

関西社会経済研究所

「府県・政令市間の地方財政効率化に
関する調査報告書」

【平成14年4月】

府県・政令市間の地方行財政効率化に関する調査
報 告 書

2002 年 4 月

財団法人 関西社会経済研究所

本調査は、関西経済連合会、大阪商工会議所、関西経済同友会、大阪工業会、関西経営者協会および関西経済研究センター(旧)が、関西社会経済システム研究所(旧)に共同委託したものである。

関西社会経済システム研究所は、2002年4月1日付をもって関西経済研究センターおよび(財)関西産業活性化センターと統合し、(財)関西社会経済研究所となったため、新組織の名称にて発表することとした。

は し が き

国および地方自治体ともバブル崩壊後10年以上にわたってフロー面での大幅な財政赤字が継続しており、その結果としてストック面でも債務残高が国・地方で668兆円程度、対GDP比133.4%（平成13年度末）にも達するものと見込まれている。このような苦しい財政状況の下で地方分権をどのようにして実現するかはたやすい問題ではない。

現在のような困難な状況の下でこそ、分権を実現するための自治体として、どのようなあり方がふさわしいのかの枠組みを考え、実行するかという点で大阪の知恵が問われている。戦後長く続いた安定した時代では行えなかったことも、地方自治制度が大きく変わりつつある現在では行える可能性がある。既にこれまでも、中核市制度および特例市制度ができ、都市制度が変わりつつある。中核市は、人口30万以上で面積100平方キロメートル以上が指定要件とされ、平成13年4月1日現在で28市が指定を受けている。中核市では保健所を設置するため、伝染病予防法に基づく事務などを行うことができる。その他、民生行政、都市計画、環境保全行政などに関しても権限委譲される。また、特例市は人口20万以上の市であり、平成13年4月までで30都市が移行している。特例市に対しても、都市計画施設又は市街地開発事業の区域内における建築の許可など、16法律20項目の権限が委譲される。また、総務省では2001年10月9日に「地方自治制度の将来像についての研究会」を発足させ、21世紀における都道府県・市町村のあり方を探ろうとしている。検討項目には、都道府県の合併や道州制のあり方も含まれる。

様々な地域における具体的な動きも報じられている。県内の市町村合併のみならず、県境を越えた市町村合併、さらには県の合併も検討されている。このようなことが大規模に検討され、なされたことは近年ではなかったといつてよい。今こそ、長く低迷状態にある大阪の公共部門のあり方をどのようにすればよくすることができるかを、大胆な発想で考える時期である。

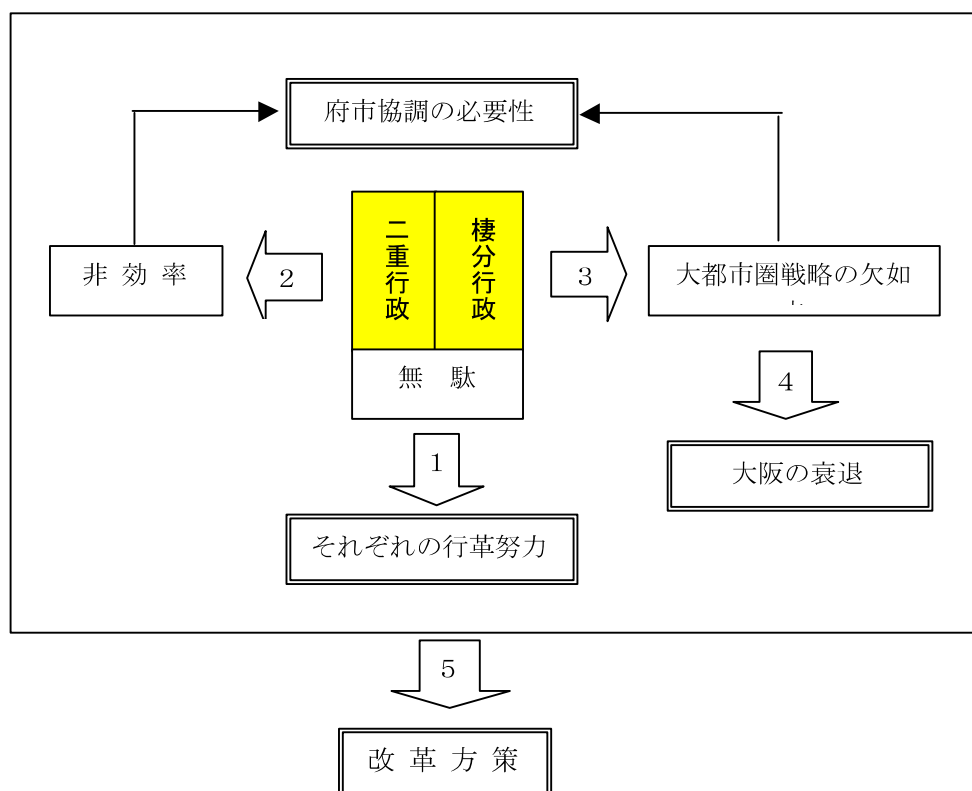
大阪の自治体は財政的に豊かであったため、これまで標準以上の行政を行ってきた地域である。その裏づけであった税収が大幅に減少する一方で、歳出構造の硬直性が露呈するなど、他地域に比較することのできないほど、たいへんな財政難に直面している。なかでも大阪経済の将来に決定的に重要な影響を及ぼす大阪府および大阪市の財政状況は極度に悪化しており、地方債への依存度が限界に近づきつつある。このような現状を打開するためには、歳入に見合う歳出効率化を実現するための、それぞれの団体における行財政改革がまず第1に必要とされる。しかし、より重要なのは大阪府・大阪市という現在の枠組みに内在する問題点である。

本報告書は、このような観点から、大阪市・大阪府をモデルに府県・政令市間の地方行財政に関する調査を行った結果をまとめたものである。具体的には、本調査では、現在の府県・政令市制度の実態を調査し、大阪という大都市圏における行財政を行う上での現行制度の問題点と改革の方向を検討した。調査の基本的な視点を府県・政令市間の二重行政と棲み分け行政に置いた。二重行政とは、大阪市内において府と市の行政が重複して実施されている行政をいい、棲分行政は府および市の協調により効率化できるにもかかわらず、協調されずに

