

早稲田大学大学院政治学研究科

博士学位請求論文

地方財政の政治経済学

—党派性理論の検証—

田村健一

平成 25 年 3 月

目次

第1章 問題意識と本研究の意義	5
第1節 地方財政の重要性	5
第2節 財政悪化の現状	11
第3節 先行研究と本研究の意義	20
第4節 研究の時間的射程	24
第5節 都道府県財政に着目する意義	25
第6節 本研究の主要な結論と次章以下の構成	26
第2章 分析の手続き	28
第1節 財政悪化の指標	28
第2節 事例研究と計量分析	45
第3章 地方財政の理論	46
第1節 知事の党派性	47
第2節 政治経済的要因	50
第4章 地方交付税の配分の分析	52
第1節 地方交付税の配分過程	53
第2節 理論とデータ	56
第3節 分析	58
第4節 小括	66
第5章 事例研究	67
第1節 事例選択の理由付け	68
第2節 事例研究1：兵庫県	70
第3節 事例研究2：宮城県	76
第4節 兵庫県の第三セクター	83
第5節 小括	86
第6章 計量分析	86
第1節 データと作業仮説	86
第2節 分析結果と解釈	96

第7章 まとめと結論	105
第1節 本研究のまとめ	105
第2節 本研究の含意	107
第3節 将来の課題	108
参考文献	110

図表一覧

図 1-1 主要国の長期政府債務残高(対 GDP 比)	6
図 1-2 国と地方の長期債務残高	7
図 1-3 国と地方の長期債務残高(対 GDP 比)	7
図 1-4 都道府県一人当たり実質地方債発行額	9
図 1-5 都道府県一人当たり実質地方債残高	9
図 1-6 一人当たり実質地方債発行額(1 グループ)	10
図 1-7 同(2 グループ)	10
図 1-8 普通会計が負担する借入金残高	17
図 1-9 自治体債務の模式図	18
図 2-1 経常収支比率	40
図 4-1 都道府県分の地方交付税	55
表 1-1 平成 22 年度決算の目的別歳出	13
表 1-2 平成 22 年度決算の性質別歳出	14
表 2-1 全国の市の比較	35
表 2-2 全国の市町村の比較	36
表 4-1 説明変数および被説明変数の記述統計 1	60
表 4-2 説明変数および被説明変数の記述統計 2	62
表 4-3 分析結果 1-1(一人当たり交付税額 1998-2008 年)	63
表 4-4 分析結果 1-2(交付税対全国平均比 1998-2008 年)	64
表 4-5 分析結果 2-1(一人当たり交付税額 1976-2008 年)	64

表 4-6	分析結果 2-2(交付税対全国平均比 1976-2008 年)	65
表 5-1	兵庫県の財政指標の変化 (2001-2004 年)	74
表 5-2	宮城県の財政指標の変化 (1993-1997 年)	78
表 5-3	宮城県の財政指標の変化 (1997-2001 年)	82
表 6-1	人口および財政悪化の指標	87
表 6-2	本研究で使用する独立変数の記述統計	89
表 6-3	財政錯覚と一人当たり財政指標の相関	92
表 6-4	産業別人口比の相関	93
表 6-5	都道府県議会の構成についての変数間の相関	94
表 6-6	一人当たり実質地方債発行額の分析	100
表 6-7	一人当たり実質地方債残高の分析	101

第1章 問題意識と本研究の意義

本章では本研究がよってたつ問題意識と研究の意義、それに研究全体の議論を進める手順を説明する。第1節では諸外国や国の財政と比較しての地方財政の概況を述べ、地方政府間の財政悪化のばらつきを説明するという本研究のリサーチクエスチョンを提示する。第2節では地方財政の歳入歳出の主要な項目について説明した後、普通会計外にも多額の債務が累積している可能性が高いことを説明する。第3節では先行研究と本研究の意義について論ずる。地方財政には様々なディシプリンに基づいた研究が存在する。その中で、本研究を位置づけるのが本節である。第4節では研究の時間的射程について述べる。戦後だけとってみても地方財政は様々に変容を遂げてきた。そうした中で本研究が最近30年あまりを対象とすることの積極的意義を説明する。第5節では本研究が都道府県財政に着目することの意義を述べる。地方財政は都道府県、市町村、特別地方公共団体（一部事務組合など）からなるが、都道府県に着目することは政治経済学的な視角から地方政府を捉える際に望ましい特質を持っていると主張する。第6節では以上を踏まえ、第2章以下での主要な結論と議論の流れを説明する。

第1節 地方財政の重要性

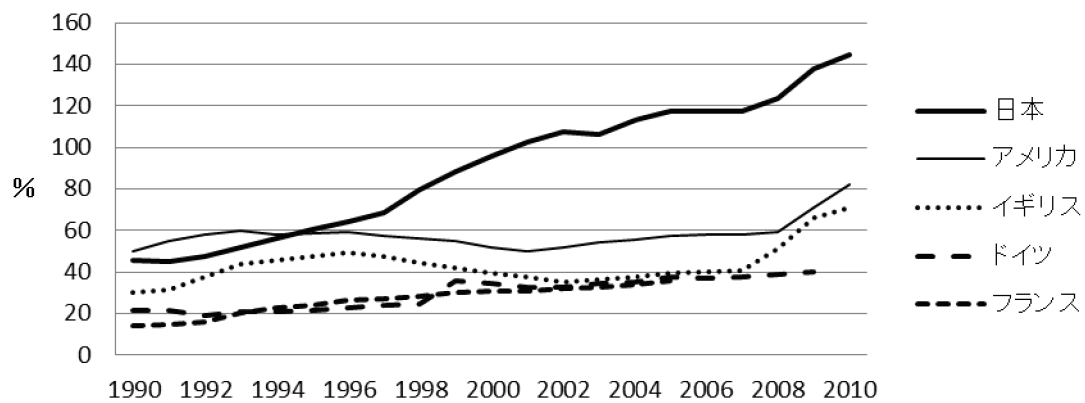
日本の政府の深刻な財政危機が問題とされるようになって久しい。財務省によれば平成24年度1末時点での国と地方の長期債務残高は約940兆円（対GDP比196%）にのぼる見通しである²。

利用可能なデータの範囲や集計方法が異なるため諸外国との比較は慎重にしなければならない。とはいえ長期政府債務残高/GDPを試算しておおまかな傾向だけみても、1990年代以降に諸外国では政府債務が緩やかな増加あるいは減少を示している時期に、日本の政府の債務だけが激増していることが分かる。

¹ 本論文における年号の使用について説明する。年代や年数を勘定するのに西暦の方が便利であるが、官庁の統計や資料が年号によって書かれているため、年号を適宜併用している。

² 財務省「日本の財政を考える」(<http://www.zaisei.mof.go.jp/>)を参照。

図1-1 主要国の長期政府債務残高(対GDP比)



出典：西田安範編『図説 日本の財政 平成 24 年度版』東洋経済新報社 410-411 頁に過年度版のデータを加えて作成。

上記のデータは国だけのものだが、地方財政もまた深刻な状況にある。そもそも国と地方を合わせた政府部門全体の歳出額(最終支出)、160兆839億円(平成22年度決算)のうち、国は66兆1596億円(41.3%)を占めるに過ぎず、地方は93兆9243億円(58.7%)の歳出を担っているのである³。これは地方交付税や国庫支出金といった国から地方への巨額の財政移転が存在するためだが、政府の負債を考える際に地方の借金は軽視できないのである。

地方政府の財政は普通会計、公営企業特別会計からなる。そのほかに広義の地方財政に影響を与える要因として、地方交付税特別会計借入金や各地方政府の外郭団体の財政がある。これらの詳細は次節で説明するが、普通会計の地方債現在高は142兆803億円、地方交付税特別会計借入金(地方負担分)が33兆6173億円、企業債現在高(普通会計負担分)が24兆957億円(いずれも平成22年度末時点)に上っている(総務省2012)。この3つを合計すると199兆7933億円となり、平成24年3月31日現在の住民基本台帳に基づく日本の総人口126,660千人で除すると157万7399円となる。地方政府の財政は家計と違って永続することが前提のため、負債をゼロにする必要はないとはいえ、地方財政についても国民一人一人が相当な負担を負っていることが分かる。

また国と地方の債務残高を年度間で示してみる。国と比較しての地方の債務残高の動

³ 国は一般会計と交付税及び譲与税配付金、公共事業関係等の6特別会計の純計、地方は普通会計を基準としている。

図1-2 国と地方の長期債務残高

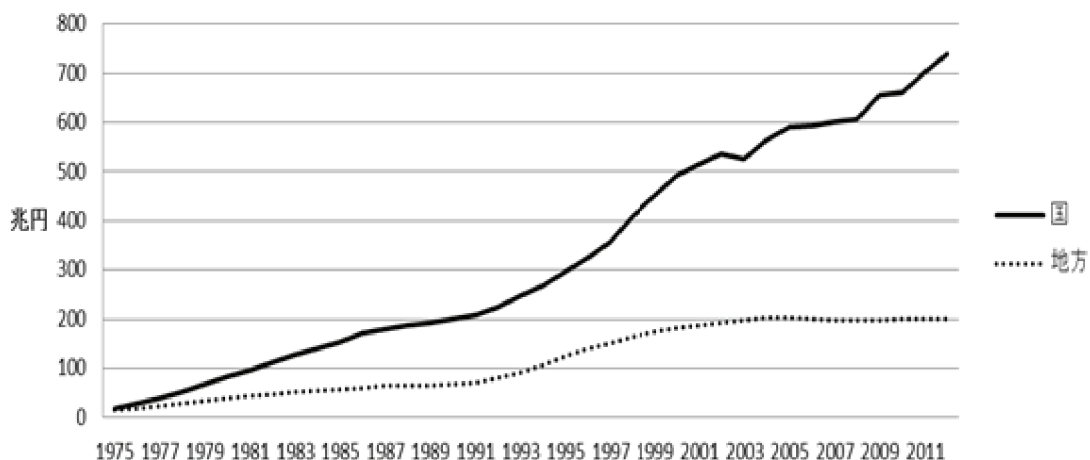
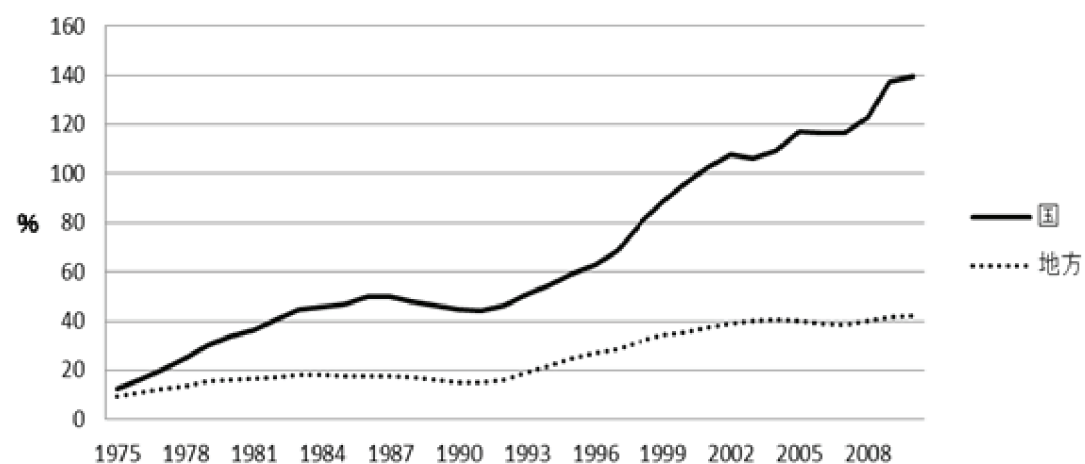


図1-3 国と地方の長期債務残高(対GDP比)



出典：財務省『財政統計』（各年版）より筆者作成。

向を見ると、地方の債務は1990年代に大きく増加していることが分かる。国の債務ほどではないが、地方の債務もまた深刻な状況にあるといえる。ただ2000年代中盤からは国の債務が依然として拡大し続けているのに対して、地方の債務残高はほぼ横ばいとなっている。これは国の景気対策の後押しという要因がなくなり、各地方自治体が本腰を入れて財政再建に取り組むようになった結果とも考えられる。

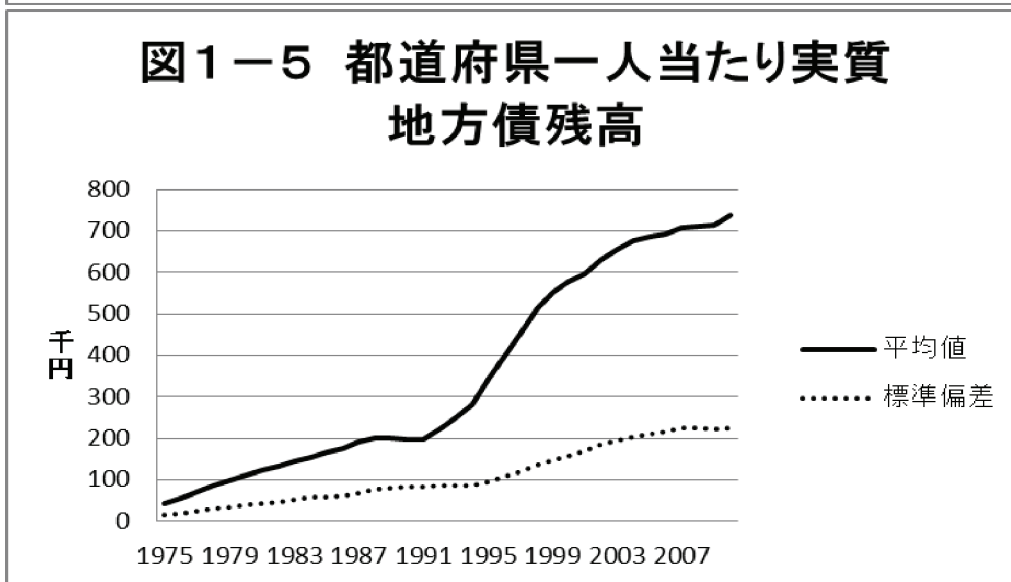
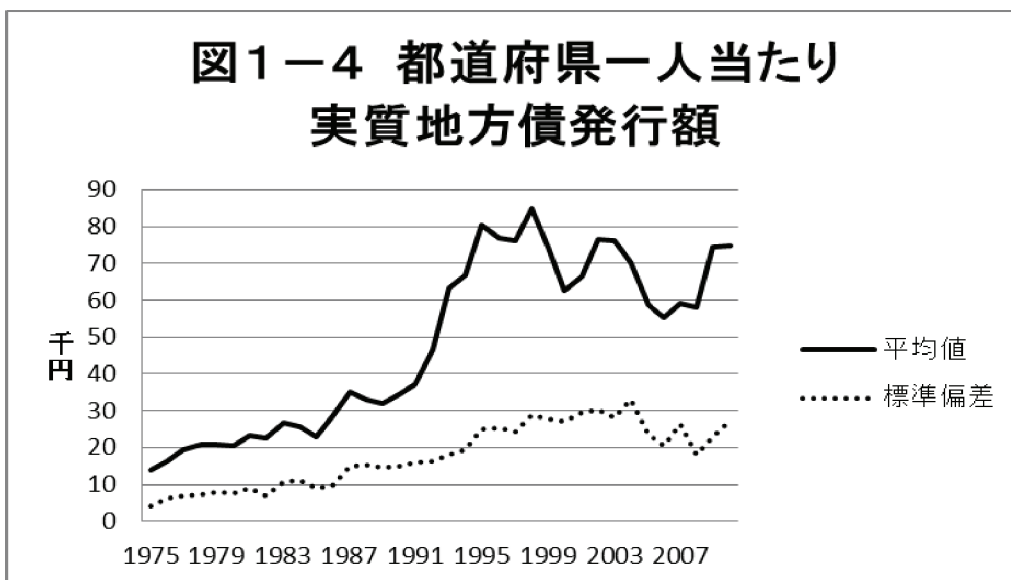
このような財政の悪化がなぜ問題なのかについてここで述べておきたい。というのは、公債の発行は公共事業や公営事業、あるいは財源の手当て（赤字債の場合）などの特定の目的のために行われており、すべての公債の発行がただちに悪いとはいえないからである。

まず公債の発行が経済に与える影響についての見解は一樣ではない。ケインズは公債を発行して公共事業を行うことで有効需要が創出され、景気を浮揚させるとしている。また、リカード＝バローの中立性命題によれば、公債の発行によって財政出動したとしても、人々はその分将来の増税を予想して消費を減らすため、全体として需要は増大しないとする(西田 2012, 51)。ケインズの場合、人々は現時点の所得に基づいて消費・投資を決定しており、将来を合理的に予想した効用最大化は行っていないと前提している。またリカード＝バローの場合は人々の将来を合理的に予想した効用最大化を前提としているが、同時に金融市場の流動性制約がないことや課税が経済活動に対して中立的であることをも前提としている。この点を批判する立場からは、公債を発行すると人々は将来の増税を予想して消費を抑制するが、最適な消費と貯蓄の配分が難しいことから、消費が必要以上に抑制されるとする(非ケインズ効果)(西田 2012, 52-54)。非ケインズ効果が生じている場合、公債を発行して公共事業を行っても、消費が抑制される結果、かえって景気を悪化させる恐れさえある。現在のように政府債務が膨大になり、財政の持続可能性に疑問がもたれるような状況下では、公債発行がもたらす非ケインズ効果は軽視できない。

公債の発行はまた、公債費の増大を通じて財政の硬直化をもたらす。日本の場合はすでに発行した膨大な公債の償還を通じて、今後とも公債費は漸増していく見込みである。そのため、政策経費に使える歳出が制約され、新たな行政需要に対応するのが難しくなる。また公債の発行残高が膨大になる結果、財政の持続可能性に市場から疑問が投げかけられる可能性がある。現在は国債、地方債とも低金利の状態だが、国内資金による公債購入が限界に達し、金融市場から財政の持続可能性が疑問視されるようになると、金利が急上昇しかねない。そうなれば企業の投資が圧迫されるクラウドファンディングアウトや、利払い費の急増によるさらなる財政悪化という悪循環に陥る。さらに公債発行による便益は主として現在の世代にもたらされるが、公債の償還は現在と将来の世代が担うことになる。巨額の公債発行は、現在世代と将来世代との間で、受益と負担のバランスを欠くこととなる。

従来地方債には「暗黙の政府保証」があるとされてきた。これは2005年度まで地方債の発行が国の許可制であったこと、一部の地方債には後年度の地方交付税で国が元利償還金について措置を行う「交付税措置」が付着していたこと、地方債は金融行政上「デフォルトしない」とされていたことなどから言われる(土居 2007, 88-94)。ところが土居が指摘するように、交付税措置において、地方債の元利償還金はあくまで基準財政需要額に加算されるにすぎず、元利償還金の分がそのまま地方交付税の増額になるという保証はどこにも

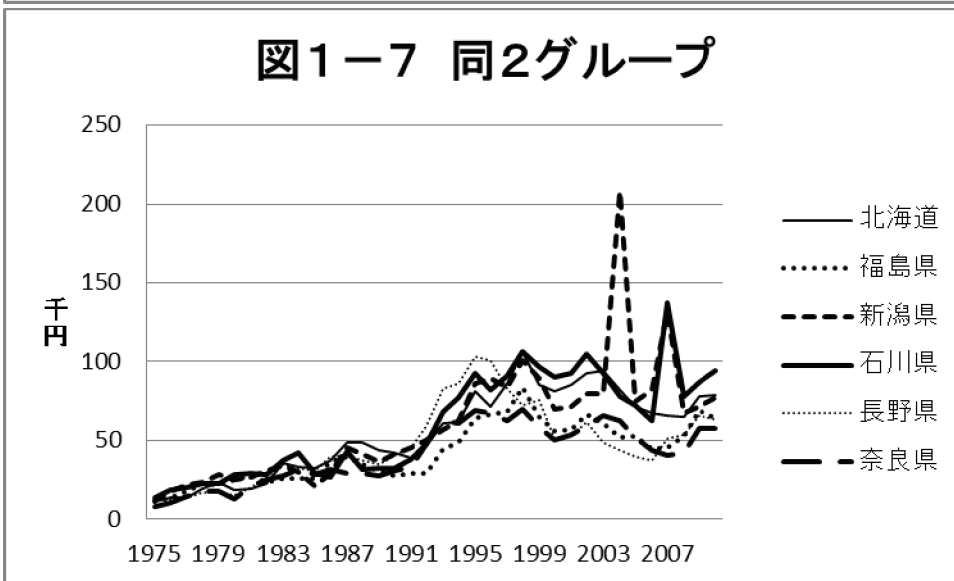
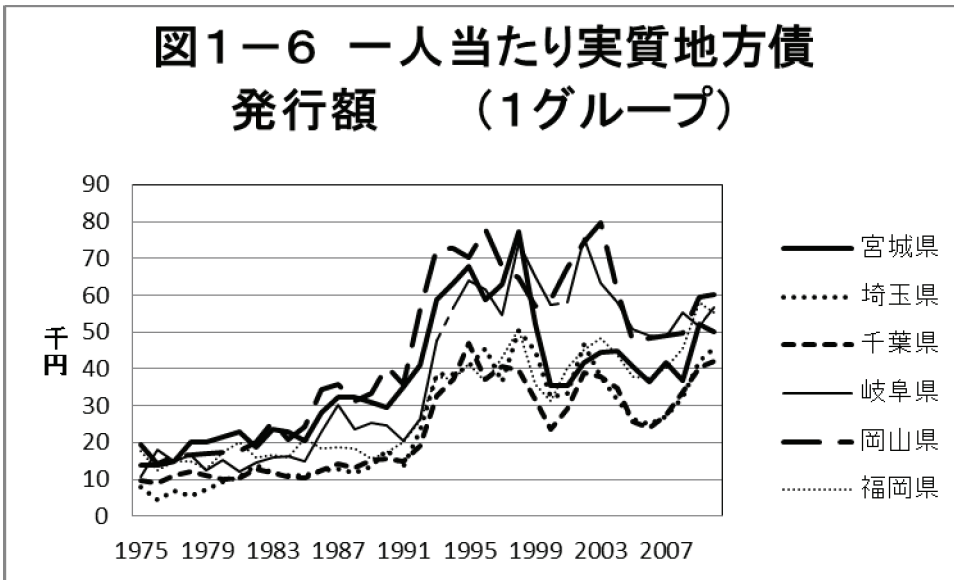
ない。夕張市が財政再建団体になったのをきっかけに 2007 年に地方財政健全化法が施行され、財政が悪化した自治体は、早期健全化団体と財政再生団体という 2 つの枠組みで財政再建に取り組んでいくことになった。該当する自治体は「デフォルトはしない」としても、増税や料金値上げ、行政サービスの切り下げを含む厳しい財政再建を迫られることになる。このように、現在のような極端な財政悪化は、さまざまな弊害をもたらすと考えられる。



出典：「日経NEEDS」のデータ⁴より筆者作成

⁴ 同データは日本経済新聞社のデータベース「日経NEEDS」から利用できる。各都道府県の普通会計ベースの地方債の発行額/残高から純積立金/積立金現在高を引き、住民基本台帳人口で除して一人当たりの額を計算した。

したがって、本研究では財政悪化は好ましくないことだという立場に立つ。



出典：『日経 NEEDS』のデータ より筆者作成

地方財政が全体として窮状にあるとしても、個別の自治体については状況は一様ではない。第2章で説明する一人当たり実質地方債発行額と残高について、都道府県間のバリエーションの時間的推移を見てみる。

図1-4と1-5は47都道府県の一人当たり実質地方債発行額と残高の1975年度から2010年度までの各年度の平均値と標準偏差を示したものである。どちらも1990年頃を境に、平均値の増大とともにばらつきも大きくなっていることがわかる。全体の傾向でみる限り、

2000年代の「三位一体改革」や地方債の協議制の導入、地方財政健全化法の導入といった一連の改革よりも、1990年代の国の経済対策の時期が画期となっている。また、改革以前の1970年代にすでに都道府県間でのばらつきが相当程度みられることがわかる。

以上の説明は全体のばらつきの状況に関するものだが、個別の自治体について見ても、ばらつきおよび時間的变化は大きい。

このことを視覚的に示すため、類似団体別に上のデータをグラフにし、一部を示す。類似団体とは財政力指数の近い自治体をグループ分けしたもので、総務省や各自治体で自治体間を比較する際に用いられている⁵。類似団体で同じグループに入る自治体は、社会経済的な環境が似通っているとみなすことができる。

グラフを見ると、同じ県でも時期によってグループ内での位置が変化している。図で示していない県でも同様である。すなわち、1970年代以来自治体間で少なからぬばらつきがみられるばかりでなく、時期によって個別自治体の位置づけも変化していることがわかる。

本研究では、こうした自治体間での財政悪化の通時的、共時的なばらつきを説明したい⁶。

第2節 財政悪化の現状

本節では、第一に地方財政の歳入歳出、主要指標の状況、第二に地方財政全体が抱える債務の額が数字に表れる以上に巨額であることを説明する。

地方財政には都道府県と市町村、東京都の特別区が含まれる。そのほかに特別地方公共団体の一種として一部事務組合があるが、これは特定の事務を行うために自治体が連合して設けるもので、ゴミ処理や消防業務などでよく行われている。

平成22年度の地方の歳入97兆5115億円のうち、地方税は34兆3163億円(35.2%)、地方交付税は17兆1936億円(17.6%)、国庫支出金は14兆2346億円(14.6%)、地方債は12

⁵ 東京都と愛知県には類似団体はない。1グループは宮城県・群馬県・茨城県・栃木県・埼玉県・千葉県・神奈川県・岐阜県・静岡県・三重県・滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・岡山県・広島県・福岡県、2グループは北海道・福島県・新潟県・富山県・石川県・福井県・山梨県・長野県・奈良県・山口県・香川県・愛媛県、3グループは青森県・岩手県・山形県・和歌山県・徳島県・佐賀県・熊本県・大分県・宮崎県・鹿児島県・沖縄県、4グループは秋田県・鳥取県・島根県・高知県・長崎県が含まれる。

⁶ 一方、地方財政が「全体として」なぜ悪化しているのかを諸外国との比較から論じたのが和足(2011)である。

兆 9695 億円(13.3%)となっている⁷。その他の歳入として地方譲与税⁸、地方特例交付金⁹、都道府県支出金¹⁰、使用料、手数料などがあるが、歳入にしめる割合は小さい。

地方税は住民税や固定資産税、法定外普通税などが該当する。地方税は一般財源のため、地方政府の裁量で使い道を決められる。地方交付税は地方政府の最低限必要な財政需要をまかなうために基準財政需要額から基準財政収入額を引いた額を国が保障するもので、国税 5 税の一定割合から地方に分配される。基準財政需要額は測定単位と単位費用、補正係数から客観的に決まるとされるが、第 4 章で説明するように、実際には総務省による操作の余地がある。国庫支出金は国庫負担金、国庫補助金、国庫委託金に分かれるが、いずれも特定の事業に充てるために国から地方政府に移転される歳入である。その中には義務的な事業と裁量的な事業があるが、裁量的な事業については国による懲遷が行われることもある。

地方債は地方政府が特定の事業に充てることを目的として発行する債券である。2005 年度までは地方債発行には総務省の許可が必要であったが、2006 年度からは一部の自治体をのぞいて必ずしも許可がなくても地方債を発行できる協議制に移行した。地方財政法第 5 条によって地方債発行が認められる適債事業には、公営企業に要する経費、出資金及び貸付金、地方債の借換、災害応急事業、災害復旧事業及び災害救助事業、公共施設又は公用施設の建設事業費及び土地等の購入費がある。地方債の発行は将来の住民に負担を強いる性格のものであるから、赤字団体、徴税成績の悪い団体及び公債費比率の高い団体等にはその程度に応じて起債を制限する適債厳選主義の方針がとられることになっていた(石原・嶋津 2011, 402)。しかし実際には 1990 年代には国の経済対策に地方が巻き込まれ、多くの地方自治体は地方債の大量発行に踏み切った(持田 2004)。また同時期には、5 条債の他に特例法によって発行されるいわゆる赤字地方債が様々な形で発行された。それらの中には、臨時財政対策債、減税補てん債、合併特例債、退職手当債などが含まれる。2000 年代に入

⁷ 以下のデータは総務省(2012)による。

⁸ 地方譲与税とは、本来地方に帰属すべき税源を、形式上一旦国税として徴収し、地方団体に対し一定の基準に従って配分する税である。地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、特別とん譲与税、航空機燃料譲与税、地方法人特別譲与税がある(石原・嶋津 2011, 404)。

⁹ 地方特例交付金は、平成 11 年度の恒久的な減税の実施に伴う地方税の減収の一部を補てんするため、また児童手当の制度拡充や子ども手当の創設に伴う歳出を賄うため、都道府県及び市町村に交付される交付金である(石原・嶋津 2011 年, 412-413)。

¹⁰ ここで歳入として扱われる都道府県支出金は、都道府県が市町村の特定の経費に対して交付するものをいう。

って財政再建が喫緊の課題になったことで地方債の発行額は減少に転じたが、先に見たように現在もなお高水準の状態が続いているといえる。

一方、地方の歳出は平成 22 年度決算の総額で 94 兆 7750 億円に上る。

地方政府の歳出区分には目的別歳出と性質別歳出がある。目的別歳出は政策目的ごとに歳出を区分したものであるのに対して、性質別歳出は歳出が義務的なものか投資的なものかという観点から区分した統計である。

目的別歳出をみると、額が多いのは民生費、教育費、公債費、土木費などである。2000 年代以降地方財政全体が縮小傾向にあり、多くの費目は前年度より減少している。特に減少が大きい(10.0%)のは土木費で、各自治体では土木事業を減らしていることがうかがえる。また労働費、農林水産業費、総務費など多くの歳出が減少している。

前年度よりも増加しているのは民生費が 7.8%、教育費が 0.1%、公債費が 0.7%の 3 つであ

表 1-1 平成 22 年度決算の目的別歳出（単位：億円、%）

	決算額	構成比
総務費	99,998	10.6
民生費	213,163	22.5
衛生費	58,124	6.1
労働費	8,082	0.9
農林水産費	32,458	3.4
商工費	63,984	6.8
土木費	119,592	12.6
消防費	17,792	1.9
警察費	32,164	3.4
教育費	164,467	17.4
公債費	129,791	13.7
その他	8,135	0.7
歳出合計	947,750	100.0

データの出典：総務省『平成 24 年版(平成 22 年度決算)地方財政白書』10 頁。

る。このうち民生費は子ども手当の創設や生活保護費の増大によって増加したという(総務省 2012, 10)。

一方、地方の歳出を性質別歳出でみた場合、人件費や公債費といった義務的歳出が半分以上を占めていることが分かる。特に地方自治体の人件費は 23 兆 5362 億円(24.8%)と最大の費目になっている。これは前年度から 1.8%の減少である。給与カットや人員削減を行うことで人件費を削減することは可能だが、そうした場合職員からの反発を招くこともある。地方財政にとって人件費はかなりの重荷になっていることがうかがえる。扶助費は生活保護法、児童福祉法、老人福祉法に基づいて被扶助者の生活を保障するために支出される。子ども手当の創設や生活保護世帯数の増加にともなって、扶助費は前年度より 27.3%と大幅に増加した(総務省 2012, 9)。扶助費は法律に基づいて支出される費目のため、扶助の認定段階でわずかながら裁量の余地がある可能性は否定できないものの、基本的には自治体

表 1-2 平成 22 年度決算の性質別歳出 (単位：億円、%)

		決算額	構成比
義務的経費		477,233	50.4
内訳	人件費	235,362	24.8
	扶助費	112,373	11.9
	公債費	129,498	13.7
投資的経費		134,961	14.2
内訳	普通建設事業費	133,334	14.1
	災害復旧事業費	1,599	0.2
その他の経費		335,556	35.4
歳出合計		947,750	100.0

データの出典：総務省『平成 24 年版(平成 22 年度決算)地方財政白書』IV頁。

の判断で削減することはできない歳出と考えられる。公債費も同様に、債務不履行にならないためには自動的に歳出を行わなければならない。公債費は前年度より 0.8%とわずかに増加し、依然として高い水準にあることが分かる。義務的経費全体では 3.9%の増加となったが、人件費などの削減が容易でない中で、地方財政はかなり硬直化していることがうか

がえる。

投資的経費は歳出全体の 14.2%を占めているが、そのほとんどは普通建設事業費である。普通建設事業費は災害復旧などをのぞいた建設事業に充てられる経費で、13 兆 3334 億円が支出されている。前年度との比較では 7.3%の減少で、2000 年代に入ってから建設事業費の抑制路線が続いていることが分かる。

