

# 官僚制についての実証研究の動向： ゲーム理論，フォーマルモデルとの接合

曾 我 謙 悟\*

(大阪大学大学院法学研究科助教授)

## 1. はじめに

### 1.1 本稿の目的

本稿の目的は、主にアメリカの政治学において、この20年間ほどに蓄積されてきた官僚制を対象とする実証研究について紹介と検討を行うことである。官僚制研究の分野は、アメリカ政治学において理論化や実証手法の洗練化が最も遅れているといわれてきたが、近年、その状況は変わりつつある。理論面では、議会研究など隣接分野の影響を受けて、ゲーム理論を用いながら、フォーマルな（数理的な）モデルを構築する研究が増加している。実証手法についても、やはり政治学全体の潮流に沿いながら、計量分析の際の統計的手法の洗練化や質的分析における手法の洗練化など政治学方法論の成果を摂取した研究がなされるようになった。さらに、この両者は連結され、フォーマルモデルで示された命題を経験的データにより検証し、その結果をモデルの改善にフィードバックするという好循環が、次第に形成されてきている。

ゲーム理論とフォーマルモデルを用いた官僚制研究については、その試みが、日本でも始まっている（曾我 2005）。本稿では、同書の枠組みに沿いながら、関連する実証研究を整理、紹介していく。このような議論の整理と検討を行うことは、今後の日本の官僚制研究にも多くの示唆を与える基礎作業となろう。

以下、2において、政治的プレイヤーと官僚制との間のゲーム、3では、官僚制内部の上司と部下や部下の間で行われるゲーム、4では、官僚制を含む政府と市民の間で行われるゲーム、それぞれについての実証研究をとりあげる。まとめと示唆を5で述べる。ただし、これらに入る前に、本節の以下の部分で、方法論的な問題を概観しておこう。

### 1.2 実証研究の方法

ここでは、フォーマルモデルと実証研究の関係と、そのような実証研究が用いる方法といった二点について、簡単に検討する（これらの問題についてより詳しくは、Morton 1999）。

第一に、フォーマルモデルと実証研究の関係は、必ずしも親和的と捉えられていない。フォーマルモデル

---

\*1971年生まれ。1994年東京大学法学部卒業。1994から97年；東京大学大学院法学政治学研究科助手。1997年から現職。

専攻：行政学。所属学会：日本政治学会，日本行政学会，日本比較政治学会，日本公共政策学会。主な著書：『ゲームとしての官僚制』（東京大学出版会，2005年）

は、経験主義とは反対の立場にあるものとして、強い批判にさらされてきた。すなわち、非現実的な仮定に立脚して結論を導いており、観察によって得られる事実と合致しないというものである。

科学は事実を明らかにするためのものだが、人間の認知能力では、事実をそのまま理解することは不可能で、大幅な縮約、屈折は不可避であろう。それならば、どのように縮約、屈折をかけるのかを明確化したほうが望ましい。だからといって、唯一つの事実など存在しないし、全ての言説は事実とは異なる点で等価なのではない。事実は存在するし、それとの距離により科学的な研究の価値は定まる。つまり、一方では、極端な経験主義は素朴に過ぎるし、他方では、極端な相対主義は不必要に悲観的である。

フォーマルモデルと実証研究も、相互排他的なものではなく、両者が有機的に連関することは、事実の理解に役立つ。前者は、前提の明確化と論理的な命題の導出が可能で、議論の内的整合性に優れる。後者は、経験的な事象と命題の関係を探ることで、議論の外的該当性を確認する。相互の強みを生かすことにより得られるものは大きい。

第二に、社会科学における経験的なデータには、そのデータを産み出す過程の違いから、人工的な環境で得られる実験データと、実際の社会の観察から得られる観察データの二種類がある。実験を行う場合は、被験者は複数用意されるので、ケースの数は多い。これに対して観察データの場合、多くのケースを扱う場合と少数のケースを扱う場合がある。前者を計量分析、後者を質的分析（記述分析、事例分析）と呼ぶ。このように社会科学においては、実験、計量分析、質的分析という三種類の実証研究手法がある。

モデルとの関係を見ると、実験がモデルに含まれる変数間の関係だけを探ることに専念しており、以下、計量分析、質的分析となるにつれて、モデル外の要素が分析に含まれる可能性が高い。実験では、人工的に環境を創出できるので、モデルに含まれている変数以外をコントロールできる。よって、これは、モデルに対する経験的支持が与えられるか否かの決定的な検証となる。これに対して、質的分析の場合、特定のケースの観察を行うため、モデル外の要素の重要性に気づくことが容易である。質的分析は、モデルの経験的該当性の決定的検証とはならないが、モデルが捨棄した重要な要素に目を向けさせ、モデルを改善する契機を与えうる。計量分析は、この両者の中間に位置する。変数を操作可能な指標として量的データを収集するので、基本的にはモデルに含まれる変数だけが扱われる。しかし、それ以外の要因を完全にコントロールするのは難しい。リサーチデザインによって、決定的（確認的）な検証に近いものから発見的（探索的）な観察に近いものまで、得られる成果を変えられるだけの幅を持つのが、この方法の特徴といえる。

以下では、三つのいずれの手法を使っているものも、広く取りあげていく。紙幅の関係で、実験、事例の内容や、計量データや統計的推定手法については、簡単にしか触れないが、得られる結論と同じぐらい、どのような方法で実証を行っているのかは、重要な問題であることは、ここで述べておきたい。

## 2 政治的プレイヤーと官僚制のゲーム

本節では、官僚制が議会、大臣、首相や大統領など様々な政治的プレイヤーと政策形成の権限を分有しつつ、政策を形成していくゲームについて、理論的な命題と、それに関する検証を取りあげる。大きく三種類のゲームを分ける。第一は、他のプレイヤーの選好や実際の行動、外界の影響がどのようなものか、プレイヤーたちがわかっている場合である。第二は、これらの情報が不在の場合である。第三は、政治的プレイヤーが第三者を利用したり、官庁の持つ権限を制約するなどのコントロールを試みる場合である。

## 2.1 権限の配置がもたらす帰結についての実証研究

情報の不確実性が存在せず、政治的プレイヤーが官僚の持つ権限などを操作しない場合、政策形成ゲームの帰結は、現状の政策の内容、プレイヤーたちが望む政策、プレイヤーたちが持つ権限の配置により規定される。権限配置が、政策結果を規定し、誰が何を求めるのかを決めるというのは、単純な結論のようだが、実際には、同じ権限を持つ者によるゲームでも、どちらが先にその権限を行使するかなどにより、政策結果は異なりうる。ゲーム理論は、このような状況を明確化し、帰結を明確に予測できる。

### (1) 官僚制と議会の二者間ゲーム

政策選択ゲームの出発点となるのが、官僚制と議会の二者による政策選択ゲームである。官僚制が新しい政策の提案を行い議会がそれを議決するモデルが考えられる。

命題1：官僚制が政策案を提示し、議会の承認により政策変更がなされる場合、現状が双方にとって望ましくない場合は、官僚制の理想点が実現される。そうでなければ、官僚制と議会の理想点の間が最終的な政策の位置となる。この場合、官僚制ないし議会の選好が少々変化しても、政策の位置は変化しない。

イーヴェイとミラー (Eavey and Miller 1984) による実験は、この命題を概ね支持する。現状の位置や、官庁と議会の相対的な選好配置を変更した場合の帰結の変化は、モデルの予測と方向は一致する。ただし、両者が現状に不満を持つ場合でも、結果は官庁の理想点ではなく、議会と官庁の理想点の間となる。

事例研究としては、ティラー (Tiller 1998) によるカーターからレーガン政権期の石油業規制の分析において、上の命題の最後の部分、一人のプレイヤーの選好変化だけでは政策は変化しないことが示されている。ギリガンら (Gilligan et al. 1989) は、二者のプレイヤーにとって現状よりも利益となる案のみが可決されたことを、ICC (州際通商委員会) の設立に際しての鉄道の価格規制を対象に明らかにした。

