

## 論文の内容の要旨

論文題目 地方政府の選択と制度的制約  
一分権時代における地方政治の実証分析

氏 名 砂 原 庸 介

本論文は、地方分権改革の進展する 1990 年代以降の都道府県レベルの地方政府を主要な対象として、厳しい財政資源の制約のもとでの地方政府の政策選択が、首長と地方議会の部門間対立を軸とした政治的競争によって規定されることを、実証分析を通じて明らかにしたものである。

地方分権改革が進展する中で、中央政府の集権制に対する強い批判から、地方政府に権限を移譲することは望ましい帰結をもたらすものとして先験的に前提とされやすい。しかし地方政府には、首長や地方議員という地域住民を代表する政治的なアクターが存在し、彼／彼女らが自らの利益に基づいて戦略的に行動する可能性を重視する必要がある。首長と地方議員は、与えられた権限の範囲内において、自らを選出する選挙において有権者である地域住民の支持を獲得することを目的として政策への選好を形成し、公式・非公式の制度(=「ゲームのルール」)の制約のもとで意思決定を行う。このような意思決定は、必ずしも合理的・客観的に望ましいものではなく、あくまでも二元代表として選出される政治的なアクターが選挙において自らへの支持を調達するために重要だと考える政策の実現を目指す政治的競争の帰結であると考えられる。

本論文では、1990 年代以降の地方政府を取り巻く環境を整理したうえで、中央の政治とは切り離されつつある首長と地方議会の部門間対立を軸とした政治的競争に注目して、地方政府の政策選択を分析していく。分析においては、「ゲームのルール」から導かれる地方政府における政治的なアクターの選好とその相互作用に関する理論的な説明を行った上で、アクターの戦略的な行動と地方政府の政策という帰結を関連付けた仮説を構築し、主に計量的な手法を用いた分析によってそれを検証していくというスタイルをとる。実証分析を通じて地方政府における二元代表が「ゲームのルール」のもとで戦略的に行動することで政策選択が行われていることを示すことで、1990 年代以降の地方政治が、首長と地方議会による「現状維持点」をめぐる政治的競争によって規定されていることを明らかにしていく。

論文の構成、ならびに各章における議論は以下のとおりである。

第1章では、歴史的な経緯を踏まえつつ、主要な分析対象である1990年代以降の時期における地方政府をめぐる特有の文脈を明らかにする。厳しい財政資源の制約のもとで既存事業の廃止・縮減を含めた歳出についての選択を迫られることになることが、1990年代以降の地方政府にとって最も重要な課題になると位置づけて、この時期における政策の選択が「現状維持点」からの変化として問題化されるという、本論文の基本的な姿勢を議論する。さらに、地方分権改革の進展と地方政治の対立構造の変化という1990年代における地方政府を取り巻く外在的な環境変化を受けて、地方政府の政策選択において、中央政府レベルの政治的競争とは異なる次元での地方政府レベルの政治的競争が前景化しつつある過程について論じている。

第2章では、本論文の実証分析を行うための理論的枠組みを議論する。その理論的な枠組みは、地域住民と代表の「委任」という関係性を軸としながら、地域住民から異なる選挙によって委任が行われる首長と地方議会の間で達成すべき「公益」に関する理解が異なる可能性があることに注目するものである。「公益」の理解について、二元代表を選出する選挙制度からは、首長は選挙に勝利するために地域住民の組織化されない利益を強調しうるのに対して、地方議会の構成員である議員は、領域内に偏在する組織化された個別的利益を重視する傾向を持つと考えられる。全ての政治的なアクターにとって合意可能な単一の「公益」が必ずしも定義できない中で、地方政府の政策選択は「現状維持点」からの変化として捉えられ、異なる選挙制度を通じて地域住民から委任を受ける二元代表は、それぞれの観点から好ましい政策選択を実現するために政治的競争を行うことが想定される。

このように地域住民から二元代表への異なる選挙制度を通じた委任を踏まえ、本論文で提示する地方政府の政策選択のメカニズムは、首長と地方議会の部門間対立を軸として、「ゲームのルール」による制約を考慮したものとなる。ある歳出を行うために他の歳出を犠牲にするゼロ・サム状況になりつつある1990年代以降の地方政府において、組織化された個別的利益を重視しながら決定を積み重ねてきた地方議会にとっては、既存事業の廃止・縮減が進められることになる「現状維持点」からの変化は望ましくない。それに対して首長は、予算提案権などアジェンダ設定に関わる強い権限をもち、組織化されない利益を志向して「現状維持点」からの変化を進めようとする。このような「現状維持点」をめぐる首長と地方議会の政治的競争が地方政府の政策選択の主要な対立軸になる。加えて、変化を起こす首長のアジェンダ設定にかけられる制約として、地方議員との間の「選挙における支持」の関係と、以前の決定に制約される「決定の一貫性」を考慮し、これらに制約される首長が相対的に「現状維持点」に近い政策を選好することを予想している。

