

政治は経済を変え、経済は政治を変える

高 阪 章*

Politics Changes Economy, Economy Changes Politics

Akira KOHSAKA

要旨：本稿は、経済発展の観点から、政策選択をめぐる政治と経済の相互依存関係を分析的に論じる。政治は政策選択を通じて経済発展の成果を大きく左右する。他方、経済力の分布は政治力の分布への影響を通じて政策選択を左右する。そこで本稿では、まず、政治主体の合理的行動から政治構造と政策選択の関係を明らかにできれば、政治的革新によって経済発展を促進することができると論じる。他方、経済格差は政治格差を生み、それが政策選択を通じて格差を増幅する累積効果を持つことを指摘し、最近の格差拡大と再分配効果の低下がこの累積効果を強めると警告する。

Abstract :

This paper analyzes the interdependence between politics and economy over policy choices from the viewpoint of development strategies. Politics determines economic outcome through policy choices, while economic distribution determines political distribution, affecting policy choices. This paper argues that clarifying the relationship between political system and policy choices in terms of agents' rational behavior enables us to exploit the mechanism of political innovation more effectively. Moreover, the paper points out that economic inequality generates political inequality through policy choices, magnifying inequalities cumulatively, and warns that the recent weakening income redistribution might accelerate the cumulative process.

キーワード：開発戦略、政策選択、政治制約、政治的革新、経済格差、再分配

はじめに

「政治で経済は変えられない」。2015年1月9日朝日新聞朝刊の「安倍政治 その先に：成長を考える」というインタビュー記事のタイトルだ。「アベノミクス」だけではなく、今の日本経済の低成長はどんな経済政策でも解決できないという趣旨である¹⁾。読者の中には、「そうそう、経済って政治なんかで変わるものじゃないよね」とい

う感想を持つ人もいるだろう。何を隠そう、筆者自身も学部生の夏休み、「大塚史学」派の18世紀フランス農業革命に関する著作に感銘を受けて、政治などとは独立の、経済の論理に魅了されたものだ。

だが、政治で経済は変わる。戦後の一番端的な例は朝鮮半島だ。図1は北朝鮮と韓国の「権力の制約度」²⁾の推移を示している。これは、一国の支配者（君主・大統領・首相など）の権限が法律

*関西学院大学国際学部教授

1) もっとも、同記事の、人口減少が長期経済停滞の原因だという説は間違いだが。

2) Jagers, Keith and Monty G. Marshall, 2000. "Polity IV Project" Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.

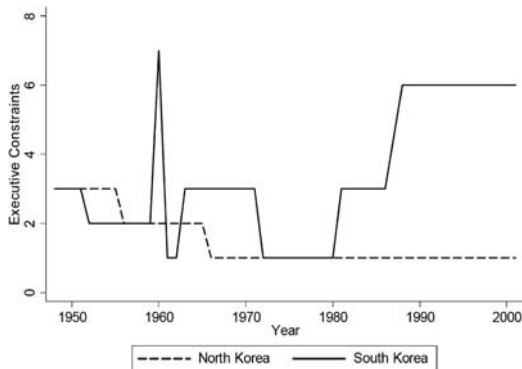


図1 権力の制約度 executive constraints：北朝鮮と韓国

注：縦軸は権力の制約度を指数化したもの。数字が大きいくほど、権力は制約されている。

出所：Edward L. Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Do Institutions Cause Growth?" *NBER Working Paper* 10568, June 2004.

その他で制限される度合いを示すもので、専制の度合いが小さくなるにつれて、この尺度は上昇する。韓国の場合、現大統領の父親である朴正熙大統領の軍事政権が1970年代まで続いたため、権力の制約度で見ると、北朝鮮との間に大きな差はなかった。大きく乖離するのは1980年代からである。

しかし、同じ独裁政権でも、とった経済政策は南北で大きく違った。朴政権は、抑圧的政治システムの下で「輸入代替工業化戦略」を大きく切り換え、「輸出志向工業化」によって「漢江の奇跡」を実現した³⁾。1970年代には、「新興工業国群 NICs (=Newly Industrializing Countries)」第1期生として「東アジアの奇跡」⁴⁾の最右翼に位置することとなった。かたや北朝鮮は、金日成主席以来、三代にわたって独裁制が継続、いまや数少ない社会主義計画経済国として最近では大量の餓死者が出るほどの経済危機にたびたび見舞われている。

1人あたり GDP (2005年価格) で、1100ドル

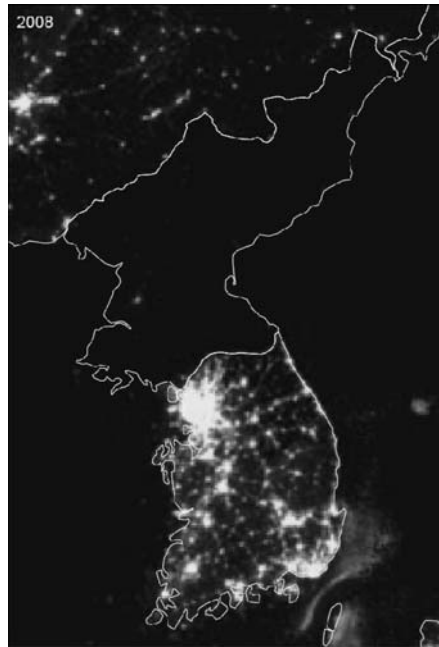


図2 政策選択の帰結：朝鮮半島（夜間の衛星写真、2008年）

出所：J. Vernon Henderson, Adam Storeygard, and David N. Weil, "Measuring Economic Growth from Outer Space," *American Economic Review* 2012, 102(2): 994-1028. 元のデータは米国空軍気象衛星からのデータを National Oceanic and Atmospheric Administration's (NOAA) National Geophysical Data Center (NGDC) が加工したもの。

