

# 地方財政論の共同体主義による再規定

—メリット財を手がかりとして—

森 裕之

## Reconstructing Local Public Finance Theory: Communitarian Perspectives

Hiroyuki MORI

Abstract

While the orthodox theory of public finance formulates that local public finance should prominently assume a role of providing local public goods, it is different from reality in that major of local public expenditure has been occupied by public services such as education and welfare. Furthermore, some of public goods have characteristics of history, culture, monument, and social ideal as well as non-rivalness and non-excludability. This paper argues that the orthodox theory needs to be reconstructed according to philosophical perspectives of communitarianism with traditional merit goods concept. It also describes that “fostering self-government” should be added to functions of public finance in theory. The new function has been practiced in history and explored by heterodox economics in Japan and the United State. Economic and fiscal studies in “fostering self-government” are given influential validity as theory and practice of local public finance on communitarianism.

### 問題の所在—理論と現実の乖離—<sup>※</sup>

現代財政学の基礎は、消費者主権を前提とした市場経済の分析を公共財に適用したものである。消費者（納税者）は自らの選好を知っており、各人はそれぞれの公共財への需要を持っている。ところが、公共財は共同消費が可能である（競合性がない）上に、公共財への支払いを行わない者を排除できないために「ただ乗り」（フリーライダー）の問題が生じる。そのために、政府は投票行動を通じた需要の把握に基づいて、強制的な租税徴収による公共財の供給を行う、というのがオーソドックスな財政理論による説明である。

このような公共財の供給の他に、財政には所得や富の再分配を通じた格差是正（再分配機能）、景気変動に対するマクロ政策（経済安定化機能）が、財政に求められる基本的な役割として定式化されてきた。このうち、全国的な公共財の供給、再分配機能、経済安定化機能は中央政府の財政活動に委ねるべきだとされ、地方政府には地域的な公共財の供給のみが役割として付与されるべきだとする財政の機能分担論がスタンダードな見解となっている<sup>1</sup>。

ところが、現実の財政の姿はこのような公共財を中心とした歳出構造とはなっていない。とくに地方財政の現実においてはこの点が顕著となっている。例えば2014年度決算における日本の地方財政の歳出構造の内訳についてみれば、民生費が24.8%と最大であり、それに次いで教育費16.9%、公債費13.6%、土木費12.2%となっている。つまり、民生費（年金を除く）や教育費のような地方公共財としての性格が希薄な公共サービスの供給が地方歳出の中心となっており、こうした傾向は近年非常に高まってきている。このような状況は他の先進国でもみられるものであり、これを理論と現実との乖離という点から問題提起をしている代表的な論者がロビン・ボードウェイらである<sup>2</sup>。彼らは、公共財の概念に当てはまる公共支出が実際にはほとんど存在せず、消防、上下水道、道路、公園、図書館などの地方政府が供給する財のなかに公共財としての性質が部分的に見出せるにすぎないとする。これらの公共支出の大部分は公共財ではなく、教育、保健、福祉などの公共サービス（public services）であり、それは財の区分からみれば私的財に近い準私的財（quasi-private goods）であるとする。彼らはこれらの公共サービスは再分配機能、それも単なる所得再分配だけではなく、機会の平等や社会保険のようなものまで包摂されたものであると解釈している<sup>3</sup>。

しかし、教育や福祉などの公共サービスは再分配機能として位置づけるだけでは説明力を欠く。例えば義務教育は貧困家庭の子どもたちだけに与えられるものではない。所得水準に関係なく、すべての住民が享受する公共サービスである。保育や介護なども同じであり、どの住民も等しく受けることのできる普遍的な公共サービスである。公共サービスのなかに家計所得に応じて自己負担分の多寡が発生するものもあるが、それはこれらのサービスの性格においては付随的なものにすぎない。

また、義務教育を例にとって、これらの公共サービスには便益の一部が社会全体にも及ぶという外部経済性があり、公共財と同じく資源配分機能の一部であるとする議論も行われてきた。しかし、これも公共サービスの実態からみて説得的な見方だとはいえない。とくに福祉の分野においては、その便益が社会全体に及ぶという外部経済性で財政活動の根拠を説明するには無理がある。

ただし、筆者はこれらの公共サービスに再分配機能や資源配分機能がまったく備わっていないなどとは考えていない。むしろ、それらはこれらの公共サービスのもつ重要な特徴の一つであるのは間違いのないであろう。問題は、既存の財政機能の理論だけで公共サービスの説明をしきるのは明らかに無理があるという点である。さらに、ボードウェイらが公共財として分類する公園や図書館などにおいても、単に共同消費性のみにはとどまらない意味が込められていることが多い。例えば、歴史的な記念公園や社会的テーマを取り扱う博物館・図書館などは公共

財としての性格以外の価値判断が強く入り込んでいる。このような状況の中に、いまの財政学、とくに地方財政論をめぐる大きな課題が横たわっている。

この課題は、これから現実の財政改革においても重要なポイントとなる可能性がある。というのは、これらの公共サービスが伝統的な財政機能のどれにも当てはまらにくいものであるとすれば、それを論拠として自治体の財政改革の中で大きく削減されていっても不思議ではないからである。そして、かりに公共サービスに従来のオーソドックスな理論では捉えられていなかった重大な機能が備わっているのだとすれば、これらの公共サービス削減が地域社会にとって甚大な影響を招くことになるかもしれない。現実社会との関係においても、この課題はきわめて重要なテーマとなっている。

本稿は、この課題について正面から扱うことを企図している。その主眼は、これまで地方財政論の理論的基礎に据えられてきたリベラリズム（功利主義を含む）を共同体主義（コミュニタリアニズム）の立場から批判し、現代の地方財政論の哲学的基礎を共同体主義から再構築すべきことを示すことにある。その接点として、財政学において「のどに刺さった棘」のような概念であったメリット財（価値財）<sup>4</sup>を切り口とした検討を行う。

本稿の全体の流れは次のようなものである。1節では、これまで論じられてきたメリット財に光を当てて、その再検証を行う。これは、教育や福祉のような公共サービスがメリット財としての性格を強く帯びていること<sup>5</sup>、また、公共財の中にもメリット財的な性格が含まれているものが少なくないことを踏まえ、現実の地方財政がこうした財やサービスへの支出を担ってきたという視座による。そして、メリット財がコミュニティ（地域共同体）を強く体現した概念であることを示す。2節では、コミュニティを基礎にした社会哲学である共同体主義によるリベラリズム批判を検討する。その上で、メリット財との関係を意識しながら、共同体主義が自治体や財政に求めてきた役割についての考察を進める。3節では、共同体主義の立場から、従来の地方財政論では位置づけられてこなかった「自治育成機能」という新しい財政機能を抽出し、それがすでに現実の中から理論的・政策的に論じられてきたことを示す。そして、メリット財はそのための重要な手段として用いられてきたことを明らかにする。

これらの検討を通じた最終的な目的は、財政のもつ「自治育成機能」の重要性を認識してきた非主流の経済学や財政学の業績に対して、共同体主義に基づく地方財政の理論と政策としての強い学術的正当性を付与することにある。

## 1. 財政学とメリット財

### 1.1. メリット財と共同欲求 (communal wants)

#### 1.1.1. メリット財の萌芽

メリット財は、現代財政学の基盤を築いたリチャード・マスグレイブが1956年に *Finanzarchiv* に発表した論文で初めて言及した概念である<sup>6</sup>。ここでは、既存の所得分配下での個人の選好に対応した公共欲求 (public wants) に基づく公共財供給の効率性について論じら

れている。そして他方では、①低所得者への移転支出、②医療や住宅のような特定のサービス購入の要求（現物補助）、という所得分配の中立性を損なう2種類の財政支出について指摘されている。マスグレイブは、このうち①は財政当局に求められる再分配機能として位置づけられるが、②については財政学の理論枠組みには包摂できない新しい論点であると指摘した。その理由は、②のような財政支出のあり方が経済学の前提となっている個人選好の自由と消費者主権を侵しているからである。これらの財政行動は再分配の役割を果たしていることも多いが、個人選好を歪めているという点において特殊なものとなっている。マスグレイブはこのような財政支出を正当化する例として、子どもたちに対する十分な教育よりも、2台目の自動車や3台目の冷蔵庫を愛好するような個人の経済行動を挙げている。経済学の前提である個人選好と消費者主権を神聖視するのであれば、このような経済行動についても容認されなければならない。

