

財 政

日本における民主主義財政学の系譜

重 森 暁 (大阪経済大学)

I 「神野財政学」の登場

久々に個性的な「財政学」が登場した。神野直彦『財政学』(有斐閣・2002年)である。「はじめに」にあるように、神野は、「読むたびに砂を噛むような無味乾燥な思い」のするテキストではなく、「遠い昔、財政学のテキストを読むたびに味わうことのできた胸の鼓動を、本書で復活させようとした。そして、それに成功しているように思われる。過去、多くの財政学教科書が出版されてきたが、その上に固有名詞を冠して〇〇財政学と称されるような、「読むたびに味わいの深い」作品は数少ない。今回の神野直彦の作品は、その数少ない財政学教科書の一つに加えてよいもののだといえる。

社会統合の「ミッシング・リンク」としての財政

神野財政学の最大の特徴は、財政を、経済システム、社会システム、政治システムという三つのサブシステムを結びつける媒介環、社会全体を統合する「ミッシング・リンク」としてとらえるところにある。これはすでに、神野の原著『システム改革の政治経済学』(岩波書店・1998年)などで確立された視点である。「政府の経済」である財政は、「家族の経済」「企業の経済」とならんで、一つの単位経済ではあるが、同時にトータルシステムとしての社会全体の経済を包摂している。政府とは、本来、社会全体の統合を目指す政治主体だからである。

「被支配者が支配者となる政治システムの民主化」とともに市場社会が成立し、市場社会とともに財政が成立する。市場社会だけで

はトータル・システムとしての社会を統合することができないからである。市場的人間関係だけではなく、非市場的人間関係が必要となる。この非市場的人間関係には、愛情・友情などの情緒的紐帯にもとづく共同体的人間関係(社会システム)と、強制力にもとづく支配・被支配という強制的人間関係(政治システム)とがある。前市場社会では一体化されていた経済システム、社会システム、政治システムは、市場社会では分離し、これらのシステムが分離されれば、人間としての生存が保障されず、社会的統合が不可能となる。そこで、この三つのサブシステムを調整し、一つのトータルシステムとしての社会を統合する媒介環としての財政が必要とされるのである。

市場は競争原理で動くが、政治は協力原理で動く。政治システムは経済システムを機能させるための公共サービス(高次生産要素)を提供するとともに、社会システムを機能させる公共サービスを提供する。それによって社会システムからの忠誠を「調達」し、社会全体をトータルシステムとして統合することが可能となるのである。

神野財政学の優れた点は、このように、財政の役割を見る視点として、政治と経済の二次元だけでなく、社会システムの存在を視野に入れたことである。これによって、人々のくらしにとって財政がどのような意味をもつのが一層わかりやすくなり、また、社会的統合における財政の役割についても説明がつきやすくなっている。

だが、経済システム、社会システム、政治システムを統合する「ミッシング・リンク」としての財政の役割は、規範なのか現実なのかという点になると、ややあいまいなところ

がある。テキストの「終章」においては、市場のグローバル化とともに、所得税・法人税基幹税主義が動揺し、公共サービスの提供を通じて忠誠を調達する機能が弱まり、社会的セーフティネットにはほころびが生じ、社会的統合の危機が生じることが指摘されている。しかし、テキストの前半では、もっぱら財政による社会的統合が強調され、あたかも現実の財政がそうした役割を果たしているかのように論じられている。

現実の財政は、社会的統合の失敗と再生のくりかえしであり、政治システムによる社会的統合には矛盾と限界がふくまれている。経済システムを機能させるための公共サービスの提供と、社会システムを維持するための公共サービスの提供との間では、たえず供給の優先順位と費用負担のあり方をめぐる対立と抗争がある。経済システムの変容や危機、社会システムの変化、政治システムの危機と再編といった動きの中で、財政が危機に陥り、やがてその再生がはかられることによって、社会的統合が維持されてきたというのが現実の姿であろう。これは、従来から財政における「政治と経済の矛盾」として指摘されてきたこととも関係する。政治と経済の矛盾、政治と社会との矛盾、社会的統合の危機と再生といった側面が、前半からもう少し強調されてもよかったのではないだろうか。

「被支配者が支配者となる」財政民主主義

財政民主主義の理解についてもややあいまいなところがある。このテキストでは、「被支配者が支配者となる」あるいは「被統治者が統治者となる」ことが民主主義であり、財政民主主義の内容であるとされている。市民は「主権者」ではなく、「被支配者」と位置づけられ、それが「支配者」となることが民主主義だとされている。被支配者が支配者となるとはどういうことであろうか。「革命」によって被支配者が支配者となることでないとすれば、それはどのような権利関係をもとに、どのような制度の下で、どのような主体形成とともに保障されるのかが明らかにされる必要がある。もちろん、このテキストでは、

