

大都市制度（特別区設置）協議会

《第25回議事録》

■日 時：令和元年8月26日(月) 10:02～12:09

■場 所：大阪市役所7階 特別委員会室

■出席者：今井豊会長、吉村洋文委員、松井一郎委員、河崎大樹委員、横山英幸委員、
（名簿順）紀田馨委員、杉本太平委員、原田亮委員、肥後洋一朗委員、中村広美委員、
広田和美委員、山下昌彦委員、守島正委員、藤田あきら委員、北野妙子委員、
川嶋広稔委員、西崎照明委員、山田正和委員、山中智子委員
（学識経験を有する者）嘉悦大学附属経営経済研究所 跡田直澄客員教授、真鍋雅史所長・
教授、川瀬晃弘客員准教授

（今井会長）

おはようございます。定刻となりましたので、第25回大都市制度（特別区設置）協議会を開催いたします。

まず、定足数の確認ですが、本日は2分の1以上の委員の皆様方にご出席いただいておりますので、協議会規約第6条第4項に基づく定足数に達し、会議が成立いたしておりますことをご報告申し上げます。

本日は、前回の協議会において松井委員から、コストを抑制すべきというならば財政効果についても議論をし、把握しておくべきとのご意見がございました。その後、代表者会議でご協議いただいた結果、大都市制度の経済効果に関する調査結果を議事とし、受託者である嘉悦学園の出席を求め、調査結果の内容を聴取した上で、質疑応答などを行うこととなりましたので、そのように進めたいと思いますが、これでよろしいでしょうか。

（異議なしとの声）

ありがとうございます。

それでは、嘉悦学園の皆様にご着席いただきます。前の席にどうぞ。

それでは、調査結果について順次ご説明をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

（嘉悦大学：跡田客員教授）

嘉悦大学の附属経済研究所で客員教授をしております跡田でございます。

私自身は20年ほど前には大阪大学に在籍しておりまして、その当時から大阪の府市の問題に関心を持っておりまして、その関係もあって今回この経済効果の調査というものを嘉悦大学のほうで引き受けさせていただいたという経緯でございます。

具体的な内容につきましては横におります真鍋君と川瀬君のほうから報告をさせていただきますが、今後の議論に客観的な数字として、あくまでも学術的に計算をいたしましたので、議論の参考にしていただければと思っております。

では、引き続き。

(嘉悦大学：真鍋教授)

ありがとうございます。真鍋でございます。

お手元の資料2のほうに報告書と一緒につけておりますけれども、今日こちらの横置き
の資料のほうで概略のほうを説明させていただきたいというふうに思います。

めくっていただきますと、まず目次がありますけれども、今回は特別区の効果について
のみご紹介というご依頼でしたので、1から8と報告書にはつけておるところですけれど
も、1番と6番と7番について、あと8番ですね、中心にご説明をさせていただきたいと
いうふうに思います。

まず初めにですけれども、これは十分ご承知のとおりかと思っておりますけれども、大阪と東
京とで、経済的な格差が拡大してきているというような現状があるかと思えます。足元
の部分では大阪の元気が出てきているというような議論もありますけれども、70年代後半
以降、東京と大阪の1人当たりG R Pの差をこの図の7－0－1でお示ししていますけれど
も、その格差が広がってきているという現状があるかというふうに思います。

その背景、さまざま原因考えられるところでございますけれども、次のページ見ていた
だきますと、一つの要因が我々の問題意識の中では社会資本整備の遅れにあるんだろうと
いうふうに考えているところです。この上のぐいんと伸びているところが東京の社会資本
ストックの総量でありまして、下のやや濃い線が大阪を示していますけれども、これも前
回の大阪万博の時はそれほど大きな差がなかったところが、近年にわたって東京の社会資
本整備が進む一方で、必ずしも十分に大阪の社会資本整備が進んでこなかったというよう
な実情があるかというふうに思います。

このような中で、我々が今回の報告書でもそうですし、今、跡田先生のほうからも申し
上げましたように、これまでの大阪の経済ないしは政策について持っていた問題意識とい
うものは、大阪の経済が残念ながら低迷をしていると。その背景には、やはり政策の失敗
があったんだろうと。実際には社会資本の量と、今お示した量と、それから後ほどちょ
っと議論させていただきますけれども、質が不足してきたというところに、大阪経済の低
迷があったのではないかと。そのなぜ政策が失敗したのかというところ、その政策を失敗させる
ような制度になっているからではないかというところ、この大都市制度というものが大
阪経済の低迷の要因だったのではないかとというのが我々の報告書の中の問題意識でござい
ます。

大阪の経済の成長のために府市連携などが現在も進められているところですが、
大都市制度改革が求められており、その大都市制度改革が大阪経済にどのような影響を与
えるかというものを、利用可能な既存のデータに基づいて、計量経済学的手法で、その
経済効果を提示したところでございます。繰り返しになりますけれども、本日はその中で
特別区の効果についてご説明をさせていただきたいというふうに思います。

我々の報告書では大きく分けて二つの分析をさせていただいてまして、一つが政策効果
分析、そしてもう一つが後で申し上げるマクロ計量経済モデルというもので分析をしてご
ざいます。政策効果分析のほうは、少し語弊がちょっとありますけれども、いわゆるミク
ロアプローチということで、財政ないしは事業について少し細かく見て議論をするとい
うところでございます。

まず6. 1の基礎自治行政の財政効率化ということで、これは特別区制度が行われます

と特別区が基礎自治事務を担うということになっておりますので、その特別区の事務についてどのような財政効率化効果が発現するのかということについて計算をしているところでございます。

問題意識ですけれども、やはり大阪市の現状の規模というものが基礎自治事務を行うには規模が大き過ぎるのではないかと。この基礎自治体の規模を見直すことで財政効率化を図ることが可能であるということが示唆されますので、その点について分析をしてございます。

試算については非常にオーソドックスなと我々申し上げてはいますが、オーソドックスな計算で、1人当たりの行政費用が人口とともに減少しながら、ある程度の人口になると増加に転じるということがこれまでの地方財政研究で非常に一般的になってきておりまして、いわゆるU字型の1人当たり歳出と言っているところでございますけれども、そのような現象が見られますので、その点について計算をしてお示しをしているというところ です。

この背景になる理論といたしまして、補完性の原理というものと規模の経済性というものがありますので、次に少しその点について、参考としておりますけれども、簡単にご説明をしたいというふうに思います。

自治体の事務ですので、これをどういう規模でやったらいいかというものの考え方ですけれども、いわゆる二つの相反する考え方がありまして、一つは補完性の原理ということで、小さい自治体のほうがより効率になるというような考え方です。これはいわゆるニアイズベターという言い方をされたりですね、U字でいいますと右から左のほうに進んでいくような考え方ですけれども、まあ具体例がなかなか難しいんですけれども、例えば学校運営であるとかですね、全ての学校に同じものを同じようにやるのではなく、その学校、学校の特色に応じてやっていただくと。それが、今小学校だけで280ぐらいあるんだと思いますけれども、その全てを一人の教育長が担当してやるよりは、もう少し、仮に一つの小学校に一つの教育長、責任ある方が、きちんと判断できるような状況であれば、より効率的な財政運営がなされるんだろうというふうに思います。例えば何か一つの学校で問題が起きたときに、小さな自治体であれば、実際にその現場を教育長に見ていただいてご判断いただけるんだろうと思いますけれども、大阪の場合は、何か問題があった場合は、直接見に行くこともできず、担当の係長なり課長が見に行って、写真を撮って、レクの時間をとって、資料をつくって、それで説明して判断していただくということになりますので、やはり機動性であるとか、そのような小さなことでありますけれども、そういうのがあるんだろうと思います。また、災害時対応についても、昨年でしたかの地震で全校一斉休校にしていますけれども、特別区であればそれぞれの災害対策本部長が適切に判断をして効率的な運営ができるんだろうということですので、人口規模が大きくなり過ぎると、同一住民サービス水準のもとでも不必要な施策が行われて無駄が発生する可能性があるというのが補完性の原理であります。

一方で、小さければ小さいほどいいかというと、そうもいきませんで、規模の経済性というのがありますから、例えばどれだけ大きくても首長は1名でいいということですので、首長の人件費であるとか、あるいは議会経費、あるいは役所の施設なども大きければ大きいほど1人当たりの費用は小さくなるというのがありますので、この規模の経済性と補完

性の原理の間でどのあたりに最適な点があるかというのが探っていかなければいけないところでございます。

次の図の6-1-2を見ていただきますと、これは1人当たり歳出を横軸、対数人口としていますが、数字自体は人口で対数化したメモリを使って書いてございます。上に、真ん中のほうの上のほうにパラパラとある点が幾つかありますけれども、これは被災地であったりしてちょっと特殊な自治体ですので分析からはちょっと除いておりますが、全体として、小さいと1人当たり歳出が伸びているんですけれども、ぐいんとこう下がってきてまして、この真ん中のあたりが非常に判断が難しいところなんですけれども、こういう、こう、なんと言いますか左下がりの曲がった傾向線が見て取れてですね、ちょっと図からは非常に難しいんですけれども、この右側のほうが多少やや上がっている傾向があるのかもしれないということです。これは目で見てもなかなかわからないものですので、実際に計算をして、二次関数を想定して計算をしているというのが分析の内容でございます。

次のページに行っていただいて、今申し上げたように分析モデルでございまして、これも非常に一般的なやり方ではありますが、1人当たり歳出を人口と人口の二乗と面積で回帰しまして、人口の係数、人口の二乗の係数で、いろんな値でそれが出てくるわけなんですけれども、その係数を使ってやることで最適な規模であったり、その人口における理論的といえますか、平均的な歳出額が理論的に求められますので、それを計算してございます。我々の今回の分析では最適規模は大体50万人ぐらいになってまして、これは過去の先行研究と比べても同様の結果が得られているということです。

それをもとに実績値と、大阪市の実際の予算のうち、今回特別区は中核市並みということですので、その仕分けられた数値、実績値がございましたので、その基礎自治の分と中核市の事務の分を実績値として計算しまして、特別区になった場合の人口と面積が示されていますので、そこからいわゆる理論値を計算しまして、その差額を効果額として計算してございます。具体的な計算については表の6-1-4のとおりでございまして、モデルについては少し仮定を変更して2種類のパターンで計算してはございますけれども、いずれも同じような結果が出ておりまして、1年間で、この下から2番目の財政効率化効果額というところが効率化の総額でありますけれども、1年間で約1,141億円から1,100億…、1,104億円ぐらい、おおむね1,000億円強の効果が年間で得られていると。10年の累積で考えますと1兆円ぐらいの効果が、財政効率化効果が見込めるのではないかというふうにしております。

続いて、これもその後の報告書をお出しした後のその後の議論にいろいろご議論いただいているところでございますので、報告書には少しない内容ですけれども、参考としてお示しをしています。この効果は、どのように特別区で発現されていくのかというものはですね、第1段階と第2段階というのがあるというふうに考えてまして、第1段階としては同一住民サービス水準の、今の大阪市で全体で実施されている同一住民サービス水準を、少しでも効率的に実施していくというのが第1段階で、そのような効果が発現されていくだろうというふうに考えています。さらに第2段階は、それぞれの特別区で選挙が行われて、民主主義のプロセスを経て、より住民満足度が高まるように同一費用でサービスを選択していくというようなことが考えられますので、住民満足度が維持、そして高まるような形で、そういう状況になりつつ、その費用についてもより効率的に実施されていくとい

うふうに考えています。

その効果というのは民主主義のプロセスの中でどのように発現されていくかというところでございますけれども、一つは他の中核市との比較や改革競争というのが考えられると思います。この図は中核市の1人当たり歳出を面積の順番に並べているところでございますけれども、大阪の特別区の第一区から第四区までが少し濃い色の棒でありまして、この位置に、これが現状ですけれども、現状としてあると。その中で、例えば近隣の尼崎市であるとか東大阪市、枚方市、西宮市等々、もちろん都市化の度合いも違ってきますので、簡単には比較はできませんけれども、近隣でもこのようなサービス水準で、住民満足度も特別低いということではないと思いますから、やられていると。そのような中で、我々の特別区がこのような財政構造でいいのかというのが、きっと民主主義の選挙等々で議題になって、その中で各党派の改革競争がなされて効果が発現していくものだというふうに考えています。

