

学校法人嘉悦学園『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』の検討

森 裕之（立命館大学）

0. 公共投資（社会資本）政策の結果→大阪経済の衰退

本報告書の前提として、「公共投資（社会資本）政策の結果→大阪経済の衰退」というものがある。そして、「このような問題に対応するためには、府市の連携を強め、社会資本整備などの成長戦略を着実に推進しうる手段としていかなる制度を確立するかという点が重要である」（3 頁）としている。では、現在日本の大都市において、彼らのいう社会資本整備による民間投資の呼び込み（グラビティ効果）は見込めるのか。

別紙によれば、社会資本に魅力を感じているという声は全体の一部であって、非常に多様な要素が絡んでいることがわかる。にもかかわらず、報告書がこの前提に立つのは、大阪府市の取り組みが大型公共事業に最重点を置いていることを反映しているためである。

1. 政策効果分析

(1) 「政策効果」の意味

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、①総合区・特別区設置に伴う財政負担（図 1）1、②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）、

図 1 大阪府市による特別区設置に伴うコストの試算

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

項目	建設案	買借案
システム改修経費	182	
イニシャルコスト	庁舎整備経費	109
	庁舎等改修経費	88
	新庁舎建設経費	0
	民間ビル賃借保証金	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	15
	新庁舎維持管理等経費	0
	各特別区に新たに必要となる経費	1
	合計	41

出所) 第 9 回大都市制度（特別区設置）協議会、2018 年 6 月 27 日。

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）

1 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。

のみが示されており、政策判断において最も重要な包括的な費用効果分析ではない。

(2)「総合区」の経済効果

①「合区」との混同

これは「総合区」ではなく「合区」の経済効果である。

②他市との1人当たり歳出の比較

区の予算としてどの程度配分するかは自治体によって異なる。そこには「まちづくり」や「コミュニティ支援」などの裁量的予算も多い。にもかかわらず、この比較をもって「人口規模の小ささゆえに規模の経済性の恩恵を享受できず、財政が非効率となっている可能性がある」という記述は誤解を招く。

③総合区の財政効率化

これは合区に伴って区の管轄対象が大きくなることに伴う「規模の経済性」のみを示したものであり、①市民と総合区役所との距離の遠さ、②府市において提案されている地域自治区設置による行政・市民の混乱、③24区に対するアイデンティティの喪失、といった様々な社会的コストが無視されている。

④二重行政解消による財政効率化

大学を例にとると、①事務職員数の削減にともなう学生サービスの低下が考慮されていない（教員については行政サービスの低下につながるとしてそのままにしている）、②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の考慮がない。そもそも決定係数が小さすぎるし、削減可能性額もほとんどない。

⑤府市間の合意による実現可能性

「二元行政の解消を進めるためには、府市間の協議が合意に至らなければならない」（32頁）とされているが、その是非については考慮されていない。府と市は別々の自治体であり、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。つまり、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だろう。例えば、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）。それを「広域機能の一元化によって財政効率化が図られる」（費用の効率性）というのは、市民のニーズとかけ離れた施策が行われることを正当化すると受け止められる。

⑥府市連携による経済効果（生産誘発額について）

報告書は産業連関分析によって広域インフラ整備の経済効果をはかり、「総額 3,550 億円を建設部門に投入し、(5-10)式により生産誘発額を計算した結果、生産誘発額（一次波及効果）は（10年間で）4,867 億円と推計された」（39頁）としている。しかし、これは経済効果を生産誘発額でみているために過大な推計である可能性が高い。というのは、生産誘発額は中間的な取引が全て含まれているために、中間財の価値部分が重複計上されているから

である²。

(3) 「特別区」の財政効果—とくに「扶助費」の除外について

報告書は大阪で企図されている特別区の一人当たり歳出額が最小になる単位(最適基礎自治体規模)を算出するために全市町村データから約 49 万人であるとし、大阪の特別区は 60 万人～75 万人であるから、現行の大阪市の 269 万人よりも最適規模に近づくとしている。そして、大阪市の歳出仕分表に基づいて特別区が「中核市の事務」と「一般市事務」を行うことを仮定した場合、年間約 1100 億円(10 年間で約 1 兆 1000 億円)の節約になると推定している。

しかし、この試算の前提として「扶助費」と「公債費」が除かれている。とくに「扶助費」の除外は現実を糊塗するものにほかならない。その理由として報告書は「大阪市の扶助費は様々な要因によって他市よりも大きいことが知られており、これも大都市制度改革のみによって効率化させることは難しいと考えられるため」(45 頁)としている。

