

査読論文

現代財政の機能と本質に関する試論

— R. マスグレイブの3機能論再考 —

内山 昭*

要 旨

20世紀後半以降、支配的地位にあるマスグレイブ (R. A) の財政学は資源配分 (allocation), 再分配 (redistribution), 経済安定化 (economic stabilization), という3機能論を理論体系の出発点とする。これに対して社会経済学 (マルクス経済学) 的財政学から3機能論は経済還元主義的総括であるとの批判が行われてきたが、不完全なものにとどまる。本研究は3機能論が一定の範囲で妥当性を認めるとともに限界を明示し、環境保全、権力装置の維持を加えた5機能に総括した。これによってマスグレイブの欠陥は克服され、財政機能論は十全なものとなる。この定式化は、財政学の研究において経済的側面と非経済的側面を区別したうえで統一する方法的スタンスから導かれた。

現代の公的支出や財源システムの根底には、そのあり方を規定する本質的要因がある。マスグレイブをはじめ財政学と資本主義諸国の財政構造に関する先行研究の成果を批判的に摂取して、われわれはその諸要因を「資本蓄積運動の促進」(階級性)、「国家機構の自立性」(権力性)、「国民的統合の要請」(公共性)に集約した。そして財政現象の根底にある本質はこれら「3つの要因の対抗と調整」の内に存する。この規定は、資本制経済システムの動向と関わらせた中長期的な財政構造の研究、個々の財政問題の原因解明や政策形成の指針となる。その有効性は、今後の財政学研究や具体的な政策論の展開によって検証される必要がある。

キーワード

R. マスグレイブ, 環境保全, 権力機構の維持, 資本蓄積運動, 国家の自立性
国民的統合の要請, 対立と調整

* 連絡先: 内山 昭
機関/役職: 立命館大学経済学部/教授
機関住所: 〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1
E-mail: aut20005@ec.ritsumei.ac.jp

はじめに

20世紀、特にその後半における大きな政府や福祉国家の形成は市場の失敗 (Market failure) ないし資本主義の欠陥から説明された。マスグレイブ (R. A. 1910–2007)¹⁾はまさにこの論理を洗練された財政学の体系として確立した。それは20世紀後半以降の財政研究に多大の影響を与えるとともに、国際的に標準的なテキストの地位を占めてきた。その理論的出発点に位置するのは資源配分 (allocation), 再分配 (redistribution), 経済安定化 (economic Stabilization) という現代財政の3機能論である。これは公共経済学的財政学の多くの研究者に受容されてきたものの、社会経済学 (マルクス経済学) 的財政研究者からは、経済還元主義的総括であるとの批判が根強く存在した。1970年代以降、ヨーロッパ諸国などの経済的停滞や高い失業率、財政赤字の累積を背景に大きな政府や財政の非効率や官僚主義に対する批判が高まる。これは政府の失敗 (government failure) と呼ばれる。この結果、規制緩和や小さな政府論を主張する新自由主義が台頭し、世界を席卷したが、同時に国際的な金融不安や南北間、各国内部の経済格差など深刻な弊害が生み出された。こうして新しい世紀の進行とともに、再び政府の役割が脚光を浴びている。財政が「政府の失敗」を克服しつつ積極的役割を果たすためには、現代財政の機能や本質論を再定義しなければならないというのが筆者の問題意識である。

本稿では第1に、独自の方法的スタンスにもとづいてマスグレイブの所説を批判的に検討し、現代財政の機能を「環境保全」、「権力装置の維持」を加えた5つに総括しその根拠を明らかにする。第2に、マスグレイブなどの示唆を手がかりに財政現象の根底にある本質論を提示する。財政の本質へのアプローチは中長期的な財政構造の研究や財政問題の原因究明を掘り下げることを可能とし、政策論の有効性を高める導きの糸となる²⁾。

I. 方法論的スタンス

私は近年、自身の編著になる『現代の財政』(2006年6月)を公刊した³⁾。その方法論的独自性は「経済分析を基礎に、これと非経済的=制度論的政策論的分析を統一する方法」または同じことであるが、「財政現象の経済的側面と非経済的側面を区別したうえで、統一する方法」と表現できる。これには2つの意味を込める。第1に、公共経済学的財政学の手法や成果の批判的摂取を志向しつつも、経済分析は社会経済学を基礎とし、この立場を貫く。ここでいう社会経済学的とは、マルクス『資本論』の見地、すなわち近代経済システムが資本と労働の非調和的関係にもとづくと考えられる経済学的方法的立場を指す。このことは新古典派経済学や主流派財政学の立場、資本・賃労働関係を本質的な対立関係にとらえるのではなく、単に分配上の対立に解消する立場とは基本的に異なる。

第2に、経済的側面と非経済的側面の分析を統一するというのは主流派財政学に過度の経済

主義、言い換えると計量的操作の可能な対象の分析に研究を事実上限定する手法に同意しないということである。この点は神野直彦教授が次のように述べている立場と共通する。「財政学を経済学の中に幽閉しようとする試みは、財政危機の深刻化に直面してますます分散化し、弱体化している。財政は経済現象と非経済現象との結節点に位置している。財政現象から非経済現象を捨象してしまえば、財政学は独自の学問として成立しなくなる。――財政学は経済現象と非経済的現象との相互関係を対象とする⁴⁾。」

このような方法的スタンスは筆者の編著書『現代の財政』に貫かれているが、それは「財政理論－財政システム論－租税・公債論－現代財政の役割」という同書の構成に明瞭に反映されている。その骨格は「A. 大きな政府の5要因, B. 財政民主主義の原則, C. 現代財政の5機能, D. 財政活動の個別領域」における諸概念の相互関連及び連鎖に示されている。具体的には、「福祉国家－生存権・公正原則－再分配－社会保障の財政」「インフラ・ネットワーク－効率原則－資源配分－公共投資論」「安全保障費－平和主義原則－権力装置の維持－国防とODAの財政」というように、である。（表1参照）

表1 現代財政論の概念装置と諸概念の連鎖（内山昭編著『現代の財政』2006）

A 大きな政府の要因	B 財政民主主義の原則	C 現代財政の機能	D 主要財政問題
1) インフラ・ネットワーク	: 効率原則	第1－資源配分	公共投資論（12章）
2) 福祉国家	: 生存権・公正原則	第2－再分配	社会保障の財政（13章） 教育財政
3) 有効需要政策	: 効率原則	第3－経済安定	財政政策論（1章）
4) 地域的・地球的環境問題	: 環境保全原則	第4－環境保全	環境財政と環境税（14章）
5) 安全保障費	: 平和主義原則	第5－権力装置の維持	国防と ODA の財政（11章）

II. マスグレイブ3機能論の受容と批判

2.1 マスグレイブの3機能論

マスグレイブ (R. A) の財政学は著書『財政理論』(1959)において基本的骨格が示され、5版を数えた『財政学』(Peggy 夫人との共著、初版は1973年、5版は1989年)において包括的で洗練された体系となった。ここでは現代財政の機能、または予算政策の目標が資源配分の調整、所得と富の再分配、経済安定化の3つに総括された。この3機能論は公共経済学的財政学の標準的テキストにおいて理論的出発点として踏襲されてきた。マスグレイブ自身、『財政学(第5版)』(1989)において3大機能を次のように規定している⁵⁾。

1. 資源配分の調整（または配分機能）

「社会財（公共財：筆者）の供給，すなわち全ての資源利用が私的財と社会財にふり分けられ，そして社会財の組み合わせが選択される過程である．これは予算政策の配分機能と名づけられる．」

2. 所得と富の再分配（または分配の調整）

「所得と富の分配の調整，つまり，社会が分配の「公正な」あるいは「正しい」とみなす状態に適合させるために分配を調整することである．これは分配機能と呼ばれる．」

3. 経済の安定化

「予算政策を，高雇用，妥当な水準での物価安定，貿易と国際収支を考慮した適切な経済成長率を維持する手段として利用することである．われわれは，これらすべての目的に利用することを安定化機能と呼ぶ．」

