

公共経済学によるPPBS論の包摂：公共経済学批判の一環として

その他のタイトル	Public Economics & PPBS
著者	坂井 昭夫
雑誌名	関西大学商学論集
巻	20
号	2
ページ	117-145
発行年	1975-06-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/00021081

公共経済学による PPBS 論の包摂

——公共経済学批判の一環として——

専任講師 坂井昭夫

I 課題の設定

近代経済学の財政論は、一つには、費用・効果分析とシステムズ・アナリシスの手法を用いて政府予算効率化を追求せんとする PPBS の主張を積極的に自らの内に取り込むことによって、また一つには、1960年代半ば以降爆発的な流行を見せている公共経済学の諸成果に照らしつつその伝統的な体系自体の再編成をはかることによって、今まさに従来の風貌を大きく変化させようとしている。この場合注目すべきは、変化の二つの基軸となっている PPBS 論と公共経済学とが相互に無関係に並立しているのではなく、両者の間にある種の有機的な結びつきが認められる事実であろう。実際、両者の緊密な連携があればこそ、より有体に言えば、財政「合理化」諸基準の提供に向けての両者の相乗的作用を勘定に入れられればこそ、近代経済学の財政論はそれらの新しい理論に財政危機と「GNP 至上主義への懐疑」の時代を乗り切るための豊富で斉合的な諸施策の泉の役割を期待しうるのであり、現にそうしているのである。

近代経済学の財政論に近年の政治・経済情勢の急転回に見合った「実践的性格」を賦与する素地をなすものとしての公共経済学と PPBS 論の一体化——本稿の主目的は、この関係を大ざっぱにでも展望できるように配慮しながら、二種の理論が結合されていく過程そのものに究明の光を投げかける点

にある。純然たる予算編成「技術学」の装いにおいて語られる PPBS 論と、「広義の財政論」あるいは「経済学の政治分野への広域化」を志向する公共経済学とは、いかなる理念を接着剤にして、また具体的にどのような形で互いに結び合わさっていくのであろうか？そして、その合体は客観的には一体何を物語っているのであろうか？

相当に限定されたテーマを掲げたが、一言しておく、この論稿は筆者がこれまでに若干手がけもし、今後とも力を注ぎたいと考えている公共経済学批判の一環として企図されている。価格メカニズムの神聖視を一部とはいえ修正せざるをえなくされた近代経済学者達が、それまでの市場経済学の破れ目を公共経済学によって補完しようと奔走している現状を思うなら、公共経済学理論に固有の論理構成を正確に把握し、そうした論理のひだの各所にひそんでいるイデオロギー性を逐一検証する作業の緊要性は改めて述べたてるまでもないし、また目下公共経済学の鋒先が財政論の編成替えに集中されていることからすれば、ことにその部面で先の作業を果たす必要も自ら明らかであろう。以下における限られた考察がかかるより大なる理論的課題に少しでも寄与しようとすれば、筆者にとってそれ以上の喜びはない。

(注) 本稿は、もともとは本誌第18巻第2号(1973年6月)に掲載された拙稿「近代経済学の財政論に見る新しい傾向(1)」の直接の続編として準備されたものである。ただ、不本意ながら諸般の事情から発表の時点があまりにも開きすぎる結果になってしまったことを考え合わすなら、筆者には一応前稿を PPBS 論に関するそれなりにまとめた一研究とみなした上で、この稿に独立した論文の体裁を与える方がむしろ望ましいように思われた。不明を恥じつつ、おわびかたがたその旨をお断りしておきたい。

Ⅱ 市場経済学の補完物としての公共経済学

公共経済学と PPBS 論との合体は、実質的には公共経済学による PPBS 論の包摂であり、したがって、両者の結びつきは近代経済学の全体的な流れとそれに占める公共経済学の位置によって当初的に大きく規定されている。それゆえ本稿の課題を果たすには、迂遠を恐れず公共経済学の立論の諸前提の吟味から順序立てて歩を進めていく態度が望まれる。ただ、公共経済学に関しては筆者なりに別に論及の機会を持ったので、ここでは要約と追補を重

点とする叙述にとどめたい。

公共経済学登場の契機から始めれば、その基底にあるのは「企業国家」、民間経済に対する政府の「調整」機能等の形式をとって進展する国家の経済過程への介入、一国経済に占める「公共経済」の比重の一貫した高まりである。この国家独占資本主義の現実が近代経済学者達の目をますます公共部門の活動にひきつけ、従来の「市場経済学」の不十分さを知らしめる力となったのは言うまでもない。周知の通り、そもそも近代経済学は経済問題を「諸目的と代替の用途をもつ稀少な諸手段との間の関係から生じる問題」として把握し、「利用可能な限られた資源の各種用途間における合理的な配分方式の研究」を自己の中心的使命としてきた⁽²⁾。その理念が、市場機構は「価格の調整機能を利用して、限界費用と限界便益とが一致する効率的資源配分を自動的に達成するとともに、各生産要素から最適量の生産資源の投入を引き出すことができる」、その意味でそれは「人類が発見した最も効率的な制度」だ、といった市場の価格メカニズムに対する手放しの礼賛となって結実したわけであるが、戦後の先進資本主義諸国の高度経済成長過程において国家による産業基盤の拡充や独占への直接的利潤保障が活発化するに及んで、そうした市場経済学では適切に説明しがたい領域が目に見えて広がってきたのである。

もっとも、公共経済学の発生については、公共経済の量的拡大を指摘するだけでは明らかに不十分にすぎる。深谷昌弘氏の表現を借りるなら、「公共経済の比重の増大がたんなる数量的増大にすぎないとすれば、それが公共経済学という新しい学問分野を形成する圧力として作用したかどうかは疑わしい⁽⁴⁾」のであって、近代経済学が「財政論の形式に厚生経済学理論の中味を吹き込む」方法で公共経済学を誕生させたについては、そうせざるをえないだ

(1) 拙稿「『公共経済学』の基本的性格」『経済』1973年3月号、ならびに「『公共経済学』の理論的特質」京都大学『経済論叢』第112巻第6号、1973年2月。

(2) 加藤寛・古田精司編『公共経済学講義』青林書院新社、1974年、9ページ。

(3) 貝塚啓明・安場保吉編『公共経済学の展開』日本経済新聞社、1973年、38ページ。

(4) 加藤・古田編、前掲書、4ページ。

けの理由があったと考えなければならない。一口に言えば、資本主義的市場経済の基礎上的の高度経済成長が、ことに60年代後半に「ひずみ」と通称される国民の生活と生命をむしばむ諸種の社会現象をひきおこし、広範な国民に「成長の対極における社会的損失」、「成長と福祉の矛盾」を強く体感させるに至ったのであるが、たとえば公害の規制や補償をどうするのかといった問題に対して市場経済学は何ら答えるすべを持っていなかった、というのがその理由である。企業ならびに家計の経済活動がいっさい市場機構に反映されることを前提にした市場経済学が、市場に反映されない「外部効果」に直面すれば無力化してしまうのは当然のなりゆきで、公害や都市問題が各所に激発するに及んでは、いかに近代経済学者といえども市場経済学を楯に市場機構の絶対性を唱えているだけではもはや事がすまなくなってしまった。彼らとしても、市場機構の限界性を認め、資本主義の生み出す社会的諸害悪の理論的解明とそれへの政策的対処を考える課題を正面に押し立て、公共部門を福祉増進の立て役者として浮かび上がらせながら、それを糸口に国家の経済過程への介入全般をむしろ積極的に位置づけ正当化するような新種の経済理論を何としても創出しなければならなかったのである。

ところで、近代経済学者が公共経済学に期待したのは決して市場経済学に対するアンチ・テーゼではなく、逆にその善良なパートナーとしての役割であった。即ち、既存の市場経済学を否定しきるのではなく、その適用不能領域を確定し、そうした分野について非市場的機構わけても公共部門の果たしうる(ないし果たすべき)諸機能を魅惑的な色調で描き出す「非市場経済学」こそが、近代経済学者の望んだものなのであり、「(GNP 至上主義への反省と福祉論の台頭は健全な現象であるが、それが)市場機構や競争の正当な役割の否定にまで進むことがあってはならない。高福祉社会において要請されるのはむしろ、市場機構を認めた上で、その働きに限界がある分野に公共政策を適用することであろう」⁽⁵⁾との安場保吉氏の一節も、市場経済学の補完を本旨とする非市場経済学を待望する声として聞かれなければならない。実にこの待望に応じて華々しく登場してきたものこそ公共経済学にはかならないの

