

直接民主主義は「財政錯覚」を引き起こすポピュリズムとなるのか？

掛貝 祐太

茨城大学人文社会科学部法律経済学科准教授

新古典派経済学的な財政学が懸念する財政ポピュリズム

「民主主義は財政規律を守ることができるのだろうか。民主主義は、減税・バラマキなどの財政ポピュリズムを招き、やがて債務危機へとつながるのではないか」(加藤・小林編[2017] 1頁)。加藤創太・小林慶一郎編の『財政と民主主義 ポピュリズムは債務危機への道か』と題された著作はこうした文章から始まる。

ニュアンスに差異はあるものの、そもそも(財政)民主主義が慢性的な財政赤字につながると考える、新古典派経済学的な財政学者は多い。コロナ禍以前から、野放図な支出拡大を通じた財政赤字の拡大について、とりわけ新古典派経済学的な立場を取る財政学者は、ブキャナの「財政錯覚」などの議論を援用しながら、警戒感を繰り返し表明してきている(掛貝[2025];佐藤[2024];西川[2018];加藤・小林編[2017])。

かけがい ゆうた

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。博士(経済学)。専門は、財政学(特に財政民主主義)。日本学術振興会特別研究員等を経て現職。近刊に『財政民主主義の地平：スイスの自治・多様性・直接民主主義』。

一般論として、たしかに(マクロの)予算の総額について、民主主義的コントロールを発揮することには困難が伴う。そもそも、当初予算案に関しては、行政府の提案する予算案について議会で審議・承認が期待されているとはいえ、政府案に修正が入ること自体、極めて稀である。議会において与党が単独過半数を獲得しているのであれば、なおのこと大きな予算案の修正は難しいだろう。その意味で、国会において2025年度の政府予算案が修正されたことは、きわめて異例ともいえる事態だった。実に29年ぶり、5回目の当初案の修正であり、これまでのうちの2回は修正があつてなお、総額の変更はなされていない¹。今回修正が行われたことは、現在少数与党であることも確実に後押ししているといえよう。

実際、議会による予算の実質的審議が現実には極めて不十分であることは、制度派の財政学者達も財政学の教科書においてすら指摘してきたところである(掛貝[2025])。例えば、植田・諸富編の『テキストブック現代財政学』は、財政議会主義の限界を指摘しつつ、国会の予算審議能力の向上などが必要だとしている。加えて、そもそも「財政民主主義」の概念を、単に議会による承認手続きの範囲に閉じること自体が限界に達しているとの議論もある。従来、財政民主主義は、議会が予算案を審議・承認することで、政府の財政活動に民主的コントロールが及ぶとされてきた(いわゆる「財政議会主義」としての財政民主主義)。だが、事実上は予算編成を行

政府がコントロールし、議会による修正が制度的にも政治的にも機能しづらい現状では、再考を迫られるだろう。実際に、制度派の財政学においては、(熟議民主主義論の興隆以降) 議会外の市民参加等も、財政民主主義の一翼を成すと次第に理解されるようになってきている(掛貝[2020]; 掛貝[2025])。そのため、財政議会主義を財政民主主義の唯一のチャンネルと見なしてしまうことは、あまりに狭義な定義となっている可能性がある。

スイスの直接民主主義

議会外での市民参加を含めた、直接民主主義的な財政民主主義を構想する時、スイスは世界の中でも最も重要な参照点となる。そもそも世界の国民投票の三分の一から半分はスイスで行われているとも言われるように、スイスは(半)直接民主主義の国である。しかし、日本国内においては、制度紹介すら十分に行われていないのが現状である。以下では、既刊の拙稿・拙論に依拠しながら、まずは制度を簡潔に概観したい(掛貝[2025]; 掛貝[2022])。

連邦レベルでの直接民主主義的な仕組みとしての国民投票は、2011年から2020年までの10年間では、合計82件と頻繁に行われた(森田[2021])。つまり、平均して年間8件程度の投票事案が投票にかけられていることになる。1回の投票日に複数個の投票事案がまとめて問われることも一般的で、おおよそ年に3~4回程度の投票日がある。厳密にはこの国民投票は、3種(イニシアチブ・任意的レファレンダム・義務的レファレンダム)に分類される。最も多く、82件のうち44件を占めるイニシアチブは、国民が署名を集めることによって直接要求する制度だ²。つまりこれは、一定数の署名が集まれば、強制的に国民投票が実施され、民意が問われることになる制度である。投票の対象になる項目は、年金や税制における制度変更から、戦闘機の購入に関する成否まで多岐にわたる。

