

# 大都市における税財政制度の あり方について

---

於 横浜市大都市行財政制度特別委員会  
(2016. 12. 2)

参考人(講師)

望月正光(関東学院大学経済学部)

---

## 【報告要旨】

(1) 経済学の基礎理論の立場から、大都市における税財政制度のあり方について再検討する。

(2) 上記の検討を踏まえて、横浜市「横浜特別自治市制度」の意義を明確にする。

# 1. 地方分権の理論(基礎的自治体)

---

(1)「足による投票」:C.Tibout(1956)

住民による地域選択

→住民が望ましい自治体に移動

→住民の移動コスト問題

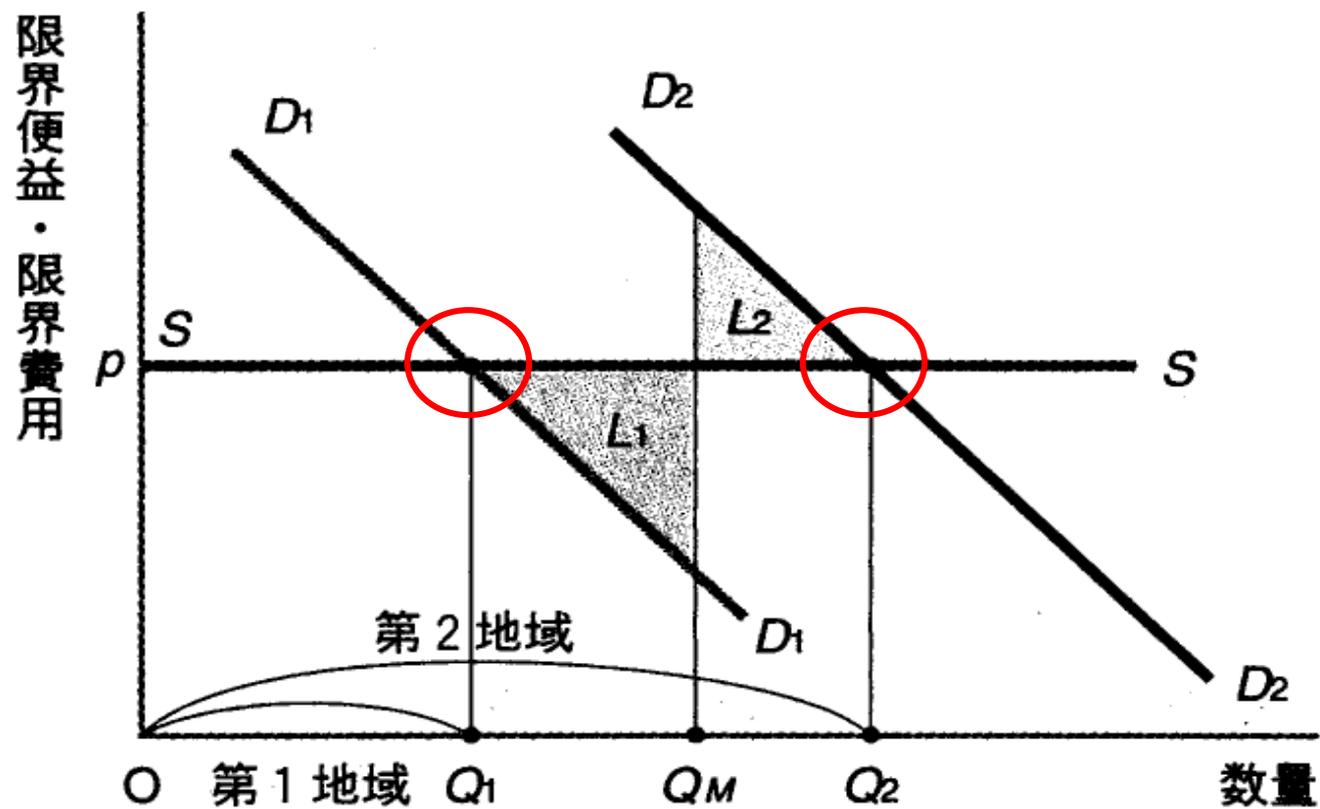
(2)「分権化定理」:W.E.Oates(1972)

自治体による多様なサービス供給

→住民の多様な選択満足

→広く受容されている理論(一般性)

# 図1 分権化定理



## 2. 日本の大都市制度の現状と問題

---

### (2) 二層制の地方行財政制度

二層制＝都道府県、市町村

→中央集権化の地方行財政制度確立

地方官官制(1886)

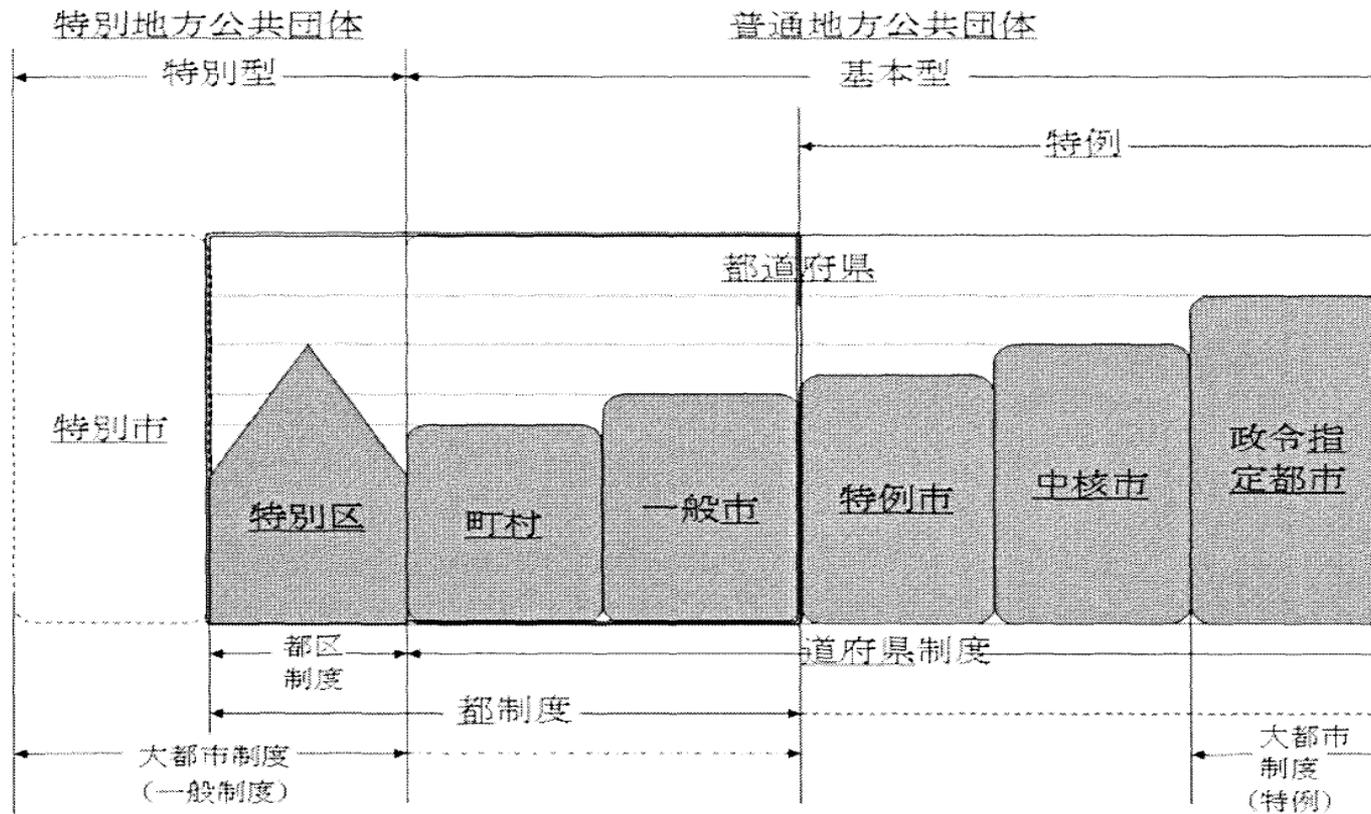
市制町村制(1888)

