

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 18 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380172

研究課題名(和文) 政府の統治構造と財政政策の決定メカニズムに関する研究

研究課題名(英文) Study on Governance Structure of Government and Decision-Making Mechanism of Fiscal Policy

研究代表者

田中 秀明 (TANAKA, HIDEAKI)

明治大学・その他の研究科・教授

研究者番号：40463963

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、主要先進諸国の国際比較を通じて、政府の統治構造と財政政策の決定メカニズムを分析し、政治制度及び予算制度と財政パフォーマンス(財政赤字の抑制等)の関係を明らかにすることを目的とし、特に連立政権における意思決定の仕組みを分析した。鍵となるのが内閣と与党の関係であり、それは国により様々であるが、財政規律を維持する観点からは、閣内における首相の権限・役割、連立政権合意において政府の財政政策を縛ること、予算を巡る紛争処理の仕組み(閣内委員会や政府・議会の首脳会議等)が特に重要である。

研究成果の概要(英文)：This study aims to shed light on the relationship between political and budgetary institutions and fiscal performance by analyzing governance structure of government and decision-making of government, and in particular analyzed decision-making process among coalition governments. The key is relationship between cabinet and ruling parties. It varies from country to country, however, a few measures matter in terms of maintaining fiscal discipline, such as the role and authority of prime minister, coalition agreement which defines budgeting over the government term and and conflict management over budgeting including cabinet committee and government-party summit meeting

研究分野：政治経済学

キーワード：内閣 与党 議会 連立政権 紛争処理 予算編成 連立政権合意

1. 研究開始当初の背景

(1) 1970年代以降、多くの先進諸国で財政赤字が拡大しており、最近ではギリシャ危機など財政危機が経済危機に発展する事例が生じるなど、改めて財政赤字の問題が注目されている。

(2) 財政赤字が拡大する理由を説明する研究については、選挙民の「財政錯覚」(ブキャナンとワグナーが提唱)をはじめとして、政治経済学的な視点からの研究が進んでいるが、それらは、政治家などのプレイヤーの行動に基因するものと政治(選挙)や予算などの制度に基因するものとに大別できる。

前者に関しては、政治家や政策立案者がお互いに「競争」(competition)することが財政赤字を拡大させる原因であると主張するもの(Alesina and Drazen 1991)、政権内における「断片化」や「分極化」が財政赤字の要因であると主張するもの(Roubini and Sachs 1989)などがある(これらには反論も少なからず存在する)。

制度に関しては、予算編成を拘束する財政ルールや予算を決定する手続き、議会における投票の方法、予算・財政の透明性といった予算・政治制度が、財政のパフォーマンスに影響を与えるというものである(von Hagen 1992)。制度に関連するものとして、Hallerberg (2004)は、執政府の形態と財政政策を決定するための仕組みを分析し、必要な「財政ガバナンス」(権限アプローチや契約アプローチなど)のあり方を提唱している。

(3) 予算制度に焦点を当てるものではないが、政治制度の国際比較研究としてLijphart (1999)があり、多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の国における経済・財政のマクロ的なパフォーマンスについて分析している(財政赤字という点では、後者の国の方がやや少ないが、統計的には有意でないとしている)。近年では、多くの欧州諸国で連立政権となっていることから、連立政権における内閣のガバナンスについての研究も進んでいる(Strom et al. 2010, Moury 2012)。

(4) 予算は希少資源の配分を巡る政治的な意思決定過程といえる。しかしながら、財政赤字の政治経済学的な研究は発展しているものの、プレイヤーの行動、プレイヤーの配置や政府の統治構造に影響を与える政治制度、予算編成に関わるプレイヤーをコントロールする予算制度の相互関係については、十分に明らかにされていない。政治制度については、単独か連立政権かといった視点、予算制度については、財政ルールの有無といった視点で議論されることが多いが、両者を総合した視点、すなわち財政政策の意思決定や予算編成過程における、執政府(内閣)内の首相と大臣・大臣と官僚、執政府と議会(与党)など

のプレイヤー間の関係とこれらのプレイヤーをコントロールする予算制度が財政パフォーマンスに与える影響を分析している研究は限定されている。

(5) 本研究は、研究代表者(田中秀明)がこれまで取り組んできた予算・財政制度の研究を更に発展させるものである。

田中(2011)では、日本の他、英米独伊仏蘭豪加、スウェーデン、ニュージーランドの11ヶ国について、財政ルール、予算の意思決定プロセスなどの予算制度の分析を中心に、財政規律を高めるための戦略を整理したものの、時間的な制約もあり、各国の政府の統治システム、例えば、内閣の位置付け、財務大臣と首相や支出大臣の関係、政党の構成、執政府と与党との関係、拒否権プレイヤーの存在と影響力、政治家と官僚の関係などの分析は十分ではなかった。予算編成は政治的な利害の調整過程であり、政治制度の側面が重要であり、特に、財政政策の大枠を定めるマクロ的な決定、資源配分を巡る様々な紛争(閣内における対立、執政府と与党の対立、議会内における対立)の処理と解決メカニズムについての分析が重要である。

