

〔共同研究：戦後日本の所得配分に関する理論的実証的研究〕

## 大阪府下都市の財政危機の分析\*

——首都圏下都市との比較分析——

植 田 政 孝

はじめに

- I 財政難状況の比較
- II 財政構造の比較
- III 府下都市財政の困窮原因
- IV むすび

はじめに

全国市長会が発表した全国644市の昭和51年度決算調べによると、実質収支で赤字を計上した都市は79市にのぼる。その中で、赤字額が15億円以上の都市は12市あり、そのうち9市が大阪都市圏の都市である。その12市をランキングアップしてみると以下の通りである。

- |        |        |        |        |
|--------|--------|--------|--------|
| 1. 堺   | ▲7,053 | 7. 高槻  | ▲2,467 |
| 2. 東大阪 | ▲4,579 | 8. 尼崎  | ▲2,410 |
| 3. 大阪  | ▲3,291 | 9. 下松  | ▲2,291 |
| 4. 米沢  | ▲2,648 | 10. 上野 | ▲1,914 |
| 5. 西宮  | ▲2,561 | 11. 豊中 | ▲1,692 |
| 6. 八尾  | ▲2,521 | 12. 伊丹 | ▲1,587 |

(単位百万円)

ところで、このような大阪都市圏都市の財政困窮ぶりはなにも51年度に限ったことではない。この傾向はほとんど慢性的に見られる。なぜ、このように大阪都市圏下の都市財政の事情はとび抜けて悪いのだろうか。自治省あたりでは、ラスパイレズ指数が示しているように、大阪都市圏の公務員給与水準の高いことをもって、その原因としている。また、労組や野党からは、大阪周辺都市に特徴的にみられる児童人口の急増に伴う、義務教育施設や保育所等の建設費の膨張が、財政圧迫の原因であると主張されてい

\*本稿は今秋、大阪自治センターで調査研究してまとめたレポートを、加筆修正したものであることを予めお断りしておく。

る。どちらの見解に真実があるのだろうか。否、二者択一の問題としてではなく、より体系的総合的にその原因を究明する必要がある。

本稿は大阪府下都市と首都圏の都市（東京都埼玉県および神奈川県下の都市）との比較において、両者の財政難の現況と財政構造のちがいを明らかにし、それを通してこの問題の原因を究明しようとするものである。

## I 財政難の状況比較

## (i) 「東京の黒字、大阪の赤字」の構造

東京都下、埼玉県下および神奈川県下の市部のうちで、実質収支の赤字計上団体は、45年度に鴻巣市（埼玉県）がたゞ1市あるだけである。それに対して、大阪府下都市では45年度以降ずっと2桁台の団体が赤字を出している。しかも45年12市、47年14市、49年19市と、年を追って府下の赤字団体数は増加している。

45年度以降の実質収支の動向をみると、関東の1都2県の市部では黒字幅を拡大させているのに、大阪府下市部では逆に、赤字幅を急テンポで広げ、財政窮乏の泥沼に転げ落ちている。

## (ii) 「慢性赤字の府下都市」

それぞれの都府県から、財政事情の悪い代表的な団体を取り出して、それらの団体の間で実質収支の動向を比較してみることにしよう。越

| 都府県 |     | 年 度   |       |         |
|-----|-----|-------|-------|---------|
|     |     | 45    | 47    | 49      |
| 東   | 京   | 30.4  | 95.7  | 284.0   |
| 埼   | 玉   | 28.8  | 71.8  | 84.0    |
| 神   | 奈 川 | 32.0  | 55.5  | 106.2   |
| 大   | 阪   | △ 1.9 | △49.3 | △ 140.4 |

実質収与の赤字団体 (除指定都市)

| 年 度   |  | 45  | 47   | 49   |
|-------|--|---|--|--|
| 都府県   |  |   |  |  |
| 東 京   |  | 0   | 0  | 0  |
| 埼 玉   |  | 1 (鴻巣)  | 0  | 0  |
| 神 奈 川 |  | 0   | 0  | 0  |
| 大 阪   |  | 12  | 14   | 19   |
|       |  | (豊中, 高槻, 茨木, 大東, 泉大津, 貝塚, 八尾, 羽曳野, 東大阪, 枚方, 門真, 泉南) | (堺, 豊中, 吹田, 枚方, 八尾, 泉佐野, 寝屋川, 大東, 柏原, 羽曳, 門南, 東大阪, 泉南, 交野) | (堺, 豊中, 吹田, 泉大津, 高槻, 貝塚, 守口, 枚方, 八尾, 泉佐野, 寝屋川, 松原, 大東, 柏原, 羽曳野, 門真, 交野, 泉南, 東大阪) |

谷市(埼玉), 八王子市(東京), 相模原市(神奈川)はともに人口急増の洗礼を受けたところであり, それぞれの都県下では指折の財政難都市として知られているが, それでも3市の実質収支はけっして赤字ではない。それに比べて, 大阪府下の3市は慢性的で, しかも進行性の赤字に呻吟しており, 両者の間に格段の差がある。

