

博士学位申請論文審査要旨

田村健一氏

論文題目

地方財政の政治経済学
--党派性理論の検証--

早稲田大学大学院政治学研究科

1. 論文審査会

下記のように、2013年3月に提出された田村健一氏の博士学位申請論文「地方財政の政治経済学——党派性理論の検証——」を審査した。

日時： 2013年8月17日(土) 13時～15時

場所： 横浜市中区山下町（主査の自宅）

審査委員：（主査）河野 勝 政治学研究科 教授

（副査）久米郁男 政治学研究科 教授

（副査）飯田 健 同志社大学法学部 准教授

2. 本論文の構成

本学位申請論文は、本文 A4-115 頁（参考文献目録 6 頁を含む）からなる研究である。全体は、次のように 7 章からなっている。

第 1 章 問題意識と本研究の意義

第 1 節 地方財政の重要性

第 2 節 財政悪化の現状

第 3 節 先行研究と本研究の意義

第 4 節 研究の時間的射程

第 5 節 都道府県財政に着目する意義

第 6 節 本研究の主要な結論と次章以下の構成

第 2 章 分析の手続き

第 1 節 財政悪化の指標

第 2 節 事例研究と計量分析

第 3 章 地方財政の理論

第 1 節 知事の党派性

第 2 節 政治経済的要因

第 4 章 地方交付税の配分の分析

第 1 節 地方交付税の配分過程

第 2 節 理論とデータ

第 3 節 分析

第 4 節 小活

第 5 章 事例研究

第 1 節 事例選択の理由付け

第 2 節 事例研究 1：兵庫県

第 3 節 事例研究 2：宮城県

第 4 節 兵庫県の第三セクター

第 5 節 小活

第 6 章 計量分析

第 1 節 データと作業仮説

第 2 節 分析結果と解釈

第 7 章 まとめと結論

第 1 節 本研究のまとめ

第 2 節 本研究の含意

第 3 節 将来の課題

参考文献

3. 論文の概要

本研究は、日本の地方財政が長年にわたって悪化し続けてきたという認識を出発点とし、多角的な見地からその現状把握を試みるとともに、その原因を計量分析および事例分析を通して実証的に明らかにすることを目的としている。

これまで日本の地方財政の悪化については、財政学者、行政学者、経済学者などによって多くの研究が積み重ねられてきた。近年ほぼすべての自治体で財政が継続的に悪化してきたこともあって、こうした先行研究では日本の行政機構や産業基盤が構造的に抱える問題の解明に重点が置かれてきた。しかし、マクロ構造的な動向に焦点が偏りすぎると、地方財政の悪化の程度には年代ごとや自治体ごとに重大な違いがあることが見過ごされてしまう。本研究は、そうした時系列およびクロスセクショナルなばらつきを重視し、それらを説明する上で自治体首長や地方議会など政治アクターのインセンティブに着目した分析を展開する。すなわち、本研究は、日本の地方財政の悪化の原因を狭義の行財政的要因のみに求めるのではなく、政治経済学的な視座から体系的に捉え直そうとする研究である。一般に、財政赤字の増大については、景気に悪影響を与え、それがまた財政を硬直化させるという悪循環につながり、さらにはその負担が将来世代に転嫁されるというように、重層的な弊害を生むとしてネガティブな評価が下される。こうした評価を念頭におきつつ、本研究は、現時点においても悪化傾向に歯止めがかかっているとはいえない日本の地方財政の現状をあらためて正しく認識することにつとめ、その問題の解決へ向けて新しい示唆を導こうとするものである。

各章での論証は、以下の通りである。

第1章では、本研究の問題意識と意義が述べられ、分析対象が明確にされている。その第1節では、諸外国との比較の上で日本の財政赤字が著しく悪化していることが確認される一方で、地方の債務については、債務の増加が同じペースで増え続けているわけではなく、特に1990年代に大きく増加したこと、また自治体間で異なる程度で拡大してきたことが、各種のデータによって示される。たとえば、地方債の発行額と残高を都道府県ごとにみると、年を追うごとに標準偏差が広がっていること、また類似団体別にみてもそうしたばらつきの広がりや順位の変動がしばしばみられること、などが指摘される。続いて第2節では、都道府県の普通会計の歳出入の主要項目を概観しつつ、同時にそうした項目だけでは捉えきれない地方財政悪化の実態が浮き彫りにされる。具体的には、普通会計外の企業債（現在高）や地方交付税特別会計借入金、債務負担行為（現在高）、さらには外郭団体への支援や債務保証などが、地方自治体の抱える負担として存在していることが明らかにされる。次の第3節では、地方財政に関する先行研究が整理される。従来までの財政学や地方自治研究に対し、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政治経済学的研究においては近年重要な業績が相次いで出されており、本研究もそうした新しい流れの中に位置づけられることが述べられる。そして第4節および第5節では、本研究が、1975年から2010年までを時間的射程とし、おもに