各機能の内容について，若干の説明を加える．第1の配分機能に関して，財サービスの公的供給と公的生産は2つの異なる概念であり，混同してはならないと強調する．公共財は道路や港湾のように民間企業によって生産され，政府に売り渡されるものがある一方，公務員や公的企業が行うサービスは直接公的管理の下で生産される．また公的生産には国有化された企業による電力や石炭の供給も含まれる．この理解の下に，公共財（サービスを含む）は公的に供給され，その財源は予算を通じて調達されるものとなる．そしてこのような性質を持つあらゆる公共財はすべて同列におかれ，それらの性質の違いが問われることはない．せいぜい中央政府か地方政府かという供給主体の区別が問題となるにすぎない．つまり便益の及ぶ範囲が全国的である国防，宇宙開発，がん研究などは中央政府が供給すべきであり，便益が地域的に限られている消防や街灯などは，地方政府が供給主体となることが望ましいことになる．しかしながら，われわれは「公共財」として同列におかれた多様な財政活動（いわゆる公共財）をインフラ整備・公教育のような公共サービス，環境保全，国防・警察などの権力的活動の3つに区分し，それらの性質上の違いを重視する．

第2の再分配機能は高所得層への累進課税と低所得層への扶助を結合した「租税－移転支払計画」における3つの財政手段の組合せによって遂行される．すなわち，低所得層に提供される公共サービス，たとえば公営住宅の財源を調達するために用いられる累進課税，高所得層が大部分を購入する商品（奢侈品：筆者注）への課税，主に低所得の消費者によって使用される諸商品への補助金との組合せである⁶⁾．そして再分配は不可避免的に経済効率の犠牲をとともうが，この結果自体は再分配政策にとって決定的な問題ではないとした上で，政策が最適に実行されるために次の2つが考慮されねばならないことを強調する．「(1) どのような分配上の変更も，効率の犠牲を最小にしなければならない．(2) 公正と効率の衝突に対して調整，均衡を図る必要がある⁷⁾．」

またマズグリブは現代の資本主義において公共政策による安定化の必要性を次のように述べる．「これらのターゲット（高雇用，物価の安定，対外収支の健全性，適切な経済成長：筆

者注)の達成は市場システムを通じて自動的には行われず、政策的誘導を必要とする。これなしでは、経済は重要な変動にさらされ、長期にわたる失業やインフレーションに苦しむ⁸⁾。」70年代におけるスタグフレーションの発生などで安定化政策に対する信頼性が低下し批判が強まった。とはいえ財政政策が今日も金融政策と連動しながら多かれ少なかれ次の方法で安定化機能、ないし景気変動の調整を果たしていることも事実であろう。1つはビルトイン・スタビライザー(自動安定装置)、他の1つはフィスカル・ポリシー(裁量的財政政策)によってである。

安定化機能に対するマスグレイブの言及は第3版(1980)、第4版(1984)、第5版(1989)において一定の変化が見られる。その著『財政学』の第3版、第4版では安定化機能についてかなり詳細な説明(約4頁)をしていた。4版(3版もほぼ同様)では次の総括的な指摘が目される。「失業やインフレーションの問題が単に総需要の過不足にもとづく限り、総需要のコントロールを意図する諸措置は有効であるが、各種市場の構造的な不均衡が原因であるようなスタグフレーションを取り扱う場合には有効性が低下する⁹⁾。」5版ではそれまでと同様、失業とインフレーションの並存や国民経済の相互依存性の増大によって不安定化の諸力が、ある国から他国に波及し、問題が複雑になっていること、財政赤字の水準が重要な役割を演ずることが指摘されているものの、ごく簡単(1.5頁)になっている。この事情は安定化政策の有効性の低下や弊害に対する考慮が反映しているものと推測される。

2.2 3機能論の受容と批判

3機能の説明は時期によって若干の変化が見られるが、基本は不変であり、多くの研究者に受容されている。ステイグリッツ(J. E.)は次のように述べてマスグレイブが3機能分割を想定していたことを批判しつつも、機能論自体は承認している。「今日では政府活動は3機能の面で相互に絡み合っており、マスグレイブが想定したように明確に分割できないことが明らかになっている。しかしながら「3つの機能」という見方は政府が行っている無数の経済活動を考察する上で便宜的な方法を提供する¹⁰⁾。」

わが国の多くの財政学テキストにおいても、マスグレイブに始まる3機能論は事実上無批判に受容され、理論体系の基礎となっている。代表的なものの1つである貝塚啓明教授の『財政学』(初版, 1988, 3版, 2003)は、政府の経済的役割を理解するためには3機能に分けて考えるのが便利であるとして「1. 資源配分上の機能, 2. 所得再分配機能, 3. 安定化機能」を理論的出発点においている¹¹⁾。留意したいのは同教授が「環境破壊の防止, ないし環境保全」について次のように述べていることである。「環境汚染あるいは公害の存在は、市場機構の中では対価が支払われることなしに一方的に汚染や公害の被害を受ける人が発生し、消費者の利益に応じた資源配分がもはや保障されないことを示している。(傍点は筆者)¹²⁾」これは同教授が地域的及び地球規模の環境問題や現代財政の環境保全機能に大きな関心を払ったことを

示しているが、この働きを資源配分機能から分離し、独立的機能とするには至っていない。その理由は次の点に求められる。広義の土地概念、自然環境の多くはいったん破壊されると不可逆的であり、ハードの社会資本のように労働生産物として生産（整備）できないことに対する評価が十分でないためである。

池上惇教授は新古典派経済学を基礎とする財政学に批判的スタンスを取るが、3機能論自体について「20世紀に」との限定付きではあるが、社会権の視点から容認している。同教授によると「(社会権とは)国民が人間らしく生存する権利、教育を受ける権利、健康を享受する権利、働く権利などを公的に社会が認めること(を指し)、……社会や国家が国民所得の再分配や資源再配分などの新しい方法を用いて実現すべきもの¹³⁾」である。同教授によると3機能は「資源の最適配分、所得の再分配、完全雇用」と表現され、社会権を実現するためにこれらの機能が発展してきたとの理解である。しかし池上教授において、社会権は20世紀の目標にすぎず、21世紀には自然権、社会権に「政府からの自由権(官僚制への批判)」を加えた新社会権の実現が目標となるとして「新社会権の財政学」を構想する。社会権の下では行動原理、社会的特徴、経済倫理がそれぞれ「計画化、社会国家、実質的平等」であったのに対し、新社会権の下では学習、参加・分権社会、生存権・公正競争とされ、情報の公開、知る権利の保障、国民の教育権の確立、民主主義的な参加と意思決定のルールなどが「新社会権を保障しうる財政システム」の内容をなす¹⁴⁾。

他方ではマズグレイブや公共経済学の財政機能論に対して、その克服を意図した社会経済学派の財政機能論が主張されてきた。宮本憲一教授は現代国家の機能を次の6つに総括している。①資本主義の経済社会秩序の維持 ②生産の一般的共同的条件の創設・維持 ③生活の一般的共同的条件の整備 ④流通信用の国内的対外的条件の整備 ⑤資本や労働力の都市集中の基盤づくり、及び地域社会の統一管理¹⁵⁾ ⑥環境・資源の管理。これは財政に限定しない、現代国家の機能ないし役割の整理であるから、国民的市場の統一に関わる「流通・信用」の条件整備をあげていたし、「環境・資源の管理」を早い時期(1980年代初め)から正当に位置づけていた。マズグレイブ定式における「所得再分配」や「経済安定」は「資本主義の経済社会秩序の維持」に含めていると思われる。しかし、そうすると大規模な所得再分配や経済安定機能(ビルトイン・スタビライザー、フィスカル・ポリシー)の現代経済における重要性の過小評価にならざるを得ないし、それらの独自の意義は埋没してしまう。

また植田和弘教授は同氏が編者の一人である『現代財政学(新版)』(2003)の経費論において現代財政の機能を次の3点に総括している。①インフラストラクチャーの整備 ②諸階級の利害調整、社会秩序・体制の維持 ③エコロジーとの調和、自然と人間の共生。そして現代経費の本質を国家の権能の二重性、すなわち「現代の国家は一方で軍隊、警察、裁判所などに経費を支出し、権力的な強制と支配のための装置」であり、「他方で社会を統合し社会的調和を図るための文化的、経済的、政治的な経費支出に見られるように、国民的合意の組織者でもあ