このような歳入歳出の状況のなかで、フローとストックの主要指標はどのようになっているかを見てみる。平成 22 年度決算の地方の経常収支比率(加重平均)は 90.5%となっている。経常収支比率は経常一般財源のうち、経常経費が占めている割合から計算される¹¹。経常一般財源とは地方税、地方交付税、地方譲与税などの経常的で用途が特定されない財源を指す。経常経費とは、人件費、扶助費、公債費等の経常的で義務的な歳出を指す。したがって経常収支比率が低いほど、臨時的な歳出や独自の施策に回す財源が豊富にあることを意味する。逆に経常収支比率が高く、わけても 100%を超える状態のときは、臨時の財政需要に応じることがほとんど不可能で、財政が極めて硬直化していることを意味する(田村 2007)。経常的な歳入のうち政策的支出に使える部分が 9.5%しかないということは、平均的な自治体の財政運営はかなり苦しいといえる。

実質公債費比率は 2007 年度から新しく作られた指標で、以下の数式によって表される。

$$\text{実質公債費比率} = \frac{(A + B) - (C + D)}{E - D}$$

- A: 地方債の元利償還金（繰上償還等を除く）
- B: 地方債の元利償還金に準ずるもの
- C: 元利償還金等に充てられる特定財源
- D: 普通交付税の額の基準財政需要額に算入された地方債の元利償還金
- E: 標準財政規模

(地方財政法第 5 条の 4 第 1 項第 2 号)

この式の意味するところは、地方債のうち基準財政需要額に算入される形で国による保証のついた部分を除き、標準財政規模に対して元利償還金がどの程度の割合を占めている

¹¹ 実際の計算式では分母たる経常一般財源に減収補填債特例分と臨時財政対策債が足されるが、詳細は煩瑣になるので省略する（石原・嶋津 2011, 112）。

かを計算したものである。B 項には公営企業に支払う元利償還金への繰出金などが含まれ、一定程度連結決算の考え方が取り入れられている。また分母が標準財政規模であるので、決算額の変動によって数値が左右されることがなく、従来の公債費比率よりも正確に公債費の負担の重さが見られると考えられる。平成 22 年度の全地方自治体の実質公債費比率(加重平均)は 12.0%である。総務省の方針で実質公債費比率の過去 3 年間の平均が 18%以上になると地方債許可団体になり、同 25%以上で早期健全化団体、同 35%以上になると財政再生団体になるとされている。平成 22 年度決算においては、単年度で 18%以上の団体が都道府県で 6 団体、市区町村で 1746 団体中 169 団体ある(総務省 2012, 115)。基準値を超える自治体は数としては少数派だが、それらの団体では財政悪化が進んでいることがわかる。

これらはすべてフローの数値、指標だが、次にストックのデータについて利用可能なものを説明する。

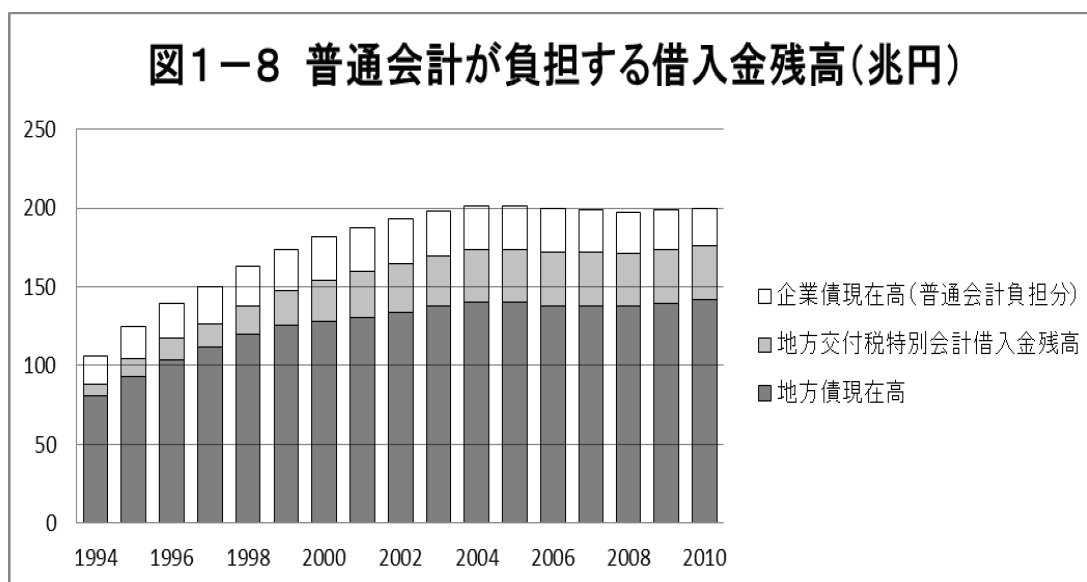
先述のように、普通会計の地方債現在高は 142 兆 803 億円ある。地方自治体の会計は一般会計と特別会計からなるが、何を特別会計として扱うかは自治体によって異なる。そこで特定の公営企業会計だけを別に扱い、残りを合算して自治体間での比較の便宜を図ったものが普通会計である¹²。いわば地方財政の中心部分にあたる。この普通会計の地方債現在高は前年度の 139 兆 7863 億円から 1.3%増加している。地方債現在高は過去数年わずかに減少していたが、平成 21 年度から再び増加に転じ、過去最高となってしまった。国債残高は地方債以上に増加しており、国にも地方を助ける余裕がなくなっている状況下で、地方財政は非常に厳しい状態にあるといえる。

次に地方交付税特別会計借入金(地方負担分)が 33 兆 6173 億円ある。地方交付税は国税 5 税の一定割合を地方交付税特別会計に入れて地方に配分されるが、各自治体の配分額は基準財政需要額と基準財政収入額の差から計算される。したがって集められた地方交付税の財源と必要な地方交付税の額が一致するとは限らない。実際、総務省(旧自治省)の精密な操作にもかかわらず 1990 年代には地方交付税の財源不足が深刻化し、国からの特別加算や地方交付税特別会計借入金によってまかなわれた。平成 13 年度からはこの地方交付税特別会計借入金を止め、地方交付税の不足額はそれぞれの自治体が臨時財政対策債を発行し、その元利償還金を将来国が保障する方式となった。しかしすでに発行された地方交

¹² 普通会計は一般会計および、特別会計のうち①地方財政法施行令 12 条に掲げる事業に係る公営企業会計、②収益事業会計、農業共済事業会計等の事業会計、③上記①及び②の事業以外の事業で地方公営企業法の全部又は一部を適用している事業に係る会計、に含まれない特別会計を合算した合計区分をいう(石原・嶋津 2011, 495)。

付税特別会計借入金の残高は 50 兆円を超え、そのうち後年度の地方交付税の減額という形で地方政府全体が負担する額は 33 兆 6173 億円に上っているのである。地方交付税特別会計借入金は各自治体の負担額が明確でないというわかりにくい負債であるが、国民は今後長期にわたってこの償還を負担していかなければならないのである。

さらに地方公営企業債の企業債現在高（普通会計負担分）が 24 兆 957 億円（平成 22 年度末時点）に上っている。地方公営企業は上下水道、病院、交通などの事業を行うために自治体が設立する企業だが、これらの地方公営企業は原則として独立採算制をとっている。したがって公営企業債のすべてが自動的に普通会計の負担となるわけではない。ただし効率的な経営を行ってもなお生じる赤字については普通会計が負担することとなっており、それに該当する企業債残高が 24 兆 957 億円に上る¹³。



出典：総務省『平成 24 年版(平成 22 年度決算)地方財政白書』30 頁。

以上の 3 つを合わせると、普通会計の債務は 199 兆 7933 億円に膨れ上がる。また、そのほかにも地方の負担になる債務として、債務負担行為が 12 兆 2810 億円ある。債務負担行為とは予算単年度主義の例外で、複数年度にわたる工事などの際に最初の段階で後年度の債務を負担する行為をいう。債務負担行為を実際の工事期間以上に設定することで実質的なヤミ起債を行うことができ、問題になった経緯がある。

¹³ 公営企業特別会計にどの程度一般会計からの繰出しが許されるかは、繰出し基準として毎年度総務省から具体的に通知される。

一方、地方自治体は貯金に当たる積立金を持っている。積立金は将来の歳出の変動に備えて年度間の負担の平準化を図るための財政調整基金、債務償還に備えた減債基金、その他の目的基金がある。したがって積立金のすべてを債務の償還に充てられるわけではないが、目安として積立金の総額 17 兆 9022 億円を債務から引き算してみると以下のようになる(総務省 2012, 27-30)。

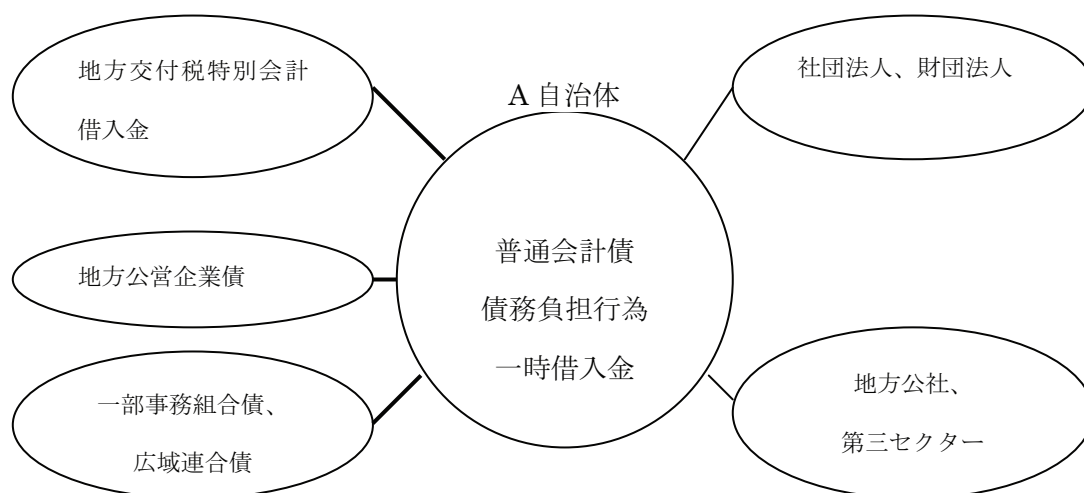
$$199 \text{ 兆 } 7933 \text{ 億円} + 12 \text{ 兆 } 2810 \text{ 億円} - 17 \text{ 兆 } 9022 \text{ 億円} = 194 \text{ 兆 } 1721 \text{ 億円}$$

この金額がはっきりと数字を示すことのできる地方政府全体の債務の額である。

地方財政全体での数字は得られないものの、自治体の財政に影響を与える要因はその他に 4 つある。そのうち 3 つはいわゆる隠れ借金で、1 つは逆に借金を減少させる要素である。

第一に一時借入金とは本来年度内での資金のやりくりのためのもので、本来決算には影響しない。しかし翌年度 4 月からの出納期間を利用して借り換えることで、実質的な借り入れとすることが可能であることが指摘された。こうした自治体が多数見られるのかは詳らかでないが、今のところはこうした脱法的なやりくりを行っている自治体は限られている

図 1-9 自治体債務の模式図



出典：筆者作成

ようである(日本経済新聞社 2007)。一時借入金はその限度額を議会で議決するのみなので、実際にどの程度の借り入れが行われているか調べるのは難しいが、極端に多額の議決を行っている自治体は少ないため、財政全体に大きな影響はないと見られる。

第二に自治体本体の財政と直接連結している団体として、一部事務組合や広域連合がある。これらは消防やゴミ処理、後期高齢者医療制度の運営などのために複数の自治体が連合して設けられる特別地方公共団体である。これらは法人格を持ち、独自の長や管理者、議員が選ばれて運営にあたる¹⁴。これらの団体は独自の地方債を発行することも可能だが、団体独自の歳入で償還ができない場合は、参加している自治体が債務を償還しなければならない。どの自治体がどの程度の債務に責任を負っているかは公開されている場合もあるが、多くは必ずしも明らかではない。広域連合債や一部事務組合債は、地方交付税特別会計借入金と同様、議会や市民から見えにくい隠れ借金的一种といえる。

第三に地方財政に影響を与えるその他の関連団体として、公社や地方出資企業、第三セクター、地方団体の出資に係る社団法人や財団法人が挙げられる。これらは外郭団体と言われるもので、地方自治体の行政の一端を担う存在である。これらの外郭団体はむろん独立採算制であり、団体の債務に地方自治体が直ちに責任を負うわけではない¹⁵。また外郭団体は、地方自治体が100%出資している団体から出資比率の低い団体まで多様である。自治体がこれらの団体に債務保証を行う場合があるが、金額についてはまとまった資料がないこと、根保証の場合は金額そのものが確定しないこと、団体が自力で返せる債務は自治体が負担する必要がないわけで、自力で返せない債務がどの程度になるかは常に不明確なことから、統一した形でデータを把握することは困難である。

もしこれらの外郭団体の経営や運営がうまくいかなければ業務委託や貸付けによる支援が行われ、いよいよ破たん処理するとなれば出資金や貸付金の放棄など、地方財政が負担を強いられる場面が出てくる。このような地方財政の負担分は数字として表すことが困難だが、一例を挙げると北海道や千葉県で特定調停による処理が相次いだ住宅供給公社では、少なくとも数十億円の県負担が見込まれている。もちろんほとんどの外郭団体は住宅供給公社よりも小規模なものだが、将来顕在化する、見えざる債務は相当なものになると考えられる。

¹⁴ 一部事務組合や広域連合の長や議員は関係する自治体の首長や議員が選ばれることが多い。

¹⁵ 団体の債務に地方自治体が債務保証を行っている場合は別である。

第四に、目に見える債務の中から実質的に債務を減少させる要因となる可能性があるのが地方債への交付税措置である。1990年代に国が地方に公共事業を勧めるために、補助金の充実や起債充当率を上げるとともに、地方債への元利償還金への後年度の交付税措置が約束された。また2000年代以降になって臨時財政対策債や減税補てん債などの赤字地方債が発行されたが、これらの中にも交付税措置がついたものがある。このような交付税措置が約束された地方債については、地方政府にとって実質的な債務と認識されていない可能性がある。しかしながら地方交付税全体が削減傾向にあるなかで、交付税措置があるからといってその部分を実質的な債務から除外するのは楽観的過ぎる。実際、市場公募債発行団体のIR活動（投資家へのPR活動）を見る限り、交付税措置の見込みについては注記されるにとどまっているようである。結局、地方交付税措置によって地方の債務が軽減される部分があるとしても、それは必ずしも大きくないと考えられる。

本節では、歳入歳出の主な項目を最新の決算から紹介し、自治体の見える債務と見えざる債務が巨額に上ることを述べた。公的財政は家計と違って将来も続いていくため、債務をゼロにする必要はない。しかしながら地方財政の持続可能性が議論されるほどに著しい債務の累積が生じているのは確かで、地方財政悪化の原因を研究することには大きな意義があると考えられる。さらに自治体間の違いも多様であり、自然環境や社会経済環境、国からの作用に配慮しつつも、自治体間に違いをもたらすと考えられる地方自治体の政治的な要因に着目することはいっそう重要になる。

第3節 先行研究と本研究の意義

本節では地方財政の悪化を説明するのにどのような先行研究の流れがあり、本研究がその中にどのように意義を持つかを説明する。

いうまでもなく地方財政はこれまでも様々な角度から研究が行われてきた。そこで、先行研究を財政学的研究、地方自治研究、政治経済学的研究という3つの流れに整理しつつ本研究の位置づけを論じる。

第一に財政学的研究では地方政府を理性的なアクターと考え、その仮定の上で経済学的に望ましい政策は何かという点に研究の焦点が当てられる傾向がある。たとえば地方税システムについて見れば、日本は中央と地方の垂直的不均衡が大きいこと、法人所得課税へ

の依存が大きいこと、中央と地方の課税ベースが重複していることという特徴を持つ(持田 2004)。そこで新たな地方税理論を示し、地方税収の弾力性、安定性、予測可能性などの原則を示す。それに基づいて固定資産税の簡素化、個人住民税の拡充などが提言される。こうした改革案は受益と負担の関係の明確化、有権者に対する説明責任の強化、地域に合わせた多様なサービス供給を目的としたものである。ところでそうした目的にとって望ましい制度が導入されたとしても、実際に政策が打ち出される際には首長や議会といった政治的なアクターが介在している。もし彼らが制度設計の意図に沿わない行動をとってしまえば、上記のような目的は絵に描いた餅となってしまう可能性もある。また、財政学においては地方自治体が置かれた環境に焦点が当てられ、地方政府の内部の決定には関心が及ばない場合がある。例えば宮本・小林・遠藤(2000, 309)は地方の財政悪化の原因をもっぱら旧自治省の地方単独事業誘導の政策に求めている。景気対策のために中央政府からの公共事業の誘導があったことは事実であるが、この説明では地方政府間でのバリエーションを説明するのは難しい。

そこで、本研究では理論研究から制度の拘束力を導き出し、改革の方向性を示すのではなく、地方政府の置かれた文脈を踏まえつつも、地方政府の独自の政策選択に焦点を当てる。

第二に地方自治研究では地方財政の精緻な制度を説明し、財政悪化の現況を記述する(妹尾 2004)。しかし財政悪化の原因には必ずしも関心が持たれず、原因を述べる場合でも不況に伴う税収の減少や普通建設事業費の増大が指摘されるにとどまっている(高寄 2001)。原因とは税収がなぜ減少したのか、普通建設事業費がなぜ増大したのかという説明であるべきで、税収の減少や普通建設事業費の増大は現象の記述にすぎない。

また、個別の自治体を取り上げてその行財政改革の取り組みを紹介し、その成功例あるいは失敗例を紹介する研究もある。そうした研究は興味深い知見を与えてくれる一方、他の自治体でも同様に成り立つのかという比較の視点が乏しいこともある(金子・高端 2008; 岩波 2001)。

本研究では財政悪化の原因として単に税収の低迷や普通建設事業費の増大を指摘するのではなく、さらに踏み込んで税収の減少や普通建設事業費の増大が何によってもたらされたのかに関心を持つ。その際、他の自治体との体系的な比較を意識しつつ研究を行っていく。

この流れの研究において、かつては地方自治体は中央からの統制が強く効いているため、

独自の政策選択の余地は少ないと考えられていた(辻 1969)。しかし村松(1988)の研究を嚆矢として、今日では地方自治体には独自の政策選択の余地があるとする研究が多くなっている。その延長上に現れているのが次に述べる政治経済学的研究である。

第三に政治経済学的研究では地方政府の政治的要因と、地方歳出との関係とに焦点が当てられる(加藤 2003; 曾我・待鳥 2007)。たとえば各自治体の人口構成比や経済、あるいは地方政府の党派的構成から目的別歳出の額や主要な財政指標が説明される。また中央政府の政策に注目した研究もある(宮崎 2006)。

土居(2000)は政権与党の議員が地方への国庫支出金の配分に及ぼした影響や、地方歳出における中位投票者仮説¹⁶を実証している。地方財政赤字の問題についても、日本は諸外国との比較において、中央政府からの起債統制や金融市場からの規律も弱いゆえに赤字が増大したとする研究も出ている(和足 2010; 和足 2011)。

この流れの研究で、近年の特に重要な業績として、曾我・待鳥(2007)および砂原(2011)について取り上げた上で、本研究がもたらさんとする貢献を説明する。

曾我・待鳥(2007)はこれまでの地方自治研究が、集権的側面および行政的側面への偏りがあったことを批判し、地方レベルの政治に着目する必要性を強調する。そして比較政治制度論の立場から日本の地方政治を二代表制として検討する。そこでは執政制度と選挙制度が政策内容を規定するとされる。これを日本の地方政府に当てはめれば、首長と議会がサイクルの異なる別個の選挙により選出されること、議会による首長の不信任および首長による議会解散が可能なこと、首長が地方政府全域を単一選挙区とする小選挙区制であるのに対して議会は小選挙区制と中選挙区制が混在していること、などが政策選択を規定する重要な要因となる。曾我・待鳥は知事と議会が各政策領域に利害・関心を持つかどうか、および選好の異同によって政策領域を7類型に分け、歳入、歳出の総額および主要な歳入項目、目的別歳出の額がどの類型に当たるかを検討の上、仮説を引き出す。

曾我・待鳥は上記の部門間関係に加えて、政党間の対立・協調や社会経済環境、中央地方関係という文脈的要素も加味した「地方政治要因の文脈依存的効果論」を提唱する。1960年代から15年ごとに区分して、計量分析および事例研究を行っている。計量分析では知事や議会の党派性と財政データとの関係を分析している。それによれば、15年ごとに地方政治の文脈が変わることによって、都道府県間の差異が見られる従属変数も変わってきた。

¹⁶ 土居(2000)では中位所得者を中位投票者と見立てて、都道府県の歳出規模を分析している。

革新知事の時代には革新知事の福祉推進と議会の開発推進の対立が見られたのに対して、1970年代後半からは相乗りの拡大によって総花的な予算配分が続けられた。その後1990年代以降は財政危機の深刻化とともに再び部門間・政党間対立が激しくなり、民主系知事や無党派知事が特徴的な政策を行っているとする。

砂原（2011）は1990年代以降の地方政治を主な対象として、二元代表制の政策的帰結の分析を行っている。砂原は、この時期に地方分権化が進み、財政資源が限られている中で、異なる「公益」をもった有権者から首長と議会が委任される場所で、部門間対立を軸とした政治的競争が生じると論ずる。1990年代以降の時期には革新知事はほぼ姿を消し、相乗り・総与党化が進んだ。その一方で、無党派知事のような新しい動きも見られるとする。

砂原は計量分析の中で、自民党国会議員数や知事の党派性、議会の議席率、知事の出自を独立変数としたモデルを党派性モデル、議会の野党比率、支持基盤の変化の有無、知事の出自や在職年数を独立変数としたモデルを相互作用モデルとして定式化し、1990年代以降の時期には前者よりも後者のモデルがよく当てはまるようになっているとする。また公共事業の見直しや新税導入を取り上げた事例研究においては、議会は現状維持点がある場合にはそれを志向するが、現状維持点がない場合は政策選択に重要な影響を与えることが示された。そして知事については、副知事などの経験がなく、新しく地方政府にやってきた新任の知事が変化を実現するのに対して、長い経験を持つ知事ほど現状維持に傾きがちであるとした。

本研究は中央地方関係の文脈を考慮しつつ、地方政治の財政面での政策選択に焦点を当てるといふ点ではこれらの先行研究と共通する。本研究の主要な貢献は以下の三点に整理できる。第一に、財政悪化を捉える際に他の指標と比較検討したうえで一人当たり実質地方債発行額と残高を取り上げたことである。多くの先行研究では財政悪化そのものに焦点を当てていないせいもあるが、経常収支比率や普通建設事業費などが従属変数とされてきた。本研究では、理論的な検討のうえで上述の指標を採用する。第二に、無党派知事と相乗り知事の政策選択について、欧米の政治経済学研究から引証しながら仮説を立て、実証したことである。すなわち、相乗り知事は中央政府と党派性が一致している場合には財政的な救済を期待してモラルハザードに陥り、予算制約がソフト化する可能性がある。そして地方政府内においても選挙で支持してくれた政党の意向に配慮する結果、財政が悪化すると考えられる。一方無党派知事は中央政府からの財政的支援はあまり期待できないため、財政規律を保とうとする。そして地方政府内においては、政党の推薦・支持を受けず住民

から直接支持されているため、財政的調整が行いやすい。その結果、財政悪化を防ぐことが可能になると考えられる。本研究ではこのような仮説を立て、事例研究と計量分析で実証した。第三に、地方交付税についての分析を行ったことである。従来の政治学研究において地方交付税はややもすると国庫支出金と同様に考えられ、あるいは財政学研究においては基準財政需要額と基準財政収入額とに厳格な算定式があるために、もっぱら客観的技術的に配分が決定されると考えられてきた。本研究では地方交付税の配分における客観説を踏まえつつも、そこに党派性による影響が入り込む余地を指摘し、その実証を試みた。

第4節 研究の時間的射程

本研究では分析の対象とする期間は、1975年度から2010年度決算までである。本節では、この35年間という期間をとることが、どのような意義を持つのかについて論ずる。

地方財政の基本データには『都道府県決算状況調』『市町村決算状況調』『地方財政統計年報』『地方財政白書』がある。自治体の決算は当該年度が終わって数ヶ月後に議会で決算が承認されて終結するが、それが白書や年報の形でまとめられるのはさらに半年以上後になる。期間の下限である2010年度は、利用可能な最新のデータである。

分析期間の上限は1975年度である。現在の地方自治体の基本的な制度は戦後直後に整備された。戦前と比べて大きく変わったのは、市町村長や知事が公選制になったことである。また地方交付税制度が1950年に導入され、自治体の最低限必要な財源は保障されることになった。同時期に財政再建団体制度も作られ、財政の行き詰まった自治体は地方自治庁(現総務省)の監督の下で再建を目指すことになった。こうして地方自治の制度の枠組みは戦後まもなく整備されたが、地方財政の運用は順調なものではなかった。昭和30年代には税収の低迷から県レベルでも少なからぬ自治体が財政再建団体となっていた。これは、自治体側が現在のようになんとしても財政再生団体入りを回避しようとしなかったこと、また朝鮮戦争後の不況にもかかわらず当時は地方債発行が原則として認められていなかったことが原因と考えられる。いずれにせよ、昭和30、40年代には中央政府の監督下で財政再建を行っていた団体が存在したこと、地方債発行に関する政府の方針が昭和50年代以降とは異なっていたため、それ以降の時期と同列に議論するのは危険と考えられる。本研究は現在の地方財政の著しい悪化に関心を持つため、過去の時期ではなく現在に直接つながる

時期を対象としたい。

次に分析対象の期間全体を35年間にするとして、それを一体として扱うのかいくつかに区切るのかという問題がある。この期間には一連の地方分権改革や地方財政健全化法の施行があった。また革新自治体が登場して廃れ、相乗りの進行と無党派知事の登場が見られた。財政面では財政悪化が緩やかに進んだ時期と急激に進んだ時期がある。曾我・待鳥(2007)のように15年ごとに時期を区切る方法もあるが、本研究では1970年代から地方自治体には一定の財政的自律性があったと考え、時期を区切って分析するのではなく、期間全体を一つの枠組みで分析した。

第5節 都道府県財政に着目する意義

地方公共団体には、普通地方公共団体と特別地方公共団体という区別がある。本研究は普通地方公共団体の中の都道府県を専ら対象とするが、本節ではそのことにどのような意義があるのかを説明する。

普通地方公共団体には都道府県と市町村とがある。市町村は住民の身近な行政を担当するので、基礎的自治体と呼ばれる。都道府県はより広域にわたる行政を担当するという区分がある。特別地方公共団体には特別区、一部事務組合、広域連合など¹⁷が含まれる。このうち特別区は東京都に23区が設けられており、市町村に相当する事務を行っている。ただし一部の事務を都が行っているのと、区の間で歳入の水平的調整が行われている点が一般の市町村と異なる。一部事務組合、広域連合などは、特定の事務を行うために主に市町村が連携して構成される団体で、独自の歳入歳出を行うことができる。

一部事務組合や広域連合を設けるかどうかは多くの場合自治体の独自の判断にゆだねられている。したがって、消防なりゴミ処理なりのある事務が単独の自治体で行われるか、一部事務組合を通して複数の自治体が共同して行われるかは、各自治体によって異なる。もし単独の自治体で事務が行われていれば、その事務に関わる歳入歳出はともにその自治体にそのまま帰属する。もし一部事務組合が組織されていれば、歳入歳出はその組合に帰属し、自治体への帰属は間接的なものとなる。そのような違いがあるため、一部事務組合を利用している自治体と利用していない自治体を一律に比較するのは簡単ではない。

¹⁷ 他に全部事務組合や財産区があるが、設置例がほとんどないため議論は省く。

その点、都道府県は一部事務組合や広域連合に関わることはほとんどないため、自治体間での比較が容易なのである。

また市町村の場合、最大の横浜市は人口約360万人もいるのに対して、人口1000人に満たない小さな村もある。このように規模に極端な差がある団体では、財政状況を規定する要因は異なる可能性が高い。政令指定都市のような大きな市であれば県からの関与は少なく、独自の判断で政策を決める余地が大きい。また市内部の決定過程も複雑で、多くのアクターが介在する。一方、小さな村では財政規模も小さく、県からの指導によって政策が決められる割合が大きい。職員も少なく、地方議員も数人しかいないところが大半で、決定過程は比較的単純である。都道府県の場合は、第1節で説明したように分析するに値するだけのバリエーションがあり、なおかつ比較可能なだけの類似性があるので、分析に比較政治学的な意義を持たせることができる。地域や規模を考慮した上で市町村を対象として分析するという手法も考えられるが、本研究ではまず都道府県について分析を行うこととする。

第6節 本研究の主要な結論と次章以下の構成

研究の対象を以上のように規定した上で、本節では次章以下の構成と主要な結論について述べる。第2章では分析の手続きについて説明する。地方自治の制度は非常に入り組んでおり、公式の指標にも様々なものがある。その中で本研究が対象とする財政の悪化に関わる要素を取り出すために、制度の概要をふまえた上で目的にあった指標を定義する必要がある。そこで、第1節では本研究でどのような指標を用いるかを議論する。第2節ではこれを受けて、第3章以下での分析の手順を示す。すなわち、本研究では事例研究と計量分析に取り組むが、そのことにどのような意義があるかについて論ずる。計量分析ではデータの許す限り多くの事例を取り入れ、多くの変数を分析することが可能であるという利点があるものの、因果関係について突っ込んだ議論がしにくい。一方、事例研究では多くの事実を観察することで因果関係についての洞察が可能になる。その反面、分析の対象となる事例の数は限られてしまう。本研究ではこの2つの手法を同時に用いた分析に取り組みたい。こうした視座は最近の研究でも共有されているものである(曾我・待鳥 2007)。

第3章では本研究が依拠する地方財政の理論について論ずる。政府の財政政策について

は欧米でも様々な理論が展開されてきた。たとえば右派の政府はより緊縮的な財政政策を行い、左派の政府はより積極的な財政政策を行うと言われる。また財政の受益と負担が一致していると財政錯覚がないため、財政規律が維持されるとされる。そこで本研究ではこれらの諸理論を参照し、日本の地方財政にどのような仮説が導き出されるかを論ずる。ところで日本の地方政府は首長によって主導されているが、最近の首長は相乗りや無党派が多い。相乗りや無党派の政治家は先進諸国であまり見られないため、彼らの望む財政政策がいかなるものになるかは十分研究されていない。そこで本研究ではこの点についても考察し、一定の仮説を導出したい。具体的には無党派知事は中央政府との党派的な異質性ゆえに財政的支援があまり見込めず、財政規律を守ろうとする。しかも無党派知事は有権者から直接支持を受けている分、政党の意に沿わない財政改革を行いやすい。一方、相乗り知事やさらに自民党系知事になると、中央政府との党派的一致性ゆえに財政的救済への期待が高まる。そのため財政規律が乱れる可能性がある。しかも相乗り知事は政党の支持を受けているため、政党の意向に反した財政調整を行いにくい。第3章ではこのような仮説を立て、次章以下で実証を試みる。

第4章では地方交付税の配分を分析する。一般財源である地方交付税は、各自治体にとって厚く配分されるか薄く配分されるかによって財政状況に影響を与える。もし無党派知事の都道府県で地方交付税が多いがゆえに機械的に財政パフォーマンスが良好であれば、以下の章での政治経済学的分析の意義が疑われることになってしまう。第4章における地方交付税の分析からは、地方交付税は概ね客観的な基準財政需要額と基準財政収入額の算定式に基づいて決定されているものの、中央政府からの党派的影響が入り込む余地が皆無とは言えないことが示される。そして保守系知事と比べて相乗りや無党派知事はやや交付税が薄くなる傾向が示される。第6章での分析と合わせるならば、少なくとも無党派知事のいる都道府県が、地方交付税の配分によって財政規律が保たれていることはないことが分かる。逆に地方交付税が手厚い県の方が、中央からの救済の期待によって予算制約がソフト化する傾向が考えられる。

第5章では事例研究に入る。本研究では兵庫県と宮城県を比較する事例として取り上げるが、そのことにどのような正当性や意義があるのかについて論ずる。事例研究は少数の事例を比較するという関係上、多くの点で異なっている県同士を比較するのは難しい。その点、兵庫県と宮城県は共通点が多いが、知事の属性については対照的で、おそらくそれゆえに財政政策にも違いが見られることを論証する。また、事例研究のもう一つの利点と

