

研究ノート

米国連邦議会の委員会制度が各州の補助金受給額に及ぼす影響 —歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の比較—

大久保 和 宣 (京都大学大学院博士後期課程)

原稿受付日 2013年11月12日 原稿採択日 2014年1月14日

内容要約

本稿では、米国の国立公園事業局が州政府に支給している2つのカテゴリーの補助金の分配が、関連する委員会のメンバーシップに影響を受けているか否かを重回帰によって分析し、その結果を比較した。配分過程がより不透明なアウトドア・レクリエーション補助金については、各州の人口1人あたり受給額と委員会メンバーシップの間に有意な影響があったが、配分過程がより透明な歴史保存補助金については同様の関係はなかった。

第1節 はじめに

米国では、連邦法に定められた公共政策プログラムの多くが、州政府やその下位の地方政府によって実施されている。州政府や地方政府の活動を支援するために、連邦政府は補助金を支給しているが、一部の補助金については政治家によって分配¹⁾が操作されているという批判がある。国立公園事業局(National Park Service)が支給している公園事業補助金も、そのような批判をあびているもののひとつである。公園事業補助金は、利権を表わすポーク・バーレル(Pork Barrel)をもじって“パーク”・バーレル(“Park” Barrel)と呼ばれている。

公園事業補助金は伝統的な公共事業である河川・港湾事業や冷戦による軍需の勢いが衰えてから、地元の経済再生をもくろむ議員たちの関心を引きつけてきた²⁾。公園事業は政

治的な可視性(選挙民による認知可能性)がきわめて高く、地元の選挙民の支持を得るために議員たちが公園事業補助金の分配を操作しようとするということは十分に考えられる。さらに、公園事業補助金を管轄している小委員会のメンバーは、補助金の分配を決める過程で影響力を行使できる特別な地位にあると考えられている。

たしかに、明らかに小委員会のメンバーによる政治的操作があったと考えられる事案はいくつも存在する³⁾。しかし、関連する小委員会のメンバーであること(メンバーシップ)と公園事業補助金の分配との間に体系的な関係あるいは経験的な規則性が存在していると言えらるのだろうか。

本稿では、上院と下院の関連する小委員会に代表を送り込んでいる州が補助金の分配において有利な扱いを受けているか否かを検証する。このような問題は、実践的にだけでなく理論的にも興味深いものである。なぜなら、後述するように、議員の個人的な再選動機によって議会の組織と行動を説明する理論は、委員会メンバーシップと獲得される便益の間に普遍的な正の関係があると予測するからである。しかし、これまでに行なわれた実証研究では、このような仮説を支持する結果も支持しない結果も同じくらい得られている。このことから、委員会メンバーシップによる超過的な便益は普遍的なものではなく、特定の条件の下でしか実現しないものだと考えられる。本稿の目的は、その条件のひとつを明らかにすることである。

先行研究では、各選挙区において連邦政府が支援する事業の数や補助金の受給額が委員

会メンバーシップによって影響されるか否かが、配分に関する決定権の所在や配分方法によって異なっているという経験的な証拠が得られている。決定権の所在と配分方法という2軸で連邦支出を区分すれば、連邦支出は4つのグループに分類できる。そして、それらの間における分配への委員会メンバーシップの影響の差異はこの分類法によって説明できる。しかし、連邦支出のそれぞれのグループの中においても委員会メンバーシップの影響には差異があると考えられる。それらについてはどのように説明すればよいのだろうか。

われわれは、配分過程の特性、すなわち透明性や競争性の程度に着目する。そして、それらによって補助金の分配への委員会メンバーシップの影響の現れ方が異なっていると予測する。この予測の検証に格好の素材が、公園事業補助金を構成する2つの政策カテゴリーの補助金、すなわち歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金である。

歴史保存補助金は、狭義の歴史保存補助金(Historic Preservation Grants-in-Aid)、「米国の宝を守れ」(Save America's Treasure)、市民戦争古戦場土地取得補助金(Civil War Battlefield Land Acquisition Grants)などで構成されている。他方、アウトドア・レクリエーション補助金は、土地の取得、開発、計画補助金(Outdoor Recreation-Acquisition, Development and Planning)、都市の公園とレクリエーションの再生補助金(Urban Park and Recreation Recovery)などで構成されている(大久保, 2014, p.101の表1を見よ)。

歴史保存補助金やアウトドア・レクリエーション補助金を構成しているプログラムは、それぞれ補助金の配分方法が異なっている。支出額の大きな部分が準備金(reserve fund)の割当を介して配分されるというのは両者に共通しているが、準備金の割当方法の詳細は異なっており、官庁が行使できる裁量の大きさが違う。実際に割当がどのように行なわれているかを外から把握しようとした場合、その透明性は異なる。

歴史保存補助金とアウトドア・レクリエー

ション補助金の配分過程は、透明性のみならず、競争性という点でも異なっている。歴史保存補助金については、支出額の20%ほどが客観的な評価基準にもとづいて競争的に事業選抜が行なわれるプログラムに支出されるが、アウトドア・レクリエーション補助金については競争的に事業選抜が行なわれるプログラムはほとんどない。都市の公園とレクリエーションの再生補助金は、アウトドア・レクリエーション補助金に含まれ、事業選抜が競争的に行なわれるプログラムであるが、2005年に廃止されている。また、このプログラムへの支出額は、多いときでもアウトドア・レクリエーション補助金の支出額全体の5%ほどであった。このように歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の配分過程の特性には、透明性と競争性という点で差異がある。

われわれは、これらの特性の差異によって、委員会メンバーシップの補助金の分配への影響にも違いがあるか否かを検証したい。この点、歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金は、国立公園事業局という同じ機関によって管轄されているので都合がよい。Berry and Gersen (2010)は、幹部に占める政治任用者のシェアで測られた政治化の程度によって、政府機関の政治的感応性(大統領や議会からの影響の受けやすさ)が異なると主張している。同じ政府機関が管轄する2つの政策カテゴリーの補助金の分配を比較すれば、政府機関と議会あるいは委員会の関係の異質性の影響をコントロールできる。

本稿の分析では、方法として重回帰を採用する。代替的な方法としては2標本の平均差の有意性検定があるが、補助金の分配に影響すると考えられる変数はかなり多い。2標本の平均差の有意性検定では、それらの影響をコントロールすることが十分にできない。したがって、他の変数の影響のコントロールをしやすいという点でより優れている重回帰を用いる。

本稿の分析における観察単位は州である。代替的な観察単位として下院選挙区があるが、本稿で観察単位として州を選んだのは、

準備金の割り当てが州ごとに行なわれるからである⁴⁾。また、本稿の分析には、2004年度・2006年度・2008年度・2010年度のデータを用いているが、その理由は以下のとおりである。まず、これらの時点は、2000年に行なわれた人口センサスにもとづいて下院の議席が割り当てられているという点で共通している。したがって、観察期間中の各州の下院議員の数は変動せず一定である⁵⁾。偶数年度のデータのみを用いている理由は、米国では選挙が行なわれるのが偶数年だからである。もし、補助金の分配への議会の影響が観察されるのであれば、それは選挙のない年よりもある年に観察されやすいだろう⁶⁾。

なお、われわれは、実際には委員会ではなく、その下位に設置されている小委員会のメンバーシップに着目する。なぜなら、公園事業の場合、法案の審議を実質的に行なっているのは、より狭い管轄を与えられた小委員会だからである。以下では、小委員会のメンバーシップを指す場合にも、委員会メンバーシップと表現する。

本稿の構成は以下のとおりである。続く第2節では、連邦支出の分配への委員会メンバーシップの影響を研究した文献のレビューを行なう。第3節では、国立公園事業局が支給している補助金の制度について解説する。これらの補助金は、その配分方法が先行研究で扱われているものよりも複雑である。第4節では、仮説を提示し分析モデルについて述べる。第5節では、分析に用いる変数について解説する。ただし、説明変数の選択理由・定義・測定方法などについては、前号に掲載された拙稿（大久保，2014）で詳しく述べているので、これらに関する解説は省略し、被説明変数についてのみ解説する。説明変数に対応するデータの出所についても、前号に掲載された拙稿を参照していただきたい。第6節では、歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金のそれぞれについて分析結果を報告し、それらを比較する。第7節では、分析結果の解釈と代替的な説明の批判を行なう。最後に、第8節でこれらを要約し結論を述べる。

第2節 文献レビュー

長い間、米国の連邦議会の研究者たちは、議会内で議員たちが占めている地位⁷⁾と連邦政府が供与する便益（公共調達費や補助金）の地理的な分布との間に経験的な規則性が存在するかという問題に関心を抱き続けてきた。特に、米国の連邦議会では法案審議において委員会中心主義が採られていることから、関連する委員会あるいは小委員会のメンバーは、管轄する便益を彼らの選挙区に保証できる特別な地位にあると考えられている。委員会のメンバーに代表されている選挙民が受け取る便益について検証した先行研究の数は膨大にある。

