

特集

2013年春 現代財政研究会主催講演会

講演1「予算国家の〈危機〉—財政社会学から日本を考える」

大島 通 義 (慶應義塾大学名誉教授)

はじめに¹⁾

私が「財政社会学」という言葉に初めて出会ったのは、本書の「あとがき」で書いたように[279]、シュンペーターの『租税国家の危機』の最初の邦訳(1951年5月刊行)においてだった。当時の慶應の経済学部では、第4学年で初めて「研究会」を履修することになっていたから、私がそのようにして高木寿一先生のゼミで財政学を学ぶようになってすぐの頃のことである。それだけに、この書物の印象には強いものがあり、その後も折に触れて立ち戻っては反芻し、今回はとうとう、これを批判的にコメントすることになった。思えば、長いつきあいである。

慶應の学部教員の末席(今で言えば助教——ただし昇格可能——のポスト)を占めるようになり、同時に大学院後期博士課程での研究を始めた1954年当時、私の事実上の指導教授は、高木先生と並んで永田清先生でもあった。年度のはじめに、当面の研究テーマについて永田先生とお話しする機会があり、私がドイツ正統派財政学を系統的に勉強してみたいと申しあげたところ、永田先生が言われたのは、正統派財政学の理説を理解するには、当時その批判者だったドイツ社会民主党の財政論を知っておく必要があり、両者の争点を理解するにはドイツ第二帝政期の財政史を把握しておく必要があるということだった。なるほどそうだと納得して始めたのが、ドイツ財政史研究である。結果としては、これに慶應在職中のほとんどの時間を費やして、正統派財政学を論ずるには遂に至ることなく今日を迎えた。しかし、財政史研究に従事したこと自体は、私に決定的な影響を及ぼした。

このように当面の研究計画を設定したことの当然の結論として、私はドイツ(=当時西独)を留学先に選び、あるドイツの財団の奨学金を得て、1963年10月より66年1月末まで、「世界大恐慌期のドイツ・ライヒの財政政策」を研究課題とし、シュメルダース教授を「助言者」としてケルン大学に留学した。当初は、大学図書館や民間の研究所を拠点に研究を進めるつもりだったが、ドイツで知り合った日本の友人たちから、口を揃えて「お前の研究テーマだったら、連邦公文書館の史料を使わない手はない」と言われ、これを納得したところから、私としてはそれまで予定していなかった原史料——当面、両大戦間期ドイツの内閣・大蔵省・経済省・

1) 以下の文中で [xxx] とあるのは、標題に掲げた拙著(岩波書店、2013年)における頁番号である。また、[著者名 出版年:頁番号]が記載されている文献については、上記拙著巻末の参考文献目録を参照して頂きたい。この目録に収録されていない文献からの引用・参照については、それぞれの引用末尾に当該文献の書誌事項を記載する。

中央銀行・国防軍などの記録文書——の探索と考証という、その後長く続くことになる作業が始まった。

この作業自体、多くの時間と労苦を要するものだったが、そのなかで私が行き逢った最大の難問は、こうして手にした膨大な史料を、どのような方法論に立って整理し読み解くのかだった。これは痛切な実感だった。今だったら、「頭の中が真っ白！」と叫んだことだろう。財政学の諸理説は勿論、留学前まで自分なりに彫琢してきた現代資本主義論やこれを支えていたはずの方法論は、この原史料を読み解き再構成するのに、ほとんど役に立たない。財政の現実は、既存の財政学——マルクス主義か新古典派総合かのいずれを問わず——が考えていたのとは別の処に、別の仕方でも人知れず横たわっているのではないかという疑念は、もはや消しようもなく、原史料から得た知見を生かすうの財政分析の枠組はないものかと考えるようになった。そこから私は広義の方法論の模索へと向かわざるを得ないこととなる。それ以来、ゴルトシャイトの<時代の告発>とも言うべき書物とシュンペーターの『租税国家の危機』とに始まる財政社会学への関心は、私のなかで次第に強まっていった。

だが、おそらく私自身の研究関心のこのような推移によってだろうが、私にとってゴルトシャイトやシュンペーターの問題提起は、財政分析をどのようにして社会的な要因と関係づけるかという問題にとどまらず、そのことを通して財政学そのもののあり方をどう変えてゆくのかを問うたものと受け止められるようになった。このこともあって、本書の主眼は、ひとつにはゴルトシャイトやシュンペーターの所説の批判的な検討に、もう一つは、それを前提として予算国家論を構成し、これを基軸としての財政論の可能性を探ることの2点に置かれることとなった。以下、そのそれぞれについて読者の理解を得べく、私見を述べることにする。

1 「財政社会学」の名のもとで

A) 提唱者たちの意図と言説について

①シュンペーターをめぐる幾つかの「誤解」について

シュンペーターの『租税国家の危機』は「小品ながら秀作」とされるのが常だが、多少とも立ち入って見るならば、そこにはかなりラフな記述があり、混乱も見受けられる。その後のシュンペーター論では、これらのことはほとんどの場合見過ごされている。

神野直彦はその著書『財政学』で「シュンペーター的赤字」〔神野 2007: 69〕という言葉を使って、それは現代における財政危機についての適切な説明だとし、さらに、「シュンペーターは社会の転換期、つまり『既存の制度が崩壊し始め、新たな制度が生まれるときに』は『いつも財政制度が危機におちいる』と指摘している」と書いた。だが、この理解には二つ問題がある。ひとつは、神野がこのように言うときに参照しているシュンペーターの記述は、領邦国家が崩壊してゆく過程での状況についてのものであり、少なくとも複数の世紀にわたる歴史の転換期における事柄が参照されているのであり、現代のいわゆる「財政危機」をそれに重ね合わせるのは、かなり大雑把な議論だと言わざるを得ない。次に、この講演でシュンペーターが「危機」

と呼んでいるものには二通りの含意があり、これをどう理解するのかという問題がある。ひとつは、資本主義はその成功のゆえに社会主義に席を譲ることになるという意味での危機であり、彼はこの説を渡米後に本格的に展開した。彼のもうひとつの「危機」理解としては、彼がイギリスにおける1908年の救貧法解体のための改革とその結果としての社会関係支出の増大に「租税国家超克の危険」を見ていたことを挙げるができる[110]。

これらのことから明らかなのは、シュンペーターにおける「危機」概念とその使い方には、さまざまな問題、むしろ混乱があることである。このことに加えてさらに、シュンペーターがどのような動機から「危機」を主題としたこの講演をゴルトシャイト主宰の研究会でおこなうこととしたのかという問題がある[106, 110, 126ff.]。これらのことからすれば、「シュンペーター的赤字」と一概に言い切れない問題が彼の講演にあることは否定しがたい。

もうひとつ注意しておきたいことは、「財政社会学」と言えばゴルトシャイトとシュンペーターが一括してその「始祖」とされてきたことである。しかし先ず、この二人には日頃からの交流は皆無だったと思われ、政治については当時、お互いに真っ向から対立する立場にあった。

[92]. そのなかで何故かシュンペーターは、ゴルトシャイトの財政社会学を「歴史的観察法」として高く評価したのだが、その所産であるはずの彼らそれぞれの租税国家論を見てみると、そこにはむしろ相違が目立つというのが事実である。こうしたことを煎じ詰めてゆくと、この二人が共有していたのは「正当な国家とは何か」についての問のみであると考えざるをえなくなる[21]。シュンペーターは租税国家を「理念型」と見ることでこれを論証し、ゴルトシャイトは現存国家の「階級性」を剔抉したうえで、将来国家に人間経済的な課題を負わせることで「正当な国家」を構想した。本書で一つの「カギ」となる概念として使われる「財政の公共性」とは、この「正当性」を言い換えたものである。

②ゴルトシャイトが「財政社会学の祖」とされる所以について

ゴルトシャイトが如何なる意味で財政社会学の創始者とされたかについては、彼自身の所説もさることながら、同時代人たちが彼の主張を読んだ際の関心のあり方に依存している面が多分にある。その同時代人の一人として、ゴルトシャイトの所説の位置づけを説いたのは、マンだった。彼は拙著で紹介した評価[8]をその後少し言い換えて、ゴルトシャイトの財政社会学を次のように特徴づけ位置づけていた。

「すべての社会的要因の作用は、当然のことながら個々のケースの構成に依存している。ある毒物が人間の体に刺激的に作用することもあれば催眠的に作用することもあるように、財政要因もまた、それが現れた時点や政治・社会状況によって、革命的に作用することもあれば、保守的な力として作用することもあり得る。多くの場合、財政要因は、他の要因とかさなって、社会的・政治的な過程の根本的な変化をもたらすのである。経済的な唯物主義は、財政要因の作用を過度に強調するきらいがある。かかる誇張を是正することが、財政社会学の一つの課題である。その際、社会科学のこの新興の部門の熱烈な提唱者の一人による書物において出会う

一面性からは距離を取る必要がある。そこでは次のように言われる：国家は財政経済の上部構造であり、財政社会学は社会学のすべての領域における鍵の役割を保持すべきものである。

[Goldscheid 1917; 1926a]. かかる文章は、社会機構における財政要因の個別的な役割と、他の要因や力との比較のもとでのその相対的な意義を究明するという本来の課題からそれるものでしかない。」[F. K. Mann 1947 → 1959 “Finanzkomponente der Revolution: Ein finanzsoziologischer Versuch“, in: Finanztheorie und Finanzsoziologie, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 147]

これは、分かりやすい説明であるだけに、ゴルトシャイトについての一般の理解に影響を与えた可能性がある。ゴルトシャイト自身は「財政社会学は、公共家計の社会的被制約性とそれが社会的発展を規定する機能についての教説である」として、作用の働きの双方向性について明確に述べていた [62].

