

# 地方政府の政策決定における政治的要因

## - 制度的観点からの分析 -

砂原 庸介<sup>Ψ</sup>

(東京大学大学院総合文化研究科博士課程)

### 1. はじめに

本報告では、都道府県を対象として、日本の地方政府が政策をどのような政治的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ながら、その影響を計量的な手法で分析することを試みる。

都道府県は、第二次世界大戦以前に官選の官吏が知事を務めており、完全自治体となるのは第二次世界大戦が終わってからのことである。そのため、都道府県レベルでの政治というものは必ずしも歴史に根付いたものではなく、また、都道府県の事務の多くがいわゆる機関委任事務として扱われてきたために、独自の裁量の余地が少なく、「政治」の機能する場面はそれほど多くないと考えられてきた。確かにその事務は、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、さらに高等教育など義務教育以外の教育の分野などにおいて都道府県の裁量の余地が生まれる事務も存在し、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。

地方政府の政策決定における政治的要因としては、政治学や行政学の分野で、「革新首長」が福祉や教育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 年代中ごろから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、地方議会における議席構造や知事の支持基盤といったイデオロギーに関する変数の効果と、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、これまでにそれほど注目されてこなかったか、「革新首長」対「保守議会」という対立点を強調しすぎる形で捉えられてきた都道府県レベルの政策決定における政治的要因についてある程度定量的な議論を行うことが可能になると考えられる。特に近年、「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中で、これまでの都道府県の政策決定において政治的要因がどのように効果を持ってきたのかについて確認することは必要な作業であると考えられる。

本報告の構成は以下の通りである。まず先行研究を概観して論点を抽出する。その上で地方政府の政策過程に関して本報告で重視するポイントを押さえた上で、東京を除いた 46 の道府県における 1975 年から 2002 年のデータを用いて実証分析を行う。

<sup>Ψ</sup> e-mail: [sunahara@blue.interq.or.jp](mailto:sunahara@blue.interq.or.jp)

本報告の作成に当たって、林正義、別所俊一郎（財務省財務総合政策研究所）の両先生から貴重なアドバイスをいただいたことに感謝します。もちろん誤りは全て筆者に帰属します。

## II. 先行研究

まず、本論文が問題とする日本の地方政府の政策決定について分析した先行研究について、計量的な手法を使っているものを中心に簡単に検討する。地方政府の政策決定は、非常に素朴には地方政府の管轄内における行政需要に対応して政策が実施されると考えられるが、現実には地方政府は財政や政治、権限などさまざまな要因によって制約を受ける中で政策決定を行っていると考えられる。地方政府の政策決定を規定する要因として伝統的に指摘されてきた点は、中央政府の統制、地方政府を取り巻く社会経済環境、首長の支持政党（革新かどうか）であると考えられる。これらは後述する一部を除いて詳細な事例研究であり、地方政府が中央政府の統制に従うだけではなく、社会経済環境や首長の支持政党の影響を受けてある程度自律的に政策を決定することができることを明らかにしている。計量的な手法を用いた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決定に影響を与えていることを主張している。

計量分析を用いて地方議会のようなアクターが政策決定に与える影響を重視する研究はまだそれほど多くない<sup>1</sup>。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り、地方議会についての分析を試みるものの、結果として社会経済的要因を強調することになるという理由もある。例えば前述の佐藤・飽戸（1985）も地方政府の政治的な違いも政策決定の要因のひとつとして検討しているが、具体的な影響はあまり検出されていない。政治的要因の影響を強調したものとしては、地方政府内部における政治的变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検討した曾我・待鳥（2001）は、都道府県を対象とした分析によって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が、知事と議会のどちらが優位かは文脈依存적であると考えているなど、政策決定とアクターの因果的な関係については依然不透明である。また河村（1998）は、選挙を通じた首長と議会の関係に注目し、日本の全市を対象としたサーベイデータを用いて、地方の首長が次回選挙での議会の協力をとりつけるため、議会からの財政支出の要求に対して応答する傾向があり、特に長期にわたって君臨する首長は、自分に批判的な政党連合の登場を抑えるために議会と親密性を図る傾向があることを主張している。また計量分析では、市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。さらに、加藤（2003）は、1987～2002 年の都道府県パネルデータを用いて議会における政党構成や知事の党派性が地方政府における目的ごとの一人当たり歳出やシェアに与える影響を分析し、自民党や左派政党の民生費や農林水産費などに対する特徴的な姿勢を見出しているものの、多くの変数について一般的な傾向や解釈を見出しにくいとしている。

首長のパーソナルデータが重要な変数とされる研究もある。山下（2001）は、公共投資の政治的意思を議論する中で、知事による政治的景気循環の可能性を検証し、自民党単独政権の崩壊後に知事による知事選挙を見計らった意思決定が機能していることを示唆する。さらに中央官僚出身の知事が（他の知事とは異なって）政治家としての力量を発揮し、公共投資の決定にインパクトを与えている解釈を示している。また、藤澤（2004）は、知事の在職期間と財政規律について検証を行い、政権交代の後、知事

の在職年数が延びるに連れて債務の増加幅やプライマリーバランスの赤字はいったん縮小するものの、三期を越えると多選の弊害が表面化し、拡大に転じることを主張した。この中でも知事の実票率や官僚出身ダミー、就任時年齢といった要素を説明変数として投入し、例えば高年齢で就任した知事ほど効率的な行財政運営を行っていることを主張している。

先行研究においては、一部の例外を除いて、政策決定で注目されているのは地方政府の執行機関であり、地方議会についての分析は薄く、計量分析の前提として政策決定に当たっての議会と執行機関との因果的な関係を示すものは少ない。次に、先行研究がそれほど多くないこともあり、使用されている変数についての考慮が十分でないものもある。特に、説明すべき従属変数についてももう少し慎重な検討が必要とされることが考えられる。これまでは歳出総額に対するシェアで見えるもの（加藤（2003）松並（2004））や県内総生産で基準化するもの（山下（2001）藤澤（2004））変化率で見えるもの（河村（1998））変数を加工した分配／再分配比率で見えるもの（曾我（2001）曾我・待鳥（2001））などがある。多くの研究で従属変数に何らかの水準を表す値が用いられているが、その設定に当たっては独立変数である政治的要因がどのように効果を持ちうるか検討されることが必要である。また、例えば「中央官僚出身ダミー」は多くの場合少しでも中央省庁にいた経験のある知事について設定されるが、現実には非常に長い期間都道府県庁に在籍した後に知事となる場合も多く、いわゆる落下傘的な知事と必ずしも同列に捉えることはできない。最後に、政治的要因を説明変数として扱う際に、影響力の向きを規定する変数なのか、それとも影響力の大きさを規定する変数なのかを峻別することは重要である。例えば知事選挙での実票率はその後の行政運営における影響力の源泉となりうるが、実票率が高いことがその後の行政運営をどのように方向付けるかはアプリアリにはわからない。そのため、使用する従属変数を決定した上で、それに適した政治的要因を選択することが必要である。

