

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 26 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380148

研究課題名(和文) 経済危機と構造改革 なぜ政党競争が『新自由主義』的経済政策の導入に貢献するのか？

研究課題名(英文) Competence Matters: International Adjustment and Democratic Accountability

研究代表者

樋渡 展洋 (Hiwatari, Nobuhiro)

東京大学・社会科学研究所・教授

研究者番号：10228851

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の最大の発見はOECD20カ国の政党の選挙の政策位置が、不況後にイデオロギー軸上を右に移動し、経済回復で左に戻ることである。この意外な結果を説明として、主要政党指導者が、経済運営に関して、経済国際化とともに、イデオロギーよりも政策有能性を競うという仮説を、経済投票理論、国際政治経済、政党競争理論などの最新研究に立脚して構築した。

仮説の実証は、第一に、全政党の移動の計量分析でなされ、次いで、移動の結果である不況時の財政抑制は、支出削減に依拠し税制改革に拠らないことを実証し、最後に、公的債務が大きく、格差が小さい場合以外は、長期的な国の財政規模に大きな影響がないことを明確にした。

研究成果の概要(英文)：Why do governments engage in fiscal restraint even during recessions in spite of increasing unemployment? This paper presents an explanation that focuses on the party leaders' motives to obtain government power by winning elections. We posit that mainstream party leaders endorse fiscal restraint to indicate their economic competence, justifying it as something necessary to realize stable growth in a world of mobile capital, which is indicated by the rightwards move of the mainstream parties (of both the right and the left) in the post-recession elections. To enhance their reputation, government leaders also seek legislative alliances to pass austerity bills, resulting in policy changes that are closer to the legislative preference than the government one and in stronger dependence on expenditure cuts than politically divisive tax reforms. Our expectation is corroborated by panel analysis of 20 OECD countries and case studies of unexpected reform episodes.

研究分野：政治経済

キーワード：先進民主国 国際政治経済 民主応答性 財政金融政策 政策適応 国際不況 銀行危機

1. 研究開始当初の背景

研究の背景としては問題関心を惹起した実際的背景と、先行研究を基礎として理論的背景がある。

(1) 問題関心

実際的背景としては、日本でも、2009年に民主党連立政権への政権交代あり、その時の理由として、小泉自由民主党連立政権での「新自由主義改革」による格差の拡大があるとされた。実際、民主党の政権獲得時に標榜した目標は格差是正であった。しかし、小泉政権は任期中、高支持率を維持して任期を全うしただけではなく、選挙でも一定の信任を受けて政権運営をおこなっていた。民主党の支持拡大はむしろ安倍政権（第一次）以降の現象であった。小泉政権での郵政民営化などの改革に反対した議員が野党勢力の一角として、小泉改革に反対しつづけたことが、上記の説明が流布する背景になったと思われるが、そのことは、これらの説明の実証的検証が改めて必要であることを示唆している。

そもそも、先進諸国の政党競争や政権交代を対象とする経済業績投票理論では、2009年の政権交代はイデオロギーの選択、即ち「新自由主義」に対峙する進歩的政権が選択されたとする理解よりも、2008年からの世界的不況への麻生政権の対応に対する不信任が政権交代につながったという方が通説的理解に合致していることになる。

更に、研究開始前の申請者の予備的研究でも、先進諸国では、政党の党派性やイデオロギーに関係なく、経済の国際化に伴い、不況時には市場志向的政策を実施することが判明し、保守政権の「新自由主義」改革に対する反発が進歩的な民主党連立政権の原因であるとする仮説に疑問を投げ掛けることになった。

更に、予備的研究段階で、先進諸国の政策対応と政党政治変動の関係に関する通説的な説明についても多くの疑問が惹起された。即ち、まず、先進諸国の政権政党は不況にも関わらず、なぜ反発が強く人気取りに役立たないような（「新自由主義的」）政策を採用するのが解明されていないことが判明した。更に、「新自由主義」政策が実施されたとしてそれが議会や有権者の意向に反してなされているのか否かが、先進国研究でも解明されていないことが明確になった。この間隙を埋めようとしたのが、本課題研究である。

