

(続紙 1)

京都大学	博士 (法学)	氏名	北川 雅敏
論文題目	グローバル化する社会における地方政府の政策選択 ー地方分権改革後における都道府県の産業政策指向ー		
(論文内容の要旨)			
<p>1990年代半ば以降、日本の地方政府を取り巻く社会・経済環境は大きく変化した。地方政府に関する政治制度にも、大きな変革が試みられた。グローバル化や少子高齢化が加速すると同時に、地方分権改革や市町村合併が進展することは、地方政府の政策をどのように変えたのだろうか。地方政府は、これらの変化に対してどのような対応を見せてきたのだろうか。</p> <p>オーソドックスな問いながら、これらの問いは、十分には解明されてこなかった。一方では、「地方消滅」のような強い言葉で、環境変動の大きさを強調する言説がある。他方では、改革の経過やその要因を探る多くの研究は存在する。にもかかわらず、地方政府による政策の実態に目を向けた研究は、多くはない。そうした中で、本論文は、90年代半ばから現在に至る日本の地方政府の実態の解明に取り組む。</p> <p>それでは、1990年代以降の地方政府が重視するようになった政策はあるのか。それは産業政策である。金銭と人員といった二つの資源に注目し、政策領域間の資源配分を確認すると、都道府県と市町村の双方が、産業政策への比重を高めていることを見出すことができる。ではなぜ、90年代以降の都道府県は、産業政策を重視するようになったのか。本論文が追求する第一の問いはこれである。</p> <p>さらに、産業政策の中身に踏み込むと、そこには1990年代以降の中でも変化が見られる。たとえば組織編成において、商工部局という位置づけから産業、観光、経済を冠する部局への名称変更が頻繁に生じている。これは政策内容の変化を反映するものでもある。こうした変化がなぜ生じたのか。これが本論文の第二の問いである。まとめるならば、1990年代以降の日本の地方政府において、産業政策は量的に拡大するのみならず、質的にも変容した。この両面の実態とその要因を明らかにすることが、本論文の課題である。</p> <p>これらの問いに答えるために、本論文が依拠するのは、社会経済環境と中央政府という二つの環境の制約を受けつつ、地方政府が自らの存続可能性を高めるよう戦略的に政策選択を行うという理論モデルである。社会経済環境の制約とは、地方政府の境界線を越えて人・もの・金が移動することから、住民や企業の流入・流出への影響を無視して地方政府の政策は選べないということである。他方、中央政府が財源、権限や人的資源に関してかける制限や、基礎自治体と広域政府の間の権限配分といった制度的制約もまた、地方政府の政策を左右する要因である。地方政府に対して社会経済構造に基づく制約と中央地方関係や政治制度が規定する地方政府の特長といった要因、これら二つの要因により地方政府の政策選択を説明しようとするところから、本論文の仮説は、構造特長仮説と名付けられる。</p> <p>グローバル化による企業流出は、市町村以上に都道府県レベルでより顕著な現象で</p>			

あった。また、地方分権改革と市町村合併の進展により、都道府県は中央政府の業務を委任される存在から、地域社会・経済の活性化を図らなければ自らの存在意義が失われる存在に転じた。この二つの条件の変化が都道府県の産業政策志向を生み出すと予測できるのである。

仮説の検証作業は、全国的な動向について統計を用いて把握する作業と、三重県の事例研究の二つの方法をとる。前者については、対外直接投資残高の推移、製造業の海外現地生産比率とそれを行う企業割合、そして各都道府県における民営事業所の増減といった各種指標から、この四半世紀の間に実際に企業の流出がどの程度の規模になっているかを都道府県別に見た上で、都道府県の産業政策支出を従属変数とする回帰分析を行う。ここから、企業の流出が多い都道府県ほど、産業政策指向が強まっていることが明らかとなる。

