

都市の財政支出と政治的要因

近 藤 春 生

1. はじめに

本稿の目的は、これまで十分に明らかにされてこなかった、わが国における都市レベルの自治体の財政支出がどのような要因によって決定されているかについて、政治的な要因を考慮した実証分析により、明らかにすることである。

かつて、わが国では、中央集権的な地方財政システムを前提として、地方政府の意思決定に着目した実証分析はあまり行われていなかった。しかしながら、1990年代以降の地方分権に向けた動きが進展する過程で、地方政府の財政運営における裁量の余地が拡大する可能性がでてきたことや、1980年代以降、政治学や行政学の分野で、これまで通説となっていた、「中央集権の下での地方政治の不在」が自明視されなくなったこと¹で、地方政府の政策決定における自律性を前提として、地方の財政支出の決定のあり方について、政治的要因も考慮した実証分析が行われるようになってきた。

このような計量経済学的アプローチをとることの利点は、地方政府の財政支出に影響をあたえる、人口や面積、産業構造などといった、社会経済的要因や補助金などによる中央政府による影響をコントロールした上で、各自治体の政治状況の効果を析出できることにある。曾我・待鳥（2007）が指摘するように、わが国の地方財政支出において、「中央政府の意向や社会経済環境、さらには時期ごとの主争点の変化をコントロールしても、政治変動によって説明されるべき政策変化が存在する」（p.319）とすれば、分析結果を手がかりに、今後の

1 曾我・待鳥（2007）第1章 p.29による。

わが国における、分権化時代の地方財政のあり方を予測、検討する上で有益な情報を与えると考えられる。これは、地方分権改革の制度設計に対しても示唆を与えることが期待される点で有意義である。

しかしながら、わが国の地方財政支出の決定要因に関する実証分析は、ほとんどが都道府県を対象としたものであり、基礎的自治体を対象とした研究はほとんど存在しない。これは、市町村レベルの統計の利用可能性が高くないことが主な理由であると考えられるが、基礎的自治体である市町村は、住民に身近な公共サービスを提供するという点で分析対象として重要であるばかりでなく、地方分権一括法施行以前において、機関委任事務の比率が都道府県に比べ低かったことを考えると、地方の意向がより強く反映される可能性もある。そこで、本稿では、都市レベルのサンプルを用いた実証分析を行うことによって、基礎的自治体の財政支出の決定要因を明らかにすることを試みる。

なお、本稿の構成は以下の通りである。第2節では、関連する先行研究をやや詳しくとりあげ、問題の所在を明らかにする。その上で、第3節では、実証分析を行い、第4節では、推定結果を整理し、解釈する。第5節はまとめである。

2. 先行研究

政府の政策決定のあり方を分析する上で、政治的な要因を考慮する実証研究は、新しい政治経済学²の理論的研究の進展により、海外では近年大きく進展してきた。この研究分野の特徴は、政治家や有権者の党派性やイデオロギーのみならず、政治家の選出に関わる政治制度や予算編成上のルールなどといった制度的側面が政策に及ぼす影響を重視する傾向が強いことである。

例えば、Roubini and Sachs (1989) は、1960年代以降、多くの OECD 諸国で増加した財政赤字は、いわゆる Barro (1979) による課税平準化理論だけでは

2 標準的なミクロ経済理論（ゲーム理論等）などを用いて、政治現象を分析するアプローチ全般をさす。この分野の代表的なテキストとして、英語文献では、Persson and Tabellini (2000)、Drazen (2000)、邦語文献としては、小西 (2009) が挙げられる。

必ずしも説明することは出来ず、議院内閣制か大統領制か、連立政権か否かといった、政治構造 (political structure) によって影響を受けており、政治的結束度の弱い政府ほど財政赤字を増加させやすいことを明らかにした。

1990年代以降、財政赤字や財政運営について、政治的な側面に着目した実証研究が多く行われることとなった。国家レベルのデータを用いた研究としては、Perotti and Kontonopoulos (2002) や Rucciuti (2004) などが存在する。このうち、Perotti and Kontonopoulos (2002) は、1970年から1995年までのOECD19カ国のパネルデータを用いて、政府の分極度が政府歳出や歳入に与える影響について実証分析を行っており、内閣の規模 (大臣数)、連立政権の規模 (与党数)、また、イデオロギーが比較的頑健な効果を持つことを示している。一方、Rucciuti (2004) では、同じくOECD諸国を対象として、1975年から1995年までのパネルデータを用いた研究を行っており、支出官庁の数や、選挙制度の違いが財政収支に比較的強い影響を与えることを示している。

また、地方レベルのデータを用いた研究としては、アメリカの州を対象としたAlt and Lowry (1994) や、ノルウェーの地方政府を対象としたKaltesh and Rattø (1998) などを挙げることができる。Alt and Lowry (1994) によると、民主党が共和党に比べ、歳出 (歳入) を拡大させる傾向を持つばかりでなく、行政府 (首長) と立法府 (議会) の多数派が異なる分割政府では、統一政府に比べ、財政赤字に結びつきやすいこと、財政赤字を翌年度予算に持ち越すことを制限するルールが存在も財政収支に影響を与えることを実証的に示している。Kaltesh and Rattø (1998) では、地方議会の分極度が高まるほど、また、議会における社会主義政党シェアが高まるほど、財政支出は増える傾向にあることを示しており、これらの研究では、選挙制度や予算ルールとともに、党派性も財政運営に大きな影響を与えることを示唆している³。

一方で、国内では、制度的な側面に着目して、地方歳出に及ぼす影響を分析

3 地方財政への党派性による影響を分析した最近の研究としては、スウェーデンの地方自治体を対象とした、Pettersson-Lidbom (2008) や、アメリカの都市を対象とした、Ferreira and Gyourko (2009) などがあげられる。両者とも実証分析の手法として、非連続設計 (regression discontinuity design) 用いているが、前者が党派性の影響を確認しているのに対し、後者では党派性の影響は検出できないとしている。

