

マスグレイブの財政学から何を学ぶか

——財政3機能論の検討を中心に——

内 山 昭

はじめに

- I. マスグレイブの財政学と財政機能論
 - II. マスグレイブの限界と5機能への総括
 - III. 現代財政の本質論への接近
- まとめ

はじめに

マスグレイブ(1910—2007¹⁾)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。それは現代財政の機能や構造を説明する理論体系として20世紀の後半から今日に至るまで多大の影響力を有し、多かれ少なかれ財政学テキストの土台となってきた。資源配分(allocation)、再分配(redistribution)、経済安定(economic stabilization)への財政機能の総括は体系の冒頭に位置するキイ概念であり、現在も多く研究者に受け入れられている。しかしながら他方で社会経済学(マルクス経済学)的財政研究者から、経済還元主義的限界を持つとの批判が根強く存在した。マスグレイブ財政機能論の評価は、世界と日本の経済構造が大きく変貌した21世紀の財政問題研究、政策論の有効性を高める課題、ひいては財政学の新しい体系化と深く関わる。最近も重森暁が自身の財政理論の構想とかかわらせてその批判的検討を行っている。

本稿では第1に、マスグレイブの財政学体系と3機能論、これに対する先行研究の批判を吟味し、独自の方法にもとづく5つの財政機能への総括を示す。第2に、現象や機能とは区別される²⁾財政活動の本質に関するマスグレイブの示唆を手がかりに、財政本質論を試論的に提示する。

I. マスグレイブの財政学と財政機能論

1.1 財政学の体系と3機能論

マスグレイブは1959年の著作『財政理論』(“The Theory of Public Finance — Study in Public Economy” McGraw-Hill, Newyork)においてその財政学の骨格を示した。それは4部24章から構成される³⁾。

第Ⅰ部 諸課題の整理 (Chapter 1~3)

財政学の全領域の諸問題に対する分析の一般的枠組みを与える。

第Ⅱ部 公的欲求の充足 (Chapter 4~9)

予算政策の最適目標がいかにして決定されるかを吟味する。

第Ⅲ部 予算政策に対する調整 (Chapter 10~16)

経済安定化政策を含まない古典的システムにおける予算政策の実行の問題を扱う。

第Ⅳ部 補整的財政 (Chapter 17~24)

補整的財政システムにおける予算政策の実行の問題が考察される。

第Ⅰ部は同書の総論にあたるが、さらに「第1章 公共財政の複合理論 (A Multiple theory of the public household)」が序説の地位にある。ここでは著者のスタンスを述べた後、資源配分の調整、所得と富の再分配、経済安定化、を財政の機能ないし予算政策の3つの目標であるとし、同書全体のキイ概念であることを示している。ただし、各機能が財政当局の特定部門、配分、分配、安定の各部門によって担われるものとして、その詳細な説明が行われている。第1章ではないが、著者序文で、これまで財政学プロパーの文献の主流は歴史的及び制度的分析に関するものであったが、一般的な経済理論の研究成果が財政にも厳密に適用されねばならないとして、次のように述べていることに注目したい。「財政に関する政治的決定の問題を解明するには、社会的及び歴史的背景の理解が必要である。これと同時に、財政の諸問題は経済分析の手法によって処理されねばならない。——この方向に進もうとする傾向が、財政の研究者の間で最近次第に強くなってきた。」⁴⁾

マズグレイブの財政学は1973年の初版から1989年の5版まで版を重ねた『財政学』(“Public Finance in Theory and Practice”)において確立した。各版によって構成や内容に一定の変化、修正が見られるが、第5版は次の8部34章の編成となっている。

第Ⅰ部 公共部門とは何か (Chapter 1~3)

第Ⅱ部 資源配分、分配及び公共選択 (Chapter 4~7)

第Ⅲ部 公共支出の構造と政策 (Chapter 8~11)

第Ⅳ部 課税の理論 (Chapter 12~17)

第Ⅴ部 租税構造 (Chapter 18~26)

第Ⅵ部 財政連邦主義 (Chapter 27~29)

第Ⅶ部 フィスカル・ポリシーと経済安定化 (Chapter 30~32)

第Ⅷ部 国際財政の諸問題 (Chapter 33~34)