都道府県レベルの財政を分析対象とすることが説明され、第6節では次章以下の論文構成が述べられる。

第2章では、地方財政の悪化という現象をそもそもどう測定するのかについての検討がなされるとともに、実証分析の手続きが説明されている。第1節では、先行研究でよく利用される歳出総額、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公式指標が、今日の地方自治体の財政の現状を分析するにあたってはそれぞれに難点をかかえており、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が指摘される。そこで本研究では、こうした標準的な指標に加えて、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）を併用することが述べられる。そして、後者二つの指標が適切であることを示す傍証として、財政が非常に悪化していると一般にみられている夕張市と大阪市においてこれらの指標が相対的に悪化していることが示される。第2節では、本研究では他の諸条件の統制を可能にする計量分析的的手法によって仮説検証を行うとともに、そうした手法だけでは捉えきれない事象の特徴を描出するため事例分析をも併せて用いることが述べられる。

第3章では、関連する理論の検討と仮説の導出がなされている。日本の地方政治に関する有力なアプローチとして台頭しつつある政治経済学的研究では、曾我謙悟と待鳥聡史による論考をはじめとして、都道府県レベルの政策選択を決める上で知事の党派性が重要であると考えられるようになってきている。しかし、近年増え続けているいわゆる「相乗り」知事や「無党派」知事がどのような政策選好をもつかは自明ではなく、またその点に関しては（曾我・待鳥も含め）先行研究の知見は、まだきわめて乏しい。そこで、本研究では、より一般的な政治経済学の文献を参照し、とりわけ Jonathan Rodden による研究、および政府の分極性に関する理論に基づいて、以下のような仮説が立てられる。まず、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。その上、彼らは、選挙において政党の支持・推薦を受けないので政策選択上の「フリーハンド」を持ち、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。これに対して、相乗り知事は、中央政府からの財政的救済への期待があり、また支持する主要政党間での財政調整が相対的に困難なことも想定され、財政を悪化させる可能性がより高い。この中心的な仮説に加えて、先進諸国の比較研究である Robert Franzese の議論と分析結果を参照しながら、課税平準化仮説、財政錯覚仮説、世代間移転仮説、党派的予算循環仮説などが、補足的な仮説として検討されている。

第4章では、地方交付税の配分について、計量分析が行われている。財政赤字の分析に先立って、地方交付税についての検証を行うのは、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は機械的に財政状況がよく地方交付税の少ない自治体では逆に自動的に財政が悪化している可能性を排除するためである。地方交付税

は、あらかじめ決められている厳格な算定式に基づき基準財政需要額と基準財政収入額との差額によって配分される、と一般には信じられている。ここでは、そのような客観説をふまつつも、それだけに還元されない党派的配慮が政治的に配分決定に入り込むとする。そして、上記 Rodden の枠組みに基づいて、中央政府と党派的に共通した地方政府であるほど地方交付税の配分が手厚くなること、逆に無党派知事のように党派的に中央政府と異なる自治体には配分が少なくなるという仮説を検証している。1975 年から 2008 年までの都道府県別のパネルデータをもとに、(都道府県ごとのダミー変数を入れた) 固定効果モデルによる推定を行ったところ、分析結果ではこの仮説がある程度支持されることが示される。後続の章との関係でとりわけ重要なのは、無党派知事のもとで地方交付税が過分に配分されているわけでないことが確かめられた点である。つまり、この章における分析結果は、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わけでないことを示唆しており、とくに(後に示されることになる) 無党派知事のもとでの健全な財政状況が交付税の優遇的な配分によるものでないことを示している。

第 5 章では、知事の党派性の違いが財政状況に影響を及ぼす政治過程を具体的に明らかにするために、事例分析が行われている。すなわち、相乗り知事の事例として兵庫県の井戸敏三知事の第 1 期目と第三セクターの経営問題が、そして無党派知事の事例として宮城県の浅野史郎知事の第 1 期目と第 2 期目が、それぞれ取り上げられる。井戸知事は、主要政党の相乗りによって支持され、当選後も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みせた。また、第三セクターについても、前知事時代からの経営悪化を改善することができず、結果として多額の負担を県にもたらすことになった。これに対して、浅野知事は政党からの推薦を受けずに当選し、「フリーハンド」を確保した上で県政にのぞんだ。そのため、いち早く公共事業の見直しや行政改革に着手し、財政のさらなる悪化を防ぐことができた。このように、この二つの事例分析は、本研究が中心に据える仮説を支持しており、知事の党派性が地方の財政赤字の規模に影響を及ぼすことを浮き彫りにしている。

