

「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の
経済効果に関する調査検討業務委託 報告書」
（学校法人嘉悦学園）に関して

令和元年8月26日

大都市制度（特別区設置）協議会
委員 川嶋 広稔

【目次】

【はじめに】	2
【基本的な問題点】	3
◇ 特別区の経済効果額について	3
◇ 経済学および統計的な問題点について①	3
◇ 経済学および統計的な問題点について②	3
◇ 経済学および統計的な問題点について③	4
【具体的な問題点】	5
<主な問題点（概要）>	5
(1) 報告書は単なる机上の歳出削減効果額であるうえに素案を踏まえていない	5
(2) 財政効率化効果額の算定方法には問題があり、理論上も実現可能性はない	5
(3) U字カーブの逡増部分の要因は都市化の効果、分割しても経費は削減できない	5
(4) 報告書と財政シミュレーションとで齟齬が生じることになる	6
<主な問題点（詳細）>	7
(1) 報告書は単なる机上の歳出削減効果額であるうえに素案を踏まえていない	7
(2) 財政効率化効果額の算定方法には問題があり、理論上も実現可能性はない	9
(3) U字カーブの逡増部分の要因は都市化の効果、分割しても経費は削減できない	12
(4) 報告書と財政シミュレーションとで齟齬が生じることになる	15
<その他の問題点>	16
1 はじめに	16
2 大都市制度改革の意義	17
5.2 二重行政解消による財政効率化効果	18
5.3 府市連携による経済効果	20
6.1 基礎自治行政の財政効率化効果	22
7 マクロ計量経済モデルによる経済効果	24
8 おわりに	27

【はじめに】

当該の報告書に対しては、以下で指摘するような問題点がある。よって、報告書については、本協議会として受け入れるべきではないとの我が会派の考えを冒頭に申し上げる。

もし、今後、本報告書に基づいて本協議会での議論を進めるのであれば、まず、外部の専門家を含め、より慎重に検証を行った上での評価を行う必要がある。

【基本的な問題点】

◇ 特別区の経済効果額について

- 経済効果額は、政策効果によって現れるものか、制度改革（統治機構変更）によって現れるものかがわからない。政策効果によって現れるものか、制度改革（統治機構変更）によって現れるものかそれによって報告書に対する評価は異なってくる。
- 特別区素案に基づいて経済効果額を算出しているはずであるが、「特別区素案」のどの部分を根拠にした分析なのかが不明である。
- 「特別区」と「(分市された)市」の違いが明確ではない。統治機構改革（大阪市を廃止し、特別区に分割すること）による効果額を算定したものになっていない。
- 仮に、報告書にあるように、もし本当に1兆円もの効果があるとしたら、政令指定都市制度そのものに問題があることになり、全国に20市ある政令指定都市を廃止し、当該の道府県で都区制度を導入すべきというような話になるはずである。（そのような話は聞いたことがない）

◇ 経済学および統計的な問題点について①

- この報告書の分析の根本的な問題点は、政策効果分析のパートにおいて、財政効率化のシミュレーションと産業連関分析による公共事業の経済効果推計が同列に並べられている点に根本的な問題点が顕著に見られる。財政効果分析は、支出を減らすことが「効果」とされるものである。逆に、産業連関分析は支出がなるべく大きいほうが「効果」とされる分析である。どちらが正しいというものではなく、経済条件と目的によって適切な分析手法が違うものになる。よって、同じ条件で並べる場合は、両者の方向性が逆なのだから、効果額については差し引く目的のために使わなければ意味がない。
- 例えば、財政効率化によって減らされる支出を産業連関分析にかけて、この削減がもたらす負の波及効果を推計し、他方の公共事業の産業連関波及効果からそれを差し引いて、ネットの効果を算出するならば意味がある。あるいは、前者の結果の雇用減少と後者の結果の雇用増大を比較して、その差としてネットの雇用変化を算出したならば意味がある。
- しかし、この報告書では、あたかも両者の効果が同じ方向の効果であるように数字を並べて見せているため、これは意味がないことである。

◇ 経済学および統計的な問題点について②

- このマクロ計量モデルのシミュレーションは、供給サイドのモデルを用いている。供給サイドのモデルでは、そのときに存在する労働力をすべて雇用することを前提して

なされている。固定資本も一定の稼働率で稼働させていることが前提されている。それに対して、産業連関分析の一般的なノーマルな使い方としては、需要サイドの分析に使われる。両者は全く違う前提がおかれた分析手法である。

- しかし、この報告書では、マクロ計量モデルのシミュレーション結果として出た純産出を産業連関分析の最終需要に代入して、総生産を算出している。これは意味のないことである。なぜなら、純産出に対して、中間投入を加えた総生産がどのくらい大きいかわかるといふ波及効果自体は、一般には良くも悪くもないことだからである。ただ、生産がさまざまな中間財生産部門に波及することで、その分雇用が増大するならば、それは不完全雇用時には望ましいことであるし、それによる雇用者所得の増大のいかんも世の関心を得ることとなる。
- これが産業連関分析で経済波及効果を出す意義なのだが、今のモデルでは、当初から完全雇用が前提されているので、波及効果が大きく出たからといってその分雇用が大きくなるわけではない。雇用者所得もマクロ計量モデルによってあらかじめ導出されてしまっている。よって全く意味のない計算をしていることになる。

◇ 経済学および統計的な問題点について③

- マクロ計量モデルの内部整合性について。
通常、新古典派的な供給サイドのモデルでは、なんらかの形で決まった完全雇用と整合する貯蓄を、ちょうど設備投資が吸収するように利子率が決まる。しかしこのシミュレーションでは実質金利を一定としているので、あたかもケインズ的な需要サイドのモデルのように、企業所得から設備投資が与えられる構造になっている。そうすると、モデルの前提から、実質域内産出は完全雇用、稼働率一定で決まっているので、そこから設備投資や公共投資を引いた残り、消費と純移出が決まる構造になっていると考えざるを得ない。この場合、消費性向が一方的に変化し続けるとか、純移出が一方的に変化し続けるなどのことが起こっている可能性がある。
- マクロ計量モデルが現実をとらえた結果になっていない可能性について。
この計量モデルは供給サイドのモデルなので、現実には需要サイドの要因で起こった域内産出の停滞や民間資本ストックの停滞を、社会資本ストックの停滞のせいであるように計測している可能性がある。現実には、長期不況と円高のために、中小企業を中心とした製造業が低迷した効果が、かなり大きかったはずである。これは全国的なマクロ経済運営の失敗に起因するものであり、東京がこの影響を他地域と比べて比較的受けにくいのは首都の特殊性によるだろう。

※ 「基本的問題点」については、「大阪を知り・考える市民学習会 PART14 都構想で一兆円って、それ本当!? 都構想をファクトチェック」(2018.9.2)における資料『「大都市制度の経済効果に関する調査」報告書の検討』(松尾 匡(立命館大学 教授))を引用、参考にしながら記載

【具体的な問題点】

<主な問題点（概要）>

（１）報告書は単なる机上の歳出削減効果額であるうえに素案を踏まえていない

- 単純に人口規模と、大阪市を含めた全国市町村の単年度歳出額をモデル化した数式による分析であり、単なる歳出削減効果の算定にすぎず、「経済効果」を算定したのではない。歳出削減効果額の算定であるならば、行政サービスの質や職員体制（24 地域自治区事務所の設置など）、特別区設置に伴うコスト等、素案に記載された、歳出に影響する内容を反映すべきであるが全く反映されていない。

（２）財政効率化効果額の算定方法には問題があり、理論上も実現可能性はない

- 大阪市の実績値（予算額）と他都市の実績値（決算額）との比較となっており、比較ベースが異なっている。通常、決算額は当初予算額と乖離することを踏まえれば、あえて理論値との差が大きくなるような当初予算額をもとに実績値を算定したことは恣意的である。
- 財政効率化効果額を生み出す原資となる大阪市の実績値の算定にあたって、その実績値に、大学、病院、下水等、特別区に承継されない事務（府に移管される事務）が含まれている。なお、その額は財政効率化効果の 9 割以上に上る。
- 予算・決算の問題、府に移管される事務の問題を是正すると、効果額はマイナスとなる。（効果額は、▲445 億円）