(1960年) から20倍を超える24000ドル(2013年)に達した韓国と北朝鮮の所得格差はあまりに大きい。戦後、いずれも独裁制から出発した両国の、その後の政策選択の差が生んだ経済成果の差(2008年)は図2の衛星写真を見れば歴然としている。夜間撮影された、さまざまな経済活動から発生する光の量は経済活動水準を反映しており、同水準の代理変数と見なすことができる(Henderson, Storeygard, and Weil (2012))。

このように、確かに政治で経済は変わる(アベノミクスが有効かどうかとは別の話だが)。他方、経済も政治を変える。最近注目されている経済格

3) 「輸入代替工業化」とは、高関税、為替高、低金利融資などによって国内工業部門を保護し、外国からの輸入を国内市場向けの国内生産で代替するという工業化開発戦略をいい、「輸出志向工業化」は未熟練労働など比較優位のある国内資源を集約的に用いる工業製品に特化し、国際競争力を付けることによって海外市場向け生産を奨励する戦略をいう。

4) World Bank, *The East Asian Miracle*, 1993.

差の拡大の問題の一つはこの点にある。経済格差が広がると、経済的強者と弱者の政治的影響力でも格差が広がる。それは強者に有利な政策が採択されやすくなることを通じて格差を自己増殖するおそれがある（Deaton（2013））。このように、政治と経済は不即不離の関係にある。にもかかわらず、従来の政治経済学では政治選択の問題を内生的な相互依存関係としてとらえることに十分成功していないように思われる。Rodrik（2014）はこの点を鋭くえぐり出している。

そこで本稿では、Deaton（2013）と Rodrik（2014）に触発されて、まず、1）開発戦略のための政策選択という視点から政治が経済を変えるメカニズムを分析し、既得権益という政治的制約条件を乗り越えるためのアプローチを模索する。次に、2）所得格差の拡大という最近の傾向を考察し、経済が政治を変え、格差を増幅するメカニズムを論じる。1）については、従来の政治経済分析では、既得権益が「岩盤」⁵⁾のような、あたかも越えがたい制約のように扱われ、それ自体が実は最適化行動や政策選択と同様、内生的な存在であることが明示的に意識されていないのではないと思われるからであり、2）については、従来の分析では、経済格差と政策選択との間の有機的な関連づけが希薄であったのではないと思われるからだ。

以下、第1節では伝統的な国際貿易の政治経済学における議論を紹介する。第2節では、政治主体のミクロ分析を行う。まず、経済を変化させる政策選択は誰がどのような動機で行うのか、政治主体も最適化行動をとるとするとその目的はどのように形成されるのかのポイントだ。次に、政策選択に影響するイデオロギー（政策思想）の役割を論じる。さまざまなイデオロギーの交代が政策戦略空間を左右する。第3節では非効率な政策選択が行われるメカニズムを論じ、それらがどのような政治的革新によって変わってきたのかを考察

する。各国の経験は政治主体の政策選択の変化にどのような共通要因を見いだすことができるのだろうか。代わって、第4節では、こんどは経済が政治を動かすという側面に注目する。最近の所得格差拡大は政治力格差の拡大を生み、それが経済格差を増幅するという累積効果をもっていることを確認する。

1. 貿易政策の政治経済学

例えば、国際経済学では、明らかに国民経済全体として望ましい自由貿易が選択されず、輸入との国際競争にさらされることに激しく抵抗する「既得権益」グループが政治的勝利を収めるのを政治的現実として受容するのが通例になっている。これらのグループは消費者あるいは国民全体に比べるとはるかに少数だが、保護貿易によって得る個別的利得は大きく、そのため、強い政治的インセンティブをもち、実際強い政治的影響力を行行使して大多数の消費者・国民全体の利益を犠牲にする。後者は、数は多く、集合的利益は大きいにもかかわらず、個別的利益は小さいため、政治活動を展開するインセンティブも関心も小さく、気づかないまま得べかりし利得を放棄するというのだ。

これはこれで納得のいく説明なのだが、現実には貿易自由化は進んでいる。関税率は年々低くなってきたし、非関税障壁も撤廃や縮小が進んでいる。この変化を引き起こしてきたのが国際貿易交渉だと国際経済学では説明する。互いに国内の輸出業者の利得を貿易相手の保護貿易派とバランスさせて互惠主義で貿易自由化を実現することができる。毒を持って毒を制す、というわけだ。しかし、保護貿易派は黙って犠牲にされてはいない。しっかり、アメとムチのアメの保証がなければ泣き寝入りはしない。彼らは個人・消費者あるいは国民全体とは違って、決して無知でも無関心でもないからだ⁶⁾。

5) 規制緩和はアベノミクスの3本の矢の一つでもあるが、一般に、役所や業界団体など既得権益関係者の特に強い反対で緩和が実施できない分野（農業・医療・雇用・教育など）は「岩盤」と称されている。

6) 個人・消費者は無知で無関心、と言った。だが、事実は必ずしもそうではないかもしれない。例えば、今回の総選挙は史上最低の投票率だったという。このような投票行動は決して不合理ではない。多くの論者が指摘するように、今回の選挙は争点が明確でなかった。非自民（民主党）政権の能力不足には懲りた。アベノミクスに代わる経済政策は提示されなかった。憲法・安全保障・歴史問題・秘密法と不安材料は「てんこ盛り」