マスグレイブはこのような財政による個人選好への介入は必ずしも悪いものではなく、公共欲求（public wants）の財政理論とは区別されるべき特別な問題であると捉えた。彼はこれをメリット欲求（merit wants）と名付けた。

マスグレイブは最初の名著 *The Theory of Public Finance* (1959) においてもメリット欲求について論じている。彼は、メリット欲求は社会欲求（social wants）とは異なるもう一つの公共欲求であり、メリット欲求に基づく財＝メリット財には公的な学校給食、低コスト補助住宅、無償教育、無償医療などがあるとした。

マスグレイブは、メリット欲求と社会欲求の相違はその充足の論理の違いにあることを強調する。社会欲求に対応した社会財（公共財）は消費者主権を前提とした投票行動のもので効率的な供給が決定されるのに対して、メリット財の供給の場合にはその前提が崩れている。つまり、両者はいずれも政府の介入ではあるが、前者はあくまで個人の選好を尊重しているのに対して、後者はそれとは関わりなく供給されるという点で決定的な違いがある。このことは、メリット財の供給には政府による倫理的判断が含まれていることを含意している。また、メリット欲求は、私的欲求と社会欲求のいずれにもまたがるものであり、このような物理的な性格からみてもメリット財は公共財と異なっていることは明らかである<sup>7</sup>。

さらに、マスグレイブはこのときにデメリット財（demerit goods）という考え方を導入する。彼は、「ある種の欲求は望ましくないものだと刻印されるかもしれない。そして、それらの欲求を満たすことは加算税を通じて抑制されるかもしれない」と述べ、その例示としてアルコール飲料のケースを挙げている<sup>8</sup>。ここでは課税を通じたデメリット財に対する消費の抑制が示されているが、より広義には政府による公的規制にも同様の役割が期待される。

マスグレイブは民主政治を前提とした中でのメリット財の根拠を探っていく。その一つはリーダーシップの役割である。健康な社会は誰もが望むものであろうから、政治のリーダーがそれに必要な無償医療の供給や有害ドラッグの禁止などのメリット財の供給を行うというものである<sup>9</sup>。このリーダーシップは当然ながら民主制に基づかない専制主義とは異なっている。また、個人の選好は「良き社会」のイメージによって変わるものであり、それは市場での消費

者選択にみられる狭義の自己利益ではなく、利他的な動機によって決定される可能性をマスグレイブは指摘した<sup>10</sup>。

この時点においては、マスグレイブは純粋なメリット財は一般的なものではなく、その多くは公共財としてみなすことができるとして、経済学は公共財にしぼって財政分析を行うべきであるとした<sup>11</sup>。それによって、財政学は消費者主権という経済学の基本的前提にそった論理展開が引き続き可能になるということになる。

しかし、マスグレイブはメリット財のもつ重大性を次第に認めていくようになる。彼は1969年に出した *Fiscal Systems* の中で「西側経済においては、メリット財は範囲が限定されているとはいえ、かなりの領域にわたって認められる」とした<sup>12</sup>。また、単なる所得移転を超えた再分配目的の財政支出が拡大していることをうけて、「メリット財のような支出の広がりや支出傾向の解釈を複雑にしている」として、財政学の新しい課題を示唆した<sup>13</sup>。ここにあらわれているように、マスグレイブは再分配機能を有した財政活動においてメリット財の供給がみられると考えていた。それは、冒頭でみたような教育や福祉のような公共サービスの広がりを捉えたものであり、先進諸国における福祉社会の進展と軌を一にしている。

マスグレイブはペギー・マスグレイブとの共著 *Public Finance in Theory and Practice* (1973) においてもメリット財を公共財とは異なるものとして論じている。この中において、マスグレイブはメリット財に関連した新しい示唆として、中央政府が地方政府の財政行動に対して影響を与える中央メリット財 (central merit goods) という考え方を導入した。これは、中央政府がメリット財とみなす地方公共財・サービスの供給に補助金を与えるようなケースであり、それはメリット財として私的財に助成するのと同じものだとした<sup>14</sup>。

このように、マスグレイブはきわめて早い段階からメリット財の概念を提起していたが、その量的質的な位置づけは彼の当初の想定とは反するかたちで大きくなっていった。

### 1.1.2. メリット財とコミュニティ価値

マスグレイブのメリット財が最も網羅的に整理されたのは、*The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (1987) の中で彼が執筆した“Merit Goods”においてである。マスグレイブはこの中で、自らが提起したメリット財をめぐる論争が30年にわたって行われてきたことを紹介し、「ほとんどの見解は、財の評価が消費者主権の規範から行われるだけでなく、代替的な規範を含んでいる状況に関連している」とまとめている<sup>15</sup>。つまり、オーソドックスな経済理論に基づく財政学の方法論のあり方が、メリット財という概念をめぐる問われてきたことが指摘されている。これは、公共財と私的財はそれぞれ政治的または市場的過程を通じて個人の選好があらわれるという意味で消費者主権に基づいているが、メリット財はこの前提が崩れていることを再度示したものである。

マスグレイブはこの視点から、メリット財が生じる状況を5つのケースに分けて検討した。

第一は、治療的ケース (pathological cases) である。この最も極端な事例は子どもや精神的弱者の場合であり、彼らの消費においては何らかの保護管理が必要であるという考え方であ

る。このケースのより一般的なものは、情報の不足や誤り、過失や近視眼的な考えによって、個人の合理的な選択が阻害されるというものである。例えば、将来の消費は現在の消費に比べて過小評価される、課税への嫌悪感から公共サービスが過大評価される、といったことが示されている。

第二は、流行 (rule of fashion) である。これは、個人の選好は決して独立した堅固なものではなく、各人がおかれた様々な社会環境によって影響をうけることを意味する。これがメリット財と関係するのは、社会が望ましいとして供給するメリット財に個人の選好が誘導されるという点においてである。これはジョン・ケネス・ガルブレイスが主張する独立した個人選好の否定 (依存効果) に極端なかたちでみられるものである<sup>16</sup>。しかし、マスグレイブはそれでも個人の選好には自立性がみられるのであり、メリット財をこのように極端に扱うべきではないとした。

第三は、コミュニティ選好 (community preferences) である。これは、個々人の選好が異なっている場合でも、彼らがコミュニティの一員として特定のコミュニティ価値 (community values) ないしはコミュニティ選好を受容するというものである。マスグレイブはその例として、ここでは歴史的遺産、国民的祝日、環境、学習・教育、芸術などに対する敬意や保護を挙げている。彼はこうしたコミュニティ価値の受容を通じて、各個人は自分の選好とは異なる場合でも、関係する公共財の予算を支持する可能性があるとした。逆に、ドラッグの使用や売春は人間の尊厳に対する攻撃と見なされることから、それらの規制もこのカテゴリーに含まれるとした。これはすでにみたデメリット財の抑制に他ならない。マスグレイブは、これらの共通価値 (common values) は、人間の相互作用の歴史的過程の結果にはかならず、それがさらに将来の共同価値や共同選好の形成につながるという動的な視角を提示した。

第四は、分配における温情主義 (paternalism in distribution) である。貧困者に対する公共サービスの多くは保健、福祉、公共住宅などの現物給付の形態をとっていることが多い。受給者側は現金給付の方をより選好するかもしれないが、提供者側からみれば現物給付によって受給者に必要と思われる財を与えていることになる。マスグレイブはこれに関連して、ジョン・ロールズの言う基本財 (primary goods) について言及する。基本財は現物給付と関係するものであり、その場合にはこれらはメリット財とみなされるかもしれないとした。