したものは少ないが、都道府県レベルを中心に、地方の首長や議員の党派性などの特徴が財政運営にもたらす効果について明らかにしようとする研究はある程度存在する。例えば、都道府県を対象とした研究としては、加藤（2003）、砂原（2006）、曾我・待鳥（2007）が、都市を対象とした研究としては、鮎戸・佐藤（1986）、河村（1998）があげられる。

加藤（2003）では、歳出総額や各目的別歳出、普通建設事業費（単独事業、補助事業）、実質単年度収支の一人当たり金額および歳出シェアを被説明変数とし、知事の党派性や当選回数、地方議会の構成などの政治的な要因が影響を及ぼしているかについて、1987年度から2000年度までのパネルデータを用いて分析している。実証分析の結果によると、議会自民党シェアや知事自民党単独ダミーで捉えられる保守系勢力は、民生費や労働費などの福祉関係支出を減らす半面、土木費のシェアを増やす傾向があるのに対し、議会の社会党・共産党シェア、知事社会党ダミー・左派ダミーで定義する革新勢力は、福祉関係の支出シェアを増やし、公共事業関係のシェアを減らしがちであることを確認している。推定結果の解釈が困難であるケースも見られるが、地方の政治的要因が財政支出に影響を与えていることを示す結果を提示しているといえる⁴。

砂原（2006）では、同じく地方財政統計を用いながらも、歳出を「開発政策」と「再分配政策」とに区分して、知事の支持基盤（革新知事が無党派か）や経歴（官僚経験の有無等）、知事の再選動機、また地方議会の党派性が及ぼす影響について、パネル分析を行なっている。実証分析の結果より、少なくとも1990年頃までは地方議会における党派性が財政支出に強く影響を与えていたことを示唆している。

また、曾我・待鳥（2007）では、1960年から2005年までを、知事の党派的構成によって、ほぼ15年ごとに、3つの時代（革新系知事の隆盛期＝1960年代から70年代前半、保守回帰と相乗りの時代＝70年代後半から80年代、無党派知事台頭の時代＝90年代以降）に区分し、それぞれの時代区分ごとに、都道府県歳

4 加藤（2010）では、同じ都道府県レベルながら、より近年のデータを用いて、事業主体別（補助事業と単独事業）に地方政治要因が働いているかどうかについて検討している。

出、歳入の各項目を地方の政策選択の指標とみなし、知事と議会の党派性が及ぼす影響について計量分析を行っている。推定結果は時期により異なるものの、政治変動が財政政策に影響を及ぼしていることは一貫しており、保革相乗り知事に歳出拡大傾向があり、与党数が財政運営を拡張的なものとしている可能性や、1990年代に台頭した無党派知事は総じて「小さな政府」志向であったことなどを指摘している。

鮑戸・佐藤（1986）は、都市レベルで財政支出と政治指標との関係について計量的な分析を行なった先駆的な研究であり、財政支出のパターンに対して重要な影響を及ぼすのは政治的な要因ではなく都市の中核性であると結論付けている。ただし、彼らの研究は因子分析・相関分析が中心であり、政治的な変数の影響を抽出するという点においては不十分な点が残る。

そのほか、河村（1998）では、サーベイデータと通常の回帰分析を用いて、市長の財政選好への影響を検討している。サーベイデータを用いたCHAID分析によると、前回の選挙で苦戦した（つまり、得票率が低かった）首長や初当選の市長は、財政を拡大しようとする志向が強いことなどを明らかにしている。一方、回帰分析では、被説明変数に「平成4年度から翌5年度の道路橋梁費伸び率を過去4年の伸び率平均で除したもの」を用いて、市長の再選動機の影響を検証しており、選挙が終わってから道路整備支出が増える傾向にあることを確認している⁵。しかしながら、得票率はプラスに有意となっており、前半の分析結果と整合的ではない結果も得られている。

以上から、わが国においても、地方の財政支出を政治的要因で説明しようとする研究が行われるようになってきており、先行研究の結果は必ずしも一貫していないものの、地方の政治的要因の存在を示唆するものであるといえる。しかし、都道府県レベルでは、標準的な計量経済学的アプローチを用いた実証分析の蓄積が進展しているのに対し、データの利用可能性の問題もあり、都市レベルの財政支出に及ぼす影響について検討した研究は依然として少ない上に、

5 この結果は、選挙のタイミングに合わせて事前に財政金融政策を操作するという、Nordhaus（1975）の提示した「政治的景気循環理論」、ないしは、Rogoff and Sibert（1988）、Rogoff（1990）らによる「政治的予算循環理論」など示唆するものとは異なる結果が得られていることになる。

クロスセクション分析にとどまっており、時系列的な変化や、地域の固有の効果コントロールできているとは言い難い。

そこで、本稿では、都道府県レベルで地方政治の特徴（市長の党派性や議会勢力）が財政支出への影響を検証した、砂原（2006）などと同様のアプローチを踏襲し、都市レベルの財政支出に対する政治的影響について、パネルデータを用いた実証分析を行うこととする。パネル推定を行うことで、上記のような推定上の問題に対応することができるほか、都道府県レベルの研究における結果と比較することが可能となる。

