

# 「都市の限界」論再考 — 地方政府をめぐる環境の変化に注目して —

法学部 4 年 芦谷圭祐

## 1. はじめに

本稿の目的は、日本の地方政府の政策選択に影響を与える社会経済要因およびその地方財政のマクロ変動を分析することである。地方政府の政策を開発政策と再分配政策の二つに分類し、その二つを実施するにあたって地方政府がどのような社会経済環境の影響を受けたのかを明らかにしていきたい。

とりわけ本稿では、1990年代以降の社会経済環境の変化に注目したい。バブル崩壊以後の長引く不況は、日本の中央政府のみならず都道府県、市町村にも大きな影響を及ぼした。財政資源の誘導を意図して行われた過剰な公共投資の結果として財政再建団体となった夕張市の例を引くまでもなく、順調な経済成長を暗黙の了解としていた多くの地方政府において、1990年代に訪れた不況期は、経験したことのない厳しいものであった。このような時代において地方政府の政策に影響を与えたものが何だったのかを分析することが、本稿の主眼である。

以下では、日本の地方政府の政策選択に関する先行研究の簡単なレビューを行ったうえで、地方政府への社会経済環境からの影響を分析した「都市の限界」論と呼ばれるモデルを紹介する。その上で1990年代以降に地方政府をめぐる環境が変化し始めたことを考慮に入れた仮説を提示し、その仮説を検証していく。

## 2. 先行研究

### 2-1. ミクロの政治分析

地方政治に関する研究は比較的近年になって本格的になされるようになったが、政治過程を分析した研究で特筆すべきものとしては、保守対革新という政党間関係に注目した、曾我謙悟と待鳥聡史の二人によるものと、二元代表制の観点から首長と議会の部門間関係に注目した砂原庸介によるものがある<sup>1</sup>。

このような先行研究は、ミクロの政治過程の分析として非常に有効な知見を提供してくれるが、これらの手法にも限界が二点ある。一つは、特に砂原（2011）において顕著であるが、マクロで見たときに、日本の地方財政全体がどのような変化を描いているのかがわからない。マクロ全体の地方政府の支出の傾向が、個々の地方政府の政策選択の傾向とパ

---

<sup>1</sup> 曾我・待鳥（2007）、砂原（2011）

ラレルであるとは必ずしも限らない。

もう一つは、地方政府ごとに異なる社会経済環境が地方政府に与える影響について十分な分析がなされていないことである。財政能力が異なれば支出も影響を受けるであろうし、最も重要な点として、地方政府間で生じる企業や人の移動は、選挙を迂回して地方政府に影響を与える。もちろん、地方政府内部で繰り広げられる政治過程も重要な要素である。しかし、外生的な変数と考えられる社会経済要因によって、どの程度地方政府の政策選択が規定されているのかを考えることを通じて、それだけでは明らかにできないメカニズムすなわち政治の可能性を見出すことも有効な方法である。

## 2-2. 「都市の限界」論

地方政府間で起こる財政資源（企業や人）の移動を考慮に入れたモデルとして「都市の限界（city limits）」と呼ばれる議論がある<sup>2</sup>。それによると、地方政府が自律的に政策選択を行えば、再分配政策を実施することが困難になるという。

地方政府レベルにおいては、住民の移動が容易であるため、人々はより良いサービスを求めて移動すると考えられる。このような住民の「足による投票」が地方政府の政策選択を大きく制約する。地方政府が再分配政策を実施すると、他地域から受益者である低所得者の流入を招く一方で、負担を強いられるばかりで便益を受けることのない高所得者が負担を嫌い流出してしまう。このように、福祉政策は、低所得者を引き寄せ高所得者を遠ざける「福祉の磁石（welfare magnet）」という効果を持つため、再分配政策は持続困難になる。逆に、開発政策を実施した場合に流入してくるのは、多くが専門・熟練労働者などのホワイトカラー層であり、税負担能力の高い人々である。すなわち開発政策は、経済の賦活を通じて地方政府の税収の増加をもたらすのである。

この二つの政策を比較した場合に、どちらの政策を選択する方が合理的かは明らかである。結果、地方政府は再分配政策には消極的に、開発政策には積極的になり、一方で法人税率を、他方で福祉水準を、競って引き下げようとする。このような地方政府間の「底辺への競争（race to the bottom）」が生じてしまうために、地方政府は開発政策を行うばかりで、再分配政策はなされなくなってしまう。これが「都市の限界」である。

この「都市の限界」論を中心に、日本の地方政府の政策選択に社会経済要因が及ぼす影響を分析した研究が、曾我（2001）である。曾我は、「都市の限界」論から仮説を導き出し、実際に日本の財政データを分析した。それによれば、日本の地方政府は、「都市の限界」論が想定した通り、時が経て人の動きが活発になるにつれて開発政策の比重を高めており、中央政府はそれとは対照的に、徐々に開発政策を減らし、再分配政策を重視するようになっている。しかし地方政府が、「都市の限界」論が想定した通りに再分配政策を軽視しているという傾向はない。その理由は、日本の中央地方関係に求められた。つまり、「都市の限

