

經濟論叢

第131卷 第1・2号

福祉財政とその費用負担問題……………	池 上 惇	1
西ドイツ労働組合の成立……………	久 本 憲 夫	13
日本帝国主義形成期における 東北開発構想(上)……………	岡 田 知 弘	32
関西における電力独占体の形成……………	渡 哲 郎	49
企業成長と企業系列……………	内 田 滋	70
紹 介		
Claude Quétel, <i>De par le Roy :</i> <i>Essai sur les lettres de cachet</i> , Toulouse 1981 ……………	木 崎 喜代治	87

昭和58年1・2月

京 都 大 學 經 濟 學 會

福祉財政とその費用負担問題

——公共選択論の意義と限度——

池 上 惇

I 西欧福祉国家批判と危機管理論

第2次臨時行政調査会の第3次答申は「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」の二つを今後の行政の日指すべき日標として提示した¹⁾。そこでは、かかる理念を提起するに至った前提として、臨調の立場からみた日本の現状に関する認識が述べられている。

「これまでの日本、とりわけ戦後の日本は、先進的な外国をモデルにし、対外的には受身の姿勢に立ち、物質的な生活水準の向上を目指して努力してきた。しかし、追い付き型近代化を達成した今日では、もはや我が国にとってのモデルを、外国に求めるわけにはいかなくなっている。国際社会の中で、受身の姿勢に徹して生きていくことは不可能になっており、また物質的な生活水準の向上に専念するだけではすまされなくなっている。」²⁾と。

受け身の姿勢、とか、追い付き型近代化、という言葉は大変抽象的で難解であるが、臨調答申における他の叙述などから総合的に判断するとすれば、「受身の姿勢」からの脱却という強調点は、二つの内容を含んでいるようである。一つは、いわゆる「先進国病」の轍をふむまい、という主張であって、「西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』」³⁾に対する警戒と批判が込められており、「自立・互助・民間の活力」といういわば日本型の「活力ある福祉社会」

1) 臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申——基本答申——」昭和57年7月30日、臨時行政調査会事務局監修「臨調基本提言」行政管理研究センター、1982年8月26日、18ページ。

2) 同上、17ページ。

3) 同上、19ページ。

の建設が必要だというものである。福祉国家をモデルとし、そのモデルをいわば「受身的に」導入するのはやめよう、との主張である。

いま一つは、日本経済がほぼ先進諸国に追いついた、という認識を基本として「その経済力にふさわしい政治的な貢献も求められる」⁴⁾ ようになったという問題を提示していることである。これまでは、政治のことは先進国に依存し、防衛や、重要資源の確保や、環境問題など、重要な政治課題はアメリカ合衆国をはじめ西欧諸国にまかせ、わが国はいわゆる「エコノミック・アニマル」として、ひたすらに西欧技術を導入し、経済成長に専心してきた、という認識がここにはみられる。それ故に、ここにおける「受身」からの脱却とは、国際政治において、「一國の安全は、軍事面のほか外交、経済等 非軍事面の総合した政策によって確保されるものであり、防衛の在り方及びその役割についても、そのような総合された政策の中で位置付けられ、考えられるべきものである。」⁵⁾ という叙述に端的に示されているように、「総合安全保障」の構想によって、経済のみならず政治における国際的責任も果たすべきである、との主張がよみとられるのである。

かくして、臨調答申にいう「受身」の姿勢からの脱却とは、一方では西欧福祉国家批判であり、他方では、総合安全保障構想の確立である。そして、前者は西欧の経験の積極的な否定であるのに対して、後者は、西欧において展開されてきた「危機管理」構想の日本への導入であった⁶⁾。「危機管理」という概念が、企業の経営における「リスク・マネジメント」にその根源をもつとすれば⁷⁾ 会社組織や経営組織の危機にあたって、その危機を単に回避しようとするのではなくて、「危機の抑制」よりは「危機の統制」ないし「危機の管理」が重要な意義を帯びて登場してくる。この理論こそまさに西欧の現代的な組織と

