

「都構想」＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果についての、ファクトチェック（まとめ）

2018年（平成30年）9月26日

このレポートは、村上弘・森裕之（ともに立命館大学）が、2018年9月2日に大阪市内で開かれた公開研究会における、つぎの5名の研究者による4つの報告を、その了解を得てまとめたものです。

藤井 聡（公共政策論・都市社会工学、京都大学大学院教授）

松尾 匡（理論経済学、立命館大学教授）

村上 弘（行政学・政治学・地方自治論、立命館大学教授）

森 裕之（地方財政論・地方自治論・公共政策論、立命館大学教授）

川端 祐一郎（公共政策論・都市社会工学、京都大学大学院助教）

詳細な内容については、それぞれの報告書・レジュメをご覧ください。

大阪「都」＝大阪市廃止・特別区設置の構想について、大阪市の委託にもとづく「嘉悦学園報告書」（平成30年6月29日。以下、嘉悦報告書または報告書と記す。）は、従来の推進派の主張を大きく超える、10年間で1兆円以上の経済効果を予想しました。この報告書を、「1兆円以上の効果」という数字を中心に、大阪市の公式HPや推進派の人々は、さっそく公報・宣伝しています。

けれども、今後の大阪の浮沈を占うこの重大な経済効果シミュレーションは、適切な推計方法や幅広いデータが必要なので、本来は、特定のグループの非公開の研究に委ねたり、その結論の数字だけを府や市が宣伝したりするべきではありません。公開の審議会・研究会や行政内部で多様な視点から検討し議論すべきです。また、市会またはその会派が独自に研究会を設置し、あるいはマスコミが詳しく研究、報道し市長や知事に鋭く質問していただきたいと考えます。

そこで、大阪「都」の功罪を冷静に考えようと、9月2日に大阪市内で開かれた、公開の研究会

大阪を知り・考える市民学習会「都構想で1兆円って、それ本当？ — 都構想をファクトチェック」

では、5名の異なる分野の研究者が、嘉悦報告書に対する学術的な「ファクト・チェック」の結果を報告し、意見交換しました。それぞれ独自の検討であるにもかかわらず、驚くほど共通した疑問・批判や問題点の指摘が得られたので、ここに分類・要約して説明します。

下のとおり、嘉悦報告書には、財政統計の恣意的な解釈、大阪府の歳出（負担）増の無視など、専門的な分析とは信じられない、多くのミスや見落としが含まれます。報告書全体の信ぴょう性、大阪市による研究委託の妥当性が、根底から揺るがされるかもしれません。

（もし大阪府の歳出増大など重要事項を含めないような研究委託をしたのなら、委託者の責任も問われるかもしれません。）

嘉悦報告書は、数式は複雑でも文章やデータは読みやすく、疑問点も見つけやすいです。ただし、注意すべきポイントは、報告書が触れない（都合が悪いので除外した？）問題 — A(1)、C(1)など — がきわめて重大だということです。このレポートは、嘉悦報告書の内容に沿って、その誤りや見落としを含め点検していきますので、議会、法定協議会および市民の方々、マスコミ報道などにおいて参考にしていただければ、時間をかけて報告書を解読した私たち研究者としては、たいへんありがたく存じます。

<もくじ>

「誤り・見落とし度」（最大は★5つ）

A	【嘉悦報告書 6.1】特別区における歳出削減（10年で1.1兆円）	★★★★★
B	【嘉悦報告書 6.2】二重行政の統合（病院・大学で39～67億円）	★★★
C	【嘉悦報告書 6.3】府・市の意思決定の一元化＝迅速化（4867億円）	★★★★★
D	【嘉悦報告書 7.】有効な公共投資の増額による経済効果（5,515億～1兆1,511億円）	★★★★★
E	嘉悦報告書における、その他の問題点、視野の限定	★★★★★