2016 年度の大阪市の普通会計の歳出総額約 1 兆 5700 億円のうち扶助費は約 5400 億円(34.4%)を占めている(下図参考)。同年度の横浜市および名古屋市の扶助費はそれぞれ約 4400 億円(28.2%)、約 2900 億円(27.3%)であり、大阪市のそれが突出して高いことがわかる。これらは「一般市事務」となるので、その負担が特別区にのしかかってくる。

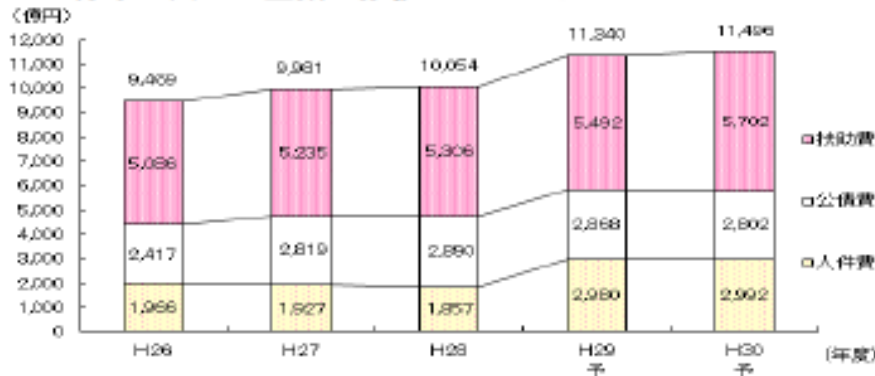
さらに重大なことは、この「扶助費」に連動して「人件費」等が大きくなっていくことである。つまり、大阪市では扶助費が非常に大きいことで、それにとまなう人件費等の負担も大きくなっているのであるが、試算では扶助費は除外しながら人件費はそのままにしているために、財政効率化効果が不当に大きく表示されている。その例示として、扶助費や人件費等を含めた「民生費」でみれば、大阪市は 2016 年度で約 7200 億円(46.0%)を占めている。

つまり、もっともらしく「扶助費」を除く理由を述べているが、実は試算から「扶助費」を除外しつつ、他方でその関連の「人件費」等を試算に含めていることが、年間約 1100 億円もの節約が出るとする試算結果の原因となっているのである。それは現実の特別区の財政の姿とは全く異なるものであり、これに基づいて「十分な財政効率化効果が期待できる」などという報告書の結論は決して容認できない。

² 『『経済波及効果』という言葉で正味の経済価値を意味したい場合は、生産誘発額では不适当である。なぜならば、生産誘発額は最終需要の増加によって派生した中間的な取引全部を含んでおり、原材料や部品といった中間財の価値分が幾度も重複して計上されているからである。・・・したがって、『経済波及効果』という言葉で正味の経済価値を表したい場合は、生産誘発額ではなく粗付加価値(GRP)誘発額を対象とする必要がある。』笹山博(2011)「47 都道府県間産業連関表を用いた港湾投資による経済波及効果の推計」国土交通省国土技術政策総合研究所『国総研資料』No.630、2 頁。

◎義務的経費の推移

人件費の抑制に取り組んでいるものの、高齢化等による扶助費の増や過去に発行した借金の返済のための公債費が高水準となっていることにより、非常に大きな金額で推移しています。



出所) 大阪市財政局『大阪市予算の概要と財政の現状』2018年4月。

また、この試算の前提は、制度の異なる市町村と特別区を混同している。特別区の財源の大部分は「都」に握られるため、その裁量によって歳出額は増減する。大阪市の歳出を単純に「政令市の事務」「中核市の事務」「一般市事務」に分けられるのかも検討が必要ではないか。

