

経済政策形成における「理論」と「思想」の役割

野口旭（専修大学経済学部）

1. はじめに

社会科学を含む科学とは、外部世界を人間が理解するための知的営為であり、それ自体として有用である必要はない。とはいえ、科学的活動に希少な資源が費やされることを社会が許容しているのは、医学が医療への応用を通じて人類を病魔から解放し、自然科学が工学的応用を通じて人類を飢えや自然の脅威から解放してきたように、それが最終的には社会に対して何らかの有用な寄与をなすことを期待しているからであろう。そのことはおそらく、経済学においても同様である。経済学それ自体は、経済現象の本質を正しく理解するという目的によって導かれる、純粹に知的な活動である。とはいえ、社会はやはり、その知識が社会に対して何らかの有用な寄与をなすことを求めている。その有用な寄与とは、具体的には、経済学に基づく「経済政策」を通じてなされる。

実際のところ、A. スミスの重商主義批判やD. リカードウの保護貿易主義批判などが示すように、経済学はその誕生以来、その時々の方政策的課題と深く結びついて展開されてきた。確かに、経済学の制度化が進展し、理論と応用が分離し、理論の抽象度が高まっていくにつれ、現実の方政策的課題に対する経済理論の疎遠性は高まっていった。とはいえ、ケインズ革命以降のマクロ経済学上の論争がほぼ常にマクロ経済政策のあり方を意識して行われてきたことから明らかなように、現在においてもやはり、経済理論の意義は、その方政策的有用性によって判断されることが多いのである。

こうしたことから、経済学の歴史研究としての経済学史においても、経済政策に関する数多くの研究が存在する。それは、上述のように、スミス、リカードウ、ケインズといった偉大な経済学者の多くが、自らの経済学的考察を、現実の方政策的課題に動機付けられて行っていたことを考えれば、まったく当然である。実際、彼らの知的営為は、われわれの社会に確かに「有用な寄与」をなしてきた。現在のわれわれが持つ経済政策に関する考えの多くは、貿易政策にしてもマクロ経済政策にしても、その基礎を彼らに負っているのである。

他方で、経済政策に関するこうした「経済学的」把握には、一つの重要な問題点が存在する。それは、仮にある政策が社会に対して望ましい結果をもたらすことが経済学的に裏付けられたとしても、それはその政策が実際的な意味を持つことをまったく保証しないという点である。ある政策が社会に有用な寄与をなすには、まずはそれが現実の中で実行に移されなければならない。しかし、経済学的に正しい政策が実行されやすい政策であるとは必ずしもいえない。

ある経済政策がある場合には実行され、ある場合には実行されないという

きに、その成否を左右する根本的な要因は何なのか。そこには既得権益仮説と既得観念仮説という二つの有力な仮説がある。既得権益＝経済的利害重視の立場として政治学の分野で有力なのは、バージニア学派やシカゴ学派の経済学者たちの分析に影響を受けて形成された「合理的選択」政治理論である。しかし、野口・浜田[2007]によれば、合理的選択理論は、それ自体としてきわめて有益な枠組みではあるが、それによって既得観念の重要性を否定することはできない。それは、人々が「合理的」と考える選択それ自体が、「集合的な思想」としての既得観念に依存しているからである。

このように、経済政策形成における「観念」や「思想」の役割を把握しようとするときに役立つのは、P. ホール (Hall[1993]) による「政策パラダイム」概念である。それは、かつてのケインズ主義対マネタリズム、近年のケインズ主義対緊縮主義といった、経済政策路線の対立構造を明確化するのに役立つ。ここで重要なのは、「それぞれの政策パラダイムの中核にあるのは一定の価値判断に基づく思想や世界観であり、決して理論ではない」という点である。理論はせいぜい取り替え可能な「防備帯」にすぎない。それは、経済政策とは経済状況を改善するためのものであるが、その「改善」が何かを意味するのかは、結局は人々の価値判断に基づく以外にはないからである。