第五は、多角的選好 (multiple preferences) または高次価値 (higher values) である。これは、メリット財は選好の中でも倫理的に優れた集合から選択されるものであるとする見方であり、マスグレイブはアダム・スミスの「公平な観察者」やアマルティア・センの「コミットメント」などの考え方と共通するものだとした。そして、この考え方は消費者主権の前提と並立するという見解が示された。

このような整理を行った上で、マスグレイブはコミュニティ価値 (コミュニティ選好) をメリット概念の核心部分であると結論づける。そこでは、消費者主権が他の代替的な規範によって取って代わられるとした。マスグレイブはコミュニティ価値に加えて、分配における温情主義および高次価値がメリット財に含まれるであろうとみなした。

この事典論文の内容は、2008年に出版された *The New Palgrave: Dictionary of Economics* (2008) にもそのまま引き継がれている<sup>17</sup>。

### 1.1.3. コミュニティと財政学

マスグレイブは、メリット財の実態を生み出しているものとしてコミュニティ価値を抽出した。これは彼が初期に学んだドイツ財政学の伝統を継承してきたことと関係している。コミュニティ欲求 (communal wants)<sup>18</sup> からアプローチすることへの関心は、彼のドイツでの研究時代に遡り、これがメリット財の知的基盤をなしている<sup>19</sup>。

ドイツ財政学が強調してきたコミュニティとしての欲求や義務を経済分析の対象とすることは容易ではないが、これに関してマスグレイブは「財政学は、利己的行動が全てであるということに固執することによって、偏狭すぎる見方をとってきた」と主張した<sup>20</sup>。彼は、欲求はあくまでも個人々人によって認識されるものではあるが、その中にある私的欲求とコミュニティの欲求の間の区別は残されるとした。このコミュニティについて、マスグレイブは「コミュニティの一員であることは諸々の価値を伴うのであり、利己主義を超越した義務を課すことになる」として、主流派経済学的前提である原子論的な合理的経済人の修正が必要であることを示唆した。そのうえで、マスグレイブは次のように結論づけた。「コミュニティ欲求の役割は、個人間の効用の相互依存を考慮した功利主義の枠組みによっても解決することはできない。そこには何かが見過ごされているという不安な感覚が残される。コミュニティ欲求の概念と絶対的平等の概念はこのギャップを表すものである。しかし、コミュニティ欲求の問題を満足できるかたちで解決するためには多くの課題が残されている。コミュニティの概念は経済学にとっては厄介なものであり、それが濫用される場合には危険をとまなうものであるが、これらのことは真実として残っている」<sup>21</sup>。つまり、マスグレイブはコミュニティ欲求によるメリット財の概念はいまだに経済学（主流派財政学）にとっての大きな課題として残されたままであったのであった。

また、この結論にも触れられているように、彼はメリット財の概念には専制主義のような権力の危険性が伴うことを絶えず警告してきている。そこには民主主義とメリット財の間に存在する政治的緊張関係が強く意識されている。民主主義が適切に機能しなければ、コミュニティ欲求やメリット財は容易に圧政の手段へと転化する。しかし他方では、メリット財の放棄は「良き社会」を脅かすことになりうる。これらを回避しつつ、社会の健全さを保つためには、民主主義の機能がその鍵をにぎることになる。メリット財が民主主義の問題と不可分である点がここにあらわれている。

### 1.1.4. メリット財をめぐる論争

マスグレイブのメリット財の概念は経済学者の間で論争を巻き起こした。ジョン・ヘッドはメリット財の定義として、情報の不完全さによって個人が消費をきわめて過小にしかおこなわない財であるとした。また、メリット財は公共財や再分配上の目的をもつことが多いため、

市場の失敗の複合的な側面があらわれたものにすぎないと考えた<sup>22</sup>。彼はその後の論文の中で、マスグレイブがメリット財の中心を「コミュニティ価値」においたことに関しても、個人による熟慮の欠如や近視眼的な判断によって「倫理的な選好」が強制されている現象であると解釈した<sup>23</sup>。

チャールズ・マクルアーは、メリット財の本質を消費者主権への介入であるとして、個人の選好充足に基づく規範理論の中にメリット財の概念が入り込む余地はないとした。すなわち、彼はメリット財という概念を経済学から排除するべきだとした。また現実には、メリット財とよばれるものの多くは、資源配分ないしは再分配の機能に含むことができるという見方を示した<sup>24</sup>。

これらに対して、ウィルフライド・ヴェル・エックはメリット財の概念を積極的に擁護し、この概念はマスグレイブの射程を超えた適用が可能であるとした。彼は最初に供給主体の形態から財を①私的財、②非私的財＝政治的経済財（公共財・メリット財）という分類を提起する（図1）。そして公共財とメリット財の違いに関しては、消費者の欲求を尊重した政府供給（公共財）か、倫理学・社会哲学などの価値判断に基づく政府供給（メリット財）かが区分の根拠になるとした。このことは、彼が財の区分を供給主体からではなく、あくまでも財の性質から行おうとしていることを含意している。そして、経済理論には私的財・公共財・メリット財の3つの概念が必要であり、それによって経済学は政治経済学ないしは社会経済学へと拡張されなければならないとした<sup>25</sup>。ただし、ヴェル・エックはこの3つの財の要素区分は概念的なものであって、これらの要素は多かれ少なかれ全ての財についてみられるため、重要なのは特定の財がどの性格を強くもっているかにあるとした<sup>26</sup>。これは、マスグレイブがコミュニティ価値の例として挙げた歴史的遺産が公園や橋梁であるような場合、それが公共財であると同時にメリット財としての性格を強く帯びていることから首肯できる考え方である。

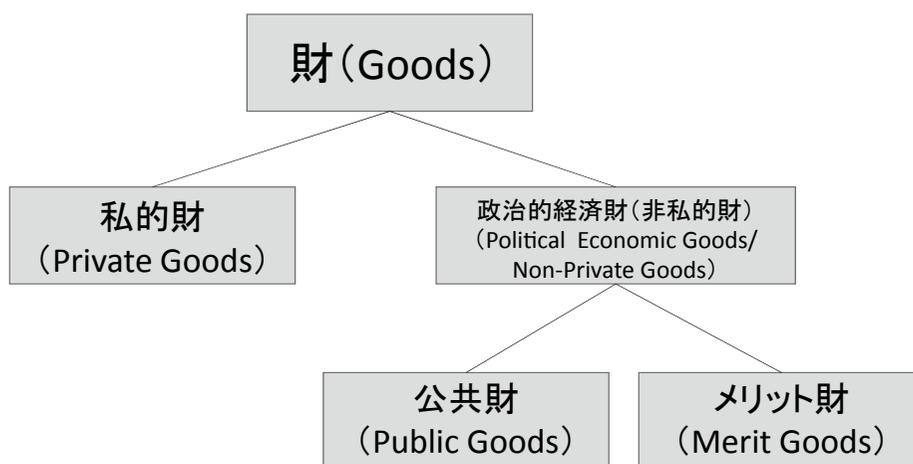


図1：経済学における財の区分

出所：Ver Eecke, Milfried (1998) より筆者作成。

このような経済学は、メリット財の概念を正当化する方法を提供することによって倫理的思考を理論の基礎に据える「制度派経済学」になるというのがヴェル・エックの結論となっている<sup>27</sup>。彼は、こうした立場はメリット財を公共財の中へ包摂しようとするヘッドやマクルアーのような経済学者、メリット財の供給を単なる社会習慣に求めようとする社会学者、メリット財供給の正当性を政治過程の適切性に求めようとする公共選択論者のいずれとも異なるとした<sup>28</sup>。

このように、マスグレイブが提起したメリット財の概念は経済学者の間での論争を引き起こしたが、それらは大別すれば、①規範的経済理論の枠組みからのメリット財の排除（ヘッド、マクルアー）、②メリット財の包摂による実践的経済学の再構築（マスグレイブ、ヴェル・エック）、という2つに整理できる。これは「経済学とはいかにあるべきか」に係る問題であるが、本稿の冒頭でみたように、すでに財政とくに地方財政の実態は、メリット財と考えられる財の広範な広がりの特徴としている。このことは、マスグレイブも早くから指摘していた点である。だとすれば、少なくとも現実の財政問題を考察すべき財政学の立場からすれば、財政現象の実態とは別に理論を捉えるのではなく、それを受容することを前提とした理論を構築することが求められていると考えるべきであろう。

