

經濟論叢

第142卷 第2・3号

オーストリア經濟思想史研究の課題と方法……	八 木 紀一郎	1
W. A. ルイスの世界システム論……	小野塚 佳 光	12
社会的欲求の充足と財政組織……	山 田 浩 貴	31
ターンパイク・モデルの初期調整プロセス……	長 沢 克 重	49
技術革新と雇用……	ジャンカルロ・ノンニス	70
戦後日本電機企業の海外進出……	薛 文 肇	93

書 評

向 寿一著「世界マネー循環と多国籍銀行」…	小 倉 明 浩	117
-----------------------	---------	-----

經濟学会記事

昭和63年8・9月

京都大學經濟學會

社会的欲求の充足と財政組織

——R. A. マスグレイヴの比較財政組織論を手がかりにして——

山 田 浩 貴

は じ め に

今日、低い経済成長率と財政危機のもとで、公共部門と民間部門とのバランスの見直しと再編を中心課題とした行政改革が各国で提起されて久しく、当面する課題とその解決のための手法の一定の共通性（民間活力の導入と「小さな政府」の実現、行財政の「簡素化・効率化」）が、国際的な一つの潮流として形成されてきたといえる。

しかし、このような共通の傾向にもかかわらず、各国の財政制度や機構すなわち財政組織の今後の発展動向は、必ずしも明瞭であるとはいえない。この動向を見据えるためには、各国の財政組織の国際比較を通じて、その変化あるいは発展の共通する傾向を見い出すことが、一つの有効な手段となり得るが、そのためには予め、具体的な比較をおこなう際に生じる困難を解決する理論的手がかりを与えておかねばならないであろう。いうまでもなく、各国の財政組織はその国固有の特殊性を帯びて形成されてきた歴史的産物である。したがって、単純な制度上の類似や相違を越えて財政組織の発展傾向の検出に寄与する比較分析をおこなうためには、比較の基準を与える、財政組織の発展に関する理論が前提として示されていなければならない。

ここでは、国際的比較基準になりうる財政組織の理論的把握にいたる道程としてR. A. マスグレイヴの *Fiscal Systems*¹⁾ を取り上げ、その批判的検討を

1) Musgrave, R. A., *Fiscal Systems*, Yale University Press, 1969. 木下和夫監訳「財政組織論」有斐閣、1972年。

行う。マスグレイヴはこの書物において、経済発展段階、体制間の相違、開放経済を踏まえた財政組織の問題を、彼の公共財の理論を軸にした公共部門把握によって共通の基準を提示し、論じようとしている。

本稿では、この書物を検討の素材とすることによって、マスグレイヴの財政組織論のもつ二面性を明らかにすることになろう²⁾。彼の理論の一面だけを取り出せば、彼は公共部門に市場メカニズムを徹底して導入するよう主張し、それによって資源の最高配分を達成するという意味での効率性を追求する。この側面は、ある意味では、現代の行政改革を支える主要な理念に帰結する。他方、彼の財政組織論のアプローチは、価値欲求にもとづく価値財を公共財として想定していることにも示されるように、公共性をめぐる価値判断とその背後に潜む社会関係の認識という問題に視野をひろげている。この事実、従来の日本における公共財研究にとって、きわめて未開拓な側面であって、財政組織の国際比較をおこなう上でも、非常に重要な問題を提起しているといえよう³⁾。

その検討を通して、マスグレイヴが財政組織論の分野において提起した問題の性格を確定すると同時に、その提起に応えるために解決が要請される理論的課題を明らかにする。それはまた、財政組織の国際的比較基準を検討する上で前提となる、財政組織の理論を提示することに、つながるであろう。

Ⅰ マスグレイヴ「財政組織論」の基本性格

マスグレイヴは財政組織を定義するにあたって、まず、公共部門の範囲と役

2) J. ブキャナンを主たる素材に公共経済学の財政理論のもつ二面性の相互関係を指摘したものととして、二宮厚美・池上惲、公共経済学の財政理論、「財政学研究」第5号、1981年7月。本稿も同論文より一つの示談を得た。

3) 価値欲求の概念が価値判断の問題を持ち込むことによって、公共財の議論において特殊な位置を占めることは、通説的に指摘されることである。例えば、「価値欲求に関する議論は、公共的判断が私的評価とは異なり、純粋に個人的な社会観を拒否している点で、外部性と公共性の議論とは異なっている。」Atkinson, A. B. and Stiglitz, E., *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company, 1980, p. 8. しかし、公共的判断や倫理的価値判断の根拠、またそれらの判断が公共選択論に占める理論的な位置等については、十分に確定されているわけではない。

