

特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換

〈第1回議事録〉

■日 時：令和2年8月14日（金）16:02～18:10

■場 所：大阪府庁新別館南館8階大研修室

■出席者：

大阪府・大阪市特別顧問 赤井伸郎 土居丈朗 上山信一、
大阪府議会議員 横山英幸 原田亮 肥後洋一朗、
大阪市議会議員 藤田あきら 西崎照明、
吉村洋文、松井一郎、山口信彦、朝川晋、手向健二、田中義浩、本屋和宏

（手向副首都推進局長）

定刻となりましたので、ただいまから第1回特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換を開催させていただきます。

本日はお忙しい中お集まりいただき、誠にありがとうございます。

まず、開会に当たり、副首都推進本部長の吉村知事から一言お願いいたします。

（吉村知事）

特別顧問の皆さんにおかれましては、本当にお盆中のお忙しい時期にもかかわらず、ご参加いただきましてありがとうございます。まず、お礼を申し上げます。また、出席の議員の皆様におかれましても、臨時議会の前ということで非常にお忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。ちょっと着席して失礼します。

7月末に協定書の案というものの内容が固まりました。今後、都構想の住民投票に向けて、まずはご議会でご審議をいただくということになります。また同時に、住民の皆さんに理解を深めていく、そういったことも非常に重要だろうというふうに思っています。その中で、これまで法定協とか議会で様々な議論がありましたが、少し角度を変えて、役所から離れた立場で専門的な知見に基づくご意見をぜひ専門家の皆様に公開の場でお聞きしたいというふうに思っています。そういった意見交換をするということは、府民、市民の皆さんのご理解を深めるという意味で非常に重要なことだろうと思っています。

本日のテーマとしましては、特に広域の分野、大阪の将来の成長、二重行政の解消、広域機能の一元化というのが非常に我々必要だというふうに思っているわけですが、赤井教授、土居教授におかれましても専門家の立場から率直なご意見をお聞きしたいというふうに思っています。

あわせて、大都市制度の経済効果の報告書に関しましてもご見識を賜ればというふうに思っています。この場におけるやり取りを広く住民の皆様にお伝えをして、都構想の意義について理解を深める一助になればいいなと思っています。貴重な機会にしたいと思いますので、本日はどうぞよろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

知事、ありがとうございました。

それでは、本日のご出席の有識者の皆様をご紹介します。

まず、大阪大学大学院国際公共政策研究科教授の赤井特別顧問です。

(赤井特別顧問)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

続きまして、慶應義塾大学経済学部教授の土居特別顧問です。

(土居特別顧問)

土居でございます。よろしくお申し上げます。

(手向副首都推進局長)

次に、本日ご出席の大阪府議会議員、大阪市会議員の皆様をご紹介します。

大阪維新の会大阪府議会議員団の横山議員です。

(横山府議会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

自由民主党・無所属大阪府議会議員団の原田議員です。

(原田府議会議員)

はい。よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

公明党大阪府議会議員団の肥後議員です。

(肥後府議会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

大阪維新の会大阪市会議員団の藤田議員です。

(藤田市会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

公明党大阪市会議員団の西崎議員です。

(西崎市会議員)

よろしく願いいたします。

(手向副首都推進局長)

なお、市会会派のうち自由民主党・市民クラブ大阪市会議員団、日本共産党・市民つながる・くらしが第一大阪市会議員団の各会派につきましては、出席のご依頼を申し上げましたが、本日はご欠席との連絡をいただいております。

続きまして、本日の意見交換について司会をお願いしております上山特別顧問です。

(司会：上山特別顧問)

よろしく願いします。

(手向副首都推進局長)

大阪府、大阪市の出席者については、お手元に配付している出席者名簿の配付をもって紹介に代えさせていただきます。よろしく願いいたします。

本日の配付資料ですが、資料1として出席者名簿を、資料2として住民理解促進のための意見交換の開催というペーパーを、資料3として、有識者、特別顧問のお二人から提出資料をお配りしております。また、参考資料といたしまして、特別区制度の意義・効果の資料3種類と大都市制度の経済効果報告書をお配りしておりますので、ご確認いただけたらと思います。

続きまして、意見交換の開催につきまして、先ほど知事のご挨拶でも触れていただきましたが、その趣旨を改めて説明させていただきます。

資料2をご覧ください。

今月、府市両議会で特別区設置協定書をご審議いただくところですが、特別区制度の実現に向けましては、住民の皆様にも都構想の意義や必要性を十分にご理解いただくことが重要と考えております。そこで、このたび特別区の実現によって具体的に何が期待できるのか、大阪がどう変わるのかといったことについて住民の皆様に分かりやすく伝わるよう、専門的知見をお持ちの有識者の皆様にご見解をお聞きする機会を設けさせていただきました。そして、住民代表である議員の皆様にも意見交換にご参画いただき、その様子を広く発信することで特別区制度に対する住民理解をさらに深めてまいりたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

本日、第1回目は、「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）と成長～都市の発展～」をテーマといたします。

意見交換については複数回の開催を予定しており、現時点の予定を記載しております。

最後に、本日もご出席の皆様へのお知らせです。本意見交換の内容はインターネットで配信し、配付資料、議事録は公表することといたしておりますので、あらかじめご了承ください。インターネット配信の関係上、ご発言等はマイクを通じ

てお願いしたいと思います。

それでは、ここからの進行は上山先生にお願いしたいと思います。上山先生、よろしく
お願いいたします。

(司会：上山特別顧問)

はい。今日、司会進行を進めさせていただく上山です。よろしくお願いいたします。

今日の進行をまずご説明しますが、最初にお手元にあります横長の参考資料と右上に書
いてありますが、「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）の意義・効果について」とい
う資料があります。これを事務局からご説明いただきます。その後、お二人の有識者の
先生方からそれぞれのご見解をお聞きするという段取りにしたいと思います。

それでは、まず最初に事務局から資料の説明をお願いします。

(事務局：川平副首都推進局総務・企画担当部長)

副首都推進局の総務・企画担当部長の川平です。私から参考資料のご説明を申し上げま
す。

参考資料として、3編セットで机の上に配付をしております特別区制度（いわゆる「大
阪都構想」）の意義・効果についてご説明申し上げます。

この資料につきましては、知事、市長の考えを踏まえまして、行政として住民理解促進
のために活用できる素材を整理したものでありまして、今後の広報等においてこの内容の
中から活用していくことを考えているものでございます。

資料の建付けといたしまして3編セットとしておりますけれども、まず、都構想の実現
イコール二重行政の解消というご理解をされている方も多いため二重行政の解消編を
作成いたしますとともに、都構想は大阪を成長させる制度であり、また住民サービスを充
実させる制度であるという考え方から、広域機能の一元化編並びに身近な基礎自治の充実
編を作成したところでございます。本日は、このうち第1回のテーマでございます「成長
～都市の発展～」に関連する二重行政の解消編と広域機能の一元化編の2編について概要
をご説明させていただきます。

それでは、【二重行政の解消編】の1ページをご覧ください。

左から、府市連携が不十分な過去の大阪、連携により一体となった大阪、そして特別区
制度の実現によって二重行政を制度的に解消するという流れを概観的に記載をしておいま
す。

過去の大阪では、府市がそれぞれに大規模開発やサービスを展開し、二重行政の解消も
進みませんでした。これに対し、2011年の大阪府市統合本部設置以降は、府市連携により
民営化や機関統合などを進め、二重行政の解消が進展しました。さらに、特別区制度が実
現いたしますと、広域と基礎の役割分担が徹底され、制度的に二重行政が解消されるとい
うことをここでは表しております。

次の2ページでございますが、二重行政解消等に向けた取組を年次推移として表したも
のでございます。右下の記載をご覧くださいと、これらによる財政効果として2012年
度から2020年度までの累計で約1,994億円の効果が生まれていると記載をしております。

3ページ以降は、個別の具体事例を記載させていただいております。機能再編（経営形

態の見直し)によるサービス向上といたしまして、3ページには、2018年4月全国初の民営化事例でございますOsaka Metroの設立を、続く4ページには、大阪城公園や天王寺公園(てんしば)の事例を記載させていただいております。

5ページから7ページにおきましては、機能再編(機関統合)による機能強化につきまして、大阪健康安全基盤研究所の設立をはじめ公立大学法人大阪の設立などについて統合による効果などを記載しております。

続きまして、10ページをお開きください。

先ほど申し上げました財政効果の発現について記載をしております。2011年以降、二重行政解消等で生み出された財政効果は累計で1,994億円、またその下の記載でございますが、教育や子育て環境の充実におきまして新たな投資を進めてきたことを記載しております。

11ページをご覧ください。

特別区制度により実現することについて記載をしております。上段でございますが、現在は府市の連携により二重行政の解消等が進展しており、特別区制度は必要ないという声もありますが、下段にありますように、府市の連携・協調を知事と市長の人間関係によるものではなく、制度として担保することが必要であり、二重行政の無駄を未来に向けてなくすために特別区制度の実現を目指しているものでございます。

以下、次のページからは参考資料となっております。

二重行政の解消編の説明は以上です。

次に、「大阪の成長、安全・安心【広域機能の一元化編】」についてご説明申し上げます。

表紙をおめくりいただきまして、1ページをご覧ください。

先ほどの資料と同様に、左から過去の大阪からの流れを概観的に記載をしております。過去の大阪は、共に広域機能を担う府市の連携が不十分で、一体性、スピード感を確保できず、大阪経済も長期低迷、府市財政も悪化していました。連携により一体となった大阪では、府市トータルで戦略を策定し、一体での取組を推進、大阪経済は上向き、府市財政も改善しております。

こうして「成長」と「暮らし」の循環サイクルが回り始めた中、新型コロナウイルスの感染の広がりという危機が生じています。特別区制度を実現することにより、危機管理の司令塔の確立とともに新型コロナウイルス感染症からの大阪経済の再生・成長を図っていきます。

次の2ページから3ページにわたりましては、過去の大阪、2000年から2010年と、府市一体の大阪、2011年から2019年の比較について、戦略や広域インフラなどの項目ごとにとめております。

その次の4ページでございますが、経済財政指標をまとめさせていただいております。過去の大阪では、大阪経済は長期にわたり低迷し、府市財政は悪化傾向にありましたが、府市一体の大阪では、大阪経済は好転し、府市財政も改善しています。

ページをおめくりいただきまして、6ページの淀川左岸線延伸から、飛びますが13ページにかけましては、府市が一体となって取り組む成長に関する実績を主な項目について記載をしております。

その次でございますが、14ページをご覧ください。現在の府市連携、いわゆるバーチャル大阪都の取組を記載しております。左側に大阪の成長としまして、2019年G20大阪サミット、万博やI Rの誘致などを、右側には暮らしの向上、住民サービスの拡充といたしまして、府における私立高校授業料無償化や市における塾代助成、中学校給食などを掲げています。