2. 経済政策はこれまで経済学でどう扱われてきたか

上述のように、経済学史の領域においても、経済政策思想に関する研究は数多く行われてきた。L. ロビンスの『古典経済学の経済政策理論』(Robbins[1952]) に代表されるように、それは基本的には、「突出した経済理論家たちの政策的思考に関する研究」である。そこには、「経済政策はあくまでも経済理論の上に築かれるべきものである」という認識が明確に存在している。

実際、経済理論家の多くが「望ましい経済政策」を論じる仕方は、すべからくそうした手順に依っている。彼らはまず、技術的に実現可能な政策手段を明示した経済の理論モデルを設定する。そこでは必ず、その政策の帰結を評価する何らかの規準が与えられている。この基準は、厚生関数や損失関数という形式をとる場合もあれば、所得や雇用量といった特定の変数が用いられる場合もある。経済理論家は、このような経済モデルの理論的分析を通じて、ある政策が経済状況を改善するのに役立つか否かを明らかにするわけである。

留意すべきは、経済理論から経済政策を基礎付けようとする、この経済学の定型的アプローチは、ある経済政策の望ましさを望ましくなさを明らかにするものではあっても、ある望ましい経済政策がどう実現されるかを明らかにするものではまったくない、という点である。自由な貿易が各国の経済厚生を改善させることは、さまざまな貿易理論モデルの共通の結論である。にもかかわら

ず、どの国であれ、貿易自由化政策が円滑に実現されることはほとんどない。経済政策の実現メカニズムを科学的に解明するためには、経済学的アプローチとはまったく別種の政治経済学的アプローチが必要とされるのである。

そのための分析枠組みは、まずは「公共選択論」という形で現れた。その創始者の一人である J. M. ブキャナンは、ノーベル賞受賞講演の中で、「経済学者は社会全体の厚生に配慮する独裁者に雇われて政策提言をしているような態度は終わりにして、政治的決定がなされる構造そのものに注目すべきだ」と述べ、公共選択論を「公共経済学や厚生経済学でいまだに主流になっているアプローチに挑戦するもの」として位置付けた (Buchanan[1987] p. 243)。このブキャナンや G. タロックらバージニア学派が創出した公共選択論は、シカゴ学派の G. スティグラーや G. ベッカーらによる政治過程の経済分析とも結びつき、政治学に多大な影響を与え、合理的選択理論と呼ばれる一大研究潮流を生み出した。

合理的選択理論は、政治主体もまた経済主体と同様に合理的であり、政治行動もまた経済行動と同様に利己主義的であることを仮定する。これは要するに、経済学分析手法の政治学への適用である。その最大の意義は、経済学的に望ましい経済政策が常に実現されるわけではないのはなぜかという上の課題に、一つの明確な回答を与えている点である。現実の経済政策は、公平無私の政策当事者によってではなく、もっぱら自らの状況を改善しようとする政治主体（有権者、圧力集団、政治家、官僚等々）の関与を通じて行われる。そのようにして実現される政策はしばしば、特定の政治主体の状況を改善させる、あるいはその権益を維持するために、社会的利益を犠牲にするものとなる。

野口・浜田[2007]によれば、この合理的選択理論は、きわめて有用な枠組みではあるものの、一つの大きな欠落を抱えている。それは、「人々は自らの経済的利害をどう把握しているのか」が無視されている点である。確かに、あらゆる個人はその政治的な選択を自らの状況を改善するために行っている。しかし、こうした利害の判断を、人々は常に一定の「観念」に基づいて行っている。人々を特定の政治行動に駆り立てる「利害」についての判断は、個人の主観的な認識あるいは「思い込み」に基づく、きわめてうつろいやすい想念にすぎない。その「利害」は、多くの場合において、客観的でもなければ自明でもない。現実の政策実現を左右するのは、人々が持つ、この意味での「観念」なのである。

3. 政策パラダイム-公共選択としての経済政策把握の枠組み

現実の経済政策実現メカニズムを解明するためには、まずは経済政策とは何かを明確にしておかなければならない。J. ティンバーゲン (Tinbergen[1952]) が明確化したように、経済政策とは要するに政策目標と政策手段との組み合わせである。貿易自由化政策とは貿易拡大による経済的利益の増加を目標とする