割を確定することから始めている。

彼によれば、公共部門とは、「公的欲求の充足のための給付、所得分配の調整、および安定成長」という3つの機能を果たすものとして定義されているが、公共部門の範囲と役割を確定するにさいしては、生産の機構に関わる民間企業と公企業との区分ではなく、資源利用の決定に関わる私的欲求と公的欲求との区分がその基礎にあることが強調されている⁴⁾。すなわち、彼のいう公共部門とは、なによりもまず、市場機構が提供する財（民間財）によっては充足されることのない、公的欲求を充足するための財（公共財）の供給機構として想定されている。したがって、公共部門の機能を担う財政組織とは、公共財の給付のために、「社会全体の生産と消費の過程における市場機構の修正」として導入せざるをえない経済機構の一組織であり、市場機構の一定の修正によって新たに生じざるをえない資源の効率的配分や個人間の公平の達成、また経済の安定成長等の問題を処理する組織として把握されているといえよう。

マスグレイヴの公共部門や財政組織の理解が以上のようなものであるとするなら、その理論的特徴として、さしあたり以下の点に注目しておかなければならない。

第一に、公共部門の機能や財政組織を確定する際の前提として、マスグレイヴは経済機構そのものを、個人に還元される欲求と本来的には市場機構によるその欲求の充足の体系として認識していること。いいかえれば、市場において自由な選択を行使することのできる対等・平等な経済主体としての個人を構成単位とし、市場機構によって保障される消費者主権を構成原理として成立するシステムを、経済機構として想定しているといえるであろう。

第二に、このような経済機構の認識から導かれる当然の帰結として、財政組織の成立と発展の根拠は、市場機構によっては供給されることのない財の存在、すなわち「市場の失敗」の認識と関わってのみ論証されることになる。財政組織の担う機能の「公共性」は、その組織が給付する財（公共財の第1のタイプ

4) Musgrave, R. A., *op. cit.*, p. 4. 同記, 4 ページ。

である社会財)の便益が「外部性」をもたらすという、財のフィジカルな性質から派生するものとして説明されざるをえない⁵⁾。

したがって、第三に、公共部門の経済は「市場の失敗」を是正するものにすぎないのだから、公共支出とその費用負担の決定も、市場機構におけると同様に消費者選好の優位が保障されねばならず、投票機構を持つ予算統制システムと応益原則に従った租税体系が、財政組織の中軸として設定されることになる⁶⁾。すなわち、市場機構が財政組織によって補完されることで、消費者選好の原理に従った、経済機構の効率的で公正な運営が保障されると考えられているのである。

にもかかわらずマスグレイヴは、以上のような理論的想定に含まれる非現実的な側面をも、他方で十分に意識していたと思われる。そのことは、予算過程を通じて給付されねばならない公共財の第2のタイプとして、価値財を設定したことのうちに明瞭に示されている⁷⁾。

その定義に従えば、公的欲求の第2のタイプを形成する価値欲求を充足する財の性質とは、本来私的欲求を充足する財の性質と区分されることのない「排他原則にしたがうサービス」であり、その種の欲求は「有効需要の範囲内で市場によって、充足させられる」にもかかわらず、「市場を通じて提供され私的購入者によって支払われる部分に追加して、その充足が公共予算によって与えられるほど価値あるものと考えられる場合」⁸⁾に限り公的欲求になる、とされている。それは「個人的選択を強制的選択に代替し、消費者選択の基本原則か

5) この点は、公共経済学批判にさいして、つとに指摘されてきた点である。その代表的なものとして、寺西俊一、公共経済学と社会資本論、関恒義編「現代の経済学」青木書店、1978年所収、137-138ページ。坂井昭夫「公共経済学批判」中央経済社、1980年、第7章、等参照。

6) Musgrave, R. A., *op. cit.*, pp. 9-10. 同訳8-9ページ。

7) 「……公共支出の論拠としてまづ公共財論を主張する方向は、経済分析にかたよったものと考えられる。……マスグレイヴが公共財の純粋経済分析の欠点を補うために、価値財 (merit goods) の概念、とくに公正基準による公共財の選択にあつたの財政社会学的なルールを設定を提唱するのは、このためである。」能勢哲也「現代財政学」有斐閣、1986年、77-78ページ。

8) Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, 1959, p. 13. 木下和夫監訳「財政理論」I, 有斐閣、1961年、18ページ。

らの明らかな乖離をもたらす」⁹⁾ 欲求として位置づけられており、価値欲求とは、消費者選好に従わない財によって充足される特殊な欲求として想定されているのであり、また社会財も含めて公共財の全てに、このような価値財の要素があることを、認めているのである。