第Ⅰ部が総論であり、「第1章 財政の諸機能—概観」「第2章 国民経済計算における公共部門」「第3章 財政制度論」から構成される。第1章で3つの機能とそれらの間の調整が論じられ、同書全体の理論的出発点であり、キーストーンとなっている。この壮大な財政学体系は1960年代以降支配的影響力を持ち、3機能論は多くの財政学テキスト、とくに公共経済学派のそのの冒頭を飾ってきた。⁵⁾

『財政学(第5版)』は3大機能を次のように規定している。⁶⁾

1. 資源配分の調整(または配分機能)

「社会財(公共財:筆者)の供給とは、全ての資源利用が私的財と社会財にふり分けられ、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・警察のような権力的活動の3つに区分し、三者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「租税一移転支払計画」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⁷⁾。そして再分配は不可避免的に経済効率の犠牲をともなうが、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⁸⁾。」

またマスグレイ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について次のように述べる。「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るし、長期にわたる大量失業やインフレーションに苦しむ⁹⁾。」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の低下や批判が強まった。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。

安定化機能にたい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

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注目される。「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。」¹⁰⁾ 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影響を反映しているものと推測される。

私は、マスグレイブの3機能への総括を一定の範囲で、また内在的な欠陥があることを留保した上で、肯定的に評価する。成果を正当に評価することなくして、限界を確定しその克服の方途を解明することはできない。次に、自説を述べる前提として先行研究におけるその受容と批判を概観する。

1.2 マスグレイブ財政機能論の受容と批判

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」を体系の出発点においた。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、資源配分機能に含めていることである。「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⁾」

池上惇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」との限定付きであるが、社会権の視点から容認している。池上によると「(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分配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⁾

他方ではマスグレイブや公共経済学派の財政理論に対して、これへの批判と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）に正当に位置づけていた。マスグレイト定式における「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」に含められていると思われる。しかし、そうな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）の独自の意義は埋没してしまうし、各機能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。

また植田和弘は同氏も編者の一人である『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ト、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。環境保全を3大機能の1つに位置づけたことは積極的意義を持ち、また経費の二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。所得再分配は「諸階級の利害調整」に含めるものと思われるが、そのような表現では再分配の程度や計量的な分析の問題は片隅に置かれることになってしまう。また「社会秩序・体制維持」はソフトハードの多面的な手段で行われているのであり、軍隊、警察、刑務所といった暴力装置や権力機構の独自の役割、多額の費用を要する活動に適切な評価を与えることができない。

以上のように宮本や植田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。またマスグレイトや公共経済学の理論的出发点である3大機能論が一定の妥当性を持つことや、その反面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ト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。

II. マスグレイトの限界と5機能への総括

2.1 5つの財政機能論とその根拠

われわれはマスグレイト理論、特にその3機能論の有効性を一定の範囲で承認し、肯定的に評価するが、このことは決してその無批判的受容でない。しかも、私はこの定式に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を同列に扱うことである。すなわち、この働きは3つの財政活動の分野、インフ

ラ整備や公教育など資本と労働力に関わる条件整備、地域的及び地球的規模の環境保全、国防費、警察費に代表される権力装置の維持を包括する。しかし、これらの財政活動には本質的な違いがあり、理論上、これらの同列視は今日の財政の働きを生々と捉えることを阻害する。重要な性質の違いに着目すれば、固有の資源配分機能はハードのインフラ整備や公教育などに限定され、他の2つはそれぞれ分離・自立化する。

環境保全を資源配分機能から独立させる根拠は、「環境保全」機能の具体的諸形態が「土地または自然（労働の生産物ではない生産要素）」と不可分に結びついていることにある。広義の土地概念は石油、石炭などの鉱脈、鉱物資源、生態系を持つ原生林、河川や海洋、土壌、水源、地下水、大気を含むし、土地所有権は水利権、漁業権、採掘権、日照権、アメニティ権などを包含する。それらは経済活動や生活の条件であるだけでなく、人類の生存に不可欠である。環境保全は、これらの自然、つまり広義の土地概念と結びついた諸条件の破壊を防止し、一定の基準にもとづいて維持するための活動である。この点は後に一層掘り下げられる。