20世紀の末近くになって、ゴルトシャイト財政社会学の主張の基本を為すのは「租税=支出の一体的把握」であるとしたのは、アメリカのピアソンだが [9], このことについてはもともと、ゴルトシャイトは次のよう書いていた。あまり紹介されることのない文章なので、以下に引用する。

「財政社会学は、公共家計の社会的被制約性とそれが社会的発展を規定する機能についての教説である。これが示すのは、公共需要とその直接・間接の充足の種類を規定するその時々社会関係はどのようなものであるかのみならず、その編成と変遷が公的支出と公的収入とのあいだで創り出される相互関係をいかに規定するのかという問題でもある。ある共同体の支出と収入は、持続的に相互に分離されたものとして観察されるべきものではなく、『君が私に、君はその収入をいかにして誰より得るのかを告げるならば、私は君に、君の支出予算はどのように構成されるべきかを告げるだろう』といったように、そのあいだには内的で相互的な機能上の関連がある。この言明はまた、逆の向きでも成り立つ。すなわち、『君が私に、君はどのような支出をなそうとするかを告げるならば、私は君に、いかなる手段をもって、国民のどの層の負担において、どのような規模と種類の官僚装置をもって、そのために必要な収入を調達するかを告げるだろう』と。財政学は、支出と収入の相互依存関係の研究をその研究の基本問題として粘り強く維持することなく、むしろ支出と収入をまったく外面的に比較するか、現実の問題にかかわるときには精々、まずもって支出を減らすか収入を増やすかを問うことで始めたために、それが社会構造における機能的な関連にふかく根差していることの研究を必要とは考えないできた」[Goldscheid 1926a: 147].

本書で指摘した「 $\text{税収} = \text{支出の循環}$ 」理論は [81f.], 明確にこの論理の展開として読むことができるし、従ってまた彼の国家の役割理解もまた、その延長線のうえで捉えることができる。

また、この引用の冒頭にある「公共家計 öffentlicher Haushalt」という言葉は、アメリカの社会学者ベルが重視した「公共家計 public household」という英語に対応するドイツ語である。

これは、ベル自身が説明しているように「1920年代にドイツとオーストリアの社会経済学者たちが汎用していた」ものであり、それが、この時期をドイツのハイデルベルク大学で過ごしたマスグレーヴによってアメリカにおける新古典派総合の財政論にその後取り入れられたのだった [Bell 1974: 29]. このようにして「公共家計」という言葉は、時代と処を変えて世紀後半のアメリカで甦った。ベルとゴルトシャイトに、この言葉を介して響きあうものがあったことは確かである。さらに現代へと飛躍して言えば、上記のゴルトシャイトの言葉は、昨今議論の盛んな「普遍主義か選別主義か」という問題を考える前提をなすと言うこともできるだろう。

B) 財政社会学の二〇世紀

①マンにおける財政社会学

マンは1927年、ドイツで初めての財政学の講座をケルン大学に開設して、講義と研究をおこなっていたが、反ユダヤ主義運動の横行を嫌って36年にアメリカに亡命し、その後終生アメリカを拠点としながら一貫して財政社会学を論じた。彼は43～44年にアメリカ国防省に経済専門家として協力したことはあるが、その後の活動は主としてアカデミズムでのそれに限られ、のちに取り上げるコラムの場合(アメリカで大統領府予算局の幹部となり、戦後ドイツの通貨改革に関与した)とはことなるものがあった。

マンは、明確にゴルトシャイトとはことなる先行学説についての理解に立ちながら、1920年代の末頃より財政社会学に関心を寄せはじめていた [Ahrend 2010: 167ff.]. そして、ゴルトシャイトのようにそれを総合社会学の、しかもその中心に据えることは考えず、特殊社会学のひとつとして社会学の外延に位置づけ、さらに対象を特定して「租税社会学」あるいは公共支出・公企業・予算の社会学として展開される必要があると考えていた [282 Fn.6].

もうひとつ、マンについて特徴的なのは、財政社会学と財政の経済理論さらには財政の政治学との共存を考えていたことである。彼に言わせれば、財政学は、経済学・政治学・社会学の「三頭の馬によって牽引される馬車」だった [Mann 1978: 141]. それはおそらく、第二次世界大戦後のアメリカの学界においてケインズ理論が急速に普及し補整的財政政策論が一世を風靡するにおよんで、「財政理論の『財政の経済理論』への萎縮」を嘆かざるを得ず [Mann 1959: 10], そのなかでなお財政社会学の存在理由を確保するために、マンはこうした折衷論に向かったと考えられる。念のために言えば、それでもマンは終生、財政社会学者であることを自認し続け、財政社会学に挽歌を奏でることはなかった。

②コラム：財政学＝「境界科学」論へ

コラムについては、その生涯における財政社会学理解に変化が認められるが、ここでは、彼についてよく知られている「境界科学としての財政学」という理解のみを問うこととする。彼は、財政学を「多くの伝統的学問の境界線を横断する」学問と規定したうえで、次のように述べた。

「財政学は、伝統的に定義されているように経済学という広汎な分野の単なる一部門ではな

い。それは明確に狭義の経済学を超える。それが経済学の一部門たり得るのは、経済学がもう一度政治経済 *political economy* の学と定義される場合にかぎる。これは・・・接近方法の修正を意味する。われわれは財政の問題を一般経済学、政治学および行政学との関連のなかで考察すること、さらに、これらの種々なる断片的研究を政府の経費、収入および公債事務、それらの手続きと管理、国民の政治的・社会的および経済的生活の全体への統合関係の体系的な取扱にまで総合することを必要とする」[G. Colm 1948 “Why Public Finance?”, in: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy* = 1957『財政と景気政策』木村元一・大川政三・佐藤博訳、弘文堂、25].

この説明の仕方には、「社会」や「社会学」とは何かという問を回避しながら、しかも財政学を多様な領域にわたる複合現象にかかわるものと捉えるものであることにおいて、新古典派総合の財政論の「単眼」性を超えるものがあるように見える。だが、彼のこの所論には、ひと頃流行った「学際科学 *interdisciplinary science*」という言葉と同じく、よく考えてみると何を主張しているのか分からないところがある。彼はそのガイドラインとして「予算原理」を掲げた。だが問題は、「予算原理」とは何なのか、そして、これによって財政の現実をどのように説明することができるのかについて、コラムが立ち入って論じていないことである。

C) 本書の立場

われわれがああ書物とここで見てきたことからすれば、ゴルトシャイトとシュンペーターの所論とその後のマンその他の議論から、それ自体として財政社会学のあり方や方法を指し示すようなものを汲み取ることはむずかしいと考えるほかない。少なくともマン以降の議論に学ぶべきものは、ベルを例外とすれば、ないだろう。さらに、ゴルトシャイトやシュンペーターから学ぶべきものがあるとすれば、それは、彼らの叙述の蔭に隠されている方法や、現実に向き合うその姿勢ではないだろうか。

まずもってゴルトシャイトの所論に今日なお見るべきものがあるとすれば、それは、財政の「現実」を見定めようとして格闘したその姿である。「あるべき」と「あるもの」、そして「ありはしないのにあるかのように装っているもの」を見分けるべく「フィクション」論を使って展開される彼の叙述は [58ff.], そのことの端的な例示ではないだろうか。ゴルトシャイトにとってそれは、マルクス主義者が言うような意味で「財政の経済的基礎」を明らかにすれば済むといった類いのものではなかった。私はここに、ゴルトシャイトの財政社会学の核心を見る。加藤芳太郎もまた、おそらくこのことを念頭に置いて、ゴルトシャイトの財政社会学の特徴として「限らない現実への傾斜」をあげたのではないだろうか [加藤 1960: 137]. ゴルトシャイトがドイツ正統派財政学の総帥ワグナーを厳しく批判するのも、ワグナーがその「汚れなき倫理観」をもって国家の現実を隠蔽し、人びとに国家社会主義への幻想を抱かせたことについてだった [Goldscheid 1926a: 166]. そして、「予算はあらゆる粉飾を取り払った国家の骨格」とゴルトシャイトをして言わしめたのは、このような現実への限りなき接近の道筋において彼の

