

「宇野理論を現代にどう活かすか」Newsletter

(第2期第14号 - 通巻第26号 - 4)

発行：2014年6月23日

特集論文 4

池上岳彦

(立教大学 ikegami@rikkyo.ac.jp)

現代財政研究の視点

——財政社会学と経済学——

『宇野理論を現代にどう活かすか WorkingPaperSeries』

2-14-4

http://www.unotheory.org/news_II_14

「宇野理論を現代にどう活かすか」Newsletter

事務局：東京都練馬区豊玉上 1-26-1 武蔵大学 横川信治

電話：03-5984-3764 Fax：03-3991-1198

E-mail: contact@unotheory.org

ホームページ <http://www.unotheory.org>

現代財政研究の視点

——財政社会学と経済学——

池上 岳彦

要旨

公共サービスとそれを支える租税制度を通じて、政治システム・経済システム・社会システムを維持して社会を統合することが財政の役割である。宇野理論の段階論及び現代資本主義論は、経済政策の内容変化を論じてきた。しかし、段階論あるいは現代資本主義論からみた財政政策体系を、それぞれの国の歴史及び将来展望にそのまま当てはめることはできない。むしろ、「大きな政府」の展開と財政政策の多様性について、財政民主主義の発展と国ごとの歴史事情に基づく政策決定過程を重視する財政社会学アプローチにより財政研究が進められている。財政学の視野は、経済学にとどまらない。

1. はじめに——財政史研究の重要性

人々が経済活動を行いつつ生活を営む社会は、自由・秩序・経済などのルールとその意志決定の仕組みをもつ独立した組織としてとらえた場合、国家と呼ばれる。国家は、そこに暮らす人々の関係を1つの社会として統合するために、政府として公共サービスを行い、そのために国民から租税を徴収する。この活動、すなわち財政は、国家の政治システムを通じた経済活動、いわば「貨幣による統治」である。

財政学は、財政制度の形成と展開を解明する財政史研究に基礎をおいている。歴史研究は、歴史的事実の発見、その因果関係の解明及び体系化をめざす人文科学である。しかし、財政史研究はそれを超えて、財政にかかる社会科学としての現状分析と将来展望の基礎をなす。イギリス名誉革命、フランス革命、アメリカ独立戦争に代表される市民革命以来、国家における政策意志決定システムは、民主主義という形で発展してきた。社会を統合するための公共サービスを財源面で支える予算、税制などの決定にかかる財政民主主義は、とくに重要である。財政制度は財政民主主義の表れである。

財政史研究の対象・視点自体が、いま私たちが直面する問題意識——財政危機、「民営化」、福祉見直し、増税、景気対策、地方分権など——に直結しているのである。

2. 段階論・現代資本主義論及び現代民主主義論と財政学

(1) 段階論・現代資本主義論と財政学

国民は、企業と家計を行動主体とする経済システムから生まれる所得の分配により生活している。したがって、国民国家としての経済システムを維持する経済政策体系のなかで、財政政策をとらえる必要がある。財政が社会を統合する政策のなかには、資本主義経済システムの発展を促進する政策が包含されてきた。

宇野理論における段階論は、重商主義段階、自由主義段階及び帝国主義段階を論じる場合、それぞれ支配的な資本形式である商人資本、産業資本及び金融資本の発達に対応する典型的な経済政策体系が「典型国」の姿で描かれる。その他の国は、「典型国」とどのように異なり、それがどのような特殊性によるものかが語られる。

宇野弘蔵『経済政策論〔改訂版〕』の「結語」には、経済学の段階論的解明について、「経済学が、他の法律学や政治学の研究と協同しうるこの段階論的研究においても、経済政策論と財政学の両面が相俟ってはじめてその協同の道も開かれうるのである」（259頁）

「経済政策論は原理論に対して段階論のまず第一歩をなす……さらに立ち入った経済学の段階論的規定とともに財政学的規定が与えられてはじめて段階論の経済学的研究が完成せられる」（同頁）

との記述がある。また、後段の部分に付された注釈のなかには、

「経済政策が資本の要求を政治を通して実現するのに対して、財政は政治的要求が経済的利害関係に制約されてあらわれるのであって、一様な段階規定をもって包摂することはできない」（260頁）

