



RIETI Discussion Paper Series 04-J-010

財政改革の国民意識の役割

中林 美恵子
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

財政改革の国民意識の役割

中林美恵子¹

要 旨

日本の財政赤字の原因は、景気循環というより構造的なものである。その赤字額は、すでに先進諸国で最悪を記録しているばかりか、目前には高齢化社会などの難題もかかえている。また大きすぎる日本の財政赤字は、この国の経済にとって不安定要因になっているほか、政府が必要な政策に資源配分できないという硬直性をも招き始めている。こうした八方ふさがりの現況のもと、日本の財政改革は進められねばならない。政府は限られた資源である国民の税金を効率よく活用し、さらに国民への便益を縮小しながら増税も行うという試練を避けて通ることができない。こうした財政改革には、納税者であり債権者の国民が、いかに現状を理解し将来の選択をするのが鍵となる。これまでの日本の財政政策決定過程は、国民にとってきわめて不透明であり、責任の所在も不明確であった。また財政知識の豊富な専門家たちは、政府への貢献はしても国民に対する働きかけを十分に行ってこなかった。財政改革の国民意識を高めるには、政府と国民の間に位置する専門家たちの存在とその信頼性が欠かせない。国民は財政への理解を深め、選挙戦で政治家が示すアジェンダへの的確な意思表示をする必要がある。財政改革は、政府・国民・専門家たちの知の共有を基盤とした日本社会全体の力を試すものである。

キーワード：財政改革、納税、国民、意識、高齢化、価値判断、米国、NPO、信憑性

JEL classification: H30、H60、Z13

¹独立行政法人経済産業研究所研究員（E-mail: nakabayashi-mieko@rieti.go.jp）

本稿は、中林美恵子が独立行政法人経済産業研究所研究員として、2002年12月から開始した財政改革研究プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、経済産業研究所の同僚、並びに財政改革研究会参加の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

1. はじめに

これまで財政問題は、政治や行政を司る政府が解決すべきものという視点で論じられることが多かった。もちろん今も財政にかかわる政府の専門的な役割とその重要性に変わりはない。しかし近年の財政改革はこれに加え、納税者および債権者である国民の支持や理解が重要な位置を占めるようになってきている。たとえば年金改革問題や増税問題といった、多くの国民に便益の減少や負担増を強いる改革が避けられない時代に入った今、有権者の意識は改革の方向性を握る鍵にならざるを得ない。

日本での財政政策決定は、立法府である国会の審議が始まる以前に大方の政策調整や利害調整が済んでおり、国民にとっては極めて不透明なプロセスになっている。部門間の裁定は閉ざされた政治と政府内交渉にゆだねられ、全体像をコントロールする機能と責任の所在も明確でない。国民に見えないプロセスであるだけでなく、政府部門間においても仕切りが存在し、全体の調整を困難にしている。これは総論賛成・各論反対の膠着状態を生む一因にもなっている。

国民は、納税者であり債権者であるということを自覚し、政府の健全な財政運営と効率的な活動を実現させるため、国家の台所をモニタリングするという役割があることを十分自覚しなければならない。国民は便益を享受するだけの存在では決してない。巨額の財政赤字をかかえたまま高齢化社会に突入していく日本にとって、国民の意向は改革の方向性を決定付ける。選挙などをとおして国家運営の選択に価値判断を与え、政府運営を評価する主体は、国民以外にありえないのである。

また国民意識の形成には、政府と国民自身が努力するだけでなく、この両者を結びつける役割の存在が必要となる。専門知識は国民一人一人が努力しても簡単に得られるものばかりではない。財政の専門家として知識や技術を備えた人間たちが、国民に資する活動や公論を展開することが必要不可欠である。つまり、政府と国民、そしてそれを結ぶ専門家という大きく分けて3種類のアクターが全て揃い、それぞれが十分に活動してこそ、財政改革の国民意識は高まっていく。

いつの時代も国民意識というものを正確に測定するのは簡単ではない。世論調査なども存在するが、調査の年によって質問の内容や種類または聞き方のトーンが変化しており長期では一貫性に乏しい。そこで本稿では、財政赤字に特化したデータとして、1961年から存在する米国の Public Debt Reduction Fund（累積赤字縮減基金）への国民の寄付金額に着目した。これを財政赤字にたいする国民認識の目安と位置づけた。国民の日常は財政政策現場から非常に遠いところにあり、放置すれば財政赤字問題から乖離して存在すると想像できるが、この寄付金額は特定の年に急激な伸びを示していた。そうした変化を見せた米国財政政策の周辺事情を考察し、国民意識と財政改革に関するケーススタディーを行う。また日本に同じデータは存

在しないものの、米国での事例をもとにして、将来日本が財政改革という困難極まる政策課題に直面するに当たって、どのような視点と認識を必要とするのかを検討する。

2. 日本の財政政策立案と国民の関係

2.1 仕切られた多元主義²

国民が自国政府の抱える財政状況と長期的見通しについて認識を高めることは、容易に達成できることではない。国家財政は、その金額だけでなく関係する組織や人間の数が圧倒的に大きい。これを一人一人の生活実感に結びつけるのは簡単ではないのである。また一般国民の意識は放っておけば国家財政から乖離し易いというだけでなく、現実にはその乖離を増幅させてしまう要因が多々存在する。

その一つに、日本のあらゆる政策決定過程に見られる仕切られた多元主義の構造がある。公的支出の利害調整は、日本の縦割り行政と利益を共有する政治家や業界団体らが連携し、部門別に仕切られた利益を追求しながら行われている。たとえば道路族議員と国土交通省および建設業者は多くの共通の接点を持つのが自然である³。したがってたとえば道路公団民営化や道路国営無料化などという枠組みの改変は、仕切られた多元主義が存在するからこそ、困難を極める。また医師会や薬品会社および献金を受け取る政治家、そして厚生労働省の関係部署などは、放っておけば特定の既得権益を通じて連携するのが自然である。仮に財政改革の一部として健康保険法や薬事法を改変する試みが必要になったとしても、仕切られた多元主義が存在する以上、改革の実現は困難なものとならざるを得ない。

このような連合体は、財政政策決定のさまざまな局面において存在しており、絶妙なバランスを保ちながら継続的に維持され構造化されることによって、一般の国民にはなかなか見えないものになっている。こうした構造の中では、財政政策にかかわる交渉相手やコミュニケーション相手も恒常化され、仕切り内のインサイダーたちでなければ意思決定プロセスを知ることはできない。交渉や妥協を成立させるのも、縦割り行政とともに連携する関係者たちである。そんな枠組みの中では、数字が実態を示してしまう財政情報をより多くの人々に開示し、財政に関する国民認識を高めていこうとする動機は存在し難くなる。また仕切られた多元主義に組み込まれた関係者は、個別歳出の必要性やロジックを優先させるあまり、財政の全体像を検討し調整するという政府の機軸機能さえ奪う結果を招いている。

² または官僚制多元主義。青木昌彦『比較制度分析に向けて』（2001年）

³ 道路公団の工事を受注した99%が公団からの天下り受け入れ会社であり、落札率98.18%という高率は、官製談合の指摘をもよんでいる。（毎日新聞2004年2月23日）

2.2 財政の視界

財政政策の決定プロセスや構造は、ただでさえ国民には見え難いものである。それが仕切られた多元主義や財政特有の会計構造などによって、いっそう視界の悪いものになっている。その視界の悪さは、さらに政治や行政の部門間裁定などという複雑な意思決定プロセスによって不透明さを増し、国民によるモニタリングを遠ざける役割を果たしている。

たとえば一般会計と特別会計⁴の仕切りは、特別会計への監視の目を緩めてきた。特別会計は、受益と負担の関係を明確にすることが本来の目的であったが、予算項目が仕切られたために、かえって既得権益者を連携し易くさせた。また一般会計の中に含めないことによって、時代や需要の変化による予算配分の減少から逃れ、特定プログラムの財政基盤を安定させる効果を生んだ。さらに特別会計は防波堤の高い予算項目として、各省庁の既得権の温床となり、そこに政治家や特定業界の権益が加わって、極めて不透明な裁定を行うことができるものとして機能している。政治家や直轄官庁と利益団体の連合が、個別利益の獲得競争を有利に運ぶための手段として、特別会計は役立つのだといっても過言ではない。このような状態の中では、国民が予算の交渉根拠や経緯を知ることは非常に困難である。

会計構造の例に限らず、あらゆる財政部門内の裁定は、不透明な政治交渉と行政官の交渉にゆだねられている。たとえば政府が閣議決定に至るまで（つまり国会審議以前）が、政策決定過程において最も重要であるという事実がある。審議会での検討から始まって、財政に関連する法案や予算要求の作成、関係省庁や関係業界・団体への根回しや説明、与党・野党・関係業界・NPO・言論人などを交えた勉強会、与党間協議や責任者会議、法制局審査や次官会議での調整と了承、そして閣議決定といった多くの意思決定作業が、国会で審議される前にほとんど済まされる。内閣と政党および関係省庁との連携や交渉という過程は、政策立案および財政インパクトを決定するにあたって最も重要な役割を果たすにもかかわらず、一般国民にとっては極度に不透明なプロセスなのである。

また日本では各省庁のスタッフと議員は、内閣を経由せずに直接接触を図ることが可能である。つまり与党の幹部をはじめ、入閣をしていない政治家であっても、官僚と連携することができるのである。政治家や官僚は、陳情や根回しなどの手段を使い、最終的には誰に責任があるのか明確にしない形で意思決定することが可能となる。その過程は市民の及び知るところではない。このように意思決定プロセスが不透明であるということは、財政改革を断行しようにも国民の理解を得ることができないばかりか、政治・行政の中でリーダーの地位にある者が十分リーダーシッ