地球温暖化や大気、河川、湖沼、海洋の汚染など環境破壊の広く深い進行を背景に、ヨーロッパ諸国では1970年代から環境問題が国民の一大関心事となり、環境保全は政府の基本任務の一角を占めるに至った。それは国によって温度差があるものの1990年代には国際的合意にまで高められたといえる。これを反映して、たとえばドイツのツインマーマン&ヘンケがその財政学テキストで第4の機能として「環境目標」を位置づけているようにヨーロッパでは、環境保全を財政の基本的機能に追加している¹⁷⁾。日本ではまだ少ないものの井堀利宏は同じく第4の機能として「動的最適化機能」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、いわゆる社会材＝公共財の供給が市場システムにおいて行われると、非排除性と非競争性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。これが問題の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固定設備であり、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。簡潔に表現すれば、再分配機能が生産要素としての「労働」と結びついているとの認識は希薄である。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、高い有効性をもつ。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，再分配，具体的には福祉や公教育への財政支出に優先されるのは，資本が労働に対して優位であることの結果である。

現代財政の5機能論は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」を加えたものであり，マズグレイブ理論の批判的検討から導かれた。¹⁹⁾

- 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問題への対応
- 5) 権力装置の維持 軍事・警察機構の維持，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，マズグレイブの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，それらを自立させると資源配分機能はより狭い範囲となる。つまり，狭義の公共財，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，防災，災害復旧，公教育，公的福祉サービスなどの供給である。これらは資本の活動や労働力の再生産によって不可欠であるが，その供給を市場システムに委ねるとまったく供給されないか，供給が不足するからである。現代の4大経費を構成する公共事業費や教育文化費は資源配分機能に対応しているが，食料やエネルギーの安定供給のための財政支出（食料政策費，エネルギー対策費）の存在もこの機能に関連づけて理解できる。食料生産の主要部分は農漁民によって担われるが，資本制市場システムの下では安定供給がつねに保障されるとは限らないので，政府がこれに介入し，財政手段によって供給自体や価格の変動を調整する。エネルギーについても同様の理由からである。この合理性は食料やエネルギーの生産・供給が準公共財と位置づけられていることにある。また経済協力費または政府開発援助（ODA）は国際的な資源配分の調整と再分配の機能を持つといえる。これによって被援助国で学校や病院を含む多様なインフラが建設・整備される。貧困削減のための無償援助や，紛争終結後，災害時の食糧，医薬品，仮設住宅など支援物資の提供は国際的な所得再分配であることは明らかである。

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，すでに故加藤栄一によって解明されていた。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，司法（警察），公共土木事業，公共施設の建設と維持，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。——この2つ（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」²⁰⁾

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と思われるが，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，市場における適切な供給が困難である限りでは環境保全を

公共財の一種となしうる。また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
いうような個別的な政策対応で十分であり、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
環境政策が個別的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、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の3つに類型化される。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
の要因となり、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、被害や悪影響と因果関係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、環境税は主要な租税（所有権の経済的制限）として位置
づけられる。このように環境問題や環境保全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。それらは政府が関与ないし提供するというよりも、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
実際の行使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
同一レベルで扱おうとすれば、それはフィクションの謗りを免れない。

また軍事・警察活動が階級の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。さらに経営者の要請を受けて労働争

〔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 2) 福祉国家	: 効率原則 : 生存権・公正原則	第1-資源配分 第2-再分配	インフラ整備(12章) 社会保障の財政(13章) 教育財政
3) 有効需要政策 4) 地域的・地球的 環境問題	: 効率原則 : 環境保全原則	第3-経済安定 第4-環境保全	財政政策論(1章) 環境財政と環境税(14章)
5) 国防費	: 平和主義原則	第5-権力装置の維持	国防とODAの財政(11章)

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っただろうか。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（当然のことながら、その行使である戦争や軍事作戦の費用を含む）」を主要機能の1つとして自立させるのである。そうすると現代財政学において防衛費（国防費）の研究、地方財政論では警察費の分析が必然的に重要な地位を占めることになる。

第4に「5機能への総括」に導かれて、次の諸概念を基礎とした新しい財政学の体系化が可能となった。「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」はその枠組みを示しているが、これらは相互に照応し、かつ連鎖となっている。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」というように、である。それは編著書『現代の財政』（2006）においてⅢ部構成の体系として提示された。第1部（1—5章）は「現代財政の理論とシステム」、または財政の全体像である。第2部は現代財政のみならず、財政学一般の「固有の領域としての租税・公債論（6—10章）」、第3部（11—14章）は「財政活動の主要分野の分析」であり、いずれも第1部の理論とシステムの説明を基礎とした第2ステージとして展開²¹⁾されている。（〔表1〕参照）