特定の委員会のメンバーに代表された選挙民が超過的な便益を得られるという仮説は、現実のエピソードにもとづく直観を基礎とするだけではなく、理論的な背景も備えている。もし現職議員が再選を唯一の目的として行動する意思決定主体であるならば、彼らは選挙民が期待するように行動するだろう。選挙民の議員たちへの支持が政府の供給する特定の便益に依存しているならば、議員たちはそのような便益を獲得しようとする。また、その特定の便益の分配を独占的にコントロールしている機関（委員会）があるのならば、彼らはそのメンバーになろうとするだろう。そして、決定権を独占する委員会のメンバーになることで、議員たちは望みどおり超過的な便益を獲得できる。このように現職議員という個人を分析単位として、彼らの行動原理に関する理論的仮定（選挙民の支持あるいは再選確率の最大化）と追加的な仮定（選挙区間の選挙民の選好の異質性と委員会に付与された管轄の独占性）から、委員会メンバーシップが超過的な便益をもたらすという仮説が演繹的に導き出される。これは分配理論（distributive theory）⁸⁾と呼ばれるものであり、それから導き出される、委員会メンバーシップと獲得される便益の関係についての仮説を便益仮説（benefit hypothesis）という⁹⁾。

しかし、これまでに行なわれた実証研究の

結果が示すところによれば、委員会メンバーシップが実際に超過的な便益をもたらしているか否かについては、混合した証拠が得られているというのがせいぜいである。つまり、仮説を支持するものも支持しないものも同じくらいある。混合した証拠が得られるひとつの原因は、仮定の単純さから帰結する、理論的予測の硬直性である。分配理論は委員会メンバーシップが普遍的に超過的な便益にむすびつくと予測するが、実際にはそれは条件依存的であると考えられる¹⁰⁾。

Arnold (1981) は、米国の連邦政府の支出プログラムは、①支出配分の決定に相対的により大きな影響力をもっているのが議会であるか官庁であるか、②事業ごとに採否が決定されるものであるか配分公式によって自動的に決定されるものであるかという2つの基準によって、4つのグループに分類することができ、これらのグループごとに議会の影響力は異なっていると主張した。

彼の主張に沿うように、配分について議会の影響力が大きいと考えられている河川・港湾関連の公共事業 (Ferejohn, 1974; Rundquist and Ferejohn, 1975; Hird, 1991) や高速道路建設 (Lee, 2000, 2003; Knight, 2005; Lauderdale, 2008) については、ほとんどの先行研究で委員会メンバーシップが支出額や事業数の分配に有意な影響を及ぼしていることが確認されている。他方、連邦支出の配分に関する官僚の影響力が大きいプログラムにおいては、以下の例のように、委員会メンバーシップの分配への影響が否定されることが多い。

Rundquist and Ferejohn (1975) は、陸軍工兵隊が管轄する河川・港湾事業と防衛省が管轄する公共調達契約の分配について比較研究を行なった。これらはどちらも官僚によって決定されるが、後者の方が官僚の裁量が大きい。彼らは、選挙区と州の両方を分析単位として分析し、関連する議会内の委員会あるいは小委員会のメンバーシップが公共調達契約の分配に有意な影響を与えていないことを発見した。

配分に関する官僚の裁量が大きいプログラ

ムにおいて便益の分配への委員会メンバーシップの有意な影響が見られないということは、Rundquist and Griffith (1976) でも確認された。彼らは州や選挙区間の多様性ではなく、同じ州や選挙区における時間的な変化に着目した分析を行なった。中断時系列 (interrupted time series) データを用いた回帰分析によって、ランドクイストとグリフィスは、下院選挙区への防衛関連の公共調達支出の分配額はその選挙区で選出された議員が関連する委員会や小委員会のメンバーシップを得たり失ったりした前後で変わらないことを発見した。

連邦政府の支出プログラムの中には、防衛関連の公共調達のように、事業ごとに連邦政府の支援の採否が決定されるものだけでなく、連邦法や行政規則に定められた成文の配分公式 (allocation formula) によって自動的に州への分配が決定されるものもある。一般に、配分公式によって各州の受給額が決定されるものについては、議会や委員会の影響が小さいとされている。Reid (1980) は、1973年度に支給された5つの医療関連の補助金の地理的な分布について分析した。そして、成文の公式によって分配が決まるフォーミュラ補助金は、事業ごとに採否が決まるプロジェクト補助金よりも、プログラムの基準に厳しくコントロールされている、すなわち政治的に操作されにくいことを発見した。同様に、Rich (1981) はコミュニティ開発に関する6つの補助金プログラムについて分析し、分配への委員会メンバーシップの影響がフォーミュラ補助金よりもプロジェクト補助金により明確に現れることを発見した。より最近のデータを用いた比較研究としては、Alvarez and Saving (1997) がある。彼らは、下院選挙区を観察単位として、1989年から1990年の間に創設されたプロジェクト補助金とフォーミュラ補助金の支出額をそれぞれ集計したデータを用いて、12の下院の委員会のメンバーシップの影響を検証した¹¹⁾。その結果、フォーミュラ補助金よりもプロジェクト補助金の方に、多くの委員会のメンバーシップの影響が現れるのを発見した。

これらの経験的知見から、たとえ議会や委員会がフォーミュラ補助金の配分公式の構造（考慮すべき要素とそれらの比重）を操作することができたとしても、それによって超過的な便益を獲得することは、事業ごとに採否を決めているプロジェクト補助金の場合よりも難しいと結論できる。Frisch (1999) は、特定の地域を有利にするために配分公式を歪めようという試みがあるのは疑いようもない事実だが、ひとたび配分公式が書かれれば便益の流れを変えることは難しくなるから、そうした策略の正確性と耐久性には疑問があると主張した。

このように、決定権の所在や配分方法という軸によって連邦支出を分類するという方法は、連邦支出の分配への委員会メンバーシップの影響の多様性を説明するのに有用なものである。しかし、2つの軸で区分された4つの連邦支出のグループの内部における影響の多様性は、この方法では説明できない。

4つの連邦支出のグループの内部における、委員会メンバーシップの便益の分配への影響の多様性を説明するために、われわれは配分過程の特性（透明性や競争性の程度）に着目する。以下では、国立公園事業局が支給する歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金を事例として、補助金の配分過程の特性の違いによって、これらの補助金の分配への委員会メンバーシップの影響に差があるか否かを検証する。

第3節 歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の制度

歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の配分過程の特性の違いは制度的な差異から生じるものであるから、まず補助金の配分を支配している制度について把握しておかなければならない。本節では、歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の制度について解説する。

(1) 歴史保存補助金の制度¹²⁾

歴史保存補助金は、主に3つの補助金プログラムで構成されている。それらは、狭義の歴史保存補助金 (Historic Preservation Grants-in-Aid)、米国の宝を守れ (Save America's Treasure)、市民戦争古戦場土地獲得補助金 (Civil War Battle Field Land Acquisition Grants) である。

①狭義の歴史保存補助金

(Historic Preservation Grants-in-Aid)

歴史保存補助金の支出額のうちもっとも大きな部分を占めているのは、狭義の歴史保存補助金である。このプログラムの国庫からの支出の根拠になる法律（授權法）は、1966年に制定された国家歴史保存法である。狭義の歴史保存補助金の支給目的は、歴史的資産の同定、評価、保護であり、調査、計画、技術的支援、土地と建物の取得や開発などの事業のほか、歴史的資産に対する税制優遇にも用いられる。また、歴史学、建築学、考古学、工学、文化学的な見地から重要な地域、場所、建築物、構造物に関する国の史跡リスト (the National Register of Historic Places) への登録を拡大するためにも支給される。

狭義の歴史保存補助金の配分方法は、やや複雑なものである。毎年度定められる歳出法で認められたこの補助金の予算総額がいくらであるかによって、以下のように配分方法が異なっている。

(a) 歳出法で承認された補助金の総額が2千万ドル未満である場合は、それを50州と仮想的な1州（アメリカン・サモア、コロンビア特別区、グアム、北マリアナ諸島、ヴァージン諸島をひとまとめにして1州とする）に均等に割り当てる。

(b) 歳出法で承認された補助金の総額が2千万ドル以上5千万ドル未満の場合は、2千万ドルは各州に均等に割り当てられ、残りの部分はその3分の1ずつが異なる基準で割り当てられる。この割当の基準になるのは、各州の人口、領土面積、築50年以上の住宅の数のそれぞれの全米シェアであ

る。なお、実際の計算には、人口、領土面積、住宅の数の平方根が用いられる。

(c) 歳出法で承認された補助金の総額が5千万ドルを超える場合は、最初の2千万ドルが各州に均等に割り当てられ、次の3千万ドルについては1千万ドルずつ人口、領土面積、築50年以上の住宅の数を基準に割り当てられる。残った部分は、あらかじめ定められた競争的要因に応じて割り当てられる。国立公園事業局は、この「競争的要因」を決める裁量を有しているが、法律では各州のプログラムの実施能力を表す実績を指標として用いることが推奨されている。

このようにして割り当てられた資金の性質は準備金である。準備金は各州が利用できる資金枠であり、州政府から事業が申請され、国立公園事業局がそれへの支援を承認して、はじめて補助金が支給される。

狭義の歴史保存補助金には受給者側に一定割合の支出義務を求めるマッチング要求があり、事業にともなう費用の40%以上を、州政府と連邦政府以外の支援者が負担することになる。また、事業完了後の維持費や人件費は、州政府や地方政府が負担することが義務付けられている¹³⁾。

なお、このプログラムにおいては、受給側が支出水準を年度間で安定的に維持しなければならないという努力維持要求は課されない。また、補助金は分割して支払われる。補助期間は歳出が認められた財政年度とそれに続く1年間である。

準備金のうち当該年度に利用せずに残った部分については、それが割り当てられた額の25%以下であれば翌年度に繰り越すことができる。しかし、もしそれを超えるのであれば25%を超えた部分は国立公園事業局に返還しなければならない¹⁴⁾。返還された準備金は、他の州に割り当てられることになる。

②米国の宝を守れ(Save America's Treasure)

