

# 政治制度形成の論理

## 新興民主主義国の制度分析にむけて

かわ なか たけし  
川 中 豪

はじめに

取引費用，委任，プリンシパル・エージェント理論  
内生的制度 民主主義の定着  
新興民主主義国の制度形成

むすび

### はじめに

個人の合理性を分析の前提とするアプローチは、合理的選択論と総称される。これまでもっぱらアメリカ政治研究で発達してきた合理的選択論は、途上国政治研究に対して使われることはあまりなかった。しかし、近年、このアプローチは徐々に比較政治学にも取り込まれるようになってきており、そのなかで、先進国研究のみならず途上国研究においても一定の役割を果たすことが期待されている<sup>(注1)</sup>。合理的選択論のなかでも、特に制度に着目して理論化を進める流れは合理的選択制度論と呼ばれ<sup>(注2)</sup>、合理的選択論の主流となっている。本稿では、この合理的選択制度論の議論を整理し、そこから新興民主主義国の制度形成分析を進める手がかりを探ることを目的とする。

制度を軸とした議論には、制度をどう捉えるかによって大まかに2つの異なる立場が存在する<sup>(注3)</sup>。ひとつは、制度を与件として扱い、その制度の制約のなかでプレーヤーがどのような

行動をするのか、それがどのような結果を生み出すのか、ということ議論するものである。例えば、政府の形態の違い（大統領制と議院内閣制、一院制と二院制）や選挙制度の違い（小選挙区制か比例代表制か）は、政策にどのような相違を生じさせるのか、といった議論である。ここで制度はゲームにとって与えられたルールであり、それはゲームの外に存在する、いわば外生的（exogenous）なものとして扱われる。そして、制度の効果が関心の焦点となる。

もうひとつの議論は、制度の存在やその形成に関心を払うものである。どうして制度が存在するのか、どうしてその制度の形態が選択されたのか、どのように制度が形成されるのか（そして維持されるのか）、ということを考える。これは、なぜ議会で委員会制が選択されるのか、なぜ政党が存在するのか、どのようにして民主主義制度が形成されるのか、といった議論である。

新興民主主義国を対象としたものを含めて、比較政治学の分野において、前者の、制度がどのような結果を生むのか、という議論は多くなされるようになった<sup>(注4)</sup>。実証分析の方法の面で、比較を通じ計量的手法を使って検証することが可能であり、これがこうした研究を進める後押しとなっている。これに対して、制度の形

成、維持といった問題について、新興民主主義国を対象とした研究に限っていえば、まだ多くの蓄積があるとはいえない。しかし、制度の形成、選択、維持に関わる研究、より特定していえば、どのように民主主義の制度が形成され、選択され、維持されていくのか（あるいは維持されないのか）を分析することは、民主化の第3の波によって立ち現れた新しい民主主義の制度を理解することそのものである。今後、この制度形成の分析も発展していく可能性が高い。本稿は、この制度形成に焦点を絞り、新興民主主義国の制度に対する実証的な分析に向けて理論を整理する作業を行う。

制度形成を分析の対象としたもののなかにも、さらに2つの流れがある。ひとつは、制度の効果に注目する外生的制度論と密接に関わるもので、制度の効果を前提としたうえで、自己利益極大化のためそうした効果を期待する制度設計者によって制度が設計されたと考えられるものである。後に詳述するように、そこでは取引費用の低減、集合行為問題の解決などのために制度が存在していると考えられる。これに対して、もうひとつの流れは、制度をプレーヤーたちの行うゲームのなかでの均衡と考える議論である。均衡としての制度の理論は、制度をプレーヤーたちの行うゲームにとって内生的（endogenous）なものと捉える。ゲームの均衡として制度が成立するということは、プレーヤーたちが自ら制度に従うインセンティブをもっているということであり、それは制度が自己拘束的（self-enforcing）になっている状態と考える。

この制度形成に関する2つの議論の相違は、制度の形成、維持を説明するにあたって、ゲームにおけるプレーヤーの行動、インセンティブ

を組み込んでいるかどうかである。第1の議論は、ゲームは「ルールである制度」に基づいてプレイされるということから、制度はゲームの前に決定されていることになる。制度形成は制度設計者の効用極大化の行動から説明されるので、それは必ずしもゲームに参加する他のプレーヤーのインセンティブとは関わらない。第2の議論は、ゲームにおける主体（プレーヤー）のインセンティブを重視し、それが制度形成、さらには制度の実効を支えていると考える。制度はゲームのなかから生み出されてくる〔青木2001, 7-13; 曾我2002〕以下、こうした2つの制度形成をめぐる議論の流れにそって検討を進める。

第1の制度形成の議論は、これまでおもに、政府の制度、例えば、立法府内の制度、立法府と執政府の関係、立法府と官僚機構の関係、執政府と官僚機構の関係などの制度を分析の対象としてきた。特にアメリカ政治研究において進められたこうした分析では、経済学における企業の理論が応用され、取引費用や集合行為問題という概念を基に、それらを低減するものとして政府の制度が構築されたと考えられる見方が主張されてきた。なかでもプリンシパル・エージェント関係の理論が重要な役割を担うものとして注目されている。

第2の内生的制度論は、これまでの合理的選択制度論が政府の制度を射程に限定してきたのに対し、マクロ的な分析の独壇場だった政治体制の問題を対象とすることを可能にした。ここでは、法の支配の確立、民主主義の定着などが主要なテーマとして取り扱われるようになった。法の支配、民主主義の定着を均衡ととらえるのがこの議論の特徴である。有力な政治勢力がそ

それぞれの利益を実現するうえで法を遵守すること、民主主義の制度を遵守することが、それぞれにとって最適戦略と考えるとき、民主主義の制度が自己拘束的となり、安定すると考える。

この2つの議論をレビューし、最後に新興民主主義への具体的な適用を考える。

### 取引費用，委任，プリンシパル・エージェント理論

政治における制度形成の研究は、アメリカ議会研究において重要な役割を果たしてきた<sup>(注5)</sup>。それは、個々の議員がその最終的なゴールそれは結局のところ「再選」となるわけだが [ Mayhew 1974 ] を達成するために、議会をめぐる諸制度が生み出されたと考える<sup>(注6)</sup>。議会をめぐる諸制度とは、議会内の制度、特に委員会制度であり、また、議会と大統領あるいは官僚機構との関係を規定する制度をさす。そこでは、委員会制度がどうして採用されたのか、という問題が提起され、また、なぜ議員は立法権限を独占する立場にあるにもかかわらず、大統領や官僚機構に権限委任 (delegation) をするのか、という問題も平行して議論されてきた。この2つは共通性をもつ。それは、そもそも権限をもつはずの個々議員がその権限をなぜ他者 (委員会、大統領、官僚機構) に委任したのか、という問いかけを軸にしているからである。

ここで重要な概念として取り上げられてきたのは「取引費用」である。取引費用の概念を用いた政治制度の分析は、経済学において Coase (1937) によって始められた企業の研究、そして、North (1990a) などによって確立された制度学派的議論を応用したものである。取引費用は、

North (1990b) によれば、測定コスト (measuring cost) と実施コスト (enforcement cost) によって構成される。前者は、取引する財・サービスの価値を測るコストであり、後者は、その取引を実施する際に生じるコストである。いい換えれば、取引に関わる情報に関する「事前のコスト」と、取引を実効的なものにする「事後のコスト」ということになる。

取引費用の概念にそうと、議会の委員会は、票の交換、あるいは政策策定に関わるコストを削減するために成立した制度であると考えられる。その代表的な議論が、Weingast and Marshall (1988) の提起した分配的アプローチ (distributive approach) である。多数決ルールのもとでは、各議員がそれぞれの目的を達成するために票の交換 (ログローリング) が必要となる。しかし、交換の「契約」が合意されたとしても、議員の機会主義的行動によって、その「契約」が将来実行されないかもしれない。すなわち、実施コストが高いということである。それは議員たちの利益が同一でないこと、議員たちの行動が同時に実行されるわけではないことに起因している。そこで、委員会制度はそうした「契約」を実行させるため機能していると考えられる。委員会は各政策領域において議員たちの同質性を高め、また、委員会が管轄の政策領域について議事を決定できる権限を排他的にもっているため、それが脅しとなって事後の機会主義が抑制されると説明される。制度がない状態、すなわち市場メカニズムのもとでは大きくなってしまふコストを、制度 (あるいは企業) メカニズムで解消するというのがその基本的な主張である。なお、これに対しては、情報のアプローチ (informational approach) [ Krehbiel 1991 ] という

有力な対抗理論が出されている。政策の採用とその結果の関係については一般に知ることが困難であり、そのため委員会をもうけ、その情報を集約していくことが効率的で、それによって結果として各議員の目的に合致した政策の形成を行うことが可能となるという議論である<sup>(注7)</sup>。これは測定コストの問題につながる。

