

經濟論叢

第158卷 第5号

現代財政システム研究と文化経済学……………池上 惇	1
1980年代前半の日本の金融政策……………中川 竜一	25
中央アジアの経済再建と環境回復……………尹 七 錫	46
ダイナミックモデルによる 日本の通貨需要関数の推定……………趙 国 慶	74
台湾経済発展の戦略と中小企業……………蘇 顯 揚	94

平成8年11月

京 都 大 学 経 済 学 会

現代財政システム研究と文化経済学

池 上 惇

I はじめに——社会進化過程における財政システムの位置——

生物の世界における『進化論』を提起したダーウィンは、進化は、自然による選択と、人間あるいは人為による選択の2種類があると指摘した。また、フォン・ベルタランフィは、生命の研究のなかから、生命の進化は『一般システム』とも言える共通の特徴を備えていて、生命の設計情報ともいべきDNAの変化と受精による世代間の情報の継承を通じて実現されることを示唆した。人間もまた、生命の一種であるから、これらの法則に従うのは当然である。しかし、人間が社会を形成して、個々人が双方向のコミュニケーションを行いながら情報を交流し、あるいは、生産する場合には、受精とは区別される情報の受け渡しの、独自の仕組みが存在する。ベルタランフィの共同研究者でもあった、K. ボールディングは、人間相互の学習による情報の受け渡しの独自の意義を強調して次のように述べた。

「『生命の繁殖』や『人間が造り出すもの』を検討すると、そこには、非常に、共通したものがあることがわかる。両者ともに、『ノーハウ』と呼ぶのが相応しい遺伝的な要因（遺伝因子）ともいべきものから出発する。生命体の方は、精子と成熟した卵子のDNAに記憶されたノーハウがあり、人間がつくりだすものには（human artifacts）生産のための青写真と設計図のなかに記憶されたノーハウがある。これらの遺伝因子というべきものは、生命体や、人間がつくりだすものにとっては、一種の潜在能力を表現していると言ってもよい。」¹⁾

1) K. E. Boulding, *Towards A New Economics*, 1992, p. 51.

ここで、彼がノーハウと呼ぶものの源泉は、生命体にあつては、DNAであり、‘人間のつくりだすもの’にあつては、人間のアイデアである。これらは設計図であり、青写真であつて、生命を設計する情報と、各種の生産を設計する情報である。言うまでもなく、地域における人間の生活は、DNAに皮膚の色や目の色など、多くの影響を蓄積してきた。また、アイデアにおいては、地域の自然と闘いつつ共存する上で、地域に固有のアイデアやノーハウを蓄積してきた。例えば、地域には固有の祭りや、固有の舞踊や、固有の音楽などが生まれるし、固有の熟練や技術などもある。アイデアを基礎としたノーハウは、地域の数だけの固有のノーハウを生み出し、言語の翻訳が可能であれば、どの地域のノーハウも相互に学習によって継承し発展させることができる。また、個々人もその成長の過程で、ひとりひとりの独自の判断の基準を確立し、個性的な力量や判断力を形成して、その成果を相互に交流し、あるいは、交換し合つて学習することができる。さらには、人間がつくりだす各種の組織、例えば、家族、企業、自治体、政府などの組織も、他の種類の組織から学習することもできれば、同種の組織相互のあいだで学習することができる。

一般に学習とは何か、について、例えば、N. ウィーナーは、1940年代に、人間の行動を、神経組織による「行動の結果の脳への伝達と、脳に蓄積された記憶との照合、そして、新しい判断による行動の型の変更」であると指摘した。

彼は言う。「仕事の結果から送り返されてくる情報が、仕事の一般方式と仕事遂行のパターンとを変更することができるものであるならば、その過程は学習と呼ぶのが適当である。」と²⁾。

もし、このような学習理論が成り立つとしたならば、「人間の行動の結果だけに注目しないで、ひとりひとりの行動の動機と行動の結果とを関連させ、個性的な判断の基準が、学習によって、獲得されてゆき、芸術の享受能力が発達し、それに伴つて、欲求の水準も高まり、消費者としての行動の型もまた、変

2) ノーバート・ウィーナー著、鎮目恭夫・池原正之夫訳『人間機械論——人間の人間的な利用——』みすず書房、1979年、61ページ。

化しうる」ということになる。

例えば、財政活動というものは、納税者による財政システムの選択行為であると定義できるが、ここでも学習の過程を観察することができる。納税者が、私的な欲求を充足するにあたって、共通の基礎となるべき社会的な欲求を充足するために、複数の予算案のなかから一つを選択する場合を想定しよう。ここでは、予算の投票による公共的な意思決定にあたって、過去の公共選択の失敗や成功の経験、諸外国の公共選択からの学習、家計、企業、非営利組織、自治体などの経験からの学習といったような多様な経験からの学習が可能である。

人類は財政活動の実践に当たって、当初は、自然選択の存在を無視し、納税者の生命力を衰退させるほどの課税や、自然環境を大規模に破壊するような公共事業などをおこなってきた。18世紀に重農主義者たちがおこなった絶対主義財政への批判は、将来の再生産の基礎である種子への課税の禁止であり、「君主といえども従うべき自然法」への配慮を求めることであった。また、現代の環境財政学は、持続的発展への配慮を財政に求めて、環境保護や管理を原則とした公共活動の準則に従うよう求めている。これらの経験を踏まえるに当たっては、自然選択の結果である環境問題への対処が不可欠である。

他方、人類は、財政活動に当たって、人為選択として社会が実現すべき論理や正義の内容や、それに関する合意形成への配慮を無視、ないし、軽視し、そのために多大の犠牲を納税者に課してきた。所得の格差が拡大しつつあり、失業者が増大しつつあったり、また、不公正な競争や独占が存在していたにも関わらず、財政活動はこれらを防止し是正するための手段を持つことが出来なかった。社会が解体するほどまでに矛盾が表面化してはじめて社会は、大規模な所得の再分配、完全雇用、競争条件の整備の必要性を認めはじめる。累進所得課税、有効需要の補償、外部経済の整備が、現実の課題となる。

社会における公正や正義の内容が模索されはじめて、マーシャルや、ピグーや、ケインズらは、シジウィックの公正論を財政学に導入しようとし、現代ではブキャナンらの財政学が、ロールズの正義論を導入しようとする。ロールズ