して、数字に表れない事象を分析できることが挙げられる。第2章で定義した財政悪化の指標はあくまで公式の指標から導き出されたもので、年報や白書に集計されていない外郭団体の赤字については対象となっていない。そこで第4節ではそうした指標に還元されない事例として兵庫県の第三セクターを取り上げ、それが誰の主導で経営され、本体である自治体財政にどのようなインパクトを与えたかを議論する。

第6章ではデータを用いた計量分析に取り組む。1975年から2010年度までの都道府県の決算データを集計し、各自治体の政治経済変数と組み合わせることで、どのような自治体で財政が悪化し、どのような自治体で悪化が抑えられているのかを検証する。その際の仮説は、第3章で提示されたものである。その結果、無党派知事は相乗り知事に比べて財政規律を比較的守る傾向などが示される。

第7章では前章までの結果を要約し、それがもたらす示唆について議論する。また本研究に残された課題についても論ずる。主要な結論としては、知事の党派性が財政悪化にもたらすインパクトを述べる。無党派知事は相乗り知事と比べて政党の意向をうかがう必要性が少なく、財政規律を守る傾向があると考えられる。

第2章 分析の手続き

本章では地方財政の分析に入る前に、分析の手続きについて説明する。まず第1節では本研究において財政悪化をどのように捉えるのかについて論ずる。続いて第2節では本研究で事例研究と計量分析を用いるが、そのことにどのような意義があるのかについて議論する。

第1節 財政悪化の指標

本節では、日本の地方自治体の財政指標を例として、前節で述べた基準を念頭において、妥当な指標を示す。地方自治体の公式の財政指標には歳出総額、実質収支、単年度収支、実質単年度収支、公債費比率、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率など様々なものがある。本節では既存の指標では地方財政の悪化を適切に捉えられないことを指摘し、よ

り適切と考えられる測定法を示す。

従来の財政学ないし政治経済学的研究では地方自治体の財政指標として、歳出総額、実質収支、財政力指数、目的別歳出などの公式の指標が無造作に使われてきた。

例えば長峯・奥井は、中位投票者モデルを日本の地方自治体に適用した研究において、単独事業費および各目的別歳出の単独事業費を従属変数として分析を行った。これは公共財・サービスに関する地域的な意思決定プロセスを分析する上で、単独事業費が「より地域的な裁量が働きやすいと予想される歳出部分」であることが理由である(長峯・奥井 1999)。

一方、政治学においては地方よりも中央政府の政策決定に焦点をあて、どのような地域が補助金を多く獲得しているのかという問題がしばしば研究対象とされた。たとえば Horiuchi and Saito(2003)は日本の 1990 年代の選挙制度改革が補助金配分にどのような変化をもたらしたかを分析した。そこでは市町村の人口一人当たり国庫支出金を従属変数とし、選挙制度改革による定数不均衡の是正が補助金の平準化をももたらしたと結論付けている。

また河村(1998)は自治体の予算がどのように膨張していくのかを首長の政治的特性に注目して分析した。ここでの従属変数は日本の市の土木費の中の「平成 4 年度から翌 5 年度の道路橋梁費伸び率を過去 4 年間の伸び率平均で除したもの」である。この指標を用いる理由は、「道路整備や橋梁の架橋などは有権者に対して記憶に残りやすく、現職の業績を象徴すると考えられるから」である。

さらに最近では比較政治学の方法論的洗練化の動きを反映して、より精緻な他の指標も用いられるようになっている。

例えば畑農・砂原(2005)は OECD 諸国の財政を比較するに当たって、政府消費、政府公的資本形成、政府総支出(いずれも GDP 比)を用いている。ここでなぜこの指標を選択したかに関しては、諸外国の財政支出の決定要因を探るという研究目的が簡潔に述べられている。そして、政党のイデオロギーよりも過去の債務水準が政府の財政支出を決定するという分析結果を導き出している。

また砂原は別の研究(2006a)において、地方自治体の政治的要因が財政政策に与える影響を分析している。そこでは従属変数として、目的別歳出の土木費、教育費、民生費から国の負担金のうち分野が識別できるものを控除するという手続きをとっている¹⁸。著者自身

¹⁸具体的には土木費－住宅費－特定財源－普通建設事業費×(1－住宅費／土木費)、教育費－義務教育国庫負担金、民生費－生活保護費負担金－児童保護費負担金－老人保護費負

も自覚していると思われるが、各歳出の中で国が負担している部分はそれだけではない。実際には各種の補助金が国から交付されているが、データからそれらを識別するのは困難である。そこで、識別しうるものだけを歳出から控除している。著者はこれによって地方政府の政策決定という部分をより強調するとしている。また砂原は別の論文(2006b)では地方政府の政策選択の変化を観察するために、主要な7つの目的別歳出の変化の二乗和を、従属変数たる変化量とみなしている¹⁹。

このように各研究ではそれぞれの研究目的のために、時には十分な検討がなされないまま、思い思いの指標が用いられてきた。

また特定の指標を用いるアプローチではなく、各指標の特徴を抽出し、主成分分析によって新たな指標を作り出そうとする注目すべき試みもある(佐久間 2005)。そこでは経常収支比率、起債制限比率など8つの指標を元に4つの主成分を見出している。このモデルの説明力そのものは低くはないが、寄与率の高い主成分は一つだけで、しかもそれを構成する要素が多く指標にまたがっているため、解釈が困難となっている。

以下で各指標の比較検討に入る前に、本研究なりの財政悪化の概念を定義しておきたい。指標を比較するためには、その前提として指標が反映しているところの概念の構造について明確にしておくことが不可欠だからである(Goertz 2006)。

出井・池谷(2002)は自治体の借金が膨れ上がっていることが自治体財政の悪化であると理解している。また高木は歳入と歳出の収支ギャップが拡大し、予算が組めなくなる(難しくなる)ことが地方財政危機であると捉えている(高木 2003)。さらに小泉(2004)が財政の硬直化と借入金残高の累積が財政状況の厳しさを表すと認識しているように、両者の複合的な見方も存在する。このように財政悪化とは字義通りに理解するならば、政府の負債が必要以上に増加し、毎年の予算編成が困難になっていくことであろう。このように理解される財政悪化が種々の具体的な地方財政の指標に表れるわけであるが、そのうちのどの指標が概念をより正確に反映しているかについて論じていきたい。

担金の3つを計算している。

¹⁹計算方法を数式で示すと以下のようになる。

$$BD = \sqrt{(A_{1,t} - A_{1,t-1})^2 + (A_{2,t} - A_{2,t-1})^2 + \dots + (A_{n,t} - A_{n,t-1})^2} \quad (A_{n,t} \text{ は各費目が総和に占め}$$

る割合) (砂原 2006b, 163)

以下では、各指標の算定方法から導かれる特徴を述べ、そこから予想される問題点を議論する。その際の手順は以下のとおりである。

まず各指標の算定方法を説明した上で、その理論的問題点を示す。そしてそれらの指標が実際に財政悪化を十分捉えられていない証拠を示す。その際、財政の悪化している代表的な団体として北海道夕張市と大阪市の2つの市を基準として、各主要指標で夕張市と大阪市の全国各市町村の中でどのような位置づけにあるかを示す。例えばAという指標で同市が突出して悪化しているとすればAは財政悪化を捉えているといえる。もしAに関して同市が突出して悪いとまでいえないければ、それはAの財政指標としての限界を示す事実とみなすことができる。

ここでこの二つの自治体を選んで取り上げる意義について触れておきたい。この二つの自治体はいずれも財政が極度に悪化した例として知られている。夕張市は、財政再建団体に移行して財政再建に取り組んでいるが、同団体制度を利用した財政再建は近年例が少なく、同市の財政が全国の中でも非常に悪化していることを意味する。同市の巨額の赤字、また財政運営の苦境については多くの報道がなされている(日本経済新聞社 2007)。

また大阪も同様に第三セクターの経営の行き詰まりなどを理由として極めて厳しい財政状況が続いているといわれる(森 2004)。平成18年度(2月まで)に全国で14市27回の10年債個別市場公募債が発行された。このうち、応募者利回りが最も高かったのは、7月の大阪市の2.12%であった²⁰。このことから、大阪市の財政状況が金融市場からも厳しい目で見られていることが分かる。

夕張市は極端な財政悪化で注目されている事例である。また大阪市の場合は市場という一定の客観性のある場で財政が悪化していると判断されている。現在の全国的な地方財政危機を反映して多数の自治体で財政が悪化していると伝えられる。その中でどの自治体を財政の悪化した事例として取り上げるかは慎重にならなければならないが、上記のような理由から夕張市と大阪市を取り上げることは一定の理由があると考えられる。

なおここで財政の悪化した団体の例として夕張市と大阪市を取り上げるのは、財政が極めて悪化した自治体であるという事実に着目するもので、本稿において財政悪化の原因を論じ、責任について槍玉にあげる意図ではない²¹。

²⁰市場公募債の発行実績は財団法人地方債協会がまとめている。

(http://www.chihousai.or.jp/03/02_03_04.html)

²¹ 夕張市の財政危機についての自治体の責任論と国や道の責任論との相克については、保

ここで、二つの留意点がある。第一にこれらの市の特殊的要因の捉え方である。夕張市は外郭団体を通じたリゾート開発によって財政を悪化させてきた。さらに財政の悪化が表面化しないように、一時借入金を用いた脱法的なやり方で財政の悪化を糊塗してきた。このような手法は財政の悪化している自治体すべてが行っているわけではない。そこで、夕張市の指標が夕張市の特殊な要因によるものなのか、財政の悪化している自治体に普遍的に見られるものなのかは慎重に検討する。

第二に適切な指標の捉え方である。本研究では財政の悪化を測定するより適切な指標を議論するが、あらゆる研究目的に適した普遍的な指標があるとは考えない。むしろ使用するべき指標は、研究目的に応じて変化すると考える。ここでは政府の負債が必要以上に増加し、毎年の予算編成が困難になっていくこととして定義される財政悪化に主たる関心がおかれる。このことを念頭において、以下での議論を進める。

比較に用いたデータは『市町村別決算状況調』を基にした「日経NEEDS」のデータである。比較にあたっては全国の732市および1727町村を含めたデータを示した²²。夕張市の財政再建局面では総務省の監督下で財政再建が行われるため、破たん前の2004年度までのデータで比較を行った。市と町村データで利用可能な年度が異なるため、表2-1では市の、表2-2では市町村の比較を示した。

ここで使用した指標は、(1)一人当たり歳出総額(単位、千円)、(2)実質収支(単位、百万円)、(3)単年度収支(単位、百万円)、(4)実質単年度収支(単位、百万円)、(5)公債費比率(単位、%)、(6)財政力指数、(7)経常収支比率(単位、%)、(8)起債制限比率(単位、%)、(9)一人当たり実質地方債(単位、千円)、(10)一人当たり実質地方債残高(単位、千円)、(11)全会計ベース一人当たり実質地方債(単位、千円)、(12)全会計ベース一人当たり実質地方債残高(単位、千円)、の12種類である。

これらの指標の具体的な比較に入る前に、なぜこの12種類の指標に絞ったのかについて述べておきたい。自治体の主要な財政指標はここで網羅されているが、地方債に関連した

母・佐々木・平岡・河合(2007)を参照。

²²市のデータは2004年度だが、町村については2004年度分が利用できなかった。したがって市のみの比較では2004年度、町村を含む比較では2003年度のデータを用いた。また合併に伴って2004年度末に存在しない市町村に関してはデータが入手できなかった。また町村については全会計ベースのデータが得られなかったため、比較していない。なお東京都特別区は一般の市町村とは大きく異なる制度下に置かれていることから、比較の対象からはずした。

他の指標も考えられるからである。たとえば市場公募債の金利は自治体の財政状況を反映して金融市場で決定されると考えられるかもしれない。しかしながら平成 17 年度までは地方債の発行は総務省の許可制であり、その金利はデフォルトの可能性ではなく流動性を反映したものにすぎない²³。また市場公募債を発行している自治体はまだ一部にとどまっております、普遍的な財政指標として用いることができない。

また、地方債の種類を区別することも考えられる。たとえば単独事業債と、臨時財政対策債などのいわゆる赤字地方債を区別する指標が考えられる。本研究で地方債の種類を区別していない理由は二つある。

第一に単独事業債が発行について比較的自治体の裁量の余地が大きく、臨時財政対策債は地方交付税の不足分の振り替えという性格を持つという違いはある。臨時財政対策債はその元利償還金が後年度の地方交付税によって措置されることになっている。しかしながら近年の地方交付税全体の抑制傾向のなかで、臨時財政対策債といえどもその償還に不安がないわけではない。というのは、措置された分以外の地方交付税の「本体」が大幅に減少しているからである。また単独事業債は自治体の自律的な意思によって発行される性格が強いが、1990 年代に政府の一連の経済対策のなかで、単独事業についても交付税措置が行われてきた。単独事業の補助事業化ともいべき状況が生じていたなかで、単独事業債のみを取り出して区別するのが妥当かどうかは疑問がある。そこで、本研究ではあえて地方債の種類を区分せずに総額を一人当たり直して比較を行った。

第二にデータの制約がある。『地方債年報』などの公式資料から毎年度の団体別種類別の地方債発行額は知ることができる。しかしそれらが各団体の地方債現在高のなかでどれだけ占めているかはまとまった資料がない。長期的な財政悪化を知る上で、現在高というストックの情報は欠かせない。このことも地方債の種類を区別しなかった理由である。

また性質別歳出のうち普通建設事業費や単独事業費、あるいは目的別歳出のうち土木費、扶助費といった各項目について分析の対象としなかったのは、これらの各歳出が全体として財政の悪化という現象をもたらしていると考えからである²⁴。たとえば単独事業費が多い団体であっても、歳入が豊かであり、他の歳出を削減していれば財政が悪化しないと考えられる。個別の歳出が多くとも、それが直ちに財政悪化を意味するわけではないので

²³ 平成 18 年度からは地方債の発行は原則として協議制になったため、市場公募債については先述のように各自治体の財政状況を反映した金融市場の洗礼を受けつつあると考えられる。

²⁴ 加藤(2003)は目的別歳出を被説明変数とした分析を行っている。

ある。そこで、全体としての悪化を捉えるためにここでは歳入歳出の各項目については述べていない。

次に、データの集計方法を説明する。まずそれぞれの指標の全団体の平均値と標準偏差を記した上で、夕張市と大阪市の数値を二段に分けて示した。また同市の偏差値と順位を同様に二段で示した。ところで上記の指標のうち、表で*をつけた(2)(3)(4)(6)は数値が低いほうが財政が悪化していると理解される指標で、残りは高いほうが財政が悪いと考えられる指標である。そこで高い方が悪化している指標は偏差値を 50 を中心に逆転させ、すべて偏差値が低いほうが財政が悪化していると解釈できるようにした。また順位についてはすべて悪い方から数えたワースト順位にして示した。

以下では各指標の計算方法を説明し、そこから予想される理論的問題点を説明し、実際の両市の数値の位置づけを述べる。表 2-1 は 2004 年度の全国の 732 市のデータ、表 2-2 は 2003 年度の全国の 2347 市町村のデータをまとめたものである。

(1) 一人当たり歳出総額

一人当たり歳出総額は、各自治体の普通会計ベースの歳出総額を住民基本台帳に基づく人口で除することによって得られる。人口は暦年データのため決算とは約三ヶ月の乖離が生じることになるが、この違いは無視した。このデータは歳出の多寡を測定することはできるが、それが地方交付税によって支出されているのか、国庫負担金によるのか、地方税のような自主財源によるものなのかがわからない。仮に一人当たり歳出総額が多くとも、それが豊富な地方税に裏打ちされたものであるならば、必ずしも問題とはならない。逆に地方債や裏負担を必要とする国庫支出金に基づいて多額の歳出を行っているとするれば、それは将来の財政に大きな負担をもたらす。このような歳入面の性格の違いがこの指標からは分からないのである。

一人当たり歳出総額の市平均は約 38 万円であるのに対して夕張市の実際の数値をみると約 139 万円で、市だけの比較では全国 1 位である。町村を含めた比較でも、歳出総額は 2347 市町村中 176 位であり、非常に高い水準であることが分かる。夕張市は一時借入金を活用した普通会計外とのやりくりによってその場しのぎの財政運営を続けていたといわれ、極めて高い歳出水準はその表れと考えられる。このようなやり方は道内の他の自治体でも見られたとされるが、どの自治体でも行っているというものではない。したがって夕張市の数値が悪いからといってこれを全国に敷衍するのは危険だと考えられる。一方、大阪市の

表 2-1 全国の市の比較

指標	平均値	標準偏差	夕張市の数値 大阪市の数値	偏差値	順位
一人当たり歳出総額 (千円)	382.7163	117.544	1386.727 681.9345	-35.4157 24.54415	1/732 19/732
実質収支 (百万円)*	830.3675	1132.318	1 229	42.67549 44.68906	24/732 168/732
単年度収支 (百万円)*	118.0833	658.901	-1 37	48.1927 48.76942	326/732 389/732
実質単年度収支 (百万円)*	-133.952	941.5452	-1 37	51.41206 51.81566	414/732 451/732
公債費比率 (%)	15.69959	4.233934	20.5 20.1	38.66206 39.60681	86/732 101/732
財政力指数*	0.663402	0.255905	0.22 0.86	32.67322 57.68246	7/732 576/732
経常収支比率 (%)	90.73989	6.622932	116.3 103.6	11.40665 30.58245	1/732 21/732
起債制限比率 (%)	10.8056	2.897928	17 15.9	28.62473 32.42055	12/732 28/732
一人当たり実質地方 債(千円)	33.14127	20.74676	75.1093 78.04649	29.77129 28.35555	28/732 19/732
一人当たり実質地方 債残高(千円)	379.9822	201.5801	978.2842 1126.712	20.3194 12.95618	18/732 7/732
全会計ベース一人当 たり地方債(千円)	63.79464	34.91884	87.07805 140.7823	43.33214 27.95241	119/732 29/732
全会計一人当たり地 方債残高(千円)	793.5753	347.6011	1434.674 2079.694	31.55649 13.00016	39/732 5/732

*がついているのは数値が低い方が財政が悪い変数である。順位はすべて悪い方から数えている（ワースト順位）。また偏差値もすべて低い方が悪い数値として示した。表 2-2 の市町村の比較についても同様。

表 2-2 全国の市町村の比較

指標	平均値	標準偏差	夕張市の数値 大阪市の数値	偏差値	順位
一人当たり歳出総額 (千円)	586.2141	457.4745	1177.171 690.7101	37.08218 47.71581	176/2347 551/2347
実質収支* (百万円)	321.2156	622.7713	1 192	44.85822 47.92515	26/2347 1355/2347
単年度収支* (百万円)	41.23647	263.9106	0 -54	48.43748 46.39134	964/2347 293/2347
実質単年度収支* (百万円)	47.42735	400.3432	0 -54	48.81533 47.46649	1016/2347 634/2347
公債費比率 (%)	14.91708	4.445359	18.8 19.8	41.26523 39.01569	420/2347 291/2347
財政力指数*	0.458848	0.292915	0.21 0.86	41.50444 63.69519	454/2347 2128/2347
経常収支比率 (%)	86.24569	7.075893	109.8 102.5	16.71189 27.02861	4/2347 37/2347
起債制限比率 (%)	9.752391	3.40694	15.5 15.8	33.1297 32.24915	98/2347 85/2347
一人当たり実質地方債 (千円)	65.2935	73.71076	56.51752 94.38264	51.1906 46.05361	958/2347 457/2347
一人当たり実質地方債 残高 (千円)	515.8178	547.1494	980.3297 1111.068	41.51033 39.12088	283/2347 214/2367

出典：表 2-1、2-2 とも「日経 NEEDS」のデータより筆者作成。

方は約 68 万円で、全国の市の中では高い水準である。しかし市町村全体で比較してみると、その偏差値は約 47.7 で突出して高いとまではいえない。

以上のことから、財政悪化の指標として一人当たり歳出総額を用いることには問題があると考えられる。

(2) 実質収支

実質収支とは、当該年度の歳入総額から歳出総額を引いた形式収支からさらに翌年度に繰り越すべき一般財源²⁵を除いた収支である。この実質収支の標準財政規模に対する比率、実質収支比率が都道府県で5%、市町村で20%を超える赤字になると財政再建団体に移行することにつながるため、重視されている指標である。しかしながらこの指標はフローの指標にすぎないため、地方財政にどの程度の負債が累積しているかは詳らかでない。たとえば巨額の地方債残高があったとしても、償還さえ行われていれば実質収支は均衡しているということもありうるのである。単年度収支などの他のフロー指標にもいえることだが、基金を取り崩し、あるいは地方債を発行すればそれは歳入として計上されるため、実質収支は改善する。逆に基金を積み立てた、あるいは地方債を償還すればそれは歳出となるため、実質収支は悪化してしまうのである。またそもそも自治体会計は収支均衡が原則のため、大幅な赤字が予想される予算は組めないのである。

実際、夕張市は巨額の負債を抱えていたにもかかわらず、一時借入金を利用した資金繰りによって収支はほぼ均衡していた。また大阪市もわずかながら黒字決算を達成しており、偏差値や順位でもそれほど悪いわけではない。したがって、実質収支によって地方財政の健全・不健全を判断するのは危険なのである。

(3) 単年度収支

単年度収支とは、当該年度の実質収支から前年度の実質収支を引いたものである。これが黒字であれば、前年度の赤字額を上回る黒字を確保したことになる。単年度収支が赤字ということは、前年度の赤字を当該年度で帳消しにできなかった、もしくは前年度の黒字を用いてもなお当該年度が赤字になったということの意味する。

この単年度収支も実質収支と同様、地方債の増発や基金の操作によって容易に表面上の均衡財政を実現できる(醍醐 2000)。事実、夕張市のこれらの指標はほぼ収支均衡を示しているが、これは財政が望ましい状態であったことを意味しない。また大阪市は2003年度におよそ5400万円の単年度赤字を残したが、これは財政全体の規模からすればわずかな額である。単年度収支はほとんどの自治体で収支均衡またはわずかな黒字なのである。したがって単年度収支は自治体の財政悪化を反映したものとはいえない。

²⁵ 翌年度に繰り越すべき一般財源とは、継続費、繰越明許費がある。

(4) 実質単年度収支

実質単年度収支とは、単年度収支から基金の積み立て、取り崩しを除き、地方債繰上償還額を足したものである。すなわち、この指標によれば基金の操作によるフローの操作は除かれるが、依然として財政再建債をはじめとする各種地方債の発行や、普通会計外の会計からの借り入れといった操作の余地は少なくない。

実際の夕張市の指標を見ると、実質単年度収支はほぼ均衡している。全国の市や市町村との比較でも平均的な位置にあるが、だからといって夕張市の財政が平均的であるとは考えにくい。同様に大阪市も収支均衡に近い状況にあるが、これは大阪市が財政的に安定しているということではないと考えられる。つまり、これらのフローの諸指標によって財政状況を判断すると、誤ってしまう可能性が高いのである。

(5) 公債費比率

公債費比率とは、一般財源に占める公債費の割合である²⁶。公債費は過去に発行した地方債の償還費用である。公債費比率は現在の一般財源中の債務償還費の負担の重さを表す指標だが、過去に発行した債務の大きさを測る指標ではない。もちろん過去に発行した公債はいずれ償還しなければならないが、その効果が出るのは5-10年後なのである。さらに問題なのは、公債費比率の計算式を仔細に観察すると、奨励的及び特例的な地方債の償還費は分子分母から除かれていることである。これは、これらの地方債によって財政指標が悪化しないようにするための総務省の配慮であるが、まさにこれらの地方債の大量発行に

²⁶ 公債費比率の正確な定義は以下のとおり。

$$\frac{A - (B + C)}{D - C} \times 100(\%)$$

A: 当該年度の普通会計に係る元利償還金（繰上償還及び転貸債分を除く）

B: 元利償還金に充てられた特定財源

C: 普通交付税の算定において、災害復旧費、辺地対策事業債償還費、地域改善対策特定事業債等償還費、過疎対策事業債償還費、公害防止事業債（普通会計に属するものに限る）償還費、石油コンビナート等特別防災区域に係る緑地等の設置のための地方債償還費、地方税減収補てん債償還費、地震対策緊急整備事業債償還費、地域財政特例対策債償還費、臨時財政特例債償還費（普通会計に属するものに限る）、災害復興等のための地方債利子支払費、財源対策債償還費、減税補てん債償還費及び臨時税収補てん債償還費として基準財政需要額に参入された公債費（一部事務組合の地方債に係るものを除く）

D: 標準財政規模

（石原・嶋津 2002, 164）

よって地方財政が深刻な状況に陥っていることを考えると、この計算式には疑問が残る。

実際の夕張市と大阪市の数値をみると 19-20%程度と、平均値+標準偏差に近い値である。これは数値は悪いものの、突出して悪いとまではいえない値である。また偏差値も 40 程度である。これは過去の地方債発行によって数値は悪化しているものの、計算式から除外されている地方債や近年の地方債の大量発行は数値に反映されていないものと理解することができる。したがって、公債費比率を財政悪化の指標とするのは財政悪化の重要な要素を見逃す恐れがあると考えられる。

(6) 財政力指数

財政力指数とは、基準財政需要額と基準財政収入額との比率でみた各自治体の財政力である。基準財政需要額は標準的な仮想の自治体が持つ財政需要を精緻な数式の積み上げによって計算したもので、基準財政収入額は標準的な自治体の収入を見積もった額である。財政力指数が低いということは、自治体の財政需要を自前の財源でまかなえないため、主に地方交付税によって補われることを意味する。逆に財政力指数が 1 を超えている自治体は十分な歳入があるため地方交付税による補てんが不要だとされ、不交付団体となる。

この財政力指数は自治体の政策が加わる以前の財政の基礎力を示す指標と理解される。したがって、財政力指数が同程度であっても自治体の政策いかんによって財政はよくもなり悪くもなるということができる。

たとえば夕張市は 2003 年度の財政力指数が 0.21 で離島を除けば全市町村の中で最低水準だが、歳入の不足分は地方交付税によって補われるのが原則である。自前の財源が乏しくとも自治体の施策によって財政状況はさまざまに変化する。大阪市は大都市のため、財政力指数が比較的高い自治体であるが、財政は著しく悪化している。これは主に市政の失敗によるものと考えられる。したがって、財政力指数は財政状況がよいか悪いかを測定するための指標ではないと考えられる。

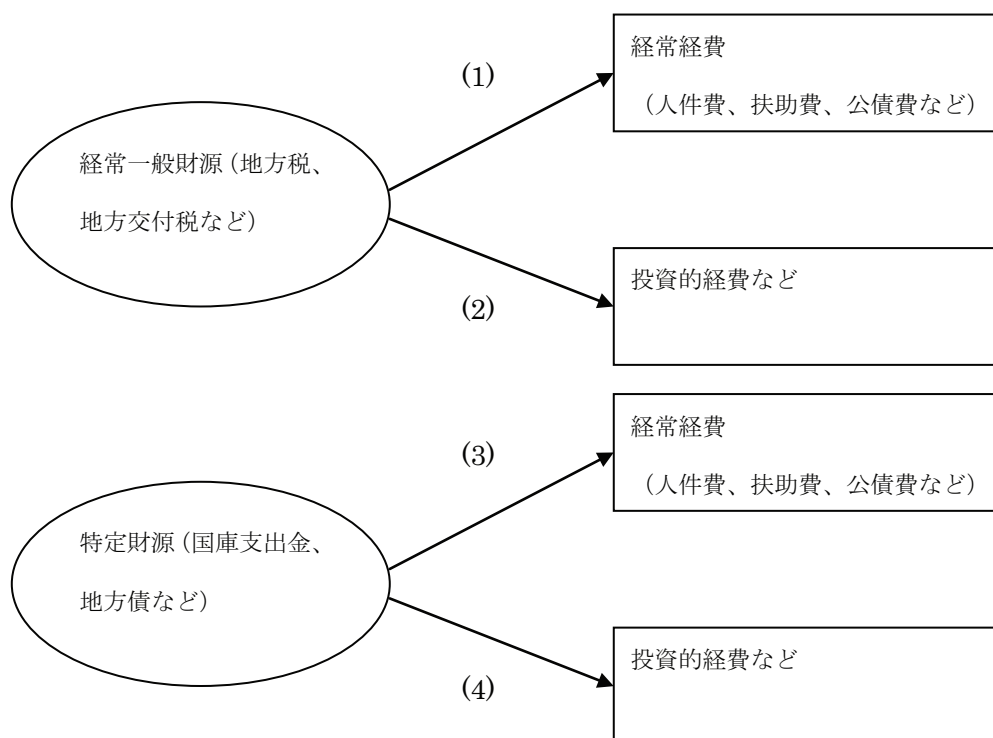
(7) 経常収支比率

経常収支比率は経常一般財源のうち、経常経費が占めている割合から計算される。経常一般財源とは地方税、地方交付税、地方譲与税などの経常的で用途が特定されない財源を指す。経常経費とは、人件費、扶助費、公債費等の経常的で義務的な歳出を指す。したがって経常収支比率が低いほど、臨時的な歳出や独自の施策に回す財源が豊富にあることを

意味する。逆に経常収支比率が高く、いわんや 100%を超える状態のときは、臨時の財政需要に応じることがほとんど不可能で、財政が極めて硬直化していることを意味する。

夕張市の直近の経常収支比率は 116.3 であり、全国の市の中で最悪である。また市町村の比較でもほぼ最悪の状態であることがわかる。これは経常一般財源では義務的な歳出す

図 2-1 経常収支比率 ((1)の矢印の部分だけが経常収支比率として計算される)



出典：筆者作成

らもまかなえないことを意味し、財政運営は困難となるはずである。また大阪市もすでに 100%を超える状態が何年も続いており、財政は危機的状況にあることがわかる。

一方、経常収支比率は毎年の財政の硬直性を測定することができるが、経常的でない部分の財政がどのような状況にあるかは明らかではない。平成 17 年度に人件費、扶助費、公債費の 3 項目（義務的経費）は地方財政全体で歳出の 51.7%（46 兆 8553 億円）を占めている。特定財源の中で経常経費に当てられるものもあるため、経常収支比率の分子に当たる額が歳出に占める割合はさらに少なくなる。歳入面では主な一般財源である地方税、地

方譲与税、地方特例交付金、地方交付税の4項目は平成17年度の地方財政の歳入の59.3% (55兆1301億円)を占めている。残りの国庫支出金や地方債などの特定財源は経常収支比率の計算からは除かれているのである(総務省2007, III-IV)。

したがって経常収支比率が高くとも、経常経費および投資的経費などをまかなう十分な特定財源がある場合には財政が悪化しているとは限らない。また経常収支比率が低くとも国庫支出金などの特定財源による投資的経費やその他の経費への国の援助が不足している場合には、毎年の財政運営が苦しく負債が増大しかねないという意味で財政が悪化していることもありうる。さらに経常収支比率は所詮フローの指標であり、将来の負担の見通しについては何も語っていない。政府の負債が必要以上に増加し、毎年の予算編成が困難になっていくこと、という本稿の財政悪化の概念の半面しか捉えられないのである。

したがって、経常収支比率は財政の硬直化という財政悪化の一部を捉えているが、この指標のみに頼ることは危険があるというのがここでの結論である。

(8) 起債制限比率

起債制限比率は以下の数式によって計算される(石原・嶋津2002, 70-71)。この起債制限比率の三年間の平均が20%を超えると起債が制限されるため、非常に重視されていた指標である。

$$\frac{A - (B + C + E)}{D - (C + E)} \times 100(\%)$$

A: 当該年度の普通会計債の元利償還金(償還期限の満了の日において元金の全部を償還することとして発行を許可された地方債にあつては、その償還財源を確保するための減債基金への積立額をいう)ただし、繰上償還分を除く。

B: Aに当てられた特定財源

C: 普通交付税の算定において、災害復旧費、辺地対策事業債償還費、地域改善対策特定事業債償還費、過疎対策事業債償還費、公害防止事業債(普通会計に属するものに限る)償還費、石油コンビナート等特別防災区域にかかる緑地等の設置のための地方債償還費、地方税減収補てん債償還費、地震対策緊急整備事業債償還費、地域財政特例対策債償還費、臨時財政特例歳償還費(普通会計に属するものに限る)、災害復興等のための地方債利子支

払費、財源対策債償還費、減税補てん債償還費、臨時税収補てん債償還費、補正予算債償還費、公共事業等臨時特例債償還費及び被災者生活再建支援基金への拠出のための地方債償還費として基準財政需要額に参入された公債費（一部事務組合の地方債に係るものを除く）