府県制(1890)

→第二次世界大戦後

地方自治法(1947)

## 図2 日本の地方制度



(注) 図中、下線を引いた部分は地方自治法上の用語である。

---

## (2) 大都市制度

→戦後改革の「特別市制度」(5大市):廃止

→暫定的制度＝「政令指定都市制度」

(昭和31年)設置

→基準緩和＝政令指定都市の増加

(平成24年4月1日:20市)



→抜本的改革の必要性

(評価基準:人口、面積、経済力、行政能力)

## 1946年（昭和21）大都市制度に関する地方制度調査会の答申（抜粋）

〔諮問第三〕

### 第二 五大都市

- (一) 五大都市は夫々の市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること。
- (二) 特別市には、原則として道府県の制度を適用すること。
- (三) 特別市における国政事務（警察事務を含む。）の処理は、原則として、道府県に準ずること。

### (四) 下部組織

- (イ) 区はすべて行政区とすること。
- (ロ) 町内会及び同連合会等について、なるべく煩瑣な規定を設けないこと。

### (五) 財政

- (イ) 国税の一部を移譲すること。
- (ロ) 独立税種を創設すること。
- (ハ) 公企業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること。
- (ニ) 事務の担任区分を明かにし、国費、地方費の費用負担区分を是正すること。
- (ホ) 起債認可の手続を簡易化すること。
- (ヘ) 各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。

(六) 残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること。

### (七) その他

- (イ) 区長の選任は、次の何れかによるものとする。
  - 甲 市会の同意を得て市長が選任する。
  - 乙 市長が任免する。
  - 丙 選挙人が直接選挙するものとする。

(ロ) 残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとする。

(ハ) 実施の時期は、なるべく速かならしめること。

(ニ) 復興に伴う人口激増の趨勢に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること。

### 附帯決議

諮問第三に対する答申の取扱に関しては、五大府県及び五大都市が円満な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する。

## 1947年（昭和22）地方自治法の制定

- 地方制度調査会の答申を踏まえたもの。
- 特別市は、
  - ①人口50万以上の市の中から法律で指定。
  - ②都道府県の区域外にあるものとし、特別地方公共団体とする。
  - ③行政区を設けるものとし、行政区の区長は、直接公選とする。

## 住民投票関係

- 「特別市制」を盛り込む地方自治法案が第92回帝国議会に提出され、区長の任命方法を直接公選制とすることなどの修正が加えられた上で、昭和22年4月16日成立した。
- 法律の成立に際し、衆議院において「五大都市を特別市として指定する法律は次の議会に提出すること」とする附帯決議が行われており、この附帯決議を受けた特別市指定の法律が、昭和22年5月3日に施行される日本国憲法の第95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に当たると考えられ、当該規定の「地方公共団体の住民の投票」の範囲について疑義が生じた。
- 内務省は、GHQに対し解釈について回答を求め、昭和22年7月26日「特別市制施行の場合一般投票を行う住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈する」ことを閣議で決定した。
- 1947年（昭和22）12月の地方自治法の一部改正に際し、議員修正により、第265条第7項として「第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。」とする一項が追加された。

※ 当時、五大都市のうち京都市を除いた四市はいずれも人口規模において残存府県住民の人口規模を下回っていた。

（参考）当時の五大都市の人口※が各府県に占める割合 ※昭和25年国勢調査人口

大阪市（大阪府）：51%、京都市（京都府）：60%、名古屋市（愛知県）：30%、横浜市（神奈川県）：38%、神戸市（兵庫県）：23%

※「大都市制度史」三百十七頁以下の内容を要約

# 1951年(昭和26)地方行政調査委員会議(地方行政調査委員会議設置法(昭和24年法律第281号)に基づくもの) による第二次勧告(抜粋)

## 第一 行政事務再配分に関する特例

### 一 大都市に関する特例

(中略)

大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。従来、大都市に特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督及び二重行政の弊が指摘されてきたのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害は、ほとんど除去されるものと考え、また、大都市における自治行政を更に積極的に推進する制度を考えるにあつては、各都市は、それぞれ人口、面積はもちろん、文化的、社会的、経済的諸条件において特殊の事情を存しておくから、これら諸般の事情を考慮すべきであり、日つ、ひとり大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要があるので、現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは、各都市について具体的に扱うべきである。

(参考)「行政事務再配分に関する第二次勧告について」の説明 ※「大都市制度史(資料編)Ⅱ」六十一頁以下参照。

○ 大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。特別市制の利害得失として一般に論ぜられているところは、次の通りである。