4) 同上, 19ページ。

5) 同上, 43ページ。

6) 危機管理論の日本への導入問題については、池上尊「現代国家論」青木書店、1980年、二宮厚美「日本経済と危機管理論」新日本出版社、1982年、を参照。

7) 二宮厚美、同上、15ページ。

経営の危機を反映したものであって、日本からみれば、やはり「受身」の姿勢で導入しようと試みているものにほかならない。W・G・グレーヴェやW・G・スコット＝D・K・ハートらが1970年代前半以降展開してきた「危機管理」「危険管理」の思想は、「組織にとって重要な内外の変数をすべて前もって認識して統制する」ことであった。それは、経営に即していえば「企業の存在および企業活動に伴って発生する種々の不確定要素（企業リスク）に対し、予知、分析・評価（損害の評価）・処置を行ない、不確定要素がもたらす不慮の企業損害を、できるだけ低いコストで、なおかつ最も効果的な方法で処理する経営管理上の一分野」であった⁸⁾。

「総合安保」や「危機管理」の思想が日本に導入された場合、「西欧福祉国家批判」という側面とのかかわりは、どのようなものとなるのであろうか？ さきの答申によれば、この点では、意外なほど明快に関連づけがあたえられている。「……高度成長による物的福祉の向上が余り期待できず、むしろこれまでに達成した福祉や豊かさのレベル維持自体が問題となることも予想される状況の下では、基盤的な福祉を確保すること、資源、エネルギー・食糧等の基礎的な物資の安定供給を確保すること、国土と環境の保全を図ること等、安心と安全の確保という側面が重要となる。」⁹⁾と。つまり、福祉国家批判は、福祉の全面的否定ではなく、「安心と安全」の確保という範囲内に福祉を位置づけること、換言すれば福祉を総合安保構想の一環に位置づけること、が意図されているのである。

ところで、わが国においては、西欧福祉国家批判をおこなう場合には、主として公共経済学を援用して負担と受益の適切な関係を強調し、「危機管理」を論じるにあたっては、経営学上の「リスク・マネジメント」の理論を援用して

8) 二宮厚美氏の分析による。引用文は、牛場靖彦「これがリスク・マネジメントだ」サンケイ出版、1981年、西欧の文献は、W・G・グレーヴェ、五十嵐 蔵原訳、「国際関係の理論」サイマル出版、1974年、W・G・スコット＝D・K・ハート、寺谷弘王監訳、「経営哲学の大転換」日本ブリタニカ、1981年、二宮、前掲、14-15ページ。

9) 臨時行政調査会、前掲書、20ページ。

対処してきた。この両者の関係を総合的に問いかけることは、現代経済学の根本問題の一つであり、財政理論と保険理論の関係を問いなおす上での重要な課題である。

しかし、ここでは、問題を限定する必要から、「西欧福祉国家批判」の側面を中心に、福祉の費用負担問題における若干の問題点を検討するにとどめよう。

II コーリン・クラークの福祉国家構想

現代西欧福祉国家が批判の対象にえられるとき、通例としては、イギリスと西ドイツがあげられることが多い。とくに前者に対しては「イギリス病」の名を冠して「重税による活力の喪失」や「福祉のゆきすぎ」による「勤労意欲の喪失」などが、きびしく指摘される。たしかに、国民所得の50%を越える重税という問題は、イギリス福祉国家にとって深刻な事態ではあるが、これらをもって、ただちに西欧福祉国家の没落を結論しただけでは、批判としても一面的でしかないのみが福祉国家がなぜ、本来の意味の、つまり、最大多数の最大幸福という意味の福祉をもたらし得なかったのか、という点の検討をも脱落させてしまうことになる。

イギリスにおいても、今日のイギリス型福祉国家へと至る過程で、同じ、福祉国家でもそれほど重税でないゆき方があるのではないか、という疑問は、早くから提出されていた。その最も体系的な主張は、コーリン・クラークの著書、「社会保障と租税」に代表されている¹⁰⁾。

クラークはいう。国民所得に対する課税率が25%を越えれば、それはすでにして勤労意欲を喪失させ、営業者の経費節約への刺激は止み、高額所得者の奢侈を奨励し、さらには、重税下でのインフレーションに対して不感症となりやすい¹¹⁾、と。当時のイギリス政府は、「ゆりかごから墓場まで」の首尾一貫し

10) Colin Clark, *Welfare and Taxation*, Oxford, 1955. 加藤清訳「社会保障と租税」日本評論新社、1956年。

11) *Ibid.*, pp 6~7. 訳書、4~6ページ。Colin Clark, 'Public Finance and Changes in the Value of Money', *The Economic Journal*. Dec. 1945. p. 376.