歴史保存補助金のうち、2番目に支出額が多いプログラムが「米国の宝を守れ」である。

このプログラムは、国家的に重要である知的・文化的な人工物、歴史的建造物や遺跡の保護・保存を目的としている¹⁵⁾。授権法は狭義の歴史保存補助金と同じく歴史保存法だが、直接には1998年にクリントン政権の下で発行された大統領令13072号を起源としている¹⁶⁾。また、2009年に成立した総括的公有地管理法(the Omnibus Public Land Management Act)も、このプログラムの授権法である。

このプログラムの補助金は競争的に獲得される。対象は、国家的に重要で、危険や脅威に曝されており、緊急の保護・保存の必要がある収集物や歴史的資産に関する事業で、かつその実施に明確な公的便益があるものである。収集物は、連邦政府によって厳格に定義された「国家的重要性」を備えていなければならない。収集物が国家的に重要であると認められるためには、知的・文化的遺産と米国が構築された環境を例証し解釈する格別の価値と品質をもち、高度の統合性を有していることが必要である¹⁷⁾。

保護や保存の対象となるのが歴史的資産の場合は、①それ自体が国の歴史的建造物(the National Historic Landmark)に指定されているか、歴史的建造物地区の中にあり、そこが歴史的建造物地区であることに寄与している、あるいは、②それ自体が国の史跡リストに登録され重要性が国家レベルとされているものか¹⁸⁾、この史跡リストに登録されている国家レベルの歴史地区の中にあり、国家レベルの歴史地区であることに寄与していることが必要である。このプログラムが提供する補助金には50%のマッチング要求がある。また、年度間で支出水準を安定させることを求める努力維持要求も課される。

③市民戦争古戦場土地獲得補助金(Civil War Battlefield Land Acquisition Grants)

市民戦争古戦場土地獲得補助金の授権法は、2009年に成立した「古戦場保護法」(the American Battlefield Protection Program Act)と2012年度の合併歳出法である。それ以前は、同様のプログラムが米国戦場保護プログラム(American Battlefield Protection

Program) の名で実施されていた。

このプログラムの目的は、市民戦争史跡諮問委員会 (the Civil War Sites Advisory Commission) が 1993 年に発行した「市民戦争の古戦場に関する報告書」に記載されている古戦場の土地および所有権を州政府や地方政府が取得するのを支援することである。この補助金は競争的に獲得される。事業の選抜は、「市民戦争古戦場に関する報告書」で定義されている各古戦場の歴史的重要性 (優先度 I ~ IV に分類されている) やその土地の維持への脅威などを勘案して行なわれる。土地や所有権の取得は、受理から 1 年以内に行なわなければならない。このプログラムにはマッチング要求があり、連邦政府の費用負担率は 50% と定められている。なお、補助金は一括払いで支給されるので、州政府や地方政府には毎年度の支出水準に関する努力維持要求は課されない。

(2) アウトドア・レクリエーション補助金¹⁹⁾の制度

次に、アウトドア・レクリエーション補助金を構成する補助金プログラムについて解説する。アウトドア・レクリエーション補助金は、主に「アウトドア・レクリエーションのための土地取得、開発、計画」(Outdoor Recreation- Acquisition, Development and Planning) と「都市の公園とレクリエーションの再生」(Urban Park and Recreation Recovery) の 2 つのプログラムの補助金で構成されている。

①土地取得、開発、計画補助金 (Outdoor Recreation- Acquisition, Development and Planning)

アウトドア・レクリエーション補助金のうち、もっとも額が大きいのは、アウトドア・レクリエーションのための土地取得、開発、計画というプログラムへの支出である。このプログラムの授權法は、1965 年に制定された「土地と水域の保全基金法」(the Land and Water Conservation Fund Act) である。土地取得、開発、計画補助金は、州政府やそ

の下位組織が公衆の現在と将来のニーズを満たすためのアウトドア・レクリエーションに関する包括的計画を策定するための資金を援助することを目的として支給される。また、アウトドア・レクリエーションのための土地および施設を獲得し開発することを支援することもこのプログラムの目的だとされている。

補助金の配分に関しては、法律に以下のようなルールが定められている。まず、毎年度の歳出法によって支出が認められた額の一定割合が各州に均等に割り当てられる。歳出法によって承認された歳出総額を 3 つに区分し、第 1 区分 (上限 2 億 2500 万ドル) の 40%、第 2 区分 (上限 2 億 7500 万ドル) の 30%、第 3 区分 (残りの部分) の 20% を、50 州と仮想的な 1 州に均等に割り当てる。各区分の残りの額は、「ニーズ」によって割り当てられる。「ニーズ」を測るのに考慮されるのは、州の人口、州外部からの利用者の数、その州で既に実施されている連邦政府のプログラムおよび流入している資源であるが、これらの要素への重み付けや具体的な割り当ての方法については詳細が公開されていない。

このようにして割り当てられた資金の性質は、歴史保存補助金と同じく準備金である。州政府が申請し国立公園事業局が承認した事業への補助金がこの準備金から支出される。準備金は、それが割り当てられた年度とそれに続く 2 年間は有効である。この 3 年間に支出されなかった部分は特別再割当勘定にまとめられ、国立公園事業局の裁量で再び割り当てられる。再割当にあたっては、支出が効率的であるか、追加的なニーズが証明されているか、プログラムの要求へのコンプライアンスが達成されているかが考慮される (NPS, 2008)。

この補助金には連邦政府の支出額が事業にかかる費用全体の 50% を超えてはならないというマッチング要求がある。つまり、受給側である州政府と連邦政府以外の支援者は事業にかかる費用の 50% 以上を必ず負担しなければならない。補助期間は事業によって異

なっており延長が認められることもあるが、平均的には3年間(歳出が認められた年度とそれにつづく2年間)である。なお、このプログラムでは受給側に支出水準に関する努力維持要求は課されない。

②都市の公園とレクリエーションの再生

(Urban Park and Recreation Recovery)

観察期間中に、アウトドア・レクリエーション補助金のカテゴリーで2番目に支出額が多かったプログラムは「都市の公園とレクリエーションの再生」である。しかし、既述のように、このプログラムは2005年に廃止されている。このプログラムの授権法は、1978年に成立した「都市の公園とレクリエーションの再生法」(the Urban Park and Recreation Recovery Act)である。これまでに紹介した他のプログラムでは、地方政府が補助金を受け取る場合は必ず州政府を介する仕組みになっている。しかし、このプログラムについては、法定の資格要件を満たした地方政府(市と都市部の郡)のみが直接の受給者となっている。

このプログラムは、経済的苦境にあるコミュニティにマッチング補助金と技術的支援を提供し、レクリエーション施設の再建を助けることを目的としている。また、レクリエーションに関するプログラムや施設の継続的な維持・運営に関する地方政府の計画と公約を奨励することもこのプログラムの目的に含まれる。

このプログラムが提供する補助金は、目的に応じて再建(rehabilitation)、革新(innovation)、計画(planning)の3つのカテゴリーに分かれている。再建補助金は、身近なレクリエーション施設の改修や再設計のための資本を提供する。革新補助金は、地方政府によって行なわれるレクリエーション関連のプログラムの増加や既存のプログラムの実施における効率性の改善を支援するために資金を提供する。再建補助金と革新補助金を受給するためには、地方政府は国立公園事業局によって承認された再建活動計画(Recovery Action Program)を備えていなければならない。計

画補助金は、地方政府がこの再建活動計画を構築するのを支援するための補助金である。

このプログラムの補助金の獲得過程は競争的である。対象となる事業の選抜は、公平性や衡平性に配慮して行なわれる。人口、既存のレクリエーション施設の状態、近隣におけるレクリエーション施設(特にマイノリティや低所得の住民が利用できるもの)の欠乏、地方政府によって支持されている公衆参加の程度、雇用創出機会の多寡、民間や州政府からの支援などが評価の基準になっている。

申請された事業のうち法律に定められた要件を満たしたものだけが「証明された申請」とされ、国立公園事業局の地域支所が定期的に行なう評価と順位付けの対象となる。再建補助金と革新補助金の場合は、優先順位が高いとされた「証明された申請」のみが国立公園事業局の本庁に渡り、本庁での審議を経て採否が決定される²⁰⁾。計画補助金の場合は、本庁ではなく地域支所が事業の採否を決める。

補助対象となる事業は、再建補助金と革新補助金の場合は3年で、計画補助金の場合は1年で、完了させなければならない。都市の公園とレクリエーションの再生補助金にはマッチング要求が課されている。連邦政府の費用負担は、計画補助金の場合は50%以下、再建補助金と革新補助金の場合は70%である。さらに、再建事業については、州政府が地方政府に資金的な支援を行なう、すなわち地方政府の負担を肩代わりする場合は、連邦政府がその肩代わり分の50%を負担するという追加的なインセンティブもある。ただし、その場合にも、連邦政府が負担する額にはあらかじめ定められた上限がある。

(3) 比較

表1は本節で解説した各プログラムの補助金の制度をまとめたものである。この表に示されているように、歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金を構成するプログラムの制度には様々な差異がある。特に配分過程の特性に着目してみると、以下のような差異があることが分かる。

表 1 公園事業に関する主な補助金プログラムの制度

プログラム	競争的/非競争的	配分公式	マッチング要求	努力維持義務	割り当てられた 準備金の存続期間	事業への補助が 行なわれる期間	連邦政府による 特定の事業の推奨
Historic Preservation Fund Grants-In-Aid	非競争的	なし*1	60%以上	なし	1年間*2	2年間	なし
Civil War Battlefield Land Acquisition Grants	競争的	なし	50%	なし	-	1年間	あり
Save America's Treasures	競争的	なし	50%	あり	-	2年間	なし
Outdoor Recreation Acquisition, Development and Planning	非競争的	あり	50%以上	なし	3年間	3年間	なし
Urban Parks and Recreation Recovery Program	競争的	なし	計画: 50%以上 再建: 30% 革新: 30%	なし	-	1年間 (計画) 3年間 (再建・革新)	なし

