

特別区制度移行における住民の効用最適化

大阪府議会議員 横山英幸

人口270万人を抱える大阪市から大阪4区に再編され特別区長と区議会が設置されることとなる。より住民に身近な自治体が誕生することで、各区における課題が明確となり、施策決定が住民の効用に対して最適に近づく。

地方財政学、公共経済学、分権化定理など学術的にも広く一般的な考え方であり、分権化に伴い配分効率性は向上し、住民の効用は最適化される。

既に区間移動も多く「住環境の選択」が大きな理由となっている（資料1）



施策展開によって、人口移動が起こる（足による投票）



大阪4区は相互に高い緊張感をもって政治にあたる



特別区設置後は課題が明確になることで施策に独自性（資料2）



住民の効用最大化を目指した施策展開がなされる（ヤードスティック競争）



特別区移行により住民の望む街づくりに向かう

◆分権化定理

地方は住民の情報に近いため、より住民ニーズの把握に適している。

身近な自治体は地域住民の効用最大化を目指して自治体運営がなされる。

◆足による投票モデル

住民の移動を通じた公共財の選好顕示における効率化

◆ヤードスティック競争

自治体間の相対比較を通じた住民からの圧力

資料1

第7回大阪市人口移動要因調査(平成25年度)

総括表

	移動件数				移動人員				1件あたり人員			
	総数	A.転入	B.転出	C.区間移動	総数	A.転入	B.転出	C.区間移動	総数	A.転入	B.転出	C.区間移動
総数	195,462	83,469	69,774	43,219	248,254	99,431	91,447	57,376	1.26	1.19	1.31	1.33
北区	15,831	7,634	5,200	2,997	19,115	8,853	6,454	3,808	1.21	1.16	1.24	1.27
都島区	7,413	3,058	2,642	1,713	9,519	3,700	3,441	2,378	1.28	1.21	1.30	1.39
福島区	7,078	3,336	2,331	1,411	8,852	3,924	3,098	1,830	1.25	1.18	1.33	1.30
此花区	3,790	1,492	1,373	925	5,041	1,886	1,851	1,294	1.33	1.26	1.36	1.40
中央区	14,336	6,728	4,396	3,212	16,912	7,629	5,297	3,986	1.18	1.13	1.20	1.24
西区	11,060	4,925	3,617	2,518	13,384	5,592	4,630	3,162	1.21	1.14	1.26	1.26
港区	4,573	1,779	1,742	1,052	5,609	2,039	2,241	1,329	1.23	1.15	1.29	1.26
大正区	2,542	860	976	686	3,329	1,094	1,275	960	1.31	1.24	1.31	1.40
天王寺区	6,376	2,606	2,109	1,651	8,539	3,334	2,841	2,364	1.34	1.28	1.35	1.42
浪速区	9,835	4,330	2,811	2,694	11,175	4,684	3,350	3,141	1.14	1.08	1.19	1.17
西淀川区	5,294	2,186	2,106	1,002	6,818	2,617	2,865	1,336	1.29	1.20	1.36	1.33
淀川区	16,589	7,830	6,472	2,287	20,220	9,025	8,315	2,880	1.22	1.15	1.28	1.26
東淀川区	13,899	6,346	5,707	1,846	17,091	7,221	7,596	2,274	1.23	1.14	1.33	1.23
東成区	5,727	2,257	2,050	1,420	7,246	2,693	2,635	1,918	1.27	1.19	1.29	1.35
生野区	6,285	2,394	2,286	1,605	7,813	2,823	2,920	2,070	1.24	1.18	1.28	1.29
旭区	5,397	2,066	2,048	1,283	6,924	2,480	2,685	1,759	1.28	1.20	1.31	1.37
城東区	9,660	3,832	3,598	2,250	12,812	4,759	4,931	3,122	1.32	1.24	1.37	1.39
鶴見区	5,819	2,418	2,285	1,116	8,768	3,450	3,652	1,656	1.51	1.43	1.60	1.48
阿倍野区	7,127	2,900	2,448	1,779	9,970	3,879	3,229	2,862	1.40	1.34	1.32	1.61
住之江区	5,904	2,112	2,359	1,433	7,952	2,727	3,254	1,981	1.35	1.29	1.38	1.38
住吉区	8,747	3,423	3,303	2,021	11,614	4,340	4,433	2,841	1.33	1.27	1.34	1.41
東住吉区	7,224	2,594	2,451	2,179	9,602	3,211	3,264	3,127	1.33	1.24	1.33	1.44
平野区	8,734	3,315	3,389	2,030	11,749	4,153	4,806	2,790	1.35	1.25	1.42	1.37
西成区	7,202	3,028	2,075	2,099	8,190	3,318	2,364	2,508	1.14	1.10	1.14	1.19

注) 転入:市外からの転入、転出:市外へ転出、区間移動:市内他区からの転入

総括表(構成比)

	移動件数				移動人員			
	総数	A.転入	B.転出	C.区間移動	総数	A.転入	B.転出	C.区間移動
総数	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
北区	8.1%	9.1%	7.5%	6.9%	7.7%	8.9%	7.1%	6.6%
都島区	3.8%	3.7%	3.8%	4.0%	3.8%	3.7%	3.8%	4.1%
福島区	3.6%	4.0%	3.3%	3.3%	3.6%	3.9%	3.4%	3.2%
此花区	1.9%	1.8%	2.0%	2.1%	2.0%	1.9%	2.0%	2.3%
中央区	7.3%	8.1%	6.3%	7.4%	6.8%	7.7%	5.8%	6.9%
西区	5.6%	5.9%	5.2%	5.8%	5.4%	5.6%	5.1%	5.5%
港区	2.3%	2.1%	2.5%	2.4%	2.3%	2.1%	2.5%	2.3%
大正区	1.3%	1.1%	1.4%	1.6%	1.3%	1.1%	1.4%	1.7%
天王寺区	3.2%	3.1%	3.0%	3.8%	3.4%	3.4%	3.1%	4.1%
浪速区	5.0%	5.2%	4.0%	6.2%	4.5%	4.7%	3.7%	5.5%
西淀川区	2.7%	2.6%	3.0%	2.3%	2.7%	2.6%	3.1%	2.3%
淀川区	8.4%	9.4%	9.3%	5.3%	8.1%	9.1%	9.1%	5.0%
東淀川区	7.1%	7.6%	8.2%	4.3%	6.9%	7.3%	8.3%	4.0%
東成区	2.9%	2.7%	2.9%	3.3%	2.9%	2.7%	2.9%	3.3%
生野区	3.2%	2.9%	3.3%	3.7%	3.1%	2.8%	3.2%	3.6%
旭区	2.7%	2.5%	2.9%	3.0%	2.8%	2.5%	2.9%	3.1%
城東区	4.9%	4.6%	5.2%	5.2%	5.2%	4.8%	5.4%	5.4%
鶴見区	3.0%	2.9%	3.3%	2.6%	3.5%	3.5%	4.0%	2.9%
阿倍野区	3.6%	3.5%	3.5%	4.1%	4.0%	3.9%	3.5%	5.0%
住之江区	3.0%	2.5%	3.4%	3.3%	3.2%	2.7%	3.6%	3.5%
住吉区	4.5%	4.1%	4.7%	4.7%	4.7%	4.4%	4.8%	5.0%
東住吉区	3.7%	3.1%	3.5%	5.0%	3.9%	3.2%	3.6%	5.5%
平野区	4.4%	4.0%	4.9%	4.7%	4.7%	4.2%	5.3%	4.9%
西成区	3.7%	3.6%	3.0%	4.9%	3.3%	3.3%	2.6%	4.4%

