

《論 説》

選択肢を表に

——オランダにおける選挙綱領のマクロ経済予測——

作 内 由 子

はじめに

本稿は、オランダにおける選挙綱領のマクロ経済予測の制度を、政党政治の観点から分析するものである。オランダでは、中央計画局（CPB, Centraal Planbureau）という経済・気候省に属する独立機関が選挙の数週間前に各政党の選挙綱領を分析し、そのマクロ経済予測を発表する。つまり、それぞれの党の綱領を実施した場合に、どのような結果となるか——GDP、インフレ率、失業率など——の予測を示す。各党がこの予測に参加するかは任意であるが、多くの政党が参加している。

この制度は、それぞれの党の政策を細かく設計させ、その経済的な帰結を示すことで政党間の合意形成を助ける働きをしている。近年のオランダは以前にもまして合意形成が困難な状況に陥っている。既成政党が得票を減らし、新党が続々と政党システムに参入した結果、多党化に悩まされているのである（水島 2021）。2021年3月に行われた総選挙では、17政党が議席を獲得した（定数は150議席）。いかにして政党間で交渉し、議会多数派を形成するかが目下の課題となっている。このような状況の中、選挙段階で交渉のたたき台を作ることによって、政党間合意がスムーズに行われるのである。

政党間の合意形成は19世紀後半以来、常にオランダ政治の問題である。合意の政治を志向し、必要があれば閉じたドアの向こうで交渉するのは一貫しているが（Otjes, 2018）、時代ごとにさまざまな道具を用いて多数派形成がなされてきた。選挙綱領のマクロ経済予測は現在使われている道具の一つといえよう。

本稿では、1. でまずオランダの政党システムの現状を確認する。そのうえで2. で選挙綱領のマクロ経済予測の制度を紹介し、任意でありながら各党がなぜこの制度を積極的に利用しているのかを分析する。ここが議論の中心部分になる。最後に3. でこの制度が政党政治、あるいは議会制民主主義の観点から評価されるべき点と、問題として指摘されるべき点とをそれぞれ検討する。

1. オランダの政党システムにおける新政党の包摂

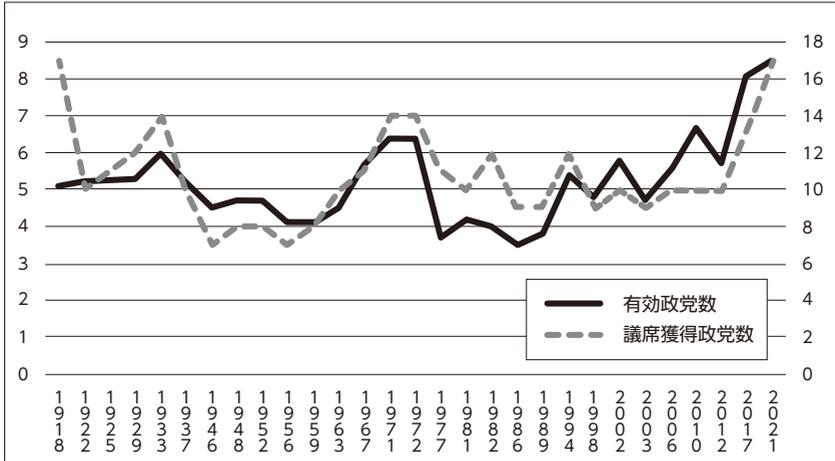
(1) 選挙変易性と有効政党数

オランダの政党システムの特徴は、まず浮動票の多さと有効政党数の多さである。オランダにおける選挙変易性はサブカルチャーの解体が選挙結果にも反映されるようになった1960年代後半から顕著に高くなった。さらに、1990年代以降は、西ヨーロッパの中でも指折りの高い数値を示している (Mainwaring & Torcal, 2006)。さらに、有権者は単に既成政党の間で投票先をスイッチするだけでなく、新政党にも積極的に投票している。その結果、政党システムに新規参入する政党が多く、政党数が増加し多党化する傾向にある。実際、有効政党数は90年代以降高い数値で推移している。

なぜオランダでは選挙変易性が高く、有効政党数も多いのであろうか。メアはオランダの政党システムがもともと開放的であることによって説明している (Mair, 2008)。まず選挙制度が全国一区の比例代表制で参入障壁が低いことが挙げられる。阻止条項はなく、当選の閾値は100を下院定数150で割った0.67%である。オランダが多党化傾向にあるのは制度論が予想する通り (Benoit, 2006) ともいえる。

しかし、それだけではない。メアの眼目はむしろ政権の構成がどの程度柔軟であるかにある。オランダにおいては、政権交代は部分的で、与党の構成は革新的innovativeつまりそれまでにない組み合わせになりやすく、また政権参加は与党経験のない政党にも開かれている。政権参加してこなかった政党に政権参加の道が開かれていなければ (メアの表現によれば「閉鎖的closed」)、新し

図1 オランダの有効政党数と議席獲得政党数



出典：(Andeweg et al., 2020:60)より作成。2021年度については筆者が加えた。

い政党や小規模な政党に投票しても、政権参加の芽がないために有権者は戦略投票をする、つまり政権参加する蓋然性の高い党に投票するかもしれない。しかし、オランダでは政権参加が開かれているがゆえに、有権者は新しい政党にも投票するという。

こうして、現在オランダは多党化傾向が加速している。図1からわかるとおり、90年代から次第に増加し、2017年、2021年は有効政党数が8を超えている。有効政党数が大きいということは、単に議会の政党数が多いということではなく多くの中規模政党が併存しているということで、多数派形成は困難になる。

