

提案型制度の利用実績における自治体間格差の実証分析*

Empirical Analysis on Inter-Municipal Disparity in Usage of Special Zones System*

岡本佳洋**・福本潤也***

By Yoshihiro OKAMOTO**・Junya FUKUMOTO***

1. はじめに

地方分権化の試みの1つとして、構造改革特別区域制度（以下、特区制度）や地域再生計画制度などの提案型制度が積極的に導入されている。提案型制度は、意欲を持った自治体に自らの地域ニーズに合った政策を主体的に立案・実施させるという特徴を持っている。

提案型制度の利用実績を見ると、頻繁に制度を活用している自治体もあれば、ほとんど利用していない自治体もあり、自治体間格差が存在していることが分かる。利用実績の違いは、自治体の“意欲”の違いに起因している可能性もあれば、自治体の規模や財政状況といった“能力”の違いに起因している可能性がある。前者が理由であれば制度の主旨に合っていると見えるが、後者が理由であれば制度の主旨に合っていないとは必ずしも言えないであろう。昨今の地方分権化の動きの中で、提案型制度は今後も積極的に導入されていく可能性がある。既存の制度の利用実績の違いがいかなる理由から生じているかを明らかにすることは、新規制度の導入や既存制度の見直しの是非を議論していく上で、有益な示唆を与えるものと考えられる。

本研究では、既存の提案型制度のなかでも適用事例が最も多い特区制度を対象として、自治体間の利用実績の違いを生み出している要因を実証的に明らかにすることを試みる。具体的には、以下の12個の仮説を統計分析により検証する。

- 仮説1：人口が多い自治体ほど提案を行う。
- 仮説2：人口が多い自治体ほど提案が採択される。
- 仮説3：人口が多い自治体ほど特区を設立する。
- 仮説4：財政状況が良い自治体ほど提案を行う。
- 仮説5：財政状況が良い自治体ほど提案が採択される。
- 仮説6：財政状況が良い自治体ほど特区を設立する。
- 仮説7：過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う。

- 仮説8：過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな特区を設立する。
- 仮説9：過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案を行う。
- 仮説10：過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案が採択される。
- 仮説11：過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな提案を行う。
- 仮説12：過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな特区を設立する。

仮説1から仮説3は人口規模が制度の利用に与える影響に関する仮説、仮説4から仮説6は自治体の財政状況が制度の利用に与える影響に関する仮説、仮説7から仮説12は過去の利用実績が制度の利用に与える影響に関する仮説である。

2. 研究のアプローチ

(1) 特区制度のプロセス

特区制度のプロセスについて簡単に解説する¹⁾。特区制度のプロセスは、1) 提案、2) 認定、3) 評価の3段階から大きく構成される。

提案プロセスでは、まず、国（特区推進本部）が定期的に地方自治体や企業、NPOなどから規制の特例措置に関する提案（2007年春までは最低一つの特例措置を含む“特区構想”に関する提案）を募集する。自治体や企業はそれぞれ単独で応募してもよいし、複数の自治体、あるいは自治体と企業といった異種体が共同で応募してもよい。次に、国は募集した提案に含まれる規制の特例措置について、所管省庁に特例措置を講じることの是非について検討することを要請する。所管省庁は要請について検討し、検討結果を国に対して回答する。ここで、所管省庁が“全国的に対応”と回答すると、特例措置は全国で実施可能になる。一方、“特区として実現可能”と回答すると、特例措置は“特区で利用可能な特例措置のメニュー”に追加される。

認定プロセスでは、まず、国が定期的に自治体から特区計画に関する申請を募集する。自治体は（単独もしくは他の自治体と共同で）特区で利用可能な特例措置を最低一つは含む特区計画を策定して、国に対して特区計画の設立の認定申請を行う。国は記載ミスや書類不備など

*キーワード：地域計画、財源・制度論

**非会員、学（工）、東北大学大学院情報科学研究科
宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉 6-6-06,
TEL022-795-7504, FAX022-795-7499

***正員、博（工）、東北大学大学院情報科学研究科
宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉 6-6-06,
TEL022-795-7504, FAX022-795-7504