た福祉対策を実行してゆくうえで、国民所得のうちの40%を租税として必要とする、とすでに考え、行動していた。クラークだけでなく、イギリス共産党など左翼政党もまた、かかる重税政策に反対したけれども、実際には、イギリス型福祉国家は、かかる重税政策とワンセットになったものとして確立されていたのである。

では、重税なしの福祉国家は、いかにすれば可能であるのか？ クラークは、国税の増加と地方税の圧縮、強制保険の増加と任意加入保険の衰退をもって、全体主義への傾向と断じ、これをきびしく批判する¹²⁾。

では、クラークによれば、重税なき福祉社会はいかにして可能か？ 彼は、上にあげた理由よりして、過重な税負担は生産増加の不振、ひいては所得増加の不振をもたらし、「税金によって社会保障をまかなうためには、これを自費で行う場合の五割増ほど余分の金がかかる」¹³⁾と論じている。そうなると、残された道は唯一つ、「国家が税収によって社会保障を行う制度を廃止し、その保障を国民の自費によってまかなわせる」¹⁴⁾ ほかはない。

減税によって賃金の引き上げや、間接税の減税による物価の低下が実現し、財政膨脹にもとづく公的債務の増加とインフレーションの傾向が停止し、協同組合組織が発展して独占的価格決定を許さない状況が生じ、これらの総合的な結果として物価の安定が実現したと仮定しよう。このような前提の下では、生産性の向上とともに実質賃金が着実に上昇する。国民所得の25%にまで軽減された税金、という状況の下で、勤労者たちは、手許に還元された貨幣を用いて、労資折半で、賃金支給額の1.5%の労働組合保険（失業保険）に加入するのをはじめ、養老、寡婦および孤児年金が所得の6%、健康保険が3% $\frac{1}{2}$ 、教育費

12) 「普通の状態ではインフレーションに対し敵意を示す立法者たちも、ついにはこのインフレーションも彼らが課税することを求められた重税と比較するとき、その害悪においてははるかに劣るものであると考えるようになり、彼らが普通の状態なら反対するはずの物価上昇をもたらすあらゆる政策に対し寛容な態度をもって受け入れるようになってくるのである。」 Colin Clark, *Welfare and Taxation*, 1955. pp. 5-6. 訳書、5-6 ページ。

13) *Ibid.*, p. 14. 同上、18ページ。

14) *Ibid.*, p. 15. 同上、19ページ。

が2%³/₄など、所得の13%を用いて、任意的な社会保障制度をつくりあげることができるとクラークは考える¹⁵⁾。

地方自治体、労働組合、共済組合、などに支えられた福祉社会は、しかしながら、租税の必要性を否定するものではない。彼によれば、国防、对外政策等等若干の領域、高等教育に対する補助金などに対しては税金が必要である。彼は賃金所得者に対して5%、俸給所得者に対して9%の所得税を基礎として、第一にキャピタル・ゲイン課税の強化、第二に土地課税の強化を主張する。

「不生産的な所得と財産とに対してより重い税負担をかけ、それによって勤勉と企業的精神とに対する現在のような重い税負担を軽減する」¹⁶⁾ というのが彼の税制改革の哲学なのである。権力と富の分散を奨励し、集中を規制する社会制度、これが彼の理想とするところであった。租税制度において、不生産的所得や富の集中に対してはこれに重課しつつ、勤労者への減税をおこない、彼らが地方自治体と組合組織によって福祉をおこなうこと、——このような福祉社会構想の枠組みは、「小さな政府」を求める、という限りにおいて、今日の「行政改革」の構想とやや似た面をもち、国家給付への一方的依存や重税をともなう福祉国家構想を批判する点において、公共選択論を根拠とした福祉国家批判とやや類似しているかにみえる。しかしながら、クラークの重税型福祉国家批判は、権力や富の集中ではなく、分散を特徴としているために、今日の危機管理型国家におけるが如く、権力や富や資産の集中によるリスクへの対処、発生した損害の適切な処理、という側面はみることができない。そして、今日の公共選択論がいわゆる「民間の活力」論を強調する場合に通例よくみられる「私企業の福祉領域への進出」を期待する論調はここには全くみることができない。クラークは、減税による余力をとくに、労働組合や共済組合など、国家や資本の権力から独立した団体にまわすことによって福祉社会をつくろうとしたからである。