(2) 先行研究

本課題研究の先行研究は大きく分けて3つある。これらの先行研究の知見はいずれも、本課題研究の疑問には応えておらず、そのことが本課題研究を行う動機となった。

まず国際政治経済の研究は、資本の移動の増大とともに政府の金融財政政策の手段が制約され、特に進歩的政権が標榜する不況時の財政出動による失業対策に制約がかか

るとことを明らかにしている。

しかし、この立論からは政党指導者が、与野党や保守・進歩を問わずなぜ市場志向的な政策をとりあげるかは明らかにされていない。つまり、政治経済に依拠した議論では、新自由主義的政策の採用は、経済国際化の構造的制約の結果とされてきた。ここからは、選挙に勝たなければならない政党指導者がなぜ敢えて選挙時にこのような政策を訴えるのかは明らかでない。

経済業績投票の最近の進展は、国際経済の制約の中、対立・競争する主要政党の指導者がなぜ敢えて、財政抑制や構造会改革を主張するのかに答える重要な視点を提示する。

最近の経済業績投票理論では、有権者は、その国の経済状況が世界経済の状況に影響されることを認識して与野党指導者の有能性を評価すると主張する。従来までの議論は、有権者が経済状況の良悪を判断材料に、つまり経済政策の成果を評価して、現職に投票するか否かを決めるとしていた。これに対して、最近の研究は、有権者が自国の経済状況が、政府の経済政策を超えた世界経済の変動に左右されることを理解しているとして、そのことを前提に指導者を評価すると主張する。この立論によれば、経済状況ではなく、経済状況に直面した指導者の有能性が有権者の判断基準となる。

本課題研究にとって、有権者が指導者の有能性を評価するという視点の重要性は、なによりも、指導者がその政策的有能性を示すため、あえて不人気な政策の必要性を主張するという立論の可能性を拓くところにある。付随して、この議論によれば選挙の帰趨を決める、特定政権に対する評価は左右イデオロギーではなく、その主張する経済政策の妥当性、実現性ということになる。このように経済が競争する政党がその有能性を競う合意争点（valance issue）であって、政党が対立する立場の違いを強調する位置争点（position issue）でないという考え方は、特にイギリスの投票行動研究に実証研究で主張されていて、本課題研究の仮説の有益な拠り所となっている。

競争する政党指導者が、その経済的有能性を有権者に示すため、より市場志向的な政策を主張するとして、そのような状況の下で実施される政策はどのような特徴を持ち、政策の民主的応答性の観点にとってどのような意味があるのであろうか。

政府指導者にとってその有能性を示すことが、有権者の支持獲得と選挙での再選や政権維持に重要であるとすると、指導者が必要な法案を議会通過させられるか否かも、有権者の指導者評価の重要は判断材料となる。そのため政府指導者は、与党内の反発や野党の反対と妥協しながら、穏健な政策を進めるはずである。即ち、実際に成立した政策は、

政権の党派性を希薄化させた、議会の中位に近い内容で成立すると思われる。この意味でも、有能性の追求は政策のイデオロギー的対立を超克する可能性が高い。

この仮定は、最近の議会研究や政党組織研究に依拠している。即ち、議会研究の中でも議事設定 (agenda setting) に関する最近の研究や政党規律に関する研究は、政権党が一体として行動することは自明ではないことを示し、議会で法案を通すために必要な党内反対派や野党の協力を獲得することも政党指導者の役割であり、その力量が試される場であることを示唆する。

以上の、研究開始時の先行研究の状況である。これらの研究の知見を、政党指導者の有能性をめぐる競争の観点から統合することで、本課題研究の問題関心である、なぜ先進諸国の政権は不況にも関わらず、反発が強く人気取りに役立たないような政策を採用し、そのような政策決定が議会や有権者の意向を代表しているのかという問題の解明に貢献すると考えられる。

