

平成 31 年度卒業論文

# 大阪都構想は大阪府・市財政を 効率化させるのか？

所属ゼミ 吉田ゼミ

学籍番号 1121100277

氏名 眞能 伸幸

大阪府立大学

現代システム科学域 マネジメント学類

## 要 約

2020年の11月に大阪都構想・特別区制度案の是非についての住民投票が予定されている。しかし、当該構想・案の実施を計画している、大阪府・大阪市は関係する地域住民に対して、同構想・案の内容及び地域社会の将来像について、適切な論理と客観性を持った形で説明しているとは言い難い状況にある。

そこで本論文では大阪都構想・特別区制度案の内容とその将来見通しについて定性的かつ定量的に検証する。第2章では、二重行政の解消と特別区設置による住民サービスの2つの論点から、大阪都構想・特別区制度案について検討した結果、二重行政の有無や二重行政の解消の重要度の低さ、住民サービスの低下や行政コストの増大などの問題点が明らかになった。第3章では、大阪府・大阪市が大阪都構想・特別区制度案の財政効果・経済効果の根拠としている嘉悦報告書について検討した結果、嘉悦報告書の財政効果・経済効果は考慮すべき歳出を無視して算出されており、必要な歳出を全て考慮した場合、当該構想・案の実施により、むしろ負の財政効果・経済効果をもたらす可能性が高いこと、また、同報告書が大阪都構想・特別区制度案の実施がもたらすと説明している、財政効果・経済効果の大部分は大阪市を特別区に分割せずとも生み出せたりするなどの問題点が明らかになった。第4章では、基礎自治体（特別区）の財政効率化効果を検証するために実施した回帰分析の結果を報告している。本研究では、分析に用いるデータの状況に当てはめることが可能な4つの回帰式を用意した。分析結果からは、4つの回帰式の修正済み決定係数がそれぞれ同程度でかつ低く、分析者が恣意的に分析モデルを作成できる可能性が高いことが明らかとなった。そして、嘉悦報告書が用いているデータ、分析手法には論理的に問題があるため、「一人当たりの歳出と人口にはU字型の関係がある」「大阪府・特別区の一人当たり歳出を最小化する最適人口規模は約50万人である」とする同報告書の主張が妥当である蓋然性は低いことも明らかとなった。

## 目 次

### 第 1 章 はじめに

### 第 2 章 大阪都構想における二重行政と特別区制度

#### 2.1 大阪都構想・特別区制度案の内容

#### 2.2 2つの論点からみる特別区制度案の問題点

### 第 3 章 嘉悦報告書の信憑性の欠如

#### 3.1 嘉悦報告書の財政効果・経済効果

#### 3.2 財政効果・経済効果の問題点

### 第 4 章 嘉悦報告書の財政効率化効果におけるモデルの修正と分析

#### 4.1 財政効率化効果におけるモデルの作成

#### 4.2 重回帰分析の推定結果と考察

### 第 5 章 おわりに

## 第1章 はじめに

2010年に立ち上がった大阪維新の会は大阪府の大阪市を廃止し、5つの特別区を設置する大阪都構想を最重要政策として推進した。2015年5月17日に大阪都構想の実現の是非を問う、大阪市在住の住民を対象とする大阪市特別区設置住民投票が行われ、反対票が賛成票を上回り特別区の設置は否決された。しかしながら2020年1月現在、大阪府知事・大阪市長ともに大阪維新の会に所属している人物が務め、5年ぶりに大阪都構想の実現のための再挑戦に向けて準備を進めている。大阪府・大阪市が行う大都市制度（特別区設置）協議会によると、2020年の11月にもう一度住民投票を行う予定であり、再び大阪都構想問題が浮上する可能性が高い。

大阪都構想の主な目標として二重行政の解消と住民サービスの拡充を掲げており、現在の案では大阪市を分割して4つの特別区を設置し、大阪市の事務の一部は大阪府と一部事務組合に移管されることになる。2回目の住民投票が予定されている大阪都構想だが、本当に大阪都構想は住民に効用をもたらすのだろうか。大阪都構想の制度に問題があれば、住民サービスの低下あるいは運営コストの増大を招く。また他地域でも大阪都構想と似た大都市制度改革の動きもあり、大阪都構想の実現はそうした他地域での構想を推進させることに寄与することも考えられる。そして大阪都構想と同様の改革が行われた結果、他地域の住民サービスの低下や運営のコスト増大に繋がる可能性がある。

大阪都構想の問題点として、大阪市が政令指定都市である故に持つことができている権限がなくなり、特別区に分割されることで行政の非効率化が考えられる。大阪市からの受託分析の結果をまとめた嘉悦報告書では、歳出を最小化する最適人口規模がおおよそ50万人で、大阪市の人口が270万人であることから4つの特別区に分割することが望ましいとしている。しかし最適人口規模の推定が誤っていた場合、大阪市を分割する必要がなくなる可能性がある。そこで嘉悦報告書が行った最適人口規模を推定した分析について検討し、その誤った点を修正して、大阪府・大阪市の統治機構に関する、定性的、定量的に妥当な結論を導き出すことを試みる。

## 第2章 大阪都構想における二重行政と特別区制度

### 2.1 大阪都構想・特別区制度案の内容

第2章では大阪都構想・特別区制度案の定性的な部分について検証する。大阪都構想は橋下徹氏が2010年に提唱した大都市制度改革であり、現在は大阪都構想・特別区制度案として推進されている。大阪都構想・特別区制度案は簡潔に言えば大阪市を解体して4つの特別区とすることである。大阪都構想という名前ではあるが、現在の法律では東京都以外に新たな都を作ることはいないため、ただ大阪市がいくつかの特別区になるだけである。多くの住民が誤解しているが、大阪都構想が実現されても、東京都のように大阪都という名称にならない。大阪府・大阪市は現在の大阪を副首都・大阪と呼称している。2015年の大阪都構想と現在の大阪都構想は異なっているが、大阪府・大阪市が類似的なサービスを行うことによる二重行政の解消を一番の目的とするという本質的な部分では変わっていない。2.1節では、大阪都構想・特別区制度案について、2019年12月26日に開かれた第31回大都市制度（特別区設置）協議会資料である、副首都・大阪にふさわしい大都市制度《特別区制度（案）》に従って説明する。

大阪都構想・特別区制度案は現在の大阪市を淀川区、北区、中央区、天王寺区の4つに区割りし、それらに特別区を設置する制度案である。特別区設置を目指すものは大きく2つある。1つ目は広域機能の一元化・二重行政の解消による都市機能の強化である。広域機能を大阪府へ一元化することで二重行政を制度的に解消し、都市機能の整備を迅速・強力かつ効果的に推進できるとしている。現在は大阪府知事と大阪市長の方針が一致しており、大阪府と大阪市の協議がスムーズに調っている。しかし中長期の連携の間で常に一致するものではなく、協議が遅ればロスが発生してしまう。副首都・大阪の成長・発展に向けては、継続的に事業実施ができる仕組みの構築が必要である。そこで大阪府のみが大阪府域における広域機能を担うことで、大阪の方針を一元的に決定することが可能となる。その結果、大阪の成長戦略がスムーズに進み、それを元に豊かな住民生活を実現できる。2つ目は住民に身近な公選区長・区議会