## 1.2. コミュニティ価値と地方財政

マスグレイブは、消費者主権への介入が認められるメリット財の核心部分をコミュニティ価値に見出した。このコミュニティという概念は家族、近隣、地方自治体、国家、さらには世界という射程にまで及ぶものである。しかし、マスグレイブがメリット財の具体的な姿として最も想定していたのは地方自治体が供給する財・サービスであろう。メリット財の中心といえる教育、保健、福祉、公共住宅、環境などの現物給付のほとんどは自治体を通じて供給されているからである。コミュニティ価値を内面化するかたちで財政現象として具現化しているものこそ、マスグレイブのメリット財の捉え方であるといつてよい。メリット財の概念がとりわけ地方財政論にとって重大な意味をもつことは明らかである。

マスグレイブ自身が指摘していたように、このメリット財の根拠となるべきコミュニティ欲求ないしコミュニティ価値とは何かというのは大きな課題として残されている。これはきわめて社会哲学的な考察を要するものであり、また社会科学としてのコンセンサスに至るのは困難なものである。しかし、そこに現実の財政現象があらわれている根拠が存在しているのだとすれば、その考察はメリット財とそれを包摂しようとする財政学の発展にとって欠くことのできない営為である。

では、コミュニティとは何であり、それはいかなる意味において必要とされるものなのであろうか。それは経済学や財政学にとってどのような関係をもつものなのか。これらの問いを考える上で最も参考になるのは、いわゆる共同体主義の議論であろう。なぜなら、共同体主義はコミュニティを基礎に据えた社会哲学であり、個人とコミュニティの関係およびコミュニティの政治社会における機能を正面から考察するものだからである。

この共同体主義に関する現代の中心的論者は、ハーバード大学教授の政治哲学者マイケル・サンデルである。サンデルの共同体主義の議論には、マスグレイブも問題として挙げた功利主義や個人主義に対する根源的な批判がみられる。しかも、サンデルの議論は政治哲学の範囲にとどまらず、経済学に対する非常に厳しい批判が含まれている。コミュニティを基礎におくメリット財は経済学の中に位置づけにくい、逆にコミュニティの機能とそこからみた経済学批判を考察することはメリット財の検討の適切な切り口になるであろう。

次節では、サンデルのコミュニティに関する議論を手がかりとして、コミュニティ価値を体現したメリット財とは何かを検討していくことにする。

## 2. 共同体主義と自治－「公民性の政治経済学」－

### 2.1. リベラリズム（自由主義）批判

サンデルが政治哲学として批判の主な対象としているのは、現代のリベラリズム（自由主義）である。これは経済学の基礎をなしている個人主義に立脚し、公正な手続きの下における個人の自由と権利の追求を保障する考え方である。所得再分配などの政府介入の是非に関する違いはあるとはいえ、リベラリズムは主流派経済学やケインズ経済学を問わず、現代の経済学が共通にもつ思想的基礎となっている。それだけではなく、このリベラリズムの考え方は先進国において広く一般国民に浸透している思想でもある。サンデルはこのリベラリズムに対して共同体主義の立場から異議を唱える<sup>29</sup>。

サンデルによれば、リベラリズムは個人によるそれぞれの価値の選択および社会的・経済的権利の追求を尊重することを求める。しかし他方において、それは人々による道徳の共有や共同生活の発展を正当化することを困難にするものでもある。なぜなら、リベラリズムによれば、個人はそれぞれの価値観にそった主観的な選好に基づいて行動すべきものであり、他者との共同の関心を形成していこうとする行動とは相容れないからである。そのため、堅固なコミュニティのような共同体の観念は、リベラルな個人にとっては否定されるべきものとなる<sup>30</sup>。こうした考え方は、消費者主権への侵害を通じて個人選好を社会的に歪めるメリット財を批判する規範的経済学と同じものである。

サンデルは、アメリカでは歴史的に共和主義（Republican）に基づく共同体主義の政治思想が継承されてきたことを示す。共同体主義はリベラリズムとは異なり、個々人の既存の選好をそのまま受け取ることはしない。その代わりに、人々の中に自己統治または自治（self-government）の基礎となるべき共通善に必要な美徳を育てようとする<sup>31</sup>。この美徳と共通善に基づいた自己統治の下に行動することで、個々人は無差別な欲望や選好に基づく行動とは異なる「自由」が得られるというのが共同体主義の考え方となっている。そして、このような意味での共通善や個人をつくる役割を担うものが「コミュニティ」であるとする。

共同体主義におけるコミュニティの概念には、家族、近隣、学校、町、都市、国、市民・民族・宗教コミュニティ、労働組合、労働現場など様々な形態のものが含まれている。サンデル

は、これらのコミュニティが腐食・崩壊していることが、現代社会において個人や集団が自分たちの生活を支配している諸力をコントロールできなくなっている原因であるとした。逆にいえば、実質的な自己決定を実現するための自己統治ないし自治を取り戻すためには、コミュニティの再生こそが肝要であるということになる。

サンデルにとって、コミュニティとは単なる仲間や友愛意識ではない。それは共通善の下に個々人のアイデンティティそのものを構成するものである。これによって、個人はコミュニティ全体にとっての利益を考え、コミュニティのための活動を自分たちのアイデンティティの表現とするのである<sup>32</sup>。コミュニティに対する責務にそって生きることによって、我々ははじめて自分自身の存在というものを理解することができる。それは、自分たちが特定の家族や都市や国のメンバーであり、その歴史の継承者であるという意味での特殊な個人であるという認識にはかならない<sup>33</sup>。

このような考え方は、すでにみたマズグレイブのメリット財に関する結論的言説と合致している。そこには、利己的個人とは異なった、自らのアイデンティティの源泉を与えているコミュニティや共通善を内部化した個人という人間の捉え方が共有されている。これをメリット財の供給と合わせて考えれば、教育や福祉といった公共サービスや歴史的・記念碑的な公園や橋梁のような公共財は、個々人のコミュニティに対する意識を醸成する役割を果たすものであるということになる。これらの公共サービス・財の供給を通じてコミュニティの歴史や存在意味などを個々人に伝達することによって、彼らの内面に公民としての美德と共通善を育むことが意図されているとみなすことができる。サンデルも、「公立小学校の公共的な性格は、その財源ばかりでなくその教育のあり方の中にも存在した。少なくとも理想的には、そこはすべての階層の子どもたちが交流し合い、民主主義的な公民性の習慣を学ぶ場であった。公立の公園や遊び場でさえ、かつては単なる娯楽の場所としてばかりでなく、公民的なアイデンティティ、近所づきあい、コミュニティを促進させる空間として見なされた」と述べている<sup>34</sup>。これらはメリット財としての役割が学校や公園などの公共サービスや公共財に体现されていたことをあらわしている。

サンデルの共同体主義の議論は、ジョン・デューイのコミュニティに関する見方に強く共鳴している。デューイは巨大な経済力を背景とした機械的な諸力と非人格的組織が個人主義をつくりだし、人々が社会的問題に対する関心を低下させていったとした。それは個人を伝統的なコミュニティから解放したが、同時に彼ら自身と地域の政治組織を無力化させた。デューイによれば、コミュニティの破壊は単に友愛や仲間意識といったコミュニティに伴う感覚の喪失にとどまらず、自治にとって必要な共通のアイデンティティと公共生活の喪失を引き起こすものにかならなかった<sup>35</sup>。これはサンデルの認識とまったく同じものである。

## 2.2. 経済学批判

サンデルの共同体主義の議論は、経済政策のあり方についての洞察を展開しているところに特徴がある。それは、共同体主義からみた経済学批判となっている。

サンデルによれば、伝統的にアメリカの経済政策に関する論争は単に経済成長や公平性のみを取り上げてきたのではない。そこではつねに、自治 (self-government) にとって最も適切な経済政策とは何か大きな焦点となってきた。それは、自由には自治が必要であるという伝統的共和主義の理念に基づいている<sup>36</sup>。