この他、官庁ではなく大統領と議会の二者について、選好配置と政策結果の関係を明らかにしようという試みは、分割政府・統一政府をめぐる多くの実証研究に結実している。上の命題を援用すれば、共和党の統一政府から民主党の統一政府への交代は政策変更をもたらすが、それ以外の場合は、政策は安定的であると予測できる。しかし、メイヒュー (Mayhew 1991) は、アメリカの政党の規律の弱さゆえ、統一政府でも大統領と多数党の選好は必ずしも一致しないので、統一政府と分割政府の違いは小さいことを重要立法数の分析から明らかにした。これに対し、コールマン (Coleman 1999) は、重要立法の指標を同じくしても、政党内の集中性、公衆の政策選好などをコントロールすれば、統一政府と分割政府では立法数に差があることを示した。また、アルトラ (Alt and Lowry 1994) は各州の予算内容を分析し、財政の過不足が生じたとき、統一政府に比して分割政府の場合、原状回復しにくい傾向があることを示した<sup>1)</sup>。

### (2) 司法審査モデル・大統領拒否権モデル

提案権と決定権を持つ二者間のゲームに、他の政治的プレイヤーが異なる権限を持って政策形成ゲームに参加してくると、事態は一層複雑化する。提案権と決定権以外の権限としては、政策変更の決定に対する拒否権や提案権、それらの権限行使の機会を与えるか否かを決める門番 (gate keeper) の権限がある。

このような複数の参加者による政策選択ゲームのうち、主にアメリカ政治学で注目されてきたのは、司法審査モデルと大統領拒否権モデルである。これらはいずれも、司法と大統領という合衆国の政治過程におい

1) このほか、後述するエプスタインらの権限移譲の程度の研究も、統一政府と分割政府の違いを示している。

て重要なプレイヤーをモデルに包摂し、モデルの現実政治との距離を縮めようという試みである。

命題2：官庁が提案、議会在決定を行った政策に対し、司法が再審査を求めたり、大統領が拒否権を持つようになると、より多くの場合に現状が維持される。また、政策が変更される場合の結果は、現状の位置などにより、議会在不利になる場合もあれば、有利になる場合もある。

司法審査モデルについての実証的研究の代表例としては、シッパン (Shipan 1997) の合衆国の電波通信規制の研究があげられる。放送業界とその意を受けた議員たちが、業界の利益に整合するよう、司法審査を認める範囲や審査を担当する裁判所を、細かく制度設計したことが、事例研究により解明されている。

大統領拒否権モデルについては、多くの場合に現状が維持されながらも、大きな選好配置の変化が政策変化をもたらすこと、政策が変更される場合の連合は、過半数よりもずっと大きい規模になることなどが、議員の投票行動についての計量分析により示されている (Krehbiel 1996; 1998: chaps.3-4)。合衆国の労働政策を対象に、事例研究から、通常の政策の安定性と1935年のワグナー法、47年のタフト・ハートレー法のように、選好配置の大きな変化があったときの政策変化を示した事例研究もある (Moe 1987b)。

### (3) 拒否権プレイヤーモデル

司法審査モデルや大統領拒否権モデルが、プレイヤーの数や権限を詳細化し、特定の政治制度の政策帰結を解明しようとするのとは逆に、プレイヤーが持つ種々の権限の違いを捨象して、様々な政治制度における政策の安定性を明らかにしようとする研究も存在する。拒否権プレイヤーモデル (veto players model) と総称される一連の研究である。

拒否権プレイヤーモデルでは、新しい政策を成立させる上で同意が必要となるプレイヤーを全て拒否権プレイヤーと呼ぶ。加えて、複数の拒否権プレイヤーたちがどのような順番で選択を行うかも捨象する。したがって、注目すべき変数は、拒否権プレイヤーの数に単純化される。この単純化により、大統領制と議院内閣制のように異なる政治制度を同一基準で比較することを可能とする。他方で、この単純化により、モデルの予測の精緻性は失われる。プレイヤーの権限と選択の順番を明確にモデルに取り込めば、どのような政策が最終結果になるかが予測できるが、拒否権プレイヤーモデルでは、政策が変化するかしないかだけが予測される。このモデルの予測は、次の命題にまとめられる。

命題3：拒否権プレイヤーの数が多いほど、また拒否権プレイヤー相互の選好の異質性が高いほど、政策は安定的になる。

この命題についての実証研究としては、実験によるもの<sup>2)</sup>、事例研究によるもの<sup>3)</sup>もあるが、圧倒的に多いのは、複数の国の計量分析であり、その代表は、ツェベリスの一連の業績である。彼の実証研究の内容は、およそ、次の四点にわたる (Tsebelis 1999; 2002: chaps.7-10; Tsebelis and Garrett 1996)。第一に、拒否権プレイヤー数とその選好の異質性と政策の安定性の正の関係を、労働法の重要立法数や、財政政策の総額および配分の安定性を対象に明らかにした。第二に、司法や官僚制が行った政策変更を現状に戻すには全ての拒否権プレイヤーの合意が必要だとすると、拒否権プレイヤー数と司法や官僚制の独立性は正の係数に

2) たとえば、ミラーら (Miller et al. 1996) による二院制の研究は、全員による多数決決定 (一院制) と二つの集団に分け、各々で多数決が得られたら全体としての決定とする (二院制) 場合の結果の違いを見る。ここから、二院制でかつ人々の選好が一定程度の分散をもつ場合には、政策結果は安定することが明らかとなる。

3) たとえば、日米の外交政策を比較して、拒否権プレイヤー数の多い米国の外交政策の方が日本よりコミットメントの信用性が高いことを示すものとして、Cowhey 1993。

あると予測できる。このことを司法と中央銀行について検証した。第三に、拒否権プレイヤー数が規定する政策の安定性を今度は独立変数として、それが政権の安定性を左右すること、具体的には、政策の応答性が悪いほど（安定性が高いほど）政権は崩壊しやすいことを示した。第四に、EUの諸制度の変化とその帰結を明らかにした。

以上の四つについては、関連する研究も多く産み出されている。例えば、第一の拒否権プレイヤーの多さがもたらす財政政策の総額における安定性については、21カ国、35年のデータをもとに計量的に支持されることが示されている (Franzese 2002)。第二の中央銀行について、中央銀行の独立性は、拒否権プレイヤー数により高まり、それによりインフレを抑制できていることが、各国比較の計量分析から明らかにされている (e.g. Keefer and Stasavage 2002; Hallerberg 2002)。司法と拒否権プレイヤーの関係については、ゲリーとスピラー (Gely and Spiller 1992) が、合衆国最高裁に対する拒否権プレイヤーは改憲に合意が必要な上下院および州議会の特別多数という三者からなるため、最高裁の自律性は高いことをF・ローズベルト期を対象に解明した。第四のEUについて、意思決定にかかる日数の生存分析は、全員一致の廃止は決定の効率性を高めたが、EU議会の参加は効率性を低下させたこと、参加国の選好の同質性が高い市場統合などEUの中核的な政策領域は、他の領域に比べ、効率的に決定されていることを明らかにしている (Schulz and König 2000)。

このように拒否権プレイヤーモデルは多岐にわたる異なるレベルの制度の政策への帰結を明らかにし、それがさらに他の制度に与える影響まで包括している。裏返しに、モデルの包括性は、ゲーム構造の単純化の上に成り立っており、モデルの予測は粗く、モデル単体でみるならば、拒否権プレイヤーモデルには問題が多い (曾我 2005)。しかし、このモデルは意図的にそのような犠牲を払うことで、多くの国の、多くの政治制度がもたらす結果を統合的に理解する一つの視点を提示しており、評価されるべき業績である。