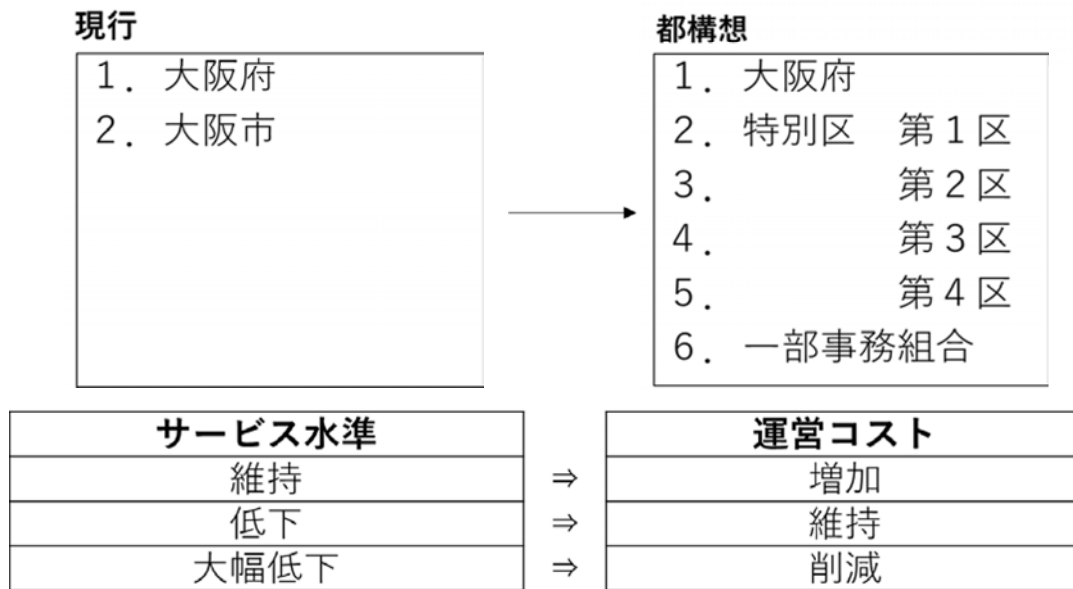
による基礎自治機能の充実である。大阪独自の「特別区」を設置することによって、現在の大阪市より人口規模が小さい基礎自治体（推定人口 53～70 万人）が設置される。選挙で選ばれた区長と区議会の下、現在より地域実情や住民ニーズにあった施策を展開することによって、住民サービスを最適化できる。また、特別区が中核市並みの事務を担うことで、専門的かつ包括的なサービスの提供が可能になる。加えて、現在の 24 区単位に地域自治区・地域協議会を設置することにより、住民の利便性の維持や地域の意見を行政に反映する。すなわち特別区の設置は、住民ニーズへの迅速・的確な対応、住民に身近な行政の実現、住民に身近な地域での政策決定につながる。また大阪維新の会 HP によると、二重行政の解消を都構想の最大の焦点とし、身近な基礎自治行政の拡充と民間でできることは民間にという民営化もポイントに挙げている。大阪都構想は大阪市を特別区に分割し、大阪市がもつ広域機能を大阪府に一元化することで二重行政を解消し、現在の大阪市民に現在よりも良質な住民サービスの提供を目指すといえる。

## 2.2 2つの論点からみる特別区制度案の問題点

2.1 節では大阪府・大阪市が公表している資料から大阪都構想・特別区制度案の内容について述べた。大阪都構想の要点は、特別区設置による二重行政の解消と住民サービスの拡充といえる。大阪府 HP「なぜ特別区制度が必要なのか」には「大阪府と大阪市では広域行政の司令塔を大阪府に一本化し、スピード感を持って成長戦略を推進するとともに、住民に近い特別区を設置し、よりきめ細やかな住民サービスを提供する特別区制度（いわゆる「都構想」）の実現に向け、取り組んでいます。」と書かれている。では、大阪都構想・特別区制度案は大阪市を分割してまで実現すべきなのだろうか。2.2 節では大阪都構想・特別区制度案の問題点について、二重行政の解消と特別区の設置の2つの論点から考察する。

大阪都構想推進派は二重行政の解消を最も重要視している。大阪府と大阪市の「府市あわせ（不幸せ）」と揶揄される二重行政があるため、副首都・大阪の成長・発展のロスが発生する。大阪都構想推進派は特別区を設置し広域機能

を一元化することで、二重行政を制度的に解消できるとしている。ところが大阪府・大阪市自らが「過剰な二重行政が存在する」とは本来主張できないのである。地方財政法第4条1項に「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」とある。つまり大阪府・大阪市は真摯に話しあって適切な財政支出の下での行政を行わなければならない、大阪府・大阪市自らが過剰な二重行政を主張することは法的には問題がある（阿部他 2012、頁 23、59；吉田 2016）。大阪府・大阪市の二重行政自体を悪とみなしているが、村上(2015)によると、先進民主主義のほとんどの大都市圏は、中心と広域の州・県を並置する「二重システム」を採用している。また人口 900 万人の大阪に大型施設が大阪府と大阪市の 2 つあることは、住民や企業のニーズを満たしているなら、それは便利な二重行政ともいえる。二重行政を解消することは便利な二重行政まで縮小・廃止してしまう可能性がある。2015 年の大阪都構想での二重行政の削減額について、2013 年当時の府知事である松井一郎氏が目指していたのは 4000 億円だったが、この数字も 2015 年には数億円程度になった。次章に大阪都構想・特別区制度案の経済効果を載せているが、二重行政を解消することによる財政効率化効果（歳出削減効果）は 39～67 億円である。39～67 億円という数字は他の経済効果に比べて小さく、二重行政によるロスは僅かといえる。二重行政の解消を最大の焦点としているが、二重行政はそもそも存在しない、あるいは二重行政の解消は必要ないといえる。次に、特別区を設置する制度についての問題点について述べる。