*1 国立公園事業局が発行しているマニュアルに定められたルールがある。

*2 割り当てられた額の25%については翌年度に繰り越しができる。

出所 著者作成

既述のように、2つの政策カテゴリーの補助金は、支出額の大きな部分が準備金を介する配分方法を採用しているプログラムの補助金である点で共通している。しかし、各州に準備金を割り当てる方法は異なっている。われわれの観察期間は2004年度・2006年度・2008年度・2010年度であるが、歴史保存補助金の支出額の大きな部分を占める、狭義の歴史保存補助金の場合、この期間中の各年度において支出総額は3千万ドルから5千万ドルの範囲にとどまっていた。既述の配分方法によれば、2千万ドルは各州に均等に割り当てられ、残りの3分の1ずつが人口、領土面積、築50年以上の住宅の数の全米シェアに応じて割り当てられていたことになる。つまり、観察期間中の狭義の歴史保存補助金の準備金は、あらかじめ定められた客観的基準のみにもとづいて割り当てられており、政治的な操作の余地がまったくなかったと言える。また、歴史保存補助金に含まれる他のプログラムでは、厳格に定義された客観的基準にもとづいて競争的に事業が選抜される。

アウトドア・レクリエーション補助金のほとんどを占める、土地取得、開発、計画補助金については、観察期間中の各年度において、承認された歳出の総額が2億2500万ドルを超えたことはない。したがって、既述の配分方法によれば、歳出法で認められた額の40%が各州に均等に配分され、残りの60%が「ニーズ」に応じて割り当てられていたこ

とになる。この「ニーズ」は、州の人口、州外部からの利用者の数、その州で既に実施されている連邦政府のプログラムおよび流入している資源によって測られるとされているが、その計算方法についての詳細は公開されていない。また、客観的基準にもとづいて競争的に事業が選抜される、都市の公園とレクリエーションの再生補助金の支出は、観察期間中の各年度において、まったく行なわれなかったか、支出されたとしても少額であった。つまり、制度上、歴史保存補助金に比べてアウトドア・レクリエーション補助金は、配分過程がより不透明でかつ非競争的であると言える。このような特性から、裁量が働く余地が広く、補助金の分配が政治的に操作される可能性が大きいと考えられる。したがって、関連する小委員会のメンバーシップの影響は、歴史保存補助金の分配よりも、アウトドア・レクリエーション補助金の分配に、より明確に現れると予測される。以下では、この予測を検証する。

第4節 仮説と方法

(1) 仮説

まず分配理論から導出される便益仮説を検証可能なものに特定化しよう。われわれは、事例として歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金を選んだ。これらの2

つのカテゴリーの補助金を管轄する小委員会のメンバーのいる州が、補助金の分配において超過的な便益を得ているかを検証したい。被説明変数にこれらの補助金の人口1人あたり受給額をとり²¹⁾、補助金の分配に影響しそうな各州の特性をコントロールした上で、関連する小委員会のメンバーシップと人口1人あたり補助金受給額の間には正の関係があるか否かを検証する。便益仮説は、以下のように特定化される。

仮説1: 他の条件を一定とすると、国立公園事業を管轄する連邦議会の小委員会のメンバーがいる州は、歴史保存補助金についても、アウトドア・レクリエーション補助金についても、委員のいない州よりも人口1人あたりの補助金受給額が多い。

また、配分過程を支配する制度の差異から、歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の分配への委員会メンバーシップの影響について、以下のような仮説が導き出される。

仮説2: 準備金の割当がより客観的な基準で決まり、事業の選抜がより競争的な過程を経る歴史保存補助金の分配よりも、準備金の分配の基準がより曖昧であり、競争的な過程を経て事業が選抜されるプログラムへの支出がほとんどないアウトドア・レクリエーション補助金の分配の方に、委員会メンバーシップの影響がより明確に現れる。

仮説2についてより厳密に言うならば、アウトドア・レクリエーション補助金の分配に委員会メンバーシップの影響が見られるときは、歴史保存補助金の分配にもそれが見られるかもしれないが、アウトドア・レクリエーション補助金の分配に委員会メンバーシップの影響が見られないときは、歴史保存補助金の分配にそれが見られることは期待できないということである。以下では、特定化された2つの仮説を検証する。

(2) 方法

①計量モデル

本稿の分析では回帰分析により特定化された仮説の検証を行なう。計量モデルは単一方程式システムであり、以下のようなものである。

$$G_{it} = \alpha + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Y_{it} + \beta_3 Z_{it} + u$$

個体や時点による個別的な差異はないと仮定し²²⁾、プールド・データを用いて、OLSでパラメータの推定を行なう²³⁾。定数項 α と誤差項 u は個体(州)や時点(年度)にかかわらず共通である。定数項 α は非確率変数だが、誤差項 u は確率変数である。誤差項 u は平均が0で、分散は個体や時点について変わらず正規分布する。

被説明変数となっている G_{it} は、各時点における各州の人口1人あたりの歴史保存補助金またはアウトドア・レクリエーション補助金の受給額である。説明変数群 X_{it} は国立公園事業を管轄する複数の小委員会のメンバーシップを表わす変数を含んだベクトルである²⁴⁾。われわれの関心は、 X_{it} の係数ベクトルである β_{it} に含まれる要素の全部または一部がゼロとは有意に異なりかつ正であるか否かにある。

歴史保存補助金やアウトドア・レクリエーション補助金の分配には、関連する小委員会のメンバーシップのほかにも、多くの変数が影響すると考えられる。説明変数群 Y_{it} と Z_{it} は、「他の条件を一定とする」ために、すなわちコントロールのために用いられるものである。説明変数群 Y_{it} には前期の1人あたり補助金受給額、各州の社会的・経済的・地理的な特徴を表わす複数の変数、そして年度ダミー変数が含まれる。また、説明変数群 Z_{it} には、一票の重みを表わす人口、委員長・小委員長など委員会リーダーの有無、上院の小委員会のメンバーの選挙サイクルのような委員会メンバーシップ以外に補助金の分配に影響しそうな政治的変数が含まれる。

② 観察単位

既述のように、本稿の分析における観察単位は州である。50州すべてのデータではなく、アラスカ州とハワイ州を除いた大陸48州のデータを用いる。アラスカ州とハワイ州については、地理的・地政学的な理由から大陸48州と連邦支出の分配パターンが異なると考えられるからである。アラスカ州とハワイ州を標本から除くという取扱いは、先行研究においても採用されており、本稿でもそれを踏襲している。

③ 観察期間

既述のように、本稿の分析では、2004年度から2010年度までの偶数年度のデータのみを用いる。繰り返しになるが、偶数年度のデータに限定したのは、米国では偶数年に連邦議会選挙があるからである。分配理論が想定するように、議員たちが再選を唯一の目的として行動しているのならば、委員であることを利用して超過的な便益を獲得しようとするインセンティブは選挙のある年の方が大きい。したがって、委員会メンバーシップと獲得される便益の関係は、選挙のない年よりもある年に観察されやすいと予測される。また、各州への下院の議席の割当は10年ごとに人口比にもとづいて変更されるが、2004年度から2010年度の間はそれが変動していない。このように、議会選挙の有無と下院議席の割当てをコントロールしている。

第5節 変数とデータ

(1) 被説明変数

被説明変数は、歴史保存補助金またはアウトドア・レクリエーション補助金の人口1人あたり受給額である。図1と図2は、2010年度の歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金について、各州の人口1人あたり受給額をそれぞれ示したものである。どちらについても州の間でかなりのばらつきがあるのがわかる。2010年度の場合、人口1人あたりで見てもっとも多額の歴史保存補助

金を受給したのは、ミシシッピ州であり約1.83ドルであった。人口1人あたりの歴史保存補助金の受給額がもっとも少なかったのは、フロリダ州であり約0.04ドルであった。同様に、2010年度に人口1人あたりで見てもっとも多額のアウトドア・レクリエーション補助金を受給したのは、アラスカ州で約0.73ドルであった。人口1人あたりのアウトドア・レクリエーション補助金の受給額がもっとも少なかったのは、メリーランド州とコネティカット州で0ドルであった。われわれの主要な関心は、関連する小委員会のメンバーシップが、このような人口1人あたりの補助金受給額のばらつきを説明する、ひとつの有意な変数であるか否かにある。

(2) 説明変数

説明変数については、前号に掲載された拙稿(大久保, 2014)とまったく同じであるので、定義や測定法については、そちらの解説を見ていただきたい。また、それぞれの説明変数に対応するデータの出所も大久保(2014)にある。

(3) 分布と相関

推定を行なう前にデータの分布と説明変数間の相関についてチェックする。分布の非正規性と説明変数間の高い相関は推定に問題をもたらすからである。

① 分布

表2は、連続変数(今期と前期の各州の歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の人口1人あたりの受給額、失業率、旅行業従事者シェア、国立公園の数、人口規模)の基本統計量である。いずれも中央値より平均値が大きく、分布が右に歪んでいることが分かる。これらの変数については、対数変換した値を推定に用いる。対数変換を施すことで分布の歪みは抑制される。