イニシアチブとは別種の国民投票として、レファレンダムがある。レファレンダムは、行政が世論を無視

した方針を一方的に進めることに、ブレーキをかける機能がある³。一定の水準を上回る支出や、重要な案件について、直接民主主義的な承認を求めるもの(義務的レファレンダム)と、一定数の署名を以って連邦政府の決定に対して再考を促すもの(任意的レファレンダム)がある。これらの制度はいずれも、議会中心主義的な政治制度とは異なる、国民直接の関与による公共意思決定を保障するものであり、財政に関わる課題についても繰り返し活用されてきた。そして、イニシアチブやレファレンダムの制度は、州レベルや基礎自治体レベルにも存在する。州レベルのイニシアチブとレファレンダムでは、それぞれの州の人口規模などに応じて、必要とする署名の数などの条件が異なっている。例えば、チューリヒ州では平均して年間8件弱の投票が行われている^{4,5}。

むろん、こうした直接民主主義的な仕組みは、日本においても請願や陳情など、無いわけではない。しかし、頻度や強制力の点で、スイスに比べれば、ほとんど機能していないも同然といわざるをえない。

直接民主主義は「財政錯覚」を生むのか?

さらに、スイスの国民投票や住民投票の投票事案の中身と結果に目を向ければ、新古典派経済学的な財政学が想定するような「財政錯覚」とは異なる現象が確認できる。「直接民主主義=ポピュリズム」とする言説は、しばしば新古典派経済学的な財政学においてブキャナン以来の「財政錯覚(fiscal illusion)」の概念と接続されてきた。つまり、民主的な意思決定の下では、有権者が税の負担を過小評価し、結果として非持続的な支出拡大や減税政策に対して支持を与える傾向がある、という議論だ。このような懸念は、前述の通り、日本においても加藤・小林編(2017)や佐藤(2024)らにおいて共有されており、民主主義的な決定が財政赤字の拡大をもたらす危険性があるとされてきたのだった。

しかしながら、スイスの直接民主主義からは、この種の「財政ポピュリズム」仮説に対して反例を示

Table 3. Empirical Studies of the Referendum and Fiscal Policies

| Study | Jurisdiction | Period | N | Referendum Subject | "Effect" of Referendum |
|---|---------------------------|-----------|-------|--------------------|---------------------------------------|
| <i>Panel A. Expenditure and Tax Revenue</i> | | | | | |
| Ebdon (2000) | New York school districts | 1990 | 465 | Annual budget | -5.5% expenditure* |
| Nguyen-Hoang (2012) | New York school districts | 1990-2000 | 3,817 | Annual budget | -2% expenditure* |
| Feld & Matsusaka (2003) | Swiss cantons | 1980-1998 | 494 | New spending | -19% expenditure* |
| Freitag & Vetter (2006) | Swiss cantons | 1990-2000 | 275 | New spending | Lower revenues* |
| Funk & Gathmann (2011) | Swiss cantons | 1890-2000 | 2,395 | New spending | -8% to -12% expenditure*; -7% revenue |
| Funk & Gathmann (2013) | Swiss cantons | 1950-2000 | 1,272 | New spending | -14% expenditure*; -12% revenue* |
| Blume et al. (2009) | Countries | 1990s | 62 | Any | Lower expenditure* |
| Blume & Voigt (2012) | Countries | 2008 | 94 | Any | Lower expenditure* |
| Galletta & Jametti (2015) | Swiss cities | 1993-2007 | 1,782 | New spending | -8% expenditure* |

