



政府間ガバナンスに関する最近の研究動向（特集 政府間ガバナンスの変容）

曾我, 謙悟

(Citation)

年報政治学, 2008(2):144-165

(Issue Date)

2008

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001877>



政府間ガバナンスに関する最近の研究動向

曾我謙悟*

1 本稿のねらい

本稿は、政府間ガバナンスにおける中心的テーマである中央・地方関係についてのレビュー論文である。先行する研究成果を集約し、その到達点を明瞭に確認することは学問の必須の作業である。レビュー論文は、その作業を集中的に実施することで、様々な研究の広がりへの把握と、各々の相対的な位置関係の整序を行う。

中央・地方関係は、日本の政治学・行政学が大きな関心を払ってきた領域であり、1990年代までは、政府間関係論や相互依存論など海外での研究動向の紹介も積極的に行われてきた（たとえば、笠 1990；曾我 1998）。しかしそれ以降、新しい理論動向や実証研究の成果が紹介されることは減っている（例外は、北村 2007）。このため、多くの研究が生み出されているにもかかわらず、目前の事象の分析に焦点が絞られがちであり、知見の一般化や理論と個々の研究の接合が不十分であるように思える。

本稿では、様々な分野、たとえば歴史研究や議会研究などにも視野を広げ、数理モデルや計量分析など多様な手法を用いた研究を扱いつつ、単純な図式の中に種々の研究を位置づけていく。そのことにより、今後のこの領域の研究を有機的に連結していく基盤を与えることを試みる。そのため、少数の研究の深い検討や、特定の論点に関する網羅的な研究の紹介ではなく、多様な対象に関する代表的研究を取り上げていく。

以下、2では、独立変数としての中央・地方関係を扱った研究、つまり、中央・地方関係の帰結を考える研究の紹介を行う。換言すれば、中央・地

* 神戸大学大学院法学研究科 教員 行政学

方関係という制度の下で、種々の政治アクターがいかなる行動をとり、それが何を生み出すかを見る。制度論でいうところの「制度の下での均衡(制度均衡)」の解明がこれらの研究の主題である。3では、これとは逆に、従属変数としての中央・地方関係を論じる研究、つまり、中央・地方関係を規定する要因を明らかにしようとする研究を紹介する。制度設計者としての政治家がいかなる制度選択のゲームを行い、どのような中央・地方関係が成立するのかを考えるのである。制度論でいうところの「均衡としての制度(均衡制度)」の分析である。4においてこれらの研究に対する検討を加える。最後に5では、日本における関連する研究を比較対照し、今後の日本における研究について、展望を提示する。

2 独立変数としての中央・地方関係

中央・地方関係のあり方、特に分権的なそれや連邦制がもたらす効果については、長く議論が行われてきた。しかし、第二次大戦後の学問分野の細分化および政治学の科学化が進む時期において、中央・地方関係の効果を論じる政治学の研究は総じて発展に乏しかった。中央・地方関係の帰結は、経済学者により論じられることが多くなった。そこで扱われるのは、当然、経済的な帰結、すなわち経済発展の程度、政府財政の効率性、あるいは財政赤字の程度といったものであった。

政治学が中央・地方関係の帰結について再び正面から取り組むようになったのが、この10年間ほどの新しい動きである。以下、まず、従来主張されてきた政治的帰結としての民主制の質について、近年の実証研究の進展を見る。つぎに、政治的帰結、経済的帰結についての従来の主張を対象として、演繹モデルによる検討を行った研究を紹介する。最後に新しい二つの方向として、経済的帰結の独立変数として中央・地方関係の政治的側面に注目する研究と、中央・地方関係の政治的帰結として新たに政党制に焦点を当てる研究を取り上げる。

2.1 民主制の質と腐敗

中央・地方関係の政治的帰結として、ミルやトクヴィルに代表される論者が古くから論じてきたのは、民主制の質であった。この主題について、とりわけ政治腐敗について、近年では実証研究が進展している。

まず、分権的な体制あるいは連邦制が、民主制を維持することに有益である、あるいは民主制の質を高めるという主張についての実証研究を見ていこう。第一に、分権的な体制は、民族間紛争を抑制しうるだろうか。この点については、肯定的な結果を得ているものもあれば (Cohen 1997)、分権的な方が紛争を惹起しやすいという結果を示すものもある (Saideman et al. 2002)。第二に、連邦制であることが民主制を安定させるという分析結果を得ているものが、Adsera and Boix 2008 である。しかし、両者の間は無関係であることを示す研究も多い (e.g. Lane and Errson 2005)。第三に、民主制の質との関係を考えよう。一方では、アメリカやスイスに見られるように連邦制では地方政府の規模が小さく、直接民主制と親和的だと主張される (Mueller 2006)。しかし他方では、民主制の質は連邦制の方が低いという主張 (Foweraker and Landman 2002) もある¹。

民主制の質のうち最も重要なのは政府の腐敗 (汚職) である。この点についても、分権的な中央・地方関係の効果として、住民の政治家、官僚に対する監視が容易になり、アカウンタビリティが向上するため、政府の腐敗 (汚職) の程度が低下するという主張がある。この主張について、近年、実証が進められてきた。発展途上国を含めた各国政府の腐敗の程度についていくつかの指標²が生み出されるようになってきたためである。分権的な国ほど、腐敗の程度が低いという結果を得ている研究としては、Fisman and Gatti 2002 などをあげることができる。

ところがこれに対して、分権と腐敗の程度の関係はそれほど頑健であるとはいえないという批判もある。トレイスマン (Treisman 2000) は、従属変数と独立変数の双方に影響を与えるであろう、各国の宗教および民主制の継続年数という変数を入れると、分権と腐敗の低さという関係が消えてしまい、むしろ連邦制の国の方が汚職は多いことを示した。あるいは、分権化されているが腐敗の程度が高い、中国、インド、アルゼンチン、ロシアなどをデータセットから落とすだけでも、分権と汚職の少なさという関係を見だしやすくなるという危険も指摘される。これらの諸国を入れて、経済規模を制御すると、分権的な方がむしろ腐敗の程度は高いという関係が見られるという研究もある (Enikolopov and Zhuravskaya 2007)。