(2) 分割政府の常態化

オランダの連合政権形成を考えるうえでさらに考慮すべきは、2012年の第二次リユテ政権以来、政府が上院少数派であることが常態化している点である。

オランダの上院は下院を通過した法案を否決する権限がある。もっとも2012年以前は上院少数派政権になることが例外的であり、その間は、上院は党派対立の場ではなく「再考reflectie/heroverzieningの府」であると考えられてきた。

上院は下院よりも権限が弱い。法案提出権もなく、法案の修正権もない。また、上院で認められている調査権は使われることはなく、interpellatieも例外的にしかなされないなど、権限の行使に抑制的である。上院議員は副業とみなされており、議員は比較的高齢で本業は別にある。会期中も週に一度程度しか開かれない。上院はこのように政党間で対立をしたり、法案について詳細に検討したりする場ではなく、最終的に法案を改めてチェックする機能を果たしているのだ、と考えられてきたのである (Bovend'Eert & Kummeling, 2017:40-42)。

しかし、実際に上院少数派政権が成立したのちは、上院の勢力関係を前提とした政党間対立が生じた。野党が上院の票を盾に政府と交渉するようになったのである。上院の選挙制度を見れば、政党単位で行動しやすい仕組みになっていることがわかる。1983年の憲法改正で規定された現在の選出方法(定数75)は州議会議員による投票である。上院議員選挙は、4年に一度の州議会議員選挙ののち3か月以内に実施されることになっている。州の代表を送るのではなく、党ごとに提出される全国一区の比例名簿に記載された候補者に投票する比例代表制である。しかも一人一票ではなく、各州の人口比に応じた重みづけ stemwaarde がなされている。

このように間接選挙とはいえ、ドイツやアメリカなどの州代表としての性格を持つ上院と比べ、オランダ上院は地域代表というよりも下院と選出基盤が近く、かつ政党の一体性が高まりやすい選出方法となっている。州議会議員選挙は実質的に政権に対する国民の審判としての意味をもつようになり、与党が敗北をすれば、野党は上院を足掛かりとして影響力を行使しようと試みるのである。

以上の通り、現在のオランダでは法案を通すために下院だけでなく上院でも多数派連合を形成しなければならない。しかも、ただでさえ党が乱立しているのに加え、変易性が高いために上院と下院で政党の構成が大きく変わりやすい。多くの政党を巻き込んだ過大規模連合を作らねばならないのである。

そうであるにもかかわらず、近年のオランダでは組閣後に安定した政権運営がなされている。短期で政権崩壊に至ることはまれである。なぜそれが可能なのだろうか。一つの理由として挙げられているのは、この政権が中道政権だと

いう点である。第二次リユテ政権前期の各党の議会行動の研究によれば (Otjes & Louwerse, 2014)、野党も多くの場合に法案や修正案に対して、与党と同じ投票行動をしているのである。筆者らはその理由を第二次リユテ政権が自由民主主義政党と社会民主主義政党からなる中道政権であるためとしている。

これは、同じ少数派政権であっても、政党システムが左右の二大ブロックにわかれているために政府が議会多数派を形成するうえで支持を獲得する野党が決まってしまうスウェーデンやニュージーランドの状況とは異なっている (Bale & Bergman, 2006)。二大ブロックに分かれてしまえば、日本の選挙制度改革後のねじれ国会の際のように膠着状態に陥るであろう (竹中2010: 346-9)。しかしオランダではそうはならなかったのは、中道政権だったからという説明である。

もっとも、その後、2017年に成立した第三次リユテ政権は自由民主主義政党VVD、キリスト教民主主義政党CDA、政治制度の民主化を求めるD66、キリスト教左派のCUという右派政権であったが、上院で多数派を獲得していても任期満了直前まで政権は継続している。中道政権かどうか安定のカギ、とはいえないだろう。

2. 選挙綱領のマクロ経済予測

有効政党数が多く、変易性が高いため政権構成が変わりやすい、さらに上院少数派で野党とも合意形成をせねばならない。このような状況下では、多くの政党を合意形成に巻き込んでいく仕組みが必要になるはずである。

その政党間関係を求心的なものにしている一つの装置が本稿の主題であるCPBのマクロ経済予測である。多くの政党はこの機関が出すマクロ経済予測を政策形成に利用し、政党間の合意形成はこの予測がはじき出す数字をもとに行われる。多くの国で財政政策のマクロ経済予測は行われているが、オランダが特殊な点は、各党が選挙綱領を任意でマクロ経済予測にかけることにある。オランダの連立交渉は選挙後に行われるため、選挙の段階では政権に参加するかは不明である。つまり与党野党関係なく、選挙段階で同一の機関のマクロ経済

予測に参加することになる。以下ではCPBの予測という制度、特に選挙綱領に基づくマクロ経済予測の実施が政党間関係になぜ、どのように、いかなる効果をもたらしているかを分析する。

(1) 導入の経緯

CPBは戦後まもなく勅令によって設置された。その名が示す通り、当初は経済計画の策定が期待されていた。しかし総選挙で党派の勢力図が変わり、経済介入を忌避するカトリック政党が第一党になると、CPBの役割は経済予測を中心とするものに狭められることになった(水島 2001: 130-9)。このため現在、CPBの英訳はNetherlands Bureau for Economic Policy Analysis、すなわちオランダ経済政策分析局となっている。CPBは1950年代以来一貫して予算の作成過程においてデータを提示する役割を担っている。予算を作成する際にはCPBのデータは常に参照されている(金井 2001)。

CPBはケインズ主義的なモデルを当初採用していたが、60年代からその合理性に批判が生じ、石油危機後にスタグフレーションに直面してこれを放棄した。CPBがかわって採用したVINTAFと呼ばれるモデルはマネタリズムに依拠していた。この転換は議論を呼び起こしたものの、80年代初頭には広く受け入れられるようになった。また80年代後半には、MIMICという一般均衡理論を労働市場に適用したモデルを構築した(Bos & Teulings, 2012)。