（３）U字カーブの逡増部分の要因は都市化の効果、分割しても経費は削減できない

- 報告書におけるU字カーブの右側部分（逡増部分）は、報告書が引用した中井（1988）によると、都市化の進展に伴う都市特有の経費の増大が主要因であると分析されており、大阪市を特別区に分割しても都市特有の経費は削減できるような性質のものではないため、経済報告書のような財政効率化効果額は生じ得ない。
- そもそも、報告書が引用した中井（1988）は、「地方交付税の構造変化 市町村を中心にして」ということで、地方交付税制度における「基準財政需要額の構造とその決定要因」を基準財政需要額から分析し、その研究の中で最適人口規模が示されたものであるが、基準財政需要額の計算根拠を踏まえると、人口との相関関係が強くなるのは当然であり、財政効率化とは関係のないものである。
- また、（２）の算定方法の問題や、扶助費、公債費、投資的経費、人件費など、特別区においても削減できない歳出を踏まえるとともに、特別区設置に伴うコストを考慮す

ると、現行の住民サービスを維持しながら、毎年1,000億円もの財政効率化効果額を生み出すことは非現実的である。

※ 参考文献：中井英雄（1988）『現代財政負担の数量分析』 有斐閣（P98）

（４）報告書と財政シミュレーションとで齟齬が生じることになる

- 報告書において算定された財政効率化効果額は、特別区設置による財政効果額（歳出削減効果額）であり、財政シミュレーションにおける財源活用可能額も、同じく特別区設置による財政効果額（歳出削減効果額）であるが、財源活用可能額は財政シミュレーションに反映される一方、毎年1,000億円（あるいは再算定の結果これを下回る額）もの財政効率化効果額は財政シミュレーションに反映されておらず、これでは、市民を混乱させるだけで、住民投票の際に混乱を招く恐れが極めて高い。
- 市民に混乱が生じないように、財政効率化効果額についても、具体的に、どのような事業を廃止・効率化することで、どれくらいの効果額が、いつから生じてくるのかを財政シミュレーションに反映すべきである。

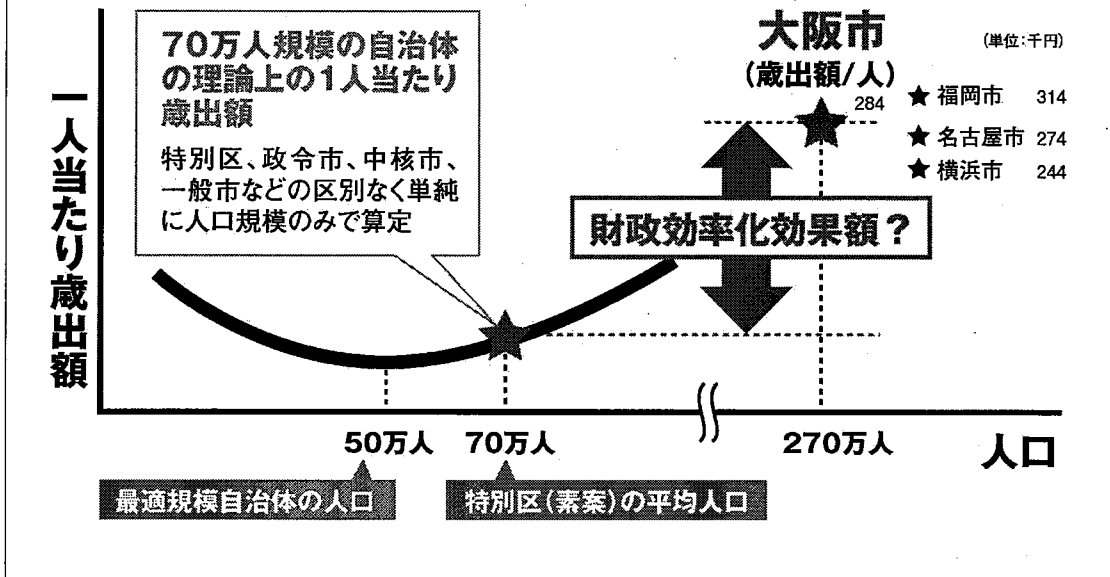
<主な問題点（詳細）>

（１）報告書は単なる机上の歳出削減効果額であるうえに素案を踏まえてもいない

- 報告書の財政効率化効果額は、特別区素案に基づく特別区が実現した場合の経済効果についての分析ではなく、単純に人口規模と、大阪市を含めた全国市町村の単年度歳出額をモデル化した数式による分析にすぎず、素案に示された行政サービスの質や職員体制（24 地域自治区事務所の設置など）、特別区設置に伴うコスト等が全く考慮されていないため、特別区素案をもとに、制度導入による大阪の経済効果を定量的に推計・整理するとした調査検討業務委託仕様書の内容にあっていない。
- 報告書における財政効率化効果額は、大阪市の歳出額（実績）と、総務省『全国市町村決算状況調』を基に算定した人口 70 万人規模の都市の理論上の歳出額（理論値）との差額から求めるものであるが、当該理論値の算定にあたっては、人口規模以外に素案に記載された要素は一切考慮されておらず、特別区素案をもとにした制度導入による経済効果としては意味をなさないものとなっている。
- 報告書の算定方法によれば、理論上全国のあらゆる自治体において、人口規模さえ変えれば財政効率化効果額が算定され得ることとなり、単に自治体規模と歳出規模との関連性を論じたに過ぎないものと言える。（図 1）
- このことは、報告書において「経済効果」と位置付けられた財政効率化効果額が、単なる歳出削減効果でしかないことを意味する（嘉悦学園自身も報告書において「歳出削減効果」と記述している（報告書 P76））。
- 嘉悦報告書の「経済効果」の実態が、特別区における歳出削減効果の算出に過ぎない以上、特別区の歳出に影響を及ぼす素案で示された行政サービスの質（歳出事業費に影響）や職員体制（24 地域自治区事務所の設置など／人件費に影響）、特別区設置に伴うコスト等が全く反映されていない。当該財政効率化効果額は一定の条件をもとに算出した理論値に過ぎない。