(5) 貝塚・安場編、前掲書、41ページ。

であるが、同理論が市場経済学を背後に隠し持っていることの客観的意味をまずしっかりと見定めておくべきであろう。

そこで市場経済学の性格を改めて問い直してみると、その最大の特徴は、それが経済問題＝資源配分問題の認識に基いて商品流通を生産と切断して孤立的に取り扱ってきた点に見出される。資本主義社会の内的編成と運動法則は、資本主義的生産の歴史的特殊の性格、所有関係を中核とする生産関係、生産諸関係の総体たる社会の経済的構造、さらには経済的土台と国家権力との相互規定性等を抜きにしては解明されず、資本主義的商品市場の本質や機能にしてもそれらを離れては理解さるべくもないのであるが、ひとたび生産と流通との相互関連がたちきられる場合には、市場機構も上のいっさいを捨象した超歴史的機構として想定されることになってしまわざるをえない。実際、市場経済学はそうした市場機構を予め前提にした上で、市場における需給均衡条件をあれこれと抽象的に論じ、「完全競争市場」の有効性を呪文のように唱え続けてきたのであった⁽⁶⁾。ところが、マルクス主義に立脚する科学的経済学が理論的にも実証的にも立証してきた通り、私的所有と商品生産の基礎上的諸資本の自由競争は必然的に独占の成立を導き、「自由競争」を一握りの独占者によるしからざる国民諸階層の絞殺を可能ならしめる形式的枠組みに変質させずにはおかない。完全競争市場はそれ自身のうちから自己を否定する契機を生み出し、もって完全競争市場を幻影と化してしまうのである。そうしたところで完全競争市場の有効性を主張し続けるのは、現に存在する独占を理論上度外視することによって独占の専横を裏面から合理化する立場でしかなく、市場経済学はまさしくその種の独占弁護論として存命してきたのであった。

今日、高度成長過程が進展する中で急速に顕在化した大企業部門と農業・中小企業部門との間での前者への過大な資源配分、ならびに大企業部門内部での過剰能力の累積による資源の浪費がそれなりに問題点として指摘されてはいるが、なお大半の近代経済学者はいぜん事態を独占の支配の問題ととらえることを拒否し、あたかもそれが一ぺんの政策的措置によって除去される

(6) 山田喜志夫編著『現代経済学と現代』日本評論社、1974年、第2章。

(7) 飯田経夫『日本経済の体質と構造』日本経済新聞社、1972年、16ページ。

かに印象づけようと懸命である。「エネルギー危機」をバネとした大企業の「物不足」の演出、製品価格つり上げを主因とする「物価狂騰」をまのあたりにしてさえ、辻村江太郎氏などはこう強弁してやまない。独占的要素が存在するもとは理論上たしかに市場による最適資源配分は乱されるが、ただし現実の事態の本質は「通貨供給の過大そのものが、本来独占体制をとっていない産業にも擬似独占的供給の傾向をもたらし」ている点にある、「今の段階で市場機構に絶望するのはあまりに早計であるし、きわめて危険」だ⁽⁸⁾と。氏の所論の批判は割愛するが、寡占の必然性を表面的に容認しながらも一定の基準に従って産業組織の効率を判定し「有効競争」をおこなわせるならその弊害は除去され「競争的寡占」状態が創出されるかに説く産業組織論の系譜をも含めて、近代経済学陣営において公共経済学による市場経済学の補完と同時に市場経済学そのものの現代風なアレンジが進められているのを看過してはならない。そして、公共経済学が市場経済学とタイ・アップの関係にあるということは、とりも直さずその論理において独占の支配力が事実上予め消去されてしまうことを意味しているのである。

それでは、独占の存在がふり払われてしまった後には公共部門に対するどのような理解が続くのであろうか？

Ⅲ 公共経済学と国家の中立的な資源配分機能の仮象

公害や都市問題を市場機構の限界性の発現と把握するところから出発する公共経済学が、その限りで近代経済学者達の市場機構に対する絶対視の希釈化を象徴しているのは論を待たない。だが、その場合には、独占に固有の支配と強制の関係が前もって考慮の外にしめ出されている。つまりは、独占資本主義ならぬ永遠不変の自由競争的な資本主義が想念されているのである。かくしておそろしく恣意的に独占拔きの舞台を設定しておいた上で、同理論は、財やサービスには市場機構によって適切に供給されるものとそうでないものがあり、そのような財の物理的性質から見て本来市場機構に委ねられるべ

(8) 辻村江太郎「価格機構」『ESP』1974年7月号。

きではなかった財（たとえば環境保全という財）の供給が公共的に保障されなかったがために「ひずみ」問題が招来された、と一方的に断定する。安場氏が「日本経済は市場機構を最大限に利用して経済成長を達成してきたのであるが、本来市場の働きにまかせるべきではなかった公害問題を放置し……たため、国民の不満は次第に蓄積していった⁽⁹⁾」と言い、飯田経夫氏が「『高度成長』は『民間投資主導型』の成長だったから、民間資本は急増したが、それにくらべて社会資本は著しくおくれをとった。その結果、民間資本と社会資本との間に極度のアンバランスが生じ、道路・港湾など産業基盤の面にも、住宅など生活基盤の面にも深刻な問題が生じている。都市問題、公害問題なども、その例である⁽¹⁰⁾」と言っているのがそれであり、公共経済学はその発想を起点に、市場機能の阻害を招く財の性質にはどのようなものがあるのか、一体いかなる財が公共的に供給されるべきなのか、何故公共財の適量の供給は困難なのか、それを是正するにはどうすればよいのか、といった諸論点に立ち入っていくのである。結合供給性、結合消費性、非排除性等の性質を有する財については市場に反映されない外部効果が生じるがために「市場の失敗」が惹起される、かかる財の場合には「外部効果の内部化」のための諸規制や非市場的機構を通じる供給によらない限り最適量の供給はありえない、として公共経済学が市場機構によるべき財＝「私的財」としからざる財＝「非私的財」の区分、また後者のより細目にわたっての種別化をおこないつつ、そのおのおのに対する望ましい公共政策のデザインに突き進んでいるのは、広く知られるところであろう。

上の公共経済学の論理に関しては、やはり独占の否定が直線的に国家の資源配分機能の階級的中立性の仮定へと連ねられていることを、そのことの不条理さを強調しなければなるまい。公害等が民間・公共両部門間での資源配分の不均衡を本質としており、それが適切な公共政策なくずく社会資本充実政策によって是正されると主張されるさいには、公共部門は資源配分適正化の手段として財の物理的性質を基準に行動するものと想定されているのであるが、現実はそのほど単純ではない。単に私企業ばかりか大規模な公共事

(9) 貝塚・安場編、前掲書、40-41ページ。

(10) 飯田、前掲書、15ページ。

(11) 宮本憲一「『公共性』の神話と環境権」『世界』1974年5月号。

業もが公害の一大発生源となってきたのは、新全国総合開発計画や日本列島改造論にのっとった新幹線や高速道路網の建設を思い浮かべれば直ちに了解される紛れもない事実であるし、大企業集団の公共施設の利用独占が大規模な環境破壊をもたらしている例も枚挙にいとまがない⁽¹¹⁾。豊富な実証分析に支えられた社会資本研究が明るみに引き出してきたのは、国家は公的資金を産業基盤に重点を置く形で配分し生活基盤の充実を常に後まわしにしてきた、そうした社会資本投資は生産と生活の一般的条件を国民の手から奪い金融資本とその傘下の大企業の個別的条件に転化させてきた、という法則なのである⁽¹²⁾。