このマネタリズムに基づいたモデルが部分的な修正を経つつ選挙綱領のマクロ経済予測でも用いられるようになり、それは現在まで続いている。選挙綱領のマクロ経済予測を始めたのは1982年から約12年間に在任したCDAのルベルス政権下であった。ルベルスは徹底的な緊縮政策をとって、70年代にはなお論争的であったオランダ財政をマネタリズムへ決定的に方向づけた。導入のきっかけは、1986年総選挙の際に既成3政党の労働党(Partij van de Arbeid, PvdA)、キリスト教民主アピール(Christen-Democratisch Appèl, CDA)、自由民主人民党(Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD)が個別に選挙綱領のマクロ経済予測を依頼したことであった。このときは公開日がばらばらであった。初回に参加した3党に加えてD66が加わった1989年からはCPBが結

果を選挙前に同時に公表するようになった (Oudenampsen, 2020)。

(2) 選挙綱領のマクロ経済予測の内容

各党の選挙綱領に対するCPBのマクロ経済予測は現在ではKiK (Keuzes in Kaart, 選挙肢を表に) と呼ばれている。選挙に参加するすべての党に開かれているが、参加は任意である。KiKは選挙の2週間ほど前に一般に公開される。

このKiKがどのような内容かを2021年選挙のKiKをもとに検討しよう (CPB, 2021)。まず各党が、どの分野¹⁾ にどの程度予算を付けるか、誰に対してどれだけ課税するかが示される。ここで基準となるのは、現在の支出額・課税額ではなく、現在の政策を続けた場合に必要になるであろう支出額・課税額である。これはベースラインbasispadと呼ばれている。このベースラインからどの程度、各党が変更しようとしているかが表とグラフで表される。これによって、それぞれの党がどの政策分野を重視するか一望できるのである。

この政府の支出額と課税額の案をもとに、その後のマクロ経済的帰結、すなわちGDP、購買力、失業率、雇用、インフレ率、財政赤字などがどの程度増減するかが政党別に予測される。こちらも、ベースラインが示され、そこから各党の政策によってどう変化するかが提示される。購買力については特に勤労者か年金生活者か、あるいは所得の多寡によって数値が示されている。

示されるグラフや表はわかりやすく、マクロ経済学や財政学に関する専門的な知識がなくても十分に理解可能である。

GDPや購買力は高く、失業率は低くなる方が望ましいのは自明であるから、各党は良い数字がでるように綱領を作成する。その結果、マクロ経済的な帰結の差異は政党間で非常に小さくなる。2021年選挙のKiKでみれば、すべての政党がGDPの成長率が年率0.4ポイント、インフレ率の年率が0.9ポイント、失業率(2025年)が1ポイントの差の中に納まっている

さてKiKはこのように具体的な数値で示されるため、各党の選挙綱領だけでは予測するためのデータが不十分である。それゆえ、綱領を渡すだけではたり

1) 社会保障、医療、教育、企業への委託、防衛、交通、環境などが挙げられている。

ず、どの政策分野にどれだけ支出するつもりなのかをより詳細にCPBに伝えねばならない。さらに特定の政策領域に支出をしたり、減税をしたりする場合には、ほかの政策領域の支出を減らす、あるいは課税するなど必ず財源を示さなくてはならない。そのため、発表の5か月ほど前から党とCPBのあいだでやりとりが繰り返される(表1)。

表1 2021年度総選挙におけるCPBマクロ経済予測の日程(CPB, 2020)

行動	時期	内容
CPBと党	10月	キックオフミーティング
党	10月	マクロ経済予測を希望するかどうか表明する
党	11月30日	政策案の提供(予算の基礎付けなどを含む)
CPBと党	12月末	政策案に関する議論
CPB	1月7日	予算に関する事前のレポート
党	1月11日	最終的な政策案の提供
CPB	2月5日	予算以外の帰結に関するレポート
党	2月8日	最終的な調整
CPB	2月17日	報告書案
党	2月22日	報告書案への応答
CPB	3月1日	プレスリリース

この過程があることで、単にマクロ経済学的な帰結が示されるだけでなく、どの政策領域にどれだけ支出がなされるのか、その財源はどのように確保するのかの計画を各党が選挙前から作成することになる。この具体的な数字が選挙後の連合交渉に生かされる。

(3) 選挙から組閣へ

総選挙の後、オランダでは組閣が開始される。選挙によって自明の議会多数派が形成されるわけではなく、政党間の組閣交渉は数か月にわたる。この過程

では、連立の組み合わせ、政権政策協定regeerakkoordといわれる連立合意の作成、個々のポストに誰を任命するかなどが協議される(田口1984)。

連立合意を作成するときに土台となるのが、KiKである。CPBが綱領をもとに出した予測と、各党がそのために設計した具体的な数字を伴う政策案とが話し合いのたたき台になるのである。

組閣交渉に加わるには、CPBの予測に参加することが事実上必須であるといつてよい。1986年に選挙綱領のマクロ経済予測が始まって以来、2002年のピム・フォルタイン・リストを除いて2017年総選挙後の組閣まで政権交渉のテーブルについたすべての党がKiKに参加している。

作成された連合協定は、再びCPBのマクロ経済予測にかけられたうえで正式に公開される。この連合協定は閣僚および与党の下院議員団にとって厳格に守られるべきものであり、「聖書」と呼ばれることもあるほどである(Andeweg, 2000)。このように、綱領から連合協定、予算案、歳出までは一貫した事実上の拘束力が働いており、政党がKiKにかけた選挙綱領の支出案と歳出には実際に強い相関関係がある(Bolhuis, 2018)。

