

平成30年8月6日  
 大都市・税財政制度特別委員会  
 川嶋委員 配布資料

執筆者氏名	企画提案書記載の所属 (括弧内は所属先 HP に掲載)	経歴	出典
跡田 直澄	京都学園大学 教授 (経済経営学部)	和歌山大学、帝塚山大学、名古屋市立大学、大阪大学大学院国際公共政策研究科、慶應義塾大学商学部、嘉悦大学を経て現職	京都学園大学 HP
小川 顕正	古河電工 (HP 情報なし)	情報なし	情報なし
川瀬 晃弘	東洋大学 准教授 (経済学部)	2005年04月 - 2007年03月, 法政大学大学院エイジング総合研究所研究員 2007年04月 - 2009年03月, 東洋大学経済学部講師 2009年04月 - 現在, 東洋大学経済学部准教授	東洋大学 HP
平賀 一希	東海大学 准教授 (政治経済学部)	記載なし	東海大学 HP
真鍋 雅史	嘉悦大学 教授・経営経済研究所長 (ビジネス創造学部)	2012年 - 2013年 兵庫県立大学 准教授	嘉悦大学 HP からのリンク (科学技術総合リンクセンターHP)

※企画提案書類に記載の所属先 HP より転載

※嘉悦大学 HP には客員教授の情報は掲載されていない

8/6川嶋委員配布資料②

平成30年8月6日  
大都市・税財政制度特別委員会  
川嶋委員 配布資料

大阪市副首都推進局  
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  
（公募型プロポーザル）

企画提案書

平成30年4月19日

学校法人嘉悦学園  
嘉悦大学附属経営経済研究所

## 本企画提案の概要

### 1. 本業務に対する考え方、実施方針

グローバル化の進展と少子高齢化の進展の中で、都市間競争における競争力の確保、財政の持続可能性の確保が求められている。そのような中で大阪経済は長く低迷してきており、引き続き厳しい環境にある。大阪経済の長期低迷の原因としては、経済的要因、政策的要因、制度的要因など、様々な分析、議論がなされている。大阪がグローバル都市間競争に勝ち抜き、また効率的な財政運営によって質の高い行政サービスを提供していくためには、どのような大都市制度が考えられるかについて、検討を深めていくことが必要であるが、そのためには、定量的なエビデンスに基づいた議論が不可欠である。

### 2. 本業務の実施方法、手法等

本業務では、特別区設置あるいは総合区設置が与える経済効果について、財政効果も包含する形で試算を試みる。具体的には、2つのアプローチによって試算を試みる。第一は、マクロ計量経済モデルを構築し、大都市制度改革が大阪府経済に与える影響を捉えようとするアプローチ（マクロアプローチ）である。第二は、大都市制度改革に伴う政策変更の効果を個別に捉え、それらを府内総生産ベースに集計することで経済効果を捉えようとするアプローチ（ミクロアプローチ）である。

### 3. 提案のセールスポイント

第一は、マクロアプローチとミクロアプローチという2つの分析手法を採用し、さらにそれぞれのアプローチにおいてもいくつかの前提条件に基づいて、複数ケースで試算を行うことである。第二は、学術的、政策的にも高度な実績を有する研究組織によって分析を行うことである。

以上から、応募者らは契約期間内に確実に、学術的にも政策的にも高度に検討された蓋然性の高い経済効果試算を提供できることを確信している。大都市制度改革についての定量的なエビデンスを提供し、市議会、府議会、大都市制度協議会はもちろん、広く住民の議論が深まることをもって、大阪市民、大阪府民の住民厚生の上を期待する本業務の意義を確実に実現する。

