

政治システムと財政パフォーマンス： 日本の歴史的経験

岡崎哲二(東京大学・RIETI)

問題関心と文献

- 財政制度と財政パフォーマンス(鶴[2004]他)
- 実証研究
- Alesina and Perotti[1999];Alesina et al[1999];
Poterba[1994,1995,1996]他

本論文の視点

- 日本における制度と財政パフォーマンスの時系列方向の変化に着目
- 政治史・経済史に関する知見の統合
大日本帝国憲法を法制的基礎とする国家システムの変質(三谷[1967];坂野[1971, 1982])
- マクロ的財政バランスと予算の省庁間配分

大日本帝国憲法が定めた国家システム

- 統治権の所在
 - * 天皇が総覧
 - * 天皇大権の行使
 - 国務 - 国務大臣の補弼
 - 統帥 - 軍令機関の補佐
- 内閣総理大臣の地位
 - * 憲法に規定なし
 - 憲法上は各国務大臣の単独補弼

憲法外機関

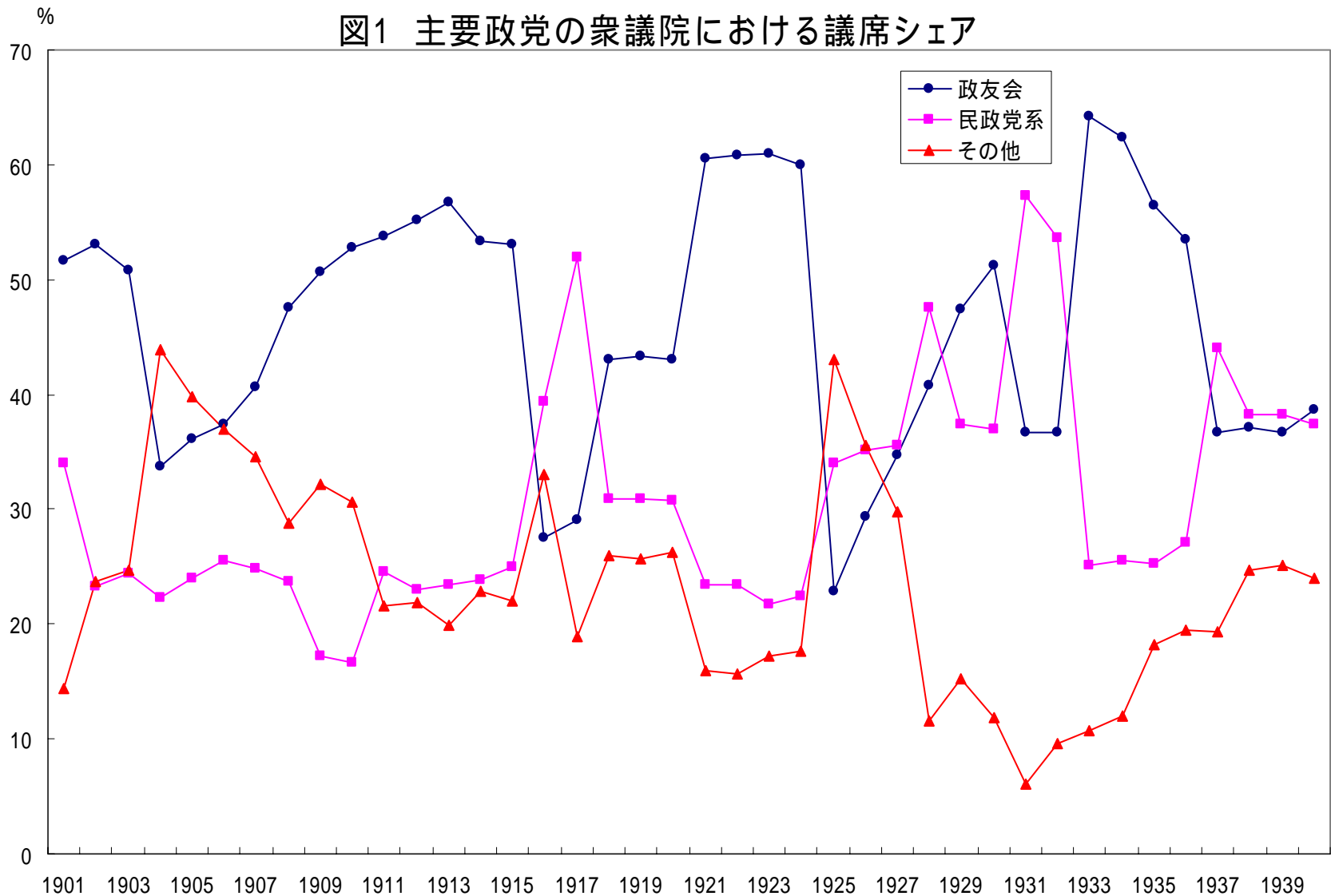
- 内閣・内閣総理大臣
- 元老
 - * 天皇による内閣総理大臣の任命を補弼
 - * 国政の重要事項に関して影響力を行使(明治期)
 - * 伊藤、山県、黒田、井上、西郷(従)、大山、松方