る」ことに見出す¹⁶⁾。

この見解はマスグレイブ、サミュエルソン、ヴィクセル、リンダールらの公共財の理論を批判的に検討したことから得られている。第1機能はマスグレイブの資源配分、第2機能における「諸階級の利害調整」は再分配といった各機能に対応している。環境保全を第3の機能として位置づけたことは積極的意義を持ち、また経費の2重性や現代国家の役割に対する二面性の論理は筆者における本質論の展開に貴重な示唆となった。とはいえ、現代財政（または経費）の機能のうち環境保全以外の2点は重要な欠陥を免れていない。公的な教育文化スポーツ施設や医療保健施設などは広義のインフラストラクチャーに含めていると思われるが、資源配分機能とするほうがより適切な総括ではないだろうか。第2の機能は広範かつ多様な諸活動が含まれるが、「諸階級の利害調整」と「社会秩序・体制の維持」の間にある重要な性質の違いに着目し、1つに総括しない方がよいであろう。経済変動を自律的に調整できないのは現代資本主義に特有の現象であるから、経済安定機能を欠落させるのは適切ではない。

以上のように宮本教授や植田教授の所説は重要な成果を有するものの、同時に現代財政の諸機能の総括としてはきわめて不完全である。またマスグレイブや公共経済学が理論的出発点とした3大機能論が一定の妥当性を持つことや、その欠陥が明示されることはない。主要な理由は、経済次元の総括と非経済的次元の総括との区別と統一がなされていないことに求められる。このためにマスグレイブらの経済還元主義の限界や、方法論的個人主義に由来する難点の克服への道を閉ざすことになったのである。

Ⅲ. 現代財政の5大機能論

3.1 マスグレイブ3機能論の限界

私はマスグレイブの3機能への総括を一定の範囲内という限定付きで、肯定的に評価する。それは経済的次元における財政の機能を適切に総括しているからである。しかしながら、このことは決してその無批判的受容ではなく、致命的な欠陥が内在するとみなしている。第1に、資源配分の調整という概念が過度に抽象的であり、性質を異にする財政活動すなわち、3つの財政活動、インフラ整備や公教育、環境保全活動、国防費、警察費に代表される権力装置の維持を同列に扱う。しかし、これらの財政現象には本質的な違いがあり、抽象的レベルであれ、同列視することは今日の財政の働きを生々と捉えることを阻害する。性質の違いに着目すれば、固有の資源配分の調整機能はハードのインフラ整備や公教育に限定し、他の2つはそれぞれ独立的機能とすべきだと考えられる。その根拠は後に一層掘り下げられるけれども、環境保全について若干敷衍する。広狭の地域的環境及び地球規模の環境に対する保全が政府の基本任務の1つであることは広い国際的合意となりつつあり、これにともなってヨーロッパや日本の財政学テキストが基本的機能に追加するようになっている。たとえばドイツのツインマーマン&ハ

ンケは第4の機能として「環境目標」を位置づけているし¹⁷⁾、日本ではまだ少ないものの井堀利宏教授は同じく第4の機能として「動学的最適化機能」または「将来世代への配慮(機能)」をあげ、環境保全が典型例であるとしている¹⁸⁾。

第2に、3機能への総括自体を「市場の失敗」から導出することには一定の根拠があるとしても、特に資源配分の調整と再分配機能に対するマズグレイブの意味づけは不適切である。資源配分の調整の必然性は、いわゆる社会財＝公共財の供給が市場システムにおいて行われると、非排除性と等量消費の性質から過小供給となるか、または全く供給されないことに求める。これが一面の真実を説明していることは確かだが、重要な一面を見逃している。すなわち、インフラは資本制企業の間接的な施設設備であり、公教育が一定の水準を持った労働力の育成・供給に欠かせない条件、施設であるにもかかわらず、「資本＝資本制企業」がこれを適切に供給できないことに対する認識が欠落している。言い換えると生産の3要素の1つである「資本」と関連させてこの調整機能が説明されないのである。

再分配機能については、市場システムの下での所得分配が不公正にならざるをえない、つまり市場が失敗することが根拠とされるものの、その背後にある労働力の維持、再生産を円滑に行うことに対する洞察、認識は見られない。一言で表現すれば、再分配機能が生産の要素としての「労働」と結びついているとの観点は希薄である。すなわち、健全で良質な労働力の維持・再生産が社会的な総資本＝資本制企業全体から要請され、また勤労者や国民から生存権(健康で文化的な最低生活)の実現を要求されるために政府がこれに介入し、再分配を行うのである。

資源配分の調整や再分配機能を生産要素としての「資本と労働」に対応させることは、資本制市場経済における資本・賃労働関係の本質が調和的でなく対立的であるとの認識から導かれた。この視点の重要性は現実の予算編成や税制のあり方を分析し評価する際に、有効性が高いことにある。資源配分の調整、例えば産業基盤や交通通信ネットワークの整備がしばしば、福祉や公教育への財政支出にあらわれる再分配に優先されるのは、資本が労働に対して優位であることの結果である。

われわれは先に環境保全を独立的機能として定立すると述べたが、「環境」に含まれる内容は「広義の土地または自然(資本の生産物ではない生産要素)」の内容と密接に対応している。この土地概念は水利権、漁業権、日照権、アメニティ権などから清浄な空気、生態系を持つ森林、河川や海洋、安全な水、土壌を含む。環境の概念が人類の生存条件としてこれらを含むことは明白であり、「土地概念」の別表現に他ならないといえる。かくして政府や財政の任務としての環境保全とは、自然を中心とするさまざまな環境を一定の条件と基準にもとづいて維持、保全するための活動ということになる。この点は後に再び言及される。

3.2 5大機能への総括とその根拠

マズグレイブ理論の限界は3機能に「環境保全」(広狭的地域的、及び地球レベルの)、「権

力装置の維持」を加えた5つに総括することによって克服される。(前出の表1, 参照)

- | | |
|---------------|--------------------------|
| 1) 資源配分の調整 | 資本が適切に供給できない財・サービスの供給 |
| 2) 所得と富の再分配 | 一定水準の労働力の維持, 再生産への介入, 支援 |
| 3) 経済の安定化 | 経済の自律回復力喪失への対応 |
| 4) 環境保全 | 地域的及び地球規模の環境破壊への対応 |
| 5) 権力装置の維持・発動 | 軍事・警察機構, 戦争, 軍事行動の費用負担 |

5機能への総括の意義は次の点にある。第1に、マスグレイブの3機能論では環境保全や権力的活動は資源配分機能(国防, 治安は市場で供給されない公共財の一種とされる)に含まれるから、それらを独立させると資源配分機能はより狭い範囲となる。つまり、インフラストラクチャー(生産と生活の一般的共同的条件)の整備, 消防, 防災, 災害復旧, 公教育, 公的福祉サービスなどである。国防や警察活動という固有の権力的活動とインフラ整備のような資源配分機能が本質的に異なることは、故加藤栄一教授によって明確に指摘されていた。それはアダム・スミスの経費論評価に関連してであったが、次のように説明されている。「この4つの機能(スミスのいう国防費, 司法(警察)費, 公共土木事業・公共施設の建設と維持, 王室費・筆者注)のうち, 前半部分, つまり国防と司法という機能と, 後半の公共土木事業と公共施設の建設と維持という機能とは質を異にする機能である。……国防と司法という方はスミスの自然的体系, 自然的自由という自明で単純な体系が当然その外部に要請する, あるいは前提する国家機能である。……後者の機能(後半の)は国防と司法とは違って, 自然的自由の体系の完全な外部に設定される国家機能ではなくて, むしろこの中に紛れ込んでこざるを得ない国家機能である¹⁹⁾」

