

# 政治制度と政策帰結

## ——予算策定過程における大統領拒否権の効果——

かわ なか たけし  
川 中 豪

### 《要 約》

本稿では、大統領制のもとでの執政府と立法府の権限配分が政策帰結に与える影響を考える。特に予算策定過程における大統領の部分的拒否権の役割に注目し、部分的拒否権が大統領に有利な政策帰結を生み出すものの、全体拒否権が行使されたときの回帰点の位置次第で、あるいは、議会がどの程度大統領に制裁を行使できるか次第で、部分的拒否権の効果が失われ、回帰点から離脱できない状況が生まれることを示す。これを検証するため、フィリピンにおける予算策定過程（1994～2008年）を事例としてとりあげる。フィリピンでは、一般歳出法制定に関して大統領に部分的拒否権が与えられているため大統領優位に予算策定が行われてきた。しかし、財政赤字拡大が進行した時期には、議会が一般歳出法を制定せず、前年度予算の再執行を行っており、これは回帰点から離脱できない状況と考えられる。

はじめに

I 理論モデル——部分的拒否権と回帰点——

II フィリピンの大統領制

III 財政政策の帰結と予算策定の事例

むすび

### はじめに

民主主義制度の研究にとって古典的で、かつ、現在ももっとも重要なテーマのひとつは、その制度的枠組みが政策帰結にどのような影響を与えるのか、ということであろう。これは制度と政策帰結の因果関係の特定であり、制度のタイプの相違が政策帰結の違いにどのように結びつ

くのか、制度は政策帰結を生み出す上でどのような役割を果たすのか、といったことがその関心の中心にある<sup>(#1)</sup>。

本稿では、民主主義制度のもとでのひとつの統治形態である大統領制における執政と立法府の政策策定過程における権限配分が、政策帰結にどのように影響を与えるかを考える。特に、大統領の部分的拒否権が、一般に認識されているように大統領の権限を強化するかどうかを検討する<sup>(#2)</sup>。政策の領域としては予算策定を対象として考える。

一般に、全体拒否権のみ有する場合と比べ、大統領に部分的拒否権が認められている場合、大統領の選好により近い政策帰結が得られると

される。ここで全体拒否権とは、議会の制定した法律を大統領が完全に不成立にする権限であり、一方、部分的拒否権とは、好ましくない項目のみを削除し、法律自体は成立させる権限である。Baldez and Carey (1999; 2001) は、予算策定を事例として、大統領の部分的拒否権の効果を空間モデルによって説明した。この研究では部分的拒否権が大統領の選好に近い政策帰結をもたらすことを示し、その理由としてこうした拒否権が予算に含まれる異なる政策次元を分解するためであることを主張している。バルデスたちの研究は、重要な理論を提示していることは間違いないが、予算策定過程がダイナミックなゲームであることをモデルに反映させていない点において問題がないわけではない。

本稿は、ダイナミック・ゲームとして予算策定過程を考え、簡単なゲーム理論を用いて部分的拒否権の効果について考える。理論モデルの帰結を部分ゲーム完全均衡によって特定化することで、基本的には部分的拒否権が大統領により好ましい政策帰結をもたらすことを確認したうえで、議会が大統領の政策アジェンダを立法化しなかった場合、すなわち、議会が大統領の政策について拒否権を発動した場合の回帰点 (the reversion point) の性質次第で、大統領の部分的拒否権の効果が弱まることを示す。また、議会が大統領に一定程度以上のコストを与えることができるという条件のもとで部分的拒否権がはじめて有効になることも示す。

以上のような問いと仮説を考えるものの、前提として、政策帰結は、執政と立法の間の権限配分のみで決定されるものではないことは確認しておく必要がある。政治制度はおもに3つの点で政策帰結に影響を与える。ひとつは、政策

決定に参加するプレーヤーを決定するという点、もうひとつは、政策決定に参加するプレーヤーの政策選好に影響を与えるということ、そして最後に、政策決定に参加するプレーヤーの戦略集合を決定するという点である。第1の点については、制度、特に憲法によって規定される政府の形態は、政策過程の手続きを決めるとともに、そこに誰が関与するのかを決定することを意味する。また、第2の点は、プレーヤーが権力獲得・維持を望ましいとして行動すると仮定すると、民主主義制度下で選挙に勝利するための政策をプレーヤーは選択する、つまり、選挙制度がプレーヤーの権力獲得・維持動機にもとづいて政策選好を決定することを指す。第3の点については、これが本稿の対象とする権力配分の影響となるが、政策過程において自らがもつ権力と他のプレーヤーがもつ権力の内容、すなわちすべてのプレーヤーが有する戦略集合が制度によって決められ、その戦略集合が明らかになったなかで、個々のプレーヤーの政策選好実現の戦略選択は決定されるということである。

また、政治制度だけが政策帰結を決定する要因ではないことも認識する必要がある。その政治制度が置かれている歴史・社会経済的状況が、選挙制度を通じてプレーヤーの選好に影響を与える。民族的、宗教的、階級的亀裂、所得格差の度合いなどが代表的な例である。たとえば、所得格差の度合いが大きくなれば、再分配政策をめぐる対立が異なる社会階層間で激しくなり、それが選挙、さらには制度・体制選択に影響を与える [Boix 2003; Acemoglu and Robinson 2006]。

本稿は、こうした政治制度によるプレーヤー

の特定と選好の決定、政策選好の基礎となる歴史的、社会経済的状況という条件の重要性を認識した上で、政策過程を説明する重要なひとつの部分として、特に執政と立法の権限配分の影響に焦点を当てる。

大統領と議会の権限配分による政策帰結への影響を考察するにあたって、政策分野として予算策定を取り上げるのは、以下の理由による。まず、予算策定が政治的に重要な政策領域であることはいうまでもない。また、予算策定はどの国においても通常毎年行われる政策策定作業であるため、実証的な作業をする上では一国内で時系列に比較することが可能で、その国特有の変数をコントロールすることが容易である。さらに、予算策定は部分的拒否権をもつ政治システムにおいて広くその行使対象とされている<sup>(註3)</sup>。

次節では、まず、理論モデルを提示する。大統領が予算案を提示する権限をもっていることを前提とし、部分的な拒否権がある場合とない場合では政策帰結にどのような違いが生じるのか。これが理論モデルの主要な関心である<sup>(註4)</sup>。部分的拒否権が大統領に認められている場合は、大統領にとってより好ましい政策帰結が実現される可能性が高いが、それは回帰点より当該年度の分配可能な予算額の総額が大きいという前提が必要で、そうでなければ回帰点が均衡となる可能性が大きくなることが示される。また、議会が大統領の行動を一定程度制約できるようなコストを与えることができなければ、議会は大統領の完全な自由裁量を食い止めるために常に拒否権を発動するため、そのときは部分的拒否権が意味をなさないこともあわせて示される。第II節以後では、理論モデルを検証するため、

フィリピンの事例を取り上げる。まず、フィリピンの大統領制がもつ特徴を明らかにするため政治制度に着目し、プレーヤー、プレーヤーの選好、プレーヤーの権限を特定する。次に財政の特徴を示し、具体的に1995年度以降の予算策定過程の事例をもとに理論モデルを検証する。ここでは、大統領が部分的拒否権の行使によって好ましい予算を成立させるものの、財政赤字の深刻化にともない議会が予算を成立させない事例が出てくるといふ、理論モデルの妥当性を支持するパターンがみられる。

## I 理論モデル

### ——部分的拒否権と回帰点——

予算策定をめぐる政策過程をゲームとしてみた場合、以下のように考えることができるだろう。ここに大統領(P)と議会(L)の2つのプレーヤーが存在すると仮定する。大統領と議会は選挙制度の違いから異なる選好をもつと仮定する。あるいは、これが大統領の政党と議会多数派が異なる分割政府と考え、そのために異なる選好をもつと考えても良い。

現実には、大統領と議会が同じ政党によってコントロールされ、選好が一致する場合もあるだろうが、その場合、政策帰結は単一のプレーヤーによって決定されるため、モデル化の意義が低下する。また、複数の政党による連合グループを考え、この連合が大統領と議会を支えていると考える場合、政党をプレーヤーとしてゲームを組む必要があるが、その場合、大統領制という制度的特徴がプレーヤー間のゲームの展開を左右することはあまりない。なお、議会が二院制の場合、上院と下院を区別して、全部