脳髄に走った一瞬の閃きだった。

だが、もうひとつの問題は、その現実を問われる<国家>が、法的制度の塊であり、幻想によって幾重にも守られた共同体であることだ。それにどのような方法をもって接近を図るのだろうか。ゴルトシャイト以降のさまざまな財政社会学は、いずれもその試みのなかで「迷路に入り込み跡を断った」(加藤)のではなかったか。その轍を踏むまいとすれば、採りうる道はただ一つ。シュンペーターが形成期にある近代国家について考えた<索出 heuristic 概念>としての「租税国家」を、マックス・ウェーバーに学びつつ鑄直し、これを武器として、もって現代国家の財政の現実への接近を図ることである。それが、本書の第四章以下で基本概念とされる<予算国家>に他ならない。

2 「予算国家論」の論理と射程

A) 租税国家論から予算国家論へ

①言葉の問題

「予算国家」という言葉には、まずもって、「予算とは、近い将来の支出や収入についてあらかじめ立てられる計画のことだとすれば、それを形容語とする国家とは何なのか」という疑問が向けられるのは避けられない。

だが、多少なりとも財政学に馴染んだ者の念頭には、「予算原則」や「予算過程」といった言葉があるはずで、そうしたことからすれば、何故そうなったかは別として、「予算」という言葉には、上記の意味での予算にとどまらず、予算の編成から決算統制にいたる政治・行政・会計・経理等々の諸般にわたる制度と活動という意味が込められていることもまた、理解可能なはずである。日本(語)以外の場合にも、“Budget”という言葉が、その原義=「革袋」から転じてまさに上記の広義において使われているという事実がある(詳しくは、[小島和司1988『憲法と財政制度』有斐閣]参照)。

私はよく、自分の論文等のタイトルなどを決めるとき、そのタイトルに使いたい言葉と含意を等しくする言葉が外国語(私の場合にはドイツ語または英語)であるかどうかと考えてみることがある。今の場合、問題は「予算国家」に対応する言葉が、英語なりドイツ語なりであるかどうかである。私が知るかぎり、まず日本でこの言葉が使われた例はない。外国での例で言えば、前世紀の70年代頃からドイツの国制史研究で“Finanzstaat”という言葉が使われ、その後、欧州諸国での経済史共同研究で“Fiscal State”という言葉が使われるようになったが[38]、いずれの場合にも、これらの言葉は「策出」概念としてよりも「記述」概念として使われてきており、私の言う意味での「予算国家」ではない。近年のドイツ公法学で“Finanzstaat”と言う場合、過去から現在へと対象が切り替えられていることは確かだが、「記述」概念であることに変わりはない。

「予算国家」に対応すると考えられるのは、英:“Budget-State”, 独:„Budgetstaat“, 仏:“État budgétaire”だろう。いかにも見慣れない言葉だが、見慣れなさということ言えば、「租

税国家 Steuerstaat, Tax State」という言葉も、誰かが使い始めた当初にはそうだったはずだ。今日この言葉がそれとして通用しているのは、この言葉によって指し示される意味が確立したことによっている。「予算国家」という言葉についても、同じことが近い将来起こることを期待し、そのためにも、この言葉の意味をもう少し立ち入って明確にしておくこととする。

②何故「租税国家」ではなく「予算国家」か？

「予算国家」という概念の制度上の構成については、本書の第1章第2節第1項で一応の説明はしたので、ここでは、別の角度から、現代の財政が「租税国家論」では説明できず、これには「予算国家」という概念が不可欠とされる所以を明らかにしておこう。

何故そうなのかは、現代における政府政策の中心的な装置である「財政政策」が、まさにこの「予算国家」という概念を前提としなければ理解も説明もできないということに明らかである。いうまでもないが、「財政政策」とは、租税と公債発行と政府支出について、予算という制度形式のもとで、政府が全体としての作用効果を予測しながら、その個々の装置のあり方を調整して、議会の承認を得て実行することに他ならない。このことを「租税＝国家」という図式で説明することなどは考えようもない。

このことを日本で最初に明確に指摘したのは、本書で述べたように加藤芳太郎だった [41]。彼によれば、この事情は次のようである。

「あらゆる内容の財政政策が、その道筋によって形成され整理され、統一ある体系にまで高められなければならない。そのような全経過の形式を、われわれは予算と呼ぶのである。……勿論財政政策のすべての対象領域が予算という形式にあますところなく盛られるものではない。しかしながら財政政策の骨格たる体系の分野が予算において形成されるという意味で、予算はひとつの広義の形式として、財政政策の『場所』であると考えられよう」[加藤 1997: 50f.]

なお、この問題との関連において本書では言及するにとどまり、立ち入るべくして立ち入れなかったのは、予算に集約される政府の政策とは、「貨幣タームで表示されるかぎりでの政策」であることである。なお、この「貨幣ターム」という政策の括り方が何を意味しているのかという問題もある。その考察は、将来の課題とせざるを得ない。

B) 予算国家論の意味について

①予算責任論の重要性

このように「予算国家」を捉えるとして、問題は、その<営み>をどのように説明するのかにある。このことを考えるうえで格好の手がかりのひとつを提供しているのが、近年のヨーロッパでの公信用の危機、いっそう端的にはその発端とされるギリシャにおける財政規律の弛緩と言われる問題である。

昨今のギリシャでの巨額の財政赤字発生について、その原因として挙げられていたのが「財政規律」である。あの書物では、予算責任を財政規律と関係付けて、後者を「予算責任をいわ

ばインフラ構造として、財政当局に課せられている行動準則」[42]と捉えて、これを説明するという方法をとった。ギリシャの公信用危機について折にふれて使われた比喻に「アリとキリギリス」(グリム童話)があるが、放漫財政とその結果としての巨額の財政赤字の発生を、アルプスを境とした欧州の北と南とでの国民性の相違に事寄せて説明するのは、分かりやすくはあるが、単純に過ぎる。私がとった論法は、財政規律のいわば関係構造として予算責任を捉え、その最終的な規定要因として、国民の立法府にたいする信認、後者の執行府にたいする授権、これにもとづく政府部内での権限と責任の委譲を捉え、その実態を明らかにすることだった。この捉え方の背後にあるのは、この権限と責任の承認とその委譲についてのいわば指図書きが予算に他ならず、したがって、財政収支の放漫化は政府における責任の取り方・あり方に規定されているという理解である。

この予算責任問題について、ここでは次の2点について説明しておこう。

②「アカウンタビリティ」という概念について

この問題の広がりについては、第5章第1節において一応の展望は試みているけれども、あらためて世間一般でのその議論の現状を見てみると、この概念の意味と使い方の多様性には瞠目せざるを得ないものがある。

本書出版後に手にした業績で言えば、山本清の論考[2013『アカウンタビリティを考える どうして「説明責任」になったのか』NTT出版]がある。これは、第二次大戦後の日本でこの「アカウンタビリティ」という概念がどのように、いつ頃から使われてきたのか、特にこの言葉が「説明責任」という言葉に置きかえられるようになった、その過程についての行き届いた整理である。だが、奇妙なのは、ロックに直接の起源を持つこのアカウンタビリティという概念が先ずは「予算責任」として制度化された過程について、ここでは言及するところがごく僅かであることだ。そして山本の論考で、現代におけるこの言葉の広範な使われ方が議論されているなかで、その議論が何故か予算責任に及ばないことに、ほとんど言及されていないのも、私には残念なことである。だが、元はといえばその原因は、財政学界においてこの問題を論じてきたのは長い間加藤芳太郎ひとりだったこと、そして遅ればせながら私がこれに加わったにすぎないという、財政学の側での<議論の貧困>にある。

その私の場合でも、この書物での予算責任論には、なお問題の核心に迫っていないという批判は甘んじて受けざるを得ないものがある。そのことが露呈しているのは、第6章第2項における「政策コミュニティ」論である。この欠陥の克服は将来の課題とする他ないが、問題は、よく言われる「予算と行政とは裏腹の関係にある」という事実を踏まえた、換言するならば、財政学と同時に行政学(特に行政法)を踏まえた議論のむずかしさにある。財政社会学の志向は、学問の<タコソボ性>の克服を前提にしてのみ成り立つことを、われわれはあらためて認識すべき状況にある。

