

## <書 評（地方財政）>

佐々木信夫著『市町村合併』（ちくま新書，2002年）

小西砂千夫著『地方財政改革論』（日本経済新聞社，2002年）

栗 沢 尚 志\*

2005年3月末の市町村合併特例法の期限をメドに、市町村合併に向けた動きが全国で活発化している。（本稿執筆時点において最も象徴的な事例として）長野県民が田中康夫氏というアンチ官僚型の県知事を選んだように、また東京杉並区が、区の独自の判断により住民基本台帳ネットワークから離脱したように、自治体財政と意志決定の両面で、市民は今後の地方自治体へ脱中央主権を指向する自律的組織を願っている<sup>1)</sup>。ではいったいそのオートノミーとはいかなる経済・経営学的要因から生まれてくるのであろうか？

おそらくそれは、自治体による地域経営、あるいは自治体の行政組織内および当該地域におけるナレッジ・マネジメントと言い換えてもいいだろう手法の獲得から、生まれてくると考えるのが妥当であろう。すなわち、地域に伝統的に根ざし、そして市民が潜在的に内包しているローカルな暗黙知を、グローバルに競争優位を持つ形式知へ転換していくことが求められており、自治体には、それへ<sup>アジル</sup>俊敏に対応できるような能力が求められていると考えられるからである。以上のような視点より、特に<sup>ナレッジ</sup>知識を地域を考えるキーワードと意識しつつ、以下、2冊の書評を試みたい。

佐々木信夫著『市町村合併』から取りあげる。

第1章「なぜ市町村合併なのか」では、まず最初に合併が必要とされる理由が整理されている。具体的には、①各自治体の自治能力を高めるため、②少子高齢化への対応（たとえば公的介護保険の広域連携に見られるように、一定規模を確保しないと行政サービスの安定性と効率性が維持できない）、③地域の物

的および知的資源を活用して新しい街づくりのチャンスとなる、④経費削減と財源確保という行革のチャンスとなりうる、という理由である。次に、市町村合併の背景には、以下の3つの潮流があるとする。①交通網の整備と情報通信革命による市町村のボーダーレス化、②国および地方自治体の財政危機が深刻化する中で、無秩序的に拡大した交付金額に依存しない自治体規模を決めなければならない、③地方分権にふさわしい受け皿として市町村の自治能力の向上が求められている、からである<sup>2)</sup>。最後に、地方分権一括法によってもたらされる変化が列挙され、自治体の経営手法については、知恵をめぐる自治体間での競争が明確化してくること、今後は自分のカネで自分のために働くという民間の論理に近似した発想が、自治体に求められることが指摘されている。まさにこれは、NPM理論に基づく自治体経営が求められていると理解できよう<sup>3)</sup>。

第2章「市町村合併の論点」では、市町村合併に関してしばしば持たれる疑問（広域連携では代替機能を果たせないのか、合併に最適規模はあるのか、住民投票で決めて良いのか、合併の目的など）について議論されている。広域連携については、それは合併の代替にはならないと著者は言う。その理由は、従来の広域行政では、ゴミ処理や消防事業の共同化といったスケールメリットを求める効率化重視が一般的であったが、今後はネットワークという概念のもとで政策連携が必要となるため、単に個別事業対応型の一部事務組合や広域連合では限界があるとする。そして、著者が示す自治体の適正規模に関する図解は直感的にわかりやすく興味深い。それは、地域経営、行政経営、自治政治の3要因の適正規模を同時に満たす規模が最適サイズと捉えるべきとの考え方である<sup>4)</sup>。ここで、地域経営規模とは行政サービスの損益分岐点から効率性を実現するような人口規模であり、著者は15～30万人が適正とする。次に、行政経営規模とは職員数のことである。各種専門性（あるいは高度な政策立案能力）を備えた職員を有するためには1,500人以上が必要であるとし、職員数から見た最適な人口規模は17万3,000人とのシミュレーション結果を紹介している。最後に、自治政治から求める適正規模とは、住民に政治への興味を持続的に抱かせるよ

うな規模のことである。著者は確定的な適正規模は明示しないものの、小さすぎ（2万人以下）では無風選挙、一方、大きすぎ（40万人以上）は政治的無関心が高まるとして、その中間規模が政治的な適正規模とする。住民投票に関しては、著者はできるかぎり行うべきとの立場をとっている。その理由は、街づくりには、住民に共通した目標と感動を必要とするからである。最後に、合併の重点目標が、①制度活用重視、②県の指針重視、③地域づくり重視の各パターンに分類されている<sup>5)</sup>。