(出所) 吉田(2016)を参考にして筆者作成。

**図 2.2 自治体数の変化並びに自治体数増加によるサービス水準と  
運営コストの定性的関係**

図 2.2 の上部は大阪都構想・特別区制度案によって自治体が増えることを示し、下部は一般的に自治体の数が増加した場合のサービス水準と運営コストの関係を示す。大阪都構想・特別区制度案推進派は特別区を設置することによって、中核市並みの権限をもった基礎自治体として住民ニーズに応じた身近なサービス展開ができるとしている。自治体が増加した場合、自治体間同士で行う調整はこれまで大阪府・大阪市間しかないのに、特別区を設置した場合は膨大になると考えられる。また一般的に自治体が増加した場合、サービス水準を維持しようとするなら運営コストが増加し、運営コストを維持しようとするならサービス水準が低下する。運営コストを削減しようとするなら、サービス水準は運営コストを維持する場合と比べて大幅に低下する。自治体間の調整の数が増えれば当然運営コストが増大するため、サービス水準の低下は避けられないだろう。また大阪都構想の特別区は中核市並みの権限を持っているとされているが、実際には中核市どころか一般市の持つ権限である下水道事業や消防・救急活動に関する権能すら有さない。ちなみに、現在の東京都の特別区の権能も、全体として一般市にすら及んでいない。村上(2018)によると、東京都の



特別区制度には、本来「東京都」が担当するはずの中心都市の（重要問題についての）自治と政策力を消滅させ、住民からより遠い都庁に一元化・集権化するという、深刻な弊害も指摘されている。大阪都構想・特別区制度案でも同じ弊害が起こる可能性がある。

表 2.2 大阪と東京の経常収支比率

経常収支比率(%)	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
大阪府	96.6	96.9	91.3	97.0	97.2	98.7	99.9	99.8	100.1	100.5
大阪市	99.2	100.2	99.4	99.5	101.9	98.3	98.8	97.6	100.1	98.3
東京都	84.1	96.0	94.5	95.2	92.7	86.2	84.8	81.5	79.6	82.2
東京都23特別区	76.1	82.1	85.7	86.4	85.8	82.8	80.7	77.8	79.3	79.8

（出所） 大阪府と東京都は 2008－2017 年度「都道府県別決算状況調」、大阪市は 2008－2017 年度「市町村別決算状況調」、東京 23 区は特別区長会の 2008－2017 年度「特別区財政の現状と課題」より筆者作成。

表 2.2 は大阪府・大阪市、東京都・東京 23 区の 2008－2017 年度経常収支比率である。地方財政白書によると経常収支比率とは地方公共団体の財政構造の弾力性<sup>1</sup>を判断するための指標で、70%～80%を適正水準としており、これを超えると財政構造の硬直化が進んでいることを表す。大阪府・大阪市は 100%前後を推移しており、東京都・東京都 23 特別区と比較して財政状況が硬直し、財政的に余裕がないことが分かる。東京都は首都である故に豊富な財源を有しており、東京都 23 特別区に特別区財政調整交付金として財源の一部を分けることができ、特別区財政調整交付金の原資は地方交付税等を含んでいない。一方で、大阪都構想・特別区制度案の特別区財源調整交付金の原資は地方交付税相当額等を含んでいる。さらに大阪都構想・特別区制度案は特別区設置から 10 年に亘って、特別区財源調整交付金の総額に各年度 20 億円の特別加算することを予定している。つまり大阪府・大阪市は財政に余裕がないのに、よりコストのかかる贅沢な統治機構を作ろうとしていると言える。

<sup>1</sup> 経済学において弾力性とは、ある変数の変化率ともう 1 つの変数の変化率の比として用いられることが多いが、財政構造の弾力性とは社会経済や行政需要の変化に対応できる財源の確保の程度を示す。

2.2 節では二重行政の解消と特別区の設置の 2 つの論点から大阪都構想・特別区設置案の問題点について論じた。大阪都構想という名前ではあるが、大阪の大都市制度の変更は大阪以外の地域に外部性<sup>2</sup>を与える。外部性には正の外部性と負の外部性があるが、どちらであったとしても外部性を与えるのなら、大阪市民の住民投票だけで否決を取るべきではない。外部性を与えるとするのなら、その大きさはどのくらいのだろうか。大阪市 HP には、学校法人嘉悦学園が大阪市からの受託分析の結果をまとめた、「大都市効果（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」が公開されている（以下「嘉悦報告書」という）。当該報告書では、大阪都構想・特別区制度案の実施に伴う、財政効果・経済効果の検証結果が報告されている。第 3 章では、嘉悦報告書にある財政効果・経済効果について検討する。

---

<sup>2</sup> 外部性とは、ある経済主体の行動が他の経済主体の効用・利潤に影響を及ぼすことである。ここでは大阪という経済主体が大都市制度の変更という行動によって、大阪以外の地域の効用・利潤に影響を及ぼすとしている。

### 第3章 嘉悦報告書の信憑性の欠如

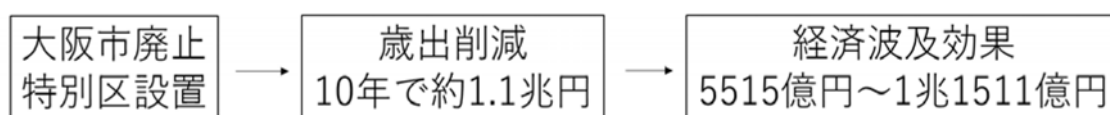
#### 3.1 嘉悦報告書の財政効果・経済効果

第2章では大阪都構想の定性的な問題点について考察した。その結果、過剰な二重行政は法的に主張できず、便利な二重行政を縮小・廃止し、また特別区設置による住民サービスの低下や運営コストの増大の恐れがあることを明らかにした。第3章では嘉悦報告書の内容と問題点を検討し、大阪都構想・特別区制度案推進派が主張する当該都構想・制度案の効果を定量的に吟味する。

表 3.1 嘉悦報告書による大阪都構想（特別区設置）の財政効果・経済効果

基礎自治体（特別区）の財政効率化効果	1兆1040億円～1兆1409億円
二重行政解消による財政効率化効果	39億円～67億円
府市連携による社会資本整備の経済効果	4867億円
実質域内総生産（マクロ計量経済モデル）	5033億円～1兆506億円
含む波及効果（産業連関分析）	5515億円～1兆1511億円

（出所） 嘉悦報告書より筆者作成



（出所） 嘉悦報告書より筆者作成

図 3.1 経済波及効果の流れ

表 3.1 は、嘉悦報告書の特別区設置案の財政効果・経済効果をまとめた表である。図 3.1 は、財政効果・経済効果の主要な点を抜き出して図にしたものである。藤井(2018)に基づき、表 3.1 の効果項目の内容を説明する。基礎自治体（特別区）の財政効率化効果は大阪市が分割され、より「最適自治体規模」に近い自治体になることにより、一人当たり歳出の減少（効率化）による財政削減効果である。これは 10 年で約 1.1 兆円であり、1 年当たりではない。二重