続いて6. 2になりますけれども、特別区における二重行政解消による効果ということをお示ししてございます。問題意識としましては、特別区制度においては広域と基礎の役割分担が明確になって二重行政が解消し、効率的な財政運営が可能となるだろうというふうに考えています。これについては、二重行政の案件というのが、非常にたくさんあるわけですが、その中で事例として分析可能なデータが得られた病院と大学について、これを事例として取り上げて、その統合による、こちら規模の拡大になりますけれども、コスト削減の効果を計測してございます。病院については、やや細かい話になりますけれども、人件費を病床数と医業収益とで回帰しまして、現状の病院数における人件費の理論値と統合後の病床数における人件費の理論値の差額を効果額として計測してございます。大学についても事務職員数を教員数と教員1人当たり独自収入で回帰しまして、現状の事務職員数の理論値と統合後の事務職員数の理論値との差額を効果額として計測をしてございます。

シミュレーションの結果は次のページの表にお示ししているとおりで、これも幾つかのモデル、仮定を置いて、複数のモデルを置いておりますけれども、病院については1億5,000万円から4億円程度。これは1年間でですけれども。大学についても2.4億円から2.7億円程度のコスト削減が可能となる可能性があるということでございます。

今回は、次のページに行きまして特別区における二重行政解消ということで、特別区になりますとそれぞれ役割分担が明確になりますので、広域は広域、基礎は基礎でそれぞれの与えられている役割についてやっていくということになりますので、府と広域と基礎とで、協議を行うということは、あまり大きくは考えられないところでございますけれども、現実はどういうふうになっているのかというのを、総合区のところで分析をお示ししている内容ですけれども、参考として今回ご説明させていただけたらというふうに思います。

過去の府市間の協議、現行制度において二重行政解消を進めるために、府市間の協議で合意を行わなければいけないわけですが、過去の連携協議の経過と成果について資料がございましたので、その資料に基づいてどの程度の割合で合意に至っているのかというのを数値化しています。首長の方向性が一致してる期間の実現可能性については57.7%で、一致していても6割にやや満たない程度しか実現できないと。逆方向を向いてますと10%程度しか実現可能性がないということですので、現行制度に比べれば、政策の実現可

能性は高まるというふうに考えております。

続いて、特別区における府市連携の効果ということで、これについては、特別区制度においては、広域と基礎の、これも同じことですが、役割が明確になることで社会資本整備がより高い効果で期待できるというふうに考えてございます。

下の考え方ですけれども、既に報告書作成の時点で決まっている事業というのはもう決まっているものですので、特別区の効果としてふさわしいかというのがありましたので、報告書作成当時で、これから実施がなされていくだろうという3事業について、事業費が明らかになっているものについて、産業連関分析を用いてその波及効果を計測しています。具体的には地下鉄の中央線延伸、桜島線の延伸、なにわ筋線・新大阪連絡線について、事業費総額が3,550億円でしたので、これを産業連関表の建設部門に投入して、工期を10年と想定した上で生産誘発額を計測しております。

シミュレーションの結果については、このケースというのは後で申し上げますけれども、特別区になると意思決定のスピードも遅れなく実現できるということですので、4,867億円のこの事業について、これも事例を取り上げての分析になりますけれども、4,867億円の効果が出てくるだろうというふうに考えてございます。

これも参考といたしまして、現行制度との比較で意思決定のスピードについて分析をしてございます。現行制度においては府市が協調する必要がある、社会資本整備を進めるためには、合意に至るまでの協議調整する期間が一定期間以上必要になるということでございます。淀川左岸線等についても非常に長い時間をかけて議論がなされてきているというふうに認識しています。

そこで、過去に二重行政解消を実現した複数の案件について、両首長の合意による協議開始から、おおむね協議が合意して議会提案に向けた案が決定するまでの期間を、これも大阪府市統合本部の会議資料にございましたので、そこから算出をしまして、平均の協議期間488日でございましたので、おおむね1年4カ月遅れるというようなことにしてございます。また、首長間の方向性が一致しない場合は協議そのものに着手できないので、10年以上遅れるようなケースもあるだろうというふうに思います。ですので、現行制度と比べれば、意思決定のスピードについても高まる、速まるというふうに考えているところでございます。

続きまして、もう一つの大きな分析の柱でありますマクロ計量経済モデルによる経済効果というものを示したいというふうに思います。

7. 1はマクロ計量経済モデルとはということで簡単にご説明してはございますけれども、これは例えば財政政策の変更などで日本経済がどのように変わっていくかというのは、内閣府のほうでも大きなマクロ計量経済モデルを持っておりまして、政策効果分析に非常によく使われる手法でございますけれども、マクロ計量経済モデルというものは、現実経済社会というのはさまざまな要因が密接に関連し合いながら構成していますので、それを経済変数の関連性を記述した連立方程式体系になっています。

問題意識といたしましては、この大都市制度改革の経済効果というのは政府部門の構造変化でありますので、財政構造の変化を通じて経済にどのような影響を与えるかというものを分析しております。今回の政策については、短期の政策というよりは中長期的にさまざまな効果が発現していくものであるというふうに考えていますので、いわゆるマクロ

モデルについては需要型と供給型というのがあるんですけれども、中長期の効果を捉えるのにふさわしいとされている供給型のマクロ計量経済モデルを用いて経済効果を計測してございます。大都市制度改革によって財政効率化効果が発生し、そのことで社会資本整備が変化をします。その変化が生産に影響を与えて、これが民間投資等々に影響を与えて、それがさらに生産に影響を及ぼすというような相互に関連する波及効果を捉えてございます。

分析モデルの構造については図の7-1-1になってまして、やや小型ではありますがけれども、7本の方程式体系になってございます。あの非常に一般的な供給型のマクロ計量経済モデルであるというふうに考えていただければというふうに思います。

続いて、この社会資本の冒頭に申し上げたように量が不足しているというところがございますけれども、と同時に質の面についてもこの制度改革によって向上し得るだろうということで、まずシミュレーションするに当たって社会資本の経済効果の部分を計算してございます。大阪の社会資本は二重行政ないしは二元行政等のために東京と比べて低い効果しか持ってこなかったと。仮に大都市制度改革で効果的な社会資本整備が可能となれば、経済効果は大きくなるだろうというふうに考えております。これも非常に一般的な考え方ですけれども、生産関数というものを推定しまして、1単位の社会資本の増加が生産を何単位増加させるかという限界生産力を東京と大阪とで計測をして比べてございます。

その結果が次のページの表7-2-3になりますけれども、限界生産力、社会資本の1単位増えたときの生産に与える効果というものが、足元では大阪が0.196であるのに対し、東京は0.399で、大阪の社会資本の限界生産力というのは東京の約半分というような状況になってございます。これは、同じ100億円の社会資本投資をしても東京のほうが効果的なことになっているということになってます。この社会資本の量の差とともに質の差が東京と大阪の格差を拡大させてきたのではないかと考えているところでございます。

なぜこのような限界生産力に差が出てきているのかというものについては、少し定性的な議論になりますけれども、以下のように整理ができるのではないかとというふうに思います。いわゆる二重行政、二元行政に起因するものとして非常にわかりやすいものは、二重行政ないしは二重投資というもので、同じ目的のものを二つつくってしまいますと、要するにその効果が半分になるということになりますので、このように二重投資の例はさまざまなメディア等々でも過去にもさまざま取り上げられているので、よく皆様もご承知のところだろうというふうに思います。もう一つは、いわゆる「府市あわせ」ということで、府については、大阪市が政令市であることもあって、本来ならば大阪市内に投資をしたほうが効果的であったのにもかかわらず、「府市あわせ」のような状況の中で、大阪市域外に投資をしてしまうと。結果として、市域内に投資をしていれば非常に効果的であったものが、そうではなくなってしまう。あるいは、市については市域内で最適化をしてしまいますので、もう少し広域のことを考えていただければ、より大きな効果が出たのにもかかわらず市域内での最適化をしてしまうというような、この「府市あわせ」によって限界生産力が低くなってしまうということです。そのために、二重行政の解消であるとか、広域行政の市域内への積極的投資、あるいは広域での最適化によって限界生産力というのは高まるというふうに考えています。

もう一つは補完性の原理に起因するもので、補完性の原理については先ほども少しご説

明をしましたけれども、社会資本整備においても、地域特性を無視した画一的投資がなされてしまうと、どうしても限界生産力というのは低くなってしまいます。きめ細かい投資によって同一サービス水準を効率的に実現できることになりますので、同一投資額の効果が高まる。すなわち限界生産力というのは高まっていくだろうというふうに考えております。

具体的に限界生産力について注目をしながら実際にシミュレーションをしております。まず現行制度を想定した基準係数というものを置きまして、これは非常に一般的な形で、それぞれモデルの外生変数と言われるものを、このような表にあるような想定で伸ばしまして、その中で、財政効率化効果の効率化の経済効果として、ケース3として、特別区制度に伴う財政効果額が1,100億円程度あるわけですが、全てと言わずにその半分程度を仮に追加的な社会資本整備に行われたというふうに仮定をします。さらにケース4では、この追加的な、そもそもの社会資本整備については現行どおりでありますけれども、追加的な社会資本整備については、東京と大阪との限界生産力の差が全て埋められるというふうに仮定をしまして、それぞれのケースと基準ケースとの差を経済効果と捉えて計測をしています。

以上のお話をまとめたものが表の7-4-1のとおりになりますけれども、ケース3は限界生産力をそのまま、公的資本形成については想定1%成長にさらに500億円を年間積み増した結果でございます。4-1と4-2としまして、全てその限界生産力の差が東京と埋まるのかというような議論もありますので、半分程度埋まった場合と、全部埋まった場合、それぞれ4-1、4-2としておりまして、この間ぐらいに効果が入ってくるだろうということですが、一番大きい4-1のケースで1兆500億円程度、小さいケース3のケースでも5,000億円程度の経済効果が考えられるということです。さらに中間投入も含めた生産全体にも与える効果については、産業連関分析をここで接続しまして、波及効果を計算していますけれども、その波及分が含まれて少し大きな効果になるということでございます。

以上がご説明してきた内容でございますけれども、終わりとしてまとめますと、政策効果分析については、基礎自治体の財政効率効果でおおむね1兆円強の結果が出るだろうということでございます。二重行政については、お示ししている事例では39億円から67億円程度、府市連携の経済効果についても、お示ししている事例では4,867億円という効果が出てございます。

今申し上げましたようにマクロ計量経済モデルについても、実質域内総生産ベースでは5,000億円から1兆円強、波及効果を含めると5,500億円から1兆1,500億円程度の効果が出てくるのではないかと考えています。

少しもう一度まとめまして、本日のポイントとして、経済効果のまとめといたしましては、財政効率化効果については、補完性の原理が発現することによって財政効率化効果が発現するというところで、10年間で累計1.1兆円程度、政策の実現可能性と意思決定のスピードについては、二重行政ないしは二元行政の解消によって政策の実現可能性が高まり、意思決定スピードが速まる効果が期待できるというふうに考えてございます。経済効果につきましては財政効率化効果の活用と限界生産力の向上によって経済効果が発現し、10年間で5,000億円から1.1兆円程度の効果が発現するものと考えております。

現行制度との比較でございますけれども、特別区制度については移行コストが発生するということでございますので、それについては既に計算されているところというふうに認識しておりますけれども、そのコストを上回る効果が期待できるというふうに考えておりますので、特別区制度の移行というのは、経済効果としては非常によいものであろうというふうに考えております。

それから、その後の議論で、いわゆるバーチャル都構想でもよいのではないかというような議論もありますけれども、その比較といたしましても、基礎の部分についてはこのバーチャル都構想では補完性の原理のメリットというのはバーチャル都構想では享受できませんので、この部分についてはしっかりと効果が出てくると。広域につきましても政策の実現可能性や意思決定のスピードはバーチャル都構想よりも特別区制度が上回るというふうに考えていますので、その点でも効果が出てくものだろうというふうに考えております。

以上でございますけれども、今回の我々の大都市制度経済効果の分析については、今お示ししてきたような学術的なアプローチで計算をしまして、しっかりとした効果が出るものだろうというふうに考えているところです。