③本書での主権国家論の位置づけについて

この問題は、本書における予算国家論を構成するに当たって、最初から念頭にあり、しかも、最終的には本書ではいっさい立ち入らないこととした論点である。

21世紀の現実からすれば、主権国家を論じてその「変容」や「融解」を論じないとすれば、軽率の誹りを免れないことは明らかだろう。本書においてボダンの主権論から始めてロックの議論を確認したのは、この現代の状況についての考慮にもとづいている。シュメルダースの財政政策論が財政高権と通貨高権の確認から始められているのは [Schmölders 1970]、まさに適切な考慮によるものだったと言ってよい。これに続けて私が、行政したがってまた予算における権限と責任の委譲ないし移譲（イギリスにおけるその古典的な制度原理が大臣責任制だった）に着目して議論したのは、それが主権行使の現実に他ならないと考えたからである。別言するならば、近年議論の盛んな主権「溶解」論や「変容」論の妥当性を確認するには、こうした制度の歴史と現実を踏まえることが不可欠であると考えたからに他ならない。

近年のNPMに代表される行政改革のもとでの現実、たしかにこれを「公私境界の融解」、あるいは「流砂現象の発生」と呼びたくもなる様相を示しているが [210]、この、例えば日本について見た現実、極めて多様であり、場合によってはさまざまに擬装を施されていることから、「現に主権国家について何が起きているのか」を確認するには、分析上の慎重な手続が求められているといわざるを得ない。その現状確認を将来の課題としたのは、このような考慮からだった。

だが、この主権国家にかかわる「現状確認」以外の問題についても、十分に論及し得なかった問題点がある。それは、財政をめぐって1970年代を境に起きた変化をどう読み解くのかという問題である。本書では、第5章の「1970年代——〈時代精神〉の転換」以下においてこの問題についての私見を述べたが [197ff.]、この時期以降に起きた変化には、ここでは描き切れていないものがあると思われる。

この時期にかけて、大衆が求めるものが「必要」の充足から「欲求」の充足へと変化したことを指摘したのはベルだが、政府の側での政策形成については、70年代までの「計画化」「効率化」に変えて「経営主義化」が追求されるようになったという変化がある [7, 195]。と同時に、

70年代末頃からは、新保守主義を標榜する政権が先進諸国の政治・政策を支配するという変化が起きている。そして、グローバル化が世界の不可避の趨勢であるかのような言説のもとに、各国で政策形成が進められるようになった。これらの諸般の変化には、相互に符合するものがあるのだろうか。予算国家の現代における現実態を読み解くためには、こうした国際的関連をもった変化を読み解くことが不可欠だろう。現代における国家の役割は何かという問題、したがってまた、主権国家は変容したのかという問題の答は、こうした一連の問題を考えることではじめて見出せるのではないだろうか。

C) 財政の〈危機〉＝公共性の毀損

この書物の公刊後これに寄せられた感想や意見でもっとも多かったのは、表題における「危機」とは何かという疑問だった。さきには私がシュンペーターをその危機概念について批判したのだが、その矛先は今や私自身に向けられることとなった。私はそれを、「予算国家の正当性の危機」と捉える。そして、この「正当性」を「財政の公共性」と読み替えて、その危機を、政府と国民の関係、別の言葉をもってすれば統治する側と統治される側の関係として考えてみることで、これが私のこの書物での中心的な課題だった。

「公」あるいは「公共」「公共性」は、とりわけ前世紀の末頃からさまざまな脈絡で盛んに議論されてきた主題であり、議論もまた多岐にわたる。本書で議論の対象としているのは、統治機関としての国＝公である。この場合、議論がむずかしいのは、この「国＝公」という対応関係がいつどんな状況でも確立しているとは言えないことによる。革命が起きるのは、「国」が「公」ではなくなったときだし、歴史上の租税叛乱も同じ状況の出現に起因している。この事情を現代の行政について少し別の言い回しで説明したものに、大森彌の次の言葉がある。

「公共というものが、ついに一個の擬制(＝フィクション)であり、共同の契機なしには公が赤裸々な権力(強制・強要)となってしまうことを住民が見抜けば、行政が解釈し判定する公共性の内容は正面から吟味されることになる。そのとき行政に独占されていた公共は、そこから剥離される」[大森彌 2008 『変化に挑戦する自治体 希望の自治体行政学』第一法規, 223].

「公共」をひとつの「フィクション」と捉えたのには既に先例があり、それが他ならぬゴルトシャイトだった[22, 58]。こうした彼らの指摘を踏まえて、私がこの書物で試みたのは、「財政の公共性」を、政府と国民のあいだで「擬制」として立ちもすれば「虚構」として崩れもするものとして捉え、この後者の状況において財政が陥る事態を「危機」として捉えることだった。本書では、このことを次のように書いた。

「これまで述べてきたことからすれば、『公共の事柄』としての財政が擬制として社会に受け容れられるのか、あるいは虚構として拒否されるかは、予算国家として表象される国家の現実態にかかわっている。その際、重要なことは次の点である。すなわち、シュンペーターの意味での『租税国家』からのさらなる転回として、予算を制度的な場とする国家＝『予算国家』が成りたったとしても、対価の提供なしに国民から強制的に徴収される租税がその基本的な財源であり、これにかんする権限が政府によって独占されているという事実が変わりはない。そうであることにおいて国家権力には、国民にたいして、その代表によって構成される議会を場として、納得のゆく仕方での課税とその資金の使用と管理について説明して、これを財政政策として実行に移し、その結果についての批判を引き受ける責任がある。これが予算責任である。これらのことからすれば、予算責任は、予算の[●]手[●]続[●]について、財政政策というその[●]ア[●]ウ[●]ツ[●]ツ[●]についても問われることになる。これに国家権力が如何に答えるかによって、財政の公共性は、『擬制』として立ちもすれば『虚構』として滅びもする。そして後者の場合、予算国家

は〈危機〉におちいる。ある国・ある時代における財政システムの持続可能性は、そこでの財政の公共性が『擬制』として維持されているか否かにかかっている」[25f.]。

このことについて読者の理解を得にくかったことの原因は、おそらく、この問題についての戦後日本における現実について、十分な紙幅を割いて記述しなかったことにあると思われる。私が明らかにしたかったのは、まずは1955年体制のもとで財政の公共性をそこなう制度運営と政策形成が見られたのちに、この体制が崩れた90年代前半期を境として、一面では「政治主導の確立」を目標として改革が進められながら、国家権力の中核における「無責任の体系」という現実には変化は起こらず、従って国民の信頼が回復されないままに、リーマンショック以来の国際的な信用不安もこれに加わって、どの政権も財政赤字の累積を放置せざるを得なかった、その結果が今日の巨額の政府債務残高だったことである。これはまさに、財政の公共性の毀損に起因する「予算国家の危機」だと言えるのではなからうか。

この論理を説得力をもって展開するには、いっそう立ち入った日本をはじめ世界の諸国の財政についての分析が必要だったことは、私も認めるのに吝かではない。だがそれにはまず、自らの立つべき処を確認しておかねばならない。私の意図はさし当たり、これまで「財政社会学の祖」とされながら立ち入って論究されることのなかったゴルトシャイトとシュンペーターの所論を、もう少し立ち入って紹介したうえで、財政論において「索出的」な役割を果たすべき「予算国家」概念を、その理念・制度・歴史について確かめておくことにあった。せめてその程度には、この書物は何かを明らかにできたと、私としては考えたいところだが、その判定は、読者に委ねるほかにない。

質疑応答

○会場1 本を読ませていただきました。以前、井手先生の報告を聞かせていただいたときに少し話が出たのですが、先ほどの予算責任というところが私にはよく分かりません。予算が公共性を持っていないという点が、なぜかという、予算をつくっているのが個々の行政府省における政策コミュニティであったり、財務省の主導であったりすることから、公共性は見えないのだと言われている。公共性に欠けた予算に対しては国民も増税に応じないので、財政危機であるという論理だと思うんですけども、その際、これが分かりにくいと言うのは、問題はむしろ、予算をつくる国会の立ち位置が、日本は独特だからではないかと思うからです。

どうということかといいますと、日本では予算が法形式でない。法のかたちで予算を提案し、承認していないのは日本と韓国とスイスぐらいですよ。だから法律ではない。それも「明治憲法」からです。

なんで法律ではなかったかという、法律は国会で審議されて止まってもいいけど、予算が止まっちゃうと国が動かない。だから、昔から予算というものは法律ではないんだという話だ

ったんですね。

そういった事情と、やっぱり今回の話も底流でかかっています。予算責任の欠如という問題と予算が法律じゃないというところと、今回のお話ではかかわるのでしょうか。

○大島 それは、ちょっとやりにくい議論ですね。

○会場1 比較法でいく。井手先生も、そういうご意見だったような気がします。

○大島 たしかに井手さんは、そういう言い方をしていますね。しかし、そうなると、欧米諸国の制度とその運用を、それぞれの国での法規定や慣行に照らして緻密に考え、あるいは整理していかないと、説明としては十分ではないわけで、その点では僕にはいまのところその議論に立ち入る準備がありません。予算責任ということよりも、むしろ予算についての法規定の問題として考えるというのであれば、そういうことになります。