U字カーブによる効果額算定は正しいのか？

分割後の“かたち”に関係なく、理論上、政令市などの大都市すべてにおいて自治体を分割すれば、財政効率化効果額が発生することになる



※ 出典) U字カーブ、特別区の理論値と大阪市の歳出実績：報告書 P42～48、他都市実績値：総務省『市町村別決算状況調』

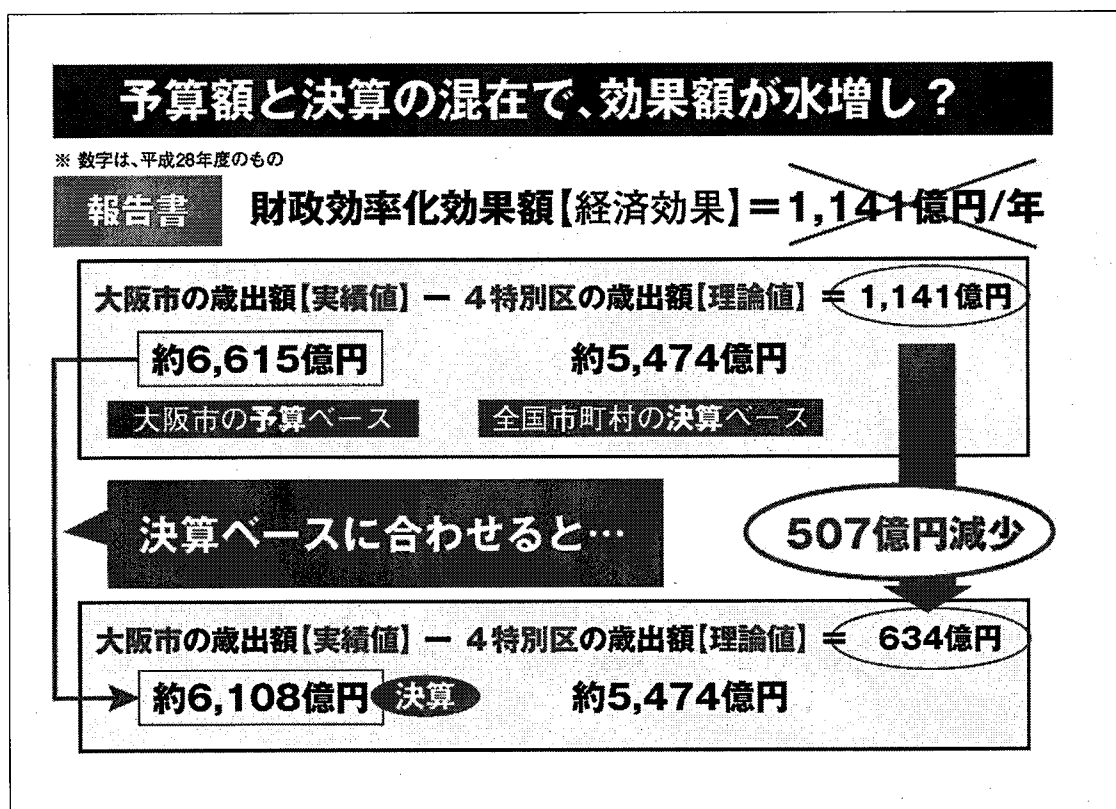
問題点

- 全く異なる内容の特別区素案や協定書であっても、特別区の人口規模が同じであれば、全く同じ財政効率化効果額（すなわち歳出削減効果額）が得られることになる。
- 素案に示されたコストを反映すれば、活用できる財政効率化効果額は減少して経済効果は大きく目減りする。特に、マクロ計量経済モデルによる経済効果を測定する場合には、公的固定資本形成に支出できる「財政余剰金」が減少するため、経済効果額も大きく変わる。

(2) 財政効率化効果額の算定方法には問題があり、理論上も実現可能性はない

- 財政効率化効果額は、特別区における歳出（理論値）と大阪市の歳出（実績値）との差によって算出されているが、理論値は、平成 28 年度全国市町村の歳出決算額データにより算定される一方、実績値は大阪市の平成 28 年度当初予算額から算定されている。通常、決算額は当初予算額と乖離することを踏まえれば、あえて理論値との差が大きくなるような当初予算額をもとに実績値を算定したのは、財政効率化効果額を大きく見積もるために恣意的に行われたのではないかと思われても仕方がない。現に、平成 28 年度の予算と決算との乖離はおよそ 690 億円となり、わが党が、大阪市の平成 28 年度決算額ベースでの実績値を用いて試算したところ、財政効率化効果額は 507 億円の減額となるという結果が得られた。

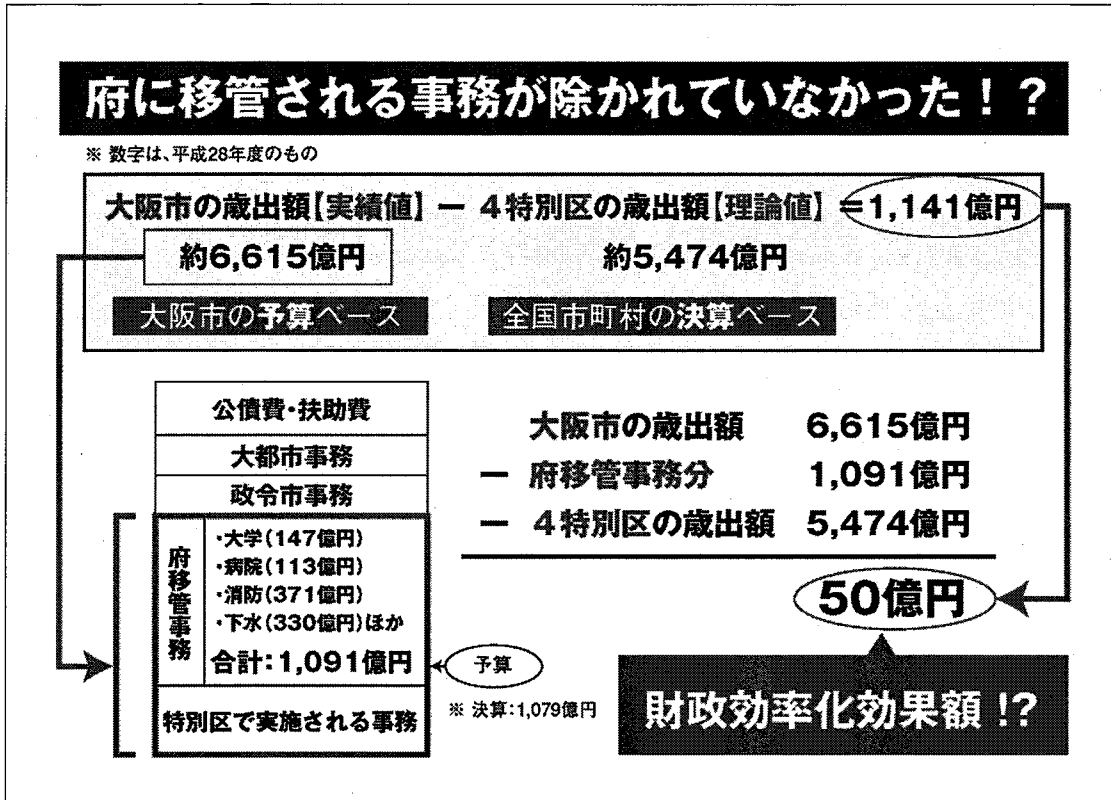
(図 2)



- (府移管事務の混在) 財政効率化効果額の算定にあたっては、理論上の試算とはいえ、特別区における財政の効率化の実現が可能な範囲において検討されなければならないところ、財政効率化効果額を生み出す原資となる大阪市の実績値には、特別区に承継されない事務（府に移管される事務）が含まれており、その財源は 1,091 億円（予算ベース）に上ることが明らかになった。報告書では、最大で 1,141 億円の財政効率化効果額を算定しておきながら、そのうち 1,091 億円（予算ベース）は、そもそも特別区がその効率化（削減）に関与できるものではない。ゆえに、報告書の財政効率化効

