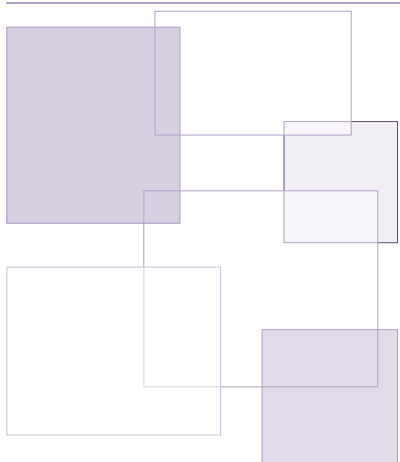


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



日本の財政統治—成果と挑戦

Gregory W. Noble

(社会科学研究所)

2012年4月

No.12

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2011 年 7 月 19 日 (火)

「日本の財政統治－成果と挑戦」

報告 Gregory W. Noble 氏 (社会科学研究所)

司会 大沢真理氏 (社会科学研究所)

司会 7 月の全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」のセミナーを開催したいと思います。

今日は社研の教授の Gregory Noble さんが「日本の財政統治－成果と挑戦」というテーマでご報告くださいます。だいたい 1 時間程度でご報告、その後、質疑応答、ディスカッションとやっていきたいと思います。よろしくお願いします。

Noble どうもありがとうございました。出発点についてお話ししたいと思います。私は本質的には *contrarian* の傾向があります。皆が A、A、A と言うと、私は Z ではないかと思うようになります。ですから、最近、日本の財政状況が非常に厳しいと皆、言うのですが、本当かと思っています。実際問題、確かに非常に厳しい。それはしょうがない。本当に厳しいです。しかし、希望がないというわけではないのではないかと思います。それは一種の問題意識ではないかと思っています。

しかし、否定できないのは、いま陰うつな時代ということです。政権交代や行政改革、選挙制度の改革など、いくつかの改革があり、やっと政権交代ができましたが、やはりまだまだだめだという認識が非常に強いのではないかと思います。特に、つい最近の地震、津波、原発事故、復興復興政策については非常にがっかりした感じが強いのではないかと思います。

一つの例を挙げたいと思います。これは「週刊ダイヤモンド」の記事ですが、「仮設住宅建設立ち遅れの裏に……官の論理」、これはやはりだめだという認識の一つの表れだと思います (スライド 3)。

しかし、その次のページを読むと、県によって少し違いますが、3 カ月間以内、仮設住宅の大半が出来上がったということを表わしています。しかし、十分ではない。まだ全部ではないという意味ですから、日本人ではなく、海外から見ると 20 万人以上の避難者がいて、3 カ月間以内に膨大な金を使って合法的に効率的に仮設住宅をつくるのは簡単なものではないです。これは官の論理とか失敗とは全く思えません。全く国際比較の考えを持っていないのではないかと思います。

しかし、一般の日本人は確かに、少なくとも NHK ニュースや朝日新聞を見ると、「ああ、皆、だめだ、だめだ」と思います。それは政府がまずいか、それとも有権者の期待が高まってきたか

の問題にもなります。

こちらには書いていないのですが、20 年も前、スタンフォード大学法学部の Lawrence Freedman が『Total Justice』という本を出版しました。有権者の政府、社会に対する要求がどんどん高まってきて、全く非合理的な要求あるいは期待が出てきて、法律あるいは政府に対する要望が非常に達成されにくいというような言い方です。私は確かにそのとおりだと思います。日本人だけではないのですが、日本は極端な例ではないかと思います。

とにかく、実際の状況はどうかは別として、認識としては、政府はただめだという認識が強いのではないかと思います。それでご存じのように自民党与党時代の 3 人の首相と、鳩山さんと今の菅さんを含め、5 人の短命首相が続き、今は混乱の状況です。毎日の新聞報道を読むと「混乱」「混乱」、いつ菅下ろしが成功するかわからない状況になりました。

それは毎日の新聞のことですが、その背景には非常に厳しい財政状況があります。ご存じのように、今の予算の半分ぐらいは国債に依存しています。国債の GDP に占める割合は今 200%を超えています。国債の残高、非常に厳しい状況です。OECD 諸国の中でも、イタリアよりもイギリスよりも悪い状況に陥りました。

それなのに指摘したように、日本の福祉国家はまだまだ弱く、日本の低成長、貧困の普及の状況に対応できるかどうか、疑問を持っている人もたくさんいます。

そうすると一般の市民、有権者から見れば、政府は膨大な金を使っていますが、やるべきことはできないという状況ですから、一種の民主的な失敗ではないか。これはもっと大きな、日本だけではなく一般的な失敗と関連しているのではないか。要するに、政治家はいつもたくさんのお金を使うのですが、十分な税收を徴収することもできないのではないか。最近のイギリスやアイerlandの例を見ると、日本、アメリカ、イギリスもそうですが、そういう証明ではないかという印象が非常に強いです。

そういう状況は確かに厳しいです。それで特に日本の場合、少子高齢化の影響で低成長、税收の上がない状況が厳しいことは確かですが、最近 10 年間、15 年間ぐらいを見ると、日本の政治体制の対応能力は普通の人が思っているよりも高いのではないかと思います。

一つの例として、その支出の内容を見ると、どのようにお金を使っているかという、この 15 年ぐらい、特に最近 10 年間ぐらい、非常に顕著な変化が出てきました。もともとはいわゆる利益誘導型の支出から、私の言い方としては契約型、公共財と少し違うのですが、契約型の支出が増えてきました。非常に大きな変化があります。後で詳細を見ます。

消費税の導入についても、なかなか難しい状況ですが、政府や野党、学者、政策に関する専門家の間では、消費税率、あるいは別の税を増税する必要があるコンセンサスがだいたい出来てき

ました。2010 年の選挙でも民主党も自民党も 10%まで引き上げる必要があるということを明言しましたから、将来的にはたぶん導入できるのではないかと思います。

今日の発表の流れですが、まずは概観と検証、empirical な部分を紹介したいと思います。他の先進国を見て、どういう状況かを検討したい。それを踏まえて日本の状況を見たいと思います。

そして、その検証の部分の後は政治の決定過程について話したいと思います。他の先進国、特にヨーロッパの場合はどのように財政の均衡を保ってきたか。特に委任 (Delegation) と政党間の協定、Partisan pact について紹介したいと思います。最近のヨーロッパの研究の成果を紹介したいと思います。

それで日本での問題を見たいと思いますが、いろいろななかなか面白いテーマがあります。特にイデオロギーの距離についてと、ねじれ国会の影響について話したいと思います。

まずは具体的にどういう財政状況が、日本だけではなく先進国で発生しているか、少し紹介したいと思います。先ほど言ったように、一般論としては財政は一種の囚人のジレンマ (Prisoners' Dilemma) ではないか。あるいは別の呼び方と言うと、Common Pool resource problem。つい最近、ノーベル賞をもらった Elinor Ostrom の研究ですが、共通プール資源問題の一種ではないかという考え方があります。

要するに支出は別々ですが、すべての金是一个のプールになり、自分のための支出が必要だけれども、他人は無視できるとするような傾向がありました。もしすべての支出の後には税金があったら、自分で賄うことが必要だったら別ですが、そのプールの中で税金を使い、自分の支出、あるいは自分の選挙区、自分の利益団体のために使うから、一種の囚人のジレンマに陥るのではないかという言い方がたくさんあります。

別の側面から見れば、使う人ではなく、政治家から見れば、政治家はわざわざ一種の財政錯覚 (Fiscal illusion) をつくる動機があるのではないかと、ずっと前からイタリアの Amilcare Puviani が主張していました。要するに政策の本当の価値、本当の負担がわかったら、たぶん要らないと思う有権者がある場合、では、それを隠したら、自分で政策をつくり、その業績を誇示することができるのではないかと Puviani が懸念した。

その後は世代間の問題が出てきて、1986 年にノーベル賞を受賞した (James McGill) Buchanan が主張したのは、現世代の支出、要するに政府の消費は、今の選挙権のない将来世代によって支払われる。だから、もちろん将来の子どもたち、孫たちにその負担が転嫁される傾向があるのではないかと主張しました。これは日本とは別に関係ない。これは一般論でしょうね。民主主義の問題と指摘されてきたのです。

ギリシャの例を見ると、そのとおりではないかという印象が強いです。これを見ると、もとも

と 8%以上の GDP に対する赤字があり、少しは減ってきたのですが、その後はまたひどくなり、最近では 14%を超えた。非常に恐ろしい数字になってしまった。では、Puviani や Buchanan が言ったことは、確かにそのとおりではないかという印象を持っている人が多いようです。

しかし、同じ PIGS (ポルトガル、アイルランド、ギリシャ、スペイン) のスペインを見ると、90 年代からずっと縮小してきた。また、黒字になった時期もあり、確かに金融危機の影響を受けたのですが、またよくなってきた例もあります。

アイルランドはもっと面白い例だと思いますが、金融の問題は政府の不均衡の問題がもたらしたかという、とんでもない。全くそうではないです。もともとはそこそこいい状況でしたが、金融危機に陥りました。今、かえって金融危機の影響で税収が足りない状況に陥りました。

韓国も少し不安定ですが、根本的には、黒字を出した年もたくさんあります。それで問題が出てきても、2010 年、4%だけの赤字でしたし、すぐ回復できました。

韓国はまだまだ発展途上国と思っても、例えば完全な先進国であるオーストラリアを見ても、90 年代はある時期は少し問題がありましたが、その後は健全な状況になりました。そして、こちらに書いているように、来年の予測としては 1.5%の赤字だけで、その後の年はまた黒字になるのではないかということです。

これは非常に面白い図だと思います (スライド 13)。下に書いているように Statistics New Zealand、ニュージーランドの財務省のワーキンググループがつくった図です。これを見ると、PIGS は皆、同じような財政問題を抱えていたかという、そうでもない。それよりも、皆、純対外資産が負の状況にありましたから、財政状況が健全ですが、その下に少し対外的には負と、ニュージーランドの人が心配してきたのです。要するに最近の問題は、財政赤字とは特に関係がないという非常に面白い証明だと思います。

もう少し長期的に見ると、例えばアメリカ連邦政府の財政状況を見ると、Buchanan や、特に Puviani が予測したように、ずっと増えてきたかという、そうでもない。これを見ると、アメリカの歴史がすぐわかるでしょう？第 1 次世界大戦、第 2 次世界大戦、それで 70 年代から、特に 80 年代に入った石油ショック、2000 年はクリントンの 90 年台 IT ブームのときの黒字ですが、その後は金融危機になりました。要するに、一種の必然的な財政危機よりも、外的衝撃 (external shocks) が多かったことがわかる。

ヨーロッパを見ても、Puviani や Buchanan が正しかった、赤線のこういうものはないはずでしょうね。90 年代から 2006 年まで、14 年間ぐらいいはずっと (減って) きた (スライド 15)。

小結論として、政府の拡大がいいかどうか、welfare state の問題は別ですが、財政赤字は民主政治の一種の必然的な産物ではないことがわかんと思います。それで、こういうショックを見る

と、確かに難しいですが、その後は適応能力があることがその図からわかると思います。

日本の状況はどうでしょうか。スライド 17 は OECD がつくった、比較できる資料ですが、青の部分は OECD の平均です。高齢化が OECD 諸国の中で一番進んでいる日本でも、まだまだ低いほうです。

それで、紫の点は 90 年代の平均で、オレンジのバーは 2000 年代の平均ですし、日本の場合はほとんど変化はないです。要するに、もともとは低いほうで、10 年ぐらいたっても、ほとんど同じ位置です。少なくとも OECD を一種の宇宙 (universe) と考えたら、日本は特にひどい例ではないことがわかると思います。

根本的な問題はどこにあるか。どうしてこんなにまずい状況に陥ったかという、それは支出の問題よりも税収が少ないという問題です。スライド 18 は非常にきれいな図で大好きです(笑)。しかし、他方では MOF (財務省) のプロパガンダと言うしかありません。確かに propagandistic、うそではないのですが、全てではない。

これは支出です。これからこれまでは非常に速いペースで増加してきたのですが、もともとは税収よりも速いペースで、その flow を見ると、そんなに大きな問題はなかった。しかし、その後はバブルの後でしょう？税収が減ってきた。そして、これが金融危機でしょう？これはまずい。どうしてこんなに大きな額が出てきたか。

しかし、propagandistic な部分、それは MOF 所管の税だけ。例えば保険料収入を見ると、このピンクの部分は増えているわけではないのですが、減少していません。しかし、国民から見れば、それは払わなければならないものですから、税と似たような感じです。

同じように健康保険、収入が非常に速いペースではないのですが、やはり増えてきました。GDP に対する比率は 1% ぐらい増加してきたのです。個人の負担もご存じのように、もともと何%、10%、20%？

司会 ももともとは被保険者本人はゼロです。

Noble 今 30% でしょう？

司会 そうです。

Noble 私が日本に来た時は 20% かな。

司会 かもしれない。3 割になったのが 2005 年か 2006 年です。

Noble いま結構あります。税ではないのですが、国民に対する負担でもあります。

しかし、これは日本人から見れば、「うーん、まずいね」。人口が老化していき、GDP に対する比率が少しずつですが、ずっと増えてきたから、将来はどうするか。

確かに問題ですが、アメリカ人としてこれを見ると本当にびっくりします。同じように一番高

い技術を使い、高齢化がアメリカよりも進んでいる日本は、アメリカのように医療費が非常に速いペースで増加しているわけではない。これを見るとだいぶ違います。

アメリカの場合は、たぶんご存じだと思いますが、国防費や Social Security などと言っても、根本的にアメリカの財政問題は Medicare、Medicaid、医療費です。それだけです。これを解決できれば、他は小さい問題です。解決できないと何もできない。これが核心的な部分。

日本の場合はあまりそういう現象が見られない。将来どうなるかはまだわからないのですが、少なくとも今の段階では少し不安の材料ですが、アメリカなどと比べると、意外によく抑制されていた。

それで、支出の質の変化を見ると、これは公共事業費の変化で、やはり結構減ってきました。これは他の先進国、特に大きなアメリカ、イギリス、フランス、ドイツとの比較です。これによると日本の状況は普通の国に回復してきました。たぶん今年は増えると思います。東北の問題で一時的には結構増えると思いますが、長期的にはたぶん変わらないのではないかと思います。

しかし、別の立場から見ると削る余地が少しずつなくなりました。肉の脂の部分はもうだいぶ減ってきました。

これは財政投融资、このグラフ（スライド 23）は、下にも少しありますから、誤解を与える可能性があります、根本的には違わないです。それに代わり、いわゆる財投債は確かに増えてきましたが、これの 4 分の 1 ぐらいしかありませんから、大きな要素になっていません。要するに、財政投融资はだいぶ減ってきました。