第2に、地球環境問題に対する国際的国内的合意が形成される中で、環境保全を現代の国家や財政の主要任務の1つとすることに異論はないが、重要なことはその経済学的根拠にある。私はこれを次のように理解する。清浄で良好な自然環境が人間の生活, 生存, あるいは農林水産業などの産業に不可欠であり、環境保全を公共財の一種としても弊害は少ない。環境破壊が部分的で局地的な現象であるときには、公害の防止というような個別的政策対応で可能であり、環境保全を資源配分機能に含めることができた。

しかし20世紀後半の経済成長とともに、河川, 海, 大気, 土壌などの汚染, 破壊, 地球温暖化が先進諸国全体で、かつ途上国を含む地球規模で深刻化し、人類の生存を脅かしかねない状態となった。この結果、環境問題への対応は国際的に政府の主要な任務であるとの合意が形成され、財政の主要機能の一つに位置づけられる。その理由として、環境破壊は大量生産, 大量廃棄, 生活の電化, モータリゼーション, 高度技術といった経済社会システム全体の活動によって引き起こされていること, 自然はいったん破壊されると回復不可能なことが多いこと(不可逆性), また環境政策が個別の対応によるだけでは十分でなく, 総合性長期性を持たねばならないことがあげられる。その政策手段は直接的な規制(炭酸ガス排出量の縮減), 課徴金

などの原因者負担、排出権取引、森林育成、水源涵養などの施策などの他、炭素税などの環境税に類型化されている。なかでも環境税の導入、強化はきわめて有効な手段である。それはヨーロッパ諸国では国民的合意を得て進展してきたが、日本やアメリカでは産業界の抵抗のために大変遅れているのが実情である。

また経済理論的に、環境保全と広義の土地所有（自然的諸条件の排他的所有と利用）の間にある不可分の関連に注目したい。3大生産要素の1つである土地（＝労働によって作り出したものでない自然的資源、狭義の土地はその代表）はその有限性と豊度及び位置の優劣によって地代発生の変因となり、その所有は地代獲得の根拠となる。従来、有限性が自明であった土地自体（地球の表面）、鉱山（採掘権）、用水（水利権）、海水・淡水面（漁業権）は所有の対象となる。ところが資本主義の発展にともなってそれらに対する需要が増大すると、土地については地価上昇や都市問題が発生、激化した。他方、河川、湖、海への排水、大気への排煙、気候変動などは問題がかなり進行するまでは有限性が意識されない。公害が発生しても多くの場合、汚染が局地的範囲にとどまるか、被害や悪影響が証明されない限り、迅速な対応は行われにくかったといえる。しかし、環境問題が経済活動を制約するだけでなく、人々の健康、人類の生存を脅かすようになると環境政策の手段が体系化されてくる。直接的な排出規制は広い意味での所有権の制限であるし、課徴金のような原因者負担は一種の料金、環境税は重要な租税（所有権の経済的制限）として位置づけられる。環境問題や環境保全に関するこれまでの経済理論的解明はいまだ十分ではなく、土地（自然資源）の有限性や土地所有（自然資源の所有論）の概念を用いて、いっそう掘り下げられるべきであろう。

第3に加藤栄一教授の所説に学ぶと、「権力装置の維持」機能を自立させるのは次の論理で説明できる。警察（国内的安全）や国防（対外的安全）という活動はインフラ整備や公教育サービスのように「市場の失敗」に由来する、つまり市場では供給されないか、供給不足になるために行うという性格はきわめて希薄である。それらは政府が市場の失敗のために供給するというよりも、国家に固有の活動、すなわち武器や兵器を独占する軍隊や警察（暴力装置）が行う権力的活動である。その実際の活動は独占的かつ合法的な暴力の行使である。このような活動をインフラ整備や公教育と同一レベルで扱うとすれば、それはフィクションの誇りを免れない。

また軍事・警察活動が階級的性格を帯びることに注意すべきである。警察活動はすべての国民の生命財産を守ることを建前としているが、いつでもそうであるとは限らない。時に警察権が罪もない人や弱者に冷たく厳しく対応することが少なくないからである。さらに経営者の要請を受けて労働争議を鎮圧するし、ときには法を逸脱して社会運動を強権的に取り締まる。真実の意味において戦争が余儀なくされた防衛戦争の場合、それは主権を守り、国民全体の安全と財産を守る行為であるといえる。しかしかつての15年戦争（日中戦争、太平洋戦争）は明らかにそのようなものではなく、侵略戦争であった。近年、アメリカが中心当事国であった湾岸戦争（1990～91）、アフガン戦争（2001）、イラク戦争（2003）は、アメリカ国民を守る戦争で

あつたらうか。決してそうではなく、兵器・軍需産業の利害に沿い、石油利権の確保を意図したという性格が濃厚であると指摘されている。戦争や軍事行動は政治的行為であるが、軍事・警察費はそれを経済的に支えている。したがってわれわれは財政学を経済的次元の枠内に閉じこめることなく、財政機能論において「権力装置の維持（及び行使）」を主要機能の1つとして独立させるのである。そうすると現代財政学は必然的に防衛費（国防費）の分析に、地方財政論では警察費の分析に重要な地位を与えることになる。

IV. 現代財政の本質

4.1 マスグレイブの示唆

以上のように現代財政の主要な働きは5つに総括されたが、この背後には各機能のあり方や大きさを根底的に規定する諸要因がある。さらに財源の大きさは政府活動の規模や財政の働きと密接に関連しているとはいえ、財源システム、税制、社会保険財政の構造は機能面と同様の要因によって決定されると考えられる。われわれは、多様な内容を持つ一国の財政活動全体を規定する諸要因とその関係を現代財政の本質と呼ぶ。本質論の一般的重要性は次の点にある。第1に、財政学が経済学の1分科であり、個別科学である限り、体系化が行われなければならないが、本質論はその基礎となり、体系化自体を可能にする。第2に、資本主義経済の動向と関わらせて10～50年という中長期的な財政構造の性格規定をする際に、方法論的基礎となる。第3に、個別的な財政問題の原因分析、政策論の展開において、正しい評価や結論を導くうえで有効性の高い視点となる。留意すべきことは、本質論の先見性や的確さの程度が問題であり、それが体系化の水準や有効性を制約することである。

財政の本質規定を導出する上で、マスグレイブの理論は重要な手がかりを与えた。マスグレイブは3機能を個別に説明した後、「機能間の調整と対立（Coordination or Conflict of Functions）」を総括的に論じていたからである²⁰⁾。ここでは「いかにすれば財政政策の3つの機能—配分、分配及び安定—は、総合的な1つの予算政策に統合できるか」が課題とされ、理論的には3つの目標を「同時に達成することは可能だが、現実にはこの理想は遂行されない。対立が生じ、政策決定はゆがめられる²¹⁾」としている。問題は対立であるが、それは次のことを指している。「予算計画がしばしば、さまざまな政策目標自体にある価値を評価せずに策定される。個人及び集団の利害が実施段階で衝突し、その結果1つの目標の達成がしばしば他の目標の犠牲を伴う²²⁾。」次いで資源配分と再分配、資源配分と経済安定、再分配と経済安定、再分配と経済成長という各機能間の対立が検討され、次の結論的叙述を導いている。「これらの潜在的な諸対立を観察すると、巧みに調整された部門別予算に関する規範的観点が、財政過程の現実の記述とならないことは明白である。むしろそれは現実の運営を評価し現存の財政制度の正否を評価するための基準である。」²³⁾

しかしながら、マスグレイブは『財政理論』(1959)において3つの機能(部門予算)の統合は行政的便宜の問題であるとして次のように述べ、この見方を堅持してきたと思われる。「(3部門予算の：筆者注)統合は行政的便宜だけの問題であり、われわれは次の基本原則の視点を見落としてはならない。すなわち、この統合予算はそれ自体何の理論的根拠(rationale)も持たず、またそれぞれまったく異なる考慮と計画目的を持つ別個の部門予算を清算することによって得られる1つの結果にすぎない²⁴⁾。」とはいえ、3つの目標(機能)の同時達成は規範的理論のうえでは可能だが、現実には諸目標間に厳しい対立があり、ある目標の達成は他の目標を犠牲にするとした点は正当に評価すべきであろう。