2.2 政治的帰結と経済的帰結の理論的検討

分権の政治的帰結を実証的に検討する議論を上ではみた。これに対して、数理モデルを用いることで、分権の効果に関する従来の主張は論理整合的な主張ではないことを示したのが、トリスマン (Treisman 2007) である³。検討の対象は、大きく分けると、市民の自由など分権の政治的帰結と、分権の経済的な帰結、すなわちサービス提供の効率性などについての議論の二つである。

ゲームは、市民による政治家の選出、政治家による政策の選択、市民の経済活動という三段階からなる。政策は課税額と公共財の供給量で捉えられる。市民の利益は公共財と私的財から得る便益から税負担を除いたものである。政治家は、自己利益と市民の効用の双方を考慮する。どのような(どの程度自己利益を重視する)政治家が、どのように公共財を供給するのか、市民はどのように投票や経済活動を行うのかが分析の焦点となる。

まず、分権の政治的帰結に関する議論を見よう。第一に、地方政府を民主主義の学校として捉える見方がある。しかし、有権者が投票に参加するインセンティブは、有権者にとって重要な政策を管轄する政府の方が高くなる。また、政府業績についての正確な情報収集、他の投票者との投票行動の調整といったアカウントビリティ確保のための条件を、中央よりも地方の方が満たしやすいという根拠もないという。第二に、分権は権力抑制の装置であり人々の自由を保障するという議論に対しては、アメリカの人種差別の歴史が雄弁な反証であるとする。州の自治こそが南部の州が人種差別を続けることを正当化してきた。第三に、民族間の共生が可能であるという主張に対しては、各地域内で新たな少数派を生み出すだけか、単に紛争の焦点が政府レベル間に移るだけだと批判する。

つぎに経済的帰結については、第一に、住民への近接さ故に行政サービスの需要捕捉の精度が向上すると説く財政連邦主義に対しては、住民の需要が同質的になる地理的範囲とサービス生産についての規模の経済を生かせる地理的範囲が一致する保証はないという。第二に、「足による投票」を通じた地域間競争による効率化の議論があるが、福祉に関する「底辺への競争」の発生や、他の地域への負の外部性の流出を容認するなど地域間競争の帰結は望ましいものとは限らない。そもそも第一、第二の主張とも、仮に望ましい効果が得られるとしても、それは行政分権(出先による執行)でも同様に得られることを無視している⁴。

第三に、地方政府の歳入が中央からの補助に依存している場合、効率性の低下や財政赤字の拡大が生じると主張するソフトバジェット論がある。しかし、中央の戦略的対応の可能性などをモデルに組み込めば、事後的救済は必ずしも不可避ではないという。また、仮に事後的救済が行われても、地方政府はそれを歳出拡大ではなく減税に用いるので、財政赤字が必ず生じるわけでもない。第四に、政策実験が可能となるという議論があるが、ソ連や中国が実際に行ったように集権的な国でも地域ごとに違う政策を割り当てるという実験は可能である。むしろ、実験を試みるインセンティブは、リスクをヘッジできる中央政府の方が高いのである。

2.3 政治アクターのミクロレベル分析

ここまで見てきたように、分権という制度要因が直接的に一定の効果を生み出すとはいいがたい。そこで、制度的特徴がある効果を生み出す条件を明確化していく研究が進められてきている。代表例として、中央と地方の政治家のリンケージに注目することで、分権や連邦制の効果は条件づけられることを明らかにする二つの研究を紹介しよう⁵。

ウィブルス (Wibbels 2005) は、連邦制が経済発展に寄与するか否かは、次の四つの要因に依存すると主張する。地方政治家間での競争性、政府間財政の融合度、地方政府の代表が国政で代表されている程度、そして、中央政府の指導者が地方政治家に対して持つ統制力である。地方レベルでの政治的競争性が激しく、財政が分離されており、地方代表が国政に存在せず、中央政治家が統制を行っている方が、市場志向の経済改革が成功しやすいという。

実証は、計量分析による多国間比較とアルゼンチンを題材とした事例研究の組み合わせである。まず、連邦制と単一制の比較を行う。連邦制の方がマクロ経済業績（財政赤字、インフレ率、負債残高の三つが具体的な指標）が悪く、頻繁に危機に陥ると予測する。1978年から2000年の83の発展途上国を対象としたパネルデータの分析は、財政赤字とインフレ率については、確かに連邦制の方が、パフォーマンスの平均も悪く、変動も大きいことを示す。これら二つに加え負債残高についても、より頻繁な危機に陥ることが確かめられている (cf. Wibbels 2000)。

つぎに連邦制内部での違いを九つの連邦制をとる途上国を対象とする計

量分析で解明しようとする。従属変数は上の三つのマクロ経済政策指標である。独立変数は、四つの要因のうち三つ、地方政府の国政参加の程度、地方政府の財政能力(分権性×融合性を具体的な指標とする)、中央政治家の地方政治統制の程度(連邦大統領の所属政党による州政府の執政長官の獲得比率が具体的な指標)を用いている⁶。分析結果は予測通りであり、中央と地方政治の連動性が高い方が、三つの指標がいずれも改善する。債務を多く抱える州の国政での発言権が強い場合や、財政が分権・融合的である場合、マクロ経済指標はいずれも悪化する。

