

大都市分割の財政的可能性

——横浜市における行政区別財政収支の推計にもとづく検討——

森 徹^{*}
諏 訪 一 夫^{**}

1. 研究の目的と方法

われわれは、森・諏訪（2012）及び諏訪・森（2013）において、名古屋市及び大阪市を対象として、財政的に意味のある大都市分割の可能性について検討した。本稿は、これらの検討と同じ考え方にもとづき、同様な方法を用いて、横浜市における大都市分割の可能性を検討することを目的としている。

われわれが、本稿や上記の2つの論文において、「財政的に意味のある」大都市分割の条件として考えているのは、次の2点である。

まず第1の条件として、分割して形成される各区域の中では、住民の公共サービスに対するニーズが類似するように、分割が行われるべき点である¹⁾。既存の大都市では、公共サービスに対する多様なニーズを持った住民が混在しており、大都市自治体当局が住民のニーズに応じた公共サービスの提供をきめ細かく行うことは難しい面がある。そこで、分割することによって、住民のニーズが類似した区域を形成し、各区域内では住民の公共サービスに対するニーズをよりの確に把握し、住民ニーズに応じた公共サービスの規模や内容を提供していくことに大都市分割の意義を見出すことができる。これは、大阪市における特別区の設置を推進しようとしている大阪維新の会等が主張する「住民自治の充実」を財政学的視点から捉えたものと解釈でき、住民ニーズに応じた行政を進めることが自律的な行政のあり方であると考えれ

* 名古屋市立大学大学院経済学研究科教授（連絡先 mori@econ.nagoya-cu.ac.jp）

** 前名古屋市人事委員会委員長、名古屋市立大学大学院経済学研究科特任教授

1) 本稿において、大都市を分割して形成される「区域」ないしは「統合区域」という場合、それは、地方税の徴収をはじめとする歳入面や歳出内容の決定に関して基礎的自治体としての完全な権限（とくに、中核市並みの権限）を持つ地方公共団体を想定している。大阪府・大阪市特別区設置協議会で検討されているように、大都市を東京都の23区のような歳入歳出両面において権限の制限された「特別区」に分割する議論もあるが、第二次特別区制度調査会（2007）や東京商工会議所政治・行政改革推進委員会（2008, 2009）で指摘されているように、不完全な行財政権限しか持たない「特別区」では、後述する意味での財政的自律性は発揮できないと考えられるからである。

ば、「自律性の条件」であると言うことができよう。

財政的に意味のある大都市分割の第2の条件は、分割によって形成された各区域の財政収支が大幅な歳出超過（赤字）に陥らないように分割を進めなければならないという点である。既存の大都市においては、歳入規模に対する地方交付税の配分による国からの財源補填の割合は小さく、国からの財政的自立性の程度は高い状況にある²⁾。こうした財政状況にある大都市を分割することにより、国からの大幅な財政補填を受けなければ自立できないほど大きな歳出超過を生じる区域を創り出すことは、いかにその区域における自律的行政を高めるためとは言え、国民の支持を得ることはできないであろう。国からの財政支援が期待できないとなれば、大幅な歳出超過を来す区域の財源保障は、大都市分割によって形成された区域間での財政調整（財源再配分）に拠る他はないが、その規模が大きく、かつ、特定区域から他の多くの区域への一方的な財源移転となれば、財政調整制度の構築はきわめて困難な課題となる。こうした困難な課題を生じさせないためには、大都市分割によって形成された各区域において、大幅な財政赤字が生じないような分割が行われなければならない、財政的「自立性の条件」が求められるのである。

名古屋市や大阪市を対象とした検討と同じく、本稿においても、上述した「自律性の条件」と「自立性の条件」をともに満たす分割が可能であるか否かを検討することによって、横浜市における大都市分割の可能性を議論するが、ここで留意しておくべきことは、この2つの条件は、大都市分割の必要条件であって、十分条件ではないという点である。上記の2条件をともに満たす分割方法を見出すことができたとしても、そのような分割を実際に進めるに当たっては、既存の大都市の資産や負債、各種事務事業をどのように各区域に配分していくかといった厄介な問題を解決していかなければならない。しかし、多大な努力を払ってそれらの問題を解決して成し遂げた大都市分割が、上記の2条件をともに満たすものでなければ、努力を払う価値がない分割に墮してしまうという意味で、「自律性の条件」と「自立性の条件」は、大都市分割の必要条件となっているのである。

名古屋市や大阪市を対象とした検討と同様に、本稿では、「自律性の条件」を充足する横浜市の分割がどの程度可能であり、どのような形態の分割が考えられるかという点について、次のような方法で検討を行う。

まず、地方交付税制度において市町村の基準財政需要額の算定に用いられる測定単位を参照しながら、各費目に相応した社会経済指標を用いて、横浜市の主要な目的別歳出額を、各行政区の歳出額に按分する。ここで、各種の社会経済指標（按分指標）によって各行政区に振分ける主要目的別歳出項目は、民生費、土木費、教育費、商工費の4項目であり、他の歳出項目は、

2) 平成23年度における歳入総額に占める地方交付税額の割合は、横浜市、名古屋市においては、それぞれ、1.7%、0.5%に過ぎず、3大都市の中で最も高い大阪市でも3.3%にとどまっている。平成24年度決算でも、横浜市、名古屋市、大阪市の地方交付税額対歳入総額比率は、1.7%、0.8%、2.9%である。

行政区の人口比率によって按分する。

次に、上記の4項目について、行政区ごとの歳出額を当該行政区の人口で除し、人口一人当たりの歳出額を算出し、これら4項目の一人当たり歳出額を変数として、階層的クラスター分析を用いて、18の行政区を住民一人当たり主要目的別歳出額の構造（規模や構成）が類似した区域に統合していく。すなわち、本稿では、住民一人当たりの主要目的別歳出額の構造が類似した行政区を、公共サービスに対する住民ニーズの類似した行政区であるとみなし、歳出構造の類似した行政区を統合して形成されるいくつかの区域に横浜市を分割することによって、「自律性の条件」を充たす横浜市の分割の形態を探究する³⁾。この目的のため、階層的クラスター分析の適用に当たっては、統合される行政区間の地理的連続性に配慮し、また、いずれの行政区も複数の行政区によって構成される統合区域のいずれかに分類されるまで統合過程を継続するものとする。さらに、既存の大都市を分割して新たな大都市を生み出すことは、「自律性の条件」を充たす分割を進める上で望ましいとは考えられず、大都市におけるガバナンスの困難性を拡大再生産する恐れもあることから、行政区の統合により形成される区域の人口規模は100万人未満に止めるものとする。

階層的クラスター分析によってどれほど良く「自律性の条件」を充たす横浜市の分割が行えるかという点を評価するに当たっては、主要目的別歳出項目のそれぞれについて、現在の18行政区すべての間の一人当たり歳出額の変動係数（以下では、「全市変動係数」と呼ぶ）と、分割された各区域の構成行政区間における一人当たり歳出額の変動係数（以下では、「構成行政区間変動係数」と呼ぶ）との大小関係を用いる。いずれの区域のどの歳出項目においても構成行政区間変動係数が全市変動係数を下回っていれば、「自律性の条件」を十分に充たす横浜市の分割が可能であると判断でき、構成行政区間変動係数が全市変動係数を上回る区域や歳出項目が多いほど、「自律性の条件」を充たす横浜市の分割は困難であることを意味している。