さらに、産業政策の中身を見ていくと、つぎの特徴が見られる。企業誘致に用いられる補助金の額は10億円を目処とすることが多い。誘致施策を実施するには、産業界の動向を把握し、人的なネットワークを築く必要があるため専門性の高い人材が必要になる。そして、企業の経済活動の環境を整えるために、各種の規制の調整といった政策法務業務が多くなる。これらの産業政策の実態からすると、市町村単位での産業政策の実施には限界があり、これを担いうるのは都道府県であることが明らかとなる。

三重県を対象とした事例研究においては、この25年間の中で、産業政策の中身にどのような変化があったかを詳細に検討していく。まず、他の政策領域との比較でいえば、総合計画内での位置づけに見られるよう、最重要視される政策領域の一つとなってきたことがわかる。そしてこのことは、知事の交代などによっても変化を見せないものである。

他方で、政策の具体的中身や実施手段については、大きな変化が見られる。政策の対象が、既存中小企業への資金援助を中心とするものから、外から企業を集めること、あるいは流出を防ぐためのものへと変化した。しかしその際に補助額の大きさで他の都道府県と競争するといった方向は、現在では見られなくなっている。代わりに、人や情報を用いたいわばソフトパワーとでも呼べる政策資源を用いた施策が拡大している。

今後もますます厳しい状況となることが予想される地方行政の領域において、自らが置かれた状態を的確に把握し、いかなる政策的対応が可能であるのか。こうした課題に向かい合うためにも、地方自治体の構造的制約要因と戦略的対応といった視点が貢献するところは大きい。

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、現在日本の都道府県の産業政策の実態を解明した実証研究である。

本論文の主たる貢献として、つぎの三点を挙げることができる。

第一に、都道府県が展開している産業政策の実態について、細部に至る描写を加えつつ、その全体像を描き出した。たとえば、2000年代前半まで見られた巨額補助金を用いた誘致競争は影を潜め、規制緩和、地域ブランドの確立、製造者と販売ルートのマッチング支援など多様な施策の組み合わせにより、産業政策を実施している姿が明らかとなった。このような実態の解明は、筆者が自治体における実際の政策活動を知悉するが故に可能となった。

第二に、地方政府は、環境制約下において自身の存続可能性を高めるべく戦略的対応を取るという理論的立場から、地方政府の政策選択に対して簡潔明快な説明を与えることに成功した。グローバル化に伴う産業空洞化に直面すると同時に、地方分権改革により中央政府の総合出先機関的な位置づけを失った都道府県にとって、産業政策に傾倒していくことは、ある意味、必然的選択であった。このような説明方法がいつでもうまく行くわけではないが、明確な環境変動が生じ、その存在価値が揺らぐ場面に適応したことで、本論文ではうまく機能したといえる。

第三に、地方分権改革の効果を、地方政府の視点から描き出した。一方では、地方自治体の活動に対してかかる制約は依然として多い。他方で、地方分権改革があったからこそ、都道府県は産業政策を自ら試行錯誤しながら展開するようになった。制度改革の効果は、直接的、即効的とは限らず、それを可視化することは難しい。しかし本論文は、25年にわたる長期の変化を対象とすることで、成功を収めた。

もとより、本論文にもいくつかの限界が認められる。理論面では、地方政府を単一の行為者と見なすことで、地方政府内部の行為者間の関係を捨象している。分析上、一定の前提を置くことは不可避としても、この20年あまりの地方政府研究が、この部分の解明に注力してきた以上、前提の妥当性につき、より慎重な検討が必要であった。また、実証に関しては、計量分析において、逆の因果関係の可能性を排除し切れておらず、交絡要因の統制が不十分で欠落変数バイアスを含んでいる可能性がある。事例分析においては、単一事例分析としていかなる事例をいかなる理由で選択するかについて、検討が十分であったとは言い難い。

とはいえ、これらの問題によって、現在日本の都道府県による産業政策の実態の解明という本論文の意義が損なわれるものではない。地方行政分野における高度専門職業人として、実務経験から導出された研究関心を出発点としつつ、理論的検討と学術的方法に基づく実証分析を加えるという課題に、十分な取り組みを見せたと判定できる。

以上の理由により、本論文は博士(法学)の学位を授与するに相応しいものと認められる。また、令和2年2月4日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 年 月 日以降