ロッデン(Rodden 2006a)の研究も、同じ関心にたちつつ、分析の対象が先進国であること、従属変数はマクロ経済指標全体ではなく、財政赤字に絞られている点が異なる。彼の主張は概略次のようになる。財政赤字の原因は、中央政府による事後的救済をあてにして、地方政治家が自分の地域の財政支出を拡大するところにある。これを防ぐには、分権・分離型の財政制度を設けるか、地方政治家に対して、中央レベルの財政赤字を防ぐことへの誘因を与えるかどちらかが必要である。

この主張が、ゲーム理論や計量分析、事例研究といった多様な手法で解き明かされる。具体的には、事後救済をめぐるゲームは、地方政府が財政規律を守るか否か、中央政府は救済をするか否かという選択を二回ずつ繰り返すというものである。中央政府が強気に最後まで救済を拒否すると地方政府が考えない限り、結局、地方政府は中央政府の救済をあてにして財政規律を緩めることがここでは描かれる。そして、43カ国を対象としたパネルデータ分析では、財政依存度が低いか、地方政府の借りに中央政府が統制をかけている場合は、地方政府の赤字は少ないことが示される。14の連邦制を対象とした計量分析では、中央の政治家と地方の政治家が同一政党に所属しているほど、財政状況が良好なものになることが示される。

さらにドイツとブラジルの比較事例研究では、地方政治家の命運が中央のそれに連動するメカニズムが明らかにされていく。地方選挙でも有権者が国政の経済運営などに基づき投票を行う傾向が強いほど、地方政治家も、自分の地域でポークをばらまくことが集票上有効ではなくなる。政党志向の投票を強める選挙制度のもとで国政政党が地方にも進出しているドイツは、このような条件が成立しているが、ブラジルではそうではない。このため、ドイツでは経済的に重要な州の地方政治家が経済全体を考慮した財

政運営を行うのに対し、ブラジルではそのような州ほど、中央が見捨てにくいことにつけ込んで、拡張的な財政政策をとる傾向が見られる。

2.4 政党システムと政党組織

最後に、中央・地方関係の政治的帰結として新たに論じられるようになったものとして、政党制の研究を取り上げよう。その第一の側面は、政党システムのあり方である。チッパーとコールマン (Chhibber and Kollman 2004) は、行財政制度の集権性・分権性が、全国政党の成立を促進するか否かに影響を与え、さらには、国政レベルでの政党の数をも規定すると主張する。具体的な分析の対象は、英米加印といった小選挙区制の四カ国である。ここでデュベルジェの法則が成立するならば、いずれにおいても二大政党制が成立するはずである。しかし、1970年代以降のアメリカ以外は二大政党制とはいいがたい⁷。なぜデュベルジェの法則は成立しないのだろうか。

彼らは19世紀以降の選挙区レベルの選挙結果を丹念に集積し、そこから、選挙区単位ではいずれの国においても、二人の候補者への票の集中がほぼ成立していることを確認する。したがって、二大政党の成立を阻止している要因は、政党の全国化が進まないことにある。ここで、政党の全国化をもたらす要因として注目されるのが、中央政府と地方政府の間の権限や財源の配分である。権限や財源を持つ政府レベルに有権者の関心は集まる。このため集権化が進むほど、地域政党への投票は回避される。それを予期する政治家の側も全国政党の形成を進める。

この仮説が、四カ国の集権化と分権化の時期区分を行い⁸、政党の全国化の程度と対照することで検証される。イギリス (1970年以降) やカナダ (1960年以降) では分権化が進むにつれ、有効政党数の増大、国政の有効政党数と州単位のその乖離が見られた。インドでは一時的に集権化が進んだ1970年代後半のみ、野党の集約が進んだ。アメリカでは19世紀後半からの集権化の時期に、州単位の有効政党数が低下し、全国的な有効政党数も2に近づいた。そして、これらの集権・分権の時期が、有効政党数の変化に先行していることから、政党制のあり方が集権や分権の程度を決めるといふ逆方向の因果関係は否定されている。

中央・地方関係が政党制度に対して与えるもう一つの側面は、政党組織

のあり方である。サミュエルズ (Samuels 2003) のブラジルの国会議員の分析は、分権的な中央・地方関係が、分権的な政党組織をもたらすことを明らかにした。これまで、ブラジルの政党の弱い政党規律は、非拘束名簿式比例代表制という選挙制度により説明されてきた。この選挙制度のもとで当選するためには個人票を集めることが要請されるため、政治家たちはポークバレルの配分に腐心してきたとされる。

しかしサミュエルズによれば、そもそも、ブラジルの国会議員は国会議員として再選されることを目標としていない。政治家たちにとって重要な役職は、むしろ州レベルの知事や議員である。分権的な連邦制の下で、予算の配分など重要な政治的資源の多くが州レベルに存在しているからである。ポークバレルは再選のためではなく、次の地方レベルでの役職獲得のために用いられている。また、国会議員としての当選は大統領に対する支持関係ではなく、州知事との支持関係により規定されている。このため、州知事が大統領に対抗して、国会議員を動員することが多い。さらに、国会議員が再選を目標としていないため、議会の意思決定やあるいは議会内の役職配分の制度化は進んでいない。このように議員の行動や政党のあり方、議会における制度化の程度など非常に幅広い領域に、中央・地方関係の影響が及びうることを彼は示したのである。

3 従属変数としての中央・地方関係

本節では、ある中央・地方関係がなぜ成立したのかを解明しようとする研究を見ていく。まず、制度を創設する局面に注目する。具体的には、新しい国家創設時における連邦制と単一制の選択の問題を考える。この問題はより抽象的には、ある地域が他の地域と同一国家になるか、別個の国家になるかという国家規模の問題であるともいえる。

つづいて、制度の維持を扱う。制度が維持されているとき、その存在は自明視されがちである。しかし安定的な制度には、その制度を維持するという政治家たちの選択が背景にある。制度の維持と変革の間には断絶があるのではなく、制度設計を担う政治家たちの選択の産物であるという点で、両者は1枚のコインの表裏なのである。中央・地方関係制度のうち、制度の維持の困難性が顕著な連邦制と、その逆に、制度変化がむしろ必然かのように思われてきた財政集権化をここでは取り上げる。