しかしながら、政治過程をこのように見ると既得権益は動かしがたく見え、政治制度自体が内生的に発展してきたという事実を見過ごしてしまう。既得権益がどのように形成され、どのように変容してきたのかをあきらかにすれば、現状の打破や将来への道筋も見えてくる。政治力の源泉は何なのか。政治力のあるグループは、何を目的とし、どういう手段を利用し、何を動かそうとするのか。実際、歴史的にみても、現状の変革は必ずしも革命的なわけではなく、変革に抵抗していた既存のエリートが変革によって利益を得る例も少なくない。

現在の先進国をはじめ、その先進国を尻目にグローバル金融危機後も高成長を続ける新興市場国も、それぞれに既得権益の制約を乗り越えるのに成功してきた国々だ。古くは工業化過程そのものが農業を基礎とする経済社会から生まれてきた。戦後の開発戦略を考えると、この動かしがたく見える既得権益はどのようなプロセスで転換を遂げてきたのだろうか。それを突き動かしたものは何だったのだろうか。

2. 政治主体と政策選択⁷⁾

2.1. 政治主体のミクロ分析

ミクロ経済学では、消費者は与えられた市場価格と予算制約の下で個人の効用を最大化するように、消費や余暇を合理的に選択する。同じように、政治経済学では、政治主体（投票者、ロビイスト、政治家）は決められたゲームルールの中で個人の利益（効用、レント、便益）を最大化するように、投票や献金や政策を合理的に選択する。ロビイストは政治家が社会便益と政治献金をどうバランスさせるのかを考えながら関税保護を得るた

めの適切な献金額を選択する。独裁者が発展戦略を考えると、それが政治的経済的にどのような結果になるのかを考えながら、権力の座に長くともどり、その間の収入の流れを最大にするよう政策選択する。問題は、政治主体の便益、制約、手段は極めて多様だということだ。

消費者の効用最大化や生産者の利潤最大化は、少なくとも一次近似としてもっともらしい。では、政治主体の最適化行動はどうか。政治的便益は経済的利益だけではない。栄誉、名声、権力、国の大義、など様々だ。中世の騎士は、物的便益ではなく、名誉や栄光のために働いた。元禄の赤穂浪士は「義」のために、幕末の下級武士・浪士たちは、……と枚挙の限りがない。人間が抽象的な理想、聖なる価値、忠誠心で動くことはよく知られている。Rodrik（2014）から先行研究の言葉を借りれば、「人が生死を賭けるのは、自己や血縁を守るためだけではなく、自己のアイデンティティが形成する道徳的価値のためでもある。」このような人々の心理を利用すれば、自らの政治的便益のために人々を動員することもできることは見易い。

「自己のアイデンティティが形成する道徳的価値」が重要だとすると、政治主体の便益も自分が何者であるか（アイデンティティ）に依存する。日本であれば、エリートか中間層か（社会階層）、現役か年金生活者か（世代）、経営者かホワイトカラーか自営業か（職業）、などだ⁸⁾。政治的便益における、これらのアイデンティティの相対的ウェイトは人によって違うだろう。

Akerlof and Kranton（2005）⁹⁾によれば、人々は特定の社会カテゴリーにつながっており、人々にとって望ましい行動はそのカテゴリーの特性から

ㄨ だが、反権力の朝日新聞が評判を落とし、他のメディアもそれを傍観した。政党組織は、この問題に正面から向き合うことなく、むしろ、メディア同様、傍観するか、バッシングに悪乗りするかどうかどちらかに終わった。結果として、共産党以外は自民党と政治的経済的立場が大同小異であり、信頼に足る、力のある野党は皆無である以上、しかも小選挙区制では投票してもムダだと考えても不思議ではない。その意味では、無知でも無関心でもなかったのかもしれない。一定の時刻に投票所に足を運ぶことで失う機会費用も高所得国・日本では馬鹿にならないのだから。

7) 第2節と第3節はRodrik（2014）に依拠している。

8) 米国人なら、これに加えて、民族（白人か非白人か）、宗教（キリスト教徒かそうでないか、プロテスタントかカトリックか）、なども重要なアイデンティティとなる。

9) George A. Akerlof and Rachel E. Kranton, "Identity and the Economics of Organizations," *Journal of Economic Perspective*, Volume 19, Number 1, Winter, 2005.

導かれる。例えば、労働者は会社組織にアイデンティティを持つように属性を変える（社風に合わせる）し、雇用主は労働者の属性を変えて職場パフォーマンス向上を図る。「日本的経営」にみられるような、労働者と会社組織の関係構築こそが会社経営に重要であり、それは給与など金銭的補償を補完するものだ。つまり、直接的な経済的便益に一見反するような政治的行動も、このように自らのアイデンティティである社会カテゴリーの存在によって説明できるかもしれない。

2.2. 政策選択とイデオロギー

アベノミクスは非伝統的な量的金融緩和政策、積極的財政政策、長期的成長のための構造改革の3つの柱（「3本の矢」）から成り立っているとされる。このうち、「量的緩和（QE=quantitative easing）」政策は1990年代の金融危機から始まった長期不況に対して日本銀行が展開した金融政策で、グローバル金融危機を経験した今となっては世界標準となった感すらある。伝統的な短期金利の公開市場操作による有効性がゼロ金利の持続で失われたため、いわば苦し紛れに長期資産を購入することによって長期金利を低下させ、かつ、プラスのインフレ目標政策継続を知らしめることで民間部門の期待形成に働きかける。いわゆる「時間軸政策」である。この政策の有効性はさておき、インフレ目標と時間軸政策は最近のマクロ経済学の成果をとりいれたもので、1980年代までは存在しなかった考え方である。1970年代まで、実務の立場から頑なに経済学の標準的な成果を拒否していた日銀と比べると隔世の感がある¹⁰⁾。