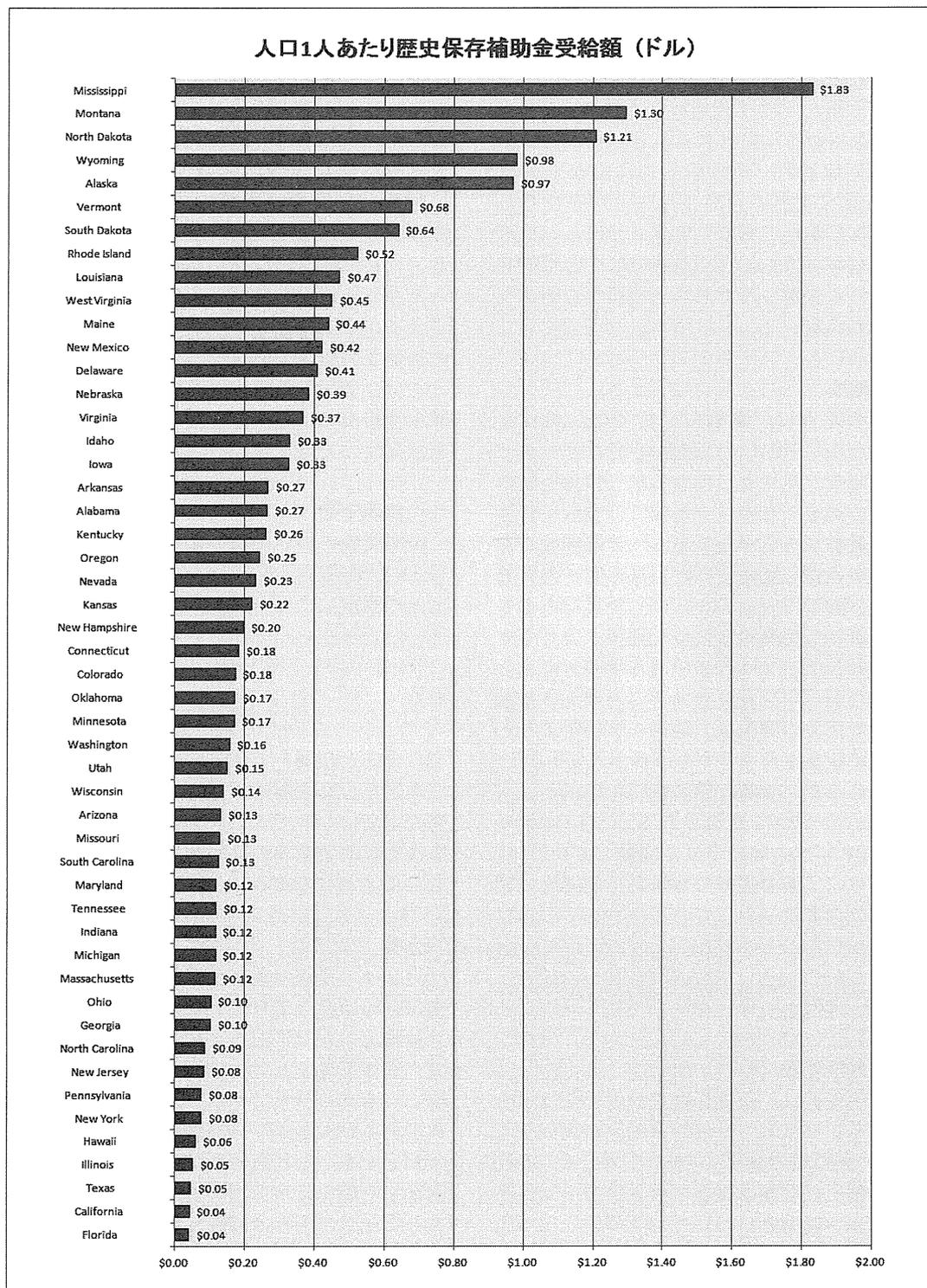


図1 各州の歴史保存補助金の人口1人あたり受給額（名目額・ドル）

出所 著者作成（元データは Federal Aid to States 各年版による）

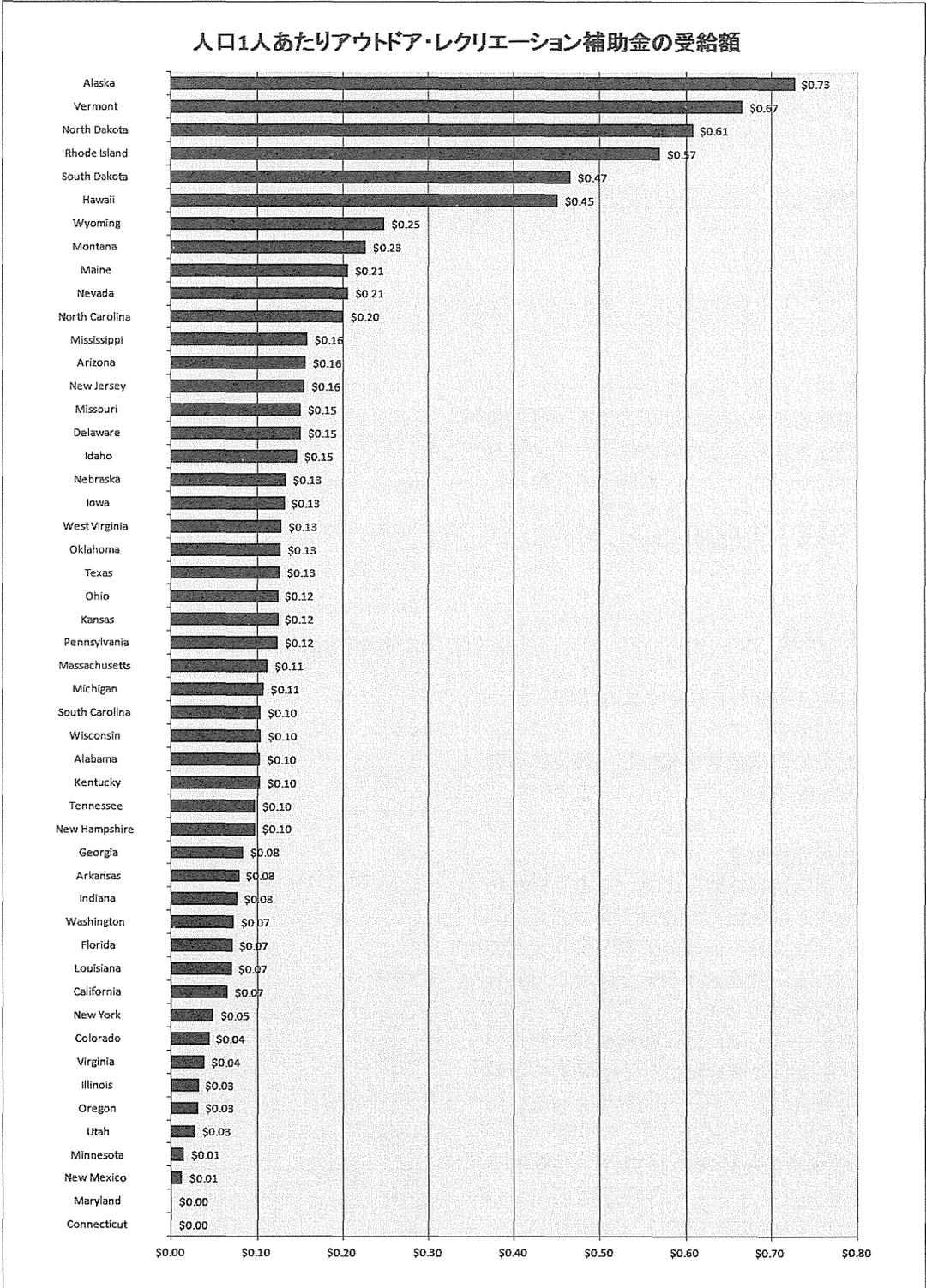


図2 各州のアウトドア・レクリエーション補助金の人口1人あたり受給額 (名目額・ドル)
出所 著者作成 (元データは Federal Aid to States 各年版による)

表2 連続変数の記述統計

	平均値	中央値	標準偏差	最小	最大
歴史保存補助金(今期)	0.31	0.18	0.34	0.02	2.02
歴史保存補助金(前期)	0.33	0.19	0.37	0.01	2.66
アウトドア・レクリエーション補助金(今期)	0.31	0.18	0.34	0.02	2.02
アウトドア・レクリエーション補助金(前期)	0.33	0.19	0.37	0.01	2.66
人口	6220.28	4482.50	6676.48	509.00	37349.00
失業率	5.96	5.30	2.20	2.90	14.40
旅行業従事者シェア	6.81	6.08	3.79	3.40	29.90

N=192

出所 著者作成

②相関

対数変換した後に説明変数に対応するデータの相関行列をチェックしたところ、多重共線性が懸念されるような高い相関を示す組み合わせはなかった(25)、補助金の分配に影響すると考えたすべての説明変数を回帰式に含んでパラメータの推定を行なった。