---

<sup>2</sup> Peterson（1981）、曾我（2001,2012）、北山（2000）

界」論が議論の対象としていたアメリカと比べて、日本は集権的な中央地方関係にあることから、地方政府の自律的な行動に対して、様々な形で介入することができる。そのため、地方政府における再分配政策が可能になったというのである。

要するに、中央地方関係が集権的であることが、地方政府の再分配政策の実施を可能にする。逆に、分権的な中央地方関係であれば、「都市の限界」論の想定通りに、「足による投票」すなわち住民の地域間移動に伴う制約により地方政府による再分配政策の実施が困難になる。したがって、地方政府は住民の地域間移動に伴う制約と中央政府から加えられる制約の二つのどちらからも自由になることはできない。曾我はこれを「二つの自律性のトレードオフ」と呼んだ<sup>3</sup>。

### 2-3. 地方政府をめぐる環境の変化

しかし 1990 年代から 2000 年代にかけて、地方政府をめぐる環境が変化してきていることには注意しなければならない。これは社会経済環境の変化と中央地方関係の変化に分けられる。

「はじめに」で指摘したように、1990 年代初頭のバブル崩壊とその後の不況が地方財政にもたらした影響は大きい。高度経済成長による税収の増加を前提としていた時代から、厳しい財政制約を課される時代へと変わりつつある中で、地方政府の政策選択が変化してくるのは当然である。

また、「開発の失敗」が明らかになったことも重要である。バブル期やそれ以前に行ってきた開発政策が、必ずしも好ましい成果をあげていないことが明らかにされてきた。この状況で地方政府が、「都市の限界」論が結論付けたように開発政策に積極的になっているとは、容易には考えられない。

加えて少子高齢化の進展である。日本では、先進国でも群を抜く速度で高齢化が進行している。『国勢調査』によれば、1990 年に 12.0%であった 65 歳以上人口割合が、2000 年には 17.3%、2010 年には 22.5%まで上昇している。このような変化も、地方政府に影響を与えるであろう。

中央地方関係の変容について注目すべきは、いわゆる地方分権改革である。これにより中央政府の統制が解除され、地方政府への権限委譲が進んだ。またこの後も小泉政権において「三位一体の改革」と称される一連の地方財政改革が実施されたこともあり、地方政府の自律性は従来よりも向上したと考えられる。また、国庫補助金と地方交付税の削減は、一層の財政制約を地方政府に強いることとなった。曾我（2001）で考えられた日本の集権的な中央地方関係から、より分権的なかたちで中央政府と地方政府の関係が規定されることとなったといえる

要するに、曾我（2001）の議論が想定していた時代を過去のものとするような変化が、

---

<sup>3</sup> 曾我（2012）

1990年代以降に生じている。従来の「都市の限界」論の枠組みをそのまま適用することは困難かもしれない。それらの変化をとらえたモデルを構築することが必要である。以下では、以上の議論を踏まえた仮説を提示して検証を行う。

### 3. 仮説の提示

#### 3-1. 前提

前章の議論に基づいて地方財政の変化を分析するに当たり、以下のモデルを想定する。

##### [前提 1]

地方政府は、所与の制約条件の下における、当該地域経済の発展という自己の利益の最大化を合理的に追求する存在である。

この点については説明が必要であろう。そもそも、地方政府の利益を一義的に定義することは非常に困難であるが、ピーターソンは地方政府の利益を、経済的な観点から定義する理由として、次の三つを挙げている。地方財政にとって経済が繁栄することは不可欠であること、当該地域経済が活発化することによって地方政府内部の政治家が、政治的な利益を推進することができること、地方政府の職員が地域経済についてある種の責任を感じていることの三つである<sup>4</sup>。

##### [前提 2]

企業や住民もまた、自らの利益を最大化しようとして地域間を移動する合理的な存在である。

##### [前提 3]

地方政府は、自己の管轄する地域と他の地方政府が管轄する地域との間での、企業や住民の移動を直接制御することはできない。

##### [前提 4]

地方政府の自律的な行動は、中央政府からの様々な形の介入によって制約を受ける。

また、地方政府を取り巻く環境は、次のように変化する。

##### [前提 5]

---

<sup>4</sup> Peterson (1981)

1990年代以降、バブル崩壊により地方政府は厳しい財政制約の下に置かれる。

〔前提 6〕

1990年代以降、開発政策が確実に成功するものではないという合意が形成される。

〔前提 7〕

1990年から一貫して65歳以上人口は上昇している。

〔前提 8〕

地方分権改革が進展した2000年代以降、地方政府の自律性は向上し、財政制約もより厳しいものとなった。

### 3-2. 政策の定義

ここでは、政策を経済利益への影響を基準に極めて単純に分類する。地方政府が自己の経済利益を追求する存在であると考え、地方政府の政策を、それが経済利益に適うものであるとみなされて実施されているか否かで判断することに意義があるからである。