# 1. 本業務に対する考え方、実施方針

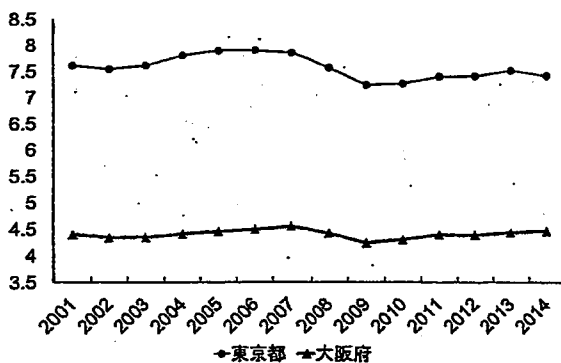
## 1. 1 背景

近年、我が国あるいは大阪を取り巻く環境は、急な速度をもって変化し続けている。その中でも大きな変化といえるのが、グローバル化と少子高齢化である。

グローバル化の進展は、経済競争環境を大きく変化させ、いわば国家間競争から都市間競争へと深化している。我が国においては、東京が都市としての競争力を発揮し、グローバル競争に挑んでいる状況であるが、現状、国内では一人勝ちの様相を呈しており、災害に対する冗長性の確保といった課題も有している。また、競争しえない都市、地域は、東京で生み出された富の再分配を期待するかのような経済構造に陥ってしまうことにもなりかねない。

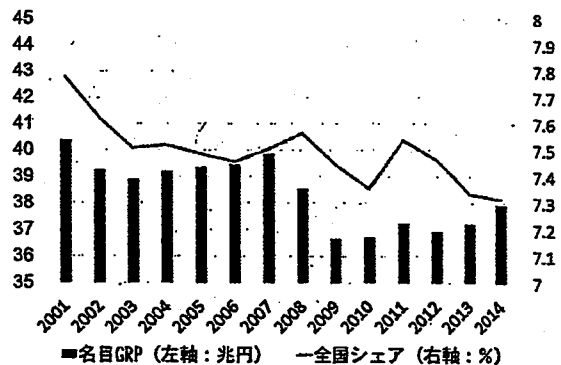
さらに、少子高齢化の進展は、政府部門の財政負担を重くさせており、どのように財政の持続可能性を確保していくかが問われている。一方で、徐々にではあるが地方分権改革が進んでおり、行政の自由度も増してきている。適切な行政サービス競争と共に、地域の実情に合わせた効率的な財政運営が求められている。効率的な財政運営によって得られた余剰財源を効果的に用いることができれば、経済活性化にもつながりうる。

図1：一人当たり GRP (単位：100 万円)



出所) 内閣府『県民経済計算』

図2：大阪府 GRP の推移



出所) 内閣府『県民経済計算』『国民経済計算』

## 1. 2 大阪の現状

このような中で、大阪経済は長く低迷してきたといつてよい。こうした経済の低迷を示すデータは、人口や事業所数、輸出入、個人消費など様々あるが、経済全体のパフォーマ

ンスを示す域内総生産に着目すると、図1のとおり、東京都と大阪府の間には大きな差が存在する。図2は、大阪府の名目GRPの推移と、全国GDPに占める大阪府GRPの割合を示している。2000年代になってからも大阪のプレゼンスは低下傾向にあり、概ね15年間で0.5%ポイントも失っている。

近年の全国的な経済回復やインバウンド需要の取り込み、あるいは大阪府市で行われてきている一連の改革によって、低迷傾向からの脱却の兆しが見えてきているものの、グローバル化による都市間競争の激化や少子高齢化の進展の中で、引き続き厳しい環境にあるとあってよいであろう。

### 1. 3 大都市制度改革（特別区制度、総合区制度）

大阪経済の長期低迷の原因については、経済的要因、政策的要因、制度的要因など、様々な分析、議論がなされている。こうした中、制度面での大きな動きとして、指定都市と都道府県のいわゆる二重行政の解消に向けて、効率的・効果的な行政体制に寄与する指定都市・都道府県調整会議の設置、指定都市における住民自治を強化する総合区制度の創設などを柱とする地方自治法の改正が行われた。また、特別区制度に関しても、大都市地域における特別区の設置に関する法律が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域でも特別区の設置が可能となった。

特に大阪を中心とした経済圏については、低迷しているとはいえ我が国では東京に次ぐ経済圏であり、他に同様事例は存在しえないため、先進的な取り組みが求められている。またそれゆえに、改革の着実な実行は、大阪のみならず日本全体にも多大な影響を与える可能性を秘めている。