3.1 連邦制と単一制の選択

国民国家建設時に連邦制と単一制のどちらがどのような理由で選ばれるのか、という問いに対して、政治家に与えられる機会構造の違いを強調するのが、ジブラット (Ziblatt 2006) である。国家統合を進めるにあたって、その主導者たちにとっては、新たな政府が十分に社会に対する統治を行えること、つまり徴税能力を備え、秩序を維持し、規制などを実施できるだけの統治機構を整えることが課題であった。ここで、統一以前の邦や王国がそれぞれの社会を統治するだけの基盤を持っている場合、連邦制をとり得るが、そうでなければ単一制がとられると彼は主張する。

具体的な検証の対象は、19世紀のドイツとイタリアである。後発的近代化と国家統合を進めるという類似の状況にあった両国だが、ドイツは連邦制、イタリアは単一制をとった。この違いはなぜ生まれたのか。建国者の理念は近い。ビスマルクもカブールも消極的ながら連邦制を受け入れていた。地域間の文化的多様性の程度も同様であった。周辺に対する中央の力の大きさが単一制を可能とするという見方からすれば、むしろピエモンテよりもプロイセンの方が軍事的優越性は高かったのであり、帰結は逆になるはずだった。

両国の違いを説明するのは、ドイツの各地域は、既に議会などを備え、社会に対する統治能力を持っていたのに対し、イタリアではそのような地域が存在していなかったことだという。前者の場合、国家統一のプロセスはそのような地域との交渉の形態をとったため、統一後に集権化を図ることは難しくなった。これに対し後者の場合、国家統一は軍事的な併合の形態をとることとなり、統一後に連邦制をとることは難しくなったのである。

3.2 政治家の選択の産物としての国家規模

ジブラットの研究が歴史的制度論の視点に立って、制度設計者としての政治家に対する過去の遺産の影響を強調するのに対し、対照的な演繹モデルによる議論を展開するのが、アレシナとスポラオーレである (Alesina and Spolaore 2003)。彼らが主たる説明の対象としているのは、国家の規模であるが、派生的に中央・地方関係を扱っており、中央・地方関係の分析にも示唆するものは大きい⁹。

国家の境界線は自然の産物ではなく人為的なものであり、政治的な決定として説明できるというのが彼らの主張の根幹である。公共財への住民の選好は多様だが、同時に、複数の公共財をまとめて一つの政府が供給する方が費用を低下させる、つまり範囲の経済が働く状況を想定するところからモデルは出発する。その上で、いかなる規模で公共財を供給するかの決定が国家の規模の選択となる。この決定は、民主制であれば住民自身、権威主義体制であれば独裁者が行う。

帰結としては、民主制の場合、周辺部の住民の離脱要求が受け容れられやすく、国の規模は小さくなるのに対し、権威主義体制における独裁者は中心部の住民以外の不満を無視するため、国家規模が大きくなる傾向があることが示される。また、分権的な制度とは国家の分割と完全な統合の中間的形態、すなわち、複数の公共財のうち一部を国家内部の地方政府により供給することと捉えられる。すると、上の議論の援用により、民主制の方が権威主義体制よりも分権化が進むと予測される。

演繹モデルによる制度選択分析のもう一つの代表例は、フィゲイレドとワインガスト (de Figueiredo and Weingast 2005) である。彼らのモデルは、連邦制を成立させるか否かという制度選択のゲームと、連邦制が成立した場合に州政府が連邦制への参加を続けるか否か、連邦政府は州政府にどのようにレントを分配するかを選択する制度下での分配ゲームの二段階からなる。ここでは制度選択を行うのは州政府であると想定される。州政府の合意が連邦政府を形成するボトムアップの連邦制を想定するのである。

ゲームの帰結は次の通りである。連邦制が成立し、維持されるのは、州政府が協調して連邦制を形成することの利益が大きい場合である。この時、連邦政府は州政府間の協調を成立させる第三者、つまり協調の成果にただ乗りしようとする州を監視し罰する役割を与えられる。とはいえ、連邦政府が中立的な第三者の役割を誠実に果たす保証はないので、制度設計の段階において、連邦政府が連邦制を維持することに十分な誘因を与えつつ、州政府にも果実を十分に配分するように権限配分を行う。この時、連邦制は自己拘束的な制度となるのである。

3.3 連邦制が維持される条件

ある中央・地方関係がいかにして維持されるのかという問題、特に、連

邦制が維持されるのはいかなる条件が必要なのかを問う研究も盛んである。イラクとヨルダン，マリとセネガル，東西パキスタン，マレーシアとシンガポール，ソ連，ユーゴなど多くの連邦制がこれまでに崩壊を経験してきた。この理由は何なのか。

ベドナーら (Bednar et al. 2001) によれば，連邦制を維持するためには二つの力，すなわち，中央が地域を抑圧することによる単一制への移行という求心化と地域の離脱という遠心化，の双方を制御する必要がある。連邦政府と州政府のどちらもが連邦制を維持することにコミットするためには，中央政府内の権力抑制機構と自律的な司法の存在という二つの条件が必要である。

事例として，彼女らは英米加という三国をとりあげる。イギリスは集権化により連邦制が崩壊した事例と捉えられる。名誉革命後のイギリスは実質的に連邦制度であった (North and Weingast 1989)。これは，王政を牽制するために，中央レベルの権力が分散的であることを基盤としていた。しかし，19世紀に入り，中央で組織的な政党が成立すると，政治権力の議会への集中が進む。司法も議会からの自律性を低下させた。これに対してカナダは，遠心化により連邦制の危機が生じているケースと位置付けられる。カナダでは1949年まで終審は英国枢密院に委ねられており，司法の独立性が高く，それが連邦と州の調停を担っていた。しかし終審権限のカナダ最高裁への移管後，連邦・州関係は不安定化した。最後にアメリカは連邦政府内での権力の分散の程度の高さと司法の独立性の高さから，連邦制が維持されているケースの代表とされる。