また、マスグレイブは晩年の論文「財政理論における国家の役割」(1996)において次のように述べ国家の固有の役割に大きな関心を払っていた。「財政手段がいかに機能するかという問題は経済学の命題であるが、その目的はよい社会の理念やそこでの国家の役割に依存する²⁵⁾。」

また財政現象と階級闘争との関係にも次のように言及している。「マルクスの理論とは異なる意味であるが、財政問題は階級闘争として見ることができる。エリートや諸階級概念は単に経済学のタームだけでなく、より広い視野で見るべきである²⁶⁾。」

3目標の同時達成の困難や3部門(機能)間の対立の重要性に着目した柴田弘文教授は、マスグレイブが財政を資源配分、再分配、経済安定の3部門に分離し、各部門が独立に所与の機能を果たすべきだとしたことを批判し、「所得再分配と公共財供給(資源配分、内山注)は一体として運営されるべき」ことを主張する。同教授はマスグレイブやその思索の淵源であるWicksellの学説を概観した上で、一般均衡図によって証明している。それが示しているのは「強制的所得再分配後に両者がそれぞれ単独で獲得できる効用は、所得移転と公共財供給が同時に行われることで両者が協調することが可能になり、全員一致で獲得できる効用より低い」ことである。そして「個人間の所得移転は独立して行われるならばゼロサムの特質から強制によるほかないが、公共財供給と組み合わせられるとプラスサムとなり全員一致で協調的に行われることがわかる」と結論付ける²⁷⁾。

だが、マスグレイブや柴田教授などにあっては方法論的個人主義の限界がいつその堀下げを妨げる。すなわち、市場システムにおける対立とその調整はさまざまな利害を持つ諸個人や諸個人の集団として理解され、集団間の違いはせいぜい高所得者と中低所得者のグループに区分されるにとどまり、資本賃労働関係や諸階級間の本質的に非調和的性格は視野に入っていないからである。

4.2 重森暁教授の所説

重森暁教授は最近の論文「人間発達の財政学を求めて—マスグレイブ3機能説の再検討」(2008)において財政学の構想や研究の方法と関わらせて3機能論を考察している。同論文は

狭義の機能論にとどまらず、本質論への志向を内包しているため、同論文の検討は筆者の財政本質論の意味を明確にする上で有益である。

重森教授は民主主義財政学の新たな展開を図るものとして「人間発達の財政学」の構築をめざしてきたが、その特質は「生存権、発達権といった現代社会における人権概念の深化をふまえ、それを基礎にした財政のあり方を探求し、その財政規範と現実との乖離＝矛盾を批判的に解明する²⁸⁾」ことにある。同教授のマスグレイブに対する総括的評価は、次の叙述に見るように限定的容認と批判である。「3機能説は現代財政の規範ないし福祉国家における財政の説明原理としては一定の有効性を持っていた。……しかしグローバリゼーションの進展と社会・経済・政治構造の大きな変化の中で、ケインズ＝ビバリッジ型福祉国家の限界が明らかになりポスト福祉国家への移行が課題となっている今日、3機能説では説明のつかない財政現象が数多く生じている²⁹⁾。」そのうえで3機能を批判的に吟味し、現代財政の機能を次の4つに再構成する³⁰⁾。

- 1) 生活保障機能—生存権・発達権を保障するための共同的諸条件を整備し、格差是正と社会的公正を実現する機能
- 2) 資本蓄積機能—生産の一般的条件を整え、資本蓄積を促進する機能
- 3) 環境維持機能—人間と自然の物質代謝を制御し、地球自然環境の持続可能性を確保する機能
- 4) 体制維持機能—社会の諸階級・諸階層の対立を調整し、社会統合を図り、権力と体制を維持する機能

同教授の総括における第3の環境維持、第4の体制維持両機能は筆者の第4、第5機能とはほぼ同じであり、両者はこの点で認識を共有しているといえる。環境維持（保全）機能の説明は深い洞察に裏付けられているが、決して十分ではない。前述したわれわれの論理とは異なり、環境保全を「3つの生産要素の1つである広義の土地概念」と結びつけて経済学的根拠を明確にしていないからである。また筆者はマスグレイブの3機能自体を受容するのに対して、同教授の第1、第2機能はこれと明らかに異なり、新しい定式化である。われわれはこの定式に批判的であるが、マスグレイブ機能論の検討の内容は大変興味深く学ぶことが多いことも事実である。特に資源配分機能に対して、マスグレイブの貢献をふまえたうえでの次の批判に注目したい。「財政の役割をあくまで経済の論理でわりきり、資源の最適配分を経済的効率という視点からのみ評価するという経済主義的偏向がつきまとっている。また資源の最適配分の基礎にある人権としてはせいぜい消費者主権がすえられるだけであり、今日における発達権をはじめとする人権概念のゆたかな発展が考慮されているとはいいいがたい³¹⁾。」われわれは財政学研究の視点としての人権概念に同意しないが、この前半部分はマスグレイブや公共経済学派の財政学の難点を鋭く突いたものであり、強い共感を覚える。

重森教授とわれわれとの間に機能論の総括、または定式化の違いが何ゆえに生じるかについ

て、次のように考える。第1に、同教授の方法は「人権概念の視点」に端的に示されるように研究の基本理念を明示し、社会科学の総合性を重視する。これに対してわれわれは人権概念の豊富化や財政民主主義に高い価値を与えつつも、これと財政学研究を峻別し、分析の後に両者の関連を考察するというスタンスをとる。同教授のスタンスを理想主義、あるいは主観主義と呼ぶと、われわれの立場は客観主義の強調である。また筆者は財政現象の総合性を認めた上で、財政学研究のあり方として「経済分析と非経済的＝制度的側面の分析を区別したうえで、統一する」方法に立脚する。マズグレイブ3機能論の受容と2機能の追加が導かれるのはこのゆえである。

第2に、われわれは機能論＝財政現象の分析と本質論を論理次元が異なるものとして明確に区別するのに対して、重森教授の方法は分析の総合性を重視していることから機能論＝現象面と本質論が一体的である。第1の「生活保障機能」は人々の生活＝労働に関わる機能、第2の「資本蓄積機能」は企業＝資本に関わる機能の総括であり、一定の根拠を見出せる。第1機能は生活に関わる資源配分機能と再分配機能を統合したものだが、両者の経済的性格の違いを機能論のレベルで統合することには無理があるように思われる。資本蓄積促進についても財政機能の1つとすることには違和感がある。それは労働力の維持・再生産、環境保全、権力装置の維持(体制維持)とも深くかかわる。たとえば、環境破壊は資本蓄積運動の結果であるが、一定の限界を超えると資本蓄積の制約条件となる。軍事費は好況時には空費として資本蓄積の阻害要因となるが、不況時に軍事費の増加は市場を創出し、資本蓄積の促進要因に転化する。このためにわれわれは「資本蓄積促進」という概念は現代財政の本質を規定する3要因の1つとして用いる。同教授におけるこの2つの機能と第3、第4機能とは論理次元を異にし、率直にいうと現象と本質が判然と区別されていないのである。

3.2 現代財政の本質規定

資本主義国家の財政活動は一般に階級性、権力性、公共性という性格を刻印され、これらが現実の予算や税制に反映される。階級性というのは、予算や税負担の配分がどのような社会集団、階層の利益に沿って行われているか、さらに国家や財政が既存の経済社会体制の存続にどのように貢献しているかということをさす。筆者は資本賃労働関係の本質が搾取にあり、決して調和的でないと思なすので、これを基本とする資本制市場経済システムには解消しがたい矛盾や敵対的性格が内包されると考える。権力性または強制性というのは、財政活動が法律の制定や議会の決定という手続きを経て、官僚制によって国民(家計)や企業に対して執行されることを指す。これを最終的に保証するのは軍事警察機構という暴力装置であり、司法の判断という強制システムである。他方で、財政活動は公共性を要求され、法律や国民議会の決定という形式をとることが鉄則である。というのは、近代国家が一般に国民主権国家であり、公共の福祉を増進することを最高法規である憲法や諸法令(たとえば福祉や教育関係の法令など)に

