

格差と再分配に関する政治経済学の研究動向

小林 誉明

●いかに格差を解消するか？ —「見える手」による再分配

いわゆる「もてるもの」と「もたざるもの」との経済的な格差は、古今どのような社会でも見られる現象である。格差は経済発展の推進力ともなる一方で、極度な場合は社会の一体感を損ない紛争の要因ともなり得るため、格差をいかに飼いならすかは近代国家運営の中心命題ともなってきた。市場メカニズムにおける「神の見えるざる手」を通じては格差の是正が期待できないことから、政策という「見える手」を通じた再分配の装置として政府の役割が期待されることになる。政府による再分配政策は大きく分けて二種類に類型化できる。①一つは、社会的公正の観点から最低生活水準の確保や所得階層間格差の平準化を目的とした政策で、税制や社会保障といった広範に裨益する公共財的な手段の制度化を伴う。②もう一つは、特定者の私的利益を利することのみを目的とした社会的非効率性の高い「ポークバレル」とも呼ばれる政策で、負担していることを負担者に気付かれにくい

補助金や関税といった手段が用いられる。

どのような形であれ再分配は「誰かから誰かへ」の資源や機会等の移転を伴うため、利害をめぐる政治的対立が繰り返られる。ペルソンとタベリーニは、上記二種類の政策をめぐる政治過程を「一般利益政治」と「特殊利益政治」として整理している(参考文献⑧)。①まず、広範に裨益する公共財的な性質をもつ再分配政策においては、誰もが同等の便益を(潜在的に)受けることができる一方で費用は所得に応じて負担されるため、低コストで便益を得られるゆえに「大きな政府」を指向する貧困者と、重い税負担を課せられるゆえに「小さな政府」を指向する富裕者との間の、所得階層の違いを軸とした負担をめぐる政治(一般利益政治)が展開される。②他方で、ポークバレルにおいては、全員によって薄く広く費用が負担された公的資源からより多くの私的利益を引き出すべく、一部特定者によるパイの奪い合いの政治(特殊利益政治)が展開される。

再分配の研究はこのように二つの系譜に分かれてモデル化されてきており、途上国

における分配の実現可能性や成長とのトレードオフなどを論じるときも、両者を区別して論じることが有益であろう。特殊利益政治は、衰退産業や地方への再分配を通じて結果として格差是正に寄与する場合も否定できないが、社会的弱者である貧困者のグループが自らの利益を主張する手段を持ち得ない途上国においてはむしろ富裕層が貧困層を収奪する格差拡大の装置となってしまう可能性が高い。他方、一般利益政治を通じて広範に裨益する再分配政策の発動は、格差の解消を保証しないまでも縮小の方向に作用すると予想できるため、一般利益政治の構図における政策決定メカニズムを解明する意義は大きい。格差がある社会においてどのような場合に、より貧困者サイドの要望に敏感に反応した再分配政策が採用されるのであろうか。格差改善の努力を行う政府とそうでない政府の違いはどこからくるのであろうか。

●いかに再分配政策が決定されるか？—代表なくして再分配なし



特集／開発の中で「格差」を考える

再分配に限らず様々な（経済）政策の違いを決定付けるメカニズムについて数多くの知見を蓄積している学問が、いわゆる「政治経済学」である。再分配政策の決定については、①左派政権かどうかといった政権の党派性からマクロに説明するアプローチに対して、②個人々の選好情報（インプット）を集約した社会的決定の帰結（アウトプット）として再分配政策をミクロから説明する有力なアプローチがある。個人々の選好を政策決定者にインプットするための最もポピュラーな参加の手段が選挙であるが、投票権が社会の構成員に等しく付与され、選挙という形で個人の選好を表明する制度が整っていれば、政府はこれらの選好を集計することによって有権者が求めている社会的思想がどのようなかを把握することができる。このように「一人一票」の平等な政治的権利に基づいて「みんなで決める」政治体制を「民主的政治体制」と呼ぶが、この体制のもとでの政策決定は、一票でも多くの票を集めた政策が採択されるという「数の論理」が支配する世界となる（参考文献⑤）。

多くの民主国家では、有権者が自らが望むような政策を実現してくれそうな政治家を選挙によって代理人として選出することを通じて政策選択を行う「代議制民主主義」を採用しており、政府には自らの政策について有権者への「説明責任」（アカウンタビリティ）が発生する。仮に多数有

権者の意思に反する政策が実行されたり望ましい政策が実行されなかった場合は、有権者は選挙を通じて政権への異議申し立てができるため、選挙で負けたくない為政者は多数有権者の意向に背くような政策を選択することができないインセンティブ構造のもとに制度的に置かれているのである。

このような構造のもとで、再分配政策はどのように決定されるのであろうか。選挙の争点を富裕層と貧困層との間の負担と受益をめぐるコンフリクト（すなわち一般利益政治）と捉えた場合、有権者を最貧困者から最富裕者までを所得水準に応じて一次元に配置することができる（図1）。経済力を「もてるもの」「もたざるもの」、どちらも「一人一票」の政治的権利を「平等に」「もてる」としたら、圧倒的多数者が貧困層を占める途上国においては、有権者の多数は貧困層ということになる。そのため有権者を所得順に並べた場合、真中の有権者（中位投票者）の所得は、平均所得よりも低くなる。これは、平均所得以下の有権者の数が平均所得以上の有権者の数より多いことを意味するが、民主制度のもとでの決定が数の論理で行われるとすると、富裕層から貧困層への再分配政策への投票が賛成多数で可決されるはずである（参考文献⑥）。市場における「弱者」が、数を武器として政治における「強者」（決定権者）に転換し、貧困層と富裕層との圧倒的な経済格差は、一人一票を保障する民主的

な選挙というフィルターを通すことで政治的な力関係として逆転するのである。反対にもしも民主的制度が欠如し投票権が平等に付与されていなければ、特定の人々の選好のみがカウントされるため、政治的な格差は経済的な格差の温存に寄与するのであろう。このように見ると政治体制の選択は分配のあり方の選択に直結しており、「代表なくして再分配なし」ということができる。政治体制によって再分配が規定されるメカニズムが、飢饉という究極の状況においても当てはまることが、ドレーズとセンの実証研究で描き出されている（参考文献⑦）。

●いかに再分配政策は歪められるか？—代表あっても再分配なし

一九九〇年代以降の民主化の波の中で、開発途上国の多数において複数政党制の採用と普通選挙が開始され、世界中の大半の国が今や民主国家の仲間入りをしている。民主体制と再分配政策の関係を示した上記理論が正しければ、格差の均等化が世界中で進んでいてもおかしくない。しかし、現実には多くの民主国家はそのようなパフォーマンスを必ずしも示していない。これはなぜであろうか。実際の政策決定過程に介在している様々な「政治制度」がもたらす制度的効果の影響が考えられるが、「比較政治学」において膨大な知見が蓄積されている。再分配政策を歪める可能性が示唆さ

図2 代表あっても再分配なし

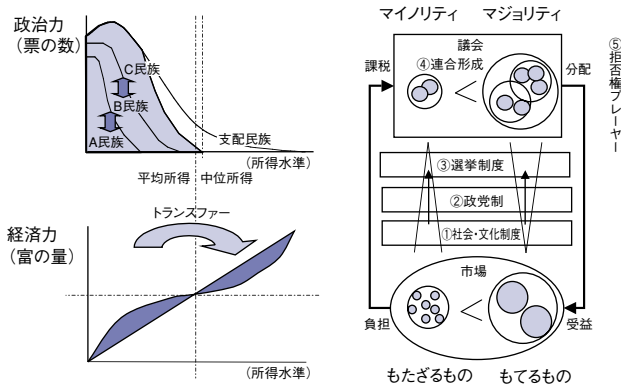
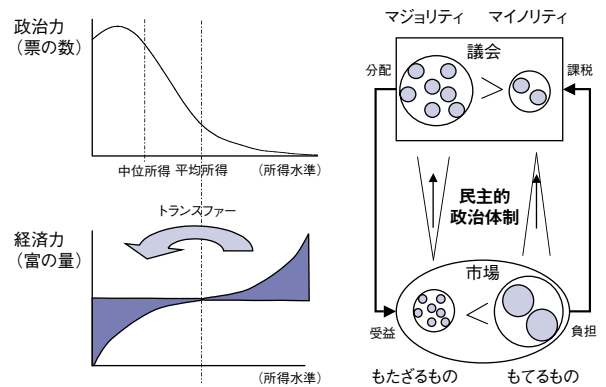


図1 代表なくして再分配なし



れる研究について、政策決定過程に沿って整理してゆく(図2)。

①社会・文化的制度と再分配。政治への参加資格があっても、実質的に行使できないければ政策への影響力は持ち得ない。途上国では往々にして、個人が「親分子分関係」といった社会的・文化的制度に埋め込まれた環境の中で、本当の選好を表明することができない状況に陥りやすい。このような社会に近代国家の要件としての民主的制度が導入されたとしても、かえって既存の親分子分関係に正当性を付与し、公式化・永続化してしまう問題等が、「ネオ・パトリモニアリズム」の研究の中で指摘されており、このような政治学の知見を途上国開発の研究に繋げるための取組みが石川によって進められている(参考文献①)。

②政党制と再分配。自らの意思に基づいて政治へ参加できる条件が整ったとしても、意見を表出できる受け皿がなければ棄権せざるを得ない。すなわち、再分配政策に関するその個人の選好にマッチした政党が存在しなければ、投票の意味がなくなってしまう。「多党制」であれば選択肢は政党の数だけあるが、「二大政党制」であればより多くの票を取り込む必要から中庸な政策に収斂してしまうため、実質的な選択肢は無きに等しくなってしまう。

③選挙制度と再分配。最も望ましい政党へ投票ができたとしても、その一票が有効にカウントされなければ政策への影響力は持ち得ない。すなわち、選挙制度のあり方によって選好の集計結果は大きく異なってくる。選挙区ごとの多数派が議席を獲得する「多数代表制」の場合は、少数派の票は死票となる。他方、政党の得票率に比例して議席を配分する「比例代表制」の場合は、少数政党であっても議席獲得の余地が残り、死票は少なくなる。

④連合形成と再分配。無駄なく票が集計され議席が確定したとしても、与党とならない限り政策への決定力は持ち得ない。しかし、途上国における多数派である貧困層といわれる所得階層を形成する人々の多くは実際には一枚岩ではなく、複数のエスニシティや宗派、イデオロギー等によって分立している。再分配政策の受益者としての共通利害のもとに貧困層が連合を形成することではじめて、貧困層の唯一の武器ともいえる数の力の恩恵を蒙れるのである。

⑤権力分立と再分配。議会における与党が常に政権を担えるとは限らない。議院内閣制においては与党が政府となるため、議会における政策の決定が最終決定となるが、大統領制の場合には行政権は大統領に帰属するいわゆる「分割政府」のため、チェックアンドバランスが機能しやすい構造となっている。このように現状を変更するために同意を得ることが必要なポイント(拒否点)の数に着目して政治制度を分析する「拒否権アプローチ」(参考文献⑨)は、連邦制と中央集権制や一院制と二院制の違



特集／開発の中で「格差」を考える

いなども包含的に説明可能であり、福祉国家の持続性の説明にも応用されている。

以上、貧困者が多数派を占める途上国において、民主的な決定によって選択されることが期待される再分配政策の理論的モデルと現実とのギャップを説明しうる様々な政治制度的要因を羅列した。様々な政治制度を通過する過程で、貧困者の側が本来持ちうる多数者としての政治力が、縮小転換してゆく可能性を見て取れるのではないだろうか。なお、利益団体によるロビーイングという非公式なチャンネルを通じて、富裕層に属する一部特定者の利益が過大に表出されている可能性も別途考えられる。

●経済と政治の相互作用の動的把握に向けて

政治経済学は、「経済格差は政治格差に規定される」という極めて明快なメカニズムの存在を明らかにした。すなわち、民主制度が欠如している場合の初期格差持続傾向、民主制度によって投票権が確保されている場合の再分配傾向である。これをベンチマークとして比較政治学の知見を加味することで、「経済格差は政治制度にも規定される」ことも明らかにしつつある。しかしこれらの「静学的」研究は、前者から後者への移行がどのようにすれば可能なのかという点については何も述べていない。民主化によって富を再分配されてしまうことが自明な既得権層は当然、民主化を阻止

するインセンティブを持つが、ボイシユは不平等の度合が高い社会ほどそのようなインセンティブは高くなるため、民主化が起りづらく、再分配のリソースが不十分な途上国が民主化しても持続的になりえないという内生性を指摘している(参考文献④)。他方で、アセモグルとロビンソンは、不平等な社会においては、再分配の手段として革命という選択肢をもちうる貧困層に、将来の再分配をコミットすることで革命を回避するための戦略的手段として、民主化がエリートによって選択される可能性を明らかにしている(参考文献③)。

このような再分配への関心は社会科学の古典的テーマであるが、途上国社会への適用、そして政治発展過程および経済発展過程への適用に関しては、実は未開の領域が広がっている。例えば中所得段階における相対的貧困の問題(参考文献②)を、民主化のプロセスおよび経済発展のプロセスの相互作用から「動的」に整合的な説明ができてはじめて、途上国問題の「比較政治経済学」ともいえる新たな学問領域が固有の意味を持ち始めるであろう。これまで、途上国の政治の仕組みがブラックボックスであったがゆえに、開発の文脈においては政治が正面から取り上げられることは少なかった。今後、新興民主国の民主化が進展してゆくなかで、政治経済学の知見なしには、途上国の開発は語れなくなるであろう。政治学者のこの分野への参入が待たれる。

(こばやし たかあき／国際協力銀行開発金融研究所)

《主要参考文献》

- ① 石川滋『国際開発政策研究』東洋経済新報社、二〇〇六年。
- ② 速水祐次郎・神門義久『農業経済学新版』岩波書店、二〇〇二年。
- ③ Acemoglu, Daron and James A. Robinson, "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics*, 115, 2000, pp.1167-1199.
- ④ Boix, Carlos, *Democracy and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ⑤ Dahl, Robert A., *On Political Equality*, New Haven: Yale University Press, 2006.
- ⑥ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957 (古田精司訳『民主主義の経済理論』成文堂、一九八〇年)。
- ⑦ Dreze, Jean and Anantya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- ⑧ Persson, Torsten and Guido Tabellini, *Political Economics*, MIT Press, 2000.
- ⑨ Tsebelis, G., "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism," *British Journal of Political Science* 25 (3), 1995, pp.289-325.