また、下段には、危機管理対応、安全・安心といたしまして、新型コロナウイルス感染症への対応、インフラの防災対策の強化などを掲げています。

15ページをご覧ください。

特別区制度の必要性和効果を表したものでございます。現在の府市連携・協調は、知事、市長の人間関係によるところが大きく、未来に向けて大阪が成長し住民の暮らしを向上させていくには、特別区制度の実現が不可欠と考えております。制度実現によってどう変わるかと示したものが、左下の意思決定のスピードアップというところでございます。現在は広域行政について、知事と府議会、市長と市議会の4者の合意が必要ですが、広域機能一元化後は、知事と府議会の2者の合意となることで大阪の成長に向けた取組が迅速に可能となります。

その右、司令塔機能の確立でございます。役割分担に応じまして、広域的な事務に必要な人員・財源を大阪市から大阪府へ移転し、大阪府において各分野の司令塔となる組織を構築、大阪全体の成長、安全・安心を強力に推進してまいります。

次に、16ページ、左側をご覧ください。特別区制度の実現による大阪の成長と豊かな住民生活の好循環について記載しています。左側には、大阪の成長と住民生活の向上を互いに高めるサイクルの構築について図示をしております。右側には、2024年のうめきた2期先行まちびらき、2025年大阪・関西万博、リニア中央新幹線の開通などにより、新型コロナウイルス感染症の終息後を見据えた大阪の再生・成長を図り、副首都、東西二極の一極を担う大阪を目指すことをお示ししております。

以下、次のページからは参考資料として、大阪経済の主な動きにつきまして数値やグラフ等でお示しをしております。

最後に、40ページをご覧ください。こちらに参考1としまして、特別区設置による経済効果を記載しております。協議会での議論に資することを目的としまして、経済効果を定量的に推計する観点から、専門的な知見を有する事業者として選定されました嘉悦学園による報告書の抜粋でございます。

政策効果分析によるもの並びにマクロ計量経済モデルによるもの、それぞれについての試算結果をお示するとともに、右下には財政効率化効果の算出イメージを記載しているところでございます。

【広域機能の一元化編】についてご説明申し上げました。

その他の参考資料につきましては、説明を省略させていただきます。

事務局からは以上でございます。

(司会：上山特別顧問)

はい、ありがとうございました。

それでは、早速有識者を交えた意見交換に移りたいと思います。

時間が大体90分ぐらいあるんですけども、全体を3つに分けてやりたいと思います。最初の30分は赤井先生の見解を中心に議論します。それから土居先生がまた30分、最後にまとめで30分、お二人の見解を併せて会場のメンバー全員で議論すると、こういう3部構成でいきたいと思います。

先生方の見解は最初15分ぐらいでお話をいただいて、それから、今日ご出席の議員の方々の中からお質問とかご意見ある方は挙手をいただいて、一通りお一人ずつお話をいただく。全員のご意見を聞いた後、まとめて個々の先生からまたご回答、ご発言をいただくと、取りあえずはそういうやり方でいきたいと思います。そこでまた吸収できない部分があれば、最後の30分の3つ目のパートでまた議論する形でいきたいと思います。よろしいでしょうか。はい。それでは、そういうやり方で進めさせていただきます。

それでは、赤井先生から、ご用意いただいた資料もありますので、ご見解の発表をお願いします。よろしくをお願いします。

(赤井特別顧問)

それでは、大阪都構想への有識者からの意見ということで、資料3の1にまとめてきたものがあるんですけども、まず初めに、資料2で紹介されましたように、2回ほど意見交換の予定をされていて、今回は「成長～都市の発展～」というのがテーマということなんですが、私はこの1回目しか多分参加しないと思うので、その成長の部分とそれ以外の部分を含めて全体の意見を述べさせていただければと思います。もちろん、その議論に応じて、成長の細かい話なんかも意見交換できればというふうに思います。

それでは、始めさせていただきます。

資料3の1にポイントだけなんですけど、まとめさせていただきました。まず、社会背景と視点ということで、「人口減少・成熟化社会の中で、『経済成長』と『豊かな社会の実現』を実現していくためには、産業・生活イノベーションを起こし生産性・QOLを上げることが不可欠」と書いてますけれども、もうご存じのように人口も減っていくことが確実視されてますし、なかなかこれから成長していくことも難しいということですので、その中でいかに成長し、豊かな社会を実現していくかとなると産業面でのイノベーションと生活面でのイノベーション、特に人口は減りますけれども、生産性をいかに上げていくのか。それとともに、生活の質をいかに上げていくのか。これは所得が上がりなくても質を変えることによって豊かさが上げれる可能性があるんじゃないかということなんですけれども、そういう視点で特別区の制度はどのように貢献できるのかということ、私は経済学、あと財政学をやってますので、その視点から考えてみたいと思います。

住民の皆様もこれから大阪都構想、考えていく上でももちろん不安もあると思うんですね、初めてのことだと思うので。見えない部分もあるし、ここは大丈夫なのかとか課題に思うところもあると思うんですけども、そういうところもあえてここで書き込みました。それをいかに克服していくのか、それを克服できればいい面もあるだろうというような意味で少し意見を述べたいと思います。

その効果を評価するための3つのポイントと書いたんですけども、1つ目が、まさに今日テーマの成長に近い話なんですけれども、二重行政解消による成長、後は成長加速といいますか、成長は徐々にあっても、それをさらに高めていくためにどうあるべきかという

視点と、後は新たな財政調整です。これを説明したいと思います。この二重行政を解消するというのは府と市の統合の話ですけれども、市を分割して区ごとに分けるという話がありますから、その区の面では新たな調整という部分も出てくるということで、1つ目のポイントはまさに行政区域の話です。

それから、2つ目は、先ほどQOLを上げるという話も言いましたけれども、住民ニーズを把握して住民に合ったサービスをいかに実現していけるのかと、そういう視点です。

それから、3つ目は、区域、府と市が統合して広域の自治体と、あと基礎自治体ができるわけですけれども、その間で役割分担をどのように考えていくべきか。この役割分担というところと関係してコストの効率化ということも出てくるのですけれども、それがまさに皆さん興味を持たれている報告書の話とも関わりますので、ここに報告書の私の意見なども入れさせていただいております。

まず、1つ目の視点ですけれども、二重行政解消というのはこの参考資料にも書いていただきましたように、非効率な部分、多分、人それぞれ住民側から見て意見があると思うんですけれども、やっぱり二重行政になっているところというのは絶対ゼロではないわけで、その部分というのを解消していくというのは、これ確実に効果が上がるというふうに私は考えます。それはそういう二重行政があるという前提であれば、そこをなくせばいいわけですね。

その一方で、じゃ、二重行政と思われていても実は役割分担がある程度できているようなものの中にはあると思います。なので、効率化をしたときに出てくる効果というのには差があると思います。その差があるのを全て効果があるのだというのではなくて、やはりその効果というのをどのぐらいあるのか見ていって、優先順位をつけていくということで効果があるものないもの、もちろん、少しでも効果があるならやるべきだと思うのですけれども、そういう優先順位をつけて評価をしていくということで、効果があると分かれば、そのところの効果に関して、さらに成長加速させるために、効果が上がるころにお金を入れていくとか、二重行政を解消する、さらに府市が一緒になったときに効果が出ると思われるところに、より集中的にお金を投下して成長を加速していくと。今、持っているストックを最大化していくというような施策が有効だと思います。ストックというのは目に見えるようなインフラ、例えば大阪の港など、人材という部分もあると思うんですね。人材というものをもっと高めていくとか、そういうような部分もあるかと思います。それが二重行政解消のところですね。

それから、もう一つは、新たな調整と書いてますけれども、ここ多分気になる人がいると思うんですけれども、基礎と広域の間でまた府市と同じような二重行政の問題が起きないのかとか、意見対立が起きないのか。さらに、公選制という点もあります、今までは24区ですかね、大阪市が1つで、区は公選ではないですから、ある程度その大阪市内で決めたことを実施するだけだったと思うんですけれども、今度は区が公選制になると、区長間でのそれぞれ意見の違いというのが出てくると思いますので、そういうところで新たに、府市の二重行政は解消されたけれども、ほかのところから出てくる議論とか、後は二重行政になるかもしれない部分ということに関して的確な行政の分担、それから財政調整も今シミュレーションもされてますけれども、財政調整も適宜、適切な形で議論に応じて合わせていくということが大事で、そこに書きましたように、府・区の間での協議、それから区長

間での連携ですね。これは3番目の行政サービスの効率規模とも関わるんですけども、現在も大阪都が実現されると、府市じゃなくて府と区しか行政がありませんので、府・区で協議するとか、後は区長間の連携によって区で小さくなり過ぎて行政サービスがあれば、そこはもう少し広げていくとかですね。

これは実際、府の特別区協議会というのも想定されているので、ここできちっとした議論ができるのか、この点に関しては、全て透明性のある行政システムを構築していくということが、この大阪都実現のためには不可欠になってくるといふふうに思います。実現というか、大阪都で実際、問題を解消していくにはということだと思います。だから、前半が府市の二重行政解消のほうですけど、後半ではまた新たなそういう問題に対して対応していくことが大事というお話です。

それから、2番目は、今度は区の中での話ですけども、大阪市が分割されて、より小さな基礎自治体になりますので、より住民に近いところで特別区が誕生してくるということなので、これは住民ガバナンスが強化されるということで、住民により近くなるわけですね、区長など実際選ばれる人との距離が。それによって、もちろん住民の意識改革がないと駄目ですけども、住民がより区のサービスというものに関心を持つようになりますし、それによって住民のニーズに合ったサービスが実現できるようになると思います。住民参画・意識・透明性の向上による新たな豊かさ実現に向けた行政サービスのイノベーション、そこで起きれば、これは効果が大きいのではないかと思います。つまり、より近くなるということによって新たに必要な、住民が真に求めていたもの、そのサービスというのが実現できればこれはよいものになるだろうし、これが実現できないのであればそこを何とかしないといけないということだと思います。

それから、3番目が、報告書に絡んだお話ですけども、多様な行政サービスの多様な効率規模ということで、経済効果報告書は読んでいただくと分かると思うんですけども、いわゆる経済分析ということをやって効果を出しているわけですね。これは後ほど、土居先生からも話あるかもしれませんが、ある一定の仮定の下で分析するとういうふうな効果が出ますよということを出してるだけで、もちろん捨象してる部分もあります。全てを考慮すると分析はできないですから。

例えば1つの仮定は、全行政サービスを一つにして、全てのサービスのコストと規模の関係だけを見て、規模が今の大阪市の規模から区の規模に変わったときに、全てのサービスのコストというのが全体的に見て1人当たりのコストがどう変わるのかということを見てということですけども、上のPOINT1でも2でも述べたこととも関わりますけれども、行政サービスごとにやっぱり効率規模って違うんですね。それに併せて、今ある程度府でやってる事業、それから市というように今は分かれてるわけですけども、やっぱり今度は府と区になるわけですから、府にふさわしい行政サービス、それから区にふさわしい行政サービスというふうに分けていくということをしていくというようなところとか、そういうところはこの分析の中には入っていないので、そのところというのはちょっと分析とは別のところで考えていかないといけないかと思います。

