

【学位論文審査の要旨】

博士論文審査要旨

氏名	Dana Kathleen McQuestin
学位の種類	博士（経営学）
課程・論文の別	課程博士
学位論文名	Financial Sustainability and Local Government Reform

論文審査委員	主査 野口昌良（経営学研究科教授）
	副査 渡辺隆裕（経営学研究科教授）
	副査 飯星博邦（経営学研究科教授）

【論文の内容の要旨】

1. 研究の背景

オーストラリアの地方自治体には、現在直面するいくつかの重要な課題があり、それらは世紀の変わり目以降にモメンタムを増してきている。例としては、ますます多様化するコミュニティの異なるニーズへの対応、サービス提供に際しての公平性の確保、住民による民主的参加の奨励、公共セクターの汚職削減などがある。しかし、それらのなかでも最も重要な課題は、財政の持続可能性である。

とりわけ 2008 年のサブプライム住宅ローン危機と近年の COVID-19 のパンデミックに起因する財政的圧力の結果として、地方自治体の財政的持続可能性の問題がクローズアップされてきている。地方自治体は、将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、現在世代のニーズを満たすように事業運営を行うことができれば、財政的に持続可能と見なすことができる。本論文の目的は、国際的なスケールで政策立案者が直面する問題となっている、地方自治体財政の持続可能性を向上させるためにどのように改革を実施すべきかという問題に焦点をあてることである。

(雛型) 博士学位論文審査の要旨

1990年代以降、オーストラリア地方自治体の政策立案者が財政の持続可能性改善を目標として採用した主要な改革手段は、合併による構造改革であった。合併により、規模の経済、ひいては生産効率の達成を通じて、財政的持続可能性の改善が可能になると主張された。この点、本論文においても、当然、各自治体で採用された合併プログラムの成否がその焦点となる。ただし、合併に対する代替案であった共有サービス契約の効果も分析の対象となる。

規模の経済の実現による「コスト削減」の確保を目的に合併が行われているが、実際には、改革によるユニットコストへの影響はごくわずかであるか、悪くすれば生産コストの増加により事態が悪化する可能性すらある。さらに、規模の経済によるコスト削減が達成されたとしても、合併に関連する実質的なコストを上回るほど大きくない可能性もある。本論文では、オーストラリアで近年実施された2つの合併プログラム、すなわち2008年のクイーンズランド州の合併と2016年のニューサウスウェールズ州Fit for the Future改革について研究が実施される。合併を実施した地方自治体の成果を検討することにより、改革が技術効率性水準、単位あたり支出額、ひいては財政の持続可能性に与える影響を特定することができる。

この目的を達成するため、本論文では次の4段階からなる分析フレームワークを採用する。まず、政策立案者が改革のターゲットたるエリアを特定できるように、財政の持続可能性の決定要因を識別する。これに続き、過去の改革プログラムのプロセスと結果を特定し、評価する。これは、以前の政策手段が企図した目的を効果的に達成できたかどうか、またはその有効性を低下させるような課題に遭遇したかどうかを判断するうえで必要な作業となる。最後に、代替となる改革プログラムの実行可能性を評価し、それらがより効果的で、より効率的で、より環境破壊的でない解決策となるかどうかを判断する。この4段階のフレームワークを適用することにより、本論文は、合理的な公共政策立案を導出し、財政の持続可能性を対象とした将来の改革プログラムを支援するのに有用な政策インプリケーションを提示することができる。

2. 本論文の構成

本論文は、全体で 10 の各章とひとつ補論から構成される。構成は以下のとおりである。論文中で 7 つの主要な計量分析が実施される。それぞれの分析は個別に実施されるが、論文中では一体となって一貫した分析を形成している。

Chapter 1- Introduction	2
1.1 The Purpose of Local Government in Australia.....	2
1.2 Challenges Facing Local Government in Australia and Internationally.....	7
1.3 Local Government Reforms	10
1.3.1 Definition of Local Government Reform	10
1.3.2 Reform, Economies of Scale and Financial Sustainability	13
1.4 Recent Amalgamation Episodes in Australia.....	18
1.4.1 2008 Queensland Amalgamations	18
1.4.2 2016 NSW ‘Fit For the Future’ Reforms	23
Chapter 2- Existing Literature Examining Financial Sustainability and Local Government Reform	28
2.1 Overview	28
2.2 Determinants of Financial Sustainability.....	29
2.3 Process of Local Government Reform	35
2.4 Outcomes of Local Government Reform	38
2.5 Alternative Instruments of Local Government Reform.....	42
2.6 Outline of Thesis	44
2.7 Methodology.....	50
Chapter 3- The Price of Populism: The Association Between Directly Elected Mayors and Unit Expenditure in Local Government	53
3.1 Introduction	53