実施されている行政を指す。

この視点の下で、以下の図に示されるように、3つの観点から問題を整理した。まず第1章（図では1の矢印で示されている）では、府市それぞれの危機的な財政状況を指摘し、これに対処するために必要とされる行財政構造改革を述べた。つぎに第2章（2、3の矢印）において、二重行政と棲分行政から生じる行政の非効率性の現状を明らかにした。最後の第3章（4の矢印）では、現行制度での府市体制の下では、大阪としての都市戦略が欠如していることを指摘し、地方分権実現のためにはぜひとも枠組みの再構築が必要であることを述べた。このような府市体制の行財政の問題点の指摘を踏まえ、5の矢印については補論において、大阪における新たな行政の枠組みに関する具体的な提案をいくつか紹介する。

本調査が、大都市圏とりわけ大阪における望ましい行財政システムを検討するうえでの参考に供すれば幸いである。



調査チーム主査 齊 藤 慎
(大阪大学大学院経済学研究科教授)

目 次

ま と め 1

第1章 府市財政の危機 15

1. 逼迫する府市財政 15
 - (1) 府市財政の現状 ----- 15
 - (2) 過度な財政支出 ----- 17
 - (3) 公営企業の現状 ----- 17
 - (4) 発生主義による財政分析 ----- 19
 - (5) 出資法人の純負債 ----- 23
2. 他団体との比較 26
 - (1) 「大阪市域」への投入人員 ----- 26
 - (2) 「大阪市域」への投入予算 ----- 28

第2章 非効率な行政実態 39

1. 二重行政をめぐる諸問題 39
 - (1) 大都市圏における行政問題の所在 ----- 39
 - (2) 二重行政問題とその歴史 ----- 39
 - (3) 大阪府と大阪市の間にみる二重行政の問題点 ----- 40
 - (4) 都制度と二重行政 ----- 41
2. 主要行政分野にみる非効率 43
 - (1) 二重ハード型 ----- 44
 - (2) 二重ソフト型 ----- 47
 - (3) 棲み分け型 ----- 50
 - (4) 二重監督型 ----- 53
3. 事務事業評価の有効活用 54
 - (1) 二重行政の見直しに向けて ----- 54
 - (2) 事務事業評価の活用 ----- 54
 - (3) 事業評価結果の活用方法の模索 ----- 55

第3章 大都市戦略の欠如 57

1. 衰退する大阪 57
 - (1) 担い手の流出 ----- 57
 - (2) 民都の衰退 ----- 57
 - (3) 大阪らしさの功罪 ----- 59
2. 地方分権のなかでの改革の試みと失敗 60
 - (1) 1940 年体制 ----- 60
 - (2) 戦後地方自治の原則 ----- 60
 - (3) よい分権・悪い分権 ----- 61
3. 大阪の機能的再構築 63
 - (1) 大阪モンロー主義からの脱却 ----- 63
 - (2) 組織改革の必要性 ----- 64

補論：私の提言 65

- 関西連合を創成せよ（齊藤・大阪大学大学院経済学研究科教授） 65
- 今こそ広域連合制度の戦略的活用を（野村・徳島文理大学総合政策学部教授） 68
- NPMに基づく「戦略行政」に学べ（大住・新潟大学経済学部教授） 72
- 「大阪特別市」と「大阪都」を比較検討する（小西・関西学院大学大学院経済学研究科教授） 76

資 料 編

- 付 表 ----- 83

- 活動実績と研究体制 ----- 127

ま と め

はじめに

2002 年 3 月末現在、全国には 672 市が存在する。2 月に総務省がまとめた 2000 年度決算（2000 年 4 月現在、671 市）では、全国で 14 市が赤字決算であった。そのうち、10 市（豊中、池田、泉大津、貝塚、枚方、泉佐野、寝屋川、泉南、四条畷、交野）が大阪府下の都市である。池田市以外の 9 市は 01 年度も赤字であったとみられる。

もちろん減債基金（地方債返済のための積立金）の流用が続く大阪府の財政状況はもっと厳しい。02 年度当初予算案は、4 年連続の実質赤字予算となっている。01 年度の赤字は 395 億円と見込まれ、準用財政再建団体への転落（標準財政規模の 5 % である 650 億円を超える赤字）は目前に迫っている。大手銀行に対する事業税の外形標準課税による税收期待も、東京地裁での無効判決で望み薄となった。

大阪市は健全かという点、そうでもない。赤字こそ表面化していないものの財政の危機的状況は府と大差ない。格付投資情報センターが発表している地方債の格付けと財務ランクをみると、大阪市の格付けは神戸市や京都市とともに最下位の AA マイナス、10 段階で評価される財務ランクは最下位の大阪府と神戸市に次ぐ下から 2 番目の e プラスとなっている。

このような財政状況に対し、府も市も出資法人の削減を打ち出すなど行財政改革に取り組んでいる。しかし一方で、超過課税の導入・延長や法定外課税の検討など安易な増税措置に動いている面も否定できない。民間企業のように、まさに血のにじむような努力は行われているのだろうか。府と市の間に行政の非効率が残っていないのだろうか。大都市大阪を支える行政はいかにあるべきなのか。このような観点から調査を実施することとした。

第 1 章 府市財政の危機的状況

1. 逼迫する府市財政

大阪府では、財政状態を示す代表的な指標である経常収支比率（財政構造の弾力性を示す指標で、人件費など経常的に支出される経費に充当される一般財源／地方税など経常的に収入される一般財源）が、1998 年度で全国最悪の 117.4 にもなり、わずか 8 年間で 38 ポイントも悪化している。府税収入が 90 年度の 1 兆 3,510 億円から 01 年度当初 9,633 億円と 29% 落ち込む一方で、人件費や公債費などの義務的経費が増加し、さらに国の景気対策に呼応して実施した建設事業費の増加により財政は硬直化する一方にある。このことは、財政力指数（基準財政収入額／基準財政需要額）や自主財源比率の低下にも表れている。