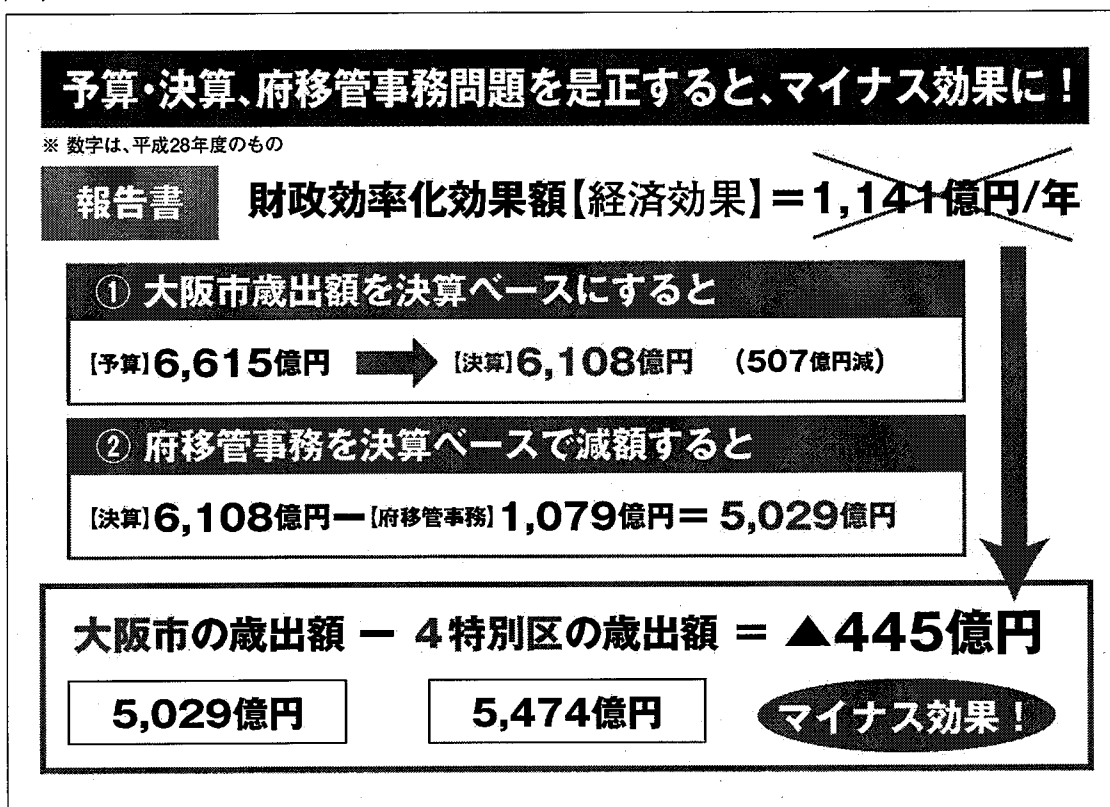
果額は理論上その削減が不可能なものとなっている。よって、1,091億円（予算ベース）を効果額から削減すると、効果額は50億円ほどになる。なお、1,091億円に相当する部分を決算ベースに直すと、1,079億円（決算ベース）となる。

(図3)



- 以上の予算・決算の問題、府に移管される事務の問題を是正すると、効果額はなくなり、マイナス▲445億円となる。

(図4)



問題点

- 特別区設置によってどれくらいの経済効果が生じるかは、住民投票において住民がその判断をするにあたって非常に重要な判断材料であるにもかかわらず、報告書では、予算額・決算額の混在や、実績値と理論値の条件を合わせるべきとしながら、実際にはそのようになっていないなど、恣意性や実現可能性を疑わせる内容が多く残るものとなっている。
- 現段階では平成28年度決算額ベースの資料が公表（少なくとも希望すれば入手可能）されていること、報告書で用いられた予算額データを決算額に置き換えるだけの簡便な作業のみが見込まれることから、平成28年度決算額ベースでの経済効果額を再算定し、特別区には移管されず府に移管される事務（大学、消防、下水など）の歳出を、理論値と実績値からそれぞれ除いた経済効果を再算定することを法定協議会として嘉悦学園に要請すべきである。

(3) U字カーブの逡増部分の要因は都市化の効果、分割しても経費は削減できない

● (U字カーブの逡増理由)

報告書では、人口と(1人当たり)歳出の関係を図にするとU字の関係になることを示した先行研究として中井(1988)を挙げるとともに、人口と歳出のU字の関係から、1人当たり歳出額が最低になる人口規模(U字の底)に向けて大阪市を分割することで費用が効率化(=財政効率化効果)できるとしている(報告書P42-43)。しかしながら、報告書がU字理論の根拠とする当該研究によると、U字カーブの右側部分(逡増部分)は、「都市化の程度による行政の質及び量または行政権能の差を考慮した普通態様補正が逡増要因」(※1)として、都市化の進展に伴う都市特有の経費の増大が主要因であると分析されている。すなわち、都市化が進むほど、道路の維持管理、ごみ処理などの行政需要が増大し、物価が高騰し、法令に基づく行政権限も拡大するということがU字カーブの逡増要因とされているのである。この理論を前提とすれば、大阪市を4つに分割したからといって道路の維持管理が不要になるわけでもなく、ごみ量が減るわけでもなく、物価が安くなるわけでもなく、行政権限は縮小するといっても財源ごと大阪府に移管するだけであるから、報告書のように大阪市を分割することで財政が効率化できると判断することはできない。

(※1)

中井(1988)の研究では、大規模自治体において一人当たり基準財政需要額が増加する要因について、その算定における「態容補正」の影響を挙げる。基準財政需要額とは、自治体の様々な環境条件(人口、面積、インフラの規模、農家の数、教員の数など)に基づき総務省のルールに沿って一律に算定されるもので、これと「基準財政収入額」の差異が歳入不足分と理解され、国から各自治体への地方交付税の交付額の決定に用いられる。

その「基準財政需要額」の算定ルールの中には「段階補正」というものがあり、人口規模が大きくなるにつれて規模の経済が働くであろうことを想定した補正が行われている(面積が大きくなると余計に費用が必要になることの補正も含まれる)。つまり、大きな自治体ほど効率が良いだろうから一人当たり財政需要は小さくなる、と総務省は想定しているわけである。

一方、「態容補正」というものもあって、都市化が進んでいたり、物価が高くて職員の給与が高かったり、自治体の行政権能が大きかったりすると、財政需要額が増えるであろうことを想定した補正もあることから、自治体規模が大きくなるにつれて一人当たり財政需要額を増加させるという、逆の関係の要因になりうる。

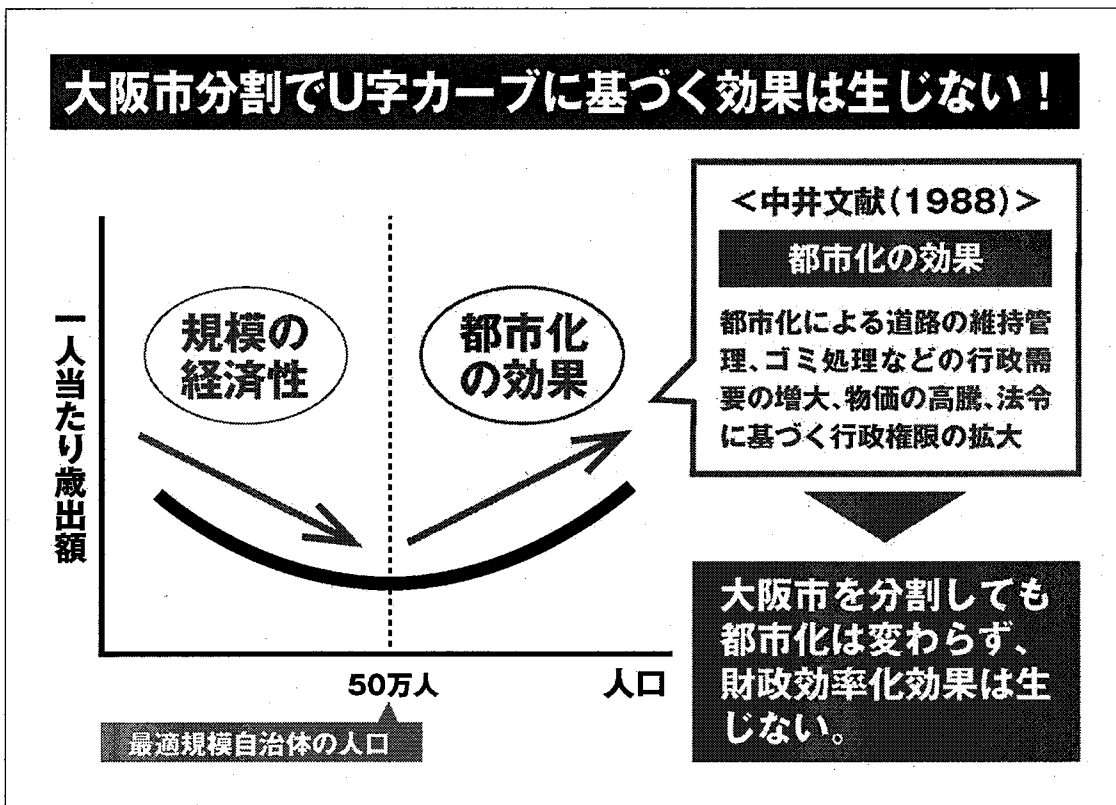
このことを踏まえて中井(1988)は、

- ・U字型の逡減部分は段階補正の効果が大きい領域
- ・水平部分は段階補正と態容補正が打ち消しあう領域
- ・逡増部分は態容補正の効果が大きい領域

であると述べている。

出典：「大阪を知り・考える市民学習会 PART14 都構想で一兆円って、それ本当!! 都構想をファクトチェック」(2018.9.2)における資料『嘉悦大レポートについての学術的考察』(川端祐一郎(京都大学大学院 藤井聡研究室 助教)より抜粋)