以上です。

(今井会長)

ありがとうございました。

それでは、せっかくの機会ですので、ただいまの説明内容について、約90分程度になりますが、お時間を頂戴して質疑応答をお願いしたいと思います。

質問については、代表者会議の合意に基づきまして、まず各会派から、維新さん21分、自民さん13分30秒、公明さん13分30秒、共産さん9分の範囲内ということになります。この順番により、残り30分は挙手により指名で進めたいと思いますので、よろしくお願いします。

なお、本協議会は、多くの府民、市民の皆様方がインターネット配信を視聴されておりますので、委員の皆様方が発言される場合は、まずは挙手をしていただきまして、私が指名をしてからマイクを通してご発言いただきますよう、よろしくお願いします。

また、嘉悦学園の皆様方は、私から指名いたしますので、その後にご答弁をお願いしたいと思います。

それでは、維新さん、お願いいたします。

(横山委員)

大阪維新の会の横山です。

冒頭、資料配付のお願いとですね、あと、質疑に際してパネルを掲示させていただきまします。お願いします。

資料配付お願いいたします。今から質問する内容、パネルの内容をお手元にお配りいたします。時間も限られていますので、早速ですが、順次、報告書に関してご質問させていただきます。

経済効果の報告書は昨年7月に公表され、11月には副首都推進本部会議でご説明いただいたところです。前回の本部会議ではご参加いただけなかった委員各位もきょうはご参加

いただいています。昨年11月から9カ月経過したので、まずはいま一度改めて今回の調査は学術的にどのようなアプローチで行い、その結果からどういうことがわかったのか、まず冒頭お伺いいたします。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

今ご説明させていただいたとおりでございますけれども、今回は特別区設置が与える経済効果について、大きく政策効果分析とマクロ計量経済モデルという二つの柱で結果をお示ししているところです。いずれも非常にオーソドックスな分析手法というものをを用いることを心がけておりまして、その結果として、財政効果としては10年間で約1.1兆円ぐらい、それから経済効果についても5,000億円から1.1兆円ぐらいの効果が10年で発現するものというふうに考えているところです。

（横山委員）

ありがとうございます。

パネル1、お手元配付資料でございます。今回の調査結果をもとに、私のほうで財政効率化効果の算出をイメージ化したものです。先ほどご答弁でもありました1,100億円は、大阪市の1人当たり歳出額の実績額と、全国の市町村の1人当たり歳出額から特定の歳出関数により導いたU字カーブ上の特別区の1人当たり歳出額、理論値との差を示しています。この赤い部分がそうです。単年度では最大1,100億円の差があり、10年間では最大1兆1,410億円も効率化できる余地があるということです。大阪市が潜在的な高コスト体質になっていることが経済の専門家皆様によって証明されたと認識しています。

次に、パネル2でございます。先ほどご答弁でもありましたが、特別区の設置によって生み出される財政効率化効果額は最大で毎年約1,100億円。この毎年約1,100億円の効果額が大阪の成長発展や特別区の財政運営にどういった影響を及ぼすかを矢印の右側でお示ししています。まず一つは上段部分、1,100億円の半分の500億円を毎年社会資本整備へ投入、これにより実質域内総生産として10年間で最大1兆500億円を押し上げると。大阪の成長発展に確実に寄与し、最終的には特別区の税収増にもつながる。次に下半分です。1,100億円残りの500億円は、特別区の財政収支へ寄与するものとして最大5,000億円が生み出される。これらは特別区の収支改善や新たなサービスの財源として使われ、豊かな住民生活の実現に向けられる。こういうご趣旨かと認識しております。

今回の調査結果によって、経済効果は机上の空論ではなく、間違いなく生じることが実証的に証明されたと考えております。さらに、制度を変えることにより大阪の成長発展にも寄与し、特別の財政運営にも好影響を及ぼすことが明らかになりました。

次に、効果の発現時期について確認したいと思います。報告書57ページでは、経済効果の発現時期については、大都市制度改革の経済効果は、財政構造の変化を通じて経済構造の変化を促すことで得られていくと考えられ、中長期的にも発現することになると、このように記載されています。この間、報告書に否定的な方々からは、効果の発現時期が不明とお声が出ています。実際問題、特別区設置後いつごろから効果が出てくるのかを確認したいと思います。

パネル3でございます。これは総務省が平成18年に発表した市町村合併による効果についてという報告書の抜粋です。報告書では、合併後の自治体の歳出水準は合併後の自治体と同じ人口規模の自治体の水準に効率化されるという考えのもと、平成11年4月から平成18年3月における合併市町村557団体を対象に効率化効果を試算しています。具体的には合併後の市町村と同様の人口規模の団体の歳出額と、合併前の構成団体の歳出額の合計額を比較すると、その結果、合併直後はシステム統合などで一時的に経費が増加するものの、おおむね合併後10年以降で年間約1.8兆円の効率化効果額が出てくるという試算でございます。

次に、パネル4です。こちらと同じ総務省の報告書の一部です。1.8兆円の効果額が出てくる時間的なイメージ図です。このイメージ図は効果の発現時期について、合併後5年目ぐらいから徐々に効果額が出始め、おおむね10年から15年後には完全に発現することが示されています。

ここからお尋ねいたします。今回の調査結果においては、特別区が設置され、サービスが最適化されることによる財政効率化効果として年間約1,100億円が試算されています。市町村合併と特別区の分割という違いはありますが、効率化効果額の算出方法がどちらも同程度の人口規模の自治体の歳出額と実際の歳出額との差を比較し、その差額が効率化効果額と試算されているものです。このことから、今回の特別区設置に伴う財政効率化効果の発生時期、発現時期は、パネル4でお示した市町村合併の効果と同じ時間軸で考えています。以上の考え方はいかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

総務省のこの何ですか、10年の効果というものについては、このような議論も当然あり得るんだろうというふうに考えておりますし、このようなイメージも同じような考え方で発現していくだろうというふうに考えます。前回の副首都推進会議でも少し申し上げましたけれども、この補完性の原理というものは、いわゆる民主主義のプロセスを経て発現していくものですので、特別区長ないしは特別区議会議員の任期を1期4年というふうに考えますと、1期ないし2期で少しずつ効果が発現していくものだろうと思いますので、10年というのは一つのあり得る考え方なんだろうというふうに思います。

（横山委員）

ただいまのご答弁で総務省の報告書と今回の調査結果の考え方は同じ方向性であること、総務省の報告書でも効率化効果は5年後から出始め、10から15年後には完全に出ると示されていることが確認できました。

そこで、パネル5になります。総務省の報告を参考に特別区の財政効率化効果が具体的にいつから出るのかをまとめたものです。ただいまのご答弁もこのイメージのとおりと考えております。特別区の設置を2022年、令和4年とした場合、特別区長の2期目となるおおむね5年後の2027年、令和9年から効果額が出始め、設置後10年の2032年、令和14年を過ぎるころにはおおむね1,100億円が出てくるということになるかと思います。効果額の

発現時期はこうした考えからも非常に明瞭かと思っております。

次に、この財政効率化効果が、では特別区の自治体運営にどれほど影響を及ぼすかについて確認してまいります。一部では、今回の報告書と特別区素案の参考資料として事務局が作成された財政シミュレーションは関係ないと、全く別物というお声がありますが、本当にそうなのでしょうか。制度改革によって生み出される財政効率化効果、年間1,100億円が、特別区の自治体運営、財政シミュレーションにどう影響するのかを私のほうで試算いたしました。

まず、先ほど財政効率化効果の発現時期について確認したところです。その結果、パネル5でお示したように、設置後5年後の2027年から効果が出始めることが確認できました。次に、財政効率化効果1,100億円は、その半分の約500億円が社会資本の整備に回されることから、実質的には残り半分の500億円が財政シミュレーションの好転につながると認識しています。

そこで、パネル6でございます。これは財政収支へ寄与する500億円を財源対策後の財政シミュレーションへ反映したものです。財政シミュレーションは一般財源ベースであることから、反映に当たっては一定の仮定を設定しています。仮定条件の一つ目に記載のとおり、この効果額500億円は事業費ベースであることから、効果額の半分以上を一般財源としてシミュレーションへ反映しています。半分の根拠は米印で書いてあるとおりです。事業費ベースから大体52%程度が一般財源で賄われておりますので、丸めまして50%という数値を使っております。また、試算に当たっては、財政シミュレーションは、仮定条件の二つ目で記載のとおり、設置後5年経過後から約10年かけて段階的に発生していくと設定しています。すなわち設置後5年目に、2027年に25億円の効果額が発生、その後毎年25億円の効果が増加し、10年後、設置後14年目になります2036年に250億円に到達すると仮定しています。

ちなみに総務省の報告書で記載のあった合併直後の経費増加分は、特別区設置コストとして既に財政シミュレーションに反映されている状態です。

この結果、財政効率化効果額を盛り込むことで、シミュレーションの最終年の2036年には、これケース1の場合です。ケース1の場合は現行の1,371億円が2,746億円へ、ケース2の場合では2,912億円が4,287億円と、シミュレーションが期間内でも1,375億円増加することが確認できます。この効果は時間が経過すればするほど財政シミュレーションに貢献する効果です。

以上、縷々申し述べてまいりました。私の考えでですね財政効率化効果を財政シミュレーションに反映しましたが、専門家の皆様からご意見を伺えたらと思います。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

細かいところまでは少しにわかにはちょっとわかりかねる部分もあるかもしれませんがけれども、基本的な考え方としては、政策効果分析で出た財政効率化効果の一部が財政を健全化させていくと。その発現の仕方は少しいろいろ幅を持って考えたいと思いますけれども、5年後ないしはそのあたりから一定程度の金額が効率化効果として積み上がってですね、現状の財政シミュレーションよりもよい財政状況が想定できるというのは、

そのとおりなんだろうなというふうに考えます。

（横山委員）

ありがとうございます。

特別区を設置すれば効果額がしっかり出てきて、現在の財政シミュレーションが改善するということが確認できました。これらは設置コストを大きく上回り、年を追うごとに特別区の財政収支は非常に安定化することが明らかとなったところです。

次に、特別区設置が与えるもう一つの経済効果について確認いたします。先ほども申し上げましたが、制度改革によって生み出された毎年約1,100億円の効果額の半分は、社会資本の整備に回される。この投資による実質域内総生産は10年間で最大約1兆500億円であります。これらの社会資本整備は都市機能の強化につながり、間違いなく大阪経済の成長、発展に寄与します。この結果、特別区の税収増にもつながり、先ほど私がお示しいたしました財政シミュレーションをさらに好転させることになるというふうに考えております。いかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

財政シミュレーションについては、ちょっと前に我々も議論してきているところでございますけれども、たしか1%成長で税収の見積もりをされていたのではないかと思いますけれども、我々のマクロ計量経済分析による経済効果に基づけば、それ以上の経済成長というのが見込めますので、成長率ベースの数字を今ちょっと用意していませんけれども、その1%超える部分、1.幾つに租税弾性値を掛けていただくと、その税収の上振れ分というのが計算できるかと思いますけれども、いずれにしてもその税収増というのは基本的に見込めるものであるというふうに考えています。

（横山委員）

ありがとうございます。二重行政解消によりさらなる経済成長の数値を算出いただいておりますので、これに関して、どれほど税収が増えていくのかを、これに勘案した場合、さらに財政シミュレーションが上振れするということがわかりました。

財政効率化効果額の半額を社会資本整備に回すことで都市機能が強化、大阪が成長して特別区の税収増になることが理解できました。この結果は先ほどの財政シミュレーションをさらに上振れされることとなり、特別区のさらなる財政収支の安定につながっていきます。

次、最後の質問でございます。特別区設置のコストと経済効果の関係について確認いたします。

特別区の設置に当たっては、庁舎整備やシステム改修などが当然必要になります。現在の素案ではインシャルコストとして約560億円が必要とのこと。一部では、ランニングコストも含めてコストはこれは恐らく15年のランニングコストだと思います1,500億円という会派もございます。我々は、それらを投資であるというふうに考えていますが、一部の会派からは、特別区の設置はコストがかかるだけで、それを上回る効果がないというお

