二元代表の財政選好と財政調整基金
―議会議事録を用いた計量テキスト分析―

鳥取大学地域学部・講師　角 正美

▌概　要 ▐

1 問題の所在と本研究の目的

近年、日本の地方自治体において、予備的貯蓄である「財政調整基金」残高の増加が注目されている。財政調整基金は、災害や経済不況等の不測の事態に備える財源として位置付けられるが、その積立水準や運用方針には自治体間で大きな差異が存在する。その結果、潤沢な基金を保有する自治体がある一方で、枯渇状態にある自治体もあり、その格差は著しい。こうした差異は、いかなる政治的な意思決定のもとで生じているのだろうか。

地方自治研究においては、知事の属性や知事と議会との関係性に着目し、「歳出規模（どの程度支出するか）」や「歳出シェア（何に重点的に配分するか）」の差異を説明する研究が蓄積されてきた（たとえば、曽我・待鳥 2007; 砂原 2011; 河村 2008; 加藤 2010; 米岡 2022）。また、一部の研究では、赤字財政（地方債発行）や法定外税の導入といった自治体の財源調達行動を取り上げ、その背景にある政治的・制度的な条件の検討がなされている（北村 2004; 藤澤 2004; 砂原 2011）。しかし、財源をあえて使わずに「基金」として積立てる行動選択については、理論的にも実証的にも十分に解明されているとは言い難い。

他方で、公共経済学や財政学の分野においては、基金格差の規定要因について一定の研究蓄積がみられる（たとえば、宮下・鷲見 2017, 2020; 前田 2018; 小川 2021）。しかし、それらは市町村合併や歳入構造など財政的な要因から説明される傾向が強く、政治的なアクターの意思決定に焦点を当てた研究は限定的である。近年の米国州政府を対象とした研究では、基金が政治的に活用されている可能性も示唆されていることからも（e.g. Pope and Leland 2019; Ryu et al. 2021; Lee and Chen 2022）、日本の予算・決算の審議の場においても、基金をめぐっていかなる議論が展開され、

どのような政治選択がなされているのかを明らかにすることは、地方政府の財政行動についての理解を深化させるうえで重要な課題といえよう。

こうした既存研究の課題を踏まえて、拙稿（角 2022）では、43 道府県を対象としたパネルデータ分析により、「官僚出身の知事」や「無党派知事」の存在する道府県で財政調整基金の残高が減少する傾向を明らかにした。しかし、個々の知事や議員が実際に基金に対して、どのような選好を持っているかについては、依然として解明できておらず、課題として残された。そこで本研究では、都道府県の議会議事録から「財政調整基金」について言及した発言を抽出・分析することで、政治的アクターがどのような文脈で基金について議論しているのかを計量的に把握し、その発言傾向の背景要因について検討を行う。

2 データ構築

データ構築にあたっては、地方議会会議録コーパスプロジェクトの検索システム「ぎ～みる」を基盤としつつ、各都道府県議会の会議録検索サイトから独自に収集したデータを統合し、横断的なテキストデータセットを整備した。2011～2014 年度分は、地方議会会議録コーパスプロジェクトの研究代表者の許可を得て一括取得したデータを利用し、2015～2019 年度分は検索機能により対象発言を抽出し、目的に即して再構築した。

さらに、分析期間拡張のため、リサーチ・アシスタントの協力のもと、2000～2022 年度の長期データ整備を段階的に進めている。現時点では 9 府県について分析可能な状態まで整備が完了しており、本報告ではそのデータを用いた分析結果を提示する。

なお、分析対象は、予算・決算審議が行われる本会議（定例会）に限定し、「財政調整基金」をキーワードに該当発言を抽出した。発言は文単位に分割し、形態素解析により名詞中心の語彙データを構築した。また、発言者を「首長」「議員」「執行部」に分類し、年度・都道府県との接合を行った。

3 分析結果

3-1 「財政調整基金」をめぐる発言傾向

前節で述べたデータを用いて行った分析結果について概要をのべる。まず、47 都

道府県（2011～2018 年度）を対象に、「財政調整基金」の言及状況を確認したところ、言及件数には都道府県間で大きなばらつきがみられた。多数言及される自治体がある一方、ほとんど論点化されない自治体も存在し、基金が政治的争点となる程度は都道府県固有の状況に左右される可能性が示唆される。また、言及主体も自治体ごとに異なり、知事が積極的に基金について議題設定を行う自治体と、議員側からの問題提起が中心となる自治体とが存在した。

言及文の共起ネットワーク分析からは、主に「財源調整」「行政運営」「災害対応」「財政圧迫」「地域・施設整備」「行財政改革」といった複数の語群コミュニティが検出された。これは、基金が財源調整のみに限定された議題ではなく、行政運営全般や災害対応、地域整備など多様な政策領域と結びつきながら議論されていることを意味する。

知事・議員・執行部の発言傾向を確認すると、いずれも「行政運営」と「災害対応」の比重が高い点は共通するが、強調している点には差がみられる。知事は「行政運営」に相対的に集中し、基金を統括的な財政資源として捉える傾向が強い。議員は「地域・施設整備」への比重が高く、基金を具体的事業や配分問題と結びつけて論じる傾向がみられる。執行部は「財源調整」「財政圧迫」に重点を置き、制度運用や財政規律の観点から発言する傾向が確認された。

しかし、これらは平均的な傾向にすぎず、都道府県によっては主体間の比重関係が逆転する事例も確認された。したがって、基金をめぐる議論は発言主体の制度的な役割のみで説明できるものではなく、各自治体の政治的文脈や政策課題に応じて構成されていると考えられる。