委員会をめぐる議論が進む一方で、先述のように議会が大統領や行政機構に権限を委任するのはなぜか、という問題も重要な関心を集めてきた。伝統的な見方は、現代社会における「行政国家」の肥大化という視点から、議会がその役割を放棄した結果であると考えてきた。これに対し、議会は自らの目的を達成するためにエージェントとしての行政に権限を委任した、という理解が主張されるようになった。それは、プリンシパル・エージェント関係によって制度の成り立ちを説明しようとするものである[ Weigast and Moran 1983 ; Moe 1984 ] 議会は役割を放棄したのではなく、プリンシパルとして、エージェントである行政にその権限を委任したのにすぎないのであり、最終的にはエージェントの行動をコントロールしているのだ、というのが議論の核である。立法を独占する議会は、政策の変更を決定する権限をもつが、それをすべて自らで行うことはきわめてコストが高い。多くの時間と手間をとられるだけでなく、政策変更の責任もすべて負わなければならない。そこでコストを低減するために委任を行うと考える。その委任行為が、議会の立法を通じた自発的行為によって可能になるため、議会はプリンシパル（そして制度設計者）としての立場にあると理解される。

こうしたプリンシパル・エージェント関係が

分析枠組みとして登場してくると、当然、プリンシパルとエージェントの情報の非対称性をめぐる問題が浮上する。エージェントとプリンシパルの利益は必ずしも同一ではなく、そのため情報をより多くもつエージェントが自分自身の利益のためにプリンシパルの利益を損なうような行動を取る可能性がある。それが発生しないようプリンシパルはエージェントをコントロールしなければならない。制度の形成について、プリンシパルによるエージェントのコントロールという視点から説明がなされるわけである。議会と官僚の関係では、官僚はその担当する領域において議員より多くの情報をもっており、議会の側がその情報の非対称性をどう処理するのが問題とされる。その際、重要なのは、情報の非対称性を克服するだけでなく、どうコストを低く抑えながら有効にエージェントをコントロールするかである。よく知られたものとして、議会は、常に直接官僚を監視する「パトロール型」よりも、議会、あるいは個々の議員の利益に反するような行政の行動が発生したときに、有権者の「通報」などによってそれを認識できるような「火災報知機型」の制度を作り、監督している [ McCubbins and Schwartz 1984 ] という議論、そして、特定の政策について十分情報をもっている利害関係者を、「行政手続き」を設定することで政策執行の手続きに参加させ、それによって議員の利益に合致する形で官僚をコントロールする [ McCubbins, Noll and Weingast 1987 ] という議論がある。いずれもエージェント同様の情報をもつ有権者、関係者を関与させることで、議会がエージェントと同等の情報を保持する必要なく（コストの低減）、しかも議員の再選にとって重要な利益（有権者の

利益)を実現することができると思われるわけである。

実は、このプリンシパル・エージェント関係は先に触れた議会の制度についても有力な説明を提示している。議会がかかえる悩ましい問題は、個々のアクターの個々の効用極大化が集合行為においてフリーライダーを発生させ、全体として利益を損なうという集合行為問題[ Olson 1971 ], 多くのアクターが存在する場合にアクター間の調整が難しいという問題、さらには、社会選択の不安定性(アローの不可能性定理)の問題、などである。いずれも個々の議員の効用極大化行動が集合的な利益を損なうことになり、結果として個々の議員の目的が達成されない、という矛盾が発生するという問題である。こうした問題の存在が強く認識されるようになるにつれ、議会の制度の成立、議会と行政との関係も実はこうした問題の解決のための制度である、とする見方が出てくる[ Kiewiet and McCubbins 1991 ]。そこでは、集合行為問題などを解決する最適な方法が、中心となる「権威」を置き、そこに権限を委任することだ、という論理が展開される。これはリーダーを集合行為問題解消のためのエージェントとしてとらえる見方と共通している[ Fiorina and Shepsle 1989 ]。フリーライダーを制裁し、アクター間の調整を行い、アジェンダ設定によって社会選択の不安定性を解消する役割をエージェントに与えることが、集合行為問題解決にとって効果的な戦略ととらえられるわけである。先に触れた委員会制度をめぐる分配的アプローチと情報的アプローチを批判し、議員の集合行為問題を解決する手段として、政党が「立法カルテル」の役割を果たしており、委員会よりもむしろ政党が重要で、政党

が委員会をコントロールしていると考える政党アプローチ (party government approach) [ Cox and McCubbins 1993 ] という理論も、こうした背景から生まれてきた。政党が集合行為問題などを解決するエージェントとして機能しているというわけである。このようにプリンシパル・エージェント関係に基づく説明は、議会の制度、議会と行政、大統領との関係の制度などにわたって極めて適用範囲の広い議論となっている<sup>(注8)</sup>。

以上のような議論を踏まえ、より包括的に委任の問題を考えようというのが、Epstein and O Halloran (1999) である。議論の中核的概念は、先に述べた取引費用である。企業の理論では、どこまで自分たちが活動に関わるか、どの局面から他の企業からの購入や委託をすることになるのか、という点について、あまり他の企業に依存するとホールド・アップの状態が起こるが、かといってすべて自分たちでやると内部で調整問題が発生する、と考える。そこで、この2つのコストを計算して適正な企業の規模が決定されるとみる。議会の大統領への委任も同様で、すべて議会で政策をまかなうのはコストがかかる。ひとつは議員間での調整問題、それに伴う非効率性の問題である。もうひとつはすべての政策について時間を割くことによって再選に直結した政策への関与が限定されてしまうことである。加えて、高度に専門化した政策に対処できないという問題、さらに政策効果の不確実性からそれに対する責任回避という動機もある。こうしたコストを回避するため、再選にあまり関係のない政策分野では、大統領およびその下部組織の行政機構に委任する、ということが発生する。しかし、委任してしまうにしても、委任の程度を制限する、あるいは委任しな

がらも同時に行政手続きを制定することで制限を課す、あるいは独立した第三者機関（司法、委員会）に委任するという手法もとられるとみる。この議論を実証するために、再選に関連する政策か否か、専門性が高い分野か否か、関連する委員会の構成に選好の偏りがあるかないか、分割政府の状態にあるかどうか、などが委任の程度とパターンに影響を与えていることが検証された。結果として、委任の程度とパターンは、それを取り巻く外的条件、政策の属性に基づき、もっとも効果的で、かつ、取引費用を低減させるなかで実現されていく、との結論が示されている。すなわち、分割政府のもとでは議会から行政への委任の程度は低く、その政策に関する委員会の構成に偏りがある場合はより行政への委任が高まり、また、専門性の高い政策領域でも行政への委任が高い、ということである。そして、委任の程度が高いものについては、行政に制度的制約を課してコントロールを保持する、ということも示されている。

以上のようにアメリカ政治研究で発展してきた政府の制度についての研究は、高度な、かつ重要な理論的枠組みを提示している。しかし、アメリカ議会をほぼただひとつの対象としてきて発展してきたことによるバイアスが存在することも否めない<sup>注9</sup>。アメリカ議会を取り巻く外生的な制度的条件が所与とされており、この点で他の国においては異なる条件が見出されるからである。こうしたバイアスをコントロールし、より多くの政治システムにおいて委任の問題を取り上げようとしたのが、Huber and Shipan (2002)である。彼らは官僚に対する委任の程度、つまり、大きな裁量を与えるか、詳細に法律に規定を盛り込み裁量を小さくするか、が政治シ

ステムによって異なるのは、(1) 政治的な対立の程度、(2) 議会の立法能力、(3) バージェニングの環境（二院間の対立や拒否権の存在）、(4) 法律以外の要素（司法、議会の監視機会など）の強弱、の4つの要素に影響を受けるためとした。この仮説に対し、アメリカの各州と先進民主主義国19カ国のデータから実証分析を行い、委任の程度が小さくなるのは、政治的対立の程度が高いとき、議会の立法能力が高いとき、二院間の対立がないとき、そして法律以外の要素が弱いとき、との結論を導き出している。この研究は比較の視座をもち込んだことによって、これまでアメリカ政治の枠内で限定的に進められてきた議論を、大きく発展させる基礎を作ったと評価されよう。分析の前提として一定レベルの官僚の政策能力を要求しているため、比較の対象が先進民主主義国に限られているが、クロス・ナショナルな比較分析が出されてきたことは、新興民主主義国の制度形成までを含めて制度形成が議論される可能性を示唆している。

これまで新興民主主義国において、政府の制度の説明は、おもに「経路依存」（植民地支配の制度、権威主義体制の制度などの遺産）、あるいは、「特定政治勢力の権力固定」（民主化の担い手が民主化後においてその権力を固定させるため）、という議論によって行われてきた。これらの議論は新興民主主義国の政府の制度に関して有効な説明を提供しているのは間違いない。しかし、民主化が果たされ、民主主義の運用が進められていくなかで、新興民主主義諸国はそれぞれの外生的な条件のもとで、政府の制度をさらに洗練させ、形成し直している。民主主義の制度について多くの蓄積をもつアメリカの政治研究の理論は、新しく生まれた民主主義国の制度を分

析する上で重要な指針を提示している。また、新興民主主義国の制度をこうした理論のなかで考えることによって、逆に理論の射程が広がり、理論が洗練されていくことも期待される。

### 内生的制度 民主主義の定着

議会を中心とした政府の制度の研究において、取引費用、委任、プリンシパル・エージェント関係などをカギとして精緻化されてきた制度形成の理論は、すでに述べたように、ゲームのルールとして制度を位置づける特徴をもっていた。

