

令和 2 年 5 月 29 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03470

研究課題名(和文)政治制度が住宅を中心とした都市政策に与える影響の分析

研究課題名(英文)An analysis of the effects of political institutions on urban public policies

研究代表者

砂原 庸介 (Sunahara, Yosuke)

神戸大学・法学研究科・教授

研究者番号：40549680

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：研究成果は、帰結としての都市政策・住宅政策を分析したものと、その帰結を生み出す意思決定過程や制度に注目したものの二つに分けられる。前者としては、日本の住宅政策の歴史を政治制度に注目しながら議論した『新築がお好きですか？日本における住宅と政治』(ミネルヴァ書房)という単著を出版したことが重要な成果である。その他、国レベルの家賃補助政策について扱った論文を出版した。後者としては、大都市制度のようなメソレベルの制度やマンション管理組合の機能を分析した論文を出版したほか、住民投票について検討した論文を2編出版した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来、都市政策の中でも住宅政策は、政治学が十分に取り組んできた領域ではなかった。しかし本研究では、政治制度との関係を強く意識して住宅政策の分析を行い、研究機関内に単著の出版に至った。この成果は広く注目されて、一般の新聞・雑誌でも書評や関連記事が出版されたほか、英語の雑誌を含む学術誌でも数編の書評が出版されている。

また、大都市制度というメソレベルの制度からマンション管理組合というこれまで十分に分析されてこなかったミク口の制度まで注目して先駆的な成果を発表したほか、近年政治的に大きく注目される住民投票の分析を進め、「拒否権」として活用する住民投票という政策的な含意を示している。

研究成果の概要(英文)：The research results are divided into two categories: those that analyze urban and housing policies as consequences, and those that focus on the decision-making processes and institutions that produce those consequences. In the former case, I investigated the history of Japan's housing policy with a focus on the political institutions and published "Neophilia? Housing and Politics in Japan" (Minerva Shobo), which is an important achievement of this research project. As well, another paper has been published dealing with rent allowance policies at the national level. For the latter, I published several articles analyzing various political institutions, including metropolitan governance systems and condominium management associations, as well as referendums.

研究分野：政治学

キーワード：都市政策 住宅 政党システム 地方議会 選挙制度 政党

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

申請者は、これまで日本の地方自治体で採用されている「二代表制」についての分析として、都道府県レベルの地方自治体を対象に、知事と地方議会の協調と対立が政策を規定することを論じた研究をまとめた(『地方政府の民主主義』)。これは本研究の問題意識の前提を構成するものであり、特に1990年代以降の地方政治が、それ以前の保守-革新の対立のような、あるいは自民党と民主党の二大政党間の政治的競争といったような中央政府レベルでの対立をそのまま引き移したのではなく、地方における独自の対立軸で動くことを示すものとなっている。この分析の中では、対立軸を作り出す要因として、知事と地方議会の選挙制度が異なっていることを挙げ、地方自治体全域から選出される知事が有権者の組織化されない利益を代表し、より狭い地域の有権者と結びつく地方議員は地域や業界において組織化された利益を代表する傾向にあることを論じた。

そのうえで、申請者は特に都市部における政治的対立軸の具体的な事例として、大阪府・大阪市における政治過程について、歴史をたどりながら分析した(『大阪-大都市は国家を超えるか』)。申請者は、この分析を通じて、大都市である大阪では、首長たる大阪府知事や大阪市長が有権者の組織化されない利益を強調し、大都市としての発展を志向する一方で、自民党を中心にして組織化された個別利益を重視する地方議会が、国政の自民党長期政権を前提としながら、知事や市長の志向を抑制する方向で機能してきたことを明らかにした。さらに、対象を名古屋市を始めとした他の政令指定都市にも広げて、長と地方議会の関係の分析を進めてきた。その分析の結果、地方分権の進展とともに権限を増す長が議員に対して影響力を拡大させつつも、地方議会の中選挙区制をはじめとした議員の個別利益志向が依然として強く、地方からの大都市制度改革のような大きな改革の困難が示されている。

