

地方公共支出の政治経済学的分析

吉 澤 滋*

目 次

1. 研究の目的	1) 本節の目的
2. 理論モデル	2) 分析モデル
1) 公共選択論	(1) 中位所得と平均所得
(1) 集合的選択と中位投票者	(2) 政治的要因の影響の度合
(2) 中位投票者と政治家	(3) 政治変数
2) 先行研究	(4) 社会経済的変数
(1) 先行研究	(5) 予算に関するデータ
(2) 先行研究の批判的検討	3) 分析
3) 理論モデル	(1) 目的・問題の確認
(1) 各主体の相互関係	(2) 費目順序と政治変数
(2) 中位所得と平均所得	(3) 各費目の水準と政治変数
(3) 官僚と政治家の行動	(4) 考察
(4) 交渉過程	4. まとめ
3. 公共支出の政治経済学的分析	

1. 研究の目的

多くの国民経済は私的所有権に基づいた自由な私的取引主体を基礎とする市場メカニズムのもとで機能しているが、多くの国において私的部門のみならず課税、公共サービスの提供等を通して公共部門が経済的に大きな役割を果たしているのも事実である。このような事情を背景として、いかなる水準で財・サービスを公的に供給すべきかという議論（たとえばサミュエルソンの一連の研究）が生まれた。サミュエルソンの効率性条件では、社会的限界便益と社会的限界費用が等しくなるところに公共財の効率的水準があるとされた。しかしこのモデルは、社会を構成する個人がもつ選好を正確に把握するプランナー（全知全能の計算機（註1））が存在しなくてはならず、実際には不正確な選好表明（フリーライド問題）につきあたってしまう。また最適水準があるとしても、そこへといたる過程は不明なままである。

従来の経済学や財政学の分野では公共部門が担当する経済的な機能は外生的な与件として与えられるか、前述のような公共部門の位置付けにとどまり、その行動原理や部門内の意思決定過程はブラック・ボックスとして扱われてきた。このままでは理論的正当性は保持しえても、政策実行時における妥当性は保証されず、理論の妥当性、さらには経済学の有効性までもが疑われることになる。現実には営まれている公的部門の活動を明らかにすることが必要なのである。

* 栃木県宇都宮県税事務所

そこで本研究は従来ブラック・ボックスとされてきた公共部門内部の意思決定メカニズム，特に予算決定のメカニズムを扱う。また公共部門といっても中央政府と地方政府，地方政府は都道府県と市町村に大別できるが，本研究では住民に身近な地方政府（地方公共団体）である市町村での公共支出を対象とし，市町村レベルのデータを用いて，公共支出がどのように決定されているのかを，特に政治的な要因を考慮しつつ実証的に分析することを目的とする。従来は統計データの制約などがあり，都道府県レベルの分析に限られていた。本研究の市町村レベルの分析にあたっては，市町村毎の所得のデータや政治的な要因をあらわすためのデータが必要になる。そのため，独自に推定などを行ってデータを構築し，分析を進める。

註 1) Samuelson[29], p.388。その他にも「理想的な調整者」（野口 [24] ），「鉄人王」（Fiorina and Noll[5], p.243）のような表現がなされている。

2. 理論モデル

本節では本研究が依拠する公共選択論の理論モデルを批判的に検討し，以降の分析の理論モデルを吟味していく。

1) では，政策決定の中心として住民と政治家を想定し，代表的住民である中位投票者と政治家を中心的行動主体と位置付け，住民の需要が中位投票者定理を通して中位投票者の需要，そして政治家の需要へと受け継がれる過程を想定する。

2) では公共支出の政治経済学的分析に関する先行研究をレビューし，3) でその批判的検討を行う。

1) 公共選択論

従来の経済学や財政学の分野では公共部門が担当する経済的な機能は外生的な与件として与えられるか，前述のような公共部門の位置付けにとどまり，その行動原理や部門内の意思決定過程はブラック・ボックスとして扱われてきた。そのブラック・ボックスを研究対象としているのが公共選択論である。本研究も公共選択論に依拠することとする（註 1）。

周知のごとく，地方公共団体における公共支出の決定は，代議制民主主義の下，住民，政治家（議会議員），官僚（地方公共団体職員），圧力団体や利益集団の行動の相互作用と国内外および地域の経済的な要因，その時々々の社会の支配的なイデオロギーなどの社会的要因，国や地方によって異なる文化的な要因などが加わり，きわめて複雑であると考えられる。

しかしこれらの要因すべてを考慮して総合的にモデル化することはほとんど不可能であり，また実り多いものになるとは思えない。公共選択論では公共政策の決定過程に登場する主体をいくつかとりだして，各主体が目的関数の最大化を図るものとして分析を進めていく。

そこでまず，公共支出の原始的な形態である複数の主体による集合的な支出（公共財への集合的支出）を出発点として，公共選択論の内容を検討していくことにする。

(1) 集合的選択と中位投票者

公共財は消費における非競合性という性質をもち，そのような財は集合的に消費することによりメリットが生じる。これが個人的選択から集合的選択へと移行するインセンティブとなり，ある程

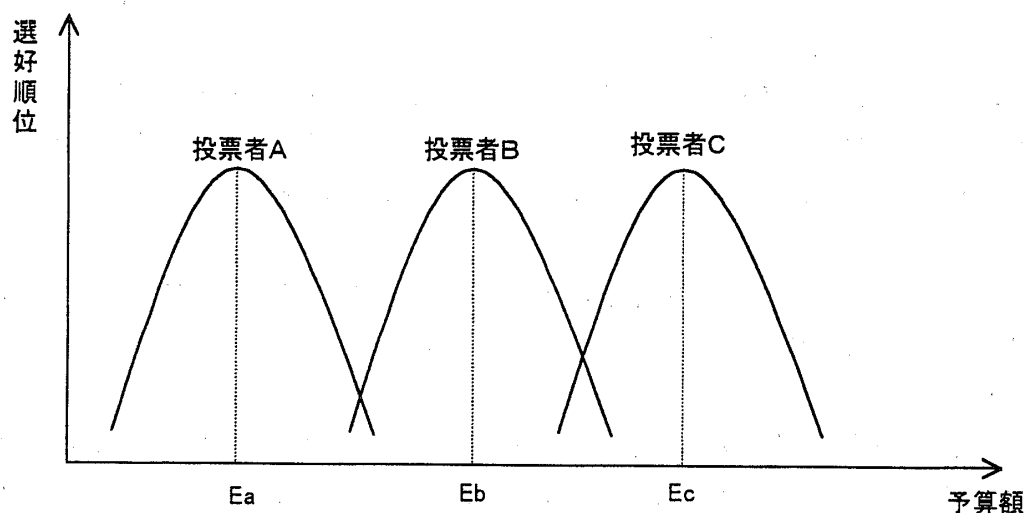
度規模の大きな社会における集合的選択（例えば投票による公共支出水準の決定）が生じる。

それでは複数の個人からなる社会において個人が表明する選好の集計結果はどのような水準に決まるのであろうか。ボーエンは単純多数決ルールによる意思決定の一般的帰結として中位投票者定理を提示した。各個人が単峰性の選好をもち、集合的な選択対象が1次元であるなどの仮定が満たされれば（註2）、集合的な選択はその社会のちょうど中位の選好に一致するという定理である。第1図は投票者A～Cの3人からなる社会の投票を図に示したものである。横軸にはある公共サービスへの公共支出の水準（予算額）を、縦軸には予算額に対する選好の度合をあらわしている。投票者AはEaという水準の予算額を最も選好し、その水準から離れるにしたがって選好の度合は減少する。投票者BはAよりも高い水準を好み、投票者Cはさらに高い水準を望んでいる。この3人が予算規模をめぐる単純多数決ルールの下で繰り返し投票すると、投票の結果は水準Ebに決定する。つまり、複数の者からなる投票を通じた社会の決定は、その社会の選好のちょうど中位に決定するのである。ただこの定理は直接民主制や住民投票にあてはまるものであり、わが国の代議制を通じた決定には直接には適用できない。中位投票者定理を日本の代議制に適用するには次に述べるようなことが必要になる。