D: 当該年度の標準財政規模

E: 普通交付税の算定において事業費補正により基準財政需要額に参入された公債費（普通会計に属する地方債に係るものに限り、一部事務組合の地方債に係るものを除く）

煩瑣になるにもかかわらずここで数式の定義を引用したのは、この指標の特徴を示すためである。起債制限比率は標準財政規模に占める地方債償還費であるが、その分子分母から交付税措置によって担保される地方債が除かれていることが特徴である。交付税措置とは、地域総合整備事業のような政府の意向に沿った地方債や、本来負担すべき政府の財源不足のために地方政府に発行を促した臨時財政対策債のような赤字地方債について、その償還費の一部または全部を後年度に基準財政需要額に参入する形で国が負担するという仕組みである。

1990年代以降、交付税措置を利用して公共事業を増大させて経済を刺激すべく、国から地方への政策誘導が盛んに行われた。また1990年代末からは国の地方交付税の財源不足のために、赤字地方債によって代替されるようになった。このような政策的誘導にもかかわらず、地方債を発行するか否かは地方政府の裁量に残されている。そのため財政悪化の指標として起債制限比率を用いることは、国の誘導に対して地方がどの程度応じたかという側面を見過ごす恐れがあるのである。特にこの指標では債務償還費が一定の場合、その中で交付税措置によって占められる部分が多いほど起債制限比率は下がるようになっている。そのため、起債制限比率では地方の自律性が等閑視されてしまうと考えられる。

この指標でみた場合、全国平均が約10.8%であるのに対して夕張市は17%で、かなり悪化していることがうかがえる。大阪市も同様に約15.8-9%と相当に高い。両市は全国的にみて高い起債制限比率にあるとはいえ、実際に起債制限につながる20%にはまだ少しの余裕がある。したがって起債制限比率は財政悪化と相関していることは間違いないが、この指標で捉えられない部分もまた少なくないのである。

(9) 一人当たり実質地方債

(10) 一人当たり実質地方債残高

この指標はそれぞれの自治体の毎年の普通会計ベースでの地方債発行額および残高から貯金にあたる積立金を除いて純債務を計算し、それを人口で除して一人当たりの金額に直した指標である。この指標では毎年の新規地方債の発行とともに、過去の累積額もみることができなのが特徴である。また自治体の規模による影響をなくすため、住民基本台帳人口によって割り算し、一人当たりの額に直した。地方債の発行は主に建設事業、地方債の借換え、臨時財政対策債のような特殊な赤字補てんのために行われる。これらの毎年の発行額や残高が累積することは、将来の財政運営にとって大きな負担となる。現在、地方交付税の総額は抑制される傾向にあり、地方債の一部の償還が約束されているからといってそれを実質的な地方の債務から度外視することはできないと考えられる。

このような視座を念頭において夕張市の数値を観察すると、一人当たり実質地方債に関しては全国平均が約 3 万 3 千円であるのに対して同市は 7 万 5 千円と、きわめて高い水準にある。また実質地方債残高についてはさらに深刻な状況にあり、全国平均が約 38 万円であるのに対して夕張市は 2.5 倍以上の約 97 万 8 千円にも上っている。大阪市も同様に、一人当たり実質地方債は約 7 万 8 千円で全国 19 位、実質地方債残高にいたっては約 112 万 7 千円で全国 7 位の額である。市町村の比較ではいくぶんましになるものの、市の中では両市はほとんど最悪の水準にあると考えられる。

また両市は以前から財政危機がささやかれており、何年にもわたって財政再建のためにさまざまな取り組みを行ってきた。その結果、毎年の実質地方債はわずかに抑制されたものの、過去の地方債残高については改善が見られない状態にあると見ることもできる。毎年の一人当たり実質地方債が財政悪化のペースを示す指標であるのに対して、実質地方債残高は財政悪化の累積を示す指標と理解できる。

これらの指標は積立金の操作やその他の方法によっても粉飾することは難しい。夕張市の場合は一時借入金の借換えによって脱法的な借金を行っていたと伝えられるが、こうした手法は他の自治体では一般的でないようである。またこうした手法によってもなお地方債残高は累積していたわけで、本指標が財政悪化のペースと累積を捉える上で望ましい指標だと結論付けられる。

(11) 全会計ベース一人当たり実質地方債

(12) 全会計ベース一人当たり実質地方債残高

前の2つの指標が普通会計ベースでの地方債を測定するものであるのに対して、それ以外の公営企業会計まで含んだ全会計ベースでのデータが存在する。一看すると普通会計よりも対象となる範囲が広く望ましい指標のように見えるが、これには二つの問題点がある。

第一に普通会計外の公営企業会計は独立採算制がとられており、原則として独自の歳入で歳出をまかなっている。しかしながら効率的な経営を行ってもなお生じる赤字については一般会計からの繰り入れが認められており、その基準が繰出基準と呼ばれるものである。逆に繰出基準に入らない赤字については一般会計が責任を持たなければならないわけではない。無論、公営企業債が累積することは望ましいことではないが、地方政府が直接に責任を負う普通会計と区別して考えることには十分な理由があると考えられる。第二に自治体の財政データは「都道府県決算状況調」や「市町村別決算状況調」にまとめられているが、全会計ベースのデータについては電磁的な形で利用可能なデータが限られているという困難がある。市については近年のデータに限って利用可能だが、町村についてはまとまったデータが紙でしか存在しない。そこで、本研究では利用可能な市に限って考察を行った。

それによれば全会計ベース一人当たり実質地方債の平均値は約6万4千円であるのに対して、夕張市はやや多い約8万7千円、大阪市はきわめて高い約14万円である。同地方債残高に関しては、平均値が約79万4千円であるが、夕張市は約143万5千円、大阪市は約208万と非常に高い水準にある。おおよその傾向は普通会計ベースのデータと同様だが、繰出基準の情報を含むデータが利用可能になるまでは全会計ベースのデータの利用は避けたほうが無難である。

なお、2007年に地方財政健全化法に基づいて導入された実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率という4つの健全化指標について述べておく。同法では各地方自治体は毎年度4つの指標の公表を求められる。そして早期健全化基準または財政再生基準に達した場合は早期健全化団体または財政再生団体として、財政再建を求められる。このうち実質赤字比率と連結実質赤字比率については、単年度の赤字の指標なので、地方債が歳入として扱われる。そのため実質収支や単年度収支と同様、財政の悪化を測定するのは難しい。通常は予算の段階で赤字を折り込むことはないため、予想外の歳出増や歳入減がない限り、赤字決算にはならないためである。事実、これらの指標が赤字の団体はほとんどない。また実質公債費比率については、単年度の公債費を見ているため、何年も前に発行された地方債の影響しかみられない。そのため、現在の政治経済的要因と財政

悪化との関係进行分析するのが難しい。将来負担比率は標準財政規模に対する将来負担額の比率を見ている。将来負担額には一般会計等から他の会計への繰り入れ見込み額や、一部事務組合等への負担額も含まれている(石原・嶋津 2011)。その一方、交付税措置のついた地方債については負担とみなされず、分子分母から除かれている。上述のように、交付税措置がついていても必ずしも債務から除外してはならないと考える本研究の立場からは、この指標は問題がある。将来負担比率は新しい指標のため、2007年度以降しか利用できないという制約もあり、本研究では用いていない。

以上、自治体の財政状況について考えうる12の指標についてその妥当性を検討してきた。これらの諸指標の計算式を検討すると、その多くは財政の悪化を測定する上でそれぞれ問題点を抱えていることが分かった。また財政が極度に悪化した例である夕張市と大阪市がそれぞれの指標でどの程度の数値を示しているかを観察したところ、いくつかの指標で突出して悪化していることが分かった。この二つの基準で諸指標を比較し、さらに経常収支比率で測られるような財政の逼迫度と区別した財政悪化のペースや負債の累積を測る指標として、(9)一人当たり実質地方債、(10)一人当たり実質地方債残高を挙げた。そして前者は財政悪化のペースを、後者は負債の累積を測定する比較的望ましい指標であると結論付けられる。

第2節 事例研究と計量分析

財政悪化を第1節のように定義した上で、本研究では事例分析、計量分析に取り組む。本節ではこのような2種類の方法に取り組むことにどのような意義があるかについて論ずる。

事例研究とは資料やインタビューに基づいた政治過程の分析である。事例研究では、地方政府に対していかなる要求があり、その要求がどのように政策として実現し、どのように財政に影響を与えているのかという過程を見ることが可能になる。また、第三セクター等の外郭団体については地方財政のデータに出てこないが、事例研究では個別に公表されている経営状況のデータを参照して、経営の悪化した第三セクターが地方財政にどの程度の影響を与えているかを明らかにすることができる。他方で事例研究ではすべての都道府県を扱うことはできず、いくつかの県にしぼった分析となる。従来のこの種の研究から得

られ示唆は極めて多いが、それらは単一の事例についてだけ記述したものが多く、体系的な比較は不十分である(松下 1999)。本研究ではこの点を自覚し、外部環境の似通った県を比較することで、自治体の政治的要因がもたらす影響を明らかにしたい。

計量分析とは回帰分析を中心とする、都道府県の財政・政治データを利用した統計分析である。計量分析では、時間的には1970年代から現在まで、空間的にはすべての都道府県という、多くのケースを分析できることが長所である。また、多数の独立変数を投入した分析も容易に出来るのは大きな強みである。他方で計量分析では相関関係が実証できるに過ぎず、研究者が想定した因果関係が本当に働いているのかどうかは示せないという欠点も存在する。

このように計量分析と事例研究は違った長所と短所を持っているが、従来の研究者はこれら2つのアプローチのどちらかに特化する傾向があった。そこで本研究では両者を補完的に組み合わせ、地方財政の研究に取り組む。こうした方法論上の問題意識は、政治学の他のテーマについては近年共有されつつあるが、日本の地方財政については未だ不十分な状況にあり²⁷、本研究の長所と考えられる。

第3章 地方財政の理論

本章では地方財政の悪化または改善に関して、どのような理論枠組みを採用するかを論ずる。言うまでもないことながら、財政はこれまでも様々な視角から研究がなされてきた。しかしそれらの研究は欧米諸国を念頭において発達してきたこともあって、日本の地方財政を考える際に必ずしも有用でないものもある。たとえば制度に着目した研究では、大統領制と議院内閣制で財政政策がどのように異なるかが研究されてきた。また欧州の通貨統合のように、政府にとって財政規律を守るように外圧がかけられるとより緊縮的な財政政策がとられるとする研究もある(Poterba and von Hagen 1999)。日本の例で言えば、財政構造改革法のように政府に強制的に財政規律を守らせるような制度が存在する場合、財政悪化を抑制するのに有効だとされる(青木・鶴 2004)。ところが日本の都道府県を分析単位とした場合、少なくとも同時点では制度はほぼ同じであるため、制度の違いに着目して財政状況を説明するのは困難である。そこで本章では、先行研究のうち日本の地方財

²⁷ こうした問題意識を共有した貴重な先行研究が、曾我・待鳥(2007)である。

政を分析する際に有用と思われるものに絞って説明する。第1節ではとりわけ中心となる理論として、知事の党派性について論ずる。第2節ではその他に分析する価値のある理論枠組みについて議論する。

第1節 知事の党派性

都道府県の政策過程において知事は最も重要と考えられる²⁸。周知のように日本の地方政府は首長と議会の二元代表制をとっているが、知事は予算や議案の提案権を持ち、広範な事項について専決処分することができる。議会は知事に要望や質問を出せるが、議会提案の条例はほとんどない。そのため知事優位の二元代表制と考えられる。近年の知事の多くは相乗り²⁹や無党派知事であるが、この類型の首長がどのような財政政策を好むかについては自明ではない。欧米の民主主義国ではこうした類型の政治家が少ないこともあって、理論的研究も進んでいないように思われる。翻って日本では、乏しいながらもいくつか研究がある。村上(1995)は相乗りの形成要因として、革新勢力の退潮と選挙制度を挙げている。また白鳥(2002)は落選した知事選の無党派候補者を取り上げ、中央での小泉人気が地方にも波及したこと、静岡空港反対の争点が現職候補に取り込まれてしまったことを敗因として挙げている。

また曾我・待鳥(2006)では日本の都道府県の歳入歳出について、知事の党派性や議会の構成から説明しようという試みが行われている。そこでは「新しい政治文化」の流れにのった無党派知事は財政支出の規模を拡大することには消極的であると考えられた。そして都道府県の目的別歳出を回帰分析した結果、自民党や非自民保守系知事 の元で総支出や土木費の増大が確認された。また無党派知事は総支出を小さくする傾向が見いだされた。さらに曾我・待鳥(2007)においては、計量分析によって無党派知事は地方債を減らす傾向があることが示されるとともに、東京都の青島・石原という2代の無党派知事を比較対照し、両者

²⁸ この立場に立つ研究は数多いが、例えば山崎(2004)、新藤・阿部(2006)がある。

²⁹ 曾我・待鳥(2007, 74)においては自民党と公明党のみが推薦・支持している場合、自民・中道という類型として扱っており、相乗り知事とは、「自民党の支持を受けており、かつ社会党、共産党、民主党のいずれか一つ以上の支持を受けている知事」に限っている。同書では知事の推薦・支持パターンを8類型に区別しているためだが、本研究では保守・中道や革新・中道という支持パターンも相乗りに含んでいる。

はともに財政再建を志向したとしている。

以上のように、相乗り・無党派知事の財政上の選好および政策選択がどのようなものになるかについては、まだ研究が多くない。そこで本研究では、「ソフトな予算制約」の議論を発展させた中央地方の党派的類似性に関する研究と、政府の分極化理論から仮説を引き出す作業を行う。

知事の党派性と中央政府のそれとの関係が財政パフォーマンスに与える影響について研究したのがRodden(2006)である³⁰。

Roddenは、連邦制において地方政府は債務を累積させたあげく、財政的負担を外部にまわすインセンティブがあると考え、1840年代のアメリカではハミルトンが懸念したこのような事態が起り、アメリカの対外的信用が失われたという。Roddenの議論は連邦制の国々だけでなく、分権化を進める単一国家にも当てはめられる。憲法上の規定に関わらず、多くの国で地方政府の債務に関する主権の帰属はあいまいであり、地方政府は財政危機に陥った場合、中央政府が救済してくれるかどうかについての事前信念に基づいて、財政運営ゲームをプレイする。さらにこのゲームには有権者と債権者が加わる。もし中央政府が地方を救済しないということにコミットできなければ、地方政府は救済を期待して債務を過度に増やすことになる。地方の有権者と債権者も地方政府を監視するインセンティブがないため、これを後押しする（モラルハザード）。そこでもし中央政府が地方を救済しなければ、債務不履行が起こる。

このような救済の期待は、地方政府が自前の税収よりも補助金などの中央からの移転財源に頼っている場合に強くなる。Roddenは格付け会社の債券格付けからこの期待の度合いを測定し、地方債の格付けが国債のそれと同じである、また地方債間で格付けが変わらない場合は、地方政府の債務に対して暗黙の政府保証、すなわち救済の期待があるとみなす³¹。そして、中央から地方への財政移転の多い国では、地方債発行に厳格な制限をつけることが財政規律を維持するうえで有効であるとする。

また政党に関していえば、中央政府の政治家は政治的に重要な地域や、同じ政党が与党になっている地域に財政的支援を配分するインセンティブがある。逆に地方政治家はこのような中央からの支援を期待して、債務を増やす可能性がある。Roddenによれば中央の政党が地方の政治家と密接に結びついている場合には、この種の危険は緩和されるという。

³⁰ 同書の簡潔な紹介については、曾我(2013)。

³¹ 日本の地方債にはデフォルトは起こらないとされており、これと同じ状態にある。

Roddenの研究を日本に引き合わせるならば、中央政府が自民党政権だとすると、自民党知事、相乗り知事、無党派および革新知事という順に中央からの財政的救済が期待できない分、財政規律を守ろうとする選好を持つという仮説が引き出される。

次に、政府の分極化理論について説明する。首長または大統領のように有権者から直接選ばれた執行者がどのような財政政策をとるかについては、政府の分極化仮説が提唱された(Persson and Tabellini 2002)。それによれば、単独政権と比べて連合政権では財政改革が必要になったときに調整に手間取るため、財政再建が遅れるという主張がなされた。単独政権の場合は野党支持者に負担を押し付けることが可能であるのに対して、連合政権の場合は与党支持者にも公平に負担を負わせるような仕組みを作り、実行するのが難しくなる。与党が分極的であるほどこのような工夫は困難になるとされる(Franzese 2002, 144)。

この理論を敷衍するならば、一つの政党だけから推薦された知事よりも、複数の政党の相乗りによって支持された知事の方が財政悪化につながる、また同じ相乗り知事であっても、相乗りに含まれる政党の数が多いほど財政悪化につながるという仮説が考えられる³²。逆に無党派の知事の場合は、有権者から直接支持され政党の支持を受けていないため、政党の意向を聞く必要性が少なく、大胆な財政再建策を実行することが可能になると考えられる。

中央地方の党派的類似性に関する研究からは知事の選好、政府の分極化理論からは知事の置かれた環境について説明した。この両面から、無党派知事は財政規律を維持したいと考えそれが可能な状況にあること、相乗り知事は無党派知事よりも財政規律を維持するインセンティブが弱く、財政改革が相対的に難しい環境に置かれているという仮説を引き出した。

次章以下ではこの仮説を事例研究および計量分析によって実証する。無党派知事の政策に関してまとまった研究が少ない中で、計量分析による実証のみならず事例研究にも取り組むことで、因果関係を明らかにすることを目指す。

³² 相乗りとは国政と野党が地方選挙で共通の候補者を推すことに限って用いられることもある。この定義にしたがえば国政で自公連立政権が存在している時期には自公に推薦、支持された知事は相乗りではないということになるが、この状況を指すのに適当な用語がないように思われる。本研究では複数政党に推薦、支持された知事はその複数政党が国政で与野党いずれに属するかに拘わらず、相乗りと考えた。

第2節 政治経済的要因

自治体の財政状況はきわめて複雑な財政過程の産物であり、日本の地方自治体において首長の権限が非常に強いとしても、そのほかの要因から多大な影響を受けていることも明らかである。たとえば市町村レベルの議論であるが、赤井(2006)は自治体の情報公開が進めば進むほどガバナンスが保たれ、結果として財政状況をよくすると考えて実証を行った。都道府県レベルでは市町村ほど先進自治体と後進自治体の差がないためそのまま都道府県に応用するのは難しいと考えられるが、さらに計量分析を行う際には、他のさまざまな要因を考慮に入れる必要がある。本節ではこのテーマの集大成的な研究である Franzese(2002)の議論を参照し、諸外国の国別比較研究で発達してきた政治経済学的理論を紹介し、第5章での計量分析の準備を行う³³。

第一に、課税平準化理論に基づいて財政赤字を説明する議論がある(Franzese 128-135)。政府による課税は多かれ少なかれ資源配分に歪みをもたらすが、同理論ではその歪みを最小限にするための政府の意思決定に焦点を当てる³⁴。課税による非効率性は税率の自乗に比例するため、異時点間でその非効率性を最小限にするには、将来の歳出を見込んだ上で税率を一定に保つことが望ましい。

課税平準化理論によれば、課税のコストが租税額に関して凸な増加関数であること、政府は財政赤字を永久に続けることはできないという仮定の下で、政府債務の増加(減少)は、政府支出の一時的増加(減少)または課税ベースである国民所得の一時的減少(増加)によって説明される。なぜなら、支出の一時的な増加や減少に対しては増税や減税ではなく、債務の増加や減少で対応することが望ましいからである。

この課税平準化理論から、失業率が增大すれば失業対策の費用が増大するため、負債の増大につながる、経済成長率が下がれば税収が伸び悩むため、負債の増大につながるという仮説が導出される。また、経済成長率が政府の借入れ利率を上回っている場合には、負債を増大させても将来の返済が容易なため、負債が増大するという仮説も可能である。さらに、Franzeseによれば開放的な経済、輸出入価格比の高い経済では外部のショックに脆弱なため、負債を減少させるだろうとしている。

第二に財政錯覚理論がある。財政錯覚とは、有権者にとっての受益と税負担が一致し

³³ 同書の紹介については、新川・井戸・宮本・眞柄(2004)を参照。

³⁴ 課税平準化理論は元来は Barro が提唱した(Barro 1974; Barro1979)。

ないために財政の悪化を招くというものである。有権者は政府の異時点間の予算制約を理解しないために、負債によってファイナンスされた歳出を歓迎する可能性がある。また、中央政府からの補助金も住民にとっては負担感がなく、放漫財政につながるおそれがある。

Franzeseは、歳入に占める税金の割合が低い場合、税金に占める間接税の割合が高い場合、政府全体の歳入に対して中央政府のそれが低い場合に有権者は財政錯覚に陥り、負債の増大につながるとする³⁵。

第三に世代内および世代間の移転仮説がある。**Franzese**は、高齢者は将来の負債返済のことを考えない利己主義者であるとして、高齢者人口の割合が高いと負債の増大につながると考えた。また、世代内でも所得の分布が偏っている場合には負債が増大すると考えた(**Franzese** 2002, 137-138)。

第四に選挙民の多層性についての仮説がある。すなわち、選挙民が多様なグループから構成されている場合には、利害の調整が難しく結果として負債が増大すると考えた。ここで**Franzese**は連邦制、大統領制、農民および民族政党の割合、選挙区の有効数を測定している(**Franzese** 2002, 139-143)。

第五に、党派的予算循環仮説がある。すなわち、選挙の前年には与党は再選されるために歳出を増大させるので負債が増大することが考えられる。また与党の党派性を測定し、与党が右派であるほど緊縮的になり、左派であるほど歳出を増大させる傾向があると考えた(**Franzese** 2002, 143-144)。

第1節で説明した知事の党派性に関する仮説、そして第2節で述べた政治経済学理論から引き出される仮説は、第5章、第6章で実証する。ただし第5章は事例研究になる関係で、多くの仮説を実証することはできない。そこで本研究全体で中心となる知事の党派性と財政政策に絞って分析する。第4章、第6章では計量分析に取り組む。特に第6章では多くの変数を投入することが可能であるため、本章第2節から引き出される諸仮説を実証する。

³⁵ **Franzese**は国の財政が地方分権的な場合、財政制度がより複雑になるため財政錯覚につながると主張する。国同士の比較の場合はこうした議論が成り立つが、一国内の地方を比較する場合には逆の仮説がより適切だと考えられる。すなわち、より分権的な財政の方が地域住民にとって受益と負担が一致するので、財政錯覚は少なくなると考えられる。

第4章 地方交付税の配分の分析

日本は中央集権国家だといわれるが、中央政府と地方政府の歳入はおよそ6：4であるのに対して、歳出では4：6と逆転する。これは地方政府が歳入の少なからぬ部分を中央政府からの移転に頼って活動を行っているためである。中央政府から地方政府への財政移転のうち、大きなものは地方交付税と国庫支出金である。平成22年度の決算額でみると、地方交付税は17兆1936億円、国庫支出金は14兆3052億円で、地方政府の歳入約97.5兆円のうち、それぞれ17.6%、14.7%を占めている(総務省 2012)。地方交付税とは憲法で保障されている地方自治を実現し、さらに地方団体の独立性を強化していくことを目的としている(兵谷・横山・小宮 1999, 51)。そのために国税5種の一定割合を国が徴収し、地方団体間の格差を是正する形で配分している。その際、用途には制限が加えられない(一般財源)。一方、国庫支出金は国が特定の事業を地方自治体を実施してもらうために交付する給付金で、用途は補助金ごとに決められている(特定財源)。

もし一般財源たる地方交付税の配分に偏りがあり、地方交付税が多い自治体で機械的に財政状況がよく、地方交付税の少ない自治体は財政が悪化しているとすれば、本研究で検証しようとしている党派性仮説をはじめとする政治経済学的理論の意義が問題となる。そこで本章では、地方交付税の配分が自治体間でどのように行われているかを検討する。結論から言えば無党派知事の自治体で地方交付税の配分が多いということはなく、第5章、第6章の分析と合わせるならば、地方交付税の配分がそのまま自治体の財政状況を規定するという可能性は否定される。

地方交付税は地方財政の歳入の大きな柱となっているが、その各自治体への配分額は後述するように、基準財政需要額と基準財政収入額とから客観的に計算されているとされている。ところが、地方交付税の額は慢性的に不足しており、地方交付税の総額の調整は総務省、財務省、与党の綱引きによって決定されているといわれる(北村 2009)。また個別自治体への地方交付税の配分についても、補正係数の操作などを通じて特定の自治体を有利にする可能性がある(宮崎 2007; 星野 2013)。具体的には中央政府と党派性が共通する地方政府を支援するように、地方交付税の操作が行われている可能性がある(Rodden 2006)。このように地方財政の柱をなしている地方交付税については、裁量の余地のあることが示唆されていながら、その点についての検証は十分なされていない。国庫支出金に関しては国政選挙と補助金配分との関係が分析されてきたが、地方自治体が必ずしもフルに補助金

配分を求めるとは限らず、補助金で賄えない「裏負担」を避けるために補助金の申請を自制することも考えられる。その点、地方交付税は国によって一方的に計算、交付される歳入であるため、中央地方関係が広義の補助金配分に与える影響を分析するのに適した題材となる。もし地方交付税が総額の決定のみならず、自治体への配分の段階でも中央政府の裁量によって左右されているとすれば、人口面積に基づいた地方交付税の簡素化の動きや、ひも付きの補助金の一括交付金化の議論にも影響を与えることになる。

本章では、地方交付税の配分に関して通説的な客観説に対して、中央政府が裁量を及ぼしている可能性を先行研究から示し、検証を行う。第1節では地方交付税の教科書的な仕組みを説明した上で、第2節で政府間補助金の決まり方についての政治経済学における先行研究を紹介する。第3節ではそこから引き出された党派性仮説を客観説と対比する形で実証する。そして第4節で分析結果をまとめる。

第1節 地方交付税の配分過程

地方交付税の配分は、まず全自治体への総額が決まってから、個別の自治体への配分額が決められるという順序になっている(赤井・佐藤・山下 2003)。全自治体への総額は、総務省が毎年度作成する「地方財政計画」によって決められる。地方交付税の総額は、国税5税の一定割合のほか、不足する分は地方交付税特別会計の借入金や赤字地方債による振り替えによって賄われる。地方交付税特別会計の借入金とは、地方交付税の不足分を特別会計借入金によって賄うもので、その返済は後年度に国と地方が折半で行うことになっている。赤字地方債による振り替えとは、臨時財政対策債と呼ばれる地方債を各自治体が発行し、その元利償還金を後年度の地方交付税によって賄うという仕組みである。

地方交付税の総額は、通常の財政需要を賄うための普通交付税が94%、普通交付税では賄いきれない災害復旧などの特別の財政需要に対応した特別交付税が6%に分けられることが地方交付税法で定められている。

各自治体への普通交付税の交付額は以下のような仕組みで計算される。各自治体が標準的な行政を行うのに必要な歳出(基準財政需要額)から各自治体が標準的な課税を行った場合に得られると考えられる歳入(基準財政収入額)を引いた額が普通交付税となる。このとき、基準財政収入額が基準財政需要額を上回っている自治体では、歳入が十分あるとされ、普

通交付税は交付されない(不交付団体)。都道府県レベルでは、現在は東京都のみが不交付団体だが、過去には神奈川県や愛知県などが不交付団体だった時期がある。

基準財政需要額は、定められた行政項目ごとに測定単位×単位費用×補正係数によって計算される。その和が自治体全体の基準財政需要額となる。都道府県の場合、警察費、道路橋りょう費、小学校費などが行政項目となっている。測定単位とは、行政需要の量を測定する単位で、妥当性、客観性、簡明性を備えるものとされる(兵谷・横山・小宮 1999, 198)。たとえば警察費では警察職員数、小学校費では教職員数、衛生費では人口などが測定単位となっている。単位費用とは標準的な地方団体において測定単位1単位にかかる費用のことで、全国一律に定められる。この単位費用は毎年改定される。補正係数は、測定単位と単位費用では測りきれない各自治体の社会的・自然的条件を勘案するための係数である(同215)。たとえば小規模な自治体や、寒冷地の自治体は行政経費が余計にかかるので、そうした事情を考慮するとされる。補正係数には種別補正、段階補正、密度補正、態様補正、寒冷補正、数値急増補正、数値急減補正、財政力補正などがある。行政項目ごとに、このそれぞれについて適用の基準が毎年定められ、各自治体の基準財政需要額に算入されている。

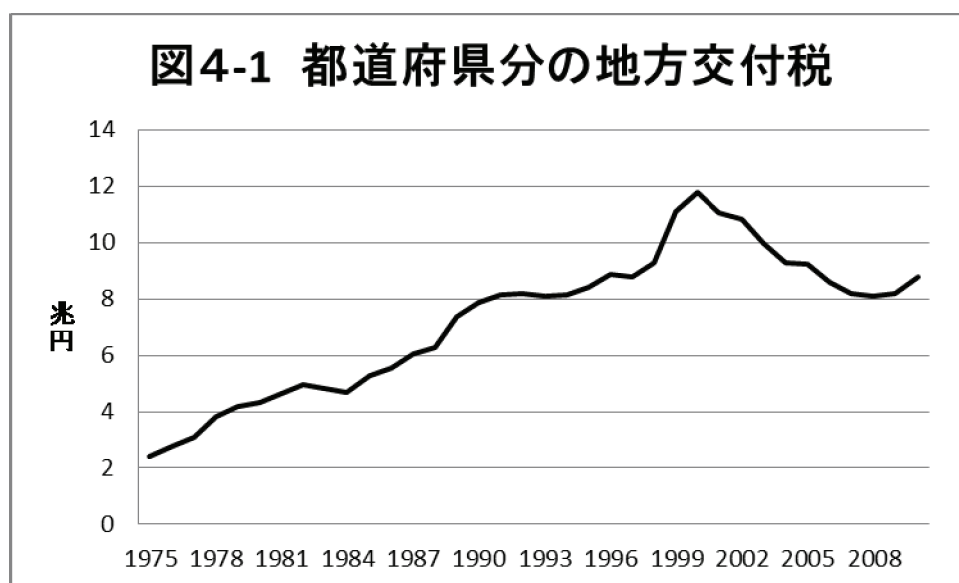
たとえば高等学校費は教職員数と生徒数が測定単位となっているが、全日制および定時制の区別や専攻科の種別に応じて、種別補正が適用される。また人口を測定単位とする行政項目では、自治体の人口規模に応じた段階補正が適用される。さらに道路橋りょう費では交通量に応じて密度補正が適用される。そのほか、都市規模に応じて適用される態様補正や、寒冷地に適用される寒冷補正、数値が大きく変わった場合に適用される数値急増補正と数値急減補正などがある(兵谷・横山・小宮 1999, 220-258)。これらの多種多様な補正係数の適用には基準が定められているが、総務省によって毎年見直されている。

基準財政収入額は、法定地方税を標準税率で課税した場合の税収見込み額の75%や、地方譲与税などから計算される。したがって、残りの25%分(留保財源)、標準税率を超える超過課税分、法定外税については基準財政収入額に含まれない。

こうして基準財政需要額から基準財政収入額を引き算することで、各自治体に交付される普通交付税が計算される。

特別交付税は、基準財政需要額の計算で捉えられない特別の財政需要や、災害復旧など臨時の財政需要に対応するために自治体に交付される(兵谷・横山・小宮 1999, 343)。特別交付税で考慮される事情には、以下のようなものがある。災害による被害農林漁業者等に

対する経営資金等の利子補給及び損失補償の額が多いこと、重要文化財が多いこと、行政整理に伴う退職手当の支出額が多いこと、結核患者の発生が多いこと、税収の見込みが著しく過大であったこと、普通交付税の算定期日以降に災害などで財政需要が増加したこと、などがある。特別交付税の対象となる項目は多岐にわたり、支給額も個別の自治体の事情を勘案して決定される。



出典：「日経NEEDS」のデータより筆者作成。

各自治体に交付される地方交付税の額は、「地方財政計画」および「地方財政対策」によって全自治体の総額が決定された後、個別の自治体への地方交付税の額の総和が総額と一致するように計算式が調整される。その後、その計算式に基づいて各自治体への交付額が決まるという順序になる。したがって、各自治体にとってみれば毎年度の財源の必要額が保障されるというよりは、中央で決まった全体の総額に応じて毎年度の交付額が決まるということになる。実際、都道府県分の地方交付税総額を見てみると、1990年代後半まではほぼ右肩上がりが増えてきたのに対して、2000年代以降は逆に削減されていることが分かる（図4-1）。この間の財政需要や経済動向を考えても、地方交付税の総額が各年度の財政需要よりも政治的に決定されてきたことがうかがえる（北村 2009）。

