



Title	中央地方関係の変容と財政調整基金― 積立行動をめぐる政治選択 ―
Author(s)	角, 正美
Citation	大阪大学, 2025, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/101511
rights	
Note	やむを得ない事由があると学位審査研究科が承認したため、全文に代えてその内容の要約を公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

論文内容の要旨

氏 名 (角 正美)	
論文題名	中央地方関係の変容と財政調整基金 ― 積立行動をめぐる政治選択 ―
<p>論文内容の要旨</p> <p>本稿の目的は、地方分権時代の日本の地方政府において、首長がいかに財政行動を選択したのかを解明することである。具体的には2000年代後半以降に大幅に拡大した「財政調整基金」の積立行動メカニズムについて、中央地方関係の変容と首長の政治選択に着目して分析を行った。以下、各章の要約を示す。</p> <p>第1章では、研究の背景と問題意識を説明し、本稿で解明する3つの問いを提示した。とりわけ、2000年代後半以降において、地方政府の予備的貯蓄である財政調整基金の残高が著しく増加している。政治的アクターにとってみれば、有権者の望む政策に支出を拡大した方が合理的であるにも関わらず、なぜ基金の積立行動を選択したのだろうか(RQ1)。他方で、ミクロな実態に目を向けると、過剰に基金を積立てている自治体もあれば、枯渇状態の自治体もあり、格差は大きい。こうしたヴァリエーションはどのような要因によるものなのか(RQ2)。また、基金本来の役割は突発的な危機等による財源不足に対応することである。その点を踏まえると、基金が高く積立てられている自治体とそうではない自治体とでは、危機対応にどのような差異が生じるのだろうか(RQ3)。</p> <p>第2章では、地方政府の財政行動に関する先行研究の整理を行い、基金積立行動を研究対象として扱う意義を確認した。先行研究では、分権・融合的な中央地方関係のもとでは、地方政府が中央政府の事後的な救済を期待し、モラルハザードが生じ得ると指摘されてきた。しかし、この理論だけでは、日本における基金積立行動を説明することは困難である。また、財政行動の規定要因について蓄積された研究においても、支出行動に着目したものが多く、財政資源に限られる中、あえて使わずに貯める行動は何を意味するのか検討する余地が残されているだろう。</p> <p>第3章では、本研究の分析枠組を構築し、仮説を導出した。具体的には、地方政府の財政行動にはどのような選択肢があるのかを提示した上で、予算編成過程において大きな権限を有する首長の行動原理に着目し、基金の積立インセンティブが高まる要因(危機リスクに伴う財政不安/任期継続の可能性)を理論的に検討した。また、財政行動に影響を与えるアクターとして、中央政府と地方議会の役割についても分析し、仮説を提示している。</p> <p>第4章は、1つ目の問いである「なぜ、2000年代後半以降に大幅に基金残高が増加したのか」について、中央地方関係の変容と危機の発生を手がかりに検討した。その結果、2000年代前半には分離志向の制度改革によってペイルアウトへの期待が低下した一方、2000年代後半以後は危機の発生に伴い、条件不利な地域へ手厚い財政措置が講じられたことが明らかになった。さらに、将来の危機リスクに伴う財政不安の高まりに加え、夕張市の財政破綻とその再建プロセスを目の当たりにしたことで、他の自治体も、自衛行動を強化する結果になったと指摘できる。</p> <p>第5章と第6章では、2つ目の問いである「積立行動のヴァリエーションは、どのような要因によってもたらされているのか」を解明すべく、第5章では広域自治体の国パイプと議会の支出圧力、第6章では小規模自治体の財政不安と首長の任期継続可能性に着目して分析を行った。その結果、第5章では、知事が官僚出身の場合や議会からの支出圧力が高くなる場合に基金残高が減少傾向にあることが明らかになった。その一方で、第6章では、首長が任期を継続する可能性が高いとともに、災害や人口減少、公共施設の老朽化対策等のリスクに伴う財政不安が大きい場合に、基金の過剰な積立が行われやすい傾向が示された。</p> <p>第7章では、最後の問いである「基金の保有状況によって危機対応にどのような差異が生じるのか」について、都市部の中核市における新型コロナ対応を事例に分析を行った。コロナ禍初期の補正予算データと議会議事録を確認した結果、基金の保有規模が大きいほど、国や都道府県に先駆けた独自の初動対応が行われやすいこと、またそうした差異は選挙のタイミングにも左右され得ることが明らかになった。</p> <p>第8章では、本研究の結論として得られた知見を要約し、含意を論じるとともに、本稿の貢献と今後の研究の展望を示した。マクロな傾向として、中央地方関係の変容によるペイルアウトの期待の低下と、危機リスクに伴う財政不安が2000年代後半以降の基金残高増加を促したものの、首長の置かれた政治状況によって積立行動を選択するか否かに差異が生じることが明らかになった。本結果は、地方分権改革における新たな帰結の一つと位置付けられるとともに、地方政府の自律性と活動量のジレンマをめぐる議論にも示唆を与え得るだろう。</p>	