(1) 利点 主なるものをあげれば

イ 大都市行政は、一般市町村のそれと比較して、量的に歴大であり、また質的に複雑であるにもかかわらず、現行制度のもとにおいては一般市町村と画一的取扱をうけている。このような画一性は、大都市が府県の区域から独立することによつて抜本的に除去せられ、大都市行政の特殊性に即応した行政の運営が可能となり、それが最終的に保障される。

ロ いわゆる二重行政、二重監督の弊害は完全に除去される。

従来、一般に二重行政とは、大都市とそれを区域的に包括する府県が大都市の区域において同一内容の行政を実施する場合を意味し、その多くは営造物行政、助長行政に見られるとされている。また、二重監督は大都市行政に対して府県と国がそれぞれ監督権を行使することを指称する。前者は財政的に不経済であり、後者は、大都市の行政のためにその創意を生かし合理的能率的な運営を保障する所以ではないとされる。故にこの二重行政及び二重監督を除去することが、大都市に特別の制度を必要とする主な理由とされている。

ハ 大都市は、現在、郡部住民のためにかかりの負担をしているが、府県の区域から分離することにより、その負担にかかる財源は自己のために使用できるようになり大都市の財政権はそれだけ拡充強化される。

## 1951年（昭和26）地方行政調査委員会議（地方行政調査委員会議設置法に基づくもの）による第二次勧告（抜粋）

### (2) 弊害 主なものをあげれば

イ 大都市といえども市町村と同様に基礎的な地方公共団体であるから、府県の区域から分離して府県の機能をも併せ行う（現行の特別市はまさにそうである）こととなれば、大都市行政に本質的でない夾雑物をとり込み、かえって大都市行政の合理的能率的運営に支障を来す虞がある。

ロ 大都市は周辺部と沿革的にも社会的にも経済的にも一体をなしてその中心を形成しつつ生成発展してきた。ところが大都市が府県の区域から分離して独立することになればこの一体性は断絶され大都市が今後区域を拡張しようとしても現在以上に困難を伴い、残存部の施策が必ずしも大都市に有利には行われず、又分離によつて必要な施設も生じ二重行政以上に不経済となり、大都市にも残存部にとつても不利である。

ハ 大都市の府県からの分離は、残存区域が府県となるか又は廃置分合を必要とするかのどちらかの結果を必然的に伴う。後者は、府県の統廃合以上に困難を伴い、また、前者は現行の府県を二分して、二つの小さな府県を設置することになり、府県の規模を合理化すべき時代の要請に逆行する。

ニ 大都市が分離した後に残る区域が仮に府県として設置されても、現行よりも財政的に弱小となる。

ホ 残存区域が府県として設置されても、府県の機能を営むに適当した規模とはいいい難い。特に都市と農村との調整機能は両者を同時に含む区域としての府県において可能であるが、分離の結果これが不可能となる。

○ これらの利害得失は、それぞれ理由があると考えられる。しかし当会議としては府県と市町村の担当すべき機能を考え、大都市制度の問題（特別市制の施行による利点の実現）は、行政事務の適切な配分及びこれに伴う税財政制度の改正によつて殆んど解決されようとする。しかし、大都市行政を更に積極的に推進する制度として大都市が府県の区域から分離しこれに特別市制を施行することが適当か、その他いかなる制度が適当かは、ひとり大都市の実情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮して、五大市すべてについて一義的ではなく、各大都市ごとに決定すべき問題と考える。

## 1953年（昭和28）第1次地方制度調査会による答申「地方制度の改革に関する答申」（抜粋）

### 第一 地方行政制度の改革に関する事項

#### 三 大都市制度に関する事項

(一) 差し当つて事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとする。

(二) 右に関しては、左の方針によるものとする。

1 大都市に対する府県知事の許認可権を整理するものとする。

2 大都市の区域内において府県が行う補完行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするものとする。

- 3 法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外の事務は、原則として大都市の事務とするものとする。  
なお、営造物、施設の設置等サービス行政に属する事務については、府県と大都市との協議によりその範囲を定めるものとする。
- 4 府県の区域内における大都市とその他の市町村との間の連絡調整は、府県が行なうものとする。

## 第二 地方財政制度の改革に関する事項

### 七 大都市制度に関する事項

警察制度及び教育制度の改革その他大都市財政の実情に鑑み、左の措置を採るものとする。

(一) 大都市の存する区域に係る道府県税について左の特例を設けること。

1 大都市の区域に係る償却資産税、煙草消費税及び自動車税は、当該大都市に移譲すること。

2 道府県に配付すべき遊興飲食税及び入場税のうち、大都市の区域に係る部分は、当該大都市に配付すること。

(二) 地方交付税の交付基準について特別の配慮を加えること。

(三) 地方債の配分について特別の配慮を加えること。

## 1956年(昭和31)地方自治法の一部改正

- 「大都市の特例に関する事項」という一章を設け、政令で指定する人口50万以上の市を「指定都市」とする政令指定都市制度を創設。
- 厚生、衛生、都市建設及び教育など都市行政の各部門について、大都市と府県との間に事務移譲を行い、一定の府県の監督を廃止。
- 特別市問題は、府県制度の根本的改革とあわせて解決すべきものとし、特別市の規定を削除。

### ※委員会での政府委員(小林与三次君)答弁

「…特別市の問題は、現在の府県制度の根本的改革の一環として、総合的にそれは考えないといかぬ。今の府県のままで、現在法律に書いてある通りの特別市というものをそのままやることは適当でない、こういう判断でございます。…そこで、今、調査会はごらんの通り大都市の事務配分によつてさしあたりやる、府県制度については、さらに根本的な検討を加える、府県制度の問題もあれば、大都市制度の問題もある。その他の問題もある。そういう問題を総合的に検討して、その一環として特別市の問題につきましても結論を出してもらう、その時には、いわば今の府県制度がそのまま維持されるか、それが変わるか、それはわからぬ次第でありまして、そういうものを総合的に立法化するのが法律の書き方といたしましても筋の通つた考え方ではないか。…」

### ※答弁資料

「人口50万以上の市は、既往の五大都市の外福岡市があるが、今回大都市に関する特例を設けて事務移譲を行う趣旨が、年来の懸案事項であるところの五大市問題について一応のけりをつけ、根本的解決は地方制度の全般的な改革の際併せて検討しようという点に存するのであり、この意味で、指定都市に指定する市は従来の五大市のみと考えている。なお、五大市中最も人口の少ない神戸市も、98万の人口を擁し、優に福岡市の二倍に近い規模をもっており、五大市と福岡市とは同様に考えることができないと思う。」