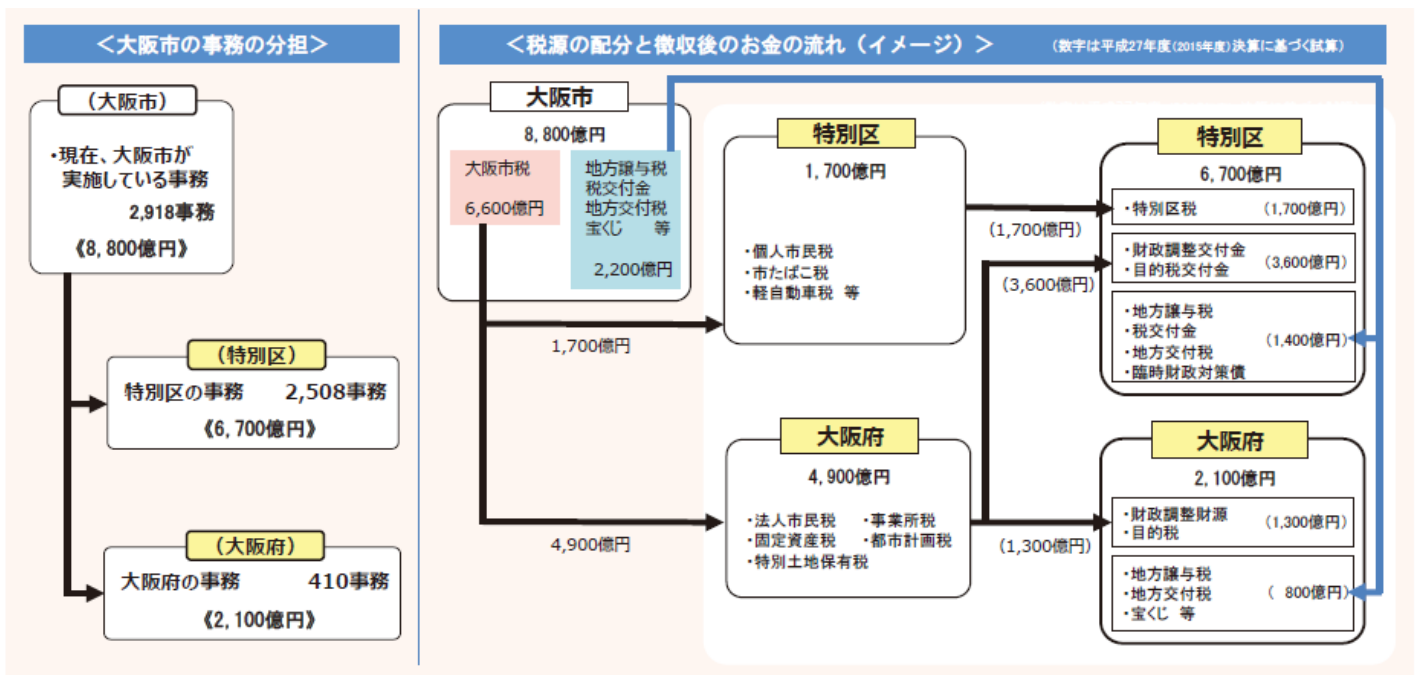
A 【嘉悦報告書 6.1】 特別区における歳出削減（10年で1.1兆円）について

(1) 大阪「都」によって発生する、府の大規模な「肩代わり支出」を、無視または忘却している。

嘉悦報告書は、廃止される大阪市の指定都市・大都市機能と多くの中核市機能を引き受けなければならなくなる、大阪府の歳出増を、取り上げない。報告書の表 8-1-1（77 ページ）では、「基礎自治体（特別区）の財政効率化効果」を示す、と断っている。けれども、大阪「都」は大阪全体にかかわる制度変更なのだから、特別区を大阪市と比べるだけではなく、大阪府の財政についてもシミュレーションしなければ、現実を無視した「ファンタジー」（夢物語）になってしまう。

大阪府の歳出増を含めて計算すると、大阪「都」による歳出変化は、楽観的なシナリオでもプラスマイナスゼロとなり、それに、庁舎整備や移行コスト【後の資料 7】のマイナス（さらに大阪市の政策力、自治機能を廃止する等のマイナス）が追加される。市の事業移管の積算、あるいは東京都の巨大な歳出規模を参考にした、より現実性のあるシナリオでは、大阪市の資料にあるように、大阪府の歳出が今より年間 2100 億円増え【資料 1 の左部分】、10 年間では 2 兆円以上に上ることになり、嘉悦報告書が述べる、特別区における歳出減を上回るだろう。

【資料 1】 大阪市「大都市制度（特別区設置）協議会」だより（第 1 号）HTML 版
2018 年 8 月 31 日（<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000424836.html>）、
2018 年 9 月 5 日訪問



別の予測方法もある。2016 年度決算の人口 1 人当たり歳出で見ると、東京都（39.9 万円）は、大阪府（28.8 万円）よりはるかに大きい。この東京都の歳出膨張のかなりの部分は弱い特別区を補うための予算で、大阪「都」になると大阪府でも同じ現象が起こるはずだ。

