

2019年3月9日土曜日 14時00分～16時00分  
大阪経済法科大学 地域総合研究所

# 大阪の大都市制度を考える

Rethinking the Urban Government System in Osaka



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  
Graduate School of Law and Politics,  
Osaka University JAPAN

E-mail: [kitamura@law.osaka-u.ac.jp](mailto:kitamura@law.osaka-u.ac.jp)

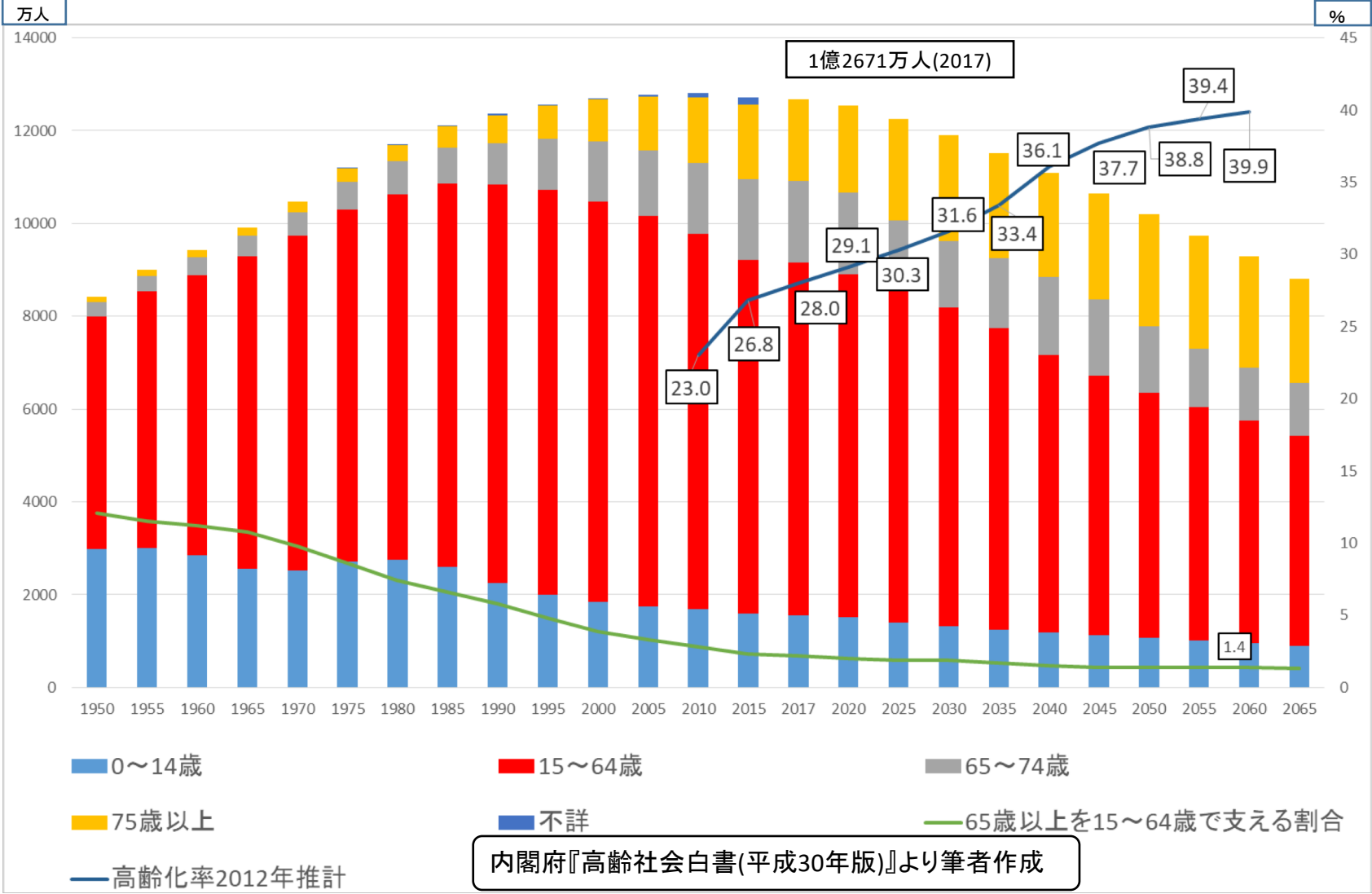


For Discussion  
Purposes Only



# 1. 地方自治を取り巻く環境変化

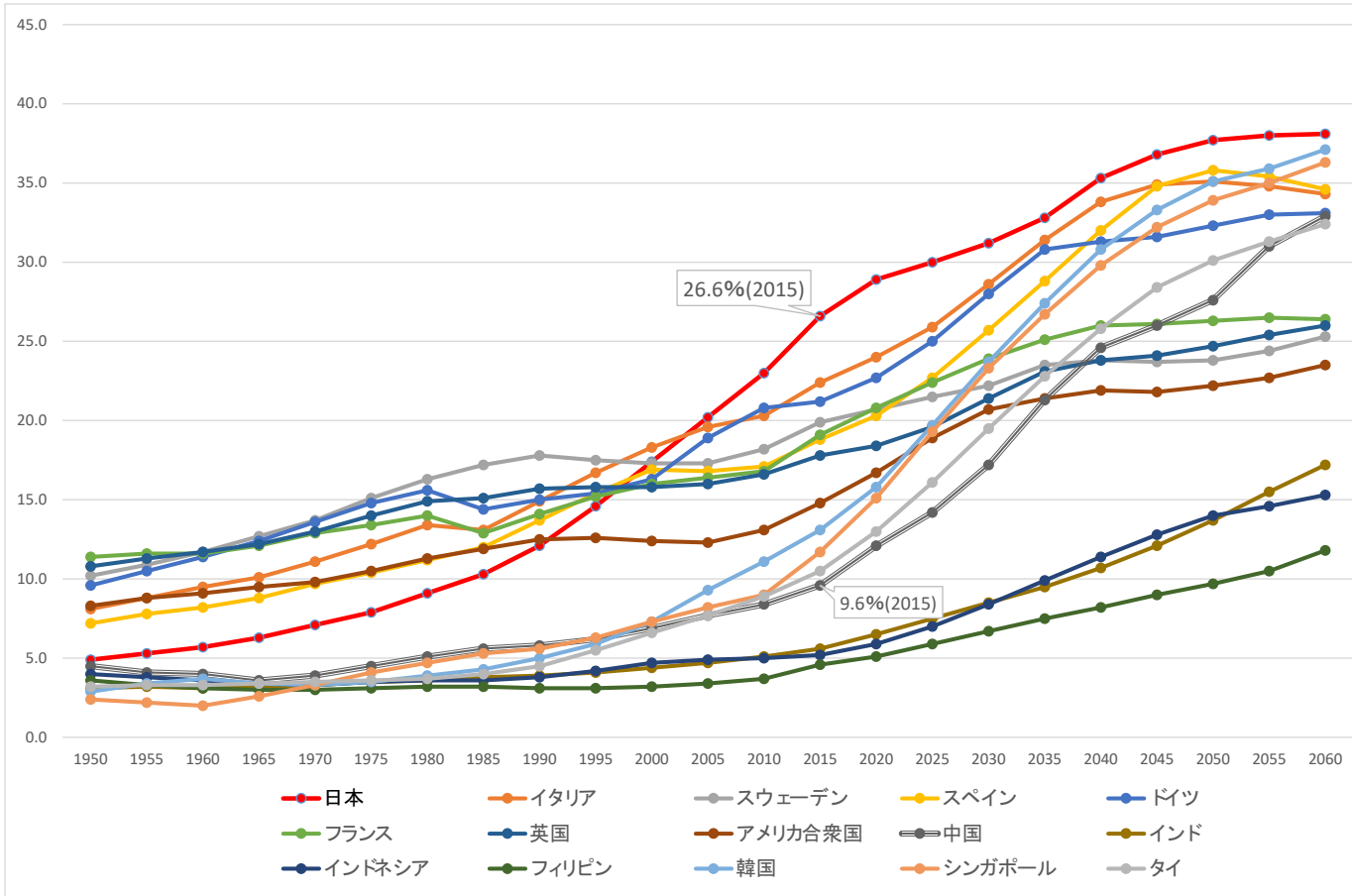
# 日本の少子高齢化・人口減少



## 人口減少の3段階

- (1) 第1段階  
「老年人口増加＋生産年齢・年少人口減少」  
\* 人口減少が表面的には隠される(都市部)。
- (2) 第2段階  
「老年人口維持・微減＋生産年齢・年少人口減少」
- (3) 第3段階  
「老年人口減少＋生産年齢・年少人口減少」

# 世界史的課題としての人口減少問題対応



○日本の高齢化:

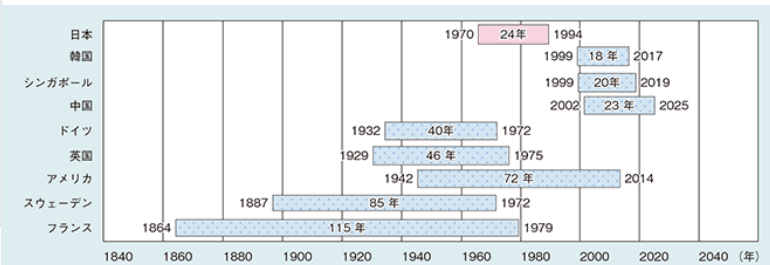
先進民主主義国の中でも、アジア諸国の中でも圧倒的な高齢化率

○高齢化率が7%から14%に倍加するのに要した期間

(= 高齢化の速度):

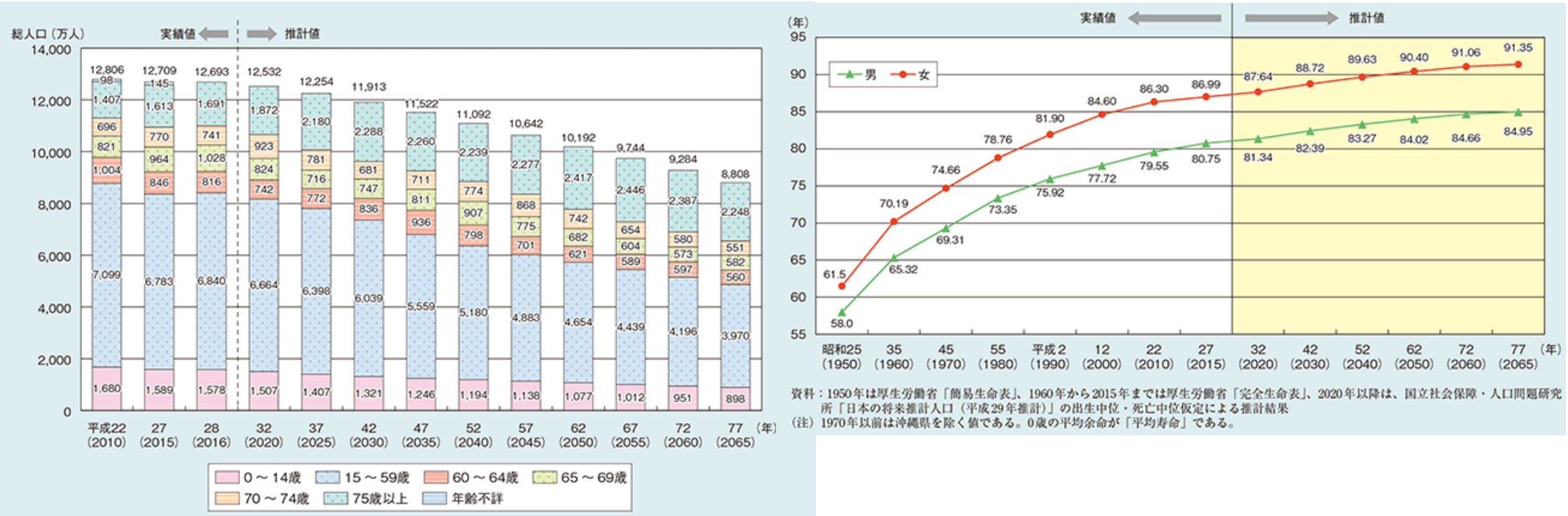
ヨーロッパやアメリカに比べて、日本の高齢化はわずか24年で倍加している。

シンガポール、中国、韓国などのアジア諸国も急激に高齢化が進展している。



資料：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」(2017年)  
 (注) 1950年以前はUN, The Aging of Population and Its Economic and Social Implications (Population Studies, No.26, 1956) 及び Demographic Yearbook, 1950年以降はUN, World Population Prospects: The 2015 Revision (中位推計) による。  
 ただし、日本は総務省統計局「国勢調査」、「人口推計」による。1950年以前は既知年次のデータを基に補間推計したものである。