で3つのプレイヤーとなるが、ゲームの構造を単純にするため、本稿では2つのプレイヤーを想定する。

ここでは大統領と議会が具体的に異なる選好をもつことを考えるために、たとえば、大統領は国レベルの事業への予算分配を好み、議会は自選挙区と関連の深い地方事業への予算分配を好むと仮定する。地方事業の代わりに特定グループへの分配を想定してもよい。加えて、予算総額には制限があり、国レベルの事業と地方事業への予算配分は独立して決定されるのではなく、いずれかへの分配を増やすためには他方への分配を減らさなければならないとする<sup>(註5)</sup>。分配のための資源となる予算額を  $w$  とし（人件費などの義務的経費以外の資源を考える）、国レベル事業への配分割合を  $\pi \in (0, 1)$  とする。よって、国レベル事業への配分額は  $\pi \cdot w$  とあらわされ、地方事業への配分額は  $(1 - \pi) \cdot w$  とあらわされる。拒否権が発動された場合、戻るべき回帰点については国によって異なるが、大統領制の場合、前年度の予算が暫定的、あるいは、完全に再執行されるという事例が多く、大統領の予算案が執行されるという事例がそれに続いて多い<sup>(註6)</sup>。ここでは回帰点を前年度の予算と考える。よって、 $t$  時点における予算の配分可能額を  $w_t$ 、回帰点における予算の配分可能額を  $w_{t-1}$  とする。回帰点における資源配分率は前年度予算の配分率が適用されると仮定する。後に取り上げるフィリピンの事例でも、前年度の予算が回帰点となっている。回帰点の性質が均衡に影響を与えることについての論理の一般性は、前年度予算の性質としていくつかのバリエーションを組み込むことで確保することができる。なお、拒否権は一般的に大統領に与

えられた権限であるが、議会もその予算案を通過させないという戦略をとることは可能なので、議会も拒否権を有すると考える。

### 1. モデル1——大統領が部分的拒否権をもたない場合——

ここで、大統領が部分的拒否権をもっていない場合ともっている場合を分けて考える。大統領が部分的拒否権をもっていない場合、以下のように予算策定ゲームは行われる。まず、大統領が予算案を提出する。予算案は総額に制限がかかっており、そのなかで大統領は自ら望む  $\pi$  を決められることができる。提案を受けた議会は、大統領の望む  $\pi$  を認識した上で、これを修正するか、拒否権を発動するか（予算法を通過させない）のいずれかの行動をとる。議会が拒否権を発動した場合はゲームが終了し、回帰点の予算（前年度の予算）が実行される。回帰点の予算における国レベル事業への配分割合は  $\hat{\pi} \in (0, 1)$  とあらわされ、分配可能な資源は  $w_{t-1}$  とあらわされる。よって回帰点の予算における国レベル事業の総額は  $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$ 、地方事業の総額は  $(1 - \hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  と示される。なお、回帰点に結果が戻ることによって、大統領にとっても、議会にとっても、純粋に前年度と同じ利得を得ることになるとはかぎらない。新しい政策を実施するための予算確保ができない、対外的な信用の低下で経済活動に影響する、などの問題が生ずる。ただし、本稿においては、全体拒否権と部分的拒否権の比較に焦点を当てるため、モデルのポイントを理解しやすくする目的で、こうしたコストは捨象して考えることにする<sup>(註7)</sup>。そうすると回帰点における大統領の利得は、 $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$ 、議会の利得は  $(1 - \hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  と

なる。

一方、議会が予算を修正し、自ら好ましいと考える  $\pi = \pi_L$  を設定した場合、ゲームは次のステージに到達し、大統領がそれを受け入れるか、拒否権を発動するかのいずれかを選択する。大統領が拒否権を発動した場合、回帰点の予算が実行されることになり、大統領と議会はそれぞれ  $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$  と  $(1 - \hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  を利得として得る。一方、大統領が議会の修正を受け入れた場合、それぞれの利得は、 $\pi_L \cdot w_t$  と  $(1 - \pi_L) \cdot w_t$  となる。

図 1 に示したこのゲームにおいて、 $w_t \geq w_{t-1}$  の場合は結果 C (新予算) が得られるが、 $w_t < w_{t-1}$  の場合は、結果 A (回帰点) となる。

部分ゲーム完全均衡となる大統領と議会の戦略プロファイルは、

(1)  $w_t \geq w_{t-1}$  のとき、

$\sigma_L = \hat{\pi} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_t}$  を  $\pi_L$  として設定。

$$\sigma_P(\pi_L) = \begin{cases} \text{承認, もし } \pi_L \geq \hat{\pi} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_t} \\ \text{拒否, もし } \pi_L < \hat{\pi} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_t} \end{cases}$$

となり、結果 C が導かれ、大統領と議会の利得はそれぞれ  $\pi_L \cdot w_t$  と  $(1 - \pi_L) \cdot w_t$  となる。

(2)  $w_t < w_{t-1}$  のとき、

$\sigma_L = \text{拒否}$

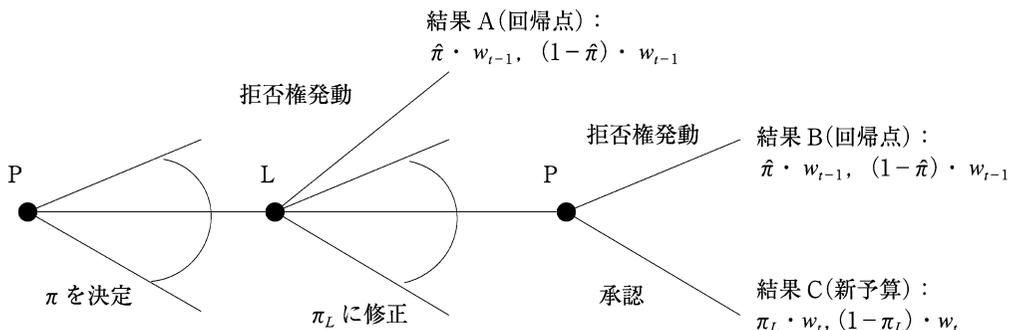
$$\sigma_P(\pi_L) = \begin{cases} \text{承認, もし } \pi_L \geq \hat{\pi} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_t} \\ \text{拒否, もし } \pi_L < \hat{\pi} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_t} \end{cases}$$

となり、結果 A が導かれ、大統領と議会の利得はそれぞれ  $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$  と  $(1 - \hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  となる。

(1) の場合、すなわち、審議中の予算の分配可能な資源の総額が前年度のものより多くなるとき、均衡として成立する  $\pi_L$  の範囲を図示すると、図 2 のようになる。

部分的拒否権が大統領に与えられていない場合、現在の予算における分配可能な資源が回帰点の分配可能な資源より大きい場合、回帰点の国レベル事業への分配率より小さい分配率で予算が均衡として成立する。すなわち、大統領と議会の予算分配競争において、議会のほうがより多く自らにとって望ましい地方事業に予算を配分することが可能となる。その意味で、大統

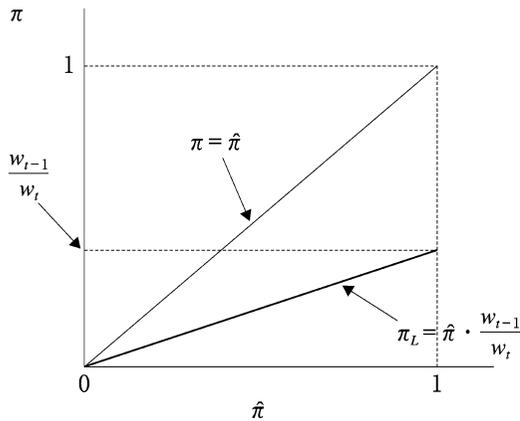
図 1 予算策定ゲーム (部分的拒否権なし)



(出所) 筆者作成。

(注) 各結果における利得は前者が大統領 (P)、後者が議会 (L) のもの。

図2 予算ゲーム（部分的拒否権なし）における  $\pi_L$  の値



（出所）筆者作成。

領の拒否権が全体拒否権に限定されていることは、議会に有利な結果を導きやすいといえる。ただし、回帰点の分配可能な資源と現在の予算の分配可能な資源の差が小さくなればなるほど、すなわち、 $\frac{w_{t-1}}{w_t}$  が1に近づくほど、議会が修正して設定する  $\pi_L$  は、 $\hat{\pi}$  に近づくことになる。回帰点における分配可能な資源と現在の予算の分配可能な資源の差が  $\pi_L$  のレベルに影響を与えている。

## 2. モデル2——大統領が部分的拒否権をもつ場合——

それでは、大統領に部分的拒否権がある場合はどうだろうか。部分的拒否権は予算項目の一部のみに拒否権を行使することのできる権限であるが、これによって大統領は議会の修正した予算案をそのまま承認するか、拒否するかのも二者択一の行動以外に、事実上予算を修正することが可能となる。ゲームは以下ようになる。まず大統領が予算提出において  $\pi$  を設定する。そしてそれに対し議会が修正して自ら望ましい