## 2.2 情報配分の諸形態とその帰結に関する実証研究

他者の行動、他者の選好、外界の影響の三種類の情報の存否は政策選択ゲームにおけるプレイヤーの戦略を大きく左右する。このうち、外部ショックが政策の帰結にどのような影響を与えるのかという情報を官僚は持つが議会は持たないことの帰結についての実証研究が多くなされている。官僚の影響力の一つの源泉が、専門知識を背景とした情報面での優位性にあると論じられてきたためである。また、アメリカ政治においては、官庁と並んで議会内の委員会が本会議に対する情報提供者の役割を果たしており、このような委員会と本会議の関係についての実証研究も多い。以下、官僚制についての議論を中心としつつ、議会委員会に関する議論についても簡単に取りあげる。

二者間の情報の送受信については、次の命題を得ることができる。

命題4：(1) 受信者の行動：外部ショックの影響が大きいほど、情報送信者の選好が受信者のそれと近いほど、送信者が情報送信以外の権限を持つほど、受信者は送信された情報をより多く利用する。(2) 送信者の行動：送信者の情報収集に費用がかかる場合、リスク回避性が強く、情報収集を効率的に行え、受信者と選好の同質性が高い送信者ほど、情報収集を積極的に行う。受信者が自分自身で情報収集を行いうる場合、送信者は必ずしもそれを防ごうとはしない。

実際に受信者が環境の不確実性と送信者との利害の一致を基準として行動することを実証したものとして、ルピアとマカビズの研究 (Lupia and McCubbins 1998: chaps.7,9) がある。彼らは、一つは実験により、もう一つはサーベイデータにより、情報の重要性、信頼性が高く、かつ、送受信者間の利害の一致が

高いときほど、人々は情報を多く聞き入れることを示した。また、情報提供者としての委員会について、クレブレル (Krehbiel 1991; cf. Cox and McCubbins 1993: chap.3) は、情報収集の必要が高いほど、本会議は委員会に多くの権限を与えていること、情報収集の必要が高い政策領域では、委員会や両院協議会において、本会議と選好の近いメンバーが選ばれていることを明らかにした。

他の権限を多く持つ送信者の情報を利用するという命題は、直感的には理解しがたいが、これは、情報の送信以外に、自分自身の選好を実現する手段があるならば、情報送信者の情報操作を行う動機は小さくなることを受信者は知っているからである。

アルトフェルドとミラー (Altfeld and Miller 1984) は、アジェンダ設定と私的情報の二つを官庁の優位性の源泉と考え、それが本当に官庁に有利な結果をもたらすのかを実験した。結果は、理論の予測するように、提案権の独占と私的情報のそれぞれは、官庁に有利な結果をもたらす。しかし、この両方を官庁に同時に与えても、それは一つだけの場合以上に、官庁に有利な結果をもたらさなかった<sup>4)</sup>。同時に無論、送信者としての官庁の権限が小さい、すなわち議会が修正を行える場合、官庁からの情報伝達の効率性は低下するが、議会にとって望ましい結果を得られる。合衆国各州の大気浄化政策を担当する官僚へのサーベイ調査では、官庁に政策案の提示ではなく、一定の政策分析の結果報告を求めることで、議会や知事の影響力は上昇することが明らかにされている (Potoski and Woods 2000)。

送信者について、情報収集の費用が相対的に安い者ほど送信を行うことは、容易に理解できよう。実際、連邦下院の委員会メンバーについて、情報収集の費用を払って本会議に送信を行うものは、本会議の中位投票者と選好が近く、選挙の心配がないので情報収集の機会費用が低いことが、計量的に明らかにされている (Gilligan and Krehbiel 1997)。

他方で、受信者が自分で情報収集ができるようになることを送信者も受け入れるという命題も、直感的には理解しがたい。しかしそもそも、官庁だけが外界の影響を知っていることは、必ずしも官庁にとって望ましいとばかりは限らない。議会は、官庁の情報操作を警戒し官庁から提供された情報を利用しないという戦略的対応をとるからである。

実際、先述した実験 (Altfeld and Miller 1984) において、外界の影響について議会にも官庁より少ない情報を与えるようにすると、確かに議会は官庁への情報の依存を下げる。しかし、結果は官庁に有利なものとも、議会に有利なものともならないのである。同時に他方で、議会が情報収集できることは、議会の影響力を強めると当事者には自己認識されている。官僚へのサーベイ調査では、議会の専門性の高さや官僚たちの影響力の自己認識には負の関係があることが示されている (Potoski and Woods 2000)。

## 2.3 コントロールの諸形態とその帰結についての実証研究

ここまでの政策選択ゲームでは、プレイヤーたちは、自分が持つ権限と情報のみを利用してきた。これ以外の手段を用いて政策結果を変更する試みをコントロールと呼ぶ。これは、ゲーム理論では、ゲームの構造を変化させることと捉えられる。政治的プレイヤーによる官庁のコントロールは、具体的には、(1) 第三者、特に利益集団の利用、(2) 官庁の選好形成への働きかけ、(3) 官庁への権限委譲の制限という形態をとる。どのような手段がいかに用いられ、何をもたらすかを解明する実証研究をここでは取りあげる。

4) この結果に対して、彼らは、被験者間のコミュニケーション過程に注目し、社会心理学的な説明を与えている。私的情報に基づく影響力を有効に活用するには、議会からの信頼を得ることが必要だが、アジェンダ設定の力を利用することは、その信頼に悪影響を与えるので、二つの影響力の源泉は両立不可能である。しかし、フォーマルモデルの分析は、命題に示されるように、信頼という概念を持ち出さなくとも、この結果を説明できる。

## (1) 議会支配論と大統領支配論

実証研究においては、まず、どのようなコントロール手段が何をもたらすかよりも、議会や大統領といった具体的なアクターが、官僚制をコントロールできているのかを検証することが主たる関心だった。官僚制の民主的統制という古典的、かつ現代的問題として、この領域は、多くの実証研究を生み出してきた。

代表的な研究の内容は表1にまとめた。これらの研究は総じて、第一に、官僚の行動をみるにあたって、予算などのリソースではなく、政策アウトプットそのものを分析対象にとりあげている。データのとり方を年次ではなく月次にすることや、政治介入の存否を行政機関の報告書、あるいはインタビューといった質的データからコード化するなど、分析の対象とそれを適切に表すデータの収集作業は賞賛されよう。第二に、計量分析の手法が、それ以前の政策アウトプット研究よりも洗練化されている。それぞれの分析対象に適合的な統計的推定手法の選択が、データから多くの情報を引き出すことに成功している。第三に、しかし、これらの研究を総合して得られる結論は、議会も大統領も官僚制によって完全に無視されてはいないが、完全に官僚制をコントロールしているわけでもない、というものととどまる。これは、予測を立てる際に、フォーマルモデルとの連関が十分ではなく、予測の絞込みが不十分であることに起因している。

## (2) 第三者、とりわけ利益集団の利用

第三者、とりわけ政治家の支持基盤となる利益集団は、官庁とは別の情報源として有効でありうるが、問題は、利益集団も自分の望む政策を実現すべく戦略的に行動するため、政治家の利益を最大限実現するよう行動するとは限らないことである。

命題5：利益集団からの情報提供が議会に追加的な情報を提供する場合は限定的である。官庁とは異なる選好を持つ利益集団が情報提供者としての有効性は高い。

この命題に関する実証研究としては、次の四つの系譜のものがある。

第一に、議会には不可視な官庁の行動を、利益集団が知っているからといって、議会は利益集団からの情報提供に常に従うわけではない。利益集団は自己の利益にあうように、虚偽の情報を送ってくるかもしれないことを議会は警戒するからである。別の見方をすれば、利益集団が官僚制の選択を議会に伝えることを、官僚制が常に嫌うこともない。ルピアら (Lupia and McCubbins 1998: chap.8) は、これらのことが経験的にも支持されることを、実験により示した。

第二に、議会は常に利益集団に情報収集を依存するのではなく、自身で官庁の行動を観察することもある。実際、教科書的理解と異なり、合衆国議会は1970年代以降、官庁に対する監督活動を強化している (Aberbach 1990; Ogul and Rockman 1990; West 1995: 134-43; Johnson 1992: 82-4, 113-5, 145-6)。

