

Alberto Diaz-Cayeros,

*Federalism, Fiscal Authority,
and Centralization in Latin
America.*

Cambridge : Cambridge University Press,
2006, xvii + 277pp.

かわ なか たけし
川 中 豪

I

取り組むパズル、そのパズルに対する答え、研究の基本であるこの2点が、本書では、きわめて明確に提示されている。連邦制という分権的な憲法構造をもつメキシコにおいて、なぜ、州政府は課税権を連邦政府に移譲し、財政の中央集権化が進んだのか。これがパズルである。このパズルを解くに当たって、著者は、財政の集権化を連邦政府と州政府の「契約」ととらえる。集権化とともに州政府の放棄した独自収入に見合う資金の移転を、連邦政府が連邦の収入から行う、という契約（収入シェアリング・システム）である。しかし、この「契約」を成立させるのは難しい。それは、連邦政府の機会主義的行動によって、州政府に対して約束された資金移転が実行されないかもしれないからである。そうした疑念があれば州政府は課税権の放棄に同意しない。ところが、メキシコでは、連邦政府のこのコミットメント問題を解決する制度が形成されたため、この「契約」が成立した。その制度とはヘゲモニー政党である。これがパズルに対する答えである。選挙へのコントロールを背景として、ヘゲモニー政党が州知事（候補者）指名を通じ州レベルの政治家のキャリアを保証することができる。これが連邦と州の「契約」に州政府が同意するインセンティブを与えたというのである。このメキシコの財政集権化の分析が本書の根幹をなし、それと対比させる形で、同様に連邦制を

採用する3つのラテンアメリカの国々（ベネズエラ、アルゼンチン、ブラジル）における財政集権化の成功と失敗が後半で取り上げられている。

この明確なパズルとそれに対する答えは、実はメキシコの財政集権化という特定のトピックを超えて、より大きな問題への取り組みを想定している。それは結論部分でも触れられているように、国家建設の問題である。往々にして政治権力が地域ごとに断片化している発展途上国において、国家建設が安定して進行するのはどのような条件が整ったときなのか。その政治的安定が、政治勢力間の妥協に基づくことを本書は示している。そして、そうした妥協が成立するカギとして、妥協を支える制度の重要性が強調される。それは、また、政治体制の問題についても示唆的である。権威主義体制として、中央権力の強権的で一方的な支配によって体制が維持されているようにみえても、実は、いくつかの政治勢力の妥協によってその政治体制が成立している可能性が提示されている。これは、見方を変えれば、本書は、比較政治学上のこうした重要な、しかし、大きいがゆえに取り扱いにくい問題を、財政集権化という実証可能な問題に置き換えて検証しているといってもいいだろう。取り扱い可能なレベルに問題を設定したことによって、厳密な理論をうち立て、計量の手法を使って実証することが可能となっている。

II

財政の集権化を連邦政府と州政府の「契約」とみ、その実現のカギがヘゲモニー政党によるコミットメント問題の解消、と考える本書は、これを厳密に説明するため、2つの次元で理論を提示する。ひとつは連邦政府と州政府の「契約」成立に関する理論、もうひとつは、ヘゲモニー政党に関する理論である。

前者の財政集権化「契約」に関する理論は、連邦政府と州政府の二者による非協力ゲームとして考えられる（第1章）。このゲームにおいて、部分ゲーム完全均衡として、どのようにこの「契約」が達成されるかが説明されている。ゲームは、最初に、連邦政府が、連邦制を維持しつつ州政府に一定の資金

移転をするか（妥協戦略）、一元的な統治システムを課すか（支配戦略）の戦略選択を行う。次に、それを受けて州政府が、連邦政府の政策（連邦制維持にしても、一元的な統治システムにしても）を受容するか、拒否するか戦略選択を行う。財政集権化が成立するのは、連邦政府が連邦制を採用し、資金移転を行ったあと（妥協）、州政府がこれを受容する、という二者の行動が均衡となったときである。ここでの要点は、(1) 州政府の力の強さ（州が強い軍事力を保持しているなど）如何で、連邦政府が連邦制度という州政府への妥協を取るか、一元的支配システムを課すというより強い姿勢を取るかが決まるということ（州政府が強く、一元的支配システムに州が対抗して内戦が勃発する「脅し」が確かであれば、妥協として連邦制度が採用される）、(2) 連邦政府が妥協した場合、今度はそこで財政集権化が州政府によって受け入れられるかどうかは、州がそれによって失う独自収入（いわば財政集権化に際しての州の機会費用）に見合う資金の移転を連邦政府から与えられるかどうかによって決まるということ、の2つである。資金移転に関しては、その規模の問題とともに、連邦政府が約束どおり州政府に対して資金移転をするかどうか、すなわち、連邦政府のコミットメント問題が重要となる。移転資金が少ない、あるいは移転そのものが「空約束」では、州政府は独自課税権を放棄しない。