明記する。そして、政府の編成や財政に大きな権限を持つ国民議会や地方議会の議員は定期的に行われる選挙において国民の審判を仰がねばならない。

核心は3者の関係である。以上の説明からわかるように3者は相互に独立的で、たえざる対立と調整の中にある。現代の国家と財政において階級性と権力性は表裏一体的であることが多く、財政活動や予算の編成が大筋で大資本の利害、または資本蓄積運動の要請に沿い、他方では官僚集団や軍事機構の権益保持に傾斜している。これと反対に、公共性はすべて無視されるわけではないが、前2者から強い制約、制限を受ける。公共性の内容や程度が優れてその国の民主主義の成熟度に規定されるからである³²⁾。

財政に関する3者の関係を、資本制市場経済システムの敵対的性格に起因する階層や社会集団の対立と調整として把握するとき、現代財政のあり方(例えば予算)はどのように決定されるかという問題、すなわちその本質論に新しい地平が切り開かれる。結論的にいうと、**現代財政の規定要因は「支配的資本の資本蓄積の促進(階級性)」「国家または国家機構の自立性(権力性)」「国民的統合の要請」であり、そのあり方は「3つの要因の対抗と調整」によって決定される。**われわれは、この対抗と調整のうちに現代財政の本質を見出す。現代では一般的に、「資本蓄積運動」と「国家の自立性」の対抗と調整(協力)が基軸であり、「国民的統合の要請」が部分的あるいは決定的な影響力を発揮する構造である³³⁾。宮本憲一教授は最近の論文においても財政活動や公共政策における権力的性格を重視すべきことを強調しているが、私の財政機能論や本質論はこれを十分ふまえたものである³⁴⁾。

これに対して、当然のことながら19世紀的な古典的財政について本質は何かという疑問が生じる。この時代、支配的な財政のあり方は「安価な政府」であり、財政の機能は限定的な資源配分や権力装置の維持であり、租税負担の水準も低い。自由放任という標語が示すように、政府の介入がほとんどない下で諸資本は競争しており、寡占的な資本(企業または企業グループ)は形成されていない。「安価な政府」の財政においても、階級性、権力性、公共性の鼎立に本質があると考えられるが、相互の対立は先鋭ではなく、相対的に調和的である。したがって3者の関係は現代と比較すると牧歌的であり、国家や財政は資本蓄積運動、及び国民生活に対して消極的であったから、構図は鮮明ではないのである。

林健久教授の現代財政論の重要な成果は福祉国家の財政を国民国家の視点とグローバルな視点から解明したことにあるが、ここには上述の「3つの要因の対立と調整」が明快な論理で次のように展開されている。すなわち、パクスアメリカーナによるアメリカの国際的な軍事費負担がNATO諸国や日本などの軍事権外交権を制約したこと、社会主義体制や国内の社会主義運動に対抗するために大資本や支配層は福祉国家を許容したこと(相対的に低い軍事費負担がこれを財政的に可能にする)、国民全体に高い生活水準が実現され、国民的統合が強化されたことを示し、それらが相互に密接な関連を持つことを整合的に明らかにしたからである³⁵⁾。

国民的統合性については、若干の説明を要する。資本主義に適合的な近代国家は人民の諸階

層を一つの国民に統合する必要があるが、国民国家の性格を帯びるが、これは国民経済の形成や国内市場の統一に照応している。階層性を持つ人民や被支配階級は個々の企業や資本総体との間に利害対立があり、またそれぞれ個別的の利害を持っているが、同時に一つの国民として共通の利害や帰属意識があり、国民的統合の基盤となっている。政府や議会、官僚制はこの国民的統合性を確保することなくして国民国家を維持できず、程度に差異こそあれ、統合を破壊、ないし弱体化させる要因の除去をたえず求められるのである³⁶⁾。

財政のあり方は個別の国家や政府の性格を前提とするが、これを念頭におきつつ具体的事例に則して説明しよう。日本の高度成長期(1955-1975)には、大資本の資本蓄積運動、言い換えると経済的支配者たる大企業総体の財政に対する規定性が優位であった。官僚制がインフラ整備や国家市場の創出等政策面で経済成長を支援し、これが大きな意味を持ったことは事実だが、直接間接に大資本の意向を自発的に汲み取ったものであった。戦後の日本では「与党政治家-官僚制-経済界(財界)」(政官財)のアイアン・トライアングル(鉄の3角同盟)が財政金融だけでなく社会全体を支配したと考えられたが、この同盟が経済成長や経済大国化を第一義的に重視したという意味では、資本蓄積運動が国家の自立性を包摂したとってよい。国家の自立性の劣位は戦前の強大な軍国主義の反省や憲法の制約から軍事機構(軍隊)の力が経済力に比して弱体(特に80年代まで)であったことを主要な原因とする。視点を変えると国家の安全を在日米軍やアメリカ太平洋軍に依存してきたのであり、これは日本の軍事面外交面での対米従属の根拠となってきた。

「国家の自立性」の優位は一般的には国民国家が他国との戦争状態、あるいは社会的経済的危機にあるときに顕在化する。平時では国家の自立性が国民的統合の要請と結合して発現した典型例として1950年代から60年代にかけて確立した「西ヨーロッパの福祉国家」をあげることができる。福祉国家の成立はロシア・東欧の社会主義体制や社会主義運動に対抗することを大きな動機としていたが、軍事的政治的対峙のために国家の自立性が前面に押し出され、これに国民的支持を獲得する基盤として体系的福祉が構築された。これによって大資本が相対的に後景に退き、国民的統合の要請が実現する度合いを強めるとともに、行政部門や財政の肥大化ともなって非効率や官僚主義も増幅された。これらは経済的停滞の要因に転化していくのであり、思想的および経済政策論において福祉国家を厳しく批判する新自由主義が影響力を持つ背景ともなる³⁷⁾。

上述の3要因は現代財政のあり方を本質的に規定しているが、それらの対抗、調整のプロセスは財政民主主義の諸原則と公共性(公権力)の外皮の下で遂行される。私は財政民主主義の次の8原則を重視する。3つは手続き・ルールの「議会優位と国民の多数意思尊重」、「財政情報の公開と説明責任」「財政過程への参加と直接請求」の各原則、5つは内容・実質のそれである。「公正と効率の両立、統一的追求」「生存権・生活権の最大限追求」「地方自治の財政的保障」「平和主義と平等互惠の国際協力」「環境権の尊重、地球環境保全責任」の各原則である。

これらは公共性の実質や国民的統合を強化する武器として活用できる余地がきわめて大きい³⁸⁾。

ここから社会・経済の民主的変革の一環である財政改革について、これまで明瞭でなかった課題が見えてくる。その戦略は各個人の自立性（自由権）と協力・連帯を最大限確保できる包括的諸条件を整え強化することであり、焦点は国民的統合の要請を改善すること（社会的弱者の保護、所得格差や地域格差の拡大の防止、国民諸階層の利害調整など）にある。これを達成するためには他の2要因を制約・規制する政策体系を持たねばならない。1つの柱は大資本の支配力に対する規制である。具体的には大資本や投機的資本の反社会的で、人間の健康や命を脅かす経済活動、そして自然環境に破壊的な経済活動を制限する立法や財政措置を講じることである。他方で大資本やそこから分配を受ける富裕層は財政活動を通じて直接間接の便益を受けているから、累進課税などの方法で適切な負担を求めることが欠かせない。

第2に、国家の自立性を制約する方法が追求されなければならない。トーマス・ペインは18世紀末、その著『コモン・センス』において次のように述べ、どのような国家（政府）にも弊害が不可避であることを指摘している。「政府は最良の状態においてさえ、必要悪にすぎない。その最悪の状態においては耐え難い存在である」(“Government, even in the best state, is but necessary evil ; in its worst state, an intolerable one.” Common Sense, Thomas Paine)