の場合には、人間の自然的自由を拡大することと、生存権を社会的に保障することが正義の二大原則として位置づけられる³⁾。

人類は学習の結果として、選択を繰り返すうちに、公共サービスの供給や負担のシステムを構築する技術・技能や熟練が高まり、独自の受容や享受の仕方や、独自の選択の基準が確立されてきたのである。

これらの自然選択や人為選択の結果として、現在の財政システムを位置づけてみると、自然との共存や、公正や正義の原則などの確立過程を理解することは容易である。しかし、現代財政システム論は、この学習の成果が正当に評価しうるものか、どうか、について、ひとつの、大きな挑戦に直面している。それは、端的に言えば、公正と効率の矛盾と呼ばれる問題であって、従来の経済理論をもってすれば、公正と効率は矛盾せざるをえないから、効率を優先して経済発展を実現してから、公正に及ぶべきだ、という議論である。しかも、問題を複雑にしているのは、北欧型の福祉国家の財政危機が表面化し、ソ連型社会主義財政の崩壊という現実を前にして、平等社会実現の夢は敗れたという指摘が説得力をもつかに見え始めていることである。しかし、公正と効率の矛盾論の根拠を検討してみると、そこでは、経済学のパラダイムそのものに内在した一種の社会ダーウィニズムが潜んでおり、ある意味では、「効率と公平が矛盾することを前提とした論理構造」が存在することが分かってくる。例えば、累進所得税制度に反対する論者の多くは、「人間の才能は同じではないのに、才能の差異を無視して累進所得課税を行えば、才能があってより多く経済発展に貢献できる人々にかえて負担を課し、才能の乏しい人々に財政支援を与えて、彼らの怠惰を促進する」と説く。そうなれば経済発展にとって中立的な課税が望ましいことになり、人頭税のような均一課税が正当化されやすい。この

3) 池上惇『財政思想史』有斐閣、近刊におけるケンブリッジ学派の章を参照。なお、新自由主義の主張の背景と理論については J. J. Kirlin, *The Political Economy of Fiscal Limits*, 1982。加藤一郎『Proposition 13 の評価をめぐって』『財政学研究』5号、(1981年7月) E. Butler, *Milton Friedman: A Guide to His Economic Thought*, 1985。宮川重義訳『フリードマンの経済学と思想』多賀出版、1989年。

ような議論は、才能をある共通の尺度で測定し、しかも、経済活動におけるビジネスの才能を才能と定義してはじめて成立する議論である。この議論はすでにケインズが1930年代に論破し、最近ではロールズがベンサム主義の批判として展開した議論ではある。彼らは、人間の才能は、多様で個性的なものとして把握するのが自然であって、ビジネスの能力差異を基準にして、人間相互の生存競争を正当化するならば、それは、かえって、公正な競争を阻害し、公正競争を前提とした経済理論の結論と矛盾する、と主張した。

以後の財政学の発展過程は、マズグレイブによるケインズ主義の継承や、ブキャナンらによるロールズ理論の継承が見られ、基本的には公正論が継承された。しかし、依然として、効率と公正の矛盾論がうまれてくるについては、ケインズも、ロールズの現代的継承者たちも、個性や多様性を総合的に理論化する経済理論の構築には成功していない、という事情がある。そこで、本稿では、多様性や個性を説明する経済理論として文化経済学の最近の成果を採り入れた現代財政システムの総合的解明を試みることによって新しい財政学の展開の基本的方向を示してみよう。

II 文化経済学からみた公共的意思決定過程

イギリスの財政学者、A. ピーコックは、近著で次のように指摘している。「通例、経済学の文献においては、消費者主権の原理について説明を与える際に、消費者の好みや選好は所与のものと看做されるケースのみを考察の対象とする」。しかし、彼によれば「これは極めて限定された仮定である」。

なぜならば「人間というものは所得を支出する過程で経験を獲得するから、選択の効率を改善する方法を学習しうる」⁴⁾からである。この指摘は、明らかに、経済学や財政学における選択や選好の理論のなかに、「学習」の要素を本質的なものとして持ち込んだことを意味している。消費者や納税者が所得を支出する過程で失敗や成功の経験を積み重ね、選好を変化させながら、財や公共サー

4) A. Peacock, *Paying the Piper, Culture, Music and Money*, 1993, p. 123, p. 123.

ビスの選択において、より「よい」選択を行うことができれば、そこでは、何が起こるだろうか。

納税者個人が選好を変化・発展させながら学習によって、社会のすべての構成員にとって、「よりよい状態」を模索してゆくとき、この模索が成功するための条件は何であろうか。

文化経済学の創始者やその後継者についての標準的な解明を行ったスロスピーによれば、A. スミスから始まり、ラスキン、モリスを経て、ケインズ、さらには、ポーモル、ガルプレイス、ピーコックなどの系譜が挙げられる。私は、これらに加えて、マーシャルや、さきの、ポールディング、さらには、A. センらを位置づけるのが自然であると思うが、彼らに共通している「よりよい状態」あるいは「社会的な厚生改善」への洞察は、「潜在的な才能や個性の相互交換や活用による、より豊かな暮らしへの展望」を含んでいたことである。例えば、スミスには、「分業によって個人の才能を発展させ、その才能を生かして生産した財を各個人の欲求充足のために相互に交換しあって、互いによりよい生活を享受しあい、それによって、社会の生産力と消費財の受容能力を高め、才能の差異を社会の共同の資産とする」という基本的な考え方があり、また、スミスは、分業には、このような積極面と同時に、特殊な才能に人間の発達を一面化してしまい、これによって、社会の常識や共通理解を喪失させて、社会を解体させる傾向をも把握している。そして、このような傾向が社会の解体に至らないためには、青少年に対する普遍的な教育制度などの整備の必要性を説き、財政支出の重要な項目としてあげている。ここでは、よりよい生活のための基本的な条件として、自由な分業、つまり職業や営業の自由な活動と、教育財政に代表される社会のインフラストラクチャーの整備が福祉向上の大前提である。

これらのスミスの主張は、要約すれば、自分の人生や職業を自由に選択し、個性を自由に育てる「ふところの深い市場経済」と、文明の成果を享受しう能力の発達を支えるインフラストラクチャーの存在こそが、社会的な厚生あ