財政民主主義が説かれ、それを保障するものとしての予算制度についての詳細な説明がある。しかし、人権に基礎をおく財政民主主義の発展についての言及は弱いように思われる。

それは、社会システムを、「愛情や友情などの情緒的紐帯によって結ばれたシステム」として描いていることとも関係している。たしかに、家族や地域共同体などは、同じような価値観や共同的利害でむすばれ、情緒的な人間的コミュニケーションがなりたつ世界として描くことができる。しかし、財政学の視点からすれば、重要なのは、家族や地域共同体が情緒的紐帯で結ばれていることだけではなく、そうした生活世界を支えるための人権概念がどのように発展し、社会全体で確認されていくかということである。政治システムが社会システムを機能させる前提条件としては、公共サービスの提供と情緒的紐帯で結ばれた共同体による忠誠の調達という視点ではなく、異なった価値観や情緒的紐帯をもつ人々が、お互いの人権を認め合い、人権の内容を豊富化しながらそれを社会的に確認し、社会全体で保障していくという観点が重要なのではないだろうか。

経費の生産性をめぐって

財政の役割にかかわって気にかかることの一つが、財政思想史におけるアダム・スミスなどの古典派と、アドルフ・ワグナーなどに代表されるドイツ正統派財政学の評価である。ここでは、古典派財政学は、財政学を市場経済の分析に焦点を絞る経済学に解消しようとしたものであり、今日の「小さな政府」論、市場原理優先論の元祖のように位置づけられている。神野はコラムにしたがって、アダム・スミスは三つのドグマ、すなわち、必要悪(安価な政府)のドグマ、課税の中立性のドグマ、均衡財政のドグマにとらわれていたと解説する。この三つのドグマが、小さな政府、課税の中立性、均衡財政などを説く市場至上主義の原点だとする。そして、ワグナーに代表されるドイツ財政学は、このようなドグマを打ち破り、財政の生産性、公債の積極的役割、租税政策による所得再分配など

を説くことによって、財政学を独自の学問領域として確立したとしているのである¹⁾。財政社会学の立場からすれば、ドイツ財政学のこのような位置づけは必然なのかもしれないが、民主主義財政学のこれまでの流れからすればかなり違和感のある評価の仕方である。

そこで、この「神野財政学」の評価を意識しながら、日本における民主主義財政学の系譜を、①財政学の規定とその方法、②財政民主主義の評価と予算論、③財政の役割と経費論の視点にしぼって、ふりかえって見ることにしたい。対象としたのは、財政民主主義の立場から書かれた代表的な4冊の財政学教科書である。

II 民主主義財政学の源流＝大内兵衛『財政学大綱』

日本における財政学の系譜を包括的に叙述した著書は数少ない。その数少ない作品の一つに、佐藤進編『日本の財政学—その先駆者の群像—』（ぎょうせい・1986年）がある。そこでは、わが国の代表的財政学者として、田尻稲次郎以下、島恭彦に至る15名の財政学者が取り上げられている²⁾。その9番目に登場するのが大内兵衛であり、その表題は「民主主義財政思想の鼓吹」となっている。それまでの財政学のほとんどが、外国（主にドイツ）の財政思想の批判的摂取や、官僚の財政に関する知識や技術の体系であったのに対して、大内財政学は、財政民主主義の問題を正面にすえ、古典派からマルクスに至る経済学の成果を駆使しながら、財政の現実を批判的に分析するという、まさに民主主義財政思想の源流をなすものであった。

現代デモクラシーの煩悶

大内兵衛の代表作といえる『財政学大綱』上巻の、序論につづく第1編は「財政制度における立憲主義」となっており、いわゆる予算論が展開されているが、その冒頭には吉野作造の民本主義、ジェイムス・ブライスの『近代民主主義』などを紹介しながらのデモクラシー論が熱っぽく展開されている。

大内によると、「理想的には支配意思が直ちに被支配者の意思であり、また反対に被支配者の意思がそのまま支配意思とならねばならない。それ故にデモクラシーには多数意思を政治意思即ち一つの統制意思に翻訳する方法が必要となる³⁾」。ところが、現実には国民多数の意思が政府に到達することが困難となり、「デモクラシーの煩悶」が生じている。

財政学、とりわけ予算論の課題は、そうした「現代の政治の問題の姿を、吾々に与えられたる特殊の政治の部局、即ち、財政において理解すること。この理解は、政治をその物的基礎への直接の関連において集約して見ることに外ならない⁴⁾」。このように大内財政学では、民主主義、とりわけ財政民主主義の問題がまさに正面に据えられていた。

