

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 9 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530144

研究課題名(和文)先進諸国における大都市制度の総合的解明

研究課題名(英文)Institutional Choice of the Urban Government System in Advanced Democracies

研究代表者

北村 亘(Kitamura, Wataru)

大阪大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：40299061

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円、(間接経費) 1,140,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本の大都市制度について研究を行った。通常、政治学は政治的回路を通じた補助金政治が中心であったため、どうしても農村部に焦点が当たり、大都市への関心は高くなかった。そこで、日本の大都市制度の代表である政令指定都市制度の現状を理解するべく、政令指定都市の成立経緯や制度を担う主体を明らかにした。また、現在直面している課題を、社会経済的、税財政的、政策遺産的、区行政的の4つにわけて、どこまでが制度固有の問題なのかを示した。その上で、英国やフランスの大都市制度改革をもとに改革案の両極を示し、現在日本で議論されている都構想や特別自治市構想を位置づけ、改革の際の論点を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Through my research project, I explain how central policymakers designed the city-government system in major urban areas. The existing literatures in political science analyse "pork barrel" politics, focusing on how central politicians channelled national resources into rural areas, through subsidies and other specific grants. Few researchers explain how the ordinance-designated city system introduced in urban areas works, in spite of the fact that 1/4 of the Japanese population live in the major urban areas. How the 20 major cities, such as Osaka, Nagoya, and Fukuoka, are actually governed is still unknown. Thus, I investigate the system of the ordinance-designated cities, the context that the cities are embedded, and the roles of mayors, permanent staff, and city councillors. Finally, the book reconsiders why the former mayor of Osaka, Mr Toru Hashimoto, argues the abolition of the city government and creation of the brand-new "Metropolitan government" system in Osaka.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政令指定都市 大阪都構想 行政区 昼夜間人口比率 日本型ウェスト・ロズィアン問題 特別自治市構想

1. 研究開始当初の背景

大都市のあり方の解明は、本来政治学的に大きな課題である。大都市は経済活動や消費の中心として全国経済の牽引力としての役割を担うだけでなく、農山村部との地域格差の是正や再分配のための原資を生み出す存在でもある。大都市に制度的な自律性を付与すれば、大都市は繁栄し全国経済の牽引力として期待できるが、農山村部との格差は拡大する。他方、地域間格差の解消のために大都市に過度な負担を強いる制度であれば、大都市は活力を失い全国経済にも打撃となる。このようなトレード・オフ的状况の中で大都市制度を選択・運用しなければならない。大都市をどのように統治するのかということは大都市のみならず全国の政策決定者にとっても政治的に大きな課題といえる。

さて、1956年に日本では大都市の統治制度として「政令指定都市」制度が導入され、その数は研究開始当初の2010年時点で19都市にも達する(研究中にさらに増えて20市となる)。日本人の5人に1人が政令指定都市の住民である(東京23区もあわせると都市住民は4人に1人)。政令指定都市には、府県の8割程度といわれる権能が特別に認められているが、どの都市に特別な権能を認めるのかという指定要件は人口50万人以上という以外は法定化されておらず、しかも政令で都市の指定を行っている点で、憲法あるいは法律で定めている諸外国と比べて極めてユニークである。

そこで、本研究は、なぜ、府県から完全に独立した特別市ではなく、府県の下で自律性を認める政令指定都市制度が採用されているのか、そしてそれが実際にどのような機能を営んでいるのかを分析する。着目するのは、政令指定都市、広域自治体たる府県、そして制度選択を行う与党幹部と所管省庁である。

これまで大都市の統治については、空間経済学の中で経済成長や再分配を説明する数理的な分析で抽象的に扱われるか、あるいは社会学の中で都市文化や貧困などの関連で特定事象に着目した分析で残余的に扱われるかのいずれかと言えた。いずれにおいても大都市の統治制度の形成やその役割、インパクトが十分に扱われてきたとは言い難い。また、政治学で都市と農村のクレーヴィッジを論じる際には選挙制度と関連させて農村に対する補助金の不均衡な分配に関心が集中し、対となる大都市に焦点が当てられてこなかった。行政学でも国、府県と市町村との関係には強い関心を示してきたが、大都市制度については記述的な特徴を説明するか海外の制度の紹介にとどまり、制度の特徴が何をもたらしているのかは十分に明らかにされてこなかった。そこで、本研究では大都市にストレートに焦点を当てて、そのあり方を考えることにしたわけである。

2. 研究の目的

本研究の第1の目的は、先進民主主義国において中央の政策決定者が大都市をどのように統治しているのかを明らかにすることである。与党幹部などの中央の政策決定者、府県などの広域自治体、大都市の基礎自治体の三者の政治的ゲームの結果、どのような大都市の統治制度が選択され、社会経済環境の変動の中でどのように制度が再設計されたのか、そして、その結果、大都市の統治制度がどのように変容したのかを分析する。

また、本研究の第2の目的は、現行の政令指定都市制度が実際にどのような政治的プレイヤーたちによって運営されているのかということ明らかにすることである。実際に市長、市議会議員、職員に焦点を当てて、どのような人たちなのか、どのようにリクルートメントされているのかということデータを明らかにする。

本研究の第3の目的は、政令指定都市制度が直面する課題を明らかにすることである。課題を政令指定都市の政策決定者たちが現行法制内でコントロールできる課題、現行法制内ではコントロールできないが対応できる課題、そして社会経済的に対応が困難な課題に分けてデータをもとに議論をしていく。