大阪市では、99 年度の経常収支比率は 99.4% で、府より低いものの 9 年間で 28 ポイント悪化しており、阪神・淡路大震災の被害を受けた神戸市を除くと政令指定都市のなかで最悪となっている。その大きな要因は、他の都市に比較して大幅な地方税収の減少であり、またこれに対応できない硬直的な歳出構造である。税収減の結果、自主財源比率が大きく低下し、横浜市を下回るようになり、一般財源比率でみても政令指定都市としてはきわめて低い 45.1% になった。

大阪府、大阪市とも 2000 年度決算におけるプライマリーバランスは赤字で、大阪府で 136 億円（対地方税収比 1.14%）、大阪市では 454 億円（同 6.62%）にも達する。

大阪府・主要財政指標比較表

(▲はマイナスの値)

	年度	大阪府	東京都	神奈川県	愛知県	京都府	兵庫県
財政力指数	1998	0.923	1.095	0.924	0.978	0.610	0.618
	1995	0.955	1.127	0.960	0.974	0.639	0.640
	1990	1.183	1.622	1.136	1.139	0.695	0.702
実質収支比率(%)	1998	▲ 0.9	▲ 3.1	▲ 2.9	▲ 2.1	0.0	0.3
	1995	0.3	0.0	0.7	1.0	0.2	0.2
	1990	0.4	0.0	0.8	1.0	0.5	0.6
経常収支比率(%)	1998	117.4	96.6	115.1	109.7	91.7	94.1
	1995	108.9	96.3	103.0	102.0	85.7	87.1
	1990	79.8	72.5	76.3	74.4	72.7	70.2
自主財源比率(%)	1998	66.1	79.6	66.5	67.7	52.6	53.4
	1995	60.6	75.3	67.0	67.3	50.4	37.7
	1990	82.1	90.4	83.3	81.2	63.5	62.0
一般財源比率(%)	1998	48.6	63.9	57.2	47.8	52.8	44.8
	1995	45.7	58.7	54.8	47.6	50.2	33.1
	1990	67.7	74.1	70.9	66.2	62.7	60.5
投資の経費割合(%)	1998	16.7	18.8	16.5	21.8	25.1	25.2
	1995	24.3	26.5	21.3	26.3	29.5	28.5
	1990	16.7	25.7	18.8	22.7	20.9	23.9
地方税割合(%)	1998	44.5	63.7	53.9	47.5	35.6	29.3
	1995	40.9	56.6	49.5	43.7	31.0	19.9
	1990	65.0	71.7	67.6	63.8	45.9	43.9
地方交付税割合(%)	1998	3.9	0.0	3.9	0.3	16.7	14.8
	1995	2.3	0.0	2.5	1.7	16.7	11.5
	1990	0.0	0.0	0.0	0.0	13.9	13.7
国庫支出金割合(%)	1998	15.5	9.1	16.6	15.0	16.3	16.8
	1995	14.1	7.6	13.7	14.0	15.6	18.2
	1990	12.0	5.8	12.5	12.8	15.5	16.9

大阪市・主要財政指標比較表

(▲はマイナスの値)

	年度	大阪市	横浜市	川崎市	名古屋市	京都市	神戸市
財政力指数	1999	0.961	0.906	0.964	0.929	0.689	0.722
	1995	0.993	0.971	1.067	0.999	0.726	0.831
	1990	1.009	0.902	1.059	0.984	0.750	0.756
実質収支比率(%)	1999	0.0	0.1	0.3	0.1	▲ 0.2	0.0
	1995	0.1	0.2	0.5	0.2	0.4	▲ 2.1
	1990	0.2	0.3	2.2	0.2	0.4	0.2
経常収支比率(%)	1999	99.4	88.2	85.8	90.6	94.7	101.5
	1995	90.9	86.2	87.0	83.6	93.0	106.0
	1990	71.5	66.5	72.6	70.7	81.5	74.7
自主財源比率(%)	1999	62.4	65.5	68.3	65.1	54.1	56.2
	1995	65.3	63.4	68.1	62.2	53.2	34.7
	1990	74.2	71.0	80.9	75.6	62.5	67.5
一般財源比率(%)	1999	45.1	65.8	66.9	55.4	58.9	44.2
	1995	40.8	61.9	65.1	50.7	58.8	19.0
	1990	54.4	68.8	72.5	68.9	63.8	45.7
投資の経費割合(%)	1999	21.4	24.4	16.3	18.6	19.6	21.7
	1995	28.8	32.7	26.3	28.9	18.4	36.7
	1990	25.9	35.1	24.9	24.9	17.3	26.7
地方税割合(%)	1999	37.3	47.0	51.7	44.3	34.5	28.7
	1995	38.5	46.2	51.1	43.7	35.3	13.4
	1990	49.5	55.2	60.8	56.3	44.0	34.0
地方交付税割合(%)	1999	3.1	4.9	3.2	4.1	14.5	11.4
	1995	0.7	1.1	0.1	1.1	12.0	3.8
	1990	0.1	3.7	0.2	0.8	10.7	7.7
国庫支出金割合(%)	1999	14.6	12.0	11.8	11.2	15.1	14.4
	1995	12.0	7.9	8.7	8.4	13.0	21.3
	1990	10.5	6.5	7.3	7.9	11.9	8.9

このような従来型の財政分析に加えて、近年では発生主義による財政分析が注目されている。経常収支比率、実質収支比率、起債制限比率の3つの指標について、発生主義の考え方を取り入れて検討した（本文第1章1-(4)参照）。特に、起債制限比率については、基金などの換金可能資産の存在や退職給与引当金など将来の財政負担の重さを勘案した発生主義の指標の方が本来の意味での償還能力（償還可能年限）の尺度として重要である。都道府県のなかで大阪府は3つの指標ともに最下位グループに属し、最も状況が悪化している。現金主義ベースでは、実質収支比率や起債制限比率はそれほど悪くないものの、発生主義では相当悪い。償還可能年限は無限大となり、すでに償還能力がないことを示している。また大阪市は、政令指定都市のなかでは3つとも最下位であり、670市のなかでも下位グループに属している。加えて重要な問題は、オフバランスの負債をどのように勘案するかという点である。外郭団体等が抱えているオフバランスでの負債を加味しなければ、本当の財政状況を分析したことにはならない。