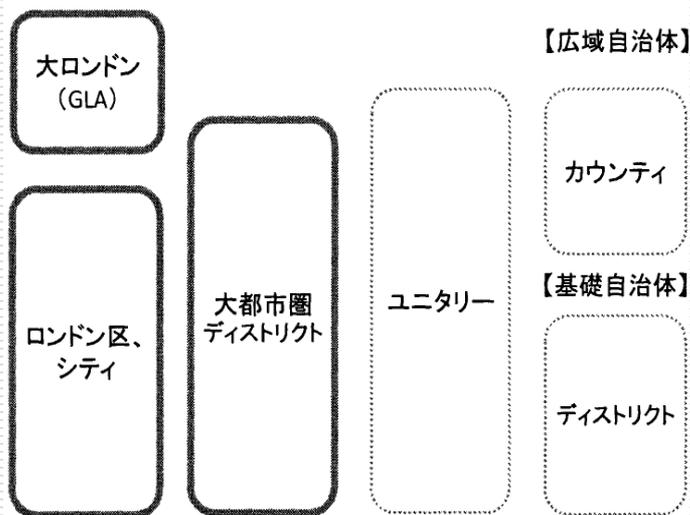
# 3. 世界の大都市制度の現状と問題

## (1) 各国の地方制度

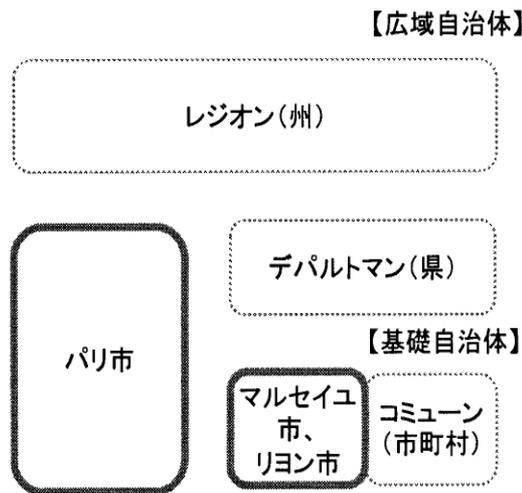
→一層制・二層制・三層制等の併存

→各国および各地域に存在

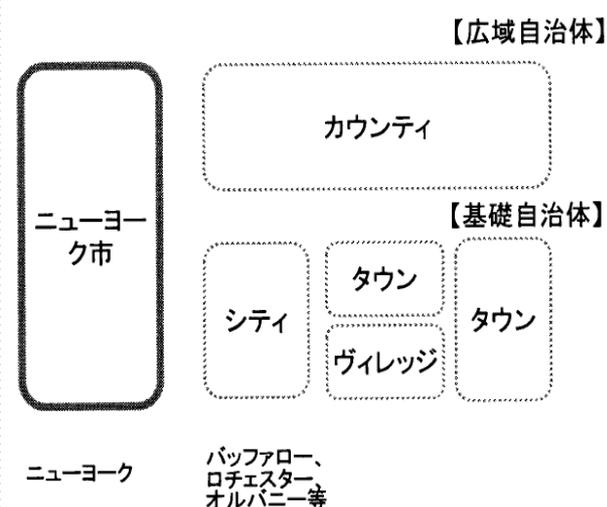
イギリス



フランス



アメリカ



---

## (2) 大都市制度

### [経済・社会要因]

人口増加と人口減少、成長と衰退、若年  
年齢化と高齢化、所得の格差拡大、移民増加と減少

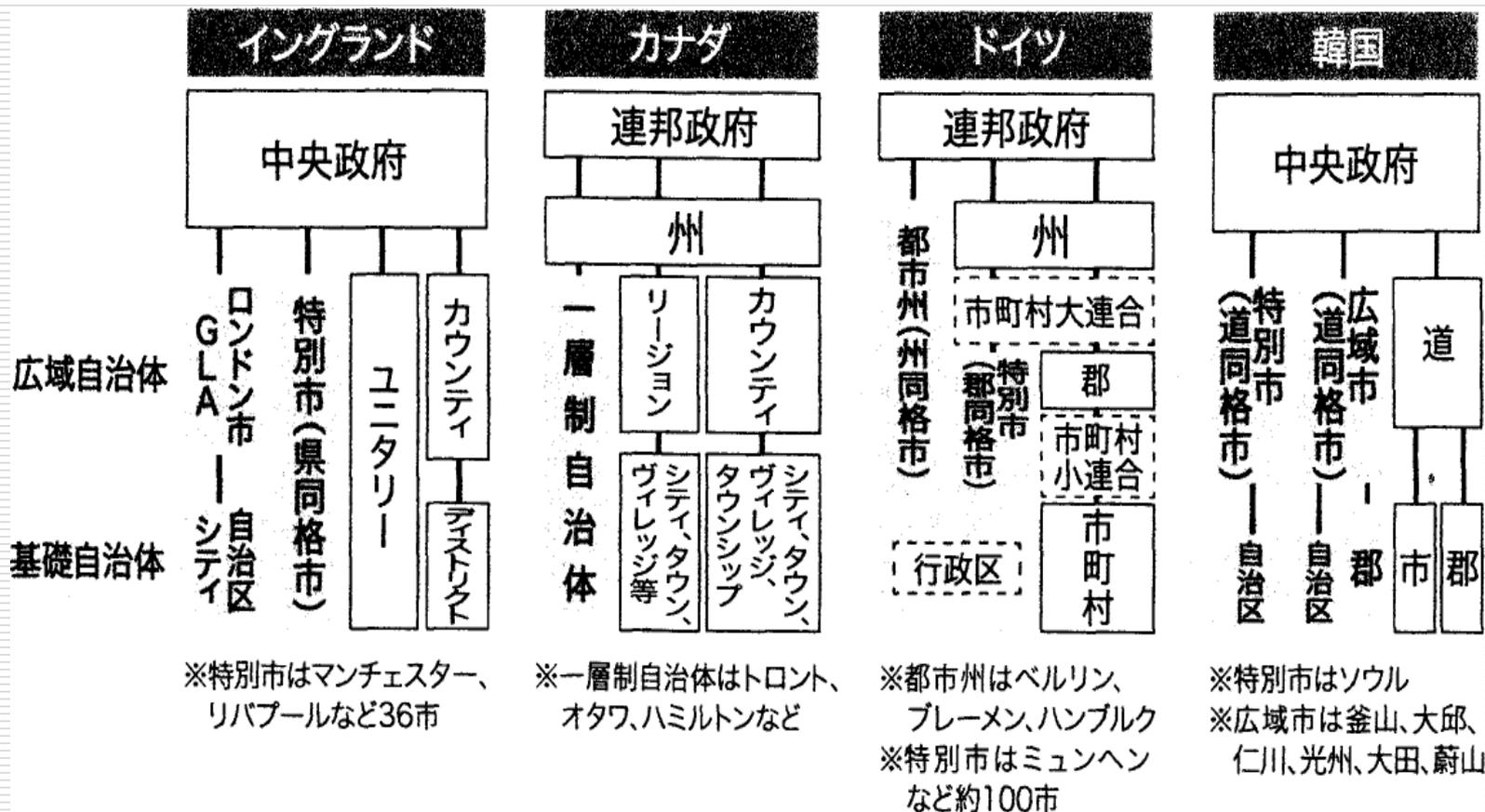


大都市問題と多様な制度存在

→ 一層制 (イギリス、カナダ、ドイツ、韓国等)

→ 二層制 (日本、フランス、アメリカ等)

# 図3 一層制(イギリス、カナダ等)の大都市制度



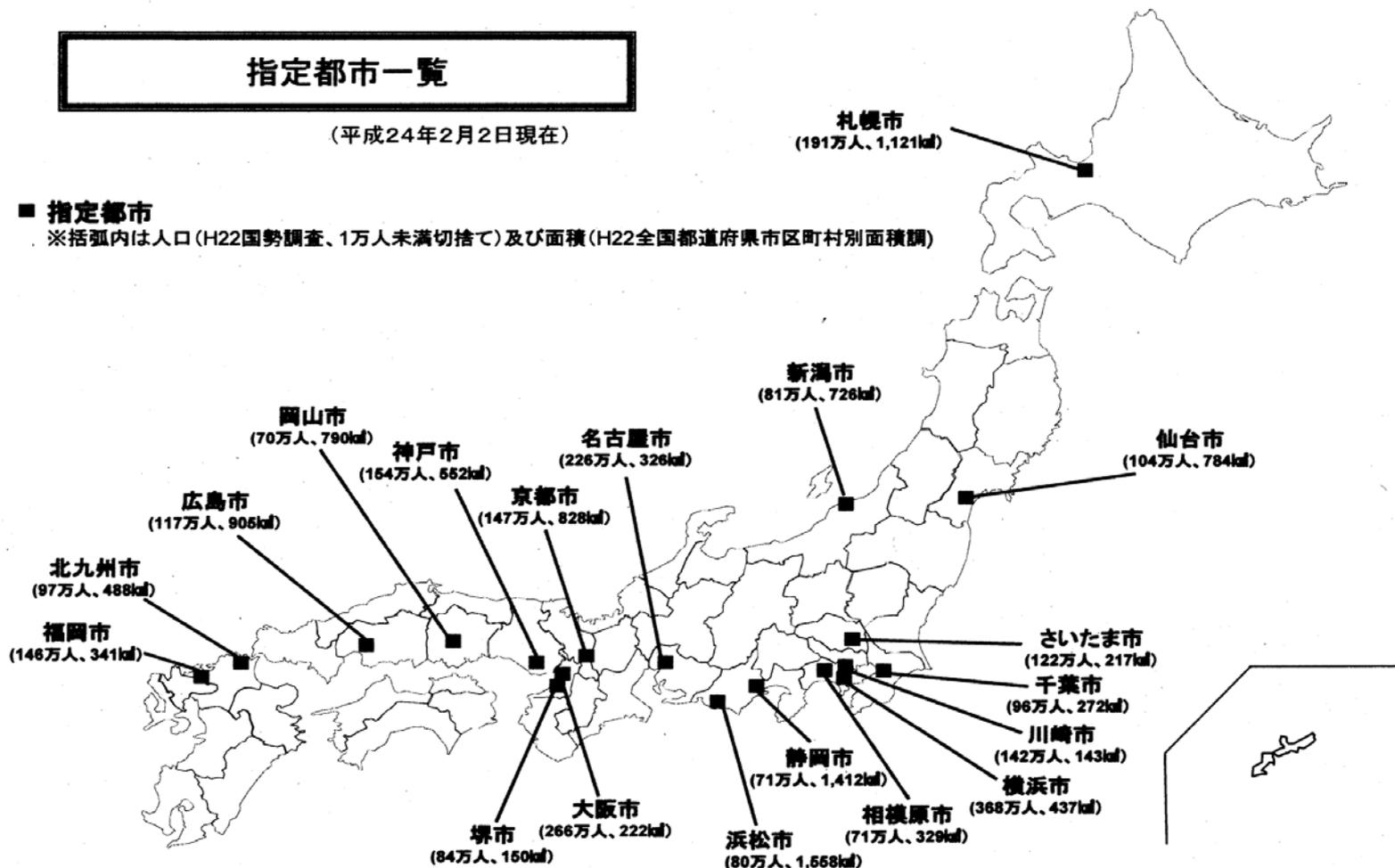
# 4. 日本の政令指定都市の現状と課題

## 指定都市一覧

(平成24年2月2日現在)

### ■ 指定都市

※括弧内は人口(H22国勢調査、1万人未満切捨て)及び面積(H22全国都道府県市区町村別面積調)



※ 平成24年4月1日から熊本市が政令指定都市に移行

(単位:人、%)

都道府県	(A)	指定都市 ・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア
				(B)/(A)
北海道	5,506,419	札幌市	1,913,545	34.8
宮城県	2,348,165	仙台市	1,045,986	44.5
埼玉県	7,194,556	さいたま市	1,222,434	17.0
千葉県	6,216,289	千葉市	961,749	15.5
東京都	13,159,388	特別区	8,945,695	68.0
神奈川県	9,048,331	横浜市	3,688,773	40.8
		川崎市	1,425,512	15.8
		相模原市	717,544	7.9
		小計	5,831,829	64.5
新潟県	2,374,450	新潟市	811,901	34.2
静岡県	3,765,007	静岡市	716,197	19.0
		浜松市	800,866	21.3
		小計	1,517,063	40.3
愛知県	7,410,719	名古屋市	2,263,894	30.5
京都府	2,636,092	京都市	1,474,015	55.9
大阪府	8,865,245	大阪市	2,665,314	30.1
		堺市	841,966	9.5
		小計	3,507,280	39.6
兵庫県	5,588,133	神戸市	1,544,200	27.6
岡山県	1,945,276	岡山市	709,584	36.5
広島県	2,860,750	広島市	1,173,843	41.0
福岡県	5,071,968	北九州市	976,846	19.3
		福岡市	1,463,743	28.9
		小計	2,440,589	48.1