るいは福祉を発展させる鍵であるということになる。

ラスキンやモリスにいたると、スミスとの思想的な連続性は全く意識されていないが、「ふところの深い市場経済」は「固有価値を生産し、供給しうる市場経済」という、より明確なかたちで述べられ、教育への財政支出などは、「固有価値を享受する能力」の発達として明瞭に定式化されるようになる。彼らによれば、人間の生存への欲求が金銭欲に支配される現代社会では、自然のもつ素材のよさや、自然環境のもたらす人間性への積極的な貢献は、単なる経済資源としての評価に従属させられ、価値のある自然素材が活用されず、むしろ、破壊されてしまう。そして、人間の個性や才能も、金銭欲の犠牲となって、本来の潜在能力を発揮しえなくなり、ここでも、潜在能力を活かし得ないための大きな浪費が発生する。

とりわけ、資本主義社会における技術の進歩は、資本蓄積過程における機械と人間との生存競争の形式を採って進行し、また、行政部門においても、財政危機や国家破産の圧力のもとでは、コンピュータなどの省力化装置と公務員の競争が組織される。ここでは、しばしば、当面のコスト削減のために、防災や環境保全のための支出を節約し、伝統文化や熟練や人間的な手仕事とコミュニケーションの価値が人間の潜在能力とともに無視される。

そこで、社会が継承し発展させてきた固有価値のある景観や、文化財などの伝統的な価値を認め、人間の潜在能力や個性の価値を承認し、これらの芸術性や固有価値を享受する能力を発達させるための教育システムの開発が必要になる。これらの価値の承認と発展こそ、社会の厚生を高めるための原動力である。これによって、人間の欲求が高まり、生命と生活の充実に必要な財を、消費者たちが、生産者に要求するようになれば、生産システムにも革命が起こる。すべての財は、伝統的な建築物がそうであったように、機能性と芸術性を統合した財としての性質を求められ、生産者は、科学や芸術の成果を最大限度まで、採用せざるを得なくなる。そうなれば、利潤のみを追求する金銭至上主義に代わって、労働の人間化を認める経営が必要になり、芸術労働や創造性を重視す

る労働への方向が強まるであろう。ここでは、固有価値の享受能力を高める教育システムとその財政こそが、福祉や厚生の上昇を結果するための戦略的な位置づけを与えられる⁵⁾。

さらに、それだけでなく、消費者や納税者たちが「自分たちの好みや選好が発展したり変化したりすることを認識している」ならば、変化や発展を促進しうる条件に関心を持たざるをえない。それは、財や公共サービスを楽しむ能力を教育によって積極的に高めてゆき、これによって選択の効率を一層、高める方向に向かうことである。それゆえに選択の形成過程はピーコックによれば「行動による学習に依存するだけでなく教育に対する投資にも依存している」ことになる⁶⁾。教育に対する投資によって納税者や消費者の選択の効率が高まるとすれば、公共選択の対象となる複数の予算案に対する情報の提供や過去の予算案の選択の際に経験した成功や失敗の経験に関する情報をデータベース化して納税者の自由なアクセスを保障する制度を構築し、この分野に教育投資を行う必要が高まってくる。

このためには、予算案の社会的費用と社会的便益に関する分析の枠組みを専門家が作り上げて納税者の社会的な合意を媒介としながら、納税者が予算案を選択する場合の情報の基礎を拡充することが不可欠である。予算案や公共プロジェクトの費用／便益分析は、かつては、大統領などの行政的な意思決定のための基礎資料を提供することに重点があった。しかし、現代では納税者の学習能力を高めて納税者の公共的意思決定を支援することに重点が移行せざるをえない。この場合には予算案の選択についての情報的な基礎が拡充されて、選択の効率が改善されうる。そうなれば、公平と効率は対立的なものではなくて、学習の結果いかんでは補完的なものともなりうるであろう。浪費を少なくする方法も単に所得の再分配が非効率を生むという視点だけではなくて現代の官僚

5) 池上樟『ラスキン、モリスと現代』丸善、1993年。同『情報社会の文化経済学』丸善、1996年参照。

6) A. Peacock, *op. cit.*, p. 123.

制や政府の調達活動や政治資金の確保の方法にまで議論が及ぶ可能性がでてくる。また、公共サービス供給のシステムを構築する場合には政府直営のサービスだけでなく、非営利組織やボランティア活動を視野に入れて納税者が多様な公共サービス供給システムから比較し選択しうるような財政の構造が求められるかも知れない⁷⁾。

III 公共支出と租税制度における生存競争と公正競争

— 納税者によるシステムの選択 —

所得再分配の視点

教育のシステムなどをインフラストラクチャーとして位置づける文化経済学的な視点は、消費者の享受能力の問題を財政理論の出発点におくことを求める。そして、消費者が財やサービスを市場で選択する場合に「享受能力をもつ消費者」として登場することを期待するのである。しかし、「享受能力を重視するという公共的な意思決定」は、消費者自身が投票によって（間接的に議員の選挙によるか、あるいは、直接的に住民投票によるかを問わず）、決定する以外にはない。ところが、実際の投票においては、「固有価値や享受能力を無視した生存競争に追われる」納税者が現実に多数を占めれば、そこには、金銭至上主義を支持する政党や集団が多数を占めて、享受能力など一顧にも値しない予算が編成されるかも知れない。そこで、生存競争を抑制して、人々が公正な競争機会につねに参入して固有価値を追求しうるような生活上の条件を、まず、決定しておく必要がある。

消費者の私的な欲求と生存欲求に関する公的な欲求との関係を端的に理論化したのは、K. ヴイクセルであった。彼は個人主義的で最も自由な社会に於いて官僚制などの制約なしに公共選択が実行された場合、租税は利益原則によって行われるのが公正である、と考える。利益原則による課税や納税は、彼によれば、納税者の私的な欲求の増大を犠牲にして、その犠牲を上回る公的な欲求の

