

オーストラリアにおける地方自治体合併 — ニューサウスウェールズ州の強制合併のケース[☆]

宮 崎 雅 人 / Joseph Drew

<要 旨>

本稿では、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州（以下、NSW州）における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにした。NSW州では2016年に州政府により強制的な地方自治体の合併が行われ、地方自治体数は152から128に減少した。この強制合併の影響を明らかにするため、地方自治体の歳出に着目し、Difference-in-Differences (DID) を用いた分析を行った。その結果、經常経費において約11.5%の単価の増加が見られた。合併によって費用は削減されるどころか増加したといえる。他方、歳入に関しては、州政府は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」を掲げていたが、多くの地方自治体は財政難のため、インフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。さらに、注目すべきは合併解消の動きである。現在、1993年NSW州地方自治法の規定に基づき、二つの地方自治体が合併解消を申請している。地方自治体の合併は、州政府の意図とは異なる展開を見せている。

はじめに

地方自治体の合併は、先進国全体で広く行われてきた政策であり、日本だけでなく、オーストラリアにおける合併の強制 (Drew et al. (2023b))、カナダ (Spicer (2012))、イスラエル (Reingewertz (2012))、ドイツ (Blesse and Baskaran (2016))、デンマーク (Blom-Hansen et al. (2016))、スイス (Steiner (2003)) などでも行われてきた。しかし、合併の結果が財政だけでなく、人々の生活への影響 (Drew (2020)) や政治的犠牲の面で

☆ 本稿は日本財政学会第80回大会における報告に加筆・修正したものである。本稿の作成にあたり、討論者の花井清人先生（成城大学）から貴重なコメントを頂戴した。ここに記して謝意を表したい。なお、本稿に関するすべての責任は執筆者のみに帰せられるべきことを付記しておく。

も、しばしば期待外れであることから、論争が起きている。地方自治体合併の財政的成果に関する研究は、数多く存在する（例えば、Reingewertz (2012)、McQuestin et al. (2022)、Blom-Hansen et al. (2016)、Drew et al. (2023b)）。また、研究の中には、合併と地方自治体支出との間に関連性を見出すことができなかつたものも数多くある（例えば、Dollery and Yamazaki (2018); Roesel (2017)）。

本稿では、オーストラリア・NSW州における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにする。NSW州では2016年に州政府により強制的な地方自治体の合併が行われ、地方自治体数は152から128に減少した。2015年にNSW州政府が示した*The NSW Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*では、「規模と能力の向上」が謳われ、「合併の便益が合併の費用を3年で上回り」、「合併により20年で13億オーストラリアドルのネットの財政的な節約」がもたらされるとされた。

表1は、NSW州政府が示した削減見込み額と費用を示している。削減見込み額のほとんどは、規模の経済に対応した人員削減や再配置によって可能とされている。実際、この表で示されている人員削減費用は、規模の経済の考え方が重視されている。地方自治体の議員数の削減により、比較的軽微な経費節減が見込まれたが、これも一種の規模の経済と考えられる。このように、規模の経済が経費節減の主な要因になると予測されていた。

また、先に挙げた報告書では、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」も謳われた。地方自治体の規模が大きくなることによって、増収がもたらされることになるという予測である。

しかし、合併後、数多くの問題が生じている。本稿では、いくつかの事例も用いながら、地方自治体合併によって実際にどのようなことが生じたのかを示す。

表1 合併案による削減見込み額

Benefit/Cost	Metropolitan Councils	Regional (sic) Councils
人件費による削減	938.7	366.3
物件費による削減	160.1	69.0
評議員報酬による削減	37.4	7.8
余剰費用	48.8	15.7
ICTの費用	54.5	51.3
合併移行費用	56.5	99.7
合計	976.5	343.4