それは去年、私が発表した論文から書いたものですが、根本的にはこういうかたちで非常にはっきりしたパターンです（スライド 24）。他の論文を私は見たことがないのですが、一つひとつの分野を見ると非常にはっきりしたパターンがあります。公共事業 40% カット、農業全体の予算の中の割合は 40% ぐらい減ってきました。財政投融资が先ほど見たように非常に減少してきました。

これは微妙なところですが、日本に対する批判の中では公務員が一種の利益団体のような存在ではないかという批判もたくさん読みます。しかし、たぶんこちらの方は皆知っていると思いますが、国家公務員の対人口比を見ると、日本は決して高くないです。低いほうです。かなり低いです。

給料を見ても、経済学部の井堀（利宏）先生の研究によると、地方のある職の場合は、普通の民間よりも高い場合もありますが、特に東京、大阪に住んでいる普通の職の場合は、民間よりも低いほうが多い。これは優遇されたとは言えないし、天下りなどはまだまだ存在していますが、この論文を読むと証拠がありますが、根本的には天下りは少し減少しています。

それと対比的には、私は **Programmatic**、契約型のようなものが、どうして公共財と言わないかということ、**Paul A. Samuelson** の厳密な定義を利用すると、本当の **public goods** が実は非常に少ないです。そうすると **public goods** の言い方を避け、とにかく **target** されたものではなく、的を絞ったものではなく、かなり一般的なもの、それで外部の効果のあるものを **programmatic goods** と定義します。

そうすると、社会保障がだいぶ増えてきました。これはなかなか面白い。教育の場合は予算の割合そのものは少し減ってきましたが、ご存じのように少子高齢化のかたちで人口に対する割合が結構減ってきました。ですから、特に小学校、中学校の先生の 1 人当たり、教える生徒の数がかなり減ってきました。要するに比率がよくなりました。研究開発法案などがまた増えてきました。しかし、面白いのは、それはすべての契約型のものだけではないのです。国内向け。

しかし、海外に関するものは減少してきたのです（スライド 24 の下の部分）。要するに日本の一般の有権者は、国内向けの支出を重視しますが、国外向けの支出はあまり重視しません。大きな変化がありますが、それは国内向けのものに限定されています。

これは日本の状況です（スライド 25）。意外に質的な変化が発生したことが、この図からわかります。それで少し別な言い方、外交や安全保障の言いまわしを借りると、日本はもともとおかしい国と言えた時期もありました。OECD 諸国はこのかたちで、日本はこちらです。しかし、だいたい小泉（純一郎）首相政権の下で、不良債権問題が解決してからは、高齢化の進展にかかわらず、ほとんど他の先進国と差のないようになってきました。

それはカナダ、イタリア、ドイツ、フランス、日本、イギリス、アメリカ。実はイギリスとアメリカはもっとひどい状況にあります。それが総合的な部分です。

予算の政策決定部分に入りたいと思いますが、ヨーロッパなどの場合はどうでしょうか。最近、樋渡（展洋）先生のおかげで一番権威的な、最近の著作を読むチャンスが出てきました。**Hallerberg, Strauch, and Hagen**、誰が誰か覚えていませんが、1 人の政治学者、1 人の経済学者と、**European Central Bank** の職員が一緒に書いた本です。OECD、パリの本部と協力して、各国の協力も得て、インタビューなどたくさんして、なかなか重要な本ができました。これは権威的な本と見られてきました。

彼らの主張によると、根本的には二つの対応の可能性があります。一つは分散的な、下から分権的な組織、封建主義的な **fief** のような感じですが、これは失敗した国のやり方です。分散型ではだめだという結論です。

しかし、集中的なやり方としては二つの可能性があります。これが面白いところです。その一つは財務省に対する委任。しかし、どういう状況の下では財務省に容易に委任できるかということ、

小選挙区制のある国の場合は多数党ができます。例えばイギリスの労働党や **Tories** の場合は、党としては、財務省 (**Treasury**)に委任することができ、一種のコントロールができます。

しかし、ヨーロッパ大陸では多数党の場合が少なく、連立政権が多いです。そういう場合はどうかというと、比例代表制があつて連立政権ができ、それは政党の間の **pact** (協定・合意) が一種のやり方。これはかなり明言したもので文献があり、非常にはっきりしたものがあります。それで新しい政権が出てから、すぐつくるものです。あるいは選挙のかたちで、我々はこのものに **commit** することがあります。

これは後で聞きたいと思いますが、歴史的なことをもう一度言いたいと思います。ヨーロッパの場合、第 1 次、第 2 次世界大戦のときはもちろん赤字が非常に深刻でしたが、その後はだいぶ回復しました。それで人口の少子高齢化が進み、福祉国家が非常に速いペースで成長したのに、70 年代初めごろまでは経済成長がかなり高く、かなりいい所得分配があり、あまり大きな問題はなかった。

しかし、石油ショック 2 回、1974 年と 1979 年の石油ショックが発生してから、いよいよ **stagflation** に落ちたことがあり、その後の成長は前ほど速くなかったから、かなり深刻な財政赤字状況になりました。しかし、80 年代に入ると、石油の値段も下がり、金融危機があり、通貨政策が非常に緊縮になり、回復しました。

それで 90 年代に入ると、また平島 (健司) 先生が専門ですが、ドイツの統一で非常に大きな支出が必要になりました。しかし、根本的には 90 年代は先ほどの図をもう一度考えるとわかるのですが、成長率が思ったより速いからです、財政的な状況がよくなりました。

それで、2001 年と 2008 年は IT、情報のブームと **bust**、住宅のブームと **bust** が発生して、また問題がありましたが、先ほどの図に見られるように、2011 年でも少し回復してきている時期に入りました。

要するに長期的な傾向よりも、ショックがあり、それに対応することがヨーロッパでもよく見られます。しかし、**Hallerberg, Strauch, and Hagen** が強調したいのは、その大きな傾向があるのですが、その中では結構分散があります。そうすると、民主主義全体の問題よりも個別の政治体制の問題ではないかと、彼らは主張します。

特に財政が問題かどうか。一般の市民、一般の有権者は、それは本当に問題かどうかというと、自分の考えよりもエリートの議題の設定によって感じます。もし、まあまあ何となくできると思ったら、それがいいかどうかは別として、別に大きな政治問題にはならない。しかし、エリートがシグナルを出し、「ああ、これはだめだ」と思ったら、急に議題に入ります。

アメリカを見ると、非常にはっきりした例ですが、90 年代までは回復してきた。ブッシュが大

統領になったら急に悪化しましたが、共和党の人は何も言わなかった。全く問題がない。「戦争、いいですよ」「また戦争、いいですよ」「減税する、まあ、いいですよ」「構わない」「構わない」「構わない」。

民主党の大統領になりました。全く違う状況になりました。それはやはり共和党の問題だけではなく、政党のリーダー、あるいはエリート層の人が議題の設定に非常に大きな影響力を及ぼすことがわかつています。

あとは日本の事例を見たいと思います。この後は内容よりもタイミングについての、なかなか面白い研究があります。**Mulas-Granados**、スペインの研究者ですが、どういう時期で、いわゆる **Fiscal consolidation**、財政上の整理と縮小、特にどういう状況、どういうタイミングの下で持続的にできるかについての研究をしてきた。

彼が指摘する有利な要素としては、内閣が団結できるかどうか。イデオロギー的な均質性、要するに均質性が高かったら、行動ができる。選挙からの距離、近くないほうがいい。

それで、これがなかなか面白いポイントです。日本の状況を考えるとなかなか難しいポイントでもあるのですが、整理・縮小をやる前に成長があれば、国民がもう少し安心で、まあ、しょうがないと思う。しかし、今の日本の状況、あるいは今の海外の状況はかなり違う環境です。

これはヨーロッパの最近の研究の結果ですが、日本の事情はどうでしょうか。もちろんヨーロッパと異なるところがあり、それは指摘しなければならない。地域統合の要素があまりありません。**EU**、**Maastricht 条約**、**Growth and Stability Pact** はどこまでの制約性があったかについて議論がある。たぶんそんなに強くないのですが、少なくともある程度までは外国人も我々の状況を見ていて、**EU** の顔色をうかがわなければならないという認識はありました。日本の場合はそれはありません。

それで、日本の場合は純貯蓄率が継続的に低下してきたのですが、まだ、経常収支がプラスで、それは結果としては、外国人投資者の監視があまり強くありません。はっきりした正確性のある統計はないのですが、財務省理財局の印象としては、たぶん 95% ぐらいの日本の国債は日本人が持っていると思います。しかし、それは確認できない。例えばイギリスで、**City of London** で、日本の国債を売ったら、誰が買うかわからない。たぶん日本人が買う場合が多いと考えられていますが、とにかく外国人が持つ割合が非常に低い。先月か先々月、2 カ月ぐらい前、一度、理財局の人にインタビューしたのですが、彼はもちろん財務省の職員としては財政健全化が非常に大事な目標だと思いますが、他方では短期間だけではなく、中期的にも意外に自信を持っていました。全く問題がない。とにかく他の選択肢はたくさんないですし、日本人は必ず我々の国債を買うという自信がありました。それで、外国人投資者をどのように見るかということ、根本的には「あ

れは敵」「あれは投機家」という認識は今でも非常に強いです。私から見れば、それは決してよくないと思います。外国、異なる制度からの人の監視の欠如だと思います。しかし、いいかどうかは別として、確かにそのとおりではないかと思います。

そうすると、アメリカは少し違うのですが、アメリカは米ドルを確保していますから、通貨危機を心配する必要はあまりないのです。日本の場合はドルを使わないのですが、貯蓄がたくさんありますから、外からの打撃を心配する必要は、少なくとも今まではありません。私から見れば、それは外的な力を借りることができない、外圧が少ないことは決してよくないと思いますが、それが事実です。

では、その制度としては、先ほどの Hallerberg, Strauch, and Hagen が言ったように、集権的かどうかについて入りたいと思います。これははっきりしていません。これはアンダーラインされたものですが、半比例代表制でした。

日本の選挙制度はもともとご存じのように、衆議院は完全な比例代表制ではないし、完全な pluralistic system でもなかったから、少し不安なバランスが出てきました。集権的な側面もありました。財務省に対する委任は確かにありました。

いいかどうかは別としては、シーリングもかなりよく使いました。詳細を見ると、このシーリングは非常にきれいなものではない。こういう感じがあります。しかし、少なくとも皆の要求に対しては、シーリングがありますから、それを尊重しなければならないと言えました。

他方では分散型の側面もありました。ご存じのように自民党の族議員、各官庁。これは皆さんに聞きたいと思います。イギリス英語ではなかなか便利な言い方がありますが、spending ministry、日本語ではあまりそのように言わないですね。財務省と各官庁、財務省は官庁ではない感じがしますが、少しおかしいですけれども、spending ministry。とにかく各部門が各界の自分の利益だけを考える、そういう側面もありました。私は集権的な部分が多かったと、前の段階でもそうだったと思いますが、確かに一種のバランスがありました。

では、選挙改革、行政改革の結果としては、新しい経済財政諮問会議もでき、派閥も衰退しました。今もそうですし、政策の専門家の台頭もありました。

これは非常に面白い例ですが、ご存じのように与謝野（馨）さんはずっと前から、財政の健全化について非常に関心がありました。彼は政治家としては非常に弱いです。派閥の領袖などではなく、彼は 3 回も敗れたことがあります。自民党の以前の論理で考えると、シニアの人ですが、全く力がない。しかし、財政について人脈もあるし、非常に詳しいですし、決意が固いですから、財政問題についてはずっと前からかなり重要な役割を果たしました。

なかなか面白いのは、樋渡さんが斉藤（淳）さんと一緒に編集された本の中の一つのチャプタ

一として私が書きましたが、与謝野さんは嫌いでも、最終的には利用するしかないと思う首相が3度も出てきました。そして、そのドラフトを書き、だいたい終わったと思ったら、また民主党が与謝野さんを内閣に入れたので、やはりこの **argument** は正しいなと感じました。これは非常に面白い例。政治的には非常に弱い人なのに、こんなに大事な役割を果たしたことは非常に面白いと思いました。

それで与謝野さんだけではなく、経済財政諮問会議でも首相など、内閣に出向した、経産省の方もいますが、特に財務省の官僚の役割が今でも意外に大きい。

一番面白い例は安倍（晋三）さん。安倍さんは官僚が嫌いでした。しかし、結果としては財務省の人に依存しなければならない状況になりました。菅（直人）さんもそうです。根本的には官僚を疑いますし、大嫌い。しかし、しょうがない。誰を信頼すればいいかというと、比較すると財務省の官僚しかいない。

しかし、それは日本の財務省が特に強いというわけではなく、先ほどの **Hallerberg** などの論文でも紹介されているように、これは一種の構造的な問題です。どの国に行っても、誰かが言ったように **the guardian of the public purse**、という役割を果たさなければならないのが **the Treasury** (財務省) です。日本だけではないです。

それで日本の「週刊ダイヤモンド」や朝日新聞やNHKを見ると、財務省は自分の利益だけを考えているのではないかという批判がたくさんあります。特に天下りとか、自分の管轄下のもの、そういう側面は確かにありますが、これは小さいです。これは大きなポイントで、財務省は全く機能できないという批判は違うと思います。そういう側面があることはあるのですが、根本的には全体の **the guardian of the treasury** の役割を果たさなければならない事情は日本だけではなく、各国もそうです。

それは支出の面ですが、租税はどうでしょうか。伝統的には支出よりも非常に分散的でした。自民党政調時代、日本経済新聞社が1983年に発表された『自民党政調会』というなかなか有名な本がありますが、それについて、あるいは猪口（孝）先生の本を読んでもあるのですが、税の会議がたくさんあります。政府の会議や財務省の審議会もあり、自民党の中の政調会、税に関する会議がいくつかありました。

しかし、最終的に一番大事なのは自民党の中の税に関する会議があり、彼らが各分野からもらった要求を一種の電話帳につくっています。こんなに厚いものがありました。非常に分散的なもの、それは日本だけではないのですが、たぶん日本が特に顕著な例。アメリカと同じように非常に顕著な例です。スウェーデンと非常に違う。

そうすると、どうすればいいか。最近、税収が全く足りないというコンセンサスがあります。

ももとは与謝野さんが自民党の中の他の政治家と戦うことがたくさんありましたが、最終的には安倍さんなどもしようがないと認識しました。統計の中では学者に聞いても政策に関与する方に聞いても、政治家に聞いても、税、特に消費税を取り上げなければならない認識は非常に強いと思います。2010 年、去年夏の参議院選挙でも自民党、民主党、両方とも 10%まで引き上げることが必要だと主張しましたから、そういうコンセンサスがもうできた。根本的にはできたと思います。