注) 転入:市外からの転入、転出:市外へ転出、区間移動:市内他区からの転入

(4) 移動の理由

① 移動の理由

移動の理由別に回答の割合をみると、「住宅事情のため」が35.8%と最も高く、次いで「結婚のため」が15.0%、「生活環境の利便性（職住近接など）」が10.4%となっている。

前回調査結果と比べ、「住宅事情のため」は4.9ポイント、「入学・進学など学校のため」は3.0ポイント上昇する一方、「結婚のため」は10.6ポイント低下した。

図3-3-4① 移動の理由

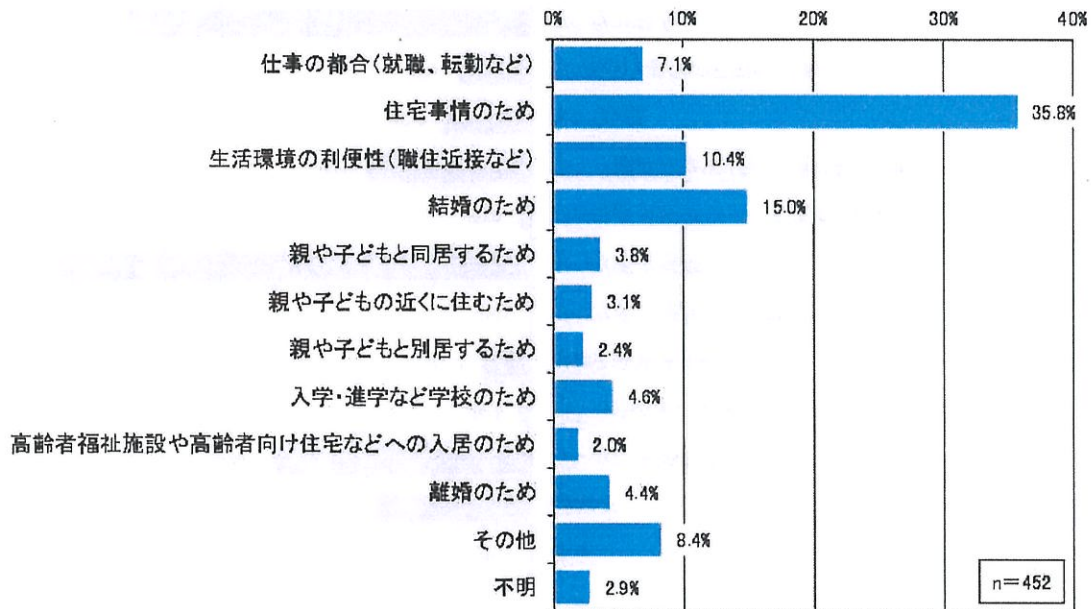


表3-3-4① 移動の理由

年度	全体	仕事の都合(就職、転勤など)	住宅事情のため	生活環境の利便性(職住近接など)	結婚のため	親や子どもと同居するため	親や子どもの近くに住むため	親や子どもと別居するため	入学・進学など学校のため	高齢者福祉施設や高齢者向け住宅などへの入居のため	離婚のため	その他	不明
平成25年度	452	7.1%	35.8%	10.4%	15.0%	3.8%	3.1%	2.4%	4.6%	2.0%	4.4%	8.4%	2.9%
平成20年度	492	5.7%	30.9%	11.2%	25.6%	3.5%	1.6%	2.2%	1.6%	2.8%	-	13.4%	1.4%

年度	全体	仕事の都合	住宅事情	生活環境	結婚(新居)	結婚(同居)	親・子等同居	親・子等近居	親・子等別居	入学等学校	高齢者施設等への入居	その他	不明
平成15年度	262	8.8%	32.4%	9.9%	19.1%	3.8%	3.4%	3.4%	1.1%	6.1%	8.4%	3.4%	
平成10年度	389	9.3%	29.8%	9.5%	26.5%	1.3%	3.1%	1.5%	2.8%	0.8%	-	10.5%	4.9%
平成5年度	434	9.7%	32.7%	9.4%	28.6%	1.4%	4.1%	2.1%	1.4%	0.9%	-	-	-
昭和62年度	584	12.5%	28.1%	8.6%	23.3%	-	5.5%	5.8%	1.5%	-	-	-	-
昭和57年度	648	12.2%	26.2%	11.7%	29.9%	-	8.3%	4.5%	0.9%	-	-	-	-

注)平成5年調査までの転居理由「交通の便が悪い」は「生活環境」に組み込んで比較している

(イ) 「住宅事情のため」のうち主な理由

移動の理由として「住宅事情のため」とした主な理由をみると、「その他」を除き、「家賃が高かった」が27.2%と最も高く、次いで「手狭になった」が23.7%、「資産を持ちたかった」が14.9%となっている。

前回調査結果と比べ、「家賃が高かった」が7.2ポイント、「資産を持ちたかった」が6.1ポイント上昇する一方、「間取りや設備、日当たりなどが悪かった」は4.4ポイント低下した。