⁴ 2004年度現在で31ある。

プを發揮できない状態であることを意味する。また仮に財政赤字削減という国家目標が成立したとしても、日本国民はそれを実現するために必要な認識を得ることができない。これでは政府・国民ともに総論賛成・各論反対に陥るしかない。

2.3 費用負担の実感

国家運営の費用を負担しているのは、国民である。この事実において政治家および官僚組織による心理作戦などは意味をもたない。たとえば仕切られた多元主義の中で仕事をする人間たちにとっては、年金基金から支払われるべき年金の半額が一般会計から補填されることは大きな意味を持つだろうし、法律を変える作業もあろうが、国家の運営費用全てを支払う国民にとっては、どのような会計区分になろうが、全額を負担するという事実には、何ら変わりがないのである。

それにもかかわらず、国民感覚としての費用負担意識は日本では必ずしも高くない傾向がある。負担の意識は財政改革において重要な意味をもつが、日本人は一般に納税をして政府を成り立たせているという意識が余り強くないのも事実のようである。その原因の一つに徴税のシステムが挙げられよう。たとえば、日本の給与所得者の場合、源泉徴収から納税還付金申請まで会社に代行させることが多い。しかし、このプロセスでは自分の年収は既に税金を差し引いたものとの感覚が育ち、国政を支えるために費用負担をしているという実感は失われがちになる。納税者が納税還付申告などを自分で行うことは、費用負担者がその納税額を自分で認識する貴重な機会である。

所得税についていえば、納税対象者が限られている点も費用負担意識に影響を及ぼしていると考えられる。近年の統計⁵では、所得税を納めている市民の数は、失業者を除いた実際の就業者数（約 6,446 万人）の 4 分の 3 程度（約 4,773 万人）であり、残りの 4 分の 1 程度（約 1,511 万人）の勤労者は税を納めていない。さらに、日本の納税者の内訳は殆どが給与所得者（4,346 万人）であり、申告所得者数は僅か 727 万人に止まる。すなわち納税者の大部分は、給与から源泉徴収をされている層であり、勤労者の 4 人に 1 人は税金を納めていないことになる。これは所得税の課税最低限が高く設定されていることもさることながら、多くの所得控除が課税ベースを狭めているということも一因となっている。給与所得控除、配偶者所得控除、基礎控除、扶養控除、老年者控除、障害者控除、社会保険料控除など、適用される控除の種類や金額によって課税対象に組み入れられる勤労者の数が減少することになる。国家経営の費用負担について自分がどれ程の費用負担をしているのかを把握することなくして、納税者であるという意識が目覚めるのは容易ではない。

しかし現実には、課税ベースを広げることは実に困難な政策課題である。たとえ

⁵ 税制調査会第 25 回総会（平成 14 年 3 月 5 日）資料一覧

ば消費税は所得税に比べて広く薄く徴収できる税であるが、それだけに拒否反応も国民の間に広く存在する。選挙に直接の影響を及ぼす可能性も高く、政治家にはそうした認知が定着している。実際に、1979年に閣議決定された消費税構想は同年秋の選挙で与党自民党を敗北させ、1987年の売り上げ税制構想では与党が統一地方選挙で敗北、1989年にいよいよ実現した3%の消費税は、与党自民党の支持率低下と同年6月の竹下登総理大臣の辞任につながった。このような記憶は消費税に対するトラウマとして政治家の記憶にも深く刻み込まれている。したがって消費税は、できれば口にしたくない政策課題なのである。しかし国家の健全な経営のために避けて通れない議論である以上、国民がなぜ税収増や便益削減などを選択せねばならないのかを理解せねば、日本の財政運営の危機リスクは年々高まる一方となる。

国民が実感として財政危機を認知することは、確かに難しい。自分の日々の生活に直接打撃を与えないと感じていれば尚更である。本来ならば、財政赤字が膨張すれば国債発行高が増して金利が上昇し、市民生活や経済活動に影響を与えるはずだが、日本ではさまざまな人為的手続きによって、財政赤字が増大しても金利上昇に結びついていない。そのような特異な環境で、財政赤字がなぜ問題なのか、またなぜ今の時期に痛みをともなう改革を実行せねばならないのかという緊急性そのものが、なかなか説得力をもてない。財政を健全化するための費用負担増や便益削減は、危機感がなければなかなか受け入れる気持ちにはなれないものであろう。

2.4 変化

このように、少なくとも過去において財政改革は、国民の最大の関心事項ではなかったし、そうなることを阻む要因が多く存在していた。しかしながら僅かではあるが近年になって、国民の危機意識に変化の兆しが見え始めているのもまた事実である。

その例のひとつに国民年金の保険料未納・未加入者問題がある。強制的に徴収される保険料であれば支払いについて選択の余地はないが、国民年金は徴収側のコストが高く保険料の徴収そのものが徹底されていない。そこで約4割もの未納・未加入者が生まれ、国民年金の空洞化現象を起こしている。事実上支払い選択の余地が残っているからとはいえ、約4割もの未納・未加入者が存在することは異常事態である。これには経済的な理由以外に、たとえば世代間の不公平感や、制度そのものが徐々に変化してしまうことに対する不信、年金制度そのものへの理解不足、そして今保険料を払っても将来自分は損をするという解釈などが存在すると考えられる。国民年金への未納・未加入を選択をした人々がいるということは、将来の楽観的見通しを堅持する政府・政策当局には打撃である。現実問題として年金保険料未払い・未加入者の増加という少なからぬ国民の選択的反乱は、政府に何らかの政策

選択を迫ることへとつながっている。

また近年の国民意識の変化を示唆するものとして、地方自治体選挙をとおした住民の動きが挙げられよう。たとえば長野県の知事選挙に見られたように、従来の政策決定の不透明さや既得権益の構造に住民が異議を表明することが現実に起こり始めている。市民が身近な問題を直接目の当たりにできる地方自治体では、財政、公共事業、政・官・民の癒着問題などに対する認識と批判が、中央政府に対する場合よりも行動となって現れやすい。自治体の運営に危機感や不信が募り、それが顕在化し選挙結果を左右するという事象は、中央政府の場合に先駆けて地方で見受けられる。

2003年11月の衆議院総選挙でのマニフェスト⁶・ブームも、国民の関心が変化しつつあることの証左といえる。政策をいかに実現するかを国民に示して選挙戦が繰り広げられたマニフェスト選挙は、未熟ながらも大きな国民の関心呼んだ。政治家を選ぶ一般有権者にとっては、候補者とのかわりや人物評価などが投票判断の中心だが、マニフェストの人気の高さは国民が政策について考え投票行動に移す可能性があることを示唆している。

僅かでありながら日本でも、国民が行動をとり始めるための必要性を感じ始めている兆候は存在する。また国民の危機意識は、漠然とではありながらじわじわと増している。たとえば高齢化社会にともなう将来の財政コストや社会的コストの増加などは、すでに広く国民に浸透した一般認識である。現状のままでは将来同じ制度を維持できないという理解はすでに存在しているといえよう。日本には国民意識の変化と国家財政を比較できるデータはないが、漠然とした将来への不安や政府への不信を、また国家経営の費用負担者としての責任を、どのようにして表現したらいいのか模索し始める段階に入っている可能性がある。

3. 財政改革の国民意識： 米国の経験から

たしかに国民意識の高まりだけでは財政改革を推進できるわけではないし、政治・行政の現場における制度やルールが整備され、政治家やスタッフが具体的な行動を起こさぬ限り財政改革はあり得ない。しかしながら、それだからといって国民意識を過小評価し、衆愚政治を避けるというメンタリティーを政策立案現場の人間や財政の専門家たちが維持し続ける限り、日本がこれから直面するタイプの財政改革は実行不可能であることも明白である。質の高い国民意識が育ってこそ、財政改革を推進する政策現場の人間たちは強力なサポートを国民から得ることができるのである。

米国のデータや事例を用いてのケーススタディーでは、国民意識が高まるまでに

⁶ 政権公約。

大きく分けて3つの種類のアクターが存在し、それぞれが関連性を保っていることが発見できる。アクターのひとつは政治や行政の現場で働く人間、もうひとつは納税者であり債権者の国民、そして3つめは現場と国民を結び付ける役割を果たす専門家たちである。これらが全て揃ってはじめて国民意識が財政改革に向かうようになり、選挙行動にも反映されて改革は前進を見ることが出来る。米国のデータと事例を基に、それぞれのアクターが全てからみあいながら、互いに大きく働きかけている姿を考察する。

3.1 国民意識の測定

国民意識の変化を測定するという事は簡単ではないが、幸い米国では1961年から累積赤字縮減基金というものが創設されていた。これは国民が財政赤字を減らすために自分の判断で基金に寄付できるシステムであり、この数字はそれぞれの年における国民の財政赤字への関心の高さを示すと考えて間違いなからう。世論調査のように年によって質問内容が違うなどの不具合も生じない。

米国人は納税意識が比較的高いとよくいわれる。その根拠には源泉徴収、年末調整、納税還付金申請などの自己管理や年金給付番号の存在があるとされる。年金給付番号は年金を受け取るための番号であるが、年金保険料の徴収と所得税などの徴収が一括して処理されるために、実質的には納税者番号としての役割を果たす。この番号がなければ銀行で利子がつく口座を開くこともできなければ諸々の政府関連の手続きにも障害が生じる。米国の年金システムも大きな問題をかかえ現在改革の必要性に迫られているが、納税者番号の存在は年金保険料などの徴収コストを下げると同時に徴税コストも下げる役割を負っている。しかし、それだけで財政赤字にたいする国民の認識があるという測定にはならないし、時代や環境の変化で同じ国民の意識が高まる場合を考察することができない。

そこで、国民が自主的に財政赤字削減の目的で財務省に「寄付」をすることになる累積赤字縮減基金を基に、果たして国民の関心が高まる年があったのかを調べた。もし急激に関心が高まった年があるならば、その周辺年の財政政策環境を調べることは、国民意識が変化する背景を探るうえで意義がある。

