

「大阪都」＝大阪市廃止・特別区設置による（マイナスの）経済効果 －東京、大阪などの財政統計にもとづくシミュレーション

2018 年 9 月、大阪市にて講義 【そのあと修正】

立命館大学法学部教授（行政学・地方自治論）村上弘

くはじめに：嘉悦学園報告書の全体について

大阪「都」（大阪市廃止・特別区設置）について、大阪市の委託にもとづく「嘉悦学園報告書」（以下、嘉悦報告書。大阪市 HP で、公式に公報されている）は 10 年間で 1 兆円以上の経済効果を予想する。全体は、次ページの図表 2 のような構成で、各所に数多くの重大な疑問や批判がある。

経済効果予測の核心は、大阪市を廃止し権限の小さな 4 特別区に変更することによる 1.1 兆円もの効率化（歳出削減）なので、この真偽・当否を以下のレポートでは考える。私見では、モデルとデータの扱いについて、初歩的・基本的なミス、見落としが続出する。公共投資増大による経済効果も、この特別区の歳出削減予測に依存しているので、それが外れれば「取らぬタヌキ」になる。

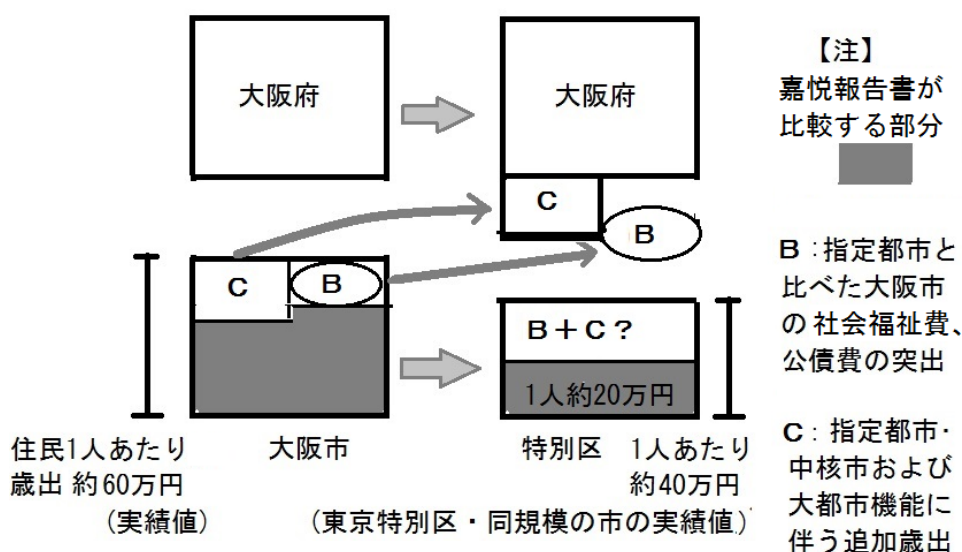
他に、今後の二重行政の統合による効果が、数十億円程度のささやかな規模だという試算は、この嘉悦報告書の興味深い知見であり、しかもそれは、散布図グラフの傾きの「やや明瞭でない」（嘉悦報告書 26 ページ）読解に依拠している。

大阪「都」構想〔注〕はポピュリズム（扇動政治・反知性主義）だとする見方は別にして、同構想の内容は、極めて重要であるにもかかわらず、実は専門家などの審議会でも支持されることがない。最大の重要事項である「大阪市廃止」を、住民投票の用紙に書かず有権者に誤解のリスクを与えた（個人的には「ぼったくりバー」のメニューのようだと感じる）ことも、手続き上の欠陥で、今春、大阪市会では住民投票用紙の適正化を求める陳情が、公明の賛成も得て採択されたと聞く。

同様に、今後の大阪の浮沈を占うこの経済効果シミュレーションも、本来は（なぜか東京の）特定研究グループに丸投げせず、審議会や行政内部でも検討するべきだ。それはむずかしそうなので、市会またはその会派が別途独自に研究会を設置し、あるいはマスコミが詳しく研究、報道し市長等に鋭く質問していただきたい。

嘉悦報告書は一見、数式が並び難解そうだが、文章に書かれている論理と統計データは常識的な話で、もしウソがあった場合には、少し調べ考えれば見つけられる。

図表 1 大阪の財政の全体像：
嘉悦報告書での視野の限定あるいは見落とし



多くの研究者の間で
一定の共通見解が成り
立てば、共同で「見解」
を発表したいところで
す。

複雑な財政シミュレーションの全体像と、嘉悦報告書のモデルは、図表 1 のようになる。

〔注〕大阪「都」研究の要約、ポピュリズム論については、村上弘『新版日本政治ガイドブックー民主主義入門』2018 年、4 章、7 章。

図表 2 嘉悦報告書の全体像と評価

●は***なら許されぬ初歩的ミス ▲その他のミス

⇒念のため、各自で再度、ご確認ください。

嘉悦報告書	報告書への 疑問・問題点・コメント	適切な 修正	嘉悦報告書が無視または 見落としている項目、データ
①報告書 6.1 特別区における歳出削減 (10年で1.1兆円)	●「市は人口 50 万を超えると非効率化が進む」という、散布図（グラフ）の不正確な解釈（44 ページ）。 ●大阪市の歳出のうち、指定都市機能分、および大阪の特別な歳出増大を、特別区の歳出予測から除外。その結果、東京の特別区の実測値の半分程度に恣意的に減らして 1 人約 20 万円と想定する（48 ページ）。しかし、これら 2 項目は大阪「都」になっても消えないのだから、どこかで計算に入れるべきだ。	このレポートを参照。モデルを改善すると、10 年で数百億～数千億円の歳出増（経済的マイナス）になる。	●「人口と 1 人当たり歳出」の散布図（グラフ）作成にあたって不可欠な、市の権限・機能の違いへの慎重な配慮 ●大阪市の指定都市・中核市機能を引き受ける府の歳出増 ▲旧大阪市域に設置される大型一部事務組合の歳出 ●参照例である、東京都の特別区の歳出データ（1 人約 40 万円）の掲載を欠く。 など
②6.2 二重行政の統合（病院、大学で 39～67 億円）	維新のもとで統合済みの事例を、計算から除外するらしい点は、妥当。二重行政統合の効果は、意外に小さいとも読める。散布図（26, 29 ページ）では、大阪市の大学・病院の規模はすでに最大レベル。●右に下がり続けると断じるにはあいまい。	すでに大規模な府と市の施設を統合しても、効率化しない。	●「便利な二重行政」まで統合縮小することによる、都市機能、住民サービスの低下、地域経済の衰退の測定 ▲左記の散布図で、東京都の病院、大学の実測値の掲載・参照を、なぜか欠く。
③6.3 府・市の意思決定の一元化＝迅速化 (4867 億円)	地下鉄などに筋線など、維新府市政が協調し決定済みの事業のなかには、評価できるものもありうるが、これを今後の大阪都の効果として計算に入れるのなら、おかしい。 ●大阪「都」導入で変化する意思決定の局面は、府市関係以外にも想定できる。	右の項目を含めて計算する	●これまで大阪市で決定できた市域の重要政策（住民要望含む）を、府まで手続きを上げて進めなければならないゆえの、意思決定の遅れ ●旧大阪市域が、府会・府知事選挙で 3 分の 1 のウェイトしか占めなくなるゆえの、大阪市域の地位低下？ ▲特別区議会定数の大幅削減による、民主主義の衰退
④ 7. 有効な公共投資の増額による経済効果 ()	▲東京都の限界生産力の違い（63 ページ）の原因はまず人口規模≡利用者数であり、ここでの、府市並立が原因との説は根拠を欠く。 経済効果の予測式について私は専門ではないが、あくまでも①の成立が大前提（72 ページ）。もし①がマイナスなら公共投資も減り、大阪「都」の効果はマイナスになる。	右の項目を含めて研究する	▲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 ▲指定都市が存在しない県では、存在する県より限界生産力が高いというデータ

