

|||書 評|||

吉村 弘 著『最適都市規模と市町村合併』

香川大学経済学部教授
井原 健 雄

本書のテーマは、著者も明確に記しているように、「地方財政からみた最適都市規模に関する実証的研究」であり、しかもわが国における当面の政策課題となっている市町村合併のあり方を強く意識して、「市町村合併の地方財政への効果を定量的に提示すること」であった。もとより、このようなテーマに沿った実証研究は、極めて有益であり、誰からも強く望まれているにも拘わらず、その包括的な研究成果の蓄積は、現在なお非常に乏しいと言わざるを得ない。考えられるその理由として、この種の調査研究が、信頼できる数多くのデータの収集から始まり、その整理とモデルの構築に加えて、その計測結果の整理と解釈等を含む、一連の極めて煩雑な苦勞の多い作業を伴うものだからであろう。それにも拘わらず、否、それだからこそと言うべきであろうが、著者は、敢えてその作業に敢然と立ち向かい、しかも終始一貫して、丹念かつ慎重に、しかも非常に粘り強くその実証研究を続けられ、その極めて有意な研究成果を本書に分かりやすく取り纏めている。したがって、なによりもまず、著者の傾注された努力に対して心から敬意を表するとともに、時宜を得た本書の刊行は、極めて意義深く、その貴重な成果が、今後広く活用されることを心から望むものである。

本書の特徴は、つぎの2点に求められる。第1点は、「データに基づくファクト・ファインディングを重視」(はしがき, ivページ)しているということである。第2点は、「市町村合併の現代的意義」(序章, 11ページ)を問うという、極めて政策志向の強い実証研究であるということである。本書にとっては、そのいずれも極めて大きな意義をもつものと考え、また、その点について、評者は、とくに高く評価したいことから、評者の所見を含めて、さらに補足言及することにしたい。

まず、前者については、本書の根底を支える基本的な考え方であり、理論のための理論を構築するのではなく、また、主観や願望の開陳を控え、あくまでも客観的に「データをして語らしめる」(あとがき, 312ページ)方法を徹底して踏襲しているということである。したがって、「はじめに理論ありき」ではなく、なによりもま

ず、現実の実態を直視して、しかも、利用可能なデータによって、そのなかに潜む「一般的傾向性」(あるいは、「規則性」)を顕在化させ、それらの帰結を実践的問題に適用しようとするその姿勢は、学問の実践的有用性という観点からも、今後のあるべき対応として大いに学ぶべきであろう。

この点について、評者は、かつて「地域科学」の発祥の地として知られ、しかもその研究の中心であったアメリカ合衆国のペンシルベニア大学に留学する機会が与えられたが、その折りに、W. アイサード教授が話されたつぎの言葉が、現在なお忘れ得ない言葉として、評者の脳裏に深く刻み込まれている。それは、「何よりもまず、現実を直視せよ。そして、そこに何らかの規則性があれば、必ずやそれを説明できる理論がある筈だ」という発言であった。すなわち、それは「多様な仮説の検証を行い、新たな理論の構築に努めよ」という激励の言葉でもあった。これを受けて、例えば、社会現象としての「重力モデル」について、空間割引仮説の検証を含む公理論的な検証に加えて、エントロピー概念の導入による多様な実証分析が、その後、数多く展開された。そのような経験に基づく教訓は、決して固定観念にとらわれることなく、柔軟かつ大胆な仮説を提起し、その科学的な検証を行うことにより、学際的な研究を信条とする「地域科学」の新たな伝統となったこと、また、その結果として、「都市経済学」を含む新たな理論が誕生した事実によって、容易に首肯されよう。

本書の著者は、わが国の都市規模と地方財政の関係に着目し、「市部においても町村部においても、対数表示の人口当たり職員数は、対数表示の人口規模の『下に凸の2次関数』としてきわめてよく(有意水準0.01で有意な関係として)説明される」(第1章、43ページ)という知見を導出され、その後、さらに利用可能なデータによる実証分析を展開している。その適用範囲は、職員数(第1～2章)に始まり、人件費(第3～4章)の分析を経て、歳出(第5章)と歳入(第6章)、財政(第7～8章)、行政サービス(第9章)から議員定数(第10～11章)にまで及んでいる。