すことができる。そしてこれはレファレンダムとイニシアチブの両者について指摘できる。最も代表的、かつマクロの財政において重要な事例が、2003年に導入された「債務ブレーキ (Schuldenbremse)」の導入である(連邦憲法第126条)。「債務ブレーキ」は、2001年12月2日のレファレンダムにおいて、85%の賛成票で採択されている。これは、原則としての構造的均衡予算を義務づける制度であり、連邦政府の支出総額を収入に対して中期的に整合させることを目的とするものである。そもそも、マクロ・バジェットिंग的な財政支出の抑制に、直接民主主義的な意思決定を行ったとしても、国民が「財政錯覚」を起こさない、というのは、これまでの新古典派経済学的な財政学の価値前提を裏切る結果である。他にも、スイスにおいてレファレンダムが「財政錯覚」を起こさずに、むしろ支出抑制的な方向に舵を切った例は、直近の事例でも複数挙げることができる。例えば、連邦議会で通過した高速道路の拡張への支出案(総額約50億フラン、約8700億円)の拡張計画は、昨年反対票52.7%で、否決されることとなった⁶。州レベルのレファレンダムに関しても、日本との対比で興味深いのは、ヴァレー州で州政府が推進していた2026年冬季五輪招致を

2018年6月10日の州民投票で否決し、招致から撤退した。この投票に際しては、州財政から開催に伴う費用の負担(1億スイスフラン)が明示化され、その是非が焦点となっていた⁷。イニシアチブに関しても、例えば「無条件の最低生活保障イニシアチブ」では、月々2500フランをベーシック・インカムとして支給する案が2016年6月5日に問われたが、賛成票がわずか23.1%であり、全26州のうち、この憲法改正案に対し、過半数の賛成を得た州は一つもなかった⁸。

このように、必ずしも「財政錯覚」を示さない反例は、枚挙にいとまがない。だが、チェリー・ピッキングとならないために、直接民主主義的な決定方法が全体として、歳出抑制へと向かう傾向にあるのか、歳出拡大へと向かう傾向になるのか、という点も考慮が必要だろう。この点に関して、Matsusaka [2017]は、直接民主主義的な仕組みが財政に与える影響を中心に、スイスとアメリカの直接民主主義的な投票制度に関する先行研究のサーベイをまとめている。まず、レファレンダムが財政支出と歳入に与える影響について、ニューヨークの学区、スイスの州、スイスの都市、そして国際比較を行う9つの先行研究について、いずれも歳出を抑制する効

果があることが指摘される⁹。

一方で、イニシアチブが財政にもたらす影響はもう少し複雑である。Matsusaka [2017] は、4点の先行研究に基づき、アメリカにおいて、イニシアチブを持つ州と持たない州を比較した複数の先行研究群で、イニシアチブをもつ州は、イニシアチブをもたない州に比べ、支出や課税が平均で約5%少ないという結果を示しているとする。また、スイスについての研究では、すべての州がイニシアチブを認めているため、イニシアチブを実施する署名要件水準が低い州と、高い州で財政政策を比較している。そして、先行研究3点が、署名要件が低い州は、署名要件が高い州に比べ、平均して支出や課税が少ないことを示すとする。しかし、イニシアチブをもつ市(基礎自治体)に関しては、ドイツとアメリカの市に関する7つの先行研究の中で、逆に支出を拡大する傾向を示す先行研究が多いことが指摘されている。すなわち、どの地方政府・自治体のレイヤーに焦点をあてるのかによって、真逆の影響が観察されるということである。

更に、Matsusaka [2017] は、イニシアチブの与える影響は、データセットの時期によっても、異なる方向を示すことを示唆している。とりわけアメリカにおいて、20世紀初頭に焦点をあてた先行研究群では、むしろ支出を拡大する効果があることが示されているとまとめる。一方で、Matsusaka [2017] は、追加調査によって1970年代にはこうした関係が逆転し、むしろイニシアチブを持つアメリカの州は、イニシアチブを持たない州に比して歳入を減少させる効果が観察されることを指摘する。更に1980年代後半に、この関係は再度逆転することを指摘する。こうした時期による傾向の変化は、一般的に1970年代の「納税者の反乱」として知られた現象とも整合的であると説明する。

つまり、おおむねレファレンダムに関しては、支出を抑制する効果を指摘する先行研究が多く、イニシアチブに関しては、時期や焦点化する自治体のレイヤーによって効果が異なるということである。したがって「財政錯覚」の議論が前提とするような“市民による政治的な決定の余地を拡大すれば、歳出

が際限なく拡大し、財政赤字に繋がる”という見方は、現実の直接民主主義的な制度の財政の影響を正しく捉えているとは言い難い。したがって、「直接民主主義=ポピュリズム」というのは、現実を捉えていないか、控えめにいっても過度に単純化したものであり、直接民主主義の可能性を過小評価する見方であるといえるだろう。