〔開発政策〕

当該政策を実施する地域経済に、負の効果をもたらさないことを企図している政策群

〔再分配政策〕

当該政策を実施する地域経済に、負の効果をもたらしうることを容認している政策群

### 3-3. 仮説

地方分権改革（前提 8）が実施される2000年以前については、「都市の限界」の影響を考えなければならない。すなわち、地方政府が当該地域の経済利益を追求する存在であり（前提 1）、そのために同様に自己の利益の最大化をもくろむ企業や住民（前提 2）を当該地域に招き入れることが有効ならば、移動を直接制御できない以上（前提 3）、合理的な政策選択は開発政策を行うことである。そのため地方政府においては開発政策が優先されるようになる。

しかしながら、前章の議論で確認した通り、地方政府は必ずしも完全に自律的な行動が可能なのではない。地方政府は補助金などを通じて中央政府からの制約を受ける。中央政府からの制約の程度が強い時には、「二つの自律性のトレードオフ」が存在するため企業や住民の移動に伴う制約が緩和される。再分配政策にもある程度の支出がなされるように

なるであろう。

曾我（2001）でも指摘されているように、従来の日本の中央地方関係は集権的なものであったため、地方分権改革以前は中央政府からの一定の制約のもとで再分配政策支出を実施したと考えられる。

また、中央政府は地方政府に比べて、住民の移動の影響を受けにくいいため、相対的にではあるが、地方政府よりも積極的に再分配政策にも支出し、その反面、開発政策には相対的に消極的になると考えられる。

以上より導出される仮説は以下の通りである。

#### 〔仮説 1〕

1999 年以前は、地方政府は開発政策を優先するものの、再分配政策にも支出を行う。

#### 〔仮説 2〕

1999 年以前は、中央政府は地方政府に比べて再分配政策に積極的に、開発政策に消極的に支出を行う。

2000 年の地方分権一括法を一つの契機として始まる地方分権改革によって自律性を増した地方政府（前提 8）は、二つの制約のうちの一つである、中央政府からの制約が緩和された。「二つの自律性のトレードオフ」を考えると、1999 年以前の地方政府は、相対的に集権化された中央地方関係にあったために、住民や企業の移動に伴う制約を受けにくかったのに対し、2000 年以降の地方政府は、分権改革のために中央政府からの制約が緩和されたことと引き換えに、住民や企業の移動を考慮して政策選択をしなければならなくなったということになる。

しかしながら地方政府の開発政策支出が上昇したと単純に考えることは出来ない。社会経済環境の変化がこれに抑制を加えたと考えられる。その変化とは、「開発の失敗」が明らかになってきたこと（前提 6）と、地方政府が厳しい財政資源の制約を課されるようになったこと（前提 5）である。

そもそも、ピーターソン（1981）の議論の中で、開発政策（*developing policy*）とは、平均的な納税者（*average taxpayer*）にとっての納税額と便益の比率（*benefit/tax ratio*）が 1 を超える政策として定義されていた<sup>5</sup>。つまり、実施によってもたらされる便益が、その費用を後になって上回る政策が、開発政策として扱われていた。

しかし、1990 年代以降「開発の失敗」が明らかになってくる中で、開発政策として実施された政策であっても、それがもたらす便益が必ずしもその費用を上回るとは限らない状況になった。その中で、バブル崩壊以後の長引く不況によって厳しい財政資源の制約の下に置かれていたこともあり、地方分権改革の結果として財政規律を意識するようになった

---

<sup>5</sup> Peterson（1981）

地方政府は、財政健全化のために開発政策支出を削減せざるを得なくなったと考えられる。

〔仮説 3〕

2000 年以降は、地方政府は開発政策に対する支出を削減し始める。

また、地方政府が自律性を手に入れたからといって、再分配政策の支出額が減少するとは限らない。再分配政策は開発政策とは異なり、実施してしまうと受益者層が固定化される。一度受益者になった者は、利害関係者 (stakeholder) として当該利益を守ろうとするため、強力なリーダーシップなしでは大幅な削減を行うことは困難であると考えられる。

加えて、少子高齢化の進展である (前提 7)。受益者として固定化された 65 歳以上人口の割合が増加するにつれて、再分配支出は増加していくであろう。

〔仮説 4〕

2000 年以降も、地方政府の再分配政策支出は増加傾向を示す。

また、中央政府も社会経済環境の変化の影響を受けるが、基本的にはそれまでと同じ方向に作用するものと考えられるため、大きな変化を見せることはないであろう。

〔仮説 5〕

2000 年以降も、中央政府は基本的に、1999 年以前の傾向と変わらない。

以上の仮説は、政府レベルごとの特徴を示したものであるが、マクロデータの推移を分析したところで、それぞれの地方政府がどのように支出しているのかが明らかになったわけではない。そこで、地方政府ごとの行動の違いについても仮説を立てる必要がある。

ここでは、地方分権一括法以降の時期のみを取り扱うこととする。中央政府からの制約、社会経済環境からの制約、地方政府内部の政治過程という地方政府の政策選択に影響を与える三つの変数群を考えよう。ここで、仮説を提示する。また、地方政府を経済発展を志向する合理的主体と考えているため (前提 1)、地方政府内部の政治過程については詳しく説明することはしない。