しかし、選挙が近づくと、アメリカの政治学の専門用語でいうと第三軌条、「触ると死ぬ」という問題になり、今の新聞などを見ると、民主党のいわゆるヒラ議員が非常に心配するのは、具体的に選挙が近づいてくればどうすればいいか。1988 年、当時の首相、竹下（登）さんが消費税を導入したとき、あるいは橋本（龍太郎）さんが消費税率を 3%から 5%に引き上げたときも、その直後に選挙があり、自民党が悲惨な状況に陥りました。

一度、前田（幸男）さんや他の人に聞きましたが、この選挙の結果は本当に税の結果かという、必ずしもそうでもない。なかなか言いにくいことがあります。教訓として習ったのは、第三軌条ということです（笑）。本当かどうかは別として、政治家と政治を観察する人は皆、「ああ、それは絶対触れてはいけないこと」という教訓。

司会 英語で何と言うのですか。

Noble The third rail、アメリカの場合は、これは social security。Touch it, you die（笑）。アメリカは少し違う。それは social security の支出の部分。税ではないのですが、非常に似ています。

そうすると、日本はどうすればいいか。なかなか微妙な問題。小泉さんの場合は、とにかくまずは無駄な支出を削減すべきだ。その時期はたぶんある程度は正しいと思いますが、もちろん彼にとっては非常に便利でした。「私は税を引き上げない」と言えました。

しかし、実際問題として年金の保険料が増えてきましたし、自己負担も増えてきましたから、隠れて増税しましたが、少なくとも消費税を引き上げませんでした。しかし、今はしょうがないのですから、どうすればいいか。

障害がたくさんあります。一つは自民党時代から残された問題として、負の遺産としては累積国債残高が非常に多いですから、税を引き上げても、一般の人は何かもつといい政策、あるいは新しい政策を享受することは全くできないのです。もともと存在していた累積国債残高を解決する。しかし、10%でも足りないのです。そうすると税をたくさん払うのですが、何もいい結果を見られない状況に入りますから、これはつらいです。非常につらい。

少し関連しているのですが、例えば Margarita Estévez-Abe の本を読むとよくわかるのですが、

自民党が前の選挙制度の影響の下で採用した非常に分割的な、particularistic な政策スタンスをとったことの結果としては、そういうメリットを享受できない人、農民や中小企業の店主たちや歯医者なんか以外の人は、政府に対しては非常に強い不信感をもちました。

SSJJ の場合は去年、ISS OUP Prize をもらった武川正吾先生が書いた論文も非常に面白い調査の結果を掲載しました。普通は消費税を引き上げると、その結果としては貧しい人、教育の低い人、女性が、相対的にはその利益を受けるのではないかと想像できます。しかし、調査の結果を見ると、ちょうど反対でした。

それはどうしてかということ、武川先生の論文の少し弱いところで、完全な証明はないのですが、仮説としてはたぶん税を払っても何ももらえないという認識が強いのではないかと、彼は主張します。たぶんそのとおりだと思います。証明とは言えないけれども、確かにその傾向があるのではないかと思います。とにかく”We will have to pay the tax but we won’t get the benefit”、じゃあ、”We won’t pay the tax” という気持ちになって、これが、まずいですが、非常に自然な帰結になってしまうのです。

それで二つ目ですが、財政危機の経験の欠如。これはヨーロッパとの比較ですが、ヨーロッパの場合は国によって違いますが、例えばイギリスの 1965 年、フランスの 1982 年か 83 年か、社会党政権になると、ミッテラン大統領がもともととはかなり Socialistic な政策をとろうとしたところ、危機に陥りました。そういう経験がありますから、では、場合によっては増税しなければならないという認識が、ヨーロッパの国々にはあります。しかし、日本の場合はいいかどうかは別として、そういう非常にづらい経験がないですから、あまり覚悟がないという結論になります。

しかし、不吉の兆しがあると思います。たぶんこちらの人は皆、知っているのですが、一般の有権者はわからないと思います。残高を見るとこういうかたち（スライド 32）。残高が山のようになってしまった。しかし、実際は予算を見ると、利払い費はそんなに多くないです。

それは特別な事情があります。それは金利がずっと減って、何年か、20 年間ぐらいずっと低くなりました。今 1.4% ぐらい、これ以下に行く可能性はあまりないでしょう。これだけでもいいという感じです。

それなのに、ついに地獄に入りました（笑）。これが非常に大事な数字だと思います。財務省あるいは政治家から見ると、この数字を見ると将来的には利払い費、社会保障費以外は何もできない。社会保障でも問題が出てくるのです。何もできない。

たぶん今日午後、正午、予算委員会を開きましたが、この前の教授会で見た資料を見ると、左側には国の予算です。左側には利払い費、右側は社会保障、真ん中は everything else、すべて——我々（国立大学）を含めて——です。長期的に見ると、こういう感じです。最後の結果として

は安全保障も要らない。ODA も要らない。大学も要らない。何も要らない。利払い費、社会保障だけが残っています。それは本当に恐ろしい。

これは私から見れば、本当に急激な上昇ですから、これを政治から見ると、税が大嫌いな人でも、ああ、これはしょうがないと思う人が出てくる。もう出てきたと思います。

議題の設定に少し触れてきましたが、そうすると政治家は一般の有権者を教育する必要があります。今まではあまりないのですが、これからは出てくるのではないかと思います。その必要性について、与謝野さんは一生懸命やっていますが、彼は **Natural Politician** とは言えない。彼は一番いい例ではないと思いますが、首相や誰かが国民に説明しなければならない時期に入りました。

次の課題ですが、ねじれ国会。ちょっと見ると、これが厳しいなと皆、思います。私もそう思いますが、これはなかなか微妙な状況です。実は **Westminster System** で二院制の国はかなり少ない。特に力のある参議院が少ないです。

アメリカを見ると、大統領制としては日本の事情と少し違いますが、少なくともアメリカの例を見ると、Yale 大学の **David R. Mayhew** が 20 年も前から **gridlock**（行き詰まり）を否定してきました。問題はあるのですが、解決する方法もあるし、同じ政党が **White House**、**Senate**、**House of Representatives** を占領しても、問題がないわけではない。党内の紛争もある可能性もありますから、**gridlock** そのもの、あるいは **divided government** そのものは行き詰まりになるとは一概には言えないのです。

しかし、つい最近の国債の発行限度をめぐる闘争を見ると、どうかなという感じもします。少し別の角度から見ると、最近 10 年間ぐらい非常にはやってきた拒否権プレーヤー、**George Tsebelis** が提唱した概念ですが、意外に数を重視する。プレーヤーが多ければ安定ですが、あまり革新ができないという結論です。ですが、**Tsebelis** の本を読むと、実は数よりも距離が大事です。二つのプレーヤーしかいない場合は意見が一致したら、もちろん問題はないのですが、意見が非常に違う場合は二つのプレーヤーしかいない場合でも合意ができない。100 プレーヤーがいても、皆、同じ意見を持ったら問題にならない。数よりもイデオロギー的な、あるいは政策上の距離、これが大事なポイントです。

そうすると、アメリカの問題は **divided government** よりも、政治的な二極化。これについては樋渡先生と結構議論してきたのですが、論文がたくさんあります。特に、つい最近の状況を見るとすぐわかると思います。

民主党がもっと **liberal** になりつつある。これは上の真ん中の部分です（スライド 34）。26%から 41%。**Conservative** は半分になってしまった。もともと、例えばこの時期、1990 年代までは

Moderate、Liberal、Conservative、が結構交ざっていました。今の民主党を見ると、Moderate、Liberal、その二つはまだ残っていますが、Conservative はほとんどなくなりました。これは支持者です。

共和党を見ると、特につい最近、これはまあまあですが、ブッシュ以来、(liberal が) ずっと減ってきました。これも 4 分の 1 しか残っていない。Moderate さえ 3 分の 1 は流出したのです。そうすると、本当に保守的な人は Moderate の人の 2 倍以上になりました。

もっと厄介なのは、誰が必ず投票しなければならないと思う人かということ、Very Conservative or Very Liberal、特には Very Conservative。Very Conservative が 79%、Moderate、Liberal が 50% だけ。

共和党の政治家から見れば、やはり一つの道しか残っていないです：保守、保守の上の保守。それでもっと保守。同じ傾向は民主党にもあるのですが、そんなに強くありません。しかし、ある程度まであります。

非常に面白いのは次です。OK、妥協が民主主義政治では非常に大事ではないか。民主党を支持する人の場合は、とにかく *Compromise to get things done*。もし必要があれば、譲歩が必要だと思う人がまだまだ 3 分の 2 以上です。しかし、保守の場合はやはり *Stick to his or her principles*、原則が大事だ (笑)。

司会 no matter what。

Noble Yes、no matter what (笑)。それで、これは民主党を支持する人から見れば、一番悲惨なのは、「じゃあ、我々は譲歩します。君は譲歩しない」。Oh great! (拍手)、確かにこの結果になりました。

アメリカの社会の中ではどこまで二極化したかについて、非常に議論が活発になっています。エリートレベル、政党のレベルと有権者のレベルの違いもありますし、右と左の違いもあります。たぶん議題によって違います。abortion (人工妊娠中絶) などを見ると、40 年来、ほとんど変化はありません。他の議題も有権者の中では必ず変化したわけではない。

しかし、二つの現象があります。一つはいわゆる *sorting*。例えば、先ほどこういう人はもともとは民主党を支持したのですが、Conservative、たぶん南部の人だと思います。今、こういう人は共和党のほうに行ってしまった。*sorting*、もっとはっきりした *sorting*。これは非常に複雑な歴史的な背景がありますが、*sorting* の効果があります。

あと一つは、これは私の推測ですが、たぶん一般の議題と違い、政府の経済市場における役割についての二極化が特に強いのではないかと推測しています。一般論ではないと思います。しかし、少なくとも今の状況では財政赤字をどうすればいいかという問題では、確かに結構二極

化してきたのです。

では、日本の場合はどうですか。ご存じのように朝日・東大調査などでは、そのイデオロギー的な距離は特に大きくありません。子ども手当などを見ると、イデオロギーの問題よりも公約政治の政治問題だと思います。

特に民主党が中間点に近づいていました。これはたぶん自民党が小さくなり、もともと中間点が一番近い人が落選して、残っているのは保守的な人ではないかと思います。これは普通の普遍的な現象です。特に自民党のおかしいところではないと思います。しかし、結果としては中間点が一番近いのはかえって民主党です。自民党は少なくともとりあえず、少し極端な方向に行ってしまった。

日本の政党は原則のない政党ばかりではないかと、非常に不安を感じている人が多いのですが、妥協を達成するためにはかえって有利ではないかと思います。そういういい点があるのですが、問題は武川先生の論文のようにわかるのですけれども、無党派層の増加で信頼できる政党があまりないという状況に陥りました。

普通の都市に住んで、例えばコンビニに勤めている人の場合は、どの政党を支持するかというと、どちらも支持しません。それでスウェーデンの SAP、社会党と違い、あるいはイギリスの Tories、保守党と違い、とにかく我々の代表、我々の利益を代表する政党があるという感じではなく、誰も代表していません。

そうすると、こういう人はどのように納得するか。例えば、なかなか面白いですが、イギリスの最近の例を見ると、非常に厳しい財政状況を解決するためには Tory が VAT tax、消費税をもととの 15% から 20% に一気に引き上げました。もちろん Tory の支持者はうれしいわけではないです。しかし、我々の党はしょうがないと思って、政治主導を発揮して、受け入れるしかない状況になりました。加えて、スウェーデンの場合は、もし SAP が必要といたら、たぶん好きではない政策でも有権者が受け入れる。

しかし、日本の場合は誰が説得できるか。たぶん無党派層の場合は誰も説得できないのではないかという心配があります。民主党の場合は労働組合と関係があるはずですが、あまり深い関係ではないですし、連合も弱くなりましたから、連合はどこまで一般の都市に住んでいる人を代表できるか、かなり疑問があるのではないかと思います。それが説得の問題です。

これはイデオロギーの位置。これを見ると、子ども手当については自民党と民主党は全く違う位置にある。しかし、これは非常にわかりやすい。この政策がいいかどうかは別として、これが民主党の看板政策としては自民党は必ず反対します。それで、どこかにある高速道路も同じです。いいかどうかは別にして、それは政治性のある議題です。

しかし、これを見ると 5 年以内の消費税率引き上げはやむを得ないという主張については、意外に接近しています。これはなかなか面白い結果だと思います。

他の要素では、イデオロギーの距離をもっと縮める可能性があります。市町村合併で、これは斉藤先生の専門領域ですが、これによって伝統的な自民党の支持者の影響力が減ってきました。それで地方の選挙と国の選挙の間の距離が、ある程度まで縮まってきたわけです。

それに参議院の定数は正が要求され、すぐではないと思いますが、2~3 年の間にできれば、それはまたもっと近づく傾向があります。

非常に面白いのは選挙の頻度の問題です。Mulas-Granados はこれを強調しますが、一つの例を最後に取り上げたいと思います。個人的な関係もあります。96 年から 2001 年、オーストラリアに住んでいましたから、ちょうどこのころ、GST (goods and services tax--VAT tax に近い) についての議論がありました。非常によく覚えています。

これは VAT への道 (スライド 42)。ヨーロッパの例ではなくてオーストラリアの例ですが、Mulas-Granados の主張と全く合致しています。要するに、もともとは労働党が与党のときに提起したのですが、それは反対があり放棄したのです。それでまた、野党の Coalition というのは Liberal Party and National Party、我々から見れば保守党のほうですが、彼らが提起したら、やはり反発がありました。それで次の選挙では負けた。まずいと思われました。

そうすると、Liberal Party の党首の John Howard は「我々は絶対やらない」と宣言しました。”Liberal party will never do this. Never, never, never, never, never.”それで大勝利しました。これは労働党の得票の割合ですから、Coalition の割合が非常に増えてきました。

1996 年、私がある職に応募し、その新しい仕事 (のオファー) を受けて、Sydney Airport で新聞を開くと、”John Howard wins resounding victory”、それが初めてのオーストラリアでの経験でした。

そうすると、「絶対やらない」。そうすると、あと 2 年で経済成長率がかなり高い、一番高い時期でした。じゃあ、やる。議席は確か少し減りましたが、まだ多数を保って (税を) 導入しました。これは 99 年 6 月、その次の 7 月に入って導入したのです。成長率は少し減りましたが、まだまだ健全で、これと次の選挙の間の期間は 2 年半。それで Labor、労働党は絶対 GST を撤廃しようとしたのですが、敗れました。

