

大阪ダブル選挙であぶり出た「大都市財政」の課題

大阪ダブル選挙で浮き彫りになった大都市・大阪の財政問題。これは大阪に限ったことではない。

河村 かわむら 小百合 さゆり
(日本総合研究所調査部主任研究員)

注 目の大阪ダブル選挙は、大阪市長に「大阪都構想」を掲げる橋下徹氏、大阪府知事に松井一郎氏が当選し、地域政党である大阪維新の会が勝利する結果となった。

ここでは、このダブル選挙によってクローズアップされた「大都市制度」について、大阪に限らず、他の政令指定都市所在道府県のケースをも含めて、行財政運営上、いかなる問題点や課題が存在するのかを考えることとした。

政令市で起きる二重投資の構造

そもそも、「政令指定都市（以下「政令市」）」とは、どのようなものなのか。

日本の地方行財政制度は、府県と市町村の2層制を基本としている。そのなかで、政令市は、他の市町村と同様に基礎的自治体としての役割を果たしつつも、その規模が大きい

ゆえに、制度上本来は道府県が担う事務のうちの一定部分を担っている。具体的には、①児童福祉に関する

事務（児童相談所の設置等）、②都市計画等に関する事務（道府県道、流通業務団地、市街地再開発事業等に関する都市計画



大阪だけの課題ではない

決定等）、③土木行政に関する事務（市内の道府県道の管理等）、④文教行政に関する事務（道府県費負担教職員の任免、給与の決定等）——などが挙げられる。このうち、①や②については、道府県が行う事務のほぼ全てを政令市が担っているのに等しい状況である。このほか、政令市固有の役割ではないが、政令市自身の政策運営上の

判断によって、公営企業会計や第3セクターなどを設置して地下鉄等の大規模な公営交通事業を行ったり、大規模なインフラ整備を手がけるケースも、大阪に限らず、全国各地で認められる。こうした実情を背景に、政令市は基礎的自治体でありながら、都道府県並みの権限と財政力を有する地方自治体だ、との見方をされることが多い。

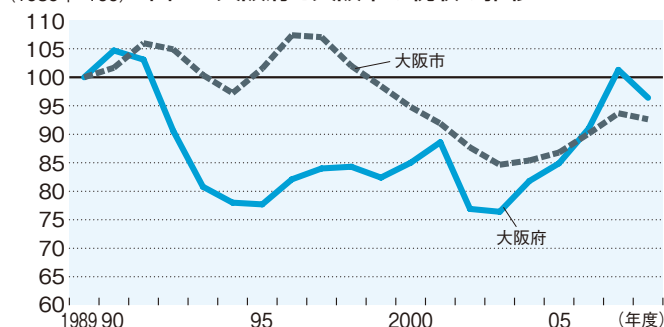
次に、歳入面、とりわけ地方税収の面からみてみよう。

政令市は、地方交付税制度等を通じて、国との関係は他の市町村と同じ立場にある。しかし、自主財源としての地方税の基盤をみると、基礎的自治体であるがゆえに、都道府県とは大きく異なるものとなっている。

大阪府・大阪市を例に、各々の地方税収に占める税目別のシェアをみると（2008年度ベース）、大阪府は①法人2税が全体の約40%、②個人府民税が26%、③地方消費税が約15%を占めており、法人課税のウェイトが最も高い。これに対して、大阪府は①固定資産税+都市計画税が約48%、②法人住民税が23%、③個人住民税が約21%という内訳で、資産課税のウェイトが最も高くなっている。