2.2 重森暁教授の4機能論

重森暁は最近の論文「人間発達の財政学を求めて—マスグレイト3機能説の再検討」（2008）において財政学研究の方法と関わらせて3機能論を検討し、自身の財政機能論を提示している。同論文の検討は重森と筆者のマスグレイト理論や3機能論に対する評価、およびその根拠、さらには財政研究のスタンスの異同を明確²²⁾にすると思われる。

重森のスタンスは次のように整理できる。日本には大内兵衛に始まる「民主主義財政学」の大きな潮流があり、そこでの「財政の二重性分析」及び「人権概念重視」という2つの視点は今後継承されるべきである。民主主義財政学の新たな展開を図るものものとして重森は「人間発達

の財政学」の構築をめざしてきたが、それは「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」ことに特質がある²³⁾。マズグレイブ3機能論の再検討は新しい財政学から見た財政の役割を考察するためである。

重森のマズグレイブに対する総括的評価は、一方で「3機能説は現代財政の規範、ないし福祉国家（ケインズ＝ピバリッジ型福祉国家）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といえる」とし、限定的に容認する。これは前述の池上惇の理解と共通する。他方で重森はその限界を指摘し、その理由を「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＝ピ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」ことに求める。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。

- 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

重森の総括における第3の環境維持、第4の体制維持両機能は筆者の第4、第5機能と近似し、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、前述のようにわれわれの独自性は環境保全を「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ることである。また筆者はマズグレイブの3機能自体を受容するのに対して、重森の第1、第2機能は明らかに異なり、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、マズ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、マズ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がたい²⁴⁾。」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ていないが、この前半部分はマズ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、重森の方法は「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、社会科学的総合性を重視する。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。重森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。マスグレイブ 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。このために筆者は「資本蓄積促進」という理論的概念は現代財政の本質を規定する 3 要因の 1 つとして用いるのである。重森におけるこの 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との感を免れない。

Ⅲ. 現代財政の本質論への接近

3.1 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 1 国の財政活動全体を決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、個別の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視点となる。問題は、本質論の先見性や的確さの程度であり、それが体系化の水準や有効性を規定する。

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。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²⁶⁾」としている。問題はその対立であるが、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²⁷⁾。」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は，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。」²⁸⁾

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。」²⁹⁾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。

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，これを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」と結論付けている。³⁰⁾

だが，マスグレイブや柴田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る。ここでは，資本制市場経済の本質的な矛盾や敵対的性格は視野に入っていない。ところが資本制市場経済は原理的には資本と労働，現実には大資本と労働者・勤労階層，大資本と中小資本，大資本と自営業者層の本質的な対立関係を内包し，これを視野に入れると財政研究はいつその豊富化が可能となる。

財政の諸機能間の対立や矛盾の問題は重森暁によっても次のように指摘されている。「財政の諸機能の間でも矛盾と対立が生じる場合がある。——資本蓄積機能と持続可能性機能（環境維持機能に同じ，筆者注）との間には，本質的なコンフリクトが存在する。さらに，権力＝体制維持機能があまりに肥大化した場合は，生活保障機能や資本蓄積機能を圧迫し，財政そのものの官僚化・営利化が進む。」そして，これにつづけて「人間発達の財政学」の主要課題は「財政の二重性を解明し，いかにして生存権・発達権に基礎をおき，社会的共同業務の現代的再生を担う財政の確立を示すこと」だとする。最も重要な概念とされる財政の二重性は次の二側面が重なり合い，対抗関係にあるという意味である。「現代財政は一方で，——あらゆる社会が持続するために欠かすことのできない社会的共同業務の現代的再生を担わなければならない。しかし他方で，官僚化・営利化し，資本蓄積機能を優先することによって，社会的統合と持続可能性を損なう。」³¹⁾

財政の二重性はたしかに現代財政の基本的な対立的性格を突いているが、問題をえぐりだす視点にとどまり、以下に示すように現代財政の本質を解明しうる概念装置とはいえない。