の形式的不備だけをチェックして、自治体の申請を認定する。認定を受けると特区が設立され、自治体は特区内で規制の特例措置を講じることができる。

評価プロセスでは、特区で講じられた規制の特例措置の評価が推進本部の下に設けられた評価・調査委員会によって行われる。国は評価結果を踏まえて規制の特例措置を、全国に展開するか、特区内でのみ継続するか、廃止するか、のいずれかを決定する。

(2) 自治体の利用実績の視点

自治体による特区制度の利用実績は、1) 提案プロセスにおける規制の特例措置の提案の有無や、2) 認定プロセスにおける特区計画の認定申請の有無により把握することができる。また、提案プロセスにおける提案の多くに対して規制の所管省庁が実施不可能であると回答していることを踏まえると、3) 提案した規制の特例措置の採択の有無（すなわち、特区として実現可能もしくは全国的に対応と所管省庁が回答したかどうか）も利用実績を把握する上で重要な視点であると考えられる。本研究では上記の1)を提案、2)を認定、3)を採択と呼び、それぞれの視点から、自治体による特区制度の利用実績について検討する。

(3) データベースの作成

特区制度の利用実績を把握するためのデータは、特区推進本部のWebや行革国民会議のWebで入手できる。データには、提案プロセスにおける規制の特例措置の提案に関するデータと、認定プロセスにおける特区の認定に関するデータの大きく2種類がある。前者には、提案主体、特区の構想案、規制の特例措置案、省庁の回答、評価委員会による評価結果などが、提案の案件ごとに掲載されている。一方、後者には、認定を受けた自治体、特区の名称、特区計画の概要、規制の特例措置などが特区ごとに掲載されている。

以上のデータを本研究の分析に用いるには、事前のデータ処理を行い、新たなデータベースを作成する必要がある。データ処理の概要は次のとおりである²⁾。まず、本研究では、自治体を基本的な単位として分析するため、提案主体に含まれるNPOや民間企業の情報は省略する。複数の自治体が共同で規制の特例措置を提案している場合には、それぞれの自治体が個別に提案を行ったように処理する。複数の自治体が共同で特区の認定を受けている場合についても同様に処理する。また、複数の特例措置を同時に提案する自治体や、複数の特区計画を策定して同時に認定申請する自治体がある。その場合には、特例措置を一つだけ含む提案を行ったように、あるいは、特区計画の認定申請を一件だけ行ったように処理する。また、特区制度の導入後に平成の大合併が急速に進展したため、合併した自治体については合併後の自治体に更新する。すなわち、合併前の自治体の少なくとも1つが提案や認定申請を行っていた場合には、合併後の自治体が

それらの提案や認定申請を行ったように処理する。なお、合併後の自治体は、平成20年6月30日時点の自治体とする。

(4) 先行研究

本研究と問題意識が共通している先行研究に、東京市政調査会³⁾と21世紀政策研究所⁴⁾の2つがある。

東京市政調査会は、特区構想の提案や認定申請に関する自治体の実績と自治体の属性を表す各種統計指標（e.g. 人口、職員数、財政力指数）の関係について分析している。また、アンケート調査で得られた特区制度の（将来の）利用に関する自治体の意欲と自治体の属性を表す各種統計指標の関係についても分析している。分析結果として、特区制度の利用実績が大きい自治体は、人口が多い、人口1人あたりの公務員数が多い、都道府県や政令指定都市である、財政力指数が高い、といった特徴を持つことを明らかにしている。また、特区の利用実績がある自治体ほど制度を利用する意欲が高いことを明らかにしている。

21世紀政策研究所は、地方自治体の特区への取り組みの違いに、改革意識や自主性、中央への依存度といった要因が影響している可能性について検討している。そして、住民1人あたり地方交付税交付金額や第1次産業比率などの指標と特区構想の提案の有無の関係について、統計的に分析している。分析結果として、交付金額が少ない自治体や第1次産業比率の低い自治体ほど、また人口の多い自治体ほど数多くの提案を行っている傾向があることを明らかにしている。