# 老年人口の比率の上昇と平均寿命の上昇



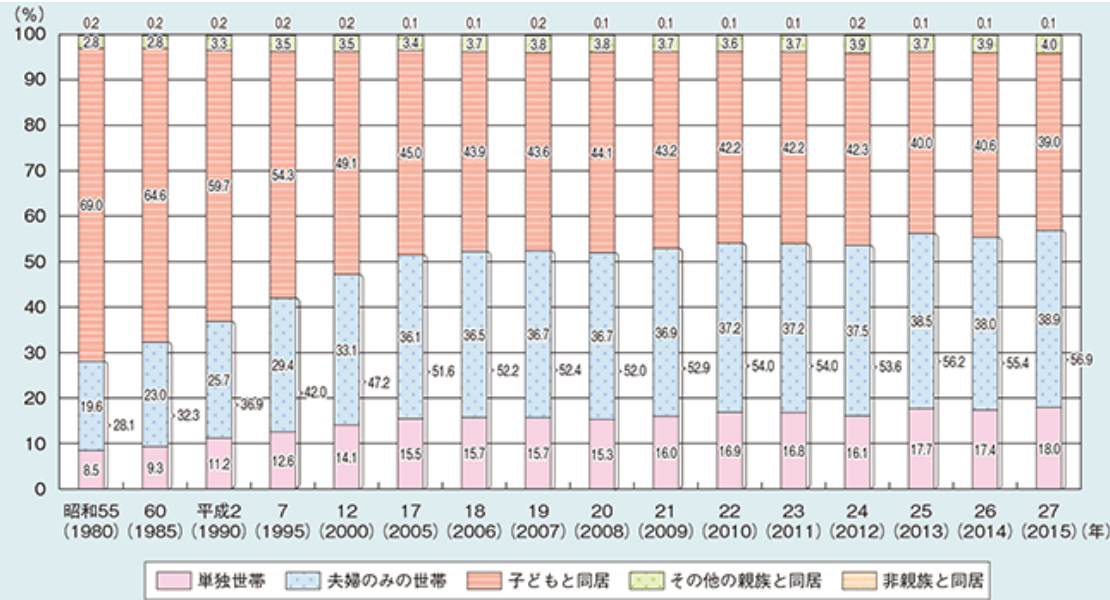
○65歳以上の高齢者人口と15~64歳の生産年齢人口の比率:

1:12.1(1950)⇒1:2.3(2015)⇒1:1.3(2065)の推計

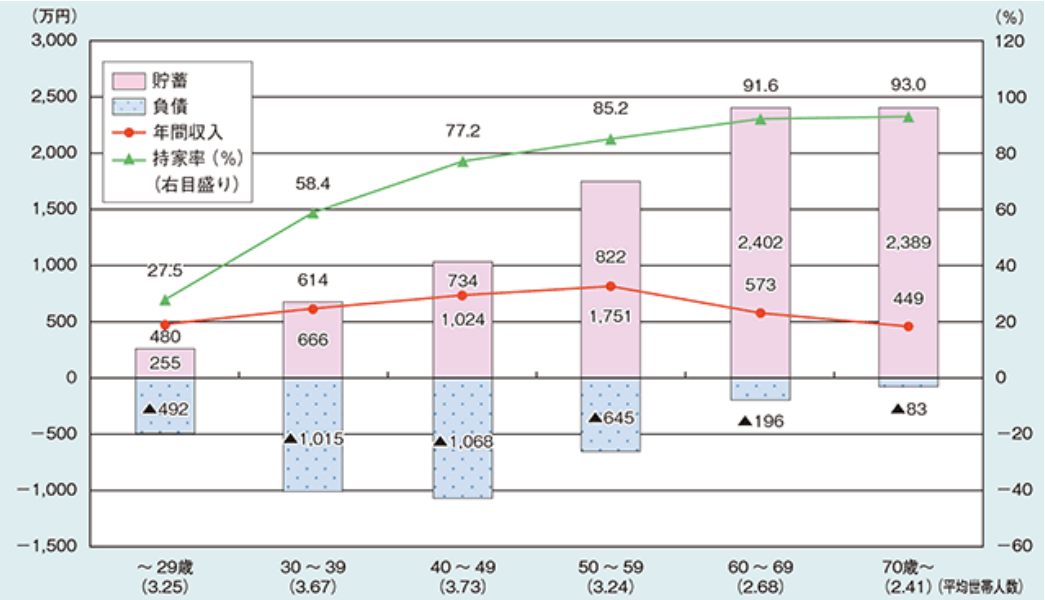
○平均寿命:急激な伸び 男性85歳、女性91歳(2065)の推計



# 経済的不安：高齢者の生活と財産



資料：昭和60年以前は厚生省「厚生行政基礎調査」、昭和61年以降は厚生労働省（厚生省）「国民生活基礎調査」  
 (注) 平成7年の数値は兵庫県を除いたもの、平成23年の数値は岩手県、宮城県及び福島県を除いたもの、平成24年の数値は福島県を除いたものである。



資料：総務省「家計調査（二人以上の世帯）」(平成27年)

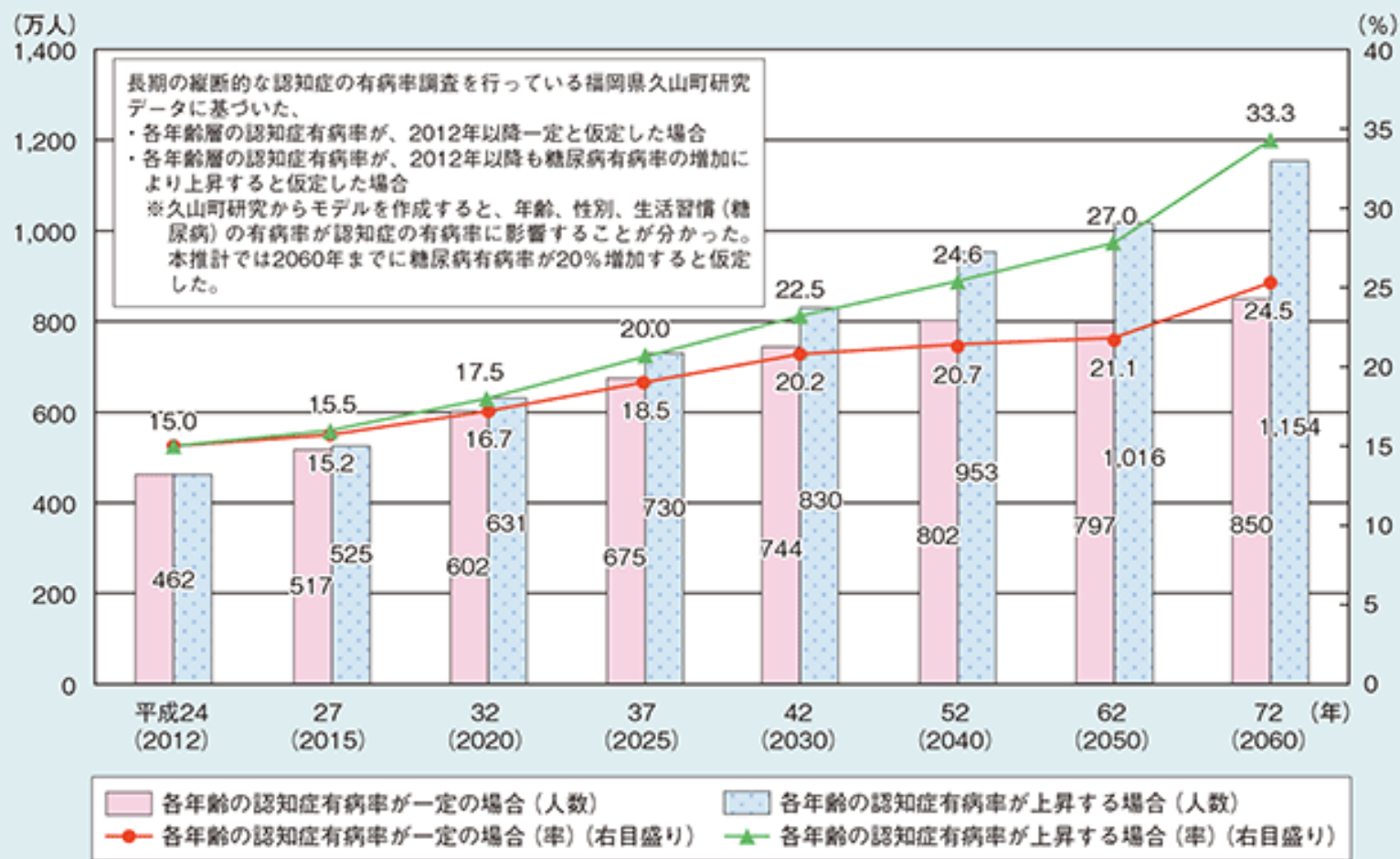
## ○家族形態別にみた65歳以上高齢者：

2015年で約60%の高齢者が単独世帯あるいは夫婦のみの世帯で暮らしている（高齢者だけの世帯）。

## ○世帯主の年齢階級別1世帯当たりの貯蓄・負債現在高、年間収入、持家率：

ストックとしての資産はあるが、フローとしての収入が大きく減っていく。

# 65歳以上の認知症患者の推定有病率:



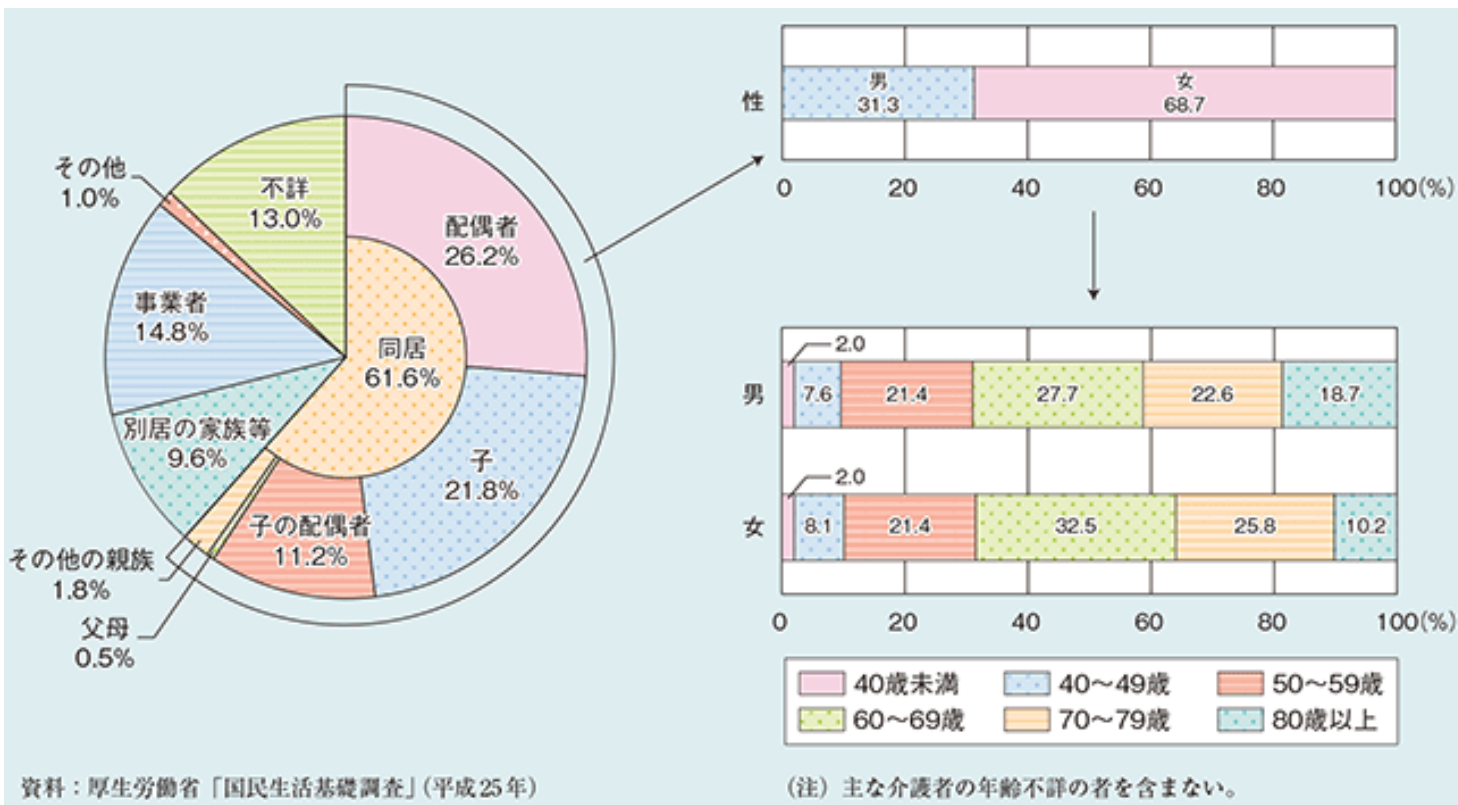
○認知症高齢者数 (2012年)  
 =462万人  
 =65歳以上の  
 高齢者の約7人に  
 1人(有病率15.0%)

しかし...