(出典)総務省『平成22年国勢調査』

# 地方公共団体の主な役割分担の現状

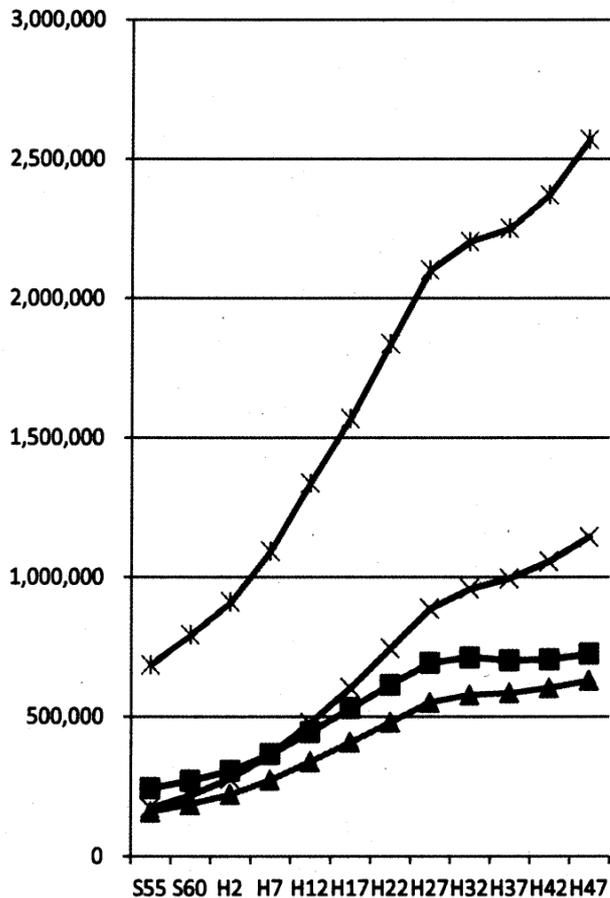
(平成24年4月1日現在)

	(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>麻薬取扱者(一部)の免許</li> <li>精神科病院の設置</li> <li>臨時の予防接種の実施</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>小中学校学級編制基準、教職員定数の決定</li> <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>第一種フロン類回収業者の登録</li> <li>公害健康被害の補償給付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画区域の指定</li> <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、運転免許等)</li> </ul>
指定都市	<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> </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> </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決定</li> <li>指定区間外の国道、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>飲食店営業等の許可</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の認可・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の許可</li> <li>ばい煙発生施設の設置の届出の受理</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>サービス付き高齢者向け住宅事業の登録</li> </ul>	
特例市				<ul style="list-style-type: none"> <li>一般粉じん発生施設の設置の届出の受理</li> <li>汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街化区域又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の認可</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>定期的予防接種の実施</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(市及び福祉事務所設置町村が処理)</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>県費負担教職員の職務の監督、勤務成績の評定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物の収集や処理</li> <li>騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(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(上下水道等関係)</li> <li>都市計画決定(上下水道等以外)</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>災害の予防・警戒・防除等</li> <li>(その他)</li> <li>戸籍・住基</li> </ul>

