

# 「大阪都」

## ＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果

——大阪府の歳出膨張，特別区の財政効率の予測を中心に——

村 上 弘\*

### 目 次

はじめに——大阪「都」をめぐる論争のまとめ

1. 大阪「都」による財政歳出変化のシミュレーション  
——府の歳出増などを含めた試算
2. 市町村・特別区の人口規模と効率性——UカーブかLカーブか
3. 特別区が規模の利益を失い，非効率になる可能性について
4. 大阪市の1人当たり歳出の大きさをどう解釈し，試算でどう扱うか
5. 大阪「都」になった場合の，大阪府の歳出膨張を見落としてはならない
6. <付論> 大阪市委託による嘉悦学園報告書の深刻な問題点  
——「民間企業ならありえない！」
7. 要 約——そして，政策決定における社会科学の「限定された合理性」

### はじめに——大阪「都」をめぐる論争のまとめ

いわゆる大阪「都」構想は、「道府県の区域内において関係市町村を廃止し，特別区を設ける」（大都市地域における特別区の設置に関する法律，2012年，第1条）という大規模な自治制度の変更である。大阪での提案では，廃止される関係市町村とは大阪市であり，この指定都市の廃止後それに代えて（より弱い）4つの特別区を設置する計画になっている。したがってその公式決定には，大阪府会，大阪市の議決と，大阪市民の住民投票で

---

\* むらかみ・ひろし 立命館大学法学部教授

の賛成多数が必要だ(同法6～8条)。指定都市の堺市は選挙を通じて、対象となる(廃止され特別区に変えられる)ことを拒否してきたし、大阪市周辺の各市も対象となる予定はない。

大阪では、大阪維新の会に属する知事と大阪市長がこの大阪「都」を掲げて選挙に勝ち、推進してきたが、維新以外の政党・会派や多くの市民からは強い反対も続いている。

なお、大阪市・府は、最近この制度変更を「特別区設置」とだけ呼ぶことが多いが、これでは大阪市を残したまま区を減らし強めるように誤解される。「大阪市廃止・特別区設置」と呼ばなければ、ミスリーディングであり、説明責任を果たさない。マスコミ報道においても、ぜひ同じ配慮・注意をお願いしたい。

さて、本年(2018年)6月、大阪「都」(大阪市廃止・特別区設置)の経済効果について、大阪市の委託にもとづいて「嘉悦学園報告書」(以下、嘉悦報告書または報告書と呼ぶ。大阪市HPで、公式に公報されている)が提出され、10年間で1兆円以上の効果を言明し、関係者を驚かせた。

報告書の全体は、後に示す図表12のような構成になっている。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(自治体の歳出削減)なので、この真偽・当否をこの論文ではおもに検討する。なお、公共投資増大による経済効果は、自治体の歳出削減の一定割合を公共投資に投入するという前提なので、歳出削減効果の予測に依存し、それがもし外れれば「取らぬタヌキ」になる。

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は、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、数式は難解でも、文章やデータは読みやすく、疑問点も

割に見つけやすい。しかしそれに加えて、もう1つの「トリセツ」（取扱説明書）は、報告書に「書かれていない」問題——とくに大阪府の歳出の膨張——がきわめて重大だということだ。本稿は、報告書の財政試算モデルに沿って、その読み方や、誤りや見落しを含めて点検し分かりやすく解説していきたい（財政以外の報告書の項目については、6. で短くコメントする）。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、たいへんありがたく存じます。

この論文の構成は、つぎのとおり。

1. で先に結論として、筆者の財政試算のモデルと、東京・大阪を含む財政データ（嘉悦報告書は重視しない）にもとづくシミュレーション計算を述べる。大阪「都」による財政効果（歳出削減）は、10年間で、マイナス1000億円またはそれ以上（つまり歳出増）という試算になった。さらにそれに圧迫されて、府・特別区の公共投資や公共サービスは減り、それが大阪にマイナスの経済波及効果、社会的影響を生むだろう。

この財政試算の解説を、2.～5. で述べる。ここでは、市町村の「人口規模と効率性の関係」や、特別区制度の非効率化の傾向など、地方財政研究における興味深い論点にも触れている。また、嘉悦報告書に刺激を受けつつ、その大きな誤認、見落しを根本的に補正した計算モデルなので、解説の過程で、嘉悦報告書の問題点にも触れる。

最後の6. <付論>では、あらためて嘉悦報告書への批判的評価をまとめるが、これは、この報告書が大阪市の委託を受けて作成され、大阪市のホームページで公式に広報され、知事・市長もそのまま「10年で1兆円の得をする」と認識・宣伝しているので、報告書がもし誤りを含む場合に、世論、意思決定、そして未来の大阪に及ぼす影響が深刻であるからだ。

私は地方自治論が担当・専門の1つなので、大阪「都」による自治制度の変更については十分検討したが、地方財政の細部については不勉強があるかもしれない。

けれども、大阪「都」論争が、ポピュリズム的な単純化、さらに橋下大阪市長の時期には、批判意見に対して、橋下氏や維新の会のメンバーと思われる人々がウェブやメール・電話で個人攻撃をする<sup>1)</sup>変則的な状況に陥ったために、政治学者やマスコミ人のなかで、「維新は自民、民主のどちらとも違う新鮮な第3極政党だ」、「地域政党の時代だ」、「国の画一的な地方制度を大都市が超えそうだ」<sup>2)</sup>などと注目した人も、その後、離れてしまった感がある。そのような過度の政治化、ポピュリズム化、幻想によって、大阪「都」が自治や政策に及ぼす作用も、財政・経済効果の予測も、研究されにくいミゼラブルな状況があるなかで、この小論は、いくらかの参考になるのではないか。

ここで、大阪「都」についての議論の全体像を整理しておこう。詳しくは、拙著『新版 日本政治ガイドブック』7章(図表7-1)を見ていただきたいが、さまざまな論点を整理すると、賛否の議論のポイントは3つになるだろう。ちなみに(1)(3)が、公共政策学で言うところの「政策過程で使う知識」(knowledge in process)に、また(2)が「政策過程についての知識」(knowledge of process)に当たる。

- (1) 大阪市廃止・特別区設置という制度変更の内容について
- (2) 立案・決定の政治過程、手続きについて
- (3) 制度変更が、大阪に及ぼすメリット・デメリットについて

(1)は、自治機能と政策力を持つ指定都市・大阪市を廃止し、それよりかなり弱い4つ程度の特別区を設置する「改革」、そして大阪市の重要権限・財源を府に一元化(集権化)する「改革」をどう評価するかだ。この制度変更は、大都市自治(政令指定都市、中核市)を発展させてきた、戦後日本および先進民主主義国のすう勢に反している。実際、大阪以外の指定都市を持つ府県では、市を廃止し特別区を設置する議論はまったくない。ただ、賛成派は、大阪での府市の意見の違い・対立や「二重行政」が有害であり、一元化(集権化)によって、意思決定のスピードと財政効率を改

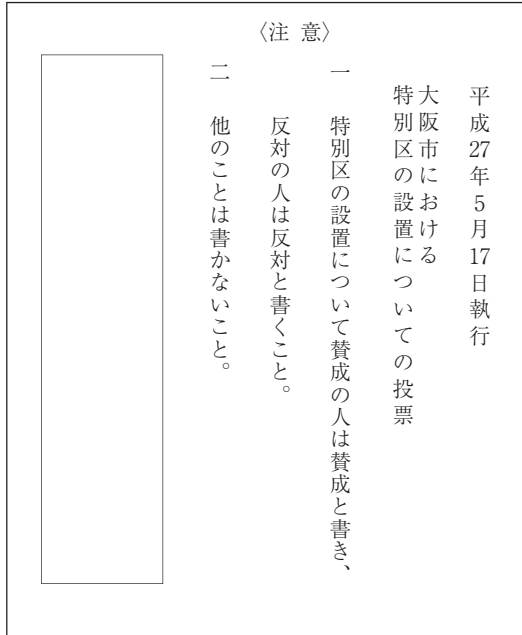
善できると主張する。また他方で、大きすぎる大阪市を分割した特別区は、住民に近くなると主張する（ただし決定実施できる仕事の範囲は減るのだが）。（本論文の6. を参照。）