(2) 中位投票者と政治家

政治家（国会議員）は政治的支持の最大化、すなわち得票最大化をはかるように行動する合理的な行動主体であると想定する。社会の選好が中位投票者の選好で代表されるとすれば得票最大化を目指す政治家は中位投票者の選好に近づくように自分の政策を変えていくことになる。したがって、住民の意向は政治家に反映され、代議制民主主義にも中位投票者定理の適用が可能となる。このようなモデルはダウنزによって提示されている（註3）。

公共選択論では、政策決定における行動主体が自己の目的関数を最大化するように行動すると想定する。以上では特に中位投票者定理を媒介とした政治家による住民需要の代理選好の過程を記述した。しかし、政策決定の過程に登場する主体としては住民、政治家だけでは不十分である。政治家は議会を通して政策を実現する。議会の審議過程では少なくとも首長、官僚が関与して政策が決



第1図 社会の選好と中位投票者

定する。以下では、想定する行動主体を住民、政治家、官僚、首長の4者に設定し、従来ブラック・ボックスとされてきた公共部門内部の意思決定メカニズムを、特に政治的な要因を考慮して理論モデルを構築し、具体的に分析する。

2) 先行研究

本研究では公共支出の決定メカニズムを公共選択論の理論モデルに依拠して分析するが、(1)では広く地方政府の財政の決定メカニズムを取り扱った先行研究をレビューし、本研究の参考とする。(2)では先行研究の批判的検討を行い、3)で分析モデルの提示を行う。ここでは政策過程において住民、政治家、官僚、首長の4者が行動主体であるとし、4者による政策決定モデルを提示する。

(1) 先行研究

地方政府の財政の決定メカニズムを取り扱った論文は野口他 [25]，地方自治研究資料センター [3]，小島 [14]，新川 [22]，小林 [13]，廣瀬 [6]，鮑戸・佐藤 [1] がある。以下、順に見ていくことにする。

野口他 [25] は増分主義に関する地方自治体へのアンケート調査を行い、自治体の規模によって予算決定方式に違いがあることを指摘した。大規模な組織だと官僚が組織内で増分主義的に予算を決定する（内部官僚モデル）。小規模な組織は官僚組織の外部からの要因による予算決定がなされる（外部環境モデル）。都市化の度合は予算決定ルールにはあまり影響せず、予算配分に影響するという分析結果を得ている。

地方自治研究資料センター [3] は野口他の研究をうけてアンケート調査を行った。

野口他の研究では予算編成に関する分析であったが、この研究は予算編成ではなく新規採択事業に関する分析を同規模の市に対して行っている。分析は行政（官僚）を中心としたシステム分析に基づき、政策形成には環境要因、行政外部主体要因、行政内部主体要因の3要因があることを指摘した。

小島 [14] は地方自治研究資料センターの成果と著者によるヒアリングで予算編成を分析し、行政（官僚）中心の増分主義を見出している。

新川 [22] は市長・議員・幹部職員に対してのアンケート調査を行い、増分主義の妥当性は否定できないという結論に達している。

小林 [13] は、政治家は有権者のためではなく政治家自身のために行動すると仮定し、政治家が地方自治体の財政に対して政治的ノイズを与えているのかどうかを検証した。歳入（補助金など）に政治的ノイズが働いていること、さらに歳出の決定にも政治的ノイズが働いていると結論づけている。

廣瀬 [6] は政策選好という潜在変数を含むモデルを用いて保守系政党が農業政策決定過程に影響を及ぼしていることを確認している。

鮑戸・佐藤 [1] は都市の中心性・中枢性を重視する都市システム理論に立脚して財政支出に対する政治的変数と社会経済的変数の寄与の数量的分析を行った。政治的変数と社会経済的変数を明確に区別し、財政支出パターンに対する両変数の影響を分析したところ、財政支出パターンには社会経済的変数である都市中枢性が大きく影響し、政治的変数である保守・革新の相違は都市中枢性に吸

取られてしまうほど小さいものであるとした。また革新政党が強いと教育・民生・衛生費が増えるという仮説、保守党が強いと土木費が増えるという仮説を検証したが、これらの仮説の妥当性は見出しえなかった。

(2) 先行研究の批判的検討

前節で見た先行研究は大きく3つに分けることができる。第1は野口他〔25〕、地方自治研究資料センター〔3〕、小島〔14〕、新川〔22〕の行政（官僚）が中心的なモデル、第2は小林〔13〕、廣瀬〔6〕の政治家を中心としたモデル、第3は政治的要因（官僚と政治家の関与）よりも社会経済的要因を重視する飽戸・佐藤〔1〕である。

第1の諸研究の共通点としては、自治体の首長、官僚、政治家などに対するアンケートを行っていること、官僚中心の政策過程を想定していることである。

飽戸・佐藤〔1〕はアンケートという調査形式に対する批判を提示している。

いずれにしても、地方政府の首長、議員、上級官僚などに対するアンケートを行う場合は、本人たちの意識として、公共政策の決定に政治が大きな役割を果たしているという評価になるのは当然であろう。（飽戸・佐藤〔1〕 p.144）

これをうけて本研究では、アンケート調査の形は採用せず、量的に把握可能なデータを用いることによって分析していく。

またこれらの研究は官僚が政策過程で絶大な力を発揮する、もしくは官僚に対して首長や議員の影響力は弱いという前提に立っているか、あるいは政策過程における限定合理性を検証する意図で行われているものである。官僚と政治家、首長は登場しているが官僚のみを扱いすぎて、実際の政策過程（予算審議過程における政治家と官僚の関係など）は考慮していない。官僚の力が大きいとはいえ、二元的代表民主制を採用するわが国の地方自治制度を考慮すれば首長と政治家の役割を軽視するわけにはいかないだろう。

第2の諸研究の共通点としては、政治家中心の枠組みで、アンケート調査に頼らない計量的な手法を採用していることである。ただこの研究群は政治家（と有権者）を中心とした枠組みであるため、わが国の地方自治の一側面にしか対応していない。これらの研究も想定する主体が不足している。

第3の研究としては飽戸・佐藤〔1〕をあげた。この研究は、前の諸研究とはいささか趣が異なっている。財政支出に対する政治的変数と社会経済的変数の寄与の数量的分析を目的としているが、都市システム理論（都市の中心性・中枢性）をもとにしているため、都市の中心性による財政支出への影響と政治的要因のそれを区別し、都市の中心性により財政支出への影響の大部分を説明している。政治的要因についてはその変数が1つ（政治的保守・革新性）のみであることも影響してか、政治的要因の寄与は小さくなっている。また、政策形成過程には踏み込んでいない。

以上、先行研究を検討してきたが、これらの研究は政策過程の分析について、官僚中心、あるいは政治家中心に組み立てられており、官僚、政治家の両者が相互に関係しあって行動しているとい

う視点が欠けている。また、それと同時に自治体の規模や都市中心性なども加味して検討しなければならないこと、アンケート形式だと対象のバイアスが入り込む余地があることも考慮しなければならない。

さらに政策過程の登場主体について1つ付け加えたい。

日本の地方政府の政治機構は首長主義（大統領制型、二元的代表民主制）の形をとっている。自治体の長と議会の議員とを住民が選挙することを定めた憲法93条に基づくが、より具体的な内容は地方自治法に定められている。それによると、政府機構は執行機関としての長と議事機関としての議会とに分立し、それぞれの権限が規定される。そして、長と議会議員は住民の直接選挙によって決定される。長と議会の関係は典型的な首長制をとるアメリカの大統領制とは異質である。議会は長に対する不信任の議決を行うことができ、長はそれに対して議会の解散権を持つ（地方自治法178条）。また長は議案提出権を持ち、予算については長のみが提出権を持つ（同法97・149・211条）。長は予算に関する議決について異議があるときは、再議に付すことができるという一般的拒否権を持ち、執行不能の収支に関する議決や法令により負担すべきことが義務とされている経費の削減の議決、非常災害費等緊急重要経費の削減の議決が行われたときは再議に付さなければならない（同法176・177条）。このような制度は議会主義を加味した首長主義と呼ばれ、大統領制型よりも首長が強い面もあれば弱い面もある。しかしながら首長の権限は地方政府では無視し得ないものである（註4）。このような首長の権限・役割の大きさに着目している研究はいまのところ見当たらないが、政策過程に登場する重要な主体として首長も加えねばならないであろう。