まずこの累積赤字縮減基金とは、国民が米国の累積赤字の縮小を目的に財務長官と **Administrator of General Service** 宛てにお金を寄付する窓口のことである。1961年の時代から毎年いくら国民からの寄付があったかを財務省が発表しているが、寄付金の額には年度によってのばらつきがあり、どの年に、財政赤字という問題が国民の関心を集め、寄付につながったのかを見ることが出来る(図1と図1a)。

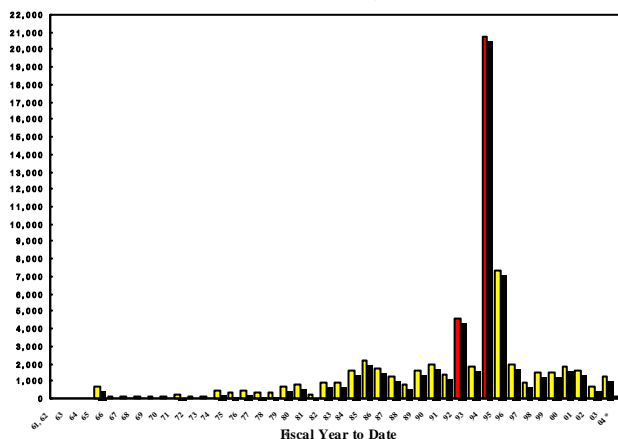
☒ 1

| Gifts to the U.S. for Reduction of the Public Debt | | | |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Fiscal Year | Actual Donated Amount | Fiscal Year | Actual Donated Amount |
| 1961 | | 1983 | \$911,179.45 |
| & 1962 | \$10,003.31 | 1984 | \$1,548,958.70 |
| 1963 | \$10,210.10 | 1985 | \$2,193,817.39 |
| 1964 | \$3,296.03 | 1986 | \$1,697,365.88 |
| 1965 | \$709,777.35 | 1987 | \$1,270,422.73 |
| 1966 | \$82,606.19 | 1988 | \$745,347.03 |
| 1967 | \$103,995.61 | 1989 | \$1,549,168.04 |
| 1968 | \$98,321.47 | 1990 | \$1,964,922.89 |
| 1969 | \$132,327.42 | 1991 | \$1,337,064.00 |
| 1970 | \$165,351.77 | 1992 | \$4,547,927.14 |
| 1971 | \$177,485.84 | 1993 | \$1,843,135.75 |
| 1972 | \$110,038.72 | 1994 | \$20,711,054.40 |
| 1973 | \$111,505.43 | 1995 | \$7,344,457.57 |
| 1974 | \$422,845.76 | 1996 | \$1,985,175.10 |
| 1975 | \$305,495.84 | 1997 | \$955,897.15 |
| 1976 | \$402,803.13 | 1998 | \$1,535,541.02 |
| 1977 | \$332,911.79 | 1999 | \$1,457,510.59 |
| 1978 | \$341,566.90 | 2000 | \$1,868,891.93 |
| 1979 | \$655,284.05 | 2001 | \$1,645,082.28 |
| 1980 | \$830,661.66 | 2002 | \$744,675.06 |
| 1981 | \$240,107.97 | 2003* | \$1,057,642.08 |
| 1982 | \$901,136.37 | | |
| TOTAL | | \$65,062,968.89 | |

Source: Bureau of Public Debt, Department of Treasury. * 2003年8月分までの合計

☒ 1a

Gift Contributions to Reduce Debt Held by the Public
(as of March 3, 2004)



累積赤字縮減基金に寄付された金額は、チャリティーなどの寄付と同様に翌年の納税還付金申請の中に含めることができ、寄付金控除の対象となる⁷。しかし米国には他にも数限りない寄付対象が存在するので、累積赤字縮減基金を寄付先として選ぶには、赤字に対する余程の情報と認識、および財政に対する危機意識の高まりがなければならない。

累積赤字縮減基金には、これまでに 6,500 万ドルが国民から寄せられた。問題意識を持つ個人が自主的に金銭的寄付をし、累積赤字減少に貢献できる手段となっている。そうした寄付行動の根底には、国家の累積赤字は深刻な問題であり、これを縮小することは国民の利益と貢献になりうるという認識があると考えられる。この基金設立の根拠になる法律は PL87-58 で、以下のように記述されている：

...The U.S. Government to accept gifts of money or other property which are to be used for reduction of the public debt. It provides for the deposit of cash gifts, or proceeds from the sale of other gifts, in a special account on the books for the Treasury, and money in this account is to be utilized to retire obligations of the United States which are a part of the public debt.

毎四半期ごとに、累積赤字縮減基金に入ってきた寄付額は、累積赤字償還会計（Public Debt Redemption Account）に移される。このことによって、連邦政府の国債依存がその分減らされると同時に、将来の潜在的累積赤字のサイズも縮小できる。

近年こうした寄付のあり方を国民に広報する手段として、納税還付金申請書に案内を載せるようになった。米国で労働に携わり収入を得た場合、納税還付金申請を行い納税額の年末調整を行うが、その時に使われる最も一般的な書類である 1040 フォームには以下のような記述がされている。

How Do I Make a Gift to Reduce the Public Debt?

If you wish to do so, make a check payable to “Bureau of the Public Debt.” You can send it to Bureau of the Public Debt, Department G, Washington, DC 20239-0601. Or, you can enclose the check with your income tax return when you file. Do not add your gift to any tax you may owe. If you owe tax, make a separate check for that amount payable to “Internal Revenue Service.

国家全体の累積赤字の大きさからすれば、寄付金の総額は決して大きいとはいえない。しかしながら、個人が自主的にする寄付であるため、国民意識と政府を繋ぐ一つの方法として民主的な試みといえよう。

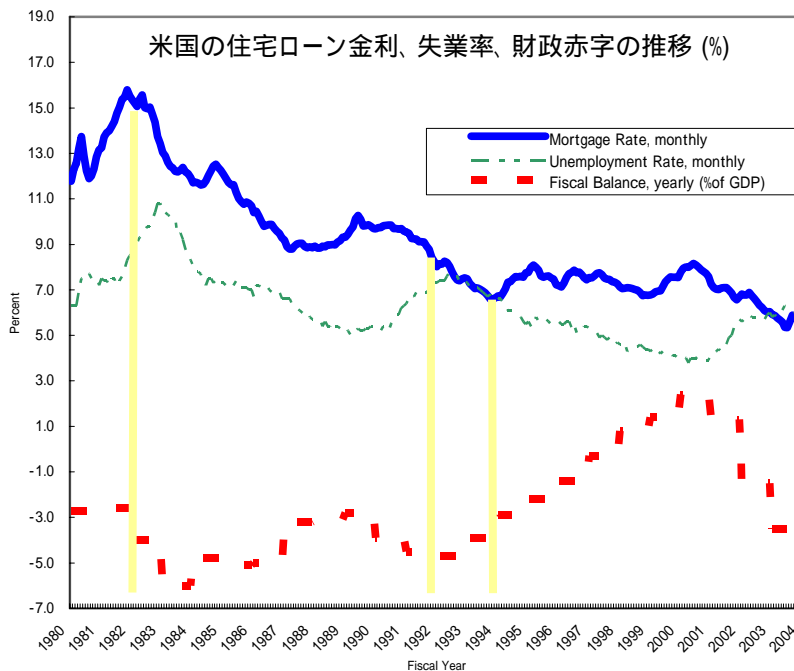
この会計報告を見て一目瞭然であるように、財政赤字の問題が国民の間で広く認

⁷控除額を申請する場合アイテムイゼーションという手続きを選ぶが、それをしない場合は自動的に 4 千ドル前後を寄付したとみなし一定の寄付金控除が与えられるシステムになっている。

識された1992年と1994年には、寄付金額が急激に増大しており、財政赤字問題への国民意識が急激に高まったことを示唆している。1992年は大統領選挙で第三党のロス・ペロー候補が財政改革を唱えて大躍進した年であり、1994年はニュート・ギングリッチ下院議長を中心とする共和党保守グループが、財政均衡をトップ・アジェンダとする「アメリカとの契約」を選挙公約にして大勝利を収めた年⁸である。

しかし国民の財政にたいする危機感や関心は、その後再び低下している。それは1992年以降になると財政赤字・金利・失業率(図2)が好転し始め、選挙などで危機感を共有した年以外は、国民の関心は取り立てて財政に向かっていないことを示唆している。また米国のプライマリーバランスは1998年に一度均衡されており、財政の好転が明らかになるにつれ国民の危機感も薄らいだと考えられる。また財政赤字額は2001年以降再び急激な増加を見せているが、国民の関心は高まっていない。その理由としては、2001年に米国を襲った9.11テロや続くアフガン戦争、イラク戦争など、財政赤字よりも国民の関心を引く問題が浮上したことが考えられる。このまま国民の関心が低迷し続けるなら、財政規律は建て直しの圧力を失い続けると予想できる。

図2



それでは特定の年に、国民が自国の財政に関して強い関心や危機感を抱くようになった背景は何なのであろうか。広く知られた説明の一つに、米国における金利の

⁸ 共和党保守革命の年とも称される。

上昇がある。多くの米国民は住宅の購入費やバケーション費用をローンで支払うともいわれ、毎月の明細書に記された利払い額はさすがに関心が高い。1980年代以降の住宅ローン金利契約の全国平均値⁹を見ると、1981年11月には15.5%という高い金利を記録した。それが1980年代半ばで10%前後まで落ち着き、大統領選挙で財政赤字が大きく取り上げられた1992年には、これが8%台から7%台で推移していた(図2)。1992年は財務省の累積赤字縮減基金への寄付金額が目だって急増した年である。

