

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 米岡 秀眞

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

論文審査担当者

主 査 名古屋大学大学院経済学研究科教授 根本 二郎

名古屋大学大学院経済学研究科准教授 江夏 幾多郎

名古屋大学大学院経済学研究科教授 柳原 光芳

1. 本論文の概要

(1) 本論文の目的

本論文の目的は、国・自治体間において垂直的な影響力の存在を実証するとともに、それが発生するメカニズムについて知見を得ることである。従来、地方財政の分野においては、都道府県間あるいは市町村間という同一レベルにおける自治体間の参照行動を通じて働く擬似的な競争行動、いわゆるヤードスティック競争が自治体の効率性を高める要因と捉える見解が存在する。一方、この議論に対する批判として、上位政府が下位政府に垂直的な影響力を行使することで自治体間の水平的な関係が歪められ、ヤードスティック競争の効率化効果が阻害されているという見方もある。

本研究は、理論的な論争には深入りせず、わが国の国・自治体間の関係において実際に垂直的影響力の行使が見られるかどうかを、実証的に検証することを主たる目的とする。理論的な議論にもかかわらず、これまで国・自治体間の垂直的な関係に関する実証研究はほとんどなされておらず、本研究はわが国のデータを使ってこの間隙を埋めようとするものである。

(2) 本論文の構成と内容

第 1 章では、国が自治体に及ぼす垂直的な影響力と自治体の反応について、関連する重要な先行研究を踏まえて本論文全体の意義が述べられ、論文の構成と概要が示されている。

第 2 章では、国政が都道府県知事の属性に与える垂直的な影響を捉えるため、1975 年から 2014 年までのパネルデータを用いて分析を行っている。国が地方に与える垂直的影響力として、衆議院議員選挙における自民党の得票率や議席シェア、有権者あたりの議席数（1 票の価値）のデータ観察から、選挙区の 1 票の価値が高い地方では自民党の国会議員ないし自民党の支持する知事に官僚出身者が多いことに着目する。1 票の価値が高い選挙区は費用対効果の観点から戦略的に重要視されること、1 票の価値が高い地方ほど財政に依存する割合が高いこと、財政の地域間配分は政権党である自民党が強い影響力を持つことを考慮して、次のような解釈が仮説として提示される。すなわち、1 票の価値が高い選挙区においては、衆議院議員選挙区に財政資金の獲得を有権者に期待させる官僚出身者が、自民党によって戦略的に擁立されているというものである。その一方、選出された衆議院議員が期待される利益誘導により地元の支持を獲得するには、県レベル以下の歳出をコントロールできる知

事の存在が重要であるとされる。そのため 1 票の価値が高い地方においては、都道府県知事も地元の衆議院議員および国とのネットワークを持ち、かつ財政実務に通じた官僚出身者が自民党から推薦されているのではないかと考える。衆議院議員と都道府県知事を介したこのようなメカニズムが実在するのであれば、それは国・自治体間の垂直的影響力を担保するものとなろう。

ところで、1996 年の衆議院議員選挙改革により選挙区の 1 票の価値の格差は非連続的に減少した。上述のメカニズムの存否は、この事実を利用して検証されている。垂直的影響力が存在するのであれば、1996 年選挙改革を機に衆議院議員についても知事についても官僚出身者は減少するであろう。ロジットモデルによる分析結果によれば、自民党が衆議院議員候補に官僚出身者を立てる確率および知事が官僚出身者である確率は、いずれも 1 票の価値が高いほど高くなりまた 1996 年選挙改革を機に低下が認められる。このことから、国・自治体間の垂直的な影響力の存在について、一つの示唆が得られたとしている。