表3 分析結果

	歴史保存	アウトドア・レクリエーション
切片	2.71 *** (0.58)	1.08 (1.02)
上院歳出小委員会	0.06 (0.08)	0.47 ** (0.17)
上院授權小委員会	0.10 (0.09)	0.36 * (0.18)
下院歳出小委員会	0.15 (0.09)	0.45 * (0.19)
下院授權小委員会	0.01 (0.08)	-0.02 (0.16)
1期前補助金受給額	0.36 *** (0.07)	0.04 (0.06)
人口	-0.57 *** (0.07)	-0.39 *** (0.09)
失業率	0.32 (0.18)	0.28 (0.38)
旅行業従事者	0.09 (0.11)	0.18 (0.23)
国立公園の数	-0.03 (0.03)	0.01 (0.06)
北東部	-0.14 (0.11)	-0.2 (0.24)
中西部	0.15 (0.12)	0.24 (0.25)
南部	0.10 (0.09)	0.01 (0.18)
2006年度	0.23 * (0.10)	0.04 (0.21)
2008年度	0.19 * (0.09)	-0.54 ** (0.19)
2010年度	-0.01 (0.14)	-1.45 *** (0.28)
委員会リーダー	0.16 (0.09)	-0.30 (0.19)
上院選挙サイクル	-0.09 (0.09)	-0.16 (0.19)
修正済み決定係数	0.72	0.35
F値	40.20	6.57
(p値)	(0.00)	(0.00)

Signif. codes: '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1

()内は標準誤差

N = 196

出所 著者作成

第6節 結果

分析結果は表3のとおりである。以下では、歴史保存補助金、アウトドア・レクリエーション補助金の順に結果を報告し、最後に両者の結果を比較する。

(1) 歴史保存補助金

まず、歴史保存補助金についての分析結果を報告する。主な関心の対象である委員会メンバーシップ変数の係数は予測どおりすべて正であったが、有意水準5%を採用した場合にはすべて有意ではなかった。したがって、他の条件を一定とすれば、観察期間中の人口1人あたり補助金受給額は、公園事業を管轄する小委員会のメンバーのいる州とない州とで変わらないといえる。

前期の補助金受給額の係数は、有意水準0.1%でも有意となり、その符号は正であった。このことは前期に人口1人あたりでより多額の補助金を受給していた州が今期も人口1人あたりでより多額の補助金を受給していることを表わしている。われわれの定義では前期と今期は2年で構成される同じ国会期の

第1会期と第2会期であるから（大久保，2014），この結果は同じ国会期内においては歴史保存補助金の分配パターンが大きく変動することがないことを表わしている。

各州の失業率の係数は予測どおり正の値であり，有意水準5%を採用した場合には有意ではなかったが，有意水準10%を採用すると有意であった。他方で，各州の旅行業従事者シェアと国立公園の数は，有意水準10%を採用しても有意な説明変数ではなかった。

年度ダミーは，2006年度と2008年度の係数が有意水準5%で有意となり，その符号はどちらも正であった。これらの年度については補助金の支出総額の水準と各州への分配額の多寡が傾向的にリンクしているのが分かる。しかし，2010年度については，有意水準10%でも有意にならなかった。

西部を参照地域とした3つの地域ダミー（北東部，中西部，南部）の係数は，有意水準10%を採用してもすべて有意にはならなかった。この結果は，歴史保存補助金の分配に関して，特別有利な地域があるわけではないことを表わしている。

委員会リーダーの有無を表わす変数の係数は正の値をとり，有意水準10%を採用した場合にのみ有意であった。われわれは，委員会のリーダーのいる州が人口1人あたりで見てより多くの歴史保存補助金を獲得できるという弱い証拠を得たことになる。

上院の小委員会のメンバーの選挙サイクルは，1人あたり補助金受給額に有意な影響を及ぼしていなかった。選挙サイクルが彼らに補助金獲得のインセンティブを与えないか，Shepsle, Van Houweling, Abrams, and Hanson (2009) が主張するように上院と下院の相互作用でその効果が相殺されるのだと考えられる²⁶⁾。

人口の係数は負の値をとり，有意水準0.1%でも有意であった。この結果は，人口のより少ない州（上院議員選挙において1票がより重い州）が，人口1人あたりで見てより多くの歴史保存補助金を獲得していることを意味している。

(2) アウトドア・レクリエーション補助金

次に，アウトドア・レクリエーション補助金の分配についての分析結果を報告する。委員会メンバーシップ変数については，歴史保存補助金の場合とは異なり，下院の授権小委員会のメンバーシップを除くすべての変数の係数が有意水準5%で有意であった。また，それらの符号は，すべて予測どおり正であった。すなわち，上院の歳出小委員会と授権小委員会および下院の歳出小委員会のメンバーのいる州は，これらの小委員会のメンバーのいない州と比べて，人口1人あたりで見てより多くのアウトドア・レクリエーション補助金を受け取っていたことになる。

前期の補助金受給額の係数は，歴史保存補助金の場合とは異なり，有意水準10%でも有意ではなかった。アウトドア・レクリエーション補助金の分配については，同じ国会期内においても安定したパターンがないということであろう。また，各州の失業率，旅行業従事者シェア，国立公園の数も，有意水準10%を採用したとしても，有意な説明変数ではなかった。

年度ダミーは，2008年度は有意水準1%で，2010年度は有意水準0.1%でそれぞれ有意であり，その符号はどちらも負であった。2008年度と2010年度については，参照年度である2004年度と比べて実質額で見た補助金支出総額が少ない。これらの年度のダミー変数が負の係数をもつということは，支出総額と分配額が傾向的にリンクしていることを表わしている。他方，2006年度のダミー変数の係数は，有意水準10%を採用しても有意ではなかった。実質額で見た場合，2006年度の歴史保存補助金の支出総額は，参照年度である2004年度と比べて多いが，各州への分配額が傾向的に多いということではなかった。

また，歴史保存補助金の分析結果と同じく，3つの地域ダミー変数の係数は有意水準10%を採用してもすべて有意ではなかった。アウトドア・レクリエーション補助金の分配についても，特に有利な地域があるわけではない。

各州における委員会リーダーの有無を表わす変数の係数は，有意水準10%を採用した

場合でも有意とならなかった。アウトドア・レクリエーション補助金の場合には、委員会リーダーのいる州が人口1人あたりで見てもより多額の補助金を獲得できるという証拠は得られなかったことになる。また、歴史保存補助金の分析結果と同じく、上院の小委員会のメンバーの選挙サイクルも人口1人あたり補助金受給額に有意な影響を及ぼしていなかった。

人口の係数は歴史保存補助金の分析結果と同じく負の値をとり、有意水準0.1%でも有意であった。アウトドア・レクリエーション補助金についても、人口のより少ない州が、人口1人あたりで見てもより多くの補助金を獲得する傾向があった。

(3) 比較

歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の分析結果を比較してみると、以下のようなことが言える。

- ① アウトドア・レクリエーション補助金の各州の人口1人あたり受給額は、関連する小委員会のメンバーシップの有意な影響を受けていた。他方、歴史保存補助金の人口1人あたり受給額への有意な影響はなかった。このことから、アウトドア・レクリエーション補助金の方が、歴史保存補助金に比べて政治的操作に対して脆弱であると判断できる。
- ② アウトドア・レクリエーション補助金の分配については、上院でも下院でも歳出小委員会のメンバーシップが有意な影響を及ぼしていた。歳出小委員会のメンバーは、毎年の歳出の承認に関する意思決定に直接関与できる地位にあるから、分配を政治的に操作することが比較的容易にできるのだと考えられる。
- ③ アウトドア・レクリエーション補助金の分配については、上院の授権小委員会メンバーシップは有意な説明変数であったが、下院の授権小委員会のメンバーシップは有意な説明変数ではなかった。
- ④ 上院について歳出小委員会と授権小委員会のメンバーシップの係数の推定値を比

べると、それぞれ0.47、0.36となり、歳出小委員会の方が大きい。しかし、係数の推定値はそれぞれの標準偏差1つ分の中にお互い収まっているので有意な差はないといえよう。つまり、歳出小委員会のメンバーシップと授権小委員会のメンバーシップとで、人口1人あたりアウトドア・レクリエーション補助金の受給額に与えるインパクトに有意な差はない。

- ④ 上院と下院の歳出小委員会のメンバーシップの係数の推定値を比べると、それぞれ0.47、0.45となり、上院の歳出小委員会の方がやや大きい。しかし、係数の推定値はそれぞれの標準偏差1つ分の中にお互い収まっており有意な差はないといえよう。つまり、歳出小委員会のメンバーシップが人口1人あたりアウトドア・レクリエーション補助金の受給額に与えるインパクトは、議院間で有意な差がない。

第7節 考察

上記の結果をどのように解釈すべきだろうか。われわれは、第3節で見たように、2つのカテゴリーの補助金の配分過程は透明性と競争性という点において異なっており、これらの特性の差異が補助金の分配への関連する小委員会のメンバーシップの影響に差を生じさせていると主張する。配分過程がより不透明でより非競争的なアウトドア・レクリエーション補助金の受給額には、委員会メンバーシップの有意な影響が現れたが、分配が決まる過程の透明性がより高い歴史保存補助金の受給額には、委員会メンバーシップの影響は現れなかったからである。

しかし、同じ観察事実を得る代替的な説明がありうる。例えば、官僚が補助金を配分するときに、政策カテゴリーによって判断基準を変えているのかもしれない。もし彼らが国家的な価値のある歴史的・文化的遺産の保護には専門家の知見が反映されるべきで、素人である各州の選挙民や彼らを代表している議

員たちの選好で補助金の分配が決まるべきではないと考え、他方でレクリエーションについては専門家の知見よりも地元の需要が反映されるべきである、あるいは歴史的・文化的遺産の保護に比べれば関連する小委員会のメンバーの要求を聞き入れてもよいと考えているならば、政策領域によって補助金の分配への委員会メンバーシップの影響は異なるだろう。このように、政策領域によって政治的操作への官僚の受容の程度あるいは彼らの客観的な配分基準への執着度が異なっていれば、制度的な差異から生じるのと同じ結果が観察されうる。つまり、制度的差異による説明と官僚の選好の差異による説明は、観察上同値 (observationally equivalent) である。