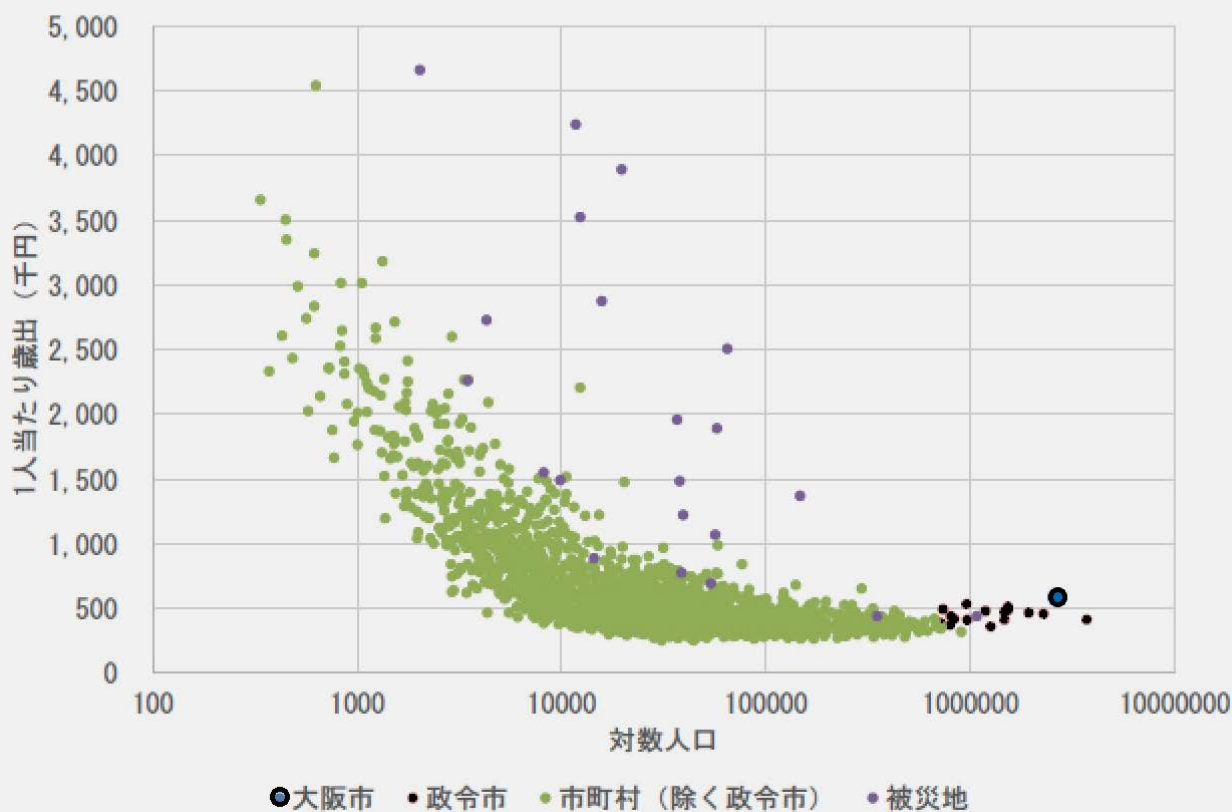
(2) 市の人口規模と財政効率の関係についてのグラフを、誤って解釈している。

嘉悦報告書はこの関係を調べたグラフ（散布図）【資料 2】から、グラフのヨコ軸（人口規模）の左と右で、タテ軸（非効率＝住民 1 人当たり歳出）が高くなる「Uカーブ」を導き出し、大きすぎる大阪府は非効率で、特別区への分割によって効率的になると、主張する（43-44 ページ）。

資料2：嘉悦報告書43ページから引用

注：指定都市の色を見やすく変えた

図6-1-1 1人当たり歳出と人口



資料2への注：指定都市のなかで大阪市だけ1人当たり歳出が高いが、その原因が人口規模だとは考えにくい。なぜなら、他の指定都市の点の散らばり方が、水平になっているからだ。原因はむしろ、大阪でとくに歳出額が大きい社会福祉費、公債費【→資料6＝本文書の末尾】に求められる。

また、同様の二次関数の式を、報告書5.の「総合区」では生の数値で、6.の「特別区」は対数で推計していて、そろえていないことが、「総合区」と比べた「特別区」の異常な経済効果推計の大きさをもたらしているカラクリとなっている。とくに、「特別区」の歳出規模を推定するためのグラフでは、大阪市の人口が右端近くで大きな値を取ることで、二次の項の影響が支配的になる。

しかし、まず、グラフで政令指定都市を示す点(ドット)だけ見ると、特別な事情(→A(4))で値が大きい大阪市を除けば、人口とともに1人当たり歳出が増えるとは言えず、点の散らばりは水平である。この傾向は、【資料6＝末尾】などで指定都市の歳出総額と人口規模の関係を調べても、明らかである。

(2-2) 大都市自治体で歳出が大きくなる本当の原因を、説明しない。

かりに大都市自治体の1人当たり歳出が大きいとしても、それには、財政学や政府(総務省)において通説【資料3＝末尾】となっている、別の原因がある。①指定都市・中核市が地方自治法で委ねられた大きな権限・役割、②中枢性の高い大都市における昼間人口の膨張や高い物価、③周辺地域へのサービス機能に対応する財政支出、④大都市での高い地価、物価、人件費などが、その原因とされている。

したがって、大阪市を分割したところで、大阪市域の「都市化」の度合いが後退するわけでも、物価が安くなるわけでもなく、また仮に権限を手放すことによって支出が減るのだとしてもそれは「効率化」ではなく単なる府への移転であるから、報告書のように「自治体を分割して最適規模に近づくことにより一人当たり歳出が削減される」と断定することは不可能である。