一般に、ゲームのルールとして制度を位置づけることによって、そのゲームにおけるプレーヤー、戦略、利得を明確にすることができ、ゲームを分析することが容易になる。そうしたゲームを前提として制度が形成されたと考えるのが、前節で取り扱った制度の理論である。ここで、議論を進めて行くと疑問が浮上してくる。誰が制度を作るのか、そして、関連するプレーヤーたちがそうやって作られた制度になぜ従うのか、ということである。前節の議論では、制度は議会（あるいは個々の議員）が設計することとなる。それでは、さらに議会は何によって行動を制約されているのか、ということが問題となっていく。あわせて、制度へ従うことが問題となるとき、制度の実効化を支える実効化主体を想定しなければならない。政府の制度の場合は司法などの第三者を想定することは可能だろう。では、実効化主体が存在しないような制度、政治学の問題で考えてみれば、例えば民主主義という政治体制を実効化する主体は誰なのかという疑問が生まれる。一国の政治を包括する政治体制のような問題では、それを実

効化する主体をゲームの外に見つけることは難しい<sup>(注10)</sup>。

こうした問題に答えを与えようとする理論が、制度を均衡としてとらえる内生的制度の理論である。すでに述べたように、内生的制度の理論の核心は、プレーヤーたちがその制度に従うインセンティブをもつがゆえに均衡が成り立ち、そこで制度が自己拘束的となっていることである。制度をプレーヤーたちの行うゲームの均衡としてゲームに内生させることで、ゲームのプレーヤーを中心として、第三者の存在なくして、なぜ、制度が生まれ、そして、なぜ、それにプレーヤーたちが従うのか、という問題について対応することが可能となった。制度変化についても均衡の変化としてとらえ、プレーヤーを中心とした説明が提示される<sup>(注11)</sup>。

内生的制度の議論は経済学、政治学の枠を超えて展開され、それによって取り扱われる制度の範囲は広い。そのなかで、新興民主主義国の政治分析にとって中核的なテーマである法の支配、民主主義の定着なども、重要な課題として取り扱われている。本節ではこれに焦点を絞って内生的制度論を紹介する。

民主主義制度の形成とその維持・安定の問題である民主主義の定着の議論は近年の比較政治学において主要なテーマであった。しかし、民主主義が「ただひとつの可能性」(the only game in town)となった状態を民主主義の定着と考える [Linz and Stepan 1996, 5] という定義については概ね合意が出てきたとはいえ、民主主義の定着を実現する条件についての合意、いい換えれば民主主義の定着を説明する理論についての合意は存在しなかった。Weingast(1997)が指摘するように、これまでは、政治文化や社

会関係資本のような社会に焦点を絞った議論とエリートの利益や価値観に焦点を絞った議論が対立する形で存在し、エリートと市民の双方を統合した説明は長らく不在だった。内生的制度論は、安定した民主主義を均衡と考えるとともに、そこに登場するプレーヤーとしてエリート、市民双方を想定することで、より包括的な理論を目指している。

Przeworski (1991) は、民主主義が定着するということは、政治に関わる勢力にとって、民主主義の制度を遵守することがそれぞれ自らの利益を実現することになると考える状況になること、すなわち、その制度を守るということ以外の選択肢をとるインセンティブがなく、民主主義の制度が自己拘束的となった状況であると主張した。彼は、ゲーム理論の概念を用いて、これを民主主義の制度を遵守することがナッシュ均衡になっている状況であると説明している。民主主義の定着のメカニズムを諸勢力のインセンティブから説明し、民主主義の制度に従うことが、他者の強制によるのではなく、諸勢力が自発的にその状態を保つ状態と考えるのである。その上で、定着にとって重要なことは、政府の恣意的行動を制限する制度の存在であり、それが「敗者」が政治的競争に負けたという結果を受け入れる条件となっていると主張した。権力を握ったものが過度に権力を使うことができる状態（後に述べる「政治の賞金」が高い状態）は権力者の権利侵害を引き起こす可能性があり、それは権力者にとってそれを行使するインセンティブを与え、「敗者」はそうした権利侵害に抵抗する（それは制度を無視した形態をとる）インセンティブをもつので、民主主義が安定しない。政府の権限の制限はこうした問題を解決し、

双方に制度遵守のインセンティブを与えると考えるのである。

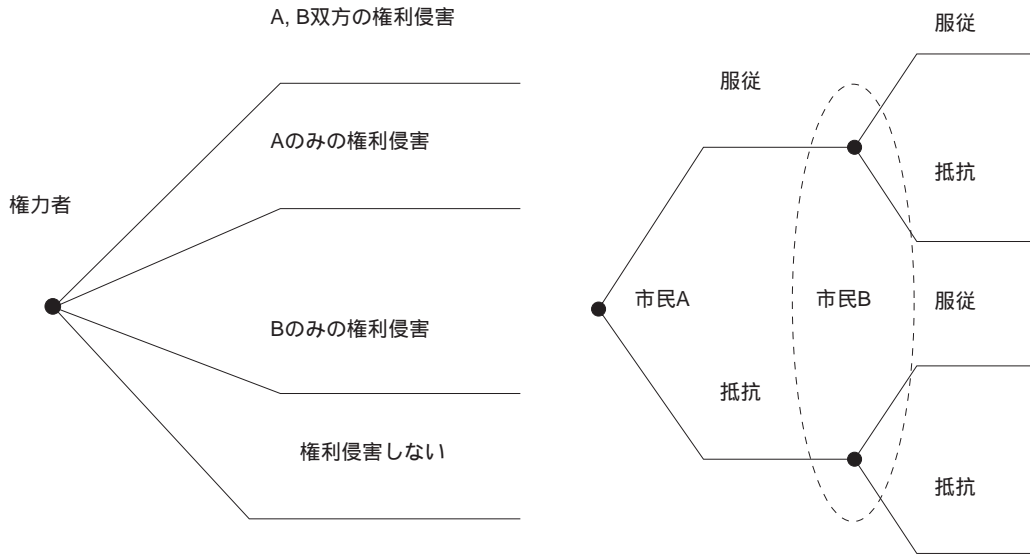
民主主義の定着の問題について、さらに均衡としての制度という立場から、民主主義の安定、そしてその根幹にある法の支配の問題を、権力者と市民の権利侵害をめぐる関係、市民間の調整問題の観点から、ゲーム理論にもとづいて理論化したのが、Weingast (1997) である。ここでは民主主義の安定のカギとして市民間の調整ジレンマの解決の重要性が指摘される。

この議論では、権力者、市民グループ A、市民グループ B の三者によるゲームが想定される。権力者は{権利侵害をしない、A に対してのみ権利侵害をする、B に対してのみ権利侵害をする、A、B 双方に対して権利侵害をする}という戦略セットをもち、市民グループ A、B はそれぞれ{抵抗する、服従する}という戦略セットをもつときに、どういった均衡が生まれるかをモデル化した(図1)。

このゲームでは、これが一回限りのゲームだと、(1) 権力者は A、B 双方の権利侵害を行い、A、B とも服従する、もしくは、(2) 権力者は A、B いずれかのグループに対し権利侵害を行い、市民グループ A、B 双方とも服従する、というのが均衡となる。それは、市民グループ A、B の間で囚人のジレンマゲームが展開されているからである。市民グループ間のこのゲームでは、A、B ともお互いに協調しない(この場合は権力者に服従する戦略の選択)というのが均衡となるからである。ところが、これが繰り返しゲーム(無限かつ割引因子が十分大きいとき)になると、市民グループ A と B の間でお互いに制裁することが可能となり、理論的に複数の均衡が可能となる。例えば、権力者が A の権



図1 権力者と市民の権利侵害ゲーム



(出所) Weingast (1997, 249)。

利侵害を行ったとき、BがAに協調して抵抗しなければ、次に権力者がBの権利侵害を行ったとき、AはBのために抵抗しない、というBに対する制裁が可能となるのである。ここで登場する複数均衡のうち、パレート最適均衡は、権力者の権利侵害を防ぐためどのような権利侵害に対してもA、Bとも協調して抵抗する、ということになる。このとき、この均衡をA、B双方が選択するために、権力者の権利侵害に対してA、Bの間でそれが「権利侵害である」との認識を共有する必要がある。通常、市民間には利益の相違が存在し、そのため権利侵害の有無についても認識が一致しない。どこまで権力者が踏み込んだらそれが権利侵害であると確定する基準がなければ、A、Bがそろって行動を起こすことが難しい。逆にいえば、AとBの間で行動の調整をするメカニズムが存在し、それがA、Bの認識を一致させることができれば、双方が共同して行動することが可能

になる。その調整の手段として、もし、憲法、協約などが、権力者の権力を制限する条項をもてば、権力者の越えてはならない一線が明確になる。その権力の制限を市民がもっとも重要なものと理解し、それを権力者が破ったとき、市民が抵抗を行うという共通の認識がなされているなら、市民間の調整のジレンマは解決することになる。加えて、権力者にしてもそれが市民の抵抗行動を生み出すポイントであると認識しているならば、抵抗を防止するためにそれを守るというインセンティブをもつ。かくして権力者にしても、市民にしても、その制限を遵守するインセンティブをもつことになり、その制限は自己拘束的となる。これが、Weingast (1997)の提示した法の支配が成立するメカニズムである。