単位 100万オーストラリアドル

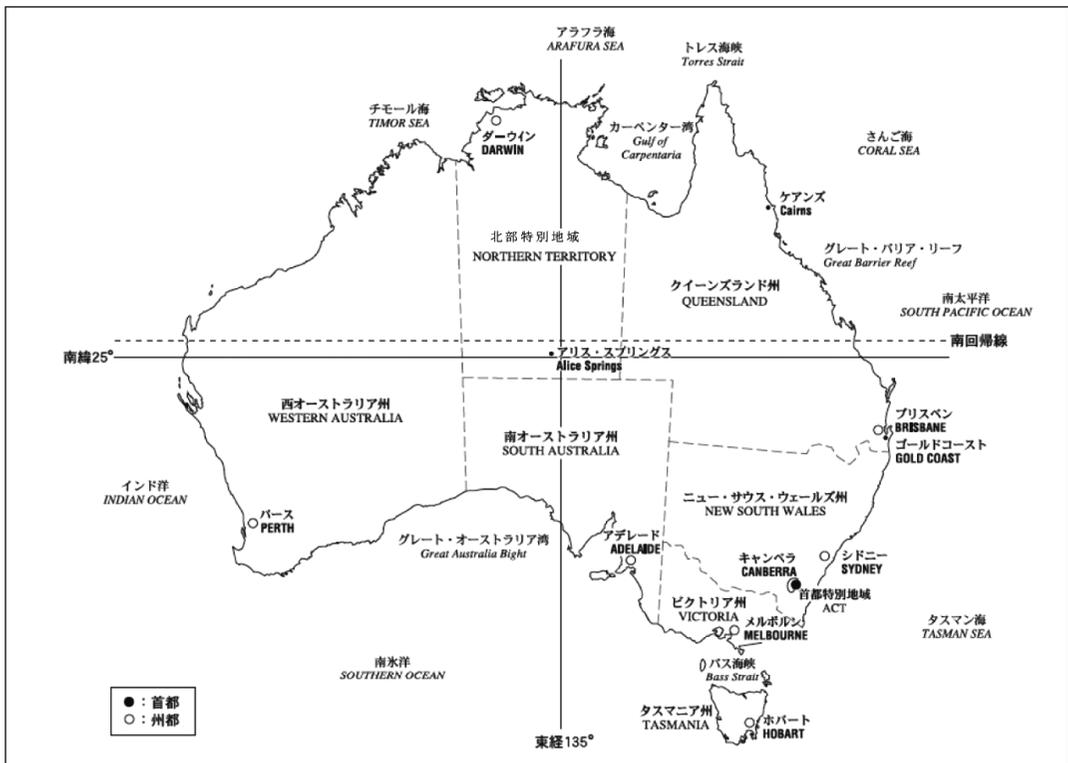
出所 NSW Government (2015, p. 6)

1. NSW州における地方自治体の概略と地方自治体合併の仮定・予測

図1はオーストラリア全土の地図を示したものである。本稿が分析対象としているNSW州は、州都はシドニーで、オーストラリアの州で最も人口が多く、2023年3月末時点で人口は829.4万人である（Australian Bureau of Statisticsウェブサイトより。なお、オーストラリア全体の人口は2,647.3万人）。先述の通り、NSW州の地方自治体数は128である。

地方自治体は、オーストラリア連邦の第3の政府階層である。NSW州の地方自治体の財源は、レイト（総収入の平均25.32%、未改良地税をベースとし、「レイトキャップ」

図1 オーストラリア概略図



シドニー日本商工会議所『オーストラリア概要 2017/2018年版』、2017年
出所 自治体国際化協会（2018）

と呼ばれる課税制限を受ける)、補助金(平均35.63%だが、地方自治体によっては54%に達するところもある)、手数料の組み合わせで賄われている。

地方自治体の権限は、多くの先進国と比べるとかなり限定的で、主に道路やゴミ収集などの財産に対するサービスを中心に展開されているが、レクリエーション施設の提供に関しても重要な役割を果たしている。近年、オーストラリアの地方自治体は、保育や高齢者ケアといった人々に対するサービスにもその範囲を広げつつある。さらに、ほとんどの農村部では、飲料水や下水道サービスも提供している⁽¹⁾。

都市部と農村部の地方自治体は、権限だけでなく、地理的分散や人口統計の面でも異なる。一般的に、農村部の人口密度は非常に低く⁽²⁾、隣接する地方自治体の多くは互いにかかなりの距離がある⁽³⁾。また、農業や工業の発展に影響する地形の変化により、隣接する地方自治体も異質な場合が多い⁽⁴⁾。表2は地方自治体の人口および人口密度の記述統計量である。地方自治体の人口のばらつきは大きいといえるであろう。

強制的な地方自治体合併に先立ち、独立地方自治体検討委員会 (Independent Local Government Review Panel (ILGRP))。NSW州財務省公社 (TCorp)⁽⁵⁾による財務評価に大

表2 記述統計量

	平均値	標準偏差	最小値		最大値	
人口	62,719.91	82,009.13	1,438	(Brewarrina)	410,419	(Blacktown)
人口密度	767.2728	1,674.14	0.1	(Balranald他)	8,599.10	(Sydney)