(図5)

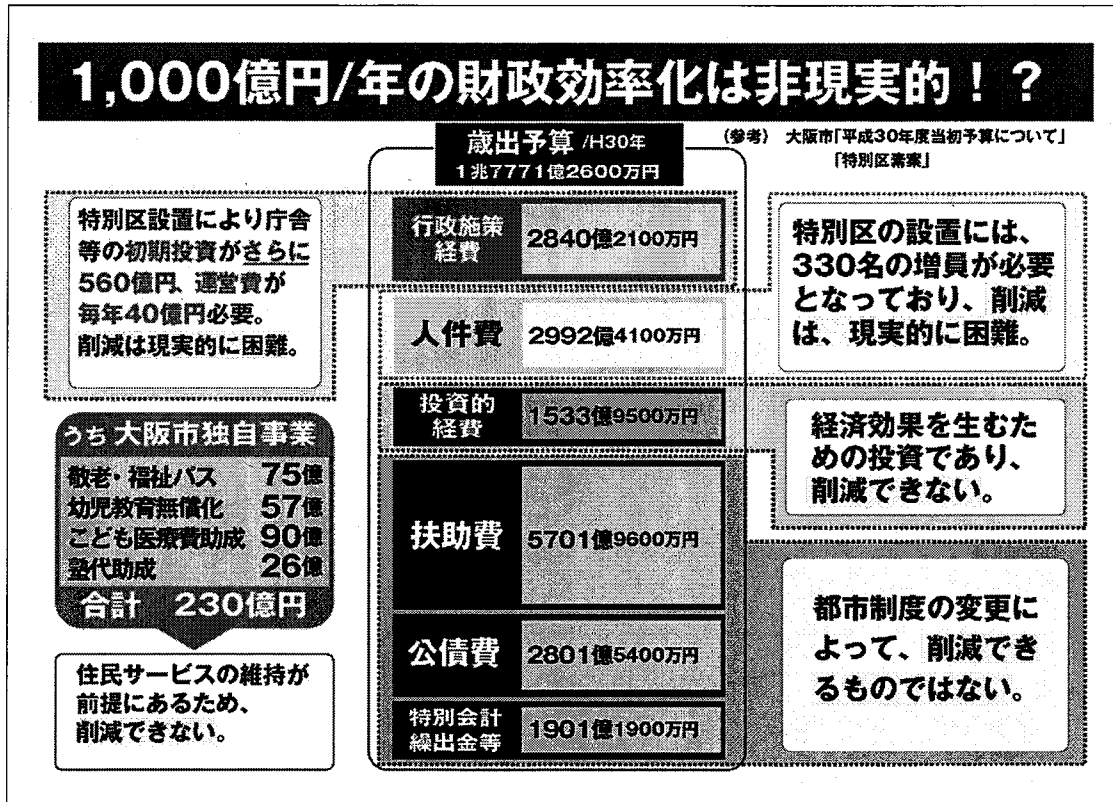


※ 中井英雄 (1988) 『現代財政負担の数量分析』 有斐閣 (P98)

● (1,000 億円 of 具体的算出法)

大阪市の平成 30 年度歳出予算 1 兆 7,771 億円から、扶助費、公債費、投資的経費、人件費など、特別区においても削減できない歳出を控除するとともに、特別区設置に伴う庁舎等の初期コスト 560 億円や毎年の運営費 40 億円を考慮すると、現行の住民サービスを維持しながら、毎年 1,000 億円もの財政効率化効果額を生み出せる現実的な可能性がない。

(図6)



※ H30. 9. 18 大都市・税財政制度特別委員会 自民・前田和彦委員 提出資料を加筆修正

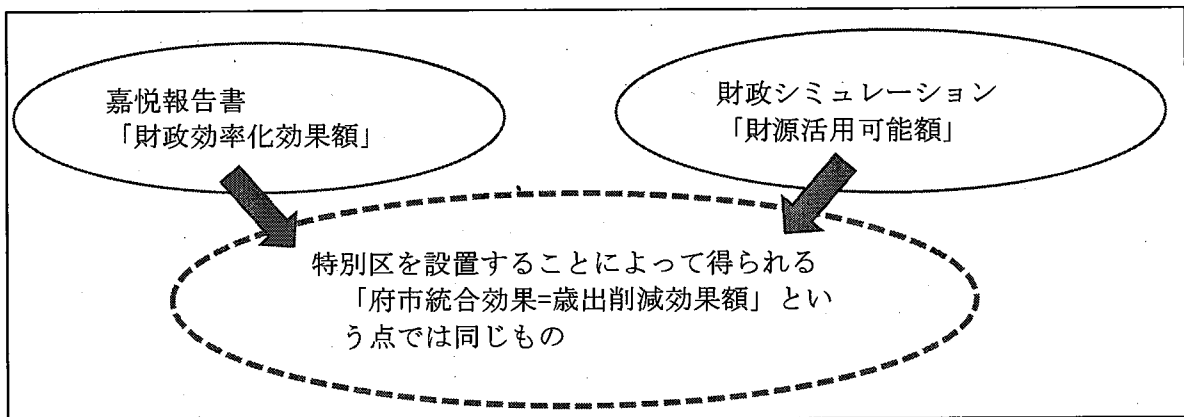
問題点

- 報告書がU字カーブに基づく財政効率化効果額算定の論拠とした中井（1988）では、都市を分割して人口規模を小さくしたところで、都市化が後退しない以上、普通態様補正の程度も変わらず、財政が効率化されるとの結論を導くことはできない。
- 混雑効果とは、まさに都市化による歳出の増大と同じことであり、都市を分割したからといって解消されるものではない。
- 大阪市の現実の歳出を踏まえると、現行の住民サービスを維持しながら、毎年1,000億円もの財政効率化効果額を生み出すことは非現実的である。

(4) 報告書と財政シミュレーションとで齟齬が生じることになる

- 財政シミュレーションの財源活用可能額と報告書の財政効率化効果額とが整合性を持たない。
- すなわち、嘉悦が算定した財政効率化効果額は、特別区設置による財政効果額（歳出削減効果額）であり、財政シミュレーションにおける財源活用可能額も、同じく特別区設置による財政効果額（歳出削減効果額）であるところ、財源活用可能額は財政シミュレーションに反映される一方、毎年1,000億円（あるいは再算定の結果これを下回る額）もの財政効率化効果額は財政シミュレーションに反映されておらず、これでは、市民が混乱する恐れがある。

(図7) 嘉悦報告書の「財政効率化効果額」と財政シミュレーションの「財源活用可能額」の関係 (イメージ)



問題点

- 同じ歳出削減効果額でありながら取り扱いを異にすると市民に混乱が生じてしまう。
- 財政効率化効果額についても、どのような事業を廃止・効率化することで、どれくらいの効果額が、いつから生じてくるのかを財政シミュレーションに反映すべきである。

＜その他の問題点＞

主な問題点として指摘した内容以外について、細かな点も含めて問題点を以下に記載する。

1 はじめに

報告書目次	報告書における記載（ページ）
1 はじめに	・ これまでも多くの文献等で指摘されてきたように、大阪経済の衰退は大阪万博が開催された 1970 年を境に顕著化した。 ・ 1960 年代の大阪府・大阪市の都市経営の失敗 ・ その後も府市の連携不足に代表される官官連携、官民連携不足の傾向が続き、…社会資本整備が東京に比べて遅れてきた面がある ・ 大都市制度の経済効果は、財政構造の変化を通じて経済構造の変革を促すことで得られていくと考えれば、中長期的に発現することとなる (P3)