以上の点を踏まえ、以下では、国や地方議会と地方政府の執行機関を含む政治過程についての理解を押しえた上で実証分析を行う。

### III. 地方政府における政治過程

#### （1）首長 - 議会の二代表制

日本の地方政府は、首長と地方議会という二代表制が採られている。両者ともに有権者である住民の投票によって選ばれており、その関係は基本的に対等であるとされる。しかし、比較政治学的な観点からすると日本の地方政府における首長の影響力は非常に強いと考えられる。なぜなら、首長は予算・立法（条例）の提案権を持ち、地方政府におけるアジェンダ・セッターの役割も果しているからである。よく知られているように、アメリカのような大統領制の政治体制においては、予算・立法の提案権を持つのは議会であり、大統領は拒否権を持つに過ぎず、内政において積極的な影響力を行使することは難しいとされている。拒否権については、あくまでも議会が大統領の意に反する政策を決定した場合に拒否することができるのみであって、そもそも大統領の意思に近い提案を行うことができるものではない。さらにアメリカ大統領は、議会によって弾劾される可能性があるものの、逆に議会の解散を行うことができるわけではない。アメリカの大統領制とは異なり、日本の地方政府における首長は、予算をはじめ議案の提出を行うことが可能であるし、議会の議決に対して再議を請求することができる（条例・予算への異議は 2/3 の特別過半数で override される）。その上に、議会が成立しないとき、議会を召集する時間がないとき、議決すべき議案を議決しないときなど、首長は議決すべき事件を処分することすら可能である（専決処分）。さらに首長は議会からの不信任に対して解散をもって対抗することが可能である。

ことも重要であろう。それに対して、議会は予算を増額修正することが可能だが長の「予算提出の権限を侵すような修正」を行うことはできず、首長をはじめとする執行機関への公的な対抗手段としては、不信任のほかには行政事務の検査・監査・調査（特に 100 条調査）、幹部職員（副知事・出納長・助役・収入役・監査委員等）選任に当たっての同意、といったものに限られる。

このような制度的条件を考えると、これまでの研究が首長を中心とした執行機関に焦点を当ててきたのは納得できる。日本の地方政府の予算制定についてはほとんど修正→再議、といったようなコンフリクトはほとんど見られず、首長と議会が対立するのは一部の条例や特別職の任命において議会が反発するような場合が多く、議会が公的に政策に対して影響力を発揮する場面はなかなか表面化しにくいからである。何よりも、予算提案権が首長にあるために、首長は自らの選好に最も近い案を提出することができるのである（名取（2004））。しかし、村松・伊藤（1986）などで論じられるように、地方議会・議員の影響力は決して弱いわけではなく、首長から予算が提出される以前の段階でその影響力を行使している可能性が高いし、選挙支援等のインフォーマルな手段によっても影響力を行使することが可能である（名取（2004））。そのため、首長の影響力は基本的に非常に大きいと考えられるものの、議会内においてある程度の議席を占める政党も、特に政策の前決定段階を中心に政策選択に影響を持っていることは無視できない。日本の地方政府は長らく自民党が多数を占めている状態が続いており、イデオロギーの異なる革新首長が出てきた場合には、首長 - 議会が分割政府状態になることは十分にありえるし、これまでもしばしばそのような状況が出現している。分割政府であれば、（革新）首長の提案が必ずしもそのまま通るわけではなく、政治的な妥協によって（革新）首長の主張は非常に弱まったかたちで現れることになることも考えられる。また逆に、革新勢力がまだ強かった 1970 年代には、市民団体と結んだ革新勢力が地方議会での質問を糸口として公害対策などの政策を実行に移すことも多かったとされる（篠原（1975））。このように、制度的には首長の権限は大きく、地方議会の機能は注目されることが少ないが、分割政府となっている場合はもとより、インフォーマルなかたちでも議会は政策に影響を与えうると考えられる。

## （2）中央政府によるコントロール

多くの先行研究では、中央政府が地方政府に対して統制を及ぼしていることを重視する。そのひとつの方法が、2000 年の地方分権一括法まで続いた機関委任事務による統制である。機関委任事務は、全国的に統一性・公平性を確保すべき事務について、国の事務として「国の機関」としての地方政府に委任するという形式を取るものであった。そのため、基準については基本的に国で定められ、多くの通達が地方政府の政策執行を拘束するとされる。機関委任事務については、「何が機関委任事務か」について明確な定義が存在しなかったため、国の法律に基づいて実施される事務の多くは実務的に機関委任事務として処理されてきた（例えば辻山（1983））。そのために、都道府県の事務の約 7 割が機関委任事務に当たることになるとして長らく批判の対象となっていた。

しかしながら、機関委任事務であるからといって、必ずしも地方政府の裁量が全く働かないということの意味するわけではない。Reed（1986）の詳細な事例研究によれば、公害対策のような分野などにおいて多くの地方政府が国の基準を大きく超えた政策を執行し、中央政府がそれを受けて新たに法制化を行い、全国的に機関委任事務として実施させるというルートが観察されるという。これは、機関委任事務と分類される事務においても地方政府の意欲次第では裁量が発揮されることを示すものであり、そのための予算措置は可能であることを示すものであるといえる。また、特にこれまでの行政学の実証研究

が示してきたように、実務レベルにおいては必ずしも機関委任事務と地方政府の固有事務（公共事務・団体委任事務・行政事務）との区別がされてこなかった点も重要である。それには、固有事務においても中央政府からの通達が数多く出されていたということもあるが、結果として 2000 年までの地方自治法においては機関委任事務に対する地方議会の関与は制限されていたにもかかわらず、実態としては予算審議の過程において地方議会の関与があったとされている（例えば村上（1994））。そのため、特に都道府県において多くの機関委任事務によって中央省庁からの関与が大きかったという議論は尊重すべきであるものの、地方政府（特に都道府県）の政策選択が一定の自律性をもって行なわれていたことは否定されないと考えられる。

次に指摘されてきた方法が、補助金を通じたコントロールである。このルートの場合のアクターとしては、中央省庁だけではなく、自民党の族議員を中心とした政治家によるものが強調されてきた。広瀬（1993）が指摘するように、建設大臣や農林水産大臣となった政治家が公共投資に係る国庫支出金を通じて自らの集票組織に報いるという構図は、全てを説明するわけではないかもしれないが、ある程度日本の政治における典型的な構図と考えられてきたといえる。一般的には広瀬が指摘したように、地方への補助金が強調されるが、井堀・土居（1997）が指摘するように、1970 年代の保革伯仲の時期には経常移転を中心として都市部への補助金も増やすなど、自民党の選挙戦略に応じて補助金の配分が行なわれているとされる。また、「カネのかからない政治」を目指してその温床となっていたとされる中選挙区制を小選挙区制に変更する改革が行なわれた 1993 年以降についても、依然として政治家の地盤となる自治体により多くの補助金が配分されることを指摘する名取（2002）や、一票の格差が大きい地域に対してより多くの補助金が配分されることを主張する堀内・斉藤（2003）の研究など、依然として政治家（特に自民党政治家）の影響力が強いことが示されている。

補助金の流れは、地方政府にとって裁量的に使うことができるとされる財源にも影響を及ぼす。具体的にはいわゆる「補助裏」の存在であり、国庫からの支出金とあわせて地方政府も応分の負担をしなくてはならない。そのため、統計データとしては地方政府の独自負担となっている部分においても、自民党国会議員等による補助金配分の影響を受けることになると考えられる。

最後に、特に自治省出身の官僚が知事になることで中央政府が地方政府をコントロールすることが可能になるという議論がある。典型的な例として取り上げられるのが、美濃部知事から鈴木知事に代わった東京都の例である。美濃部知事はいわゆる革新首長の代表として非常に積極的な福祉施策を打ち出すなどによって財政を拡大させ、当時の自治省との間に「（財政）戦争」<sup>2</sup>とも呼ばれる状態を現出させていた。結果的に財政破綻寸前までいった美濃部都政を建て直したのが自治省（旧内務省 - 自治庁）出身の鈴木都知事であり、自治省の支援を受けつつ財政再建を軌道に乗せることができた、というストーリーである。このように地方担当省庁である自治省出身の知事が、特に 1970 年代の革新首長の拡大路線に歯止めをかけ、地方財政に安定をもたらすことになるというのは、知事を通じたある種の中央政府からのコントロールであると理解できるだろう。

