【81】

氏名（本籍）	久保慶明（栃木県）
学位の種類	博士（政治学）
学位記番号	博甲第5602号
学位授与年月日	平成23年3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
審査研究科	人文社会科学研究科
学位論文題目	**地方独自課税をめぐる協調と対立の政治学** －戦略的政策類型論による比較事例分析－

主査	筑波大学教授	博士（法学）	辻中豊
副査	筑波大学教授	博士（政策・メディア）	伊藤修一郎
副査	筑波大学教授	法学博士	竹中佳彦
副査	筑波大学准教授	博士（法学）	近藤康史

論文の内容の要旨

（研究目的）

1990年代、バブル経済が崩壊して自民党一党優位体制の崩壊と再編が進む中で、日本の財政状況は国、地方とも悪化した。国における税収停滞と債務残高の増加は、地方独自の財源確保、特に租税政策の重要性を高めた。地方の政策決定の比重が増す中で、地方政府はどのように活動財源を確保し、独自の政策運営を展開していくのか。このような問題意識を出発点として、本研究は、地方政府の租税政策過程を政治と政策の相互作用という観点から分析することを目的としている。

本論文の分析課題は、地方分権改革期に地方政府が検討した独自課税の政策決定要因を明らかにすることである。「政策課題の解決や新たな財源の確保に有効と考えられる新税案は、現実の政治過程の中でどのように変容していくのか。また、政治過程の中で（様々な）アクターの反発を受けるために導入は不可能であるとみられていた新税は、いかにして導入されるのか」という問いを設定し、課税導入アクターの行使する戦略が政策過程の対立軸（アクター間の協調－対立関係）を規定して政策帰結をもたらすことを、比較事例分析によって明らかにしようとしている。本研究では、法定税の超過課税と法定外税という2つを「地方独自課税」と総称している。

（分析枠組み）

地方政治の研究が、主体たる課税導入アクターの戦略が政策帰結に与える影響を等閑視してきたのに対して、比較政治学における租税政策研究は、政策過程の対立軸の中でアクターが行使する戦略が多様な帰結をもたらすことを明らかにしてきた。1章ではこれらの研究を概観し、本研究の基本的な分析視角を示している。すなわち、比較政治学の知見（アクターの戦略、アクター間の対立軸への着目）を地方政治研究に援用し、アクターの戦略が帰結に与える影響を解明するという視角である。このような視角は、制度の影響を重視する近年の地方政治研究を補完する意義を持つ。

2章では、分析枠組みとして「戦略的政策類型論」を提示している。新たな政策の導入は、それに伴う費用の負担者（以下、負担者）と便益の享受者（以下、受益者）を生じさせる。そのような特性を「政策の政

治特性」と呼ぶ。政治特性に応じて政策は類型化される。他方、政策を決定する公選政治家の行動原理は、対象となる政策の負担者と受益者に応じて変化する。その結果、導入推進アクターが議会から賛同を得るために行使する戦略も負担者と受益者の分布に依存する。つまり、政策（類型）の政治特性がアクターの戦略を規定し、アクターの行使する戦略がアクター間の協調－対立関係を規定して、政策帰結に至るのである。

租税政策における負担者と受益者は、企業など組織化された「団体」と組織化されていない「個人」に分かれる。さらに、受益者が特定されない場合（普通税）もある。これらの政治特性をもとに租税政策を類型化すると、合計６つの類型ができる（租税類型）。税を導入しようとするアクターが行使可能な戦術には、全ての類型で共通して行使できる戦術（税率引下、課税期間の限定）、負担者に応じて行使できる戦術（団体には反対無視、大衆には選挙時期以外の提案）、受益者に応じて行使できる戦術（税収分配、団体動員、世論形成）がある。さらに、租税類型の変更（課税対象の変更、目的税化）という戦術もある。