出所 Australian Bureau of Statisticsウェブサイトより作成。

- (1) 都市部では一般に、これは地方自治体の責任から切り離され、州が管理する企業に委ねられている。
- (2) 農村部の平均人口密度は1平方キロメートル当たりわずか2.02人であるのに対し、都市部は平均1,296.72人である。
- (3) たとえば、旧タンバランバ町 (Tumbarumba) と合併した旧トゥムット町 (Tumut) は約66キロ離れており、山間部を車で約1時間かかる。
- (4) たとえば、旧ガンダガイ町 (Gundagai) は上質な羊毛と観光の町であったのに対し、合併相手の旧クータマンドラ町 (Cootamundra) は穀物と軽工業の中心地であった。
- (5) TCorpは主に州政府債を発行する業務を行っているNSW州政府の「独立」組織である。TCorpは地方自治体への融資も行っているが、TCorpが適切と判断した地方自治体に限られ、しかも非常に厳しい基準を設けている。TCorpは、2012/13年度にNSW州の地方自治体の財政持続可能性分析を依頼された。彼らは、NSW州の財務諸表で常に報告されている10種類の財政指標を用いて、持続可能性の評価を試みた。これらの指標から、財政の持続可能性格付け(強い、中程度、弱いなど)を導き出したが、10種類の指標からどのようにして格付けに至ったのかについては、誰も語らなかった。

きく依存)によってかなりの数のコミュニティへのコンサルテーションが行われた。NSW州政府は、強制合併を提案する直前にKPMG(コンサルティング会社)に「独立したモデリング」を依頼した。ILGRP(2013)とKPMG(2016)の両文書には、規模の経済に関する記述が多くあり、合併推進派が合併を進めるための財政的根拠を正当化するためにこの概念に大きく依存していたことは明らかである。実際、8ページにわたるKPMG(2016)の「地方自治体合併提案のための財政モデリングの前提条件の概要」文書には、効率性に関する明確な言及が九つ以上、規模に関する説明が三つ含まれていた。しかし、規模に対する一定の利益や規模の不経済の可能性については一言も触れられていなかった。

2015年にNSW州政府が示した*The NSW Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*は、「KPMGの分析」に大きく依存している。先述の通り、この報告書は、「規模と能力の向上」を謳い、その結果、「合併の便益が合併の費用を上回るまでの期間は3年」、「合併による地方自治体の年間平均総財政便益は1億オーストラリアドル」、「より強固なバランスシート」、「提案された合併により20年間で13億オーストラリアドルの純財政節約」がもたらされるとしている。地域社会は、このような規模の利益の主な受益者であり、「より良いインフラ」、「より良いサービス」、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低減」を受けるとされた。先に示した表1は、KPMGの分析に基づいた、NSW州政府が提案した詳細な削減見込み額と費用を示している。

2. 先行研究

NSW州の地方自治体の合併に関する先行研究として、まず合併提案がNSW州政府によって行われた段階の「事前」のものがいくつか存在する。

Drew and Dollery(2014)は、当時、ILGRP(2013)が明記していた大都市圏合併の推進派による二つの重要な主張を検討した。第一の主張は、大きな地方自治体の方が財政的に持続可能であるというものである。NSW州政府が独自に作成した10種類の財政持続可能性指標を用いて、著者らは生産関数変数(人口規模を含む)を各指標に対して回帰した。統計的に有意な正の関係が検出されたのは10種類の財政指標のうち2種類のみで、残りの5種類については(統計的に有意ではないものの)負の関係が検出された。この実証結果は、合併推進派の仮定をほとんど裏付けることができなかった。ILGRP(2013)が主張した二つ目の点は、合併案をNSW Treasury Corporation(TCorp)ベンチマークと比較した場合、財

政持続可能性指標の改善につながるというものであった。Drew and Dollery (2014) は、(提案された合併構成に従って) 財政指標を再推計することによってこの主張を検証し、「ILGRPが推奨する地方自治体の合併を進めた場合、財政の持続可能性においてわずかな改善しかみられない」ことを明らかにした。この論文は、合併プログラムの主な理由とされていた、合併による財政的持続可能性の改善の可能性に大きな疑問を投げかけたという意味で重要であった。

Drew et al. (2017) は、データ包絡分析から得られた点推定値を用いて、提案された合併によってもたらされるであろう規模の効果を確認した。この手法によれば、当時提案されていた23の合併案のうち、最適な規模になりそうなのは二つだけで、一つには利用されていない規模の経済があり、20の地方自治体は過剰規模になることが明らかになった。Drewらはエビデンスに基づいて、合併案を再考するよう当局に促した。この論文が重要だったのは、提案された合併案のほとんどが十分に考慮されておらず、その結果、財政節約と財政的持続可能性の向上という合併の目的とは全く相反する、逆行する結果をもたらす可能性が高いことを明確に示したからである。

また、Drew et al. (2017) は、合併推進派の「主に規模の経済から生じる効率性の向上は、必然的に財政的持続可能性の向上につながる」という主張を検証した。この論文は、財政の持続可能性が効率性に強く反応すると信じる正当な理由がほとんどないことを明らかにした。さらに、データ包絡分析によって生成された効率性スコアに対して各財政的持続可能性指標をテストした回帰分析では、10種類の財政的持続可能性指標のうち2種類だけが効率性と正の有意な関連があることが示された。10種類の財政的持続可能性指標のうち3種類については負の有意な関連が認められた。