3.2 Directly Elected Mayors in the Literature	55
3.2.1 Political Arguments Regarding Directly Elected Mayors	55
3.2.2 Empirical Evidence on Directly Elected Mayors	58
3.2.3 Combining Political and Empirical Perspectives to Make Predictions in the Antipodes	60
3.3 Empirical Strategy	62
3.4 Results and Discussion	69
3.5 Public Policy Implications	74
Chapter 4- Efficient Budgeting: The Association Between Budget Inaccuracy and Efficiency in Local Government.....	78
4.1 Introduction	78
4.2 The Association between Budgeting, Technical Efficiency and Financial Resilience	80
4.3 Empirical Methodology	85
4.4 Results and Discussions	90
4.5 Policy Implications and Concluding Remarks	100
Chapter 5- Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program	104
5.1 Introduction	104
5.2 Queensland Amalgamation Process.....	106
5.3 Local Government Efficiency Measurement	110
5.4 Empirical Methodology	113
5.5 Results.....	119
5.6 Conclusion.....	128
Chapter 6- Do Amalgamations Make a Difference? What we can learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation of Local Government	131

6.1 Introduction	131
6.2 A Framework for Measuring Policy Success	134
6.2.1 Policy Success.....	134
6.2.2 Context.....	136
6.2.3 Intended Outcomes and Processes	138
6.3 Empirical Methodology	139
6.4 Result	146
6.5 Conclusion.....	159
Chapter 7- Searching for a Deeper Understanding of Local Government Amalgamation Outcomes	162
7.1 Introduction	162
7.2 Behavioural Economics, Financial Sustainability Targets and Local Government Instruments	165
7.2.1 Targets and Objective Function of Local Government	165
7.2.2 Instruments Employed to Achieve the Objective Function	168
7.3 Econometric Model Employed to Test the Behavioural Framework.....	172
7.4 Presentation of Results and Discussion	178
7.5 Public Policy Implications and Conclusion	184
Chapter 8- Is a Problem Shared a Problem Halved? Shared Services and Municipal Efficiency	187
8.1 Introduction	187
8.2 The Conditions Required for Efficient Shared Services.....	189
8.3 Empirical Methodology	197
8.3.1 Data Envelopment Analysis	197
8.3.2 Second-stage Regression.....	202
8.4 Association between Relative Technical Efficiency and Shared Services	207

8.5 Public Policy Implications and Conclusion	216
Chapter 9- The Positives and Negatives of Central Auditing: Can Central Audit Requirements Reduce the Manipulation of Depreciation Accrual Data by Local Governments?.....	221
9.1 Introduction	221
9.2 Positive Accounting Theory, Near-Zero Balances, and the Hypothesized Impact of Central Auditing.....	224
9.2.1 Motives for Manipulation	224
9.2.2 Mechanisms of Manipulation	227
9.2.3 Hypothesized Impact of Central Auditing	228
9.3 Empirical Methodology	230
9.3.1 Context	230
9.3.2 Empirical Model and Data.....	231
9.4 Results.....	238
9.5 Policy Implications and Conclusion	245
Chapter 10- Summary of Research Findings, Policy Implications, Avenues for Future Research and Conclusion.....	247
10.1 Introduction	247
10.2 Summary of Research Findings	247
10.2.1 Chapter 3- The Price of Populism: The Association Between Directly Elected Mayors and Unit Expenditure in Local Government	247
10.2.2 Chapter 4- Efficient Budgeting: The Association between Budget Inaccuracy and Efficiency in Local Government.....	248
10.2.3 Chapter 5- Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program	249

10.2.4 Chapter 6- Do Amalgamations Make a Difference? What we can learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation of Local Government	250
10.2.5 Chapter 7- Searching for a Deeper Understanding of Public Policy Programmatic Outcomes: The Case of Local Government Amalgamation	250
10.2.6 Chapter 8- Is a Problem Shared a Problem Halved? Shared Services and Municipal Efficiency.....	251
10.2.7 Chapter 9- The Positives and Negatives of Central Auditing: Can Central Audit Requirements Reduce the Manipulation of Depreciation Accrual Data by Local Governments?.....	252
10.3 Policy Implications.....	253
10.4 Avenues for Future Research	256
10.5 Conclusion.....	257
Research Publications.....	259
Reference List.....	260
Appendix.....	296
A.1 Worth the wait: The impact of government funding on hospital emergency waiting times	297
A.2 Updated DEA Scores for the Queensland Amalgamation program	315