(2)の政治過程を見ると、賛成派は強い政治的リーダーシップで地方自治の機構自体を効率化・縮減する「身を切る改革」だと宣伝する（ただし、地方自治体の総体としての経費はむしろ膨張する、というのがこの論文の知見）。反対派の多くは、ポピュリズム的な単純化と攻撃性を批判する。後者のポピュリズム（扇動政治）論<sup>3)</sup>のフレームを用いれば、維新が進める大阪「都」の特殊な政治過程が浮かび上がってくる。つまり下に列挙するような特徴が、現代日本の一般的な政治過程と比べても、際立っている。そしてこれらは、民主主義を多元主義、熟議、それらを前提とした直接参加を含むシステムだと理解する今日の（政治学の？）常識<sup>4)</sup>に照らせば、市民の理解と、自由で合理的な議論を妨げている。この10年間大阪の最大のイシューの地位を占めてきた、大阪「都」をめぐる論争や政策過程の特徴を、まとめておきたい<sup>5)</sup>。

●企画立案——典型的な「政治主導」で発案・推進されてきた。2008年の大阪府知事選挙に当選した橋下氏が、大阪市との対立、二重行政、大阪の地盤沈下などを根拠に提起し、大阪市廃止分割の構想に「大阪都」という魅力的な名前を付け、これを旗印に「維新」という新党を結成し、府市の議会選挙さらに大阪市長選挙に勝ち、2012年衆議院選挙で国政にも進出したものである。それは維新という政党の、最大の存立根拠だと言えるかもしれない。大阪人の潜在的な不満に応えたという見方もできるが、それに対する「解決策」が合理的ではなくむしろ事態を悪化させるおそれがあり、また都合の悪い情報は人々に知らせない。他方で、自治制度変更の詳細な内容は、府と市の行政機構によって設計されてきたが、制度の大規模な変更であるにもかかわらず、大阪および国のレベルで、地方自治の専門家などを含む審議会において支持を得たとはいいがたい。

●住民投票と市民への説明、投票用紙——大阪市、市長、知事、維新の

図表1 大阪「都」=大阪市廃止・特別区設置の住民投票(2015年)の投票用紙



出典：大阪市選挙管理委員会の資料

会は、その立場から、不利な情報の提供を避け、一方的とも言える精力的な宣伝を展開してきた<sup>6)</sup>。2015年5月の住民投票に用いられた投票用紙はその象徴と言えるもので、大阪市の廃止を明記せず、大阪市を残したまま特別区を設置するという誤解を与える用紙(図表1)は、説明責任の観点からきわめて不適切なものだった<sup>7)</sup>。これに対して、反対派の野党や市民は「大阪市を守る」観点から共同で、SNSも活用して活動し、投票結果は僅差での否決となり(図表2)、橋下大阪市長は辞職を表明した。

なお、この投票用紙のいわば「詐欺的な欠陥」については、2018年5月、大阪市会財政総務委員会で、住民投票用紙の改訂を求める住民からの陳情が採択された(平成30年陳情第77号)。

●知事・市長選挙——にもかかわらず、同年11月の府知事・大阪市長の「ダブル選挙」においては、維新の候補が勝利した。維新の市長候補は、選挙公報では、引き続き「大阪市の廃止」をあいまいにした。また投票率が住民投票より下がった結果、熱心な「維新ファン」の票の重みがより増した<sup>8)</sup>とも解釈できる（図表2）。この勝利を受けて、大阪維新は、ひとたび否決された大阪「都」を再提起し、2018年秋現在、3年前の提案を微修正した案を推進しようとしている。

図表2 大阪市での2015年の住民投票と首長選挙の比較

		反対	賛成	投票率
2015年5月	大阪都（大阪市廃止分割） についての住民投票	705,585	694,844	66.8%
2015年11月	大阪市長選挙  (自民推薦、共産・民主支援) (大阪維新の会公認) * 敬称略。他に2人が立候補した。	406,595 柳本顕	596,045 吉村洋文	50.5%

出典：新聞記事などをもとに筆者が作成。

さて、(3)のうち財政、経済への影響が、嘉悦報告書に対応して、この論文のテーマになる。しかしそれ以外に、大阪市の政策力と自治機能を解体する「改革」への評価も、不可欠だ。政策能力と自治については、現在の、「強いが住民から遠い大阪府、府に準じて強いがやや遠い大阪市、自治体ではないが住民に近く一定の機能を持つ24行政区」という3段階のシステムが、「強いが遠い大阪府、一般市前後の強さである程度近い4特別区」という2段階のシステムに再編されることによって、さまざまなメリットとデメリットが発生する。この論文の中心テーマではないが、極めて重要な争点で、いくつかを最後の6. で解説しよう。

## 1. 大阪「都」による財政歳出変化のシミュレーション ——府の歳出増などを含めた試算

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





「大阪都」=大阪市廃止・特別区設置の経済効果（村上）

別区を比べて、後者の行政活動・サービスが大幅縮小する結果であると、説明するべきだ（2. で詳述）。

年間  $(58\text{万円} - 37\text{万円}) \times 269\text{万人} = 5,649\text{億円の歳出減}$

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1人当たり歳出58万円には含まれるのに、全国的一般市や東京の特別区の歳出額をもとにした同37万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にもとづき、他の人口100万人以上の（かつ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する（4. および図表9）。

具体的には、公債費（市債の返済）については1人当たり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  $\left\{ 58\text{万円} - (37\text{万円} + 4.6\text{万円} + 9.0\text{万円}) \right\} \times 269\text{万人} = 1,991\text{億円の歳出減}$

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ぬことによる、府の歳出の増加

大阪「都」は、大阪全体、府民全体に関わる問題なので、この試算項目が不可欠になる(5. で解説。図表3, 10も参照)。けれども、なぜか嘉悦報告書にはこの重要な項目が登場しないようであり、もしそうなら報告書の妥当性を根底から覆すだろう(6. 7. で述べる)。

大阪府の歳出増は確実だが、金額のシミュレーションは難問で、かなり幅がある。

(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で求めた、市と比べた特別区の歳出減と同じ程度になるだろう。両者を合わせると、大阪全体での地方財政の歳出は、プラスマイナスゼロに近くなる。

ただしその場合でも、まず庁舎整備(図表13)や組織再編など自治制度の全面転換のコストが、大阪「都」の財政的なマイナス(歳出増)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。

(2) 最大予測：5. で述べる、東京都の事例を参考にする推算もある。東京都の突出した歳出規模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(超過率47%)と推定した。

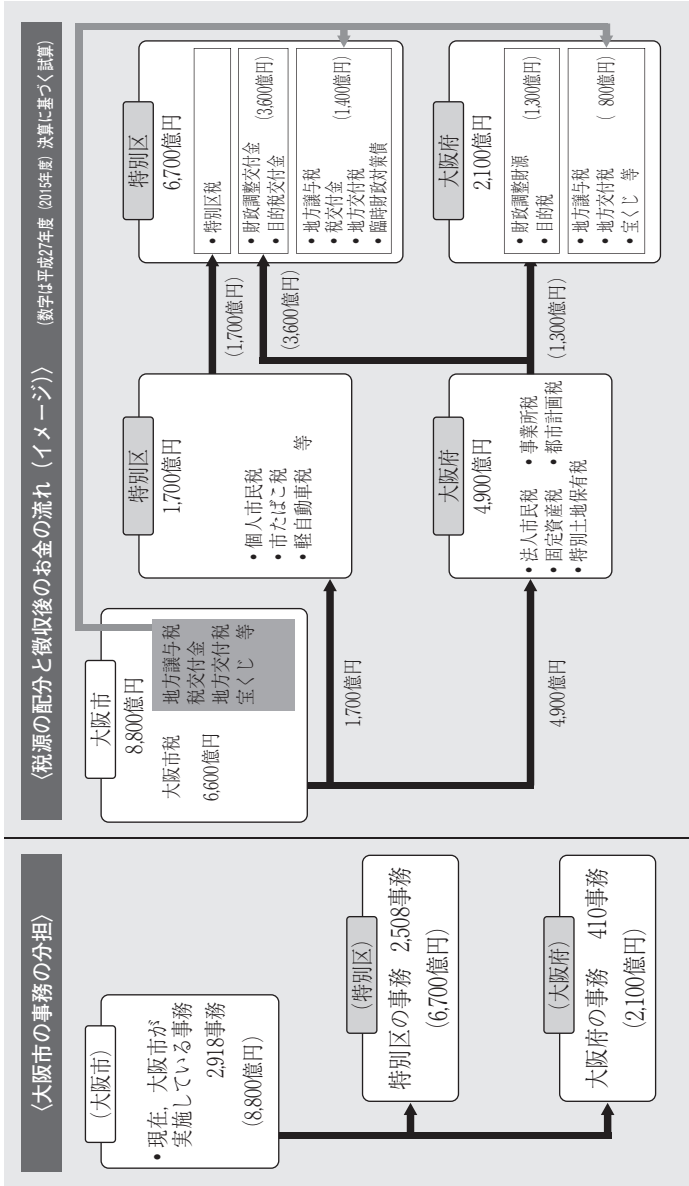
18,334億円のうち、研究を要するが、たとえば控え目にみて4割(7,334億円)が、権限の小さい特別区を補完・代替するための、東京都の歳出増だと推定してみる。