問題点

- 「1960 年代の大阪府・大阪市の都市経営の失敗」(P3)とは何か。ようは、大都市制度に起因するものなのか論じられていない。
- 「東京」における「1960 年代から、特別区域を超えた鉄道ネットワークの整備などの社会資本の蓄積」(P3)が実現したと考え、その反面、「大阪市内を中心とする地下鉄網の整備などは前進したものの、社会資本整備が東京に比べて遅れてきた面があることは否定しがたい」(P3)との前提になっている。この点に関しては、大都市圏の交通政策に関する国の答申についての理解が無いと思われる。(都市交通審議会答申第3号 昭和33年3月/都市交通審議会答申7号 昭和38年3月/都市交通審議会答申第13号 昭和46年12月/運輸政策審議会答申第10号 平成元年5月/近畿地方交通審議会答申第8号 平成16年10月)
- また、この指摘内容では大阪市域外に問題があったということで、大阪市域外については、大阪府と大阪市の問題ではなく、大阪府の問題であって大都市制度に起因するものではない。
- 大阪市域外の交通インフラについても、大阪市が政令指定都市でなければ本来負担する必要がないものまで大都市の責務として大阪市が負担していることにより現在の効果をどう考えているのか全く述べられていない。
- この最も重要な前提についてあやまった認識をもってこの分析を始めていることに大いに疑問を感じる。そもそも大阪に対する知見はなかったということで、入札条件に適合していないと言える。

2 大都市制度改革の意義

報告書目次	報告書における記載 (ページ)
2 大都市制度改革の意義	<ul style="list-style-type: none">● 大都市における自治制度のあり方は戦前から断続的に議論が行われてきているが、2013年6月の「第30次地方制度調査会答申」において、大都市の現状・課題として、<ul style="list-style-type: none">➢ 指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある➢ 指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化している と指摘されており、指定都市においては「住民自治の強化」と「二重行政の解消」を図る必要があると記されている。(P5)

問題点

- 「第30次地方制度調査会答申」については、「指定都市」に関する指摘部分のみを意図的に示しているように思える。答申の中には「都区制度」の記載もあり、特に特性に至っては相当の箇所で「留意すべき点」が記載されているにもかかわらず、その指摘もなく、本報告書の中でもその点を踏まえた記述や分析が一切なく、客観性に疑問を感じる。
- 特に「二重行政の解消」については「特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。」と書かれていることにも触れていないことは疑問である。

5.2 二重行政解消による財政効率化効果

報告書目次	報告書における記載（ページ）
5.2 二重行政解消による財政効率化効果	<ul style="list-style-type: none"> ・…課題が残されているものとして、病院、大学、港湾、市場などが指摘されている。しかし、コストと規模に関するデータの制約上、ここでは病院と大学のみを検証した。具体的には、二重行政解消によって得られる財政効率化効果を、規模の拡大によるコスト削減、つまり規模の経済性として想定する。(P25) ・第1回大阪戦略調整会議の資料「大阪府と大阪市による連携協議の経過と成果」から…協議対象となったもののうち、府市が合意に至って具体的な成果が得られた項目を抽出し、各期の首長の方向性が一致していたかどうかを表5-2-7にまとめた。成果には、府市による案がまとまったものの議会で否決された案件を含めている。(P32) ・首長の方向性が一致している期間の実現可能性は57.7% ($=15/26 \times 100$) であるが、一致していない期間の実現可能性は10.2% ($= (2+0+3) / (33+11+5) \times 100$) である。一方、特別区制度の場合はそもそも広域機能が一元化されているため、実現可能性は100%と考えられよう。ただし、これは府議会において否決される可能性を考慮していない。(P35)

問題点

- 「二重行政解消によって得られる財政効率化効果を、規模の拡大によるコスト削減、つまり規模の経済性として想定する」(P25) とあるが「想定」できる根拠は何かわからない。
- 想定する以上、病院と大学のみを分析しているが、その分析結果による効果が具体的にどこに現れるのかを特別区素案に基づいて示すべきである。(報告書では人件費のみとなっているが、特別区素案にはそんなことは書かれていない)
- 「病床数が増えると1床当たりの事務職員等の人件費が減少していくという関係性がやや明確ではないものも見受けられる」(P25) と書かれているが、「表5-2-1」(P27)を見ると、自由度調整済み決定係数 ($0 < R^2 < 1$ で1に近い方が良い) が0に近く明らかに信頼性の置けない数字が出ているのだから「明確ではない」というのは当然である。しかし、推定モデル自体に問題があると思われるにもかかわらず、これを根拠に、「仮にその関係性が存在する場合、大阪府立病院機構と大阪市民病院機構が経営統合されれば、人件費を削減できる可能性を想定できることになる」(P26) と「仮」の話として推定を行い、結論を導こうとしていることは、問題である。
- 大学についても同様に、「表5-2-4」(P30)を見ると自由度調整済み決定係数が、病院の時よりもさらに低い数値になっており、そもそもモデルとしては成り立っていないことを証明している。

- 「表 5-2-7」(P32) の項目数に基づいて、その項目の数の割合によって「不一致率」を算定しているが、項目数だけで不一致数を出すのは議論を単純化しすぎているのではないか。全く無意味な数字である。せめて、事務事業を書き出して、その予算額や人員数(工数)などを算出し、何らかの加工(加重平均など)をした数字を使うべきである。
- 大学の財政効率化に関して、「表 5-2-4」(P30) の推定結果において、説明変数(教員数(対数))の有意水準が20%と低すぎである。被説明変数に影響を与えている蓋然性が低い。
- 特別区制度の場合は、広域一元化されているため、実現可能性100%としているが、府議会において否決される可能性を考慮していない。また、反対の意向を示す知事が選挙で選ばれる可能性を考慮していないことは問題である。

5.3 府市連携による経済効果

報告書目次	報告書における記載（ページ）
5.3 府市連携による経済効果	<ul style="list-style-type: none"> ● 今後の広域プロジェクトの候補としては、夢洲におけるまちづくりやそのアクセス鉄道の整備などがあるが、本報告では、事業期間は明らかではないものの、公共投資に係る概算事業費が明らかになっている以下の3つを取り上げ、その経済効果の算出を行う。(P38～P39) <ul style="list-style-type: none"> ・地下鉄中央線延伸 ・JR桜島線延伸 ・なにわ筋連絡線・新大阪連絡線 ● …費用負担等において大阪府・大阪市が協調する必要がある社会資本整備を進めるためには、合意に至るまで協議・調整する期間が一定必要となる。まず、府市の首長間で方針が一致している場合でも、広域を担う組織が2つあることから生じる具体的な内容の協議・調整に時間を要する。さらに、首長間で方針が一致していない場合には、そもそも協議そのものに着手できない可能性がある。…社会資本整備においては適当な事例が見当たらなかったため、過去に二重行政解消を実現した複数の案件を、具体的には、信用保証協会、公衆衛生研究所・環境科学研究所、…両首長の合意による協議開始から、概ね協議が合意して議会提案に向けた案が決定されるまでの期間を、大阪府市統合本部会議の資料等から調査し、平均的な協議期間を算出して援用する。その結果は表5-3-1の通りである。上記の協議期間の平均をとると、488日（約16か月）であったことから、今回、府市連携による社会資本整備を進めるための協議期間として援用する。(P39～P40) ● 知事・市長の任期が4年であることを踏まえ、方針が異なる首長同士の場合、任期中の4年間は協議に入ることができないと想定される。さらには、次の任期やその次の任期も同じ体制のままであれば、10年間以上、協議すらできない状態が続く可能性がある。(P41)