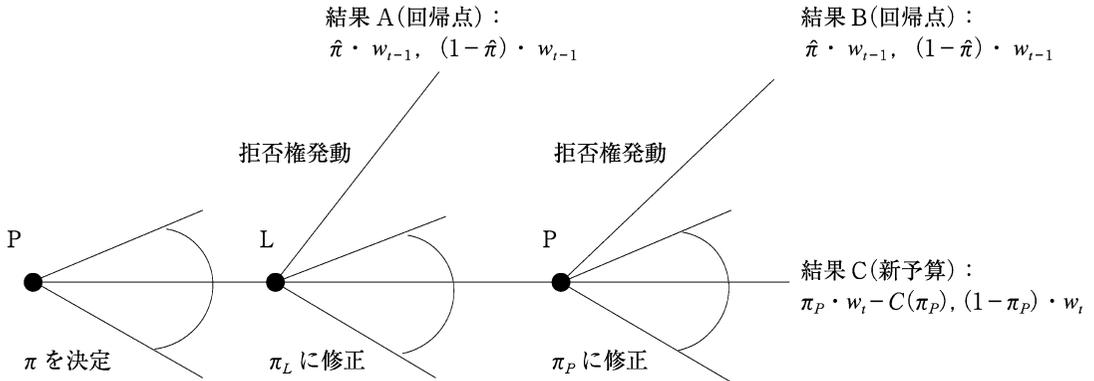
と考える  $\pi_L$  を設定するか、拒否して回帰点を得るかのいずれかになる。ここまでは図1のゲームと同様である。このあと議会が予算案を修正した場合、大統領は部分的拒否権を行使して、地方事業への分配割合を低下させる、あるいは、削減された国レベル事業の項目を復活させることができる。この場合、部分的拒否権が予算項目に具体的にどのように行使されるかが重要であるが、部分的拒否権は、 $\pi$  を設定しなおし、議会にとって都合の良い  $\pi_L$  から大統領にとって都合の良い  $\pi_P$  に変更することを可能にすると考えてよい。たとえば、国レベル事業への支出を制限するような条項が予算案に含まれていた場合、それに拒否権を発動することにより、自由に支出できるようにすることができる。また、議会によって新規に創設された地方事業への支出項目を拒否権によって削除することもできる。これらは、 $\pi$  を大きくしたと理解することができる。

このゲームが図1のゲームと異なるのは、大統領にとって部分的拒否権の行使という行動が戦略のなかに組み込まれる点だが、ここでは、さらに、新予算が成立した場合の結果Cにおける大統領の利得に追加的なコストを考える必要がある。それは、大統領が議会の利得を減じる形で部分的拒否権を行使した場合、その後の議会運営に支障がきたされ政策の立法化が阻害される、あるいは、議会を通じて獲得する政治的支持が減少するなどのコストである<sup>(28)</sup>。こうしたコストは以下のような関数として考える。

$$C(\pi_P) = \frac{\alpha}{2} \pi_P^2$$

ここで、 $\alpha \geq 0$  は議会が大統領に及ぼす政治

図3 予算ゲーム (部分的拒否権あり)



(出所) 筆者作成。

(注) 各結果における利得は前者が大統領 (P), 後者が議会 (L) のもの。

的な影響力のパラメータとする。このコストを組み込んで、大統領が部分的拒否権を有する場合のゲームは図3のようになる。

ここで、結果Cにおける大統領の利得を最大化する  $\pi_P$  を  $\pi_P^*$  とする (ただし、常に  $\hat{\pi} \cdot w_{t-1} \leq \pi_P^* \cdot w_t - C(\pi_P^*)$  が成り立つと仮定する)。

1階微分として、この  $\pi_P^*$  を求めると、

$$\pi_P^* = \frac{w_t}{\alpha}$$

となる。

このゲームにおいて、 $w_t \geq w_{t-1}$  の場合は、 $\alpha$  が十分大きければ結果C (新予算) が導き出されるが、 $\alpha$  が小さいとき、また、 $w_t < w_{t-1}$  の場合はどのようなときでも、結果A (回帰点) が得られる。得られる結果を、部分ゲーム完全均衡となる大統領と議会の戦略プロファイルとして特定すると、

(1)  $w_t \geq w_{t-1}$  のとき、

$$\sigma_L = \begin{cases} \text{拒否権を行使せず任意の } \pi_L \text{ を設定,} \\ \text{もし } \alpha \geq \frac{w_t^2}{w_t - (1 - \hat{\pi})w_{t-1}} \\ \text{拒否, もし } \alpha < \frac{w_t^2}{w_t - (1 - \hat{\pi})w_{t-1}} \end{cases}$$

$$\sigma_P(\pi_L) = \pi_P^* = \frac{w_t}{\alpha} \text{ を } \pi_P \text{ として設定}$$

となり、議会の政治的影響力パラメータの  $\alpha$  次第で、結果Aもしくは結果Cが導かれる。議会の政治的影響力が小さい場合、結果Aが導かれ、大統領と議会の利得は、 $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$  と  $(1 - \hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  となる。議会の政治的影響力が大きいときは、結果Cが導かれ、新予算のもと、大統領と議会の利得は、 $\pi_P^* \cdot w_t - C(\pi_P^*)$  と  $(1 - \pi_P^*) \cdot w_t$  となる。

(2)  $w_t < w_{t-1}$  のとき、

$$\sigma_L = \text{拒否}$$

$$\sigma_P(\pi_L) = \pi_P^* = \frac{w_t}{\alpha} \text{ を } \pi_P \text{ として設定}$$

となり、結果Aが導かれ ( $\hat{\pi} \cdot w_{t-1} \leq \pi_P^* \cdot w_t - C(\pi_P^*)$ ) という仮定からこの場合は常に

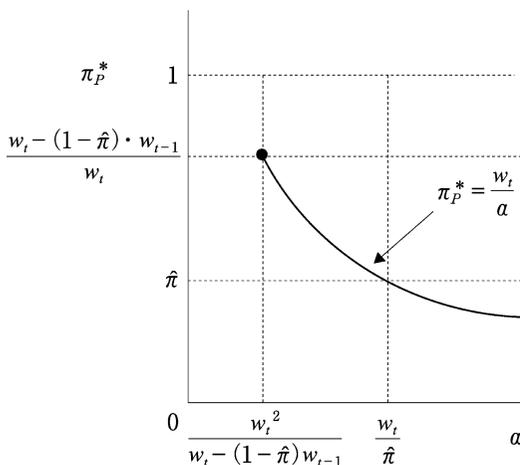
$\pi_p^* > \hat{\pi}$ となるため)、予算は成立せず、大統領と議会の利得はそれぞれ  $\hat{\pi} \cdot w_{t-1}$  と  $(1-\hat{\pi}) \cdot w_{t-1}$  となる。

大統領に部分的拒否権の行使が認められているこの第2のゲームを考えた場合、分配可能な資源が回帰点より大きくなり、かつ、議会が大統領に対してコストを増大させるような政治的影響力を大きくもっているときに予算が成立し、こうした政治的影響力が小さいとき、あるいは、そもそも分配可能な資源が回帰点よりも減少する場合、予算は成立しない。すなわち、この第2ゲームでは、第1のゲームと比べると、新予算成立の条件が厳しくなっている。

一方、新予算が成立した場合 ( $w_t \geq w_{t-1}$  のとき)、そこで確保された資金の分配率  $\pi_p^*$  は、

$$\begin{cases} \pi_p^* = \frac{w_t}{\alpha} \\ \alpha \geq \frac{w_t^2}{w_t - (1-\hat{\pi})w_{t-1}} \end{cases}$$

図4 予算ゲーム（部分的拒否権あり）における  $\pi_p^*$  の値



(出所) 筆者作成。

(注)  $w_t \geq w_{t-1}$  の場合。

を満たすということになるので、これを図示すると、図4のように表される。

この図4はx軸を議会の影響力  $\alpha$  に設定しているため、図2とは異なるが、これが示すのは、予算が成立する条件が整った場合、そこで実現される資源分配の率 ( $\pi_p^*$ ) が回帰点の分配率 ( $\hat{\pi}$ ) よりも大きい場合があり、大統領にとって有利な結果が導き出される可能性がある、ということである。つまり、部分的拒否権は、議会からの抵抗によるコストが一定の範囲にあれば  $\left( \frac{w_t^2}{w_t - (1-\hat{\pi})w_{t-1}} \leq \alpha \leq \frac{w_t}{\hat{\pi}} \right)$ 、大統領にとってより望ましい帰結を導くことになる。

ただし、ここでも第1のゲームと同様に、回帰点と審議中の予算の分配可能な資源の差が重要になってくる。 $w_t \geq w_{t-1}$  の場合、審議中の予算の分配可能な資源が小さくなればなるほど、分配率  $\pi_p^* = \frac{w_t}{\alpha}$  は小さくなる。すなわち、大統領の優位性が少なくなっていくことになる。

### 3. 理論モデルのインプリケーション

第1のゲームでは議会にとって望ましい帰結を導き出す戦略プロファイルが部分ゲーム完全均衡となる可能性があり、第2のゲームでは大統領にとって望ましい帰結を導き出す戦略プロファイルが同様の均衡となる可能性が示された。2つのゲームを比較すれば、部分的拒否権は大統領にとって有利に働くといえる。しかし、部分的拒否権があるほうが、むしろ、予算成立の条件が厳しくなることも合わせて導き出されている。

そうした権限のもたらす効果を考える上で、いくつか重要な点がある。ひとつは、前年度の分配可能な予算規模と今年度の分配可能な予算規模の違いである。図2、図4からも明らかな

ように、この2つの差が小さくなると、回帰点での分配率  $\pi$  から離れて、議会、大統領ともそれぞれにとって有利な分配率に変えていくことが困難になる。さらに回帰点の分配資源のほうが多い ( $w_t < w_{t-1}$ ) ということになれば、均衡が回帰点になる。