帝国議会の役割

- 天皇の立法権に関する協賛
- 政府が提案する予算に関する協賛
 - * 国の歳入・歳出は毎年、予算として議会の協賛を受ける
 - * 国の歳入・歳出決算は毎年、議会の審査を受ける
- 財政の民主的コントロール
- 議会の予算統制機能の限界
 - * 発議権なし
 - * 政府の前年度予算施行権

主要政党の衆議院における議席シェア

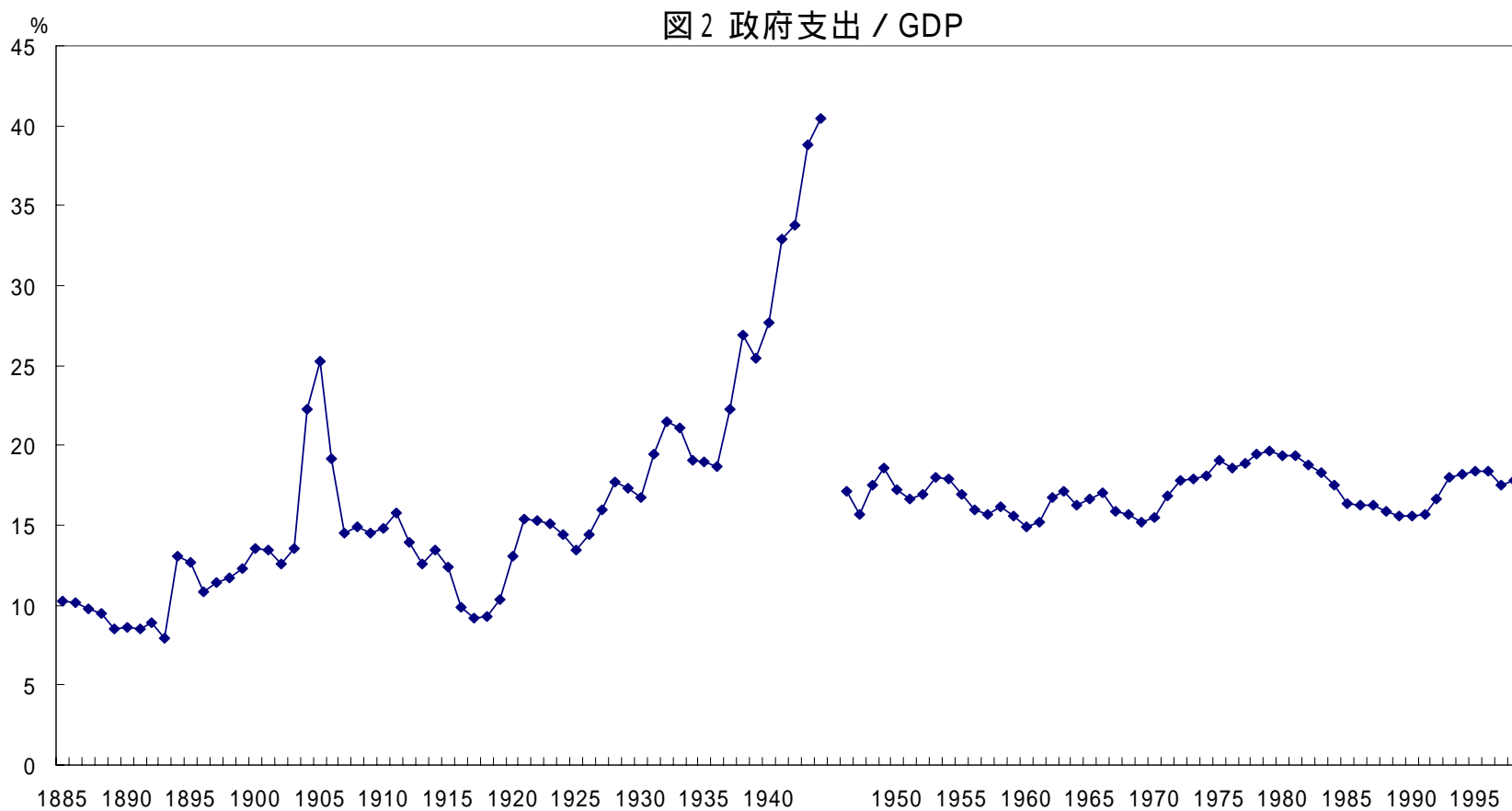
図1 主要政党の衆議院における議席シェア



戦前の慣例的予算編成プロセス

- 予算編成方針閣議決定(前年6-7月)
- 各省「歳出概算書」(概算要求)
- 大蔵省、予算原案を閣議に提出(10月)
- 閣議において各省の復活要求を処理
- 議会に提出(衆議院 貴族院)