このような多岐にわたる実証分析を試みれば、通常の場合、その解釈や言及事項は発散しがちで、全体を通して一体何を主張したいのか、その論点を集約し難い状況に直面しがちである。ところが、本書に限れば、その不安は、完全に払拭されているのみならず、著者の一用意周到な一意図に沿って、次はどうなっているのかと素直に問い掛けたくなり、また、そのための回答が明確に用意されているのである。例えば、本書には、視角に訴えるべく、全部で142の図と88の表とが、実に分かりやすくコンパクトに掲載されている。また、各章の冒頭には、決まってその章の目的

が明記されており、また、章末には、要約と帰結が記されている。その意味でも、本書は、著者の創意工夫が随所に感じられる好書といえよう。

つぎに、その後者—すなわち、「市町村合併の現代的意義」を問うという、極めて政策志向の強い実証研究である—という点については、本書の序章「都市規模と財政の現代的意義」のなかで、筆者の問題意識が明確に述べられているので、参考のため、その一部を紹介してみたい。

「市町村合併を伴う広域行政の再編は、現在日本に求められている諸改革の一部ではあるが、きわめて重要な部分である。その重要性は、現在求められている改革の、わが国近現代史における意義を考察することによって明らかとなる」(序章, 11ページ) という問題提起の後、「近代日本における4大改革」として、つぎのような著者の所見を披露している。

「日本は、現在大きな変革期にある。近代以降では、明治維新、第2次世界大戦後につづく3回目の改革期ともいわれ、また、それに第1次大戦後の改革期を加えて、今回を4回目の改革期ともいう。第1次大戦後には大きな改革というに値するものが実際には行われなかった、あるいは失敗したという意味では、第1次大戦後を第2の改革期というのは当たらない。しかし、第1次大戦後は、明治維新という第1の改革から半世紀を経て、日本自身も、また日本を取り巻く国際関係も大きく変化し、改革すべき大きな課題をかかえていたという点で、まさに「改革されるべき期」であった。翻って、日本の現在は、改革が実現するかどうかは今後のこととして、「改革されるべき期」であるのは間違いない。したがって、現在の改革を検討する上では、第1次大戦後を近代日本の第2の改革期としてとらえるのが適当であると考え。とくに、現在は第1次大戦後の時期と比較して……よく類似しているので、なぜ第1次大戦後の改革は失敗したのか、を考察することは、現在の改革を成功させる上で有益である」(序章, 11~12ページ) と。

このように主張する著者の問題意識は、極めて明確であり、また堅実である。すなわち、歴史的な視点からの現状分析を試み、—いたずらに危機意識を煽り立てるのではなく—行財政改革のための問題点や課題を指摘し、啓発するという研究スタンスは、政策志向的な見方や考え方を信条とする評者にとっても、深い賛同と共感を覚えさせるものである。

このようにして、著者は、主として平成6年度のデータ(ただし、第10章における議員定数の実証分析にあっては、平成7年のデータ)を利用して、現実適合度の高い関数型を想定し、また、その推定結果に基づいて、概ね30万人前後の都市規模

が「最適」(人口当たりの費用ないし歳出等が最小となっている意味)であるという共通の知見を導出している。さらにまた、その帰結を1つの拠り所として、現行の広域市町村圏を広域合併のために利用すべきである旨の政策提言を行っている。しかも、シミュレーション分析の結果として、市町村合併の経済効果を、つぎのように試算している。

「全国の広域市町村圏の市町村が圏域ごとに合併した場合の効果は、歳出面からみれば、歳出総額3兆7,100億円(平成6年度実績の12.9%)の節減、人件費8,100億円(同14.6%)の節減、基準財政需要額2兆5,900億円(同19.8%)の節減、また歳入面からみれば、地方税1兆6,300億円(同19.2%)の増収、地方交付税3兆8,500億円(同58.3%)の節減、基準財政収入額1兆200億円(同13.9%)の増収、さらに歳出・歳入両面からみれば、基準財政不足額3兆6,100億円(同62.2%)の減少、財政力指数0.234ポイント(同42.0%)の上昇、歳出総額/地方税比率0.91ポイント(同27.0%)の低下であり、いずれの場合にも効果はプラスである」(第8章、205~206ページ)と。

