

第2回
関西方面の学識者と実務家との
研究交流会

《大都市問題》
《都市自治体の財政問題》

Vol.2

2012年7月
公益財団法人 日本都市センター

表紙画 岡野博画伯

地方自治の大海原にかもめ4羽(学識者、実務家、ご協力いただいている JIAM、日本都市センター) が連れだって飛ぶ姿をイメージしています。

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が
出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any
manner including printed or electronic media, regardless of whether
for a fee or gratis without the prior written permission of the authors
and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires
indication of the source.

はじめに

現在、地方自治における大きな課題として、「大都市問題」および、「都市自治体の財政問題」が注目を集めています。

「大都市問題」については、首長等からの問題提起がされているほか、第30次地方制度調査会でも議題となる予定であり、その行方が注目されているところです。「都市自治体の財政問題」については、人口減少・高齢化の進展、地域経済の疲弊、国・地方を通じた累積債務の増大など、都市自治体の財政状況は大変厳しい状況におかれている中、どのような方向性を打ち出せばよいのか、多くの都市自治体で難しい課題となっているのは、ご案内の通りです。

そこで、当センターでは、全国市町村国際文化研修所（JIAM）の協力のもと、「第2回 関西地域の学識者と実務家との研究交流会」を開催し、大都市問題については、諸富徹・京都大学教授、北村亘・大阪大学准教授に、都市自治体の財政問題については、小西砂千夫・関西学院大学教授に、実務に携わっておられる、米田耕一郎・総務省審議官にご報告をいただき、これを受けて意見交換を行いました。

本書は、平成24年3月24日に行われた、同会議の内容を取りまとめたものです。

2012年7月

財団法人日本都市センター 研究室

目 次

はじめに

講演①「グローバル化と大都市圏ガバナンスの変容」

諸富 徹

(京都大学大学院経済学研究科教授) 3

講演②「大都市制度の現状 — 政令市の制度パフォーマンス分析」

北村 亘

(大阪大学大学院法学研究科准教授) 27

講演③「我が国の地方財政における制度運営の論理

— マクロとミクロの関係を中心に —

小西砂千夫

(関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授)

..... 55

講演④「震災復興の地方財政の措置」

米田耕一郎

(総務省大臣官房審議官 (財政制度・財務担当)) 75

講演 ①

「グローバル化と大都市圏ガバナンスの変容」

諸富 徹（京都大学大学院経済学研究科教授）

講演①「グローバル化と大都市圏ガバナンスの変容」

諸富 徹（京都大学大学院経済学研究科教授）



はじめに

経済構造の変化、あるいはそれに伴う社会構造の変化に位置づけて、大都市行財政制度のあり方についてお話をしていきたい。

1. 総論

さて、日本がグローバル化の波に洗われるのは比較的遅かったが、最近は特に経済的な意味での国境の壁が低くなりさらに円高という要素も加わり、工場の海外移転等、グローバル化の影響を我々もするようになってきた。つまり、グローバル化に伴って国家の経済コントロール能力が確実に低下している。こうした動きの起源は、国際的な資

本移動の自由化が行われた1970年代後半から80年代以降に、金融が実体経済に大きな影響を及ぼすようになってきている。

大きな変化をもたらしたのは、グローバル化と情報通信の発達の2つが相まって、かつて「場所性」「地域性」というものは意味を持たなくなり、世界のどこにいても同じように仕事ができるようになる、というけれども、現在では、実際はその逆だという議論が強まっている。

大阪湾岸で製造されている液晶テレビ、日本は世界に冠たる技術を持っていると言っていたその舌の根も乾かないうちに、最近では円高等の要因もあって採算がとれなくなってきている。デジタル製品は「コモディティ化」しつつあると言われるも、どこでも製造可能なものは「場所性」や「固有性」が薄いということである。これに対して都市や地域の「固有性」は交易可能ではなく、その土地に埋め込まれた要素であるために、「場所性」という要素は、グローバル化や情報通信の発達、国家のコントロール能力の低下によって、かえって重要性を増している。

「固有性」は、ハード及びソフトの両面によって構成されている。つまり、その都市・地域に固着している社会資本、人的資本、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）、環境（自然資本）、そして文化資本などの要素で構成されている。

これらを活用して、都市発展を導いていく制度的枠組みが重要であり、これからの都市・地域間競争は、これらのハード及びソフトのストック賦存量及びその活用の巧拙によって決まってくるといえる。近年各都市では、地域に固有のハード及びソフトの組み合わせによって都市の魅力や競争力を高めていくような地域間競争が、国境の壁を越えて行われるようになりつつある。

従来、日本の各地域は、東京との関係で自己を規定してきたと思う

が、今後は東アジアとの関係、例えば神戸港について言えば、釜山や高雄、さらには上海や、香港など、アジア各国の他の主要港湾との関係自らを考えていかなければならない時代になりつつあるということである。

つまり、これまでは地域国民国家の枠内で定義してきたわけが、東アジア、EU、NAFTAなどのより広いリージョンで自らを再定義し、その中でいかに競争力を高めていくべきかを考えていかざるを得ないようになってきている。

したがって、地域の競争力向上のためには、当該地域の「固有性」「場所性」を活かしそのストックに投資し、それらをうまく活用するための制度構築を図っていく努力を各地域に促す必要がある。そのためには、全国画一で、なおかつ中央からに対する縛りがきつい制度では、各地域が対応できにくくなってしまふ恐れがあるため、むしろその都市・地域の自由を保障することが望ましいと考える。

これから論じるのはまさにこの問題意識でありOECDの『Competitive Cities in the Global Economy』という文献が重要で、これが明らかにしているのは、このことを推進するために、ガバナンス改革が様々な形で、世界各国で行われているという事実である。これは今日における大都市行財政制度に関する議論と重なり合う部分があるので、以下の議論の前半では、大まかにその内容を説明し、後半では、その典型例として北米自由貿易協定が結ばれ、その影響を大きく受けると予想されたトロント大都市圏で行われたガバナンス改革について論じたい。

2. グローバル化と大都市圏域の変容

(1) より大きくなりつつある大都市圏地域の役割

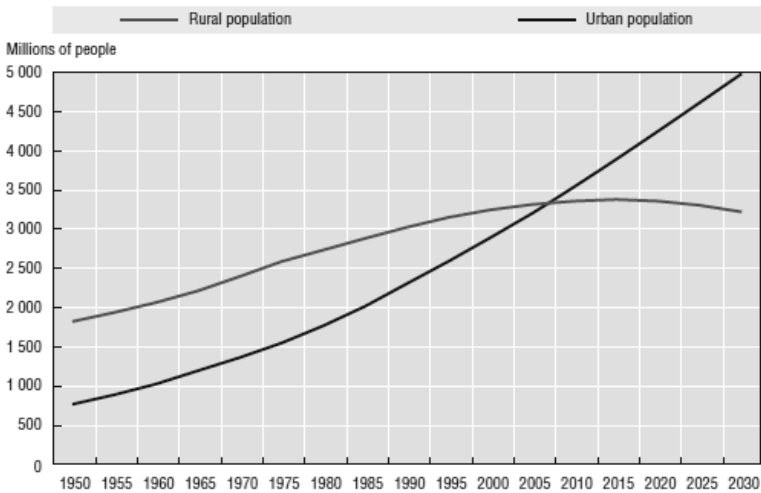
大都市における人口集中化傾向は現在も世界的に継続している。図

表 1-1 が示しているように、都市地域人口と農村地域人口は、2010 年にはすでに逆転している。

その中で、産業構造の変化も次々と生じている。ストックホルム、ヘルシンキなどの比較的パフォーマンスの良い大都市圏域では、製造業を基盤としながらも徐々に情報知識産業やバイオ産業、金融、対法人向けサービス、輸送、分析・解析サービスなど、より高い付加価値を生み出すような産業構造に徐々にシフトしていていることが分かる（図表 1-2）。

図表 1-1

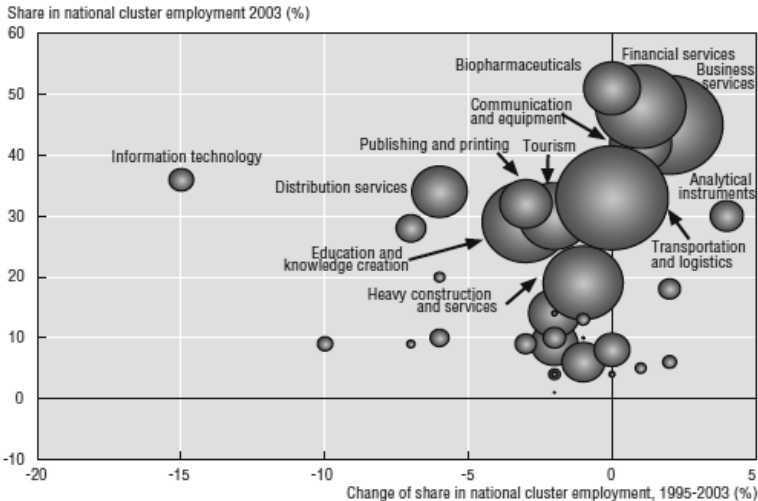
Figure 1.4. Worldwide population projections (1950-2030)



Source: United Nations (2004), "World Urbanization Prospects: The 2003 Revision", Department of Economic and Social Affairs, Population Division, www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm.

図表 1 - 2

Figure 1.17. Cluster composition in the Stockholm Region (NUTS 2)



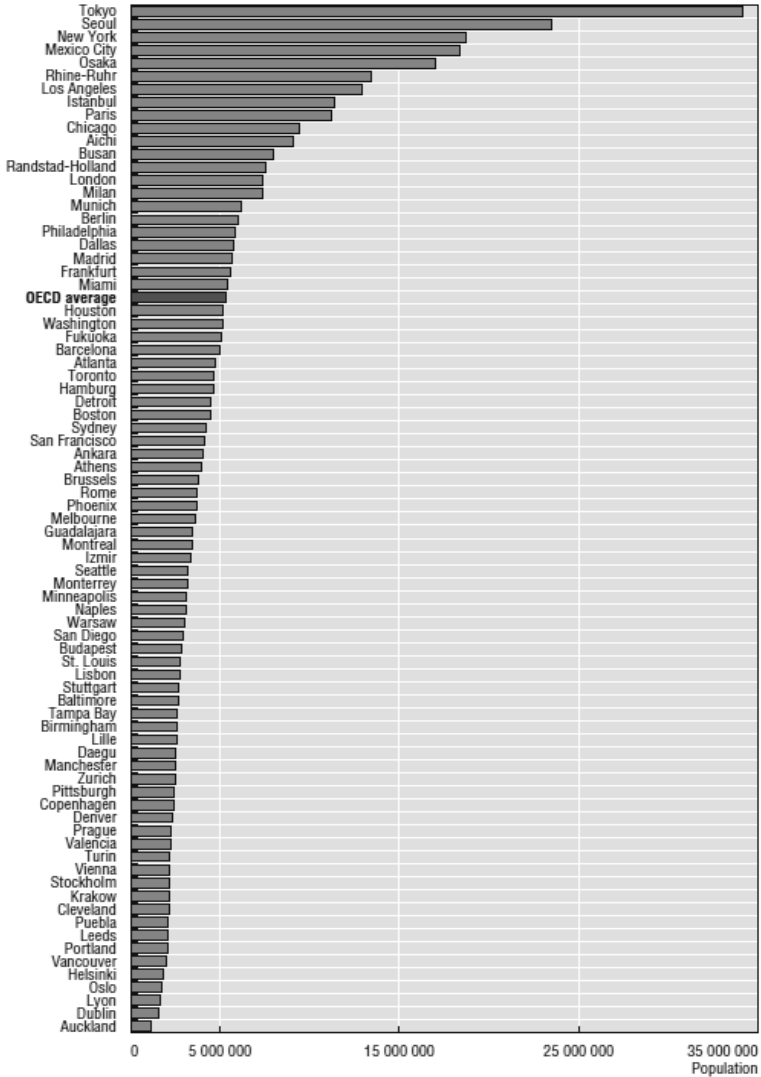
Notes: 1) Bubble size is proportional to employment levels; 2) Stockholm share of national cluster employment in 2003 is 22.9%; and 3) Change in Stockholm's overall share of national cluster employment over 1995-2003 is -0.5%.

Source: "Institute for Strategy and Competitiveness, HBS" with data from Statistics Sweden (2005).

OECD加盟諸国の78大都市圏の人口規模を見た場合東京が際立って大きいことがわかる。ただしこれは東京都だけではなく、つまり首都圏のエリアを含んでいる点にご留意いただきたい。それからソウルがこれに次いで大きく反映し、アジア都市がランキングに多く入っているが、大阪も5番目。日本の大都市圏は非常に集中度の高い大都市圏域だということがわかる（図表1-3）。

图表 1 - 3

Figure 1.8. Ranking of metro-regions by population size
OECD sample of 78 metro-regions



Note: OECD average refers to the average of OECD metro-regions.

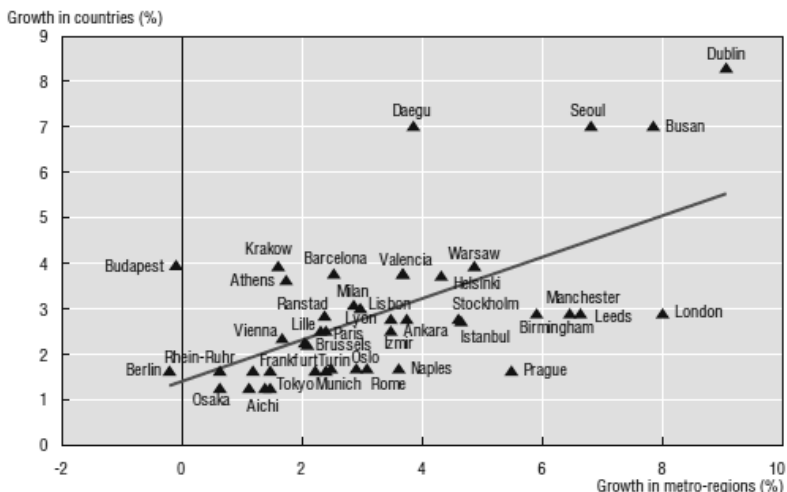
ものづくりは非常に重要であるが、前述のストックホルムの例のように、より付加価値の高い産業へとゆっくり静かに産業構造の転換が進行している。テレビ製造がお家芸だと言われていた日本国内の電器産業各社は、近年軒並み赤字になって社長が交代した。一方で、北歐大都市圏の産業基盤を見ると、これから日本が税収を上げために必要となる産業の姿をどうすべきか、考えさせられる。

こういった傾向をOECDは「ポスト産業社会」と言っているが、これから付加価値を上げていく産業というのは、何の要因でその競争力が決まってくるのだろうか。要因として、高質な人的資本とそのような人材が獲得しやすい場所、つまり、高質人材が住みたいと思う魅力的な住環境を備えているか否が要素として大きくなってきている。そういった条件を兼ね備えた場所として、大都市が浮かび上がってきている。したがって大都市地域に企業が立地をすることが、さらに大都市に人を呼び込んでいくことになる。こういうスパイラルをしつつ、世界的減少として大都市圏域への集中が起きているということになる。

大都市圏域が一国の成長を引っ張るエンジンとしての役割を果たす傾向が、より強まってきている（図1-4）。カナダの事例でも、こうした問題意識を背景に、大都市圏域の競争力を高めるようなガバナンス改革が行なわれている。

図表 1 - 4

Figure 1.20. **Relation between national and metropolitan growth rates**
Average annual GDP growth rates 1995-2002 for a sample of 44 metro-regions



その一方、大都市圏域には富ばかりなく、失業や貧困などの社会問題も同時に集中する。富の集中が必ずしもその都市・地域における十分な雇用の創出につながっていない止まりするという現象が起きている。さらに、東京圏も関西圏もそうだが、人口の高齢化がさらに深刻化すると、大都市圏域における財政負担もで一層大きくなことは明らかでポスト産業社会の大都市圏域は同時に、社会や経済的格差がますます広がる地域でもあるということになります。

以上が、世界的な大都市圏域、特にOECD諸国における大都市圏域の傾向である。

(2) 競争力、活力、そして戦略ビジョン

現在OECDがまさに示しているように、良し悪しは別として、大都市圏域に対して一国の経済を引っ張る戦略的が与えられるべきだ考えられることが多くなっている。上記OECD文献では、そのためにふさ

わしい戦略ビジョンの策定やインフラの整備、そしてそれを進めていくための公共的行政体を創出することが課題だとしている。

この文献では、こうした大都市地域レベルの行政体の創出は、中央政府によって好まれると述べられている。日本の場合は必ずしもそうではなく、例えば大阪維新の会などによる「下からの運動」としての色彩が濃いように見える。しかし諸外国、大都市地域における競争力を強めることで、一国の経済を浮上させることを狙って、中央政府によるトップダウンでガバナンス改革が行われている。言い換えれば、大都市地域レベルでの行政体の創出は、権力の下方への移譲よりは上方への集中を引き起こすため、大都市地域内における既存の自治体との摩擦の潜在的な種となってしまう側面もある。

また、財政についても難しい問題がある。大都市の地域内あるいは都市間を結ぶインフラ整備、その他の公共政策や社会政策がもたらす高額な費用を、その地域だけで負担すると重くなるので、肝心の戦略的投資が停滞してしまう。他方、大都市地域が一国の成長に果たす役割の大きさという理由で、戦略的投資に国費を集中投下するということになると、今後はその財政資源をめぐって、都市と農村の間での対立が生じる。

例えば港湾について、それまでは全国の各港に公平に投資してきたが、いまや国際競争力を向上させるための集中投資を行うというように、国交省の考え方が変わってきている。したがってアジアの中での生き残りを考えるならば、限られた公共的資源をどこに集中配分すべきかという問題を解いていかなければならないということになる。