### 1. 4 実施方針（本業務の意義）

以上のように、大阪がグローバル都市間競争に勝ち抜き、また効率的な財政運営によって質の高い行政サービスを提供していくためには、どのような大都市制度が考えられるかについて、検討を深めていくことが必要であるが、そのためには、定量的なエビデンスに基づいた議論が不可欠であることは言うまでもない。現在、大阪府・大阪市では、大都市制度（特別区設置）協議会（以下、大都市制度協議会という。）において、特別区制度と総合区制度の議論がなされている。そこで、本業務では、特別区及び総合区制度について、経済効果の定量的研究を専門とする有識者による研究グループを組織し、それぞれの経済

効果を定量的に評価する。本研究グループは、本研究グループが有するマクロ経済モデルによる研究蓄積及び個別政策の研究蓄積に基づいて、マクロアプローチ、ミクロアプローチの両面から分析することで、蓋然性の高い経済効果を算出する。加えて、本研究グループは、学術的業績に加えて実務的実績を有する研究者による協働によって、政策的現実性の検証もあわせて行う。詳細は次の本業務の実施方法、手法等の基本的な考え方で記述する。

これにより、市議会、府議会、大都市制度協議会はもとより広く住民等も含めた議論が深化することが期待できる。本業務が大阪市民、大阪府民の住民厚生の上昇に確実に資する試算となることを目指していく。

## 2. 本業務の実施方法、手法等

### 2. 1 基本的な考え方

#### (1) 試算する経済効果

大都市制度改革に伴う政策効果については、これまでも議論がなされてきている。特に財政効果については、市議会、府議会、大都市制度協議会において議論がなされている。一方で、大都市制度改革の効果は、財政効果にとどまらず、より広範囲に影響をもたらしようと考えられるが、それらについての十分な定量的検証はなされていない。そこで本業務では、特別区設置あるいは総合区設置が与える経済効果について、財政効果も包含する形で試算を試みる。

#### (2) 2つのアプローチ

具体的には、下記に記述するような2つのアプローチによって試算を試みる。第一は、マクロ計量経済モデルを構築し、大都市制度改革が大阪府経済に与える影響を捉えようとするアプローチ（マクロアプローチ）である。ここでは、大阪府域の生産関数をベースとした供給型モデルを開発し、大都市制度改革が、家計行動（労働供給）あるいは企業行動（設備投資）に与える影響を通じて、大阪府経済に与える影響を定量的に評価する。特に、大都市制度改革が大阪府経済に影響を与え、大阪府経済の成長がさらに財政とそれに基づく政策に影響を与えることで生み出されていく循環を捉えることを試みる。

第二は、大都市制度改革に伴う政策変更の効果を個別に捉え、それらを府内総生産ベースに集計することで経済効果を捉えようとするアプローチ（ミクロアプローチ）である。

ここでは、大都市制度改革に代表される政策群のうち影響が大きいと思われるものを抽出し、それらを詳細に検討するなかで個別に経済効果を測定していき、集計を行う。また、財政効率化等の効果が期待される政策についても、それらの余剰財源が適切に用いられたと仮定し、そのことで生み出される経済効果を試算することを試みる。

### (3) 研究組織

上記の2つのアプローチを着実に推進するため、それぞれの分析手法で多数の研究蓄積のある研究者によって組織する。メンバーには高度な政策実務経験を有する研究者を含んでいる。具体的な組織は表1のとおりである。それぞれのメンバーは、メンバー同士ですで多くの共同研究を実施してきており、協働する準備も十分に整っている。

表1 研究組織の概要

全体統括：跡田直澄	
第一委員会（マクロアプローチ）	
氏名	専門
跡田直澄	マクロ計量経済モデル、産業連関モデルによる定量的政策分析等
真鍋雅史	地域経済、財政政策のシミュレーション分析等
小川顕正	自治体ガバナンスの分析等
第二委員会（ミクロアプローチ）	
氏名	専門
跡田直澄	マクロ計量経済モデル、産業連関モデルによる定量的政策分析等
川瀬晃弘	財政政策のシミュレーション分析等
平賀一希	公共投資、財政政策、地域金融政策の分析等