これに対して，フィリポフら (Filippov et al. 2004) は，実際に連邦制が崩壊した事例の大半は，特定の地域が強大化することに対し，周辺が反発し離脱することによって引き起こされていることに注目する。アメリカの建国者をはじめとして，求心化による単一制への移行の危険が強調されてきたが，むしろ実際に問題となるのは，州の離脱という遠心化要因なのだと彼らはいう。

離脱を防ぐためには，州政府の政治家に，連邦の枠内にとどまる十分な誘因を与える必要がある。それには主に三つの方法がある。第一に，政党が地方から中央へのキャリアパスを確立することである。第二に，政党が州レベルの公認権を集権化し政党規律を高めることである。第三に，国政

と地方選挙の同日選挙や、中央と地方で統合された政党ラベルを通じ、有権者の側が国政を強く意識しながら、地方選挙での投票を行うことである。

カナダの遠心化の傾向も、司法の自律性の変化よりも、むしろ政党の連結性から説明が可能であると主張される。19世紀までは二大政党が州レベルでも支配的であったが、戦後になり二大政党内部でも各州支部の財政的自律性が強化されていき、両者の分断が進んだ。地域政党が伸長したのも戦後である。現在、カナダの政治家には地方と中央を連結するキャリアパスは存在しない。連邦議会議員のうち、州議会経験者は1割程度にとどまる。また、アメリカやドイツなどと異なり、カナダの首相には地方政治の経験者はほとんどいないのである。

3.4 中央、地方政治家の交渉ゲームの帰結としての集権化

さらに近年では、中央・地方関係の変化を政治家たちの選択の変更の結果として説明する研究も見られるようになってきた。ここでもやはり政治家の選択を左右する要因として政党のあり方に注目するものが多い。たとえば、拘束名簿式比例代表制など政党志向の投票を促進する選挙制度が採用されており、かつ党の中央執行部が公認権を握っている集権的な政党は、集権化を図ろうとするだろう。このことを南米五カ国の事例研究から明らかにしたのが、ガーマンたち (Garman et al. 2001) である。エスコバ・レモン (Escobar-Lemmon 2003) は、コロンビアとベネズエラの議員データについての計量分析から、国政野党だが地方には勢力を持つ政党や公認権などが地方に降ろされている政党の議員、そして国政への政治不信が強い地域から選出されている議員の方が分権化に賛成する傾向にあることを明らかにした。

ディアズ・カエロス (Diaz-Cayeros 2006) の研究もこの系譜の上で、財政集権化を中央政治家と地方政治家の交渉ゲームの帰結として捉える。財政集権化が進展した理由はこれまであまり問われてこなかった。経済活動の全国化などに伴い課税を集権化した上で地方に配分する方が、税収の増大、徴税費用の低下などのメリットがあることは明らかだからである。しかし実際にはすべての国が財政集権化するわけでも、一直線に集権化が進むわけでもない。

財政集権化が進展するのは、地方政治家が税源を手放す見返りに、中央

からの財政移転を確実に保証された時であると、彼は主張する。ブラジルのように信頼性のある約束を中央と地方の政治家が結べない場合、地方政治家は財政集権化に抵抗する。このような約束を成立させる方法には、メキシコのように支配政党による利益配分システムの制度化という方法もあれば、アルゼンチンのように財政制度の設計権を中央、地方政治家以外の第三者、具体的には官僚制や中央銀行に委譲する方法もある。

彼は、この主張を、ゲーム理論、計量分析、比較事例研究を組み合わせることで展開していく。ゲーム理論においては、中央政治家と地方政治家の二者による簡潔なゲームから、財政集権化が生じる条件を明らかにしている。さらに、制度改革の成立後の制度の維持可能性、制度改革により生まれる地域間分配についても分析を行っている。

メキシコ一国を題材とした分析¹⁰では、支配政党であった制度革命党が、いかにして地方政治家に財政集権化を受け入れさせるインセンティブを与えたかが解明されていく。たとえば、制度改革が受け入れられなかった時期に、どのような地域の政治家が反対をしたのかを、点呼投票から議員のポジション推定を行う手法を応用することで明らかにしている。あるいは、制度革命党による支配の確立後も、知事の任命などは地方政治家の意向に沿ったものであり、大統領による恣意的な支配ではなかったことを、知事の選好のコーディングデータから明らかにしている。

4 まとめと検討

ここまで、独立変数としての中央・地方関係と従属変数としてのそれと、いった二つに分けながら、近年の代表的な研究を紹介してきた。ここでは、これら全体を通観するために、別の視点を設定してみよう。具体的には方法論の観点から、ここまで見てきた研究を計量分析、数理モデル、両者の組み合わせの三つに分け、その特徴と限界を指摘しておこう。

第一に、計量分析による検証は、一般的な命題の現実との適合性を確認する上で大きな役割を果たしている。分権と政治腐敗とのむしろ負の関係の発見 (Treisman 2000)、連邦制と経済発展のやはり負の関係の発見 (Wibbels 2005)、選挙区レベルでのデュベルジェの法則の成立と全国レベルでの不成立の発見 (Chhibber and Kollman 2004)、国会議員の非再選志向の発見 (Samuels 2003) などがその例である。

このような事実の解明を可能にした最大の要因は、計量分析に集中することで、包括的な、また工夫のなされたデータセットを作成したところにある。チッパーとコールマンの19世紀以来の選挙区レベルの候補者得票数の収集などは圧巻である。この長期の時系列データこそが、集権・分権と政党システムの因果の方向を示すのである。また、政治制度は時期的な変化に乏しく、時系列データの特質を生かせないことが多いが、ウィブルスのパネルデータはたとえば、連邦制を憲法上の表記ではなく、州議会の公選の程度、州政府の国会への代表の程度により捉えることで、時系列的に変化する指標とする工夫がなされている。