このような分析を進める中で、申請者は、都市の発展と、選挙制度を中心とした政治制度が密接につながっていると理解するに至った。大阪のような大都市において、最も組織化されにくい利益として考えられるものは、将来大都市に流入してくる人々の利益であり、その利益は地元の支持者のことを第一に考える地方議員にとってしばしば無視されてしまう。それでも第二次世界大戦前には、大都市の市長は税収や公的企業からの収益によって、都市を拡大させる経営者的な機能を果たす傾向が強く、大都市に流入してくる人々の利益を重視するところがあった。しかし、戦後に自民党の長期政権が制度化されていく中で、大都市の市長が自由にできる権限や財源は非常に限られたものとなり、むしろ市長が選挙によって自分の地位を維持するために、地方議員の意向に沿うかたちで、流入してくる人々ではなく既に大都市内に居住する人々向けの施設や交通インフラを整備するようになったと考えられる。大阪で言えば、大阪の都心と郊外を結びよりも、大阪市内のさまざまな地域をつなぐようなかたちで整備されてきた大阪市営地下鉄には、そのような傾向が典型的に表出していると言えるだろう。

以上の問題意識を踏まえて、申請者が注目するのは、都市における住宅の問題である。日本では、住宅は人々の私的な関心の対象として、その購入や賃貸は個人で考えるべき問題とされ、購入した住宅は個人の資産としての性格が強調されている。戦後の日本では、経済政策としての側面からも住宅の購入が奨励され、持ち家率は高くなっていったが、反対に住宅を購入できない低所得層に対しては十分な住宅供給が行われているわけではなく、最近では定住する場所を持たないホームレスの問題も深刻化している(例えば平山 2009、本間 2009 など)。

住宅の問題を、地方の政治制度と重ねあわせてみたとき、住宅の購入と住宅ローンの返済のためにその後の移動が難しくなる人々が、居住地との紐帯を強め、地方議会を経由して自分たちの組織化された利益の実現を図ろうとするという構図が浮かぶ。住民のレベルでは、居住地に強い紐帯を持つ人々が、地域の課題について積極的に行動して解決しようとするという評価もありうるが(Schoppa 2013) 地方自治体のレベルでは、個人投票に頼らざるをえない地方議員たちは、住宅を購入してその地域に住む人々の好む政策を実現しようとし、反対に、その時点で地域に住まない人々にとっての利便性を高めるような政策には関心を示しづらくなる。その結果として、他の地域からの人口の流入が減少するような政策が好まれてしまうと考えられるのである。国際的な比較を視野に入れると、このように、選挙制度やそれが生み出す政治的対立軸が、政策に影響を与えるという議論は少なくない。例えば Hicken and Simmons [2008]は、個人投票が重視される選挙制度のもとで政府は受益者が限定される私的財的な支出を増やし、政党投票が重視される選挙制度では、公共財的な支出が増えることを論じている。日本の文脈で捉え直せば、個人投票が重視される日本では、既に居住する人々に向けた私的財的な支出が増えやすいことが予想される。本研究では、このような研究を踏まえた上で、選挙制度がもたらす都市政策の特徴を分析し、さらにその政策がもたらす効果について議論するものである。

2. 研究の目的

本研究では、都市自治体における政治制度が、住宅を中心とする都市政策の決定にどのような影響を与えているかを分析することを目的とする。低廉な住宅の供給と都心へのアクセスの整備は、人々が集住する都市にとってもっとも重要な政策であると考えられるが、日本の地方制度は、都市がそのような政策を取ることを妨げる傾向を生み出している。本格的な人口減少を迎え、都市での集住が今後の重要な論点となる中で、日本の経験を分析した上で、国際的な比較研究に位置づけることで、日本の特殊性を浮き彫りにするとともに、人口減少に悩む日本の自治体への政

策的な示唆を生み出すことを目指す。

3. 研究の方法

本研究では、政治学のみならず経済学や都市工学などの隣接分野の成果を視野に入れた学際的な観点から先行する研究を整理し、選挙制度などの地方自治体を取り巻く政治制度と住宅を中心とした都市政策についての関係を明らかにする理論の構築を行う。さらに、新たに得られた知見について、自治体の現場で働く人々との意見交換を通じて、洗練していくことを目指す。