すなわち、マスグレイヴは、単に財のフィジカルな性質から派生するものとしてのみ財政組織の機能を説明することに飽き足らず、その機能のうちに、何らかの価値判断に基づく市場原理への介入を前提していたのである。公共財の定義において、このような価値判断の問題を持ち込むことは、理論上の首尾一貫性をそこなわせるものという批判もあり得よう。しかし、価値判断の問題は、現存する社会の日標設定にあたって、すぐれて重要な位置を占め、社会の大多数者がいる目標に合意を与えることは、社会の意志決定過程において、ごく普通にみられることである。この点からみると、価値財の理論は、彼の公的欲求論におけるむしろ優れた点として、独自の検討に値する問題を含んでいるといえるであろう¹⁰⁾。

以上の概括的な特徴づけからも明らかなように、マスグレイヴの公共財の理論を基礎にした財政組織把握の理論的核心は、個人的欲求の私的欲求と公的欲求とへの分裂が、市場機構の限界の認識と関わらせて論じられている点にある。以下では、このような点に立ち入って、順次検討を加えたい。

II 私的欲求と社会的欲求

すでにみたように、マスグレイヴは、予算過程を通じて給付されねばならない公的欲求を二つのタイプ、すなわち「社会的欲求」と「価値欲求」とに分けて説明しているが、ここではまず、「私的欲求」と「公的欲求」との区別ではなく、「私的欲求」と公的欲求の第一のタイプを形成する「社会的欲求」との

9) Musgrave, R. A., *Fiscal Systems*, p. 12. 同訳11ページ。

10) 価値欲求をめぐる従来の論争点は、さしあたり、高島博「公共支出の財政理論」多賀出版、1981年、第3、4章を参照。

関連を問題にしなければならない¹¹⁾。なぜなら、次節で検討することになるであろう、価値欲求と財政組織を通じた価値判断との関連を論じざるを得なくなる根拠が、この関連のうちに、潜んでいるからである。

それでは、「ともに個人選好を反映するという点では類似している」¹²⁾ 民間財と社会財との区別、したがってまた、個人的欲求の私的欲求と社会的欲求との分裂は、何によってもたらされるのであろうか。

すでに指摘しておいたように、それは社会的欲求を充足する財のフィジカルな性質と市場機構の限界に関する認識を前提として、説かれることになる。その事情は、マスグレイヴの社会的欲求に関する以下のような定義のうちに、典型的に表現されている。

「社会的欲求と私的欲求との差異は、欲求の心理のなかに、あるいは社会的目的と私的目的に対するイデオロギー的な態度のなかに、あるのではない。私的欲求とともに社会的欲求は、個人の選好体系の必須の部分を構成する。二つとも個人的欲求であり、……消費者主権に従う。むしろ、二つのタイプの欲求を充足するために必要な財の外部性という特性にその差異がある。……それはイデオロギーの問題ではなくて、客観的ないしは『技術上の』区分である。」¹³⁾

「市場機構は社会的欲求のための給付を取り扱うことはできない。租税一支出過程は、社会的欲求への給付に資源を配分し、同時にそのような欲求が充足されることを求める人々に費用を割り当てるのに必要である。この意味で、社会的欲求の充足は予算を通じて与えられねばならない。」¹⁴⁾

社会的欲求のこのような定義のうちに、一方では、商品生産関係の徹底した発展を想定し公共サービスの分野にも貨幣関係を導入するという点で、現代社

11) 私的欲求、社会的欲求、価値欲求の関連は、Musgrave, R. A., *op. cit.*, p. 20, Figure 1-2 参照。同訳18ページ。

12) *Ibid.*, p. 7. 同訳7ページ。

13) *Ibid.*, p. 10. 同訳10ページ。

14) *Ibid.*, p. 10. 同訳9ページ。

会の一側面を財政組織論の分野にも理論的に映し出す積極面を見て取ることができるであろう。しかし、同時に、投票機構を通じた予算統制と応益課税とによって、消費者選好を貫く財政民主主義が保障されるという、きわめて楽観的でしかも彼自身も認めるとおり、非現実的な結論に帰結しうる彼の理論における消極面が発生してくる根拠も、このような社会的欲求の定義のうちに、集約的に表現されている。これらの点はのちに立ちかえろう。

以上のような問題点を踏まえたうえでなお、マスグレイヴの理論の特徴すなわち、個人的欲求の充足と市場機構の限界の認識という枠組みを生かしつつ、財政組織の成立と発展の根拠を示そうとすれば、社会的欲求に関するマスグレイヴ流の把握とは異なって、あらゆる個人の欲求は、本来社会的性格を持つものであるという認識を前提に出発しなければならないであろう。

