

Title	分権改革が地方政府間関係に与える影響 : 都道府県から市町村への権限移譲に注目して
Author(s)	朴, 相俊
Citation	阪大法学. 2019, 68(6), p. 121-147
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87193
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

分権改革が地方政府間関係に与える影響

——都道府県から市町村への権限移譲に注目して——

朴 相 俊

一 はじめに

本稿では、二〇〇〇年の地方分権改革が地方政府間関係に与えた影響を分析する。まず、分権改革がどのような形で地方政府間関係に影響を与えているのかを確認した後、具体的にどのようなアクターがどのような環境の下でどのような役割を果たしているのかを明らかにする。特に権限移譲において都道府県の間に見られるバリエーションを生み出す要因を比較分析することが本稿の目的である。

予め結論を要約すると、都道府県から市町村への権限移譲を規定する重要な要因として政治的要因が析出される。具体的には、首長のリーダーシップや年齢、そして党派性が権限移譲の進展度合いに影響を及ぼしている。また、議会の会派構成や議会と首長との関係も権限移譲のバリエーションを説明する要因と見られる。

本稿の構成は以下の通りである。第一に、先行研究における地方分権改革とそのインパクトについての議論を検討した上で、本研究の特徴と予想される理論的な貢献について明確にする。第二に、本稿の分析対象について述べ

る。まず事務処理特例制度による権限移譲について説明した後、権限移譲に関係するアクターを特定する。そして現在各都道府県ではどのように権限移譲を進めているのかを確認し、移譲実績のデータから地域間のバリエーションを検討する。

第三に、なぜ都道府県別の移譲状況に差異が存在するのかを理論的に考察し、何が権限移譲に見られるバリエーションを生み出す要因であるかを特定する。そこで、仮説検証のために用いる変数及びデータ、そして分析方法を説明し、計量的な分析を行う。最後に、全体の内容と今後の課題をまとめながら議論を閉じる。

二 先行研究の検討

(1) 分権改革はなぜ行われ、何をもたらすのか

ONeill (2005) は各政党が選挙での利益を最大化するための合理的な戦略の一つとして分権改革が行われると主張する一方、Eaton (2001, 2004) は政党組織が集権的であるかどうかによって党派的利益を守るために用いる戦略となるのが分権改革であると指摘する。Nakano (2010) によれば、分権改革は政権党に対する野党側の戦略の一つとして利用されることがあり、特に日本のように、一つの政党が長期間政権を握っている一党優位体制においては、将来的にも政権奪還の目処が立たない野党が、中央政権から少しでも権力を分散させることを目的として分権改革を行おうとする。これらの先行研究はなぜ分権改革が行われるのかについての議論である点で共通している。

一方、分権改革がもたらす影響に注目した研究も存在する。例えば、Falletti (2010) は分権改革を政治的分権と財政的分権、そして行政的分権という三つの分権改革に細分化した上で中央政府と地方政府間の権力関係にもたら

した変化に着目して分析を行っている。また、分権改革を経済的パフォーマンスとの関連で捉えながら、分権改革が地方政府の質にも大きな影響を与えると指摘する研究も見られる (Tresman 1999, 2000, 2002)。日本においても近年地方自治体を対象にした様々なアンケート調査 (大森 二〇〇三、小林・中谷・金 二〇〇八、田辺 二〇〇二、村松・稲継 二〇〇三、日本都市センター 二〇〇八) が行われる中で、こうした調査をもとに分権改革がもたらしたインパクトを分析した研究も見られる (北村 二〇一〇)。ただし、これらの調査・研究は地方政府のアクターたちの認識の変化を分析対象としたものが多いのに対して、地方行政に関連する事務権限の変化をデータに基づいて分析したものはあまり見当たらないのが現状である。

(2) 二〇〇〇年分権改革と都道府県・市町村関係

二〇〇〇年の地方分権改革に着目した先行研究は二つに大別される。一つは、五次にわたる地方分権推進委員会の報告を経て地方分権一括法が成立するまでの政治過程及びその成果に関するものである。もう一つはこうした分権改革に伴う財政措置の一環として行われた「三位一体の改革」をめぐる政治過程及びその帰結に関するものである。

まず二〇〇〇年分権改革の第一の成果として注目されたのは機関委任事務制度の廃止である。これについては、財界が地方政府と連合を組み、政治を動かしながら地方分権に関わった結果、機関委任事務制度が廃止されたという「ビジネス―地方政府連合」論が主張されてきた (北村 二〇〇〇)。これに対して曾我 (二〇〇二) はゲーム理論の枠組みを用いながら自民党の政策転換を主な要因として地方分権改革を説明している一方、市川 (二〇〇八) は当時の連立政権による分権改革政策がより重要な要因であったと指摘する。

三位一体改革に関する研究としては財政再建を目指す首相が経済財政諮問会議を利用して地方交付税制度の改革を行うとともに、地方自治体を中央の政策過程に関与させることで地方税財政改革に成功したという分析が注目される(北村二〇〇四)。さらに北村(二〇〇七)では全国知事会にも注目してそれを取り巻く制度的変化から説明を加えている。また、砂原(二〇〇八)は三位一体改革に関係するアクターの「利益」の観点からも分析を行っている。

一九九〇年代以降の分権改革を対象としたこれらの既存研究の特徴は、主に国レベルの政治過程に焦点を当てながら分権改革を「上からの改革」と捉えてきた点である。

一方、分権時代における地方政府間関係に注目した研究としては市町村合併や垂直補完関係に目を向けた研究(市川二〇一一、二〇一三；野田遊二〇〇七、二〇一一)が注目される。特に事務処理特例制度に焦点を当てた研究として藤巻(二〇一一、二〇一三)では法学の観点から制度の特徴及び運用状況を整理した上で北海道を対象とした事例分析を、伊藤(二〇一一)では財政要因に注目して権限移譲と地方政府間関係の分析が行われており、近年では本稿と同様に政治的要因に注目した研究(門脇二〇一六)も見られる。

ただし、伊藤(二〇一一)の場合、権限移譲を行う際の意思決定に関わる政治的アクターには目を向けず、主に行政要因だけを分析対象としている点では課題が残されている。また、門脇(二〇一六)の場合、権限移譲における知事の影響力を確認している点では本稿の分析結果と共通するところもあるが、権限移譲は知事の意思決定だけで決まるものではなく、受入側である市町村の(政治的・行財政的)諸条件も考慮せねばならない点、そして地方議会の役割を否定している点では追加的議論が必要であると考えられる。