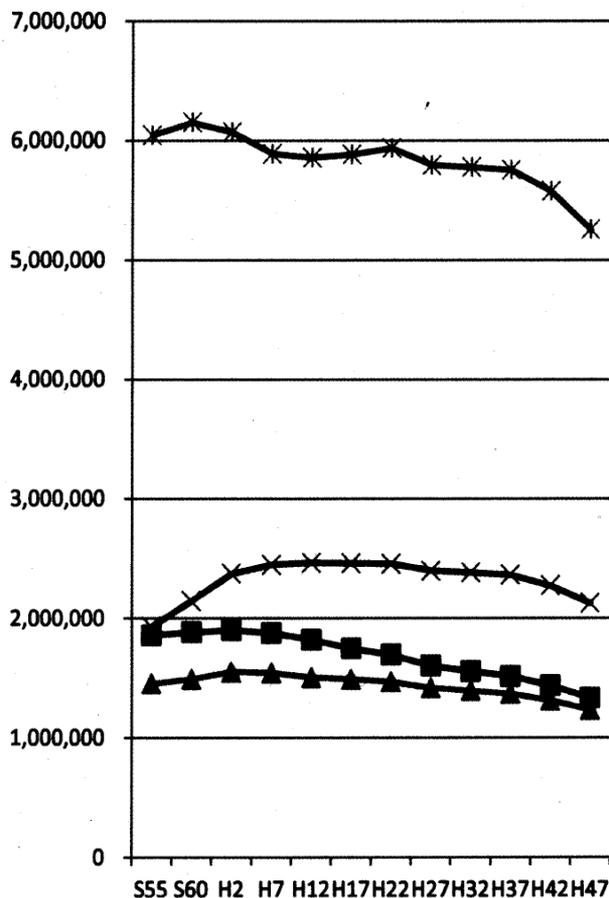
特別区

# 三大都市圏の年齢別人口推移

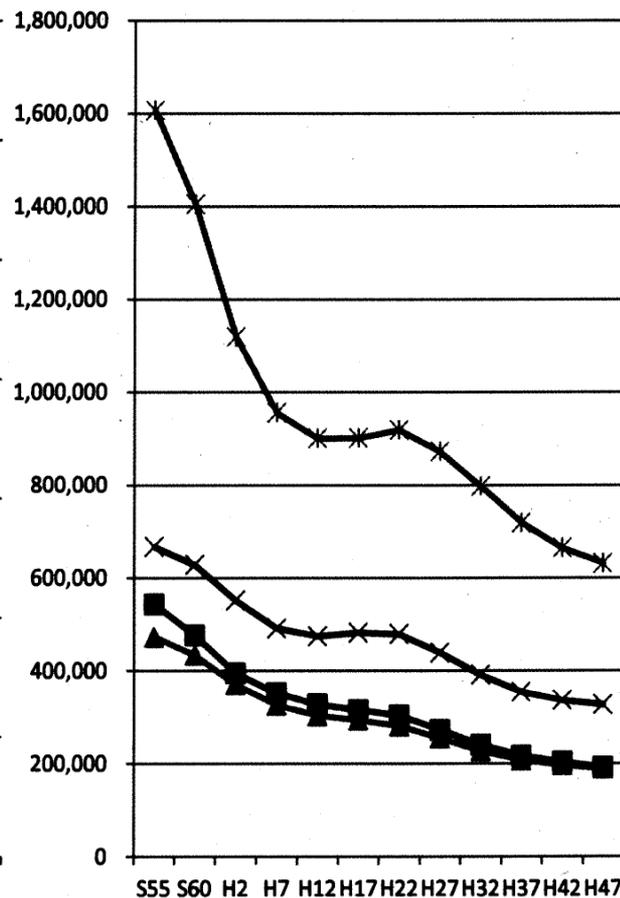
## 高齢者人口(65歳以上)の推移



## 生産年齢人口(15~64歳)の推移



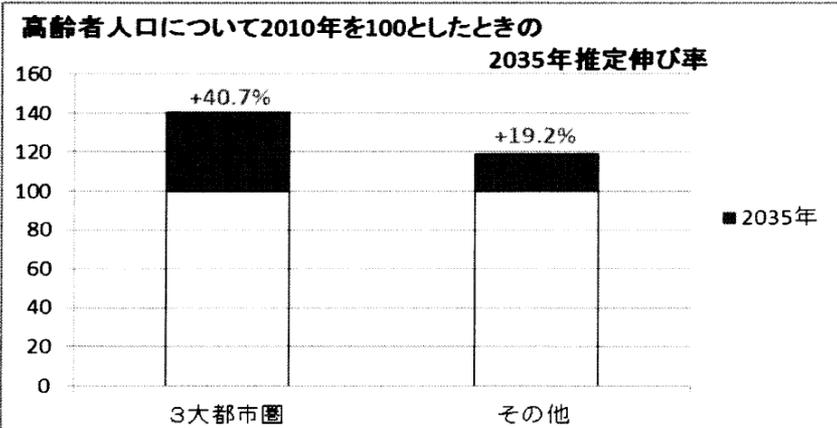
## 年少者人口(15歳未満)の推移



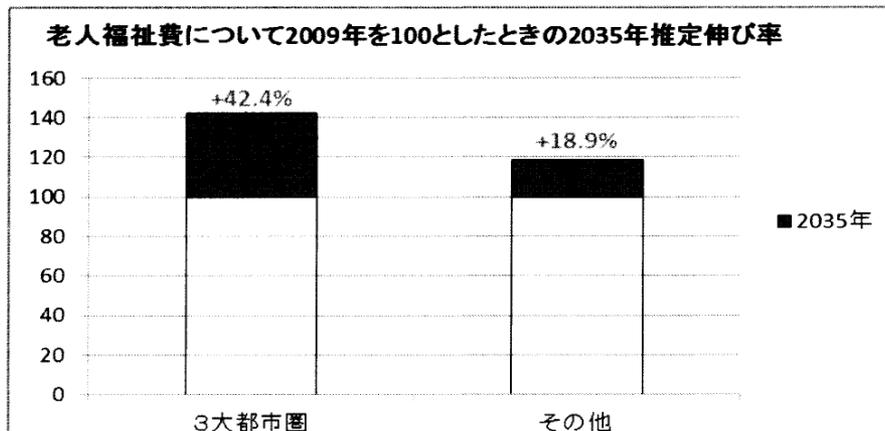
—\*—東京23区 —×—横浜市 —■—大阪市 —▲—名古屋市

# ○ 三大都市圏における高齢者人口・老人福祉費の伸びと、 その他の地域における高齢者人口・老人福祉費の伸びを比較

【高齢者人口推計】

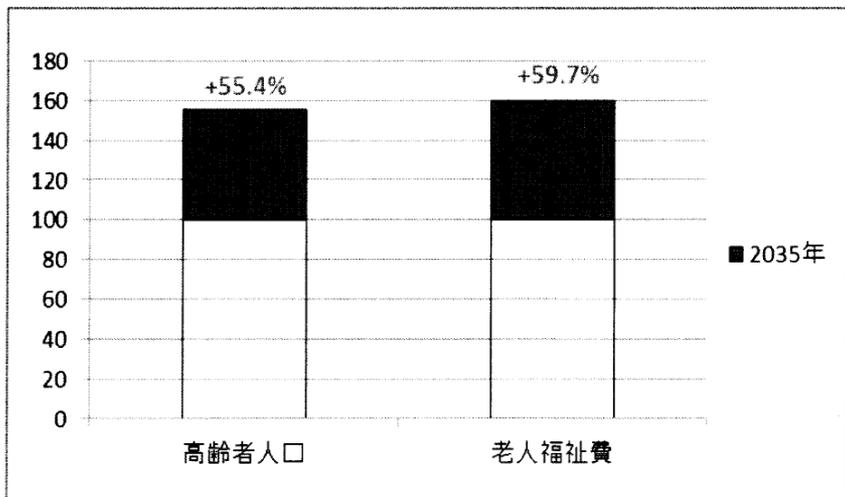


【老人福祉費推計】

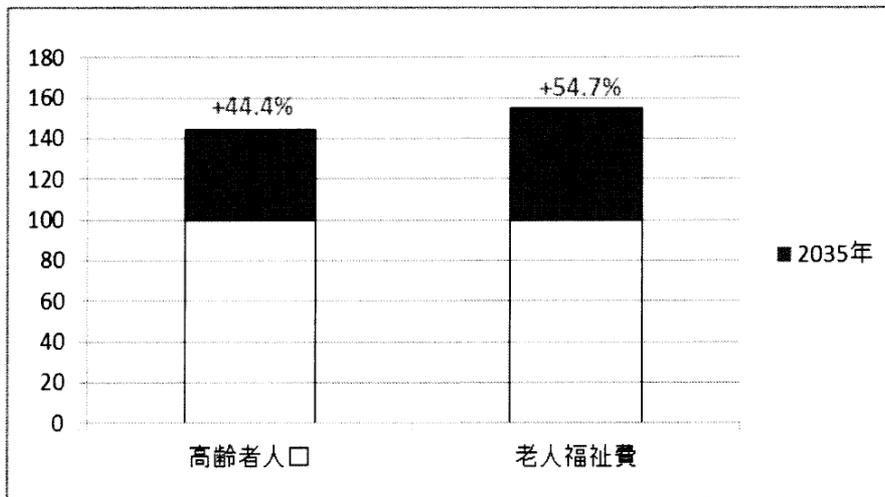


## <具体例>

【神奈川県横浜市】(政令指定都市)