3) 理論モデル

以上のように、本研究では地方政府の政策過程に登場する主体として住民、政治家、官僚、首長を提示する。そしてそれらの主体の政策過程における相互の関連を考慮しながら公共政策（公共支出）の分析枠組みを提示する。その際には自治体の規模や都市中心性なども加味して検討する（第3節2）(4)を参照）。

また本研究が依拠する公共選択論の観点から、各主体は独自の目的関数を持ち、それを最大化するように行動すると仮定することにしたい。また、地方政府の議会を政策決定の場として設定し、官僚、政治家、首長の各行動主体が交渉を通じて政策決定を行うものとする。

まず、各主体の相互関係を規定する。その後、官僚や政治家が何を制約として行動するかを示し、政治家と官僚を中心とした交渉モデルを提示する。

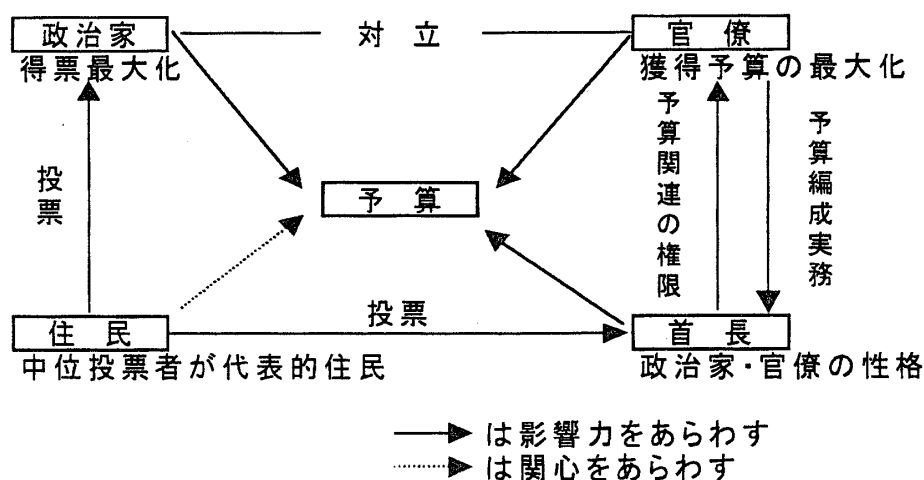
(1) 各主体の相互関係（第2図参照）

(ア) 住民と政治家

第2節1)で触れたように、住民の公共支出需要は中位投票者定理を通して代表的住民である中位投票者の需要と同値になる。さらに政治家は得票最大化を目指すので、中位投票者の需要を代弁する主体となる。このように政治家は投票を介した住民（中位投票者）の忠実な代理人としてみることができる。

(イ) 官僚行動

官僚行動の代表的なモデルにはNiskanenによる予算獲得最大化モデルやその修正モデル（註5）、



第2図 行動主体

Wildavskyの増分主義モデル（註6）などがあるが、本研究では予算決定に影響する政治的要因を考慮するため、官僚中心である増分主義モデルでは不十分である。そこで本研究はニスカネン・モデル、つまり官僚の獲得予算最大化モデルを採用する。

(ウ) 首長の位置付け

予算の調整と議会への提出の権限は首長の専属であり、首長が予算に及ぼす影響は無視できない。また首長は選挙で当選するという政治家の側面と行政機構のトップである官僚としての側面の2つを持ち合わせている。このため首長は、一時は官僚として、また一時は政治家として行動することもありうる主体として考慮する。

(2) 中位所得と平均所得

官僚は何に基づいて公共サービス需要の限界（換言すれば自らが執行する予算の限度額）を決めるだろうか。この目安となるのが平均所得である。地方政府の収入は主に地方税によるものである。その構成は所得税が主な割合を占めている。したがって、官僚は平均所得（に人口を乗じ、さらに所得税率を乗じたもの）を予算制約として認識すると考えることができる。一方政治家は、住民の中位所得を目安として行動する。

(3) 官僚と政治家の行動

各地方公共団体には複数の住民が存在し、中位投票者定理が成立するならば多数の住民からなる地域社会の選好は、中位投票者の選好で代表されることになる。政治家は選挙時の得票最大化を目的としている。中位投票者が選好する公共支出の水準に近づけることによって得票最大化を図る。このように想定すると、政治家は投票を介した住民（中位投票者）の忠実な代理人としてみることができる。すると政治家は代表的住民である中位投票者の所得と税負担を物差しにして、中位所得者の便益が最大になるよう行動する。

官僚は自らが獲得する予算額の最大化を図る。その目安（限度）としては平均所得（に人口を乗じ、さらに所得税率を乗じたもの）である。

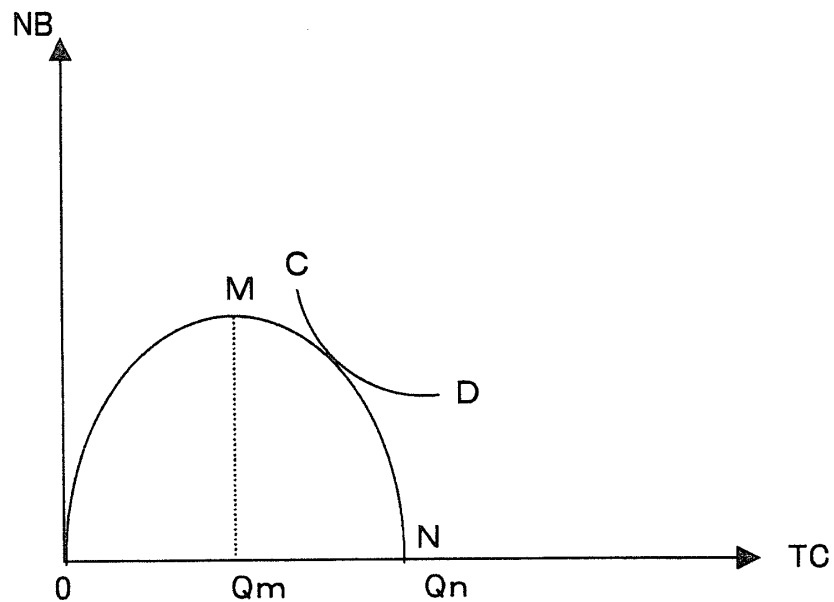
(4) 交渉過程

市町村議会では予算をめぐる政治家（住民の代表）と官僚の利害が対立するため、その交渉力によって予算額が決定される。つまり予算審議は官僚と政治家の交渉過程としてみる事ができる。以上を図式化したものが第3図である。このモデルは主に Nagamine and Ozawa [20] を参考にした。

横軸に公共サービスの供給費用（TC），縦軸に住民（中位投票者）のサービス供給による純便益（NB）をとる。住民の需要曲線が線形だとするとNB曲線は図のような形になる（註7）。図中の点Mは中位投票者（住民）と政治家が最も選好する点（純便益が最大になる点）である。他方官僚は自らが獲得する予算額の最大化を図るので点Nが目的関数の最大化点である。なお、公共支出に対する住民の需要曲線が線形でない場合（註8），上記のNB曲線のような形状にはならない。このため本モデルは需要曲線が線形の場合にのみ妥当するものである。