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏 名 (角 正 美)			
論文審査担当者	(職)	氏 名	
	主 査	教 授	北 村 亘
	副 査	教 授	上 川 龍 之 進
	副 査	教 授	濱 本 真 輔

論文審査の結果の要旨

2025(令和7)年1月7日14時より、角 正美 氏の提出した博士学位申請論文「中央地方関係の変容と財政調整基金 ― 積立行動をめぐる政治選択 ―」の論文審査を行った。論文審査の結果、申請論文は、博士(法学)を授与するのにふさわしい論文という結論を審査委員全員一致で下すに至った。以下、本論文の要約を紹介し、学位授与にふさわしいという結論に至った理由を述べることにする。

本論文は、地方分権時代の日本の地方政府で首長がどのような財政行動を選択しているのかを実証的に明らかにするものである。具体的には、2000年代後半以降、地方自治体の「財政調整基金」が大幅に拡大したメカニズムに焦点を当て、中央地方関係の変容を背景とした首長の政治選択から分析を行っている。

第1章では、研究の背景と問題意識を説明した上で、本論文が解明を目指す3つの問い(RQs)を明らかにしている。2000年代以降、三位一体改革をはじめとする制度改革が行われ、財政面においても分離方向へと舵が切られてきた。地方分権改革が進展していく中で、興味深いことに、地方政府の予備的貯蓄である「財政調整基金」残高が急増している。地方政府の政治的アクターにとってみれば、有権者の望む政策に支出を拡大した方が合理的であるにもかかわらず、なぜ基金を積み上げているのだろうか(RQ1)。他方で、地方自治体間のミクロな実態に目を向けると、過剰に積立している自治体もあれば、枯渇している自治体もあり、地方自治体間で格差は大きい。こうしたヴァリエーションはどのような要因によるものなのだろうか(RQ2)。最後に、基金本来の役割は突発的な危機等による財源不足に対応することである。基金の積立が十分な自治体と、そうではない自治体とでは、危機対応にどのような差異があるのだろうか(RQ3)。

第2章では、地方政府の財政行動に関する先行研究を整理し、基金積立行動を研究対象として扱う意義を確認している。地方財政は行政サービスの質及び量を規定する重要な要素である。したがって、地方財政に関する先行研究は、地方政府にどの程度、財政的な自律性を持たせるべきか、また、どのような政治体制であれば財政規律が維持され、逆にどのような体制であればモラル・ハザードが生じるのかという点に集中してきた。特に、「ソフトな予算制約」のもとで地方政府の自律性が高まると、地方政府が中央政府の事後的な救済(ベイルアウト)を期待し、モラル・ハザードが生じ得る可能性が指摘されている。しかし、そうした研究の多くが国家間でマクロな比較しか行っておらず、各国である地方政府がそういう行動をとるが、別の地方政府はそうした行動をとらないという点を分析してこなかった。言い換えれば、地方政府が置かれた状況の違いや内部の意思決定には目が向けられていない。他方で、地方政府の財政行動の規定要因についての研究は、「支出行動」に着目したものが多く、財政資源に限られる中で「あえて使わずに積立行動をすること」にはどのような政治的な意味があるのかという点で検討の余地が残されたままである。