ものであるが、その手段は輸入数量制限や関税の撤廃である。金融政策におけるインフレ目標とは文字通りインフレ率の安定化を目標とする政策であるが、その手段は政策金利やベースマネーの操作である。このように、ある経済政策が有効であるためには、まずはその目標と手段が具現化されなければならない。

この政策目標と政策手段を結び付けるものこそ、経済学の理論モデルである。貿易論の教科書には、輸入関税を引き下げれば輸入が拡大することが示されている。金融論の教科書には、中央銀行が政策金利を変更すれば、さまざまなチャネルを通じて物価に影響が及ぶことが説明されている。経済学が現実社会に有用な寄与をなす可能性があるとするれば、それはまさしくこの局面である。

ここで重要なのは、経済学は、ある政策目標が与えられた場合の政策手段の有効性を示してはいても、政策目標の達成それ自体が社会的に望ましいことを示しているわけではない、という点にある。政策目標が社会的に望ましいか否かは、社会の価値判断に依存する。ただし、社会とは実際には利害や観念の異なる個人や雑多の集団の集合体なので、その価値判断とは有権者の多数派によって示されるそれである。貿易論の教科書には必ず、貿易の拡大によって社会の消費可能性が拡大することが説明されている。したがって、消費の拡大は望ましいという価値判断のもとでは、貿易自由化は正しい政策となる。しかし、消費拡大が望ましいというのは、さまざまな価値判断のうちの一つにすぎない。消費拡大よりも食料安全保障の方を優先すべきという価値判断は十分にありうる。実際、日本ではそれが農産物の自由貿易に反対する論拠となってきた。

つまり、経済政策を最終的に基礎付けるのは、理論ではなく価値判断である。理論は、与えられた政策目標に対する政策手段の適宜を判別する道具にすぎない。それでは、この経済政策の大元にある人々の価値判断は、いったい何から生じているのであろうか。合理的選択理論は、それを経済的利害と把握する。しかし、人々を突き動かしている経済的利害とは、実際には「人々が自分にとって良いと思込んでいるもの」にすぎない。多くの人々に熱狂的に歓迎された政策が思いもよらない惨禍をもたらした実例は、歴史上枚挙に暇がない。結局、人々の価値判断は、「何が望ましいか」に関する人々の観念に依存している。

経済政策のこのような存立構造を理解するために有用なのが、ホールによる「政策パラダイム」概念である (Hall [1993])。ホールがこの概念を提起したのは、1970～80年代のイギリスのマクロ経済政策運営に生じたケインズ主義からマネタリズムへの「パラダイム・シフト」の分析を通じてであった。この二つのパラダイムは、政策目標、政策手段、その両方を結び付ける理論モデルはもとより、資本主義経済がどう機能するかという「世界観」の次元において異なっていた。他方で、J. トービンと M. フリードマンの論争が示すように、両者は

「理論」の局面においては科学的流儀に従って相互の批判を展開していた。その結果は、その後のニュー・ケインジアンに見られるような理論的混淆であった。しかしながら、資本主義経済を本質的に不安定なものと把握するケインズ的世界観と、問題の源は市場よりも政府にあると考えるフリードマン的な世界観との対立は、その後も決して解消されることはなかった。それは、その「世界観」が科学的命題のように反証可能なものではない以上、当然のことである。

つまり、ホールの提起した政策パラダイムは、I. ラカトシュが提起したりサーチ・プログラム概念と同様に、取り替え不能な「中核」と取り替え可能な「防備帯」という構造として把握されるべきである。その中核にあるのは、思想、世界観、観念であり、それに基づく価値判断である。それに対して、価値実現のための政策目標、目標実現のための政策手段やその運用手法などは、取り替え可能な防備帯にすぎない。それは、政策目標と手段を結び付ける経済理論が、経済学が科学として進歩する限り不変ではあり得ないからである。科学の進歩とは、新たな実証的証拠による既存の理論の改変や、より現実説明力の高い新奇な理論の出現を意味する。それは、本質的に反証不能な「思想」や「世界観」とは異なり、必ず変わっていくし、変わるべきものである。

