

財政思想に関する一考察

有 村 信一郎

目 次

1. はじめに
2. 財政の機能について
3. アダム・スミスの財政思想
4. 福祉国家思想について
5. ケインズの財政思想について
6. 考察

1. はじめに

今日の日本の経済状況はようやく復活の兆しを見せつつある状況といえよう。1991年のバブル経済崩壊以来12年間にわたって続いてきた景気停滞期を経て、日本企業は自信を取り戻しつつある。その主な要因は、従来の日本的経営の3本柱であった年功序列賃金、終身雇用、企業別労働組合を時代の変遷に合わせて変容させたことである。例えば、年功序列賃金に関して言えば当初は、年功序列か能力別かの二者択一の問題とされた。従来の年功序列のままでは能力もやる気もある人間を引き止めることはできない。しかし、能力給一本では従来の競争優位のひとつであったコミュニティとしての企業が崩壊してしまう。そこで、様々な試行錯誤が繰り返され、両方式が並行的に存在できる方法が採用されつつある。また、終身雇用にしても、一時期、その堅持を明言したトヨタがアメリカ系の格付け会社に格下げされるということがありながらも、その後、業績でその方向性の正しいことを証明してみせるなど多様な進化を遂げつつある。キャノンも同様であり、アングロ・サクソン系のドライな経営手法ではない、日本的経営を模索している。

財政についてはどうか。現在、小泉政権による構造改革が進行中である。大きな方向性としてはアメリカ流の小さな政府を目指すとしているが、やはりそれだけでは無理やひずみが生じてこよう。日本の実情に合わせた財政が必要とされると考えられる。そして、それは確固とした財政思想に裏付けられたものでなければならない。本稿ではこれまでの様々な財政

思想の中から代表的なものを3つ取り上げて考察し、それらを総合しながら、今後の日本の目指すべき方向性を模索することを目的とする。

2. 財政の機能について

まず、はじめに財政の機能について概観していくことにする。財政の機能については様々な議論がなされているが、広く認められている機能は次の三つである¹。第一が公共目的への資源配分であり、第二に富および所得の分配であり、第三に経済の安定と成長である。

第一の機能は、後に述べるアダム・スミスも指摘したように古典的な役割であるといえるものであり、政府が財政を通じて貴重な資源を消費し、国民に公共サービスを提供するという機能である。市場主義経済においては消費者が資源配分における決定権を握っているわけであるが、公共目的への資源配分に関しては、利益動機が発生しない場合が多く、市場が健全に機能しない。したがって、政府が公共性の高い分野に限って担当し、国民にサービスを提供しなければならないのである。

第二の機能は富と所得分配の機能であるが、これは社会福祉政策的役割を持つ機能である。この代表的な制度が所得税、相続税、贈与税等における公職階層者の所得や財産に対する累進課税制度であろう。また、低所得者層には社会保障支出として分配されている。このように社会全体の富の再配分機能を財政は持っているものであり、貧富の格差が昔と比べれば小さくなった現在においても、この機能に対する期待は大きいといえる。

最後の経済の安定と成長機能はインフレーションもデフレーションもない安定的物価水準のもとで、完全雇用所得水準を実現しかつ維持するため、短期的に有効需要水準を調整する²という役割である。この考え方は後に述べるようにケインズによって提唱された考え方であるが、現代ではフィスカル・ポリシーとして定着している。

この三つの機能の背後にある思想はそれぞれ、アダム・スミスによる安価な政府という思想、北欧諸国に代表される福祉国家思想、そしてケインズ革命における有効需要理論であると考えられる。この後はそれぞれの思想を概観し、現代の日本において求められる財政思想について考察していく。

3. アダム・スミスの財政思想

アダム・スミスの財政思想は、分業化による安価な政府論に特徴がある。すなわち、分業は分権化へと発展し、中央政府はいわゆる小さな政府を目指すというものになる。この思想はサッチャリズムやレーガノミックスの根本思想として採用されているといえるだろう。さらに小泉内閣による構造改革も大きくはこの思想に則って構想されていると考えられる。