その他				
-----	--	--	--	--

＜特別区の歳出の削減効果？＞

大阪市の廃止、特別区への分割によって、大阪府と併せた歳出全体は増大する。＞

大阪「都」つまり大阪市の廃止と特別区の導入について、2018年、大阪市の委託を受けた「嘉悦学園報告書」は、10年間で1兆円の歳出削減効果を予想している。

自治制度の変更が歳出に及ぼす効果の予測モデルは、複雑でかついろいろな可能性が考えられるので、まず独自のモデル（図表1）を、地方自治制度の理解をもとに組み立て、大阪市の1人当たり歳出が高いことの解釈や、大阪府の歳出増大の必然性を視野に入れた推算をおこなってみよう。

このモデルは、嘉悦報告書のモデルに触発され、それを全面的に修正した面もあるので、説明の過程で嘉悦報告書の問題点にも触れることになる。

1. モデルと試算

* 概数を用いる部分がある。計算方法の詳細⇒「2. 解説」

A 大阪市が特別区に変わることによる歳出の変化

大阪の特別区は、人口70万人レベルの市や東京の特別区を参照して、人口（住民）1人あたり40万円（概数）という歳出を予想する。大阪市は突出する扶助・公債費を含めて、現実に支出している1人あたり60万円（概数）をそのまま使う。★より正確な数値を、可能であれば用いる。

年間 $(60 \text{ 万円} - 40 \text{ 万円}) \times 269 \text{ 万人} = 5380 \text{ 億円の歳出減}$

B しかし、大阪市の、他の指定都市を超過する分の社会福祉費、公債費（従来の地方債の返還）の継続を、考慮に入れなければならない。

この金額は、上の大阪市の60万円には含まれるのに、一般市や特別区の歳出額をもとにした40万円の方には含まれないので、そのままでは見落としになる。

この大阪市の「超過歳出」は、指定都市の目的別歳出内訳の比較（図表5）にもとづき、他の人口100万人以上の（1990年までに指定された）指定都市の平均値を超える金額として把握した。

★福祉行政の担当者の人件費を扶助費に含めない性質別より、目的別歳出の方が適するだろう。

具体的には、公債費（市債の返済）については1人あたり4.6万円、社会福祉費については同9.0万円を、それぞれ大阪市の特別な「超過歳出」として認識した。

これら2種類の大きな超過は、大阪「都」になっても消去したりすぐに減らしたりはできず、府が肩代わりする可能性はあるが、大阪全体の歳出として継続されることは間違いない。したがって、ここでは便宜上、特別区の歳出に追加して、計算しよう。（一部を府が引き継ぐ場合には、府財政における歳出増として別途掲げるべきなので、同じことである。）

したがって、Aの計算式を修正する。

年間 $\{60 \text{ 万円} - (40 \text{ 万円} + 4.6 \text{ 万円} + 9.0 \text{ 万円})\} \times 260 \text{ 万人} = 1664 \text{ 億円の歳出減}$

C 大阪市と比べた特別区の権限・仕事の縮小を、大阪府が代替しなければならないことによる、府の歳出の増加

このシミュレーションは難問だが、(1) 最小予測：大阪市の経費・歳出のうち特別区が担当しない事業の分がそのまま府に移転するとみると、府の歳出増は、Bの特別区の歳出減と同じ程度になるだろう（2. Cを参照）。

その場合には、庁舎整備や組織再編など自治制度の全面転換のコストが、少なくとも大阪「都」のマイナス効果に数えられる。さらに、大阪市の政策力の喪失や、大阪市が適切に意思決定できた

事項がより巨大な府の組織を経由しなければならなくなる時間コストも、金銭化はむずかしいが、マイナス項目となる。

しかし、(2) 最大予測：東京都の事例を参考にする推算もある。東京都の歳出 6.7 兆円（ただし「特別区財政調整交付金」を差し引いて、実質は 5.8 兆円）、大阪府の歳出 2.7 兆円という大きな差額をもとに、都・府人口の違いを考慮し、東京都の歳出の大阪に対する実質的超過分を、18,334 億円と推定した。

18,334 億円のうち、研究を要するが、控え目にみて 4 割（7,334 億円）が、権限の小さい特別区を補完・代替するための、東京都の歳出増だと推定してみた。これを、東京・大阪での特別区エリアの人口の違いに応じて補正した。

$$\begin{aligned} & \text{(大阪府の、特別区制度による歳出増の推定値)} \\ & = \text{(東京都の、特別区制度による歳出増の推定値)} \times (269 \text{ 万人} / 930 \text{ 万人}) \\ & = 7,334 \text{ 億円} \times 0.289 = 2,119 \text{ 億円} \end{aligned}$$

この計算によれば、B と C を合算すると、大阪「都」のもとでの、「大阪府（歳出増）＋特別区（歳出減）」の歳出合計は、現在の「大阪府＋大阪市」のそれよりも、1 年あたり 455 億円ほど大きくなる（経済的なマイナス）という予測ができる。10 年間では、4550 億円の損失になる。