代表都市の実質収支 (単位千万円)

| 年 度   |  | 45     | 47     | 49      |
|-------|--|--------|--------|---------|
| 都 市   |  |        |        |         |
| 越 谷   |  | 6.1    | 36.8   | 0.1     |
| 八 王 子 |  | 1.0    | 6.4    | 1.1     |
| 相 模 原 |  | 34.3   | 52.6   | 142.8   |
| 高 槻   |  | △ 56.1 | 0.2    | △ 53.8  |
| 門 真   |  | △ 17.3 | △ 63.7 | △ 122.0 |
| 八 尾   |  | △ 12.0 | △ 70.5 | △ 147.7 |

(iii) 「破綻状態の50年度決算」

50年度決算になると, 不況の深刻化を反映して, さすがの都下や神奈川県下においてもそれぞれ1市(ただし, 神奈川県下は指定都市の横浜市)が赤字団体に転落したが, 大阪府下では30市のうち22市が赤字計上するという惨状である。

府下で黒字を計上した8市, 茨木, 池田, 富田林, 箕面, 摂津, 河内長野, 高石, 藤井寺の黒字総額はたった7億8千万円にすぎず, 藤沢市(神奈川)の黒字幅の半分の規模にすぎない。神奈川県下16市の計上した黒字総額は115億7千万円であって, 大阪8市の黒字幅の約15倍に匹敵する。

今回の財政危機は, わが国の自治体を総なめにする全般的な現象であるといわれているが, その主張は一般論として正しい。しかし, その全般的危機の中であって, 地域較差が顕著にあ

らわれてきていることを見落してはならない。大都市4県の実質収支比率をみるだけでも, その傾向を窺いしることができる。つまり, 大阪東京の凋落と神奈川, 埼玉の健在である。

実質収支比率表

| 年 度   |  | 45   | 47   | 49    |
|-------|--|------|------|-------|
| 都府県   |  |      |      |       |
| 埼 玉   |  | 6.3  | 11.0 | 6.0   |
| 東 京   |  | 7.4  | 2.5  | 1.9   |
| 神 奈 川 |  | 10.6 | 9.4  | 10.7  |
| 大 阪   |  | 1.7  | 1.8  | △ 3.3 |

II 財政構造の比較

(i) 「動脈硬化症に悩む府下都市」

人件費, 扶助費, 公債費等のように, 政策的に縮減させることの困難な義務的経費を賄うために, 地方税, 普通交付税, 譲与税を中心とする経常的一般源の収入がどの程度消費されているかを測定するものとして, 経常支比率がある。この比率が低ければ低いほど, 投資的経費等の臨時的支出にあてることのできる一般財源の余裕が大きいことを示し, 逆にこの比率が高ければ, 政策的に充当しえる財政余力が少なく, 財政運営面にゆとりの欠けることを意味する。

経常収支の単純平均比率

| 年 度   |  | 45   | 47   | 49   |
|-------|--|------|------|------|
| 都府県   |  |      |      |      |
| 埼 玉   |  | 63.3 | 68.0 | 75.5 |
| 東 京   |  | 77.4 | 82.1 | 87.6 |
| 神 奈 川 |  | 71.2 | 74.7 | 78.2 |
| 大 阪   |  | 77.8 | 87.4 | 91.8 |

45年度の経常収支比率を比較してみると, 府下都市と都下都市の間にはさほどの大きな間差

はない。平均比率では府下都市の方が僅かに高くなっているが、個別都市別にみると、都下には100%を超える団体がすでに2市（立川、青梅）生まれている。

ところが、年を追って4都府県下ともに経常収支比率を高め、財政構造の硬直化傾向を強めていく中で、大阪府下都市の硬直化は群を抜いている。49年度の府下都市は、投資的経費に充当できる経常一般財源がはなはだ乏しくなっている。経常収支比率が100%を超える団体数は、東京都下にあっては漸増傾向を示しており、50年度でも5市にとどまっているのに対して、府下都市では50年度に急増して、とうとう市部の半数の15市を数えるに至った。

経常収支の段階別比率

|      |      | 80%未満 | 80~100% | 100%以上            |
|------|------|-------|---------|-------------------|
| 埼玉   | 45年度 | 31市   | 0市      | 0市                |
|      | 45   | 25    | 13      | 0                 |
| 東  極 | 49   | 12    | 9       | 2<br>(立川, 青梅)     |
|      | 45   | 3     | 18      | 3 (立川, 青梅, 小金井)   |
| 神奈川  | 45   | 11    | 3       | 0                 |
|      | 49   | 9     | 6       | 1(小田原)            |
| 大阪   | 45   | 14    | 16      | 0                 |
|      | 49   | 2     | 25      | 3 (泉大津, 泉佐野, 寝屋川) |