第三に、議会にとって最も有用な第三者は、官庁と逆の選好を持つ者である。よって、第三者の選好を議会が選択できるならば、官庁と対置させる。合衆国の連邦議会は委員会に対して、このような選択を行ってきた (Epstein and O'Halloran 1999: chap.7; 2001: 379-87)。官庁の選好を左右する大統領の選好と本会議をはさんで逆側に委員会の選好が位置する傾向があり、分割政府の場合の方が委員会と本会議の選好の乖離はかえって大きくなる。

【表1：議会と大統領によるコントロールについての実証研究】

	分析の対象	得られた知見
(1) 議会によるコントロール		
Weingast and Moran 1983: 780-92; Weingast 1984: 160-81; Calvert and Weingast 1982: 559-62	連邦証券取引委員会のメンバー の選好と委員会の政策の計量 分析	委員会メンバーの選好に対応する形で委 員会の政策は変化
Weingast 1981: 161-74	航空や通信政策での規制緩和 の事例研究	大統領, 司法, 利益集団どれも影響力を 持つが, とりわけ委員会の影響大
(2) 大統領によるコントロール		
Moe 1987a: 490-513	ワインガストらの議論の批判 的検討	委員会よりも大統領のほうがより強く官 庁の政策に影響与える
Padgett 1981	住宅開発省のプログラム別予 算の計量分析	OMBによる予算の決定に加え, 大統領 も総枠の決定に影響をもつ
(3) 議会と大統領の双方がコントロール		
Hedge and Scicchitano 1994	80年代の環境規制の計量分析	議会, 大統領に加え州ごとの政治環境が 影響
Wood and Waterman 1991, 1994: chap.3	合衆国の八つの規制機関の執 行活動の計量分析	大統領, 議会の政治的介入, とりわけ政 治的任命職の交代が影響
Wood and Waterman 1993, 1994: chap.4; Hunter and Waterman 1996: chap.5	環境保護局 (EPA) の時系列 的な執行活動の計量分析	大統領と議会が共有する長官や予算の変 化には即大きな反応。判決には即小さな 反応。メディアは長期の影響
Wood 1992	環境保護局の出先機関の執行 活動の計量分析	大統領, 議会委員会の双方の影響。地域 の政治環境からは自律的
Waterman et al. 1998; Waterman and Rouse 1999	環境保護局の職員へのサー ベイ	大統領や議会が司法, メディア, 環境団 体, 産業界などとともに影響力
(4) 官僚制が一定の自律性		
Krause 1996, 1999	証券取引委員会と, 司法省反 トラスト局の政策の計量分析	大統領と議会の影響を受けつつ, 同時に それらに影響を与える
Carpenter 1996	食品医薬品局と連邦通信委員 会の1930から80年代のデー タの計量分析	予算額の変化を, 過去の情報ともすり合 わせながらゆっくりと反応するカスケ ード処理モデルが支持される
Wood 1988; Wood and Waterman 1994: 115-26	環境保護庁の規制活動の月別 データの時系列計量分析	レーガンの規制緩和に対し, 組織のスラ ックを利用し, かえって規制活動増大。議 会の予算削減後は, 活動量減少

第四に, 利益集団による情報を有効に利用するための条件整備として, 行政手続法などの事前コントロールが用いられる。38州の大气浄化政策の計量分析では, 政策課題の複雑性が増加した場合には, 利益集団などからの情報収集を行政手続として課す傾向があることが明らかとなっている (Potoski 1999)。

### (3) 官庁の選好への働きかけ

官庁に対する議会のコントロールの一つの方法は、官庁がどのような政策を望ましいと考えるかの選好を操作することである。任命・罷免を通じた直接的な操作のほかに、行政手続きによって、どのような集団の利害に配慮しながら官庁が決定をしなければならないかを規定することで、官庁が実現しようとする政策を枠付けることも考えられる。

命題6：政治家は官庁の選好を自己のそれ、あるいは支持基盤の利益集団の選好に近づけるよう、行政手続きなどを通じ操作しようとする。

具体的に行政手続きがどの程度、官庁の行動を規定しているのかという点をめぐっては、多くの実証研究がなされている。まず、行政手続きは官庁の選好、ひいては官庁の行動を制約していないということを示す多くの研究がある。議会が決定手続きの制約をかけても正式の手続きと行政指導など非公式な手続きを戦略的に選んでいることを、環境保護庁を対象に計量分析で示したのが、Hamilton and Schroeder 1994、エネルギー規制委員会の事例研究により明らかにしたのが、Spence 1999、郵便行政、農林行政の歴史分析から明らかにしたのが、Carpenter 2001。ヒューバーら (Huber and Shipan 2002: chap.3) は、議会や内閣が法律により官庁の裁量を制約する際、手続きよりも政策の詳細を書き込むことを主眼とすることを示した。

したがって、行政手続きの内容は、特定の利益集団の影響力とは必ずしも関係しない。各州における環境保護団体と産業界の影響力に応じて、各々が意見聴取の機会が手続的に保障されているかを調べても、統計的に有意な関係は見出せなかった (Potoski 1999)。大気浄化政策を担当する官僚へのサーヴェイ分析では、特定の団体への聴聞機会の付与などはその団体の影響力を強めることには寄与していなかった (Potoski and Woods 2000)。医療報酬法改正についての計量分析でも、議会による手続き的制約にもかかわらず、官庁が具体案を実施していく段階で議会の意図は実現されなくなった (Balla 1998)。

他方で、ポトスキとウッズ (Potoski and Woods 2000) の分析では、行政手続きは官庁に対する議会の影響力の違いについては説明力をもつとされている。環境アセスを義務付けられたことで、開拓局が環境問題をプログラム実施の際に考慮するようになった事例もある (Johnson 1992: 53-4)。環境保護庁の大気浄化政策の事例研究では、議員たちが自分の支持基盤の利益を代表するよう、官庁の決定が従うべき情報源や審議会の構成をデザインしていることが明らかにされている (McCubbins et al. 1989: 468-81)。

### (4) 権限委譲のコントロール

官庁へ権限を委譲するに際して、どの程度の裁量を官庁に与えるかを通じて、議会は官庁の行動をコントロールする方法もある。なぜ権限委譲を行うかに応じて、どのように権限委譲の程度を決めるかの理由付けも異なる。議会が官庁の権限を委譲する理由は、大きく分けて、(1) 官庁がもつ情報、専門知識を利用するため、(2) 政策変更の権限を議会が手放すことで、現在の政策内容を守るための二つである。

命題7：議会が官庁に与える権限委譲は、次の場合に大きくなる<sup>5)</sup>。(1) 外部環境の不確実性が高い。(2) 官

5) 逆にいえば、議会は必ずしも自己の権限を大きくする(官庁の権限を小さくする)ことを選ばない。このように、政策選択ゲームの構造を与える制度を選択するメタゲームにおいて、プレイヤーたちは自分の権限を最大にする選択肢をとるとは限らない。下院のルール変更において、必ずしも多数党を有利にする変更だけが行われていない (Schickler 2000)。選挙制度改革において、現在の第一党、第二党は必ずしも小選挙区を支持しない。戦後西ドイツのSPDはCDU/CSUの議席数への考慮から比例代表制を支持した (Bawn 1993)。普選導入時に左翼政党の勢力拡張の危機にさらされた国では、第一党が比例代表を導入した (Boix 1999)。

庁と議会の選好の同質性が高い。(3) 現在の議会の支配勢力が長期利益を重視し、異なる利害を持つ対抗利益による政策変更の可能性が高い。

(1)の点について、委員会が多くヒヤリングがなされるなど本会議が情報を必要としている政策領域においてより多く官庁への権限委譲もなされることが計量的に示されている (Epstein and O'Halloran 1999: 206-16)。ポトスキ (Potoski 1999) は、合衆国各州の大気浄化政策を対象に、政策の環境の不確実性 (規制対象企業の数と規模) が高いほど、官庁により多くの権限が委譲されていることを明らかにした。ヴォールデン (Volden 2002) は、各州がAFDC実施において、各州のデモグラフィックな要因の急激な大きな変化があった時期に、権限委譲が拡大することを確かめた。また、議会が自分自身で情報収集を安価にかつ正確に行える場合、議会は官庁への権限委譲を行わないことも示している。