図3-3-4③ 「住宅事情のため」のうち主な理由

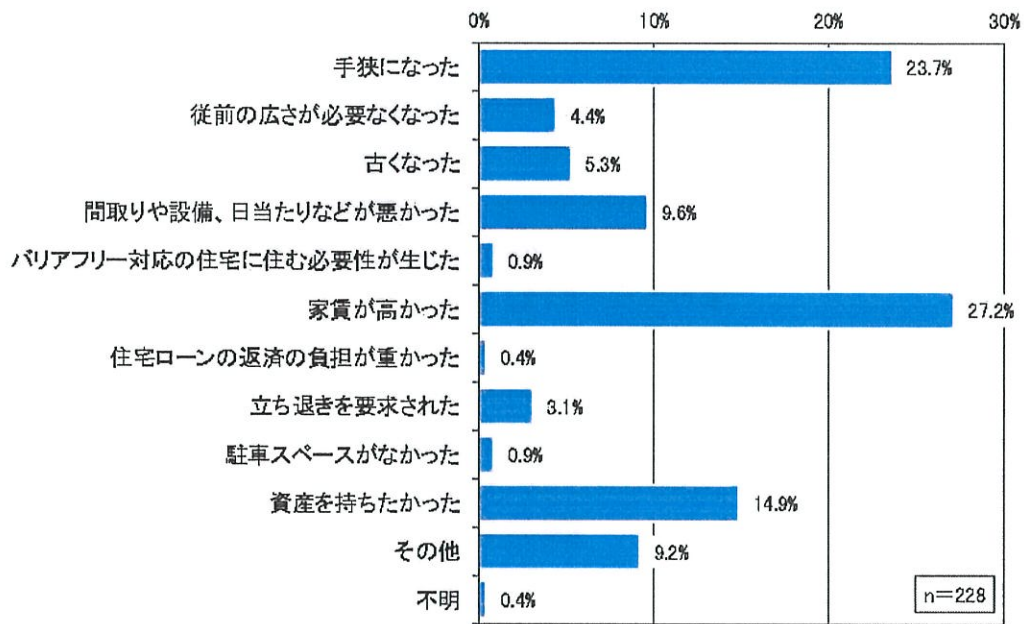


表3-3-4③ 「住宅事情のため」の主な理由

年度	全体	手狭になった	従前の広さが必要なくなった	古くなった	間取りや設備、日当たりなどが悪かった	バリアフリー対応の住宅に住む必要性が生じた	家賃が高かった	住宅ローンの返済の負担が重かった	立ち退きを要求された	駐車スペースがなかった	資産を持ちたかった	その他	不明
平成25年度	228	23.7%	4.4%	5.3%	9.6%	0.9%	27.2%	0.4%	3.1%	0.9%	14.9%	9.2%	0.4%
平成20年度	215	22.3%	6.0%	7.4%	14.0%	0.9%	20.0%	0.9%	3.7%	1.4%	8.8%	11.2%	3.3%

年度	全体	住宅が狭くなった	住宅が古くなった	バリアフリー対応の住宅に住む必要性	設備・間取りの悪さ	家賃の高さ	持家(戸建)希望	持家(マンション)希望	住宅ローンの返済の負担重	立ち退き要求	資産を持ちたかった	駐車スペース無	その他	不明
平成15年度	113	22.1%	6.2%	3.5%	12.4%	15.9%	-	-	0.9%	7.1%	10.6%	3.5%	15.9%	1.8%
平成10年度	116	19.0%	9.5%	-	11.2%	24.1%	5.2%	12.9%	-	7.8%	-	0.9%	7.8%	1.7%
平成5年度	142	25.4%	5.6%	-	13.4%	12.7%	3.5%	7.0%	-	19.7%	-	2.1%	10.6%	-
昭和62年度	14	41.5%	11.0%	-	5.5%	9.1%	9.1%	-	-	18.3%	-	5.5%	-	-
昭和57年度	170	39.4%	7.6%	-	5.9%	15.9%	17.1%	-	-	11.2%	-	2.4%	-	-

注)平成15年度以降は複数回答

(ウ)「生活環境の利便性（職住近接など）」のうち主な理由

移動の理由として「生活環境の利便性（職住近接など）」とした主な理由をみると、「通勤が便利である」が27.5%と最も高く、次いで「日常の買い物が便利である」が20.9%、「緑や公園などの充実」が12.1%となっている。

前回調査結果と比べ、「緑や公園などの充実」が4.6ポイント、「まちの防犯性が高い」が2.4ポイント上昇する一方、「医療施設や文化・スポーツ施設などが整っている」が9.7ポイント、「近所付き合いがわずらわしくない（自治会・子ども会など）」が3.1ポイント低下している。