また、これまでの研究は、主として、経済協力開発機構(OECD)主要国の1990年代から2000年代前半を対象とするものであったが、リーマン・ショック以後、欧州諸国を中心に、予算制度等の改革は更に発展しており、こうした近年の動向を分析することが求められている。日本においても、2009年に政権が交代しており、民主党政権における財政運営の分析も課題となっている。

これまでの研究により、予算制度が財政パフォーマンスに与える影響についての分析については一定の成果をあげてきたが、本研究は、更に政治制度も加えて、2つの制度と財政パフォーマンスの相互依存関係(後者から前者も含む)を分析するものである。本研究の成果は、喫緊の課題となっている日本の財政再建、更には、統治機構の見直しにも貢献が期待される。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、主要先進諸国の国際比較を通じて、政府の統治構造と財政政策の決定メカニズムを分析し、政治制度及び予算制度と財政パフォーマンス(財政赤字の抑制や資源配分の効率性など)の関係を明らかにすることを目的とする。

(2) 具体的には、財政政策の意思決定や予算編成過程における、執政府(内閣)内の首相と大臣・大臣と官僚、執政府と議会(与党)などのプレイヤー間の関係とこれらのプレイヤーをコントロールする予算制度が財政パフォーマンスに与える影響を分析する。2つの制度とパフォーマンスの相互依存関係を分析する。意思決定が断片化しやすいと指

摘される連立政権における政治制度と予算制度に焦点を当て、喫緊の課題となっている日本の財政再建に必要な知見を得ることを副次的な目的とする。

3. 研究の方法

(1)本研究の基本的な分析の方法は、政府の統治構造と財政政策の決定メカニズムを明らかにするための理論モデルを構築し、それに基づき、連立政権の国をケーススタディとして分析することである。政治システムの相違を踏まえた上で連立のガバナンスと財政パフォーマンスを分析する。

(2)理論モデルの構築

最初に、比較政治学関係と予算制度関係の2つの観点から文献サーベイを行った。特に、これまで欠けていた比較政治学に関する先行研究を主な対象とし、和英の書籍は約80冊、論文は約60本をレビューした。連立政権における意思決定に関する文献として、Blondel(1993)、Moury(2013)、Muller and Strom(2000)、Strom et al.(2003)、Strom et al.(2008)等から知見を得た。

こうした文献サーベイなどを踏まえ、
・政治制度→執政府や議会の組成→プレイヤーの配置や関係
・予算制度→予算を巡るプレイヤー間の紛争処理・利害調整→財政パフォーマンスを取り込んだモデルを構築した。

(3)ケーススタディとしては、ドイツ、スウェーデン、オランダ、オーストリア、イタリアを取り上げ、イタリアを除く4ヶ国については、現地調査を行い、各国の財政省や関係機関、そして研究者に対してヒアリングを行った。また、経済協力開発機構(OECD)の上級予算担当者会議や議会・独立財政機関の担当者会議にも出席し、各国の最新の状況についての情報を入手するとともに、ケーススタディに関係する国の財務省等の関係者とも面会し情報の入手に努めた。

4. 研究成果

本研究が明らかにしたことは、連立政権の国においては、その統治構造に相違があり、また拒否権プレイヤーなどが存在し、財政規律を低下させる要因が内在しているが、連立政権のガバナンスの手段(首相や財務大臣の権限、連立政権合意、紛争処理のメカニズム等)が備わっている場合には財政パフォーマンスは必ずしも悪化しない、ということである。以下、簡単にそのポイントを整理する。

(1)統治構造

各国の政治システムは、国の元首と政府についての公式な権限、国の形態(連邦か単一国家かなど)、議会の構成、選挙制度、執政府と議会の関係、議会での意思決定のルール、政府組織の特徴(首相の役割、大臣と議会の

関係など)などによって規定される。

特に、財政政策等政府の意思決定において重要となるのが政府と与党(議会を含め)の関係であるが、それは、同じ議院内閣制の国においても、驚くほど異なっている。両者の関係は図1のとおり、3通りが考えられる。

図1 政府と政党の関係



Blondel and Cotta(1996)は、政府と政党は相互依存の関係にあり、それは、①政治制度・政党システム(単独・連立政権等)、②政党の内部構造・政党の凝縮性・指導者の位置付け、③大臣の任命、官僚のパトロネージ、政策立案についての優越性、によって相違があると述べる。