本研究は、上の2つの先行研究と比較して、次の3つの点で異なっている。第一に、先行研究が制度の利用実績をある時点で集計したクロスセクションデータを用いているのに対し、本研究では制度の利用実績を複数断面で把握したパネルデータを用いている。これにより、過去の利用実績が制度の利用に与える影響を分析することができる。第二に、本研究では、提案、認定、採択の3つの異なる側面から、特区制度の利用実績の把握を試みる。これに対し、東京市政調査会は提案と認定の2つの側面を合算しており、21世紀政策研究所は提案の側面しか考慮していない。第三に、本研究では先行研究より長い期間（平成14年7月-平成19年8月）かつ多くの自治体（全国すべての市町村）のデータを用いて分析する。これに対し、東京市政調査会は独自に行ったアンケートに対して回答した自治体のデータしか用いておらず、21世紀政策研究所は制度の導入初期のデータしか用いていない。

3. 統計分析

(1) 分析の概要

1.で示した12個の仮説を検証するため、特区制度の利用実績を表す変数を被説明変数、制度の利用に影響を及ぼすと考えられる変数を説明変数としたロジスティック

回帰分析を行う。

被説明変数としては、各提案次における提案の有無、各提案次における採択の有無、および、各認定回における認定の有無という3つの変数のいずれかを用いる。ここで、提案次と認定回は、それぞれ、特区制度の導入以後、国による何回目の提案募集あるいは認定申請の募集であるかを表している。2.(3)で作成したデータベースから、各市町村について複数の時点のデータが得られるので、本研究ではパネルデータを用いた分析を行う。被説明変数として用いる変数はいずれも二値変数である。すなわち、提案や採択、認定がなされた場合には1、なされなかった場合には0となる変数である。

説明変数としては、自治体の特性が制度の利用実績に及ぼす影響を考慮するため、人口（対数）と財政力指数を用いる。また、過去の利用実績が制度の利用に及ぼす影響を考慮するため、累積提案数、累積採択数、累積認定数も用いる。さらに、ダミー変数として、自治体が所属する地域ブロックダミー、提案次ダミーもしくは認定回ダミー、政令指定都市ダミーを用いる。なお、分析期間中に平成の大合併によって自治体数が大きく変化しており、2.(3)でも述べたとおり、本研究では合併後の自治体を基本単位として分析を行う。合併前のデータが得られないため、人口（対数）と財政力指数の2つの変数については分析期間を通して一定であったと仮定して、平成19年度のデータを用いる。一方、過去の利用実績を表す累積提案数、累積採択数、累積認定数については、2.(3)で述べたデータ処理により、提案次や認定回によって異なる値をとりうるパネルデータを作成して用いる。

(2) 仮説の検証

ロジスティック回帰の推定結果を表-1から表-3に示す。表-1、表-2、表-3はそれぞれ被説明変数として、提案の有無、認定の有無、採択の有無を用いたものである。

a) 提案の有無

表-1より、以下の8点を確認できる。第一に、人口の多い自治体は提案を行う傾向があることがわかる。この結果は先行研究の結果とも整合している。表-2や表-3から分かる通り、提案の有無だけでなく、採択の有無や認定の有無についても人口規模と利用実績の間には正の相関関係がある。特区制度は規模の大きい自治体を使いやすい制度である可能性を強く示唆している。第二に、財政状況が悪い自治体ほどより提案を行っている可能性がある。この結果は、財政状況が悪い自治体ほど、厳しい状況を打破するために積極的に努力するインセンティブを持っている可能性があることを示唆している。提案型制度の趣旨を踏まえると、社会にとって非常に望ましい結果であるといえる。ただし、先行研究の結果とは必ずしも整合しないため、実証分析の蓄積を通じて、更に検討を加えていく必要がある。

第三に、過去に提案をよく行っている自治体ほど新たな提案を行いやすいことが、第四に、過去に提案が採択

された自治体は新たな提案を行いにくいことがわかる。これらの分析結果より、自治体がひとたび提案を行うと更に制度を利用しようとするインセンティブが生じる可能性がある一方で、ひとたび提案が採択されると制度を利用するインセンティブが失われる可能性があることが示唆される。第五に、（提案次以前における）特区の設立の有無と新たな提案の有無の間に有意な関係はないことがわかる。