財政思想の嚆矢は、イギリスのアダム・スミスによって示された。スミスの財政思想の核心は、『正義の原則と市場経済秩序の二大前提のもとに、両者を矛盾なく両立させながら財政改革を構想すること³』であった。以降の財政思想に関しては、この二大前提を大きく外れることなく発展してきたと考えられる。

人間社会は動物と異なり、余剰財を取引し、交易し、交換するという性向を持っている。これはスミスの述べた分業社会を成立させる性向である。すなわち、人間は、分業によって様々な専門職業に従事し、自らが消費する以上の財やサービスを作り出す。それら余剰財を交換することによって社会全体の富が増大するとしたのである。

この交換を可能にするのが市場である。したがって市場をきちんと整備する必要性をスミスは説くのである。市場の整備といっても、第三者による過度の介入ではなく、いわゆる神の見えざる手による自然のままの状態を保てるようにするということを意味している。

しかし、私的利益の追求を大前提とした市場主義だけではいわゆる公益部門の富を増大させることは容易ではない。なぜならば、公益部門は時として利益追求をあきらめなければならない場合があり、このことから利益追求を第一の目的とする民間部門が担当するには不適切であると考えられるからである。

スミスが考えた民間部門には不適當な役割として政府が担うべき義務は三つである。第一は、自分の国を他の独立社会の暴力と侵略に対して防衛する義務、すなわち国防である。第二は社会の成員一人一人を、他の成員の不正や抑圧からできる限り保護する義務、つまり、厳正な司法行政を確立する義務である。第三は、ある種の公共土木事業を起し、公共施設をつくり、そしてこれらを維持する義務である⁴。

こうした民間部門においては到底、採算に合わない事業を政府部門が担当するのであり、その経費として税金と利用者による利用料金を充てるとしたのである。なぜならば軍事費に関しては社会全体の利益となるであろうし、その他の部分は社会全体の利益と同時に、司法制度や公共施設を活用する特定の個人にとっても利益であるからである。

すなわち、経済の世界では、自らの利得を図るために分業を重視する。そして、分業によって自己の才能を開発しながら、才能を生かした生産物を世に送り出す。そして、財政の世界においては、生産物を作り出して得た所得や財産を基礎に、政府との合意によって納税を行い、人権や財産権を守るシステムを法によりつつ確立していく。

スミスの構想としては、財政とは私的な功利の世界を成立させるための公共的な功利を受容する良識の世界を実体化させるシステムだったのである⁵。

スミスは租税に関する原則として、公平、明確、納税の便宜、徴税費用の最小の4つを挙げている⁶。第一の公平の原則とは、各国の国民は各自の能力に比例して、すなわち国家の保護のもとに各人の享受する収入に比例して、できる限り政府を維持するために貢納すべきであるというものである。つづいて、明確の原則とは、各個人の納付すべき税金は明確でなければならないというものである。税金が自由に変更できたり、納付の形式・方法・税額等が不明確であってはならないというものである。第三の便宜の原則は、税金を支払う納税者にとってもっとも便利な時期・方法で徴収されなければならないというものである。最後の徴税費用最小の原則とは、文字通り、徴税費が最も少なくなるように課税すべきであるというものである。

スミスの財政思想はこうした原則に則りながら、いわゆる安価な政府を目指した点に特徴がある。そしてこの安価な政府は分権型社会によって成立するとした。この分権型社会は二つの分権化システムが想定されている。第一は交通や教育などの公共サービス部門を中央政府の直営とせず、公共部門であって一般財源からの支援は受けながらも、独自の収入源を

確保した管理組織とし、中央政府から独立させて、官僚化しやすい中央政府の権力を分散するというものである⁷。これは現在、日本の構造改革で行われており、以前にはイギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権で行われていた改革の精神であるといえよう。完全な民営化であるが半官半民であるかなどの細かい点は異なるにせよ、中央政府の役割を限定し、その他の役割を政府外の部門に任せるという意味で分権型であり、安価な政府を目指す方法であるといえる。