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。

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

「大阪都」 = 大阪市廃止・特別区設置の経済効果 (村上)

図表 4 大阪市「大都市制度 (特別区設置) 協議会」だより (第 1号) HTML 版より



大阪市, 2018年 8月31日, ウェブサイト (<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000424836.html>), 2018年 9月 5日 訪問

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128億円ほど大きくなる（財政的・経済的なマイナス）という予測ができる。10年間で、1,280億円のマイナスになる。

（この損失額は、東京都の超過歳出の5割が、特別区の補完向けだと推定すれば、もっと膨らむ。また、大阪市から特別区への歳出削減額が、嘉悦報告書が予想する年間1,100億円だとすれば、もっと膨らむ。）

（2-2）ちなみに、(2)の「大阪「都」で大阪府の歳出は、年間2,100億円膨張する」という予測項目は、嘉悦報告書は触れていないようだが、実は、大阪市のHPにしっかり存在する。おそらく、これまでの法定協議会等やマスコミ記者会見でも、情報提供され、市長も知事も認識しているとおもわれる。府の歳出増加額の予測は、奇しくも筆者の試算と、ほぼ一致する。図表4の左部分を、ご覧いただきたい。

## 2. 市町村・特別区の人口規模と効率性

### —UカーブかLカーブか

ここからは、1.での試算の解説になり、同時に地方財政研究のいくつかの論点やモデルを検証する作業でもある。

1.のAの検討で重要なポイントは、「大阪市は大きすぎて非効率」という維新の主張が、他の市のデータなどに照らして、実証されるか否かだ。たしかに、大阪市の1人当たり歳出は突出して大きいのが、その原因については、大規模ゆえの非効率という説明の他に、3つくらいの有効な説明・モデルが存在する。

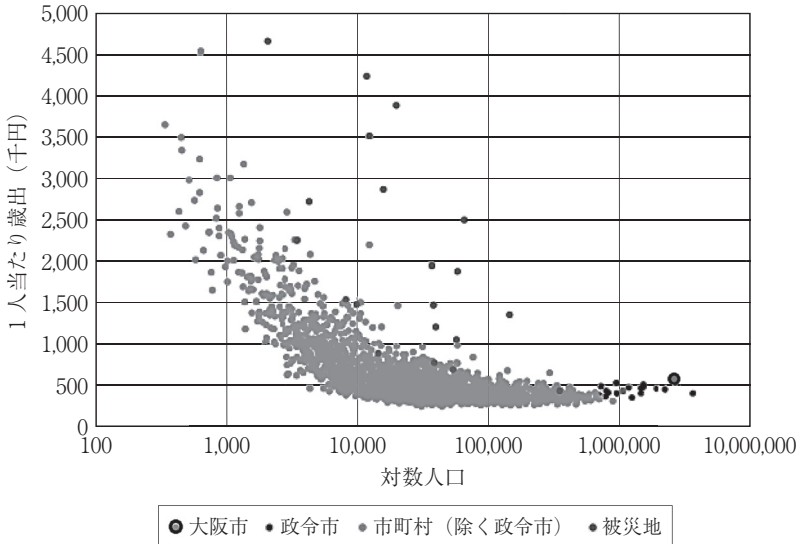
嘉悦報告書は、散布図のグラフ（図表5）を用いて、市町村の1人当たり歳出が、人口50万人程度以上の市や指定都市では大きく非効率になり、大阪市では突出して大きいと解説する。

この散布図は、データの選択にも後述の疑問があるが、仮にグラフの右でやや上に上がるとしても、その原因については4つの仮説がある。

「大阪都」＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果（村上）

図表5 嘉悦報告書（43ページ）から引用

図6-1-1 1人当たり歳出と人口



注：指定都市の色を見やすく変えた。

- (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大きな権限・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70万を超える大都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。府県について1人当たり歳出を比べると、人口100万程度の県と比べて、200~300万人の県では数値が下がり効率化が発生するが、それより人口が大きくなってでも変化がない<sup>9)</sup>。

そうしたスケール・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のだろうか。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。

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、グラフの右側の大規模自治体でドット（点）が上にあるとしても人口50万より右側でそれほど上がっているようには見えない。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。

散布図の分布は、複雑な曲線を描く可能性があり、全体を1つの特定の数式（関数）で近似できないおそれがある。少なくとも、権限や業務が異なる、指定都市、中核市、一般市、特別区を区別し、それぞれについて点の分布を近似する数式を求めるべきだろう。（春秋冬の東京と夏の軽井沢の気温データを混ぜてグラフを作ると、季節の変化について誤った理解をしてしまう。）

第2に、このグラフは全国の市町村の散布図だが、条件に近い大都市圏の市だけで調査してみる必要もある。また、大阪にとって直接の参考になる東京特別区のデータも、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きているとしても、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当然の結果が含まれている。報告書は、なぜかこの注意事項に触れない。

もちろん、この注意事項は行政関係者・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。

「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	億円	億円	千円	千円	千円	千円	千円	千円
政 令 指 定 都 市	314	305	455	441	457	441	△ 2	—
中 核 市	6,337	6,256	463	457	464	457	△ 1	—
施 行 時 特 例 市	1,558	1,521	394	385	395	384	△ 1	1
中 都 市	944	919	362	353	369	357	△ 7	△ 4
小 都 市	611	589	398	384	402	385	△ 4	△ 1
町 村（人口1万人以上）	261	251	499	479	505	481	△ 6	△ 2
町 村（人口1万人未満）	105	100	514	490	513	486	1	4
	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）

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<sup>10)</sup>。したがって，この種のグラフを作る際は，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）ことが多い<sup>11)</sup>。

これに対して，研究者の論文では「Uカーブ」を想定し，その中途にもっとも効率的な「最適規模」の人口を求めるものが多いが，「Lカーブ」

の結論に至ったものもある。ただしUカーブを結論づける研究は、大都市の業務増大という要因に関心を払わないようである<sup>12)</sup>。地方財政論では、小さすぎる市町村の合併を根拠づけその適正規模を論じるために、「人口規模と1人当たり歳出の関係」が研究されてきたので、残念ながら大都市については関心が弱いのかもしれない。

以上をまとめると、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大いに疑問で、慎重に検討すべきであり、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。

この「パズル」を実証的に検討するために、筆者は独自に、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り、そこから飛躍して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6は、東京と大阪の市に限り、かつ特別区の歳出予測という目的に沿って、東京の特別区のデータも含めている。

これを見ると、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。ただし、人口30~40万人でカーブが下がる印象があるが、それより人口が大きくなると横ばいになりそうだ。このあたりは、大都市圏のサンプルをもっと増やしてみる必要がある。

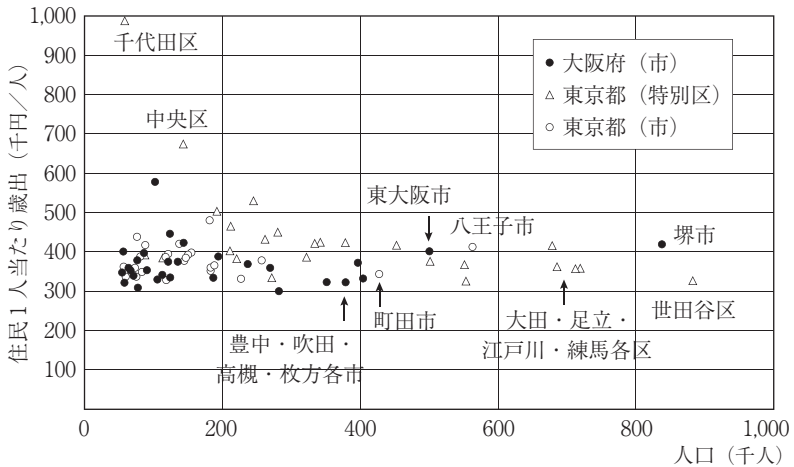
さらに、いくつかの知見が得られる。

① 嘉悦報告書のグラフ(図表5)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、2つの巨大都市圏の中心部に限ったこのグラフでは登場しない。全国の市ごとの数値<sup>13)</sup>を眺めると、大都市圏の中心から離れた郊外の市の一部で、おそらく人口の年齢構成が若いためか、そういう傾向がある。

② 東京の特別区を含めるグラフはやや珍しいが、これを作ってみると、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