例えば府と区になると、じゃ、大阪市のレベルの規模でちょうどよかったサービスはないのかというと、ちゃんと分析すれば、探せば多分、今の市の大きさをサービスを行うのが最も効率的になるようなサービスって多分あるはずなんです。それは今度どっちかに

寄せないといけないので、コスト上がるかもしれないです。ただし、例えば、区の間で連携などを行って、区では小さいけれども、区長間で連携をしてサービスを行うことで、ある程度元の市と同じようなサービスというのを実現できればコストはまた今の状態に戻るわけですね。

だから、もう少し府と区というだけではなくて区長間の連携とか、例えば介護サービスは組合でやるんですかね、今、案になってる、多分、介護サービスは区のレベルまで落とすと少し非効率になるという想定があるので、区長、区の間で連携を取ってサービスを行うとかですね、そこはフレキシブルに行えばいろいろな結果が出てくるのかなというふうに思います。

それから、もちろん論文の中で移行費用とか、後は都市内部での区の行政費用と書きましたが、報告書の論文はその規模の都市のコストをはかっているだけなので、例えば大阪市の区と地方にある同じような人口、面積の市と全て一緒にして分析してるんですね。やっぱり都市になると都市の部分のコストがかかるんじゃないかという批判が多分あると思うんですね。それはもう、ごもっともなので、そういうところも含めると実際どうなのかというのは、やっぱりこの報告書が駄目とかいいとかではなくて、この報告書に付け加えてそのコストというのをに入れて、全体で評価していくというような視点が大事なのかなというふうに思います。大体そんなところですかね。

また、サービスに応じてやっぱり行政区域というのは変えていけないし、それにフレキシブルに対応していくということが最も効率的に行政サービスを行っていくためには必要だと思います。そこで効率的な額という効率化額が出てくれば、それをまた1のところで必要なところに投資していけば、それで成長できるというような形かなというふうに思います。

時間、大体ですかね、すみません、短いかもしれないです。これで終わりたいと思います。ありがとうございました。

(司会：上山特別顧問)

はい、どうもありがとうございました。

それでは、議員の先生方、ご意見ある方は挙手してお名前をおっしゃっていただいて、あと着座したままでご発言お願いします。

はい、どうぞ。

(藤田市会議員)

大阪市議会の藤田と申します。ありがとうございました。

このPOINT 2のより豊かな行政サービスのイノベーションの実現が鍵と書いてあるところ、大変興味がありまして、もしご想定があればですけれども、どういったものをこの行政サービスのイノベーションというものを指してるのかという、もう少し具体的にご説明いただければ大変うれしいんですけれども。

(原田府議会議員)

赤井先生、ありがとうございます。私もちなみに大阪大学でございましたので、本当に

ありがとうございます。

すみません、POINT 3につまましてお聞きをしていきたいというところでありまして、まず、赤井先生がこの報告書につまましてどのように評価されてるのかということと、後は移行費用であったり、都市内部での区の行政費用、都市のコストがかかるというようなことを報告書に付け加えて評価をしていくことが必要だということをおっしゃっておられました。ということは、今現在はそういったものが付け加えられていないので、もしこれを用いていく場合は、そういったものもしっかりと表記をしないと不十分だということと間違いのないのかということとをちょっと教えていただきたいと思っています。

以上です。

(横山府議会議員)

ありがとうございました。府議会議員の横山と申します。

ポイント3つについて、それぞれ少しだけ意見なんですけど、まず、POINT 1になります。新たに広域自治体と特別区の間で調整というのが当然出てきます。これは東京の都区制度と少し進化したというところとあれですけど、東京の例えば財政調整においても都が45で、特別区が55ですね。この議論が都区協の中でも非常に問題になっているというのは聞き及んでまして、府市の間では決算の実績値をもって、府が21.3で、特別区が78.7という非常に分かりやすい財政調整をしています。これに関して適正かどうかをさらに大阪府側が説明責任を負うということで、非常にバランスが取れた府と特別区の関係が新たな制度では保たれるのかなというふうに思っています。

POINT 2に関してですが、藤田議員もちょっとおっしゃってましたが、私は、4つのこの特別区は、非常に人口規模や財政規模も近似となる4つの特別区が誕生します。これにより切磋琢磨といったらよくある言葉なんですけど、例えば大阪市内は人口流動が非常に激しくて、面白くないと思われたらその区からは人口が減ってしまうんですね。何が言いたいかというと、非常に緊張感を持った4つの特別区の切磋琢磨が行われて、このイノベーションは非常に発揮できるのではないかなというふうに思っています。

POINT 3については、各行政サービスごとに効率規模が存在しているということなんですけど、原田議員と一緒に、私もこの経済報告書自体のお考えをぜひお伺いしたいと思っています。とはいえ、全体の1人当たり歳出からMESを求めて、ほかの自治体と比べて上で効率化できる可能性について言及しているという意味では、非常に意味のある議論であるというはずとここまで議論してきました。これについてぜひお考えを聞けたらなというふうに思っています。すみません。以上です。

(司会：上山特別顧問)

はい、それじゃ、赤井先生お願いします。

(赤井特別顧問)

皆さんの意見を統合して1、2、3に関してリプライをしたいと思います。

1つ目、財政調整、いろいろこれまで議論されてきたので、東京都とは違ってより進化しているというふうにおっしゃっていて、ちょっと私が十分理解してないところはあると思

うんですけれども、東京都でもいろいろ議論もあり、対立というまではいかないですけれども、財政調整の話とか、後は新たに埋立地を建てたときに区域をどうするんだとか、必ず何か新たな課題というのが毎回起きていて、後から作ってるので、そういう課題には十分対応した形で、今想定できるものに関して多分一番いい形の財政調整の仕組みが多分取られていると思うんですね。そこのところはある程度私も同意します。

ただ、これからは公選制になってくるので、必ずしも今の制度に納得してる人が区長として今後選ばれるかどうか分からないわけですから、これからのことをあえて言うのであれば、これから全く対立が起きない保障はないとは思いますが。だからといって大阪都が駄目と言ってるわけではなくて、そこのところは信頼感を持ってそういうようなときにもみんなで協力し合って、このいい制度をつくっていいこうという意味と、後はやっぱり透明性ですよね。根拠がどうなってるのかとか、最後は対立したとしてもみんなが納得できるようなところというのを冷静に見極めていくと。そういうようなことができれば、そのような問題も解決していくと思いますので、今いい制度をつくってるところも納得しますし、今後何か起きるといふところは私はあると思いますけれども、それを透明性のある制度できちっと議論をして克服していくということが大事かなと思います。

それから、POINT 2、サービスイノベーションと書きましたけども、なかなか何なのかというところは難しいんですけれども、先ほど議員もおっしゃられたように、住民にまず近いということと、これから切磋琢磨というか、区ごとにサービスが見えてきますから相手のサービスと比べて自分のサービスがどうなのかとか、これまでは大阪市である程度サービスをそろえるということもあったと思いますし、なかなか区だけではサービスレベルというのを変える権限もなかったと思うんですけれども、これまでは、でも、これからは選挙で選ばれてるわけですから区長というのが責任持って、その区長が住民にとって一番望ましいもの、またほかの区が行ってたらそのサービスを上回るようなアイデアを生み出さないと今の立場がないわけですから、そういう意味での何とは言えないですけれどもインセンティブですね、新たなサービス、住民が求めるサービスを提供していいこうというプレッシャーというか、インセンティブというのは高まっていくというふうに、そこからまたいいものが生まれてくるんじゃないかと思います。すみません、具体的なところはやっぱりそれぞれになると思うので。

それから、3番目、報告書の評価というところで、この報告書だけでは見れないんじゃないかという意見だと思うんですけれども、ここにも書いてあるように、仮定を置いて報告書の結果というのは出ています。だから仮定を変えると、これ例えば1つのサービスでなくてそれぞれのサービスに関して効率化規模というのを探して行って効率化額を出せばまた数値も変わります。だから、この結果がもう全てで、これが確かですというのは、アカデミックとか私ら学者から見れば、それはこれが全てではないということになると思います。だからといって、この数値に意味がないかというところではなくて、全く何か分からなかったところに一つの仮定でも置いて、一番シンプルな仮定を置いて、この場合はこれぐらいの効果額が出ますねというのを提示したということは、情報提供という意味では意味があると思います。

だから、それをベースにほかのパターンではどうなのかというのは自分たちで考えていくということになると思いますし、その効果額以外に抜けてる部分ですよね、仮定を変え

たときに出てるものとか、この大阪市の中で実際区をつくったときのコストというものを推計してるわけじゃなくて、ほかのところにある市での情報を使って推定してるわけですからそこの差もあるかもしれませんが、実現してないもの実際値を見つけることはできないので、そこのところはいろいろなシミュレーションとか想定を置いて実際額というのを考えながら、今ある報告書で出された金額をベースにみんなで議論していくというのが正しい状況かなというふうに思います。だから、報告書が間違ってるとか合ってるとかではなくて、この一つの仮定の下で出したということには意味があるし、それ以外の効果というものも付け加えて全体で議論していくというのはそのとおりだと思います。以上です。

(司会：上山特別顧問)

さらに、議員の先生方から追加の質問とか、ご意見などありましたらぜひお願いします。大丈夫ですか。

それじゃ、取りあえず赤井先生のこのセッションはここで一旦締めまして、次、土居先生からご見解をお伺いしたいと思います。

(土居特別顧問)

皆様、こんにちは。慶應義塾大学の土居と申します。簡単にまず自己紹介からさせていただきますけれども、私は小学校、中学校、そして大阪府立茨木高校、大阪大学と大学を卒業するまでずっと大阪で暮らしておりまして、たまたま大阪大学の師事した教授が私の卒業と同時に東京に移るということで、金魚のふんのように東京に出て以降、東京に暮らしておりまして、大阪のことは生まれ故郷のように非常に大事な土地、もちろん両親もおるわけですが、ということで、この大阪都構想を何とか実現していただけるといいなというふうに思って今日ははせ参じました。

実は2012年から松井知事、橋下市長から特別顧問を仰せつかりまして、この形で私の知見なりが微力ながらもお役に立てればというふうに思っております。たまたま、私は東京で仕事をしておりまして、東京都での仕事も幾つかさせていただく中で、いわゆる特別区制度の、もちろん長所ばかりでなくて短所もあるんですけれども、ほかの道府県にはない、今の地方自治では東京だけしか持っていない仕組み、その仕組みについていろいろ勉強させていただきました。

その中で、いろいろ見えてきたものがありまして、もともと特別顧問としてご協力させていただくその背景としても、私が東京都の仕事をさせていただく中で、特別区制度というものはどういうものが本質的なものなのかということが私なりに理解できたというところで、その知見を少しでもご活用いただければというふうに思って2012年以来、ご協力させていただいているということでもあります。

まず、私の資料は、資料3の2でございます。

最初に、東京都における特別区制度の特徴ということで、もちろん短所もあるんですけれども、特に大阪都構想で生かされてるとされる長所がどういうものかということをご披露させていただきたいと思います。東京都の制度が完璧だとは全然思っておりません。いろいろな欠点もあるんですけれども、先ほど赤井先生もお話しされてたように、東京都