3. 実証分析

3.1 分析手法

分析手法としては、標準的なパネル分析を用いる。各自治体の財政支出の指標を被説明変数とし、これらの財政状況に影響を与えられとされる社会・経済状況を表す統御変数でコントロールした上で、政治変数を説明変数として加えることで、地方自治体の政治的な環境や政治家のインセンティブが財政支出の水準やパターンに影響を与えているかどうかを確認するという方法をとる。したがって、財政支出の指標をとる、被説明変数を y_{it} とすると、推定すべき回帰モデルは以下の(1)式となる。

$$y_{it} = \alpha + \sum_k \beta_k \cdot X_{k,it} + \sum_l \gamma_l \cdot Pol_{l,it} + c_i + d_t + u_{it} \quad (1)$$

ここで X_{it} は、社会・経済状況を表すコントロール変数、 Pol_{it} は政治変数、 c_i は個体方向の固定効果ダミー、 d_t は時点方向の固定効果ダミーを表す。サンプルは、個体方向へは、原則として東京23区（特別区）を除く都市を対象とし、時系列方向へは1985、1990、1995、2000年度の自治体決算を対象とする4期間のパネルデータを用いる⁶。

3.2 財政支出の指標（被説明変数）

都市歳出における政治的要因を検証する上で重要となるのは、財政支出の指標 y_{it} として、どの支出項目を用いるかということであろう⁷。

先行研究では、目的別・性質別の各歳出を分析対象とした加藤（2003）や、目的別歳出を分析対象とした曾我・待鳥（2007）のように、ほぼ全ての項目を対象としている研究もあれば、砂原（2006）のように、地方歳出を「開発政策としての性格が強いもの」（インフラ整備，農林水産）と「再分配政策としての性質が強いもの」（教育，福祉）という、大きく2つのカテゴリーに分類した上で、特定の支出項目に絞って、政治的な要因がどのように影響しているかを分析しているものも存在する。

都市歳出においても、政治的な要因が働きやすいと支出項目は限られていると考えることが自然であるし、仮に政治変数が有意になったとしても積極的な解釈を与えることが難しい支出項目（例えば、消防費）も存在する。そこで、本稿では、砂原（2006）と近いアプローチをとることとし、開発政策に関わるものとして「普通建設事業費」と「農林水産業費」を、再分配政策に関わるものとして「扶助費」と「教育費」のあわせて4つの支出項目を対象として、実証分析を行うこととした⁸。

また、財政支出の指標を、「歳出規模」で見ると、「歳出シェア」でみるか、という論点も重要である。例えば、加藤（2003）では、「一人当たり金額（歳

6 データセットの一部は、近藤・宮本（2010）で使ったものと共通である。地方財政統計については、各年度利用可能であるが、地方自治体の首長および議会構成は、基本的には4年に1度の選挙ごとに変化するものであり、毎年の変化は小さい。そこで、都市レベルの基礎的な統計が入手できる、国勢調査実施年に合わせてデータセットを作成した。2005年度については、市町村合併の影響を考慮して、本稿では分析の対象から外した。また、市制施行等により一部の年度しかデータが得られない都市は、推定結果にバイアスをもたらす影響を考慮してサンプルから外し、balanced panel とした。また、阪神大震災の影響が大きく働いたと思われる、兵庫県の一部の都市（神戸市，西宮市，芦屋市）についても、サンプルから外している。

7 1980年代以降の都市歳出（特別区を除く全ての都市の歳出合計）の内訳と推移は、表1（目的別歳出）と表2（性質別歳出）に示すとおりである。

8 ただし、砂原（2006）とはデータの定義が異なることに注意が必要である。砂原論文では、「インフラ整備」は土木費、「福祉」は民生費を用いており、目的別歳出をベースに定義していることと、地方の政策決定を考えるために、国からの補助金の一部を控除して定義していることである。

表1 都市目的別歳出の内訳と推移

(単位：100万円)

区分	1980年度		1990年度		2000年度		2008年度		2008年度(都道府県)	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
議会費	138,331	0.9	214,546	0.8	242,184	0.7	254,567	0.7	79,433	0.2
総務費	1,750,397	11.1	3,711,388	13.9	3,732,147	10.8	4,613,780	11.8	3,183,439	6.7
民生費	2,838,028	18.0	4,423,875	16.6	7,391,470	21.5	11,421,398	29.3	5,495,978	11.6
労働費	171,487	1.1	165,671	0.6	162,612	0.5	115,380	0.3	537,603	1.1
農林水産業費	547,540	3.5	718,056	2.7	734,805	2.1	847,383	2.2	2,435,493	5.1
商工費	451,075	2.9	863,903	3.2	1,563,331	4.5	1,554,002	4.0	3,646,562	7.7
土木費	3,590,967	22.8	6,863,224	25.8	7,462,136	21.7	5,786,528	14.8	6,265,171	13.2
衛生費	1,392,233	8.8	2,281,601	8.6	3,436,331	10.0	3,394,727	8.7	1,396,454	2.9
消防費	467,254	3.0	830,603	3.1	1,192,200	3.5	1,395,963	3.6	218,979	0.5
教育費	2,998,453	19.0	3,892,122	14.6	4,089,434	11.9	4,108,646	10.5	11,057,740	23.4
その他	1,406,830	8.9	2,665,333	10.0	4,422,079	12.8	5,542,052	14.2	13,032,099	27.5
計	15,752,594	100.0	26,630,323	100.0	34,428,729	100.0	39,034,424	100.0	47,348,951	100.0

表2 都市性質別歳出の内訳と推移

(単位：100万円)