そこで本稿は、分権改革論議の延長線として地方レベルにおける権限移譲に焦点を当てるとともに、地方政府が

置かれている環境の中で首長と議会という政治的アクターがどのような役割を果たしているのかを中心に議論する。既存研究においては主に分権改革の原因解明に注目してきたのに対して、本研究においては分権改革の結果に着目して分析を進める。

三 分権改革と事務処理特例制度による権限移譲

(1) 事務処理特例制度とアクター間関係

「条例による事務処理特例制度」に注目する第一の理由は、二〇〇〇年の地方分権改革の際に行われた法整備のなかでも特に都道府県と市町村の関係再編に影響を与えた制度として位置付けられるからである。地方自治法二五二条の一七の二には、「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする」と規定されており、また「市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる」という条項も設けられている。

さらに、地方財政法第二八条では、「都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」と規定されており、また「当該都道府県の議会の議決を経て、これを定めなければならない」という条項も含まれている。これより都道府県が市町村に対して権限移譲を行う際にはそれに必要な財源措置も一緒に行うことになっており、具体的にどのような法律に基づいて誰の権限を移譲し、それを決めるのは誰なのかを確認できる。

以上のような制度的特徴を考えると、地方自治体における政治的アクターが重要であることは明らかである。換言すれば、権限移譲を左右するのは首長と地方議会である。これらは二元代表制の核をなすものとして日本の地方政府を論じる際には欠かせない存在である（砂原二〇一一、曾我・待鳥二〇〇七）。砂原（二〇一一、六三頁）によれば、財政状況が厳しい中で行われる地方政府の政策選択というのは、首長と地方議会の部門間対立を軸とした政治的競争に規定されるところが大きく、その際に首長は「現状維持点」からの変化を起すアクターとして、地方議会は「現状維持点」からの変化を抑制するアクターとしての役割を果たすと考えられる。こうした点を踏まえると、地方行政上の変化である権限移譲においても首長と地方議会の役割が重要であることは明らかであろう。ただし、本稿では地方政府を一つのアクターとしてまとめて扱うのではなく、広域自治体と基礎自治体を区分したうえでより細かくアクター間の関係を見ていく。なぜなら、たとえ同じ政治的特徴を持っているとしても、事務権限を移譲する側のアクターなのか、受け入れる側のアクターなのかによって利害が異なるからである。

そこで、移譲団体と受入団体をまとめると次の通りである。

まず、移譲団体について言えば、都道府県から市町村に移譲される権限というのは知事の権限を意味することから、その当事者である知事とその下で実際の事務を行う職員がどのような役割を果たすのが権限移譲に与える影響は明らかに大きいであろう。特に職員に関しては、現場において実際にどのような事務がどれだけの量で県側の責任の下で行われているかに通暁していることから、無視することはできない。またこうした（執行部としての）県側の意思決定について県議会がどのような立場をとるかも注目する必要がある。

他方、事務権限を受け入れる側も重要である。特に受入団体である市町村の長の役割に注目する必要がある。なぜなら、知事の事務権限が市町村に移譲された場合、その事務権限は市町村の長の権限となり、当然それに対する

責任もその長が負うことになるからである。また受入団体でも職員及び議会の役割は看過できない。

このように、権限移譲に影響を与える政治的アクターは、移譲団体と受入団体それぞれの首長と地方議会で、さらに実際に事務を担う職員も看過できないことが分かる。本稿ではこうしたアクターの特徴およびアクター間の関係を見ることによって、権限移譲における地域間バリエーションが生じる原因を考察する。⁽¹⁾

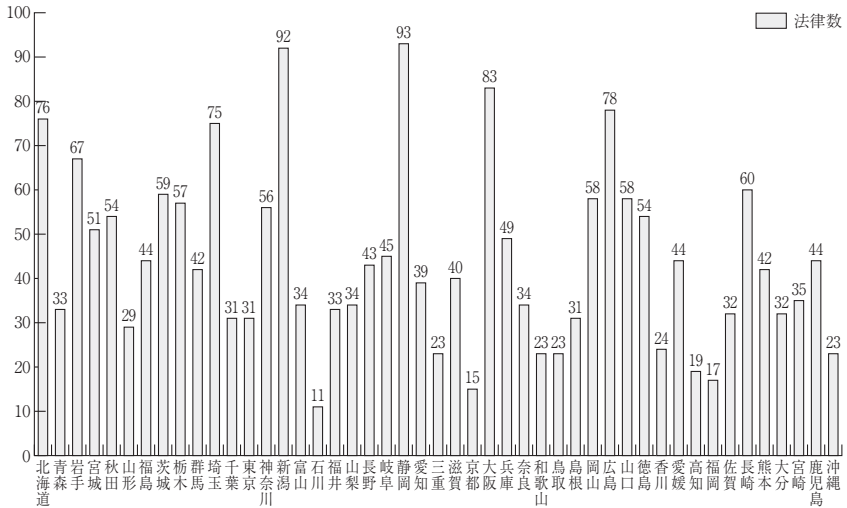
(2) 事務処理特例制度による権限移譲の現状

では、実際に各都道府県はどのような計画及び方針を持って取り組んでいるのか。平成二五年度に北海道地域主権局が行った全国実態調査の結果を確認すると、移譲方式としては手上げ方式（移譲を希望する市町村に対して権限移譲を行う方式）が多く採用されており、移譲権限の提示方式においてはメニュー・パッケージ方式が中心となっている。これに対して計画自体がない地域も存在し、このような地域では権限移譲の実施期間あるいは移譲権限の提示方式等も示されていない。

こうした中で、権限移譲の活用状況を示している内閣府データを見ると、都道府県でそれだけの法律の範囲の中で事務権限が移譲されているのかが分かる（図1）。少ないところでは一本の法律において権限移譲が行われている一方、多いところでは九三本の法律において権限移譲が行われていることが見て取れる。

同じ制度を用いて権限移譲を行っても地域によってその利用状況には大きなバリエーションが存在することが分かる。なぜ、ある地域では権限移譲が積極的に行われるのに対して、他の地域ではあまり進んでいないのか。以下では、こうした問題意識をもとに仮説を設定し、データに基づいて検証していく。