大きな政府、大きな財政の問題点、浪費や非効率、官僚主義の弊害は今日なお未解決の問題である。しかもこれにとどまらず、国家や行政部門の肥大化は人々の国家に対する隷属を生み出しかねず、民主主義劣化の原因となる危険をはらむ。さらに日本の軍勢力や軍事機構の強化は財政負担の増加をもたらし、東アジアの国際的安定や安全の脅威となるから、この抑制は決定的に重要である。分権改革、つまり中央政府への権限と財源の集中を改め地方政府（自治体）への権限と税源の移譲、地方自治の強化はもっとも基本的な方法である。社会保険を通じた今日の社会保障給付は巨額に上り、国民生活の重要な基盤となっている。それは日本の場合、4大社会保険（雇用、医療、介護、年金の各保険）で85兆円（2005年、87.91兆円）を超え、国民所得の4分の1（同23.9%）に迫る。現在中央政府が直接所管しているが、神野直彦、金子勝両教授らが主張するように社会保険政府（または社会保障基金政府）として自立させることが望ましい³⁹⁾。

さらに政府（公共セクター）、市場セクターと区別される「社会的セクター（またはサード・セクター）」の全面的活用である。ここには一定の社会的性格、公共性を持った協同組合、教育研究機関、医療福祉施設、職業訓練機関、NPO、NGO、市民組織など広範な領域を含む。第3のセクターということは一部市場システムを活用し、一部公的責任を認めることを意味し、政府は費用の一部を公費負担するが、経営は各組織に委ねる（Support, but no control）。これによって非効率や官僚主義の弊害を除去するとともに、「国家＝官僚制の自立性」を制約できるのである。

まとめ

マスグレイブに始まる現代財政の3大機能論の限界に対するこれまでの批判は不完全であったが、環境保全、権力装置の維持を加えた5機能への総括によってその欠陥は克服される。マスグレイブが1959年の著作『財政理論』で「環境保全」を独立させず資源配分機能に含めたことはやむをえなかったであろう。この時期、環境問題が経済成長だけでなく、人類の生存を脅かすほど深刻な問題であるとの認識がまだ広く共有されていなかったからである。しかし80年代に版を重ねた『財政学』(第5版, 1989)においても、なおこの立場を堅持していたことは環境保全に対する財政手段の固有の役割を十分評価できなかったことを意味する。「権力装置の維持」に関しては、方法論的個人主義に依拠する経済還元主義にとどまる限り、この働きを資源配分機能から自立化させることは論理的に不可能である。現代財政の5機能論は財政学の研究において、経済的側面と非経済的側面の分析を区別した上で統一する方法から導かれた。

現代財政の機能や財源システムのあり方は「資本蓄積運動の促進」(階級性)、「国家機構の自立性」(権力性)、「国民的統合の要請」(公共性)という3要因によって規定され、「現代財政の本質はこれら3つの要因の対抗と調整にある」ことを試論的に提示した。この本質規定は財政学の新しい体系化を可能とするし、資本制経済システムの動向と関わらせた中長期的な財政構造の研究、個々の財政問題の原因説明や政策形成の指針としてきわめて重要な意義を持つ。その有効性は、今後の財政学研究や具体的な政策論の展開によって検証されるであろう。

註

- 1) R. A. マスグレイブは1910年にドイツで生まれ、ハイデルベルク大学を卒業したが、ナチスの迫害を逃れて、1933年アメリカに渡り、ハーバード大学で Ph. D を取得した。以後、精力的に研究を続け、財政学体系を構築、展開するとともに、国際財政学会のリーダー的存在として多大の貢献をした。2007年1月にその長い生涯を終えた。国際財政学会は2007年度の大会からその功績をたたえるためにマスグレイブ学術賞を設け、優れた研究を表彰している。
- 2) 本稿は筆者が日本財政学会第63回大会(2006年)でおこなった報告を基礎にしている。学会において討論者を引き受けていただいた関口浩(法政大学)、また有益かつ貴重なコメントを賜った金澤史男(横浜国立大学)、渋谷博史(東京大学)各教授に、記して厚く御礼申し上げる。
- 3) 筆者の編著になる『現代の財政』(税務経理協会, 2006年6月, 255頁)は財政学のテキストであるとともに、現代財政の新しい体系を提示することを意図している。
- 4) [神野直彦, 2007(改訂版)] pp.69-70. ただ同教授はまた「総合社会科学として財政学固有の学問領域を確立する」(同書 p.70)と述べているが、これは「財政学は総合社会科学である」という意味にとられかねない。したがって筆者は、この点について全面的には同意できない。
- 5) Musgrave, R.A. & P.B.[1989]Public Finance in Theory and Practice, 5th edition, p6. 日本

語訳にあたって同書第3版(1980)の訳である木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳[1983]『財政学』Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ、有斐閣、を参考にした。以下同じ。

- 6) *ibid.*p11.
- 7) *ibid.*p11.
- 8) *ibid.*p12.
- 9) Musgrave, R.A. & P.B. [1984] *Public Finance in Theory and Practice*, 4th edition, p16.
- 10) [Stiglitz, J.E. [2000] *Economics of the Public Sector*, 2nd edition, W W Norton & Co Inc. ステイグリッツ, J. E. (藪下史郎訳) [2003-04]『ステイグリッツ公共経済学(第2版)』上下, 東洋経済新報社邦訳, p28)
- 11) [貝塚啓明 2003(第3版)], 「序章 現代経済と公共部門」参照.
- 12) 同上, p7. 貝塚教授は引用文に続けて、環境問題が資源配分上の失敗であることを次のように説明している。「公害発生源である企業は、その被害者に対して一方的に対価を支払うことなく損失を与えつづけるのであり、消費者の損失は市場価格(企業の製品価格)に反映することがなく、資源の配分は公害発生源である企業の製品に過大に向けられる」
- 13) [池上惇 1990] p13.
- 14) 同上, 「序章 主権者の意思決定と財政学」pp.14-20, 特に「図3 新社会権の背景と特徴」(p19)参照.
- 15) 第5の機能は原文では次の通りである。「第5は、資本の本源的蓄積を助成し、独占や土地所有を規制し、資本や労働力の都市集中の基盤をつくり、同時にここから生まれる地域的な諸矛盾を調整するために、地域社会を統一し管理することである。」[宮本憲一 1984], p79.
- 16) [重森・鶴田・植田編著. 2003(新版)], pp.44-51参照. 環境保全に対する正当な位置づけは「第7章 環境と財政」という独立の章に結実しているが、これは環境制御を国家の基本的任務としたことにもとづく。「環境制御は一人間の生存を確保し、発達の条件を整備していく上で欠かすことのできない主要課題である」(同書, p147)
- 17) Zimmermann, H. u. Henke, K.D. *Finanzwissenschaft*, 7th ed. 1994. 里中, 半谷, 平井, 八巻, 訳『ツインマーマン&ヘンケ現代財政学』文真堂, 2000年, 第1章, 9章参照.
- 18) 井堀利宏教授は『要説:日本の財政』第1章, 2002, では「動学的最適化機能」としていたが、『ゼミナール公共経済学入門』2005, では「将来世代への配慮(機能)」としている.
- 19) [加藤栄一. 2006]の「補論2 現代資本主義と国家」p.115. この初出は経済理論学会編『現代資本主義と国家』1980年, である. 同様のことは次のようにも表現されている。「前段の2つの国家機能はスミスのいわば原理的な論理がその外部に *postulate* する国家機能であるのに対して, あとの2つの国家機能はスミスの段階論的な認識から拾い上げられた国家機能(である)」同書 p.116.
- 20) マスグレイブの *Public Finance in Theory and Practice*, の1版(1973)から第4版(1984)

