

ジャパン・スポットライト 2018年5/6月号（2018年5月10日発行）（通巻219号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/219/>

加藤創太氏（公益財団法人 東京財団政策研究所 常務理事 兼 上席研究員）

コラム名：Book Review

（日本語版）

財政と民主主義—ポピュリズムは政治危機への道か

財政民主主義とポピュリズム

近代市民革命によって市民が勝ち取ったのは「法の支配」と「財政民主主義」である。財政民主主義によって、国王や貴族ではなく国民自身が、自らへの課税のあり方や税収の使い道を決めることとなった。

その近代市民革命を先導した米英仏を、今はポピュリズムが席卷している。民主主義への懐疑論が世界に広がっている。その中で最も根源的なのは、多数者の判断能力に対する懐疑だ。

有権者は果たして的確な政策を選択できるのか？ 民主主義は必然的にポピュリズムを招き、持続不能になるのではないのか？

本書は、財政面での民主主義のあり方に焦点を当て、こうした問いに向き合った書である。

最近のポピュリズム論争は、移民に対する反発など、反グローバリズム的な動向に焦点を当てたものが多い。そこでは移民の人権問題など「法の支配」のあり方が問われている。しかし近代市民革命で市民が勝ち取ったもう一方の「財政民主主義」においても、ポピュリズム的な動きが先進民主主義国家に広がっている。その象徴的な存在が、多くの先進民主主義国家で膨張し続ける公的債務問題だ。2010年前後に財政危機が深刻化したイタリアとギリシアでは、政治家を外したテクノクラート内閣が誕生した。「財政民主主義」の一部放棄とも見なしうる事態すら生じ始めている。

本書は、先進民主主義国家の中でも特に財政問題が深刻な日本を取り上げ、民主主義は財政規律を守ることができるのか、という問いに答えようとする。

1990年代以降、日本の公的債務は膨張を続け、今やGDP比でギリシアやイタリアを上回るレベルとなっている。むしろこの事態を政策当局者も経済学者は傍観していたわけではない。財政状況を収斂させるために必要となる税収増や歳出カットの規模につき、様々なシミュレーションが行われ、様々な処方箋が提案されてきた。本書の共著者も政府などでそういったシミュレーションなどの作成に携わってきた。

シミュレーションの試算結果はそれぞれ異なるが、大きな方向性ではほぼ一致する。すなわち、世界史上類のない少子高齢化を迎えている日本において今の財政状況を収斂させるには、大幅な消費税率の引き上げと、大幅な歳出削減、特に社会保障制度の抜本的改革

が必要だ、という点だ。

しかしこれらの対応策はいつこうに実現しないで先送りされ続けている。その最大の理由は、消費増税や歳出カットがいずれも政治的に実現が困難な「不人気政策」だからだ。つまり、今の日本、そしておそらく多くの先進民主主義国家で財政状況の改善のために必要なのは、経済的な処方箋よりむしろ政治的な処方箋なのである。言い換えれば、財政問題は経済学の問題というよりは政治学の問題なのである。

本書の共著者はいずれも、政府や日本銀行で政策実務に携わった後、研究者に転じている。われわれが政策実務に関わる中で実感したのは、膨張する公的債務問題への処方箋は、最終的には政治あるいは民主主義の問題にまで切り込まなければ、有効なものとはなりえないということだ。いくら優れた財政シミュレーションを行っても政治の壁に跳ね返されるという無力感をわれわれは味わってきた。本書はしたがって、章ごとに異なる視点から財政再建策が民主主義過程で通らない理由を分析し、それを防ぐために必要な制度措置のあり方を考えることを中心とする。

財政膨張を招く政治的要因

ここで本書全体を概観することはできないので、各章で取り上げられた財政膨張を招く政治的要因とその対応策について一部を紹介する。

まずおそらく最も論争的かつ根源的な問いは、有権者は本質的に財政バラマキ、財政膨張を好むのではないか、というものである。冒頭でも述べた有権者の判断能力への懐疑である。より下品な言い方をすれば、有権者は愚かなのか、という問いとも言い換えられよう。

書中では、その問に対する 1960 年代の政治学者 V. O. Key の有名な言葉「Voters are not fools」を紹介しつつ、過去の研究成果を概観している。そして有権者は合理性と非合理性の双方を有するとし、この問題の分析と対応策の策定は、「合理的な有権者」を前提としたものと「非合理的な有権者」をもとに大きく分けることができるとする。

このうち「非合理的な有権者」が財政膨張を招くという点を強調すれば、対応策のあり方は、「非合理的な有権者」の民主主義への関与の度合いを制限する、つまりは「財政民主主義」の制限や否定の方向に向かいやすい。本書は、「有権者の近視眼」など有権者には本質的な非合理性があることは、最新の行動経済学・政治学の研究成果などによって明らかにされてきたとする。ただ、民主主義国家において民主主義を制限すべきとする対応策は本質的な解決策にはなり得ないため、まずは「合理的な有権者」を前提とした分析と対応策の策定を優先すべきだとする。

本書の大半が焦点を当てるのはしたがって「合理的な有権者」を前提としたものだ。「合理的な有権者」が合理的に財政膨張を選好しているのであれば、適切な制度設計などでインセンティブを付与することで、財政健全化の方向に誘導することも可能なはずだ。財政膨張が続くことで財政破綻などの事態が生じてしまうと、そこで最も被害を受けるのは有

権者自身だからだ。

各章では「情報の非対称性」「共有地の悲劇」「集合行為」など合理的な有権者が財政膨張を選好する様々な合理的要因が紹介され、それへの制度的対応策のあり方が具体的に提案されている。

合理的な有権者が財政膨張を選好する様々な要因の中で本質的な解決が特に難しいのが、いわゆる「シルバー民主主義」の問題である。本書でも2章を割いて、この問題の分析と対応策のあり方につき論じている。

日本のように急速に少子高齢化が進む社会では、高齢者が数の優位を背景に、民主主義過程を通じて若者に借金を押しつけることが可能となる。さらには、まだ投票権すら有していない将来世代にも借金を押しつけることが可能である。

この問題については「合理的な有権者」を前提とすると、民主主義制度下では、本質的な解決を可能とする制度的対応策はほぼないというのが共著者の一人が導いた理論的帰結である。むしろこの問題の解決に求められるのは、「世代間の思いやり」や「利他性」に富んだ「非合理的な有権者」なのである。英国の保守思想家のエドモンド・バークの言った「世代間の協働事業」には、「非合理的な有権者」が必要となるのだ。

かつて私が政治学部の博士課程に入学した際、政治学の大きな問題のすべてはアレクシス・ド・トクヴィルの「アメリカの民主主義」に書き尽くされていると教えられた。トクヴィルが生きていた時代には、国家には、返済に数世代かかるような膨大な借金をする能力はなかった。しかし現代の「財政と民主主義」の問題は、民主主義の健全な機能のためにはやはり、コミュニティ意識に富んだ、トクヴィルの言う中間組織が必要ということを改めて思い起こさせてくれる。有権者の合理性、非合理性の双方に真摯に向き合いつつ「財政と民主主義」の問題を解決していくことは、おそらく世界中に吹き荒れるポピュリズムへの本質的な対応にもつながるだろう。

(了)