

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月27日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530327

研究課題名（和文） 集権と分権の政治経済学

研究課題名（英文） Political Economy of Centralization versus Decentralization

研究代表者

小西 秀樹（KONISHI HIDEKI）

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：50225471

研究成果の概要（和文）：本研究では、公的な意思決定における権限配分のあり方が政策決定にどのような帰結をもたらすかというテーマのもとで、政策担当者が相対的なパフォーマンスによって評価されるとき中央政府・地方政府の間での役割分担、地方政府の行政区域のあり方、利益集団との交渉モデルにもとづく自由貿易協定の締結、原発のような大規模リスクを伴うプロジェクトの管理といった問題を、政治経済学的なフレームワークによって分析した。

研究成果の概要（英文）：In this research, focusing on the theme of how the allocation of decision rights affects the determination of public policy, we analyzed broadly three issues; (i) the optimal degree of decentralization in government when the policy-makers are evaluated by their relative performances, (ii) the conditions for conclusion of free trade agreements when the government has to negotiate with domestic interest groups, and (iii) the optimal allocation of decision rights in public projects with a catastrophic risk such as nuclear power plants.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2012年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：経済学

科研費の分科・細目：財政学・金融論

キーワード：集権と分権，政治経済学，ヤードスティック競争，権限配分，原発管理，自由貿易協定

## 1. 研究開始当初の背景

従来の地方財政論では、Tiebout(1956)の「足による投票」の理論やOates(1972)の「地方分権化定理」などによって、地方分権の是非が論じられてきた。しかし、これらの議論は、

(1) 住民が費用をかけずに地域間を異動できる

(2) 地域住民の政策選好を地方政府だけが正しく把握できる  
といった仮定に基づいて展開されている。

また、政策を決定する政府像についても、  
(3) 行政区域内の住民の効用を最大化するように政策を決定する博愛主義的政府  
を仮定している（ただし、Tiebout(1956)の

モデルについては別の解釈もある)。

(1)に関して、人々が政策の違いに反応して移住する実態が実際に認められないことはないが、むしろ人々は地方政府に不満を伝えたり、政権交代を促すような投票行動を取ったりすることの方が一般的であろう。これはかつて Hirshman(1970)が論じた声(Voice)による選好の表明である。(2)については、確かに地方政府の方が住民のニーズを熟知しているというような言説がまことしやかに述べられるが、よく考えてみると、同じ費用をかけたときに収集できる情報量が中央政府と地方政府で異なるとは思えない。むしろ、本研究で論じるように、情報収集のインセンティブに差があり、その結果として現実には、地方政府に情報上の優位が認められると理解すべきである。さらに、(3)についても、政治家や官僚など、利己的な動機を有する政策担当者によって政策決定がなされる状況を想定して分析することが重要である。

最近急速に発展を見せている新政治経済学(New Political Economy)では、ゲーム理論や契約理論の手法を用いながら、上記のごとく、より現実的な視点で地方分権の是非を再検討してきている。その中で本研究がとくに注目するのは、Seabright(1996)および Besley and Case(1995)の研究である。

Seabright(1996)は、住民の地域間移動や中央と地方の情報格差を仮定せず、選挙制度が、政権継続を狙う中央の政治家と地方の政治家に異なる政策運営のインセンティブを作り出す点を指摘した。そして、政策運営の努力が生み出す成果の不確実性の程度に応じて、中央と地方の間で政策分担のあるべき姿を議論した。一方、Besley and Case(1995)は、住民の地域間移動よりも、各地域の財政情報が社会全体で共有されることによって生み出される情報のスピルオーバー効果が、地方政府の競争環境を作り出す点を明らかにし、これを地方政府のヤードスティック競争と呼んだ。住民は、他地域での政策運営の成果を参考にして、自地域の政策担当者の能力や努力水準を推測する。たとえば、ある地方政府が単独で、財政の効率化を怠り安易に増税を行おうとすると、相対比較によって住民に「能力の低い政府」と判断され、次期の選挙で票を失う憂き目にあう(これらの点については、小西(2009, 第13章「地方分権のメリット」)で詳細な解説と検討を行っている)。