また一方で、金利以上に国民が危機感を抱く要因は、やはり失業問題であろう。米国の失業率¹⁰は1980年の7.1%から1983年の9.7%への悪化をピークに、1990年に5.6%まで落ち着き、また大統領選挙のあった1992年に7.5%へと再度悪化していた(図2)。

ただし、財務省への累積赤字縮減基金への寄付金額が、国民の財政への関心を示しているとする、1992年および1994年頃の財政赤字への関心の盛り上がりは、住宅ローン金利の上昇や失業率が非常に高かった1980年代から多少の時間差が生じている。1980年の米国の財政赤字は中央政府レベルではGDP比2.7%、1983年に急激に6%という最悪の記録を作り、1992年には4.7%となっていた¹¹(図2)。金利や失業率という意味では最悪の時期だった1980年代に、立法府と行政府が主導して財政赤字に対処するための法律などを成立させた動機やタイミングは容易に理解できるのだが、国民が財政赤字に大きく注目し累積赤字縮減基金に個人的な寄付をするという行動にまで至った時期が1992年や1994年となると、財政への国民の関心の高まりが金利の上昇や失業率にだけ起因していたと説明するのは難しくなる。このタイミングの時差が国民意識の時差であり、一般国民にまで理解が広がるのは専門家が認識を深めるより多くの時間がかかると考えられる。

もともと財政赤字の巨大さを説明する場合、過去の数字と比較する方法のほか、他国の赤字と比較する方法がとられることが多いが、これではなかなか自分の生活実感との結び付きを認識するまでには至らないものである。金利上昇や失業率などの問題がいかにかに財政問題と結びついているのかを分析・理解し、さらにはその因果関係を自国の政府や統治システムに関連付け、さらにはその考えを選挙にまで反映させるには、相当の情報量と知的作業が必要となる。それを全て国民が行うのは時間的にも物理的にも非常に困難である。国民が理解を深めるためには、財政政策現場の情報を分かりやすく分析して国民の理解に結びつける専門家たちの存在が欠か

⁹ National Average Contract Mortgage Rate, monthly; Monthly Interest Rate Survey by Federal Housing Finance Board (<http://www.fhfb.gov>)
(URL: http://www.fhfb.gov/MIRS/MIRS_index.htm)

¹⁰ Seasonally adjusted, monthly; The Local Area Unemployment Statistics (LAUS) program, Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor (<http://www.bls.gov>)
(URL: <http://www.bls.gov/lau/home.htm>)

¹¹ Office Of Management and Budget, Historical Tables for FY 2005.

せないことになる。米国のケースを取り上げるにあたって、国民に理解が進むまでの時間のずれを念頭におき、まず財政政策立案の環境や経緯および政治リーダーの存在を調べ、次に政府と国民を結びつけている専門家の役割を考察する。

3.2 財政政策決定の環境および政治リーダーの存在

財政問題はテクニカルな要素が多い。したがって国民に全体像や詳細を認識してもらうには、政策現場の専門スタッフや政治家たちが財政危機を認知し、行政と立法の力で改革努力を始めることが第一歩である。米国では、行政府による予算策定は（日本のように）閣議決定で利害調整の最終段階を迎えるのではなく、大統領府つまり行政府が議会に予算案をリクエストとして提出してからが本格的な予算編成作業になる。それでも予算編成において議会の力が充実したのはまだ最近のことであり、1974年議会予算法で制定された議会独自の財政インフラとプロセスがなかったなら、今でも財政の主導権は大統領府にあり、国民には今より不透明なプロセスであった可能性もある。

1974年議会予算法は財政赤字削減を目指したものの、赤字はそれ以降も拡大し続け（図2）、米国の財政改革努力にはこの法律に少しずつ修正を加えるという試みがなされた。たとえば1985年と87年のグラム・ラドマン・ホリングス・財政収支均衡法（GRH¹²法）や1990年の予算執行法（BEA¹³）はその例であり、BEAは財政赤字削減に最も功績の大きかった改革と認知されている。

GRH法は結果的には失敗に終わった試みである¹⁴。最終的な数値で目標を定め、その数字に達しなければ支出の一律カットをするという規定が設けられていた。財政赤字額を指標にし、結果がでなければ強制的に結果を出そうとするものであるが、実際にGRH法で定めた数値は、当時さらに下降を続けた景気および税収の減少によって、結果的に非現実的な数値目標となっていかなるを得なかった。1993年に財政均衡に到る設定であったが、義務的経費（法律を改正せねば自動的に支出される年金や福祉費用など）を一律カットの例外措置にしたり、一律カットそのものを二年先延ばしにしたりと暫定的な処置を重ね、財政赤字は一向に改善されなかった。ついに一律カットの対象となる項目は国家防衛費または国防費以外の裁量的経費に狭められ、米国が不景気の底にあった1990年には、GRH法の下で何と850億ドルの歳出一律カットの必要性が生じた¹⁵。米国は当時不景気の只中であり、歳出の大

¹² Gramm-Rudman-Hollings

¹³ Budget Enforcement Act

¹⁴ ちなみに法律名に冠された3人の上院議員が発起人だったのであるが、そのうちホリングス上院議員は後に、このような劣悪な法律に自分の名前を冠したくないと言い、一般にはグラム・ラドマン法という短い呼び名になった。

¹⁵ その内訳は、国防費32%カット、国防以外の裁量的経費35%カットという、非現実的な数字であった。

幅削減や増税は経済的リスクが高いとされた¹⁶。この支出一律カットの危機は国民の注意を引き、政治的対処が大きな注目を集める結果になった。

GRH 法の数値目標は暗黙のうちに廃棄できるようなものではない。したがって当時のジョージ・ブッシュ大統領は、「予算サミット」とよばれる財政問題の平和交渉を提案するに至った。サミットという場で、反対政党が主導権を握る議会との折衝をし、方向転換の道を探ろうとしたのである¹⁷。この予算サミットは、事実上の政治的かけひきの場となった。共和党内では、減税による小さな政府を標榜する保守主義グループ¹⁸が大統領や上院の中道・現実派の共和党議員たちと熾烈な摩擦を引き起こした。また民主党内でも、下院の現実派であったトーマス・フォーリー下院議長やリオン・パネタ下院予算委員会委員長が、党派対立色の強いジョージ・ミッチェル上院民主党院内総務を中心とするリベラル派との間で、意見の対立を起こし、交渉の詳細は日々国民に向けて報道された。

1990年の予算サミットは、最終的には大統領（共和党）と議会トップのミッチェル上院院内総務（民主党）の徹底的な対立の場となった。長く苦しい交渉の果てに、増税はしないという自らの選挙公約を破ることで財政問題の妥協に漕ぎ着けたブッシュは、1992年の大統領選挙で公約破りを攻撃されて落選する。しかしブッシュ大統領が増税を決意し、GRH法の破棄とBEAの成立を抱き合わせにして議会民主党に受け入れを迫ったリーダーシップの功績は大きい。当時、年頭見積りでは1,000億ドルほどだった財政赤字は、3月には1,610億ドルに膨らんでおり、公的金融機関の不良債権処理¹⁹についても、1月の段階で70億ドルだった公的資金投入の必要性が、9月には970億ドルに跳ね上がっていた。そのうえ年末には財政赤字が2,030億ドルに跳ね上がると予想されていた。加えて中東ではイラクがクウェートに軍事侵略し、石油および世界の安全保障問題が浮上していた。そんなとき財政均衡を数値目標で達成しようとしたGRH法が、非現実的な歳出カットを迫っていたのであるから、これを破棄することは意義があった。またインフレ抑制のために連邦準備制度理事会（Federal Reserve Board）がインフレ懸念から金利を上げ、銀行のプライムレートは11.5%まで上昇、国民の住宅購入意欲も減退し経済に打撃を与えていた。こうした状況下大統領は、増税を迫る議会民主党に妥協したが、アメリカに有益なものを選択するためのリーダーシップは失っていなかった。

また政治的にはブッシュ大統領に大きなダメージを与えた増税（公約破り）であ

¹⁶ すなわち1990年の時点でGRH法を廃棄する以外の選択肢がなくなったという経緯は、日本の国債発行限度額の見送りに共通するもので、財政改革を数値目標で強制することは実行が困難であることを示唆している。

¹⁷ 当時は下院も上院も民主党の支配下にあった。また大統領の選挙公約が“read my lips: no new taxes”であったことから明らかなように、大統領と共和党は増税による財政均衡には大反対であった。

¹⁸ 後に下院議長となるニュート・ギングリッチが中心。

¹⁹ Savings and Loan (S&L)。

ったが、実は予算サミットで決着した財政均衡パッケージ（90年包括財政調整法、OBRA90）の3分の1程度が減税額だった。残りの3分の2は歳出カット計画から算出されており、ブッシュは実を得ていた。その財政均衡パッケージと抱き合わせで立法されたBEAも、GRH法と違って実行可能な長期計画であった。緩やかな歳出キャップ（上限額）は災害や不景気などの緊急財政出動の額を除くとし、最初からコントロールの効く裁量的経費だけに割り当てられた。またBEAは義務的経費についてPay-as-you-go（PAYGO）というルールを当てはめ、新規歳出には財源探しを要求するにするとするという画期的なものであった²⁰。

米国がGRH法の失敗から学び取ったものは大きく、またその廃棄の代わりとして1990年に成立したBEAは効果的であった。当時は不景気の真只中、そして多額の税金がS&L不良債権処理に消えたせいで、たしかに1992年まで財政赤字は増え続けた。しかしBEAが結果的にもたらした議員たちへの歳出圧力抑制効果は、1998年に米国がプライマリーバランスの均衡を成し遂げるために貢献した財政制度改革の成功例であるとされている。