個人のあらゆる欲求が本来社会的性格を持つ欲求であるという認識は、欲求充足の過程である消費と、その欲求を充足するための財の供給過程である生産との関連を問うことで、直ちに導かれる結論である。すなわち、個人的欲求の性格は、欲求それ自体の生産と、その欲求を充足する財の生産の社会的性格によって、規定されざるをえないからである。さらに、「飢餓は飢餓でも、……料理された肉をフォークやナイフで食べて満たされる飢餓は、手や爪や牙の助けをかりて生肉をむさぼり食う飢餓とは別の飢餓である。」とすれば、個人の消費過程自体も、生産における一定の技術水準や社会的連関を媒介にして行われざるを得ない。「生産は、消費の対象、消費の様式、消費の衝動を生産する」¹⁵⁾のである。社会的分業と生産力との高度な発展をみた現代社会においては、一般に共同的な充足がそのサービスの技術的性質上一定必要であるとみなされている医療や教育、交通等の分野に限らず、きわめて個人的な消費行動においてさえ、生産の社会的性格の発展に深く規定されているといわざるを得な

15) Marx, K., *Karl Marx Ökonomische Manuskripte 1857/58, Teil 1*, Karl Marx, Friedrich Engels: Gesamtausgabe 2. Abteilung: "Das Kapital" und Vorarbeiten Bd. 1, Dietz Verlag, Berlin, 1976. 資本論草稿集翻訳委員会「マルクス資本論草稿集」①、大月書店、1981年、38-39ページ。

い¹⁶⁾。

このような認識を前提として、商品生産関係の徹底して発展した社会を経済機構として解剖するならば、そこに現れるのは、マズグレイヴが想定したような欲求充足の体系とはきわめて異なる、欲求充足の疎外された体系が立ち現れるであろう¹⁷⁾。

すなわち、現代社会の欲求充足過程は、消費者主権の貫徹する欲求充足の体系としてその姿を現すわけではない。いいかえれば、現代の欲求充足は、個人的欲求の分裂した形態である私的欲求と社会的欲求とが、市場機構とその欠陥の是正の機能を担う財政組織とによって充足されることでおこなわれるのではない。個人の社会的欲求は、共同体的または社会的に充足されずに、私的生産と公権力による生産とによって担われ充足され、「消費者」は、私的生産も公権力も、ともに制御しえない存在として現れてくる。

個人の欲求が商品形態で充足されるために、本来社会的な欲求が、その充足の過程において疎外された形態を取らざるを得ないという結論は、従来は家族や共同体の共同業務として存在した社会的欲求充足のための労働が新たな社会的分業として再編成されていくという過程の研究、つまり国家論の基礎を成す命題と関わっている¹⁸⁾。

すなわち、私的所有と社会的分業の発展を前提とした商品生産関係、したがってまた貨幣関係の浸透によって旧来の共同体関係が解体しはじめたとき、従来、社会の共同業務として行われていた防衛や土木工事、医療や教育、また、

16) 個人的欲求の社会的性格について、ここでは、マルクスの指摘から示唆を得たが、彼自身の「社会的欲求」という語の用法は、多義的である。Heller, A., *Theorie der Bedürfnisse bei Marx*, Berlin, VSA, 1976. 良知力, 小箕俊介訳「マルクスの欲求理論」法政大学出版会, 1982年, 第1, 3章参照。

17) マルクスの欲求論および欲求充足における疎外体系という把握については、以下の文献より多くの示唆を得た。神谷明, マルクスの欲望論, 「経済論叢」第124巻第1・2号, 1979年。同, 「ラディカルな欲望」について, 「経済論叢」第136巻第1号, 1985年。

18) 商品生産関係の発展による共同体の解体と、官僚機構の発展については, Engels, F., *Der Ursprung der familie, des privateigentums und des States*, 1884, Karl Marx=Friedrich Engels Werke, Bd. 21, Dietz Verlag, Berlin, 1962. 「家族, 私有財産および国家の起源」, 「マルクス=エンゲルス全集」第21巻, 大月書店, 1971年, によった。

科学研究や文化活動等々の業務はどのような変化を蒙るであろうか。もし、このような業務が、共同体の自発的な労働によって支えられることなく、徴税権によって支えられた国家権力に担われることになるとすれば、社会的な欲求は、直接には社会的な欲求として現れないで、私的利益を集団の力で支援しそれらを実現させる形で、つまり、社会的欲求の実現を私的利益の実現の手段として位置づける傾向が出てくるであろう。より具体的にみれば、私有財産制のもとでその構成員が私的生産者に分化した社会においては、新たな社会的分業として形成された業務は、一方では私的生産によって担われ、利潤実現の手段とされ、さらに利潤を増大させるという私的利益を実現する手段として、共同業務を位置づける。「社会から出て社会の上にたつ」官僚機構といわれるものは、これらの傾向が、現実には社会の共同業務を私的利益の実現の手段として活用した結果、生み出されるのである¹⁹⁾。