7) 池上惇「財政学——現代財政システムの総合的説明——」岩波書店、1990年、152-154ページ。

増大が実現しうることを意味していた⁸⁾。

このような利益原則の適用は公平や効率の基準から見て、どのような意味を持っているだろうか。まず、ここでは、社会の成員のあいだの所得や財産の格差が小さくて、財産や所得が個人の自由な意思決定の妨げにならない、という大前提がある。課税の原則で言えば水平的な公平が絵でかいたように実現される。人々はほぼ同水準の所得や財産を持っているのだから、同じ所得を持つものは同じように取り扱われる。例えば同一の税率での比例税や一人当たり同額の人頭税を負担すると考えてもよい。水平的な公平のもとで、個々の納税者が最少の犠牲の増加分で最大の公共サービスの増加分を手に入れようと考えことは、限界原理からみて、最も効率的な資源配分を実現しうる租税制度であり、資源配分から見て最適規模の政府を実現することになる。

しかし、ヴィクセルは、このような水平的公平が積極的に主張されるには重要な前提条件があると考えた。それは、所得や財産の格差が個人の独立した意思決定を妨げない程度にまで社会的な規模で是正される必要がある、ということであった。つまり、垂直的な公平の実現ののちに初めて水平的公平は実現しうるのである⁹⁾。これはスウェーデン学派の財政学の基本的な特徴の一つであって、R. A. マスグレイブの租税体系論にも継承されてきた。つまり、能力原則に基づく累進的な個人所得税制度の採用によって所得の再分配を実現し垂直的公平を達成したのちに、この基礎の上で、消費税などの比例税率をもつ利益原則の課税（水平的公平を実現しうる）を位置付けるべきだ、という主張である¹⁰⁾。

所得の再分配を前提とした利益原則の課税とは、換言すれば生存権保障を基

8) K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, 1896. K. ヴィクセル著、池田浩太郎、杉ノ原保夫、池田浩史訳【財政理論研究】千倉書房、1995年、112ページおよび解説255ページ。

9) K. Wicksell, *A New Principles of Just Taxation*, R. A. Musgrave and A. Peacock eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958.

10) マスグレイブ夫妻著、木下和夫監訳、大阪大学財政研究会訳【財政学—理論・制度・政治—】I, II, III, 1983-84年。

礎とした上での個々人の公正な競争関係が存在する下での課税方法であると言えよう。この基礎の上で、固有価値の享受能力を高めうる教育システムの開発と、そのための財政支援のありかたを考えることは、現代財政システム研究の中心的な課題となる。教育のシステムは、その多くが非営利組織である学校法人制度を採用している。これらは、補助金や寄付税制によって支えられる。そして、これと並行して、国立や公立あるいは、単なる株式会社制度を採用した研修や訓練の組織もある。つまり、享受能力の発達を求める納税者は、一方では、かかる多様な経営形態をもつ教育組織のなから、自分の発達欲求に適合するものを自由に選択し、他方では、教育組織への公的な支援のあり方について、もっとも、適切な予算案を選択する。この場合、納税者が合意しうる「正義の原則」は、納税者の個性を相互に尊重しあうことと、最も劣悪な状況にある人々の状態を優先的に解決する、という2原則にあることは言うまでもない¹¹⁾。

公共サービス供給システムの選択

いままでのところ、納税者は、まず、納税にあたっての租税システムの選択を行いながら、この租税システムと公共支出政策との共通の基盤となる憲法的ルールを選択すると想定された。この想定は、現代の財政学においては「制度の選択」を視野に入れた財政学として特徴づけることができる。

例えば、J. M. ブキャナンらヴァージニア学派の公共経済学は「制度の経済学」を公共選択論の前提として位置づけた。彼らによると従来の経済学、つまり顕示選好学派が「ルールないし制度が与えられたもとの選択」を取扱ってきたのに対して「ルールないし制度そのものの選択」を取扱いうるパラダイムを提案した¹²⁾。納税者である市民は利益原則に従って行動しながらも納税から直接的な結果としての利益を求めて行動するのではなくて、どのような手続き

11) J. Rawls, *A Theory of Justice*, 1971. 矢島鈞次監訳「正義論」紀伊国屋書店, 1979年。

12) J. M. Buchanan, *Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy* 1986, 田中清和訳「公と私の経済学」多賀出版, 1991年, 306ページ。

を選択すれば、自分たちは不公平や権力の濫用を防止しうるのかを考え、公平なルールをつくる。つまり、憲法的ルールを選択するのである。そして、憲法的なルールの基礎の上で、今度は予算案の中から最適なものを選択することになる。

ここでは経済学は「二重化」されていて、一方には「制度そのものを選択する理論」と「制度を前提した上での最適な経済行動を取り扱う経済学」がある¹³⁾。

そこで、検討すべき問題がでてくる。予算案の選択というとき、最初は一般会計予算の歳入と歳出のように、納税者の税負担と、彼らが受け取る公共サービスを負担の総計と便益の総計として評価の対象としておればそれで済む程度の規模や内容であった。とくに基本的な人権や財産権に関する公共サービス、また、生存権に直接に関する公共サービスは、政府や自治体の直営のサービス供給機構を持つことが多かったからである。

しかし、高校や大学、研究所や医療機関、劇団や交響楽団、環境・景観や文化財の保全などの領域に公共サービスが拡大してくると、サービスの内容も個性化や、多様化が著しくなり、サービスの供給システムも、学校法人、医療法人、福祉法人、財団法人、社団法人、さらには協同組合など、多くの公益法人や非営利組織が担うようになってくる。これらの非営利組織はその大部分が公共サービスの供給を担う機構として法制度上も認められていることが多い。そして、非営利組織の経営は、アメリカの典型的な例では、加入者の支払う料金などの収入、特許料の収入、免税付きの寄付金による収入、政府や自治体の補助金、免税付きの寄付金、などに依存している。

このような非営利組織による公共サービス供給は、納税者にとって新たな選択の余地を拡大した。つまり、

- 1) 直営と違って、多様で個性的な公共サービス供給の主体が多数あって納税者が主体的に選択しうる余地がある。
- 2) 免税付きの寄付金制度がある場合には、納税者は税を全額国や自治体に