2. 研究の目的

本課題研究の目的は政権獲得を目的とする主要政党 (mainstream parties) の指導者がなぜ経済の国際化、特に資本移動の増大に伴って、国際不況時に、失業の増大にもかかわらず財政抑制的な政策をとり、景気回復後も失業や所得格差などの社会的問題に対して限定的に対応するかを説明し、そのような政策が有権者の意向に反していないか、どうかを解明することである。

この議論の理論的斬新さは、まず、政党指導者がその政治的存続のためにどのような選択を行うのかという観点から、国際政治経済の先行研究に依拠して、政党指導者が採用する政策の内容が、市場志向的であることを説明することである。更に、経済業績投票の理論展開を前提に、政党指導者が市場志向的政策を採用する動機を明らかにしている。即ち、そのような政策の採用が、有権者のその有能性を示すという利点があり、選挙で勝利するための必須の条件であると立論して、それを検証する。最後に、最近の議会研究や政党研究の知見に立脚して、政府指導者が市場志向的政策を採用したことの帰結を明らかにする。つまり、その議会運営の有能性を示すため、与党や支持者の意向を忠実に反映する政策よりも、より穏健で議会や民意の意向を反映するような政策に帰結する可能性が強いと仮定し、それを実証的に評価する。

このように、本課題研究は、従来、着目されてこなかった観点から、多岐にわたる近年の理論的成果を統合するだけでなく、その含意としては、これまでの政治経済の実証的分析ではとかく看過されてきた、政策の民主的応答性という観点からの分析をこころみ、有権者の意思に沿った政策対応を可能にする

る条件を探ることを目的とする。

3. 研究の方法

研究の方法は、ある特定の発見が出发点になっている。即ち、先進諸国の戦後の選挙時の各政党のマニフェストを数量化して、各国の個別政党の政策位置を比較可能なデータの形にした Comparative Manifesto Dataset の左右の位置のデータを手がかりに、各国の主要社会民主政党、主要自由・保守政党、平均投票者 (各政党の政策位置の得票率の加重平均) および議会平均 (各政党の政策位置の議席占有率の加重平均) の位置を時系列的に図示すると (残念ながら図が複雑なため挿入できなかったが) 左右の主要政党の位置も、平均投票者の位置も、議会平均の位置も、いずれも景気循環とともに連動することが分かる。しかも、その移動の仕方は、社会民主政党も自由・保守的政党も不況時の選挙では「右」の政策を掲げて移動させ、景気回復とともに「左」の政策を掲げて移動させることが明確に読み取れる。更に、選挙の結果として平均投票者と議会平均の位置も、社会民主政党と自由・保守政党の間を、これらの政党の動きと連動していることが判明した。このことは、有権者の大多数は左右の主要政党を選択し、より安易で極端な政策課題の解決を主張する小政党や新党、ポピュリスト政党に大量に移動しないことを示している。

この極めて意外な政党の動きを説明する経済規定要因を確定することが、第一の課題であり、続いて、これらの経済要因と平均有権者の位置が政策変更の規定要因となっているかどうかを探ることが第二の課題である。これらの課題の研究方法としては、パネル線形回帰分析を OECD 20 各国の 1975～2012 年までのパネルデータを使用して分析するとともに、その結果を、重要事例の記述によって補完した。

まず、政党の動きを説明するのに次期選挙での政党位置を従属変数に、直近選挙での政党位置、成長率、失業率、通貨ショック、銀行危機、主要政党ダミー、固定効果 (国) ダミーを入れたパネル線形分析を行った。ほとんどの経済データは IMF か世銀の World Development Index に依拠した。このデータをつかった分析結果は次項に委ねるが、各国の各政党ともに景気循環に沿って不況後には右に、景気回復とともに左に移動することが確認された。同様の平均有権者や議会平均の景気循環的な動きは、次期選挙での平均有権者位置または議会平均位置を従属変数としたパネル線形回帰分析で明らかになった。