一般的に、法人課税は景気変動の影響を受けやすく、年度ごとの振れ

図1 大阪府と大阪市の税収の推移

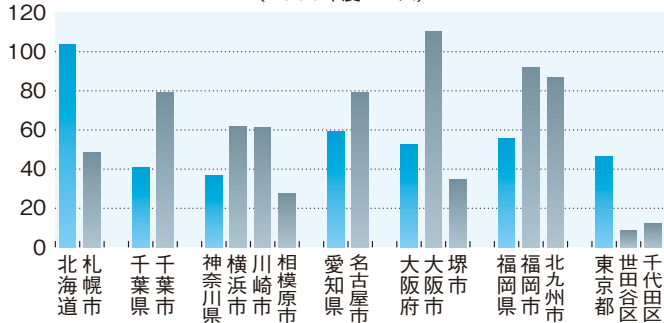


(出所) 大阪府改革プロジェクトチーム「大阪府の財政構造等に関する調査分析報告書」2010年4月、大阪市「平成20年度税務統計」より日本総研作成

が大きいうという特徴がある。一方、資産課税は、急激な市況の変動がない限り、相対的に安定した税源であるといえる。そうした結果、大阪府と大阪市の税収の推移をみると(図1)、大阪府の方が、景気変動をストリートに反映する形で、年度ごとの振幅がより大きくなっている状況がみてとれよう。

地方自治体は、地方行財政制度において、必ず果たさなければならぬ役割が多く与えられている一方で、各自自治体を実施するか否かの判断が委ねられている政策分野も存在する。各自自治体が行う、そのような義務的歳出、および裁量的歳出を積

図2 主な都道府県・政令指定都市の住民1人当たり地方債残高(2009年度ベース)



(出所) 各地方公共団体の「平成21年度決算状況」(「決算カード」)より日本総研作成

み上げた結果を表す尺度の1つとして、地方債残高が挙げられよう。

各地の政令市とそれが所在する道府県および都の住民1人当たり地方債残高をみてみると(図2、09年度ベース)、多くのケースにおいて、政令市の残高が府県の残高を上回っている状況がみてとれる。

例えば、大阪府の1人当たり府債残高53万円に対し、大阪市は110万円、堺市は35万円となっている。大阪市民は、府の分と市の分を含めて、実に163万円の借金を負っていることになる。

このほか、愛知県は59万円に対し、名古屋市は79万円。福岡県の56万円

に対し、福岡市92万円、北九州市87万円である。

政令市は一般的にみて、経済活動の集積度の高い地域が多く、かつ固定資産税等の安定的な税基盤を有している。にもかかわらず、そうした自主財源および国からの移転財源のみでは賄いきれず、このような地方債残高の積み上がりをお願いしている背景には、裁量的かつ積極的な財政運営がある。

そして、それぞれの歳出内容を見ると、現行の地方行財政制度では、必ずしも重複が排除されていない分野で、道府県と政令市の二重投資が行われている事例が少なからず浮かび上がる。

具体的には県と市それぞれが持つ道路公社、市と県でそれぞれ別にある美術館や体育館、図書館、県立大学と市立大学など、インフラ整備や施設整備等の分野だ。このほかにも機能が同じで存在価値の薄い出資法人や第3セクターもある。

ちなみに、東京都のケースをみると、都の1人当たり地方債残高46万円に対し、23区では、人口が相対的に多い世田谷区ではわずか9万円、人口の少ない千代田区でも12万円にとどまっている。確かに東京は最も経済活動の集積度が高く、地方税収も全国一潤沢な地域であるため、それが起債依存度を低水準に抑えている

る側面はあろう。

しかしながら、東京都と基礎的自治体との間で、効率的な意思決定や役割分担がうまく機能していることの1つの表れと受け止めることも可能なのではないかと。

効率的行財政制度が求められている

このようにみると、橋下前大阪府知事・新大阪市長が問題提起した「大都市制度」の問題点は、単に大阪のみならず、日本全体の問題でもあると言える。

日本の財政事情が、先進国レベルでは他に例のないような水準にまで悪化しているなかで、安定的な財政運営を確保するためには、小手先の歳出カット等による対応では、もはやとても及ばない状況にあることは明らかである。

今後は、日本全体の行財政制度の仕組みそのものを、もっと効率的なものに作り直していくことが必要なのではないか。中央政府や地方政府、自治体の役割をどのように分担するのが効率的か、それぞれどのような財源が帰属するようにすることが望ましいのか。大都市制度の見直しをその発端として、ゆくゆくは道州制の導入等も視野に入れ、抜本的な改革に向けての議論を、国全体として進めていくことが望まれる。