まず、開発政策を中心に考察する。前述したとおり、1990 年代以降「開発の失敗」が問題となったため、厳しい財政資源の制約の下にあった地方政府は、地方分権改革の結果として財政規律を意識するようになったこともあり、開発政策支出を削減させていった。

しかしながら、地方政府は開発政策を全く実施しなかったわけではないし、開発政策がもたらしうる果実の魅力は捨てがたいものである。地域経済の活性化による税収の増加は、常に地方政府にとって望ましいことである。しかし、開発政策をめぐる厳しい状況にあった地方政府が開発を行うことは容易ではなかったと考えられるため、開発政策が実施され

たのは、財政的に余裕がある場合か、中央政府からの補助金がある場合であったであろう。ピーターソンは、いずれ費用を便益が上回るため、開発政策は地方政府の財政能力に関係なく実施されると結論付けたが<sup>6</sup>、「開発の失敗」の時代にはこれは当てはまらないと判断するのが妥当であろう。

〔仮説 6-1〕

地方政府の開発政策支出と中央政府からの補助金、および財政能力は正の関係を持つ。

しかし、低所得者層が他地域よりも多く居住する地域では、経済資源の誘導のために、開発政策が積極的になされるであろう。

〔仮説 6-2〕

地方政府の開発政策支出と貧困率は、正の関係を持つ。

次に、少子高齢化について考える。高齢化が進行している地域では、将来的に労働力が不足すると考えられるため、労働力を招くための開発政策が積極的になされるであろう。

〔仮説 6-3〕

地方政府の開発政策支出と高齢化度は、正の関係を持つ。

次に、再分配政策である。再分配政策は、地域経済の発展を合理的に追及する地方政府にとって、中央政府による補助なしには実施することは難しい。

〔仮説 6-4〕

地方政府の再分配政策支出と中央政府からの補助金は正の関係を持つ。

また、財政的に豊かな地方政府においてより再分配政策は実施されるであろう・

〔仮説 6-5〕

地方政府の再分配政策支出と財政能力は正の関係を持つ。

また、福祉の受益層が固定化されることで、容易には再分配政策の支出を削減することができないことから、高齢化が進んでいる地域においてより再分配政策支出が実施されると考えられる。

---

<sup>6</sup> Peterson (1981)



〔仮説 6-6〕

地方政府の再分配政策支出と高齢化度は正の関係を持つ。

最後に、人口の増減の激しい地域においては以下の二通りが考えられるため、二つを検証する。転出入者が多いところでは、低所得者の流入が懸念されるため再分配政策支出を減少させ、開発政策支出を増加させる。一方で、転出入者の少ないところにおいて開発政策を実施することでより多くの財政資源を誘導しようとするとも考えられる。

〔仮説 6-7a〕

地方政府の開発政策支出と社会的増減は正の関係、再分配政策と社会的増減は負の関係を持つ。

〔仮説 6-7b〕

地方政府の開発政策支出と社会的増減は負の関係を持つ。

他には、Peterson (1981) では、都市化が進んでいない地域において、つまり農村部において開発政策が積極的になされていたことが示されているため、重回帰分析においては、都市化度に関する独立変数も投入する。

次章では、本章で提示した仮説をデータを用いて検証する作業を行う。

#### 4. 仮説の検証

##### 4-1. マクロ財政変動の分析

ここでは、〔仮説 1〕 から〔仮説 5〕 の検証を実際の決算データを用いて行う。

表 1 開発政策と再分配政策支出の支出額対 GDP 比と支出額実額の推移

(年)	地方政府開発		地方政府再分配		中央政府開発		中央政府再分配	
	(%)	(百万円)	(%)	(百万円)	(%)	(百万円)	(%)	(百万円)
1962	6.10	1394411	0.99	226530	3.41	779957	1.45	332194
1967	5.71	2716720	1.48	706200	3.23	1535769	1.69	802296
1972	7.27	7183982	2.07	2042496	3.70	3661756	1.87	1847770
1977	7.94	15471354	2.61	5087694	3.97	7722459	3.18	6185139
1982	8.39	23462779	2.78	7763903	3.82	10674269	3.58	10019542
1987	8.24	30223893	2.75	10105344	3.10	11358871	3.08	11286229
1992	9.08	44421219	3.23	15809721	2.93	14342814	2.85	13927756
1997	8.92	46473588	3.69	19237658	2.92	15210727	3.24	16899031
2002	8.45	42095675	4.00	19906458	3.12	15537289	4.30	21417329
2007	7.33	37587717	4.12	21128930	2.22	11391004	4.49	23014532
2011	6.35	30069980	5.34	25278326	2.85	13507722	6.44	30498364