第六に、政令指定都市は提案を行いにくいことがわかる。制度の利用実績を見ると多くの政令指定都市は特区制度を利用しており、ここでの分析結果は直感に反する結果でもある。本研究では提案の有無を二値変数で捉えており、自治体が同時に提案した特例措置の個数などは考慮していない。ここでの分析結果がデータの作成方法に起因するものであるのか、それとも、特区制度の利用実績について頑健に成立する性質であるのか、改めて検討を加える必要がある（紙面の都合により割愛しているが、提案次ごとのクロスセクションデータを用いて同様の分析を行った場合には政令指定都市のパラメータの推定結果が有意に正になる場合もあった）。

第七に、他の地域ブロックと比べて北海道の自治体は多くの提案を行っており、北関東や九州、東北の自治体による提案は相対的に少ないことがわかる。第八に、提案次を重ねるごとに提案が行われにくくなっていることがわかる。これらの結果は特区制度の利用実績をめぐる一般的な指摘と整合している。

b) 採択の有無

表-2より、以下の3点を確認できる。第一に、表-2に示される推定結果と表-1に示される推定結果がほとんど等しいことがわかる。2つの分析で用いられた被説明変数間の関係に着目すると、提案が行われない場合には採択もされないという関係がある一方で、提案が行われたとしても必ずしも採択されないという関係がある（実際、提案の採択率はきわめて低い）。ただし、全体的な提案率が低いいため、前者の影響が後者の影響を卓越し、結果的に2つの被説明変数の間に非常に強い相関関係が生まれている。2つの分析結果がほとんど等しくなったのはそれぞれの被説明変数の間に強い相関関係があるからであり、これより、変数の作成方法を見直す必要性が示唆される。

第二に、過去に提案をよく行っている自治体ほど提案が採択されやすいことがわかる。その理由として、提案のノウハウが自治体内で蓄積される可能性や提案内容を修正することで採択されやすくなる可能性が示唆される。第三に、過去に提案が採択されている自治体ほど提案が採択されにくいことがわかる。その理由としては、ひとたび提案が採択されると新たな提案を行うインセンティブが低下して提案が行われにくくなり、結果的に採択もされにくくなるためであると考えられる。

c) 認定の有無

表-3より、以下の6点を確認できる。第一に、人口の多い自治体ほど特区を設立する傾向があることがわかる。

表-1 推定結果（被説明変数：提案の有無）

		推定値	標準誤差	p 値	
人口		0.578	0.033	0.000	***
財政力指数		-0.265	0.142	0.099	
累積提案数		0.054	0.004	0.000	***
累積採択数		-0.091	0.038	0.002	**
累積認定数		0.023	0.019	0.051	
政令指定都市		-1.415	0.260	0.000	***
地域ブロック	東北	-0.873	0.157	0.000	***
	北関東	-1.367	0.215	0.000	***
	南関東	-0.451	0.150	0.002	**
	北陸	-0.670	0.192	0.001	***
	東海	-0.661	0.155	0.000	***
	近畿	-0.785	0.149	0.000	***
	中国	-0.606	0.172	0.001	***
	四国	-0.722	0.200	0.000	***
	九州	-0.976	0.149	0.000	***
提案次	1 次	-7.429	0.337	0.000	***
	2 次	-7.485	0.333	0.000	***
	3 次	-8.640	0.348	0.000	***
	4 次	-8.237	0.341	0.000	***
	5 次	-8.180	0.339	0.000	***
	6 次	-8.863	0.350	0.000	***
	7 次	-8.859	0.350	0.000	***
	8 次	-9.235	0.358	0.000	***
	9 次	-9.392	0.362	0.000	***
	10 次	-9.654	0.370	0.000	***
	11 次	-9.482	0.365	0.000	***