財政の社会性

大内兵衛は財政と財政学をどのような視点でとらえていたのであろうか。まず大内は、「財政が社会性を有し、財政問題が社会問題である」ことを強調する。「政治団体の経済」である財政は、家族の経済、企業の経済、そして国民経済、世界経済などとならんで一つの独立した経済主体であるが、同時に、他の経済主体との具体的関連をもち、そうした各種の経済との関連において存在するという意味で社会性をもっている。また、財政問題を社会問題としてとらえるということは、労働力の商品化、剰余価値生産の増大といった現代の社会問題との関連で財政を見ることを意味するとした⁵⁾。

財政学は、政治学としての特殊的地位と、経済学としての特殊的地位とをもつが、そうであるがゆえに、「全社会の最大・最要であり且つ最も一般的な、一つの問題—即ち「政治と経済との関係」の問題」を解明しようとする科学的努力に、特殊の便宜と必要を与えるものである。すなわち、「権力の発生・成育・転化と経済の発生・成育・転化との相互関係の因果如何の問題」を解明することに貢献するのが財政学の課題であるとしたのである⁶⁾。

そのためには、財政学は、「支配の技術的知識の集積」や「不生産的な少数者の弁解の

言葉」から解放された科学とならなければならぬ。そこで大内は、マーカントリズムからフィジオクラット、イギリス古典派に至る経済学的发展をへて、19世紀後半から20世紀にかけて、財政学の新傾向が生まれ、産業国家、文化国家等の理念の勃興とともに、国家学的・政治学的・行政学的・倫理的認識へと逆転したと指摘する。その代表が(ドイツの)歴史的社會政策学派である。これに対して、古典学派の認識方法を徹底し、財政に対する新たな要望をすべて社会の経済構造における諸力の発展として認識するのが科学的社會主義であるとした。

社會主義派と歴史的社會政策学派の相違点は、前者が財政を社会の経済構造およびその法則の所産と見るのに対して、後者が社会や経済に優越するなんらかの理念の存在を認めることにある。また、社會主義派は財政の将来への発展をふくむものとして説明するのに対して、社會政策学派は、「将来への進化を認めるとしても、或る何等かの点については一定の転化の可能を否認する」と批判的に述べている。当時の歴史的制約から後に大内自身が「奴隷の言葉で語った」としているように、あいまいな表現が使われているが、明らかに大内は歴史的社會政策学派を批判しつつ、「科学的社會主義」の立場から財政学を構築しようとしたといえる⁷⁾。

ブルジョア・デモクラシーからソシアル・デモクラシーへ

さて、財政民主主義の問題にもどると、第1編の第8章で、財政的立憲主義の現状についてふれ、現代においては、二つの傾向、すなわち「財政に関する執行権の独立専権化」と「財政に関する論議の大衆化」が現われ、そのことによって「財政に関する議会の監督権」すなわち財政立憲主義が形態変化を遂げつつあるとしている。今やデモクラシーは多数者の支配ではなく少数者の支配に転化し、アリストクラシー(貴族政治)となりはてている。大内はデモクラシーの煩悶の原因を「政党政治」にもとめ、そのような政党政治は、「現代の政權そのものの専制的・統制

的・寡頭的性質より、また同時に、民心自体の無政府的・無統制的性質より来たる⁸⁾」とした。また、そうした政党間の対立競争の背景にある「社会における経済的利害の対立を理解することなくして、財政に関する政治闘争の理由及びその性質を理解することが出来ない」ことを強調し、さらに、財政民主主義を実現するために現在要求されているものは、いわゆるブルジョワ・デモクラシーではなく、ソシアル・デモクラシーだとしたのである⁹⁾。

経費論の重要性

大内財政学の大きな特徴の一つは、財政学における経費論の位置をとりわけ重視したことにある。それは、「従来の財政学者が多く経費論を軽視し、その意義を研究しない理由は、一方においては、国家目的を以て既に与えられたものとするか、又は、所謂国家哲学に聞くべきものとするかに在り、そして他方においては、その目的実現の社会的媒介過程はこれを無視して顧みないがためである¹⁰⁾」という伝統的財政学への批判を前提したものである。その上で、大内は、「経費を中心として見た国家と社会との対立交流の関係」について、次のように要約している。やや長いが興味深い叙述なので引用しておこう。