このような過程は、新たに発生する業務をめぐって個別的利害集団が形成される過程でもあり、もはや個人の社会的欲求は、租税徴収権によって形成された公金によって充足される場合にも、個別的利害集団の対立と調整を媒介として、したがって、私的利益に媒介されることなくしては充足されないであろう。また、共同体の業務が新たに社会的分業として再編成されるということは、現代社会にあっては、その業務が、民間であれ国家によってであれ、雇用された賃労働者によって担われることを意味しており、そのことによって、個人の社会的欲求の充足は、市場機構における私的利益の無政府的な調整に媒介されることなくして、充足されることもないであろう²⁰⁾。

19) 現代社会における官僚制の問題については、鳥恭彦「現代の国家と財政の理論」三一書房、1960年、第3章、において、基本的な視点が示されている。

20) その帰結がいかなるものかは、さしあたり、戦後わが国の公共投資の実態を思い浮かべれば十分であろう。例えば、宮本憲一「社会資本論」有斐閣、1967年、が、豊富な分析事例を提供してくれている。また、通常、純粋公共財とされる防衛については、新聞智、戦後アメリカ軍需調達制度と政府部門の再編、「経済論叢」第131巻第3号、1983年3月。同、軍事研究開発と軍事費の膨張、「経済論叢」第135巻第1・2号、1985年1・2月。福祉サービスの領域で医療をとれば、青木郁夫、医療産業の成長と保険医療官僚機構の変化、「財政学研究」第9号、1984年7月、等の文献が、ここでの論理を裏づけてくれる、すぐれた分析をおこなっている。

このような意味において、個人の社会的欲求は、その充足の疎外された形態を受け取るのであり、あらゆる個人的欲求の充足が、個人の発達欲求として充足されることなく、資本の蓄積欲求に規定された貨幣欲求の充足という物象化された形態に転化する傾向を、不断に再生産することになる。

以上みてきたように、個人的欲求が本来社会的性格を持つにもかかわらずその充足の体系が疎外された形態でしか現れないという理解にたてば、マスグレイヴの社会的欲求論に纏い着く誤謬と消費者主権論の前提に含まれる非現実性の理論的根拠も、明らかとなる。公共部門によって満たされる「社会的欲求」は、もはや予算統制と応益課税のみを前提するだけではその充足過程において社会性を保障されること無く、せいぜい公的サービスの生産を担う官僚機構に連なる私的利害の経済的集合体としての利害集団の対立と調整を媒介にして、私的欲求として充足されるしかないであろう。

マスグレイヴの財政組織論は、社会的分業と商品生産の論理の最高度の発展という現代社会の一側面を射程にいれつつも、それ自体としては、楽観的で非現実的な財政民主主義のモデルに帰結せざるをえなかった。そのような帰結に導かれざるをえない彼の理論の欠陥は、一方では議論の出発点として暗黙のうちに前提された社会的分業と商品生産の原理の公権力への浸透が、いかなる事態をともなって現実に進捗するのかという分析を欠落させたことにあった。そして、その欠落の端緒が、彼の社会的欲求と社会財の理論における誤謬に発することは、もはや繰り返すまでもないであろう。

それでは、市場機構の限界と関わらせて財政組織の機能を確定するという、彼の理論の特徴は、是正された社会的欲求論の中では、どのような意味合いをもって、よみがえるのであろうか。それが次の検討課題となる。

III 社会的欲求充足過程における私的評価と社会的評価

マスグレイヴは、私的欲求の充足は「多くの場合、それが市場機構に委ねられるときにもっともよくおこなわれる」のに対し、「市場機構が完全に失

敗」²¹⁾ する状態を想定して社会的欲求の定義を行い、価値欲求については、その充足が本来市場機構の原理である「消費者選好への干渉をもたらす」²²⁾ ものとして、定義した。

市場機構の限界と関わらせて定義するような公共財の理論は、現実には種々の要素を複合的に含む欲求が存在し（「混合財」の定義をみよ）²³⁾、また絶えず新たな欲求が発生することを前提すれば、市場過程における非効率の発生とその是正の過程が不断に繰り返されることを想定することになる。いいかえれば、現実の市場における競争過程で市場機構の限界を消費者としての個人が絶えず認識し、予算統制の過程でその限界の是正を財政組織に求めるという、財政民主主義のモデルを構想しているといえるだろう。

このような一連の過程で財政組織を位置づけるなら、財政組織とは、市場における経験を通じた消費者の非効率性の認識と、自発的な租税支払や予算統制とによって支えられ発展する、市場機構の限界を是正するシステムであると、定義されることになる。財政民主主義の存在を前提すれば、経済機構を構成する個人が欲求充足過程で得た非効率性の認識はこのようなシステムによって媒介され、経済機構全体の消費者主権による制御を保障するのである。