15) *Ibid.*, p. 26, p. 28, p. 42. 同上, 34ページ, 37ページ, 58ページ。

16) *Ibid.*, p. 51. 同上, 71ページ。

本来、国民がその支出にみあう対価を公正に獲得する、という視点によりつつ福祉社会を構想する場合には、クラークのあげた視点こそ、重税型福祉国家批判の原点であると思われ、西欧型福祉国家批判からただちに危機管理や民間活力論へと論理を直結させるのはいささか飛躍にすぎるのではないかと考えられるのである。

III 福祉の費用負担における新しい原理

クラークの主張する分権的で、地方自治体や組合組織に依存した福祉社会システムを構想する場合、国民が福祉欲求を充足するにあたって、国家、地方自治体、組合がどのように費用を分担するのか？ その分担の根拠は何であるのか、が問われることとなる。彼の主張にあっては、費用を分担する主体は、いずれも非営利団体であって、現代における「自助」論や、「福祉の営利事業化」論などとは著しくその趣きを異にしている。このような相異を生み出す根拠の一つは、彼の議論の重点が、重税による国家官僚機構の成長とそれにもとづく「われわれのなかにある全体主義の危険」¹⁷⁾を批判することにあったからであるといえよう。住民が自発的、任意的に団体をつくって保険の原理にもとづきながら、分権的な福祉のシステムをつくることを奨励する政策こそ、彼の福祉国家構想の核心であった。そして、この土台の上に、勤労所得に軽課し、不生産的所得に重課する租税体系論が展開されるのである。

クラークのかかる着想を現代の公共選択論の展開にあたって導入することが可能であるとしたならば、それは、どのような原理の確立を意味するであろうか？

公共選択論のよって立つ基盤は一貫して、応益原則であった。したがって、J・オコンナーや、R・A・マスグレイブが指摘したように、公共選択論は「租税は、公共経済の供給するサービスと交換に、そしてそのサービスの個人的評価にしたがって支払われる自発的な支払いとみなされる」¹⁸⁾ ところにその

17) *Ibid.*, p. 62. 同上, 89ページ。

特徴をもつ。ここに、公共経済の供給するサービスへの対価を自発的な交換の原理にしたがって支払おうという場合、応益原則の一般的な確立を強調するだけで、果たして充分であろうか？ オ'Connorも指摘するとおり「国家の権威・強制という現実が、明らかに自発的活動の基本原則と矛盾している」¹⁸⁾ とすれば国家の権威を投票者が民主主義的に統制して社会的公正を実現する、というシステムと、個人にとって選択可能な複数の非営利的活動主体を想定し、この領域において、公共選択論の理論的枠組みを生かすシステムを区別する必要がある。そして、この両システムの中間的な存在として、例えば、地方自治体のごとく、住民の租税によって運営されつつも、分権システムのもとでの自治体相互間の競争、住民の移動による選択の可能性をもつ公共サービス供給主体をも想定しうるであろう。これらの中間的な団体にあっては、各自治体が課税の自主権をもち、住民の意向と行動によって、「サービスにみあう対価」を供給するように行動するのは当然であろう。

今日、政策論として展開されている公共選択論には、「民間活力論」と称して、営利団体の福祉領域への参入を主張するものも多いが、後述するように、福祉サービスのもつ特殊性からみて、サービスを個別化して商品化しようとするシステムは、人間の総合的な発達を保障するという福祉の本来のあり方から判断すると著しいひずみを人間生活にもたらすおそれがあり、公共選択論の基本的枠組みから、当面は除外して考えよう。

そうすると、公共選択論にもとづく、福祉の費用負担は、クラークの提起した問題を念頭におく場合、つぎの三つのレベルを想定しうる。

1. 住民が、自発的、任意的に団体、組合を設立して、保険原理にもとづく社会保障を確立する領域。年金、医療、失業など、保険原理の適用可能な領域

18) Richard Musgrave, The Voluntary Exchange Theory of Public Finance, *The Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1939, p. 214. J. O'Connor, Fiscal Crisis of the State, 1978, p. 131. (池上, 横尾監訳, 157ページ)