「国家は経費の支出者としては云うまでもなく一般的・全社会的利益の代表者として自ら妥当せんとするものである。けれども現実にそれを為し得んがためにはそれに相当する物的基礎をもたねばならず、その物的基礎は、その有する社会的経済力の制限に従うものであり、その経済力は社会が社会的方法を以て生産したものであるが故に、また当然に社会的規定をもっている。国家は社会の一般的利益のためにのみ、その経費を支出し、特権授与のために之をしないと云うことは、国家の租税徴収の原理より云うも、デモクラシーの原理より云うも極めて当然のことである。蓋し之に反するにおいては、それはその一切の政治的・道徳的基礎を失うであろうからだ。けれども、何人も知るが如く現代の社会においては人類の社会関係そのものが生産的目的のために競争対立的となっているから、

国家活動の諸結果も亦すべてかかる社会関係を通じてのみ具体的となる。そこで、吾々は財政が政治過程を経たと云う理由によって、それだけで直ちに、その結果が一般の利益に合すると云う風に考えてはならない。寧ろ反対に、経費の費途決定の過程たる政治的勢力関係の対立性と矛盾の内に、その社会的経済的諸関係の対立性と矛盾をこそ見るべきであろう¹¹⁾。

ここでは、①経費の支出は社会全体の一般の利益を代表するものとして支出されること、②しかし、その支出はその物的基礎としての社会的生産によって規定されていること、③租税徴収の原理および財政民主主義の原理に反するならば財政はその政治道徳的基盤を失うであろうこと、④しかし、現実の社会的経済的諸関係の対立性と矛盾を反映して、政治的勢力関係は対立と矛盾の内にあり、したがって、政治過程をへた現実の財政支出が直ちに社会全体の一般的利益を体现するものとなっているとはいえないこと、が簡潔に叙述されている。

また、「経費の経済的性質」をめぐって、大内は、国家経費の不生産性を論じたアダム・スミスの議論を一応一般的事実として認めた上で、資本主義が独占段階に進み、金融資本が支配するようになると、その内容の歴史的転化が生じるとする。すなわち、「国家及び地方団体の生産設備の意義はかくの如き金融資本の自己拡大運動を保障する点に存すると云うことに転化し」、「最初社会の生産関係維持のために作られた設備はその後の時代の発展に従って専ら独占的資本の独占的利用に委せられることとなり、更にまたかかる設備は、ヨリ生産的ならんとしてかかる資本の便宜のために改善せられた」からである¹²⁾。

このように、大内は、資本主義の発展とともに、国家経費が巨大資本の利用する生産基盤としての役割を果たすようになり、生産的であるかのように見えてくることを指摘する。しかし、「国家的・行政的諸労働の生産性は右の如き意味で変化するが、このことは同時にそれが内包するところの不生産的性質の拡大的發展をも意味する¹³⁾」ことを大内はあわせてつけくわえている。恐慌と戦争と市

場梗塞とによって生じる、技術的に時代遅れの経営、競争上廃退の外なき企業、巨大なる失業者群などがそれである。また、これらの現実を背景として登場してくる社会運動に対応するためにとられる社会政策も、巨大な経費を要し、それがさらに一つの社会的負担となる。かくして、「国家の諸活動の現代における実際の効果を全面的に見れば、それは社会における現実の生産関係たる資本対労働の関係の一定の方向への発展の内に、漸次その不生産的な方面も拡大しつつあると云うことを否定し得ない¹⁴⁾」ということになる。

このように、大内は、国家経費の生産性をめぐる論議を、資本主義経済の発展と財政の役割の歴史的転化において展開し、国家経費の生産的性格の発展の内に不生産的側面の拡大を見るという二重の視点をうちだした。

Ⅲ 「政治と経済の矛盾」を解明する学としての財政学＝島恭彦『財政学概論』

このような経費の二面性という視点を引き継ぎ発展させたのが、島恭彦の『財政学概論』（岩波書店・1963年）である。

島恭彦は、第2章経費論の冒頭で、政府部門を「必要悪」という矛盾の概念でつかんでいた古典派に対して、ドイツ財政学や20世紀の英米財政学が、政府部門を「生産的」とみたり、「集合財」やサービスの生産とみていることを批判して次のように述べている。

「しかし政府部門の役割が、いかに必要かつ有用であっても、またそれが国民経済の生産力をたかめる側面をもっているとしても、いぜんとして国民経済のつくり出した価値物を消費する側面がきわめて明確であることは認めねばならない。この政府部門の二面性—あるいは政治と経済との矛盾—を統一的に理解することは、経費論の重要な課題となるであろう¹⁵⁾。」