私の考え方の基礎には、予算責任イコール行政責任という捉え方があります。よく言われることですが、予算と行政はいわば背中合わせの関係にあると。だから、行政学者たちが言う行政責任というのは、私が言っている予算責任とだいたい同義だと考えていいと思います。そうすると、では、その行政学者が行政責任あるいは予算責任の問題について、どういう議論をしているかという問題になります。そのなかでは、おそらく新藤宗幸さんが、私の知っている限りでは一番よく、予算責任との関連について考えておられます。なお、これまで財政学の側でこの問題について発言してきたのは、加藤芳太郎さんだけです。

その新藤さんが、どういう言い方をしているかと申しますと、日本の行政省の実際の営みの具体的なところで何が問題になるかという、行政各省の「設置法」の規定と「行政作用法」の規定との関係です。

その意味での行政組織と行政作用に関する法制というものについて、それをきちっと照合させて、これらが連携するようなかたちで、例えば、通産省のある部局は、どういうことをやる権限があるということを決めるときに、その権限において、国民に対して、この部局は、どういう責任を負うのだということを明確にする。そういう意味で整合的に「行政組織法」と「行政作用法」が整備されないと、本当の意味で行政責任を明確にすることにはならない。新藤さんが言われているのは、こういうことだと私は理解しています。

私にはむしろ、今のところこの問題の方が重要であると思われ、いまの日本における行政責任、もしくは予算責任という問題を何らかのかたちで変えていく手掛かりを求めるとすれば、ここだろうと思います。

ところがこれは、実は容易な問題ではありません。新藤さんご自身が書いておられるように、日本で、なんでそうなったかという、戦後改革のときに、その辺の問題をきちっと整理をして「行政組織法」を書き直していくことをやっていないわけですから。その宿弊が、いわば、50年、

60年たって、いまのような行政の在り方を規定してしまっている。

行政府による政策の立案、その予算化と執行という過程の背後に、このような問題が横たわっているとすると、これは小手先の制度改革で済む問題ではないでしょう。本腰を入れた行政改革ということにならざるを得ない。

新藤さんの指摘は正しいと私は思います。だけど、じゃあ、どうやったら、それが具体的に現実を変えるようなかたちになるかという問題は、新藤さんのものを読んだだけでは、やっぱり僕には、まだ、十分に理解できたとは言えないものがあることは確かです。

○会場1 「明治憲法」以降の予算体制、予算レジームと言うのでしょうか、それは要するに、経路依存的とも言ってしまうのでしょうか、まったく変わらないわけです。その変わらなさは、どういうふうに理解したらいいのでしょうか。

○大島 たしかにそういう問題はありますね。「経路依存的」と言うと、何か「説明の手抜き」をしているみたいなどころがあって、困るのですが。それはともかく、戦後の憲法改正や行政改革によっても、予算にかんする行政府の関与の仕方について、かなりのところ手つかずに旧体制が維持されてきたことは事実です。

例えば戦後改革のとき、日本政府はアメリカ占領軍との折衝の中で、占領軍の要求で自分に都合のよいことは受け容れ、都合の悪いことはサボる、あるいは面従腹背をやるといった具合で、やっぱり明らかに自分たちの利害に照らして選択をしているわけです。その結果が、戦後の財政運営に反映されてきたわけでしょう。そしてそれが「経路依存的」と見られ、言われることになるのでしょう。

こうしたことは、色々な点で見られることになります。ひとつの例を挙げるならば、先ほどの行政組織のあり方の問題だけではなく、たとえば債務負担行為にかんする規定の問題では、アメリカ側の言い分のうち自分たちに都合のよいところだけをとって、あとははぐらかしたような場合もあります。別の面について言えば、憲法や内閣法の制定にあたっては、政府の決定において、内閣総理大臣がヘゲモニーを取りにくい制度構成が図られたということもあります。

この本の第六章で書いた政府・行政府における「無責任の体系」という問題には、このように戦後改革以来の成り行きがあるということは事実ですし、重要だと思います。その意味では、戦後改革とは何だったのかは、やっぱり、あらためて問題になるでしょうね。

○会場2 私の理解では、先生の予算国家論というのは、ゴルトシャイトの租税と支出の一体的把握説をベースにして予算責任論を媒介にして形成されているということで、これは大変重要な点だったのではないかと思います。

そこで思うことは、これは、やはり行政の側というか、支配する者の側から見た、いわゆる予算国家論ではないかなという感じがするんですね。

● 先生の本を読んでいて「財政議会主義」という言葉は出てきますけれども、「財政民主主義」という言葉は1カ所も出てこないですね。一番最後になってようやく、財政議会主義だけではなくて、住民の参加といった意味でのデモクラシーというか、それを含めた予算国家論を展開する必要があるということをおっしゃっている。

それでもやはり、財政議会主義という言い方にとどまって、財政民主主義という言葉を使われなかったのには、何か特別な意図がおりなんでしょうか。やはり行政の側から見た予算責任論と、国民の側から見た財政民主主義論というか、これを組み合わせていく必要があるのではないかなと感じました。

また、シュンペーターの中にも租税国家論には、財政民主主義という視点は、やはりドイツやオーストリアをモデルにしましたので、なかったのではないかと思うんですけど、財政民主主義ということについて、どのように考えておられるのか、聴かせて頂ければと思います。

○大島 難しい問題ですね。

一つは、単純に言葉の問題で、「議会主義」には“parliamentarism”で“ism”という文字が入っていますよね。そして、“democracy”という言葉には“ism”が入っていない。そうすると、議会主義という言い方はできるけど、民主主義と言えるのか、民主的であることを主義の問題として、ヨーロッパの言語で捉えてきたかという、ちょっと違うんじゃないのという気がしています。

ただ、それは言葉のうえの問題であって、それ以上ではないだろうという反論は当然あると思いますけども、このことについては、東大の森政稔さんという政治思想史をやっている方が、『変貌する民主主義』（ちくま新書）のなかで触れておられます。私はこの議論を読んで以来、ちょっと気になったので、いま先生がおっしゃった意味での財政民主主義、あるいは議会制民主主義というようには言わないで、議会主義的民主政、財政議会主義という言い方を私はとることにしています。

○会場2 なるほど。

○大島 そういう言葉の問題を超えて、先生のご質問の主旨は、なおかつ「民主主義」というものをどう考えるかにあると思います。

端的に言って、この「民主主義」という言葉で、多少とげのある言い方になりますけれども、果たしていまの、例えば、政治的な意思決定の仕組みなどを説明できるのか、あるいは、批判できるのでしょうか。

民主主義というのは、何か万能薬みたいになってしまっているわけです。言葉として、そういう意味で、民主主義が、あたかもそれ自体として何処かにあるかのような幻想を、この言葉を使うことでつくりたくはないと、私は思います。

こうした考えからすれば、問題は、例えば、そこではどういう選挙制度であり、あるいは、政党や国民からどういう政策の提案や意思表示があり、あるいは、それに対してマスコミなどによってどういう脚色がされ、さらには、どういう言説が行き交うかという問題を明らかにすべきであって、一概に「民主主義」というかたちで、これをつかまえることはできないだろうと思います。ですから、そこは非常に難しい問題であります。

例えば、具体的には直接民主制か間接民主制かといったように、そういうかたちで問題にせざるを得ないことが、いっぱい出てきますよね。こうした問題は、きちんと議論する必要があります。これは、この書物の最後で、篠原一さんの言い方を借りて書いたことです。例えば、さっき言ったような行政改革が行われる過程で、市民参加がやっぱり具体的な課題となっているわけですね。そこでは、さらに中間組織というものが、ある種の公共的な役割を果たすようになり、いままで政府がやってきた仕事を市民の側に移して、そこで政策選択をするといったことが起きます。ではそこに、どういう仕方で代表を選んでいくのか、意志決定のルールをどうしていくのかが問われることになります。

その意味では、直接民主制というかたちで、いわば議会主義的民主政、もしくは間接民主制というかたちで言われていた政治的意思形成とは違う原理でできている。その意味での具体的な意思形成ルールとその実態をこそ問題にすべきではないでしょうか。

それを一概に議会制民主主義、あるいは財政民主主義だとしたのでは、何の説明にもならない。私の考えを率直に申しますと、そうなります。

○会場2 分かりました。

○会場3 先生、ありがとうございます。一番、先生が力を入れてお話をしていただいた財政、予算責任論については、基本的には、国民国家の枠で考えられたと思います。そこで最後の方で面白い論点が提示されている。