図表6 東京、大阪の市と特別区の、人口と住民1人当たり歳出の関係



出典：『東京都統計年鑑』『大阪府統計年鑑』における2016年の数字から計算。  
 注：大阪府は人口270.2万人，1人当たり歳出58.2万円。

レベルにある。つまり、結構おカネを使っているわけで、特別区の効率性に疑いが生じる（後述3.）。

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粹に観察できる。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区の周辺住宅地なので昼間人口や中心機能が小さいと思われる）になっても、1人当たり歳出はとくに増えない。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。

さて、「UカーブかLカーブか」を観察する第2のチャンスは、同じ指定都市のあいだの比較だ。実は、嘉悦報告書の前記のグラフ（図表5）も右下部分に注目する（ウェブサイトで見ると拡大するとよい）と、大阪市（大き

い●印)を除けば、ほぼ横ばいになっている。

指定都市におけるこの「Lカーブ」は、後に掲げる図表9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4.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、社会福祉費と公債費が低くなり、全体の支出額を引き下げていることは、図表9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、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。

つぎに(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<sup>14)</sup>。

ただ、その経費増大の規模は必ずしも確定していないようだが、2つのデータから推定できる。

第1に、近年、指定都市になった熊本市、岡山市、相模原市などの事例が参考になる。各市の財政統計から容易に分かるように、指定都市へ移行(昇格)した時期を境に、歳出総額は1~2割程度増え、以後もその水準を維持している<sup>15)</sup>。これは、指定都市移行に伴う一時的なコストも含むかもしれないが、指定都市としての役割を果たすため必要な歳出増大のおよその規模だと理解してよいだろう。

この1~2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6~12万円が指定都市ゆえの追加歳出だということになる。また、さらに計算する必要があるが、指定都市の1人当たり歳出と一般市のそれとの差がおおむね2割程度なので、この差はほぼ指定都市の

拡張された権限、および大都市特有の財政需要に由来するもので、大都市の非効率性と解釈するべきではないと考えられる。

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<sup>16)</sup>。

(3)については、大阪市のように近畿地方（さらに西日本）の中核都市である場合、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<sup>17)</sup>。

指定都市の(2)の大きな権限・役割に伴う経費に、地方中核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。こう考えると、(2)と(3)に由来する歳出増大を除外したときの指定都市の1人当たり歳出は、一般市より小さくなる可能性すらある。

なお、(4)の大阪に特有の歳出増加要因は、少しあとの4. で取り上げることにはしたい。

### 3. 特別区が規模の利益を失い、 非効率になる可能性について

同じく1. の試算のAに関連するが、大阪「都」が模範とする東京都の特別区が本当に効率的なのか、東京の財政統計を参考に探ってみたい。一般には、一体性を持つ大型の組織体を分割すると、スケール・メリット（規模の経済、economies of scale）が失われるというイメージがあるが、はたして大阪市の廃止分割は効率を高めるのか。

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の

(重要問題についての)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2,000平方キロ程度もある巨大な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<sup>18)</sup>。

端的には、「大都市特別区設置法」の適用を受けられるにもかかわらず、大阪「都」=大阪市廃止・特別区設置のような制度変更を検討しているのは、大阪だけで、横浜、名古屋、京都、神戸など日本の他の指定都市は、指定都市を維持したまま府県と調整分担して政治行政を進めている。にもかかわらず、とくに大阪だけで、指定都市廃止という乱暴な「荒療治」が必要と主張される根拠や目的は、実は何も説明されていないし、おそらくポピュリズム的な集票とアピール以外には見当たらない。たしかに面積で見ると大阪府は狭い印象があるが、行政ニーズを決める最大要因である人口では、大阪市の3倍に達している(後の図表10)ので、府と市を分離し分担させる意味は十分にある。

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。」<sup>19)</sup>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、その権限の拡張を図ったようではあるが、図表7の右下を見ると、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。自分たちの地域の街づくりも許されない特別区が、中核市並みを名乗るのは、おかしい。関連して、同じく右下には、「市町村道の建設・管理」は特別区の権限と書かれているが、そもそも今の大阪市の主要市道が特別区に移管されるとは考えられず、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、市が管理している市道より狭くなるのではないか。

さらに、この権限配分表に書かれていない事項もまた、同じくらい重要である。都市再開発や環境基準設定については、記載されていないが、東京の事例に従えば府の権限になるだろう。この表では、任意的な行政サービス（文化、大学、公共交通、産業振興、観光振興など）とその担当の行方も、説明されていない。しかし、東京の特別区を見るならば、大型施設、産業・観光振興などは、特別区の手に余るだろうし、本来は一体である大阪市を分割した自治体なので、都市全体の課題に取り組む必要性も動機も生まれない。公共交通は、大阪では（東京を超えて）地下鉄・バスがすべて民営化されたとはいえ、その株主としての監督権はなお大阪市にあるが、これも府に移管され、市民から遠くなり、やがて一定期間後に府の判断で株式は売却され、監督権は失われるだろう。民営化で生まれた「大阪メトロ」が、企業の論理に従い収益の大きな投資や事業を優先するなか、運営やサービスに対する議会の監視や市民の要望はさらにむずかしくなる。

なお、表の上方では、地方自治法上では指定都市にのみ属するいくつかの権限について、特別区への移管を予定しているが、これらについては、財源、組織の専門性が弱い特別区において本当に十分に担当できるか、大阪市の専門性が高く規模の大きい行政機構が担当しているのと比べて質や効率が下がらないか、懸念がある。

このように、大阪で予定される特別区の事務権限は「中核市並み」ではない。「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、誤解を与えるので、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6で分かるように、特別区の1人当たり歳出は小さくないという事実だ。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

図表 7 新たな大都市制度における特別区・大阪府の権限イメージ

	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
都道府県	保育士・介護支援専門員の登録 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	小中学校学校編制基準、教職員定数の決定 私立学校（幼稚園除く）、市町村立高等学校の設置認可 私立幼稚園の設置認可 重要文化財の管理に係る指揮監督 埋蔵文化財の調査発掘に関する届出の受理	第一種フロン類回収業者の登録 浄化槽工事業・解体工事業の登録 公害健康被害の補償給付	指定区間の一級河川の管理	警察（犯罪捜査、運転免許等）
	認定こども園（幼保連携型以外）の認定 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） 児童相談所の設置	重要文化財の管理に係る指揮監督 埋蔵文化財の調査発掘に関する届出の受理 果敢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 博物館の設置登録	建築物用地下水の採取の許可 工業用地下水の採取の許可	都市計画（マスタープラン、都市再生特別地区） 指定区間外の国道、県道の管理 指定区間の一級河川（一部）の管理	
政令指定都市	精神障がい者の入院措置 特定毒物の製造許可 動物取扱業の登録				
中核市	母子父子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付け	重要文化財（一部）の現状変更等の許可	特別区の事務	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・防災街区計画整理組合の設立の認可	
	保育所・認定こども園（幼保連携型）、養護老人ホームの設置の認可	重要文化財（一部）の現状変更等の許可 温泉の利用許可	一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設設置の許可 ばい菌発生施設・ダイオキシン類発生施設設置の届出の受理 土壌汚染の除去等の措置が必要な区域の指定		

「大阪都」＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果（村上）

中核市	可・監督 介護サービス事業者の 指定（一部を除く）	旅館業・公衆浴場の経 営許可	浄化槽の設置の届出の 受理	開発審査会	消防・救急活 動
	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マ 事業者の指定 身体障がい者手帳の 交付	理容所・美容所の位置 等の届出の受理 薬局の開設許可 毒物・劇物の販売業の 登録	一般粉じん発生施設の 設置の届出の受理 汚水又は廃液を排出す る特定施設の設置の届 出の受理		
一般市・町村	保育所の設置・運営	市町村保護センターの 設置	特別区の事務	水道事業の運営 下水道の整備・管理運営 都市計画 (用途地域等)	大阪府の事務
	生活保護（市・福祉事 務所設置町村が処理） 養護老人ホームの設 置・運営 障がい者自律支援給付 （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	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 県費負担教職員の服務 の監督			

事務-5

※ 白色部分は大阪府の事務  
※ 濃色部分は東京特別区の権限

出典：大都市制度（特別区設置）協議会「副首都・大阪にふさわしい大都市制度《特別区（素案）》追加資料」（第8回大都市制度〈特別区設置〉協議会資料）2018年2月22日、ウェブサイト（<http://www.pref.osaka.lg.jp/fukushutoushishin/daitosisedokuyogikai/08hoteikyoo.html>）

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。

特別区の仕事量は小さいのに、歳出だけは「中核市並み」になっている。図表8によれば、東京都のなかで比べると、特別区の住民1人当たり歳出（23特別区の平均）は、市の1人当たり歳出（すべての市の平均）を、2万円以上超えている。