出資法人の現状をみると、2000年度では、大阪府の出資法人は79団体あり、33団体が赤字団体である。さらに、そのうちの18団体が累積損を抱えている。大阪市の出資法人は81団体あり、28団体が赤字団体で、そのうち21団体が累積損を有している。大阪府は2,149億円、大阪市は2,965億円の財源を補助金、委託料、出資金の形で投下している。このような出資法人を清算したときに、いくらの純資産（負債）が残るであろうか。いくつかの仮定をおいて分析すると（本文第1章1-(5)参照）、2000年度では、大阪府は出資法人の合計で7,741億円、出資割合で按分すると3,975億円の純負債であった。また大阪市は1兆8,003億円、出資割合で按分しても6,546億円の純負債であった。大阪府の財政状況の悪化はすでにマスコミ等でも多く報道されているが、大阪市についても財政状況は急速に悪化しており、発生主義による決算分析では見かけ以上に財政状況が悪いのが実態である。

大阪府・市出資法人の決算概要

（単位：千円）

		大阪府		大阪市	
		2000年度	1999年度	2000年度	1999年度
団体数		79団体	88団体	81団体	83団体
うち赤字団体数 （（）内は累積損のある団体数）		33(18)団体	34(19)団体	28(21)団体	29(23)団体
基本財産額		329,691,439	326,970,099	260,343,033	232,646,501
うち府市出資額		185,506,282	178,736,956	90,955,932	74,605,920
役職員数（非常勤を含む）	役員数	1,342人	1,508人	1,264人	1,346人
	職員数	4,764人	4,915人	9,202人	9,062人
事業収入・支出額		428,864,751	352,849,058	367,079,304	352,471,369
累積損益・基本金等を除く正味財産額		17,178,151	16,369,148	▲99,520,768	▲74,875,998
単年度収支・正味財産増減額		▲185,891	▲2,283,875	▲20,994,016	▲16,768,659
府・市の財政支出額		214,943,281	214,151,413	296,529,897	305,669,912
補助金		8,933,208	9,630,905	26,224,194	30,714,670
委託料		43,267,919	46,950,133	111,173,449	111,114,192
貸付金他		162,742,154	157,570,375	159,132,254	163,841,050
「純資産」額合計 （（）内は、出資比率による按分値） ※土地開発公社、信用保証協会を除く		▲774,072,193 (▲397,458,129)	▲801,342,334 (▲343,086,162)	▲1,800,331,567 (▲654,613,270)	▲1,605,215,705 (▲591,328,729)

2. 他団体との比較

大阪府と大阪市の職員数を人口1万人当たりで比較すると、「大阪市域」（府＋市）は、第2位の神戸市域（県＋市）263.9人を17%上回る308.5人となっている。大都市域平均は260.0人で、「大阪市域」は投入職員数の最も多い大都市域である。分野区分では、特に「衛生」「土木」「教育」、「公営企業会計」などで多い。

同様に、大阪府・市双方の1人当たり財政支出を他の大都市域と比較すると、「大阪市域」は1,032,753円となっており、神戸市域の1,062,497円に次いで第2位である（大都市域平均は960,454円）。目的別では（本文表13参照）、「民生費」「衛生費」「教育費」が第1位で、「商工費」「土木費」が第2位となっているが、総じて大阪市の歳出額が大きく、それが引き上げた結果であると言える。

性質別では、「人件費」245,458円、「維持補修費」13,795円、「扶助費」109,895円の3費目が、大都市域中最も高い額である。「人件費」の中でも、特に「職員給」「地方公務員共済組合等負担金」「退職金」「職員互助会補助金」などが高く、人件費を構成するほとんどの費目で他の市（23区）域より高い額となっている。

大阪市域（府＋市）への人口1万人当たり職員数比較表（1999年4月1日現在）

（単位：

人）

区 分	大阪市域	東京23区域	京都市域	神戸市域	横浜市域	川崎市域	名古屋市域	平均
普通会計	229.3	233.9	207.6	213.4	157.2	189.6	199.0	213.4
議会	0.4	0.6	0.4	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4
総務	18.7	18.5	14.6	15.8	10.9	15.4	11.9	15.0
税務	8.4	6.4	7.0	6.2	5.1	5.6	7.9	6.5
民生	20.5	41.4	16.1	20.9	13.0	25.1	21.5	18.0
保育所	8.2	20.7	4.0	8.6	4.6	13.7	7.8	6.7
社会福祉施設	3.4	9.9	2.8	3.6	3.0	4.6	7.0	3.5
福祉事務所	4.0	4.0	5.4	4.8	2.7	3.4	3.4	3.9
その他	5.0	6.7	3.8	4.1	2.6	3.3	3.3	3.9
衛生	25.2	17.0	20.4	19.3	16.0	24.2	19.0	18.8
清掃職員	13.4	6.1	9.1	10.1	6.8	11.7	7.6	7.8
保健所	4.8	4.1	5.0	4.4	3.3	4.1	5.3	4.3
その他	7.0	6.8	6.2	4.7	5.9	8.4	6.1	6.7
労働	0.5	0.6	0.3	0.9	0.7	0.8	0.6	0.7
農林水産	1.3	0.7	4.6	4.2	1.9	1.7	3.6	6.3
商工	2.5	1.6	2.7	1.6	1.1	1.3	2.6	2.2
土木	20.5	15.9	14.0	18.8	10.3	13.0	14.7	16.7
消防	14.2	15.6	13.0	9.6	9.7	11.4	11.0	12.2
教育	92.9	77.7	88.6	93.9	70.2	72.7	87.7	96.3
学校関係	87.4	68.4	83.2	89.8	66.9	67.3	82.8	90.3
学校以外	5.6	9.3	5.4	4.2	3.2	5.4	5.0	6.0
警察	24.1	38.0	26.0	21.7	18.0	18.0	18.0	20.5
公営企業会計	79.2	24.8	43.6	50.5	36.3	35.2	55.9	46.6
公営企業	47.5	15.7	29.8	22.5	19.3	17.5	41.4	28.1
その他	31.7	9.1	13.7	28.0	17.0	17.7	14.5	18.5
合 計（普通会計＋公営企業会計）	308.5	258.8	251.1	263.9	193.5	224.8	254.8	260.0