しかしながら、そもそも経済学界では政策選択についてコンセンサスがないことの方が多い。古くは、「マルクス経済学」と「近代経済学」の対立があり、その後も、市場自由化か市場介入か、自由貿易か保護主義か、ケインジアンか反ケインジアンか、ケインジアンかマネタリズムか、「合理的期待」、「ワシントン・コンセンサス」、など、様々な経済政策イデオロギーが政治家や国際機関

を動かし、現実の経済を左右したし、現在も左右している。

ただし、その程度は国によって相当異なる。欧米に比べると、日本の政策当局は、「流行の」経済政策イデオロギーとは一定の距離を置いていたように思われる。いずれの場合も、政策担当者は、何らかの世の中の政治経済の仕組み（モデル）を想定しているはずであり、場合によっては賛否の分かれるどちらかの陣営に与することを余儀なくされた。日本の郵政改革をめぐる民営化論争は、むしろ日本では珍しい例かもしれない。

開発戦略の分野で言うと、戦後の保護貿易主義的な輸入代替工業化戦略は、市場は価格に余り反応せず、発展途上国が工業製品輸出で経済発展を実現するのは難しいとする「弾力性ペシミズム」という見方の強い影響を受けていた。反植民地主義がこれに輪をかけるなかで、ラテンアメリカ諸国や南アジアでは国有企業を保護し、輸入代替工業化を図ったが、為替高で安く輸入した資本財と、相対価格を無視した、比較優位に反する資本集約的生産方法とにより、過剰設備と国際競争力の欠如に悩まされ続けることになる。現在では、途上国の貧しい農民といえども、価格インセンティブに敏感に反応することがわかってきており、途上国の政策も、より市場志向型のものにシフトしている。既得権益を所与とする立場は、政策担当者が想定する「モデル」自体もこのように内生的に変化して行く事実を無視している。

ところで、「合理的期待仮説」では人々は真の経済モデルを知っていると想定されている。正確に知ってはいなくても確率的に正しく、あるいは短期的には見方が多様であっても時間の経過とともに正しい真のモデルに到達すると考える。だが、人々は世の中の仕組みに関する自分のモデルに固執するのが現実だ。政策当局者も同じで、政策の失敗という不都合な真実や事実は軽視するか、正しい政策が正しく実施されなかったためだと言い訳する。アジア危機など新興市場の金融危機に適用された「構造調整政策」が長期にわたる

10) かつて、日銀が貨幣量を政策的にコントロールできる（学界）か、できない（日銀）かで論争が交わされたとき、日銀側は貨幣量をコントロールできるとするのは教科書的な議論（机上の空論？）に過ぎないと一蹴した。

深刻な景気後退をもたらしたとき、「ワシントン・コンセンサス」¹¹⁾に与するエコノミストは、構造調整政策が正しく実施されなかったからだと主張した。

結局、政策担当者に（も）本当の因果関係、真の世界モデルなどわかるよしもないというところから議論を始めた方が現実的だ。彼らの見方は間違っているかもしれない、新たな証拠が目の前に出てきても、これまでの考え方を支持する証拠だと主張し続けるかもしれないからだ¹²⁾。

3. 非効率な政策選択と政治的革新

3.1. 非効率な政策選択

このように、とくにマクロ経済の政策選択に関しては、正しいモデルを特定すること自体、しばしば困難である。米国連邦準備銀行のグリーンズパン議長はデフレーションと安定成長の両立（「大いなる緩和 Great Moderation」）を実現し、2000年のITバブルに果敢に対応した当局者として高い評価を得ていたが、今ではグローバル金融危機を防げなかった議長というレッテルを貼られるに至った。後知恵で担当者を批判するのは簡単だが、2006年時点までは、一般に危機は予想されていなかったのであるが。

ただし、ミクロ政策の場合、貿易自由化、国有企業の民営化、輸入代替より輸出志向、など先行する各国の経験から、いまや効率的な政策選択の方向性は、各国の初期条件を別にすれば、ある程度明白であると言ってよい。にも拘わらず、経済的に非効率な政策選択に固執するのはなぜなのか。いまだに残る国有企業民営化問題はその一つだ。もっとも、先進国であるはずの日本の郵政民

営化にも反対は多かった。日本の農業は、未だにすべての貿易自由化交渉における頭痛の種であり続けている。

Rodrik は、経済的に非効率な政策選択が行われるのは政治主体の戦略空間が不必要に狭められているからだと言う。同空間を広げ、より効率的な選択へと導く余地があるというのだ。政治主体の戦略空間とは何か。織田信長など戦国武将を考えると分かり易い。彼らは、アジェンダを設定し（天下統一）、連携を募り（他の武将との同盟）、公約を明らかにし（所領安堵および追加分配）、選択肢を考慮し（上洛か、別領域の平定か）、そのプロセスで政治的資本（織田家ののれん？）を蓄積・消費する。このように、目的達成のために何ができるか、その範囲が戦略空間だ。消費者なら、価格と所得を所与として消費水準を決めるしかない。これに対して政治家は自ら戦略空間を設定し、政策手段を創造することができるというのだ。