の制度を真似するのではなくて、いいところは使いながら東京都のよくないところは捨て、大阪で新しい仕組みをつくるということだというふうに私は理解をしております、どういふところがこの大阪市の住民の方々にとって、この特別区制度にすることによってメリットがあるかというところをまず申し上げたいと思います。

そもそも特別区制度というのは、ご承知のように、昭和18年にできた戦時中の仕組みではあったんですけども、半世紀以上、変わらずにその制度としてはあります。しかし、その制度の運用、それから行政権限や財源の配分というのは時代によって刻一刻と変わってまいりました。そういう意味では、最初から完全無欠な制度だったというわけではなくて、さらにはその時代の要請に応じて適宜、都と区と話し合いをしながら移り変わってきたと、こういう歴史があるわけでありまして、それは今回の大阪での特別区制度にもそういう発想というのは盛り込まれているというふうに私は思っております。そういう意味ではこれは政令市の中ではなかなか簡単にはできない、そういう仕組みが都と区という関係ができることによってできるのではないかと。

さらに、もう一つ、2つ目のポツで書いておりますけれども、区の間での財政調整というのを見る化しているということでもあります。今も大阪市の住民の方々は大阪市の税金を払い、そして、大阪市から行政サービスを受けているわけでありましてけれども、どこの区の住民の方々がどれぐらい税金を納めて、これはデータが取れるといえば取れるんですけども、それがどこの区に幾らの行政サービスが投じられたかというのは、簡単にはデータが取れるというわけではないというわけでありまして、もちろん複数の区にまたがるような行政サービスもありますから簡単には計算できないという話になればもちろんそんなんですけども、しかし、特別区、特に財政調整制度になりますと、どこで税金が納められ、どこに税金が配られているかということがはっきり見える。見えることによって、対立の種になるというのはちょっと困ったものですが、そうではなくて理解をし、お互いが合意をする中でそれぞれの区に財源が配分されるという形で透明化されるという点は、非常に都区財政調整制度のメリットなんだろうというふうに私は思っております。

政令市の中でも、当然暗黙裏に財政調整めいたことが行われているわけですが、住民がその金額をじかに見るということは難しいということが、ほかの大阪市以外の政令市でも同様のことが言えるわけでありまして。

それと、もう一つ、今日のテーマでもありますけれども、広域行政。広域行政については特別区と特別区外の調整が可能になるというところでもあります。東京都の場合にはいわゆる23区と多摩地域、その両者にまたがった広域行政を都が一括して行うということが当然できますし、それは都が主体ですから特別な調整をする必要もなく、都の権限において特別区域と特別区域外をまたがる形での行政というのも行うことができるというのは、これは一つ大きなメリットなんだろうと思います。

政令市の場合は、通常、都道府県が持っている権限を政令市が持っているということになりますので、そういたしますと、一々両区域をまたがる行政について、政令市と都道府県で調整をしてからでないとその両者をまたがった行政サービスというのができないと。そういうことが広域行政で時折、政令市を抱えている道府県で起こっているということがありますから、そういう調整の政治的なエネルギーのロスをなくすということは極めて重要なポイントだと思います。

東京でも新型コロナウイルスの感染が広がっているわけでありましてけれども、23区は都知事が基本的に権限を持っているということであり、かつ多摩地域に対しても広域行政という観点で東京都が権限を持っているということですので、その点における調整というのは、もし、もちろん歴史にはないんですけども、東京に特別区制度がなかったらもっと東京は大変だったんだろうなというふうには私は思っております。今はもう釈迦に説法ですけども、吉村知事、松井市長がお二人おられるので、その調整は至って円満ということなんですけれども、先ほど来話がありましたように、人に依存するのではなく、制度でそれを担保するということは非常に重要な意義があるというように思います。

それから、基礎自治機能に関して、今日の議題とはちょっと離れるかもしれませんが、一つ東京都の特徴として申し上げると、最初から公選区長制度があったわけではないんですけども、後に公選区長制度に変わって区議会議員も公選されるようになって、それによって区域外の住民の方から干渉されずという言い方はちょっと言い方きついかもしれませんが、独立して自治を行うと。

東京の例でいえば、文京区は文京区で世田谷区の人から何も言われずに文京区の自治ができる。もちろん広域行政については都が持っているわけですけども、世田谷区は世田谷区で文京区の住民から、いやそんなことは世田谷区でやるべきじゃないとかと言われても、世田谷区の独自の業務であれば世田谷区で公選された区長と区議会で決めればできると。こういうことになっているということは、政令市の中の行政区の中ではそういうことがなかなかしにくいところで、政令市と特別区の間大きな違いなんだろうというふうに思います。

しかも、市の中で別にそういう調整は市長や市議会でおこなわれるということなんだと思いますけれども、本当は我が区のこれを先にやってほしいということを政令市の中で訴えようとする、ほかの区の方々を説得して先に我が区の行政サービスをしてほしいというように、その区で選ばれた市議会議員の方々が働きかけて初めてできるということになるわけですけども、特別区の場合は公選の区長、区議会議員がそれを独自にできるという違いというのは、特別区制度ならではのメリットなんだろうというふうに思います。

それから、2つ目の論点といたしまして、先ほど来議論がありますけれども、特別区設置の経済効果に関する調査の報告書に関連して2点ほど私から指摘をさせていただきたいと思います。特に人口規模が大き過ぎて非効率になっている行政を適切な人口規模に近づけることによってその非効率が解消されて、歳出抑制効果が出るということが期待されているという話は、経済学においては最小効率規模というふうに言われている話で非常にポピュラーな理論であります。

ですから、実際に計測したときに見事にU字型のこの上の部分までせり上がる形でU字になるか自明ではありませんけれども、少なくともボトムがあるということですね。人口規模が大きくなると、立ちどころに歳出規模が拡大してしまうというところまではいかにしても、ボトムがあるというところが非常に重要なポイントでありまして、なぜ人口規模がある一定規模より大きくなると歳出規模が拡大するとか、行政費用で非効率な金額が増えるかというのは、しばしば経済学では混雑効果というふうに呼んでおります。

この例えは特別区制度の例えというわけではありませんけれども、大阪市の話で申しますと、何でこんな御堂筋を大きくするんだとか、御堂筋線のホームを豪華にこんな長い距

離のホームを造って、一体誰が乗るんだというふうに関業当時は言われてたというエピソードがございます。あの当時の大阪市の人口規模ならばそうかもしれませんけれども、大阪市の人口が増えれば、ご承知のように、今や梅田駅はホームを拡張しないといけなくなってしまった。それは、まさに混雑効果ということなわけでありまして。もちろん満員電車で混雑するというイメージもあるんですけども、人口規模が大きくなると、一つの行政サービスを提供するのに単位当たりのコストがより多くかかってしまうということが、人口が多いがゆえに起こるといえることがあります。もちろん御堂筋の話は大阪の特別区の話とはちょっと関係ない話ではありますが、皆様に簡単にイメージしていただくという意味で申し上げました。

つまり、行政サービスにはそういう性質の行政サービスというものがあると。ただ、経済学では全ての原因を解明できるといえるわけではございません。ですから、例えばX非効率性という言い方をしておりますけれども、なぜか人口規模が大き過ぎると、どこからか何らかの形で余分に費用がかかる行政をせざるを得なくなると。そういう非効率性のことをX非効率性と。Xというのは例えが悪いかもしれませんが、新型コロナウイルスでなぜ亡くなる方が少ないかという、どういうファクターが影響してるのかということ、ファクターXとかというふうに関最近呼ばれてるあのXですね。まだ解明できてないけれども、何らかの要因が作用して、非効率が人口が多くなることによって発生する、そういうようなことがあり得るんだと。それが混雑効果という中にも含まれているというふうに関理解をすることができるといえるんだらうというふうに関思います。そういう意味で申しますと、この報告書でU字型の費用関数を採用しているというのは経済学的に妥当な仮定なんだらうというふうに関思います。

それから、もう一つ、2枚目に移りまして、マクロ計量経済モデルに関してであります。これについては、見慣れない方からすると何でこんなモデルを置いたんだというふうにご指摘されるかもしれませんが、経済学での基本は、短期の経済変動を捉えるならば需要面から見るのがよい、中長期の経済変動を捉えるならば供給側から見るのがよいというふうに関、経済学部でも学生に教えてるといえるようなほど常識とされております。ですので、突然そんなモデルを使って一体何を分析したいんだというふうにご批判される方もおられるかもしれませんが、今回の報告書で用いたモデルでは、特に2030年とか大分先の経済効果も見ようというふうに関捉えておられると。つまり、目先1年、3年、5年といったところではなくて、10年以上先のことも含めて経済効果というふうに関捉えるということであるならば、通常経済モデルでは中長期の分析をするモデルだというふうに関理解するものでありまして、この報告書で用いられているモデルというのは妥当だというふうに関私は思っております。

最後に、大阪都構想に期待を込めながら意義と私が思っていることを述べて締めくくりたいと思います。政令市のことを奇妙というのは大変失礼な言い方かもしれませんが、先ほど来議論がありますように、都道府県と政令市の調整というものが必ずしも円滑にできる仕組みとして政令指定都市制度があるというわけではないという点について、私は大変経済学者、財政学者として懸念を抱いております。特に広域行政、これが必ずしも政令市と都道府県との間で、いつでもどなたが首長でも円滑にできるというわけではないという歴史を我々はネーションワイドに見てきておりますので、そういうところをできるだけ円

滑に調整ができる仕組みを制度的に担保するという事は大事な事なのかなというふうに私は思っております。

それから、先ほど私が冒頭に申し上げた都と区の行政権限と財源配分については、時代の変化に応じて変更できるという仕組みとしてこの特別区制度を捉えるならば、都と区の間での不断の行財政改革に取り組む動機づけをこの特別区制度が与えるということもあり得るのではないかと。区の側がですね、いや、それは我々に自由にやらせてほしいと、都と呼ぶかどうかは別ですけども、大阪府と言いましょか、に申し入れるというようなことがあって、お互い合意の上で府から特別区に権限を移譲するというようなことが将来あり得るといふ、それは府がやると非効率だからというふうには、もし特別区側から申入れがあったならば、そういう非効率を解消するために権限配分を変えるというふうなこともあるでしょうし、いやいやそれは府がやるべきだといふならば、特別区に委ねるよりも効率的に行政サービスを提供する、そういう緊張感を府が持つというふうなこともあり得るんだと思います。そういう意味での切磋琢磨を行財政運営の中で営むことが特別区制度でも期待できるのではないかとこのように思っております。

そして、最後に、大都市としての自覚の回復と、いや自覚がないと申し上げたいわけじゃないんですが、私も大阪を離れておまして申し訳ないといふか、私の大学の卒業生の同期は、特に金融機関、私は1993年に卒業したので、ちょうどバブル崩壊直後ということなんですけれども、氷河期の前ですが、ちょうど住友銀行、三和銀行と大阪に本店のあった大手銀行に就職して、恐らくは大阪で立派になるんだらうなというふうな同期と卒業式のときに将来を誓い合って別れたわけですが、なぜか今、東京で飲み会をしてるといふようなことがあったりいたしまして、非常に大阪の魅力をぜひとも回復していただきたいという思いは私としてもございます。