問題点

- ①地下鉄中央線延伸、②桜島線延伸、③なにわ筋線・新大阪連絡線の建設投資額を産業連関表の建設投資部門に投入し波及効果を算定しているが、①②については、大都市制度の制度変更ではなく、万博やIRの誘致や事業規模に影響を受ける。ここの算定に入れることは不適切である。
- この鉄道整備については、府市連携だけで実現できるものではない。国の補助スキームに入るのか、その前提として費用便益分析(B/C)が1以上あるのか、事業主体者(中央線なら大阪メトロ、桜島線ならJR西日本、なにわ筋線については南海・阪急・JR西日本など)の判断はどうかなども決定要因に入る。府市連携だけでできる前提での議論は机上の空論に過ぎない。

- 協議・調整期間について、その期間は政策判断に必要な期間である。そもそも二重行政解消が正しいという前提に立っていることが問題である。強引に二重行政解消をしたことの弊害についてのマイナス効果についての議論が無い。
- 信用保証協会の統合による中小企業の申込数に対する採択の件数・融資申し込み金額などの比較、地方公衛研関係では危機事象の際の対応の検証、公営住宅については大阪府が住宅政策を放棄したことのデメリット、特別支援学校では大阪市が逆に補完性の原則的に助成金を出していることなど、また工業系研究所において新たな二重行政が発生していることによる無駄など、シミュレーションの結果と現状とあまりにも違いがあることについての検証もすべきである。
- 協議・調整に要する期間が 10 年を超えると、効果は 10 年間においては 0 というが、このシミュレーションの理屈では 10 年後には効果がでることになる。注釈もなく 0 と記載することも恣意的なものを感じる。
- この理屈でいくと、阿倍野再開発、WTC・ATC などのバブル期の投資にも経済波及効果はあったということになる。あくまでも建設投資の金額によって出る経済効果のみである。建設投資額を増やせば自然と効果額が増えるものである。
- 大都市制度としての影響としては、結局は協議・調整期間による影響しか勘案されていない。

6.1 基礎自治行政の財政効率化効果

報告書目次	報告書における記載（ページ）
6.1 基礎自治行政の財政効率化効果	<ul style="list-style-type: none"> ● 4章でみてきたように、大阪市を分割し特別区を設置する改革及び広域行政の一元化は、財政を効率化させ、また経済を活性化させる可能性を秘めている。特別区は補完性の原理の恩恵を享受できる可能性があり、広域行政の一元化は二重行政の解消や新たな社会資本整備によって財政の効率化や経済成長といった効果が期待できる。(P42) ● 図 6-1-1、図 6-1-2 は、市町村別のデータを用い、人口と歳出規模との間にU字の関係が見られるかをみている。図 6-1-1 は1人当たり歳出総額、図 6-1-2 は公債費と扶助費を除いた歳出額を用いた散布図を示している。公債費や扶助費は、のちに議論するように、合併や分割によってすぐに財政を効率化できるとは考えられないため、除いている。ここから、人口と(住民1人当たり)歳出総額との間にはU字の関係が見られ、1人当たり歳出が最小になる人口はおおよそ50万人前後であることが分かる。(P44) ● ここで得られた1人当たり歳出に人口を乗じれば、各特別区の歳出総額(理論値)を得ることができる。さらに4特別区の合計を計算し、これと大阪市の歳出総額(実績値)の合計との差をとれば、特別区設置による財政効率化効果額を得ることができる。…第9回大都市制度(特別区設置)協議会(平成30年4月6日)で参考資料として示された「特別区/大阪府・事務分担(案)」には、平成28年度予算額に基づいて、事務及びその事業費等が一定程度仕分けられており、これを用いて推計することとした。推計結果は表 6-1-3 の通りである。推計方法の詳細は、補論 A6.1 を参照されたい。ここから得られた大阪市の基礎自治事務及び中核市事務の歳出額から、上記の総務省『市町村決算状況調』から得られた扶助費及び公債費を減じたものを比較対象とした。(P47)

問題点

- 4章(総合区)での議論を前提に、「広域の一元化は、財政を効率化させ、また経済を活性化させる可能性を秘めている」(P42)とあるが、すでにここまでに指摘したように、そのような可能性はない。また、報告書にも「可能性」としか書かれておらず、その根拠は示されていない。
- 地方自治法上の都区制度における府県制度との違いは、市町村事務のうち大都市地域の一体性統一性を確保する必要性がある事務を都が処理することになっている。また、政令指定都市制度では、いわゆる広域行政については、政令指定都市において、本来は府県の事務であるものを大都市特例事務で処理している。これを都区制度によって権限を府県に移管するにあたって、特別区素案では、本来は市町村税である基礎自治体の税からなる財政調整財源から府にも配分する前提に立っている。このことは、地

方自治法等の都区制度の趣旨に大いに反する（グレーゾーンである）。もしシミュレーションを行うのなら、広域行政を地方自治法等に基づいたシミュレーションも行うべきである。

- 特別区となって、財政効率化効果額が出たとして、それがいつのまにか削減効果とし、特別区の財源ではなく全てを大阪府の財源とされ、広域行政に活用される前提でのシミュレーションとされている。
- この報告書では、一人当たり歳出費を全国市町村の平均並みにまで低下させるということになる前提だが、特別区素案においては、行政サービスは維持されるとされている。特別区素案の内容を踏まえた分析とは言えない。

（人口と歳出）

- そもそも地方交付税制度において、基準財政需要額の算定にあたっては、「基準財政需要額＝単位費用×測定単位×補正係数」と計算されるが、測定単位については、その多くが「人口」となっている以上、人口との間に相関関係があるのは当然である。
- 市町村の事務についても、一般市よりも中核市、政令市になるほど大都市特例事務など権限が多くなる事務事業の多くなり、それを前提に基準財政需要額を算定するのだから、規模が大きくなることで行政費用が多くなるのは当然のことである。その点を考えれば、このモデルを使うことの意味はない。
- ほとんどの市町村が地方交付税の交付団体であることを考えると、人口と基準財政需要額に強い相関関係が生じる。行政サービスは基準財政収入額を計算した際に算定される留保財源分についての扱いがどうなるかという話になるのだろうけれども、ほとんどの市町村では独自施策に充てている。また市政改革による果実も独自施策の拡充に充てられるのだから、モデルのように効率化によって財源が生まれることはありえない。
- 総合区の分析（P20）と同じように、先行研究から U 字曲線を仮定し、人口を説明変数とする二次関数としているが、その仮定はあくまでも仮定に過ぎない。
- 特別区による基礎自治体の効率化の財源を、広域自治体の府に配分しようとするものの問題点も指摘したい。
- もし「表 6-1-4」（P48）のモデル 1 で年間 1140 億円、モデル 2 で年間 1104 億円の財源が生まれるのであれば、特別区素案に基づいて具体的にどこに、どれだけの金額がでるのか具体的に示すべきである。

（二重行政の解消効果）

- 総合区の章で指摘しているように、統計的に全く信頼性のない数字を根拠にした数字であることを改めて指摘する。

（府市連携効果）

- 総合区の章で指摘しているように、大都市制度としての影響としては、結局は協議・調整期間による影響しか勘案されていない。その前提で、乗数を 100%として効果額を出しているだけで、単純化しすぎた議論であると改めて指摘する

7 マクロ計量経済モデルによる経済効果

報告書目次	報告書における記載 (ページ)
7. マクロ計量経済モデルによる経済効果	<ul style="list-style-type: none"> …政策的には社会資本整備の質、量がともに東京都に後れをとったことが、長期的な低迷を招く要因になったと考えられる。逆に、大都市制度改革によって、社会資本整備の質を改善し、量を増加させることができれば、強い経済を取り戻すことができると考えられる。(P52) 大阪の社会資本の限界生産力は、東京の約半分であり 20%ポイントも小さくなっていることがわかる。…この要因については、財政力の相違や国の政策など様々な理由が考えられるが、先に述べたとおり、社会資本整備を大阪府と大阪市の協議で進めてきたことや大きすぎる基礎自治行政も要因の一つとなって、限界生産力に違いが出てきたと考えられる。こうしたことが、社会資本の量の差とともに、質の差となって生産に影響を与えたため、大阪と東京との差は拡大し、大阪が長期にわたって低迷することとなったと考えられる。(P63)

