

マクロ経済政策における既得観念の役割*

野口旭（専修大学経済学部）

1. はじめに

経済学は、他の科学的知識体系と同様に、現実が生じている諸現象の背後に存在する規則性および法則性を理解するための認識枠組みであり、必ずしも実利的な有用性を求められているわけではない。しかし、自然科学の重要な役割の一つが、それから得られる知識の工学的利用による人々の福利の改善にあるように、経済学の役割の一つは、その知見の政策的利用による経済状態の改善にあると考えられる。その意味で、経済政策とは、経済学と現実社会を取り結ぶ接点といえる。

しかしながら、現実の政策形成は、決して経済学の論理のみによって行われるわけではない。経済学者がいかに関心する自由な貿易の利益を説いたとしても、それがそのまま現実化されるわけではない。その理由は、特定の政策が社会の各層に与える影響は決して一様ではないからである。社会全体では厚生を改善させることが明らかな政策であっても、特定の社会層にとっては不利益になることがありうる。その場合、その政策が実現されるか否かは、それぞれ利害の異なる各社会各層の持つ政治的影響力次第となる。

他方で、ある種の経済政策の実現においては、既得権益以上に障害になるものが考えられる。それは、人々の既得観念である。たとえ専門家の大多数が合意する政策であっても、それが社会の一般的な通念とは異なるとすれば、有権者、政治家、マスメディア、政策担当者などの理解が得られないことがありうる。そのような場合、その政策がいかに関心する社会的に望ましいものであっても、それが実現される可能性は限りなく低くなる。

本稿の目的は、現実の政策形成に対して既得観念の持つ役割を確認することにある。望ましい政策の実現に対する障害が既得権益と既得観念のどちらにあるのかを正確に把握することは、政策形成過程における専門家の役割を考える場合には特に重要である。もしある望ましい政策の実現を妨げているものが既得権益である場合には、専門家の役割は、社会各層の諸利害を適切に調整する方策を提案することに求められよう。カルドアの補償原理が説くように、もしある政策が効率改善的であれば、その政策により利益を受ける層から損失を被る層への所得再分配によって、社会各層が損失を被ることなくそれから利益を得る方策は常に存在する(Kaldor, 1939)。それに対して、ある政策の実現に対する障害がもっぱら一般社会の側の誤解あるいは無理解にある場合には、専門家の役割は、社会に対する説得あるいは啓蒙に求められることになる。

本研究は、以下のような仮説に基づいている。それは、ある政策の実現可能性が既得権益と既得観念のどちらによって左右されるかは、その政策によってもたらされる利害得失

* 本稿の主要な内容は、Hamada and Noguchi (2004) に基づく。なお、本稿は平成 16 年度専修大学個別研究助成（研究課題「経済政策の知識論的研究」）の助成を受けた。記して感謝したい。

の自明性に依存するというものである。利害が自明である経済政策の具体例には、貿易自由化、規制緩和、公共事業などがある。これらにおいては、その政策によってどの立場の層が利益あるいは不利益を受けるのかは、相当程度まで明らかである。こうした場合には当然、既得権益の役割が大きくなる。他方、利害が必ずしも自明ではない経済政策の例には、通貨レジームや金融政策ルールを選択といったものがある。これらにおいては、一般社会において、特定の選択が社会各層に与える影響はもとより、社会全体に与える帰結さえも誤解されていることが珍しくはない。そうした場合、ある望ましい選択の実現可能性を高めるには、人々の既得観念にいかに関与させるかが重要になる。

本稿は、人々の既得観念が政策の帰趨に重大な影響を与えた実例として、日本が経験した最も深刻な二つの経済危機の前後において支配的であった通念を取り上げる。その二つの危機とは、1930年代の昭和恐慌と、1990年代末以降から2000年代前半のデフレ危機である。昭和恐慌前後における政策的焦点は、金本位制復帰の是非（金解禁および金輸出再禁止）という通貨レジームの選択である。2000年代のデフレ危機の政策的焦点は、デフレとゼロ金利下における金融政策運営である。そのどちらも、経済学者、ジャーナリスト、政治家、政策担当者などを担い手とする論争、すなわち観念と観念との争いを伴ったという点で、共通の特質を持っている。

2. 政策形成における既得権益と既得観念

政策形成において重要なのは既得権益か既得観念かについては、J. M. ケインズとJ. スティグラーの対照的な把握が存在する。周知のように、ケインズは『一般理論』（1936）の最終章において、社会を動かすのは既得権益ではなく既得観念であるとした。それに対して、スティグラーは、政治市場における個別的利害と誘因の持つ重要な役割を指摘した（Stigler, 1971）。この問題については、政治学および社会学においても広範な研究がなされているが、そこでもまた、合理的選択論(rational choice theory)に依拠する経済的利害重視派と、Haas (1992) に代表される観念重視派が対峙している。そこで、ここではまず、本稿が「観念」をどのように把握しているのかを明確にしておく。

おそらく、人々の観念や思考様式を重視する従来の議論の最大の弱点は、人々の政治的な行動に対する説明原理の欠如という点にある。これは、それと対峙する立場にあると考えられている合理的選択政治理論と対比してみれば明らかである¹。この理論は、経済的選択についての経済学的把握とまったく同様に、各個人は自己の便益を最大化すべく政治的な選択を行うと考える。この論理の強みは、あらゆる政治的行動を、人々の選択の合理性という頑健な前提に基づいて説明できるという点にある。政治的選択であれ経済的選択であれ、人々は明らかに、自らの状況を改善するために行動している。人々の行動を論理的

¹合理的選択派による日本の政治分析の代表的文献は、Ramseyer and Rosenbluth (1993) である。

に把握しようとする限り、この原理の一般性を否定することは難しい。それと比較すれば、人々の持つ観念や思考の性質にもっぱら依拠した説明は、人々はある政治行動をとりたくないからとらないといったアドホックなものになりがちである。人々の行動についてのその種の説明は、いわば「ミクロ的基礎」を欠いているのである。

しかしながら実は、観念や思考の役割を重視することは、必ずしも選択の合理性という前提を否定することにはならない。つまり、人々がいかに誤った既得観念に基づいて行動したとしても、それは選択の合理性とは矛盾しないのである。

それは、経済行動を考えても明らかである。教科書的にいえば、経済主体は常に、時間、資源、所得その他の制約の中で、自らの便益を最大化すべく、労働、余暇、消費、貯蓄、投資、資産選択などの意思決定を行っている。重要なのは、経済主体は常に、こうした合理的な意思決定を、入手しうるさまざまな情報を一定の「モデル」に基づいて解釈しつつ行っているという点である。この「モデル」とは、「金融緩和は物価の上昇をもたらす」といったような、ある事象と別の事象とを一定の因果関係によって結びつけた関係のことである。人々の経済行動の背後には、こうした意味での無数のモデル そのいくつかはある程度まで正しく、いくつかは明白に誤っている が存在していると考えられる。

ここで重要なのは、人々の「合理的」選択は、あくまでもこの「モデル」に依存するという点である。例えば、「金融緩和」という情報に対する人々の合理的反応は、それぞれの経済主体が、中央銀行が金融緩和を行えば物価は上昇すると考えているのか、下落すると考えているのか、上昇も下落もしないと考えているのかでまったく異なるであろう。つまり、人々が抱くモデルが異なれば、人々の選択も自ずと異なるのである。

同じことは、人々の政治的あるいは政策的選択についても言える。ここでも、人々の行動は常に合理的である。しかし、その選択の方向は、ある政策がどのような帰結を社会各層あるいは社会全体にもたらすのかに関する人々の思考枠組み＝モデルに依存する。例えば、人々が「デフレは経済の効率化の現れ」というモデルを持つ場合と、「デフレは不十分な貨幣供給の現れ」というモデルを持つ場合とでは、デフレに対処する人々の合理的な政策選択は、おそらくまったく異なる。本稿が「既得観念」と呼ぶのは、まさしくそうした意味での人々の思考枠組み＝モデルのことである。それは、ある場合には正しく、ある場合には誤っており、かつ状況に応じてしばしば大きく変化する。

もちろん、既得観念がほとんど意味をなさない政策問題も存在する。例えば、農業自由化によって最も不利益を被るのは農民であるとか、公共事業によって最も利益を得るのは建設業者であるといったことについては、人々はほぼ共通したモデルを持っており、かつその推論はきわめて頑健である。このように、政策に伴う利害得失が自明である場合には、既得観念よりも既得権益の方が重要になる。しかし逆に、因果関係を示すモデルが人々にとって十分に自明でないときには、既得観念の影響力は、無視できないほど大きくなる。そのことは、以下で取り上げる日本の二つの事例においても明らかである。

3．金本位制への復帰をめぐる日本の経験

経済史上において、政策選択における既得観念の致命的な役割を最もよく示している実例の一つは、第一次世界大戦後の国際金本位制再建問題である。戦争で停止されていた国際金本位制をどう再建するかは、大戦直後から各国の大きな関心事となっていたが、この課題については当初から、政治家、政策担当者、ジャーナリスト、一般大衆の観念と、ケインズ、I. フィッシャー、G. カッセルら当時の主導的経済学者たちの考え方の間に、乗り越えがたい相違が存在していた²。当時の人々の多くは、世界経済を戦争前の正常な状態に復帰させるためには、旧平価すなわち戦前平価での金本位制復帰を可能な限り早期に実現することが必要不可欠と考えていた。それに対して、上記の経済学者たちは、もし各国が金本位制に復帰するのであれば、それは各国通貨の金に対する実勢価値に応じた新平価に基づいて行われるべきであり、戦前の旧平価に基づくものであってはならないと論じていた。というのは、各国が戦前平価で金本位制に復帰するためには、戦争の過程で膨張した通貨を戦前の水準まで縮小させる急激な金融収縮を必要とするが、それは必然的に、各国経済にデフレとそれに伴う経済停滞をもたらすからである。

不幸なことに、こうした経済学者たちのきわめて妥当な推論は、人々にはまったく受け入れられなかった。そのことは、各国がその後に行った金本位制への復帰のほとんどが、新平価ではなく旧平価によって行われたという事実によって示されている。そして、そのような選択を行った国々は、その政策の実行後はほぼ例外なく、経済学者たちが予見したようなデフレと経済停滞を余儀なくされたのである。

その状況は日本でも同様であり、日本が金本位制から離脱していた 1920 年代に、その問題をめぐって、学会やジャーナリズムで金解禁論争と呼ばれる熾烈な論議が行われた。この論争の一方の担い手は、ケインズ、フィッシャー、カッセルらの影響下で新平価復帰論を展開していた石橋湛山、高橋亀吉らである。しかし、学会でもジャーナリズムでも、圧倒的な多数派は、盲目的な旧平価金解禁論者たちであった。事実、中村(2005)の克明な調査が示しているように、当時の大新聞の論調は、ほぼ旧平価解禁論一色だったのである。それは、浜口雄幸内閣の下で井上準之助蔵相の主導によって実行された 1930 年の旧平価金解禁という政策選択の背後にあった既得観念の所在を如実に示している。

当時のメディア論調には、金解禁問題をめぐって明らかに二つの既得観念が存在した。第一は、通貨の正統性は金本位制によってのみ保証されるという、Eichengreen and Temin (2000) のいう金本位心性(Gold Standard Mentality)である。実際、当時のメディアは、紙幣本位を不自然で異常な状態とし、金本位制への復帰をあたかも自然状態への復帰のように論じていたのである。第二は、経済の健全性は苦痛に満ちた淘汰の過程をへることによってのみ確保されるという清算主義(liquidationism)である。メディアがこうした既得観

² Cassel (1921)、Fisher (1922)、Keynes (1977) がこの問題と最も深く関連する。

念を十分に払拭するには、昭和恐慌という未曾有の危機と、その後の高橋是清による政策転換の驚くべき成功という二つの過程が必要だったのである。

4．デフレをめぐる社会通念 = 既得観念の所在

政策形成と既得観念との関連性を示すもう一つの実例は、「日本の失われた十年」におけるデフレをめぐる社会認識と、デフレに対する政策的対応である。日本は、90年代後半以降、ゼロ金利という金融政策の極限状況の下でのデフレという、特異な経済状況に陥った。それは、日本だけではなく海外の専門家の注目の的となり、大恐慌期のアメリカ以来の「流動性の罠」に陥った日本経済をどのように救い出すべきかについて、さまざまな提案がなされることになった³。日本の専門家の一部は、こうした海外の学者たちの議論を踏襲し、インフレ目標の導入をも含む非伝統的な金融政策、拡張的財政政策、円安誘導を目標とした為替政策、あるいはそれらの組み合わせを唱導した。しかし他方では、こうした拡張的マクロ政策には懐疑的な専門家も数多く存在した。彼らは、伝統的な手段による金融緩和の余地はもはや存在せず、不良債権によって金融システムが機能不全に陥っており、また政府の財政赤字も既に危機的な水準にあるという状況の中では、マクロ政策には多くを期待すべきではないと主張した。

このような見解の対立にもかかわらず、専門家内部の論争には、いくつかの例外はあるにせよ、ほぼ一定の基盤があったといえよう。それは、デフレは日本経済に対して否定的な影響を与えており、それはいずれにせよ克服されなければならないという認識である。しかし、その把握は、新聞などの一般メディアには、少なくとも当初はまったく根付いていなかった。というのは、そこで展開されていた議論の主流は、「デフレは流通革命や合理化の結果で消費者の利益にかなう」とか「デフレは経済のグローバル化に伴う『大競争』の結果で日本経済の高コスト体質の是正につながる」といった、いわゆる「良いデフレ論」であったからである。こうした雰囲気の中では、デフレ脱却を目標とした政策を求める専門家たちの主張は、不健全なインフレ誘導策というレッテルを貼られることで、メディアにとっての批判と揶揄の対象となる以外にはなかったのである。

デフレについてのこうした一般通念の存在は、日本の政策運営にも一定の否定的影響を与えたように思われる。というのは、デフレの弊害に対する一部の専門家たちの強い警告にもかかわらず、政府が「デフレ克服」を重要な政策課題として位置付けるようになるのは、ようやく2002年になってからのことだったからである。それは、この頃には既に、現実におけるデフレの根深い進展によって、デフレが経済停滞といかに密接に結びついていくかが誰の目にも明らかになったからであろう。人々が「良いデフレ論」という観念の呪縛から解放されるには、「デフレの痛み」を経験することが必要だったのである。

³ Krugman (1998)、Bernanke (2000)、Svensson (2001) が代表的である。

5 . 結語

経済学は、そこで得られた知見が社会で有効に活用されるためには、時には人々の既得観念の克服を必要とする。ケインズが、社会を動かすのは既得権益ではなく既得観念であると論じたとき、その真意もやはりそこにあったと思われる。しかし、ケインズの時代と同様に現代においても、その課題をどう果たしていけばよいのかについては、有効な答えは見出されてはいない。それは、専門家への重要な問いとして残されている。

[参考文献]

- Bernanke, Ben S. (2000) "Japanese Monetary Policy: A Case of Self-Induced Paralysis?" in Mikitani, Ryoichi and S. Adam Posen, eds., *Japan's Financial Crisis and its Parallels to U.S. Experience*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Cassel, Gustav (1921) *The World's Monetary Problems*, London: Constable and Co.
- Eichengreen, Barry, and Peter Temin (2000) "The Gold Standard and the Great Depression," *Contemporary European History*, 9(2), pp.183-207.
- Fisher, Irving (1922) "Devaluation versus Deflation," *The Manchester Guardian Commercial: Reconstruction in Europe*, 11, December 7, pp.663-664.
- Haas, Peter M. (1992) "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, 46(1), Winter, pp.1-35.
- Hamada, Koichi and Asahi Noguchi (2004) "The Role of Preconceived Ideas in Macroeconomic Policy: Japan's Experiences in the Two Deflationary Periods" A paper presented at the meeting of the CGP project organized by the University of Michigan, October 13, 2004.
- Kaldor, Nicholas (1939) "Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility," *Economic Journal*, 69, pp.549-552.
- Keynes, John Maynard (1977) *The Collected Writings of John Maynard Keynes: Vol.17, Activities 1920-22: Treaty Revision and Reconstruction*, London: Macmillan.
- Krugman, Paul R. (1998) "It's Baaack: Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap," *Brookings Papers on Economic Activity*, No.2.
- Ramseyer, Mark J. and Frances Rosenbluth (1993) *Japan's Political Marketplace*, Cambridge: Harvard University Press.
- Stigler, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics*, 2(1), pp. 3-21.
- Svensson, Lars (2001) "The Zero Bound in an Open-Economy: A Foolproof Way of Escaping from a Liquidity Trap," *Monetary and Economic Studies*, 19(S-1), February, Bank of Japan.
- 中村宗悦(2005)『経済失政はなぜ繰り返すのか メディアが伝えた昭和恐慌』東洋経済新報社。