Nagamine and Ozawa[20]では政治家は中位投票者の純便益（ NB_m ）を最大化することを目的とし、官僚は中位投票者の租税負担額（ TC_m ）を最大化することを目的として、政治家と官僚が交渉する過程を描いている。ナッシュ積（NP）を中位投票者の純便益と中位投票者の租税負担額とし、両者の相対的な交渉力をあらわすパラメータを導入している。具体的には $NP = NB_m^\rho \cdot TC_m^{1-\rho}$ という式である。 ρ が0.5の時には官僚と政治家の交渉力が対等という意味で通常の（対照的な）ナッシュ交渉解、それ以外は非対称的なナッシュ交渉解と表現している。

ナッシュは、パレート効率、測定尺度による不変性、対称性、縮約による一貫性、定義域の非制限性の公理を満たす解は一意であり、ナッシュ積を最大化する解であることを示した。このような



縦軸：(中位)投票者の純便益(NB)
横軸：公共財の供給費用(TC)

政治家：得票最大化＝中位投票者の選好(点M)を目指す
官僚：予算最大化(点N)を目指す

第3図 政治家－官僚の交渉モデル

論理構造なのでナッシュ交渉解には非対称的な解は存在しない。換言すれば非対称ならばナッシュ交渉解ではないのである。このようなことからするとNagamine and Ozawa[20]のasymmetric (非対称的) という語法は不適切である(註9)。

官僚と政治家は予算審議の過程で交渉し、実際の供給水準が決定する。図中では実際の供給は弧MNと曲線CDが接する点の水準に決まる。相対的に政治家の交渉力が強ければ無差別曲線との接点が点Mに近く、官僚が強ければ点Nに近いところに決まる。つまり、両者の相対的な交渉力によって曲線CDの無差別曲線の傾きが変化するのである。図中の曲線CDは仮想的な第3者(あるいは裁定者(arbitrator)(註10))の評価の無差別曲線と解釈できる。この仮想的な第3者(裁定者)の評価は、政治家(住民)の純便益(NB)、官僚の予算獲得額(TC)、政治家と官僚の相対的な交渉力バランス(言い換えれば政治的要因(PF))の関数である。つまり本モデルは政治家と官僚の交渉力バランスによって予算が決定される状態を「裁定者」の概念で擬人化したものと言える(註11)。相対的に官僚が強い場合には曲線CDの傾きが急になり、より点Nに近いNB曲線上の点で両曲線が接し、供給水準も点Nよりになる。逆に政治家が強い場合には曲線CDの傾きが緩やかになり、より点Mに近い供給水準に決定する。

このモデルで、官僚と政治家の交渉力のバランスを把握するのが重要なポイントとなるが、そのための変数を政治変数として定義する(第3節2)(3)を参照のこと)。政治変数は主に官僚・政治家の相対的な交渉力をあらわすものを採用する。

また首長は予算に対して大きい権限をもち、無視できない存在である。一時は官僚として、また一時は政治家として行動することもありうる主体として考慮する。つまり首長は予算費目の種類や政治家と官僚の交渉力バランスによって政治家、あるいは官僚としての行動をとる。このように考えると仮想的な第3者(裁定者)の評価関数(V_a)は、政治家(住民)の純便益(NB)、官僚の予算獲得額(TC)、政治家と官僚の相対的な交渉力バランス(政治的要因(PF))の他に首長の行動(AH)の4変数関数と言える。よって仮想的な第3者(裁定者)の評価関数は次のようにあらわせる。

$$V_a = V_a(NB, TC, PF, AH)$$

そこで、政治家-官僚に関する政治変数の他に首長に関する政治変数も定義する(第3節2)(3)を参照のこと)(註12)。

註1) 公共選択論一般については柴田・柴田[31] pp.253-293, 長峯[21], 貝塚[10] pp.89-109, 御船[18]などを参照。

註2) 中位投票者定理の前提とする仮定については長峯[21] pp.40-42を参照。

註3) Downs[4]。

註4) 予算過程における首長と議会の関係については西山[23]を参照。

註5) Niskanenモデルとその修正モデルについては御船[17], 大路[26]を参照。

註6) 増分主義モデルについては野口他[25], 野口[24]を参照。

註7) 公共サービスの供給量を Q とし、住民の需要関数が線形であると仮定すると

$$(1) Q = a p + b \quad (b \text{ は定数項, } p \text{ は租税価格})$$

(1) 式を限界便益 (MB) に関する式に変形すると

$$(2) \quad MB = p = 1/a \cdot Q - b/a$$

(2)式を Q に関して積分すると

$$(3) \quad TB = \int MBdQ = 1/(2a) \cdot Q^2 - b/aQ$$

ここで公共サービス供給の限界費用 (c) を一定と仮定すると $TC = cQ$ とあらわせる。よってNB (純便益) は

$$(3) \quad NB = TB - TC = 1/(2a) \cdot Q^2 - (b/a + c) Q$$

となる。したがってNB 曲線は第3図のような形状になる。なお、ここでのNB は中位投票者の純便益である。

註8) 線形の場合でも、例えば需要曲線が右下がりにならない (前出の需要曲線の傾き a が非負) 支出は第3図のような形状にはならない。社会福祉関連の支出などはそのような可能性があるだろう。

註9) ナッシュ交渉解については青木・奥野 [2], 丸山・成生 [16] を参照。

註10) 交渉者が常にナッシュ積の最大化を図るというナッシュの交渉問題は、前記の公理からなっており、特に対称性の公理が大きな役割を果たしている。しかし実際の交渉問題において、交渉者が等しい交渉力を持つことはほとんどないと言ってよいだろう。このような問題に関しては、「裁定者 (arbitrator)」という概念が提起されている。実際の交渉過程において、交渉者の対称性は裁定者によって確保される、すなわち裁定者がある種の公正概念に基づいて交渉者の対称性を考慮するという考え方である。本研究ではナッシュ交渉解ではなく「裁定者」概念を参考にして議論する。ただ、ナッシュ交渉解における裁定者のような倫理的な存在ではない。裁定者についてはRoemer[28], p.57を参照。

註11) この「裁定者」は首長と言ってもいいと思われるかもしれないが、本研究の首長は政治家と官僚の2つの顔を持っており、予算費目の種類や政治家・官僚の交渉過程の状態によって政治家よりか官僚よりの行動をとる。よって本モデルの裁定者は首長ではない。しいて言えば議会の議長が裁定者であるとも考えられる。また裁定者は、第2図において各主体を鳥瞰するような存在とすることもできよう。

註12) 野口 [24] が政治過程の分析モデルを、加藤・丸尾 [12] が公共選択論を整理している。両者は多少分類がずれているが、それらにしたがって本研究を位置付けよう。野口は政策形成モデルの系譜として ①最適化モデル, ②組織過程モデル, ③政治過程モデルの3類型をあげて整理している。

第1の最適化モデルは、政府の行動を一定の制約条件のもとでの最適化行動として理解しようとするモデルで、さらに社会的最適化モデルと政府目的の最大化モデルに区分している。前者は政府の最適化行動は社会の構成員の選好を正しく反映するとし、サミュエルソンの一連の研究が代表的である。後者のモデルでは、政府は独立した組織体として独自の目的関数を最大化するモデルであり、野口があげるものの他、ニスカネンの研究が代表的である。第2の組織過程モデルは、サイモンの限定合理性とサイアート・マーチによる企業モデルが

代表的である。増分主義モデルもこれに含まれる。組織の意思決定過程が持つ固有の運動法則を重視している。

第3の政治過程モデルでは、政策形成に参加する多数の意思決定主体間の交渉、かけ引き、妥協、調整等を重視する。アローの社会的選択理論や伝統的な政治学の諸研究、そして公共選択論（政治の経済学）があげられる。

本研究は公共選択論を基礎とするものであるので、第3の政治過程モデルに分類されるが、政府目的の最大化（官僚の予算最大化行動）も考慮しているので第1の最適化モデルとも関係している。