人件費、扶助費、公債費というコレストロールが多量に溜って、都下、府下ともに動脈硬化症になやまされているが、府下はそれが「死に至る病」になりかねないほどの重症であるのに対して、他方の東京都下はまだ、日常生活を通常に行いながら、内科的に治療することで回復することのできる軽症である。埼玉県下や神奈川県下にいたっては、危険ラインの80%にも達していない。

(ii) 「借金返済に追われる府下都市」

公債費比率についてみると、財政の健全な運営をおびやかさない限度は15%程度とされているが、府下都市の平均は50年度ですでにその限度を超えて15.3%になっている。この数値は神奈川県下16市の平均(7.1%)の2倍であり、

東京都下平均(9.8%)の1.5倍である。15%を超える都市も大阪府下が断然多く、49年度16市50年度17市を数える。

公債比率

| 都府県 | 年 度 | 45      | 47      | 49      | 50      |
|-----|-----|---------|---------|---------|---------|
| 埼玉  |     | 6.1     | 8.6(1)  | 8.1(2)  | ...     |
| 東京  |     | 7.9     | 8.9     | 8.3(1)  | 9.8     |
| 神奈川 |     | 4.6     | 6.3     | 8.4     | 7.1     |
| 大阪  |     | 11.3(3) | 14.8(5) | 14.1(6) | 15.3(7) |

括弧内は15%以上の団体数。

不況を反映して一般財源が伸び悩む年には、公債比率は高くなる傾向にあり、47年度と50年度はその例に該当する。したがって、50年度の比率に依拠して、あまり公債費の財政圧迫の状況を誇張するのは正しいことではない。しかしかつての高度成長期のように、税収の大幅な伸びが期待できない減速経済下において、景気回復に伴って公債費比率が大幅に好転することはもはや考えられない。逆に、こんご長期にわたって、高度成長期に公共施設の整備のために積極的に発行した地方債の償却のツケが回ってくるだけに、公債費比率の潜在的な伸長性はきわめて高いといわなければならない。追って53年度から減収補てん債の償却がはじまる。

(iii) 「貯金も底をついた府下都市」

積立金現在高比率(現在高/歳出総額)について、府下市部と神奈川県下市部とを比較してみよう。府下都市の中には、神奈川県下には見られないような20%台の高率を示す都市が4団

積立金現在高比率(50年度)

|       | 積立金現在高/歳出総額 |
|-------|-------------|
| 神奈川県下 | 4.9         |
| 鎌倉市   | 3.1         |
| 藤沢市   | 1.4         |
| 相模原市  | 2.1         |
| 伊勢原市  | 19.2        |
| 大阪府下  | 2.5         |
| 高槻市   | 0.1         |
| 枚方市   | 0.7         |
| 門真市   | 0.4         |
| 箕面市   | 27.3        |

体（富田林，箕面，高石，河内長野）もあるがそれらは全く例外であって，府下都市全体の平均は2.5%であり，1%以下の都市は11市もある。神奈川県下では1%を下回る都市は小田原市だけであり，平均率も府下のほゞ2倍の4.9%である。

### III 府下都市財政の困窮原因

どのような指標に基づいても，府下都市の財政状況は東京都下，埼玉県下，神奈川県下の都市のどれよりも，硬直的であり，窮迫していることは判然としている。では，この財政難のちがいはどのような原因によっているのだろうか。この問題に解答する方法として，仮説実証法を採用することにする。つまり，その原因として想起されるいくつかの仮説を設定して，それぞれの仮説の現実妥当性を統計資料に基づいて検証しようとするものである。

俗説をも含めて考えられる仮説は，次のように整理することができよう。

- (i) 大阪経済の地盤沈下を反映した税収の伸び悩み
- (ii) 人件費の過大支出
- (iii) 幼児・生徒人口の急増に伴う保育所・学校関係費の増嵩
- (iv) 市民ニーズに対する行政の積極的すぎる対応

以上の4つの仮説の外に，積極的な同和対策事業に係る支出を，その原因のひとつに挙げることもできよう。部落出身者が都市の中に散在する所謂「都市混在型」の東京都下とちがいは，府下都市はある地域的まとまりをもって居住しているため，同和対策特別補助金制度の適用をうけている場合が多い。それゆえに，府下都市は概して都下都市にくらべて，かなり積極的に同和対策事業に取り組んでいるといえる。しかし，残念なことに同和対策としての事業を一括して経費集計しているところはなく，その実態を把握することは現時点においては不可能である。そこで，ここでは，この原因を (iv) の仮説に吸収させて理解したいと思う。

- (i) 仮説検証 その1 ……大阪経済地盤沈下

説

大阪経済の地盤沈下を反映して，人口急増とそれに伴う行政需要の増大の割りには税収が伸びず，それが財政バランスを崩す主たる原因になっているとする見解がある。

もともと大都市周辺の諸都市を襲っている人口急増の主体は，所得水準の成熟年令に達していない若い世代であるだけに，税収の人口増に対する非弾力性は人口急増都市に一般的にみられる現象となっている。府下都下の場合はその一般的現象に加えて，大阪経済の構造的な立ち遅れがそれに相乗的に作用して，いっそう財政悪化を加速化しているのではない，とするのがこの主張である。中枢管理機能の東京集中，中小企業集積の大阪経済の構造，高生産性型の先端産業に欠ける大阪経済の歪み等を考えると，この主張はきわめて真実味を帯びてくる。

市民一人当たり税負担

|       | 年度      |         |        |
|-------|---------|---------|--------|
|       | 45      | 47      | 49     |
| 埼 玉   | (39.1%) | (70.7%) |        |
|       | 13,684  | 19,030  | 32,568 |
| 東 京   | (44.7%) | (68.1%) |        |
|       | 16,758  | 24,250  | 40,770 |
| 神 奈 川 | (41.6%) | (78.3%) |        |
|       | 18,708  | 26,499  | 47,249 |
| 大 阪   | (39.8%) | (68.1%) |        |
|       | 17,196  | 24,041  | 40,415 |

括弧内の数値は伸び率

ところが，45年度から49年度までの市民一人当たりの税収の推移を見るかぎり，この見解は当たっていない。市民一人当たりの税負担はその水準と伸び率において，神奈川県下の都市と比較して下回っているとはいえ，東京都下の都市と比較するかぎりにおいて遜色はない。もし仮りに大阪府下の市民一人当たり税負担額が東京都下のそれに等しかったとしても，それによる増収は18億円程度であって，49年度の実質収支の赤字額140億円の13%を補填しうるにすぎない。

49年度の府下都市の税負担額が45年度と比べて相対的に伸び悩んでいる事実は否定できない。しかし，相対的高位にあった45年度でさえ府下都市のみが大幅な赤字を出していたこと，およ

びまだ東京都下や神奈川県下とくらべて僅差でしかなかった47年にも、その差額の拡大以上に赤字幅をひろげていることの方が、もっと注目すべき事実であろう。つまり、大阪経済の地盤沈下を反映した税収の伸び悩みが府下都市の財政困窮に影響を与えていることは事実であるが、しかし、それはこれまでの慢性的な赤字財政のひとつのマイナーな原因でしかすぎなくけっして主要因ではないということである。

大衆消費経済を突走っていた高度成長期には産業構造のちがいによる地域間不均衡は、主に大都市地域と農村地域との間の不均衡として表われており、大都市地域間の不均衡発展は未だ顕在化していなかったと考える方が妥当であろう。不況産業と好況産業が分化し、それが各都市経済に複雑な光の陰陽の影をおとすようになったのは、51年以降のことであり、むしろ今後の問題ということができよう。

#### (ii) 仮説検証その2 ……人件費過大説

人件費の過大支出をもって、大阪都市圏の財政困窮の最大の理由とする見解は、自治省がしばしば主張するところである。

自治省は地方公務員と国家公務員との給与比較を行うために、ラスパイレス指数を作成しているが、それによると、府下都市の職員給与の水準は全国ランキングの上位を占めていることがわかる。東京都下や埼玉県下の都市なども国家公務員とくらべて相対的に高い給与水準にあるが、しかし、府下都市が上位を占めている割合は他県下の比ではない。民間の賃金水準が一般に「西高東低」の傾向があるので、それを反映して公務員給与においても、府下都市の給与水準が関東よりも高いことは充分ありうることである。

ところが、ラスパイレス指数が高いということ、直ちに人件費が過大であるということにはならない。ラスパイレス指数は同一年令、同一学歴、同一職種における国家公務員の給与を100とした場合の、地方公務員の給与水準を示すものであって、単なる個別賃金の水準比較にすぎない。地方職員個人の給与水準が世間相場より高いか低いかを問題にする時には、このラ

スパイレス指数はひとつの目安として有用であるが、都市の財政力に対して人件費が過大であるか否か、あるいは、人件費が経費膨張の「主犯」であるか否かを決めるためには、個別給与に併せて、職員数、年令構成、職種構造、学歴構成などが考慮されなければならない。

職員一人当りの人口数

|     |         | 年 度   |       |       |
|-----|---------|-------|-------|-------|
|     |         | 45    | 47    | 49    |
| 埼 玉 | 人口/職員総数 | 150.0 | 139.3 | 129.1 |
|     | 人口/一般職員 | 172.0 | 156.5 | 145.2 |
| 東 京 | 人口/職員総数 | 163.1 | 145.0 | 126.1 |
|     | 人口/一般職員 | 167.7 | 149.9 | 129.9 |
| 神奈川 | 人口/職員総数 | 144.9 | 135.2 | 128.3 |
|     | 人口/一般職員 | 171.4 | 155.6 | 147.8 |
| 大 阪 | 人口/職員総数 | 153.0 | 135.0 | 120.3 |
|     | 人口/一般職員 | 175.5 | 153.4 | 137.0 |