行政解消による財政効率化効果は、病院や大学を統合することによる財政効率化効果である。数値をみてもらえば分かる通り、二重行政解消による効果は他の効果に比べて小さい。府市連携による社会資本整備の経済効果は「府市合わせ」が無くなって社会資本整備の意思決定が迅速化し、整備された社会資本が生み出す経済波及効果である。しかし、この効果は大阪市を特別区に解体せずとも、大阪府と大阪市が真摯に協力して解決すれば必然的に生み出すことができる効果と考えることができる。実質域内総生産（マクロ計量経済モデル）は基礎自治体（特別区）の財政効率化効果で浮いた 1.1 兆円のうち、5,000 億円を社会資本整備に投じることで、経済が活性化し総生産が増加する効果である。つまり、この効果は基礎自治体（特別区）の財政効率化効果を前提としていて、仮に財政効率化ができない場合にはモデルを組むことが不可能となる。含む波及効果（産業連関分析）は、実質域内総生産（マクロ計量経済モデル）に波及効果を加えたもので、産業連関分析を行っている。この効果も基礎自治体（特別区）の財政効率化効果を前提としている。図 3.1 に示す通り、10 年で 1.1 兆円の歳出削減がなければ、経済波及効果は発生しない。大阪都構想・特別区制度案の定量的な効果は、嘉悦報告書の数値を基にしていることから、当該報告書に不備がある場合は大阪都構想・特別区制度案の財政効果・経済効果に定量的に問題があると考えられる。しかし嘉悦報告書に関する問題点は大学教授や大都市制度（特別区設置）協議会に参加している委員からも指摘されている。3.2 節にて、嘉悦報告書の経済効果の問題点について論ずる。

### 3.2 財政効果・経済効果の問題点

3.1 節では嘉悦報告書の財政効果・経済効果の内容について検討した。本節では、藤井(2018)や村上(2018)、川嶋(2019)に基づき、嘉悦報告書の財政効果・経済効果について吟味する。

第一に、基礎自治体（特別区）の財政効率化効果の問題について述べる。嘉悦報告書では、人口や面積等の要因から市町村の一人当たり歳出を説明するモデルを推定している。そして、同報告書はその推定結果を利用して、大阪都構想・特別区制度案を実施した際における、基礎自治体（特別区）の歳出額の理

論値を推計し、当該推計値と現状での実際の大阪市歳出額との乖離を算出し（同報告書では前者が後者を下回っている）、当該乖離額を財政効率化効果と呼称している。つまり、嘉悦報告書が基礎自治体（特別区）の財政効率化効果としているのは、単なる歳出削減効果に過ぎない。<sup>3</sup> 仮に、財政効率化効果として歳出削減額を測るのであれば、その測定に際しては、全ての歳出項目を反映させなければならない(川嶋 2019、7 頁)。

第二に、歳出削減効果の推定の際における不備や恣意的な操作・除外について述べる。大阪市の政令指定都市としての権限が無くなって特別区を設置した場合、大阪府は廃止される大阪市の政令指定都市としての大都市機能と多くの中核市機能を引き受ける必要がある。大阪府の HP にある大都市制度（特別区設置）協議会だより第 1 号 6 面によると、2015 年度決算に基づく試算で大阪府が実施している事務の 8800 億円の内、2100 億円ほどが大阪府に移管され、10 年間では 2 兆円以上に達する計算になる(村上 2018、221 頁)。ところが、嘉悦報告書はこのコストについて無視している。また嘉悦報告書は大阪市の社会福祉・公債費の膨張を大阪「都」になると消えるように想定し、大阪の特別区の一人当たりの歳出予想を、恣意的に東京都の特別区の半分に引き下げている。他にも一人当たりの歳出と人口の関係性の誤りや規模の経済の消失、庁舎整備費などの実施コストの除外などがある。大阪都構想・特別区制度案実施の前後での歳出差を計測するためには、2.2 節で述べた通り、自治体を増やすことによるコストの増大も当然考慮しなければならない。

第三に、モデルから推定された実測値と理論値の比較の誤りについて述べる。嘉悦報告書には、10 年で 1.1 兆円という歳出削減効果推定値を算出する際、人口 270 万人である大阪市の歳出額（実測値）と人口 60～70 万人程度である特別区の歳出額の合計（理論値）との差で算出しているという重大な問題がある。もし、推定された歳出モデルを利用して歳出額の理論値と実測値の比較を行うのであれば、同一の自治体における理論値と実測値の比較でなければ意味がない。もしくは、推定された歳出モデルを利用して制度改変前後の歳出

---

<sup>3</sup> 紙幅の制約から、ここでは詳細に論じないが、同報告書における財政効率化効果の計測には、「住民厚生を考慮しない単なる歳出削減効果を財政効率効果と呼称してしまっている」という本質的な問題が存在することを指摘しておく。

削減効果を測りたいのであれば、前後の値とも「理論値」を使わなければ不適切である。<sup>4,5</sup>

上述した様々な点を考慮すると、10年で約1.1兆円という歳出削減効果額に疑問が残る。続いて嘉悦報告書が出した歳出削減効果額と比較するため、歳出削減効果額の試算のうち、村上(2018)の試算と川嶋(2019)の試算の概要を説明する(両者の計算の詳細については両当該文献を参照されたい)。村上(2018)では、大阪市が特別区に変わることによって年間1991億円の歳出減(大阪市の社会福祉費・公債費の継続を考慮に入れる)、大阪市の事務を大阪府に移管したことによる大阪府の歳出の増加が年間2119億円となり、大阪府・特別区の歳出合計は大阪府・大阪市の歳出合計より10年で1280億円の増加と試算している。川嶋(2019)では、大阪市歳出額を決算ベースにし、府移管事務を決算ベースで減額すると大阪市の歳出が5029億円となり、4特別区の歳出額5474億円と比較すると10年で4450億円の歳出が増加すると試算している。もし村上(2018)と川嶋(2019)の試算が正しいなら、大阪都構想の実施は、歳出削減ではなく、逆に歳出増大をもたらす結果となる。すなわち、図3.1にある歳出削減から経済波及効果の流れが成立しないことになる。

歳出削減効果に関する論点は以上のおりである。続いて、以下、他の財政効果・経済効果の問題点について論じる。3.1節でも触れた通り、二重行政解消による財政効率化効果は39億円～67億円と他と比べて少ない。大阪都構想は二重行政の解消を最大の焦点としているが、これでは二重行政の解消は必要ないと指摘されるだろう。また大学モデルも病院モデルも共に推定結果の自由度修正済決定係数が低く、これらのモデル自体に問題があると思われる(川嶋

---

<sup>4</sup> 制度変更前の実測値には、利用しているモデルでは説明できない部分が含まれている。よって、制度変更前後の歳出額の乖離を測る場合、次のどちらかの方法に依らなければ不適切である。(1)制度変更前後とも理論値を用いて、変更前後での期待値の差を測る。(2)制度変更前について実測値を用いるならば、当該実測値と制度変更前の理論値との差を変更後の理論値にも適切な形で付加したうえで、変更前後の実測値の近似的差を測る。