とも記されている。ここでは、経済政策が資本の要求であるのに対して、財政は政治的要求が先にあるとの認識が示されている。宇野にあっては、財政学の視野が経済学にとどまらないことが理解されていたといえる。

では、第1次大戦期以降の世界についてはどうか。経済史の観点から論じられてきた現代資本主義の特徴としては、管理通貨制を採用したうえでケインズ主義的な財政金融政策による経済安定化が政策課題となったこと、対外通商・投資政策、不況時の企業救済といった面で政府と財界団体の結びつきが強まったこと、社会権（生存権）を保障する社会保障制度が成立・発展したことなどが挙げられる。要するに、重要なのは経済システムと社会システムへ向けた政策の変化である。

ただし、景気政策にしても、企業向けの投資優遇政策にしても、あるいは社会保障政策にしても、重要なのは「資本主義経済システムにおける階級的利害」と「国民としての社会関係」とは次元が異なる、ということである。財政の制度・政策については、国ごとの多様性が著しく、むしろそのなかでの政策選択が研究課題となる。

（2）現代民主主義と財政

政治史の観点から現代民主主義の展開をとらえる場合、とくに重要なのは、どのような経緯で財産と性別による制限選挙制が崩れて男女平等の普通選挙制が成立し、発展したかである。2度にわたる世界大戦を契機として、それぞれの国家において男女平等の普通選挙制が成立し、発展してきた。それは、各国において労働運動や農民運動が組織化されて民主主義拡大の要求が高まったことに加えて、国家間の戦争が軍隊同士の戦いを超えて国民全体の協力を必要とする「総力戦」の段階に入った影響が大きい。また、国家形態及び統治機構（とくに三権分立制の仕組み）、政党制度、政策決定の慣行などは、各国の政治的発展のなかで変化してきた。さらに、民族構成、宗教状況、植民地としての支配・被支配の歴史などは、国内政治及び対外関係に影響を及ぼす。

これらの要素は財政民主主義のルールを規定し、財政政策を左右する。それぞれの国家

で普通選挙制が成立・定着するのに応じて、投資家、企業経営者、労働者、農民、医師、福祉・教育・文化関係者、差別撤廃運動など、多様な利害を汲み取る政策決定過程がとられ、財政政策が展開されるという意味で、財政民主主義は「現代化」する。そこで、「現代史」の国際比較という視点から財政制度と政策の特徴を解明するのが財政学である。

3. 財政の課題——社会の統合

財政制度を通じた公共サービスとはどのようなものか。

人々が生活する社会は、神野直彦『財政学〔改訂版〕』（第2章・第19章）が述べるように、政治・経済・社会という3つのサブシステムに分けることができる。

人々の生活の場として、家族及び地域における共同体の人間関係のなかで相互扶助すなわち自発的協力が行われるのが社会システムである。それに対して、人々の活動範囲が拡大するにつれて、共同体同士の利害を調整し、大規模な協力を強制的に実現して社会秩序を維持しつつ、社会システムにおける人々の生活を保障するのが政治システムである。さらに、生産物市場と要素市場が拡大すると、財・サービスを生産・分配する経済活動が営まれる場である経済システムは、政治システムと社会システムから分離する。市民革命を経て、その傾向はいっそう明らかになった。

（1）政治システムの維持

政治システムは、公権力による「強制」を特徴とし、国家の防衛、生活の秩序維持及び市場経済ルールの設定・執行を課題とする。財政は、公法・私法体系の整備、外交・軍事、司法・治安維持などのサービスを財源面で支えることにより、政治システムを維持する。

これらのうちとくに、市場経済ルールは経済システム自体から自然に生まれるものではない、という点が重要である。「殺さない」「盗まない」「騙さない」「裏切らない」といった刑法上のルール、そして所有権、占有権、売買、賃貸借、使用貸借、不法行為といった民法上のルールをはじめ、会社法、独占禁止法、労働法などは、資本主義的市場経済取引の大前提である。それらは憲法に基づく法体系として内容が決定され、司法手続きによってその実効が担保される。これは「秩序を維持する」という意味で、政治システム維持の問題である。それゆえに、所有権や取引ルールなどは国ごとに内容が異なる。