(4) CPBの経済予測が信頼されるのはなぜか

以上のように、政党間での合意形成に大きな役割を果たすCPBのマクロ経済予測であるが、なぜ政策形成においてここまでの影響力を行使しているのだろうか。CPBをはじめとするオランダの各計画局について書いたHalfman(2009)に依拠して検討しよう。

第一に挙げられるのは、計画局が持っている情報の量と質である。情報についていえば公開される前の段階で行政の持っている情報にアクセス可能であり、競合するマクロ経済予測に情報量で優越している。また、これまで積み上げられてきたデータをもとに修正が施されたモデルは公開されていてもそれを使いこなすことはむづかしい。単に多くの情報を持っていてモデルが精緻だというだけでなく、出される予測の精度も高い。ありていに言えば、ほかの予測よりよく当たるのである。

第二に、科学的、客観的、中立的たることに努めていることがある。特定の

モデルを使う以上、政治的に中立ではありえないが、少なくとも特定の政党だけに情報を与えたり、特定の政党に有利になるようにデータを曲げたりといったことは行わない。それぞれの計画局は研究業績を公表して学術的な批判にさらし、科学としての信頼を獲得する努力をしている。これによって、計画局の出す予測が政策決定に用いられるのである。

第三に、すでに多くの政治アクターが計画局の予測を用いていることが挙げられる。財務省は予算折衝の際に、CPBの数字をもとに交渉を行っている。政党もすでにみた合意形成のみならず、野党が政府の政策に対して批判する際にも、計画局のデータをもとに議論する。

最後に、共有された合理性が必要だというコンセンサスがあるのが重要である。計画局に対する批判は官僚、政治家、ジャーナリストなどからしばしばなされるものの、依拠すべきものが決まっていることで議論が円滑に進むのである。

もっとも、だからといって政党が参加に常に前向きであるわけではない。参加を決める背景はもう少し複雑である。

3. 各党の参加の経緯

選挙綱領に対するCPBのマクロ経済予測に参加するかどうかは任意である。そうであるにもかかわらず、参加する政党は経済予測が始まった1986年以来増加している。ここでは初回以来の参加政党の傾向を概観したうえで、それぞれの政党が参加を決めた経緯を検討する。

(1) 参加政党の傾向

表2にあるとおり、参加する政党の数は選挙ごとに増加している。一度参加した政党が参加をやめるのは例外的で、2010年、2012年に参加し、その後参加をやめた自由党PVVのみである。

選挙結果の議席率でみると、まず1986年から2006年までは90%前後で推移している。参加する政党の数は増えているものの、1. でみたとおり、オランダ

の政党システムはこの時期に多党化が進んだために選挙綱領のマクロ経済予測に参加した政党の議席率は一定なのである。その後、2010年と2012年に100%近くまで伸びて、2017年、2021年で70%代に減らしている。2017年に減少したのは、右翼ポピュリスト政党であるPVVが参加をやめたことが背景にある。2021年にはPVVの得票は減少したものの、右翼ポピュリスト政党4政党を合計した議席は過去最多になり、これらの政党が参加していないためにさらに議席率は減少した。

表2 CPBによる選挙綱領のマクロ経済予測に参加した政党のリスト

選挙の年	参加した政党（下線は初参加、斜体は議席0）	議席率
1986	<u>PvdA</u> , <u>CDA</u> , <u>VVD</u>	88.7
1989	PvdA, CDA, VVD, <u>D66</u>	91.3
1994	PvdA, CDA, VVD, D66, <u>GL</u>	87.3
1998	PvdA, CDA, VVD, D66, GL	91.3
2002	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, <u>CU</u> , <u>SP</u> , <u>SGP</u>	81.3
2006	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, <u>CU</u> , <u>SP</u> , <u>SGP</u>	92.7
2010	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, CU, SP, SGP, <u>PVV</u>	98.7
2012	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, CU, SP, SGP, PVV, <u>DPK</u>	97.3
2017	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, CU, SP, SGP, <u>DENK</u> , <u>VNL</u> , <u>VP</u>	79.3
2021	PvdA, CDA, VVD, D66, GL, CU, SP, SGP, DENK, <u>50PLUS</u>	74

(2) 参加の経緯

選挙綱領に対するCPBのマクロ経済予測は、参加は任意である。ではなぜそれぞれの政党は参加を決めたのだろうか。いくつかの政党の例を見ていこう。

①グリーンレフト

グリーンレフト（GroenLinks, GL）は1994年に初めてCPBの綱領の経済予測に参加した党である。

GLは1989年5月に3政党が統合して結成された政党で、その名の通り環境

保護と経済の再分配とを主張している。3政党の合同によって得票増を期待したが、その9月に実施された総選挙の結果は、議席数は統合前の3から6に倍増したものの、得票率は3.3から4.1と微増にとどまり、不本意な結果となった。

GLは得票率が思うように伸びなかった理由の一つを、選挙綱領をCPBの予測にかけなかったことに求めた。選挙前に、この綱領にあった汚染物質へ環境税を課税する公約について、D66のファン・ミールロが実現不可能であると批判したことで、有権者が投票を避けたのではないかと考えたのである。

選挙の総括をうけて、党内では1991年から1993年にかけて、CPBの予測にかけるべきか否かの議論がなされた。財政の専門家を委員とする委員会を設置し、検討が進められたのである。結論が出るまでに時間がかかったのは、参加不参加でどちらが選挙でのマイナスが小さくなるか判断が割れたためであった。1989年選挙の反省に立てば、参加した方がよい。しかし、CPBのマネタリズムに依拠したモデルがはじき出す予測では、GLの政策がマクロ経済に望ましい帰結をもたらすと評価しないのである。