国民の基本的財産であるはずの港湾や道路が金融資本の私的占有に帰せられる、金融資本は自らの財産となった社会資本を独占利潤の入手と地域管理の手段として活用する、利潤採算ベースに乗らない生活関連諸施設の建設はおろそかにされ受益者負担主義に基づく高い公共料金が支配的となる——国民の財産が金融資本の支配の物質的基礎に転化され国民の生活にとっての対立物として立ち現われてくる、この一種の疎外現象の集中的表現が社会資本に求められるのであって、だとすれば国家による「生産の指揮」の階級性格もこの上もなく明白である。ましてや、社会資本の建設資金が公権力によって国民からかき集められた租税あるいは零細貯蓄から成り立っている点を考えに入れるなら、なおさらに国家の中立的な資源配分機能など真面目に語りようもなくなってしまふ。そこにあるのは、国民の金を用いて国民の生産と生活の一般的条件を解体し、それを金融資本の手に引き渡してきた国家の姿、換言すれば金融資本の赤裸々な「公金の私物化」なのである。

日本の驚異的な高度成長が民間資本の独力で達成されたかに言い、その「ひずみ」を治療する医者として公共部門を描き出すことは、しょせん幻想的な観念の遊びでしかない。「日本株式会社」と他国から指弾されるほどの金融資本と国家の堅固なゆ着こそが、国民の貧困と犠牲の上に成長の大輪の花を咲かせてきたのであって、公害等によって問われているのも、資源配分

(12) 宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年、参照。

(13) 池上惇・坂井昭夫・林堅太郎編著『現代日本資本主義の政治経済機構』労働経済社、1975年、参照。

上の市場機構の抽象的な限界性やそれへの一時しのぎの対症療法のいかんではなく、国家権力によって裏打ちされた独占による諸資源の排他的な占有と浪費、いわば市場の背後にある国家独占資本主義的な資本蓄積様式それ自体なのだと考えなければならない。金融資本による公金の私物化の実態を踏まえ、その改変の道を科学的に明らかにする作業⁽¹³⁾を欠いては、いくら公共部門の新しい任務を説いても画餅の域を越えることなどどうしてできようか？だが、独占の欠落した論理では独占と国家の融合は問題になりえず、国家は国民各員に対して中立的に作用するものとされてしまう。資本主義の歴史を通して、国家あるいは公共部門が生産手段と労働力の配分に多面的に関与してきたのは疑いをいれない事実であるし、また国家独占資本主義の時代においては、国家がそうした経済過程への関与を組織化し公共経済たる財政を主武器に一国の資源配分に対して絶大な影響力を行使するようになるのも異論のないところであるが、公共経済学ではそうした国家の資源配分機能の内実が全く問われないままに、資源配分の効率性が国民全員の利益として観念的に論じられるのである。そして、以上の仮定を与件とすることによって、公共経済学は国家独占資本主義的蓄積様式を巧みに財の物理的性質にすりかえ、国家の資源配分への関与が誰のためになされてきたのか、資源配分の効率性とは誰にとっての効率性なのかをあいまいにし、もって市場機構の限界としてとらえられる事態の真の由来を探るための理論的階梯をもの見事にとり⁽¹⁴⁾はずしているのである。

(14) この点に関連しては、ガルブレイスの公共財の供給不足に関する所説が興味深い。彼は、現代社会では個別市場の大半が私的大企業によって管理されていることを見抜きつつ、しかもその販売量が宣伝・広告による生産に対応した消費者の欲望の造出を通して増大する傾向にあると説き、欲望の生産への依存、いわゆる「依存効果」が私的財に最も有利に働くために消費者の自立的選好の阻害、私的財の過大供給（公共的サービスの過少）が導かれる、との結論をえている。財の物理的性質からではなく私的大企業の宣伝や販売術によりつつ私的財と公共財のアンバランスを説明する彼の姿勢は、独占の支配力を捨象して公共部門の活動を論じえない関係が近代経済学者なりに意識されていることの一つの現われである。もっとも、大企業の宣伝力の背後にある独占の支配と強制の力が、またそれを支える国家の経済的力がごく部分的にしか考察されていない点に、ブルジ

なお、公共経済学が階級国家論を否定し「個人主義的国家論」を採用しているのは同理論の提唱者自らが公言してはばからないところであり、自由競争と市民国家の論理的対応からしてもそれは不思議でない。もっとも、彼らは彼らの採用する国家論の正当性について論証らしい論証をどこにも施しておらず、ただ採用の旨を一方向的に通達しているだけである。しいて彼らのよりどころとなるべき理論をさがしてみれば、奇妙にも一般にマルクス経済学陣営に属すると目されている論者達、たとえば高島善哉氏や平田清明氏の所論に突きあたる。氏らの市民社会と市民国家に関する独特の見解については、近く別途検討の機会を設ける予定でいる。

市場経済学のかたわらで公共経済学が促成栽培されるにつれて、今や近代経済学の最前線は明瞭に複線化の様相を呈するまでになってきているが、それはむろんあくまでも外見上の話にすぎない。市場経済学の横行するもとで財政論がそれとは相対的に独立して「ある選択的財政方式が、私経済における個人およびグループの行動に与える効果」⁽¹⁵⁾の分析や、あるいは「公共支出は与えられたものとして、その財源がどのように調達されるかという問題」⁽¹⁶⁾の究明にあたってきたそれ以前の状況が、「公共部門の経済分析」を呼号する公共経済学の発展によって著しく改変され、市場機構とならんで公共部門もまた同じく資源配分なる経済分析のまな板の上に乗せられるようになったのだ、そのことによって両者を含む一元的なシステム分析の配陣が次第に出来あがってきているという意味で近代経済学はかえって実質的に単線化の道を辿りつつあるのだ、と見てしかるべきであろう⁽¹⁷⁾。しかも、公共経済学においては公共部門の活動は個々人の意思の社会的集合ととらえられ、その活動を最適化するためにとの論拠から公共的意思決定過程の解析の場にさえパレ

♫ ア経済学の越えられない壁がうかがわれるのであるが。ガルブレイス著、鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』岩波書店、1970年、第11章、参照。

(15) J. M. ブキャナン著、山之内米躬・日向寺純雄訳『財政理論』勁草書房、1971年、5—6ページ。

(16) 貝塚啓明・館龍一郎『財政』岩波書店、1973年、iiiページ。

(17) 市場システムと政治システムの合理的な組み合わせを「社会システム」の見地から探り、それを「体制選択」の理念に結晶させる立場については、正村公宏『経済体制の選択』東洋経済新報社、1972年、参照。

ート最適, 消費者主権といった市場経済学の耳慣れた諸概念が無遠慮に次々と運び込まれてくるのである。近代経済学の単線化と上に表現したが, それによって意味されるのは公共経済学の衣裳をまとっての市場経済学の公共部門, 政治過程への外延的拡張以外の何物でもないのではなからうか?

Ⅳ 公共財の二種の定義の意味するもの

既述の如く, 公共経済学は資源配分なる同一平面上に民間部門と公共部門とを強引に平準化し, しかして公共部門の活動を資源配分適正化の角度から第一義的に評価すべしと託宣する。「政府の資源使用, それを可能ならしめる政府支出により資源配分のより高い効率性が期限される限りにおいて, 財政は資源配分機能を果たすといわれる⁽¹⁸⁾」とか, 「市場における機能にたよって⁽¹⁸⁾は資源の配分が適正におこなわれない状態を, 公共部門が国民総生産の一部を利用して調整する……。それは公共財の供給, 公共事業, 公共投資などによって具体化されている」とか述べられるおりに国家の中立性がもともと行間に織り込まれている事情も, 先に見た。ここで肝心なのは, 資源配分の効率性に照準を絞り経済的合理性に即して公共部門のあり方を考えようとする志向がひとり公共経済学に固有のものではない, ということである。PPBS 論もまた大局的には同じ特徴を共有しており, まさにそうであればこそ, そこに両者の入りくんだ分業関係が次第に醸成されてきているのである。以下でこの両者の絡み合いをときほぐそうと試みるわけであるが, そのためにはさしあたり公共経済学の点検をもう一步深めていかなければならない。というより, 公共経済学の論理展開を追う中でようやく, 同理論が PPBS 論にさしのべている取水口の断面もよりさだかな映像を結ぶようになってくるのである。