区分	1980年度		1990年度		2000年度		2008年度		2008年度(都道府県)	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
人件費	3,488,370	22.1	5,562,186	20.9	7,000,071	20.3	7,448,101	19.1	14,729,715	31.1
物件費	1,216,655	7.7	2,271,216	8.5	3,653,182	10.6	4,472,575	11.5	1,480,024	3.1
維持補修費	229,173	1.5	398,508	1.5	465,983	1.4	459,640	1.2	371,800	0.8
扶助費	1,977,638	12.6	2,475,679	9.3	3,772,438	11.0	6,552,500	16.8	869,867	1.8
補助費等	946,410	6.0	1,881,781	7.1	2,889,054	8.4	3,598,273	9.2	9,894,488	20.9
普通建設事業費	4,968,286	31.5	7,477,684	28.1	7,359,697	21.4	5,074,110	13.0	7,074,676	14.9
災害復旧事業費	68,668	0.4	86,951	0.3	64,765	0.2	51,529	0.1	127,630	0.3
失業対策事業費	107,104	0.7	41,298	0.2	9,588	0.0	1,668	0.0	0	0.0
公債費	1,148,076	7.3	2,296,526	8.6	4,069,487	11.8	5,185,233	13.3	6,729,533	14.2
積立金	333,976	2.1	1,473,949	5.5	604,829	1.8	693,214	1.8	1,671,711	3.5
貸付金	652,224	4.1	1,101,540	4.1	1,809,578	5.3	1,652,039	4.2	3,951,883	8.3
その他	616,013	3.9	1,563,005	5.9	2,730,057	7.9	3,845,543	9.9	447,625	0.9
計	15,752,594	100.0	26,630,323	100.0	34,428,729	100.0	39,034,424	100.0	47,348,951	100.0

資料出典：総務省『地方財政統計年報』より作成。

出)」と、各歳出の歳出総額に対するシェアで定義した「歳出シェア」を被説明変数としてとった場合の推定結果をそれぞれ紹介している。砂原（2006）でも、各都道府県の歳出規模を標準財政収入額で基準化した「支出水準」を被説明変数とした推定結果を基本としながらも、頑健性の確認を目的として、「歳出シェア」に関する推定結果もあわせて補足的に紹介している。いずれの研究でも、被説明変数を「規模」でとるか「シェア」でとるかによって、係数の符号や有意性が異なるケースが見られている。

ここで、2つの定義がもたらす情報の違いについて確認しておくことは必要であろう。インフラ整備や、福祉といった具体的な政策を実現するための支出の充実度を測るという観点では、各自治体の人口や経済規模でコントロールし

た「歳出規模」で評価することが本来は望ましいといえる。しかしながら、加藤（2003）が指摘するように、わが国の地方政府は課税自主権が依然として制限されており、歳出規模をコントロールすることが容易ではないとすれば、限られた財源をどの費目に割り振るかというときに、地方政府の意向や政治的な要因が強く働く可能性がある。その点では、財政支出の指標として、「歳出シェア」を用いることに優位性があるといえる。

したがって、自治体の財政支出における政治的要因を検証するという目的からすると、両者の定義を補完的に用いることが望ましいと考えられる。そこで、本稿でも、歳出規模の指標として「一人当たり歳出」を、歳出シェアの指標として「各歳出の歳出総額で除した値」の2つを用いて推定を行い、結果を比較する。

3.3 政治変数と統御変数（説明変数）

自治体の財政支出に対して、どのような政治的要因が働いているかということについてはいくつかの見方が可能であり、それによって、政治の特徴を捉えようとする変数の選択や定義に影響を与えると考えられるが、本稿では、わが国における先行研究を参考に、政治変数として、①市長の支持基盤（党派性）、②市長の属性、③議会構成（党派性）、④政治家の再選動機、という4つの要素に関する指標を用いる。

まず、①の市長の支持基盤に関しては、前回の市長選において、主要政党の推薦・支持を受けたかどうかによって、(1)「無党派」、(2)「自民党単独」、(3)「革新単独」、(4)「保守系相乗り」、(5)「革新中道」、(6)「保革相乗り」、の6つに分類した上で、(7)「保守系」を(2)もしくは(4)に該当する市長、(8)「革新系」を(3)または(5)に該当する市長として定義した⁹。とりわけ、本稿では、(1)「無党派」と(8)「革新系」の政策志向の違いが強いことを想定して、それぞれに該当する市長を1とするダミーを作成、それ以外の市長属性をレファレンスとしたときの効果を見ることとした。

9 詳細な定義と、サンプルにおける該当数（構成比）については、表3にまとめている。

表3 市長の支持基盤と議会と与党議席率

市長の 支持基盤	定 義	フルサンプル	サブサンプル (人口10万人以上)
		該当数 [構成比]	該当数 [構成比]
(1)無党派	いかなる政党からも支持，推薦を受けていない市長。	623 [24.9%]	81 [10.8%]
(2)自民単独	自民党のみから支持，推薦を受けた市長。	240 [9.6%]	52 [6.9%]
(3)革新単独	社会党もしくは共産党のみによって推薦，支持された市長。	136 [5.4%]	46 [6.1%]
(4)保守相乗り	2つ以上の政党から推薦，支持を受け，かつ，革新政党からの推薦，支持を受けていない市長。	793 [31.7%]	257 [34.2%]
(5)革新中道	2つ以上の政党から推薦，支持を受け，かつ，革新政党からの推薦，支持を受けた市長。	151 [6.0%]	72 [9.6%]
(6)保革相乗り	自民党の支持・推薦を受けていて，かつ社会党，共産党，民主党の1つ以上の支持・推薦を受けた市長。	557 [22.3%]	244 [32.4%]
合 計		2,500	752
(7)保守系	上記の(2)自民単独+(4)保守相乗り	1,033 [41.3%]	309 [41.1%]
(8)革新系	上記の(3)革新単独+(5)革新・中道	287 [11.5%]	118 [15.7%]