### （3）増分主義による政策決定

公共政策の決定に関する議論として長らく主張されてきたモデルとして、Lindblom and Woodhouse（1993）に代表される増分主義の議論がある。増分主義とは、予算の制定に当たって時間や情報が制約として係るために、漸変部分と新規の政策についての検討が中心的行なわれた結果、あらかじめ予算の増分が前期の予算の一定率とされて多少の外部環境の変動要因を載せて今期の予算と決める方式で

ある（薬師寺（1988））。実際の予算データを見てもその傾向は非常に強く、『地方財政統計年鑑』の後目的別支出から自己相関を計算すると、多くの費目で 0.95 を超える値が出てくる。

増分主義のモデルで重要になるのは、地方政府の政策に関する現状維持点（Status Quo）である。増分主義的に政策決定が行なわれるのであれば、現状との比較をベースとして次の期の政策が選択されることになる。そのため、各期において政策選択に関わるアクターが影響力を行使することができるのは、前期の現状を所与とした残余部分であると考えられる。つまり、増分主義のもとでは、選挙の結果として首長や議会構成に変化があったとしても、それまでの政策を根本的に変化させることは難しく、政策決定者は自らの目的体系からある理想的な資源配分を目指す政策選択を行うというよりも、現状を所与として何らかの変化を起こすかたちで政策を決定することになると考えられる。そのため、例えば、制度的に議決権を持つ地方議会が提案された予算案を承認しなければその予算案が実現することはなく、首長の政治的選好は、あくまでも地方議会が承認する範囲でのみ実現されることになると考えられる。

政策決定がこのような増分主義的に行なわれやすいのは、住民のエージェントとしての地方政府がある特定の目的を持った個別の事業を実施するものとして授權されているというよりも、公共的な問題に対応するものとして包括的に授權されている点にあると考えられる。地方政府の政策選択に関わる複数のアクターは、少なくとも形式的にはそれぞれが志向する公共的な目的に沿って地方政府の行動を規律付ける。大きな問題としては、その「公共的な目的」を積極的に定義できないことにあり、あるアイデア（例えば予算案）が提案された時点で個別的に「公共的な目的に反している／反していない」というかたちで消極的に定義するしかない<sup>3</sup>。現状維持という手法は、少なくとも前年において認められた案を承認するという意味で「公共的な目的」という観点からは受け容れやすいと考えられるため、首長に対して住民の代表としてプリンシパルに近い立場に立つ地方議会のような存在は、首長が変化を志向するときに、Wilson（1989）の議論するように現状維持からの変化に対する「制約」として現れることになると考えられる。このような捉え方は、政策選択に当たって、首長が自らの目的体系からある理想的な資源配分のポイントを目指すというよりも、現状を所与として何らかの変化を起こそうとし、それに対して様々な制約がかけられることになるという理解である。以下では、このような理解に基づいて地方政府（都道府県）おける首長（知事）、議会、決定された政策についてのデータをもとに分析を行う。

#### IV. 実証分析

##### （1）仮説

現在の日本の地方政府をめぐる環境を考えると、ある期に政治的要因に変化が生じたとしても、そこからゼロベースで政策が決定されるわけではない。そのために、政策決定においては増分主義的な要素は少なからず存在すると考えられる。例えば、保守政党の支持を受けていた知事が選挙によって革新政党の支持を受ける知事に交代したとしても、特に議会が保守系政党に占められている場合など、革新知事はその期の予算をすぐに自分の好むように変化させることは難しい。そのため、もちろん知事をはじめとした政治的アクターの意向は政策に反映される可能性は高いものの、それはあくまでも二次的な要素にとどまると考えるのが妥当であろう。

それではたとえ効果が二次的であったとしても、政治的要因は地方政府の政策選択に影響を与えているのだろうか。これが本報告において中心的に検証する課題となる。そのために、本報告では従属変数として国からの補助部分がある程度まで取り除いたかたちで地方政府の「インフラ整備」と「教育費」に注目する。この二つはそれぞれ地方政府の開発政策と再分配政策の中心をなし、イデオロギーの効果

がわかりやすいという性質を持つと考えられる。すなわち、一般に保守政党はインフラ整備の拡大と教育についての削減あるいは現状維持という志向をもち、革新政党はインフラ整備を拡大するよりも教育を拡大することを志向するとされる。教育費については、アメリカなどでは開発政策の一環として考えられることも少なくないが、日本においては労働組合（日教組）の影響が強いことから革新勢力が重視する政策分野であるとの評価が定着していると考えられる<sup>4</sup>。そのため、このような変数に対してイデオロギーの影響がないのであれば、他の変数に対してイデオロギーの影響があると考えるのは難しくなると考えられる。検証を行う際に注意する点としては、あくまでも変化の方向を示す変数を説明変数として選択する必要があるということである。今回の分析では、政策に対して効果が予想される変数であっても、「どのような方向に変化するか」を予想することができない政治的要素は極力排除している。例えば得票率のような変数は政策に対して効果のある政治的要因のひとつであることが予想されるが、それは変化の幅や強さを規定しうる変数であり、先験的に従属変数がどのような方向に変化するかを予想することができないと考えられる。

そのうえで検証する政治的要因は議会における保守・革新のイデオロギー、知事の支持基盤・経歴、知事の再選動機という3つの点である。はじめに、国会・地方議会における保守・革新のイデオロギーの効果である。予想としては、保守勢力が強ければ「インフラ整備」が拡大し、革新勢力が強ければ「教育費」が拡大する。逆に革新勢力の「インフラ整備」に与える影響と、保守勢力の「教育費」に与える影響は中立的な負の方向であると考えられる。それを検証するに当たっては、地方議会における保守勢力と革新勢力の強さがどの程度従属変数に与える影響と、保守勢力の国会議員が従属変数に与える影響を見る。保守勢力の国会議員を変数として取り込むのは、政権与党にいる国会議員が自らの地盤を固めるために地方政府に影響力を行使することが想定されるからである。

次に注目するのは知事の支持政党と経歴である。「無党派現象」が生まれている現在の状況を見ると、知事の支持政党を明確に分類するのは難しいが、特に「革新」「無党派」という政治的に特徴があると考えられる知事をコード化し、その影響を検証する。そのため、基準となるのは自民党が単独で推薦している候補といわゆる「相乗り」候補、さらに新生党・新進党・自由党・民主党といった候補が中心となって自民党に対抗する形で擁立している候補となる。「革新」であれば教育費を増大させることが予想される。政党支持を受けない「無党派」は必ずしもその志向性は予想できないが、近年のいわゆる「改革派知事」の動向を見る限りでは、インフラ整備について縮小の方向性を持つことが予想される。

さらに、本報告では知事の経歴について詳細な分類を行い、その影響を検証する。先行研究では「官僚出身知事ダミー」として一括されることが多いが、官僚出身といっても色々な知事が存在する。まず自治省と他省庁では異なった政策を志向する可能性があり、さらに（特に自治省出身者について）非常に長い期間知事となった都道府県庁に在籍しているために、都道府県庁職員とみなすべき知事も少なくない。さらに重要なのは、先行研究ではダミー変数の策定によって官僚出身者の影響を考慮するときに、基準となるグループが何を意味しているかが定かではないという問題がある。官僚以外からの出身者としても都道府県職員や文化人、地方政治家など様々なグループが存在しているため、これを分類して検討する必要があると考えられる。そのため、本報告では知事を出身によってコード化し、「都道府県庁職員」出身の知事との比較においてその効果を検証する。考えられる効果としては、本報告の分析対象とする1975-2002年の期間においては、まず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））。自治省以外の官庁は本報告では同カテゴリーとして扱うが、その出身としては通産省（経産省）・農水