図1 都道府県別の移譲状況（移譲実績のある法律数）



出典「地方分権改革の実態調査結果」（内閣府2014：42）に基づいて筆者作成。

四 仮説の設定

(1) 政治的要因

第一に、権限移譲に影響を与える要因として首長のリーダーシップが挙げられる。砂原（二〇一一、九三、一六九―一九六頁）によれば、得票率は有権者や議会からどれだけの支持を得られるかを示す指標というだけでなく、首長が影響力を行使するための潜在的な変数となるという。そのため、得票率が高いことは有権者からの支持を背景に自らの意図どおりに改革を進める可能性も高いことを意味する。また、高い得票率で当選した首長の場合、得票率が高い分再選可能性も高いと予想される点から地方議員に対しても拒否権プレーヤーとしての役割を躊躇させる影響力を持つため、得票率が高ければ高いほど首長のリーダーシップが高まり、その結果、議会多数派による首長の政策への反対可能性も低くなると考えられる（築山二〇一五a、一八八頁）。ここから次のような仮説が導出できる。

仮説1 首長のリーダーシップが強いほど、権限移譲は進む。

第二に、政治家の党派性によって権限移譲に対する態度も異なると考えられる。河村（二〇〇八、一二八―一三二頁）によれば、一九九三年までの保守系候補者の場合、中央地方関係に対して現状維持の姿勢であったのに対し、一九九三年以降になると保守系候補者たちも積極的に中央地方関係の再編を主張するようになったという。また、分権改革に対する党派的特徴について、経済的な面における保守と革新、文化的な面における保守と革新がそれぞれ異なる選択をするという主張も存在する。すなわち、経済的な理由からは保守政党が分権改革を進めようとする傾向が見られる一方、文化的な理由からは革新政党が分権改革を支持する特徴が見られる（Toubeau S. Wagner M. 2015: 97-119）。⁽³⁾ いずれも分権改革に対する政治的立場に注目している点では共通しているが、現在日本の地方自治が抱えている課題が厳しい財政状況である点から、本稿では経済的な面における「保守と革新」の分類に着目し、曾我・待鳥（二〇〇七、七二―七五頁）の自民・非自民区分を採用する。ここからは、次のような仮説が導出できる。

仮説2 政治家の党派性によって権限移譲に対する態度は異なる。⁽⁴⁾

仮説2―1 移譲団体の首長が保守的であれば、権限移譲に積極的である。

仮説2―2 受入団体の首長が保守的であれば、権限移譲に消極的である。

仮説2―3 県議会において保守的議員が多い地域ほど、権限移譲は進まない。

仮説2―4 市議会において保守的議員が多い地域ほど、権限移譲は進まない。

第三に、アクター間の関係が権限移譲の進展にも影響を及ぼすと考えられる。二元代表制下の首長と議会の部門間関係においては、選挙の際に諸政党からの推薦や支持を一切受けなかつた首長である無党派知事の場合、他の知事に比べてより果敢な政策転換を行い、新しい政治文化をもたらすと予想される（曾我・待鳥二〇〇五、三〇頁）。また、砂原（二〇一一、六三頁）によれば、選挙時の地方議員との利害関係やそれまで行ってきた意思決定による制約が少ない首長であるほど、現状維持点からの変化の幅が大きい政策を提案することが予想できる。さらに、権限移譲をめぐる取引費用の観点からすると、移譲団体と受入団体の政策的ポジションが一致するか否かによって移譲事務の決定をめぐる交渉に係るコストにも影響が出ると予想される⁽⁵⁾。ここで、都道府県と市町村との関係を移譲団体の長と受入団体の長の党派性の一致・不一致から確認することによって、両者間の関係を判断することも可能であると考えられる⁽⁶⁾。以上の内容をまとめて仮説を導出すると次の通りである。

仮説3 地方議会において与党議席率が低い地域ほど、権限移譲は進む⁽⁷⁾。

仮説4 移譲団体の首長と受入団体の首長の党派性が一致する地域ほど、権限移譲は進む。

最後に、首長の年齢が若いほど権限移譲に積極的であると考えられる。都道府県から市町村への権限移譲が都道府県と市町村間の力関係にも影響を与えかねない制度改革であることを踏まえると、従来の権限配分とは異なる新しい仕組みを導入することによって両方に対して求められる責任と権限も変わることは十分に予想可能なものである。ここで権限移譲を既存制度から新しい制度への転換としてみなすのであれば、既存制度の形成との関わりが薄い可能性が高い若い首長のほうが現状変化を伴う改革により積極的であろうと予想することができる⁽⁸⁾。これにより、

次のような仮説が考えられる。

仮説5 首長が若いほど、権限移譲に積極的である。

(2) 社会経済的要因

以上、権限移譲を進める際に重要な役割を果たすと考えられる政治的アクターを中心とした仮説を導出したが、もう一つ注目すべき要因として考えられるのがこのようなアクターたちがどのような状況に置かれているのかを示す環境要因である。

第一に各地方公共団体の財政状況が挙げられる。北村(二〇一〇、五三八―五四二頁)によれば、財政状況が良い地域ほど、より分離・分権志向になるため、分権的な改革が支持される可能性も高いと予想される。また事務権限の移譲が行われるとしても、どれだけ積極的に取り組むかは、各自治体の財政力に制約されるところが大きいという指摘も見られる(金井二〇一〇、一〇四―一〇五頁)⁹⁾。こうした点からすると財政資源の多寡によつて権限移譲の進展度合いにも影響が出ると予想され、次のような仮説が考えられる。

仮説6 地方政府の財政状況が良いほど、権限移譲は進む。

第二に、権限移譲を受け入れる行政体制としての合併状況が挙げられる。たとえ権限を移譲しようとしてもその権限を必要とする需要がなければ権限移譲の対象自体が形成されていないことを意味し、権限移譲は進まないとする

測できる。⁽¹⁰⁾ こういった点からすると行政単位の大きさがある程度水準まで再編するための条件となる合併の進捗状況も権限移譲の進展度合いに影響を及ぼす要因として考えられる。さらに、受け皿論の延長線という観点からすると、県内に大都市が多い地域ほどその分多くの事務権限を受け入れる余地があることを意味するので、権限移譲が行われる可能性も高いと予想できる。以上の内容をまとめると、次のような仮説が導出される。