連邦政府のコミットメント問題を考えるに当たって、本書は、さらに、1回限りのコミットメントだけではなく、これを時間的な流れのなかでとらえようとする。それは、この委任とコミットメントのゲームが繰り返される場合を想定することである。このとき、時間の経過とともに利得がどの程度割引かれていくかによってコミットメント問題の重要さが変化する。ここで、本書は、割引の程度を表現する割引因子 δ を州レベルの政治家の任期継続の見込みと読みかえる。もし、現職の州政治家がその職に長くとどまることが可能であれば、割引が小さくなるため（ $\delta=1$ ）将来の利得が大きなものとなり、連邦政府による将来的な資金移転への期待が高まる。このときは、コミットメント問題を重視するという

ことになる。反対に、現職が任期制限などによってその職にとどまることが不可能であれば、割引が大きく（ $\delta=0$ ）将来の利得は小さくなる。この場合、最初の資金移転が重要で、将来のコミットメントへの関心は弱まる。

さらに、こうした「契約」の成立の問題に加え、「契約」が成立した後にいかに資源が分配されるかについても理論化が試みられている。こちらは、賃金分配ゲームを参考に、連邦政府と複数の州政府による協力ゲームとして扱われている。そこで導き出されるナッシュ交渉解は、この「契約」において体系的な再分配が成立する可能性を否定する。つまり、収入シェアリングのもとで、豊かな州から貧しい州への富の移転が行われえないということである。

一方、後者のヘゲモニー政党に関する理論（第3章、第4章）は、メキシコの制度的革命党（PRI）に関する2つの側面を取り上げる。ひとつは政党の機能である。もうひとつは政党の成員コントロールの問題である。財政集権化が連邦政府と州政府の「契約」とみる場合、その実現のためヘゲモニー政党によってコミットメント問題が解決されるには、州レベルの政治家の利益がヘゲモニー政党によって保証されている必要があるというのが本書の立場であり、それを、この2つの面から理論化しようとしたわけだ。ここでは、まず、最初の機能の問題に関し、PRIが、(1) 州レベルの政治家への政治的野心実現のルート付与、(2) 集合問題の解決、(3) 社会選択の不安定性の解決、という機能をもつことを指摘した上で、特に第1の機能が強調される。政党が選挙をコントロールするメキシコの選挙法の枠組み、ヘゲモニー政党として圧倒的な資源を影響下に置く状況、そして、州知事の再選禁止によって州レベルでの政治家の役職の循環が発生したこと、などから、ヘゲモニー政党に参加することが政治家のキャリア形成の道筋を用意したとみる。その上で、この政治的野心実現にとって中核となるのが州知事選挙における候補者指名と考える。ヘゲモニー政党の候補となることは、事実上、そのまま知事職に就くことを意味していたからである。

この（事実上の）州知事指名が、ヘゲモニー政党

をめぐる2つめの成員コントロールの議論の中心となっている。本書によれば、これまでの一般的な理解は、ヘゲモニー政党の指導者、すなわち大統領が、州知事指名を通じ、州レベルの政治家の政治キャリアの生殺与奪の権を握っており、そのため州知事は大統領の意向を強く尊重される、というものだった。こうした従来の「権威主義的見方」を本書は批判する。ここでは、州知事指名が大統領の意向のみで決定されないことが主張されるのである。それは、州知事指名において、地方のビジネス・グループ、労働組合、地方ボス（カシケ）などの事実上の拒否権プレーヤーたちが影響力を行使できる仕組みがあるから、と説明される。この問題についての理論を提示するため、本書は、領域的イシュー（国—地方）とイデオロギー的イシュー（左—右）によって構成される2次元の空間モデルを使い、大統領の選好、現状（現職の選好）、拒否権プレーヤーの選好のそれぞれのポイント（ideal point）を設定した上で、すべてにとって同意できる州知事の選好のポイントの集合（invulnerable set）を導き出している。それが意味するのは、大統領が自分の選好にそってのみ州知事を選任しえないことである。そこでは、大統領は新しい知事が現職より少しでも自分の選好に近づくことで満足するし、拒否権プレーヤーたちは少なくとも現状から離れたポイントで州知事が指名されない限り満足なので、これが政治的均衡を生み出しえる、と述べられている。

こうした本書の理論において、評者が特に注目するのは以下の4つのポイントである。まず、部分ゲーム完全均衡によって連邦政府と州政府の「契約」の成立を説明したことである。部分ゲーム完全均衡を求めるには、後ろ向き帰納法を使い、実際には採られなかった戦略とその利得も考察に含めるが、この「均衡経路外」の行動をみることで実際に成立する均衡をより正確に理解することができる。本書の場合、「連邦政府による一元的支配」、そして「州政府の拒否と反乱」という実際には実現しなかった「均衡経路外」の戦略と利得のセットを考察することで、実際に実現した「連邦制度における収入シェアリング・システムの導入」が、「反乱」という州の戦略