※注：該当数における【構成比】は，市長の支持基盤に関する各類型の総数に占める割合（％）を表す。

（財）地方自治総合研究所 『全国首長名簿』（各年版）から作成。

次に，②の市長の属性に関する指標としては，「市長の当選回数」，「市長の前回選挙における得票率」の他，市長のキャリアの影響を考慮すべく，「就任時年齢」，「当該市議員経験」ダミー，「当該市職員経験」ダミーを用いることとした。市長のキャリアが財政支出にどのような影響を与えるかについては，先験的に明らかではないが，市長の当選回数と得票率については，有権者による支持の強さを表す指標であり，市長のリーダーシップや政策を実現する能力と関係する可能性があると考えられる。また，③の議会の党派性を表す変数としては，議会における保守系の強さを代理する指標として，「(市議会の) 自民

党議席率」を、革新系の強さを代理する変数として、「(市議会の) 革新政党議席率」を用いることとした。

最後に、④の市長および議会の再選動機に関わる変数としては、「政治的景気循環(市長)」と「政治的景気循環(議会)」を用いる。市長、議会ともに選挙が行われる年は原則として決まっていることから、選挙が行われた年を1とするダミー変数である。選挙と景気、経済政策の関係については、Nordhaus(1975)が、政治的景気循環の理論を提示して以来、膨大な研究の蓄積があるが、政治家が再選動機を持つ以上、選挙の時期にあわせて予算を拡大させる可能性があり、この効果を考慮する変数として用いる。もし、首長もしくは議会が選挙の時期を見計らって財政支出を拡大させているとすれば、これらの変数はプラスに有意となることが期待される。

以上の政治変数は原則的に、(財)地方自治総合研究所が発行する『全国首長名簿』(各年版)から作成し、市長のキャリアに関する変数(就任時年齢、当該市議員経験、当該市職員経験)は、『新訂 現代政治家人名事典』(2005年、日外アソシエーツ刊)、および、朝日新聞、日本経済新聞、読売新聞の縮刷版記事に基づいて作成した。

そのほか、社会・経済的要因をコントロールする統御変数としては、「税収等増加率」¹⁰、「政令市ダミー」、「失業率」、「第1次産業就業者比率」、「第2次産業就業者比率」、「15歳未満人口比率」、「65歳以上人口比率」、「不交付団体ダミー」を用いることとした。

なお、推定に際して政治変数は、予算編成によるタイムラグを考慮して、被説明変数に対して、1期ラグ(すなわち、1984、1989、1994、1999の各年)をとっている。財政支出の各指標(被説明変数)と、政治変数を含む説明変数の記述統計は、表4-1、表4-2にそれぞれ示すとおりである。

10 税収等増加率は、地方税と地方譲与税の和の対前年度増加率として計算した。

表 4-1 記述統計 (被説明変数)

変 数		平 均	標準偏差	最大値	最小値
歳出規模	普通建設事業費	82.23 (70.14)	39.47 (29.61)	338.60 (238.12)	12.50 (12.50)
	農林水産業費	16.70 (6.30)	17.05 (5.81)	132.21 (48.08)	0.14 (0.14)
	扶助費	30.54 (30.23)	16.41 (15.46)	189.27 (102.17)	5.72 (5.72)
	教育費	43.44 (40.13)	16.06 (11.72)	212.91 (123.64)	15.21 (19.03)
歳出シェア	普通建設事業費	25.59 (24.66)	7.55 (7.34)	55.58 (53.29)	4.78 (5.27)
	農林水産業費	4.91 (2.25)	3.99 (1.92)	25.19 (11.11)	0.02 (0.02)
	扶助費	9.56 (10.48)	3.84 (4.11)	41.47 (26.36)	2.79 (2.79)
	教育費	14.14 (14.61)	4.47 (4.07)	39.15 (35.16)	4.28 (6.13)

※「歳出規模」は住民1人当たり(千円)、「歳出シェア」は当該費目歳出額の歳出総額に占める割合(%)を表す。

注1:()内は人口10万人以上の都市を対象としたサブサンプルにおける値を示す。

注2:標本規模は、フルサンプルが2500、サブサンプルが752である。

時系列は、t=1985, 1990, 1995, 2000年度の4年間。

表 4-2 記述統計 (説明変数)

変 数		平 均	標準偏差	最大値	最小値
税金等増加率(%)		4.184 (3.973)	6.304 (4.774)	115.22 (16.377)	-17.111 (-15.413)
政令市ダミー		0.014 (0.045)	0.116 (0.208)	1 (1)	0 (0)
失業率(%)		3.783 (4.094)	1.488 (1.407)	16.900 (14.000)	0.600 (1.600)
市長党派	市長・無党派	0.249 (0.108)	0.433 (0.310)	1 (1)	0 (0)
	市長・革新系	0.115 (0.157)	0.319 (0.364)	1 (1)	0 (0)
市長属性	市長・当選回数	2.354 (2.427)	1.388 (1.357)	9.000 (9.000)	1.000 (1.000)
	市長・得票率(%)	71.221 (67.508)	20.176 (17.556)	100.00 (100.00)	29.800 (29.800)
	市長・就任時年齢	55.789 (55.813)	7.349 (7.478)	80.000 (75.000)	28.000 (35.000)
	市長・議員経験	0.302 (0.259)	0.459 (0.439)	1 (1)	0 (0)
	市長・官僚経験	0.321 (0.407)	0.467 (0.492)	1 (1)	0 (0)
議会構成	議会・自民党議席率(%)	9.636 (14.714)	15.762 (16.418)	85.000 (75.000)	0.000 (0.000)
	議会・革新政議席率(%)	15.938 (20.110)	7.975 (8.072)	50.000 (40.900)	0.000 (0.000)
再選動機	政治的景気循環(市長)	0.244 (0.241)	0.430 (0.428)	1 (1)	0 (0)
	政治的景気循環(議会)	0.246 (0.247)	0.431 (0.432)	1 (1)	0 (0)