もしもそうだとすれば、それほど経済効果があるのにも拘わらず、現実の局面において、何故に合併の動きは、遅々として進んでいないのであろうか。この点について省察すれば、幾つかの仮説が提起されよう。例えば、その1つとして、当該地域住民にとっては、行政面におけるコスト意識が総じて希薄であり、したがって、人口当たりの費用最小化に努める合理的な行動をとっていないのではないかという仮説である。そこで、当該地域住民が少なくとも合理的な行動をとる主体であると考えれば、本書の指摘する数多く有意な「知見」(換言すれば、機会費用としての行財政支出の削減効果)をさらに広く波及させ、その理解と認識を深めて貫く努力が望まれる。換言すれば、地方自治体において、信頼できる有意な情報の開示と透明性が、今後一層強く求められる所以である。あるいはまた、当該地域住民は、何らかの潜在的な価値判断に基づいて都市規模の選択を行っており、その結果として、地方交付税制度を含む現状に満足しており、現状からの離脱や現行制度の変更を決して望んでいないのかもしれない。もしもそうだとすれば、地方分権化との関連で、現行制度の功罪についても、引き続き実証分析を行う必要がある。

そこで、以下、本書に対する評者のさらなる所見や感想等を、敢えて注文を付ける形で記すことにしたい。その意図は、とくにこの分野での研究活動を進める上で些かなりとも参考に供して頂ければと願うからである。

その第1点は、本書のタイトルにも使われている「最適都市規模」の「最適」と

いう意味を、どのように考えるかということである。もとより、著者の定義によれば、都市規模別のクロスセクション・データの読み取りにより、人口当たりの職員数や人件費等の費用が最小になっている規模をもって「最適」と見なしている。それはそれなりに意味をもつものではあるが、都市経済学の分野で通常使われている最適概念とは、幾分その内容を異にしている。なぜなら、それはある目的関数を最大あるいは最小にする解のことであるが、その背後に何らかの合理的な行動や変化を伴う結果としての最適解を考えているからである。例えば、ある都市に住む人々の標準的な効用関数を想定して、その最大化を求めるような行動の結果として、換言すれば、人口移動の結果として、その効用水準が最大になっていると考えるものである。しかるに、本書で定義される「最適都市規模」とは、上記のように、人口当たりの職員数や人件費等の費用関数が最小になっているという意味では極めて有意であるにも拘わらず、そのような解をもたらす擬制的な都市規模を経済主体とする（拡大あるいは縮小という）行動や変化を伴うものではない点に留意する必要がある。換言すれば、必ずしも費用が最小でない規模の都市が現実に数多く存在しており、しかも、そのような都市が規模を変化させるような行動原理が明示的にも内在的にも示されていないのである。そこで、この点については、理論とのインターフェースが問われることになり、例えば、「都市経済学」における集積の経済とピグー補助金により規定される「最適都市規模」概念との比較検討が望まれよう。

その第2点は、本書が、明確な政策志向の考え方に基づいて書かれていることから、平成6年度のデータを中心としたわが国の都市規模別の実証分析にとどまることなく、もしも可能であれば、さらに都市の経年的な変化に着目した比較静的な分析が望まれる。なぜなら、評者の考える政策志向的な考え方とは、①過去の経緯に基づく現状分析、②予想と目標との明確な峻別、③目的と手段との基本的な対応について、それぞれ明確に考察することである。そのなかでもとくに都市が成長と衰退を余儀なくされる「生き物」であるだけに、これまでの都市の経緯と現状にどの程度の乖離や変更が認められるかを慎重に見極めることも必要不可欠であろう。さらに第3点は、著者自身も「あとがき」で「今や自助努力が報われる方向へと緩やかに、しかし果敢に、舵を切るべき時である」と言及されているように、地方交付税制度を含む現行制度面の検討も、今後の課題として期待したい。 — 以 上 —

吉村弘著『最適都市規模と市町村合併』、東洋経済新報社、1999年12月23日発行、本体3,400円。