

氏 名	まち どり さと し 待 鳥 聡 史
学位(専攻分野)	博 士 (法 学)
学 位 記 番 号	論 法 博 第 142 号
学位授与の日付	平 成 15 年 3 月 24 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学位論文題目	財政再建と民主主義——アメリカ連邦議会の予算編成改革史

論文調査委員 (主 査)
教 授 村 松 岐 夫 教 授 真 淵 勝 教 授 大 嶽 秀 夫

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、1970年代前半から90年代後半までの期間をアメリカ合衆国の財政赤字期として捉え、連邦政府の財政赤字がなぜこれほど長期にわたって継続し、なぜ90年代に終焉に至ったのかを、連邦議会による予算編成の制度的枠組とその運用理念の変容という観点から、説明することを目的としている。

その際、1974年議会予算法の制定から1993年包括予算調整法の制定までの期間を、財政赤字対策としての予算編成改革がなされた時期として、とくに「財政再建の時代」と呼んで分析の対象としている。

財政赤字問題にアメリカがどのように対処し、どのように問題を解決し得たかは、現代アメリカの政治と経済を理解するためのみならず、同じ問題に直面する日本の政治と経済にとっても、重要な考察の対象である。本論文は、この課題に対して、議員行動の実証分析という政治学的な観点からの分析を試みている。

具体的な各章の構成は、以下の通りである。

序章においては、建国期以来の連邦政府財政の変化と均衡財政主義の関係、および1960年代末以降の連邦議会による予算編成改革の概要とその評価について論じている。アメリカ連邦政府では、1960年代後半以降に財政赤字が恒常化した。この問題への議会の対応は、70年代に始まる。対応策としては、1970年代から80年代にかけては財政赤字や予算の総額を管理することに重点が置かれていたのに対して、90年代には個別プログラムの精査や財源確保に重点が置かれるという転換が生じた。1970年代以降の予算編成改革は、90年代に至っても同じ方向性を持つと考える論者も多い。しかし本論文では、予算編成の理念と制度的枠組の変化に注目し、改革の方向性が転換したという立場をとっている。その転換がいかなる理由と過程によって生じたのかを示すのが、第1章以降のテーマとなる。

第1章は、予算編成改革の方向性を持つ連続性や変化を分析するための、理論的な視角を提示している。アメリカの財政赤字を論じた従来の議論を批判的に検討し、財政赤字期の変化を説明するには、予算編成の制度的枠組とその運用理念が変容する過程の分析が必要であることを指摘する。ケインズ主義か新古典派かという財政政策の選択をめぐる分析に比して、予算編成改革の方向性に関する分析は少ない。しかし、両者は財政再建を考える際の車の両輪であり、予算編成の改革は財政再建の必要条件であった。

このような認識のもとに、予算編成改革を含む政府諸部門の改革に際して、連邦議会の議員たちが政府の在り方に関する知的潮流と世論の変化の影響を受けて合理的な選択を行うという「マクロ・トレンド・モデル」を提示している。このモデルにおいては、次回選挙での再選を強く意識する議員たちが、知的潮流と世論から構成される「マクロ・トレンド」に応じた行動をとる可能性が高い点が強調される。アメリカ政治の場合、マクロ・トレンドはジャクソニアン・デモクラシーと革新主義という、2つの歴史的に形成された理念に淵源を持つ。ジャクソニアン・デモクラシーは政府を一般有権者に分かりやすく開放的な存在にすることを重視し、革新主義は政府の能力を信頼しつつ効率的な存在にすることを重視する。アメリカの政府諸部門の改革は、これら2つの理念のいずれを重視するかによって基本的な方向性が大きく変わることになる。

第2章から第4章にかけては、1970年代、80年代、90年代それぞれの予算編成改革についての実証分析に充てられている。

まず、第2章が対象とするのは、1970年代の予算編成改革である。1960年代後半からの財政悪化とそれに伴う放漫財政批判に応え、憲法上の疑義を伴うニクソン政権の予算執行の一方的留保を抑止するため、連邦議会は1974年に議会予算・執行留保統制法を制定して、予算編成に関する改革に着手する。しかし、ウォーターゲイト事件やヴェトナム戦争を背景として、当時のマクロ・トレンドは明らかにジャクソニアン・デモクラシー志向であった。そこでは、個別プログラムに関する緻密な議論を通じて財政再建を図るよりも、得意分野の政策プログラムの追求やマクロ経済政策をめぐる激しい議論が好まれた。結果として、議員たちは自らの政策上の立場を前面に打ち出した行動をとり、議会内の協調と建設的な議論を通じた財政再建は実現しなかったのである。