13) 山之内光躬, 日向寺純雄『現代財政の基礎理論』税務経理協会, 1972年, 12ページ参照。

支払うか、あるいは、免税つきの寄付を選択して、税額の一部の用途を自分で決定した非営利組織に配分するか、を選択する余地がある。

かかる選択の余地は、直営と非営利組織のあいだの競争や非営利組織の間の競争を媒介として、経営改善や公共サービス改善のための刺激となりうる場合には官僚主義や画一主義を抑制して、効果的に公共サービスの質を向上させる可能性がある。このような新しい方向は、1940年代から50年代にかけてイギリスにおけるベヴァリッジ案が「揺りかごから、墓場まで」の福祉計画を立案したとき、これに反対したコーリン・クラークによって提案された。彼は国民所得の40%を越える重税は国民負担として異常な水準であり、しかも、大きな政府は、無駄の多い画一的サービス供給と官僚主義的な中央集権をもたらす危険が大きい、と指摘した。その上で、共済組合や非営利組織による多様な公共サービス供給システムを提案した。現代流に言えば、この構想は、安価な政府と社会権の拡充を両立させようとする社会システムを模索したもので、憲法的なルールを背景にして、公共部門が直接に供給する公共サービスと、市場における個人の選択行動の中間に、個人がコミットしうるクラブ組織や非営利団体などを想定している。個人はこのような中間組織とコミットメントをもつことによって、一方では私的利益と公共的利益の調整に関する問題を取上げて社会的なルールの確立や選択について学習し、他方では非営利組織と市場組織との緊張関係のなかで個人と組織の関係を調整することができる。公共サービスの社会的な評価についても市場経済の視点からの評価と非市場的な評価との調整を行なうシステムを考察する手がかりが生れうるであろう¹⁴⁾。

公共財の潜在能力（固有価値）と享受能力

納税者が公共サービスの評価を行うとき、これを金銭的に評価することは困難である。そこで、公共サービス評価の基準をさきのロールズの二つの基準に

14) Colin Clark, *Welfare and Taxation*, 1955, ditto *Public Finance and Changes in the Value of Money*, *The Economic Journal*, Dec. 1945.

置きながら、その基準が納税者にとって具体的にどのような意味をもつのかを検討しなければならない。この点で大きな貢献をしたのは、A. センであった。彼は、顕示選好学派の方法論的な前提である「効用アプローチ」の限界を批判する。効用アプローチは市場価格による財の評価が欲求の充足度の正確な尺度であることを前提としている。しかし、センによると財の評価は、その財が、現実に、それを購入した個人の生命体としての発達に貢献したかによってこそ評価されるべきだ、ということになる。例えば、あるパンはその味や対話の雰囲気、あるいは香気や色、食べるひとの年齢にふさわしい栄養など一種の潜在能力をもっていて、これが実際にパンの機能として顕在化するには、それらを購入し味などを享受する人々の享受能力の発達が必要である。この享受能力はロールズのこのようなマキシミン原理によって社会的な基本財を分配するだけでは発達しないのであって基本財の分配がそれぞれの人間の欲求を高めるのに「度」必要だけの公共サービスの給付と平行して進まねばならない。これは享受者の自立を支援する公共サービスと言ってもよい。つまり財のもつ固有価値と消費者の享受能力が合致するような社会システムが選択されなくてはならぬ¹⁵⁾。

ここで想定されている人間は単に消極的な自由を享受する人間ではなくて、消極的な自由の実現を手がかりとして積極的な自由、つまり自己の欲求を積極的に実現し、いきがいを求めて財や公共サービスを選択するために、その前提となる社会システムを選択する人間である。このような人間や状況を想定すると社会の多数者が合意できる評価基準の発見とそのための手続きが必要となる。センは財や公共サービスの評価が市場価格だけによって行なわれるのではなく、アンケートや直接的な観察、慎重な吟味によっても行なわれうることを主張し、かかる方向から社会的な合意のための総合的な福祉指標を模索しようとする。

15) A. Sen, *The Standard of Living*, The Tanner Lectures on Human Value, Delivered at Clare Hall, Cambridge University, March 11 and 12, 1985. *The Tanner Lectures on Human Value*, VII, 1986. pp. 8-11. A. 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。

この指標は現在国連の研究チームなどによって「人間発達指標」として整備されようとしており今後の研究成果が注目される¹⁶⁾。

また、センは顕示選好学派の考え方を現実の経済に適用すると「物象化」された関係を肯定してしまい、人間性や生命の進歩のための経済的な基礎といった本来の経済関係を見落してしまうことを懸念し、人間の疎外からの回復や物象化論を批判したアリストテレス、マルクスを高く評価している。財政学の枠組みが資本蓄積や官僚機構のもたらす疎外現象を分析し疎外からの回復の視点からルールの変更や選択を行なう上での基礎理論を提供しうることはいうまでもないことであろう。

IV 財政学とインフラストラクチャー

インフラストラクチャー概念の発展と自立支援ネットワーク

インフラストラクチャーの概念は財政学の対象を確定するとき、キーワードとなった。従来、この概念は公共投資の基礎理論として位置付けられてきたが私はこれを法制度や憲法的なルールの問題に拡張して財政学の対象とした。

インフラストラクチャーは一般に道路や港湾や学校などハードなイメージで把握されているが発生史や最初に理論化を図った A. O. ハーシュマンらによると法制度や銀行制度などソフトな内容が含まれていた¹⁷⁾。文化経済学の発想によれば、「固有価値の享受能力」の発達のための教育投資は、戦略的重要性をもつインフラストラクチャーである。この戦略的重要性を踏まえつつ、教育投資を行う場合の「正義の原則」に注目し、正義の原則の視点からインフラストラクチャー全体の概念を再構成すると、そこには、何が見えてくるであろうか。

J. M. ブキャナンは、情報理論の基礎づけによって、憲法的なルールの重要性を把握し、憲法インフラストラクチャーともいうべき概念を提起した。この概念はロールズの正義の原則を基礎に、財政憲法のルール化を主張するもの

16) UN, *Human Development Report*, 1990, 1991. この文献は吉川英治氏の示唆による。

17) A. O. Hirshman, *The Strategy of Economic Development*, 1958.

