

論 説

財政学の体系に関する学説史的考察

内 山 昭

〈Abstract〉

This study considered the implications of major academic theories and textbooks on Public Finance of A. Smith, Y. Shima, R. Musgrave, J. Stiglitz and others. Our discussion focusses on the systematicity and consistency in explaining of fiscal activities of modern big government. We find the decisive defect where they lack the placing of social insurance and government financial activity (investment and loans) in their theories. We published two textbooks of public finance in 2006 and 2018, which overcome these defects of the past textbooks and present a new composition of fiscal science.

- 1 安価な政府の財政学と大きな政府の財政学
- 2 大きな政府の財政学体系
- 3 財政の機能をめぐる論争と5機能論
- 4 財政学諸テキストの歴史的限界

〈キー・ワード〉

A.スミス R.マスグレイブ 社会保険 財政投融資 客観主義 論理次元 構想力

はじめに

現代の大きな政府の財政は18~19世紀の安価な政府（小さな政府）の財政との間に、規模だけではなく重要な質的差異を内包する。したがってその体系は、A.スミスの財政学を一新したものでなければならない。国富論の「第5編 主権者または国家の収入」（以下簡潔に、財政学と呼ぶ）は「経費論、租税論、公債論」の3編から成り、「安価な政府 cheap government」の財政を説明する体系である。これに対して現代財政は、一般会計とは原理を異にする社会保険や財政投融資（政府の金融的活動）が重要な役割を演じている。両者に正当な地位を与えると20世紀、とくに1930年代以降の財政は3つの財政システムの複合である。この点はOECDなどの統計が財政の国際的指標として一般政府（一般会計と社会保障ファンド）、国民負担（=租税+社会保険料）を用いていることからも裏付けられる。

われわれは共同研究の長い歩みと学会などでの真摯な議論の中で、このような財政学体系の構築を模索してきた。この成果が内山昭編著（2006）『現代の財政』である。次いで同編著（2014）『財政とは何か』を経て、同編著（2018）『財政とは何か（改定版）』で内容をより洗練されたものとして一応の完成を見た。最近公刊の河音・乗田・篠田編著（2024）『現代財政とは何か』は同上書のフレーム・ワークを継承しつつ、研究の新たな高みを目指す。¹⁾

社会経済学（political economy）を基礎とする財政学では、財政民主主義や人権論を重視した理念主義が優先されがちである。これに反してわれわれは客観主義を立論全体に貫く。マルクスの経済学（資本論）を基礎としつつ何よりも事物の客観性を追求し、理論的整合性に腐心する。客観主義と理念論を峻別した上で両者の統一をはかり、ついで望ましい政策論を展開する。

本稿は次の3つを課題とする。第1にA.スミスの財政学を整理したうえで、R.マスグレイブなど現代財政の体系化の試みについてその意義と限界を総括する。第2に社会保険や財政投融資に正当な地位を与え、財政機能論争の整理にもとづく新しい財政学の体系を示す。第3に最近の河音等編著（2024）を含めて、財政学諸テキストの成果と不十分さについて考察する。

1 安価な政府の財政学と大きな政府の財政学

スミスの『諸国民の富の性質と原因に関する研究』①（1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 水田洋監訳、杉山忠平訳、2001、以下「国富論」と略称する）は『道徳情操論』（1759）と並ぶ主著である（以下、○数字は取り上げる文献名の順序である）。国富論は歴史上はじめて「科学の名に値する経済学（Political economy）」の成立を告げた文献である。第5編で展開された財政に関する所論は経済学の一部に位置づけられ、安価な政府の財政を体系的に説明した。ここではスミス財政学の意義や含蓄を整理するとともに、その構成は大きな政府の財政を説明する体系にはなりえないことを示す。ついで19世紀末から財政膨張や大きな政府の解明を試みたA.ワーグナー、島恭彦、R.マスグレイブの代表的著作の編成に焦点を当てて成果と限界を点描する。

1.1 A.スミスの財政学

国富論は次の5編から構成される。

第1篇 分業と富の分配 第2篇 資本蓄積論 第3篇 ヨーロッパの経済発展史

第4篇 重商主義・重農主義の批判 第5編 国家の役割と財源論

「第5編」がスミスの財政学であり、次の3章から構成される。

1章 国家の経費 2章 公的収入の源泉（租税論） 3章 公債

本稿の焦点は財政学体系における首尾一貫性である。「安価な政府」の時代には、財政システムは一般会計を指すから、国富論の財政論では経費論が冒頭章に位置してその役割を担い、2、3章に租税論、公債論がつづく。「1章 国家の経費」は ①国防費 ②司法費（警察費） ③公共土木事業・公共施設費 ④主権者の威儀を保持するための経費を提示する。④王室費は経済的意義がほとんどないから、①～③の3つの経費が安価な政府の主要経費である。国防費は社会外

部の脅威から市民社会を守る経費、警察費は社会内部の脅威から市民生活を守る経費と説明される。軍事・警察機構が肥大化する現代では、財政の機能の一つとして権力機構の維持機能を定立する示唆となる。③の経費のうち公共土木事業費は道路、橋、運河、港湾などの交通インフラストラクチャ（以下インフラと呼ぶ）、郵便制度、都市への上水道である。公共施設は青少年への義務教育施設、全世代教化のための宗教施設などである。義務教育施設は後発資本主義諸国では富国強兵（労働力や兵士の質向上）の手段とされたが、スミスにあっては経済の発展、生産性の向上を可能にする分業（division of labor）の進展に伴って、人間の持つ能力がごく一部しか用いられないことを補正し、人間の持つ多様な能力を保持するものと位置づけられた。

「2章 租税論」は公平、確実、便宜、徴税費最小という課税の4原則を示し、地代、利潤・金融資産、賃金への課税、消費財への課税、人頭税などが批判的に考察される。第1原則である課税の公平は不動の鉄則として現代に至るも生き続けている。現代では経済のグローバル化や所得分配・所得運用の複雑化によって課税の逸脱や脱税の手法が多様化し、高所得や巨額かつ多様な形態の金融資産の把握に制約があり、課税の公平の確保には多くの困難が横たわる。他方、現代では簡素や中立性の原則が重視されがちであり、前者はスミスの便宜、徴税費最小の原則を総合したものとみなしうるが、われわれは簡素の原則に否定的である。所得税の支払者が就業者の過半を超える、消費税の納付義務者には自営業者や零細企業を大量に含むから、これに対する配慮が不可欠である。この点を承認しつつ、複雑な会計事務や税額計算がコンピュータの利用によって容易に可能であるから、簡素の原則に代えてむしろ確実の原則を復活、徹底することが望ましい。

安価な政府では経費と租税収入が概ね一致する均衡財政が望ましい姿であり、公債の発行は原則的に否定された。しかし不時の大災害や戦費について公債発行を是認したが、復興や戦争終了後には速やかに償還することを求めた。このあり方は、大きな政府における公債の位置づけとは基本的に異なる。現代では一定規模の公債発行や累積が一般的となる。特に不況が深く長期化するため公債発行による需要喚起が不可欠になるとともに、軍事費や福祉国家の形成に伴う経費の増大も要因となる。しかも投資先を見出せない貨幣資本の存在、すなわち過剰資本が常態の下では、一定水準の財政赤字や公債発行は投資を阻害せず、元利償還が無理のない範囲内にとどまるならば、高い合理性を持つ。

スミス財政学の「経費論、租税論、公債論」というその編成自体は一見平凡に見えるが、その内容は安価な政府の時代にふさわしく、含蓄に富むものであることを改めて銘記したい。

1.2 A. ワーグナーの財政学と経費膨張法則

ドイツ財政学はカメリラリズム（官房学）の伝統を引き継いで形成され、A. ワーグナー、L. シュタイン、A. シェフレなどを代表者とする。その学説は1870年代から第1次大戦期にかけて、大きな政府が形成途上にあったこの時期、国際的に支配的影響力を持った。日本の財政学はその学説を積極的に受容し、第2次大戦後まで大きな影響を受けるとともに、その行政技術的内容は官僚養成の教育において重要な役割を果たした。

ドイツ財政学はワーグナーの主著『財政学』全4巻②（1883～1912、3,874頁）に体現されているが、大きな政府の財政へのアプローチに焦点を当てる。池田浩太郎は論文「資本主義の発展と