声が上がっています。

先ほどの財政シミュレーションの試算を見ていただけたら答えは明らかではありますが、あえていま一度確認いたします。今回の経済効果の算出を通して、特別区の設置に伴うコストは、財政シミュレーションの好転や税収増などコストを上回る投資であり、制度改革を行う意義はあると考えておりますが、経済の専門家の皆様からどのように映っておりますでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

一般論としては改革や政策というのは当然予算が発生することは普通のことですので、費用以上に効果が見込めるかどうかというのが判断のポイントになってくるんだろうというふうに思います。我々の学術的な計算からいたしますと、財政的にも十分に費用を上回る効果というのが期待できるとともに、その効果というのは経済効果として広く府民、市民にも行き渡るものであるというふうに考えています。

（横山委員）

ありがとうございます。

以上、皆様本当にきょうはご出席いただいてありがとうございます。縷々ご質問してまいりました。コストを大きく上回る財政効率化効果が特別区設置後少なくとも10から15年で発生すること、財政効率化効果の一部を社会資本整備に回すことで大阪の成長を生み、さらなる税収増を生み出すこと、そして、これらにより財政シミュレーションは上振れすることが確認できました。

今後の法定協議会での議論におきましては、コスト面だけを捉えたいびつな議論に終始することなく、大阪都構想がこうした大きなリターンを生み出すことを前提として、どのようにすれば大阪の将来にとってこのリターンが最大化し得るかといった前向きな議論を皆様にもお願いしたいと思います。

以上でございます。

（今井会長）

次に、自民さん、お願いいたします。

（川嶋委員）

自民党の川嶋でございます。会長すみません、資料配付とパネルの掲示の許可をお願いします。資料はA4横のほうを配ってください。

時間もないので進めさせていただきますが、こちらにパネルを用意しておりますので、こちらをもとにと思っております。

財政効率化効果の件ですけれども、この算出に関しては、最適人口規模、U字カーブ理論、いわゆるU字カーブ理論で算出されたモデルを踏まえて、歳出関数のモデルを仮定をして、特別区になる四つの特別区と、それと現在の大阪市との比較のシミュレーションが行われております。この比較に当たって、このシミュレーションの中身を見させていただいたんですが、この最も重要なシミュレーションにおいて、大阪市の歳出額は実績値とい

うことで6,615億円は大阪市の予算のベースで算出をされ、そして、その比較をするために四つの特別区の歳出額、こちら理論値ですけれども、約5,474億円については、全国市町村の決算ベースで算出をされております。これどちらも平成28年度のものですけれども。その結果、モデル二つあるうちの一つですけれども、1,141億円という効果が出ております。これ決算ベースにやっぱり合わすべきだろうと。平成28年の予算になっておりますけれども、決算ベースに直すと。予算と決算の乖離を是正をしなければいけないんじゃないかなと思います。これを決算ベースに合わさせていただきますと、大阪市の歳出は実績値が決算で6,108億円でございますので、これを引きますと、5,474億円を引きますと、634億円。これが予算額と決算のこれを是正をしたときに出てくるんですね。507億円ぐらいこれによって減少を効果額がしているということをまず一つ目に指摘をさせていただきます。

そして、2枚目なんですけれども、この大阪市の歳出額実績値、またちょっと予算ベースに戻しますけれども、6,615億円については、この中身を見させていただきますと、大阪府に移管される事務が含まれております。大学、病院、消防、下水、合計で予算額でほかにもありますけれどもおおむね1,091億円がございます。そして、その歳出額6,615億円から、本来、府に移管されて特別区には行かないということで、この事務分を1,091億円引きますと、さらにそこから先ほどと同様に四つの特別区の歳出額理論値5,474億円を引きますと、50億円しか出てこないんです。非常にこの1,141億円というものと余りにもちょっと乖離がしているなということを感じております。これも二つ目指摘をさせていただきます。先ほどの予算と決算、そして府移管事務の問題というものを是正をしなければいけないと思うんですね。平成28年の数字で先ほどもお示ししましたけれども、大阪市の歳出額を決算ベースに直しますと、予算が6,615億円が6,108億円と決算の数字になりますので、先ほどもご指摘いたしました507億円の減となります。大阪府のほうに移管される事務についてですけれども、先ほどは1,091億円と申しましたが、あれは予算ベースでございますので、決算ベースにしますと1,079億円になるんですね。この決算の6,108億になったところから府の移管事務を引きますと5,029億円という数字になります。ここで、この5,029億円という大阪市の歳出額から、ずっと理論値で出てきております四つの特別区の歳出額であります5,474億円を引きますと、マイナスの445億円となるわけでございます。

この置き方であったりとかデータの扱い方で、我々としてはやっぱり予算決算の乖離、大阪府への事務の問題も含めて、きちっと合わせていくと、実は効果が逆にマイナス445億円になるのではないかと、このように思っております。この点、お考えというか、やっぱりもう一度我々としてはこの試算を、シミュレーションを適正にやっていただいたほうがいいのかというふうには思ってるんですけれども、この点、どのようなお考えでございますか。伺いをしたいと思います。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

まず、この報告書を出した後にさまざまな議論を市会、府会でやっていただいております。川嶋先生におかれましても非常に厳しいかつ専門性に基づいた質疑をされておられることについては非常に敬意を持って拝見をしてきたところです。ぜひ直接的にご批判もいただければというふうに思っておりますので、昨年の副首都推進会議もぜひご出席い

ただきかかったところなんですけれども、その際は残念ながら来ていただけませんでしたけれども、今回こうして直接にご批判をいただけるということは私としても非常にうれしく思っております。

まずご指摘の点で大きく分けて二つのポイントがあるんだろうと思います。一つは予算決算の問題と、それからもう一つは府移管の事務の問題。それぞれ我々も報告書作成の時点でそういう問題については、問題意識を持って議論あるいは検討してきたところでございます。予算決算につきましては、我々は報告書を作成するに当たって、このU字カーブというものについては、理論値については平成28年度の決算を使って分析しておるところで、それについてはやはり決算値を使いたいというふうには考えたところなんですけれども、当時入手できたものが28年度の予算額が仕分けられて、我々としてはそれが利用可能であったということですので、そのような経緯で28年度予算額をまずは用いたと。それで、じゃあ、その予算決算の乖離がある。28年度予算額を使っていいのかどうかというのは我々も検討したんですけれども、過年度の予算決算を見てみますと、平成28年度の決算額については、平均、平成26年から、ちょっと手元には数字がありますけれども、26年の決算で1兆7,000億円程度、27年の決算で1兆6,900億円程度、平成28年度決算が1兆5,800億円程度で、ここ5年ぐらいの決算を比べても28年度の決算が少し下振れをしていて、28年度の予算額のほうがむしろここ数年の決算額の平均に近い数字だろうというふうに考えているところですので、今回は平成28年度の予算で分析をしても大きな問題はないだろうというふうに判断をしております。

ご参考までに足元の平成30年度の予算でも1兆7,700億円程度、決算でも1兆7,186億円程度ですから、我々が用いている予算額よりも大きいものになっていますので、この点については、もちろん幅を持って評価する必要はあると思いますけれども、大きな問題にはならないというふうには考えているところです。

それから2点目なんですけれども、特別区に継承されない事務というものがあまして、これについてもご指摘のとおりそのようなものについて、どういうふうにすべきかというのは我々のほうでも検討してきているところです。確かに特別区に継承されないため、それを省いたほうがいいのかという議論もあったんですけれども、我々今回の効果を計算するに当たって、極力中立性とか恣意性に配慮したいと。余りデータを修正しない形で分析をお示しするというのがいいだろうというふうに考えております。特にもちろん総務省の統計上は分かれているんですけれども、細かいところまで見ていきますと、じゃあ、ここはどうなのか、これはどうなのかと非常に細かい議論になって、その一つ一つに恣意性があるんじゃないかというふうに疑いを持たれかねませんので、まずは中核市並みということですので、中核市の事務として揃えてお示しするのが最善であろうというふうに判断をしてお示しをしているところです。

委員今ご指摘のようにそのような問題があるというのも我々としては認識しているところなんですけれども、そうであれば、これも非常にこの大阪市会の議論の質の高さで我々も敬意を持っているところでございますけれども、公明の会派さんが、大学、病院、消防、下水を除いた場合の理論値の計算をされていまして、その理論値と、抜いた実績値を比較して計算するというのは、一つの考え方であり得るというふうに思っておりますけれども、今回ちょっとお示ししていただいているものは、理論値のほうにはその4事務が含まれてい

て、実績値のほうにはそれを抜いて引き算するような形になりますので、理論値のほうが大きくなっているわけですから、そこはやるとしてもそこは引いて、公明会派が計算されているようなやり方で計算すべきなんだろうというふうに思います。

いずれにしても、そういう意味では、我々の結果については少し下方バイアスを持っている可能性はもちろんありますので、幅を持って解釈する必要はあると思いますけれども、お示ししているような過度にデータ修正しないというのが最善であるというふうに考えておりますし、幅を持って考えても十分な財政効果が出てくるものだろうというふうに考えているところです。

以上です。

(川嶋委員)

ありがとうございます。

時間がないのでちょっといろいろ申し上げられないんですけれども、一つは予算決算の数字のとり方についても、やっぱりいろんな数字がありますので、やっぱりもうちょっといろんなシミュレーションをするべきだと思いますし、府移管事務につきましては、本来、市町村の理論値のほうには1,700ほどの市町村全部入ってますけれども、こちらについてもある程度精査をするべきだと思います。やはりこれ市民にとって非常に重要な数字でありますので、この点だけは指摘をさせていただきたいと思います。

次、もう一つだけなんですけれども、約1,000億円、財政効率化が出てきますけれども、実は平成30年度、今度はこれ予算にしときますけれども、予算をこの表にしておりますが、この表を見ていきますと、ちょっと見ていただいたらわかるんですけれども、一体どこで実際1,000億円が出てくるのかというのが、現実的には困難ではないかなと思っております。ちょっと時間がないので指摘だけと思っております。また後ほど時間でできればと思っておりますけれども、非常に現実的には困難な1,000億円の効率化だなというふうに思っておりますので、これは申し上げておきたいと思います。

会長すみません、もう一つ資料配付をお許してください。A4の縦のやつをお願いします。

すみません、もう時間がないので最後にちょっと申し上げておきますが、時間が限られておりますので、今も質問をあと何個か本当は用意してたんですができませんので、報告書を見させていただきまして疑問に感じている点をちょっと全てというか私のレベルで書かせていただきました。過ちがある可能性もありますが、私のほうで書かせていただきましたので、皆さんにごらんいただきたいと思います。これだけ私たちとしては課題が多いと思っておりますので、よって本協議会としては、やはりこの報告書を受け入れるべきではないというふうに考えております。この報告書を今後この場において議論をするということであれば、やはり報告書の検証等、もう少しきちとした上ではないと議論ができないというふうに思っておりますので、その点を申し上げまして私の質疑を終わらせていただきます。ありがとうございました。

(今井会長)

次に、公明さん、お願いいたします。肥後委員。

(肥後委員)

公明党の肥後洋一郎でございます。

特別区設置により経済効果が発生するかどうかについて、府民、市民の皆さんの理解が深まるように、改めて府民、市民の目線に立ち返ってお尋ねしてまいりますので、嘉悦学園の先生方におかれましてはよろしくお願い申し上げます。座ったままで失礼いたします。

報告書の47ページでは、特別区の財政効率化効果の算定方法に関して、特別区の歳出額、つまり全国の他の市町村の歳出データからはじき出した理論値と比較する大阪市の実績値は特別区で想定されている事務と整合的でなければならないと記載されています。一方、昨年、我が党が指摘しておりますように、この大阪市の実績値の中には下水や消防、大学といった特別区設置後には大阪府で実施される事務が入っていることがわかっております。また、全国の他の市町村の歳出データからはじき出した理論値についても、大阪府に移管される下水や消防、大学などの歳出額は含まれているとのことであります。

そこでお伺いいたします。財政効率化効果の算出に当たり、大阪府に移管される事務のうち、少なくとも下水、消防、大学の歳出額を除外して算出することも物理的には不可能ではなかったのではないかと思います。いかがでございますでしょうか。