しかし、市場機構の限界と関わらせて財政組織を把握する視角から発展させて得られた財政組織のこのような位置づけは、さしあたり、経済機構を消費者主権の実現する個人的欲求の充足体系としてみる理論的前提に即して展開させたものにすぎない。したがって、このような財政民主主義を構想する財政組織論は、社会的欲求充足の疎外された体系という認識を前提として、再構成されねばならない。それは同時に、マスグレイヴが「価値欲求」の充足として認識し得た財政組織の機能の意義を明かにすることにもつながるであろう。

すでに明らかにしたように、欲求充足の疎外の体系においては、個人の欲求が市場でえられた商品によって充足されようが、また公共サービスによって充

21) Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, p. 8. 同訳10ページ。

22) *Ibid.*, p. 13. 同訳19ページ。

23) Musgrave, R. A., *Fiscal System*, pp. 16-20. 同訳15-19ページ。

足されようが、公権力にまで分業と商品生産の原理が浸透し、公共サービスも官僚機構によって担われている社会にあっては、個人の社会的欲求は、何の手がかりもなしには、もはや共同体的にあるいは社会的に充足されることはなかった。そのような社会においては、欲求の社会的充足を促進する財政組織の発展を、平坦な道のりとして展望することは極めて困難である。

ある財の供給が個別資本の生産によっておこなわれるのか、官僚機構に担われておこなわれるのかを問うとき、その調整は、多くの利害集団の対立の過程を通じておこなわれるであろうが、その過程は消費者による市場機構の限界の認識に支えられた財政組織の本来的な意味での発展に帰結するとは限らない。逆に、資本制生産の発展と、利潤の極大化などを第一の目的とするところから、人的自然を含む自然の浪費や破壊をもたらすことに帰結することも多い。そのことがまた、新しい分業の発展をもたらし、新たな営利の対象や行政材料を発生させる。この過程が、非効率や資源の浪費の拡大をとまなう場合には、欲求充足における費用を増加させ、あらゆる個人的欲求の充足それ自体が貨幣欲求の充足として物象化される傾向を強める過程として、再生産されることになる。

市場機構を通じた私的生産による財の供給と、官僚機構によって担われる公共サービスの供給との調整に関するこのような過程は、商品生産と公権力の経済的基礎を支える旧来のシステムの不断の再編成と強化の過程であることを、まず認識しておかなければならない。

それでは、このような欲求充足の疎外形態の再生産を是正する契機は、どこに見いだされるのであろうか。市場における非効率やフリー・ライダーの発生を「外部性」としてとらえ、その認識を媒介として欲求の社会性をある種の財について認めえたとしても、その社会性を特定の財のフィジカルな性質に解消させるならば、その契機を見いだすことはもはや不可能となろう。なぜなら、「外部性」をもたらす財の供給が財政組織の制御のもとに行われたとしても、すでに指摘したように、財政組織そのものが特定の財に市場原理を適応することの技術上の困難を解決するシステムとして構想されていることによって、マ

スグレイヴの理論は、社会的欲求の私的な充足過程の再生産という事態の一面のみを映しだしたものとならざるをえないからである。

いいかえるなら、社会的欲求の充足を財政組織を通じておこなうことによって、その便益や費用負担の評価を、再び市場機構の原理、すなわち個別的で私的な評価にしたがって制御することに帰結せざるをえないだろう。

その結果、マスグレイヴは、社会財とは異なった原理によって供給される、公共財の第2のタイプとして「価値財」を想定せざるを得なかった。

「社会財と民間財との区分は基本的な需要の特徴からでなく、財の技術上の特性すなわち外部性があらわれる程度から、導出されてきた。さて、政府によって供給される財・サービスはしばしばこの図式に合致しないことがあることを認めねばならない。……低家賃住宅に補助金があたえられ、また消費者は現金給付をもらって、その支出については自由選択に委ねるという方法ではなく、直接に無料のミルクが与えられる。……たとえば有害な薬品の販売禁止……。このような欲求について、私は別の書物で『価値』欲求として述べたが、これは前述の社会的欲求に関する分析の枠組みの中には組み入れられていない。」²⁴⁾

そして、このような「価値財」を公共財の第2のタイプとして想定せざるを得なかった根拠も、もはや明らかであろう。すなわち、生産活動における非効率性や生命の再生産の危機、環境の破壊など、社会的欲求を個別的で私的に充足させることで生じる現実の弊害は、ある種の財が公共部門によって提供されたとしても、それが再び私的評価にもとづいておこなわれるのであれば、その弊害は是正されることなく、形態を変えて再生産されることを、限定された範囲であれ、事実の問題として認めざるを得なかったからである。

マスグレイヴは、個人の社会的欲求が個別的で私的に充足されることによって生じる弊害の認識とその是正に関する価値判断を、「すぐれた学識、情報、あるいはその他の要因のどれかに基づいて、優越した判断をなしうる」²⁵⁾ 一部