経済が自治にとって脅威となったのは、富を集中した巨大企業の出現とコミュニティの劣化という2つの要因による。巨大企業に支配されるようになった国民経済は地方のコミュニティ (伝統的な自治の場) の自律性を脆弱にし、その一方では都市が移民・貧困・無秩序によって巨大化した。アメリカでは分権的なコミュニティにおいて自治が行使されてきたため、経済の拡大によるコミュニティの侵食は自治の喪失そのものを意味するものであった<sup>37</sup>。

それでは、このような経済の肥大化に対して共同体主義はどのような経済を模索しようとしたのか。それは何よりも、地方のコミュニティが自らの運命を支配するための自治を実現する上で必要となる分権的な経済システムをつくり出すことであった。これは、各地域で自立的な経済構造を維持・発展させることで、はじめて地域の自治が機能するという考え方にほかならない。それは具体的には地域の中小業者による事業活動の支援やチェーンストアに対する規制という考え方と結びついていくことになる。共同体主義に基づく経済政策は、地域経済の基盤をなす地元の業者や店舗の振興を目的とするものであった。

20世紀の大量生産・大量消費の時代に入ると、実際の経済政策は生産者ではなく消費者を中心とした考えへとシフトしていく。サンデルは、生産者から消費者へと経済の見方が転換したことによって、アメリカの経済政策が成長と分配的正義のみを目標とするようになったとする<sup>38</sup>。消費需要の理論が全面にあらわれ、ガルブレイスら制度派経済学者が指摘したような消費者欲求の形成メカニズムが不問とされ、経済学は財そのもの自体を評価することを捨てた。その意味では、既存の消費者選好を前提とし、総需要を操作することによって経済を統制することを提案したケインズ経済学も同じ立場にたつものであった。ニューディールから1960年代までには、経済学者や政策策定者は経済政策とは国民の富の大きさと分配に関するものであるという前提に立ち、自治に適した経済政策とは何かという共同体主義のもつ問題意識は排除された<sup>39</sup>。この点では、福祉国家の擁護者もミルトン・フリードマンのような自由放任主義者もまったく同じであった。彼らは個々人がそれぞれの価値と目的を選択する権利を政府が侵してはならないと考える点において、リベラリズムの哲学的立場を共有しているからである<sup>40</sup>。

### 2.3. 「公民性の政治経済学」の再構築

このようなりベラリズムに基づく経済学に対して、サンデルは共同体主義に基づく経済学を「公民性の政治経済学」(political economy of citizenship) とよぶ。それは自治とコミュニティにとってふさわしい政治経済システムをつくり出すための経済思想ということができる。

サンデルは、現代のグローバル経済への対応としては、①グローバル経済を統制できる政治制度の構築、②必要な公民としてのアイデンティティの育成を通じた現行の政治制度の維持、という2つの方策が考えられるが、現実的には①は望みがうすいとする。そこで②の方策を考

えることになるが、彼はその単位として国民国家を想定するのは難しいとした。なぜなら、国民国家は戦争のような異常事態でも発生しないかぎり、自治に必要なコミュニティと公民としての社会への関与の意識を喚起することができないからである<sup>41</sup>。つまり、彼は国民国家よりも小さなコミュニティの単位を基盤にした政治経済システムを再構築すべきだとした。現実にも、国民国家の支配力はグローバル化によって弱体化しており、さらには自治と自己ルールを追求する小さなコミュニティの取り組みからも挑戦を受けている。主権国家のオルタナティブとして最も有力なのは、人類の統合に基づく世界コミュニティなどではなく、主権が分散された多様なコミュニティとそれに基づく政治体制である<sup>42</sup>。

このような小さなコミュニティを基礎に据えることは、これらに必然的にもなう特殊性によって、「地球市民」のような普遍的な公民性の涵養にとっての制約となるかもしれない。しかしサンデルは、我々が他者に対する愛情や道徳的同感を学ぶのは普遍的・一般的な状況からではなく、特定の具体的な状況を通じてであり、広域の普遍的なコミュニティが身近なコミュニティよりも常に優位であるとはかぎらないとした<sup>43</sup>。つまり、身近なコミュニティでの経験を通じて、我々は他者に対して抱くべき人間的な感情を学ぶことをサンデルは積極的に推奨する。

また、このような小さなコミュニティは、排他的（exclusive）、強制的（coercive）という要素を内在する傾向がある。これらを回避するためには、コミュニティのもつ共通善について熟慮できる自立性と判断力が人々に求められるが、それは説得と習慣化によって育成されるとサンデルはいう。これらは政治的な議論を行う方法を与えるものであって、決してそれを超越して人々に押しつけるものではない。このようなコミュニティにおける営為は歴史的にもみられたものであった<sup>44</sup>。

このように、共同体主義が政治的議論そのものに価値をおいていることは、彼らの民主主義観が強く反映している。彼ら是对立意見を強引に同意へともっていくことには批判的である。それは、民主主義を投票や選挙に一元化する政治思想や、個々人のすでに持っている選好を前提として政府が資源配分を決める財政理論への批判にもなっている。

サンデルによれば、こうした共同体主義の政治のあり方は人々の間に存在する多様性をなくすものではなく、その多様性を社会の空間の中に集めて相互に関連させるための公共的な仕組みをつくりだす営為であるという。このようにしてできあがるのは、排除的でも強制的でもない自由な市民の紐帯であり、それは民主的で多元的な社会の姿でもある<sup>45</sup>。これはいわゆる参加民主主義（participatory democracy）に近い考え方であるといつてよいであろう。

サンデルは、コミュニティが活性化するうえで望ましい政治体制は自治を体現した地方分権であるとした。彼によれば、アメリカの地方分権の理論は単なる政府間関係にとどまるものではない。そこには、自治が発揮されるための権限が地域へ分散し、自治体等がそれを活かして公民性の育成を進める理念が存在するとした。自治体以外の様々なコミュニティの議論と総合すれば、人々は家族・近隣から自治体に至るまでの重層的なコミュニティの場において、公民的な取り組みに関与するという状態が浮かび上がってくる。自治体にはそのようなコミュニティを涵養する機能が期待されているのである。このような自治の多様性を保障する地方分権

は権力の濫用を防ぐのみならず、個々人に対して公共的生活への参加意識を与え、それを通じて一つの国として統合するという方法にほかならない<sup>46</sup>。このような射程は、これまで財政学で定式化されてきた中央政府と地方政府の機能分担論を超える重要な意義を地方分権に見出している。

地方分権が自治体や他のコミュニティの自治の保障にとって重要であるとすれば、そのために必要となる権限・財源移譲や財政移転等を中央政府が行うことが正当化される。それは、マズグレイブのいう中央メリット財にほかならない。

#### 2.4. 経済政策に関する含意

コミュニティを基礎におく「公民性の政治経済学」の視座からは、既存の経済政策の解釈も異なったものとなる。

現代のリベラリズムは、所得と富の格差に対して公平性や分配的正義に基づいた批判を行っている。この点では全体の効用最大化を規準とする功利主義とは異なっている。しかし、サンデルからすれば、リベラリズムによる格差批判はあくまで個人の自由な選択にとって必要であるという立場に基づいた公平性の議論である。それに対して共同体主義の立場から格差が問題となるのは、深刻な不公平によって富者と貧者の双方が公共的性格を腐敗させてしまい、自治にとって不可欠な彼らの共通性を破壊してしまうからである<sup>47</sup>。これは失業問題についても当てはまる。共同体主義からみれば、失業は単に失業者が所得に欠けるというだけの問題ではない。それは、彼らが公民としてコミュニティでの共同の暮らしを共有できないことを意味する。つまり、雇用はコミュニティを維持するという目的においても重要な意味があるのである<sup>48</sup>。