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、つまり 2013 年度中における国からの給与削減要請に対する自治体の対応の仕方から、国、都道府県と市町村の間に働く垂直的影響力の存在が検証されている。そのため、2013 年度の市町村平均給与の対前年度からの変化について、都道府県と市町村の階層構造を考慮した線形混合モデルである階層線形回帰モデルによる分析がなされている。その結果では、2013 年度の市町村給与の対前年度からの変化は県給与の変化と同方向に動き、かつ県からの支出金を多く受けている市町村ほど、また地方交付税に依存している市町村ほど、大きな給与減額が行われたことが見出されている。このことは、国、都道府県、市町村の間で何らかの影響力行使と参照行動が行われたことを示唆するものとされている。

第 4 章では、前章の分析を一層精緻化して、2013 年度の都道府県および市町村の給与に対し、2012 年 12 月の衆議院議員選挙による民主党から自民党への政権交代がどのような影響をもたらしたかを検証している。まず都道府県について、2011 年度から 2013 年度の期間の都道府県パネルデータによる分析により、2013 年度における都道府県の給与水準は知事が自民党推薦の場合に限り低下する一方、知事が自民党推薦でない都道府県については国の給与削減要請にもかかわらず給与水準が上昇するという結果が報告されている。次に市町村について、同様に市町村長の政治的属性が給与に影響を与えるかどうかを見るため、2011 年度から 2013 年度の各年度ごとに階層線形回帰モデルにより市町村給与の対前年度からの変化が推定されている。その結果、2011-2013 年度の期間を通じて、市町村長が自民党推薦であることは給与変化に有意な影響を及ぼさないことが明らかとなった。そこで、市町村の

給与に対する知事の政治的属性の影響を見るため、市町村をそれが属している都道府県の知事が自民党推薦を受けているかどうかにより二群に分割して分析が行われた。この分析の結果より、知事が自民党推薦を受けている都道府県下では、市町村長も自民党推薦を受けている場合そうでない市町村よりも 2013 年度の給与水準が低くなること、知事が自民党推薦を受けていない都道府県下では、逆に自民党推薦を市町村長が受けている自治体は 2013 年度の給与水準が高くなることが見出された。また、知事の政治的属性にかかわらず、政権交代前（民主党政権）の 2012 年において、市町村長が自民党推薦を受けているかどうかは市町村の給与水準の変化に有意な差をもたらしていない。

以上より、2013 年自民党政権の給与削減要請への同調が観察されるのは、都道府県レベルにおいては自民党の推薦した知事の下にある自治体であり、市町村レベルでは属する都道府県の知事と市町村長がともに自民党推薦を受けている自治体であるということになる。このことから、国、都道府県、市町村を通じた垂直的影響力は与党推薦を受けた首長を介して存在し、2013 年の給与削減要請に対して実際に機能したとの結論が提示されている。

第 5 章は、第 4 章までの給与政策に関する議論の補論として、2012 年度から 2014 年度の期間の市町村の定員管理を含む総人件費に関する分析が、市町村パネルデータを用いて行われている。その分析結果より、自民党政権が成立した後の 2013、2014 年度において、自民党推薦を受けた市町村長の下で総人件費の削減が行われていること、2013 年度に国の要請を受けて給与減額を実施した市町村では総職員数が増加したことが明らかにされた。このことの含意として、自民党への政権交代による市町村への人件費規律付けの要請が市町村長の政治的属性を介して働き実効を挙げていること、一方、2013 年度から 2014 年度にかけての地方交付税の算定方法改定で付与された人件費削減のインセンティブに対しては、必ずしも効果的な反応が認められないことが指摘されている。

第 6 章では、第 2 章から第 5 章までの分析結果が要約され、市町村の給与を含む人件費に関する諸政策についての実証研究を通じ、国と自治体の間に垂直的影響力は有効に働いており、政治的要因を通じて市町村が都道府県および国の影響下におかれるメカニズムが明らかになったと結論が総括されている。

2. 本論文の評価

本論文の学術上の貢献は以下の 3 点である。

第 1 に、わが国自治体の給与ならびに人件費のデータを用いて、国、都道府県、市町村の間で上位から下位へ垂直的な影響力の行使が行われていることを、学術的

な裏付けとともに明らかにした点である。特に、一定期間にわたる全般的な観察から結論を導くのではなく、衆議院議員選挙制度改革、民主党から自民党への政権交代および東日本大震災に伴う政府の給与削減要請に着眼し、そこで見られる自治体の行動を分析することで、説得力のある垂直的影響力のエビデンスを捉え得たことは評価に値する。後に続く政治経済学分野での実証研究に対し、分析方法について有益な示唆を与えることになる。

