

地方政府の政策決定 －制度的観点からの分析－

砂原 庸介^Ψ

(東京大学大学院・総合文化研究科博士課程)

I. はじめに

本報告では、日本の地方政府が政策をどのような要因によって決定しているかについて、知事・議会の制度的な関係に注目してその影響を計量的な手法で分析することを試みる。

都道府県の事務は、国の意思決定に従属して事業を行う部分と市町村の補助金に回る部分が大きな位置を占めるが、農林水産費や商工費などの産業関係や、土木関係などにおいて都道府県の裁量の余地が大きい経費も存在し、このような費目を取り出すことで、都道府県に独自の政策決定要因を分析することができると考えられる。

政策の決定要因としては、政治学や行政学の分野で、「革新首長」が福祉関係の予算を増やすなどの事例から首長の党派性が注目されてきた。しかし、1980年代以降には革新勢力が弱体化するとともに、「保守」勢力との政策的な違いも薄まっている。そこで本報告では、選挙の有無や知事の交代、さらに知事の出身属性（官僚出身か、県職員出身か…）など、知事についての変数や、地方議会における議席構造、知事への支持の有無等が政策アウトプットに影響を与えうるという観点から検討を行うことを試みる。このような分析を行うことで、「改革派知事」という言葉に象徴されるように、知事の強いリーダーシップに注目されているなかで、どのような条件で知事に何ができるかを考察し、制度設計の議論へのインプリケーションを導きたい。

II. 先行研究

計量分析という方法に注目して代表的な研究を挙げる。初期の研究として飽戸・佐藤 [1985] が挙げられる。飽戸・佐藤 [1985] は日本の 647 の市について財政支出のパターンを決定する要因を決定する変数として社会経済的な変数と保守・革新などの政治的な変数を想定し、計量分析によってどの要因が効果を持つか検証している。その結論としては、財政支出のパターンには都市の規模や中枢性が大きな影響を持ち、政治的な要因の効果は小さいとしている。近年では、曾我 [2001] が Tibout の「足による投票」モデルや Peterson の「都市の限界」の議論を援用して検討を行っている。曾我は、地方政府の開発政策・再分配政策に注目し、資源（人・企業）の移動を背景とした地域間競争が地方政府の政策選択に影響を与えていることを主張している。

それに対して、地方議会のようなアクターが政策選択に与える影響を計量的に分析する研究はまだそれほど多くない。それには社会経済的要因と政治的要因を同時に独立変数として投入した場合に社会経済的要因のほうが有意な影響を検出しやすいこともある（例えば佐藤・飽戸 [1985] でも政治的要因について検討しているが、具体的な影響はあまり検出

^Ψ e-mail: sunahara@blue.interq.or.jp

されていない)。政治的要因の影響を強調したものとしては、曾我・待鳥 [2001] が、地方政府内部における知事－議会関係の変化が地方政府の政策選択の変化にどの程度影響を与えているのかについて分析し、知事と議会の党派構成の変化が政策選択に与える影響はいずれも大きいことを発見している。また河村 [1998] は、自治体の道路橋梁費伸び率を被説明変数として、首長の前回選挙での得票率や前年の選挙の存在などが影響を与えていると主張する。

III. 分析の概要

本報告の分析対象とする期間は 1975-2002 年である。この期間は、1960-70 年代のいわゆる革新首長による財政拡大の影響を受けて、自治省出身の知事が財政の引き締めを行っていると考えられる（市川[1997]、喜多見[2004]）。このように、知事が中央省庁の「エイジェント」としての役割を果たしていたのかどうかについて、本報告では知事の経歴を変数化することによってこの検証を行う。また、政治的要因として議会の政党議席率に注目する。多くの研究では地方議会の機能不全が指摘されているが、果たして地方議会は地方政府の政策決定に本当に影響を及ぼさないのだろうか。この点についても計量分析によって検証する。

先行研究における計量分析は、ほとんどがクロスセクションの重回帰分析である。特に自治体の財政支出を被説明変数にしているものは、1977-1997 の期間で 5 年ごとにデータをプールして回帰分析を行っている曾我[2001]を除くとほぼ全てクロスセクションの重回帰であるといえる。

それに対して本報告では、各都道府県について 1975-2002 年の期間でプールしたデータを用いる。知事の経歴や議会の政党（自民党）議席率等を用いる場合にはクロスセクションのデータを時系列にプールした TSCS（Time-Series-Cross-Section）データを使用することが望ましいと考えられる。なぜなら、クロスセクションでの観察は、ある自治体に対して特定の知事－議会関係しか許さないからである。データをプールすることで、ひとつの自治体に対して複数の知事－議会関係の分析が可能になる。