図表8 東京都の市と特別区の1人当たり歳出（平均）

	普通会計の歳出 (百万円)	人口(人)	1人当たり歳出の 平均値(千円)
23特別区の合計	3,602,555	9,375,279	384.3
26市の合計	1,515,323	4,176,760	362.8
	2016年度決算	2016年	2016年

注：『東京都統計年鑑 平成28年』ウェブサイトをもとに計算。

このデータを直視するなら、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、一定の非効率率、歳出の増加（税金のムダ使い）を生み出す可能性が高い。たしかに大阪の税収の厳しさによって、歳出抑制の圧力は生じるかもしれないが、抑制にも限度がある。また、もし大阪の特別区の権限が、東京よりも大きいのなら、歳出も同じ結果になるのが当然だろう。

#### 4. 大阪市の1人当たり歳出の大きさを どう解釈し、試算でどう扱うか

これは、筆者の独自試算（1.）のうちのBの解説であり、2. で掲げた、大都市の1人当たり歳出が大きい事実を説明する4つの仮説のうち、(4)に相当する。

大阪市の歳出が他の同規模の市に比べて膨張していることについて、大





阪特有の事情や原因があるかを知るには、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なければならない。目的別、性質別の分類のどちらを用いるかは議論があるだろうが、ある政策目的のための経費を人件費・物件費なども含めて把握するには、目的別の統計の方が実態に近いと考えられる<sup>20)</sup>。

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。京都市作成のやや簡略化したグラフ（図表9）<sup>21)</sup>によれば、大阪市は、公債費、社会福祉費（民生費）の1人当たり金額が他の指定都市よりも、（北九州市と並んで、）突出して大きい。

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<sup>22)</sup>。

具体的には、図表9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（民生費。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。

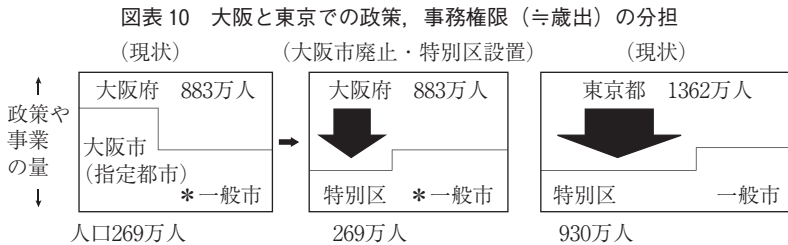
合わせて13.6万円は、経済が東京ほど伸びない中での、過去の過度の財政支出ないしは「放漫財政」の負の遺産かもしれないし、過去の大阪への人口流入に由来する高齢化率や生活保護率の高さにもよるのだろうが、今後かりに大阪「都」に制度変更しても消せない、当面は引き継がれる「歳出構造」である。この2種類の大きな超過歳出は、特別区と府のあいだで分担が調整されるが、大阪全体としては歳出が継続されることは間違いないので、これを財政効果の試算では別に計上するべきで、1. Bではそのようにしたことを、ご理解いただきたい。

## 5. 大阪「都」になった場合の、大阪府の歳出膨張を見落としてはならない

筆者の独自試算（1.）のうち、Cの項目について解説したい。

大阪府の歳出膨張という、この基本的な予測項目が忘れられがちなのは、大阪「都」の制度変更の全体像が、知られず説明されないからだろう。近年、「特別区設置」が公式呼称にされたために、いっそう、府については何も変わらないと、誤解されやすくなったのだろうか。しかしながら、現実には厳しく、特別区の歳出が大阪市と比べて減っても、逆に大阪府の歳出が増える面も考慮しないと、大阪全体（市民・府民全体）に関わる大阪「都」構想を検討したことにはならない。

繰り返しになるが、特別区の権限は、大阪市の詳しい説明資料を見ると、「中核市並み」よりもかなり小さい（図表7）。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・一般市としての機能の一部、さらに大型施設は、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、旧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歳出は、ここでは扱わない）。この仕組みと論理は、図表10が示すイメージになる。



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。

具体的には、図表7から読み取れる範囲の旧大阪市の事務権限はもちろん、それに加えて、大都市ゆえに持てた大型施設を、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ない(48ページ)。その結果、大阪市と特別区を比べた歳出減だけを取り上げ、10年で1兆円の財政削減効果を導き出したようだが、現実的でない。

さて、この府の歳出増の予測は簡単ではないが、ここでは3つの推算方法を設定してみよう。この論文の1. では、(3)の方法を用いて試算し、それと似た結果を示す(2)の資料も紹介した。

(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(3. で述べた)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883万人と269万人の大規模自治体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、あるいは筆者の「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った<sup>23)</sup>。

(2) 「大阪「都」で大阪府の歳出が、年間2,100億円膨張する」という予測数値が、大阪市 HP の資料のなかに見出せる。市から府への移管事業のコストを積み上げたものようで、信頼度が高そうだ。この資料は、すでに図表4で紹介した。

市が、2018年10月時点で公表する他の資料からも、引用しておきたい。「Q 府市の仕事量比率及び歳出額比率は、特別区と大阪府になった場合、どのように変わるのか。

A

- ・現在、大阪府で実施している事務は約2,150ありますが、そのうち約250事務を大阪府で実施し、約1,670事務を特別区で実施することとなります。（残りの事務は平成29年4月までに終了する事務となります）
- ・また、逆に、大阪府が実施している事務のうち約10事務については、特別区が実施することとなります。
- ・なお、平成24年度一般会計決算（大阪府一般財源ベース8,500億円）で行った大阪府と特別区の財源配分の試算では、大阪府で実施する事務の歳出約2,300億円に対し、5つの特別区で実施する事務の歳出は約6,200億円となります。』<sup>24)</sup>

これから分かるように、実は、府市の執行部や行政レベルでは、大阪「都」による府の大幅な歳出増を、すではっきり認識しているわけだ。なお、こうした市の資料から、今後、府や特別区の歳出の推算額が消去されないことを、切に願いたい。

(3) 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（図表10）。

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。……」<sup>25)</sup>

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<sup>26)</sup>。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・移転する「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、実質は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。

この歳出額を人口1人当たり歳出に換算すると39.9万円となり、大阪府(28.8万円)を、約11万円も上回っている(図表11)。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。

図表 11 財政力指数が高い(おもに大都市地域の)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。

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の集中、③ 大都市の特別な財政需要(地価・物価・人件費の高さなど)もあり、検討してみるべきだ。

東京都が説明・強調する「大都市の特有の財政需要」の内容を見ると、待機児童、用地取得費、自然災害のリスク（首都機能の維持の必要）、首都警察業務を挙げている<sup>27)</sup>。3番目までは、大阪に関係なく東京だけで発生するわけではない<sup>28)</sup>。ただ第4の「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」という特性は、東京都の警察費を引き上げている。

しかし、これらとともに、23特別区エリアで都が果たす大きな役割が、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、特別区の権限・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（図表10）。

特別区エリアでの、広域自治体（都府県）の追加歳出を予測するモデルは、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、さらに研究を要する。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1人当たり歳出が非常に大きい事実を直視するなら、それと同じ歳出膨張が大阪「都」でも起こることの、少なくともリスクは存在する。そのリスクを安心して否定するためには、東京都の歳出膨張が、特別区制度以外の原因から起こっていることを証明しなければなるまい。

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、大阪府の歳出増の起りうる値を、次のように予想してよい。

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

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新たな負担になる(国からの地方交付税が増えない限りは)。

以上、3つの方法で推算した府の歳出増に、場合によっては、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、そこから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。本稿1.でのモデルと試算を参照していただきたい。

## 6. <付論> 大阪市委託による嘉悦学園報告書の 深刻な問題点——「民間企業ならありえない！」

### (1) 報告書の全体について

同報告書の全体の構成と、それへの批判や疑問をまとめると、つぎの図表12のようになる<sup>29)</sup>。

この表では、嘉悦報告書が扱った事項について、数々の疑問点・誤りを指摘したが、報告書が取り上げない重要事項も数多い。その結果、報告書は、現代日本で標準の、包括的な費用便益分析としては狭く、端的に言えば、「民間企業ならありえない！」という内容になっている。

通常、費用対効果分析では、政策や制度変更によって発生する「便益(効果)」とともに、負の便益(マイナスや社会的費用)、さらにリスク(一定の確率で起こりうるマイナス)を幅広く取り上げる。しかし、本報告書においては、そうしたマイナスは一切、顧慮されない。