この問題を解決するためにとられたのは、CPBの予測でよい結果がでるよう、政策に手を入れることであった。他党と遜色のない結果がでるまで政策を調整し、1993年10月つまり総選挙が翌年に迫った秋になってCPBの予測に参加することを決めたのである。

GLがCPBの予測に参加した背景には別の事情もあった。GLはCPBのマクロ経済予測だけでは環境争点を重視する党の長所が十分評価されないとして、国立国民健康環境機関（Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM）に環境政策にかかわる部分の予測を依頼することにしたのである。CPBの予測のように、ほかの政党も巻き込んで、GLがもつ争点上の優越性を数字で表すことで、環境を重視する有権者にアピールする狙いであった。この予測に他党を参加させるには、自らもCPBのマクロ経済予測に参加する必要があると考えたのである。

その後、GLはさらに積極的にCPBの予測を活用していった。1999年にGLは政府の予算案に対して代替案 *tegenbegroting* を提出したが、その際、CPBのマクロ経済予測にかけた。この時期はなお政府が両院で多数派であったため、予

算案の変更に寄与することはなかったが、具体的な予測に裏打ちされた代替案に応答する必要にはせまられたのである。その後、他の野党もCPBに予算代替案のマクロ経済予測を依頼する流れに追随した (Verkuil, 2010)。

②小規模キリスト教政党

キリスト教同盟 (ChristenUnie, CU) は2002年からKiKに参加している。CUは改革派政治同盟と改革派政治連合という二つの政党が2000年に統一してできた政党である。小政党として選挙でなかなか得票できないことを理由に二政党が統一したCUは、結党後最初の選挙からKiKに参加した。実効性のある政策を打ち出し、政策形成に影響を与えられる政党として評価されるために、KiKへの参加は自明であったといえよう (Voerman, 2010)。

これに対して同じく2002年からKiKに参加しているSGP (Staatkundig Gereformeerde Partij, SGP) は1922年結党であり、オランダの政党の中では最古参である。結党以来、信仰篤いカルヴァン派信者に支えられ一貫して2～3議席を獲得してきた。このSGPがこの選挙からKiKに参加するようになったのは、CUの参加がきっかけであった。CUとカルヴァン派票を争うSGPは、CPBの経済予測を受けなければ支持者がCUをより実現可能な政策を掲げる政党と評価するのではないかと考えたのである。詳細な政策を用意せねばならないCPBの経済予測への参加は負担が重いと考え、必ずしも参加に前向きではなかったが、それでも選挙のことを考えれば参加せざるを得ないと判断した (Van Liedekerke, 2003)。

この2政党は、環境に関する予測は判断が分かれた。CUは参加し、SGPは不参加であった。これは現在も変わっていない。SGPによれば、小さい政党にとって多くの予測に参加するのは負担が大きいが理由であるが、CUがジェンダー規範や環境といった生命倫理を除く領域で脱物質主義的な価値観を掲げるのに対して、SGPはこの領域では一貫して保守的であり、その票をCUと争うつもりはない、という判断もあるだろう。

③左翼ポピュリスト政党

社会党 (socialistische partij, SP) はしばしば左派ポピュリスト政党に分類される、再分配重視の政党である。1999年に原則綱領を出し、党の方針を穏健化させた。それまではマルクス主義を堅持し、生産手段の共有や計画化を掲げていたが、これを放棄して社民化したのである。その背景には、支持者層を拡大しようという思惑があった。1998年選挙で躍進した同党は、さらに得票を伸ばすべく、穏健化に舵を切ったのである。その後、2002年総選挙に向けて出された選挙綱領「最初の道を左へEerste weg links」では、それまでの「(政権／既成政党に) 反対投票をstem tegen」ではなく、「(私たちの政策に) 賛成投票をstem voor」というスローガンが強調され、政権に参加することがはっきりと目標として示された。

党はこの綱領で330億ギルダを公共セクターへの支出、経済格差の是正、環境保護といった社会再建にあてるという左派的な政策を掲げた。そして他党から実行不能であるとのそしりを受けないようにCPBのマクロ経済予測に初めて参加することにしたのである。SPの綱領は再分配志向の強いものであったが、CPBの予測の結果は他党と遜色なく、参加することでむしろSPの政策が実現可能であると示す効果があった (Lucardie & Voerman, 2012: 62)。

もっとも、SPは参加後もCPBの予測に対して懐疑的である。しばしばCPBのマクロ経済予測を新自由主義的であると批判している。しかし、だからといって選挙綱領のマクロ経済予測から撤退することはしない。自らの政策が実現可能であることを有権者に示し、他政党との議論を成立させ、政策形成に影響を与えようと思えば、参加せざるをえないのである。

④右翼ポピュリスト政党PVV

ハールト・ウィルデルスが率いる右翼ポピュリスト政党の自由党 (Partij voor de Vrijheid, PVV) は、2006年から選挙に参加し、2010年と2012年にCPBのマクロ経済予測に参加し、その後参加をしていない。いったん参加した後、参加をやめた例外的な政党である。ウィルデルスは当初より政権参加に意欲的であり、既成政党を批判しつつも連立政権の可能性を模索していた (Vossen

2017)。それゆえ、2010年からKiKに参加したことは驚くべきことではない。実際、2010年の総選挙後は組閣交渉の一角となり、実際に閣外で少数派政権を支える立場となった。

しかし、2012年のマクロ経済予測が発表されたあと、PVVは大きな批判をあびた。EUおよびユーロからの離脱を選挙綱領に重要政策として掲げていたにもかかわらず、CPBに提出した政策案ではそれが欠落していたのである(NRC *Handelsblad* 2012年8月28日)。