政治と経済の矛盾

島財政学の方法論の最大の特徴は、財政を政治と経済の矛盾としてとらえようとするところにある。その方法上の特徴は、経費論だけ

でなく租税論・公債論・予算論などにも貫かれていたが、最も特徴的に現われているのがこの経費論だといえる。

島は第1章「財政学の対象と方法」において、財政学の対象はふつう「政治と経済の交流する領域」であるとされるが、これではあまりにも漠然とした概念であるとして、次の二点をつけ加えるべきであるとした。一つは、政治とはいえ、それは国家権力の意志と行動一般のことではなく、国家の経済的力能すなわち「財務行政」であること。もう一つは、財務行政と国民経済との交流関係が財政学の対象であるとしても、その交流や関係は互いに矛盾し対立し合う関係であることを、統一的に理解することが重要であるということである。

このような「政治と経済の矛盾」を強調する背景には、島自身による『近世租税思想史』（有斐閣・1938年、『島恭彦著作集』第1巻、有斐閣・1982年）以来の財政学説史研究をふまえた、「経済と政治の調和」を説く支配的財政理論への批判があった。

島は、「君主の統治術の一部としての財政学」を、経済学を基礎とした科学とするための、重農学派からアダム・スミスを経てリカルドに至る古典経済学の歩みにふれた後で、これらの古典経済学は明らかに財政と国民経済、政治と経済の矛盾と対立を意識しており、それは、特権的商業資本家、地主階級、国家権力を構成する「不生産的階級」と、産業資本を先頭とする「生産的階級」の対立という見方に典型的にあらわれているとしている。

しかし、「古典学派は絶対王政の財政権力との闘争という場面では、政治と経済の矛盾、および経済社会の矛盾の側面を鋭く分析した。しかし、そういう一切の対立と矛盾とが排除された後の、政治と経済とについては完全な調和論におちいってしまった¹⁶⁾」と批判する。すなわち、財務行政の独自の運動法則を無視して経済主義的解釈でわりきろうとしたり、経済法則の自由な運動を放任するならば調和のとれた発展が約束されるといった見方に陥った。「安価な政府」の思想は、こうした時代の調和論を代表するものとされている。

さらに島は、ドイツ財政学とケインズ経済学に目を転じ、これらの財政学も古典派とはことなる意味で、政治と経済の調和論におちいっていると批判する。ドイツ財政学の調和論は、国家と国民経済との有機的循環論、すなわち、「国家の行政は国民経済の生産力を増大させ、その生産力は租税収入を増加させ、その租税はまた行政の生産性をたかめるといふ説」にもっともよくあらわれている。ケインズ理論も、ドイツ財政学のような素朴な有機的循環論ではないが、やはり調和論や経済主義の系譜に属すると批判される。「すでにケインズの前提とした国家は、第一次大戦によって拡大し、さらに第二次大戦に向かって拡大していこうとする権力機関である。こういう国家の独自性を無視したところに、ケインズ経済学の調和論と経済主義とがある¹⁷⁾」というわけである。

島財政学における「政治と経済の矛盾」とは、このような財政学説史の批判的検討をふまえて、財政をその経済的側面と権力的側面との二重性、対立し矛盾する二重性においてとらえることを強調するものであった。

林栄夫＝社会的余剰の権力的配分としての財政

このような財政における「政治と経済」の関係について、林栄夫も次のように述べて、その統一的把握の重要性を強調している。

「財政学というものは、財政のもっているこの二つの側面、経済的な側面と政治的な側面を統一的にとらえてゆくものでなければならない。つまり、財政制度を中心とする政治・行政的な側面に関するところの統一的なメカニズムを明らかにするとともに、その制度的機構を通して経済の論理がどのように浸透していくか、ということをも明らかにしていく必要がある¹⁸⁾」。

このような政治と経済の論理とその矛盾関係を統一的にとらえることを可能にするのが、財政制度を社会的余剰の公私両部門への政治的・行政的配分機構として把握する視点であった。林栄夫は、「この権力的配分と社会的経済余剰の存在こそ財政現象の二面性を規定する二つのファクターである¹⁹⁾」と指摘

する。すなわち、「国家は政府の支配活動に必要な費用を決定し、これをまかなうための収入を決定し、この収入を権力的に徴収してゆく」。しかし、「政治的過程は究極的には経済の論理から離れることはできない。権力的な決定だからといって、経済の論理を無視した大きな財政支出規模を決めて民間から財貨を調達すれば、政治的決定機構そのものがおびやかされてしまう²⁰⁾」からである。このように、島が経費の生産性・不生産性という視点で専ら財政の二重性について考察しているのに対し、林の場合は、社会的再生産というメカニズムの上で行動しなければならない国家という視点から、財政の二面性をとらえていた。