政府と政党(与党)の関係は単純ではないが(同じ国においても政権によって異なる可能性がある)、政党が人事や政策において相対的に優越するのはイタリア・オーストリアであり、政府が優越するのはドイツ・スウェーデンであり、両者がほぼ自律的なのがオランダである。ドイツやスウェーデンでは、通常、党の指導者は党組織の長であるとともに、しばしば首相・副首相・財務大臣になる。イタリアでは、大臣の任命や政策立案については、議会外の政党組織が内閣を強くコントロールする位置にいる。

こうした仕組みは、政府の意思決定と合意形成に大きな影響を与えており、Jahn(2012)は、欧州主要国を次のように分類する。

- ①効率高+合意形成低: イギリス、フランス
- ②効率高+合意形成高: スウェーデン、オランダ
- ③効率性低+合意形成高: ドイツ
- ④効率性低+合意形成低: イタリア、オーストリア

日本は、一般に、政党が政府より優越し、更に、意思決定と互生形成については、上記③に分類される。

(2)連立のガバナンス

次に、政府と政党・議会の関係、議会の強さなどの政治システムの相違が連立のガバナンスの選択にどのような影響を与えるかが重要となる。本研究の理論モデルの枠組みを図示したのが図2及び図3である。イギリスなどの単独政権の国においては、首相や財務大臣の権限を強化することにより財政ガバナンスを強化することができるが、連立政権の国においては、そう単純にはいかない。結論から言えば、次の3つの仕組みをいかに組み合わせるかがポイントとなる。

図2 連立政権における政府と政党の関係

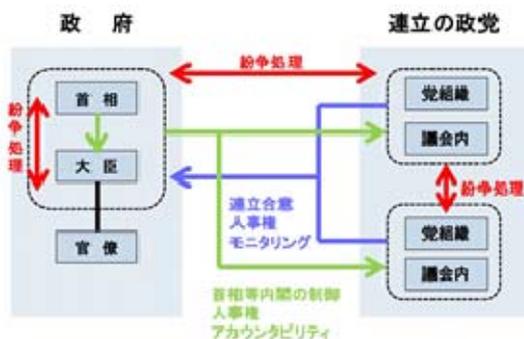


図3 連立のガバナンスの枠組み



①首相・財務大臣の権限

連立政権の国では、与党や議会が強い権限を持っており、首相の権限は単独政権ほど強くはない。例えば、ドイツでは、首相にとっても、重要な連立のパートナーである大臣を規律づけることは極めて難しく、首相の閣議での権限は限定されている。しかしながら、ドイツの首相は、イタリアよりも強力な憲法上の優位性を持っており、更に首相府のスタッフは非常に多く、内閣の意思決定において重要な役割を担っている。

スウェーデンは、コンセンサスを重視する国であり、イギリスのように内閣が独裁的に意思決定できるわけではない。ただし、連立政権内、あるいは野党との調整の主役を担うのは首相と財務大臣である。

②連立政権合意

多くの国で連立合意がつくられているが、拘束力が強い合意か、緩やかな合意かについては相違がある。正式な合意として位置付けられていないのはイタリアである（政党を実質的に拘束していない）。

連立政権合意が、政策そして財政運営を規律づける重要な手段となっているのはドイツ・オーストリア・オランダである。中でも、財政規律という観点では、オランダが参考になる。

オランダでは、まず選挙前に、「財政検討委員会」が、今後の財政政策について助言するための委員会が財務省に設置される。その提言は財政目標を提案するだけでなく、それを実現するための特定の政策（例えば歳出削減策）も提言する。選挙が終わると直ぐに、経済分析局（政府機関であるが、政治的には

独立しており、国際的には「独立財政機関」として分類されている）は、向こう4年間の経済予測を発表し、経済政策について助言する。全ての政党は、この予測に基づき連立合意の交渉を行う。経済分析は連立合意を精査し、連立合意が経済に与える影響を分析するレポートを作成する。こうした仕組みは、連立政権合意に、財政赤字を拡大させるような施策を盛り込むことを抑止する。

オーストリアの連立合意は、連立政党間の調整と紛争処理メカニズムを盛り込んでいる。

③紛争処理の仕組み

予算や政策を巡り紛争が生じた場合の対応も各国によって異なる（連立政権合意が発達している国においては、紛争発生頻度は少ない）。また、同じ国にあっても、政権により、あるいは政党により紛争処理の仕組みは様々であり、一概には言えないが、主な仕組みとしては、閣僚委員会や非公式な少数の閣僚会議（スウェーデン・オランダ・イタリア）、連立委員会（ドイツ・オーストリア・オランダ）、党首会談（ドイツ・イタリア）などがある。

ドイツでは、通常は、首相や財務大臣の権限により紛争は調整されるが、連立パートナーの意見が相違した場合は、首相と関係閣僚と議会政党の指導者で構成される非公式の会合で調整されることが多い。