こうした政治の大きな交渉と主張のぶつかり合いはマスメディアなどを通して報道され、国民は財政問題の存在を認識し、さまざまな対立する政策内容について知識を得ていくのである。こうした積み重ねが、後に触れる1992年のロス・ペロー現象へとつながっていったと考えることができる。また1990年の予算サミットが示した教訓は、効果ある財政改革を断行するには、党派を超えた合意が必要であるということも証明している。敵対政党の足をすくうために財政問題を利用したり、数の力で押し切ったりするのではなく、党派を超えた合意をへて政策を練ったときに初めて、実効性のある財政改革は実現するのである。

3.3 現場と国民を結びつけるもの

正しい政策提言を高く評価できる国民が存在しなければ、政治家は正当な方法で政界におけるキャリア構築をすることが不可能になる。何が問われているのかを正しく評価できる賢い国民の存在は、財政問題の長期的な方向性を左右する。国民が理解を深めるには、情報の量だけが問われるものではない。信頼に値する経験と実績のある専門家たちの分析と端的な解説が加わらねばならないし、その専門性が国民にとってクレディビリティのあるものでなければ、一般国民の理解や情報の質は高まらないであろう。

そこで米国の専門家たちが、どのような活動にかかわっているのかを考察する。市民と国家レベルの財政認識を結び付けようとして、既に多くの専門家たちが試行錯誤を重ねている。未だに発展途上の試みではあるが、日本の将来の方向性を示す

²⁰ しかしBEAは2002年に失効した。

ヒントをそこに見出せるかも知れない。国民意識の向上なしに政策現場の努力だけで財政改革を果たそうとしても、こればかりは現代社会においていくら日本とはいえ不可能であろう。また大きな改革であればあるほど、政策現場における改革努力を後押しする力となってくれるのが、国民レベルでのサポートである。専門家たちの必要性は将来日本において増していくと考えられる。

専門家たちはさまざまな貢献の方法を模索する必要がある。日本では専門家たちが政府機関にたいして協力・貢献する機会が多いが、米国の状況を見てみるとNPO活動など市民に直接働きかける試みを始め、マスメディアを通しての公論、シンクタンクでの研究と国民への解説、政府部門の専門的機関で行う分析や成果の普及、そして選挙や政党活動を通して専門性を活かしながら国民にアピールする活動など、多種多様な方法が可能であることを示唆している。

3.3.1 専門家による市民活動

Committee for a Responsible Federal Budget は 1981 年の設立で、501(C)(3) のステータス²¹を得た NPO である。設立当初からディレクターを務める女性²²はかつて上院予算委員会のスタッフとして公務員の職にあった。設立の目的は、国家予算や予算編成プロセス、マクロ経済に影響を及ぼす政策課題について、市民に知識を提供し教育することである。資金源となる組織メンバーは 200 人の個人会員と 50 の企業からなる。年間予算は 1999 年の時点で 31 万 6 千ドル、2000 年で 40 万ドル、2001 年で 60 万ドルとなっている。予算の 68% は企業からの寄付、15% が財団からの奨励金、15% が個人からの寄付で、2% が出版物による利益である。ボードメンバーの 3 分の 1 は共和党議員、3 分の 1 は民主党議員、そして残りの 3 分の 1 は政党に属さない人間で構成。スタッフは 3 人で、そのうち 2 人が研究員で、1 人が事務担当。活動としては、Exercises in Hard Choices プログラムを全国各地で開催し、市民との実践的な作業を行うセミナーをとおして知識を提供すると同時に、草の根の市民の演習結果をレポートにして分析している。年次大会は年度ごとに場所を選定しながら行われる。必要に応じてニュースレターを発行したり、議員達に対して財政問題に関する意見書を送付し、これを公開したりしている。テレビ・新聞・雑誌のインタビューに積極的に応じ、連邦議会の委員会における公聴会でも頻りに証言している。ディレクターの職歴からも明らかのように、上院と下院の予算委員会に太いパイプを持ち、財政政策に関する情報が豊富で、全国各地での活動に役立ててきた。とくに Exercises in Hard Choices プログラムでは現役の予算委員会ス

²¹ 【参考資料 1】を参照

²² Carol Cox Wait。彼女は 2003 年 11 月に退任し、OMB (大統領府に付属する行政管理予算局) の元スタッフである Maya MacGuineas に任を引き継いだ。

スタッフなどをボランティアとして巻き込み、市民への説明役にしている。

この団体が主催する **Exercise in Hard Choices** は、上院と下院の予算委員会が予算決議を作成する形式を可能な限り真似たものになっている。議員達が意思決定をするプロセスを模擬し、最新のデータが含まれた資料を使って、予算決議の作成を試みる。参加費は無料で、参加者は8人から10人のグループに分かれる。グループには支持政党の違いや世代の違いなどを細かく考慮してバランスよく配置する。こうして、税金を納める方の市民が、あたかも議会の予算編成を担う交渉当事者であるという設定で、財政均衡にチャレンジするのである。グループはそれぞれ4時間にわたってテーブルを囲み、どの政府プログラムを削減してどの税金を上げるのかななどを決定する。最後にはグループごとの発表の機会を設け、考察を全体の参加者と共有し考える。こうした演習の結果は、アメリカ各地を一年に10ヶ所近く回った後に集計されて、毎年大統領府や議会の委員会、マスコミなどに配布される²³。

Center on Budget and Policy Priorities も、501(c)(3)の認可を受けるNPOで、1981年に創立された。設立の目的は、中央政府と地方政府の歳出プログラムや、低所得者層から中間所得者層までのアメリカ人に影響を与える政策について分析をすることである。スタッフは59名で、予算は1999年時点で590万ドル、2000年には660万ドル、そして2001年には720万ドルとなっている。予算の殆どは財団などの奨励金でまかなわれている。活動としては、専門家集団として議会で証言し議員にアドバイスを与えること、マスコミに情報と分析を提供すること、年に9回ニュースレターを発行すること、年次大会(コンファレンス)を州レベルで行うこと、出版物の発行、などである。

Americans for Tax Reform は、1985年に設立された。これは、アメリカ国民に課税のコストについて情報提供することを目的としている。課税のコストとは、税収額そのもののことだけでなく、徴税することのコスト、企業家の動機付けを左右する課税のコスト、省庁の役人が不必要な仕事をしていることによるダメージ、税金を払って官僚を雇い企業などの規制をすることのコストなどを含む。スタッフは35人で、25人の研究員のほか10人の事務担当職員と10人のインターンからなる。課税ステータスとしては501(c)(4)が認可されており、2000年の予算は75万ドルであった。メンバーは約8,000人で、団体の資金源もこのメンバーからの寄付に頼っている。政治献金の母体となるPAC²⁴もっており課税に反対するための献金を行っている。活動としては宣伝広告、議会の委員会公聴会での証言、グラスルーツ活動、連邦政府と地方政府の規制状況を監視して情報開示、マスコミとの連携、な

²³筆者も1994年に上院予算委員会のスタッフとしてオレゴン州に赴き、この演習活動をサポートするボランティアを務めた。主催者からの要請で週末を利用して演習地に向かい、市民の演習中に出る質問などに答えた。この年には上院と下院の両方の予算委員会から、それぞれ共和党と民主党のスタッフが一人ずつボランティアとして加わり、党派バランスも考慮されたものだった。

²⁴ **Political Action Committee**

どがある。

Concord Coalition は 1992 年に設立された NPO であり、501(c)(3)の認可を受けている。無党派中道を旨としており、設立の目的は財政均衡そのものである。連邦政府の財政赤字を解消し、国民年金やメディケア、メディケイドなどの社会保障が、現在の高齢者層だけでなく全ての世代にわたって保証されることを可能にするため、財政改革意識向上のための活動をしている。内容としては、全国でフォーラムや演習型セミナーを開催するほか、首都ワシントン DC で年次大会などを開く。また四半期ごとにニュースレターを発行し、出版物も国民や政治家への問題提起と分かりやすい説明にエネルギーを注いでいる。また政策決定過程に影響力を及ぼす方法として、広告などのコマーシャル、賞金プログラムの設置、活動支部の拡大努力、連邦議会の委員会における公聴会での証言、議員の投票行動分析、マスコミとの連携、研究員を配備しての調査と研究など、多岐にわたる活動が開発・実行されている。資金は 1999 年時点で 1.89 万ドル、2000 年に 2.15 万ドル、2001 年には 2.45 万ドルが使われており、資金源は個人からの献金が 69%、財団からの助成金が 17.1%、企業からの献金が 13.9%となっている。メンバーも数多く、20 万人を超えている。50 州の全てに支部を配置し、市民生活に密着した活動が旨である。スタッフは 19 人の専門家・研究員と 1 人の臨時職員からなるが、それに加えて 1,250 人のボランティアが全国に散らばって仕事をしている。

3.3.2 選挙： 国民と政策理念を結びつける

国民の危機感というものが、自分の生活に直結する問題、特に雇用や経済の問題と密接に関係しているとすれば、1980 年代の米国の高金利や高失業率は、国民の間に大きな不満を抱かせていたであろう。しかし、財務省の累積赤字縮減基金への寄付金額から伺える財政赤字に対する国民の関心については、1992 年の大統領選挙や 1994 年の中間選挙の時の方が高かった。つまりこれらの時期に、選挙というものを通して、財政赤字を選挙および政策問題と関連付ける運動が存在したと考えられる。

特に 1992 年の大統領選挙では、第三党候補として財政改革を唱え善戦したロス・ペロー氏の活躍が顕著であった。選挙という機会を活かして候補者が、財政赤字を生活レベルの低下や政府・政治構造の問題に結び付け、広く一般国民に訴えたケースとして前代未聞のインパクトを与えた。その方法も特異であり、彼は巨大な個人の富を支えに毎晩テレビ出演して財政均衡を唱え、二大政党政治が軸になる米国において無党派層を取り込んでいった。選挙戦中には、一時的にしても現職大統領のジョージ・ブッシュ候補や後に当選を果たすビル・クリントン候補を凌ぐ勢いを見せたこともあった。例えば 1992 年 6 月初旬に行われた世論調査²⁵では、ペロー支