なお、本論文の第3章は *Lex Localis*, 16(4): 673-691. に掲載された共著論文”The Price of Populism: The Association between Directly Elected Mayors and Unit Expenditure in Local Government”を、第4章は *Public Money and Management* に掲載された共著論文”Efficient Budgeting: The Association between Budget Inaccuracy and Efficiency in Local Government”を、第5章は *Australian Journal of Public Administration*, 77(3): 442-455. に掲載された共著論文”Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program”

を、第 8 章は *Australian Journal of Public Administration*, 78(2): 265-280. に掲載された共著論文”Is a Problem Shared a Problem Halved? Shared Services and Municipal Efficiency”を、補論 1 は *Health Policy* に掲載された共著論文”Worth the wait: The impact of government funding on hospital emergency waiting times”を基礎に加筆修正したものである。

3. 本論文の概要

第 1 章では、財政の持続可能性の概念とオーストラリアの地方自治体改革の状況が説明され、第 2 章では、関連する先行研究と実証分析に係る方法論が詳述される。

続く第 3 章では、財政の持続可能性の外部決定要因の調査を通じて、上記フレームワークの最初のステップが実施される。これは、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州で採用されている市長制度の種類（直接選挙または間接選挙）と単位あたり支出額との関連を推定することで、実施される。分析の結果、市長が直接選出された自治体ほど、統計的に有意で実質的に高いレベルの単位あたり支出が実施されたことが明らかにされた。この施策は、自治体住民にはかなりの利益をもたらすかもしれないが、他方で追加的支出が収入の増加によって賄われない場合、財政の持続可能性に脅威をもたらす可能性があることを示唆している。

この主張は第 4 章の分析を通じて拡張される。同章では、自治体の内部要因、具体的には自治体内部の予算マネジメントプロセスの持続可能性への影響が分析される。予算の不正確性と課税査定単位あたり支出額との関連性に着目した計量モデリングにより、予算の不正確性が 1% 増加するごとに、単位あたり支出額が平均 0.61% 増加することが確認された。補足調査により、地方自治体のコントロールが及ばない要因、とりわけ予期しない政府間助成金の受領や、上位政府機関によって義務づけられた追加業務が、予算からの乖離の主たる原因であることが明らかとなった。

第 5、6、7 章では、2008 年に実施されたオーストラリア・クイーンズランド州での自

(雛型) 博士学位論文審査の要旨

治体合併、ならびにより近年の事例である 2016 年のニューサウスウェールズ州の「Fit for the Future」合併改革のプロセスとその結果を分析することにより、上記分析フレームワークの 2 段階目と 3 段階目が実施される。第 5 章で実施された、合併した自治体グループと合併しなかった自治体グループの技術効率性スコアの比較調査により、クイーンズランド州の合併が技術効率性の改善をもたらしておらず、むしろ合併した自治体の効率性を悪化させたことが明らかにされた。ANOVA テストによるかぎり、この結果は、改革後、人員と設備投資の削減を実現できなかったことに由来する可能性があることが示唆された。

この主張は、同様に、効率性改善効果が認められなかったニューサウスウェールズ州の合併プログラムを分析した第 6 章で拡張される。同プログラムは州内自治体の財務パフォーマンスを改善することを企図していたが、差分の差分分析の結果は、改革後の総事業支出が約 11.2%増加し（都市部自治体に固有の要因をコントロールした場合には 17%に増加）、これら自治体が持続可能になる条件の成立をむしろ妨げていることを明らかにしている。改革プロセスを詳しく調べた結果、スタッフ数（したがってスタッフ関連の支出レベル）の合理化を実現できないことがその主たる要因であることが示唆されたが、同様に期待された物件費、契約経費およびバックオフィス経費（つまりその他の支出）の節約が実現できなかったことも要因のひとつであることが明らかにされた。

合併プロセスの合理性を支える理論的根拠の再検討は第 7 章で実施され、そこでは、期待された効果を得ることができなかったニューサウスウェールズ州地方政府固有の（実質的および形式的）特性の析出に焦点が当てられている。この効率性向上を実現できなかった要因に関する分析は、単に改革の結果を理解するだけでなく、時の経過とともに改革がもたらす財政の持続可能性への影響を予測するのにも役立つ。

最後に、第 8 章と第 9 章は、代替的改革手段の実行可能性の分析を通じて、分析フレームワークの 4 段階目に取り組んでいる。前章までの自治体合併へのフォーカスとは対照的に、ここでは自治体合併に対する代替案が検討される。第 8 章では、共有サービス契約が技術効率性に与える影響を精査し、第 9 章では、中央監査義務と予期しない減価償却費と