階層的クラスター分析を用いて導出した各区域の財政収支を算出し、横浜市の分割が「自立性の条件」を充たすものとなっているか否かを検討する方法は次の通りである。

まず、市税統計から行政区別の市税収入額を読み取り、市税収入以外の歳入については、横浜市全体の歳入額を、先に求めた行政区別の歳出総額の比率で按分し、行政区別の金額を推計する。市税収入以外の歳入額を歳出総額の比率で各行政区に按分する方法をとるのは、市税収入以外の歳入の大半を占める国庫支出金、地方債収入、諸収入等が、民生費、土木費、教育費、商工費等の歳出額とリンクしている面が強いと考えられるからである。

こうして、市税収入とその他の歳入額について行政区別の金額を求め、その合計額と先に求めた行政区別の歳出総額を比較することにより、行政区別の財政収支を求めることができ、さ

3) 主要な目的別歳出額の各行政区への按分は、各種の社会経済指標によって行うので、このことは、各種社会経済指標の住民一人当たりの値が類似した行政区を、公共サービスに対する住民ニーズの類似した行政区であるとみなすことを意味している。

らにこれらを構成行政区ごとに集計することにより、横浜市の分割によって形成された区域ごとの歳入歳出額および財政収支を求めることができる。

本稿では、以上に述べた方法によって、横浜市について、「自律性の条件」をよりよく満たす分割のあり方を探究し、そうした分割が「自立性の条件」をも満たしうるかどうかを検討することを目的としているが、同時に、横浜市に限らず、多数の行政区を有する大都市一般について、「自立性の条件」の検討過程で求められる行政区別の財政収支を各行政区の地理的配置を示す平面の上に、立体的に描写し、3次元の等高線図を描くことにより、財政的に意味のある大都市の分割可能性について視覚的判断を得ることができることを主張する。すなわち、各行政区の財政黒字をプラス（上）方向に測り、財政赤字をマイナス（下）方向に測った垂直軸を、各行政区の東西、南北の位置を測る2つの水平軸に付け加えて構成される立体等高線図が、全体として平原状に近い形状を示すならば、その大都市においては、地理的位置の違いによっていくつか分割されるであろう各区域において、財政収支はほぼ均衡し、各区域の財政的自立性は確保され、「自律性の条件」と「自立性の条件」をともに充足する大都市分割が可能であると考えられる。これに対して、一部の行政区において財政収支が大幅な黒字を示すが、他の大部分の行政区では大幅な財政赤字となり、財政収支の地理的構造を示す立体等高線図が、屹り立った高い山とそれを取り巻く広範囲で深い谷から成る「独立峰型」の形状を示す大都市においては、たとえ「自律性の条件」を充たす分割が可能であったとしても、深い谷の部分に相当する行政区から構成される統合区域では、財政的自立は困難であるため、「自立性の条件」をも充たす大都市分割は不可能となるであろう。

本稿では、上記のような判断にもとづいて、財政収支の地理的構造を示す立体等高線図の形状から、大都市分割の財政的可能性を視覚的に判断しうることを主張し、この考えを、大阪市、名古屋市、横浜市に適用して、3大都市の分割可能性について、視覚的検討を行う。

本稿の以下の部分の構成を示し、各節で得られた分析結果を要約すれば、次の通りである。

2節では、平成23年度の横浜市の決算データ等を用いて、行政区ごとの住民一人当たり主要目的別歳出額を推計し、これを変数とした階層的クラスタ分析の方法と結果について述べる。行政区間の地理的連続性と人口を100万人未満とするという制約の下で、階層的クラスタ分析を適用した結果、6つの統合区域が抽出され、一人当たり主要目的別歳出額の構成行政区間変動係数が全市変動係数を上回るのは、2つの統合区域におけるそれぞれ1項目に過ぎないという結果が得られた。この分析結果から、横浜市においては、一人当たり主要目的別歳出額の構造が類似した行政区の統合によって、「十分に」とまでは言えなくても、「かなりの程度」、「自律性の条件」を充たす大都市分割が可能であると判断される。

3節では、2節で抽出された6つの統合区域ごとに、歳入総額を推計し、2節で求めた行政区別歳出総額の統合区域ごとの集計値と併せて、統合区域別財政収支の推計を行う。この推計結果によれば、都心行政区からなる統合区域と東京都に最も近い居住地区を含む統合区域では

大幅な財政黒字となるが、他の4つの区域では財政収支は赤字となり、とくに丘陵地の市西部の居住地域から成る区域では、標準財政規模相当額の80%に上る財政赤字が見込まれる。したがって、横浜市においては、「自律性の条件」に加えて「自立性の条件」をも満たす分割は困難であると判断される。

4節では、大阪市、名古屋市、横浜市の3大都市について、地理的財政収支構造を示す立体等高線図を描き、各都市の分割の財政的可能性について視覚的検討を行う。ここでは、大阪市と名古屋市については、立体等高線図が典型的な「独立峰型」の形状を示すことから、大都市分割の財政的可能性はきわめて小さいことが示される。横浜市についても、立体等高線図は「独立峰型」の形状を示すが、山頂部分は比較的広い高原状で、それを取り巻く谷の深さもそれほど深いものとはなっていない。このことから、財政収支の均衡化の観点からすれば、高原部分と浅い溪谷部分をそれぞれ二分する東西に走る分割線によって横浜市を南北に分割すれば、地理的に無理なく、しかも南北いずれの区域でもほぼ財政収支が均衡するように横浜市を分割することができる。しかし、このような「自立性の条件」を充たしうる横浜市の分割では、両区域の人口は100万人をはるかに超える上に、北部区域ではひとつの歳出項目で、南部区域では2つの歳出項目において、一人当たり主要目的別歳出額の構成行政区域間変動係数が全市変動係数を上回る結果となり、「自律性の条件」の充足の面からは問題の大きい分割案であると言わざるを得ない。

最後の5節では、3節や4節の分析結果を踏まえて、改めて、横浜市においても財政的に意味のある大都市分割が困難であることを指摘した上で、大都市自治体における「住民自治の充実」を高めるには、大都市分割という極端な方法よりも、行政区の歳出決定権限を強化する一方、その行使の内容についてチェックする住民自治組織の育成を図るといった「域内分権」の方向を目指す方がより有効であるとの指摘を行う。

2. 「自律性の条件」を充たす横浜市分割の可能性

2.1 横浜市における行政区別歳出額の推計

本小節では、平成23年度の横浜市の歳出決算額（1兆3,956億円）を18の行政区に振分け、各行政区の人口で除すことにより、行政区別の住民一人当たりの歳出額を求め、階層的クラスター分析にもとづいて住民一人当たりの主要目的別歳出の構造（規模や構成）が類似した行政区を統合して、横浜市を分割する可能性について検討する準備を行う。もとより、横浜市において行政区別の予算編成が行われているわけではないので、行政区別の歳出額の推計を行うにあたっては、4つの主要な目的別歳出項目とその細分項目およびその他の歳出項目について、市全体の歳出額を、一定の社会経済指標によって行政区別に按分する方法をとる。

表1. 横浜市の主要目的別歳出額（細分項目：平成23年度）と行政区への按分指標

目的別歳出項目		決算額（百万円）	構成比（％）	按分指標	測定単位
民生費	老人福祉費	78,074	5.6	65歳以上人口	65歳以上人口, 70歳以上人口
	児童福祉費	193,209	13.8	15歳未満人口	—
	生活保護費	126,568	9.1	生活保護世帯数	市部人口
	その他	119,666	8.6	人口	人口（社会福祉費）
土木費	道路費	72,359	5.2	道路延長距離	道路面積, 道路延長
	公園費	23,739	1.7	都市公園面積	都市公園面積, 人口
	住宅費	20,743	1.5	市営住宅戸数	人口（その他の土木費）
	その他	108,862	7.8	人口	
教育費	学校教育費	89,694	6.4	小中学校数	児童・生徒数, 学級数, 学校数
	その他	21,240	1.5	人口	人口（社会教育費）
商工費	中小企業金融対策費	69,802	5.0	事業所数	人口（商工行政費）
	産業振興消費対策費等	22,750	1.6	人口	
その他の歳出		448,888	32.2	人口	人口, 面積（包括算定経費）
合計		1,395,594	100.0	—	—