一つは、やはりEUのことをお話の中でも指摘されていますが、EUが登場してきたことによって、ある程度、特に政策の決定権限をめぐってEUと加盟国のあいだで複雑な関係が作り出されてきています。

私が専門としている環境政策の領域でも、かなりの項目の政策決定がEUレベルで行われるようになりながら、他方では加盟国の国民国家単位での政策決定手続きが生きていて、加盟国は政策の決定は行うけれども、実際の政策選択は、EUレベルで実行されており、ここで決まったことは、ほぼ自動的に各国で法律として制定しなければいけないというかたちになっています。

いまの議会制民主主義の話にもありましたけれども、実際にここで政策を決定してそれに責任を負わなければならないレベルと、手続き上その決定に責任を持っているレベルとのあいだに乖離が生じていて、実際多くの場合、決定についてコントロールが効かないという状況があ

り、この乖離がいま非常に頻繁に起きていて、この問題をどう考えるかは、すごく大きくなってきているんですね。

日本には、まだそういう状況はないではないかという意見もあるかもしれませんが、現在問題化されているように、例えばTPPとかが現実の問題となってくると、実際にどんどん、日本1国で日本の経済政策のルールを決められなくなっていくという事態が、たぶん近い将来起きてくる可能性があるでしょう。

このときに、これまで国民国家単位で形成されてきた予算責任論は、どういうふうになってゆくのでしょうか。この書物を拝見して、先生がどうお考えになっているのか知りたいと思いました。そこをもう少し展開していただきたいなと思います。

○大島 これは確かに大問題で、まともに議論すれば、もう1冊、本を書かなくてはならなくなります。それはともかく、この本を書いている間ずっと考えさせられていたのは、むしろ言われたような問題があるからこそ、別の言い方をすれば、やれ国家権力の融解だとか、やれ主権国家の後退だとか退場だとか言われる、その「国家権力」あるいは「主権国家」とはそもそもなんだったのかを財政について明らかにしておこう、ということでした。大まかな言い方をすれば、「主権国家」あるいは「国家主権」とは何かを確認しないで、いきなりその融解とか、退場とか言ったって、これは話にならないだろう。これが、私の考えでした。そうした検討のうえで初めて、今起きていることについて、適切な判断ができるのではないかということです。

現に起きていることで言えば、広い意味での財政に関する国家高権について、先ほどのご質問にあったEUの場合には、通貨高権はEUに帰属するのに、狭い意味での財政高権は国民国家のレベルに留保されているという現実があります。この状況は、EUレベルで昨今のように信用危機が発生してユーロが動揺すると、その対策は、加盟国レベルの財政操作に求められることになって、それはそれで、加盟国の内政問題に連動することになります。主権行使のうえでの多層化は、財政危機対策の多層化を招いていると言ってもよいでしょう。

なお、この議論を進めてゆく際に、わたくしは「国民国家」という概念は、できるだけ避けるようにしました。というのは、なによりも、国民国家論となりますと、ご承知のように難しい関連問題がいっぱいあります。それに巻き込まれずに、財政本来の問題に考えを絞りたいからです。

この問題には、もう少し別の面もあります。この書物をめぐる議論のなかで金子勝さんが指摘していたことですが、第二次世界大戦後の日米関係を見てゆくと、とりわけ軍備とその運用について日本がアメリカとの関係で主権を放棄しているという事実を無視することはできない。そういう問題にも、議論は及んでくるわけです。その辺のことは、これを整理して、余程きちんと議論をしないとならないだろうなと思っています。

先のご指摘は、それ自体たしかに痛いところを突かれているわけで、これをどう問題にしたらいいかについては、正直言って、現時点ではそこまで整理できなかったことも事実です。む

しろその手前で、つまり、既存の主権国家とは、いったい何だったのかということだけは確認しておこうというのが、私の考えでした。

○会場4 拝読しまして、大変素晴らしい書物だと思っております。ドイツ財政学というものの伝統の思考の深さを感じさせていただきまして、いまの時代に、ふさわしい出版物ではないかと思いました。

私自身はゴルトシャイトにつきましては、最初に島恭彦先生から学んで、あれは当時、ドイツ財政学というよりも、オーストリア財政学と言うべきですかね。オーストリアでの軍における財政改革がモデルになって、社会民主労働者党の方針が決められたということがヒルファデーニングなんかの文献から出てきますので、それを研究していたときに、ゴルトシャイトがウィーンで活躍しておりましたことから、彼がこれにどう関わったかということ調べたことがあります。

先生のご意見に私は決して反論するという意味で言っているのではなくて、それを補充する意味で言っているのですが、その際にゴルトシャイトらが考えた方法は、いまの、先生がここでもお考えのように、財政高権や通貨高権について見られるような、一方での国際化する方向と、他方ではゴルトシャイトは、やっぱり真剣に地方自治、分権の方向を考えていた、それはウィーンの実験があったから、そう見ていたんだと思うのです。

そこで彼が考えているのは、いわゆる国家というものが、例えば、財産所有国家としてあって、そして現実に国有財産を持ち、国有財産を運用して経済政策をやっていくと、これが、ゴルトシャイトが見ていった一つの側面であると思います。

もう一つ彼が見ていたのは、その一方で地方分権がどんどん進むということ。地方分権というのは中味について言えば基本的には福祉であると。その福祉は、どう税と支出を連結させるかということ、例えば、お金持ちの広大な住宅に税を掛けて、それをさらに福祉、当時は保育所が中心だったと思うんですけども、福祉財源に当てていくと、あるいは、労働者優遇に当てていくというような、ある種のやり方で租税と支出を一体化しながら、そこで現実に地方自治体を変えていく、それが社会民主主義の基盤になるという考え方だったと思います。

さらに当時は、ドイツでは社会化委員会が設けられて、だいたいヨーロッパでは、とりわけドイツとオーストリアではおなじ方向が模索されていた。このドイツの社会化委員会には当時、シュンペーターも入っておりましたね。

つまり、そういう人たちは両方、見ていたのではないかと。国際的な広がりの方と、地方自治の広がりの方と、その面を見たから国家と社会とは違うんだと。いわゆる社会主義 Sozialismus という概念は、一面では、もう国家を超えていますね。

他方では、従来は国家の中の一部であった自治体というものが国家の一部よりも、さらに強力な社会改革の母体として育っていくという方向を持っていた。当時の財政社会学には非常に大きな変革的要素があって、それが伝統的ドイツ財政学の国家中心の枠組みではない、社会中

心の新しいシステムを提示したんだと私は理解してきました。

ですから、先生の、ここで書いておられる文章は100%、まったく、そのとおりだと思うんですけど、その位置は、実は議会というものを中心にして考える場合でも、単なる閉鎖的な国民国家の議会ではないと。これは、一面では国際的なつながりを十分意識した議会であり、他方では、地方自治というものを意識した議会である。

だから、そういう意味でのパラダイム転換と言いますか、やはり、私はゴルトシャイトの主張にはそういったものがあって、どうしていま、先生が言われるほどに影響力がないのかは、ちょっと不思議なんです。彼らが定義した枠組みの素晴らしさは、やっぱり、いまでも生きているのではないかなと。

たしかに実際には、そういう方向性は当時の社会情勢のもとで、どちらかといえば、片一方では国家主義的な方向に、ソ連をはじめとして、やっぱり国家社会主義的な方向へ行っちゃいましたので、社会主義論としては、これは、もちろん否定されることになります。

他方では、ドイツ社会民主党自身が政権を握った結果、そこでやられたことについては、私は、ちょっとドイツへ行って調べたことがあるのですが、実際は福祉政策をやっているながら、地方分権の体制をむしろ弱めているんですね。これはもう驚きました。

だから、ゴルトシャイトが言ったのとはまったく反対のことを、つまりドイツ社会民主党はやっているわけです。そして官僚制国家を強めているわけですね、逆に言えば、そういう意味から言うと、何か非常にゴルトシャイトの残したものは現代的で非常に立派なものであったのかなと私は感じます。

やっぱり、そのときに彼が定義したという意味での地方分権を土台としながら、そこから財政というものをもう一度考え直してゆく。そして、その考え直す際に、先生の言われる人間経済学の問題と一体にして分権というシステムの下で、透明に、目に見えるものとして、これを実現してゆく。ですから、ゴルトシャイトは、そこをやはり起点にして社会体制全体の、ある意味での大きな変革につなげてゆく構想を持っていたのではないかと。

ただ、あの当時は、国家社会主義的な傾向は、どこにもあつたらうと思うので、もちろん彼も激しく揺れ動いていたのだらうとは思いますが。しかし、大枠として見たときに、ゴルトシャイトの財政社会学は非常に大きな現代的理論を持っていると私は思いました。いまでも生かすべき論点がたくさんあるのではないのでしょうか。