図 1 開発政策と再分配政策支出の支出額対 GDP 比の推移

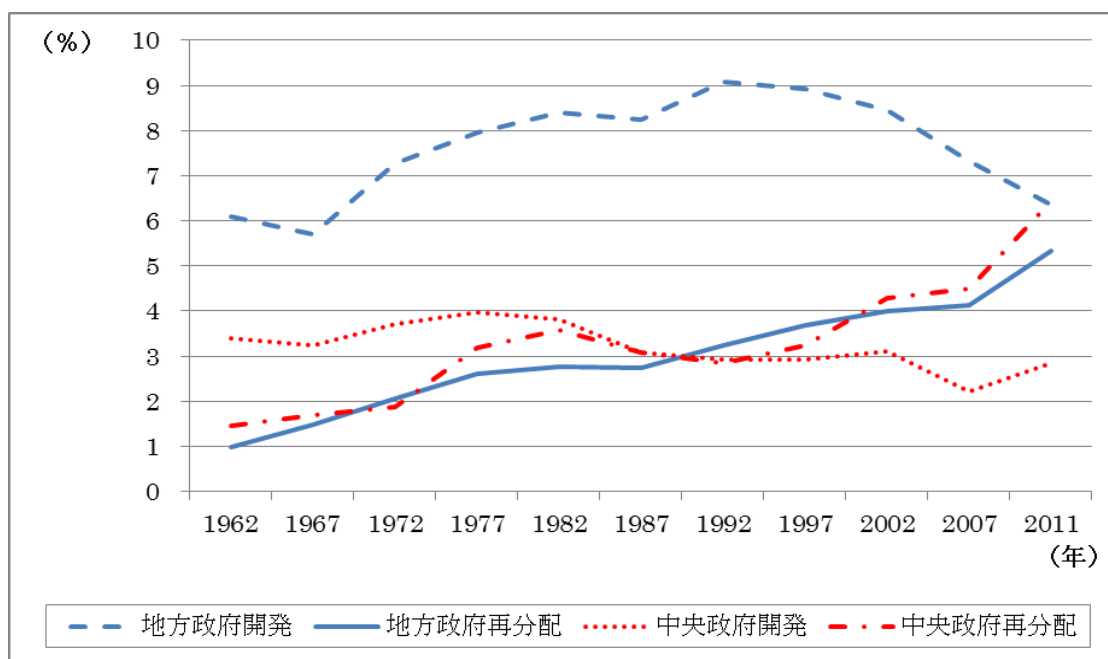


表 1 は、中央政府と地方政府の開発政策と再分配政策支出の、支出額対 GDP 比 (%) と支出額実額 (百万円) の推移であり、図 1 はその支出額対 GDP 比 (%) をグラフにしたも

のである<sup>7</sup>。1962年から5年ごとのデータを用いた<sup>8</sup>。国庫支出金、委託金、使途が限定されている譲与税を原資としてなされた支出は、地方政府の自主的な判断に基づいたものではないと考えられるため、一括に「補助金」として扱い、地方政府の支出から取り除いた<sup>9</sup>。

まず、〔仮説1〕と〔仮説2〕は概ね支持された。〔仮説2〕に関しては、当初は開発政策に対する支出の割合が高かったが、時を経て人の移動が盛んになるにつれ、次第にその優先度を逆転させている。既に曾我（2001）で明らかになっているように、1970年代から1980年代初頭に各レベルの支出が増加しているのは、石油ショック以降の経済停滞に瀕した政府が財政出動を行った結果として政府支出全体が増加したこと、そしてその際中央政府からの補助金を介して地方政府の支出も増加したことに由来している。

〔仮説3〕から〔仮説5〕も支持された。〔仮説5〕で注意しなければならないのは、2011年に中央政府において開発政策支出が増加したことであるが、これは東日本大震災やタイの洪水が原因で、主に中小企業対策費が増加したことが背景にある。

#### 4-2. ミクロレベル分析

次に、〔仮説6〕の検証を行う。用いるデータは2002年度、2007年度、2011年度の都道府県の財政データである。以下に示す変数を用いて重回帰分析を行う。各独立変数が、従属変数と線形関係にあると考えられ、かつ独立変数同士に強い相関関係が存在するわけでもないため、通常最小二乗法を用いて係数の推定を行った。また、本稿のような時系列・横断面（TSCS）データを用いる際は、通常最小二乗法を用いると同一ユニット内の時系列面での自己相関が生じるなどの問題が生じ、適切な推定ができないおそれが生じる<sup>10</sup>。しかし、本稿では取り扱う時期が三年であり、通常のTSCSデータ分析と比べてそのような問題の程度も低いと考えられるため、年度ダミーを投入することで対処した。もちろん、このような方法で根本的な解決が図れるわけではない。より適切な統計的手法を用いた分析を今後の課題としたい。