さらに、Drew and Dollery (2014) は、合併提案には規模の経済のエビデンスが全くないことを明らかにした。回帰分析の結果、特に農村部では、人口密度が地方自治体のコストの最も重要な決定要因であることが示された。DrewとDolleryはまた、財政の持続可能性の計算における課税努力の重要性を示すエビデンスを示し、なぜこの重要な要素が合併論議において完全に無視されてきたのかについて疑問を呈している。さらに、減価償却費の分野でデータが大きく歪んでいることを示し、こうした歪みが緩和されると、地方自治体の財政持続可能性の評価が大きく変化することを示した。DrewとDolleryはまた、信頼性の低いデータと稚拙な方法論が、合併の意思決定に用いられる主要な効率性指標に致命的な欠陥をもたらしたと論じた。

これらの論文や、合併案に関する問題点を指摘した他の論文も存在したが、NSW州政

府は、地域社会の広範な反対も押し切って合併を実施した。では、強行された合併は、合併地方自治体にどのような影響をもたらしたのか。その影響を分析するため、地方自治体の歳出に着目し、Difference-in-Differences (DID) を用いた研究がいくつか存在する。

McQuestin et al. (2021) は、2016年5月の合併から3会計年度後の結果を確認するために、一連のDID推定を行った。この論文では、「合併メリットが合併コストを上回る投資回収期間3年」(NSW Government (2015)) という合併提案者の主張に基づいて、分析期間を正当化した。NSW州全体について分析を行ったところ、合併だけで、平均11.2%のコスト増となった。さらにこの論文では、会計項目の「人件費」、「物件費 (materials and contracts)」、「その他の経費」に対する効果を見るために、三つのDID推定を行った。これらの項目は、2015年にKPMGとNSW州政府が明らかにした、それぞれ「人件費による削減」、「物件費による削減(購買力の向上)」、「評議員報酬による削減」の削減予測に直接対応するものである(先の表1を参照)。合併の結果、三つの会計項目はすべて増加したが、人件費だけは統計的に有意であった(1%水準、平均15.2%の増加)。規模の経済から生じる削減効果の大半は人件費の削減から生じると予想されていたことを考えると、この結果は驚くべきものであり、憂慮すべきものであった。実際、McQuestinらは、「合併は確かに違いをもたらしたが、それは政策立案者の意図にまったく反するものであったようだ」と述べている。

Drew et al. (2022) は、DID推定の結果、合併によって4年後には平均11%のコスト単価の増加が見られたと論じている。次に著者らは、合併の対象となる地方自治体を特定するために用いられた財政的持続可能性指標について、一連のDID推定を行った。その結果、一つの指標を除いて、全ての比率が驚くべき速さで悪化していた(ただし、統計的有意性を示した指標は二つだけであった)。合併がこれらの財政的持続可能性の指標を改善する必要性に基づいて正当化されていたことを踏まえ、著者らは、このプログラムは失敗だったと考えざるを得ないと結論づけている。

Drew et al. (2023b) でも、DIDを用いて、単価に対する合併の平均効果を確認した。この研究ではユニークな対照群、すなわち、もともと合併も予定されていたが、法的措置や政治的妥協のために土壇場で合併しなかった26の地方自治体を用いた。Drew et al. (2023b) は、これらの「逃亡」した地方自治体が最終的に合併した地方自治体とより類似した属性をもっていたため、未観測の反事実を構築するための優れた対照群であると主張した。また、2016年5月以降の5年分の財政データを用いて分析を行ったところ、平均11%の単価の増加が見られ、1%水準で統計的に有意であった。

これらの先行研究をまとめたものが表3である。これら三つの研究で示されているのは、合併による歳出の増加である。

表3 NSW州における地方自治体合併の影響に関する研究のまとめ

	McQuestin, Miyazaki, and Drew (2021)	Drew, McQuestin, and Dollery (2022)	Drew, McQuestin, and Dollery (2023b)
合併からの経過期間	3年度	4年度	5年度
主な発見	合併によって単価は平均11.2%上昇。人件費は平均15.2%増。	合併によって単価は平均11%上昇。	合併によって単価は平均11%上昇。

出所 筆者作成

3. 歳出への影響

本稿では、これらの三つの研究を踏まえ、歳出データがアップデートされたことから、分析対象期間を1年延長して2014年度から2022年度までのデータを用い、次の式によってDID推定を行う。

$$E_{it} = \beta_0 + \beta_1 time_{it} + \beta_s treated_{it} + \delta time_{it} \cdot treated_{it} + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it}$$