(3) 大都市地域のガバナンス

この文献の第3章は、前節までのような問題設定を行った場合に、大都市圏域のガバナンスはいかにあるべきかを論じている。特に難し

い問題は、必ずしも大都市圏域における既存の行政上境界が、大都市圏域で行われている経済活動の範囲と合致していないという点にある。これはまさに、大阪の問題にもつながっており、それを解決する一つの方法としては、府と市といった既存の自治体間での協力関係、あるいは自治体間での水平的連携構築が考えられる。

それに対して、大都市圏域に合わせた行政領域を画定し直し、そこに単一政府を創出すべきだという考え方もできる。これについて、OECDの文献は実は、どれがベストかという点については結論は出していない。彼らは、財政的制約から、都市にはより少ない費用でより大きな効果を上げるような政策が求める傾向が強まっていくとみている。効果的かつ効率的に公共財・サービスを提供するためには、ある程度の規模の経済性を追求する必要もあると彼らは述べている。

ア 単一大都市政府の創出

そこで、大都市圏域におけるガバナンスモデルが提案されている。その一つが「単一大都市政府の創出」である。これは最もラディカルな選択肢である。都市の経済活動実態に合わせて行政区画を設定しなおすように、できる限り調整する。例えば、従業員が昼間は大阪で、居住地がその周辺自治体である場合、その高額所得者の住民税収は周辺自治体に落ちて、大阪市には落ちないことになる。指摘されてきたこうした問題は、勤務地と居住地の両方を包含するような単一自治体を創出すれば、一挙に解決できる。これは単純な例かもしれないが、単一大都市政府の創出には、受益と負担の範囲の一致を図り、説明責任と透明性の向上を図ると同時に、公共財・サービスの供給において規模の経済性を活用していこうという精神が盛り込まれている。

この点では、すでにいくつかの大都市圏域での事例がある。韓国では、1995年に大都市地域政府が創出され、イスタンブールでは2004年

にその都市圏域が周辺領域にまで拡張することが認められ、またマドリードやメルボルンでも同様の対応が行われたとのことである。さらにカナダでも1990年にハリファックス、1998年にトロント、2002年にモントリオールが、大都市地域における自治体合併が行われた。

大都市政府の創出は、いくつかの基本的特徴がある。第1に、経済活動領域の集中・集積の実態に合わせて行政領域を拡張しようとしていることである。第2に、中央政府、州や県などの地域政府、そして基礎自治体からは独立した自律的な意思決定権力の大都市地域レベルでの創出を意図しているということである。第3に、異なる政策領域を横断する形で構想され、政策領域横断的な意思決定権力を創出するということである。このような大都市政府創出の試みとしては、大ロンドン市政府とか、シュトゥットガルト地域協会、ポートランド大都市地区などがある。

イ 自治体間での特定目的のための共同行政体の創出

ガバナンスモデルのつめとして、日本における一部事務組合のように既存の自治体を残したまま単一目的達成のための組織をまず創出し、それをベースに自治体がする制度も考えられる。このような行政体を創出して事務を広域的に処理することで、地理的外部性を内部化するとともに、規模の経済性のメリットを生かすことが意図されている。

ウ ソフト・ガバナンスなど：緩やかな自治体間協力関係

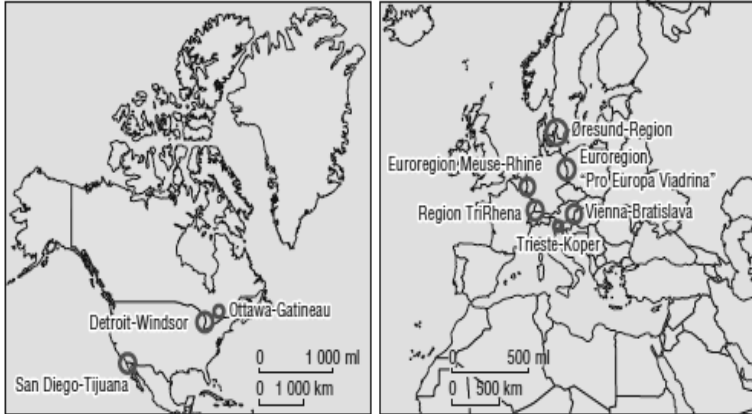
さらに緩い協力のあり方として、新しい行政体の創出を行わずに、大都市圏域における既存の自治体が公式・非公式に協力し合って地域共通の発展戦略を策定し、それに添う形で各基礎自治体が自らの戦略を策定し、政策を実行していく。

また、国境を越える地域間連携を図っている例もいくつかあり、欧

州連合（EU）では構造改革基金等、資金を通じて促している（図表 1－5）。

図表 1－5

Figure 3.1. Geographical position of selected cross-border regions



3. 典型事例としてのカナダ・トロント大都市圏におけるガバナンスの変容

(1) 大都市圏ガバナンス変容の背景要因としての北米経済統合

OECDの議論を紹介したが、以下ではその中でも触れたグローバル化に伴うカナダ・トロント大都市圏のガバナンス変容について述べたい。

1990年代前半に北米自由貿易協定（NAFTA）が締結され、資本の移動、労働の移動、財・サービスの移動に関して経済的な意味での国境障壁が事実上なくなった。その経済的影響が大きくなることを見越して、オンタリオ州は1990年代にトロント大都市圏のガバナンス改革を急いだ。

トロント地域を含むオンタリオ州は、アメリカ側でも自動車産業が盛んな五大湖周辺地域という位置関係になっている。トロント周辺で

は自動車関連の同じく五大湖周辺にある米国デトロイト自動車産業に不可欠な部品産業などの製造業がトロントでは強い競争力を持ち、さらにこれらの製造業をベースにした金融の中心地ともなっている。また、カナダ一の経済力を誇るだけでなく、オタワ同州に位置するため、カナダの政治経済の中心と言える。グレーター・トロント圏（Greater Toronto Area, GTA）と呼ばれるエリア、同州の中で突出した人口及び経済力を持っているエリアであり、さらにその中心が旧トロント市域である。

図表1-6を見るとわかるように、オンタリオ州にとって、1980年代までは、International exports＝国際貿易（輸出）とInterprovincial exports＝州間交易（移出）の比較では大きいものの、金額的には国内の州間交易の方が大きかった。しかし、90年代に入ると、国内移出額の停滞とは対照的に、アメリカ向けの輸出額が著しく増加し始める。増えている背景には、北米自由貿易協定（NAFTA）がある。ちょうどNAFTAが署名の発効に合わせて、急速に国際取引が増加したことがここから分かる。

これにより、トロント及びオンタリオ州のカナダにおける戦略的ポジションも変化した。それまではトロントはカナダの東西の軸を結ぶ中心地、国内経済の統合拠点としての位置づけだったのが、NAFTA以降は、メキシコまで見通した北米大陸の南北軸におけるカナダでの戦略的拠点と位置づけになっていった。そして、オンタリオ州そのものも、トロントに対してそういう位置づけを行っている。その立場をいっそう強化するため、州政府はトロントに強力な都市政府、大都市圏域政府を創出し、そこに北米経済圏の拠点を打ち立てることができるようなインフラ整備、再投資を行っていくという方向が出てくる。これがトロント大都市圏ガバナンス変容の背景である。

图表 1 - 6

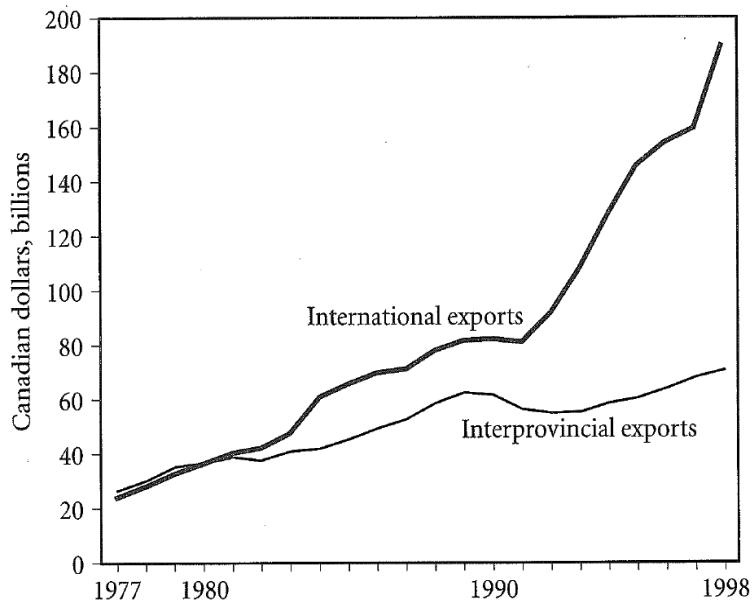


Figure 10.1. Ontario trade, 1977-98

Source: Ontario Ministry of Finance

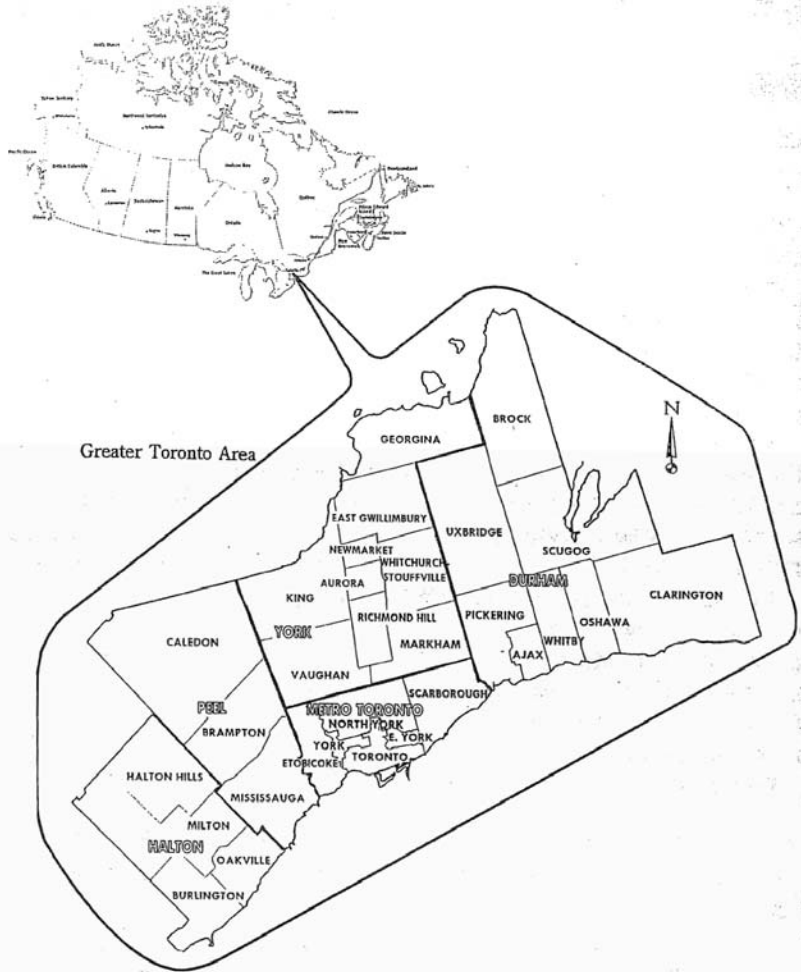
[出所] Courchene (2001), p.160.

(2) トロント大都市圏ガバナンス変容の経緯

トロント大都市圏については図1の吹き出しの中がGTAと呼ばれる領域である。トロント本来旧市域は、その中央南の「TORONTO」と小さく書かれた地域で、この旧市域を取り囲む「METRO TORONTO」と線引きされた地域が、1954年に設置されたメトロポリタン・トロント政府ということになる。経済圏が旧トロント市域を超えて郊外にも拡大し、サービスの受益と負担との間に乖離が生じるようになったため、これをまとめて地域政府(regional government)として創設したというわけである。既に1954年の時点でメトロポリタン・トロント政府(メトロ政府)が設置されており。GTAは、このメトロポリタン・トロントなど、5つのメトロ政府で構成されている。

ところが、1995年4月に州政府つまり、「グレーター・トロント圏の将来に関する専門委員会」(Task Force on the Future of Greater Toronto Area、GTAタスクフォース)設置され、GTAの範囲で大都市圏政府を創設すべきではないかという問題提起がなされ、GTAタスクフォースは市町村、地域政府など、関係者から幅広く意見を聴取して、GTAの将来像に関する検討を進めた。

この中でメトロ政府は、新たな地域政府の役割として、広域的社会資本、経済開発、上下水道、廃棄物処理、幹線道路、交通規制、公共交通等の社会資本整備を挙げ、財政面でも、地域政府も財産税の課税権をもち、それ以外の財源も拡充する等の要求を掲げた。大阪でも淀川左岸線なにわ筋線等、大阪の大都市圏域としての凝集性を高める整備計画があるが、こういったものをGTAの範囲で一元的に進めるための制度的基盤づくりをしたいという意向がある。



資料：Task Force on the Future of the Greater Toronto Area, *Greater Toronto: Report of the GTA Task Force* (Toronto: Queen's Printer for Ontario, January 1996), p. 24 などによる。

[出所] 池上(1988), 92 頁, 図 1.

これに対して、アヤックス、ミルトン、カレドン等、GTA内でも人口10万人未満の小市町村は、上への権限移譲によって、すべてが規

模の経済性の観点から決定されていくことに対して非常に強い不満を表明し、現実には「規模の経済」よりも「規模の不経済」が働くとして、住民自治の観点から、市町村合併に反対し、むしろ市町村の権限強化とともに地域政府の存続を求めた。

結局、地域政府の再編について、州政府が望んでいたとおり、2報告書はメトロ政府をはじめとするつの地域政府を廃止し、単一の政府を設けることを提言した。また、新たに「グレーター・トロント議会」(Greater Toronto Council、GTC)を設置し、約30人の市町村長または市町村議会議員をメンバーとする間接選挙制を採用ということも提言した。

この議論を引き継いで、1996年月、州政府は“Who Does What Advisory Panel”(WDWパネル)という新たなパネルを設け、州全体を対象として、州政府と地方政府との事務・、権限配分や財産税等に関する検討を行った。

結論的には、第1に、5つの地域政府を廃止し、単一の「グレーター・トロント・サービス委員会」(Greater Toronto Services Board、GTSB)を設けること、第2に市町村合併を進め、特にメトロ地域の市をいくつか合併して強力な中核都市をつくることが提言された。

しかしカナダにおいては、自治体に関する議論はトップダウンで行われる傾向がある。それは、仕組みが大きく異なる点だが、カナダの市町村は州の「創造物」であり、憲法上独自の地位をもたず、州法すら可能だという事情をである。したがって、GTAをめぐる議論においても、やはり全般的に州政府の意向が強く働いた。

州政府はWDWパネルの議論がまとめられるのを待たず、メトロ地域内の市とメトロ政府をすべて合併し「巨大都市」(megacity)を創出する構想を1996年秋までには固めており、実際にそれを実現してしまったということになる。つまり、メトロポリタン・トロントが合併

して単一市制になり、他方、広域政府については依然として何も変わらずという形になった。まさに「大山鳴動してネズミー一匹」の結果である。

メトロ政府は基本的には合併に賛成の態度をとったが、合併によって消滅する6市では市の独立性を守るべきだと強く反発し「地方民主主義市民連合」(Citizens for Local Democracy)が結成され、合併反対運動が展開した。1997年3月3日には6市すべてにおいて合併の是非を問う住民投票が行われ、投票率は31%にとどまったが、投票者数約51万5000人のうち76%が合併反対であった。

しかし、州の創造物である市町村は、州の意思によって改廃可能である。そこで、自治の観点からすれば弊害を示したガバナンス改革だったと言えるかもしれないが、結局は、州政府は住民投票や市の意向を無視し、州議会においてわずかな修正を加えただけで合併法案を可決し、同年4月21日に、新しいトロント市法が施行された。

おわりに

私の観点からすると、経済のグローバル化や都市間競争の激化にもなって、大都市圏ガバナンス改革が必要だという問題意識は、世界各国共通に出てきていると思う。それまでの市町村領域は尊重されながらも、現実にはグローバル化の中で1つの大都市圏域としていかに経済発展を遂げて行くかという問題意識が強く出てきている。地域間競争が激しい時代に、それに応答する形でのガバナンス改革が問われるタイミングが、いま来ているのではないか。そういう意味では、大阪維新の会は解決法がよいかどうかという議論は別にして、まさにこうしたことが問題になっている時期に、彼らなりの問題提起を行ったというように解釈できるのではないかと考える。そのような問題の立て方をして、大都市ガバナンス改革の問題を考える必要があると思っ

ている。

<意見交換>

(実務家)

○「社会的な問題意識」という意味では、有権者にとっては「生活圏全体」という意識はあまり持っていないのではないかと。むしろ住民自治の範囲を意識としているように感じる。世界的な議論では、どのような層が問題意識を持っているのか。

(諸富教授)

○本日お話したような問題を課題と考えているのは、産業政策に関心のある人や、税収に関心のある人であり、必ずしも地域住民と合致していないかもしれない。その両者の分裂があらわれたのがカナダ・トロントのケースといえる。大阪でも府・市の協調による解決は可能と言われたが、水道事業でも府と府下市町村すべては協調して事業統合したが、大阪市のみは拒否した。地下鉄でも、大阪市内内のネットワーク整備に大阪市営地下鉄は熱心だが、私鉄との相互乗り入れなど、東京メトロに比べると広域ネットワークの形成に不熱心だといえる。

○現在の議論は、衛星都市の利便性が考慮されていない。また、必ずしもグローバル化が提起する問題の解決ともつながっていない印象がある。エリアを広げたら住民自治はどう担保するかについても、公選区長を創設という意見は出ているが、熱心でない印象がある。