3.2 現代財政の本質規定

資本主義国家における財政活動は政府の活動一般と同様、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、予算の配分や税負担のあり方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示す。筆者は資本賃労働関係の本質が調和的でなく、非妥協的対立と見なすので、これが財政活動に反映されると考える。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法的手続きのもとに、強制力を背景に官僚制や軍・警察機構によって国民（家計）や企業に対し執行されることを指す。他方で、財政活動は公共性を要求されるが、それは近代国家が通常、国民主権国家であり、公共の福祉を増進することが憲法や諸法令（たとえば福祉や教育関係の法令）に明記されていることに由来する。このため予算や税制の変更は法律や国民議会の決定にもとづくという形式を鉄則とする。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が定期的に行われる選挙を通じて国民の信任を問うことがその保障となっている。

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が、現代の国家と財政においては階級性と権力性は太いパイプで結ばれている。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、現代財政のあり方は「支配的資本の資本蓄積の促進」「国家または国家機構の自立性」「国民的統合の要請」という要因によって決定され、その本質は3つの要因の対抗と調整にある。これら3要因はそれぞれ階級性、権力性、公共性に対応する。³³⁾現代では多くの場合、「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。宮本憲一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⁾

この規定について2点を敷衍する必要がある。第1に、19世紀的な古典的財政にもこれは妥当するののかという問題である。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、政府の介入を極力排除しようとする中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者の関係の構図は現代と比較すると鮮明ではないが、それは国家や財政の資本蓄積運動、及び国民生活に対する役割が小さく、消極的であったからである。

第2に国民的統合性の歴史的背景である。前近代の国家、たとえば封建国家は王や領主が主権

を持ち、国家権力と私有財産制が一体的な家産国家であった。このため人民は身分制の下で、人権を持たず、私有財産権の主体になることはできなかった。これに対して近代国家では国家権力と私有財産制は分離され、すべての個人は財産所有の主体になることができる。このもとで形成される国家形態は通常ないし実質的に公権力＝国民主権国家であると同時に、このような近代国家は人民の諸階層を一つの国民に統合することを求められ、国民国家の性格を帯びる。それは資本制市場経済の展開にとってきわめて適合的であり、国民経済の形成や国内市場の統一に積極的役割を果たす。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利害を持っているとしても、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。こうして政府や議会、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、程度の差異こそあれ、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。³⁵⁾

特定の国や時期の財政構造の分析・評価は厳密な論証にもとづかねばならず、これを念頭においた上でのことであるが、第二次大戦後の日本では今日に至るまで、内容や形態に重要な変化があったものの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る。これは特に高度成長期（1955—1975）から1980年代にかけてあてはまるが、国家の自立性の根幹である軍事警察機構の影響力が相対的に低位であったことの結果でもある。しかしながら官僚制がインフラ整備や国家市場の創出、技術革新の支援、労働力の育成等政策面で経済成長を支援し、これが資本蓄積促進に大きな役割を果たしたことは事実だが、経済団体の要望等に見られる資本蓄積への要請を自発的に汲み取ったものであった。筆者の財政本質論に即していうと、これは財政のあり方の決定に関して「資本蓄積の促進」に主導された「国家の自立性（ここでは官僚制）」との同盟である。したがって国民生活や福祉の課題として表れる「国民的統合の要請」は下位におかれ、同盟の許容範囲内で考慮されたということになる。

小泉前首相（2001—06）の下での構造改革は、資本蓄積の促進＝大資本の支配力の要因が財政活動に対してより強く発現したと見ることができる。それは市場機能を過度に重視する新自由主義の経済観と政策論にもとづいて、一方では社会的弱者や国民に犠牲と負担を強いて国民的統合性を弱体化させたが、他面で肥大化した財政の抑制、カット、郵政3事業や特殊法人の民営化によって官僚制に一定の打撃を与えたことも見落としてはならないだろう。

またわれわれの本質規定における三要因は、国民国家の枠組みが暗黙の前提となっている。しかし今日の資本主義ではグローバリゼーションが急速に進展し、国民国家は大きな変容を遂げている。ヨーロッパでは1993年、マーストリヒト条約にもとづいてEU（ヨーロッパ連合）が成立した。前身のEC（ヨーロッパ共同体）以来常設の代表機関（ヨーロッパ委員会）とヨーロッパ議会、共通政策の経験を有し、1999年からは単一通貨ユーロが発行された。この過程を通じてEUは現在一種の連合国家、ないし超国民国家機構の性格を備えるに至っている。反面から言うと、加盟各国はかつて有していた重要な主権や内政と考えられてきた行政の一部をEUの執行機関や議会に移譲し、特に中央政府の権限や政策の裁量範囲を縮小させたといえる。国連や国際機関、さらにはサミット（先進国首脳会議）の世界各国に対する影響力が強まり、地域統合をめざす協議体の成立やFTA（自由貿易協定）が進行したことによって、各国政府の政策的裁量の余地が縮小していることは確かである。しかしながらEUを除くと、世界の諸国はなおかなり強固な国民