## 2. 研究の目的

本研究では、中央と地方の情報格差を前提しない点および地域間での情報のスピルオーバーを通じたヤードスティック競争を考慮する点で、上記の Seabright(1996)および Besley and Case(1995)による研究をベース

にしている。しかし、これらの研究では答えられていない以下の問題に解答を与える分析を企図している。

- (i) ヤードスティック競争のメカニズムが作用するとき、中央集権と地方分権では、政策担当者が政策運営に努力するインセンティブはどのように違ってくるか。
- (ii) 努力インセンティブの違いを考慮したとき、経済全体の厚生を点からすれば、どのような政策の意思決定は分権化し、どのような政策の決定は集権化すべきか。
- (iii) ヤードスティック競争によって分権と集権では政権担当者の努力インセンティブに違いが生まれるとき、最適な行政区域数はどのように決まってくるか。

ヤードスティック競争が作用するとき、中央集権(ここでは、中央政府が地方の政策決定をすべてコントロールできるケースを想定する)では、地域間で政策の成果になるべく差が出ないように、政策運営への努力を制限すると考えられる。いいかえれば、中央集権とは、地方政府の結託を許し政権担当者のモラルハザードを助長する仕組みである(この点は、小西(2009)で論じている)。したがって、(i)については、政権担当者の努力水準は中央集権の場合の方が小さくなると考えられよう。

(ii)については、努力水準の低下が必ずしも経済全体の厚生を低下を意味しないことに注意すべきである。これは、ヤードスティック競争が、地方政府を政策運営に過剰に努力させる可能性があるからである。この点については、努力水準および政権担当者の能力が政策の成果にどのように反映されるかによって決まってくると考えられる。

(iii)は、近年日本でも盛んに行われた自治体合併の是非やしばしば論争を引き起こす道州制導入の是非についても関連のある論点である。集権的な意思決定が望ましいときと、分権的な意思決定が望ましいときでは、最適な行政区域の数も異なってくる。従来の議論では、公共サービス供給の住民1人当たり費用の最小化や政策の技術的外部効果の及ぶ範囲に基づいて行政区域の広さ(したがって、行政区域の数)を定める考え方が主流だが、ここではヤードスティック競争を支える情報の外部効果に焦点を当てながら、政策担当者の努力インセンティブを高めるのに最適な行政区域数を分析する。

Seabright(1996)はヤードスティック競争を考慮していない。Besley and Case(1995)はヤードスティック競争の帰結を地方分権のときしか議論していない。しかし、中央集権で地方政府の活動が抑制されても、各地域

の政権担当者の能力の違いは政策成果に反映されうる。つまり、中央集権化でも地域間では相対評価によるヤードスティック競争が作用する余地がある。本研究では、ヤードスティック競争の枠組みに基づいて、中央と地方の役割分担論を見直そうとする点で Seabright(1996)の議論に新たな展開を与える位置づけになるであろう。

### 3. 研究の方法

本研究では、まず Dewatripont et al. (1999)によるキャリア・コンサーンズ(出世欲)・モデルを、地方政府の政策決定を記述する基本モデルとして用い、中央集権と地方分権の場合に分けて、政策担当者の努力インセンティブの違いとその経済厚生上の含意、さらには最適な行政区域数に関する理論分析を行う。この場合、中央集権とは各地域の政策担当者が協力して政策を決める仕組みであると考え、地方分権とは彼らが非協力的に政策を決定する仕組みと見なしている。道州制のメリットは、複数の地域内では政策担当者が協力する一方、他の行政区域とは競争が働く点に生じよう。

また、複数の仕事を中央と地方の間でどのように分担すべきかという問題についても、上記のモデルを適用して分析する。この場合、中央集権とは複数の仕事をすべて1人の政策担当者の意思決定によって実施する場合であり、地方分権とは各地域において、複数の仕事の実施がすべてその地域を管轄する政策担当者の意思決定に委ねられる場合をいう。このとき、複数の仕事を分割して、一部は中央、一部は地方といった相乗り型の統治形態を考えることができる。これを「部分分権」と呼ぶことにし、部分分権が最適な統治形態がもっとも政策担当者の努力を引き出せる条件を検討する。