（2）経済システムの維持

経済システムは、営利活動が展開され、競争原理が支配し、市場取引に支えられる資本主義的生産関係が成立する。それに対して財政は、①交通・通信、エネルギー、研究開発助成、高等人材育成など、産業基盤的社会資本を整備し、②産業を育成・維持する補助金を支給し、③有効需要を調整する景気政策を展開する。

そのうち、①と②は供給面、すなわち投資環境整備と労働能力強化をはかる公共投資・補助金・減税の生産力効果を重視する政策である。それに対して、③は需要面、すなわち不況期の公債発行を伴う公共投資や減税が有効需要を拡大して企業収益を拡大し、それが家計所得と雇用の増大に結びつく、というケインズ主義政策である。

(3) 社会システムの維持

社会システムは協力の場であるが、資本主義経済システムが展開するなかで、血縁・地縁で結ばれた共同体が人々の生存を保障し、地域の環境を保全する機能は弱体化している。それに対して財政は、①基礎教育、保健医療、保育、介護などの対人社会サービスを提供し、②住宅、公園、上下水道、国土保全などの生活環境的社会資本を整備し、さらに、③年金・雇用保険・傷病手当などの社会保険、貧困世帯に対する生活などの扶助、児童手当といった形の社会保障給付を行う。これらは、家族及び地域における生活の前提条件として、社会システムを維持する役割を果たす。それが「所得・富の再分配」の形をとって表れた。問題は「何をどこまで再分配するのが公平か」である(池上 2006:278~286 頁参照)。

第1に、階層間再分配という面では、貧困者や低所得者の生存権を保障するとともに、「機会の平等」の見地から、家庭環境による資産格差を緩和するために、累進的税制により調達した財源が社会保障給付に充てられる。それは、所得・富の格差が、各人の努力よりも、むしろ家庭事情、能力、運などによるところが大きい、との判断による。

第2に、地域間再分配は、財政調整制度、すなわち地方税だけでは標準的な地方公共サービスの財源をまかなえない地方政府へ財源を移転する形で行われる。これは、所得水準の相違により地方税収の格差が生じることや、住民の年齢構成・所得水準・自然条件などにより、サービスのための経費が地域ごとに異なることによる。また、財政力格差が住民と企業の行動に影響を及ぼすのを防ぎ、国土・環境の保全をはかることなども重要である。

なお、国際的な地域間再分配としての政府開発援助(ODA)も重要である。先進国と途上国との間に大きな所得格差が存在する現在、人類としての一体感があれば、国際援助を行うことにより世界的な社会発展・環境保全などに寄与することができる。

第3に、世代間再分配は、高齢者向け社会保障制度について語られることが多いが、それは一端に過ぎない。扶養・保育、教育、小児医療など直接の世代間移転はもとより、科学技術、産業基盤、自然環境などの継承関係も含めれば、引退世代が就労世代や将来世代に恩恵を与えてきた面を無視できない。さらに、相続・贈与による家族内の世代間資産移転が、若者同士の資産格差を拡大させることは、相続税・贈与税の賦課を正当化する。

このように、公共サービスを通じて3つのサブシステムを維持することにより、社会を統合することが財政の役割である。

4. 財政社会学アプローチ

現代の社会を統合する「大きな政府」の歴史的展開と財政政策の多様性について、経済学と政治学の成果を踏まえつつ、財政の歴史と国際比較を主たるテーマとし、政策決定過程を重視する財政社会学アプローチに基づく共同研究が進められている(金子・池上・デウィット編 2005; 神野・池上編 2009; 井手編 2013)。では、財政社会学からみて、現代財政研究の焦点は何か。

(1) 「大きな政府」の展開とその理由

2度にわたる世界大戦を契機として、労働運動や農民運動が組織化されて民主主義拡大

の要求が高まったことに加えて、国家間の戦争が国民全体の協力を必要とする「総力戦」の段階に入ったことが影響して、男女平等の普通選挙制が成立・発展した。第2次大戦後も、多元的利害を政策に反映させる必要が高まり、それが経費支出及び税制改革に表れた。