「財政学説」(1986)においてその内容や経費膨張法則について、次のように要を得た紹介、評価を行っている。1870年代以降、ヨーロッパの列強諸国は植民地獲得のために帝国主義政策を実行するようになり、軍事費や植民地経営費が増加する。他方で、重化学工業化や経済成長に伴う弊害、大量の失業や貧困の発生、都市問題の深刻化の進行に対して、特にドイツをはじめとする諸国はこれを緩和しようとする社会政策費が急増する。ワーゲナーはこのような時代の趨勢を「社会時代」と総括し、政府による資本主義の弊害の解決を重視したことから、その財政学は「社会政策的財政学」とも呼ばれた。これを端的に表現する主張が、A 国家活動増大の法則、及び経費膨張法則、B 社会政策的課税の原理である。前者は二つの国家目的、(1)「法および権力目的」(軍隊、警察、裁判、外交) (2)「文化的福祉的目的」(医療、救貧など) とこれに伴う活動の増大から説明される。中央および地方政府が新しい任務に取り組むことから国家活動は外延的に拡大するとともに、従来の任務が範囲を広げて内包的に拡大する結果、経費膨張が不可避の歴史的傾向、すなわち法則となる。経費の規模は単なる量的拡大だけでなく、国民所得(あるいはGDP)におけるウェイトの増大として現れる。その要因とされたのが、帝国主義政策の実行が生み出す植民地の抵抗や武力紛争への対応、国内的には重化学工業化の進展がもたらす労働災害の多発、不況時の失業の大量発生、都市への人口集中による都市問題の深刻化である。こうしてワーゲナーの「経費膨張法則」は大きな政府の不可避性を主張し、これに必要な財源を増税によって確保する際の課税の原理を明らかにしようとしたといえる。(大川政三・池田浩太郎編著(1986)『新財政論』第1章 pp.21~24)

日本は A. ワーゲナーなどドイツ財政学の影響を最も強く受けた国の一であり、第2次大戦後までその影響力が残存した。それは日本における代表者である伊藤半弥(1953)『財政学(全訂版)』(全17章)の主要部分の行政技術的な説明によく表れている。「1章 会計制度、2章 経費論、4~5章 租税論、7章 公債論」。しかし1960年代以降、マスグレイブなどの業績が紹介されるようになると、ドイツ財政学の影響を受けた研究者の立場も変貌してゆくことになる。

1.3 島恭彦の財政学の意義と限界

前述のように、大正期~1950年代の日本の財政学は A. ワーゲナーを中心にドイツ財政学を受容し、税財務行政の制度、技術論の解説に重点を置いていた。この主流派に対してすでに1930年代初めに、財政立憲主義を強調する批判的な研究があらわれていた。大内兵衛の『財政学大綱』③(上巻1930、中巻1931、下巻は未刊)である。序論では社会科学の歴史性や財政・財政問題の社会性を指摘していたが、マルクスの経済学をベースとし、資本による賃労働の搾取関係が国民経済に対立や矛盾を生じさせることを踏まえて、それが財政支出や税制に反映されることを指摘した。「1編 財政制度における立憲主義」では立憲的予算制度、予算議定権の成立などの意義を明らかにし、天皇主権の下で最初に財政民主主義の重要性を主張した。しかし、その財政学の構成は「2編 経費論」、「3編 収入論(租税論)」、第5編 公債論(未刊)であり、スミス財政学の枠組みに準拠したものであった。これはなお日本において、公共投資や社会保障費、教育費が低水準で、大きな政府がまだその姿を明確に現していなかったことによるものと考えられる。財政学の枠組みに関しては、大内の後継者である武田隆夫・遠藤湘吉・大内力『近代財政の理論』(1964、再訂版)は30余年後にも「1編 経費 2編 租税 3編 公債」の編成をとり、スミス

のそれから脱していない。

島恭彦の財政学は主著『財政学概論』④（1963、以下、島「概論」と呼ぶ）に示されている。ここでも本稿の主題に即して現代財政へのアプローチ、その構成が適切であるか否かに論点を限定する。島の独自性は国民経済、国家活動・財政、及び両者間のいずれについても調和ではなく、対立や矛盾を見出すことにあり、「財政学は財政と国民経済の矛盾をはらんだ相互関係を対象とする」（島「概論」、はしがき）と述べたことに端的に表れている。先述のA.ワーグナーが資本家経済の矛盾を租税による再分配で解決すべきとし、他方でこの再分配が資本蓄積を阻害してはならないと主張したのに対して、島はこれを「政治と経済との調和論」であると批判する。またケインズ経済学に対しては財政活動やフィスカル・ポリシーが景気変動の波に自在に対応できるわけではないとし、国家権力や財政が独自の運動法則を持つことを無視したところに、ケインズ経済学の調和論と経済主義が存すると否定的に評価した。（同書1章、pp.7~13 参照）島の所論は、マルクスの経済学に依拠して資本の賃労働の搾取から不可避的に階級的な対立や国民経済の矛盾が生じること、それが財政に反映されることを強調し、財政学の課題は支出や税制における対立や矛盾、その解決の研究にあるとした。

島はこの方法論に立脚して財政学を構想した。ここには、島財政学の成果と限界が暗示されている。

1章 財政学の対象と方法 2章 経費論（3節 経費分類） 3章 租税論

4章 公信用と公共投資論

4.1 財政拡大と公債問題 4.2 財政と金融（4.2.3 財政投融資） 4.3 公共投資

5章 地方財政論 5.2 地方財政の中央集権化（経費、収入、補助金）

6章 予算論

同書の前半（1～3章 pp.1-190）は財政学の対象と方法、一般会計の経費、租税の説明にあてられる。現代財政の役割は経費論（2章）で展開される。島の積極性は「20世紀における政府部門の役割（1節2）」、「経費の膨張と国民経済（2節）」において大きな政府・財政の成立を明らかにした。その論証は第1次世界大戦、戦間期、第2次大戦、戦後復興期にかけてのアメリカ、イギリスにおける政府職員数の急増、およびG.コルムやS.クズネットの国民所得論、ピーコック&ワイズマンのイギリス財政の研究に求めた。（同書 pp.33-42 及び pp.46-58）

しかし、同書が次に進んだのは「経費の分類とその方法（3節）」である。ここでは経費の機能別（目的別）分類（国土保全及開発費、教育文化費、社会保障費など）の紹介、主要経費の技術的構成（軍事費、一般行政費、公共事業費）の分析を行った後、経費の経済的性質による分類、消費的経費、移転的経費、投資的経費を解説する。たしかに移転的経費は社会保障費の主要部分を占め、投資的経費はインフラ整備の拡大を担う公共事業費の特質を表現したといえるものの、残念なことに分析はこの地点にとどまる。

島の苦闘は、財政投融資や公共投資を取り扱った「公信用および公共投資論」（同書4章、pp.191-259）に表れている。この章では公債論および財政規模の拡大に伴う公債問題（1節）を論じた後、「財政と金融」（2節）と題し、財政投融資の位置づけや役割（2節3）の分析に取り組む。それは「政府の公債や蓄積資金、つまり貸付資本をもつてする投融資」（同書 p.233）と定義され、資本蓄積の乏しい資本主義の初期または後進国の場合ではなく高度に資本主義の発展した国、そ

の実例として日本を素材に財政投融資を考察する。大蔵省（現財務省）の預金部資金は郵便貯金、郵便年金、簡易生命保険、社会保険を通じて吸収された大衆資金であり、これが財政投融資の中心的な資金源となるが、その運用の流れを1930年代、戦時期、1950年代以降について図示する。戦後では預金部資金が開発銀行や輸出入銀行を経て電源開発、基幹産業の投資資金を補完し、各金融公庫を通じて中小企業金融や住宅購入者の住宅金融を支えるとともに、国営準国営企業（公社、公団）、地方公営企業への資金供給によってインフラ整備の役割を果たした。（同書 pp. 235-241）

島の公共投資論はその課題を「公共事業、公共財産、公共企業等々の問題を公共投資または財政投資の観点から整理する」ことに置く。なおその理論的統一は行われていないとした（同書 p. 242）うえで、W. ロストウの社会的間接資本論（『経済成長の諸段階』1960）の3つの特徴、資本回転の長期性、資本用益の連続性、資本収益の社会全体への帰属性をふまえて、同一事業が私的資本によって行われるよりも施設の計画的整備、利用によって国民経済の生産力の発展に非常に役立つとした。そして公共投資の2つの形態である公共企業（国営企業、公営企業）、公共事業の特徴を総括した。前者は回転速度の遅い固定資産の比重が高く、そのような固定資産の形成、維持を引き受けることによって、私的現実資本、貸付資本の回転を促進する役割を果たす。公共事業については公共企業と区別する厳密な基準はないとしたうえで、施設の建設、維持は租税を財源とし政府の一般管理下にある。それは通常投資の基準にしたがって行われず、特殊な政治的利害が追求されるから、資本の濫用が行われやすいことを指摘した。（同書 pp. 245-253）次にアメリカの公益企業における純資本の形成（1870-1949）を統計で示し、また先進4か国、途上国の公共投資配分の国際的な型を比較して、日本での配分は輸送、通信、電力、水道が異常に大きく、住宅、学校、病院が特に少ない状態を批判した。そして公共投資と民間投資との関係では、公共投資のイニシアティブは資本主義の初期、または変革期、戦争・恐慌といった危機に限られ、それ以外は民間投資が主導性を持っているとし、公共投資の国民経済的な利益の大部分は、公益の名において総資本や強力な独占体に帰属するのが実態であるとした。ただ財政投融資論で、資金源の分析に重点を置いて私的信用に対する公信用の補完的役割を強調し、公共投資論においてもインフラ整備ではなく、民間投資との関係の分析に傾斜したのは小さくない難点であった。（同書 pp. 253-259）島の公共投資論ないし社会的間接資本論は、宮本憲一が整合的な理論として発展させ、『社会资本論』（1967）に結実する。