（出所）歳出決算額および構成比については、総務省「平成23年度決算カード（横浜市）」および、総務省「平成23年度市町村別決算状況調」

この推計における主要な目的別歳出項目としては、平成23年度の横浜市歳出決算額の中で大きなウエイトを占めている民生費（決算額5,175億円、構成比37.1%）、土木費（2,257億円、16.2%）、教育費（1,109億円、7.9%）、商工費（926億円、6.6%）の4項目を取り上げ、それ以外の歳出項目は集計して「その他」とした⁴⁾。4つの主要経費項目については、さらに、表1の「目的別歳出項目」欄に掲げた2ないし4の細分項目に分類し、市町村分個別算定経費の基準財政需要額算定の基礎となる測定単位（表1の「測定単位」に記載）を参照しながら、表1の「按分指標」欄に掲げた社会経済指標を用いて、横浜市全体の歳出額を各行政区に按分した。表1に示されているように、「按分指標」の多くは、「測定単位」と一致しているが、生活保護費や住宅費、中小企業金融対策費については、「測定単位」が「人口」となっているのに対し、より当該費目との関連性が強いと考えられる「生活保護世帯数」や「市営住宅戸数」、「事業所

4) ここに挙げた4つの主要歳出項目の決算額の合計は、平成23年度における横浜市の歳出決算総額の約7割を占めている。なお、歳出額や構成比の大きさからは、公債費（1,846億円、13.2%）や総務費（1,018億円、7.3%）も重要であるが、これらの費目の発生要因となる事業（公債費の場合は、地方債の発行によって財源調達がなされる事業）は多岐にわたっており、特定の社会経済指標によって行政区に按分することが困難なため、「その他」の歳出項目に算入することとした。なお、本稿の分析において、対象年度を平成23年度としたのは、本稿の分析に着手した時点で入手可能な最新の決算データが、平成23年度決算額であったことによるが、その後、入手可能となった平成24年度決算においても、横浜市の歳出総額は1兆4,035億円、うち民生費、土木費、教育費、商工費の主要目的別歳出項目の構成比は、それぞれ、37.9%、15.8%、9.4%、6.3%と、平成23年度決算と大きな差は無い状況となっている。

表2. 横浜市における主要目的別歳出項目の行政区別一人当たり歳出額（平成23年度推計額）

単位：千円

行政区	人口（人）	民生費	土木費	教育費	商工費	その他	歳出合計
鶴見区	276,027	153.141	47.728	26.261	25.994	121.419	374.544
神奈川区	233,389	128.883	55.636	26.096	28.806	121.419	360.840
西区	96,919	138.130	48.755	28.363	54.212	121.419	390.879
中区	147,246	237.743	59.582	24.355	63.270	121.419	506.368
南区	195,114	171.594	49.721	29.152	24.303	121.419	396.189
港南区	218,827	129.380	64.668	31.624	22.486	121.419	369.577
保土ヶ谷区	205,223	136.392	56.275	31.559	21.091	121.419	366.737
旭区	249,774	141.951	72.522	33.537	19.454	121.419	388.883
磯子区	162,115	135.158	57.079	31.662	21.899	121.419	367.218
金沢区	206,694	124.209	80.317	34.027	22.357	121.419	382.329
港北区	334,040	119.454	51.851	24.339	26.150	121.419	343.214
緑区	178,309	136.840	74.416	28.284	19.062	121.419	380.022
青葉区	306,738	121.848	57.194	31.354	19.793	121.419	351.608
都筑区	206,997	130.417	71.979	32.221	26.672	121.419	382.707
戸塚区	273,850	133.268	58.742	31.761	19.060	121.419	364.250
栄区	124,191	132.835	65.352	36.635	17.401	121.419	373.642
泉区	155,499	144.299	66.323	33.940	20.300	121.419	386.281
瀬谷区	126,054	157.429	72.406	28.932	22.203	121.419	402.390
横浜市合計	3,697,006	139.983	61.050	30.007	25.034	121.419	377.493
全市変動係数；横浜市	－	0.18872	0.15791	0.11506	0.46539	0.00000	0.08997
全市変動係数；大阪市	－	0.45514	0.34249	0.13861	0.61572	0.00000	0.18239
全市変動係数；名古屋市	－	0.13808	0.20162	0.07139	0.78768	0.00000	0.08600

（出所）人口（平成24年10月1日）や歳出額の行政区への按分に用いた指標のデータについては、横浜市のホームページに掲載されていた「横浜統計書（平成23年度現在）」、横浜市全体の歳出決算額については、表1と同じ。

数」を「按分指標」として採用した。4つの主要歳出項目以外の「その他」の歳出については、包括算定経費に関する測定単位を念頭において、「人口」を「按分指標」とした。

表1に記載された「按分指標」によって、主要な目的別歳出項目（細分項目）の横浜市全体の歳出額を行政区に割振り、各区の人口で除して、主要歳出項目ごとの一人当たり歳出額を算出すると表2のように求められる。表2の下から3行目の「全市変動係数；横浜市」欄には、主要歳出項目および歳出合計について一人当たり額の行政区間のバラツキの程度を示す変動係数（標準偏差/平均値）が示されている⁵⁾。また、表2の最後の2行には、諏訪・森（2013）及び森・諏訪（2012）において、大阪市及び名古屋市について算出した同様な変動係数が示されている。これら3大都市の全市変動係数は、対象とした年度が異なっている点に注意する必要がある。

あるが⁶⁾、4つの主要な歳出項目のうち、土木費と商工費については、横浜市の全市変動係数が最も小さく、民生費と教育費についても、3市中最も小さい名古屋市の全市変動係数に近い値をとり、大阪市のそれをかなり下回る値となっている。こうした点からすると、横浜市の場合、現状のままでも市内の地域間の一人当たり主要目的別歳出の構造の類似性は比較的高く、これをいくつかの区域に統合し、横浜市を分割することによって、各区域において歳出構造の類似性を一層高めることは可能であると期待される。

2.2 階層的クラスター分析にもとづく横浜市の分割

以下では、表2で導出した横浜市の行政区別の一人当たり主要目的別歳出額をデータとして、基準化されたユークリッド距離を尺度とするウォード法を用いた階層的クラスター分析を適用することにより、一人当たり主要目的別歳出の構造が類似した行政区を統合して、これによって形成されるいくつかの区域に横浜市を分割することを考える⁷⁾。

2.1節で示したように、本稿では、行政区別の主要歳出額を算定するにあたって、各種の社会経済指標により横浜市全体の歳出額を按分するという方法を用いている。したがって、一人当たり主要目的別歳出額の規模や構成が類似している行政区間では、按分に用いた社会経済指標の値も類似していると言える。さらに、各種の社会経済指標の値が類似した行政区間では、たとえば、ともに高齢者人口比率の高い行政区では、老人福祉サービスへのニーズが高いといったように、各種公共サービスに対する地域（行政区）住民のニーズの高さも類似しているとみなすことができよう。このように考えると、階層的クラスター分析にもとづいて、一人当たり主要目的別歳出の構造が類似した行政区を統合し、横浜市を分割することは、地域（行政区）住民の各種公共サービスに対するニーズの類似した区域に横浜市を分割することを意味しており、公共サービスに対するニーズの類似した住民が居住する区域では、住民のニーズを把握し易く、住民ニーズに応じた公共サービスの提供がよりの確に行えると考えられることから、1節で述べた「自律性の条件」をよりよく充たす横浜市の分割を意味していることになる。

本小節では、以上のような意義を踏まえて、階層的クラスター分析を行うが、その目的が、

5) 「その他」の歳出項目については、全市の歳出額を人口で按分しているため、一人当たりの歳出額はどの行政区についても同額(121,419円)で、変動係数はゼロとなっている。

6) 横浜市については平成23年度の決算データを基礎としているのに対し、大阪市については平成22年度、名古屋市については平成21年度の決算データを基礎としている。

7) ウォード法は、行政区（のグループ）を統合したとき、新たにできる行政区のグループ内の平方和（グループ内の各行政区の変数ベクトルと重心点との距離の自乗の合計）の統合前の行政区（グループ）の平方和からの増分が最小となるように、行政区（のグループ）間の統合を進めていく方法である。なお、以下のクラスター分析は、Microsoft Excel用の統計解析アドインソフトである「エクセル統計2008 for Windows」（株式会社 社会情報サービス）を用いて行った。

横浜市を一人当たり歳出構造の類似したいくつかの区域に分割することにあることから、クラスター分析の適用に当たっては、次の3点の制約を加える。

第1点は、クラスター分析の各ステップにおいて統合される行政区のうち、地理的連続性を充たす行政区のみを抽出して統合区域（の候補となる区域）を構成するという制約である。横浜市を分割した結果、飛び地を持つ区域が生じることは、効率的な行政を進める上で障害となると考えられるからである。

第2の制約は、抽出された統合区域の人口規模に関して上限を設ける点である。行政区間の統合によって大都市を分割しようとする場合に、分割された区域の人口規模が、政令指定都市級の巨大なものになるならば、区域内の住民の公共サービスへのニーズの類似性を追求する上からも、また、区域を統治する行政組織のガバナンスの上からも、望ましいこととは言えないであろう。横浜市では、港北区や青葉区のように人口が30万人を超えている行政区もあることを考慮して、制約条件としてはやや大きいですが、統合区域の人口は100万人未満とするという制約を設ける。クラスター分析の過程において、地理的に連続した行政区の統合によって人口100万人以上となるクラスターが形成された場合には、それまでの統合過程の経過や地理的連続性に配慮しながら、この巨大なクラスターを2ないし3の統合区域に分解する。

クラスター分析に対する第3の制約は、どの行政区も、複数の行政区から成る統合区域に統合された時点で、統合過程を停止するというものである。これは、他の行政区とはかなり異なった歳出構造を持つ行政区が存在する場合には、実質的には制約とはならず、歳出構造の類似性による行政区の統合のためにクラスター分析を行うことの意義を薄める要因として働く可能性を持っている。しかし、他方で、単独の行政区を、大都市の「分割」の結果生じた区域のひとつとみなすことは、大都市分割の可能性の検討という趣旨からすると不自然である。したがって、本稿では、階層的クラスター分析の統合過程の最終ステップ（サンプル数マイナス1に等しいステップ）までどの区域にも統合されない行政区が存在するのでない限り、この条件を採用することとする。

横浜市の行政区別一人当たり主要目的別歳出額をデータとした階層的クラスター分析による行政区の統合過程に、上記3点の制約条件を適用して、横浜市を分割する各統合区域の抽出過程を要約したものが、表3である。最終的に抽出された統合区域は、表3の「統合区域」の欄に太字で示された6つの区域である。

表3に示された統合区域の抽出過程について解説を加えておくと以下ようになる。以下の記述において、○内の数字は、クラスター分析におけるステップ数を示している。

- ① 保土ヶ谷区と磯子区が統合されるが、両区は隣接していないため「統合区域」は形成されない。
- ② ①で（クラスター分析上）統合された保土ヶ谷・磯子クラスターに戸塚区が統合され、保土ヶ谷区と戸塚区は隣接していることから、「保土ヶ谷・戸塚統合区域」（人口479,073人）

表3. 階層的クラスター分析にもとづく横浜市の行政区間の統合過程

ステップ	クラスター	統合区域	人口(人)
1	保土ヶ谷+磯子		
2	保土ヶ谷・磯子+戸塚	保土ヶ谷・戸塚	479,073
3	保土ヶ谷・磯子・戸塚+青葉		
4	旭+泉	旭・泉	405,273
5	神奈川+港北	神奈川・港北	567,429
6	港南+都筑		
7	緑+瀬谷	緑・瀬谷	304,363
8	鶴見+南		
9	港南・都筑+旭・泉		
10	港南・都筑・旭・泉+栄	港南・栄	343,018
11	港南・都筑・旭・泉・栄+金沢	港南・栄・金沢	549,712
12	鶴見・南+神奈川・港北	神奈川・港北・鶴見	843,456
13	港南・都筑・旭・泉・栄・金沢+緑・瀬谷	都筑・緑・瀬谷・旭・泉	916,633
14	鶴見・南・神奈川・港北+西	神奈川・港北・鶴見・西・南 ⇒ 西・南	292,033
15	港南・都筑・旭・泉・栄・金沢・緑・瀬谷+保土ヶ谷・磯子・戸塚・青葉	港南・栄・金沢・磯子	711,827
		緑・瀬谷・旭・泉	709,636
		都筑・青葉	513,735
16	鶴見・南・神奈川・港北・西+中	西・南・中	439,279
17	全行政区結合		

(出所) 筆者作成。ただし、人口は表2と同じ。

が形成される。

- ③ ②で統合された保土ヶ谷・戸塚・磯子クラスターに青葉区が統合されるが、地理的に連続した新たな区域はないため、新たな「統合区域」は形成されない。
- ④ 地理的に隣接した旭区と泉区が統合され、「旭・泉統合区域」(人口 405,273 人) が形成される。
- ⑤ 地理的に隣接した神奈川区と港北区が統合され、「神奈川・港北統合区域」(人口 567,429 人) が形成される。
- ⑥ 港南区と都筑区が統合されるが、隣接していないため、新たな「統合区域」は形成されない。
- ⑦ 地理的に隣接した緑区と瀬谷区が統合され、「緑・瀬谷統合区域」(人口 304,363 人) が形成される。
- ⑧ 鶴見区と南区が統合されるが、隣接していないため、新たな「統合区域」は形成されない。
- ⑨ ⑥で統合された港南・都筑クラスターと④で形成された旭・泉統合区域が統合されるが、