いま、実質労働生産性を職員一人当りの人口数で表わしてみると、——このことには異論もあろうが——、45年度の府下都市の生産性はかなり高かったといえる。それが49年度には一般行政職員の生産性において東京都下都市を上回る以外、職員総数の生産性をも含めてすべての面で、他都市より劣っている。とくに、一般行政職員の生産性より職員全体の生産性の方が相対的に悪くなっているが、それは教員、保育、衛生職員などの現業部門の職員充実を図ったためと思われる。

次に職員の学歴、年令構成などの実態について検討する必要があるが、ここでは、それらの要素を個別的に分析することに代えて、より包括的な内容をもった職員一人当りの人件費をとりあげることにする。統計資料の制約上、ここで言う職員一人当りの人件費とは三役給料や議員報酬等を含んだ人件費総額を職員総数で除算した値である。

45年度、47年度の府下都市の人件費率は、都市化の洗礼を受けていない地域を多く抱えていた埼玉県下の場合を除けば、東京都下および神奈川県下とほぼ同じ水準か、あるいは低目の水

職員一人当りの人件費 (単位千円)

| 都府県   |  | 年 度   |       |       |
|-------|--|-------|-------|-------|
|       |  | 45    | 47    | 49    |
| 埼 玉   |  | 1,149 | 1,554 | 2,815 |
| 東 京   |  | 1,434 | 1,958 | 3,083 |
| 神 奈 川 |  | 1,707 | 1,900 | 3,099 |
| 大 阪   |  | 1,434 | 1,953 | 3,259 |

準にあった。それが49年度には、東京都下と神奈川県下を6%上回って圧している。ラスパイレス指数の高水準、職員一人当りの人件費の増嵩および、職員一人当り人口でみた生産性の低水準と減退傾向が絡みあって、府下都市の人件費は大幅に伸長したといえよう。

人件費の歳出弾力性 (49年度/45年度)

| 都 府 県 | 弾 性 値 |
|-------|-------|
| 埼 玉   | 1.529 |
| 東 京   | 1.102 |
| 神 奈 川 | 1.073 |
| 大 阪   | 1.319 |

これを人件費の歳出弾力性値でみると、大阪は埼玉に次いで高くなっていることがわかる。このことから明らかなように、人件費は財政膨張のひとつの要因として作用している。しかし、人件費がどの程度、歳出を膨張させ財政バランスを崩す勢力となっているか、という問題に答えるためには、これまでの分析だけでは不十分である。歳出増のうちどれだけが人件費増によってもたらされているかを見るために、人件費の寄与率(人件費の増分/歳出の増分)を算定しなければならない。

寄 与 率 表 (49/45年度)

|       | 人 件 費 | 公 債 費 | 普通建設事業費 |
|-------|-------|-------|---------|
| 埼 玉   | 32.8% | 6.6%  | 27.5%   |
| 東 京   | 25.0  | 3.7   | 71.4    |
| 神 奈 川 | 30.3  | 3.0   | 12.0    |
| 大 阪   | 26.6  | 8.5   | 33.0    |

大阪府下都市の人件費の寄与率は26.6%であり、おおむね歳出増の1/4は人件費によるものであるといえる。この寄与率の水準そのものはけっして小さいものではないが、他県の比較で考えると高すぎるほどのものではない。むしろ低

い方でさえある。

以上の分析結果に依拠するかぎり、国家公務員とのバランス化という意味でラスパイレス指数攻勢が仕掛けられるのであればまだしも——そのバランス化論さえ問題はあがあるが——府下都市の財政危機克服のキメ手として、人件費抑制を講じようとするならば、それは無駄とはいえないが、期待するだけの効果は得られないだろう。府下都市にあっては、公債費や普通建設事業費の検討を抜きにして、財政危機克服の戦略をデザインしようとしても、それは有効なものとはならない。人件費の歳出構成比は49年度でやっと東京都下の都市なみになったばかりである。

人件費の歳出構成比

|       |  | 45    | 47   | 49   |
|-------|--|-------|------|------|
| 埼 玉   |  | 21.3% | 23.3 | 28.7 |
| 東 京   |  | 22.7  | 23.2 | 24.2 |
| 神 奈 川 |  | 28.3  | 27.6 | 29.6 |
| 大 阪   |  | 20.1  | 21.6 | 24.2 |

(iii) 仮説検証その3……児童・生徒急増説  
幼児・児童人口の増加率を示すメクルマールとして、0~9歳児人口の変動を捉えると、府下都下の45~50年度のその増加率は24.5%である。これは都下市の増加率5.2%の5倍近い数値であって、府下都市での幼児・生徒の急増ぶりが推察される。