島財政学の租税論における「資本蓄積と公平負担の問題」、地方財政論における「中央集権批判・地方自治の重視」はその後の研究や地域の市民運動に大きな影響を与えたが、これへの言及は本稿の課題からはずれるので、省略する。

以上の検討にもとづいて、島財政学の限界ないし欠陥を総括する。第1に、一般会計の経費分析と財政投融資・公共投資論が切断され、両者の論理的連関を欠く。第2に、財政投融資論と公共投資論との関係は散在的な論及がないわけではないが、理論的に整序されていない。財政投融資がインフラ整備の重要な一部と私的金融の補完の役割を果たすのに対し、公共投資による公的インフラ整備（このほかに電力、交通など公益産業による整備がある）は、一般会計の公共事業費と財政投融資から出資・長期低利融資を受けた国営企業によって整備される。整序するというのは両者を区別し、両者の関係を明確にすることに他ならない。第3に、現代財政における「社会

「保険」の地位の高さが認識されていないことである。日本においても1961年に国民皆保険・皆年金が成立していたのであり、「島概論」では社会保険が一般会計と原理を異にする財政システムであること、及び福祉国家の基幹制度をなす社会保険の財政が社会保険料と一般会計からの繰り入れ（社会保障費）から構成されることは明確に叙述されていない。

第4に島はピーコックとワイズマンの転移効果論（A. T. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the U.K.* 1961）にもとづいて、第1次、第2次の世界大戦を契機に経費の膨張がつづき、国民総生産に占める財政支出の水準が高原水準に転移することを確認した。そしてケインズ経済学にもとづくフィスカル・ポリシー論を批判的に考察したが、ここから新しい構造を持つ大きな政府の財政の理論化に進むことはなかった。第5に島自身、財政学の構成を「A. Smith以来のオーソドックスな構成をとる」（「島概論」はしがき）と述べているように、スミス財政学の3編構成から脱することができず、現代財政の全体像の枠組み構築はできなかった。マスグレイブの3機能論などへの言及がなく、その成果の摂取がなかったことも一因になっていると考えられる。

島財政学がスミスに始まる財政学説や欧米主要国、日本の経済史・財政史をふまえて歴史的視点を貫徹したことは、きわめて優れた成果である。それゆえにといべきか、他方で研究の手法が主要な統計的指標を示すことに傾斜して、外見的分析にとどまる弱点を免れなかつた。「島概論」公刊の1960年代初頭、日本においても大きな政府が姿を現していたにもかかわらず、その体系的把握に至らなかつたのであり、われわれはこの点に島財政学の限界を見出す。

1.4 R. Musgrave の3機能論と財政学体系

R. マスグレイブ（1910-2007）はドイツに生まれハイデルベルク大学を卒業した後、1933年アメリカにわたり、ハーバード大学などで研究を重ねた。世界恐慌から脱却するために、ルーズベルト政権はテネシー川流域開発（TVA）などニューディール政策（1933～）を断行したが、そこにおいて大きな政府の原型が形作られる。第2次世界大戦下の戦時経済、戦後の復興需要の時期を経て1950年代から1970年代にかけて先進工業諸国を中心に国際的な高度経済成長が達成された。この経済的成功には財政金融政策が決定的役割を果たすとともに、大きな政府とその財政が恒常的な姿となる。マスグレイブの財政学はこの過程で形成され、20世紀後半に巨歩を記しただけでなく、今日に至るも大きな影響を与えている。

ここでもわれわれはマスグレイブの財政学の全体ではなく、本稿の主題に即して核心部分である3機能論及び財政学の構成に論点を絞る。代表的著作の一つである『財政理論』（1959, *The Theory of Public Finance-Study in Public Economy*）は4部24章から構成され、その財政学の主要内容を明確にした。

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。

II部 公的欲求の充足 (Chapter 4~9)

予算政策の最終目標がいかにして決定されるかを吟味する。

III部 予算政策に対する調整 (Chapter 10~16)

経済安定化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。

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を考察する。

I部の「1章 公共財の複合理論 (A multiple theory of the public household)」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、同書全体のキー概念であることを示した。そして從来、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、同時に経済理論の成果が財政研究にも厳密に適用されねばならないとして次のように強調する。「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。」(同書序文)

マスグレイブの財政学は1973年の初版から1989年の5版まで改訂を重ねたペギー夫人との共著『財政学』⑤ (Public Finance in Theory and Practice)において確立した。改版によって内容は補正され洗練されてゆくが、5版は次の8部34章の編成となっている。

I部 公共部門とは何か

(Chapter 1~3)

3機能論 (1章) —資源配分、再分配、経済安定、社会(公共)財の理論

ケインズ経済学(政策)の財政面への適用 福祉国家の財政基盤の説明

II部 資源配分、分配及び公共選択

(Chapter 4~7)

III部 公共支出の構造と政策

(Chapter 8~11)

IV部 課税の理論

(Chapter 12~17)

新しい租税原則論の提起 中立性=効率性原則を追加

V部 租税構造

(Chapter 18~26)

VI部 財政連邦主義

(Chapter 27~29)

VII部 フィスカル・ポリシーと経済安定化

(Chapter 30~32)

公債はフィスカル・ポリシーの手段として位置づける

VIII部 國際財政の諸問題

(Chapter 33~34)

I部が総論であり、「1章 財政の諸機能—概観」、「2章 国民経済計算における公共部門」「3章 財政制度論」から成る。1章で3つの機能とそれらの間の調整が論じられ、同書の理論的出発点である。この壮大な財政学体系は、1960年代以降影響力を国際的に広げ、機能論は多くの財政学テキスト、特にミクロ・マクロ経済学ベースのその冒頭を飾ってきた。

『財政学(5版)』は3大機能を次のように規定する。(p.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、すべての資源利用が私的財と社会財に分り分けられ、社会財の組み合わせが選択される過程である」この配分機能は2つの方法で、すなわち道路・港湾のように私的企业が生産し、政府が購入する公的供給と、公務員や公的企业が公的管理の下で行う公的生産によって実行される。インフラ整備費や軍事費がその役割を担う。

2) 所得と富の再分配(または分配の調整)

「所得と富の再分配の調整とは、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」再分配は「租税—移転支出計画」にもとづいて3つの手段、高所得層への累進課税、奢侈品への課税、低所得層が購入する商品への補助金の組み合わせによって遂行される。社会保障費、教育文化費、所得税などのありようがその指標となる。

3) 経済の安定化

「安定化機能とは予算政策を高雇用、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」これらの目標は市場システムを通じて自動的には達成されないから政策的誘導を必要とし、そうでなければ長期的な大量失業やインフレーションに苦しむ。安定化機能ないし景気変動の調整は、支出や税制など財政システムに組み込まれたビルトイン・スタビライザー（自動安定装置）の基礎上で、裁量的なフィスカル・ポリシーによって行われる。

この3機能論の最大の意義は、拡大し多様化した現代財政の役割を総括することを可能にしたことにある。資源配分機能は、帝国主義戦争や東西冷戦期における軍事費、警察費の肥大化、軍事的役割を併せもつ港湾空港の整備、経済成長に必要な交通通信などのインフラ整備、福祉施設、教育文化施設など生活関連社会資本整備の財政活動を包括する。国富論における3経費、国防費、警察費、公共事業・公共施設費は安価な政府の下では規模が相対的に小さいが、資源配分機能にあたる。再分配機能は社会支出（社会保障費、教育文化費、住宅政策費など）によって、西欧、北欧において概ね1950年代から形成される福祉国家を財政面から支えてきた。新自由主義の経済政策観が支配的影響力を持つにつれて、1980年代から欧米諸国、日本などの福祉国家は縮小再編を余儀なくされるが、21世紀の今日も福祉国家は存続している。たしかに社会支出の抑制、社会保障の諸制度の改編、累進課税の低下、法人税率の引き下げは顕著に進行し、再分配機能の一定の弱体化は事実である。しかし再分配の水準の回復や新しい形の福祉国家を再建する可能性はなお存在する。切実な要求を掲げる市民運動が高揚して政党を動かし、政治的に市民の要求を実現する道は大きく開かれているからである。

経済安定機能は1950年代から1970年代かけての国際的な高度経済成長の継続に重要な役割を果たした。この時期にあっても資本家経済は好不況の循環を避けられない。特に不況期にフィスカル・ポリシーの積極的な発動によって、失業の増大など事態の深刻化を緩和し、速やかに成長軌道への回復ができたのである。しかし1970年代の中葉に石油危機といった外的要因で成長率がマイナスになり、不況下の物価高というスタグレーティングが発生して以降、安定化機能には陰りが出てくる。マスグレイブ自身も、失業やインフレーションが総需要の不足にもとづく限り、有効需要を喚起するフィスカル・ポリシーは効果的であるが、各種市場の構造的な不均衡を原因とするスタグレーションの下では有効性は低下する、と述べている。（4th ed. p.6, 1984）

われわれはマスグレイブの3機能論を一定の限度で肯定的に評価するが、この定式、特に資源配分機能に関して致命的な欠陥があるとみなしている。一つは、資源配分機能に軍事警察など権力機構の維持を含めていることである。資源配分の調整は公共財の供給を市場システムにゆだねると、非競合性（等量消費）と非排除性の性質から過少供給となるか、または全く供給されないことに求める。たしかにこの点は、インフラや教育文化施設について当てはまるが、軍事警察など権力機構の維持や戦争行為を説明するには理論的歴史的に明らかに無理がある。軍事警察機構が中核をなす近代国家は全国的統一市場の形成を主導し、資本的市場システムの枠組みを維持する役割を果たすのであって、「市場の失敗」、あるいは経済の論理から導出されるのではない。