<sup>5</sup> そもそも、嘉悦報告書では、現在の大阪市の状態にある(人口や面積などが同水準)自治体に関する歳出額の理論値が報告されていない。そのため、この点からも、同報告書のモデルを用いて、現在の大阪市規模の自治体の歳出を吟味することが妥当かどうか分からないと言える。

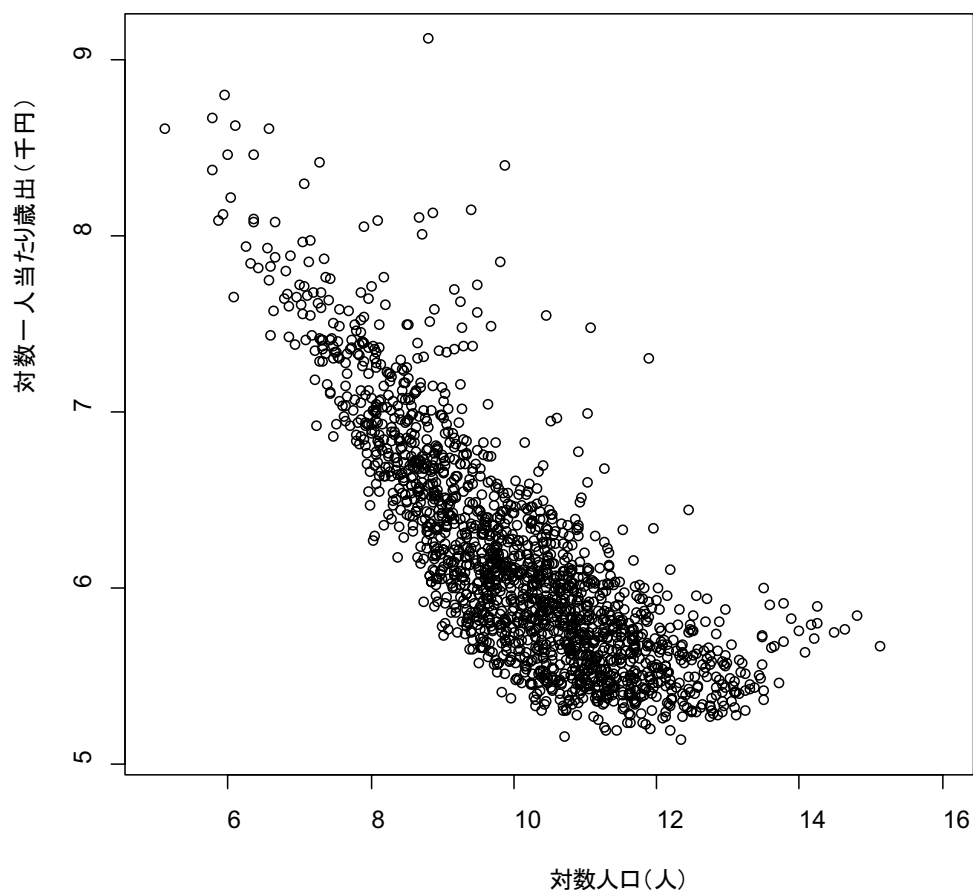
2019、18頁) (二重行政の解消そのものの問題については、第2章を参照されたい)。そもそも府市連携による社会資本整備の経済効果は、大阪府と大阪市が話し合っただけで協力すれば大阪都構想・特別区制度案を実現せずとも生まれる効果であるため、大阪都構想の経済効果に含んで良いのか疑わしいと言える(藤井2018、4頁)。残る2つの経済効果は、基礎自治体(特別区)の財政効率化効果を前提としている。

ここまで指摘した論点を踏まえると、結論として、大阪府・大阪市が主張する大阪都構想・特別区制度案の経済効果の妥当性を判断するためには、基礎自治体(特別区)の財政効率化効果である歳出削減効果が成り立つかどうかを検証することが最も重要であると言える。そこで、嘉悦報告書において歳出削減効果の推計に使われているモデルが正しいかどうかについて第4章で検討する。

## 第4章 嘉悦報告書の財政効率化効果におけるモデルの修正と分析

### 4.1 財政効率化効果におけるモデルの作成

第3章では、嘉悦報告書の財政効果・経済効果について検討してきた。そこで明らかとなった点のうち、財政効率化効果の問題点が最も定量的に重要だと考えた。ただし嘉悦報告書で財政効率化効果としているのは、第3章で述べた通り、人口規模に対する一人当たり歳出削減効果でしかない。第4章では、嘉悦報告書が財政効率化効果を推定するときに使ったモデルと分析の是非について検討する。



(出所) 2017年度市町村別決算状況調より筆者作成

図 4.1.1 全市町村における一人当たり歳出と人口の散布図



図 4.1.1 は、全市町村の人口と歳出総額から公債費と扶助費を引いて人口で割った一人当たり歳出を、それぞれ自然対数変換したデータの散布図である。嘉悦報告書では 2016 年度のデータを用いている。嘉悦報告書の p.42 では、「5 章や中井(1988)などで述べられているように、人口と一人当たり歳出の関係を図に表すと、U 字の関係となることが知られている。」と記述されている。実際に図 4.1.1 を見てみると確かに U 字の関係があると言えなくもない。しかし、嘉悦報告書では、データの対象を全市町村としているため、政令指定都市や中核市などと一般の市町村と権能の差が全く考慮されていない。また人口一人当たりの基準財政需要額が、人口規模に対して U 字型になっている点について、中井(1988、98 頁)では「U 字型の逡減領域は、規模の経済性を考慮した段階補正の効果として考えられるが、一方で都市化の程度による行政の質および量または行政権能の差を考慮した普通態容補正が逡増要因として組み込まれている。」と論じている。つまり、U 字の逡増部分は大都市として権限・業務が増えるために生じる部分と考えられる。

大阪都構想・特別区制度案推進派は大阪市を解体して特別区を設置した場合、特別区の権能は中核市程度としている。そこで、本研究では 2008-2017 年度市町村別決算状況調より中核市のみのデータを用いて、一人当たり歳出に関するモデルを推定する。