2. マクロ計量経済モデルによる経済効果

(1) 大阪の低迷の原因

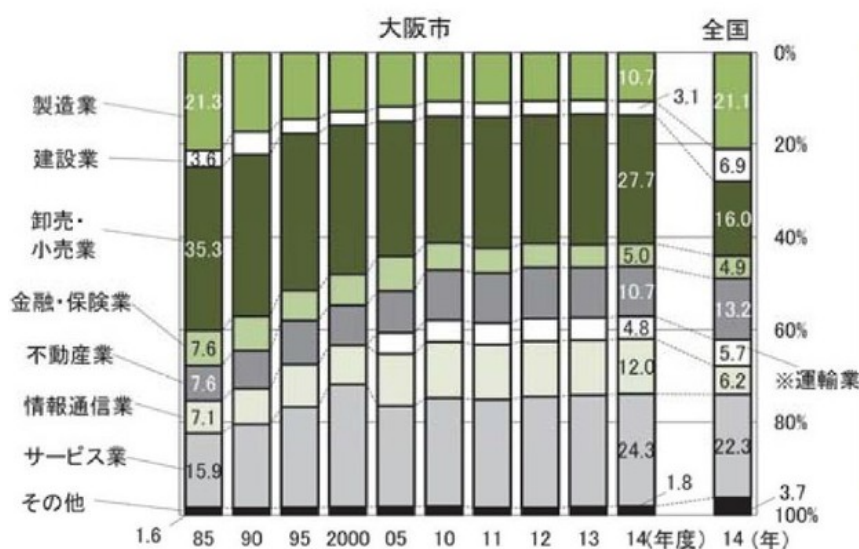
「政策的には社会資本整備の質、量がともに東京都に後れをとったことが、長期的な低迷を招く要因になったと考えられる。逆に、大都市制度改革によって、社会資本整備の質を改善し、量を増加させることができれば、強い経済を取り戻すことができると考えられる」(52頁)という前提がどの程度正しいのかが検討されていない。報告書では大阪府の社会資本の限界生産力が東京都のその約半分しかないとし、それを埋めるために社会資本の増加を求めている。しかし、①社会資本の限界生産力が高いのは民間資本の経済活動の大きさによるのであって、因果関係が逆(⇐一方方向ではない)ではないか(農村部では社会資本の限界生産力が低いのは、社会資本の不足ではなく民間資本の不足が原因である)、②現代日本の都市型産業を考えれば、従来の社会資本の整備によって民間資本のストックや生産性の向上はそこまで大きい影響を与えるといえるのか(図2・別紙、次項参照)、③東京都の社会資本ストックが大きいのは国の政策(国家的公共事業や補助金配分など)が大きいのであって、二重行政の問題がどの程度関わっているのか不明である、という問題がある。ちなみに、別紙で東京の「交通・通信因子」が大きくなっているのは、そもそも備わっている前提条件として示されているのであって、それでもって大阪のインフラが不足していることを意味しない。

この点については報告書でも「大阪の社会資本の限界生産力は、東京の約半分であり・・・

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」（63-64 頁）と指摘されている。

しかし、本報告書の目的は府市の二元行政による影響をみることなのであるから、大阪と東京の財政力の相違や国の政策の影響を無視して議論を展開すること自体が趣旨に適っていない（そもそも、この報告書はこの点を明らかにするために作成されるものではなかったのか？）。

図 2 大阪市の域内総生産の産業別構成比の推移



出所)『大阪の経済』2018年版。

(2) 都区・政令市制度の社会資本整備の認識

報告書では「大阪が低迷し、東京都の差が拡大した一つの要因が、社会資本の差である。量の差については、・・・一時期を除いて東京との差が年々拡大してきた。もう一つ考えられる差が質の差である」（61 頁）とする。その理由を「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がゆえに、効果的に行われていない可能性がある。また、地域に密着した社会資本整備に関しては、大阪府が基礎自治体として大きすぎるがゆえに、効果的に行われていない可能性がある。そこで本節では、・・・」としているが、後者の生活関連社会資本の評価については行われていない。

(3) 生産関数

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＝社会資本が変化するときの生産額の増加をシミュレーションする。全要素生産性を技術の進歩と解すれば、これは単純に、 $Y = F(K, L, T)$ と描ける（Kは資本ストック、Lは労働力、Tは技術力）。

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る。その場合、生産関数は $Y = F(K, L, T, R, H, N)$ などとなる。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 (cf.シリコンバレー)。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 (cf.クリエイティブ産業論)。

(4) 意図的な特別区設置に伴う社会資本の生産効果

上記の点にもかかわらず、報告書では「社会資本の限界生産力は大阪府域が約 20%であるのに対して、東京都域は約 40%の効果を有している。広域行政の一元化による新たな社会資本整備は、この差を埋める可能性があり得る。そこで、効果が最大のケース (ケース 4-1) は、追加的な公的固定資本形成の限界生産力が東京と大阪との差を埋める 40%となると仮定し」(73 頁) などとしてシミュレーションを行っている。これによって、「実質域内総生産は、ケース 4-1 (最大) で 10 年間累積 1 兆 505.6 億円」(74 頁) であるとし、これを産業連関分析に接続することで実質域内総生産額の増加額を 10 年間累積 1 兆 1511 億円としている。このシミュレーションは重要な仮定の妥当性を検証しないまま行われているものであり、到底首肯できない。