これらの結果を踏まえて、不況後に平均有権者の位置が右ではなく左に移動した、想定外の事例を列挙して、そのすべてについての事例分析をおこなった。

続いて、各種経済政策—規制緩和政策、財政政策、雇用政策—の変化は、このような経済要因と政治要因に規定されているかを、次のようなパネル線形回帰分析と事例研究で明らかにした。パネル線形回帰分析のモデルは2つある。一つは、現在の政策を従属変数に、前期の政策、前期の経済成長率、前期の失業率、通貨ショック、前期累積通貨ショック、銀行危機、前期公債残高、前期所得格差指標などを従属変数としたものである。もう一つは、現在の政策に、前期の政策と議会平均の位置、または政権構成政党の平均位置を回帰させた。このような計量分析に加えて政策が予想と反して不況後に改革が行われなかった場合などの想定外の事例に関して、景気変動と政府の行動、政策改革の関係をより明確すべく、事例を選択して事例研究を行った。

以上のように、研究の方法としては、パネル線形回帰分析と事例研究を組み合わせる形をとった。

4. 研究成果

研究の成果は大きく2つに分けられる。一つは、各国の各政党の動きが確かに景気循環に影響され、しかも、不況後、失業率の増大にもかかわらず、「右」に移動し、市場志向的政策を訴えて選挙を戦うこと。そして景気回復とともに「左」に戻る。主要政党の方が非主要政党に比較して顕著に右に位置することが統計的に確認されたこと。

もう一つは、規制政策、財政政策、雇用政策場での市場志向的改革は不況後の経済再選路線の一環として、失業の増大にもかかわらず実施されること。その実施の程度は、その時々各国の議会平均の位置に依拠することが確認されたこと。

これらの成果を導出する源泉となった本課題研究の仮説は次のようなものである。主要政党の指導者は、国際資本移動下の不況に直面して、基軸通貨国よりも高いインフレ率を惹起するような金融財政政策の緩和を採用した場合、政府の金融緩和と放漫財政に対する金融市場の警戒感が、特に失業の増大とともに強まり、そのことが資本の流出に伴う金融市場の乱高下を招く。政府指導者は、そして選挙時には野党指導者も、経済政策の有能性を示すために、金融市場を安堵させ、金融市場の動向が有権者による指導者の有能性への不信感を抑えるために、失業の増大にもかかわらず、財政政策の抑制と規制緩和などの改革による経済の再生を訴える。その結果、政党の左右を問わず、また与野党を問わず、市場志向的政策による経済復興の掲げ、選挙で有権者を説得しようとする。

更に、そのような改革を公約して当選した政府指導者にとっては、必要な法案を無事議

会通過させることも有能性評価の対象となるため、野党と連携する恐れのある党内穏健や穏健野党と連携して法案の策定・修正を行い、法案の通過を計る。この結果、実現された政策は、政権与党の中位議員よりも、議会中位議員の選好に近い位置にあると想定される。つまり、さまざまな財政改革や構造改革は、議会を総意、従って有権者の総意に近い内容となりやすい。

以上の仮説自体、斬新で類を見ないものであり本課題研究の成果に含まれるが、この仮説の検証が、成果の中心となる。

本課題研究の第一の成果は、成長率の低下や失業率の増加、通貨ショックや銀行危機などの不況の深刻化が政党の位置を右に移動させることを計量的に確認され、加えて、指導者がその有能性を示す必要のある主要政党の方が、左右を問わず、非主要政党よりも右に位置することが確認され、更に、平均投票者や議会平均も、個別政党と同様景気循環に呼応して変動することが確認されたことにある。