○2025年には、  
 約5人に1人になると  
 推計されている。

資料:「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」(平成26年度厚生労働科学研究費補助金特別研究事業 九州大学二宮教授より内閣府作成)

# 介護の問題：誰が介護をするのか？



○要介護者から見た介護者の続柄：

61.6%が同居している人が主な介護者である。

[内訳]配偶者26.2%、子21.8%、子の配偶者11.2%

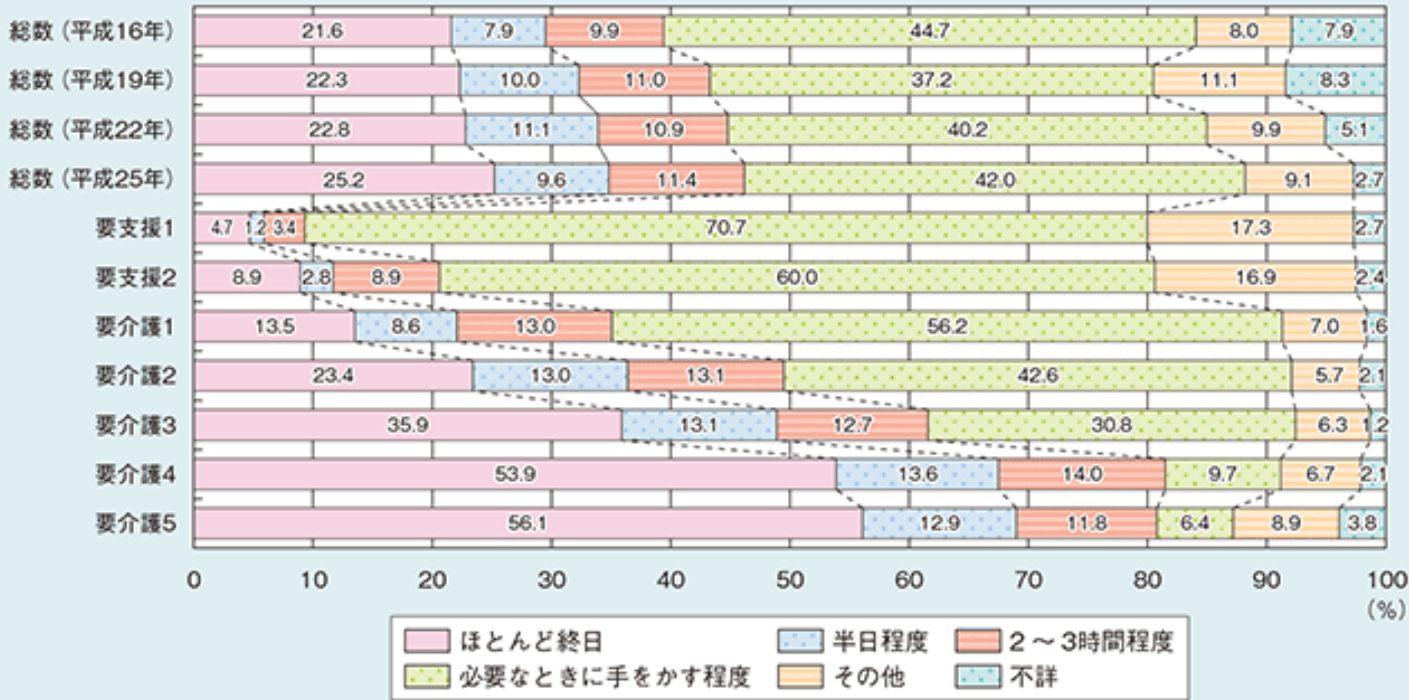
[性別]男性31.3%、女性68.7%

[同居介護者の60歳以上の比率]

男性69.0%、女性68.5%

⇒「老老介護」

# 同居介護者の介護時間



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」(平成25年)  
 (注)「総数」には要介護度不詳を含む。

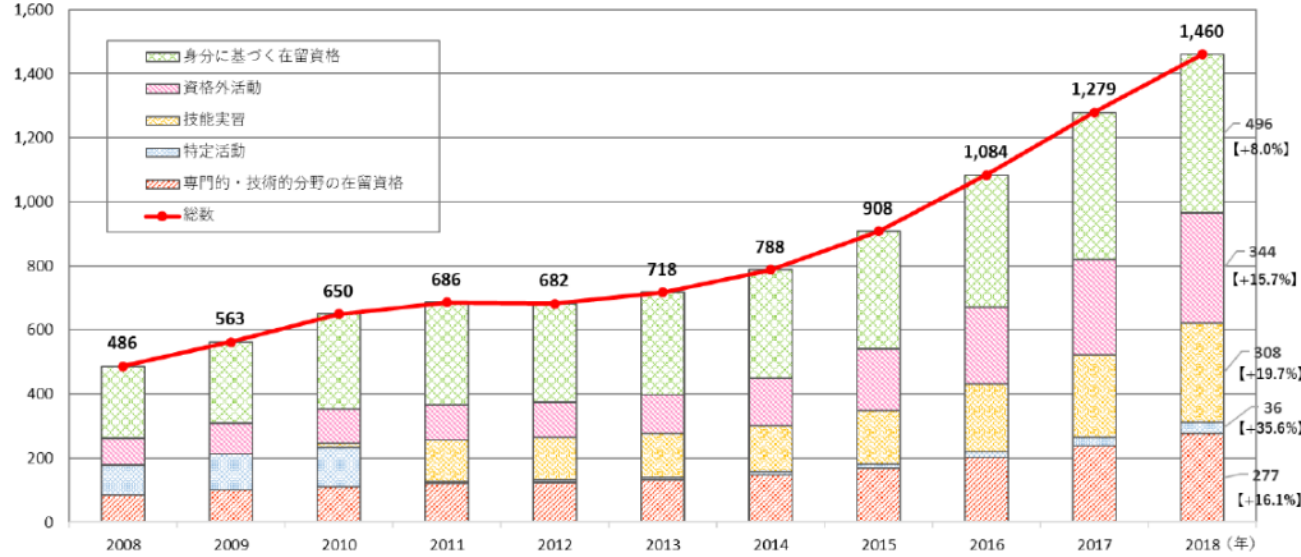
○同居介護者が1日のうち介護に要している時間：  
 [全体(2013年)]  
 必要な時に手をかす程度42.0%  
 ほとんど終日25.2%  
 [要介護度別]  
 重度(要介護3以上)になれば  
 それだけ「ほとんど終日」が最も多くなり、  
 要介護4と要介護5では半数以上が「ほとんど終日」となる。

家族の介護や看護を理由とした離職者数の増加：2011年10月から2012年9月の1年間で10万1千人であった。とりわけ、女性の離職者数は8万1千人(全体の80.3%)にもなる。



# 外国人労働者数の急増

(単位：千人)



出典：厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（平成30年10月末現在）」

注1：□内は、前年同期比を示している。

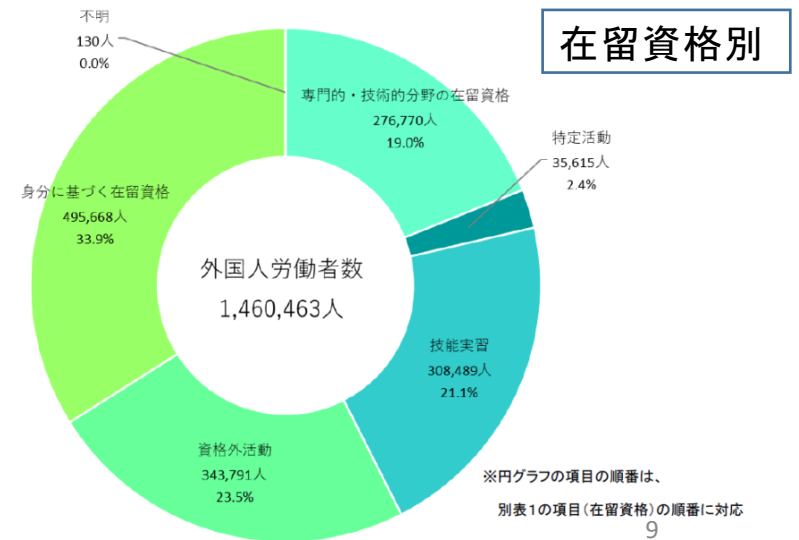
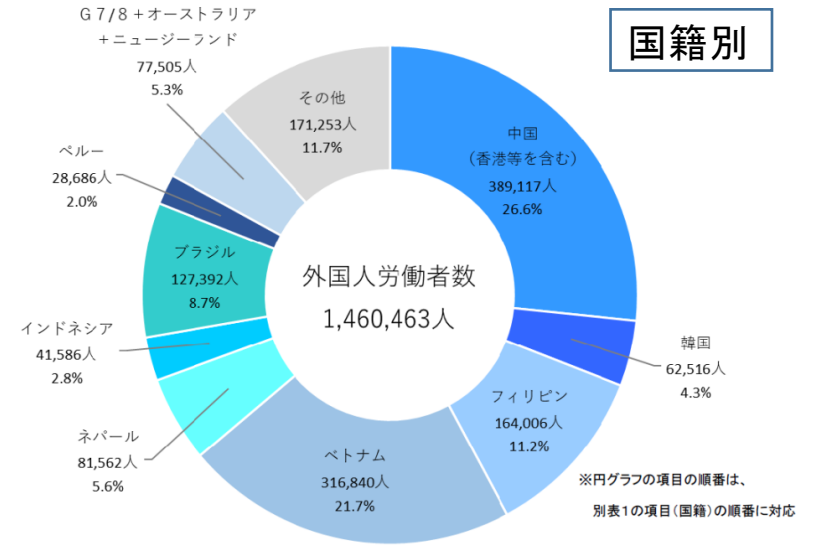
注2：「専門的・技術的分野の在留資格」とは、就労目的で在留が認められるものであり、経営者、技術者、研究者、外国料理の調理師等が該当する。

注3：「身分に基づく在留資格」とは、我が国において有する身分又は地位に基づくものであり、永住者、日本人等が該当する。

注4：「特定活動」とは、法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動を行うもの。

注5：「資格外活動」とは、本来の在留目的である活動活動以外に就労活動を行うもの（原則週28時間以内）であり、留学生のアルバイト等が該当する。

在留資格別外国人労働者数の推移 2008～2018年  
厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（平成30年10月末現在）』