図3-3-4④ 「生活環境の利便性（職住近接など）」のうち主な理由

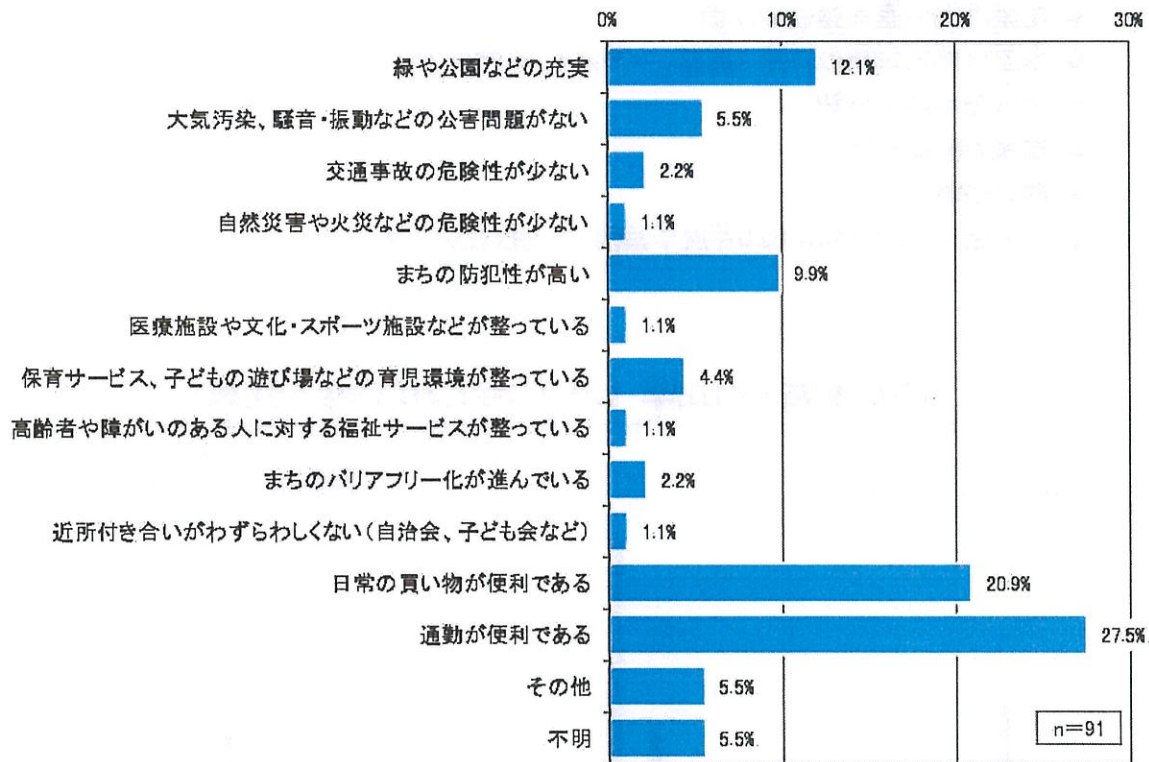


表3-3-4④ 「生活環境の利便性（職住近接など）」の主な理由

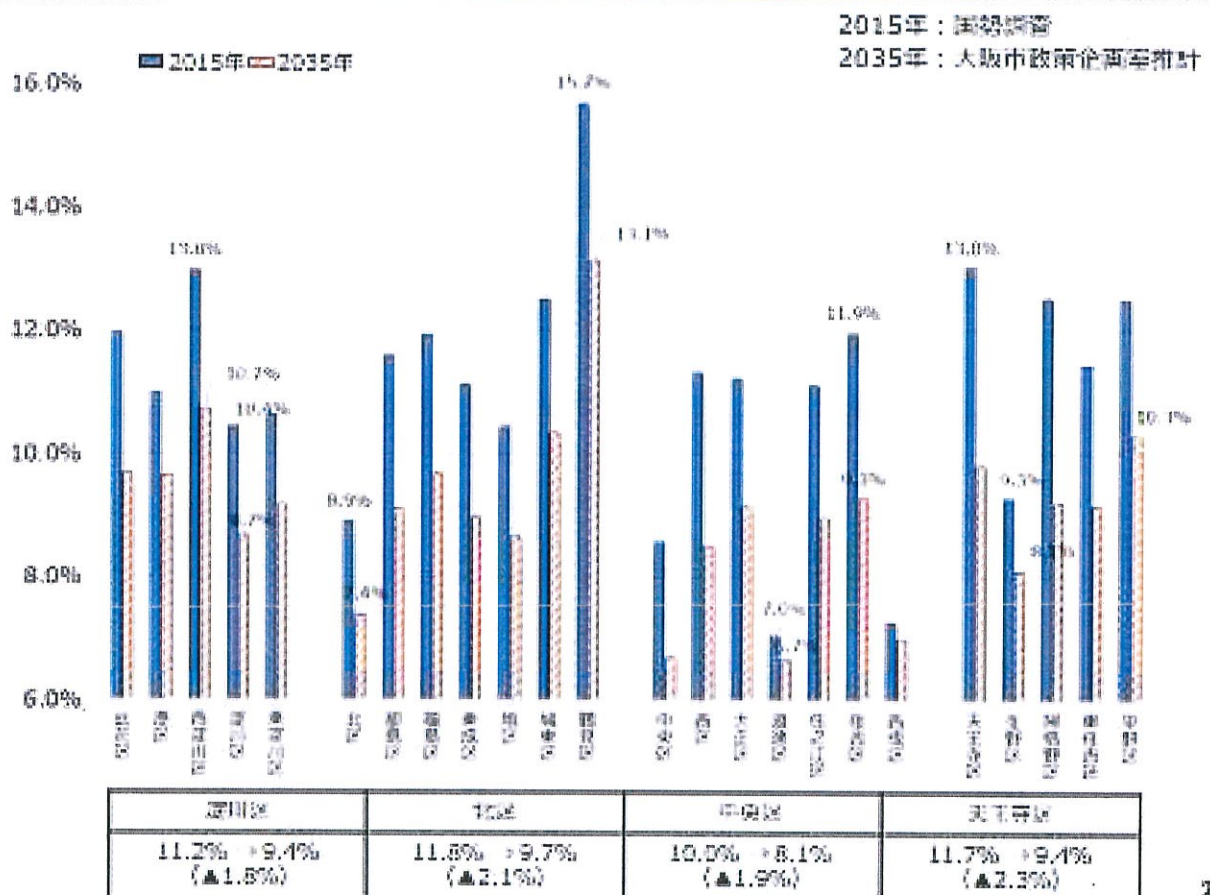
年度	全体	緑や公園などの充実	大気汚染、騒音・振動などの公害問題がない	交通事故の危険性が少ない	自然災害や火災などの危険性が少ない	まちの防犯性が高い	医療施設や文化・スポーツ施設などが整っている	保育サービス、子どもの遊び場などの育児環境が整っている	高齢者や障がいのある人に対する福祉サービスが整っている	近所付き合いがわずらわしくない(自治会、子ども会など)	日常の買い物が便利である	通勤が便利である	その他	不明	
平成25年度	91	12.1%	5.5%	2.2%	1.1%	9.9%	1.1%	4.4%	1.1%	2.2%	1.1%	20.9%	27.5%	5.5%	5.5%
平成20年度	120	7.5%	5.8%	3.3%	2.5%	7.5%	10.8%	1.7%	1.7%	-	4.2%	20.0%	27.5%	7.5%	-
平成15年度	53	9.4%	3.8%	1.9%	-	3.8%	3.8%	-	-	-	5.7%	22.0%	34.0%	11.3%	-
平成10年度	37	5.4%	21.6%	2.7%	-	-	-	-	-	-	8.1%	5.4%	2.7%	40.5%	8.1%
平成5年度	41	7.3%	14.8%	-	-	-	1.4%	2.4%	-	-	14.6%	4.9%	14.6%	34.1%	-
昭和82年度	42	2.4%	21.4%	2.4%	-	-	-	-	-	-	23.8%	4.8%	45.3%	-	-
昭和57年度	42	4.8%	19.0%	2.4%	-	-	7.1%	-	-	-	19.0%	4.8%	35.7%	-	-

注)平成15年度以降は複数回答

指標一覧

- ◆ 15歳未満人口比率（2015年と2035年の比較）
- ◆ 65歳以上人口比率（2015年と2035年の比較）
- ◆ ひとり（母子・父子）世帯数・割合
- ◆ 昼夜間人口比率
- ◆ 生活保護率
- ◆ 保育所利用保留児童数
- ◆ 保育所・幼稚園数
- ◆ 居宅介護事業者数
- ◆ 密集市街地重点整備エリア数
- ◆ 家屋形態別世帯の割合（長屋、一戸建て、共同住宅）
- ◆ 新設住宅着工件数
- ◆ 商業の事業所数
- ◆ 商店街数
- ◆ 一人当たり区役所の2020年度予算額（一般財源ベース）

15歳未満人口比率（2015年と2035年の比較）



政府の生産効率性と配分効率性

経済学的にみると、政府の効率性には「生産効率性」と「配分効率性」の2つの要素がある(長峯 1998、林宣嗣 2008)。

政府の活動における生産効率性は、「一定の財・サービスを供給する時に、費用の最小化が図られているか、最小の費用で最大のサービスが提供されるようになっているかどうか」(長峯 2002)である。つまり都構想反対論として代表的な「大阪市を特別区に分割することでスケールメリット(規模の経済・範囲の経済)が失われる」という見方は、生産効率性の低下を指している。