また、チェーンストアが郊外に広がることで、多様な人々が行き交っていたダウンタウンの商店街が衰退する。それによってダウンタウンが持っていた市民的景観 (civic landscape) が破壊される<sup>49</sup>。この現象は消費者の選択の自由に委ねた帰結である。そのため、個々人の自由な選択を規範におくりベラリズムや主流派経済学の立場から批判することは困難である。しかし、その代償として、そこでは明らかにコミュニティの涵養に欠かせない公共空間が損なわれてしまっている。これは、消費者の効用最大化と公民性の育成との相克といってよい。さらに、それはコミュニティが自治を維持するための分権的な経済システムの構築という目的とも対立する。自立的な経済システムには地域の中小業者の存在が鍵をにぎるからである。

共同体主義が独占やトラストに反対する理由も、単にこれらが独占・寡占価格につながるからではない。それらが分権的な経済システムを破壊し、さらにはそのような巨大企業がもつ政治的権力が民主制を脅かすことが問題とされたのである。共同体主義は、人々はコントロール不能な経済の力の犠牲者であってはならないとする。そのためには、彼らが自らの運命を支配しうる地域コミュニティを可能にする分権的な経済システムが必要であるとした<sup>50</sup>。サンデルはこのような理念を体現したものの事例として、コミュニティ開発法人 (CDC: Community Development Corporation) を挙げている。彼によれば、それは地域経済の再活性化と自治の実験の場となるものである<sup>51</sup>。

サンデルは従来の福祉政策についても、共同体主義の観点からそのあり方を問うている。彼は、福祉は単に貧困緩和にとどまってはならず、それを通じて人々に公民性として共有されるべき道徳と能力を育てることが求められるとした。それは自立とコミュニティへの参加を促すものであり、民主主義の下での公民としての基礎をなすものであるとみた<sup>52</sup>。この点は先にみた共同体主義の民主主義観とも強い関連がある。それは、特定の能力のあるものが独善的に他者のあり方を規定する政策決定を行うような民主主義観とは相容れない。人々は誰もが程度に関係なく知識や能力を高める機会が与えられていると同時に、その一人ひとりの存在や行動が社会全体の知性の形成に貢献している。つまり、人々は誰もが社会の集合知の一部として民主主義にとっての重要な存在なのである。これが共同体主義の民主主義観であり、その源泉はデューイに遡ることができる<sup>53</sup>。

## 2.5. 小括—共同体主義とメリット財—

以上の共同体主義の考え方をメリット財との関係でまとめれば次のようになる。コミュニティは人々の美德と共通善を含蓄するものであり、逆にコミュニティはそのような社会文化を個々人の中に醸成しようとする。それによって維持・強化されるコミュニティは自治にとって不可欠なものである。メリット財としてあらわれる諸々の規制、公共サービスや公共財の供給にはそのような役割が期待されている。

しかし、コミュニティが健全な機能を発揮するためには、人々自身がコミュニティに関する事柄を熟慮できるだけの力を身につけることが必要である。こうした能力は多様な人々が参加する議論の場を通じて育成される。このような公民性を育む場を提供することも、メリット財としての性格が強い財・サービスの供給目的になる。それは、公民性に根ざした民主的・多元的なコミュニティの形成に貢献すると同時に、政治によるメリット財の濫用を防ぐことにもつながる。

共同体主義に依拠する「公民性の政治経済学」は、分権的で自立的な地域の経済構造を求める。それは人々が自ら主体的にコミュニティを支えるための経済的条件であるからである。そのためには、地域の自立的中小業者を脅かす巨大資本の進出を規制することも必要である。サンデルが事例として挙げたチェーンストアの立地に対する規制はその一つであり、これはマスメグレイブが導入したデメリット財を抑制・禁止するという考え方と通底する。チェーンストアの広がりやダウNTOWNに存在するコミュニティの脆弱化につながるとすれば、それを保護するための規制政策はコミュニティ価値を体現するメリット財の観点からも正当化されるであろう。その他の地域の中小企業政策や農業政策なども、共同体主義の立場からは同じ理由から肯定される。それらは弱者保護の立場によるものではない。

人々が同じコミュニティの構成員として公民的紐帯をなすためには、貧富の格差が大きくなってはならない。それを緩和するための福祉や教育といった公共サービスはメリット財としての性格を強く帯びている。また、福祉や教育は人々がコミュニティの構成員として自立と社会参加を促すものでなければならない。それは人々がコミュニティの集合知を形成する存在で

あるからだ。これらの公的施策に対しては、住民に最も身近な自治体が適切な政策主体となる。

このような地域経済とコミュニティを形成するうえで最もふさわしい政治体制は各自治体が権限をもつ地方分権体制であり、そのもとで自治体は人々の中に参加的・公共的な性格を求め、政治への関与を促す役割を果たすことになる。それを支えるために必要な政府の中央メリット財は、公民性の育成のみならず国の統合の手段としても重要なものとなる。

### 3. 地方財政論と財政の新たな機能

#### 3.1. 地方自治体とコミュニティ

現代の経済理論は個人の選好の自立と選択の自由を尊重する消費者主権に基礎をおく。これは哲学的にはリベラリズムと同じものである。それに対して、マズグレイブはメリット財という概念、サンデルは共同体主義という政治思想を通じて、消費者主権に批判の矢を向けた。そこに共通しているのは「コミュニティ」という理念であり、この課題を突きつけられているのは経済学の一分野としての財政学も同じである。

共同体主義の立場にたてば、地方自治体は、地域経済政策、まちづくり政策、福祉政策、教育政策などを通じて、人々が多様な他者と交わり理解しあい、公民性の涵養とコミュニティの共通善を培いながら、コミュニティを維持・強化していくことが必要である。サンデルはかつてのアメリカの公園建設運動を例にとり、それが単なる都市美やレクリエーションのためではなく、人々の道徳心の発達や公民性の形成を生み出すという点に本当の目的があったとする<sup>54</sup>。一般的な公園という公共財においてさえ、メリット財としての性格が付与されていたことがわかる。

地方自治体の実施する政策がこのような公民性の育成とコミュニティの形成・強化を主眼におくことは、人々自身がその自治体の構成員としてのアイデンティティを醸成することにつながる。それは、市民が地域や自治体を構成する一人であるというだけでなく、これらのコミュニティそのものが彼らの一部となるような強いアイデンティティをも展望するものである<sup>55</sup>。このような公民性に支えられた自治体では強力な団体自治が発揮されるようになるだろう。これらは、人間関係の紐帯を高い抽象度でとらえるソーシャル・キャピタルとは異なり、コミュニティという具体的な組織として積極的な意味が付与されることを示している。それは「コミュニティ・キャピタル」とよぶことができるものであり、自治体はこれを強化することが求められるのである。

#### 3.2. 地方財政の新たな機能

これまでの財政学および地方財政論はリベラリズムに基づく理論構築がなされてきた。もしその拠って立つべき理念が共同体主義におかれるとすれば、その理論は異なったものとならざるをえない。少なくとも、従来の財政理論における修正が求められることになるであろう。

共同体主義の議論からすれば、その修正の主要な対象は自治体の経済行動を分析する地方財

政論の領域において顕著なものとなる。福祉や教育の分野をみれば、現実のメリット財についても国に比べて自治体の役割の方が大きい。これらの分野は公共財供給や再分配としてみなすのは困難なものが多く、温情主義を含めたコミュニティ欲求を基礎とするメリット財としての性格が強い。もちろん、これらの公共サービスにおいては再分配機能が付与されているが、それも共同体主義の立場にたてば住民同士の共通性を維持するための手段としてみなすことができる。また、保育施設や小学校に典型的にあらわれているように、これらの施設は地域のコミュニティに強く関係しており、地域の子どもと大人がそれによって結びつけられている。それが彼らのコミュニティ意識を育んでいる。さらには、公園や橋梁などの公共財についても、それらがコミュニティの重要な歴史文化や理念を体現している場合には、メリット財としての強い性格を持っていると判断される。これらの公共財もコミュニティのもとに人々を結びつけ、彼らの選好を形成する役割を果たす。このようにみれば、ヴェル・エックがいうようにメリット財の射程は非常に大きく、財政の中に編み目のように広がっていると考えるのが妥当であろう。このことは、オーソドックスな理論とは異なった共同体主義的な財政活動が普遍的な広がりをもっていることを示している。