以上の2つの議論 (Przeworski 1991; Weingast 1997)を踏まえ、Weingast (2004)は民主主義の定着に関して理論をさらに進展させている。

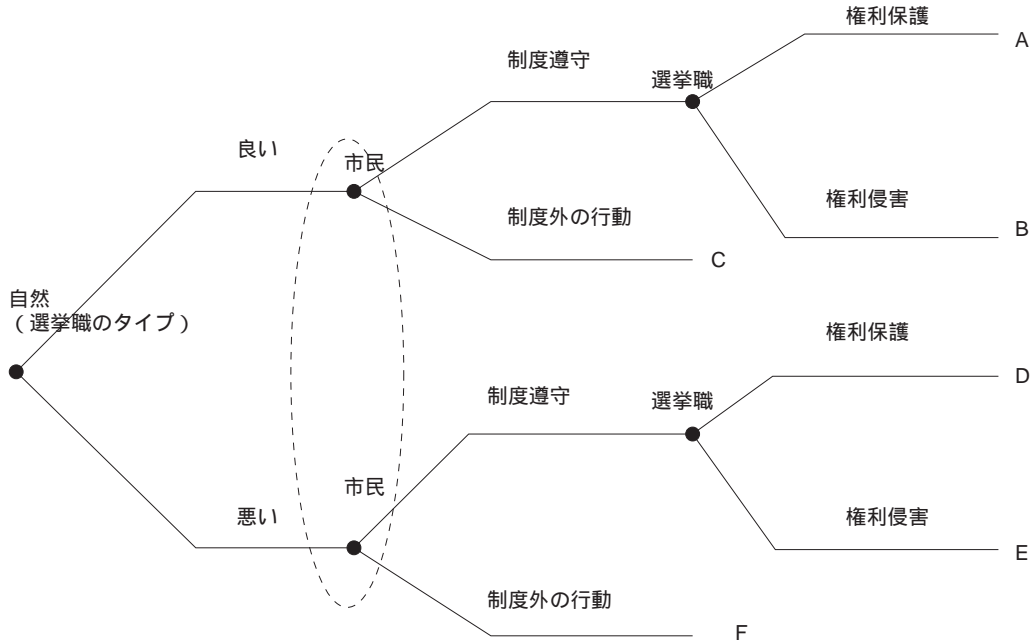
彼は、まず、民主主義の定着を、(1) 権力外のいかなる重要なグループ、組織、政党も現権力を転覆したり権力奪取をはかろうとしたりしていないこと、(2) 権力の座にいるものが憲法のルールを守ること、(3) 市民が民主主義を守ろうとすること(たとえ市民が民主主義を破ることによる潜在的な受益者であったとしても)、と定義した。こうした民主主義の定着は、民主主義の制度が自己拘束的になった場合実現するのであり、それをインセンティブの側面からみると、(1) 権力外のアクターがそのシステムのなかでゴールを達成するインセンティブをもつこと、(2) 権力の座にいるアクターがルールを守るインセンティブをもつこと、(3) こうしたアクターのインセンティブ・システムのなかで、市民が政治指導者による侵害に対抗して民主主義を守る意思をもつこと、と理解されるとする。そして、このようなインセンティブを説明するものとして3つの原理を挙げる。

まずは、(1)「危惧の合理性」(rationality of fear)である。これは市民が民主主義の制度外の抵抗行動(クーデタ、分離独立といった憲法外の行動を含む)をとるメカニズムの議論であり、市民が自らの生活、資産、生命に対する脅威を受けたとき、それを守る手段を講じるということに基づく。そこでは、憲法外の抵抗を行うことによって得る利得が大きければ大きいほど、市民にとって危機の程度が高くなくても制度外抵抗という行動が発生することになる。そして、(2) 民主主義の安定に成功する憲法は、この「危惧の合理性」を予防するものであるということである。それは、憲法が政府の政策に構造的、手続き的な制限を加えていることである。いい換えれば、権力者の権力を制限するという

意味で、憲法が、「政治の賞金」(stakes of politics)を制限する、ということである。最後に、(3) 市民間の調整問題である。政治リーダーが選挙結果を無視したり、クーデタを計画したりするのは、こうした政治リーダーの行動を支持するグループが市民のなかにいるとの期待に基づいていると考える。それは、市民間で調整が失敗し、一枚岩となっていないということであり、そのため市民間の調整ジレンマ解決が重要な問題として認識されることになる。以下、特に原理1を中心にして議論の詳細を示す。

第1の原理は、市民が憲法を支持するか、憲法外の行動をとるか、についてその条件を示す。すなわち、民主主義の安定の基礎となるメカニズムを明らかにしようとするものである。これは、選挙で選ばれた権力者(選挙職)と市民の間で行われる情報不完備なダイナミック・ゲームとして捉えられている。どのようなときに市民が選挙職に対し共同して反抗するのか、どのようなときに民主主義が安定するのかが示される(図2)。プレイヤーは選挙職と市民。戦略のセットは市民が{制度を守る, 制度を越えて抵抗する}, 選挙職は{市民との合意尊重, 市民の権利の侵害}。結果はA, B, C(選挙職が「悪い」場合はD, E, F)であらわされる。選挙職にはその「タイプ」として「良い」と「悪い」があり、市民はそれをあらかじめ知りえないとする。ゲームの第1ステージは選挙職の「タイプ」が「良い」か「悪い」かとなり(自然[nature]ノード), 選挙職が「悪い」確率を $p$  ( $0 \leq p \leq 1$ ), 「良い」確率( $1 - p$ )として考える。選挙職は自らが「良い」か「悪い」かについてあらかじめ知りえるが、市民は確率分布のみを知りえるとする。第2ステージは、市

図2 危惧の合理性



(出所) Weingast (2004, 167)。

民が制度を守るか、憲法外の行動を支持するか、ということになるが、憲法外の行動をとった場合はそれでゲームは終了する。制度を守った場合は、第3ステージに移行し、今度は選挙職が市民との合意を尊重するか、市民の権利を侵害するか、のいずれかの行動をとり、ゲームが終了する。

このゲームにおける各プレイヤーの結果に対する選好の順序は以下のとおりとなる。

結果に対する各プレイヤーの選好

良い選挙職	$A > B > C$
悪い選挙職	$E > D > F$
市民	$A = D > C = F > B = E$

このゲームにおいて、完全ベイジアン均衡を求めることになる。図2に基づいて、まず市民

が選挙職を支持（制度遵守）すると仮定して、第3ステージにおける選挙職の選択からさかのぼって考える。選挙職が「良い」場合、選挙職は自分が上方の最終ノード（terminal node）にいることを知っており、 $A > B$ の選好をもっているため、選挙職は市民の権利を尊重することになる。一方、選挙職が「悪い」場合、選挙職は自分が下方の最終ノードにいることを知っており、 $E > D$ の選好をもっているため、選挙職は市民の権利侵害を行うことになる。さかのぼって、市民の行動を考えた場合、市民が、選挙職が「良い」と確信すれば、市民は結果Aを期待して制度を遵守するが、選挙職が「悪い」と確信すると結果Eを怖れて、市民は制度外の行動をとると考えられる。ところが、市民は選挙職が「良い」か「悪い」かについて確実な情報をもっていない。そのため、その確率をど

う認識するかによってその行動が変わる。これを、選挙職が「悪い」確率  $p$  を組み込んで考えると、市民の側が制度遵守の行動をとるのは、

$$(1-p)A + pB > C$$

のときとなる。

ここからわかるのは、市民が制度外の行動をとる分岐点となる選挙職が「悪い」という確率の限界 (threshold) が、存在することである。

それを  $p^*$  とすると、上の式から、

$$p^* = (A - C) / (A - B)$$

が導き出せる。そうすると  $p < p^*$  のとき市民は法の遵守という戦略をとり、 $A$  を均衡として成立させることとなる。一方、 $p \geq p^*$  のとき市民は制度外の行動をとることになり、民主主義は安定しない。ここで、分母となっている市民が制度を遵守することによって受けるリスク ( $A - B$ ) が高まると限界  $p^*$  が小さくなり、市民が制度外の行動を行うことで得られる利得 (制度外行動の「賞金」) が大きくなると分子 ( $A - C$ ) が小さくなるので、 $p^*$  が小さくなる。それによって、制度外の行動をとるといいう戦略を市民が採用する可能性が大きくなっていくというわけである。こうしたことを考えると、「危惧の合理性」の原理は、民主主義の安定が、選挙職への期待とともに、行動 (制度遵守なり、制度無視なり) によって市民にもたらされる利得の大きさに左右されるとみることができる。

なお、その他の原理についてみると、まず、原理 2 は、「政治の賞金」が高いと、現職がその「賞金」を失うことを拒否する行動、例えば、選挙に負けた現職がその結果に従わないという行動を取る可能性が高くなるという理解に基づいている。いわゆる勝者総取りのシステムはこうした制度の特徴の典型であろう。これは「政

治の賞金」が高い民主主義制度は生き残りにくいという、先述の Przeworski (1991) の議論を取り入れたものである。原理 1 の議論に関連させると、政治の賞金が高い場合、市民にとって  $C$  の利得が上がり、 $B$  の利得が下がることになり、結果として  $p^*$  の値が下がり、「危惧の合理性」のメカニズムの発動を容易にし、制度外の行動が起きやすくなる。