### (4) 研究手順

上記の2つのアプローチの手順は表2のとおりである。まず大阪経済及び大都市制度改革に伴う諸政策を詳細に検討するための①ファクトファインディングを実施する。そのうえでマクロアプローチについては、次節以降で詳細を記述するように、②マクロ計量経済モデル開発を行ったうえで、大都市制度改革の③シミュレーションを行う。ミクロアプローチについては、同様に次節以降で詳細を記述するように、④個別政策効果の検証を行い、その後⑤潜在的効果の検証を行う。両アプローチの結果を受けて、⑥結果の総合、吟味及び整合性の検証を行う。最後に、結果を取りまとめ、⑦報告書作成を行う。業務期間中においては、毎週土曜日に研究会を開催し、両アプローチの進捗を相互に確認しあうほか、地方自治行政、地方分権改革に精通した政策研究者からのアドバイスを受けることで、分

析の精度を高めていく。

表2 研究手順

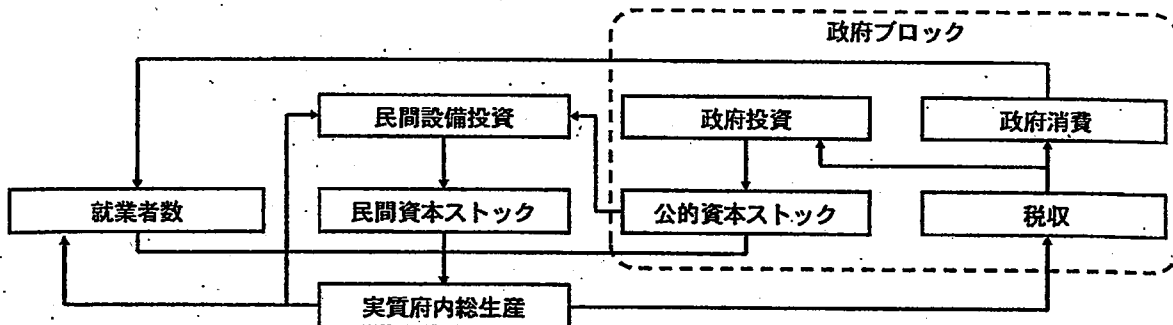
①ファクトファインディング	
(マクロアプローチ)	(ミクロアプローチ)
②マクロ計量経済モデル開発	④個別政策効果の検証
③シミュレーション	⑤潜在的効果の検証
⑥結果の総合、吟味及び整合性の検証	
⑦報告書作成	

## 2. 2 マクロアプローチ

### (1) 概要

マクロアプローチでは、大阪府域における供給型マクロ計量経済モデルを構築し、大都市制度改革が大阪府経済に与える影響を捉える。開発するマクロ計量経済モデルの主要構造は、図3の通りである。

図3 開発するマクロ計量経済モデルの主要構造



注) 方程式体系の有意性により、異なる構造となる場合がある。

### (2) 分析手法

大阪府域における政策変更は、当然のことながら大阪府域の経済諸変数に影響を与える。それらの変数の変化は、税金などを通じて政府部門に影響を与え、そのことによって、さらに経済を変化させるという循環が存在する。これを連立方程式体系で捉えようとするものが、マクロ計量経済モデルである。大都市制度改革の効果は比較的長期にわたって発生すると考えられるため、中長期の政策効果を捉えることに適している、供給型モデルを採用する。



経済効果の評価の基本となる変数は、実質府内総生産である。生産関数を想定し、実質府内総生産には、就業者数、民間資本ストック、公的資本ストックが影響を与える。大都市制度改革による政策変更は、公共投資をはじめとする政府投資を変化させると考えられる。政府投資は公的資本ストックを蓄積させる他、企業の活動基盤が整備されることで、企業立地や民間設備投資にも影響を与えとされる。また、教育や保育といった政府消費を変化させると考えられる。このことは住民の厚生水準に変化を与え、人口や就業者数にも影響を与えとされる。これらの結果として府内実質総生産の増加とともに、大阪府および基礎自治体の税収を増加させ、さらに効果的な政策（政府投資及び政府消費）の原資となって、循環が生み出される。本モデルではこの効果を捉えることを目的とする。