第二のシステムは地方分権、すなわち地方団体への中央政府の権限委譲によって、地域の市民のニーズに、直接に対応し、かつ、独自の財源を確保しうる、効率的なシステムを構築することである⁸。これは中央集権的システムでは対応不可能であり、現在強く叫ばれている地方分権制を鋭く見抜いていたことになり、現在の財政システムにおいても注目すべきことであろう。

結局、これらの思想は需要に対応した供給という市場の原理を人為的に発動させているということになる。すなわち、通常であれば需要と供給に関して市場が存在し、それが市場メカニズムによって自動的に調整される。しかし、公共サービスは需要に対して供給の利益動機が薄弱なために市場が成立せず、あるいは成立しても健全な市場メカニズムが作用しない。したがって、行政府などの公的機関が代行するわけであるが、その供給はあくまで需要にしたがうものであり、それ以上の供給は非効率、あるいは弊害さえ招く。そこで、より需要を正確に把握するために分権システムを採用するとしたのである。需要者、すなわち国民により近いところでニーズを把握したほうが、細かいサービスを提供できるという考え方はマーケティング的要素を含んでいて興味深いが、スミスの思想からすれば当然のことかもしれない。

しかし、スミスの財政思想では、政府の規模と内容は、国民所得の増加の範囲内に制約されるという意味で、相対的に安価でなければならないが、絶対的な規模として縮小されるべきであるというわけではないということになる⁹。これは今後、日本が財政規模を議論する際には有益な示唆を与えているといえよう。

4. 福祉国家思想について

アダム・スミスの市場メカニズムと分権システムを基本とした財政思想が理想的とされる一方で、サッチャリズム以前のイギリスや北欧を典型とする福祉国家概念が存在する。福祉国家とは、「ゆりかごから墓場まで」という言葉に象徴されるように、国家が国民に対して各種の手厚い保障制度を提供しようというものである。思想的には先に見た財政の役割のうち、所得の再分配機能を最重要視した点に特徴がある。

歴史的には第一次世界大戦後のドイツにその端緒をみることができる。第一次世界大戦において、ドイツは敗戦国となり、国土は破壊され、天文学的な賠償金を科せられた。いわゆるワイマール共和国と呼ばれる体制である。この時期のドイツは国家経済システムの崩壊と賠償金、そしてそれにともなうハイパー・インフレの進行で国民生活はどん底状態であった。この状態で、国民および民間部門の自助努力による国家再生は非常に困難であった。そこで、政府が国民から幅広く徴収した税金によって、手厚い福祉を提供し始めたのである。

もうひとつの端緒は第二次大戦後のイギリスであった。イギリスは第二次大戦の戦勝国であったにもかかわらず、国土はナチス・ドイツによって破壊され、またすべてを戦時体制とすることによって経済システムが崩壊していた。ワイマール体制のドイツと同様に国民あるいは民間部門による各種サービスの提供が困難な状態だったのである。

こうした状態を改善し、国民全体に良質のサービスを提供する目的で福祉国家化はスタートした。その基本は中央集権と官僚制である。中央集権化になる根拠について林は次のように述べている。すなわち、福祉国家においては、「生存権を国家・社会が保障する以上、自立し得ない者に対しては、現金たると現物たるとを問わず、社会の他のメンバーの所得の一部を彼らに給付せねばならないからである。そのもっとも典型的な形が、高額所得階層ないし高額資産所有階層から徴収した租税を、低額所得階層に給付する公的扶助・生活保護であることはいうまでもない。その場合、徴税についても給付についても、その執行の前提として、所得・資産の調査・評価が必要となるが、それには全国的に集中された機構が不可欠である。なぜならば、地方的に異なった基準で所得・資産の調査や評価が行われることになれば、何よりも課税・徴税は不公平になり、納税者は高率課税地方から低税地方へと移動しようとするであろう。地方政府としてはそれらを追跡して適正な総合課税を行う能力は乏しいし、総合課税ができないところでは、高額所得者や高額資産保有者から、高率の徴税を行うことは不可能となる。同時に給付に地方的な格差があるとすれば、受給者は高率給付地方へ移動しようとする。そうした移動を拒否できない場合には、流入者の受入れを求められる地方政府は財政困難に追い込まれるであろう¹⁰。」また、複雑な徴税および給付システムを厳格に管理・運営していくには官僚制システムは欠くことができない。官僚制システムとはまさにこうした一元的な命令系統にしたがって、複雑な定型的業務を滞りなく管理・運営していくために最適のシステムだからである。