地理的に連続した新たな区域はないため、新たな「統合区域」は形成されない。

- ⑩ ⑨で統合された港南・都筑・旭・泉クラスターと栄区が統合され、新たに形成されたクラスターに属する行政区のうち、(旭・泉統合区域以外に)港南区と栄区が隣接しているため、新たに「港南・栄統合区域」(人口 343,018 人)が形成される。
- ⑪ ⑩で統合された港南・都筑・旭・泉・栄クラスターに金沢区が統合され、この新たなクラスターに属する行政区や統合区域のうち、港南・栄統合区域と金沢区が隣接しているため、港南・栄統合区域に代わって、新たに「港南・栄・金沢統合区域」(人口 549,712 人)が形成される。
- ⑫ ⑧で形成された鶴見・南クラスターと⑤で形成された神奈川・港北統合区域が統合され、この新たなクラスターに属する行政区や統合区域のうち、神奈川・港北統合区域と鶴見区が隣接するため、神奈川・港北統合区域に代わって、新たに「神奈川・港北・鶴見統合区域」(人口 843,456 人)が形成される。
- ⑬ ⑪で形成された都筑区、港南・栄・金沢統合区域、旭・泉統合区域から成るクラスターと⑦で形成された緑・瀬谷統合区域とが統合され、この新たなクラスターに属する行政区や統合区域のうち、都筑区と旭・泉統合区域および緑・瀬谷統合区域が地理的に連続することになるため、新たに「都筑・緑・瀬谷・旭・泉統合区域」(人口 916,633 人)という大きな統合区域が形成される。
- ⑭ ⑫で形成された南区と神奈川・港北・鶴見統合区域からなるクラスターと西区が統合され、これらの行政区や統合区域は地理的に連続した区域を構成するため、「神奈川・港北・鶴見・西・南統合区域」が形成されることになるが、この統合区域の人口は 1,135,489 人と、100 万人を超えるため、統合区域の人口は 100 万人未満とするという制約条件を考慮して、既存の神奈川・港北・鶴見統合区域の他に、新たに「西・南統合区域」(人口 292,033 人)が形成されるものとする。
- ⑮ ⑬で形成された都筑・緑・瀬谷・旭・泉統合区域と、⑪で形成された港南・栄・金沢統合区域から成るクラスターと③で形成された保土ヶ谷・戸塚統合区域と磯子区、青葉区から成るクラスターが統合される。こうして形成された巨大なクラスターに含まれるすべての行政区や統合区域は、地理的に連続した巨大な「統合区域」を形成するが、その人口は 2,414,271 人と、100 万人をはるかに超えている。また、このクラスターに含まれている 3 つの統合区域のうちどの 2 つの統合区域の結合を行っても新たに形成される大きな統合区域の人口は 100 万人以上となる。そこで、統合区域の人口は 100 万人未満とするという制約条件を勘案して、既存の 3 つの統合区域間の結合は考えず、これらの統合区域に含まれていない磯子区、青葉区と、いずれかの既存の統合区域との統合を考える。新たな統合区域の形成に当たっては地理的連続性を確保しなければならないとする制約条件から、まず、港南・栄・金沢統合区域と磯子区との統合が考えられ、新たに「港南・栄・金沢・磯子統合区域」(人口 711,827

人)が形成される。また、青葉区については、隣接している都筑・緑・瀬谷・旭・泉統合区域との統合が考えられるが、この統合によって形成される新たな統合区域の人口は100万人を超えるため、統合区域の人口は100万人未満とするという制約条件及びどの行政区とも統合されない行政区を残さないという制約条件に照らして、都筑・緑・瀬谷・旭・泉統合区域に含まれ、青葉区と隣接している都筑区を都筑・緑・瀬谷・旭・泉統合区域から外し青葉区と統合することによって、新たに、「緑・瀬谷・旭・泉統合区域」(人口709,636人)と「都筑・青葉統合区域」(人口513,735人)を形成する。

- ⑩ ⑭において形成された神奈川・港北・鶴見統合区域と西・南統合区域から成るクラスターに中区が統合され、中区は西・南統合区域に隣接しているため、西・南統合区域に代わって新たに「西・南・中統合区域」(人口439,279人)が形成される。

以上のような階層的クラスター分析にもとづく行政区の統合の結果抽出された統合区域は、東京都に最も近い市東北部の居住地区を擁する「神奈川・港北・鶴見統合区域」、市東南部の都

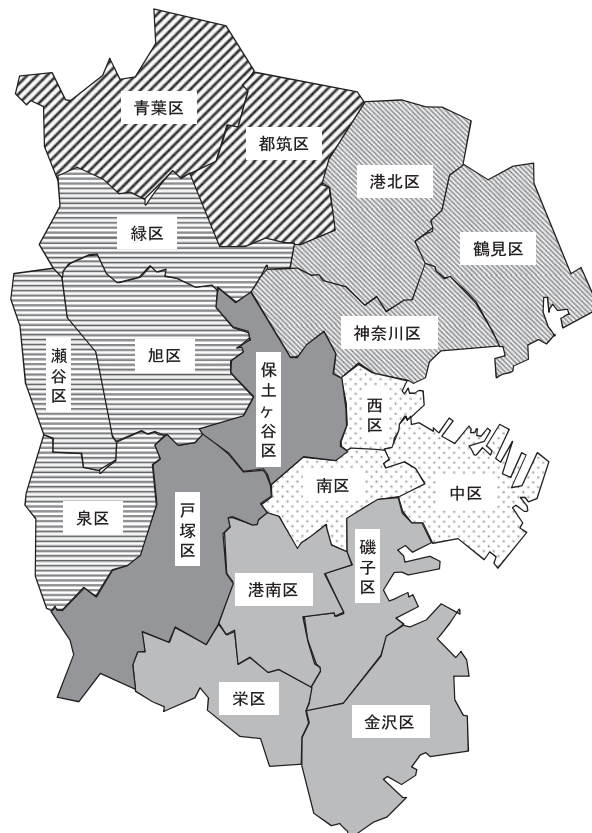


図1. クラスター分析にもとづく横浜市の6統合区域への分割

表4. 各統合区域の1人当たり主要目的別歳出額と構成行政区間変動係数

(単位:千円)

統合区域 / 構成行政区	人口(人)	民生費	土木費	教育費	商工費	その他	歳出合計
神奈川・港北・鶴見	843,456	133.088	51.549	25.454	26.834	121.419	358.344
鶴見区	276,027	153.141	47.728	26.261	25.994	121.419	374.544
神奈川区	233,389	128.883	55.636	26.096	28.806	121.419	360.840
港北区	334,040	119.454	51.851	24.339	26.150	121.419	343.214
変動係数		0.12986	0.07644	0.04167	0.05856	0.00000	0.04368
南・西・中	439,279	186.384	52.813	27.370	43.963	121.419	431.950
西区	96,919	138.130	48.755	28.363	54.212	121.419	390.879
中区	147,246	237.743	59.582	24.355	63.270	121.419	506.368
南区	195,114	171.594	49.721	29.152	24.303	121.419	396.189
変動係数		0.27778	0.11373	0.09426	0.43147	0.00000	0.15122
港南・栄・金沢・磯子	711,827	129.797	67.603	33.205	21.428	121.419	373.452
港南区	218,827	129.380	64.668	31.624	22.486	121.419	369.577
栄区	124,191	132.835	65.352	36.635	17.401	121.419	373.642
磯子区	162,115	135.158	57.079	31.662	21.899	121.419	367.218
金沢区	206,694	124.209	80.317	34.027	22.357	121.419	382.329
変動係数		0.03650	0.14550	0.07109	0.11581	0.00000	0.01780
保土ヶ谷・戸塚	479,073	134.606	57.685	31.675	19.930	121.419	365.315
保土ヶ谷区	205,223	136.392	56.275	31.559	21.091	121.419	366.737
戸塚区	273,850	133.268	58.742	31.761	19.060	121.419	364.250
変動係数		0.01638	0.03033	0.00450	0.07155	0.00000	0.00481
都筑・青葉	513,735	125.300	63.151	31.703	22.565	121.419	364.139
青葉区	306,738	121.848	57.194	31.354	19.793	121.419	351.608
都筑区	206,997	130.417	71.979	32.221	26.672	121.419	382.707
変動係数		0.04804	0.16186	0.01928	0.20936	0.00000	0.05989
緑・瀬谷・旭・泉	709,636	143.931	71.619	31.488	20.029	121.419	388.486
旭区	249,774	141.951	72.522	33.537	19.454	121.419	388.883
緑区	178,309	136.840	74.416	28.284	19.062	121.419	380.022
泉区	155,499	144.299	66.323	33.940	20.300	121.419	386.281
瀬谷区	126,054	157.429	72.406	28.932	22.203	121.419	402.390
変動係数		0.06043	0.04927	0.09554	0.06902	0.00000	0.02421
横浜市合計	3,697,006	139.983	61.050	30.007	25.034	121.419	377.493
全市変動係数	-	0.18872	0.15791	0.11506	0.46539	0.00000	0.08997

(出所) 表2にもとづき筆者作成.