次の選挙では GST は “no longer a significant political issue”。No GST 党が出てきましたが合わせて 7000 人ぐらいの票しか得られませんでした。GST は、やはり大事な議題にはなりませんでした。その次の選挙では Labor はまた勝利した。結構順調に勝ちましたが、GST については何も言わない。今は政治的な問題では全くないです。

全く Mulas-Granados の書いたとおりだ。高い成長率のときには、まだまだ結構時間があるときは導入しようという結果になりました。

では、日本はどうでしょうか。日本はご存じのように選挙が多すぎる。解決方法は、憲法改正などは難しいか、不可能ですから、何が可能か。一つは党内の選挙をやめること。それは可能で
すし、たぶん実現すると思います。最近、1~2 週間ぐらい前に民主党の場合は廃止するのではない
かという新聞記事も出てきました。統一地方選挙もタイミングが変更できるかもしれません。

それで、オーストラリアはなかなか日本と似ているところがあります。Senate と House of
Representatives があり、6 年間の term で、3 年で半分の人を再選する。これは日本と非常に似
ているのですが、日本と違い、ほとんどいつも、実際問題としていつも同日選挙です。そうする
と戦術方法が違いますが、時期が同じで、もう少し近づけることができる。

それは日本の場合、できる。例えば 1986 年の中曽根さんの同日選挙、あるいは小泉さん。

ちょっと忘れてしまった点が有ります：オーストラリアの場合は二つの点が提示する価値があ
ると思います。一つは スライド 43 に書いているように、”ALL GST revenue goes to the
states & territories”、これは非常に大事な要素になります。要するに、すべての地方の政治家は
「あ、支持する。大支持する。イエー、我々は衆議員になります」。二つめの点ですが、オースト
ラリアでは先ほど言ったように、ほとんどいつも同日選挙になります。

では、結論を出します。日本の財政状況は確かに厳しい。それは全く否定できない。しかし、
政治制度はメディアが宣伝するほど制御不能に陥っているわけではないと主張します。支出の質
的な変遷、「コンクリートから人へ」は民主党の言い方ですが、実際問題は小泉さんから今までも、
そういう傾向が確かにあります。間違いないです。

それで、少子高齢化の下で支出の総合的な抑制の努力はあまり褒められていませんが、実は結
構強いと思います。増税の必要性についても、コンセンサスが形成されつつある。

方法としては、たぶんある程度までは delegation と partisan pact の間の混合が必要ではない
かと思います。

一番面白いのはタイミングの問題で、どのようにやるか。しかし、最終的には、これを見ると、
いつまでも待つことはだめです。できない。消費税は必ず取り上げるようになってしまおうと思
います。それでは日本の財政問題がすべて解決できるわけではないのです。全くそうではないの
ですが、少なくとも、「ああ、我々の政府は全く無能」という感じは、ある程度は解消できるのでは
ないかと望んでいます。

質疑応答

司会 どうもありがとうございました。たいへん興味深い報告をいただきました。皆さんからの質問や意見をいただく前に、少し訳語の問題とといいますか、概念の問題で解決しておいたほうがいいかと思います。

利益誘導型から公約型とおっしゃっていて、その英語版がスライドで言うと、「財政投融资も減少傾向」の次です(スライド 24)。利益誘導型の英語のほうは **particularism** や、**particularistic spending** です。これは **Margarita Estevez-Abe** のタームと同じだと思うのですが、公約型とおっしゃっているのが、**Programmatic**。それを公約型と訳すことに、私は少し違和感がないわけではない。

Public goods ではない。**Quasi Public** と言ってもいいのだけれどもというのを、例えば **Universalistic** というような言葉はあり得ます。しかし、この **Programmatic** というのを公約型と訳されてしまうと、多くの人が違和感があるのではないかと思います。その説明、つまり **Universalistic** ではないし、**Quasi Public goods** でもなく、**Programmatic** というものの意味をもう少し説明いただけると。

Noble 論文にあります、根本的には対照的で、一つひとつを見るとはっきりした基準がない場合もあります。しかし、全体を見ると、はっきりわかると思います。要するに **particularistic** と違い、的を絞った感じはありません。地理的にある選挙区、あるいはある利益団体のためではない。それが一つ。

あと一つは、こういう利益誘導型のタームは「君のためにつくりますよ」とアピールするんです。しかし、契約の場合は国民のため、国のためというアピールも大きいです。的を絞ったものと、大きいものという比較。

準公共財という言い方もします。しかし、実は純粋な公共財は非常に少ないです。問題点が多いと思います。それは **Samuelson** のもともとの定義にも問題があったと思います。

Programmatic の方が外部効果も大きいです。しかし、なかなか厄介な場合もあります。例えば **Research and Development**、正直に言えば、東大から見れば **Research and Development** の予算が増えてくると、ある程度までは我々にとっては **particularistic**、我々にとっては有利、それは否定できないです。

しかし、**externality** も結構大きい。こちらの場合はほとんどすべて **externality**、**universalistic**、あるいは外部効果が大きい。これは想像ではないです。

司会 もう一つは、2枚目のスライドの「陰鬱な時代」というところに、「政治家は支出が大好き」というのが出てきます。この「支出」というのも、**fiscal expenditure** と **tax expenditure** は

分けて考えたほうがよく、日本やアメリカの政治家は **tax expenditure** が好きです。

Noble 好きです、はい。

司会 その辺の区別はどのようにお考えでしょうか。

Noble 確かにそのとおりです。国によって、アメリカと日本は確かに **tax expenditure** が、たぶん日本よりはアメリカのほうがもっと大事ですね。それが非常に大事な要素だと思います。もともと私もそのように考えました。**tax expenditure** を入れるかどうか考えましたが、入れてもいいのではないかと思います。

しかし、**tax expenditure** は税収を減少する要素です。増税するのは嫌い。逆に言えば、使うのが好き。税収を増やすのが嫌いという意味でした。

司会 日本の場合には必要な増税ができなかっただけではなく、99 年から 2003 年ぐらいにかけて減税してしまっているんですね。それも他の国には、ブッシュの減税というのはありましたが、ヨーロッパの国などには全然考えられない。

Noble 厳密な研究はしていませんが、私の知っている限り、**social insurance** の部分は少し複雑になりますが、税収が 20 年間以上、3 分の 1 まで減る例は先進国の中では日本以外にはないでしょう。見たことがない。似ているのもない。全く”What?”というぐらいの感じです。

司会 司会のほうで整理をさせていただくに少し時間を取りましたが、あとは皆さんでご自由に。

○ 今日の報告を伺って、最近考えておられることがよくわかり、非常に興味深い報告だったと思います。二つだけ、内容の確認です。

一つは **Hallerberg, Strauch, and Hagen** ですか。スライドの「予算の政策決定過程」という 26 枚目のスライドの論文の趣旨は、一般的には予算の過程は下からの積み上げ方式だけれども、恐らく財政赤字などをコントロールするのに適した上からの、ある程度集権的な予算のプロセスにするにはそういう条件があると、そういう趣旨ですか。それとも、単に分類しただけなのか。

Noble 両方です。一方は分類して、結果としてはこれです。しかし、面白いのはどうしてある国は委任、ある国は **partisan pacts**、結果としては逆に戻ったら、ああ、やはり、小選挙区の場合、これ（財務省への委任）が可能です。PR を利用する国の場合は、それはなかなか。

例えば党 A と党 B が一緒の場合は、財務省が党 A の代表だったら、党 B は信頼できない。委任だけでは無理。そうすると、我々、A と B として同等の立場で、こういう協定、合意に達し、それを尊重する。

しかし、大きな一つの党「単独多数党」、**Labor, Tories** の場合は、党が財務省をコントロールして、じゃあ、委任します。こういう結果。

○ 要するに小選挙区制の場合か、あるいは比例代表制の場合でも、党派、政党間に pact が成立すれば、集権的な予算編成が可能になるという、そういう趣旨ですか。

予算をしっかりと組むには小選挙区制の場合か、あるいは比例代表制でも連立政権であっても、政党間に pact が成立すれば可能であると、そういう趣旨ですか。

Noble minority government の場合？

○ マイノリティかどうかかわからないけれども、要するにそれは選挙制度によって決定されているわけではないという。

Noble いや、彼らは選挙制度が決定的な影響を及ぼしていると言っています。

○○ この Hallerberg, Strauch, and Hagen の研究はもともと、ヨーロッパでなぜ財政赤字が削減できたかということが、たぶんパズルです（笑）。それで、言いたいことは、そもそも比例代表制で連立政権だと war of attrition が起こって、財政再建ができないとかいう、いろいろな理論があり、それに対し、どんな選挙制度でも一応、財政再建はできる。

なぜできるかという、小選挙区のように、つまり単独政権ができ、単独多数派政権ができた場合には、歳出削減の責めを負いたくなかったら、財務省に委任すればいい。厳密には大蔵大臣に委任すればよろしい。

問題なのは比例代表制で連立政権の場合には、皆、嫌がるからできないだろう。そうではないんだよ、財政再建法というのはヨーロッパでつくられていますというのが、この人たちの一連の研究です。

Noble 日本の研究者の問題としては、彼らが強調するのは二つの、典型的なケースです。しかし、日本の場合は、例えば今の日本ではオーストラリアの Labor party のように半分以上の議席を持っているわけではないし、大陸ヨーロッパのような長期的に連立政権というわけではない。

一つの大きな政党と一つ二つの小さい政党のある場合は、どういうことになってしまうか。それについては残念ながら、あまり研究されていません。ケースが少ないと思いますが、それは私にとっては残念だと思いました。

○ わかりました。もう一つはスライドの 41 ですか。最後から 4 枚目の「他の要素」というところで、よくわからなかったのですが、「イデオロギーの距離をもっと縮める」「市町村合併」「参議院 定数是正」とあります。これは報告の中ではどういう位置づけですか。

Noble これ（スライド 39）を見てください。これは自民党です。これは候補者のアンケート、これは支持者のアンケートではないのですが、だいたい一致しています。要するに、自民党の支持者は極端な人が多いです。そのコンセンサスから離れている位置にあります。そちらの、私の言葉で言うと、伝統的な日本の自民党。伝統的な自民党の支持者の影響力が減ると、コンセンサ

スがもっと楽になることになります。

○ そうすると、先ほどの市町村合併と参議院についてはどういう。

Noble 両方とも、伝統的な自民党の力を弱める要素です。

それで、参議院での定数是正問題について、一度前田（幸男）さんにうかがいました。彼によると、定数を是正すれば、伝統的な自民党の支持者の影響力が減ると言いました。

○○ Noble さんとは○さんと同じでしょっちゅうしゃべっているの、いわゆる八百長的な質問になってしまいます（笑）。Noble さんの発表は、いつも思うのだけれども、悪く言うと、too many notes、つまり変数が多すぎる。それはなぜまずいかという話で、つまり財政再建問題、財政赤字問題がある種、経済的なショックがあって悪化する。それ自体はデモクラシーに対する挑戦ではないのですが、そこからちゃんとはい上がるかというのが、デモクラシーがどれだけ governable であるかということの一つ大きな課題だと思います。

そう考えると、財政赤字をデモクラシーがつくりやすいという議論が問題ではなく、デモクラシーはどれだけ財政赤字からはい上がるかということが問題だと思います。そう考えると、今度は Noble さんの説明の一つの柱になっているいろいろな制度というのは、変数としては普遍的なわけです。コンスタントにあるわけです。そうすると、コンスタントな変数で財政再建が可能かどうか、成功したか失敗したかという variable を説明するというのは、少し無理があるような気がします。

Noble これはよく整理した考えではないのですが、一つのアイデアとして提案します。Permanent income hypothesis と似ているのではないかと。要するにどこまで消費するかにより、Milton Friedman によると、それは今の収入だけではなく、長期的にはどういう収入が期待できるかによって決められます。将来、所得が増えると思ったら、では、もう少し楽にできる。将来的にはどうかと心配する人は抑えます。Permanent income hypothesis。

ショックがあると、将来の所得はどこに行くかについて調整します。私から見れば、変化を説明できるから、私が強調したいのは適応能力。状況が変わると適応します。何と言いますか、ロシアのおもちゃですが、もともとの位置まで回復できる。

要するに回復します。そうすると、ヨーロッパの国々の場合はどれぐらいの税収が要るか。それはある種の長期的な考えを持てれば、あまり問題がありませんが、ショックがありました。では、調整しなければならない。それは少し時間がかかるのですが、回復します。

○○ そうだとすると、そもそも先ほど質問が出た、例えば Hagen とかそういう人たちの研究は、要はいろいろな制度があり、従来は特定の制度のほうが財政赤字は大きくなりやすいとか、どういう選挙制度はそうだとか、どういう制度はそうだという話になっていた。それに対し、「い

や、そうではないんだよ」という話になるわけですね。

何らかのかたちで、ある種、政治的な意思があれば、それはガバナンスして乗り越えられるんだよという話になってくる。そうすると、制度というのは、違いを説明する際に、そんな大事ではなくなってしまうわけです。

Noble pact がもっと大事だ。

〇〇 pact があることが大事だけれども、pact があるということは制度ではないわけです。そう考えると、やはり politics が大事でしょう。

そこで質問で、質問は三つあるのですが、一つは politics がある場合においても、だいたい先進諸国は財政再建するときに歳出のほうがりやすいですよね。歳出の削減は比較的、どの国もある程度やっている。収入、税収の増加は、revenue そのものをうんと増やすことは、イタリアのように国営企業を全部売ってしまうとかというのでなかったら、かなり難しいと思います。それはなぜですかというのが質問の第1点。そうではないと言ったら、そうでないで構わない。

もう一つは説明の後半で非常に大事になってきて、なぜ大事なのかというのは私はわかっているのですが、party polarization の話があるわけです。party polarization の議論で、たぶん私とNoble さんで立場が違うと思うのだけれども、party polarization がそんなに大ごとではないよということを言う人にとって一番大事なのは、electorate がどんなに polarize していても、結果は majoritarian である。それが制度の役割なんだよという話になってくるわけですね。

そうすると、どれだけ polarize しているかということが財政再建にとって本当に大事だろうか。その説明を言うのがどれだけ大事だろうか。もしある程度 polarize されていても、結果が majoritarian であれば、では、その majority である median voter ないしは median legislator がどれだけ財政再建を欲するかということが大事ではないだろうか。それが二つ目の点になるわけです。

最後の点は、そうすると要は何が説明されることが大事かというと、median voter ないしは median legislator が、なぜある時期は財政には関心がないとか、財政赤字自体については全く関心がないのに、ある時期にとっては財政赤字は大事であると考えるのはなぜか。恐らく今のアメリカだって、median legislator はどっちにしても財政赤字は増やしてはまずいという話になっているわけです。恐らく日本以上になっている。