一方の配分効率性は、「住民が望んでいる財・サービスが適切に供給されているかどうか、需要と供給のミスマッチが起きていないか、逆に住民が望んでいないものが提供されていないかという面での効率性」(長峯 2002)である。大阪市を特別区に分割することでスケールメリットが低下するとしても、いわばトレードオフの関係にある配分効率性は逆に改善される。この両側面を無視して効率性を議論することはできない。

わが国では平成の大合併以来、「小さな自治体を合併して最適人口規模に近づける」という生産効率性の改善が図られてきた一方で、大きな自治体を分割して最適人口規模に近づけるという議論はほとんどされてこなかった。しかし、「小規模人口の市町村合併は促進するが大規模人口の都市は何もしなくてよい、というのは経済的根拠の整合性の欠如」(御船 2017)であり、生産効率性のみを理由に市町村合併を推進し自治体数を減少させるのは、自治体間の競争の緩和につながり、結果的に地方分権の効率性を損なわせることになる(林正義 2008)。

「最適な自治体規模という視点から考えてみると、合併の議論があると同時に分割の議論、大きすぎる自治体は切って小さくしていかなければならないという議論が当然あってもよい」(長峯 2002)はずである。

一見、平成の大合併を経て自治体の生産効率性の改善は進んだかに見える(ただし複数の研究者がDEA・SFA等のモデルを用いて分析した結果、平成の大合併以降も自治体の効率性は思ったほど改善されていないとの報告もある)。一方で民主党政権以降、国と地方の関係における分権改革は停滞しており、究極の分権化ともいえる道州制に至っては、2006年の第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」をピークにその後ほとんど進展をみない(楊・野田・金 2012)。そのため、量的に観測が可能な生産効率性のみが取り沙汰され、質的な配分効率性の議論は置き去りにされている。

しかし前述した通り、経済学的にみて政府の効率性には生産効率性と配分効率性の両側面があり、生産効率性の改善のみであたかも自治体の効率化は成し遂げられたと考えるのは、一種の認知的不協和ではないだろうか。

はじめに

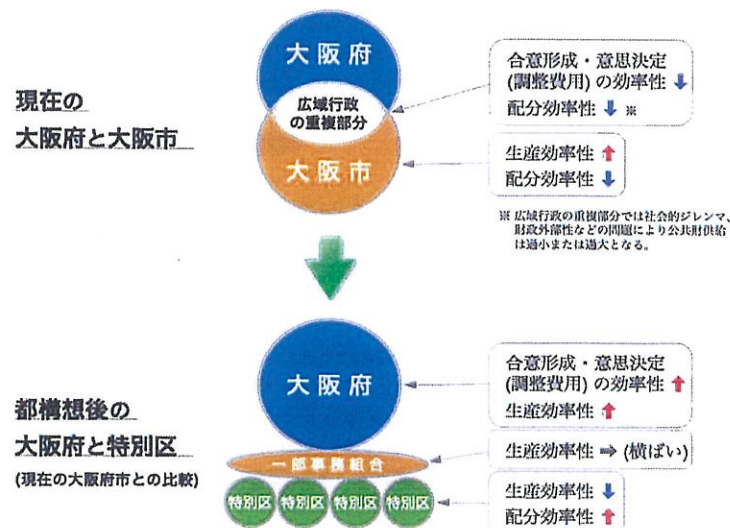
効率的な政府に求められるのは分権化か、集権化か。サミュエルソンらの公共経済学の時代からブキャナンを嚆矢とする公共選択論を経ても、なおその議論は続いている。

しかし、いわゆる大阪都構想(以下、都構想と略す)は、「単に広域行政だけでなく、同時に狭域行政についても提案を行って」おり、「大都市圏ガバナンスのあり方について、広域と狭域の両レベルの提案を行おうとしている点は注目すべきである」(諸富 2012)。

都構想の企図する制度改革のうち、「市を特別区という自治体に分割し、そこにより権限を移譲して、身近なものは身近にさせたい」というのは分権化論である。一方、「広域的な行政は府が効率的に行おうとする」のは集権化論である。つまり都構想の狙いは、「分権化の狙いと集権化の狙いを両取りしたいということだった」と解釈できよう(21世紀地方自治制度についての調査研究会 2015)。

図1は現在の大阪府・大阪市体制における効率性と、都構想後の大阪府・特別区(および一部事務組合)体制による効率性の違いを概念化したものである。このうち都構想によってもたらされる広域行政の集権化に関しては、前回(2020年8月14日の第1回意見交換)にてすでに議論されたところである。よってここでは分権化(大阪市廃止・特別区設置)の部分に視角を置き、既往研究のサーベイを中心に規範的な検討を行う。

【図1】



策をヤードスティック(物差し)にして、自地域での満足度が高ければ(低ければ)首長を選挙によって当選(落選)させる。西垣(2017)は、ヤードスティック競争と行政コストの関係についての実証分析を行い、近隣自治体の公共財供給コストとの相対的比較に基づくヤードスティック競争が、公共財供給の効率性を高めることを導き出している。

そして、Seabright(1996)の「アカウントビリティ仮説」について、岩本(2001)は、「このアカウントビリティに基づく説明」が(分権化論として)「最近有力視されている」とした上で、以下のように説明している。

「仮にある地域で的確な住民サービスが提供できなかった場合には、その地域での成果のみで評価される地方は、大きな損失(例えば市長が次の選挙で落選する)を被る可能性がある。これに対して、すべての地域での成果で評価される国にとっては、ある地域での失敗は部分的なダメージである。このことから、地方に権限を与えるのは、その活動評価が地域住民とより密接に結びついていることから、より良い住民サービスを提供しようとする誘因が大きいからであると考えられる」

そもそも「アカウントビリティ」とはなにか。日本では第22期国語審議会答申(2000年)が、アカウントビリティを「説明責任」という日本語に置き換えるべきとの指針を示し、その訳語が一般に広まっている。しかし、蓮生(2010)は「アカウントビリティの本来的な意味は、このような説明責任という意味に簡単におさまるものとはとうてい言い難い」として、政治学、行政学、法学など様々な分野での定義の違いを考察している。しかし本稿ではあくまでSeabright(1996)での議論に基づき、アカウントビリティとは、「住民が自らの選好を政府の行う政策にどれだけ反映させることができるか」であり、言い換えるなら「住民が自治体をコントロールする力」であると解釈している。

