

第2章

ブラジルにおける「行政府主導型ポーク・バレル」の分析に向けた予備的考察： 非営利団体への財政移転の事例を念頭に

菊池啓一

要約：

本稿では、大統領・閣僚・官僚などを中心的なアクターとする大統領制下のポーク・バレルを「行政府主導型ポーク・バレル」と定義し、その分析に向けた理論的視座を検討した。議員によるポーク・バレルと大統領や官庁にも焦点を当てた先行研究のレビューを通じ、大統領の予算案作成における「アジェンダ設定力」と予算執行への影響力、大統領の与党リーダーまたは再選に向けての選挙戦略、政権運営戦略、政治任用者の割合などの官庁の特徴、閣僚・官庁の政策選好、といった論点を抽出した。そして、これらの視座から筆者が以前行ったブラジルにおける非営利団体への財政移転の分析で得られた知見の再解釈を行い、同事例がルセフ大統領の再選戦略と労働者党リーダーとしての選挙戦略の双方に利用された可能性があるとして「憶測」できる点を指摘した。

キーワード：

ポーク・バレル、大統領制、財政移転、非営利団体、ブラジル

1. はじめに

アジア経済研究所では、2014～2015年度に「21世紀ラテンアメリカにおける国家と市民社会組織の関係」研究会を開催し、その最終成果を研究双書として出版した（宇佐見・菊池・馬場 2016）。現在のブラジルにおける国家と市民社会組織の関係の特徴を把握することを目的とした同書所収の論文において、筆者は連邦政府から近隣住民組織、NGO、宗教団体、先住民組織、慈善団体などの非営利団体(*associações sem fins lucrativos*)¹への財政移転の決定要因を検討した。そして、第1期ルセフ(Dilma Rousseff)政権下の

¹ 菊池(2016)では「市民社会組織」という言葉を使用したが、本稿ではブラジルでの実態により即した「非営利団体」を使用する。

2011～2014年のデータを分析した結果、同大統領を輩出した労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）の2010年下院選における得票シェアが大きくなるにつれて、そのムニシピオ(município)²に所在する非営利団体から出された財政移転案が官庁によって採択される可能性が高まる、という興味深い知見が得られた（菊池 2016）。

Stokes, Dunning, Nazareno, and Brusco (2013)は、ポーク・バレル(pork barrel)を選挙区などの特定の地域に対して党派的に利益を供与することとしている³。ブラジルの財政移転には、非営利団体として運営されている病院の改修などといった特定地域への利益供与を目的としたものが多く含まれているため、上記の財政移転もポーク・バレルの一種であると捉えることができよう。実際、下院選で非拘束名簿式比例代表制が採用されているブラジルは、下院議員によるポーク・バレルが盛んな国の一つであると考えられている。

ただし、ブラジルにおいては、財政移転が様々なアクターによって決定される点に留意する必要がある。これまでのブラジル政治研究で注目されてきたのは個々の議員による予算法の国会修正(emenda parlamentar)を利用したポーク・バレルであった(e.g., Ames 2001; Samuels 2003)。また、市民社会組織への財政移転について先駆的な研究を行っている Bueno (2018)は、2003～2015年のすべてのデータを分析しているものの、官庁採択（後述）による財政移転と国会修正による財政移転とを区別していない。しかし、後述するように、菊池（2016）の推定モデルからは国会(Congresso Nacional)ではなく官庁においてこそ、党派的な利益を供与するような決定がなされている可能性が読み取れるのである。

それでは、議員ではなく、官庁の決定によるポーク・バレルはどのように理解すればよいのであろうか。この問いについて検討していくための予備的考察として、本稿では大統領・閣僚・官僚などを中心的なアクターとする大統領制下のポーク・バレルを「行政府主導型ポーク・バレル」と定義し、その分析に向けた理論的視座を検討していきたい。具体的には、まず議員によるポーク・バレルに関するアメリカ政治論および他の大統領制諸国を対象とした先行研究を概観し、続いて行政府主導型ポーク・バレル研究とみなすことができる既存の研究群を検討する。そして、以上の作業から得られた分析視角からブラジルの非営利団体への財政移転の事例を再解釈し、今後の研究に向けた展望を示したい。

² 日本の市町村に相当する基礎自治体。

³ これに対し、クライエンテリズム(clientelism)は、パトロネージ(patronage)や買票(vote-buying)などといった受益者の個人的な政治的支持を条件とした利益供与を指す(Stokes, Dunning, Nazareno, and Brusco 2013)。クライエンテリズムとポーク・バレルの違いについては政治学者の間にも定義上の混乱があり、前者がタイトルに含まれている論文に後者の要素が含まれていることも少なくない(e.g., Wantchekon 2003)。クライエンテリズムの定義については、中村（2015）や本報告書所収の上谷論文も参照されたい。