省・建設省が多く、少なくともインフラについては都道府県庁職員出身者よりも拡大志向を持つことが予想される。また、地方政治家を中心に政治家出身の知事もインフラを中心に拡大志向を持つと考えられるだろう。

最後に注目するのは、知事の政治的動機である。これまで再選を望む首長は自らの任期中に影響力を行使して支持を動員しようとする可能性が指摘されている。政治学では政治的景気循環として検証が行なわれ、地方政府を対象にした研究でも、河村（1998）が市町村政府を対象に選挙協力への応答のために選挙後に土木費の伸びが高くなることを確認している。この点について、本報告でも選挙前と選挙後を対象に検証を行う。知事選挙を見ると、例えば汚職のような要因で前任知事の任期満了前に選挙が行なわれることが少なくないため、単純に選挙前年のダミーを入れてもその効果を見ることは難しい。そのため、今回は各期の終了年（4 年目・8 年目・12 年目...）にダミー変数を与えてその効果を見る。この場合、任期の終了した知事が必ずしも次の選挙に出馬するわけではないが、多くの知事選挙において後継指名が行なわれていることを考えると、退任する知事であっても自らの後継者のために任期の最終年に政治的影響力を行使する誘因は存在すると考えられる。次に、選挙後の応答について、今回は一期目の知事に注目する。一期目の知事は前職あるいはその後継者を破ったにしても、前職とは全く関係のない選挙で競争に勝ったとしても、その立場は安定的であるとは言えず、支持基盤を拡大するために財政支出を拡大させる可能性が高いと考えられるからである。これらの仮説を、『地方財政統計年鑑』等の統計データ、さらには知事の支持基盤や経歴にコーディングを行うことでデータを作成して検証する。

## （2）データと方法

次に、上述の仮説を検証するためのデータについて説明する。まず、従属変数については曾我（2001）に基くもので、具体的に「インフラ整備費」は、『地方財政統計年報』より土木費 - 住宅費 - 特定財源 - 普通建設事業費  $\times (1 - \text{住宅費} / \text{土木費})$  から算出し、「教育費」は同様に教育費から義務教育国庫負担金を控除したものである。このような操作によって、国からの支出金を直接の財源とする部分についての控除を行い、地方政府が自前の財源を用いて支出すべき部分について検討することが可能になる。これを各時点における地方政府の経済状態で標準化することによって、歳出総額に対するシェアとは異なる、各地方政府の経済状態に対する支出規模を算出することができると考えられる。標準化に当たっては、山下（2001）や藤澤（2004）で用いられる県内総生産のような指標を用いたいところであるが、残念ながら 68SNA は 1999 年で切れており、93SNA は 1990 年以前まで遡及されていない。そのため、「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。なお、基準財政収入額と 93SNA の 1990-2002 年の期間における相関係数は約 0.99 であり、基準財政収入額を用いて標準化することはまず妥当であると考えられる。

政治的要因について、まず地方議会のデータについては、『日本統計年鑑』の「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」（自治省行政局・総務省自治行政局）からデータを作成した。保守勢力として地方議会における自民党議席率を、革新勢力として社会党<sup>5</sup>と共産党の合計が議会に占める率を用いた<sup>6</sup>。国会議員については都道府県ごとの自民党衆議院議員数を使用している。衆議院議員について、各都道府県における比率ではなくその数を採用したのは、特に中選挙区制の時代においては議員ごとに個別の支援団体が存在し、各議員がそれぞれ個別的に地方政府に働きかける誘因を持つと考えられるため<sup>7</sup>、都道府県ごとの議員の比率よりも妥当であると判断したからである。

知事の支持政党については、地方自治総合研究所の『全国首長名簿』と新聞の縮刷版などからデータを作成した。「革新」については、共産党が推している候補であること<sup>8</sup>、そして社会党が推している候補で、自民党・新生党・新進党が推していない候補であることを条件としている。無党派については政党支持を全く受けなかった知事についてコードしている。次に知事の経歴については、『新編・日本の歴代知事』（歴代知事編纂）『日本人事録』（中央探偵社）『出身県別現代人物事典』（サン・データ・システム）『日本紳士録』（交詢社）『現代日本人名録』（日外アソシエーツ）を用いてデータを集めコーディングを行った（付表参照）。分類に当たっては地方担当官庁である自治省を独立させ、「自治省出身」、「自治省以外の国家公務員」、「都道府県職員」、「マスコミ・文化人（大学教授を含む）」、「その他政治家」としてダミーを設定した。コーディングに当たっては国家公務員と都道府県職員の重複を排除し、特別職である副知事のほか、中央省庁から総務部長として都道府県庁に赴任し、その後知事となった人についてはその出身元の国家公務員でコーディングし<sup>9</sup>、それ以外の部長あるいは課長以下で都道府県庁に赴任し、そのまま庁から離れず知事になったものについては「都道府県職員出身」とコーディングした<sup>10</sup>。また、日銀・国鉄出身者については国家公務員とコーディングしている。「マスコミ・文化人（大学教授を含む）」は元々の職業がテレビ局・新聞社・作家・タレント・大学教授等であり、国会議員を経験した人々についても含んでいる<sup>11</sup>。「その他」は基本的に地方政治家あるいは国会議員経験者であり、特に中央省庁・都道府県庁職員の出身でも一度地方政治家を経験した人については「その他」と分類している<sup>12</sup>。

最後の知事の再選動機については、既に述べたように知事任期の最終年にダミーを与えるほか、一期目の3年間にダミーを与える。特に政権基盤の不安定な一期目の知事が、選挙に対する見返りとして支出を拡大することが予想される。なお、一期目について3年間にダミーを与えるのは、4年目が最終年にあたるため、別の要因で支出の拡大が想定することを考慮したものである。

特に自治体の財政支出を被説明変数にしている先行研究における計量分析は、クロスセクションの重回帰分析を用いるものが多い。しかし、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）のほか、山下（2001）・加藤（2003）といったように、近年ではある程度の期間でプールしたデータを用いる研究が増えている。知事の経歴や議会の自民党議席率等を用いる場合には、そのように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が、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。また、TSCS データを用いることによって特に時点間に固有の効果をコントロールすることができることも重要である。

本報告では、TSCS データを用いて二種類の方法で前節の仮説を検証する。はじめに加藤（2003）と同様に、各都道府県の社会経済変数（人口・面積・人口密度・高齢化率・有効求人倍率・財政力指数）を独立変数として投入し、国が画一的に決定している部分や社会経済環境の違いに関する部分を取り除く。その上でここまでに挙げた政治変数を投入してその影響を観察するという方法である。計算上は一本の重回帰であり、従属変数の「インフラ整備費」と「教育費」はそれぞれレベルとして用いられ、政治変数の効果がその影響の方向性を示すことになると考えられる。ただし、従属変数をレベルで考えた場合には自己相関が存在することが予想され、また地域ごとに分散不均一が想定されるために、Newey と West が提案した HAC（Heteroscedasticity-Autocorrelation-Consistent）分散共分散行列を用いて標準誤差の値を推定する。なお、自己相関については一次のラグをとって対処する。さらに、国の政策や経済

環境の変動による共通のショックとして時点間の固有要因を考慮して一元配置固定効果モデルで推定を行う。地域の固定効果については、用いている政治変数が時間を通じて変動が少ないものが多く、今回の分析からは外している。