(雛型) 博士学位論文審査の要旨

の関連性が調査される。具体的には、共有サービス契約は、低水準の技術効率性、したがって低水準の持続可能性と統計的に有意に関連していることから、合併の実行可能な代替手段とはならず、逆に、中央監査は、予期しない減価償却費の削減と重要な関連性を有することから、自治体の財務管理実務を改善するための効果的な方法であることが示唆された。ただし、これは監査費用の大幅な増加によってのみ達成され、その点で政策手段としての有用性には限界があることも明らかにされた。

これらの分析の結果、第 10 章では、将来の改革プログラムの有効性を高めるため、政策立案者が留意すべき、重要な公共政策上のインプリケーションが提示される。最初のインプリケーションは、意思決定の基礎として使用する以前に、財政の持続可能性に関する諸概念を改めて実証的に調査することが必要であるということである。2 つ目は、予算の不正確性と技術効率性との間に重要な関連性が存在することから、意思決定者には、財政の持続可能性の内部決定要因を慎重に検討する必要があるということである。3 つ目は、改革の成果達成のためには、自治体改革を実施するに際し、より厳格な財政規律を視野に入れることが必要であるということである。本研究から生じる最後の含意は、従来の合併プログラムが事実上目標達成に失敗していることに鑑み、持続可能性の改善を目標とする自治体改革について、従来には考えられてこなかった方法を改めて検討する必要があるということである。

【論文審査結果の要旨】

1. 審査結果

本研究は、合併を中心とした構造改革と財政規律という共通の環境下にある、オーストラリアの地方自治体を分析対象とし、各々の自治体の技術効率性の推移とそれに対する影響要因を識別することにより、自治体組織の効率性評価に関する学術研究に貢献するとともに、上記諸組織の効率性改善に向けた政策含意を提示することにより、公共政策立案者の意思決定に資することを目的としている。学術研究に関する限り、本研究には少なくとも

(雛型) 博士学位論文審査の要旨

も以下の 3 点の具体的貢献が認められる。

第一に、業務効率性に関するこれまでの先行研究では指摘されてこなかった新たな作用因を検出することにより、公共サービス供給を取り巻く構造に関する包括的な全体像を提供することに成功している点である。とりわけ、第 4 章の研究結果は、技術効率性の改善にとって正確な予算編成が重要であることを指摘するだけでなく、財政の持続可能性に関する、外部決定要因と内部プロセスの相互作用因をも析出している点で優れた貢献といえる。

第二に、クイーンズランド州での自治体合併、ならびにより近年の事例であるニューサウスウェールズ州の「Fit for the Future」合併改革といった、これまでの先行研究ではその成果が明らかにされてこなかった対象について、その技術効率性の推移を Inter-temporal DEA の手法を用いて明らかにした点である。緊縮財政下において合併という構造改革を実施したとしても、そうした改革が無条件に技術効率性の改善をもたらすわけではないことを明らかにする一方、より深層部分の作用因が機能することによってはじめて効率性が改善しうることを明らかにした点である。

第三に、自治体合併に対する対案として、共有サービス契約と中央監査義務が技術効率性に与える影響を分析し、制約条件付きとはいえ、各々が一定程度効率性向上に貢献しうることを明らかにした点である。とりわけ、中央監査義務の導入により、ニューサウスウェールズ州が導入している Integrated Planning and Reporting Framework の有効性を再確認している点は評価に値する。

他方で、本研究に対しては、いくつかの課題を指摘せざるを得ない。第一に、本研究では、技術的効率性(technical efficiency)をもって効率性の測定値としているが、公共サービス提供のアウトカム(outcomes)そのものを調査しているわけではない。これに加えて、公共サービスのクオリティに関する変数をも取り入れる等して、効率値測定の改良と精査に努めることが必要である。第二に、病院等の医療機関に関する分析を実施する場合、分析対象である組織のみならず、その前後の連携組織との関係性も組み込んだ分析が必要であ

(雛型) 博士学位論文審査の要旨

り、ユニット間での関係性を射程に入れたネットワーク DEA の援用が強く推奨される。また、将来的には長期時系列サンプルを用いた解析を実施することにより、結論の頑健性を検証することが求められる。とはいえ、これらは本論文の学術的貢献を損なうものではない。

2. 合否判定

本審査委員会は、学位申請者である Dana Kathleen McQuestin に対して、2021 年 7 月 20 日に本論文について公開審査を実施した。その結果、申請者が博士学位を取得するにふさわしい学識を有していることが確認できた。よって、本審査委員会は申請者 Dana Kathleen McQuestin に対して、東京都立大学博士（経営学）の学位を授与することが適当であると判定する。

以上