私は知っているのですが、そうすると何がそうした median legislator の動きを規定するのか。つまり、status quo ではだめだよという。それがもしかしたらある種のショックかもしれない。そうすると、日本はショックがない国だと思うのですが、ショックがない場合においては、もしかしたら median legislator、ないしは median voter がいくら「日本の財政は大変だ、つぶれる」

と言っても、切迫感がないのかもしれない。いずれにしても、何らかのかたちでなぜ **median voter** が、それをある程度反映する **median legislator** が、立場が動くのだろうかというのが、最後の点になります。

そう考えると、日本の場合においても、確かに自民党の負の遺産があるとかという話だけでも、自民党の一党支配においては、自民党議員は必ず **median legislator** に入っているわけです。あるいは、**median** の人は必ず自民党議員なわけです。もしそうすると、自民党が多数派を取りたかったら、あるいは維持したかったら、経済が悪いと言えない。経済が悪いと言わなければいけないのならば、いっそのこと、かなり無責任なことをやってもいいわけですね。

それに対し、もし野党が本当に **median** を取る可能性がないのであれば、野党はいくらでもそれをあおっていいわけです。実際に日本の財政赤字が一番悪化したのは、小渕のときです。これはもちろん銀行危機があり、あのときに企業減税をやるにしても、財政支出にしても、多数は、衆議院はねじれていたのだから、ねじれていたのにやったわけです。だから、ねじれていたことが、かえって無責任なことを助長してしまっている。そうすると政党の競争問題、**polarization** ではなく、政党の競争条件が日本の財政赤字の悪化にどういう影響を与えているのか。どうお考えですかというのが最後です。

Noble これはなかなか話が長くなると思います。しかし、簡潔に答えるとすれば、一つは税と支出、**tax expenditure** もある可能性もありますが、その二つをどのように対処するか。これはなかなか難しいですが、根本的には正式な名前は忘れちゃけれども、とにかくもうもらったものを放棄するのはもらわないよりもつらい。2 倍ぐらいつらいという心理学的な結果があります。確かに常識だけではなく、科学的な根拠もありますから、それも一つではないかと思います。

それで 2 番目の質問ですが、たぶん私と〇〇さんが全く異なるのではないのですが、重点を少し別のところに置くのは、私から見れば均衡よりも不安定に。経済学者はいつも「均衡、均衡」と言うのですが、これを見ると政治学はやはり均衡がない状況。いつも外的な衝撃があり、いつも対応していますから、均衡よりも対応を重視します。それが一つ。

あと一つは、もちろん **median voter** と **median legislator** が大事ですが、ご存じのように多数的な空間では **median** が必ず存在するわけではない。これはなかなか複雑ですし、私はたぶん〇〇さんよりも政党の役割を重視します。両方大事ですが、政党なし、一つの線の中で **median** はどこにあるかよりも、異なるチームの部分で〇〇さんと比べると強調する。

それはたぶん異なるところがそちらにあるのですが、3 番目を大ざっぱに言えば、結論としては制度が非常に大事です。競争が非常に大事です。外的なショックがもちろん大事ですし、どのように対応するかが大事ですが、どうもイデオロギー的な時代の流れの感じもある程度まである

のではないかと、否定できません。

それはなかなか説明しにくいと思います。私も不思議だと思います。私は〇〇さんよりも、アメリカで言うと民主党支持者でしたが、ずっと前から財政問題について関心がありますから、ずっと前は どうして皆、財政の問題に関心がないか。財政赤字が確かに大きな問題と私は思いました。しかし、民主党でも共和党でも誰も関心がなかった。

では、2000年代に入ると、ブッシュ政権のときに私は非常に心配しました。しかし、共和党は全く無視していたのです。それが急に”Oh no, Oh no! We have a problem”と認識したことは、私は本当に反発を感じます。しかし、それはイデオロギーや外的なショックや時代の流れの問題もありますから、ある程度まではしょうがないかと思う。それは議題設定の問題だと思います。

それで先ほど言ったように **polarization** と言っても、二極化と言っても、それはすべての議題はなく、結構限定されている議題で、関心のある議題に入ると、それは二極化する可能性が十分あります。十分な答えではないのですが、とりあえずそれにします。

○ 最後の結論のところで、増税の必要性に関するコンセンサスの形成が重要だと、Noble さんはおっしゃって、そのとおりだと思います。しかし、この場合のコンセンサスというのは、政党間のコンセンサスということもあると思うのですが、最終的には有権者がその政策を支持するかどうかですね。途中で何度もおっしゃったのですが、日本では政治システム、あるいは政党に対する信頼が非常に低いということです。

ちょうど同じ論点が、前にここで慶應大学の井手先生が報告してくださったときにも出ました。そういったときに、確かに増税によって負担が増えるのだけれども、その増税が何らかのかたちで自分たちに返ってくるという信頼感を、有権者に持ってもらう必要がある。そのためにはユニバーサルサービス、サービスをユニバーサル化していくことにより、いずれ自分たちも受益ができるのではないか。こういう感覚、あるいは社会的な信頼を持ってもらえるような政策が重要だという道筋をおっしゃっていました。

そのときに確か、例に挙げていたのはスウェーデン型だったと思うのですが、そういう考え方は日本での可能性について、Noble さんはどう思われますか。

Noble 民主党もそのような考えだと思います。それで子ども手当や高速道路の費用を減らす考えがあり、それは先ほどの大沢先生の質問と似ているのですが、用語の問題です。ばらまきと言われていましたが、ばらまきはちょっと考えると、かなり複雑な概念です。どういうことがばらまきか。なかなか言いにくいのですが、私から見れば、民主党は「将来的には君の税率を引き上げるよ」。しかし、少なくとも甘いものをちょっとだけでも与えるという意味ではないか。

しかし、確かに高いし、効率性があるかどうか。それで民主党がそれやろうとしたからこそ、

自民党は反対します。要するにそういう考え方がないわけではないのですが、こういう非常に厳しい状況の中ではなかなかやりにくい。

○ その問題ですが、子ども手当の問題も結局、民主党政権も貫徹できなくて、いろいろな条件で難しくなっている。つまり、サービスのユニバーサル化を図ることにより、有権者なり
の社会の政治システムに対する信頼を引き上げていき、それを増税につなげる。こういうシナリオは日本では可能かどうかということです。

Noble これも自民党長期政権の負の遺産の一つだと思います。累積残高があるからこそ、ユニバーサルな政策のコストが高い。ユニバーサルの政策はいつも高いです。そうすると、means test、日本語では何と言う？

司会 資力調査。

Noble 資力調査をやる必要があると必ず出てきます。そうすると、universality を失います。ヨーロッパでは難しいですが、日本はこういう厳しい財政状況の中では確かにそのとおりです。確かに高いです。では、どうすればいいか。

○ それはわかりました。

最後に質問ですが、そういった道筋やシナリオが難しいとすると、どうやってこのコンセンサスの形成が図られるのだろうか。

Noble これが大事だと思います。他に選択肢はない。これが続くと本当にだめになります。誰でもわかります。

○○ 本来、Noble さんに質問しなければいけないのに、○さんに質問していいですか。今の議論が全くよく理解できなかったの、せつかく始まったので教えていただきたいのですが、ユニバーサルサービス化によって増税もという発想は、そもそもどういうものでしょうか。今までの支出がそのように見える格好になっていなかったの、今までの支出をそれに置き換えるということで、皆が見えるようにしろということでしょうか。

それとも、子ども手当の場合にはある種、扶養控除などを整理して増税という側面とで、支出を単純に増やすということではなかったような気がします。要するにそういうことですが、そういうことを言っているのか。あるいは、今までユニバーサルのサービスの部分がなかったら、新たに支出を増やし、これで納得してもらってから増税しろと、そういうことを言っているのか。どちらですか。

○ 要するに Noble さんの話で言うと、支出が Particularistic だったのに対し、そのサービスの対象がより普遍的なものになることにより、とりわけ中間層が自分たちの税支出が増えることについて、納得しやすいような状況をつくる。そういうことだと思います。

つまり、ここで問題になっているのは、増税が必要であることについても、社会的な信頼が少ない状況をどう是正するかといったときに、その支出が増えることがいずれ自分たちも受益の可能性があるという、そういう社会的な意識をつくれるような支出の構成に変えていく。支出をユニバーサルなものにしていく。そういう提案がなされたということを私は聞いてみた。それで答えになっていますか。

〇〇 つまり、Nobleさんの最初のところでは、支出の切り詰めはかなりの程度進めてきたので、小泉政権以来、支出を減らすことについてはかなり進んできたのだということを説明いただいたと、私は理解したのです。

Noble 抑制をかけようとしてきました。

〇〇 したがって、そこのところは、本当に限界かどうかはわからないのだけれども、かなり限界に近づいていて、歳入を増やすことをしないと対応できないのではないかとということをおっしゃったのだと、私は理解した。そうすると、もう支出の部分は十分に減っている。しかし、税収が全然足りないので、これを何とかしなければいけない。だから、増税だという話をしているのであり、今のよりももっと支出を増やしましょうということで、増税を議論しているのではないわけですね。

〇 わかりました。だから、支出は増やさなくてもいいわけです。支出が一定であったとしても、どうにかたちで支出をするかというやり方を変えるという、そういうことですね。

〇〇 それで具体的に言うと、実感できるようなものにするために、何を減らすのですか。つまり、支出は増やさないんですね。歳入を変えるんですね。ユニバーサルに納得できるような支出をしてくれと言っているわけですね。何か削るんですね。それは具体的に言うと、どんなものを削ってということですか。

〇 いや、私はNobleさんにそれを質問していたつもりですから（笑）。

Noble ヨーロッパの例を見ても、アメリカの例を見ても、やはり強い一種の連立、coalitionをつくるのが大事です。一つの例を挙げると、最近、財政状況が非常に厳しいですから、家を買うときに借りたローンをどうすればいいか。今の財政上の非常に重要な点としては、控除できます。

しかし、それで本当に良いかどうか、議論が活発化しています。その受益者を見ると、実はかなり高所得の人が半分以上です。そうすると、効率もよくないし、社会的な平等の面から見ても、あまり望ましくないのではないかと主張する人が多い。しかし、政治的には非常に強いcoalitionがあります。支持率が非常に高い。なぜか。

では、どうしてそんなに豊かでない世帯が依然として支持するかというと、彼らも、少なくとも

も少しもらっています。少なくとも税を減らせることを感じる。それで所得が低い。ですから、所得としての比例ではだいたい同じぐらいの感じがします。1〜2%ぐらい。

そうすると、非常に恩恵を被っている人はそんなにたくさんいない。要するに非常に金持ちの人が一番受けているのですが、皆、少なくとも少しもらっていますから、それを減らすのは全く受け入れられない状況になりました。効率、あるいは社会の公平な面から見ればよくないと皆、思うのです。私もそう思いますが、政治的にはなかなか解決できない。それが強い連立。誰でも少しもらっている状況でしたら、そういう感じですね。

そうすると、民主党の場合は例えばある公共事業や農業に対する、あるいは中小企業に対する部分を少し減らして、その金をもっと **Universalistic** でもないのですが、少なくとももともとあまり受益できなかった人のほうに回したら、我々は支持して、それで将来的には皆が好まない政策でも、ある程度まで受け入れる状況になります。

○ 全体として増税ををするとしても、それに対する国民の支持を得るためには、その支出を賢いものにしなければならないというのは、恐らくコンセンサスがあると思います。その関係で、先ほど **Particularistic** と **Programmatic** ですか、この違いについて少し突っ込んで伺いたい。

これはたぶん **Noble** さんの話だと、単に現状を説明するだけではなく、もっと積極的に **Programmatic** のほうがいいのか、こっちに肯定的な評価だったように思えたのです。そうすると、**Particularistic** と **Programmatic** というふうに、いろいろな政策を分けるような基準があるのかということになると思います。

例えば保育所を増やすとか、それに対し補助金を与えるとかというのも一応、特定事業に対する補助ではある。それは再生可能エネルギーの補助でもそうかもしれない、そういうものも、いや、**Programmatic** なのと言えるのか。つまり、**Particularistic** と **Programmatic** というのは単に一般性の違いとか、そのぐらいの違いしかないのか。あるいは、もう少し概念的な基礎づけがあるのか。

例えば、そこでは経済学の外部性の問題があり、それに対処するのは一つの考え方ではあると思うのですが、おっしゃったように本当の意味での公共財はほとんどない。国防でさえも微妙なぐらいで、他はほとんどないですから、それで説明できるかという問題もある。

さらに言うと、外部性という経済学の理論だけで押し通していくことが、本当に国民を納得させることになるかどうかという問題もあると思います。その辺もう少し、あの政策は **Programmatic** か **Particularistic** かを分ける基準が果たしてあるのかということをお伺いしたい。

Noble 確かに非常に難しい。根本的に私は有罪だと思います。しかし、この領域の人は皆、

有罪です。私一人の問題ではない（笑）。この領域を見ると、非常に難しい。全体としてはだいたいわかる感じですが、どうもはっきりした基準がないのではないかと皆、思います。

支出はいつも非常に多くの側面を持っています。ある人にとっては非常に **Particularistic**、ある人にとってはそうでもない。分けるのがなかなか難しい。私はどうして納得できたか、少なくとも個人としては納得できたかという、全体的には非常にはっきりしたパターンがありましたし、私がわからなかった部分でも予測したら、確かにそのとおりになりました。

では、このパターンが本当だったら、**public order** に関する支出も増えたはずだと思います。それで、例えば警察、検事、刑務所の職員などが本当に増えたかという、やはり増えた。ああ、なるほどと感じました。

非常にはっきりした基準があるかどうかという、ありません。しかし、私だけの問題ではない。皆、有罪です（笑）。外部性でも経済学の中では本当に測るのが難しいです。

〇〇 今の質問ですが、たぶんなぜこの概念がそんなに使われるかという、選挙制度と関係があります。

つまり、もし小選挙区制であれば、政府としては特定の選挙区に重点的に支出をする。選挙区側からすれば、自分のところの負担が、もしかしたら他の選挙区に使われるかもしれない。ということは、負担を下げよう。負担を下げたいし、特定のところに重点的に支払おうとする。そういう意味では、かなり不均等な支出になりがちである。

それに対し、例えば本当にリストの比例代表制だったら、そういう地域的な問題はないわけです。そうすると、コスト転嫁の問題はない。コスト転換はないとなると、先ほど〇先生が言ったような、ユニバーサルなかたちでの支出が可能ではないだろうか。