加えて重要なのが、部分的拒否権が大統領に与えられている場合、大統領が議会の利得を無視して修正を加えた場合のコストである。予算が提出され、議会が修正を加えた後に、部分的拒否権の行使によって大統領が議会の利得を大幅に減ずる行動に出ることが可能であれば、議会は大統領のそうした行動を封じこめるために、常に拒否権を行使し、回帰点に戻る、という行動を取る。この場合、大統領の部分的拒否権は、実は政策の停滞という状況を生み出すことになる。しかし、大統領による権力濫用があった場合、議会が大統領に脅威を与えることができれば、議会の許容範囲内に大統領の部分的拒否権行使が制限されることになる。こうした脅威が効果的な場合、新予算の成立を均衡のなかで導き出すことができるようになる。大統領制の場合、議院内閣制と比べて議会を統制する手段が少なく、分割政府による政策の停滞が大統領にとっては大きな問題となる。大統領の部分的拒否権の濫用が大統領にとって望ましい政策の立法化を阻止するという形で跳ね返ることがあれば、大統領は大きなコストを払うことになる。本稿で  $C(\pi_P)$  と表した関数は、このコストをモデルに取り込んだものである。このコストがあることで、新予算成立の可能性が理論上生まれてくる。

理論モデルが示すのは、部分的拒否権が大統領の側に認められるかどうか、全体拒否権が発

動された場合の回帰点はどこになるか、大統領の部分的拒否権行使によって引き起こされる議会からの反発の効果はどれほどなのか、といったことが予算の政策帰結を左右する重要な変数だということである。そして、ここから、部分的拒否権が大統領に有利な予算案策定をもたらしていること、しかし、配分可能な資源が前年度と比べ少なくなる際には、部分的拒否権の効果は減少し、回帰点が均衡として導かれる可能性が高くなるということ、が予想される。

以下では、具体的にフィリピンの事例を通して、このモデルの妥当性を検証する。

## II フィリピンの大統領制

### 1. プレーヤー

政策過程にどのようなプレーヤーが参加しているかを特定するのに有効な方法は、制度的プレーヤーと党派的プレーヤーを区分して考えることであろう<sup>(註9)</sup>。制度的プレーヤーとは制度、特に憲法が規定したプレーヤーであり、大統領と議会、上院と下院、裁判所、といった単位がプレーヤーとして想定される。一方、党派的プレーヤーとは政党や派閥といった、政治システムによって形成されるプレーヤーを指す。議会が複数の政党によって構成されていればプレーヤーの数は政党の数を考慮したものとなるし、他方、大統領も議会も同一の政党によってコントロールされていれば、プレーヤーの数がひとつとなる場合もある。政党がさらに複数の派閥によって構成されていれば、プレーヤーの数は増えていく。

制度的プレーヤーと党派的プレーヤーの基準をもとにフィリピンの政策過程、特に予算策定

過程をめぐるプレーヤーを考えると、そこでは、大統領、上院、下院の3つの制度的プレーヤーが重要であるとみてよい。この3つのプレーヤーが重要である理由の第1は、フィリピンにおいて党派的プレーヤーが確立されていない、ということである。党派的プレーヤーの代表は政党であるが、フィリピンの政党システムは、特に1986年の民主化以降、きわめて不安定である<sup>(註10)</sup>。大統領選挙の前に大統領候補の数だけ政党が登場し、大統領選挙の後には、特に下院議員などはなだれをうって大統領の政党に移籍する。議会の多数派（大統領を支える政党連合であるのが通常）と少数派の意見の対立が表面化することもあるが、政策をめぐる対立になるというよりは、分配をめぐる争いという側面のほうが強い。フィリピンはアジアのなかでも所得格差が大きく、社会経済的にみれば、労働者政党、農民政党など、特定の社会階層を基盤とする政党を生み出す可能性をもっているが、それが政党の形成に結びついていない。いくつかの原因があるが、そのひとつは、執政制度と選挙制度のあり方である。執政制度が議院内閣制であれば、あるいは大統領制であっても、選挙制度が比例代表制であれば、政党の指導部が党員の行動を大きくコントロールすることが可能であるが、フィリピンの場合は、アメリカと同様に、大統領制と小選挙区制（下院議会）の組み合わせになっている。下院議会では一部比例代表を認めているが、少数派政党のみがこれに参加することが認められているだけであり、さらには、1政党あたり最大3議席までしか議席の割当がない、極めて制限されたものである。こうした制度的枠組みは、政党のコントロールから離れた、むしろ、それぞれの選挙区、地方に

個人的な地盤をもつ政治家たちが、下院議員として選出される傾向を生み出すことになる。また、一方で、たとえば政治資金の確保などは政治家個人に大きく依存しており、政党は選挙運動に大きな役割を果たすことができないため、大統領選挙の際には、政党の大統領候補指名を逃した政治家が自らの政党を立てて立候補することが可能となっている。実際、1992年、1998年と有力な政党を飛び出した大統領候補が当選し<sup>(註11)</sup>、政党の役割の低さを印象づけた。大統領選挙と議会選挙は同時であるため、地方政治家はどの大統領候補と連携して自身の選挙運動をするかという観点からのみ政党に所属する。そうした行動が6年ごとに繰り返される。

制度的プレーヤーが重要である第2の理由は、個々の制度的プレーヤー内部での利益の一致、特に下院議員間での利益の一致の度合いが比較的高く、政策過程において、大統領と上院や下院、あるいは上院と下院の対立の機会が多いということである<sup>(註12)</sup>。制度的プレーヤーが重要な役割を果たすのは、選挙制度や制度に拘束された政治キャリアの道筋に起因するところが大きい（表1）。

大統領は、全国区からの選出で再選禁止となっている。再選動機が利かないこと、さらには政党の凝集性が低いなかで、自政党の勢力維持拡大もそれほど大きな動機とならないため、大統領にとっては将来の利得より現職として政権を担当しているときの利得が大きな意味をもつ。そこでは、バランスの取れた政権運営、政策を指向する。一方、上院は上院議員としての再選、副大統領や大統領へのステップアップを視野に入れていること、全国から他の議員たちといっしょに選出されることなどから、他者

表1 1987年憲法下での大統領と議会

|      | 大統領   | 上院                         | 下院                    |
|------|-------|----------------------------|-----------------------|
| 定員   | 1     | 24                         | 216(小選挙区)+最大50(比例代表)* |
| 任期   | 6年    | 6年                         | 3年                    |
| 再選禁止 | 再選禁止  | 連続3選禁止                     | 連続4選禁止                |
| 選挙区  | 全国区   | 全国区                        | 小選挙区+全国区              |
| 選出方法 | 相対多数制 | 半数ずつ改選, 12名連記の相対多数・ブロック投票制 | 相対多数制+制限付き比例代表制       |

(出所) 筆者作成。

(注) \*2008年11月現在。比例代表制選出議員の実数は22名。

(上院議員同士)との競争の意識が強く、3つの制度的プレイヤーのなかでは、比較的凝集性の低い存在である。それでも、大統領や下院とはその選好が異なり、全国レベルでの知名度拡大が重要な意味をもち、他のプレイヤーとの競争がより大きな関心となる。最後に、下院は、それぞれ地方小選挙区選出であり、お互いにライバルということにはならない。再選動機にもとづき自選挙区への利益誘導が最大の関心となる。政党所属、多数派、少数派の違いよりも、下院議会全体の利益獲得への意思が強い。こうした選好の違いが、3つの制度的プレイヤーの競争、対立を生み出している。

## 2. 選好

憲法によって規定された制度的プレイヤーが重要であること、そこでは、それぞれの制度的プレイヤーの選出制度とそれによって生み出される選好の違いが重要であること、を述べたが、それぞれの制度的プレイヤーがもつ選好とは、特に予算策定を想定すると、具体的には以下のようなものと考えられる<sup>(#13)</sup>。

もっともわかりやすいのは下院議会である。そのほとんどが小選挙区で選出されることから、政治権力維持のためには、その選挙地盤におい

て議員個人を支持するような政治マシンを構築することが各下院議員の行動の基礎となっている<sup>(#14)</sup>。選挙民への分配がその中心であり、公共財の提供(道路、上下水道の整備)や特定受益者への資金移転(貧困層への個別利益分配)などによって、「個人票」(personal votes)を獲得していくことが不可欠となる[Cain, Ferejohn and Fiorina 1987]。予算策定においては、こうした特定地方への公共財の提供と特定受益者への資金移転へより多くの分配を求めていくことになる。地方議員の「個人票」獲得に資するような公共財の提供や特定受益者への資金移転は、一般にポークバレル(pork barrel)と呼ばれるが<sup>(#15)</sup>、フィリピンにおいてもポークバレルという用語が幅広く使用され、おもに下院議員の自選挙区への利益分配行為を指し示すものとして理解されている。フィリピンにおいて特徴的なのは、このポークバレルが地方への配分資金というだけではなく、その資金の支出対象事業の特定にも議員が関与することである。各議員には各年度の予算のなかで自由に事業を指定できる資金額が割り当てられ、そのなかでどの事業にそれを支出するかは議員の裁量によって決定される。事業の実施自体は各担当官庁となる。ラモス政権期では、全国開発資金(Country-

wide Development Fund), エストラージ政権期以降は、優先開発事業支援資金 (Priority Development Assistance Fund), さらには公共事業道路省 (Department of Public Works and Highways) の予算割当などがこうしたポークバレル資金として設けられ、たとえば、2002年度の予算でみれば、上院議員1人当たり最高で1億5000万ペソ、下院議員は1人当たり5000万ペソが割り当てられている。この枠のなかで各議員は自選挙区の道路整備、上下水道整備、教育・医療衛生支援事業などを実施している。こうしたポークバレルを中心として、地方への資金分配の拡大が下院議員の予算策定過程における行動の動機となっている。