しかし、福祉国家は現在においては完全に定着し、特に先進諸国においては多かれ少なかれその性格を持つのであるが、批判的に見られていることも否定できない。その第一は国民の重税感、不公平感によるものである。所得の再分配を重要視することから当然、所得税、資産課税における累進性は厳しいものとなる。その結果、高額所得者や高額資産保有者は過剰な重税感を感じ、不公平感を募らせる結果となる。これは税金の第一原則である公平性にも単純には違反しているようである。これがアダム・スミス以来の自由市場主義者の批判の原点となっている。

また中央集権体制は権力や利権がある一定の部分に集中し、そこから腐敗する傾向にある。税金を徴収し、それを再配分するためには何よりも公明正大な配分システムが必要とされるが、権力が集中すると、そうしたシステムがどうしても適切に運営されなくなる。それが原因で、国民の側にも不公平感が募り、脱税等の違法行為が頻発するようになる。官僚制システムに関して、古くから指摘されているように様々な弊害が存在する。その典型がセクショナリズムによる局所最適の追求であり、全体最適の実現が阻害される。

こうしたシステムそのものの限界とともに、所得再分配による手厚いサービスの供給という根本的な部分においても、そして経済停滞期においては歳入が減少し、同時に歳出は増大するために崩壊せざるを得なくなる。福祉国家は手厚い公共サービスの提供をその基本理念

とするわけであるが、その財源は基本的に税金である。税金は国民の獲得する財貨から徴収するので、当然、経済停滞期には国民生産は減少し、その結果、徴収する税金も減少する。しかし、経済停滞期には、失業対策給付をはじめとして、国民の公共サービスへの需要は増大する。以前は高額納税者であったのに、経済停滞期には給付対象者となることは珍しくない。こうして、財政的に福祉国家は崩壊せざるを得ないのである。

実際、イギリスの福祉国家が崩壊し、サッチャリズムが誕生したのも70年代のオイルショックによる世界的な不況が引き金であった。アメリカは伝統的に自由市場経済主義に基づく、分権的財政システムを採用しているが、その傾向を加速させたレーガノミックスの誕生はやはり80年代初頭までの、国家財政赤字が原因であった。

しかしながら、こうした様々な批判や欠点があるにもかかわらず、今後もある一定の割合に関しては福祉国家的役割を果たしていかなければならないであろう。そのためには池上による次のような指摘が重要な示唆を与えてくれる¹¹⁾。すなわち、今後は国家自身が国民福祉へ介入する傾向の強い福祉国家というよりも、多様な福祉サービスが提供される福祉社会の構築に重点を置くべきであり、そのためには徹底した分権化による福祉ネットワーク構築が重要である。そして、地方自治や協同組合、公益法人の積極的な活用などが求められる。さらに重要なことは、福祉が単なる金銭の給付から、大幅な実物給付への方向を目指し始め、分権的で、非市場的なネットワーク組織が急速に発達し、高齢者や障害者の自立を支援しうるネットワークが、公共部門、非営利部門、ボランティア、企業などの協調によって形成されつつあることである。

これは福祉国家の概念自体の変化であるといえる。すなわち、「福祉国家とは、金銭的な所得再分配を機軸とした概念から、ナショナル・ミニマムとしての金銭的給付を踏まえつつ、人間の個性や生活の質を踏まえた多様なニーズへの対応、さらには、非市場的な人間ネットワークを包含しうる概念へと発展しつつあるのである¹²⁾。」膨大な財政赤字を抱える日本において、有益な示唆であるといえよう。