さらに、財政理論では経済政策はマクロな視点から取り上げられており、その役割は中央政府が担うとされている。しかし現実には、各自治体において積極的な経済政策や産業政策が行われている。もちろん、それらの公共政策の中では公共部門としてふさわしい施策が中心となっているのは間違いないが、このような地域経済政策を根拠づける論理は財政学の中では希薄である。共同体主義が主張してきたように、自治にふさわしい経済システムの構築が経済政策の重要な役割であるとすれば、これらの自治体による地域経済政策は財政理論の中に大きく位置づけられるべきであろう。現実に行われている中小企業政策、地域商業政策、農林業政策、地域金融政策、公社・第三セクター政策、NPO 政策などはその典型的な分野である。

このようなコミュニティ政策・地域経済政策は、サンデルのいう「公民性の政治経済学」を政策レベルで具体化したものに他ならない。それは地方財政に最も期待される役割であり、地方財政論における新たな政策論理になるものであろう。このような共同体主義に依拠した財政の機能は「自治育成機能」とよぶことができる。これは財政の4つ目の機能として位置づけられるものであり、地方財政において主に求められる役割である。

### 3.3. 「自治育成機能」と公共政策

#### 3.3.1. アメリカ制度派経済学と公共政策

マスグレイブのメリット財は、リベラリズムに基礎をおく経済学をコミュニティ価値等の規範から修正を加えようとしたものであった。しかし、共同体主義の伝統があるアメリカでは、より積極的に経済政策の中に「自治育成機能」の役割を取り込もうとした経済学の流れがあった。それはアメリカ制度派経済学とよばれるものである。その始祖はソースタイン・ヴェブレンであり、哲学的にはサンデルも影響を受けたジョン・デューイに根ざしている。

制度派経済学は自らを「社会的供給の科学」として規定し、家族、近隣、コミュニティ、公

共セクターなどの市場以外の経済主体の重要性を強調する<sup>56</sup>。そして、社会的動物である人間はこれらを含んだ社会文化から必然的に強い影響を受け、個人が抱く私的福利と社会的福利は分かちがたいものであるとする。そこでは、個々人が相互依存していることを前提に、コミュニティ意識や道徳的価値を育成するための制度が正当化される。ヴェル・エックが倫理的判断を内在したメリット財を取り込んだ「制度派経済学」の必要性を主張したことは、アメリカ制度派経済学の伝統と大きく関係している。

また、アメリカ制度派経済学は「参加民主主義」の重要性を強調する。それは、人々は自分たちのコミュニティに生じる現実の問題に対応して、自ら学習し、参加し、判断することができるという信念に基づいており、その根源はデューイの民主主義観におかれている<sup>57</sup>。そして、これらのコミュニティが機能する上で最もふさわしい政治体制は民主的的地方分権であるとした<sup>58</sup>。政府・自治体には良き社会的選好の形成を促進するという創造的役割が必要とされ、経済学者は公共政策において効率性や再分配と同様に「価値」を研究することが求められるとする<sup>59</sup>。この主張は、マスメディアのメリット財と共同体主義の経済政策の両方と共通する見解である。

このような視点から、アメリカ制度派経済学は地域経済政策においてもコミュニティの観点から議論を行ってきた。例えば、1977年に実施されたコミュニティ再投資法（Community Reinvestment Act）は共同体主義的な規準から民間企業の営利行動をコントロールするものであり、制度派経済学の立場からも積極的に評価できるものであった<sup>60</sup>。

これらのアメリカ制度派経済学の流れは、メリット財や共同体主義と同じような「自治育成機能」を包摂しようとした経済思想であるとみなすことができる。そこには地方財政が果たすべき役割が示されているといえる。

### 3.3.2. 内発的發展論と地域再生政策

日本では1980年代から地域の総合的發展を求める内発的發展論が研究されてきた。それは、地元の企業やコミュニティ、自律的な地域経済構造、住民の主体的活動と自治、福祉・文化・経済の総合的發展などを重視し、それを地方自治体が中心になって進める地域開発として定式化されてきた<sup>61</sup>。これらの研究は日本の歴史の中から「自治」の重要性を認識し、それを基底に据えて独自の経済分析と政策提言を行ってきた。これはアメリカの共同体主義の流れとも通ずるものである。

このような内発的發展論は、これまで日本の財政研究において積極的に位置づけられてきたとはいえない。それは、リベラリズムを基礎とする経済学と狭義の財政分野にとどまらない内発的發展論の射程の大きさに原因があったと考えられる<sup>62</sup>。

しかし、本稿でみてきたようなメリット財から共同体主義という視点に立ったとき、日本の内発的發展論にはあらためて国際的な意義づけがなされなければならないであろう。そして、その主張や政策の中に含まれてきた「自治育成機能」の検討を通じて、財政とくに地方財政の活動を再評価することが必要である。

これは単に学術的な課題にとどまらない。2010年から進められてきた「緑の分権改革」は、個々の地域・資源・住民を尊重し、それらの力や価値を活性化することによって、あらゆる地域において「豊かさ」がわき上がってくるような経済・社会構造をつくる「ファウンテン・モデル」であると説明される。これは、経済成長や再分配のような経済政策とは異なるものであり、内発的発展論や共同体主義的な規準にそった公共政策となっている。事実、このような発想に対しては、日本で積み重ねられてきた内発的発展の議論と実践が大きく影響している<sup>63</sup>。そして、この「緑の分権改革」を支える政府の施策は中央メリット財とみなすことができる。

こうした流れは、現在の「地方創生」に至るまで、少なくとも部分的には引き継がれてきているものである。このような現実の取り組みや政策を共同体主義に基づく「自治育成機能」という点から再評価するとき、財政学における新しい視座が得られるであろう。それとは反対に、自治体の機能を民間化することによって地域住民の細分化とコミュニティの劣化を招くような行財政改革は、「自治育成機能」の視点から再批判がなされるといってよい。

## むすびにかえて

本稿の問題意識は、現代の財政においてメリット財とよばれる公共サービス・財の供給が重要な位置を占めているにもかかわらず、これまでの財政学の理論では正面から取り上げられてこなかった点におかれていた。マスグレイブがメリット財の核心的部分をコミュニティの欲求や価値に見出したことを受け、それを考察するためにサンデルの唱える共同体主義の議論を検証した。そこには、自治体によるメリット財供給を通じたコミュニティの維持・強化を進めるための様々な公共政策を正当化する根拠が存在する。このような共同体主義の哲学に根ざした政策は「自治育成機能」として位置づけられ、その中心となるメリット財供給の財政活動は新しい財政の役割とみなすことができるであろう。

こうしたメリット財や共同体主義に依拠した議論は、アメリカや日本で異端派経済学（heterodox economics）として展開されてきた制度派経済学やマルクス経済学による研究の共通性を再確認させると同時に、それらに対して強い学術的正当性を与えるものとなるであろう。しかも、それは現代社会において、様々な実践的な活動や政策が先行している領域である。さらに、今後進むであろう行財政改革において、コミュニティや「自治育成機能」という視角から自治体や都市・地域のあり方を考えることの意義は強調しすぎることはない。

共同体主義に基づく財政学は異端派経済学とも結びつく。それらの研究成果を批判的に吸収することは、「自治育成機能」を研究する地方財政論にとっても重要な課題となっている。

## 注

※本稿は、2016年10月14日にニューヨーク州立大学バッファロー校でのセミナー (Economics & Finance Seminar at Buffalo State) で筆者が行った研究発表 *Public Finance and Institutional Economic Thought* に基づいている。貴重な機会を与えてくれた Tae-Hee Jo 教授をはじめ、コメントをいただいた同校の先生方に深く感謝したい。

<sup>1</sup> 中央政府と地方政府による財政の機能分担論を定式化した代表的業績は、Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich (ウォーレス・E・オーツ著、米原淳七郎ほか訳 (1999) 『地方分権の財政理論』 第一法規出版) である。

<sup>2</sup> Boadway, Robin and Anwar Shah (2009) *Fiscal Federalism*, New York: Cambridge University Press.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp.137-138.