E はレイト課税対象不動産物件数（住宅数+企業数+農場数）当たりの経常経費である。 $time$ は合併後の年（2017年度）から1が割り当てられる変数、 $treated$ は合併した地方自治体について1が割り当てられる変数である。 δ が注目すべき係数である。 X は共変量のベクトル、 ε は誤差項である。共変量としては、レイト課税対象不動産物件数（対数値）とその二乗項、人口密度（対数値）、15歳未満人口比率、65歳以上人口比率、障害者年金を受給している住民の比率（対数値）、失業手当を受給している住民の比率、介護者年金を受給している住民の比率、アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率（対数値）、非英語圏出身者の比率（対数値）、舗装道路の長さ（対数値）、財政援助補助金額（対数値）、住民の雇用者所得の中央値（対数値）である。

コントロール群については、Drew et al. (2023b) とは異なるものを用いる。というのは、日本とは異なり、強制合併のアイデアが複数存在したため、「合併を行わなかった地方自治体」のパターンが複数存在していることになっているためである。

表4は記述統計量、表5は推定結果を示したものである。表から読み取ることができるように、Drew et al. (2023b) よりも1年分の長い財政データを用いて分析を行った場合でも、約11.5%の単価の増加が見られ、1%水準で統計的に有意であった。したがって、地方自治体の合併によって、これだけの経常経費の増加が生じたといえる。NSW州の政策立案者の意図とは異なり、合併によって費用は削減されるどころか増加したのである。

表4 記述統計量

処置群	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
経常経費/レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	153	1.53	0.35	0.76	2.31
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	153	9.92	1.19	7.79	11.87
人口密度 (対数値)	153	2.83	3.15	-0.66	8.63
15歳未満人口比率	153	18.48	1.74	14.50	21.80
65歳以上人口比率	153	13.01	4.50	6.40	22.12
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	153	3.69	1.32	1.07	7.13
失業手当を受給している住民の比率	153	3.24	1.23	0.70	7.30
介護者年金を受給している住民の比率	153	1.23	0.57	0.23	2.50
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	153	1.03	0.94	-0.92	2.81
非英語圏出身者の比率 (対数値)	153	1.89	1.09	0.34	4.10
舗装道路の長さ (対数値)	153	6.60	0.40	5.90	7.57
財政援助補助金額 (対数値)	153	15.84	0.47	15.15	17.11
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	152	10.70	0.16	10.46	11.12
統制群					
統制群	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
経常経費/レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	117	1.11	0.19	0.74	1.81
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	117	10.07	0.65	8.49	10.88
人口密度 (対数値)	117	8.25	0.43	7.24	9.02
15歳未満人口比率	117	16.41	2.23	11.40	20.30
65歳以上人口比率	117	5.81	1.62	3.27	9.58
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	117	1.20	0.50	0.53	2.80
失業手当を受給している住民の比率	117	1.28	0.83	0.36	4.29
介護者年金を受給している住民の比率	117	0.33	0.21	0.06	0.82
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	117	-1.09	0.59	-2.30	0.59
非英語圏出身者の比率 (対数値)	117	3.40	0.48	2.54	4.16
舗装道路の長さ (対数値)	117	4.96	0.58	3.87	6.10
財政援助補助金額 (対数値)	117	14.34	0.62	12.98	15.30
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	117	10.97	0.16	10.56	11.30

表5 推定結果

DIID	0.115*** (0.0276)
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	-0.0101 (0.239)
2乗項	-0.00898 (0.0135)
人口密度 (対数値)	-0.0105 (0.0342)
15歳未満人口比率	0.00745 (0.0137)
65歳以上人口比率	-0.0158* (0.00886)
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	-0.0712** (0.0312)
失業手当を受給している住民の比率	0.0300** (0.0120)
介護者年金を受給している住民の比率	-0.0385 (0.0553)
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	0.0880** (0.0337)
非英語圏出身者の比率 (対数値)	-0.120** (0.0459)
舗装道路の長さ (対数値)	-0.228 (0.166)
財政援助補助金額 (対数値)	0.345* (0.184)
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	-0.0977 (0.236)
定数項	-0.0431 (3.658)
Observations	269
R-squared	0.847

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$ 、** $p < 0.05$ 、* $p < 0.1$

4. 歳入への影響

ここまで歳出への影響について論じてきたが、ここで歳入への影響について検討したい。

N S W州における地方自治体合併は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」(NSW Government (2015)) という効果も掲げていた。では、実際にこれは達成されたのであろうか。

表 6 は、規制当局 (Independent Pricing and Regulatory Tribunal) が合併地方自治体に認めた特別税率の変更をまとめたものである。N S W州ではインフレ率に連動する課税制限制度 (taxation limitation regime) が地方自治体に適用されている。表 6 が示すように、多くの地方自治体は財政難のため、インフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。実際、三つの地方自治体が50%以上の税率引き上げの承認を得ており、複数の地方自治体が申請を承認されている。

表 6 レイトキャップ凍結解除後の地方自治体における増税 (合併地方自治体)