こうした戦術は、最終的な決定権を持つ議会議員の行動に対応して３つの戦略に大別できる。第１に、受益者の賛成を動員することで議員が「業績誇示戦略」に沿った決定を行うよう誘導するのが「賛成動員戦略」である。該当する戦術は世論形成、団体動員、税収分配、目的税化である。第２に、負担者の反対を回避することで議員が「非難回避戦略」による意思決定を行わないよう誘導するのが「反対回避戦略」である。該当する戦術は税率引下、課税期間の限定、選挙時期以外の提案、課税対象の変更である。第３に、負担者となる団体が政治的影響力を持たず、議員がその反対を反映して新税に反対することはない場合に、負担者の反対を無視するのが「反対無視戦略」である。

３～６章の比較事例分析では、戦略の成否がアクター間の対立軸と政策帰結に与える影響を、他の説明様式（二元代表制政府論、中央政府統制論、政策類型論）と対比させながら検討している。分析対象は、神奈川県、秋田県、宮崎市、横浜市における計９つの事例である。

（分析概要）

３章では、神奈川県における自動車税超過課税の導入見送り、臨時特例企業税の導入、延長を取り上げている。「国が外形標準課税を導入し、首長－議会関係が分割政府化した中で、臨時特例企業税が延長されたのはなぜか」を、戦略的政策類型論の観点から分析している。自動車税超過課税では、業界団体の集めた自動車利用者からの反対署名によって形成された反対世論が、議会の意思決定を規定して導入に至らなかった。企業税導入では、知事が負担者となる大企業の合意を得ずに新税を導入した。これは、制度設計の段階で課税対象を資本金５億円以上の企業に限定して、議会の反対を回避したことにより可能となった。しかし、企業税延長時には国が外形標準課税を導入したことを理由に議会が反対に回った。延長を実現したのは、職員が発案したアイディアのもとで課税期間を５年間に限定したことだった。

４章では、２人の異なる首長のもと対照的な帰結に至った神奈川県水源環境保全税の導入をめぐる政策過程を取り上げている。「統一政府下にあった岡崎洋県政で導入に至らず、分割政府下にあった松沢成文県政で導入に至ったのはなぜか」を、首長による租税類型の変更と、それに伴って発生した政策過程におけるアクター間の対立軸の観点から分析した。議会における立法コストが低かった岡崎県政では、受益者と負担者の一致する（理念的正当性の高い）法定外税方式を選択したが、水道事業者３市からの反対により導入は実現しなかった。議会における立法コストが高かった松沢県政では、事業者３市からの合意を得られない（社会における立法コストが高い）と判断した後、３市の協力を要しない超過課税方式を選択した。このように租税類型（課税対象）を変更したうえで、議会審議では税収分配、税率引下、選挙時期以外の提案（実施時期の１年延期）を行って新税導入を実現した。

５章では、分割政府下における大衆課税として、秋田県における水と緑の森づくり税の導入と子育て・教育支援税の導入見送りを取り上げている。「子育て教育税はなぜ議会に上程されなかったのか」を、大衆の動向が帰結に与える影響という観点から、神奈川県の水源環境保全税との比較を交えて分析している。森づ

くり税では、県民アンケートをもとに自民党県議団が新税導入を県に働きかけた。ただ、県からの提案が県議会議員選挙前となったため、議会は新税導入に慎重な姿勢を示した。知事は、税収分配、世論形成、税率引下、課税期間の限定などの戦術を駆使して導入を実現した。子育て教育税も、県議会選挙前の提案となったことで議会の強硬な反対を受けた。知事は税収分配と世論形成により議会の反対を回避しようとしたが、租税類型と合致せず失敗に終わった。水源税（超過課税方式）との比較も踏まえると、議会選挙前に提案すると議会の強い反対にあうこと、それを乗り越えるために世論形成が必要となることが明らかとなった。