先進国は「大きな政府」を持つ。OECD加盟国の一般政府支出は、1990年代以降、40%台となっている。2012年現在、北欧のスウェーデン、デンマーク、大陸のフランス、イタリアでは一般政府支出の対GDP比は50%を超える。その値は、政府規模が比較的小さいアメリカ、カナダ、日本でも40%前後に達する。

現代財政が膨張してきたのはなぜか。その理由の第1は、大衆民主主義が定着したことである。国民の最低生活を保障する生存権に加えて、雇用対策、産業保護、教育の質的向上なども「権利」として認められるようになった。第2は、経済成長、耐久消費財の開発と性能向上、医療の技術革新などにより、現役世代の生活水準が向上したことである。それに合わせて、社会保障のサービス高度化と給付額引き上げが求められる。第3は、公共サービスの対象者が増大していることである。家計所得の増大と医療技術の進歩により長寿化が進行すると、年金、医療、介護などに必要な経費は増大する。第4は、共同体機能が低下したことである。労働力の頻繁な移動による家族の分散と少子化の進行により、地域共同体は弱体化している。そこで、相互扶助機能を財政が引き受けることになる。

財源に目を転じると、1970年代から1980年代にかけて、先進諸国の租税・社会保険料は急増し、その対GDP比は多くの国で30~40%台に上昇した。その後は大きな変化はない。そして、その中心は個人所得税であり、一般消費税がそれを補完する。ただし、国ごとに数値は異なり、北欧諸国やフランス・イタリアは4割台、イギリス・ドイツ・カナダは3割台、日本・アメリカは2割台で推移している。

世界大戦期以降、公債は戦時以外にも活用されている。頻繁に行われるのは、産業基盤・生活基盤の整備を行う財源としての公債発行、及び不況期の財政赤字補てんと同時に景気対策として公共投資を行う財源として、公債が発行される。

(2) 財政政策の多様性

経済活動を中心にグローバル化が進行する現代にあっても、財政規模は市場重視型の「小さな政府」の方向へ収斂せず、多様性が持続する。その主な理由をあげておきたい（詳しくは、神野 2009；スタインモ 2009；池上 2012）。

第1に、政治システムにおける政府制度及び政策決定過程に関して、唯一の「正しい」制度があるわけではない。また、社会システムにおける生活・文化がそれぞれの国家において強固である。また、経済システムに関する合理的行動も、唯一のパターンに収斂するわけではないのである。「企業や個人は税負担が軽い国に逃げる」という考え方は、必ずしも正しくない。経済成長率と財政規模や租税負担率との間に、明確な相関関係はない。

企業が投資先の国・地域を選択するに際して、税負担水準は要因として大きくない。企業にとって重要なのは、市場へのアクセスと情報獲得の利便性、賃金水準と労働市場・福利厚生慣行、教育と技能の水準、物価と地価、為替相場、治安、保健・衛生状態、産業基盤（道路、港湾・空港、エネルギーなど）、災害リスク、経済規制などである。企業課税負担はそれらの要素の1つに過ぎない。

むしろ、経済システム維持サービスは生産活動の基盤となるので、それに対する応益負

担の評価が、財政・税制の多様性を生み出す。たとえば、経済のグローバル化は空港・情報通信網などの産業基盤整備や、教育の高度化による人材育成を要請する。また、企業経営者や労働者は、家族を含む生活のコストを重視するので、社会的セーフティネットとしての公的医療制度は保健管理コスト軽減という点で積極的に評価される。さらに教育水準が高く、治安がよいことは、企業の人材確保と労務コスト軽減に役立つ。それらのサービス及びそれを支える租税負担は定着しうるのである。

第2に、少子・高齢化対策に関連して、移民政策が国により異なることも重要である。ヨーロッパ・北米諸国は外国からの移民を相当程度受け入れている。一方で、移民に寛容な政策をとれば、少子・高齢化の進行は緩和される。他方で、人口に占める移民及びその子孫の割合が高まると、社会の民族的・文化的多様性も高まり、それらの人々への社会サービス・現金給付の急増について国内のコンセンサスを保つとともに、民族間の文化的調和をはかる、という新たな課題に直面する。