次に、政治が変化に与える効果に限定して検証を行うために、「インフラ整備費」「教育費」の差分を従属変数として回帰分析を行う。この分析においては、独立変数を政治変数に限定したうえで、時点の固定効果を考慮した一元配置固定効果モデルを扱う。この回帰分析においては、差分を観察することから従属変数の自己相関は考慮せずに地域ごとの分散不均一だけを考えた White の分散共分散行列を用いて標準誤差の値を推定する。この分析によって、国の政策や経済環境の変動による共通のショックを考慮したうえで政治変数が支出の変化にどのような効果を持つかを検証することが可能になると考えられる。

### (3) 推定結果

データの標本統計量は表 1 に、推定結果は表 2 と表 3 に示されている通りである。冷戦崩壊というイデオロギーの大きな揺らぎを考慮して、1975-2002 年のデータを 1990 年以前と以後にわけて推計を行った。また、東京都は一貫して地方交付税交付金の不交付団体であり、意思決定については他の道府県と異なる部分が多いことが考えられるため、分析からは除外している。以下では、政治的要因についてその効果を分析する。

以下、レベルの推定（表 2）を中心に結果を検討する。イデオロギーの影響は、インフラ整備費についてみると、自民党国会議員数・自民党議席率ともに有意に正の影響をもたらしているということで、基本的には仮説通りの効果が検出された。特に自民党議席率の影響は 1990 年以前で強く現れていることが示唆され、1991 年以降ではその影響は有意ではなくなる。興味深いのは、革新議席率も 1990 年以前において有意な正の効果を示している点である。革新勢力のインフラ整備費に対する影響については、特に明示的な仮説を想定していなかったが、この推定結果からは、特に 1990 年までにおいて、インフラ整備の推進が（保守だけでなく）革新勢力にとっても好ましい政策だったことが示唆される。次に教育費についてみると、やはり革新議席率は教育費に正の影響を与えていることが示された。特に、1990 年以前においてその傾向が顕著であり、1991 年以降は正の影響を与えているものの、有意ではない。さらに、自民党議席率が負の影響を与えており、それは特に 1991 年以降に示唆されている。

この推定結果からは、保守勢力である自民党がインフラ整備に正の影響を与えることができた一方で、革新勢力は同様に教育に影響を与えてきたということが示されたと考えられる。しかしインフラに対して自民党議席率が与える正の影響、教育費に対して革新議席率が与える正の影響はいずれも 1990 年までの期間で強く示唆されているが、その後の期間では影響が必ずしも有意ではない。その解釈としては、ひとつは長期にわたる地方財政の悪化に伴って支出を増やすようなかたちでイデオロギーが発露することが難しくなったこと（自民党議席率と教育費の負の関係から、支出を減らすかたちでのイデオロギーの発露はありうる）、さらに冷戦の終了によってイデオロギーという対立軸自体が薄れたことなどが考えられる。

次に知事の支持基盤・経歴について検討する。まず支持基盤について確認すると、「革新知事」「無党派知事」とともにその顕著な影響が見られるのは 1990 年代までの期間である。既に述べたように、これは自民党が単独で公認・推薦している知事や「相乗り」知事、さらに新生党・新進党・自由党・民主党といった候補が中心となって自民党に対抗する形で擁立した知事という、保守系を中心に支持を集めて

いる知事を基準としており、1990 年までの推定では、そのような知事に比べて革新・無党派ともにインフラ整備費・教育費にマイナスの効果が有意に示されている。仮説では革新知事は教育費を増やすことになると考えていたが、全く反対の結果が出たといえるだろう。これを解釈するならば、革新・無党派知事の政治的な弱さが原因になっていると考えられる。使用したデータにおける革新議席率は、1975-2002 年の期間中最高で約 45.5%（京都府）であり、一度も単独で過半数を取っていることはなく、革新知事が知事についているということは基本的には分割政府を意味し、革新首長にとって議会は制約として出現することになる。そのため、議会など他の条件をコントロールした上では、保守系の知事の比較において革新・無党派の知事が政治的な意思を通す能力が低く、インフラ整備費・教育費ともに有意にマイナスとなっていると考えられる。つまり、分析結果から単純に解釈するのであれば、議会が基本的に自民党に抑えられている日本の地方政府においては、自民党議席率が一定という条件のもとでは知事が革新系となって保守系議会と相対するよりも、保守系首長のもとでも議会における革新議席率が高くなることで革新勢力の主張する政策が通りやすくなっていた可能性もある。なお、1991 年以降はそもそも「革新」イデオロギーが大きく揺らぎ、革新知事と呼ばれる知事はほとんど出ていないこともあり、有意な効果は見られていない。また、近年「改革派知事」としてしばしば注目される無党派知事も、1991 年以降の期間においては保守系の知事と有意に異なる政策支出を行っているという事実は観察できなかった。

知事の経歴について、推定結果からは、自治省あるいは自治省以外の中央省庁出身の知事が道府県職員出身の知事と比べてインフラ整備費・教育費ともに有意に低い水準としていることがわかる。石油危機以降の地方財政の危機において、自治省出身者が知事として地方政府に入ることによって歳出を抑制している傾向が確認できたと考えられる。1991 年以降についても自治省出身の知事はインフラ整備費・教育費ともに有意に低い水準に抑えており、財政再建が急務とされる現在の地方政府を取り巻く環境において自治省出身者がしばしば改革派知事と名指される（あるいは自ら名乗る）原因はこのような歳出抑制の傾向に起因するのかもしれない。また、仮説において自治省以外の中央省庁出身の知事はインフラ整備費を拡大させると考えたが、推定結果からは逆の結論が強く示唆された。特にこの時期の知事としては、建設省・農水省の出身者が比較的多かったことを考えるとこの結果は若干意外である。ただしこれは従属変数から補助金の部分を（全てではないが）抜こうとしているものであるため、奨励的補助金などのみに絞ってみると別の結果が出る可能性もある。

マスコミ・文化人とその他政治家については道府県職員と比較して歳出拡大的な傾向が見られている。特にマスコミ・文化人においてその傾向がある。一定数の大学教授出身者もいることから教育費が増える可能性は考えられるが、実際に大学教授出身者が多かったのはどちらかというと 1990 年までの時期であり、その効果はそれほど大きくない。そのため、あくまでも仮説的な議論だが、中央官僚や道府県職員に比べて行政経験が少ないマスコミ・文化人出身の知事が財政支出を抑え切れていない傾向にあるのではないかと考えられる。最後にその他政治家の影響を見ると、仮説で議論した通り拡大傾向はあるものの、それほど有意な結果は出ておらず、道府県職員とほぼ変わらない結果になったと考えられる。

最後に再選動機について確認する。インフラについて正の効果があることが期待されたが、一期目ダミーも任期最終年ダミーも効果はなく、むしろ教育費に対して 1990 年までの期間で正の効果があることが示されている。通常理解としては、再選動機を満たすために操作される財政支出は、短期的な効果のある建設関係であると考えられるが、教育のような支出においても実績を強調することで選挙に働きかけることは不可能ではないかもしれない。なお、再選動機は表 3 にある差分の推定で唯一有意な結

果が得られた部分であり、インフラ整備について、一期目のダミーが正の効果を持っている。変化は非常に多くの部分が年度ダミーによって説明され、これは国の政策や全国的な景気変動によるところが大きいと考えられる。しかし、一期目のダミーがインフラ整備費の変化についてプラスの影響を与えているということは、一期目の選挙直後に各年度の共通のショックに加えて選挙に対しての「応答的な」支出が存在するかもしれないことを示唆している。反対に任期最終年のダミーは効果を持たず「集票的な」支出の存在は棄却されている。この結果からは、あくまでも一期目のみに注目したものではあるが、河村(1998)の議論と同様に、選挙の直前になって業績作りのためにインフラが整備されるというよりも、知事が変わって新規事業として改めてインフラ整備が加速し始めると考えることができるだろう。