---

<sup>7</sup> 政策の分類については、補遺を参照願いたい。

<sup>8</sup> 現時点では2012年のデータが入手困難なため2011年のもので代用した。

<sup>9</sup> 以下、「補助金」とは、これらの総称および合計を指すこととする。

<sup>10</sup> 曾我（2011）

表 2 ミクロレベル分析にあたっての変数<sup>11</sup>

変数	データ
従属変数	都道府県の開発政策と再分配政策の一人当たり支出（地方財政調査研究会『財政統計年報』）。
補助金	中央政府から都道府県の開発政策または再分配政策への一人あたり補助金（地方財政調査研究会『財政統計年報』）。
財政能力	一人あたり県内総生産（内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算年報』）。
貧困率	生活保護費保護実人員月平均人口千人あたり人数（厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課『社会福祉行政業務報告』）。
高齢化率	65歳以上人口百人当たり人数（総務省統計局『国勢調査』）。
都市化度	第三次産業就業者比率（総務省統計局『国勢調査』）。
知事自民	自民党のみの支持を受けているか、あるいは社民党、共産党、民主党以外の政党と自民党の支持を受けている知事に1を、それ以外に0をつけるダミー変数。
知事相乗り	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1を、それ以外に0をつけるダミー変数。
知事民主	民主党の支持を受けており、自民党の支持を受けていない知事に1を、それ以外に0をつけるダミー変数。
知事無党派	いずれの政党の支持も受けていない知事に1を、それ以外に0をつけるダミー変数。
自民議席率	自民党議員の議席が議員数において占めている割合。
革新議席率	社会党および共産党議員の議席が議員数において占めている割合。
民主議席率	民主党議員の議席が議員数において占めている割合。
年度	年度が異なるデータをプールして用いているため、年度を区分するダミー変数を加えた。

表 2 は、分析にあたって用いる変数に用いたデータと、その出典の一覧である。これらの変数により重回帰分析を行った結果が次の表 3 である。モデル I には中央による制約と社会経済要因を用い、モデル II には、それに政治要因を加えた。

<sup>11</sup> 基本的に、すべての変数において 2002 年度、2007 年度、2011 年度のデータを用いているが、『国勢調査』を用いるデータのみ、2000 年度、2005 年度、2010 年度のデータを、一人当たり県内総生産のみ、2011 年のデータを 2010 年のもので代用している。また、知事や議会の党派性を測定するためのデータは、曾我謙悟ホームページのものを利用している (<http://www2.kobe-u.ac.jp/~ksoga/ksoga/JLP.html>)。しかしながら、このデータは 2007 年度までのデータしかプールされていないため、知事党派については同様の手続きにのっとり、『朝日新聞』などにおいて報道された選挙時の支持政党を用いている。議会の党派構成は、2011 年の統一地方選挙で選挙が行われた都道府県については、それに基づいて筆者が作成した。2011 年の統一地方選が震災の影響で後半に延期されることとなった都道府県（宮城、茨城、岩手、福島）は、2007 年のデータをそのまま、同様に統一地方選挙が実施されていない東京都と沖縄県には、それぞれ 2009 年、2008 年の選挙の結果を用いている。これらについては、選挙後の離党、政党間移動を正確に把握できていない。

表 3 開発政策と再分配政策の一人あたり支出を従属変数とした重回帰分析

	一人あたり開発政策支出		一人あたり再分配政策支出	
	モデル I	モデル II	モデル I	モデル II
補助金	0.528 *** (0.067)	0.519 *** (0.070)	0.296 *** (0.094)	0.305 *** (0.102)
財政能力	0.168 *** (0.061)	0.144 ** (0.062)	0.133 (0.089)	0.154 (0.094)
貧困率	-0.002 (0.075)	0.030 (0.084)	-0.082 (0.115)	-0.102 (0.134)
高齢化率	0.649 *** (0.078)	0.675 *** (0.081)	0.266 ** (0.108)	0.256 ** (0.116)
社会的増減	-0.007 (0.079)	0.058 (0.087)	-0.022 (0.116)	-0.002 (0.132)
都市化度	-0.067 (0.097)	-0.125 (0.102)	-0.015 (0.140)	-0.046 (0.153)
知事自民		0.079 (0.126)		-0.055 (0.190)
知事相乗り		0.014 (0.146)		-0.014 (0.221)
知事民主		-0.056 (0.087)		0.002 (0.131)
知事無党派		-0.049 (0.117)		-0.062 (0.177)
自民議席率		0.049 (0.060)		-0.042 (0.092)
革新議席率		0.013 (0.052)		0.138 * (0.078)
民主議席率		0.053 (0.059)		-0.051 (0.088)
F.Y.14	0.218 ** (0.107)	0.222 * (0.118)	-0.553 *** (0.144)	-0.638 *** (0.165)
F.Y.19	0.001 (0.067)	-0.012 (0.071)	-0.480 *** (0.092)	-0.495 *** (0.103)
補正R <sup>2</sup>	0.714	0.715	0.387	0.380
観測数	141	141	141	141

- 注1) \*\*\*は $p<0.01$ 、\*\*は $p<0.05$ 、\*は $p<0.1$ 。  
 2) 括弧内は標準誤差。  
 3) 係数は標準化偏回帰係数。

表 3 に示された結果より、第一に開発政策に関する仮説の考察を行う。まず、モデル I、II のどちらにおいても開発政策支出と補助金、財政能力との間に有意な正の関係がみられたことから〔仮説 6-1〕が支持された。財政能力の高い都道府県、あるいは補助金が多く得られた都道府県においてより多く開発政策が実施されているということである。