6章では、統一政府下における大衆課税として、地域コミュニティ税の導入（宮崎市）と横浜みどり税の導入（横浜市）を取り上げている。「議会における修正内容と市長支持会派の行動がなぜ異なっていたのか」を、受益者の組織化と選挙の実施時期の違いという観点から分析している。地コミ税では市長が地域団体からの賛成意見を動員し、審議会主導で合意形成をはかった。地域活動に積極的でない市民団体等が反対世論の形成をはかったものの、新税導入を阻止するには至らなかった。みどり税では、市長が市長選挙で新税導入を掲げた後、開発者（団体）課税から住民税超過課税（大衆への課税）へと変更した。議会審議では税収分配や税率引下のほか、選挙時期以外の提案を行うことで会派間の合意を形成した。

（結論）

終章では、地方独自課税の導入メカニズムに関する比較分析を行っている。各事例の帰結は、租税類型の観点からみて有効な戦略・戦術の行使とその成否が規定していた。結論として、二元代表制政府論、中央政府統制論、政策類型論よりも、政治と政策の相互作用を捉える戦略的政策類型論の方が妥当な説明様式であることが明らかとなった。冒頭に掲げた問いに対しては、「政策課題の解決や新たな財源の確保に有効と考えられる新税案は、導入に必要なアクターの合意が形成される程度にまで修正されて実現する。その修正は、導入を推進するアクターの戦略的な判断に依拠している。ただ、合意が必ずしも必要ないアクターの反対は、政策決定において無視される」という解答を示している。

以上の分析結果を踏まえ、最後に、今後の地方政治、日本政治全般において地方独自課税が持つ意義を考察している。財政資源の制約と地方分権改革の進展という時代背景の中で、地方の租税政策が政策課題として浮上すると考えられる。その際、地方政府が独自課税導入を政治過程の中で決定できるかが鍵となる。各アクターにとって重要なのは以下の点である。首長は政策理念に沿った新税を提案しながら負担者への適切な利益を配分すること、議会は首長との関係性だけでなく社会の動向を意思決定に反映させること、行政職員は首長－議会間の対立を回避する政策案を提供すること、総務省は独自課税の合法性の確保という観点から地方の政策決定を支援すること、審議会は合法性（地方税法や税制改正との整合性）や正当性（負担者との合意）を確保する場となること、である。

審 査 の 結 果 の 要 旨

本審査論文は、現在の先進国、とりわけ日本において喫緊の課題である税の導入問題に対する本格的な政治学的な検討を、比較事例が豊富な地方政治レベルで行った比較実証研究である。

本審査論文では、これまでに指摘された問題点に対して適切な対応を行いつつ、分析枠組みの整備（「戦略的政策類型論」）を行い、政治と政策の相互作用における「合理性」という問題を回避しつつ、地方独自課税をめぐる政策決定過程における、導入を志向するアクターの「戦略」とアクター間の「対立軸」に着目するという理論的主張を明快に行ったものである。この戦略と対立軸への注目は、租税政策に関する比較政治学的な分析の知見を援用したものである。この点、地方独自課税研究のみならず、地方政治研究全般においてもっぱら「制度」に注目した諸研究が多いなか、それらに対抗した問題提起となっており、本研究独自の理論的視点として評価できる。これまでの租税政策研究が、もっぱら少数事例の研究か、国家間の税枠組

の大枠の比較に留まっていたのに対して、比較政治学的な租税政策研究の射程を拡げたという意味でも、政治学界に対する重要な貢献であると評価できる。

他方で、戦略や対立軸が政策帰結をどのように規定しているのかに関する議論、理論的な整理が必ずしも十分ではない。また、戦略の規定因として指摘される政策類型が、戦略の規定因としてどの程度重要であるのかを丁寧に議論する必要性も残されている。総じて戦略と戦術の規定性が十二分に理論化されていないように見える。これらの課題は、本論文が社会アクターの動向が政策帰結に与える影響を重視していながら、戦略を類型化する際に政治アクターの行動原理を基準としていることに起因していると考えられる。

もっとも、これらの点は、従来の地方政治研究が看過してきた「戦略」という新たな要素に光を当て理論化しようとしたことによって生じた問題であり、必ずしも本研究の価値を損なうものではない。本論文を礎として、今後の研究において解決することが期待される。

論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士（政治学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。