²⁵ ABC/Washington Post

持が 38%で、現職であるブッシュの 30%およびクリントンの 26%を超えた。選挙の最終結果は 18.9%の得票率であったが、これは第三党としては 1912 年のセオドア・ルーズベルト候補が獲得した 27.4%に次ぐ歴史上の快挙として記録されている。

そのペローのトップ・アジェンダが財政改革だったわけであるが、彼の著書²⁶によると改革の軸は財政赤字の解消（政府の縮小、高齢者年金・医療のカット、増税などによって）、均衡財政の義務付け、公平・簡素かつ赤字解消につながる税制制度（増税を含む）、大統領への項目別拒否権付与、政府職員の削減、などであった。

こうした主張をもったペローの選挙戦術は、非常に特異なものであった。二大政党のどちらからも資金援助がないペロー候補は、約 1,950 万ドルの私費をテレビのコマーシャルに投じた²⁷。それらは殆ど 30 分から 60 分で構成される宣伝番組になっており、大統領のブッシュ候補が約 1,750 万ドル、クリントン候補が約 540 万ドルを TV コマーシャルに投じたのと比較すると、無党派候補としては破格の宣伝費だったことが伺える。具体的には、例えば ABC ネットワークだけで、ペローは選挙戦最後の 2 週間に 57 万ドルを注ぎ込み、7 回にわたって 30 分のコマーシャル番組を放映し、1,600 万人のアメリカ人が番組を視聴したとされる²⁸。これらの番組の中身は、“チャート・トーク・インフォーマーシャル”とも呼ばれ、自らが著した政策提言の書²⁹の中身を、テレビを通して国民に直接アピールするというものであった。ペローの政策アジェンダの優先順位は、第一が財政改革で、続いて政治改革、雇用の創出、貿易、犯罪、教育などであった。テレビ番組では 1 分に 1 枚のペースでチャートを見せ、続いて巧みなキャッチコピーで国民の注意を引き付ける。たとえばそのフレーズには以下のようなものがある：

Federal deficit to “a crazy aunt you keep down in the basement. All the neighbors know she’s there, but nobody talks about her.”

The tax system to “an old inner tube that’s been patched by every special interest in the country.”

彼は、国民の経済や雇用への不満、さらには政府や政治への不信感を束ね、その原因を 40 兆ドルにも上る累積赤字に結び付けていった。10 月 6 日のプライムタイムに放映された彼のインフォーマーシャルは、野球メジャーリーグのプレイオフゲームの視聴率を超え、全ての番組を押しつけてトップの視聴率を獲得した³⁰。ペローは政治経験のなさを指摘されることもあったが、“I don’t have experience in running up a \$4trillion debt³¹”と政府の財政赤字を引用して応じている。そして国

²⁶ Perot, Ross. *United We Stand: How we can take back our country, 1992*, Hyperion.

²⁷ “Perot Leads in \$40 Million TV Ad Blitz,” *New York Times*, October 27, A19.

²⁸ “Perot Spending More on Ads than Any Candidate Before,” *New York Times*, October 28, 1992, A1.A17.

²⁹ Perot, Ross. *United We Stand; How We Can Take Back Our Country, 1992*, Hyperion.

³⁰ Posner, G. *Citizen Perot: His Life and Times, 1996*. NY: Random House.

³¹ Bredenson, C. *Ross Perot: Billionaire Politician, 1993*. Springfield, N.J.: Enslow

民の高まる政治不信に向かって皮肉たっぷりにこう結ぶのである：

“It’s not the Republicans’ fault, of course, and it’s not the Democrats’ fault. Somewhere out there there’s an extraterrestrial that’s doing this to us, I guess³².”

これら諸々の現象は、漠然としてあった国民の政治や経済に対する不信や不満が、ペローの刺激的な主張によって財政赤字へと集約されていったと考えられる。ロス・ペローを支持した母体組織である **United We Stand America** の実行委員会部長オルソン・スィンドルは、「国民はこの国が地獄に落ちようとしており、そうさせているのは政府の財政赤字と累積赤字であり、それを解決できない政治家を議会に送り込んでいるのは我々の責任であるという事実、とうとう気が付いたのだ」と述べている³³。

行政・政治の現場で働くリーダーたちは、その仕事環境と知識により、財政赤字がもたらす危機を国民より早く認識するのは当然である。しかし国民は、しばらく政府のリーダーたちの動きや財政の専門家たちの活動および公論に目や耳を傾けながら現状理解を進める。そして最終的には、国民意識の変化が起きることによって、選挙での投票行動へと移る段階がやってくる。財政改革に対する国民意識の高まりは、突然にやってくるのではない。

3.3.3 再び政策現場へ： 専門家が働く政府機関の存在

既に述べたように、1992 年大統領選挙におけるペローの功績は偉大であったが、当時のペロー自身は、具体的にどのようにすれば財政均衡を達成できるのかという実務的な知識を殆ど持ち合わせていなかった。新聞記者に具体的財政赤字削減策を聞かれたペロー氏は、1000 億ドルの歳出削減は裕福な老人に年金を拒否することでまかない、別の 1000 億ドルはヨーロッパやアジアの同盟国が軍事費としてアメリカに支払うことで得て、さらに 1000 億ドルは徴税当局のコンピューターを近代化して人件費を浮かせて節約するなど述べ、実務家たちの目からは実現性に乏しいものであった。しかし実効性や数字的整合性はともあれ、彼が政府への不満や不信を背景に国民に訴えたことは、後に大統領に選出される民主党のビル・クリントン候補に決定的な刺激を与えていた。旬な政策課題を嗅ぎ分ける才能に長けていたクリントンは、財政改革の達成方法については同じく素人であったが、財政赤字削減

Publishers.

³² Transcript of ABC News, October 15, 1992.

³³ Scanlan, Christopher. “Grass-Roots Groups Try to Hold Candidates’ Feet to Fire.” *The Sunday Oklahoman*, November 29, 1992.

を選挙で声高に唱える選択をした。

ただしクリントン候補といえども忙しい選挙戦中に、財政赤字削減の具体策を完全に準備できていたわけではない。選挙後に、彼の選挙公約の一つ一つを予算化しようとしたホワイトハウスのスタッフたちは、2,200億ドルもの出費増になってしまうことに気付いて困惑した。ここで再び、いかに選挙公約を実行に移すかという段階に入って重要な役目を果たすのが、政策現場の専門家たちおよび実務家たちということになる。民主党的な理念を具現化するため歳出増加をしたい政治家クリントンの揺らぎを牽制し、財政規律の公約を優先させる方向へ彼の背中を押した最初の人、財政規律を重く見ていた連邦準備制度理事会のアラン・グリーンズパン議長だったといわれる。議長は1993年の年明けの上院予算委員会の公聴会³⁴で、大統領が1997年までに1,450億ドルの赤字削減をしたいと自分に伝えたこと証言した。実際には大統領は、具体的削減額へのコミットを公表することを躊躇していたとされるから、この証言の効果は大きかった。

このような経緯からも、当初はクリントン大統領自身がどこまで財政規律を重視していたかという点是不確かである³⁵。しかしクリントン政権は選挙公約として財政規律を訴え国民もこれを支持した事実がある以上、グリーンズパン議長のみならず、それを支える政府高官たちは財政赤字削減の御旗を堂々と掲げることができた。元下院予算委員長のリオン・パネタ OMB 長官やアリス・リブリン OMB 副長官(元 CBO 局長)ら、財政均衡を重視する立場の専門家たちが政権に入ったのも追い風となった。このような政策現場の動きがあつて大統領は、財政赤字削減を最重要課題とし、高額所得者への課税強化、医療給付の削減などを盛り込んだ1993年包括財政調整法(OBRA93)の成立を成功させたのである。これら一連の動きは、選挙戦で高まった財政改革の国民意識に支えられ勢い付けられる格好で、財政政策現場の専門家たちが財政赤字削減に向かって一步を踏み出した成功例といえる。

また政策現場に働く専門家たちの仕事が、国民意識にインパクトを与えた例もある。クリントン政権による健康保険改革案失敗の経緯が、このケースに当てはまる。これは国民皆保険制度を米国に導入しようとして出来なかったという経験であるが、法案のコスト見積もりという段階に入って、議会予算局(CBO)が議会の論戦と国民意識に大きな影響を与えたものである。民主党が大統領府と立法府の両方を制覇していた時代にもかかわらず法案が頓挫したのは、CBOという中立かつ専門性を備えた公会計の専門組織が存在したことの影響が大きかった。行政府と与党が一体となって支持する法案の見積もりを、立法府の中立的専門機関が点検できるというチェック&バランスの仕組みは、そのクレディビリティつまり信頼性・信憑

³⁴ 筆者も上院議員席の後ろに位置し、この公聴会の証言現場に居た。

³⁵ たとえば大統領は議会に対して財政による大型景気刺激策を要請したり、ヒラリー夫人が中心になって作成した国民皆保険制度案を提案し歳出の拡大を推進したりしていたからだ。どちらの案も野党共和党の抵抗で廃案になった。

性という意味において国民意識に大きなインパクトを与えたと考えられる。

CBO は法案の提出権限をもつ立法府に付属し、党派の別なく法案や修正案の財政的コストを計算する³⁶。提出前の法案や修正案でない限り、一旦なされたコスト見積もりは計算方法も含めて誰にでも無料で資料配布する。大統領側と議会与党が計算した法案の財政コスト見積もりを、議会の付属機関が改めて分析し公表するという作業は日常茶飯事に行われているものだが、国民皆保険制度改革案についてはそれに反対するロビイストの運動などもあり、国民はどのグループの主張に信憑性を見出すべきか判断しかねる状態だった。複雑な政策課題であるが故に、国民が法案提出の早期段階で理解を深めるのは難しかったとしても不思議ではない。