このような計量分析に加えて、不況後の60余の選挙のうち平均有権者が、想定外に左に移動した十数件を列挙し、その選挙でどのような争点が主要政党によって争われたかが、事例研究として分析された。事例の説明としては選挙が不況の直後に行われた場合と不況後の経済回復期に行われた場合、それと選挙が接戦か一方的かの2x2の4つの可能性に整理され、不況直後の選挙で、接戦選挙にもかかわらず平均投票者が左に移動した場合のみ、本課題研究仮説の帰無仮説が成立すると考えた。なぜならば、選挙が不況後ある一定期間を経て実施された場合は、選挙を競う主要政党は、経済再建後の社会問題、特に格差の拡大や失業の滞留への対処を公約し、各党の位置はすでに「左」に移動しつつあると考えられ、それが平均有権者の位置を動かしていると考えられる。更に、選挙の帰趨が前もって明らかな場合は、左の政党の指導者は、中位有権者にその経済有能性を訴える「右」の政策を主張するよりは、その支持層の票固めを目的に、より左の政策を訴えると思われる。これに対して、対抗する右の政党は、中位投票者を取り込むべく、多少、左寄りに位置を移動させるであろう。このような政党の移動の結果、選挙での有権者の判断が左に移動する場合があると考えられる。

これらの場合とは異なり、不況への対応として主要政党が財政出動や競争の規制や弱者保護を訴えて左に移動した場合のみ、本課題研究の仮説は棄却される。実際に、平均投票者が左に移動した十数件を検討した結果、いずれも、この範疇には属さず、残りの範疇の事例と判断できるため、これらの事例の分析も計量分析の結果を棄却するものにはならず、むしろ、それを補強するものであることが明らかになった。

加えて、第二の成果は、不況後の各種経済政策の変化が市場志向的であり、それは平均投票者や議会平均の政策位置を反映するものであることを確認したことである。関連して、政策位置が経済の回復とともに左に移動することと相まって、長期的、累積的政策変化が見られるのは金融規制や産業規制、労働規制などの規制改革で、それに対して財政政策や雇用政策はそれほど際立った趨勢がないことも検証された。

ここで実際に分析されたのは、規制改革では資本自由化、金融規制、産業規制、労働規制の4分野、財政改革では、財政収支と財政支出および租税収入、雇用政策では政府雇用、雇用政策および各種税収入である。

まず、規制改革では計量分析の結果、国際不況がそれぞれの改革の引き金となることが確認された。加えて、資本自由化を除く規制改革は議会平均の政策位置に対応する政策改革が行われることが確認された。資本の自由化は議会の民主的統制をあまり受けないという点は、興味深い。なぜなら、主要政党の政策を規律づけ、その有能性評価の一因となる金融市場の乱高下をもたらすのは資本自由化による国際資本移動の増大である。それにもかかわらず、その国際資本移動の端緒を拓く資本市場の自由化は監督官庁や金融界の意向を踏まえて、政党のあまり関与しない形で行われたことになる。このような、行政的資本自由化と政治的規制改革の対比は日本を中心とした事例でも明確となる。

ついで、財政政策に関しても同様の検証が行われ、本研究課題の仮説が支持された。即ち、財政収支、財政支出、租税収入に関する計量分析では、財政収支も財政支出も国際不況後による支出の増加と失業の増大にもかかわらず、財政収支が改善され、財政支出が削減されることが判明した。この傾向は債務残高が高い国に顕著であることも確認された。その一方で、租税収入は景気循環にほとんど影響されないことが明らかになった。これらの結果は、改めて、政権指導者が国際不況に直面して、財政収支と財政支出の改善を行うことを明確にして、本課題研究を支持するものとなった。反面、国際不況への対応が必ずしも税制改革に結びつかない理由として、財政収支の改善や財政支出の抑制などの健全な財政運営を指向する勢力が、税制に関しては分裂することが考えられる。即ち、景気の回復を重視する場合は投資減税を支持するが、それは財政収支を短期的には悪化させる恐れがある。逆に財政均衡を重視して増税を主張する場合は、景気回復を遅らせるおそれがある。こうした対立もあった、国際不況後の対策に税制改革が含まれないものと思われる。