公共経済学が国民経済レベルでの最適資源配分の達成を大目標に, 何よりも民間部門と公共部門との間での資源配分に注目している点は改めて確認するまでもないが, これに関連しては大川政三氏の次の指摘にも耳を傾けるべ

(18) 岡野行秀・根岸隆編『公共経済学』有斐閣, 1973年, 197ページ。

(19) 山口忠夫監修『財政学』学文社, 1972年, 15-16ページ。

きである。氏の一節を引用すればこうなっている、「企業者の創意，最大利潤のための自由競争，消費者主権，私有財産の蓄積などの言葉によって特徴づけられる資本主義社会において政府が量的に限りある資源の一部を使用することは，その社会の本来の資源使用法たる私的使用を蚕食する行為と受け取られる。かかる環境の中で政府が資源使用権を主張しうるためには，政府使用が私的使用より望ましいことを立証する責任が政府に課される。すなわち，資源を政府使用に移すことは，いっそう大きな欲望満足を保障するという意味での『効率的な』資源配分に導くことを，民間部門に納得させねばならない」⁽²⁰⁾。利用可能資源をめぐる民間・公共両部門間での競合が激化しつつあるもとで政府の資源使用権の明確な定式化に対する要望が強まってきているとのこの大川氏の言い分を受けると，かかる目的への奉仕という一点にまずもって公共経済学の双先が向けられている，と評しても多分さしつかえなかろう。しかりとすれば，次になすべきは，「公共財の理論」の形をとってこの双先が奥深く刻み込んでいくジグザグした道筋の追跡である。

さて公共財の理論であるが，公共経済学は市場の失敗を招来する財の物理的性質をなにかんずくそのポラー・ケースの分析を通じて明らかにしながら，公共財の定義へと入っていく。たとえば国防を例にとれば国民各員の同時的な等量消費が特徴的であり，しかも便益の対価を支払わない人間を消費から排除できないがゆえに市場機構による供給は不可能となりフリー・ライダーの発生を克服する公共的集合的行動が選択される，その種の「完全集合消費」財をもって公共財とする，といったサミュエルソン流の主張がそこから出てくるわけである。サミュエルソンの定義については，それが警察，司法，国防等が国家によって担われることの説明になっている点にとくに留意されたい。資本主義的な生産関係と階級秩序を維持・強化するための国家の暴力装置が，市場機構に託しえない財の供給に対する国民の私的行動から公的行動への移行の選択として説かれるのであり，したがってその論理に依拠する限り，国民の利益に対立する暴力装置の機能やそれを支える物質的基礎としての租税の本質などは問題にならうはずとてもない。いったいに公共経済学の提唱者達は公共財の国民に対する無条件なサービス提供性を想定するのであ

(20) 岡野・根岸編，前掲書，196-97ページ。

り、サミュエルソンの立場もその例にもれないのであるが、そうした見方は課税なり公共支出なりが公権力による行政として実施されており、そうであるがゆえに本来社会の共同事務として国民の生活に寄与すべき国防等が逆に国民を支配するモメントとして現われてくる関係を完全に隠蔽するものであって、行政の行政たるゆえんを看過しているとの非難を免れまい。

上の点に関しては前節でもわずかながら言及したが、その論点に対して豊かな示唆を与えてくれるのは、池上惇氏の現代財政の本質規定であろう。すなわち、氏は、「住民の労働の成果」である租税が「元来は住民の共同財産⁽²¹⁾の形成でありながら、住民の自由な統制下にはないもの、むしろ、住民の上に立つものとなる」現実を直視しつつ、加えて「(住民の労働の成果を)住民に對立する形で運用する場合の行政のにない手として住民の労働と区別された独自の労働の形態＝公務労働が確立する」点を明示し、その「労働一般と公務労働の對立」が「公務労働を官僚制に転化させて国家を住民の上につ支配のための機構とするのみならず、住民の『公金』が、民間巨大会社の利潤の源泉に転化するという形式において社会的不正を拡大するという形式での『労働疎外』と結びついている」ことを論証しているのである。「労働の疎外」を基軸に据えて国家と財政を理解する池上氏の所説は、国民の租税が公務労働の官僚制への転化があるところでは国民に奉仕するサービスには直結せず、むしろ国民を支配するサービスを帰結する経緯を知らしめるに充分であり、それ自体が公共財の国民への無条件なサービス提供性という公共経済学流の想定への有力な批判となっている。

ともあれ、公共財を国民にとって疎外されたものとして、つまりは「財の疎外現象」として把握する視角が重要なのであるが（この財の疎外現象の基底にあるのが池上氏の説く意味での現代財政における「労働の疎外」なのであろう）、サミュエルソンの如きは国家の暴力装置、それを支える租税という公権力の中枢部分を扱う場合にその点を伏せてしまい、「国民の身体に寄生する肉瘤」としての国家の本性を一顧だにせず、国家を単なる国民に有用⁽²²⁾

(21) 池上惇「マルクス理論と現代財政」『セミナー経済学教室』第7号、1975年5月。

(22) レーニン著、村田陽一訳『国家論ノート』大月書店、1972年、参照。

な財の供給者に仕立て上げているのである。また、これも先の池上氏の指摘とかかわる点であるが、こと国防に関しては、国防調達制度を結節環とする国家と金融資本のゆ着が裏面にあり、国庫発注と国家の研究開発費が軍需独占に安定的な独占利潤を保障し活発な軍事技術開発を可能ならしめてきた関係、さらには軍事技術を重化学工業技術に転用する形で金融資本が先端技術の独占をはかりつつ諸資源の自己に有利な配分を実現してきた関係にこそメスを加えなければならないのであるが、その点にしてもがサミュエルソンにおいてはさりげなく見過ごされてしまう。

もっとも公共財の定義ということ言えば、サミュエルソンの定義に合致する財は現実には国防等のほかにはほとんどなく、多くの論者はサミュエルソンの言う公共財を「純粹公共財」と見た上で、彼の定式化を一般化する方向で私的財と区別される非私的財という意味での公共財全般に該当する定義をおこなおうと努力している⁽²⁴⁾。ここに至れば、ブキャナンが結合供給性を公共財の特徴として重視するのに対し、マスグレイブは消費の非競争性と非排除性を強調しつつ加えて公共財と私的財の中間の性質を有する混合財の概念を持ち込んでくる、ドーフマンは予算なしに消費できない点を公共財の本質と規定する、といったように論者によって主張がまちまちに分かれてくるのであるが⁽²⁵⁾、各論者の所説の中味に逐一触れる余裕はない。どの論者にしてもがサミュエルソン流の国家の把握を引き継ぎつつ、それを純粹公共財と純粹私的財との間にあり両者の性質をともに有している中間的な財にまで普遍化しようとしているのであり、したがって公共財の国民へのサービス提供性が論理上拡大された範囲で貫徹されるのだという基調さえ押さえおけば、とりあえずは充分である。

ところで、財の物理的性質による公共財一般の定義づけはたしかに“いかなる財が公的供給に委ねられるべきか”についての一応の規範的な判断基準を提供するが、実際にはそれほどシャープな切れ味は持ちえない。というのは、たとえば消費の外部性を考えれば医療、交通、学校教育はもちろん旅館

(23) 林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代財政学体系』第2巻、有斐閣、1972年、第2章。

(24) 建元正弘・渡部経彦編『現代の経済学』第2巻、日本経済新聞社、1970年、4。

の共同下駄に至るまでほとんどの財がその性質をもっていることになってしまい、したがって大半の財が公的供給に移される可能性を持っているとの結論に否応なく到達してしまうからである。つまり、こうした公共財の定義は公的供給に付されやすい財の性質を、あるいは「公的供給の候補者」を羅列するだけで、どの財が公共的に供給されるべきかという現実の要請に具体的には何も答えられないのである。この問題に直面して、公共経済学は公共財⁽²⁶⁾についての別種の定義を導入する。続いてその定義とそれによる論点の異動を問題にしなければならないが、そうした定義が—まずは財の物理的性質の議論を経由した上で運び入れられてくるだけに国家権力の空洞化、公共財の疎外現象および供給される財同士の相互連関の軽視をそのままに継承している点を、この場で示唆しておく。