仮説7 市町村の合併が進んでいる地域ほど、権限移譲は進む。

仮説8 規模の大きい都市を多く抱えている地域ほど、権限移譲は進む。

次のところでは、こうした仮説を検証するために用いる具体的なデータと方法を説明した後、実証分析の結果を検討する。

五 仮説の検証

(1) データと方法

従属変数

本稿では、内閣府の地方分権改革推進室が平成二六年度に公開した「地方分権改革の実態調査結果」に報告されている都道府県別の移譲状況（移譲実績のある法律数）を従属変数データとして採用する。内閣府の調査は、平成二五年九月から十月にかけて地方公共団体に対して行った複数の調査を六つの項目に分けてまとめたもので、その中でも本研究において特に注目する内容は「条例による事務処理特例制度の活用状況等に関する調査」である。同

調査は四七都道府県を対象に「条例による事務処理特例制度」により都道府県から市町村へ権限移譲された事務について調べたもので、具体的には①条例による事務処理特例制度の活用状況、②権限移譲に係る取り組み状況、③権限移譲によるメリット、④権限移譲に伴い生じた課題、そして⑤移譲権限を運用する際の工夫等が取り上げられている。

①条例による事務処理特例制度の活用状況のなかにはまた三つのバリエーションが報告されていて、「政策分野別の移譲法律数におけるバリエーション」、「法律別の移譲状況（移譲実績のある都道府県数）」、そして「都道府県別の移譲状況（移譲実績のある法律数）」がそれに該当するものである。⁽¹⁾さらに「都道府県別の移譲状況」の内訳を確認すると、多い順にした場合にまず注目されるのが静岡県で、九三法律において権限移譲を行っていることから全国で一番多い地域となっている。次に新潟県が九二法律で二位、大阪府が八三法律で三位、広島県が七八法律で四位、そして北海道が七六法律で五位となっており、全国的に見た場合には平均して約四四法律が移譲されていることが確認できる（図1）。

独立変数

まず政治的要因の変数として考えられるのは政治家の党派性と年齢、そして得票率が挙げられる。党派性を示す変数に関しては曾我・待鳥（二〇〇七、七二―七五）の自民・非自民区分を用いる。この分類を用いる理由は、長い間一党優位体制が続いてきた日本においては伝統的な保守・革新という概念をそのまま用いるよりは自民・非自民に区分するのがより適切であると考ええるからである。首長と議会の党派性を示すデータとしては『全国首長名簿（二〇一四年版）』をもとに自民・非自民中心の党派・会派についてダミー変数を投入して作成したデータセット

を用意している。首長の年齢に関しては、知事の年齢の場合、全国知事会のホームページに公開されている各都道府県の知事の出生年度データを利用し、市長の年齢に関しては『都市データパック（二〇一四年版）』をもとに作成したデータセットを用いる。⁽¹²⁾

一方、社会経済的要因に関しては事前に用意した変数データの中で回帰モデルを選択するにあたって多重共線性が生じる可能性の低い範囲⁽¹³⁾で統計的有意水準の高いものを中心に採用している。⁽¹⁴⁾ まず財政的要因の場合、総務省が公開している都道府県と市町村の「主要財政指標」を確認したうえで、市町村の財政力指数の平均値を代理変数データとして回帰モデルに投入している。財政力指数を採用する理由は、地方公共団体の財政状況を一目瞭然に示してくれる指標でありながら、実際に多くの研究において自治体の財政状況を判断する基準として使われているからである（北村 二〇一〇：築山 二〇一五 a）。財政データ以外に、各自治体の社会的要因（人口、面積、大都市数）や行政的要因（合併進捗率、広域連携制度の利用状況）等に関する内容についても総務省や国土交通省が公開している資料からデータセットを用意している。⁽¹⁵⁾ 人口に関しては総務省が提供する「住民基本台帳人口（都道府県別・市区町村別）」をもとに四七都道府県と八一三市のデータセットを作成し、面積に関しては国土交通省が公開している「全国都道府県市区町村別面積調」をもとにデータセットを構築している。そして大都市に関しては総務省の「地方公共団体の区分」を参考にして都道府県別の大都市数のデータセットを作成した。以上の変数の記述統計は、表 1 に示す通りである。

分析方法

まず権限移譲の規定要因を統計的に確認するために回帰分析を行う。データ処理においては従属変数である都道

表1 記述統計

変数	観察数	平均	標準偏差	最小値	最大値
権限移譲数	47	44.04	20.05	11	93
知事の得票率	47	0.74	0.16	0.40	1
知事の党派性	47	0.64	0.49	0	1
知事の年齢	47	60.74	8.52	40	75
県議会の会派構成	47	0.49	0.12	0.29	0.75
県議会の与党議席率	47	0.26	0.32	0	1
知事と市長との関係	47	9.64	6.85	0	29
市議会の与党議席率	47	0.06	0.07	0	0.39
市長の得票率	47	0.70	0.07	0.59	0.87
市長の党派性	47	10.75	7.37	0	31
市長の年齢	47	61.93	3.07	52.83	67.54
市議会の会派構成	47	0.94	0.06	0.71	1
財政状況	47	0.50	0.17	0.23	0.91
合併状況	47	0.47	0.18	0.23	0.73
大都市数	47	2.66	3.47	1	20

府県別の移譲法律数に対して政治的要因と社会経済的要因がどれだけ影響を与えているのかをクロスセクション分析から確認する。因果推論⁽¹⁶⁾を目指すには時間的変化をも取り入れて因果関係を確認するのがより望ましいと考えられるものの、本研究のベースとなる内閣府の資料からすると一回限りのデータしか確保できなかった点、また市町村レベルの場合、合併による区域変更が生じるケースもあることからデータを揃えるのが難しい点、そして本稿では主に分権改革の結果、現在どうなっているのかに注目する点から今回の調査は単年度データ分析に止める。

もう一つの分析方法は、財政状況をもとに都道府県を四つのグループに分けたうえで、それぞれのグループの中から特徴的な事例を取り出した後、権限移譲との関連を比較分析することである。⁽¹⁷⁾特に事務権限を移譲する側の財政状況と受け入れる側の財政状況両方ともに健全なグループと両方ともに財政状況が厳しいグループの代表例と逸脱例に焦点を当てて、権限移譲の要因と見られる特徴を確認する。

