# 経済政策の政治経済学

政治、経済、その他領域の間の相互作用に一層の注意が払われるべきだ ジェフリー・フリーデン



型コロナウイルスのパンデミック(世界的流行)は、政治と経済、そしてその他の問題が交錯する様を如実に物語っている。公衆衛生の専門家らは、ずっと前から世界が大規模なパンデミックに見舞われる可能性が高いと警告し、準備体制の強化を訴えてきた。しかし、次の選挙に集中せざるを得ない政策担当者にとって、漠然とした将来の危機の可能性に対処するために時間や資金、政治資本を投じることは難しい。そういうわけで、世界の大半は公衆衛生面で新型コロナ規模の世界的脅威に備えられていなかったのだ。

パンデミックが世界を駆け巡る中、政策対応は引き続き政治の現実によって弱められている。一般の人々や政策担当者の中には、公衆衛生専門家の助言に反して、危険が去る前に制限を緩和して平常時に戻ることを望んでいるような人もいる。同時に、企業は自らが対象となるような例外措置を迫り、困難な時期を乗り切れるよう十分な補助金(救済措置)を求めている。

国際的には、パンデミックに対する各国政府の対応が世界的な協力の難しい政治力学を浮き彫りにしている。世界的なパンデミックには世界的な対応が必要となる。ウイルスに国境は関係ないから

だ。公衆衛生上の国際緊急事態に向き 合う上では、国際社会が連携した対応 をとることが明らかに最善の方法である。 しかし、有権者のプレッシャーにさらされ ている政策担当者は、他国の資源を流用 し、食料や医薬品の輸出を禁止し、必需 品をため込んでいる。こうした措置はどれ も、自国民に対しては受けが良いものであ ったとしても、他国にコストを押し付ける ものである。結局のところ、協力の欠如は 誰にとっても損になるのだ。世界保健機関 (WHO)のような国際機関は、世界的危 機に対する世界的な協調対応の調整を 行おうとするものの、自国中心的な強い 政治圧力の前では無力となることもある。 この点については、例えば、Goodman他 (2010年)を参照されたい。

各国政府は、とるべき適切な措置をめ ぐって難しい決定を迫られている。どの ような制約を課すべきか、こうした制約 はいつ緩和すべきか、何にお金をかけ るのか、そのお金をどう集めるか、そして 国際協調を優先するため国内のどの関 心事を制限しうるかといった点だ。こう した決定を行う際には、公衆衛生上の 勧告や経済への配慮、そして政治的制 約を考慮に入れる必要がある。2007~ 08年の金融危機への対応が各地の政 治経済状況に応じて国ごとに異なった のとまったく同様に、新型コロナのパン



デミックに対する各国の政策対応も保健や経 済、政治上の理由によって異なる。

#### 政治の影響

政治経済学者にとっては、世界的脅威への 政策対応をめぐってこうして激しい論争が交わ されることは驚きではない。これはよくあること である。例えば、ほぼすべての経済学者が小国 は貿易障壁を全部撤廃した方が豊かになると 考えている。しかし、これまでに一方的な自由貿 易があった試しはほぼなく、今日それを追求して いる国は世界にどこにもない。なぜだろうか。より 一般的に言って、各国政府は正しい経済政策を 行うのになぜこうも苦労するのだろうか。独立 した観察者やアナリスト、研究者による助言が 無視されることが非常に多いのはなぜなのか。

政治のせいだ、というのがよくある答えだが、 実際に大抵の場合それは正しい。しかし、それ ではあまりに曖昧である。豊かな国と貧しい国が あるのは経済のせいだ、と言っているのと変わら ない。正確には、政治はどのようにして危機が差 し迫る中でも政府がより良い政策を実施するの を阻むのだろうか。この点は、経済政策をどのよ うに策定しうるか、策定すべきかに関して、私た ちに何を教えてくれるのだろうか。