第3に、国民の政府に対する信頼度は、国家によって異なる。北欧のように、政府への信頼が高い国家では「大きな政府」が安定し、財政再建が課題となるとき増税も可能である。それに対して、日本のように政府への信頼度が低い国家では、「小さな政府」であるにもかかわらず「政府の無駄遣い」が強調され、財政危機においても増税は困難である。

(3) 財政政策の決定過程

財政制度は、予算、租税、公債、公企業、政策金融、政府間財政関係など、財政に関するルールの体系であり、政治システムのもとで政策が展開される。予算、税制改革及び公債政策の決定過程、そして公共サービスと徴税を担う行政制度すなわち政策執行システムが政策内容に影響を及ぼす。また、政策を国民が受容するかどうかは、政治制度とくに政治家及び官僚に対する国民の信頼の度合いに依存する。

法治国家として三権分立制がとられる場合、財政政策における主な行為主体は誰か。行政府にあっても、自ら掲げる施政方針を実現する政策手段として財政を用いようとする政府首脳、所管分野について予算を要求しつつ関係業界・団体に対する税負担減免措置を求める事業担当官庁、そして財政収支を重視して経費節減と税収確保を優先する財務担当官庁は、それぞれ行動パターンが異なる。また、立法府（議会）において、与党は行政府と基本的な視点を共有しつつも、その所属議員は選挙基盤の利害も考慮して行動する。それに対して、野党は政府・与党との対立点を強調する。さらに、財政・税制上の法律違反や解釈問題が発生すれば、司法府（裁判所）がルール適用の内容を決定する。

財政は、政治システム、経済システム及び社会システムに向けたサービスを支えるため、財界・業界団体、労働組合、農業団体、医療・福祉・教育関係団体などが、利益団体として政党や官庁に自らの利害に沿った要求を行う。利益団体の影響力は、それぞれの資金力及びその時点における政権の枠組みにより異なる。また、企業などが出資するシンクタンクが政策提言を行う。さらに、行政府が設置した諮問機関（審議会）において、研究者、評論家、利益団体・報道機関関係者、官僚経験者などが議論を行うこともある。そのプロセスは行政府の意向を後押しするために使われるケースも多いが、議論内容が公開・報道されることにより、国民世論に影響を与えることもある。

国により政策決定過程の仕組みは多様である。その主な原因は何か。第1は、国家形態、

すなわち連邦制国家か、単一制国家かの違いである。また、州・地方政府の権限は一律ではない。それらは国家成立の経緯に影響を受ける。第2は、代議制の仕組みの多様性である。議会の構成と政府首脳を選出方法、立法府と行政府の権限配分は国ごとに異なり、選挙制度は地域利害の表れ方に影響を与える。第3は、主要な政党（保守党、中道政党、社会民主主義政党、共産党など）の勢力分布と主張が国ごとに独自性をもつことである。政党の勢力は国民の政治観を反映するが、国家の成立と展開、国際関係、社会保障制度の歴史などは政治観と政党組織に影響を与える。第4は、社会の伝統、地域特性、宗教分布、民族構成、産業構造などが政府、家庭、企業などの間に位置する「中間組織」を成立させ、それが利益団体として行動することである。

（4）政治システムを通じた決定の重要性 — 「公共経済学」的な財政観と財政学

なお、近代経済学、とくにミクロ経済学の応用分野とされる「公共経済学」は「市場の失敗」論に基づいて、主に「資源配分の調整」という観点から、公共サービスの範囲を限定的に語る。その財政観をどう評価するか、という点にふれておきたい。

「公共経済学」では、消費が競合しない「非競合性」を持つ財がある、とされる。また、サービス対象を限定しにくいために、個別的に料金を支払わない者をサービス受給者から排除できない「非排除性」を持つ財がある、とされる。「非競合性」と「非排除性」を兼ね備えたものが「公共財」と呼ばれ、具体例としては外交・防衛、治安、道路、公園、保健衛生、環境対策などがあげられる。すなわち、これらは財・サービスの性質に基づいて「公共財」になる、との議論である。