さて、公共財の第二の定義とは、ごく通俗的に公共的に供給される財を公共財と規定するというだけの内容で、その立場からすれば第一の定義は公共財候補の規定だということになる。この定義によると、「財そのものの物理的性質が背景にあるとはいえ、その財の供給を“公共的”に行なうほうが望ましいとする社会的な価値判断が公共財を公共財たらしめる十分条件⁽²⁷⁾」であり純粋公共財は別として中間的な「準公共財」の範囲は国と時代によって多種多様にならざるをえない。しかも、社会的価値判断は最終消費財の性質のみならず財の供給形態にも依存するとの論理がそこに積み重ねられてくる。「お米は、明らかに純粋な私的財である。しかし、安定的供給制度（食管制度）を通して、お米が生産者から消費者へと移されるとき、お米は純粋私的財の性質を失う。……制度というサービスが……公共財の性質を多く含んでいる」のだ、だから「公共財を議論する場合には、財の性格と財を供給する制度の双方⁽²⁸⁾を考えなければならない」、というのである。そして、こうした発想が公共財に関する第二の定義と一体になって浮上してきたとたんに、国家は財の供給者であるというだけでなく、国家の諸制度それ自体が財に解消されて

(25) 内田忠夫編『新しい経済学』有斐閣、1972年、208ページ。

(26) 加藤・古田編、前掲書、53—56ページ。

(27) 岡野・根岸編、前掲書、35ページ。

(28) 加藤・古田編、前掲書、53—54ページ。

しまうことになり、また他面では“いかなる財が公共的に供給されるべきか”といった本来の問題は、“財の公的供給はいかなる形態においてなされるべきか”とごちゃ混ぜにされ、むしろ後者に対する従属変数的な位置におとされてしまうといった結果がもたらされる。制度的要因に力点を置いた公共財への接近方法——この地点から公共経済学は旗印も新たに次なる旅を開始するのである。

公共財の上記二種の定義に関して、黒川和美氏は「一般に、公共財といえば、公共機関を經由して、供給される財・サービスを考える。しかし、理論上では、市場の機能を阻害する財の性格から規定する。……このふたつの議論はまったく重複しない議論であって、公共財をめぐる議論の補完しあうふたつの部分となっている⁽²⁹⁾」と述べているが、両者の関係はとも補完の用語で言い表わされる代物ではない。二通りの定義の混在は、論理的にかみ合うはずのない歯車が無理押しに連結される中で、公共経済学の目のつけどころが公共・民間両部門間の資源配分から公共部門による財（制度を含む）の効率的な供給形態へとすり変えられていくそのプロセスを教えているのではなからうか？ともあれ、公共経済学の関心は公共部門の活動それ自体の効率性へとひっぱられていく⁽³⁰⁾。そのひっぱられていく先には、公共部門における資源使用の諸用途全般にわたる効率性を追求せんとする PPBS 論が遅しと待ちかまえている。事ここに及んで、つまりは前述の公共経済学の曲折があってはじめて、公共経済学と PPBS 論の位相がぴったりと一致することになるのである。

V 費用・効果分析を媒介とする公共経済学と PPBS 論の結合ならびにその客観的意義

公共経済学は、国家の諸制度をも公共財の概念中に含めつつ、その定義も莫然とした公共財の供給形態へと関心をなびかせていく。だが、茫洋たる定

(29) 同上、53ページ。

(30) 黒川和美「公共財の理論」慶応義塾大学「三田学会雑誌」第66巻第10号、1973年10月、参照。

義はかえっていとも鮮明な帰結をもたらすことになる。即ち、国家的な諸制度すらもが歴史性と階級性を抜き取られた上で経済的に効率的であるか否かによって可否を判定される事態となってしまうのである。しかも、根岸毅氏の言を引くまでもなく「政府活動を通じてなされる公共財の供給が経済的にみて最適な状態にあるというのは、その状態の貨幣で測定できる側面がそのかぎりにおいて最も効率的であるということの意味する⁽³¹⁾」のであって、結局すべてが費用対効果の関係において把握されることになる。事実、公共財の供給形態にかかわっては常に耳ざわりの良いムード音楽がふだんに流されるのであるが、いっさいの夾雑物を取り払って残るのはいつの場合にも費用・効果比の較量だけなのである。なおここで注記しておく、公共経済学では一般に社会的な便益やその個人への帰属が費用負担とのかかわりで論じられる関係から費用・便益比の考察が中心になるが、他方 PPBS 論においては費用・有効度比が主にとりざたされる。その二通りの比の間には一定の原理的な相違がないわけではないが、両者が無原則的につきまぜて便宜的に使用されているのが実情であるから、細部にわたって理論上の違いを検証してみても煩雑さを招くばかりであろう。要はそれらの用法を用語に惑わされずに正確に探知する点にあるのであって、費用・効果比という両者を包含する広い概念で語るのもそうした意味合いからだと理解されたい。

公共経済学の費用・効果比の用い方は論者によってニュアンスの開きがあり、また各論者がそれぞれ全部的に論じているわけでもないので緻密な性格づけは困難であるが、大方の意見を集約すれば概略次のようになると考えても差し支えなからう。同理論に従えば、公共活動を効率的ならしめるにはその社会的便益を社会的費用を超えて最大にしなければならない。その場合、社会的便益が個人利益の特定の集計量である以上、公共財供給の費用は当然に受益者によって負担されなければならない、だとすれば各個人が公共財に対して支払おうとする対価の合計が公共財供給に要する費用を上まわるなら公共財を生産する価値があると判断してもよからう。そして、一度その判断が下されるや、そうした公共活動の目的を最も低廉に達成することが社会

(31) 加藤・古田編, 前掲書, 275ページ。

的便益を効率的に高める方法となろう。⁽³²⁾

発想は単純である。これは社会の個々の構成員の便益に対する評価の集計と公共財の供給量をリンクさせつつ、それを通じて公共部門の効率的活動を推進しようとするもので、個人主義的国家論と手に手をとった「租税利益説」の復権を意味しており、公共支出と課税との間の橋わたしの強い志向を生み出さずにはおかない。だが、⁽³³⁾ ヴィクセルやリンダールの再評価を土台としたこのシェーマティックな図式には、すぐさま一つの制約条件が課せられてくる。要するに、国防のような純粋公共財については費用を負担しない特定の個人をその便益の享受から排除できず、そうした非排除性の著しい財の場合に⁽³⁴⁾ 応益費用負担が求められるなら消費者は税負担の軽減をねらってその財の限界便益を過少に表現する、その結果社会的限界評価も過少に表明されるところとなり問題の財の最適供給は失敗のやむなきに立ち至ってしまう、というのである。上の制約が加味されると、⁽³⁵⁾ 応益課税の主張の適用される範囲は自ら狭く限定される羽目にならざるをえない。つまり、公共支出と課税との架橋は、社会的便益の特定個人への帰属が明瞭に判定される類の公共財 実質的には生活基盤関係の社会資本や民生的な公共サービス に対してのみ所期の有効性を発揮しうるものとされてしまうのである。

公共財の便益に対する対価の支払いに重心がかかれば、公害、都市問題、医療問題等の見方にも微妙な変化が生じてくる。民間部門と公共部門との間での前者に過大な資源配分、公共財の供給不足として意識されていたそれらが、費用負担の低さに随伴する公共財に対する需要の過大さの現われとつかみ直されるのである。植田政孝氏によればこうである、「たとえば、ひとびとは公園や公立医療施設や道路の混雑状態をみて、直ちに、それらの公共財の不足を指摘するのであるが、混雑状態即不足状態を意味するものでは決してない。もともと公園の中で行われるべきでない様な、大人の野球やサッカー等によって、公園の混雑が生じているならば、また、公立病院の権威や医療費の一部割安に誘引されて、軽度な患者までがおしかけることによって、