そういう意味の先ほど申し上げた都市としての魅力を高める動機づけを特別区制度に内在させることによって、大都市の自覚を回復していただくということも私としても期待して締めくくりたいと思います。

私からは以上です。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

それでは、先生方、ご質問ありましたら挙手願います。

(藤田市会議員)

大阪市会議員の藤田です。お話、大変ありがとうございました。

私からは、二重行政といふか、意思決定の統一がスピーディーになることによって経済効果が生まれるだろうという話で、よく知事と市長の人間関係から、これは制度的に担保されるんだということがメリットとして強調されるんですが、一方で我々議会として実務をやっていますと、知事と市長が意思決定をしたとしても、実際に実務をやるのは部局ですので、部局間の実務者レベルでの調整は相変わらず残ってくると。松井市長と吉村知事が同じ方向でやろうといふときに、例えば府の河川の部門と大阪の港湾の分は実務者レベルで協議をしないとイケないとか、そういう役所同士の調整コストといふのは必ず残っ

てくるんだらうと思っでいまして、それが事務ごと一本化されるということは、非常に一つの組織でできるということで、ここのコストも無視できないんじゃないかと思っでいるんですが、これについてご見解ありましたら教えていただけますでしょうか。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

まさにおっしゃるとおりだと思います。東京都でも部局が完全に分かれていて、水道とかは特別区はやっていなくて東京都がやっているとかというようなことだと、それは全く一々調整、もちろん要望を受け付けるとかそういうのはありますけれども、ないしは地元の知見とかそういうのを整理するのに区の力を借りるとかそういうのはあるにしても、意思決定で調整をしなければいけないというコストというのは大幅に減るということではないかと私は思っでおります。

(司会：上山特別顧問)

じゃ、どうぞ。

(西崎市会議員)

失礼いたします。大阪市会の西崎と申します。どうもありがとうございます。

大阪都構想の意義のところ、政令市という奇妙な制度からの決別というお話をいただいて、もう一度ちょっと明確にどういう点が奇妙であって、それが特別区になればどのようにさらによくなるのか、ここをもう少し教えていただきたいです。すみません、お願いいたします。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

私もちょっと行政学者じゃあないので、全部をそらんじては申し上げられないですが、政令市のある県の県会議員の方々にとって、その政令市の選挙区から選ばれてきて、自分に何ができるんだらうかと言われたときに、県立高校とあと何かもう2つぐらいしかないという、そういう話がありまして、つまり、それぐらい政令市の権限が幅広いので、広域行政も政令市になると県がほとんどタッチできなくなるというようなこともあったりするという、そういうような話があります。

もちろん、権限配分はもう少し最近では柔軟にはなっではおるんですけども、だからとって政令市でいいと、政令市のままで全然心配ないと言えるのかということ、先ほど来議論がありますように、やはり首長の人柄ということではなくて、制度的に担保することになりますと、やはり当然、県と市との間でおのずと調整できるという仕組みが政令市制度には内在していないという点は、これは行政学でどう評価されるかはちょっとまた別問題ですけども、財政学の立場からしますと設計ミスなんじゃないかと。県と市、都道府県と政令市の間できちんと調整できる仕組みが内在しているような、そういう制度設計にすべきだったんじゃないかな。でも、政令市という仕組みはそもそもそういう仕組みでないということをもって政令市制度というふうに言うと定義づけるならば、政令市とい

う形ではなくて特別区制度という形に改めたほうが、今の日本の地方行財政制度の枠組みという中では特別区制度のほうがベターなんじゃないかと私は思っております。

(原田府議会議員)

ありがとうございます。私から3点あります。

今、その政令指定都市の評価をされました。奇妙な制度だということをおっしゃられましたけれども、それでは、ほかの19政令指定都市についても同じ評価をされているのかということが1点。

あと、2点目は、冒頭、特別区制度にはもちろん短所もあるというようなことをおっしゃられました。土居先生が思う短所はどのようなところかということが2点目。

3点目のU字型費用関数につきまして、人口が大きくなると混雑効果が発生するというので、私もそう思っています。ただ一方で、右側のU字カーブの増大部分、逡増部分は都市化の進展に伴う昼間人口対策であったり道路の維持管理費用、ごみ処理費用とか、人件費、物価、そういった都市特有の経費の増大も一因としてあるというふうに思っているんですが、そのあたりどう評価されているのかという3点、お教えてください。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

まず政令市、あまり政令市の悪口を言うと申し訳ないというか、そんなそこまで蔑んでいるつもりはないんですが、少なくとも、繰り返しになりますが、大阪府の場合でいえば府と市との関係の内面的に、政令指定都市制度が内面的に円滑に調整できる仕組みを持っていないということが問題で、要は県から市に権限を移譲するということが政令指定都市制度ということなので、調整しないというか、市が全部決めてくださいというのが政令指定都市制度だと。それはそれで、広域行政、同じ都道府県の中の政令都市以外の地域の行政サービスと政令指定都市内の行政サービスという、地域をまたがるような広域行政において、その調整が要らないというんだとしたら、それはある種、県から独立したような存在ということとして政令指定都市というのがあってもいいとは思いますが、やはり県内の政令指定都市地域とそれ以外の地域との間をまたがる広域行政というのはあるので、その調整が、残念ながら政令指定都市制度にスムーズにできる仕組みが、この仕組みを活用していただければスムーズにできますという、そういう仕組みが残念ながら制度設計上入っていないと。

単純に、もう県から権限を移譲するというだけの制度に政令指定都市制度はなっているという見方を私自身は持っております、もちろん私の見方はあくまでも一学者の見方ということなんですけれども。そういうところに、特に広域行政においてはなかなか調整コストがかさんでいるのではないかと。その調整コストを節約、少なくするという仕組みということで、もっと自由な制度設計ができるんだしたらいろいろできるのかもしれませんが、今の地方自治制度の中でどれがほかにあるかという、私は特別区制度という仕組みがそれをベターにしてくれるものなんだろうという評価をしているということでありまして。

特別区制度にも短所があるというのは、それはそのとおりでありまして、東京都の特別

区制度というのは微妙なバランスの上に成り立っているというところが短所といえば短所だと、最大の短所だと。どうしてかと申しますと、23区は都心3区と言われている千代田区、中央区、港区で上がる固定資産税収をそれ以外の地域の住民の方々にも活用していただくことで、23区としてのある種の一体感を持っている。ところが、じゃあ多摩地域の市の中で、私も23区に入れてくださいという市がもし出てきたらどうするんですかということなんです。

入れたら、分け前がそれぞれ減ってしまうんで、あんまり既得権を持っている23区からすると、さらに入ってこられるのは困るなど思いつつも、プラス・マイナスありますから、入れてあげてもいいという区がひょっとしたらあるかもしれないんですが、幸か不幸か東京23区は、北側は荒川、南側は多摩川、東側も江戸川とか、川で県境が遮られていまして、県境を越えて23区に入るということは、特別区に入るということではないと。あと残っているのは西側しかないわけです。ところが、23区の隣の西側の市というのは三鷹市とか武蔵野市とかという、自分たちだけでももう別に何かほかの区からお金をもらわなくて自分でやっていけるという市が隣におりまして、さらにその向こう側の西側の市から私も入りたいた言っても、飛び地になってしまうんで入れないと。こういう自然の要害と言ったら変ですけども、そういうものに23区が守られているから、私も入れてくださいとか、いや入れてあげないとか、そういう話はなかっただけであって、ひょっとしたらひょっとしたかもしれないと。

つまり、23区が安定していた理由は単に地理的な要因だけだったということとして、私もそのおこぼれにあずかりたいと、財政調整のおこぼれにあずかりたいとかという市が隣にあるとか、ないしは大阪の場合はむしろ逆かもしれませんが、近隣の市にぜひ入ってくれと、不交付団体とかありますから、あまり特定の市を言うといけませんが、ぜひ特別区に入ってくださいとかということが将来ひょっとしたらないとも限らないというところになると、パワーバランスはどうなるんだとかいろいろややこしい話、いや、入れるだの入れないとかというのは、それについてはもちろん前もって制度設計すればいいんですけども、入れてはいけませんとか、最初に指定したところだけしか特別区と名のつてはいけませんということが永久に続けられるということを保証はしていないんです。

なので、区域をどうするかということについては、将来のどうなるか不確実であるということなんです、東京23区は今申し上げたように北と南と東は県境で遮られているので、これ以上広がりようがないということで、たまたま拡張することもなく最初から同じ区域が23区だけだったという点は、特別区制度はそこについて何にも保証していない、何も言っていないという点はあるのかなと思います。

それから、U字型の関数に関してですが、まさに先生ご指摘のとおりであります。遡増部分については、ご指摘になった点は、まさにそれらが都市化の影響だとか、そういうことが私が申し上げた混雑効果の中に含まれるというふうに私も理解をしております。

以上です。

(司会：上山特別顧問)

ほかに。

(横山府議会議員)

ご説明ありがとうございます。府会議員の横山です。

特に政令市制度で大阪が特に抱えていた問題点として認識していますが、大阪は南北に長い地形でございます。南北を軸として交通インフラを整えるときに、南を例えば空港戦略の関空に置いて、北を新大阪と置いて、南北軸を置くと。さらに、道路環状ネットワークを環状道路と放射状に伸びる道路を造っていくときに、ちょうど行政の境が、この道路ネットワーク及び鉄道ネットワークに挟まってしまったと。これがゆえに、その費用負担で非常にもめまして、環状道路、いや鉄道の整備が進まなかった。これが特に大阪における政令市制度と広域自治体との非常に大きな弊害だったというふうに認識しています。

今回、副首都の資料の、これは広域機能の一元化編のちょうど6ページの中にも記載されています。いわゆる大阪環状道路の左岸線延伸部の議論でございます。これは、ちょうど府市で本当に費用負担でもめまして、ずっと議論が進まないところを、新しく大阪維新の会の知事、市長の下で意思決定を迅速に行ってこれができたという意味では、大阪における特に政令市制度の弊害と言ったらあれなんです、非常に大きな課題があった部分は、この府市再編で解決されるのではないかなというふうに思っています。この点の理解が正しいのかどうか。

あと、もう一点が、U字の混雑効果の、ちょうど原田議員もおっしゃったところで、これ、法定協議会の中でもちょっと議論はさせていただいたんですが、混雑費用の発想の一つとして、ちょっと資料を先食いして恐縮なんです、副首都推進局が作った身近な基礎自治の充実編で、今日はもう議論にはならないんですけども、この参考資料の中に、4つの特別区のそれぞれの、例えば昼夜間の人口比率だったり生活保護率であったり保育所利用の待機児童の数であったり、要は各特別区に分けたときの課題が非常に明確になる。大阪市全体で見ると、恐らく最も厳しい区に行政の投資を合わせざるを得ないというのは恐らく傾向としてあると思います。