(学識者)

○新興国でどう進んでいるかに関心を持っている。全世界で大都市が成長しており、ヨーロッパはEU統合、EU内でどう生き残るかが論点。トロントはNAFTAでの関係。日本の場合はアジア圏、すなわち、ソウル、北京、バンコクでどう生き残っていくか。これには、ASEAN

の経済統合も絡んでくる。このように、アジアを見た場合に、大都市問題をどう考えるか？

(諸富教授)

○日本の難しいところは、円高で製造業の強みが失われていることである。日本は金融立国でいけるのかという意味では、妥当性に疑問を持っている。アングロサクソンと違って、日本の金融機関は国際的な金融ネットワークの深奥に入り込めないのではないかと。かつて私は、ドイツに留学していたが、ドイツのようなきちんとした製造業の基盤があればよいが、そこを手放すと国が沈んでしまうのではないかとという懸念がある。

○そのような中、グローバル経済下で自らの経済構造をどう構築すべきかという課題を踏まえて、大都市は自分の位置を考えないといけない。そういう意味では、東アジアは欧州の意味では経済統合されてないが、中国沿岸は事実上意識しないといけないし、東京から財政資源の再配分を受けるポジションとしての自らでなく、アジアの中の自らのポジションを考えないといけない。

○新潟は、道州制だと端っこになってしまう、北東アジア諸国とつながることで発展したいという危機感もあるのではないかと。

(実務家)

○グローバル化の中で高付加価値化する産業として、金融が考えられるが、日本では市町村に権限がなく、国の専権事項である。それであれば、大阪で議論されていることと結びつかないのではないかと。事務を振り分けるのとしたら、交通インフラなどが考えられるが。

○現行法でも、市と府の二重行政は再編できる。なぜ統合が必要なのか？

(諸富教授)

○後者は、たしかに協議は行われたが、大阪市側のプライドが高く、歩み寄りが成立しなかった。現実には協調は難しいのではないか。事実、橋下前大阪府知事と平松前大阪市長の関係は、最初はうまくいっていたが、徐々に両者の利害対立が表面化し、知事と市長が協議が不調になっていったように観察している。橋下氏はそれに限界を感じ、対等な関係ではベストな解が出ないと認識するようになったのではないか。

○前者については、新しい産業については、確かに議論されていること現実との乖離はある。交通ネットワークの整備については、価値はあるのではないか。重要なのは、大都市問題として考えられている産業を振興するにはどういう施策があるか検討し、人的資本の投資、集積を目指すことである。日本における議論は、グランドデザインを描いた上で、それを実現するための政策の詳細をきちんと描こうとしない点にあるように思われる。

講演 ②

「大都市制度の現状

—政令市の制度パフォーマンス分析」

北村 亘（大阪大学大学院法学研究科准教授）

講演②「大都市制度の現状—政令市の制度パフォーマンス分析」

北村 亘氏（大阪大学大学院法学研究科准教授）



1. はじめに

今回の報告目的は、日本の大都市の代表格である「政令市」の特徴を考察することである。2012年4月に熊本市が政令市に移行した結果、政令市は20市を数えている。大都市として法令上の「特例」措置を受けている政令市とは一体どのような都市なのであろうか。換言すれば、政令市と一括りされている大都市の中には、どのような特徴を有した大都市が含まれているのだろうか。この報告では、上記の問題を考察する作業を通じて、政令市が抱える問題点を考察する手掛かりを得ることを目指している。

政令市は、1956年の地方自治法で制度化された際には旧五大市だけが対象とされていたが、その後、急速に指定を受ける都市が拡大して

いく。そもそも、1947年の地方自治法では、現在の政令市制度の理念的な原型ともいえる「特別市」制度が規定されていた。府県から完全に独立した地位を有する特別市への移行が想定されていたのは、旧五大都市(横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)のみであった。特別市への移行は、旧五大都市と府県との対立の結果、実現しなかった。その際に妥協の産物として生まれたのが現在の政令市制度である。

しかし、旧五大都市だけを対象とした「特例」であったはずの政令市は、当初の想定を越えて増加していく。日本の総人口が1947年当時の7810万人から2010年には1億2810万人にまで増加したことを考えても、当初の5市から2012年現在の20市への増加は大幅な伸びであるといえる。人口移動が落ち着いている2000年代だけを見ても、2000年時点の大都市圏及び都市圏の人口が8507万人であるのに対して政令市の数は12であったが、政令市が8市も増加して20となっている¹。このことを考えると、政令市の増加は「膨張」といっても過言ではない。

歴史をひも解くと、専制国家であっても大都市特別の措置が認められていたことがわかる。例えば、中世ヨーロッパの君主国では、「都市の空気は自由に」という法諺に示されるように、大都市には高度な自治や特権を認めている²。決して恩寵や自由主義思想をもとにして君主

¹ 都市圏の分類法については、国土交通省による大都市圏や地方中枢都市圏などの分類法もあるが、ここでは総務省のものを参照している(国土交通省の大都市圏に地方中枢都市圏を加えたものと、総務省の大都市圏に都市圏を加えたものとはほぼ同じものであり、どこで区切るのかという点に違いがあるといっよい)。2000年の国勢調査に基づく大都市圏及び都市圏とは、札幌大都市圏などの7大都市圏と、新潟都市圏などの5都市圏を指す。なお、2005年及び2010年の国勢調査では、関東大都市圏などの10大都市圏と宇都宮都市圏などの4都市圏に再分類されている。

² この法諺が意味するところは、農奴などが都市に流入してきた場合、一定年限滞在していれば封建領主に引き渡されることなく都市住民として認めるということであり、商工業を保護育成することにつながった。他にも、特定の都市に対して勅

が大都市に自由や特例を認めたのではなく、限られた大都市にだけ自由や特例を付与することで、人の動きや物流を活発化し、国家全体の経済を牽引させようという期待があったからに他ならない。どのような国においても大都市は経済活動や消費の中心地である以上、経済的に繁栄することを通じて周辺の農山漁村といった地域への再分配のための原資を生み出す役割、さらに踏み込んで言えば国家全体の経済水準を引き上げる役割が求められているといえよう。

さて、日本の政治や行政を扱う研究は、従来、大都市に焦点を当てることはまれであった。政治学や行政学は、国会議員の定数不均衡と補助金との関係、政権与党の支持率と補助金との関係など、補助金や公共事業をめぐる政治過程の分析に比重を置いてきた³。また、近年、マスメディアでも、少子高齢化と過疎化の中で苦悩する農山漁村の「限界集落」の問題などが盛んに取り上げられている。いずれも、大都市以外の現状から日本全体の姿を描き出そうとしているといえる。

しかし、実は、日本人の5人に1人が住んでいる政令市については十分な研究蓄積がない⁴。政令市と東京23区を合わせると、4人に1

許状にて君主が経済的活動での制約を撤廃するということも多くみられた。

³ 例えば、広瀬道貞『補助金と政権党』（朝日新聞社、1981年；朝日文庫版、1993年所収）などが代表例である。近年でも、斎藤淳『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』（勁草書房、2010年）などが挙げられる。

⁴ 政治学や行政学の中での例外的な研究としては以下の文献が挙げられる。しかし、松下圭一が都市政治に与えたインパクトの大きさと除くと、地味な領域として扱われてきたことは否定できない。松下圭一『都市政策を考える』（岩波書店、1971年）、同『シビル・ミニマムの思想』（東京大学出版会、1971年）、土岐寛『現代の都市政治』（日本評論社、1983年）、同『海外の都市政策事情』（ぎょうせい、1987年）。また、特定の都市に着目した研究としては、三宅一郎・村松岐夫（編）『京都市政治の動態：大都市政治の総合的分析』（有斐閣、1981年）を嚆矢として、村松岐夫、御厨貴、神野直彦、東郷尚武たちの編集した『シリーズ東京を考える』全5巻（都市出版、1994年－1995年）、そして、土岐寛『東京問題の政治学（第2版）』（日本評論社、2003年）、打越綾子・内海麻利（編）『川崎市政の研究』（敬文堂、2006年）などがある。東京都政全体を俯瞰した大胆な論考として金井利之「東京都性論：あ

人が大都市住民であるにもかかわらず、政令市あるいは大都市制度のあり方について十分な関心が払われてきたとは言い難い。これまでは、高度経済成長と大規模な人口流入の中で、放置しておいても大都市は勝手に問題を解決できると思われてきたからなのかもしれない。だが、大都市も繁栄と同時に苦悩や課題も抱えており、そのことが近年になって無縁社会論や生活保護費の問題などを通じてクローズアップされている⁵。大都市の抱える個々の問題を取り上げていく中で、政令市制度は果たして日本の大都市を統治する制度としてうまく機能しているのかどうかに関心が集まっている。

今回の報告では、大都市の代名詞ともいうべき政令市の現状を把握することからはじめる。その上で、現在、政令市が直面している課題に対してどのような解決策が模索されているのか紹介し、大都市制度の設計における中央政府の重要性を改めて強調する。日本の 20 政令市を対象にした今回のデータ分析が、政令市制度の問題点を改めて考える材料を提供できれば幸いである。

2. 理論的検討

そもそも、大都市とは、本来どのような役割が期待された存在なのだろうか。また、大都市の統治制度の設計にはどのような本質的な問題が潜んでいるのだろうか。

大都市とは、高い経済活動や消費活動で生じた成果を周辺地域に対して波及させることで全国経済の発展を牽引するような存在である。

るいは人間不在の都政」、飯尾潤他(編)『政治を生きる：歴史と現代の透視図』(中央公論新社、2012年)があげられる。

⁵ 代表的なジャーナリスティックな著作として、NHK「無縁社会プロジェクト」取材班(編)『無縁社会：無縁死3万2千人の衝撃』(文藝春秋社、2010年)、NHK取材班『NHKスペシャル 生活保護3兆円の衝撃』(宝島社、2012年)が挙げられよう。

経済活動の中心であるがゆえに税源に恵まれているのも事実だが、常に行政サービスのスピル・オーバーを甘受しなければならない。市民の税金で立てた病院や大学を他の市民が利用することを妨げるわけにはいかない。

また、大都市の域内で行政サービスの対象とすべきなのは、納税者だけではない。仕事や教育、高度医療を求める人々が昼間には周辺地域から大都市に流入してくる。いわゆる「昼間流入人口」にも大都市の提供する行政サービスは提供されている。特に昼間に通勤してくる人たちは、大都市で行政サービスの恩恵を享受しているのに、大都市で得た所得を基本的には自らの居住地で納税している。このように、大都市は税源に恵まれている反面、このような受益と負担の不一致という問題に対応しなければならない。

昼夜間人口比では東京 23 区を抑えて最大値をとる大阪市を例に挙げると、大阪市立大学における市内出身の学生は全体の 2 割にも満たないだけでなく、大阪市の地下鉄利用者も 7 割近くが大阪市民以外である。大都市の直面している構造的問題は、税源に恵まれない中で少子高齢化や過疎への対応で苦慮している農山漁村とは全く異なる「大都市ゆえの悩み」といえる。

では、大都市が直面している問題を考慮してどのような大都市の統治制度を設計すればいいのだろうか。実は、大都市統治の制度設計を考える際に、大都市を活性化させるべく大幅な自律性を与えることと、大都市とその周辺を含む全体の不均衡是正を図ることとの間には根源的に不可避なトレード・オフが存在している。ここではそのトレード・オフを「大都市のディレンマ」と呼ぶ。

もう少し具体的に大都市のディレンマを考えてみる。仮に、中央政府が大都市に財源や権限での制度自律性を大幅に認め、大都市に自らの収益をもとに自由に用途を決めて活動できるようにしたとする。そ

うすれば、財源や権限での自律性が認められた大都市は、自らの持続的成長に専念することを通じて全国的な経済発展を牽引するだろう。他方、大都市に繁栄の果実が集中する結果、周辺の農山漁村との格差は大きく開くことも想定される。都市の発展の果実を周辺地域が享受する前に周辺地域は疲弊してしまい、全国的に疲弊してしまうと推論できよう。

逆に、大都市の制度自律性を大幅に抑制した場合、大都市に自由を認めずに大都市の経済発展の果実は周辺の農山漁村に配分され、大都市と周辺地域との格差は縮小するだろう。ただし、大都市はどれだけ発展のために努力をしたとしても、その果実を味わえないために、経済的な活力をなくし、結局のところ、大都市からの再配分を期待していた周辺地域も疲弊してしまう可能性が高い。たとえて言えば、大都市という「金の卵を産むニワトリ」を殺してしまうことになってしまうわけである。

以上の考察からも明らかなように、大都市の自律性の確保と周辺のための再配分という相対立する要請をいかにして均衡させて制度を設計するのかということが、全国経済を俯瞰してその発展環境を整備しなければならない中央政府の政策決定者にとって重要となる。つまり、中央の政策決定者は、大都市の経済的活力を維持しながらも、周辺地域の経済水準向上につながるような大都市の統治制度を設計する必要がある。

ただし、大都市制度の設計の際に重要なことは、どの都市にも「いい顔」はできないということである。全国経済の牽引力となることを期待して特別に権限や財源を大都市に付与するのであれば、その数を絞り込まなければならない。全国経済の発展にとって大胆な自律性を活かして持続的な経済発展に専念した大都市が不可欠である。しかし、だからといってすべての都市に大幅な自律性を付与すれば、農山漁村

への再分配の原資を負担する都市がなくなってしまうだけでない。国家が都市に注入し得る限られたリソースが広く薄く各都市に配分されるだけに終わってしまい、財源と権限を付与された都市の希少性も低く、どの都市にも経済発展の主導するような役割を望むべくもない。市場にとっても、どの都市に経済活動を集中させるのかが自明ではなく、経済発展のためのプロフィット・センターに進化していくことも難しくなる。

都市に注入し得る国家のリソースが限られていることから、中央政府が権限や財源で大幅な自律性を認める都市の基準は、政治経済での中枢性を有していることに加えて、周辺の大規模な都市からのリソース提供を受けている都市に限定されよう。大都市群の中の大都市として中枢性を持ちながらも、自らですべての域内の経済活動を完結することが不可能である都市こそ、中央政府による優遇措置が生きてこよう。つまり、上記の基準を満たす都市に対して中央政府が域内の税収での配分比率を高めるだけでなく、中央政府の画一的な制約からの自由度を高めることによって、当該都市は自らの経済的繁栄を追求することができるだろう。

このように「国家が権限や財源の特例措置を認める大都市をどの程度認めるのか」という問いは、自ずと「大都市をどのように統治するのか」という問いにつながっていく。日本には、大都市制度に該当するものとして 1956 年の地方自治法で認められた政令市制度がある。政令指定都市あるいは指定都市とも呼ばれる政令市の権限をカウントすると、おおよそ道府県の 7 割から 8 割の権限が認められているといわれている（図表 2 - 1 参照）⁶。この大都市の統治制度が果たして大

⁶ また、村上祐介「自治体の統治システム」、村松岐夫(編)『テキストブック地方自治』(東洋経済新報社、2010年)、86-88頁にも大都市に関する制度が詳しく説明されている。

都市のディレンマの解消に資するものなのかということが大問題なのであり、その考察のためにはまずは 20 政令市の中でどの程度中央政府が権限や財源での優遇措置を打ち出すべき都市が存在しているのかを把握する必要がある。つまり、20 政令市の中のどこで線引きをすることが可能なのかを明らかにする作業が求められている。

図表 2 - 1 都道府県と政令市の事務の違いの例

事務	都道府県事務	指定都市事務
民生行政に関する事務	介護老人保健施設の開設許可	養護老人ホーム、特別養護老人ホームの設置の認可・監督
	老人の介護の措置等の実施に関する連絡調整	
保健衛生に関する事務	病院の開設許可	診療所の開設許可
	薬局の開設許可	医薬品一般販売業の許可
都市計画に関する事務	都市計画区域の指定	広域圏の都市施設等の都市計画の決定
	市街化区域及び市街化調整区域の都市計画決定	市街地開発事業の都市計画決定
	市街地再開発事業における組合の設立及び個人施行の認可	土地区画整理組合の設立認可
	公共施行に係る土地区画整理事業に対する意見書の審査	
文教行政に関する事務	県費負担教職員の給与支払	県費負担教職員の任免、給与の決定、研修
	学級編成基準の設定	
	市町村立学校、私立学校等の設置、廃止等の認可	
農林水産行政に関する事務	農業振興地域の指定	農林水産行政に関する授権は持たない。
	農業振興地域整備基本方針の作成	
	農地転用の許可	
	農業協同組合の設立等の認可	
	漁業権の設定の免許	
警察の設置に関する事務	都道府県警察の設置	自ら警察を設置することはない。 *ただし指定都市は、都道府県警察を管理する公安委員会の委員を、都道府県知事に推薦できる。指定都市が委員2名を推薦し、これに基づいて都道府県知事が指定都市の区域には、都道府県警察が「市警察部」を置く。