19) J. O'Connor, *op. cit.*, p. 131. (同上157ページ)

を中心とし、住民は、情報の公開と会計システムの合理的基準の確立を前提として選択可能性を拡大してゆく。組合が事業所を中心にしてつくられる場合には、雇用主と被雇用者の負担割合を決定しなければならない。また、地域社会を中心にして結成される場合には、自治体による補助の比重をどのくらいにすべきかを検討しなければならないであろう。

2. 地方自治体が、住民から応能原則にもとづいて地方所得税を徴収し、かつ、税率その他課税上の完全な自治権をあたえられ、社会福祉施設、専門職者の雇用を拡充して、地域における総合的福祉を実現する。その地域に立地する企業に対しては、住民の租税による公共施設の利用によって営利活動の能率が促進されているとの見地から、地域内における営業活動の水準に比例して、売上高、雇用者数、などの外形標準による物税を課するのが合理的であろう。

3. 国がおこなう全国的な交通、通信網の整備、貨幣・信用制度の発達、などの結果、情報、通信、交通のネットワークが発展し、情報の公開という前提のもとでは、住民の選択、学習、移動の可能性は急速に拡大する。これらのネットワークの費用をまかなうために、応能原則にもとづく個人所得税が必要とされる。だが同時に、かかるネットワークを私的な営利目的に利用する資本活動は、営業の秘密を前提として、土地価額の上昇を利用したキャピタル・ゲインの確保、株や為替の操作、商品取引における操作などから莫大な利益を得ることになる。そこで、国は、かかる不生産的利得をネットワークの民主主義的活用、統制によって把握し、これに重課し、組合や、地方自治体に対する福祉補助金の財源とする、という役割をあたえられる。「われわれが提案する制度のもとでは、土地および資本を所有する者と、キャピタル・ゲインを得る者が課税されるであろう。」²⁰⁾

公共選択論とは、通例、個々人が、受益者負担原則、それも、公共料金を負担する、という意味での受益者負担原則を徹底するものと誤解される傾向があ

20) Colin Clark, *op. cit.*, p. 61. 同上, 87ページ。人税、物税のくみあわせについては、池上惇「地方財政論」同文館, 1979年, 46ページ以下。注1をみよ。

る。しかし、福祉サービスが人間相互の扶助をその本質としている限り、そのサービス供給における集団の形成は不可避的な事態であって、個々人は、よりのぞましい保険制度、よりのぞましい地方税制とサービスへの対価、よりのぞましいネットワークの発展とそのため財源構成、などを選択できるだけであって、これは、福祉サービス領域における公共選択論の固有の特徴である。

以上のような福祉の費用負担の新しい原理は、単に応益主義や応能主義の枠組みのなかにおしこめてしまうには、あまりにも内容のあるものであって、「応能主義にもとづく集団の多様性をつくりだして、どの集団を選択するかを判断する場合に一人一人の判断が応益主義的におこなわれる」²¹⁾ という意味における公共選択の理論構成である。従来に普及された公共選択論における応益主義の強調は、個人による集団形成、それによる相互扶助の側面をあまりにも無視した福祉国家批判ではなかったのか、重税型福祉国家を批判するに急なあまり、クラークの提起した福祉の集団性、任意性の特徴をみおとしたのではないかと考えられるのである。

IV 福祉サービスの集団性、総合性

私はかつて、公共財理論の欠点を批判したとき、当該理論が、財の素材的側面のみをみて、純粋公共財や、準公共財への公共財の選別をおこなう政策論となってしまう、公共財や公共サービスの提供をになう人間の労働の問題をその視野から欠落させていることを指摘したことがある²²⁾。福祉というものを経済学の範疇におきなおして考えてみた場合、共同体社会から、商品・資本制社会への移行にあたって、家族や地域における相互扶助の役割と機能がどのように変化、発展したか、という点を考慮せざるを得ない。資本主義が、一方では、共同体関係を商品経済関係におきかえ、他方では、生産技術の革新と並んで、

21) かかる論理構成を全国的ネットワークの費用負担問題といかにかかわらせるかは、今後の検討課題である。クラークの道徳財源論は *Ibid.*, p. 46. 同上, 64ページ以下。