(2-3) 嘉悦報告書が根拠とする参考文献は1つのみで、しかもその文献からは、「大阪市を分割することで財政が効率化する」とは読み取れない。

報告書が大都市自治体の非効率の根拠として、なぜか1件のみ引用文献として挙げられている「中井(1988)」は、「U字型」の右側が増加に転ずる要因として、基準財政需要額の算定における「普通態容補正」を挙げている。これが意味するのは、

- ・都市化が進むと都市特有の経費が必要になる
- ・都市部では物価が高く、職員の給与も高くなる
- ・政令指定都市など広い権能を持つ自治体には、それに相応した追加的な経費が必要になる

ということである。

ちなみに、比較的新しい研究で言えば、「林(2002)」などは「混雑効果」を挙げているが、これも人口の密集によって必要になる公共サービス費用の増加を意味するので、要するに「都市化」の影響である。

* 中井英雄(1988). 現代財政負担の数量分析. 有斐閣. * 林正義(2002). 地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果. フィナンシャル・レビュー, 61, pp.59-89.

(2-4) 全国の市のデータでグラフを作り、そこから大阪の特別区の歳出レベルを推定するのは粗雑。

嘉悦報告書の前記のグラフ【資料2】は、全国の中小都市を含み、逆に、直接に参考となる東京都の特別区は含めない。

これに対して、独自に、条件に近い大都市圏、つまり東京の市・特別区と大阪の市だけで散布図を作ると、人口が50~80万人を超えても1人当たり歳出は増えない。つまり、グラフの傾向は、嘉悦報告書が最大の根拠とする「Uカーブ」ではなく、右側で水平になる「Lカーブ」になる【資料4=末尾】。

(3) 現在の大阪市の社会福祉・公債費の膨張が、大阪「都」になると消えるがごとく想定している。

(4) 大阪の特別区の1人当たり歳出予想を、恣意的に、東京都の特別区の半分に引き下げている。

嘉悦報告書のグラフ【資料2】から推定しても、特別区の1人当たり歳出は40万円弱になるはずだが、嘉悦報告書は、そこから指定都市機能分、および大阪で特別に大きい歳出項目(扶助費・公債費)を引き算し、大阪の特別区の住民1人当たり歳出を、東京の特別区(全特別区の平均)の実測値38万円【資料4=末尾】の半分程度の約20万円と想定して、莫大な歳出効率化を予測している【資料5】。

表 6-1-4 シミュレーション結果

	人口 (千人)	面積 (km ²)	モデル1		モデル2	
			1人当たり歳出(円)	歳出総額(千円)	1人当たり歳出(円)	歳出総額(千円)
第1区	595.9	67.2	208,407	124,192,300	209,885	125,073,148
第2区	749.3	48.5	200,380	150,145,244	201,676	151,116,603
第3区	709.5	65.3	208,680	148,061,903	210,143	149,100,110
第4区	636.5	44.2	196,458	125,036,367	197,704	125,829,759
4特別区理論値合計				547,435,814		551,119,619
大阪市実績値 (除公債費・扶助費)				661,522,983		661,522,983
大阪市実績値 (公債費・扶助費)				807,645,847		807,645,847
大阪市実績値				1,469,168,830		1,469,168,830
財政効率化効果額				114,087,169		110,403,363
財政効率化効果額 (10年累積)				1,140,871,687		1,104,033,634

【資料5】
嘉悦報告書
48ページから引用

しかし、これら除外した項目、つまり指定都市や大都市の業務と経費、および大阪特有の扶助費（高齢化率などによる）や公債費（過去の債務の返済）の大きさ【資料6＝末尾】は、それらの執行等にもなう人件費や物件費なども生み出す。これらの歳出構造は、大阪「都」になっても消えず、府または特別区が引き継いで負担する。したがって、嘉悦報告書がこれら2項目を単純に引き算・除外するのは恣意的で根拠がなく、歳出シミュレーションの計算に入れるべきだ。

(5) 特別区は、権限や仕事は中核市より小さいのに、「中核市並み」のコストがかかる。

そもそも、報告書は、大阪がモデルにする東京都の特別区の実際の歳出データ（区によってやや違い、1人当たり35～40万円）を、なぜか問題にしない。なお、この金額は、中核市（八王子、東大阪、豊中、高槻、枚方）と同程度である【資料4＝末尾】。特別区の権限が中核市より（さらに分野によっては一般市より）小さいことを考慮に入れると、特別区への分割によって、スケール・メリット（規模の経済）が失われ、非効率が発生している可能性が高い。

もし、特別区という制度が非効率であるならば、大阪「都」は、かえって歳出と行政コストの膨張につながることになる。（税源の豊かな東京では運営できているにしても。）

また、東京特別区の1人当たり歳出38万円は、大都市機能や指定都市機能の負担分も、大阪特有の社会福祉費・公債費の膨張分も含まないのだから、そのまま大阪の特別区にとっての参考値にするべきだ。