4. 経済政策の転換とその要因

ホールの議論の大きな意義は、「政策転換」とはいつても、そこにはパラダイム内部の次元で生じるそれと、パラダイムそれ自体の転換という高次元のそれが存在することを明確にした点にある。ホールは、政策手段や手法の転換を第1次的転換、政策目標の転換を第2次的転換、パラダイム自体の転換を第3次的転換と呼ぶ。この第1次と第2次は、パラダイム内での転換である。

重要なのは、このパラダイムの内的転換と外的転換とでは、その担い手が異なるという点である。野口（[2015]第10章）が論じるように、ケインズ主義はこれまで、政策手段や手法はもとより、政策目標それ自体の転換をも経験してきた。それは、マネタリズムや合理的期待形成学派からの理論的批判を克服する試みを通じて、自ずとそうになっていったのである。その転換の担い手は、専門人としての経済学者である。それに対して、1930～40年代の古典派的自由放任主義からケインズ主義への移行や、1970～80年代のケインズ主義からマネタリズムや新自由主義への移行は、政策パラダイムそれ自体の転換の実例である¹。ここでは、専門人よりもむしろ、政策選択に影響を与える一般人（政治家も含む）の価値判断が重要になる。そこにおいても、スミス、ケインズ、フリードマン、ハイエクといった「突出した専門人」たちの「思想」や「世界観」は重

¹ M.ブライスの名著 Blyth[2002]は、この種の「大転換」を対象にしている。

要である。しかし、それらが重要なのは、彼らの思想や世界観が、さまざまな媒介者を通じて、一般人の「観念」に、ひいてはその価値判断に影響を与えているからである。もしそうでなければ、専門人たちの思想や世界観は、人々にとってインド哲学やギリシャ哲学と同様な知的興味の対象でしかないであろう。

つまり、現実世界に政策パラダイムそれ自体の転換が生じるのは、専門人よりは一般人の「観念」に転換が生じた時においてである。そして、その一般人の観念の転換はおそらく、一般人の既得観念と彼らの「実感」との間の乖離の拡大によって生じる。というのは、それはT.クーン (Kuhn[1962]) の科学革命論がいう「パラダイムにとってのアノマリーの拡大」を意味するからである。

野口[2007]が専門知の世間知の対立の問題として、また若田部[2007]が「認知バイアス」の問題として指摘したように、専門人と一般人の現実認識は、しばしば大きく異なる。また、一般人の現実認識は、専門人たちのそのような内在的批判に遭遇することが少ないだけに、強い粘着性を持っている。しかし、経済政策の「大転換」が実際に起きているという事実は、一般人の「観念」も変わらないわけではなく、それは時には急激に変わることを示している²。

[参考文献]

Blyth, M. [2002] *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. [1987] "The Constitution of Economic Policy," *American Economic Review*, Vol. 77, No. 3.

Hall, P. A. [1993] "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3.

Kuhn, T. S. [1962] *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press.

Robbins, L. C. [1952] *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, Macmillan.

Tinbergen, J. [1952] *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland.

野口旭編[2007]『経済政策形成の研究-既得観念と経済学の相剋』ナカニシヤ出版。

野口旭[2007]「経済政策はどう実現するのか」野口編[2007]序章。

野口旭[2015]『世界は危機を克服する-ケインズ主義 2.0』東洋経済新報社。

野口旭・浜田宏一[2007]「経済政策における既得権益と既得観念」野口編[2007]第1章。

若田部昌澄[2007]「経済政策における知識の役割」野口編[2007]第2章。

² M.ブライスは、2005年6月29日付の私信において、彼によって「均衡信念モデル」(the equilibrium beliefs model)と名付けられた、社会観念の突発的変動および収束を説明する興味深いモデルを提案した。