(5) なぜ意図的な社会資本の生産効果がなされているのか

報告書の前提には現在の大阪府市が進めようとしている政策がある。具体的には、報告書でも取り上げられている淀川左岸線 (2 期)、淀川左岸線 (延伸部)、なにわ筋線、夢洲開発、地下鉄中央線延伸、JR 桜島線延伸などの社会資本整備であり、それを正当化する意図があると思われる。このことは、大阪の経済発展のための代替的な経済政策が考慮されていないことを意味する。

3. 大阪の経済発展のあり方を考える

(1) 社会資本政策の選択

現在の日本のインフラにおける最大の課題として、水道管の老朽化問題がある。大阪市は全国でトップレベルの老朽水道管が広がっており、例えば横浜市では全域の更新に 80~90 年かかる (それでも横浜市水道局では予算約 850 億円に対し、水道管の取り替え費用に約 200 億円かけている) (『週間 東洋経済』)。横浜市の老朽水道管が約 2400 キロメートルで、大阪市のそれもほぼ同規模であるが、老朽化率ははるかに大阪市の方が高い (45%)。その他、学校、公営住宅、橋梁などの老朽化も激しい。1990 年代には、老朽化した社会資本が経済力を大きく損なうとして、アメリカで大きな社会問題となった (「崩壊するアメリカ」)。

社会資本整備のための人材、財源、技術を新規の大規模投資よりも既存の社会資本再生のために向ける方が重要ではないのか。これは防災対策の観点からも言える点である。

(2) 大阪に適った都市発展戦略を

現在の経済成長論 (内発的発展論など) で強調されているような研究開発、教育、協力・ネットワーク (公民連携、企業間)、アントレプレナーシップ、文化などによる経済効果は

可視化しにくい上に、一つひとつの効果額も大都市では小さくなる。しかし、こうしたものを破壊しながら大型公共事業を進めるのではなく、後者の資源をこれらへ投入していくことの方が、現在の都市型産業を念頭においた場合には大阪市および大阪都市圏（大阪市は日本最大の母都市）の発展にとって重要かつ効果的ではないのか³。

（3）大阪市の存続の必要性

これらの施策を展開する上で、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。大阪都の議会構成は特別区選出者が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。

（別紙）

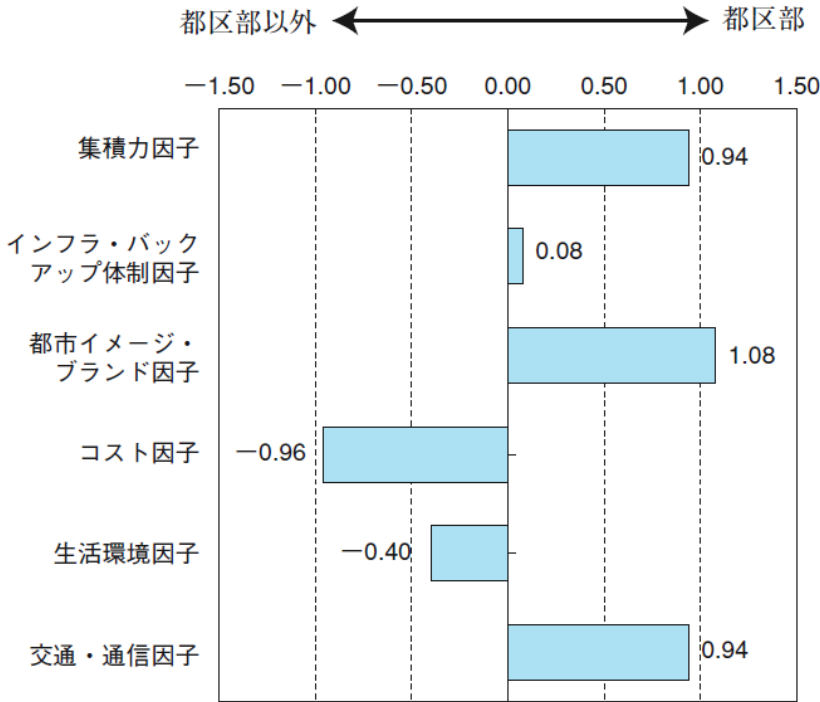
³ Stimson, R. et.al. (2009), *Leadership and Institutions in Regional Endogenous Development* (Cheltenham: Edward Elgar) では、このようなモデルによる大都市発展の事例として、ピッツバーグ、ヒューストン、オースティン、インディアナポリス（以上、アメリカ）、バーミンガム、リバプール（以上、イギリス）などを挙げている。