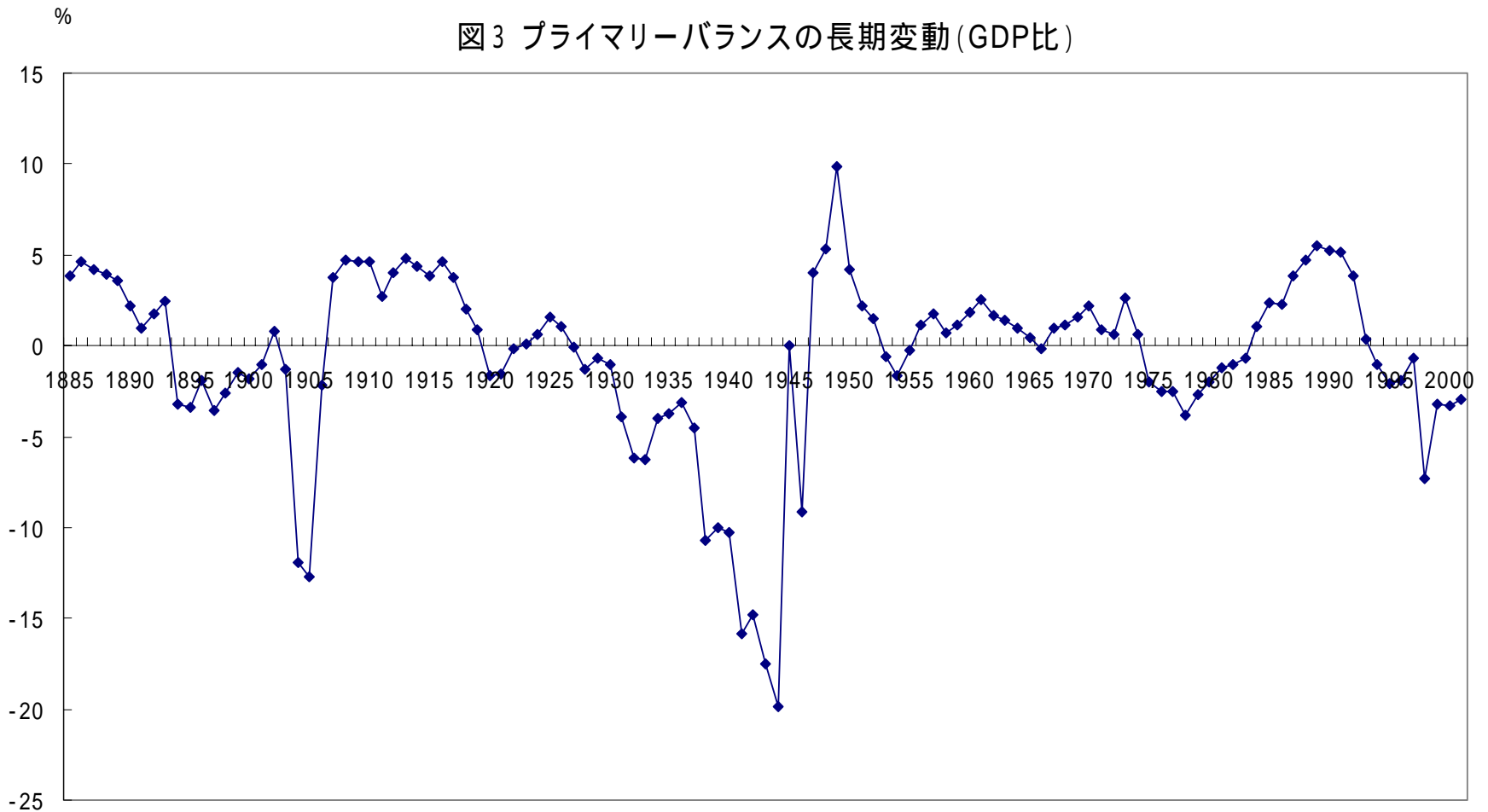
一般政府支出 / GNP



資料: 大川他[1966]; 東洋經濟新報社[1991]; 内閣府經濟社会総合研究所[2001].

一般政府プライマリー・バランス / GNP

図3 プライマリーバランスの長期変動 (GDP比)



資料: 図1 参照. 注: プライマリーバランス=政府貯蓄 - 政府投資 + 国債費

国債残高 / GNP



資料: 大川他[1966]; 東洋経済新報社[1991,2003]; 日本銀行統計局[1966]; 内閣府経済社会研究所[2001].

政治システム構成要素の自立化と予算圧力

- 国家システム構成要素の自立化(軍部・官僚・政党)
- 予算圧力
 - 陸・海軍 軍拡
 - 内務省・逓信省 産業インフラ整備

政友会

都市民衆 減税

各省一般会計予算の決定要因

- $E_{it} = c + a_i D_i + b_t D_t + u_{it}$ (1)

$$\begin{aligned} E_{it} &= \log(E_{it}) - \log(E_{it-1}) \\ &= c + a_i D_i + b_t D_t + d \text{PARTY} + e \text{SHARE}_t + u_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

E_{it} : 各省予算額

D_i : 省ダミー

D_t : 年度ダミー

PARTY: 政党内閣ダミー

SHARE: 与党の衆議院における議席シェア

表1 所管別年度別一般会計決算の要因分解

被説明変数:決算額(省 - 年度)				
	1896-1903		1907-1914	
R2	0.898		0.962	
定数項	-5896	-1.551	4905	0.685
M2	4380	1.062	8680	1.118