第3章では、上記の問いを探究するための分析枠組みを提示し、本研究の仮説を導出している。具体的には、まず、地方政府の財政行動にはどのような選択肢があるのかを提示し、基金の制度的

特徴を整理している。そのうえで、予算編成過程において大きな権限を有する首長の行動原理に着目し、基金の積立インセンティブが高まる要因を理論的に検討している。特に、基金は年度を跨いで累積されるストック財源であることから、首長がどのような将来の見通しを持つかが影響する。そうした観点から、危機リスクに伴う財政不安が高く、将来の任期継続の可能性が高い場合には基金の積立行動をとるとの仮説を導出している。しかし、首長がどのような財政行動を選択するかについては、他のアクターに左右される可能性が高い。中央政府への救済が期待できない場合には基金をより多く積立てるのに対し、地方議会の支出圧力が高い場合には基金を思うように積立てられない可能性が考えられる。以下、各章での問いの考察をデータに基づいて行われている。

第4章では、第1の問いである「なぜ2000年代後半以降に大幅に基金残高が増加したのか」について、中央地方関係の変容と危機の発生を手がかりに基金残高のマクロな傾向を分析している。2000年代前半には、分離志向の制度改革によってベイルアウトへの期待が低下した。また、夕張市の財政破綻が生じたことで、他の自治体も危機意識を強めるようになった。この点については各地方自治体の議会議事録などで確認している。ただ、危機感が強まっても、財源がなければ基金を積立てることはできない。他方、2000年代後半以降は、危機の発生や少子高齢化・人口減少に伴って、とりわけ条件が不利な地域への手厚い財政措置が講じられるようになった。こうした中央地方関係の変容によって増加した移転財源が間接的に基金の原資となり、さらに財政不安の高まりと相俟って、基金の積立行動へ繋がったものと考えられる。

第5章及び第6章では、第2の問いである「何が積立行動のヴァリエーションを生み出したのか」という点を明らかにしている。まず、第5章では、東京都と東日本大震災の被災3県を除く43道府県を対象に、基金の積立行動を阻害する要因について検討している。パネルデータ分析を行った結果、知事が官僚出身で国とのパイプが強い場合や、無党派知事で議会からの支出圧力が高くなる場合には、基金残高が減少傾向にあることが実証された。また、補論として関西2府4県を対象とした事例分析も行い、計量分析の結果を補強している。次いで、第6章では、最も小規模な自治体である「村」を対象にして、基金の過剰な積立を生み出す要因について、危機リスクに伴う財政不安と首長の任期に着目して分析を行っている。その結果、首長が2～4期目と今後の任期継続の可能性が高く、さらに、災害や人口減少、公共施設の老朽化対策等のリスクに伴う財政不安が大きい場合に、基金の過剰な積立が行われやすい傾向が示された。なお、本章においても、計量分析の補論として、沖縄県内の19村を対象とした事例分析を行っている。

第7章では、最後の問いである「基金の保有状況によって危機対応にどのような差異が生じるのか」について、都市部の「中核市」における新型コロナ禍への対応に着目して分析を行っている。コロナ禍初期の補正予算データと議会議事録を確認した結果、基金の保有規模が大きいほど、国や都道府県に先駆けた独自の初動対応が行われやすいこと、またそうした差異は選挙のタイミングにも左右され得ることが明らかになった。ここでも、事例分析を補強するために、全国の市町村を対象に平時と非常時で政治的な要因が与える影響がいかに異なるのかについて計量分析を行なっている。その結果、平時でのみ、共産党議員による支出圧力と選挙の実施によって基金が減少する傾向が析出された。さらに、非常時においてのみ新人首長や多選首長は基金を活用しない(基金を高く積立てる)傾向が見られ、平時と非常時では基金への対応が異なることを示している。