2. 議員によるポーク・バレル

アメリカ合衆国の下院議員の行動を分析した Mayhew (1974)は、その目的を自身の再選であると仮定し、彼らの行動をニューズレターの有権者への送付などといった「宣伝」(advertising)、予算案の修正や選挙区向けの立法などを通じて有権者にアピールする「業績誇示」(credit-claiming)、本会議での記名投票などを通じて国政の争点における自身の態度を明らかにする「態度表明」(position-taking)の3種類に分類した。落選を避けたい現職下院議員にとって、業績誇示の一種であるポーク・バレルは重要なツールの一つであり(Cox and McCubbins 1986; Fiorina 1977)、既存の研究ではそのような業績誇示や態度表明が現職議員の再選に資することが示されている(Cain, Ferejohn, and Fiorina 1987)。

それでは、自身の選挙区への利益供与に際し、どのような議員がより有利な立場にあるのであろうか。まず、ポーク・バレル研究の古典ともいえる Ferejohn (1974)が注目したのが、委員会の役割である⁴。彼によれば、下院の歳出委員会(Appropriations Committee)と公共事業委員会(Public Works Committee)のメンバーは、陸軍工兵隊(Army Corps of Engineers)の河川・港湾事業をより多く自身の選挙区に誘致することができるという。そして、下院公共事業委員会とその後身である交通インフラ委員会(Transportation and Infrastructure Committee)⁵は「ポーク・バレルの源泉」としてその後の研究でも注目され続けた。ただし、各研究の結論は、同委員会のメンバーであることがポーク・バレルにおいて有利であるとするものから(e.g., Evans 2004)、委員長と幹部メンバーのみが選挙区向けのイヤマーク(earmarks)⁶を増やすことができるとするものや(Lee 2003)、委員会メンバーは下院に提出された法案では有利な立場にあったものの最終的に可決された法案への影響は見られなかったとするもの(Lauderdale 2008)、委員会メンバーの影響力が全く見られないとするものまで(Alvarez and Saving 1997)⁷、様々である。また、他の委員会とポーク・バレルとの関係についても様々な評価がなされている。

また、委員会に加えて、政党も考察の対象となってきた。アメリカ政治研究では1990年代以降多数党(majority party)の役割を評価する動きが見られ、多数党であることは自党の望む法案の通過を促進するとする「条件付政党政府論」(conditional party government

⁴ このような潮流を反映し、アメリカ政治研究では様々な理論的視座から議会における委員会メンバーの構成に注目した研究が生み出された(e.g., Shepsle and Weingast 1987; Krehbiel 1991)。

⁵ 公共事業委員会は1968年に廃止された。

⁶ 歳出予算法に含まれる、特定の地域を対象にしたプロジェクト・組織向けの特定金額のこと(渡瀬 2014)。

⁷ 彼らは、下院歳出委員会のメンバーであることについても、ポーク・バレルにおいて有利にならないとしている(Alvarez and Saving 1997)。

theory; see Aldrich 1995; Rohde 1991)や多数党であることは自党の望まない法案の排除を可能にするとする「手続きカルテル論」(procedural cartel theory; see Cox and McCubbins 2005)が唱えられるようになった。このような潮流を反映し、ポーク・バレル研究においても、議員の所属政党が多数派であるか否かを独立変数として加えることが多くなっている。例えば、連邦援助授与金データシステム(Federal Assistance Award Data System)のデータを分析した Levitt and Snyder (1995)は、レーガン政権下を除き、1984~1990年に下院で多数派であった民主党の支持者が多いと考えられている地域がより多額のプログラムを受けていたことを明らかにした。また、1995~2000年の高等教育機関に対するイヤマークを検討した Balla, Lawrence, Maltzman, and Sigelman (2002)は、多数党(共和党)の下院議員の選挙区内に所在し以前もイヤマークを受けていた機関がより多額のイヤマークを受け取ることを⁸、2008年予算を分析した Lazarus and Steigerwalt (2009)は、多数党議員(民主党)の選挙区がより多くのイヤマークを受け取ることを、それぞれ見出した。しかし、Berry, Burden, and Howell (2010)が指摘するように、以上の研究は共和党もしくは民主党の一方のみが多数党であった特定の時期のデータを扱っているため、知見が多数党の機能によるものなのか、民主党・共和党固有の理由によるものなのかを峻別することができない。ただし、Bickers and Stein (2000)は民主党が両院で多数党であった第103連邦議会(1993~1995年)と共和党が両院で多数党であった第104連邦議会(1995~1997年)とを比較し、後者では補助金の代わりに融資などといった共和党のイデオロギーと整合性のあるプログラムが増えたことを示した。

先述したように、ポーク・バレルは業績誇示の一種であるが、その必要性は各国の選挙制度によって異なる。Carey and Shugart (1995)によれば、選挙制度が政党中心のものであるか候補者中心のものであるかは、当選順位へ各政党が関与できるかどうか、個人への投票を政党レベルでプールできるかどうか、有権者が政党のみに投票する形式であるかどうか、などの要素に依存する。また、選挙区定数が増加するにつれて、拘束名簿式比例代表制はより政党中心の制度となり、それ以外の選挙制度はより候補者中心の制度となる。以上の法則に従うと、選挙区定数が1のケースでは単純多数制で予備選挙の存在しないフィリピン下院の小選挙区⁹が最も候補者中心的なシステムであり、選挙区定数が2以上のケースでは、日本のかつての中選挙区制(単記非移譲式投票制)や非拘束名簿式比例代表制が候補者中心的な選挙制度であると解釈できる。