3-2 知事と議員の発言を左右する要因

前節の分析では、基金について言及される文脈が発言主体や自治体によって異なることが確認された。そこで本節では、発言コミュニティの比重と知事・議員個人の属性との関連を探索的に検討した。なお、知事の属性については『全国首長名簿』、議員の属性については「ぎ～みる」で抽出した発言（2011～2014 年）に紐付けられた属性データを活用した。

知事については、「財政圧迫」の文脈で官僚出身知事の比率が相対的に高い傾向がみられた。また、高齢な知事ほど「財源調整」に、多選な知事ほど「災害対応」や

「財政圧迫」に重心が置かれる傾向が観察された。議員では、性別による顕著な差は確認されなかった一方、年齢との関係では「地域・施設整備」で高齢層がやや高く、「行政運営」で若手が相対的に高い傾向がみられた。ただし、これらの結果は限定的な相関関係を示すものであり、因果的な解釈には慎重である必要がある。

3-3 長期データからみた危機局面における発言の変化

さらに本節では、「ぎ〜みる」のデータに加え、独自に構築した 2000〜2022 年度の 9 府県データ（青森、岩手、鳥取、広島、群馬、栃木、大阪、京都、香川）を用いて分析期間を拡張した。これにより、三位一体改革期から新型コロナ期までの長期的変化を検討した。

基金の言及数は 2020 年度に顕著に増加し、コロナ禍が基金を強く論点化したことが示された。また、三位一体改革期には「取り崩し」「厳しい」「地方交付税」など財政制約と結びついた語が目立ち、震災期には「災害」「復旧」とともに「取り崩し」と「積み立て」が併存するなど、対応と備えの双方が議論されていた。コロナ期には「対応」「対策」「確保」「取り崩し」等が上位となり、基金が危機対応のための財源として明確に位置づけられていた。

以上より、財政調整基金は平時の財政調整手段にとどまらず、危機局面に応じて意味づけが変化する政治的資源である可能性が示唆された。ただし、本分析は 9 府県に限定されたものであり、全国的傾向については今後の検証が必要である。

4　得られた含意と今後の展望

本研究は、都道府県議会会議録を対象とした計量テキスト分析により、「財政調整基金」をめぐる発言文脈とその背景に関連する要素の一端を探索的に検討したものである。本研究の分析結果より、財政調整基金が単なる財政調整手段ではなく、複数の政策文脈のなかで意味づけられる政治的な論点である可能性が示された。基金は「財源調整」や「行政運営」にとどまらず、「災害対応」「財政圧迫」「地域・施設整備」「行財政改革」など多様な文脈で位置づけられている。また、発言主体や都道府県によって強調点が異なることから、その議論は各自治体の政治的・政策的な条件に応じて構成されていることが示唆される。

また、知事や議員の属性との間に一定の関連が観察されたことは、基金をめぐる問題認識や優先順位がアクターの経歴や政治的な経験と無関係ではないことを示唆する。さらに、危機局面ごとに言及の量や語彙構造が変化していることから、基金は平時の財政調整だけでなく、外的ショックへの対応や将来リスクの管理をめぐる象徴的・戦略的資源として政治的に位置づけられていると考えられる。

本研究の第 1 の成果は、都道府県議会会議録を横断的に整理し、発言者属性と接合したデータを構築した点にある。基金関連発言を比較可能な形で把握するための基礎的な枠組みを整えた。第 2 に、財政調整基金を結果変数としてではなく、その前段階にある議論の過程に着目し、政治的アクターがいかなる文脈で基金を位置づけているのかを可視化した点である。これにより、財政行動を意思決定過程の中から捉える視角を提示した。

今後の課題および展望は次のとおりである。第 1 に、分析手法の精緻化である。今後は、感情分析等の導入によって基金に対する支持的・批判的態度を測定し、発言内容の方向性をより精緻に把握することを目指す。第 2 に、基金をめぐる議論が、実際の積立行動や取崩行動にいかに結びついているのかを検証することである。知事と議会の関係性や財政選好の差異が、基金水準といった財政帰結にどのように反映されるのかを統計的に検討していく必要がある。第 3 に、個別の事例に踏み込んだ分析の深化である。今後は計量テキスト分析の結果を踏まえてヒアリング調査を行い、議論が形成される背景や意思決定過程のメカニズムを補完的に検証することが求められる。

参考文献

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, 125–151 頁.

河村和徳（2008)「総与党化状態と財政再建政策」『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会, 101–118 頁.

北村亘（2004)「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』35, 30-58 頁.

砂原庸介（2011)『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.

曽我謙悟・待鳥聡史（2007)『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.

藤澤昌利（2004)「地方自治体における政権交代と財政規律:『権腐十年』の実証分析」『公共選択の研究』42, 20-33 頁.

前田出（2018）「地方基金の積立要因に関する計量経済分析：基金残高は自治体の効率化努力によって積み上がったのか」『経済分析』198, 22-49 頁.

宮下量久・鷲見英司（2017)「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」『「地方創生」と地方における自治体の役割』勁草書房, 125-149 頁.

宮下量久・鷲見英司（2020)「市町村における財政調整基金の積立要因に関する実証分析」『計画行政』43(4), 39-47 頁.

米岡秀眞（2022)『知事と政策変化：財政状況がもたらす変容』勁草書房.

Lee, S. and Chen, G. (2022). Disaster Experience and Governments' Savings: The Moderating Role of Organizational Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(3), 591-609.

Pope, J.V. and Leland, S.M. (2019). Isn't a Flood a "Rainy Day?" Does the Political Nature of Disasters Impact the Use of States' Rainy Day Funds? *Social Science Quarterly*, 100, 2555-2566.

Ryu, S., Cho, I. and Kim, J. (2021). Does the Stringency of State Tax and Expenditure Limitations Discourage Political Manipulation in Fiscal Reserves? *Public Administration Review*, 81(3), 375-388.