

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

主 論 文 の 要 旨

論文題目 政府・自治体間における垂直的な影響力と政策変化

氏 名 米岡 秀眞

論 文 内 容 の 要 旨

1. 本研究の主眼

本研究の目的は、我が国を題材にした実証分析により、政府・自治体間における垂直的な影響力が発生するメカニズムの解明、ならびにそれによりもたらされる自治体の政策変化を明らかにすることにある。

ここでいう垂直的な影響力とは、上位政府が下位政府に対して発揮されるものを意味する。法制度上、ある政策を実施するか、あるいは実施しないかに関して、下位政府の側に裁量権があり、その上で、ある政策を上位政府が実施させようとする時、その原動力となる有形・無形の影響力である。さらに、このような垂直的な影響力が発揮される時、上位政府と下位政府の間には、垂直的な参照行動が生じることがある。ここでいう垂直的な参照行動とは、都道府県と市町村のような異なるレベル間における競争の結果もたらされるものである。ある市町村が他の自治体の政策を「ものさし」として参照する際、その参照先が同一レベルの市町村ではなく、垂直方向に向けられ、都道府県が政策決定の参照対象となる。垂直的な参照行動は、同一レベルの市町村間における水平的な相互参照行動とは異なり、市町村に対して県ごとの局所的な相関を発生させる原動力となるものである。

従来、地方財政の分野においては、市町村なら市町村同士、あるいは都道府県なら都道府県同士というように、同一レベルにおける自治体間の相互参照行動に関する議論がある。ある自治体が他の自治体の政策を「ものさし(=ヤードスティック)」として参照しながら、自己の政策を決定するようになる。この議論は、ヤードスティック競争(Yardstick competition)の理論に基づくものであり、数々の研究例が存在するところである。一般的には、このような競争を行うこと自体、自治体の効率性を高める上で、大きな意義があるものと捉えられ、長年、関心が向けられてきた。

一方で、この種の議論においては、政府・自治体間における垂直的な影響力や競争に関する視点が抜け落ちているという批判がある。Breton(1987)では、同一レベルに

における自治体同士の水平的な競争で議論されているようには、実際の競争は行われておらず、県レベルからの垂直的な影響力がある時、市町村レベルの水平的な競争が阻害される可能性を指摘している。Breton(1996)では、政府・自治体間のような異なるレベル間における垂直的な競争(Vertical competition)を理論として提唱し、この競争の結果によりもたらされるネガティブな影響を生じさせないためには、議会によるコントロールの必要性を説いている。この理論に基づき、Salmon(2000)では、フランスのような単一国家のケースを念頭に、現実の地方自治制度や公職兼職の慣行などのあり方により、垂直的な競争がコントロールされる可能性を主張している。さらに、Salmon(2003)では、Bretonの提示した理論に基づき、異なる政府レベル間における垂直的なヤードスティック競争(Vertical yardstick competition)の存在を主張し、EUと加盟諸国の関係をいかに構築していくべきかについてまで、その議論を拡張している。これらの研究に共通するのは、異なるレベル間における垂直的な影響力や競争が、上位政府と下位政府のすべてを含めた行政全体の効率性を論じる上で無視できないほどに重要な性質を持つこと、ならびにそれが存在する限りは、同一レベルにおける水平的な競争だけは、必ずしも行政全体の効率性が達成されとは限らないため、垂直的な競争をいかにコントロールするかに主要な関心が向けられている。

しかし、政府・自治体間における垂直的な影響力と競争、ならびに垂直的な参照行動は、理論的にはその存在が主張されているところであるが、計量的にこれを明らかにしたものは、国内外の先行研究を含めても、今のところ存在していない。本研究は、彼らが理論的に指摘している政府・自治体間における垂直的な影響力や参照行動が、現実に存在しているとするならば、それによって生じる政策変化を、計量的、かつ包括的に捉えることで、その議論を実証面から発展させようとする新たな試みとなる。その意義は、従来のヤードスティック競争理論に基づいた同一レベルにおける自治体間の相互参照行動、あるいは水平的な自治体間競争に関する諸研究に対しても、少なくとも示唆を与えるものと考えられる。なぜならば、それら既存研究においては、垂直的な影響力と競争に関する視点が抜け落ちており、それが存在しないという暗黙の仮定を置きつつ、議論が進められてきたからである。

単一国家である我が国においては、中央政府、都道府県、市町村の3つの階層が存在する。中央政府は、政策や方針を示し、時には制度を変更することによって、自治体を中央政府の望む方向へと動機付け、競争させ、規律付けを働きかけたりすることもある。その際、中央政府が動かせる変数としては、税率や補助金などがその代表的な例としてあげられる。一方で、地方の要となる知事職は、中央政府にとって、人的側面から地方に影響力を確保していく上で、極めて重要なルートの1つであるものと考えられる。制度と人的側面から、政府・自治体間における影響力のメカニズムが形成され、垂直的な競争や参照行動が生じるとするならば、同一レベルにおける自治体間の相互参照行動、あるいは水平的な自治体間の競争のあり方にも、何からの影響を与えることであろう。さらに、その影響がネガティブな結果をもたらすのであれば、問題はより重大なものとなる。このことから、我が国を題材に、垂直的な影響力と競