(32) 内田編，前掲書，212ページ以下。

(33) 岡本博司「ヴィクセルの課税原則論」『千葉商大論叢』第11巻第4号-B（商経編），1974年3月。

公立病院の混雑が生じているならば、需要自体がアブノーマルなのであって、それらの公共財の供給が不足しているのではない。無料ないし過少料金の公共財に対する需要は、概して過大になりがちであって、たとえ供給が適切であっても、供給過少の現象の発生する可能性は大きい⁽³⁴⁾。

私的財と公共財との社会的アンバランスが「本質的に混雑による社会的費用の問題」、「公共財の消費がその能力を越えて増大するさいに社会全体が蒙むところの社会的損失」の問題に解消されてしまう場合には、問題解決の指針も自動的に決まってくる。即ち、「短期的もしくは長期的に公共財消費の混雑を緩和」しさえすれば良いという論理にならざるをえないのであって、現に公共経済学の本体はことに費用負担面に力点を置いた混雑緩和法の案出へと急角度の傾斜を開始しているのである。しかも、その攻撃目標は予め民生に関係の深い社会資本や公共サービスに、あるいはそれを支える諸制度に絞られている。そして、たとえば、道路サービスに伴う社会的費用（信号待ち時間の増大、燃料消費量の増加、交通事故、排気ガス汚染や騒音等）は混雑に起因するものとされ、道路面積一定と仮定する短期的解決方法としてドライバーからの道路利用料金の徴収や直接規制による自動車の道路利用の抑制が、長期的には徴収した料金による交通体系の整備等が提唱される。医療については、健康保険医療制度による安価なサービスの提供が乱診乱療の原因をなし混雑現象（患者の待ち時間の延長、ベッド数の不足、医療サービス全般の質的低下等）をもたらしているとの判断から、サービスの過剰利用を排するような抜本的な制度改革の必要が訴えられる⁽³⁵⁾。大学教育に関して、教育経費に見合った授業料の徴収、授業料等を教育施設拡充のための目的税とみなす発想があるべき方向として打ち出され、国公立大学制度や私学助成制度の再検討がその視座から声高に主張される⁽³⁶⁾。もはやこれ以上の事例は不要であろう。いっさいの底流をなしているのは受益者負担主義による公

(34) 植田政孝「資本制蓄積と公共財不足」大阪市立大学『経済学雑誌』第68巻第3号、1973年3月。

(35) 五井一夫「経済成長と公共財の供給」中央大学『経済学論纂』第14巻第1・2号、1973年3月。

(36) 建元・渡部編、前掲書、第3巻、6。

公共財需要の抑制, それに奉仕する制度改革の路線である。

さて、公共経済学はともかくも便益と費用の対比を通じて公共財の供給条件を明示せんと努めているのであるが、それによって決定されるのは公共財生産の価値の有無でしかない。公共部門の経済活動を効率化するという場合には、先にも触れたように“各公共財をいかに割安に供給するのか”までが射程に入れられなければならないのであるが、実はこの点に対しては公共経済学の論理それ自体をつきつめてみてもどんな解答の糸口も出てこない。そうであればこそ、公共経済学は自己の空隙を埋める別種の理論を補完物として取り入れることを余儀なくされ、配偶者たるべき格好の資質を備えた PPBS 論に熱い思慕の触手をさしのべるのである。PPBS 論の出番がやってくる。

PPBS の理論と手法はすでに周知知られているが、一応手短かな解説を挿入しておく方が便利であろう。⁽³⁷⁾ PPBS (Planning Programming Budgeting System) とは、ある組織体が限られた資源で最も効率的に目標を達成するために開発されてきた予算編成方式の現段階的な到達水準と見られるものであって、組織体の基本事業項目に沿った長期計画を各種代替手段の比較を踏まえつつ明瞭に策定する Planning, 長期計画に含まれる諸活動の詳細な実行手順を示す多年度プログラムを作成する Programming, ならびにプログラム決定を短期的な予算編成に結びつける Budgeting を一つの大きなシステムとして措定しながら、全システムについて費用・効果分析を無二の分析的基準として働かせるべきことを予算「技術」の姿態において内容的に主張している。⁽³⁸⁾ 目標と手段の両者の選択を解析的接近方法によって解決しようとするという点では、資本主義的企業こそ歴史的にその最も忠実な実践者であったし、PPBS の発生の起源がアメリカの自動車会社 GM が 1920 年代に採用した予算改革に見出されるのも何ら不思議ではない。GM が経営危機脱出に用いた事業部別分権管理、採算部門への重点的資金配分を骨子とする予算方式は、第二次大戦による戦費膨脹にともない財政資金の効率的利用の要請が強まってくるもとで物資統制計画の形で初めてアメリカの政府部門に部分的

(37) 抽稿「近代経済学の財政論に見る新しい傾向(1)」, 前出。

(38) 関谷登「市場機構と政治機構」慶応義塾大学『三田学会雑誌』第66巻第6号, 1973年6月。

に導入され、戦後になっては官僚機構の非効率を温存する「増分主義」的予算編成の悪弊を改善する有力な方途とのうたい文句で、61年にはケネディ政権下で国防省予算全体に対するその適用が決定され、以後においても同国では連邦財政における PPBS の対象範囲をいっそう拡大するための努力が持続的に払われている。なお、わが国に関しても「財政硬直化」が進み新規政策の財源捻出が困難の度を加えるにつれて、中央財政や地方公共団体の財政に対する PPBS の適用をうながす声が各方面で次第に高まる傾向にある。

PPBS が目標と手段をフィード・バックを含む相関関係において把握する以上手段の適否の点検が目標自体の変化を惹起する場合も当然あるわけであるが、ただしそれは一般に指摘されるように同一カテゴリー内での目標変化にすぎない。換言すれば、PPBS は「たとえば四国と本州間の架橋のうちどれが最も効率的かをはじき出すことはできても、同じ金額を公共事業に使うのか、それとも対外経済協力の拡大に使うのかは選択でき」ず、つまりは「カテゴリーの異なる目標間の選択や優先順位の決定にあたっては……役に立たない」のである。それゆえ、PPBS が「特定の目標を定め、それを効率的に実施する手段を考え、計画的に予算化していく」手法だとは言っても、基本的な目標はむしろ前もって別な形で設定されていなければならないことになる。⁽³⁹⁾全体として目標が明確になっている場面でこそ PPBS の本来の威力が発揮されるというわけであるが、岸田純之助氏の言にもある通り「予算割当ての際に、不明確さが残るのは目標設定そのものである。目標設定には多くの代替物がある。目標設定自身が、はたして最適であるかどうかということ自身が問題になるのである」⁽⁴⁰⁾。上の意味で PPBS 論そのものが自前の論理だけではどうしても越えられない壁を宿命的に有しているのであって、またそうだからこそそれはその壁を除去してくれる他の理論と野合的に接合する道へと必ずや向かわざるをえないのである。そして、かかる PPBS 論の前に好個の目標設定の理論として立ち現われてくるのがくだんの公共経済学なのであり、その公共経済学は自ら目標の設定者の役割を任じつつ、それを通じ