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



図表 12 嘉悦報告書の全体像と評価

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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「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)。</li> <li>●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。</li> </ul>	<p>本論文1.のように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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「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</li> <li>●大阪市の指定都市・中核市機能を引き受ける府の歳出増</li> <li>●旧大阪市域に設置される大型一部事務組合の歳出</li> <li>●参照例である、東京都の特別区の歳出データ(1人約37万円)の掲載を欠く。</li> <li>など</li> </ul>
② 6.2 二重行政の統 合(病院、大 学で39~67億 円)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●二重行政統合の効果は、意外に小さいと読める。</li> <li>●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。グラフは、右の部分で水平になっていて、右に下がり続けるという計算式を示すのはおかしい。</li> </ul>	<p>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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「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</li> <li>●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。</li> </ul>
③ 6.3 府・市の意思 決定の一元化 =迅速化 (4867億円)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●大阪「都」導入で変化する意思決定の局面は、府市関係以外にもある。</li> <li>●カジノへの鉄道建設などのプロジェクトを、大阪府と市民の意見を聞かずに速く進めることが、「経済効果」であるという主張に他ならない。</li> <li>●府市分担または協力の成果について、述べていない。</li> </ul>	<p>右の項目を含めて計算する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●これまで大阪府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</li> <li>●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</li> <li>●特別区議会定数の大幅削減による、民主主義の衰退</li> </ul>
④ 7. 有効な公共投 資の増額によ る経済効果 (5515~ 11511億円)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●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実証的根拠を欠く。</li> <li>●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。</li> </ul>	<p>右の項目を含めて研究する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●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</li> <li>●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</li> <li>●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</li> </ul>

大つまり財政負担は、その最たるものだ。それを除外した結果、大阪市と比べて、権限と仕事量の小さい特別区の歳出が減るという、当たりまえの結論(便益)のみを示していて、合理的意思決定において求められる、包括的な費用効果分析にはなっていない。

もし民間企業やその経営者なら、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リスクは、けっして冒さないだろう。

## (2) 庁舎整備費などの実施コストが、除外されている。

これも報告書から除外されているが、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(図表13)、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。

## (3) 大阪市の政策能力、府市の「便利な二重行政」の喪失

以下は、図表12の②と③に関連する、3つの重要問題で、本来はこれらも、費用対効果のシミュレーションに含めるのが当然だ。

多くの民主主義国で、大都市自治体(市)は大きな権限、財源、政策能力を持ち、広域自治体(州や県)とともに、中心都市や大都市圏の振興に貢献してきた。大都市自治のこの「二重システム」は国際標準と言ってよく、逆に、広域自治体が中心都市をも管理運営する「一元化システム」は例外だ<sup>30)</sup>。日本全国の指定都市は、府県と併存し、対立もあるがかなりの程度、分担・協力して行政と政策を進めている。東京は東京市なしでやっているが、これは第2次大戦中の総動員体制のために東京市を廃止した集権化の遺産であり、かつ中央政府(国)が首都整備のための政策や大型施設を供給してくれる。

「大阪都」=大阪市廃止・特別区設置の経済効果（村上）

図表 13 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～ <u>558</u>	41～48	

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	<u>356</u>	109
	庁舎等改修経費	88	88
	新庁舎建設経費	<u>247</u>	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	<u>558</u>	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

出典：第9回大都市制度（特別区設置）協議会，2018年6月27日

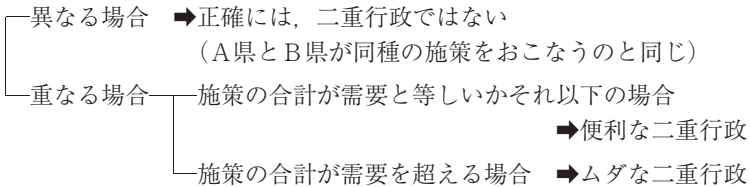
国があまり関与してくれない大阪（や他の大都市）の場合，災害時の対応，国への要請，国際的な活動や会議への出席，万博の誘致などについて，大阪が政治リーダーを2人（知事・大阪市長）持つ方が，1人だけにした場合より，大阪全体のパワーは大きくなるだろう。人気投票になることがある公選制のもとで，万一，暴走する長が登場した場合の，リスクヘッジも必要だ。

同様に，人口900万人の大阪に，図書館，体育館など大型施設が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。かつて2010年、橋下府知事が、(大阪市の存在を「二重行政」だと批判する前の争点づくりとして)伊丹空港をムダだと決めつけ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。他方で、「ムダな二重行政」については、大阪でも、京都でも、府と市の協議で統合が進められてきた<sup>31)</sup>。

なお、私見では、いわゆる「二重行政」を次のように3区分すると、バランスの良い議論ができる。

府・市の施策の対象地域が



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。

ところで、興味深いことに、嘉悦報告書は事実上、「二重行政の統合効果は僅少」と自ら認める報告になっている。二重行政の統合効果を、病院・大学(それ以外の事例は、示されない)で10年間に39~67億円と小規模に算定しているからだ。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。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)と認めつつも、歳出削減の予測をひねり出しているのである。病院の病床数と1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1人当たり事務職員数の関係(p. 28-32, 図5-2-2)でも、右下がりではあるが、グラフの右側では、点の分布傾向がほぼ水平になっている。そこに、全国でもすでに最大規模で

ある大阪市の大学や病院が位置するのだから、それ以上統合しても効率化しないと、読むことができる。

(4) 大阪市と24行政区で意思決定できたことが、決められなくなる時間コスト

大阪「都」導入後に変化する意思決定過程の局面は、府市の一元化以外にも想定して、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。

- これまで大阪市内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・政策的地位が低下する。

(5) 特別区議会の定数の小ささによる、民主主義の低迷

おそらく、推進者も（嘉悦報告書やそれを受けた知事・市長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、とくに各党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。

特別区議会の審議・監視機能が弱体であれば、強い大阪府のコントロールや、4年に一度の選挙で勝てば権限を行使できる区長に対抗できず、今の大阪市と比べて、住民自治が衰えてしまう。

#### (6) 大阪「都」の経済効果について

図表12の④のような論点もあるが、報告書は、大阪の地方自治体の歳出削減(同①)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する(報告書72ページなど)。

しかし、もし大前提である歳出削減効果がゼロまたはマイナス(つまり歳出増)なら、大阪「都」で公共投資(あるいは福祉、教育、文化、経済振興などの予算)は増やせないどころか、大阪はより苦境に陥り、衰退してしまう。この論文の、大阪府の歳出増を含めたうえでの財政試算によれば、そちらのシナリオの方が確からしい。

#### (7) 自治体財政の歳出変化の予測について

最後に、図表12の①、この論文のテーマである、大阪「都」の財政効率性、つまり府、市、特別区を合わせた歳出額がどう変化するかシミュレーションを、あらためて要約しておきたい。

冒頭1. で示した筆者の試算モデルと比較するなら、嘉悦報告書がなぜか大阪府の歳出増を除外していることは、繰り返し指摘するだけの違和感と危険がある。また、特別区の歳出予測においても、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3, 14)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。

「10年で1兆円の歳出削減効果」と嘉悦報告書が主張する大きな根拠<sup>32)</sup>は、図表5に引用したグラフと、図表14に引用した財政「シミュレーション結果」だ。後者では、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(図表5)における全国の市の歳出傾向に従っても、東京の特別区の実績値(図表6, 8)からも、37万円程度

「大阪都」=大阪市廃止・特別区設置の経済効果（村上）

図表 14 嘉悦報告書（48ページ）から引用

図表 6-1-4 シミュレーション結果

	人口 (千人)	面積 (km <sup>2</sup> )	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

のリアルな数値を用いるべきだった。

図表5では、嘉悦報告書は、特別区の財政が大阪市よりも効率化すると主張するために、「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(報告書、42~44ページ)が、これについては、いくつかの誤認を指摘した。

それに対し本論文の2. では、報告書にあるグラフの異なる解釈や、独自のグラフ作成にもとづき、「Lカーブ」モデルを発見し、つまり住民1人当たり歳出額は小規模自治体で大きいのが、人口100万人程度を超える大規模自治体でも、実質的には増えないと主張した。実質的には、と言う意味は、権限・業務(したがって財政支出)のレベルが異なる指定都市と一般

市をそのまま比べるのは非論理的なので、指定都市、(とくに東京・大阪の)人口30万程度以上の一般市、東京の特別区それぞれについて人口と1人当たり歳出の関係を散布図にすると、それぞれ水平なカーブ(Lカーブ)を描く、という意味だ。これは、地方財政論でよく取り上げられる「自治体の規模と効率性」についての、やや珍しい知見ではないかと考えるが、図表6を見ていただきたい。