財務行政の民主的統制

島財政学においては、このように、「政治と経済の矛盾」「財政の二面性」という視点が貫かれていたが、財政民主主義論は、すくなくともこの『財政学概論』に関するかぎり、十分に展開されているとはいえない。予算論はテキストの最後に位置づけられている。ここでは、「財務行政を民主的に統制し、財務行政と国民経済との関係を政治的に調整する制度が予算制度である」とされ、したがって、予算論は単なる財政収支調整論ではなく、「予算論は、一面では政治的な問題と、他面では比較的会計技術的な問題との両方をふくむことになる²¹⁾」とされている。しかし、予算論で実際に展開されているのは、資本予算や事業別予算、資本的経費と経常的経費への区分、特別会計や公社形態などといった、予算制度改革における「比較的会計技術的な問題」であり、財政民主主義の本質、財政民主主義のシステムとプロセス、財政民主主義における主体の問題等についての詳細な分析はなされていない。

IV 人権概念の発展と納税者主権による公共的意志決定過程としての財政＝池上惇『財政学』

財政民主主義の問題を財政学の正面にす

え、財政学の新たな展開を試みた作品が、池上惇の『財政学・現代財政システムの総合的解明』（岩波書店・1990年）である。ここでは、財政学とは、「納税者が『社会的費用と社会的便益の評価を背景にもちつつ』公共部門のサービス供給にたいする欲求を公共的意志決定のための投票によって表示し、社会の資源を公共部門に配分する過程を解明する科学である²²⁾」と定義されている。公共部門への資源配分が権力的・行政的ではなく、いかにすれば国民の多数者としての納税者による公共的選択によって決定可能となるかが財政学の課題だとされている。

池上財政学の課題は、主権者であり納税者である国民の公共的選択によって、財政の規模と内容を決定し、公正な課税に対する同意を可能とするようなシステムがどのようにすれば構築されうるかということにあった。

その可能性を、池上は、自然権から社会権（生存権）をへて新社会権に至る人権思想の発達と、納税者主権の内容の進化に見ている。ここで新社会権とは、「国民の自然権を保障するために財政憲法を納税者が制定して政府の課税権を制限する権利を基礎とする。そのうえで、社会権として国民の生存権を保障して公正な競争の条件を整備すること、産業技術や情報技術の発展に対応した国民の環境権・知る権利などの新しい人権をふまえつつ、『民主主義的で、効率性の高い公共部門』をつくる権利を国民が持つことなどを内容とする²³⁾」ものである。

新社会権にもとづく財政民主主義

このような新社会権にもとづく財政民主主義を実現する上で重要な課題として、池上は二つの視点を重視しているように思われる。

一つは、利権と結合した官僚制（官僚機構）や軍産複合体などの成長をいかに打破するかということである。分業と技術が発展し、政府部門と民間部門との「ゆきき」が進むにしたがって、公務が多様化し、分業による行政組織の編成が行われ、公務の技術が高度化する。それにともなって、①分化（とくに行政機構）、②個別化（個々の利益集団への対応）、

③利権化（利権グループへの参加）というプロセスをへて、官僚機構が形成され、政治家のボス・行政の高級官僚、産業界の長老などが結合関係をむすび、特定の利益集団のための利権を擁護するための政策決定が優先されるようになる。このような「政府の失敗」をいかに克服するかが、財政民主主義を実現する上での重要課題であるとされている。

もう一つは、新社会権を実現しうる財政システムにおいて、「個人の選好から出発する公共選択論」と「専門的知識を重視する社会的評価論」との総合化を図ろうとしたことである²⁴⁾。専門的知識と人々の自己実現という視点に基づく社会的評価と公共的意志決定にかんする池上の見解は、次のようなものであった。

市場における財やサービスの購入による私的欲求充足の場合とことなり、租税を政府に支払って公共サービスを受けるための公的欲求充足の場合、欲求充足のてがかりを得るためには、なんらかの集团的・社会的評価に持ち込む過程が必要となり、そうした欲求充足にかかわる社会的費用や社会的便益に関する評価が求められることになる。そのような社会的評価においては、財やサービスの金銭的評価をこえて、一つには専門家の科学的知識によるうらづけが必要とされ、もう一つには人々の自己実現や生きがいという視点からの評価が必要となる。その社会的評価の水準は、諸個人の評価能力の発達、すなわち社会的経験や学習による才能の開発とその共同資産化にともなって向上していくであろう。