それでは、地方交付税の総額が政治的に決定されてきたとして、個別の自治体への配分額についても同様のことがいえるかを検討してみる。上述のように、特別交付税については個別の自治体の事情を勘案するための多岐にわたる項目が設けられており、その適用に

ついて総務省や与党の恣意性が働く余地が大きいと考えられる。湯之上は人口、面積のほか総務省の出向官僚の有無や知事の出身官庁、在職年数や前回国政選挙での自民党得票率から特別交付税の配分額を分析した(湯之上 2005)。その結果、旧自治省出身の知事で在職年数の長いほど特別交付税の配分額が多くなる傾向が見いだされた。国政選挙での自民党得票率については特別交付税配分額への影響は見られず、また普通交付税の基準財政需要額に対しても官僚や政治家の影響力は見られなかったとする。

普通交付税に関しては、測定単位と単位費用は全国一律に定められる。補正係数に関しては、基準の境界や基準値が行政項目ごとに毎年定められる。その基準値は客観的な統計指標に基づくものとされており、算定式が決まった段階では、その適用に関して中央政府が恣意性を働かせる余地はあまりない。しかし、算定式を決定する段階では様々な基準や基準値を毎年見直しており、特定の自治体に有利に操作することは不可能ではない。宮崎は都道府県の補正係数の改定が、歳出の拡大した自治体に有利になるように行われていることを示した(宮崎 2007)。また、「頑張る地方応援プログラム」のように中立性を損ない、特定の事業や自治体を優遇する算定が行われている(星野 2013)。

政治学の分野でも地方交付税の配分額は、国庫支出金と並んで分析の俎上に上がっており、分析の意義は小さくない(斉藤 2010)。

第2節 理論とデータ

本節では、中央政府による個別自治体への補助金の配分についての政治経済学的な先行研究を検討する。Cox & McCubbinsは、多様な有権者へのアピールにおいてリスク回避的な候補者の均衡戦略は、自分に近い支持者への分配を最大にすることだとした(Cox & McCubbins 1986)。Lindbeck & Weibullは2党制の下での社会経済集団間の再分配において、両党は同じ再分配政策を選ぶが、特殊なケースにおいては消費の限界効用がすべての集団間で同じになるような政策や、政党選好の弱い集団を好むような政策が選択されるとした(Lindbeck & Weibull 1987)。

またGrossmanはアメリカ連邦政府から州政府への補助金配分において、州の公務員や利益団体が政治的資源を持ち、連邦政府と州政府との党派性が近い州で補助金が増大する傾向を示した(Grossman 1994)。Dixit & Londreganは、連邦制における再分配は地方政府の

動向を考慮に入れて中央政府が政策を選択するため、単一国家とは異なる再分配についての帰結が得られることを示した(Dixit & Londregan 1998)。

単に補助金配分にどのような傾向が見られるかだけでなく、配分される補助金が地方政府の行動にどのような誘因を与えるかをも取り込んだ研究に、「ソフトな予算制約」の議論がある。ソフトな予算制約とは、歳出が増大し、債務が累積した自治体に対して中央政府が事後的に救済せざるを得ない状況である(赤井・佐藤・山下 2003, 97)。このような場合、国が財政危機に陥った地方政府を救済しないことにコミットできないため、地方政府の財政規律が緩んでしまう。中央政府の補助金の総額決定や配分に裁量性がある場合、予算制約がソフトになってしまう。しかしソフトな予算制約は、制度によって地方政府に一律にもたらされるとは限らない。同じ制度でも財政状況が良い自治体もあれば、悪い自治体も存在する。どのような場合に、ソフトな予算制約がはたらくかを意識した中央地方の財政関係の研究にRoddenのものがある(Rodden 2006)。

Roddenは中央政府が危機に陥った地方政府を救済するか否かを選択するモデルを示した。このモデルでは、中央政府が地方政府に対して決意のあるタイプ(Resolute)と決意のないタイプ(Irresolute)に分かれる。その後、地方政府が持続不能な財政政策をとるか、財政改革に取り組むかを選び、事後的に中央政府が救済するか否かを選択する分岐を2回繰り返す。途中で救済されればゲームは終了し、2度とも救済されない場合は地方政府の債務不履行が起こる。また、地方政府が財政改革に取り組んでもゲームは終了する。決意のあるタイプの中央政府とは、地方政府の債務不履行を受け入れる決意があるという意味で、決意のないタイプの中央政府は、債務不履行の危機に陥った地方政府を救済することが最後の手番での支配戦略となる。地方政府は、自分たちの中央政府がどちらのタイプなのか分からない状態でゲームを行い、2度目の選択では前の分岐での中央政府の選択を元に、事前の信念を更新するというゲームになっている。

このゲームの完全ベイズ均衡は以下のようになる。事前の信念がある閾値を超える場合には、地方政府は中央政府の決意があるとみて、1度目で財政改革に取り組む。その閾値に達しない場合には、地方政府は持続不能な財政政策をとり、決意のある中央政府は常に救済しない一方、決意のないタイプの中央政府はある確率で救済を行う。救済されなかった地方政府は、さらに持続不能な財政政策を続けるか、財政改革を行うかを確率的に決める混合戦略をとる。最後に決意のある中央政府は救済せず、決意のないタイプの中央政府は救済を行うという帰結が起こる。地方政府の事前信念が、歳出拡大をもたらすかどうかにか

とって重要だが、Roddenは(1)過去に中央政府から救済を受けてきた場合、(2)地方政府が大きいので、破産すると周辺に外部性が及ぶ場合、(3)地方政府の首長が中央政府と類似した党派性を持っている場合、に地方政府は中央政府が決意のないタイプである可能性が高いと考えるとした。そのような場合、地方政府の財政規律は緩み、結局は中央政府からの補助金が増大することになる。

これらの先行研究では、中央の政党の各地域での強さや、中央と地方の党派的類似性が補助金配分に与える影響が分析されている。日本においても、国政選挙と補助金配分の関係が分析されてきた。たとえば斉藤は与党の得票率が多い自治体では、補助金配分が多くなる傾向を示した(斉藤 2010)。その一方で、中央と地方の党派的類似性に着目して地方交付税の配分を分析した研究はあまりないように見える。

前述の湯之上論文では、クロスセクションデータの分析によって出向官僚や知事の出自、在職年数から特別交付税の配分を分析した。それに対して本章では、パネルデータを用いて中央政府と知事の党派性が一致している場合には地方交付税の配分が増加するのではないかという党派性仮説を実証する。その際、地方交付税の配分に関して通説的な客観説と対比するため、測定単位として基準財政需要額に算入される人口や面積をはじめとする客観的な指標をも取り込んだ分析を行う。ただし本章は客観説を否定して党派性仮説を主張するものではない。人口や面積が基準財政需要額への算入を通じて地方交付税の配分額に影響を与えているのは確かだが、客観的指標だけで地方交付税の配分が決まるのではなく、それらの客観的指標をコントロールしてもなお中央政府と知事との党派的類似性がある場合には地方交付税の配分が手厚くなる傾向があるというのが本章の主張である。

第3節 分析

本節では、前節のモデルから引き出された仮説を検証する。すなわち、地方自治体への地方交付税の配分が、地方政府のもつ党派性によって影響されているかを分析する。

具体的には、中央政府が自民党政権や自民党・公明党などの自民党中心の連合政権の時は、知事の推薦、支持政党が中央と同じ枠組みであれば、より多くの地方交付税が期待できる。一方、知事が無党派知事や野党系の知事の場合は、地方交付税の配分額が少なくなる可能性がある。また、自民党が知事の推薦政党に入っている場合、民主党や社民党など野

党も推薦に加わった相乗り知事の場合は、中央政府と枠組みが完全に一致している場合と比べて地方交付税の配分額が少なくなる可能性がある。

このような仮説を立て、地方財政データを用いて検証した。前述のように、地方交付税の配分額は人口や面積などの客観的指標に基づいて決まっているという見方が強い。そこで、本章では単に党派性仮説だけを検証するのではなく、客観説に基づく指標と対比した分析を行った。前述のように本章は客観説を否定するものではなく、客観説に加えて党派性仮説を検証することを主眼とする。

本章の分析での従属変数は、地方交付税、普通交付税および特別交付税の額である。交付すべき地方交付税の額が不足しているとき、中央政府は地方政府に対して臨時財政対策債の発行を許可し、その元利償還金を後年度の交付税で措置する約束をする場合がある。以前は地方交付税の不足は地方交付税特別会計の借入金で賄われていたが、2001年度以降、このような臨時財政対策債が発行されるようになった。臨時財政対策債の後年度の交付税措置は、基準財政需要額に元利償還金を算入するというやり方で行われる。ところが地方財政計画で決められる地方交付税の総額自体が中央政府の毎年の政治的な判断を経て行われるため、臨時財政対策債を単純に配分される地方交付税の一部とみなすことはできない。なぜなら地方交付税の総額が圧縮を迫られる中で、臨時財政対策債の元利償還金が基準財政需要額の中で保障されたとしても、それ以外の項目が大きく減らされてしまう可能性があるからである。また、後年度の地方交付税の一部は以前の年度の臨財債の元利償還金であるため、単純に臨財債の発行枠分を地方交付税に足してしまうと二重に勘定されてしまうという問題もある。そこで、本章では臨時財政対策債を除いた本来の地方交付税を分析の対象とした。

都道府県の中には地方交付税を交付されていない不交付団体がある。基準財政需要額が基準財政収入額に満たない場合、行政需要をまかなう十分な歳入があるとみなされて不交付団体となる。都道府県では、東京都が一貫して不交付団体であった他、神奈川県、愛知県、大阪府が不交付団体だった時期がある。不交付団体の地方交付税額はマイナスとして扱うことも考えられるが、本章では不交付団体の地方交付税は0として扱った。

地方交付税が客観的な指標に基づいて計算され、中央政府の裁量の余地が皆無であるとする客観説が正しければ、地方交付税は人口や面積等によってほとんど決まってしまう、変化の余地は乏しいはずである。しかし実際には地方交付税の額は年度間での変化も大きく、客観説では十分に説明できない。本章で用いたモデルは固定効果モデルで、説明変数

の中にそれぞれの都道府県のダミー変数が含まれている。そのため、重複を避けるために人口や面積はあえて説明変数の中には入れていない。また地方自治体の大きさや地方交付税の年度間でのトレンドを調整する必要があるため、以下の操作を行った。

各年度各都道府県での地方交付税、普通交付税、特別交付税の額を当該年の住民基本台帳人口で除して、一人当たりの交付税額(単位千円)を計算する。また各年の都道府県分の交付税額の和を総人口で割り算し、全国の一人当たりの交付税額の平均値(加重平均)を計算する。そして各都道府県の一人当たり交付税額が、その年の全国平均値に比べてどのくらいの割合かを計算した。地方交付税、普通交付税、特別交付税についてこの操作を行った結果が表1の記述統計に示されている。全年度の47都道府県の計数平均値が1.5余りということは、人口の少ない県に交付税が手厚く配分されていることを意味する。後の分析では変化量の意味を解釈するために一人当たりの交付税額のほかに、この一人当たり交付税

表4-1 説明変数及び被説明変数の記述統計1

	平均	標準偏差	最小値	最大値
地方交付税(額)	93.399	58.614	0	298.294
普通交付税(額)	91.352	57.442	0	292.593
特別交付税(額)	2.047	1.318	0	8.911
(一人当たり、単位千円)				
地方交付税(比)	1.567	.824	0	3.862
普通交付税(比)	1.565	.823	0	3.874
特別交付税(比)	1.670	.976	0	5.229
失業率(%)	4.177	1.139	1.7	8.4
一人当たり県内総生産(名目、単位千円)	3673.65	747.187	2621.22	7664.043
高等学校数	4.952	.935	2.807	7.215
高等学校生徒数	38.468	5.786	21.702	53.510

出典：「日経NEEDS」のデータより筆者作成。

額の対全国平均値を従属変数としたモデルを合わせて分析した。地方交付税のデータは1976年度から2008年度までの33年分を集めた。説明変数が被説明変数に与える影響については、1年分のラグを考慮に入れた。つまり、1975年から2007年までの各説明変数が、それぞれ1年後の地方交付税の額に影響を与えると想定して分析を行った。

続いて党派性仮説を検証するための説明変数である知事の党派性データについて説明したい。『全国首長名簿』には毎年4月末時点での全国の知事の前回選挙での推薦、支持政党がまとめられている。本章が想定するように地方の党派性を考慮した上で、地方交付税の計算式が決められるとすると、その時期は「地方財政計画」や「地方財政対策」が作られる年末年始の頃となる。『全国首長名簿』の作成から半年程度の間に行われた選挙の結果は翌年度の地方交付税に新たに反映されている可能性はあるが、本章では一応各年の『全国首長名簿』に基づく党派性が翌年度の地方交付税に影響を与えていると考えた。

知事の党派性の分類については以下のように行った。まず中央政府の党派性は、1993年までは自民党、1994年から97年までは自民党と社民党、1998年は自民党、1999年以降は自民党と公明党が与党であるとみなした。非自民政権やその他の小政党が与党となっていた時期もあるが期間が短く、それらの政党は地方における勢力が弱体で知事の推薦、支持政党になった例も多くないため扱っていない。

一方知事の支持連合については、(1)中央政府の与党のみに支持された知事、(2)与野党の相乗り知事、(3)無党派知事、(4)野党系知事、という4種類に分類した。

(1)は、自民党政権の時期は自民党単独で推薦、支持された知事、自社政権や自公政権の時期にはそれぞれ自社、自公両党にのみ推薦、支持された知事が該当する。中央の野党が推薦、支持していないことが条件で、連立政権の一角だけに推薦、支持された知事はこの分類に入る。(2)は中央政府の与党に加えて、野党が知事の推薦、支持政党に参画している場合が該当する。多くは自民党に公明党、社民党(社会党)、民主党などが加わったいわゆる相乗り知事となる。(3)は、いずれの政党も推薦、支持していない知事が該当する。(4)は中央政府の与党が推薦、支持しておらず、野党のみによって推薦、支持された知事である。

33年間の全国の知事の党派性を分類した結果が表4-2である。このように知事の党派性を4種類に分類した上で、(1)の中央政府と知事の支持の枠組みが一致した類型を参照カテゴリーとし、他の3類型をそれぞれダミー変数として説明変数に入れた。前述のように、中央政府と知事の支持連合が一致している場合と比較して、野党が加わった相乗り知事や無党派知事、野党系の知事の場合は地方交付税が少なくなる傾向があるという仮説を立て、検証

表 4-2 説明変数及び被説明変数の記述統計 2

1975-2007 年の知事の党派性の分類

与党のみ知事	相乗り知事	無党派知事	野党系知事
370	927	119	135

出典：『全国首長名簿』のデータより筆者作成。

する。

地方交付税に影響を与える客観的な指標としては、基準財政需要額の測定単位になっている人口や面積がある。ところが人口や面積は年度間での変化がほとんどなく、地方交付税の変動を説明できない。それに加えて後のパネルデータ分析では都道府県ダミーの変数が加わるため、各都道府県に固有の人口や面積はダミー変数として処理することとした。その他の都道府県分の測定単位としては、警察職員数、道路面積、河川延長、小学校教職員数などがある。これらの測定単位の数値が大きければ、各項目の基準財政需要額が大きくなり、地方交付税の増額につながると考えられる。測定単位は多岐にわたるが、代表的なものとして高等学校数と高等学校生徒数のデータを集めた。測定単位になっているのは高等学校教職員数と生徒数だが、前者は学校数で代替した。2000年度の決算で高等学校費は都道府県の基準財政需要額の約10%を占めていることが分かる(赤井・佐藤・山下 2003, 47)。この数値が大きければ、地方交付税の増額につながるという客観説に基づく仮説を立てた。なお従属変数が一人当たりの地方交付税額である関係上、高等学校数は人口10万人当たり、高等学校生徒数は人口1000人あたりに換算してある。

その他に基準財政需要額に影響を与える可能性がある客観的指標として、失業率(単位%)、一人当たり県内総生産(名目、単位千円)のデータを集めた。失業率や県内総生産は自治体の経済力を反映した指標で、測定単位に入っているわけではないが、基準財政収入額の計算に影響を与えている可能性があると考えた。すなわち、基準財政収入額は住民税などの地方税を標準税率で課税した場合の歳入見込みから計算されるが、経済が好調で経済力が高ければそれだけ基準財政収入額が増加し、地方交付税の減少につながるという仮説が立てられる。

そのほかの測定単位としては道路河川の延長や、教職員数などがあるが、適当なデータが利用できなかった。また事業費補正のような交付税の補助金化の影響を検証することも

考えられるが、その場合、事業を行うことで後年度の地方交付税が増加する効果は数年以上にわたって遅れて現れる上、本章の目的ともずれることから、説明変数とはしなかった。

以上のような仮説を検証するべく、年度および都道府県ダミーを入れ、1年分のラグを考慮した固定効果モデルによる地方交付税、普通交付税、特別交付税の分析を行った。なお知事の党派性は1975年から2007年までの全期間利用できるが、他の変数では失業率や県内総生産のデータが1997年以降しか利用できない関係で、11年分の分析しかできない。そのため党派性だけを用いたモデルを別に示した。

表 4-3 分析結果 1-1 (一人当たり交付税額 1998-2008 年)

	地方交付税	普通交付税	特別交付税
相乗り知事	-1.603942	-1.654261	.0502994
無党派知事	-1.445706	-1.455548	.0097705
野党系知事	-6.415394**	-6.282535**	-.1329515
失業率	-4.614155**	-4.277926**	-.3361713
一人当たり県内総生産	-.0247456**	-.024772**	.0000265*
高等学校数	3.836562 †	3.897962 †	-.0616853
高等学校生徒数	-1.206636*	-1.185581*	-.021055
定数	251.9214**	246.5859**	5.336132**
R2 within	0.8226	0.8212	0.7029
between	0.3988	0.4031	0.0006
overall	0.3898	0.3955	0.0890
N	517	517	517

Sig † <.1 * <.05 ** <.01

分析の結果は以下のようなものである。自民党など与党のみによる知事と比べて、野党が支持政党に加わると、全期間を通じて全国平均値の3%程度地方交付税が減少することが分かった。この類型は、1990年代までは自民党に加えて公明党、民社党、それにしばしば社会党が加わった知事与党である。また1990年代後半以降、2000年代初頭に民主党が相乗

表 4 - 4 分析結果 1 - 2 (交付税対全国平均比 1998-2008 年)

	地方交付税	普通交付税	特別交付税
相乗り知事	.0015712	.0019346	-.0080059
無党派知事	.0079111	.0081767	.0070474
野党系知事	.0179617	.0203587	-.0539393
失業率	.0366306**	.0361675**	.0780649*
一人当たり県内総生産	-.0004253**	-.0004379**	.000226
高等学校数	.0980164**	.1000546**	-.0943352
高等学校生徒数	-.0233946**	-.0236098**	-.0183836
定数	3.460555**	3.505709**	1.715521 †
R2 within	0.3102	0.3118	0.0649
between	0.3739	0.3784	0.5384
overall	0.3719	0.3764	0.4714
N	517	517	517

Sig † <.1 * <.05 ** <.01

表 4 - 5 分析結果 2 - 1 (一人当たり交付税額 1976-2008 年)

	地方交付税	普通交付税	特別交付税
相乗り知事	-.8847081	-.9820258	.0973032**
無党派知事	-2.10713	-2.120441	.0133139
野党系知事	6.977654**	6.859595**	.1180283*
定数	36.36025**	35.14352**	1.216679**
R2 within	0.7631	0.7634	0.6135
between	0.0001	0.0000	0.0955
overall	0.2374	0.2405	0.1268
N	1551	1551	1551

Sig † <.1 * <.05 ** <.01

表4-6 分析結果2-2(交付税対全国平均比 1976-2008年)

	地方交付税	普通交付税	特別交付税
相乗り知事	-.0290881**	-.0300932**	.0410274*
無党派知事	-.0276058†	-.0282971†	.0163708
野党系知事	-.0173329	-.0177322	.0201054
定数	1.57838**	1.576656**	1.617675**
R2 within	0.1222	0.1218	0.0611
between	0.1304	0.1306	0.0770
overall	0.0102	0.0105	0.0004
N	1551	1551	1551

Sig†<.1 *<.05 **<.01

*いずれも年度および都道府県のダミー変数は省略した。

りしない方針をとるようになるまでの時期には民主党も加わる。中央の野党が知事の支持に参加しても、普通交付税の面では優遇されていないことがうかがえる。一方、より裁量の余地があると考えられる特別交付税については、わずかな額だが逆に増額される傾向が見られる。地方交付税全体ではやや減らしながら、特別交付税では相乗り連合に配慮を見せたとみられる。無党派知事については傾向は明瞭でないが、一部で普通交付税が減少する結果が見られた。無党派知事は議会の反対にかかわらずに自らが選好する政策を提案することがあり、普通交付税の減額はそのような動きへのけん制ともとれる(砂原 2011, 35)。野党系の知事の場合は、1998年度以降の分析で、顕著に普通交付税が減少することが分かった。ところが全期間の分析では逆に普通交付税と特別交付税が増加する結果が見られた。

表には示していないが党派性変数のみを説明変数として1997年度までとそれ以降で時期を区切って分析したところ、普通交付税の配分額は野党系知事であることによって、前の時期では正に有意、後の時期では負に有意に影響されることが分かった。したがってこの結果は矛盾しているのではなく、90年代後半を境に影響の方向性が変化したと理解することができる。1990年代後半以降の野党系知事は、新進党や民主党系の知事が多い。これらの知事は中央政府の財政制約が厳しい中で、普通交付税を減らされてきたことがうかがえる。それ以前の野党系知事では、1970年代までの革新知事が多い。本章の分類では他の野

党が支持した相乗り知事は別の類型として扱われているため、この時期の革新知事は自民党単独で支持された知事と対比されていることになる。近年ほど財政制約が厳しくなかった時期には、野党系知事を交付税減額で締め付けるよりも逆に普通交付税によって次の選挙でのテコ入れや籠絡を図ったと解釈できる。

一方、党派性仮説との対比のために調べた客観説の指標については一貫しない結果となった。測定単位で基本となる人口や面積を代替した、都道府県ダミーや年度ダミーについてはその多くが有意な影響を持っていることが分かった。また、高等学校費を規定する高校生数については地方交付税に対して負の影響が見られるが、高等学校数では逆に正の影響が見られた。人口当たりの生徒数が多く学校数が少ないのは都市部の県で、そのような県で地方交付税が少なくなる影響を拾ってしまったとも考えられる。基準財政収入額に影響を与えると想定した県内総生産と失業率についても仮説と整合的な結果とそうでない結果が混じっていた。県内総生産については、経済的に豊かで住民税などの自前の財源の課税ベースが拡大すれば、地方交付税が手薄くなることが明らかになった。その一方、失業率については正と負の結果が見られた。もっとも失業率は測定単位に入っておらず、雇用保険も国によって運営されるため、地方交付税には間接的な影響しか与えなかったと考えられる。

第4節 小括

本章では、地方交付税の配分は官庁統計の客観的な指標のみに基づいて決定されているとする見解に異議を唱える形で、党派性仮説を検証した。まず地方交付税を構成する普通交付税や特別交付税が決定される仕組みを説明した上で、それらが中央政府の恣意によって影響されている可能性を示した。そしてもしそうだとすれば、どのような仮説が考えられるかを先行研究から検討した。特に有力なのがソフトな予算制約と呼ばれる議論で、それを念頭に置いたRoddenの中央地方関係のモデルを紹介した。そして、知事の党派性が中央政府の政権の枠組みと一致している場合には地方交付税が多くなるのに対して、相乗りや無党派知事、野党系知事のように枠組みが異なる場合には地方交付税が少なくなるという仮説を立て、検証した。都道府県の財政データを用いた実証の結果、相乗り知事や無党派知事の場合には、与党のみの知事と比べて普通交付税が少なくなる傾向が見られた。ま

た野党系知事も近年では普通交付税が減額されているが、革新自治体が存在し、中央の財政制約も現在とは異なる1970年代には逆の傾向が見られた。

一方、客観説を反映した変数については一貫しない結果となった。人口や面積を反映した都道府県のダミー変数、それに県内総生産については仮説と整合的であったが、高等学校費についてはそうではなかった。客観説の正確な検証には、道路面積や河川延長など他の客観指標を用いて基準財政需要額を分析する必要がある。ただし本章は客観説を積極的に主張するのではなく、逆に客観説では説明しきれない党派性仮説を主張することを目的としている。その点ではすべてが党派性仮説と整合的ではなかったものの、知事の党派性が普通交付税や特別交付税の配分に影響を与えていることを示した。とはいえ過去の時期の普通交付税や特別交付税については一貫した解釈ができず、この点は課題として残った。

もし無党派知事に対して地方交付税が多く、相乗り知事に対して地方交付税が少なく、それがそのまま財政状況に反映されているとすれば、本研究で政治経済学的分析を行う意義が問われる。しかし本章の分析からはそのようなことはないことが分かった。後の章の分析と合わせるならば、無党派知事は地方交付税の面では必ずしも優遇されていないが、財政状況については悪化を防いでいることが明らかとなる。

第5章 事例研究

本章では第3章で述べた理論枠組みを踏まえて、事例研究に取り組む。具体的には地方自治体を考える際に中心となる知事の党派性について実証を行う。すなわち、無党派の知事と比べて相乗り知事は政党の意向を聞かなければならないため、歳出が増大し、財政状況の悪化につながるのではないかという仮説を検証する。また中央政府との関係では、無党派知事は中央との党派性の違いから財政支援が相対的に期待できないため、財政規律を維持する行動をとるという仮説を実証する。その際、兵庫県と宮城県を例として、事例研究に取り組む。第1節ではなぜこの2つの県を取り上げるのかという理由を説明する。第2節と第3節ではそれぞれの県の選挙の経緯から知事の特徴を述べ、知事の財政に対する考え方を説明する。そのうえで結果としての4年間の財政パフォーマンスを検証し、仮説の妥当性について議論する。これらの実証は『地方財政統計年報』のような公式の財政統計に基づいて行うが、地方財政にはそうした公式の統計に還元されない部分も存在する。

特に第三セクターについては1980年代以降、多くの自治体で設立されたが、必ずしも経営がうまくいっていない。そこで第4節ではそうした第三セクターの例として、兵庫県の事例を取り上げて考察を行う。

第1節 事例選択の理由付け

本節では具体的な事例研究に入る前になぜ兵庫県と宮城県という2県を取り上げて比較するのかについて述べる。この2県は社会経済的には人口の多くが都市部に集中しており、財政の基礎体力を表す財政力指数は0.5前後という共通点がある。総務省は自治体の財政状況を比較する目安として、財政力指数に基づいて類似団体という分類を行っている。それによれば、両県はいずれも1グループに分類されており、比較するのに妥当性があることが分かる。

両県は社会経済的には比較的似通っているにも拘わらず、相乗り知事と無党派知事とで財政政策に大きな違いを生じた例だと考えられる。

兵庫県では長年主要政党の相乗りによる知事が続いてきた。貝原俊民、井戸敏三の二代の知事は常に政党の推薦を受け、当選を果たしてきた。兵庫県の普通会計歳出総額は1990年度に約1兆4390億円であった。その後1990年代前半に歳出は増大し続け、阪神大震災の影響もあって1995年度には約2兆6310億円で過去最大に達した。しかし2年後には約2兆610億円とほぼ震災前の水準に戻り、影響は一時的なものにとどまったことがうかがえる。2001年に辞任した貝原前知事は震災復興が一段落したことを辞任の理由の一つに挙げており、本稿で主な分析対象とする2001年度から2005年度には、概ね震災の影響は消えていると考えてよい。その後は、近年の全国的に地方財政の改革が求められる局面の中でも歳出は高止まりし、2004年度でも約2兆910億円で達している。この時期の歳出の高水準は、知事の主体的な判断の結果によるものが少なくないと考えられる。

歳出が高止まりしている背景は普通建設事業費の削減が不十分であることにあると考えられる。全国的にみて、1990年代には国が地方に公共事業を誘導する種々の措置によって、地方の普通建設事業費は増え続けた。国と地方の財政悪化によってこうしたやり方が限界に達した1990年代末以降は、国の公共事業が毎年減少しているのみならず、地方の普通建設事業費も厳しい削減が求められるようになった。このことを踏まえると、兵庫県の普通

建設事業費削減は不十分なものと言わざるを得ない。同県の普通建設事業費は1999年度に約5124億円であったが、2004年度でも約4007億円であり、約21.8%の減少にとどまっている。後述する宮城県が約2605億円から約1480億円へとほとんど半減させているのとは対照的である。すべての県で普通建設事業費が削減されている中で兵庫県も一定の取り組みは行っているが、他県と比較して財政改革では兵庫県はやや立ち遅れていると考えられる。

一方、宮城県では2005年まで無党派の浅野史郎知事が3期にわたって務めてきた。浅野知事は1993年の1期目の選挙こそ一部政党の推薦を受けたものの、2期目の選挙では自民党をはじめとする政党からの推薦を頑として受け入れなかった。その結果、政党から対立候補を立てられたが、激しい選挙の末に再選を勝ち取った。続いて3期目の選挙では主要政党は対立候補の擁立を諦め、浅野知事は3選を果たした。

浅野知事の財政政策は、就任から数年間にわたって歳出総額は微増にとどまり、1990年代末の国と地方の政策転換に際してはいち早く歳出削減に転じた。歳出総額は浅野知事が就任した1993年度に約8836億円であったが、その後は最も多い年でも1998年度の約9540億円にとどまっている。また翌年からは歳出総額は減少に転じ、2004年度には約7876億円にまで減少している。近年に至っても歳出総額がほとんど減少していない兵庫県とは対照的な財政政策と言える。また歳出総額を規定する上で鍵となる普通建設事業費についても、宮城県は兵庫県とは大きく異なる。1993年度の宮城県の普通建設事業費は約3184億円であったが、その後は国の政策にも拘わらずほとんど増加しなかった。最も多かったのが1998年度の約3330億円であった。翌年度からは普通建設事業費の大幅な減少が行われ、2004年度には約1480億円で半減以下にまで削減されている。

このように兵庫県と宮城県は社会経済的環境が似通っているにも拘わらず、対照的な財政政策を行ってきた。それは相乗り知事と無党派知事の政策選択の違いによるものと考えられる。

以下では、知事の4年間の任期を一つの分析単位としてさらに仔細な比較を試みる。兵庫県については、2001年に初当選した井戸敏三知事の1期目を例にとる。井戸知事は初めて当選したあと、2期目の再選を考慮しながら1期目の政策を選択してきたと考えられる。そこで井戸知事が最初の選挙の経験を元に、1期目の政策と2期目の再選戦略をどのように選択してきたかについて考察を行う。

また宮城県については、1993年に初当選した浅野史郎知事を例に取る。ここでは初めて

当選した浅野知事が最初の選挙の経験を元に、2期目の再選のために1期目の政策を選択してきたと考える。また同様に2期目の選挙の後には、3期目の再選のために2期目の政策を選択してきたと考える。ここでも兵庫県と同様に、知事の財政政策がどのように選択されてきたかを主として地方紙の報道に基づいて考察する。地方紙の報道は情報量が限られるが、全国紙には報道されない地方の課題や実情を浮き彫りにすることができる。また、当事者の著書や議会での発言も活用していく。

第2節 事例研究1：兵庫県

(1) 井戸知事の1期目

ここでは、井戸敏三知事の初当選の経緯について説明したい。なぜなら当選した経緯によって知事の施政は規定され、また知事は前回選挙の経験から次回選挙の再選戦略を選択すると考えられるからである。

井戸敏三は旧自治省で長年勤めたあと、1996年からは兵庫県副知事を務めていた。2001年5月21日、当時の貝原俊民知事が任期半ばで退任する意向であることが関係者への打診によって明らかになった³⁶。貝原は阪神・淡路大震災からの復興をはじめ、行財政改革や県政長期ビジョン策定など重要施策が一つの節目を迎えたとし、「震災の被害に対する知事としての責任」に言及したという³⁷。

知事の退任の意向を受けて周辺や与党会派は直ちに知事後継の調整に入り、早くも翌日には井戸副知事の名前が浮上した³⁸。貝原本人も記者会見で「今なら私が辞めても心配ない状況が生まれつつある」と微妙な言い回しで井戸敏三副知事へのバトンタッチをにおわせた³⁹。

県議会の自民党は当初から後継候補として井戸副知事を意識しており、民主党も参院選を控えて独自候補を擁立する余力がなかった⁴⁰。また政党以外でも財界人らによる「21世

³⁶ 『神戸新聞』2001年5月21日夕刊1面。

³⁷ 同上

³⁸ 『神戸新聞』2001年5月22日夕刊1面

³⁹ 『神戸新聞』2001年5月23日朝刊1面

⁴⁰ 『神戸新聞』2001年6月3日朝刊26面

紀の知事像を語る会」など 20 団体が井戸副知事に立候補を要請するなど⁴¹、主要勢力が井戸副知事を擁立する環境が整いつつあった。

一方、こうした動きに対して姫路獨協大学長の小室豊允、医療法人理事長の下野國夫（後に立候補断念）が立候補の動きを見せた。また共産党も候補者擁立を進めていった。政党と組織に支持された井戸に対して、小室は有志によるボランティアの支援を受けて立候補を目指した。さらに元神戸大学教授の鷺田豊明も支援者を募って立候補する意向を表明した⁴²。

ここで、知事選挙の構図を整理しておきたい。自民党、民主党、公明党、社民党など主要政党の推薦と約 800 団体の立候補要請を受けて立候補を表明した井戸敏三副知事は「県民生活中心の兵庫県づくりを進めることが、寄せられた期待にこたえる道と確信した」と述べた⁴³。また「禅譲」や「中央官僚」との批判には激しく反発した。

立候補表明した鷺田豊明は、井戸元副知事へのバトンタッチを批判し、市民派として支援を広げていきたいと述べた。またその過程で政策を膨らませるとも述べた⁴⁴。後に鷺田には共産党系の「革新兵庫県政をつくる会」が支援についたが、党としての推薦は見送られた。

また小室豊允は井戸元副知事を「官僚主導で、県政を私物化している」と批判し、政党とは一線を画した「草の根やボランティアの支援」で選挙戦を展開するとした⁴⁵。

主要政党相乗りの井戸候補と無党派の鷺田、小室両候補は選挙運動でも対照的な動きを見せた。貝原後援会を引き継いだ井戸は郡部も含めて県内をくまなく周り、地元の県議を頼りに組織固めに徹底した選挙を行った⁴⁶。

市民派選挙を標榜する鷺田は都市部の無党派層をターゲットにして主要な駅をめぐり、勝手連や支援の市民団体の裾野を広げていった。しかし兵庫県は広大で人手が不足し、共産党の支援が市民派イメージを崩すというジレンマもあった⁴⁷。

貝原知事のブレーンだった小室は貝原後継かつ無党派の候補として井戸の組織の切りく

41 『神戸新聞』2001年6月15日朝刊20面

42 『神戸新聞』2001年6月21日朝刊1面

43 『神戸新聞』2001年6月22日朝刊1面

44 『神戸新聞』2001年6月23日朝刊24面

45 『神戸新聞』2001年6月24日朝刊1面

46 『神戸新聞』2001年7月18日朝刊1面

47 『神戸新聞』2001年7月17日朝刊1面

ずしを図ったが思うに任せず、支持の広がりは限られたものにとどまった⁴⁸。

三つ巴の選挙の結果は、井戸候補が 140 万票近くを獲得して大勝した。鷺田、小室両候補の得票は合わせても 90 万票あまりで井戸に遠く及ばなかった。世論調査では約 40%の人が知事選投票の基準として「県政の継続、行政経験の豊かさ」をあげており⁴⁹、選挙結果は貝原県政の継続が信任されたものと理解される。財政改革には積極的でなかった前知事の路線が支持されたと考えられる。

また井戸知事はもともと副知事として前知事の下で働き、前知事の政策の継承を訴えて当選した。もちろん「長期ビジョン」の具体化や地方分権の推進など前知事の県政を発展させた施策はあるものの、独自の政策を行う政策的自由度から得られる利益を大きく評価していたとは考えにくい。

井戸知事の実質的な初年度予算に当たる 2002 年度予算にあたって、地方債への依存度が高まっているという指摘に対して、地方債残高が多額になっていると認めつつ、年度間および世代間での負担調整の観点から公共施設などの整備財源として活用してきたとしている⁵⁰。また、臨時財政対策債については後年度の交付税によって措置されるので問題にはならないとしている⁵¹。しかし前述のように実際には地方交付税の総額が抑制されていく中で、赤字地方債への全額交付税措置はおぼつかない状況にある。このことは後任の財政課長も認めている⁵²。

個別の公共事業の分野についても、兵庫県は道路整備が立ち遅れているとして、全国的に公共事業の見直しが進む中でも財源を確保したうえで、社会基盤整備を進めていくとした⁵³。武庫川ダム、高速基幹軸道路、港湾、播磨空港、阪神疏水構想、紀淡海峡連絡道路、播磨科学公園都市、ひょうご情報公園都市、宝塚新都市は不要不急、あるいは行き詰った事業であるとして見直しを求める共産党議員の意見⁵⁴に対しても、21 世紀の兵庫の発展を

48 『神戸新聞』2001 年 7 月 19 日朝刊 1 面

49 『神戸新聞』2001 年 7 月 30 日朝刊 17 面

50 2002 年 3 月 11 日、予算特別委員会での高井財政課長の答弁。

51 2003 年 2 月 28 日、予算特別委員会での荒木財政課長の答弁。

52 2004 年 12 月 3 日、決算特別委員会での竹本財政課長の答弁。

53 2001 年 10 月 1 日、第 267 回定例会での藤本和弘副知事の答弁。

54 なお共産党議員が公共事業の見直しという、一見すると財政緊縮的な主張をしている点について付言したい。共産党はここで見られるように公共事業による開発には批判的だが、再分配政策にはそれ以上に積極的であるため、革新勢力たる共産党が全体として財政緊縮的であると見るのは早計である。

支える社会基盤の整備は必要であるとしてその推進を表明した⁵⁵。

こうした方針は五党協議会に参加する会派から支持され⁵⁶、円滑な県政運営が行われた。井戸知事の1期目は国においては公共事業の見直しが始まった時期であり、県としても公共事業の削減を迫られる局面にあった。そうした中でも生活道路の整備⁵⁷、耐震化・老朽化対策、歩道のバリアフリー化や渋滞交差点解消⁵⁸などで事業量の確保に努めた。国による事業費補正の見直しの結果、地方交付税が乏しくなるのではないかとの指摘に対しては、それほど大きな影響はないとしている⁵⁹。井戸知事は全国知事会においては、国に対して地方への税源移譲をしきりに求める立場だが、既存の制度下においては、地方交付税や補助金、県債を活用しつつ単独事業、補助事業を推進する姿勢を取った⁶⁰。

このような知事の姿勢が、財政パフォーマンスにどう反映されているかを考察してみたい。井戸知事は前知事時代の末期から始まっていた「行財政構造改革」を継続した。「行財政構造改革」では、厳しい財政事情に対応するため、定員・給与の抑制、事務事業の効率化、投資事業評価の推進などがうたわれている⁶¹。改革の内容はきわめて多岐にわたるが、個別の政策を取り上げるのではなく、個別の施策の総体としての財政指標に着目したい。すなわち財政全体の指標として経常収支比率、起債制限比率、人口一人当たり歳出総額、財政悪化の指標として人口一人当たり実質地方債発行額⁶²、臨財債等を除いたそれ、一人当たり実質地方債残高、歳出面の指標としてそれぞれ人口一人当たり人件費、補助費等、普通建設事業費、単独事業費、職員一人当たり人口の各指標を示す。兵庫県のこれらの指標が井戸知事の任期である2001年度から2004年度の4年間に全国平均と比べて悪化したか否かによって、井戸知事の政策が積極的な財政政策であったか財政改革に取り組んだかを

⁵⁵ 2001年10月1日、第267回定例会でのいそみ恵子議員の発言と井戸知事の答弁。

⁵⁶ 2002年3月26日、「21世紀クラブ」小林護議員および自民党の藤原昭一議員の発言。

⁵⁷ 2003年1月20日、第273回臨時会での山本敏信議員への知事答弁。

⁵⁸ 2003年12月1日、第277回定例会でのねりき恵子議員への知事答弁。

⁵⁹ 2002年3月11日、予算特別委員会での高井財政課長の答弁。

⁶⁰ 2003年1月20日、第273回臨時会での山本敏信議員への知事答弁。

⁶¹改革の各メニューは以下の資料にまとめられている。兵庫県2000「行財政構造改革推進方策」。

⁶²実質地方債発行額とは、普通会計ベースの地方債発行額から貯金にあたる積立金を引いた額である。これを住民基本台帳ベースの人口で除した額が一人当たり実質地方債発行額となる。また臨時財政対策債と減税補てん債は大部分が後年度の地方交付税で措置されることが予定されているため、通常の地方債と同等に扱うことが適切でないとも考えられる。そのためこれらを除いた同様の額も示した。実質地方債残高についても同様に普通会計ベースの地方債現在高から積立金現在高を引いた額である。

表 5-1 兵庫県 の財政指標 の変化 (2001-2004 年)

	A:2001 年度兵庫県 (下段、C:全国平均)	B:2004 年度兵庫県 (下段、D:全国平均)	兵庫県の変化率 (下 段、全国平均変化率)	E:兵庫県の 位置づけ
経常収支比率(%)	92.4 (88.9234)	92.6 (92.39787)	+0.2% (+3.47447%)	-3.27447%
起債制限比率(%)	12.9 (12.61489)	14.7 (12.6383)	+1.8% (+0.02341%)	+1.7766%
歳出総額 (千円)	374.281 (491.124)	375.699 (435.826)	+0.37886% (-11.2595%)	+11.64%
実質地方債発行額 (千円)	40.093 (58.435)	60.700 (66.036)	+51.398% (+13.00762%)	+38.39%
実質地方債発行額 (臨財債等除く) (千円)	34.948 (50.129)	45.235 (42.392)	+29.43516% (-15.4342%)	+44.87%
実質地方債残高 (千円)	616.517 (597.176)	585.951 (676.031)	-4.95785% (+13.20465%)	-18.16%
人件費 (千円)	117.456 (136.761)	111.989 (130.756)	-4.65451% (-4.39087%)	-0.26%
補助費等 (千円)	57.742 (64.774)	57.134 (63.586)	-1.05296% (-1.83407%)	+0.781%
普通建設事業費 (千円)	74.624 (141.882)	71.983 (99.983)	-3.53908% (-29.5309%)	+25.99%
単独事業費 (千円)	32.317 (53.214)	36.797 (38.813)	+13.86267% (-27.0624%)	+40.93%
職員当たり人口	92.904 (75.466)	94.746 (76.926)		

出典：「日経 NEEDS」のデータより筆者作成。

判断する。このような方法をとるのは、現在ではどの県でもさまざまな行政改革が進めら

れており、知事の発言や種々の改革のメニューを見るだけでは当該県が他県よりも積極的に財政改革に取り組んでいるといえるかどうか判断できないためである。

表 5-1 は、上述の各指標について 2001 年度と 2004 年度の兵庫県と全国平均（単純平均）の数値を示したものである。歳出総額から単独事業費までは人口一人当たりで換算した数値（単位：千円）である。一番右の E 列は、4 年間の各数値の変化量を兵庫県と全国平均値とで比較したものである。たとえば経常収支比率は兵庫県では 0.2% 増えているが、全国平均では約 3.47% 増加している。この場合、兵庫県の経常収支比率は悪化しているが、全国平均よりは約 3.27% 少ない悪化にとどまっていると考える。数式で表すと、 $E=(B-A)-(D-C)$ となる。したがってこの指標では兵庫県は財政悪化を抑制した県だと考えることができる。経常収支比率と起債制限比率は%の数値なのでこの方法で比較する。歳出総額などの金額の数値の指標では、兵庫県の増加率（減少率）と全国平均値の増加率（減少率）を比較した。

以下、後述する宮城県でも同じ方法による財政指標の比較を行った。この方法で兵庫県の各指標を比較した結果、最初の経常収支比率でこそ全国水準以下の悪化だったが、歳出総額、地方債発行額、普通建設事業費など他の指標では軒並み全国平均を大きく上回る悪化もしくは歳出増大が見られることがわかる。地方債現在高のみは兵庫県では大きく減少しているが、これは阪神淡路大震災復興基金に係る転貸債を平成 17 年度に全額償還したためだと考えられる。

これらの多くの指標から井戸知事の 1 期目の任期中は、全国的な趨勢と比較して積極的な財政政策が採られたと見ることができる。前回選挙の結果から有権者が積極的な財政政策を望んでおり、知事もそれに沿った政策を行ってきた。また知事にとって政策的自由度に伴った利益は大きくなかった。このような状況では、知事は推薦を受け入れて再選を目指す戦略をとると考えられる。

積極的な財政政策を採った井戸知事は、2 期目を目指すに当たって早くから主要政党の推薦を受け入れた。仮に知事が推薦を拒否しても政策的自由度に伴った利益は小さくなく、政党から対立候補を擁立される可能性があるのでは再選戦略として得策ではない。知事が推薦を受け入れた以上、政党から有力な対立候補は立候補せず、2005 年の知事選挙では井戸以外に共産党推薦の元県会議員の金田峰生が立候補したのみであった。県議選で落選し

た金田では井戸知事の有力な対抗馬とはなりえず、井戸は大勝で2度目の当選を決めた⁶³。

主要政党の相乗りによって支持された井戸知事は、政党の意向に沿って公共事業を中心とする積極的財政政策を取った。その過程では交付税、補助金や地方債が活用され、全国的なトレンド以上の財政悪化につながったことがうかがえる。

第3節 事例研究2：宮城県

(2) 浅野知事の1期目

ここでは宮城県の浅野史郎知事の再選戦略についてとりあげたい。知事が当選した経緯を記述し、そこから浅野知事の財政改革に対する姿勢が引き出されたことを説明する。

1993年9月27日、当時の宮城県知事本間俊太郎は、大手ゼネコンの大成建設から2千万円の賄賂を受け取ったとして収賄容疑で逮捕された⁶⁴。公共工事の談合で現職知事が逮捕されたことは、県内外に大きな衝撃を与えた。まもなく本間知事が辞任すると、政党間で後継候補擁立の動きが出てきた。まず当時国政の与党であった社会、新生、日本新、民社の各党は八木功副知事の擁立を目指した。自民党もこの流れに乗り、主要政党が八木副知事を推薦する流れとなった⁶⁵。また他に候補の候補として名が挙がっていた市川一朗は立候補を断念した。八木は副知事として前知事の県政を支えていた立場にあり、しかも主要政党が相乗りしたことで有権者は選択肢を奪われる形となったことには批判もあった⁶⁶。

こうした中で告示3日前の11月3日に厚生省課長の浅野史郎が立候補を表明した。主要政党の推薦を受けた相手候補の地盤は磐石で、準備期間もまったくない中で浅野が立候補を決意したのは、「いくらなんでも、それはないでしょう。恥の上塗りではないか」との怒りが原点だったという(浅野 2006, 61)。選挙の結果は29万票対21万票という思わぬ大差での浅野知事の当選となった。浅野知事は不利な状況にもかかわらず、不祥事への義憤から立候補したとされる。また当選してからは情報公開や福祉施設の見直しといった先駆的な政策に取り組んだ。

次に、上述のような知事選挙を経て選ばれた1期目の浅野知事の財政政策の選択を見て

63 『神戸新聞』2005年7月4日朝刊1面。

64 『河北新報』1993年9月28日朝刊1面。

65 『河北新報』1993年10月24日朝刊24面。

66 『河北新報』1993年10月26日朝刊2面。

みたい。浅野知事は知事としての実質的な初年度予算を審議する1994年3月議会において、以下のように述べている。

「一方、平成六年度の県財政につきましても、国と同様に、長期化する景気の低迷を反映し、極めて厳しい状況に立ち至っております。(中略)また、地方交付税についても、平成四年度及び平成五年度に引き続き三年連続して前年度を下回ることが確実であります。更に、これまで年度間の財源調整の役割を果たしてまいりました財政調整基金を初めとする各種基金の残高が急激に減少するなど、来年度はこれまで以上に厳しい財政運営を行わなければならないものと思われまます。」

(1994年3月3日 県議会定例会での知事発言)

浅野知事はこのように述べ、今後の県政運営にあたって施策の思い切った選択と財源の効率的配分を進めていく方針を明らかにした。具体的には、1995-1997年度を実施期間とする「行政改革大綱」を定め、各種補助金の打ち切りや第三セクターへの関与の縮減を行っていくと述べている⁶⁷。また事務事業の見直しも行われた⁶⁸。

さらに、食糧費を使つての官官接待への出席者を公表し、この慣行の廃止に取り組んだ(浅野 2003)。浅野は国からの補助金を得るための官官接待をなくし、地方の財政的自律を目指した(浅野 2006)。官官接待の全廃は、「国からの予算獲得で宮城県が不利になる⁶⁹」という懸念を押し切つてのものだった。

また知事就任当初は、東北の社会基盤整備は立ち遅れているとして、公共事業を行ってきた浅野知事だが、1997年には新月、丸森ダムの休止などの見直しが行われた⁷⁰。

続いて、こうした浅野知事の取り組みが、どのような財政パフォーマンスとして表れたかを検討する。兵庫県の事例と同様に、1993年度と1997年度の財政指標を比較することで、浅野知事の1期目の財政政策がいかなるものであったかを考察する。この時期は国の経済対策が繰り返され、全国的に財政悪化が進んだ時期であった。しかし宮城県では経常収支比率こそかなり悪化しているが、歳出総額や地方債発行額、地方債残高は全国平均と比べて少ない伸びにとどまっている。たとえば実質地方債発行額はこの間に一人当たり約9

⁶⁷ 1994年6月29日、定例会での藤原範典議員への知事答弁。

⁶⁸ 1997年2月28日、定例会での菅野信夫議員への知事答弁。

⁶⁹ 1995年9月26日、定例会での相沢光哉議員の発言。

⁷⁰ 1997年9月25日、定例会での畠山和純議員の発言。

千円増加したが、全国平均では約 1 万 5 千円増加している。増加率でも宮城県は全国平均より少ない。また普通建設事業費や単独事業費でも、宮城県ではかなり緊縮的な財政政策がとられたことがうかがえる。一方、人件費や補助費等では全国平均を上回る伸びが見られ、公共事業以外の分野では歳出拡大が見られる。しかしその割合は大きくなく、歳出総額ではこの 4 年間にほとんど変化がない。

表 5-2 宮城県の財政指標の変化 (1993-1997 年)

	A:1993 年度宮城県 (下段、C:全国平均)	B:1997 年度宮城県 (下段、D:全国平均)	宮城県の変化率 (下 段、全国平均変化率)	E:宮城県の 位置づけ
経常収支比率(%)	80.2 (79.35745)	90.7 (88.25106)	+10.5% (+8.89361%)	+1.60639%
歳出総額 (千円)	388.780 (466.200)	389.271 (481.272)	+0.126293% (+3.232947%)	-3.11%
実質地方債発行額 (千円)	51.327 (55.334)	60.538 (70.355)	+17.94572% (+27.14606%)	-9.200%
実質地方債残高 (千円)	251.425 (249.691)	434.375 (453.585)	+72.76524% (+81.65853%)	-8.89%
人件費 (千円)	111.017 (125.977)	121.257 (135.967)	+9.223813% (+7.930019%)	+1.29%
補助費等 (千円)	34.328 (41.373)	41.735 (48.450)	+21.57714% (+17.10536%)	+4.47%
普通建設事業費 (千円)	140.082 (164.522)	133.901 (167.868)	-4.41242% (+2.033771%)	-6.45%
単独事業費 (千円)	55.331 (65.068)	54.834 (72.112)	-0.89823% (+10.8256%)	-11.72%
職員当たり人口	75.489 (70.77)	77.505 (72.917)		

出典：「日経 NEEDS」のデータより筆者作成。

浅野知事は早くから2期目の再選を目指すことを明らかにしていた(菊地 1998, 11)。それ以前に新進党県連は浅野知事を推薦する方向で調整を進めていた。浅野知事は初当選時には一部政党からの推薦を受けていたため、政党は今回も推薦を申し出れば知事は受諾すると見込んでいた。8月14日に異例なことではあるが新進党の小沢一郎党首が同党宮城県連会長に就任し、浅野知事と面会して推薦を受けるよう求めた。小沢が「絶大な権限を持ち国政にも関連している知事選に政党がまったくコミットしないわけにはいかない」と切り出したのに対し、浅野は「政党が仕切っては、県民自身の考えが反映した知事を選ぶことができない。政党から推薦を受けて戦うつもりはない」と拒否した(菊地 1998, 14)。会談が決裂した翌日、市川一朗参院議員が小沢党首、三塚博自民党県連会長と共に記者会見を開き、立候補を表明した(菊地 1998, 15)。二大政党の推薦を受けた市川候補は、離党者続出に悩む新進党にとって保保連合への道を開く意味があった。

「政党の推薦をもらってしまうと、予算編成のたびにその党に所属する県議の要望を聞かないわけにはいかなくなる。つまり、浅野知事は当選後のフリーハンドを得るために、選挙で政党の推薦をもらうことを拒んだのである。」

(樺嶋秀吉 2001『知事の仕事：一票が地域と政治を変える』朝日新聞社, 134)

このように浅野知事は政策的自由度から得られる利益のために政党の推薦をあくまで拒否した。一方、政党の方では保保連合という中央政界での思惑から、推薦を拒否した浅野知事に対して対立候補が擁立された⁷¹。対立候補の市川陣営からすれば二大政党の推薦を受け、県内の市町村長の多くを固めたこの選挙は「負けるはずのない選挙」であった(浅野 2006, 81)。当時自民党内では連立政権の組み合わせをめぐって自社さ派と保保連合派が対立しており、この知事選で候補者が落選したとしても自民党自体への打撃というよりも保保連合派への打撃になった。

浅野史郎、市川一朗、共産党推薦の高橋浩太郎の三つ巴の選挙戦は全国的にも注目を集めた。行政改革や景気対策では浅野と市川の間に明確な違いは見出せず⁷²、いきおい政党との関係のあり方が主要な争点となった。しかし浅野は現職である分、財政改革の実績をアピールすることができた。選挙の結果は62万票対31万票で浅野の大勝であった。この選挙結果は、浅野の財政改革が信任されたものと理解される。こうした経験を所与として、

⁷¹ 『河北新報』1997年8月16日朝刊2面。

⁷² 『河北新報』1997年10月11日朝刊23面、同紙1997年10月12日朝刊21面。

浅野知事の2期目の政策選択が行われていく。

(3) 浅野知事の2期目

こうして再選された浅野知事は、選挙での経験を元に2期目の施策に当たっていった。まず政党との関係では、次回選挙での発言になるが「選挙が終わった後、政党も団体も（候補者にとって）しがらみになる」と述べ⁷³、引き続き政党の推薦を受けないことによる政策的自由度を重視する姿勢を続けた。また対立候補を擁立したが大敗した新進党は、大きな衝撃を受けた。小沢党首が県連会長に就任してまで知事選に取り組んだ新進党は保保連合が頓挫し、後に党解体にまでいたった。自民党も三塚県連会長が辞任することで責任を取ることとなった⁷⁴。また党内では保保連合派が大きく後退した⁷⁵。自民党の主流派である自社さ派にとっては市川候補の落選は党内で主導権を握る契機となったため、政党勢力全体への大きな打撃となったわけではない。しかしこの選挙での経験は、次期の選挙で政党が対立候補擁立に慎重になる伏線となった。

つづいて、2期目における浅野知事の財政問題への取り組みを見る。浅野知事は補助金は人様の金ということで無駄を生みがちであるとして国の補助金行政を批判し、箱物建設の原則凍結まで打ち出した⁷⁶。さらに、2期目の課題として補助金や事務事業、外郭団体の全面的な見直しを掲げている⁷⁷。国の景気対策のために全国の地方財政が動員されていたこの時期に、宮城県は公共事業の見直しにいち早く取り組んできたといえる。

このような方針に基づいて、三本木町の保健医療福祉中核施設整備事業は凍結の方針が出された⁷⁸。元来知事が力を入れていた福祉分野をも聖域としない、財政健全化策が取り組まれた。その他、特別職および一般職の給与カット、出張旅費削減、職員の早期退職勧告、敬老祝金の廃止、国会議員への陳情の簡素化、前年度比90%の一律マイナスシーリング、といった取り組みが行われた⁷⁹。この間、「新しい県政創造運動」に基づいたアンケートや県民トークを受けて1998年10月に「行政改革推進計画」が策定された⁸⁰。1999年2

⁷³ 『河北新報』2001年11月3日朝刊23面。

⁷⁴ 『河北新報』1997年10月28日朝刊1面。

⁷⁵ 『河北新報』1997年10月28日朝刊2面

⁷⁶ 1998年3月13日、予算特別委員会での菅間進議員の発言。

⁷⁷ 1998年3月2日、定例会での石橋信勝議員への知事答弁。

⁷⁸ 1999年9月28日、定例会での長谷川章議員の発言。

⁷⁹ 1999年12月3日、定例会での坂下賢議員の発言。

⁸⁰ 宮城県 2002「第一次宮城県行政改革推進計画の取組実績及び第二次宮城県行政改革推進

月には「財政健全化計画」が打ち出された⁸¹。

さらにその後、事業採択後長期に停滞している事業等の事業再評価や、大規模事業の再評価が取り入れられ、事業継続の妥当性を検討する仕組みが整えられた⁸²。商工会館の建設は凍結され、各種の使用料、手数料も値上げされるなど、超緊縮型の予算が続けられた⁸³。

こうした超緊縮型の財政運営に対して、自民党県議からは社会基盤整備の立ち遅れを懸念する声も投げかけられたが、知事はその心配はないとして、普通建設事業費の圧縮を続行するとした⁸⁴。

以上のような取り組みが各財政指標にどのように表れているかを見る。表 5-3 に示した 1997 年度から 2001 年度の宮城県の財政諸指標からは、ほとんどの指標で全国平均よりも良好な変化を示していることがわかる。たとえば実質地方債発行額では、一人当たり約 6 万円から 3 万 2 千円へ半減している。全国平均では約 7 万円から 5 万 8 千円へ減少したに過ぎないことを考えると、宮城県の財政改革への努力がうかがえる。経常収支比率や起債制限比率では全国平均とほぼ同じだが、普通建設事業費や単独事業費では全国平均を大きく上回る減少を見せている。浅野知事の 2 期目には公共事業を中心とした財政改革に取り組み、地方債発行額の抑制に成功したと考えられる。

このような施策の後を受けて浅野知事の 3 選目の選挙は政党の対立候補擁立が焦点となった。浅野知事がこれまで通り政党の推薦を受けない中で、当初自民党は対立候補擁立論が大勢を占めていた⁸⁵。ところが民主、公明、社民の各党は早々に候補者擁立をあきらめ、自民党も動きは鈍かった。宮城 4 区補選や参院選、仙台市長選が重なり選挙疲れがあったというが、ある県議は「無謀な主戦論は候補者と党組織を傷付ける恐れがある」と述べる⁸⁶など、対立候補を立候補させて落選した場合の政党への打撃を危惧したことが原因であった。前回選挙のときは候補者落選は自民党内の主流派にとって有利になる面があったが、今回の選挙で落選すれば今度は政党自体が保保連合派のような打撃を受けることになるのである。

計画の平成 14 年度取組概要」, 5 頁。

⁸¹ こうした改革にも拘わらず、浅野県政における知事・議会関係は比較的良好であったという(辻 2007)。

⁸² 2000 年 3 月 1 日、定例会での本多祐一郎議員への知事答弁。

⁸³ 2000 年 6 月 28 日、定例会での小野隆議員の発言。

⁸⁴ 2001 年 2 月 22 日、定例会での相沢光哉議員の発言と知事答弁。

⁸⁵ 『河北新報』2001 年 10 月 17 日朝刊 22 面

⁸⁶ 『河北新報』2001 年 10 月 18 日朝刊 25 面

最も有力な候補者の候補だった土井亨県議が固辞すると自民党は候補者擁立を断念する

表 5-3 宮城県の財政指標の変化 (1997-2001 年)

	A:1997 年度宮城県 (下段、C:全国平均)	B:2001 年度宮城県 (下段、D:全国平均)	宮城県の変化率 (下段、全国平均 変化率)	E:宮城県の 位置づけ
経常収支比率 (%)	90.7 (88.25106)	90.7 (88.9234)	0% (-0.67234%)	-0.67%
起債制限比率 (%)	11.8 (10.7383)	13.8 (12.61489)	+2.0% (-1.87659%)	+0.12341%
歳出総額(千円)	389.271 (481.272)	359.464 (491.124)	-7.65713% (+2.047075%)	-9.70%
実質地方債発行 額(千円)	60.538 (70.355)	31.784 (58.435)	-47.4974% (-16.9426%)	-30.55%
実質地方債残高 (千円)	434.375 (453.585)	529.920 (597.176)	+21.99597% (+31.65691%)	-9.66%
人件費(千円)	121.257 (135.967)	120.377 (136.761)	-0.72573% (+0.583965%)	-1.31%
補助費等(千円)	41.735 (48.450)	55.603 (64.774)	+33.2287% (+33.69247%)	-0.46%
普通建設事業費 (千円)	133.901 (167.868)	80.226 (141.882)	-40.0856% (-15.48%)	-24.61%
単独事業費(千 円)	54.835 (72.112)	25.916 (53.214)	-52.7382% (-26.2065%)	-26.53%
職員当たり人口	77.51 (72.92)	80.29 (75.66)		

出典：「日経 NEEDS」のデータより筆者作成。

方向へ傾いた⁸⁷。浅野知事の方も、政党の候補者落選のコストが大きく対立候補が立候補しないと見越して、早くから無党派での再選立候補を目指していたとも考えられる。

知事選に立候補したのは浅野のほか共産党推薦の庄司捷彦、柴田紘一の3名だったが、主要政党が不戦敗したことで選挙戦は終始盛り上がりを欠いた。浅野知事は約53万票対9万票の大差で3選を決めたが投票率は35.58%にとどまった⁸⁸。

本節での考察から、以下のことがわかる。浅野知事は政党の推薦を受けないことで当選後に政党の意向に右顧左眄する必要がないフリーハンドを得ようとした。そして当選後は種々の財政改革に取り組み、厳しい財政環境の中で時には政党の意向に反してでも公共事業を削減することがあった。その結果、2期目までの財政パフォーマンスは全国的な動向と比較して改善されたといえる。

第4節 兵庫県の第三セクター

第3節までで分析した財政状況はすべて『地方財政統計年報』のような公式の統計に表れるデータである。しかし自治体には第三セクターのような外郭団体があり、それらの財政は自治体と直接連動していないため、分析するのが難しい。平成19年度からようやく連結実質赤字比率のような新たな指標が整備され始めたが、残念ながらまだ年数が浅いため十分なデータが得られない。また第三セクターは総務省による全国調査が行われているが⁸⁹、これは全体の傾向を集計したものにすぎず、個別の団体の経営状況については各自治体の議会図書室や資料室を当たるしかないのが現状である。こうした制約から、第三セクターの経営に関する研究は事例研究が多い⁹⁰。第三セクターの数少ない包括的分析を行った赤井伸郎によれば、事業規模の大きい法人、複数の自治体の出資する法人、情報公開の不十分な自治体の出資する法人、建設業界の強い地域の法人、などで第三セクターの経営がより悪化しているという(赤井 2006, 116-160)。赤井の研究は第三セクターの健全な経営には、マクロ経済環境の改善とともにガバナンスの確立が重要であると示唆するものだ

⁸⁷ 『河北新報』2001年10月23日朝刊20面

⁸⁸ 『河北新報』2001年11月19日朝刊1面

⁸⁹ 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei06_02000037.html)。

⁹⁰ 事例研究の例として、森(2004)。

が、そうした経営責任の明確化の一環として、首長の責任を明らかにしなければならない。そこで本節では兵庫県の第三セクターの例として「おのころ愛ランド」と「夢舞台」を取り上げ、これらの会社が知事の主導によって推進され、本体である自治体に財政負担をもたらしたことを明らかにしたい。

広義の第三セクターは株式会社だけでなく社団法人や財団法人など自治体の出資に係る団体が広範に含まれる。しかし非営利の団体はスポーツ、文化振興などの公共的役割を担っており、赤字が出るのが一概に悪とはいえない。その一方、リゾート開発のように地域経済の振興という「公共的」役割はあるものの、必ずしも行政が担う必要のないと考えられる事業はより採算性が求められる。兵庫県には議会で経営状況の報告が求められる50%以上出資法人だけで数十団体が存在するが、そのなかで遊園地とホテルという採算性が求められる事業を担っている団体として、それぞれ「おのころ愛ランド」と「夢舞台」を例にとることとする。