一方、下院と対照的な選好をもつのが大統領である。特定の選挙区から選出されるわけではなく、かつ再選禁止のために再選動機もない<sup>(註16)</sup>。地方の選挙区から自由であることは、全国レベルの事業により多くの資源を回し、また、自らの裁量で行う事業（これには地方対象のものを含む）を拡充していく選好をもつことになる。こうしたものの例としては、債務返済、外国からの支援事業に対する受け入れ政府負担、その他全国的に実施する種々の補助金事業、さらには、緊急資金 (contingent fund)、災害資金 (calamity fund) などの大統領裁量資金である。また、再選動機がないために、現職時の政権運営の安定性を重視することになり、予算作成に関するかぎり財政規律の実現が優先される。ただ、予算策定において下院議員の選好を配慮した地方事業への資源配分は、政党が下院議員を統制する規律をもたないなか、大統領にとっては下院をコントロールする重要なバーゲニングの資源なので、完全に無くしてしまうことは自

らの手を縛ることになる [Eaton 2002; Kasuya 2008]。そうした制約のなかで、国レベルの事業の拡充を進めていくことになる。

上院は、再選動機をもち、また、政治的キャリアの上昇を志向する。選出方法は、全国区で直接選出され、また政治的キャリア上昇も全国的な支持に依存する。一方で、大統領とは異なり、実際の政権の運営については責任を負うことはない。こうしたなか、上院議員たちは全国レベルでの知名度の向上が重要な目標となる。汚職の取り締まりは重要な政策 이슈のひとつであり、その流れのなかで、予算についても、ポークバレルの削減を主張することが多く、下院議員との対応の違いが明確に現れる<sup>(註17)</sup>。しかし、特定地方への利益分配は必ずしも完全に上院議員の関心の外というわけではない。地方政治家のサポートも上院議員として当選するには重要な要素であり、そのために地方の要請にこたえる利益分配も行う。ただ、その度合いは下院議員に比べれば、相対的に低い。

### 3. 権限

大統領の予算に関する権限は表2にまとめたとおりである。

一般法の制定過程と異なり、予算法の制定については、大統領はより優位な権限をもっている。一般法に関する権限にない予算特有の権限として、(1)部分的拒否権、(2)排他的提案権、(3)総額シーリングの設定の3つの点があげられる。部分的拒否権は、法案の個々の項目、この場合は予算法案の個々の項目について、拒否権を行使することができる権利である。全体拒否権がその法律を成立させるか、成立させないか、という法案全体をひとつのセットとして、それに

表2 フィリピンにおける大統領の予算関連権限

|                  |  |
|------------------|--|
| 拒否権              | 1. 全体拒否権（議会は議席の2/3で覆すことが可能）<br>2. 部分的拒否権 |
| ゲートキーピング／アジェンダ設定 | 1. 予算法案の排他的提案権<br>2. 提案法案による総額シーリング      |
| 法律制定権            | なし*                                      |
| 回帰点              | 前年度予算の再執行                                |
| 予算執行             | 1. 予算項目間の資金移転<br>2. 資金支出コントロール           |

(出所) 筆者作成。

(注) \*予算執行に関するガイドラインを行政命令等で制定することはできるが、議会の承認が得られないときに提案した予算案が予算として成立するということは認められていない。

についての判断を行う権限であるのに対し、部分的拒否権は法案のセットを分解し、大統領にとって望ましくないものだけを取り除いた後に、法律としては成立させることのできる権限である。排他的提案権とは、予算の提案を行うのが、大統領にかぎられていることを指す。議員が予算法案を作成、提案することは認められていない。総額シーリングとは、大統領の提案した予算案の総額が上限となって、議会が予算案の修正、変更を通じてその総額を超えるような予算法を制定することは認められないということの意味する。こうした排他的提案権と総額シーリングの設定は議論の出発点を規定するだけでなく、バーゲニングが可能な範囲に制約を与える。

部分的拒否権と執行における大幅な裁量は、議会が承認した予算を事実上修正する権限を与えたものである。加えて、予算が成立しなかった場合（議会が予算法を通過させない、あるいは大統領が全体拒否権を発動した場合）、前年度の予算が再び執行される、というのも、さきの理論モデルとの関連で重要な点である。フィリピンに特有な点としてさらに付け加えられるのは、政府債務の返還について議会が大統領の返済計

画に修正を加えることができないという点である。権威主義体制下でフェルディナンド・マルコス大統領によって制定された大統領令第1177号は、債務返済についての支出を自動支出としているため、議会がその支出を制限することができない。民主化後も引き続き効力をもつこの法律は、援助機関、援助国に対して返済のコミットメントを明確に保障する手続きとして重要であり、大統領にとっては政権運営で欠かせない法律となっている。

### III 財政政策の帰結と予算策定の事例

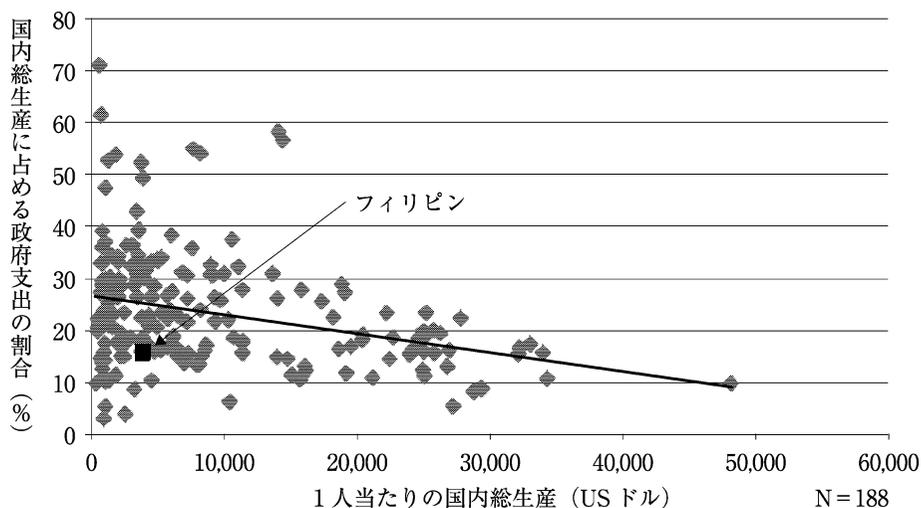
#### 1. 財政政策の帰結

以上のような制度的枠組みのなかで、それでは具体的に予算策定過程はどのように進められているのだろうか。

そもそもフィリピンの財政規模は小さい。図5は2000年時点での各国の財政規模をプロットしたものであるが、同レベルの経済規模の国々と比べても、国内総生産に占める政府支出の割合は小さい。

財政規模が小さいのは、歳入拡大のための法

図5 歳出規模の国際比較 (2000年)



(出所) The Penn World Table Version 6.2.

律制定がなかなか進まないこととともに、その小さい歳入規模にあわせて予算総額を大統領が抑制することが可能な制度的枠組みによるところが大きい。財政規模が小さいということは、政府を維持するための支出（人件費等）の比率が多くなることを意味し、その点で、大統領と議会がバーゲニングのなかで取り合う資金はそれほど大きくないといえよう。

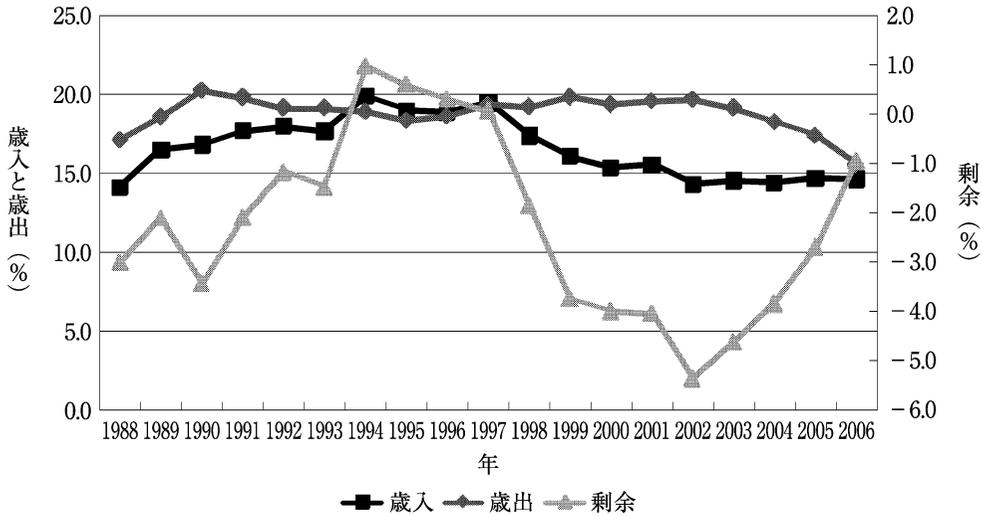
フィリピン1カ国に目を移して、1988年以降の国レベルの歳入、歳出、剰余の国内総生産（GDP）に対する割合は図6に示したとおりである。