<sup>4</sup> 日本では merit goods を「価値財」と呼ぶことが定例になっているが、本稿では value という意味での価値と区別するために、「メリット財」という訳を用いる。

<sup>5</sup> 堀場勇夫も教育や福祉がメリット財の性格が強いことを次のように述べている。「財の性質からは私的財であるが、多くの国で公共部門によって提供されている、医療・介護・教育・福祉等の価値財と呼ばれる財もこの位置に示されている。これらの財は、近年「公的に供給される私的財」あるいは「対人サービス」と呼ばれている」堀場勇夫 (2010) 「政府の役割と地方政府の役割」中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣、164 ページ。

<sup>6</sup> Musgrave, Richard A. (1956) "A Multiple Theory of Budget Determination" in *Finanzarchiv* 17(3). なお、マズグレイブの論文をはじめ、メリット財に関連した論考を広く収録したものとして Ver Eecke, Wilfried (2007) *An Anthology Regarding Merit Goods: The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory* (West Lafayette: Purdue University Press) がある。

<sup>7</sup> Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill, p.13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.88.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.89.

<sup>12</sup> Musgrave, Richard A. (1969) *Fiscal Systems*, New Heaven: Yale University Press, p.12.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.82.

<sup>14</sup> Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1973) *Public Finance in Theory and Practice*, first edition, New York: McGraw-Hill, p.612.

<sup>15</sup> Musgrave, Richard A. (1987) "Merit Goods", Eatwell, John, Murray Milgate, and Peter Newman (eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol.3, London: Macmillan, pp.452-453.

<sup>16</sup> Galbraith, John Kenneth (1998) *The Affluent Society*, 40th anniversary edition, Boston: Houghton Mifflin Company (ジョン・ケネス・ガルブレイス著、鈴木哲太郎訳 (2006) 『ゆたかな社会』 決定版、岩波書店)。この点は、消費者主権を前提にした公共財の供給モデルにも再検討の余地を与える。ガルブレイスの依存効果は大企業による広告等の「宣伝」を通じた活動が私的財への需要をつくり出している実態を指摘することで消費者主権を否定したが、このことは公共財については一層当てはまる。消費者=投票者は各公共財に対する自立的な需要を明示的に持っているのではなく、政治による「宣伝」によって需要がつくり出されているという面が強い。この状況は、公共財の拡大局面でも縮小局面でも同様であり、例えば政治によって公共財の削減の必要性が「宣伝」されることによって、投票者の需要は全体として縮小へと誘導される。

- <sup>17</sup> Durlauf, Steven N. and Lawrence E. Blume (eds.) *The New Palgrave: Dictionary of Economics*, vol.5, London: Macmillan, pp.579-581.
- <sup>18</sup> マスグレブは communal を community と同義語として多用している。本稿でもこの点を考慮して “communal wants” をコミュニティ欲求とよぶことにする。
- <sup>19</sup> Ver Eecke, Wilfried (2007), *op.cit.*, pp.66-68.
- <sup>20</sup> Musgrave, Richard A. (1996) “Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared” in *Finanzarchiv*, 53(2), p.187.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, pp.186-187.
- <sup>22</sup> Head, John G. (1966) “On Merit Goods” in *Finanzarchiv* 25(1), p.3, p.29.
- <sup>23</sup> Head, John G. (1988) “On Merit Wants: Reflections on the Evolution, Normative Status and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept” in *Finanzarchiv* 46(1), p.36.
- <sup>24</sup> McLure, Charles E. Jr. (1968) “Merit Wants: a Normatively Empty Box” in *Finanzarchiv* 27(3), pp.482-483.
- <sup>25</sup> Ver Eecke, Wilfried (1988) “The Concept of a ‘Merit Good’ : The Ethical Dimension in Economic Theory and the History of Economic Thought or the Transformation of Economics into Socio-Economics” in *Journal of Socio-Economics* 27(1), pp.137-139. ヴェル・エックは「政治経済学」と「社会経済学」という用語について、メリット財の供給において前者は政治的次元、後者は社会的次元をより強調するために用いているとしている。*Ibid.*, p.139.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, p.146. 彼はその一例として、経済学者の多くが公共財だと説明するアダム・スミスの国家の役割（国防や私的所有権の保護等の法律）が消費者の欲求に基づくものではないことを挙げている。
- <sup>27</sup> *Ibid.*, p.144 および Ver Eecke, Wilfried (2007), *op.cit.*, p.327.
- <sup>28</sup> Ver Eecke, Wilfried (1988), *op.cit.*, p.144. なお、ヴェル・エックは倫理的思考の一つの試みとして、同論文においてはカント哲学の援用を試みている。
- <sup>29</sup> 以下の叙述は主に、Sandel, Michael J. (1996) *Democracy's Discontent*, Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press による。同書は『民主政の不満—公共哲学を求めるアメリカ(上・下)』（金原恭子・小林正弥監訳）として邦訳書も出されているが、本稿では原文に基づいて記述する。
- <sup>30</sup> *Ibid.*, p.17.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p.25.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, pp.206-207.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p.14.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, p.332.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, pp.204, 208.
- <sup>36</sup> *Ibid.*, pp.124-126.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, p.205.
- <sup>38</sup> *Ibid.*, p.225.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, p.262. なお、サンデルはニューディール政策の中でほぼ唯一の共同体主義的な哲学をもっていたのは TVA であったとしている。彼によれば、これは単に安価な電力と洪水防止に関する計画ではなく、分権的な行政と地域開発の実験であり、労働者が電力、交通、現代技術を享受しつつ、土地とつながるようなコミュニティを促進する方策であった。*Ibid.*, pp.254-255.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p.284.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, p.339.

- <sup>42</sup> *Ibid.*, pp.344-345.
- <sup>43</sup> *Ibid.*, p.343.
- <sup>44</sup> *Ibid.*, p.320.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, pp.319-321.
- <sup>46</sup> *Ibid.*, pp.347-348.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p.330.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, p.302.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, p.334. サンドルは *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* においても、人種や所得などに関係なく人々が交流できる場の重要性を主張し、そこからそうした多様性をなくしてしまう公共的な施設やサービスの市場化に異議をとなえている。公共サービスについては、とくに公立学校の民間化に対して強い批判を行っている。Sandel, Michael J.(2012) *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York: Farrar, Straus and Giroux, マイケル・サンドル著、鬼澤忍訳(2012)『それをお金で買いますか —— 市場主義の限界』早川出版。
- <sup>50</sup> Sandel, Michael J.(1996) *op.cit.*, pp.211-216.
- <sup>51</sup> *Ibid.*, p.333.
- <sup>52</sup> *Ibid.*, p.302.
- <sup>53</sup> Dewey, John (1939) "The Democratic Form" , Ratner, Joseph (ed.) *Intelligence in the Modern World*, New York: The Modern Library, pp.402-404.
- <sup>54</sup> Sandel, Michael J.(1996) *op.cit.*, pp.209-211.
- <sup>55</sup> *Ibid.*, p.210.
- <sup>56</sup> Gruchy, Allan G. (1987) *The Reconstruction of Economics: An Analysis of the Fundamentals of Institutional Economics*, Westport: Greenwood Press, p.36.
- <sup>57</sup> Tool, Mark R. (1979) *The Discretionary Economy*, Santa Monica: Goodyear Pub. Co., p.208.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, p.265.
- <sup>59</sup> Wilber, Charles K. (1996) "Ethics and Economics" , Whalen, Charles J. (ed.), *Political Economy for the 21st Century*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, p.54.
- <sup>60</sup> Gruchy (1987) *op.cit.*, p.124.
- <sup>61</sup> 宮本憲一 (2007)『環境経済学 (新版)』岩波書店、中村剛治郎 (2004)『地域政治経済学』有斐閣、岡田知弘 (2005)『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論』自治体研究社などが代表的な業績である。
- <sup>62</sup> 内発的発展論を研究する財政学者の業績はその例外的なものであろう。それらには、宮本憲一 (1977)『財政改革』岩波書店、宮本憲一 (2005)『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社、保母武彦 (1996)『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店などがある。
- <sup>63</sup> 権川忍 (2011)『緑の分権改革』学芸出版社。