というので、小選挙区制の弊害のようなものをもし言いたかったら、もちろんそちらは **Particularistic** だというので、なぜそういう弊害を乗り越えられるかという、一つの回答は、もし比例代表制だったら、いま言った転嫁の問題がない、より少ない。ということで、それをめぐっての選挙区政治家の対立がないというので、まだこの概念が、抽象的に定義するのはものすごく難しいのですが、非常に有用性があることだと思います。

Noble 一つの点だけ取り上げたいと思いますが。私の選好で **Particularistic** が悪い、**Programmatic** がいいという感じかという、完全にそうでもないんです。要するに伝統的な自民党、だいたい 2000 年までの自民党では先ほど〇〇さんが言ったように非常に大きな逸脱があったから、それはやはり批判するしかない。しかし、例えば公共事業の GDP に対する比率はどれぐらいあるべきか。それは意外に言いにくいです。

今の状況だと、もうだいたい良いのではないかと思いますし、もっと増やす必要があるかもし

れません。わかりません。あるいは、社会保障の場合は全部、効率的なプログラムかという、そうでもない。安全保障や社会保障と言ったら、きれいな言葉をつけたら、何でもいいというわけではない。しかし、はっきりしたパターンがでてきたことは確かです。それを強調したい。

〇〇 何か場外乱闘で申し訳ないですが、今の概念がたぶん〇先生の質問に答えるのにもある程度大事なのは、つまり **Universalistic** な給付にすれば、国民は納得するのではないかという前提は、租税も **Universalistic** でなければおかしいんです。

ということは、例えば暗黙のうちに消費税を念頭に置き、消費税だったら、実は逆進的だけでも、皆にかかるのだから、皆にかかる分は皆に給付するということで、皆が納得するだろう。別に拠出と給付の関係の対ということになると、社会保険制度だって何の問題もないわけです。日本をぐちゃぐちゃにしたら問題だけれども、普通の社会保険制度だったら、自分が払った分だけもらえるのだから、いいじゃないかという話になってきて、別に **Universalistic** でなくてもいい。だから、どういう取り方をするかにより、どういう給付により国民が納得するだろうかというのは、ある程度規定されるのではないかという気が一つはしています。

もう一つは、日本の場合は消費税値上げ問題といったら、ざっくり言って財政赤字を補填する話であり、これから何か **Universalistic** に、**Universalistic** の中にはいま言ったように、誰でもある程度平等に支払っているから、平等に給付を受けられるという話ですよ。

そうすると Noble さんが言ったように、子ども手当のように所得制限は設けないという話になってくると、かなりの支出が増加するというか、想定せざるを得ないことになってくる。それで、いま増税で赤字を減らすことさえできないのに、ましてやある程度、何か中福祉中負担のようなことを、政策について十分あることは知っているのですが、ほとんど夢物語ではないかという印象を私は持っているのですが。

〇 〇〇先生に質問したいのですが、少し前の **Particularistic** と **Universalistic** と選挙制度の関係のことで、わからなかった。小選挙区制であると、やはり **Particularistic** になりやすい。比例代表制になると、もう少し **Universalistic** になりやすい。そういう理論的な考えがあるというのは非常によくわかります。

ただ、日本の現状を見てみると、小選挙区制は全然変わっていないわけで、それにもかかわらず自民政権では **Particularistic** な財政配分があり、民主党になった途端、少し **Universalistic** になったというのは、どういう原因が効いているのか。やはり民主党政権がそういうイデオロギーを持っていたのかとか、その辺はどうなのかと思うのですが。

司会 すみません。それへの回答は後回しにして、もうひとつ、質問の手が挙がっているので、どうぞ。

△ 自民党政権時代に道路特定財源制度が廃止になりました。もう 3 年たつのではないかと思うのですが、ただ、暫定税率というのがあり、それは当分使うから、高い税金をかける。例えば揮発油税などは通常の税率の倍に税金がかかっています。当然、これは道路に使わなくなれば、その根拠がなくなるのでやめることになるはずですが、維持されているのではないのでしょうか。

では、道路に使わないのに、なぜそういう課税をするのかという、その根拠づけ、それがたいへん疑問です。国の財政状況を考えれば、それは維持するしかないと思うのですが、そうならば、なぜそうなのかという理論武装をちゃんとして、税というのは政治の根幹ですから、国民の権利・義務にかかわることですから、行われるべきだと思います。しかし、どうも新聞報道その他、いろいろなものを見ていても、一向にその議論は出てこないの、この機会に教えていただければと思い、質問させていただきました。

Noble 非常にいい質問だと思います。皆が考えている質問だと思います。しかし、おっしゃったように国家としては収入が要するという側面もあり、例えば実は日本の財務省だけではなく、**guardians of the treasure**、すべての財務省も同じですが、できるだけすべての税収を一つのつぼ (pot) に入れるのが好きです。それで効率的、あるいは少なくとも彼らの判断によって分けられることがあります。

実際問題としては、日本だけではなく各国でもそうですが、いろいろな税があり、目的税と言っても、目的によっては目的とあまり関係ない場合もあります。ですから、よくないとは思いますが、日本だけではないと思います。

それに税制状況がこんなに厳しくなったら、廃止すれば、別の税を設けなければならない。しかし、人間は従来のものは不満を感じても、ある程度まで受け入れるのですが、新しいものに対しては猛反発しますから、そういう状況になりました。

先ほどおっしゃったように、非常にたくさんの人が「これは目的税だから、もともとの目的とは合わない」という考え方が確かにありました。他方では、途方もなく全く足りないときに、どうしてある税を廃止するかという問題にもなりました。例えば揮発油税の場合は外部効果もかなりありますから、そういう立場から見ると、目的税はなかなか言いにくいのです。要するに自分の目的で使っているから、道路などに使っているのですが、汚染や外部効果もありますから、それを解決するためには別の資源、別のプログラムの資源になるはずではないかという考え方も可能です。

しかし、根本的には **momentum**、慣性の問題だと思います。これがかなり大きい。最近 20 年くらい、政治学でも経済学でも心理のものを入れ、もともと持っていたものを維持するのは結構大事です。慣性が政治学にも結構大事な要素だと思います。これが一つの表れではないかと思

ました。

△ それで、この仕組みは維持されているわけですね。

Noble 結果としては。例えば当時は、もともとは自民党でしたね。

△ 福田政権。

Noble 福田首相の場合は一種の政治的な犠牲を払いましたが、しょうがないと思ったと思います。しかし、国民、有権者に罰された。

司会 その前の〇〇さんに対する質問ですが、時間が来てしまいました。〇〇さんが小選挙区なのか、中選挙区なのか、比例代表なのかということと、Particularism、Universalism の対比をされたのですが、Margarita Estevez-Abe のスキームだと、そこに personal voting なのか、party voting なのかというのが入っています。それで中選挙区で personal voting だったから、日本の福祉は Particularism だったと整理され、それが party voting に変わってくると、それなりの違いがある。

しかし、現状については、小選挙区で party voting になっているので、そこには Universalism に近づく要素が強くなっているという整理だったと思うのですが、よろしいでしょうか。

〇〇 それは全く今の選挙区制度の上にのった話です。Personal vote のデータを最初につくったのは(Joel W.) Johnson and (Jessica S.) Wallack ですが、選挙制度を前提に、より実証的にするため、政党組織の集約を追加しています。実際には、その場合、この personal vote 指標は、政党の類型化の指標に変質しています。

Noble 少しだけ言いたいのですが、新聞などを見ると大事なものは政権交代。それで、民主党がいいかどうか。最近、悪いと皆、思うんです(笑)。しかし、政治学者から見れば、たぶん民主党、自民党の間の差よりも 2000 年ぐらいまで、選挙改革まで、しかし、少し時差があります。ラグがありましたが、2000 年ぐらいまでの状況と今との違いのほうが大きいと思います。

小泉さんの政策は伝統的な日本の自民党よりも、今の民主党に近いと思います。大きな変化は選挙制度とその後の新しい政党制度の形成で、民主党、自民党の差よりもそちらのほうが大事だと私も思います。

それで、いま言ったような変化は橋本時代から始まった。97 年ぐらいから始まりました。そうすると、私は特に民主党がいいか悪いかとは言っていません。しかし、今の選挙制度、政党制度、政策制度は確かに 94 年か、2000 年ぐらいまでの制度とかなり違うということは言えるのではないかと思います。

司会 ありがとうございます。もう 1 点付け加えるとすれば、90 年代のコンクリートが異常だったのではないかと思います。それは日米構造協会で、最初、430 兆円 10 年間でと約束して、

その後、200兆円積み増して630兆円とした。しかも、それを地方単独事業で大部分やらせたというようなことが、現在の地方自治体の財政難に直結しているわけです。だから、そこでアメリカからのプレッシャーがなければ、ヨーロッパの国並みに公共事業を削ることも起こっていたかもしれないというような感じはします。

Noble もう少し長いtime frameで見ると、70年代までは確かに非常に高かった。

司会 減っています。

Noble それで普通の国になるはずでしたが、アメリカのおかげでおっしゃったようにまた増えてきました。それで、また低下してきました。

司会 すみません。司会がいろいろ余計なことを言いました。時間もきたので、ここで終わりにさせていただければと思います。Nobleさん、どうもありがとうございました。(拍手)

配布資料

陰鬱な時代

日本の財政統治—成果と挑戦

Gregory W. Noble

2011年7月19日

社会科学研究所

- 震災、津波、原発事故、復旧復興問題
- 4(5?)人の短命な首相
- 財政赤字問題の継続、世界一の累積国債残高が迫る
- 英米、欧州(Eurozone)の財政危機
- 民主主義の無能、破綻？
 - 政治家は支出を好む
 - 増税を嫌う——>財政赤字

1

2

「政府の失敗」：仮設住宅



3

政府の失敗？



4

本報告のポイント

- 日本の財政問題は確かに深刻
- しかし、日本の政治体制は一般に理解されるより、はるかに対応能力が高い
- 政府支出上の大きな変化
 - コンクリートから人へ（民主党だけではない）
 - 増税の必要性に関するコンセンサスも醸成されつつある

5

本報告の概要と検証

- OECD 諸国の財政状況を紹介
- 日本を比較の観点から観察
- 欧州の最新の研究成果を紹介：財政均衡はどのように回復されているか
 - (1) Delegation 財務省に委任
 - (2) Pacts 政党間の協定／合意
 - (3) Timing（経済、政治の循環の中のtiming）
- 日本：問題と可能な対策

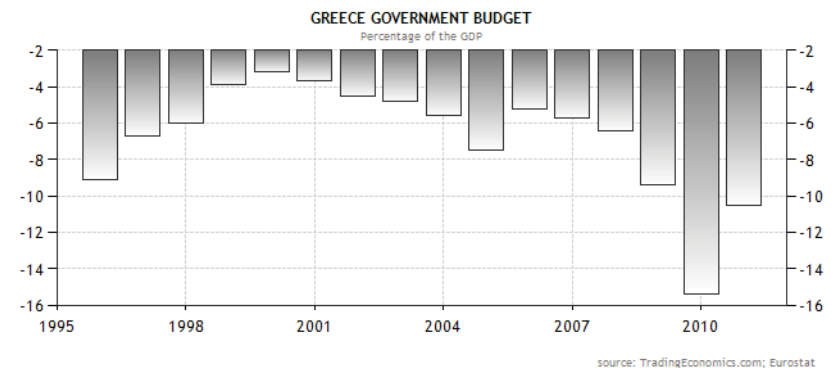
6

政治市場の失敗？

- 財政は囚人のジレンマ；Common Pool resource problem **共通プール資源問題**
- 政治家は財政的錯覚 (Fiscal illusion)を作る (Amilcare Puviani 1903)
- 現世代の支出（消費）は現在選挙権のない [将来世代]によってまかなわれる (Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, 1958) (1986 ノーベル賞受賞)

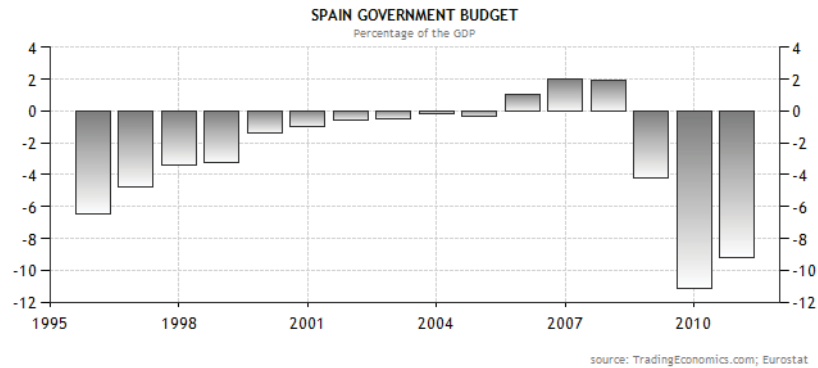
7

ギリシャの財政赤字：典型的な例？



8

しかし、スペインは？ 13年連続の財政赤字は改善したが・・・



9

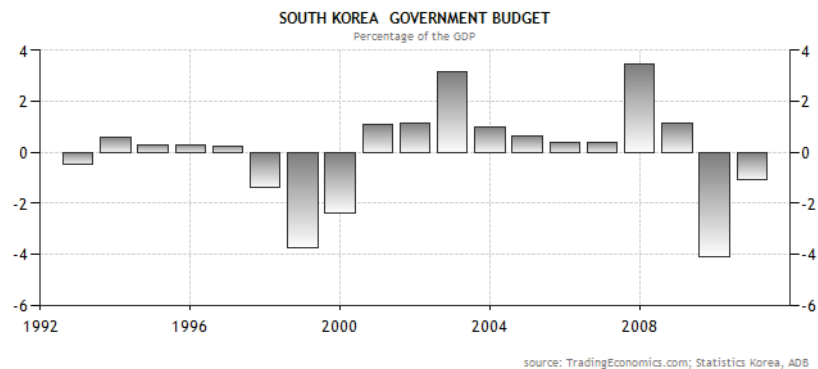
And how about Ireland?!