それと、私は人間経済学が大好きでございます。それもアイデアとしては、経済学を生命と生活というものに基盤を置いて、つくり直せという意見でしたので、従来の工業主義とか、労働価値説とか、資本価値説は基本的には、やっぱりどうしても商品の属性を中心にして経済を考えるということが多かったのに、彼はそうではなくて、人間存在そのものを経済の根底に置けと言っているわけですから、なかなかちゃんとしているんじゃないかなと。そういう意味では、もっと評価してもいいのではないかなと気が致しましておりました。

そういう意味で、先生のこの本が『財政社会学』というタイトルで世に出たということは、

私は非常に、ある意味で感動を持って受け止めた次第です。本当に、これが生き返ってくれたら、大きな社会の変革が起り得るような枠組みができるんじゃないかと感じました。

まったくの感想でございまして、内容に関しては、本当にそのとおりだなと。

それと、先生の税負担の話ですが、国民が合意したら税を負担するという方向で進むのかという議論につきましては、私は、そこだけはちょっと。

私は実はブキャnanの研究家でございます。マズグレーヴやブキャnanが財政分析をやるときには、ある意味で、ゴルトシャイトとよく似ておりまして、納税者と、いわゆる支出、公共サービスの一体性というのを強調しますから、当然、目的税とか地方分権の中における税の位置を非常に強調するわけですね。その一方で、彼は課税権の制限ということを行っているんですね。これは、やっぱり現代的租税論の中に本質的な問題として位置付けられていますよね。

この課税権の制限という課題は、非常に大きな問題を提起していると考えられて、やはり現代国家というもの、アメリカなんかは日本より税負担率が低いですけど、しかし、やっぱり、そういう議論が当然出てくるし、あるいは、カリフォルニア州の提案13号みたいなものが出てくるということは、つまり課税権の制限を行うということが、いまの財政学の中での、特に予算規模を事前に決定したり、それを制約する法律をつくるのが、アメリカでは、すでに行われているわけですから、そういう流れを、この予算国家の中で位置付けてもいいのではないかと思います。可能性の一つとしてですね。

やはり国民が合意して税を払うのも選択の一つですけど、同時に、課税権を制限することによって、それとは別の社会体制をつくと。ブキャnanなんかは、はっきりそう言っているわけですね。従来の国家体制とは違うシステムをつくったらいんだというわけですから、それは、例えば、地方分権なんか、まさにそうでしょうね。

そういう一つの新しい方向性も予算国家論の中には入れておいた方がいいのかなというのは、ふと思いました。感想でございまして何の根拠もないんですけど、ブキャnanの理論と比較して、では、ブキャnanならどう言うかなと。

彼も、ずいぶん、この予算国家論的な発想をする人ですからね。ずいぶんとアダム・スミスを勉強し、ドイツの財政学もよく勉強している人です。その人が、やっぱり現代の課税権の制限論を言っているというのは注目していいのではないかなと私は思いました。

以上でございます。

○大島 難しい問題ばかりですが、いろいろとご指摘有り難うございました。先生のお仕事は、以前よりよく存じ上げております。

私の方が、むしろ教えていただかなければいけないところもあるかとは思いますが、私が読みました限りで今のご指摘で問題と思われるのは、まず、ゴルトシャイトがどこまで分権という問題をまともに考えていたのだろうかという疑問です。例えば、集権、分権という考え方の座標軸みたいなものは、彼は出していないんじゃないか、そこは、かなり大ざっぱなことや

っているんじゃないかと思っています。

○会場4 大ざっぱですね、確かに、それは否めない。

○大島 集権か分権かという問題に、きちんとした発言を当時したのは、ゴルトシャイトではなくシュンペーターです。一九二六年にドイツのある雑誌で「財政調整」を論じて、第二帝政からヴァイマル共和制への移行に際してドイツで集権化の方向に制度が変えられたことを厳しく批判する評論を、シュンペーターは書いています。当時のドイツの市町村団体の連合組織(ドイツ都市会議)は、「我が意を得たり」という訳でこれをおおいに歓迎、評価しまして、この評論を増刷して全市町村団体に配布したほどです。でも、実際には、その後の第三帝国のもとで、集権化がさらに徹底されることとなります。

ところが、さっきのゴルトシャイトに戻りますと、その辺が、おそらく私の読み方が足りないんだと思いますけれども、あまりはっきりとは、そのことについて言っていない。

もうひとつの問題は、彼の人間経済学ですが、あそこで彼が使っている概念は、すごく特殊というか独自ですよ。

○会場4 そうですね。

○大島 勝手に自分で概念をつくっている。それもドイツ語での造語ですから、私などにはとても分かりにくい。

○会場4 まあ、ある意味では、生命と生活を言いたいらしいということだけは分かるようになっている。

○大島 問題は、そこから何を読み取るのかですが、ある人は、ゴルトシャイトの主張は、ミシェル・フーコーが言っている生政治 *biopolitique* を地でいっているようなものではないかと言います。また、別の論者は、これはゲイリー・ベッカーの *humancapital* 論そのものだというわけです。もう少し別の観点から、ゴルトシャイトの人間経済学は、ダーウィンの淘汰理論を受け継いでいることで、ナチスの人種政策に理論的な道具を提供しているとする人もいます。この最後の意見がゴルトシャイトのダーウィン理解の曲解であることは、その後明らかにされているので、これは論外としますが、ゴルトシャイトの人間経済学をどう理解し評価したらよいか、少なくとも私にはまだ最終的な結論は出せていません。

こうした反応を生み出してきたことについては、ゴルトシャイトの側にもまったく責任がなかったとは言えないのではないのでしょうか。

○会場4 当然あると思います。

○大島 ですから、最近の議論では、そこを、つまり、ゴルトシャイトの言っていることをもう少し丁寧に区別したうえで再評価すべきだということになる訳です。

もうひとつ、さっき先生がおっしゃった分権という問題については、ゴルトシャイトの場合、ウィーンのことが実例としてあげられていますね。

○会場4 ええ、ウィーンの……

○大島 ゴルトシャイトは、一九二六年に書いた論文で、社会民主労働者党の支配下にあったヴェーンでの行財政改革を、彼がオーストリアの社会体制について求めた国家資本主義への改革の先取りとして高く評価するのですが、そして先生は、これを地方分権の模範的な実例と評価しておられると思うのですが、この点では先生と考えが、やはり違うと思います。

私は、あれは、あのウィーンという、当時社民党の牙城とも言われた都市団体での、かなり均質な住民から構成される自治体での、限定された実験であると思います。だからこそある期間、維持されたのではないのでしょうか。その後三〇年代にはいって、大衆暴動を契機に社民党が非合法化されると同時に、このウィーンでの「実験」は、文字どおり瓦解してしまいます。

○会場4 一挙に崩壊するんです。

○大島 ええ。オーストリアには、これをバックアップする全国的な仕組みは何もなかった訳で、その意味では、あれはウィーンに限られた特殊の事件ではなかったかというのが私の考えでございます。

それから、最後に言わせていただきますと、ゴルトシャイトとその人間経済学の評価との関連で、ブキャナン言うことをどう考えるのが一つ問題として出された訳ですけども、私はブキャナンの方は、ちょっと弱いので、ゴルトシャイトについて申しますと、いま汲むべきものがあるとした場合には、さっき申しましたように彼は言葉が自由奔放ですから、やりにくいのですが、彼の基本的な貢献の一つは、マルクスに対する批判にあると思います。

国家は死滅するとか、将来の国家にはやれること、やるべきことはないんだというのは、マルクス自身が本当に、そこまで言い切っていたかどうか異論もあると思いますが、ただ、マルクスの将来国家観が、そう受け止められる面を持っていたことは事実です。

そのことに対して、ゴルトシャイトが言うのには、それはないだろうと。国家が死滅するなどというのは、Manchestertum、イギリスのマンチェスターで活動する企業家たちが描いた「そうあって欲しい国家」像の裏返しじゃないかということもゴルトシャイトが言うわけです。これは、的を射た批判ではないでしょうか。

その意味でゴルトシャイトはマルクスを批判して、その批判の裏側には、「あるべき国家」として、要するに「活動する国家 *Arbeitsstaat*」があると言います。その国家の積極的な役割の理解としては、彼なりの、いわば人間経済を営む経済の仕組みと、それに乗っかる政治の仕組みがあって、この政治の仕組みについて、人間経済でつくった論理が反映していて、これが活動する国家、あるいは役割を持つ国家、ポジティブな国家となってくる。それは、やっぱり一つ重要な知的遺産というか、現代的な意味を持つ発言だと私は思います。これは、近年の新自由主義の政府論、これには公共選択論が大きな影響を及ぼしていると思われませんが、これとはまったくことなる政府観です。