B 【嘉悦報告書6.2】 二重行政の統合（病院・大学で39～67億円）について

(1) 「二重行政の統合効果は僅少」と自ら認める報告に、他ならない。

統合による効果額は「10年で数十億」程度であり、これでは都構想の実現にかかる「コスト」を賄えない。

ところで、かつて2010年頃に都構想推進派は、二重行政の解消で「年間4000億円」の費用が浮くと主張していたことを思い出したい。これが2013年には年間976億円となり、2014年には年間155億円となった。その155億円の中にも二重行政とは関係のない項目が含まれていて、最終的にはいくつかの試算により二重行政解消効果は年間1億円から数億円ということになったのである。

かつての荒唐無稽な試算に比べれば、本報告書の試算はより現実的であると言えるが、本来はこれら過去の検討への反省も含めた議論が行われるべきであろう。

マスコミや関係者は、すべてを「ムダな二重行政」と呼ぶ決めつけと偏見を、改めていただきたい。

(2) しかも、この小さな効率化の金額さえ、統計学的にはきわめて疑わしい。

病院の病床数と一病床あたり人件費の関係の散布図（報告書p.25-27、図5-2-1）でも、大学教員数と教員一人当たり事務職員数の関係（p.28-32、図5-2-2）でも、ほとんど相関はなく、右に下がり続ける（効率化が進む）とは考えられない。前者の表にあるように、自由度調整済み決定係数は1.7%ないしは15.5%と非常に低い。後者の表にあるように、自由度調整済み決定係数は1.2%ないしは5.5%と非常に低い。このことが意味するのは、仮に右肩下がりの「傾き」の推定が正しいとしても、現実には点の上下のばらつきが極めて大きいため、この結果を用いたシミュレーションがほとんど意味をもたないということである。

ちなみに、報告書自身、散布図グラフの傾きが「やや明瞭でない」（26ページ）と認めるにもかかわらず、歳出削減額の予測をひねり出しているのは、非論理的だ。

とくに、全国においてすでに大規模な大阪市の大学や病院が位置する、グラフの右側で、点の分布傾向が水平になっている（これ以上統合しても効率化しない）事実は、参考にするべきだ。

(3) 「便利な二重行政」を減らすことのマイナス効果を考えない。

人口900万人の大阪に、大型施設が2つあることは、ニーズが高い場合にはむしろ住民や企業にとって便利である。一例だけ挙げると、国立大学だけで11もある東京と違い、2つしかない大阪では、市立

大、府立大があって「国公立大学」がようやく4つになり、大阪の知的基盤である高等教育を支えている。また、大学の統廃合による新キャンパスの整備のコスト、研究力のある教員の転出、失われる大学のブランド力、といったマイナス面が、報告書の分析手法を用いれば考慮できない。

かつて2010年、橋下府知事が、(大阪市の存在を「二重行政」だと批判する前の時期に、)伊丹空港をムダだと決めつけて廃止を訴えた事例の記憶を呼び覚まし、「3重」に存在する関西の空港を統合し減らした方がよかったのか、考えてみるとよいだろう。

大阪「都」は、「便利な二重行政」まで縮小・廃止する可能性を開いてしまうが、それによる、都市機能、住民サービスの低下、地域経済の衰退のリスクを、効果予測に入れるべきだ。

C 【嘉悦報告書 6.3】 府・市の意思決定の一元化＝迅速化(4867億円)について

(1) 大阪市中、あるいは24区役所で決められることが、決められなくなる時間その他のマイナス。大阪「都」導入後に変化する意思決定過程の局面は、府市関係以外にも想定して、計算し、総合評価するべきだ。そうすれば、逆に下のような、意思決定手続きにおける長大化、障害などのデメリットやコストも予想される。

- これまで大阪市中で決定できた市域の重要政策(住民要望への対応を含む)は、府まで手続きを上げて進めなければならなくなり、意思決定の時間とコストが増える。
- これまで区長を持つ24区役所で決定できた身近な事項(住民要望への対応を含む)を、4つの特別区・区長・区議会という大きな組織体まで上げて決定しなければならないのも、同様である。
- 旧大阪市域が、府会・府知事選挙で3割のウェイトしか占めなくなるゆえに、重要問題に関する大阪市域の地域特性、意見、利害は反映されにくくなり、その政治的・政策的地位が低下する。

(2) 府市の意思決定一元化にはデメリットもある。

府市の一元化とは、市の自己決定権を廃止し府知事・府会に集権化することを意味し、決定は早くなるかもしれないが、大阪市域の状況や意見を軽視する拙速な決定、知事の暴走などのデメリットも危惧される。