- まで「諸機能の衝突と調整」となっていたが、第5版(1989)では単に「諸機能の調整」となっている。
- 21) Musgrave, R. A. & P.B., *ibid.* fourth edition, p16.
 - 22) *ibid.* p18.
 - 23) *ibid.* p19.
 - 24) Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Kogakusya, LTD. Tokyo. pp.37-38. 木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政理論』有斐閣, 1961, pp. 56-57. マスグレイブはこの引用に続けて同様の視点から各部門の相互関係を論じている。とくに留意すべき配分と分配の関係については次のように述べている。「効率的なシステムにおいて所得再分配の程度は社会的欲求の充足のための資源配分の範囲とは独立に決定される。配分部門によって課せられる租税負担の配分は社会的欲求に対する所得弾力性の問題であって、再分配の問題ではない」*ibid.*p.40. 邦訳の該当箇所は p.60.
 - 25) [Musgrave, R. A. 1996] p. 3.
 - 26) *ibid.*p.14.
 - 27) 柴田弘文「所得再分配と資源配分の分離対同時決定」, 日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題』2005年, p82.
 - 28) [重森暁. 2008] p 45.
 - 29) 同上. p.46.
 - 30) 同上. pp.50-51.
 - 31) 同上. p.46.
 - 32) 林健久教授は「福祉国家体制は大衆の生活を国家ないし社会が保障するというのであるから、いったん手に入れた大衆がこれを放棄することは、まずありえない」と述べた上で、民主主義の役割を次のように評価している。「大衆民主主義はしばしば無力であり空洞化していると評され、その評は必ずしも不当とはいえない場合もあるが、しかし根本のところ福祉国家体制を保守するという機能は十分果たしている。」[林健久. 1992], pp.19-20.
 - 33) 3つの要因の析出は〔柄谷行人. 2006〕に負うところが大きい。たとえば国家の自立性についての次の指摘は本質規定の重要な手がかりとなった。「国家の自立性はそれが他の国家に対して存在するという位相においてのみ見いだされる。その意味で国家の自立性を端的に示すのは、軍・官僚機構という「実体」である」同書 p.121. また議会制民主主義に関する次の叙述は、財政民主主義の実質化を考えると参考となろう。「議会制民主主義とは実質的に官僚、あるいはそれに類する者たちが立案したことを、国民が自分で決めたかのように思い込ませる、手のこんだ手続きである」同書 p.122.
 - 34) 宮本憲一教授は最近の論文「政治経済学としての財政学—国家と市民的公共性」(2006)をめぐってにおいて、財政活動の権力的性格の重要性について神野教授の所説に言及しながら次のよ

うに述べている。「新しい財政学は……経済、政治、社会の3領域についての財政の機能とそれらを統合する国家の経済活動を扱わねばならぬだろう。神野教授と私との違いは国家をたんに共同体の延長としてみるのではなく、市民社会と資本主義経済を国民国家として維持する権力性を重視していることである。……公権力論抜きの財政学や公共政策論は、国家＝公共部門の性格の理解を一面的にしてしまう」日本財政学会編、財政研究第2巻『少子化時代の政策形成』2006、所収。

- 35) [林健久, 1992], 「第1章 福祉国家とは何か」参照。
- 36) 林健久教授は福祉国家に即して階級性と国民的統合性の対立・調整を次のように述べている。「福祉国家が基本的に所得再分配国家である以上、その最上層部にはつねに再分配の負担のみを負うグループがあり、最下部には逆に受け取るのみの層がある。したがって最上層部は多くの場合、この国家体制に不満であろう。しかし彼らはずねに少数派であり、デモクラシーを建前とする社会では、概ね多数派の福祉国家体制にしたがわざるをえない。それでも経済が順調に推移していればその不満は必ずしも表面化しないですむ。だがそうでない場合には……。」[林健久, 1992] pp. 22-23.
- 37) 加藤栄一教授は「20世紀の福祉国家の登場と定着の論理」を次のように説明している。「資本主義の発展期には階級国家と体制国家というのはいわば一元的に統一されていたのに対して、今やそれが分離し、(国家の媒介による諸利害の調整を通して、筆者注) 資本主義国家は体制国家化することによって、階級国家としての性格を希釈化していかざるをえない。福祉国家というのは本来の自由主義的な資本主義のイデオロギーとはきわめて相反する所得再配分あるいは資産再配分機能を通して、いわば国民を中間階級化していく、逆にそのことを通してのみ階級国家の喪失をくいとめる、というかたちで登場してくる。」前出。[加藤栄一, 2006] p.120.
- 38) 財政民主主義の8原則については [内山昭編著, 2006] のプロローグ、及び「日本の財政民主主義は再生できるか」労働運動総合研究所「労働総研クオータリー」25号, 1997年所収, 参照。
- 39) 神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言』岩波書店, 1999年, 特に第1章(金子勝), 7章(神野直彦) 参照。

参考文献

- 内山昭(編著)『現代の財政』税務経理協会, 2006年。
- 池上惇『財政学』岩波書店, 1990年。
- 井堀利宏『ゼミナール公共経済学入門』日本経済新聞社, 2005年。
- 貝塚啓明『財政学(第3版)』東大出版会, 2003年。
- 加藤栄一『現代資本主義と福祉国家』ミネルヴァ書房, 2006年。
- 金澤史男(編著)『財政学』有斐閣, 2005。

- 柄谷行人『世界共和国へ—資本=ネーション=国家を超えて』岩波新書, 2006年.
- 重森・鶴田・植田編著『現代財政学(新版)』有斐閣, 2003.
- 重森暁「人間発達の財政学—マスグレイベ3機能説の再検討」日本財政学会編・財政研究第4巻『財政再建と税制改革』2008年, 有斐閣, 所収.
- 柴田弘文「所得再分配と資源配分の分離対同時決定」, 日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題』有斐閣, 2005年.
- 神野直彦『財政学』有斐閣, 2002年.
- 神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言』岩波書店, 1999年.
- ステイグリッツ, J. E. (藪下史郎訳) [2003-04]『ステイグリッツ公共経済学(第2版)』上下, 東洋経済新報社 (Stiglitz, J.E. *Economics of the Public Sector*, 2nd edition, W W Norton & Co Inc, 2000.).
- 関口浩「戦後アメリカ財政学のテキストの変遷」金沢経済大学論集, 32巻1号, 1998.
- 林健久『福祉国家の財政学』有斐閣, 1992.
- マスグレイベ, R. A. & ブキャナン, J.M.『財政学と公共選択』(関谷登・横山彰監訳), 勁草書房, 2003年. 原書は *Public Finance and Public Choice*, 1999, The MIT Press.
- 宮本憲一『現代資本主義と国家』岩波書店, 1984.
- Connolly, S. & Munro, A., *Economics of the Public Sector*, London, Prentice Hall Europe, 1999.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw-Hill Kogakusya, LTD 1959.
- Musgrave, R. A. & P.B. *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition, McGraw-Hill, Inc. 1989.
- Musgrave, R.A. *The Role of the State in Fiscal Theory*, 1996 in *Public Finance in a Democratic Society*, Edward Elgar, UK & USA, 2000.
- Urbrich, H.H. *Public Finance in Theory and Practice*, Mason, Ohio, Thomson South-Western, 2003.

A Study on the Functions and Essence of Modern Public Finance

Akira Uchiyama*

Abstract

The generalization of three functions, allocation, redistribution and stabilization in modern public finance originated with Professor R. Musgrave. His theory has been in a dominant position in public finance since the 1960s. However it was incomplete and was criticized as being insufficient and inaccurate by Marxian economists.

To improve upon the theory by Musgrave, we propose a new theory based upon the generalization about five functions, unifying two additional concepts-the sustainability of global environment and the financial support to the state institutions including military, police and bureaucracy.

In addition, the essence of modern public finance was considered. We argue that the promotion of capital accumulation, the independence of state activity itself and the desire for the unification to one nation are three major factors that determine the substance of the public expenditure and the tax system. The essence of modern public finance exists in the antagonism and harmonization between those three factors. The generalization will enable the new systematization of public finance and the principle of analyzing issues of public finance and policy making. The effectiveness will be verified with case studies.

Key words

Three Functions, R. Musgrave, Marxian economist,
Capital accumulation, Independence of state, Unification of nation

* Correspondence to : Akira Uchiyama
Professor, Faculty of Economics, Ritsumeikan University
1-1-1 Noji-Higashi, Kusatsu, Shiga 525-8577 Japan
E-mail : aut20005@ec.ritsumei.ac.jp