その他の分権化論

分権化の効果として他に論じられるものとして、「政策実験」と「相互参照行動」がある。

政策実験とは、地方政府の数が多いほど政策が生み出される数も多くなり、もし政策が失敗に終わったとしても、中央政府が同様の失敗をするより損失は少なく、リスクが分散されることをいう。

相互参照行動とは、政策波及、政策伝播、デモンストレーション効果等とも呼ばれ、地方政府が生み出した優れた政策が他の地方政府に模倣される、あるいは参考にされ、拡散することをいう。

今般の新型コロナウイルス禍においては、国の動きに先んじて全国各地の自治体がアイデアを競い合うように新規政策を打ち出し、少しでも効果があるとみられるや隣りに他の自治体に伝播した。これはまさに政策実験と相互参照行動であり、先に述べたヤードスティック競争の介在も合わせみると、これらは分権化によってより生起しやすくなると考えられる。

また、相互参照行動(政策波及・伝播)はどのような自治体間で起こりやすいのかについて、国内における実証研究では、桐籠善裕(2009)、石田(2014)は距離的に近接する

4つの分権化論

では、なぜ大阪市を特別区に分割すると、配分効率性が改善すると考えられるのか。

その根拠として挙げられるのは、古典的なTiebout(1956)の「足による投票」モデル、Oates(1972)の「分権化定理」(この2つは効率的分権化論あるいは第一世代研究と呼ばれる)、そして比較的新しいBesley and Case(1995)の「ヤードスティック競争」モデル、Seabright(1996)の「アカウントビリティ仮説」(この2つは第二世代研究と呼ばれる)の4つの「分権化論」である。

その理論的枠組みは、(1)「足による投票」は自治体間の住民移動によって、(2)「分権化定理」は自治体の住民選好に関する情報比較優位によって、(3)「ヤードスティック競争」は住民が自治体を相対比較することによって、(4)「アカウントビリティ仮説」は選挙を通じて住民の圧力によって、自治体の配分効率性を改善するというものである。

Tiebout, Oates の効率的分権化論

Tiebout(1956)の「足による投票」モデルでは、住民は各自自治体の地方公共財供給と税負担の組み合わせを自らの選好と比べ、合致した自治体に居住する。それが自治体間に競争原理を働かせ、地方公共財供給を最適化させるというのである。選挙が「手による投票」であるのに対して、住民の移動(転出入)が「足による投票」だというロジックはシンプルでわかりやすい。

また、Oates(1972)の「分権化定理」は、中央政府(国)に比べて地方政府(自治体)のほうが、地域住民の選好に関する情報の非対称性において比較優位であり、より効率的な公共財供給を行うことができるというものである。

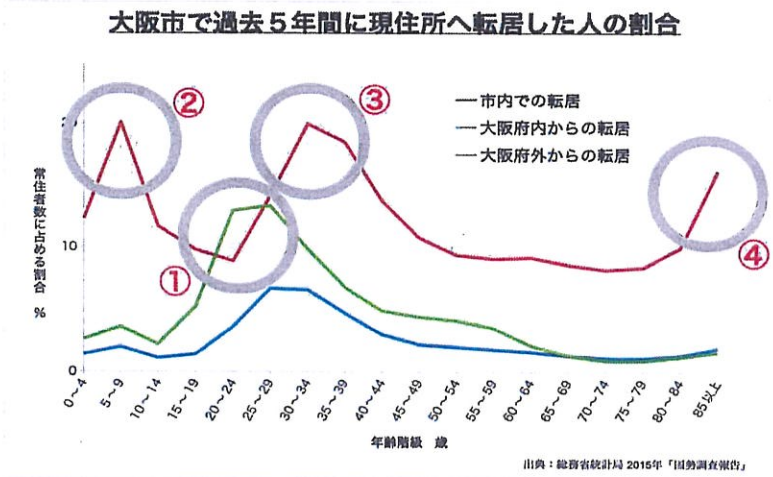
ただしこれら2つの古典的モデルは多くの前提条件を必要とする。住民は費用をかけずに地域間を自由に移動でき、自らの選好を満たす自治体に居住する。住民は自治体の財政状況について完全な情報を持ち、自治体は住民の選好を正しく把握している。また、便益のスピルオーバー効果といった財政外部性や規模の経済は想定されておらず、かつ個人選好の数に対応するにはより多くの自治体数が必要になるなど、そのロジックのわかりやすさと裏腹に現実社会に当てはめるには注意が必要なモデルといえる。

この2つが効率的分権化論とも呼ばれるのは、リヴァイアサン政府(単独で競争相手のいない大きな政府は、あたかも市場を独占している巨大企業のように利己的に振る舞うという見立て)を所与としたとき、その巨大なリヴァイアサン政府の分割(による自治体の増加)はすなわち効率化につながると理解されるからである。

Besley and Case, Seabright の第二世代研究分権化論

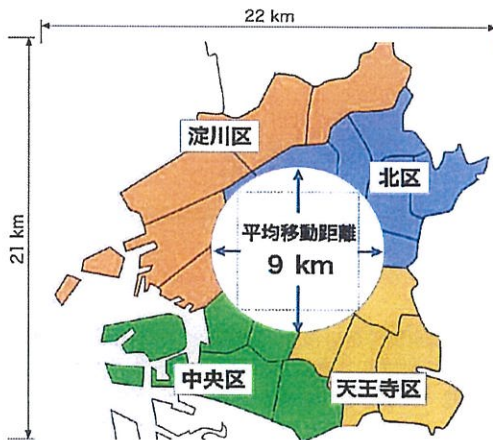
Besley and Case(1995)の「ヤードスティック競争」モデルとは、住民が自地域と他地域の自治体のパフォーマンスを比較し、他地域がより優れた政策を採用すると、自地域でも同様の政策をとるよう自治体に圧力をかける状況をいう。つまり、分権化により住民は自地域と他地域で政策の優劣を相対的に比較することが可能になり、住民は他地域の政

【図2】



- ① 10代後半～30代前半の就学・就職による大阪府外からの移動
- ② 20代後半～40代の子育て世代の移動に付随する幼年層
- ③ 20代後半～40代の市内移動
- ④ 老年層の介護・福祉施設入居や伴侶との別離等による市内移動

【図3】



自治体間で、山本・林(2016)では、財政力の近似する自治体間で起こりやすいことを明らかにしている。

都構想における「分権化論」の適用可能性

都構想において、これまでに述べた分権化論はその前提条件により、適用される部分と、されない部分に分かれるだろう。

まず、効率的分権化論の Tiebout 仮説(足による投票)について、金本・藤原(2016)は、その「適用可能性は地域間の移動コストに決定的に依存する」とし、「この移動コストには引越しの費用に加えて、友人関係や地域コミュニティとの関わりなどの社会的・心理的費用が含まれ」と述べる。