さらに、Matsusaka [2017] の指摘する、イニシアチブの時期による財政に与える影響も、国内外の制度派の財政学・財政社会学や、民主主義理論に大きな示唆を与えている¹⁰。というのも、直接民主主義的な財政のあり方について検討する際に、1970年代アメリカの「納税者の反乱」は、制度派の財政学、財政社会学における社会運動についての分析のみならず、近年の民主主義理論の中でも言及される事象であるためである(小泉 [2017] ;Martin [2017] ;Martin [2019] ;ヤング [2020])。しかしながら、こうした直接民主主義や社会運動が減税へと結びつく、という事象は、むしろアメリカと言う特定の国家における、特殊歴史的な傾向である可能性を示唆している。その意味で、制度派の財政学や財政社会学自体も、直接民主主義的な財政民主主義を過小評価してきた可能性があるのである。

むすびにかえて：日本における直接民主主義的な財政民主主義の課題と可能性

結論として、本稿が問いたいのは、直接民主主義的な財政民主主義の可能性が、財政学や民主主義論の中で過小評価されてきたのではないかということである。新古典派経済学的な財政学が想定してきたように、財政についての、より直接民主主義的なあり方を強化したとしても、「財政錯覚」は顕在化するとは限らない。実際、スイスやアメリカの直接民主主義についての研究からは、「財政錯覚」の想定とは逆に、代議制民主主義の「財政錯覚」的な支出拡大をむしろ抑制しうる可能性すらあるということである。その意味で、直接民主主義は、必ずしも「減税ポピュリズム」に結びつかないばかりか、支

出を抑制する可能性すらあるのである。■

《注》

- 1 Bloomberg 2025年2月28日記事「政府当初予算案が異例の国会修正、29年ぶりー予備費削減で総額は減少」(<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2025-02-28/SRZ6EET1UMOW00>)
- 2 改正草案の公示から18カ月以内に、10万人の署名を集めることでイニシアチブ要求要件が成立する。
- 3 これは連邦議会の決定について、国民が後から拒否権を発揮する機能である。新法の公布から100日以内に、有権者5万人分の署名を集めれば国民投票を要求できる(任意的レファレンダム)。また、憲法の改正や、超国家機関ないし集団安全保障機構への加盟のような重要事項については、必ず国民投票が行われる(義務的レファレンダム)。
- 4 Kanton Zürich, Referendumsdatenbank.
- 5 ただし、これは投票にまで至った数であり、立ちあげられたものの、投票の実施に至っていないものも含めるとさらに多い(Kanton Zürich, Initiativdatenbank)。
- 6 SWI Swissinfo.ch 2024/11/24記事「スイス国民投票、医療財政改革を可決 高速道路拡張は否決」(<https://www.swissinfo.ch/jpn/%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E3%81%AE%E6%94%BF%E6%B2%BB/%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E5%9B%BD%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8%E3%80%81%E5%8C%BB%E7%99%82%E8%B2%A1%E6%94%BF%E6%94%B9%E9%9D%A9%E3%82%92%E5%8F%AF%E6%B1%BA%E3%80%80%E9%AB%98%E9%80%9F%E9%81%93%E8%B7%AF%E6%8B%A1%E5%BC%B5%E3%81%AF%E5%90%A6%E6%B1%BA/88309331>)
- 7 SWI Swissinfo.ch 2018/05/23記事「2026年冬季五輪招致を目指すスイス州の財政プランに反対の声」https://www.swissinfo.ch/jpn/politics/%E3%82%aa%E3%83%aa%E3%83%b3%E3%83%94%E3%83%83%E3%82%af%E6%8b%9b%E8%87%b4_%E3%82%ef%bc%92%ef%bc%90%ef%bc%92%ef%bc%96%E5%b9%b4%E5%86%ac%E5%ad%a3%E4%ba%94%E8%bc%aa%E6%8b%9b%E8%87%b4%E3%82%92%E7%9b%ae%E6%8c%87%E3%81%99%E3%82%b7%E3%82%aa%E3%83%b3-%E5%b7%9e%E3%81%ae%E8%b2%a1%E6%94%bf%E3%83%97%E3%83%a9%E3%83%b3%E3%81%ab%E5%8f%8d%E5%af%be%E3%81%ae%E5%a3%b0/44138904)
- 8 SWI Swissinfo.ch 2017/08/25記事「ベリック・インカム国民投票、敗者にも満足の色」(<https://www.swissinfo.ch/jpn/%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E3%81%AE%E>