1986年の民主化以降、歳入の拡大とともに赤字財政が改善傾向をみせ、フィデル・ラモス大統領の時期の1994年には黒字に転じている。しかし、その後、歳入が再び縮小するにつれて赤字が拡大した。歳入はその後も低いレベルで一定したが、グロリア・マカパガル・アロヨ大統領のもと、2003年から歳出規模を縮小し、赤字の削減が進められている。これを特に歳出

面の傾向に焦点を当ててみると、2003年までは規模としてはほぼ横ばいで、2003年から縮小傾向に入ったといえる。

本稿のモデルの検証には、国レベル事業と地方事業の割合の推移についてのデータを用いるのがもっとも有効であるが、残念ながら、その割合について把握することが難しい。議員に割り当てられるポークバレルにしても、明確に把握できるもののほかに各項目に潜り込んだ資金があり、明らかにはなっていない。そこで、1995年度予算から2008年度予算までの策定過程を事例として取り上げ、前述のモデルの予測に合致したパターンとなっているかどうかをみる。重要な点は、最終的に大統領に有利な国レベル事業への配分割合が実現されるかどうか、そして、拒否権が発動された場合の回帰点（ここでは前年度予算）との関係で、予算規模の減少が議会の拒否権の発動を誘発しやすくするかどうか、である。

図6 GDPに占める国の歳入，歳出，剰余の割合（1988～2006年）



(出所) 1988～1989年：NSCB (2001). 1990～1995年：NSCB (2004). 1996～2006年：NSCB website [http://www.nscb.gov.ph/secstat/d\\_finance.asp](http://www.nscb.gov.ph/secstat/d_finance.asp)

## 2. 予算策定の事例

1995年度から2008年度予算まで予算過程の事例をみると、大きな特徴として指摘できるのは、大統領が議会の制定した予算法に対し全体拒否権を発動したことがないということである<sup>(注18)</sup>。しかしながら、部分的拒否権は予算法が制定された年度のうち2005年度を除いて、毎年発動されている。もうひとつの大きな特徴は、1995～2000年度は予算法の制定が2月にまでずれ込むことはあっても、予算法が成立しないということはなかったが、2001年度予算を議会が成立させることができなかつたとき以降、それを含めて3回、予算法が議会で承認されなかつた年度があった。また、予算が成立した年でも、この時期は、予算成立の時期が大幅に遅れ、議会での審議が滑らかに進まなかつたことがわかる。表3は1995～2008年度予算の予算策定過程における各段階での承認日の表である。図6とあわせて考えると、予算が成立し

なくなつたのは、歳入が大きく落ち込むようになり(1998年以降)、財政状況が悪化していった時期と一致する。なお、この間一貫して、いずれの政権においても、大統領支持の与党連合が下院議会で圧倒的な数で多数派を占めており、政党という観点からは分割政府は発生していない。

こうした特徴は、さきに示したモデルと合致する。すなわち、拒否権が発動された場合の回帰点が前年度予算であるとき、前年度予算より策定対象の年度の予算が同じレベルかそれより小さくなる場合、回帰点が均衡となる可能性が高まるということである。2004年度予算審議の際は、早い段階から下院多数派幹部が前年度予算の再執行を望む発言をしているし、2005年度予算についても、予算執行に対する議会の関与が難しくなつた段階で、前年度予算の再執行を望む声が下院のなかで大きくなり、予算の成立が大きく遅れた。2005年度、2007年度、

表3 予算法案の承認日付

| 会計年度  | 政権             | 予算提案           | 下院承認            | 上院承認            | 両院協議会承認         | 大統領承認           |
|-------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1995  | ラモス            | 1994年<br>7月25日 | 1994年<br>10月25日 | 1994年<br>12月17日 | 1994年<br>12月20日 | 1994年<br>12月30日 |
| 1996  | ラモス            | 1995年<br>7月24日 | 1995年<br>11月6日  | 1995年<br>12月15日 | 1995年<br>12月21日 | 1995年<br>12月29日 |
| 1997  | ラモス            | 1996年<br>7月22日 | 1996年<br>11月4日  | 1996年<br>12月17日 | 1996年<br>1月29日  | 1997年<br>2月12日  |
| 1998  | ラモス            | 1997年<br>7月28日 | 1997年<br>11月20日 | 1997年<br>12月17日 | 1998年<br>1月12日  | 1998年<br>2月14日  |
| 1999  | エストラーダ         | 1998年<br>8月22日 | 1998年<br>11月19日 | 1998年<br>12月11日 | 1998年<br>12月21日 | 1998年<br>12月30日 |
| 2000  | エストラーダ         | 1999年<br>7月27日 | 1999年<br>11月15日 | 1999年<br>12月13日 | 2000年<br>2月2日   | 2000年<br>2月16日  |
| 2001  | エストラーダ/<br>アロヨ | 2000年<br>7月24日 | 2000年<br>12月19日 | 承認されず           | —               | —               |
| 2002  | アロヨ            | 2001年<br>8月8日  | 2001年<br>11月20日 | 2001年<br>12月18日 | 2001年<br>12月22日 | 2002年<br>1月21日  |
| 2003  | アロヨ            | 2002年<br>8月21日 | 2002年<br>12月18日 | 2003年<br>3月6日   | 2003年<br>3月12日  | 2003年<br>4月23日  |
| 2004  | アロヨ            | 2003年<br>8月6日  | 2003年<br>12月17日 | 2004年<br>1月23日  | 承認されず           | —               |
| 2005* | アロヨ            | 2004年<br>8月25日 | 2004年<br>12月9日  | 2005年<br>2月10日  | 2005年<br>3月1日   | 2005年<br>3月15日  |
| 2006  | アロヨ            | 2005年<br>8月24日 | 2006年<br>4月5日   | 2006年<br>6月1日   | 承認されず           | —               |
| 2007  | アロヨ            | 2006年<br>8月23日 | 2006年<br>10月20日 | 2006年<br>12月4日  | 2007年<br>1月24日  | 2007年<br>3月22日  |
| 2008  | アロヨ            | 2007年<br>8月22日 | 2007年<br>11月11日 | 2007年<br>12月11日 | 2008年<br>1月28日  | 2008年<br>3月11日  |

(出所) *Business World CODEX* データベースの記事をもとに筆者作成。

(注) \*上院は2005年2月10日に修正案を承認しながらも、同年3月1日に下院版の予算法案を修正なしに承認した。

2008年度は予算が成立したが、ここでは予算規模の縮小とともに、人件費等の基礎的あるいは自動支出の割合が大きくなり、大統領と議会のバーゲニングによって配分が決定される資金がほとんどなくなったとみられる。特に2005年度予算を審議していた2004年はアロヨ大統領が財政危機宣言を行った年であり、大統領は部分的拒否権を発動しないという点でも稀有な

年度であった。理論モデルからいえば、2005年度予算、2007年度予算も議会の拒否により成立しないという予測になるが、予算不成立が2回以上継続して繰り返されることで発生するコスト（新しい資金ニーズへの対応不能や対外的な信用の低下など）の大きさが考慮されたと考えることができる。

ここで、1995～2008年度予算の個々の予算

策定過程の事例をみると、常に4つの問題が争点として挙がっていることがわかる。第1に債務返済の項目、第2に議員のコントロールするポークバレル資金、第3に大統領の支出裁量に関する制限、第4に予算執行に関する議会のコントロール設定である。いずれも予算案の審議過程で議会がポークバレル事業やその他の地方事業のための資金を増大させる、あるいはそうした資金を執行段階で確実に支出させるために追加の条文を書き込み、それに対して大統領が部分的拒否権を行使する、というパターンになっている。表4は、各年度の予算案の制定に際して、部分的拒否権が発動された対象項目数、

予算執行について付された条件の数、そして、拒否権の対象項目について整理したものである。

第1の債務返済項目とは、政府が返済する債務元本および利子（1997年度予算以降は予算に書き込まれるのは利子のみとなる）について、返済額を議会が削減し、地方事業等に再配分する問題である。これは大統領の提出予算法案が予算総額のシーリングとして効いているところから、限られた資源の分配割合の変更によってより議員（特に下院議員）にとって望ましい予算の形にしようという行動である。さきほどのモデルでいえば、 $1-\pi$ を増加させるための行動といてよい。これに対しては、大統領令第