第3の分類に入る公共選択論について加藤・丸尾は以下のように分類している。

第1に、政治システムによる決定のメカニズムの経済学的分析、例えばアローや中位投票者定理のブラックなどである。

第2に官僚制を中心とした政治決定メカニズムの分析、例えばダウズ、ニスカネン等の研究である。

第3にオルソンなどによる社会利益集団の集合行動の研究等である。

この分類に従えば、本研究は第2の分類に入るが、分析の対象を官僚に限らず、政治家、住民、首長にまで拡大しているので第1の分類とも関係している。

なお、政治学（数理政治学）の立場からの整理は猪口 [8] を参照。

3. 公共支出の政治経済学的分析

1) 本節の目的

本節の目的は住民、政治家（議員）、官僚（役人）、首長を行動主体として位置付け、公共支出メカニズムへの政治的要因の影響を明らかにすることである。理論モデルについては第2節3)で触れたので、以下では、分析に際しての留意点を述べる。

研究の分析対象は、議会を舞台にした官僚と政治家の公共支出をめぐる交渉過程であり、政治的要因は主に官僚・政治家間の交渉力をあらかず政治変数を用いて分析する。

2) 分析モデル

この節では第2節3)での理論モデルを実際に分析モデルとして使用する際の留意点、政治変数や利用するデータについて議論する。

(1) 中位所得と平均所得

所得のデータ（中位世帯所得）は都道府県レベルでは存在するが市町村レベルでは存在しない。また市町村における所得分布も明らかにされていない（註1）。そこで地域jの所得はその地域の産業構造に依存すると想定し、推定を試みることにした。

①利用可能なデータは

都道府県別の中位世帯所得 y_{mi} （『就業構造基本調査』， i ：都道府県）

産業別中位賃金 z_{mj} （『税務統計からみた民間給与の実態』（註2）， j ：産業）

都道府県別・市町村別産業別人口比率 f_{ij}

(『国勢調査』, i : 都道府県・市町村, j : 産業) である。

②まず各産業が中位世帯所得の形成に寄与する割合 (κ_{mj}) を, 都道府県データを使って算出する。

$$y_{mi} = \sum \kappa_{mj} f_{ij} z_j \quad 0 < \kappa_{mj} < 1$$

③算出した κ_{mj} を宮城県内の市町村に適用する。

上式の f_{ij} (各市町村の産業人口比率) を代入して市町村レベルの中位世帯所得を求める。 z_j (産業 j の中位賃金) も全国レベルのデータを利用した。なお, データの性格や租税負担などを考えると世帯を単位に考えた方が良いため, 以下では中位所得を中位世帯所得とする。

κ は κ_{mj} (産業の中位世帯所得への寄与率), 一方平均所得への寄与率は κ_{aj} , 平均世帯所得を y_{ai} , 産業 j の平均賃金は z_{aj} とする。

推定した結果, 宮城県内の71市町村において全国の所得データと同じように中位所得 < 平均所得になったのは70市町村, 中位所得 = 平均所得になったのが1町であった(註3) (第1表参照)。

第1表 中位所得と平均所得

市町村名	世帯所得 (単位: 万円)			市町村名	世帯所得 (単位: 万円)		
	平均	中位	差		平均	中位	差
仙台	759.5	675.0	84.5	田尻	701.0	664.3	36.7
石巻	747.3	697.2	50.1	小牛田	692.0	646.7	45.3
塩釜	752.7	689.9	62.8	南郷	687.8	650.1	37.7
古川	718.1	667.5	50.6	築館	692.0	651.0	41.0
気仙沼	719.5	659.7	59.8	若柳	696.9	648.1	48.8
白石	719.7	690.4	29.3	栗駒	684.4	654.6	29.8
名取	728.6	670.6	58.0	高清水	700.6	670.5	30.1
角田	715.8	693.1	22.7	一迫	698.6	674.7	23.9
多賀城	721.4	661.9	59.5	瀬峰	677.8	642.9	34.9
岩沼	725.7	675.1	50.6	鶯沢	669.3	657.8	11.5
蔵王	688.8	663.0	25.9	金成	688.5	661.3	27.3
七ヶ宿	668.1	641.7	26.4	志波姫	679.0	646.1	33.0
大河原	724.5	688.4	36.1	花山	652.1	613.8	38.3
村田	713.9	693.4	20.6	迫	710.6	654.4	56.2
柴田	721.3	687.0	34.3	登米	700.2	652.9	47.3
川崎	689.0	668.2	20.7	東和	683.8	660.8	23.0
丸森	711.3	688.6	22.7	中田	692.7	658.1	34.6
亘理	719.2	675.1	44.1	豊里	708.6	686.5	22.1
山元	705.0	666.1	38.9	米山	697.1	669.4	27.7
松島	690.5	635.0	55.4	石越	691.0	660.3	30.7
七ヶ浜	736.0	695.7	40.3	南方	705.7	668.3	37.4
利府	739.4	677.5	61.9	河北	731.8	703.4	28.4
大和	690.6	657.5	33.1	矢本	694.6	653.3	41.3
大郷	688.7	656.3	32.5	雄勝	658.2	631.2	27.0
富谷	748.9	686.1	62.8	河南	700.9	665.4	35.5
大衡	681.5	663.8	17.7	桃生	716.2	697.8	18.4
中新田	722.3	689.5	32.9	鳴瀬	704.2	664.6	39.6
小野田	715.8	691.7	24.1	北上	712.8	713.3	-0.5
宮崎	691.0	670.3	20.7	女川	701.1	675.4	25.6
色麻	682.5	660.1	22.4	牡鹿	630.6	583.4	47.2
松山	700.6	661.6	39.0	志津川	709.3	666.4	42.9
三本木	703.0	684.2	18.7	津山	713.7	698.4	15.3
鹿島台	715.1	669.0	46.1	本吉	685.4	659.7	25.6
岩出山	698.3	664.8	33.5	唐桑	656.7	613.0	43.7
鳴子	635.3	588.7	46.6	歌津	657.6	615.5	42.1
涌谷	705.7	668.5	37.2				

(2) 政治的要因の影響の度合

すでに第2節(2)・(3)で、官僚は平均所得を、政治家は中位所得を目安に行動すると述べた。分析に際しての留意点はこのことと関係する。

それぞれの自治体で官僚は平均所得に向かって、政治家は中位所得に向かって行動するとしても、そもそも両所得の差が小さい自治体では2者の行動にそれほどの差異は出てこないはずである。

第3図を用いて説明しよう。官僚は平均所得を目安に、つまり公共支出を Q_n にしたいと考えている。政治家は中位所得を目安に、つまり Q_m を目指している。両所得の差が小さいというのは図で言うと Q_n と Q_m の差が小さいことであり、政治的要因の働く余地はほとんどないと言ってい

いだらう。逆に差が大きい自治体では政治的要因が影響力を発揮しやすいと考えられる。そこでここでは、中位所得と平均所得の差がある自治体では、政治家と官僚の行動の目安が乖離しており、それだけ政治的な要因も働きやすく、一方の所得差が小さい自治体においては政治的な要因が働きづらいという仮説を検証する。前述の推定所得を用いて平均所得と中位所得の差をとり、所得の差が大・中・小のグループに分類し、差が大きい自治体（のグループ）で政治的な要因が効いてくることを示す。そして差が中・小の自治体（のグループ）は政治的な要因が効かない、つまり予算の歳出状況と政治変数の関係がみられないことを確認する。

(3) 政治変数

政治変数はデータの制約などから保守性、新人割合、首長選指数の3つを定義する。

データは昭和63年度から平成9年度の10年間である（出典は節末変数一覧を参照のこと）。

①保守性指数（RC）

昭和63年度から平成9年度の間に行われた国政選挙（衆院・参院） i における自治体 j の保守党（自民党、自由党）の得票数（ C ）が、自治体 j の有効投票数（ S ）に占める割合の10年間平均をあらわす。なお、比例区と選挙区は区別し、選挙数は9回である。

$$RC_j = 1/9 \left(\sum_{i=1}^9 C_{ij}/S_{ij} \right)$$

市町村議会は保守系無所属議員が大多数であり、住民の保守性の大きさであるこの指数は、住民の議員に対する信任の度合とも言える（註4）。この指数が大きければ政治家は住民の信任を背景に、議会における官僚への発言力が大きくなるのである。

②新人割合（RF）

第 i 年度における自治体 j の議員 P （ N 人）に占める新人議員 F （1期目、 n 人）の割合の10年間平均をあらわす。

$$RF_j = 1/10 \sum_{i=1}^{10} \left(\sum_{F=1}^n F_{ij} / \sum_{P=1}^N P_{ij} \right)$$

新人割合は議会の予算審議過程における政治家と官僚の相対的な交渉力をあらわすものと考えている。すなわち、新人割合が多いと相対的に官僚の交渉力が強いという関係が見られると考える。

③首長選指数（HI）

自治体 j において10年間に行われた首長選挙（ i 回、 $i \leq k$ ）における当選者（ SC ）の得票の有

効投票数（S）に占める割合の平均をあらわす。無投票当選の場合の得票率は1とした。なお、首長の任期は4年なので、通常10年間に2回ないし3回の選挙が行われている。

$$HI_j = 1/i \left(\sum_{i=1}^k SC_{ij} / S_{ij} \right)$$

この首長選指数は、首長が何期か続けて無投票当選である自治体で最大となり、選挙において立候補が多かった場合や一騎打ちで票が二分した場合は低くなる。この指数は首長に対する住民の信任の大きさをあらわす。この指数が大きいと第3図で言うところの無差別曲線の傾きが変化する。

(4) 社会経済的変数

鮑戸・佐藤 [1] では社会経済的な変数、特に都市の中枢性が財政支出に大きく影響することが明らかにされている。また野口他 [25] では自治体の規模により予算の決定ルールが異なるとしている。これを受けて本研究では財政規模（公債費を除く歳出総額）、第1次産業人口比率（産業構造と都市中枢性）、高齢者人口比率（人口構成）の3つを社会経済的変数とし、ほとんど条件が同じ自治体間での比較を行う（節末変数一覧参照）。

(5) 予算に関するデータ

予算に関するデータは各自治体の目的別歳出費目の割合を単年度のおれをなくすため、過去10年間の平均をとるものとする。下記は自治体jの歳出費目iの予算割合（10年平均）であり、SE_{ijk}はk年度の公債費を除いた歳出総額、E_{ijk}はk年度における歳出費目iの額である（節末変数一覧参照）。

$$RE_{ij} = 1/10 \sum_{k=1}^{10} (E_{ijk} / SE_{ijk})$$

3) 分 析

公共支出メカニズムへの政治的要因の影響を明らかにする。その際には前章で推定した中位所得、平均所得を用いて、政治的な要因が影響する度合で自治体を3つにグループ分けする（第2表）。

第2表 所得差による分類表

差(平均所得-中位所得)						
小(6)	中(38)				大(17)	
鶯沢	雄勝	花山	宮崎	松山	牡鹿	松島
大衡	栗駒	瀬峰	一迫	田尻	鳴子	迫
三本木	本吉	志波姫	女川	鳴瀬	唐桑	利府
桃生	色麻	七ヶ宿	豊里	岩出山	歌津	富谷
津山	東和	南郷	丸森	河南	小牛田	矢本
北上	金成	大郷	小野田	山元	若柳	志津川
	蔵王	大和	村田	南方	築館	鹿島台
	川崎	中田	河北	涌谷	登米	亘理
	米山	石越	大河原	高清水	七ヶ浜	
	中新田	柴田				

注 括弧内の数字は自治体数

平均所得と中位所得の差が大きい自治体は政治的な要因が影響しやすいだろうし、差が小さい自治体では影響しづらいはずである。

政治変数は前述の3変数である。

なお、政治変数のデータで制約があるため、以下からは宮城県内の10市を除いた61町村の分析になる。

(1) 目的・問題の確認

この章の目的は公共支出メカニズムへの政治的要因の影響を明らかにすることであるが、具体的には平均所得と中位所得の差が大きく、社会経済的な条件が同じような自治体間の支出の違いを、政治的な要因（政治変数）で説明することが目的である。この目的は2つの問題を含んでいる。すなわち、

I 各市町村における費目の順序と政治変数の関係

II 全市町村の各費目と政治変数の関係

である。以下では2つの問題を分析する。

(2) 費目順序と政治変数

まず政治変数が各自治体の予算の費目順序に影響を与える余地があるのかを調べる。

具体的には、各自治体ごとに予算費目割合の順位をつけ、順位が自治体間で異なっているのかということ、ノンパラメトリック検定の1つであるフリードマン検定（註5）によって調べる。

中位所得と平均所得の差が大きい17自治体について「フリードマン検定」を「自治体の予算費目は互いに無関係に順序づけられている」という仮説のもと実行した。その結果、仮説は棄却された。所得差が中・小のグループでも検定を行い、同様に仮説は棄却された。

この結果から次のことが言える。政治変数が異なるにもかかわらず自治体間で費目順序はそれほど差がないのであるから、政治変数が各自治体の費目順序に影響を与える余地はあまりないということである。政治変数は自治体の予算費目順序を変えるまでの影響力は持っていない、つまり費目順序を変化させるほどまでの政治的な要因は存在しない、ということが言えよう。

(3) 各費目の水準と政治変数

平均・中位所得の差が大きい自治体のうち、財政規模、産業構造、人口構成の3条件（飽戸・佐

第3表 分析手順

自治体	費目m	政治変数n	自治体	費目m	政治変数n	費目m⇔政治変数n
A	0.013	0.86	A	小	大	大⇔小
B	0.024	0.75	B	大	小	
C	0.025	0.86	C	大	大	大⇔大
D	0.017	0.75	D	小	小	
E	0.023	0.95	E	大	大	大⇔大
F	0.017	0.75	F	小	小	
G	0.023	0.84	G	大	小	大⇔小
H	0.017	0.91	H	小	大	

藤 [1] で言うところの社会経済的変数) が同じような自治体のペアをつくり各費目と政治3変数に相関がないかを調べた。

例をあげて具体的な手順を説明しよう (第3表参照)。

財政規模, 産業構造, 人口構成が同じような自治体のセット (A, B), (C, D), (E, F), (G, H) がある。セット (A, B) において費目 m の割合は自治体 B の方が大きいので右側の表に「大」と記入する。自治体 A は B と比べて費目 m が小さいので「小」となる。一方, 政治変数 n の大小関係は A の方が大きく, B の方が小さいので同様に右の表に大小を記入する。

この操作を他のセット (C, D), (E, F), (G, H) にも行う。(A, B), (G, H) では費目 m が大きいと政治変数 n は小という関係が見られ, (C, D), (E, F) ではその逆である。

この例では費目 m と政治変数 n の関係は費目 m 大⇔政治変数 n 大の確率が $2/4 (=0.5)$ になり, 費目 m と政治変数 n は無相関と判定する。

このように相関があるほど確率は1.0に近づき, 無相関なら0.5に近くなるはずである。

以上の手順により所得差が大のグループ, つまり政治変数と予算費目の相関関係が期待できるグループと所得差が中・小のグループ (無相関と期待できるグループ) の上記の確率を求めた。なお, 予算費目は硬直的・義務的な性格の濃い費目は除き, 議会費, 総務費, 民生費, 衛生費, 農水費, 商工費, 土木費, 教育費の合計8費目と政治3変数の相関を調べた。

結果は次の通りであった (第4表)。保守性指数 (RC) と民生費の関係は, 所得差が大きい自治体グループの中の社会経済的条件が同様なペアのうち, 約83%のペアで RC が大きいと民生費が大きいという関係が見られ, 所得差が中・小の自治体グループのペアでは RC と民生費の相関は見られない (RC が大きいと民生費も大きいというペアと RC が大きいと民生費は小さいというペアの出現確率が半々である)。なお, 下表の「相関」の符号 (+, -) は, 政治変数が大きいと費目が高いという関係があるものに「+」, 政治変数が大きいと費目が小さいという関係があるものに「-」を書き込んである。また, 表にない費目には明確な相関が見られなかった。