大阪市域(府＋市)への人口1人当たり性質別歳出額比較表(1999年度・普通会計決算) (単位:円)

	大阪市域	東京23区域	京都市域	神戸市域	横浜市域	川崎市域	名古屋市域	平均
歳出総額	1,032,753	891,776	842,063	1,062,497	652,581	631,067	820,463	960,454
人件費	245,458	240,900	218,382	222,381	165,128	201,584	200,310	213,600
議員報酬手当	869		1,223	1,094	851	1,011	918	1,089
委員等報酬	2,827		3,808	4,292	1,807	4,358	1,339	3,579
市町村長等特別職給与	78		147	126	63	121	86	119
職員給	185,094	181,225	166,265	167,751	127,814	154,069	153,779	161,446
地方公務員共済組合等負担金	33,665		29,711	29,722	21,861	25,105	27,219	28,732
退職金	19,707		14,505	17,134	11,450	15,625	14,322	16,151
恩給及び退職年金	1,225		1,211	1,237	352	291	1,037	964
災害補償費	314		263	169	183	246	240	245
職員互助会補助金	1,443		907	746	534	310	829	789
その他	237		343	111	214	449	541	486
物件費	64,422	81,795	54,151	68,604	47,530	47,044	53,569	61,604
賃金	842		750	2,082	2,933	598	2,137	1,836
旅費	899		1,337	1,848	895	961	1,316	1,762
交際費	67		73	36	27	31	16	38
需用費	14,243		10,896	11,195	10,522	10,318	12,107	12,785
役務費	3,976		5,260	7,145	2,425	3,159	3,042	3,990
備品購入費	1,796		1,091	563	1,649	681	1,984	1,678
委託費	37,317		28,771	34,477	23,683	25,812	26,145	32,880
その他	5,282		5,973	11,256	5,396	5,483	6,822	6,636
維持補修費	13,795	11,091	8,297	7,077	6,504	5,508	13,595	11,730
扶助費	109,895	78,007	81,730	71,658	52,787	53,985	64,699	74,519
補助費等	126,708	185,684	104,705	106,527	88,475	89,991	108,394	113,712
負担金・寄附金	3,592		1,296	3,887	1,869	1,272	9,250	5,619
補助交付金	76,888		54,147	58,274	42,784	46,189	48,220	63,348
その他	46,228		49,262	44,366	43,822	42,530	50,925	44,744
普通建設事業費	200,413	136,063	170,099	236,036	138,813	99,749	153,703	241,692
補助事業費	81,557	43,887	68,384	134,680	48,114	40,732	64,292	109,942
単独事業費	109,828	84,738	83,145	82,462	81,905	53,459	72,350	112,080
国直轄事業負担金	6,607	4,002	14,320	11,385	8,349	5,358	13,088	16,529
県営事業負担金	-	555	-	323	314	51	11	663
同級他団体施行事業負担金	-	1	-	-	-	-	339	37
受託事業費	2,421	2,880	4,249	7,187	130	149	3,623	2,441
災害復旧事業費	360	99	2,629	3,421	96	96	372	4,010
失業対策事業費	-	-	-	-	-	-	-	58
公債費	105,720	71,455	91,470	168,886	83,004	65,567	92,664	110,672
積立金	17,544	15,863	11,408	15,391	14,930	13,011	10,499	15,430
投資及び出資金	19,314	8,685	8,670	27,813	6,973	9,663	14,668	12,168
貸付金	98,345	43,991	69,895	114,527	28,685	27,496	84,081	79,981
繰出金	30,781	18,144	20,626	20,177	17,113	14,829	22,189	21,012
前年度繰上充用金	-	-	-	-	2,545	2,545	1,718	265

注：平均は、全都道府県の平均と全政令指定都市の平均の合計であり、表記載の市域平均ではない。

第2章 非効率な行政実態

1. 二重行政をめぐる諸問題

大都市における地域問題を解決するための行政制度として、基本的には、単一の統合的な行政制度をとるのか、それとも多層性の相互補完的な行政制度をとるのかという選択肢がある。統合型単一システムは、行政責任も明確であり資源集約による規模の経済効果の発揮も期待できる。都市生活にかかわる様々な分野にわたる領域横断的な問題についても調整がしやすく、総合的に問題に対処ができる。反面、硬直化しやすく自己改革の契機が少ない。巨大化したシステムが管理不能となり、その機能不全が指摘される場合もある。

一方、多元型システムは、現実問題に適合的であって社会情勢の変化にも対応がしやすいと言われる。また、独立のかつ専門的に問題処理をすることから、事務事業の効率性が発揮されやすい。しかし、中長期的にみると運営が不安定であり、縦割りのために非効率な側面が顕在化することも多々みられると批判される。こうした問題点を端的に示したのが、いわゆる「二重行政」である。二重行政の問題を、大阪府と大阪市の現状に即してみると、以下の諸点が指摘できる。

第1に、府と市の間には明らかに類似の行政を大阪市地域で実施しているという問題がある。つまり二重に財源資金や人員が投資されていることになる（二重投資）。

第2は、外郭団体等を通じて、いわば代理戦争の形で府と市が競争関係にあることである。部分的には有効な方法ではあるが、概して競争による効率化が実現されているともみえず、また現状の固定化された関係を改善する方向は見出せない。

第3は、府と市とが実質的な政策協議や事業協議を行っていないという点である。連絡会議や調整の機会はあるが、投資やその他の資源利用について最適の活用がされているかどうかは明らかでないし、比較をして効率性を考える際に必要とされる情報も整っていないと思えず、またその公開すら望みにくい現状にある。