注1:()内は人口10万人以上の都市を対象としたサブサンプルにおける値を示す。

注2:標本規模は、フルサンプルが2500、サブサンプルが752である。

時系列は、t=1985, 1990, 1995, 2000年度の4年間。

4. 推定結果

推定結果は、表5～表8に示すとおりである。このうち、表5と表6は、1985年度から2000年度までの統計が揃う、全国625都市を対象とした、フルサ

表5 推定結果・歳出規模（フルサンプル）

サンプル：全国都市パネル
推定方法：LSDV

被説明変数	「開発政策」		「再分配政策」		
	普通建設事業費	農林水産業費	扶助費	教育費	
税収等増加率	0.611**	0.157**	0.030	0.204**	
政令市ダミー	28.877 [†]	-0.234	1.962	11.665**	
失業率	-0.127	-1.144**	0.931**	-1.229	
市長党派	市長・無党派	-1.625*	-0.369	-0.098	-0.487
	市長・革新系	2.136	-0.521	0.158	1.035
市長属性	市長・当選回数	-0.458	-0.289**	0.005	0.112
	市長・得票率	0.048	-0.005	0.002	0.003
	市長・就任時年齢	0.077	0.018	0.003	-0.036
	市長・当該市議員経験	0.134	-0.046	0.299 [†]	0.226
	市長・当該市官僚経験	0.008	-0.298	0.185	-0.626
議会構成	議会・自民党議席率	0.143*	0.056**	-0.005	0.068**
	議会・革新政党議席率	-0.139	-0.025**	-0.106**	0.030
再選動機	政治的景気循環(市長)	-1.038	-0.788*	0.091	0.205
	政治的景気循環(議会)	-0.498	-0.394	0.077	0.036
標本数	2,500	2,500	2,500	2,500	
R ²	0.542	0.844	0.958	0.388	

注1：係数の**は1%有意水準で有意，*は5%水準で有意，[†]は10%水準で有意であることを示す。

注2：説明変数のうちコントロール変数である，15歳未満人口比率，65歳以上人口比率，第1次産業就業者比率，第2次産業就業者比率，不交付団体ダミーの結果については，割愛している。

注3：標本は，個体方向に625都市，時間方向に4時点（t=1985，1990，1995，2000年度）となるパネル・データ。

個体方向，時間方向のダミー変数を入れた2方向固定効果モデルで推定（個別効果の結果は省略）。

ンプルによる推定結果を，表7と表8は，都市の規模による財政的，政治的環境の違い¹¹も考慮して，人口10万人以上の188都市を対象としたサブサンプルによる推定結果をまとめたものである。なお，推定方法はパネル分析では標準的な，LSDV（ダミー変数最小二乗法）である。

11 鮑戸・佐藤（1986）が指摘したように，都市の中核性と政治的特性が密接に結びついていると考えられるが，都市人口に関して一定規模以上のサブサンプルに絞った場合にも，政治変数の影響が強く効いているとすれば，政治的要因の重要性を示すより強い証拠となると考えられる。この点でも，サブサンプルによる推定の意義がある。

表6 推定結果・歳出シェア（フルサンプル）

サンプル：全国都市パネル
推定方法：LSDV

被説明変数	「開発政策」		「再分配政策」		
	普通建設事業費	農林水産業費	扶助費	教育費	
税金等増加率	0.139**	0.034**	-0.051**	0.031 [†]	
政令市ダミー	2.244	-0.274	-0.797**	1.064	
失業率	-0.408	-0.140**	0.391 [†]	-0.407	
市長党派	市長・無党派	-0.282 [†]	-0.044	-0.053	0.013
	市長・革新系	0.434	-0.043	-0.020	0.316
市長属性	市長・当選回数	-0.131	-0.051**	-0.017	0.023
	市長・得票率	0.008	-0.002	-0.002 [†]	-0.003
	市長・就任時年齢	0.008	0.004	-0.006	-0.010
	市長・当該市議員経験	0.299	0.159	0.053 [†]	0.100
	市長・当該市官僚経験	0.276	0.041 [†]	-0.081**	-0.236*
議会構成	議会・自民党議席率	0.040*	0.010*	-0.009**	0.016*
	議会・革新政党議席率	-0.029	-0.013**	-0.009	0.007
再選動機	政治的景気循環(市長)	-0.169	-0.144 [†]	0.011	0.085
	政治的景気循環(議会)	0.010	0.038	0.046	0.043
標本数	2,500	2,500	2,500	2,500	
R ²	0.473	0.852	0.900	0.439	

注1：係数の**は1%有意水準で有意，*は5%水準で有意，[†]は10%水準で有意であることを示す。

注2：説明変数のうちコントロール変数である，15歳未満人口比率，65歳以上人口比率，第1次産業就業者比率，第2次産業就業者比率，不交付団体ダミーの結果については，割愛している。

注3：標本は，個体方向に625都市，時間方向に4時点（t=1985，1990，1995，2000年度）となるパネル・データ。

個体方向，時間方向のダミー変数を入れた2方向固定効果モデルで推定（個別効果の結果は省略）。

4.1 フルサンプルの推定結果

まず，一人当たり歳出を被説明変数にとった場合（表5）についてみると，市長の支持基盤に関わる変数で比較的是っきりとした傾向が見られるのは，無党派市長ダミーであり，普通建設事業費についてマイナスで有意となっているほか，他の支出項目についても，（有意ではないものの）符号はマイナスという結果が得られている。これは，無党派首長が「小さな政府」志向であるとする，曾我・待鳥（2007）の結果と整合的なものと考えることができる。また，市長の属性で有意となっているのは，当選回数が農林水産業費に対してマイナスに有意となっている。農林水産業費は，特定の産業と結びつきの強い支出で