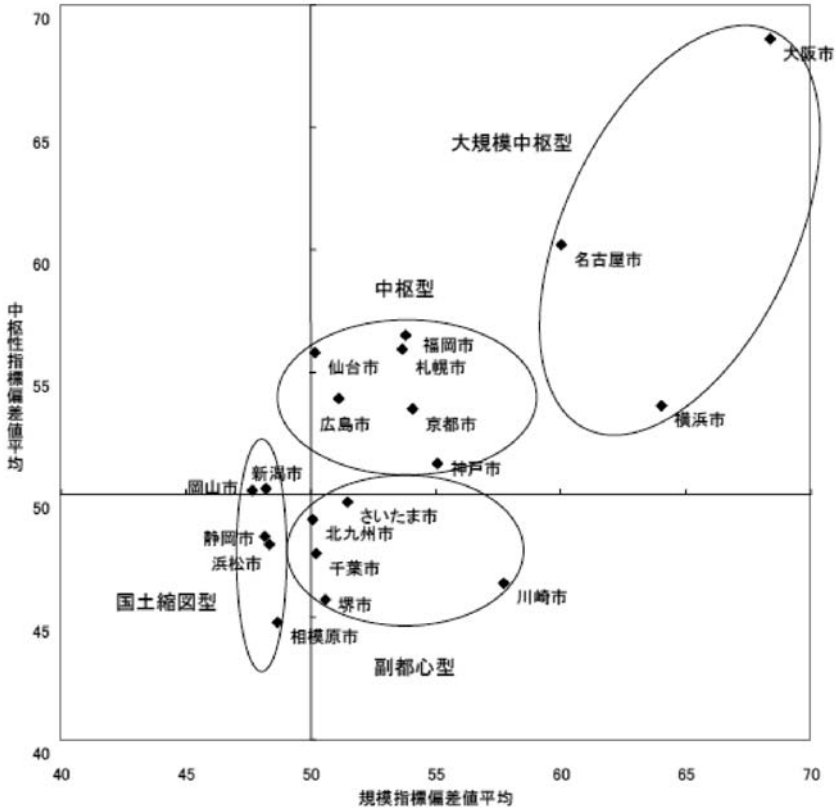
3. 主成分分析による政令市分析

さて、1956年に大阪、横浜、名古屋、京都、神戸の旧五大市が政令市となって以降、2012年4月の熊本市の移行によって全国の政令市の数は20となっている。かつてのように20政令市を「百万都市」という単純なイメージで捉えることはもはや不可能である。

そこで、20の政令市の中で、全国政治経済を牽引し、国が税源や権限での特別措置を付与するのにふさわしい都市とそれ以外とを分ける分類軸を統計的分析から探求していく。

これまで政令市の分類としてよく参照されてきたのは、2009年に「大都市」にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会」がまとめた『「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）の分類である（以下、同報告書を「2009年報告書」と略記）。人口集中地区の人口密度や昼夜間人口比などの「人口変数」、製造品出荷額や上場企業本社数などの「経済変数」、国家及び地方公務員従事者数や基準財政需要額あるいは管区地方支分部局数などの「行政変数」、そして情報サービス業従業者数や学術開発研究機関従業者数などの「情報・文化変数」に着目して19政令市を分類している（調査当時は中核市だった熊本市は含まず）。2009年報告書は、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、19政令市を、大規模中枢型、中枢型、副都心型、国土縮図型の4種類に分類している（図表2-2参照）。2009年報告書は、大都市と同義語であった政令市が、いまでは単なる衛星都市であったり、過疎債を発行している地区を含んでいたり、上下水道の完備が進んでいないところまでであるということを、データをもとにして暗に指摘している点に大きな特徴がある。つまり、政令市制度は、数を絞って思い切った特例措置を中央政府が大都市に認めるといったものにはなっていないという実情を示しているに他ならない。

図表 2-2 規模と中枢性から見た 19 政令市の 4 分類



[出典] “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会(2009)『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』、8頁。

2009 年報告書で明らかになった知見と問題意識は非常に興味深い
が、政令市の分類法に方法論的な問題を抱えてしまっている。2009
年報告書は、人口変数、経済変数、行政変数、情報・文化変数の4つ
に区分された総計 23 のそれぞれの変数を「中枢性を示す指標」及び
「規模を示す指標」と二分し、23 変数での 19 政令市の「偏差値」を

算出した上で中枢性指標と規模指標それぞれでの 19 政令市の偏差値の「平均点」をとって座標軸にプロットしている（図表 2-3 の最左列の変数一覧参照）。この方法では、23 変数の中で、なぜある変数が中枢性（あるいは規模）を示す指標に分類されるのかが説明されていないという点だけでなく、その偏差値の平均をとってしまうことで統計的に配慮されることなく混ぜられてしまうという点でも問題が大きい。つまり、作業としては、最初から中枢性と規模で整理しようという「結論ありきの方法」といえよう。

そこで、今回の報告では、2009 年報告書の問題意識を活かしながらも、探索的な統計手法を用いて政令市を分類する軸を探求する。具体的には報告書の分類と比較できるようにするため、報告書と全く同じデータセットをもとにして「主成分分析」を行い、その結果、析出された分類軸をもとに熊本市を含む 20 政令市をプロットする。こうした一連の作業を通じて、国家としてリソースを注力すべき大都市を再発見することが可能となるだろう。

20 政令市を「母数 (N)」とした 23 変数の一覧とその記述的統計量及び主成分分析の結果は、図表のとおりとなる（図表 2-3、2-4 参照）。なお、簡潔に説明しておく、主成分分析とは、統計学的に情報を縮約する方法である。コンピュータの統計ソフトによる計算の結果、23 変数の中から分類軸を析出し、2 次元あるいは 3 次元の中に 20 政令市を位置づけることができる。

分析の結果、3 つの軸が析出された。成分行列（因子負荷量）は図表のとおりである（図表 2-3 の右側 3 列参照）。第 1 成分は、すべてプラスの数字で、23 変数との関係をそれぞれ示している。セル内の絶対値が大きければ、それだけ各変数と各主成分との相関が高いことを意味している。

具体的に結果を見ていくと、第 1 主成分は、人口に関する各指標の

中でも昼夜間人口比との相関が高いことだけでなく、全産業事業所数や銀行業事業所数といった経済の各変数との相関や、国家及び地方公務員従業者数や歳出総額などの行政変数との相関も高く、広告業従業者数や専門サービス業事業所数といった情報・文化変数との間にも高い相関が見られる。つまり、第1主成分は、政治経済的な中枢性を意味する軸だと考えられよう。第1主成分得点をもとにした20政令市の順位を見てみると、圧倒的に主成分得点の高い都市は大阪市となり、名古屋市、横浜市、福岡市、札幌市などが続いている（図表2-4参照）。

同様の手順で考えると、第2主成分は、学術開発研究機関従事者数、製造品出荷額、人口関連の指標との相関が高くなっていることから、近隣の中心都市への人口や専門家、製造品などの能力あるいは資源を供給していると解釈でき、近隣の中心都市への能力供給性を示していると考えられる⁷。第2主成分の得点をもとに20政令市を順位づけると、川崎市、横浜市が突出し、そのあと神戸市などが続くことがわかる（図表2-4参照）。この次元で高得点の政令市は、本当の中核的な都市を引き立てる「能力供給者（enabler）」的役割をもつといえるだろう。

⁷ さらにいえば、国勢調査における大都市圏などを念頭に置いて「地域ブロックにおける周辺性」と言い換えることも可能であろう。この点について、日本都市センターの宮田昌一研究室長にご指摘を頂いた。

図表 2-3 23 変数での 20 政令市の記述統計量と成分行列

	記述統計量			成分行列		
	平均値	標準偏差	分析 N	1	2	3
人口	1322043	745623.1	20	0.812657	0.404554	0.286277
1kmあたりの人口集中地区人口密度	7905.07	1844.827	20	0.663246	0.456426	-0.02774
人口集中地区対市域面積比率(%)	39.19	30.33754	20	0.639473	0.480721	-0.38457
昼夜間人口比率	1.0275	0.113456	20	0.705783	-0.58774	-0.09558
対都道府県人口比率(%)	27.91	12.37408	20	0.322177	-0.20904	0.803726
全産業事業所数	61052.6	43471.16	20	0.987759	-0.00164	-0.00102
製造品出荷額(百万円)	1977562	1308446	20	0.544653	0.671346	-0.22343
年間商品販売額(百万円)	8266071	10643808	20	0.947722	-0.21618	-0.20512
上場企業本社数	57.7	93.09593	20	0.945048	-0.03432	-0.23391
銀行業事業所数	149.2	95.24627	20	0.964275	-0.15646	0.056461
証券業・商品先物取引業事業所数	39.15	45.04299	20	0.956423	-0.1394	-0.17266
地方公務員従業者数	13102.6	7710.262	20	0.940449	0.084148	0.200034
基準財政需要額(百万円)	231314.1	143051.7	20	0.908708	0.26372	0.242713
歳出総額(百万円)	578046.2	413590.5	20	0.919245	0.21818	0.152428
国家公務員従業者数	5953.85	4096.014	20	0.709755	-0.38828	0.337791
管区地方支分部局数	7.4	8.216799	20	0.622111	-0.49166	0.222983
情報サービス業従業者数	15478.05	19033.44	20	0.95243	0.150321	-0.13525
映像・音声・文字情報製作業従業者数	2923.3	4229.299	20	0.922061	-0.28623	-0.20349
学術・開発研究機関従業者数	2849.55	4217.306	20	0.203322	0.83802	0.096272
広告業従業者数	2460.1	3675.508	20	0.946437	-0.20499	-0.22804
放送業事業所数	20.25	24.25929	20	0.933316	-0.2621	-0.19357
専門サービス業事業所数	2657.9	2634.923	20	0.981871	-0.13309	-0.09235
学術・開発研究機関事業所数	54.1	34.28963	20	0.74877	0.377327	0.461853

[出典] 2009 年報告書資料編。

図表 2 - 4 主成分分析の結果

都市	第1成分	第2成分	第3成分
札幌市	0.37684	-0.64549	1.54801
仙台市	-0.10857	-0.92174	1.25007
さいたま市	-0.34582	-0.05215	-0.19027
千葉市	-0.57303	0.17243	-0.55926
横浜市	1.15965	2.39307	1.63405
川崎市	-0.2593	2.68477	-0.88377
相模原市	-0.93656	0.34766	-1.15492
新潟市	-0.60078	-0.60844	0.18288
静岡市	-0.69388	-0.43929	-0.72011
浜松市	-0.73894	-0.06859	-0.42701
名古屋市	1.48272	-0.38911	-0.41063
京都市	0.11529	0.40854	1.65698
大阪市	3.2529	-0.67318	-1.61761
堺市	-0.76825	0.48655	-1.56365
神戸市	0.12367	0.6381	0.62236
岡山市	-0.6682	-0.65582	0.14051
広島市	-0.1339	-0.65471	0.63584
北九州市	-0.51846	-0.13278	-0.38641
福岡市	0.45356	-0.93271	-0.19995
熊本市	-0.61893	-0.9571	0.44287
負荷量平方和	15.5555259	3.129073913	1.7317002
分散	67.63272131	13.60466919	7.529131303
累積	67.63272131	81.23739049	88.7665218

[注]色掛けしている政令市は旧五大市である。

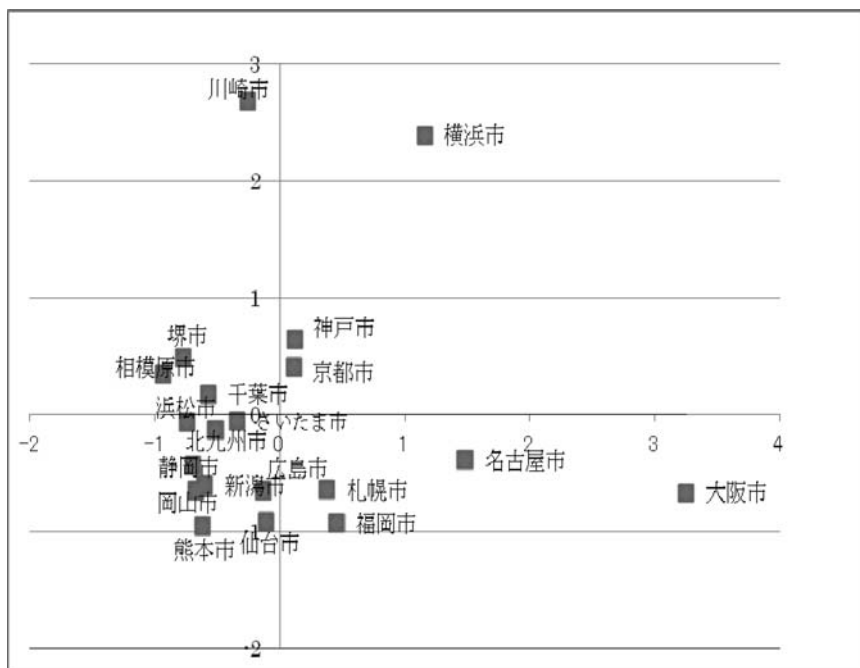
少し統計学的な議論となるが、固有値の累積を見てみると、第1主成分と第2主成分の2つだけで、もとの23変数もっている情報量の約81%が縮約されていることがわかる（第1主成分だけでなら約68%、図表2-4下2行参照）。しかし、念のためにさらに第3主成分についても見てみると、都道府県に対する人口比であったり学術研究開発機関事業所数であったり、行政に関する変数との間に高い相関が見られることがわかる。このことから、第3主成分は、各道府県における地域の拠点性を表していると考えられる。順位を確認してみると、京都市、横浜市、札幌市と続いている（図表2-4参照）。なお、第3主成分まで含めれば、89%近くの情報量が縮約されているといえる。

次に、得られた分析結果をもとに政治経済における中枢性を中心にして、能力供給性との関係及び地域拠点性との関係をそれぞれグラフ化してみる。まず、横軸に中枢性を、縦軸に能力供給性をとり、20政令市をプロットしてみると、第4象限のところにある大阪市、名古屋市、福岡市、札幌市は、いずれも中枢性が高いだけでなく他の近隣に対して能力を供給しているわけではないことが明らかになる（図表2-5参照）。第1象限の横浜市や神戸市、京都市などは、中枢性は高いけれども、隣接する東京や大阪といった大都市のために人口や製造品といった大都市にとって必要な能力あるいはリソースを提供している都市であって、第4象限の政令市はその提供を受けている側ということが出来る。それ以外は、中枢性あるいは能力供給性のいずれか、あるいはいずれもが低い政令市といえる。

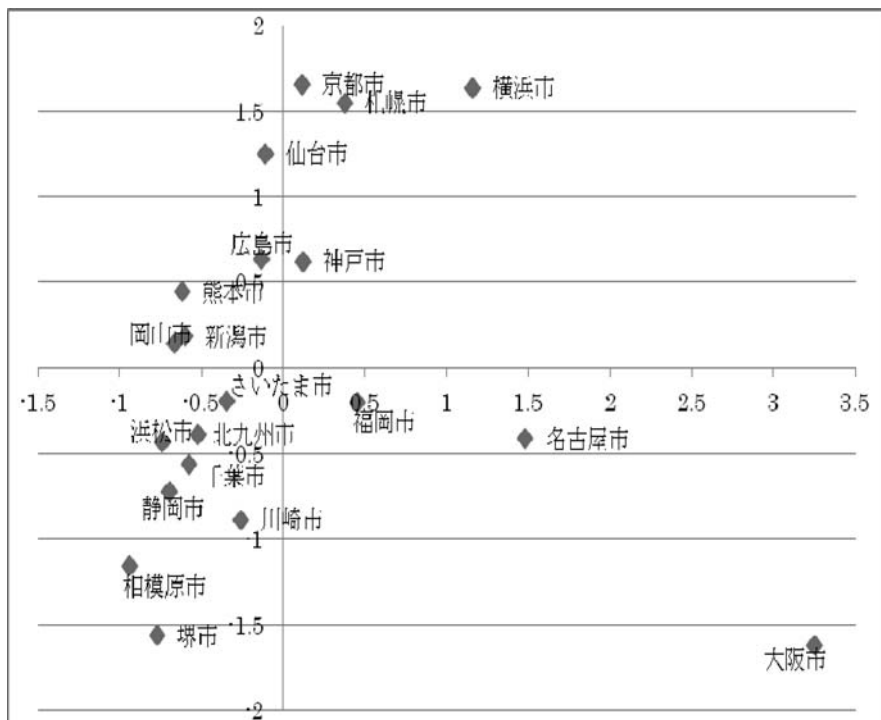
次いで、同様に横軸に中枢性を、縦軸に地域拠点性をとり、20政令市をプロットすると道府県の中で占める比重は高いけれども中枢性の低い政令市として京都市などが浮かび上がることがわかる（図表2-

6 参照)。興味深いことに、大阪市は中枢性が高いのにもかかわらず、大阪府で占める拠点性の割合は低い。人口で府に占める割合の低さが作用していると考えられる。つまり、大阪市などの第4象限の都市群は、中枢性が高いだけでなく、規模の大きな大都市に囲まれているということを意味し、「大都市の中の大都市」であるといえよう。

図表 2-5 中枢性（横軸）と能力供給性（縦軸）



図表 2-6 中枢性（横軸）と地域拠点性（縦軸）



4. 政令市制度を越えて

本日の報告では、現行の 20 政令市のそれぞれの特徴を明らかにした上で、その中で権限や財源を付与することで全国経済を牽引することが期待できる大都市がどのくらいあるのかを考察してきた。統計分析の結果は、政令市の中には様々な性格をもつ都市が混在していることが明らかになった。つまり、政令市制度は大都市だけに絞った制度的枠組みとはもはや言い難いことは明らかである。

2009 年報告書と今回の分析の結果との最大の違いの一例を挙げるとすれば、横浜市の評価にあるといえる。今回の分析の結果は、最大の政令市としてリーダー的役割を自負する横浜市がもはや国家が財源や権限をつぎ込むべき大都市の要件を満たしていない可能性が高いということを示唆している。

