

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 24 年 6 月 2 日現在

機関番号：14501

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2010～2011

課題番号：22830046

研究課題名（和文） わが国の中核的執政の変容と財政政権をめぐる政策形成過程の分析

研究課題名（英文） The analysis of the changing Japanese core executive and policy making process of finance reform

研究代表者

驛 賢太郎 (EKI KENTARO)

神戸大学 大学院 法学研究科 講師

研究者番号：30587811

研究成果の概要（和文）：1990年代以降に行われた選挙制度改革、行政制度改革、政権党内の政策形成システムの変容は、特定の分野への利益表出を志向する一般議員の影響力を抑制し、財政再建などの全体利益の実現を志向する中核的執政集団のリーダーシップを高めた。全体的利益の実現可能性を高めるには、とくに政府—与党—官僚間の政策調整を行う横断的組織の形成が重要であることを確認した。

研究成果の概要（英文）：This study examined how the electoral reform and the administrative reform in 1990's changed Japanese policy making process by case study of finance reform. The electoral reform, the administrative reform and the change of policy making system within ruling party depressed backbencher's pork-barrel action and heightened leadership of core executives to represent general (public) interests. This study found that in order to improve the feasibility of general (public) interests, formation of the coordinating organizations which adjusted policies between government, ruling party and bureaucrats is important.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	860,000	258,000	1,118,000
2011年度	440,000	132,000	572,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,300,000	390,000	1,690,000

研究分野：政治過程論・行政学

科研費の分科・細目：社会科学・政治学

キーワード：政治過程論、行政学、中核的執政論、財政再建、政官関係

1. 研究開始当初の背景

1990年代に入って日本は、i) 中選挙区制度から小選挙区比例代表並立制へ選挙制度改革が行われ公認権を有する政党執行部の権限強化、ii) また首相のリーダーシップを高めるために内閣府の設置、内閣官房や首相の内閣指揮権の強化などの行政制度改革、iii) とくに2000年代に入って小泉政権の下では、それまでの自民党政務調査会を経たボトムアップ式の政策形成を迂回する形で、先の行政改革で新設された経済財政諮問会議がトップダウン型の政策決定のアリーナとして機能し、従来の分権的な政策形成過程が、首相をはじめとする閣僚、与党幹部など中核的執政(Core Executive:以下、CE) 集団のもとでの集権的な政策形成過程へ制度的に変容しつつあることが確認されている。

比例代表制や中選挙区のように同一の選挙区から複数の候補者が選出される選挙制度のもとでは、各議員は特定の有権者の利益(個別的利益)を代表する一方で、小選挙区のように、各選挙区から1名の議員が選出される制度においては、議員は有権者全体の利益(全体的公益)を実現しようとするのが、Cox(1990)などの研究によって理論的に示されている。

また、政党内部においても、一般議員(陣笠議員)は再選可能性を高めるために、選挙区や特定の利益団体に個別給付を求める一方、首相や与党幹部は全体的利益、すなわち公共財もしくは集合財としての財政赤字の防止や政党の評判維持の提供を試みる傾向にあることも、ラムザイヤーとローゼンブルス(1995)による自民党研究によって明らかにされている。橋本政権における行財政改革は、従来の個別給付的・分権的な政策形成過程を打破するために、首相や与党幹部らによる全体的利益の実現を可能とするための制度改革であったと位置づけられる。

上述の制度改革を基礎としながら、首相らCE 集団による全体的利益実現の試みとして行われたのが、橋本政権と小泉政権後期(2005年以降)における財政再建の試みである。橋本政権においては財政構造改革会議、小泉政権においては経済財政諮問会議などの横断的な政策調整機関が政策形成のアリーナとなり、財政再建に一応の成果を残した。これらの組織に共通する特徴は、閣僚および与党幹部が同一アリーナで政策形成を行う内閣と政党の融合と一元化。そして、政策調整過程で発生する族議員や事業官庁が有する情報の優位を、CE 集団が調整官庁である大蔵・財務省、専門家などを戦略的に活用し、その抵抗や情報の非対称性を克服した点である。

しかしながら、先にあげた両政権と比べ、選挙や執政制度など制度的背景を同じくしな

がら、安倍、福田、麻生自民党政権、また鳩山民主党政権でも、横断的政策調整機関の設置に成功、首相を中心とした集権的トップダウン型政策形成のシステムが定着、確立されたとは言い難い。この点について両者の違いや現代日本政治における政策形成過程の変容を体系的かつ理論的に捉えた研究は存在せず、その解明は政治学における重要なパズルかつ課題である。