# 公共施設の老朽化

都市基盤を一斉に整備したことの副作用

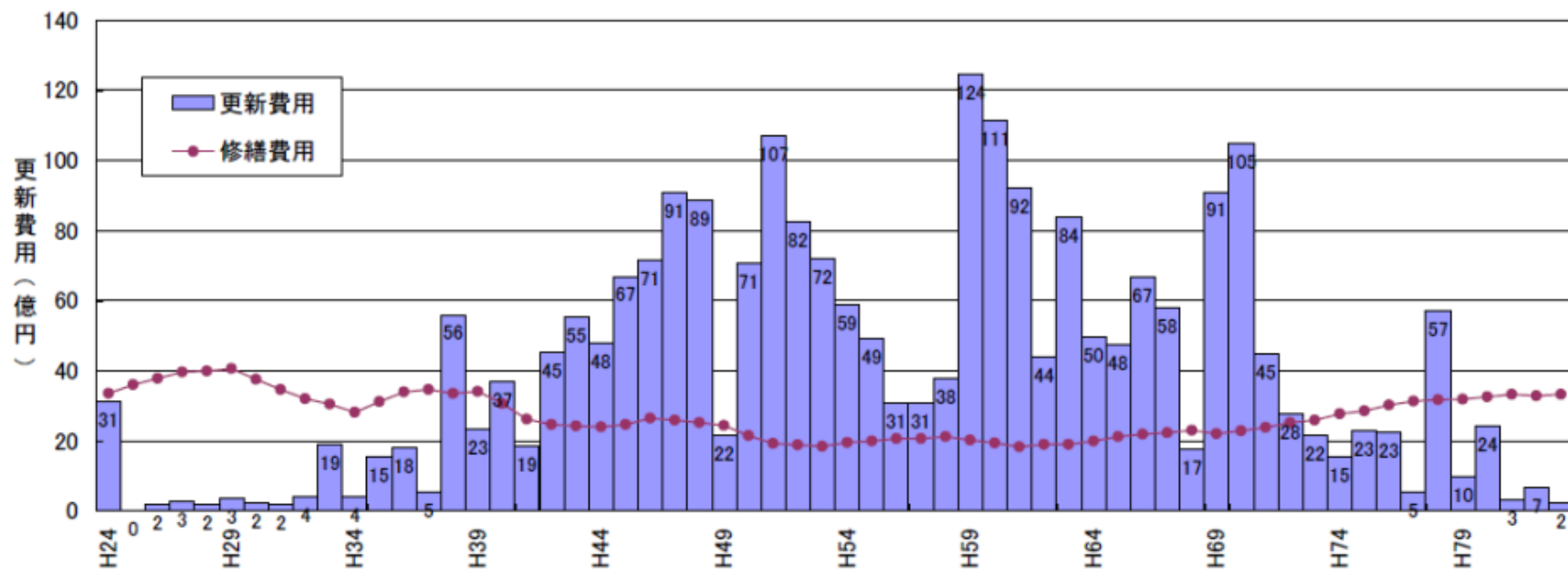
		公共施設 建設後30年以上	橋梁 整備後50年以上	上水道管 整備後30年以上	下水道管 整備後40年以上
老朽化の 状況 (2011年度末)	全国平均 (加重平均)	43.1	13.2	33.7	9.7
耐用年数まで10 年未満及び耐用 年数を超えたもの の割合(%)	中央値	39.2	12.9	30.3	0.0

総務省自治財政局財務調査課『公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果  
(平成24年3月)』

# 現状維持のコスト

## 大津市公共施設白書(2012年6月公表)

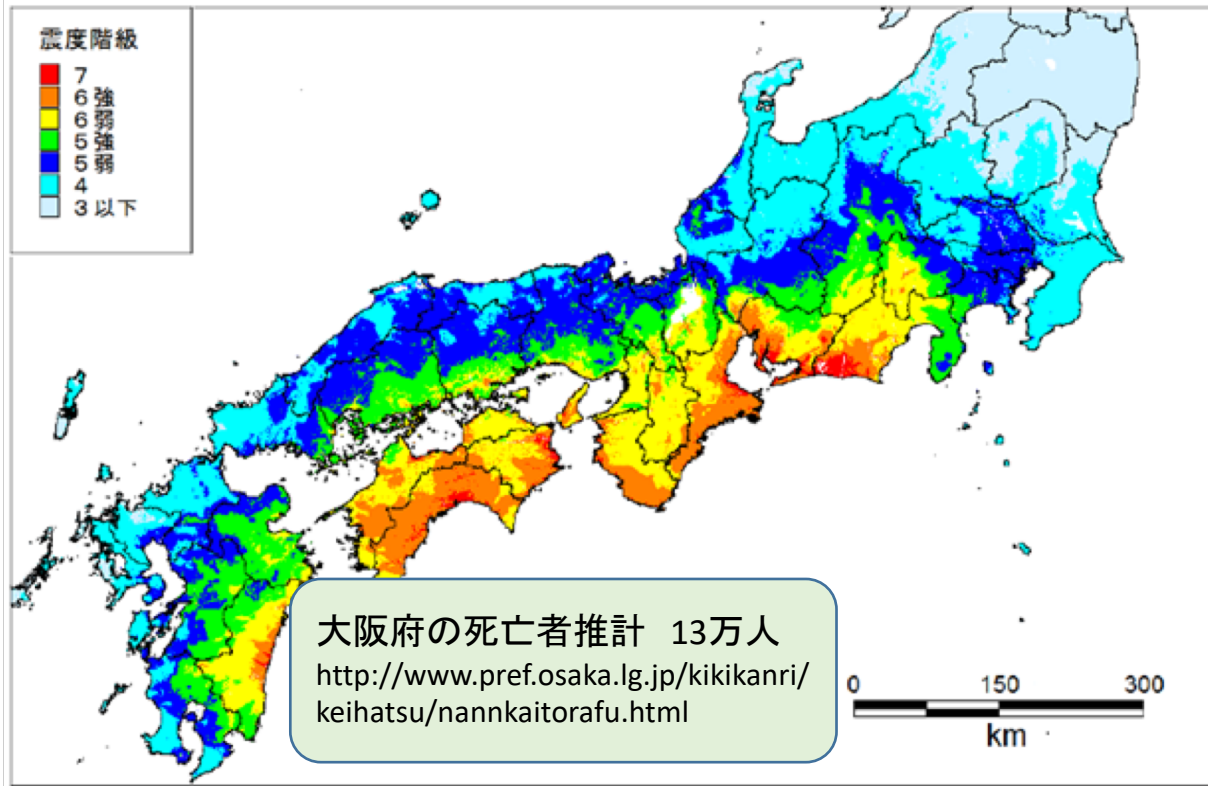
URL:<http://www.city.otsu.lg.jp/shisei/zaisei/shisetsu/1395727759329.html>



人口減少期に入ってから財政の1割が施設の更新に消えていく年が発生する。

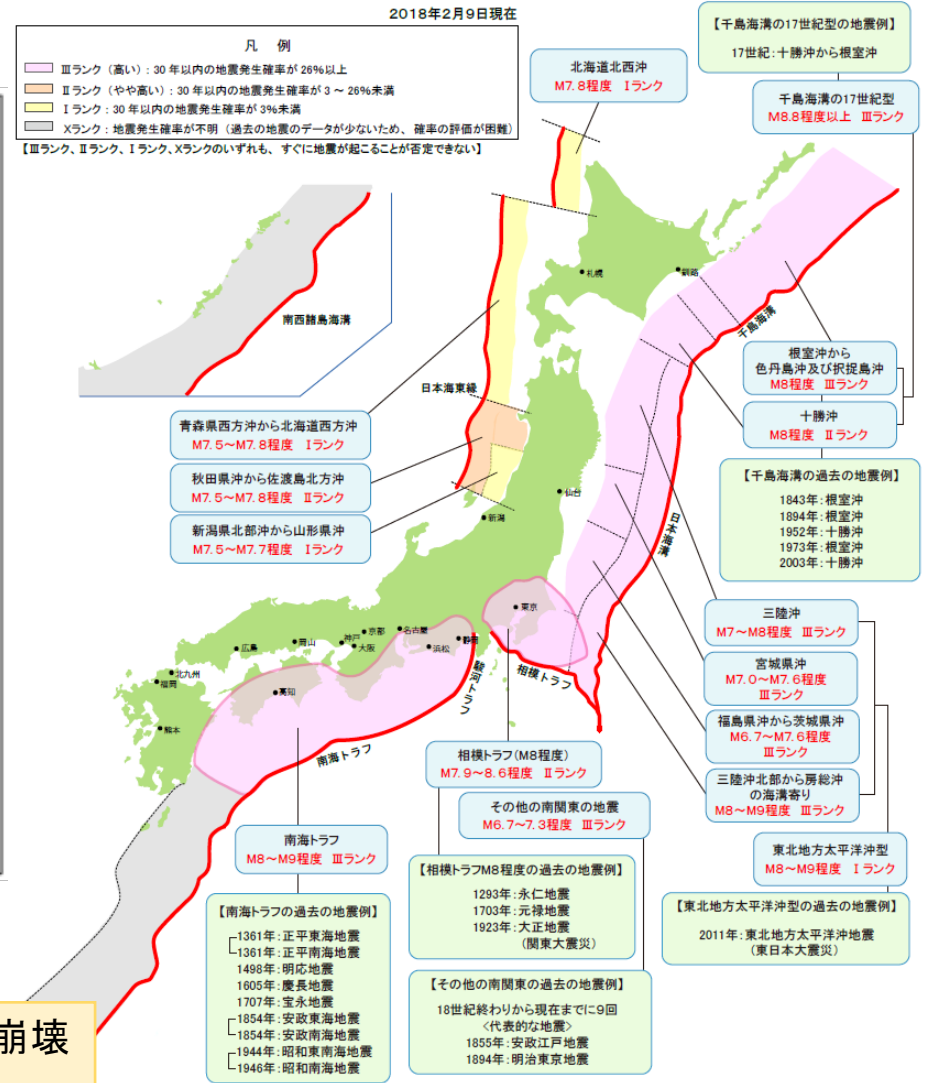


# 南海トラフ地震への対応



中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)』(平成24年8月29日)

- ▶都市型災害(阪神淡路大震災の教訓)人命財産の喪失、都市基盤の崩壊
- ▶基礎自治体による住民と空間の把握、職員の技能経験の把握
- ▶国、府県との関係、隣接・周辺市町村との関係



○ ランク分けに関わらず、日本ではどの場所においても、地震による強い揺れに見舞われるおそれがあります。

## 日々変化する環境

- ▶経済活動の停滞：消費の落ち込み、給与所得者の減少
- ▶税収の減少：生産年齢人口(15～64歳)の減少  
「周辺」からの生産年齢人口の流入の減少
- ▶支出圧力の増加：老齢人口(65歳以上)の増加  
単純なシルバー・デモクラシー論の危険性  
定住目的の外国人の増加  
外国人排斥や偏った愛国主義、流言飛語の危険性  
公共施設の一斉老朽化による維持更新費の増加  
総論賛成、各論反対の危険性

高度専門化する行政への期待

防災・減災への対応の要請：南海トラフ地震への対応、復旧・復興と被災地支援

## 2. 日本の基礎自治体：市区町村

### (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…。

## (2) 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区(行政区)の設置</li> <li>・区選挙管理委員会の設置など</li> </ul>		
財政上の特例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方道路譲与税の増額</li> <li>・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)</li> <li>・宝くじの発売などの税外収入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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)</li> </ul>
決定の手続き	政令による指定	政令による指定	制度廃止
		<p>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「<b>施行時特例市</b>」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。</p>	