(2) 分析結果

統計推定からの検討

回帰分析の結果を示す表2からすると、モデル1では、権限移譲に直接関係すると予想されるアクター要因だけを投入して権限移譲との関連を確認している。まず、県議会の与党議席率が統計的に有意な水準で影響を与えていることが特徴的で、与党議席率が低いほど権限移譲が進むと解される。これは仮説3と整合的な結果である。知事の得票率も、統計的に有意な水準で影響を与えていることが分かる。得票率の場合、権限移譲数と正の関係にあることから得票率が高ければ高いほど権限移譲の数も多いと解釈できる。これは仮説1の内容と整合的な結果である。そして、知事の党派性と市長の党派性の場合も統計的に有意な水準で権限移譲に対して影響を与えていることが確認できる。知事の場合、自民中心知事であるほど権限移譲により積極的である一方、市長の場合、逆に自民中心市長であるほど権限移譲に消極的であると解釈される。たとえ同じ党派であっても移譲する側と受け入れる側の中でどちらの立場に立っているかによって権限移譲に対する態度も異なってくる点については注目されたい。

また、県議会の会派構成も有意な影響を与えていることがわかるが、特に自民党の議席率が低い地域であるほど権限移譲が進んでいることが特徴的である。そして、市長の党派性と同様に県議会において保守系議員であるほど権限移譲に消極的である。モデル2からモデル4まではこうした政治的アクターの行動を制約すると考えられる社会経済的要因の変数データを逐次投入して回帰分析を行った結果を示しているもので、モデル5は両方の変数全てを一緒に回帰分析にかけた結果である。ここでも政治的要因においてはモデル1の結果が概ね維持されているが、社会経済的要因の中では統計的に有意な結果は得られなかった。

以上の分析結果から、政治的要因と社会経済的要因の中では政治的要因のほうが、政治的要因の中では事務権限

分権改革が地方政府間関係に与える影響

表2 権限移譲を規定する要因

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5
ア ク タ ー 要 因					
<u>移譲団体レベルの政治的要因</u>					
知事の得票率	0.5120** (0.2120)	0.5418** (0.2150)	0.4923** (0.2167)	0.5583** (0.2101)	0.5362** (0.2163)
知事の党派性	-13.8410* (6.9717)	-12.6191* (7.1166)	-13.1559* (7.1362)	-13.1419* (6.8532)	-11.5351 (7.1338)
知事の年齢	-0.6830** (0.3316)	-0.6507* (0.3343)	-0.6710* (0.3354)	-0.6277* (0.3272)	-0.5905* (0.3333)
県議会の会派構成	48.4456* (26.1402)	52.2327* (26.5325)	50.9260* (26.7322)	40.8366 (26.1096)	44.9624 (27.2085)
<u>相互作用レベルの政治的要因</u>					
県議会の与党議席率	-0.6097*** (0.2029)	-0.5751*** (0.2070)	-0.5839*** (0.2096)	-0.6053*** (0.1991)	-0.5505** (0.2089)
知事と市長との関係	0.6313 (0.5526)	0.3954 (0.6115)	0.6860 (0.5657)	0.4193 (0.5591)	0.4348 (0.6175)
市議会の与党議席率	11.1503 (44.7887)	10.5982 (44.9028)	22.3997 (49.1730)	-30.2796 (51.4885)	-16.4312 (53.9080)
<u>受入団体レベルの政治的要因</u>					
市長の得票率	-0.1245 (0.4039)	-0.0340 (0.4169)	-0.0925 (0.4114)	-0.0098 (0.4031)	0.0850 (0.4200)
市長の党派性	1.1123** (0.4216)	1.0751** (0.4246)	1.1463** (0.4296)	0.8979** (0.4363)	0.9185** (0.4421)
市長の年齢	-0.7598 (0.9370)	-0.8190 (0.9416)	-0.9080 (0.9796)	-0.9881 (0.9309)	-1.3034 (0.9923)
市議会の会派構成	23.1637 (54.2405)	30.3564 (54.9446)	24.5295 (54.8103)	32.1414 (53.5189)	37.5276 (54.6073)
環 境 要 因					
県内市町村の財政状況		17.6085 (19.3419)			3.7771 (20.9731)
合併状況			10.9439 (18.7973)		19.7665 (19.7733)
大都市数				1.7675 (1.1457)	2.0385 (1.3169)
_cons	49.4786 (77.0211)	27.0548 (81.0439)	47.4045 (77.8405)	46.0222 (75.5792)	36.9362 (80.5704)
R2	0.4730	0.4856	0.4782	0.5075	0.5249
Adj-R2	0.3074	0.3040	0.2941	0.3337	0.3170
N	47	47	47	47	47

注1) STATA14の OLSregression を用いて行っている。

注2) 括弧内は標準誤差。***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準で係数が統計的に有意であることを示す。

注3) 「首長の党派性」は自民中心=0、非自民中心=1、市長の党派性は非自民中心市長の数。

注4) 「議会の与党議席率」は首長を推薦・支持した政党の議席の合計/総数。「議会の会派構成」は1-自民党/総数。

注5) 「知事と市長との関係」は党派性が一致する場合1、不一致の場合0で計算。

表 3 財政状況による分類

		都道府県（移譲団体）	
		平均以上	平均未満
市町村（受入団体）	平均以上	グループA（18）	グループC（1）
		宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県、福岡県、神奈川県	岡山県
	平均未満	グループB（8）	グループD（20）
		新潟県、福山県、石川県、福井県、山梨県、山口県、香川県、佐賀県	北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、長野県、奈良県、鳥取県、島根県、徳島県、愛媛県、高知県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、沖縄県、鹿児島県、和歌山県