＜国土交通省による首都圏への都市型産業の立地要因分析＞

都市型産業の事業者が立地する際に重視する項目に関する因子分析結果

因子名	因子の説明	アンケート項目
①集積力因子	顧客や取引先の多さや対面コミュニケーションの容易性等、都市集積のメリットに関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・他所よりビジネスチャンスが多い ・業界動向等の最新情報が入手しやすい ・取引先等と対面コミュニケーションが行いやすい ・同業他社が近くに多く立地している ・顧客が近くに多く立地している ・協力会社や外注先の業種が近くに多く立地している ・クリエイティブな人に出会うことができる ・官公庁と連絡が取りやすい
②インフラ・バックアップ体制因子	地元自治体等の支援やインフラ整備等バックアップ体制に関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・民間デベロッパーが積極的に誘致や開発を進めている ・大学や研究機関が多い ・自治体による支援が充実している ・自治体のインフラ整備や公共サービスが優れている ・地元の人が事業活動を理解してくれる
③都市イメージ・ブランド因子	都市の持つ雰囲気や魅力等、その都市に立地することで、企業のイメージや信頼度を高めることにつながる都市イメージ・ブランド性に関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・その都市の雰囲気やイメージがいい ・歴史的・文化的な魅力がある ・そこに立地することで企業イメージや信頼度が高まる ・流行やトレンドにいち早く接することができる
④コスト因子	オフィス賃料や物件の手頃さ、人件費の安さや人材確保の容易性等、経営資源のコスト面に関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・人件費が安い ・地価や賃料が安い ・優秀な人材が確保できる ・オフィスとして手頃な面積の物件が多い
⑤生活環境因子	居住環境、子供の教育環境等生活環境に関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・従業員の子弟の教育環境に優れている ・居住環境に優れている
⑥交通・通信因子	交通利便性や情報通信環境等、交通・通信に関する因子	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道による交通が便利である ・情報通信環境が整っている ・自動車による交通が便利である

因子別立地評価点数の比較図



各因子の構成項目（満足度）を5点尺度で点数化し、都区部企業と都区部以外の企業の点数差をグラフ化した。図で右に行くほど都区部の点数が都区部以外の点数を上回っており、左に行くほど都区部以外の点数が都区部の点数を上回っていることを示す。

出所) 国土交通省『首都圏白書』(2003年)

＜東京進出の決め手 ～外国企業から見た東京の魅力～＞

■ 巨大な市場と高い品質の追求

(企業の声)・東京圏はアジアにおいて最も大きなかつ最も影響力のある経済圏の一つである。目の肥えた消費者の高付加価値商品に対する購買力の高さも東京を選ぶ大きな要因となった。(米国 IT)・経済規模が大きく、観光資源が豊富で、最高水準の接客の質を誇る東京や日本の観光市場は大きな魅力である。(米国 観光)・日本の巨大な市場ポテンシャルは弊社にとって大変魅力的。(米国 環境)・家電や自動車、その他の製品もサービスもすべて水準が高い。(カナダ IT)

■ ビジネスパートナー、高度人材の宝庫

(企業の声)・日本はハイテクなアジアの玄関口であり、人工知能分野での高度エンジニアや大学研究者の雇用が見込める。(カナダ IT)・半導体や電子産業などの分野の経験を有するバイリンガルの技術系専門職を採用する際に東京は便利な場所である。(ノルウェー環境)・東京には世界に誇る高い技術力を持った中小の部品メーカー等が集積している。また、そうした研究開発にあたるスキルの高いエンジニアの採用も容易である。(フランス 環境)

■ 快適なビジネス環境

—知的財産権の保護が堅固

(企業の声)・先端技術開発に知財権の保護は不可欠であるが、日本はアジアの国々の中でも知的財産保護の水準が極めて高い。(カナダ IT)

—交通インフラが発達している

(企業の声)・定刻通りに運行される公共交通機関、維持管理の行き届いたインフラなど、東京では「当たり前」だと思われていることが、国際的には比類のない強みである。(米国 IT)・首都圏のどこへでも容易にアクセスできる稠密な電車網、アジア各地へのフライト数も充実している。(フランス 環境)

■ 安心・安全な都市

(企業の声)・東京は安全で、住むにも、買い物にも、通勤にも、出張にも快適で便利。(フランス 医療・化学)・治安が良いので、安心して家族と暮らせる (米国 情報通信)

■ 豊かな食文化

(企業の声)・食べ物が美味しいことは、東京で働く上での魅力的なポイントである。(フランス 環境)・外国人観光客の関心は、歴史、伝統、先端技術、ファッションなどはもちろんだが、一番は食べ物。さして知名度のない飲食店でも満足できる品々を豊富に提供してくれる。(米国 観光)

■ きれいな水と空気

(企業の声)・街や空気のきれいさに格別の恩恵を感じる。(フランス 環境)

出所) https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/invest_tokyo/japanese/case-studies/achievement.html