第2に環境保全が資源配分機能として説明されることである。地域的及び地球規模の環境破壊の進行が露になる1960年代から欧米を中心に国際的な環境破壊に反対する市民運動が高揚し、政

府もこれに対応せざるを得なくなった。環境保全を資源配分機能に含めるべきでないのは、市場システムが環境破壊に対応できないからだけではない。土地・自然環境（＝広義の土地概念）は非労働生産物であるため不可逆的であり、いったん破壊されると再生産することが困難である。さらに中長期的には経済成長の制約要因となる。しかし利潤の最大化を追求する個別の資本家企業が環境保全に配慮することは期待できず、環境破壊のコストを支払うことはない。また消費者が有害物質を含む排水によって河川や海を汚染し、CO₂の大量排出によって気温を上昇させ、地球温暖化の原因になんでも同様である。このために、環境保全は政府や財政の不可欠な任務となる。

かくしてわれわれは、資源配分機能はインフラや教育文化施設などの整備に限定し（狭義の資源配分）、環境保全や権力機構の維持をそこから分離し、第4、第5の機能として定立するのである。このことは現代財政の機能が資源配分、再分配、経済安定、環境保全、権力機構の維持という5つに総括されることを意味する。上記の諸点は少数の研究者によって指摘されてきたが、先行研究を含めた財政機能論は後にやや詳しく言及される。

次に医療や公的年金などの社会保険システムがその体系に位置づけられていないことは、マスグレイブ財政学の限界のひとつである。先述の章別編成が「Ⅲ部 公共支出の構造と政策」、「Ⅳ部 課税の理論」となっているように、財政活動の分析が一般会計中心となっている。アメリカの老齢・遺族・障害保険制度（OASDI: Old-Age, Survivors and Disability Insurance）は公的年金であり、社会保障税（Social Security Tax）を財源とする社会保険である。一般的な医療保障は私的保険会社への加入が原則となっている。しかし65歳以上の高齢者及び障害者向けのメディケア（Medicare、医療保障、1965年創設）は連邦政府が責任を持つ社会保険であり、また低所得など一定の要件を満たす市民の医療費負担に対して、連邦と州政府の共同プログラムであるメディケイド（Medicaid、医療扶助、1965年創設）が設けられている。一般的なシステムを考慮したと考えられるが、マスグレイブは社会保険を現代財政の基幹的部分として位置づけなかったのである。

さらに政府の金融的活動（財政投融資）が現代財政の柱の一つとして評価されていない。アメリカの財政投融資ないし政府の金融的活動は「連邦信用計画（Federal Credit Program: FCP）」において策定され、政府機関や政府系金融機関が直接融資や民間金融機関への融資保証、モーゲージ、貸付を行っている。前者には連邦融資銀行、政府抵当金庫、輸出入銀行、中小企業庁、連邦住宅庁、農村電化庁、農村住宅庁、後者には、連邦住宅貸付抵当公社、連邦住宅貸付銀行、連邦農業抵当公社、農業信用制度、連邦抵当金庫があり、私的金融の補完やインフラ整備への融資を行い、その役割は多大である。（詳しくは山城秀市（2007）を参照）

以上のように、マスグレイブ財政学の限界は資源配分機能に質的に異なる財政活動が混在していること、社会保険や政府の金融的活動（財政投融資）が政府の財政的活動の重要な構成部分をなすことの認識を欠いたことに求められる。その要因の一つはアメリカ連邦政府、あるいは州政府を加えた財政の規模が巨額であり、その経済的社会的役割も広範多岐にわたることにあるといえるだろう。

2 大きな政府の財政学体系

かつて経済理論、社会政策などの研究者から、財政学に対して「その中心をなす経費論や租税論は分類論にとどまり、体系性や首尾一貫性を欠く」との指摘、批判がしばしば行われた。4大経費である公共事業費、社会保障費、文教科学技術費、軍事費、このほかに経済協力費やエネルギー対策費などを、また租税分類の方法、所得税、法人税、付加価値税（消費税）といった主要税、その他の租税をあげて、それらの詳細な説明を行ったとしても、この大枠にとどまる限り上述の批判は的を射たものである。この非難を克服する核心的問題は何か。それは理論的整合性のある現代財政の学的体系を提示することに他ならない。

安価な政府の時代（典型的には18～19世紀前半）には、政府は夜警国家（F. ラサール『間接税と労働者階級』1863）と呼ばれて、小さいほどよく、市場に介入しない方が望ましいとされた。A. スミスが財政とは一般会計（租税と公債を主財源とする財政）をさし、「経費論、租税論、公債論」の三編構成からなる財政学を提示したことは至極自然であり、合理性を備えていた。ところが19世紀末からの古典的帝国主義の時代（20世紀中葉まで）、とくに20世紀の進行とともに財政の規模が拡大し、1930年代に大きな政府の成立を見ると、財政の活動は再分配や経済安定の機能が加わってきわめて広範囲となる。

大きな政府に対応するには、財源面の大きな制約から一般会計だけではきわめて困難である。支出の拡大に伴って増税や公債の増発は不可避となるが、増税への抵抗や公債累積によるインフレ懸念があるから、この両者には大きな限界がある。ここから失業、疾病、老後の所得保障などに社会保険が導入されるようになる。ヨーロッパの主要国、ドイツ、フランス、イタリア、オランダなどでは、失業、医療、年金の各社会保険が社会保障の基幹に位置する。イギリス、アイルランド、北欧諸国では医療保障は原則として国営であり、無償であるが、失業、年金保障、介護保障は社会保険である。また郵便や上下水道などインフラ整備に公的企業が設立され、政府の投融资活動の活用（料金制、減価償却の導入）が広がってゆく。

こうして現代財政は「原理を異にする財政システム、一般会計、社会保険（Social Insurance）、財政投融资（Government Investment and Loans）」を3本柱とし、この3つの財政システムの複合であると定義できる。これに加えて5つに拡大する財政機能論を体系の前半（I部）に置くことが不可欠となる。この現実がスミス体系の一新を要請するのであるが、残念なことに、国内外のほとんどのテキストは長きにわたってこの位置づけに無自覚であった。租税・公債論は経済学の中では財政学固有の領域であるから、体系のII部にその地位を得る。この点の受容に、多くの説明を要しない。

拡大した財政の経済的・社会的役割の考察は社会学、社会工学、政治学などの学際的領域の研究という性格を帯びる。社会保険と社会保障費から成る社会保障の財政は労働や市民生活におけるリスク、貧困対策のコスト面、財源面での対応であり、社会学や福祉学と広い接点を持つ。インフラ整備はその公的部門について「公共事業費と財政投融资」が資金面で担い、社会工学との共同領域となる。このほかに政府は公益産業とよばれる電力、鉄道・バスなどの産業と補助金や

規制を通じて密接な関係性を有する。教育文化・科学技術に関しては、その公的部分を「文教科
技費+財政投融資」が担い、教育学、文化学、科学技術論と広い関係性を持つ。ここでも公益産
業の場合と同様、政府は私立学校、企業の技術研究所などとの間に補助金や融資を通じた多様な
つながりを持つ。これらのことから、財政の経済的社会的役割は、この学的体系の最後尾（Ⅲ
部）に位置することになる。この構成によって、現代財政学は分類論にとどまるとの批判を克服
し、体系性、首尾一貫性を獲得するのである。

この三部構成の妥当性はOECD（経済協力開発機構）などの国際統計が政府の規模の指標を一
般政府（一般会計と社会保障ファンド（社会保険の総計））とし、政府に対する市民負担水準の指標を
国民負担（広義の租税=租税+社会保険料）としていることからも裏付けられる。方法論的には基
本的な概念や制度の説明にあたって、その時点で未説明の重要概念を用いると、論理的混乱を生
み出す。先だってその概念が説明されるべきものが、事後に説明されたということであり、理論
的整合性を保持できないからである。これは、科学的叙述の方法である上向法が教えるところであ
る。

また財政活動に、国営企業や地方政府が経営する公営企業は含めない。国公営企業は政府から
財政投融資による出資や長期低利の融資、一般会計から一定の補助金の支えを得ているが、これ
らを財政活動に含めれば、事足りるからである。日本にはかつて3公社5現業と呼ばれた国営企
業が存在した。すでに3公社、日本国有鉄道、NTT、専売公社が株式会社化され、5現業も國
有林野事業を除いて株式会社、独立行政法人に改編された。しかし今日もなお上下水道、鉄道
(地下鉄、市内電車)、バス事業など公営企業は多数存在する。