1990 年代初頭、米国経済は低迷し、多くの国民が健康保険を失うという状況にあった。クリントン国民皆保険制度法案はそれを背景に登場しただけあって、政権は成功に大きな自信をいっていており、次のような項目を含んだ野心的な案を提出したのである³⁷。1) 地域連帯方式による国民皆保険制を 1998 年までに確立する、2) 雇用主は従業員の健康保険費を約 80%負担、3) 病歴による健康保険加入の差別を禁止し、国民健康保険監視機関を設置。しかしこのクリントン案の詳細が CBO によって詳細に分析³⁸され、すでに展開されていたロビイストの反対運動とあいまって、劇的な世論の変化をもたらすことになった(図 3)。

図 3

| 世論調査日 | 支持率(%) | 不支持率(%) | 分からない(%) |
|--------------------|--------|---------|----------|
| 1993 年 9 月 23 日 | 57 | 31 | 12 |
| 1993 年 10 月 28 日 | 43 | 36 | 21 |
| 1994 年 1 月 17~18 日 | 50 | 33 | 17 |
| 1994 年 2 月 10 日 | 43 | 42 | 15 |
| 1994 年 3 月 2~3 日 | 41 | 45 | 14 |
| 1994 年 4 月 6~7 日 | 48 | 39 | 13 |
| 1994 年 6 月 15~16 日 | 40 | 43 | 17 |
| 1994 年 7 月 20~21 日 | 37 | 49 | 14 |

出典：Laham, Nicholas (1996), *A Lost Case*. Westport, CT: Praeger Publishers.

当時 CBO 局長であったロバート・ライシャワーは民主党系のエコノミストでありながら、民主党政権が支持する法案に対して非常に中立的な分析を披露し、議会

³⁶ 大統領府に付属する行政管理予算局 (OMB) は、大統領の政党や政策に偏る傾向がある。

³⁷ *The President's Health Security Plan*, The White House Democratic Policy Council. NY: Rundo House, September 7, 1993.

³⁸ *An Analysis of the Administration's Health Proposal*, The Congressional Budget Office, February 8, 1994.

の委員会における公聴会³⁹などでも証言した。中立性と専門性が殆ど唯一の存在意義である CBO の分析によると、1) 大統領案は、長期的には健康保険費用を圧縮できるが、短期的には大きなコストがかかり、2) 2004 年には 5,660 億ドルの歳出増(23%の歳出増)となり、また健康保険料は(国民全員をカバーするため)全体で 15%引き上げ、3) クリントン改革案における雇用主に対する保険料支払いの補助金は、ホワイトハウスが当初見積もった 330 億ドルを更に 250 億ドル上回る、などというものだった。

この年の議会の構成を見ると、第 103 議会は圧倒的な議席差で民主党が多数を占めていた⁴⁰ので、法案作成を実質的に行う委員会の委員長職全てを、民主党の筆頭議員が総取りしていたことを意味するが、CBO の分析発表および国民世論の変化に直面し、政権政党・議会与党はその強大な力を見せつけることができなかった。CBO という、特定の政策集団に肩入れしない組織の専門家たちが提示した数字はクレディビリティつまり説得力と信憑性を持ち、そのインパクトは議会本会議での論戦にも影響を与え、ついに法案は 1994 年 8 月に崩壊したのであった。

米国における健康保険制度の選択自体は米国民の価値判断の問題である。したがってこのケースを考察する意義は、皆保険制度および負担増加が良いか悪いかという問題ではない。要は、国民が負担と便益に関する価値判断を下すにあたり、政策立案の現場にある複数の財政・会計分析機関に専門家があり、良質の情報をクレディビリティとともに提供できるという点にある。政策形成には財政のバックアップが付きものであるが、意思決定に有効な判断材料を提供する組織や人材の存在とその信憑性は、有権者である国民と政策現場の共通言語を確保するうえで、必要不可欠である。

4. 財政改革の国民意識

4.1 相互不信

国民と政府の相互不信には根深いものがある。政府には衆愚政治を避けたいとの意識が少なからずあるし、国民は政府の国家運営に満足はしていない。財政に関する相互不信は、これまで日本にそれほど顕著なものではなかったが、昨今では国民年金問題や道路公団改革、地方と中央の費用分担など、政府のさまざまな政策案件に厳しい目が向けられている。日本の場合とくに、大事な意思決定そのものが見えない場所でなされるため、有権者が選挙で意思表示をしようにも各議員に向けた投

³⁹ 筆者は、彼の上院予算委員会での証言に立ち会っており、反対派つまり保守派の議員たちが一気に嬉々とした瞬間を、議員たちの後ろの席で見とどけた。

⁴⁰ 第 103 議会(1993 年～1994 年)は、上院で民主党が 56 議席、共和党が 44 議席を占めていた。また下院では民主党が 258 議席、共和党が 176 議席であった。

票行動に結びついていない。然は然りながら財政問題は、着実に国民意識の中に大きな影を落としていることも確かである。財務省による国民意識調査⁴¹によれば、57%の国民が財政赤字の現状について知っており 36%がある程度知っていたと答えている。それは余り知らなかった(6%)および全く知らなかった(1%)という回答を大きく引き離した。そして財政状況に将来不安を感じるかどうかについては、とても感じる(77%)と少し感じる(19%)を合計すると、96%の人が財政に不安を感じていた。

ところが政策現場のリーダーたちは、各論が当てはまる個別利益や利害の調整を行っても、国家の財政運営全体に関しては多数派の国民に資するリーダーシップを発揮するまでに至っていない。それを反映するかのよう、一般有権者は一部利権受益者への不公平感を募らせている。たとえば前出の世論調査によれば、「今の公共事業は役に立っていると思いますか」という問いに対して役に立っていると回答したのは15%に止まり、一部のみに役立っている(76%)と全く役立っていない(9%)とした回答が圧倒的多数を占めた。国民が既に抱いている漠然とした財政への問題意識を、いかにしてさらに深い理解へと進展させ投票行動に結びつけるかは、財政改革の要になる。総論賛成・各論反対の利権政治家的構図を打破するだけの認識を一般の国民に広め各論の突出を抑えるには、財政知識の豊富な専門家たちがもっと積極的に国民に働きかけていく必要がある。もしも、政治・行政側の専門家たちが国民への不信感または衆愚政治への警戒感を根拠に、情報開示や政策の提示などを控えているのだとしたら、国民の選択としての財政改革は成立しない。納税者への甘い政治公約や非現実的な経済論理の流布を回避するためにも、また国民の選択の質を高めるためにも、クレディビリティある情報や分析をできる専門家たちの存在と多様な働きが、政府と国民の双方にとって必要である。

4.2 国民の選択

多種多様な課題をかかえる現代において、国民の選択が何なのかを見つけることは簡単ではない。代表制民主主義においては、議員が国民意識を反映したフォーカルポイントを定めることになる。しかし人間の決定というものは常に完璧ではない。国家財政においても、過去の我々の経験を見ればいかに政府や国民がエラーをし易いかということが分かる。こうしたエラーの数々は、意思決定における人間の限界なのかも知れない。そこで政策を決定する過程において、トレードオフが何なのかを政策現場のリーダーや財政の専門家が分かり易く示すことが、国民にとっては貴重な判断材料になる。ただし現実には専門家がトレードオフを示しても、政策決定に十分反映されずに、政治プロセスの中で抹消されてしまうことがある。こうした

⁴¹ 財務省、平成14年「財政についての意識調査アンケート」集計結果。

エラーは繰り返させないことが肝要であり、専門家の側も、情報の公開や政治プロセスの中で抹消されないだけの説明能力や信憑性を確保する必要がある。

財政情報はまた逆に、数字でトレードオフを提示しフォーカルポイントを探るための道具だともいえる。国家の目標や、理想、経済的発展などを指し示せるほか、さまざまな行政活動を管理したり、有権者たちの要求に応えたりする道具となり得る。また、過去における政府活動を評価するためにも有用であり、また評価結果が将来のプランを立てる際の道具となる。したがって財政改革には、政府がそうした説明責任を果たし、国民の選択を可能にするツールの確保という側面があることも忘れてはならない。実際に政策立案は、数限りない失敗と成功の連続ドラマである。そこで進歩を重ねるためには、過去の政策について成功か失敗だったかを検証し、より確率良く成功へ導くための政策研究が必要になる。財政はその道具になる。ただし財政の最終評価は行政官僚が管理し紙のうえで下すものではなく、価値判断を含めることのできる有権者が下すものである。

財政政策においては、限られた資源の中で全ての国民に満足のいく行政サービスを提供することは不可能である。コストと享受できる便益の関係を理解し納得することが国民の側には必要である。しかし全員の納得は難しい。そこで政策を提言した政治責任の明確化を測り、プロセスそのものに正当性をもたせることが不可欠となる。プロセスの正当性は国民にとって難しい案件の納得を迫ることができる。また責任の所在の明確化は、政策現場のリーダーたちがより充実した政策を練ることへの動機付けとなり、失敗から学ぶための動機付けにもなる。コストと責任が明確になることで、真に能力がある政策決定者が評価され易くなり、そうした人材の政界進出が可能となってくる。政治は、不完全な民主主義の中で試行錯誤を繰り返しながら成長し、国民の価値判断を問いつける作業そのものである。そして政治が価値判断を使命とするものであるならば、財政政策はその価値判断を示すにふさわしい道具である。

国民の価値判断を問うための試行錯誤を可能にするには、民主主義的な手段による政権交代も欠かせないメカニズムの一つである。予算編成には少なからず仕切られた多元主義が存在するものであり、時間の経緯とともに利害をともにする人々は切っても切れない縁と情実を形成していく。これを断ち切るのが政権政党交代の役割であり、政策転換および人材一新を実現する手段となる。権力というものは間違いなく腐敗する。安定した権力が保証されてしまえば、腐敗をしないという動機付けやプレッシャーは事実上存在しない。また競争のない政治は、国民の学習機会を奪うことでもある。