24) *Ibid.*, pp. 11-12. 同訳11ページ。

の意志決定集団による「強制的選択」に委ねてしまうことによって、そのような価値判断と消費者主権の原理に従う財政民主主義との関連を、十分に展開してはいない。しかし、市場機構の限界を是正する機能を担う財政システムを財政民主主義の構想に位置づけようとするなら、そのような価値判断、すなわち、欲求充足における私的評価とは異なる社会的評価の生成と、財政組織の発展との関連について問うことが必要となるのは、もはや明らかである。マスグレイヴが価値欲求の概念において提起した問題は、彼の社会的欲求論に基づく財政組織の理論的枠組みを、この点において踏み出たと言わざるを得ないであろう。

従来、私的評価と異なる社会的評価の問題は、外部性の認識から始まり、社会的費用や社会的便益の問題と関わって論じられてきた。また周知のように、社会的評価の問題を単なる主観的な価値判断の問題としてではなく、客観的根拠に裏づけられた経済理論の問題としてもっとも大胆に提起したのは、K. W. カップであった²⁶⁾。ここで社会的費用論について立ち入って論じることはできないが²⁷⁾、財政組織論の再構成にあたり、重要な論点が提起されていることを、確認しておかねばならない。なぜなら、それはまた、マスグレイヴの財政システム論に対する本稿における批判的検討の、さしあたりの結論に導く視角を提供してくれるからである。

いま、カップの結論にしたがえば、「社会的費用や社会的便益という概念は、はっきり見分けのつく共通の特徴をそなえた各種の負の効用や『外部』経済に關するもの」であるが、仮にあらゆる費用が内部化されたとしても、「むだな支出、避ける非能率、公共の富や健康にたいする有害な影響という意味で」社会的費用という概念は有効であり、また、社会的便益についても「たとえ

25) *Ibid.*, p. 12. 同訳11ページ。

26) Kapp, K. W., *The Social Cost of Private Enterprise*, Harvard University Press, 1950. 篠原泰三訳「私的企業と社会的費用」岩波書店, 1959年。

27) カップの社会的費用論の提起とそれをめぐる動向については、寺西俊一、カップの「社会的費用」論をめぐって「経済評論」1978年1月号、が、簡潔に問題点を整理してくれている。また、本稿とまったく異なる視角からであるが、カップの提起した問題と欲求論との関連を指摘したものとして、中村達也、「最適概念」と「最小許容限界」、「市場経済の理論」日本評論社, 1978年, 補論3, 参照。

部分でも分割したり『独占』したりできない」ものであることを、強調している。すなわち、そこでいわれる「外部性」とは、言葉の意味において相対的なものに過ぎず、その発生の根拠や分割不可能な性質のよって来る由縁が、特定の財やサービスのもつ外部性という技術的な問題に解消し得るものでなく、絶えず経済機構の制度的な条件と関わらせて論じられている点に²⁸⁾、注目しておかなければならないであろう。

「社会的費用の原因を明らかにするためには、つねに制度的な分析によって社会的費用を研究しなければならないという結論になるのである。そのような分析は、……社会的な不経済を除去したり最小限に引き下げるための制度的改革や経済政策の問題を提起するのである」²⁹⁾。また「社会的便益を組織的に生産してゆくためには、社会的目標や公共目的の策定にたずさわる専門的な公共機関による社会活動が必要になる。つまり、社会的便益は私企業では作られないから、それを作り出すためにはどうしても共同の決定が前提となるのである」³⁰⁾。

そこで扱われている問題群は、まさに市場機構による欲求充足がもたらす弊害の合理的な認識とその是正に関わるものである。私的経済活動のもたらす有害な影響や損害である社会的費用の認識を媒介として、社会的評価が形成されるなら、その過程において、欲求充足システムの背後に潜む社会関係の認識に道は開かれるであろう。このような論理のうちに、社会の共同の意志決定の制度、単なる消費者選好を表示する装置としての代議制とは異なる民主主義制度と、それを支える専門的な公共機関の発展が展望されているのである³¹⁾。

28) Kapp, K. W., "Social Costs and Social Benefits—A Contribution to Normative Economics", E. V. Beckerath and H. Giersch (eds.), *Probleme der normativen Oekonomie und der wirtschaftspolitischen Beratung*, Duncker & Humbolt, Berlin, 1963, p. 185. 柴田徳衛, 鈴木正俊訳「環境破壊と社会的費用」岩波書店, 1975年, 89ページ。

29) *Ibid.*, p. 186. 同訳, 91ページ。

30) *Ibid.*, p. 188. 同訳, 94ページ。

31) 労働力に対する評価の問題を対象にして、個別的評価と社会的評価のギャップについてカッパの議論を援用しつつ明らかにし、その克服の過程を、人間による人間と自然の制御をおこなうシステムの形成に位置づけたものとして、池上悌, 労働力の個別的評価と社会的評価, 「彦根論」