### 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。

# 大都市の権能



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

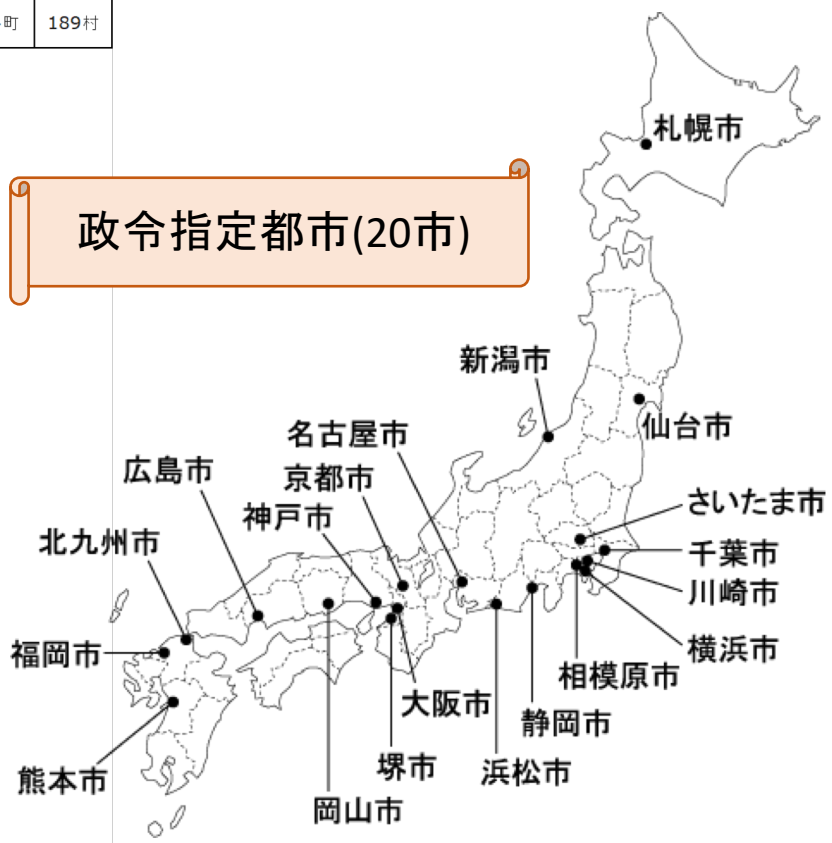
4) 一般市、町村

	保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	治安・安全・防災
道府県	<ul style="list-style-type: none"> <li>精神科病院の設置</li> <li>予防接種の臨時実施</li> <li>麻薬取扱者(一部)の免許</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育士・介護支援専門員の登録</li> <li>身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私立学校、市町村立高等学校の設置認可</li> <li>高等学校の設置管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公害健康被害の補償給付</li> <li>第1種フロン類回収業者の登録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地再開発事業の認可</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察(犯罪捜査、運転免許など)</li> </ul>
政令市	<ul style="list-style-type: none"> <li>精神障害者の入院措置</li> <li>動物取扱業の登録</li> <li>診療所の開設許可</li> <li>病院(病床20以上)の開設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童相談所の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県費負担教職員の任免、給与の決定</li> <li>小中学校学級編成基準、教職員定数の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物用地下水の採取の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域区分に関する都市計画の決定</li> <li>都市計画区域の指定、マスタープランの作成</li> <li>指定区間の国道、県道の管理</li> <li>指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理</li> </ul>	
中核市	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健所の設置</li> <li>飲食店営業などの許可</li> <li>温泉の利用許可</li> <li>旅館業・公衆浴場の経営許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所、養護老人ホームの設置認可、監督</li> <li>介護サービス事業者の指定</li> <li>身体障害者手帳の交付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県費負担教職員の研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置許可</li> <li>煤煙発生施設の設置届出の受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋外広告物の条例による設置制限</li> <li>サービス付高齢者向け住宅事業の登録</li> </ul>	
施行時特例市				<ul style="list-style-type: none"> <li>一般粉塵発生施設の設置届出の受理</li> <li>汚水または廃液を排出する特定施設の設置届出の受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可</li> <li>土地区画整理組合の設立認可</li> </ul>	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村保健センターの設置</li> <li>健康増進事業の実施</li> <li>予防接種の定期実施</li> <li>結核に係る健康診断</li> <li>埋葬・火葬の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の設置、運営</li> <li>生活保護(市および福祉事務所設置町村の業務)</li> <li>養護老人ホームの設置、運営</li> <li>障害者自立支援給付</li> <li>介護保険事業</li> <li>国民健康保険事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小中学校の設置管理</li> <li>幼稚園の設置運営</li> <li>県費負担教職員の服務監督、勤務成績の評定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物の収集、処理</li> <li>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)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上下水道の整備、管理運営</li> <li>都市計画決定(上下水道関係)</li> <li>都市計画決定(上下水道以外)</li> <li>市町村道、橋梁の建設、管理</li> <li>準用河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防救急活動</li> <li>災害予防、警戒、防除等</li> <li>戸籍、住民基本台帳</li> <li>その他</li> </ul>
			特別区の業務			

中央政府 内閣府と11省など						
	47都道府県					
	政令指定都市	中核市	施行時特例市	一般市	町	村
	人口50万以上	人口20万以上	人口20万以上 <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>	人口5万以上など	-	-
全国 (2018年4月時点)	20市	54市	31市	686市	744町	189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)、八戸(23)	山形(25)			
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)	所沢(34)、水戸(27)、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)、甲府(19)			
北陸	新潟(81)	金沢(46)、富山(41)	長岡(27)、福井(26)、上越(19)			
中部圏	名古屋(229)、浜松(79)、静岡(70)	豊田(42)、岐阜(40)、岡崎(38)、長野(37)、豊橋(37)	一宮(38)、四日市(31)、春日井(30)、富士(24)、松本(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)、和歌山(36)、奈良(36)、高槻(35)、大津(34)、明石(29)、八尾(26)	吹田(37)、茨木(28)、加古川(26)、寝屋川(23)、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)				

移行中

政令指定都市(20市)



(備考) 人口は、平成27年国勢調査人口(確定値)を表記(1万人未満切捨て)。

### (3) 政令指定都市制度史:「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



# 政令指定都市の膨張:「目指すべき高み」への変貌

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100万人以上となるこ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
2006	堺市	83.1		
2007	新潟市	81.4		
	浜松市	80.4		
2009	岡山市	69.6		
2010	相模原市	70.2	新合併支援プランの適用	
2012	熊本市	73.4		

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。

旧五大都市と府県の「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期待して制度が発展したわけではない。

## (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) 東京都の23特別区

○「基礎的な地方公共団体」化、市に準じた扱い(2000年)

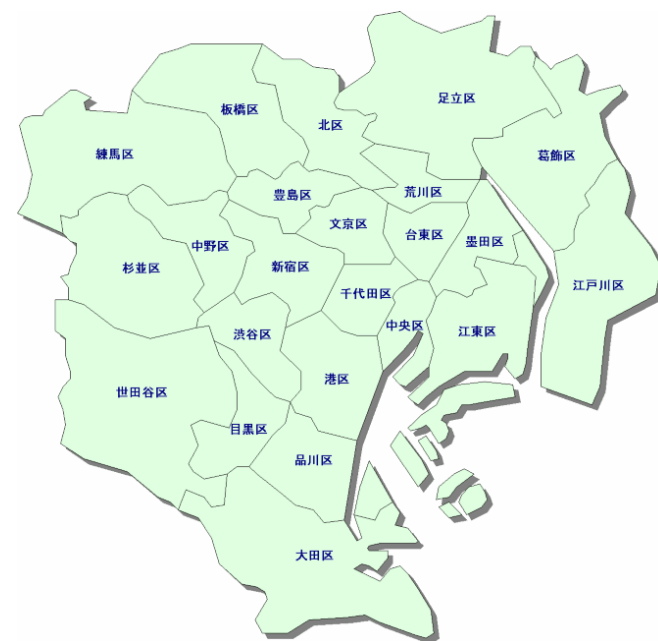
中核市並みの権能:保健所設置

一般市町村以下の権能:都による消防行政や都市計画

政令指定都市並みの人口規模:

人口50万を超えた特別区:世田谷区(92)など7区

人口70万の政令指定都市:静岡市(70)、岡山市(71)、  
熊本市(74)、浜松市(79)



○大都市地域特別区設置法(2012年)

2010年以降の「大阪都」構想:最終的には大阪市を廃止して  
市域に特別区を設置する協定書

2015年の大阪市での住民投票での僅差での協定書否決

## ○特別地方公共団体

(⇔都道府県や市町村は普通公共団体)

## ○数奇な特別区制度のあゆみ

1943年の都制施行:旧東京市の市域に設置

1947年:東京都の内部的な行政機関と区長公選制

1952年:区長公選制の廃止

1975年:区長公選制の復活

## ○「基礎的な地方公共団体」としての位置づけ(2000年)

政令指定都市の人口要件を超える規模(7区)

中核市と同等の保健所行政の権能

一般市が有する都市計画の権能の一部制約

都による固定資産税や都市計画税の徴収

⇒都区財政調整制度:23区への約1兆円の配分



東京都庁舎  
(1991年4月～)  
人口(2018年10月)  
1375万人  
予算(2018年一般  
会計当初)  
7兆460億円



豊島区役所庁舎  
(2015年5月～)  
民間高層マンション  
との一体型再開発  
事業(全国初)  
庁舎 1階の一部  
3～9階  
人口(2018年10月)  
28万9千人  
予算(2018年一般  
会計当初)  
1246億円

### 3. 大都市への期待：中枢性をどのように考えるのか？

順位	第1成分		第2成分		第3成分		第4成分		第5成分	
	伝統都市度		拠点都市度		商工業都市度		文化都市度		生活都市度	
1	鹿児島市	2.9332	富山市	2.2338	豊田市	3.8828	倉敷市	3.7689	富山市	2.8220
2	姫路市	1.9138	金沢市	1.7252	岡崎市	1.3636	福山市	2.1705	柏市	1.9806
3	八王子市	1.6964	宇都宮市	1.5544	高崎市	1.3494	旭川市	1.3341	枚方市	1.8675
4	船橋市	1.6283	郡山市	1.3959	豊橋市	1.2430	下関市	1.2746	姫路市	1.1214
5	東大阪市	1.5727	旭川市	1.1430	宇都宮市	1.2309	富山市	1.1729	前橋市	1.0239
6	宇都宮市	1.4736	盛岡市	1.1150	<b>吹田市</b>	<b>1.1786</b>	豊田市	1.1443	旭川市	0.8482
7	松山市	1.1553	高松市	1.0185	柏市	0.6926	横須賀市	0.9771	西宮市	0.8482
8	尼崎市	1.1055	高崎市	0.9408	姫路市	0.6751	大分市	0.9073	宇都宮市	0.8444
9	長崎市	0.9945	鹿児島市	0.8541	川越市	0.6199	八王子市	0.7725	岐阜市	0.7431
10	倉敷市	0.9502	姫路市	0.8249	越谷市	0.5983	松山市	0.6975	金沢市	0.6860
11	大分市	0.8397	秋田市	0.7943	船橋市	0.5589	姫路市	0.5950	横須賀市	0.6499
12	金沢市	0.7996	長野市	0.7585	郡山市	0.5472	前橋市	0.5886	八王子市	0.6286
13	福山市	0.6657	宮崎市	0.7525	高松市	0.5070	川越市	0.5153	<b>吹田市</b>	<b>0.5949</b>
14	西宮市	0.4683	前橋市	0.6629	西宮市	0.4981	いわき市	0.4675	秋田市	0.5714
15	岐阜市	0.4419	豊田市	0.6590	前橋市	0.4970	秋田市	0.4380	豊中市	0.5566
16	宮崎市	0.2578	高知市	0.4589	金沢市	0.4592	枚方市	0.3952	大津市	0.4573
17	和歌山市	0.1044	函館市	0.4474	岐阜市	0.4541	高知市	0.3374	高槻市	0.4203
18	高松市	0.0788	いわき市	0.4429	富山市	0.4526	函館市	0.3114	盛岡市	0.3704
19	横須賀市	0.0372	岐阜市	0.4212	大津市	0.2286	柏市	0.2554	船橋市	0.2578
20	高知市	0.0246	松山市	0.3378	豊中市	0.2053	長野市	0.2269	岡崎市	0.1700
21	旭川市	-0.0085	和歌山市	0.2629	福山市	0.1734	久留米市	0.1423	久留米市	0.1697
22	豊田市	-0.0395	久留米市	0.2113	大分市	0.1519	呉市	-0.0077	下関市	0.1514
23	豊中市	-0.0544	大分市	0.1974	倉敷市	0.1482	船橋市	-0.0497	郡山市	0.1387
24	高崎市	-0.0734	青森市	0.1772	長野市	0.1383	佐世保市	-0.0525	長野市	0.0403
25	枚方市	-0.1562	那覇市	0.1698	和歌山市	0.0660	西宮市	-0.0857	豊橋市	-0.0252

