

# 公共経済学・財政学研究における行政学との接点について

— 政府活動の根拠、国と地方の関係、予算制度 — \*

小 西 砂千夫

## 1. 問題意識

日本型経済システムの問題が指摘され、その再構築がめざされているなかで、地方分権や市町村合併などのテーマが、相当差し迫った政策課題となっている。これらの課題に解答すべき「学」の領域としては、行政学や財政学、あるいは公共経済学などがあげられる。それぞれの「学」は方法論や問題意識、あるいはベースとなる基礎学問の体系といった点で異なっている。その一方で共通する部分も多く、特に現実の政策課題についての解決方法を示す場合には、違いがほとんどないことも多い。

そこで本論では、「公共経済学・財政学」と「行政学」とが重なる具体的な研究領域について、公共経済学・財政学における問題解決へのアプローチ、問題設定のフレーム、政策における規範性などの違いについて吟味する。具体的な研究領域としては、政府活動の根拠、国と地方の関係、予算制度の3つのテーマを取り上げることとした。筆者が「公共経済学・財政学」と「行政学」の違いについて関心を持つに至った契機は、日本行政学会で報告する機会が与えられたからであるが、筆者自身の問題意識としては、むしろ公共経済学と財政学の違いにある。

両者の違いについては、論者によってさまざまあり、統一的な解釈がないのが現状である。両者はいずれも大学では経済学部で専門科目と

されることが多く、場合によってはほとんど同義に用いられることもある。しかし、以下で述べるように経済学とは異なる歴史的展開で発展してきた財政学と、理論経済学の応用分野として展開され、税や公共支出などの財政学が扱ってきたようなテーマに対して、政策提言を導いている公共経済学とは、問題意識や思考のアプローチという点では大きく異っておかしくない。しかし、そうしたことを意識する研究者はごく少数にとどまっている。筆者の見方では、現実の課題にアプローチする際には、もっと財政学固有の問題意識を強調する必要がある。本論では、その点を論証してみたい。

両者と行政学との対比については、筆者の行政学に対する理解能力を超える部分があるので、概略を紹介するにとどまっている。詳しい研究については、後日に譲ることとしたい。

## 2. 公共経済学・財政学と行政学の関係

まず、公共経済学と財政学の違いについてふれる。『経済辞典・第3版』（有斐閣、1998年）によれば、次の定義が与えられている。

財政学

財政すなわち政府（国や地方公共団体など）の経済分野を分析し、そのあるべき姿を追求する学問。経済活動一般を分析の対象とする経済学の一分野であって、純粹経

\* 本稿は、1998年度日本行政学会研究会（5月30・31日、神奈川大学）の共通論題「政策、行政と行政学—学際的視点から」に招待されたときに提出した論文を元に加筆したものである。報告の機会を与えていただいたプログラム委員の諸先生、席上コメントを頂戴した諸先生、村松岐夫（京都大学）、西尾勝（東京大学）、森田朗（東京大学）、君村昌（同志社大学）、水口憲人（龍谷大学）、穴見明（大東文化大学）らの諸先生にこの場を借りて御礼申し上げたい。

済理論（価格機構や国民所得などの理論）の応用領域の一つ。

### 公共経済学

これまでの経済学が主として市場機構を通る私的財を主要な研究対象としていたのに対して、非市場的性格を持つ公共財、それを提供する公共部門の経済活動、それによる財・サービスの供給を目的とする資源配分の問題などを主要な研究対象とする経済学分野。財政学を父とし厚生経済学を母として生まれたといわれ、特にマイクロ経済学的手法を用いる。

財政学は経済学の一分野であるとの整理には異論は少ないが、実際には財政学がターゲットとしている研究テーマに肉薄するためには、狭義の経済学のアプローチ（典型的には現在のマイクロ経済学が想定する効用理論）では不十分な点も多い。そこで、財政学は経済学の枠にとどまらずに、国家論や社会的倫理などの隣接する「学」との接点を持たざるをえなくなる。これに対して、公共経済学は、財政学が伝統的に扱ってきたテーマを拡張し、そこに経済学の分析手法を持ち込んできた。