引越しに一切コストがかからないというのは現実的ではないが、自治体と同じ都市圏内で隣接しているケースでは、少なくとも被雇用者においては勤務先を変更するコストはかからないことも多いと考えられる(近距離の転居であれば通勤時間に大きな変化はなくそのまま勤め続けられる)。また、都市圏ではもともと地域コミュニティとの関わりは希薄であることが多いし、友人関係も近距離の移動であれば途切れるとは考えにくい。

大阪市域における住民移動

大都市における住居選択のための移動に関する研究として、佐藤・清水(2011)が東京大都市圏で95,537名を対象に行なった分析がある。佐藤・清水(2011)は、東京大都市圏住民の持家取得を伴う住居移動の距離は平均約9kmにとどまると推計し、近年の持家取得を伴う住居移動は前住地周辺に着地とする短距離移動から構成されていると結論づけた。そのように近年大都市圏内において住民の移動コストが比較的小さくなってきているとすれば、Tiebout 仮説(足による投票)の適用可能性は以前より増してきているともいえるよう。

2015年国勢調査によると、大阪市内に居住する者のうち約2割が過去5年以内に転居をしている(移動状況不詳を除く)。うち最も多い62%を占めるのが大阪市内から大阪市内への転居であり、次いで25%が大阪府外から大阪市内への転居、14%が大阪府の他市町村からの転居となっている。

図2は、その大阪市で過去5年間に現住所へ転居した者の割合を年齢5歳階級別に表し、特徴的な部分をグレーの円で囲い番号を付したものである。都市部における人口移動について、川相(2005)の分析は、地方からの長距離移動者は若年層が中心であることを明らかにしており、長沼・荒井(2010)の研究では、分譲住宅居住者の多くは一旦市内へ転入し居住した後現住地へ転居しているとされる。それらの知見などから、図2のグレーの円部分の要因をそれぞれ以下のように推察した。

大阪市を廃し特別区を設置する分権化により、ヤードスティック競争やアカウントビリティ向上で住民からの圧力を受ける区長・議会・官僚は、政策実現のために必要な財源の捻出を迫られる。その時ターゲットとなるのは、都区財政調整を bypass する特別区の直接の収入となる個人住民税ではないか。すると特別区には、個人住民税の担税力があり、かつ区間移動の比率が高い 20 代後半～40 代の生産年齢人口を獲得するインセンティブが生じる。

-----以下省略-----

参考文献 (引用順)

- 諸富徹 (2012) 「グローバル化と大都市圏がバナンスの変容」 『地方財政』 No.51 4-14頁.
- (一財)自治総合センター 2015年12月10日 『21世紀地方自治制度についての調査研究会平成27年度』 第2回 「アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について」 より発表者: 瀧圭吾
- 長峯純一 (1998) 『公共選択と地方分権』 関西学院大学研究叢書 第88編 勁草書房.
- 林宜嗣 (2008) 「財政改革に資する国・地方の役割分担と地方財政システム」 財務省財務総合政策研究所 貝塚啓明 編 『分権化時代の地方財政』 中央経済社.
- 広島大学大学院社会科学部研究科附属地域経済システム研究センター 第13回研究集会 2002年9月23日 「21世紀の地域システムと計画行政」 シンポジウム2 「分権型社会の実現と行財政改革」 より発言者: 長峯純一
- 御船洋 (2017) 『地方分権論の再検討 - 経済学の視点から』 中央大学 『商学論叢』 第58巻 5/6号 385-447頁.
- 林正義 (2008) 「地方分権の経済理論 - 論点と解釈」 財務省財務総合政策研究所 貝塚啓明 編 『分権化時代の地方財政』 中央経済社.
- 楊光洙・野田遊・金容哲 (2012) 「日本の広域地方制度改革と道州制の論理」 長崎県立大学経済学部論集 第46巻 2号 23-42頁.
- Charles M. Tiebout (1956) 「A Pure Theory of Local Expenditures」 Journal of Political Economy, 1956, Vol. 64, pp. 416.

また図3は、佐藤・清水(2011)が推計した東京大都市圏での平均移動距離9 kmを仮に大阪に適用した場合を図示する。大阪市域は東西・南北ともに約20 kmであり、大阪大都市圏の住民の移動距離が東京大都市圏と同等であるとすれば、住民移動の多くは隣接する特別区までにとどまるとみられる。

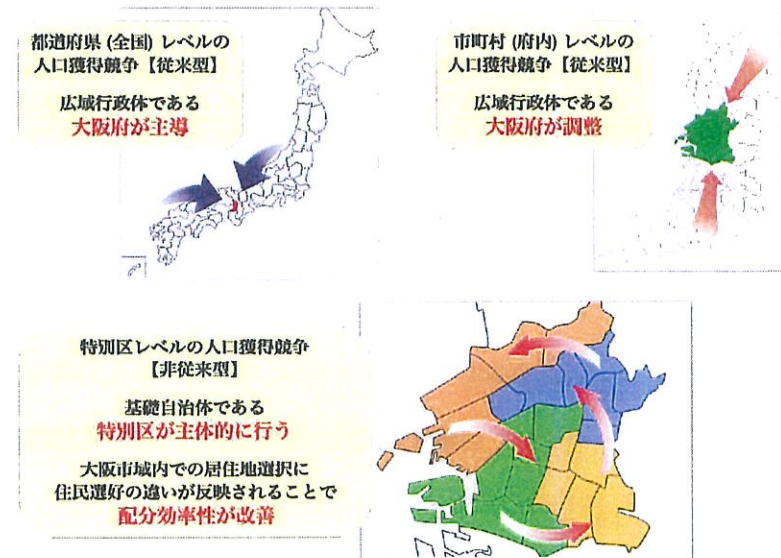
ここまでの議論から、以下のように推論する。

人口移動において、まず第一段階では全国の都道府県の中から「大阪府」が選ばれる。第二段階として大阪府の市町村の中から「大阪市」が選ばれる。そして第三段階として大阪市内での居住地選択がなされる。