平成 28 年度は、研究を進めるための前提となる文献リサーチとデータ収集を重点的に進める。文献リサーチの対象として、まず挙げられるのは、住宅政策を中心とした都市政策についてのリサーチである。都市政策については、申請者の専門とは異なる経済学や都市工学のアプローチからさまざまな業績が出されている。経済学では、個人のインセンティブに注目し、土地や住宅という資産をどのように利用するかという観点から行われる分析（例えば山崎 2014）が行われ、理論の検証の手法としても空間や距離を考慮に入れた方法がすでに取り入れられている（例えば佐藤ほか[2011]、瀬谷・堤[2014]）。政治学の研究では、この点で立ち遅れているところがあり、新たな分析手法を学ぶという意味でも、経済学関連のリサーチを進める意義は大きい。他方、都市工学では、特定の都市の形成や「まちづくり」の合意形成を取り上げて詳細な事例分析を行ったり、人口減少が進む中での国土政策の分析を進めるようなアプローチとの近接性が高い。次に、政治学の先行研究の中では、福祉国家の特徴と社会政策の関係について分析した一連の研究についてリサーチを進める。Kemeny[1982]以来、個人による住宅の所有が社会政策へのニーズを低めるために、持ち家率の上昇が福祉国家としての社会政策の拡大を弱めることが注目されてきたが、近年では例えば Ansel [2014]のように、住宅資産の所有者が経済成長期に社会政策への支出に反対すること（逆に不況期には社会政策への支出に賛成すること）をマイクロデータによって示し、保守的な住宅所有者が右派政党を支持することによって福祉国家の社会政策が影響を受けるという複雑な関係を論じるものもある。

平成 29 年度以降は、まず 28 年度に重点的に行ったりサーチを踏まえて、選挙制度を中心とした政治制度と都市政策についての理論的な仮説を構築することが目指される。扱う対象が、国家というマクロレベルではなく、また個人というミクロの主体でもなく、都市という中間的なレベルであることに注意しながら、日本の地方自治体を対象とした検証可能な仮説が求められると考えている。そのとき、特に都市政策を動かす要因でありまた都市政策の帰結でもある人口減少という変数に注目する。人口減少は、現代日本において対処すべき喫緊の課題というだけでなく、人口減少に対応しようとする都市は、住宅の問題を無視することができないからである。理論構築においては、文献リサーチを中心とした演繹的な手法だけではなく、実際の都市の経験を踏まえた帰納的なアプローチも重視する。近年の地方創生の文脈での人口減少への対応だけではなく、1990 年代ころから人口減少に悩みつつあった地方都市での政策的対応を検討し、その経験を説明することができるような仮説を構築することをめざす。

さらに、平成 29 年度以降は、日本でのリサーチやデータ収集を前提に、海外の都市の事例についても検討を始める。申請者が大阪の研究を進めて一定の業績をあげたことを踏まえて、まずは海外における大都市を対象とする。具体的に調査するのは、もともと製造業や港湾という伝統的な産業によって栄えていたものの、1990 年代以降のグローバル化の流れの中で、都市の再開発に成功して金融・観光を中心とした新たな産業を起し、多くの移民を集めた都市であるヴァンクーヴァーを予定している。伝統をもつ都市であるほど、さまざまな既得権益が張り巡らされており、再開発は困難になると考えられるが、それにもかかわらず成功を遂げた要因を分析することによって、政治制度と都市政策の関係についての知見を得ることができると考えられる。グローバル化の進展による都市間競争の激化や人口の流出という問題は、海外の都市の多くに共通した問題であり（Oswalt 2005、矢作 2014）、海外事例の検討過程で関連する研究者と意見交換を行うことで、新たな視点を獲得することができると期待される。

以上のような理論的・実証的検討を踏まえて、本研究ではその成果を学会等で報告するだけではなく、現実の都市をめぐる政治制度の改革に向けた提案につなげることをめざす。その過程において、主張を一般の媒体を通じて発表し、地方政治を中心とした政治家や行政職員やマスメディアの関係者などとの意見交換を行い、フィードバックを受けながら議論を洗練させていくことを考えている。

4. 研究成果

平成 28 年度からヴァンクーヴァーのブリティッシュコロンビア大学にて在外研究を行ったことによって海外の事例の検討が多少早まったこと以外は、おおむね計画通りに順調に研究を進め、成果を挙げることができた。本研究の最大の成果は、平成 30 年に刊行した『新築がお好きですか？日本における住宅と政治』（ミネルヴァ書房）である。この著作では、経済学における取引費用アプローチや外部性の考え方に基づきながら、比較福祉国家論の文脈における日本での住宅に対する公的な支援の歴史、地方自治体が大きな役割を果たす都市計画・まちづくりの営み、そして人口減少時代における空き家や災害などの「負の資産」への対処について論じている。本書に至る研究については、ヴァンクーヴァー市やブリティッシュコロンビア大学にて研究報告

が行われたほか、本書の議論を踏まえて申請者が神戸市のマンション規制の取り組みに参画し、報告書の作成・発表に貢献してきた。地方自治体を中心とした実務レベルからの関心だけではなく、新聞や雑誌などのメディアでも関心を受け、全国紙3紙と地元紙で書評・紹介が行われたほか、雑誌などでも取材依頼を受けて小論を掲載している。