## ・ 結論

本報告では地方政府の政策決定における要因について、議会における保守・革新のイデオロギー、知事の支持基盤・経歴、知事の再選動機という3つの政治的要因に注目して実証分析を行った。結論としてはこれらの要因は全てある程度以上の効果を持っているということになる。

まずイデオロギーについては、効果を持っていることは認められるものの、その影響は1990年頃を境に喪われつつあると考えられる。これにはやはり冷戦の終焉という国際政治の環境変化によって革新イデオロギーが抛りどころをなくしつつあるという理由が大きいだろう。ただし、自民党に代表される保守勢力についても、インフラ整備の拡大のような「古典的な」影響力の発揮は見られなくなっていると考えられる。長引く地方財政の悪化によって、事業の拡大に影響力を発揮することは、自民党にとってもやはり困難な問題であることを示しているのだろう。その代わりに、教育費の削減に効果が見られるように、今度は「削減」という場面において保守主義的な傾向が見つけられたことは興味深い。

次に、知事の支持基盤については、特に相乗りや自民党系など保守的な知事と比べて、革新知事がインフラ整備・教育費の双方に有意にマイナスの効果をもたらしている。少なくとも教育費について、革新知事はそのイデオロギーから水準を上げることが志向すると考えられるが、そのような結果にならなかったのは、今回用いたデータによると、1990年以前において、革新知事に対する議会の革新議席率は平均で20%程度(最高で約45%)であり、革新知事はほとんど常に厳しい議会運営を強いられていたと考えられる。その点を踏まえて推定結果を見ると、イデオロギー対立の残る時代に革新知事が例えば教育費の増大のような施策を打ち出すことが難しかったのは、やはり保守系議会との関係に尽きると考えられるだろう。知事の経歴についての分析からは、自治省を中心に中央省庁出身の知事が財政支出の水準を下げる方向に働いていることがわかる。先行研究では、知事が中央省庁出身者であれば補助金獲得においてメリットを持つことを主張するものも少なくないし、例えば山下(2001)のように中央省庁出身者が政治家としての力量を発揮して公共投資が増えたという主張もある。しかし、本報告の分析からは自治省出身者を中心に中央省庁出身の知事が歳出を抑制する効果があったということも実証的に示すことができたと考えられる。

最後に、再選動機については、予想していたインフラ整備費のレベルの変化というような結果は見られなかったが、差分の推定からは一期目の知事であれば増加の幅が大きくなっていることが確認された。これは選挙の支援に対する応答という側面もあるが、変数の取り方からも知事の交代による新規事業の開始という面も大きいと考えられる。その意味では再選動機については慎重な評価が必要だろう。

これらの結果から、1)少なくとも1990年ころまでは地方政府においてイデオロギーが政策決定に影響を与えていた、2)特に革新勢力の知事と議会の財政支出に与える影響を見る限り、一般的に論じら

れるように革新知事だけを見るのではなく、革新議会の影響を十分に検討する必要がある、3) その際、分割政府のような制度がもたらす要因を十分に考慮する必要がある、4) 自治省出身の知事のように、制度的ではないかたちで中央政府の意向（この場合歳出削減）が反映されることもありうる、といった含意を導くことができる。当然のことながら、計量分析の結果からは平均的な傾向についての知識を得ることができるに留まるために、具体的に知事 - 議会関係（さらには職員も含めた関係）の事例を見ながら制度やイデオロギーがどのように政策に影響を与えているか、また中央からの知事とそれ以外の知事でどのような違いが生じるのかについては検討される必要があるだろう。

また、本報告の分析からも、1990 年代以降は明示的に政策の方向性を予想させる変数としてイデオロギーが効果を持たなくなりつつあるという傾向が見て取れる。あるいは 1991 年以降の自民党議席率が教育費に与える影響に示されるように、財政難で財政支出を拡大することができない中ではイデオロギーは支出のカットの方のみに現れるかもしれない。イデオロギーの存在それ自体は特に望ましいことでもないが、われわれ有権者が選択を行うに当たっては、イデオロギーのような変数を判断の軸とすることは少なくない。そのようなイデオロギーの有効性が喪われていることが、昨今の地方政治に見られるように「改革派」という知事の属人的な資質への注目を動員しているひとつの原因になっているかもしれない。イデオロギーの有効性が喪われつつある時代に、地方政府の政策決定における要因をどのように表現していくか。これも今後の大きな課題であると考えられる。

<sup>1</sup> 記述的な分析で地方議会の役割について論じた研究としては、黒田（1984）、村松・伊藤（1986）等がある。

<sup>2</sup> その直接的な内容は財政に窮した都の地方債起債許可を巡る争いである。

<sup>3</sup> 公法学における「公共の福祉」に関する議論については、例えば小林（1989）を参照。

<sup>4</sup> 同様の指摘が松並（2004）にある。

<sup>5</sup> 以下社民党も含む。

<sup>6</sup> 沖縄県については社会大衆党を算入している。

<sup>7</sup> この点について例えば Ramseyer and Rosenbluth（1993）など。

<sup>8</sup> 共産党が推薦・支持している候補で、新進党・新生党・自由党・民主党・さきがけが同時に推薦・支持している候補はいない。また、自民党が同時に推薦・支持している候補は 1979 - 1986 の長洲一二（神奈川県）、1979 - 1986 の武村正義（滋賀県）、1981 - 1984 の長野士郎（岡山県）であり、彼らは革新とは定義されない。

<sup>9</sup> このルールの例外は山口県知事を務めた橋本正之と富山県知事を務めた中田幸吉である。橋本が自治省から最後に山口県に赴任したときの役職は「教育部長」であるが、その直後に総務部長となっているため「自治省出身」とコーディングした。中田は、1966 年に林野庁から富山県の農地林務部長だが、赴任の 3 年後には知事に当選しており、都道府県職員としてよりも国家公務員の経験が圧倒的に長いことによる。

<sup>10</sup> このような類型に当てはまるのは、小寺弘之（群馬県）、川上紀一（千葉県）、仲谷義明（愛知県）、田川亮三（三重県）、中川和雄（大阪府）、大橋正雄（和歌山県）、竹下虎之助（広島県）の各知事である。

<sup>11</sup> 「マスコミ・文化人」にコードされる職業の出身者で地方議員を経由している知事は「その他」に含んでいる。具体的には竹内俊吉（青森県）と本間俊太郎（宮城県）である。

<sup>12</sup> 工藤巖（岩手県）と武村正義（滋賀県）。なお政治家以外には実業家出身の千田正（岩手県）と稲嶺恵一（沖縄県）も「その他」カテゴリーに入れた。

表 1 標本統計量

| Variable | Obs  | Mean    | Std. Dev. | Min     | Max       |
|----------|------|---------|-----------|---------|-----------|
| インフラ整備費  | 1288 | 1.12    | 0.54      | 0.16    | 3.31      |
| 教育費      | 1288 | 1.12    | 0.38      | 0.47    | 2.88      |
| 革新知事     | 1288 | 0.12    | 0.32      | 0       | 1         |
| 無党派知事    | 1288 | 0.03    | 0.18      | 0       | 1         |
| 自民党国会議員数 | 1288 | 5.15    | 2.53      | 0       | 12        |
| 自民党議席率   | 1288 | 0.56    | 0.13      | 0.08    | 0.85      |
| 革新議席率    | 1288 | 0.16    | 0.08      | 0.00    | 0.45      |
| 自治省      | 1288 | 0.25    | 0.43      | 0       | 1         |
| 自治省以外の省庁 | 1288 | 0.17    | 0.38      | 0       | 1         |
| マスコミ・文化人 | 1288 | 0.08    | 0.27      | 0       | 1         |
| その他政治家   | 1288 | 0.25    | 0.43      | 0       | 1         |
| 一期目ダミー   | 1288 | 0.23    | 0.42      | 0       | 1         |
| 任期最終年ダミー | 1288 | 0.24    | 0.42      | 0       | 1         |
| 対数人口     | 1288 | 14.44   | 0.66      | 13.29   | 15.97     |
| 人口密度     | 1288 | 5.07    | 7.89      | 0.68    | 45.78     |
| 高齢化率     | 1288 | 13.73   | 4.17      | 5.30    | 26.00     |
| 有効求人倍率   | 1288 | 0.72    | 0.39      | 0.09    | 2.44      |
| 財政力指数    | 1288 | 0.46    | 0.20      | 0.20    | 1.22      |
| 面積       | 1288 | 805,333 | 1,097,411 | 185,840 | 7,852,393 |