アメリカ合衆国以外の国々におけるポーク・バレルを対象とした先行研究も上記の議

⁸ なお、どの教育機関がイヤマークを受けるか否かについては、多数党下院議員の選挙区に所在することの影響は観察されなかったという(Balla, Lawrence, Maltzman, and Sigelman 2002)。

⁹ 小選挙区比例代表並立制が採用されている。

論と整合的であり、候補者中心な選挙制度を持つ国の事例が多く扱われている¹⁰。例えば、議員裁量により特定の事業に予算を配分することのできるフィリピンの「優先開発支援資金」¹¹を分析した Kawanaka (2007)のモデルは、農業・食料・漁業委員会や高等・技術教育委員会のメンバーであることや下院議員としての在職年数（ただし、四選は禁止されている）が自身の選挙区への同資金の金額に正の影響を与えることを示唆している。また、下院選に非拘束名簿式比例代表制を採用しているブラジルでも議員個人による予算案の修正が認められており、各議員 25 の個人修正案(emenda parlamentar)を提出することができる（菊池 2016）。Ames (2001)によれば、下院議員は 1986 年の選挙での得票が多かったムニシピオ向けの個人修正案を 1989～1990 年に提出する傾向があり¹²、また、そのような個人修正案と強固な支持基盤となるムニシピオの存在は 1990 年選挙における得票につながっていたという。この議論に対し、Samuels (2003)は、1994 年と 1998 年の下院選のデータはそのような関係を示しておらず、州知事などが下院議員の政治キャリアにも大きな影響力を持っているブラジルでは、下院議員は再選のためではなく自らの政治キャリアにとって重要である地方政治のアクターのためにポーク・バレルに従事するとした。しかし、1998 年選挙を分析した Pereira and Renno (2003)は、個人修正案を通じて実際に執行された額におけるシェアと現職下院議員の得票との間に正の相関関係を見出している。

以上はすべて候補者中心の選挙制度下の事例であるが、近年は政党中心の選挙制度や混合制を対象にしたポーク・バレル研究も行われている。例えば、Micozzi (2009)は、下院選で拘束名簿式比例代表制を採用しているアルゼンチンの議員の政治キャリアを分析し、市長経験をもつ下院議員はその市に対して業績誇示を行うような法案を提出するとした。また、小選挙区比例代表並立制であり、かつ、2018 年まで連続再選が禁止されていたメキシコ下院の事例を扱った Kerevel (2015)は、任期満了後に他の公選ポストを狙わない議員については小選挙区選出議員の方がより多くの予算修正案にサイン

¹⁰ 本稿の対象ではない議院内閣制の国についても、同様の傾向が見られる。例えば、Golden and Picci (2008)は非拘束名簿式比例代表制下における 1953～1994 年の中央政府による地方へのインフラ事業の歳出を分析し、個人票をより多く獲得できる与党議員がポーク・バレルにおいて有利な立場にあることを明らかにした。また、日本の事例も比較政治学で頻繁に扱われてきた (e.g., Scheiner 2005; 斎藤 2010)。日本を対象にした研究は選挙制度改革前の時期を対象としたものが多いが、小選挙区比例代表並立制導入後の時期をカバーしたものとして小林 (2008)がある。

¹¹ 通称「ポーク・バレル」と呼ばれている。なお、インドにおける同様の選挙区開発基金(Constituency Development Fund)の事例に注目した Keefer and Khemani (2009)は、自党がその小選挙区で 1990 年代のすべての選挙に勝利している場合、その選挙区の現職議員は 1990 年代に同資金に手を出さない傾向があったことを明らかにした。

¹² 1992 年までは、個人修正案の提出可能件数に上限が設けられていなかった（菊池 2016）。

するが、任期満了後に他の公選ポストや地方政府のポストを狙う議員の場合は比例区選出議員の方がより多くの予算修正案にサインすることを明らかにしている。

3. 「行政府主導型」ポーク・バレル

(1) 大統領によるポーク・バレル

ここまで見てきた研究群は、議員によるポーク・バレルを対象としたものである。しかし、本稿の冒頭で紹介した Stokes, Dunning, Nazareno, and Brusco (2013)によるポーク・バレルの定義に「議員」という言葉が含まれてはいないことが示唆的であるように、必ずしも議員の専売特許ではない。アメリカ政治研究では McCarthy (2000)が拒否権を持つ大統領の選好が議会のポーク・バレル法案に与える影響を数理モデル化した。その後の研究ではポーク・バレルの推進者としての大統領に焦点があてられるようになった。