第 6 章では、前章までの議論と考察を総括すべく、体系的な計量分析が行われている。使用されているのは、1975 年から 2010 年までの都道府県別のパネルデータであり、独立変数側の種々の政治経済的変数は一年分のラグをとって投入され、第 4 章と同じに固定効果モデルによって推定されている。その分析結果によると、第 3 章で提示された仮説のうち、本研究の中心である党派性仮説については、その仮説通りに、無党派知事と比べて相乗り知事の方が財政を悪化させることが示される。それ以外の補足的仮説としては、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りやすいとする「世代間移転仮説」、保守的な政党は緊縮的な政策を好み左派的な政党は拡張的な政策を好むとする「党派的予算仮説」などが支持されることが明らかにされている。

第 7 章では、本研究の内容がまとめられ、その含意が議論されている。また、残された課題として、地方交付税の計量分析において用いるデータに更なる工夫ができたであ

ろうこと、また事例研究における論証には当事者へのインタビューを含めさらに広範な資料やデータ收拾の必要性があったこと、などがあげられている。

4. 論文の特徴と評価

本研究の特徴、および本研究が政治学に対して成しうる貢献として、特筆に値すべきは次の諸点である。

(1) 本研究は、日本の地方財政の現状に関しての、最新の政治経済学的な知見をふまえた重層的かつ総合的な研究である。従来まで主流だった研究動向と異なり、地方財政の悪化を十把一絡げに論じるのではなく、時代ごとおよび自治体間に存するばらつきを重視し、そのばらつきを各種のデータによってまず明らかにしていること、そしてそうしたばらつきを狭義の行財政要因に留まらず、地方自治体の首長の党派性をはじめとする政治的要因を含めた一般的な推定モデルによって分析している点は、本研究が体系的な理論枠組みに基づいた質の高い実証研究となっていることを示している。たしかに、上述の曾我・待鳥の先行研究でも本研究と似た政治経済学的分析がすでになされているといえないこともないが、公的な指標では捉えきれない(たとえば第三セクターなどの)債務問題に関する示唆、(保守や革新といった伝統的な党派性のみならず)「無党派」および「相乗り」という新しい党派性への考慮、さらに財政赤字拡大との関連において地方交付税の配分についての分析が併せてなされている点などにおいて、本研究は重要かつオリジナルな貢献をなしていると評価できる。

(2) 本研究のもうひとつの重要な特徴は、財政状況を捉える上でさまざまな指標をあらかじめ比較考量し、その測定にきわめて敏感であろうとしている点にある。これまでの日本の地方財政に関する先行研究では、測定をめぐる問題に無自覚なまま、単に公的で容易に入手可能な変数を用いて財政悪化を分析するような研究も散見されるが、そのような単純な方法では地方自治体の実情とかけはなれた評価が導かれかねない。本研究は、そのような表面的な検証と明確に一線を画し、King, Keohane and Verba のいう「記述的推論」(descriptive inference) のレベルにおいても周到な分析を展開しており、このことが本研究をいっそう重層的、体系的なものにしているといえる。

(3) 本研究は、政治学の実証研究を遂行する上での正しい方法論的理解に裏打ちされている。とりわけ、主要仮説を計量分析によって検証するにとどまらず、仮説が想定する因果関係の過程追跡が行われている点は、高い評価に値する。すなわち、計量分析は因果ではなくあくまで相関を示すための手段であることをふまえ、仮説の因果関係を検証するための手法として事例分析が位置づけられているのである。より具体的には、無党派知事であった宮城県の浅野県政と相乗り知事であった兵庫県の井戸県政を、前者における財政状況の改善と後者における悪化に焦点を当てているのは、「差異法」に基づく比較事例分析の手法に見事に準拠している。それゆえに、ここでの財政改革過程の比較分析は、(資料的制約から不十分な点もあるものの)統制変数を考慮した適切なデ

ザインとなっており、因果的推論の妥当性を示すものとなりえている。

(4) 本研究の理論や仮説、さらには実証分析から導き出される結論は、現実の日本政治および日本の行財政に関連し、重大な意義を持つものである。相乗りと無党派という新しい型の首長の出現は、いわゆる「55年体制」の揺らぎ、既存政党のもつ応答性の限界、地方政治の自律性の高まりといった要因と関連づけてこれまで捉えられてきたが、本研究はこの二つの種類のリーダーがまったく異なる政治（経済）的含意をもつ存在であることを明確にしている。そして、首長の党派性によって、地方自治体の財政状況に違いが生まれるという知見は、ともすればこれら自治体の財政赤字の膨脹についておちいりやすい悲観論に対し、貴重な留保を提供するものでもある。さらに、知事や議会という政治アクターが地方レベルにおいても財政状況に違いを生み出す影響力を発揮しているという知見は、日本政治全般についていまだに根強い「官僚優位」あるいは「行政国家」などの解釈に対して、あらためて反証材料を提供するものであるとも評価できる。