また、大阪府に移管される事務を除外しなかった理由として、昨年11月の副首都推進本部会議では、他の市町村の歳出データから下水、消防、大学といったデータを除外するのは簡単ではない、なるべく恣意性を排除するため、データのサンプルセレクションを控えたところの説明があったとお伺いしておりますが、一定の前提条件のもと算出された数値であることについて、府民、市民に正確な理解がなされるよう、報告書の中に特別区で想定されている事務と一部整合していないものがあるということ、報告書の注釈などに明記したほうがよかったのではないかと考えておりますが、いかがでしょうか。ご見解をお伺いいたします。

(嘉悦大学：真鍋教授)

ありがとうございます。

公明の会派が、大学や、たしか病院もだったと思いますけど、消防、下水を除いた場合の計算を議会のほうで提示をされて議論されているということで、このような定量的な経済分析に基づいた議論がなされる議会に対しては強く敬意を抱いているところでございます。一方で、細分化されたデータというものは自治体ごとの細かい状況や定義が完全に統一されているかどうか等、幾つかの問題がありまして、細かい分析には、それはそれで失われるものがあるというふうにも認識をしています。さらにデータに過度な修正を加えることは、その一つ一つに恣意性が疑われることになり、また非常に細かい修正を幾つも幾つも繰り返しますと再検証も難しくなってしまうという可能性がありますので、我々としては今回は極力オーソドックスな方法でお示しすることが最善であるというふうに判断をして、今回お示ししているような財政効率化効果を計測しています。

2番目にご指摘のように、より恣意性の少ない方法が最善であるとしてこのような方法を選択しているところでございますけれども、そのようなアプローチが必ずしも一般に十分にわかりやすかったかという点については、少し問題があったかもしれないということは認識はしております。ただ一般にデータを利用するに当たっては、制度と完全に一致す

るというのは不可能であるというのは、いわば普通のことでありまして、今回の計算でも、例えば人件費の部分についても案分という形で推計をしておったりしますので、学術的な観点からは非常に完全に制度と一致しているというほうが非常にまれということもありますので、学術的な観点からは、報告書作成の段階でそのような脚注が必要だというような認識にはちょっと至らなかったというのが実情でございます。

（肥後委員）

今ご説明あったように、どのように統計データを処理するかというのは先生方のご判断ということかもしれませんが、我が党が試算をしたとおり、できる限り特別区で想定されてる事務と整合をとる形での試算も可能だったように思います。

報告書で記されております効果額について、一定の前提条件を置いた上で算出された理論上生み出される可能性のある数値ということだと思いますが、前提条件次第で増減する可能性もあり、今後、経済効果の広報が行われる場合には、府民、市民の皆さんの正確な理解に資するように、より丁寧な説明を心がけていただきたいと思います。

次の質問に移ります。

昨年の議論を振り返りますと、経済効果の実現可能性、つまり年間約1,100億円もの財政効率化効果が具体的にどのように実現するのかといった点が論点の一つになったと思います。昨年11月の副首都推進本部会議で事業者の皆さんは、ある一定規模の人口以上になりますとU字カーブが右肩上がりに上昇に転じることの原因として、人口が大きくなっていくと、きめ細やかなサービスであるとか、それぞれの地域に応じた財政需要というのを捉えにくくなってくる。全体的に一律な本当は要らない人に対しても、そういう財政需要があると勝手に認識して財政をつけていくというご趣旨の説明をされております。これは、現在やこれまでの大阪市の予算編成において無駄な予算づけを行ってきたということを言っておられるのではなくて、あくまでU字カーブの一般的な説明を行われたものと思いますが、やはり府民、市民の皆さんからすれば、具体的にどうすれば年間1,100億円もの財政効率化効果を捻出できるのか疑問に思われてる方もいらっしゃると思います。

そこでお伺いいたします。特別区は財政効率化効果をどうすれば捻出できるのか、具体的にご教示をお願いいたします。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

財政効率化効果額の内訳といいますか、これについてこの金額、これについてこの金額というのを具体的に申し上げるというのは非常に難しいところでございます。というのは、非常に小さなところにさまざまな財政需要とのずれが出てくるんだろうと思いますので、それを理論的に申し上げれば補完性の原理という形でご説明をしているところでございます。あえて申し上げれば、大阪市会議員の先生方はもちろん大阪市長、市職員におかれても、十二分に今もお仕事をしていただいているというふうに思いますけれども、その中で現在は広域とそれから基礎と両面を、さらに大阪市も大きいですからさらに地元地域の課題を解決されようとして、されておられると思いますけれども、特別区になりますと小さくなりますし、また役割も明確になりますので、より地域住民の小さなお声を拾っていた

だいて、そういうことの積み重ねが民主主義のプロセスを経て補完性の原理の発現ということで財政効率化効果が生まれてくるものだろうというふうに考えておりますので、そのような積み重ねが財政効率化効果の実現につながっていくというふうに考えているところです。

(肥後委員)

ありがとうございます。

今、先生の方からのご説明ですけれども、報告書に記されてる経済効果は統計的に分析した結果として算出された理論上生み出される可能性のある数値ということだとは思いますが、本当に特別区設置によって経済効果が発生するということを府民、市民の皆さんが肌感覚で理解しようと思えば、効果額がどのように捻出されるか、具体的なイメージを持って理解されることが必要だと思います。特別区設置により経済効果が生じるかどうかは、住民サービスの維持や設置コストとともに、府民、市民の皆さんの大きな関心事の一つでございます。この報告書に示されておりますように、特別区設置により自動的に確実に効果額が捻出されるものなのか、わかりやすく具体的に説明できる必要があるのではないかとということをご指摘をさせていただきまして、私の質問を終わりたいと思います。ありがとうございました。

(今井会長)

次に、共産さん、お願いいたします。

(山中委員)

日本共産党の山中智子です。よろしくお願いいたします。

まず、この報告書でうたわれています特別区にすると年1,100億円もの経済効率化効果が得られる可能性がある、この点についてですけれども、その根拠として報告書は、人口が増えるにつれて1人当たり歳出額は減少し、50万人程度が最少で、今度は逆に人口が増えると1人当たり歳出が増えていくと、そういうU字カーブということが言われているわけです。

資料の配付をお願いいたします。

ちょっとお配りいただいておりますが、資料の1は大阪府の一般市や中核市を人口1人当たりの歳出ということで並べてみました。これで見ますと、人口28万人の茨木とか35万人の高槻、37万人の吹田あたりが最少かなという感じで、39万の豊中で少し増えて、40万人の枚方でもまたちょっと減って、50万人の東大阪では増大するという事になって、言われている50万人が底というふうには一概には言えないのではないかとこのように思いますし、一方その下ですが、東京特別区、一定同じ条件の中で自治体経営している特別区を比べてみますと、50万人台までが減少していった、60万人台では若干増大して、70万人台になると逆に1人当たり歳出は減少して、91万人の世田谷区ではさらに減少すると、こういう事になっています。ですから50万人程度をボトム、底としてU字カーブを描くというふうにはなっていないのではないかとこのように思います。

それに、きょうも提出をいただいた図を見ましても、これU字というよりはやっぱりL

字ではないかというふうに思うんですけれども、このあたりはいかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

今お示ししていただいている資料で、政策判断としてはこういう図を見ながら判断していくというのはあり得るものだろうとは思いますが、統計分析としては一応50万人が今回我々が最適人口として、Uの一番下という形にしていますけれども、計量経済学の分析では50万よりも右側のサンプルが十分にならないとこういう線が引けませんので、というか線は引けるんですけど、その区間には余り計量経済学的には意味がないということになりますので、全国市町村でこのUを書いて、その統計的な結果から係数が出てきて、その係数に基づいた結果が50万人程度ということですので、我々の結果としてはその約50万人程度が平均的には一番効率的になるんだろうというふうに考えます。

図を見ると、ご指摘のようにL字になるんじゃないかというような、あるいは大きくすればしていくほど規模の経済性が発揮していくんじゃないかというような、そのような図に見えなくもないんですが、L字というのはやはりちょっとあり得なくて、もし大きければ大きいほど効率化していくということであれば基礎自治体は要らなくて、国が全部の事務をやれば一番効率的というふうになるわけです。恐らくそれはないだろうし、例えば人口10人の村が一番効率的かということ、そうじゃないと思いますので、この1億2,000万と10人なら10人の、その間のどこかにやはり最適なところがあるだろうと。それがいわゆるU字を、統計的に線を引いたときにその係数から計算される数字が50万人ということで、これは過去の先行研究とも同様の結果が出ておりますので、平均的な傾向としてはそのあたりに最適な人口規模があるというのは、恐らく間違いのないところだろうなというふうには考えているところです。

（山中委員）

そういうふうにおっしゃいますけれども、U字には見えませんし、この問題はおっしゃるよりはもっと複雑にいろんな研究があるようですね。適正規模なんかないよという指摘もありますし、いろんなものがあると思います。

今言われたように50万人を超えていくというのは、そんなに数字が、たくさん自治体がないとおっしゃったように、50万以上、70万、80万となると相当なやっぱ大都市部になっていこうかと思います。ですからそこはね一般的に言って、地方と比べて大都市部で1人当たりの歳出額が増大するということは、これはこれで理解できます。ですからそれは昼間流入人口の対策もありますし、物価も高いですし、人件費も高いですからね。ですから千代田区など昼間人口が大き過ぎても、ここなんかは1人当たり歳出をはじくの夜間人口だけで除していいのかということにもなるかと思っています。ですからU字の傾向があるよというふうに言う研究でも、それは大都市化に伴う支出増だというふうになっているわけですね。この報告書が割と依拠しておられる中井研究もそういうふうに言うておられます。そうであれば、ここ大阪において四つの特別区にしたとしても、大都市でなくなるわけではないです。ですから物価が下がるわけでも人件費が下がるわけでもないですから、1人当たり歳出が減少するということにはならないのではないかと思います、いかがで

しょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ご指摘のようにですね、いわゆる大都市化の効果というのはもちろん一定あるんだろうと思いますけれども、もちろん50万人規模の自治体であっても、今回お示しをしていますように東大阪であるとか豊中であるとか、一定、もちろんその大都市であるということのコスト増もありますけれども、そこまで大きな違いも本当にあるのかというのはなかなか難しいところなんだろうと思います。

いずれにしても補完性の原理というものは理論としてあり得るわけで、より住民に近いところでさまざまな住民の声を小さくきめ細やかに拾っていただくことで効率化をしていくというのは十分あり得ることだと思いますから、我々としては50万人ぐらいが最適規模であるというのは、これまでの研究とも大きな齟齬はないところでございますので、特別区に大阪市を分割しても一定効果が出てくるものだろうというふうに考えているところです。

（山中委員）

やっぱりね地方と都市部を一緒くたにして適正な人口規模を論ずるということ自体無理だと思います。

それで、実態を見ないといけないというふうに思いまして、資料2をごらんください。これ事務局に特別区素案に沿って平成28年度の決算ベースで、皆さんがやっておられるように扶助費と公債費を除いて1人当たりの歳出を出していただいたものです。つまり28年度の決算を特別区素案の考え方に基づいて、府に移管される事務事業は除く、逆に府から移管される約42億円を加えて、そして扶助費、公債費を除けば、歳出額は四つの特別区合計で5,111億4,100万円となります。本来ならこれが報告書48ページの表6-1-4で比較すべき大阪市実績ということになるわけで、効率化の結果の理論値として示されている5,474億円よりもこちらのほうが360億円低いというか少ないということになります。1人当たりの歳出は19万円となりまして、理論値のどの特別区よりも少ないということになります。これはつまり報告書が当てはめた数値には予算と決算の数字の取り違いもありますし、それから府に移管する事務事業に係る歳出額等で計算上の誤りがあるということだというふうに思います。と同時にこのことは、相次ぐ巨大開発の失敗のもとで歳出削減に努めてこざるを得なかったこの間の大阪市の厳しい財政状況を示すもので、これ以上財政効率化の余地はないということではないかと思いますが、いかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

この件につきましても川嶋委員にもご説明させていただいたところですが、まず予算と決算に対しては、利用可能なものが平成28年度の予算ベースであったこと、それから平成28年度の予算額については、ここ数年の大阪市の決算額から大きく乖離するものではなく、むしろ平成28年度決算のほうが下振れをしているということですので、平均的な姿を捉えるには平成28年度予算額を用いたほうがいだろうということでございます。そ