「おのころ愛ランド」は元々県立公園だったところを、明石海峡大橋の建設に合わせて淡路島の経済振興を目的として、知事の肝いりで遊園地として整備された⁹¹。特に平成8年には貝原知事(当時)は「おのころ愛ランド」の整備に意欲を示す発言を繰り返した⁹²。そこで兵庫県が16億円を出資して(株)おのころ愛ランドが設立され、1998年3月にリニューアルオープンされた。実質初年度の98年度こそ入場者数100万人を超える盛況を博したが、以後は入場者は年々減少した。特に2003年以降は入場者数が30万人を割り込み、債務超過に陥った。知事の意を受けて同社を管轄する兵庫県企業庁は施設の存続を前提として、管理運営への民間の参画、NPOの活用などの経営改善策を打ち出した⁹³。しかしそれでも経営は好転せず、2006年には民間業者に経営を譲渡し、兵庫県は同社から手を引くことになった。会社清算にともなって同社への貸付金等はすべて県の負担となることが明らかにされた⁹⁴。この段階では県の負担がいくらになるかは未確定だったが、後に債権放棄だけで18億7800万円、以前の損失補てんとあわせて40億円もの負担になることが判明した⁹⁵。この事業は前知事の主導で行われたものであるが、その背景には淡路島から選出された自民党議員が執拗に遊園地整備を要求したことがあると思われる。後に県会副議長と

⁹¹ 貝原俊民知事(当時)の平成2年12月4日、兵庫県議会第219回定例会での発言。

⁹² 2月23日、3月4日、9月25日、12月2日にこうした発言が見られる。

⁹³ 石田企業庁管理局長の平成17年11月2日、平成16年度決算特別委員会での発言。

⁹⁴ 2007年9月27日、行財政構造改革調査特別委員会での答弁。

⁹⁵ 2008年3月3日、建設常任委員会での発言。

なった北浦義久は『公園島あわじ』の実現をめざして、淡路夢舞台、震災復興記念公園、淡路園芸学校、あるいはおのころ愛ランド公園のリニューアルなど、さまざまな事業展開を企画し、県において実施していただいておりますことに島民は心から歓迎し、大きな期待を寄せているところであります」とその成果を述べている⁹⁶。

おのころ愛ランドよりさらに大規模に推進されたのが、ホテルや国際会議場を運営する(株)夢舞台である。淡路夢舞台はホテルと国際会議場を中核として、公園、野外劇場、展望台などを整備する大掛かりな事業で、おのころ愛ランドと同じく淡路島の振興を目的として進められた。淡路夢舞台をめぐることも、計画が進められた平成 8 年前後に北浦義久ら推進派議員や知事と、筒井もとじ、つづき研二といった共産党の反対派議員との間で対立が見られた⁹⁷。兵庫県議会は共産党を除いてオール与党体制のため、事業は進められ、平成 12 年に一連の施設が開業した。開業後は当初から国際会議場の稼働率が低く、経営は困難に陥った。そこで平成 14 年度には兵庫県が施設を買い上げ、改めて夢舞台に貸し出すことで有利子負債を圧縮する「リースバック方式」が実施されたが、これは兵庫県の負担による救済でしかなかった。こうして兵庫県に救済される形で夢舞台は黒字転換を達成したが、依然として債務超過の状態が続いている。星原さちよ議員によれば、夢舞台から企業庁への貸付金返還は年間わずか 1600 万円で、その上 2007 年度補正予算でも 32 億 5 千万円もの損失補てんが行われていたという⁹⁸。救済に救済を重ねてようやく黒字を維持しているわけで、名目上の黒字が達成されたからといって経営がうまくいっているとは思われない。地元の淡路市選出の自民党県会議員は現在でも夢舞台を擁護する発言をしており、知事もそれに応じて同施設の経営を続ける意向である⁹⁹。

共産党議員が指摘するように、元々淡路島に日常的に国際会議を誘致するというのは容易でなく、採算の見通しが甘いままに自民党議員の求めに応じて知事が事業を推進した結果、後世に問題を残す結果となったといえる。

⁹⁶ 1996 年 12 月 2 日、第 246 定例会での発言。

⁹⁷ 1996 年 2 月 23 日、3 月 4 日に知事が、同日北浦議員が事業推進、歓迎の発言をすると、3 月 8 日に筒井もとじ議員、3 月 26 日につづき研二議員が採算の見通しが不透明だとして建設に反対する発言をするなど、激しい対立が見られた。

⁹⁸ 2008 年 3 月 21 日、第 294 定例会での発言。

⁹⁹ 2012 年 3 月 9 日、予算特別委員会での原テツアキ議員の発言。

第5節 小括

本章では、第3章での理論枠組みを踏まえた事例研究に取り組んだ。宮城県の浅野知事の1期目と2期目、それに兵庫県の井戸知事の1期目と第三セクターの事例を取り上げ、知事の党派性が財政パフォーマンスにどのように影響を与えているかを考察した。宮城県の場合は、知事は政党の推薦を断り、当選後の政策選択の自由を確保した。その結果、厳しい財政環境の中でもいち早く財政改革に取り組み、相対的に財政パフォーマンスを良好にすることができた。一方、兵庫県では知事は主要政党の相乗りによって当選した。その結果、前知事時代からの第三セクターの経営問題や社会基盤整備に追われ、比較的財政が悪化した自治体となってしまった。

第6章 計量分析

本章では前章での事例研究に引き続き、地方財政の計量分析に取り組む。理論枠組みについては第3章で説明したが、計量分析の強みとして多くの独立変数を投入することができることが挙げられる。そこで、第1節では第3章の枠組みにしたがってデータと作業仮説について説明する。その上で第2節では分析結果と解釈を説明したい。

第1節 データと作業仮説

ここで使用するデータは、1975年から2010年までの47都道府県の財政データ(普通会計ベース)を元としている¹⁰⁰。下は主要な変数の記述統計である。ただしここで注意を要する点が三つある。

第一に、ある年の政治経済的変数が同じ年の財政に影響を与えるとは限らない。むしろその影響はある程度後ろにずれるのが普通である。自治体の予算編成は国と比べて遅く、

¹⁰⁰本研究で用いた財政データは特に注釈のない限り、日本経済新聞社の提供するデータベース「日経NEEDS」よりダウンロードした。同データベースは『都道府県決算状況調』を基にしたものである。

また補正予算も常態であるため一年分のラグを考慮した。すなわち、ここでは1975年から2009年までの政治経済的変数がそれぞれ一年遅れで1976年から2010年までの財政に影響を与えると考えた。

第二に地方自治体は借金に当たる地方債発行と同時に、貯金に当たる積立金も行っている。そこで、各年度の地方債発行額から積立金を引き、積立金取り崩し額を足した額を実質地方債発行額、地方債現在高から積立金現在高を引いた額を実質地方債残高として従属変数とした。

第三に、ここでの従属変数は地方債の実質発行額と実質発行残高である。しかし都道府県の財政の規模は、最大の東京都と最小の鳥取県とで16.6倍もの開きがある¹⁰¹。そこで単純に発行額や残高を比較するのではなくそれらを人口で除した、一人当たりの額を扱うこととした¹⁰²。

表 6-1 人口および財政悪化の指標

	ケース	平均値	標準偏差	最小値	最大値
人口	1,692	2,600,260	2,364,303	586,906	12,609,912
地方債発行額	1,692	104,698.1	102,804.2	6,335	1,205,995
地方債残高	1,692 ¹⁰³	911,495.5	1,055,011	24,131	7,675,019
積立金	1,692	2,596.871	11,202.27	0	220,231
積立金現在高	1,692	84,741.71	124,001.9	2	1,773,289
一人当たり実質地方債発行額	1,692	48.20362	30.26668	0.789462	208.3737
一人当たり実質地方債残高	1,692	354.5401	273.3409	17.15969	1,286.626

(人口の単位は人、金額の単位は百万円、ただし一人当たり実質地方債発行額と一人当たり実質地方債残高は千円)

出典： 「日経 NEEDS」のデータより筆者作成。

¹⁰¹2010年度歳入ベースで、東京都は6兆1707億円、鳥取県は3715億円である。

¹⁰²人口のデータとしては住民基本台帳によるものを用いた。

¹⁰³1984年度の愛媛県のみ統計の不備による欠損値があったため、前後の年度の間とみなした。

表から、人口ベースでの都道府県の規模は約 59 万人から 1261 万人の範囲に及ぶことが分かる。また地方債発行額は全期間の平均が約 1047 億円で、範囲は約 63 億円からおよそ 1 兆 2060 億円までにわたっている。地方債残高についても、平均が約 9115 億円、範囲は 241 億円から 7 兆 6750 億円と二桁の格差がある。実態をより正確に把握するために積立金を引き人口一人当たり直した額についても、一人当たりの年間実質地方債発行額は平均値が約 48,204 円で、範囲は約 789 円から 208,374 円にわたり、同じく実質地方債残高も平均が約 35 万 4540 円で、範囲は約 1 万 7160 円から 128 万 6626 円にわたることが分かる。

以下では、先に挙げた Franzese の議論を元に、日本の地方財政を分析する際にどのようなインプリケーションがありうるのか、そして利用可能なデータからそれを実証する仮説と方法について論じる。

第一に、課税平準化理論に基づいて財政赤字を説明する議論がある(Franzese 2002)。政府による課税は多かれ少なかれ資源配分に歪みをもたらすが、同理論ではその歪みを最小限にするための政府の意思決定に焦点を当てる。課税による非効率性は税率の自乗に比例するため、異時点間でその非効率性を最小限にするには、将来の歳出を見込んだ上で税率を一定に保つことが望ましい。

課税平準化理論によれば、課税のコストが租税額に関して凸な増加関数であること、政府は財政赤字を永久に続けることはできないという仮定の下で、政府債務の増加（減少）は、政府支出の一時的増加（減少）または課税ベースである国民所得の一時的減少（増加）によって説明される。なぜなら、支出の一時的な増加や減少に対しては増税や減税ではなく、債務の増加や減少で対応することが望ましいからである。

この課税平準化理論から、失業率が增大すれば失業対策のための歳出が増大するため、負債の増大につながるという仮説が導出される。課税平準化理論では、経済財政への一時的ショックと恒久的な変化を区別するのは難しいと認めているが、ここでは Franzese にならって失業率は一時的ショックとみなしたい。

また、経済成長率が政府の借入れ利率を上回っている場合には、負債を増大させても将来の返済が容易なため、負債が増大するという仮説が可能である。直観的には経済成長率が高く、借入れ利率が低ければ、財政が安定化するため債務が減少すると考えられがちだが、課税平準化理論では逆に政府が「賢く」債務の増減を操作すると考えるのである。

さらに、Franzese によれば開放的な経済、輸出入価格比の高い経済では外部のショックに脆弱なため、負債を減少させるだろうとしている。

この課税平準化理論から引き出されるインプリケーションは、日本の地方財政でどのように実証可能かを説明する¹⁰⁴。本研究で利用可能なデータとしては、失業率、県内総生産の成長率、負債の利回りのデータがある。失業率に関しては都道府県別の完全失業率データが厚生労働省の調査を通じて、総務省によって公開されるようになったのが1997年以降である¹⁰⁵。それ以前については5年ごとの国勢調査¹⁰⁶データを元に、調査の行われていない年を内挿して推定した。各都道府県の名目県内総生産の成長率については、『県民経済計

表 6-2 本研究で使用する独立変数の記述統計

	ケース	平均	標準偏差	最小値	最大値	仮説(係数の符号)
失業率(%)	1645	3.4533	1.374	0.6600	10.3	(+)
(a) 実効利子率 (%)	564	2.4023	0.6885	1.4588	4.1056	
(b) 県内総生産成長率(%)	1645	3.3544	4.4879	-10.2	20.3	(+)
平準化 (a-b)	564	3.1579	2.3513	-6.400	11.7494	(-)
(c) 地方交付税 (10億円)	1692	154.425	102.3492	0	862.147	
(d) 国庫支出金 (10億円)	1692	159.8608	97.7137	34.703	805.254	
(e) 歳入総額 (10億円)	1692	869.607	885.460	119.727	7,143.560	
財政錯覚 ((c+d)/e) (%)	1692	44.8407	13.4295	4.8795	77.0360	(+)
高齢者比率(%)	1692	15.6883	5.4208	5.2722	29.5	(+)

¹⁰⁴課税平準化理論を日本の国の財政に適用した研究に浅子他(1993)がある。

¹⁰⁵総務省統計局『統計で見る都道府県のすがた』日本統計協会(各年版)にデータが記載されている。

¹⁰⁶国勢調査のデータは「日経 NEEDS」および政府統計の総合窓口:E-stat (<http://www.e-stat.go.jp/>)から利用できる。

第一次産業(%)	1645	10.5646	6.3611	0.4	27.88	(+)
第二次産業(%)	1645	30.6521	5.8843	14.46	44	(+)
第三次産業(%)	1645	58.0762	6.9685	41.86	77.4	(-)
当選回数	1692	2.3647	1.3553	1	8	(+)
得票	1692	3.5708	3.0283	1.0026	32.9764	(-)
与党比率(%)	1692	59.6210	28.4193	0	100	(+)
保守政党比率 (%)	1692	58.4031	15.5729	1.6949	88.4615	(-)
中道政党比率 (%)	1692	15.6246	11.1309	0	76.6667	
革新政党比率 (%)	1692	10.0431	8.2673	0	45.4546	(+)
与党の数	1692	2.9332	1.7843	0	9	(+)
与党国会議員 ¹⁰⁷	1645	0.6367	0.2121	0	1	(+)
(f)労組組合員数	1645	250,684	353,171	14982	2,438,593	
(g)雇用者数	1645	1,016,573	1,027,041	186,000	5,771,000	
労組組織率 (f/g)(%)	1645	22.8300	6.1844	3.6453	55.5580	(+)
大企業比率(%)	1645	20.8732	4.5076	9.55	39.68	(-)

	ケース	0	1	仮説 (係数の符号)
保守系知事	1692	923	769	(-)
革新系知事	1692	1581	111	(+)
相乗り知事	1692	1074	618	(+)
無党派知事	1692	1530	162	(-)
中央官僚出身	1692	862	830	(+)

¹⁰⁷ 1975年から2009年までの35年分のデータを集めた。上述のように、計量分析では1年分のラグを考慮したうえで35年分の分析を行うため、最高でも1645ケースになる。最新の財政データが2010年度である関係で、2010年度分の説明変数のデータがある場合でも、分析には含まれていない。

算』のデータをもとに総務省がまとめているデータ¹⁰⁸を使用した。

負債の利回りについては、**実効利子率**を採用した。すなわち、地方債は財政投融资などの政府資金、市中銀行、市場公募債などの多様な構成をとっているため、個別の利回りを集計するのが難しい。そこで土井・別所(2004)にならい、ある年の公債費中の利払い相当分が、前年度の負債残高に占める割合を実質的な利子率とみなした。これが実効利子率である¹⁰⁹。これらのデータを元に、**実効利子率—県内総生産（成長率）を平準化**として計算した。

経済の開放性に関しては、ある県は他の県に対して経済は完全に開放されており、国別比較でいう貿易の条件に対応する変数は見出しがたい。

これらのデータのうち、まず**失業率**が高いとそれに対応して歳出が増えると考えられるため、財政の悪化につながる恐れがある。したがって正の係数が予想される。次に、地方債の**実効利子率**から**県内総生産**の成長率を引いた**平準化**が高いと、将来の負債返済が困難になることを見越して財政の悪化が回避される可能性がある。したがって負の係数が予想される。

第二に財政錯覚理論がある。財政錯覚とは、有権者にとっての受益と税負担が一致しないために財政の悪化を招くというものである。有権者は政府の異時点間の予算制約を理解しないために、負債によってファイナンスされた歳出を歓迎する可能性がある。また、中央政府からの補助金も住民にとっては負担感がなく、放漫財政につながるおそれがある。

Franzsese は、歳入に占める税収の割合が低い場合、税収に占める間接税の割合が高い場合、政府全体の歳入に対して中央政府のそれが低い場合に有権者は財政錯覚に陥り、負債の増大につながるとする。

ここでは都道府県の歳入に占める地方交付税と国庫支出金の割合を計算した(**財政錯覚**)。地方交付税や国庫支出金は地方政府の外から得られる財源のため、こうした自己の負担によらない歳入の割合が高い自治体では、財政錯覚による財政悪化につながる恐れがある。逆に**財政錯覚**の値が小さいと、自主財源の割合が多く受益と負担が一致しているため、財政規律が保たれ負債が少なく抑えられると予想される。

地方交付税は地域間格差を調整する機能があり、財政力の弱い自治体に多く配分される。

¹⁰⁸ 同上

¹⁰⁹ 同データは電子ベースで利用可能な 1998 年度以降となる。

地方交付税によって保障されるところの基準財政需要額でみると、財政力の強い自治体と弱い自治体とが逆転してしまうほどである（高木 2008）。財政力の弱い自治体が、財政錯覚のゆえではなく財源保障が不十分であるがゆえに負債が大きくなってしまえば、本研究での実証には問題がある。しかし財源保障が十分であるにも拘わらず、負債が多くなっているとすれば、それは内生性の問題ではなく、財政錯覚が原因であると推論することができる。財政錯覚による効果と地方交付税配分による機械的な財政改善効果とは効果の方向性が逆であるため、仮に分析の結果、前者の方向の効果が有意に見いだせれば、それは財政錯覚によるものであると推論することが可能なのである。

次に、歳入に占める広義の補助金の割合が高い（低い）ことは機械的に地方債依存度が低い（高い）ことを意味するにすぎず、分析する意味が乏しいという反論が考えられる。そこで住民一人当たりの実質地方債発行額、残高と財政錯覚との相関を調べてみた。

表 6-3 財政錯覚と一人当たり財政指標の相関

	一人当たり実質地方債 発行額	一人当たり実質地方債 残高	財政錯覚
一人当たり実質地方債 発行額	1.0000		
一人当たり実質地方債 残高	0.7982	1.0000	
財政錯覚	0.0771	-0.0835	1.0000

表 6-3 から、**財政錯覚**と従属変数との間の相関はほとんどないことがうかがえる。したがって他の独立変数をコントロールした上で従属変数との間に何らかの関係が見いだされれば、分析する意味は十分にあると考えられる。そこで本研究では**財政錯覚**を独立変数とすることにする。

第三に世代内および世代間の移転仮説がある。Franzese は、高齢者は将来の負債返済のことを考えない利己主義者であるとして、高齢者人口の割合が高いと負債の増大につながると考えた。また、世代内でも所得の分布が偏っている場合には負債が増大すると考えた。

ここでの分析では、人口に占める 65 歳以上の高齢者の人口の割合（**高齢者比率**）を調べ

た¹¹⁰。高齢者の人口の割合が高いと、有権者は将来の負債の返済を考慮しないため、負債の増大につながるおそれがあるためである。

世代内での多様性に関しては、産業別人口比を調べた。まず就業者中の**第一次産業、第二次産業、第三次産業**従事者の比率を国勢調査から調べ、データの空いている年度については内挿して推定した。現代では多くの自治体で第三次産業が主流を占め、第二次産業は少数派であり、第一次産業はさらに少ない。そうした中で第一次、第二次産業の多い自治体は、より多様な勢力から構成されていると世代内の移転の必要性が高まり、財政の悪化につながると考えた。そこでいささか大雑把であるが、**第一次産業、第二次産業**に正の係数を、**第三次産業**に負の係数を予想した。ただしこれら三変数の和は一なので、分析する際には共線性を避けるために**第一次産業と第二次産業**のみを独立変数に含めた。

表 6-4 産業別人口比の相関

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
第一次産業	1.0000		
第二次産業	-0.2106	1.0000	
第三次産業	-0.6579	-0.5879	1.0000

第四に選挙民の多層性についての仮説がある。すなわち、選挙民が多様なグループから構成されている場合には、利害の調整が難しく結果として負債が増大すると考えられる。ここで Franzese(2002)では連邦制、大統領制、農民および民族政党の割合、選挙区の有効数を測定している。

日本の地方制度の場合、都道府県の市町村の数や県議会選挙の選挙区の数時は時系列での変化がほとんどない。しかも近年の市町村合併が選挙民の多層性の減少を意味するわけでもない。そこでここではこの仮説の検証は断念した。

第五に、党派的予算循環仮説がある。すなわち、選挙の前年には与党は再選されるために歳出を増大させるので負債が増大することが考えられる。また与党の党派性を測定し、与党が右派であるほど緊縮的になり、左派であるほど歳出を増大させる傾向があると考えた(Franzese 2002, 143-144)。

¹¹⁰国勢調査のデータを元に、調査の行われない年について内挿した。

この理論に対応して、ここでは知事の**当選回数**、**得票**の割合¹¹¹を調べた。さらに知事の党派性について、**保守系知事**、**革新系知事**、**相乗り知事**、**無党派知事**を区別するダミー変数を作った¹¹²。知事の党派性については、保守系 769、革新系 111、相乗り 618、無党派 162 とケースが分かれた。議会の構成についても与党の議席の割合(**与党比率**)に加え、議会のなかの**保守政党比率**、**革新政党比率**、**中道政党比率**について調べた。表 6-5 ではこ

表 6-5 都道府県議会の構成についての変数間の相関

	与党比率	保守政党比率	中道政党比率	革新政党比率
与党比率	1.0000			
保守政党比率	0.0487	1.0000		
中道政党比率	-0.0277	-0.4555	1.0000	
革新政党比率	0.0217	-0.3635	0.0175	1.0000

れらの変数間での相関を調べた結果、変数間での多重共線性は生じないことが分かった。議席の分類について、党派性が不明な地方会派や無所属議員が少なからずいたためと考えられる。次に、知事の**当選回数**が多くなると様々な既得権が増え、財政の悪化につながると考えられる。一方、知事の**得票**が高いと知事の立場が強化され、財政再建に取り組みやすくなると考える。したがって知事の**当選回数**には正、**得票**には負の係数が予想される。また知事の党派性に関しては、さしあたり伝統的な党派性理論にしたがった仮説を立てた

¹¹¹当該知事の前回選挙での得票数を次点の候補者の得票数で除したものである。ただし無投票で再選された若干のケースについてはその前の選挙での数値とした。

¹¹²知事の支持政党、議会の構成については、地方自治総合研究所『全国首長名簿』地方自治総合研究所(各年版)から調べた。各政党の保守、革新、中道の分類、および知事の党派性の分類方法は以下の通りである。

まず自民党、新自由クラブ、新生党、新党さきがけ、日本新党、新生党、新進党、太陽党、自由党を保守政党、社会党、社民連、共産党、社大党、社民党を革新政党、公明党、民社党、民主党を中道政党とみなした。サラリーマン新党などその他の政党は無視した。そのうえで、知事の与党連合が保守政党のみで構成されている場合、および保守政党と中道政党によって構成されている場合、これを保守系知事とみなした。そして与党連合が革新政党のみで構成されている場合、および革新政党と中道政党によって構成されている場合、これを革新系知事とみなした。なお中道政党のみによる知事は存在しなかった。次に与党連合が保守政党と革新政党とで構成されている場合、および保守政党、革新政党、中道政党によって構成されている場合、相乗り知事とみなした。これに加えて無党派の知事を別のカテゴリーとして扱った。

また、議会の構成についても上記の政党の分類を用いた。

い。すなわち**保守系知事**は歳出を削減し、財政再建に取り組むと考えられるので、負の係数を予想する。逆に**革新系知事**は歳出を増やす傾向があるため、財政の悪化につながると考え、正の係数を予想する。また後述する政府の分極化仮説とより整合的だが、**相乗り知事**は単独政党による知事と違って多様な選挙民を満足させる必要がある。単独与党であれば、支持層でないグループに負担をかけることが可能であるのに対して、複数政党に支持されている知事の場合は負担の調整が相対的に難しくなる。したがって、**相乗り知事**には正の係数が予想される。最後に**無党派知事**について述べておく。無党派知事は特定の政党に支持されることなく当選しているため、政党に右顧左眄する必要が少なく、負担の調整も行いやすいと考えられる（前葉 2006）。また、中央政府からの財政的な救済も期待できないため、財政規律を保つことができると考えられる（Rodden 2006）。この2つのロジックは二律背反なものではなく、知事の動機づけと置かれた状況という2つの面から無党派知事の行動を措定したものである。

このことから、**無党派知事**は負債の減少が可能になると考え、負の係数を予想する。ただし知事の党派性を四分類した関係で、**無党派知事**については独立変数から除いた。

都道府県議会の構成についても同様の仮説を立てた。すなわち、**保守政党比率**が高いと財政規律を守るため負の係数を予想した。また**革新政党比率**が高いと財政の悪化につながると考え、正の係数を予想した。**中道政党比率**については、事前に仮説を立てられなかった。

与党の議席の割合（**与党比率**）については、これが高い方が利害の調整が難しく歳出が増大すると考え、正の係数を予想した。

第六に政府の分極化仮説がある。Franzese(2002)は与党が多様な勢力から構成されているほど利害調整が難しく、財政は悪化すると考えた。そこで与党の数やその有効数、与党内の党派的差異の最大値や標準偏差を測定した。すなわち与党が多様な勢力から成っている場合、調整の困難から負債が増大する可能性がある。そこで本研究では知事与党の数（**与党の数**）を調べた¹¹³。**与党の数**には正の係数が予想される。

さらに本研究独自の仮説として、中央からの利益誘導仮説を説明する。地方財政は自治体だけで完結しているわけではなく、補助金や地方交付税という広義の補助金を通じての

113 『全国首長名簿』（各年版）には知事選挙での各党の推薦・支持の状況がまとめられている。知事選挙では政党の公認は極めてまれである。同資料を元に知事選ごとに知事を公認・推薦・支持している政党の数を勘定した。

中央政府からの関与が大きい。こうした広義の補助金を地方に誘導してくるのは地元選出の国会議員や知事である。国会議員については、野党議員よりも与党議員の方がそうした政治力が強いと考えられる。そこで当該都道府県選出の衆議院議員のうち、与党議員が占めるシェア（与党国会議員の割合）¹¹⁴を調べた。

これらの値が高いと、補助金の増額につながる。また知事が省庁(中央官僚出身)¹¹⁵であれば、補助金を誘導する力があると考えられる。補助金の誘導は、裏負担を通じて地方財政の悪化につながるおそれがある。したがってこの変数には正の係数が予想される。

最後に、労働組合と企業の問題についても調べた。利用可能なデータは、労働組合の推定組織率（労組組織率）と、百人以上の事業所の従業員の割合（大企業比率）である。労組の推定組織率は、厚労省（旧労働省）の『日本の労働組合の現状：労働組合基礎調査報告』から得られる各都道府県の組合員の数¹¹⁶を雇用者数¹¹⁷で除したものである。また百人以上の事業所の従業員の割合は総務省統計局編『統計で見る都道府県のすがた』よりデータを得た。これらのデータから考えられる仮説を説明する。労働組合の政治力はそれほど強いものとは思われないが、どちらかといえば積極的な財政を望むと考え、正の係数を予想した。一方、ある地域の従業員のうち百人以上の事業所に勤める者の割合（大企業比率）は大企業に対応した変数であるが、大企業は農業などの保護セクターと違って補助金で支えられているわけではないと考えた。むしろ大企業は財政の悪化による将来の増税を嫌うと考え、負の係数を予想する。

第2節 分析結果と解釈

¹¹⁴日本政経新聞社『国会便覧』各年八月版より作成した。当該県選出の衆議院議員（1997年以降は小選挙区選出議員）のうち、与党議員のシェアを**与党国会議員**の割合としてまとめた。与党とは、1975年から1992年までは自民党、1993年は細川政権の与党各党、1994年から1996年までは自民党、社会党、新党さきがけ、1997年から1998年は自民党、1999年は自民党、自由党、2000年から2008年は自民党、公明党、保守党である。2009年については民主党、社民党、国民新党を与党とした。

¹¹⁵知事の経歴については、初当選時の「朝日新聞」の履歴紹介から確認できるものを抽出した。

¹¹⁶厚生労働大臣官房政策調査部編『日本の労働組合の現状：労働組合基礎調査報告』に掲載されている。平成15年度は調査が行われなかったため、前後の年度の中間の値として取り扱った。

¹¹⁷都道府県ごとの雇用者数は、国勢調査のデータを用いて、欠けている年度は内挿した。

ここでのデータは47都道府県の35年分という、時系列クロスセクションデータである。まずある年の地方債の発行額や残高は前期のそれとの相関が高いため、一期分のラグを独立変数に入れる必要がある。また前述のように、ある年度の独立変数が翌年度の従属変数に影響を与えるモデルとして定式化した。その上で、各都道府県のダミー変数を入れた固定効果モデルによる回帰分析を行った¹¹⁸。

モデル1と2とは、人口一人当たり**実質地方債発行額**を従属変数としたもので、モデル3と4は同じく人口一人当たり**実質地方債残高**を従属変数としたものである。**実効利子率**のデータが1998年以降しか利用できない関係で、**財政錯覚**を独立変数として1999年度以降2010年度までの分析を行ったモデルが2と4である。**財政錯覚**を導入しない代わりに**県内総生産**の成長率を独立変数とし、1976年度から2010年度までの分析を行ったモデルが1と3である。

これらの分析から、以下のようなことがわかる。

第一に課税平準化理論については、**失業率**と**平準化**、**県内総生産**について調べた。まず**失業率**については**実質地方債残高**を増加させる結果が得られた。1%失業率が増加すると、1976年度から2010年度までの時期で一人当たり**実質地方債残高**が約5830円増加する。また1999年度以降の時期になると、約8520円の増加となる。失業率が高まると、対策のために歳出が増えるが、それには負債の増加で対応するとする課税平準化理論と整合的な結果となった。一方、一人当たり**実質地方債発行額**の分析では、結果は明瞭ではなかった。1999年度以降の時期には地方債発行が増加する傾向が見られたが、10%水準で有意であるにすぎない。また1976年度以降の全期間の分析では、逆の傾向が見られた。失業率の増加に対して地方債を増発して対応に取り組んでも、必ずしも効果を上げていないことがうかがえる。しかもその傾向は最近の時期になると強まる傾向が見られる。

また、名目**県内総生産**の成長率については、仮説とは逆の結果が得られた。県内総生産の成長率が1%増加すると、一人当たり**実質地方債発行額**は約820円減少する。また一人当たり**実質地方債残高**は、約1490円減少する。課税平準化理論は賢明な政府を前提として、成長率が高ければ債務を増やしても問題が少ないと考えて債務を増加させると考えたが、実際の日本の都道府県は逆の行動をとっていることが分かった。**実効利子率**から**県内総生産**の成長率を引いた**平準化**の分析でも同様の結果が見られた。**平準化**が1%増加する、つま

¹¹⁸不均一分散があるため、robust 推定を行っている。また Hausman 検定の結果、いずれのモデルにおいてもランダム効果モデルは適用できないことが分かった（北村 2005）。

り債務返済が1%分困難になると、一人当たり**実質地方債発行額**が約1420円増加することが分かった。また一人当たり**実質地方債残高**についても、約1250円の増加が見られた。つまり日本の都道府県は課税平準化理論が想定するような賢明な行動はとっておらず、債務返済が困難になった分だけ、債務を増大させているのである。

日本の国の財政について課税平準化理論の実証を試みた研究でも、近年の赤字の累増は課税平準化では説明しきれない水準に達しているとされており（中里 2005）、地方財政についても課税平準化理論からする望ましい水準を超える赤字が累積していることが示唆される¹¹⁹。

課税平準化理論の実証には、Barro（1979）のような回帰分析によるもの、Hall のような税率がランダムウォーク過程にしたがっているかどうかを検定するもの（1978）、中里（2000）のようなVARを用いるものという3通りの方法がある。本研究では回帰分析による実証を試みたが、この方法では歳入や歳出の一時的な変化を抽出するという難題がある。そこで、VARを用いて課税平準化理論の元でのあるべき公的負債の水準を計算し、それを超える部分についてその他の独立変数による説明を行うという方法も考えられる。こうした分析については他日を期したい。

第二に財政錯覚理論については、仮説と逆の結果が得られた。歳入に占める補助金の割合が1%上昇すると、**実質地方債残高**が約1150円程度減少した。また、1999年度以降の時期でみると、減少量は約1620円となっている。またこれは実質地方債残高の分析であり、一人当たり**実質地方債発行額**については**財政錯覚**は有意でなかった。