表 2 レベルの推定

| 従属変数        | インフラ整備費               |                       |                       | 教育費                    |                        |                       |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
|             | 全期間                   | 1990 年まで              | 1991 年以降              | 全期間                    | 1990 年まで               | 1991 年以降              |
| 自民党国会議員数    | 0.013*<br>(1.800)     | 0.000<br>(0.020)      | 0.02*<br>(1.670)      | 0.001<br>(0.120)       | 0.005<br>(0.560)       | 0.000<br>(-0.070)     |
| 自民党議席率      | 0.123<br>(1.450)      | 0.439***<br>(3.720)   | -0.065<br>(-0.530)    | -0.106*<br>(-1.790)    | -0.094<br>(-0.990)     | -0.154**<br>(-2.160)  |
| 革新議席率       | 0.177<br>(1.140)      | 0.362**<br>(2.000)    | -0.182<br>(-0.580)    | 0.452***<br>(2.850)    | 0.547***<br>(2.910)    | 0.093<br>(0.500)      |
| 革新知事        | -0.08**<br>(-2.580)   | -0.105***<br>(-2.970) | -0.019<br>(-0.290)    | -0.099***<br>(-4.480)  | -0.118***<br>(-4.050)  | -0.031<br>(-0.950)    |
| 無党派知事       | 0.024<br>(0.320)      | -0.211**<br>(-2.450)  | 0.042<br>(0.540)      | -0.036<br>(-0.920)     | -0.065<br>(-1.320)     | -0.024<br>(-0.480)    |
| 自治省         | -0.109***<br>(-4.760) | -0.142***<br>(-4.050) | -0.088***<br>(-2.610) | -0.053***<br>(-3.420)  | -0.044**<br>(-2.010)   | -0.041*<br>(-1.890)   |
| 自治省以外の省庁    | -0.075***<br>(-2.650) | -0.161***<br>(-4.000) | -0.008<br>(-0.230)    | -0.037**<br>(-2.220)   | -0.054**<br>(-1.970)   | -0.007<br>(-0.370)    |
| マスコミ・文化人    | 0.078<br>(1.340)      | -0.044<br>(-0.660)    | 0.241**<br>(2.180)    | 0.071**<br>(2.040)     | 0.042<br>(0.950)       | 0.164***<br>(2.950)   |
| その他政治家      | 0.004<br>(0.160)      | -0.022<br>(-0.740)    | 0.025<br>(0.690)      | 0.03*<br>(1.790)       | 0.026<br>(1.140)       | 0.033<br>(1.570)      |
| 一期目ダミー      | -0.005<br>(-0.220)    | 0.034<br>(1.280)      | -0.051<br>(-1.470)    | 0.018<br>(1.160)       | 0.047**<br>(2.030)     | -0.013<br>(-0.680)    |
| 任期最終年ダミー    | 0.01<br>(0.680)       | 0.019<br>(0.970)      | 0.003<br>(0.120)      | 0.014<br>(1.390)       | 0.026*<br>(1.820)      | 0.003<br>(0.260)      |
| 対数人口        | -0.28***<br>(-6.040)  | -0.181**<br>(-2.470)  | -0.353***<br>(-5.120) | -0.023<br>(-0.670)     | -0.036<br>(-0.580)     | -0.052<br>(-1.250)    |
| 人口密度        | 0.016***<br>(7.600)   | 0.019***<br>(7.850)   | 0.013***<br>(3.910)   | 0.009***<br>(5.630)    | 0.012***<br>(5.800)    | 0.005***<br>(2.730)   |
| 高齢化率        | 0.064***<br>(8.310)   | 0.059***<br>(4.910)   | 0.07***<br>(6.290)    | -0.027***<br>(-4.830)  | -0.048***<br>(-4.770)  | -0.009<br>(-1.130)    |
| 有効求人倍率      | -0.118***<br>(-3.000) | -0.11**<br>(-2.450)   | -0.174***<br>(-2.700) | -0.165***<br>(-6.250)  | -0.12***<br>(-3.480)   | -0.252***<br>(-5.940) |
| 財政力指数       | -1.367***<br>(-8.850) | -1.492***<br>(-8.430) | -1.204***<br>(-4.730) | -1.803***<br>(-13.040) | -2.064***<br>(-11.140) | -1.391***<br>(-7.180) |
| 面積          | 0.000**<br>(2.480)    | 0.000**<br>(2.160)    | 0.000<br>(1.260)      | 0.000***<br>(-2.600)   | 0.000***<br>(-3.120)   | 0.000<br>(-0.560)     |
| N           | 1288                  | 736                   | 552                   | 1288                   | 736                    | 552                   |
| Adjusted R2 | 0.812                 | 0.813                 | 0.819                 | 0.816                  | 0.832                  | 0.797                 |

\*\*\*：有意水準 1%、\*\*：有意水準 5%、\*：有意水準 10%

カッコ内は t 値

表 3 差分の推定

| 従属変数        | インフラ整備費            |                    |                    | 教育費                |                    |                    |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 期間          | 全期間                | 1990 年まで           | 1991 年以降           | 全期間                | 1990 年まで           | 1991 年以降           |
| 自民党国会議員数    | -0.001<br>(-0.640) | 0.000<br>(-0.250)  | -0.002<br>(-0.820) | 0.001<br>(1.030)   | 0.002<br>(1.330)   | 0.000<br>(-0.270)  |
| 自民党議席率      | 0.008<br>(0.300)   | 0.012<br>(0.330)   | 0.008<br>(0.230)   | 0.001<br>(0.050)   | 0.003<br>(0.080)   | 0.008<br>(0.270)   |
| 革新議席率       | -0.038<br>(-0.650) | -0.010<br>(-0.130) | -0.083<br>(-0.980) | 0.011<br>(0.220)   | 0.009<br>(0.130)   | 0.035<br>(0.560)   |
| 革新知事        | 0.008<br>(0.560)   | 0.009<br>(0.490)   | 0.008<br>(0.400)   | 0.009<br>(1.150)   | 0.015<br>(1.340)   | -0.001<br>(-0.070) |
| 無党派知事       | -0.017<br>(-0.830) | -0.035<br>(-1.010) | -0.017<br>(-0.780) | 0.000<br>(0.010)   | -0.034<br>(-0.910) | 0.005<br>(0.370)   |
| 自治省         | 0.011<br>(1.380)   | 0.008<br>(0.710)   | 0.014<br>(1.230)   | 0.003<br>(0.510)   | 0.003<br>(0.310)   | 0.001<br>(0.170)   |
| 自治省以外の省庁    | 0.003<br>(0.300)   | -0.008<br>(-0.560) | 0.011<br>(0.930)   | 0.000<br>(0.030)   | 0.005<br>(0.390)   | -0.003<br>(-0.380) |
| マスコミ・文化人    | 0.005<br>(0.230)   | -0.004<br>(-0.110) | 0.017<br>(0.620)   | -0.003<br>(-0.290) | -0.003<br>(-0.220) | -0.010<br>(-0.580) |
| その他政治家      | 0.001<br>(0.110)   | -0.004<br>(-0.370) | 0.006<br>(0.540)   | -0.002<br>(-0.390) | -0.004<br>(-0.450) | -0.001<br>(-0.140) |
| 一期目ダミー      | 0.019**<br>(2.420) | 0.015<br>(1.340)   | 0.022**<br>(2.160) | 0.007<br>(1.170)   | 0.009<br>(1.040)   | 0.006<br>(0.700)   |
| 任期最終年ダミー    | 0.002<br>(0.230)   | 0.004<br>(0.340)   | -0.001<br>(-0.060) | 0.006<br>(1.140)   | 0.011<br>(1.330)   | 0.001<br>(0.100)   |
| N           | 1242               | 690                | 552                | 1242               | 690                | 552                |
| Adjusted R2 | 0.491              | 0.445              | 0.553              | 0.480              | 0.515              | 0.370              |