(2)の点について、官庁の理想点は大統領により左右されると考えれば、分割政府の場合、官庁への権限の委譲は小さくなるのが計量的に明らかにされている (外交政策を対象とするのが、Epstein and O'Halloran 1996: 383-94; Lohmann and O'Halloran 1994: 614-27; 戦後の主要立法を対象を拡張したのが、Epstein and O'Halloran 1999: chap.6)。ヴォールデン (Volden 2002) は、分割政府であっても環境の不確実性などのため権限委譲の必要がある場合、議会は権限委譲を行うが、知事から独立性の高い行政機関の設置を行っていることを多項ロジット分析から明らかにした。ヒューバーとシッパン (Huber and Shipan 2002: chaps.5-6; Huber et al. 2001) は、議会の立法能力が高く、かつ分割政府の場合に、メディケイドについての官庁への権限委譲は制約されることを、ミシガン州の事例研究と合衆国の各州を対象とする計量分析から明らかにした。さらに、議院内閣制の先進諸国の労働政策を対象に、内閣の安定性が高く単独過半数政権ならば、権限委譲の程度は大きくなることも、計量的に示されている (ibid.: chap.7)。

(3)の点について、ヴォールデン (Volden 2002: 212-5) は、各州のAFDCを対象に、政権転落の危機に直面したとき、行政機関の新設、しかも助言機能ではなく政策決定機能を持つものの設置を政権党が試みることを明らかにした。マクノルガスト (McCubbins et al. 1997) は、合衆国の1946年の行政手続法は、議会を失い、大統領も奪われる危険に直面した民主党が、官庁の行動を縛ることでニューディールの成果を守ろうとした所産であると主張し、経過の記述と法案に対する議員の賛否のプロビット分析から実証を得た<sup>6)</sup>。ポトスキ (Potoski 1999) は、合衆国各州の大気浄化政策において、知事、議会の支配政党の交代頻度が高いほど、官庁の自律性が高められていることを計量的に明らかにした。ボイルン (Boylan 2001) は、自己とは異なる政策選好を持つ民主化勢力に退陣を迫られた権威主義体制エリートは、官僚制への権限委譲を進める傾向があるという仮説をたて、チリとメキシコでは、前者においてより強く上記の条件が該当したため、実際に中央銀行への権限委譲が進んだことを事例研究により明らかにした<sup>7)</sup>。

#### (5) 複数のコントロール手段の選択・併用

議会が事前コントロールと事後コントロールのどちらを使うかについて、ボーン (Bawn 1997: 113-9) は、委員会の方が本会議よりも官庁の行動を直接的に監視する事後コントロールを容易に行えるので、委員会所属の議員は事後コントロール、そうでない議員は行政手続き規制などの事前コントロールを好むと予測し、大気清浄化法と廃棄物規制法の修正案の検討により実証した。また、議会の委員会の専門性が低ければ、情報収集の必要性から官庁への権限委譲は進みそうだが、検証結果は逆となる。むしろ委員会が専門化

6) ただしこれでは、共和党が賛成した理由を説明できないという批判もある (Schwartz 1999)。

7) 民間委託についても同じ説明が与えられる。合衆国の都市において、公共サービスにおける民間委託の程度は、市長の交代の頻度と正の統計的に有意な関係があることが示されている (Clingermaier and Feiock 2001: chap.4)。

し事後コントロールが可能となる方が権限委譲は大きくなるのである (Volden 2002: 206-10)。これに対して、バラ (Balla 2000b) は、非委員会メンバーでも委員会と選好が同質的な議員は、監視を委員会に委ねる傾向があることを明らかにした。議員の行動を分けるのは、委員会への所属ではなく、政策選好であることが、ここでは示されている。

カーペンター (Carpenter 2001) は、合衆国の行政国家成立期の歴史研究において、官庁が自律性を持つためには、(1) 長官など政治的任命職とは異なる選好を部局長レベルが持ち、(2) その官庁特有の技能を保持し、(3) 政治的中立性を背景に、社会の幅広い様々な利益とネットワークを形成するといった三つの条件がそろふことが必要なことを明らかにした。このことを裏返せば、(1) 選好のコントロール、(2) 権限委譲のコントロール、(3) 第三者を用いてのコントロールのすべてが政治家にとって利用し得ない場合に、官庁は自律性を持つことを意味している。

### 3 官僚制内部における政策選択ゲーム

官僚制内部において、様々な構成員の決定がどのように集積され、どのような政策を産出するかについて、フォーマルなモデルから導出された命題を経験的に検証した研究は極めて少ない。合衆国においては、政治学と行政学が分離し、官僚制内部の分析は行政学の領域とされたこと、行政学においては個別具体的な事例に即した実践的な問題解決手法に関心が寄せられ、理論的一般化の志向が弱いことがその原因である。極めて限定的な研究の紹介にとどまるが、以下、いくつかの論点ごとに、関連研究をとりあげる。

まず、政策選択ゲームの分析においては、官僚は金銭的報酬のみならず政策に対する好みを持ち、自分の望む政策を実現するという目標を持つと仮定する。実際、ラ・ポルタら (La Porta et al. 1999) は、90年代の152カ国のデータから、公務員賃金と公務員の汚職など腐敗の程度には正の関係があることを示した。金銭的インセンティブは、公務員の質を上昇させることにつながっていない。また、合衆国連邦政府職員に対するサーベイ調査も、官僚たちが賃金、雇用保障等の物質的利益を重視しつつ、望ましい政策の実現や仕事自体のやりがい等の非物質的利益も重視していることを示している (Brehm and Gates 1997: chap. 4)。

次に、官僚制が複数のタスクを抱え、しかもその環境が不確実性を伴う場合、常に効率的な組織編成の仕方は存在しない。部下の間で水平的な情報流通を認める情報共有型と認めない機能特化型の二つに大きく分けられる。この二つは、上司に異なる課題を要請する。

命題8：情報共有型組織においては、部下の協調を引き出すこと、機能特化型組織においては、部下の選好と能力を知り、適切な配置を行うことが、組織の効率化に必要となる。

情報共有型組織においては、部下の間に水平的な情報流通を認めることにより、共同的な情報処理を可能とするが、同時にそれは、部下の間で、他者の努力にフリーライドしようとする動機を与えてしまう。この問題は、オルソンの集合行為問題の提起以来、多くの実証研究が蓄積されてきた分野である。これについては、既に優れた紹介もあるので (e.g. Ostrom 1998)、一つだけ興味深い実験結果を示しておこう。

多人数囚人のディレンマゲームについての実験では、他者が協力する可能性は高いという情報は協調を産み出すし、さらには他のプレイヤーの50%が協力しているという情報は、他のプレイヤーの50%が裏切っているという情報に比べ、より多くの協力を引き出せる (McDaniel and Sistrunk 1991)。このように実質的には同じ状態でさえ、情報の与え方で協調を引き出すことも、崩すこともあるのだから、上司が部下の認

知の枠組みに働きかけることの影響は軽視できない。情報共有型組織における上司の役割として、部下が他の部下の行動を予測する際の準拠枠組みを形成することが重要な所以である<sup>8)</sup>。

他方、合衆国の組織は機能特化型の典型例と考えられる。ブレームとゲイツ (Brehm and Gates 1993; 1997: chaps.5-7) の政府職員に対するサーベイ調査、警察官の勤務時間の割り振り調査では、仕事への注力の程度は、賃金など物質的な利益の程度や上司による監督、処罰よりも、仕事自体についての選好、やりがいによって、説明されることが計量分析から解明されている。機能特化型の組織の上司の仕事は、日常的な管理活動よりも、適材の適所への配置であるという上の命題を経験的に裏付けているといえよう。