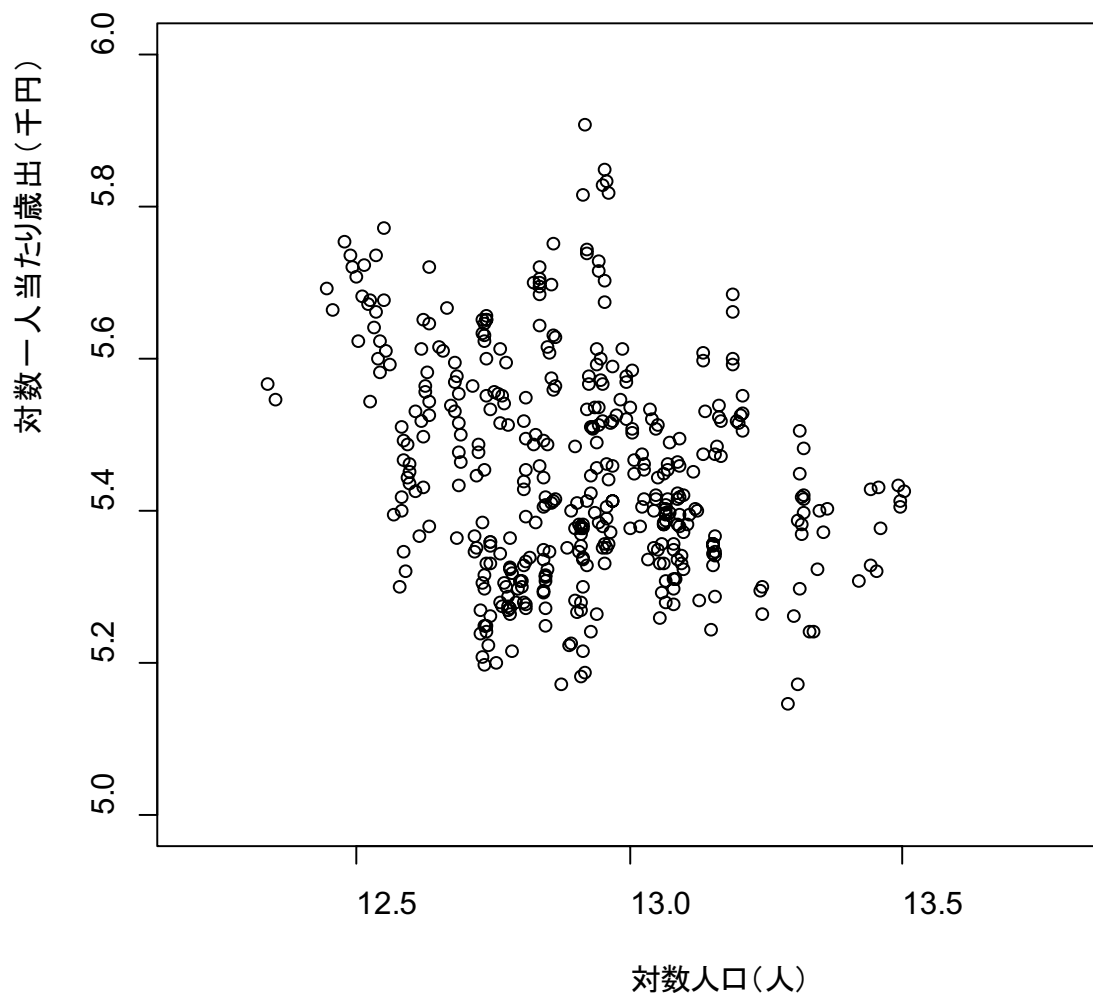
表 4.1.1 中核市データの記述統計量 (標本数 409)

	一人当たり歳出(千円)	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	財政力指数 <sup>6</sup>
平均	235.15	413830.63	422.81	0.79
標準偏差	34.57	95805.39	289.74	0.18
最小	171.64	227965	36.38	0.44
最大	368.15	731615	1241.85	1.85

(出所) 2008-2017 年度市町村別決算状況調より筆者作成

<sup>6</sup> 財政力指数とは地方公共団体の財政力を示す指標であり、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値として表される。1.0 を超えていれば、その団体内での税収入等のみを財源として行政を運営することができると言える。

表 4.1.1 は 2008－2017 年度市町村別決算状況調より作成した 2008－2017 年度の中核市のデータの記述統計量である。震災の影響があったと考えられる郡山市といわき市は 2008－2017 年度のデータから除外し、標本数は 409 である。データの種類としては次の通りである。歳出総額から公債費と扶助費を引いて人口で割った一人当たり歳出  $y$ 、人口  $pop$ 、面積  $area$ 、財政力指数  $fi$  の 4 種類のデータがある。これらのデータを使ってモデルを作成し、中核市の一人当たり歳出を最小化する人口規模を推定する。



(出所) 2008－2017 年度市町村別決算状況調より筆者作成

図 4.1.2 中核市における一人当たり歳出と人口の散布図

図 4.1.2 は表 4.1.1 のデータから作成した 2008-2017 年度の中核市における一人当たり歳出と人口を自然対数変換したデータの散布図である。図 4.1.1 と違い、U 字の関係にあるとは断定しにくい。U 字の関係でなく、他の関係もあるのではないかと筆者は考え、次の 4 つのモデルを使って、一人当たり歳出を最小化する最適人口規模を分析する。

$$\ln(y) = \beta_0 + \beta_1 \ln(pop)^2 + \beta_2 \ln(pop) + \beta_3 \ln(area) + \beta_4 \ln(fi) + u \quad (4-1)$$

$$\ln(y) = \beta_0 + \beta_1 1 / \ln(pop) + \beta_2 \ln(area) + \beta_3 \ln(fi) + u \quad (4-2)$$

$$\ln(y) = \beta_0 + \beta_1 \ln(pop) + \beta_2 \ln(area) + \beta_3 \ln(fi) + u \quad (4-3)$$

$$\ln(y) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\exp(pop)) + \beta_2 \ln(pop) + \beta_3 \ln(area) + \beta_4 \ln(fi) + u \quad (4-4)$$

(4-1)式は一人当たり歳出と人口が U 字の関係を示すことを仮定したモデルである。嘉悦報告書のモデルと比較すると説明変数から被災地ダミーを外し、財政力指数を追加している。被災地ダミーを外したのはデータから一人当たり歳出について被災の影響があったと考えられる、いわき市と郡山市を除外したからである。(4-2)式は一人当たり歳出と人口が L 字の関係を示すことを仮定したモデルである。原田・川崎(2000)には、全国市町村の歳出を人口規模に対して 5 パターン (小町村、大町村、小都市、大都市、政令指定都市) の推計を行った結果、一人当たりの歳出と人口は L 字の関係となり、また U 字の遡増部分は政令指定都市の影響が大きいと述べられている。(4-3)式は一人当たり歳出と人口が線形関数で表すことを仮定した式である。筆者が図 4.1.2 から回帰直線を引けるのではないかと考え、このモデルを作成した。(4-4)式は一人当たり歳出と人口が指数関数で表すことを仮定したモデルである。このモデルは生安・鄭(1988)のものを使用している。4.2 節にて、それぞれのモデルにおける重回帰分析の結果を示す。

## 4.2 重回帰分析の推定結果と考察

4.1 節では、重回帰分析に使うモデルについて検討した。本節では、U字型、L字型、線形型、指数型の4つのモデルを用いて重回帰分析を行い、その結果に基づき一人当たり歳出を最小化する最適人口規模の推定を試みた。