しかしながら、最近の傾向として、財政学と公共経済学の間には明確な違いがあるという意識は研究者のなかでも小さくなっている。税や公債という歳入と予算や公共支出という歳出の分析を柱としているのが財政学の領域であり、市場の失敗論としての公共財・外部性等や、政治の失敗論としての公共選択論を公共経済学の領域とし、領域で分野わけする考え方もあるが<sup>1)</sup>、必ずしも一般的ではない。財政学と公共経済学の違いがあまり意識されなくなっているのは、財政問題に対するアプローチがもっぱら経済学に限定される傾向が強くなり、経済学に対して財政学固有のアプローチがあるという主張が弱

くなっていることと関連があると思われる。

公共経済学は現代のマイクロ経済学の論理を応用したものであるために、租税や公共支出、あるいは規制などの経済政策のあり方に関して、理論モデルのなかではクリアな提言を生み出すことができるというメリットがある。その一方で、現代のマイクロ経済学が前提としている理論仮説（効用理論や企業の生産の理論等）が現実と齟齬を来している部分では、政策論として矛盾を露呈することも少なくない。そこで公共経済学の研究者の多くは、個別の政策課題に対して具体的に政策提言を行う際には、公共経済学の帰結と、直感的な政策論との間の使い分け（ダブル・スタンダード）にとどまるケースも多い。

財政学の起源は、後期官房学にある<sup>2)</sup>。ドイツ官房学は、神聖ローマ帝国内の諸領邦の生業確保と人口増殖ならびに富国強兵の政策を体系的に考察する。君民の「共同の至善」の実現といったゲルマン国家に伝統的な指導的な法理念を中心概念とする。啓蒙的専制国家論者である後期官房学から財政学が生まれたが、ここでは財政は有産者の国家の経営・管理の問題とされ、統治者にとっての行政上の重要課題の一つであった。官房学的財政論では、財政が国民経済に与える経済理論的な分析が希薄であり、王侯の家産経済を支える「財源涵養」を軸とし、もっぱら歳入面での分析に力点が置かれた。

しかし、アダム＝スミスが国民経済の概念を明確にして、近代的な経済学を確立することによって、国民経済と国家財政との間の相互作用に対する関心が高まった。その後、ドイツを中心とする社会政策の考え方を取り入れたワグナーのドイツ財政学が成立し、正当派財政学として大きな影響力を後生に与えた。さらに、ケインズによる財政による総需要管理政策が確立され

1) 岸本哲也教授（神戸大学）は、入谷純教授（神戸大学）とともに『財政学』と『公共経済学』（いずれも八千代出版・基本経済学シリーズ）の2冊の編著者となっているが、その章立てを見ると両者を研究領域で区分していることがわかる。

2) 以下の官房学に関する記述は、もっぱら大川政三・小林威（1983）による。

たことを受け、それらを含む財政学の流れを包摂したのが、マズグレイブといえる。マズグレイブ財政学は<sup>3)</sup>、財政学と経済理論の有機的統合を図り、現代資本主義財政論の体系を確立したと評される。一方、公共経済学の展開は、サミュエルソンの公共財の理論などを核にすすめられ、アトキンソン＝スティグリッツによって体系的なテキストが書かれた<sup>4)</sup>。しかし、公共経済学には決定版といわれるほどの体系化された著作はなく、また学問の性質上、そのようなものが今後生まれるとは考えにくい。

行政学の祖を官房学に求めてよいかどうかについては、議論が分かれている<sup>5)</sup>。もし、ドイツ官房学から発展したと考えるならば、経済学や社会政策を取り入れ、アメリカで近代的財政学が成立したことで、行政管理論や組織理論を体系化することでアメリカ行政学が生まれたことは、同じようなプロセスを踏んでいるとの印象を与える。

西尾（1993）は、行政学と財政学との分業関係を次のように述べている<sup>6)</sup>。

財政学は経済学の1分野として財の働きに着眼しているのに対して、行政学は政治学の1分野として、個人・集団階層間の関係に着眼している。政府の活動の資源という点からいえば、財政学は資材に関心を寄せ、行政学は人材により大きな関心を寄せているという違いがある。しかしながら、財政学がその伝統的な歳入論の領域を越えて歳出論の領域にまで進出するとき、なかでも財政民主主義、予算、そして財務会計に関わる制度・活動に考察の焦点を当てるとき、財政学と行政学に考察の局面・視点の違いは紙一重のものとならざるを得ない。