れから府に移管される事務については、これもご説明させていただいているとおり、もしこういう形でやるのであれば公明会派が試算されているような理論値からもそれを取り除いた形で引き算をするのがふさわしいと思いますけれども、我々としては過度にデータに修正を加えることが信頼性、恣意性を疑われるというようなことになるだろうというふうに思っていますので、幅を持って解釈する必要はあるけれども、両方ともそれを含んだ形でお示しするのがよいだろうというような判断に基づいてお示しをしているところです。

(山中委員)

実態からやっぱり出発しないといけないわけですし、実態の中から府に行くもの、府から来るものと、こういう数値のとり方でやっぱり考えるべきだと思います。

大阪市の場合は、もう確かなになかなか削りようのない公債費や扶助費は確かに大きいですが、それらを除いたものを見ても、人件費などももう給与水準は今政令市中最低ですし、府内の全自治体で比べても低いほうから5番目ということで、かなり削るものはないということだと思います。ですから、現実から出発をすれば、結局特別区にすれば、この報告書ではコストは考慮されていませんけれども、初期コストは別にしても、330人もの職員増やシステム運用経費などの増もあって、逆にやっぱりスケールメリットという点ではマイナスになると言わざるを得ません。

いずれにしても、大阪市を廃止して特別区に分割することは、言われているような経済効果が生まれるどころかコスト増になり、したがって住民サービスの低下等々市民にとっては良いことは一つもないというふうに申し上げておきます。

以上です。

(今井会長)

ありがとうございました。

それでは、これより挙手による質問をお受けしたいと思います。ただいまの各会派の質疑の内容も踏まえまして、ご質問があればと思います。

先ほどの自民党さんから時間がちょっと足らなかったという話もあったので、川嶋先生からどうぞ。

(川嶋委員)

会長、ありがとうございます。

パネルを使わせてください。

ちょっと資料が配付はできてないんですけれども、U字カーブの件で、先ほども他会派の質問の中でこのU字カーブの右側のサンプルは十分になかったというようなお話もありました。ですので、1,700ぐらいの市町村のデータでU字カーブをつくられてる中で、特に右側のほうがやっぱサンプル数少ないと思うんです。その中での理論値的な関数を求めてらっしゃるんですけれども、財政効率化効果額というのが、70万のときのU字カーブの点と大阪の実績とのこの差で財政効率化効果が出てと思うんですね。これでいくと、実は大阪市の28年を計算すると28万4,000円ぐらいなのかな、1人。このときの金額でいくと。福岡が31万4,000円、名古屋が27万4,000円、横浜が24万4,000円ぐらいなんですね。ですの

で、考えてみたらこれら政令指定都市というものが、全部分割したほうが効率的なのかというふうにこの理論だけ見ると感じるんですけども、そういう議論はやっぱりそんなにないと思ってるんですけども、やっぱりサンプル数の少なさも含めてこのU字カーブを使うのは現実的ではないんじゃないかなと思うんですけども、いかがですか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

政令市の問題については、そもそも一般論として適正規模がどうであるかというのは一概には申し上げられにくい部分もあるのかもしれないですけども、少なくともこれまでのU字の研究からすると、50万人ぐらいに最適規模があるというのは、過去の研究でもなかなか揺るぎにくいところでございますので、やはりそういう議論からすると、一般的にはやはり政令市というのはどこも規模が大き過ぎるんだろうというふうには考えているところです。大阪についても非常に横浜市に次いで2番目に大きいところでございますから、そこから特別区に分割していくことで補完性の原理の効果が発現していくというのは恐らく間違いないだろうなというふうには考えております。

（嘉悦大学：跡田客員教授）

追加的にちょっとお話をさせていただきたいんですが、都市というものの一つの生物と同じように小さいものからだんだん大きく成長していくというのは、ごく当たり前の話でございまして、それは果てしなく大きくなるかもしれないわけです。ただ、どこが一番ベストの状態なのかというときに、今あるデータからするとこういうデータがありまして、これをどう解釈するかというのが統計学のお話です。ここには面積というファクターを余り説明してないわけですが、面積と人口とで説明した結果として50万人規模が一番ベストですと。最低点になるんですということが出てますので、この絵を見ただけで3次元空間のもう一本の軸を見ないで議論をすると非常に誤った結論を導きます。

それからもう一つは、U字カーブというのは、皆さん企業の経営をなさった方ならわかりになると思いますけど、規模の経済性が働く点はある一定点までありますけども、そこを超えると必ず非効率なところが生まれてきてU字カーブになります。平均費用曲線というのは。これはもう普遍の事実でございまして、それと同じことが自治体のコストにもあらわれているという基本的な考え方からこのU字の理論が出ているということを少しお考えいただければと思います。

以上です。

（川嶋委員）

ありがとうございます。

このU字のもともとの中井先生の文献、1988年の文献を見ると、もともとは地方交付税制度の基準財政需要額を分析されてる研究だと思うんですね。地方交付税制度の基準財政需要額での研究になるので、当然人口、面積というのが基準財政需要額を求めるときの単位として入ってきますので、やっぱりその基準財政需要額の計算式にかなり相関関係があるのではないかなというふうに思うんです。というか、そうなるはずなんです。その中井先生の研究の中でも、最適の50万人の逡減していくところに関しては、先生もおっしゃ

ったように規模の経済性があるので効率化していこうということで、これが平成の大合併も含めて市町村合併のときの一つの大きな根拠になったと思うんですね。その適正規模を超えて右の逓増部分に関しては、中井先生の論文にもあるように都市化による効果というふうに書かれておりますし、都市化による例えば道路の維持管理、ごみ処理などの行政需要の増大、あと都市ということで物価が高いということと、それとやっぱり政令市ということで法令に基づく行政権限が拡大するという中で、このU字カーブの逓増部分が出るというふうに書かれておられるので、決して行政が非効率というわけではないと思うんですね。もともと地方交付税制度で大阪市も交付団体ですので、多くが交付団体ですので、基本的にはその制度の中での運用でございますので、中井先生の論文にあるとおりであって、分割したからといって、50万にしたから、本当に真の意味での効率化になるということではないと思うんですけれども、いかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

我々のこのU字の出発点というのは、まさに中井先生がやられた研究蓄積がありまして、それに基づいて、その後さまざまな研究がなされてきていて、基準財政需要だけではなく、いわゆる一般の歳出であるとか、あるいは細かく事務ごとにやられてるような研究もあって、その研究がさまざま蓄積されてきているということです。ですので、必ずしも基準財政需要にかかわらず歳出額でも同じようなこのU字の傾向があると。ご指摘のように50万人を超えた右側をどう解釈するかというのは、これはもちろん都市化による効果というのは一定あるんだろうと思いますけれども、やはり補完性の原理というものは、権限を持ってる人がより小さな単位であることによって費用が下がっていくというのは、今跡田先生からありましたように、企業の研究でも一般的な議論でありますので、そのような効果を必ず発現するものだろうというふうに考えているところです。

（川嶋委員）

企業とやっぱり違うところは、政令指定都市は府県の権限も、当然権限が大都市特例事務としてありますので、非効率というよりも、先ほどもありました法律に基づいての権限の増大部分が費用の増大になってるというふうに思う。だって基準財政需要額が計算されてますし、歳出と基準財政需要額というのはやっぱり関連性が当然出てくる話ですので、ですので基準財政需要額を計算して足らん分が地方交付税で交付されるということを考えると、やっぱりそこを非常に考えておかないといけないと思うんです。

地方交付税制度の基準財政需要額には当然補正係数というのがあって、その中には段階補正とか密度補正とか態容補正とかあって、さっき言ったU字カーブの逓減の部分でいくと、当然段階補正の規模の経済、スケールメリットで逓減していきますよとありますけれども、やっぱり先ほどの都市化の効果と中井先生の研究にも書いてあるとおりで、やっぱり態容補正の特に普通態容補正で都市化の度合いによるもの、これが中井先生が一番おっしゃってるところですけれども、それ以外にもやっぱり行政の差によるもの、この辺を指摘されてて、やっぱり我々企業と違って自治体ですので、地方公共団体ですので、やっぱり地方交付税制度というものをしっかり認識した上で分析をするべきではないかなという

ふうに思っております。この辺を、なかなか市民の皆様には、またメディアの皆さんにもなかなかご理解いただけないんですけれども、やっぱりこの点を我々行政でかかわってる者が間違えて判断するとえらいことになるなと思ってますので、何度も言いますけどU字カーブについては、逓増部分についてはデータのサンプル数も十分でないということも含めると、やっぱり分割して効率化になりますよというのはちょっと違うんじゃないかなということだけ最後に申し上げさせていただきます。

ちょっとしゃべり過ぎたので、会長、また最後に時間が余ったらもう少し。ほかの会派にお譲りします。

(嘉悦大学：真鍋教授)

ありがとうございます。

交付税制度と含めて、補正係数等々制度の細かい部分も含めて検討しなければならないというのは、そのとおりだと思いますけれども、我々が今回分析しているのはですね、より大事なのは、それぞれの自治体市町村で独自にやられている住民サービスというのがあって、それはやはり基準財政需要はあくまで基準財政需要ですから、そういうのがさまざまあると。大阪市についても非常に高度な住民サービスを提供しているというのは一方であって、それが非効率で悪いと言ってるのではなくて、そういうのが全国市町村それぞれである中で、ですから我々基準財政需要ではなくて、実際の歳出額でU字を書いて、それで右から左に行く部分があるんだらうというのが我々のお示ししているところでございますので、そういった効果というのは発現するものだらうというふうに我々としては考えてお示しをしているところです。

(今井会長)

ほかにご質問ございませんか。松井委員。

(松井委員)

きょうは嘉悦大学さんだけですか。

(今井会長)

そうです。

(松井委員)

委員間は。

(今井会長)

基本、嘉悦大学さんということで。基本的に。

(松井委員)

じゃあ、わかりました。はい。先ほど自民党さんから資料が出されて、嘉悦大学の先生からの答弁ちょっとわかりにくかったので、もう一度確認させてもらいますが、自民党の

財政効果の資料の中で府に移管される事務が除かれていなかったという部分があります。これは大阪市の予算ベースと市町村の決算ベース、実績値と理論値の中で、府に移管される事務、大学、病院、消防、下水、これら合わせて1,091億円、この部分が実績値の中に含まれてるのはおかしいと、こういう理論だと思います。この部分が実績値に含まれてるから、引き算をすれば、嘉悦大学さんの資料では1,141億あるけども、その部分は府に移管されるんだから引くべきだということで、財政効果は50億しかないじゃないかという、こういう資料配られましたけども、この形でいくと、大阪市の予算ベースの中に、府に移管事務、大学、病院、消防、下水、これと同様の事業を大阪市町村の決算ベースの中からも除外しないと計算式としてはおかしいと、こう思うんですけど、いかがですか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

今のご認識のとおりで、計算していただくには、実績値から引くというのは一つの考え方としてあるんだろうと思いますけれども、そうであれば理論値のほうからも引き算をした理論値を計算しないといけないというふうに考えてまして、それは公明会派がお示ししていただいているところだと思っています。

繰り返しになりますけど、我々としては、過度にデータ修正を加えないほうがいいという判断で今お示ししている効果額が計算した結果でございますので、我々としてはそちらの効果額でご判断いただくのがよりよいだろうというふうに判断しているところでございますけれども、実績値のほうから引くのであれば、理論値のほうからも引いていただかないといけないというのが基本的な考え方です。

（松井委員）

この出された資料そのものが、これは要は都合よくデータ修正されてるというものになりますね。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ちょっと申し上げにくいんですけども、我々としてはこういう計算はフェアではないような計算になってるんじゃないかというふうに考えています。

（松井委員）

以上です。

（今井会長）

川嶋委員。

（川嶋委員）

そしたら市町村のほうからも当然引いたものを、私はこれをもう一回シミュレーションし直すべきだと思います。1,700の市町村で病院、大学を持ってるところってかなり少ないと思うんですね。下水でも、周辺市町村を見たら、この大阪でもわかるんですけども、多くはやっぱり大阪府と各市町村、市町村も本当に雨水とかその辺ですけど、本当の