本書の刊行後についても、まず日本の国レベルでの住宅政策形成について分析を追加し、その成果を『社会のなかのコモンズ』所収の「コモンズとしての住宅は可能だったか - 1970年代初頭の公的賃貸住宅をめぐる議論の検証」という論文として発表した。これは日本の住宅政策において家賃補助が発展しなかった原因を、1970年代初頭の意思決定に求めたものである。また、特にマンションにおける管理組合のガバナンスというこれまで政治学がほとんど注目してこなかったミクロの政治的意思決定主体に注目し、「転換期の分譲マンション - 持続可能性と公的介入」(『都市とガバナンス』32号)という論文を発表した。この論文では、国土交通省の「マンション総合調査」のデータを用いて、管理組合の総会への出席率という変数が良好なマンション管理と相関することを示している。

さらに、住宅にとどまらない都市政策の分野についての研究も進めた。まず、「誰が自治体再編を決めるのか 「平成の大合併」における住民投票の再検討」(『社会が現れるとき』東京大学出版会、2018年)と「住民投票の比較分析 - 「拒否権」を通じた行政統制の可能性」(『公共選択』68号)という住民投票についての論文を二本執筆し、日本における住民投票が、基本的に住民による代表への拒否権として機能していることを指摘した。また、大都市地域における自治体の協力と競合について考察する「大都市を比較する - 日本の都市は「大きい」か？」(『レヴアイアサン』63号)を執筆し、自治体の競合が一般的に都市の成長を妨げる傾向がある一方で、日本に限ってみれば競合がないような場合でも十分な成長がないことを指摘した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計22件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 63
2. 論文標題 大都市を比較する - 日本の都市は「大きい」か？	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 レヴァイアサン	6. 最初と最後の頁 91-110
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 62
2. 論文標題 <書評> 「歴史と比較の間 - 田中拓道著『福祉政治史』	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 レヴァイアサン	6. 最初と最後の頁 128-131
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 1720
2. 論文標題 都市のフロンティアとしての郊外とタワーマンション	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 建築雑誌	6. 最初と最後の頁 24-24
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 SUNAHARA Yosuke	4. 巻 22
2. 論文標題 Local Politics and National Policy: Multi-level Conflicts in Japan and Beyond	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Social Science Japan Journal	6. 最初と最後の頁 157 ~ 159
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) doi.org/10.1093/ssjj/jyy030	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 68
2. 論文標題 住民投票の比較分析 - 「拒否権」を通じた行政統制の可能性	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 公共選択	6. 最初と最後の頁 66-84.
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 84
2. 論文標題 領域を超えない民主主義? : 広域連携の困難と大阪都構想	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 アステイオン	6. 最初と最後の頁 196-211
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 貞包英之, 砂原庸介, 星卓志, 村山秀幸, 饗庭伸	4. 巻 107(11)
2. 論文標題 パネルディスカッション (第43回「都市問題」公開講座 誰がためのコンパクトシティ)	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 16-41
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 3件)

1. 発表者名 砂原庸介・芦谷圭祐
2. 発表標題 疲労か高揚か - 連続する選挙が投票率に与える効果の検証
3. 学会等名 公共選択学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Yosuke Sunahara
2. 発表標題 Childcare policy and the two changes of government
3. 学会等名 American Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Yosuke Sunahara
2. 発表標題 Comparative Analysis of Japanese Local Government Referendums
3. 学会等名 North American Regional Science Council (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Yosuke SUNAHARA
2. 発表標題 "Local assembly and municipal government expansion in Japan"
3. 学会等名 Association for Asian Studies(Japan Political Studies Group) (国際学会)
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 砂原 庸介	4. 発行年 2018年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 266
3. 書名 新築がお好きですか？	

1. 著者名 日本財政学会	4. 発行年 2018年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 276
3. 書名 財政をめぐる経済と政治 税制改革の場合	

1. 著者名 Yoichi Funabashi	4. 発行年 2017年
2. 出版社 Palgrave Macmillan	5. 総ページ数 235
3. 書名 Japan's Population Implosion: The 50 Million Shock	

1. 著者名 若林 幹夫、立岩 真也、佐藤 俊樹	4. 発行年 2018年
2. 出版社 東京大学出版会	5. 総ページ数 430
3. 書名 社会が現れるとき	

〔産業財産権〕

〔その他〕

https://researchmap.jp/sunaharay/

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----