何が言いたいかというと、そんなに要らないところまで税投資をしていると、これが一つ混雑効果というか、過重な費用として発生していると思っています。これが、より4つの特別区に分かれて適正に課題を認識できることで、適正な行政サービスを打てるようになるというのは、私はこの混雑費用、補完性の原理の欠落の部分の解決として非常に大きな点だというふうに認識しています。

このあたり、2点、よろしくお願いします。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

まさにおっしゃるとおりだと思っております。最初のポイントもそのとおりでありまして、府と市の費用分担、なかなか調整がつかないということで、工事が進捗しないとかインフラが整備できないというようなことがネックになっていたと、私もそういうふうに認識しております。

東京都の場合は、例えば地下鉄も都営地下鉄があつて、もう23区に、もちろん話は事前にはしているわけですけども、実は千葉までも延伸しているんですけども、区と都で費用分担が困るとかという話ではなくて、むしろ都で費用を負担しつつ、千葉県に行く部分

については千葉県と話をじかにできるというような点があると。恐らく市だと、政令市と話をつけなきゃいけないというようなことになってしまうという点を特別区制度ではそれを一元的に広域行政が担われているということによって、調整コストが節約できているというふうに思います。

それから、もう一つ、おっしゃったとおり、特別区それぞれに行政課題が違って、そのそれぞれの特別区において注力したい行政サービスについて、他の区を気にせずに費用をつぎ込めるといふ点というのはあると思います。

例えば、東京でも待機児童問題は、かなり区によって濃淡があります。非常にベッドタウンの性質の強い区だと待機児童問題は相当注力しなきゃいけないということだけでも、都心のところはそこまで待機児童がいるというわけじゃないというような濃淡があるんだけど、それはそれぞれ東京都がどうこう、ああせいこうせいというふうに言うんではなくて、それぞれの特別区で予算を組んで独自の取組というのもやっているというようなことが実例としてはあるわけでありまして、もちろんそれに限らずあまたあるわけですけども、そういうような特別区それぞれの独自性を出すというところは、行政を効率化させるためにも大事だと。

行政を効率化というのは、公務員の数を減らすとかそれだけの話をしているのではなくて、まさにおっしゃったとおりで、ある種、護送船団的に、必ずしも必要でない区までも似たようなことをしろというふうに横並びに強制させてしまうという意味の非効率、同じお金があるならば、ほかの行政分野につぎ込めるのに、それは許されないという政令市内の行政区、すみません、政令市の悪口を言うつもりじゃないですけども、そういうのを解消する、そのための大事な仕組みを持っているというふうに思います。

(松井市長)

今日ここに反対の皆さんにぜひ出席してもらって、彼らが法定協議会でも主張していた経済効果のところの質問をぜひしてもらいたいと僕はそう思っていたんですけども、出席されていないので、彼らが言っていることを代わりにというか、もう一回聞きたい。

まず、このU字型の費用係数については、これ先ほど先生、ポピュラーなやり方とおっしゃっていました。これは、世界の学術的には混雑効果を含めた経済効果を一定の仮定を置いた上で算出するというのは、これはもうスタンダードでみんながやっているという話なんですよね。そこをもう一度。彼らはいつも恣意的に出しているとか、そういうことばっかり言うんで、それをちょっと一回、もう一度、先生にお聞きしたいと、これがまず1つです。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

まさにスタンダードであるということです。どういうことかと申しますと、すみません、ちょっと数学の話になってしまうんですが、U字型のことを下に凸というふうに、これは中学校の数学でも言うので、その言葉をちょっと使わせていただきますけれども、下に凸の二次曲線なんです。二次曲線なので、二次の係数に値がゼロでなければU字型になるわけです。U字型になるかどうかは、事前に必ずそうなることと決め打ちせずに、データで計

量分析をした結果そうなっているかどうかを確かめるという、そういうスタイルをこの報告書でもしていますし、経済学者はみんなそうするわけです。

実際、その係数はちゃんとゼロでない値であると。二次の係数がゼロでないということは、二次関数であるということが確認されているということは、下に凸というかU字型で費用が最小になるという点がどこかにあるという、そういう結論が導かれていると。つまり、U字型ありきの分析ではなくて、分析した結果、U字型であったことが確認されたのでU字型ですと言っているという言い方が多分学術的にも正しいゆえに一般の方にもご理解いただける表現かなと。U字型を決め打ちしていなくて、分析した結果、U字型になることが確認されたということなので、U字型を採用していますというふうに表現するといいのかなと思います。

(松井市長)

それと、X非効率性というのは、これだという、まさにコロナ対策の今なぜ日本がこれだけ死者が少ないんだと一緒に、ファクターXがあると。これは、だからこれだという具体的な答えというのはないということなんですね。

(土居特別顧問)

おっしゃるとおりで、計量分析によっては解明できない。だから、別の分析、調査を加えないとその要因が断定はできないと。確かにその要因というのは、唯一、一つということではないかもしれない。複数の、ないしは複合的な要因が重なって、そういう効果が生じている可能性があるということだと理解しております。

(松井市長)

僕は、このX非効率性というのは、やっぱり人がやることなんで、感情、気持ちやと思うんですよ、大きくなり過ぎると。というのは、これは吉村知事も大阪市長やりまして、僕も大阪市長やっていますけれど、大体大きな自治体、政令市の場合の住民の皆さんというのは、自分が区民という意識が高いんです、住んでいるエリアは。だから、今回のこの特別区制度でも、今の区の名前というのにすごく愛情を持っている、ノスタルジーがあるという。どこに住んでいるのと言うと何々区。もっと言うと、あの区は嫌とか、違うんです。大阪市民で市がステータスなはずなんですけれど、違うと。

これは、東京の特別区も住んでいる皆さんは、例えば世田谷ですとか、それがステータスでこうなると思うんです。その意識がすごく強くて、各区で少し、例えば医療施設だとか社会福祉施設が大阪市内の駅1つ、2つ施設が移転するだけでも、すごく大きな反対、その移転される区のほうは反対をされるわけです。でも、市長でそれ見ると電車1駅ですよという。これ、市民として皆使われているわけですから、医療施設。

だから、これの何が問題なのか僕にはよく分からない。でも、住んでいる人にすると、何々区にあった病院が何々区に移ると、これが医療の質の低下というように映ってしまうんです。全くそれはないんですけれど。今度、そこから離れた中之島に僕たちがいると、もうその区から移転される中において、じゃあ今度は移転する側、それだけやっぱり心配なら、それに代わる何らかの施策を考えようかと、こうなってしまうわけです。この辺に

僕は、大きくなり過ぎると予算の使い方の非効率はあるんじゃないかなと。今度、特別区になりますと、その区域で予算編成できますし、その特別区に皆さん自分たちで選挙で選べる区長、それから自治体の中でそれが住民のステータスになるんで、そういうところの非効率性が抑えてくれるのかなというふうには感じていますね。

だから、そこにというのは、東京特別区に住まれている先生もどういふふうに思われるのか、ちょっと一回教えてもらいたいなと。

(土居特別顧問)

まさにおっしゃるとおりだと思います。私の言葉で五感として申し上げると、この特別顧問を拝命して最初に思ったことは、東京の23区の区域よりも狭い大阪市の中に24の区があるということ。郷土愛、ノスタルジー、これはとても大事だと思います。ただ、行政効率とはまたちょっと別の問題として、それはそれぞれとして分けて考えていただくと、行政の在り方としては、よりよいものがより効果的に市民の方々に提供できるんじゃないかというふうに思った次第です。

もちろん、大阪市の部局でも、もう既に私が特別顧問を拝命する前から複数の区を束ねて、それぞれの区域で一括して行政サービスを提供しておられるという、土木だとか水道だとかそれぞれされているんだけど、行政分野ごとに区割りが違うという、そういうことがあって、そうすると、その区割りが違うと、こっちの行政分野はあの区とくっついているけれど、別の行政分野では別の区とくっついているというようなことだと、なかなか一体的な行政が大阪市の中で展開しにくいというような面もあるのかなというふうに、私が最初に大阪市の当時の実情を知ったときに思った最初の第一印象でありまして、まさに市長おっしゃったような意味において、確かに愛着があるのは大切なんだけど、それと行政の効率性とは少し分けて考えていただくと、より住みやすいまちになるんじゃないかと思います。

(赤井特別顧問)

ちょっと市長がおっしゃられたU字型の話で、アカデミーのほうから注意しないといけないところは、U字型は一般的に使われていますし、そういう論文もたくさんあります。実際コストを、仮定はもちろんあります。ここにも書いたように、全ての行政サービスが1つだというふうにみなして推計しているというのがありますけれども、注意しないといけないのは、あくまでも今の存在している自治体のコストを並べるとU字型になるということだけを科学的に証明しているだけであって、今大きな自治体をここまで分割して持ってくるのか、統合してきたときに確実に減りますかというところは、その論文で科学的に証明されているわけではありません。

だから、そこのところは自分たちで考えて、今ある科学的に証明されているところに加えてどう考えるかという話です。大体、人口とか面積とかコントロールはするわけですけど、先ほどのX非効率性のように完全に一致するようなU字型は描けないわけですから、そこはずれているわけです。もし例えば人口と面積でU字型になるような数式を書いて、それで全てのコストが決まっているなら、恐らく人口を減らしたりすると確実に下がりますけれども、説明されていない部分もありますから、そういうところを考慮して、実際規模

を変化させたときにどう変わるのかというのは、そこはちょっとアカデミックから先のところで新たに加えたところを考慮して議論が必要なのかなと、そこは役割分担なのかなと思います。

そして、もう一つだけいいですか。

事務のところをおっしゃられて、事務の調整コストとか重複している部分、あとは人件費が節約できる部分、多分これ府市統合で確実に出てくると思います。でも一方で、区の調整というのは多分出てくるはずで、府と区の調整。あと区長の区間の調整。だから、そういう部分とのどちらが大きいのかというところの、要するに良い面もあるけれども、新たにコストがかかる部分もある、それは多分これまでに指摘あったと思うんですけど、コストがかかる部分もあるんで、そのところはどちらが大きいかという話になると思いますし、さらにそこから超えて、例えば府市で広域行政をやったときに、今まで以上に規模の経済性を発揮できるとか、府全体でできるから、あとスピード感とか、人材も府と市でばらばらに分かれていたものから、人材を節約できるといっても、より優秀な人だけで運営ができるとか、層が厚くなるとか、あとは成長の種を府と市でばらばらで探していたのを一緒に探して、よりいい成長の種を見つけられるとか、そういうようなメリットというものがこの区長での調整コストよりも上回るかどうかというようなところで、全体をバランスして効果があるかというところを見ていくというのが本当は正しいのかなと思います。

2つ目に言われた住民ニーズに近いので、区で、私の2番目ですけれども、ニーズを把握して、より住民に近い特別区誕生でよくなるという点は、私は同意します。

(司会：上山特別顧問)

それでは、もう全体まとめセッションといいますか、どなたからでも、どの論点でもという感じで第3部のほうの議論を進めていきたいと思うんですけども。

では、お一人ずつ順番に。

(原田府議会議員)