で、租税システムも確実な情報を伝達し市場経済や公共経済の基礎として機能するものとして位置づけられる¹⁸⁾。

憲法インフラストラクチャーの選択という枠組みを財政学のなかに導入すれば、憲法的なインフラストラクチャーによって規定された各種のインフラストラクチャーを多様性と階層性をもったものとして総合的に把握することができる。例えば、租税インフラ、情報インフラ、貨幣制度、経済インフラ、社会インフラ、土地環境インフラ、文化インフラなどであって、これらは相互に有機的に関連しあい、依存しあって、ひとつの総合的なシステムを構成し、納税者による選択の対象となる。

そしてインフラが個々人の消極的自由と積極的自由をともに充足する方法で整備されるべきことはいうまでもない。納税者が自立の経済的な基礎を拡充しながら、公正な租税システムを活用しつつ、固有価値の享受能力を高め、各人の生きかたや生きがいを尊重し合い、自分自身の欲求を市場と政府を通じて実現するにはどうすればよいか、を考えてゆけるシステムの構想である。個人は、これらのインフラを活用しながら、自分の自立と、他人への支援を関連させ、享受能力の発達を支援するという基本的な視点から、多様なインフラを一人一人の自立のために、ネットワークで結合する。例えば、一人の障害者を支援するために、グループホームの責任者は、社会インフラのひとつである障害者施設と関係を持つ。そして、教師、医師、介護士、弁護士、調理師など、教育インフラ、医療インフラ、介護インフラ、憲法インフラなど、各種のインフラとネットワークをもつ。さらに、障害者が街にでて、自由に交流し移動するには、普通には経済インフラとされる交通インフラや情報インフラを享受能力や潜在能力の発達の視点から活用することになる。また、関係する資金の管理には、銀行などの貨幣・金融インフラが必要となろう。障害者に限らず、享受能力の発達のための支援を必要とする個人に対する、インフラを活用した支援は「自

18) G. Brennan and J. M. Buchanan, *The Tax System as Social Overhead Capital*, D. Biel eds., *Public Finance and Economic Growth*, 1980.

立支援ネットワーク」と呼ばれる。かつて、賀川豊彦がのべたように、「みんなはひとりのために、ひとはみんなのために」という考え方は、現代財政システム構築の基本的な考え方となる¹⁹⁾。

「財政のあるべき姿」というとき、重農学派は、自然法を引合いにだして、純生産物課税を主張し、国民の再生産活動を妨害しない範囲内での課税こそ自然の理であると主張する。ここでは君主と言えども従わざるをえない自然の法に照して「かくあるべき政府の内容と規模」を検討することになるのである。これは私的な欲求の充足と公的な欲求の関係を考える場合にも基礎となる科学的な認識であろう。

しかし、同時に、「政府のあるべき姿」というときの「あるべき」という意味は「経済の法則からしてかくあるべき」という意味と「人間の権利（正義）からしてかくあるべき」という二重の意味がある、という点をとくに立入って解明する必要がある。つまり、これは憲法的なルールを選択する際の評価基準として経済法則を認識して、経済の発展を妨げない課税や財政のありかたを考える一方で、その法則を社会の中で生かしつつ納税者の共通の利益を実現する価値基準を人権論、あるいは、正義論として展開することを意味するからである。

ネットワークによるコモン・ストックの形成

このように問題をたてると、納税者の欲求はそんな高次のものではなくて、ベンサム的な功利主義的個人の欲求に過ぎないという反論が予想される。これについてはA. センの「財と潜在能力」1985（鈴木興太郎訳、岩波書店、1988年）における主張が参考になる。彼は、人間の欲求は希望の持てる社会的な環境を整備すれば高次化することが出来ると主張した。この環境とは社会的な最低限の達成に関する社会的な合意であり、ロールズ基準にもとづく財政システムの実現によって可能となる、と考えられる。

19) 池上惇『現代経済学と公共政策』青木書店、1996年参照。

欲求を高次化する人間とは、どのような人間であろうか。センは経済人の仮定では覆いつくせない人間の行動の動機を分析して、社会的な最低限度の生活に関する物的な条件と、それを踏まえて人間が自分自身の人生を積極的に選びとろうとする内省的な思考という条件を問題にする。後者は「どのような種類の人生に価値があるか」を問うものであって、ここでは、自分の個性的な「いきがいを実現する機会を求める」人間が想定されている。

この考え方を予算の選択やインフラストラクチャーを供給するシステムに適用すれば、欲求の高次化には人間＝納税者の学習と予算への評価の過程があるという想定が可能であろう。この学習過程で科学的な認識と正義（人権、倫理など）の実現との調整が行なわれると考えることができる。つまり、納税者が、市場の限界や官僚制の発展の法則を知り、これらを踏まえて、正義や人権を人間の生きがいの実現というレベルまで具体化して把握すること、この前提の上で、効率と公平を両立させうる財政システムを構想すること、これらが予算評価の基礎である。

現在の倫理社会学においても、ベンサム的な生存競争を正当化しかねない社会システムを肯定する立場と人間が個性を相互に尊重し合い公正な競争関係のもとで共存する方向を肯定するものがある。納税者が個性を相互に尊重し合い、差異をコモン・ストックとして享受しあう財政システムを考えてみると、スミスの指摘は参考になりうる。彼は言う。

「犬のような動物は、たとえ才能があったとしても、それをいわば、共同資産（common stock）としたり、生産物を交換したりすることはできない。したがって、彼らの才能の差異は、彼らに取っては何の役にもたない。人類においては全く事情が異なる。すなわち彼らはその幾多の生産物を量または質に応じて交換することが出来る。このようにして哲学者とポーターは相互に利益を与え合うのである。ポーターは哲学者のために荷物を運ぶことによって有用となり、そのかわりに、ポーターは哲学者が蒸気機関を発明することによって、より安い石炭を使うことが出来

る。」²⁰⁾

このような才能の差異を相互に生かすシステムはスミスの時代では商業社会によって与えられると想定された。今日では憲法インフラストラクチャーによって規定されるような、各人の「生きがい」を実現する「社会に共通のシステム」と「自立支援ネットワーク」があってはじめて可能になることがわかる。

先のロールズ基準で言えば障害者の人間としての発達を保障する社会に共通のシステムとは総ての人間に人権を保障する法とそれを生かすシステム、障害者がアクセスする社会の情報ストック、とその運用のシステム、経済生活に必要な貨幣と金融のシステム、段差のない道路やエネルギーの供給システム、教育と福祉のシステム、障害者施設のための土地や環境の供給システム、芸術文化を供給する文化システムなどである。これらは社会の共同業務のハードとソフトである、といってもよいが、これらのシステムの情報が確実な情報として供給されるので、納税者は市場の世界と市場外の世界を調整しながら「生きがい」を実現する機会を求めて生活するのである。これらをインフラストラクチャーの新しい概念として公共選択の対象としてゆけば、財政学の対象規定としては最も具体的で総合的な定義となりうるのではないであろうか。

