The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	分権時代における地方政府間関係の実証分析 ー「都道府県から市町村への権限移譲」に見る制度運用の47都道府県比較
Author(s)	Park, Sangjun
Citation	大阪大学, 2019, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/72439
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

様式３

論　文　内　容　の　要　旨

氏　名　（PARK SANGJUN）	
論文題名	**分権時代における地方政府間関係の実証分析** －「都道府県から市町村への権限移譲」に見る制度運用の47都道府県比較

本研究の目的は，2000年の地方分権改革により導入された事務処理特例制度の運用に着目して，地方レベルにおける権限移譲の政策選択を左右するメカニズムおよびヴァリエーションの要因を明らかにすることにある。

地方分権改革によって総体としての地方政府の存在感が強くなったことにより，従来の「国対地方」という対立構図の中で行動を共にしてきた広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村の地方政府間関係に新たな変化が生まれる可能性があると考えられる。そこで本論文は，地方政府における権限配分の問題に着目して，分権改革後の地方政府間関係について分析する。

本研究の意義は，以下の２点に示す日本の中央地方関係及び地方政治研究における従来の研究が有する問題に対して解決策を提示することにある。

第１に，日本の中央地方関係に関する従来の研究は，制度そのものを重視してきたため，法制度の記述的説明に終始しているという問題点がある。また，集権的か否かという問いが主な関心であったため，中央地方関係の在り方がいかなる帰結をもたらすのか，という制度の効果についての分析が十分ではない。さらに，地方と中央それぞれの政治アクターがいかなる行動原理を持っているのか，それぞれの行動の結果がどのような帰結に結びついていくのかを明らかにした研究は僅少である。そこで本研究では，2000年の地方分権改革によって成立した新しい制度の運用に見られる多様性，政治的アクター間の利害関係に着目した量的分析を行う。これにより，中央地方関係研究の分析対象と方法論の発展に貢献することを目指す。

第２に，日本の地方政治に関する従来の研究では，地方政府の歳出に見られるパターンの違いを政党間関係と部門間関係から説明する分析は行なってきたものの，地方政府間関係の変化に見られるパターンの違いを政治要因に注目して分析した研究は非常に少ない。例えば，革新勢力が強い地方政府では再分配領域の歳出が多いとか，逆に保守勢力が強い地方政府では開発分野の歳出が多いという分析は行われてきたものの，都道府県から市町村への権限移譲に見られる違いを説明する際には主に行財政要因だけに注目が集められてきたのである。しかし，地方政府を取り巻く環境だけでは最終的な政策選択の意思決定まで説明することができない。そこで本研究では政策選択を決める政治的アクターの役割に着目した分析を行う。これにより，地方政治の分析対象の拡大に貢献することを目指す。

本研究の分析は次のように進められる。序章では，分権改革と権限移譲に着目した研究目的を述べ，本論文の全体的な内容を紹介する。第1章では，2000年に地方分権一括法が施行されるまでの政治過程とその後の地方分権の動向を確認する。

第2章では，事務処理特例制度による権限移譲の運用状況を概観した後，事務処理特例制度による権限移譲の特徴，権限移譲の流れ，権限移譲をめぐるアクター間関係を明確にする。これより，地方政府における権限移譲の政策選択がどのような制度的メカニズムを通じて行われているのかが明らかになる。

第3章では，分権改革と権限移譲に関する先行研究を検討した後，権限移譲が行われる際にはどのような利害関係が想定され，そこからどのような権限移譲モデルが考えられるのかについて分析する。また，権限移譲モデルの中でも移譲団体と受入団体それぞれの立場による選好の対立が予想される事例に限定した権限移譲の可能性を設定した上で，権限移譲の進展を決める条件として政治要因と財政要因を中心に仮説を導出する。具体的には，移譲団体と受入団体の首長や議会をはじめとする政治的アクターの特徴によって権限移譲の進展に違いが出ると予想する。また，移譲団体と受入団体の財政力指数および歳入・歳出が権限移譲を進める際の条件であるという仮説を設定する。

第4章では，まず内閣府調査結果から得られる単年度データによる統計分析を行った後，分析結果の中で妥当性を再検討する必要があると考えられる変数を中心に地方行財政調査会の時系列データに基づいたパネル分析を行う。これ

らの分析を統合することで地方政府における権限移譲の政策選択を左右する要因を明らかにする。

第5章では，大阪府における教職員人事権の権限移譲について分析を進める。分析に際しては，特に権限移譲が行われる際に重要な役割を果たすと考えられる知事と市長に注目し，こうした政治的アクターによって進められる権限移譲の事例を紹介する。