「政治経済学」は、どのように政治が経済に 影響し、経済が政治に影響するかを見る学問 である(ボックス参照)。選挙前になると、政府 は景気の浮揚を図ろうとする。そのため、いわ ゆる政治的景気循環によって選挙前後には経 済活動が拡大したり後退したりする。同様に、経 済状況も選挙に大きな影響を及ぼす。政治経 済学者らは、経済成長率と物価上昇率に関す る情報だけで過去100年の米国大統領選挙 の結果をかなり正確に予測できるという単純

(かつ、おそらく厄介)な事実を明らかにした (例えば、Fair 2018を参照)。であるなら、な ぜ選挙は政治家に最善の政策を選択させるよ うに機能しないのだろうか。

### 立場によって変わる行動

社会全体にとって良い政策はどれも社会の すべての人のためになりうる、というのが基本 的な経済原則のひとつである。たとえその政策 が勝者と敗者を生むことになってもである。そ の場合は、敗者の補償のために勝者にほんの 少し課税するだけで良い。それで皆が得をする のである。経済学者は、強力なツールを用いて どの経済政策が社会にとって最善かを明らか にしようとしている。では、なぜ経済政策が物議 を醸すことになるのだろうか。

政治経済学では、勝者は敗者の補償のため に課税されることを好まない、というのが基本 原則のひとつとなっている。そのため、社会にと って何が最善かということよりも、誰が勝者で 誰が敗者となるかをめぐって戦いが繰り広げ られることになる。国にとっては最善でも、自分 が属する地域や集団、産業、階級にとっては最 善でない可能性がある。ならば、それと戦わね ば、となるわけだ。

民主主義国おいても、政治が「金を持ってる 人がルールを決める」という黄金律に従ってい ると認める市民は多いだろう。民主主義か否 かを問わず、世界中で特定の利益集団が非常 に大きな役回りを演じている。富裕な個人や強 力な産業、大銀行、大企業、手ごわい労働組合 などがその例である。

米国国民が世界価格の2~3倍の価格で砂糖 を買っている理由は他にあるだろうか。米国には 一握りのサトウキビ・プランテーションと数千の



アダム・スミスとデヴィッド・リカード、そして ジョン・スチュアート・ミルは、一般に近代経済 学の祖と見なされている。しかし、彼らは自らを 「政治経済学者」と名乗り、ミルの『政治経済 学原理』は1848年の出版から19世紀末に至 るまで当該分野の基本書であった。こうした初 期の理論家にとっては、経済と政治の世界を 分けて考えることは不可能だったのである。

政治と経済の分析はふたつの潮流によって 引き離されることになる。第一に、各国政府は 経済の直接統制を緩めるようになった。第二 に、様々な政治形態が登場するようになった。

欧州では、政治体制がほぼ君主制一色だった のが段々と代表制に移行し、非常に多様となっ た。20世紀初頭までには、経済学と政治学は 別個の学問領域として確立した。

この分断は、20世紀の大半を通じて支配的 となった。大恐慌や開発問題など、純粋に経済 的な問題が大きく、経済学者はそれに専念せ ざるを得なかった。同様に、同時期には二度の 世界大戦やファシズムと共産主義の勃興とい った非常に深刻な政治的問題があり、関心が 別個に向けられる必要があった。

しかし、1970年代までには、経済と政治の 領域の分離が間違った理解につながることが



### 結局のところ、協力の欠如は誰にとっても損になるのだ。

ビート農家がある一方で、砂糖の消費者は3億3,000万人いる。政治においては数千よりも3億3,000万の方が断然勝ると考えるかもしれないが、それは誤りである。数十年にわたり、補助金や貿易障壁によって砂糖プランターと砂糖農家を利する形で砂糖価格がつり上げられ、他は皆その犠牲になってきたのである。

なぜ、少数の砂糖生産者の集団が国内の他のすべてよりも重要となるのだろうか。政治経済学でよく言われるのは、通常、集中した利益は分散した利益に勝るということである。砂糖生産者はよく組織されており、政治家への働きかけに尽力する。政府から優遇措置を引き出せなければ倒産しかねないので、ロビー活動を行い政治家に資金提供するために組織化することが重要となる。消費者にとってのコストは、毎年2~30億ドルに上ると見られている。これは多額のお金ではあるが、一般のアメリカ国民にとっては1日数セントにしかならない。1日数セントの問題をめぐって議員に話をしたり対立候補に投票したりしようとする消費者はいない。