展望 財政学における情報操作と疎外の問題

財政学の重要な論点として大内兵衛以来の財政民主主義論を基本としつつ、納税者の権利を基礎として社会の共同業務を遂行すべき国家財政が、私的な利益追求社会のもとでいかにして社会の疎外体へ転化してゆくかを予算過程、経費、租税、公信用、財政政策、国際財政などの各側面で叙述するという問題がある。

財政学の特徴として、

- (1) 財政民主主義論や公共選択論は、政治と経済の境界領域であるから、経

20) A. Smith, Lectures on Jurisprudence, 1762-3, 1766, Edited by R. L. Meek, D. D. Raphael and P. G. Stein, Oxford, 1978, p. 493, Report dated 1766.

済の論理と政治や法の論理との接点にある。この結果、経済の基礎理論である分業や商品化、あるいは資本蓄積のなどの一般的環境のなかで、社会の共同の業務が私的な利益に編入され、公共性が形骸化する過程が観察しうる。とくに、マルクスやウエーバーの官僚制の論理は分業や所有の論理が行政組織に適用されると雇用関係や行政手段からの疎外が発生する過程を把握している。また、部分情報と全体情報の乖離も官僚制論の重要な構成要素あり、納税者への財政幻想などと合せて理論化することが求められる。

(2) スミス以来の小さな政府の課題が現代でも J. M. ブキャナンらによって取上げられ、レントシーキングや私的利益集団による「財政へのタカリの構造」が拡大しているとの認識がある。これらによる浪費や無駄の問題と関連した大きな政府など国民経済と政府の関係は現実的な問題でもあり重要な研究課題である。

(3) 疎外や情報操作から納税者が解放され、政府を制御しうる条件の研究が必要とされる。とくに、納税者の知る権利や情報の公開問題を基礎に、予算の費用—便益分析を進めて、納税者が公的欲求を効果的に充足しうる条件を整備する方向に向うであろう。財政学では課税同意権など人権を経済的な基礎から問題にしてきたので、この伝統を活かしつつ、公共的意思決定の情動的基礎の検討と拡充の方向が示されよう。

予算制度における官僚制や納税者の疎外の問題は、資本主義国における深刻な論点であるだけでなく、社会主義国家においても、その崩壊の重要な原因のひとつである。社会主義国家は、生産手段の国有化、経済的収奪の基礎となった租税の廃止などによって、疎外からの脱却が可能であると主張したが、実際には国家官僚制の強化をもたらした。その理由のひとつは納税者主権論の欠如にある。社会主義財政学と呼ばれたものは、産業の国有化と官僚制の関係の解明や納税者主権による政府の統制論を欠いている点で決定的な弱点をもっていた。また、正義論と経済法則論との関係の究明という課題意識さえなかったこ

とはソ連型社会主義財政学の基本的な弱点であったと言えよう²¹⁾。

他方、1920年代のオーストリア型の社会主義財政学は「人間が主体となった経済」への強い関心を持ち²²⁾、ウィーン市という自治体における実験を踏まえていたということもあって、人権の経済的な基礎としての小財産所有や教育制度の充実、地方自治などの分権的な財政システムを構想した。納税者主権を重視し、中央集権的な国有化や財政システムに反対した。これはイギリスの社会主義者ウェッブ夫妻や G. D. H. コールの財政システム構想とも合致するものであって²³⁾、個人の自立という正義の実現と経済の発展方向である財政の機能の拡大を調整する新しいシステムとして個人所得税制度を位置付けていたのである。現実の日本の地方財政や地方自治の実体を検討してみると納税者による地方団体や政府の制御の意味は極めて大きいから、ゴルトシャイトの考え方を基礎に納税者主権論をみなおしてみる必要がある。

とくに、イギリスにおけるウェッブらの提案と並んで注目されるのは、ドイツ、オーストリア、イタリア、フランスの諸都市における都市改良の実験である。さらに第1次大戦後、ウィーン社会民主党はダンネヴェルクらの指導のもとに大衆課税的性格の強い家屋税などを撤廃し、(1)小数の富裕者の奢侈に重く課税し、(2)公営事業収入を当該事業に還元して社会施設の充実をはかった。その税体系は奢侈税として遊興税、飲食税、自動車税、家政婦税、馬税、犬税のほか、最大の税目として福祉事業税 (Fuersorgeabgabe) が導入され、企業主は収益の多寡にかかわらず支払賃金額の一律4% (信用機関は8%) 相当額

21) 佐藤博「ソヴェト財政論」未来社、1965、池上「個人所得税と納税者主権」同『管理経済論』有斐閣、1984年所収。

22) 国有化社会主義に対して、納税者主権論を基礎に租税社会主義を唱えたのはオーストリアのマルクス主義研究者、とくに、R. ゴルトシャイトであった。R. Goldscheid, Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I 1926, S. 165., R. Danneberg, *Sozialdemokratische Gemeinde-Verwaltung in Wien*, 1928. 佐々木雅幸「オーストロ・マルクス主義とウィーン市の財政改革」『財政学研究』2号、1979年春期号。池上博『管理経済論』有斐閣、1984年、45ページ。

23) 清水修二「ウェッブ夫妻と G. D. H. コール」『財政学研究』第8号、1983年10月、S. & B. Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, 1920, 岡本秀昭訳『大英社会主義の構成』木鐸社、1979年。G. D. H. Cole, *A Plan for Democratic Britain*, 1939.