たしかに、後者による説明も説得力があるように思われる。実際、市民戦争古戦場土地獲得補助金については、諮問機関の勧告にもとづいて事業の選抜が行なわれている。しかし、歴史保存補助金の支出額の大きな部分を占める、狭義の歴史保存補助金については、国立公園事業局に申請する事業の選択は潜在的受給者である州政府自身が行なっている。このプログラムでは、連邦政府は、補助金を受給しようとする州政府に事業の遂行を統括するための組織と過程を備え、それらの質を一定の水準に維持することを要求するという間接的な関わり方をしているにすぎない。

もちろん、州が申請した事業を支援するか否かの最終的な判断は国立公園事業局が行なうのだが、例えばその州には他に優先して行なうべきより重要な事業があるという理由で州が申請した事業の承認を拒否することはできない。申請された事業が法定の要件を満たしてさえいれば、支援を拒否することはできないのである。

また、連邦政府内には歴史保存諮問委員会 (the Advisory Council on Historic Preservation) という機関があるが、この機関は歴史的・文化的遺産の保存に関する政策の大枠について連邦政府に助言を行なった。連邦政府の機関が行なう事業が歴史的・文化的遺産に負の影響を及ぼすおそれがあるときに調停を行なったりすることを任務とし

ており、支援する事業の選別には直接的に関わっていない。したがって、少なくとも政策領域による官僚の選好の差異のみによって、2つの政策カテゴリーの補助金の分配への委員会メンバーシップの影響の現れ方に差があることを説明できない。制度の差異も影響していると考えた方がよいだろう。

第8節 結論

本稿では2つの仮説を検証した。ひとつは、委員会のメンバーのいる州はその委員会が管轄している補助金の分配に関して超過的な便益を得ているという仮説である。もうひとつは、配分過程の特性によって委員会メンバーシップの補助金の分配への影響が異なっているという仮説である。これらの仮説を検証したのは、委員会メンバーシップによって超過的な便益が普遍的に得られるものではないことを確かめ、それが得られる条件のひとつを同定したいからであった。

われわれは、配分過程の特性によって委員会メンバーシップの補助金の分配への影響が異なっていることを確かめるために、国立公園事業局が支給している歴史保存補助金とアウトドア・レクリエーション補助金の分配への関連する小委員会のメンバーシップの影響を検証した。これらの2つの政策カテゴリーの補助金は、同じ機関が管轄し、配分方法がよく似ているが、配分過程の透明性と競争性が異なっているという点で都合がよいものだった。

配分過程がより透明でより競争的である歴史保存補助金については、人口1人あたりの補助金受給額への委員会メンバーシップの影響は確認できなかった。他方、配分過程がより不透明でより非競争的であるアウトドア・レクリエーション補助金については、上院と下院に設置された関連する小委員会のメンバーシップの有意な影響が確認された。制度上、アウトドア・レクリエーション補助金は、委員会のメンバーによって政治的に操作されやすいと考えられる。

われわれは、委員会メンバーシップにもとづく超過的な便益は条件依存的なものであり、透明性や競争性のような配分過程の特性に左右されることを示す証拠を得た。補助金の配分において超過的な便益を得るのに、関連する小委員会のメンバーシップだけでは十分でないのである。

さらに、われわれが得た結果は、補助金の配分の最終的な決定権を議会ではなく官庁がもっていたとしても、その配分過程が不透明あるいは非競争的であれば、関連する小委員会のメンバーが分配を政治的に操作できることを示している。官庁に補助金の配分に関する決定権が委ねられているときでも、議会や委員会がそれを操作することが難しいとは一概に言えないのである。補助金の分配への委員会メンバーシップの影響の多様性を説明するには、決定権の所在や配分方法の外観に加えて、配分過程の特性について考えることが重要である。

謝辞

本稿の作成にあたっては多くの方にご協力いただいた。すべての方の名前を挙げることは紙幅の制約のためできないが、とりわけ植田和弘京都大学教授、諸富徹京都大学教授、森晶寿京都大学准教授のご指導に感謝しここに記す。また、有益なコメントをいただいた匿名の2名の査読者にも心より御礼申し上げたい。もちろん、本稿に含まれる誤りについてはすべて著者に責任がある。

注

1) 本稿では、「分配」(distribution)と「配分」(allocation)という用語を基本的に交換可能なものとして用いている。「分配」という用語が用いられるときは実現した状態を指し、「配分」という用語が用いられるときはその状態を実現する行為を指している。このような用語法は経済学者や財政学者にとっては抵抗のあるものだろう。経済学や財政学では、「分配」と「配分」は厳格に区別されている。「分配」は所得や付加価値について用いられ、平等や公平の概念とむすびついている。他方、「配分」

は稀少な資源について用いられ、効率という概念とむすびついている。本稿では、このような用語法を適用していない。その理由は、以下のとおりである。本稿が依拠するのは実証政治学の文献であり、それらにおいては、経済学や財政学の文献におけるほど、これらの用語の区別が明確でない。厳密に言えば、実証政治学では「分配」という用語には学術的な意味が与えられているが(注釈9を見よ)、それは経済学や財政学で用いられる意味とは異なっている。なお、関連する英語文献におけるdistributionは、例えばgeographical distribution of federal grantsという用例のように、文脈によっては「分布」と訳した方が適切なものもある。

- 2) 歴史的・文化的遺産の保存事業が生み出す経済効果については、Rypkema, Cheong, and Mason (2011)を見よ。
- 3) 議会や委員会のメンバーによる政治的操作が疑われる事例については、前号に掲載された拙稿(大久保, 2014, pp.95-96)を見よ。
- 4) 観察単位を州とすると、データが入手しやすいというメリットもある。連邦政府の支出に関する報告書の多くは、州を単位として支出額を集計している。われわれの研究に関して言えば、1998年から2010年まで連邦政府の機関ごとに州への補助金の支給額をまとめたFederal Aid to Statesという報告書が作成されていたので、これを利用することができた。
- 5) 連邦議会の下院議席の各州への割り当ては、10年ごとの人口センサスにもとづいて変更される。
- 6) Fiorina (1981)は、選挙民が回顧的に投票を行なうと主張した。もし選挙民が彼らに議員がもたらした、より最近の便益に重みを付けて評価するのであれば、選挙のない年よりもある年の方が、補助金を獲得するように議員を仕向ける、より大きなインセンティブがあると考えられる。
- 7) 議員が議会内で占める地位には、委員会のメンバーであることのほか、例えば、議長や少数党筆頭幹事などのフォーマルな地位、あるいは議院や特定の委員会での連続勤続年数を表すシニオリティのようなインフォーマルな

- 地位が含まれる。
- 8) 注釈1で述べたように、本稿における「分配」という言葉の用い方は、実証政治学のものである。この用語法は、Lowi (1964) の「分配政治」あるいは「分配政策」の概念に由来する。彼は、諸々の政策はその特性によって分配政策、再分配政策、規制政策の3つに分類できると主張し、政治が政策を決定しているのではなく、政策の特性が政治過程を規定しているのだと論じて、政治と政策の関係に関するそれまでの見方を逆転させた。「分配政策」という用語は、小さな単位に分割され分配される経済的補助に関する政策を指している。この経済的補助のそれぞれの単位は、他の単位や普遍的なルールから隔離されている。分配政策は、実質的には政策というよりも高度に個別化された決定というべきものであり、その集積を政策と呼ぶことができるようなものである。
- 9) 分配理論からは、便益仮説のほかにも、徴募仮説 (recruitment hypothesis) と過剰代表仮説 (overrepresentation hypothesis) が導き出される。徴募仮説は、議員は彼らの選挙民がもっとも欲する便益を管轄する委員会に所属するという仮説である。過剰代表仮説は、委員会はそれぞれ管轄する便益について強い選好を示すような議員で構成されるので、委員会の選好の分布は議院全体の選好の分布を代表するものにならないという仮説である。
- 10) 便益仮説の普遍性に対する疑問は、Arnold (1981) や Rundquist (1983) で提示されている。Arnold (1981) は、配分の決定権者と方法の違いに着目した。Rundquist (1983) は、委員会間でログローリングが起り得る条件やプログラムの特性 (支出額の多寡、政治的支持基盤の広狭、プログラムの歴史の長短など) に着目した。
- 11) Alvarez and Saving (1997) は、政策領域やプログラムごとに委員会メンバーシップと補助金の分配額を対応させたのではなく、様々な政策領域やプログラムの補助金の分配額をひとまとめにしたものを被説明変数にとり、それを複数の委員会のメンバーシップによって説明した。
- 12) この節の解説は、Catalog of Federal Domestic Assistance の記述を参考している。
<https://www.cfda.gov/?s=program&mode=form&tab=step1&id=d7b3765588804c239a97d14647c83af7>
- 13) ただし、対象物件が後に国立公園システムに組み込まれたときは、連邦政府がその維持費を負担することがある。
- 14) 実際には、翌年度の準備金の割当額からこの部分の額を差し引くことによって処理する。
- 15) 国立公園事業局は、the National Endowment for the Arts, the National Endowment for the Humanities, the Institute of Museum and Library Services, the President's Committee on the Arts and the Humanities などの他の政府機関と協力して、この補助金プログラムを運営している。
- 16) 大統領令 (Executive Order) とは、大統領が連邦議会の承認を要せずに発することができる命令であり、法律と同じ効果を持つ。
- 17) 「国家的重要性」の詳細な定義については、国立公園事業局による解説 (<http://www.nps.gov/hps/treasures/national.htm>) を見よ。
- 18) 国の史跡リストに登録されているものは、その重要性に応じて、地方レベル、州レベル、国家レベルに分類されているが、ほとんどの資産の重要性は国家レベルとはされていない。
- 19) この節の解説は、Catalog of Federal Domestic Assistance の記述を参考している。
<https://www.cfda.gov/?s=program&mode=form&tab=step1&id=d22c137edbc03ccd6bdd5d0bb6abdbd7>
- 20) なお、再建補助金の申込みと革新補助金の申込みは、別々に順位付けされる。
- 21) 補助金の受給総額ではなく、人口1人あたり額を被説明変数にとる理由は以下のとおりである。狭義の歴史保存補助金やアウトドア・レクリエーションのための土地取得、開発、計画補助金については、人口が準備金を割り当てる際に考慮される。このため、各州の補助金受給額は人口 (厳密にはその平方根) に比例することが予測される。被説明変数に各州の受給総額をとり、説明変数に人口をとつ