争に関する議論を行うことには、一定の意義が見出されるものと考えられる。

2. 本研究の構成および概要

第1章では、政府・自治体間における垂直的な影響力、ならびに参照行動について、先行研究の議論を踏まえた上で、本研究の意義、ならびに論文の構成と概要を示す。

第2章では、1975年から2014年までの選挙データを用いて、国政選挙制度の改革がもたらす知事の属性の変化について考察する。この分析を通じて、国と地方の間における垂直的な影響力が、選挙を通じて、いかなる動機により、いかにして知事職に埋め込まれていくかが明らかとなる。そこでは、分析対象期間を通じて、国政レベルで長期的に政権を担ってきた自民党が、衆議院選挙における1票の価値の高い地域において、官僚出身者を知事候補者として擁立していること、ならびに住民による直接選挙を経た上で、官僚出身知事が衆議院選挙における1票の価値の高い地域に成立していることが示される。この議論の帰結から、政党の選挙戦略を通じた、国政と地方の異なるレベル間の選挙における関連性、ならびに我が国における官僚出身知事が、政府・自治体間における垂直的な影響力を人的側面から補強する1つの「装置」として、地方に埋め込まれていることが、含意として示唆される。

第3章では、東日本大震災に端を発した地方公務員の給与削減問題、具体的には、2013年度中における国による給与減額要請に対する自治体の対応を題材に、都道府県と市町村のような自治体間の垂直的な参照行動に関する実証分析を行う。そこでは、市町村のラスパイレス指数が、国レベルからもたらされる制度変化からの影響を受けつつも、県ラスパイレス指数と同じ方向に変化することが明らかとなる。この議論の帰結から、自治体間の垂直的な参照行動の存在が、含意として示唆されることとなる。

第4章においては、第3章の議論を拡張して、2011年度から2013年度の期間における自治体の給与政策を題材に、その経時的変化に関する実証分析を行い、政権交代と首長の政治的属性の違いがもたらす政策変化を明らかにする。そこでは、2012年12月26日の総選挙に伴う民主党から自民党への政権交代の影響が、知事の政治的属性により、県における給与政策に異なる対応をもたらしていること、さらには、それだけに留まらず、県内の市町村の給与政策に関しても異なる対応をもたらしていることが明らかとなる。また、知事と市町村長の政治的属性との組み合わせによって、給与政策に異なる影響がもたらされることも同時に明らかにされる。この議論の帰結から、政権交代、ならびに首長の政治的属性の違いが、政府・自治体間における垂直的な影響を発現させる上で極めて重要な要因となっていることが、含意として示唆されることとなる。

第5章は、第4章までの議論の補論として、2012年度から2014年までの市町村における総人件費と定員管理に関する政策変化に関する実証分析を行う。そこでは、自民党政権下の2013年度から2014年度にかけて、自民党推薦の市町村長は、総人件費を削減させていること、ならびに2013年度中に給与減額を実施した市町村においては、定員管理に関する規律が緩み、総職員数が増加したことが明らかにされる。この

議論の帰結から、地方交付税の制度変化は、自治体に対して、短期的にはコントロールが困難な総人件費や定員数の削減にまで影響を与えていないこと、総人件費に関しては、首長の政治的屬性による政策の違いの方が、むしろ影響が大きいこと、さらには、給与減額を行った市町村においては、給与減額による総人件費の削減効果が、総職員数の増加により減じられている可能性があること、以上の点が含意として示唆される。

最終章である第6章においては、第5章までの議論をまとめた上で、政府・自治体間における垂直的な影響力と政策変化に関して、1つの結論を示す。また、残された研究課題を提示し、結びとする。

3. 残された課題

本研究の残された課題として、①精度の高い推定法やデータの改善、②人件費と自治体の効率性に関する検証、③人件費以外の事例・データによる垂直的な影響力と参照行動に関する実証、以上の3点があげられる。

これら残された課題については、将来の研究課題としたい。

文献リスト

- Breton, A. (1987) “*Towards a theory of competitive federalism,*” *European Journal of Political Economy*, 3(1-2), pp.263-329.
- Breton, A. (1996) “*Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance,*” Cambridge University Press.
- Salmon, P. (2000) “*Vertical competition in a unitary state,*” *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions*, pp.239-256.
- Salmon, P. (2003) “*Assigning Powers in the European Union in the Light of Yardstick Competition among Governments,*” *European Governance*, pp.197-215.