また、原理 3 は、市民の行動形成の条件としての市民間の調整ジレンマ解決のメカニズムを重要視するものである。調整ジレンマを解決するフォーカルな解決策の存在が、市民の共同抵抗を可能にし、これが権力者に認識されていれば、権力者は権力侵害を思いとどまる。それを制度的に提示できれば、その制度が自己拘束的となる。これは先にみた Weingast (1997) の議論を引き継いだものである。

以上の 3 つの原理は自己拘束的な民主主義を説明するものであるが、それが成立する際に果たす憲法の役割の重要性が主張されている。ひとつは、権力者の権利侵害に対して市民が共同して抵抗するために市民間の調整する手立て (フォーカルポイント) を憲法が提供すること (原理 3 との関係)。もうひとつは、やはり憲法が「政治の賞金」を低くする条項をもっていること (原理 2 との関係)。憲法がこうした役割をなえれば、「危惧の合理性」のメカニズムの発動 (原理 1) が防がれ、民主主義の挫折が起らないと考える。これらの条件を満たす憲法が存在することで、それに基づいた民主主義制度が自己拘束的となり、民主主義の定着が達成されるというわけである。

内生的制度論を適用して政治制度の形成を説明しようという試みは、まだ始まったばかりと

いえる。また、このアプローチを用いた研究は、特定の限られた研究者が集中して行っている感がある。そのため、前節で取り上げた政治制度の議論に比べるとまだその蓄積は少なく、実証的な検証も限られたものである。本節で取り上げた民主主義の定着に関する3つの原理については、その意味で実証的な作業とのつき合わせのなかで検証されていくことになる。しかし、ゲームのなかで制度を内生化させることで、民主主義の定着、法の支配といった政治体制の問題をミクロのロジックに基づいた合理的選択論の射程のなかで収めることを可能にしたこと、さらに、その議論が、これまで別個に議論されてきたエリートの問題と市民の問題をひとつの理論的枠組みのなかでとらえる可能性を示したこと、などは、民主主義の定着をめぐる理論が新たな段階に到達したことを意味している。

### 新興民主主義国の制度形成

取引費用、委任、プリンシパル・エージェントの議論は、すでに述べたように、アメリカの民主主義を分析することで発達した議論である。しかし、新興民主主義の登場は、アメリカの民主主義以外の新しい政治システムにこの議論を適用する素地を用意した。一方、内生的制度の研究は、新興民主主義を分析することも重要な課題としている。

それでは、こうした合理的選択制度論に基づく政治制度形成の議論を用いることで、具体的にどのように新興民主主義国の制度を説明することができるだろうか。以上の2つの議論の流れに沿って、新興民主主義国のひとつであるフィリピンを例にとり、適用のためのヒントを探

る。

#### 1. プリンシパル・エージェント理論と下院議会

フィリピン下院議会をみると、政党が流動的であること（議員の党籍変更が頻繁で、特に選挙後に大統領の政党に移籍するパターンが多い）に加え、会派としての多数派（majority）の規模が大きいことが特徴的である。特に、多数派の規模は特筆に値するレベルで、第12議会（2001～2004年）で議員の91.8パーセント、第13議会（2004～2007年）で議員の80.9パーセントにおよぶ。会派としての多数派とは、下院議長選出にあたって、最終的に議長に選出された候補に投票した議員によって構成される。大統領の政党に属する議員のほか、その他の政党の議員が加わることが多く、一方で、同じ政党でも多数派と少数派（minority）に分かれることもフィリピンでは珍しくない。第12議会、第13議会の多数派の割合の高さからみると、大多数の議員が1人の下院議長候補を支持したことになる。

政党が流動的であることと、議会の大半が多数派であることは、これまで大統領、あるいは下院議長が政治資源をコントロールするためであると説明されてきた。リーダーの裁量下にある政治資源を当てに、与党や下院多数派への殺到が発生する、というものである。矢印はリーダーから個々の議員に向かっていて、リーダーによる議員のコントロールがこうした議会の構成を決定したという見方である。ここにプリンシパル・エージェントという枠組みをもち込むと、実は違った説明の可能性が浮上してくる。それは、個々の議員がプリンシパルとなり、下院議長をエージェントとして利用しているという見方だ。矢印は個々の議員からリーダーに向

かっているとみるのである。

リーダーを中心に据えたこれまでの下院議会の説明の代表的なものは、大統領からの利益提供を期待して、大統領と関係の深い候補を下院議長として選出するというものだろう。確かにこれまで下院議長に選出されてきた人々は大統領の政党に所属する有力議員だった（政党の所属を頻繁に変えることがあっても、下院議長選出時においては少なくともそうだった）。大統領からの利益供与の代表的なものはポークバレル資金の支出である。フィリピンでは一律に各議員に割り当てられるポークバレル資金の額が決められているが、事業実施段階では大統領が支出をコントロールできる。最終的には大統領の裁量に任されているといえる。ポークバレル資金を餌に大統領が下院議員たちを取り込み、自分

と関係の深い下院議長への支持を調達している、というのがこの議論の要である。

実際のポークバレル資金のデータを基に、この議論を検証してみると興味深い結果が出てくる。大統領がコントロールするポークバレル資金の獲得を目的として、大統領の政党へ所属、あるいは議会多数派に所属しているとすれば、大統領の政党へ所属している議員、議会多数派に所属している議員が他の議員に比べて多くのポークバレル資金を受け取っていることが示されるはずである。そこで、従属変数を各下院議員のポークバレル資金支出額、独立変数を大統領の政党所属（0, 1のダミー変数）、多数派への所属（0, 1のダミー変数）とし、OLS重回帰分析を行ってみた（表1）。なお、政党所属変数や多数派所属変数以外に、ポークバレル資金

表1 第12議会下院議会におけるポークバレル資金分配と政党所属、多数派所属の関係のOLS重回帰分析  
従属変数：各議員のポークバレル資金支出額（ペソ）

独立変数	モデル1	モデル2	モデル3
大統領の政党所属（0,1ダミー）	2,413,071 (1775175)	10,400,000 (2551924)***	
多数派所属（0,1ダミー）			- 3,854,792 (7167000)
議会内での地位 <sup>(1)</sup>	- 425,461 (739633.6)	3,011,932 (1057005)***	3,682,546 (1237333)***
任期回数	1,741,297 (924177.9)*	5,314,073 (1407944)***	4,514,533 (1299499)***
選出地域一人当たりGDP（対数） <sup>(2)</sup>	- 597,447 (1675863)		
切片	159,000,000 (19500000)***	131,000,000 (5662325)***	139,000,000 (7609403)***
観察数	211	233	231
補正R <sup>2</sup>	- 0.002	0.110	0.075

括弧内はrobust standard error

\* = P<0.1, \*\* = P<0.05, \*\*\* = P<0.01.

（出所）筆者作成。

（注1）議会内での地位は、議長、副議長、多数派・少数派院内総務、委員会委員長・副委員長を1～6点で得点化。兼任はポイントを足し上げた。

（注2）選挙区ごとのGDPデータがないので、地域ごとのデータを使用。

の多さに影響を与えると思われる変数として、議会内での地位（議長や委員会委員長など有力なポストについている方が議会での影響力が大きいので資金がより与えられると推測）、任期回数（当選を重ねるごとに議会での影響力が高まると推測）、選出地域の所得水準（貧しい地域のほうがポークバレル事業の需要が多いと推測）が想定されるので、これらをコントロール変数として分析に組み込んだ<sup>(注12)</sup>。

モデル1, 2は独立変数を大統領政党への所属としたもので、コントロール変数として選出地域の所得水準を入れたか（モデル1）入れなかったか（モデル2）の違いがある。結果、選出地域所得水準は統計的に有意ではなく、また、これを組み込むと補正決定係数が大きく低下するので、外すのが適切と考える（モデル2）。つまり選挙民の所得水準はポークバレル事業と関係ないということである。その他の変数（議会内での地位、任期回数）は統計的に有意なので、重要な変数だということが推測される。議会での地位が高ければポークバレル資金が多く配分され、また、任期回数も多くなれば同様であるということが示されている。そして、このモデル2の大統領政党所属変数を多数派への所属に置き換えたのがモデル3である。

肝心の独立変数に関して、モデル2が意味するのは、議会内での地位を同じ条件にし、任期回数も同じものとした場合、大統領政党に所属する議員が大統領政党に所属しない議員よりも統計的に有意なレベルで、より多くのポークバレル資金を受け取っている、ということである。一方、モデル3は、議会内での地位、任期回数を同じ条件にコントロールした場合、多数派に所属している議員と所属していない議員の間で

は、受け取るポークバレル資金に統計的に有意なレベルで差は存在しないことを示している。つまり、大統領政党への所属はポークバレル資金の配分と大きな関係があるが、それとは異なり、議会多数派への所属にはそうした関係が見られないということである。これはポークバレル資金の分配が議会から大統領が協力を得るのに有効ではないということを示したわけではない。個別の政策立法化においてはポークバレル資金分配がものをいうのは個々の事例から示されている。しかし、議員のグルーピングをみた場合、大統領の政党への議員の鞍替えはポークバレル資金で説明できそうだが、多数派形成はそうした説明が成り立ちそうにないことがこの結果によって示される。