### 中核市の主成分分析：(48+1)市の順位

順位	第1成分		第2成分		第3成分		第4成分		第5成分	
	伝統都市度		拠点都市度		商工業都市度		文化都市度		生活都市度	
26	富山市	-0.1792	八戸市	0.1681	高槻市	0.0454	宮崎市	-0.1801	那覇市	-0.0847
27	長野市	-0.2468	下関市	0.1324	横須賀市	-0.0668	高松市	-0.2059	高崎市	-0.1421
28	那覇市	-0.2889	長崎市	0.0855	八王子市	-0.0962	和歌山市	-0.2124	奈良市	-0.1533
29	柏市	-0.3020	佐世保市	0.0593	枚方市	-0.1008	岡崎市	-0.2867	宮崎市	-0.2147
30	<b>吹田市</b>	<b>-0.4158</b>	豊橋市	0.0100	いわき市	-0.1389	豊橋市	-0.3494	呉市	-0.2223
31	奈良市	-0.4287	福山市	-0.1471	盛岡市	-0.1462	八戸市	-0.3758	川越市	-0.2379
32	岡崎市	-0.4654	<b>吹田市</b>	-0.4259	八戸市	-0.3190	大津市	-0.5070	越谷市	-0.3027
33	高槻市	-0.6265	倉敷市	-0.4474	奈良市	-0.4347	越谷市	-0.5215	福山市	-0.3040
34	豊橋市	-0.6265	大津市	-0.4764	東大阪市	-0.4411	長崎市	-0.5923	倉敷市	-0.4677
35	郡山市	-0.6383	奈良市	-0.5928	秋田市	-0.4550	高槻市	-0.5957	函館市	-0.4768
36	いわき市	-0.6580	岡崎市	-0.6302	呉市	-0.6177	奈良市	-0.6119	いわき市	-0.4961
37	大津市	-0.6819	呉市	-0.7139	久留米市	-0.6199	盛岡市	-0.6211	青森市	-0.5028
38	函館市	-0.6846	川越市	-0.9409	尼崎市	-0.7662	青森市	-0.6655	長崎市	-0.6010
39	秋田市	-0.8205	柏市	-0.9821	宮崎市	-0.7826	尼崎市	-0.7852	東大阪市	-0.6266
40	前橋市	-0.8215	西宮市	-1.0091	松山市	-0.8402	宇都宮市	-0.8542	尼崎市	-0.6744
41	川越市	-0.8227	東大阪市	-1.0414	下関市	-0.8673	豊中市	-0.9152	高知市	-0.7069
42	青森市	-0.9903	八王子市	-1.2437	青森市	-0.8771	那覇市	-0.9457	鹿児島市	-0.7482
43	越谷市	-0.9920	枚方市	-1.4054	佐世保市	-0.9567	郡山市	-1.0104	高松市	-0.8231
44	久留米市	-0.9972	高槻市	-1.5246	那覇市	-1.2434	<b>吹田市</b>	<b>-1.0497</b>	松山市	-0.9594
45	盛岡市	-1.0936	豊中市	-1.5571	鹿児島市	-1.4688	鹿児島市	-1.0590	八戸市	-1.0585
46	下関市	-1.2597	横須賀市	-1.5589	長崎市	-1.4974	岐阜市	-1.2372	大分市	-1.4155
47	佐世保市	-1.5055	越谷市	-1.7426	高知市	-1.6643	金沢市	-1.3815	佐世保市	-1.5157
48	八戸市	-1.5126	尼崎市	-1.7583	旭川市	-1.7820	高崎市	-1.5652	和歌山市	-2.1054
49	呉市	-1.7514	船橋市	-1.8173	函館市	-1.7833	東大阪市	-1.7681	豊田市	-3.0974

注：サンプルは、54中核市のうち48市と移行予定の吹田市である。

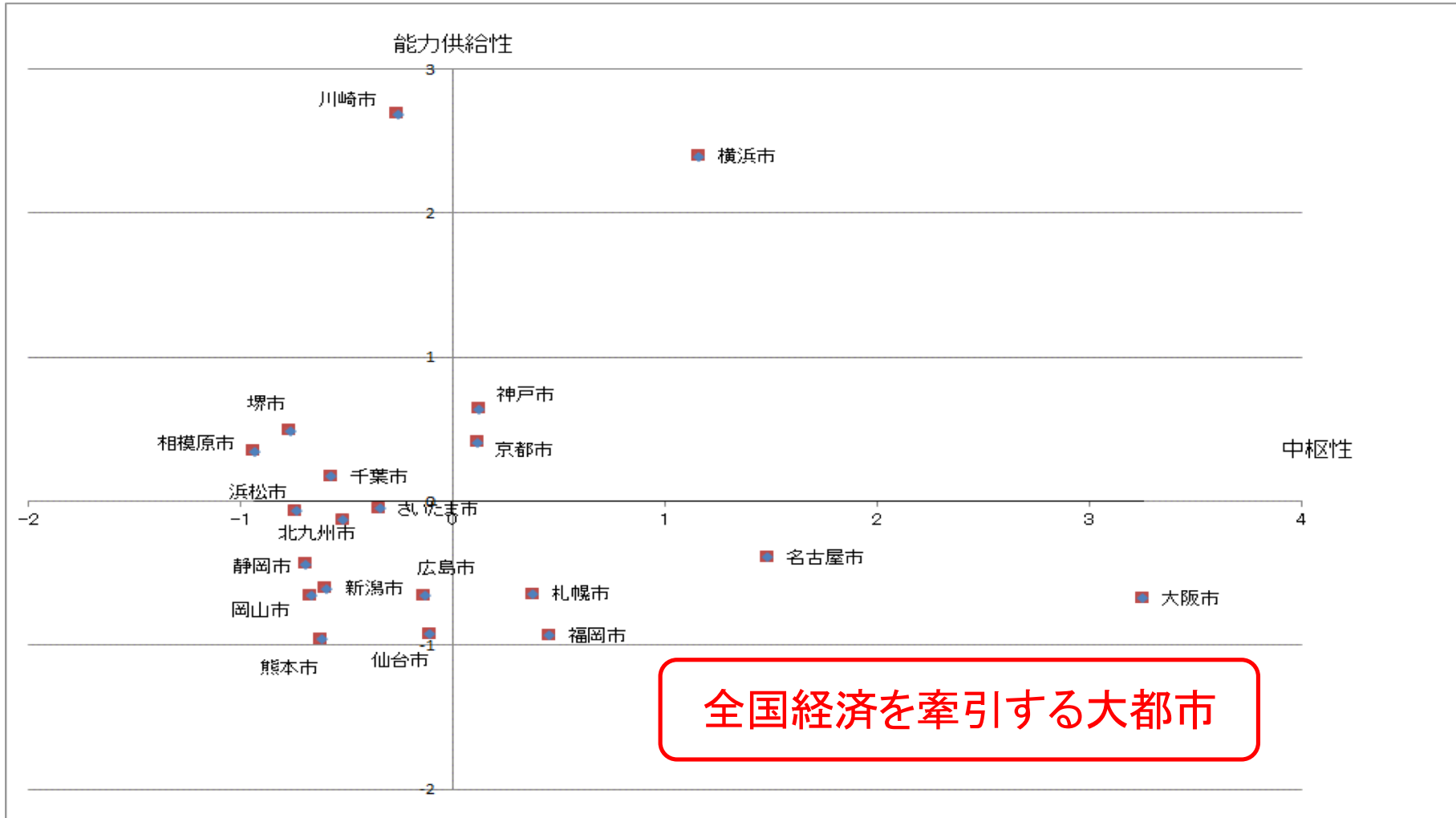
[出典] 中核市市長会「平成28年度都市要覧」

URL : <http://www.chuukakushi.gr.jp/introduction/index.html#b>

総務省統計局「統計で見る市区町村のすがた(2017年6月23日公表)」 URL: <http://www.stat.go.jp/data/s-sugata/naiyou.htm>



# 20政令指定都市の中枢性と能力供給性



出典：北村亘『政令指定都市』(中公新書、2013年)。

# 水平的連携の必要性

▶全国的な中枢機能を担う大都市と隣接・周辺地域との関係

⇒いかにして両者が協力的、互恵的関係を構築できるのか？

中枢機能を担う大都市には特例的に税源移譲を行い、もっと経済成長を  
するための制度的基盤を整えるべきである。他方で、大都市の経済成長の  
「果実」を周辺に分配することも重要である。

\* フランスの大都市連携の仕組み

\* 英国の基礎自治体の調達やバックオフィス機能の分担化

▶日本の2014年改正地方自治法：**連携協約**、指定都市都道府県調整会議  
高度な専門性をもつ行政サービスの地域分担(医療施設、大規模市場、  
図書館・美術館・博物館など)

○単独フルセット装備から「特化した機能」の相互利用への移行



## 4. 地方自治の「暴走」

Paul A. Samuelson  
1915-2009



○「足による投票」モデル (“vote with one’s feet” model, or “Tiebout” model)

公共セクターの効率性への不信感(Paul A. Samuelson)

⇔ 地方政府間では疑似的な市場競争が作用するので、権限を

地方政府に移譲すればそれだけ効率性は高まる(Charles M. Tiebout)。

▶ 住民や企業は、地方政府の提供する公共サービスの質量と自らの財政負担を勘案して自由に地方政府の境界を越えて自らの理想地点に移動していく。

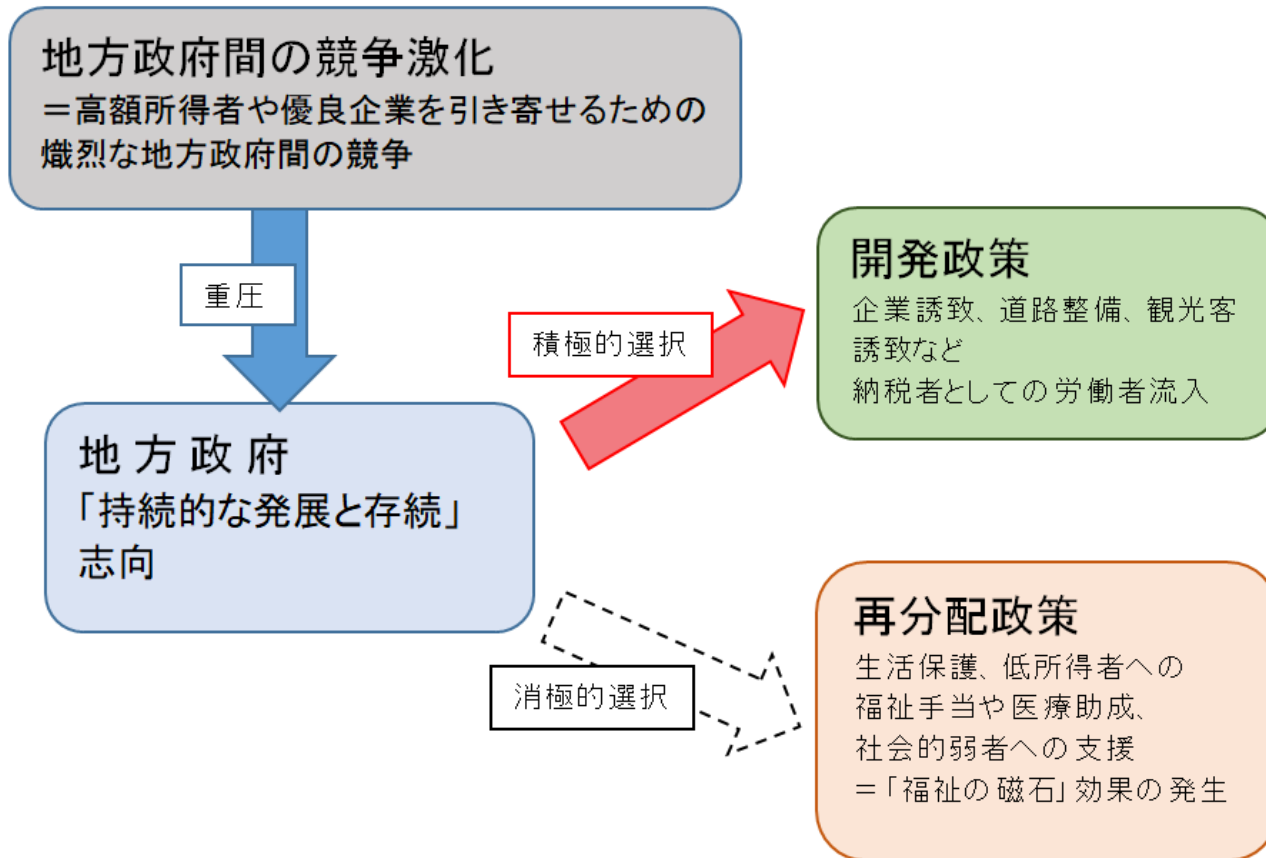
▶ 地方政府も、できるだけ低い負担で高い行政サービスを提供することで、住民や企業を引き寄せようとする。

結果として疑似的な市場メカニズムが発生し、公共セクターにおいても最適な資源配分が実現するという。

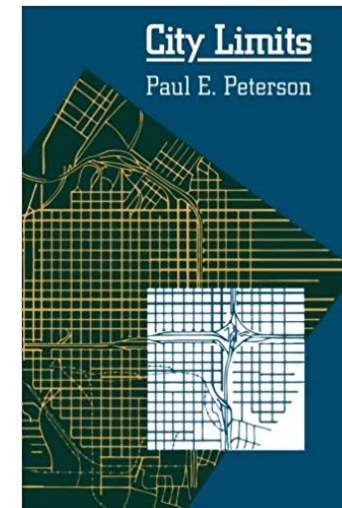


Charles Mills Tiebout (1924–1968) 26

# シティ・リミッツ論 (Theory of "City Limits")



「足による投票」がもつ政治的な意味  
Peterson, Paul E. (1981) *City Limits*  
(The University of Chicago Press).



Paul E. Peterson  
Harvard University

政府の政策を、福祉や社会保障などの「再分配」政策と地域振興や企業誘致などの「開発」政策とに大きく二分すると、地方政府間の競争が熾烈になればなるほど、持続的な地方の発展を願う地方政府は開発政策にますます積極的になり、再分配政策にますます消極的になるという。

# 「福祉の磁石」効果 Welfare Magnet Effects

その1

B市

D市

A市

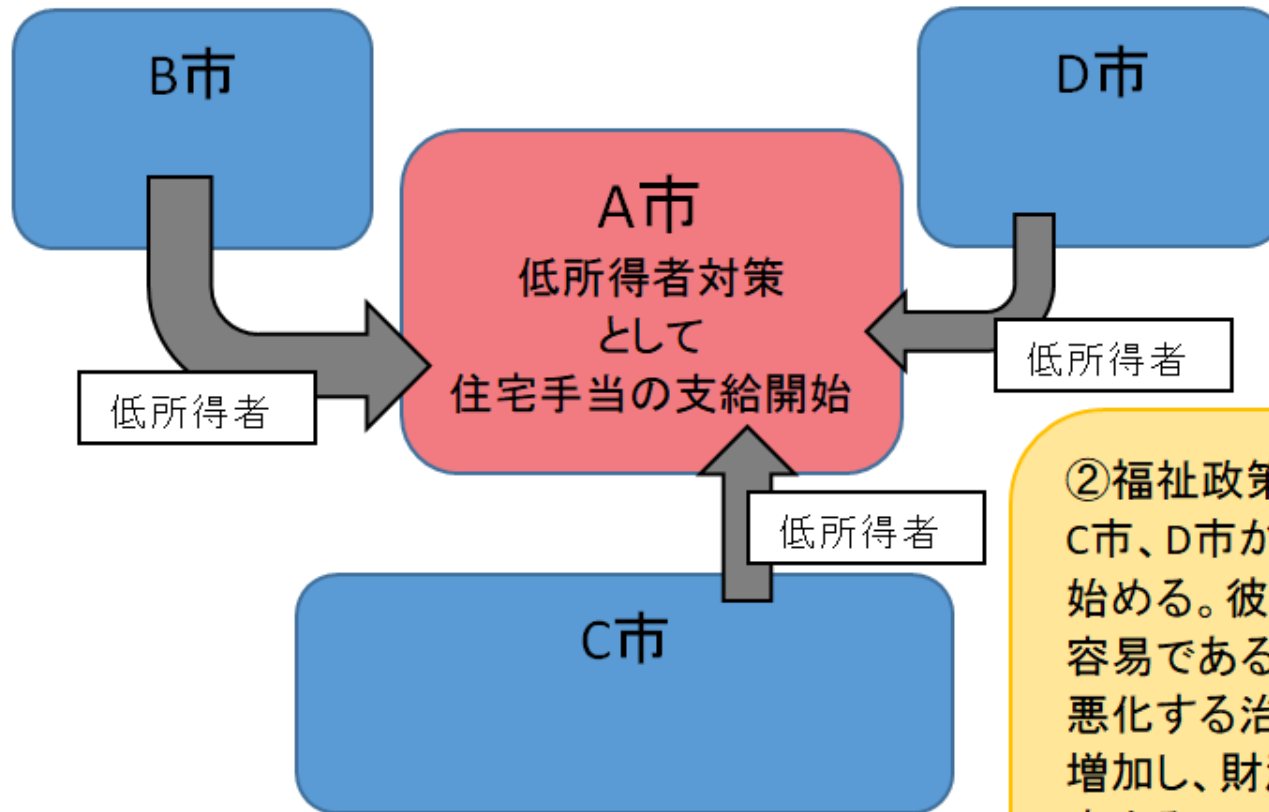
福祉政策の充実を  
訴えた新市長の  
誕生

①財政に恵まれたA市で福祉政策の充実を訴えた市長が当選し、財源の中でA市内の社会的弱者救済に着手する。

C市

# 「福祉の磁石」効果 Welfare Magnet Effects

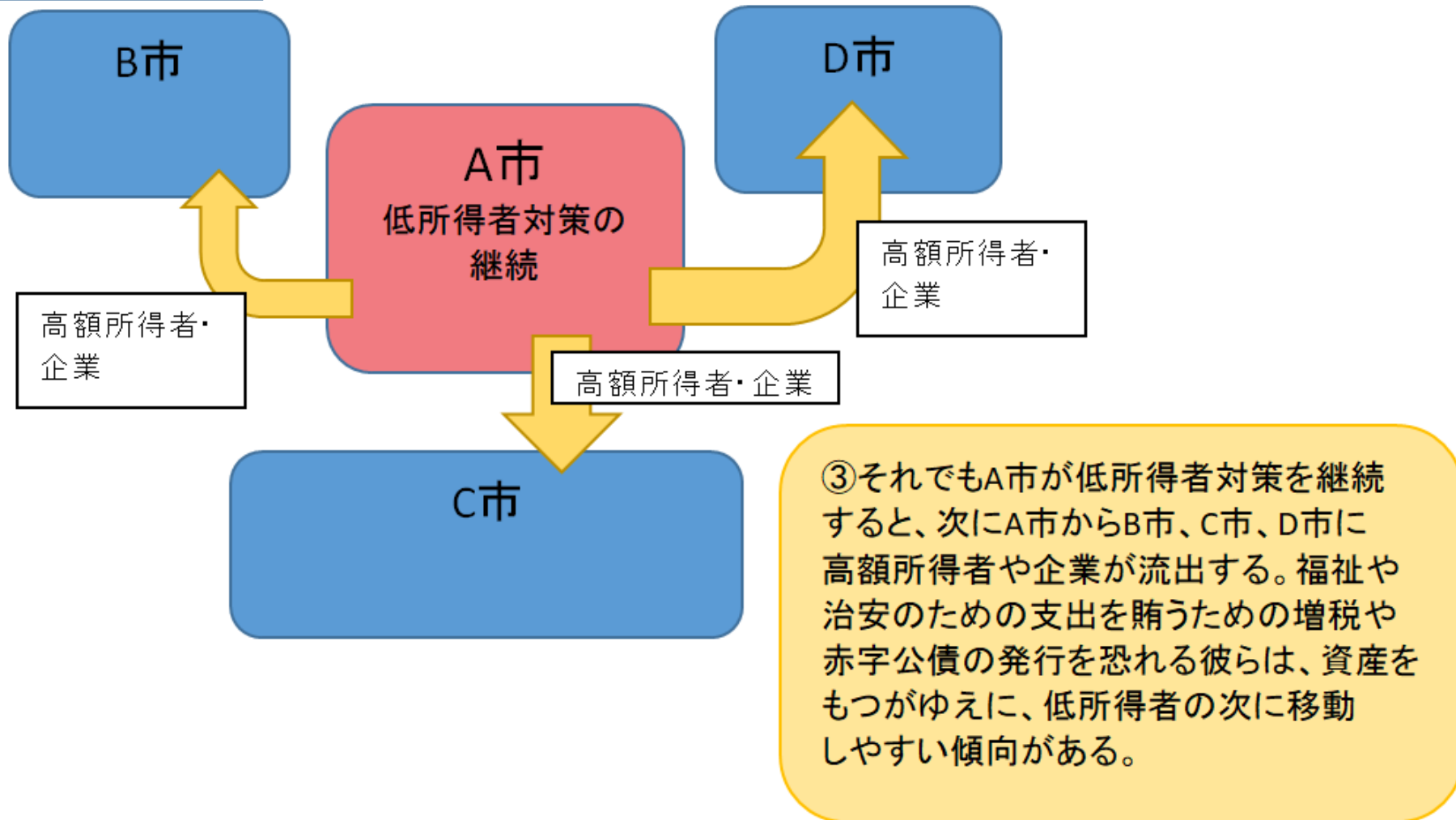
その2



②福祉政策の充実したA市に周辺のB市、C市、D市から低所得者が大量流入を始める。彼らは不動産をもたず移動が容易である。福祉支出の急増に加えて、悪化する治安への対策で支出もさらに増加し、財源赤字に転落する危険が高まる。  
A市長も福祉政策を断念せざるをえない。

# 「福祉の磁石」効果 Welfare Magnet Effects

その3



## 底辺への競争 (*race to the bottom*)

○再分配政策を重視したことの結末 ⇒財政悪化・破綻

政策決定者は、事前にこの流れを推定できる以上、果たして最初から福祉支出の増加を選択するだろうか？

○他方、開発政策を打ち出すと、企業や観光からの税収は増加し、低所得者も労働者つまり納税者として流入し、都市の発展に貢献する。

こうして、地方政府の合理的な対応は、開発重視、福祉切り捨てを相互に競い合うかのような状態に陥ってしまう(⇒「**底辺への競争**」)。

## エゴイスティックなコミュニティ： 防柵コミュニティ(gated community)

全国的な貧富の差の拡大や都市における  
治安の悪化

⇒郊外化(Suburbanization):

=富裕層を中心に郊外に防柵で

完全に囲まれた都市を建設する。

○都市の入口では厳重に出入りがコントロール  
されており、都市内部では学校や病院、公園  
などの公共施設がそろっていて、居住する  
富裕層に対して安全な生活が保障されている。





## 日本の都心再開発型タワーマンション？



○新築当初だけではあるが、ほぼ同じ所得階層が入居し(内部では「建物の階層」によって所得階層の格差はあるが)、外部からの来訪者を一切受け入れず、周辺の自治会や各種地域組織と交流もほぼない。

マンション内には小学校はないが、近隣の小学校をタワーマンション群の住民の子供だけで占拠してしまう状態も生まれる。

○しかし、長続きしない。高層階の高額所得者から退去していくことや、中古で購入してくる階層は、当初の購入者よりも低い所得階層であることが多い。住民が高齢化していくと、共益費などの支払いができなくなる世帯も出てきて、さらにそのことが資産価値の下落に追い打ちをかけることになる。

砂原庸介『新築はお好きですか？ : 日本における住宅と政治』(ミネルヴァ書房、2018年)

**地方利益の暴走**: 狭小な単位になればなるほど受益負担も明確になるので、  
エゴイスティックな行動を生みやすくなる。

「自治」の美名の下で富裕層が自己利益のみを追求しており、より広い  
単位での地域間格差の是正や再分配に背を向けている。

⇒「自分たちの税金は自分たちだけで使いたい」

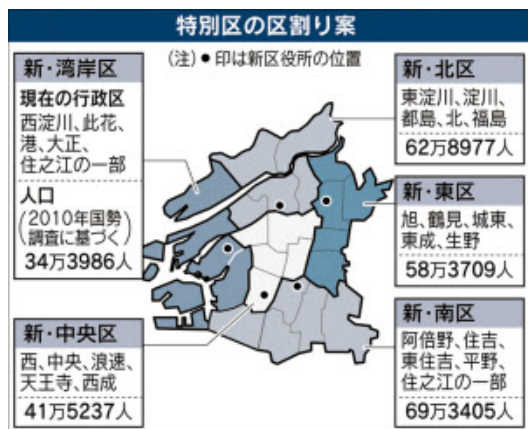
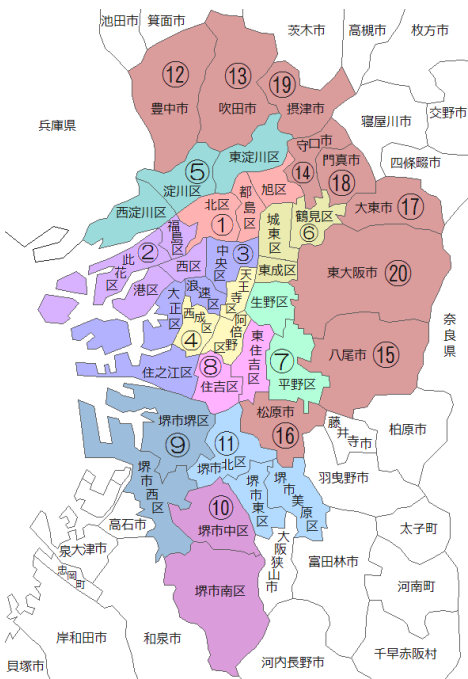
▶それゆえに、地方自治体が行政サービスを提供する役割が大きくなれば  
なるほど、地方自治体を監視するインセンティブが働くため、効果的かつ  
効率的な行政システムになる可能性を秘めている。