府と市は別々の自治体であり、地域特性や住民構成も異なるため、自治体の選好も異なって当然である。府域と市域の住民の意志が異なることは常に起こりうるし、その方が望ましいケースも少なくない。大阪市は大阪市民のニーズに対応して施策を実施している(予算配分の効率性)。府市の調整は重要だが、「広域機能の一元化によって財政効率化が図られる」こと(費用の効率性)のみを一面的に打ち出すのは、市民のニーズとかけ離れた施策が、府によって行われることを正当化すると受け止められる。

災害時の対応、国への要請、国際的な活動や会議への出席などについて、大阪が政治リーダーを2人(知事・大阪市長)持つ方が、1人だけにした場合より、大阪のパワーの総体は大きくなるだろう。人気投票になることがある公選制のもとで、万一、暴走する長が登場した場合の、リスクヘッジも必要だ。

とりわけ、報告書51ページに掲げられた、地下鉄中央線、JR桜島線、なにわ筋線新大阪連絡線の3つの鉄道は、どれもその必要性や費用対効果が論争されうるプロジェクトだ。初めの2つはIR・カジノへのアクセスのようであり、第3のものはJRの関空アクセス鉄道の運行には必要ない。また、たとえ有効なプロジェクトだとしても、その迅速化のために大阪市を廃止するという論理は、行き過ぎである。

D 【嘉悦報告書 7.】 有効な公共投資の増額による経済効果(5,515億円～1兆1,511億円)について

(1) この部分の経済効果予測は、A(財政・歳出の変化)の予測に依存している。

報告書は、Aの歳出削減によって生まれる財政余力のうち、約半分を社会資本整備に投じることによる経済効果を算定している(報告書72ページなど)。しかし、これは計量分析の妥当性以前の問題で、「A」の財政効果が妥当でなければ、この「5,000億円」の投資資金は生まれないのだから、これらの投資効果が生まれることもない。

もしAの結果がマイナス（歳出増）なら、公共投資（あるいは福祉、教育、文化、経済振興などの予算）は減り、「とらぬタヌキ」になるばかりか、大阪「都」で大阪はより苦境に陥り、衰退してしまう。

(2) 「公共投資を行うこと」の前提として「都構想の実現」が必要であるという、因果関係が論証されていない。府市が協力して進められる公共投資まで、大阪「都」の効果に入れる計算はおかしい。

報告書は3つの鉄道インフラ投資プロジェクトについて、府市連携の不足により停滞しているとの前提で、これらの投資が都構想により可能になった場合の経済効果を算定している。

これは、計量分析の内容が正しいかどうかという以前に、そもそも「現状の大阪府・大阪市体制ではこれらの鉄道プロジェクトは実現不可能だが、大阪市を解体すれば実現可能になる」という前提の妥当性が問われなくてはならない。広域インフラの整備は、大阪府と大阪市が真摯に協力して解決すべき問題であって、「都構想」が必要であるという必然的な理由がない。

また、大型プロジェクトは複数案の比較や、費用対効果などの検討も必要で、府と市が協議・分担して決定実施することにメリットもある。実際に、魅力あふれる中之島の整備、梅田駅北の再開発や、淀川左岸線、地下鉄なにわ筋線は、府市の協力・分担で決定されてきた。

(3) 大阪での公共投資の問題点の評価が、実証的根拠を欠く。

報告書は、東京での公共投資の限界生産力が大阪より高い原因は大阪での府市分立であると断定する（63 ページ）が、下のような、専門家であれば示すべきエビデンス（証拠）を欠く。むしろ、世界最大の都市圏・東京の規模≒利用者数や集積の利益の違いが原因である可能性が高い。

●東京と大阪での限界生産力の違いの原因についての、先行研究のレビュー

●大阪で府市並立のゆえに限界生産力が低くなった公共投資の、事例研究

●政令指定都市が存在しない県では、存在する府県（大阪含む）より限界生産力が高いというデータ

さらに、報告書は東京よりも大阪の社会資本ストックが量的に少ないことを問題にするが、東京は首都であるがゆえに、国の社会資本整備や補助金の政策が反映して大きくなっている。それを府市分立という制度に帰して試算した数字は決して首肯できない。

(4) 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がある。

報告書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ないのは首都の特殊性によるだろう。

ちなみに、産業連関表による経済波及効果分析は、本来生産能力にスラックがあることを前提した需要サイドの分析であり、完全雇用や正常稼働を前提した供給サイドのモデルにつなげていることには意味がない。単に最終生産物とそのための中間投入との関係を示しているだけである。

(5) 財政効率化・歳出削減のマイナス面を、説明していない。

住民1人当たり財政支出や、病院の1病床あたりの人件費、大学の教員1人当たりの事務職員の数が、少なければ少ないほど良いということを不問の前提にしているのは、容認しがたいという見方もある。

また、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、嘉悦報告書は、あたかも両者の効果が同方向の効果であるように数字を並べて見せている。これは意味がないことである。

(6) 大都市の発展のための多面的な条件を、大型インフラに限定して認識している。

報告書では、全要素生産性、資本ストック（民間、公共）、労働力で生産額が決定される一般的な生産関数を用いている。その上で、公共の資本ストック＝社会資本が変化したときの生産額の増加をシミュレーションする。