第4は、「棲み分け」といわれる行政活動の分離が、実際には必ずしも合理的な根拠によらないで恣意的に行われている傾向である。「棲み分け」の問題は、明確な役割分担を示すことで、一応のところ合理的なようにみえる。しかし、大都市地域の実態からすれば、都市計画にせよ交通体系にせよ、さらには産業基盤施設にしても、大阪市の区域に限定的に整備されれば済むと言う問題ではない。「棲み分け」によって、むしろ大阪府と大阪市の間で行政活動が分断されることから派生する問題があることを認識すべきである。

2. 主要行政分野にみる非効率

産業振興、港湾・都市計画等、保健・福祉、社会教育・文化など主要な行政分野において非効率をもたらしていると推察される約30の施策・事業、大阪市域の約50の府立・市立施設、約40の府・市出資法人を、付表4～6のように整理したうえで、次の4つの類型に分けてケーススタディした（太字は本文にて詳細に述べているもの）。

「A二重ハード型」は、大阪市域において府立（府営）と市立（市営）の類似施設が併存しているケースである。府・市による直営の施設もあるが、その管理運営に当たる外郭団体（出資法人）も併存し、府・市からそれぞれ事業費が下りて外郭団体が施策・事業を実施するという構造が一般的である。

類似施設の二重投資だけでなく、類似の行政サービスについても府と市の双方が提供しているものがある。それを「B二重ソフト型」と分類した。やはり外郭団体を通じて実施されるケースが多い。

行政サービス重複の指摘に対し、きちんと棲み分けていると説明される事業・施策も多い。しかし、府と市がばらばらに施策を実施する「C棲み分け型」は、政策効果の面で非効率が生じていると思われるケースもある。

最後に、許認可等の監督権に着目してみたのが「D二重監督型」である。事務事業は地方自治法ほか様々な法律によって規定されるが、監督権が複雑に絡み合っているため円滑で効率的な事務の遂行を阻んでいると考えられる。二重監督には、ある事業に関する監督権が府と市に分散されているものと、実施主体は市なのに権限は知事にあるものや許認可権は市にあるが府が指導するものがある。

「二重行政」類型・分野別事例一覧

分野 類型	産業振興	港湾・都市計画等	保健・福祉	社会教育・文化等
A 二重 ハード型	○中小企業・新産業創出に対する総合的支援施設（中小企業支援センター等） ○展示場 ○インキュベータ施設	○公営住宅	○高齢者保健福祉施設（特別養護老人ホーム等） ○障害者福祉施設（点字図書館等） ○母子福祉施設	○図書館 ○美術館 ○文化ホール ○女性の社会参加活動支援施設 ○体育館
B 二重 ソフト型	○中小企業に対する信用保証 ○観光振興 ○貿易・投資促進		○高齢者の生きがいづくり・社会参加の促進 ○高齢者に対する情報提供・相談	○芸術活動の支援 ○生涯学習支援 ○ボランティア活動支援 ○スポーツ振興 ○国際交流活動支援
C 棲み分け型	○商店街振興	○港湾整備・管理 ○交通整備・管理（地下鉄・道路）	○痴呆性高齢者、知的障害者等の権利擁護・財産管理 ○精神保健に関する情報提供・相談 ○福祉人材の育成	○文化財の保存・活用 ○消費者センター
D 二重監督型		○市街地再開発事業の認可 ○都市計画事業の施行・変更の認可 ○下水道事業計画の策定・変更 ○公営住宅の管理	○介護老人保健施設・薬局等開設許可 ○市域内で完結する医療法人の設立認可	○学校教科書採択に関する指導・助言

二重行政のハード型とソフト型について、本文で取り上げた事業を一つずつ紹介する。

ハード型としては、中小企業・新産業創出に対する総合的支援施設を指摘できる。府の施設としてはマイドームおおさか（大阪中小企業振興センター、87 年開設）、市の施設としては産業創造館（01 年開設）があり、それぞれの施設管理および運営は、府の外郭団体たる（財）大阪産業振興機構（84 年設立）、市の外郭団体たる（財）大阪市都市型産業振興センター（89 年設立）が行っている。

マイドームおおさかは本来展示場であるが、府の主要な中小企業支援機関が集中入居するなど中小企業支援・新産業創出の総合的拠点として、市の産業創造館と類似した機能を担っている。市の産業創造館に府の TL0 事務局が入居するなど個別事業レベルでの連携は皆無ではないが、情報提供、コンサルティング、研修、交流支援など同じような事業が中央区内で実施されている。

財団は、本施設以外の管理も行っているが、ともに年間 12 億円を上回る施設管理費や事業費を計上している。府は 2 人を役員に送り込み 37 億円の財政支出、市は 1 人の役員と 25 億円の財政支出を行っているが、市の財団は 2000 年度赤字決算となっている。

その他にも、図書館、美術館、文化ホール、点字図書館などが挙げられる。ともに危機的な財政状況にあるなかで、府・市トータルとしての行政サービス水準の適正規模、施設の有効活用について両者間の協議が行われていないのは大きな問題と言えよう。

ソフト型としては、高齢者の生きがいづくり・社会参加の促進を取り上げた。高齢社会（長寿社会）を向かえ、高齢者の生きがいづくり・社会参加の促進はますます重要な政策と言えるが、府と市の役割等について明確な法的位置づけがないことから、それぞれの裁量で行政サービスが提供されているのが現状である。府の事業は、主に（財）大阪府地域福祉推進財団および（財）大阪府総合福祉協会を通して実施されている。市の事業は、健康福祉局と教育委員会とが実施しているほか、高齢者の生きがいづくり支援拠点施設として「いきいきエイジングセンター」を 2003 年の開設予定で整備中である。

重複する事業・施策としては、生涯学習講座やボランティア養成を指摘できる。府は高齢者大学として 1979 年から「老人大学講座」を開設、市も 73 年から「いちよう学園」、92 年からは「いちよう大学」も開設している。ボランティア養成についても、府は「シルバードバイザー養成講座」、市は「高齢者人材養成セミナー」を実施している。府の講座は大阪府を含む府民、市の講座は大阪市民が受講資格となっている。

その他、観光振興、貿易・投資促進、公営住宅、高齢者に対する情報提供・相談、芸術活動の支援、生涯学習支援、ボランティア活動支援、スポーツ振興など、府と市で二重に提供されている行政サービスは多い。