既存の研究では、アメリカ合衆国大統領が持つポーク・バレルへのインセンティブに関して二つのアプローチがある。一つは、与党のリーダーとしての大統領に注目するアプローチである。その代表格である Berry, Burden, and Howell (2010)は 1984～2007 年の連邦政府支出を分析し、より多くの配分を受けているのは下院の委員会メンバーや多数党議員の選挙区ではなく、与党議員の選挙区であるとした。彼らによれば、大統領は予算教書策定の最終責任者であり、議会での予算案審議における「たたき台」を提供しているという意味においても世論やマスメディアの注目を浴びる「法案」を提供しているという意味においても、強力な「アジェンダ設定力」を有している。また、連邦政府機関による予算請求は、大統領の政策志向と合致するよう行政管理予算局(Office of Management and Budget)のチェックを受ける。さらに、多くのプログラムにおいて予算額を決めるのは議会であるものの実際の受益者を決定するのは大統領の息のかかった連邦政府機関であり、一定の金額の範囲内であれば議会の承認なしにプログラム自体を変更することも可能であるなど、予算執行局面においても多大な権限を有している。よって、これらの権限を背景に、与党の下院議員の選挙区に対して優先的な支出を行っている。他方、Dynes and Huber (2015)のモデルによれば、そのような大統領によるポーク・バレルのターゲットは与党議員ではなく与党支持者である。また、Christenson, Kriner, and Reeves (2017)も、与党の上院議員の多い州はより多くの配分を受け、予算成立から予算執行までの間に与党議員の人数が増えた場合にもより多くの配分を受けることを明らかにした。ただし、政治介入の余地がほとんどない社会保障給付支出についてはそのような関係は見られないとし、予算執行局面における大統領の影響力を強調した。

もう一つは、大統領自身の再選戦略に注目するアプローチである。1982～2000 年の連邦政府支出を検討した Larcinese, Rizzo, and Testa (2006)は、前回の選挙における現職大統領の得票シェアの大きい州や与党州知事の州がより多くの配分を受けることを見出し、連邦政府支出は大統領の選挙戦略に左右されると論じた。しかし、彼らの研究は

大統領の三選禁止を考慮していないことが批判され、その後の研究では大統領の一期目と二期目での差異や選挙のタイミングとの関係に焦点が当てられているが、扱うデータによって異なる結論が導かれる点に留意する必要がある。例えば、Taylor (2008)は、1984～2004年の連邦政府による調達契約のデータから現職大統領が再選を果たした選挙における各州の得票シェアと調達契約額の間に関係があることを示し、大統領が自らの再選のためにポーク・バレルを利用するとする議論に疑問を呈した。一方、1996～2008年の連邦援助授与金データシステム(Federal Assistance Award Data System)のデータを利用した Hudak (2014)は、前回の大統領選における激戦州（現職大統領の得票シェアが45%以上55%以下の州）が10万人当たりの件数においても額においてもより多くの配分を受け、大統領はポーク・バレルに従事していると結論づけた。彼によれば、選挙が近い時期(中間選挙以降大統領選まで)ほど各州に対してより多くの配分がなされるが、1984～2008年の同データシステムを用いた Kriner and Reeves (2015)は、大統領は通常は自らの地盤となる州(core state)により多く配分するが、選挙年に限り激戦州にも同様の優先的配分を行うとしている。

アメリカ合衆国以外の事例でも、大統領がポーク・バレルに従事している可能性が示されている¹³。Schady (2000)によれば、1991年に当時のペルー大統領であったアルベルト・フジモリ(Alberto Fujimori)によって設立された国家社会開発基金(Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social)の支出は選挙直前に多くなり、1991～1993年は1990年の大統領選におけるフジモリの得票シェアが大きかった郡(provinces)や今後得票の伸びを期待できる郡に優先的に配分された。さらに1993～1995年についても、1993年の憲法改正の国民投票の際の支持が1990年大統領選の際よりも伸びた郡に優先的な配分がなされたという。また、2001年のベナン大統領選を利用して実験を行い、候補者情報と投票行動の関係を検討した Wantchekon (2003)の知見は、同国においてもポーク・バレルが大統領の選挙キャンペーンにおける有効なツールである可能性を示唆している¹⁴。一方、大統領の再選が禁止されている韓国でも、選挙前には中央政府の支出が増額され、大統領は与党のリーダーとして前回の大統領選での激戦区により多くの補助金を

¹³ 議院内閣制のカナダ(Milligan and Smart 2005)やオーストラリア(Denemark 2000)を対象とした研究は、与党議員の選挙区と閣僚の選挙区により多くの資源が配分されていることを明らかにしている。また、斉藤(2010)は、55年体制下における自民党長期政権の存続の理由を、自民党による利益誘導にありつくための有権者・地方自治体間での競争状態に求めた。

¹⁴ どのような候補者についても、候補者が当選したあかつきには新たなインフラ整備と公的部門での雇用が期待できる、とする情報が与えられた被験者は、そのような情報を与えられなかった被験者よりも当該候補者への投票意欲が高まった(Wantchekon 2003)。ただし、「新たなインフラ整備」というポーク・バレルに関する情報と「公的部門での雇用」というクライエンテリズムに関する情報が同時に与えられているため、いずれの情報もより強く投票意欲に影響を与えたのかを区別することはできない。