ここで予算過程は、「専門家の社会的評価と投票者の私的評価が投票と学習の過程で調整され、私的評価と社会的評価とを接近させる²⁵⁾」システムとして把握される。この予算過程においては、短期的な金銭的評価だけではなく、「長期的で総合的で科学的な実物評価」が必要であり、人々の自己実現を支援し平等の機会をあたえるためのネットワーク・システム、すなわちインフラストラクチャーが必要となる。科学的知識と自己実現の視点にもとづく公共的意志決定によって、このようなシステムをいかに有効につくりだすか

が、現代の公共支出の中心的課題とされるのである。

さらに、人々の自己実現を支援するインフラストラクチャーの中には、その費用を公平に負担するための租税システムもふくまれる。「財政の改革とは、本来、納税者の自己実現のためのインフラストラクチャーを総合的に整備しうるような、よりよい予算システムを構築することである²⁶⁾」。その場合、具体的には、「支出面からの国民のニーズの把握と、それを充足するためのシステムを改革するという意味における行政改革、支出の規模・内容を納税者が公平に分担するための税制改革、ニーズと財源を総合的に調整する予算制度の改革が総合的に考えられねばならない²⁷⁾。」

現代財政においては、こうした改革を、「民主主義社会における正義と個人の自己実現を保障する社会的共同業務」の発展という方向で進めるのか、それとも分化・個別化・利権化し、特定の利権集団の要求に屈した「共同業務の疎外体への転化」をゆるすのかの選択がせまられている²⁸⁾。

以上が、現代財政に関する池上の基本的視点である。

「機能アプローチ」による経費論

池上は、また、このような視点から、経費の生産性と不生産性にかんする議論を整理し直している。すなわち、マルサスやケインズの考え方によれば、「経費が生産的であるとは、政府が租税等の形で国民所得の一部分を徴収して国民に負担をかけたとしても、政府は経費の給付を通じて国民所得の増加に貢献し、国民に負担をかけた以上の国民所得の増加分を社会にもたらす、という意味である²⁹⁾」。こうした考え方を、池上は、経費論における「富裕アプローチ」と名づけている。

また、「国民所得」のかわりに「厚生」をおけば、「租税等によって国民の厚生を後退させたとしても政府は経費の給付という形でより有効に資源を活用し、より大きな厚生を国民にもたらす³⁰⁾」ということになる。これを池上は「効用アプローチ」としている。

これらに対して、「納税者の人間としての諸機能の発達に貢献した度合いに応じて経費の生産性と不生産性を判別する方法³¹⁾」があることを示し、それを「機能アプローチ」と呼んだ。すなわち、「経費が不生産的であるというのは、国民が本来ならばインフラストラクチャーの整備によって自己実現を可能にしたはずの資源を、国民から取り上げて、特権的グループが政府の名の下に単に消費、あるいは、浪費してしまうという意味である³²⁾」ということになる。

この三つのアプローチについての説明は、あきらかに、アマーティア・センの「豊かさ(well-being)」に関する三つのアプローチの分析をベースにしている。アマーティア・センは、富裕アプローチや効用アプローチに対して、人間の潜在能力(capabilities)の拡大とその実現に豊かさの指標をもとめる「潜在能力アプローチ」の重要性を説いた³³⁾。池上は、その「潜在能力アプローチ」を経費の生産性にかんする議論の視点にすえたのである。このような視点から、池上は、経費が国民の生存と発達に貢献する場合と、官僚機構と利権グループにとりこまれて国民の生存と発達をおびやかす場合とがあることを指摘し、公務労働がそうした二重性を克服して「機能アプローチ」による生産性を確立するための諸条件として、①納税者による民主主義的制御システムの発展、②行政組織の分権的再編、③公務員の専門性と労働基本権の確立、④納税者と議員の日常的連携と情報公開などをあげている³⁴⁾。

V ひきつぐべき視点

以上、私は、日本における民主主義財政学を代表すると思われる4冊の財政学教科書について、財政学の規定とその方法、財政民主主義のとらえ方、財政の役割と経費の見方などを中心に、その特徴を考察してきた。このように考察してみて、あらためてこれらの作品の奥深さと味わい深さを実感した。また、これらの作品の検討を通して、財政学を学習する上でひきつぐべき視点として、次の二点

が重要であると思われた。

一つは、財政(経費)の二重性という視点である。

財政(経費)における生産性と不生産性、政治と経済の矛盾、社会的再生産の維持と破壊、諸個人の発達保障と阻害など、それぞれに視点の違いはあれ、これらの財政学のすべてが、財政の二重性ないし経費の二重性をとらえ、その二つの側面が対立し矛盾しあう関係を分析している。財政は、一面では生産的であり、社会全体の利益を代表し、社会的統合の手段としての役割を果たしているように見える。しかし、他面では、財政は不生産的であり、権力的であり、特権的利害集団の利害を充足し、社会的分断を促進する手段となっている。このことを、島恭彦は「政治と経済の矛盾」と呼び、池上惇は「個人の自己実現を保障する社会的共同業務」と「共同業務の疎外体」の対立としてとらえた。こうした財政の二重性、その対立と矛盾関係について解明することは、これからの財政学研究にとっても重要な課題とされなければならない。