2. 研究の目的

目的：首相をはじめとする中核的執政集団への集権化をもたらすフォーマルな制度(選挙制度、執政制度)、およびインフォーマルな制度(政党内における政策形成の制度)の変容が、どのように近年の政策形成過程、とくに財政再建の成功と失敗に影響を与えたか明らかにすること。

3. 研究の方法

本研究は、次の3点を中心に検討された。

(1) 政策形成過程の変容を捉える分析枠組として有効と考えられるのが、近年イギリス政治学で理論的發展を見せる Rhodes and Dunleavy(1995)、Smith(1999)らによる中核的執政論(CE論)である。中核的執政とは「中央政府の政策を調整し、政府組織の異なる部門間の対立を最終的な調整者として活動するすべての組織と手続き」と定義され、首相、閣僚、与党幹部、省庁(官僚)らのアクターで構成される。CE論は、各アクターのリソースや影響力の多寡、相互依存関係に注目し、執政ネットワークの変容とその政策帰結を体系的に明らかにする点で、極めて有用である。本研究は、CE論の日本政治分析への適用、理論の精緻化およびフィードバックを行う。

(2) CE論では、「制度・構造」、「権力」、「リソース」、「戦略・戦術」、「文脈」といった5点への注目が執政ネットワークの理解に重要とされている。本研究は、これらの分析視点に依拠しながら、財政再建(予算編成)の取り組みを事例として、橋本政権から鳩山政権までの通時的な政策形成過程の比較分析を行う。とりわけ、本研究が明らかにしたいのは、財政再建といった全体的利益を志向するCE 集団が、どのように集権的かつトップダウン型の政策形成過程を構築するかについての、歴代政権の比較研究を行う。

(3) 小泉政権以降、官邸主導、政治主導と呼ばれる政治スタイルが確立したと一般的にされるが、各政権においてその政権運営は大きく異なり、必ずしも包括的に検証されていない。また従来の自民党政権におけるボトムアップ・分権的な政策形成とは異なる政策形成過程や、民主党政権における新たな政策形成過程が出現し、これらの多様性や変容に

について体系的な把握が求められている。本研究では、CE論にもとづく統合的な比較執政分析の枠組によって、近年出現した日本政治における新たな政策形成のパターンについて検証整理を行う。

4. 研究成果

CE論によれば、執政府内や政党組織内におけるアクター間の関係（執政ネットワーク）は、政策形成過程において、制度や役職などによって位置づけられる垂直的な統制・コントロール関係ではなく、ある目標を達成するためには各アクターが分有する政治的リソースの交換を通じた水平的で相互依存的な交渉過程である。

例えば、首相は役職任命権、権威、政党や有権者の支持、官房系スタッフなどのリソースを有する。閣僚もまた政治的支持、権威、所轄官庁の人的資源、知識、政策ネットワークを、官僚は、永続性、知識、時間、官庁ネットワーク、情報コントロール、法制度の管理者としての立場を、与党幹部や一般議員なども、政治的支持、知識などといった政治的リソースを有する。ある特定のアクターが政策形成過程を独占的に支配するというのではなく、その決定過程では、その地位の維持や政策決定に必要なリソースを他者から相互に調達しなければならない。

本研究では、CE論の執政ネットワーク概念を手掛かりとして、また本人代理人論と高安健将（2005）の議論を参考に、執政ネットワークとは、首相がおかれる政党政治と執政政治という二つのアリーナによって構成されるとし、首相が選好する政策の実現可否について説明を試みた。首相を中心とした、本人代理人関係を見た場合、次の二つのゲーム、「政策決定」と「地位維持」ゲームによって、執政ネットワークは構成される。政策決定ゲームにおける首相の影響力は、地位維持ゲームの中で首相が政権党から受ける拘束の程度によって大きく左右される。

「政策決定」ゲーム：首相が自らの政策選好を実現しようとする場で二つに細分化される。首相が本人であり、大臣や官僚が代理人の「政官ゲーム」。与党党首としての首相（本人）が、族議員や一般議員の説得を行わせる代理人として与党幹部を選ぶ「政府与党間ゲーム」である。首相は自らの政策選好の実現のために代理人を通じて政策を立案作成する。