配分する(Kwok 2005)¹⁵。

以上は大統領が選挙戦略上ポーク・バレルを利用する事例を示したものであるが、比較政治学においてより重要なのは、大統領が政権運営のためにポーク・バレルを利用するケースであろう。ここまで検討してきたように、アメリカ政治研究にはポーク・バレルに関する膨大な研究の蓄積があるが、その議論は二大政党制の存在を前提としている。しかし、多党制や政党規律の弱い国では、ポーク・バレルとのバーター取引によって重要法案の可決を実現させることがしばしばある。政党の凝集性が極めて低いフィリピンでは、大統領は予算案審議に関しては強い立法権限を付与されているものの、その他の通常の法案審議においてはその権限が制限されている¹⁶。よって、「優先開発支援資金」を介した大統領と議会の「歩み寄り」が図られるが、財政規律上大統領側に交渉の余地が少ない場合は行き詰まりが生じてしまう (Kawanaka 2013)。ポーク・バレルの資源である「優先開発支援資金」自体も、その前身である「全国開発資金」がエストラダ(Joseph Estrada)政権下で整理対象となったが、議会は同政権の閣僚の承認拒否や1999年予算案の審議拒否によって激しく抵抗し、妥協の末に生まれたという経緯がある(Eaton 2002)。また、政党数の非常に多い¹⁷多党制であるブラジルを対象とした近年の研究においても、議員個人の業績誇示という側面よりも、政権運営のためのポーク・バレルの存在が強調されている。カルドーズ(Fernando Henrique Cardoso)政権による1998年の予算執行を分析した Alston and Mueller (2006)によれば、同年の年金改革法案の審議の際に、態度を不支持から支持に変えた議員によって提出された個人修正案に基づく予算はより執行されやすく、逆に態度を支持から不支持に変えた議員の個人修正案に基づく予算はより執行されにくかったという。さらに、Raile, Pereira, and Power (2011)は一連のプロセスをモデル化し、議員による大統領提出法案に対する支持が、翌月のさらなる予算個人修正案の執行につながり、そのようなポーク・バレルが翌月の議員による大統領提出法案へのさらなる支持につながる、という関係があることを示した。

(2) 官庁とポーク・バレル

大統領のポーク・バレルを対象とした研究は、大統領が予算執行に関して独占的な権

¹⁵ 議院内閣制のスウェーデンにおいても、1997年に策定された持続可能な開発を目的とした地方投資の支援プログラムに関し、社会民主労働党政権は激戦区により手厚い配分をしたとされる(Dahlberg and Johansson 2002)。

¹⁶ 通常の法案審議では大統領に法案提出権はなく、法案全体に対する包括拒否権(package veto)のみ付与されているが、予算案審議では予算案提出権の他に部分拒否権(partial veto)も付与されている。また、議会は当初予算案を上回る修正を施すことはできず、予算執行についても大統領に権限が集中している(Kawanaka 2013)。

¹⁷ 2014年の下院選では、28の政党が議席を獲得した。

限を有していることを想定していることがほとんどである¹⁸。特に発展途上国においては、この仮定は予算過程の実情を反映した妥当なものであると考えられる(Hallerberg, Scartascini, and Stein 2009)。しかしその一方で、アメリカ政治研究には、予算執行における官庁(連邦政府機関)の役割に注目しているものも存在する。

連邦政府機関を対象に含めた既存のポーク・バレル研究にも二つのアプローチがある。一つは、予算過程の主体は大統領であるものの、連邦政府機関の特徴によって大統領に対する「応答性」(responsiveness)が異なるとするアプローチである。Gordon (2011)は2007年にブッシュ(George Walker Bush)政権下で発生した連邦調達庁(General Service Administration)をめぐるスキャンダルを素材に、予算執行における官庁の役割を分析した。このスキャンダルは、同年1月にホワイトハウスの政務局員(Office of Political Affairs)が連邦調達庁に対して2008年下院選で「守るべき」もしくは「ターゲットとすべき」56の選挙区を示唆したことが、3月のワシントン・ポストの報道によって明るみになったものである。そして、この時期の連邦調達庁による供給契約(supply contracts)と建築請負契約(building contracts)を分析すると、56の選挙区における建築請負契約については、2007年1月を境に明らかにその額が増え、3月のワシントン・ポストの報道以降は明らかにその額が減少しているという。一方、Hudak (2014)は、各連邦政府機関への政治任用の影響も検討し、特に独立機関(independent agencies)においては上級管理職(Senior Executive Services)に大統領による政治任用者が多い機関ほど全体的により多額の配分を行うが、中でも激戦州を優先した配分を行うことを示した。ただし、1983~2002年のデータを分析したAnderson and Potoski (2016)が議員や大統領のポーク・バレルに与える連邦機関の影響を見出せなかった点には注意する必要がある。

そして、もう一つのアプローチとして、閣僚または連邦政府機関自体も独自の政策選好を持ち、それに応じた予算執行を行うことを想定したものがある。その代表例がBertelli and Grose (2009)であり、1991~2002年の国防総省(Department of Defense)と労働省(Department of Labor)の分配する補助金を分析した結果、大統領ではなく国防長官・労働長官とイデオロギー的な距離が近い上院議員を擁する州に対して優先的な配分が行われていることを明らかにした。また、Kasdin and Lin (2015)は各連邦機関の選好を、民主党が両院で多数党であった時期の平均支出額を、共和党が両院で多数党であった時期の平均支出額で割った商の自然対数として算出し、民主党が多数党となった2006年から2008年にかけては「共和党寄り」の連邦機関が「民主党寄り」の連邦機関よりもさらに多くの支出を民主党議員の選挙区に対して行ったことを示した。逆に共和党が多数党となった2010年から2012年にかけては「共和党寄り」の連邦機関も「民主党寄り」

¹⁸ 齊藤(2010)の議論も、55年体制下の自民党が官僚機構に対して優位であったことを前提としている。その一方で、日本の政治経済体制における官僚機構の重要性を唱えた研究の代表例がジョンソン(2018)である。

の連邦機関も共和党議員の選挙区に対してより多額の配分を行ったという。

4. 「行政府主導型」ポーク・バレルという視点と非営利団体への財政移転

以上がポーク・バレルに関する先行研究の様相であるが、「行政府主導型」ポーク・バレルに関し、大統領のポーク・バレルについての先行研究は予算案作成における「アジェンダ設定力」と予算執行への影響力、与党のリーダーもしくは自身の再選に向けての選挙戦略、政権運営戦略に注目してきた。一方、官庁とポーク・バレルの関係についての先行研究は、政治任用者の割合などを含んだ官庁による大統領への応答性の違いや閣僚や官庁自体の政策選好に焦点を当てている。それでは、これらの視点からは、ブラジルの非営利団体への財政移転の事例はどのように捉えることができるのであろうか。菊池（2016）の知見の再解釈を行うことにより、この問いについて考えてみたい。

ここで、ブラジルの非営利団体への財政移転について簡単に紹介したい。ブラジルでは、連邦政府から地方政府に対してなされるのとはほぼ同じ枠組みで、市民社会組織（非営利団体）に対する財政移転を行うことが可能であり、それは野党の首長がいるムニシピオに対する財政移転を迂回するための手段として利用されることもある(Bueno 2014; 2018)。財政移転には、大きく分けて非営利団体が各官庁の公募に応じて競争的に獲得するケース、各官庁がそれまでの実績などを理由に予め「特定提案者」(proponente específico)として財政移転先の団体を指名するケース、予算法の国会修正により財政移転が認められるケース、の3種類があり、菊池(2016)では最初の2つのケースを「官庁採択」、最後のケースを「国会採択」と名付けている。

表 2-1 非営利団体への財政移転を説明する重要な独立変数の係数

独立変数	未採択 対 官庁採択	未採択 対 国会採択
PT 大統領選シェア	-0.241(0.762)	-1.196(0.530) *
PT 下院選シェア	2.228(1.017) *	-0.505(0.591)
PT 市長ダミー	-0.435(0.157) **	-0.105(0.137)
保健省ダミー	0.247(0.167)	4.411(0.215) ***
2011年ダミー	-0.499(0.211) *	-2.543(0.124) ***
2012年ダミー	-0.371(0.186) *	-3.419(0.136) ***
2013年ダミー	0.380(0.145) **	-2.499(0.130) ***

(出所) 菊池（2016）の表 5-4 から重要な独立変数のみを抜粋。

(注) カッコ内はロバスト標準誤差。* $p<.05$; ** $p<.01$; *** $p<.001$ 。

表 2-1 は、労働者党とブラジル民主運動党(Partido do Movimento Democrático Brasileiro:

PMDB)¹⁹をはじめとする 10 の政党による与党連合を背景にしていた第一期ルセフ政権（2011～2014 年）のデータを分析した菊池(2016)のモデルから、本稿にとって重要な独立変数の係数のみを抜粋して示したものである。分析単位は各団体によって提出された財政移転案であり、従属変数は国会採択を 2、官庁採択を 1、未採択を 0 とする「採択分類」である。また、「PT 大統領選シェア」は 2010 年の大統領の際の団体所在地のムニシピオにおけるルセフの得票シェア、「PT 下院選シェア」は同時に行われた 2010 年下院選での団体所在地のムニシピオにおける労働者党候補たちの得票シェアである。その他のダミー群は統制変数であり、ムニシピオの首長の党派性や財政移転案の所管官庁と提出年をコントロールしている。従属変数が順序をつけることのできないカテゴリ変数であるため、推定には多項プロビットモデルが用いられている²⁰。

「行政府主導型」ポーク・バレルの先行研究レビューから得られた論点のうち、いくつかのポイントについては表 2-1 からある程度の推測できる。まず 2014 年に再選を果たしたルセフ大統領の選挙戦略との関係であるが、非営利団体への財政移転は同大統領の与党リーダーとしての戦略と自身の再選戦略との両方に資したと思われる。本稿でレビューした Schady (2000)はフジモリ大統領が今後得票の伸びを期待できる郡にも国家社会開発基金を優先的に配分したことを明らかにしたが、「PT 大統領選シェア」の係数が国会採択に関して負で有意であることは、非営利団体への財政移転がルセフ大統領自身の再選に向けた新たな票田の開拓の手段となった可能性を示している。非常に政党数の多い多党制のブラジルでは政党規律も弱く、政党連合は国政レベルでも地方レベルでも頻繁に変化する(Samuels 2003; 菊池 2015)。よって、非労働党員に国会修正で業績誇示をさせることを通じて再選に向けた票の上積みを狙った可能性がある。その一方で、「PT 下院選シェア」の係数が官庁採択に関して正で有意であることは、アメリカ政治研究の先行研究(e.g., Dynes and Huber 2015; Christenson, Kriner, and Reeves 2017)と同様に、ルセフが与党のリーダーとして、労働者党の強い地域に対して優先的な資源配分を行った可能性を示唆している。