特に、民間設備投資関数及び就業者数関数については慎重に検討を行う。特別区制度あるいは総合区制度の導入によって、国、広域、基礎自治体の役割や政策、財政運営などどのように変化し経済に影響をもたらすかについて、モデル上で表現することを目指し、その効果を捉えることを試みる。

### (3) 試算手順

マクロアプローチの試算は、具体的には以下のように進めていく。まず、制度のファクトファイディングを行う。特に、現状と特別区制度、総合区制度とを比較し、政府部門の行動がどのように変化するかについて検証する。

その上で、それらの政策の違いの効果を捉えることができるマクロ計量経済モデルを開発する。マクロ計量経済モデルの構築に当たっては、実績値をどの程度表現できるかについて、モデルの改定と検証を繰り返し行い、より精度の高いモデル開発を目指す。

開発されたマクロ計量経済モデルを用いて、大都市制度改革における政策変更が実質府内総生産をはじめとする内生変数をどう変化させるかについてシミュレーションを行う。改革を行わないケースを基準ケースとし、特別区制度、総合区制度のシミュレーション結果と比較することで、経済効果を試算する。またシミュレーションに当たっては、経済想定など、いくつかの前提ごとに複数ケースのシミュレーションを行い、幅をもって評価できるようにする。

## 2.3 ミクロアプローチ

### (1) 概要

マイクロアプローチでは、大都市制度改革に伴って実施される政策および財政運営のうち、比較的影響が大きいと思われる改革群を抽出したうえで、大都市制度改革に伴う経済効果を試算し、それぞれの試算結果を合算する。それぞれの効果は独立で、合算に重複はない。それぞれの経済効果は、幅をもって試算し、最大額と最小額を結果として示す。

## (2) 分析手法

### (2-1) 特別区制度の分析概要

特別区制度で取り上げる諸改革及び経済効果試算の概要は、下記の通りである。ここでは、特別区制度の効果として、現在議論されている基礎自治体事務を行う特別区の効果に加えて、広域事務を行う大阪府の新たな役割についての効果についても併せて試算する。

特別区制度によって期待される効果として、第一に A 意思決定の迅速化が挙げられる。大阪府及び大阪市においては、それぞれ独立した意思決定システムを有している。そのため、両者に権限がまたがる政策、事業にあっては、実現ができない、あるいは調整に時間やコストを要し、「政策の遅れ」につながることを考えられる。この点に着目した経済効果について、道路事業や鉄道事業等を取り上げ試算する。

第二に、B 政策手段の最適化が挙げられる。府市連携の進展により、単に市域のみの最適化から、より広域において最適な政策手段を選択しうるようになってきている。このような府市連携は、他の指定都市と道府県では必ずしも見られない事象であり、また特別区設置の実現によって確実に実行をし得るものでもある、ここでは特に、観光関連政策及び行政改革等を取り上げ、効果を試算する。

第三に、C 財政運営の効率化が挙げられる。いわゆる二重行政の事例について、その解消による財政効果を試算する。加えて、現在人口約 270 万人を有する大阪市が複数の特別区になることでの財政効率化の効果も試算する。生み出された財政余剰は新たな政策（例えば減税など）に用いる原資となり得るため、その効果を掛け合わせることで経済効果を試算する。

以上を合算して特別区制度の経済効果として試算する。

### (2-2) 総合区制度の分析概要

総合区制度で取り上げる諸改革及び経済効果試算の概要は、下記の通りである。ここでは、総合区制度の効果として、総合区制度自身の効果に加えて、すでに運用されている指定都市・都道府県調整会議の効果も併せて試算する。