M3	-597	-0.145	3027	0.39
M4	53896	13.071	235120	30.289
M5	1687	0.409	5273	0.679
M7	3851	0.934	12315	1.586
M13	32423	7.863	69178	8.912
M14	22517	5.461	34888	4.494
M15	53048	12.865	104513	13.464
M16	42661	10.346	80362	10.352
Y2	6877	1.865	3396	0.489
Y3	6485	1.758	-6951	-1.001
Y4	9926	2.691	-3325	-0.479
Y5	13784	3.737	-1703	-0.245
Y6	11195	3.035	-880	-0.127
Y7	13431	3.642	-2877	-0.414
Y8	9469	2.567	4602	0.663

注:本文参照.
各期間の2列目はt値.

表2 各省予算増加率の決定要因(1891-1919)

被説明変数: 決算額増加率(省-年度)

	(a)		(b)	
定数項	0.365	4.140	0.365	4.144
PARTY	0.508	0.958	0.508	0.960
PARTY*SHARE	-1.400	-1.327	-1.400	-1.329
M2A	-0.025	-0.491	-0.026	-0.476
M3A	0.028	0.564	0.007	-0.129
M4A	-0.024	-0.479	-0.024	-0.480
M5A	0.027	0.541	0.044	0.804
M7A	0.079	1.587	0.078	1.422
M13A	0.013	0.263	0.040	0.718
M14A	-0.049	-0.975	-0.097	-1.759
M15A	0.191	0.038	0.002	-0.030
M16A	0.029	0.582	0.060	1.089