生産者は集中していて、消費者は分散しているという事実によって保護貿易を説明することができる。自動車メーカーは数が少なく組織化が可能な一方、数千万人の自動車購入者にはそれができない。それだけではない。自動車産業において経営陣と労働者の間で意見の一致をみることは多くないかもしれないが、自動車の製造企業と労働者は外国との競争からの保護を望む点では一致している。政治家、特に自動車製造業が重要な地域出身の政治家にとって、強力な産業の労働者と経営者からの共通の

要望を拒否することは大変である。

もしかしたら、これはそれほど悪いことではないのかもしれない。砂糖農家と自動車産業労働者は、生計を立てる上で支援政策に依存している。彼らの雇用よりも消費者にとっての低価格の方が重要だと一体誰が言えるだろうか。便益と費用を比較考量するためには、単純で広く受け入れられた方法が存在しない。砂糖価格を下げることは、仕事熱心な数千人の農業者を破産させるほどの価値があるのだろうか。政治とは、要するに対立する利害の間で社会が裁定を下す方法なのである。そしておそらく、失うものが多い者ほどより大きな発言権を持つべきなのだ。

通常、政治経済学者はこの種の複雑な道徳的・倫理的問題に関して立場を表明することはない。社会が行うと決めたことについて、なぜそのような選択に至ったかを理解しようとするまでだ。砂糖や自動車の生産者が、その消費者に比べて失うものが大きく、より良く組織されているという事実は、なぜ政府の政策によって砂糖や自動車の生産者が消費者よりも優遇されるのかを説明する上で助けとなる。

もっとも、消費者が集中している場合もある。 甘い砂糖だが、甘味料利用者協会(SUA)加盟 企業はその価格も安くすることを求めている。コカ・コーラやハーシーといった企業は、米国の砂 糖政策を変えるべく強い働きかけを行っている。 砂糖をめぐって強力で集中した利害が両サイド に存在するという事実によって、価格が現状以 上には上昇していないことが説明できる。工業 製品についても同じことが言える。鉄鋼メーカーは保護を求める一方で、自動車メーカーのよ

明らかになった。1970年代にはブレトンウッズ体制下での通貨秩序が崩壊し、二度のオイルショックとスタグフレーションが起こった。これらはすべて、経済と政治の問題が絡み合っていることを示すものであった。こうして、経済は国家存続に不可欠な重要な政治領域となり、政治の大半は経済に関するものとなったのである。

それから50年以上の間、政治経済学は経済 学と政治学の双方においてますます重要となってきた。それには、以下の3つの側面がある。

第一に、政治経済学は政治勢力がどのように経済に影響を及ぼすかを分析するものであ

る。有権者や利益集団は、考えられうる経済政策のほぼすべてに強力な影響を及ぼす。政治経済学者は、関係する集団とその利害を突き止め、こうした利害関係者の政策面での影響が政治制度によってどのように左右されるのかを見極めようと努めている。

第二に、政治経済学は経済が政治にどのように影響するかを評価するものである。マクロ経済動向は、現職者の形勢に有利にもなれば不利にもなりうる。よりミクロのレベルで見れば、特定企業・産業の経済構造の特徴や活動がその政治的活動の性質と方向性に影響を及ぼす可能性がある。

## 民主主義社会においては政策担当者は常に次の 選挙に注意を払う必要がある。さもなくば、政策立 案を担えなくなる可能性が高い。

うな鉄鋼利用者はそれを望んでいない。貿易政策は単に大企業と一体性を欠く家計の間の戦いなのではなく、大企業間の戦いでもあるのだ。そうでなければ、あらゆる産業が保護され、各地で貿易が大きく制限されることになるはずである。