国家の枠組みの下にあると考えられる。この変容と財政の本質との関連が掘り下げられなければならない。

この問題は改めて論じる予定であるが、林健久教授の研究はわれわれが依拠すべき視点と重要な示唆を与える。その貴重な研究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。ここでは筆者のいう「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、パックスアメリカ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。³⁶⁾

「国家の自立性」の優位は一般的に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、20世紀後半の「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。このことは次のことを意味する。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が強まるとともに、行政部門や財政の肥大化にともなって非効率や官僚主義も増幅される。そして、これらは経済的停滞の要因に転化していくのであり、思想の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なる。³⁷⁾

さらに「国民的統合の要請」が財政活動の決定においてイニシアティブを取る可能性がある。3要因の対抗、調整のプロセスは財政民主主義の諸原則の下で遂行されるが、この原則を形式・手続きに限ることなく、生存権、公正、平和主義、地方自治など内容・実質の原則を重視することができれば、国民的統合の要請が財政活動の決定において主導権をとり、公共性の実質を改善する余地はきわめて大きい。³⁸⁾（表1、参照）ここから社会・経済の民主的変革の一環である財政改革の課題が明瞭になる。その戦略目標は資本制経済が不可避免的に生み出す諸問題（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）を解決すること、そして人々の自立性（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、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、キャピタル・フライトなどグローバリゼーションの影響への対処と、大資本の支配力を規制する政策体系の構築である。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し、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これらに対して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。大きな政府、大きな財政に存在する浪費や非効率、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への隷属を生み出しかねず、民主主義を劣化させる危険をはらむ。さらに日本の軍事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から，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。これらが第3のセクターである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する。ここでの政府は費用の一部を公費負担するが，経営は各組織の自主性に委ねる（Support, but no control）のである。これによって社会的セクターは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」の制約を可能にする。

ま と め

マスグレイブの財政学はなおその輝きを失っていないが，方法論的個人主義に由来する弱点は克服されねばならない。財政3機能論の経済還元主義的限界に対するこれまでの批判は不適切であったが，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除かれる。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。この時期にはまだ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広く共有されていないからである。しかし80年代に版を重ねた『財政学』（第5版，1989年）においても，なおこの立場を堅持していたが，これは「自然環境（＝生産要素である広義の土地概念）」の経済的性質の独自性を正当に評価できなかったことによる。「権力装置の維持」に関しては，国防や警察活動を経済の論理次元だけで説明しようとする限り，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機能論の導出は，財政学の研究において経済の論理と社会科学的総合性を峻別し，統一する方法からの必然である。

マスグレイブの示唆を手がかりに，現代財政のあり方は「資本蓄積の促進」（階級性），「国家の自立性」（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，「その本質はこれら3要因の対抗と調整にある」ことを試論的に提示した。この定式は財政学の新しい体系化を可能とするし，財政問題の原因解明や政策形成の指針としてきわめて重要な意義を持つ。その有効性の検証は，今後の課題としたい。

注

- 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) マスのグレイブの財政学や財政機能論に対する筆者の研究に対して、日本財政学会、財政学研究会（事務局：京都大学経済学研究科財政学研究室）、国家経済研究会（代表：宮本憲一）などで関口浩（法政大学）、金澤史男（横浜国立大学）、渋谷博史（東京大学）、植田和弘（京都大学）、梅原英治（大阪経済大学）、重森暁（大阪経済大学）各教授から、有益かつ貴重なコメント、批判、助言を賜った。記して厚く御礼申し上げる。
- 3) 1～4部の主題の説明は[Musgrave. 1959] p.5. による。邦訳[木下和夫(I). 1961] p.5, を参照せよ。
- 4) [Musgrave. 1959] Preface, p.5. 邦訳[木下和夫(I). 1961]
- 5) Stiglitz は次のように述べてマスのグレイブが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、マスの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」(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, p.28)
- 6) Musgrave, R. A. & P. B. [1989] *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition, p.6.
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。
- 7) *ibid.* p.11.
- 8) *ibid.* p.11.
- 9) *ibid.* p.12.
- 10) Musgrave, R. A. & P. B. [1984] *Public Finance in Theory and Practice*, 4th edition, p.16.
- 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, p.7. 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] p.13.
- 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」（p.19）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], p.79.
- 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——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, p.147）
- 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』文眞堂, 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) 筆者が初めて5機能への総括を示したのは編著書『現代の財政』（2006）において（同書 pp.31-37）である。そこでは未成熟な点があり、たとえば第5機能は「権力的機能」としていた。その直後に発表した論文「現代財政学の新しい体系—マスのグレイブ財政機能論の検討をふまえて」（2006）では不十分さを解消し、第5機能についても「権力装置の維持機能」とした。