2. 解説

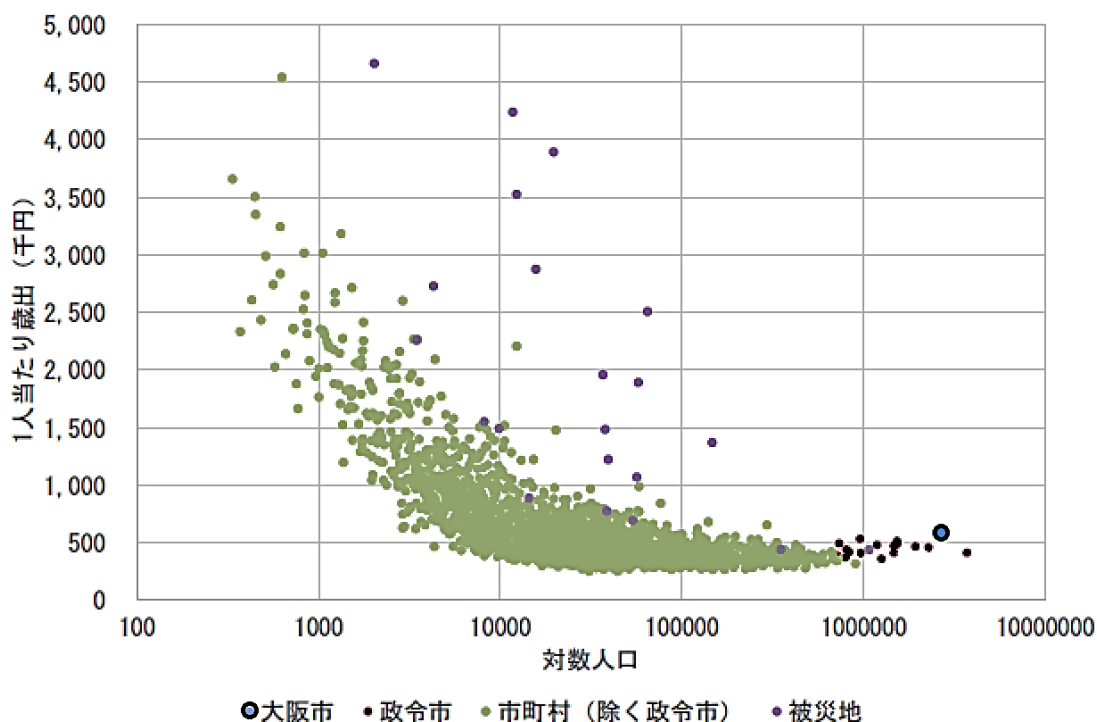
A 大阪市の 1 人当たり歳出の突出は、大規模ゆえの非効率か、大都市の権限・役割の反映か、大阪の特有の事情や条件によるのか。

1 人当たり歳出が、一般市と比べて、人口の大きな指定都市では少し、大阪市では突出して大きいというグラフ（参考図 1）を、どう解釈すべきだろう。原因について 4 つの仮説がありうる。

参考図1：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



- (1) 人口規模が大きすぎる市では、非効率が発生する。(嘉悦報告書の見解)
- (2) 指定都市が府県に準じた権限・仕事を担当する「大都市特例」制度に由来する。
- (3) 中枢的な大都市の住民人口より大きな昼間人口、周辺地域へのサービス機能などが、追加的な財政需要を生み出す。
- (4) 大阪(市)に特有の、歳出増大の構造がある。

人口 70 万を超える市はほぼすべて指定都市なので、(1) と (2) (3) を分離するのはややむずかしいが、混同してはならない。以下で実証的に検討してみよう。

(1) は、「巨大な自治体は非効率」というイメージまたは先入見だが、一般に、企業や大学では、規模の利益(いわゆるスケール・メリット)が働くと考えられている。大阪「都」構想も、巨大な府に一元化する部分では効率性が低下しないことを前提にしている。府県の統計では、人口 100 万程度の県と比べて、200~300 万人の県では 1 人当たり歳出が下がり、効率化が発生している(府県を統合する道州制論の 1 つの根拠でもある)。

以上のスケール・メリット論に反して、市(基礎自治体)の場合にだけ、人口 50 万人程度を超えると非効率が発生する特別な理由があるだろうか。嘉悦報告書(42 ページ~)は、根拠として 30 年前の文献 1 つしか挙げないまま、「人口と(1 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。」と簡単に即断する。同報告書は散布図グラフ(43 ページ: 参考図 1)を根拠に、市町村について U カーブ(左に高く、右側でもやや上昇する)が成立すると解説し、これを右に延長して人口 300 万人の大阪市では大きな非効率が発生すると主張している。

しかし、この嘉悦報告書のグラフと「U カーブ」解釈には、3 つの根本的な問題や疑問がある。

第 1 に、人口 50 万より右側でドット(点)が上に高くなっていると言えるか。大阪市だけは高いが、後で大阪の特別事情として別に扱うならば、その他の指定都市はほぼ横ばいである。

第 2 に、これは全国の農村分を含む市町村の散布図だが、条件が近い大都市圏の市だけで調査してみる必要もある。また、直接に参考になる東京の特別区のデータも、ぜひ含めるべきだ。

第 3 に、グラフの人口 50 万人以上の部分で小さな歳出増が起こっているとしても、それには中核市、指定都市として権限・業務が増えることの影響が含まれている。報告書は、なぜかこの注意ポイントに触れない。

もちろん、このポイントは行政関係者・研究者のあいだでは常識で、総務省も毎年の『地方財政白書』(ここでは平成 30 年版、ウェブサイトより)の「10 市町村の規模別財政状況」で、1 人当たり歳出を次の表のように算定し、かつ数字の読み方に注意を喚起している[注 1]。

「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

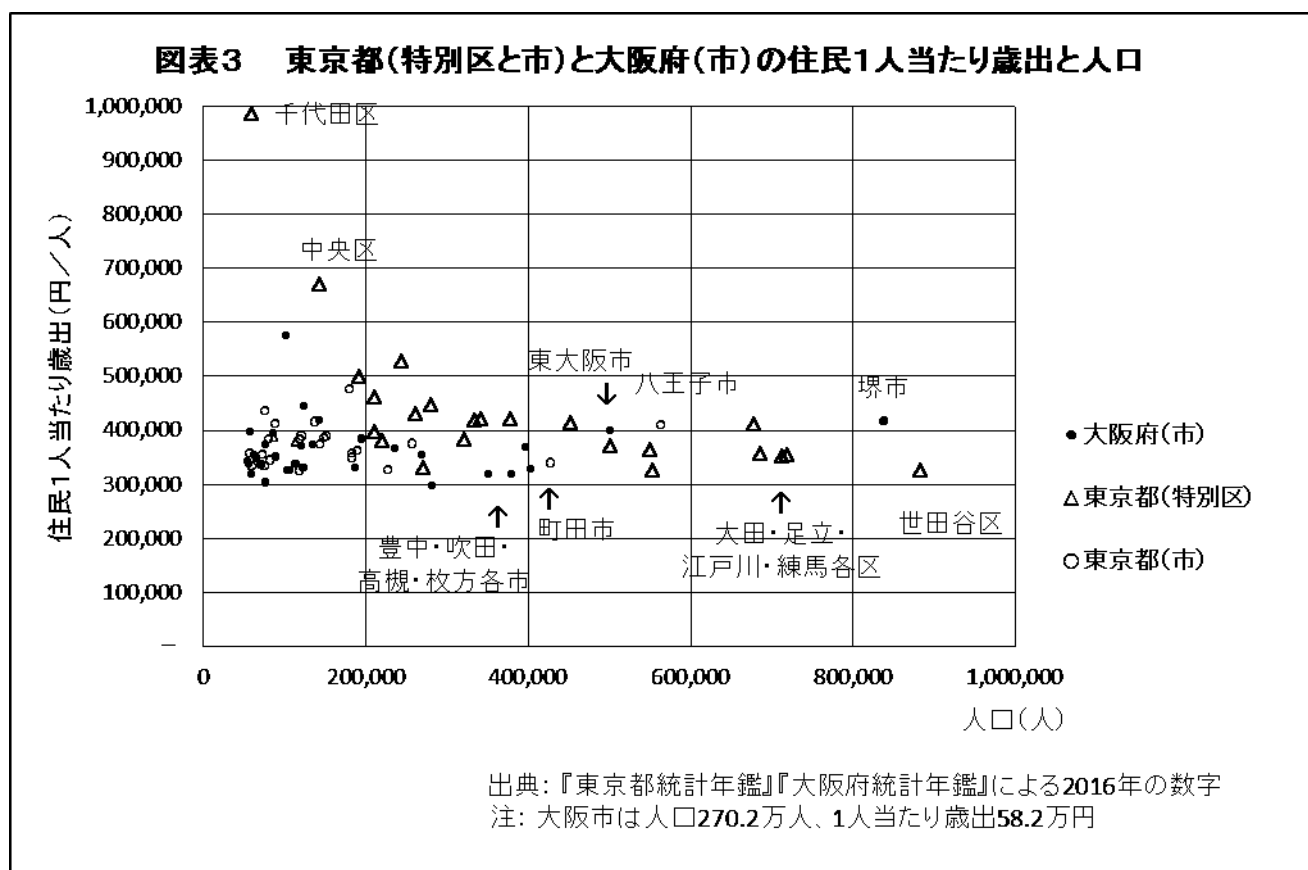
区 分	平成28年度				平成27年度		増 減	
	1団体当たり		人口1人当たり		人口1人当たり		人口1人当たり	
	歳 入	歳 出	歳 入	歳 出	歳 入	歳 出	歳 入	歳 出
	億円	億円	千円	千円	千円	千円	千円	千円
市 町 村 合 計	314	305	455	441	457	441	△ 2	-
政 令 指 定 都 市	6,337	6,256	463	457	464	457	△ 1	-
中 核 市	1,558	1,521	394	385	395	384	△ 1	1
施 行 時 特 例 市	944	919	362	353	369	357	△ 7	△ 4
中 都 市	611	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。」 * 下線は村上による。