地方自治体	レイトキャップを超えた増税	適用開始年度
Armidale	58.8% over 3 years	2023-24
Federation Council	39.2% over 2 years	2023-24
Snowy Monaro	52.48% over 4 years	2023-24
Central Coast	15% temporary for 7 years	2022-23
Snowy Valleys	35.95% over 2 years	2022-23
Armidale	10.5% over 1 year	2021-22
Canterbury-Bankstown	36.34% over 5 years	2021-22
Central Coast	15% temporary for 3 years	2021-22
Cootamundra-Gundagai	53.5% over 4 years	2021-22
Federation	8% over 1 year	2021-22
Georges River	32.6% over 5 years	2021-22

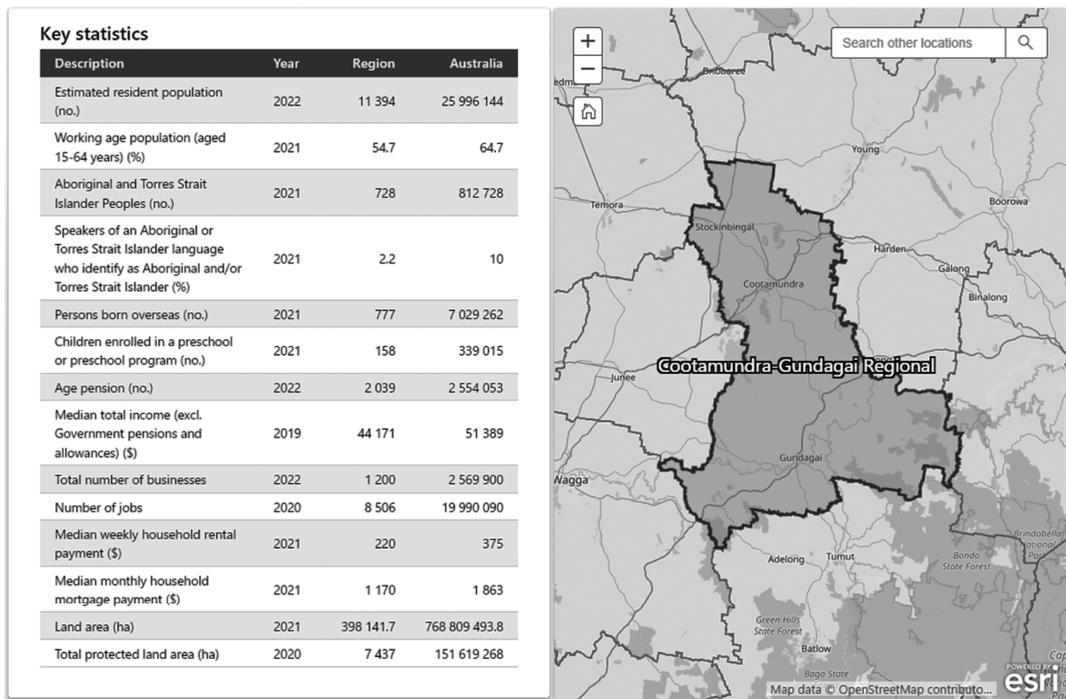
出所 Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART) (2023)

5. 合併解消 (De-amalgamation) の動き

こうした歳出や歳入の動きに加え、N S W州の地方自治体合併に関して注目すべきは合併解消の動きである。合併による財政難と全般的な不満を受けて、1993年N S W州地方自治法の規定に基づき、二つの地方自治体が合併解消を申請している。クータマンドラ・ガンダガイは、2022年8月24日に合併解消の許可を得た。ただし、州政府の抵抗によって未

だ合併解消には至らず、足踏み状態が続いている⁽⁶⁾。図2はこの地方自治体の概要を示したものである。特に面積は3,981.41km²と広大であるが⁽⁷⁾、人口は11,394人である。また、スノーウィー・ヴァレーズは、2021年に合併解消を目指したが断念し、最近になって合併解消を目指す新たなプロセスを開始した。さらに、2023年の州選挙では現職の州政府が大敗を喫し、次期政府は合併廃止の住民投票を認めるとした (Patrick (2023))。このため、当面はさらなる合併廃止案が承認される可能性が高い。図3はこの地方自治体の概

図2 クータマンドラ・ガンダガイの概要



出所 Australian Bureau of Statisticsウェブサイト

(6) NSW州政府は2023年10月3日にクータマンドラ・ガンダガイの合併解消計画を撤回した。州地方自治体大臣(労働党)は就任以来、前リベラル・ナショナル州政府(2023年3月の議会選挙で「政権交代」が生じた)が提示したロードマップの下、合併解消を成功させるための法的手段を模索してきたが、それが「行き詰まった」とし、再度、新たな詳細な実施計画を策定するようクータマンドラ・ガンダガイに求めたのである (<https://www.olg.nsw.gov.au/uncategorized/new-pathway-to-guide-cootamundra-gundagai-regional-council-de-amalgamation/>)。こうした大臣の決定に現地では大きな混乱が生じている。