5. ケインズの財政思想について

つづいて、財政のもうひとつの大きな役割である経済安定に関する部分について検討する。これについてはケインズによる思想がもっとも重要であろう。

ケインズは第二次大戦前後に、それまでの古典派経済学の市場メカニズムの矛盾を指摘し、有効需要の人為的操作という画期的な方向性を示した。すなわち、古典派経済学においては供給は自らの需要を生み出すことを大前提としていた。したがって、古典派経済学の世界では、様々な財やサービスは生産されたものは市場を通じて100%消費されるとし、そのための市場メカニズムをいかに公正に、簡潔に、構築するかが問題となっていた。この考え方は18世紀から20世紀初頭にかけて、モノを作れば売れる、市場が急ピッチで拡大していたという時代を背景にしていたためであり、当然といえば当然であった。

しかし、20世紀初頭に世界同時不況が起り、その前提が雲散霧消することになってしまった。モノ市場も労働力市場も完全に需要主導になってしまったのである。モノを作っても売

れず、そのため企業は倒産が続出、失業が増加し、需要が完全に失速してしまった。この状態では市場メカニズムがまったく作用しない。すなわち、市場に物が余るようになり、かつ価格が十分に下落しても需要されないようになってしまったのである。この状態を打破するために、政府による積極的な介入を行い、有効需要を創出することで経済の再生を目指すべきであると指摘したのがケインズである。

財政に関しては、ケインズはこの有効需要の喚起という視点を背景にして、消費性向を高める所得再分配政策を高く評価している¹³。すなわち、「所得の再分配の効果は、貯蓄性向の高い非勤労所得者（高額所得者が多い）や金利生活者から、貯蓄性向の低い低所得層や勤労所得層への所得移転によって、消費性向の増大、究極的には、有効需要の拡大へとつながることが期待されたのである¹⁴。」さらに、「所得の再分配のみならず、経済的均衡の一要素としての政府部門の役割を高め、投資の限界効率の改善、消費の刺激、金融政策の活用などを背景に、社会の総需要を保障する政策にまで¹⁵」ケインズの財政に関する思索は広がっていた。

なぜ経済的均衡のために政府部門の役割を高めなければならなかったのか。それは古典派によって説明されていたように、社会全体が発展し、経済が拡大すると貯蓄が増大し、利率が低下し、投資が活発になり貯蓄と投資の均衡が図られるとしてきた図式が機能しなくなってきたからである。資本市場の価格である利率や財市場の価格の変動が、資金や財の需要や供給の変化に弾力的であれば需要と供給の不一致を必ず均等化されるといういわゆる「セイの法則」は現実的でないとしてケインズは述べる。なぜならば消費者の貯蓄の動機と投資家の投資の動機はまったく関係がないからである。したがって「価格が低下して需給が均衡するとの期待は現実の失業によって労働供給が過剰な場合にもかかわらず貨幣賃金が低下しなかったり、不況にもかかわらず財や原材料の価格が低下しなかったりといった問題に直面する。この結果、投資家は市場の確実な見通しが得られない限り投資を決意するに至らず、貯蓄と投資の不均衡が発生してくる¹⁶」のである。

すなわち景気の動向が不安定な場合、流動性選好が高まり、その結果、投資が行われなくなる。流動性選好が高まるのは、投資をすることによる利潤よりも、現金を手元においていたほうがリスクが小さくなるからである。したがって、利率の上昇によっても貯蓄は増加せず、投資資金が不足するのである。この不均衡を是正するのが政府部門の役割であり、財政の役割であるとするのがケインズの考え方である。

ただし、このケインズ財政学においては重要な欠陥が指摘されている。すなわち、「有効需要を補償しようとする主体が実は公平で公共的な政府であるとされているが、実際には公共的意思決定の過程には必ず、納税者の投票行動が介在する」という点が抜け落ちているのである。「選挙区選挙制度の下では、得票の最大化を目指す政治家や租税を自分の意のままに使用しようとする一部の官僚層が、納税者には増税を提起せず、赤字財政によって資金を調達し、地元で公共支出を誘導して当選を目指すことになる¹⁷。」そして、これは、政治の腐敗や官僚主義の温床であり、決して安易に容認すべきものではないと批判されるのである。