計量分析が支持する仮説をより補完するために財政改革に関しても不況後に財政再建の成果が見られなかった3つの事例の分

析がなされた。その事例とは1880年代初頭の不況のアメリカ、1990年代初頭の不況のイギリスと1990年代末の不況の日本である。これらの分析では、アメリカとイギリスでは高インフレを押さえるための中央銀行の高金利政策が景気の回復を遅らせ、そのことが政府の財政再建の効果を下げる結果となったが、与野党ともに財政再建に必要性に関して異論はなく、財政再建の成果がなかった理由は主要政党が財政出動に固執したためでないことが判明した。また、1998-99不況の日本では、不況がデフレ的銀行危機を併発し、銀行部門再建のための財政出動を必要としたが、既に1999年頃から政府と党内でも国会内でも銀行危機への緊急財政出動が景気回復に結びついていないことを理由に財政再建をもとめる声が強まった。このように事例研究のいずれも、主要政党指導者は不況の直後から財政再建を唱えることを明らかにし、計量分析の結果の予想する内容を支持するものになっている。

最後に雇用政策に関しては計量分析の結果、短期的・周期的には政府雇用と人件費が不況時の支出抑制に貢献するものの、雇用政策はあまり抑制されず、また税制も明確な貢献をしていないことが明らかになった。より長期的・永続的に明確な趨勢がみられない要因としては、政府指導者が様々な交差圧力にさらされることが指摘できる。つまり、通貨ショックの頻度は財政支出と財政収入の抑制に、公的債務は財政支出の抑制と財政収入の増加に、そして所得格差は財政支出と財政収入の増加をもたらすことが確認された。このことは、短期的・周期的な不況時の歳出抑制の長期的・永続的効果が限定的であることを示す。

より重要なことは、ほとんどの場合、政策変更は議会平均の政策位置をなされて行われており、そのことが、一方的な支出の削減に帰結していないことの要因であると思われる。

更に、主要国の雇用政策の事例研究でも政府の財政抑制は短期的、周期的であり、政府は公的債務や所得格差の増大に応じて収入を確保し、雇用政策などの支出の趨勢的減少を抑制していることがわかる。

以上のように、資本移動による国際不況時の支出抑制は、主要政党指導者の経済状況に応じて政策の変化とも相まって、長期的、永続的には必ずしも持続しないことが判明した。

以上の検討により冒頭(1)の2つの成果が達成されたと思われる。

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 0 件)

〔学会発表〕(計 8 件)

Nobuhiro Hiwatari, "Beyond Partisan Gridlock and Veto Players: Democratic accountability and economic reforms in OECD Countries." Presented at the American Political Science Association Meeting, Chicago (U.S.A.): August 30, 2013.

Nobuhiro Hiwatari, "Beyond Partisan and Institutional Gridlock: Democratic accountability and economic reforms in OECD Countries." Presented at the Midwest Political Science Association Meeting, Chicago (U.S.A.): April 4, 2014.

Nobuhiro Hiwatari, "Competence Matters: International financial shocks and the new politics of austere adjustment." 日本政治学会, 早稲田大学(東京、新宿区), 2014年10月11日.

Nobuhiro Hiwatari, "Competence Matters: International recessions and the new politics of market-assuring adjustment." Presented at the Midwest Political Science Association Meeting, Chicago (U.S.A.): April 17, 2015.

Nobuhiro Hiwatari, "Competence Matters: International recessions and the new politics of market-assuring adjustment." 日本選挙学会, 市民会館崇城大学ホール(熊本県、熊本市), 2015年5月17日.

Nobuhiro Hiwatari, "Competence Matters: International recessions and new politics of fiscal discipline in OECD countries." Presented at the American Political Science Association Meeting, San Francisco (U.S.A): September 5, 2015.

Nobuhiro Hiwatari, "Competence Matters: International recessions and new politics of fiscal discipline in OECD countries." Presented at the Midwest Political Science Association Meeting, Chicago (U.S.A): April 8, 2016.

Nobuhiro Hiwatari, "International Economic Crisis and the Politics of Competence." Presented at the Midwest Political Science Association Meeting, Chicago (U.S.A): April 9, 2016.

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕
出願状況(計 0 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 0 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 樋渡 展洋 (Nobuhiro Hiwatari)

東京大学・社会科学研究所・教授
研究者番号：10228851

(2) 研究分担者 ()

研究者番号：

(3) 連携研究者 ()

研究者番号：