心行政区から成る「南・西・中統合区域」、市南部の臨海地域である「港南・栄・金沢・磯子統合区域」、都心部に隣接する市中南部の2つの行政区から成る「保土ヶ谷・戸塚統合区域」、市北部の新興居住地区である「都筑・青葉統合区域」、そして、市西部の丘陵地の郊外居住地区である「緑・瀬谷・旭・泉統合区域」の6区域であり、横浜市の市域を示す地図上に各行政区の位置を描き、同一の統合区域に属する行政区を同じパターンで塗り分けることによって、各統合区域の位置を視覚的に示せば、図1のように表される。

表2に示した各行政区の人口及び一人当たり主要目的別歳出額を上記6つの統合区域の構成行政区ごとに並び替え、集計して、統合区域ごとの一人当たり主要目的別歳出額、及びその構成行政区間の変動係数を算出すると、表4のように示される。

表4から明らかのように、上記の6つの統合区域への横浜市の分割によって、構成行政区間の一人当たり主要目的別歳出額の変動係数が全市変動係数を上回るのは、24項目（6区域×4歳出項目）中、南・西・中統合区域における民生費と、都筑・青葉統合区域における土木費の2項目のみであり、後者の構成行政区間変動係数は全市変動係数を0.00395上回っているに過ぎない⁸⁾。こうした結果から判断すると、横浜市については、一人当たり主要目的別歳出の構造が類似した行政区の統合による既存の大都市の分割が比較的適切に行われ得ると考えられる。言い換えれば、横浜市において、「自律性の条件」を充足する大都市分割を行い得る可能性はかなり高いと言えよう。

3. 横浜市における大都市分割と財政的自立性

本節では、平成23年度における横浜市の各行政区の歳入額を推計し、先に求めた行政区別の歳出額と比較することによって、行政区ごとの財政収支バランスを算出した上で、これらを前節で抽出した6つの統合区域別に集計して、各統合区域が自立した財政運営を行い得る状況にあるか否かを検討する。

平成23年度の横浜市の歳入決算総額（1兆4,220億5,164万円）の49.6%を占める市税収入（7,054億6,920万円）については、「平成23年度市税決算額調」に行政区別の収入額（決算額）が掲載されている。ただし、市税決算額調では、各行政区における市税収入額の外に、「本庁分」も記載されている。そこで、この本庁分も各行政区の収入額の比率で各区に按分し、行政区ごとの市税収入額を求めると、表5の「市税収入額」の欄のような値となる。

市税収入以外の歳入項目に関しては、横浜市の歳入額を、2.1節で推計した行政区ごとの歳

8) 南・西・中統合区域の民生費において、構成行政区間の変動係数が大きくなっているのは、都心行政区でありながら低所得者が多く居住する地区を擁している中区において、一人当たり民生費の歳出額が約24万円と、非常に高くなっているためである。この点は、クラスター分析において、中区が、最終ステップの直前のステップに至るまで、他の行政区と統合されなかった要因ともなっていると考えられる。

表5. 横浜市における行政区別・統合区域別財政収支（平成23年度推計値）

行政区・統合区域	歳出総額 (百万円)	歳入総額（百万円）			歳入－歳出 (百万円)	標準財政規模 (百万円)	収支比率 (%)
		市税収入額	その他	歳入合計			
鶴見区	103,384	67,675	53,084	120,759	17,375	73,383	23.7
神奈川区	84,216	83,457	43,242	126,699	42,483	90,496	46.9
西区	37,884	72,032	19,452	91,484	53,600	78,107	68.6
中区	74,561	76,467	38,284	114,751	40,190	82,915	48.5
南区	77,302	44,694	39,692	84,385	7,083	48,463	14.6
港南区	80,874	23,840	41,525	65,365	▲15,508	25,850	▲60.0
保土ヶ谷区	75,263	30,562	38,644	69,207	▲6,056	33,140	▲18.3
旭区	97,133	23,218	49,874	73,092	▲24,041	25,176	▲95.5
磯子区	59,532	23,372	30,567	53,940	▲5,592	25,344	▲22.1
金沢区	79,025	29,160	40,576	69,736	▲9,289	31,619	▲29.4
港北区	114,647	59,451	58,867	118,317	3,670	64,464	5.7
緑区	67,761	22,520	34,793	57,312	▲10,449	24,419	▲42.8
青葉区	107,852	39,255	55,378	94,633	▲13,219	42,566	▲31.1
都筑区	79,219	36,268	40,676	76,944	▲2,275	39,327	▲5.8
戸塚区	99,750	35,550	51,218	86,768	▲12,982	38,549	▲33.7
栄区	46,403	12,023	23,826	35,849	▲10,554	13,037	▲81.0
泉区	60,066	13,990	30,842	44,832	▲15,234	15,170	▲100.4
瀬谷区	50,723	11,934	26,044	37,978	▲12,745	12,940	▲98.5
横浜市合計	1,395,595	705,469	716,582	1,422,052	26,457	764,964	3.5
神奈川・港北・鶴見	302,248	210,583	155,192	365,776	63,528	228,343	27.8
南・西・中	189,746	193,193	97,427	290,620	100,874	209,485	48.2
港南・栄・金沢・磯子	265,833	88,396	136,495	224,890	▲40,943	95,850	▲42.7
保土ヶ谷・戸塚	175,013	66,113	89,862	155,975	▲19,038	71,688	▲26.6
都筑・青葉	187,071	75,523	96,053	171,576	▲15,494	81,892	▲18.9
緑・瀬谷・旭・泉	275,683	71,662	141,553	213,215	▲62,469	77,706	▲80.4

（出所）横浜市財政局主税部税務課市税徴収担当「平成23年度市税決算額調」、総務省「平成23年度決算カード（横浜市）」および表2より筆者作成

出総額の構成比で各区に割り振ることによって、各行政区の歳入額を求めた。平成23年度の横浜市において市税収入以外の歳入項目で大きなウエイトを占めているのは、国庫支出金（2,209億4,390万円、歳入総額の15.5%）、地方債（1,294億4,420万円、9.1%）、諸収入（1,068億5,450万円、7.5%）であるが、これらの歳入は歳出とのリンケージが強いと思われるため、これらを含むその他の歳入額については、歳出総額の比率によって各行政区に按分することとしたものである⁹⁾。

地方交付税については、平成 23 年度の横浜市への配分額は、242 億円程度であり、歳入総額中のウエイトは 1.7% に過ぎず、これを行政区間にどのように按分するかによって、各行政区の財政収支バランスが大きく変化する可能性は小さい。そこで、本稿では、地方交付税についても、市税収入以外の他の歳入項目と同様、各行政区の歳出総額の比率で按分することとする。しかし、地方交付税については、現在の横浜市全体の交付額をどのように按分するかが問題ではなく、分割後の各統合区域の財政状況によって、各区域に交付される地方交付税額がどのように変化するかが問題となろう。後述するように、前節で示した 6 つの統合区域への横浜市の分割を行った場合、多くの統合区域が大幅な歳入不足に陥ることとなり、各区域が、既存の基礎的自治体と同様に扱われるならば、多くの区域に多額の地方交付税が交付される事態が予想される。しかし、現状ではその財政規模に比してきわめて少額の地方交付税しか受取っていない横浜市を分割した結果、横浜市域に関する地方交付税の交付必要額が大幅に増加するような事態は国民の支持を得ることができず、分割により形成される各区域における財政収支のアンバランスは、統合区域間の財政調整制度の構築によって対処することが求められよう。本稿では、こうした考えにもとづいて、横浜市の分割に伴って各統合区域に交付される地方交付税の総額が変化する可能性は考慮せずに、各行政区の歳入額を推計し、これらを集計して統合区域の歳入総額や財政収支バランスを算定する。本稿のこのような方針は、歳出構造の類似した行政区を統合して、地域住民の公共サービスに対するニーズをよりの確に把握し、住民ニーズに応じた行政の展開がより適切に行われるという意味で「自律性」の高い行政体を創り出すとともに、そうした行政体が国からの財政的「自立性」を確保できるような大都市分割が横浜市域において可能かどうかを検討する本稿の目的に合った分析方法であると考えられる。