実際のところ、国際貿易・投資に賛成する強力な権益は多く存在する。世界中の多国籍企業や国際銀行は製品と資本の自由な移動に依存している。このことは、世界の主要企業が複雑なグローバル・サプライチェーンに依存する現在、特にあてはまる。今日、典型的な国際企業では、数十の国で部品を生産し、さらに数十の国で組み立てを行い、世界各地で最終製品を販売している。貿易障壁はこうしたサプライチェーンの妨げとなる。世界の大企業の大半が自由貿易の最大の支持者の一角を占めているのはそのためである。

### 複雑な絡み合い

あらゆる問題に関して、立場を異にする特定 利益集団や有権者が政治の舞台で戦いを繰り 広げる。しかし、政治のルールは国により大きく 異なる。政治経済がどのように組織されているか が、政策をめぐる戦いに誰が勝つかに影響する。

少なくとも民主主義国においては、選挙が論理的な出発点となる。有権者を満足させることができない政府は、長い間政権に留まることはできない。そのため、民主主義国では経済全体を利する政策が選択されると考えるかもしれない。しかし、経済が全体として投票するわけではない。

政治家にとっては、選挙の決め手となる人々の票が必要となる。誰が選挙結果を左右する有権者となるかは、各国の選挙制度や社会的分断によって異なる。多くの政治システムにおいては、現職の政策または新人候補の公約に応じて投票先を変える可能性がある無党派層が最良の標的となる。貧困層が左派に投票し、富裕層が右派に投票する場合には、中間層が決定的となりうる。最近の米国大統領選挙では、中西部の産業衰退地域の無党派層が最重要となっている。こうした地域の有権者の多くは、外国との競争が製造業の衰退につながったと信じている。このことは、米国人の大半が貿易の開放性を支持しているにもかかわらず大統

領候補が段々と保護主義的になっていることの説明を可能にする。

さらに、民主主義社会においては政策担当者は常に次の選挙に注意を払う必要がある。さもなくば、政策立案を担えなくなる可能性が高い。パンデミックの予防や対策準備のように、長い目で見て利益が得られるような政策に現時点で金をかけることが政府にとってなぜ難しいかは、それで説明がつく。

社会における特定利益と一般利益は目まい がするほど膨大にある。それを理解する上では、 各種の制度が助けとなる。第一に、社会制度、つ まり人々の組織化のあり方である。一部の企業 や農業者、労働者はよく組織されており、それに よって政治的影響力を手にしている。富裕国の 農業者は相対的に数が少なく、よく組織されて いて、ほぼ例外なく補助金を受け保護されてい る。貧困国の農業者は数が多く、組織化はまれ であり、ほぼ例外なく課税されている。一部の北 欧諸国のように、労働者が中央集権化された労 働組合同盟にまとまっているところでは、国の政 策決定において主要な役割を果たしている。社 会が経済部門や地域、民族に応じてどのように 組織化されているかによって、社会が政治をどの ように築くかが影響を受けるのだ。

政治制度は、有権者が指導者にプレッシャーをかける際の媒介となる。権威主義的な国においても、為政者は少なくとも部分的には世論に耳を傾ける必要がある。政治経済学者は、このように政策担当者にとって重要となる一部の国民を指して、権力支持基盤(selectorate)と呼んでいる。権威主義体制においては、経済エリートや軍部がそれに該当しうる。選挙制民主主義においては、有権者や利益団体となるだろう。重要となるのが誰かはともかくとして、政策担当者は政権に留まるために彼らの支持が必要なのだ。

民主主義国では、選挙制度の種類が有権者からのプレッシャーを政策担当者がどう感じるかに影響を及ぼす。組織化された政党は、政治家の時間的視野を広げるのに資する。政治家個人は次の選挙のみを心配していれば良いかもしれないが、政党はより長期的な評判を気にする必要があるからだ。それとは別の次元で、イスラエルやオランダのように、全国単位で政治