[6%94%BF%E6%B2%BB/%E7%9B%B4%E6%8E%A5%E6%B0%91%E4%B8%BB%E5%88%B6_%E3%83%99%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%83%83%E3%82%AF-%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%82%AB%E3%83%A0%E5%9B%BD%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%95%97%E8%80%85%E3%81%AB%E3%82%82%E6%BA%80%E8%B6%B3%E3%81%AE%E8%89%B2/43465584](https://www.swissinfo.ch/jpn/%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E5%9B%BD%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8%E3%80%81%E5%8C%BB%E7%99%82%E8%B2%A1%E6%94%BF%E6%B2%BB/%E7%9B%B4%E6%8E%A5%E6%B0%91%E4%B8%BB%E5%88%B6_%E3%83%99%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%83%83%E3%82%AF-%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%82%AB%E3%83%A0%E5%9B%BD%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%95%97%E8%80%85%E3%81%AB%E3%82%82%E6%BA%80%E8%B6%B3%E3%81%AE%E8%89%B2/43465584))

- 9 ただし3つの先行研究では、歳入も減少する効果が指摘されている点には、「財政錯覚」との関連で注意が必要である。
- 10 Matsusaka [2017]は、議論のリミテーションとして、論考の中では規範的な議論は展開していないことをあげている。その意味で、本稿で、熟議民主主義や財政民主主義の規範論との接続について考察することは有益であるように思われる。

《参考文献》

- 植田和弘・諸富徹編 (2016) 『テキストブック現代財政学』有斐閣
- 梅川崇・照喜納明美 (2025) 「政府当初予算案が異例の国会修正、29年ぶりー予備費削減で総額は減少」 Bloomberg、2025年2月28日記事
- 掛貝祐太 (2020) 「財政民主主義についてのサーベイと概念的多面化への試論 利害の多様性を前提とした財政民主主義へ」 『生活経済政策』 (287) 28-38
- 掛貝祐太 (2022) 「直接民主主義では駄目なのか?—自治と財政民主主義の形骸化に対するスイスの直接民主主義の示唆」 『都市問題』 113 (12) 27-32
- 掛貝祐太 (2025) 『財政民主主義の地平』 有斐閣
- 加藤創太・小林慶一郎編著 (2017) 『財政と民主主義 ポピュリズムは債務危機への道か』 日本経済新聞出版社
- 小泉和重 (2017) 『現代カリフォルニア州財政と直接民主主義 「納税者の反乱」は何をもたらしたのか?』 ミネルヴァ書房
- 佐藤主光 (2024) 『日本の財政 破綻回避への5つの提言』 中公新書
- 西川雅史 (2018) 「代議制民主主義をあなたは信用できますか」 『財政研究 第14巻』, 日本財政学会
- 本間正明 (2021) 『日本の財政学—受難と挑戦の軌跡』 日本評論社
- 森田安一 (2021) 『スイスの歴史百話』 刀水書房
- ヤング I. (飯田 文雄, 菊田 真司, 田村哲樹, 河村真実, 山田祥子訳) (2020) 『正義と差異の政治』 法政大学出版局
- Kanton Zürich, Referendumsdatenbank (<https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/initiativen-referenden-anfragerecht/referendumsdatenbank.html>) 2022年11月13日最終アクセス
- Kanton Zürich, Initiativdatenbank (<https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/>

initiativen-referenden-anfragerecht/
initiativdatenbank.html)) 2022年11月13日最終
アクセス
Matsusaka, John G. (2017) “Public Policy and
the Initiative and Referendum: A Survey with
Some New Evidence”, Working Paper, No. 263,
University of Chicago Booth School of Business,
Stigler Center for the Study of the Economy and
the State, Chicago, IL

Martin, I. W. (2017) “The Great California Experi-
ment,” *Contexts*, 16 (1) , pp. 20-21
Martin, I. W., J. L. Lopez, and L. Olsen (2019)
“Policy Design and the Politics of City Revenue:
Evidence from California Municipal Ballot Meas-
ures, ” *Urban Affairs Review*, 55 (5) , pp. 1312-
1338
SWI SwissInfo.ch (<https://www.swissinfo.ch>) (各記
事へのリンクは脚注参照)