それゆえ、官僚制の究極的なプリンシパルである大統領と議会にとって重要な仕事は、官僚の適切な採用、配置となる。しかし、このことは、官僚制の組織規模が大規模になれば難しい。加えて、大統領と議会という二人のプリンシパルが存在しているため合意形成が難しい。ジョンソンとライブカップ (Johnson and Libecap 1994: chaps.2-3) は、第一に、大統領、議会の双方とも相手方が完全に官僚制の選好を左右することへの警戒心があった上に、行政の非効率性を批判されるというコストを背負う危険が出てきたため、情実任用は手放されたこと、第二に、官僚制の選好や能力を見抜くことの困難さは組織規模に比例するので、公務員数に応じメリットシステムが拡大していくことを計量的に明らかにした。

## 4 政府と市民の政策選択ゲームについての実証研究

官僚制と市民の関係についての政策選択ゲームとしては、大きく三種類のもので考えられる。第一は、市民が積極的に政策選択に参加したり、官庁へも働きかけを行う場面を考察するものである。第二は、規制活動などにおいて取り締まりをする官庁と、それを免れようとする市民の交錯を描くものである。第三は、政府による権利保障のあり方と、その帰結、とりわけ経済発展との関係に視野を広げるものである。

### 4.1 戦略的プレイヤーとしての市民

実際の政治過程では、市民が何らかの政策の実現を求めるときに働きかけを行う対象は、議会だけでなく官庁でもありうる。また、2節でみたように、官庁が持つ情報を政治家は持っていないが市民は持っている場合に、政治家が市民から情報を入手しようとするのとは逆に、官庁についての情報を政治家から市民が入手しようとすることもあるだろう。

命題9：市民、官庁、議会の三者関係は多面的であり、(1) 市民が官庁に対しサンクションをかける場合や、議会に働きかけても議会が官庁に政策変更を指示するとは限らない場合は、議会ではなく官庁に働きかけを行う。(2) 官庁の実施している政策内容が市民に分からない場合、議会の官庁に対する指示を見て、市民は官庁の政策内容を予測する。

(1)の点について、選挙においては市民は一人一票という平等性が担保されているが、官庁に対してはそうではない。誰の声にも平等に官庁の耳が傾けられる保証はないので、より強い利害関心のある市民が官庁への働きかけを行い、官庁もそれにより応答的になろう。ハンターとウォーターマン (Hunter and Waterman 1996: chap.7) は、合衆国環境保護局の水質汚濁防止の規制活動の活発さは、その地域の農業団体やアウトドア愛好者といった水質の向上から利益を得る人々の存在と正の関係を持つことを示した。バ

8) このような認知枠組みへの影響について、より詳しくは、Kahneman and Tversky eds. 2000。

ラ (Balla 2000a) は、合衆国の医療報酬の改正に際して、大規模な専門家集団を形成し既得権益が大きい医療者集団ほど官庁の政策形成に積極的に参加したことを、計量的に明らかにしている。

(2)の点についての検証は、メアリー・オルソン (Olson 1999) により、1972年から94年の食品・医薬品局の規制、企業の違反、議会の官庁への監視データを基に行われている。企業、官庁、議会の行動が相互に影響しあっていることから、三段階最小二乗法による統計的推定を行い、市民が官庁の行動を予測しがたいほど、市民は、政治家の官庁への指示をシグナルとして利用していることを明らかにした。

## 4.2 市民の行動の規制

例えば道路交通の速度規制など、市民の行動に対し何らかの規制を官僚制がかける場合は、ゲーム理論による分析に適合的である。市民と官庁は、お互いに相手の出方に応じて、自分のベストな対応は変わるという戦略的相互作用の状況におかれているからである。

命題10：市民がどの程度ルールを遵守するかによって官庁の最適戦略は異なる。逆に、官庁がどの程度処罰を厳密に実施するかにより市民の最適戦略も異なる。お互いに相手のタイプが分からない場合、複数の選択肢を一定確率で取る混合戦略均衡が生じる。

実際には、多くの場合、官庁と市民は、常に100%の規制活動やルール遵守を目指さない、理想的とはいえない存在であることが、経験的に明らかにされている。

上述したオルソン (Olson 1999) の食品、薬品規制を対象とする計量分析では、実際にFDAの規制活動と企業の行動は、摘発されれば遵守し、されないなら守らないというたちごっこであることを明らかにした。また、内国歳入庁 (IRS) の税務調査の計量分析は、IRSが税込最大化を第一の目標として (同時に平等性などにも配慮を払い、政治的プリンシパルにも応答しながら) いることを解明した (Scholz and Wood 1998; 1999)。市民のルール遵守を望みつつ、規制活動の費用も考慮している官庁の姿が浮かび上がる。

実際の規制活動において、相手の出方に応じた戦略的対応がとられていることを示すものとして、ハンターとウォーターマン (Hunter and Waterman 1996: chap.3) による環境保護局の水質管理行政の執行活動記録と職員へのサーベイ分析がある。行政は多様な戦略を組み合わせ使っており、相手側の出方と執行機関のリソースがその組み合わせを規定していること、厳罰を用いずとも対象者の95%は規制を遵守しているが、それは、官僚たちの活動の抑止効果に拠ると官僚たちは自己認識していることなどが示されている。

## 4.3 市民と官庁の政策選択ゲームの効果

物々交換のような取引は自然発生するが、時間的、空間的に離れた相手との取引は、所有権制度なくして行い得ない。このような取引は経済成長の必要条件である。所有権制度は、その違背者を罰する強制力を持つ政府を必要とする。ここから、次の命題が得られる。

命題11：所有権保護を安定的、確実に与える政府の存在が経済成長をもたらす。したがって、(1) 政府が安定し、(2) 失敗した政府の責任が問われ、(3) 政府が市民の権利保障を信憑性ある形で約束し、(4) 税を公共財に利用している場合に、経済成長は高まる。

第一に、政治的安定性と経済成長の関係について、最も詳細にこの点を明らかにしたのは、プシェヴォスキら (Przeworski et al. 2000: 189-99) による141国の1950年から90年にわたるデータを基にした計量分析であろう。彼らは、政治体制に関係なく政治変動が問題なのではなく、体制によって、何が不安定性をもた

らすかは異なることを明らかにした。民主制の下では、政権交代は常態であり、それは経済成長を阻害しないが<sup>9)</sup>、独裁制における国家元首の交代は、経済成長を阻害する。同様に、反政府運動やストライキは民主制の国でより多く生じるが、それは経済成長に影響は与えない。独裁制の国では、それらが生じる頻度は低いが、起こったときには経済成長を阻害する。

第二に、所有権保護に失敗した政府が責任を問われる必要があることからすると、政権交代のルールが明確化されている民主制は、経済成長に寄与すると考えられる。しかし、経験的なデータは、このような民主制と経済成長の正の関係を支持しない。

確かに、先進国の多くは民主制であり、開発途上国の多くが独裁制だが、それは民主制では経済が成長するからではなく、民主制は、経済成長が鈍化したときに、体制が倒壊しやすい（独裁制に移行しやすい）からである（Przeworski et al. 2000: chap.2; Barro 1997: 61-79）。あるいは、民主制か否かにかかわらず、政権エリートの数が多ければ、それだけ、政権に入るか否かによる権利保護の程度の差は小さくなるので、経済発展に正の効果をもたらすことを、計量的に明らかにした研究もある（Bueno de Mesquita et al. 2000）。

さらに、民主制では、大規模な所得再分配が行われやすいことが、経済発展を鈍化させうる。1960から90年における約80カ国を対象とした計量分析では、各国の法の支配の程度は経済成長の程度と正の関係があるが、民主主義の程度は、それが中間程度の場合に経済成長を最大化する傾向がある（Barro 1997: 52-61; 2000）。独裁制が崩壊の危機に瀕したとき、投資が低下するのに対し、民主制が独裁制に移行する可能性が高まったとき、投資はむしろ拡大することも示されている（Przeworski et al. 2000: 199-211）。