〔仮説 6-3〕も支持された。他地域に比べ高齢化が進行している地域では、労働力確保が

深刻な課題となるため開発政策に積極的にならざるをえないのであろう。しかしながら、同様の観点から導き出した貧困率に関する〔仮説 6-2〕は支持されなかった。

次に、再分配政策に関する仮説を取り扱う。まず、補助金と再分配政策支出に 1%水準で有意な関係が存在し、〔仮説 6-4〕が支持された。「都市の限界」論が想定したとおり、地方政府が自律的に行動する範囲では、「足による投票」が影響して再分配政策を実施することが困難になる。中央政府からの財政的補助がそれを可能にしているのである。しかし財政能力との関係を想定した〔仮説 6-5〕は支持されなかった。地方政府は、開発政策と異なり、地域経済に負の影響を及ぼしうる再分配政策を、中央政府による財政的補助が多い場合に限り積極的に実施しようとしたのである。たとえ財政的に豊かでも、その余剰資源を再分配政策に利用しようとはしなかったのかもしれない。

また、5%水準で〔仮説 6-6〕が支持され、再分配政策の受益者が固定化し、高齢化が進行するにつれその額が膨張していくというメカニズムが明らかになった。

都市化度に関する変数や〔仮説 6-7〕の両方については、いずれも統計的に有意な結果を得ることはできなかった。

また政治変数は、再分配政策と革新政党議席率のみ 10%水準で有意な結果が得られたが、その他の変数から統計的に有意な結果を得ることができなかった。

## 5. おわりに

本稿では、社会経済環境との関係を中心に地方政府の政策選択を分析してきた。最後にここまでの議論をまとめ、今後の課題を述べる。

### 5-1. まとめ

1990年代以降に始まった社会経済環境の変化は、地方政府の政策選択に大きな変化をもたらした。従来までは、住民の「足による投票」によって競争メカニズムが生まれるため、開発政策を実施することで財政資源の誘導を行い、地域経済の活発化を図ることが定石であり、開発政策を積極的に行う一方で、中央政府の補助のもと再分配政策を実施するというのが、社会経済環境との関係という観点からみた地方政府の一般的な姿であった。たとえば、1962年に制定された新産業都市建設促進法の実施にあたっては、地域指定をめぐる府県の地元政治家による「史上最大の陳情合戦」が繰り広げられた<sup>12</sup>。また、バブル期の1987年5月に制定された総合保養地域整備法（リゾート法）の適用地域をめぐる、財政難の自治体が動きを活発化させていることが同年9月に報道されている<sup>13</sup>。

しかしバブル崩壊以降、「開発の失敗」が明らかにされ、開発政策の便益がその費用を上

---

<sup>12</sup> 村松（1988）

<sup>13</sup> 『朝日新聞』1987年9月2日付朝刊。

回るとは限らない状況になった。長期不況が原因で税収が伸びない中で、同時期に実施された地方分権改革は地方政府により厳しい財政制約を求めるものであった。国庫補助金と地方交付税の削減を含んだ三位一体の改革は、特にその傾向を色濃く有していた。そこで地方政府は、開発政策に対する支出を削減していくことになる。結果として、マクロレベルでの開発政策支出の減少につながった。

しかし、地方政府が開発政策による地域経済の賦活を諦めてしまったわけではなかった。財政健全化のために地域経済の振興を梃子に税収を増加させるとするのは、可能ならば実現したい目標である。しかし、それも財政に余裕がある場合と中央による補助金がある場合に限られるということが都道府県ごとのミクロの分析で明らかになった。

また、都市化度と開発政策支出の間に有意な関係はなかった。「都市の限界」論では、農村部での積極的な開発政策が想定されていた<sup>14</sup>。しかし、「開発の失敗」の影響なのか、少なくとも本稿で取り上げた時期においてはその仮説に強い説明力はなかった。

少子高齢化も地方政府に大きな影響を与えた。高齢者という固定化された受益者の数が膨大に膨れ上がっていき再分配政策の支出額を押し上げることになったのである。加えて、このような高齢化の進展につれ生産年齢人口の減少が予定される時代では、税収を確保するために労働力を確保することは深刻な課題であり、先送りすることは、ひいては当該コミュニティの存続に関わる問題である。そのため他地域に比べて高齢化が進む地域において活発な開発政策がなされたのである。

要するに、財政資源の制約、開発政策の失敗、少子高齢化などの1990年代以降の社会経済環境の変化が地方政府に与えた影響は大きく、結果として「都市の限界」論の想定とは異なるメカニズムで地方政府の政策選択が制約を受けることになったのである。

## 5-2. 今後の課題

本稿で明らかになったことは以上であるが、結論や手法についての課題も少なくない。

まず、統計的手法に関する課題から免れることはできない。前述したとおり、より適切な処置を行った上での分析を用いることが何よりの課題であろう。

また、高齢化が再分配政策に与える影響に関する解釈には、留意しなければならない点がある。そもそも、地方政府を経済利益を志向する合理的な主体であるのならば、たとえ高齢化が進行しても、再分配政策を実施することは避けるはずである。そこで本稿が理由として提示したのが、再分配政策の受益層が固定化し、多くの利害関係者(stakeholder)が生まれるため、削減を行うには強力なリーダーシップを必要とすることであった。しかしながら、これは直接の回答になってはいない。経済発展を望む合理的な主体としての地方政府にとって、受益層の反対など深刻な利害にかかわる問題ではないからである。