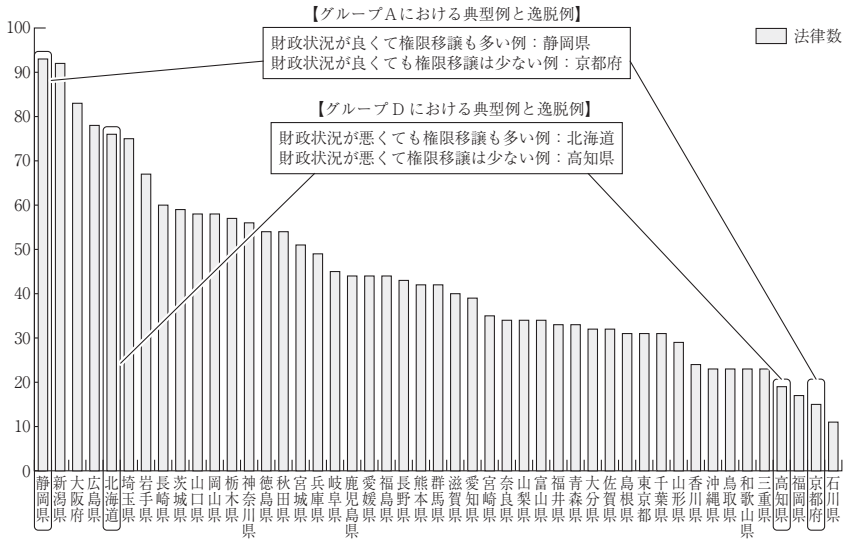
出典）財政力指数（総務省 2013）に基づいて筆者作成。

を受け入れる側よりも移譲する側の政治的要因がより多く影響を与えていることが明らかになった。概していえば、都道府県の知事がどのような特徴を持っているかがまず注目すべき点で、さらに知事と県議会がどのような関係にあるのかも重要な要因として考えられる。ただし、こうした統計分析の結果だけを見て環境要因は影響を与えていないと断言する前に、財政状況をもとに四七都道府県を分類したうえで、その中から特徴的な事例を抽出して比較分析を行う。

財政比較からの検討

表 3 は都道府県の財政状況による分類を示しているもので、移譲団体の財政力指数をもとに平均以上と平均未満に分けると同時に、各都道府県が抱えている市町村の財政力指数の平均値を基準にしてまた平均以上の地域と平均未満の地域に分けている。ここで注目したいのは移譲団体の財政状況と受入団体の財政状況が両方ともに健全なグループと、逆に両方ともに財政状況が厳しいグループである。なぜなら、正反対の特徴を持つグループ間でも共通する点が見つかるのであれば、それもまた権限移譲に影響を与

図2 財政状況による分類と権限移譲



出典「地方分権改革の実態調査結果」(内閣府2014: 42) と財政力指数 (総務省2013) をもとに筆者作成。

える可能性があると考えられるからである。

図2からは、財政状況が健全なグループにおいて権限移譲が多く進んでいるところもあるが、ほとんど進んでいないところもあることがまず一つ確認できて、これに該当するのがそれぞれ静岡県と京都府である。これに対して両方ともに財政状況が厳しいグループの中においても権限移譲が進んでいるところもあれば、ほとんど進んでいないところもあることが確認できて、これに該当するのが北海道と高知県である。こうした四つの道府県を政治的要因と社会経済的要因のデータに基づいて比較すると表4の通りである。

表4からは、政治要因としては市長の党派性と県議会の与党席率が仮説の内容とおおむね整合的であることが分かる一方、環境要因においては、財政力指数と広域連携の利用件数を始めとする複数の項目において権限移譲との関連が見られる⁽¹⁸⁾。ただし、ここで環境要因が多く関連するような結果となるの

表 4 財政状況による分類からの比較

		静岡県	京都府	北海道	高知県	
権限移譲数		93	15	76	19	
政治的 要因	知事の得票率	72.6	69.0	69.4	100.0	
	知事の党派性	1	1	0	0	
	知事の年齢	66	60	60	47	
	県議会の会派構成	49.28	58.33	57.69	66.67	
	県議会の与党議席率	0	8	42	100	
	知事と市長との関係	17	7	4	5	
	市議会の与党議席率	4.3	15.63	6.03	2.51	
	市長の得票率	63.70	65.09	77.83	64.51	
	市長の党派性	17	7	31	6	
	市長の年齢	62	64	60	60	
市議会の会派構成	95.31	92.92	90.83	97.25		
社会経済的 要因	県側の財政力指数	0.68	0.55	0.39	0.23	
	市町村の財政力指数	0.79	0.54	0.25	0.23	
	合併の進捗率	52.70	40.90	15.60	35.80	
	広域連携	358	72	420	119	
	市町村数	35	26	179	34	
	大都市数	4	1	3	1	
	人口 (人)	都道府県 (a)	3,765,007	2,636,092	5,506,419	764,456
		中心都市 (b)	716,197	1,474,015	1,913,545	343,393
		割合 (b/a)	0.19	0.56	0.35	0.45
	面積 (km ²)	都道府県 (c)	7,255	4,613	83,457	7,105
中心都市 (d)		1,412	828	1,121	309	
割合 (d/c)		0.19	0.18	0.01	0.04	

- 注1) 「首長の党派性」は自民中心 = 0、非自民中心 = 1、市長の党派性は非自民中心市長の数。
 注2) 「議会の与党議席率」は首長を推薦・支持した政党の議席の合計／総数。
 「議会の会派構成」は1 - 自民党／総数。
 注3) 「知事と市長との関係」は党派性が一致する場合1、不一致の場合0で計算。

は環境要因の中でも特に注目すべき要因である財政状況にフォーカスした点に起因する可能性があることは否定できない。しかし、たとえ環境要因のデータをもとに抽出した事例を比較しても統計分析の結果と同じ関連性が確認される政治要因の場合、その重要性が再び確認できたといえよう。

六 おわりに

本稿では分権改革が地方政府間関係に与える影響を分析するために都道府県から市町村への権限移譲に見られるバリエーションを政治的要因と社会経済的要因に基づいて仮説を設定し、検証を行った。分析の結果、政治的要因においては主に移譲団体レベルの要因が大きな影響を与えている中で、受入団体レベルでは首長の党派性が、相互作用レベルでは移譲団体の首長と議会との関係が重要な要因であることが明らかになった。一方、社会経済的要因の中では統計的に有意な影響を与えるものはなかったものの、財政状況に焦点を絞った上で、特徴的な地域間のデータを比較分析した場合には、追加の議論が必要であることを確認した。

本稿で得られた知見は次のような意義を持つ。第一に、日本の地方分権改革に関する研究において従来の「国レベルの政治過程」や「国から地方へ」という枠での議論から、さらにもう一步進めて都道府県と市町村の間での分権論を展開したことである。「地方内分権」に注目することによって分権改革の影響が地域住民の近距離にある基礎自治体にまで実際にどのような形で伝わっており、その中にはどのようなバリエーションが存在し、その理由は何かという議論にまで分析の視点を広げた点に貢献がある。これにより、今後新しい地方自治制度の再編がどのような形になるのか、その具体的なメルクマールを予想することができる。