オランダでは、連立合意に加えて、調整あるいは紛争処理の仕組みが発達してきた。それは、政府としての正式な意思決定となる閣議の前に、各連立の政党内における調整（大臣と議会政党の指導者等）があり、更に、首相は副首相（通常連立パートナー）や与党の議会指導者と面談し意見を調整する。こうした意思決定が制度化されている。

スウェーデンでは、コンセンサスが重視されるため、政府と支持政党の関係は高いレベルの相互依存にある。どちらかの一方が優越したり依存することはなく、政権に就いている場合は、政府と党は融合している。内閣は、重要政策について、事前相談なく決定することはできないが、①で述べたように、調整の主役となるのは、政党ではなく、首相と財務大臣である。

(3)日独の比較

最後に、日本におけるガバナンスを、ドイツと比較して整理する。

①両国とも連立政権であるが、独は2つのブロックに別れる政党政治、日本は2大政党政治を目指すと言われているが未成熟である。

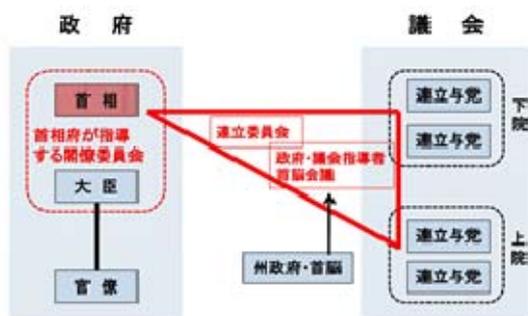
②首相の法的な権限や位置付けについては、日独でそれほど大きな相違はないと考えられるが（両国とも各省の大臣や官僚の権限は強い）、独では首相の権限を強化する仕組みが確立されている（首相府、閣議の手続き・ルール、人事、省庁編成権限など）。首相の

平均在職期間は、独が 8 年、日本は 2 年で、大きな相違がある。

③両国とも強い拒否権プレイヤーが存在する。独は州政府を代表する連邦参議院（野党の影響力も大）、日本は与党（政調）である。両国とも合意形成が難しく（取引コスト大）、政府・与党・議会などの指導者による非公式な調整が紛争解決の一般的な方法である（図 4）。共に透明性が低いが、政府の相手は、独は議会の与党で、日本は政党組織に属する与党である。

④独では、紛争の確率を引き下げするために、連立合意が発達し、プレイヤーを拘束している。日本には、拘束力の強い連立合意はなく、党の凝縮性も弱いので、与党・議会－政府の間における権限の委任と責任の関係が曖昧である。伝統的な自民政権においては、与党主導で意思決定がなされ、民主党政権では、政府と与党・議会の関係は二転三転し、更に、第 2 次安倍政権においては、過度な首相主導になっており、両者の関係は以前として安定していない。

図 4 ドイツにおける連立のガバナンス



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 2 件)

①田中秀明、「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」、『ECO-FORUM』統計研究会、2015、Vol. 31、No1、p7-16、査読無

②Hideaki Tanaka, "Policy-Making Process and Relationships between Politicians and Bureaucrats in Japan", Meiji Journal of Governance Studies, 2015, Vol2, p1-29, 査読有

〔学会発表〕(計 2 件)

①田中秀明、「政府と与党の共同ガバナンス」政策立案を巡る政府と与党の調整」、日本行政学会、2014 年 5 月 25 日、東海大学（高輪キャンパス）、東京都港区

②田中秀明、「政府の統治構造と財政政策の決定メカニズム」、日本財政学会、2013 年 10

月 5 日、慶應義塾大学（三田キャンパス）、東京都港区

〔図書〕(計 5 件)

①田中秀明「第 4 章成功と失敗を分ける予算制度」及び「第 6 章膨張する予算」、小林慶一郎他編著『財政と民主主義』日本経済新聞社出版社（2016 年 8 月頃刊行予定）

②Hideaki Tanaka "Chapter 3 The Economy and Public Finance", in Yoichi Funahashi (editor), The Democratic Party of Japan, Routledge (2016 年秋頃刊行予定)

③田中秀明「財政健全化と予算制度：法制度面からの検討」、日本財政学会編『財政健全化をめぐる法と制度』全国会計職員協会、2015、p9-24

④田中秀明『日本の財政』中央公論新社、2013 年、p1-264

⑤田中秀明「第 3 章経済と財政：変革への挑戦と挫折」、日本再建イニシアティブ編『民主党政権失敗の検証：日本政治は何を活かすのか』中央公論新社、2013 年、p87-124

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 秀明 (TANAKA, Hideaki)

明治大学公共政策大学院・ガバナンス研究科・教授

研究者番号：40463963