主成分分析によって析出された中枢性、能力供給性、地域拠点性の中で、全国的な経済発展を牽引する中枢性を大都市の要件とすることには異存はないと思われるが、他方で、能力供給性と地域拠点性ではどちらを要件として優先すべきかについては議論があるだろう。しかし、いずれであっても、大阪市、名古屋市、福岡市は国家として権限移譲や財政的な特例措置を認めるに値する中枢性の高い大都市だということでは明らかである。これらの都市は中枢性が高いだけでなく、労働力や製造業、専門的な技術力を供給する能力を近隣の大都市に依存しており、いずれも百万都市でありながらも府県に占める人口比は高くない。このことは、これは近隣にいくつかの都市群を従えている「大都市の中の大都市」であることを意味している。つまり、さらなる発展のための自律性を与える価値をもつ一方で、自らで統治に失敗しても責任をとりうるということが可能である大都市といえるだろう。

ただ、統計分析の結果から中枢性だけでもおおよそを説明できていると考えるのであれば、大阪市、名古屋市、福岡市に加えて札幌市を

加えて国家がリソースを投入すべき大都市群として考えることも可能であろう。

農山漁村などの周辺地域の視点から眺めてみると、大都市が地域格差の是正のためではなく自らの経済的発展のために中央政府の制約から自由に域内の税収を使うことを認めるには、そのような優遇措置を受ける大都市の数を絞ることが絶対的条件である。際限なく自律的な大都市が誕生していくことで、地域間での財政調整がうまくいかず、地方への財源保障も有名無実化してしまう懸念がある。こうしてますます大都市と農山漁村との不均衡が拡大していくことを農山漁村が政治的に容認できるはずはない。

また、大都市の視点から考えても、優遇措置を受ける大都市の数が膨張していくことを受け容れるのは困難である。中枢機能をもつが十分なりソースに恵まれていない大都市からすれば、もっと税財政的な優遇措置や権限移譲があれば全国経済を牽引できるはずだからである。現在のように 50 万人以上の市という法定要件と、都市の格や府県との協議が整っていることなどのインフォーマルな要件で、現行の大都市制度である政令市への移行をコントロールする方法では、政令市が無秩序に拡大するのではないかという懸念を払拭することはできない。例えば、2000 年代の市町村合併の促進材料としての政令市への昇格要件の緩和は、市町村の再編や合理化に意味があったとしても、大都市制度のあり方を考えると問題がないとはいえない。国家全体の経済発展戦略とは無関係に政令市の数が増えているという批判があってもおかしくはない。

多くの都市を政令市としてきた結果、政令市の性格が非常に曖昧になり、財政措置も権限移譲でも中途半端なままになってしまっている。道府県並みの事務量とはいえ、財源未措置の事務が多いことや市域内

税収の配分率の低さなどで不満をもつ大都市も少なくない⁸。その結果、マイノリティーや失業、老朽化した公共施設の更新などの大都市の社会的課題を解決する能力を大きく損なっていると考えられる。

大都市制度として行き詰った政令市制度を改革する動きは、府県などの広域自治体側からも、大都市側からも出てきている⁹。様々な改革構想を検討する上で、広域自治体からの大都市の完全独立を容認するのが大きな論点のひとつといえよう。道府県側でいえば、道府県を中心とした「都構想」が提案されており、その中でも極端な提案は、政令市を廃止して二重行政への解消しようとする考え方に基づいている。他方、政令市からすれば完全に道府県から独立した「特別自治市構想」などが提起されている。特に発足当初からの政令市である横浜市などではこうした考えが支持されている。

大都市の自律性を考える上で参考になるのが、英国イングランドでの単層制自治体 (unitary authorities) の導入の事例である。単層制自治体は、保守党内閣の下での 1992 年及び 94 年地方自治法によりスコットランドやウェールズの全域とイングランドの一部地域で導入されていたが、2000 年代になってイングランドでも単層制自治体への全

⁸ 例えば、大阪市では、域内での国税、地方税の税収の合計が 4 兆 5249 億円にも達する(2008 年度)。しかし、市税収入は、6708 億円のみであり、国税や府税からの還元額を併せても 1 兆 2533 億円(27.6%)でしかない。また、大都市の事務配分の特例(地方自治法第 252 条の 19)などによって大阪市が国や府に代わって行う事務の執行に必要な 570 億円のうち、税制上の措置がなされているのは 127 億円(22.3%)であるという。算出の妥当性はさておき、大都市にはこのような不満が強く蓄積されている。

⁹ この点で、政令市への移行を検討している都市が全国で少なくないだけでなく、札幌市や仙台市、京都市、広島市などの政令市の多数が特に大きな制度改革を求めているわけではないことから、政令市制度それ自体は機能しているという意見もありうる。本稿は、政治経済的な中枢性も周辺都市への依存度も高い一部の大都市を、大合併で過疎地域を含む都市とともに同じ制度的枠組みに押し込めている点で、全国的な経済発展戦略としてマイナスではないかという懸念を示している。この点で、日本都市センターの宮田昌一研究室長からご丁寧なご指摘を受けた。

面的な導入が模索されていた。2006年、労働党内閣は、イングランド内の地方自治体すべてに対して、広域自治体であるカウンティ（counties）と基礎自治体のディストリクト（districts）の双方の権限をもつ単層制自治体への移行を呼びかけたところ、26団体が移行申請をした。大都市ディストリクトは、広域自治体からの完全独立、具体的には税源を自ら支配し自律的に支出を決定することを求めて単層制への移行を申請した。他方、広域自治体であるカウンティは、域内の全体的利益あるいは域内格差の是正に存在意義を見出している以上、大都市の独立につながる単層制への移行を座視することはできず、対抗策として広域自治体自らを主体とする単層制への移行を申請した。

カウンティとディストリクトからの単層制移行申請案に対して、英国の中央政府は「効率性（efficiency）」の観点から審査を行う。つまり、それぞれの立場から提出された単層制移行申請案が、使途の自由度の高い一般交付金である歳入補填交付金（Revenue Support Grant）などの地方への移転財源をどの程度削減できるのかを比較することで決断を下したのである。広域自治体あるいは大都市の移行申請案を比べて、中央からの移転財源を削減するのに有効な申請案に認可を与える方針だったわけである。この方針は、移転財源の削減分を他の政策領域にまわしたい政府与党幹部にとっても都合の悪いものではなかった。

結果として、2008年にイングランドでは大都市主体の4単層制自治体と広域自治体主体の5単層制自治体の総計9単層制自治体の創設が決定され、実際に2009年に発足するに至った。イングランド内の地方自治制度の統一性は失われたままで、地域によって二層制や単層制が混在する「パッチワーク」状態を解消することにはまたもや失敗した。また、2010年の総選挙で発足した保守党と自由民主党の連立内閣は、単層制への移行が既に決定されていた大都市主体の単層制自治体

の創設を、移行コストの大きさを理由にして停止してしまい、カウンティとディストリクトの対立も凍結されたままになっている。

大都市の制度的自律性をどの程度認めるのかは、本報告で明らかにしてきたような大都市のもつ特徴とともに、中央政府の政策決定者によって決定づけられる。つまり、英国イングランドの事例を踏まえてもう一度強調しておきたいのは、大都市制度を決める最終的な主体は、中央政府だということである。現在の各政令市の特徴が明らかになった次の段階として想定されるのは大都市制度の再設計である。日本においても、全国的な経済を牽引する大都市の発展を追求しながらも周辺地域との調和も満たすような難しい制度設計が今後求められていくだろう。地方制度調査会や各省庁の動向などの行政内部の過程のみならず、地方自治制度の再設計をめぐる各政党の政策が実際にどのような政治過程を経て大都市制度を突き動かそうとしているのか、今後も注視していく必要がある。

<意見交換>

(学識者)

○分析により、横浜市の「特異性」が析出されたのは興味深い。

(北村准教授)

○巨大都市の衛星都市的な指定都市は、制度論としても、再検討する必要があるのではないかと考えている。

(実務家)

○第1主成分の固有値が突出しているので、第1主成分だけで論じても十分事足りるのではないか。

(北村准教授)

○統計的にみて、第2主成分まで加えると80%に達するということを踏まえて、2つの主成分でプロットするのが適切ではないかと考えた。

講演 ③

「我が国の地方財政における制度運営の論理

—マクロとミクロの関係を中心に—」

小西砂千夫（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授）

講演③ 「我が国の地方財政における制度運営の論理

—マクロとミクロの関係を中心に—

小西砂千夫（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授）



はじめに—問題意識として—

以下で論じるのは昨年秋の日本財政学会で発表したものを基にしたものだが、きょうは学識者と実務家の研究交流の場なので、特に聞いていただきたいと思って話題を選んだ。それは、地方財政における制度運営の論理、すなわち地方財政制度はこういう考え方で運営されているという基本的な話である。この基本が学会でももっと浸透して欲しいと思う。

先日、すごく優秀な若い研究者に「あなたの仕事は役所の内制的論理を明らかにしようという仕事だ」と褒められたのだが、役所——

ここでは地方財政制度——の内在的論理とは、すなわち「どうやって統治しているのか」という統治の論理、統治の知恵である。しかし、その統治の知恵があまり明らかにされてこなかった。つまり、学識者の間に、地方財政制度に関する統治の知恵についてのコンセンサスが意外にないのではないかということである。

私は総務省で長く続いている研究会に20年ほど参加しており、そこでの議論を聞いてきたことによって、地方財政の制度運営の論理がそれなりに理解できるようになった。しかし、それらは地方財政の制度運営に携わる当事者にとっては当然のことばかりである。

例えば、交付税課の地方交付税算定の担当者にとっては、留保財源が増えると基準財政需要額が減って単位費用がそこで変わってくるのだが、その単位費用の動きを相殺するように補正係数を微調整するというようなことは、当たり前のことなのである。都道府県の財政課にもそれぞれ1人か2人ぐらいは、私などとともかなわないほど制度に通じた職員がいると思う。しかし、多くの首長や市町村職員にとっては、そんなことは一切当たり前の事柄とは言えない。学会の方も多くはそうではないか。ただ、わかっていないのも無理はなく、学ぶ機会がない、手ほどきになるようなものが何もない。いずれにせよ、地方財政制度に関する「統治の知恵」は、コモンセンスでもゼネラル・コンセンサスでもないのである。

「統治の知恵」についてのリテラシーがないこのような状況の中で、交付税批判がされる。「ともかく変えてみるべき」というような議論が行われることがある。しかし改革を求める議論の中には、制度がどのように機能しているかを無視した、的外れな議論も多い。

本日の報告では、制度全体をどのように理解すべきかの概観を示すこととしたい。中でも特に注目すべきことは、あるべき姿の追求というよりも、「実務としてみたときに、技術的な理由からその方法が最も適切」であるという理由が、制度設計を決める主たる要因となって

いるということである。

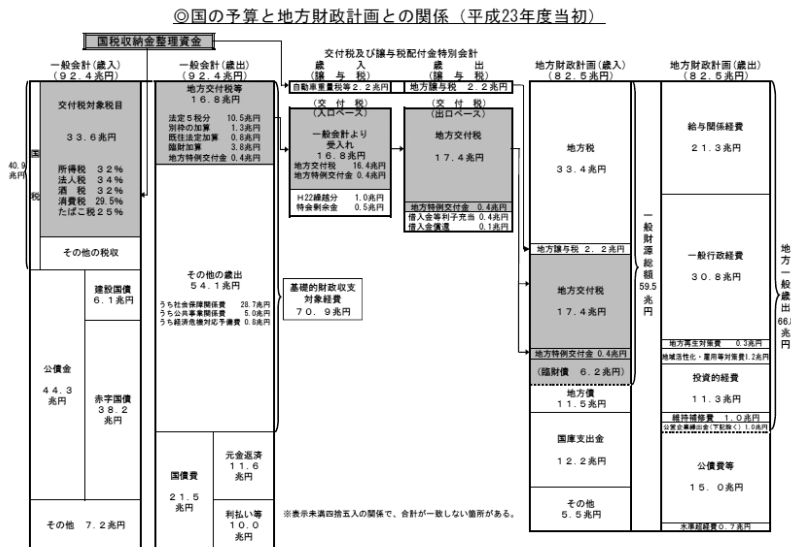
この報告で紹介する制度の内容の一つ一つよりも、「地方財政制度に関するリテラシーがない」ということを、今日は皆さんと共有したい。それが学識者と実務家との研究交流というせっかくの場で、この話をしたかった一番の理由である。これが共通理解になれば、交付税に対する評価、地方財政制度に対する評価は全く変わってくるのではないかと思う。

1. 総額の確保＝地方財政における量出制入

はるか昔に私が見た中学校の教科書では、地方交付税について「地方交付税交付金は…国税5税収入の一定割合」などと書かれていた。しかし、「国税5税収入の一定割合」などということを経験が中学生が定期試験で点数をとるために覚えるのはあまり意味のあることではない。むしろ、まずは「国は地方に事務配分をしており、その事務配分にふさわしい財政需要として地方財政計画が見積もられている」ということがわかればよい。そして交付税については、せいぜい「差額です」という程度の理解でよい。

ただ、地方財政は、国税5税収入の一定割合という側面と、地方財政計画の歳出歳入としての地方交付税所要額を、——現在は臨時財政対策債で埋めている部分もあるが——基本的には、その所要額を埋めているという理屈になっている。そうすると、最も大事なのは、事務配分にふさわしい財政需要を地方財政計画で見積もっているということである。図はその差額補填の仕組みであるが、その財源の具体的内訳などについては、中学生が知らなくてもよい細かいテクニカルな部分である。

図表3-1 国の予算と地方財政計画との関係（平成23年度当初）



出所：総務省資料

財政制度等審議会の議事録などを読むと、財政の基本は「入るを量って出るを制す」などと論じられているのを目にするが、これはは困ったものである。財政制度等審議会の立場として、財政再建をめざす観点から、地方財政対策費のための赤字国債の発行を抑制するために「入るを量って出るを制す」と言わざるを得ないのはわからないではない。

しかし、極端に言えば、税金はなければならないほうがよいのだから、「入る」から考えると予算規模はゼロになってしまい、財政問題はそもそも発生しない。

したがって、地方財政の場合、特に法令に基づく事務配分というのが核なのであり、国が法令に基づいて地方に委任した事務配分にふさわしい財政需要、すなわち「出る」から入らないのは本来おかしい。

つまり、地方交付税は本来的に「出るを量って入るを制す」る（量出制入）という仕組みなのであって、これはその前身である地方財政平衡交付金とも基本的には同じである。

地方交付税と地方財政平衡交付金との性格の違いについては、歴史的経緯があつて簡単には説明できないが、実態的には相当共通する仕組みになっている。なぜそうなっているかというところ、事務配分にふさわしい財政需要を見積もるところは動かしがたいものだからである。

ところが、「出る」は量っているが「入る」は制し切れていない現状で、実際の運営では、誰の責任でどんな借入をするかというテクニカルな議論に甘んじているところがある。「交付税は国税5税収入の一定割合です」とか、ましてや小泉内閣の諮問会議で言われたように、「交付税は国税5税収入の一定割合なのだから、それを超える部分は地方財政計画の圧縮によって吸収すべきだ」という議論には、本来はならないはずなのである。

2. ミクロの積み上げがマクロではない

次に、ミクロ（基準財政需要額）とマクロ（地方交付税の総額）との関係である。これもやはり地方財政制度がつくられた歴史的経緯と関係がある。地方財政平衡交付金は、ミクロの積み上げをもってマクロにするというような発想で設計された。率直に言うと、シャープ使用節団の構想のなかで、そこは現実的ではなかった。ミクロを積み上げてマクロすることはできなかった。

ミクロを積み上げてからでは実務的に予算編成作業として間に合わないため、マクロを先に決めて、それに合わせてミクロの配分を決めざるを得ない。これは現在の地方交付税においても同様である。スケジュールとしてそうなっている以上は、マクロが先に決まって、ミクロが後から決まるというのはある意味で当たり前のことである。この

ように、法律上の書き方と実際の運用が違うというねじれを生んでいるのであり、そこがまた、この制度の「統治の知恵」をわかりにくくしている一つの理由とも言えよう。

実際に、総務省の自治財政局において、財政課の繁忙期が終わったら交付税課が忙しくなるというスケジュールを見ればそれは当たり前のことなのだが、そういう実務の動きについても、あまり関心が払われてこなかったところがある。

地方交付税法には、交付税の算定について、ミクロの積み上げがマクロだということを前提につくられている、6条の3第2項のような条文がある。これによると、ミクロを算定した結果、財源が不足していたら調整率を掛けて落とすことになっており、教科書にもそのように書いてある。つまり、法律上は、地方財政計画の歳出と歳入が同額であることが前提ではないのである。

ところが、地方財政計画の歳出と歳入が同額でないという制度運用は、現実には行われていない。法律上は可能でも運用上は行われていない。そうなった1つの契機は、昭和30年度に自治庁がそのように運用しようとしたところ、閣議で強く反対に遭ったためであるという。地方財政計画の歳出と歳入が同額でないということは、財政需要はあっても財源は用意できなかったという状態である。この状態になると、地方自治体は、裏負担が用意されていないので、例えば生活保護を打ち切るという主張も可能となるなど、統治機構として成り立たない。また、大蔵省がつくった予算では地方公共団体が補助事業を執行できないということになると、その予算は法令に基づいていないということになる。つまりは、大蔵省、国が統治という機能を果たせなかったと認めざるを得なくなる。したがって、実際の運用では地方財政計画の歳出と歳入はイコールでなければならないということになったわけである。

したがって、マクロの財源不足がない状態では、同法10条2項に基づく割り落としは基準財政需要額の算定の技術上で生じる調整であり、調整率はごく小さな水準にとどまる。

この条文の解釈は、制度の実態とは別に考えられているので、法律を読んでみてもかえって制度解釈ができない。

ミクロの積み上げがマクロだと思われていることが、多くの誤解の源泉である。例えば、事業費補正の見直しや新型交付税のような簡素な算定が望ましいという見方は、少なくとも一部は、算定が総額決定に影響するという誤解に基づくものである。実際は、事業費補正をいくら見直しても、新型交付税のような算定の簡素化をしても、総額にはほとんど関係がない。「段階補正を見直した結果、総額が減った」という議論は実態を見ていない。なぜなら段階補正の見直しは、配分の根拠を見直ただけだからである。こうした議論を見ると、研究者の世界と実務家の世界との断絶を感じる。