もともとの問題は財政ではなく、住宅
(金融規制、Eurozone等)



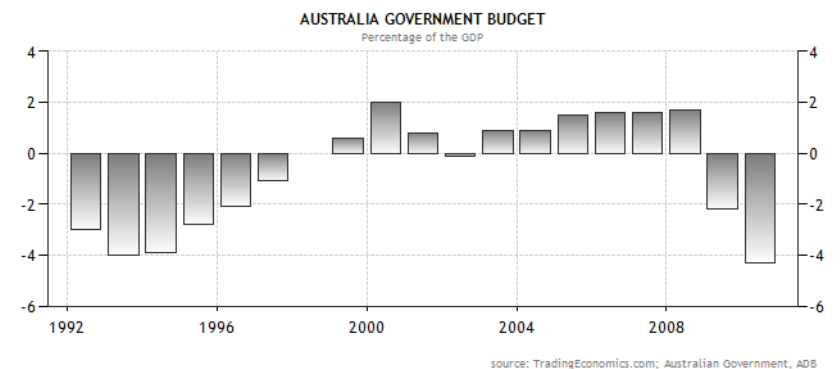
10

韓国も近年、財政黒字を経験



11

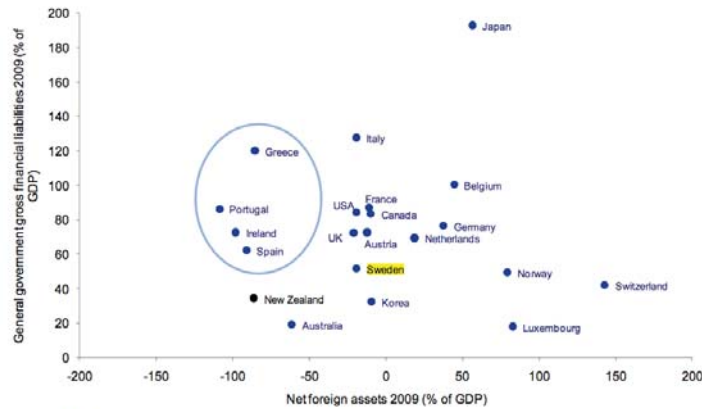
健全な先進国も: 豪州 2012年の予測: -1.5%/GDP



12

財政赤字より純対外資産 が重要

Figure 2.8: Government debt and net foreign asset position, 2009

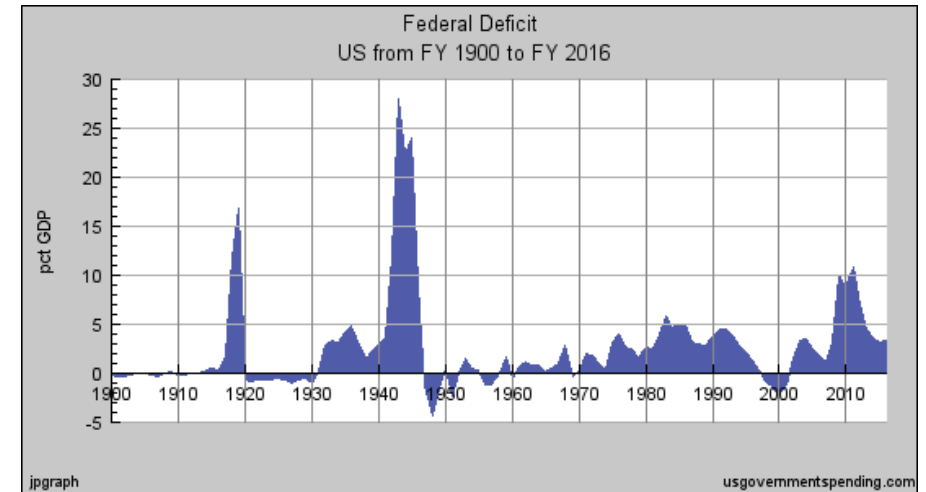


Source: OECD; IMF; Statistics NZ

13

長期的な視点から: 米国

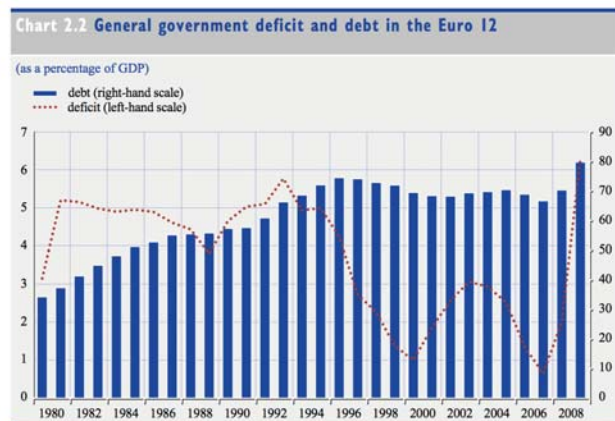
WWI; WWII; 70年代の石油危機; 金融危機



14

欧州(Euro-12)

1992年-2006年 大きな改善



Sources: European Commission, ECB and ECB calculations.
Note: Deficit data exclude the proceeds from sales of universal mobile telecommunications system (UMTS) licences, which were particularly significant in 2000 (around 1% of GDP).

15

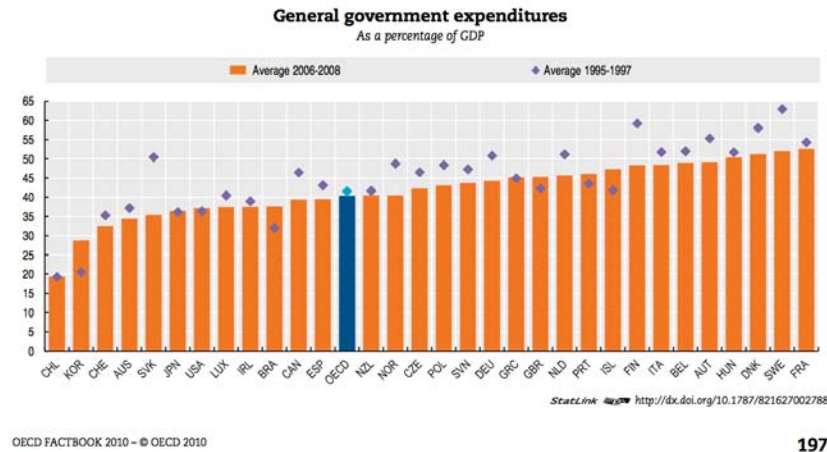
小括

- 政府規模の拡大: 議論の余地がある
- しかし、財政赤字は民主政治の必然の産物ではない
- 外的ショックの影響が大きい
- 民主政治制度の適応能力が高い

16

日本

少子高齢化に関わらず、政府支出は決して大きくない

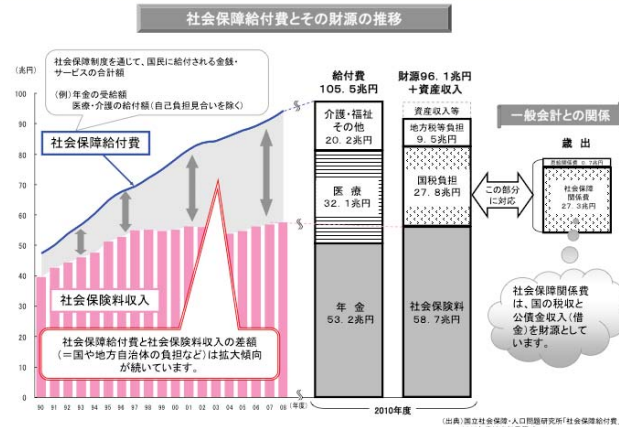


197

17

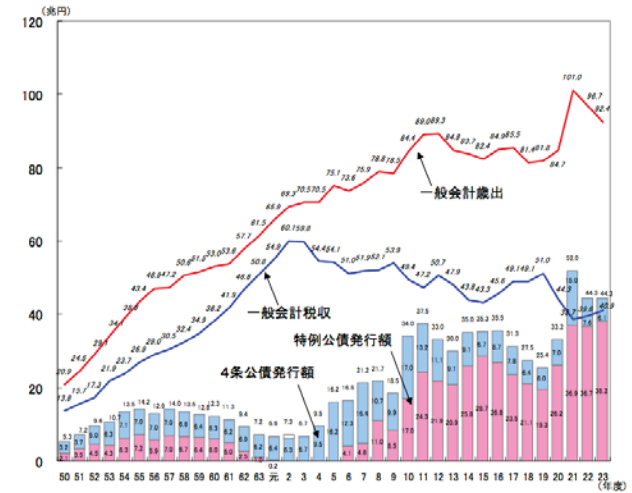
社会保険料収入

年金・医療・介護等の給付と財政の関係



19

より根本的な問題:
 財政支出の増加より税収の減少
 (財務省のプロパガンダは、基本的には正しいが...)



18

医療保険収入は増大傾向(個人負担も)

* 米国と比べると国民医療費の増加は緩やか

1. 国民医療費、医療給付費及び経済指標の推移

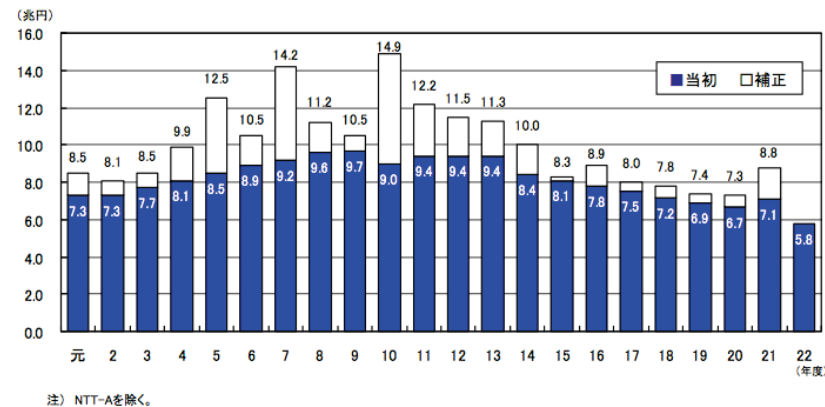
	国民医療費		人口1人当たり国民医療費		後期高齢者医療費(老人医療費)		後期高齢者医療費(老人医療費)に占める割合		国民医療費(N-1)		国内総生産(GDP)		国民医療費の割合		後期高齢者医療費に占める割合	
	億円	%	千円	%	億円	%	%	億円	%	億円	%	%	%	%	%	
昭和60年度	160,159	6.1	132.3	5.4	40,673	12.7	25.4	2,605,599	7.2	3,303,968	7.2	3,422,664	3.6	4.85	6.7	
61	170,690	6.6	140.3	6.0	44,377	9.1	26.0	2,679,415	2.8	3,422,664	3.6	3,422,664	3.6	4.99	6.7	
62	180,759	5.9	147.8	5.3	48,309	8.9	26.7	2,810,998	4.9	3,622,967	5.9	3,622,967	5.9	4.43	6.7	
63	187,554	3.8	152.8	3.4	51,593	6.8	27.5	3,027,101	7.7	3,876,856	7.0	3,876,856	7.0	4.84	6.4	
平成元年度	197,290	5.2	160.1	4.8	55,578	7.7	28.2	3,208,020	6.0	4,158,852	7.3	4,158,852	7.3	4.74	6.1	
2	206,074	4.5	166.7	4.1	59,260	6.6	28.8	3,456,929	8.1	4,516,830	8.6	4,516,830	8.6	5.94	4.56	6.0
3	216,260	5.9	176.0	5.6	64,095	8.1	29.4	3,689,216	4.4	4,736,074	4.9	4,736,074	4.9	5.92	4.61	6.0
4	234,784	7.6	188.7	7.2	69,372	8.2	29.5	3,680,072	-0.8	4,832,556	2.0	4,832,556	2.0	4.41	4.86	6.3
5	243,631	3.8	195.2	3.5	74,511	7.4	30.6	3,653,760	-0.2	4,828,076	-0.1	4,828,076	-0.1	5.05	5.05	6.5
6	257,908	5.9	206.3	5.6	81,596	9.5	31.6	3,700,109	1.3	4,893,788	1.4	4,893,788	1.4	6.97	5.27	6.8
7	269,577	4.5	214.7	4.1	89,152	9.3	33.1	3,689,367	-0.3	4,977,400	1.7	4,977,400	1.7	7.31	5.42	6.9
8	284,542	5.6	226.1	5.3	97,232	9.1	34.2	3,801,609	3.0	5,090,958	2.3	5,090,958	2.3	7.48	5.59	7.0
9	289,149	1.6	229.2	1.4	102,798	7.6	35.5	3,822,945	0.6	5,136,129	0.9	5,136,129	0.9	7.56	5.63	7.0
10	295,623	2.3	233.9	2.1	106,922	6.0	36.9	3,699,797	-3.5	5,033,241	-2.0	5,033,241	-2.0	8.02	5.88	7.3
11	307,019	3.8	242.3	3.6	118,040	8.4	38.4	3,642,409	-1.3	4,990,442	-0.8	4,990,442	-0.8	8.45	6.15	7.5
12	301,418	-1.8	237.5	-2.0	111,997	-6.1	37.2	3,718,039	2.0	5,041,188	0.9	5,041,188	0.9	8.11	5.98	7.7
13	310,998	3.2	244.3	2.9	116,560	4.1	37.5	3,613,335	-2.8	4,936,447	-2.1	4,936,447	-2.1	8.41	6.00	7.9
14	309,507	-0.5	242.9	-0.6	117,300	0.6	37.9	3,567,610	-1.5	4,898,752	-0.8	4,898,752	-0.8	8.70	6.32	8.0
15	315,375	1.9	247.1	1.8	116,523	-0.7	36.9	3,580,792	0.7	4,937,475	0.8	4,937,475	0.8	8.81	6.39	8.1
16	321,111	1.8	251.5	1.8	115,763	-0.7	36.1	3,636,976	1.6	4,984,906	1.0	4,984,906	1.0	9.02	6.44	8.0
17	331,289	3.2	259.3	3.1	116,443	0.6	35.1	3,658,783	0.5	5,031,887	0.9	5,031,887	0.9	8.85	6.58	8.2
18	331,276	-0.0	259.3	-0.0	112,594	-3.3	34.0	3,752,256	2.6	5,109,376	1.5	5,109,376	1.5	9.02	6.48	8.1
19	341,360	3.0	267.2	3.0	112,753	0.1	32.0	3,784,636	0.9	5,156,510	0.9	5,156,510	0.9	9.02	6.82	8.1
20	346,084	2.0	272.6	2.0	114,145	(1.2)	32.8	3,515,221	-7.1	4,941,987	-4.2	4,941,987	-4.2	9.60	7.04	-

※出典:『国民医療費』(厚生労働省大臣官庁統計情報部)、『老人医療費年報』(厚生労働省保険局)、『後期高齢者医療費年報』(厚生労働省保険局)、『国民医療費(N-1)』及び『国内総生産(GDP)』は、内閣府発表の『国民経済計算』(平成21年12月発表)による。
 (注) 後期高齢者医療費(老人医療費)については3-2ページである。平成19年度と平成20年度で制度が異なるため前年と比較できない。