さらに、ポーク・バレルの「タイミング」についても、官庁採択と国会採択の双方で「2011 年ダミー」「2012 年ダミー」の係数が負で有意であることから、大統領が再選を狙った 2014 年選挙との関連が意識された可能性がある。もっとも、菊池(2016)の使用したデータはあくまで財政移転案が採択されたか否かであるため、実際の予算執行状況について詳細な分析を行い、以上の「憶測」の裏付けを行う必要がある。「保健省ダミー」も国会採択に関して正で有意であるが、官庁の大統領への応答性や政策選好といった官庁とポーク・バレルの関係について考察するには不十分な情報であり、また、既存

¹⁹ 改名し、現在はブラジル民主運動 (Movimento Democrático Brasileiro: MDB) と呼ばれている。

²⁰ 全独立変数が投入された推定モデルの詳細については、菊池(2016)を参照されたい。

のブラジル政治研究で示されている政権運営戦略との関係(e.g., Altson and Mueller 2006; Raile, Pereira, and Power 2011)や大統領の「アジェンダ設定力」と予算執行への影響力なども別のデータを用いた検討が必要である。また、Bueno (2014; 2018)が示した野党の首長を避けるための非営利団体への財政移転が官庁採択でのみ観察される点も、さらなる考察に値しよう。

5. むすび

本稿では、ブラジルにおける「行政府主導型ポーク・バレル」の分析に向けた予備的考察として、既存の研究のレビューを行った。まず、議員によるポーク・バレルに関するアメリカ政治論および他の大統領制諸国を対象とした先行研究を概観し、前者では委員会と多数党の役割に焦点が当てられていた点、後者では候補者中心的な選挙制度を持つ国の事例を扱った研究が多いものの最近では政党中心の選挙制度や混合制の国の事例も分析され始めている点を確認した。続いて、「行政府主導型ポーク・バレル」に関して大統領に焦点を当てた先行研究と官庁を考察対象に含む先行研究をレビューし、大統領の予算案作成における「アジェンダ設定力」と予算執行への影響力、大統領の与党リーダーまたは再選に向けての選挙戦略、政権運営戦略、政治任用者の割合などの官庁の特徴、閣僚・官庁の政策選好、といった論点を抽出した。そして、これらの視座から菊池(2016)で得られた知見の再解釈を行い、非営利団体への財政移転がルセフ大統領の再選戦略と労働者党リーダーとしての選挙戦略の双方に利用された可能性がある点を指摘した。

ただし、前項の最後に指摘したように、非営利団体への財政移転における大統領の「アジェンダ設定力」と予算執行への影響力、官庁の役割、政権運営戦略との関係などについてもさらなる検討が必要であり、また、菊池(2016)の知見と Bueno (2014; 2018)の知見の整合性について考察する作業も必要である。これらの作業に従事することを今後の研究課題としたい。

文献リスト

<日本語文献>

宇佐見耕一・菊池啓一・馬場香織編 2016.『ラテンアメリカの市民社会組織—継続と変容—』アジア経済研究所.

菊池啓一 2015.「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, 17-28.

- 菊池啓一 2016. 「分配政治とブラジルの市民社会—連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因—」 宇佐見耕一・菊池啓一・馬場香織編『ラテンアメリカの市民社会組織—継続と変容—』アジア経済研究所 181-216.
- 小林良彰 2008. 『制度改革以降の日本型民主主義—選挙行動における連続と変化—』木鐸社.
- 斉藤淳 2010. 『自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾—』勁草書房.
- ジョンソン、チャルマーズ 2018. 佐々田博教訳『通産省と日本の奇跡—産業政策の発展 1925-1975—』勁草書房 (Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982) .
- 中村悦大 2015. 「分配政治のモデル I—対象の操作—」『愛媛法学会雑誌』42(1): 101-124.
- 渡瀬義男 2014. 「アメリカの予算編成過程と財政民主主義」『経済研究所年報』27: 55-80.

<外国語文献>

- Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Altson, Lee J., and Bernardo Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil." *Journal of Law, Economics, & Organization* 22(1): 87-114.
- Alvarez, R. Michael, and Jason L. Saving. 1997. "Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlays." *Public Choice* 92(1/2): 55-73.
- Anderson, Sarah E., and Matthew Potoski. 2016. "Agency Structure and the Distribution of Federal Spending." *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3): 461-474.
- Balla, Steven J., Eric D. Lawrence, Forrest Maltzman, and Lee Sigelman. 2002. "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political Science* 46(3): 515-525.
- Berry, Christopher R., Barry C. Burden, and William G. Howell. 2010. "The President and the Distribution of Federal Spending." *American Political Science Review* 104(4): 783-799.
- Berry, Christopher R., and Jacob E. Gersen. "Agency Design and Distributive Politics." The University of Chicago John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 539; Public Law and Legal Theory Working Paper No. 326.
- Bertelli, Anthony M., and Christian R. Grose. 2009. "Secretaries of Pork? A New Theory of Distributive Public Policy." *The Journal of Politics* 71(3): 926-945.
- Bickers, Kenneth N., and Robert M. Stein. 2000. "The Congressional Pork Barrel in a Republican Era." *The Journal of Politics* 62(4): 1070-1086.
- Bueno, Natália S. 2014. "Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil."
- Bueno, Natália S. 2018. "Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil." *Comparative Political Studies* 51(3): 304-340.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- 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.