その後の2017年の選挙からは、PVVはマクロ経済予測に参加していない。

⑤50PLUS

2017年総選挙の際に、KiKに参加せず、2021年に一転して参加した50PLUSの例を見てみよう。50PLUSは年金の受給開始年齢引き上げに反対する政党である。高齢者を主たる支持層とする。オランダでは少子高齢化によって年金制度の持続可能性が問題となり、2012年以来年金受給開始年齢が当初の65歳から漸進的に引き上げられていっていた。これに対して特に自分が経済的に豊かでないと感じる高齢者が不満を持ち(van Spanje & Azrout, 2019)、50PLUSの支持層となっている。

2017年総選挙において、50PLUSは受給開始年齢を65歳にまで引き下げ、さらに受給額を増やすことを綱領に掲げた。党はこの綱領をKiKを通じてCPBのモデルにかけるのではなく、ティルブルフ大学の財政学の教授に検討を依頼した。そしてそれをもとにCPBの予測は年金への支出額が過剰であって、さらなる財政負担なしに受給開始年齢を65歳に引き下げることが可能であると主張した²⁾。CPBの権威を認める限り、最重要争点である年金問題で主張を貫徹できないことから、自らの主張に沿うCPBとは別の権威に依拠して主張したのである。この主張をメディアは批判し、50PLUSは支持率を下げることになった。

2) AOW-leeftijd verlagen kan financieel prima, zegt 50Plus. <https://nos.nl/artikel/2159328-aow-leeftijd-verlagen-kan-financieel-prima-zegt-50plus> (2021年10月28日最終閲覧)

50PLUSはその後、CPBの権威を活用する方向へ転じる。2018年9月に行われた翌年の予算案審議においては代替案を議会に提出する際、CPBに予測を依頼した(CPB, 2018)。また、2021年総選挙においてはじめてKiKに名を連ねたのである。

(3) なぜ参加するのか

以上の各党の参加の経緯をまとめてみよう。何よりも重要なのは選挙綱領のマクロ経済予測に参加することが有権者や他党から評価を得る条件であると考えられていることである。有権者との関係では、実現可能な政策を掲げていると評価を受けることで、競合する政党よりも優位に立つことができると各党は想定している。KiKでよりよい数字を出した方が選挙で勝つというわけではなく(Bolhuis, 2018)、あくまでもCPBの評価をくぐることによって、実現可能な口約束をしているわけではない、ということを示すのである。

他党との関係では、政策形成をする上での議論の相手とみなしてもらうためにKiKへの参加が必須である。連立交渉に参加するうえでも必要であるし、野党として政権を批判する際に、具体的にCPBの出す数字をもとに議論をしなければ政府からは無視されてしまう。CPBのマクロ経済予測が持つ権威を受け入れ、利用することで有効な政府批判が可能になるのである。いいかえれば、CPBは野党に政府と議論する強力な道具を提供しているのである。

もっとも、参加している政党がすべてCPBに全幅の信頼を置いているわけではない。CPBの予測モデルはマネタリスト的であり、再分配を行おうとすればよい結果は得られにくい。そのため経済的に右側の政策をとる政党に有利である。また、経済より環境を重視した場合も結果が悪くなりやすい。つまり、すべての政党に開かれており、学術的な根拠に基づいたモデルであるとしても、政党間で有利不利があるのである。

よって、参加するかどうか選挙の直前まで悩む政党も多い。批判的な政党が足並みをそろえて不参加を決めればよいともいえるが、ある政党が参加せずその党と選挙で競合する、あるいは同じ争点を重視している政党が参加すれば、有権者からはマクロ経済予測に堪えない政策を掲げているとみなされ、他党か

ら交渉の相手とみなされなくなってしまう。

さらに、KiKへの不参加は選挙でも不利になるかもしれない。それはより詳細にオランダにおける選挙レベルでの政党間競合のありようを検討するとわかる。ここで重要なのは、どの政党同士が競合関係にあるかである。オランダでは浮動票が多い。有権者はしばしば選挙ごとに投票先を変える。しかし、全く無制約に投票先を変えているわけではない。有権者は左派政党、右派政党のそれぞれの中で票を投じる党を決めている。左右のブロックの間で投票先を変えることはまれである。D66が例外で、この党は右翼ポピュリスト政党を除くすべての政党に投票する人からの票を得ている。また、左右だけでなくキリスト教政党の間でも投票先の変動があることがわかっている (Otjes, 2018; Van Der Meer et al., 2012)。新政党の数が増えて、自党と政策的に近接する政党が増大し、有権者は多様な選択肢の中から投票先を選ぶことになる。その際に、より政策の実現可能性が高い政党が有権者に好まれると想定すれば、いかに不満があっても、KiKへの参加を余儀なくされるのである。

例えば、2017年選挙の各党綱領のマクロ経済予測では、CDAやSGPが参加をためらっていた。そのきっかけは、2016年度税制計画の議会審議の際にSGPが提出し、宗派政党が参加した単身赴任世帯を優遇する対案について、CPBがそれによって35000人分の雇用が失われると評価したことであった (NRC Handelsblad 2016年1月22日)。それによって、CPBの予測の正確性やCPBが政治に過度に介入しているのではないかという疑念が広がったのである。しかし、競合するCUや、生命倫理の争点で対抗する立場にあるD66がCPBの予測に参加するからには参加せざるを得ないとして、結局両党ともにKiKに参加したのである (NRC Handelsblad 2016年9月4日)。

しかし、ただCPBに消極的に依存しているばかりでは自らの政策を主張するうえで各党にとって不利である。そのため、CPBの権威を受け入れつつ、その権威を相対化する努力がなされている。既にみたとおり、GLはCPBのマクロ経済予測を利用しつつ、さらにPBLに選挙綱領に挙げられた政策を行った場合の環境への影響を予測させた。つまり、経済とは別の観点からの評価を導入したのである。ただし、環境に関する予測については参加しているのが環境争点

