

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 20 日現在

機関番号：82512

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2014～2015

課題番号：26885124

研究課題名(和文) 連邦制と大統領権限の限界 アルゼンチンとブラジルにおける上院議員行動の比較分析

研究課題名(英文) Federalism and the Limits of Presidential Authority: Legislative Behavior of Argentine and Brazilian Senators in Comparative Perspective

研究代表者

菊池 啓一 (Kikuchi, Hirokazu)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・地域研究センターラテンアメリカ研究グループ・研究員

研究者番号：80735374

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、連邦制において州の利益を代表する機能を持つ上院に焦点を当て、大統領と議会の関係における地方政治の影響を明らかにすることを目的としたものである。そして、アルゼンチンとブラジルというラテンアメリカの2つの連邦制国家の上院における量的データや質的情報の比較分析を通じ、両上院における共通点として、元大統領・元州知事の上院議員は地方の利益の擁護を優先すると考えられる点とその傾向が記名投票の分析結果とも親和的である点を指摘した。一方、現職の州知事が上院議員の行動に与える影響力や立法過程の制度的特徴については大きな差異があることも浮き彫りとなった。

研究成果の概要(英文)：Focusing on the federal upper chamber, which represents the interests of subnational units, this research project aimed at unpacking the influence of subnational politics over the national executive-legislative relations. Through a comparative analysis of quantitative data and qualitative information of the upper chambers of Argentina and Brazil, two federal countries in Latin America, I pointed out that a common feature of the two chambers is that senators who have an experience of serving for the presidency or governorship prioritize defending their provinces' interests, and that this argument is consistent with findings of roll-call analyses. By contrast, the two chambers are different in terms of institutional characteristics of the legislative process as well as the influence of incumbent governors over senatorial behavior.

研究分野：比較政治学、ラテンアメリカ政治

キーワード：議会研究 二院制 連邦制 中央 地方関係 立法過程 アルゼンチン ブラジル

1. 研究開始当初の背景

1980年代から1990年代にかけて民主化したラテンアメリカや旧東欧諸国をはじめとする発展途上国にも民主主義が定着してきたことにより、政治学上の新たな論点が生み出されてきた。中でも多くの研究者の注目を集めている研究テーマの一つが、州知事の議会に対する影響力である。ただし、既存の研究のほとんどは州の利益の代表者として、上院ではなく下院を想定している。例えば、ラテンアメリカの連邦制諸国を対象とした研究においては、州知事が下院議員を通じて国政に影響を及ぼすとされている。これらの国では、州知事が下院議員候補の選出や選挙運動に大きな役割を果たしているため、多くの下院議員は州知事の意向に従って行動する、と論じられている(Samuels 2003)。

しかしながら、これらの研究における統計モデルの推定結果の多くは必ずしも説得的なものではなく、地方政治の国政に対する影響が実証されているとは言い難い。オープンハイマー(Oppenhimer 2002)はアメリカ合衆国の連邦上院に関する研究が少ない理由として、多くの議会政治に関する理論が下院研究から導き出されている点、下院議員の方がアクセスしやすい点などを挙げているが、その他の連邦制国家の上院を対象とした研究があまり存在しない理由も同様であると思われる。しかし、連邦制下において州の利益を代表するのは上院であることから、大統領と議会の関係における地方政治の影響を明らかにするには、上院を分析する必要があると考えられる。

2. 研究の目的

上記の背景を踏まえ、本研究は、連邦制において州の利益を代表する機能を持つ上院に焦点を当て、大統領と議会の関係における地方政治の影響を明らかにする。既存の議会研究のほとんどが、州ではなく市民の利益を代表する下院を対象としており、地方政治の国政に対する影響を実証できていない。そこで、連邦制や議会研究に関する先行研究の幅広い批判的検討を通じて上院議員の行動を説明する理論枠組みを構築し、その一般的妥当性をアルゼンチンとブラジルという2つの連邦制国家の上院における記名投票をはじめとする量的データやインタビュー調査で得られた質的情報の比較分析を通じて検証する。制度的類似性が高いにもかかわらず多様な国内地域差がある両国を多角的に比較することにより、他地域の連邦制諸国にも応用可能な上院議員の大統領(または内閣)提出法案に対する一般的な行動パターンを解明することを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 本研究は第1に、連邦制や議会研究に関する先行研究の幅広い批判的検討を通じ、連邦制下における上院議員の行動パターンを説明する理論的枠組みを構築する。第2に、データ収集およびインタビュー調査を通じて得られた定性的・定量的情報をもとに、理論枠組みの妥当性を検証する。