3. 事務事業評価の有効活用

二重投資を含む二重行政の見直しは急務であり、見直しのための基本的な視点が明確にされなければならない。①大阪府と大阪市の役割分担の明確化、②二重行政の徹底的な洗い出し、③二重行政についての徹底した事務事業評価が必要である。

大阪府と大阪市の間の二重行政に関する諸問題を解決するためには、事務事業評価によって、これを整理することが合理的である。そのために、①二重行政と呼ばれる分野の事務事業についての費用対効果分析の徹底と分析手法の共通化、②費用便益分析によっては評価しきれない事務事業についての評価方法の検討、③大阪府と大阪市が両者で関わっている分野について、相乗効果を生んでいるのか相互抑制効果を持っているのかの明確化、④共同事業として行われるときの成果や経費あるいは問題点と単独に行われたときの比較が求められる。

以上のような評価結果の利用については、①予算編成段階における編成方針や要求方針における視点として二重行政や二重投資の諸問題解決に向けての視点をどのように取り入れるか、②事業計画あるいは実施計画の策定段階において「棲み分け」や二重行政に関する評価結果をどのように考えるのが重要である。

こうした観点突き詰めていけば、個別事業をベースにしながら府と市の関係を再構築する視点が出てくるものと考えられる。①最適な事業の分配方式と執行手法、②それに応じた税財源あるいは人的資源を含めた適切な資源の再配分、③代替的な手法をどう考えるのかなどである。二重行政問題の解決は、これまでの行政体制の見直しを否応なく迫り、そこに新たな展望をもつことができる状況を生み出すかもしれない。

第3章 大都市戦略の欠如

1. 衰退する大阪

都市は成長を謳歌することもあれば、衰退に悩む時期もある。衰退が続き、ついに昔の姿には戻らなかった例もあれば、復権することもある。大阪はいまや衰退期に入ったと認識すべきである。関西発のビジネスモデルは今でもないわけではないが、大きく成長すると東京に移転する傾向は否定できない。衰退する大阪という認識はあまりないように思われる。大阪が明治時代に経済的な反映を誇ったときには、大阪の地の経済人が担ったのではなく、ビジネスの担い手が関西外の地から大阪にやってきて、大阪を拠点にニュービジネスを展開した。現状はまったく逆方向にあり、担い手がむしろ喪失する傾向がある。

地方分権によって大阪の地域性をより発揮しやすくすることこそ、大阪の生きる道を考えることになり、それが日本全体の救いになるというシナリオは、まさに関西財界が長く考えてきた方向性であった。にもかかわらず、大阪は衰退の一途をたどっている。その理由としては、一つは大阪経済の低落傾向に対する見通しが甘く、徹底した危機感を持ちきれなかったことを指摘できる。これは、明治政府以来の官尊民卑の傾向を軽視したことを意味する。また、戦略として思い切った政策を打ち出せなかったことがある。その最大の理由は、東京が力を持つなかで、官の力をうち破って新しい政策を認めさせることがあまりにも難しかったことにある。

大阪が政治に与える影響をもたないことは、大阪にとってハンディキャップである。大

阪の経済的合理性を支える精神文化の喪失が、合理性を俗悪なものに結びつけてしまっていることと、反政治意識が都市の発展に不可欠な政治的拠点作りを怠ってきたことが、大阪の衰退の原因と考えられる。このような衰退の原因を掘り下げて考えることなく、小手先の政策のみで大阪復権を訴えてきたことを素直に反省しなければならない。

2. 地方分権のなかでの改革の試みと失敗

戦後の地方自治の大原則は、市町村中心の自治である。これは、住民にとって身近な存在である市町村が、基本的に重要な公共サービスをフルセット提供するということである。日本のような国土の状況では、面積と人口の規模がまったく違う自治体ができることは避けられない。日本は国と都道府県と市町村の3層制を例外を認めずにやっているが、アメリカやヨーロッパでは地域によって層の数はまったく違ってくる。市町村中心の自治とは、むしろ例外的な原則である。

市町村中心の自治は、民主主義の理念に照らしてある種の理想型とはいえるが、それを徹底するならば最低人口規模を設定するなどして強力に市町村合併を進め、行政体制を整備しなければならない。スウェーデンが市町村に福祉サービスの大半をもってくるなかで、強制的な市町村合併を進めたのは一つの見識というべきである。わが国の分権改革が、合併を前提としないで市町村にこれ以上の権限と権能を持たせようとする方向にしか行かないことは、実は大きな問題である。いくつかの意味のある改革が、「分権に逆行する」という言い方で退けられるのは、自治に関する現状認識にずれがあるためではないか。

例えば、戦前、港湾機能の一元化に向けてさまざまな動きがあり、重要港湾についてはそのような成果をあげていた。しかし戦後は、港湾管理者として自治体、そこに旧運輸省・海上保安庁が関わり、検疫で農林省と旧厚生省、税関は旧大蔵省などと、細切れに権限が分散されたのは、港湾機能の高度化という面からは非常に大きな問題を残した。港湾整備においても自治体の意思が優先され、国が海上物流の高度化をめざして全国に効率的に港湾機能を整備するということはほとんどできなくなってしまった。その結果、神戸港や横浜港以外にもアジアのハブ港をめざす港湾が設備投資合戦を行い、国内のフィーダー港は国内のハブ港ではなく近隣アジアの巨大港に集荷し、わが国の物流機能の低下をもたらしている。ハブ港を自治体港湾にする意味はほとんどない。港湾機能は国に戻すべきである。あるいは少なくとも大阪湾をめぐる港湾は一元化して、その経営については、自治体とは別のところで切り離して意思決定できるようにすべきである。

3. 大阪の機能的再構築

市町村は生活行政を担っているのも、本来は生活圏（通勤や買い物などの移動範囲）と行政区画が一致していることが望ましい。大阪において、生活圏と行政区画を近づけるための方策としては、大阪市が近郊自治体と合併することや、大阪府と合併して大阪都になることなどが考えられる。大阪市域の都市的中枢機能はきわめて高い。都道府県行政は産業行政をカバーしているので、大阪都制ならばそれで十分であるが、拡大大阪市であれば都道府県のもつ権限もカバーする「特別市」（市でありながら同時に都道府県の権限をもち、都道府県から独立したスーパー政令市）である。大阪都と特別市は、方向性が違うがめざ