有意水準：*** 0.1%, ** 1%, * 5%

表-2 推定結果（被説明変数：採択の有無）

		推定値	標準誤差	p 値	
人口		0.588	0.034	0.000	***
財政力指数		-0.271	0.164	0.099	
累積提案数		0.053	0.004	0.000	***
累積採択数		-0.116	0.038	0.002	**
累積認定数		0.037	0.019	0.051	
政令指定都市		-1.365	0.257	0.000	***
地域ブロック	東北	-0.873	0.157	0.000	***
	北関東	-1.367	0.215	0.000	***
	南関東	-0.451	0.150	0.003	**
	北陸	-0.670	0.192	0.001	***
	東海	-0.661	0.155	0.000	***
	近畿	-0.785	0.149	0.000	***
	中国	-0.606	0.172	0.001	***
	四国	-0.722	0.200	0.000	***
	九州	-0.976	0.149	0.000	***
提案次	1 次	-7.729	0.337	0.000	***
	2 次	-7.485	0.333	0.000	***
	3 次	-8.640	0.348	0.000	***
	4 次	-8.237	0.341	0.000	***
	5 次	-8.180	0.339	0.000	***
	6 次	-8.863	0.350	0.000	***
	7 次	-8.859	0.350	0.000	***
	8 次	-9.235	0.358	0.000	***
	9 次	-9.393	0.362	0.000	***
	10 次	-9.654	0.370	0.000	***
	11 次	-9.483	0.365	0.000	***

有意水準：*** 0.1%, ** 1%, * 5%

表-3 推定結果（被説明変数：認定の有無）

		推定値	標準誤差	p 値	
人口		0.512	0.036	0.000	***
財政力指数		-1.046	0.190	0.000	***
累積提案数		0.003	0.004	0.408	
累積採択数		0.191	0.034	0.000	***
累積認定数		-0.072	0.019	0.000	***
政令指定都市ダミー		-0.043	0.259	0.866	
地域ブロック	東北	-0.569	0.150	0.000	***
	北関東	-0.419	0.184	0.022	*
	南関東	-0.997	0.170	0.000	***
	北陸	-0.350	0.188	0.063	
	東海	0.003	0.146	0.986	
	近畿	-0.243	0.142	0.087	
	中国	-0.222	0.161	0.168	
	四国	-0.549	0.197	0.005	**
	九州	-0.749	0.146	0.000	***
認定回	1 回	-7.347	0.350	0.000	***
	2 回	-7.789	0.357	0.000	***
	3 回	-7.980	0.361	0.000	***
	4 回	-7.641	0.353	0.000	***
	5 回	-7.593	0.352	0.000	***
	6 回	-7.568	0.351	0.000	***
	7 回	-7.560	0.350	0.000	***
	8 回	-8.183	0.366	0.000	***
	9 回	-7.308	0.346	0.000	***
	10 回	-6.776	0.339	0.000	***
	11 回	-8.703	0.387	0.000	***
	12 回	-8.415	0.374	0.000	***
	13 回	-8.413	0.374	0.000	***
	14 回	-9.036	0.407	0.000	***

有意水準：*** 0.1%, ** 1%, * 5%

表-4 仮説の検証結果

	仮説の内容	成立
仮説 1	人口が多い自治体ほど提案を行う。	◎
仮説 2	人口が多い自治体ほど提案が採択される。	◎
仮説 3	人口が多い自治体ほど特区を設立する。	◎
仮説 4	財政状況が良い自治体ほど提案を行う。	▲
仮説 5	財政状況が良い自治体ほど提案が採択される。	▲
仮説 6	財政状況が良い自治体ほど特区を設立する。	●
仮説 7	過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う。	◎
仮説 8	過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな特区を設立する。	×
仮説 9	過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案を行う。	○
仮説 10	過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案が採択される。	▲
仮説 11	過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな提案を行う。	×
仮説 12	過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな特区を設立する。	●

◎：強く有意，○：有意，●：逆の関係が強く有意，▲：逆の関係が有意，×：仮説は棄却

第二に、財政力指数の低い自治体は特区をよく設立していることがわかる。特区の設立は財政負担を伴わないため、財政状況の厳しい自治体ほど積極的に特区を活用しようと試みている可能性が考えられる。

第三に、(認定回以前における) 提案の有無と新たな特区の設立の有無の間に有意な関係はないことがわかる。この分析結果は、多くの特区が、自らが提案した規制の特例措置ではなく、他の自治体が提案してメニューに加わった規制の特例措置を用いている事実と整合している。表-1と表-2の結果との比較より、累積提案数が利用実績に及ぼす影響は、提案・採択と認定という2つの側面において大きく異なっていることがわかる。