そもそも経済的に非効率な政策選択が行われているということは、他の政策選択によって現状を改善できるということを意味する。経済学でよく使われる改善の基準は「パレート最適」という概念だ。これは、他の主体の便益を損なわない限り、ある主体の便益を増加させることができない状態を指す。つまり、非効率な政策選択とは現状がパレート最適ではなく、既得権益を損なうことなく、全体の便益を改善する余地があることを意味している。それができないのは、効率を改善するような再分配メカニズムが利用できないか、または、再分配の保障がないからだ¹³⁾。

しかし考えてみると、パレート改善が可能なら

11) 構造調整政策を支える、政府介入を排し、財政健全化と市場自由化を中心とする政策パッケージのこと。

12) 例えば、グローバル金融危機は人々の考え方をどのくらい変えたか。危機を生んだ政策は強力な金融界によって推し進められたとする見方がある。既得権益が政策決定を支配しているという議論だ。だが、金融自由化をよしとし、政府による規制は望ましくないとする雰囲気があれば、それらの政策は実施できなかったはずだ。つまるところ、強力な既得権益といえども民主政治のもとではあからさまに権益を主張するということはないのが普通だ。むしろ、議論の正当性を探り、その政策は公益に資すると主張するのだ。金融自由化論も、「ウォールストリート（金融街）のための議論だなどと言うはずもなく、メインストリート（国民）のためだ」と言うに決まっているというわけだ（Rodrik（2014））。

13) 貿易自由化の例では、自由化によって輸入関税を撤廃するとき、パレート改善になるためには、輸入部門に補償を行わなければならない。逆に言うと、現実には貿易制限が行われ、次善解ですらないのは、一括税も生産者補助金も利用できないということを意味している。同様に、国有企業の民営化が生産性を上昇させるとわかっていながら、それを実現するのが難しいのは、インサイダー（経営者・労働者）が民営化で不利になるとわ

ば、支配者が必ずしも権益を失うとは限らない。むしろ、支配者も改善の機会を利用することができるかもしれないからだ。実際、歴史をみても、実行可能な戦略の制約は「政治的革新」によって緩和されてきている。政治的革新があれば、それが政治制約を緩和し、支配者も権益を失うことなく、自己と社会全体を効率化することができるはずだと Rodrik (2014) は主張する。

3.2. 政治的革新の例

このように、現状が非効率なのは政治的制約が経済的制約、すなわち資源制約より小さく、その内側にあるからだ。現実には「内点解」なのだ。これを「政治制約フロンティア」と呼ぶと、その位置と形は支配層の選択に依存して決まり、それは支配層が利用可能と考える戦略（政策、行動、連携、など）に左右される。政治的革新がフロンティアを拡張するのは、技術革新が資源制約を拡張するのと同様だ。

もっとも、技術革新がすべての人を等しく幸せにするとは限らないように、政治的革新も被支配層を相対的に不利にするかもしれない。古代であれば、人々の宗教的情熱を駆り立て、現世で一生懸命働けば、来世でいいことがあると信じ込ませる、とか、はたまた現今の安倍政権のように、資本課税をゼロに近づけると、やがては労働者も恩恵を受けると信じ込ませる、ことが必要となるようなケースだ。パレート改善でも格差拡大はあり得る。この点については、後で論じる。

実際には、政治的革新が政治制約フロンティアを拡張し、しかも、支配層ばかりでなく、社会全体が裨益したという事例は少なくない。Rodrik (2014) は、事例として、先進国の工業化、中国の高成長、南アフリカの民主化、などを挙げている。

例えば、日本の近代工業化のプロセスだ。明治政府の富国強兵政策は支配層（中央政府・官僚）

の権力基盤の強化になりこそすれ、その逆ではなかった幸福な事例というわけだ。しかし同じような事例は英国やドイツでも見られるという。英国では地主階級、ドイツではユンカーが自らの権力基盤を損なうことなく、新興産業資本の台頭と折り合ったという見立てだ。

韓国など新興工業国の例は、日本の近代経済成長と似ている。工業化を強く意識した権威主義政治体制が権力基盤の正当化と工業化を巧みにダブらせることに成功したという点でだ。その意味では、中国の高成長は既成政治権力（中国共産党）が権力基盤を維持しつつ、自ら 180 度戦略転換して急速な工業化に成功した点でユニークだ。その市場経済移行プロセスは旧ソ連との比較で論じられてきた。旧ソ連圏の（多部門にわたって短期間に民営化などの同時改革を進める）「ビッグバン戦略」と中国の漸進主義・実験主義との対比である。いまでこそ、中国のアプローチを失敗だとする論者は少ないが、当時のビッグバン戦略は欧米・国際機関の推奨するアプローチだった。

中国の市場経済移行は 1980 年代初めの人民公社への請負制度導入、農産物価格の一部自由化から始まる。これは二重価格制度である。1990 年代には国有企業改革は後回しにして（半官半民のような）「郷鎮企業」活動を認め、また沿岸部を「経済特区」に指定して実験的に市場自由化・輸出工業化を図った。そのため、資本蓄積は農村部から始まり、徐々に都市部でも蓄積が始まるというパターンをとった。その結果、従来の農村を権力基盤とする政治システムを温存し、国有部門は大幅なリストラは加えたものの、今に至るまで政治システムを支えるマシンとして工業と金融の中枢を担っており、巨大な資本蓄積は国有部門に確保されている。Rodrik はこれを「複線型改革 dual track reform」と呼んでいる。

以上の例ではいずれの場合も様々な革新的手段によって政治制約が緩和されている。そして、そ

、 かっていながら、それに対する補償の可能性を排除しているからだ。

一方、支配者側は効率的な政策を採用すると自分の政治力が損なわれ、将来の政策決定権を失うことを危惧するかもしれない。実際、19 世紀の欧州では工業化と経済成長を促進するような政策を阻止した国もあった。経済成長は人々を伝統的な農村社会から引き離し、集団的政治行動へと走らせるからだ。非効率と低成長であっても権力基盤が揺るがされることを避けるという選択だ。

