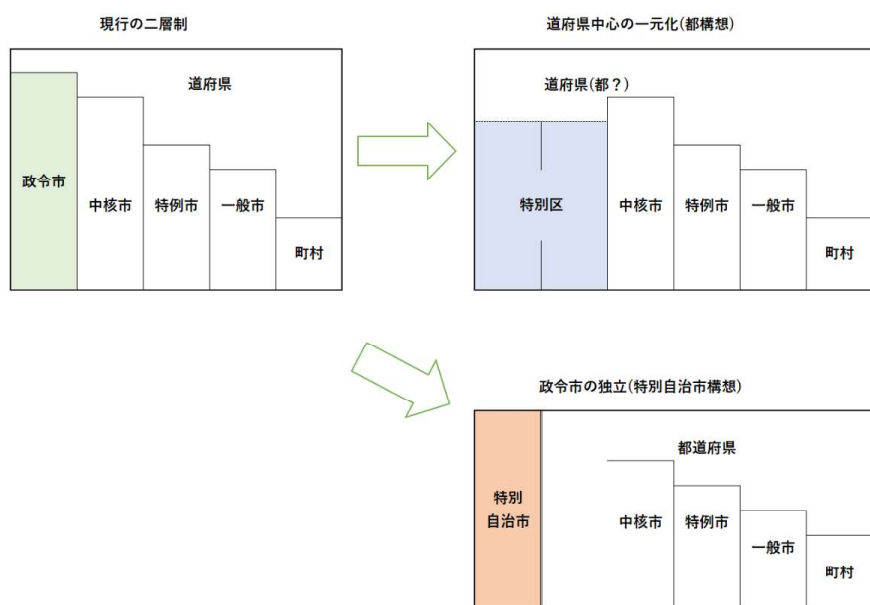
⇒ 大都市の活力の低下 = 全国経済の停滞

○ 大都市の経済的牽引力の維持と、周辺地域のために経済的果実の再分配を、大都市制度でどのように両立させるのかが課題となる。

⇒ 「金の卵を産むニワトリ」を殺さずに、いかにして金の卵を産み続けてもらうのかということを考える必要がある。

23

(2) 改革の方向性の2つのイメージ



○ 現行の二層制(1956年)

道府県の下に、相当な自律性を認められた指定都市(政令市)の制度的定着

○ 道府県中心の一元化

大都市地域特別区設置法(2012年)
政令指定都市と隣接自治体の人口が計200万人以上の地域での特別区制度の準用

○ 政令市の独立？

1947年地方自治法の「特別市」
(1956年地方自治法での削除)

24

(3) 指定都市市長会の特別自治市構想

指定都市市長会(2021)『多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書』(2021年11月10日)。
☞ http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/r03_11_10_01_siry/shiry_8-3.pdf
パワーポイント版 http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/r/03/r03_11_17_1_shiry/r03_11_17_1-2.pdf

(a) 現状の大都市制度の課題

- 政令指定都市制度の曖昧さ
 - 大都市特例事務への税制上の措置不足、他の政策目的の混入による分散投資化
- 制度固有の困難さと税財政の変化
 - 行政区による行政、日本型ウェスト・ロズィアン問題(道府県との関係)
 - 景気に左右される税制(安定しているはずの固定資産税、法人市民税など)
- 輝かしい「負の遺産」
 - 先進的取り組みの逆説、公の施設の老朽化
- 社会経済環境の変化
 - 昼夜間人口比率、少子高齢化、生活保護世帯やマイノリティ問題

25

(b) 特別自治市の構想と検討

第30次地方制度調査会の懸念事項

- 1) 行政区での住民代表機能
- 2) 警察事務と広域犯罪対応
- 3) 財政的自律性強化による
周辺自治体への負担転嫁

指定都市市長会プロジェクト(16市長)の対応策

- 1) 区長の特別職化、市議会の区行政への監視
機能強化
- 2) 公安委員会、警察本部の共同設置(法改正必要)
国との意見交換
- 3) 道府県税の特別自治市域内の税収分の
地方交付税措置及び周辺自治体との水平的連携

なぜ、いま特別自治市の創設なのか？

現状の大都市制度の課題を解決するためには「特別自治市」構想しかないのか？

- * 現状の課題を解決するために、市域内の国税や道府県税の税源移譲では難しいのか？
- * 広域的かつ集権的な対応が求められる大規模感染症対応や大規模災害対応などでの自律性の
要求は、大都市だけの利益追求と周辺には映るのではないか？

そもそも大都市制度は、全国経済の牽引力を期待して一部の大都市だけに特例的に権限と財源を付与する
ものであり、国家で基準を明確にして絞り込む必要がある。

- * 手続的均衡論(特別自治市だけ移行規定がないという議論)は現状の課題解決につながるのか？
- * 申請主義(政令市による手上げ方式)は政令市膨張の二の舞にならないか？

26

(4) 改革の時間軸設定の重要性

○短期的対応

▶地方自治法の各メニュー活用

総合区制度の導入(非対称型の分散改革、一部合区や先行実施)

指定都市都道府県調整会議：広域的利益と狭域的利益の調整

解決の場になるかはわからないが、争点が明示的になる場にはなる。

連携協約：隣接都市との受益負担や戦略的な調整

道府県境を越えた連携の必要性

(名古屋市：岐阜県南部や三重県東部、大阪市：兵庫県南東部)

具体的には既存の自治体連携のやり方を工夫する必要がある。

▶域内税収の還元率の引き上げ

権限および税源の移譲>地方交付税や国庫補助負担金の増額

大都市こそ、繁栄も衰退も自らの命運で決めることのできる存在にする(大阪市、名古屋市、福岡市など)。

27

○中長期的対応：一部の大都市への特例的な地方統治構造の導入(広域自治体による一元化、大都市の独立)

▶データをもとにして慌てず着実に検討をするべきである。

特別市構想、都構想原案、隣接市の大合併

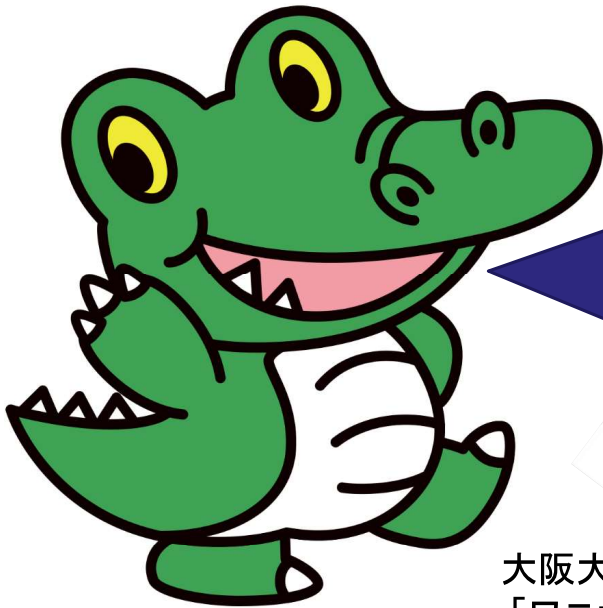
▶実現を目指すなら市長たちの政治的行動も重要である。

都市での教育や福祉などの日常の行政サービスの供給体制は潰すのは簡単だが、再構築は難しい。

28



ありがとうございました！



北村亘・青木栄一・平野淳一
『ストウディア地方自治論』
(有斐閣、2017年)も
ご覧ください。



大阪大学公式マスコットキャラクター
「ワニ博士」