「地位維持」ゲーム：首相がその地位を維持しようとする場。議院内閣制において首相が首相たりえるのは、与党からの支持が大前提でその生殺与奪を握っている構造に注目する。また与党が本人で、代理人として首相、そして、また首相（本人）と閣僚・与党幹部（代理人）の関係にも注目する必要がある。

行財政改革など、首相・官邸主導いわゆるトップダウン型の政策形成、すなわち財政再建など全体的利益を志向する首相ら幹部政治家と、各セクター別の個別的利益を志向する一般議員間で生じる、アクター間の選好が異なり対立が発生する政策形成過程について、以下に分析を試みた。

首相が政権党と異なる政策選好を抱き、政権党から罰せられる可能性（地位の剥奪）が高まるとき、与党幹部や大臣は首相とともに罰せられるのを恐れ、その地位の剥奪を免れるために、首相の代理人として共有していた政策選好から究極的な本人である政権党の有する政策選好に変更する。そして、処罰の軽減を図ろうとするインセンティブを有する。つまり代理人は首相ではなく政権党の政策や考え方に同調、妥協する。この場合、首相は代理人を通じた自らの政策選好を追求できない（トップダウン型の政策形成の失敗）。

逆に、首相が政権党と異なる政策選好を抱いたとしても、政権党からの処罰可能性が低いとき、与党幹部や大臣は首相を本人として、政策決定ゲームにおいて首相の政策選好を満足させるために行動し、トップダウン型の政策形成が成功する。

トップダウン型の政策形成の可否を決める条件については、高安（2005）が示す、次の3条件が考えられる。「地位維持ゲーム」において首相が、政権党の選好と異なる選好を有する場合、【 α 反対の集合行為問題の解決を提供する者・集団の存在】：個々に党内で分散する首相の反対者や小集団は、反対行動についての集合行為問題に直面するが、政治的起業家、イデオロギーと政策に基づく勉強会、ゆるやかな（当選回数に基づく）世代別のグループ、党総裁選に結びつく派閥が、他者の反対行動にフリーライドすることへの解決法を提供して、【 β 党首の選出・審査規定と手続き】または【 γ 党首の意思・政策決定機関】を利用して首相に対する反対行動を起こすとき、首相の地位が脅かされ、首相は自身が望む政策の遂行が「政策決定ゲーム」で行えない。

本研究では、上述の3条件が満たされないように、首相主導のトップダウン型政策形成を確立するためには、首相による政治的リソースの動員と交換の場として、橋本政権における財政構造改革会議、小泉政権における経済財政諮問会議といった、首相を中心とした執政ネットワークの形成が重要であり、同時期の財政再建をめぐる政策形成を分析した。

財政構造改革会議や経済財政諮問会議は、政府与党幹部（また派閥領袖）によって構成され、予算削減に反対する一般議員の抵抗を抑制するよう機能したことを確認した。各アクターの政治的リソースの交換により、それ

ぞれの地位維持を保証したうえで、政府与党幹部は財政再建など、全体的利益の実現で選好を一致させ、それに反対する一般議員の説得を行う。こうした政府与党を一元化させる執政ネットワーク（凝集性の高い core executive、組織）の形成は、抵抗が予想される財政再建を推進するうえで重要であると考えられる。

民主党の財政運営（予算編成・財政再建）については、政権交代と東日本大震災発生による影響で、各政権毎に大きく異なるが、現時点における分析によれば、鳩山政権における政府与党一元化の試みは、制度面では用意されたものの、実質的な運営において、小沢幹事長の強い影響力のもとで与党内の政策形成が独占され、政府与党間の密な連携は存在せず、政策形成の並立、分断が確認された。政府与党の一元化かが達成されているとは見受けられない。

政権交代後、民主党政権における政策形成の制度化は、現在構築途中にあり不安定なものであるが、この点について、野田政権における消費税導入の過程を含め、これまでの研究の知見をもとに、分析を進め、引き続き、民主党政権下における政策形成過程の分析を行うとしたい。

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）

（1）驒 賢太郎、「高度経済成長期における産業政策論の再検討 ―レント概念を手掛かりにして―」、『神戸法学雑誌』第62巻第1.2号、2012年9月28日発行予定、査読無

6. 研究組織

(1) 研究代表者

驒 賢太郎 (EKI KENTARO)
神戸大学 大学院法学研究科・講師
研究者番号：30584811

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし