

第2回 財政・社会保障の持続可能性に関する  
「制度・規範ワーキング・グループ」

議事録

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）

第2回 財政・社会保障の持続可能性に関する  
「制度・規範ワーキング・グループ」  
議事次第

日 時：平成23年10月6日（木）10:30～12:07

場 所：合同庁舎4号館共用第2特別会議室（404）

1 開 会

2 議 事

- （1）各委員によるプレゼンテーション（吉野委員、蓼沼委員）
- （2）外部有識者によるプレゼンテーション（小川有美氏、吉良貴之氏）
- （3）意見交換

3 閉 会

○井堀主査 おはようございます。本日はお忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。時間になりましたので、ただいまから「経済社会構造に関する有識者会議」の「制度・規範ワーキング・グループ」の第2回会議を開催いたします。

本日は前回の会議で御欠席された2名の先生方からいらっしゃいますので、五十音順、御着席順に簡単に紹介させていただきます。

一橋大学の蓼沼宏一先生です。

慶應義塾大学の吉野直行先生です。

また、本日はプレゼンテーションを行っていただく外部有識者の先生方として、立教大学の小川有美先生。

もうお一方は、常磐大学の吉良貴之先生。

お二人の先生にもおいでいただいております。

本日はまず吉野委員、蓼沼委員からプレゼンテーションをいただき、自由討議を挟んだ後、小川先生、吉良先生からプレゼンテーションをいただきます。その後、長めに時間を取りまして、再度自由討議を行いたいと思います。

なお、席上にお配りしている資料の最後の方にありますけれども、私の方で中間的なとりまとめの構成イメージ、A4の1枚で右上に「非公開・委員限り」と付いているものを作成してみました。これは前回の議論を参考にして、親会議に最終的に中間とりまとめを報告する必要がありますので、そのたたき台の最初の案を作成してみました。よろしければ、この資料をごらんいただきながら、御議論をいただければと思います。

なお、この資料はまだ中間段階ですので、非公開にしたいと思います。委員の皆様におかれましては、この資料のお取扱いには御注意いただきますようお願いいたします。

それでは、資料を御提出いただいた委員からプレゼンテーションを行いたいと思います。

まず、吉野委員、10分程度でお願いします。

○吉野委員 どうもありがとうございます。

お手元に資料2がございます。下のページがありまして、一番最後のページが6ページであります。ここで大きく2つを説明させていただきます。

1つは、資金の流れが大きく変わってきていると、よく言われることですが、それを表とか図を使いながら説明させていただきます。

その次に、ギリシャと日本の違い。最後に、財政ルールというものを構築した方がいいのではないかということで、たたき台の数式を説明させていただきます。

1ページ、ちょっとこれは見にくいのですが、この表の見方は、左から右に資金が流れているというところでもあります。幾つか黒い太いところで、後の比較のために見ていただきましたが、一番上から2行目ですけれども、これは民間金融機関。これが一番最後の列でいきますと、全体で1980年～1990年の10年間では、毎年120兆円くらいお金を運用していたということでもあります。

民間金融機関から、ちょうど真ん中くらいにPRFirmと書いてありますが、これは民間

のプライベートファーム。民間の企業に 40 兆円ぐらいお金が行っていた。

ガバメントというのが後ろから 4 列目にありますが、これは政府に対して 5 兆円ぐらい。これは国債としてですね。

下から 3 行目をごらんいただきますと、家計は 2 列目の民間金融機関に 45 兆円ぐらい資金を提供し、郵便貯金がこのころは多かったですから、3 列目の PS というのが postal savings ですから 7 兆円ぐらい。

全体で合わせますと 65 兆円ぐらい、一番右の列ですけれども、家計が資金を提供していました。

最後の行をごらんいただきますと、これはどの部門がどれくらいお金を吸収していたかということを表します。これを見ていただきますと、まず民間金融機関が 122 兆円、一番最後の行の左から 2 列目です。政府系金融機関が 4 列目ですけれども、GFI が 20 兆円ぐらい。後ろから 4 列目の政府が 16 兆円ぐらい。真ん中のところの PRF、民間企業が 88 兆円ぐらい持っていたわけでありまして。そういう意味では、民間に金融機関を通して、健全に資金が流れる。政府系金融機関を通じても、やはり民間に最終的には流れていたわけでありまして。

2 ページは、時間がなくて手書きで本当に恐縮です。これが去年 1 年間のフローで見た流れでありまして、これと比べると資金の流れが全然違ってきているということを申し上げます。

まず一番右側に資金供給と書いてあります。これが大体、家計が +10、10 兆円入っております。家計は証券、これは有価証券などを減らしているということですから。保険年金準備金で 1 兆円増やしている。これが一番右側の上であります。

右の真ん中ですけれども、民間非金融法人が製造業とかサービス業。ここが預金を 13 兆円増やしております、家計よりも預金としては大きい資金供給になっております。この資金の大半が真ん中のところを見ていただきますと、一番上の預金取扱機関が +28 兆円で、ほとんどが企業の場合には流動性預金という普通預金で預けておりまして、28 兆円として一番上に行く。

その貸出先としては、左側の方に家計の住宅ローンですけれども、これはネットで返していきまして、-5 兆円。左の真ん中の製造業やサービス業も借入を -8 兆円減らしております。

一番左の下のところの一般政府。これは証券が国債ですけれども、90 兆引く 40 兆ぐらいですから、50 兆円を調達している。真ん中の金融機関を見ていただきますと、預金取扱機関の銀行はほとんど証券と書いてありますが、19 兆円、これが国債です。貸出はたった 1 兆円。ですから、こういう意味では資金の流れとしては、企業の預金が増えていて、それが金融機関の預金として集められ、それがほとんど国債に向いている。一番左のように貸出でいくと、ネットでは返している。ですから、金融機関も貸し出す先がない。

先ほどの 80 年、90 年のようなときは、全く資金の流れが変わっている。やはりこの

資金の流れを変えない限り、日本経済の回復はないだろうと。そのためには財政の効率的なルールが必要ではないかということでもあります。

3 ページ、これも一番上はよく見ていただいている表だと思います。下から破線でずっと上にまたがっているのが企業部門で、この部門は昔は投資をして資金を吸収していたのが、最近では海外からの余剰などがあり、国内の投資が少ないですから余剰の部門になり、一番最後のところを見ていただきますと、家計の貯蓄が減ってきて、企業の貯蓄が増えている。それが先ほどの表で表されたところだと思います。

3 ページの真ん中のところは、日本の金利と成長率を見たものであります。赤いのが長期金利で、ずっと低下している。青いところが成長率で、よくドーマー条件というのがありますが、利子率と成長率の比較をして、成長率や利子率が低ければ不安定だというわけですけれども、日本の場合にはずっと利子率が高いんですが、今のところは安定している。それは国内でずっと消化していたからということになります。

4 ページ、上の方の図は債務残高を GDP 比で割ったものであります。御承知のように、ずっと上に上がっているのが日本で、2 番目がイタリア、ギリシャは 3 番目になっています。4 番目がベルギー、一番下がカナダ。こういうので見れば、日本はギリシャよりも大きいけれども、まだ日本はどうか保っている。

その説明が 4 ページの真ん中の図であります。縦線のところは、国債の供給を表しておりまして、例えば 40 兆とか 50 兆、これは毎年ずっと増えていますので、右の方に動いております。この国債の供給は金利と関係なく、G 引く T で出さないといけませんから、垂直に書いてあります。

右上がりの線が国債の需要曲線であります。国債の需要の場合には、利子率を縦軸にとりますと右上がりになりまして、国債の価格を縦軸にとれば右下がりになります。それは金利が高い方が需要主体ということなどで、金利を縦にとりますと需要曲線が右上がりになります。日本の場合には、ギリシャとの違いはこの黒い線のように、ずっと右に動いているということでもあります。

その理由は幾つかありまして、1 つは先ほどのように企業や個人が貯蓄をします。その貯蓄の先が企業の借入がありませんから、国債に向いていく。金融の緩和で銀行の準備預金の中のエクセスリザーブが増えていまして、その部分が国債に向かわれますので、今のところはずっと右に動いている。これが 3 ページの先ほどの赤い利子率の動きが、まさにこういうようにずっと下がってきているというのは、4 ページの日本の動きであります。

ギリシャはどうあったかといいますと、需要曲線がまず上にシフトいたしまして、更にもう一本書いていただくといいんですけれども、左にシフトをしていった。その理由は、ギリシャが危ないなと思ひまして、外国人の投資家がギリシャの場合には約 63% いるものですから、その投資家がリスクプレミアムを要求し、更にその投資家が逃げていきましたから、この赤い線が左側に動いていったわけです。日本の場合には 95% が国内で消化されているので、ギリシャのようなことは今のところはないということでもあります。

5 ページ、ギリシャがどんどんと金利が上がっていったということが、ここに決められております。去年までは少し高かったんですけども、この1年以内にずっと上がりまして、直近ではほとんど金利が付いていない状況だそうですが、この図でいっても20%。その後30%までギリシャの金利が上がるという状況であります。

最後のところでは、こういうことを踏まえまして、やはり日本で財政ルールを何らかの形で構築しないとイケないのではないかと。現在、政府はプライマリーバランスを均衡させようという方向で動いておりますけれども、そのプライマリーバランスの均衡は、1つは評価できると思いますが、更にこういうようなルールをつくりながら、もう少し厳しくしませんと、危ないのではないかと気がいたします。

5 ページの5式のところは、政府の目的関数を考えました。まず右側に  $W_1$ 、 $W_2$ 、 $W_3$  はそれぞれの目標のウェイトであります。これを幾つにするかは、それぞれの政府によると思いますが、 $B-B$  バーは国債残高をある  $B$  バーという安定のところを持っていきたいと。EU の場合には、これが GDP の60%が  $B$  バーということになります。ただ、日本の場合には、それと違ってくると思います。 $Y-Y$  バーは GDP ギャップで、 $Y$  バーが完全雇用と考えていただいて結構です。最後の  $GD-G^{T-1}$  は、財政支出を変える場合には、スムーズにいかないといけませんから、前の期との変化をある程度見ながらやっていく。こういうことが政府の目的でございます。ですから、国債残高の安定と GDP ギャップの縮小、スムーズに財政支出を変えていく。こういうのが5式の3つの目的関数です。

これを6式からずっと簡単な政府の予算制約とか消費とか貯蓄とか、そういうものを含めまして、最後に求めていきますと、5ページが一番下の式が私が今日求めました財政安定化のためのルールという式であります。

これを説明させていただきますと、5ページが一番下の左が  $G_T$  で、政府の歳出であります。 $g_0 \sim g_5$  は係数でありまして、それは6ページにがちゃがちゃ書いてあります。2項目の  $g_1 T_t$  は当たり前のことですが、税金を考えながら、政府支出を考えなくてはいけません。左辺が94兆であれば、 $T$  も94兆、あるいはこの場合にはそれ以上にならないといけないということを表すわけです。

$g_2 (B_{t-1} - B_t)$  バーは国債残高が高ければ、 $B$  バーという目標に向かって、そこに達成するように政府の歳出を下げなくてはいけません。あるいは税金を上げなくてはいけないということを意味します。

$g_3$  のところは GDP ギャップ、これを見ながら政府の歳出を決める。

$g_4 G_{t-1}$  は前期の財政支出をスムーズ化させるために、極端に変えてはいけない。

最後の  $D_{t-1}$  は国内の資金のうち、どれくらいが国債に回せるかという、その余力を表しております。これを見ますと、一番最後のところはほとんど個人の金融資産はなくなっていますから、一番最後の  $D_{t-1}$  の余裕は日本でほとんどないと思います。

2項目の  $D_t - B$  バーですが、 $B$  バーがヨーロッパに GDP の60%が目標とするのであれば、現在の維持は高過ぎるわけです。そうであると、 $T$  を増やして  $G$  を減らさなく

てはいけない。GDPギャップということになります。

この係数がどうなるかというのは6ページのところで、今これは一生懸命計測をしながら、ギリシャの場合とかいろんな国をやっている、6ページの一番上に出ているところの式であります。

最後の20式のところは、Bバーと申しました、ヨーロッパではGDPの60%と言われているんですが、必ずしもその60%が達成すべき債務残高ではありませんで、20式のところが理論的に求めた政府の望ましい債務残高で、この水準であれば財政が発散しなくて済むと。こういうところに持っていかなくてはいけないということでもあります。

以上、私の説明です。ありがとうございました。

○井堀主査 ありがとうございました。

それでは、次に蓼沼委員、10分程度でお願いします。

○蓼沼委員 私は投票権のない将来世代の利益を守るための規範という問題について、御報告いたします。ここでは特に非常に長期にわたる資源配分問題における困難な点、特に哲学や倫理学を含めた領域から提起された厄介な問題を中心に考えたいと思います。

長期の世代間資源配分問題の特性を考えますと、現在の世代の中だけでの分配問題ということではなくて、非常に長い期間にわたる世代が関わるということです。下に関係する世代が書いてありますが、ここでは現在世代と将来世代とまず大きく分けられると思います。現在世代の投票権、つまり子どもに投票権に問題がないという問題については、ほかの委員から報告があったと思われまので、私はこれから誕生する将来世代を含むということがどういう難しい問題をもたらすかということについて、御報告したいと思います。

この長期にわたる資源配分問題ですと、起因者と被害者との時間的隔絶というのがある。つまり何らかの政策を実行したというときの世代あるいは人々と、その影響を受ける人々との間に大きな時間的な隔たりがあるということがあります。これは地球温暖化問題でもそうでありまして、このような財政赤字ですとか社会保障制度の改革といったことについても同様のことが言えます。

このときに、これから誕生する将来世代というのはどういうものがあるかといいますと、既にここに存在するというのではなくて、我々はあたかもその世代間の公平性を考えるときに、現在世代対将来世代という図式を考えますけれども、将来世代はまだ存在していないということでもあります。そうすると、どういうことを考えなければいけないか。

これはイギリスの哲学者のデレク・パーフィットによって指摘された問題ですが、将来世代の非同一性問題（non-identity problem）というのがあります。これはややわかりにくい用語ですので、ここで可塑性といいますけれども、要するにこれから形づくられるという意味です。将来どのような選好や価値を持つ人々が、どれだけの人口で存在することになるのかは、現在世代の行動によって決定される。例えば子ども手当をやるかやらないか。これは明らかに将来世代のタイプとか人数を決定してくる。社会保障政策を変えれば、当然ながら人々の行動は変わって、どういう人々が生まれてくるか。アイデンティティー

自体が変わってくる問題があります。

そうすると2つの重要な含意がありまして、現在世代の行動がもたらす帰結を評価する際の情動的基礎である将来世代の選好が、現在世代の選択によって異なってしまいます。それから、将来時点で意思決定を行う人々、その将来時点の決定は更に先の将来の世代に影響を及ぼすわけですが、その選好や価値基準が現在世代の行動に依存して決定するということでもあります。

このことは、まず1番目の問題は現在世代のとり政策の評価を非常に難しくしている。つまり行動によって、その登場してくる人間が変わってくることになりますと、異なる人間同士の間を比較するということは、実質上は不可能。経済学のフレームワークでは不可能である。

2番目の問題については、将来時点の継起的な決定ということを考えますと、教育や啓もう活動の重要性ということがここに出てまいります。更に客観的な事象としても、将来発生する事象については不確実性が伴うので、登場する人物の不確実性ととも客観的不確実性を伴うという問題があります。

このような問題に対して、従来の厚生経済学、つまり規範論としての経済学あるいは哲学、倫理学の方の学説がどれだけ有効であるかを順次考えていきたいと思えます。

厚生経済学の規範に「(1) パレート基準と補償原理」がありますが、これはだれも損をしないで、だれかが得をすれば改善であるというのがパレート改善という意味であります。利害対立のある場合にも、利益を得る個人から損失を被る個人に何らかの適切な貨幣の移転があつて、全員が改善する可能性があれば、それは改善であるという補償原理の考え方があつて、

この経済学の基準というのは、この長期の問題、特に財政と社会保障の問題に適用可能かといいますと、賦課方式の年金の負担と恐怖のように、コンスタント・サムの分配問題では、政策をめぐって必ず利害対立がありますので、全員が改善するというパレート改善は不可能。かろうじて社会資本整備のための国債発行で、その受益者の課税によって賄うということであれば、パレート改善の可能性はある。

しかし、ここでまた長期の問題で、将来世代の可塑性ということまで考えますと、個々人の選好に照らして2つの政策の帰結に序列を付けることは不可能になってくる。政策を取るか取らないかによって、人々、アイデンティティーが異なるということになると、人間の選好によって序列を付けるということは実際にできない、不可能であるということになります。

一方、「(2) 権利と義務」という規範があります。常識的には、将来世代は現在世代に対して財政赤字の削減、あるいは社会保障制度の改革を要求する権利を持ち、現在世代は将来世代に対して財政赤字の削減を実行する義務を負う。そういう権利と義務の関係があるかということ、将来世代の可塑性ということを考えますと、このような主張には難点がある。つまり、その財政赤字を削減した場合と削減しなかった場合とで、登場してくる人々

が違ふということになりますと、削減を要求するということは、自己の存在を否定するということになってしまいますので、そのような権利の主張は論理的に不可能になってしまふということでもあります。

「(3) 責任と補償」という議論があります。これは哲学者のドゥオーキンや経済学者のローマーやフローベイらによって主張されている主張です。支配に基づく責任という基本的な考え方があって、人は自分の自由意思によってコントロールできる選択の帰結に対しては責任を負う。選択の自由を行使したその帰結に対しては、自己が責任を負う。ただし、自分がコントロールできない要因による不利益に対しては、社会的な補償がなされるべきだという考え方です。この考え方で、では、将来世代が現在世代に対して補償を要求し得るかといいますと、権利と義務と同様の理由によって、論理的には正当化できないということになります。

そうすると、将来世代の可塑性ということ、つまりこれから将来世代が形つくられるということを見ると、我々は何も規範として何が正しいか正しくないか、何が公正か公正でないか、何が望ましいか望ましくないかということを決定的にできないのではないかと。そういう不可視論に陥ってしまうのではないかとということが危惧されます。

それに対して、私と鈴木興太郎先生との共同論文で提示した考え方というのは、次の「3. 歴史的経路選択に対する責任」という考え方であり、これは参考文献の最後に紹介している論文で、英語の論文もありますけれども、ここは日本語の論文だけ引用しております。

この考え方は、基本的には、責任と補償の原理をこの問題に適用できるような形に改変していく。依然として現在世代がすべての政策決定についてコントロールしているということは、事実としてあるわけです。その現在世代の選択というのは、将来、潜在的に生存可能なすべての人々の存在及び厚生に及ぼす社会的な歴史的な選択であるということが言えます。そうであるとすると、現在世代の選択は潜在的に生存可能なすべての人々を代表して行われる意思決定であるということが言える。そうであるとすれば、現在世代が将来世代に対して負うべき責任とは、明確な評価基準に照らして現在世代の選択が社会的に最善であるという説明可能な経路を選択するという、説明責任であるという主張を提示しております。

4 ページに世代間の歴史的構造を図式的に書いております。Present というのは現在世代の選択で、ここで  $a_1$ 、 $a_2$ 、 $a_3$ 、 $a_4$  を例示的に政策の選択があったとしますと、その先に登場してくる人間はそれぞれ異なってくる。そうすると Present という時点から見てやりますと、幾つもの歴史的な経路が存在していて、そのうちのどれかを我々は選択しなければいけない。その決定権はすべて我々にあるということでもありますので、その中でなぜそれを選んだか。なぜそれが最善だと考えたのかという説明する責任があるというのが、この考え方です。

時間がありませんので、やや飛ばしまして「4. 歴史的経路の評価基準とその含意」。

ここはそのような観点から、将来に可能な歴史的経路の選択に当たる評価基準があるかどうかというのを考えてみます。

「(1) 責任と補償」の議論がここで適用できるかどうか。例えば国家財政が破綻して、その世代の厚生を著しく低下させてしまったということがあると、この場合には自己が責任を負うべきではない要因によって、低水準の厚生しか実現できない世代が存在することになりますので、そのような経路は社会的に望ましいとは言えない。つまりこれはその世代が現世代に補償を要求できるかという問題ではなくて、そのような経路が望ましいか望ましくないかというときに、自己の責任でない要因で低水準の厚生しか実現できない世代の存在する経路は望ましくないという議論を展開する。

「(2) 選択の自由の尊重」、これは例えば巨額の財政赤字が残された結果、その償還をしなければいけないということになりますと、将来世代の選択し得る財政政策というのが大きな制約を受けてくるということになります。あるいはまた国債が仮に国内で消化されているとしても、それを償還するというということになりますと、そこで再分配政策が実質的に決定されてしまっている。つまり、将来世代はその時点で所得再分配政策について、自己で決定する自由を失ってしまうということになりますので、各世代の選択の自由が阻害されているということになります。選択の自由が保障されていないような歴史的経路は望ましいとは言えない。

「(3) 社会厚生の評価」、時間がオーバーしておりますので、かいつまんで申し上げます。これは厚生経済学の分野、あるいは哲学の分野で社会厚生を評価する際の基準をここでまとめてあります。

1つは、個人の境遇評価について、どういう情報的基礎で測るか。効用で測るのか、ロールズの言う社会的基財、あるいはアマルティア・センの言う機能というものに着目するのかということの一つ考えなければいけません。

集計の原理として、どのような歴史的経路が望ましいかというときに、世代間分配の何に注目するかということで、ロールズの格差原理ということがあります。結論だけ申し上げれば、最も不遇な人の境遇ができるだけ改善するような歴史的経路を選択するということが、ロールズの格差原理から導かれる含意です。

伝統的な功利主義という考え方があります。これは基数的な効用、計算できる効用を仮定して、その総和を取る、あるいは平均を取るという考え方ですが、それぞれについて人口が変わり得る、つまり将来世代の人口は我々が変え得るということを考えると、いろいろと難しい問題があります。人口が固定されている世界とは違う問題が発生します。

**repugnant conclusion** というのは、総効用関数を取った場合には、任意のどんな社会状態を取ったとしても、それよりも一人当たりの効用が低いけれども、人口を増やすことによって総効用は必ず上昇させることができる。これを繰り返していくと、非常に低水準の効用の人がたくさんいるという社会が望ましい。そういう帰結を導いてしまう。

逆に、平均効用関数を取ると、この結論は回避されるわけですが、逆に平均より低い効

用的人がいないう方が平均は上がるということになりますので、平均より低いけれども、なお生きるに値する人生を送っている人が、むしろいない方がいいという価値基準を提示してしまうという意味で、やはり **repugnant conclusion**、忌まわしい結論といたしますけれども、そういうものがあります。

**Critical-Level Utilitarianism**、これは最近、経済学の分野で提示されている規範であります。これは功利主義の限界を回避するようなフレキシビリティを与えようという基準で、生きる価値のあるライフをゼロに基準化して、それ以上の効用の総和を取るということで、資源配分あるいは社会状態を評価するという考え方です。

やや時間が超過しましたが、以上であります。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、ここで若干の自由討議時間を取りたいと思います。御意見のある方は御発言をいただければと思います。

特にございませんか。特にございませんようでしたら、外部有識者のプレゼンテーションを聞いた後の自由討議で、今日のお二人のプレゼンと併せて議論をさせていただければと思います。

それでは、これから外部有識者によるプレゼンテーションの時間とさせていただきます。

まず、小川先生、15分程度でよろしくをお願いします。

○小川氏 立教大学の小川でございます。私の専門は、ヨーロッパの比較政治ですが、本日のテーマとして「長期的な投資の政治は可能か？」という話題を提供させていただきます。

まず、民主主義というのは、ほかの体制よりはよいであろうけれども、万能ではないという議論があります。その1つの例証として、せっかちな政治であるという点が挙げられるかと思えます。

1つの議論としまして、京都大学の新川敏光教授が「嫌税の政治学」、税金を嫌う政治という議論を立てられております。そこでおっしゃっているのは、政策立案者が合理的な政策、制度であると考えたとしても、それが政治的正当性、政治的資源を十分に有していない場合は、そのような統治を安定して実現できないというパラドックスであります。

典型的には、日本の歴代政権が消費税の導入や引上げについて経験したトラウマであります。それによって、消費税だけのことではありませんけれども、日本の税制、社会保障の構造は「不公平税制－小さな政府－低福祉」という悪循環を繰り返していると新川教授は述べられています。

では、これとは逆のパターンが生み出せるかという、すぐ思いつくのは例えばスウェーデンという話になりますが、北欧の人は日本人と違って、大きな政府とか高い税金が好きなのか。そもそも国民文化が違うのかといった議論も出てまいります。しかし、それでは説明になりませんし、スウェーデン人に聞いても税金が好きという人はおりませんので、もう少し違う説明をしますと、先ほども経路依存のお話でしたが、歴史的制度論

という説明が政治学であります。

例えば東京大学の加藤淳子教授は、付加価値税が高いレベルと低いレベルの国があるけれども、この違いを説明するのはタイミングであったんだろうと。高度経済成長期、財政赤字が深刻化する前に導入できた国では、付加価値税も高水準で、社会保障も手厚いレベルで落ち着いている。

これに対して、財政赤字が深刻化してから導入しようとした国々では、いずれも中途半端な成果しか出せず、それがまた国民有権者の反発を買うという、先ほどの悪循環を繰り返しているということです。

スウェーデンのロートステインという政治学者も、公正に設計され、実施が適正で、負担も妥当だと国民がみなした制度は持続できるようになっている。例えばスウェーデンの戦後の普遍主義的な社会保障制度であるとかです。この議論は、説明にはなっていますが、そういう選択が過去にできなかった国は永遠に低止まりになってしまうということになって、余り展望がありませんので、どう考えるかということです。

現在、民主主義の短期性がより顕著になっているということとして、リスク社会になっているということがございます。このような社会では、政治家は「非難回避の政治」に陥るわけです。つまり、次の政権や次の議席が取れないようなことはしないんだということです。

有権者の方も、体系的な理屈付けよりも、比較的短期的な反応をしてしまう。こう言ってしまうと、市民の熟議、理解能力を過小評価していることになりますが、そういう指摘があるということ。

そして、そもそも人間は認知バイアスとして近いことを遠い将来のことよりも重視します。それから、ネガティブなこと、コストについては敏感で、将来うまくいくかもしれないということに対しては余りピンとこないというバイアスがございます。

更に政治のメディア化というのがございまして、政府が直ちに責任を取り切れないイシューに対して、直ちに答えや責任を求めるという傾向がある。あるいは善玉と悪玉をはっきりさせるといふ形になってくるわけです。

こういう一般的な政治状況の中で短期的、あるいは非難を回避することにとどまる政治を超える政治は可能か。それを政治投資ですね。経済的な投資ではなくて、政治への投資と呼びます。政府の債務も勿論ですけども、教育インフラ、災害被害の防止、温暖化の防止、健康に対する予防保健など、中長期的な時間軸を必要とする *intertemporal* な観点を必要とする政策が実はますます増えております。

そのような政策を実現するためにはどういうファクターがあるかということなんですが、1つは、よく言われるのは、割引率です。現在の利害関心に対して、将来世代の利害関心をどれぐらい重く見積もるか。等価にはならないので、これは *discount rate* と呼ばれます。それから、割引率そのものを変えてしまうような決定的な出来事、イベントがあると、これは効果がある。例えば深刻な危機、大災害、戦争といったことです。

しかし、この両方はすぐにコントロールできるようなことではありません。これに対してジェイコブズという政治学者は、もう少しコントロール可能な3つの条件を提示しております。

第1が、政治投資をするに当たって、選挙上安全であるかどうかです。これを立案すると、すぐに次の政権を失うという引きずり倒されないということ。

第2が、長期的な社会的利得を提示、説得し得るということ。

第3が、国家と社会、政府とさまざまな集団の関係としての *institutional capacity* ということです。制度的能力と訳していいのかわかりませんが、そういうものです。

この条件がどういうふうに満たされるとどうなるかという話なんですが、グラフをごらんいただくと、横軸が政策形成に対して社会のさまざまな集団からの圧力が起きますが、その圧力に対する隔離の度合いによって政府の政策投資能力は変わってくる。最も隔離されている超然内閣のような場合、例えば19世紀のビスマルクの政権のような場合は、政策投資能力は高いです。しかし、一部隔離され、特権的な集団の発言に引きずられるような場合は、政策投資能力は低くなる。しかし、もっと開放されて、あらゆるステークホルダーに対して開放されると、今度はまた政策投資能力は高まるという議論です。

なぜかといいますと、次の図を見ていただきますと、社会的な集団というのは、長期的な解決よりも、できるならば早めに他の集団から分捕ることによって問題を解決しようとしています。短期的な配分の変更です。

これに対して政治投資というのは、将来世代に重点を置くか、現在世代に重点を置くか、単純に言ってしまえばその選択ですが、この2次元で政治的な配分決定が行われるわけです。

今まで縦軸で語ってきたんですが、現実の政治というのは、実は横軸でかなり動いてしまうということです。どこで政治的選択を取り得るかということになってきます。

スウェーデンのケースを今まで申した分析の観点から考え直してみます。スウェーデンは、中長期的な年金制度改革を歴史上2度実現し得たということで注目されています。第1の改革は、1960年ぐらいまでに行われた2階建ての普遍的な年金制度システムの導入です。これは当時、社会民主党の長期政権があり、高度成長があり、政・労・使の協調があるわけです。だから、社会団体と政府、政党の間が密接な関係にある。スウェーデンや北欧では、政府の調査委員会が政府報告を発表して、中長期的に重要な法案をつくっていくんです。これはテクノクラティックな立案という面と、社会的合意は広く取るという2面ある非常に北欧らしい政治なんですが、これによって特に全国労組 LO と学歴の高い専門的なホワイトカラー組合の指示を受けた年金制度が実現しました。これには国民制度という第3の正当化の仕組みを用いております。

しかし、1990年代になりますと、スウェーデンで戦後経験したことのなかった経済危機、バブルの崩壊、通貨の動揺、失業が数倍に跳ね上がるということが起こります。これによって年金制度が持続不可能である。それまでは確定拠出で、生涯の一番所得の高い15年

を基準とする手厚い年金だったんですが、これは持続不可能だという認識が広がり、91年に発足した年金改革WGで超党派的な立案が行われ始めます。ここに参加したのは主要政党です。5、6党ありますが、ここから最右翼と最左翼の政党が徐々に排除されていきます。つまり、中度左派、右派が共同でつくった答申です。

今まではこのようなWGは政府に持ち帰って、政府が独自の法案を示すんですが、今回に限り合意された答申に後から与野党各党が一方的な修正を申し立てることはしないという取り決めを行いました。ある委員の言葉によりますと、議会で広範な合意を売る機会を取るのか、議会でよからぬことが起きるリスクを取るのかということで、前者を取ったわけです。そして、待てば待つほど合意は大きな圧力にさらされるという認識もありました。

もう一つのポイントは、ここでは今まで重要なステークホルダーであった労働組合や経営者団体やホワイトカラー団体のような社会的団体の委員を加えなかったということです。これはスウェーデンの民主主義としては異例のことでした。

そして、この委員会の答申に基づいて、年金から政治や裁量を除外するような複雑な保険数理ではありますけれども、自動安定化メカニズムを組み込んだ新年金制度が99年から施行されることになりました。詳細は省きます。ポイントとしては、将来世代に重点を置きつつ、若干のグループ間の配分の変更があったわけです。

さて、最後にこの帰結をどう総括するかです。政策的にはうまくいった例があります。そのポイントになったのは、まず経済危機で早めに解決しなくてはいけないという、つまり先ほど申した決定的イベントの認識が共有されていたこと。

もう一つは、政党間が協力して与野党が相互拘束してイニシアティブを発揮したこと。

第3に、政策立案コミュニティから、今回については利益団体を隔離したということ。つまり、超隔離というほどではないのですけれども、戦後のスウェーデンモデルが開放型で投資をしたとすると、今回の年金改革は隔離型で投資の政治を行ったとすることができます。こうして長期的政治投資の条件の①、②、③が満たされてきたわけです。

ただ、ただサクセスストーリーとして評価すればいいかということ、私は若干違う意見を持ってまして、民主主義の安定性や正当性はどうなっていったんだろうか、あるいは社会民主主義といった意味です。スウェーデンモデルというのは、社会集団に広く開放された形で長期投資もできる民主主義でした。しかし、これを主要政党で囲い込む。それに当時野党であった社会民主党も、それを積極的に守るということで、隔離型でやっていったわけです。つまり、政党リーダーと労働組合を分離するということです。

それによってこの年金制度は成功したと言えますけれども、統治のスタイルは非常にvolatileなんです。その都度揺れ動く、狭い統治連合によってなされるようになってきたのではないかと。つまり、レーシングカーを違うチームの代表が集まって運転するような形の民主主義になってきているのではないかと思います。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

続いて、吉良先生、また15分程度でよろしくお願いします。

○吉良氏 それでは、始めさせていただきます。常磐大学で任期付の嘱託研究員、JST - RISTEX「不確実な科学的状況での法的意思決定」プロジェクトに関わっております、吉良と申します。専攻は法哲学です。

今回は、教科書などで勉強させていただいた先生方の前で発表させていただくということでありまして緊張しておりますが、貴重な機会をどうもありがとうございました。とても感謝しております。

将来世代問題の規範理論的考察ということで発表させていただきます。かなりの論点は、先ほどの蓼沼委員の御発表でカバーされていると思いますので、それとかぶらないところでうまく補足できたらいいなと思っております。

どういったことを話すかですが、将来世代問題ということで、法哲学というか、規範理論から言いますと、将来世代の利益をどういうふうに配慮すべきかという問題が先にあるのではなく、その前に、そもそも将来世代を配慮すべきかどうか、あるいはもっと言えば、将来世代を生み出すべきかどうかといったことさえも論点になってきております。現在世代には将来世代を生み出さない自由がもしかしたらあるかもしれないし、あるいは将来世代に対して何もなかったとしても将来世代が文句を言うわけでは当然ありません。ではなぜ我々現在世代が負担を負わなければならないのかというところが規範的に問題になってきます。その根拠を問うのが私のやっている世代間正義論というものであります。要するに、なぜ・どこまで配慮しなければならないかという根拠を扱うということです。

資料の1番に行きまして、世代間正義というのはどういうものか、簡単に定式化いたしますと、異なる世代の間の利害の分配的正義、*disributive justice* のことであります。狭義のものとしたしましては、特にいまだ生まれざる将来世代への配慮の規範的根拠を問題とする、時間軸を入れた正義論であります。

配慮というのは何かといいますと、現在世代が将来世代に対して何をすべきかということですが、それには資源をどれだけ残すかといったプラスの面もありますし、あるいは放射性廃棄物を適切に管理するといった、害をできるだけ少なくするということがあります。そういったことを全部ひっくるめて「配慮」という言葉で表しております。

この「世代間正義」という言葉自体も割と大ざっぱなものでありますので、もう少し細かく分ける必要があるんですが、一応は、ここでは現在世代と将来世代、つまり今、生きている人々全体とまだ生まれてきていない人々全体の問題という大きな枠組みと、より細かい各世代間の正義、つまり、現在生まれている人々の中の、例えば高齢者と若者たちの間の衡平の問題といったことをひとまずは分けることが重要だろうと思われま

す。これは先ほど蓼沼委員が御指摘のとおり、世代といっても、その中にはもっと細分化できるものもありますし、そもそも世代というふうに実体化できる何ものかがあるわけでもありません。世代という言葉の危険性、あるいはアンビバレンスをもう少し考えていく必要があるかと思われま

2番に行きます。将来世代の利害は現在世代のだれかによって適切に「代表」され得るかどうかという問題があります。将来世代は当然に、現在においては投票権がないわけですから、その利益を現在において実現しようとするならば、現在のだれかがそれをうまく代弁しなければなりません。しかし、それには構造的な問題があります。というのは、先進国では、おおむね議会制民主主義をとっているわけですが、先ほどの小川先生の御発表にありましたように、それはとても現在中心主義的な傾向を持っているわけであり、つまり、現在の人々の利益を反映しやすい、短期的な利益に走りやすいというところがある。

そうすると将来世代、特にそれが遠い将来にわたる問題になってくると、そういった短期的な利益だけではなくて、長期的な利益をいかにして議会内外の議論、熟議やデリバレーションと言うべきかもしれませんが、それにどうはめ込んでいくかというところが問題になってきております。そこでは短期的利益だけではなく、長期的な利益も考えていくように、動機の構造をどうやって変容させていくべきかという難しい問題がございます。

将来世代と一口に言いましても、これはかなり不確定なものがありまして、先ほど非同一性問題ということもありましたが、私としては、時間的な範囲の不確定性ということを重視しております。

例えば現在世代ということで「範囲」と言えば、今、生きている人々全体ということで、概念的には範囲の全体というものを確定できます。しかし、将来世代というときには時間軸が入ってくるわけですから、当然に無限に続いていく。そうすると、どこで切るかということが問題になります。我々現在世代も無限の資源を持っているわけではありませんから、余りにも遠くの将来世代には配慮できない。そうすると、どこかで切らないといけないわけであり、ではどこで切るか。切っていいという規範的根拠は何か、といったことが問題になってまいります。

また、将来世代の利害の不確実性ということもあります。これは蓼沼委員が詳しくおっしゃってくださったので詳しく述べませんが、例えば温暖化リスクの地域的溫度差といったこともグローバルに考えたらあります。現在において将来に向けた配慮をするには、科学的に不確実な要素がたくさんある。それにもかかわらず決断をしなければならない。それに当たった責任というものはどういうものかということが問題になります。

3番、規範的正当化のさまざまなアプローチとその諸問題と書きました。

非同一性問題については、先ほど蓼沼委員のお話にありましたので、飛ばします。

その次も飛ばしまして、まず、どういうふうにこの根拠を正当化すべきかということだと思いますと、私としても蓼沼委員の、経路に対する責任論という方向で基本的には考えております。

それがどういうふうに可能になるかといいますと、私が考えておりますのは、貫世代的共同体、つまり、将来世代をも含み込んだような共同体への想像力というのを涵養していくべきではないかと思っております。つまり、現在世代の短期的な利益だけではなく、将

来も含み込んだ人々もまた同じ共同体に属する人々であるという意識を涵養していくことによって、動機構造の変容を図っていくべきだろうと思われます。

これはそう簡単な話ではありませんけれども、将来世代もまた我々と同じ共同体の一員であるという言い方には、情緒的な喚起力というのは確かにあるわけであります。現在の状況でいいますと、例えば今の原発問題では、その規範的な評価はまた別として、かなり現実化しているようにも思われます。

そういった想像力を涵養するためのもう一つ制度的な問題として私が注目しておりますのは、ここには書いておりませんが、ソーシャルキャピタルという問題がある。ソーシャルキャピタルというのは、詳しくは飛ばしますが、具体的なものとしては、年金とかもろもろの制度がありまして、我々は将来世代が今後もそういった実践を同じように続けていってくれるだろうという社会的な物語を共有することによって、今の生活を続けているわけであります。

したがって、その物語、つまり将来世代が同じように我々の実践を引き継いでくれるであろうという期待を現在において共有していることによって我々の生活は可能になっている。そうすると、蓼沼委員がおっしゃったアカウンタビリティの相手方はだれかということが問題になってきます。当然に将来世代はまだいないわけでありまして、将来世代から何か文句をつけてきたところで、我々はもう既にいないわけでありまして、将来世代に対するアカウンタビリティというのは、ちょっと概念的に難しいという問題があります。

したがって、ここでは問題を転換いたしまして、先ほどの社会的な物語の共有ということで、アカウンタビリティというのは、あくまで現在の我々同胞に対する責任ではないかと考えております。つまり、同じ社会的物語を共有することによって、現在の生活は可能になっているわけでありまして、そうすると、そこから逸脱するに当たっては、まさに同じ世代に対する責任、どうしてそれが許容されるのかを同時代の人々に対して正当化する責任が生じるということでありまして、そのようにアカウンタビリティの相手方を現在世代に転換することによって、責任論というものがもう少し実現可能なものになってくるのではないかと考えております。

4番、最後にまとめと提言といたしますが、(1)は「世代」の過度の実体視がもたらす危険性。これは先ほども申しましたように、範囲の不確定性だとか、利害の不確実性という問題があります。あるいは、余りに将来世代の問題を強調することによって、逆に現在の世代内のさまざまな不平等が不可視化されるのではないかとといった危険性も一応はある。

それに対して、(2)想像力の触媒としての「世代」概念の有用性というものもある。というのは、先ほど述べましたように、将来世代をも含み込むような貫代的な共同体へのコミットメントというのを涵養していくことによって、民主政の現在中心主義の動機構造を緩和していける可能性があるのではないかと考えております。

したがって、将来世代問題に当たっては世代概念の過度の実体視がもたらす危険性

について、それを意識しつつも、(2) 概念の有用性をうまく生かしていくような方向性を考えていくべきではないかと思っております。

以上で終わりいたします。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、今までの4人の先生方のプレゼンテーションに対する御意見も含めまして、自由討議を行いたいと思います。御意見あるいは御質問等ございましたら、御自由にお願ひします。

では、まず、吉野委員からお願いします。

○吉野委員 ほかの先生方に幾つか質問をさせていただきたいと思います。小川先生の方で、私は政治学ではないので、私はスウェーデンに住んだことがあるものですから、その実感も含めて。

スウェーデンの場合はユーロに入らなくて、為替が大分よくなったわけですね。それが恐らくスウェーデンの経済の安定性をもたらしたような気がしまして、クローネが大分安くなって、日本の場合は今、円高ですから、その状況がまず違うかなと。

2番目は、高齢化のスピードが全然違うのではないかと思います。スウェーデンの場合は最初から高齢化というか、ずっとほかの国よりも高齢化で、それがずっと続いていたような気がします。

3番目は、スウェーデンの場合、向こうの学者としゃべっていると、マスコミも与党も協力して、何が自分の国の問題かを非常に議論して、それで考えていく国ではないかと思ひます。一人ひとりがみんなすごくねちっこくて、一緒に論文を書いているとすごいんです。大学も結構レベルの高い大学がいっぱいあるという感じでした、そういう意味では、どんな地方にしようが、どこにしようが、いい勉強ができて、そこでしっかり勉強できて、いろんなことが考えられる。ですから、そういう中で、日本でもし与野党協力とか世論をうまく巻き込んで、日本の今の危機を本当に理解してもらうには、どういうふうにスウェーデンの経験から考えたらいいかを一つ教えていただきたい。

小川先生が最初に、だれもたくさん税金を払いたくないとおっしゃったんですけれども、スウェーデンの人たちとしゃべってみると、税金を我々はたくさん払っているけれども、老後ちゃんと見てもらえるんだから、自分の貯蓄がない分だけ全部政府がやってくれるんだと思ひている人も多いようでして、日本の場合には高齢化が早く進み過ぎてしまったということがあるのかもしれないです。

吉良先生と蓼沼委員には、世代のことで具体的に教えていただきたいんですけれども、私は実証をしたいと思うときに、世代というときにどういうふうの実証で分けたらいいの。先ほどの話だと色々なやり方があるといったわけですが、そういうのもある程度、研究者が後世代はここにしたらいいかと。極端なことを言えば、先ほどの吉良先生のように、まだ生まれてこない世代が将来だったり、いろんなことがあると思ひますが、世代に関して実証するときに、今の日本の世の中で考えれば、どういうところで分けたら

いいのか教えていただければと思います。

以上です。

○井堀主査 では、まず、小川先生。

○小川氏 吉野委員の御指摘のスウェーデンの為替レート、高齢化率のトレンドが日本と同じでないという点は全くおっしゃるとおりで、むしろ私より正確に御存じかと思えます。

スウェーデンの場合は 80 年代まで為替レートをコントロールすることでマクロ経済のバランスを取ってきた政策が 80 年代末に破綻しますが、その後コロナが安い水準で推移したものですから、経済危機の回復にとって有利になったという結果オーライな部分もありました。

一方で、スウェーデンと日本は規模が全然違いますから参考になりませんよと言われたときに、それは論理的に直ちに比較にならないわけではないと反論しているんですが、スウェーデンにおける知的・政策エリートとの距離の近さというのは確かにあります。国のエリート、民間のエリート、例えば政府のエリートと NGO の運営者、あるいは学者といったものの信頼関係とか情報交換は確かに緊密で、距離は確かに近いので、アメリカの回転ドアとは同じではありませんが、知識や人的資源の流れは比較的小回りが利くところがあるというのは、先生のおっしゃるとおりであります。

また福祉国家と国民負担への支持はスウェーデンをはじめヨーロッパで全般的に高いです。まず国民負担、税金と社会保険料の合計に対して、それが給付とかサービスで返ってくるという還元率が客観的に高いし、政府に対する主観的な信頼度が高い人は、負担も含めた福祉国家支持が高いという世論調査上のデータもあります。

個別の論点になってしまったんですが、以上にさせていただきます。

○井堀主査 では、蓼沼委員。

○蓼沼委員 世代をどのように分けるべきという問題でありますけれども、これは問題に応じて、分け方、切り方は当然違ってくると思います。私の資料の最初のページで言いましたように、世代というのは、現在世代の中でも退職者世代、勤労者世代、子ども世代と分ける。そういうのが必要になってくるケースは勿論ある。当然ながら 10 年後、20 年後の問題を考える場合には、現在の勤労世代、子ども世代を考えなければいけない。

私が主に今回取り上げたのは、更に長期にわたる問題ということで、更にこれから生まれてくる世代を考えると、むしろそれは現在世代の中で対立というイメージとは違って、我々はよく将来世代対現在世代の対立というイメージを頭の中で持っていると思いますが、実はそうではなくて、将来世代というのは私たちがこれからつくっていくものだという事ですね。これから生まれてくる世代、更に 50 年後に存在する人々を考えると、それは逆に我々がつくっていくものだと考える。

更に問題を考えると、その将来時点でも、その時点で意思決定をしなければいけないということがありますから、それから更に次の将来世代もある。仮に教育とか啓蒙活動という問題を考えると、将来世代が更にその将来の意思決定をするという視点も今は必要にな

ってきますから、そのように世代を区切る必要もあると思います。ですから、お答えになっているかわかりませんが、考える問題によって適切な分け方を考えていくべきであると思います。

○井堀主査 では、長谷部委員。

○長谷部委員 小川先生にお伺いしたいんですが、私はスウェーデンは全く何もわかりませんので。1つは、スウェーデンは一院制なのでしょうか。選挙制度が比例代表制だということになりますと、総選挙のたびに最近の日本ほど大きく議席数のがらりと変わることはないのではないかとこのことを考えていまして、そういう認識でよろしいのかどうかということ。

それから、冒頭に小川先生がおっしゃったとおり、将来世代も含めて、中長期的な社会構成の最適化を目指して制度を大きく変えるようなことをしようとする、有権者としては非常に不安になります。そういう制度改革は非常に複雑で広範囲にわたるものですから、政治家にしても官僚にしても専門家と言われる人々にしても、本当にこの人たちに任せていいのかというところがとても不安になる。そこがリスクだと思っているのではないのか。

そうすると、任せるというポジティブな選択をするよりも、この人たちにはとにかく任せない、信用できないという選択をする方が有権者としては楽ですし、かつ、それでまもなくそれまでの政権を追い出すと、自分たちが政治に参加しているという実感も更に高まるということがあり得るのではないのかと。それが小川先生の御指摘のように、現在のネガティブな政治状況を支えている要因の一つではないかと思いますが、それはスウェーデンに関しては、そうでもないという状況がひょっとするとあるのかどうか。そこを教えてください。

○小川氏 厳しい質問ですね。まず第1の政治制度、コンスティテューションの問題は確かに大きいです。一院制でありますので、日本やアメリカのようなねじれ型が生じにくい一方で、比例代表制でありますので、一党が政権権力を独占して突っ切るということもできないということで、政党が集まってコンセンサスをつくるというようなタイプの政治になりやすい歴史的制度と言ってもいいかもしれません。そういう土壌はあったと思います。

第2に、しかし、現在それが健全に機能をしているかということでございます。実は今回御紹介したケースのほかに、最近の北欧では極右政党がヨーロッパの他の国と同様に台頭しております。デンマークなどは中道右派政権が極右の支持なしではここ十年やってこられなかった。ところがこの秋に、つい数日前に政権交代が起きました。そういうこともあって、北欧にポピュリズムがないわけではないです。

ただし政党と政府のみによる民主主義に対するオルタナティブとして、一つは直接行動がある。次に最近話題の討議デモクラシーのように、市民あるいは専門家同士のデリバレーションによる政策形成がある。第3に国民投票、住民投票がある。いろいろあります。国によっては直接行動、社会運動が活発なドイツのような国もありますが、北欧はうまく

国民投票を使っているなという気がいたします。原子力発電の廃止、EU への参加、ユーロの加盟といった国民的生活を左右することについて、政党は最後のところの選択を国民に諮問して、それを受けて最終的な決定を下すことを行っております。

最近のデモクラシーは政治不信、つまり否、否、否ばかりであって、然りの方に行かないのではないかと。これはおっしゃるとおりで、フランスの政治学者がロザンヴァロンのカウンター・デモクラシーとして論じています。もはや政治家に任せておけないから、市民はまずノーを言う。それもデモクラシーの重要なプロセスである。ただ、ノーを言い続けることで政治が可能か、どのようにポジティブな自治に変えていくことができるか、というところで各国苦しんでいると思います。

今申したようなデリバレーションとか直接行動とか国民投票とか、いろいろなレシピはあると思いますけれども、1つのミクロの制度の導入によって全部が解決するというような形は、もはやないのではないだろうか。つまり、「破れがある」民主主義制度の時代ではないかと思っています。この辺は長谷部委員にむしろゆっくり伺いたいと思います。

○井堀主査 では、菊池委員、その後に牧原委員。

○菊池委員 吉良先生にお伺いしたいんですけども、私は社会保障という狭い枠組みでやっているのですが、非常にお考えに共鳴する部分が多くて、伺っていました。確かに世代会計等を通じて、可視化しているというプロセスは非常に重要だと思いますが、それで問題が解決されるかということ、恐らくそうではないわけで、そこで吉良先生のお言葉でいいますと、貫世代的共同体への想像力の涵養が必要なんだというお話に私も共感するところでは。

そこで先生の御説明の中で、そのためにまずは同じ世代へのアカウントビリティを通じて、その貫世代的共同体への想像力の涵養というものを実現していくんだというようなお話だったと思いますが、その論理構造というか、同じ世代へのアカウントビリティを通じて、なぜその世代を超えた共同体への想像力の涵養につながっていくのかという辺りをもう少し御説明いただければと思ひまして、お願いできればと思います。

○井堀主査 では、吉良先生。

○吉良氏 どうもありがとうございます。同じ世代へのアカウントビリティを通じてということですが、少し問題をごっちゃにしてお話ししたかなと反省したところでもありますけれども、将来世代を含み込むような貫世代的共同体という物語を今の現在世代の人々は共有することによって、現在の生活を維持しているところがあるわけです。それは具体的には、年金とかその他さまざまな社会制度、ソーシャルキャピタルであります。そういう実践がまずあると。将来という物語を我々は共有しているということでもありますから、そこからもし逸脱するような人々が現れた、つまり、将来世代について配慮などしたくないという人が現れたら、それは将来世代に対する無責任というよりは、むしろ同じ物語を共有している同胞たちに対する無責任であるというふうに規範的な評価を転換できるという話になっております。

同じ世代へのアカウンタビリティを通じて想像力を涵養するというよりは、むしろ、その想像力を我々は所与として現在の実践を可能にしているのだから、それに関わるアカウンタビリティが現在世代に対して必要になってくるのではないか。翻ってそれが想像力の涵養にもつながる。そういう反照的な論理構造になっております。

○井堀主査 牧原委員、どうぞ。

○牧原委員 3つ質問がございます。第1は、吉野委員の財政ルールのお話で、大変興味深く聞きまして、昔、経済財政諮問会議でプライマリーバランスをよく議論していたのを思い出しました。もちろん、それとは違うルールがあると理解したわけですが、これはどういうふうに表現をすれば、もっと説得的というか、要するにメディアも含めて、どういう表現がいいか。それをお聞きしたいと思います。

ここでは世代問題を議論していたんですが、世代問題などとの関わりで、今回いただいた財政ルールを表現する言葉といいますか、レトリックといいますか。イギリス行政学の言葉を使えば、「ドクトリン」というのですが、それをお聞きしたいのが1つでございます。

2つ目は、小川先生の非常に興味深い御報告についてです。スウェーデンの2つのケースは、最初はテクノクラティックな立案+社会的合意、次は恐らく議会でワーキング・グループ。いずれにしても、ある種の隔離を取ったということなのではないかと思いますが、その隔離のやり方が違うというお話だと思うんです。これは年金以外の決定ではもう少し開放的でやったということなのか。この隔離と開放的な決定とどのように使い分けているのかを年金にかかわらず、もう少し御説明いただくと、今日の話は飲み込めるのかなと思ったということでございます。

3つ目は、世代の問題を今日いろいろと伺ってなるほどと、改めて私も少し勉強させていただいたと思いますが、よくよく考えると一般に世代というときには、多分世論調査で世代別にどう違うかを聞くような意味での、「世代」という言い方のように思います。例えば40代、50代の人たちは、今度の復興税に対しては非常に反対意見が多い。そういう調査を見ましたが、年齢を10か20ぐらいで大体切っていくような世代論があると思います。

それとは違う切り口だという話はわかるんですけども、実感的には50代と40代は違うとか、30と40代は違うという議論はあり得る話で、特に50代ぐらいになると、あと10年で退職世代に入る人の意識は30代と違うと思います。それを同じ現在の勤労者世代でくくるのももちろん一つの議論の建て方としてはわかりますが、長期的な視野で政策を考え、ある種の世代をターゲットとするような意味で世代をもっと細かく切る世論調査で言われるような世代論と、今日のお話はどうつながるのかというヒントを何か得られれば、お伺いしたいということでございます。

○井堀主査 それでは、3人の先生方に順番にお聞きしたい。私も吉野委員の財政ルールに関しては、モデルのところでも若干質問があります。これは経済成長の話がどのくらい入っているか。拝見した限りでスタティックなモデルになっているわけですが、それが例え

ばドーマの条件とかサステナビリティの条件、あるいは経済成長とか、そのダイナミックな話とどういう具合にこのモデルに結び付いているのが、これを見た限りではわからなかったもので、ついでにそれをお願いします。

○吉野委員 この後にダイナミックモデルの方は入れてあったんですけども、今日はカットしまして、こちらのモデルだけにしました。ここではこの後、安定性の議論をしまして、このルールに従うとまず安定に行くということは一応出して、そこから細かく言いますと、6ページの19とか20という長期的な利子率とか均衡の財政の水準をまず出していきます。それが目的関数の中に入っていきます。先ほどの御質問は、どうやって5ページの一番下の式をうまく一般の方に説明したらいいかということだと思います。

まず1つは、財政の議論をするときに当たり前ですけども、5ページの一番下でいけば、まず税収とのバランスを必ず考えなくてはいけない。ですから、94兆円のことを考えるのであれば、 $T$ をある程度94という数字を考えなくてはいけないわけですが、現在の議論は $G$ はそのままにして、今度は別のところで $T$ を上げるという議論をしているので、まず最初の2項目のところは税収をきちんと考えなくてはいけないということ。

政府の財務の財政話、 $B$ バーというのは国債残高、 $GDP$ 比率が国民には一番わかりやすいと思いますけれども、その目標値をきちんと設定する。それが20式になるんですけども、その式を設定して、そこに目指して日本がまず動いていかなければいけないということをまず明確にしないと、何をしなくてはいけないのだろうかということがわからないと思います。あと13とか14というのは $GDP$ ギャップとか、どれくらいスムーズにやっていくか。

最後の項目のところは、今まで日本が前のことを余り考えなくてやれたのは、当たり前ですけども、金利資産のうち国債に回る部分が余裕があったからと。それが一番最後の項目であります。でも、この項目がほぼネットの金融資産と考えると、なくなってきたわけですから、そうすると前の方のことを考えなくてはいけない。こういう式であると思います。もう少しまい解釈は考えます。

先ほどのダイナミクスはこの次の章で実はやっていて、今日はそこをカットしたものですから、申し訳ありませんでした。

○井堀主査 では、どうぞ。

○小川氏 私の説明が不十分だったと思うんですけども、戦後のスウェーデンモデルのケースは、私は開放として見立てております。経営者団体と労組とホワイトカラー団体あるいは農民団体のような利益団体と政府・政党が対話するというのは、今から見れば狭い隔離の政治のようですが、当時の状況からすれば、かなりステークホルダーを広く包摂していた。それが90年代には隔離に転換したというふうに、見ることができる。また牧原委員の御質問は、直接私への質問ではないと思いますが、コロンプスの卵のような御指摘だと思います。世代を論じるとき、今いる世代と今いない将来世代に二分して抽象的に議論しますけれども、今いる世代も10代、20代から60代、70代というコホートに分か

れている。つまり、日本でいうロスジェネの問題であるとか、ヨーロッパの1,000ユーロ世代の若者、暴動を起こす世代と、中高年、年金をもらう世代の関係を考えるとき、私の縦 - 横の対立図式で見ると、縦の「将来か現在」で論じるような政治が、実は今いる年齢が違う人たち同士の争いに身立てられてしまうという点で、政治学者としては大変面白い御指摘をいただきました。

○井堀主査 では、蓼沼委員。

○蓼沼委員 世代の分け方という問題だと思いますが、確かに世論調査では40代、50代、30代といった分け方でくくられていると思われま。先ほどと同じ答えになってしましますが、ここで問題のとらえ方ということで、ここは投票権のない将来世代の利益を守るための規範ということを考えると、決定権を持っている人々と決定権を持っていない人々。

つまり、まだ生まれてきていないために、一切その決定に関わることができない人々という分け方も一つあり得る。そういう規範を考える上では、そのような分け方も可能であると。更に、年金の世代間の分配の不公平、40代、50代、60代の不公平を考えたら、当然ながら、そこはそのような分け方をする必要があると思います。

○井堀主査 では、上川委員、國枝委員、清家委員と順番でお願いします。

○上川委員 質問というよりは、前回、私はネガティブなことばかり言っていたと思ひまして、反省をいたしまして、そこで雑駁な感想を申し上げます。

だれにとって明るいかはよくわかりませんが、もうちょっと明るい未来がないのかなと考へたんですけれども、先ほどのお話を聞いてみますと、スウェーデンは比例代表だし、一院制で、コンセンサス型の意思決定が起きやすいということで、それに対して日本というのは小選挙区ですから、小選挙区は生きるか死ぬかですから、次の選挙のことをみんな考へますし、二院制で今はねじれになっておりますので、非常に起きにくいというのは確かだ、なかなか難しい状況にあると思ひます。

ただ、小泉政権はなかなかリーダーシップを發揮しましたし、社会保障改革とか、それまでの政権がきなかつたことをやっているということを見ますと、一般的に政治学では、小泉政権では首相のリーダーシップが發揮しやすいような制度条件が整つたと言われておりまして、小選挙区制、政治資金規正法の改正などで政党の執行部のリーダーシップが高まつたとか、内閣機能の強化で首相の権限が高まつたとか、そういうふうなことが言われているわけです。

ただ、その後の首相を見るとみんなリーダーシップを發揮できていない。やはり制度だけではだめで、国民の支持というものが必要なのであろうと。考へますと、小泉さん自身が首相になつたのも、そのときはみんなが構造改革が必要だ、みたいなことを言つて、普通なら首相にならないような人がなつたということがありますし、今からよくよく考へますと、普通の国民がなぜあそこまで郵政民営化を支持したのかはよくわからないところがありまして、そういう世論が盛り上げれば、実は今の政治制度の下でもある程度リーダーシップを發揮できるのではなかつたかと考へられる。

もう一つ、小選挙区制はこの話題では実は大きな効用がありまして、政権交代が実際に実現したと。実際に予算編成に携わった人は、ほとんどの人が今の歳出・歳入構造では無理だということを認識しているようでありまして、前の自民党の麻生首相でもそうですし、民主党の菅さんや野田財務大臣（当時）もそうですけれども、そういう予算編成に関わった政治家はみんな今の歳出・歳入構造ではもたないというのがわかっているの、どうも増税派に転向しているようであると。あとは小沢さんと渡辺喜美さんに首相か財務大臣をやってもらえば、みんな変わるのではないかと思います。

一応そういうことで、かなり政治家の間では、そうは言っても、世代間公平というか、歳出・歳入構造が今のままでは無理だということのコンセンサスが実はあると。しかし、選挙があるから言えないところがあるかと思しますので、国民に世代間公平という意識が広まれば、実は希望はなきにしもあらずかなと。ただ、ねじれがありますので、ねじれが解消するまで、あと2〜3回選挙しないといけないかと思しますが、スウェーデンのお話とかを聞いて、そういうふうに思いました。

雑駁な感想だけでしたけれども、以上です。

○井堀主査 では、國枝委員。

○國枝委員 3点ございます。蓼沼委員のお話の中で、歴史的経路で考えるというのは非常に参考になりました。その中で例えば将来世代の選択の自由の尊重、あるいはロールズ格差原理のお話をなさっていただいたんですけども、実は前回、私の方からお話をした話ですが、日本国憲法で現在世代だけではなくて、将来の国民にも基本的人権を与えるということを言っているんですが、そういった憲法に書いてあることとこういった考え方は、結構整合性があるのではないかという気がしたんですが、いかがでしょうかというのが1点でございます。

吉良先生に御質問です。貫世代的共同体への想像力をどうまとめていくかという中で、その上のところにも少し書かれていますけれども、世代会計をより公的な形で出すことによって、現在世代の自分たちのやっていることが将来世代に影響を与えることを知らしめていくことも、想像力を向上させるために重要な方法ではないかと思いますが、いかがでしょうかということ。

3番目が小川先生に対して、漠とした質問ですけども、ヨーロッパ、特にスウェーデンもその一つだろうと思いますが、労使と労使が支持した政党の協調で物を進めていくコーポラティズム的な政治システムが、世代間で対立をするような課題について、対応できるのかどうかを疑問に感じています。

例えば日本の場合で言うと、最近の若者の労働組合離れ、非正規が増えているということもあり、実は労働組合も高齢化が進んでおりまして、多数決で決めると、引退間近な方の利害がより強く反映されてしまうおそれがある。そうだとすると、なかなかコーポラティズム的な政治システムが、世代間で対立するような問題に対応できない場合も出てくるのではないかと思いますけれども、いかがお考えでしょうかということでございます。

○井堀主査 では、清家委員の意見を伺って、それからにしたいと思います。

○清家委員 私は世代間の問題で、1つだけ単純なことをどなたでも良いのですけれども、もしコメントがいただけたらと思います。

世代間の対立という問題を考えるときに、押し並べて現在世代と後代世代という視点もあると思いますが、例えば特定世代がある種のコストを負担すると、その後ずっと楽になるということもあり得ますね。有名なサミュエルソンの方式で言えば、年金は従来は賦課方式がよかったけれども、今や積立方式に変えた方がいいという結論になるんですけれども、それをやろうとすると、現在世代が二重の負担を負わなければいけないので、それはできない。それが良いかどうかは別にして、そういう話になっているわけです。そうすると、もし現在世代が何かの形でコストを負担してくれて、あるいはそれをなだめるような方策を別途講じることができれば、その後は世代間の少なくとも年金にかんするの問題は起きないかもしれない。

そういうようなことは、過去に例えば、良い例かどうかはわかりませんが、戦争に行く世代などというのは特定世代ですから、そこがすごいコストを負うわけですが、アメリカの場合ですと、そういう人にはジーアイビル(GIビル)とかを与えて、もともとは大学に行けなかったような人が大学に行けるといった形で、それは事前にそういう契約をしたわけではありませんから、事情は少し違うかもしれませんが、あったわけで、特定の世代がコストを負担すると、その後世代間の問題がなくなるような場合、コストを負担する特定世代にだけ納得してもらえるような政策を立てることによって、この世代間の問題が、すべてではないですが、ある種、解決できるようなことがあるのか。そういうようなことをどう考えられるか。それを伺いたいと思います。これは本当にキュリオスティーの類ですが、お願いします。

○井堀主査 それでは、蓼沼委員、小川先生、吉良先生、お願いします。

○蓼沼委員 では、國枝委員の御質問ですが、確かに日本国憲法で保障されている基本的人権とか最低限の生活水準という考え方は当然ここに関係してまいりまして、私の今日の議論で言えば、非常に低い厚生のある世代、人々が存在する経路は当然望ましくない。あるいは選択の自由が保障されていないような経路は望ましくない。これはまさに憲法で保障されているような人々の生活水準あるいは権利といったものが実現していないという経路は望ましくないと言い換えることができるかと思っておりますので、そのコメントは大変参考になりました。

清家委員のコメントについては、私も今の問題を深く考えたわけではありませんけれども、今ここで考えたことと言いますと、補償原理の考え方。つまり、後世代が改善できるということであれば、その利益を得る世代から現在世代への補償が働けば、ある種のパレート改善が可能になるケースもあるかもしれない。ただ、その補償がどの程度可能なのか。実際にそのような政策があり得るのかは、更にまた別の問題としてあると思いますけれども、補償原理の考え方を使えば、改善は可能であるかもしれない。あるいは同意するとい

うことは可能であるかもしれないということです。

○井堀主査 では、吉良先生。

○吉良氏 國枝委員からの御質問と、部分的には清家委員の御質問にお答えすることになるかと思えます。

まず世代会計ということの問題にされましたが、これは先ほどの世代をいかに分けるべきか、そもそも分けられるのかという問題と関わってくるのではないかと思っております。私としては、世代というのは、あえて大雑把にすることで概念的有用なものであるという可能性も勿論重要だと思っているんですが、そうは言っても現実にはもうちょっと細かく分けられる。

ひとまず、将来世代はどういうふうに分けられるか。将来世代といっても、無限に続いていくぼんやりしたものとする、なかなか考えにくくなってきます。そこで近い将来世代、例えば 30 年後だったら、今、生きている人々は結構生きているわけでありますね。ですから、数十年スパン後の影響は、比較的、現在の世代内の正義の問題として考えられるのではないかと思っております。

それに対して、今の人々がほとんど死んでしまうぐらいの将来、例えば 70 年、100 年ぐらいだったとしたら、現在の実践、ソーシャルキャピタルを引き継いでくれるような人々という区分がもしかしたら可能かもしれない。それ以上、100 年、200 年以後になるような世代になると、現在世代とはほとんど無関係になってくるわけですから、そういった人々への配慮をどうするかは、また別の難しい問題になってくる。将来世代についてはそんなにふうに現在世代との影響関係の有無と強弱によって、ある程度の区分はできるだろうと考えております。

翻って現在世代をどういうふうに分けるかという問題になってきます。現在世代の中で、例えば 70 代、80 代ぐらいの人々になると、もうそんなに余生は残っていないわけでありますから、将来について配慮すべきという動機がどうしても弱くなってしまいます。20 代、30 代の人々と比べたら、それは仕方ないところでありますので、そういった世代間ギャップをどうするかということが問題になってくるだろうと思われま。

もうすぐ死ぬのだから将来はどうでもいいやという人々に対して、どう説得するかという問題ですが、そういう人々もこれまで生きてきた中では社会的な物語、つまり、将来世代が今の実践を引き継いでくれるだろうという期待を共有して、そのお陰で生きてきた事実がありますから、その規範的な重みは当然あるわけであります。

そうやって得をしてきたにもかかわらず、もう何年かしたら死ぬんだからいいやという逃げ方は許さないぞという規範的な正当化が一つあり得る。これまで得をしてきたということを可視化する一つのとても重要な手段として、世代会計は使えるのではないかと思っております。

○井堀主査 では、小川先生、お願いします。

○小川氏 古いものを生かすか切り捨てるかというのが政治の妙味だと今日の御議論を聞

いて思いました。日本政治の分析については上川委員の全くおっしゃるとおりですが、かつての自民党政治が崩れて得たものがある。しかし失われたものもある。では、それを元に戻せばいいのかというと、そうではない。スウェーデンについても國枝委員からの非常にすばらしい御指摘がありましたが、コーポラティズムを再強化すればそれでいいのか。あるいはできるのかというと、そうではないわけですね。

では、どうするのか。スウェーデンの場合は組合の政策決定の中でも、例えば教育水準の高い女性の地位が上がっており、また政策的議論を行うシンクタンクが整備されているということがあって、単なるヒエラルキーの組織ではないが、イノベーション志向の組合であるという特徴があります。そういうことを一般化して言うと、組織自体がどういう討論とイノベーションの構造を持っているかを見ていく必要があります。

古いものを生かすときには、もう一つコンセプト、理念の次元もあります。例えばスウェーデンの若い人の間で今、人気があるのは右翼だけではなく海賊党というものがあります。ネット上の所有権などない、個人の間の音楽や画像や情報の流通はすべて自由だという。この動きはドイツとか北米とかにも広がっていますが、この海賊党が寄って立つ理念は、スウェーデンにもともと、他人の庭に入ってもいいという近代的所有権と違う権利の観念があって、俺たちはそれなんだと。物は言いようなんです、そういう仕方、古い理念を現在に生かすポイントがある、と今日は思いました。

○井堀主査 委員の皆さん、活発な御議論をどうもありがとうございました。なかなか結論は出しにくいのですけれども、時間が超過しておりますので、以上をもちまして、本日のワーキング・グループは終了させていただきたいと思えます。

今後のことですが、当ワーキング・グループの本体会議である「経済社会構造に関する有識者会議」に対して、当ワーキング・グループの議論を報告することとされております。

したがいまして、今後のとりまとめにつきましては、私より事務局を通じて、メールにて委員の皆さんと意見交換を行いつつ、とりまとめたいと思えます。

また、当ワーキング・グループの今後の開催につきましても、私より事務局を通じて、メールにて連絡したいと思えます。

以上の件、よろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○井堀主査 ありがとうございます。

それでは、本日の会議は以上をもちまして、終了させていただきます。どうもありがとうございました。