今、赤井先生が大変重要な指摘をしていただいたのかなというふうに思っています。このU字で出すのは一般的なんだけど、仮定ももちろんあると。そして、今存在する自治体を並べるとU字になるんだけど、今回のように大きな自治体を4つに分割して確実にそれが減っていくかというのは自分たちで考えるべきだというようなご指摘もありましたし、先ほども、これが全てではないと、この報告書が全てではなくて、一つの仮定に基づいたものであり、この報告書を基に議論をしていく必要があるということを赤井先生はおっしゃられたのかなというふうに思っています。私もまさにそのとおりだというふうに思っています。

今回の報告書は、一つの仮定に基づいて算出されたものであります。なので、この報告書を基に様々議論があってしかるべきだというふうに思いますし、第三者的な検証もしっかりと行われるべきだというふうに思っていますので、本日このような機会が設けられたことは、大変素晴らしいことだというふうに思っていますので、私も松井市長と同じように反対派の皆さんから意見がもらえなかったというのは本当に残念なことだと思っています。

す。

一方で、今回、この嘉悦の報告書につきましては、82件130か所もの誤りが見つかりまして、2度の修正が行われまして、効果が減額されているという状況でありまして、報告書について学術的な信憑性を疑うような専門家の方もいらっしゃるということです。さらにしっかりとした検証がなされるべきだというふうに思っておりまして、今回、赤井先生、土居先生がどの程度ご検証いただいたのかなというところをちょっとお聞きしたくて、今回の本日の会が設定をされまして、私の元に正式な出席依頼が来たのは1週間前の8月7日でありました。資料を頂戴したのも8月12日ということでありましたので、先生方の元にはいつ出席依頼があって、先生方としては、この108ページにも及ぶ嘉悦の報告書をどの程度分析をしていただいたのかというところをちょっとお聞きしたいなと思っています。

(赤井特別顧問)

この信憑性という話で、私はこの報告書をちゃんと読ませてもらいましたけれど、全てバックにあるデータまで載っているわけではないので、こういうふうにやりましたと書いていることは、もうそれを信じるしか今のところはないです。それを信じたときに、この結果が正しいかどうかというのを検証するというよりかは、この結果で抜けている仮定に重要なものはないのかとか、この結果をベースに今後考えていくときにどういう要素を付け加えていくのが本当に役立つものになるのかとか、そういうところをやったほうが意義があるのかなという。

信憑性となると、全てのデータをもらって、もう一度これと同じことをやり直すかみたいな話にはなるので、それはそれでやってもらったらいいと思いますけれど、こういうふうにやればこうなりましたと書いてあるので、それがうそか、何と言うんですか、そこよりもこれで出たというのは事実として、そのやっていることが間違っているというわけじゃなくて、やっている仮定自体を変えるとどうなるのかとか、このやり方で出た結果というものが、今後考えていく上でどのように評価していけばいいのかとか、そういうような視点でやっていくのが役立つんじゃないかなと思います。

(土居特別顧問)

私の考えは、もう赤井先生がおっしゃったこととほとんど同じなので、重複しない部分だけ申し上げますと、当然この分析結果は、これまでの財政や人口のデータに基づいて分析したものであるため、今後そういう改革効果とか、そういうものを具体的に現場で実践していただかなければ、そういう効果は出ないということに当然なります。ですから、計算結果がそう出たから、必ず寝て暮らしてもそういう効果が出るというわけではなくて、やはり制度改革、それから現場での改革効果の浸透、実践、こういうものも併せて取り組んでいただくことによって、そういう効果が出てくるだろうと。

もちろん、金額には幅があってしかるべきなので、改革効果のある種の計算結果というのは平均値を表しているということなので、本当は標準偏差があって、上と下というのがあるという意味で、その幅は当然あるということは私としても認めておりますが、少なくともその効果を発露するためには、しっかり制度改革を実践していただくということもセ

ットでないと、そういう効果は出ないということだと思います。

(司会：上山特別顧問)

私は司会なんですけれど、一応行政学者なので、行政学者がこれ見るとどうなのかという簡単なコメントをお話すると、経済学というのは見えないものを数字を使って見ようとする学問なんです。宇宙の起源は何なのかというときに、量子力学、物理学の方程式使って、多分こういう物質があるに違いないというのを数学から導き出したりすると思うんですけれど、それと同じような作業だと思うんです。

なので、一定の仮定条件を置いて、ある先生がある計算をするとこういうことが分かったと。なるほどそうなのかと。別の先生がまた別の角度から別の条件で計算してみると、なるほどそういうこともあるのかというふうに、いろんな角度から光を当ててみて、どうもこういう形みたいだというふうにしていく。そういう手法だというふうに私なんか横の学会に居て見えています。そういう意味でいうと、このレポートは分厚いですけど非常に読みやすいですね。それで、経済学をガチに私はやったわけではありませんけれど、非常にオーソドックスというか、基本的な手法を使っていて、すごく正統派の分析だと思うんです。

ただ、大変だったのは、この総合区と特別区の2つの案というのを入り組んで書かなくちゃいけなかったという、多分これはオーダーが当時そうだったからだと思うんですが、それでちょっと話がやや分かりにくくなっているかなという、それはあります。

それから、成長戦略の部分が非常に面白いんです。コスト削減のほうは財政シミュレーションのほうを事務方なんかの作業も積み上げて、かなり精緻にやって出ていると思うんで、このレポートの本当の面白さのところはやっぱり経済効果の部分なんです。だけど、U字型のカーブの話に議論が、今までのマスコミの報道も含めてどうも集中してしまっていて、ちょっと残念だなと思うんです。今回の都構想というのは、やはり大阪がどうやって成長するのか、そのために過去を振り返ると、やっぱり二重行政をこのままやっていくとよくないという、そういう入り口から入ってきているんで、たまたまシミュレーションのところコスト削減効果はどうなんだというところに目がいってしまうんですけども、それはどっちかという、何か縮小均衡の大阪を想定した議論であって、我々この辺の議論を賛成派の方も反対派も含めて、基本的にはやっぱり都市の成長戦略に役に立つのかどうかという視点から議論するべきだと思うんです。

それから、あと修正箇所がいっぱいありますというのは、論文というのは普通そんなもんかなと思います。博士論文も提出してから論文修正なんていう制度がそもそもあるぐらいですから、どうしても細かいところの整合性だとか訂正というのは通常あるものだと思うんですけれども、これはちょっと学会によって違うんですけれども、財政とか経済はどんな感じですか。

(赤井特別顧問)

多分、この報告書ができたときに、誰か、私たちじゃなくても専門家が見て、この結果がどうこうというよりは、この細かい計算とかそういうところをちゃんと書けていますかという査読をやっているれば、細かい修正は直ったと思うんですけれども、報告書を出した

ときに受け取ったのが事務の人で、その計算の細かいところまでは多分チェックできてなかったのかなというふうに思います。そんな感じかなと思います、微修正に関しては。

(司会：上山特別顧問)

修正箇所数はちょっと多いですね。だけど、修正というよりか……

(赤井特別顧問)

多分、丁寧に学者がチェックすれば、中身がいい悪いではなくて、ここのところは本当にこの仮定でこう出るんですかとか、そういう作業は必ず、例えば雑誌に掲載するときには誰かが見て、そこで細かい分かりにくいところを全部直してから最後に出版されるということになるので、そのプロセスがなかったのだからこういうことが起きたのかなと思います。何か決定的なミスがあればまた違うと思いますけれど、その微修正の箇所全てのところを今把握できていないので。そういうことは、若干微修正の背後にはあるのかなと思います。

(肥後府議会議員)

公明党大阪府議会議員団の肥後でございます。今日は、貴重なご意見を聞かせていただきましてありがとうございます。

これから府議会でも臨時議会が開かれて、最終的にこの特別区制度、住民の皆さんに判断が委ねられるわけなんですけれども、今日の開催趣旨でもあります住民の理解ということで、住民の皆さんが非常に気にされているのは、やはり住民サービスの充実であったり、安心安全な暮らしの確立ということだと思っております。住民サービスの充実については第2回と聞いていますので、今日、広域行政の一元化という観点からちょっとお話を聞きたいというふうに思っております。

今回、広域機能の一元化ということで、大阪府の組織が、消防庁というところができるわけなんですけれども、この防災についても消防庁や港湾局というのを長期的に戦略的に運用していくということは、非常に大阪にとっても大事な観点だと思っておりますが、そういったときに、南海トラフの巨大地震等が指摘されている中で、府市を再編しまして、一元化された新しい組織における防災機能、防災対応について、私は非常に強力にできる、スケールメリットも発揮できるという観点があると思っておりますので、この点についてのご見解を聞かせていただきたいと思います。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

私としては、東京消防庁の例ということで申しますと、やはり23区、特別区と特別区域外を見渡しながらの消防行政、これが確立しているというふうに思いますので、もちろんそういうふうにやろうと思えばほかの県でもできなくはないんですけども、動機づけもないし、そういう制度的な建付けでもない。釈迦に説法ですけども、消防というのは市町村ということに我が国のある種のスタンダードが地方自治としてありますので、どうしても警察と比べると、なかなか県内の、ないしは大阪府内の全域を見渡したところでの一

元的な行政というのが、警察と比べると消防というのはやりにくいという面が今までの我が国としてあると。

もちろん府下の市町村でそれぞれに取り組んでおられるということは承知をしていますので、それはそれとして多としたいところであります。ですけれども、改めて広域という観点で制度設計を考えますと、やはり府全体で一元的に行うというのは非常にメリットが大きいというふうに私としては思います。

(原田府議会議員)

私も上山先生おっしゃっていただいたところ、共感するところがありまして、そのU字の削減効果ばかり注目されるんだけど、広域行政一元化したとき、どのような成長戦略を描くかによる効果のほうが重要だというようなご指摘もなされました。私もまさにそのとおりだと思っていて、やはり万博を実現するだけでも2兆円の経済波及効果があって、G20サミットは365億円の経済波及効果があって、こういう効果があると思います。

ただ、それはどういった成長戦略を描くかによって大きく変わるものだと思っていて、この嘉悦の報告書について、これを示していくことにどこまでの意味があるのかなというところが一定思うところがあります。一定の仮定の下で出されたものであるので、この報告書を基に議論していく必要がある。また、この下に、この仮定を置かれたらどうなるのか考えていかないといけないということは、赤井先生おっしゃっていただいたんですが、市民にとってはその分析というのがなかなか難しいなというふうに思います。

私も、本当にこれを読み込むのに統計学の基本から勉強し直したというようなところもありまして、市民にこれを基にいろんな仮定で分析をしてくださいというのは、なかなか大変な作業かなというふうに思っているんで、私としてはこういう定量的なものというよりも、冒頭説明をいただきました定性的な重要性をしっかりと示していくことが重要なのかなというふうに思っていますし、もし定量的なものを示すというのであれば、違う仮定での議論、上山先生もおっしゃっていただいた、別の先生が別の条件で出した場合は別の結果が出るというようなものも併せてお示しをしていただいて、市民に比較検討できる材料を示していくのが必要なのかなというふうに思いました。

以上です。

(西崎市議会議員)