こうした欠陥を是正すべく、「公共選択によって複数の公共サービス供給システムの中から財の潜在能力を活かし、人間の諸機能の発達を補償しうる最適なものを選択するという公共選択学派が誕生している。日本の財政は基本的にケインズ主義による福祉国家化の道を選

択してきた。第二次大戦によって荒廃した国家経済を短期間で立て直し、世界第二位の経済大国に押し上げたことは評価できよう。しかし、21世紀を迎えた現在、既に従来の経済システムでは立ち行かないことは明らかであり、新たな転換点が模索されるべきであろう。その意味で、納税者の自発的な選択を重視する公共選択学派の考え方は従来のケインズ主義的な方向性を柔軟に受け継ぎつつ、新たな方向性を模索する日本においては重要な示唆を与えるものであるといえよう。

6. 考 察

今後、日本は超高齢化と少子化というダブル・パンチの到来が予測されている。この二つの現象が日本の財政に与える影響は非常に大きい。超高齢化は、所得税の減少と支払い年金額、医療費の増加が予測される。超高齢化対策としては定年延長や積極的な再雇用などが考えられるが、現在の企業経営環境から類推すると、そうした施策を実際に民間企業が実行できるかどうかは疑わしい。また実行が可能な場合でも、給与所得の減少は避けられず、最終的には所得税の減少へとつながる。そして、年金と保険医療費に関しては、現在でも憂慮されているが有効な打開策は見つかっていない。

少子化現象も財政には大きな影響を与えるであろう。超高齢化とあいまって、人口構成が逆ピラミッド型になれば、実労働人口の減少と一人当たり負担増が同時に発生し、最終的には所得税の減少へとつながる。所得税が中心である日本の現在の税制には非常に大きな問題である。

この二つの現象は、過去から現在への長期的なトレンドであり、たとえ有効な対策を採ったとしてもすぐにその効果が現れるわけではない。したがって、それら対策とは別に、財政面から有効な対策が必要である。そして、その際に重要なのは国民に対して明確なビジョンを提示し、協力を仰ぐことである。

そこでは根底にある財政思想が重要となってくる。本稿で述べたように、財政思想の行き着くところは大きな政府か小さな政府かという点である。大きな政府の究極は福祉国家であり、小さな政府に関して言えばそれは夜警国家である。どちらの極に振れるわけではないし、どちらが優れているとも即断はできないが、今後の予測される問題を鑑みると小さな政府を目指すべき方向が、より適合的なのではないかと思われる。

そこでは、古くからの日本の思想の根幹ともいえる平等主義に反する。もちろん、単純な弱者切捨てでは国民の合意を得られないであろう。しかし、努力に見合った成果がなければ結局は社会全体が墮落するというのが共産主義国家の崩壊によって得られた重要な教訓である。国民の活力を引き出し、国際社会において重要な役割を果たすためにも、重要な岐路に立っており、的確な選択が必要である。

〈注〉

1. 古田精司『リーディング・やさしい財政学』中央経済社, 1990年, 23-26頁。
2. 同上書, 25頁。
3. 池上 惇『財政思想史』有斐閣, 1999年, 5頁。
4. 同上書, 15頁。
5. 同上書, 6頁。ここで私的な功利世界とは、他人の権利や財産を尊重するという大前提のもとに成立し、そのけっか、人々は分業や職業に専念することが可能な世界であると池上は述べている。
6. 古田精司, 前掲書, 117-118頁。
7. 池上 惇, 前掲書, 22頁。
8. 同上書, 22頁。
9. 同上書, 21頁。
10. 林 健久『福祉国家の財政学』有斐閣, 1992年, 75頁。
11. 池上 惇, 前掲書, 307-308頁。
12. 同上書, 308頁。
13. 同上書, 115頁。
14. 同上書, 115頁。
15. 同上書, 117頁。
16. 同上書, 129頁。
17. 同上書, 134頁。