表4 大統領の拒否権行使

| 会計年度 | 政権             | 直接拒否権が発動された項目数 | 条件付きの執行 | 拒否権の主な対象項目                                  |
|------|----------------|----------------|---------|---|
| 1995 | ラモス            | 1              | 6       | 債務返済  |
| 1996 | ラモス            | 9              | 11      | 債務返済、現政権の政策との齟齬                             |
| 1997 | ラモス            | 16             | 11      | 債務返済、大統領の裁量権制限                              |
| 1998 | ラモス            | 9              | 21      | 債務返済、大統領の裁量権制限                              |
| 1999 | エストラーダ         | 1              | 1       | 債務返済  |
| 2000 | エストラーダ         | 52             | 10      | 債務返済、執行にあたって議会承認を条件とする条項、大統領による支出執行留保の禁止    |
| 2001 | エストラーダ/<br>アロヨ | 予算不成立          | —       | —   |
| 2002 | アロヨ            | 10             | 21      | いくつかの下部行政単位の支出の裁量権を与える条項、大統領が支出留保を行う権限の制限条項 |
| 2003 | アロヨ            | 9              | 25      | 支出執行における優先順位を設定する一般項目                       |
| 2004 | アロヨ            | 予算不成立          | —       | —   |
| 2005 | アロヨ            | 0              | 0       | 拒否権の発動なし                                    |
| 2006 | アロヨ            | 予算不成立          | —       | —   |
| 2007 | アロヨ            | 14             | 23      | 行政府下部組織の独自収入の使用、政府機構合理化、援助事業への制限            |
| 2008 | アロヨ            | 17             | 31      | ポークバレル、債務返済                                 |

(出所) 各年の *President's Veto Message* をもとに筆者作成。

1177号が債務関連の自動支出を規定しているため、常に大統領は拒否権を行使して、自動的に計算された支払いが確保されている。ラモス政権期には、大統領提案の予算額より議会承認の予算額が大きい、という大統領予算提案によるシーリングという憲法の規定に反した現象が起きたが、それは議会が債務返済を削減して資金を地方事業に回した際に、債務返済にのみ大統領が部分的拒否権を発動したため、債務返済の削減分の復活がそのまま総額の増大につながったからである<sup>(註19)</sup>。いずれにしても、大統領の望ましい規模に債務返済項目は常に復活している。

第2の議員のコントロールするポークバレルをめぐる駆け引きは、上院と下院のバーゲニング、大統領と下院のバーゲニングの2つの場面で大きな争点となってきた。上院議員はそれぞれ再選のために地方の政治的ネットワークを構築する必要もあり、自らもポークバレル資金を必要とはしていたが、1996年にメディアでポークバレル資金に対する批判が高まると、汚職を取り締まるスタンスを強調して、ポークバレルの削減を進めるようになった。1997年度と2000年度予算の成立が大きく遅れたのはポークバレルをめぐる上下両院の対立が一因となっている。一方、大統領はポークバレル資金を削減する方向で予算策定過程を進めることができない場合が多かった。これはポークバレル資金が下院議員たちの死活問題にかかわるため抵抗が強かったことに加え、大統領もポークバレル資金を使って下院議会をコントロールしてきたためである。ただし、予算執行の過程で、大統領は資金支出をコントロールし、大統領にとって好ましい配分率に近づけることはできた

と考えられる。ところが、予算規模が縮小していったエストラーダ大統領の政権期には、大統領と下院の間のポークバレルをめぐる駆け引きは大きな問題となり、それは予算成立の遅れ、予算不成立を引き起こし、さらには政権崩壊の一因ともなった。これは、さきの第2のゲームにおける $C(\pi_p)$ という、大統領が自らの利得を高めることで発生する議会からの抵抗によって被るコストの具体的な例である。

エストラーダ大統領は1998年の大統領選挙に際し、当時、メディアに強く批判されていたポークバレルの全面的廃止を主張し、選挙運動を進めた。当選後もその立場を継続し、初めて作成した予算案(1999年度)ではポークバレル項目を含めなかった。これに下院議員は強く反発し、新たなポークバレル資金項目を審議の段階で作り出し、最後は議会に押し切られる形で大統領はこれを承認する結果となった。しかし、1997年の通貨危機を契機として歳入の縮小は本格化しており(図3参照)、1999年度予算は執行の過程で、大統領がポークバレル関連事業への資金支出を止めることになり、これが下院議員たちの反発を大きくすることになった。2000年度予算案審議では、その年のポークバレル関連事業への資金支出が遅れがちとなったことで、下院議員たちは予算審議をボイコットする行動に出た。予算は成立したものの、2月まで大きくその成立が遅れ、かつ、大統領はこれまででもっとも多い項目に拒否権を発動することになった。続く2001年度の予算については、エストラーダ大統領に対する弾劾裁判が開始されたこともあって、審議がストップし、予算が成立しなかった。ただし、弾劾裁判が開始される以前から大統領と下院議会の予算案をめ

ぐる対立は激しく、それは議論が紛糾した末に成立した2000年度予算のポークバレル事業に資金が支出されなかったことに起因している<sup>(註20)</sup>。

予算案審議中におけるその年度の資金支出の状況は、審議中の予算が成立した場合、 $\pi$ がどのレベルで実行されるかについての情報を提供する。議員は、現在の予算の執行状況をみて大統領の行動を予測し、それによって予算審議での行動を決定していた、と考えることができる。予算成立が均衡となるレベルでの $\pi$ が確保できない可能性が高まったところで、議会は予算を成立させないという戦略をとる。

第3の大統領の裁量制限と第4の議会の支出コントロール関与は、予算執行における大統領と議会の主導権の争いであり、それは、予算成立後に執行局面において大統領が事実上の予算の書き換えを行うのに対し、執行権限を握ることで防ごうとする議会による挑戦と、大統領によるそうした議会の挑戦への抑圧行動という意味をもつ。大統領の裁量制限には、大統領がその裁量のもとに支出できる資金への制限付与や、資金の支出を留保する権限を制限する条項の書き込みがある。一方、議会の支出コントロール関与は、資金の支出に議員の同意を条件とする条項が代表的なものである。本稿が取り上げた14回の予算策定過程のうち大統領裁量下の資金に対するコントロールの試みは8回、議会の執行面での関与の試みは7回行われている。ただ、いずれも大統領の部分的拒否権の発動によって、議会側のコントロールは確立されなかった。

このように、個々の予算過程の事例をみると、フィリピンでは、国レベルの事業（債務返済、

援助事業への自国負担支出、大統領の裁量資金事業）と地方レベルの事業（ポークバレル事業）の間の配分をめぐる、議会が地方レベル事業への配分 $(1-\pi)$ を拡大するため、債務返済等を削減する、あるいは、大統領の裁量に制限をかける、といった修正を審議のなかで試みる行動が観察される。しかしながら、最終的には大統領は部分的拒否権の行使で、国レベル事業への配分 $(\pi)$ を当初計画どおり復活し、有利な予算計画を最終的に成立させることに成功している。さらに部分的拒否権のみならず執行段階での条件付けや執行のコントロールがさらに部分的拒否権を補強する形で、大統領が望ましい予算を成立させていることがわかる。一方で、地方事業への配分が限界を超えて小さいと、議会は拒否権を発動して、前年度予算という回帰点を選ぶこと、すなわち予算を成立させないという戦略をとっている。また、審議サボタージュ、政治的支持の撤回など、議会は大統領にコストを与える手段をもっており、これが大統領の部分的拒否権行使の程度に影響を与えていると思われる。加えて、大統領が地方事業への配分を限界以下に抑えるかどうかについては、予算審議中の年度予算の執行状況が議会に情報を与えていることが重要な点として指摘できる。

## む す び

政治制度と政策帰結の関係を、大統領制における予算策定過程という領域で、制度的プレーヤーに与えられた権限、特に部分的拒否権の有無と、拒否権が発動された場合の回帰点の性質という2つの点に焦点を当ててみてきた。部分的拒否権がその権限の保持者にとってより自ら

の選好に近いポイントで政策帰結を実現させる可能性が高まること、しかし、回帰点がより多くの資源に支えられている場合は回帰点が政策帰結として実現されること、この2つが理論モデルから導き出され、フィリピンの予算策定過程の事例をみることで、その有意性がおおむね確認された。また、同時に、部分的拒否権が与えられるほうが、予算成立の条件が厳しくなることも理論的には導き出された。

政治制度、とくに制度に規定される権限配分が政策帰結を決定する唯一の変数ではないことはすでに述べた。党派的プレーヤーが重要な事例については、より複雑なモデルの構成が必要とされるだろう。一般性のより高いモデルを組み立てるにはそうした事情を組み込むことが求められる。しかし、政治制度の役割を理解することは、依然として、政策過程をめぐる因果メカニズムを明らかにする上で重要な意味をもっているといえる。

(注1) 政治制度が財政政策に与える影響を実証的に検証したものとして、たとえばペルソンとタベリニの研究がある [Persson and Tabellini 2003]。ただし、この研究の検証手法(特に操作変数について)は、Acemoglu (2005) から問題点が指摘されている。

(注2) 大統領の部分的拒否権は本稿が事例として取り上げるフィリピンのほかにラテン・アメリカ諸国にみられる権限である。Shugart and Carey (1992, 155) の整理によると、ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、メキシコ、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ウルグアイなどで憲法上部分的拒否権が大統領に認められている。また、アルゼンチンでも実際、部分的拒否権は行使されている [Jones 1997]。ラテン・アメリカ各国の部分的拒否権については、