以上に引用した総務省の白書と同じ注意書きは、最近の地方財政の教科書にもみられる〔注 1〕。したがって、この種のグラフは、人口 50 万程度までの市しかカバーしない（それ以上に人口の大きな指定都市等を含めない）のが普通である〔注 2〕。

言い換えれば、人口 50 万から 300 万人程度の大規模な基礎自治体で、権限の拡大分を補正してもなお 1 人当たり歳出が増える傾向があるかは慎重に検討すべきで、歳出増は見かけ上であり本当は「Lカーブ」になる可能性が高い。

以上の疑問を実証的に検討するため、独自に、当面の論点により適したグラフを作ってみた。全国各地の市でグラフを作ってそこから大阪の特別区の住民 1 人当たり歳出を推定する嘉悦報告書と違って、図表 3 は、東京と大阪の市に限り、かつ東京の特別区も含めている。



全体としてはUカーブではなく、Lカーブであって右に行っても上がらない。さらに、いくつかの発見が得られる。

①嘉悦報告書のグラフに含まれる、1 人当たり歳出が 25 万円といった「効率的」な市は、おそらく農村部に所在するもので、大都市圏に限ったこのグラフでは登場しない。

②東京の特別区の 1 人当たり歳出は、人口が 30 万より大きい部分では、大部分が 35～40 万円程度である。これは、同じ人口規模の東京・大阪の市や、特別区より権限が大きい中核市（八王子、東大阪）、指定都市（堺市）と同じレベルにある。つまり、結構おカネを使っているのに、特別区の効率性に疑いが生じる（⇒A2）。

③「UカーブかLカーブか」という論点を統計によって実証的に観察する例外的なチャンスを提供してくれるのが、東京の特別区だ。特別区の場合、人口80万を超える世田谷区などでも、権限は同一なので、人口規模の増大の影響だけを純粋に観察できる。人口が10万以下の区で1人当たり歳出が大きい（ただし、昼間人口が集中する都心部であることの影響もある）ことは確認できる。しかし驚くべきことに、人口が70万、80万の区（ただし23区の周辺住宅地）になっても、とくに1人当たり歳出が増えるわけではない。各特別区を示す点の並びは、Uカーブではなく、「Lカーブ」になっている。

④「UカーブかLカーブか」を観察する第2のチャンスでもあるが、同じ指定都市のあいだで比べても、人口規模に相関して1人当たり歳出が増えてはいない。

実は、嘉悦報告書の前記のグラフ（参考図1）も右下部分に注目する（ウェブサイトで拡大するとよい）と、大阪市（大きい●印）を除けば、ほぼ横ばいになっている。

この「Lカーブ」は、後に掲げる図表5でも、確認できる。古くからある、中枢性の高い指定都市を比べると、大阪市だけはBで述べる原因から突出するが、札幌、仙台、横浜、名古屋、神戸、京都、広島、福岡のあいだで、人口が大きいほど1人当たり歳出が大きいという一義的な関係は見いだせない。なお、比較的新しい、人口が100万以下の指定都市では、社会福祉費（住民の年齢構成に関連する）と公債費（指定都市としての公共投資の蓄積に関連する）が低くなり、全体の支出額も小さくなっていることも、図表5やそのもとになる統計を見れば認識できる。

以上長くなったが、まとめると、

嘉悦報告書の「10年で1兆円」という経済効果予測の大部分を支える、唯一無二の根拠である、市町村の人口と1人当たり歳出についての「Uカーブ」仮説、つまり人口50万程度以上の市における非効率（1人当たり歳出増大）の進行は、証明されないか、または否定される。

（2）は、すでに引用した総務省『地方財政白書』の注意書きが指摘するとおり、指定都市は、地方自治法の大都市特例にもとづき、府県の事務（仕事）のかなりを引き受けている（図表4）[注3]。

ただ、その経費の規模は必ずしも確定していないようだが、2つの資料から推定できる。

第1に、近年、指定都市になった熊本市や岡山市の事例が参考になる。指定都市へ移行（昇格）した年度に、歳出総額が1～2割程度増え、以後もその水準を維持している[注4]。これには指定都市移行に伴う一時的なコストも含まれるかもしれないが、指定都市としての役割を果たすための歳出増大のおよその規模だと理解してよいだろう。

★表を追加

この2割という数値を大阪市に当てはめれば、その1人当たり歳出約60万円のうち、約10万円が指定都市ゆえの追加歳出だということになる。

第2に、総務省が地方交付税の算定基準に用いる「基準財政需要額」が参考になる。これは、各市町村の条件に照らして標準的な行政コストを算定した数字だが、人口1人当たりの額では、指定都市は一般市よりかなり大きくなっている[注5]。

（3）については、大阪市のように近畿地方（さらに西日本）の中枢都市である場合、中心機能整備や、住民の人口を大きく上回る昼間人口にサービスする経費が追加される。これは、大阪市でも課題として認識し研究してきたところだ[注6]。

指定都市の（2）の大きな権限・役割に伴う経費に、地方中枢都市である場合の中心機能整備や昼間人口増大にサービスするための経費を合わせて、「大都市特有の財政需要」と呼ぶ。これは指定都市市長会が毎年、国への財政要望書のなかで強調している問題だ。

（4）の、大阪に特有の歳出増加要因は、少しあとのBで扱う。

A2 大阪「都」が模範とする東京都の特別区が非効率である可能性を、東京の財政統計で探る。

東京の特別区制度には、本来「東京市」が担当するはずの中心都市（旧東京市）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。中心市を廃止分割し、市の自治権や政策能力の主要部分を、面積 2000 平方キロ程度の広域自治体に吸収するこのような制度は、熟議のある民主主義のもとでは導入されにくい〔注 7〕。