実証分析では、都道府県レベルの地方政府を対象に、「現状維持点」からの変化に影響を与える要因を分析することで、地方政府における政策選択のメカニズムの検証を進めていく。まず第3章は、都道府県の決算統計を用いて本論文の説明を最も一般的なかたちで検証することを目的とするものである。この章における検証は二つの部分に分かれており、はじめに検証するのは、知事や地方議会の党派性が地方政府の政策選択に影響を与えるとする「党派性モデル」の妥当性である。この「党派性モデル」の妥当性の検証からは、保守勢力と革新勢力の対立を中心とした中央―地方に貫徹する政治的競争によって地方政府の政策選択を説明することの限界が示される。次に、都道府県の決算統計から各費目の多面的な変化に注目して「現状維持点」からの変化の大きさを指数化し、その変化について、アジェンダ設定を行う知事と、その提案に対する直接的・間接的な制約となる地方議会の関係によって説明する「相互作用モデル」の妥当性を検証した。この検証からは、財政資源の制約が厳しい1990年代において「現状維持点」からの変化の大きさを説明する要因として、在任年数や副知事経験という知事の決定の一貫性に関わる要因が効果を持つとともに、知事と地方議会の関係が重要な意味を持つことが示された。すなわち、地方議員が選挙における支持を通じて知事の選好に影響を与えることで、「現状維持点」からの変化に対する間接的な制約になるとともに、一定の水準まで反対勢力が大きくなれば、地方議会が議決権を梃子とした直接的な制約として機能するという傾向が観察されるのである。

第4章以降の実証分析においては、1990年代以降に知事が志向してきた最も重要な組織化されない利益と考えられる財政再建に注目して、都道府県の政策選択について分析を行う。まず第4章では、1990年代後半から2000年代にかけて、多くの地方政府で行われたダム事業の廃止という政策選択について検討する。地方政府は財政資源の制約によって、既存事業として積み上げられてきたダム事業を存続すべきか、組織化されない利益である財政再建の観点から廃止すべきかという困難な政策選択を迫られる。この章では、計量的な手法を用いた共時的な分析を行うことを通じて、政権交代を起こして以前の決定に制約されない知事が「現状維持点」からの変化としてのダム事業の廃止を導きやすいとともに、地方議会がダム事業の廃止への直接的な制約となることを明らかにした。

続く第5章では、1980年代から本格化した東京都の臨海副都心開発についての記述的な手法を用いた通時的分析を行い、二度にわたって中止の契機を持ったこの事業について、どのような要因で中止が提起され、またどのような要因で実際に存続が決定されたかを検討している。臨海副都心開発のような大規模な事業は地方政府の政策として必ずしも一般性を持つわけではないが、事業の規模が非常に大きいことで複数回にわたって見直しの契機を持ったために、時期に応じて事業に対するアクターの意味づけが変わることを観察することができる。この章の分析においても、第4章と同様に、政権交代を経た知事と大規模事業の廃止という関係が明確に示されており、以前の決定に制約されることのない知事が「現状維持点」からの変化を発生させるという本論文の予想が検証されている。

実証分析の最後となる第6章では、地方分権一括法施行後の新税の導入の分析を行うことで、以前の決定に制約されない新規の政策選択による「現状維持点」からの変化を検証する。この章では、分権一括法施行後に地方政府において最も広く導入されている産業廃棄物税と森林税という二つの新税を分析の対象として計量的な手法を中心とした分析を行い、必ずしも地方議会が「現状維持点」からの変化に反対するゼロ・サム・ゲームではなく、以前の決定に制約されない各地方政府の知事と地方議会の政治的競争によって政策選択が行われるとことを示している。特に、森林税の分析では、自民党という地域の組織化された利益を重視すると考えられる政党の選好が森林税の導入において重要な意味を持つことが示された。

終章では、実証分析で得られた知見を確認しながら、本論文の含意を示した。実証分析によれば、都道府県レベルの地方政府において、知事の権限が極めて強く、「ゲームのルール」による制約が少ない知事によって大規模な事業が廃止されるなど「現状維持点」からの大きな変化が起きうる。この点を踏まえ、組織化されない利益を志向し「現状維持点」からの変化を大きくする傾向を持つような知事と、組織化された個別的利益を重視し「現状維持点」を志向する地方議会が、ともに有権者である地域住民からの委任を受けた二元代表として並存しうる日本の地方政府における、地域住民による民主的なコントロールについて考察し、今後の研究における課題を示して論文を閉じる。