マスグレイヴは、「価値欲求」の認識において、私的評価とは異なる何らかの「価値判断」による市場への介入を財政組織の機能として認めたにも関わらず、その根拠を社会的欲求との関連で展開することをしなかった。そのために、彼の財政民主主義の構想は、非現実的なものに帰結せざるを得なかった。しかし、先に示したカップの結論に従い、専門家に担われた公共機関の活動と、その活動が提供する必要な「情報」とそれを理解する「学識」を獲得した住民の共同の意志決定が、私的評価と異なる科学的な知見に基づく社会的評価の確立を保障するとするなら、財政民主主義の構想のうちに、財政組織の新しい機能も位置づけられることになる。

すなわち、財政組織を通じた財やサービスの供給が、私的評価に基づいておこなわれることで個人の社会的欲求が再び私的に充足されるのではなく、そのような財やサービスの供給が社会的評価に基づいておこなわれるならば、社会的欲求の社会的充足に道は開かれることになる³²⁾。そして、このような社会的評価の形成と、その評価にもとづく欲求充足を保障する、法や制度、公共機関の活動が、財政組織の重要な構成要素となる。

以上検討してきたように、財政組織の発展は理論的にも単線的なものでなく、社会的欲求の充足過程における私的評価と、社会的費用や便益の認識に支えられた社会的評価との対立を反映して、複合的なものとして把握されることになる。したがって、その比較分析においても、公共支出がどのような評価基準に基づいておこなわれているのか、また、欲求充足における社会的評価の形成を保障する専門家によって担われた公共機関の発展や、住民がその活動を監視し生産された情報にアクセスし判断する能力を養うシステム、それらによって保障される財政活動における民主主義制度の発展を具体的に跡づけ

「叢」第228・229号、1984年11月、参照。

32) 「工場法のうちに、社会的評価による欲求充足システムの典型を求めるなら、そのシステムは、営業の自由や秘密への規制にとどまらず、教育や公衆衛生の領域に波及し、人権を基礎にした共同体の再建に手がかりを与え得るものであるといえよう。工場法と共同体の再建に関しては、二宮厚美、大工業と住民生活、島森彦監修「講座・現代経済学」第2巻、青木書店、第5章、参照。

ることが、比較基準を得るための財政組織論の再構成にとって、きわめて重要な課題となるであろう。

お わ り に

従来、行財政活動の比較分析を行うに際しては、その活動を支える制度的枠組みの対照や、形式上共通をする活動の量的側面の比較考察に、その中心がおかれてきた。このような分析は、比較財政論を構想するにあたって不可欠の要素ではあるが、何をもってその比較の評価基準とするかという点に関しては、共通の認識を得るための理論的分析が十分に蓄積されてきたとはいえない。今日、比較財政論の必要が増しつつもその発展が容易ではないという状況がもしあるとするならば、そのような状況を生み出す理由の一つが、この点と関わってあるといえてよいであろう。それはまた、本稿でR. A. マスグレイヴの議論をあらためて検討の素材にとりあげた背景でもある。

すでに明らかにしたように、マスグレイヴの財政組織論の基本性格は、市場機構の限界の認識を媒介として、公共部門の活動を、消費者主権を構成原理とする経済機構の不可欠の要素として構想したことにより、そのことによって、私的経済活動と公的経済活動との関連を一望の視野におさめることを可能にした。また、結論の一面性を今おくとすれば、商品生産関係の徹底して発展をした現代の経済機構全体のそれ自体正しい認識に支えられて、市場機構と財政組織との関連が、理論上首尾一貫するものとして提起されていることにあった。

この点とも関わって、公共部門を公的欲求の充足システムとして捉える分析方法は、本稿で企図した批判的再構成を経るならば、公共部門の活動の効率性や合理性を追求する過程で、人間の欲求充足過程における社会的認識の深化と意志決定過程の発展との関連を、絶えず問わざるを得ないという点で、比較財政組織論の基礎的課題にきわめて重要な論点を提起する有効な方法であったと言わなければならない。いまや財政組織は、個人の社会的欲求の、個別的で私的な評価による充足か、社会的評評価にもとづく充足のシステムか、相対立す

る複合的な要素から構成されるものとして、分析されねばならないだろう。

財政組織の分析にとって必要となる主要な理論上の課題についてはすでに指摘をしたが⁵、本稿は財政組織の具体的な比較基準を明らかにする上で、予備的な作業にとどまらざるをえなかった。その具体的展開は、別稿に期したい。

(本稿をまとめるにあたり、財政組織論研究会において数度にわたり御検討いただき、多くの御教示を得た。本稿にもし不備な点があるとすれば筆者の責に負うものであるが、記して感謝したい。1987. 1.)