表 4.2 回帰分析の推定結果

モデル	4-1	4-2	4-3	4-4
$\ln(pop)^2$	0.12076			
$1 / \ln(pop)$		21.8395***		
$\ln(pop)$	-3.26054		-0.12918***	-0.30755
$\ln(\exp(pop))$				4.08E-07
$\ln(area)$	0.0784**	0.0790***	0.0791***	0.0786***
$\ln(fi)$	0.037984	0.024511	0.022878	0.03363
定数項	26.970511	3.310672	6.669759	8.808946
R.S.E	0.1185	0.1186	0.1186	0.1186
Adj.R <sup>2</sup>	0.3017	0.3012	0.3007	0.3004
AIC	-576.94	-577.63	-577.36	-576.2

\*\*\*は1%水準で有意を示す

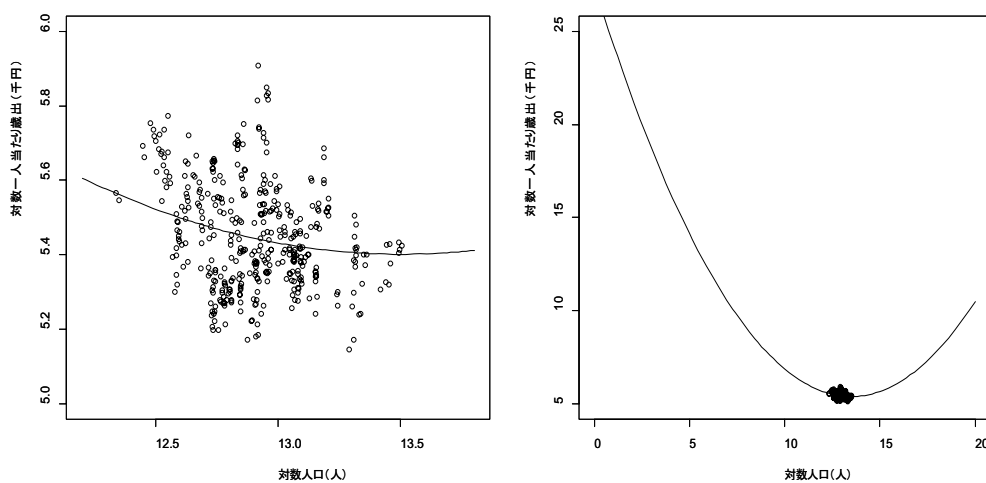


図 4.2.1 (4-1)式の回帰曲線 (左図は右図の一部を拡大)

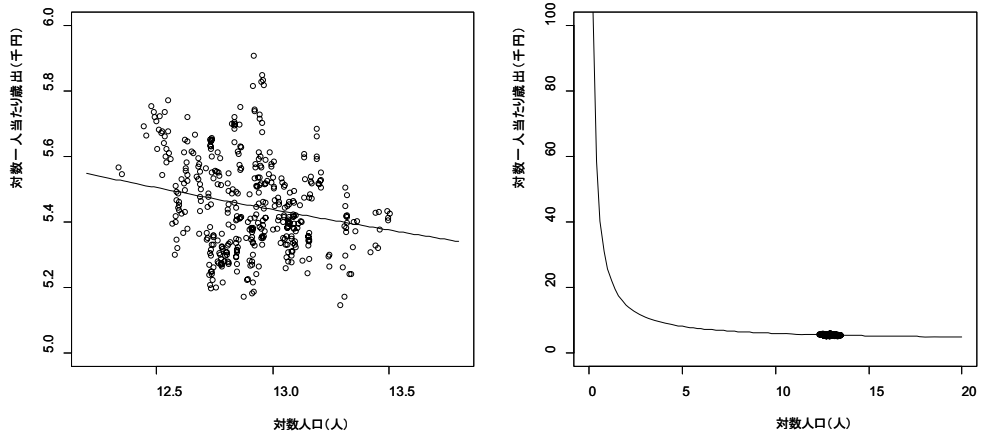


図 4.2.2 (4-2)式 of 回帰曲線 (左図は右図の一部を拡大)

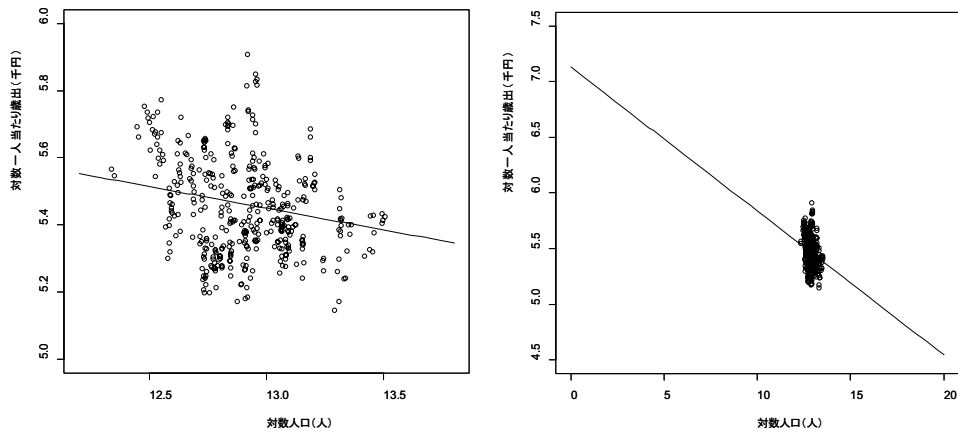


図 4.2.3 (4-3)式 of 回帰直線 (左図は右図の一部を拡大)

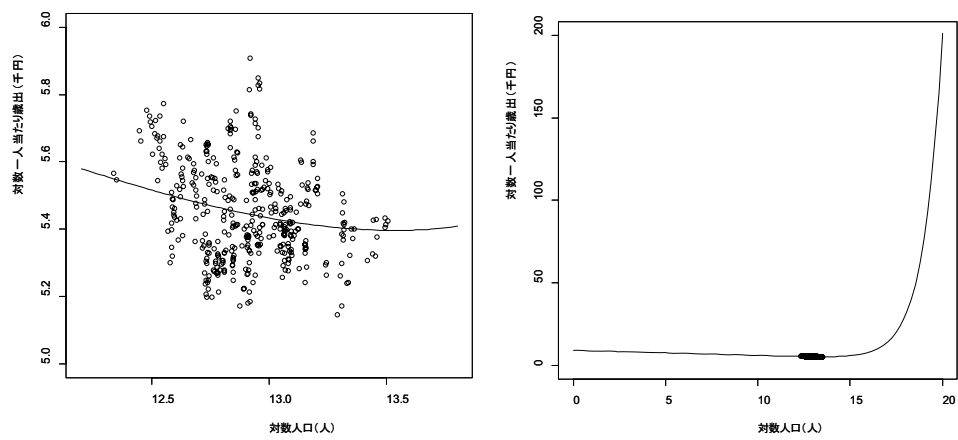


図 4.2.4 (4-4)式 of 回帰曲線 (左図は右図の一部を拡大)