少し観点変えて申し訳ないんですけど、広域機能の一元化の参考資料の12、13ページに、新型コロナウイルス感染症対策の件を参考資料に載せていただいております。これで、今回もう本当に世界各国が大変な中で、吉村知事が中心となりまして、広域機能の一元化というのを実感しているところがございますけれども、この中で、保健所に対して大阪市は一つだということで、様々な課題を市民の皆さんからお聞きしておるんです。こういうふうな観点から見ますと、この都構想の実現というか、25年1月ですか、これを待たずして、やはり保健所というのは増やしていかなあかんというふうに思っておるんです。

そんな中で、都構想実現を待つのではなくて、今からでも準備を進めていくことが必要だというふうに私は思っておるんです。その中で、形だけでなく、いわゆる機能の充実というのが非常に大事やと思っておまして、専門職の人材の育成でありますとか、多少お

金がかかろうともこれは準備していくべきだというふうに考えておるんですけれども、ちょっと先生方のご意見をお伺いしたいなと思います。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

私自身は、保健所の専門家でもなければ行政学の専門家でもないのですが、財政面、ないしは地方行財政の制度設計の観点から申しますと、恐らくそのおっしゃっているポイントは重要なポイントで、それをどういうふうに府と市で連携するかというのは、ほかの大阪以外の都道府県でも同様の重要な問題としてあるというふうに思っています。

今のところ私が拝見している限り、大阪は大阪のモデルがあり、神奈川なんかは政令市3つありますので、神奈川は神奈川で大阪とは違うけれども、また違った取組をしておられるとかというようなことがあるというところなので、保健所機能の強化というところは、恐らく今後感染症対策という意味においては確実にコロナの前よりも強化しなければならないことは間違いないけれども、私がちょっと専門外なので、どこまで強化するかというところは、まだいろいろ専門の方がご議論なさるんだと思いますけれども、私の観点から申しますと、広域行政を担っている都道府県と市町村、この両者の連携がますます重要になってきて、中核市でも本来保健所を自ら設置すべきなんだけれども、ちょっと保健所は自分で設置するのをやめさせてくれというような市が出始めたとかというような話もコロナの前にあたりたぐらいなので、どういう形で都道府県と市町村が保健所機能について役割分担するかということが、さらに今後深められるといいのかなというふうに思います。

(吉村知事)

大阪市長と、それから知事も経験して、実体験として思うところがあるんですけれど、この大阪市域というか、今までこういう大阪府と大阪府で市域外とか市域内とかで分かれてやっていたわけなんですけれど、この市域の枠が取れたときに、大都市の成長と考えたときに、投資効率とかを考えると都心部への投資というのが僕は増えてくるんじゃないかなと思うんです、必然的に。今まで大阪市長は当然大阪市域の範囲でやって、大阪府知事は何か市長とは別のところでやっていたわけなんですけれど、実際、大阪府と大阪府で同じ成長戦略をつくると、うめきたもそうですし、あるいは府市一体でやっていこうというのでやっています夢洲なんかもそうですけれど。やっぱりどう考えても都心部への投資というのがどんどん増えてくると思うんです。

一方で、反対派の方、今日も来ていただいたらよかったと思うんですけれど、大阪市の税金が吸い上げられて、大阪市域が廃れるというのはよく言われるんですけれど、僕それ逆というか、じゃないかなと本当に市長、知事やってると思うんです。逆に言ったら、都心部ばかりに投資が広がっていくんじゃないかなと。

そういった反対派のご意見もあったので、今回の制度設計の中では、広域行政部分に使う税金、大阪市で上げている税収については、大阪市域の広域行政に使うという、そういうルールまで、枠まではめてしまっているんです。その枠をはめることプラス、担保もしながら、実際、知事という立場で大阪全体をどんどん成長させていこうと思ったら、やっ

ぱり投資先は都心に投資をして、そこで価値が広がって行って周辺に波及していくというふうになってくるんじゃないのかなど、実感としてやってて思うんですけど、このあたりは何か専門家の皆さんから見て意見というのはありますか。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

私自身は、東京の都区財政調整制度について、その観点を申し上げると、都区財政調整制度もやはり本来市町村税である固定資産税などを調整財源に使っているんで、都が今でこそまだ分権的ですけど、かつてはもっと集権的だった東京都が23区から上がった固定資産税収を多摩地域に使っているんじゃないかという話は、以前から東京でもありまして、いや、そうではありませんと。ただ、大阪のように枠は設けていないと。枠まで明示して予算にミシン目を入れて、これは23区用です、これは多摩地域用ですというようなことはしていないと。

なぜかなというふうに、これは私の学者としての仮説なんですけれども、都議会議員は当然人口比例で選ばれるわけなんですけれども、東京都は23区の人口が東京都の人口の過半を占めているという状況が、ずっともう東京都設立以来続いていて、極端に言えば23区選出の都議会議員が結託すれば、23区以外にお金を使うなということは幾らでも、ある種、拒否権みたいなようなものを潜在的に持っている、これは私の仮説なんですけれども。

そういうようなことがあると、確かに都の予算で23区から上がってきた固定資産税収が都区財政調整制度の中で都の予算に入ってくるんだけれども、それを何か多摩地域にたくさん流しているんじゃないかみたいなことは止められるというか、別の言い方をすると、ちゃんと23区、都心にお金を出すような予算に23区選出の都議会議員が賛成するというような力学が東京都にはあるんですけれども、大阪府はそうではないので、大阪市はたしか4割弱ですか、人口のですね。なので、そういう仕組みが内在していないというところを枠という、今はですね。

ただ、おっしゃるように、枠まで設けなくても特別区以外ないしは大阪市域以外の住民の方々にもメリットがあるということを実感していただく。別の言い方をすると、ベッドタウンに住んでおられる大阪府民の方々が、都心に集中投資することによってメリットが享受できるということが分かると、もっと知事がおっしゃったような予算づけに対する支持も得られるんじゃないかというふうに一学者としては思っております。

(赤井特別顧問)

私も、多分、知事のおっしゃるとおりで、今後大阪市内への投資は成長のためには不可欠で、増えていくと思います。

どうしてもお金、上がったものをどこに使っているかというところに興味がいて、そういう制度を設けられたと思うんですけど、結局のところは、その効果も考えて、例えば市以外のところにお金を使ったとしても、結果としてその効果が市民にも伝わるとか、結局市民の所得も上がり、大阪市以外の府民の所得も上がり、全体として上がるということが全員で実感できれば、多分どこにお金を使ったというところにこだわらず、外に使ったけれども市民に結局効果が行ったという意味で、どこに使ったかに加えて、どこで効果

が出ているのか、全体として全員がウィン・ウィンになっていれば、それでいいのじゃないかなというふうに思います。ちょっとあまり答えになってないですけど。

(藤田市会議員)

すみません、もう時間も終了間際なんですけれど、どうしても今日聞いておきたいことが最後ありまして、この嘉悦の報告書の78ページ、一番最後の部分なんですけど、この報告書には、東京が実現してきた民間資本へのグラビティー効果というのは記載していませんよというような内容のことが書かれています。

先ほど来お話のありましたように、都心部が活性化することによって、大阪というのはずっと東京に企業の本社を取られてきたという歴史があって、まさに土居先生もその話をされていたと思うんですけども、このグラビティー効果というのは経済学的にどういう評価をされて、それが大阪にどういうふうに波及していくのか、何かご見識があればお伺いしておきたいです。

(土居特別顧問)

ご質問ありがとうございます。

一番分かりやすいのは、今ご指摘された金融に関連するところだと思います。要は金融というのは、世界でも集中するところなんです。ロンドン、ニューヨークなど、どうしてもセンターに取引が集中して、それ以外の地域で金融取引所を造ってもなかなか取引が活発にならないというような集積効果。ですから、グラビティー効果を別の表現にするならば、集積効果、集積の利益が強く働く、そういうような産業があると民間投資がそこに呼び寄せられるというような効果があって、特に東京はアジア、といっても若干心もとなくなりつつあるのが残念なんですけれども、アジアの一大金融都市と言われていた、ないしは言われてほしいといえますか、そういうようなところだったわけでありまして。

ただ、大阪も北浜ははじめ金融で栄えた歴史があり、大阪・堂島はまさに世界の商品先物、米先物の世界初の発祥の地と言われているという歴史があるわけですから、先ほど大都市としての自覚の回復というふうに申し上げたのは、そういうような気持ちも込めてということでございます。

(司会：上山特別顧問)

それでは、予定の時間を若干過ぎていきますので……。

(赤井特別顧問)

最後に1つだけ。

(司会：上山特別顧問)

はい、それでは赤井先生、一言。

(赤井特別顧問)

特に大阪都構想に関してこのところをちょっと注意してほしいなと思うのは、まさに

府と市が合体するのに、府のレベルと区のレベルということに今度なるわけですよ。なので、大きい自治体と基礎自治体ということになって、実際、ほかの政令市がないようなところはそういうふうになっているわけですが、小さ過ぎる、要するに今の大阪市レベルでうまくいっているような行政サービスもあるし、区になると小さ過ぎるという部分もあると思うので、このところは区と区の連携、やっぱり区と区の間で話し合いというのもいっぱい出てくると思いますから、区と区とか府と区の連携、府と区というよりも特に区と区が連携して、もう少し一緒にやったほうがいいねとか、今多分、介護がそういうような感じで検討されていると思うんですけど、そういうところも柔軟にしていこうと、逆に区になることで行政サービスが本当に強化される部分はたくさんあると思うんですけど、区のレベルになることで逆にコストアップになったりというようなサービスは、区と区の連携でうまく解消していくことができれば、よりよい大阪都というのになるのかなというふうに思います。

だから、その点を少し、より厳密に検証というか、考えていただけるといいかなと思います。すみません、ちょっと思ったことだけで。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございます。

なかなか議論尽きないんですが、時間なので、お二人の先生のご意見もそうだし、皆さんのお話聞いてても思ったんですが、絶対的な制度というのはやっぱりなかなかないと。あちら立てばこちら立たずという要素があるんだけど、やっぱり調整の仕組みですね、調整の仕組みをきっちりをつくっておくということが大事ではないかというふうに改めて痛感しました。

それから、あとは未来に向けて考えるということだと思えます。やっぱり失うものも当然あると思えますけれども、全体のいろんな意味のパイを大きくしていく、そのための投資だという形で制度は前向きに設計するということが、私は非常に大事ではないかなと思いました。

それでは、最後に知事、一言ありますか。もうよろしいですか。

それでは、事務局にマイクをお返ししたいと思います。

(手向副首都推進局長)

上山先生、意見交換の進行ありがとうございました。

赤井教授、土居教授、お忙しい中お越しいただきまして誠にありがとうございました。

府議会議員、市議会議員の皆様も、臨時議会前のお忙しい中、ご出席いただきまして本当にありがとうございます。

それでは、これもちまして、第1回特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換を終了させていただきます。

次回の意見交換の開催につきましては、9月上旬から中旬を予定しております。日時につきましては、改めてご案内させていただきたいと思えます。

今日は以上とさせていただきます。ありがとうございます。