そもそも大統領にとって、下院議会の議員総数の80パーセント以上から支持を受ける必要はない。必要な法案は過半数を握っていれば通すことができるし、もし大統領からの利益目当てで多数派が構成されるとすれば、支持者が多くなればなるほどそれを維持するためのコストがかさむということになる。下院議会の多数派形成はどうかやら議会自体の事情で生まれていると考えるほうがよさそうである。

それでもリーダー中心の説明は、他の可能性を提示するだろう。大統領の代わりに下院議長を議論の中心にすえ、「大統領ではなく下院議長自身がコントロールする資源が重要で、それによって多数派が構成される」との説明が可能だからだ。下院議長は、委員長の割り振りや法案の審議順位などについて大きな影響力を行使することができ、下院議会の管理運営に大きな権限をもつ。こうした権限のおこぼれにあずかるためにこぞって有望な下院議長を支持すると

いう説明が考えられるわけである。確かに委員会の委員長ポストなどは多数派のメンバーにしか割り当てられない。また、関連して、下院議長のパーソナリティに多数派形成の原因を求める議論もある。下院議員たちの個々の利益を調整する能力に長けた人が下院議会に存在し、その人が下院議長の候補となるので、大きな多数派が形成されるというものだ

下院議長の権限やそのパーソナリティに注目すること自体は間違っていないが、しかし、因果関係の方向を逆向きと考えると、重要な一面が浮かびあがってくる。そもそも下院議長に多くの権限を与えたのは個々の議員である。下院議長の議会における権限は憲法に規定されているものではなく（つまり、第三者である憲法設計者から所与のもとして与えられたのではなく）、各議会が開催される際に決められる院内規則に規定されるものであり、さらに多くは慣行に基づいている。これは議員が同意しなければ成立しない。下院議長への権限の付与は議員たちの自発的な行動に基づいていると考えるべきであろう。ここで因果関係の矢印は、下院議長の権限を起点として、多くの議員による多数派の形成に向かっている、というのと反対に、むしろ、個々の議員を起点として下院議長への権限委任に向かっている可能性が出てくる。多数派形成は、議長への権限委任と対になって、そうした制度への参加、あるいは同意の表明のひとつの形として考えることができる。下院議長のパーソナリティによる説明も、実は下院議長に期待される役割が議員間の調整問題の解決ということの別の表現とみることもできよう。

これは、先に述べたプリンシパル・エージェンツの関係を議員と下院議長に当てはめて考え

ることである。下院議長を「エージェントとしてのリーダー」として位置づけ、プリンシパルである下院議員たちが、彼に権限を委任することで下院の集合的利益の拡大をはかる、という構図が存在しているとの理解である。下院議会はライバルとなる上院（全国区選出）に対抗し、かつ大統領と渡り合うために、集合的利益を効率的に実現していかなければならない。その一方で、地方小選挙区から選出される個々の下院議員たちは、それぞれの選挙区への利益供与が重要であるため、議員間でその利益調整を行っていかなければならない。そうした際に、アメリカの委員会と同様にフィリピンでも下院議会の委員会制度がこうした問題を解決する役割を果たしていると考えることができる。それはすでに触れたアメリカ議会研究におけるロジックと同様のもので説明できるだろう。そして、下院議長がこの委員会制度を活用して下院の活動に大きな影響力を行使する権限をもっていることが重要となる。例えば、(1) 委員会の委員長ポストは下院議長によって割り振られる（慣行）、(2) 上院と下院の法案すり合わせをする両院協議会のメンバーを任命する（規則）、(3) すべての委員会にその一員として発言権と投票権をもつ（規則）、(4) 委員会の一般的監督権をもち、委員長・副委員長による定例会議を開催して各委員会の運営に関与する（規則）、(5) 規則委員会を通じて法案・決議案の各委員会の割り振りに影響力を行使する（規則）。さらに議会全体に対しては、(6) 議事スケジュール、優先審議事項などの決定を主導する（規則）<sup>注13)</sup>などである。エージェントとしての能力が高い下院議長候補がいればそれに対する支持のインセンティブは強くなる<sup>(注14)</sup>。



さらに、下院議長としての立場が固定されたものではないということは、議員と下院議長の間をプリンシパル・エージェント関係とみる上で重要である。下院の過半数が反旗を翻せば、下院議長はその地位から降りなければならない。下院の集合的利益を実現することができなければ、辞めさせられる可能性がある。議員から議長への委任があるにしても、最終的には議員がコントロールする権限をもっている<sup>(注15)</sup>。

これまでのフィリピンの議会研究は、議員の社会経済的属性に着目し、そこから議員の行動を説明する、あるいは政党の弱さを強調する説明が中心であった。そこで描かれてきたのは、既得権益の権化、政策変更への単なる障害としての下院議会か、大統領からの利益分配に受身な下院議会、という像だろう。これに対し、プリンシパル・エージェントの視点をもつことによって、積極的に議会の制度を説明することが可能になってくる。

フィリピンの下院議会の事例を超えて、集合行為問題の解決、取引費用の低減の視点は、民主主義制度を採用した新興民主主義国の議会にとって普遍的な問題である。それぞれの制度のパターンは異なることが予想されるが、それはそれぞれの与えられた外生的な環境のなかで、異なる制度が取引費用の問題などを解決する手段として望ましいからと考えることもできる。例えば、政党を通じてこうした問題を解決するのか、議会内の制度を通じて解決するのか、という違いがあろう。先に触れた Huber and Shipan (2002) のように、外生的な環境を視野に入れながら制度を捉えなおし、比較的方法を取ることによって、こうした制度の多様性についても説明していくことが可能となろう。

## 2. 民主主義の定着

1986年の民主化後、フィリピンでは、民主主義が不安定な状況が続いている。民主化直後の政権に対しては軍事クーデタ未遂が繰り返され、2001年には憲法の制度外的手段（辞任要求集会、大衆行動）によって現職大統領が任期途中で辞職に追い込まれるという事件が発生した。そのあとを継いだ大統領に対しても軍の一部、市民グループの一部から執拗に辞任させるための行動が繰り返されている。均衡としての制度という見方は、この民主主義の不安定に対し、これまでなかった視点を与えてくれる。

民主主義以外の選択肢がフィリピンで主張されているわけではない。しかし、現行の民主主義制度は、主要な政治勢力がそれを遵守するインセンティブをもっているか、自己拘束的な制度となっているか、と問われれば、そこには疑問があるといわざるを得ない。何がこうした状況を作っているのだろうか。先に紹介した Weingast (2004) の議論に沿って考えると次のようになるだろう。民主主義が不安定なのは、とりもなおさず、原理1の「危惧の合理性」が比較的容易に発動されるからである。それは、先にみた市民が制度外の行動を起こす限界  $p^*$  が低いためである。これは、原理2の問題である「政治の賞金」が高いということ、すなわち、権力者の権力が有効に制限されていないことによって生み出されている。これが不安定性の説明の基本となる。一方、原理3の市民間の調整ジレンマを解決する手段については、部分的に存在する。憲法の規定する大統領の非常大権の制限などは、最低限の市民の権利保障とみられる。ただ、それが実際に市民にとって重大な権利侵害をカバーするようなフォーカルポイント

となっているかどうかは検討の余地がある。2001年の大統領辞任につながった政変で調整ジレンマの解決は憲法ではなく、経済危機の深化というショックだった。以下、少し詳しくみてみよう。

Weingast (2004) に基づけば、権力者に対して頻繁に制度外の抵抗が発生するのは、「危惧の合理性」のメカニズムが発動されているからであるとすでに述べた。すなわち、権力者によって基本的な権利が侵害される見込みが高まることで、市民は、制度外の行動をとって利得を確保するというのである。「危惧の合理性」が発動されるのは、すでにみたとおり、権力者のタイプが「悪い」だろうという市民の信念がある限界を超えたときに発生する。すなわち、 $p \geq p^*$  という状況である。この限界は先に導きだした式  $p^* = (A - C) / (A - B)$  で説明したとおり、ゲームの結果である  $A, B, C$  における利得の大きさによってそのレベルが変わってくる。すなわち分子  $(A - C)$  が小さくなれば  $p^*$  のレベルは低くなるし、分母  $(A - B)$  が大きくなっても  $p^*$  のレベルは低くなる。もう少し言い換えれば、市民が制度外の行動をとった場合に市民が得る  $C$  の利得が大きくなればなるほど、 $A - C$  は小さくなるため、 $p^*$  のレベルは低くなり、容易に危惧の合理性が発動されることになる。一方、分母の  $A - B$  についてみれば、 $B$  が小さくなればなるほど、すなわち、権力者が権利侵害を行った場合市民の利得が小さくなればなるほど分母全体が大きくなるので、 $p^*$  が低くなる。市民の利得が  $C$  の場合大きく、 $B$  の場合小さいというのは、フィリピンのケースにうまく当てはまるだろう。フィリピンにおいて、制度外の行動を取った際の「賞金」(stake) は