表7 推定結果・歳出規模（サブサンプル）

サンプル：全国都市パネル
推定方法：LSDV

被説明変数	「開発政策」		「再分配政策」		
	普通建設事業費	農林水産業費	扶助費	教育費	
税収等増加率	0.631	0.089	0.148**	-0.425*	
政令市ダミー	27.900 [†]	-0.491 [†]	1.228	11.801**	
失業率	-3.751**	-0.498**	1.027**	-0.389	
市長・無党派	-7.261**	-1.028**	0.648 [†]	-2.129	
	-0.208	0.014	0.031	1.052	
市長属性	市長・当選回数	-0.772*	-0.069	0.140*	0.041
	市長・得票率	-0.039 [†]	-0.008	0.003	-0.008
	市長・就任時年齢	-0.038	0.010	0.020	-0.077
	市長・当該市議員経験	3.401	0.429	0.189	0.477
	市長・当該市官僚経験	-2.997**	-0.178	0.208	-1.208**
議会構成	議会・自民党議席率	-0.020	-0.025**	-0.016 [†]	-0.022
	議会・革新政党議席率	-0.274 [†]	-0.070*	-0.059 [†]	-0.025
再選動機	政治的景気循環(市長)	-4.271*	0.094	0.055	-0.539
	政治的景気循環(議会)	4.350**	-0.042	-0.002	0.255
標本数	752	752	752	752	
R ²	0.574	0.831	0.971	0.401	

注1：係数の**は1%有意水準で有意，*は5%水準で有意，[†]は10%水準で有意であることを示す。

注2：説明変数のうちコントロール変数である，15歳未満人口比率，65歳以上人口比率，第1次産業就業者比率，第2次産業就業者比率，不交付団体ダミーの結果については，割愛している。

注3：標本は，個体方向に625都市，時間方向に4時点（t=1985，1990，1995，2000年度）となるパネル・データ。

個体方向，時間方向のダミー変数を入れた2方向固定効果モデルで推定（個別効果の結果は省略）。

あることを考えると，当選回数が増えるにつれて，利益誘導的な支出がむしろ減少する可能性があることを示している可能性がある。議会構成についてみると，普通建設事業費，農林水産業費に対して，自民党議席率はプラスに有意となっている一方，革新政党議席率はマイナスになっている（一部，非有意）ことが確認できる。これは，これまでの先行研究でも広く検証されてきた，「保守勢力は開発政策を拡大する一方で，革新勢力は再分配政策の拡大を志向する」（砂原2006）という党派性に関する仮説が都市レベルでも成り立っている可能性があることを示す証拠であるといえる。しかし，再分配政策の充実度として用いた，扶助費に対して，革新政党議席率はマイナスに有意となっている

表8 推定結果・歳出シェア（サブサンプル）

サンプル：全国都市パネル
推定方法：LSDV

被説明変数	「開発政策」		「再分配政策」		
	普通建設事業費	農林水産業費	扶助費	教育費	
税収等増加率	0.133	0.028**	-0.034	-0.155**	
政令市ダミー	2.224	-0.214	-1.099**	1.405	
失業率	-0.678**	-0.021	0.832**	-0.249	
市長 党派	市長・無党派	-1.248*	-0.271*	0.373**	-0.168
	市長・革新系	-0.111	-0.040	-0.028	0.491*
市長 属性	市長・当選回数	-0.111 [†]	-0.017	0.051 [†]	-0.006
	市長・得票率	-0.006	-0.002	0.000	0.003
	市長・就任時年齢	0.001	0.007	0.005**	-0.027*
	市長・当該市議員経験	0.958	0.233	-0.042	-0.093
	市長・当該市官僚経験	0.104	0.123 [†]	0.015	-0.173
議会 構成	議会・自民党議席率	0.019	-0.007**	-0.008**	0.008
	議会・革新政党議席率	-0.036 [†]	-0.014*	0.019**	0.009
再選 動機	政治的景気循環(市長)	-0.908*	0.085 [†]	0.074	0.025
	政治的景気循環(議会)	0.688*	-0.051	-0.059	-0.076
標本数	752	752	752	752	
R ²	0.593	0.854	0.935	0.502	

注1：係数の**は1%有意水準で有意，*は5%水準で有意，[†]は10%水準で有意であることを示す。

注2：説明変数のうちコントロール変数である，15歳未満人口比率，65歳以上人口比率，第1次産業就業者比率，第2次産業就業者比率，不交付団体ダミーの結果については，割愛している。

注3：標本は，個体方向に625都市，時間方向に4時点（t=1985，1990，1995，2000年度）となるパネル・データ。

個体方向，時間方向のダミー変数を入れた2方向固定効果モデルで推定（個別効果の結果は省略）。

など，典型的な仮説で説明できないところもある。なお，再選動機を検証する変数は，市長選，議員選ともに，プラスに有意とはなっていない。したがって，少なくとも都市全体で見ると，選挙時期にあわせて，予算をコントロールするほどの機会主義的な行動は見られないといえる。

以上の政治変数に関する結果は，歳出シェアを被説明変数にとった場合（表6）でもほぼ同様の結果となっていることが確認できる。政治変数以外の変数について見ると，税収等変化率は，普通建設事業費，農林水産業費に対して有意となっており，地方税収の増加がこれらの歳出増加に結びつきやすく，その結果，歳出シェアでみても高くなりやすいことを示している。これは，扶助費

をはじめとする義務的な経費が比較的硬直的な経費であることを考えると、もっともらしい結果であるといえる。また、政令市ダミーは、普通建設事業費と教育費の規模に対してのみプラスに有意であるとの結果になり、政令市において福祉政策がとりわけ手厚いということはいえない¹²。