を重視する政党のみで、CPBの予測ほどの広がりは見られていない。

また、CPBとは異なるマクロ経済予測を実施する試みもなされている。しかし、これは成功しているとは言えない。50PLUSが2017年に別の機関に予測を依頼したのは既にみたとおりである。しかし、これは他党から受け入れられなかった。それ以外にも、CPBのオルタナティブを求める動きはあった。2002年には、ネイエンローデ経営大学のネイフェルNijverという機関にCDA、SP、住みよいオランダの3党がマクロ経済予測を依頼した。CDAは当初からCPBの予測に参加していたが、1998年選挙の際の予測が悪く出たためにCPBの予測結果を相対化したいと考えたのである。しかし、ネイフェルのトップであるボムホフE. J. Bomhoffはこれら3党の依頼を、経済領域で傑出した「革命的な」提案をするのでなければ予測をしても役に立たない、と拒否した(*NRC Handelsblad* 2002年3月25日)。その後、ネイフェルは経営危機に陥りCPBの権威を脅かすことはなかったのである。

4. 議会制民主主義からみた功罪

選挙綱領のマクロ経済予測は議会制民主主義から見てどのような意義があるだろうか。

まず新しい政党が与党と合意形成したりひいては政権参加したりしやすいという点が挙げられよう。一般的に野党は与党に比べて十分な資源を持たないが、政府が政策形成に用いているマクロ経済予測を選挙に参加するすべての政党が利用可能であれば、より質の高い議論や政策の策定につながるだろう。

新しい政党であっても政策形成に積極的な影響を与えられるとなれば、万年野党として安住するよりも、合意形成を試みたり、政権に参加したりする方が利益は大きい。また、政権に参加しやすい制度の下で有権者は常に反与党であり続ける野党を見限ることになろう。完全比例代表制という多党化しやすい選挙システムであっても、このように求心的な政党システムであれば議会多数派形成は十分に可能である。

有権者から見ても、各党の綱領が質の高い同じ機関のマクロ経済予測を受け、

一覧にされることは望ましい点があると思われる。多くの政党が参加するオランダの選挙で、すべての政党の綱領を隅々まで読み比べることはできない。KiKがでることによって、どの党がどの政策領域にどの程度支出し、どこにどれだけ課税するつもりなのかが一望できるのは投票先を選ぶ際の情報コストを削減する効果があるといえる。また、結果を見なくても、KiKに参加しているかどうかという一点だけみても、その党の政策が信用に足るものなのか、有権者をひきつけるために無理な公約を掲げていないかを判断する材料になるだろう。

その一方で、選挙公約のマクロ経済予測は望ましいことばかりではない。一つは各党の判断が過度にCPBに依存しているということである。マクロ経済予測の結果が収斂するという事は、CPBのモデルに合った政策セットしか掲げられないということでもある。その意味で、政策の幅は狭くなってしまいうだろう。会期中に法案審議をしているさい、政府も野党も法案の内容をCPBのマクロ経済予測にかけるが、その採否に影響を与えるのは議論ではなくCPBの予測の結果である。CPBで悪い数字が出ればそれは採用されない。

また、CPBの予測はすべての党に開かれており、その意味では平等だが、予測のモデルそのものはマネタリズムに依拠しているため左派政党にとって不利である。任意とはいえ、政策形成過程に深く組み込まれており、その権威を受け入れなければ事実上二級政党としての扱いを受けることになる。それは政党間の平等な競争といえるのだろうか。

CPBを肯定的にとらえるにせよ、否定的にとらえるにせよ、多党化の進むオランダにおいて政党政治をより円滑にする役割を担っていると考えられるだろう。

おわりに

本稿ではオランダの独立機関CPBが行う選挙綱領のマクロ経済予測 (KiK) が政党間関係に果たす役割を検討した。オランダではもともと新しい政党にも連合参加が開かれた政党システムであり、新政党を連立に引き込む制度的工夫

がなされていた。しかし、1990年代以来多党化が進み、議会多数派形成はこれまで以上に困難になりつつある。その中で、KiKをはじめとするCPBのマクロ経済予測は合意形成のためのツールとして大きな役割を果たしている。CPBのマクロ経済予測が政党間の交渉の土台として機能することがその理由である。また、選挙綱領をマクロ経済予測にかけることで、財源の裏付けやマクロ経済への影響を無視した政策を掲げることは不可能になり、有権者に対して「品質保証」をする意味がある。

もっとも、CPBのマクロ経済予測への参加が政策形成に関与するために事実上必須となっていることは、必ずしも望ましいことばかりではない。このモデルはマネタリストに依拠しているため左派政党にとっては不利である。また、CPBの出した数字によって政策の成否が決定づけられるのは政治的決定の幅を狭めることにつながろう。

CPBのマクロ経済予測は、さらに以下の問題にもインプリケーションを与えるであろう。すなわち、政党政治において専門的知見をどのように組み込むかという視角からの分析がある。議会政治における専門性の介在は、さまざまな点から分析されてきている。例えば連合形成に失敗した場合の専門家内閣の形成、専門性を一義的な正解を与えるものにとらえ多元性と対置するテクノクラシーの問題などである。もっとも政党間競合の中に専門性をどのように組み込んでいくかという問題については、十分なされているとは言えない。政策形成が複雑化し、専門知識がなければままたまならない中で、いかにして与野党の専門性にかかわる資源の偏りを是正し公正な競争を行うかは重要な課題であるように思われる。もっともこの点については本稿では射程の外であり、今後の課題としたい。

謝辞

- ・本稿を書くにあたって、伊藤武、井関竜也、渥美芹香、各氏よりコメントをいただいた。厚く御礼申し上げます。
- ・本研究はJSPS科研費18H00820、21H04386の助成をうけた。