を（州の強さを基にした）確かな「脅し」と認識した連邦政府による妥協であったことが明らかになる。収入シェアリング導入は中央による一方的な押し付けとは異なるというわけだ。2つめは、連邦政府のコミットメント問題を中核的な問題として示したことである。これは、本書の理論の最も重要な部分である。これによって、財政集権化をめぐる連邦政府と州政府の取引を分析する焦点が定まった。3つめは、州政治家の任期継続の見込みを繰り返しゲームの割引因子として表現したことである。ここから繰り返しゲームにおけるコミットメント問題を解決するために、将来にわたって同じ規模の移転を保証する制度を構築するか、さもなければ、州レベルの政治家の利得に関わる割引因子を小さくする、すなわち、任期継続を難しくする、ということが導き出されている。これはメキシコの場合、州知事再選禁止規定と密接に関わってくる。そして、最後に、ヘゲモニー政党が政治家の野心実現の道筋を決定していることを示しただけでなく、地方の拒否権プレーヤーを入れた空間モデルを使って、ヘゲモニー政党が必ずしも中央の一方的な支配とならないことを説明したことである。これによって、ヘゲモニー政党が連邦政治家のみならず、州政治家にとっても自らの利益実現（政治的キャリア向上）にかなった制度となっていることが示された。州政治家はヘゲモニー政党という制度を拒否するのではなく、むしろそれへの参加のインセンティブをもち、ゆえに、ヘゲモニー政党が政治的均衡として自己拘束的な制度となっていると説明されるが、これは中央からの制度の押し付けという論理とは異なる論理を用いて、ヘゲモニー政党を説明したことになる。

上記の理論に対応して、本書ではさらに実証的な検証が示されている。そのほとんどで計量的手法が駆使されている。実証のポイントは、(1) 財政集権化実現には州政府の失う独自収入、そして連邦のコミットメント問題が重要であること、(2) ヘゲモニー政党が大統領の一方的支配を実現しているのではなく、連邦政治家と州政治家の妥協を生み出していること、の2つである。

(1) については、PRIが成立する前に開催された

2回の全国税会議の失敗を取り上げ、会議における連邦政府代表、各州代表の点呼投票記録(roll call vote)をもとに各代表の選好を特定した上で、回帰分析により、コミットメント問題、州の強さ、そして社会選択の不安定性が、財政集権化を阻んだことを示した(第2章)。その上で、コミットメント問題、社会選択の不安定性がPRIの設立によって解決された経緯を記述した後(第3章)、PRI設立後に成立した財政集権化を、特に資金の分配がどのような要因によって決定されたかに焦点を絞り、再び回帰分析によって分析している(第5章)。その結果、豊かな州、連邦税徴収に貢献する州がより多くの資金移転を受けていることが明らかになった。連邦政府主導で再分配が行われていないことから、これは、メキシコの収入シェアリング・システムが連邦政府の裁量のもとに置かれたシステムというより、取引から生まれた契約の側面が強いことを示している。加えて、収入シェアリング・システムによって州に移転される資金の法律上規定された移転率と実際に移転された割合の差を割り出し、連邦政府が法的な義務をしばしば果たせなかったことも触れられている。

(2)については、ヘゲモニー政党の成立と機能が記述された後に(第3章)、5つの仮説を検証する形で大統領が一方的に知事指名していないことが示される(第4章)。そこでは、1936年から94年までの486人の州知事の経歴をもとに求めたそれぞれのイデオロギー位置のデータが使われている。結果、大統領と選好が一致しない州知事が全体の約70パーセントであるなど、ヘゲモニー政党における知事指名手続きが大統領の一方的な行為でないことが支持されている。

この実証分析では、そのデータの膨大さと、計量手法の高度さが目に付く。手法についていえば、例えば、数少ない点呼投票記録から各代表の選好を導き出す方法を工夫し、回帰分析でも一般的なOLSのみならず複数の手法を重ねて用いることで分析の信頼性を高めようとしている。

なお、メキシコの事例を念頭に立てた理論を比較の視点から検証するため、本書の第2部はベネズエ

ラ、アルゼンチン、ブラジルの事例を取り上げている。この3カ国の事例は財政集権化に関してそれぞれ異なる形態をとっているが(ベネズエラでは集権化が進んでいるが、ブラジルでは進まず、アルゼンチンでは不十分な形で集権化が進められた)、その多様性が生まれる原因として、連邦政府にとって利用可能な資源の大きさ、州による脅しの信憑性、そして連邦政府の約束の実効化の形態の3点での相違があることを指摘した。これは本書の第1章で示されている財政集権化の理論と合致している。