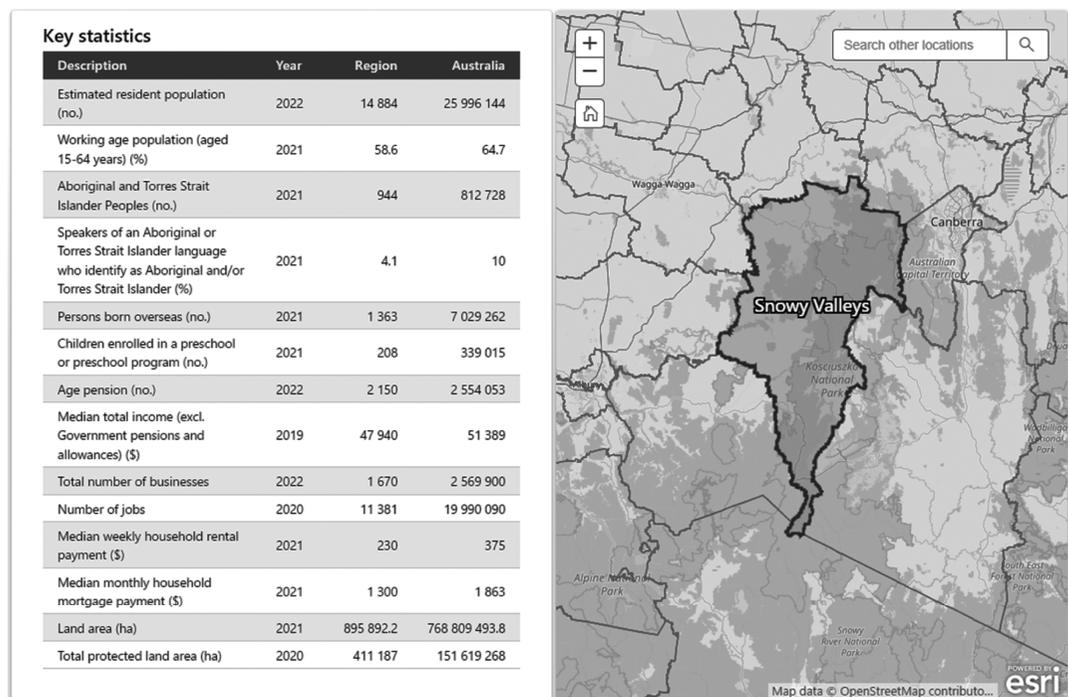
(7) 日本でいえば、滋賀県(4,017km²)より少し小さいくらいの大きさである。

要を示したものである。特に面積は8,958.92km²と広大であるが⁽⁸⁾、人口は14,884人である。

クータマンドラ・ガンダガイの場合、ガンダガイでは税率の統一に伴う大幅な増税が行われ、クータマンドラではインフラ整備の遅れを取り戻すために比較的多額の支出が行われた。そのため、住民から強い不満が噴出し、合併解消運動が活発化した (Dollery and Drew (2023))。同様に、スノーウィー・ヴァレーズでは、旧タンバランバでの大幅な増税と、旧トゥムットでの大規模なインフラ支出が、市民の怒りを買った (Drew et al. (2023a))。

均質なコミュニティから新しい地方自治体を構成することの重要性は、特に合併解消によって強調されてきた。合併解消を求めるキャンペーンを展開したコミュニティが一般的

図3 スノーウィー・ヴァレーズの概要



出所 図2に同じ。

(8) 日本でいえば、鹿児島県 (9,188km²) より小さく、広島県 (8,479km²) より大きいくらいの大きさである。

に隣接する地域間の異質性が高い農村部であったことは、驚くべきことではない。実際、クイーンズランド州でもそうであった。同州における4件の合併解消はすべて農村部または地方で起こった (Drew (2020))。

おわりに

本稿では、NSW州における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにしてきた。得られた結論は次の通りである。

第1に、いくつかの先行研究と同様に、DIDによる分析を行ったところ、地方自治体の合併によって、約11.5%の経常経費の増加が生じたことが明らかになった。NSW州の政策立案者の意図とは異なり、合併によって費用は削減されるどころか増加した。第2に、NSW州における地方自治体合併は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」という効果も掲げていたが、実際にはインフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。第3に、合併による財政難と全般的な不満を受けて、二つの地方自治体が合併解消を申請するような事態が生じている。