従属変数は、『地方財政統計年報』から取得した、「産業費」（＝農林水産業費＋商工費）、「教育費」（＝教育費－義務教育国庫負担金）、「インフラ整備費」（＝土木費－住宅費－特定財源－普通建設事業費×（1－住宅費／土木費））、「人件費」「地方債」などである。特に目的別歳出については可能な限り都道府県の裁量が反映される形にデータを加工している。分析に当たっては、それぞれのデータを「いわばその地方団体におけるあるべき一般財源収入としての性格を有するもの」（石原[2000:462]）とされる基準財政収入額で標準化した数値を用いる。独立変数としては、有効求人倍率や人口密度、高齢化率、財政力指数等で社会経済状況をコントロールした上で、知事の経歴（自治省・自治省以外の国家公務員、県職員、タレント・文化人、その他政治家）、知事の支持基盤（相乗り／無党派）、議会の議席比率、選挙の有無などを加え、政治的変数と各種従属変数の関連を検証する。

※ 詳細な内容・参考文献については当日レジュメを配布します。

「地方政府の財政支出に関する政治経済分析」

近藤 春生

慶應義塾大学経済学部 研究助手・慶應義塾大学大学院 経済学研究科

本論文は、公的支出に依存した地方における特定の産業（具体的には、建設業や農林水産業）が組織化された利益集団として、地方政府の財政支出に対して影響力を持ちうることを政治経済学的なアプローチを利用することにより、わが国の地方財政において、政治的な影響力が働いていることを理論的・実証的に明らかにしている。

近年、わが国における地方財政に関する研究では、公共事業や補助金の地域間配分について政治的な影響力が働いていることを指摘するものや、政策決定プロセスを考慮した分析が多く行われるようになってきた。しかし、これらの研究の多くはわが国の財政制度の中央集権的な側面に焦点を当てたものになっており、政策の需要サイドである地方における政治過程に注目した理論的な分析は少ない。もっとも、わが国の地方政府は財源の約30%を国庫支出金や地方交付税といった中央政府からの財政移転に頼っており、少なくとも歳入に関しては中央集権的な側面を持っているといえるが、一方で、村松(1988)および土居(2000)が指摘するように、地方政府は補助金獲得を目指した国への働きかけなどを通じて、財政運営に対して限られた範囲ながら影響力を及ぼしてきたと考えられる。

わが国の財政支出に関する特徴として、欧米先進国に比べ、(対GDP比で見た)公共事業費が高いことが挙げられるが、樋口・中島・中東・日野(2003)が諸外国との比較から明らかにしているように、1970年以降、わが国ほど公共事業費の動きと建設業就業者数が密接に関連して動く国はない。このファクト・ファインディングから、1970年代以降のわが国の公共事業は、地方の雇用対策もしくは特定の産業に対する所得移転政策として機能してきた側面があると考えられる。

この見方を支持する実証分析として、Yoshino and Sakakibara(2002)がある。この論文では、都道府県別の公共投資のデータを用いて、生活関連投資だけが政治力と負に相関し、それ以外の公共投資が政治力と正に相関しているという実証分析の結果から、政治力のある地域が公共事業を誘致しても、建設業などの特定の業種にレントがもたらされるだけで、一般の地域住民には便益をもたらしてはいないという見解を示している。しかし、この実証分析では、具体的な政治過程を考慮していないために、(一票の重みが大いという意味で)政治力が強い地方部において、なぜ、特定の産業(建設業や農林業)がレントを受け取ることができるのか、またその他にどのような政治的な環境が公共投資の水準に影響を与え得るかということについて、明らかにされていない。

そこで、本論文では、裁量的な経費(主に公共事業関連支出)については地方政府が政策決定に十分影響を及ぼすことができるという前提に立ち、裁量的な財政支出に依存した特定の産業が組織化され、ロビー活動を行う状況を想定し、地方政府の首長が選挙によって選ばれるとき、自分の得票率の最大化を目的とする候補者と特定の産業の集団(以下、

利益集団とする。)とのゲームの解として均衡政策が決定するという政策プロセスを考える。

まず、第2章においてわが国の地方財政の現状に触れながら、地方政府がある程度裁量的にコントロールでき、かつ、特定の産業にとって公的支出の影響が大きいという点で政治的に利用される可能性がある財政支出と産業（利益集団）の組み合わせとして、普通建設事業費と建設業、および農林水産業費と農林水産業に分析の対象を特定化する。

第3章において、本論文の基礎となる政治経済学（Political Economy）に関する研究の系譜と、わが国の地方財政を対象とした先行研究についてサーベイした後、第4章で、Grossman and Helpman (1996)のロビイングのモデルを応用することにより、地方政府の財政支出を説明する理論モデルを提示する。

地方政府の財政支出に対して影響力を持つ首長（都道府県知事）候補者が公約を掲げて選挙戦を争い、勝利候補が公約を政策として実現するという状況を考えたとき、ロビー集団が選挙競争にとって有利な政治資金協力を各候補者に行うことによって、自らの利益を政策に反映させることができ、投票者の分布や候補者の属性といった政治的な環境や利益集団の存在が公共財としての財政支出の効率性を損ない、財政支出を過大にする可能性を持つことが理論的に示される。

第5章では、前章で導いた地方政府の財政支出関数について、1980年代以降の都道府県の財政支出のデータを用いてクロスセクションおよびパネルの実証分析を行っている。実証分析では、期間によって多少異なるものの、普通建設事業費、農林水産業費ともに、全体的には理論で示唆されたとおりの推計結果が得られており、わが国の地方財政において、建設業や農林水産業といった利益集団による政治的な影響力が働いていたことが示唆される。したがって、以上の理論・実証分析から、地方政府が限られた範囲ながら裁量を働かすことができる支出項目に関して、公的支出に依存した利益集団の政治力を踏まえた財政運営が行われてきたことが明らかにされる。