	(a)		(b)	
PARTY*M2A			0.917	0.071
PARTY*M3A			0.198	1.527
PARTY*M4A			0.000	0.000
PARTY*M5A			-0.096	-0.744
PARTY*M7A			0.607	0.047
PARTY*M13A			-0.148	-1.139
PARTY*M14A			0.269	2.076
PARTY*M15A			0.020	0.153
PARTY*M16A			-0.173	-1.331
adR2	0.153		0.155	

注：各式とも年度ダミーを含むが報告されていない。

予算をめぐる日露戦後の政治過程

- 1908年度予算。執行に関連して西園寺内閣(政友会)が退陣
元老山県の「健全財政」論
- 1912年度予算。原内相の予算要求を山本蔵相が拒否
「井上意見書」(外債非募債、公債償還、行政整理)
- 1913年度予算。原内相の予算要求を再度山本蔵相が拒否
元老(松方・井上・大山)の閣議での財政勧告

政治システム断片化の進展

- 元老の機能低下
内閣総理大臣の奏薦と宮中事項に役割が限定(大正期以降)
- 政党内閣制の定着(1918-1932)
「憲政の常道」
- 軍部の発言力上昇(1932-)

予算プロセスへの影響 (賀屋[1977]、1930年代前半)

- 「各省の概算要求額は - 中略 - 非常に大きな金額でおそらく日本の予算史上そういう時代はとうてい他にみられないほど過去においては大きな要求金額であった」

軍事費 - 陸海軍省

農村振興予算 - 農林省、政党、軍部

- 「陸軍大臣、海軍大臣が財政上少なくしなければならないと思っても、下の者が承知しないというような状況であった」

表1 所管別年度別一般会計決算の要因分解

被説明変数: 決算額(省 - 年度)

	1921-1928		1929-1936	
R2	0.888		0.852	
定数項	41343	2.194	57533	2.312
M2		-0.896		-1.324
M3		-1.482		-1.609
M4	270099	12.879	300362	10.257
M7	30108	1.088		
M8		-0.519	14824	0.506
M10		-1.842		-2.155
M13	257002	12.254	212152	7.245
M14	153728	7.330	118765	4.056
M15	170086	8.110	294104	10.043
M16	245280	11.695	305253	10.424
M18				-1.726

注: 他に年度ダミーを含む

各期間の2列目はt値.

表2 各省予算増加率の決定要因

被説明変数：決算額増加率(省-年度)

	1920-36			
	(c)		(d)	
定数項	0.121	0.033	0.032	0.890
PARTY	1.215	2.543	1.011	2.173
PARTY*SHARE	-2.696	-2.243	-2.280	-1.949
M2A	0.001	-0.027	0.174	0.026
M3A	0.006	-0.141	-0.099	-1.476
M4A	0.021	0.501	0.050	0.751
M7A	-0.057	-0.743	0.311	2.681
M8A	0.070	1.306	-0.038	-0.471
M10A	0.021	0.384	0.069	0.842
M13A	-0.011	-0.270	-0.112	-1.672
M14A	0.041	0.986	0.018	0.266
M15A	0.024	0.571	-0.017	-0.249
M16A	0.870	0.209	-0.019	-0.287
M18A	-0.085	-1.232	-0.114	-1.401

	(c)		(d)	
PARTY*M2A			0.001	0.006
PARTY*M3A			0.147	1.761
PARTY*M4A			-0.041	-0.494
PARTY*M7A			-0.611	-4.081
PARTY*M8A			0.182	1.722
PARTY*M10A			-0.079	-0.752
PARTY*M13A			0.159	1.903
PARTY*M14A			0.040	0.479
PARTY*M15A			0.066	0.794
PARTY*M16A			0.047	0.562
PARTY*M18A			0.049	0.351
adR2	0.066		0.139	

注：各式とも年度ダミーを含むが報告されていない。

結語

- 大日本帝国憲法の規定する国家システムの分権性
- 国家統合と財政規律における元老の役割
- 国家システムの断片化と財政パフォーマンス
元老の機能低下 分権性の顕在化
政党・軍部の自立化
軍部の断片化
財政規律の低下
- 戦時期の教訓
臨時軍事費特別会計における事前査定と事後検査の同時的な緩和
財政の非効率化と破綻