この章における議員行動の分析に際しては、次のような方法がとられている。まず、1970年代前半の改革期と、後半の改革に基づく新しい予算編成が行われた時期の双方に関して、比較的詳細な状況の叙述が与えられる。既に第1章での議論によって、1970年代のマクロ・トレンドがジャクソニアン・デモクラシー志向であることは明らかにされているが、その時代の具体的な出来事に即して、議員の行動に影響を与えた時代の性格づけがなされているのである。その上で、議員の議会内投票行動について、ロジスティック回帰分析とコーホート分析という2つの計量的手法による検討が加えられる。文脈についての議論を積み重ねた上での計量分析という手続きによって、データに表れた二項対立の意味づけが可能になっている。

第3章では、1980年代のレーガン政権期における議会の財政赤字問題への対処について検討を加える。80年代に至っても、政府の活動と改革に関するマクロ・トレンドはジャクソニアン・デモクラシー志向であり、明快で分かりやすいことを求める傾向が強かった。その一方で、レーガノミックス以降著しく膨張した財政赤字を看過することは、議員たちにとっても難しかった。民主党にとっては、リベラルな政策を維持しつつ財政再建を実現する方途も見いだせない状態にあった。ここに議員たちは、財政赤字総額の目標設定などに代表される明快だが実体を伴わない対策にのみ賛成し、財政再建を事実上先送りする態度をとった。80年代の財政赤字膨張の主要因として、レーガン政権の政策や姿勢が指摘されることが多いが、連邦議会が有効な財政赤字対策をとり得ない状況にあったことも無視できないと指摘されている。

議員行動分析における基本的な考え方や手法は、第2章と共通である。ただし、レーガン政権期の財政赤字拡大については、政党間対立の激化に注目する見解が有力であるため、とくにこの見解に対しては別途検討を加えている。それが、ライス指数という議案ごとの政党間対立の度合いを示す指標による、レーガン政権期各年度の予算決議関連の全点呼投票議案の分類と検討である。この作業によって、レーガン政権期の予算編成が必ずしも強い政党間対立のみによって特徴づけられるとはいえないことが示されている。政党間対立よりも、再選の実現と理想の政策の間でのディレンマに直面していた民主党議員の不安定な投票行動こそが、財政赤字拡大につながる要因であったという本論文の理解が、ここからも補強される。

第4章では、1990年代前半における予算編成改革の方向転換の過程が分析される。1970年代から80年代にかけて強かったジャクソニアン・デモクラシー志向のマクロ・トレンドに代わり、90年代には60年代まで強かった革新主義志向のマクロ・トレンドが再び台頭する。革新主義は政府の基本的な能力を信頼し、それを高い効率性によって発揮させようとする点に特徴がある。予算編成改革の方向性についても、より実務的で具体的な成果を生み出しうる、個別プログラムの管理と優先順位付けに主眼が置かれるようになった。マクロ・トレンドの変化にすべての議員が応答したわけではないが、知的潮流や有権者の期待の変化に敏感な議員たちは、革新主義へのマクロ・トレンドの変化に応答して予算編成過程での行動を変化させた。本論文が「浮動層」と呼ぶ彼らこそが、突然に見える90年代の財政再建を導いた鍵を握っていた。

1990年代前半の予算編成改革の中心となったのは、1990年と93年の2度行われた、包括予算調整法という立法であった。1990年法によって予算編成改革の基本的な方向転換が実現したが、それを財政再建という成果にまで結びつける上では93年法が必要であった。このため、この章での議員行動の分析に際しては、2度の立法に際して、議員たちの選択にどの程度の連続性があったのかという点に注目している。浮動層を構成する議員たちは、再選の実現を最優先させた行動をとるため、一般的に言えば増税や社会保障支出の削減を伴う財政再建立法には消極的な傾向がある。しかし、1990年代における2度の包括予算調整法の立法過程では、浮動層の投票行動は安定的であった。この点を、第2章および第3章と基本的に共通するデータ分析の手法を使って明らかにすることで、革新主義志向のマクロ・トレンドの下では、再選を重視する議員の合理的選択として財政再建への取り組みがなされうるといふ本論文全体の仮説が検証される。

終章では、それまでの分析から得られた知見を敷衍して、本論文の含意を論じている。まず、アメリカ政治論としての一

般的議論が行われる。すなわち、革新主義とジャクソニアン・デモクラシーという2つのマクロ・トレンドの方向性にそれぞれ表現されている、統治の効率性と民主主義的正統性の間での理念の循環とバランスの過程にアメリカ政治の特質を求める。これはトクヴィル以来の極めて伝統的なアメリカ政治論の延長線上にある見解であるが、予算編成改革という具体的な政策過程の分析と結びつけた議論を行っている点に、マクロ・レベルの体制論とマイクロ・レベルの過程論の融合という本論文の大きな特徴がある。