4.2 サブサンプルの推定結果

まず、歳出規模についての結果（表7）を見ると、政治変数では、無党派市長ダミーが普通建設事業費および農林水産業費に対して、マイナスに有意となっているほか、市長の当選回数は、普通建設事業費に対してマイナスに有意となっており、これらは、フルサンプルの結果とほぼ同様である。しかし、議会構成や再選動機に関する一部の変数では違いが見られ、自民党議席率は普通建設事業費や農林水産業費に対して、プラスではなくマイナスという結果が得られている¹³ほか、議会選挙ダミーが普通建設事業費に対してプラスに有意となっていることが確認できる。

次に、歳出シェアについての結果（表8）を見ると、歳出規模に関する推定結果と同様に、無党派市長ダミーが普通建設事業費、農林水産業費に対してマイナスに有意となっていることが確認できる。加えて、教育費に関して、革新系市長ダミーがプラスに有意となっていることも確認できる。さらに、議会構成に関して見ると、自民党議席率は普通建設事業費に対してはプラス、扶助費に対してはマイナスとなっているのに対し、革新政党議席率は、普通建設事業費に対してマイナス、扶助費に対してはプラスに有意という結果が得られており、フルサンプルに比べて、党派性による影響がはっきりと現れているといえる。また、再選動機に関する変数も、ほとんどは有意でないか、マイナスの符号であるが、普通建設事業費に関しては、議会選挙ダミーがプラスに有意に推定されている。歳出規模に関する推定でも同様の結果が得られたこととあわせて考えると、人口規模が大きい都市では、選挙時期に合わせて公共投資を増やすという形で、財政支出が政治的な理由でコントロールされていることを示す

12 歳出規模の基準化の方法によって結果が変わる可能性は否定できない。

13 この結果の解釈は必ずしも容易ではない。

結果といえるかもしれない。

5. ま と め

本稿では、1980年代以降の都市レベルのパネルデータを用いて、自治体の財政支出の決定に地方の政治的な要因が働いているかについて実証分析によって明らかにした。実証分析の結果から、市長の支持基盤や議会構成が自治体の歳出規模や歳出シェアに影響を与える可能性があることが確認された。

具体的には、無党派市長は、そのほかの支持基盤を持つ市長に比べ、普通建設事業費や農林水産業費といった開発政策とみなせる支出を減らす傾向が強いこと、議会における保守勢力（自民党議席率）が高まるほど普通建設事業費が高まり、人口規模が大きい都市に絞ると、革新勢力（革新政党議席率）が高まるほど再分配政策に関わる扶助費のシェアが高まる傾向が見られることや、議会選挙のタイミングにあわせた公共投資のコントロールが行われている可能性などが明らかにされた。

本稿で得られた結果は、これまで十分に検討されてこなかった、都市レベルの財政支出においても地方の政治的要因が働きうることを示している。推定結果には、解釈が難しいものや、必ずしも通常期待されるような結果が得られていないところもあるが、政治的な影響が財政支出の規模やシェアに与える影響は、今後の地方分権の進展によって、一層高まる可能性もあり、今後の研究の蓄積が必要であると考えられる。

特に、地方分権一括法が施行された2000年度以降、もしくは、いわゆる「平成の大合併」が進行した2004年度以降の詳細なパネルデータを用いた、実証分析を行うことは今後の課題である。

参 考 文 献

- Alt, J. E., and Lowry, R. C. (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States," *American Political Science Review*, 88(4), 811-828.
- Barro, R. (1979) "On the Determination of Public Debt," *Journal of Political Economy*, 87, 940-971.

- Drazen, A. (2000) *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press.
- Ferreira, F., and Gyourko, J. (2009) “Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities,” *Quarterly Journal of Economics*, 124(1), pp.399-422.
- Kalseth, J., and Rattsø, J. (1998) “Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway,” *Economics and Politics*, 10(1), 63-83.
- Nordhaus, W. D. (1975) “The Political Business Cycle,” *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.
- Perotti, R., and Kontopoulos, Y. (2002) “Fragmented Fiscal Policy,” *Journal of Public Economics*, 86, 191-222.
- Persson, T., and Tabellini, G (2000) *Political Economics*, MIT Press.
- Petterson-Lidbom, P. (2008) “Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-Discontinuity Approach,” *Journal of European Economic Association*, 6, pp.1037-1056.
- Rogoff, K. (1990) “Equilibrium Political Budget Cycles,” *American Economic Review*, 80(1), pp.21-36.
- Rogoff, K. and Sibert, A. (1988) “Elections and Macroeconomic Policy Cycles,” *Review of Economic Studies*, 55(1), pp.1-16.
- Roubini, N., and Sachs, J. (1989) “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Economies,” *European Economic Review*, 33, 903-938.
- Ricciuti, R. (2004) “Political Fragmentation and Fiscal Outcomes,” *Public Choice*, 118, pp.365-388.
- 鮎戸弘・佐藤誠三郎 (1986) 「政治指標と財政支出—647市の計量分析」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- 河村和徳 (1998) 「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』13 pp.130-139.
- 加藤美穂子 (2003) 「地方財政における政治的要因の影響：地方歳出と地方の政治的特性に関する計量分析」『関西学院経済学研究』34 pp.261-285.
- 加藤美穂子 (2010) 「地方単独事業に関する規定要因の検証—地方政治要因を含めた計量分析—」『会計検査研究』41 pp.125-151.
- 小西秀樹 (2009) 『公共選択の経済分析』東京大学出版会。
- 近藤春生・宮本拓郎 (2010) 「都市の財政運営と政治経済学—「政府の分極化仮説」と財政赤字の関係に着目した実証分析—」『公共選択の研究』55 pp.5-19.
- 砂原庸介 (2006) 「地方政府の政策決定における政治的要因：制度的観点からの分析」『財政研究』2 pp.161-178.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治—二元代表政府の政策選択—』名古屋大学出版会。