第3章「市町村合併の制度設計」では、市町村合併が踏むべき理念的なステップと制度的プロセス、また特例措置の財政的損得が扱われている。まず、市町村合併は3つのステップから成り立っており、最初のそれは、目標の明確化であるとする。なぜならば、合併の目的とは短期的には行政コストの削減であるが、中長期的には、より良い街づくりであるから、街づくりのビジョンを市民と行政の間で共有化することがきわめて重要となる。それゆえ、合併は手段であって目的ではないと言われるわけである。第2のステップとは、行政サービスに対する市民の満足度や対費用効果の計量分析である。この両ステップから街の理想像（ビジョン）と現実とのギャップが判明し、最後に、第3のステップとして、その乖離を解消するためにどのような合併が必要となるかが判明する。第3節（合併を決める協議会）の記述の中で、筆者は、合併後の市町村サイズは大きければよいという論調にしばしば傾きがちであることを強く戒めている<sup>6)</sup>。最後に第4節（合併の方式と特例措置）では、特例措置による起債支援と交付金の保障などで合併自治体は潤うが、逆に国の財政はその支援を国民全体の負担で賄わねばならないという、市町村合併支援と国家財政の間での合成の誤謬が発生しかねないという懸念を明らかにしている。

第4章「合併に伴う期待と不安」では、合併のメリットとデメリットが整理されており、筆者は、それらを相対化する中で合併のネットの効果を捉えるべきであるとのスタンスをとる。まず、合併で期待される効果を、①政治機能の一元化、②住民の利便性の向上、③サービスの高度化・多様化、④広域的な街

づくりとイメージアップ、⑤行財政の効率化、の5つとする。そこで特に注目するのは、政治機能の一元化とサービスの高度化・多様化である<sup>7)</sup>。これらの中で、筆者は「政治機能の一元化」を重視する。なぜならば、広域連合や一部事務組合では（いわば）船頭多くして船山に登るといった状態が懸念されるので、分立した首長、議会、計画、財政を合併で整理統合してこそ、整合的な街づくりが可能となるからである。

期待とは反対に、合併に伴う不安としては、①住民の利便性に欠ける、②中心地ばかりが栄える、③政治や行政が遠くなる、④行財政の効率化が進まない、という4点を挙げている。①の利便性の低下とは、たとえば、行政サービスの高い中心的自治体の住民にとっては、合併によって、そのレベルが低下するのではないかと危惧される。いわば、欧州統合においてデンマーク国民が自国の福祉水準の後退（ソーシャルダンピング問題）を恐れて、2000年9月の国民投票で統合反対の意志表示をしたことに似ている。②の中心地への一極集中化に対しては、合併後10年程度の周辺地域への重点投資や、地域担当の副市長制の導入によって公平性に配慮した街づくりといった対処策を提案している。

ここで筆者が最も強調する論点は、住民や行政当局者が危惧する合併のデメリットは工夫によってメリットへと転換できることである。そして、デメリットを心配する論調は、あまりに発想が後ろ向きすぎると非難し、国や県からの権限委譲や、合併による知の波及効果といった行政の組織体力の強化と利用可能な資源の拡大こそが地域経営に必要であるとする<sup>8)</sup>。

第5章「自治体は変われるか」では、自治体にとっての知である政策能力の重要性が強調されている。まず、筆者から合併に伴う2つの具体的な提案が示されている。一つ目は、拡大した自治体と旧町村の双方へ目配りできるように旧町村を担当する特別副市長制を導入すること、二つ目は、住民自治のあり方を自らルール化するために自治基本条例を制定することである。次に、行政の経営手法としてはNPMを十分に活用し、過程より結果を重視する成果主義に基づくべきであるとする。具体的には、部長を経営者に擬制して業績目標を与

えて予算などの裁量権を委譲したり、社会インフラの整備にはPFI方式を利用するといった改革である。

そして、経済学的に知の外部性（あるいは収穫逓増）を仮定すると、市場における民間企業のみならず、自治体間の競争すら必然的に一強百弱のウィナー・テイクス・オールといった状況をもたらす可能性が強くなる。すなわち、自治体にも差別化戦略が求められる。このような、行政経営の質を競い合う時代において、筆者は次の4点を強調する。①市町村は先端機関である<sup>9)</sup>、②住民は自らの選好に合致した地域へ移動するという現象（足による投票）が現実化する可能性が強くなる、③自治体および自治体職員には経営能力、政策能力、評価能力の3つが必要となる、④役所内に政策プロを育成できるような選別投資をすべきである。

第6章「地方制度の将来」では、筆者オリジナルの2つの未来像が展開されている。一つ目は、東京23区を8つに再編する、再編後の自治体の名称を京とする、JR山手線に絡む9つの区を東京市とする、という構想である。二つ目には、道州制といった都道府県の再編であり、筆者はそれへ前向きに取り組むべきであるとの姿勢をとり、将来へのシナリオとして、憲法改正のうえで連邦制への移行、現行の府県が合併する道州制、そして府県を廃止し国と市町村の間に地方庁を置くという3つの代替的な展望を提示している。このような、いわば革命的な地方財政改革に対し、以下で取りあげる小西氏の著作では「個々の問題に丁寧に目配りをし、全体的な戦略を持って改革していく」という漸進的改革を基本スタンスとする。