しかし、現代の都市成長論においては、この他にも様々な生産要素が重要視されており、その中には研究・開発、人的資本、協力・ネットワークなどがあり、生産関数にはさらに多様な要素が組み込まれる。具体的には、大学、公的研究機関、民間研究機関、教育、公民ネットワーク連携などが大都市の経済成長にとって不可欠であるという認識である。また、企業立地において優れた人材の確保が極めて大きいことから、文化やまちづくりといった政策も重要である（クリエイティブ産業論など）。

なお、住民の福祉、教育、人口定住などを支える生活関連の社会資本を、報告書は顧慮しない。

E 嘉悦報告書における、その他の問題点、視野の限定

(1) 現代日本で標準の、包括的な費用便益分析としては、狭い。＝「民間企業ならありえない!」。通常、政策効果という際には、それによって発生する「便益（効果）」をあらわす。この中には負の便益（社会的費用）も含まれる。そして、その際には当該政策に伴う「費用」との対比によって、政策の効率性が図られる（費用効果分析や費用便益分析）。

しかし、本報告書の政策効果においては、

●総合区・特別区設置に伴う財政負担【資料7】

●総合区・特別区設置に伴う市民・企業に発生する様々なコスト（合区や大阪市廃止に伴う種々の混乱や不便、歴史文化の喪失感、アイデンティティやコミュニティの希薄化など）

●旧大阪市の重要機能を引き受ける大阪府において、確実に起こる歳出増大（⇒A（1））

などが無視されている。その結果、総合区・特別区設置による直接的な財政削減効果（＝便益）のみが示されており、政策判断においてもっとも重要な、包括的な費用効果分析ではない。

もし民間企業なら、結果がプラスになる項目だけでバラ色のシミュレーションを作り、それに従って意思決定するようナリスクは、冒さないだろう。

(2) 庁舎整備費などの実施コストが、除外されている。

【資料7】大阪府市による特別区設置に伴うコストの試算

出典：第9回大都市制度（特別区設置）協議会、2018年6月27日

区割り案	イニシャルコスト	ランニングコスト	(単位：億円)
試案B（4区B案）	311～558	41～48	

大阪「都」の実施期には、各種の政策に携わる行政職員が制度の全面変更作業に忙殺されてしまう。

また、庁舎整備のコストだけで、数百億円以上に上り【資料7】、さらに、2018年8月24日の法定協議会では、各特別区に「総合庁舎」を建設した場合は素案で示した庁舎整備費の約1.8倍にあたる637億円がかかるとする新たな試算が示された。

項目		建設案	賃借案
イニシャルコスト	システム改修経費	182	
	庁舎整備経費	356	109
	庁舎等改修経費	88	88
	新庁舎建設経費	247	0
	民間ビル賃借保証金	21	21
	移転経費	5	
	一時保護所建設経費	6	
	その他経費	9	
	合計	558	311
	ランニングコスト	システム運用経費	32
民間ビル賃借料		2	15
新庁舎維持管理等経費		6	0
各特別区に新たに必要となる経費		1	
合計		41	48

(3) 特別区議会の定数の小ささによる、民主主義の低迷も、懸念される。

おそらく、推進者も（嘉悦報告書の楽観的予測とは違い）大阪「都」の財政の厳しさを予想するためだろう、大阪の特別区の議会は、東京都の特別区（人口の大きな区では45～50名）や、中核市、一般市の議会と比べて、極端に小さい。つまり、現行の大阪市議会の定数を、4つの特別区議会に20人程度ずつ配分する計画になっている。これでは、とくに各会派議員が専門分野別の委員会に分かれておこなう議論が、不十分になる。女性議員がゼロまたはごく少数の委員会も、発生しそうだ。

(4) 大阪市の存在価値と必要性を、考慮に入れていない。

大阪市には、過去に整備した公共施設を更新する課題があり、また大阪都市圏の母都市として文化機能なども含めた発展が期待されている。

これらの施策を展開する主体は、特別区設置＝大阪市廃止＝大阪都（新しい大阪府）でもよいのではないかとする意見もある。しかし、特別区は大阪都にこれらの取り組みのための権限・財源を奪われるため、独自に実施することができない。大阪市を吸収した大阪府の議会構成は、特別区選出議員が3割にとどまるから、特別区のニーズを汲み取った政策を決定する点で劣る。しかし、大阪市のままであれば、これらの取り組みは自分たちで決定できる。大阪市を潰してはならない。