3. 基準財政需要額は標準的経費ではない

さらに言うと、基準財政需要額は標準的経費ではない。時には総務省関係者も「基準財政需要額は標準的経費だ」と説明することもある。それはそう言えなくもないからである。ところが、地方財政計画こそ標準的経費なのであり、基準財政需要額はそこから配分するときに導出してくるものなのであって、基準財政需要額が標準的経費とはならないのである。

地方財政計画が標準的経費だと、地方財政計画の中で特定財源を落とすと、一般財源ベースの標準的経費となる。一般財源ベースの標準的経費の中に、水準超に回るものがあるが、留保財源の部分、つまり税收の一定割合の部分と基準財政需要額の一部が分かれるわけだが、この留保財源の部分は税の一部なので、年度間で変動する。基準財政需要額は年度間で変動する留保財源を受けるので、留保財源がふえる

ときには基準財政需要額が小さくなり、逆のときはその逆になる。結局、基準財政需要額と留保財源を足したものが一般財源ベースの地方財政計画の水準超（及び特別交付税）を落としたものだということになる。

したがって、留保財源分を含めたものが標準的経費なのであって、基準財政需要額が単体としては別に標準的経費だと説明してしまうとつじつまが合わないわけである。いわば標準的経費だと説明しないとわかりにくいので、あえてそう説明しているというところもあるとは思いますが、理屈上はそうではない。

この図表3-2のように、基準財政需要額は歳出で決まるのではなく、歳入で決まる。もちろん歳出と歳入は同額である。ただし、歳入サイドで決まるということについて、留保財源によって押し下げられたり引き上げられたりするということまではっきりとは書かれていない。

図表 3-2 地方財政計画と地方交付税の関係

3 地方財政計画と地方交付税の関係

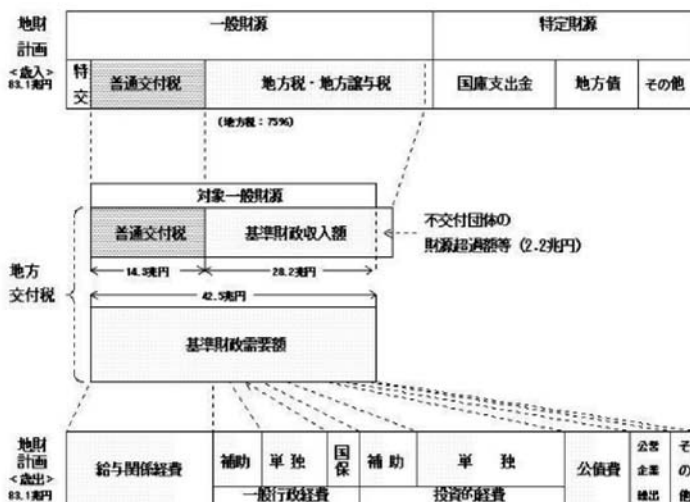
- 地方交付税の総額は、国税5税の一定割合を基本にしつつ、地方財政計画における地方財政全体の標準的な歳入、歳出の見積もりに基づきマクロベースで決定。
- 個々の団体への交付額は、基準財政需要額から基準財政収入額を控除した額を基本として決定されるが、基準財政需要額は地方財政計画の歳出中一般財源対応分を算入するもの。(平⑨の基準財政需要額 42.5兆円のうち、地方税等対応分が約7割、地方交付税対応分が約3割)。
- その際、地方財政法第11条の2の規定により、義務教育や生活保護、公共事業等の国庫負担金の地方負担については基準財政需要額への算入が義務。
- 各地方団体毎の基準財政需要額の算定には、人口・面積等に応じた静態的な算定と、実際の事業費に即応した動態的算定があるが、基準財政需要額の算定方法は交付税総額に影響しない。

地方財政法第11条の2

<地方公共団体が負担すべき経費の財政需要額への算入>

第十条から第十条の三までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分^①は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。

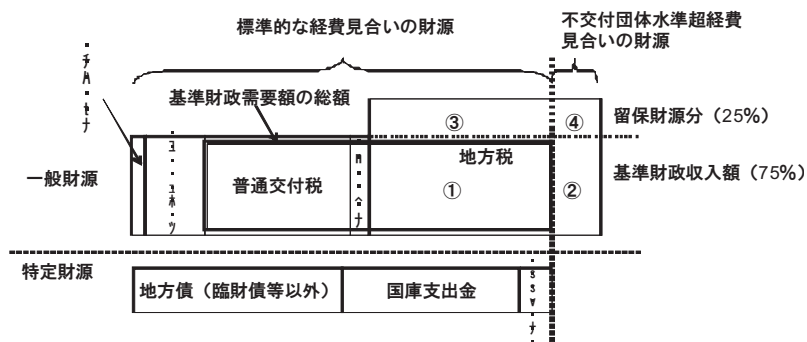
地方財政計画と地方交付税の関係(平成19年度)



出所：地方交付税制度研究会『平成23年度 地方交付税のあらまし』

拙著には、標準的経費とは地方財政計画から水準超を落としたもので、標準的経費の特定財源を落としたものが一般財源ベースの標準的経費であり、標準的経費の中に留保財源が入っていると図示している。基準財政需要額に留保財源を加えたものが標準的経費であるという説明を積極的にしないと誤解を生んでしまう。

図表 3-3 地方財政計画の歳入から導かれる
基準財政需要額の総額と標準的経費



②は財源超過額（不交付団体の基準財政収入額が基準財政需要額を上回る部分）なので、①+地方譲与税=不交付団体の財源超過額を除く基準財政収入額。したがって、図中の太字で囲んだ、①+地方譲与税+普通交付税は、基準財政需要額の総額を表している。

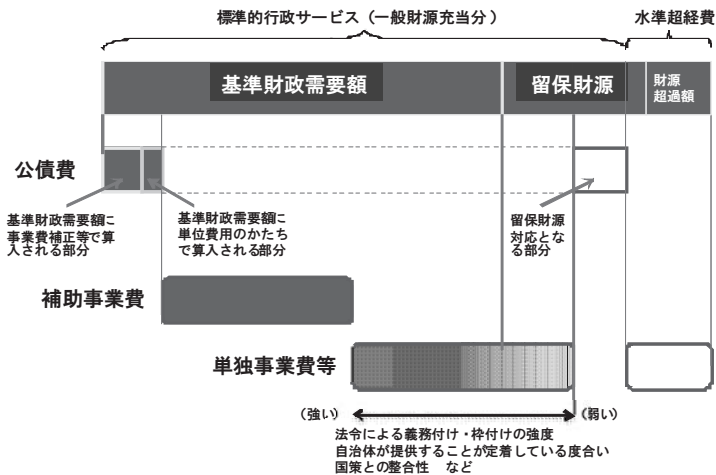
歳入から基準財政需要額が決まるので、基準財政需要額の算定とは、例えば給与関係経費なら、その中で特定財源が充てられている部分を除いて、残りに留保財源をどこまで充てるかを算定することである。

先ほどの総務省の資料でも、わざわざ地方財政法11条の2を引用し、補助事業費のいわゆる裏負担分はすべて基準財政需要額に算入することを明記している。このように国庫負担金事業の一般財源充当分は必ず基準財政需要額に入れるという条文をわざわざ引用しているということは、裏を返せば、それ以外の経費（単独事業や給与関係経費な

ど)については必要に応じて留保財源が充てられる可能性があるということである。国庫負担の裏負担分以外は、一般財源が充たっている部分の中に留保財源を充て得る。それが算定のテクニックということである。

したがって、留保財源はまず基本的に公債費で受けて、受けきれない部分を単独事業で吸収することになる。単独事業費等のうち基準財政需要額に算入する部分とそうでない部分の切り分けは、法令による義務付け・枠付けの強度、自治体が提供することが定着している度合い、国策との整合性などが基準となる。また留保財源の変動に伴って、単独事業費のうちどこまでが基準財政需要額に算入されるかは変わってくる。

図表3-4 一般行政経費と公債費に対する
基準財政需要額の算定の考え方



地方交付税法には、「基準財政需要額」を「標準的経費」と定義しているわけではない。単位費用×測定単位×補正係数という数学的

定義があるだけである（同法11条）。ところが単位費用の定義を見ると、基準財政収入額でカバーすべき需要に対応する部分とある。単位費用というのは基準財政収入額をもって充てるべきものと書いてあるので、基準財政収入額には留保財源は入っていないから、結局、留保財源分を落とした部分によって単位費用をつくるということは、よく読んでみると法律上も確かに書かれているのである。

これらがいわゆる「統治の知恵」なのであって、こうしたことは、普通は、交付税課に配属された者がわかっているといえればよいという世界なのかもしれない。ところが、地方交付税のあり方が一般紙の一面で取り上げられたり、諮問会議で議論されたり、事業仕分け——政権交代後の事業仕分け全3回で交付税は議論の俎上に上がったが——で取り上げられたりする場合には、やはりこうしたことが理解されている必要がある。

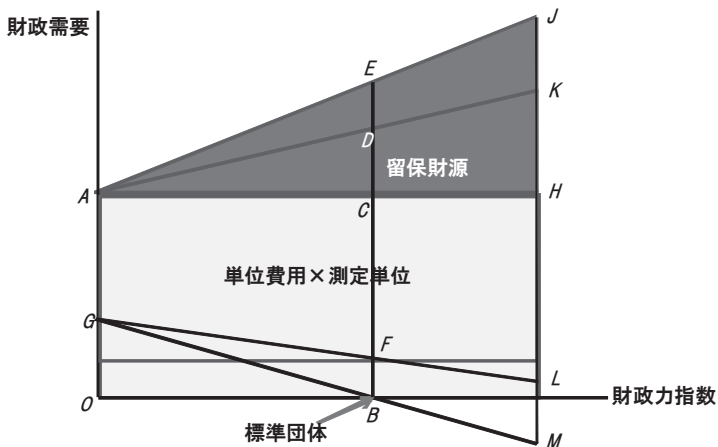
図表3-5は留保財源が変化したときの普通交付税の算定の考え方を図示したもので、単位費用が変わったときに補正係数を動かして、需要で調整をするということを表している。詳しくは説明しないが、要は留保財源が動くとき単位費用も動く。留保財源がふえると単位費用が小さくなる。留保財源が増加するという事は税金がふえるということであるが、仮に地方税収の増加によって留保財源が増加し、基準財政需要額が圧縮される場合に、特に補正係数を調整せず、単位費用を圧縮率に応じて引き下げると、基準財政需要額は全団体に同じ比率で減少されるものの、基準財政需要額+留保財源は、留保財源の小さな団体ほど圧縮率が大きくなり、結局、留保財源の大きな団体との格差が拡大する。

そこで、補正係数を動かして留保財源の大きな団体の基準財政需要額を圧縮すれば、留保財源はふえるけれども、基準財政需要額は小さくなるので、差額の交付税はかなり小さくなる。つまり、基準財政需

要額＋留保財源が標準財政規模なので、税収が多い団体と少ない団体との差を打ち消すために、普通交付税の算定において補正係数を調整することが必要だということである。

図表 3－5 留保財源の増減を相殺する算定の考え方

留保財源が毎年度変化するなかで、基準財政需要額＋留保財源を毎年度、衡平に配分するためには、単位費用と補正係数の微調整が必要となる。



基準財政需要額は標準的経費ではないので、留保財源の動きを相殺するように普通交付税を算定することが社会的正義なのであれば、むしろそのコンセンサスのほうが重要だということになる。しかし教科書には基準財政需要額は標準的経費だと書いてあるので、「交付税課は鉛筆をなめている」と批判されてしまう。「鉛筆をなめる」ことを英語では「ファイン・チューニング (fine tuning : 微調整)」というが、批判する人はファイン・チューニングすることがアンフェアだというニュアンスで言っている。しかし、そもそもファイン・チューニングすることが望ましいというコンセンサスがあれば、「適切にやっ

てください」で済むことなのである。

また、普通交付税と特別交付税の関係も、基本的には基準財政需要額と留保財源のように相対的な関係にある。平成23年度の地方交付税法改正において、特別交付税の割合を引き下げるに伴い、地域振興費で財政需要を受けることが予定されていた。この議論は、普通交付税と特別交付税の関係も少しは国民の前に見えたかもしれないという点で画期的だと思った。

繰り返しになるが、地方財政計画の歳入の一般財源部分から、地方譲与税や地方特例交付金、不交付団体水準超経費見合いの財源などを捨象すると、地方税＋普通交付税＝基準財政需要額＋留保財源＝交付団体における標準財政規模となり、その標準財政規模というのはまさに標準的経費なのであり、基準財政需要額単体ではないということである。

4. 事業費補正の正当性

事業費補正の正当性については、詳細は述べないが、結局、経常経費の算定と投資的経費の算定を平行に行うならば、この事業費補正方式しか、適切な方法がないわけである。これは、小学校の教員給与や学校の運営費の算定と、小学校の建物費用の算定との関係と同じである。したがって、基準財政需要額に公債費を算入することが交付税の原則から外れるなどという議論は、おかしいと言わざるを得ない。

ただ、地域総合整備事業債（地総債）事業が交付税の基本から外れるか否かという議論はあると思う。つまり、地総債事業は国家を挙げて行った事業なので、国家政策として誤ったという総括はあるかもしれない。しかし、事業費補正という手法が無駄な公共事業を拡大させたという批判は、適切ではない。因果関係としては、事業費補正が無駄な公共事業を膨らませたというよりも、日米構造協議への対応やバ

ブル崩壊後の経済対策として地方の公共投資の量的拡大を誘導したことが、優先順位が低く必要性に疑問のある事業執行を促す結果になったと言うべきであろう。これは財政投融资などについても同じことが言える。財政投融资という手法が悪いのか、財政投融资事業に係る事業（例えば優先順位の低い高速道路整備など）を実施したことが悪いのかというと、本来は事業自体の是非を議論すべきなのに、財政投融资という仕組みが悪いと言うのは、適当ではない。

5. 地方債の安全性・現金主義会計・建設公債主義・自治体財政健全化法の関係

最後に、地方債の協議制度についてである。

地方債の発行における国又は都道府県の「同意」について、地方債発行に国や都道府県が関与するのはおかしいという議論がある。ではその同意とは何なのか。

地方債発行の根本は建設公債主義（財政法4条、地方財政法5条）である。地方債発行における同意は、この建設公債主義を担保するための方法の一つと解するべきである。現金主義会計を前提として、財政の健全性を担保するための大原則である建設公債主義を貫こうと思うと、発行しようとする地方債が建設債であるかどうかをチェックする必要がある。建設債であるという定義に当たるものが地方債同意等基準であり、この基準に照らした起債であるかどうかを国又は都道府県がスクリーニングする、それを「同意」と呼んでいるだけのことである。したがって、適法かどうかを確認しているわけである。また、建設公債主義は、実は公会計の話とも密接な関係がある。

日本で総務省地方債課や都道府県の市町村課が行っている起債に関する適債性の確認という事務を、米国では法律事務所が行っている。何でもビジネスにする米国においては、それは一つのやり方かもしれないが、わが国ではわざわざビジネスにする必要はないと思う。

いずれにせよ、建設公債主義は財政の健全性を担保する根幹的なルールであり、そのもとでの協議制なのである。

おわりに

きょうは、地方財政制度の基本に関するリテラシーが自治体の現場と研究者の間でなかなか共有されていない中で、批判や改革論が進められようとしている現状を、少しでも多くの方にご認識いただきたいという趣旨の問題提起を行った。これについてぜひいろいろなご意見をいただきたいと思う。

<意見交換>

(実務家)

○ある程度わかっている人でも、地方交付税制度には誤解がある。県庁勤務時代、県議会の答弁書では、「留保財源」という言葉は一切使っていなかった。使ったとたんにわからないといわれる。仕組みがわかっていないとわからない。しかし、その一方で、地方交付税制度は、もっと理解されないといけないとも思っている。現在、「運用」でやっているのは仕方がないことなのか。地方分権の中で今の制度のままでいいのか。どういう方向に改革すべきなのか。

(小西教授)

○乱暴に議論しようと思えばいくらでもできる。しかしながら、そういう改革は実際には意味がない。わかりやすい仕組みには絶対にならない。現に、国会でも附帯決議が出ている。統治の仕組みである以上、複雑なのは仕方がないという、割り切りもいるのではないか。それはすなわち、終戦直後の平衡交付金からの歴史的経緯へのリスペクトを払ってほしいということでもある。

(実務家)

○地方財政計画というのはよくできた仕組み。せめて言葉としてうまく説明できるものはないか。初心者版を書きいただけるとありがたい。

(小西教授)

○雑誌『地方財務』の2011年4月号～2012年3月号に、「地方交付税のヒミツ」という連載を行っており、そこで書いているものは初心

者版を意図している。

講演 ④

「震災復興の地方財政の措置」

米田耕一郎（総務省大臣官房審議官（財政制度・財務担当））

講演④「震災復興の地方財政の措置」

米田耕一郎（総務省大臣官房審議官（財政制度・財務担当））



はじめに

東日本震災発生から1年を経たが、今になって見ると、震災復興に関する地方財政の措置がどうしてこのようなものになったのかと思った人もいるかもしれない。地方財政の分野では、今般の震災以降、その時々で議論の対象が次々に変わっていったし、最初につくった制度をどんどん塗りかえていったという経過がある。そこで、最終的な制度だけではなく、途中段階のものも一度まとめておこうということで、以下では震災復興の地方財政措置の現在に至る経緯を述べたい。