当然のことではあるが、そこには政治が存在するということである。そしてそれは同時

---

<sup>14</sup> Peterson (1981)

に地方政府を単一の主体として扱うことの限界を意味する。地方政府は民主的な手続きで選出される首長と議員によって構成される。選挙を想定して行動することは当然である。

本稿でも党派性を用いた政治要因を分析に用い、革新政党が議会に占める議席率のみが統計的に有意な結果を得ることができた。しかしながら、政治要因とはすなわち党派性のみなのだろうかという疑問は禁じ得ない。モデルの説明力についても、政治要因を投入する前後で大きな変化を確認することはできない<sup>15</sup>。この点には砂原(2011)も直面しており、そこでは「党派性モデル」から「相互作用モデル」への転換が主張された。

しかし、砂原(2011)で従属変数(分析の対象)とされたのは①予算の「現状維持点(status quo)」からの変化(Budget Distance)、②ダムや大規模開発などの事業廃止、③新税の導入の三つであり、再分配政策の政治過程を明らかにしたものではない。いわば、具体的な政策の中身は捨象することで「現状維持点」からの変化を分析したのである。

もちろん、この研究の意義を否定するつもりはない。1990年代以降の変化を取り上げたのも、砂原(2011)の影響を色濃く受けたからである。しかしながら、特に福祉を考えるにあたって、これとは異なるモデルを構築することは必要である。低所得者の声がいかにして地方政府に吸い上げられていくのかを考え、地方政府の政策選択に関する議論に新たな枠組みを提示することが今後の課題となる。

---

<sup>15</sup> むしろ、再分配政策では自由度の都合上モデルの説明力が低下している。



<補遺 政策支出の分類>

各会計年度のデータを用い、支出の分類を行った。1962年度から5年ごとのデータである。2012年度に関しては、『地方財政統計年報』が現在存在しないため、2011年度のデータで代用した。データの出所は、中央政府については、『財政統計』（大蔵省主計局調査課など）。地方政府については、『地方財政統計年報』（自治省など）。

(1) 中央政府	
(a) 再分配	
①福祉	生活保護費＋児童保護その他社会福祉費（1962）＋社会福祉費（1967-）
②年金・保険	社会保険費（1962-2002）＋年金医療介護保険給付費（2007-）＋国民年金費（1962）＋失業対策費（1962-2002）＋雇用労災対策費（2007-）
③医療	結核および精神衛生対策費（1962）＋保健衛生対策費（1967-）
④住宅	住宅および環境衛生対策費（1962）＋住宅対策費（1962-1997）＋住宅都市環境整備事業費（2002-）
(b) 開発	
①産業基盤整備	公共事業関係費計－住宅対策費（1967-1997）－住宅都市環境整備事業費（2002-）
②産業	中小企業対策費
③教育	文教および科学技術振興費計
(2) 地方政府	
(a) 再分配	
①福祉	生活保護費－生活保護負担金＋児童福祉費－児童保護費負担金（1962、1972）－児童措置費負担金（1967）－児童手当及び子ども手当（2011）＋その他民生費（1962）＋老人福祉費（1967-）－老人福祉費負担金（1967）－老人医療費負担金（1977-1982）－老人保護負担金（1972-2002）＋社会福祉費
②年金・保険	労働費＋失業対策費（1962）－失業対策事業費支出金
③医療	保険衛生費（1962）＋衛生費（1967-）－結核医療負担金（1967-2002）－精神衛生費負担金（1967-2002）
④住宅	住宅費－（普通建設事業費支出金＋普通建設事業委託金）×（住宅費／土木費）
(b) 開発	
①産業基盤整備	土木費－住宅費－地方道路譲与税－石油ガス譲与税（1967-）－航空機燃料譲与税（1972-）－（普通建設事業費支出金＋普通建設事業委託金）×土木費／（土木費＋住宅費）（1962）－（普通建設事業費支出金＋普通建設事業委託金）×（1－土木費／土木費）（1967-）
②治安	警察費＋消防費
③教育	教育費＋義務教育費負担金－私立高等学校等経常費助成費補助金（2011）－公立高等学校授業料不徴収交付金（2011）－高等学校等就学支援金交付金（2011）
④産業	産業経済費（1962）＋農林水産業費（1967-）＋商工費（1967-）

<参考文献>

Peterson, Paul E., 1981 City Limits. University of Chicago Press

- 北山俊哉、2010、「比較の中の日本の地方政府—ソフトな予算制約下での地方政府の利益」、水口憲人・北原鉄也・秋口健吾(編)『変化をどう説明するか—地方自治編』木鐸社、167-191
- 砂原庸介、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
- 曾我謙悟、2001、「地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択」『レヴァイアサン』28：70—96
- 曾我謙吾、2011、「政治学における時系列・横断面 (TSCS) データ分析」『オペレーションズ・リサーチ：経営の科学』56 (4)：209-214
- 曾我謙悟、2012、『行政学』有斐閣
- 曾我謙悟・待鳥聡史、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
- 村松岐夫、1988、『地方自治』東京大学出版会