さらに現代の大きな政府の持つ経済的意義として生産と生活の社会化について指摘する。商工
業や新規産業に不可欠な産業インフラが政府によって整備され、この社会資本は固定資本の延長、
言い換えると間接的な資本である。生産の社会化とはインフラが生産活動における比重を高め、
商品サービス生産の社会的性格が増大することを指す。医療保障は疾病で機能しなくなる労働力を
社会的に回復し、年金や介護サービスは退出した労働力の生活を社会的に支える。保育、初等
中等高等の各教育は市民の知性や教養を育てるだけでなく、経済的にはより質の高い労働力育成
を可能にする。こうして教育、社会保障など社会的費用のウェイトが高まり、生活や労働力再生
産の社会化が高度になる。

このような財政学の構想は加藤睦夫（1922-1996）の創案（端緒は加藤（1964）『国家と経済』）であ
ったが、著作をなすに至らず、具体化の実現は内山編著『現代の財政』（2006）を待たなければ
ならなかった。その明瞭な姿を示す内山編著『財政とは何か（改定版）』（2018）は、次の構成を
²⁾
とる。

プロローグ 現代財政へのアプローチ

I部 現代財政のスケッチ—全体像

1章 現代財政の基礎理論（大きな政府形成、財政の5大機能）

2章 一般会計の支出と収入（4大経費、租税と公債）—現代の財政システム(1)

3章 社会保険の財政と財政投融資—現代の財政システム(2)

4章 国と地方の財政関係

II部 租税と公債

5～7章 主要租税 8章 公債と財政赤字 9章 税制改革

Ⅲ部 財政の経済的社会的役割—現代財政と産業・市民生活

10章 インフラ整備の財政 11章 社会保障の財政（「文教科学技術の財政」の章を欠く）

12章 国防とODAの財政 13章 環境財政と環境税 14章 災害の財政

エピローグ 自立と連帶を支える財政

同書の方法について2点敷衍する。一つは、この構成が2段階説明法、すなわちより抽象的な論理次元で現代財政の枠組みを説明した後に、より現実に近い論理次元で主要な財政活動の分析を展開したことである。具体的には冒頭のI部に原理の異なる財政システム、一般会計、社会保険、財政投融資、機能論を配置し、Ⅲ部に公的インフラ整備＝公共投資論、社会保障財政論、文教・科技財政論などが置かれる。この方法が不可欠であるのは、現代財政の構造が多層的で先述のように5機能を持つ多面的な性格を有し、そうしなければ理論的整合性が保持できないからである。

第2にⅡ部、Ⅲ部の各章が日本の財政を素材に「制度、理論、政策」の3節編成をとることである。2つの例をあげる。「5章 所得税」では「1 所得税の制度・仕組み」において所得の分類、税額計算の方法、「2 所得税の理論」で担税力の尺度としての優位性、累進課税、源泉徴収システム、包括的所得概念などを説明する。「3 政策論」では近年の最高税率の引き下げ、利子配当所得、譲渡所得への分離課税の拡大、二元的所得税の普及、これらの背後にある理念が解説される。

「11章 社会保障の財政」では「1 社会保障財政の仕組み」において日本の制度が医療、介護、年金、雇用などの社会保険を中心とし社会保険料と社会保障費が財源となること、各社会保険への加入者数や財源構造が説明される。「2 社会保障の財政理論」では直接間接の所得保障、医療福祉施設などを通じた社会サービスの提供という2つの役割、とりわけ前者が再分配機能を果たしていることを示す。さらに社会保障は生活の自己責任原則の修正ではあっても、費用の主要部分を社会保険料で負担することを主な根拠にその否定ではないことを指摘する。「3 政策論」は中長期的な課題を論じ貧困対策、少子化対策、地域保険である国民健康保険の府県（中間政府）への移管問題などを対象とする。ただ同書Ⅲ部で「文教・科学技術の財政」を独立章として欠くのは、大きな反省点である。ひとへに編者の力量不足が理由である。

このような構成、展開において重要な示唆を得た文献を4点あげる。一つはS.コノリーとA.ムンロの共書『公共部門の経済学』⑥ (S. Connolly & A. Munro, 1999, Economics of the Public Sector)である。同書はマスグレイブ3機能にもとづいて理論構成し、5部24章から成る。この体系で注目したいのは「第4部 福祉国家（Welfare state, 全7章）」であり、理論と財政の面から分析を掘り下げる。福祉国家は現代国家と近似の概念であり、その財政は大きな政府の最大の要因である。

〈理論編 (Framing the issues)〉

14章 所得分配 (Income distribution)

15章 貧困と差別 (Poverty and discrimination)

16章 社会保険と福祉国家 (Social insurance and the Welfare State)

〈支出と財源 (Spending and savings)〉

17章 社会政策 (Social policy)

18章 年金と高齢化 (Pensions and ageing)

19章 保健・医療 (Healthcare)

20章 教育 (Education)

この編成に見るように社会保険が福祉国家の基幹的な財政システム（16章）であることを示している。われわれはここから、現代財政が社会保険を基幹的柱の一つとすることへの重要な示唆を得た。貧困者への公的扶助、障害者など社会的弱者への給付（17章）を説明した後、市民全体を対象とした年金＝老後の所得保障（18章）、医療保障（19章）、高等教育を含む教育（20章）への財政的保障が論じられる。さらに、環境保全を23章で取り扱っていることも成果の一つである。しかし、インフラ整備論が「I部 市場の失敗」で言及されているものの、独立章の扱いでないのは大きな欠陥である。

第2にJ. Stiglitz (2000)『スティグリツ 公共経済学（上）（下）』(Economics of the Public Sector, 3rd ed. 藤下史郎訳, 2003-04) ⑦であり、次の7部28章から成る。

I部 イントロダクション（1～2章） 1章 混合経済における公共部門

II部 厚生経済学の基礎（3～5章）

3章 市場の効率性 4章 市場の失敗 5章 効率と公平

III部 公共支出の理論（外部性と環境問題）

6章 公共財と公的に供給される私的財 9章 外部性と環境問題

IV部 支出計画

12章 医療 13章 国防と技術 14章 社会保険 15章 福祉計画と所得再分配

16章 教育

V部 租税論（17～21章） VI部 アメリカの税制（22～25章）

VII部 地方財政とマクロ財政政策

スティグリツはマスグレイブの3機能論に準拠して、理論構成を行っているが、社会保険を現代財政の柱の一つと位置づけていること、福祉国家の柱をなす医療、介護、年金、教育文化のありようを解明していることを評価したい。また、わが国の新古典派経済学にもとづく財政学の多くが国防費の分析を回避する中で、独立章（13章）として扱っていることも特筆できる。しかし、インフラ・公共投資論と再分配をなう社会保障・教育の財政が同等の論理次元で扱われず、理論的整合性を失う展開になっている。

第3に、H. Zimmermann & K. D. Henke『ツインマーマン & ヘンケ 現代財政学』(7th ed. 1994, 里中, 八巻ほか訳, 2000) ⑧であり、次の9章から編成される。

1章 公共財政の特徴（財源論） 2章 国家比率（経費論） 3章 予算 4章 国家資金調達の選択肢（財源論） 5章 財政調整 6章 再分配のための財政政策 7章 好況と不況における財政政策 策8章 経済成長と経済構造に与える財政政策の効果 9章 環境と財政

6～9章が現代財政の特質を説明するための工夫である。6章では所得再分配が支出と課税の両面から統一的に展開され、7, 8章では財政政策が景気の調整だけでなく、経済成長及び経済構造に与える影響の点からも考察される。環境財政論は独立章（9章）とし、環境保全を基本的機能としたことに対応させた。

第4に井堀利宏・牛丸聰（1992）『財政』⑨には、社会保険と財政投融资を正当に位置づけよ

うとする萌芽がみられる。同書は次の全11章からなる。

- 1章 日本の財政 1.2 予算制度 1.3 一般会計（支出、租税と公債） 1.4 財政投融資
- 2章 財政の3機能 3～5章 租税論 6章 公債論
- 7章 文教・科学技術費、農業関連費 8章 公的年金 9章 医療
- 10章 公共投資 11章 防衛費と経済協力費（ODA）

同書が1章で一般会計と財政投融資を同列に論じたのは一つの成果であるが、日本の予算が一般会計予算（および特別会計）と財政投融資計画として議会に提出され協賛を求めるこの意義を把握したゆえである。当初の次元で財政投融資が説明されているからこそ、後半の公共投資（10章）が公共事業費と財政投融資によって遂行されることを整合的に解明できる。一般政府（＝一般会計+社会保障ファンド）の概念の重要性に注目しているものの、社会保険を必ずしも現代財政の柱の一つとして位置付けているわけではない。そうできていれば、後半の社会保障に関する章（8、9章）の理論的整合性ははるかに高められる。

また新古典派系の財政学テキストのほとんどが防衛費の分析を欠如する中で、ODAと合わせて独立章（11章）とした点は積極的意義を持つ。同書は中間に租税・公債論（3～6章）を、後半（7～11章）に財政の役割を配しているから、不十分ではあるがわれわれの到達した3部構成に迫ったことは事実である。とはいえ、それは単なる萌芽にとどまり、残念なことに両氏ともその後、より改善した体系を提示するに至らなかった。