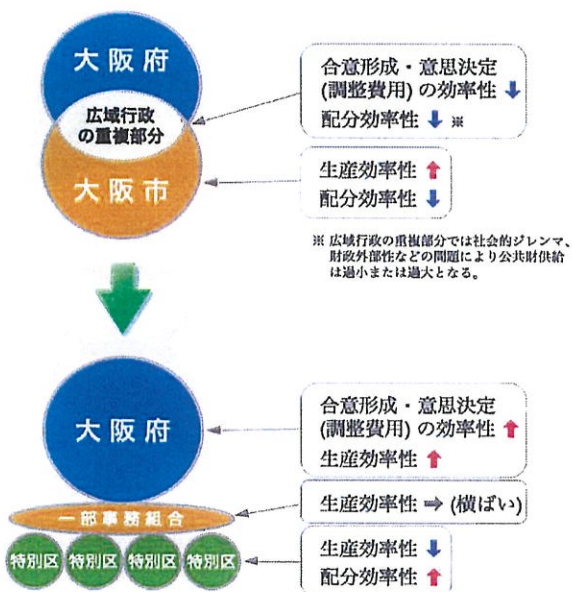
都道府県の中から大阪府がより選ばれることを目指して、都道府県レベルの人口獲得・都市間競争に挑むのは、広域行政体である大阪府である。都道府県をまたぐ長距離移動は10代後半～30代前半の就学・就職によるものが主であるため、大阪府は広域行政体として高等教育機関と産業の育成などにより、大阪全体の人口誘引力を高めてはならない。一方、大阪府の市町村間における人口獲得・都市間競争においては、必ずしも大阪市が選ばれるべきとは限らない。大阪府においては過度な人口集積がもたらす外部不経済(混雑効果)の存在を指摘する研究もあるからだ(金本・大河原 1996、林亮輔 2012)。よって府域全体をみて資源配分を調整するのが大阪府の役割である。

そして住民移動の6割を占めるも現在はまったく考慮されていない大阪市域では、特別区間に住民獲得のための新たな競争が生まれ、それは配分効率性を改善する(図4)。

【図4】



**現在の
大阪府と大阪市**



**都構想後の
大阪府と特別区**
(現在の大阪府市との比較)

Wallace E. Oates (1972). 『Fiscal federalism』 Edward Elgar Publishing.

Timothy Besley and Anne Case (1995) 「Incumbent Behavior : Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition」 American Economic Review, 1995, Vol. 85, Issue 1, pp. 25-45.

西垣泰幸 (2017) 『地域間ヤードスティック競争の経済学』 日本経済評論社.

Paul Seabright (1996) 「Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model」 European Economic Review, 1996, Vol. 40, Issue 1, pp. 61-89.

岩本康志 (2001) 「政府統治理論から見た行政改革」 『政府統治の研究』 国際高等研究所. 文化庁 2020年8月22日 「第22期国語審議会答申 - 国際社会に対応する日本語の在り方」 https://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/sisaku/joho/joho/kakuki/22/tosin04/index.html (最終閲覧2020年8月22日).

蓮生郁代 (2010) 「アカウントビリティーの意味 - アカウントビリティーの概念の基本的構造」 大阪大学国際公共政策学会 『国際公共政策研究』 第14巻 2号 1-15頁.

石田三成 (2014) 「地方公務員の給与削減に関する実証分析」 日本財政学会編 『協働社会における財政』 財政研究 11巻 有斐閣 pp. 191-211.

掘籠善裕 (2009) 「地方政府における政策革新のマルチエージェント・シミュレーション」 岩手県立大学 『総合政策』 第10巻 2号 125-136頁.

山本航・林正義 (2016) 「地方公務員人件費の決定要因と市町村の相互参照行動 - 市町村別類似団体区分と財政比較分析表を手がかりに」 『公共選択』 第65号 73-92頁.

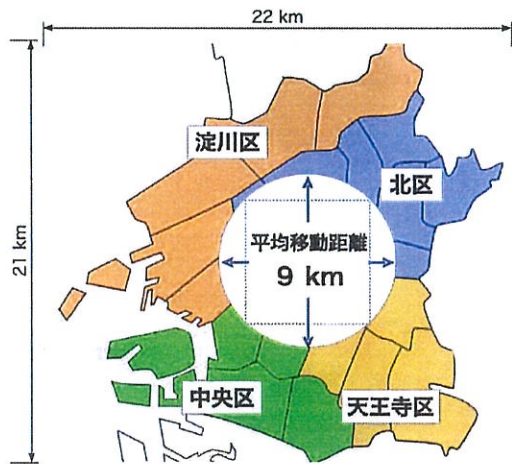
川相典雄 (2005) 「大都市圏中心都市の人口移動と都心回帰」 『経営情報研究』 第13巻 1号 37-57頁.

長沼佐枝・荒井良雄 (2010) 「都心居住者の属性と居住地選択のメカニズム - 地方中核都市福岡を事例に」 東京地学協会 『地学雑誌』 第119巻 5号 794-809頁.

金本良嗣・大河原透 (1996) 「東京は過大か - 集積の経済と都市規模の経済分析」 電力中央研究所経済研究所 『電力経済研究』 第37号 29-42頁.

林亮輔 (2012) 「集積の利益と地域経済：企業活動に関する最適空間構造のシミュレーション分析」 『日本経済研究』 第66号 88-103頁.

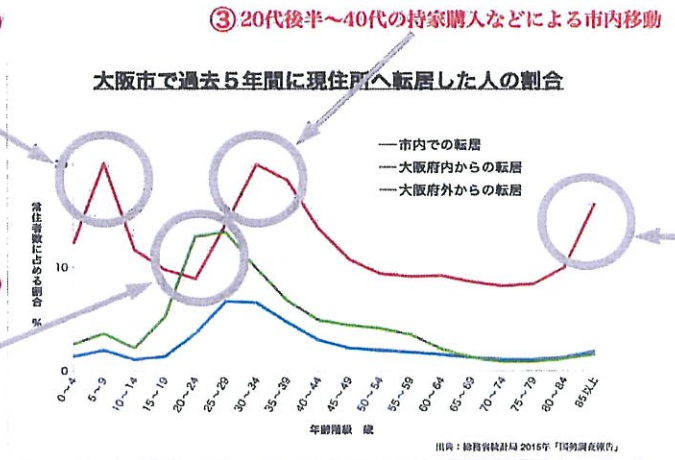
大都市圏では住民が持家（分譲住宅）を取得する際の移動範囲は非常に狭い



佐藤英人・清水千弘 (2011)
「東京大都市圏における持家取得者の住居移動に関する研究」

② 20代後半〜30代の子育て世代に付随する幼年層の市内移動

① 20代後半〜30代前半の就学・就職による大阪府外からの移動



都道府県(全国)レベルの
人口獲得競争【従来型】

広域行政体である
大阪府が主導



市町村(府内)レベルの
人口獲得競争【従来型】

広域行政体である
大阪府が調整



特別区レベルの人口獲得競争
【非従来型】

基礎自治体である
特別区が主体的に行う

大阪市内での居住地選択に
住民選好の違いが反映されることで
配分効率性が改善