▶しかし、同時にそれは地域のエゴイスティックな利益が直截的かつ露骨に  
表明されることになりかねない。

**広域的な利益と狭域的な利益のバランスをどのようにとるのか??**



# 大阪はどこに行く？ ～2010年からの大迷走～



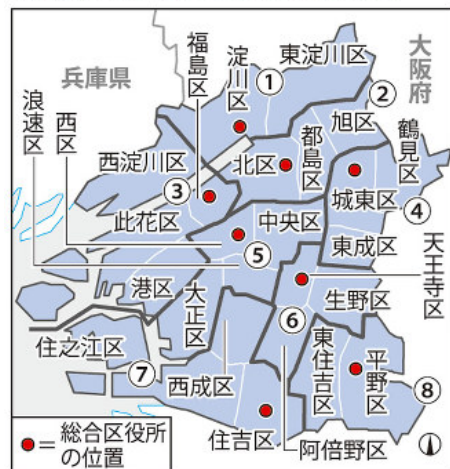
**2015年5月住民投票案**  
**大阪市を廃止し、大阪府域に**  
**新たに5特別区を設置する案**  
**⇒否決**  
 日本経済新聞2015年4月22日付朝刊



**2010年都構想当初案**  
**大阪市、堺市、隣接9市を**  
**含む再編案**  
**＝橋下徹府知事の提案**



大阪市の総合区区割り案と人口



総合区の各区人口

- ① 35万人 ② 32万人 ③ 32万人 ④ 36万人
  - ⑤ 32万人 ⑥ 31万人 ⑦ 39万人 ⑧ 32万人
- ※2015年国勢調査に基づく

毎日新聞2018年4月6日付夕刊(大阪)

大阪都構想の制度案

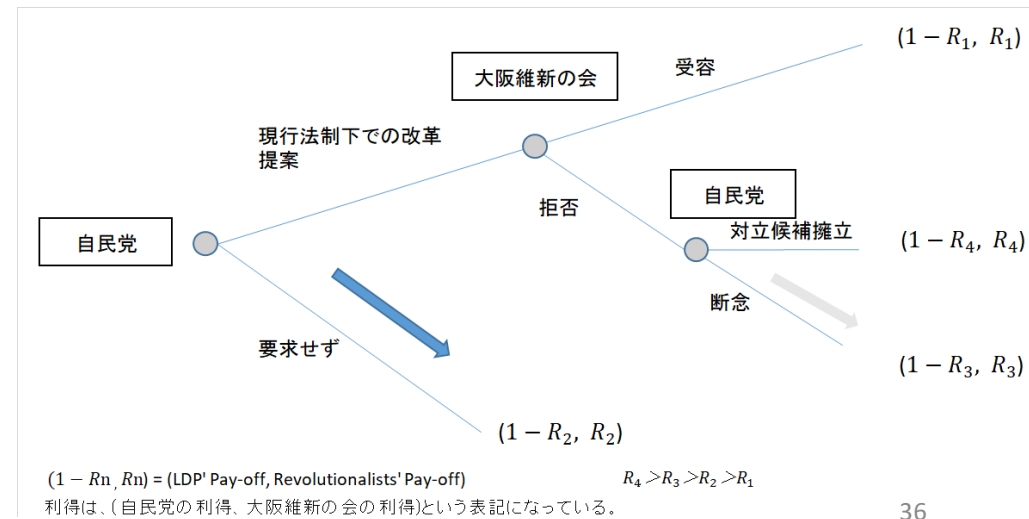
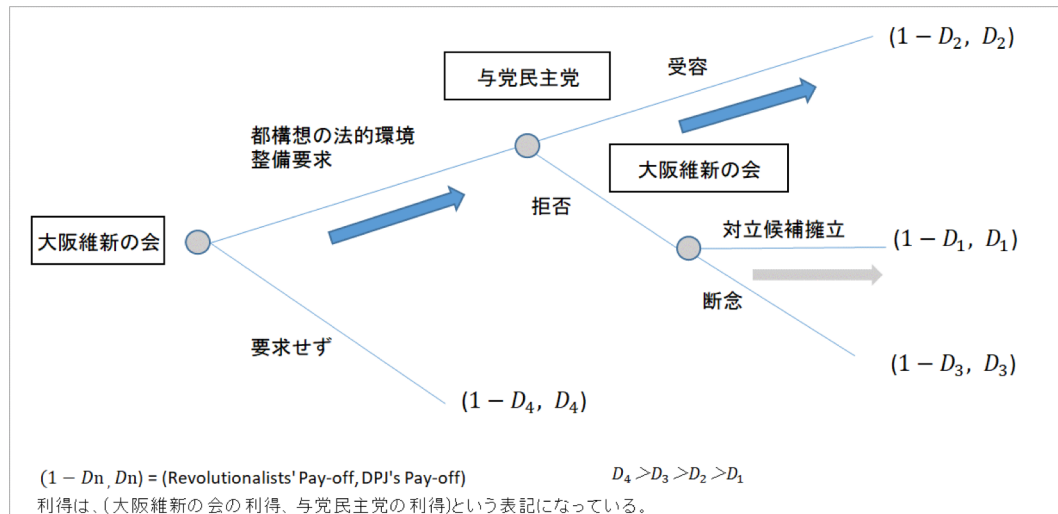
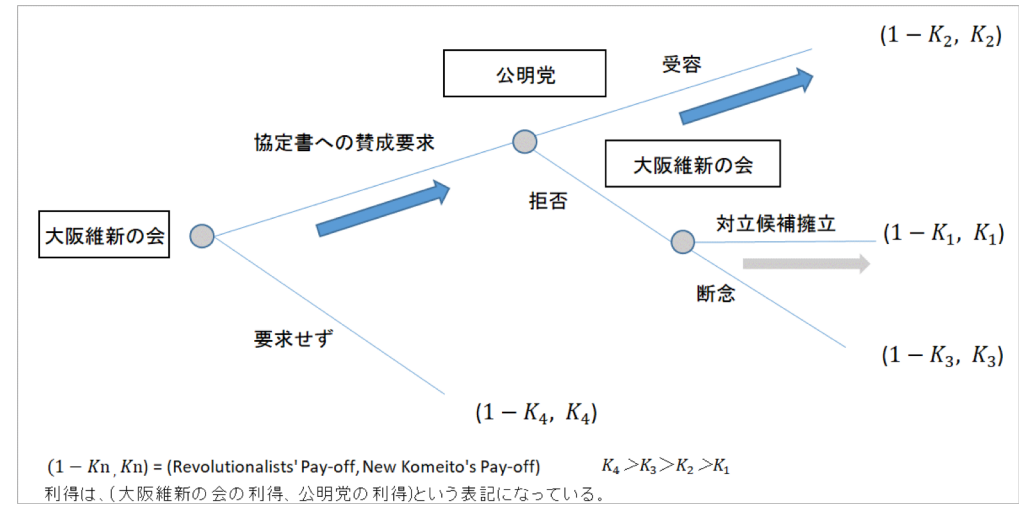
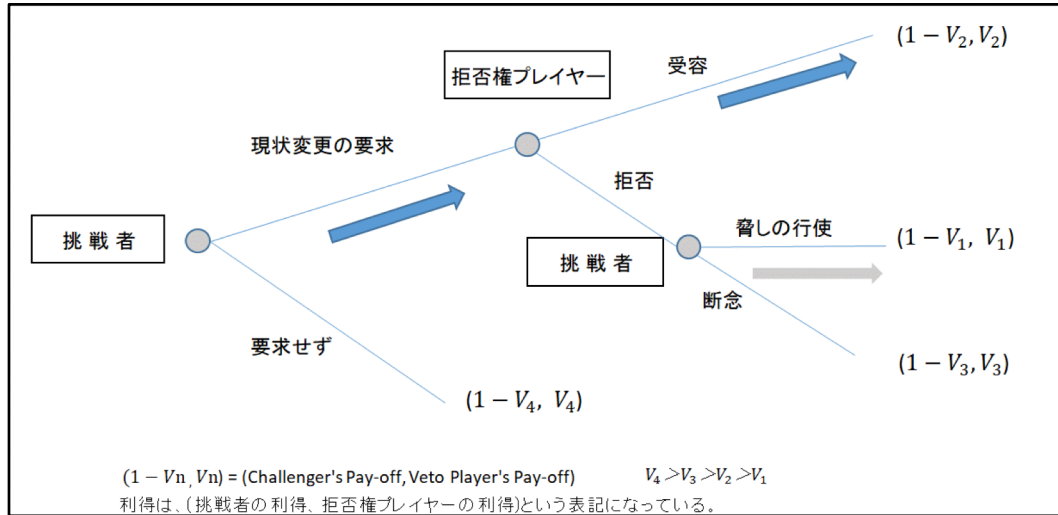
	今回(素案)	前回 (2015年5月否決)
特別区の数	4区	5区
区名	東西、北、中央、 南	東、北、中央、南、 湾岸
人口 (1区あたり)	約60万～ 約75万人	約35万～ 約70万人
面積(同)	約44～ 67平方キロメートル	約30～ 58平方キロメートル
職員数(同)	2400～ 3160人	1600～ 2600人
議員定数 (同)	18～23人 (計83人)※	12～23人 (計86人)
特別区設置 のコスト	311億円か 558億円	約600億円
特別区設置 の効果額	6月ごろ提示	17年間の累計 で約2762億円

※案として示さず参考データ

毎日新聞2018年4月7日付朝刊(大阪)

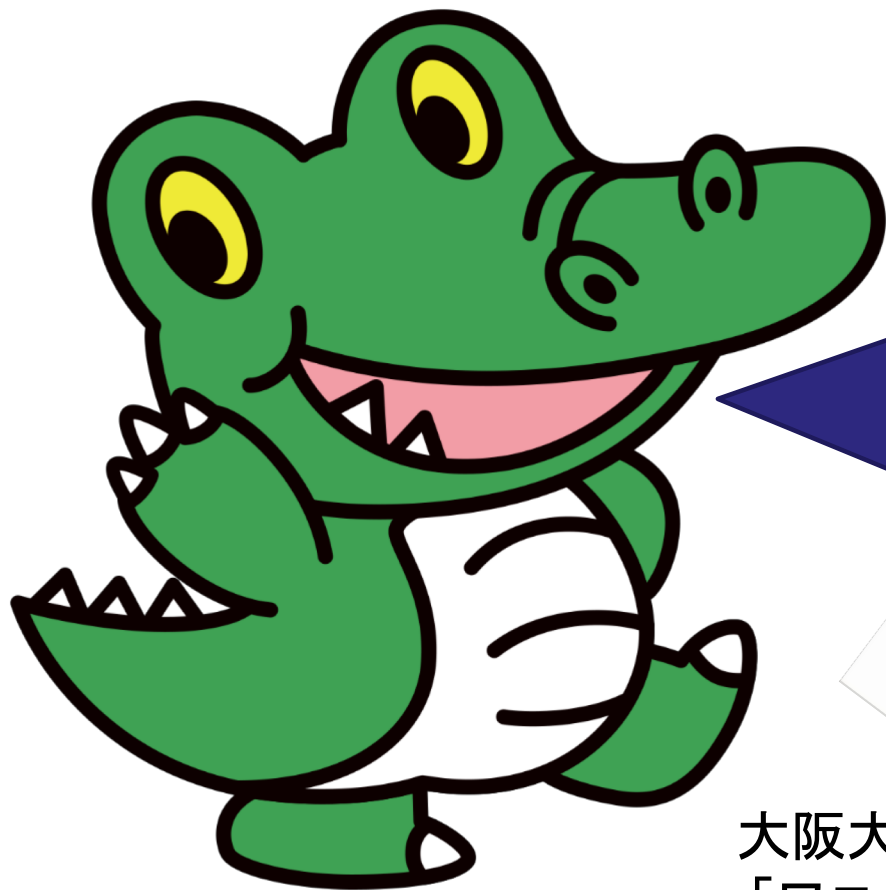


# 変わらぬ政治構造





# 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」