本研究を開始した当初は権限配分の問題を地方分権の文脈に限定して捉えていたが、同じ「集権と分権」という視点から、新たに2つの研究課題を追加した。そのきっかけになったのは、東日本大震災に起因した福島第一原子力発電所での放射能漏れ事故とその対応において生じた意思決定の混乱、および国論を二分した TPP(環太平洋経済連携協定)への参加問題である。

原発の管理問題については、事故が発生する確率を抑える防災と、事故が起きてからの被害を最小化する減災に着目し、原発の事業者と政府が、賠償に関するどのような契約を締結しておけば社会的に望ましい原発の管理が可能なのか、そして政府と事業者と癒着がある場合には、最適契約はどのように変わるのかといった問題を検討した。

自由貿易協定に参加するかどうかという問題は本来ならば政府の一存で決まるよな

問題に見えるが、実際には国内の利益集団、とくに輸入競争産業(日本の場合は農業)の利益を代弁する圧力団体との交渉が重要な鍵となっている。その意味では、利益集団が政策決定に一定の拒否権を持ちうる分権的な意思決定と考えることができる。そこで、本研究では、政府と利益集団の交渉モデルを軸に、自由貿易協定の締結と第三国(つまり、協定に参加しない国々)に対する関税率の設定が政治的に決定されるモデルを構築し、2国間で自由貿易協定が締結される条件を分析する。

### 4. 研究成果

地方分権の研究では、キャリア・コンサーンズ(出世欲)を持つ政策担当者間のヤードスティック競争(相対評価による競争)という分析枠組みを構築し、統治形態を、すべての地域における政策の決定権限が中央の一人の政策担当者に与えられる「完全分権」、政策の種類別に中央の異なる政策担当者に割り振られる「縦割り型集権」、各地域での政策決定権限がすべてその地域の一人の政策担当者に与えられる「完全分権」、ある政策は中央の一人の政策担当者に、別の政策は地域ごとに異なる政策担当者によって決められる「部分分権」の4つに分類した。単純化のため、政策は2種類で同質的であると仮定したとき、次の結果が得られた。

- (1) 完全分権、完全集権、縦割り型集権の順に政策担当者の努力誘因が低下する。
- (2) 部分分権の方が縦割り型集権よりも多くの努力を引き出せる。したがって縦割り型集権のとき政策担当者はもっとも努力しない。
- (3) 地域数が少ない場合、残された3つの形態の中では完全分権が政策担当者の努力を最も引き出すことができる。
- (4) 地域数が大きく、かつ政策担当者の能力の分散が十分に大きいならば、部分分権が政策担当者の努力水準を最も高くする。

この研究は、Decentralization in government: career concerns and yardstick competition という英文論文に結実し、世界各国での国際学会で報告された。また、小西秀樹編著『政治経済学の新潮流』(勁草書房刊)に、「分権と集権の政治経済学」という和文論文として収録されている。

次に、地域間で政策のスピルオーバー効果が作用する場合の最適な権限配分については、Oates(1972)の分権化定理がよく知られているが、本研究ではこれをキャリア・コンサーンズを持つ政策担当者が相対評価による競争を強いられるモデルで再検討した。その結果、分権化定理ではスピルオーバー効果が大きい場合には地方分権よりも中央集権

が望ましいとされているのに対して、本研究では、スピルオーバー効果が正か負かによって分権が望ましいかどうかは変わってくることを明らかにした。とくにスピルオーバー効果が負の場合、分権的な意思決定の下では、自らの相対評価を改善するために各地方の政策担当者が過大な努力水準を選択してしまうという非効率が生じることがわかった。この成果は最終的には、Yardstick competition among career-concerned local officials: the decentralization theorem revisited というタイトルの英文論文としてまとめられ、国内外での学会や研究集会で報告され、「政策担当者の出世欲とヤードスティック競争」という和文論文として、穴沢・江頭編『グローバリズムと地域経済』（日本評論社刊）に収録された。