以上の指摘のように、財政学者が租税論を展開する限りは行政学との間の接点はほとんどない。また、公共支出論を公共経済学的手法で

展開するときも同じである。しかし、予算論や地方財政論などのテーマについては、行政学との競合関係がたちまち生じる。もっとも、競合的であることは固有の研究分野とはいえないということの意味するだけであって、それが困ったことであるというわけではまったくない。

### 3. 政府活動の根拠

政府活動はどのような分野でどこまで許容されるべきかというテーマについて、明確な問題意識を持ち、しかもそれに具体的な答を出しているのは、公共経済学であり、その源といえるマズグレイブの財政学である。そこでは次のような論理が展開される。

市場経済においては、市場が一定の条件を満たしておれば市場メカニズムによって「見えない手」が働き、消費者と生産者の利己的な行動の結果として、「パレート最適」という意味での資源の最適配分が達成される。ところが、現実にはそうした条件はすべての分野で常に成立するわけではなく、「市場の失敗」が生じる。そこで、市場の失敗を補正するために政府活動が必要となる。

公共財の最適供給水準は、民間財の最適供給水準の条件と対照させて、理論的に導出される。同じく、外部性のある財の供給水準についても、理論的な最適条件が導出される。こうしたモデルにおいては、政府は市場の下請けであって、国家という形で独自の論理や意思を持った組織であるという意識はほとんどない。機能としての政府があるのみである。また、現代のミクロ経済学がポパー主義といわれる方法論的個人主義に依っているために、社会的価値基準は、基本的に個人の効用に依存している。そのために、個人とは別に社会全体がある公共性を持っているという発想は、公共経済学には希薄である<sup>7)</sup>。

3) 研究書としてのMusgrave (1959)、およびテキストとしての Musgrave and Musgrave (1989) がある。

4) Atkinson and Stiglitz (1980)。

5) 村松 (1985)、p.25。

6) 西尾 (1993)、p.46。

それに対して、公共経済学の一分野である公共選択論（public choice）は、こうした正統派の経済学が政策論としては misleading であると批判する。その理由は、政治家や官僚もまた消費者や企業と同様に、個人としてまた組織としての目的（効用）を持っており、その最大化に関心がある。そのために、現実の政府が公共財の最適供給水準を達成するとアド・ホックに考えることは誤りである。公共選択論は国家権力が民主主義社会の下で濫用される可能性を指摘したものであり、たとえば先進国に共通する財政赤字を説明する論理として有効である。

市場の失敗を矯正するのが政府の役割であるという公共経済学の枠組みは、確かに論理的には矛盾を起こしている。その根本的理由は、そもそも市場が成立するためには、それに先だって社会的公正に関する社会的合意が必要であり、それを実現する国家が必要であるということが、十分認識されていないところにある。たとえば、西部（1975）は次のように述べる<sup>7)</sup>。

「市場の失敗」論の欠陥は、その個人主義への行き過ぎた偏りのために、問題が効率の次元から公正の次元に移行したとき、すなわち参加条件の危機が明瞭になったとき、コミュニティの全成員にとって一致した基準をどこにもみつけられないという点にある。諸個人の社会的重要度に関するウェイトづけを多数決に任せる仕方は、現状肯定的もしくは容認的態度につながりやすい。なぜなら、表面に観察される社会的決定はすべて多数決だからである。多数決の場に構造的安定性を与えるのが、他ならぬ公正を実現することだという認識は公共経済学において見出し難いのである。

国家としての理念や意思が存在している、あるいは国家は単に個人の選好を集計したもので

はなく、集合的に社会的正義を実現する主体であるという国家観の欠如は、公共経済学の抱える構造的課題である。公共選択論は、政府の行動原理を説明しようとしているが、そこから出てくるのは政治家と官僚への不信感であって、社会的倫理の実現を国家を通じていかに果たしていくかという論理展開につながる理論を構築できない。政治に対して常に悲観的な結論しかもたらさない。