しかし「公共財」とみなされる財・サービスの範囲は、それらに対して私的所有権を認めないのが適切か、という国民判断によって決定されるのである（金子 1997：5～8頁；神野 2007：8～9, 63～64頁）。たとえば「ある広場を公園とするか、有料のテーマパークとするか」「道路を一般道とするか、有料道路とするか、あるいは私道とするか」「犯罪防止のうちどこまで警察が担い、どこから警備会社が担う、あるいは自力で身を守るか」など、これらは社会において財産権や生活権として保障されるべきサービスの内容を議論して、私的所有権の範囲が、政治システムを通じて法令で決定される。それは、財・サービスの性質によって自動的に決まるものではない。また、それぞれの「公共財」をどれだけ供給するかも、そのときどきの国民の判断により決定されるため。国家により内容は異なる。

また、教育、年金、医療・介護などは、受益が「競合する」にもかかわらず、「準公共財」と呼ばれる。財政学の観点からみると、それらのサービスは国民全体の利益にもなり、また国民生活を持続的に維持するセーフティネットを構築するので、民主主義的決定に基づく政府の判断が優先され、租税もしくは社会保険料によって財源が調達される。

たとえば、職業選択の自由を保障する国家にあつては、子どもに一定水準の教育を必ず受けさせる義務教育制度がとられる。高等教育については、人材育成や科学研究の成果が社会的意義を持つとの理由で国公立大学の運営や私立大学への助成が行われる。

また、若いときは「自分は長生きしない」「老後の生活資金は自分で何とかする」と言っていたのに、現役を引退する時点で貯蓄・収入が不足している人もいる。そのとき、この人を見捨てたり、逆に生活保護で救済したりするよりも、現役のときから年金保険料の拠出を強制して生活資金の受給権を賦与するほうが良い、との判断が公的年金制度の趣旨

である。もちろん、国民の生活保障は租税を財源とするとの原則で合意があれば、税方式の年金制度も成り立つ。さらに、個々人が「自分は病気にならない」と思っていたとしても、実際にはそうならないことが多い。民間医療保険は、病弱な人だけが加入すると保険料負担が過重になり、逆に保険会社は健康な人が加入するのを期待する。そこで、国民全体として健康水準を向上させるために、全員を対象とする公的医療制度を設ける国家が数多く存在するのである（池上 2013：319～325 頁）。

5. おわりに

財政制度の改革を促進する圧力要因は、政治的危機、経済的危機もしくは財政危機が発生していることであり、その改革内容を転換させる要因となるのは、国家構造、代議制システム、イデオロギー及び利益団体の活動である（神野 2009）。

資本主義経済と民主主義政治の発展は並行している。宇野理論の段階論は、資本主義の世界史的発展段階におけるそれぞれ支配的な資本形式に対応する経済政策体系との見地から、政治システム・経済システム及び社会システムを維持するサービス内容の変化を解明することに貢献する。しかし、段階論からみた「典型国」あるいは現代資本主義論で観察された財政政策体系を、それぞれの国の歴史及び将来展望にそのまま当てはめることはできない。財政学は経済学の「部品」ではないのである。むしろ、財政民主主義の発展と国ごとの歴史事情を重視する財政社会学の観点からは、社会科学における経済学の部分性を指摘せざるを得ない。

参考文献

- 池上岳彦「公平の理論」SGCIME 編『現代マルクス経済学のフロンティア』御茶の水書房、2006年、所収。
- 池上岳彦「経済・社会・政治の危機と現代財政」『季刊経済理論』第49巻第1号、2012年。
- 池上岳彦「日本の社会保障と租税制度」SGCIME 編『〔増補新版〕現代経済の解説』御茶の水書房、2013年、所収。
- 井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房、2013年。
- 宇野弘蔵『経済政策論〔改訂版〕』弘文堂、1971年。
- 金子勝『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会、1997年。
- 金子勝・池上岳彦・アンドリュー＝デウィット編『財政赤字の力学』税務経理協会、2005年。
- 神野直彦『財政学〔改訂版〕』有斐閣、2007年。
- 神野直彦「租税政策の形成過程」神野・池上編（2009）所収。
- 神野直彦・池上岳彦編『租税の財政社会学』税務経理協会、2009年。
- スタインモ、スヴェン「現代国家の変容と租税政策」神野・池上編（2009）所収。

〔付記〕本稿で述べたことは、現在刊行を準備している池上岳彦編『現代財政を学ぶ』（2014年後半刊行予定）で詳しく展開する予定である。