しかし他面で、これらの研究は全体として、因果関係のロジックの展開に弱点を抱えている。たとえば、分権と腐敗の関係でいえば、分権により地方政府が独占的にレント追求を行うならば、中央と競争する場合に比べ、収賄のための価格は上昇するが需要＝供給量は減少するはずである。しかし、汚職の価格と量を区分けした議論がそもそもないのである。あるいは、ウィブルスは、経済改革の条件として四つの要素を提示しているが、四つの要素のすべてが必要な条件なのか、その一部が存在すれば十分なのかが不明確である。政党制を対象とするサミュエルズとチッパーたちの研究はどちらも、有権者と政党内の政治家たちの相互作用についてのモデルがないため、集権・分権が政党制に影響する論理にギャップが残っている。

このような論理のギャップを検討する上で最も有効な手法が数理モデルによる検討である (Treisman 2007)。もっとも、このような既存の議論の論理の検討に数理モデルを用いるというのは、政治学の他の分野ではあまり見られない。それだけ、中央・地方関係とは数々の「神話」に彩られた領域であるということでもある。

ただし、彼の研究は、数理モデルにより厳密に論理を検討するという課題を完遂できていない。同書のモデルは、基本的には市民の経済活動を念頭に置いたものであり、政治的な効果をうまく扱っていない。そのため、それを扱う部分では自然言語による推論で議論を進めることが多い。従来の議論の内実をもう少し深く検討し、それに合わせた形で政治的な効果を扱えるモデルを考えることが必要だろう。また、そこでの議論は従来の主張の矛盾を指摘するにとどまる。分権がいかなる効果を持つのかについて、具体的な予測を少しでも示す必要があるだろう。

数理モデルのもう一つの使い方は、そのような具体的な予測を行うものである。中央・地方関係の制度形成に関する二つの議論はその代表例である (Alesina and Spolaore 2003; de Figueiredo and Weingast 2005)。権威主義体制国家は民主制国家よりも規模を大にするといった明快で大胆な結論を論理的に導出できるのは、やはり演繹モデルならではの強みである。

しかしそれは、あくまで仮定を認めれば、の話である。アレシナたちのモデルについていえば、そもそも国家規模を縮小する方向での決定が国内で可能としても、拡大する方向での決定とは、近隣諸国との関係を抜きにして論じることにはできないだろう。国家規模を国内的決定の産物として捉えるという仮定の狭さは否めない。フィゲイレドたちのモデルでは、州政府は制度設計を一手に担うと同時に、制度設計後も常に退出のオプションを維持し続けると仮定されている。このような州が連邦制を選択するのはあまりに当然である。そもそもなぜそのような制度選択ゲームのルールが与えられるかが、連邦制の発生を解く鍵であろう。これらの仮定の現実的な妥当性の低さは、これらの研究が演繹モデルの構築にとどまっておき、経験データによる検証を受けていないことに起因している。

そこで、数理モデルと実証を統合した研究が求められる。ロッデン (Rodden 2006a) とディアズ・カエロス (Diaz-Cayeros 2006) の研究は、それぞれ制度の下での均衡と、均衡としての制度を対象とする点では異なるが、両者とも、数理モデルと計量分析および事例研究を組み合わせているという点で共通している。これは近年のアメリカ政治学の標準的スタイルともいえるが、中央・地方関係の比較政治学という分野では、最近ようやくこのスタイルの研究が見られるようになってきた。

ただし、どちらの研究も理論モデルと実証の接合は十分ではない。ロッデンの場合、主たる主張となる地方政治家の中央政治家との連携は、事後救済のゲームでは正面から扱われていない。経済学者が主に論じてきた財政赤字という帰結に対して、政治的な要因の効果を主張するという議論の根幹部分を、モデルに取りこめていないのである。ディアズ・カエロスの場合、モデルで強調されるのは、中央の政治家が行う約束の信用性である。しかしメキシコの実例を通じて描かれるのは、地方政治家の利害計算が支配政党の確立に伴い変化したことである。これもやはり理論と実証面で説明されたポイントが整合していない。

ここまで見てきたように、それぞれに問題は多い。しかし、データの丹念な収集、厳密な論理の展開、理論と実証の統合といった科学における必須の作業が、近年の中央・地方関係研究では着実に進められてきたことは評価されるべきである。今後は第三のタイプ、すなわち演繹モデルと実証を組み合わせた研究がますます増え、理論家と実証研究者の共同研究も盛んになるだろう。

そしてこれにより、方法論上のみならず、実質的議論の統合、すなわち制度の下での均衡と均衡にある制度の二つの議論の統合も進んでいくだろう。前者の研究が実証研究を中心とし、後者が数理モデルを中心としているのは偶然ではなく、前者の方が古くから論じられてきた主題であることに起因している。しかしこの偏りが上述した各々の議論の弱みを生んでいる。前者については、政治アクターたちの選択を説明するミクロ基盤の理論の欠如、後者については、経験的検証の不足に起因する仮定の妥当性への考慮の欠如である。方法論的な統合により、それぞれがこの偏りを是正していくことは、制度均衡と均衡制度の二つの議論に共通のミクロ基盤の理論を与え、両者の連結をもたらすだろう (cf. Rodden 2006b)。制度の下での均衡を予測しながら制度選択が行われ、さらにその制度の下での均衡が再び新たな制度選択ゲームの前提を形成するといった二段階のゲームの連結により、中央・地方関係制度についての議論が内生化する範囲を広げていくこと、これが今後のこの領域の研究の方向性であろう。