国家論不在の状況は、行政学も同じであるかもしれない。村松（1985）は、官房学を集大成し後のドイツ行政法学への橋渡しをしたシュタインが「国家をそれ自身は自我と意思と好意を持つ人格にまで高められた共同体として理解<sup>8)</sup>」していたとしているが、現代の行政学のなかではそうした意識は希薄になっている。

また、西尾（1990）は、現代の行政学は公共経済学が抱える問題とまったくおなじ問題を持っていると述懐する<sup>10)</sup>。

およそ政府は何をなし何をなすべきではないかという規範的な問いに対して、答えるすべを知らない。それはそのときどきの政権がその政治思想に基づいて判断していくべきことである、としか答えようがないのである。政府活動の膨張の根拠を「市場の失敗」に求め、政府活動の種別を市場の原理との関係から民間活動の規制・助成・補完と公共財の供給とに分類する方法もあることはある。また、このうちの公共財の供給こそ本来的公共事務であるとし、個々に「行政の本質」を求めようとする見解もないことはない。しかし、このような分析と整理を進めてみても、政府活動の外延を確定することはできない。しかもこの種の理論は自由主義経済体制を前提としているのであるが、経済体制の選択それ自体こそが政府活動をめぐる基本争点なのであっ

7) 最近の複雑系経済学では、ポパー主義からの脱却が可能との見通しがある。たとえば、吉田（1998）を参照。

8) 西部（1975）、p.72。

9) 村松（1985）、p.25。

10) 西尾（1990）、p.2。

て、行政学がその研究対象を自由主義経済体制下の行政に限定してしまうのは適当でないだろう。

以上のように、財政学・公共経済学も行政学も、いずれも政府に関する学問でありながら、すでに存在している国家や予算についての分析は可能であるが、政府活動のあり方を本質的なところから議論することに対しては、共通する問題を抱えているといえる。

#### 4. 国と地方の関係

地方財政論は、わが国の財政学において特に発達した分野であり、その中でも国庫支出金や地方交付税などの国と地方の財政関係は、詳しく研究されてきた。財政学においては、お金の流れが分析になるので、補助金の経済効果であるとか、地方団体間に経済力格差がある場合の財源保障のあり方などが中心的に分析されてきた。一方、公共経済学では、国と地方の関係は「足による投票」を中心とした分析にとどまっており、わが国の財政制度に着目した固有の分析なり理論帰結は、筆者の判断ではまだ十分でないと思われる。

シャープ勧告は行政学に限らず、財政学においても大きな影響を持っており、その精神を受け継いで、地方分権を進めることにはほとんどの財政学者が同意する。しかし、現在の規模での地方交付税は財源保障の機能のみならず財源の平準化の作用をもたらしており、それゆえに財政的に分権化を図ることは、多くの地方団体によって現状よりも財政状況が悪化することを意味する。そのために、分権を進める際に地方交付税をどのように改革すべきかという問題について、学会の意見は現状維持派と交付税縮小論に二分されている。画一的な地方行政を生んだのは、現状の手厚すぎる財源調整制度の結果であるという議論と、現在の経済構造ではますます地方が貧困化する現状を矯正する必要性は

むしろ高まっているという議論は、どちらも説得力を持っている。このように、地方分権に伴う地方財政制度のあり方については、今のところ議論が収斂する方向にはない。

一方、行政学では当然のことながらお金の関係だけでなく、機関委任事務や許認可行政を中心とする法体系としての国と地方の関係や、天降りなどの公務員組織としての人事的關係について、多くの研究が進められている。このような問題は、標準的な地方財政論のテキストでも必ずふれられているが、それは地方財政論の研究成果というよりは行政学の研究成果の転用ということもできる。

行政学と地方財政論が接点となりうる研究テーマとしては、地方債の許可制度の問題があるのではないか。地方債の許可制度は国の地方財政への監督という関係をもっとも象徴的に表すものであるが、その一方で、地方債の消化を円滑に行い、特定の地方団体が首長の判断ミスによって財政状況が悪化し、住民の生活を脅かすことを未然に防ぐという、許可制度の持つ現実的効用は無視できない。許可制度を緩めることはすでに方針として決まっているが、これを完全自由化にまでソフトランディングするためには、まだまださまざまなハードルを越えていかなければならない。