(39) 日本経済新聞社編『予算は誰のものか』日本経済新聞社、1971年、186ページ。

(40) C. J. ヒッチ著、福島康人訳、岸田純之助解説『戦略計画と意思決定』日本経営出版会、1971年、168ページ。

て先述の自己の空白部分を埋め合わせるべく PPBS 論をまるごと体内に吸収せんと策するのである。

ところで公共経済学が PPBS 論を包摂する場合にも、PPBS に固有の限界性が重大な制約となつてつきまってくるのは避けようともない。費用・効果分析を駆使して限られた財政資金のより効率的な配分をおこなうとすれば、費用ならびに効果の現在価値を金額で表示しなければならぬのであるが、その際には費用を実際に要する金高ではかるのか機会費用で測定するのかとか、将来発生するであろう費用や効果をいかにして現在価値に換算するのかとか、あるいは市場が欠落していたり不完全な時には何を基準に費用および効果を評価すればよいかとかいった種々の困難な問題に早晩逢着せざるをえない⁽⁴¹⁾。また、たとえそれらが技術的に克服されうるとしても、一そう重要な問題が残される。⁴政府支出が公害や交通事故の縮減に役立つ場合を思えば自明であるが、それによる病人や死傷者の減少効果を数量的に金額表示することにはもともと無理がある。治山治水にしろ、保健衛生にしろ、社会福祉にしろ、その効果の多くは金額的に定量化しがたい定性的なものなのであって、実情としては国民生活にストレートに影響する民生的な政府のサーピス・投資ほどそうした測面が強い。定性的な効果を数量に換算しようとするれば、多くの人々の間に価値判断の相違があるところでは目標設定にもプログラム・アウトプットの評価にも不確定性と恣意性とが生じてくるわけで、⁽⁴²⁾おのずから PPBS の有効性も多分に減殺される結果になってしまう。

PPBS は目標が明確になっている上に定量的な分析が可能であるような問題領域でこそ全力能を如何なく発揮できるのであるが、そうした条件を具備している代表的領域とはもちろん軍事問題である。岸田氏の一節を示すだけで事足りよう。「システムズ・アナリシスが、国防省で有効であったというのは、おそらくは第二次大戦後、核兵器が開発されたことと関連があると思われる。核兵器は非常に大きな破壊力を持った兵器である。そこで、核兵器を用いる戦略に関しては、厳密に定量的な分析が可能になる。地球的な規模の破壊力を持った兵器だから、核兵器に関連してだけは、きわめて明確な理

(41) 内田編，前掲書，231ページ。

(42) C. J. ヒッチ著，前掲書，168—69ページ。

論体系をつくり出すことができる。核兵器のあらわれたことが、軍事問題を定量化するキッカケにもなった。純粋に数学的に操作できる対象が、すなわち核兵器であった⁽⁴³⁾。兵器や兵員の配置のほか、産業基盤関係の社会資本建設なども、輸送力の増強、生産性の向上等の目標に対する定量的分析が比較的容易と見られ、それだけに PPBS の活躍の舞台たりうるものと考えべきであろう。

以上に公共経済学と PPBS 論とが相互に結びつく経緯を、連結環たる費用・効果分析の特性からくる現実的制約をも考慮に入れながら概説した。整理をかねて両者の結合が客観的に意味するところをまとめてみれば、こうなる。公共経済学は、各種社会問題を公共財消費の混雑現象と最終的に言いかえ、混雑を表面的に解消する処方であれこれとあげつらう。そのこと自体が、国家独占資本主義的強蓄積とのかかわりで公害や都市問題の実態、必然性、さらには根本的解決策を本気で検討する態度の欠如を物語っており、また独占もなければ国家権力もない空疎な論理の落ち着く先をも示している点は言わずもがなである。混雑緩和策としては、ことに現行諸制度にとらわれない応益的な租税政策や公共料金政策の効能が叫ばれるのであるが、ただし純粋公共財は巧みにその対象から除外される。金融資本による官金私消の巢窟である軍事が無条件に「公益」と規定され、国民には国防支出をまかなうための応益的な納税が求められるのである。産業基盤関係の社会資本についても純粋公共財に性格が酷似しているとの理由から、同じ主張が敷衍される。もっとも、軍事支出および産業基盤整備の社会資本投資が財政膨張の両輪である限り、財政危機の深化に伴いそれらの効率性を高める必要も他面で生じてこざるをえない。この必要に応えんがために PPBS 論が呼び込まれるのであるが、先の公益概念が前提されるところではそれは金融資本の公金私物化に楔を打ち込むものには決してなりえない。否、むしろ PPBS は金融資本による公金の排他的占有を不可侵の聖域として護持しつつ、その結果たる財政危機を一つには独占内部の「合理化」による調達価格の引き下げによって、また一つには政府関係職員に対する「合理化」によって吸収するための、あるいはそれを主導する財政資金の効率的配分を実施するための指標ないし基

(43) 同上、169ページ。

準の提供者として機能するのである。

民生関係の公共サービスや社会資本に関しては、事情は一変する。ここでは、PPBS 的な思考の蔓延が定量化しえない定性的な効果を目指す政策をますます片すみに追いやっていく点もさることながら、やはり受益者負担主義に一番の力点があると見なければならぬ。まさしくこの部面でこそ、公害の続発を機に「弱者の論理」を自称しつつ登場してきた公共経済学が、「公害の被害者は補償金を与えられてしかるべきである」との至極当然な論議を「きれいな水や空気がほしければ金を払わなければならない」という形に力づくでねじ曲げてしまい、加害者側ならぬ被害者側に全責任を押しつける社会的強者の論理としての素顔をあからさまにのぞかせるのである。しかも、受益者負担の主張は「直接便益の大きさに即した負担配分」を説きつつも、実際には「直接便益の存在を根拠とする負担配分」の方式として生きてくる。⁽⁴⁴⁾ 少なくとも公共経済学理論が政策化される段階では、財政危機のつけが民生面に集中的にまわされ国民は不当に高い税金や公共料金を払わされるといった状況、さらには水増しされた高い公共料金が独占価格体系全般の一⁽⁴⁵⁾ 通りの底上げをもたらすといった状況の一般化が、明らかに予見されるのである。

なお、本節の範囲内では是非とも指摘しておくべき点がもう一つある。くり返し強調してきているように、公共経済学は国家に対する国民の統制力の無条件な存在を先験的に前提しており、公共財を国民の手から出た財が国民を支配する財となって現われてくるという財の疎外現象において把握することを絶対的に拒絶している。ところが、PPBS 論の方は国家を一種の事業体と見なし財政を経営合理性の基準によって運営するというその発想からしても歴然たるところであるが、もともとにおいて国家財政を国民にとって疎外された形態として扱う上に成り立っており、国民の上に立つものとしての公共

(44) 山本栄一「租税体系の構造」関西学院大学『経済学論究』第26巻第3号、1972年10月。

(45) 受益者負担概念の安易な拡張がその対象とされる者への犠牲のしわ寄せを導く関係を行政法学の見地から解明している論文として、宮本忠「受益者負担について」三重大学『三重法経』第29号、1973年6月、をあげておく。

財の性質を極限にまで突きつめずにはおかない種類の議論である。この限りではおよそ二つの理論の毛色は違っているわけであり、公共経済学が PPBS 論を組み入れるとなれば当然国家財政を疎外された形態と認めてしかるべきなのであるが、にもかかわらず公共経済学はその相違を抜きにした形で PPBS 論の導入をはかるのである。財政を国民にとって疎外された形態と見なす視点がうやむやにされれば、財政資金の効率的利用 = 国民の一般的利益という等式がそれなりに描けることになるのであって、まさしく公共経済学はそうしたものとして PPBS 論を自己のうちに位置づけるのだと言ってもよからう。近年ことに革新自治体において PPBS の民主主義的利用がとりざたされているが、その場合には財の疎外現象をはっきりと意識に置かなければならないし、その現象の中に国民と公務労働者の対立の契機のみならず対立を克服する両者の共通の利害を見出し、ますます両者の団結を強める方向での財政資金の効率的利用に PPBS を役立てる方途が考えられるべきであろう。また、公共経済学の立場から公共財選択についての投票制が主張されているが、投票制のあり方を見るにさいしても公共財の国民に対するサービス性という論理に感わされず、財の疎外現象との関連で真の民主主義を培う観点に立っての考察が必要であろう。公共経済学と PPBS 論の結びつきを無批判に受け入れつつ、それを適当に加工して用いれば財政の民主主義的運営の有効なツールがすぐに得られるかに説く論調が多だけに、さしずめ上の点などについての科学的な究明の緊要性が痛感される。

Ⅵ 結びにかえて

公共経済学は PPBS 論を内に取り込みつつ、金融資本の公金私物化を網のボールで包み隠し、公務労働者を含む勤労国民各層の負担において財政「合理化」を推進するための理論的武器として自らを完成させていくのであるが、とはいえ費用・効果比だけですべてに決着がつけられるというほど事は簡単ではない。それを越えて空間はなおも広がらざるをえないのであり、最後にそのいきさつを若干なりとも見ておかなければなるまい。