さらに言えば、民主制は政権運営に失敗したものの責任を追求する仕組みとして必ずしも機能していない。政権がうまく経済運営をやった程度と選挙結果の間には連関は見られない。議院内閣制の場合、内閣交代の多くは選挙とは関係に生じ、大統領制の場合、任期制限のために大統領が交代することが多い（Przeworski and Cheibub 1999）。

第三に、政府が市民の権利を侵害しないことを、政府は市民に確実に約束することが必要となる。これを可能とする方法として、次の命題が得られる。

命題12：政府が市民の権利保障にコミットするための方法として、次の三つがある。(1) 異なる選好を持つ拒否権プレイヤーを多く配置すること、(2) 地方政府に実質的な権限移譲を行うこと、(3) 議会が官僚制に権限を委譲すること。

2節でみたように拒否権プレイヤーが多数いれば、政策は安定化するので、政府が市民に一度与えた権利を奪取しないと信用させる上で有効な制度装置となる。しかし、拒否権プレイヤーが多く存在しても、それらが一致して市民の権利収奪を謀れば、市民の権利は侵される。18世紀英国で政府による権利保障が信用されたのは、政権内で地主基盤のホイッグが資本階級と連携していたからである。実際、ホイッグの議会での勢力比に応じて利子率が安定したことが計量的に示される（Stasavage 2002）。

政治的な自由とは別に、市場に対する政府の過剰な介入を防ぐための権力分散が成立していれば経済成長を促するという市場保全的連邦主義の議論については、中国南部などの例が印象論的に語られるが、各国間比較を行った計量分析の結果は、これを支持しない。1970から89年の46国の成長率を従属変数として、

9) 他方で、合衆国の都市では、市長やカウンシルの交代が頻繁だと起債は低下する。そのような都市は債務返還のデフォルトの危険が高いと市場ではみなされるからである（Clingermayer and Feiock 2001: chap.5）。

財政分権の程度を独立変数とすると、発展途上国においては負の関係が、先進国においては有意な関係が存在しない (Davoodi and Zou 1998)。46の途上国を対象とした計量分析でも、連邦制の国では、財政赤字、インフレ、債務の累積などマクロ経済パフォーマンスが悪化しやすく、またその年間変動も大きく、結果として経済危機に直面しやすいことが明らかにされている (Wibbles 2000)。

官僚制への権限委譲により所有権を安定化させ経済成長を導くという仮説を特定化すると、金融政策を独立性の高い中央銀行に権限委譲すれば、政治的な景気刺激策を免れ物価が安定化し、経済成長につながるという仮説となる。しかしこの仮説も必ずしも支持を得ない。バロウ (Barro 1997: chap.3) は、中央銀行の独立性と物価の安定性の正の関係を見出す先行研究は、中央銀行の独立性の測定の不正確さと対象国の狭さの産物であり、この二点を改善すると、そのような結果は見出せないことを示している。

第四に、公共財の供給は市場の基盤となり、公共財を確実に政府が供給することは、経済発展の必要条件となる。ラ・ポルタら (La Porta et al. 1999) の150カ国以上の比較分析では、一人あたり所得が高い国ほど、税は高く政府支出も大きい、公共財がよく供給され、官僚制の効率性が高いことが示されている。経済の国際化の中でも、政府の政策によって人的資本と固定資本の質と量は大きく変わり、それは経済成長に大きな影響を与えることも計量分析で明らかになっている (Boix 1998)。20世紀初頭の合衆国において、メリットシステムを導入した都市の方が長期的なインフラへの投資の比率が高く、経済成長したことも計量分析で示されている (Rauch 1995)。

## 5 おわりに

最後に、合衆国における官僚制を対象とする実証研究の状況を簡潔にまとめ、日本の官僚制研究と比較し、今後の日本の官僚制についての実証研究の課題を提示しておこう。

まず、合衆国における官僚制の実証研究の特徴として、次の四点を指摘できる。

第一に、官僚制と他の政治的プレイヤー、とりわけ議会との関係に研究が集中し、官僚制組織内部や官僚制と市民の関係についての実証研究は、それに比べ少ない。研究が最も活発な議会研究の拡張、応用として官僚制が扱われてきたためであろう。

第二に、計量的な分析が主流となり、データの特徴に合わせた適切な統計的推定手法を用いるなど分析手法の改善も急速に進んだ。裏返しに、計量的データの得やすい面に研究が偏向しがちである。政治家によるコントロール手段として、予算に多くの研究が焦点を当てることは、その例である。ただし、権限移譲という計量化し難いデータを工夫して集めた分析も出てきており、この問題は改善しつつある。

第三に、予算のような官僚制への資源付与、あるいはシグナルだけではなく、実際に官僚制はいかに行動しているのかを、計量的に捉える研究が多い。裏返しに、許認可件数などの量的データの得やすい規制政策に研究が偏向している。ただし、近年では、給付行政や金融行政などに対象が拡張しつつある。

第四に、自然の実験室としての地方政府を、研究対象として有効に利用すること、他方で、他国との比較が相対的に手薄いという合衆国の実証的研究の伝統は、この分野にも該当する。例外的に、拒否権プレイヤーモデルの実証研究では合衆国以外の国との比較が多いが、その多くは欧州の研究者による。

これらの特徴を日本の官僚制研究と対比し、今後の日本の官僚制についての実証研究の課題を示しておこう。第一に、日本の研究は、政治的プレイヤーと官僚制の関係のみならず、官僚制内部や市民、企業との関係なども扱った実証研究を生んでおり、合衆国のそれより幅が広い。第二に、計量分析は依然として少数派であり、質的データの分析、記述分析が圧倒的多数である。反面、計量分析を中心とするがゆえの分析対

象の偏向は見られない。第三に、政策アウトプットを計量的に把握する試みも低調である。官僚制の活動として、規制のようなルーティンな作業より、各種の枠組みをどのように制度化していくかという面に関心が寄せられていたことが、その原因であろう。第四に、地方レベルへの関心と国際比較の手薄さという特徴は共通する。ただし、地方への関心は、主に中央・地方関係への関心であり、地方政府の違いを生かした実証研究は最近になって漸増している。

このように、日本の官僚制についての実証研究は、合衆国のそれとは異なり、強みも弱みもあるが、とりわけモデルとの接合や実証研究から得られる知見の一般化の検討が弱い。これは、一つには、フォーマルモデルを用いた研究がなかったためであるが、もう一つには、より広く日本の政治学全体が、歴史研究の影響を強く受け、事象の固有性を重視する傾向が強かったためでもであろう。これは日本の官僚制研究の一つのよさであるが、同時に、もう少し、一般性の高いモデルの構築や、計量データを用いた実証研究が増えることが望ましい。それらは、個別性や文脈性を重視した質的データの記述分析と代替的ではなく、補完的なものであり、我々の官僚制についての理解を増進させるはずだからである。

[参考文献]