小西砂千夫著『地方財政改革論』の最大の特徴は、大学の研究者でありながらも行政の現場に熟知している筆者が、行政職員のモチベーションを高めることによって行財政システムを改革していこうとする点にある。また、成功事例としての三重県をお手本とし、「情報公開」の一点突破から改革を目指していこうとするのも、彼独自の新たなアプローチとして高く評価できよう。

第1章「破綻に瀕する地方財政」では、それ以降の章の内容が概観されてい

る。続く第2章「地方財政における「不健全さ」の源泉」では、地方財政に関する諸問題が総論的に論じられている。そこで、特に注目すべき記述は、三重県における行革の実績（特に、総合計画と予算とのリンクの明確化）である。

第3章「地方財政健全化のためのシステム設計」では、行財政システム改革の目指すべき意識改革の手順が示されている。第1節（改革の理念と戦略）において、筆者は逆転の発想として事業担当課に枠で予算配分し、その中で自由に事業費を組み換える権限を与え、それとの引き替えに決算ベースで厳しい事業評価するという方式を提案している。ここで重要なのは単なるシステム作りだけではなく、徹底した情報公開により住民からのいかなる批判にも耐えうるような予算執行をしなければならないという意識を自治体職員に植え付ける、つまり意識改革を図る戦略であるという。第2節（健全化のためのトータルメニュー）では、決算結果を予算に反映させるような仕組みづくりを強調している。たとえば、予算および決算の両委員会を合同で開催するといった試みも、決算重視主義の定着に役立つとする。第3節（システムの戦略的導入の手順）では、総合計画と毎年度予算との相互関連を明確にすることから始めるべきであるとする。第4節（役人の力をフルに引き出すには）では、各部局でミッションを明らかにして、それに基づき仕事の成果を評価することによって、透明な人事評価システムを確立させることができるとする。第5節（議会と役所の関係を健全化する）では、役所の仕事が墮落する原因は、総合計画を総花化することと、役所が議会と真剣に向き合おうとしないことと筆者は明言する。第6節（行財政システム評価のチェックリスト）では、実際に自治体の現場が評価するために利用できる筆者が作成したリストが掲載されている。

第4章「財政健全化のための発生主義会計の活用方法」では、自治体がい用いるバランスシートに関し、どのような客観的な評価尺度を用いても、すべての資産価値の客観的な評価はありえないという決定的な欠陥があるとする。それゆえ、自治体のバランスシートの活用法としては、地方債の償還能力の分析が最も有力であるとの意見に達している。ここで償還能力とは、自治体の純負債

を債務償還充当可能財源で割ったものである。

第5章「健全化のための地方財政制度改革」では、主として地方交付税改革が議論されている。筆者は、安易な地方交付税の削減は貧しい団体へしわ寄せが行くだけであると、それが持つ公平性への侵害を重視する。

さて、以上の2冊に共通するメッセージとは何であろうか？ おそらくそれは、一橋大学教授の関満博氏が地域開発で強調するように、一つの成功事例から各自治体が学び、そこから各々が一点突破を図るべきであるとする手法と同様、地方財政においても、各自治体が試行錯誤の中から知を獲得して、情報公開に基づく戦略策定と成果評価へと繋げていこうとする改革である<sup>10)</sup>。それは、小西氏による「地方は国よりもはるかに可能性がある。地方が健全化し、その手法と成果を多くの国民が認めたときに国の行財政の健全化がやっと現実のものとなるだろう」という記述（p.135）に如実に現れている。つまり、ローカルな知識が組織全体（ここでの文脈で言えば日本全体）で共有されてこそ、中央政府の財政改革が進むという流れである<sup>11)</sup>。現実への含意を考えるならば、経済財政諮問会議が打ち出す市場指向型の構造改革の中で政策能力を持った各々の自治体が答を出し、それが中央へフィードバックしていくとの認識が重要となっていく。

\*本稿での評者のコメントについては、釧路公立大学の荒又重雄学長とのメール交換から貴重な示唆を得た部分が少なくない。記して感謝したい。

## 注

- 1) 政治レベルの市民運動では、長野、千葉の両県知事選で顕著だったように、勝手連という形で中央の既成政党への否定が根付きはじめた（國栖治雄（2001））。経済のレベルでも、公共事業の対費用効果の面から、北海道の堀達也知事は日高横断道路建設の一時凍結を打ち出している（『日経ビジネス』2002年9月2日号）。
- 2) これら3つの背景で、特に市町村のボーダーレス化が重要である評者は考える。