の結果としての効率化の成果を支配権力も享受している。政治システムの大きな変化については、日本や東アジアのように工業化に先行して起こっている場合もあれば、中国のように既存のシステムを維持したままの場合もある¹⁴⁾。共通しているのは、既得権益の制約が、決して所与でも、絶対的なものでもないことを示している点だ。戦略空間の拡大は必ずしも政治構造の変更を必要とはしない。支配者が新しい戦略を理解・認知して、それを実行しさえすれば、十分実現可能なのだ。

4. 経済も政治を変える¹⁵⁾

ここまで、既得権益という「岩盤」の形成する政治制約が決して与えられた条件などではないこと、支配体制のアイデンティティからその選好を理解し、その政策戦略空間が広がるような選択肢を創出できれば、その政策選択はパレート改善の方向に変化し得ることを確認した。いま先進国と呼ばれている国々では、19世紀の科学革命やその後の技術革新がようやく経済的成果として実を結んだ経済フロンティアに対して、政治制約が追いついて来ていると見ることもできよう。

ただし、パレート最適の概念は経済成長成果の分配の評価に関しては無力である。現在、富めるものが益々富み、貧しいものは原状に留めおかれるような国が増えてきているが、それらはパレートの意味では改善である。にもかかわらず、そのような現状に対する懸念は、あながち杞憂だと言い切れない。なぜなら、ここまで経済格差を拡大するような経済成長は、政治システムを通して格差を一層拡大させる自己増殖的な効果をもつ可能性があるからだ。

一つの極端な例は米国だ。図3は1913～2011年の米国のトップ1%、0.5%、0.1%の所得階層

の所得全体に対するシェアを示している。データは、納税主体を単位とする、キャピタルゲインを含む個人所得である¹⁶⁾。第1次大戦、大不況 Great Depression、第2次大戦、および先頃のグローバル危機 Great Recession を含む。各クラスの折れ線の右端の数字は各グループの2011年の平均所得額であり、トップ1%は1.1百万ドル(1ドル=100円とすると1.1億円)、トップ0.1%では5百万ドル(同5億円)となっている。

トップ所得シェアは期間全体でU字型をしている。2度の大戦時のシェア低下は戦費調達のために企業課税が強化され、配当所得が激減したことによる。同シェアは、第2次大戦後から1970年代にかけて緩やかに低下したが、同年代末から上昇を始め、グローバル危機直前には第1次大戦時のピークを越えた¹⁷⁾。トップ所得の急増と共にその構成も大きく変化している。資産所得(idle rich)に代わり、経営者所得(working rich)が主役の座を奪ったというわけだ(Deaton (2013))。

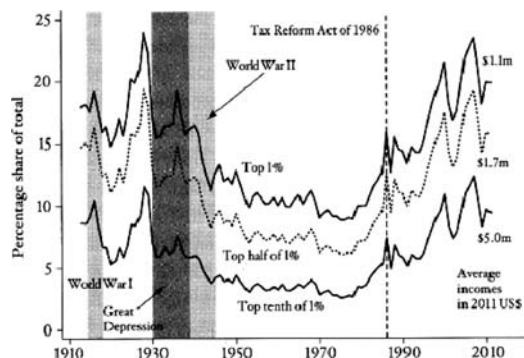


図3 1%の支配：米国

(上から、トップ1%、0.5%、0.1%所得層の各所得シェア)

出所：Angus Deaton, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origin of Inequality*, Chapter 5, Figure 4, Princeton University Press, 2013.

14) Rodrik (2014) は、このような大規模な政治的イノベーションに加えて、所得税、老齢年金、最恵国待遇、銀行預金保険、社会保障受給者の労働要件、条件付き現金トランスファー、中央銀行の独立性、排出権取引なども社会をパレート改善するイノベーションだとしている。

15) 第4節は Deaton (2013) に依拠している。

16) 通常、所得分配を論じるときに使われる家計調査データは無作為抽出された代表的標本に基づくものであり、トップ所得層はほとんどカバーされない欠点がある。高所得層も含む、所得税データに着目したのは Kuznets (1953) が最初であり、図3のデータは、同じアプローチに基づく Piketty and Saez (2003) の成果をアップデートしたものである。

17) この間、1986年の不連続な動きは課税対象所得の変更によるものである。

図3から容易に想像できるように、所得格差の拡大は凄まじい。下から90%の所得階層では、1980年以降のインフレ調整後の税引き前所得の伸びは年0.1%。辛うじて親の世代の生活水準を維持しているのにすぎない。税・公的移転も含めた税引き後所得の伸びはそれよりは少しマシという程度だ。これに対して、トップ1%の税引き前所得は同じ期間に2.35倍になった。しかも2001年には減税の恩恵を受けている(Deaton (2013))。

当然ながら、経済全体にわたる米国の所得不平等度は上昇している。図4は横軸に1人あたりGDP(購買力平価 PPP ベース)、縦軸に所得不平等度を示す「ジニ係数」(%表示)をとって、米国と新興国(ブラジル、中国、ロシア)の所得不平等度の推移を見たものだ。新興国ブラジルは所得不平等度が高いことで知られているが、米国と共に中国でも所得水準の上昇に伴って不平等度が高まっていることが見てとれる。中国の場合、不平等度の上昇速度とレベルの高さは共に、米国を上回っている。