家が選出される場合、国の政策に焦点が当てられることになる。米国下院のように、政治家がより狭い地域を代表する場合には、「すべての政治は地元から」が基本的な考え方となる(これは1970~80年代に下院議長を務めた民主党のティップ・オニールの言葉とされる)。こうした選挙制度の違いによって、政治の関心の向きがより全国的になるか、より地元寄りになるかが変わってくる。

選挙制度は、政治家が選挙に勝つために支持を獲得する必要がある人々のアイデンティティに影響を及ぼす。米国の選挙人団制度の下では、中西部の工業州に住む中道の有権者が大統領選挙の結果を左右する役割を担い、製造業の保護が強調されることになる。複数政党による議会制度の下では、イスラエルでの政権形成における弱小政党のように、連立パートナーの間を行ったり来たりしうる小党の支持者が選挙結果を左右する有権者となる可能性がある。選挙制度ゆえに選挙結果を左右することになる有権者は、いずれの場合でも、政治と政策に非常に大きな影響を及ぼす可能性が高いのである。

立法制度の性格も重要となる。例えば、単一議会制の下では大規模かつ迅速な変革が可能となる一方、米国では権力分立制によって変革はより小規模かつ緩やかとなる。オーストラリアやブラジル、カナダ、ドイツ、米国では、連邦制の下で州政府に大きな権限が与えられる一方、中央集権制度の下では中央政府が挑戦を受けることなく統治することができる。一部の政府は、中央銀行や公衆衛生機関のように、政治的圧力に日常的にさらされることが少ない独立機関に対して重要政策の運営を委ねている。

こうした制度は、政治家が社会の各集団にどれほど重きを置くかに影響する点で重要だ。社会政治的制度の中には労働組合に非常に大きな影響力をもたらすものや、農業者を重視するもの、さらには企業団体に支配されるものなどがある。政治経済学者は、問題となる利害を分析し、社会の諸制度がそれをどのようにして政府の政策へとつなぎ変換するのかを考察するのだ。

### 次善が最善となることも

これらはすべて、政策担当者や観察者、さらには単に経済のことを気にかけている人々にとっても重要である。なぜなら、政策や政策助言に関する私たちの考え方を根底から変えるものだからだ。

経済にとって最善であると経済分析が示す政 策でも、政治的には実現不可能な場合がある。 自由貿易に話を戻して小国にとっての最善策を考えると、経済学者は十中八九、貿易障壁の一方的な全廃が一番だと勧めるだろう。しかし、ある政府が一方的に自由貿易へ移行しようとすれば、特定利益集団や、そのような移行を危険と考える多くの一般市民による大反対に遭うだろう。その結果、政権が倒れ、貿易障壁を維持・強化することが間違いないだろう別の政権への交代が起こるかもしれない。このケースでは、最善の政策の追求によって、はるかに悪い結果がもたらされかねないのである。

政治家やアナリスト、観察者、そして単に経済政策に関心がある市井の人々は、政策の経済的意味だけでなく政治的実現可能性も評価するのが賢明である。最善の政策の追求が失敗必至であり、反発を引き起こすと考えられるのであれば、まさに治療によって病状が悪化することになりかねない。政府が直面する政治の現実を考慮し、それを念頭に置きつつ政策を組み立てる方が道理にかなっている。最善策に固執して事態の悪化を招くよりも、次善策で手を打つ方が良いのだ。格言にあるように「完璧主義は成功の敵」である。

### 結論

政治経済学は、現代社会の分析において政治的要因と経済的要因を統合するものである。政治と経済が複雑に絡み合ってほどけないこと、つまり政治が経済に、そして経済が政治に影響することには、ほぼ誰もが同意しており、このアプローチは自然に思える。政治経済学は、政治と社会を理解する上で強力であることを証明してきており、また、政治や社会の変革に関心を有する人々にとって強力なツールとなりうるものでもある。政策担当者は現在、新型コロナのパンデミックに対処するに当たって、以上の重要な教訓を念頭に置いておく必要がある・

□

ジェフリー・フリーデンはハーバード大学教授 (政治学)。

### 参考文献

Fair, Ray C. 2018. "Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update." Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettleman. 2010. "A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus." New York Times, April 10.