以上から明らかな通り、本研究は、日本の地方政治、さらには戦後の日本政治全般、そしてより広く政治経済学的な研究動向に、新しい知見をもたらす意義深いものであると考えられる。実際、本研究の実証部分である第4章、第5章、第6章は、どれもすでに独立した形で論文として公刊され、しかもそれらは北村亘や砂原庸介といった代表的な地方政治研究者によって引用・参照されている。そうした事実は、本研究の内容がすでに地方政治や政治経済学の専門家の間で高い学術的評価を得ていることを物語っている。

もちろん、だからといって、本研究に残された課題がまったくないわけではない。以下、論文審査会で指摘のあったいくつかの点について、言及しておきたい。

(1) 本研究の鍵概念は、副題にもある通り「党派性」であるが、党派性そのものの理論としては、本研究で参照されている政治経済学的な研究のほかにも、伝統的な政党論や政党システム論、さらに投票行動研究などと関連しながら膨大な蓄積がある。本研究では、こうした関連分野の理論動向のレビューが不足しており、そのことが影響して第7章で論じられる政治学への一般的含意が手薄いものとなっている。本研究は、事例と計量による実証分析といった点では優れているが、逆にいえばそれは実証研究として小さく自己完結しているともいえ、実証で得られた知見に基づきつつもさらに広がりのある議論や考察が最後により積極的に展開されている方が、その意義をさらに高めることになったと思われる。

(2) 本研究では、第4章と第6章においてパネル構造をもつデータをもとにした計量分析が行われているが、その分析工程にはいくつかの疑問が残る。今日の政治学では、こうした形式のデータを分析する際には、ラグ付きの従属変数を独立変数側に投入することがよく用いられる手法であるが、本研究の分析は一貫してそのような工程をふんでいないわけではない。また、固定効果として都道府県別のダミー変数を加えているが、時

系列のばらつきを考慮するのであれば、年ないし年代ごとの固定効果を統制変数として用いることも可能だったであろう。これらのことから、たとえば、第4章の分析で誤差項の分散不均一性および自己相関の問題を克服できているのかには疑問が残るし、また第6章では robust 推定の詳細が必ずしも明らかでない。一般にパネルデータ分析にはさまざまな方法論的問題があることが指摘され、唯一の「正解」の手法があるわけではないので、いくつか考えられる推定モデルを検討したのち、その中からある一つのモデルを採用した理由を明示する方がより丁寧であった。

(3) 上述した通り、本研究の特徴であり評価されるべき貢献の一つは、第2章における記述的推論にあたる部分であるが、ここでの分析はより積極的に展開される余地がある。すなわち、財政赤字を測る標準的な指標の問題点を単に抽象的に指摘するに留まるのではなく、それぞれの指標を使い続けるとどのような矛盾や不都合な解釈が生まれるかを具体例を用いて明確にすることができたであろう。ひるがえって、夕張市と大阪市を財政悪化の「典型」と見なし、それらをベンチマークとして新しい指標の妥当性を確認するという作業には疑問も残る。既存の指標では避けられない矛盾や不都合な解釈を明示化し、それらが新しい指標によって回避されることを示すことでその妥当性を担保する方が、より説得力が高まったであろう。

(4) 細かな点であるが、本研究には、句読点が行のはじめにきていたり、誤字脱字が手書きによって修正されていたりといった、形式上の問題点がいくつか目につく。これらは、申請者が博士課程を満期終了しすでに常勤職を得ているということからして、時間的に余裕がなかったことが原因であると推察される。けっして致命的ではないが、ほんのわずかに注意を払えば改善できたことであると思われる。

こうした課題や批判は、本研究の博士学位論文としての学術的価値を損なうものではなく、筆者自身もよく自覚しているところであり、これらの問題にかかわらずこの研究には高い学術的評価が与えられるべきである。

5. 結論

本研究は、現代の日本政治の重要なテーマに果敢に取り組んでいること、新しく学術潮流をふまえた理論および仮説を提示していること、実証研究のための正しい方法論的理解に裏打ちされていること、事例および計量分析の両方を通して仮説を支持する結果が得られていることなどから判断して、政治学の博士論文としての条件と水準を十分に満たしているとみなすことができる。よって本研究は、博士（政治学）の学位を授与するに値するものと認められる。

2013年8月25日

審査員（主査） 早稲田大学大学院政治学研究科 教授 河野 勝 (Ph. D.)
早稲田大学大学院政治学研究科 教授 久米郁男 (Ph. D.)
同志社大学法学部 准教授 飯田 健 (Ph. D.)