3 財政の機能をめぐる論争と5機能論

マスグレイブの3機能論は現代財政の多様な機能を総括したという点で一定の妥当性を持ち、多くの研究者、特に新古典派経済学をベースとする財政研究者に事実上、全面的に受容されてきた。先述のように、資源配分機能に環境保全や権力機構の維持を含めることには無理がある。このため、資源配分機能はインフラや福祉教育施設などの整備に限定し、上述の2者を分離して、第4、第5の機能として独立させた。

井堀利宏（1995）『財政（初版）』は3つの機能に加えて第4の「動学的最適化」を打ち出したが、この時点では環境保全をその内容に含めていない。これを主要内容とするのは井堀（2002）『要説：日本の財政・税制（初版）』からである。「市場メカニズムでは、…必ずしも将来世代のことをきちんと考慮して現在の消費、貯蓄、投資が決定されるわけではない。…個々の個人や企業が遠い将来に生じるかもしれない環境汚染を適切に考慮することはまれである。」（同書、p.15）井堀『ゼミナール公共経済学入門』（2005）は同機能を「将来世代への配慮機能」と表現を変えたが、その後の一連の著作では当初の規定にもどっている。井堀自身、環境保全機能と名付けてはいないものの、ほぼ同義であるとみなしてよい。

第5の権力機構の維持機能については、加藤栄一がA.スミスの4経費に関して公共土木事業・公共施設の整備とは質的に異なることを明解に指摘していた。「国防と司法（警察）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その外部に要請する国家機能である。」（加藤栄一（2006）『現代資本主義と国家』p.115）⑩加藤の立論はマスグレイブ機能論の批判として

ではなかったとはいえる、権力機構の維持を独立的機能として定立しうる根拠となる。

他方、マスグレイブの財政学に批判的な社会経済学派の研究者から、独自の機能論が提起されてきた。宮本憲一『現代資本主義と国家』(1984) ⑪は現代国家の機能を次の6つに総括した。

- 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
- 6) 環境・資源の管理

このうち「2～5」の機能は事実上、マスグレイブの資源配分機能に対応する。1) の機能は明らかに軍事警察を中心とする「権力機構の維持機能（消防、司法機関を含む）」を指しているが、マスグレイブにおける再分配や経済安定化にあたるタームは6機能の定式には見られない。（同書 pp.76-79）しかしながら宮本は「環境・資源の管理」を現代国家の機能の1つとして早い時期（1980年代初め）に正当に位置づけていた。ローマクラブの報告書『成長の限界』(1972) が発表され、世界的に環境問題への認識は広がりつつあったが、これを政府や財政の任務として明確に位置づけたことは、環境問題や環境税の研究に多大な貢献をしたといえる。

植田和弘は編著の『現代財政学（新版）』（2003年）の経費論において、現代の国家ないし財政の機能を次の3点に総括した。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に文化的、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。（同書、pp.44-51）

エコロジーの共生という表現で、地域的地球的な環境保全を国家や財政の基本的任務と位置づけ、独立章（7章）として扱ったことは、研究史的にも重要な意義がある。しかし、財政の広範な諸活動を「インフラストラクチャ」で総括するのは曖昧な説を免れない。市場システムでは供給されないか、過少供給になる公共財の供給を行う資源配分の調整という規定の方が、妥当性がはるかに高い。さらに「社会体制の維持」という規定にも同様の難点がある。そして最大の難点は、3機能の定式が論理次元をあまりにも異にする。資源配分、再分配、環境保全は、資本、労働、広義の土地という生産の3要素に関連を持ち、経済安定は景気変動の調整という経済次元であるという点で合理性が高い。多様な活動を総括するというのは、同一あるいは近接の論理次元で整理するということであり、そうでなければ理論的整合性は保持できない。

重森暁の論文「人間発達の財政学を求めて」⑫（2008、日本財政学会編・財政研究4巻『財政再建と税制改革』所収）は副題に「マスグレイブ3機能説の再検討」とあるように、自身の財政学の構想とかかわらせて3機能論を考察した。資源配分については、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、と批判する。再分配に対しては累進所得税や社会保障支出を通じての再分配が、ケインズ=ベバリッジ型福祉国家財政の規範を示すとして一定の意義を認めたが、社会的厚生の最大化といつても効用の比較可能性が客観的に計測不能であると否定的に評価した。そして機能論を次の4つに再構成した。（同上論文、pp.50-51）

- 1) 生活保障機能
- 2) 資本蓄積機能
- 3) 環境維持機能
- 4) 体制維持機能

重森氏の総括における第3、第4の両機能は筆者の第4、第5機能に対応し、両者はこの点で

認識の相当部分を共有する。しかし環境維持機能を「広義の土地概念」に関連付けている筆者の視点とは異なる。また「体制維持」という表現は抽象的にすぎ、適切ではない。「生活保障」や「資本蓄積促進」も、突き詰めると体制維持の役割を果たしているのではないか。軍事警察機構など権力機構の維持機能とする方が具体的であり、はるかに的を射ている。

重森は内山編著『現代財政』(2006)における「マスグレイブの限定付き受容論」や5機能論に否定的である。われわれはこれを反批判（内山（2008）（2013））し、重森氏との間に何ゆえに機能論の定式化の違いが生じるかについて考察した。第1に、重森氏の方法は「生存権・発達権という人権概念」の強調に端的に示されるように基本的立場を明示し、これを導きの糸にする。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、これと客観的分析を峻別し、しかる後にそれら理念との関連を考察するというスタンスである。重森氏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徹底である。また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上で、統一する」方法に立脚する。われわれの5機能論はこの方法から導かれた。

第2に、本来機能論（=財政現象の分析）と本質論は論理次元が異なるものとして峻別すべきであるが、重森では機能論（=現象面）と本質論が混然一体である。第1機能は生活に関わる資源分配と再分配を統合したものといえるが、経済的働きが質的に異なる両者を機能論のレベルで統合することには無理がある。資本蓄積促進という規定についても違和感がある。それは労働力の維持・再生産、環境保全、権力装置の維持とも深く関わる。例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。軍事費は好況時空費として資本蓄積の阻害要因となるが、不況時には市場を創出し、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」という働きについて、現代財政の本質を規定する3要因の1つとして位置付ける。

われわれは機能論＝現象レベルと本質レベルを峻別し、本質論を次のように理論化している。現代財政のあり様は「国民的統合の要請」（公共性）、「国家機構の相対的自立性」（権力性）、「資本蓄積の促進」（階級性）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。大切なことは「国民的統合の要請」の実質的な優位と、資本蓄積の促進や国家の自立性の制約によってのみ、市民の多数は財政民主主義を実感できる。（詳しくは内山（2013）pp.112-119、参照）

しかしながら、残念なことに重森氏は機能論と本質論の区別や財政学体系に関する筆者の所論に言及することなく、認識方法論の埋めがたい差異が影響したこともあってか、論争がさらに深まるることはなかった。³⁾

4 財政学諸テキストの歴史的限界

100年余の歴史を持つ日本の財政学研究は、国際的な学派の影響を受けつつ前進を遂げてきた。わが国の現代財政は高度経済成長期に公共投資の伸長、社会保障財政の形成によって明瞭な姿を

現した。わが国の財政学は今日、新古典派ないし公共経済学をベースとした学派と社会経済学（中心はマルクスの経済学）をベースとした学派に二分される傾向にある。かつて大きな影響力を持った伝統的ドイツ財政学はほぼ前者に統合されたと考えられ、後者には近年、神野直彦などの財政社会学派が一定の地歩を占める。

現代財政を解明すべく1960年代から今日に至るまで100冊を超える財政学の概論、テキストが刊行され、われわれはこれらを子細に検討した。本稿の焦点はそれらの体系・構成が理論的整合性を有するか、否かにある。以下主要著作について各学派の特色や差異を念頭に置きつつ、その財政学体系の妥当性を時系列（初版刊行年）に即してコメントする。

4.1 1970～1990年

- ⑬ シャウプ、C.S. (1970) 『財政学（全2巻）』 (C.S. Shoup, Public Finance, 塩崎潤監訳, 1973-74)
全3編25章

2編 ミクロ財政学（3～18章） 1部 歳出（3～7章） 2部 歳入（8～18章）

3編 マクロ財政学（19～25章）

一般会計を対象にスミスの3編構成を踏襲する。マスグレイブもそうであったが、超大国アメリカの連邦財政（一般会計）の規模が巨大であり、多様な使途があるために、この解説に注力を余儀なくされた結果の可能性が濃厚である。

- ⑭ 木下和夫 (1972) 『高価な政府』 (日本財政論全4巻の1) 全7章

1部 公共支出の理論1～3章 政府機能、理論、予算制度

2部 財政支出の成長と構造

2章 財政機能（公共投資、社会保障）

3章 財政構造の変化（財政投融資、資本予算）

同書はマスグレイブの財政学を全面的に受容した。「2部 財政支出」で公共投資や社会保障を扱う（2章）のは一定の意味を有するものの、論理的に一貫しない。公共投資＝公的インフラ整備は公共事業費と財政投融資を財源とするし、社会保障の財政は社会保険を基幹とし、社会保障費がこれを補完するからである。