日本では、摩擦を避けるため非公式の場でコンセンサスを得る手段が重用されてきた。与党では事前審査が厳しいし、国会審議はなかなか活発化しない。このようなスタイルは、変化が激しく説明責任を重要視する民主主義の発展に

はだんだんそぐわなくなっている。また官僚などのエキスパートに任せてみても、彼らはリスク回避とエラーの発覚を恐れて責任の所在を不明確にするのみである。こうした環境では、衆愚政治の問題が根深さを増すだけになっていく。財政改革において核心にせまる政策案や党派を超えた合意がなかなか見られないのは、聞こえの良い政策が実は有害であっても、国民がその真偽を見抜けないことに原因がある。計算のできる政治家はそれを織り込んだ甘い主張で選挙を勝ち抜くであろう。もし責任感と深い知識のある政治家が国民に評価してもらえなのが現実ならば、国家財政の好転は望むべくもない。

4.3 市民の徳性⁴²

国民は国家運営の費用を負担する納税者であり債権者である。しかし国家という単位が余りにも大きいがために、家計につながる経済観念を生かすことなく、自己利益追求に走る可能性は否めない。しかしながら人々は良質の情報を得ることによって、家族のために家計を司る場合と同じようなバランス感覚を発揮する場合も可能性としてはある。利己主義か利他主義かという比較だけでは説明できない「人間の美德に対する共感」という要素が我々の心に存在する可能性は一考に価する。

ヴィンセント・ホープ⁴³によれば、人間には道徳的情緒というものがあり、人は徳を見たり行ったりすることで大きな喜びを感じるものだという。悪徳を見たり行ったりすると憤りを感じると共に自分の情緒を損ねられるのと同様に、道徳的諸情緒は善行の認識に依拠しているのであり、人々が善行によって大きな喜びを感じる際には、正義と慈善を認知しているという。“楽しく思っているという状態は、理性の働きに依拠しているかもしれないが、しかし、それ自体信念ではないし、数学の定理のように計算され得ることができないのである”とホープは解説する。

人々の哲学や見識の中には、公正または公平であるという価値判断が存在する。利己的であるという人間行動の解釈以外に、徳性を示すということによって情緒的利益を得る場合もあり、徳性というものが財政に対する国民意識の中にも存在する可能性は否定できない。財政情報が十分に開示され理解された状態においては、自己利益の主張と追求だけが人間のよりどころになるとは言い切れないのではないかと。高齢者福祉や年金、教育といった多くの政府支出に対して、義務だからという理由だけでなく、徳のある市民として財政負担の分担を望む国民心理が、潜在的であれ存在している可能性はある。

そうした徳性や正義感を市民が発揮するための基礎になるのが、可能な限り正確

⁴² Civic Virtue

⁴³ ヴィンセント・ホープ「道徳哲学にたいするスコットランド人の貢献」：北爪真佐夫・内田司編「生活の公共性化と地域社会再生」(2003)。

で信頼できる情報と分析の存在である。これは国民が自分から求めることも必要であるが、知らぬ間にある程度の正確な知識が入ってくる環境整備は行政側の課題でもある。また国民への正しい情報提供や教育は、知識豊富な専門家たちが実践すべき社会貢献であり財政改革の国民意識を高めるうえで不可欠である。

5. おわりに

政治家にとって、国民の負担増と便益削減を提唱することは実に難しい。常に選挙で選ばれる必要のある政治家は、如何にして選挙に勝つかを政策選択の決定要因にせざるを得ない。巨額の財政赤字を抱える国家の財政再建という課題について、もし今増税をせねばいつかの時点で大きな歳出カットをせねばならないことが予測できるにもかかわらず、長期的なそして世代を超えた国家政策の検討を棚に上げ、政治家が目先の必要性や利益追求に突き動かされている理由は、彼らが選挙に勝たねばならないからであり、財政改革の国民意識がそこにあるからである。また長期的視野で地道かつ堅実な改革を提唱できる政治家が、国民から理解され難いというジレンマが存在するというのも、国民意識の反映そのものである。

そのジレンマの原因の一端は、不透明で責任の所在さえ明確でない仕切られた多元主義による政策決定プロセス、正しい情報を判断する知識も手段も手に入れていない国民、そして政府への貢献はしても国民にたいする貢献に時間を費やさない財政の専門家たちの全てにある。財政再建という国家的課題は、議員や行政官僚に対してだけに突きつけられるべきものではない。たしかに財政にかかわる諸々の機能や権限は政府部門に集中しており、法律やルール、予算編成プロセスの整備は何よりも重要であるが、それらが整備されたからといって財政再建が自動的に果たされるとは限らない。つまり国民意識との連携が欠けていては、財政改革の本質に迫ることはできないのである。

財政が国民の価値判断を問う道具だという認識に立つならば、単に財政均衡が果たされるだけでは財政改革の一部が達成されたことにしかならない。財政は政治の目的である価値の選択を助けるためにあるのである。ここに日本人の財政にたいする大きな認識革命または哲学の変換ともいえる作業が必要になる。民主主義制度の下で財政改革を推進するということは、政府だけでなく納税者であり債権者の国民が、財政に関する認識と情報の質を高めていくことを意味するのである。そのために、政治・行政の現場は、意思決定のプロセスと責任の所在を明確にしなければならない。また知識豊富な専門家は、中立性と専門性を基盤に国民にたいするクレディビリティを確立せねばならない。そして専門家たちは国民意識を高めるための活動に費やす時間を惜しんではならないのである。

残念ながら日本においては、国民意識の高まりが国家の財政赤字を解消に向かわ

せたり財政改革を推進したりする力になった例は未だあまり見かけないが、少なくとも米国には国民意識と財政改革の関係を示唆する事例を多少見受けることができた。財政に関する価値判断を米国民が下すための組織的なインフラも、ある程度は整っている。また米国で財政均衡への関心が高まった過程には、政治や行政の現場にいるリーダーたちの活躍、国民自身の財政とのかかわり、そして政治・政府と国民の両者を結ぶ財政の専門家たちの活動が、それぞれ実際に存在し影響し合っていたことが考察できた。

将来の日本においても、今よりも地方分権や市民社会の発達が進み、専門家の活躍領域が広がりNGOやNPOもさらに増える時代がやってくることになるだろう。財政改革の国民意識は、経済状況に応じて自動的に高まるというよりも、政治・行政そして知識豊富な専門家たちが、財政と政治と市民生活の因果関係を説明する努力を加えてこそ高まる。質の高い知識と分析を国民が享受することは、国家運営の経費負担をしている国民が、政府活動をモニタリングするために不可欠である。またそれは国民が、家計に通じるバランス感覚と判断力そして人間の徳性を、財政選択の中で発揮するための基盤となる。そのためにも政策シンクタンクや財政に通じる研究機関・NPOなどが存在し、さまざまな手段で情報と分析の提供をすることが、ますます重要になっていく。

財政改革の国民意識は、政府サイドの透明性や意思決定プロセスの正当性、組織整備、財政専門家たちの貢献、データの信憑性、選挙などが全てあいまって形成され、財政改革の方向性を決定していく。国民意識だけでは財政改革を実行できないのは当然であるが、一方で国民意識の高さが存在しなければ、絶妙なバランスで強固に維持されている現行の日本のかたちを改革することは難しい。幅広い国民の支持があれば、改革の方向性・価値について確かな指針を得ることとなる。また国民の信認は、改革努力の只中に位置する政治家・実務家・専門家たちを支え力付ける。したがって専門家たちによる貢献は、政府にたいしてだけでなく国民にも向けられなければならない。財政改革は、こうしたアクターの全てが揃い影響しあって初めて可能になる。

【参考資料 1】

Comparison of 501(c)(3) and 501(c)(4), (6) and (7) Status

| 501(c)(3) | 501(c)(4) | 501(c)(6) | 501(c)(7) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Organizational requirement | No requirement (or less stringent) | No requirement (or less stringent) | No requirement (or less stringent) |
| Assets must be dedicated to charitable purposes | No requirement to dedicate assets | No requirement to dedicate assets | No requirement to dedicate assets |
| Social activities must be insubstantial | Social activity may be anything less than "primary" | Social activity may be anything less than "primary" | Social activity must be primary; other activities must be less than primary |
| Legislative activity must be insubstantial, or <20% if election made | No limit on legislative activity as long as it furthers the exempt purpose | No limit on legislative activity as long as it furthers the exempt purpose; legislative expenditures may limit the deductibility of dues | No limit on legislative activity as long as it furthers the exempt purpose |
| Absolute prohibition against political activity | Political activity permitted, but taxed | Political activity permitted, but taxed | Political activity permitted, but taxed |
| Must serve public purposes | Can serve community purposes, can be somewhat narrower than (c)(3) | Can serve the business purposes of the members | Serves the social and recreation purposes of members |
| Donations are deductible as charitable contributions by donors on their tax returns | Donations not deductible as charitable contributions - businesses sometimes deduct as advertising | Donations not deductible as charitable contributions - businesses sometimes deduct as advertising; dues may be deductible as business expense | Donations not deductible as charitable contributions |
| Eligible for low cost non-profit bulk mailing permit | Not eligible for lowest bulk mail rates | Not eligible for lowest bulk mail rates | Not eligible for lowest bulk mail rates |
| Must take care to generate enough public support to avoid classification as a private foundation | Not an issue under (c)(4) | Not an issue under (c)(6) | Not an issue under (c)(7) |
| Exempt from Federal income tax unless the organization has unrelated business income | Exempt from Federal income tax unless the organization has unrelated business income | Exempt from Federal income tax unless the organization has unrelated business income | Exempt from Federal income tax on income derived from members; other income taxed |

出典: <http://members.aol.com/irsform1023/misc/comp501s.html>