Mainwaring and Shugart (1997) 参照。ラテン・アメリカ諸国における部分的拒否権の歴史的起源については、Alemán and Tsebelis (2005)。一方、アメリカ合衆国においても、州レベルでは予算について50州のうち43州が知事に部分的拒否権を認めている。この州レベルの部分的拒否権の効果について予算担当官の見方をサーベイ調査したものとして、Abney and Lauth (1997) がある。

(注3) アメリカ合衆国の43州は部分的拒否権の行使を予算にのみ限定している。一方、ラテン・アメリカ諸国の場合、予算のみにかかわらず、幅広くその行使を認めている [Alemán and Tsebelis 2005, 11]。

(注4) 大統領が予算案を提案する権限をもたなくともモデルの結果に大きな変更はないが、多くの国で大統領にこの権限があるため、前提として組み込んだ。

(注5) 予算制約の仮定は現実的である。部分的拒否権を予算策定のなかで議論した先述のバルデスとカレイ [Baldez and Carey 1999; 2001] などは予算制約を仮定せず、イシューを別々に議論することができることだけに注目して大統領の利点を強調している点で本稿と異なる。

(注6) OECD (2003) によると、OECDの予算手続きに関する調査で対象となった11の大統領制の国々のうち(3カ国がOECDメンバー、8カ国が非メンバー)、予算法が成立しなかった場合、大統領の予算案が予算として執行される国が3カ国、前年度予算が執行される国が4カ国、議会が暫定的な法律を制定するのが1カ国、その他が3カ国となっていた。このうち、どのような場合でも大統領の予算が執行されるのがチリの場合であり、暫定的に大統領の予算法が執行されるのが、ボリビア、メキシコとなっている。一方、前年度の予算が執行される国としてはアルゼンチン、コロンビア、インドネシア、ウルグアイが挙げられている。

(注7) ただし、現実の予算策定過程には、こうしたコストは影響を与えている。時間軸の推移とともに予算を取り巻く環境が変化し、前年

度の予算の枠組みではまかなうことのできない新しい課題が出現するのは珍しくない。また、拒否権発動で回帰点に戻ることで、選挙サイクルと予算がうまく合わなくなる場合も政治的に重要であろう。こうしたコストは、程度の差はあれ、大統領にとっても、議会にとっても課されるものである。こうしたコストが大きければ、回帰点を回避するインセンティブが高くなる。

(注8) 議会からの反発のコストは第1のゲームにおいても、その結果B(大統領が全体拒否権を発動して回帰点に戻った場合)において第2ゲームと同様に発生すると想定することはできるが、全体拒否権の行使の場合、このコストは関数として増減するものではない。

(注9) フィリピンの大統領制における大統領と議会の利益調整については、すでに別稿[川中2004]にて記述したが、そのときの議論の焦点はフォーマルな制度の外にあるインフォーマルな利益調整の制度であった。本稿では、それから視点を移し、憲法に規定された権限と、その前提になる外生的な条件の変化が政策帰結に与える影響について議論する。プレイヤーの区別については、ツェベリスが拒否権に注目しながら、制度的プレイヤーと党派のプレイヤーを想定している[Tsebelis 2002]。コックスとマッカバンズも、権限の分離と党派の分離という2つの区分を政策帰結に影響を及ぼす制度の特徴として重視しており[Cox and McCubbins 2001]、これはツェベリスの議論とほぼ同じことを意味している。

(注10) 民主化以後のフィリピンの政党システムの不安定性については、Kasuya(2008)が詳細に検証している。

(注11) 1992年には当時最大勢力を保持していたLDPの指名を受けられなかったフィデル・ラモスが自身の政党ラカスを設立し当選し、1998年には自由党を飛び出したジョセフ・エストラダが独自の政党連合LAMPを作って当選している。

(注12) 1980年代後半から、憲法改正論議が繰り返し発生したのは、3つの制度的プレー

ヤー間の対立が政治的停滞を生み出し速やかな政策決定ができないと認識されていたことの証左である。憲法改正論議の中心は、より対立の少ないと考えられる議院内閣制への移行だった。議院内閣制への移行論議については、川中(2005)を参照。

(注13) イートンは選挙制度が生み出す政治家たちの行動のインセンティブの違いを強調し、フィリピンの下院議会は、選挙制度が政党中心ではなく候補者中心の選挙をもたらすために、個々の下院議員の「個人票」獲得行動が顕著になることを示している[Eaton 2002]。

(注14) 地方における政治マシンの組織化については、Kawanaka(2002)参照。

(注15) アメリカ政治研究における代表的なものとしては、Ferejohn(1974)がある。

(注16) 自政党の勢力維持は重視するものの、現職から退いた後に自政党の勢力維持が新しいリーダーの権力基盤を確保することはあるにしても、自らの利益に資するかどうかについて、新しいリーダーのコミットメントを確保することは困難なため、これも現職時の大統領の行動の動機としては重要なものとはならない。

(注17) たとえば、1996年にフィリピンのメディアで議員のポークバレルに対する批判が高まった際には、ポークバレルの廃止を強く主張した(Carlito Pablo, "Congress Kickbacks: How Much for Whom." *Philippine Daily Inquirer*. August 13, 1996)。

(注18) 以下の予算策定過程に関する記述の情報については、フィリピンの経済紙 *Business World* が提供する記事データベース Codex を利用し検索した新聞記事にもとづく。なお、事例を1995年度以降にした理由は、Codex でみることのできる新聞記事が1994年以降に限定されているためである。

(注19) こうした状況は違憲であるとの議論も多く、また、議会の側で大統領令第1177号を廃止する動きもあったが、結局、議会で廃止法が制定されず、状況は変化していない。

(注20) 一時、下院の予算委員会が定足数不足

で開催されない状況に陥った。

### 文献リスト

#### 〈日本語文献〉

- 川中豪 2004. 「フィリピンの大統領制と利益調整」  
『比較のなかの中国』日本比較政治学会年報第  
6号 早稲田大学出版部 157-180.  
—— 2005. 「民主主義の制度変更——フィリピン  
における議院内閣制導入論をめぐって——」  
『アジア経済』第46巻第3号 23-41.

#### 〈英語文献〉

- Abney, Glenn and Thomas P. Lauth 1997. “The  
Item Veto and Fiscal Responsibility.” *Journal of Politics* 59(3): 882-892.
- Acemoglu, Daron 2005. “Constitutions, Politics,  
and Economics: A Review Essay on Persson  
and Tabellini’s *The Economic Effects of  
Constitutions*.” *Journal of Economic Literature*. 43(4): 1025-1048.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson 2006.  
*Economic Origins of Dictatorship and  
Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Alemán, Eduardo and George Tsebelis 2005.  
“The Origins of Presidential Conditional  
Agenda-Setting Power in Latin America.”  
*Latin American Research Review* 40(2): 3-26.
- Baldez, Lisa and John M. Carey 1999. “Presidential  
Agenda Control and Spending Policy:  
Lessons from General Pinochet’s Constitution.”  
*American Journal of Political Science*. 43(1): 29-55.
- 2001. “Budget Procedure and Fiscal  
Restraint in Posttransition Chile.” In *Presidents,  
Parliaments, and Policy*. eds. Stephan Haggard  
and Mathew D. McCubbins. 105-  
148. New York: Cambridge University Press.
- Boix, Charles 2003. *Democracy and Redistribution*.  
New York: Cambridge University Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn and Morris Fiorina  
1987. *The Personal Vote: Constituency Service and  
Electoral Independence*, Cambridge:  
Harvard University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 2001.  
“The Institutional Determinants of Economic  
Policy Outcomes.” In *Presidents, Parliaments,  
and Policy*. eds. Stephan Haggard  
and Mathew D. McCubbins. 21-63. New  
York: Cambridge University Press.
- Eaton, Kent 2002. *Politicians and Economic  
Reform in New Democracies: Argentina and  
the Philippines in the 1990s*. Pennsylvania:  
Pennsylvania State University Press.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics:  
Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*.  
Stanford: Stanford University Press.
- Jones, Mark P. 1997. “Evaluating Argentina’s  
Presidential Democracy: 1983-1995.” In  
*Presidentialism and Democracy in Latin  
America*. eds. Scott Mainwaring and Mat-  
thew Soberg Shugart. 147-184. New York:  
Cambridge University Press.
- Kasuya, Yuko 2008. *Presidential Bandwagon:  
Parties and Party Systems in the Philippines*.  
Tokyo: Keio University Press.
- Kawanaka, Takeshi 2002. *Power in a Philippine  
City*. Chiba: Institute of Developing Econ-  
omies.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart  
eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in  
Latin America*. New York: Cambridge Uni-  
versity Press.
- National Statistical Coordination Board (NSCB).  
various years. *Philippine Statistical Yearbook*.  
Makati: National Statistical Coordination  
Board.
- OECD 2003. *Results of the Survey on Budget  
Practices and Procedures*. Washington and  
Paris: OECD and World Bank.

- Persson, Torsten and Guido Tabellini 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.

**[付記]** 本稿は、海外調査員としてスタンフォード大学およびアテネオ・デ・マニラ大学において行った在外研究（2005～2007年）の成果の一部である。本稿の執筆にあたっては、匿名査読者から極めて有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝したい。

（アジア経済研究所地域研究センター，2009年4月3日受付，2010年2月19日レフェリーの審査を経て掲載決定）