○会場5 ありがとうございます。

私がお伺いしたいのは、財政と金融の関係についてです。

いま、いろいろと議論があった中で、権限と責任をどの段階にあるのかというレベルにいたりだとか、あるいは地方レベルにいたりだとかというようなお話だったかと思います。それは全て、言葉は分かりませんが、広い意味で、公的部門の中で、どこにその権限や責任を配分するかという話だと思うのです。

ただ、例えば今回の一連のグローバル金融危機で起きたことは、先進諸国においても、どれだけ権限、責任を公的部門の中で配分したとしても、それが投資家、金融市場から、ものすごくインパクトを受けて、それにも追従せざるを得ないということで、財政運営が思いどおりにいかなかったという現象が起きてしまったのだと思うのですね。こういう金融市場からのインパクトが、今回の金融危機もそうですし、年々、非常に大きな力になってきていると思います。

そういった金融市場のインパクト、影響力の大きさということと、先生が考えておられる予算国家、あるいは、その財政運営の在り方については、先生はどのようにお考えなのかをお伺いできればというところです。

○大島 これも、先ほどのご質問(国民国家のレベルを超えた政策形成の問題)と同じように、この書物ではほとんど論ずることのできなかつた問題です。

この問題を財政の側から考える手がかりを提供しているのは、財政学界でどこまで注目されたかは別として、シュメルダースが一九五〇年代から六〇年代の頃に主張していた「国家高権としての財政高権と通貨高権」というとらえ方です。彼がこのことを論じた際に念頭にあったのは、第二次世界大戦時における中央銀行(通貨高権の担い手)の政府(財政高権の担い手)との、いうならば「異常な」関係でした。戦後のボン共和制でのこの関係は、これに比べれば遙かに正常で、中央銀行であるブンデスバンクは政府から自立した制度的なあり方を保証されたわけで、主権国家に属する高権の制度配置からすれば、妥当なものだとシュメルダースは考えていただろうと思います。

ところがその世紀末になると、今度は、この関係がもう一度書き換えられて、全然違う関係

が成り立ちます。いまや加盟国全体を相手にするヨーロッパ中央銀行と各国の財政当局、あるいは各国中央銀行とが並び立つという関係のもとで、財政政策が形成され実行されることになった訳です。少なくともEU加盟の国々については、その財政政策、さらには、財政と金融の関係というとき、こうした配置を頭に入れて考える必要があります。

これはたしかに、EU加盟国の問題ではあります。でも、考え方をちょっと変えて見てみると、近代国家の財政のある特質が、時代によって、また、時と処によっては、こういう、というのはEUの場合には、こういう表れ方をとったのだと言えるのではないのでしょうか。そのような或る「財政の特質」として私があげたいと考えているのは、「予算とは、国の政策のうち貨幣タームで表現されるものをすべて集約したドキュメントだ」ということです。この、いうならば「仮説」は、実はこの書物のなかで何回か登場するのですが [vi, 20, 181, 247]、申し訳ないことに、分析としてはほとんど展開されていません。これは、これまで私が「財政=貨幣による統治」と言ってきたことを言い換えたものでもありますが、このことを改めて強調するのは、予算国家論という枠組みの中で、ご質問で言われたような財政と金融との関係、財政政策と通貨政策の関係を考える手がかりは、このとらえ方にあるのではないかと考えているからです。ということは、これもまた、宿題として残っていることになります。

○会場5 ありがとうございます。

○会場6 いいですか。先生のこのご本では、予算国家論の場合、予算のプロセスと公共性という二つの柱になっていると思います。

東日本大震災で何度も現地に通ったりしていますと、これまで私的所有と言われていた財があるのですが、例えば、漁民の小さな舟とか、商店街の店とか、こういうものがあります。それが阪神・淡路大震災のときは割合、私有財産論で切り捨てられたように思うのですが、では、それをどう救うかということで、それを共同化したら支援しましょうという。中小企業庁は、そういう発想をしてきているわけです。

それは、もともと農業では比較的やられてきたことで、漁業も組合ということでやっていたんですけど、商店街とか、株式会社については、あまりやられていなかったんですね。言ってみれば、新しいと言えるのかどうか分かりませんが、そこに予算を付けよう。ただ、個別では駄目だと。いっぺんこれを共同化したら、やりましょうというプロセスなんです。

僕は、これまでの災害支援とは、ちょっと違う芽が出てきているのではないかなと。これまでは私的領域だとされていたものが、私的に見えるんだけど、若干グループ化すると、それは公共的だと考えて公金が投入される。そういう兆しがあるように思うんですけども、それが、どこまでいくのか非常に難しい問題のように思っています。

日本の場合、現在の予算国家が、ある面では危機に来ていると言う場合、先生は、その公共性をどのようなかたちで再建というのか、あるいは予算の、単なる統治の正当性だけではなく

て、公共性というものをつくり上げていくのか、そういった点での、制度改革というのではなくて、つくり上げていくプロセスというのは、どんなふうにお考えでしょうか。

○大島 またまた大変な問題ですね。おっしゃったことはだいたい分かるんですけど、私自身は大震災とその後の成り行きに全く関与しておらず、現実を知らないということもありまして、理解に欠けているかもしれません。その点をあらかじめお断りしておきます。

いま伺っていますと、おっしゃったような領域の問題は、一つは、おそらくは地域における「共同性」という言葉で従来は語られてきたのではないのかなと思います。例えば、農村であるとか、漁村にしても、あるいは、一般的には民間部門で、さまざまな財がございますよね。あるいは、公の世界と私の世界もある。

確かに、境目は分かりにくいかもしれませんが、この「私」の世界の中にやっぱり、ある種の、完全に個別分割的な私的な利益の享受とか、利益とかということで処理できない、利益の個別化ということでは処理できない、ある種の共同的な利益があって、それが例えば、従来は村という単位で維持され充足される。あるいは、おっしゃった言葉で言えば、組合とかたちで、いわば集産主義にそれを処理するとかいうことが、現にあるわけですね。

それが例えば、今回のような、ああいう大事故の中で、あらためて共同性の領域としてクローズアップしてきたのではないかというのが、一つの感想です。大石嘉一郎さんや金澤史男さんたちの日本の地方行政史研究には、日本の地方団体についてそういう面を掘り起こすという意図があったように思うのです。彼らが明治期以来の日本の地方自治体に見いだしたのは、ひとつには、こうしたある種の共同性機能だったのではないのでしょうか。

そういう問題は、状況が変化するなかで、かたちを変えて、例えば、今度のようなときに、また出てくると、そして、政府が何らかのかたちで、それに対して対応せざるを得ない問題が起きているということの一つあると思うんですね。

ですから、いまご質問の大震災関連ということで言えば、まさに、その意味では他律的に、震災という天変地異によってその必要が起こってきた。ところが、話が面倒なのは、そうでない状態でも同じようなことが起きていることです。この場合には、いままで国がやっていた各共同体における共同性の維持みたいな、そういうサービスを、国が経費の節約、財政の合理化で、こんなのは民間でやれと、放り出すわけです。それがいわゆる民営化でしょう。民営化には、そういう面がもう一つあると言ってもよいと思います。

そうすると、これらの問題を考えるに当たっては、やっぱりかなりのところ、問題というか論点の整理をしてかかれないと、議論は無限に混乱するように思われます。「共同性」や「公共性」という言葉が、公的な主体についても私的なそれについても同じ言葉で議論されて、混同されて議論されているように見えます。これに加えて、皆さんご承知のように、ハーバースやアーレントその他の人々による、市民社会における「公共圏」をめぐる議論が、同じく公共性論として繰り返されてきたということがあります。

今のご質問にありましたように、私の書物のひとつの中心は財政の「公共性」にあるのですが、こうした事情についての考慮もあって、ここでの「公共性」は、財政を国の統治の一環としてとらえて、その正当性を指す言葉として使っています。それも、これまでのご質問への答えとして申し上げてきましたように、国家の主権とその行使というところから始まってそれが現実
に及んでくる処を見るという論法をとったことから、先ほどのご質問にあったEUや日本での
現実、また、東北大震災後の現実そのものにまでは、なかなか議論が及ばないという結果にな
っています。それもこれも、問題の核心あるいは所在をまずは明らかにしたいと考えての結果
と、理解していただければ幸いです。

○司会 はい、議論が盛り上がってきたところですが、予定の時刻を過ぎているという連絡が
来ましたので、ここで質疑は終了とさせていただきます。もし、どうしても、いまここでとい
う方がいらっしゃったら、ご質問、ありますか。

はい。では大島先生、本当にありがとうございました。ここで一応、終わらせていただきます。

○大島 どうもありがとうございました。

(終了)