問題点

<はじめに>

- 前半の政策効果分析と後半のマクロ計量経済モデルによる経済効果という 2 つのアプローチとされているが、後半部分の分析の前提として前半部分の数字を活用しており、分析は接続されており、1つのアプローチによる分析でしかない。
- 大阪の経済低迷の原因について、「社会資本整備の質、量ともに東京都に後れをとったことが、長期的な低迷になったと考えられる」(P52) とのことであるが、その要因が占める割合はどの程度なのか。
- 社会資本整備の質、量については、政府支出による整備も大きなものがある。また東京都においては地方交付税不交付団体ということで、財政的な余力も多大であることから、これらの影響をどうみているのか。

<マクロ計量経済モデル>

(計量経済学的な疑問)

- 報告書のモデルは、吉田・霧島 (1997) による供給モデルをベースにしている。吉田・霧島 (1997) では、「財政赤字が金利の上昇を引き上げると、民間設備投資は減少し、経済成長率を引き上げることになる。ここで、金利が上昇すると国債発行は拡大し、これが再び金利を引き上げて民間設備投資は減少することになる。財政赤字が拡大していくと、金利の上昇、民間設備投資の減少、成長率の低下、これは再び財政赤字の拡大となり、この悪循環から経済成長はやがてマイナスになり経済は崩壊の方向に向かうことになる。この場合、金利の上昇を避けようとして通貨を増発すれば、物価の上昇となるのはごく自然なこととなる。多くの国でも見られる破綻の形態である。これらの財政破綻を明らかにするために供給側モデルによりシミュレーションを

行うこととする。」という経済破綻と財政赤字の関係についての認識の中でのモデルである。1997年当時としてはこのような議論は正しかったのかもしれないが、それから20年たった現在の状況を考えると、この指摘は当たっているとは言えない。よって、この20年前の供給モデルを参考にして構築したモデルで分析することが、正しいのかどうか、あらためて経済学的な検証をするべきである。

- 今回の分析において「図 7-1-1」(P58)のモデルの概要があるが、このモデルがまず正しいのかも経済学的、統計学的に検証する必要がある。
- 5本の構造方程式(推定式)、2本の定義式と7本の連立方程式の体系からモデルが構築されているが、その方程式で問題が無いのかも経済学的、統計学的に検証する必要がある。
- (P63)「表 7-2-2」や補論「表 A7-1-1」(P93)の自由度調整済み決定係数($0 < R^2 < 1$ で1に近い方が良い)はそれなりの値となっているが、ダービンワトソン比(2に近い値が良い)については決して高いとは言えない。補論「表 A7-1-1」(P93)の方程式3に至っては、ダービンワトソン比1を切っている。この点も経済学的、統計学的な検証が必要である。

(社会資本の経済効果)

- (P61)東京都と比べて、「大阪では、広域的な社会資本整備を大阪府と大阪市それぞれが実施してきた」ことを効率的でないと指摘しているが、東京都は広域の事業については府県税で対応しており、基礎自治体の税である市町村税をあてていない。逆に大阪市も政令指定都市として大都市特例事務などを担ってきたために、大阪府は府県税を大阪市域内に投入することなく、大阪市域外に投入できてきたことのメリット(投資効果)の方が高かったのではないか。大阪市が政令指定都市でなければ、社会資本整備のストックはもっと少なくなっていた可能性がある。
- 地域に密着した社会資本整備に関しては、大阪市が基礎自治体として大きすぎるが故に、効果的に行われていない可能性がある」とあくまでも可能性であって、推定に過ぎない。このことを前提にした分析は意味をもたない。
- また、基礎自治体としては大きいから、基礎自治体の税を広域事務に回しても良いということを正当化しているように見える。
- コブ・ダグラス型生産関数($Y=KL$) (P61)は「代替の弾力性が1であるため、労働サービスと資本財サービスの相対価格がどのように変化しても、資本と労働の分配率は変化しないことがいえる。」(ジャポニカ)とされているが、現実的には弾力性は1とはいえず、限界生産力逓減の法則を勘案すべきである。この点も、経済学的な検証をするべきである。

(限界生産力)

- 大阪の社会資本の限界生産力は東京の約半分、20ポイント小さいとし、その要因については「財政力の相違や国の政策など様々な理由が考えられる」(P63)としながらも、「社会資本整備を大阪府と大阪市の協議で進めてきたことや大きすぎる基礎自治行政も要因の一つ」とし、結局は要因の100%を「大阪府と大阪市の協議」においていることに疑問を感じる。限界生産力の差のうちいくらが「財政力の相違や国の政策など」に起因するのか、その数字もだすべきである。

- 「大きすぎる基礎自治行政」とは何か明確に記載すべき。このことで、基礎自治体の税である市町村税を本来は府県税で処理すべき広域事業に回すことを正当化しているように見える。
- 「社会資本の量の差」(P64)と「質の差」があるが、何となくイメージでとらえたものである。「財政力の相違や国の政策」とともに産業構造の差、都市圏規模の差、中枢機能集積の差などもあるはずである。その分析がされていないことに恣意的なものを感じる。

(総合区設置の経済効果)

- (ケース 0)「表 7-3-1」(P65)について、基準ケースを想定しているが、想定した根拠は何か。
- (ケース 1)非現実的な財政効果額の一部が「追加的に公的固定資本形成に支出できると仮定」とあるがあくまでも「仮定」の議論。その後の検証が無い。
- 地方財政法 7 条についての記載があるが、総合区の効果額が財政余剰金になるという意味が不明である。
- 10 年間の累積財政効果額が約 712 億円あるからといって、10 年間で 500 億円(年 50 億円)が公的固定資本に追加的に支出されるというのも「仮定」の話。
- (ケース 2)限界生産性の仮定の数字として 0.20、0.30、0.25 としているが、その前提の「広域一元化による新たな社会資本整備は、この差を全て埋める可能性があり得る」(P69)と勝手な推測を入れている。「財政力の相違や国の政策など様々な理由が考えられる」(P63)と指摘しているように、ありえない仮定である。
- 「マクロ計量経済モデルの結果を産業連関分析に受け渡すことで、付加価値の増加が波及的に増加した中間投入も含めた生産ベースの効果として計測することができる」(P70)と書かれているが、この点については、その後「こうした効果を推計するためには、本来であれば、供給型マクロ計量経済モデルと産業連関表との両者が相互に影響を与え合うモデル化が理想である。」「しかしながら、井田(2005)も指摘するように、そのような成功例は特に地域モデルにおいてほとんど存在しない。」と書かれている。存在しないと言われているにもかかわらず、「疑似的な接続」によって生産誘発効果と算出される数字は信頼性のない数字と言える。
- よって「表 7-3-2」(P71)の「1%成長+50 億円/年」「限界生産力」の想定は何の根拠もない数字と言え、この数字に基づくシミュレーションも全く意味のない数字である。

(特別区設置に伴う経済効果)

- (P72)(ケース 3)10 年間の累積財政効果額が約 1 兆 1409 億円あるからといって、10 年間で 5000 億円(年 500 億円)が公的固定資本に追加的に支出されるというのも「仮定」の話。
- 先の(ケース 2)での指摘(P70)に関する指摘と同じ指摘をしておく。
- よって「表 7-4-1」(P75)の「1%成長+500 億円/年」「限界生産力」の想定は何の根拠もない数字と言え、この数字に基づくシミュレーションも意味のないものである。

8 おわりに

報告書目次	報告書における記載 (ページ)
8 おわりに	● 一方で、理論的には、制度のリフォームとデザインには制度改革に伴うコストが異なることに注意を払う必要がある。本報告では、そうした側面の検討を行っていない(P78)

問題点

- 「理論的には、制度のリフォームとデザインには制度改革に伴うコストが異なることに注意を払う必要がある」(P78) と指摘するように、総合区という現状をベースとした改革と、特別区と言う政令指定都市を廃止し分割するという過去に例を見ない自治体の分割を行うことに伴うコストを分析の中に入れていないことは問題である。