1. 東日本大震災の被害状況

まず、東日本大震災の被害状況を見ていただきたい（図表4-1）。当然のことながら、被害状況は時々刻々と変化した。これは比較的最近のものだが、昨年3月時点ではこういう数字ではなかったということを念頭に置いて、今後の検証をしていただければと思う。

今回の東日本大震災においては、阪神・淡路大震災とは異なる復興に関する様々な財政措置をとったわけであるが、その大きな理由として、以下の3つが挙げられる。第1に、壊滅的な打撃を受けた市町村が多いということである。第2に、比較的財政力の弱い市町村が多いということである。阪神・淡路大震災の被災地は概ね阪神間に限定されており、これらの市町村は比較的財政力が強く、自力で何とか復興できそうだったのとは対照的である。それから第3に、標準的な税収に対する地方債の残高が大きいということである。第2と第3の理由は近いが、これらが財政措置をとる上での根底になった事実である。

図表 4 - 1

阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害状況比較

(平成24年2月14日現在)

区分	阪神・淡路	東日本
避難者	約32万人(1/23) ^{※ピーク}	約7万人 約56万人(3/15) ^{※ピーク}
死者	6,434人	16,140人 ※行方不明3,123人
全壊	約10万棟	128,582棟
半壊	約15万棟	244,031棟
火災件数	182件	286件
停電戸数	260万戸数 ^{※ピーク}	840万戸 ^{※ピーク}
被災地の毀損額	約9.6兆円～約9.9兆円	約16兆円～約25兆円 (内閣府推計(6/24) 約16.9兆円)

※東日本大震災は消防庁、内閣府調べ。 2

1 壊滅的な打撃を受けた市町村が多い

- ・「ヒト」: 職員の被災 (ex 陸前高田市職員数 295人→227人)
- ・「モノ」: 庁舎、情報システム等の壊滅的な被害 (陸前高田市、大槌町、女川町、南三陸町など多数)
- ・「カネ」: 被災者支援・復旧・復興等のための莫大な財政需要
- ・「情報」: 全国に避難した住民を確認して対応
- ・「区域外移転」: 原発事故による区域外への移転(福島県の町村)

2 財政力の強い市町村が多い

財政力指標		東日本大震災		阪神・淡路大震災	
		被災団体数	構成比	被災団体数	構成比
市町村	全国平均(0.55)未満の市町村 (阪神・淡路大震災時0.41)	105/186	56.5%	5/25	20.0%
	うち岩手県、宮城県、福島県の市町村	91/128	71.1%	-	-

※被災団体数は、災害救助法適用区画。
 ※東日本大震災は、平成21年度決算による。阪神・淡路大震災は、平成5年度決算による。

3 標準的な税収に対する地方債の残高が大きい

	東日本大震災		阪神・淡路大震災
	岩手県	宮城県	
地方債残高 ①	1,719	9,802	14,770
標準税収 ②	218	2,203	6,263
①/② ③	7.9	4.4	2.4

※東日本大震災は、岩手県、宮城県の沿岸部の市町村の合計(平成21年度決算による)。③の全国平均は3.1。
 ※阪神・淡路大震災は、特定被災地方公共団体の市町村の合計(平成5年度決算による)。

2. 災害救助・応急対策段階での対応

まず、災害救助・応急対策段階についてである。大災害が発生したときは、基本的には災害救助法などの災害法制がまず発動される。そしてそれを超えるようなことが個別的に現出するとさらにこれに対応するということになる。

例えば、災害救助法に基づく災害救助費について、現行の財政措置をご覧ください（図表4-2）。その中の地方負担については災害対策債を発行できる。これについては、充当率は100%であるが、元利償還金の95%を交付税措置し、残りの5%は各自治体が負担するというのが原則であり、まずはこれでスタートするということである。その他、災害救助法の対象とならない経費については地方負担になる。これについては、阪神・淡路大震災における措置及び関係地方団体の実情を踏まえ、所要の特別交付税措置をとるということを、3月18日には総務省から各首長に通知しているが、まずはやってほしいという意思がこの辺に表れている。

図表 4 - 2

被災者の受け入れに要する経費の負担と財政措置

項目	内容	費用支弁者	現行の財政措置								
災害救助費 (災害救助法)	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の設置(ホテル等の借上げ含む)注1 ・応急仮設住宅供与 ・炊出し等食料品、飲料水の供与 ・被服等生活必需品、学用品の給与等 ・被災住宅の応急修理 ・医療、助産 ・埋葬、死体処理 ・輸送費 注2 ・事務費(時間外勤務・旅費) (災害救助法23条で上記を列挙) <p>※補助基準の強化化、概算交付の簡素化について、3月19日に厚生労働省が通知済み</p>	<p>被災都道府県 注3 (災害救助法適用都道府県)</p> <p>※ 青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟、長野、東京</p> <p>(新潟、長野は3/12の長野県北部の地震関連、東京都は3/11の帰宅困難者対応)</p>	<p>①国負担(災害救助法第36条)</p> <table border="1"> <tr> <th>都道府県支弁額/標準税収入</th> <th>国負担</th> </tr> <tr> <td>2/100以下の部分</td> <td>1/2</td> </tr> <tr> <td>2/100超4/100以下の部分</td> <td>8/10</td> </tr> <tr> <td>4/100超の部分</td> <td>9/10</td> </tr> </table> <p>※22年度標準税収入 岩手県1,053億円、宮城県2,165億円、福島県1,842億円</p> <p>②地方負担 災害対策債発行(災害対策基本法第102条) ※充当率100% 元利償還金の95%を交付税措置</p>	都道府県支弁額/標準税収入	国負担	2/100以下の部分	1/2	2/100超4/100以下の部分	8/10	4/100超の部分	9/10
都道府県支弁額/標準税収入	国負担										
2/100以下の部分	1/2										
2/100超4/100以下の部分	8/10										
4/100超の部分	9/10										
その他 (災害救助法の対象とならない経費)	<ul style="list-style-type: none"> ・受け入れ施設の修繕 ・被災県からの要請がなく、任意に避難者を受け入れた場合の経費など 	受け入れた地方団体	<p>①国負担 なし</p> <p>②地方負担 阪神・淡路大震災における措置(受け入れた被災者の延べ滞在日数に4,000円を乗じた額の範囲内で措置)及び関係地方団体の実情を踏まえた所要の特別交付税措置(3月18日に通知済み)</p>								

注1 平成16年の新潟県中越地震の際には1人1日5,000円(食事込)の基準を設定した。

注2 避難者の避難先への移動に係る経費は、被災県知事が厚生労働大臣と協議して同意が得られれば、輸送費として災害救助費の対象になる。

注3 被災県からの要請を受け、他の都道府県が災害救助法が適用された市町村から避難者を受け入れて費用を支弁した場合、当該都道府県が被災都道府県に対し求償することが可能(災害救助法第35条)

5

特別交付税制度の見直しについて

特別交付税については、地方交付税の算出方法の簡素化・透明化の取組みの一環として、交付税総額における特別交付税の割合を6%から段階的に4%に引き下げ(24年度は5%)、普通交付税に移行させることを、昨年の交付税法案に盛り込んだ。ところが、この3月11日の東日本大地震を受け、特別交付税で震災対応することとなり、3年間6%に据え置くこととなった。これは、総額は変えずに特別交付税と普通交付税の割合を変えようというものである。

各団体に固有の特別の財政需要があることが、特別交付税が必要とされる理由の一つであるが、何を対象とするかは非常に難しい問題である。もちろん、例えば通常の災害復旧など、ある程度はルール化できるものもあるので、それについては特別交付税を交付することとなる。そうではなく、我々の言葉で「おりのように積もってきた部分」

と言うような、ある程度毎年算定され交付されているものを、普通交付税のうちの地域振興費として移行させようと当初は考えていたということである。

それがこの大震災によってとりあえずは先延ばしすることとなり、震災復興に関する地方財政措置の第一段階として、まずはこの特別交付税によって対応することとなった。

図表 4 - 3

特別交付税制度の見直しについて〔地方交付税法等一部改正法（平成23年3月31日成立）〕

○ **特別交付税の割合の改正**

交付税総額における特別交付税の割合を6%から4%に段階的に引き下げ、その部分を普通交付税に移行。

平成26年度 6% → 5% 1%分を普通交付税に移行

平成27年度 5% → 4% //

※ 政府案 「平成23年度 6% → 5%、平成24年度 5% → 4%」
を国会において、上記のとおり修正

○ **特別交付税の額の決定・交付に関する特例の新設**

地方団体の財政運営に著しい影響を及ぼすおそれのある大規模災害等の発生時において、12月と3月の定例の決定交付とは別に、その都度、特別交付税の額を決定・交付することができる特例を新設。

災害廃棄物処理事業の特例措置

阪神・淡路大震災でも地方財政措置を行ったわけだが、今般の大震災では発災直後から復旧、復興と段階が進むにつれ、対応も次々と変わっていった。その典型例として、今回非常に大きな問題となった瓦れき等の災害廃棄物処理事業の特例措置を取り上げる。

図表 4 - 4

災害廃棄物処理事業の特例措置(比較表)

	通常	阪神・淡路大震災	東日本大震災
国庫補助率	1/2	1/2	対象市町村の標準税収入(※)に対する事業費の割合に応じ、次により補助 <ul style="list-style-type: none"> ・ 10/100以下の部分 - 50/100 ・ 10/100を超え20/100以下の部分 - 80/100 ・ 20/100を超える部分 - 90/100
地方財政措置	地方負担分の80% について交付税措置	地方負担分の全額について、災害対策債により対処することとし、その元利償還金の95%について交付税措置	地方負担分の全額について、災害対策債により対処することとし、その元利償還金の100%について交付税措置

※ 標準税収入とは、地方税法に定める法定普通税を、標準税率をもって算定した収入見込額をいう。

※ 災害廃棄物処理事業については、その後、8月12日に、議員立法により「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」が成立し(平成23年法律第98号)、地域グリーンニューディール基金の活用により事業費全体に対する国庫負担率を実質95%まで引き上げ、地方負担分については全額交付税措置をすることとされた。

東日本大震災に係る災害廃棄物処理事業においては、まずは激甚災害法と同じように国庫補助率を2分の1とし、対象市町村の標準税収入に対する事業費の割合に応じて補助率を引き上げる方針だった。しかし、それだけでは十分な対応ができないということで、その地方負担分の全額について、災害対策債により対処することとし、その元利償還金の100%について交付税措置することとした。さらに、国庫負担の割合ももっと高めるべきだということになり、最終的には国庫負担率を実質95%まで引き上げることになった。現在も瓦れき処理、特に広域処理については非常に大きな問題になっているが、財政措置の観点からいえば、割と早い段階から、基本的には全部措置することが決められている。

3. 災害復旧段階での対応

災害復旧段階においては、特別交付税がまだ十分でないということで、23年度補正予算の第1号で既に1,200億円増額する一方、国庫補

助・負担比率のかさ上げも行われている。この段階では、建設事業を中心とする適債事業については、基本的には国庫補助・負担比率は高めるものの、その残りの地方負担は従来と同じように起債によることとした。この段階では、事業を実施する場合にいくらかはそれぞれ自前の財源が必要とされている。つまり、当面の資金手当は国が行うが、最終的な地方負担は少し残るということである。

図表 4-5

東日本大震災に係るこれまでの財政措置について（全体像）

1 被災団体等への地方交付税の交付状況

○普通交付税

4月	4月概算交付及び6月分繰上げ交付	9,902億円 (6,317億円) (3,584億円)
6月	6月概算交付及び9月分繰上げ交付	7,781億円 (3,372億円) (4,409億円)
9月	9月定例交付及び11月分繰上げ交付	7,126億円 (2,620億円) (4,506億円)
11月	11月定例交付	2,558億円

○特別交付税

4月	第1回特別交付	762億円
9月	第2回特別交付	1,748億円
12月	12月定例交付（震災分）	2,406億円
		東日本大震災分計 4,916億円

(主な例)

対象施設・事業	阪神・淡路	東日本大震災
公共土木施設	—	—
「上水道等」	8/10	8/10～9/10
廃棄物処理施設	1/2	—
夜庁舎	—	2/3
ガレキ処理	1/2	5/10～9/10
除塩事業(農地)	—	9/10

※ ガレキ処理については、残る地方負担を基金事業により措置し、9.5/10程度に負担率を引上げ。

2 国費の拡充

- (1) 激甚法の適用対象団体の拡大
- (2) 国庫補助・負担率の引上げ
- (3) 対象施設・事業の拡大

3 特別交付税の1,200億円増額（1次補正）（阪神・淡路大震災 300億円増額）

4 平成22年度の国税決算に伴う剰余金の法定率分の地方交付税5,455億円の増額（2次補正）

5 震災復興特別交付税の創設により16,635億円増額（3次補正）

(参考) 平成23年度地方交付税総額の推移

	当初予算	1次補正	2次補正	3次補正	4次補正	計
総額	173,734	1,200	5,455	16,635	▲1,000	196,023
普通交付税	163,309	—	881	—	—	164,191
特別交付税	10,424	1,200	8	16,635	▲1,000	31,833

※上記のほか、4次補正において、平成23年度の国庫収入の増に伴う交付税の増額分3,600億円を翌年度に繰り越している。

図表 4 - 6

23年度補正予算（第1号）の財政需要と財源			
		(単位: 億円)	
財政需要		財源	
災害救助等関係経費	4,829	子ども手当上積みの見直し	2,083
〔仮設住宅等の災害救助費、災害援護貸付、生活福祉資金貸付、災害弔慰金等〕		高速道路無料化社会実験の一時凍結	1,000
災害廃棄物処理事業費	3,519	高速道路料金割引(利便増進事業)の見直し	2,500
災害対応公共事業関係費	12,019	年金臨時財源の活用	24,897
〔道路、港湾、下水道、住宅、農地等〕		周辺地域整備資金(エネ特)の活用	500
施設費災害復旧費等	4,160	ODA関連予算の一部縮減	501
〔学校施設、社会福祉施設等〕		国会議員歳費の削減	22
災害関連融資関係経費	6,407	公共事業直轄負担金	551
地方交付税交付金(特別交付税)	1,200	経済予備費による調整	8,100
その他東日本大震災関係経費	8,018		
〔緊急費用支援、自衛隊活動費、医療保険減免等〕			
合 計	40,153	合 計	40,153

10

23年度補正予算（第1号）による歳出の追加に伴う地方負担額

23年度補正予算(第1号)成立時の整理

区分	主な事業	金額			主な地方財政措置
		合計	国費	地方負担	
適 債	災害復旧事業	17,086	12,706	4,380	災害復旧事業債 充当率100% 元利償還金の95%を普通交付税措置(公債費方式)
	災害救助事業(仮設住宅等)	4,031	3,626	405	災害対策債 充当率100% 元利償還金の95%を普通交付税措置(公債費方式) (ガレキは、残余の5%を特別交付税措置(計100%))
	災害等廃棄物処理事業(ガレキ)	4,229	3,644	585	
	その他(公立文政施設新築化、災害関連等)	3,748	2,381	1,368	補正予算債 充当率100% 元利償還金の80%を普通交付税措置(公債費方式) (残余の20%を単位費用措置)
	小計	29,095	22,357	6,738	
非 適 債	災害弔慰金等負担金	970	485	485	特別交付税措置等
	その他(業種施設復旧支援対策事業等)	442	367	75	
	小計	1,412	852	560	
合 計		30,507	23,209	7,298	

14

図表 4 - 7

地方税の減収等に対応するための東日本大震災財政援助法における地方債の特例

	東日本大震災	阪神・淡路 <small>(※1 平成23年度以降)</small>	通常 <small>(※2 東日本大震災以前)</small>
財政援助法第8条1項	○平成23年度及び平成24年度以降の政令で定める年度における地財法第6条及び災対法第102条の特例	○平成6年度及び7年度	○災害の発生年度
1号 地方税、使用料、手数料等の災害減収による財政収入の不足	充当率 100% 普通交付税 75% + 財政力等に応じ最大20%特交措置	充当率 100% 特別交付税 80%(県) 75%(市) (H15～ 普通交付税)	充当率 100% 特別交付税 57%
2号 災害救助など	充当率 100% 普通交付税 95% (ガレキについては、特定被災区域内の地方公共団体は、残余の5%特交措置(計100%)) ※災対債を発行できない同区域外の地方公共団体は地方負担額の95%特交措置	充当率 100% 特別交付税 95% (H15～ 普通交付税)	・事業費の4割を特別交付税(ガレキ処理は、地方負担の6割) ・特交措置額の地方負担分に災害対策費 充当率 100% 特別交付税 57%
財政援助法第9条1項 地方税法の改正等による地方税等の減収	○平成23年度における地財法第5条の特例 充当率 100% 普通交付税 100%	—	減収補てん債 充当率 100% 普通交付税 100%

※1 阪神・淡路大震災における地方税法の改正等による地方税の減収については、減収補てん債等により対応(法人住民税等 減収補てん債(充当率100%、普通交付税75%)、住民税 減収補てん債(充当率100%、貸付率50%))

※2 東日本大震災における法人税の税負担軽減措置に伴う法人住民税等の減収については、特交措置等により対応。

4. 震災復興段階での対応

震災復興段階では、復興構想会議の報告等が出され、復旧、復興の答申がなされた。

阪神・淡路大震災でも復興会議が設置されたが、そこでは、全額国が持つものの、基本的には自立を促進するというところに重点が置かれた。つまり、復興は基本的にはそれぞれの自治体が頑張るというのが基本理念だったと言える。また、例えば個人の住宅の再建支援や農地等の復旧などといった、特に個人の所有に係るものについては、基本的には国の補助を入れないというルールであった。