第二に、特に地方レベルの権限移譲に対する態度の違いを主に党派性に基づいて説明している点は新しいアプ

ローチであると考ええる。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。例え、権限移譲に良い環境が整っていても権限移譲があまり進まない場合もあれば、逆に厳しい状況であるにもかかわらず積極的に進んでいる地域もある。やはり政策選択を決める政治的アクターの役割が欠かせないと予想できる。

最後に今後の課題について述べると、まず本稿では具体的にどのような政策分野の事務権限が移譲されているのか、権限移譲の質的側面についてはほとんど触れていない。また、本研究では主に結果的な側面だけに注目しているが、最終的に移譲事務が決定する際にはどのような利害関係から意思決定が行われるのかを明らかにすることも必要であろう。

【付記】本稿について貴重なコメントを頂いた匿名の査読者三名の方に感謝申し上げます。

- (1) ただし、本稿では観察可能なデータを中心に分析を行うため、職員レベルの特徴を示す変数は取り入れることができなかった点については予め留意されたい。
- (2) 本稿では首長の政治的リーダーシップの代理変数として得票率を用いる。
- (3) 具体的に、経済的な側面を重視する保守勢力は公共財の効率的な生産を向上させることを理由に分権改革に賛成するのに対して、革新勢力は分権改革が富の再分配を妨げることを理由に反対する。
- (4) ただし、たとえ同じ党派性を持つていても、そのアクターが移譲団体の立場をより重視して行動するのか、受入団体の立場を優先的に考えて行動するのかによって態度が異なると予想される点については注意されたい。例えば、一口に議会といっても実際に議会を構成している県議員個人がどちらの立場を代表しているかを念頭に置きながら理解する必要がある。一見すると、県議会議員といえば主な活動の場が県議会だから県側の立場と一緒ではないかと考えがちであるが、

政治家の目的の中で第一に挙げられるのが「再選」である点を踏まえる(Furuno 1973)と、選出された選挙区の利益を代表して活動することが理解できる。したがって、たとえ県議会の構成員であっても県議員個人にとっては(広域自治体としての)県より(選挙区の主な区分単位となる)基礎自治体の方を、すなわち自分たちを議員として選んでくれる市町村の利益をより優先することは明らかである。こうした点からすると、市長の党派性と同様に県議会においても保守系議員であるほど権限移譲に消極的であると予想できる。

(5) 南(二〇一四、六五頁)によれば、地方分権を進めるか否かは中央政府と地方政府の間の政策選好の距離によって決まるため、中央政府と地方政府の間の政策選好が近いとき、権限と財源を移譲する場合があります、この際に中央政府と地方政府との政策選好の距離は、両者間の党派の関係から把握できるもので、党派性が一致すれば政策選好も近いという。

(6) 最初のデータ収集段階においては首長間の関係の良し悪しを選挙時の支持の有無から確認するために選挙管理委員会(大阪市、堺市、箕面市、京都市、神戸市、大津市、和歌山市、徳島市、鳥取市等)に依頼して近年行われた選挙の「選挙公報」も検討したが、地域によって又は候補者によって一貫したデータセットを構築するのが困難なため、このデータを利用することは断念し、党派性の一致・不一致だけを用いることにした。

(7) 地方議会における与党議席率が高い方が条例制定においてより有利ではないかという疑問を持つことも十分予想される。ただし、日本における地方議会の現状を踏まえて考えると、必ずしもそうではない。地方議会の活動に関しては「ラバースランプ」と揶揄されるように地方政府(首長)の提案を通過させるだけの機関になっていると指摘されるように、実質的に拒否権プレーヤーとしての役割は大きくなく、ほぼ形式的なものになっている可能性がある。議会における同意権を持っているから地方議会との関係を重視するというよりは、選挙での利害関係があるかどうかの観点から首長と議会との関係を理解することがより合理的であるかもしれない。単に議決権を得ることだけを考慮するのであれば、与党議席率が高い方が新しい政策を進めるのにより有利であるかもしれないが、現実的に地方議会の機能不全状態を踏まえて考えると別の説明が必要となる。権限移譲に関しても同様に、単に議会での同意を得られるか得られないかを重視するのではなく、利害関係として選挙での支持の有無を前提にした場合にどうなのかを考慮した方がより合理的で、こうしたロジックに従えば議会において与党議席率の低い方(すなわち、選挙での利害関係で縛られていない方)がより積極的に権限移譲の政策選択に乗り出すことが可能であると予想される。

(8) すなわち、若い首長であるほど過去の遺産にとらわれる可能性が低い点からすると、より新しい政策転換を行う可能性が高いと考えられる。なお、首長の個人属性を示す変数として年齢を用いた実証分析としては河村(二〇〇八)、小林・中谷・金(二〇〇八)を参照されたい。

(9) 事務権限を移譲するにも関わらず、それに見合う税財源が確保されていなければ、移譲された事務権限は現実的な意味を欠いてしまう。すなわち、事務権限があるとしても、どの水準まで力を入れるかは、各自自治体の財政力の総枠の中で比較考量して決めるわけで、財源がなければ執行水準が著しく低下してしまう。その意味では、持てる財政資源に従って事務権限が行使される度合いが変化し、財源措置が仕事の濃淡を決めることになるのである。

(10) これは、分権改革の受け皿として能力はあるのか、地方分権を進めるのなら、まず市町村の規模を大きくして行政体制を整えてからだ(いわゆる「受け皿論」)、という指摘がなされる理由でもある(大森二〇〇二、四三―六一頁)。

(11) 本稿では地域間のバリエーション(地方の中でも具体的にどこにどれだけの権限が移譲されているのか)に注目する点から「都道府県別の移譲状況」にフォーカスする。

(12) 受入団体の政治的要因に関するデータについては主に八一三市の市長と議会のデータを採用する。なぜなら、町村レベルの政治的アクターの資料は確保すること自体が困難で、データ化することも難しいからである。

(13) 具体的な値としては、相関係数は0.6を、変数拡大効果(VIF)は2.0を目安としている。

(14) 回帰モデルに投入する独立変数に関しては変数増減法をもとに統計的に意味のある変数を中心に選択している(浅野・矢内二〇一三、石黒二〇〇八、松浦二〇一〇)。

(15) 主な直近データの公開は二〇一四年度、集計結果はその前年度までのデータとなっている(二〇一五年九月現在)。

(16) 因果推論に関しては久米(二〇一三、八三―一四〇頁)を参照されたい。

(17) 財政状況をグループ分けの基準にする理由は、現在日本の地方公共団体が共通して抱えている問題の中でも一番厳しさを増している課題だからである。

(18) 共通点に関しては、静岡県と北海道、京都府と高知県を、相違点に関しては静岡県と京都府、静岡県と高知県、京都府と北海道、北海道と高知県の比較を注目されたい。