第4表 結果

政治変数	費目	平均所得と中位所得の差		相関
		大	中・小	
保守性指数(RC)	民生費	0.833	0.412	+
	農水費	0.833	0.412	+
新人割合(RF)	教育費	0.833	0.471	+
首長選指数(HI)	議会費	0.833	0.529	-
	民生費	0.833	0.529	+

(4) 考 察

前節では平均所得と中位所得の差が大きく, 社会経済的な条件が同じような自治体間における支出の違いと政治的な要因 (政治変数) の違いを分析した。そして「各市町村における費目の順序と政治変数の関係」と「全市町村の各費目と政治変数の関係」について分析した。前者については, 費目順序を変化させるほどまでの政治的な要因は存在しない, ということが判明した。そこでこ

では後者の問題について考察する。

まず、保守性指数（RC）と民生費、農水費を見てみよう。

保守性指数は政治家に対する住民の信任の度合である。これが大きければ政治家の相対的な発言力が高まり、第3図で言う住民の需要である点Mに近づくはずである。しかし、民生費、農水費ともに点Nの方、つまり予算が大きくなる方向に近づいている。

民生費は社会保障関係費であり、特に高齢者福祉関連の予算が多い。また、農水費は農業構造の改善など、農業者という一部分の住民への支出である。両費に共通するのは、その支出が住民全体への利益とならず、一部の住民、いわば利益団体への支出だということである。このような支出は利益集団の便益を増大させるもので、住民全体の代表者である中位投票者の便益との関係では考察できないものと考えられる。中位投票者定理の適用によって、中位投票者の便益を住民の便益を代表するものとして考え、公共支出への需要はすべて線形だと仮定して分析してきた。だが、本分析の結果からすると民生費、農水費等の特定住民の利益に結びつくような支出については第3図のようなNB曲線は描けないと考えられ、需要関数が線形になるとの仮定は満たされていない可能性がある。

次に、表の中段の新人割合（RF）と教育費の関係について見てみよう。

新人割合は官僚と政治家の交渉力の関係をあらわすものとして設定した。つまりRFが大きいと相対的に官僚のパワーが大きくなり、教育費について予算最大化を狙う官僚の行動を議会が制御できず、支出がより大きくなっているのである。第3図で説明すると、政治家はM点、つまり代表的住民である中位投票者の需要点を目指すものの、新人割合が多いため、官僚との交渉で圧倒され、無差別曲線の傾きは急になり、N点以上に支出が決まっているということである。この関係は所得差が大きい自治体、つまり政治的要因の影響する余地がある自治体について見られ、所得差が中・小の、政治的要因の影響する余地があまりないと思われる自治体には、この関係が見られないことが確認できた。つまり、教育費に関する住民の需要は議会の予算審議過程において政治的な要因（官僚と政治家の交渉力のバランス）によって左右されることが判明した。

続いて首長選指数（HI）と議会費・民生費の関係を見よう。

民生費については保守性指数のところで触れた問題を有しているため、ここでは議会費についてのみ考察する。首長は予算費目の種類や政治家・官僚の交渉過程の状態によって官僚として、あるいは政治家の一人として行動するが、議会費は議会の官僚及び首長（執行機関）に対する監視の費用と位置付けることができる。首長・官僚はこの費用を減らそうとするだろう（註6）。議会費に関し、首長は官僚としての性格を帯びる。議会費については官僚よりの行動、つまり予算の削減に向かうのである。首長選指数が大きいと、首長の存在・行動は議会において影響力を発揮する。つまり第3図で言うところの無差別曲線の傾きが変化する。首長を味方につけた官僚の交渉力が相対的に強くなり、無差別曲線の傾きが緩やかになる。議会費は官僚・首長が望む予算削減の方向に向かい、議会費は小さくなるのである。

今回の分析では首長選指数と相関があるのは議会費と民生費であったが、民生費については中位投票者仮説を適用するのが不適切である可能性が示唆された。議会費については、首長は官僚より

の行動をすることが実証された。しかし他の費目については政治家としての行動をとりうる。今回の分析ではそれができなかったが、他の政治変数を設定することや、首長選指数の精密化をはかることによって首長の政治家としての行動を把握できると考える。

本節では公共支出メカニズムへの政治的要因の影響を明らかにすることを目的とし、具体的には平均所得と中位所得の差が大きく、社会経済的な条件が同じような自治体間の支出の違いを、政治的な要因（政治変数）で説明することを試みた。そして、政治的な要因として議会における官僚、政治家、首長の相対的な交渉力をあらわす政治変数を用い、それらの主体の交渉によって予算が決定されることを実証した。しかし今回の分析では首長の役割の一部しか解明できなかった。政治変数の設定を適切にすることで首長の行動を分析する必要がある。また、政治家、官僚についても同様である。

データの出典

- 1 『平成7年国勢調査報告』総務庁統計局，1996.12
- 2 『平成8年分 税務統計から見た民間給与の実態』国税庁企画課，1997.3
- 3 『市町村要覧 平成10年版』宮城県総務部市町村課，1998.8
- 4 『平成9年就業構造基本調査』総務庁統計局，1998.12
- 5 『平成9年度市町村決算概要』宮城県総務部市町村課，1999.1
- 6 『平成6年全国消費実態調査地域別統計表（閲覧用）〔04 宮城県〕』，総務庁統計局
- 7 『選挙の記録』平成元年～平成8年，宮城県選挙管理委員会
- 8 『宮城県地方自治の実態』第24～33集，宮城県町村議会議長会
- 9 『市町村決算概要』昭和63年度～平成9年度，宮城県総務部市町村課
- 10 『平成7年国勢調査報告』総務庁統計局

変数一覧	出典
都道府県別の中位世帯所得 y_{mi}	4
産業別中位賃金 z_{mj}	2
産業別平均賃金 z_{aj}	2
市町村別別産業別人口比率 f_{ij}	1
都道府県別別産業別人口比率 f_{ij}	1
公務員平均月給 WAGE	3
義務的経費比率 RC	5
平均固定資産価額	6
市町村別世帯数 HH	1
保守性指数 RC	7
新人割合 RF	8
首長選指数 HI	7
財政規模	9
第1次産業人口比率	10
高齢者人口比率	10
目的別歳出費目割合 RE	9
公債費を除いた歳出総額 SE	9
歳出費目額 E	9

- 註1) 所得に関する諸研究は所得データの問題点を指摘している。問題点としては所得調査が対象とする範囲や標本数、所得の申告方法である。世帯所得に関する統計としては全国消費実態調査、就業構造基本調査、所得再分配調査などがあり、論者によって調査への評価が分かれている。高山 [33] は全国消費実態調査が信頼できるとし、石崎 [9] は就業構造基本調査が良いとしている。全国消費実態調査は世帯所得の分布形を復元しづらく、これらの評価と本研究で利用するデータの形を考慮した結果、本研究では就業構造基本調査を利用することにした。
- 註2) 高山 [33] は「税務統計からみた民間給与の実態」が信頼度の高い資料だとしている。またこの調査は、業種ごとの所得分布が全国規模で把握することができる。
- 註3) 全体的には1つの自治体の所得分布は中位所得<平均所得になる。中位所得=平均所得になるのは前者よりも所得の不平等度が低い場合である。溝口・寺崎 [19] はサービス業従業者が増えると所得の不平等度が増すと指摘している。本研究の推定は産業ごとの賃金と従業者数を考慮している。仙台市の近隣市町村ではサービス業などの割合が高く、結果的に所得の不平等度が高くなっており、サービス業等従業者が少ない自治体は所得の平等性が高くなっている。このことから本研究の推定所得はある程度の妥当性があると言えよう。
- 註4) 地方政治の「無所属」に関しては大島 [27] pp.214-224を参照。
- 註5) ノンパラメトリック統計学一般についてはSiegel [32] , Lehmann [15] を参照。フリードマン検定については芝・渡部 [30] を参照。フリードマン検定の数値表は池田編 [7] p. 226を参照した。
- 註6) つまり、議会費については、官僚の予算最大化仮説は当てはまらない。議会費の場合は、第3図で言うと点Nが政治家（住民）の目指す点、点Mが官僚の目指す点と言える。