財政学から見たときの地方分権論の問題は、分権化することによって国家としての求心力をどのように残すかという国家論が不在である点にあると思う。その点で、行政学では国と地方の関係がお金の面だけで記述されていないだけに、目配りが利いていると思われる。たとえば、西尾（1993）では、次のように記述されている<sup>11)</sup>。

中央政府は多くの行政サービスの生産・提供活動を地方政府に委ねざるをえなくなり、地方政府の行政活動が中央政府のそれ以上に膨張している事実だけをみると、分権化こそが現代の

11) 研究書としてのMusgrave (1959)、およびテキストとしての Musgrave and Musgrave (1989) がある。

趨勢のようにみえる。だが、その反面では、現代国家はその行政サービスに多くについてナショナル・ミニマムを設定しその達成をめざしているの、中央政府は地方政府の所管する行政サービスについても法令を制定し、その実施基準を通達で定めて、地方政府に対してもその遵守を強要している。そしてまた、中央政府の財源を地方政府に配分する各種の方式を操作することを通じて、地方政府の行動を誘導しようとしているのである。そのかぎりでは、新しい集権化（これを新中央集権と呼ぶ）こそが現代の中央地方関係の変動を特徴づける現象といえないこともない。

現在の地方分権化の流れを、財政的にも権限の上でも量的には小さいが、しかし強い権力を持つ中央政府の樹立と考えると、財政学固有の理論立てではそうした状況をうまく議論することはできないように思われる。

財政学と行政学が両方ともまだ十分に議論できていない課題として、NPO論があげられる。またそれと裏腹な問題として、自治会や消防団などの、伝統的地縁的自治組織への研究アプローチも十分になく、この点では社会学にまったく依存してしまっている。国家のあり方、財政のあり方との関連でこうした課題にアプローチする必要性は大きいと思われる。

## 5. 予算制度

最後に予算制度について。これは財政学でも行政学でも本来は共通の課題であり大切な研究テーマであったが、近年ではそれほど中心的な研究テーマとはなっていない。近代国家が成立する過程で、国王と国民（納税者）との関係が歴史的に変化し、国王の私権の行使を抑制して次第に国民経済の育成をめざす義務を国王に課し、さらには国王を廃して国民が民主主義的政治プロセスによって主権者となるに至る。その中で成立してきた予算制度は、国家を国民が議

会等を通じて財政的にコントロールするための約束事が多く内包されている。そして、この予算制度を持続的に改革することで、国家のアカウンタビリティを高め、財政支出の効率性を促すという効果が期待できる。この点は、財政学も行政学もそれぞれ違う観点から大いに関心があるはずである。

ニュージーランドの行政改革が有名になり、政府会計における企業会計の導入が今注目されている。しかし筆者の思うところでは、予算改革に熱心な国はやはりアメリカといえる。公会計への企業会計の導入には遅れたが、1970年代の「tax expenditure」の議論や、90年代に入ってから連邦信用改革における「コスト分析」、自治体会計レベルでの事業別予算の徹底などは、財政情報の開示に熱心な国という印象を強く与える<sup>12)</sup>。アメリカでは大統領府が予算の原案を作り、これを議会が制御するという形を取っている、情報開示が自ずと進んでいるとも考えられるが、同時に政治姿勢の違いも無視できない。予算が役人の仕事の都合のために作られたものでなく、政府の財政内容を納税者に積極的に開示するためのものという認識は、少なくともこれまでのわが国の国や地方自治体にはなかったものだ。

しかし、国はともかく、最近の地方自治体では積極的に予算開示をする改革の萌芽が出てきている。これは、従来の行政と国民との関係の緩やかな変化を示していると思われる。

これまで行政が国民に対して情報公開をためらってきた理由は、わが国における政治家と官僚の歴史的関係に求めることができる。官僚支配と批判されるが、その背後には常に政治家への根深い不信があった。政治家に選挙のことを考えて目先の利益を重んじる傾向があることは否定できない。そこで政治家の独走を制御するのが官僚の役割だ、あるいは役所としての長期的方針を実現していくことが国民・市民の幸福