財政錯覚理論によれば、補助金などの移転財源が多いほど人々は財政錯覚に陥り、債務の増大につながるとされる。移転財源が多い自治体は、自前の財源が多い自治体以上に豊かになっているため、債務発行が少なくなっているという可能性はある。ただここでの分析からは、日本の自治体が財政錯覚に陥って債務が増大しているということとはできないことが分かった。

第三に世代間移転仮説については概ね理論と整合的な結果が得られた。**高齢者比率**が1%上昇すると、地方債発行額は約1130円から4340円程度増加することが分かった。また一人当たり実質地方債残高でみると、約2870円から6320円増大する。

¹¹⁹ かつては日本の都道府県は起債許可制の下に置かれ、課税自主権も乏しかった。しかし現在では起債は協議制になり、法定外普通税や法定外目的税を導入することも可能である。主権国家ほどの十全な歳入の自治はないにせよ、一定程度の自主権はあると考え、ここでは課税平準化理論を検証した。

一人当たり実質地方債残高は前年のラグとの相関が極めて強いこと、一人当たり地方債残高の絶対額とを勘案するとこれは極めて大きな額と言える。高齢者は将来の返済の可能性を考えずに負債を増大させる傾向があり、将来にツケを回すような政策選択がなされていると考えられる。ただし、高齢者は税負担は少ない代わりに各種の福祉サービスを多く消費するため、財政悪化につながっているという解釈も考えられる。

さらに世代内の多様性に関する有意な結果が見られた。就業者中の**第一次産業**従事者の比率が1%上昇すると、一人当たり**実質地方債残高**は約2610円程度増大することが分かった。また、第二次産業についても仮説と整合的な結果が得られた。すなわち就業者中の**第二次産業**従事者の比率が1%上昇するごとに、一人当たり**実質地方債発行額**は約1380円から5180円増加した。また一人当たり**実質地方債残高**についても、約3780円から6910円の増加が見られた。農業、工業、建設業といった多様な産業で構成されている都道府県では、それぞれの選挙民の間で負担の調整が難しく、財政悪化につながるものがうかがえる。

第四に党派的予算仮説については、強く実証された部分と実証されなかった部分がある。まず知事の**当選回数**や**得票**は負債の状況に影響を与えたと判断できない。知事の大選の弊害が指摘される場合、ある知事の就任時と比べて年月を経るにつれて財政の悪化が見られるということが想定されているように思われる。しかしここで扱ったデータでは、少ない当選回数で終わった知事が多く含まれるためそうした知事の在職年数に伴う経年変化が見過ごされている可能性がある。この点を確認するには、ある知事の在職期間を一つのパネルとして扱った分析が必要と考えられる。また得票に関しては、データが必ずしも知事の強さを反映していない可能性がある。本研究で用いた測定方法では当選した知事の得票と次点の候補者の得票との比率を計算しているため、その数値は対立候補の状況に左右される。すなわち、潜在的に強い知事であっても強力な対立候補が擁立されれば**得票**は低くなる一方、潜在的に弱い知事でも相乗りによって有力な対立候補が立たなければ**得票**は極めて大きな値となってしまう。知事の党派的支持基盤と区別された強さを測定することは困難なのでこうした結果はやむを得ないと考えられる。

次に知事の党派性については**無党派知事**を参照カテゴリーとした分析の結果、強い結果が得られた。**保守系知事**は**無党派知事**と比べて一人当たり実質地方債発行額が約4880円増大した。また一人当たり**実質地方債残高**についても、約7730円の増大が見られた。**革新系**

表 6-6 一人当たり実質地方債発行額の分析

一人当たり実質地方債発行額	モデル1 (1976-2010)	モデル2 (1999-2010)
一期前のラグ	.6682572**	.3201894**
失業率	-.9660666 †	2.259656 †
県内総生産	-.8198551**	
平準化		1.417286**
財政錯覚	.1608234	-.0610141
高齢者比率	1.132156**	4.342184**
第一次産業	.1109765	.2996023
第二次産業	1.376481**	5.179494**
当選回数	.0612496	-.2330724
得票	-.0349116	-.0506595
保守系知事	4.882449**	1.568557
革新系知事	4.496406**	2.652859
相乗り知事	5.170949**	3.394612
保守政党比率	.112523**	.1953751*
中道政党比率	.0347367	.0783613
革新政党比率	.1041813	.2691295 †
与党比率	-.0021738 †	-.0013947
与党の数	-.6133002*	-.7874836
官僚出身	-.0982593	-3.520958 †
与党国会議員	-.6811466	.5639172
労組組織率	-.8246359**	-2.49795**
大企業比率	.7064004**	.8481566
定数項	-50.6442**	-186.7643**
ケース	1645	564
R2(within)	0.8315	0.3134
df	F(21,1577)	F(21,496)
Prob>F	0.0000	0.0000

† p<.10 *<.05 **<.01

表 6-7 一人当たり実質地方債残高の分析

一人当たり実質地方債残高	モデル 3 (1976-2010)	モデル 4 (1999-2010)
一期前のラグ	.9666448**	.8288496**
失業率	5.831215**	8.52489**
県内総生産	-1.492108**	
平準化		1.246058**
財政錯覚	-1.150457**	-1.623661**
高齢者比率	2.867193**	6.32285**
第一次産業	2.606988**	1.980327
第二次産業	3.77918**	6.906069**
当選回数	-.2558954	.169295
得票	-.1136151	.6824215
保守系知事	7.734255**	-3.108531
革新系知事	5.619747 †	-4.289399
相乗り知事	7.848461**	-2.892728
保守政党比率	.0296718	.1846493
中道政党比率	-.5554464**	-.1154622
革新政党比率	-.6069118**	.4180343*
与党比率	-.0018632	-.000439
与党の数	.1387394	-.665127
与党国会議員	3.122449	-5.692326
中央官僚出身	.9985995	.8770301
労組組織率	.4667891	-3.763725**
大企業比率	-.0806133	-.4878188
定数項	-124.0539**	-110.3529
ケース	1645	564
R2(within)	0.9941	0.9538
df	F(21,1577)	F(21,496)
Prob>F	0.0000	0.0000

† p<.10 *<.05 **<.01

注、モデル1, 2は一人当たり**実質地方債発行額**を従属変数としたモデルである。モデル1は名目**県内総生産**の成長率を独立変数に含め、モデル2は地方債の**実効利率**から**県内総生産**を引いた**平準化**を独立変数に含めた。前者は1976年度から2010年度まで、後者は1999年度から2010年度までの財政データを分析している。モデル3, 4は一人当たり**実質地方債残高**を従属変数としたモデルである。モデル3は名目**県内総生産**の成長率を独立変数に含め、モデル4は地方債の**実効利率**から**県内総生産**を引いた**平準化**を独立変数に含めた。前者は1976年度から2010年度まで、後者は1999年度から2010年度までの財政データを分析している。

知事の場合は**無党派知事**と比べて、約4500円**実質地方債発行額**が増大した。また一人当たり**実質地方債残高**についても、増大する傾向が見られた。保守政党と革新政党が支持する**相乗り知事**については、地方債発行額を約5170円程度増大させた。また地方債残高についても、約7850円程度増大させることが分かった。さらに以上の結果から、知事の党派性の残りのカテゴリーである**無党派知事**は地方債発行額や残高を減少させる効果があることも判明した。

知事の党派性に関するこうした結果は以下のように理解できる。保守政党は通常緊縮財政をとると考えられがちだが、日本の保守系知事は積極的な財政政策を採っている。もともとアメリカのように保守の大統領が減税の結果、財政を悪化させる場合もあることから、こうした党派性に関する仮説自体が再構成を必要としているかもしれない¹²⁰。他方、革新系の知事は伝統的な党派性理論の通り、財政赤字を増大させることが分かった。また保革相乗りの知事も政府内の分極性を反映して、財政の悪化につながるこがうかがえる。さらに無党派の知事はこうした政府内の分極性がない。政党の支持を受けていないことは、政党から自立できるため、負担の調整を行いやすく、財政規律の回復につながるこが分かった。また、無党派知事は中央の政党からの財政的支援があまり期待できない分、モラルハザードを回避して財政規律の維持に取り組むと考えられる (Rodden 2006)。

続いて地方議会の構成に関しては、以下のようなことが分かった。**保守政党比率**が1%増加するごとに一人当たり**実質地方債発行額**が約110円から200円増大した。都道府県議会の議席の1%とは、ほとんどの議会で議員1人にも満たない割合のため、この予測値の変化

¹²⁰ 第5章でみたように、自民党議員はしばしば開発政策で積極的な姿勢を採っている。右派/保守が緊縮的な財政政策、左派/革新が積極的な財政政策という旧来型の党派性理論に関しては曾我・待鳥(2007)や砂原(2011)も懐疑的であり、有効性は薄れていると見られる。

量は小さいとはいえない。**革新政党比率**については一人当たり**実質地方債残高**について有意な結果が見られた。すなわち、**革新政党比率**が1%増大すると全期間で一人当たり**実質地方債残高**が610円程度減少することが分かった。これは革新知事の場合と逆の結果である。また1999年度以降の期間についてみると、全期間とは逆に**革新政党比率**は**実質地方債残高**を増加させる傾向が見られた。革新知事の数はいくつか少なく、革新政党は多くの場合野党となる。1990年代までの負債の拡大基調のときは、負債の減少を主張するのに対して、近年の負債が横ばいになりつつある時期には野党として、負債を増大させてでも歳出拡大を主張することも考えられる。

中道政党比率については事前に仮説を立てることができなかったが、一部で有意な結果が得られた。地方議会の**中道政党比率**が1%増大すると、モデル3では一人当たり**実質地方債残高**が約560円減少することが分かった。

さらに議会における**与党比率**についても一部で有意な結果が得られた。**与党比率**が1%増大すると、一人当たり**実質地方債発行額**が約2円減少した。ただしこの変化量はごくわずかなもので、なおかつ10%水準で有意であるにすぎない。

知事と比べて地方議会の影響力は小さいと言われるが、分析の結果は議会の構成が財政に与える影響は無視できないというものであった。多くの地方議会では保守政党が大多数を占めており、保守政党が多いほど負債の増大につながるということが明らかになった。一方、中道、革新政党は多くの議会でも少数派にとどまっているが、これらの政党が財政規律の保持に果たす役割は十分にあることが分かった。

第五に政府の分極化仮説については、**与党の数**が増加すると与党内の調整の困難から赤字が増大すると思った。分析の結果、**与党の数**が一つ増大すると一人当たり**実質地方債発行額**が約610円減少するというものだった。**与党比率**と区別された**与党の数**そのものは事前の仮説とは逆に、負債の減少につながるということが分かった。

第六に利益誘導仮説に関しては、以下のような結果が得られた。地元出身の衆議院議員のうち**与党議員**の割合（**与党国会議員の割合**）は、どのモデルでも有意な結果が見られなかった。また知事の出自については、知事が中央官僚出身であることはその他の出自、すなわち地方政治家、地方官僚などと比較して、一人当たり**実質地方債発行額**を減少させる効果が見られた。これは仮説とは逆の結果だが、元官僚の場合は実務に長けており、財政規律の維持に取り組みやすいとも考えられる。ただしこの結果は10%水準で有意であるにすぎない。

最後に、労使関係についての仮説は逆の結果となった。労働組合の推定組織率（**労組組織率**）が1%上昇すると、一人当たり**実質地方債発行額**が約820円から2500円減少した。また一人当たり**実質地方債残高**についても、約3760円の減少が見られた。多くの地方債（五条債）は建設事業などに用いられており、それらの事業に労組が反対した結果とも考えられる。

一方、百人以上の事業所の従業員の割合（**大企業比率**）はモデル1のみで有意であった。すなわち、**大企業比率**の1%の増大に対して一人当たり実質地方債発行額は710円程度増加した。本来は大企業は従業員五百人以上の企業を指すが、そうしたデータが入手できなかったため本研究では従業員百人以上の企業を大企業とみなしている。そのため中規模の企業が財政出動を求める効果が、実質地方債発行額の増大として現れた可能性がある。このように、労使関係についての変数では仮説と逆の結果であった。

本節の分析結果をまとめると次のようになる。

最もよく実証されたのは、党派的予算仮説の一部である。特に知事の党派性は地方政府の財政パフォーマンスに大きな影響を与えることが明らかになった。すなわち、無党派の知事が財政規律を保つのに役立つのに対し、革新知事ばかりか保守、相乗りの知事までもが地方債を増大させる効果を持つことが分かった。また、議会の構成についても、地方議会の弱さを主張する通説とは逆に、財政パフォーマンスに有意な影響を与えることが判明した。その内容も保守系議員が多いと財政が悪化するのに対して、中道、革新系議員は少なくとも一部では財政規律をもたらす効果を持つという興味深いものだった。

次に、高齢者が将来の負担を考慮せずに負債を増大させると主張する世代間移転仮説も、仮説と整合的な結果が得られた。利益誘導仮説と労使関係についての仮説については、有意な結果が見られない、あるいは仮説と逆の結果となった。

一方、課税平準化理論については、**失業率**については仮説と合致する結果であった。失業率のような一時的な外性的ショックには、地方政府は債務の増加や減少で対応していることがうかがえる。一方、名目**県内総生産**の成長率と**平準化**では仮説と逆の関係が見出された。地方債の**実効利子率**—**県内総生産成長率**で表される**平準化**については、これが高く債務の返済が困難になると債務も増大する傾向が見られた。これは地方政府が、課税平準化理論が想定するような合理的で賢明な債務の増減行動をとってはいないことを示唆する。将来の利払い負担が重くなると分かっているにもかかわらず、政治的な要請によって地方政府が負債を増大させることがあるのである。分析の結果は、まさにそうした経済学的分析の陥穽を浮

き彫りにしたものと考えられる。

また財政錯覚理論については仮説と逆の結果が見られた。分析の結果は、地方交付税や国庫支出金という外部からの財源の多い自治体で財政が改善するというものであった。これは一見自然なようだが、受益と負担が乖離すると財政規律が失われると主張する財政錯覚理論とは逆である。中央から地方への巨額の財政移転の結果、財政力の乏しい自治体が豊かな自治体以上に豊かになり、債務が少なく済んでいるという可能性がある。

第7章 まとめと結論

本章では、第6章までの分析を受けて、まとめと結論を述べる。第1節では本研究の主要なまとめを再度述べる。続いて第2節ではまとめから引き出される含意について説明する。第3節では最後に本研究に残された課題について説明する。

第1節 本研究のまとめ

本節では、本研究で行った分析をまとめる。本研究は、日本の地方財政が長年悪化を続けてきたという認識のもと、その原因を明らかにすることを目的とした。財政悪化はすべての自治体で見られるが、財政悪化の程度には自治体によって大きな違いがある。その財政悪化の程度の違いを、政治経済学的に説明することが本研究のリサーチクエスチョンであった。

まず第1章では本研究の問題意識として、諸外国と比較しても日本の財政が著しく悪化していること、そして国と地方の債務を合わせて1千兆円にならんとしている債務の経年変化を示した。ところで財政の悪化は地方自治体によって一様ではない。地方債の発行額と残高を都道府県ごとに見ると、年を追うごとに標準偏差が広がっていることが分かる。これは類似団体別にみても同様で、ばらつきが広がるだけでなく、順位の変動もしばしば見られる。本研究では、このような都道府県間の財政パフォーマンスのばらつきを説明していった。

財政学や地方自治研究に対して、地方政府の政治的要因に注目し、政策選択に焦点を当

てるのが政治経済学的研究で、近年重要な業績が相次いで出されている。本研究もその流れの中にあるが、財政悪化の指標についての検討を行っていること、無党派知事と相乗り知事の政策選択の違いについて、外国の研究を参照しつつ実証を行っていること、地方交付税についての分析を行っていること、が主要な貢献である。

第2章では分析の手続きを説明している。第1節では財政悪化を分析するに当たり、どのような指標が望ましいかを検討している。歳出総額、公債費比率、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率といった既存の公式の指標は財政悪化を捉えるうえでそれぞれに難点がある。また地方財政健全化法に基づく新しい指標にも問題があることを指摘した。そこで本研究の指標として、一人当たり実質地方債発行額（地方債発行額－積立金）、一人当たり実質地方債残高（地方債残高－積立金現在高）を提示した。そして財政が非常に悪化していると見られる夕張市や大阪市においてもこれらの指標が相対的に悪化しており、財政悪化を捉えるのに適していると結論付ける。第2節では本研究では計量分析とともに、それだけでは捉えられない事象を分析するために事例研究を行うことを述べた。

第3章では、本研究が依拠する理論について説明した。都道府県の政策選択においてとりわけ重要と考えられるのが知事の党派性である。近年の知事は主要政党の相乗り知事が無党派知事が多いが、このような類型の首長がどのような政策を選好するかについては先行研究が乏しい。そこで参考になるのがRodden(2006)の研究と、政府の分極性に関する理論である。前者によれば、中央政府は党派性が共通する知事のいる地方政府に補助金を分配する傾向があるため、その地方政府は逆に救済を期待して財政規律が乱れる可能性がある。また後者によれば、首長を支持する政党の数が少ない場合と比べて、連合を構成する政党の数が多いと、財政調整が困難になり、結果として財政が悪化すると考えられる。これらの理論を日本に敷衍して考えるならば、無党派知事は相対的に中央政府からの財政移転で優遇されないため、そのことを見越して財政規律を保とうとすると考えられる。そして無党派知事は選挙において政党の推薦・支持を受けていないため、政党に右顧左眄する必要性が少ない「フリーハンド」を持つ。そのため、財政規律を維持するような改革に取り組むことが可能となる。反対に相乗り知事は、中央政府からの財政的救済の期待があり、しかも政党間での財政調整が相対的に困難なため、財政が悪化する可能性がある。以上が、知事の党派性に関して本研究で実証しようとした仮説である。

第2節ではその他の政治経済学的な仮説について説明した。課税平準化理論によれば、政府支出の一時的増加（減少）や国民所得の一時的減少（増加）に対して、「賢明な」政

府は公債の増加（減少）で対応するのが望ましい。また財政錯覚理論によれば、中央政府からの移転財源の多い地方政府は歳入を自己の負担と認識しないため、財政が悪化すると考えられる。また世代間移転仮説では、将来の負担を考慮しない高齢者が多いと財政悪化につながる。選挙民の多層性仮説では選挙民が多様なグループから構成されていると財政調整が難しく、財政悪化につながるという仮説が考えられる。さらに党派的予算仮説によれば、政治的右派は緊縮的、左派は拡張的な財政政策を取ると考えられる。

第4章では地方交付税の配分を分析した。地方交付税の配分は、厳格な算定式に基づく基準財政需要額と基準財政収入額との差額によって行われる。本研究ではこのような客観説を踏まえつつ、それだけに還元されない党派的配慮が地方交付税の配分に入り込む可能性を指摘した。Rodden(2006)の枠組みに基づいて、中央政府と党派的に共通しているほど地方交付税の配分が手厚くなるのに対して、無党派知事のように党派的に異質な地方には地方交付税の配分が少なくなるという仮説を立てた。分析の結果、この仮説はある程度支持された。

第5章では事例研究を行った。相乗り知事の事例として兵庫県の井戸知事の1期目と第三セクターの経営問題を取り上げ、無党派知事の事例として宮城県の浅野知事の1期目と2期目を取り上げた。主要政党の相乗りによって支持された井戸知事は、地元選出の県議会議員が望む公共事業に積極的な姿勢を取った。また第三セクターについても前知事時代から経営がうまくいっておらず、多額の県の負担をもたらす結果となった。一方浅野知事は政党の推薦を受けずに「フリーハンド」を確保したうえで県政に臨み、いち早く公共事業の見直しや行政改革に着手し、財政悪化を防ぐことができた。

第6章では計量分析を行った。第3章で述べた理論枠組みに基づいて作業仮説を導出し、分析を行った。党派性仮説については、仮説通り無党派知事と比べて相乗り知事は財政を悪化させることが明らかになった。また課税平準化理論の想定とは異なり、日本の地方政府は「賢明な」債務の増減行動をとっていないことが分かった。財政錯覚理論については、移転財源が多い地方政府の方が財政悪化を回避していることから、有権者は財政錯覚には陥っていないと見られる。また世代間移転仮説は支持され、党派的予算仮説についても一定程度支持された。その他の仮説はあまり支持されなかった。

第2節 本研究の含意

三重県の北川知事、岩手県の増田知事、宮城県の浅野知事らが退任し、改革派知事が退潮したとも言われる(塩田 2007)。しかし滋賀県の嘉田知事のように主要政党の支持を受けずに当選する知事は未だ多い。また無党派ではないが、大阪市の橋下市長¹²¹と大阪府の松井知事は日本維新の会という政党を率いて二重行政の解消や「大阪都構想」のようなラディカルな改革を行おうとしている。嘉田知事や橋本市長は地方に留まらず、国政選挙にも候補者を立てて参画することを図っている。一方で自公を中心とした相乗りの知事も多数おり¹²²、無党派知事か相乗り知事かという構図は当面続くと思われる。また国政における民主党の退潮とあいまって、民主党が知事与党になることは少なくなっている。そのため相乗りといっても、自民党の党派的影響力が非常に強くなっていく可能性がある。無党派知事が新たに台頭した地方政府においては、議会が抵抗勢力になるだけでなく、議会会派の再編を通じて二元代表制の機能を高める契機になる可能性もある¹²³。

本研究の分析の終期である2010年以降も地方政治の変動は続いており、とりわけ上述のように国政とリンクした動きが見られる。府知事時代の橋下は、当初は自民党に支持されて当選し、その後府議会自民党を再編する形で独自の政党「大阪維新の会」を立ち上げた(砂原 2012)。この間橋下知事は私学助成や医療費助成をも聖域としない財政再建策によって、悪化した府財政を改善することに成功した(砂原 2012, 141)。橋下は党派性の面からいえば特異な事例といえる。今後「維新の会」が既成政党として定着し、地方政府の首長を輩出するようになれば、その首長は「維新の会」の利害がからむような財政改革には切り込めなくなる可能性がある。改革派の新党はいつまでも新党ではいられないのである。

第3節 将来の課題

本節では、本研究に残された課題について述べる。

まず地方交付税の分析が十分なものでなかった。本来であれば客観説の検証には基準財政収入額や、道路河川港湾の延長といった基準財政需要額における測定単位のデータを用

¹²¹ 大阪府の前知事でもある。

¹²² 民主党は最近まで自民党と相乗りしない方針をとっていたが、実際には知事選挙で独自候補を立てられないことが少なくない。

¹²³ そうして可能性を示す研究として、久保田・樋口・矢部・高木(2008)。

いるのが望ましい。その上で客観説で説明しきれない部分について党派性仮説を検証すれば、党派性の影響の有無および強さを正確に実証することができた。また事例研究についても、県会議員側の資料やインタビューを用いることで、今少し証拠を集めることができたと思われる。

曾我・待鳥(2007)がいうように、日本の地方政治研究は未開拓の沃野である。本研究で行った分析はそうした広大な未開拓領域にようやく足を踏み入れたに過ぎないともいえる。今後はまた違った視角から、地方政治を観察していきたいと考えている。

参考文献

資料

『朝日新聞』

『河北新報』

厚生労働大臣官房政策調査部編『日本の労働組合の現状：労働組合基礎調査報告』国立印刷局(各年版)

『神戸新聞』

(財)国土地理協会『住民基本台帳人口要覧』国土地理協会（各年版）

財務省『財政統計』国立印刷局（各年版）

総務省『平成 19 年度版 地方財政白書』（平成 17 年度決算）国立印刷局

——『平成 24 年度版 地方財政白書』（平成 22 年度決算）国立印刷局

——「第三セクターの状況に関する調査結果について」

——『都道府県決算状況調』（各年版）

総務省統計局『統計で見る都道府県のすがた』日本統計協会(各年版)

(財)地方財務協会『地方財政統計年報』地方財務協会（各年版）

地方自治総合研究所『全国首長名簿』地方自治総合研究所(各年版)

内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部『県民経済計算年報』メディアランド（各年版）

日本経済新聞社「日経 NEEDS」

日本政経新聞社『国会便覧』日本政経新聞社(各年八月版)

兵庫県 2000 「行財政構造改革推進方策」

文部科学省『学校基本調査報告書』独立行政法人国立印刷局（各年版）

宮城県 2002 「第一次宮城県行政改革推進計画の取組実績及び第二次宮城県行政改革推進計画の平成 14 年度取組概要」

ホームページ

財務省「日本の財政を考える」(<http://www.zaisei.mof.go.jp/>)

総務省 (<http://www.soumu.go.jp/>)

(財) 地方債協会 (<http://www.chihousai.or.jp/>)

政府統計の総合窓口:E-stat (<http://www.e-stat.go.jp/>)

日本語文献

- 青木昌彦・鶴光太郎編 2004 『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。
- 赤井伸郎 2006 『行政組織とガバナンスの経済学：官民分担と統治システムを考える』有斐閣。
- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 2003 『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣。
- 浅子和美・福田慎一・照山博司・常木淳・久保克行・塚本隆・上野大・午来直之 1993 「日本の財政運営と異時点間の資源配分」『経済分析』131: 1-62。
- 浅野史郎 2003 『アサノ知事のスタンス』ぶどう社。
- 2006 『疾走12年：アサノ知事の改革白書』岩波書店。
- 石原信雄・島津昭監修 2002 『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい。
- 2011 『六訂 地方財政小辞典』ぎょうせい。
- 岩波一寛 2001 『どうする自治体財政：再生へのオルタナティブ』大月書店。
- 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。
- 金子勝・高端正幸編 2008 『地域切り捨て：生きていけない現実』岩波書店。
- 樺嶋秀吉 2001 『知事の仕事：一票が地域と政治を変える』朝日新聞社。
- 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。
- 菊地昭典 1998 『アサノ知事の冒険』岩波書店。
- 北村行伸 2005 『パネルデータ分析』岩波書店。
- 北村亘 2009 『地方財政の行政学的分析』有斐閣。
- 久保田滋・樋口直人・矢部拓也・高木竜輔 2008 『再帰的近代の政治社会学：吉野川可動堰問題と民主主義の実験』。
- 小泉和重 2004 「地方財政の再建」神野直彦編『地方財政改革』ぎょうせい: 338-362。
- 小西砂千夫編 2011 『市場と向き合う地方債：自由化と財政秩序維持のバランス』有斐閣。
- 斉藤淳 2010 『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房。
- 佐久間裕秋 2005 「地方自治体財政の現状分析-普通会計ベースで見た全国団体別財政力比較」『RIPESS Working Paper』No.19。
- 塩田潮 2007 『首長：知事・市区町長は日本を変えたか』講談社。

- 白鳥浩 2002 「無党派知事選挙の研究：地方の政治の一例である静岡における住民投票運動を視野に」『静岡大学法政研究』7(1): 85-178。
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子 2004 『比較政治経済学』有斐閣。
- 新藤宗幸・阿部齐 2006 『概説日本の地方自治』東京大学出版会。
- 砂原庸介 2006a 「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」日本財政学会編『財政研究第二巻 少子化時代の政策形成』有斐閣: 161-178。
- 2006b 「地方政府の政策選択-現状維持点(Status Quo)からの変化に注目して」日本行政学会編『年報行政研究 41 橋本行革の検証』ぎょうせい: 154-172。
- 2011 『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 2012 『大阪：大都市は国家を超えるか』中央公論新社。
- 妹尾克敏 2004 『現代地方自治の軌跡：日本型地方自治の総括と課題』法律文化社。
- 曾我謙悟 2013 『行政学』有斐閣。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 2006 「無党派知事下の地方政府における政策選択：1990年代以降における知事要因と議会要因」日本政治学会編『年報政治学 2005-II』木鐸社: 25-46。
- 2007 『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 醍醐聡編 2000 『自治体財政の会計学』新世社。
- 高木健二 2003 『地方財政危機と自治体財政分析』地方自治総合研究所。
- 2008 『地域間格差と地方交付税』公人社。
- 高寄昇三 2001 『自治体財政破綻か再生か：減量経営から構造改革へ』学陽書房。
- 田村健一 2007 「地方財政研究の方法論:測定の問題について」『早稲田政治経済学雑誌』369: 4-16。
- 辻陽 2007 『「革新」首長・90年代「非自民」首長と地方議会』『近畿大学法学』55(3): 63-88。
- 辻清明 1969 『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- 出井信夫・池谷忍 2002 『自治体財政を分析・再建する』大村書店。
- 土居丈朗 2000 『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社。
- 2007 『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社。
- 土井丈朗・別所俊一郎 2004 「地方債の元利補給に関する実証分析」財務省財務総合政策研究所ディスカッションペーパー04A-16。
- 中里透 2000 「課税平準化仮説と日本の財政運営」井堀利宏他『財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察』経済企画庁経済研究所: 37-68。

- 2005 「財政赤字はなぜ拡大したのか? :政治的環境の変化と 90 年代の財政運営」
『社会科学研究』 56(2): 55-69。
- 長峯純一・奥井克美 1999 「中位投票者モデル vs.平均投票者モデル: 県別目的別経費のうち単独事業費を用いた推定」『公共選択の研究』 33: 10-28。
- 西田安範編 2012 『図説 日本の財政 平成 24 年度版』東洋経済新報社。
- 日本経済新聞社編 2007 『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社。
- 畑農鋭矢・砂原庸介 2005 「財政支出の決定要因-主要先進諸国の実証分析」『公共選択の研究』 45: 45-63。
- 兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎 1999 『地方交付税』ぎょうせい。
- 星野菜穂子 2013 『地方交付税の財源保障』ミネルヴァ書房。
- 保母武彦・佐々木忠・平岡和久・河合博司 2007 『夕張 破綻と再生: 財政危機から地域を再建するために』自治体研究社。
- 前葉泰幸 2006 「無党派選挙論」(上)(中)(下)『自治研究』82(8): 96-114, 82(9): 82-103, 82(12): 85-104。
- 松下圭一 1999 『自治体は変わるか』岩波書店。
- 宮崎毅 2007 『地方交付税におけるソフトな予算制約の検証: 経常経費における補正係数の決定』内閣府経済社会総合研究所。
- 宮崎智視 2006 「地方財政と景気対策: 財政政策の『内部ラグ』を中心に」『名古屋学院大学研究年報』 19: 45-53。
- 宮本憲一・小林昭・遠藤宏一 2000 『セミナー現代地方財政: 「地域協働社会」再生の政治経済学』勁草書房。
- 村上弘 1995 「相乗り型無所属首長の形成要因と意味: 国際比較を手がかりに」『年報行政研究』 30: 14-35。
- 村松岐夫 1988 『地方自治』東京大学出版会。
- 持田信樹 2004 『地方分権の財政学-原点からの再構築』東京大学出版会。
- 森裕之 2004 「第三セクターの財政危機と再建問題-ATC および WTC の特定調停を素材として」『政策科学』 12(1): 27-36。
- 山崎正 2004 『最新地方行政入門』日本評論社。
- 湯之上英雄 2005 「特別交付税における官僚の影響に関する分析」『公共選択の研究』 第 45: 24-44。

和足憲明 2010 「地方財政赤字の政治経済学：日米英独仏 5ヶ国比較」日本政治学会編『年報政治学 2010-II』木鐸社：233-254。

——— 2011 「地方財政赤字の政治経済学：米英独仏との比較における日本」(1)(2)(3)『法学論叢』168(5): 1-26, 168(6): 22-43, 169(3): 99-129。

英語文献

Barro, Robert 1974, “Are Government Bond Net Wealth?,” *Journal of Political Economy*, 82(6): 1095-117.

——— 1979, “On the Determination of Public Debt,” *Journal of Political Economy*, 87(5): 940-971.

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 1986, “Electoral Politics as a Redistributive Game,” *The Journal of Politics*, 48(2): 370-389.

Dixit, Avinash and John Londregan 1998, “Fiscal Federalism and Redistributive Politics,” *Journal of Public Economics*, 68: 153-180.

Franzese, Robert J. 2002, *Macroeconomic Policy in Developed Democracies*, Cambridge University Press.

Goertz, Gary 2006, *Social Science Concepts*, Princeton University Press.

Grossman, Philip J. 1994, “A Political Theory of Intergovernmental Grants,” *Public Choice*, 78(3/4): 295-303.

Hall, Robert 1978, “Stochastic Implications of the Life Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence,” *Journal of Political Economy*, 86: 971-987.

Horiuchi, Yusaku and Jun Saito 2003, “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan,” *American Journal of Political Science*, 47(4): 669-682.

Lindbeck, Assar and Jorgen W. Weibull 1987, “Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition,” *Public Choice*, 52(3): 273-297.

Persson, Torsten and Guido Tabellini 2000, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.

Poterba, James M. and Jurgen von Hagen eds 1999, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press.

Rodden, Jonathan A. 2006, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press.