なぜなら、そこには、負担と受益の乖離という公共経済学の基本的な問題が発生しやすいからである。たとえば、A市の住民が、週末にクルマで隣接するB市にある大型ショッピングセンターへ買い物に行く。それによって、A市の地元商店街の衰退に拍車がかかるといった問題は全国各地でしばしば見られる。B市は、A市住民の消費から生まれるショッピングセンターの法人税で財政が潤い、逆に、A市は（市町村境を超えた移動がなければ）税収として得られたであろうそれを明らかに失っている。

- 3) ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論に関する文献は数多いが、たとえば、宮脇（2000）は、理論とイギリスでの実践例を包括的に含む点で示唆に富む。
- 4) 日本の人口当たりの財政諸指標を最小化する人口規模に関する研究では、吉村（1999）が有益である。
- 5) 評者は合併パターンの中で、地域づくり重視型が特に大切であると考え。なぜならば、それが自治体にとっての戦略エンジンにおける目標であり、その達成が顧客（ここでは市民）にとってのバリューとして享受されるからである。戦略エンジンについては齋藤（1998）を参照されたい。
- 6) この指摘は重要であると考え。なぜなら、評者が実際の行政の現場で合併議論を見聞きするかぎりにおいて、しばしば「地方の行財政基盤を強化するため」が合併のモチベーションとして強調される。いわばこれは、経営体力の健全化を理由に統合や合併を繰り返す銀行に酷似した論理である。野口（2002）が言うように「大きすぎて潰せない」あるいは、大きければ安心といった考え方がきわめて強い。市町村では地域個性、企業ならば専門性（コアコンピタンス）の追求といった合併の中長期的なターゲットが、しばしば見失われている。
- 7) サービスの高度化・多様化とは、小規模自治体は専門知識を持った職員を育成しにくいという状況があるため、組織の拡大によって専門職員の確保を目指すことを意味している。このような専門知の補完のため合併が必要であるという主張は、小西砂千夫氏も従来より主張を続けている（たとえば、小西（2001））。

住民の利便性向上および広域的な街づくりは、経済学の視点からは地方公共財・サービスの便益と負担の一致という議論で説明される。たとえば、A市の市立病院へは、交通網が発達したので近隣自治体の住民も容易に受診に来るであろう。ここでは、<sup>フリーライダー</sup>只乗りが生じている。もちろん、便益がより広く波及する環境対策（たとえば排ガス規制、産廃の処理や減量、水源・水質保護、ヒートアイランド対策など）については、受益と負担をリンクさせるため、道州制といった広域行政体が経済学的には望ましいとされる（井堀（1999））。



- 8) 経営学的に言うと、この考え方はコーペティションと解釈される。近隣自治体どうしのサービス合戦で、双方のプレイヤーが付加価値を失う競争ではなく、合併により両者にとって利用可能な資源や知識を増やし、その上で地域個性を求めて競争するというコーペティション経営の手法である（ネイルバフ・ブランデンバーガー（1997））。
- 9) 2002年10月1日に施行された、いわゆる「歩きタバコ禁止条例」で注目された東京千代田区長の石川雅己氏は「消費者と直に接する売場で集めた顧客ニーズをもとにメーカーを動かし商品（行政サービス）開発に反映するコンビニが自治体経営の手本になる」と行政版マーケティングの重要性を述べている（『日本経済新聞』2002年9月20日）。
- 10) しばしば同教授が挙げるモデルケースでは、誘致型として発展した岩手県北上市、内発型として発展した同県花巻市が有名である。
- 11) これは、ローカル・ナレッジのグローバル化と呼ばれる（クロー・一條・野中（2001））。

## 参考文献

- 井堀利宏『政府と市場』税務経理協会，1999年。  
國栖治雄『女たちの反乱』生産性出版，2001年。  
小西砂千夫「市町村合併問題の本質とはなにか」『ガバナンス（No.4）』ぎょうせい，2001年。  
G von クロー・一條和生・野中郁次郎『ナレッジ・イネープリング』東洋経済新報社，2001年。  
齋藤嘉則『戦略シナリオ』東洋経済新報社，1998年。  
関満博『新「モノづくり」企業が日本を変える』講談社，1999年。  
野口悠紀雄『日本経済 企業からの革命』日本経済新聞社，2002年。  
B. J. ネイルバフ・A. M. ブランデンバーガー（嶋津祐一・東田啓作訳）『コーペティション経営』，日本経済新聞社，1997年。  
宮脇淳「ニュー・パブリック・マネジメント理論」『PHP政策研究レポート（Vol.3 No.42）』PHP総合研究所公共経営研究センター，2000年。  
吉村弘『最適都市規模と市町村合併』，東洋経済新報社，1999年。

（あわさわ たかし 本学助教授）