- 20) [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.
- 21) このような現代財政学の理論構成は次の2著と近似している。本書の内容確定に当って両書から重要かつ貴重な示唆を得た。ステイグリッツ, J. E. (藪下史郎訳) 『ステイグリッツ 公共経済学(第2版)』上下, 東洋経済新報社, 2003—04年。(Stiglitz, J. E. *Economics of the Public Sector*, 2nd edition, W W Norton & CoInc. 2000). Connolly, S. & Munro, A. *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe 1999.
- 22) 重森暁「人間発達の財政学—マスグレイブ3機能説の再検討」日本財政学会編・財政研究第4巻, 2008, 所収。同論文をはじめ, 筆者はこれまで重森の多岐にわたる業績から多くのことを学び, 影響を受けてきた。2001年には主著の1つである『分権社会の政策と財政』にたいして書評論文「地域自治体理論の新しい地平」(財政学研究会『財政学研究』29号, 2001年, 所収)を發表している。本稿における批判的コメントは, あくまでも学問上のことであることを確認しておきたい。
- 23) [重森暁. 2008] p. 2.
- 24) [重森. 2008] p. 3.
- 25) 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「諸機能の調整と衝突」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。
- 26) Musgrave, R. A. & P. B., *ibid.* fourth edition, p. 16.
- 27) *ibid.* p. 18.
- 28) *ibid.* p. 19.
- 29) 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.
- 30) 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, p. 82.
- 31) この段落での3つの引用は, いずれも [重森暁. 2008] p. 7.
- 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ときに参考となろう。「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をめぐって」(2006)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。しかし彼らはつねに少数派であり、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——（逆となる。）」[林健久、1992] pp.22-23.
- 36) [林健久、1992], 「第1章 福祉国家とは何か」参照。
- 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、という形で登場してくる。」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、7章参照。

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年。
- 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 暁「人間発達の財政学を求めて—マスグレイト3機能説の再検討」日本財政学会編『財政研究』第4巻所収。
- 重森・鶴田・植田編著『現代財政学（新版）』有斐閣、2003年。
- 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.）。
- 林 健久『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年。
- マスグレイト、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。原著は *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年。
- Connolly, S. & Munro, A., *Economics of the Public Sector*, London, Prentice Hall Europe, 1999.

- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Kogakusya, LTD, Tokyo. 1959. 邦訳
木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政理論—公共経済の研究—Ⅰ』『同Ⅱ』『同Ⅲ』1961—1962,
有斐閣。
- Musgrave, R. A. & P. B. *Public Finance in Theory and Practice*, 1973. 2nd ed.1976. 3rd ed. 1980. 4th
ed. 1984. 5th ed. 1989. McGraw-Hill, Inc..
邦訳は第3版。木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『マスグレイブ 財政学—理論・制度・政治』
有斐閣, 1983年。
- Urbrich, H. H. *Public Finance in Theory and Practice*, Mason, Ohio, Thomson South-Western, 2003.

“What Should We Learn from the Theory of Public Finance by R. A. Musgrave”

Akira UCHIYAMA

Abstract

The formulation of three functions of modern public finance, allocation, redistribution and stabilization in modern public finance originated with Professor R. A. 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 formulation of 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 independent activity of state itself and the desire for the unification to one nation are three major factors that determine the direction of the public finance and the tax system. The essence exists in the antagonism and harmonization between those three factors. This generalization enables the new systematization of modern public finance. Moreover it will give the principle to analyze issues of public spending and taxation, and to help policy making. The effectiveness should be verified with case studies.

Key words: Three Functions, Environment, State Institution, Capital accumulation, Independence of State, Unification of the nation, Antagonism

Professor of Economics
Faculty of Economics
Ritsumeikan University