高く、市民にとって  $C$  の利得が大きいし、権力者、すなわち大統領が権利侵害を深く行うことが可能なため市民の得る  $B$  の利得が小さくなる。

これは先の議論の原理 2 と関連している。すなわち、「政治の賞金」が高いということである。「政治の賞金」が高ければ、制度外の行動をとってでも権力を握れば大きな利得を得ることができるし、逆に権利侵害を受けた場合多くの損失が発生する可能性が高い<sup>(注16)</sup>。フィリピンでは、大統領に選出されると任期の保障された6年間、大きな裁量を与えられる。人事権やその他の行政機構に対する監督権は、政策の実施、法律の運用に関し、最終的に大統領の決断によって決められる構造を作っており、これを有効にチェックする制度が存在しない<sup>(注17)</sup>。これがネポティズムを生み出す。権力者は、その権力を過度に抑制されることなく、自らの意思にそって行動する自由が大きいわけである。1986年憲法は、政治諸勢力の権利、利益を考慮し、妥協の上に練り上げられたというわけではなかった。権威主義体制崩壊の後に誕生した革命政権が選挙によって国民の信任を受けていなかったため、その正統性をいち早く獲得して政治的安定を実現するために、急いで国民投票にかけられたものであった。この憲法は、以前の憲法に比べて大統領の非常大権を制限し、市民の権利についてはより多くの保障条項を加え、権威主義体制の再現防止という性格は強くもっているものの、大統領の権限、裁量を構造、手続きによって有効に制限することにはなっていない。

これは、先の調整ジレンマの問題とも関係している。1998年に当時のラモス大統領の意向を反映して、憲法改正によって大統領の任期を延

期しようという動きがあったが、それが財界、政界を含めて大規模な抗議行動のなかで挫折したのは、憲法の任期制限がフォーカルポイントとして機能した例と考えてよい。しかし、一般に憲法の条項がフォーカル・ポイントとして十分機能しているかどうか、さらに検討の余地がある。2001年の政変は、エストラダ大統領のネポティズム（クローニズム）とそれによって引き起こされた経済危機が、市民にとって深刻な権利侵害として認識された。しかし、ネポティズムについて、さらにいえば、大統領の政府運営、政策に関する裁量に関して、憲法はフォーカルポイントを明確にはしていない。2001年の政変において、調整ジレンマは急速な経済危機の深化によって解決されたとみるべきだろう。特に象徴的に注目されたのは通貨ペソの大幅な下落である。日々ジリジリと下がっていくペソの価値が市民間の調整を可能にした<sup>(注18)</sup>。政変後、後を引き継いだアロヨ大統領は、その後、2004年の大統領選挙における結果操作の疑惑を原因として、執拗な辞任要求行動に直面した。しかし、市民間の調整ジレンマは解決されず、広範な連携は形成されなかった<sup>(注19)</sup>。

## むすび

アメリカ政治研究において、取引費用、集合行為問題などを中心にした制度形成をめぐる第1の研究に関しては、点呼投票記録（roll call vote）や、それに基づいて作成される各議員の政策志向性・イデオロギーのスコア（NOMINATE）[Poole and Rosenthal 1985]などを使って、理論を検証するための実証的な作業も進められてきた。新興民主主義国では、アメリカに

比べればそうしたデータ蓄積は少なく、また、データの整理もできていないところがほとんどである。その点で大きなハンディを負っていることは否めない。しかし、逆にいえば、今後こうしたデータの蓄積を進め、理論の導入とともに研究を深化させていくことが重要ということになるだろう。

後者の内生的制度の研究は、政治体制を合理的選択制度論の研究対象とすることを可能にし、それによってこれまで歴史的制度論による分析にのみ依拠してきたこの分野に、新たな視点をもち込んだ。その理論のスタイルから、歴史的な分析と必ずしも相互に排斥しあうのではなく、むしろ相乗的な効果を生み出しながら、理論を大きく前進させていくことが期待される。こちらも前者の研究同様、今後実証的な検証を基にした研究の深化が期待される。

これまでの新興民主主義国（あるいはより広く発展途上国）を対象とした政治学的研究では、それぞれの国における政治的な事象を記述することが大きな役割を占めてきた。こうした作業は新興民主主義国に対する理解を深める基礎を作ったことは間違いない。そうした土台に立った上で、今求められているのは、新興民主主義国に出現する政治的な事象をどのように説明するか、ということだろう。それが単なる政治事象の「一般化」（generalization）で終わらないようにするため、その説明を支える理論が求められることになる。合理的選択制度論は明確な論理を提供し、そうした理論の発展に寄与することが期待される。

もちろん、合理的選択制度論にも限界がないわけではない。厳密な論理を構築するため前提を限定的に設定することが求められ、それが行

き過ぎた場合前提そのものが現実離れしてしまう危険性はよく指摘されることである。また、純粋な合理性だけで説明することができない事象もある。個人の合理的行動はその認識範囲と計算能力の限界のなかで限定されるという、限定合理性の議論などはその代表的なものといえよう<sup>(注20)</sup>。こうした問題を認識したうえで、それでも、各国の事例の記述から出発するこれまでの帰納的なアプローチに対して、理論を立てることから議論を出発させる演繹的なアプローチは、対象事例に潜在的な偶然性による影響という帰納的アプローチが常に悩まされる問題を、明確に区別し、コントロールする手立てを提供する。厳密な理論を求めていく作業にとって、重要な役割を担うと思われる。

(注1) 比較政治学における合理的選択論の流れについては、河野(2004)、Geddes(2002)、Laitin(2002)を参照。

(注2) 新制度論と呼ばれる一連の制度を重視する理論は、その中にその出自の違いから異なるロジックをとる、歴史制度論、社会学的制度論、そして合理的選択制度論の大きくわけて3つの流れがあるといわれる。その整理についてはいくつかの重要な論稿がすでに存在するので、そちらを参照されたい。例えば、Hall and Taylor(1988)、河野(2002)。

(注3) 合理的選択制度論の紹介として、Weingast(2002)。

(注4) 多くの研究がこれに含まれるが、例えばチリを対象としたLondergan(2000)。また、Tsebelis(2002)は空間モデルをもとに比較政治学の領域で「制度の効果」について拒否権プレーヤーの概念を通じて理論化を進めている。政治制度(選挙制度、政党、政府の形態)と政策アウトカムの関係について途上国を含む複数の国を対象とした比較研究も行われている[Haggard and McCubbins 2001; Persson and Tabellini 2000; 2003など]。

(注5) そもそもアメリカ議会の研究は、社会選択論のなかから生まれたもので、特に構造誘導均衡(structural induced equilibrium)[Shepsle 1979]に代表されるように、多数決の矛盾を議会がどのように解決しているかが議論の出発点だった。

(注6) なお、合理的選択論の立場をとりながらも、Moe(1990)は、均衡として制度が作られる、さらには議会の優位のなかで制度が作られていると考える議論に対して、政治制度の選択は政治的勝者による利益の固定化という側面を見逃すべきでないという批判を提起している。

(注7) Shepsle and Weingast(1995)、河野(2002)のレビュー参照。

(注8) 議会をプリンシパルとして位置づけ、大統領との関係、官僚との関係が議会のコントロールのもとに形成されたというこうした議論に対し、Moe and Wilson(1994)は、大統領が議会に対して相対的に優位な立場にあることを強調し、大統領中心に制度形成がなされていることを主張する。同様にHowell(2003)も大統領の一方的な行為によって政策が変更されることを強調する。

(注9) とはいえプリンシパル・エージェントの枠組みは他国の政治にも適用されてきた。例えば、日本を対象としたRamseyer and Rosenbluth(1997)。

(注10) その他にも、制度の効果から逆に制度の形成を考えていくという思考の順序に基づく、制度設計者があらかじめ制度の効果をも十分予見できたという前提が必要になるが、果たしてそれがどこまで現実的なのかという疑問が提示されよう。予見が容易な場合もあれば、そうでない場合もある。これには効果的な制度は生き残り、そうでない制度は生き残らなかったという説明が加えられようが、それでは、なぜすべての制度が最終的に効果的な制度になっていないのか、という次の問題が出てくる。これに対するNorth(1990a)の与える解答は経路依存である。この問題は、内生的制度論にも引き継がれる。これはプレーヤーたちが何を均衡として選択するかという問題と関わる。ゲーム理論のなかで考えると、均衡が複数存在する場合(無限繰り返し囚人のジレンマなど)、そこから特定の均衡が選択されるのはなぜかという問題である。

[河野 2002, 16]。これに対しては、均衡が発生する背景にある歴史的な脈、外生的環境（その他の制度との組み合わせ）を分析に取り入れることで、均衡の選択の論理を説明しようとする試みがなされている（共時的・通時的問題 [青木 2001]、相互作用・状況特定分析 [Greif 2006]）。