4. まとめ

本研究では、住民、政治家（議員）、官僚（役人）、首長を行動主体として位置付け、公共支出メカニズムへの政治的要因の影響を分析した。具体的には社会経済的な条件（財政規模、産業構造、人口構成）が同じような自治体間の支出の違いを、政治的な要因（政治変数）で説明することを目的とした。政治的な要因として、議会における官僚、政治家、首長の相対的な交渉力をあらかず政治変数を用い、4主体の交渉による予算決定を実証した。

分析によって得られた知見は以下の通りであった。

官僚と政治家の交渉力の相対的な強さをあらかず政治変数を設定し、予算費目との関係を分析したところ、新人割合と首長選指数の2つが有効であった。

新人割合が大きいと相対的に官僚のパワーが大きくなり、教育費について予算最大化を狙う官僚の行動を議会が制御できず、支出がより大きくなっていることがわかった。

首長選指数は議会に対する首長の影響力をあらわし、首長の二面性を考えると、費目別に官僚より政治家よりの行動をとる。議会費に関しては、首長は官僚としての性格を帯び、首長選指数が大きいと、首長は議会において影響力があると考えて権限を行使する。その結果、議会費について

は官僚よりの行動、つまり予算の削減に向かうことがわかった。

このように、社会経済的な条件を考慮した上での自治体間比較によって、公共支出への政治的要因の影響が実証できた。特に本研究では政治的な要因を、議会での予算審議過程における官僚・政治家の交渉力関係に求め、公共支出が官僚と政治家の交渉力バランスに左右されることが判明した。

以上の知見から次のようなことが言えよう。

政治的要因の働きやすさには、中位・平均所得の水準が関係していた。中位所得と平均所得の差が大きい自治体はそれだけ財政の弾力性があると言え、政治的要因が働きやすく、両所得の差が小さい自治体は財政の弾力性が小さく、政治的要因が働きづらいのである。財政の弾力性は産業構造などが大きく影響しているが、それ以外に自治体の歳入構造が影響しているといえよう。いわゆる「3割自治」である。自主財源に乏しく、中央政府からの制約も受けやすい自治体は、政策決定を制限され、地方自治の本旨（註1）である「団体自治」を十分に果たすことができていない。自治体内で財源、税源の見直しをすることはもちろんのこと、中央政府に対して見直し（特に地方税源の見直し）を訴えていかねばならない。

他方財政の弾力性がある自治体は政治的な要因、つまり本研究の言う政治家・官僚・首長のパワーバランスで支出が決定され、住民の需要が届き得ない可能性が示唆された。このような自治体では行政－議会の外部からの適切な監視が重要である。選挙による首長・政治家の統制はもちろんのこと、直接請求による統制、オンブズマン制度による統制、情報公開や広報・広聴活動の強化を要求・実現することによる統制などが考えられる。これらの統制によって地方自治のもう1つの本旨である「住民自治」を高めていくことができるのである。

また、住民のニーズが公共支出に反映され、かつそれが満足のいくものとなるには、上記の統制を行った上で実際に供給される公共サービスの結果を吟味し、適切な公共支出に近づけていくことが必要であろう。

註1) 地方自治の本旨については兼子 [11] を参照のこと。

参考文献

- [1] 鮑戸弘・佐藤誠三郎「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』141-179, 東京大学出版会, 1986
- [2] 青木昌彦・奥野正寛編『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会, 1996
- [3] 地方自治研究資料センター『自治体における政策形成の政治行政力学』ぎょうせい, 1979
- [4] Downs, A, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers (古田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂, 1980) 1957
- [5] Fiorina, M. P. and R. G. Noll, *Voters, Bureaucrats and Legislators : A Rational Choice perspective of the Growth of Bureaucracy*, *Journal of Public Economics*, 9, 239-254, 1978
- [6] 廣瀬牧人「農業財政支出に関する議会議員の影響力構造の計量的分析－県レベル地方公共団

- 体を対象として」『農経論叢』第50集, 67-82, 1994
- [7] 池田央編『統計ガイドブック』新曜社, 1989
- [8] 猪口孝「数理政治学における個人と社会」『思想』No.633, 285-306, 岩波書店, 1977
- [9] 石崎唯雄『日本の所得と富の分配』東洋経済新報社, 1983
- [10] 貝塚啓明『財政学〔第2版〕』東京大学出版会, 1996
- [11] 兼子仁『新 地方自治法』岩波書店, 1999
- [12] 加藤寛・丸尾直美「公共選択学派の登場」加藤寛編『入門公共選択〈改訂版〉』5-26, 三嶺書房, 1983
- [13] 小林良彰「公共支出における政治家行動-地方自治体財政における政治的ノイズの計量分析-」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』33-52, 東京大学出版会, 1991
- [14] 小島昭『自治体の予算編成-その市民化と活性化-』学陽書房, 1984
- [15] Lehmann, E. L., NONPARAMETRICS, Holden-Day (鍋谷清治・刈屋武昭・三浦良造訳『ノンパラメトリックス』森北出版, 1978) 1975
- [16] 丸山雅祥・成生達彦『現代のミクロ経済学』創文社, 1997
- [17] 御船洋「官僚制の経済学的分析」『週刊東洋経済臨時増刊』第4295号, 62-71, 東洋経済新報社, 1981
- [18] 御船洋「財政と政治」大川政三・池田浩太郎編『新財政論』57-91, 有斐閣, 1986
- [19] 溝口敏行・寺崎康博「家計の所得分布変動の経済・社会および産業構造的要因-日本の経験-」『経済研究』第46巻第1号, 59-77, 1995
- [20] Nagamine, J and T. Ozawa, Choosing between the Median-Voter and Niskanen Models : An Empirical Approach, WORKING PAPER SERIES, No. 6, School of Policy Studies, Kwansai Gakuin University, 1997
- [21] 長峯純一『公共選択と地方分権』勁草書房, 1998
- [22] 新川達郎「地方の財政政策過程」小林良彰他著『アンケート調査に見る地方政府の現実 政策決定の主役たち』107-138, 学陽書房, 1987
- [23] 西山一郎「地方自治体の予算編成過程」山崎怜・藤岡純一編『現代の財政-新自由主義の帰趨-』225-247, 昭和堂, 1996
- [24] 野口悠紀雄「予算編成における政府の意思決定分析」『週刊東洋経済臨時増刊』第4197号, 62-73, 113, 東洋経済新報社, 1980
- [25] 野口悠紀雄他「予算編成における公共的意思決定過程の研究」『研究シリーズ』第33号, 経済企画庁経済研究所, 1979
- [26] 大路雄司「予算決定の官僚モデルについて」『大阪大学経済学』第35巻2・3号, 81-88, 1985
- [27] 大島太郎『官僚国家と地方自治』未来社, 1981
- [28] Roemer, J. E., Theories of Distributive Justice, Harvard University Press, 1996
- [29] Samuelson, P. A., The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and

Statistics, 36, 387–389, 1954

- [30] 芝祐順・渡部洋『統計的方法Ⅱ 推測 増訂版』新曜社, 1984
- [31] 柴田弘文・柴田愛子『公共経済学』東洋経済新報社, 1988
- [32] Siegel, S, NONPARAMETRIC STATISTICS : For the Behavioral Sciences, McGraw-Hill (藤本熙監訳『ノンパラメトリック統計学』マグローヒル ブック, 1983) 1956
- [33] 高山憲之『不平等の経済分析』東洋経済新報社, 1980