一連の作業を通じて、日本の大都市制度の現状と課題を浮き彫りにし、研究成果が改革論議に資することを目指している。

3. 研究の方法

政令指定都市の制度形成過程における理念と政治的アクターの利益、そしてそれらの相互作用を戦後政治史の研究成果や府県史や市史などの文献史料、また社会経済や税財政に関するデータをもとに再検討した。

大都市に関しては、制度形成や変化の中での制度理念や実際に果たした役割を理解するために、市史や1次文献などを各市に訪問して参照する必要があった。また、昼夜間人口や高齢者比率などの社会経済データや税収や支出などの財政データを参照することで、具体的な政令指定都市の特徴とその後の改革における政策選好の解明を試みた。

また、府県についても、市の場合と同様に政令指定都市の制度形成過程での理念と行動を史料やデータから明らかにすることとした。

中央政府に関しては、文献調査に加えてインタビュー調査も必要に応じて行う。最終的に中央政府が大都市と府県との対立の中でどのような決断を下すのかが重要なため、インフォーマルな指定要件の設定とその運用について旧自治省(現総務省)の関係者を中心にして意見交換を行った。

また、日本における大都市、府県、中央政府の政策決定者の三者による大都市制度の

選択を一般化するべく、海外の大都市制度の形成と変容を同様の手法にて分析し、日本の特徴を析出することを試みた。単一主権国家の英国イングランドおよびフランスの大都市制度の変容について現地調査を行った。

4. 研究成果

本研究は、先進民主主義国において「大都市のディレンマ」をどのように解消する制度的な仕組みが導入されているのかを探求することが課題であった。つまり、大都市だけに極端に自律性を与えると、大都市だけが経済発展して周辺残部との格差が広がり、社会的に不安定となる。他方、地域間格差の是正のために大都市の経済的果実を過度に取り上げると、格差は縮小するが大都市自体は発展しなくなり全体として停滞に陥ってしまう。この問題が顕在化している英国イングランド、フランスそして日本の3つの単一主権国家の大都市制度を分析したわけである。

研究の結果、1956年の政令指定都市制度の誕生は府県と旧五大都市との一時的な妥協の産物であり、旧五大都市のみを念頭に置いた制度的対応であったということが明らかになった。それでも、高度経済成長の中で、各政令指定都市は、道府県の権能の8割を一般市と同様の税収と若干の交付税特例加算や税外収入で処理することができた。

しかし、経済的余裕がなくなっていくと行き詰っていくことが容易に想像され、実際に大阪市や名古屋市のよう一部の政令指定都市では非常に厳しい状態に陥ってしまった。

また、制度創設の経緯から、人口50万以上の市の申請という要件しか地方自治法に法定化されていなかったため、政治的思惑で当初の旧五大都市から増えていき、現在では過疎地域を含むような市も含めて総計20市になっている。当初は数の膨張は、旧自治省を通じてコントロールしえたが、合併推進などの別の目的が混入した結果、2000年代になると膨張に歯止めがきかなくなってしまったことが明らかになった。

さらに、本研究は、現在直面している課題を、社会経済的、税財政的、政策遺産的、区行政的の4つにわけて、どこまでが制度固有の問題なのか、どこからが制度改革で短期的に対応できない課題なのかを明らかにした。その上で、英国やフランスの大都市制度改革をもとに改革案の両極を示し、現在日本で議論されている都構想や特別自治市構想を位置づけ、改革の際の論点を浮き彫りにした。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計5件)

北村 亘、「政令指定都市の処遇にあえて

差をつけよ」、『中央公論』2013年12月号、46-51頁。査読無。

北村 亘、「民主党内閣の『地域主権』改革」、『阪大法学』第63巻第3・4号、2013年、969-999頁。査読無。

北村 亘、「大都市制度の現状」、『日本都市センター学識者と実務家との研究交流』第2号、2012年、27-51頁。査読無。

北村 亘、「地方税財政における鼎立不可能な制度理念」、『甲南法学』第51巻第4号、2011年、121-144頁。査読無。

北村 亘、「民主党内閣の下での地方分権改革」、『連合総研ブックレット』第6号、2011年、49-60頁。査読無。

[学会発表](計4件)

北村 亘、「民主党内閣の『地域主権』改革」、『台日政治学研究者交流集会招待講演』、2013年11月23日-24日、ホリデーイン・イースト・タイペイ、台湾。

北村 亘、「大都市をどのように統治するのか?」、『OSP政策研究会招待講演』、2012年11月23日、御所西京都平安ホテル、京都。

KITAMURA, Wataru, “Why does political immobilism occur in Japanese politics?” EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, Tokyo, 21 May 2012.

北村 亘、「大阪における行政改革の進展」、『日本教育行政学会招待講演、学術情報センター、東京、2012年2月28日。

[図書](計2件)

北村 亘、中央公論新社、『政令指定都市』、2013年、274頁。

北村 亘、「国際交流」、『京都市』、『京都市政史』第2巻、2012年、352-389頁。

[産業財産権]

○出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

北村 亘 (KITAMURA, Wataru)
大阪大学大学院法学研究科教授
研究者番号：40299061

(2) 研究分担者 なし
()

研究者番号：

(3) 連携研究者 なし
()

研究者番号：