引用文献

- [1] Grossman, G., and Helpman, E. (1996) “Electoral Competition and Special Interest Politics” *Review of Economic Studies* 63 pp.265-286
- [2] Yoshino, N., and Sakakibara, E. (2002) “The Current State of the Japanese Economy and Remedies” *Asian Economic Papers* 1-2 pp.110-126
- [3] 土居丈朗 (2000) 『地方財政の政治経済学』 東洋経済新報社
- [4] 樋口美雄・中島隆信・中東雅樹・日野健 (2003) 「財政支出の推移と地域雇用」『フィナンシャル・レビュー67』 財務省財務総合研究所
- [5] 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会

汚職決定要因の分析 ―都道府県別汚職データによる実証分析―

日本財政学会 第 62 回大会 報告要旨

大阪大学大学院 経済学研究科 博士後期課程

金坂成通

dg097ks@mail2.econ.osaka-u.ac.jp

1. はじめに

先行研究による汚職の決定要因の実証分析は、クロスカントリーデータを扱ったものが中心であり、日本の汚職関連データを用いた実証分析は存在しない。

そこで、本稿では、既存の事例研究などにおいて汚職の要因であるとされる、さまざまな要因について、その要因が実際に汚職の決定要因となっているのかを、データを用いて確認する。

本稿では、総務省「地方公共団体などにおける汚職事件に関する調」において把握されている、自治体別の個票データを用いた分析を行う。そこでは、「汚職」の「発覚」件数・人員が自治体ごと、年度ごとに把握されている。

総務省(2004)に基づき、簡単に近年の日本の汚職状況を概観すると、平成 15 年度に発覚した地方公共団体における汚職事件は、全国で 136 件であり、団体は 110 団体となっている。そのうち、都道府県等で 31 件、19 団体において汚職が発生しており、全国での発生件数ベースで約 23%、人員で 17%の汚職に市町村その他ではなく都道府県が関わっていることとなる。団体数の比率からいえば、都道府県自治体で多く発生しているということがわかる。

汚職の地域的な傾向をみるため、これを都道府県別にグラフ化し、検討を試みたが、それらから地域的な傾向を見ることは非常に難しい。制度的な要因、地域的な要因を含んだ、厳密な実証的な分析が必要である。

本稿は以下のように構成される。第 2 節では先行研究を紹介し、汚職の要因仮説を提示する。以降の節ではクロスセクションデータによる実証分析を行い、最後に分析結果をまとめる。

2. 汚職増加の要因仮説

汚職の制度面からの実証分析としては Alt and Lassen (2002)がある。彼らは US STATE レベルデータを用いて、財政の制度は汚職を説明し、**政治システムがオープン**であれば汚職を抑制することを示した。また、Persson, Tabellini and Trebbi (2001)においては、クロスカントリーデータを用い、**選挙制度や政治体制**が政府規模や汚職に影響を与えることを示した。また、**政府の規模**が汚職に影響を与えるとする論文(Husted (1999))もある。

以上のような先行研究にならい、得られるデータの制約もあり、本稿では、以下の仮説

を設定した。

1. 行政組織の**透明性の確保**は、汚職を抑制する。
2. **政府規模**は汚職に影響する。
3. **財政状態**は汚職に影響する。
4. **政治の状態**は汚職に影響する。

3. クロスセクションデータによる実証分析

本稿では、汚職の状態の代理変数としては各地方公共団体の「汚職発覚件数」を用いる。様々な推計手法による分析の結果、以下のことが明らかとなった。

●透明性

まず、地方公共団体の**透明性**をあらわす指標が有意になっており、透明性が汚職に影響すること。

●政府規模

政府規模を示す指標が有意になっており、政府規模が汚職に影響すること。

●財政状態

財政力指数の係数は有意になっており、財政状態が汚職に影響すること。

●政治の状態

政治の状態(首長の連続当選や議会の与党率)については、汚職に有意な影響を与えているという結果は得られなかった。

(詳しい回帰結果を含めた資料は学会当日に配布いたします)

(主要参考文献)

- ・ Alt, J. E. and Lassen, D. D (2002) “The political economy of institutions and corruption in American States”, Journal of Theoretical Politics 15(3) 341-365.
- ・ B W. Husted (1999) “Wealth, Culture, and Corruption”, Journal of International Business Studies, 30, 2, 339-360
- ・ Persson, T., Tabellini, G. and Trebbi, F. (2001) “Electoral Rules and Corruption”, CESifo Working Paper No. 416

(主要参考資料)

- ・ 総務省(2004)「地方公共団体等における汚職事件に関する調」平成16年12月24日報道資料 http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/041224_8.html
- ・ 総務省「地方公共団体等における汚職事件に関する調」各年版。
- ・ 地方自治総合研究所「全国首長名簿」各年版。