前掲表 5 では、こうして求めた行政区別の「その他」の歳入額と市税収入額を合計して「歳入合計」額を求め、この金額から、2.1 節で求めた歳出総額を差し引くことによって、各行政区の財政収支バランス（歳入－歳出）を算出している。さらに、平成 23 年度における横浜市の市税収入額に対する標準財政規模（7,970 億円）の比率（1.130）を各行政区の市税収入額に乗ずることによって、各行政区の「標準財政規模」相当額を算出し、この値で財政収支を除すことにより、実質収支比率に相当する「収支比率（%）」を算出している。その上で、行政区別の歳出歳入額を統合区域ごとに集計し、統合区域別の財政収支バランスや収支比率を計算している。これらの計算結果は、表 5 の最後の 6 行にわたって記載されている。

各統合区域の財政収支を見ると、都心行政区から成る「南・西・中統合区域」では約 1,009 億

9) 国庫支出金は、生活保護費国庫負担金や児童手当及子ども手当交付金等、民生費の財源となるものや、普通建設事業費支出金等、土木費と関連性の高い項目が多い。地方債は、建設地方債については土木費等との関連性が強く、臨時財政対策債等の特例地方債は経常経費の財源不足を補う性格の歳入項目である。また、諸収入の 6 割以上は貸付金の元利返済金収入であり、中小企業等への貸付金を主な内容とする商工費との関連性が強い。

円（収支比率 48.2%）、東京都に最も近い市東部の「神奈川・港北・鶴見統合区域」では約 635 億円（27.8%）の大幅な歳入超過となっているが、他の 4 つの統合区域の財政収支はいずれも歳出超過となり、とくに、市西部の丘陵地の「緑・瀬谷・旭・泉統合区域」では約 625 億円（収支率▲ 80.4%）、南部臨海地区の「港南・栄・金沢・磯子統合区域」では約 409 億円（▲ 42.7%）の大幅な歳出超過となっている。

こうした統合区域別の財政収支の計算結果からすれば、横浜市において、「自律性の条件」を比較的良く充たす大都市の分割は可能であるものの、そのような分割が、「自立性の条件」をも充たし、財政的に意味のある大都市分割が可能となっているとは言い難い状況である¹⁰⁾。

4. 大都市における財政収支の地理的構造と大都市分割の財政的可能性

本稿では、森・諏訪（2012）や諏訪・森（2013）で名古屋市や大阪市について行った検討と同様、横浜市について、まず行政区別の一人当たり主要目的別歳出額を推計し、その構造が類似した行政区を統合して、統合された区域によって横浜市を分割する区割案を導出し、このような区割案における各区域において財政収支の均衡が図られるか否かを検討することによって、「自律性の条件」と「自立性の条件」をともに充たす、財政的に意味のある大都市分割が可能かどうかを検討した。

しかし、財政的に意味のある大都市分割の可能性について大まかな判断を得るためには、一人当たり主要目的別歳出構造の行政区間の類似性の検討を行わなくても、行政区別の歳出総額や歳入総額を推計し、各行政区の財政収支（歳入総額－歳出総額）を求め、その大きさを垂直軸に（歳入超過であれば原点より上方に、歳出超過であれば原点より下方に）測り、各行政区の地理的位置（東西、南北）を示す平面と組み合わせて、立体の等高線図を描くことで足りると考えられる。

もし、特定の行政区もしくは少数の隣接した行政区において大きな歳入超過が生じ、他の多くの行政区においては（大幅な）歳出超過が生じており、上記の立体等高線図が、屹り立った高い山と（深い）谷から成る「独立峰」型の形状を示しているならば、「自律性の条件」をより良く充たす大都市分割の形態（区割案）がどのようなものであれ、屹り立った高い山の土台を

10) ただ、横浜市については、統合区域間の財政調整によって、歳出超過となる統合区域の財政赤字を補填し、各統合区域の財政収支バランスを保とうとする場合、森・諏訪（2012）で検討した名古屋市や諏訪・森（2013）で検討した大阪市のように、都心行政区や都心行政区から成る単一の統合区域から他のすべての統合区域への一方的な財政移転を行う必要はなく、2つの統合区域から他の4つの統合区域への財政移転によって財政収支バランスの確保が可能であり、移転額の規模も、大阪市の場合の4分の1、名古屋市の場合の3分の2程度で済む。この点からすれば、横浜市の場合、統合区域間の財政調整制度を構築して、各区域の財政収支バランスを図りつつ、「自律性の条件」を充たす大都市分割を追求する可能性は、名古屋市や大阪市に比べて高いと言えるかもしれない。

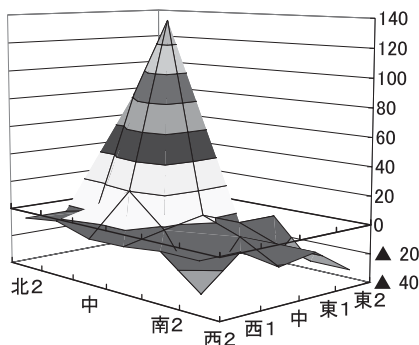
成す行政区（のグループ）を含む統合区域以外の区域では、財政収支は（大幅な）赤字となり、「自立性の条件」をも満たす大都市分割は不可能となる。

他方、上記の立体等高線図が、平原状の形状を示すか、あるいは、低い山と浅い谷が繰り返して現れるような形状を示しているならば、「自律性の条件」を充たす大都市の分割が、分割された各区域の財政的自立も可能とするような区割案となっている可能性がある。

上記のような判断基準を念頭において、諏訪・森（2013）、森・諏訪（2012）及び本稿において推計した大阪市、名古屋市、横浜市の行政区別財政収支のデータを用いて、各都市の地理的財政収支構造を表す立体等高線図を描いてみると図2(1)～(3)ようになる。なお、各都市の立体等高線図の後に示した表は、左側の表が各行政区の東西南北のおおよその配置を示し、右側の表が各行政区の財政収支の推計値（十億円）を示している。

図2(1)から明らかなように、大阪市では地理的財政収支構造を表す立体等高線図は典型的な「独立峰型」の形状を示しており、屹り立った高い山を形成する中央区や北区を含む区域では財政収支は大幅な黒字となるが、これらの行政区を含まない区域では大幅な財政赤字を生じる可能性がある。したがって、大阪市では、住民の公共サービスに対するニーズの類似した行政区の統合による分割の形態がどのようなものであれ、分割によって形成されるどの区域においても財政的自立性が保証されるという状況は期待し難い。

次に名古屋市については、山の高さは大阪市より低いものの、やはり地理的財政収支構造を



	西2	西1	中	東1	東2
北2	西淀川	西淀川	淀川	東淀川	旭
北1	此花	福島	北	都島	鶴見
中	港	西	中央	城東	生野
南1	大正	浪速	天王寺	東成	東成
南2	住之江	西成	阿倍野	東住吉	平野
南3	住之江	住之江	住吉	東住吉	平野