引用文献一覧

- Andeweg, R. B. (2000). From Dutch Disease to Dutch Model? Consensus Government in Practice. *Parliamentary Affairs*, 53, 697-709.
- Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwerse, T. (2020). *Governance and Politics of the Netherlands* (5th ed.). Red Globe Press.
- Bale, T., & Bergman, T. (2006). Captives no longer, but servants still? Contract Parliamentarism and the new minority governance in Sweden and New Zealand. *Government and Opposition*, 41 (3), 422-449.
- Benoit, K. (2006). Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*, 4 (1), 69-83. <https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.FP.8200092>
- Bolhuis, W. (2018). *Van Woord tot Akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017*.
- Bos, F., & Teulings, C. N. (2012). Evaluating Election Platforms: A Task for Fiscal Councils? Scope and Rules of the Game in View of 25 Years of Dutch Practice. *SSRN Electronic Journal*, May 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1864564>
- Bovend'Eert, P. P. T., & Kummeling, H. R. B. M. (2017). *Het Nederlandse Parlement* (12th ed.). Wolters Kluwer.
- CPB. (2018). *Tegenbegroting 2019 van 50PLUS*.
- CPB. (2020). *Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025*.
- CPB. (2021). *Keuzes in Kaart 2022-2025*.
- Halfman, W. (2009). Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus. In P. Weingart & J. Lentsch (Eds.), *Scientific Advice to Policy Making: International Comparison* (pp. 41-66). Verlag Barbara Budrich. www.scp.nl
- Lucardie, P., & Voerman, G. (2012). Van massalijn naar marketing. Over het populisme van de SP. In *Populisten in de polder* (pp. 37-69). Boom.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2006). Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. *Handbook of Party Politics*, 204-227. <https://doi.org/10.4135/9781848608047.N19>
- Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative

- Perspective. *Acta Politica* 2008 43:2, 43 (2), 235-253. <https://doi.org/10.1057/AP.2008.1>
- Otjes, S. (2018). The Phoenix of consensus democracy : Party system change in the Netherlands. In M. Lisi (Ed.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy* (pp. 171-193). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315147116-10>
- Otjes, S., & Louwse, T. (2014). A special majority cabinet? Supported minority governance and parliamentary behavior in the Netherlands. *World Political Science Review*, 10 (2), 343-363. <https://doi.org/10.1515/wpsr-2014-0016>
- Oudenampsen, M. (2020). Between conflict and consensus: The Dutch depoliticized paradigm shift of the 1980s. *Comparative European Politics*, 18 (5), 771-792. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00208-3>
- Van Der Meer, T., Lubbe, R., Van Elsas, E., Elff, M., & Van Der Brug, W. (2012). Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: A panel study on the structure of changing vote intentions in the Netherlands during 2006-2010. *Acta Politica*. <https://doi.org/10.1057/ap.2012.5>
- Van Liedekerke, L. (2003). The Views of the Political Parties. In J. J. Graafland & A. P. Ros (Eds.), *Economic Assessment of Election Programmes: Does It Make Sense?*
- van Spanje, J. H. P., & Azrout, R. (2019). Bringing background back in: A Dutch new party and the revival of socio-economic background voting. *Comparative European Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00189-y>
- Verkuil, D. (2010). Van Groen Links naar GroenLinks. In P. Lucardie & G. Voerman (Eds.), *Van de straat naar de staat? GroenLinks 1990-2010* (pp. 63-86). Boom.
- Voerman, G. (2010). Van de marge naar de macht. De ChristenUnie (2000-2010). In G. Voerman & J. Hippe (Eds.), *Van de marge naar de macht. De ChristenUnie 2000-2010* (pp. 91-131). Boom.
- Vossen, K. (2017), *The Power of Populism. Geert Wilders and the Party for Freedom in the Netherlands*, Routledge.

- 金井利之 (2001) 「オランダ予算制度の手続と枠組み」『会計検査研究』23号、pp. 9-32.
- 田口晃 (1984) 「組閣危機と「大連合」——オランダ型平常の政治」篠原一編『連合政治 I』岩波書店、pp. 125-195.
- 竹中治堅 (2010) 『参議院とは何か 1947-2010』中央公論新社
- 水島治郎 (2001) 『戦後オランダの政治構造——ネオ・コーポラティズムと所得政策』東京大学出版会
- 水島治郎 (2021) 「オランダ：「完全比例代表制」の1世紀」『年報政治学』2021-I、pp. 40-61.

英文概要

This paper examines the role of the CPB's (Centraal Planbureau, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Macroeconomic Assessment of Electoral Programmes (KiK) on inter-party relations in the Netherlands. In the Netherlands, the CPB, an independent agency of the Ministry of Economic Affairs and Climate, analyses the election programmes of the political parties a few weeks before the election and publishes a macroeconomic assessment of them. In other words, it gives a forecast of what the consequences of implementing each party's platform would be - GDP, inflation, unemployment, etc. The participation of each party in these projections is voluntary, but many parties do take part.

The Netherlands has always had a party system that is open to new parties, and the system has been designed to induce new parties to join the coalition. Since the 1990s, however, the system has become increasingly multiparty, making it more difficult than ever to form parliamentary majorities. In this context, the CPB's macroeconomic forecasts, have played a major role as a tool for consensus-building, as the CPB's macroeconomic assessments serve as a basis for negotiations between political parties. In addition, subjecting election platforms to macroeconomic assessments provides a quality assurance to voters, as it makes it impossible to put forward policies that ignore their financial backing and macroeconomic impact.

However, it is not always desirable that participation in the CPB's macroeconomic assessments is almost de facto mandatory to be involved in shaping policy. The model is based on monetarism, which is a disadvantage for left-wing parties. It also reduces the scope for political decision-making when the success or failure of a policy is determined by the figures produced by the CPB.