表 4.2 は 4 つのモデルの重回帰分析の推定結果である。表 4.2 の項目の内、R.S.E は残差の標準誤差、 $R^2$  は自由度修正済決定係数、AIC は赤池の情報量規準である。図 4.2.1 は(4-1)式、図 4.2.2 は(4-2)式、図 4.2.3 は(4-3)式、図 4.2.4 は(4-4)式に推定結果をそれぞれ代入し、求めた回帰式を人口と一人当たり歳出でグラフにした図である。代入にあたって、土地と財政力指数はそれぞれ平均値を代入した。図 4.2.1、図 4.2.2、図 4.2.3、図 4.2.4 は左右の図に分かれていて、左図は右図の一部を拡大した図である。

分析の結果、どのモデルも自由度修正済決定係数が約 30%であり、分析モデルの説明力があまり高いとは言えないこと、かつ、AIC にも差がほとんどないことが明らかになった。それぞれの式の左図からはどの回帰曲線（直線）も大きく形が異なっていないことが分かる一方で、それぞれの式の右図からは、対数人口の幅をより広くとった場合それぞれの回帰曲線（直線）の形が異なっていることが分かる。推定に用いるデータを中核市に絞った場合、各人口水準における歳出一人あたり歳出水準の分散が大きいため、精度の高い回帰式の推定が難しい状態にあると考えられる。よって、今後は、回帰分析ではなく、実際に必要な費用を積算することにより歳出額を推計する等の方法も考慮する必要がある。回帰式の推定が難しいということは、単に回帰分析の結果に基づいて、一人当たり歳出を推計することも、一人当たり歳出を最小化する最適人口規模を算出することもできないとすることができる。嘉悦報告書では最適人口規模を 50 万人程度として歳出削減効果のシミュレーションを行っているが、最適人口規模が分からなければシミュレーションすることはできない。つまり嘉悦報告書で示された、10 年で 1.1 兆円という歳出削減効果推定値には高い蓋然性はないと言わざるを得ない。

## 第5章 おわりに

大阪都構想・特別区制度案は特別区設置による二重行政の解消と住民サービスという拡充を目指している。しかしながら、現在の行財政運営の実状を論理的かつ客観的に考察したところ、そもそも、大阪都構想・特別区制度案推進派が主張する意味での「二重行政の解消」が必要であるとは言い難い。かつ、当該案を実施した場合、関係地方自治体全体での運営コストの増大などが考えられる。嘉悦報告書が主張している財政効果・経済効果については様々な問題点が指摘されている。特に基礎自治体（特別区）の財政効率化効果は10年で1.1兆円以上の効果があると嘉悦報告書で報告されているが、大阪府に移管される歳出の無視や一人当たり歳出モデルの推定方法の不適切さなどから、当該効果額が妥当である蓋然性は低い。また有識者らによる試算では、大阪都構想・特別区制度案で歳出が逆に増大するという結果が出ている。本研究では、嘉悦報告書の基礎自治体（特別区）の財政効率化効果が定量的に正しいのかを検証するために、人口や面積などを説明変数とする一人当たり歳出モデルを作成したが、中核市並みの権能を持った都市の歳出を最小化する最適人口規模を推定できなかった。本研究の結果に基づけば、嘉悦報告書の信憑性は低いため、歳出削減によって経済波及効果が生まれるのではなく、大阪都構想・特別区制度案の実施は関係自治体の歳出増大によって、大阪が疲弊する可能性も秘めていると言えるであろう。

大阪都構想・特別区制度案について大阪府・大阪市は住民にコストの増大や住民サービスの低下の恐れ、財政効果・経済効果の信憑性の無さなどを説明してないと筆者は考える。恐らく大阪市が無くなって特別区になることや大阪「都」自体出来ないことなどを知る大阪市民は多くない。大阪市が無くなることは、大阪市民にとって今まで自分が住んでいた地域に変化をもたらす。大阪都構想・特別区制度案は政令指定都市である大阪市を解体するため、政令指定都市である故に享受していた恩恵を大阪市民は失う。さらに重要なこととして、上述の有識者らによる試算が正しいとすると、大阪都構想・特別区制度案が実施されれば、大阪府域全体で（サービス水準の向上が期待できない中で）地方自治体の総歳出が現状よりも増大することとなるため、全大阪府民の厚生

が現状よりも低下する結果となる。ところが大阪都構想・特別区制度案推進を支持する有権者の中には、とりあえず一度やってみようという安易な気持ちを持っている人もいる。大阪都構想・特別区制度案によって大阪市を4つの特別区に分割するということは大都市制度を変えることである。一度変えた大都市制度を元に戻すのはコスト面でみると困難なため、なるべく多くの人に大阪都構想・特別区制度案の問題点を知って、大阪都構想・特別区制度案に対して意見を持ってもらいたいと筆者は切に願う。



## 参考文献

- 阿部昌樹・新川達郎・村上睦・吉田素教（2012）『堺市にふさわしい大都市制度について』 財団法人堺都市政策研究所
- 生安衛・鄭小平(1998)「市町村歳出構造と最適規模に関する研究」 『1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集』
- 大阪維新の会 HP「なんで！？都構想が必要なん？」  
<https://oneosaka.jp/tokoso/question.php>
- 大阪府 HP「なぜ特別区制度が必要なのか」  
[http://www.pref.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/tokubetuku\\_tokoso/why\\_daitosi.html](http://www.pref.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/tokubetuku_tokoso/why_daitosi.html)
- 大阪府 HP「副首都・大阪にふさわしい大都市制度≪特別区制度(案)・総論≫」  
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/37175/00337882/siryosoron.pdf>
- 学校法人嘉悦学園(2018)「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」  
<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000478/478997/03shiryo1.pdf>
- 川嶋広稔(2019)「「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」  
<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000478/478997/3kawashimaiinn2.pdf>
- 中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣
- 原田博夫・川崎一泰(2000)「地方自治体の歳出構造分析」 『政策危機の構図—新しい政策原理を求めて— 日本経済政策学会年報X LVIII』
- 藤井聡(2018)「都構想の経済効果報告書についての学術的考察」  
<https://satoshi-fujii.com/wp/wp-content/uploads/2018/09/fujii.pdf>
- 村上弘(2015)「日本政治におけるポピュリズム —2015年の「大坂都」,「維新」,有権者」『立命館法学』2015年5・6号

村上弘(2018)「「大阪都」＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果」『立命館法学』 2018年4号

吉田素教(2016)NPO 法人大阪府高齢者大学校「世界経済、国・地方統治のあり方を考える」講義資料