第一に、個々人が公共財に対して支払おうとする対価の合計がその供給の

費用より大であれば公共財生産の価値があるとする見解には、拭えない欠陥がある。中桐宏文氏も指摘する通り、「各個人の支払おうとする対価が、実は公共財に対する需要とうまく結びつかない」のである。少し長いが氏の説明も写しておく。「税率が公共財に対する各個人の需要と独立に決められ、納税額より多くの便益を得るものもあれば、他人の便益になる公共財のために強制的に税を納めることを要求されるものもある。……また、この考えによるときは、各人または集団の需要に応じた租税負担が要求されず、一定率以上の租税を求められることを知っている集団は、自分たちの欲する公共財の評価を誇張して主張しやすい。他方、需要に比例した税負担を要求されるときには、他のグループがその公共財を供給するに足る評価を与える限り、どの集団もその公共財に対する評価を過小に表示する。この結果、社会の公共財需要は、集団間のゲームの戦略的行動に似た不確定性をもつこととなる」⁽⁴⁶⁾。

第二に、国家ないし公共部門の目的を資源の効率的配分に果たして限定しうるのか、たとえば所得分配の公正と効率的資源配分をいかに結びつけてとらえるのか、といった疑問が当然に湧いてこよう。ちなみに、近代経済学は所得分配を政治機構の解決すべき課題と想定しつつ、それとは分離された自己完結的な資源の効率的配分を担うシステムとしての市場機構に主に光をあてる形で発展してきたのであるが、市場の失敗を容認する公共経済学によって公正と効率を統一的に把握できるようになったのかと言えば、断じてそうではない。公共経済学は、たしかに市場機構の限界性の認識から政治機構の

(46) 内田編、前掲書、214—15ページ。なお、高橋良宣氏もほぼ同趣旨の指摘をおこなっている。いわく、「利益説の主張には、それぞれの経済単位が公共財によってもたらされる利益にたいして自発的に費用を負担するということがふくまれていた。けれども、公共財には、もともと排除原則はあてはめられないということであったのであるから、公共財を使用してもその費用を確実に負担しなければならぬ、ということにはなりにくい。……そして、さらに、それぞれの経済単位が公共財の評価を正確にしなくても、公共財の供給水準はかわらない、ということもある。したがって、正確な表示をしなくてもペナルティがないのである」。伊東正則・武野秀樹編『近代経済学要論』有斐閣、1975年、211—12ページ。

重要性に着目しているとはいうものの、その場合には政治機構でさえもが効率的資源配分の道具と位置づけられており、所得分配などはもともと度外視されているのである。⁽⁴⁷⁾ところが、実際の政治の場には単に効率のみならず、公正や安定といった複数の目的ないし基準が混在する。昨今における国民の公共財需要の高まりにしても、むしろ「社会的不正の是正」が主軸になっているのであって、効率の原理だけでは理解も対処もとうていかなわない。また、たとえ効率の観点から同一効果が期待されるとしても、公害企業に課税するのと補助金を与えて公害防止投資をさせるのとでは所得分配に大きな相違が生まれてこよう。⁽⁴⁸⁾ 詳論は省くが、公共財の理論からしても、公共財に関して「『パレート最適』を充たす状況は無数にあるのであって、これらの無数の状況から一つの『パレート最適』を充たす点を選ばれるというのは、実をいえば特定の所得分配に関する価値判断に依存している」⁽⁴⁹⁾ことが明白で、それゆえ総じて「資源配分の効率についてのみならず、所得分配の公平についてもはっきりした価値判断が導入されないかぎり、政策手段を一義的に決めることはできない」⁽⁵⁰⁾との意見も応分の根拠をもって常に存在することになるのである。

上に主だった二つの点をあげたが、費用・効果比の思考では処理しきれない不確実性や価値判断の多様性が厳存するのであって、な・か・ん・ず・く・種・々・の・価・値・判・断・を・統・合・す・る・ル・ー・ル・に・ま・で・射・程・を・伸・ば・す・こ・と・を・公・共・経・済・学・は・否・応・なく・要・請・さ・れ・る。そこから、公共的意思決定過程を市場に類似したメカニズムとしてとらえ、市場における消費者主権を政治における投票者主権に置きかえつつ、個人的選好を公共的意思決定に昇華する手段として多数決制度を賞揚し、またありうべき最適投票制度の青写真を抽象的に描こうとする試みが盛んになってくるのであるが、ここではそうした議論の細目に立ち入る必要もゆとりもない。問題は公共財の選択に対する国民の統制権が存在するの否

(47) 宇沢弘文・竹内啓・伊藤誠・石井寛治編『経済学と現代』東京大学出版会、1974年、123—25ページ。

(48) 建元・渡部編、前掲書、第3巻、4—5ページ。

(49) 貝塚啓明「公共財の理論」『経済セミナー』第210号、1972年12月。

(50) 鈴木守「外部経済と経済政策」ダイヤモンド社、1974年、74ページ。

かという先述の点、ならびに投票者が真の選好をなしうる状況にあるのか否かといった点にかかっているのに、その要諦を肯定的に前提してしまった上で個人的選好の集合の方法を論じてみても所詮は机上の空論でしかありえないのではなからうか？

後者の点についてももう少し言葉を補えば、投票制の主張は政治過程を彩る価値判断の多様性を認めながら、個々人の判断の素材となる諸情報の行政府による独占に目をつぶってしまう。現在のわが国の財政を一瞥すれば、行政府による租税情報の独占のもとで隠し財源操作が横行し、また国会審議の拘束を避けるべく財政投融资計画や政府関係機関予算が拡張されている実情が明白であるが、こうした⁽⁵¹⁾密室的な財政運営を放置したままで公共財選択の投票制が実施されたとしても、国民はせいぜいのところ行政府によって提示される投票案件に対して同じ行政府の手を通じて流される一面的情報をもとに票を投ずる資格を与えられるだけの話である。しかも、投票制を持ち上げる論者達は価値判断の多様性を理由に費用・効果分析の効力を否定するのではなく、逆に意思決定への参加者に「科学的情報」を与え議論を「正しい論点」に集中させる役割を同分析に積極的に担わせようとしている。効率的な決定が良い決定であるとはまではされていないけれども、その主張による限り国民の前に示されるのは効率性を基準とする選択肢の束ばかりなのである。「政治プロセスをよりの確で気まぐれでないものにする」と⁽⁵²⁾の言い方で、公共経済学と PPBS 論の意義が強調されればされるほど、効率以外の価値判断要因が論理の枠からこぼれ落ちる仕組みになっている点に注意すべきであろう。公共経済学流の投票制の論議は、行政府による情報独占、その基礎上的効率に重きを置く政策への国民の協賛権の定式化を内容としており、国家や公共部門の活動を真に国民の生活に奉仕させるべく民主主義的に改変する立場との間には天地の懸隔があるのではなからうか？なお、公共経済学では公共財に対する個人的選好を公共的意思決定に集合する際に「投票の逆理」や「政治的外部制」が発生することから、政治的な買収の合法化の論理さえ平然と準備される。また、公共財の便益の及ぶ範囲にしたがってコミュニティを分割

(51) 拙稿「予算についての用語・事項解説」『経済』1975年3月号。

(52) 貝塚啓明「財政支出論の新展開」『セミナー経済学教室』第7号、1975年5月。

し、公共的意思決定を容易ならしめようとする主張もなされており、それと都市社会主義の系譜に立つシビル・ミニマム論が融合することによって一種の地方自治体改革のイデオロギーが成立する傾向も認められる。本文中で明記した市民国家論とともに、今後検討を深めなければならない論点と思われる。

本稿では、公共経済学批判の一環として同理論と PPBS 論の結合関係を洗って見た。両者の堅固な結びつきを見定めつつ、引き続き残された論点の解明に進み、もって筆者なりに真の民主主義財政論のあり方を考える一つの手がかりにする所存である。