NSW州の経験から学ぶべき教訓は、ある改革が意図されたものとは全く逆の結果をもたらす可能性を受け入れることの重要性である (Hirschman (1991) における *Perversity Thesis* ; 二重効果の原則の重要性については Drew et al. (2017))。実際のところ、世界的に実施された地方自治体合併プログラムのうち、財政的に明確な成功を収めたと断言できるものは比較的少数である⁽⁹⁾。悪い結果をもたらす可能性があることを認めるだけで、政策立案者は望ましくない副作用を緩和し、その結果、アウトカムを改善するための適切な行動を取る気になるはずである (Drew et al. (2017))。

また、NSW州政府が想定した合併のメリットは、商業コンサルタントの予測に基づいていた。州政府は、確固とした学術的根拠を排除し、代わりに、商業コンサルタントの思い込みに満ちた、根拠のない公共政策提言を全面的に信頼することを選択した (Drew et al. (2022))。しかし、商業コンサルタントとして仕事を遂行する人々はほとんど常に名前を明かさず、彼らの経験や資格は一般的に明かされない。また、商業コンサルタントがその後の出来事によって正しくないことが証明されても、一般的に個人的な影響はない

(9) 例えば、McQuestin et al. (2022) に収められている学術研究のレビューを参照されたい。

(Drew et al. (2023a))。さらに、商業コンサルタントの仕事は、厳格で独立した保証プロセスの対象にはならない。これとは対照的に、学者は自分の仕事に名前を記さなければならず、その資格や経験は容易に検証される。また、パブリッシュが認められる前に、学術研究は少なくとも二重盲検査読プロセスを経る。このような大きな違いがもっと理解されれば、政治家も前者ではなく後者のグループのエビデンスを重視するようになるかもしれない。

(みやざき まさと 埼玉大学学術院教授)

(Joseph Drew ニューキャッスル大学教授)

キーワード：自治体合併／歳出入／Difference-in-Differences／合併解消

【参考文献】

- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), 812-831. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Dollery, B. E., & Yamazaki, K. (2018). Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government. *International Journal of Public Administration*, 41(9), 725-734. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1298127>
- Dollery, B., & Drew, J. (2023). New South Wales State Government Failure? An Empirical Analysis of the Cootamundra Gundagai Regional Council Forced Merger. *Public Administration Quarterly*, 47(2), 200-222. <https://doi.org/10.37808/paq.47.2.6>
- Drew, J., & Dollery, B. (2014). The impact of metropolitan amalgamations in Sydney on municipal financial sustainability. *Public Money & Management*, 34(4), 281-288. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.920201>
- Drew, J., Grant, B., & Fisher, J. (2017). Re-evaluating local government amalgamations: utility maximisation meets the principle of double effect (PDE). *Policy and Politics*, 45(3), 379-394. <https://doi.org/10.1332/030557316X14539914690045>
- Drew, J. (2020). *Reforming Local Government*. Springer: Singapore.
- Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. (2022). Did amalgamation make local government more fit for the future? *Australian Journal of Public Administration*, 81(2), 383-398. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12530>
- Drew, J., Kim, Y., & Ferreira, D. (2023a). *Snowy Valleys Council: An Investigation into the Financial Advantages and Disadvantages of De-Amalgamation*. University of Newcastle: Callaghan.

- Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. (2023b). Fiscal outcomes arising from amalgamation: more complex than merely economies of scale. *Public Management Review*, ahead-of-print (ahead-of-print), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2174586>
- Hirschman, A. O. (1991). *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Belknap Press: Cambridge.
- Independent Local Government Review Panel (ILGRP). (2013). *Revitalising Local Government: Final Report of the NSW Independent Local Government Review Panel*, October, 2013. ILGRP: Sydney.
- Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART) (2023). Special Variations. Available at <https://www.ipart.nsw.gov.au/Home/Industries/Local-Government/Special-Variations>. Accessed 6th September, 2023.
- KPMG. (2016). *Outline of Financial Modelling Assumptions for Local Government Merger Proposals*. KPMG: Sydney.
- McQuestin, D., Drew, J., & Miyazaki, M. (2021). Do Amalgamations Make a Difference? What We can Learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation of Local Government. *Public Administration Quarterly*, 45(3), 278-298. <https://doi.org/10.37808/paq.45.3.4>
- McQuestin, D., Drew, J., & Iiboshi, H. (2022). The temporal dependence of public policy evaluation: the case of local government amalgamation. *Local Government Studies*, ahead-of-print (ahead-of-print), 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039128>
- NSW Government. (2015). *Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*. NSW Government: Sydney.
- Patrick, A. (2023). Perrottet's Loss Damning for the Liberal Party and Dutton. *Australian Financial Review (newspaper)*, 26th March, 2023.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002>
- Spicer, Z. (2012). Post-Amalgamation Politics: How Does Consolidation Impact Community Decision-Making? *Canadian Journal of Urban Research*, 21(2), 90-111.
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>
- 自治体国際化協会 (2018) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』