5 日本の中央・地方関係研究への示唆

最後に、ここまで紹介、検討をしてきた海外の研究動向を踏まえながら、日本における中央・地方関係研究の今後の課題と思われるものを提示する。その前提として、これまでの日本の研究状況を示すが、あくまで大きな傾向を捉えることに目的があり、網羅的な文献の紹介や検討は行わない。

5.1 独立変数としての中央・地方関係

日本における中央・地方関係研究の一つの特徴は、制度そのものを重視するところにある。法制度の説明に力が注がれるだけでなく、その類型化にも関心が強い。これは、制度記述に力点を置く行政学がこの領域の中心であったことに起因するのであろう。1990年代以降の制度改革の本質の捉

え方をめぐっても、この傾向は継続している（たとえば、金井 2007）。

同時に、法制度や財政面以外に人的資源の観点（稲継 2000）、情報資源の観点（伊藤 2002;2006）などにも目が向けられている。あるいは、政党内の中央・地方関係は相互依存的であるため地方政治家の影響力が大きいことも指摘されてきた（村松 1988）。これらの研究が、日本の中央・地方関係の実態を理解することに大きく寄与したことは間違いない。しかし、やはりこれらの研究においても、主たる関心は、日本の中央・地方関係は集権的なのか否かという問いである。

このことの裏返しに、日本の中央・地方関係の研究において手薄な点が二点ある。第一は、中央・地方関係のあり方がいかなる帰結をもたらすのか、つまり制度の効果を論じることである。融合的な財政制度と財政赤字の関係など経済的帰結の研究は多い。しかし、政治的な帰結が論じられることは少ない。政党制のあり方、さらには執政権力のあり方、あるいは政権構成のあり方（たとえば、自民党の長期政権）などと中央・地方関係を結びつけることはほとんど行われてきていない。日本が集権的であるか否かに議論が集中したため、集権的（分権的）であることが日本政治のいかなる側面をどのように形作ったのかという問題は依然として本格的には解明されていないように思われる。

第二に、制度がどのように政治アクターに影響を与えるかを論じることが少ない。その意味で、日本の中央・地方関係論の多くはミクロレベルの基盤を欠いた構造的制度論である。地方と中央それぞれの政治アクターがいかなる行動原理をもっているのか、それぞれの行動の結果がどのような帰結に結びついていくのかを明らかにした研究は、ほとんど見られない。

5.2 従属変数としての中央・地方関係

独立変数としての中央・地方関係を論じることが少ないことの裏返しに、従属変数としてのそれを論じることが近年多かったことは、他国の研究動向と比較しても、また、日本の以前の研究状況と比べても、特徴的な点としてあげられるだろう。実際に分権改革が行われる中で、それがどのような要因により促進されたのかを考察する多くの研究が生み出されてきた（たとえば、北村 2006、曾我 2002）。

制度改革を受け止めて、その要因を探る分析が多く生み出されているこ

と自体は、積極的に評価されるべき点であろう。しかし、中央政府による地方制度改革にばかり注目するために、大きく二つの点が日本の中央・地方関係を従属変数とする研究では見逃されているように思う。

第一に、地方政治家は中央・地方関係を構成する主要なアクターである。しかし、1990年代半ば以降の分権改革において地方政治家がいかなる行動を見せたのかにはあまり注目が集まっていない。三位一体改革における知事会の登場以前、さらには1990年代以前と比べたときに、地方政治家の行動を一貫して説明するような包括的な研究は生まれていない。

第二に、日本における中央・地方関係論は、集権化の起源を過去に求めるため、集権化をもたらす要因を問い直さない傾向がある。「なぜ集権的なのか」という問いは、日本の中央・地方関係の集権性を強調する論者、それへの批判を試みる論者のどちらからもあまり問われない。それが問われた場合でも、答えは過去の負の遺産に求められる（辻 1969）。しかし、政治制度はあくまで可塑的であり、過去の制度が維持されているのは、関係する政治アクターの選択の結果である。したがって集権化とは、中央と地方の政治家間の交渉・取引の帰結として捉えられるべきものである。たとえば、地方交付税制度などが整備されていく1950年代に政党政治の枠組みも確立されていくこと、その後1990年代まで財政制度と政党政治の双方が基本的には安定していたことは、偶然の一致ではないのかもしれない。

5.3 結び

総じて、この10年間ほどの日本における中央・地方関係の研究に対して、制度改革が与えたインパクトは大きい。それは自然なことであろう。しかし、そこへの議論の偏重により、見逃される部分も大きい。たとえば、時系列的变化に関心が集中したため、他国との比較の中で日本の中央・地方関係を位置づける観点は弱いように思える。

また、集権と分権という視点が重要であることを否定はしないが、それがすべてではない。地方と中央のそれぞれの政治アクターは、政治制度のもとでいかなる行動をとるのか、それがいかなる政策的な特徴を生み出していくのかを見ていくこと、このようなミクロ基盤のアプローチで中央・地方関係を捉え直していくことが、集権と分権という呪縛から政府間ガバナンス研究を解放するために必要なのではないだろうか。