20

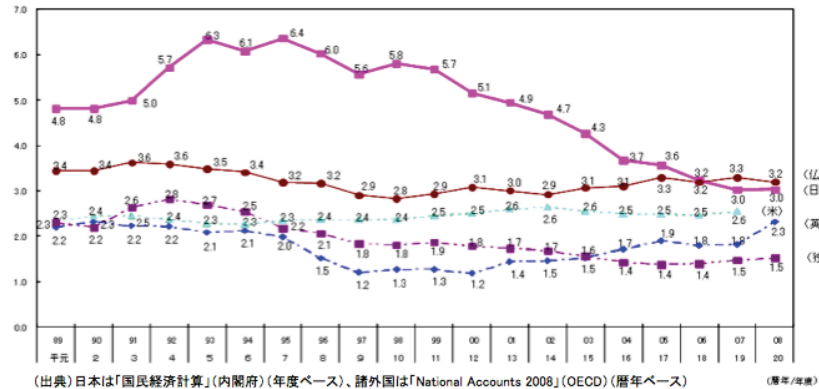
総論にとどまらない支出の質的变化 公共事業費の減少(1989-2010)

① 公共事業関係費の推移
平成22年度当初公共事業関係費 57,731億円(対前年比 △12,970億円、△18.3%)

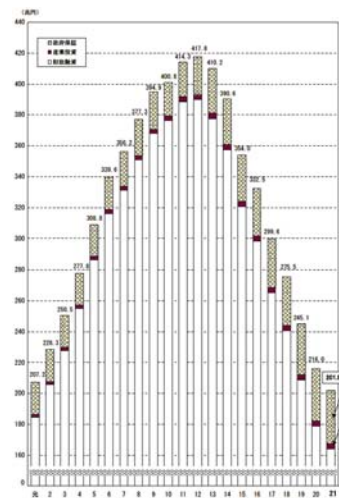


公共事業費の減少:GDP比の国際比較

⑤ 一般政府の総固定資本形成(対GDP比)の推移
日本は大きく低下していますが、依然として、欧米諸国の平均より高い水準にあります。



財政投融资も減少傾向

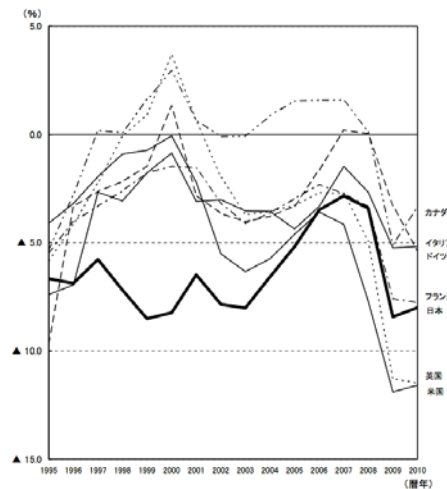


「利益誘導型」項目から 準公共財の(国内向け)「公約型」項目に

The shift away from particularistic spending in Japan

Policy Type	Policy area	Changes from the late 1990s
Particularistic	Public Works	40% cut in expenditures; less than half as large a share of GDP
	Agriculture	Budget share down more than 40%
	Fiscal Investment and Loan Program (FILP)	Flow: down by 2/3 (about 1/4 replaced by agency bonds) Stock: down by more than half Slight decrease from low levels (32.5/1,000 residents vs. 78/1,000 in US).
	Civil servants/amakudari	Moves to restrict amakudari
Programmatic	Social welfare	2000: 35% of general (policy) budget 2008: 48% of general (policy) budget Budget share down, but much less than decline in school-aged population.
	Education	Sharp improvement in teacher-student ratios in primary and secondary schools.
	Research and Development	Spending steadily up since early 1990s.
	Public safety (police, prosecutors, prison guards, judges)	Spending steadily up, and at much faster pace than in 1980s and early 1990s
	ODA	Sharply off from peak of late 1990s (but wide fluctuations)
	Defense	Down slightly in absolute terms (steady, slight decline)

2003年あたりから「普通の国」になった 主要国の財政赤字対GDP比



25

予算の政策決定過程

Hallerberg, Strauch, and von Hagen (2009)

- 制度分析、欧州各国での調査、インタビュー
- 1. Decentralized “fiefdom”:
下からの分権的組織/積み上げ方式
- 2. Centralized: 二つの可能性
 - (1) 小選挙区制→多数党→財務省に対する委任
 - (2) PR 比例代表制→連立政権→partisan “pacts”
政党間の財政協定

26

Mulas-Granados (2006)

- 1. 時期の選択 (timing)
- 2. 財政上の整理・縮小の持続性
 - (duration/persistence of “Fiscal consolidation”)
- 有利な要素
 - 内閣の団結
 - イデオロギーの均質性
 - 選挙までの期間(近すぎない)
 - 整理・縮小の前に成長(有権者に印象を残す)

27

日本と欧州の相違点

- 地域統合(外的制約)の欠如
(No EU, no Maastricht Treaty, no Growth and Stability Pact)
- 純貯蓄(継続して低下しているが)
- 外国人投資家による監視が少ない

28

日本の予算制度の変化

- 半比例代表制→バランスの不安定
 - 集権的: 財務省に対する委任、「シーリング」
 - 分散型: 自民党の部会、族議員、各官庁 (“spending ministries”)
- 選挙改革、行政改革
 - 経済財政諮問会議
 - 派閥の衰退
 - 政策専門家の台頭(例: 与謝野馨)
 - 内閣に出向した財務省、経産省官僚の役割

29

租税政策

- 伝統的に分散的(自民党政調会への要望「電話帳」)
- 近年、増税の必要性に関するコンセンサスが徐々に形成されている(例: 2010参議院選挙)
- しかし、選挙においては「第三軌条」(触ると死ぬ)と見られるようになった(1988年、1997年)

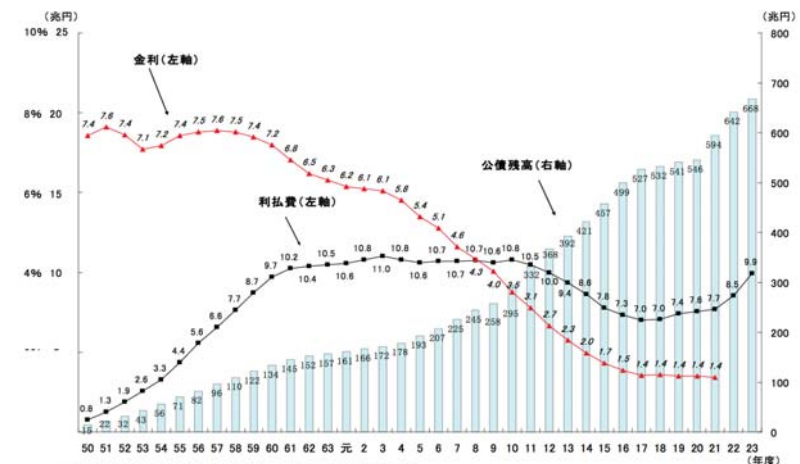
30

増税への妨げ

- 自民党統治時代から残された負の遺産
 - 累積国債残高
 - 国民の政府に対する強い不信感
- 財政危機の経験の欠如(しかし「不吉の兆しあり」[次スライド])
- 捻れ国会？

31

懸念される国債費(利払費)の上昇 将来は国債費と社会保障費しかまかなえない (報告日の予算委員会を参照)



11

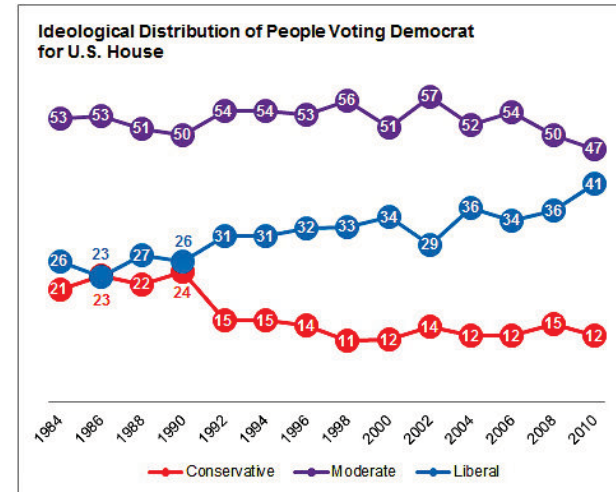
32

捻れ国会

- 米国の例
 - Yale大学のDavid Mayhew はgridlock (行き詰まり)を否定する
 - しかし、最近国債の発行限度を巡る闘争...
- 「拒否権プレーヤー」(Tsebelis) の数よりも距離
 - 米国の問題は”Divided government” よりも政治的二極化
 - 選好が合致すれば、数は問題に成らない
 - 選好が合わなければ、二つのプレーヤーでもgridlock

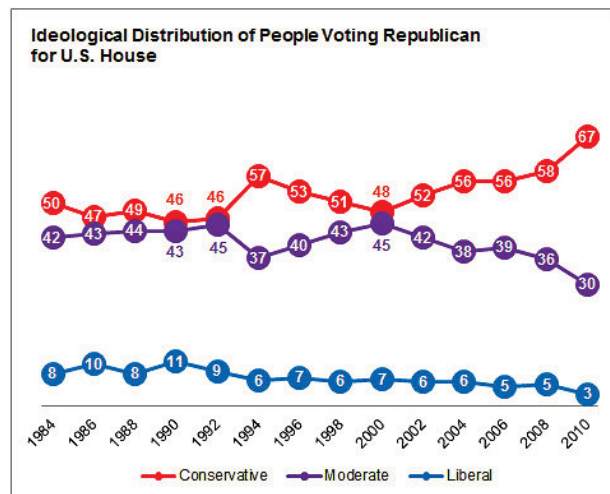
33

米国の政治的二極化(1) 民主党がよりliberal になる傾向



34

米国の政治的二極化(2) 共和党の支持者は一層保守的に



35

米国の政治的二極化(3) 極端な志向の有権者(特に保守層)が投票する

Percent of Population Considered Likely Voters (Pew 10/2010)

Republicans + Leaners

Very Conservative	79%
Conservative	71%
Moderate/Liberal	50%

Democrats + Leaners

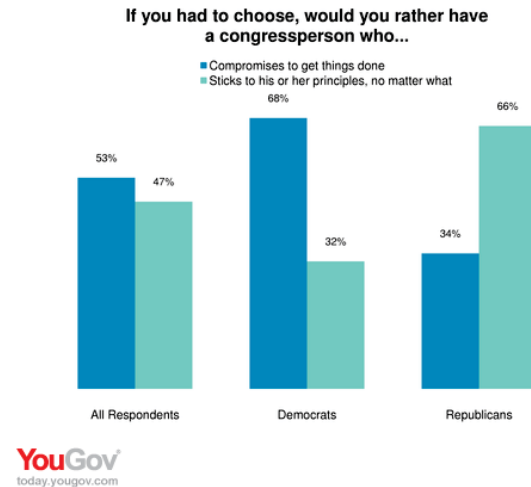
Very Liberal	56%
Liberal	51%
Moderate	51%
Conservative	49%

Pure Independents

28%

36

米国の政治的二極化(4) 保守的な有権者は妥協を嫌う傾向



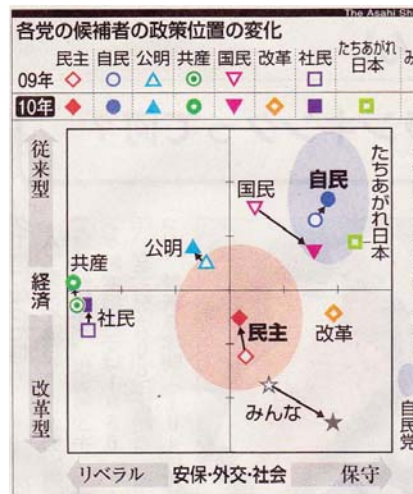
37

日本におけるイデオロギーの距離？

- 朝日・東大 調査: 距離は大きい
– 子ども手当などはイデオロギーの問題というより「公約政治」の純政治的問題
- 特に民主党が中間点に近づく
- 「日本には理念のある政党がない!」、しかし歩み寄りには好都合
- 問題: 無党派層の増加、信頼できる政党がない (武川正吾SSJJ, [2010]参照). Cf. SAP in Sweden, even Tories in Britain.

38

日本の政党のイデオロギー的位置 [2010]



39

経済問題に関する考え方 [2010]: 租税の面でもっとも近い



40

他の要素

- イデオロギーの距離をさらに縮める
 - 市町村合併
 - 参議院 定数は正
- 選挙の頻度: 非常に重要 (cf. Mulas-Granados 2006)
 - 豪州の例: GST (VAT)の導入 (次スライド)
 - 日本では選挙が多過ぎる→解決方法
 - 党内選挙を止める?
 - 統一地方選挙のtiming?
 - 衆参同日選挙?

41

豪州: GST (VAT) への道 (1)

Election	GDP growth rate	HoR Labor Party seats	Senate Labor Party seats	Role of Goods and Services Tax as issue (GST ≈ VAT)
1980		41%	42%	
1983		60%	47%	
1984		55%	45%	
--				1985: Labor proposes GST
1987		58%	42%	
1990		53%	42%	
				1991: Coalition proposes GST
1993	3.9%	54%	39%	Coalition loses, partly because of GST proposal
1996	4.9%	33%	38%	"No GST" pledge--Coalition wins big (March 2, 1996)
1998	5.3%	45%	38%	Coalition pledges GST, loses seats but ekes out plurality in HoR (Oct. 3, 1998)
	4.4%			10% GST legislation passes (June 28, 1999)
	3.2%			GST goes into effect (July 1, 2000)
2001	2.5%	43%	37%	Labor runs on pledge to repeal GST; loses (November 10, 2001)
2004	3.6%	40%	37%	Coalition wins again--GST no longer a significant political issue
2007	4.8%	55%	42%	Labor wins, but does not revisit GST
2010	2.7%	48%	41%	

42

豪州: GST (VAT) への道 (2)

- **All GST revenue goes to the states & territories on basis of "fiscal equalization"
- **Effectively, Australia virtually always has「衆参同日選挙」; 1983 and 1987 were double dissolution elections, so all Senate seats also were up for election
- GST replaced many local sales taxes
- The Australian constitution and Westminster tradition severely limit the role of parliament, especially the Senate, in budgeting, but not in taxation
- Coalition = Liberal Party + smaller, rural-based ally National Party, which are aligned in an essentially eternal coalition

43

結論

- 日本の財政状況は確かに厳しい
- しかし、政治制度はメディアが喧伝するほど「制御不能」に陥っていない
 - 財政支出の質的变化(「コンクリートから人へ」)
 - 少子高齢化の下で支出の総合的抑制の努力
- 増税の必要性に関するコンセンサスの形成
- 方法: delegation と partisan pact の混合
- タイミングが死活問題

44