図表14のように、嘉悦報告書が、東京特別区の1人当たり37万円という数値を紹介すらずに、大阪の特別区のそれを約20万円と想定したもう1つの論理は、「大阪市の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。」(報告書、47ページ)と説明されている。やや分かりにくいのが、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、実際に1人当たり35~40万円を支出しているのだから、大阪の特別区も少なくともそれに準じると予測するのが正しい。

さらに、逆に本稿3.で指摘したように、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、一体性のある大都市を(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。そうだとすれば、大阪市を特別区に分割する「都」構想は、非効率と歳出のムダな膨張を招くことになる。当然その分、公共事業や住民サービスはカットされ、大阪の経済や市民生活にマイナスが引き起こされることになる。

本稿4.の大阪市の1人当たり歳出の大きさに関連しては、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、大阪の特別区の推定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20万円とする。

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、つまり財



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37万円程度）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<sup>33)</sup>。

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37万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、37万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、この論文の4.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）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。

そして最後に、5.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かず、計算から除外した点は、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、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。また、この計算項目の限定が市の委託に基づくのなら、公金を支出した市の研究委託の妥当性も、問われるかもしれない。

もっとも、長大な文書に、ある重要問題が書かれていないことを確認す

るのは、書いてある事項を検討するより、手間がかかる。万一、府の歳出増の問題が、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。

なお、『毎日新聞』（2018年9月18日、大阪版）によれば、新聞社の取材に対して、府・市の事務局は「府の歳出増は、経済効果の範囲外」と答えている。また、嘉悦報告書の表8-1-1（77ページ）でも、「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ので、市の委託による嘉悦報告書が、大阪「都」になった場合の大阪府の歳出増の予測を、意識的に除外したことは、かなり確実だろう。

## 7. 要約——そして、政策決定における 社会科学の「限定された合理性」

この論文でのとくに重要と思われる知見は、つぎのように要約される。

① 基礎自治体の人口規模と財政効率性（住民1人当たり歳出または費用）の関係についての有名な問いへの答えは、Uカーブではなく、むしろLカーブになる。すなわち、もし基礎自治体（指定都市、一般市、特別区）の権限や業務の違いがコントロールされるなら、効率性の傾向は、散布図のなかの人口50万人以上の自治体において、水平になる。

② 特別区の財政効率は、1人当たり歳出を調べると、低い。（東京の一般市と特別区を含む簡単なグラフを作れば、特別区の権限や業務はより小さいけれども、人口が同じ一般市と同じくらいの費用を使うことが明らかにになる。

③ 大阪「都」になれば、より弱い特別区の歳出は、現在の強力な大阪市と比較して当然減少するとはいえ、他方で大阪府の予算が、市の業務を

吸収し年間2,000億円以上増大するであろうことを、忘れるべきではない。それゆえ、1. での筆者のシミュレーションによれば、大阪「都」構想または特別区設置は、大阪の歳出総計を膨張させ、その結果、財政赤字に、または公共事業、社会福祉、教育などでの予算削減につながると、憂慮される。

本稿を1つの事例研究として、政治的・社会的な意思決定における社会科学の役割をめぐり、3つの印象を書き留めたい。

第1に、専門的な研究分析は、客観的で、信頼性が高く聞こえる。けれども今回、私は、分析する要因、理論モデルの選択、データの選択に依存して、分析の結果は多様であり、そしてときどき客観的実在から遠くありうると悟った。したがって、常識的に考えるなら、私たちは複数の、専門的な分析を必要とし、かつそうした専門的な分析は、長や議員を含む一般市民が理解し比較できるよう、読みやすいものであるべきだ。このことは、たとえば財政、防衛政策あるいは原子発電所の専門的な評価に関して、しばしば指摘される必要条件だ。

第2に、もし大阪「都」の経済効果に関する嘉悦報告書の重大な不備、とくに大阪「都」で府の予算が膨張する問題のネグレクトが、過失と不注意によってなされたのなら、私たちは、政治家の認識とアピールが、研究者の仕事にも影響を与えうることを知ることができる。

大阪維新の政治家は、不正確にも、特別区が「中核市並みで」大阪市とかなり同じくらい強いと説明し、他方で大阪市の廃止についてほとんど説明しない。その結果、東京で活動する嘉悦学園の研究者は、「旧大阪市」の多くの重要な仕事が大阪府によって引き継がなければならないという基本的な事実を、忘れてしまったのかもしれない。

第3に、決定的な証拠を得にくいので失礼であるけれども、万一、報告書の不備が意図的な戦術の結果だったなら、それは読者を混乱・誤解させるためのノウハウを教えてくれる。換言すれば、だまされないで100ペー

ジの複雑な報告書を読むノウハウである。

かつてある独裁者が、大きなウソは小さなウソより大衆をだましやすくと述べたと言われる。けれども、この嘉悦報告書は、まったく別の構造を取っている。それは、疑わしい陳述を1ダースくらい同時多発で並べることだ。研究者や野党議員を含めて読者は容易に疑問点を発見し、報告書に「書かれたこと」の弱点を論じ反論する作業に、注意を集中させる結果になる。けれどもまさにそのために、「書かれていない」最重要問題である大阪府予算の膨張は、比較的容易に見逃される。これは、映画『アルカトラズからの脱出』（アメリカ、1979年）で、主人公の囚人が用いたノウハウだ。彼が刑務所内の作業場から脱走計画のための小さな部品を手に入れようとしたとき、2つの同じ部品を作って、1つを手を隠し、もう1つを靴の底に隠した。作業場の出口で、刑務所職員は容易に第1の部品を発見し、没収した。けれども第2の部品は見逃され、利口な囚人は多少の不満の表情を見せつつ、内心では喜んで歩み去るのだった。

私自身のこの論文も含めてのことかもしれないが、社会科学による政策効果の分析・予測というのは、幅のあるものだと思う。「科学」を標榜しながらも、予測モデルの構成、参照データの範囲、散布図（相関図）の傾きの解釈を少し変えれば、結論が大きく変わってしまうという、政策効果予測の課題、難しさ、厳しく言えばトリックの技術がうかがえる小論としても、愉快に執筆できたし、また読んで楽しんでいただけたかもしれない。

しかしながら、他方で、誤った、明らかに現実と整合しないモデルや、重要問題の見落とし、参照データの恣意的な限定、散布図の不適切な解釈は、社会科学の常識、つまり専門家としての「体系的な知識と知恵」と多少の疑いの態度を持てば見破ることができるものであり、それによってきわめて非合理的な（ポピュリズムまたは反知性主義の）言説を批判することは、社会的にも学問的にも有益だと感じた次第である。

今日の日本の政治学は、現実の重要問題に対して情報提供するより、欧米の有力な理論を日本のデータや事例で厳密に証明しようとすることも多い<sup>34)</sup>。しかし、たとえ限定された合理性であっても、厳格な方法論の信奉者なら証明不十分だと退けるレベルであっても、（そのことを自覚したうえで）社会科学は、専門的な情報と分析を社会に提供することを期待されている。

## 注

- 1) 藤井聡・村上弘・森裕之編『大都市自治を問う——大阪・橋下市政の検証』学芸出版社、2015年（藤井聡「大都市自治における「言論弾圧」」、薬師院仁志『ポピュリズム——世界を覆い尽くす「魔物」の正体』新潮社、2017年、225-226ページ、村上弘『新版日本政治ガイドブック——民主主義入門』法律文化社、2018年、7章注3。
- 2) 維新の党（会）の政策や理念を見ると、「維新八策」や改憲方針など、新自由主義（小さな政府志向）と権威主義が目立つので、「第3極」という一部のマスコミや政治学者の予想に反して、むしろ右派政党に分類される。これは当初から海外マスコミが指摘していた（例、レミ・スコシマロ『地図で見る日本ハンドブック』原書房、2018年、124ページ）。2017年衆議院選挙では日本のマスコミにも維新はようやく「改憲派」に分類されるに至り、実際、自民党に協力している。さらに維新の吉村大阪市長は、2017年、サンフランシスコ市が民間の「従軍慰安婦像」を受け入れたことに反発して、同市との姉妹都市関係を終了した。Washington Post, November 25, 2017, 'Osaka mayor to end sister city status with San Francisco over 'comfort women' statue', website; BBC NEWS, 23 November 2017, 'San Francisco accepts 'comfort women' statue', website. こうした海外の報道は、慰安婦像が、（現在および過去の）日本や日本人ではなく、あくまでも旧日本軍を批判していることを説明している。New York Times, Oct. 4, 2018, 'It Is Not Coming Down': San Francisco Defends 'Comfort Women' Statue as Japan Protests' によれば、サンフランシスコ市長は、「1人の市長が、2つの市のあいだに60年間以上続いている関係を、一方的に打ち切ることはできない」とコメントした。この事件については、平井美津子『サンフランシスコの少女像』日本機関紙出版センター、2018年も詳しい。