を毎月納入するよう義務づけられ、雇用者への転嫁は禁止された。

そのほかに住宅税として、市営住宅建設のため大邸宅に高度累進的重課をおこなうとともに、土地増価税として不動産譲渡における増価分の60%を徴収し、土地投機の規制と税の増収の双方を同時に達成しようとしたのである。ウィーンの財政学者ゴルトシャイトは、これらを租税社会主義の実践としてこれを高く評価していた²⁴⁾。

さまざまな不備はあるとは言え、租税社会主義の実験は財政学史上、画期的なできごとであった。この方向は市場経済と民主主義的な自治体や共同体との共存の可能性を示唆するとともに、国有企業中心主義の社会主義論と較べて住民の主権や国民の主権の所在が明確であって、租税廃止論とは根本的に性格を異にしている。複数財政主体のもとでの租税や財政の民主主義こそ、現代財政システムの核心であろう。

本論文では、財政学と経済学が永年にわたって前提してきた一つの基本的命題が揺らぎ始めていることを指摘し、消費者や納税者の選好の型は変化し発展することを、A. ピーコックの主張などを手掛かりとしながら考察してきた。消費者や納税者は所得を支出したり、公共サービスと引き換えに税を支払ったりする場合に、その過程で経験を獲得するから、選択の効率を改善する方法を学習しうる。彼らは、自分たちの好みや選好が発展したり変化したりすることを認識しているから自分たちの公共的意思決定の能力が発達しうることを知っている。そして、このような能力の発達は彼らの成功や失敗の経験に依存するだけでなく、彼らが予算案の情報を比較し費用と便益を計算するための情報的基礎を拡充することにも依存しているであろう。このことは財政における民主主義の基礎が、従来主張されてきたように納税者による課税同意権の確立や

24) 島恭彦、池上惇編『財政民主主義の理論と思想』青木書店、1979年。序章。

G. Colm, *Essays on the Public Finance and Fiscal Policy*, 1955, p. 22. G. コルム、木村元一、大川政一、佐藤博『財政と景気政策』弘文堂、1957年、K. H. Hansmeyer und K. Mackscheid, *Finanzpsychologie*, hrsg. Von F. Neumark, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, 1975, Lieferung 7-9, SS. 553-583. K. H. ハンスマイヤー編著、広田司朗・池上惇監修訳『自治体財政政策の理論と歴史——ヴァイマル期を中心として——』同文館、1990年。

租税法律主義に依存するだけでなく、納税者自身の学習能力の発達にも依存していることを示唆している。そして、このような学習能力の発達は、一方では、国際的な比較の視野をもって国家財政を評価する機会の多いことと、他方では、地方自治制度の発達過程での納税者の議会、行政、などへの参加の機会の多いことにも強く影響されよう。さらに現代の情報ネットワークの発展とともに現実性を増しているのは納税者の知る権利の拡充と、過去の公共的意思決定や予算案の選択における成功と失敗の経験に関する情報のデータベースの構築、それへのアクセス権の拡充である。財政民主主義の内容が、課税同意権を拡充して、納税者の知る権利にまで発展し、公共選択における学習効果と選択の効率性の問題にまで踏み込んだとき、現代財政学は、従来、支配的であった「効率の優先」という名目のもとに生存競争を正当化する新自由主義」や、「公平優先という名目の下に国家官僚制の正当化の論理となった国有化財政論」に代わって、「公平と効率の両立を可能にする学習者としての納税者主権財政論」を確立することができる。そして、この財政学は、公共サービスの内容として「生存欲求と、いきがい欲求の実現を担う憲法インフラストラクチャー」を基礎に財政システムを構築するであろう。文化経済学を基礎とした財政システム把握にこそ、現代財政学の基本的特徴が集約されている。

参考文献

- 池上 惇『現代資本主義財政論』有斐閣、1974年5月、1982年月第2刷。
池上 惇・加藤陸夫編『財政学概論——現代資本主義の財政分析——』有斐閣、1978年9月。
池上 惇『地方財政論』同文館、1979年10月、1981年第4刷。
島 恭彦・池上惇編『財政民主主義の理論と思想』青木書店、1979年12月、1980年2刷。
池上 惇・横尾邦夫監修訳『ジェイムズ・オコンナー著、現代国家の財政危機』1981年1月、お茶の水書房、原題：J. O'Conner, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, 1973。
池上 惇『日本経済論』同文館、1981年11月。

- 池上 惇監修訳【N. P. ヘップワース著, 現代イギリスの地方財政】同文館, 1983年3月, 原題: N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, George Allen & Unwin, 1980.
- 池上 惇【減税と地域福祉の論理】三嶺書房, 1984年3月。
- 同 【管理経済論】有斐閣(経済学叢書10), 1984年3月。
- 同 【情報化社会の政治経済学】昭和堂, 1986年12月, 1990年4刷。
- 同 【人間発達史観】青木書店, 1986年12月, 1987年2刷。
- 同 【福祉と協同の思想】青木書店, 1989年6月, 1989年2刷。
- 広田司朗・池上惇監修訳【K. H. ハンスマイヤー編著, 自治体財政政策の理論と歴史——ヴァイマル期を中心として——】同文館, 1990年7月, 原題: K. H. Hansmeyer, *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, W. Kohl-Hammer GmbH, 1973.
- 植田和弘・重森暁・池上惇編【地方財政論】有斐閣, 1990年9月, 1992年2刷(同, 韓国語版, 李興祿訳, 民衆出版社, 1995年4月)。
- 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9月, 1997年9刷。
- 同 【文化経済学のすすめ】丸善ライブラリー, 1991年4月, 1993年3刷(同, 韓国語版, 姜応善訳, 毎日経済新聞社, 1996年)。
- 同 【経済学—理論・歴史・政策】青木書店, 1991年5月, 1993年第3刷(同, 韓国語版, 林相五訳, 文昌社, 1993年12月)。
- 同 【生活の芸術化—ラスキン, モリスと現代】丸善ライブラリー, 1993年8月。
- 池上 惇・渡辺守章監訳【W. J. ボーモル, W. G. ボーエン共著, 芸術と経済のジレンマ】芸団協出版, 1993年9月, 原著: W. J. Baumol & W. G. Bowen, *Performing Arts; The Economic Dilemma*, MIT Press, 1966.
- 池上 惇・山田浩之編【文化経済学を学ぶ人のために】世界思想社, 1993年10月。
- 池上 惇【現代経済学と公共政策】青木書店, 1996年7月。
- 重森 暁・池上惇編【現代の財政】有斐閣, 1996年8月。
- 池上 惇【情報社会の文化経済学】丸善ライブラリー, 1996年9月。
- 池上 惇【マルチメディア社会の政治と経済】ナカニシヤ出版, 1996年10月。
- 池上 惇【財政思想史】有斐閣, 1997年3月(近刊)。