しかし、ここでは財政効果だけを分析しよう。

【参考】政令指定都市の事務と特別区の事務のイメージ ※法令上の規定によるもの

	こども、福祉	健康・保健	教育	環境	まちづくり、都市基盤整備	住民生活、消防・防災等
道府県の事務	保育士・介護支援専門員の登録	麻薬取締官（一部）の免許	小中学校学校編制基準、教職員定数の決定	第一種フロン類回収業者の登録	都市計画（マスタープラン）	警察（犯罪捜査、運転免許等）
	身体障がい者更生相談所・知的障がい者更生相談所の設置	精神科病院の設置	私立学校、市町村立高等学校の設置認可	浄化槽工事・解体工事の登録	指定区間の一般河川	
	身体障がい者更生相談所・知的障がい者更生相談所の設置（任意）	精神障がい者の入院措置 動物取扱業の登録	県費負担教職員の任免等の決定 遺跡の発見に関する届出の受理	建築物用地下水の採取の許可	都市計画（都市再生特別地区） 指定区間の一般河川（一部）の管理	
政令指定都市	母子福祉資金・高齢者福祉資金の貸付け	保健所の設置 飲食店営業等の許可・監督 墓場の利用許可	県費負担教職員の登録 重要文化財（一部）の現状変更等の許可	一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の設置の許可 ばい菌発生施設・ダイオキシン類発生施設の設置の届出の受理 土壌汚染の除去等の措置が必要な区域の指定 浄化槽の設置の届出の受理	屋外広告物の条例による設置制限 サービス付高齢者向け住宅事業の登録 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 土地区画整理組合・防災街区計画整備組合の設立の認可	
	保育所・児童老人ホームの設置の認可・監督 介護サービス事業者の指定（一部を除く） 第一種社会福祉事業の経営許可・監督 障がい福祉サービス事業者の指定 身体障がい者手帳の交付	旅館業・公衆浴場の経営許可 理容所・美容所の設置等の届出の受理 家庭用鍋設置許可 電機・電機物販売業の登録		一般廃棄物処理施設の設置の届出の受理 汚水又は糞尿を排出する特定施設設置の届出の受理		
中核市の事務	保育所の設置・運営 生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） 児童老人ホームの設置・運営 障がい者自立支援給付（一部を除く） 身体障がい者相談・知的障がい者相談の委託 介護保険・国民健康保険事業	市町村保健センターの設置 健康増進事業の実施 定期の予防接種の実施 結核に係る健康診断 母子健康手帳の交付 埋葬、火葬の許可	小中学校の設置管理 幼稚園の設置・運営 就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対する援助 県費負担教職員の勤務の監督	一般廃棄物の収集・処理 調査、監視、事業を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ） 浄化槽管理の許可	都市計画（用途地域等） 下水道の整備・管理・運営 市町村道の建設・管理 専用河川の管理	消防・救急活動 災害の予防・警戒・防除等（その他） 戸籍・住民
一般市の事務						

※第6回大阪府・大阪市特別区設置協議会（H25.8.9）の抜粋・一部加工

東京の特別区の事業・権限は、全体としては一般市にすら及ばない。たしかに保健所の設置のよ

図表 4
特別区の事務権限はかなり小さく「中核市並み」ではない

出典：大阪市「総合区・特別区に関する意見募集・説明会資料」ウェブサイト

うに、中核市並みの権限を持つ分野もあるが、「特別区の存する区域において、市町村が処理する事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性の観点から一体的に処理する必要のある事務（上下水道の設置管理、消防等）については、都が処理します。」[注 8] とあるように、特別区は、上下水道、消防、さらに都市計画や都市計画事業を担当しない。指定都市や中核市なら持つような大型施設も、あまり持たない。

大阪の特別区も、図表 4 のように、「中核市並み」の権限は一部だけで（羊頭狗肉?!）、さらに一般市の権限さえ持てない分野（都市計画、消防・救急、下水道）がある。未確認だが、特別区が管理する（つまり住民からの苦情にすぐ対処できる）道路の範囲は、市が管理する市道より狭くなるのではないか。

したがって、「大阪で設置する特別区は中核市並み」という市の説明や報道は、改められるべきだ。

さて、ここで注目すべきは、政策や仕事の範囲が小さいにもかかわらず、前の図表 3 で分かるように、特別区の 1 人当たり歳出は小さくない事実だ。つまり、人口 40 万より小さな場合には、特別区の歳出は大阪や東京の一般市、中核市（豊中、高槻、枚方）より上方にある。人口 40 万より大きくても、より権限の大きい中核市（八王子、東大阪）と同じレベルのコストが掛かっている。これは注目すべきデータで、特別区が、旧東京市の一体性を細分化した結果、規模の経済（いわゆるスケール・メリット）を失い非効率になっているとみてよい。

大阪での特別区の導入は、スケール・メリットを持つ大阪市を解体して、東京の特別区と同じように、一定の非効率、歳出の増加（税金のムダ使い）を生み出す可能性が高い。

B 大阪市が他の指定都市より 1 人当たり歳出が大きい問題について

A の冒頭に掲げた仮説のうち、(4) の大阪市の歳出が膨張している大阪特有の事情や原因は、他の指定都市との比較で、目的別（または性質別？）の 1 人当たり歳出を調べれば、確認できる。

そうした比較データは、いくつかの指定都市が作成している。京都市のやや簡略化したグラフ（図表 5）[注 9] によれば、大阪市は、公債費、社会福祉費の 1 人当たり金額が他の指定都市よりも、かなり大きい。

図表 5 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>）
 ＊棒グラフの下から、社会福祉、道路整備等・・・の順。ウェブなら、カラーで見やすい。

1. のBの計算式では、この大阪市のいわば「超過歳出」を、他の人口100万人以上で、1990年までに指定された指定都市（名古屋、京都、横浜、神戸、札幌、川崎、福岡、広島、仙台）の平均値を超える部分の額として把握した。

具体的には、図表5を参考に、公債費（市債の返済）については上記平均値5.8万円を上回る分の4.6万円、社会福祉費（性質別分類の扶助費に似る）については、上記平均値17.4万円を上回る分の9.0万円を、それぞれ大阪市の特別な「超過歳出」として認識した。

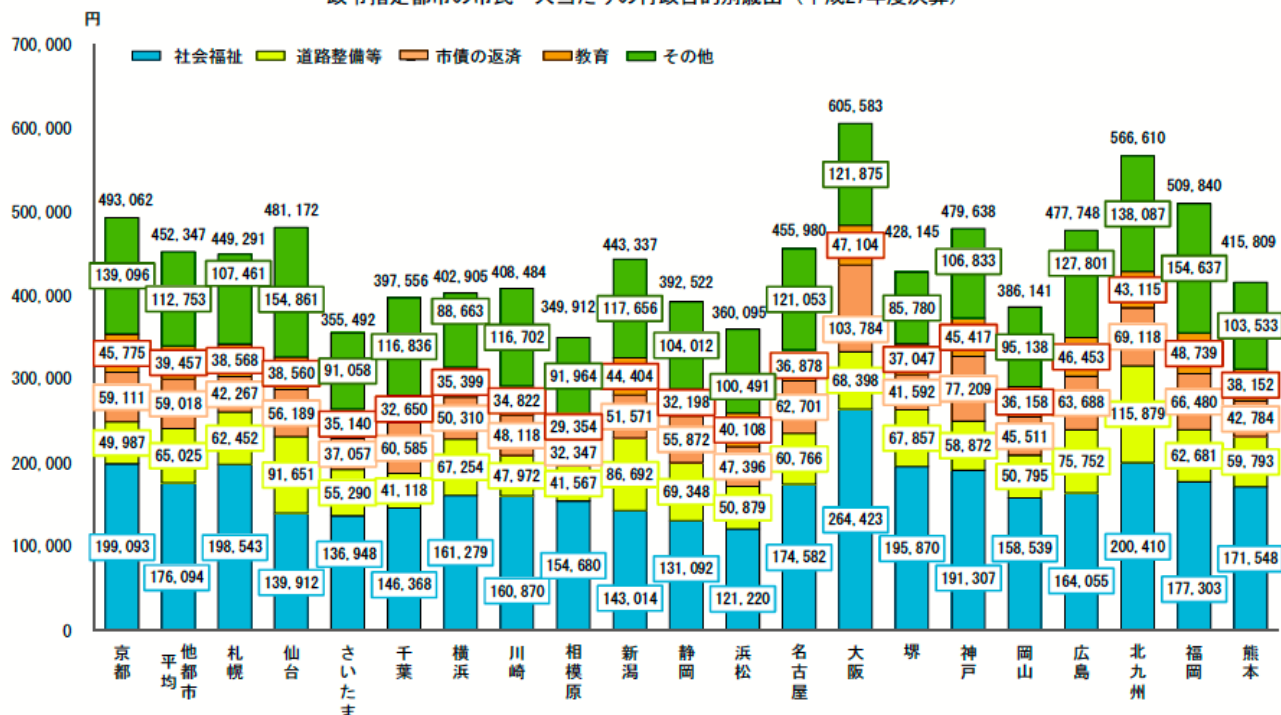
合わせて13.6万円は、過去の「放漫財政」の負の遺産かもしれないし、過去の大阪への人口流入に由来する高齢化率や生活保護率の高さにもよるのだろうが、今後かりに大阪「都」に制度変更しても消せない、当面は引き継がれる「歳出構造」である。この2種類の大きな超過歳出は、特別区と府のあいだで分担が調整されるが、大阪全体としては歳出が継続されることは間違いないので、これを財政効果の試算では別に計上するべきで、1. Bではそのようにした。

C 特別区の歳出は減っても、特別区の限られた権限・事業（広域的・高度な政策を担当していた大阪市の廃止）を補うために、逆に大阪府の歳出が増えるはずだ。

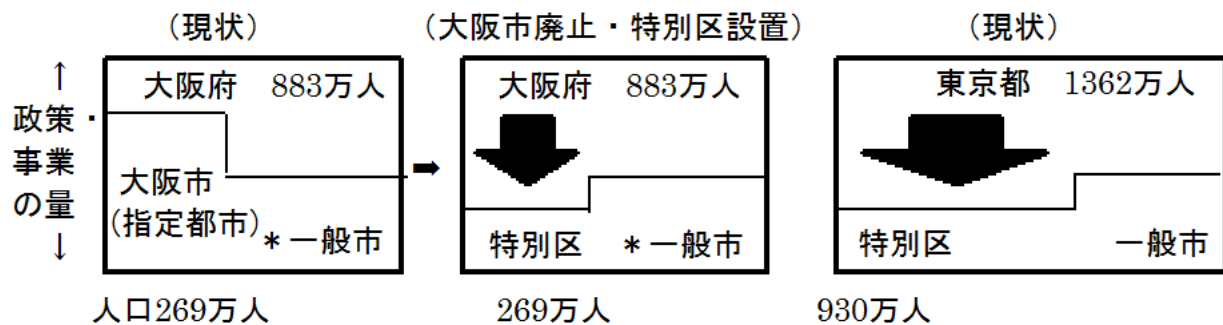
繰り返しになるが、特別区の権限は、大阪市の説明文書を詳しく見ると、「中核市並み」よりもかなり小さい（図表4）。大阪市が持つ指定都市としての権限（仕事、機能）の全部、中核市の機能の多く、市としての機能の一部は、特別区には移管されない。当然それらの権限や仕事は、大阪府が担当するか、大阪市域に設置される大規模な一部事務組合が担当するしかない（この一部事務組合の大きな歳出が非効率かどうか、嘉悦報告書では捕捉されていないようだが、ここでは扱わない）。

具体的には、図表4から読み取れる範囲の旧大阪市の事務権限と、さらに大都市が持てる大型施設を、大阪府は引き受けることになる（施設を廃止縮小しない限り）。これによる大阪府の歳出増大を、嘉悦報告書はなぜか検討項目に挙げていない（48ページ、後の参考図2）。その結果、大阪市

政令指定都市の市民一人当たりの行政目的別歳出（平成27年度決算）



図表 6 大阪と東京での政策、事務権限（≒歳出）の分担



注：人口は、2016年推計（総務省統計局による）。図形の面積比はイメージ。

*は、便宜上、大阪「都」に参加しない堺市を含む。

↓ は、特別区エリアでの、都または府の追加的役割と歳出を示す。

と特別区を比べた歳出減だけで、10年で1兆円の財政削減効果を結論づけているが、これは非現実的であり非論理的だ。

さて、この府の歳出増の予測は、簡単ではないが、いくつかの推算方法がある。

（1）もっとも単純には、現在大阪市が指定都市等の事務に投入している経費がそのまま、大阪府に移転する、つまりプラスマイナスゼロと推算する。行政としての活動・事業量は同一なのだから、その可能性はある。このモデルでは、大阪「都」は、自治制度変更に伴う庁舎の整備費や移行期の諸コストの分だけ、歳出増（マイナス）になるという結論になる。さらに、大阪市の政策能力、自治機能の消滅というマイナスや、特別区の非効率性＝機能に比べての大きな歳出（⇒A2）が算定できれば、加算しなければならない。

この場合、府と市の事業の統合によって効率化できるという主張もありうるが、人口269万と883万人の大規模自治体2つをまとめてより大型にするのだから、嘉悦報告書の前述「Uカーブ」モデルによっても、あるいは私の「Lカーブ」モデルによっても、歳出削減にはなるまい。嘉悦報告書が二重行政の統合について行った効果推算も、散布図（報告書26, 29ページ）の傾きの、あいまいな解釈から小規模な歳出削減を導き出す程度だ〔注10〕。

（2）けれども、この際、東京都のリアルな財政データを参照しないのは、賢明でない。東京では、東京市が存在しないために、23特別区エリアの重要な事業を、都が引き受ける構造になっている（次ページ図表6）。