（注11）こうしたアプローチが生まれてきた背景には、近年のゲーム理論における進展がある。ゲームを、主体の特性が変化していく進化ゲームとしてとらえるか、囚人のジレンマの繰り返しゲームとしてとらえるか、部分ゲーム完全均衡として制度をとらえるか、によって内生的制度論のなかにも立場の違いがある。ここで、青木（2001）と Greif（2006）という代表的研究において制度がどのように定義されているかをみることで、内生的制度の議論の基本的な特徴を整理してみよう。青木（2001, 33）は、(1) 内生性、(2) 情報縮約、(3) 頑健性、(4) 普遍性、(5) 複数性を主要な要素として、「制度とは、ゲームがいかにプレイされるかにかんして、集団的に共有された予想の自己維持システムである。その実質（substance）は、特定の均衡経路の際立った、普遍的な特徴を縮約して表現したもので、ドメインにおけるほとんどすべての経済主体によって自分たちの戦略選択に関連があると認知される。そのようなものとして、制度は経済主体たちの戦略的相互作用を自己拘束的に統治（govern）する一方、不断に変化する環境のもとで彼らの実際の戦略選択によって再生産される」。一方、Greif（2006, 30）は、理論の包括性を重視し、より単純に、「制度とは、(社会的) 行為の一定性を共同して生み出すルール、信念、規範、そして組織によって構成されるシステムである」と定義している。なお、政治学の分野で内生的制度を適用した先駆的なものとして Bates et al.（1998）も、また、内生的な制度がどうして変化するかについて、歴史的制度論との比較を念頭に、準パラメーター（quasi-parameter）と自己補強性（self-reinforcing）という概念を基に議論した重要な論稿として、Greif and Laitin（2004）

（注12）議員ごとのポーカバレル資金の実施額は予算省（Department of Budget and Management）資料。分析の時点で入手可能なデータは第12議会（2001

～2004年）のみだった。議員の属性については議会（House of Representatives）資料。所得水準については国家統計調整委員会資料（National Statistical Coordination Board）。

（注13）下院議長に加え、多数派院内総務は、規則委員会の委員長をつとめ、各委員会のメンバーをノミネートするなど重要な役割を果たす。下院議長については、アメリカの下院議長と同様の権限が多いが、いくつか異なる点もある（法案の委員会への割り振りを直接できない、各委員会でメンバーとしての地位が与えられる、など）。

（注14）大統領による特定の下院議長候補への支持は、大統領からの支持が利益をもたらすというだけではなくて、有力な候補を見定めるための指標として議員が利用しているとも考えられる。

（注15）ベテランの下院議長にしても、その地位は安泰ではない。下院議員の不満のなかで、ときおり、その地位が脅かされることがある。Philippine Center for Investigative Journalism "End of the Rainbow?: De Venecia's reign is challenged" Business World, July 26, 2006. ただ、プリンシパルである議員が有効にエージェントである議長を監督するどのような制度が存在しているかについては、さらに詳細に検証する必要がある。

（注16）なお、Cが大きくなる理由として、制度外の行動に関するコストが比較的低いということも重要である。フィリピンでは、これまで制度外への行動への参加によって生命、財産に加えられる危険はそれほど大きくはなかった。クーデタ未遂事件に参加した軍将校が処刑されることもなく、中には軍務に復帰して昇進する者もいた、ということが象徴的である。また、制度外の行動（特に成功したもの）が市民による集会であり、こうした集会に関しては暴力的な衝突が制限される。特にカトリック教会指導部が後押しするものはその平和的な性質が強くなる。

（注17）公務員の犯罪を起訴する権限をもつオンブズマンの取り締まりが現職の大統領や閣僚、それに準じる政府高官に及ぶことはない。また、閣僚の任命に当たって議会の任命委員会の同意が必要であるが、最終的に任命同意が得られないという時点まで「暫定

的」に閣僚としての仕事を被任命権者は行うことができるし、仮に同意が得られずとも、次の任命は再び大統領によって行われる。

(注18) 実際、政権への抵抗行動では、財界、市民団体、軍、カトリック教会、左派労組・学生組織などによって広範な連帯が作られた。

(注19) 2004年の政治危機において、結局、政治勢力の一部(ラモス元大統領を中心としたグループ)がアロヨ政権支持を明確にしたため、政権は持ちこたえた。

(注20) こうした問題の取り扱いは政治研究における合理的選択論だけに限った問題ではなく、一般にゲーム理論にとっても大きな課題である。

### 文献リスト

#### < 日本語文献 >

- 青木昌彦 2001 . 『比較制度分析に向けて』 NTT出版 .  
 河野勝 2002 . 『制度』 東京大学出版会 .  
 2004 . 「比較政治学の動向(上)(下)」 『国際問題』 No.528 , 530 .  
 首我謙悟 2002 . 「制度分析のフロンティア」 『レヴァイアサン』 30号 228-239 .

#### < 英語文献 >

- Bates, Robert H. et al. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press .  
 Coase, R. H. 1937 . " The Nature of the Firm. " *Economica* Vol. 4, No. 16: 386-405 .  
 Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 1993 . *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press .  
 Epstein, David and Sharyn O Halloran 1999 . *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press .  
 Fiorina, Morris P. and Kenneth A. Shepsle 1989 . " Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs. " In *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. ed. Bryan D. Jones. Lawrence: University of Kansas Press.  
 Geddes, Barbara 2002 . " The Great Transformation in the Study of Politics in Developing Countries. " In *Political Science: State of the Discipline*. eds. Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: W. W. Norton & Company .  
 Greif, Avner 2006 . *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press .  
 Greif, Avner and David D. Laitin 2004 . " A Theory of Endogenous Institutional Change. " *American Political Science Review* Vol. 98, No. 4: 633-652 .  
 Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor 1988 . " Political Science and the Three New Institutionalism. " In *Institutions and Social Order*. eds. Karol Soltan, Eric M. Uslaner and Verginia Haufler. Ann Arbor: University of Michigan Press .  
 Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins eds. 2001 . *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press .  
 Howell, William G. 2003 . *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press .  
 Huber, John D. and Charles R. Shipan 2002 . *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press .  
 Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins 1991 . *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press .  
 Krehbiel, Keith 1991 . *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press .  
 Laitin, David 2002 . " Comparative Politics: The State of the Subdiscipline. " In *Political Science: State of the Discipline*. eds. Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: W. W. Norton & Company .  
 Linz, Juan J. and Alfred Stepan 1996 . *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist*

- Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press .
- Londergan, John B. 2000 . *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Mayhew, David R. 1974 . *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press .
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast 1987 . " Administrative Procedures as Instruments of Political Control. " *Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 3, No. 2: 243-277 .
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwarz 1984 . " Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. " *American Journal of Political Science* Vol. 28. No. 1: 165-179 .
- Moe, Terry 1984 . " The New Economics of Organization. " *American Journal of Political Science* Vol. 28, No. 4: 739-777 .
- 1990 . " Political Institutions: The Neglected Side of the Story. " *Journal of Law, Economics, & Organization* Vol.6: 213-253 .
- Moe, Terry M. and Scott A. Wilson 1994 . " Presidents and the Politics of Structure. " *Law and Contemporary Problems* Vol. 57, No. 2: 1-44 .
- North, Douglass C. 1990a . *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge: Cambridge University Press .
- 1990b . " A Transaction Cost Theory of Politics. " *Journal of Theoretical Politics* 2(4) 355-367 .
- Olson, Mancur 1971 . *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press .
- Persson, Torsten and Guido Tabellini 2000 . *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press .
- 2003 . *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press .
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal 1985 . " A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis. " *American Journal of Political Science* Vol. 29, No. 2: 357-384 .
- Przeworski, Adam 1991 . *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Ramseyer, J. Mark and Frances McCall Rosenbluth 1997 . *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press .
- Shepsle, Kenneth A. 1979 . " Institutional Arrangement and Equilibrium in Multidimensional Voting Model. " *American Journal of Political Science* Vol. 23, No. 1: 27-59 .
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast 1995 . " Positive Theories of Congressional Institutions. " In *Positive Theories of Congressional Institutions*. eds. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. Ann Arbor: University of Michigan Press .
- Tsebelis, George 2002 . *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation and Princeton University Press .
- Weingast, Barry R. 1997 . " The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. " *American Political Science Review* Vol. 91, No. 2: 245-263 .
- 2002 . " Rational-Choice Institutionalism. " In *Political Science: State of the Discipline*. eds. Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: W. W. Norton & Company .
- 2004 . " Constructing Self-Enforcing Democracy. " In *Politics from Anarchy to Democracy: Rational Choice in Political Science*. eds. Irwin L. Morris, Joe A. Oppenheimer and Karol Edward Soltan. Stanford: Stanford University Press .
- Weingast, Barry R. and Mark J. Moran 1983 . " Bureaucratic Discretion or Congressional Control?: Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission. " *Journal of Political Economy* Vol. 91, No.5: 765-800 .
- Weingast, Barry R. and William Marshal 1988 . " The Industrial Organization of Congress: Or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Mar-

kets." *Journal of Political Economy* Vol. 96, No. 1:  
132-163 .

[ 付記 ] 本稿は、筆者がスタンフォード大学ショ  
レンステイン・アジア太平洋研究センターに客員  
研究員として滞在した際（2005～2006年）に実施  
した研究の成果の一部である。ドナルド・エマー  
ソン教授からはスタンフォード大学で受入れホス

トとして多大なるご支援をいただいた。粕谷祐子  
氏と匿名査読者諸氏には草稿を丁寧に読んでいた  
だき、有意義なコメントをいただいた。鈴木有理  
佳氏には本稿で使用したデータの一部取得に際し、  
ご助力いただいた。記して感謝の意を表したい。

（アジア経済研究所在マニラ海外調査員，2006年  
7月3日受付，2006年10月26日レフェリーの審査  
を経て掲載決定）