- ⑮ 林栄夫・柴田徳衛・宮本憲一編 (1974) 『現代財政学』 全10章（同編『現代財政学体系』 全4巻の第1巻）

2章 現代経費論 3章 租税論 4章 公信用論 7章 予算論 8章 國際財政論

内容的には財政の新しい現象を掘り下げる分析が見られるものの、上記の2～4章に見るよう にスミスの3編構成に従った。

- ⑯ 加藤睦夫・池上淳編 (1978) 『財政学概論』 全6編17章

3編 公的支出論 6章 経費論 7章 公共投資 8章 福祉教育財政

4編 公的収入論 10章 租税（内山） 11章 公信用 12章 受益者負担

公共投資や社会保障財政の解明への方向性はあるものの、それらが公的支出論に位置するの は不適切である。公共投資＝公的インフラ整備には財政投融資を活用した公的企業によるものがあり、社会保障の財政は社会保険を基軸とするから、それぞれの論理次元を区別して展開する必要がある。

⑯ 林健久 (2002) 『財政学講義（3版）』（初版1987） 11章+終章

4章 経費の構成 5～8章 租税論 9章 公債論 10章 財政投融資論

終章 福祉国家財政

上記に見るようにスミスの3編構成を踏襲し、金融的活動である財政投融資論を追加したものである。福祉国家財政論は、現代財政の特徴解明への試みであった。

⑰ 貝塚啓明 (2003) 『財政学（3版）』（初版は1988） 5部11章編成

序章 3機能論

II部 財政支出（3～5章） 5章 医療、年金、公共投資

III部 租税（6～9章） IV部 公債論（10～11章）

マスグレイブの3機能論を受容しつつ、スミスの枠組みを脱却していない。財政支出論で社会保険、公共投資を扱った（5章）のは現実に迫った苦心の表れであるものの、理論的整合性を欠く。財政支出自体は一般会計レベルの術語であるのに対して、医療・年金保険は社会保険と社会保障費の複合であり、公共投資は公共事業費と財政投融資によって行われ、いずれも論理次元を異にするからである。

4.2 1990年代以降

⑯ 重森暁・鶴田広巳・植田和弘編 (2009) 『Basic 現代財政学（3版）』（初版1998） 6部構成

I部 財政民主主義（2章 予算制度論）

II部 経費論（3～9章）

5章 公共投資、6章 社会保障の財政 7章 年金、医療、介護 8章 環境財政

III部 租税論（10～14章） IV部 財政と金融 15章 公債 16章 財投

V部 国と地方の財政関係 VI部 財政思想

現代財政を解明しようと創意工夫しているが、公共投資（5章）、社会保障（6～7章）を「II部 経費論」に置くのは、これまで指摘してきたように不適切である。財政の経済的社会的役割とすればよいのであるが、この場合には章別編成を変更しなければならない。また公債論と財政投融資論は同じ論理次元に置くべきではない。前者は公信用による一般会計の財源調達で、後者は政府の金融的活動であることによる。同書の後継として植田・諸富徹編（2016）『現代財政学』（全3部18章）が刊行されるが、前著の弱点は克服できていない。

⑰ 井堀利宏 (2022) 『要説：日本の財政・税制（新版）』（初版、2002） 全9章

2章 日本の財政運営 3章 歳出の内容（社会保障費、防衛費、教育費、公共事業費）

4～8章 主要租税論 9章 高齢化社会の財政・税制

上記に見るように全9章の内5つの章を主要租税論が占め、財政の経済的社会的役割に関してはわずかに2つの章である。3章は一般会計歳出の社会保障費など4大経費を説明するにとどまる。9章で少子化対策や民間との役割分担が説明されるものの、医療・介護保障、公的年金が社会保険システムを基軸とし、これを社会保障費が補完するという構造は明示されていない。主要租税論は高く評価できるとはいえ、財政の役割解明はきわめて貧弱である。

⑯ 神野直彦 (2021) 『財政学（3版）』（初版は2002）全6編、全24章

1編 財政学のパースペクティブ（1～2章） 経済、政治、社会という3つのサブシステム

- 3編 予算（6～10章）
 4編 租税・公債（11～16章） 5編 財政学のアウトプットとサブシステム（17～19章）
 6編 政府間財政関係（20～23章）

政府としての社会保障基金（22章） 公企業と財政投融資（23章）

「財政学は境界領域の総合社会科学」（同書p.70）とし財政社会学に立脚した体系を新たに構築した試みとして評価できる。しかし一般会計の収支を展開（3、4編）した後に、社会保障基金や財政投融資が置かれるのは論理的転倒である。一般会計、社会保険、財政投資という財政システムが説明された後に、異なる論理次元で公共投資＝公的インフラ整備や社会保障の財政が展開されねばならないからである。

㉚ 金澤史男編（2005）『財政学』序章・全3部15章

- I部 財政の骨格（1～6章）
 予算制度論、経費論、公共投資論、租税論、公債論

II部 公共部門の全体像（7～11章）

7章 財政投融資 8章 政府間財政関係 9章 年金・医療保険財政

I部、II部の構成に金沢の苦心が見られるが、首尾一貫性は破綻している。一般会計、社会保険、財政投融資という財政システムの説明後に、異なる論理次元に公共投資や社会保障の財政を配置しなければ、理論的整合性は保持できないからである。

㉛ 赤井伸郎編（2017）『実践 財政学』3部全10章

- I部 財政の仕組み（1～3章） 1章 政府の役割と財政
 II部 歳出（5～7章） 5章 社会資本と公共事業 6章 教育と政府の役割
 7章 少子高齢化と社会保障財政

III部 歳入（8～10章）

同書は「はしがき」で「本書の概要」を表で示し、各章ごとに「I 財政の今 II 歴史・理論を学ぶ III 仕組み政策を学ぶ」の要点を掲げている。それらは内容の核心を簡潔に表現するとともに、読者の理解に有効である。「II部 歳出」の3つの章で社会資本（5章）、教育財政（6章）、社会保障財政（7章）を適切な表題で取り上げたのは評価できるものの、「歳出」という総括ではなく、「財政の経済的社会的役割」とすべきだろう。公的な社会資本＝インフラ整備は公共事業費と財政投融資によって行われているし、社会保障の財政は「社会保険と社会保障費」の複合であることによる。さらに、残念なことに防衛費が独立章として扱われていない。

㉜ 佐々木伯朗編（2019）『財政学—制度と組織』全3部15章

I部 財政と財政学

1章 公共財論（3機能論を継承） 3章 財政の意思決定機構

II部 公共経済的財政活動

4章 経費論 5～6章 租税論 7～8章 公債論

III部 公私混合的財政活動

9～12章 社会保険の論理と財政（公的年金、医療介護） 13章 公企業

14章 財政投融資と公的金融

佐々木の苦心はII部、III部の表題に表れているが、II部は一般会計の支出・収入についてであ

り、Ⅲ部は社会保険、財政投資という第2、第3の財政システムを「公私混合的」と表現した。Ⅲ部は現代財政の特質を描出しようとするものの、両者の位置づけは不適切である。一般会計を含めた3つの財政システムを同一次元で先に説明し、しかる後に社会保障の財政やインフラ整備の財政を配置しなければ、理論的整合性は保持できない。

㉙ 土居丈朗（2021）『入門財政学』全12章

1章 財政の機能と仕組み 4章 国の歳出 5～6章 租税の制度と理論

7章 財政投融資 8章 国債

同書における土居の工夫は4章の構成に表れている。

4章 国の歳出 1 社会保障予算の仕組みと現状 2 医療保険制度 3 介護保険制度

4 生活保護制度 5 公的年金制度 6 公共事業予算の仕組みと現状

4章が「歳出」となっているのは「5～6章 租税論」とセットで「一般会計」を扱ったためである。4章の表題は難点であるが、その「1～5」が医療、介護、公的年金という主要社会保障を基礎に、社会保障財政論を展開しようとしたのは積極的意義を有する。「6公共事業予算」はインフラ整備の一部のみを担うのであって、公的なインフラ整備＝公共投資論を扱うには、財政投融資論（7章）と総合した内容にする必要がある。さらに「防衛費」の分析を独立項としているのが惜しまれる。

以上の検討から痛感するのは、次世代の研究者が研究の専門化、細分化のために全体を洞察する構想力、想像力が劣化しているのではとの危惧である。この回復には経済理論だけでなく、論理学や哲学への関心、とくにヘーゲルやマルクス、ケインズなどの古典の学修が欠かせないのでないか。

4.3 河音等編著『現代財政とは何か』（2024）

河音琢朗・桑田但馬・篠田剛編著（2024）『現代財政とは何か』㉖は、内山編著『財政とは何か（改定版）』（2018）を批判的に吟味したうえで、3部構成の妥当性を承認した編成となっている。その受容は一般会計を狭義の財政、社会保険と財政投融資を含む全体を広義の財政とし、テキストの冒頭部分（2章）に置いたことに表れている。狭義、広義という表現は財政学を学ぶ学生や広範な読者に対してきわめて有効な配慮である。同書は4部 序章、15章、終章から成る。