===== 本文に収めなかった資料 =====

【資料3】出典：総務省『地方財政白書』（ここでは平成30年版）ウェブサイトより

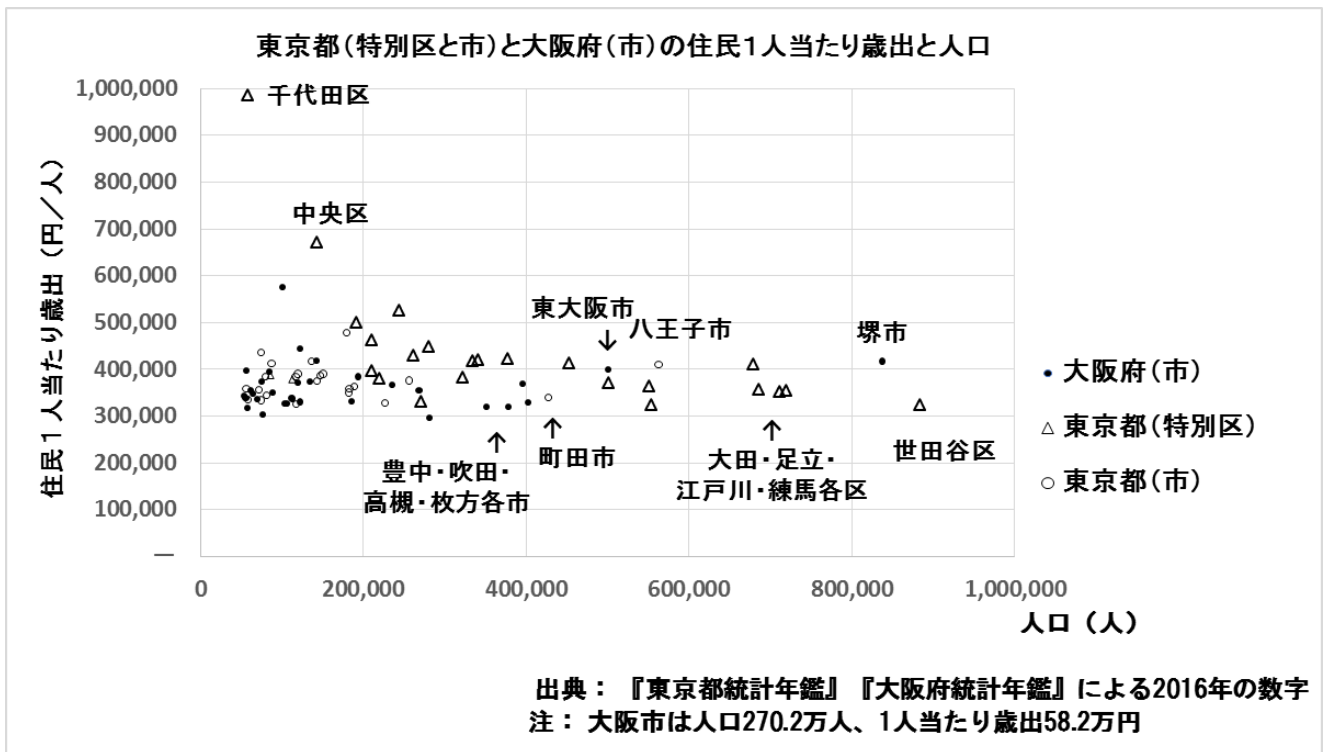
「市町村（特別区及び一部事務組合等を除く。以下この節において同じ。）を団体規模別（政令指定都市、中核市、施行時特例市、中都市（人口10万人以上の市）、小都市（人口10万人未満の市）、人口1万人以上の町村及び人口1万人未満の町村）にグループ化を行い、財政状況を分析すると、以下のとおりである。（中略）

第48表 団体規模別1団体・人口1人当たり決算額の状況

区 分	平成28年度				平成27年度		増 減	
	1団体当たり		人口1人当たり		人口1人当たり		人口1人当たり	
	歳入	歳出	歳入	歳出	歳入	歳出	歳入	歳出
市 町 村 合 計	314	305	455	441	457	441	△ 2	-
政 令 指 定 都 市	6,337	6,256	463	457	464	457	△ 1	-
中 核 市	1,558	1,521	394	385	395	384	△ 1	1
施 行 時 特 例 市	944	919	362	353	369	357	△ 7	△ 4
中 都 市	611	589	398	384	402	385	△ 4	△ 1
小 都 市	261	251	499	479	505	481	△ 6	△ 2
町 村 (人口1万人以上)	104	100	514	490	513	486	1	4
町 村 (人口1万人未満)	52	50	1,046	992	1,016	963	30	29

これをみると、政令指定都市、中核市及び施行時特例市については行政権能が異なっており人口1人当たりの決算額にも差が生じている。その他の市町村については規模が小さな団体ほど人口1人当たり決算額が大きくなる傾向がある。 * 下線は筆者による。

【資料4】 東京・大阪の市および特別区の、住民1人当たり歳出と人口の関係



【資料6】 政令指定都市の市民1人当たり歳出の比較：総額と主要項目別の内訳

出典：京都市行財政局「平成27年度決算 参考データ集～データで見る京都市財政のあらまし～」
 2016年、13ページ、ウェブサイト (<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000172624.html>)