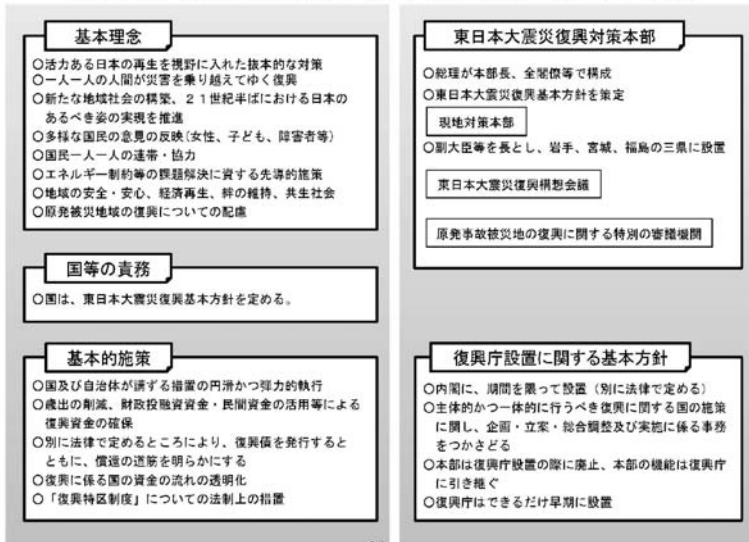
その後、それでは十分ではないということで、被災者生活再建支援制度という、要は都道府県が参加する保険共済制度などがつくられたわけだが、今回の東日本大震災では、さらに国費の率を8/10まで高め

る対応をすることになっている。

また、地方財政に関する面で従来と異なるのは、基本的に地方負担は実質ゼロにするところである。

図表 4 - 8

東日本大震災復興基本法の概要 (平成23年6月24日公布・施行)



21

復旧・復興対策規模の考え方

従来の復旧・復興対策とのもう一つの大きな違いは、別枠管理、つまり一般会計とは切り離して別枠で復旧・復興対策を考えるということである。地方負担をゼロにしたことによって「モラルハザード」が生じるのではないかという議論があるが、その一種の歯止めとして、この別枠管理が導入された。別枠で管理するということは、財源を別途見つけなければならないということである。もちろん、無駄の排除も行う必要はあるが、どうしても増税によって財源を捻出せざるを得ない。増税をお願いするとなると、総額が問題になってくる。集中復

興期間（5年間）の復興・復旧対策規模（国・地方の公費分）の総額として少なくとも19兆円を設定している。

図表 4－9

復興・復興対策規模の考え方		計数精査中
□ 集中復興期間(5年間)の復興・復興対策規模(国・地方の公費分)全体の推計 19兆円程度		
事 項	規模(国・地方の公費分)	
①救助・復旧事業に係る規模 ・災害救助、生活再建等 ・ガレキ処理、インフラの復旧等	10兆円程度 4兆円程度 6兆円程度	
②復興に向けた事業に係る規模 ・「地域づくり」等のインフラ投資・ソフト事業 ・全国的な緊急防災・減災事業	少なくとも9兆円程度 8兆円程度 1兆円程度	
合 計	少なくとも19兆円程度	
□ 10年間の復興・復興対策の規模については、 少なくとも23兆円程度 と見込まれる。		

(注)復興・復興対策の規模には、原則として原子力損害賠償法・原子力賠償機構法に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

地方のほうも総額で管理しているので、そういう意味では地方負担がゼロになっても、いわゆるモラルハザードは起こらないのではないか。別枠管理とモラルハザードの防止、そして総額管理で一つの調和がとれているのではないかと私は思う。

東日本大震災復興交付金について

先ごろ、第1回の復興交付金の交付の決定が行われたが、いろいろと批判もあった。ただ、総額管理なので誰かがある程度チェックしないと、先に出したほうが得だということになったら困るという懸念はやはりあったのではないかとと思う。復興庁ばかりが責められがちだが、復興庁なしにはこの制度自体が別枠管理という制度では成り立たない

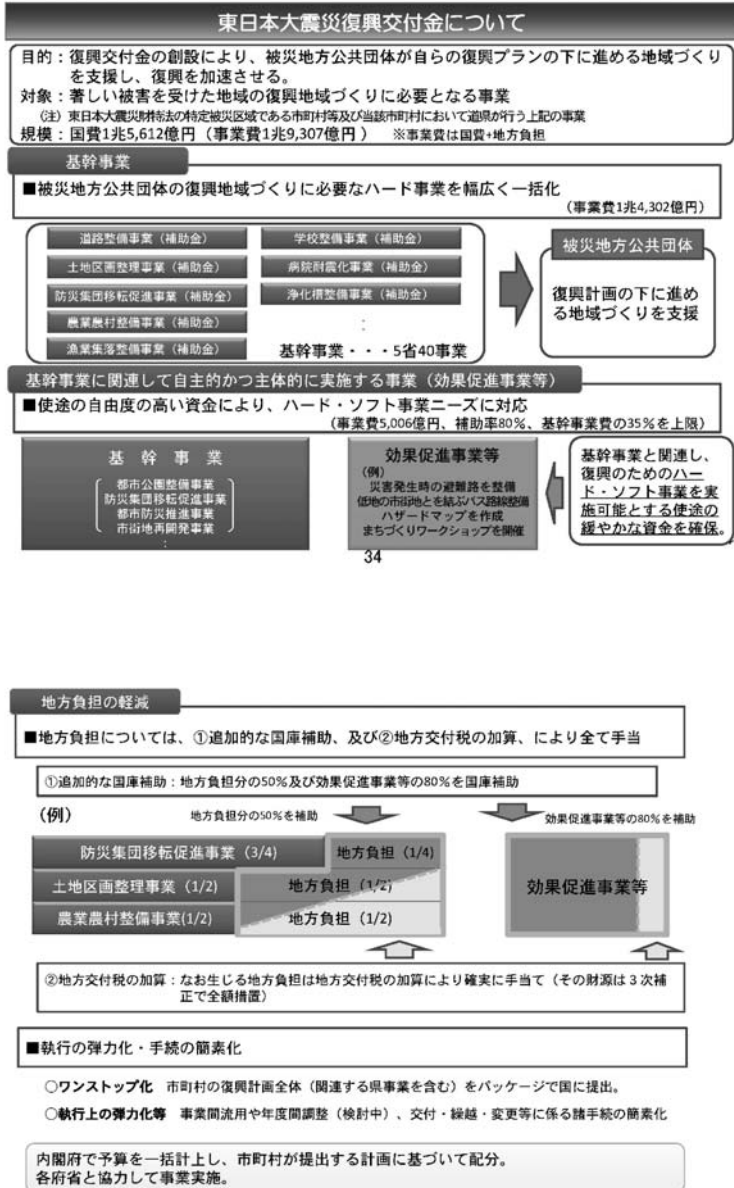
のではないか。

各市町村の復興計画の中には、住民の合意を得るのに時間がかかるものも多いと思われる。復興交付金による事業として申請される事業の中には、総額に達してしまっただけに交付を受けられなくなることを懸念して「とりあえず早めに出しておこう」と、具体的な事業内容を詰めきれなかったものや、事業自体の必要性や優先順位に問題のある事業もあるかもしれない。総額管理を行う上では、やはり（復興庁による）チェックは必要不可欠であろう。

この復興交付金は、従来の普通の補助金よりも補助率を引き上げること、事業間での流用を可能にすること、そして地方が単独事業として実施する効果促進事業等に対する補助などの点で思いきった制度になっていると思う。

なお生じる地方負担に対しては、地方交付税の加算により確実に手当てすることとしている。従来の考え方では、これについては起債を入れて、その元利償還金を後年度の地方交付税で見るという形だが、発想を変え、新たに震災復興特別交付税を創設したわけである。

図表 4-10



震災復興特別交付税をめぐる国会審議での主な論点

震災復興特別交付税については議論がある。その主な論点は、第1に、この復興特別交付税を入れることによって基本的に地方負担がゼロになってしまうので、前述のとおり、不用・不急の事業が行われるというモラルハザードが懸念されるということである。

第2に、交付税とはいえ、結局それはひも付き補助金と同じであり、交付税の基本的性格を変質させるのではないかという批判である。

その批判と裏腹な関係にあるが、第3に、地方負担額の全額を措置するのであれば、国庫補助率を100%にすればそうした批判を受けずにすむのではないかということである。実際の立案過程でも、せつかくなら100%の交付金にすればいいという意見はあったのだが、最終的にはそうならなかった。実務的に言えば交付金も補助金の一つなのだが、地方にも負担が生じると一旦整理したうえで、一般財源とされている交付税を入れていたほうが復旧・復興事業を地方団体が主体となって実施する趣旨に適うのではないかなどということから、現行の震災復興特別交付税制度に落ち着いた。さらに言えば、継ぎ足しで行っているような単独事業も震災復興特別交付税を充てられる仕組みにしているので、それと合わせて行ったほうが、確かに被災団体としても都合がよいのではないかということもある。

ちなみに、この3次補正で震災復興特別交付税に約1兆6,000億円の予算がついた。国庫補助事業のかなりの部分は繰越しになると予想されていたので、23年度には補助事業の進捗状況を踏まえておよそ半分の8,000億円を交付すると決定した。それを見てみると、思っていた以上に単独の公共事業、単独の復旧費が多く、約1,600億円に上った。

図表 4-11

地方交付税（震災復興特別交付税）の増額について（第3次補正予算）

- 東日本大震災からの復旧・復興事業に係る地方負担分について、地方交付税を増額(16,635億円)
- ①3次補正予算に伴う地方負担分 7,322億円
 - ②1次補正・2次補正予算等に伴う地方負担分 6,313億円
 - ③地方税法の改正等に伴う地方税等の減収分 3,000億円
- ※ 地方負担分については、全国の地方自治体で予定されている緊急防災・震災事業の地方負担分を指す。
- この増額分については、「震災復興特別交付税」として、通常の特別交付税とは別枠で、個々の被災団体における負担をゼロとするように、事業実施状況に合わせて決定・配分予定。

【イメージ】



37

図表 4-12

東日本大震災に係る地方税等の減収に対する財政措置について

- 平成23年度における地方税法の改正等に伴う地方税等の減収分は、震災復興特別交付税(第3次補正)により対応

1 地方税法の改正

地震・津波対策(第1強)		原子力災害対策(第2強)		復興支援対策(第3強)	
主な項目	税目	主な項目	税目	主な項目	税目
損壊拉致の特別、被災事業用資産の損失の特例	個人住民税	被災保護等のうち西町村長が指定する区域における土地及び家屋に係る平成23年度分の課税免除	固定資産税 都市計画税	住宅の再取得等に係る住宅ローン控除の特例	個人住民税
被災代替資産等の特別控除、特定の資産の買換えの場合の課税の特例	法人住民税 法人事業税	被災区域内住宅用地・家屋・償却資産に係る代替住宅用地等の特例	固定資産税 都市計画税	復興特別区域制度に係る税制上の措置	法人住民税 法人事業税
被災事業用資産の損失の特例	個人事業税	被災区域内家屋に係る代替家屋・代替家屋の租地の用に供する土地の取得に係る特例	不動産取得税	課税により課税し得る区域における土地及び家屋に係る平成24年度分の課税免除等	固定資産税 都市計画税
課税により課税し得る区域における土地及び家屋に係る平成24年度分の課税免除	固定資産税 都市計画税	被災区域内自動車の代替自動車の取得の特例	自動車取得税	被災した一定の鉄道施設等の代替資産に係る特例	固定資産税 都市計画税
被災住宅用地の特例、被災代替住宅用地・家屋・償却資産の特例	不動産取得税	被災区域内自動車に係る特別、被災区域内自動車の代替自動車に係る課税	自動車税 軽自動車税	被災した一定の鉄道施設等の代替資産に係る特例	不動産取得税
被災代替家屋・家屋の租地の用に供する土地の取得に係る特例	不動産取得税			被災土地に代わる敷地に係る特別、被災事業用用の仮設施設等事業に係る課税措置	不動産取得税
被災代替自動車の取得の特例	自動車取得税				
被災代替自動車に係る非課税	自動車税 軽自動車税				

2 条例減免

東日本大震災のための減免で、その程度及び範囲が被害の状況に照らし相当と認められるものによって生ずる財政収入の不足額(特別財政援助法8条関係)

(参考)復興特区制度に係る減収補填(②は0)

復興産業集積区域における事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合の、当該地方公共団体の減収額(特区法43条関係)

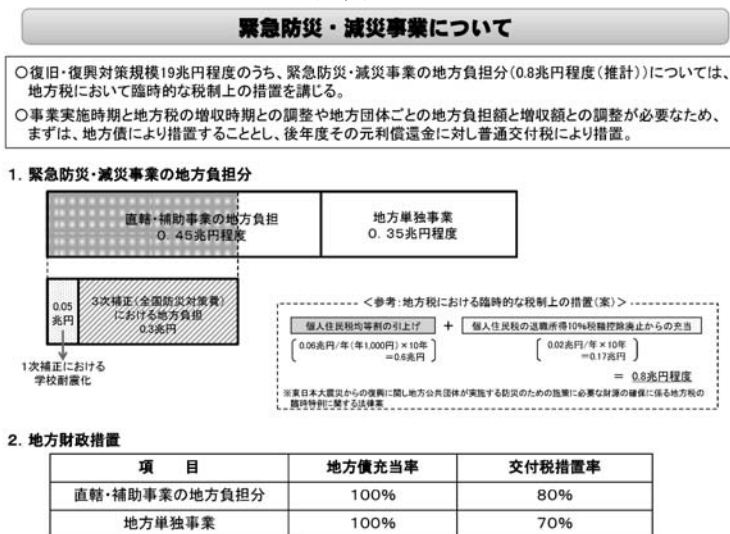
39

緊急防災・減災事業について

緊急防災・減災事業については阪神・淡路大震災の際にも行ったのだが、「のど元過ぎれば熱さ忘れる」とならないよう、この際、今般の被災地域だけではなく、全国的に防災・減災に取り組んでおこうということで、復旧・復興対策規模約19兆円のうちの約8,000億円を全国での防災・減災事業の地方負担分に充てることとした。南海地震などでも大規模津波が想定されており、これらの被害が予想される地方を中心に、津波タワーや避難路などの防災・減災施設の整備等に使われる。

この防災・減災事業のために、住民税の増税をお願いすることとしている。ただし、住民税の増収時期と事業実施時期、それから住民税収が多いところと事業を実施するところがそれぞれ異なり、これらの調整が必要なため、まずは、既存のシステムである地方債によって措置することとし、後年度その元利償還金に対し普通交付税によって措置することとした。

図表 4-13



おわりに

地方財政においても、この1年間、震災・災害関連の仕事を実にいろいろとやってきたことは非常に感慨深いものがある。例えば、特別交付税の交付は通常12月と3月に行われるが、今回はそれ以前に2回特例交付を行っている。震災復興特別交付税もあった。それから今年は雪も多く、除雪費が非常にかかった団体に対しても特別交付税の繰上げ交付を行った。また普通交付税の中にも、実は震災に関連する分がかなりあった。特別交付税の担当者も今年は類を見ない貴重な経験をしたと言っていた。

平成23年度の特別交付税の総額は約1兆5,000億円であり、22年度の1兆円を5,000億円ほど上回る。1次と2次の補正予算で上積みした分が予算上に残っていたわけであるが、これらは基本的にすべて東日本大震災関連の事業に充てることになった。

震災復興特別交付税があるのになぜ普通の特別交付税でも震災分ものを配るのかという指摘も聞かれる。しかし、これまでの経緯を見ればわかるように、1次補正、2次補正の段階では普通の特別交付税として処理していたからであり、その最終型が「震災復興特別交付税」として3次補正の段階で決まったということである。

震災復興特別交付税をはじめとする今般の震災復興に関する地方財政措置の背後にある考え方や、それらに関する実際の仕事は、おそらく24年度だけで終わらずにここ数年続くと思うが、これらは徐々に整理され現在の形になったという、時間的な経過を思い起こしていただければと思う。

<意見交換>

(学識者)

○岩手県が従来型の復興で、元に戻す志向性が強い一方、宮城県は、震災を契機に新しいまちづくりを志向したから、復興で出遅れた部分がある。

(米田審議官)

○宮城県は仙台市が入っているので復興の推進力となっている部分もある一方、石巻市のように市内のほとんどが被災した地域は復興の取り組みをやろうと思っても難しい部分がある。

(実務家)

○阪神・淡路大震災は激甚災害法の改正などにつながった。モデルとして敷衍していくという考えはあるのか。

(米田審議官)

○内部でも議論は収束していないが、災害対策法制は見直しが始まっている。厚労省の災害救助法の見直しもあるし、自治財政局では、災害法制を見直さないといけないという議論はある。その一方、一つの論点として、東日本大震災は、被害・被災団体がきわめて特殊であり、今後のモデルにできるかは懐疑的な人もいる。実際は、計画がどういう形ででてくるか検証してからになるのではないかと。

(実務家)

○福島原発の発生の関係の財政措置、業務遂行の特例はあるのか。

(米田審議官)

○福島は避難している児童・生徒数の減少により、需要額が激減しないように地方交付税の算定をしている。そのほかは特別交付税で対応している。東電の賠償とどう整理するのかまだついていないが、当面必要なものは特別交付税で対応している。また、三宅島の災害のように、被災を受け入れた自治体は特別交付税を上積みするようなことはしている。

第2回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会
《大都市問題》《都市自治体の財政問題》

平成24年7月 発行

企画・編集

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

大東印刷工業株式会社

〒131-0033 東京都墨田区向島3-35-9

TEL 03 (3625) 7481

ISBN978-4-904619-42-1 C3031



9784904619421



1923031005006

ISBN978-4-904619-42-1

C3031 ¥500E

定価 525円 (本体価格 500円)