[謝辞] 執筆に際し有益な助言を与えてくれた城戸英樹氏，砂原庸介氏，年報委員会委員各位に対し，記して謝意を表したい。

- (1) この他，分権が足による投票を促進することで住民の同質化を進めれば，それは民主制のあり方を変化させるという議論もある。しかし，アメリカの時系列データを用いた検証結果は否定的である (Rhode and Strumpf 2003)。
- (2) 代表的なものとして，Transparency International, World Bank, International Country Risk Guide が公表しているものがあげられる。ただし，それぞれにより各国の位置づけが異なるなど測定精度は高くない。複数指標をクロスチェックして用いている Treisman 2000 はその点で信頼性が高い。
- (3) にもかかわらず，分権が主張され続けるのは，集権が独裁者など「悪」と結びつけられがちであること，分権が農村共同体への郷愁，自由市場などさまざまな正の価値と結合しやすいこと，ミル，トクヴィルなど古典の存在などが原因であるという。
- (4) これらの主張を進めると，分権は政府部門の効率性を向上させ，ひいては経済発展をもたらすという市場保全的連邦制論 (Montinola et al. 1995; Qian and Roland 1998) になる。しかし，計量分析による各国比較の結果は，必ずしもその主張を支持しない (e.g. O'Dwyer and Ziblatt 2006)。
- (5) この他，経済改革が成果を生むか否かは，集権・分権に加えて，文化的，社会的な地域の分断性という条件により異なることを，中央政治家と地方政治家のゲーム理論モデルによって示したのが，トライスマン (Treisman 1999) である。地域的な分断性が大きい場合に，分権改革とマクロ経済安定化のために補助金のカットを行えば，政治的な不安定が生じることが示される。
- (6) 残る地方レベルでの競争性の効果は，計量分析では扱えないので，アルゼンチンを対象とした事例研究で明らかにしている。
- (7) イギリスは第3党が一定の議席を持ち，カナダは地域政党が強い。インドには強大な政権党と多数の野党が存在する。アメリカも19世紀までは二党以外が議席を獲得することも多く，また1970年代までの南部では一党支配が成立していた。
- (8) 法制度，戦争（集権化をもたらす要因），経済規制や開発の権限，中央と地方それぞれの政府規模といった四つの側面について，質的データと量的データを収集し，それに基づき分類を行っている。
- (9) この他，政治家による中央・地方関係の制度選択についての演繹モデルとしては，融合・分離を対象としたヴォールデン (Volden 2005) の研究

がある。中央の政治家，地方の政治家それぞれが有権者に対して，政策供給を通じ自らの業績を訴える帰結として，融合化が進むことがモデル化されている。

- (10) 加えて，他の三国についての簡易な事例研究が対照されている。取り上げられるのは，第三者を利用したアルゼンチン，財政集権化が成立しなかったブラジル，権威主義体制下で強権的に地方に集権化を受け入れさせたベネズエラである。

参考文献

- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会。
 ——（2006）『自治体発の政策革新』木鐸社。
 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
 北村 亘（2006）「三位一体改革による中央地方関係の変容」東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えて〔Ⅱ〕』東京大学出版会。
 ——（2007）「中央地方関係の理論的分析へのいざない」『レヴァイアサン』40。
 曾我謙悟（1998）「地方政府の政治学・行政学」『自治研究』74(6)－74(12)。
 ——（2002）「行政再編」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会。
 辻 清明（1969）『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会。
 村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会。
 笠 京子（1990）「中央地方関係の分析枠組」『香川法学』10(1)。

Adserà, A., and C. Boix (2008) Constitutions and Democratic Breakdowns. In J. M. Maravall and I. Sanchez-Cuenca (eds.), *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. Cambridge U. P.

Alesina, A., and E. Spolaore (2003) *The Size of Nations*. MIT P.

Bednar, J., W. Eskridge, and J. Ferejohn (2001) A Political Theory of Federalism. In J. Ferejohn et al. (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge U. P.

Chhibber, P., and K. Kollman (2004) *The Formation of National Party System*. Princeton U. P.

Cohen, F (1997) Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies. *Comparative Political Studies* 30: 607-30.

de Figueiredo, R., and B. Weingast. (2005) Self-Enforcing Federalism. *Journal of Law, Economics and Organization* 21: 103-35.

- Diaz-Cayeros, A. (2006) *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge U. P.
- Enikolopov, R., and E. Zhuravskaya (2007) Decentralization and Political Institutions. *Journal of Public Economics* 91: 2261-90.
- Escobar-Lemmon, M. (2003) Political Support for Decentralization. *American Journal of Political Science* 47: 683-697.
- Filippov, M., P. Ordeshook, and O. Shvetsova (2004) *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge U. P.
- Fisman, R., and R. Gatti (2002) Decentralization and Corruption. *Journal of Public Economics* 83: 325-45.
- Foweraker, J., and T. Landman (2002) Constitutional Design and Democratic Performance. *Democratization* 9(2): 43-66.
- Garman, C., S. Haggard, and E. Willis (2001) Fiscal Decentralization. *World Politics* 53: 205-36.
- Lane, J., and S. Errson (2005) The Riddle of Federalism. *Democratization* 12(2): 163-82.
- Mueller, D (2006) Federalism. In R. Congleton and B. Swedenborg (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy*. MIT P.
- Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast (1995) Federalism, Chinese Style. *World Politics* 48: 50-81.
- North, D., and B. Weingast (1989) Constitutions and Commitment. *Journal of Economic History* 44: 803-32.
- O'Dwyer, C., and D. Ziblatt (2006) Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective? *Commonwealth & Comparative Politics* 44: 1-18.
- Qian, Y., and G. Roland (1998) Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review* 88: 1143-62.
- Rhode, P., and K. Strumpf (2003) Assessing the Importance of Tiebout Sorting. *American Economic Review* 93: 1648-77.
- Rodden, J. (2006a) *Hamilton's Paradox*. Cambridge U. P.
- (2006b) Federalism. In B. Weingast and D. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford U. P.
- Saideman, S., D. Lanoue, M. Campenni, and S. Stanton (2002) Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict. *Comparative Political Studies* 35(1): 103-29.
- Samuels, D. (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge U. P.
- Treisman, D. (1999) Political Decentralization and Economic Reform. *American*

- Journal of Political Science* 43: 488-517.
- (2000) The Causes of Corruption. *Journal of Public Economics* 76: 399-458.
- (2007) *The Architecture of Government*. Cambridge U. P.
- Volden, C. (2005) Intergovernmental Political Competition in American Federalism. *American Journal of Political Science* 49: 327-42.
- Wibbels, E. (2000) Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science* 44: 687-702.
- (2005) *Federalism and the Market*. Cambridge U. P.
- Ziblatt, D. (2006) *Structuring the State*. Princeton U. P.