さらに、現代民主主義国家としての共通性に注目して、知的潮流や世論の変化の下における政治家の選択という観点から、現代日本の議会政治と財政再建の可能性について論じる。本論文が明らかにしているのは、今日の議会にはなお難題に取り組んで有効な政策決定を行う能力が存在するということであり、日本においても予算編成改革を含めた財政再建は不可能ではないということである。議会を中心とした現代民主主義の諸制度の下では、財政悪化は不可欠であるという議論は、公共選択論などの立場からしばしば主張される。しかし、財政再建が合理的な選択として可能になる状況が生まれれば、政治家は財政再建に取り組む。民主主義の弊害を非難することではなく、合理的選択として改革に取り組む環境を作り出すところこそが、現代民主主義の下に暮らす私たちにとっての課題なのであると指摘して論を閉じている。

論文審査の結果の要旨

アメリカにおける財政改革を分析した本論文は、以下の点において、政治学の発展に貢献したといえることができる。

第1に、現代アメリカ政治を理解する観点として、通説的な保守とリベラルの対立軸ではなく、統治の効率性と民主主義的正統性との対立軸の存在を強調した点である。保守対リベラルの対立軸は、もともとニューディール期に始まった政府の社会経済への積極的介入をどう評価するかをめぐる形成されたものであるが、とくに1970年代後半以降は新保守やネオリベラル、さらには「温かみのある保守」といった新しい概念が提示され、次第に政党が自らの支持基盤を動員し反対派を攻撃するためのレトリックとしての側面を強めつつある。その意味で、政策に関する分析概念としての有効性は低下しているといってもよい。本論文では、憲法制定以来のアメリカ政治における最大の構造的課題が部門間や政府間の分業と政治的リーダーシップのバランス確保にあるとし、その上で、議会の行動を、上記のような意味での効率性と正統性から分析できるとする。本論文は、議員の「合理的な行動」から予算編成改革を説明している点で、日本におけるアメリカ政治論として斬新である。

第2の貢献は、憲法構造や歴史的伝統などに起因する国家の体制的特徴が個別の政策決定を規定する面があることを明らかにした点である。このような視点は、かつての日本政治学では非常に強く主張されたが、1980年代以降の政策過程分析が急激に緻密化すると同時に重視されなくなる傾向があった。それに対して、一部の研究者からは、政治学本来の任務を忘れて知的ゲームに没頭しているという批判がなされることもあった。本論文は、このような批判をふまえて、議員の合理的行動にとっての選択肢が持つ意味が、知的潮流と世論の動向（マクロ・トレンド）によって変化するという点に注目しながら、アメリカ政治が統治の効率性と民主主義的正統性との間で具体的な選択を続けている点を、毎年度の予算編成における議員の行動の連続性と変化を分析することで示した。今後、政策過程分析から体制論を展開しようとする研究者に対して、一つの方法性を提示している。

第3には、予算編成の手法が持つ意義や議会の役割を明確に位置づけた点で、本論文は財政再建をめぐる議論にも大きな貢献を行った。とくに、予算や財政赤字の総額を重視しアクターの選択を事前に強く制約する、マクロ・バジェットイングと呼ばれる予算編成の手法が、必ずしも財政再建にはプラスに作用しないことと、民主主義の中核的な制度である議会が財政再建を行いうることを、具体的な政治アクターの行動分析から明らかにした点で、民主主義の機能に悲観的な経済学の観点が強いる財政再建論に対して政治学の立場から有効な反論を提示している。経済学の立場からの財政論は当然に必要であり、その明晰な論理構成は課題の発見に有益である。しかし、明晰な論理構成の基礎には、経済学特有の多くの前提や特定の価値体系への強いコミットメントがあることを勘定に入れた上で、本論文は、議会というアクターの行動の見えやすい比較的现实に即した領域を扱うことで、経済学と政治学の双方にとって受容可能な議論の展開を実証的に行い得たのは大きな成果である。

本論文の問題は、マクロ・トレンド・モデルの検証に際して鍵となるはずの、議員の認識や行動に対するマクロ・トレン

ドの影響が、断片的な議員の発言や、相互補完性を持つと仮定される他の政府諸分野の改革から了解的に推論されるという形でしか測定されていない点にあるように思われる。この点を補うためには、例えば議員に対するサーヴェイ・リサーチによる主成分分析を行い、革新主義対ジャクソニアン・デモクラシーという対立軸の発見につとめるなどの作業が必要である。

しかし、合理的選択アプローチの一つの魅力は、あえて個別的な観察の積み重ねによって対立軸やアクターの意図を見出すといった作業を「省略」して、主要な事実の解釈を与え仮説を証明するところにある。そう考えるならば、先の問題点も真の問題であるかどうかを論じることも容易ではないのであって、この点が、本論文の価値を減じさせるものではない。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認める。なお、平成15年1月22日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。