た場合、説明変数である人口は正の効果(準備金の人口比例割当の効果)と負の効果(1票の重みによる政治的影響力の効果)を両方も含んでいる。このため、人口の係数の符号の予測が難しくなる。人口1人あたりの受給額を用いれば、準備金の割当が人口に比例することの効果を抑制でき、人口を1票の重みのみの指標として用いることができる。なお、人口は規模の経済の効果も含んでいる可能性もあるが、歴史公園や自然公園は地理的に相当離れて立地しているので規模の経済は働きにくいと考えられる。

- 22) ただし、各時点に固有で主体に共通な効果を考える。それは年度ダミーで表現される。
- 23) 固定効果モデルや変量効果モデルを用いないのは、それらのパフォーマンスが Pooled OLS よりも有意に勝るとはいえないからである。試行的に固定効果モデルや変量効果モデルを用いて推定を行ない、F 検定や Breuch-Pagan 検定で Pooled OLS と比べてデータに適合的であるか否かを検証した。F 検定では、有意水準 5% で Pooled OLS よりも固定効果モデルを用いることが推奨されたが、主体効果も時点効果も有意なものではなかった。Breuch-Pagan 検定の結果、有意水準 5% では変量効果モデルを用いることが推奨されなかった。時点数が 4 つと少ないので、固定効果モデルや変量効果モデルのパフォーマンスはあまりよくないのだろう。なお、クロスセクション方向の依存性の検定の結果は、それがあつことを支持するものではなかったが、時点数の不足から信頼できない。また、系列相関については、Durbin-Watson 検定の結果はそれがあつことを支持しなかったが、この検定は漸近性に依存するので標本規模が大きいことを要求する。本稿で用いた標本は観察数が 192 であり、大標本とは言い難い。分散不均一性については、人口で標本を二分し Goldfeld-Quandt 検定を行なったが、有意水準 5% でそれは否定された。
- 24) 国立公園事業を管轄する小委員会は連邦議会の中に 4 つある。それらは、上院の歳出小委員会と授権小委員会および下院の歳出小委員会と授権小委員会である。なお、これらにつ

いてのより詳しい解説は拙稿(大久保 2014)にある。

- 25) 紙幅の節約のため相関行列は記載しないが、著者に請求すれば入手することができる。
- 26) Shepsle, Van Houweling, Abrams, and Hanson (2009) の議論については、拙稿(大久保, 2014)を見よ。

参考文献

- Adler, E. S., 2000, "Constituency Characteristics and the "Guardian" Model of Appropriations Subcommittees, 1959-1998", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, pp. 104-114
- Alvarez, R.M. and J.L. Saving, 1997, "Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlays.", *Public Choice* 92: 55-73
- Arnold, R. D., 1981, "Legislators, Bureaucrats, and Locational decisions", *Public Choice*, 37: 107-132
- Atlas, C. M., T. A. Gilligan, R. J. Hendershott and M. A. Zupan, 1995, "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why.", *American Economic Review* 85: 624-629
- Berry, C. R., and J.E. Gersen, 2010, "Agency Design and Distributive Politics", Law and Economics Working Paper Series, No. 539, Chicago University Law School
http://www.law.uchicago.edu/files/file/539-326-jg-agency_0.pdf
- Boyle, M. A., and V. A. Matheson, 2009, "Determinants of the Distribution of Congressional Earmarks Across States", *Economics Letters*, 104: 63-65.
- CAGW (Citizens Against Government Waste), 2005, *Congressional Pig Book 2005*,
<http://cagw.org/content/pig-book-2005>
- CAGW (Citizens Against Government Waste), 2010, *Congressional Pig Book 2010*,
<http://cagw.org/content/pig-book-2010>
- Census Bureau, 2004-2010, *Federal Aid to States* 各年版,

- <http://www.census.gov/prod/www/governments.html>
- Cox, G. W., and M. D. McCubbins, 2007, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge University Press, 2nd Edition
- CRS (Congressional Research Service), 2013, "Trends in Discretionary Spending", www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34424.pdf
- Deering, C. J., 1982, "Subcommittee Government in the U. S. House: An Analysis of Bill Management", *Legislative Studies Quarterly*, 7: 533-546
- Deering, C. J., and S. S. Smith, 1997, *Committees in Congress*, CQ Press, 3rd Edition
- Elis, R., N. Malhotra, and M. Meredith, 2010, "Legislative Discretion over Pork-Barrel Spending: Evidence from a Series of Natural Experiments, 1940-2004", Working Paper, <http://polisci.ucmerced.edu/files/public/documents/Legislative%20Discretion%20over%20Pork.pdf>
- Fenno, R. F., 1966, *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Little Brown & Company.
- Fenno, R. F., 1973, *Congressmen in Committees*, Little, Brown and Company
- Fiorina, M. P., 1981, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press
- Ferejohn, J. A., 1974, *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*, Stanford University Press.
- Frisch, S. A., 1999, *The Politics of Pork: A Study of Congressional Appropriations Earmarks (Financial Sector of the American Economy)*, Routledge; Revised Version
- Gimpel, J. G., Lee, F. E., and R.U., Thorpe, "Geographic Distribution of the Federal Stimulus of 2009", *Political Science Quarterly*, 127: 567-595
- Hird, J. A., 1991, "The Political Economy of Pork: Project Selection at the US Army Corps of Engineers." *American Political Science Review*, 85: 429-56.
- Knight, B., 2005, "Estimating the Value of Proposal Power." *American Economic Review*, 95: 1639-1652.
- Lauderdale, B. E., 2008, "Pass the Pork: Measuring Legislator Shares in Congress." *Political Analysis*, 16: 235-49.
- Lee, F. E., 1998, "Representation and Public Policy: The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds", *Journal of Politics* 60:34-62.
- Lee, F. E., 2000. "Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics." , *American Political Science Review* 94: 59-72.
- Lee, F. E., 2003. "Geographic Politics in the US House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits." *American Journal of Political Science* 47: 714-728.
- Lowi, 1964, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory" , *World Politics*, 16: 677-715.
- Murphy, J. T., 1974, "Political Parties and the Porkbarrel: Party Conflict and Cooperation in House Public Works Committee Decision Making" , *The American Political Science Review*, 68: 169-185
- Newsweek, 1990, "Park Barrel Politics", <http://www.thedailybeast.com/newsweek/1990/11/25/park-barrel-politics.html>
- NPS (National Park Service), 2008, "Land and Water Conservation Fund State Assistance Program - Federal Financial Assistance Manual Vol. 69", <http://www.nps.gov/nrcr/programs/lwcf/manual/lwcf.pdf>
- NPS (National Park Service), 2010, *The Interior Budget in Brief Fiscal Year 2010*, <http://www.doi.gov/budget/appropriations/2010/index.cfm>
- Reid, J. N., 1980, "Politics, Program Administration, and the Distribution of Grants-in-Aid: A Theory and a Test", in *Political Benefits*, B.S. Rundquist ed.,

Lexington Books

- Rich M. J., 1991, "Targeting Federal Grants: The Community Development Experience", 1950-1986, *Publius*, 21: 29-49
- Rundquist, B., 1983, "Political benefits and public policy: interpretation of recent US studies", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1: 401-412
- Rundquist, B., and J. Ferejohn, 1975, "Observations on a distributive theory of policymaking: Two American expenditure programs compared." In *Comparative public policy: Issues, theories and methods*, ed. C. Kiske, W. Loehr, and J. McCaman, John Wiley and Sons.
- Rundquist, B. S., and D. E. Griffith, 1976, "An Interrupted Time Series Test of the Distributive Theory of Military Policy Making," *Western Political Quarterly* 29:620-626.
- Rypkema, D., C. Cheong and R. Mason, 2011, "Measuring Economic Impacts of Historic Preservation- A Report to the Advisory Council on Historic Preservation", <http://www.achp.gov/docs/economic-impacts-of-historic-preservation-study.pdf>
- Schick, A., 1980, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, Urban Institute Press
- Shepsle, K. A., R. P. Van Houweling, S J. Abrams, and P. C. Hanson, 2009, "The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations Politics", *American Journal of Political Science*, 53: 343-359
- Walls, Margaret, 2009, "Federal Funding for Conservation and Recreation: The Land and Water Conservation Fund", Resources for the Future, http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-BCK-ORRG_LWCF.pdf
- 大久保 和宣, 2014年, 「米国連邦議会の委員会制度が各州の補助金受給額に及ぼす影響」, 『財政と公共政策』, 第36巻第1号, pp.93～118