0~9歳児人口の動向 (3月31日現在人口)

|           | 45年度人口    | 50年度人口    | 増加率   |
|-----------|-----------|-----------|-------|
| 埼 玉 県 下   | 524,084   | 828,480   | 58.1% |
| 浦 和 市     | 49,133    | 63,815    | 29.9  |
| 狭 山 市     | 11,395    | 21,815    | 91.4  |
| 越 谷 市     | 32,031    | 46,665    | 45.7  |
| 東 京 都 下   | 1,715,450 | 1,804,115 | 5.2   |
| 八 王 子 市   | 45,367    | 60,410    | 33.2  |
| 武 蔵 野 市   | 19,350    | 19,590    | 1.0   |
| 神 奈 川 県 下 | 320,954   | 466,450   | 45.3  |
| 鎌 倉 市     | 21,690    | 27,590    | 27.2  |
| 相 模 原 市   | 58,308    | 82,445    | 41.4  |
| 大 阪 府 下   | 860,339   | 1,070,830 | 24.5  |
| 豊 中 市     | 70,771    | 74,885    | 5.8   |
| 高 槻 市     | 47,094    | 76,205    | 61.8  |
| 門 真 市     | 32,213    | 31,610    | △ 1.9 |

この幼児・児童人口の急増を反映して、多数の学校、保育所が建てられている。府下市部で45～49年度の間建てられた小中学校は136校であり、幼稚園・保育所は190カ所である。ちなみに、同期間において東京都下市部で建てられた小中学校は80校で幼稚園ないし保育所は56カ所である。

教育施設の建築を中心とする教育費の推移を見ても、府下市部は都下市部を大幅に上回っている。

教育費の動向 (単位百万円)

| 年度    | 45     | 47     | 49      |
|-------|--------|--------|---------|
| 大阪    | 54,691 | 79,830 | 142,618 |
| 東京    | 27,693 | 47,832 | 92,338  |
| 大阪/東京 | 1.97倍  | 1.67   | 1.55    |

幼稚園・保育所・小中学校等の建設および運営は、超過負担の最も多い費目のひとつであるだけに、建設校数が多くなれば、それに比例して一般財源からの充当額や公債発行額が増大し財政に重くのしかかってくる。児童急増都市における義務教育施設については、負担費の引上げ、補助基準面積および補助単価の改訂、用地補助制度の創設などがあいついで講じられ、施設事業さえなければ認証事業費をこえた地方団体の単独事業費は存在しないといわれているが、事実はまだ多額の超過負担が解消されないままになっている。

それはともかく、大阪府下都市が教育費にどれだけ多額の予算を費消しているかは以上の通りである。ところが、教育費が財政均衡を崩す要因として、歳出膨張にどれだけ寄与しているか、という視点で検討してみると、府下都市の場合、どのような指数をとっても、教育費負担が東京都下、神奈川県下および埼玉県下の市部よりも、財政重圧の要因として作用していることを証明することはできない。

まず、教育費の歳出弾性値をみると、45年度から49年度までの推移において、府下市部は他県の市部をいつも大幅に下回っている。しかも49年度と45年度との比較において、弾性値は1

教育費の歳出弾性値

|     | 47/45年度 | 49/47年度 | 49/45年度 |
|-----|---------|---------|---------|
| 埼玉  | 0.784   | 1.078   | 0.919   |
| 東京  | 1.057   | 1.137   | 1.128   |
| 神奈川 | 1.078   | 1.123   | 1.130   |
| 大阪  | 0.697   | 1.174   | 0.908   |

より小であって、教育費の増加率は歳出の増加率にも達していない有様である。

人口に対する教育費の弾性値をとってみても府下市部は他の市部より低いことはあっても、高いことはなかった。

教育費の人口弾性値

|     | 47/45年度 | 49/47年度 | 49/45年度 |
|-----|---------|---------|---------|
| 埼玉  | 2.254   | 9.390   | 5.220   |
| 東京  | 5.821   | 18.931  | 12.954  |
| 神奈川 | 4.557   | 7.611   | 7.491   |
| 大阪  | 5.028   | 3.237   | 4.508   |

歳出の増加分に占める教育費の増加分の割合を算出してみても、大阪府下市部は神奈川県下より僅かに高いぐらいであって、埼玉県下や東京都下に比べてかなり低い水準にある。

目的別寄与率 (49年度～45年度)

|     | 教育費   | 土木費   | 民生費   |
|-----|-------|-------|-------|
| 埼玉  | 26.0% | 14.6% | 16.5% |
| 東京  | 34.1  | 14.7  | 20.9  |
| 神奈川 | 23.5  | 21.8  | 16.6  |
| 大阪  | 24.1  | 22.7  | 19.0  |

教育費の増加が歳出総額の引上げに果たした役割を過少に評価しようとする気持は毫もない。寄与率24.1%の数値そのものが、目的別にみれば、教育費が歳出膨張要因の大宗であることを明瞭に物語っている。たゞ、府下都市の財政危機の原因を、東京都下都市にはみられない児童、生徒の急増に伴う教育費の増嵩に帰させようとする見解に首肯しかねるのである。教育費の増大が財政規模拡大に果たした作用の大きさからすれば、東京都下や埼玉県下の市部においてこそ強調されるべきである。東京都下や埼玉県下の市部は、教育費の歳出構成比において大阪府下市部よりも高くなっている。