一方で、東京都の歳出は、今の大阪府よりはるかに大きい。

「東京都の予算は、日本の国家予算と比べると1割弱の規模だ。国の2017年度の一般会計予算は97兆円なのに対し、東京都は7兆円。国と比較すると小さく見えるかもしれないが、自治体で予算が2番目に大きい大阪府は3兆円で、都の半分にも満たない。・・・」〔注11〕。

平成28年（2016年）の決算によれば、一般会計の歳出総額は、東京都67,438億円、大阪府27,581億円だった〔注12〕。東京都は、大阪府の2.5倍もの財政支出をおこなっていて、その差は人口の差をはるかに超えている。これは、なぜか。また、大阪「都」によって、大阪府が大阪市の税源の大部分を吸収しても、このような歳出レベルに耐えられるだろうか。

ただし、東京都の一般会計には、都が特別区に財源を配分する「特別区財政調整交付金」（2016年決算で9,878億円）が含まれるので、これを差し引くと、57,560億円となる。この東京都の巨大

な歳出は、羨望の的かもしれないが、大阪の納税者から見ると、そして歳出削減を至上命題とする「大阪都」推進の立場からしても、警戒し調査すべき参考資料だ。

人口1人当たり歳出で見ると、東京都（39.9万円、ただし特別区財政調整交付金を含む）は、大阪府（28.8万円）を、約11万円上回っている〔注13〕。この数値をもとに、1.のCの計算を進めたので、その計算方法について述べたい。

かりに東京都が大阪府並みの歳出レベルであれば、大阪府の1人当たり歳出（28.8万円）に東京都の人口（1362万人）を掛けると、都の歳出総額は39,226億円になるはずだが、この数字を、上記の、現実の（特別区財政調整交付金を除く）歳出総額57,560億円は、18,334億円（47%）も上回って膨らんでいる。これだけの膨張が発生する原因としては、①地方交付税の不交付団体である東京の税収の豊かさ、②大阪を上回る昼間人口率、③大都市の特別な財政需要（地価・物価・人件費の高さなど）〔注14〕もあり、計算してみるべきだ。

同時に、④23特別区エリアでの都の役割の大きさは有力な原因の1つだろう。繰り返しになるが、中心となる「東京23区」地域において、大阪市のような指定都市が存在せず、特別区の政策・事業が小さいために、その不足を都が代替・補完しなければならない構造なのだ。

（それこそが、大阪「都」が提唱する、大阪市を廃止し府と市を一元化する「One Osaka」のコンセプトに他ならない。）

④の金額の算定方法は、東京都の財政資料にある「対象市区別の歳出統計」も手掛かりになりそうだが、さらに研究したい。ここでは控えめに見積もり、東京都の歳出の上記の膨張分18,334億円の半分弱、4割（7,334億円）が、特別区制度を採用するゆえの、東京都の歳出増だと推定した。ただ、この「4割」の推定にはいろいろ議論があるだろうが、東京都の膨大な歳出を見るとその可能性は小さくなく、もっと小さい割合だという根拠が見つからなければリスクとして認識するべきだ。

この数字を、大阪「都」に当てはめるならば、大阪市廃止後その重要機能を引き受けることに伴う、大阪府の歳出増加が推定できる。ただし、特別区エリアの規模の違い、つまり東京都では23区の人口が930万人だが、大阪で予定される特別区エリア＝大阪市の人口は269万であるという差を、考慮に入れなければならない。

したがって、大阪が特別区制度を導入した場合の、大阪府の歳出増を、次のように予想してよい。

$$\begin{aligned} & \text{（大阪府の、特別区制度による歳出増の推定値）} \\ & = \text{（東京都の、特別区制度による歳出増の推定値）} \times \left(\frac{269 \text{ 万人}}{930 \text{ 万人}} \right) \\ & = 7,334 \text{ 億円} \times 0.289 = 2,119 \text{ 億円} \end{aligned}$$

これが、「大阪都」による府の歳出増の可能性の、控えめに見積もった概算額である。これが、旧大阪市民を含む府民全体の負担になる（国からの地方交付税が増えない限りは）。

この歳出増に、もはや大阪市が引き受けなくなる大阪特有の社会福祉費・公債費の超過分（指定都市平均を超える分）を加え、大阪市から特別区への転換による歳出減を引くと、大阪府を含む大阪全体で、「大阪都」によって生じる歳出増（非効率、マイナスの効果）が推定できるだろう。

（1. モデルと試算を参照）

〔注1〕 中井英雄・齋藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣、2010年、9章

〔注2〕 日経ビジネスオンライン「道半ばの「平成大合併」2007年

(<http://business.nikkeibp.co.jp/article/topics/20070227/119849/>)

増田知也「市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向」『自治総研』2011年

(<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2011/10/tmasuda1110.pdf>) 39 ページ

[注3] 政令指定都市では、都道府県が処理するとされ

図表 7 財政力指数が高い(おもに大都市地域)都府県の、人口1人当たり歳出(円)

愛知県	神奈川県	千葉県	埼玉県	大阪府	静岡県
273,962	199,530	241,465	215,941	288,303	279,040
東京都					
399,081					

出典：総務省「平成28年度都道府県財政指数表」

(<http://www.soumu.go.jp/iken/ruiji/todohuken28.html>) 「第6 都道府県別主要指数の比較表」の「第12表 性質別歳出の状況(決算額・人口1人当たり額)」(エクセル形式)で、AN欄「合計」を見る。

ている児童福祉に関する事務、身体障害者の福祉に関する事務、生活保護に関する事務、精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務、都市計画に関する事務などの全部又は一部を特例として処理することができる。(総務省ウェブサイト)

[注4] 『熊本市統計書』、『岡山市統計書』、および両市の財政関連文書(ウェブサイト)を参照。

[注5] 総務省ウェブサイト。星野菜穂子「普通交付税算定からみた大都市特有の財政需要」『自治総研』2011年4月号(ウェブサイト)

[注6] 大阪市財政局「大阪市財政の現状」(ウェブサイト)で、詳しく分析されている。

[注7] 1943年、東京市の反対を押し切って、同市は第2次大戦遂行のために廃止され、東京府がその機能を吸収し、東京都になった。パリ市とイルドフランス州、ロッテルダム市と周囲の広域自治体、ベルリン特別市と周辺のブランデンブルグ州の合併などは、否決または断念されている。

[注8] 東京都「都政のしくみ／都と区市町村[都と特別区]」、ウェブサイト

[注9] 名古屋市「名古屋市の財政 平成29年版」(ウェブサイト)40ページに掲載の性質別歳出の指定都市比較でも、同じ傾向が確認できる。

[注10] たとえば、大阪府下の府営の大型公園の整備管理と、大阪市内の市営の大型公園のそれとを、府に一元化しても、維持管理費や仕事の量はほとんど減らないだろう。すべての公園の管理を、特定の指定管理者に、一括して委託しようということだろうか。

[注11] 「日本経済新聞」2017年7月2日、ウェブサイト

[注12] 総務省「平成28年度都道府県決算状況調」(ウェブサイト)。総務省統計局『日本の統計』ウェブサイト、などにもデータがある。

[注13]