I部 現代財政のフレーム・ワーク

1章 財政民主主義と予算 2章 狹義の財政と広義の財政 3章 財政の基本的役割

4章 政府間財政関係

II部 現代財政を支える租税

III部 経済社会を支える現代財政

8章 年金・医療・介護 9章 雇用・公的扶助・子育て・教育 10章 公共投資

11章 軍事費

IV部 現代財政の新しい課題

12章 地域づくり 13章 環境 14章 災害 15章 財政赤字と財政再建

同書は全体として「首尾一貫性を損なわない現代財政のテキスト」の作成に成功している。また各章とも最新の統計にもとづいて分析するとともに、中長期的政策課題を提示して内容的に評

価できる点が少なくない。しかしながらここでは今後の充実を期待して、改善ないし再考すべき点をいくつかコメントする。一つは財政の機能に関してマスグレイブの3機能論にとどまり、環境保全や権力機構の維持を独立機能としては取り扱っていないことである。環境保全や軍事・警察活動には資源配分機能に収まらない独自の役割があることを指摘しているが、そこから一歩も踏み出していない。前述したように地域的及び地球規模での環境破壊を阻止しようという国際的合意が形成され、少なくない研究者が環境保全を第4機能として定立している。「環境」を独立章（13章）としただけに、国際的、国内的な研究動向からの明確な後退ではないかと危惧する。また権力機構の維持に関しても、社会経済学をベースとする複数の研究者が独立的機能としているから、真摯な再考が求められる。（同書3章で第4、5機能への言及は1ページのみ、p.52）

第2に公債の一般理論（公債の制度を含む）と公債の累積問題が、同一の章「15章 財政赤字と財政再建」で、しかも同書の最終部分で論じられるのは理解に苦しむ。両者の論点は論理次元を異にする。前者、特に長期公債は公信用によって調達する一般会計の主要財源であるのに対して、後者は支出の非効率や膨張圧力、税制の財源調達力の低下と深くかかわる。公債への過度の依存や公債残高の過減を図ることは公債自体の問題というより、財政再建ないしプライマリーバランス（基礎的財政収支）の回復、すなわち財政の効率化や税収増を可能にする税制改革が決定的意義を有するからである。同書は「2章 一般会計」の「4 公債による財源調達」（p.35、1ページのみ）、15章の「1.1 公債の種類、発行方法と償還方法」（3ページ弱）について記述しているが、公債の一般理論の取り扱いがあまりにも不十分である。

公債論の重要性は、現代の公債が安価な政府の時代と大いに異なることがある。スミスの理論では公債発行は臨時に多額の費用を要する大災害、戦時など非常時に限り、平時は均衡財政を堅持すべきだとした。しかし現代では政府収入に占める公債のウェイトが一定水準で常態化する。資本蓄積が進み寡占が支配的となる条件下で相当の過剰資本が常に存在し、不況期にはそれが特に大きく大量失業の発生をともなう。このためにケインズが理論化したように、政府が発行した公債財源で不足する需要を創出する。公債の大量発行やその累積は公債の円滑な消化、金融政策との調整、計画的な償還など公債管理政策を不可避とする。同書のII部が主要租税のみを対象としているのは、明らかに瑕疵の誹りを免れない。「公債の制度と理論」を第2部の独立章で論じ、後半部分に「財政赤字や財政再建問題」を置く方が整合的である。

第3に一般会計の「一般歳出」に言及し、社会保障費、公共事業費、教育文化・科学技術費、防衛費が4大経費であることは指摘（2章）されているものの、肝要なことが省略されている。一般歳出は近年の国家財政において60%余を占めるにとどまるが、これに占める4大経費のウェイトを明示する必要がある。4大経費は地方財政費（地方交付税）、公債費を加えた支出全体では50%余（2024年度予算51.2%）であるものの、一般歳出では80%前後を占め、残り20%程度が食料安定供給費、エネルギー対策費、ODAなどである。このウェイト配分は歳出全体でもほぼ同様である。というのは地方財政費にしても、地方政府（府県、市町村）の支出において土木費、民生費など費目名は若干異なるものの4大経費にあたる支出が80%近くを占める。また公債費は利子分を除く元金部分は過去の支出にあてられたから、その約80%は4大経費分である。したがって、支出全体で考えても4大経費が政府の諸活動への支出の80%を占める。一般歳出の構成比はこのような決定的意義を有するのである。

第4に、軍事費＝防衛費の扱いについてより掘り下げるべき論点がある。軍事費はスミス以来、国民所得を削減する意味合いから長く不生産的あるいは消費的経費とされてきたが、2008年以降国際的に兵器を資本財とみなすようになった。国連は各国の経済構造を比較するために国民経済計算（SNA、1993年に最初の勧告）のフレーム・ワークを勧告し、2008年改訂のSNAにおいて長期的に使用可能な兵器を資本財、固定資本に位置づけ、減価償却の対象とした。日本政府も「2008SNA」を受け入れ、2016年の「JSNA」から同様の扱いである。これを肯定的あるいは否定的に評価するのか、についての言及が欲しい。さらに軍事費拡大の批判に関して、日本政府の防衛政策への言及が欠かせない。内山編著（2018）は2010年代中葉に「軍事大国・日本」が成立したと評価している。軍事的に軽空母4隻の保有と3000人規模の水陸機動団の創成によって、海上自衛隊の艦隊を中心に領海から1000キロ以上離れた海域で単独での作戦が可能になったこと、制約付きであれ集団的自衛権の行使の容認を含む安全保障法制の整備を指標とする。加えて内山編著が「12章 国防とODAの財政」としているように、ODAの取り扱いが求められる。それは開発途上国の経済発展を支援する対外活動であり、武力紛争の防止に寄与する平和的手段として重要性が高いからである。（内山（2025）など参照）

ま　と　め

R. マスグレイブは現代財政の解明に多大な寄与をなし、今日も影響力を保持するが、首尾一貫性のある体系化に成功したとは言えない。最大の要因は社会保険、政府の金融的活動（財政投融資）を基幹的構成部分として位置づけていないことにある。一般会計を含めた原理を異にする3つの財政システムが同一の論理次元で扱われず、公共投資や社会保障の財政などが現実に近い論理次元で展開されていないからである。超大国アメリカの連邦財政（一般会計）の規模が巨大かつ多様な役割を果たしているために、社会保険などが過小評価された可能性が濃厚である。わが国の数多の財政学の概論・テキストが21世紀の今日に至るも、体系化に成功しなかったことも同じ理由にもとづく。現代の財政においても一般会計の役割の重要性は減じてはいないが、社会保険や財政投融資なしには大きな政府の諸活動を維持することはできない。

大きな政府の財政は一般会計、社会保険、財政投融資という3つの財政システムの複合である。この定義に導かれた体系は内山編著の『現代の財政』（2006）『財政とは何か（改定版）』（2018）において成し遂げられた。これが可能になったのは5機能論、3つの財政システム論の基礎上に入シフラ整備、社会保障、環境などの各財政を展開し、経済的社会的役割を総括したからである。専門化、細分化されたテーマで業績をあげることが求められるためか、次世代の研究者において全体像を洞察する構想力、想像力が低下していることを恐れる。杞憂に終われば幸いである。

注

- 1) 内山編著（2006）『現代の財政』に対して梅原英二（2007）が40ページに及ぶ長文の書評を寄せた。同書を詳細かつ批判的に検討しただけでなく、大内兵衛以来の「財政学テキスト」の体系性と財政民主主義論の学説史的検討を行った。

- 2) われわれの財政学体系の構築には、坂野光俊の寄与が少なぬ。
- 3) 本間正明は重森・内山論争について学派横断的な形で財政機能論を見直す動きであると評価する。
重森の民主主義的財政学にもとづく4機能論、内山のマスグレイブを限定的に受容する5機能論を示したうえで、その差異に関する内山の主張を紹介している。「内山は重森の立場を主観主義、自らの立場を客観主義と区別する。その差異は重森が機能論と本質論を混然一体として総合性を重視したのに対し、内山は両者を明確に区別した点にある」本間正明（2021）pp.23-24

〈参考文献〉

- 本文中に著者名、刊行年、書名を記したものは、原則として省略した。
- マスグレイブ、R. (1959) *The Theory of Public Finance-Study in Public Economy*, 木下和夫監修、大阪大学財政学研究会訳『財政理論—公共経済の研究—』4分冊、1961-1962
- マスグレイブ、R. A & P. B. *Public Finance in Theory and Practice*, (1973, 2nd ed. 1976, 3rd ed. 1980, 4th ed. 1984, 5th ed. 1989), 邦訳は3版、木下和夫監修、大阪大学財政学研究会訳『マスグレイブ 財政学—理論・制度・政治』(1983-84)
- 本間正明（2021）『日本の財政学—歴史と挑戦の軌跡』
- 中谷武雄（1996）『スマス経済学の国家と財政』
- 内山昭（2006）『現代財政学の新しい体系』『税制研究』誌50号
- 同（2008）『現代財政の機能と本質に関する試論』立命館大学「社会システム研究」17号
- 同（2013）『マスグレイブ財政学の批判的摂取』日本財政学会『財政研究』9号
- 同（2025）『ウクライナ市民の自決権と平和国家の自衛隊活用』『立命館経済学』73巻4号
- 山城秀市（2007）『アメリカの政策金融システム』（日本大学法學部叢書、26巻）
- 梅原英二（2007）『財政学体系と財政民主主義論の現代的発展』（上）（下）『立命館経済学』誌、56巻1号、2号