何が問題か。すべての個人が同じ機会を与えられているとき、その中で社会的に生産性の高い人々が高い収入を受け取り、所得格差が拡大したとしても、それが社会的な資源制約を緩和することで他の人々にも便益を生んでいるのならば許容できるかもしれない。けれども人々は同等な機会を与えられているだろうか。米国は「アメリカン・ドリーム」として知られているように、努力す

れば出世できる国と見なされることが多いが、実際には他の先進国と比べると機会平等とはいえないさそうだ。例えば、機会均等であるほど、父と子の収入の相関は低いと考えられるが、米国の相関係数は0.5とOECD諸国の中で最大であり、米国を上回るのは中国と少数のラテンアメリカ諸国くらいだ。一般的に所得不平等度の高い国ほど、この相関係数は高い。つまり、この2つの事実を重ね合わせると、「不平等自体が機会均等の障壁になっている(Deaton (2013))」のだ。

先に述べたように、米国のトップ所得層の主役の座は経営者が占めるようになった。高額な経営者報酬はヘッジファンド、投資銀行などの金融部門から始まり、いまでは非金融部門にも広がっている。銀行と証券の分離を規定したグラス・ステイガル法の廃止(1999年)が金融部門の経営者報酬の巨額化に拍車をかけたといわれる(Philippon and Reshef (2013))¹⁸⁾。同法の廃止の実現は政治家だけのイニシアティブなどではない。その裏では多数のロビイストによる働きかけがあった。むしろそれを支えているのは金融関係者自身だと思われる。これが事実なら(事実だろう)、「トップ所得の急拡大はカネで買うことのできる政治的アクセスを通じて自己増殖的となり得、法自体が公益ではなく、トップ層の私益のために設定され、トップ層はこれらの法によって益々富み、かつ政治的影響力をほしきままにする(Deaton (2013))。」ということになる。

トップ所得のどれだけがこのカネと政治の自己増殖プロセスによるものなのだろうか。このプロセス自体は特に新しいものではないが、それが相対的に肥大しているとしたら、それはなぜなのか。新しい、これらの未解決の問題は、政治が経済を制約するのとは反対に経済が政治を支配するという新たな可能性の検討を迫っている。

加えて経済成長の源泉である技術革新は経済成長とともに格差を拡大する可能性をもつ。最近の技術革新が「労働市場の二極化」、すなわち、収入でみて、トップクラスとボトムクラスのみ雇用

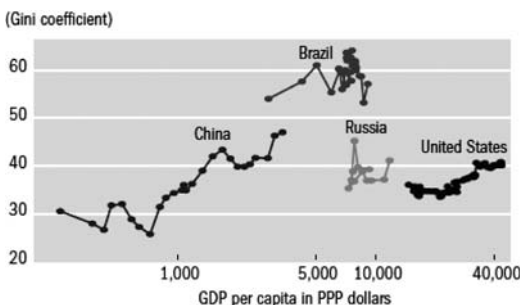


図4 所得不平等度：ブラジル、中国、ロシア、米国
出所：Branko Milanovic, “More or Less,” Chart 2, *Finance & Development*, September 2011.

18) Thomas Philippon and Ariel Reshef, “An International Look at the Growth of Modern Finance,” *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27, Number 2, Spring 2013, pp.73–96.

が増え、中間職種雇用は減少して、労働者が下位の職種への移動を余儀なくされるという現象については拙稿（高阪（2013））で触れた。これは技術革新が引き起こした、労働市場におけるミスマッチ問題だが、それは所得格差拡大につながる。そして経済格差が政治格差につながってゆけば、上の自己増殖プロセスが経済格差を再生産する可能性が大きい。このプロセスが行き着くところまでいくとどうなるのか。

ホワイトカラーなど中間スキルの職種が失われると、残るのは小売り、レストラン、医療介護など、高い知的能力は不要だが、コンピューターにはできない、人と人との接触が求められる職種のみとなる。金持ちは、さらに乳母、犬の散歩係、家用運転手、自家用機パイロットのサービスを必要とする（Deaton（2013））。何のことはない、産業革命前の社会に逆戻りという笑い話にもならない事態だ。

高所得者は教育、医療を私的に購入できるので、税収によるこれらの公益サービス供給を必要とせず、むしろ削減するインセンティブをもつ。それどころか、累進所得税、相続税、キャピタルゲイン課税すべてを削減する強いインセンティブを持っている。実際のところ、税制は教育や医療サービスの形で強力な所得再分配機能を果たしてきた。図5は、Solt（2009）のデータベースに基づく、税・公的移転の調整前所得 market income のジニ係数（横軸）と同調整後所得 net income のジニ係数（縦軸）を各国の最新データ（2003～2010年）についてプロットしたものである（小数点表示）。図の45度線からの垂直距離が税・公的移転による所得再分配がジニ係数を低下させた程度を表している。

図5から、調整前所得では米国、英国、イタリア、ドイツは同程度の不平等度（ジニ係数が0.45～0.5）だが、所得再分配の結果、調整後所得では、ドイツが不平等度0.3まで低下しているのに対し、米国は0.35～0.4程度と再分配効果が小さいことがわかる。再分配効果が最大なのはデンマークで、ジニ係数は0.4～0.45から0.25以下に低下している。不平等度の高いラテンアメリカ諸国は再分配効果も小さいので、格差拡大の累積効果