\*\*\*：有意水準 1%、\*\*：有意水準 5%、\*：有意水準 10%  
カッコ内は t 値

## 参考文献

- 飽戸弘・佐藤誠三郎 (1985) 政治指標と財政支出：647 市の計量分析』、大森・村松編『日本の地方政府』東京大学出版会、pp. 141-179.
- 市川喜崇 (1997) 『日本における現代的集権体制の形成：内務省 - 府県体制の終焉と機能的集権化の進展』早稲田大学大学院政治学研究科博士論文.
- 井堀利宏・土居丈朗 (1998) 『日本政治の経済分析』木鐸社.
- 加藤美穂子 (2003) 「地方財政における政治的要因の影響：地方歳出と地方の政治的特性に関する計量分析」『関西学院経済学研究』34: 261-285.
- 河村和徳 (1998) 「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』13: 130-139.
- 黒田展之 (1984) 『現代日本の地方政治家：地方議員の背景と行動』法律文化社.
- 喜多見富太郎 (2004) 「地方財政の再設計：地方ガバナンス改革からの視点」青木・鶴編『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社、pp. 519-569.
- 小林直樹 (1989) 「現代公共性の考察」『公法研究』51 号、27-62.
- 篠原一 (1975) 『市民参加』岩波書店
- 曾我謙悟 (2001) 「地方政府と社会経済環境：日本の地方政府の政策選択」『レヴァイアサン』28: 70-96.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2001) 革新自治体の終焉と政策変化」『年報行政研究』36: 156-176.
- 辻山幸宣 (1983) 「「機関委任事務」概念の再検討」『ジュリスト増刊総合特集 行政の転換期』188-193.
- 名取良太 (2002) 「選挙制度改革と利益誘導政治」『選挙研究』17: 128-141.
- 名取良太 (2004) 「府県レベルの利益配分構造：地方における政治制度と合理的行動」『大都市圏における選挙・政党・政策：大阪都市圏を中心に』関西大学法学研究所研究叢書 27: 31-75.
- 広瀬道貞 (1993) 『補助金と政権党』朝日文庫.
- 藤澤昌利 (2004) 「地方自治体における政権交代と財政規律：「権腐十年」の実証分析」『公共選択の研究』42: 20-33
- 堀内勇作・斉藤淳 (2003) 「選挙制度改革に伴う議員定数配分格差の是正と補助金配分格差の是正」『レヴァイアサン』32: 29-49.
- 松並潤 (2004) 「「革新」自治体の財政支出」『大都市圏における選挙・政党・政策：大阪都市圏を中心に』関西大学法学研究所研究叢書 27: 77-91.
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究：「日本の政治風土」の主役たち』日本経済新聞社.
- 村上弘 (1994) 「国の自治体に対する統制・誘導」西尾・村松編『講座行政学第 5 巻業務の執行』有斐閣
- 武藤博己 (1994) 「公共事業」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学・第 3 巻政策と行政』pp. 235-277.
- 山下耕治 (2001) 「公共投資の政治的意思決定：パネルデータによる仮説検証」『公共選択の研究』36: 21-30.
- 薬師寺泰蔵 (1989) 『現代政治学叢書 10 公共政策』東京大学出版会
- Lindblom, C. E. and E. J. Woodhouse (1993) *The Policy-Making Process*, 3<sup>rd</sup> ed. Prentice-Hall, Inc. (藪野祐三・案浦明子訳『政策形成の過程：民主主義と公共性』東京大学出版会)
- Reed, Steven R. [1986] *Japanese Prefectures and Policymaking*. The University of Pittsburgh Press. (森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳『日本の府県関係 - 都道府県の政策決定 - 』木鐸社)
- Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, NY: Basic Books.

## 使用したデータ

- 『地方財政統計年鑑』  
「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」(『日本統計年鑑』)  
『全国首長名簿』(地方自治総合研究所)  
『新編・日本の歴代知事』(歴代知事編纂)  
『日本人事録』(中央探偵社)  
『出身県別現代人物事典』(サン・データ・システム)  
『日本紳士録』(交詢社)  
『現代日本人名録』(日外アソシエーツ)

## 付表 - 知事の経歴

|                           |                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 自治省<br>(国会議員経由者含む)        | 山本壮一郎、佐々木喜久治、橋本昌、鈴木俊一、金子清、中沖豊、中西陽一、谷本正憲、栗田幸雄、西沢権一郎、吉村午良、石川嘉延、荒巻禎一、山田啓二、岸昌、坂井時忠、井戸敏三、奥田良三、柿本善也、木村良樹、平林鴻三、片山善博、長野士郎、宮沢弘、橋本正之、平井龍、二井関成、溝渕増巳、高田勇、沢田一精、金丸三郎、鎌田要人、土屋佳照                              |
| 自治省以外の中央省庁<br>(国会議員経由者含む) | 堂垣内尚弘、増田寛也、浅野史郎、竹内藤男、渡辺文雄、岡崎洋、平山征夫、中田幸吉、梶原拓、林田悠紀夫、太田房枝、澄田信義、石井正弘、円藤寿穂、真鍋武紀、加戸守行、亀井光、麻生渡、池田直、福島譲二、平松守彦、松形祐堯                                                                                    |
| 都道府県庁                     | 堀達也、中村直、小畑勇二郎、高橋和雄、神田坤六、小寺弘之、川上紀一、沼田武、君健男、望月幸明、仲谷義明、鈴木礼治、田川亮三、稲葉稔、国松善次、中川和雄、貝原俊民、上田繁潔、大橋正雄、仮谷志良、西口勇、西尾邑次、竹下虎之助、平井城一、伊賀貞雪、中内力、香月熊雄、井本勇、立木勝、黒木博、須賀龍郎                                            |
| マスコミ・文化人                  | 堂本暁子、美濃部亮吉、青島幸男、石原慎太郎、長洲一二、田中康夫、蜷川虎三、黒田了一、山田勇、恒松制治、前川忠夫、橋本大二郎、奥田八二、細川護熙、潮谷義子、大田昌秀                                                                                                             |
| その他                       | 横路孝弘、竹内俊吉、北村正哉、木村守男、千田正、工藤巖、本間俊太郎、寺田典城、板垣清一郎、木村守江、松平勇雄、佐藤栄佐久、船田譲、福田昭夫、清水一郎、畑和、土屋義彦、中川平太夫、田辺国男、天野建、平野三郎、上松陽助、山本敬三郎、斉藤滋与史、神田真秋、北川正恭、武村正義、藤田雄山、武市恭信、三木申三、大田正、白石春樹、久保勘一、金子原二郎、屋良朝苗、平良幸市、西銘順治、稲嶺恵一 |