次に、原発の管理に関しては、友利厚夫、荒木一法との共著論文「賠償・防災・減災：契約理論で原発管理のあり方を考える」という論文を書き、現下の原賠法のもとでは事実上、事業者は有限責任しか負わないこと、事故の損害の大部分は被害者か国民が負担せざるを得ないこと、事業者を防災と減災の両方に努力させるように仕向ける契約は非効率であることを論じた。この論文は（河野他編『震災復興の政治経済学を求めて』（早稲田大学出版部刊）に収録されている。

最後に、自由貿易協定についての研究は、最終的に、田場弓子との共著論文 Free trade agreements and domestic negotiation with import-competing industry というタイトルの英文論文としてまとめられ、国内外での学会や研究集会で報告された。自由貿易協定への参加を決めるには政治家の強いリーダーシップが必要だといった議論がマスコミなどではされるのだが、この論文ではむしろ輸入競争競争産業に対して弱い交渉力しか持たない政府の方が域外関税の設定まで考慮した場合には、むしろ交渉を妥結させやすいという結果を導いている。

なお、上記に掲げた英文論文は未公開だが、国際学術誌に現在投稿中あるいは改訂中である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 件)

なし

〔学会発表〕(計 13 件)

- ① 田場弓子, Free trade agreements and domestic negotiation with import-competing industry, Austral-Asian Public Choice Society, 2012年12月10日, タスマニア大学(オーストラリア)
- ② 友利厚夫, 大規模事故リスクを伴う企業

活動に対する最適規制, 統計研究会財政班研究会, 2012年7月30日, 石巻専修大学

- ③ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, ANU-Japan conference on public economics, 2012年3月23日, キャンベラ(オーストラリア)
- ④ 小西秀樹, Yardstick competition among career-concerned local officials: the decentralization theorem revisited, 小樽商科大学国際シンポジウム, 2011年8月26日, 小樽商科大学
- ⑤ 田場弓子, A bargaining model of free trade agreement in special interest politics, European Public Choice Society, 2011年4月29日, レンヌ(フランス)
- ⑥ 小西秀樹, A bargaining model of free trade agreement in special interest politics, 横浜公共選択研究会, 2011年4月23日, 横浜市立大学
- ⑦ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, GLOPE II 国際シンポジウム, 2010年12月18日, 早稲田大学
- ⑧ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, Austral-asian Public Choice Society, 2010年12月9日, カンタベリー大学(ニュージーランド)
- ⑨ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, 統計研究会財政班研究会, 2010年9月5日, 帯広
- ⑩ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, 小樽商大セミナー, 2010年10月1日, 小樽商科大学
- ⑪ 小西秀樹, Yardstick competition and the optimal number of jurisdictions in a political economy of fiscal federalism, International Institute of Public Finance, 2010年8月24日, ウップサラ大学(スウェーデン)
- ⑫ 小西秀樹, Decentralization in government: career concerns and yardstick competition, 日本経済学会, 2010年6月6日, 千葉大学
- ⑬ 小西秀樹, Yardstick competition and the optimal number of jurisdictions in a political economy of fiscal federalism, European Public Choice Society, 2010年4月9日, イズミール

(トルコ)

〔図書〕(計 3件)

- ① 穴沢眞, 江頭進(編), 日本評論社, グローバリズムと地域経済, 2012年, 89~107ページ
- ② 河野勝, 小西秀樹, 荒木一法, 清水和巳, 友利厚夫, 早稲田大学出版部, 「当事者」としていかに危機に向き合うか, 2012年, 1~29ページ
- ③ 小西秀樹, 勁草書房, 政治経済学の新潮流, 2011年, 356ページ

〔産業財産権〕

○出願状況(計 0件)

○取得状況(計 0件)

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

小西 秀樹 (HIDEKI KONISHI)

研究者番号: 50225471

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

なし