- Christenson, Dino P., Douglas L. Kriner, and Andrew Reeves. 2017. "All the President's Senators: Presidential Copartisans and the Allocation of Federal Grants." *Legislative Studies Quarterly* 42(2): 269-294.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game." *The Journal of Politics* 48(2): 370-389.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlberg, Matz, and Eva Johansson. 2002. "On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments." *American Political Science Review* 96(1): 27-40.
- Denemark, David. 2000. "Partisan Pork-Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants." *Journal of Politics* 62(3): 896-915.
- Desposato, Scott, and Ethan Scheiner. 2008. "Government Centralization and Party Affiliation: Legislator Strategies in Brazil and Japan." *American Political Science Review* 102(4): 509-524.
- Dynes, Adam M., and Gregory A. Huber. 2015. "Partisanship and the Allocation of Federal Spending: Do Same-Party Legislators or Voters Benefit from Shared Party Affiliation with the President and House Majority?" *American Political Science Review* 109(1): 172-186.
- Eaton, Kent. 2002. *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalition in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Fiorina, Morris P. 1977. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Golden, Miriam, and Lucio Picci. 2008. "Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94." *American Journal of Political Science* 52(2): 268-289.
- Gordon, Sanford C. 2011. "Politicizing Agency Spending Authority: Lessons from a Bush-era Scandal." *American Political Science Review* 105(4): 717-734.
- Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini, and Ernesto Stein. 2009. "The Budget Process as a Political Arena." In Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, and Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank and Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Hudak, John. 2014. *Presidential Pork: White House Influence over the Distribution of Federal Grants*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kasdin, Stuart, and Luona Lin. 2015. "Strategic Behavior by Federal Agencies in the Allocation of Public Resources." *Public Choice* 164(3/4): 309-329.
- Kawanaka, Takeshi. 2007. "Who Eats the Most? Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines." IDE Discussion Paper No. 126.
- Kawanaka, Takeshi. 2013. "Trading Compromises: Interaction of Powers in the Philippine Presidential System." In Yuko Kasuya, ed., *Presidents, Assemblies, and Policy-Making in Asia*. London: Palgrave-Macmillan.
- Keefer, Philip, and Stuti Khemani. 2009. "When Do Legislators Pass on Pork? The Role of Political Parties in Determining Legislator Effort." *American Political Science Review* 103(1): 99-112.
- Kerevel, Yann P. 2015. "Pork-Barreling without Reelection? Evidence from the Mexican Congress." *Legislative Studies Quarterly* 40(1): 137-166.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of

- Michigan Press.
- Kriner, Douglas L., and Andrew Reeves. 2015. "Presidential Particularism and Divide-the-Dollar Politics." *American Political Science Review* 109(1): 155-171.
- Kwon, Hyeok Yong. 2005. "Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea." *British Journal of Political Science* 35(2): 321-341.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 2006. "Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President." *The Journal of Politics* 68(2): 447-456.
- Lauderdale, Benjamin E. 2008. "Pass the Pork: Measuring Legislator Shares in Congress." *Political Analysis* 16(3): 235-249.
- Lazarus, Jeffrey, and Amy Steigerwalt. 2009. "Different Houses: The Distribution of Earmarks in the U.S. House and Senate." *Legislative Studies Quarterly* 34(3): 347-373.
- Lee, Frances E. 2003. "Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits." *American Journal of Political Science* 47(4): 714-728.
- Levitt, Steven D., and James M. Snyder, Jr. 1995. "Political Parties and the Distribution of Federal Outlays." *American Journal of Political Science* 39(4): 958-980.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCarty, Nolan M. 2000. "Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics." *American Political Science Review* 94(1): 117-129.
- Micozzi, Juan Pablo. 2009. "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina." Ph.D. Dissertation submitted to Rice University.
- Milligan, Kevin, and Michael Smart. 2005. "Regional Grants as Pork Barrel Politics." *CESifo Working Paper* 1453.
- Pereira, Carlos, and Lucio Renno. 2003. "Successful Re-election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of District Institutional Incentives." *Electoral Studies* 22(3): 425-448.
- Raile, Eric D., Carlos Pereira, and Timothy J. Power. 2011. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly* 64(2): 323-334.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schady, Norbert R. 2000. "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995." *American Political Science Review* 94(2): 289-304.
- Scheiner, Ethan. 2005. "Pipelines of Pork: Japanese Politics and a Model of Local Opposition Party Failure." *Comparative Political Studies* 38(7): 799-823.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81(1): 85-104.
- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Andrew J. 2008. "The Presidential Pork Barrel and the Conditioning Effect of Term." *Presidential Studies Quarterly* 38(1): 96-109.
- Volden, Craig, and Alan E. Wiseman. 2007. "Bargaining in Legislatures over Particularistic and Collective Goods." *American Political Science Review* 101(1): 79-92.
- Wantcheckon, Leonard. 2003. "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin." *World Politics* 55(3): 399-422.