参考文献

- 浅野正彦・矢内勇生(二〇一四)『Statistaによる計量政治学』オーム社。
- 石黒格(二〇〇八)『Statistaによる社会調査データの分析―入門から応用まで』北大路書房。
- 市川喜崇(二〇一〇)「市町村総合行政主体論と「平成の大合併」小原隆治・寄本勝美(編)『新しい公共と自治』コモンズ、三三九―三七三頁。
- (二〇一三)「都道府県による市町村の「補完」を考える」『都市とガバナンス』第二〇号、二七―三四頁。
- 伊藤敏安(二〇一〇)「道府県から市町村への権限移譲と財政的地方政府間関係」『地域経済研究』第二二号、三―二二頁。
- 伊藤正次(二〇〇八)「国による「上から」の分権改革―コア・エグゼクティブの変動と「併発型」改革の展開」森田朗・田口一博・金井利之(編)『分権改革の動態』東京大学出版会、十七―四〇頁。
- 大森彌(二〇〇二)『分権改革と地方議会』ぎょうせい。
- (二〇〇三)「第一次分権改革の効果」『レヴァイアサン』第三三三号、八―二五頁。
- 河村和徳(二〇〇八)『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版。
- 門脇康太(二〇一六)「自治体分権と知事・事務処理特例制度の分析」『資本と地域』第二二号、一―二二頁。
- 金井利之(二〇一〇)「自治体への事務権限の移譲と分権改革」『都市問題研究』第六二号(一)、九四―一〇七頁。
- 北村亘(二〇〇〇)「機関委任事務制度廃止の政治過程―もう一つの解釈の可能性―」『甲南法学』第四〇号(三・四)、四七―五二六頁。
- (二〇〇四)「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』第四五号(三・四)、三四―三九八頁。
- (二〇〇七)「三位一体改革と全国知事会」『法學雜誌』第五四号(二)、九一―九六〇頁。
- (二〇一〇)「地方分権改革と基礎自治体の財政認識」『阪大法学』第六〇号(三)、五二五―五四六頁。
- 木寺元(二〇〇八)「機関委任事務の「廃止」と地方六団体―「アイデアの回路」と「政治の回路」の視点から―」『公共政策研究』第七号、一一七―一二二頁。
- 久米郁男(二〇一三)『原因を推論する―政治分析方法論のすゝめ』有斐閣。
- 小林良彰・金宗郁・中谷美穂(二〇〇八)『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会。

財団法人日本都市センター(二〇〇八)『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究―市役所事務機構アンケート調査結果報告―』財団法人日本都市センター。

砂原庸介(二〇〇八)「中央政府の財政再建と地方分権改革」『公共政策研究』第七号、一三三―一四四頁。

——(二〇一〇)『地方政府の民主主義』有斐閣。

曾我謙悟(二〇〇〇)「地方分権改革をめぐる二つのなぜ…その必要性和実現性」『地方分権改革』法律文化社、二二―四〇頁。

——(二〇一三)「都道府県議会議員から見た県連組織・サーベイ調査からの知見」建林正彦(編)『政党組織の政治学』

東洋経済新報社、三一―五一頁。

曾我謙悟・待鳥聡史(二〇〇五)「無党派知事下の地方政府における政策選択…一九九〇年代以降における知事要因と議会要

因」『年報政治学』二〇〇五―II、二五―四六頁。

——(二〇〇七)『日本の地方政治―三元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。

田辺国昭(二〇〇二)「地方財政の危機と改革」『年報行政研究』第三七号、一三―五九頁。

築山宏樹(二〇一五a)「地方議会選挙の得票分析…議員行動と選挙とのつながり」『年報政治学』二〇一五―I、二八三―三〇五頁。

〇五頁。

内閣府地方分権改革推進室(二〇一四)「地方分権改革の実態調査」地方公共団体における地方分権改革の実態調査。

南京兌(二〇一四)『地方分権の取引費用政治学』木鐸社。

西尾勝(二〇〇七)『地方分権改革』東京大学出版会。

野田遊(二〇〇七)『都道府県改革論』晃洋書房。

——(二〇一〇)「基礎自治体における垂直補完の効果」『年報行政研究』第四七号、一二六―一四三頁。

藤巻秀夫(二〇一〇)「事務処理特例制度の意義と課題…都道府県・市町村関係への影響」『札幌法学』第三三号(一)、一八

一―二二〇頁。

——(二〇一三)「北海道における事務処理特例制度の活用状況について」『札幌法学』第二四号(二)、二三五―二七〇

頁。

北海道総合政策部地域主権局(二〇一三)「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」第二回フォローアップ調

- 査報告書。
- 松浦寿幸 (二〇一〇) 『Stataによるデータ分析入門』東京図書。
- 村松岐夫 (編) (二〇一〇) 『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社。
- 村松岐夫・稲継裕昭 (二〇〇三) 『包括的 地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社。
- 森田朗 (二〇〇〇) 『分権改革と自治体』東京法令出版。
- Eaton, Kent. 2001. Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*. 32 (1): 101-127.
- Eaton, Kent. 2004. Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America. Stanford Univ. Press.
- Falletti, Tula G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge Univ. Press.
- Fenno, Richard F., Jr. 1973. *Congressmen in Committees*. Little, Brown and Company.
- . 2003. *European Integration and Political Conflict*. Cambridge Univ. Press.
- Koichi Nakano. 2010. *Party Politics and Decentralization in Japan and France*. Routledge.
- O'Neill, Kathleen. 2005. Decentralizing the State: Elections, Parties, and Electoral Power in the Andes. Cambridge Univ. Press.
- Simon Toubeau and Markus Wagner. 2015. Explaining Party Positions on Decentralization. *British Journal of Political Science* 45 (1): 97-119.
- Treisman, Daniel. 1999. Political Decentralization and Economic Reform: A Game Theoretic Analysis. *American Journal of Political Science* 43 (2): 488-517.
- . 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review* 94 (4): 837-57.
- . 2002. Decentralization and Quality of Government. Unpublished manuscript. Univ. of California, Los Angeles.