教育費の歳出構成比

| 年度  |    | 45    | 47    | 49    |
|-----|----|-------|-------|-------|
| 都府県 |    |       |       |       |
| 埼   | 玉  | 28.3% | 25.9% | 27.9% |
| 東   | 京  | 30.2  | 30.9  | 32.8  |
| 神   | 奈川 | 20.8  | 21.4  | 22.5  |
| 大   | 阪  | 26.6  | 23.4  | 25.0  |

(iv) 仮説検証その4……行政の積極的的市民対応説

行政は基本的にいって市民の行政に対する要求を充足するために行われる公権力の機能化である、という考えが学界においても、俗界においても支配的な見解となり、また、それと併せて、市民の意識が高度成長の過程で実現した所得の増大と生活水準の上昇を背景に、生活環境や福祉の向上にむけられるに至って、行政の市民に供与するサービスは拡大し多様化した。

ところが、市民のニーズが増大し多様化すればするほど、市民ニーズに対する行政の対応は財政節度、健全化とうまく調和させて、効率よく行われなければならない。いきおい市民の熱望や政治的圧力に流されて、市民の要求に応えようとする、既成化された行政サービスは既得益化するだけに、財政圧迫の原因になりかねない。どこまでも、合理的で効率的な財政運営を志向しながら、厳しく行政管理を行う必要がある。

その点、大阪府下は大阪を中心とした50キロ圏内に、スッポリおさまってしまう狭い大阪平野の中に31の都市がところ狭しとよりあつまっており、近隣都市からのデモンストレーション効果が有効に作用する環境にあるために、都市内部の事情を超えて行政水準は高位平準化する傾向が強い。東京を中心に100キロの円を描いてもおさまりにきれいなような広大な関東平野の中にある東京都や埼玉県などは大いに違っている。しかし、交通輸送機関が発達し、マスコミを通して情報が迅速に拡散する現在にあって、この地形的特性をあまり強調するのは正しくないかもしれない。転居頻度の高い都会人は、以前の居住地との比較において、行政水準の高位追従を要求する傾向が強いと言われているだけ

に、地形の差異がもたらす行政的意味をあまり強調するのは疑問が残る。

たゞ、歴史的にみて大阪府下都市は、地形的同質性と近密性を共有しあってきており、それゆえふるくから政治的立場を超越して、行政上の連帯協力の関係を結び、相互浸透の影響を強くあたえあってきた。この府下都市間の歴史的事実の意義を看過することはできない。

もうひとつ、行政環境に関する大阪の特性として、不安定な政治的角逐関係を指摘することができる。つまり、東京では多選型市長や議員が多く、政治基盤が安定しているのに対して、大阪では伝統的な脱イデオロギー的実利主義の風土に支えられて、多党化現象が広くあらわれ政党間の力関係が近接しあっているために、市民の行政要求に敏感に対応して行こうとする性向が強い。以上のような客体的条件の存在も、地方官僚の財政抑制力や政治家の統括力によっては、行政の肥大化に結びつかないこともあろうが、価値観が多様化し諸利害が錯綜する現代社会においては、財政官吏も政治家も社会の一義的な価値目的に基づいて、市民の行政需要を厳しく選択することはできないでいる。最大多数の市民の同意を得るために、これまでの既得権化した行政サービスを冒すことなく、新しい行政需要に対応する所謂の「増分主義」の原則が予算編成の一般法則になっているのは、どの行政体においても変わらない。

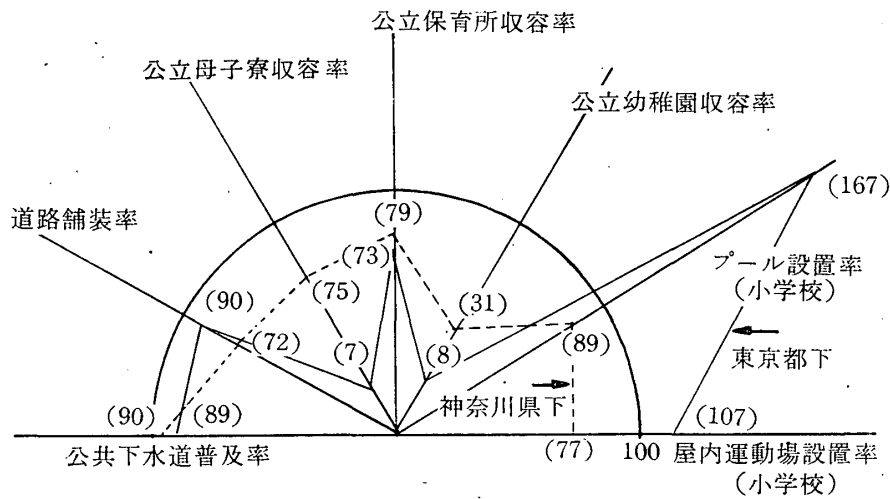
もし、行財政活動の水準を公共施設の整備率で捉えることができるとすると、以上の諸理由を裏づけるかの如く、大阪府下都市の行財政活動は東京都下や神奈川県下の都市に比べて高い水準にあるということが出来る。

代表的な公共施設の整備率を比較してみると大阪府下都市の45年度の施設サービスの水準は福祉関連部門を除けば神奈川県下市部をはるかに凌いでいたが、東京都下市部とは総合的にみて優劣をつけえるほどの較差を見出すことは不可能であった。ところが、49年度になると福祉施設においても神奈川県下を上回り、東京都下をも教育、文化の若干の面で劣る以外、かなり較差をつける水準になっている。40年代後半期



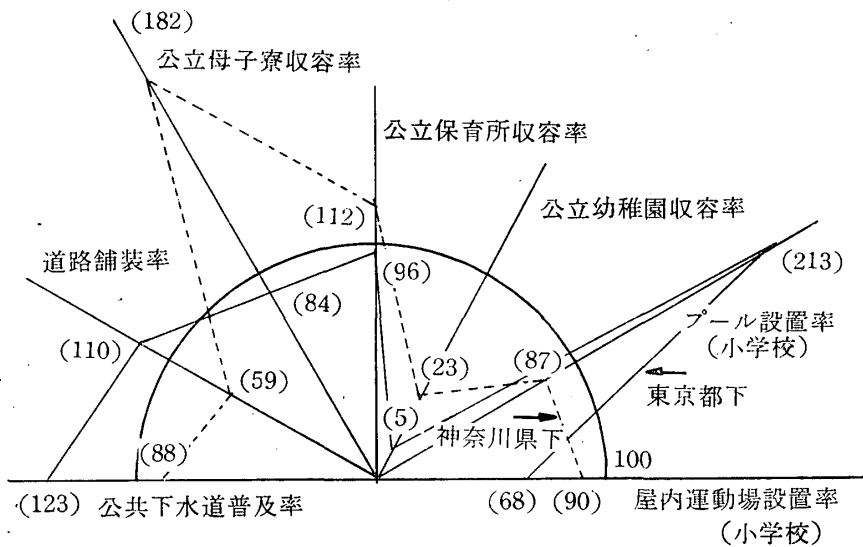
公立施設の整備比較

49年度



大阪府下都市の整備率を100とした場合東京都下と神奈川県下の都市の指数

50年度



(注) 神奈川県下の場合は市町村指数である

に、府下都市は公共投資充実に精力的にとりくんだことがうかがい知れる。

IV むすび

大阪府下には、なんとか赤字再建団体への転落をまぬかれている団体、過去3カ年平均の公債費比率が20%を超えて起債制限をうけている団体、あるいはその予備軍みたいな団体などがかなり存在しているが、このような破局寸前の財政難に悩む都市は東京、埼玉、神奈川には見

られない。東京、埼玉、神奈川では、実質収支が赤字である都市すら、きわめて稀有である。

この財政状況の差のいろいろな原因が有機的に重疊的に路みあって惹起したものと思われる。本稿は主に45年度から49年度までの財政状況の動向と構造変化を比較・分析することによって府下都市の財政破綻の原因の構造について、次のような結論を導き出した。

(1) 府下都市の財政バランスの喪失は収入面よりも、むしろ支出面にその主たる原因がある。

|   |   | 市民一人当り支出額 (単位円) |        |         |
|---|---|-----------------|--------|---------|
|   |   | 45              | 47     | 49      |
| 埼 | 玉 | 35,974          | 47,784 | 76,132  |
| 東 | 京 | 38,774          | 58,189 | 100,846 |
| 神 | 奈 | 35,606          | 51,694 | 80,070  |
| 大 | 阪 | 46,575          | 70,810 | 111,782 |

たとえば、市民一人当り支出額をみると、大阪府下都市は東京都下よりも1～2割上回っているし、また神奈川県下よりも3～4割上回っている。府下都市の一人当り税収は、神奈川県下の都市よりも1割から1割5分ぐらい低いが東京都下とはほぼ同じレベルにある。

(2) 府下都市はきわめて積極的・意欲的に道

路整備、公共下水道、区画整備等の土木事業と保育所建設事業を展開しており、それらの経費の拡大が支出肥大化の府下都市特有の原因になっている。

(3) 市民のニーズに応えるべく積極的に建設された諸施設を維持、運営するために、現業部門の職員を中心に大幅に増員しており、それがラスパイレス指数の高水準とあいまって、人件費を著しく伸長させた。

(4) 義務教育学校を含む諸施設の精力的な整備の背後には、巨額の地方債が発行されておりその元利償還の負担が財政圧迫のひとつの原因を構成している。