12) 詳しくは、小西（1998）を参照。

につながるという、官僚としての自負が生まれる。しかし、その図式では国民は結果で満足させればよいのであって、政策決定のプロセスを共有させる必要はない。これが情報を役所が抱え込んで公開したがる根拠となる。

ところが、今やいかに官僚がうまく政策を実施しても、結果で国民を満足させることができなくなった。それならば、政治的意思決定のプロセスを国民・市民と共有することで、政策の結果についても国民・市民が責任を共有すればよい。そのためには、役所は抱え込んでいる情報を公開し、政治的意思決定のプロセスをガラス張りにすればよい。こうした論理が浸透していけば、わが国の政治システムは大きく変わるはずである。

こうした問題に対して、財政学・公共経済学の研究成果は十分にない。予算の効率化といえ、コスト＝ベネフィット分析の研究が主流であったが、政策効果の分析については理論的にはともかく現実的には限界があることは自明である。する必要はないとはいえないが、限界があることを承知で便益と費用の計測をすることに止めねばならない。

一方、行政学においても抽象的な議論にとどまっていると思われる。むしろ最近では、このような分野については会計学の方からのアプローチの方が迫力を増してきている。ただし、会計学はどのように情報を開示すべきかの理念を外生的に与えることを前提とした「学」であり、それだけに委ねることはできない。やはり行政学と財政学が協力して、財政情報開示の理念を構築しなければならない。

以上の議論は、あくまで試論的なものであり、まだまだ十分な吟味が必要であるが、学会報告の機会が与えられたこともあり、研究の中間段階ではあるがあえて中間報告の形でまとめた。今後さらに研究を重ねていきたい。

## 参考文献

- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz (1980), Lectures on Public Economics, McGraw-Hill, London.
- 大川政三編 (1975)『財政論』有斐閣。
- 大川政三・小林威編 (1983)『財政学を築いた人々－資本主義の歩みと財政・租税思想－』ぎょうせい。
- 岸本哲也・入谷純編著 (1996)『財政学』八千代出版。
- 岸本哲也・入谷純編著 (1998)『公共経済学』八千代出版。
- 小西砂千夫 (1998)「情報公開が国と地方の財政危機を救う－財政ディスクロージャーにむけて3つの改革」『週刊東洋経済』。
- 小西砂千夫 (1997)『日本の税制改革－最適課税論によるアプローチ』有斐閣。
- 新藤宗幸 (1995)『日本の予算を読む』ちくま新書。
- 竹尾隆 (1994)『現代行政学理論』嵯峨野書院。
- 辻清明・吉富重夫・足立忠夫・阿利莫二・加藤一明・西尾勝編 (1975～76)『行政学講座1～5』東京大学出版会。
- 西尾勝 (1990)『行政学の基本概念』東京大学出版会。
- 西尾勝 (1993)『行政学』有斐閣。
- 西尾勝・村松岐夫編 (1994～95)『講座行政学1～6』有斐閣。
- 西部邁 (1975)『ソシオエコノミックス』中央公論社。
- Musgrave, R.A. (1959), The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, McGraw-Hill, New York. (邦訳『財政理論』, 木下和夫監修・大阪大学財政学研究会訳, 有斐閣, 1961-62.)
- Musgrave, R.A. and P. Musgrave (1989), Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, McGraw-Hill, New York. (第3版による邦訳『マズグレイブ 財政学－理論・制度・政策』, 木下和夫監修大阪大学財政学研究会訳, 有斐閣, 1983-84.)
- 真淵勝 (1997)『大蔵省はなぜ追いつめられたのか－政官関係の変貌－』中公新書。
- 村松岐夫 (1985)『新版行政学講義』青林書院。
- 山本栄一 (1989)『都市の財政負担』有斐閣。
- 吉田和男 (1998)『複雑系としての日本型システム－新しい社会科学のパラダイムを求めて－』読売新聞社。