【大阪府茨木市】(特例市)



※ 高齢者人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」(H20年12月推計)

※ 老人福祉費推計は、H22国調人口とH21老人福祉費より求められる相関式を用いて算出

# 5. 横浜市「横浜特別自治市」の提案

---

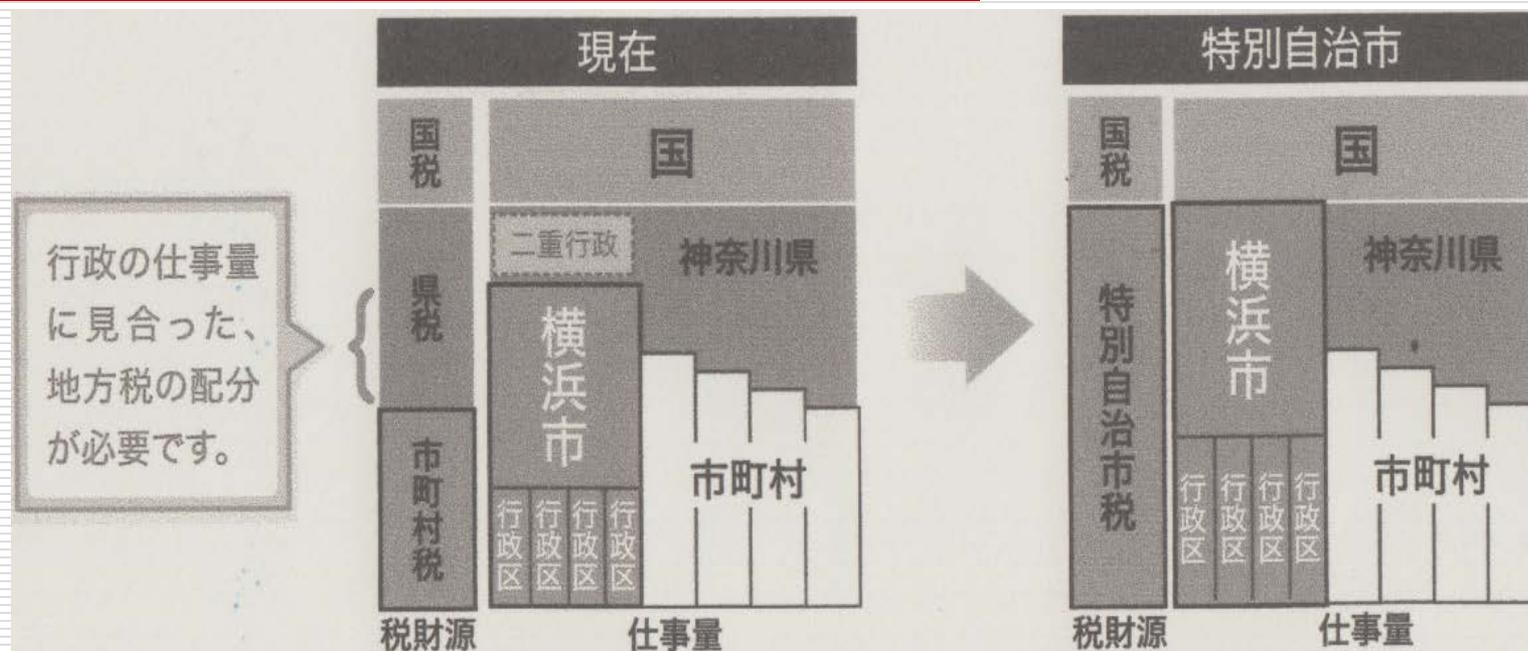
## (1) 大都市の課題

- ①人口減少・超高齢化社会
- ②公共施設の保全・更新
- ③国際競争力の低下

## (2) 「特別自治市制度」の必要性

- ①二層制(指定市、都道府県)の二重行政  
⇒解消
- ②大都市特例事務に関する不十分な税制  
⇒必要措置(特別市徴収)

## 図 税制上の措置



二重の行財政制度の不効率⇒解消  
→「分権化定理」=理論的整合性  
→残された課題=国際競争力の低下

## 6. 大都市制度の新たな視点

---

(1) 世界都市間競争: P.Kotler&M.Kotler(2014)

→ 巨大な多国籍企業と大都市(メガシティ)の  
連携必須

→ 世界最大の都市圏地域(東京=横浜)  
2010年人口3600万人(世界一)

(2) 大都市(メガシティ)マネジメント

→ グローバルな多国籍企業へのマーケティング

→ グローバル都市としての経営必要

→ 残された課題 = 大都市間競争力の向上

## 【主要参考文献】

---

- (1) Kotler, P. & M. Kotler, *Winning Global Market: How Businesses Invest and Prosper in the World's High-Growth Cities*, John Wiley and Sons, Hoboken, N.J., 2014 (邦訳、竹村正明監訳『コトラー 世界都市間競争 マーケティングの未来』碩学舎、中央経済社、2015年。
- (2) Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich, N.Y., 1972.
- (3) Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Public Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, pp. 416-424.
- (4) 大杉覚「日本の大都市制度」(分野別自治制度及びその運用に関する説明資料) No. 20, 自治体国際化協会、2011年3月。
- (5) 為我井慎之介「政令指定都市制度の設計概念と制度変容」『地域政策研究』(高崎経済大学)、第18巻第2・3合併号、2016年1月、97-114頁。
- (6) 中井英雄『地方財政学—公民連携の限界責任—』有斐閣、2007年。
- (7) 日本都市センター編『欧米諸国にみる大都市制度』(日本都市センターブックレット)、日本都市センター、2013年。
- (8) 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社、1999年。
- (9) 持田・堀場・望月『地方消費税の経済学』有斐閣、2010年。

---

(資料):横浜市関係

(1)横浜市大都市自治研究会「横浜市大都市自治研究会第1次提言」2012年3月。

(2)横浜市「横浜特別自治市大綱」2013年3月。

(3)横浜市「横浜特別自治市～横浜が変わる！ 地方自治が変わる！～」2015年11月。

(4)第2次横浜市大都市自治研究会「第2次横浜市大都市自治研究会答申－社会経済情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方－」2016年10月。