下水ですけど、本当の本管とかは府県でやってるところが多いので、そういう意味で言ったら、本当に我々としてはこの数字がわからないので、私たちは引けないので、引けるんだったら私も引いたんですけども、これは一回シミュレーションし直して、そういうご指摘をいただくんだったらシミュレーションをやり直していただいたほうがいいかなというふうに思います。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ご指摘の点はよくわかるんですけども、これ要するに統計上例えば大学の費用であるとか、あるいは病院の費用だとかというのは出てますので、引こうと思えばもちろん引けるんですけども、例えば公立大学設置してない市町村が、じゃ、果たして大学に対する事務を一切行っていないかという、例えば市町村内に私立大学があって、それに対して産業政策として何か支援をしているとか、さまざまな例があるわけですね。なので、機械的にこちらから引き算をすると、じゃ、ほかのところはさわらなくていいのかという、それは非常に細かい議論になって、いろいろと修正をしていかなければいけないという問題に突き当たるわけです。ですので、非常に細かいところまでやっていくと、それはそれで、それが本当に恣意性がないフェアなやり方なのかというのは考えないといけないというふうに思っていますので、そういう意味では、これは含まれているけれども、特別区は中核市並みということですので、そこで今回はそろえてお示しするのが最善であるというふうに判断をして今回お示しをしているところですので、我々としては今お示ししている数字が一番蓋然性の高い結果であるというふうに認識をしています。

（今井会長）

横山委員。

（横山委員）

すみません、ありがとうございます。

加えてもう一つ、恐らく自民党さんの論点は府に移管事務の部分と、もう一つ決算額と予算額の違いの部分もあったかと思います。先生ご答弁の中では、例年と比べて予算額が決算額と非常に似ていたという一定のご説明ありましたが、たしか府議会か市議会で議論になったと思うんですが、予算と決算の部分で、押しなべてというか平均した場合、予算と決算の乖離はどうなっているのかという、たしか資料が配付されていたと認識しています。これは事務局に聞いたほうがいいのかもしれないんですが、例えばここ数年の予算と決算の乖離の部分ですね、これ何か一定ご説明いただけないでしょうか。

（事務局：松井総務・企画担当部長）

データの話なので私のほうからお答えさせていただきます。

今回ご議論ありましたので、事務局として改めて過去の予算決算を確認させていただいております。平成28年度決算額ですが、先ほど事業者の説明の中でもありましたが、直近10年間で私ども見たところ、決算額、最少、1兆5,819億円ということでした。決算額の平均、平成20年から28年をとらせていただくと1兆6,712億円ですので、それと比べても平成

28年度決算額はかなり小さいという状況でございます。平成28年度当初予算額、今回の分析に使った予算額のほうは1兆6,509億円ということで、先ほど申しました20年度から28年度の平均1兆6,712億円におおむね近い数字かと考えております。

なぜか平成28年度だけは直近10年間で当初予算と決算の差がかなり大きくございまして、690億円ございます。ちょっとこの直近10年ぐらいの間ではやや特殊なケースであったんじゃないかなというふうに思っております。

以上です。

(横山委員)

ありがとうございます。

恐らく予算と決算の摘出において恣意性があったというご主張だと思うんですが、じゃ、決算をとった場合、直近じゃなくて押しなべてという決算をとったとしても、この場合効果額は上がるという認識でよろしいでしょうか。

(嘉悦大学：真鍋教授)

計算をしてみないともちろんわからないところでございますけれども、我々として平成28年度予算の1兆6,500億円を出発点にして仕分けられたものを使って計算をしていますので、例えば足元平成30年の決算の1兆7,186億円をベースにしますと効果額は上振れする可能性もあるというふうに考えています。

(横山委員)

ありがとうございます。

ですので論点は二つあって、予算と決算の抽出の恣意性があると。でも決算をとったら十分さらに効果額が飛躍的に伸びる場合もあると。さらにこの移管事務に関しては、先ほど来ご議論いただいとおり、それを所管してない自治体も、私立大学の点でご説明いただいたとおり、さまざまな産業施策等に関連してる事業がありまして、これを恣意的に一方的に抽出するのは、これこそ恣意性が上がる話でございます。ですので、今回の事業者の算出は非常に的確で、さらに上振れする可能性があるものを、私からしたらまだ押さえてるようなものでございまして、残念ながら自民党さんご提出のこの資料に関しては、どれも適切ではないというふうに今思っております。

(今井会長)

藤田委員。

(藤田委員)

すみません、先ほど来、議論になってる予算ベースのほうから1,091億を引くんだったら、こっちの右側の5,474億円から一般市町村の消防とか下水とかも引くべきという議論は、恐らく川嶋議員はもうベテランの先生で、私も尊敬する先生なので、そんなの知らなかったはずはないと思うので、こういう議論はもうやめていただきたいなと思うんですけども、今日は嘉悦学園さんに質問する機会ということですので、2点だけ伺いたいと思って

います。

一つはU字カーブの点なんですけれども、これは右側に行くほどに本来であれば1人当たり歳出が上がるはずなんだけれども、そうは見えないという議論がもちろんありまして、一般的に統計学的な見地を一旦横に置いて普通に見れば、確かにU字に見えないというのは言われてるんですが、私これ実際に、先生方は経済の専門家で、僕は政治家として見たときに、人口が増えていくごとに、同じサービス水準で人口が増えていけば多分費用というのは上がってくるんだろなというのはすごく感覚的によくわかるんですけど、そうはならないというのは、例えば大阪市でいえば人口が270万あって、50万の市町村が児童相談所を一つ持ってたとしたら、本来やったら270万やったら5カ所または6カ所ぐらい児童相談所が必要なところを、今まで1カ所しか置いてこなかったとかいう、そういう金額の上振れというよりはサービスの低下を招いてる部分もあって、この金額だけを見ててもなかなか議論がかみ合わないんじゃないのかなというのが1点です。この認識についてどう思われるかまず1点確認したいのと、次に2点目なんですけど、混雑効果というところが議論になってます。自治体がどんどん大きくなっていくと効率効果が出るというのは誰もここでは疑ってなくて、本当に大きくなり過ぎると費用がかかり過ぎるのかというところに皆さん議論が集中されてるんですけど、僕も政治家として実際に自分の選挙区とか預かせていただいている中で思うのが、例えば公園一つとっても、地域によって全然使われている方が違うと。一つの公園は児童、園児、生徒たくさんいて、遊具もたくさんあると。別の地域の公園ではほとんど遊具を使う子どもたちがいないのに、やっぱりそこにも雲梯とかが設置されていて、どちらかといえばそこは高齢者の方がのんびりする場所というようになってるので、雲梯とかブランコとかそんなのをどけてベンチにしたほうがいいんじゃないかなとか思うことがたくさんあるんですけど、やっぱり雲梯が設置されてて、ペンキの塗り直しも定期的にされてると。こういう費用が非常に、無駄とは言えないんですけども、効率よく税金が使われてないんじゃないかなと思っていて、こういう細かいところがどんどん最適化されていくと費用が浮いてくるというイメージなんじゃないのかなと。これを僕は混雑効果の解消というふうに捉えてるんですけど、このイメージが合ってるかどうか、この2点を確認したいと思います。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

まずサービス水準の問題についてですけれども、今回は先ほど申し上げたように歳出額でやってまして、それぞれ市町村の自治体の独自のサービスも含めて分析をしているところですので、特殊なサービス水準があるとか、あるいは低下してるかというのが、今回の分析には含まれていなくて、一般的な平均的な傾向としてこういう傾向にあるという中で、最適規模が約50万人であるというふうにお示しをしているところです。混雑効果のご説明についても基本的にはそのような考え方で我々も考えてるところでございまして、先ほど冒頭には画一的にサービスが提供されると。地域の実情にそぐわない部分が大きければ大きいほど出てくるということです。特別区によってそれを分割していくことで、例えばですけど、より近いところに課題がある場所がありますから、公園一つとっても、この北区の市役所から見に行くよりは、より近いところからぱっと見に行って判断することが

できると。そういう小さなことの積み重ねが効率化につながっていくんだろうというふうに思います。

(今井会長)

守島委員。

(守島委員)

すみません、嘉悦さんに僕も質問なんですけど、これまでの議論すごく理解しやすく、規模の経済学的に一定のところが来たら限界生産性が下がって平均費用曲線がS字になるというのは多分みんなの理解だと思います。僕自身も総務省の全国自治体調査調べで、一定の自治体になればU字カーブを描いて、どこかに平均費用の最低点というのはあるというのは認識してると思うので、L字だとは全く思っていない。とは言いつつ、歳出規模だけで見てしまうと、他の会派の先生方が言われてるように、都市需要をどういうふうに見るんだという点も一定理解できますし、嘉悦さんが言うように、じゃ、市町村が都市というか広域的事務、ここで府に移管されてるような広域的事務に関して支出してないのかというと、その点を仕分けするのは非常に難しいので、恣意的なデータじゃないデータとしてはこれがベストという理由も、どちらの言い分も結構わかったりするの、多分今聞いてた範囲の話かなというふうに思ってるんですね。

じゃ、どこにそのベストがあるのかというところで、川嶋さんがさっき言ったように基準財政需要額ってそれなりに補正の積み上げもあるという中では、実際の歳出と基準財政需要額の差を見て、そこの乖離が大きい部分ってやっぱりお金出し過ぎじゃないかな。その乖離で一番効率的にやれてる自治体というのは、規模がどこかなという点とかでも、僕は最適自治体という点でいうと考えられるのかなというふうにも思ってるんですけど、歳出ベースで完全に見てこうだということに対して、他会派の先生方がそれは違うんじゃないかという点も一定理解するとなると、どこかにその点はあると仮定してほかのアプローチというのも大事なんじゃないかなと思ってまして、その点に関しての検討したことがありますでしょうか。

(嘉悦大学：真鍋教授)

ありがとうございます。

この試算に当たってはさまざまなアプローチが当然考えられるわけで、それぞれについて我々のほうでも幾つか検討して、移管の事務も含めて検討しているところです。統計的な分析ですから、バイアスが全くない結果というのはあり得ないので、どうしても上方バイアスもありますし下方バイアスもあります。ですので、これはもうこれまでの統計分析を用いた我々の研究の蓄積の結果として、よりバイアスが、今回の結果も上に振れる分もありますし、下に振れる分もありますので、幅を持って見ていただきたいと考えておりますけども、なるべく真ん中になるようなやり方でお示しするのが一番最適だろうというふうな判断に基づいて今回のやり方をお示しをして、今回の結果をお示ししているところです。

(今井会長)

紀田委員。

(紀田委員)

自民党さんの資料なんですけどね。2ページにあるんですが、府移管事務のところ、ここそのまま数字で引き算にされてるんですけど、嘉悦学園さんの資料によると、この部分も額は少ないですけど二重行政解消による効果ということで減るということですよね。病院と大学ですけれどもね。

(嘉悦大学：真鍋教授)

この府移管事務については、府のほうに移管されるわけですけど、広域行政として取り組まれていく中で、効率化効果というのは一定発現していくものだろうと思います。ただ、二重行政のところでは計算はしているところですけども、それを足し合わせていかどうかというと、ちょっと単純な問題ではないですけども、お示しはしてるところです。

(紀田委員)

であれば、こちらの資料って二重に間違ってると思うんですよね。そのまま数字減らしてるという点で間違ってるし、減らす4特別区の歳出額のところから大学、病院とかそのまま抜いてるという点で二重におかしいと思うんです。これ数字を、都構想をやっても大した財政効果ないですよという結論ありきでつくられてるような気がするんですけど、直接川嶋先生にお聞きするのは、きょうはNGなんですよ。では、それはちょっとできないんですけども、その点指摘はさせてほしいと思うんです。

こちらのほうなんです。嘉悦学園さんの資料で、これまで議論されてなかったんですけども、政策が、これまで首長が反対向いてたら10%しか実現してなかったのが、維新誕生以来ということになると思うんですけど、60%を超えて実現していると。今回の万博なんかもその大きな成果かなと思うんですけども、こっちのほうが大阪の成長にとってはすごく大きな効果があると思うわけなんです。こちらの効果というのは、こちらのシミュレーションで十分に「遅れ無し」とかという形で、100%そのままするとなってますけども、本来であれば、これはなかったという点でいえばめちゃくちゃ大きな効果をもたらしてると思うんです。この点いかがお考えですか。