つぎに、大阪維新の会や、東京の都民ファースト、名古屋の減税日本は、地域の特別な課題を取り上げてはいるが、住民から盛り上がった運動に依拠するというよりも、首長の直接選挙（公選）制度のもとで政権を得た橋下知事・市長、小池知事、河村市長などの特定の人気政治家が創立し、率いる政党なので、「地域政党」よりも、「首長政党」と呼ぶ方が的確だろう。批判勢力は、「橋下チルドレン不祥事リスト」をインターネットで示している。また、筆者は大阪「都」を、戦後の地方自治のなかで築きあげられた大都市自治=指定都市の制度を、第2次大戦下の国家主義と総動員体制に由来する東京都の集権的「都区制度」を超えるかもしれない危機だ、と解釈している。村上、前掲書（注1）、7、8章。

- 3) ポピュリズムについては、同書、7章およびそこに紹介された文献などを参照。
- 4) 同書、6章。
- 5) 筆者の次の研究と、そこに引用した各種の文献などを参照。大阪「都」の論争と住民投票については、藤井・村上・森編、前掲書(注1)(村上弘「『大阪都=大阪市廃止分割』構想の実体と論争」『維新の党——右派ポピュリズムはリベラルを超えるか』。知事・市長選挙を含めた記録と分析は、村上弘「日本政治におけるポピュリズム—2015年の『大阪都』」、『維新』、有権者」『立命館法学』2015年5・6号、2016年、ウェブサイトも。なお、雑誌『レヴァイアサン』59号(2016秋、特集：大阪の都市政治を分析する)木鐸社、2016年では、政治学者によるさまざまな研究アプローチを知ることができる。
- 6) 村上、前掲書(注1)図表7-1で、賛成派、反対派の主張(および説明しなかった事項)を整理している。
- 7) 高橋茂「異例ずくめの『大阪都構想』住民投票」『Voters』No.27、2015年、ウェブサイトも。なお、出口調査によれば若い世代が賛成、高齢の世代が反対に傾いたが、解釈は分かれる。①若い世代は投票率が低かったため、おもに賛成の人が投票した。②若い世代は「改革」「変化」を志向し、高齢の世代は政策やサービス(否定的に言えば既得権)を守ろうとした。③若い世代は高齢の世代より熟慮せず、「変化」のイメージを支持した。
- 8) 選挙での高投票率は、ポピュリズムを止める可能性を持つ(2017年のオランダ、フランスの選挙など)。つまり、相対的に少数だが熱心に投票に行くポピュリズムの支持者だけでなく、穏健で思考力を持つ市民が広く政治的決定に参加する状況が望ましい。インターネットで住民投票時の世論調査を見ると、賛成の人は反対の人より「必ず投票に行く」と答える割合が高かった。
- 9) 村上弘「日本政治と『維新の会』——道州制、首相公選、国会縮減の構想を考える」『立命館法学』2012年4号、2012年、ウェブサイトも、図表6。
- 10) 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。
- 11) 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ページなど。
- 12) 従来の多数の研究の詳しいレビューは、林正義「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号、2002年、ウェブサイトを参考にした。
- 13) 簡単には、「自治体ランキング」(<http://www.jichitai-ranking.jp/menue.html>)で一覧できる。
- 14) 政令指定都市では、都道府県が処理するとされ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)。総務省「地方自治団体の区分」ウェブサイト(<http://www.soumu>。

go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\_kubun.html) も分かりやすい。

- 15) 『熊本市統計書』、『岡山市統計書』、『相模原市統計書』および各市の財政関連文書（ウェブサイト）を参照。
- 16) 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。
- 17) 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。
- 18) 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（知事は国の任命制）がその機能を吸収し、東京都になった。近年の例では、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。韓国などの「特別市」は、面積が東京都や大阪府よりずっと狭い。
- 19) 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。特別区から見た都庁との権限分担については、特別区長会事務局「都区制度に関する参考資料」2012年、ウェブサイト、6ページの図が分かりやすい。
- 20) たとえば、目的別歳出の一分類である「民生費」の定義は、「地方公共団体は、社会福祉の充実を図るため、児童、高齢者、障害者等のための福祉施設の整備、運営、生活保護の実施等の施策を行っており、これらの諸施策に要する経費」とされる（総務省ウェブサイト）。なお、大阪は公務員給与が高いという指摘が以前は多かったが、2000年代の市の行政改革、さらにその後の維新市政による人件費削減を経て今でもこれが妥当するかは、給与水準の比較や、性質別歳出データの方の「人件費」の比較を見て検討してみたい。
- 21) 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。
- 22) 図表9を見ると、新しく指定された指定都市では、社会福祉費、公債費の値が小さい（住民の年齢構成や、一般市であった時期の公共投資の小ささに、原因があると思われる）。したがって、大阪市の比較対象から、そうした、1人当たり歳出が小さい新しい指定都市を外すとともに、逆に1人当たり歳出がおそらく別の特段の事情によって大きい北九州市も外したものである。
- 23) 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。
- 24) 大阪市「特別区と大阪府の事務分担・権限について」発表年不詳、2018年10月訪問、ウェブサイト（<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000309/309760/3-2.pdf>）。なお、この貴重な資料からは、大阪「都」に対する不安や疑問に対して、市側（の行政担当者？）がそれを払しょくする明快な約束をせず慎重に回答している様子がうかがえ、それと政治的なバラ色の宣伝との落差は、興味深く、同時に懸念される。
- 25) 「日本経済新聞」2017年7月2日、ウェブサイト。
- 26) 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。

- 27) 「東京都の財政 平成29年4月」2017年, ウェブサイト, 45ページ。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。
- 28) たとえば, 東京23区を大阪市と比べると, 平均地価は2倍強だが, 消費者物価は3%高い程度だ。23区エリアの特性のこうしたデータについては, 特別区長会事務局編「特別区財政の現状と課題」2017年, ウェブサイトが参考になる。
- 29) これについては, 2018年9月2日に大阪市内で開かれた, 5人の研究者(藤井聡・京都大学大学院教授, 松尾匡・立命館大学教授, 森裕之・同教授, 川端祐一郎・京都大学大学院助教, および筆者)の報告による公開学習会(シンポジウム)に多くを負っている。報告は, 事前の連絡調整なしに行われたにもかかわらず, 嘉悦報告書に対する指摘・評価はかなり共通していた。詳細は, 報告をまとめた, 村上弘・森裕之編「『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9月24日が, インターネット上に発表されているので, 参照していただきたい。
- 30) 村上弘「日本政治におけるポピュリズム—2015年の「大阪都」, 「維新」, 有権者」『立命館法学』2015年5・6号, 2016年, ウェブサイト, 図表1。
- 31) 水谷利亮・平岡和久『都道府県出先機関の実証研究—自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社, 2018年, 7章が詳しい。京都市情報館「府市協調」ウェブサイト, 2018年訪問(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000163607.html>)も参照。地方自治法252条の21の2は, 指定都市都道府県調整会議の設置を定め, 二重行政の効率化などを促している。  
他方で, 維新や都構想の支持論は, 「既得権益をつぶし, 未来に向けて資源配分を最適化する」と期待するが, 具体的に, 大阪市の廃止でどんな行政サービスを減らし, どんな重点政策が推進できるのかは必ずしも論じない。一例として, 三菱総合研究所, MRIトレンドレビュー「大阪都構想住民投票結果の背景とゆくえ」2015年, ウェブサイト([https://www.mri.co.jp/opinion/column/trend/trend\\_20150721.html](https://www.mri.co.jp/opinion/column/trend/trend_20150721.html))。
- 32) しかしこれは実は, 「10年で1兆円の歳出削減」を導き出すための最大の仕掛けではない。最大の仕掛けは, やはり大阪府の歳出増の無視である。もし, 前者に注目・批判を引き寄せて, 後者のトリックに気づかせないように工夫したとすれば, きわめて巧みだと言う他ない。
- 33) 特別区長会事務局, 前掲文書(注28), 4ページ。
- 34) それは「科学」としての政治学的发展につながるが, 証明しやすい(論文の査読を通りやすい?) 細分化されたテーマを選ぶおそれもある。そのためか, 大きなテーマについては, たとえば「小選挙区制は2大政党制を生む」というディヴェルジェの法則を紹介して済ませる教科書もあるが, これに対する, 日本政治の観察にもとづく修正は, 村上弘『新版 日本政治ガイドブック』(注1), 2, 8章を参照。