第8章では、本研究の結論として得られた知見を要約し、含意を論じるとともに、本論文の貢献と今後の研究の展望を示した。結論として、中央地方関係の変容によるベイルアウト期待の低下と、危機リスクに伴う財政不安が、2000年代後半以降の基金積立行動を促したことが明らかになった。しかし一方で、首長が置かれた政治状況やアクター間の関係によって、基金の積立行動を選択するか否かに差異が生じることも示された。

本研究の貢献としては、以下の3点が挙げられる。第1に、地方分権改革の財政的帰結を分析することで、中央地方関係や地方自治体の政策選択の理解に貢献したと考えられる。分権改革によって地方政府の自律性が高まった一方で、地方政府はもはや中央政府からのベイルアウトが期待できなくなってしまった。これに加えて大災害などによる外生的ショックによって、地方政府の自衛意識も高まったという。結果として、地方政府が、平時においても財源の一部を基金として積立てる行動を採るようになったと指摘している。この点は、地方政府の自律性が増すとその活動量は低下

するという「自律性と活動量のディレンマ」をめぐる議論を補強するような示唆を与えているといえよう。地方分権改革が首長の行動選択にどのような帰結をもたらしたのかということも明らかにしている点で、地方税財政を考えていく上でも大きな貢献をしているといえよう。

第2に、地方政府の財政行動の選択肢として新たに「基金の積立行動」があることを実証したことが挙げられる。従来の地方自治研究では、地方政府の財政行動を分析する際に、支出行動及び課税行動に焦点を当てられてきた。しかし、本研究では、首長の基金の積立行動を「将来世代に財源をプールする選択肢」として位置付け、その選択に関する政治的メカニズムを提示したことで、首長の中長期的な時間軸を含めた財政行動の解明に寄与したと考えられる。

第3に、都道府県や都市部だけでなく、基礎自治体レベルに焦点を当てた地方政府の財政行動のヴァリエーションを明らかにした点にも意義が見出せる。これまで、地方政治研究では、基礎自治体レベルでは党派性の違いが見えにくいことから、主に都道府県や都市部を対象とした研究に偏在している傾向があった。しかし、本研究では、基礎自治体を対象にして首長の任期継続の可能性や議会議員の支出圧力の影響を示したことで、基礎自治体の政治分析の可能性を高めたという点でも大きな意義があったといえる。

しかし、本論文にもいくつかの課題が残されている。第1に、分析手法と変数の指標化にはさらなる発展可能性が残る。首長の前職や社会的背景の処理の仕方や首長支持会派の測定方法で伝統的な手法を踏襲しているが、果たして本研究の従属変数の解明のために理論的に洗練化することでもきたのではないと思われる。対立候補の有無や各政党本部と地方組織との対立などを考慮することなどが課題として残っている。

第2に、本論文では財政調整基金の積立行動に焦点を当てたが、積立行動がどのように首長の再選確率の向上という政治家の選好から導出できるのかという点も明示的ではなく、属性や外生的要因との関係を踏まえて洗練する余地があるように思われる。政治家の財政行動という点では、なぜ地方議員が基金積立を支持するのかという点についての考察も十分ではない。また、使途が定められた「特定目的基金」や地方債の償還財源となる「減債基金」の積立行動についての首長の行動原理も検討の余地が残されている。加えて、首長部局の財政担当課などの影響力も分析に取り込む必要があると思われる。

第3に、分析手法としては統計的な手法を用い、独立変数が実際に従属変数にどのように作用しているのかを明らかにするために補論的に事例研究を用いているが、事例研究がうまくかみ合っていないところが散見された。この点について、どのように説明するのかということが課題として残っている。また、析出された日本の地方政府の首長たちの基金積立行動を国際比較の中でどのように位置づけることができるのかという点も、今後の課題だといえよう。

しかし、これらの点は、学位取得後にさらに研究を進めていくことで十分に解明できることであり、本論文の価値を下げるものでは決してない。むしろ、論理的な議論の展開であるがゆえに見つけることができる課題である。今後の研究に大きな期待ができる労作であり、大阪大学博士(法学)の授与に十分に値する業績といえる。

なお、剽窃確認ツールを用いて本論文に剽窃がないことを確認している。