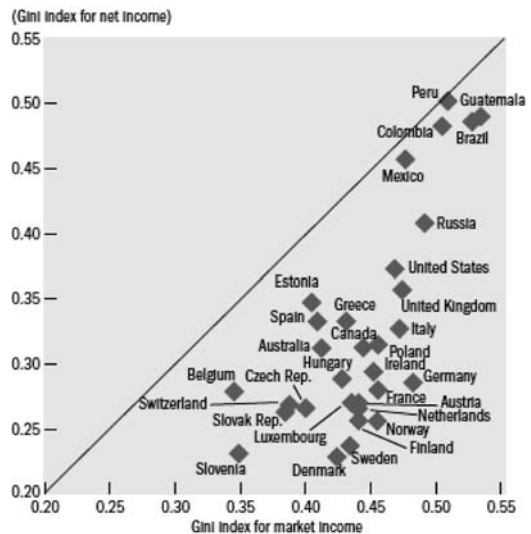


図5 所得再分配：税・移転調整前所得ジニ係数（横軸）と調整後所得ジニ係数（縦軸）

出所：Jonathan D. Ostry and Andrew G. Berg, Measure to Measure, Finance & Development, Chart 3, September 2014.

が存在する可能性が大きい。

ひとつの懸念材料は、この再分配効果が最近に至って低下していることだ。これは各国の財政改革（赤字削減）への取り組みで、再分配効果の高い教育・医療面への支出が削減されているからだと考えられる。経済成長は技術革新をエンジンにアンバランスな生産性成長を通じて起こる。このため、所得格差の拡大は避けられない側面がある。だが、その成果が次第に経済全体で共有されてゆく限り、問題視するにはあたらない。けれども、成果が共有されず、経済格差の拡大が政治格差の拡大につながって行くと、それらが互いに格差を拡大する自己増殖的なプロセスを促進するおそれがある。それは結局、将来の成長の芽をつみ取り、産業革命以前の各地域のように支配層による収奪が発展メカニズムを窒息させるという歴史を繰り返す恐れさえある。所得格差拡大が問題なのは、このためだ。

おわりに

開発戦略をめぐる政府の役割に関しては、市場の失敗を補正するためには政府の役割は欠かせないという見方から、途上国の政府は無能で腐敗し

ており、必ず失敗するため、役割は最小化すべきだという見方まで見事に分かれている。現実とは、例えば、効率的に改革に取り組む途上国政府もあれば、旧態然たる政府も多い。この差はどこから来るのか。

政治家も民衆もインセンティブがなければ動かない。そのインセンティブは経済的なものとは限らない。また、インセンティブ自体が均一に分布しているわけではないので、強いインセンティブをもつ主体の動きが全体の動きを決める。さらに、インセンティブ構造は制度の一部を構成しており、「歴史経路依存性」があるため、容易には変化しない。

このように、政策選択を誰が、なんのために、どのようにして行い、あるいは変更するのかは、人々の暮らしに大きな影響を与えるにもかかわらず、統一的に理解するのが難しい。政策担当者も厳密には政策効果がわからないまま、日々決断せざるを得ないのが現実だ。だが、われわれは過去にどのような政策選択が行われ、そうでない場合とどのように違う結果が生じたのかを知ることができる。

むろん、過去と現在では環境条件が異なるので、成功した事例がそのまま適用できるわけではない。適用できるのは、関係主体間のインセンティブ構造と実際の行動との相互関係のパターンを特定することだ。経済行動に比べれば政治行動はわかりにくい（ように見える）。むろん、経済行動が合理的だというつもりはないが、政治行動を合理的にとらえる努力は経済行動に比べると不十分ではないかと感じる人が多い（ように思われる）。

そこで本稿では、開発・成長戦略における政策選択という視点から政治と経済の相互関係を論じた2つの論考を軸に議論を整理してみた。いまだ途中経過だが、米国の格差問題はどこまで行くのだろうか。翻って、中国、そして東アジアの格差ダイナミズムはどう違うのか。日本は格差の問題より、経済フロンティアを拡大するための手段を

作り出せるのか。これらの問いへの答えを探るためには、各国の政治システムをインセンティブと戦略空間と政策手段から見直す必要があると思われる。

引用文献

- Akerlof, George A. and Rachel E. Kranton, 2005, "Identity and the Economics of Organizations," *Journal of Economic Perspective*, Volume 19, Number 1, Winter.
- Deaton, Angus, 2013, *The Great Escape : Health, Wealth, and the Origin of Inequality*, Princeton University Press.
- Glaeser, Edward L. Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2004, "Do Institutions Cause Growth?" *NBER Working Paper* 10568, June.
- Henderson, J. Vernon, Adam Storeygard, and David N. Weil, 2012, "Measuring Economic Growth from Outer Space," *American Economic Review*, 102 (2) : 994–1028.
- Jagers, Keith and Monty G. Marshall, 2000. "Polity IV Project" Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Kuznets, Simon, 1953, *Shares of Upper Income Groups in Income and Saving*, National Bureau of Economic Research.
- Milanovic, Branko, 2011, "More or Less," *Finance & Development*, September.
- Ostry, Jonathan D. and Andrew G. Berg, 2014, "Measure to Measure," *Finance & Development*, September.
- Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez, 2003, "Income Inequality in the United States 1013–1998," *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1–41.
- Rodrik, Dani, 2014, "When Ideas Trump Interests : Preferences, Worldviews, and Policy Innovations," *Journal of Economic Perspectives*, Volume 28, Number 1, Winter, 189–208.
- Solt, Frederick, 2009, "Standardizing the World Income Inequality Database," *Social Science Quarterly*, Vol.90, No.2, 231–42.
- World Bank, *The East Asian Miracle*, 1993.
- 高阪 章、2013、「生産性と賃金から見る経済発展と構造変化」、『国際学研究』、関西学院大学国際学部、第2巻、第1号、2013年3月、45–56頁。