第四に、過去に提案が採択されている自治体ほど新たな特区の認定を受ける傾向があることがわかる。この結果は、自治体が自ら提案してメニューに加わった規制の特例措置を自地域内で講じようとするものの当然の帰結であると考えられる。第五に、過去に特区の認定を受けている自治体は新たな特区の認定を受けにくい傾向があることがわかる。この分析結果が得られた理由は、多くの自治体は自地域内で多数の特区を設立しようとしないうえ、既に特区を設立している自治体は必然的に特区の認定申請を行おうとしなくなるからではないかと推測される。

第六に、北海道や東海では(自治体数との相対的な比率で) 多くの特区が認定される傾向があり、南関東や九州、東北では特区が認定される件数が(自治体数との相対的な比率で) 少ないことがわかる。

d) まとめ

以上の分析結果より、1.で示した仮説の成立について、表-4のように整理することができる。

4. おわりに

本研究では、特区制度の利用実績のデータベースを用いて、自治体間での制度の利用実績の違いを生み出している要因を実証的に明らかにすることを試みた。主要な分析結果は次の通りである。

- ・人口の多い自治体は、提案、採択、認定という3つの側面のいずれにおいても特区制度をよく利用する傾向がある。
- ・財政状況が悪い自治体は、認定という側面で特区制度をよく利用する傾向がある。
- ・過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う傾向がある。
- ・既に特区を設立している自治体は新たな特区を設立しない傾向にある。

ところで、地方分権化が地域政策のイノベーションを加速するのか、それとも減速させるのかという論点は、地方分権化のあり方を考えていく上で大変重要な論点の一つである⁵⁾。古くから議論が行われてはいるものの、実証分析の蓄積が不十分なこともあり、はっきりとした結論は得られていない⁶⁾。本研究の分析結果は、それらの議論

を進めていく際の参考資料の一つになるとも考えられる。

分析結果の留意点として、以下の二点を指摘しておく。

第一に、特区制度の仕組みが自治体に及ぼすインセンティブ効果を十分に考慮していない点である。現行制度では、自治体は自ら規制の特例措置を提案しなくても、他の自治体が提案してメニューに加わった特例措置や全国展開された特例措置を利用することができる。そのため、提案インセンティブが損なわれているとの指摘がある。また、制度導入後の時間の経過とともに提案の採択率が著しく低下し、自治体の提案インセンティブが損なわれているとの指摘もある。これらのインセンティブ効果が特区制度の利用実績に大きな影響を及ぼしていることは間違いない。しかし、統計データからインセンティブ効果を識別することは困難である。この点については、自治体に対するアンケート調査結果などと組み合わせた分析を行う必要があると考えられる。

第二に、自治体の特性として人口と財政状況しか考えていない点である。現実には、それ以外の特性が特例措置の提案や特区の認定に影響を及ぼしていることは容易に推測することができる。例えば、内陸部の自治体が港湾に関係する特例措置の提案や特区認定の申請を行うことはないのであろう。特区制度では、財政措置を伴わなければ、基本的には任意の規制について特例措置を提案することができる。そのため、行政活動や経済活動が広範な自治体ほど、特区制度を利用する傾向があると推測できる。今回の分析に用いたデータベースを加工すれば、特区構想や特区計画の分野(e.g. 農業関連、国際物流関連、教育関連)を区別した上で同様の分析を行うことができる。発表会までにデータベースを修正して分析結果を見直した上で講演時に新たな分析結果を示したい。

参考文献

- 1) 八代尚宏：構造改革特区の意義と今後の課題，八代尚宏編，「官製市場」改革，日本経済新聞社，2005。
- 2) Fukumoto, J. and Okamoto, Y.: Social network analysis of Japanese special zones system, *Proceedings of CUPUM '09*, 2009.
- 3) 21世紀政策研究所：構造改革特区の可能性，2003。
- 4) 東京市政調査会：検証構造改革特区，ぎょうせい，2007。
- 5) Rose-Ackerman, S.: Risk taking and reelection: Does federalism promote innovation?, *Journal of Legal Studies*, Vol.9, pp.593-616., 1980.
- 6) Galle, B. and Leahy, J.: Laboratories of democracy? Policy innovation in decentralized governments, *Emory Law Journal*, Vol.59, 2009.