しているものは同じであるといえよう。

大都市である政令指定都市と府では、自治法上も対等であり、権能の面でも対等である。先に述べた都制と特別市のほかにも、迫力は欠けるが一部の権能を共同運営するための広域連合や、港湾などを独立行政法人にして共同経営するなどの方策もある。もちろん、府内には他の市町村も存在し、これらも視野に入れた総合的な行政システムのビジョンが求められる。様々な選択肢について十分な検討がなされ、メリットとデメリットが住民に理解できるように整理されなければならない。

巨大組織にとって最も重要な課題は、全体的な意思決定をどれだけスムーズに行うかである。大きい組織にはトップダウンとボトムアップの意思決定の両方が必要であり、それぞれが矛盾しないように結節点のところがぐちゃぐちゃに噛み合わせる努力が必要になる。ところが役所組織では、トップダウンとボトムアップの意思決定がわざとすれ違うようにして棲み分けてしまう。大都市大阪にふさわしい行政体制を構築することは、あわせて行政組織の硬直化から脱して、役所の機能を強化する契機となると期待できる。メガロポリス大阪にふさわしい「スペシャルな行政組織」を整備することが、大阪モンロー主義を大阪の活力に変える方策となる。地方分権の時代であるからこそ許される環境もある。

補論：私の主張

補論では、大阪府・大阪市の間に生じる問題を抜本的に解決するための制度改革について、本調査チームの委員数名から提案していただくこととした。制度改革は、府・市の間で利害の対立もあるであろうし、時間を要した検討が必要であり、簡単に結論を導くことができる問題ではない。本報告では有識者の個人見解として所収することとした。

大阪大学の斎藤教授は、国・都道府県・市町村の役割分担を補完性の原則に基づき見直し、国は外交、国防、法律策定、全国レベルの総合計画など純粋公共財の供給に限定し、他は地方政府の役割としたうえで、基礎的自治体の役割を重視すべきとする。この場合、都道府県の役割は今のままでは存在し得ないとの見地から、府県合併による「関西連合」の創設を提言している。

徳島文理大学の野村教授は、大阪に特別区制度を設ける都制を劇薬として支持しているが、実現の困難性に鑑み「広域連合制度の活用」を提言している。広域連合は、一部事務組合と似た制度であるが、都道府県が加入できることが大きな特徴である。にもかかわらず、現在は市町村どうしてしか活用されていない。また、広域連合には地方自治法で権限委譲要請権が認められているにもかかわらず活用された例がない。課税権も含めて根幹的行政を広域連合に持ち込めば、二重行政は起こりえないと指摘する。

新潟大学の太田教授は、行政体制の整備が急務との観点から、大阪の都市経営のあり方を再検討し、ビジョン実現のための「戦略行政」への転換を提言したうえで、行政の経営改革のための手法であるNPM（ニューパブリックマネジメント）について詳しく論じている。組織は戦略に従うとの観点から、最適な行政体制の整備にあわせた「ビジョンと戦略」を早急に検討するよう求めている。

関西学院大学の小西教授は、大都市大阪には特別な行政形態が必要であるとの見地から、「大阪特別市」と「大阪都」について比較検討している。ともに大都市が道府県の機能を

かねるといふ点で狙いは正しいと評価したうえで、戦後自治の原則である市町村中心の観点からは特別市に分を認めているが、現在はむしろ市町村中心の自治制度の構造改革こそが必要とされるとして大阪都の方がベターと結論づけている。

むすびに

大阪府と大阪市は昨年 11 月 28 日、合同で「新しい大都市自治システム研究会」を発足させた。半年前の 5 月には、両者は商工分野の施策連携 25 項目で合意しており、その流れが施策全般に広がるかという期待もあった。しかし、研究会の議論を通じた連携方策は何も発表されていないし、5 月の合意でさえ府と市の担当者では温度差が伺える。連携が進まないばかりではなく、最近では角を付き合わせる主張が目立つようになってきた。

大阪府では、太田知事から都制を念頭に置いたような発言が何度かなされてきた。これに対し大阪市は、磯村市長が以前から疑問を呈していた。それが最近、激しくなってきた。磯村市長は市議会において、都制は地方分権の基本や住民自治を保障する憲法 92 条に合致すると言いかねるとし、3 月 20 日「大都市制度研究会」を発足させた。大阪市の主張は、大阪市を特別市にすることである。これに対し大阪府は、太田知事が府議会で特別市構想を批判した。

特市運動とも称された大都市地域に独自の都市制度設立を求める運動は大正年間から展開され、特別市構想は戦後改革の中で一時は地方自治法に明記された。しかし、府県からの猛反発を受けて 1956 年の地方自治法改正で削除され、これにかわる制度として政令指定都市制度が導入された経緯がある。半世紀が経った今、また同様の論争が大阪において展開されつつあるのだ。

本報告書は、どちらの立場に立つものでもない。本調査が強調したい点は、大阪府も大阪市も、ともに財政はすでに危機的状況にあるという事実である。にもかかわらず、それぞれの事業や施策には非効率なものが多く残っている。このままでは、住民に対する適切な行政サービスの提供は不可能となる。

大阪都や特別市をめぐる論争が、このような危機感に根ざしたものであるなら大いに歓迎したい。しかし、両者の主張の狙いが、自らの組織を守ること、互いの組織の権限と財源の奪うことにあるなら住民は不幸である。かつ、組織改革は必要であるが実現には時間を要する。論争を盾に両者の行財政改革が遅れるようなことがあってはならない。指定都市制度が制度疲労を来している面は否定できないが、両者がその気になれば効率的かつ戦略的な大都市行政は可能なはずである。政策の事前協議、事務事業評価の共同化などにより、二重行政や棲み分け行政は効率化を図ることができる。これによる財政再建効果は、現在の危機的状況に鑑みれば大きくないかもしれないが、その努力なくして自己主張だけ展開しても住民の理解は得られまい。