III

本稿の最初で述べたように、問題設定とその答えの明確さ、そして、財政集権化という問題を通じて、国家建設、権威主義体制というより大きな問題に対し、政治的妥協とそれを支える制度という視点から説明を加えた点で、本書は確かな主張と貢献をもつ研究である。さらに、理論構築に際してゲーム理論、空間モデルを使って論理を厳密にし、実証に最新の計量手法を用い証明の信頼性を高めようとしたことは、特筆すべき点であろう。発展途上国対象の研究では、一般に先進国の研究と異なりデータの集積が不十分であり、データを収集・整理するだけで莫大な時間を費やさざるを得ず、とかく事実の提示、せいぜい一般化をする程度で議論が終わりがちになる。しかし、本書はそうしたレベルを超えている。しかも、メキシコ革命後の1930年代から90年代までという長い期間を対象として、メキシコ、さらには他の3カ国の財政データ、2回の全国税会議の点呼投票記録、多数の知事経歴データなど多くのデータを基礎として分析を進めている。実証性も高い。

本書の理論面で重要な部分をなす「コミットメント問題」、「部分ゲーム完全均衡」、「拒否権プレーヤー」などは近年、実証的な政治学においてよく取り扱われるようになった概念、あるいは理論構築のための方法である。特にコミットメント問題とそれを解決する制度の構築という議論は、政治的安定(法の支配)やその他の政治制度の分析を中心とした合理的選択制度論のアプローチにとって、中核的な位

置を占めてきている。本書はこうした流れのなかに位置づけられる研究である。

評者の本書に対する要望は以下の2点である。まず、コミットメント問題とヘゲモニー政党の関係についての説明により一貫性をもたせることである。本書は、メキシコにおいてコミットメント問題がヘゲモニー政党によって「解決」されたため、財政集権化が進んだと主張する。この「解決」の説明に揺らぎがみられる。ヘゲモニー政党が地方政治家に与える政治キャリア保証が、連邦政府からの移転資金と並んで財政集権化を実現するサイドペイメントであった (p.13) と説明する箇所がある一方で、この「解決」はヘゲモニー政党が連邦政府からの資金移転が信頼できるものにするメカニズムを提供したことによる、と述べた箇所もある (p.74)。前者では政治キャリア保証もコミットメント問題の対象に含まれている。政治的キャリア保証そのものがコミットメント問題の対象に組み込まれてしまったら、コミットメント問題を解決することはできない。また、評者が本書を読む限りにおいて、実際に示されたのは、資金移転が確実に実行されるという形でのコミットメント問題の「解決」ではない。資金移転について連邦政府がしばしば法律の義務を遵守できなかったという第5章のデータの提示はそのことを示している。ヘゲモニー政党の役割は、むしろ、資金移転に関するコミットメント問題の重要性を低下させるものだったと考えるのが適切だろう。州政治家を、知事指名という手段を用いてヘゲモニー政党のなかに取り込み、地方利益指向から引き離し、連邦政府との取引に応じさせた、というのが本書の示した筋であり (p.9)、その点がより明確にされることが望ましい。

2つめの要望として、本書の範疇を越えるものであることを承知の上で、別の場で、この自己拘束的なヘゲモニー政党の形成について著者の明晰な分析を期待したい。本書は、財政集権化を分析することを主題としているものの、そのなかでヘゲモニー政党が重要な意味をもつことが示されている。ヘゲモニー政党が連邦政治家、州政治家双方にとって自己拘束的な制度として存在したことの意味が大きい。本書は、地域での拒否権プレーヤー、州知事の再選禁止による政治家の循環、政党の選挙コントロールという条件のもとで、ヘゲモニー政党が自己拘束的な制度として存在したことを明確に説明している。そうすると、次に、このヘゲモニー政党の形成についての理論的関心が自然と生まれてくる。PRI形成については第3章が情報を多く提供しているが、これをどう理論化するかということである。ヘゲモニー政党の果たす機能があらかじめ予見されて作られたのか、歴史の偶然の積み重ねによって形成されてきたのか、あるいは制度の形成過程で自己拘束的なものへと変化していったのか、そうだとすれば、それはどう理論的に整理できるか。この問題は、自己拘束的な制度の形成を説明するという大きな理論的課題に取り組む材料を提供しているように思われる。

いずれにしても、本書は、比較政治学、とりわけ発展途上国を対象とした研究が、より高度な分析を行う段階に入りつつあることを明らかに示している。特定の国・地域を対象とした研究のなかで優れたものとは、その国・地域の専門家以外の研究者に多くの知見を提供するものだと考えるが、本書はそうした研究のひとつである。

(アジア経済研究所在マニラ海外調査員)