(嘉悦大学：真鍋教授)

今回の分析は特に特別区の財政効率化効果に着目して、お示しをしているところですけども、もちろん今大阪市が担っている広域の政令市の事務と、それから府の広域の事務とが合わさることによって、その効率化効果というのは一定出てくる。さらにそれがお示ししているように実現可能性、また意思決定のスピードも速まって出てくるというのは、そのとおりなんだろうと思います。我々の今回の報告書では、その点については具体的な試算をしているわけでありませんが、そういう効果が出てくるものだろうというふうに思います。

(紀田委員)

さっき横山委員が言いましたが、そういう意味で上振れというのは物すごくあると思うわけなんです。そもそもこの財政効果のシミュレーションというのは、大阪都構想をやったらコスト以上の効果があるのかどうかという点を理解して判断の材料にしようというものですので、いたずらに精密にどんどん積み木細工をどんどん細かくしていくことにそんな大きな意味はないと思うんです。大きな方向性として、これをやることで大阪の成長が加速されるということが納得できるだけの学術的に確立された手法で示されているのであれば、私はそれで十分だと思うんです。学者の先生に聞くのは当然ですけども、学問的に非常に一般的な手法で、全く恣意的な要素といいますか、奇をてらうところがなくて、本当に一般論だけで計算されてここまでの効果が出てると思うんですけども、それによろしいですね。

(嘉悦大学：真鍋教授)

我々としてはなるべく恣意性のない形で、バイアスも中間になるような形でお示しをしているところです。

(紀田委員)

以上です。

(今井会長)

ほか。川嶋委員。

(川嶋委員)

委員間討論する場ではないんですけども、私たちが示させていただいたのは、当然先ほども何度も言ってますけれども、一般市町村から大学、病院、消防とかが引けるなら我々も引いたんですけども、引けませんので、やっぱりこれはシミュレーションをもう一度するべきかなというふうに思います。それと、あとU字に関しては、やっぱり地方交付税制度というものを我々理解した上で議論をするべきかなというふうにも思ってます。あとU字カーブなんですけれども、U字カーブの線というのは必ずあの線の上に行くのか、統計学的にいうたら、信頼区間95%ぐらいでとった場合にはもっと幅があると思うんですね。だから基本的にその幅に恐らくほとんど入ると思うんですね。だから本当にびたっとその線に行くかどうか、100%行くかどうかということを考えたら違うと思うんですけど、どうでしょうか。

(嘉悦大学：真鍋教授)

ありがとうございます。

繰り返しになりますけれども、府に移管事務の点については、我々としては、それを除外して計算することによる失われる恣意性と、失われる問題があると思いますので、我々としてはこの結果が非常に真ん中の計算であるというふうに判断をしてお示しをしているところです。それから、信頼区間の問題については、それは先生ご承知のとおりだと思います。

ますけれども、ですからその確実に1円びた変わらずこの金額が出るというのではなくて、幅を持ってご評価をいただくものだろうとは思いますが、それが例えばゼロになるとかというようなことではないだろうというふうに思います。

(川嶋委員)

今お答えいただいたとおりだと思うんですけども、信頼区間を考えていったときに、やっぱり社会科学的な分析なので、普通の物理学とかああいう分析じゃないので、一定の条件を置かなければいけないというのはわかるんですけども、実際社会で起きてることですので、いろんな要因によって、例えばプロポーザルの委託に応募されたときのことを見ると、制度的な要因とか社会的要因とか、政策とか政治、そういう要因とか三つぐらい書いてはったと思うので、やっぱり当然いろんな要因があると思うので、今回その制度だけに絞ってると思うので、実際社会科学的にといったら当然絞らざるを得ないんですけども、それが出るかどうかという、統計学的にいくと信頼区間も含めてかなり幅があるんだろうなというふうに思ってます。ということだけちょっと言わせていただきましたのと、もう一つは大学の話ですけども、恣意性ということでもありますけれども、政策的にということというのは政策コストですけど、大学ということで明らかに事務事業の話での事務の費用ですので、当然、逆に政策的なところを引くほうが恣意的であって、ほかの市町村の大学の経費等は引いてやるということは、当然表に出てる決算カード等々見て判断すればいいと思う。ただ、1,700ぐらいある市町村を全部見るのも大変ですけども、ある程度それで作業としては、シミュレーションは可能なのかなとは思ってますので、その点もちょっと申し上げさせていただきます。特にお答えは結構です。

(今井会長)

ほか。山中委員。

(山中委員)

ちょっと伺いたいんですけども、先ほどからU字の問題で、確かに50万というかボトムから上がっていくときには、都市化もあるだろうというふうに思うとおっしゃいましたが、都市化がどのぐらいその効果として占めて、都市化以外の部分が占めるというふうに考えておられるのかということが1点と、私は中井研究を見てもやっぱり都市化の部分というのが大きいんだろうと思うんですね。やっぱり昼間人口への対応だとか、もろもろ本当に都市化の部分だろうと思ってまして、それでも人口が大きくなったときに都市化以外のことで歳出が増えていくというのは、ご説明にあったのは、このときに補完性の原理という言葉なのかどうかちょっと微妙なんです、補完性の原理を挙げておられますけど。それはつまり平たく言うとどれを削るかということになるんだろうなというふうに思いまして、そうすると、先ほど合併のときと同じような時期から効果が発生するというふうにおっしゃいました。合併のときは本当に規模の経済性、スケールメリットでというのはわかるんですが、どれを削るかというのは相当やっぱり議論も要るし、住民もいるし議会もあるしという中で、5年や10年で効果が出るというのはちょっとにわかには信じがたいというふうに思うんですが、そのあたりはいかがでしょうか。

（嘉悦大学：真鍋教授）

まず1点目の混雑効果、都市化の効果というのがどの程度かというご指摘です。これもこれまでお答えしてきたように、それを明示的に捉えることはできないんですけれども、これまでの地方財政でも、あるいは企業の研究でも、大きくなると非効率になっていくというのは非常によく知られている理論ですので、例えば、先ほども企業の例を出しましたが、中小企業が全部一緒になれば効率的になるかということではなくて、やっぱり中小企業でも非常に効率的に運営されてる面があると。逆に大きくなるとかえって非効率になるというのは非常に至るところで観察されている事象でありますので、基本的には分割していくことで効果が出ていくということでございます。

それから2番目の発現時期の点ですけれども、これも我々の分析から出ている内容ではないので、非常に確定的にはお答えはしにくいんですけれども、今回の特別区制度の一つの大事なところは、それぞれの特別区で公選区長がいて、議会があるということが非常に大事なところでありまして、民主主義のプロセスを経て、議会の中でももちろん与党もあり、非常に厳しい野党もあって、喧々諤々とした議会の議論を通じてこういう効果が出てくると。これは合併の場合も一つの統一された議会ができて、民主主義のプロセスを経て効果が出ていくものだろうというふうに考えますので、その点については同じような時間のイメージで効果が発現していくというふうに考えるのはおかしいことではないだろうというふうに思います。

（山中委員）

ちょっと質問させていただいて、都市化を非効率とおっしゃるんですが、都市化は昼間流入人口への対応とかということを、それを非効率というふうにおっしゃると、ちょっとおかしいんじゃないかなというふうに私は思います。それと企業の場合でも、やっぱり大企業になっていけば社会的責任というのにも出てくるわけで、これも非効率というのかどうかというのは違うんじゃないのかなというふうに思って、私お聞きしたいのは、そういういわゆる都市化で大都市であるがゆえに果たさなければいけないという部分と、おっしゃってるように、民主的な議論の末にサービスが最適化されることで生まれるだろうと思われる効果がどのぐらいの割合というふうにお考えなのかなということなんですけど。

（嘉悦大学：真鍋教授）

都市化が非効率だというふうに申し上げてるのではなくて、大きいことによる非効率さというのが今回のU字でお示ししていると。なので、分割することによって効果が出てくるとというのが、今回のお示ししている効果であります。

（今井会長）

山中委員、時間が経過しておりますので、簡潔に。

（山中委員）

申し上げたように、割ったところで大阪の場合都市でなくなるわけじゃないので、だか

らお金はその部分では浮いてこないんじゃないですかということを私は申し上げたくて、そこをちょっと知りたかったんですけれども、以上にさせていただきます。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ですからもちろん都市化によるサービスも提供されてるところだと思いますけれども、全国の市町村でそれぞれの自治体の状況に応じたサービスを提供されているわけですから、特段、もちろん物価等々が高いという面もあるんでしょうけれども、このU字の上に来てる部分が全て都市化の影響というのは少し、そうではないんだろうというふうに思います。

（今井会長）

時間が……。吉村委員。

（吉村委員）

せっかくの機会なので。

僕は、今回示されてる財政効率化効果、それから一部の事例として出してます二重行政の解消効果だとか、あるいは府市連携効果、それからマクロ経済の効果が出てますけど、これ以外の効果、プラスの効果ってあるんじゃないかなというふうに思ってます。これは知事、市長というのをやって、実体験としてそういうふうに感じるところがあります。この資料でも出てるんですけども、いわゆるグラビティ効果についてはこの報告書から対象外にしてることが書いてありますので、なぜこれを外したのかという理由を聞きたいのが一つと、それからグラビティ効果というのはちょっとわかりにくいので、いわゆる民間資本の引きつけ効果って僕はあると思うんですよ。例えば府市一体で、今まで負の遺産だった夢洲のエリアを万博やI Rというのが見込まれてくると、民間の投資とか、あるいは民間がぐっと動き出すわけですよ。京阪だって動き出してますし、近鉄だって動き出してるし、それからマンションだって動き出したりしている。要は民間が非常に動き出す効果があるんじゃないか。民間の資本を引きつける効果がこの大都市制度改革には非常にあるんじゃないかなと。これは実体験として思うんですけど、そことグラビティ効果が同じかどうか、僕は専門用語だからわからないんだけど、グラビティ効果というのは何なのかというのと、それから、大都市制度改革でその金額は示せないとしても、そういった効果があるんじゃないかなというのを専門家の立場からちょっとご指摘いただきたいと思います。

（嘉悦大学：真鍋教授）

ありがとうございます。

今回の委託事業の趣旨が、経済効果を定量的にお示しするというのがその中心になりますので、利用可能なデータがあって、それに基づいて試算ができる範囲に残念ながら絞らざるを得ないというのが実情です。例えば大学とか病院についてはコストの削減について試算をしているところですけども、あるいは研究所等々いわゆるシナジー効果というものが生まれ得るとは我々も考えているところですけども、それをなかなか定量的にお示しする、データを用いて定量的にお示しするというのがかなわなかったものですので、分

析が定量的にお示しすることができたものについて、今回はお示ししていると。そういう意味では、効果についてはもちろん上振れをしていく部分も当然あり得るだろうというふうに思います。

（嘉悦大学：跡田客員教授）

私のほうから少し追加しますが、グラビティモデルというのは引力モデルというか誘因モデルというもので、今の大阪府市の問題でいえば、大阪府市が効率的な社会資本整備を進めることによって、民間資本がそれを是として、東京に逃げた会社が戻ってくると、本社が戻ってくるといようなイメージです。ですからこれはグラビティの大きさが、どんどん社会資本の蓄積が大きくなっていけば引きつける力が強くなるという、そういうモデルをつくって別途分析しないといけないという。これは都市経済学のほうでは昔から使われているお話なんですけども、今回の大阪府市の場合には、次のステップとしてはそういうことが非常に意味があるんじゃないかと思って最後に書き足しておいたというところでございます。

（吉村委員）

金額ではなかなか示しにくいけども、そういう効果があるということでもいいんですね。

（嘉悦大学：跡田客員教授）

ええ。

（今井会長）

時間が参りましたので、ここで質疑は終了といたします。

嘉悦学園の皆様方には、本日は遠路はるばる本協議会にご出席を賜り、まことにありがとうございました。今後ともどうぞよろしくお願いいたします。

それでは、以上をもって本日の協議会は終了となりますが、何かご意見、ご質問、ここにありますか。

特にご意見等がないようですので、本日の協議会はこれをもって終了とさせていただきます。

この後、第6委員会室におきまして代表者会議を開催いたします。各会派の代表者の皆様方はご参集いただきますようよろしくお願いいたします。

どうもありがとうございました。