第 2 に、国・自治体間の垂直的な影響力の強さが、首長の政治的属性と関係していることを明らかにした点である。つまり、垂直的影響力は首長が政権党の推薦を受けている場合により明瞭に発揮される。このことは、首長の政治的属性が異なる自治体間では、ヤードスティック競争による効率化メカニズムが十全に働かないことを含意し、ヤードスティック競争に対する批判に実証的根拠を提供するものである。

第 3 に、市町村データを扱う際に、自治体の階層構造による相関を考慮して線形混合モデルの一種である階層線形回帰モデルを分析に用いた点である。地方財政の実証研究で市町村のデータを用いた先行研究は存在するが、階層線形回帰モデルの適用例は見当たらない。階層線形回帰モデルは心理学、社会学などの分野で広く用いられているものの経済学分野での適用例は少ない。市町村データの取り扱いにおいて同一都道府県に属する市町村間の相関を考慮するのは必要なことであり、本研究がわが国の地方財政の実証研究でその先鞭を着けたことは評価に値する。

以上のように、本論文はいくつかの学術的貢献を有するものであるが、他方で以下のような課題を残していることも事実である。

第 1 に、小選挙区制の導入に対する政党の反応など実証分析の背後で主体の行動を想定していながら、それを記述する理論モデルが用意されていない。本研究で設定されている仮説は比較的単純なものでありモデルを介さなくとも解釈可能なものであったが、今後は、研究を進展させるためには主体の行動について何らかの理論的根拠が必要となろう。たとえば、国と自治体の協調と対立をプリンシパルである国とエージェントとしての自治体との相互作用として捉えれば、本研究でその存在を実証した国と自治体間の垂直的影響力についても、その性質をより深く理解することが可能になると考えられる。

第 2 に、本研究は給与政策と人件費に絞って研究を行っているが、これは政府と自治体の関係のごく一部分にしか過ぎない。財政本来の機能である公共財の供給や社会福祉・民生事業、またその費用分担の問題など、国、都道府県、市町村の間で影響力の行使と参照行動が関係するであろう領域は他に広がっており、本研究で見出されたものとは違う性質の国・自治体関係が存在する可能性は否定できない。し

たがって、本研究で得られた結論だけでは地方自治の制度設計に資する政策提言を行うには不十分であり、なお一層の研究が求められる。

第 3 に、使用されている統計分析の方法について一貫性に欠ける点が見られる。市町村のクロスセクションデータに対して階層線形回帰モデルが用いられているが、パネルデータに対しては階層構造を考慮しない固定効果の線形回帰モデルが用いられている。また、被説明変数が二値変数である場合にも、階層構造を考慮しないロジットモデルが用いられている。本研究の立場からすれば、本来はそれぞれに対してパネル階層線形回帰モデルと混合ロジットモデルが用いられるべきであった。特に、経済学分野において階層線形回帰モデルの利用は少ないものの、混合ロジットモデルの利用はごく一般化しており、その市町村データへの適用は困難ではない。

以上のように、本論文にはなお拡張を試みるべきいくつかの点が認められる。しかし、これらはむしろ今後の研究の発展の可能性を示すものであり、現段階における本研究の学術的価値を損なうものではなく、また本論文に対するわれわれの評価を覆すものでもない。

3. 結語

以上の評価に基づき、われわれは本論文が博士（経済学）の学位に値するものであることを認める。

2017 年 2 月 15 日

論文審査担当者

主査 名古屋大学大学院経済学研究科 教授 根本 二郎

委員 名古屋大学大学院経済学研究科 准教授 江夏 幾多郎

委員 名古屋大学大学院経済学研究科 教授 柳原 光芳