対象とするのは、特別区と同様の改革群とするが、その意見調整は指定都市・都道府県調整会議で行われることになるため、調整会議による政策の実現性、要する時間、調整コストなどについて検討し、定量的に評価したうえで、経済効果を試算する。

また、特別区制度におけるC財政運営の効率化のうち基礎自治事務については、総合区制度においても現状の24区を統合することで規模の経済性を享受できる可能性がある。指定都市の行政区の最適規模に関しては、先行研究の蓄積はみられないため、新たに推計し、その結果に基づいて実現できる財政効率化効果を試算する。生み出された財政余剰は新たな政策（例えば減税など）に用いる原資となり得るため、その効果を掛け合わせることで経済効果を試算する。

### (3) 試算手順

マイクロアプローチの試算は、具体的には以下のように進めていく。まず、マイクロアプローチと同様に、制度のファクトファインディングを行う。特に、それぞれの制度の意思決定システムに加えて政策調整コスト（府市調整コスト、新制度導入コスト、新制度維持コスト）を検証し、比較的影響が大きいと思われる改革項目を抽出する。同時に費用項目についても抽出する。

その上で、それぞれの改革項目が、新制度下においてどのような経済効果を生み出すかについて試算する。政策効果については主として産業連関分析を援用し、経済波及効果を計測する。財政効率化効果については、財政的な効果額を計測したうえで、当該財政効果額相当額が減税などの経済波及効果を生む政策に用いられたと仮定して、その経済効果を試算する。

さらに、特別区制度は東京都以外でははじめて、及び総合区制度も我が国ではじめてであることから、新制度に基づく潜在的な効果も想定しうる。それらについても検討を行ったうえで、必要に応じて経済効果を試算する。

試算に当たっては、データの制約や時間的な制約が存在することから、適宜分析手法を見直し、必要に応じて過去の先行研究や先行事例を援用することで効率的に分析を進めていく。

## 3. 提案のセールスポイント

本業務の提案のセールスポイントは、大きく分けて2つある。第一は、マイクロアプロ

チとマイクロアプローチという2つの分析手法を採用し、さらにそれぞれのアプローチにおいてもいくつかの前提条件に基づいて、複数ケースで試算を行うことである。このことで、蓋然性の高い効果の試算が提供できる。第二は、学術的、政策的にも高度な実績を有する研究組織によって分析を行うことである。このことで、契約期間内に確実に試算を実行し、また学術的にも政策的にも高度に検討された試算が提供できる。

本業務の意義は、大都市制度改革にあたって、そのことがどのような影響をもたらすかについて定量的なエビデンスを提供し、市議会、府議会、大都市制度協議会はもちろん、広く住民の議論が深まることをもって、大阪市民、大阪府民の住民厚生の上を期待するものである。一方で、今後実施されていく諸政策あるいは経済状況には不確実性も少なくない。そのため、蓋然性の高い効果の試算を実施するためには、複数手法で検討されることが不可欠であり、またそれぞれの手法においても前提を変更した複数試算が不可欠である。このような観点から、応募者は、マクロアプローチ及びマイクロアプローチという2つの分析手法を採用し、それぞれ複数ケースを試算することを提案している。

また、このような試算に当たっては、当該領域に関する学術的な実績を有する研究者による協働作業が不可欠である。具体的には、マクロ計量経済モデル、産業連関分析、公共投資や設備投資に関する実証分析、財政制度や行政制度に関する実証分析の蓄積を有する研究者による協働が不可欠であり、応募者が提案する研究組織は、当該領域について多数の研究蓄積を有している。また、応募者らはすでにこれまで様々なテーマで共同研究を行ってきた実績もあり、緊密な連絡調整を相互に行える体制も整っている。これに加えて、大都市制度や関連する諸政策を正しく認識したうえで経済効果を試算するため、地方自治行政や地方分権改革に精通する研究者からのアドバイスを受けながら試算を推進する体制を構築している。

以上のような観点から、応募者らは契約期間内に確実に、学術的にも政策的にも高度に検討された蓋然性の高い経済効果試算を提供できることを確信しており、これらの点が本提案のセールスポイントである。