終章では，論文全体の内容と含意を整理しながら議論を閉じる。

以上の内容から得られた主な知見は次の通りである。第１に，地方レベルで行われる分権改革の制度的メカニズムを明らかにした。分権改革と事務処理特例制度による権限移譲がどのような関係を持ち，具体的に誰によってどのような流れで行われるかを特定した。第２に，47都道府県が同じ制度を用いて権限移譲を進めていても地域や政策によって大きな違いが存在する理由として政治要因と財政要因が重要であることを検証した。政治要因においては都道府県の知事の党派性，都道府県議会の会派構成等が権限移譲に影響を及ぼす要因として析出された一方，財政要因においては都道府県と市町村の財政状況が正反対の影響を及ぼしていることが確認された。さらに，権限移譲を決める意思決定権を有する政治的アクターの役割が重要であることを大阪府における権限移譲の政治過程を通じて検証した。

本研究は，政治学及び行政学の理解に対して以下の２点にあげる貢献をなし得る。

第１に，政治学研究において二元代表制を採用する国家の政府間関係を分析する上で，示唆を与える。例えば，大統領制を採用している韓国で中央地方関係の再編を進める際には大統領をはじめとする政権与党が大きな影響を及ぼし，国会の会派構成も地方分権改革の進展を決める重要な要因とされる。また，韓国の場合，中央政府と地方政府ともに二元代表制を採用しているため，国政と地方政治の統治システムのズレに対する心配もなく，本研究で発見した知見を応用する余地は十分あると考える。

第２に，行政学研究における分析方法の多様化を試みた点が挙げられる。本研究では，行政学の伝統的なテーマでありながらも，一国内の比較分析は難しいとされてきた地方分権改革について計量分析を用いた多数事例比較分析を行った。中央地方関係の再編としての分権改革に注目した場合，日本だけに焦点を当てた研究になるため単一事例となってしまい，たとえ日本で地方分権改革が行われたとしても中央政府から地方政府への権限・財源の移譲が行われたという二分法的結論(集権的か分権的か)を述べることはできてもそれがどれだけ分権的な改革だったのかを相対的かつ比較的に説明することは非常に困難である。

そこで本研究では，中央政府を上位政府とし，地方政府を下位政府と位置付けた上で，中央政府の代わりに広域自治体である都道府県を取り入れ，地方政府の代わりに基礎自治体である市町村を取り入れ，中央政府と地方政府の関係が全国47都道府県分存在することとした。これにより，複数の観察データから比較分析を行うことが可能となり，たとえ日本だけを分析の対象としてもその中で複数の中央地方関係のパターンを生み出すことができ，そこから各地域の分権度合いを比較分析することが可能になった。

様式７

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏　名　（ PARK Sangjun 朴 相俊 ）		
論文審査担当者	（職）	氏　名
	主 査　教 授	北 村　亘
	副 査　教 授	瀧 口　剛
	副 査　教 授	上 川　龍 之 進

論文審査の結果の要旨

朴相俊氏(Mr Sangjun PARK)から提出された博士学位請求論文「分権時代における地方政府間関係の実証分析－「都道府県から市町村への権限移譲」に見る制度運用の47都道府県比較」(以下「本論文」)を2019年1月16日に審査した結果、審査委員全員一致で博士学位を授与するにふさわしい論文だと判断した。以下が本論文の要旨と評価である。

本論文の要旨

本論文は、2000年の地方分権改革により導入された事務処理特例制度の運用に着目して、地方レヴェルにおける権限移譲の政策選択を左右するメカニズムおよびヴァリエーションの要因を明らかにすることを目的にしている。

「なぜ、都道府県から市町村への権限移譲に相違が発生するのか」ということが本論文でのリサーチ・クェスチョンである。2000年の地方分権一括法の施行によって、中央政府と地方政府との関係は、「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に制度的に変化した。従来の研究は、中央政府と地方政府との関係に焦点を当ててきたが、他方で、本論文は自律性を増した地方自治体間での関係について十分な議論をしてきたわけではないと指摘し、特に広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村との関係についてはまだまだ研究が十分ではないという。

そこで、実際に都道府県から市町村への権限移譲の現状を見てみると、都道府県によって全く異なることが量的にデータから明らかにされている。詳細に見てみると、政策領域ごとでも移譲には大きな差があることが明らかになっている。この差異を説明する要因は何であるのかという点をゲーム理論に依拠して仮説を構築し、重要な要因を計量的手法で析出し、実際にその要因がどのように作用して帰結をもたらしたのかという点を大阪府における教職員人事権の移譲に着目して議論している。

第１章は、2000年に地方分権一括法が施行されるまでの政治過程とその後の地方分権の動向を確認している。

第２章は、事務処理特例制度による権限移譲の運用状況を概観した後、事務処理特例制度による権限移譲の特徴、権限移譲の流れ、権限移譲をめぐるアクター間関係を明確にしている。これより、地方政府における権限移譲の政策選択がどのように行われているのかが明らかにされている。

第３章は、分権改革と権限移譲に関する先行研究を検討した後、権限移譲が行われる際にはどのような利害関係が想定され、そこからどのような権限移譲モデルが考えられるのかということを分析している。

具体的には、移譲団体と受入団体の首長や議会をはじめとする政治的アクターの特徴によって権限移譲の進展に違いが出ると予想する。また、移譲団体と受入団体の財政力指数および歳入・歳出が権限移譲を進める際の条件であるという仮説を設定する。

第４章では、まず内閣府調査結果から得られる単年度データによる計量分析を行っている。さらに、分析結果の中で妥当性を再検討する必要があると考えられる変数を中心に地方行財政調査会の時系列データを用いてパネル分析を行っている。

第５章では、大阪府における教職員人事権の権限移譲について分析を進める。分析に際しては、特に権限移譲が行われる際に重要な役割を果たすと考えられる知事と市長に注目し、こうした政治的アクターによって進められる権限移譲の事例を紹介する。

終章では、論文全体の内容の要約と含意を整理している。本研究は、47都道府県が同じ制度を用いて権限移譲を進めていても地域や政策によって大きな違いが存在する理由として、政治的要因と財政的要因が重要であると指摘している。政治的要因の中では、都道府県の知事の党派性、都道府県議会の会派構成等が権限移譲に影響を及ぼす要因であることが確認される一方、財政的要因の中では都道府県と市町村の財政状況が正反対の影響を及ぼすことが確認された。

評価

本研究が指摘している通り、政府間関係に関する先行研究といえば、日本や韓国ではどうしても中央政府と地方政府との関係の分析に傾斜していた。この点で、都道府県と地方政府との関係においても実は47都道府県のどこでも同じというわけでないことをデータで発見し、解明すべきパズルとしている本研究は、画一的とみなされることが多い日本の行政についての理解を大きく変えることに貢献しているといえよう。

また、分析手法についても、ゲーム理論で仮説を導出し、計量分析で重要な要因を析出し、事例研究で実際の変数の作用を見るというのは海外でのトップ・レヴェルの博士論文と同一の手法といえる。上記のパズルを明らかにする際に、このような組み合わせは非常に有効である。

比較の観点からも、都道府県、市町村がともに二元代表制を採用している日本の地方自治分析で得られた知見は、大統領制の国家で広範な応用が期待できる。たとえば、各レヴェルの政府が大統領制(二元代表制)である韓国では、広域自治体と基礎自治体との関係の分析のみならず、中央政府と地方政府との関係の研究にも十分に応用できよう。

他方、ゲーム理論的な仮説によって、どのパラメーターが重要なのかということが明らかになったのにもかかわらず、それらが回帰分析におけるどの独立変数と関連しているのかが十分に明らかになっていない点や、計量分析のところで示されている多くの仮説の中には、先行研究やゲーム理論的な検討から導出されていないものが散見されている点は、今後改善が必要である。

また、係数に着目すれば、権限移譲の計画や方針の整備の有無に関する変数が極めて大きな値で有意となっている点で、そもそも、計画や方針の整備それ自体が従属変数である権限移譲との間で極めて近い変数関係にあるのではないかという疑念を抱かせるものである。この点で、共線性がないことは統計的に明らかであるとしているが、実体としての妥当性についてももう少し慎重な考慮が必要となるだろう。

さらに、本研究では、市長と知事がともに交渉を行う一方で、それぞれが議会と交渉するという二段階ゲーム(two-level game)的な発想を前提としていたが、他方で、現実には都道府県と市町村の職員同士が交渉を行い、それに対して都道府県知事や市町村長が同意を与えるかどうかが重要となり、さらに、彼らが与えた同意に対して都道府県議会や市町村議会がそれぞれ同意を与えるかどうかという入れ子構造的な同意モデルも想定できるだろう。後者のモデルをどのようにして排除するのかということも今後検討してほしい課題である。

このような課題が残るとはいえ、留学生として約５年間で英語や日本語での膨大な先行研究を丹念に読み込み、あわせてデータを積極的に収集した上で計量的手法などのスキルを身につけてまとめ上げた本研究は、高い水準の研究成果であることは間違いなく、真摯に研究に取り組んだことが反映されている論文である。審査委員は、全員一致で朴相俊氏の提出論文は博士学位にふさわしいと判断した。

なお、本論文を剽窃チェック・ツールの”iThenticate”にて剽窃がないことを確認している

ことを付記しておく。

以上