*AJPS: American Journal of Political Science*

*APSR: American Political Science Review*

*JLEO: Journal of Law, Economics, and Organization*

- Aberbach, J. D. 1990. *Keeping A Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Alt, J. E., and R. C. Lowry. 1994. Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *APSR* 88: 811-828.
- Altfeld, M. F., and G. J. Miller. 1984. Sources of Bureaucratic Influence: Expertise and Agenda Control. *Journal of Conflict Resolution* 28: 701-730.
- Balla, S. J. 1998. Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy. *APSR* 92: 663-73.
- . 2000a. Legislative Success and Failure and Participation in Rule Making. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 633-53.
- . 2000b. Legislative Organization and Congressional Review of Agency Regulations. *JLEO* 16: 424-48.
- Barro, R. J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- . 2000. Democracy and the Rule of Law. In Bueno de Mesquita and Root eds. 2000.
- Bawn, K. 1993. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. *AJPS* 37: 965-89.
- . 1997. Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System. *JLEO* 13: 101-126.
- Boix, C. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 1999. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral System in Advanced Democracies. *APSR* 93: 609-24.
- Boylan, D. M. 2001. *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brehm, J., and S. Gates. 1993. Donut Shops and Speed Traps: Evaluating Models of Supervision on Police Behavior. *AJPS* 37: 555-581.
- . 1997. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bueno de Mesquita, B., and H. L. Root, eds. 2000. *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B., J. D. Morrow, R. M. Siverson, and A. Smith. 2000. Political Institutions, Political Survival, and Policy Success. In Bueno de Mesquita and Root, eds. 2000.
- Calvert, R. L., and B. R. Weingast. 1982. Runaway Bureaucracy and Congressional Oversight: Why Reforms Fail. *Policy Studies Review* 1: 557-564.
- Carpenter, D. P. 1996. Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation. *APSR* 90: 283-302.
- . 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Clingermayer, J. C., and R. C. Feiock. 2001. *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Coleman, J. J. 1999. Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *APSR* 93: 821-835.
- Cowhey, P. F. 1993. Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and the United States. *International Organization* 47: 299-326.
- Cox, G. W., and M. D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Davoodi, H., and H. Zou. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics* 43: 244-57.
- Eavey, C. L., and G. J. Miller. 1984. Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining? *APSR* 78: 719-33.
- Epstein, D., and S. O'Halloran. 1996. Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test. *Journal of Politics* 58: 373-97.
- . 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- . 2001. Legislative Organization under Separate Powers. *JLEO* 17: 373-96.
- Franzese, R. J., Jr. 2002. *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gilligan, T. W., and K. Krehbiel. 1997. Specialization Decisions within Committees. *JLEO* 13: 366-86.
- Gilligan, T. W., W. J. Marshall, and B. R. Weingast. 1989. Regulation and the Theory of Legislative

- Choice: The Interstate Commerce Act of 1887. *Journal of Law and Economics* 32: 35-61.
- Hallerberg, M. 2002. Veto Players and the Choice of Monetary Institutions. *International Organization* 56: 775-802.
- Hamilton, J., and C. Schroeder. 1994. Strategic Regulators and the Choice of Rulemaking Procedures: The Selection of Formal Versus Informal Rules in Regulating Hazardous Waste. *Law and Contemporary Problems* 57(2): 111-60.
- Hedge, D. M., and M. J. Scicchitano. 1994. Regulating in Space and Time: The Case of Regulatory Federalism. *Journal of Politics* 56: 134-53.
- Huber, J. D., and C. R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Huber, J. D., C. R. Shipan, and M. Pfahler. 2001. Legislatures and Statutory Control of the Bureaucracy. *AJPS* 45: 330-45.
- Hunter, S., and R. W. Waterman. 1996. *Enforcing the Law: The Case of the Clean Water Acts*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Johnson, C. M. 1992. *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Johnson, R. N. and G. D. Libecap. 1994. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, D., and A. Tversky. eds. 2000. *Choices, Values, and Frames*. New York: Cambridge University Press.
- Keefer, P., and D. Stasavage. 2002. Checks and Balances, Private Information, and the Credibility of Monetary Commitments. *International Organization* 56: 751-774.
- Krause, G. A. 1996. The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation. *AJPS* 40: 1083-121.
- . 1999. *A Two-way Street: The Institutional Dynamics of the Modern Administrative State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Krehbiel, K. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 1996. Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. *Journal of Theoretical Politics* 8: 7-40.
- . 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U. S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny. 1999. The Quality of Government. *JLEO* 15: 222-279.
- Lohmann, S., and S. O'Halloran. 1994. Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence. *International Organization* 48: 595-632.
- Lupia, A., and M. D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizen Learn What They Need to Know?* New York: Cambridge University Press.
- Mayhew, D. R. 1991. *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll, and B. R. Weingast. 1989. Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*

- 75: 431-82.
- . 1999. The Political Origins of the Administrative Procedure Act. *JLEO* 15: 180-217.
- McDaniel, W. C., and F. Sistrunk. 1991. Management Dilemmas and Decisions: Impact of Framing and Anticipated Responses. *Journal of Conflict Resolution* 35: 21-42.
- Miller, G. J., T. H. Hammond, and C. Kile. 1996. Bicameralism and the Core: An Experimental Test. *Legislative Studies Quarterly* 21: 83-103.
- Moe, T. M. 1987a. An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly* 12: 475-520.
- . 1987b. Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB. *Studies in American Political Development* 2: 236-99.
- Morton, R. B. 1999. *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Ogul, M. S., and B. A. Rockman. 1990. Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. *Legislative Studies Quarterly* 15: 5-24.
- Olson, M. K. 1999. Agency Rulemaking, Political Influences, Regulation, and Industry Compliance. *JLEO* 15: 573-601.
- Ostrom, E. 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *APSR* 92:1-22.
- Padgett, J. F. 1981. Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making. *American Journal of Sociology* 87: 75-129.
- Potoski, M. 1999. Managing Uncertainty through Bureaucratic Design: Administrative Procedures and State Air Pollution Control Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 623-39.
- Potoski, M., and N. D. Woods. 2000. Designing State Clean Air Agencies: Administrative Procedures and Bureaucratic Autonomy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11: 203-221.
- Przeworski, A., M. E. Alvarez, J. A. Cheibub, and F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., and J. A. Cheibub. 1999. Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes. In A. Przeworski, S. C. Stokes, and B. Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rauch, J. E. 1995. Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era. *American Economic Review* 85: 968-79.
- Schickler, E. 2000. Institutional Change in the House of Representatives, 1867-1998: A Test of Partisan and Ideological Power Balance Models. *APSR* 94: 269-88.
- Scholz, J. T., and B. D. Wood. 1998. Controlling the IRS: Principals, Principles, and Public Administration. *AJPS* 42: 141-62.
- . 1999. Efficiency, Equity, and Politics: Democratic Controls Over the Tax Collector. *AJPS* 43: 1166-88.

- Schulz, H., and T. König. 2000. Institutional Reform and Decision Making Efficiency in the European Union. *AJPS* 44: 653-666.
- Schwartz, A. 1999. Comment on "The Political Origins of the Administrative Procedure Act," by McNollgast. *JLEO* 15: 218-21.
- Shipan, C. R. 1997. *Designing Judicial Review: Interest Groups, Congress, and Communications Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 曾我謙悟. 2005. 『ゲームとしての官僚制』. 東京大学出版会.
- Spence, D. B. 1999. Agency Discretion and the Dynamics of Procedural Reform. *Public Administration Review* 59: 425-58.
- Stasavage, D. 2002. Credible Commitment in Early Modern Europe: North and Weingast Revisited. *JLEO* 18: 155-186.
- Tiller, E. H. 1998. Controlling Process by Controlling Policy: Judicial Influence on Regulatory Decision Making. *JLEO* 14: 114-35.
- Tsebelis, G. 1999. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *APSR* 93: 591-608.
- . 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, G., and G. Garrett. 1996. Agenda Setting Power, Power Indices, and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* 16: 345-361.
- Volden, C. 2002. Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the States. *JLEO* 18: 187-220.
- Waterman, R. W., and A. Rouse. 1999. The Determinants of the Perceptions of Political Control of the Bureaucracy and the Venues of Influence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 527-69.
- Waterman, R. W., and B. D. Wood. 1993. Policy Monitoring and Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management* 12: 685-89.
- Waterman, R. W., A. Rouse, and R. Wright. 1998. The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 13-38.
- Weingast, B. R. 1981. Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships. *Law and Contemporary Problems* 44(1): 147-77.
- . 1984. The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective. *Public Choice* 44: 147-91.
- Weingast, B. R., and M. J. Moran. 1983. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy* 91: 765-800.
- West, W. F. 1995. *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Wibbels, E. 2000. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *AJPS* 44: 687-702.
- Wood, B. D. 1988. Principals, Bureaucrats and Responsiveness in Clean Air Enforcements. *APSR* 82: 213-34.

- . 1992. Modeling Federal Implementation as a System: The Clean Air Case. *AJPS* 36: 40-67.
- Wood, B. D., and R. W. Waterman. 1991. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *APSR* 85: 801-28.
- . 1993. The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation. *AJPS* 37: 497-528.
- . 1994. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, Colo.: Westview.