もう一つは、人権概念の発展とともに租税国家における財政民主主義の内容が変化し進化をとげるという視点の重要性である。

近代的な立憲国家における財政民主主義の理解において、重要なことは国民が主権者であり、国民の多数者としての納税者が主人公だということである。その主権者であり、納税者である国民が、どのようにして財政の支出と租税の負担を民主的にコントロールするか、ここに財政学研究の重要な課題があることはいままでもない。

その場合、社会の構成員たちが互いに認め合う人権の内容がどのようなものであり、どのように進化するかが重要となる。財産権、生存権、発達権という人権概念の発展にともなって、財政民主主義の内容が進化し、公共的意志決定のプロセスやその制度的保障のあり方も変化していかざるをえない。情緒的紐帯でむすばれた家族や地域共同体などへの公的サービスの提供と、その見返りとしての政治的・道徳的忠誠の調達といった応益的關係ではなく、互いに情緒的紐帯も価値観もことな

る諸個人が、どのようにして互いの人権を認め合い、それを保障しあうシステムを構築し、公平な費用負担を実行するかといった視点こそが重要である。このように人権概念の進化に財政民主主義の発展を見る視点、とりわけ今日においては、諸個人の自己実現、潜在能力の拡大とその実現、人間の発達保障といった視点から、財政および財政民主主義を考察することが求められているのである。

注

- 1) 神野直彦『財政学』有斐閣、2002年、36-46ページ。
- 2) ちなみに、とりあげられた財政学者を列挙しておくとして、田尻稲次郎、松崎蔵之助、小林丑三郎、神戸正雄、阿部賢一、小川郷太郎・汐見三郎、土方成美、大内兵衛、伊藤半彌、大畑文七、高木寿一・永田清、鈴木武雄、島恭彦である。
- 3) 大内兵衛『財政学大綱上巻』岩波書店、1930年(『大内兵衛著作集第1巻』岩波書店、1974年)、48ページ。
- 4) 同上、49ページ。
- 5) 同上、14-16ページ。
- 6) 同上、21-22ページ。
- 7) 同上、27-28ページ。
- 8) 同上、124ページ。
- 9) 同上、124-126ページ。
- 10) 同上、145-146ページ。
- 11) 同上、147ページ。
- 12) 同上、208ページ。
- 13) 同上、209ページ。
- 14) 同上、210ページ。
- 15) 島恭彦『財政学概論』岩波書店、1963年(『島恭彦著作集第2巻』有斐閣、1983年)、26-27ページ。
- 16) 同上、9ページ。
- 17) 同上、15ページ。
- 18) 林栄夫『財政論』筑摩書房、1968年(『経済学全集』18)6ページ。
- 19) 同上、11ページ。
- 20) 同上、9-10ページ。
- 21) 島恭彦、前掲書、274ページ。
- 22) 池上惇『財政学・現代財政システムの総合的解明』岩波書店、1990年、39ページ。
- 23) 同上、18ページ。
- 24) 同上、18-19ページ。
- 25) 同上、48ページ。
- 26) 同上、62ページ。
- 27) 同上。
- 28) 同上、63ページ。
- 29) 同上、170ページ。
- 30) 同上。
- 31) 同上、171ページ。
- 32) 同上。
- 33) Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, 1985. 鈴木興太郎訳『福祉の経済学—財と潜在能力』岩波書店、1988年参照。アマーティア・センは、ケネス・アローの「不可能性定理」に代表されるような、厚生主義、序数主義、個人の比較可能性の否定などを前提として、民主主義的選択の不可能性を説く議論に対して、潜在能力アプローチの立場から、共感(sympathy)や献身(commitment)といった人間の行動原理を社会的選択過程にもちこむことによって、人間的自由を前提とした民主主義的選択の可能性を示した。
社会的経験や学習とその成果の共同資産化という過程をとおして、人間としての権利を保障された納税者が、民主主義的な公共選択をなするという池上の提起は、センによるこのような理論的展開につながるものといえる。セン理論の概要については、さしあたり、鈴木興太郎・後藤玲子『アマルティア・セン・経済学と倫理学』実教出版、2001年を参照。
- 34) 池上惇、前掲書、172-173ページ。