22) 池上惇「経済政策思想批判——ケインズ主義と公共経済学」同「日本経済論」同文館, 1981年, 224ページ以下。

生活のなかに科学・技術をもち込み、専門性と分業の原理を導入してきたことは、ひろくみとめられた事実である²³⁾。

現代における福祉サービスの拡大傾向は、この事実に注目する限り、貨幣を賃労働によって獲得した勤労者が、その貨幣の一部分を公共的欲求の充足のために支出する、という傾向は避けることのできないものであり、この公共的欲求を充足するにあたって、かつての低い技術水準のもとでは提供できなかった高い技術装備をもった専門家（医師、看護婦、保健婦、ケースワーカー、教師、保育者等々）が、福祉サービスを提供しうるのもまた、当然の傾向である。だが、福祉サービスは、本来、共同体内の相互扶助、つまり、人間による人間へのはたらきかけ、という活動をそのうちに含んでいるために公共財というも、それをになう人間の問題を抜きにしてそのサービスの内容を問い得ないところに、他の商品や財とは区別される特徴がある。

かかる特徴をさらに検討してゆくならば、福祉は、年金、医療、社会福祉など、あらゆる領域にわたって、文字通り、「ゆりかごから墓場まで」の人間の生涯を通じての健康や人格の形成ときわめて深くかかわっており、サービスの供給におけるバランスを失したならば、健康や人格の発達にとっての障害を拡大する、という危険をたえずともなうものである。

それ故に、資本主義的原理が、貨幣経済と技術進歩を基礎としている以上、福祉分野においても、これを企業化し、技術を独占してサービスに高価格をつけて販売する、などのことは決してできない相談ではない。むしろ不況下においては、有利な市場とさえいえるであろう。しかし、営利の原理によって、サービス供給における個別化がすすみ、所得格差に応じて福祉サービスの格差が拡大するなどの問題が生じた場合、かかるアンバランスをどのようにして是正するかを考えてみただけでも、そのコストの大いさや、その困難の大いさは問わずしてあきらかであろう。

23) 共同体内の労働の変化と発展に着目した経済理論としては、基礎経済科学研究所編「人間発達の経済学」青木書店、1982年参照。

「情報化」社会といわれる現代の技術的水準のもとにおいて、個人の選択可能性が拡大する方法は、いわゆる受益者負担原則を拡大し、料金負担における応能化によって、結局は、高い料金負担能力あるものに福祉の対象を限定する、という方法によるべきではない。応能原則を、かかる個別のサービス販売にあたって適用することも、福祉の特性よりして元来なじまないものである。

本来の選択可能性の拡大とは、全国的、国際的なネットワークの拡充の土台の上に、多様性、地域性をもった自治体、組合、各種団体等々の発展と、その専門性を競い合う状況をつくりだし、これらの状況を前提した上で個人の選択可能性を拡大してゆくことこそ重要であると考えられる。

今日の「行政改革」の歩みをみると、多様性や分権化とは福祉を営利事業化する場合に数多く使用され、実際には、制度の統合性をすすめて自治体や非営利団体の裁量権はますます制限される傾向がつよくみられる。軍事機構のもとにあらゆる行政領域を統合して、危機管理のシステムの一部分に福祉を位置づける傾向も根づよい。このような状態の下で、クラークの福祉社会構想²⁴⁾を新しい技術水準のもとで新たに評価しなおしてみることは、公共選択論の発展にとって重要な意味があると考えられるのである²⁵⁾。

(1982. 11. 7)

〔本研究は昭和57年度文部省科学研究費による研究成果の一部である。〕

24) コーリン・クラークは、*The Condition of Economic Progress*, 1st. ed 1940. の著者として著名であるが、同時にケンブリッジ大学時代に労働党の議院候補者となっており、オーストラリアにおける行政官の経験を経て、フェビアン社会主義者として活躍し、租税、予算問題に多くの業績を残している。cf. Colin Clark, *Socialist Budget*, Fabian Research Series. No. 22.

25) 公共選択論の枠組みに「地域性」の問題を導入した場合、どのような論理の構成が可能か、という全く新しい研究テーマは今後の課題として残されている。