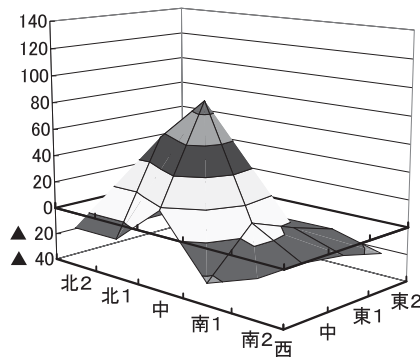
	西2	西1	中	東1	東2
北2	▲4	▲4	3	▲23	▲10
北1	▲1	1	83	▲9	▲14
中	▲8	20	137	▲18	▲19
南1	▲8	▲2	3	▲7	▲7
南2	▲5	▲39	▲6	▲16	▲34
南3	▲5	▲5	▲21	▲16	▲34

図2(1) 大阪市の地理的財政収支構造

表す立体等高線図は図2(2)のように「独立峰型」となっており、大幅な財政黒字を示す都心行政区と200億円前後の大きな財政赤字を生じている郊外居住区が、住民ニーズの類似した行政区として統合されない限り、「自立性の条件」を充たす分割は不可能である。しかし、都心行政区における住民のニーズと郊外行政区における住民ニーズが類似しているとは考えにくいので、結局のところ、名古屋市においても、財政的に意味のある大都市分割は期待できない。

最後に、本稿で検討対象としている横浜市については、地理的財政収支構造は、図2(3)のように表される。横浜市においても、都心行政区が山の部分を形成し、西部及び南部の郊外地区ないしは臨海地区において谷が形成されて、全体としては「独立峰型」に近い立体等高線図が描かれる点では、大阪市や名古屋市と同様である。3節の分析において、横浜市においても、財政的に意味のある大都市分割が困難であると結論づけられた根拠もここにあると言える。

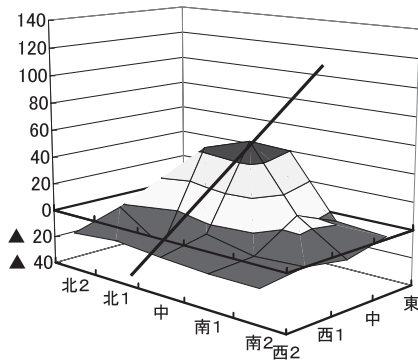
ただし、横浜市の場合、都心行政区から成る区域以外に、市東部の行政区から成る区域についてもかなり大きな財政黒字が生じており、山の頂上部分が、比較的低く、高原状になっている点で、大阪市や名古屋市とは異なっている。また、谷の部分の深さも、大阪市や名古屋市に比べると浅く、200億円を超える財政赤字を生じている行政区は存在していない。したがって、横浜市における行政区間の一人当たり主要目的別歳出構造の類似性が比較的高いことと考え合わせると、図2(3)に太い直線で示した分割線によって、横浜市を南北に二分することにより、分割された各区域における一人当たり主要目的別歳出構造の類似性が高く、かつ、各区域にお



	西	中	東1	東2
北2	西	北	守山	守山
北1	西	東	千種	名東
中	中村	中	昭和	天白
南1	中川	熱田	瑞穂	天白
南2	港	港	南	緑

	西	中	東1	東2
北2	▲11	▲19	▲18	▲18
北1	▲11	57	▲9	▲15
中	18	89	▲3	▲14
南1	▲24	9	▲4	▲14
南2	▲11	▲11	▲15	▲24

図2(2) 名古屋市の地理的財政収支構造



	西 2	西 1	中	東
北 2	青葉	都筑	港北	鶴見
北 1	緑	旭	神奈川	鶴見
中	瀬谷	保土ヶ谷	西	中
南 1	泉	戸塚	南	磯子
南 2	泉	栄	港南	金沢

	西 2	西 1	中	東
北 2	▲13	▲2	4	17
北 1	▲10	▲24	42	17
中	▲13	▲6	54	40
南 1	▲15	▲13	7	▲6
南 2	▲15	▲11	▲16	▲9

図2(3) 横浜市の地理的財政収支構造

る財政的自立性が保証されるような分割が可能になるのではないかと考えられる。

神奈川区、旭区、瀬谷区以北を「北部統合区域」とし、西区、保土ヶ谷区、戸塚区、泉区以南を「南部統合区域」とする横浜市の南北二分割案を考えた場合、北部統合区域では約8億円、南部統合区域では約256億円の財政黒字が生じ、両区域において財政的自立性は達成される。しかしながら、一人当たり歳出額の構成行政区間変動係数は、北部統合区域の土木費、南部統合区域の民生費及び商工費において全市変動係数を上回る結果となり、2節で示した6区域への分割案に比べると「自律性の条件」の充足という面では劣ることになる。さらに、当然のことながら、南北2つの統合区域の人口は、北部が191万人、南部が178万人と巨大な規模となり、大都市を分割することにより、都市のガバナンスを高めるという趣旨には反する結果となる。

5. 大都市分割と住民自治の充実

本稿では、横浜市について、一人当たり主要目的別歳出構造の類似した行政区の統合によって、「自律性の条件」をより良く満たす分割案を探究し、そのような分割案が、分割によって形成された各区域の財政収支が大幅な歳出超過とはならないという意味で財政的「自律性の条件」をみたすかどうかを検討した。また、行政区の地理的配置の上に、各行政区の財政収支の推計額を垂直方向に書き加えることによって構成される立体等高線図の形状を観察することで、財政的に意味のある大都市分割の可能性について、視覚的検討を行った。

こうした検討の結果、横浜市については、「自律性の条件」を比較的良く満たす分割案を導出することはできるものの、それが「自立性の条件」をも満たすものとはなっていないことを示した。また、地理的財政収支構造に関する視覚的検討においても、横浜市は、大阪市や名古屋市と比較すれば、地理的に無理の無い南北二分割によって「自立性の条件」を満たす分割は可能であるが、基本的には「独立峰型」の構造を示しており、「自律性の条件」を満たし、かつ分割によって形成された各区域が、コンパクトな基礎的自治体となるような分割は困難であることが示された。

このように、本稿の結論は、横浜市においても財政的に意味のある大都市分割の可能性は小さいというものである。しかし、森・諏訪（2012）や諏訪・森（2013）において名古屋市や大阪市について述べたように、このような結論は、横浜市における住民自治の向上のためになすべきことはないということを意味しているわけではない。大阪市や名古屋市に比べれば小さいとは言え、横浜市においても、公共サービスの内容や規模に関する各行政区の住民のニーズは異なっており、これを的確に把握し、住民ニーズに応じた行政を行政区ごとに行っていく必要性は決して小さくないと考えられる。こうした必要性に応えるためには、住民構成の類似した行政区の合区も視野に入れながら、区別予算編成の部分的導入等、行政区の歳出決定権限を強化すると同時に、その権限の濫用をチェックする住民自治組織の育成や活性化を図っていく方策の導入が有効で、先決であろう。本稿の結論は、こうした住民自治の向上の必要性を否定するものではなく、その手段として、大都市分割という極端な方法をとることは避けるべきであることを示唆するものである。

参考文献

諏訪一夫・森徹（2013）「大阪における大都市分割の課題」『月刊地方財務』714号、2013年12月号
第二次特別区制度調査会（2007）「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」（2007年12月）
東京商工会議所政治・行政改革推進委員会（2008、2009）「道州制と大都市制度のあり方～東京23

区を一体とする新たな「東京市」へ～」（2008年9月）、同補足（2009年1月）
森徹・諏訪一夫（2012）「大都市分割の財政的可能性～名古屋市における行政区別財政収支の推計を通じた検討～」『地方財政』平成24年7月号

謝 辞

著者たちは、神山真一先生が名古屋市立大学にご在職中、大変お世話になった。本稿は、先生のご専門とは異なった分野での研究であるが、神山先生への感謝の意を込めて、先生の退官記念号である本号に寄稿させていただいたものである。