〔注 14〕東京都の財政については、毎年発表の東京都「東京都の財政」、「財政のあらまし」（ともにウェブサイト）を参照。「大都市の特有の財政需要」（「東京都の財政 平成 29 年 4 月」2017 年、45 ページ、ウェブサイト）の内容を見ると、大阪になく東京だけで発生する歳出はあまりなく、ただ「警視庁は、自治体警察の業務に加えて、本来国の責務で行われるべきである首都警察業務をおこなっています」という指摘がある。別途計算すると、東京の警察費は大阪より実質で 2500 億円程度大きい。

3. 嘉悦報告書について （図表 1, 2 も参照）

このレポートの「1.」で示した計算と比較するなら、嘉悦報告書の特別区の歳出予測においては、現実の統計データに微妙な計算・操作がなされて結論を導いている（図表 1、図表 2）ので、その計算・操作が妥当か否かの判断には、いささか手間がかかる。

参考図 2：嘉悦報告書 48 ページから引用

まず、このレポートの「1. および 2. の A」に関連した部分である。

10 年で 1 兆円の歳出削減効果という嘉悦報告書の中心となる根拠は、上の参考図 2 の「シミュレーション結果」の表である。特別区の 1 人当たり歳出予測を約 20 万円として計算しているが、同報告書のグラフ（参考図 1）における市の歳出データに従っても、本レポートのグラフ（図表 3）に示した東京の特別区の実績値からも、約 40 万円とするべきだった。

40 万円から 20 万円に引き下げた理由は、「大阪市の（指定都市としての事務を除く＝筆者注）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。」（47 ページ）と説明されている。やや分かりにくいだが、特別区は指定都市としての事務は負担しないし、大阪市が支出してきた扶助費・公債費も負担しないという意味だろうか。

しかし同じ条件下にある東京都の特別区や、同規模の東京・大阪の一般市・中核市が、それでも実際に 1 人当たり約 40 万円を支出している（図表 3）のだから、大阪の特別区も少なくともそれに

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

準じると予測するのが正しい。同時に、特別区が担当しなくても、大阪市の指定都市としての政策・

事務（加えて中核市の事務の多く、一般市の事務の一部）はおもに府の担当に移る（図表 4）し、大阪市でとくに大きい扶助費・公債費も府と特別区に引き継がれるのだから、この 2 項目は、棚上げしてしまうのではなく、別途計算して、大阪「都」のもとでの歳出として計上するべきだ。

同じく A に関して、嘉悦報告書が市町村の「市町村の人口規模と 1 人当たり歳出（＝非効率性）の関係」のグラフから、この関係は「U カーブ」であり、大阪市の歳出の大きさを、人口規模が大きすぎるゆえの非効率だと断定している部分（42～44 ページ）には、いくつかの誤認がある。このレポートでは「2. A」で取り上げ、特別区を含む東京・大阪のデータだけで新たなグラフを作成し、修正を試みた。そして、指定都市等に伴う政策・事務の分、および大阪市の特殊な歳出膨張を差し引けば、人口が 100 万程度を超える大都市で 1 人当たり歳出が増えないという、「L カーブ」モデルを対置した。実際、同じ権限の特別区だけ、あるいは大阪以外の指定都市だけの散布図を見ると、人口とともに 1 人当たり歳出が増える傾向はない。

ただ、地方財政論では、市町村合併の適正規模を論じるために、一般市の場合に限って「人口規模と 1 人当たり歳出の関係」が検討されてきたので、残念ながら大都市については研究が乏しい。

なお、逆に、「2. A2」で発見したように、東京の特別区は権限や仕事が小さい割には、歳出が小さくなく、一体としての大都市を（面積が）小さく権限が限られた自治体に細分化することによって、スケール・メリットの喪失、つまり非効率が発生している可能性が高い。

繰り返しになるが、嘉悦報告書は、大阪市が突出する扶助費・公債費（性質別歳出で）を、大阪市の数値からも、特別区の数値からも差し引いて、特別区の実質歳出を住民 1 人当たり約 20 万円と推定する（図表 1、参考図 2）。なお、同報告書が東京都の特別区の現実の歳出データを論じないのは、この「20 万円」の結論に違和感を生じさせないためだろうか。

しかし、工夫しすぎて分かりにくいだけでなく、2 つの弊害、財政効果予測の誤りを引き起こしてしまった。

第 1 に、嘉悦報告書は扶助費と公債費を、大阪市の歳出値（約 60 万円）からも差し引くので、公平のようにみえるが、そうではない。なぜなら、大阪市は実際に、指定都市平均を超える突出分の扶助費や公債費歳出増を負担しているが、東京の特別区の歳出（住民 1 人当たり 40 万円程度）（図表 3）にこの金額は含まれないのだから。東京の特別区の 1 人当たり性質別歳出を見ると、公債費は約 1 万円、扶助費は約 10 万円という「身軽」な状況である〔注 15〕。

したがって大阪の特別区も、かりに東京と同じ身軽な好条件であっても、1 人当たり 40 万円程度の歳出をおこなうはずだ。また、もし東京より多くの公債費、社会福祉（扶助）費を負担するのならば、40 万円より大きくなってしまう。

第 2 に、嘉悦報告書は、大阪特有の超過歳出はこれで処理が終わったとして、考慮の外に置いてしまったようだ。しかし、このレポートの「1. 2. の B」で住民 1 人当たり 13.6 万円と推定した、大阪市の社会福祉費・公債費（目的別歳出で）の「突出」は大阪特有の状況なので、大阪「都」に制度を変えても、免れられるわけではなく、地方制度のどこかで（府または特別区が）負担しなければならない。それを特別区の予想歳出額から差し引いてはならず、それどころか逆に、別途、府（または特別区）の歳出増として表示しなければならないはずだが、報告書はそうしていない。

最後に、「2. C」で指摘した、大阪市廃止・特別区設置に伴う大阪府の役割と歳出の拡大を、嘉悦報告書が計算項目として置いていない点は、地方自治論の教員として、驚かされた。専門家としては初歩的なミスであり、この嘉悦報告書全体の信ぴょう性、大阪市による研究委託の適切性を根底から揺るがすものだ。

あるいは嘉悦報告書のどこかに、別の形で考慮・算入されているのであれば、きわめて失礼な批判でありお詫びしなければならないだろうが、筆者には見つけられなかった。たとえ考慮・算入されていても、報告書としては、重要事項である府の歳出増を直接に計算項目として取り上げるべきで、その方が実態に即し市民に分かりやすいはずだが、そうはしていない。

[注 15] 特別区長会事務局「特別区財政の現状と課題」2017 年、4 ページ、ウェブサイト //

おわり

＜マスコミ・議員・関係者の方へ＞ 「大阪都」に関する正しい用語法のすすめ

✖大阪都

大阪府は府のままで都にならないので、➡大阪「都」（カッコを付ける）

✖特別区設置

少し長いが、➡「大阪市廃止・特別区設置」と、正確に呼ぶ。
そうしないと、大阪市を残したままで特別区を設置する誤解を与え、****や、****や、*****や、住民投票の用紙と同じように、ウソをつく結果になる。

✖中核市並みの特別区

➡一般市と比べて強弱のある特別区 ??

✖二重行政のムダ

ニーズが大きい施設など、➡「便利な二重行政」も多い。