(2) 定性的・定量的情報の収集対象となるのは、アルゼンチンとブラジルという2つの連邦制国家である。何れの国も1980年代に民主化したラテンアメリカの大国であり、連邦制・大統領制を採用しているなど、制度的な類似性が高い。一方、大統領提出法案の平均採択率、候補者選出や州知事の連続再選規定の地域差、選挙制度、社会経済状況の地域差などの面において、両国は大きく異なっている。よって、国家間比較と地域間比較を組み合わせることにより、理論的枠組みを多角的に検証することが可能である。

(3) 量的データや質的情報の収集のため、研究代表者は2015年2月24日~3月17日と2015年9月13日~10月18日にアルゼンチン・ブラジル両国における現地調査を行った。

4. 研究成果

本研究課題の実施により、以下の5点の知見が得られた。これらの点に留意しつつ、記名投票データの分析をさらに深めていくことが今後の課題となる。

(1) 既存の研究では選挙制度や候補者選出過程が議員行動を規定するとし、各国における議員行動の差異を主に選挙制度の違いによって説明してきた(Carey and Shugart 1995)。しかし、いかなる選挙制度下においても議員は有権者・政党・大統領などといった複数のアクターの選好を考慮しながら行動するはずであり、もし仮に重視するアクターが異なるならば、同じ政党に所属し同じ選挙区から選出された議員であっても、その行動パターンは異なるはずである。

中でも、一般的に下院よりもシニアな議員の多い上院に注目する際に無視できないのが、大統領職や州知事職の経験を持つ上院議員の存在である。例えば、アルゼンチンではアルフォンシン、メナム、ロドリゲス・サア、ブラジルではサルネイ、コロール、フランコが元大統領として上院議員を務めた(メナム、ロドリゲス・サア、コロールは2016年6月現在現職)。彼らは上院議員選挙を勝ち抜くのに十分な支持基盤を地方に持ち、政党や大統領といった他のアクターからの選挙支援をあまり必要としない。よって、元大統領・元州知事の上院議員は他の上院議員よりも議員行動における自律性が高く、自身の支持基盤を維持するために地方の利益を擁護する行動を優先すると考えることができる。

(2) 元大統領や元州知事といった自律性の高い議員の地方利益優先の傾向は、記名投票の分析結果とも親和的である。アルゼンチンの場合、大統領提出法案に対する各上院議員の本会議における記名投票を分析すると、元大統領・元州知事の方がその他の上院議員よりも同法案に反対する可能性が高いことが分かる。一方、分析対象をすべてのタイプの法案に拡大し、また、上院議員に比べて政治経験の浅い議員の多い下院議員との比較を含めて分析を行うと、そのような傾向は見られなくなる（この知見については、2015年3月21日に慶應義塾大学で開催されたPolitical Institutions Workshopで共同発表を行った）。よって、元大統領や元州知事は、地方の利益に反する内容を含むことが少なくない大統領提出法案に対してのみ、自律性の高い行動をとると考えられる。

ブラジルの記名投票データは現在整理中であるが、同国でも同様の傾向が見られることが先行研究によって示唆されている。デスポサート（Desposato 2006）は1991～2003年の上下両院における記名投票の分析を行い、政党別に見た場合に上院議員の方が下院議員よりも凝集性が低いことを明らかにした。同研究の目的は選挙制度の議員行動に与える影響を分析することであったため、議員行動における党派性を低下させると言われる各選挙区の定数の多い非拘束名簿式比例代表制によって選出されている下院議員の凝集性の方が高いことをうまく説明できていない。しかし、ブラジルにおいても元大統領などといった「シニア」な議員が上院の方にいることを考慮すると、同国でも元大統領・元州知事の上院議員が地方の利益を擁護する行動を優先している可能性が高いと言える。

(3) 自律性の高い議員の地方利益優先は、歴史的にも見られる傾向である。アルゼンチンの場合、高等教育の中央集権化を目指して1885年に成立した「アベジェネーダ法」の審議においては、上院が中央政府と地方の利益の対立の場となった。また、アルゼンチンのディテラ大学で名誉教授を務めるナタリオ・ポターナ氏によれば、19世紀末から20世紀の初頭にかけて中央政府が各州の行政に対する介入を頻繁に行っていた際にも、上院は「アンタッチャブル」な存在であり、多くの上院議員が自州の利益を守るべく積極的に行動していた。

(4) 一方、現職の州知事が上院議員の行動に与える影響力については、アルゼンチン・ブラジル両国で大きな差異がある。アルゼンチンにおいては、中央政府からの財政移転は一旦州政府に集められ、また、州知事が上院議員をはじめとする議員候補者の選出過程に絶大なる影響力を有しているため、州知事の

権力が他のアクターと比べて圧倒的に大きい。しかしブラジルにおいては、中央政府からの財政移転が直接市に送られることも少なくなく、議員候補者の選出も分権的に行われる。よって、ブラジルの事例を分析する際には、州知事の影響力だけでなく、市長の影響力にも留意する必要がある。

議員候補者の選出の分権性に影響を及ぼしている要因の一つが、州レベルにおける政党システムのあり方の違いである。アルゼンチンの場合、国政レベルでは政党システムの「断片化」が進んでいるものの、州レベルにおいては一部の州を除いて安定的である。そのため、州知事が上院議員候補として自身の親族（例えば、兄弟姉妹や配偶者など）を指名することも少なくない。他方、ブラジルでは、州レベルでも過半数を握る政党が存在せず、各党は選挙ごとに政党連合の調整を行うことになる。その際、任期が8年間保証され、個人の発言力も下院より大きい上院議員候補の枠は、しばしば政党連合の形成に向けた交渉材料として利用される。その結果、州知事と上院議員の党派が一致することは少なく、影響力を行使することが難しいのである（この点について、2015年に発表した『ラテンアメリカ・レポート』Vol.32 No.1掲載の論文で指摘した）。

(5) また、大統領と議会の関係における地方政治の影響を説明する際に留意すべきその他の点として、立法過程における制度的特徴の差異がある。一般に、立法過程で法案の成否の鍵を握っているのは委員会における審議である。アルゼンチンにおける大統領提出法案の平均成立率は約60%であるが、残りの約40%のほとんどは委員会で審議に付されずに時間切れ廃案となる。一方、ブラジルでは大統領提出法案は時間切れ廃案の対象とはならないため、データ上は成立率が高いものの、少なくない数の法案は委員会「棚晒し」にされる。

このように、大統領提出法案を阻止する場合に重要性が高いのは本会議よりも委員会であるが、アルゼンチン・ブラジル両国では委員会における決定方式が異なる。アルゼンチンでは委員会における議決が全会一致を基本としており、一委員の意見で法案を阻止できる可能性がある。もちろん、多数決が採用されることもあるが、2005～2006年に上院で審議された禁煙法案の事例のように、タバコを多く生産しているフイ州選出の委員の意向を反映して大幅な修正が行われ、最終的に廃案に至ることも少なくない。

他方、ブラジル上院の委員会における決定方式は極めて「中央集権的」である。委員長は、審議の対象となる法案ごとに「報告者（relator）」を指名することになるが、自分自身を「報告者」にすることも可能である。そして、委員会における法案審議は「報告者」の提出したレポートの是非を中心に行われ

るが、「報告者」が否決を主張する法案が通過することは稀である。

よって、アルゼンチン上院においては委員会の委員構成が地方の利益にとって重要であるが、ブラジル上院においては一委員も含めた委員会全体の構成ではなく、委員長と指名された「報告者」の構成の方が大統領提出法案の審議に決定的な影響を与えるのと考えられるのである。

<引用文献>

Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14(4): 417-439.

Desposato, Scott W. 2006. "The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies." *The Journal of Politics* 68(4): 1015-1027.

Oppenheimer, Bruce I. 2002. "Let's Begin With the Senate: An Introduction to U.S. Senate Exceptionalism." In Bruce I. Oppenheimer, ed., *U.S. Senate Exceptionalism*. Columbus: The Ohio State University Press.

Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

菊池啓一「ブラジルの選挙における便乗効果」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.32 No.1, pp.17-28, 2015年, 査読無し。
(<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Latin/0321.html>)

〔学会発表〕(計 1 件)

Micozzi, Juan Pablo, and Hirokazu Kikuchi. "Partisanship, Ambition, and Roll-Call Behavior in the Argentine House and Senate," Political Institutions Workshop, 2015年3月21日, 慶應義塾大学(東京都港区).

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

菊池 啓一 (KIKUCHI, Hirokazu)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・地域研究センター・ラテンアメリカ研究グループ・研究員

研究者番号: 80735374

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号: