

Title	財政と制度：予算編成による二一ズ捕捉の現代的意義
Sub Title	Public finance and institutions : the role of needs in the public budgeting process
Author	古市, 将人(Furuichi, Masato)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2015
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.107, No.4 (2015. 1) ,p.601(57)- 611(67)
JaLC DOI	10.14991/001.20150101-0057
Abstract	本稿の目的は、財政と制度に関する動向を整理し論点を析出することである。まず、古典的な予算論を検討し、予算原則を遵守することが予算の正当性を保障していた点を確認する。次に、制度の構造が人々の支出増・負担増への合意に影響を与えると指摘する研究を検討した。近年の財政赤字や税制度の研究は、予算の二一ズ充足機能を阻害する諸要因を分析することで制度改革を正当化する。人々の「共通の利益」だけに注目するのではなく、「二一ズ」の概念を検討することで財政研究を前進できる可能性を指摘した。
Notes	特集：財政学の批判的検討
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20150101-0057">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20150101-0057</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

財政と制度—予算編成によるニーズ捕捉の現代的意義

## Public Finance and Institutions: The Role of Needs in the Public Budgeting Process

古市 将人(Masato Furuichi)

本稿の目的は、財政と制度に関する動向を整理し論点を析出することである。まず、古典的な予算論を検討し、予算原則を遵守することが予算の正当性を保障していた点を確認する。次に、制度の構造が人々の支出増・負担増への合意に影響を与えると指摘する研究を検討した。近年の財政赤字や税制度の研究は、予算のニーズ充足機能を阻害する諸要因を分析することで制度改革を正当化する。人々の「共通の利益」だけに注目するのではなく、「ニーズ」の概念を検討することで財政研究を前進できる可能性を指摘した。

### Abstract

This study organizes and extracts the relevant issues relating to current trends in public finance and the system in which it functions. First, it considers the classic budget theory, confirming that strict compliance to budget principles secures the legitimacy of budgets. Second, it examines the research which suggests that institutional structures have an impact on people's attitudes towards tax and government spending. Research on fiscal deficits and tax systems in recent years justifies a system reform by analyzing the various factors inhibiting budget needs and fulfillment capabilities. Results indicate the possibility that, instead of focusing only on people's mutual benefits, research on public finance should progress in considering the concept of "needs."

# 財政と制度

——予算編成によるニーズ捕捉の現代的意義\*——

古市将人

## 要 旨

本稿の目的は、財政と制度に関する動向を整理し論点を析出することである。まず、古典的な予算論を検討し、予算原則を遵守することが予算の正当性を保障していた点を確認する。次に、制度の構造が人々の支出増・負担増への合意に影響を与えると指摘する研究を検討した。近年の財政赤字や税制度の研究は、予算のニーズ充足機能を阻害する諸要因を分析することで制度改革を正当化する。人々の「共通の利益」だけに注目するのではなく、「ニーズ」の概念を検討することで財政研究を前進できる可能性を指摘した。

## キーワード

制度論、財政学、財政社会学、予算論、財政支出と負担の正当化

## 1. 制度論と財政研究

### 独立変数としての「制度」とその文脈

本稿の目的は、財政と制度に関する動向を整理し、論点を析出することである。制度に注目して政治・社会・経済現象を分析する手法は、現在広く共有されている。「制度は重要である」という命題も研究者に共有されている。なぜ制度は重要なのか。例えば、制度配置によって異なる経済現象が生じることを立証できれば、理論的・政策的含意を得られる。理論的には制度配置の差異によってある現象を説明できること自体に価値がある（稗田 [2012]）。また、制度の違いによって各国の経済成長率が異なることを示すのに成功すれば、その結果を用いて政策提言をすることさえできる。

---

\* 本稿は 2014 年 11 月 1 日（土）に慶應義塾経済学会の助成を受けて実施されたミニコンファレンス「財政学の批判的検討」における報告原稿に基づく。コンファレンス当日のコメントは、本稿の改訂に活かされている。当日討論者を引き受けてくださった木村佳弘氏、コンファレンスの参加者及び慶應義塾経済学会に深く感謝しここに記す。言うまでもなく本稿に残されているかもしれない誤りはすべて筆者が責を負う。

その上で、近年の制度の研究は、制度変化や変数間の因果関係に注目している。とりわけ、実験研究の隆盛によって因果推論の研究が盛んになっている（石田 [2012]）。近年の比較政治学・比較福祉国家論の業績は、計量分析と過程追跡を組み合わせた国際比較分析を採用することが多い。まず、計量分析によって他の要因をコントロールしながら、鍵となる説明変数と被説明変数との関係を検証する。しかし、「実際に」説明変数の変化が被説明変数の変化を引き起こしているかどうかは明らかではない。そこで、変数間の変化や連鎖の過程を追跡する定性的分析を実施する必要がある<sup>(1)</sup>。

制度の研究において計量分析の重要性は広く認知されているが、計量分析のみでは、変数間の関係、変数が働く文脈などを十分に考慮できない。そこで、明晰化が求められるのはある変数が機能する「文脈」の意義である。文脈が注目される背景として、同じ制度配置でも制度が機能する文脈が異なることでその帰結も異なりうる点を指摘できる（Falleti and Lynch [2009]）。財政史的手法を用いた国際比較の業績では、日本とオーストラリアを比較することで、特定の政府間財政関係が「必然的に」地方財政赤字を発生させるとは限らないことを明らかにしている（高端 [2013]）。

また、制度変化論に関する業績はアクターによる制度の解釈の重要性を指摘している。ドイツと日本の中央銀行に関する財政社会学的研究である大島・井手 [2006] は、微細な法解釈の集積の結果、現状追認の形で法が成立されることを明らかにしている。つまり、制度が変わるからアクターの行動が変更するだけではなく、既存の制度解釈の集積を追認する形で制度が変化する経路がありうる（大島・井手 [2006]）。

藤谷 [2011] は、財政法は基本的に内部法であることを指摘し、諸アクターによる制度の解釈の重要性を指摘する。ゲームのルールとしての「制度」（North [1990 = 1994 : 3]）という指摘や、ゲームの均衡として「制度」を捉える定式化は広く知られている（藤谷 [2011 : 19]）。そこで、ゲームの構造に関する人々の認識、とりわけ、人々が自らの主観を修正していくメカニズムが重要になる（青木 [2010] ; 藤谷 [2011 : 19]）。法は人々の認識の共有化を助ける。法が人々の認識の共有化を進めることへの傍証として藤谷 [2011] が示すのが、財政法第 4 条に体现される「健全財政主義」である。財政法第 4 条において規律される財政決定者は、自ら法律改正を行う権限を与えられている。そのため、財政法が財政赤字の増大を規律する役割を果たしているとは言えない。むしろ、諸アクターは恒常的な財政赤字の存在を前提に行動している。つまり、財政赤字の恒常化が「制度」として成立しているとさえ解釈できる。そこで、「均衡としての制度」が変化するとき法解釈は役割を果たすとされる。財政決定者に影響を与える「健全財政主義」の意味づけ（解釈）が提出されれば、実際の財政運営が変化する可能性がある。すなわち、財政決定者に影響を及ぼすのは「財政法」のみではなく、外部から供給される法的言明でもある（藤谷 [2011 : 20]）。事実、「財政の健全性」それ自体が政策過程において解釈の対象であった点が明らかにされている（井手 [2012]）。

---

(1) このような戦略を採用している研究として Hieda [2012] と和足 [2014] を挙げることができる。

以上のように、制度がある変数に与えるインパクト、制度が働く文脈、制度の変化、アクターによる制度の解釈という論点が近年の研究において取りあげられている。以上の論点を念頭に、次項では伝統的な財政学において重要視されてきた予算論を検討したい。

### 予算論の役割の変遷

租税を財源にしたプログラムが予算として結実するには、支出とそれに対する財源調達の正当化が必要になる。現代国家は予算編成によって多様な人々のニーズを充足している。そのため、「財政学では、被支配者が財政をコントロールする手続きとして、予算について検討してきた」とされ、「予算論なき財政学などは、存在しない」とさえ指摘されている（神野 [2007: 88]）。

伝統的な予算論では「予算原則論」が提示される。アメリカでの適用可能性を念頭に、Sundelson はフランスとドイツの学説を包括性の原則、統一性の原則、厳密性の原則、単年度原則、事前決議の原則、明確性、公開性として整理している（Sundelson [1935]）。予算原則論自体は政府の規模が小規模だった時代に成立した議論である。そのため、予算原則を遵守することが「予算の内容の正当性を保障」するのだとされてきた。手続きの正当さが予算の正当さを担保すると考えられてきたのである（大島 [2013: 18]）。

現在、世界銀行や OECD の報告書においても基本的には古典的な予算原則が保持されているも、一定の変化は見られる。例えば、予算に対して「透明性」や「アカウントビリティ」が要請されるようになっている（de Renzio [2013: 139]; Ian and Jung [2004: 134]）。アカウントビリティとは、政府が「納税者・国民にたいして負っている管理運営の責任」のことであり、「予算制度はこのアカウントビリティを政府に強制するところの制度」である（加藤 [1970: 174]）。予算原則論の変化から予算制度に求められる役割が変貌しているのが分かる。

戦後、政府の規模が拡大したこともあり、予算政策の機能に注目する議論が台頭してきた。予算政策によって達成すべき目的・アウトカムを定義すれば、政策評価によって、予算のパフォーマンスを判定できるとされる。de Renzio [2013] を参照しながら整理しておこう。多くの財政学の教科書でも採用されているのがマスグレイブによる財政の機能論だろう。すなわち、予算は経済の安定化、資源配分、所得の再分配という目的を果たす（Musgrave [1959 = 1961]）。Schick [1966] は、予算編成の機能として行政費用の無駄遣いや既存の政策・計画に資源を割り当てる「支出の管理」、効率的で効果的な行政サービスを提供する「運営」、長期的な計画や他の選択肢の評価といった「計画」を挙げている。以上の試みを統合した定義を提示しているのが世界銀行である。すなわち、財政規律（安定化、支出の管理）、資源配分（資源配分、計画）、財政運営上の効率性（運営）が予算制度の目的となる。世界銀行による定義は、従来の予算原則の延長線上にあると言える。さらに、経済の安定化、支出の管理、財政規律は相対的に計測可能な目標だという特徴がある（de Renzio [2013: 141]）。つまり、財政収支や物価の安定といった目標値を前提にすれば、予算制度を評価することが

できる。そのため、予算を評価する原則が制度改革の指針として利用されることとなっている。

予算制度の役割は変化しつつある。かつての財政民主主義と比較して、現代財政において裁量的経費の割合が格段に少ないことを Streeck and Mertens [2013] は指摘している。つまり、現代国家においては、財政資源の大半は用途の定まった「義務的な経費」に充てられている。社会保障制度のような人々のニーズを充足する経費は、ますます予算に占める割合を拡大していく。政府に期待される役割として、この経費を適正に用いることが求められていく (Schick [2011] ; Streeck and Mertens [2013])。そのためか、政策評価として財政収支が採用されることとなる。つまり、政策の価値よりも当該政策が財政収支に与える影響が重視される (大島 [2013 : 229-231])。また、予算編成が硬直化していくと、社会的変化に対応した政策転換を行う余地が狭まってしまう。社会の変化に対して予算が対応できないとき、人々は財政に対する信頼を低下させてしまうだろう。

## 2. 財政支出と財源調達への人々の合意について

### 支出と負担の正当化

政府が活動するために必要な財源である租税は、人々の税負担への合意に依存している。その合意は、政府の活動の形態に大きな影響を受ける。公共サービスを正当化する典型的な議論が共通の利益に訴える議論である。つまり、「全ての個人が公共財から便益を享受するときのみ、公共財の供給は正当化される」 (Claassen [2013 : 273])。政府支出の増大には負担増が必要になるため、負担増への合意が必要になる。人々の共通の利益を充足する公共サービスならば、負担増への合意を人々から調達できるのではないのか。このような議論が展開される。ただし、公共サービスの効果が全成員に必ずしも帰着しているわけではない。自らが受益者になるとは限らない公共政策を支持する人もいれば、自らに課されない負担に反対する人もいる。<sup>(2)</sup> 全員一致による合意が望めないとき、制度の成立には多数派による合意が必要になる。そのため、「共通の利益」を提示する論法が必要になる (Claassen [2013])。

財政社会学の視点から制度を分析する際、いかなる論理によって国家は国民の負担増への合意を調達しているのか研究する必要がある (井手 [2013])。政府支出の拡大には異なる階層に属する人々の負担増に対する合意が必要になる。その合意形成のあり方に財政構造が影響を与える。この点を指摘したのが Korpi and Palme [1998] である。Korpi and Palme [1998] の議論は次のように整理できる。福祉国家の制度構造は、国内の各階層にリスクと資源を割り当てる。人々は異なる利益構造と帰属意識を持ち、それに応じた階層間の協力が構築される。低所得者に給付を集中させるターゲット型の財政構造では、高所得者や中間層は十分な給付を享受せずに負担を課される。そのため

---

(2) もちろん、そもそも人々は政府からの受益と負担を正確に認識しているわけではない可能性がある。

階層間の対立が顕在化してしまう。多くの人々を対象とする普遍主義的な財政構造では、階層間の利害が統一される。普遍的な制度のもとでは、多くの人々が制度の受益者になるため制度に対する支持が高まり、負担増への合意が得られる。社会保障制度の規模は格差削減効果に直結する。なぜならば、現金給付の配分が精密になされたとしても、その規模が小さければ最終的な貧困・格差削減効果は弱められてしまうからだ。国家間の社会保障制度の規模の違いといったマクロ的現象の背景には、制度に媒介された階層間の連合がある。制度の対象者が限定されると、負担増への広範な支持を政府は調達できない。したがって、ターゲット型の制度では支出規模を拡大できないため、社会全体の格差は是正されない。これが、「給付を選別的にすればするほど、制度の格差削減効果は低下する」という「再分配のパラドックス」論である（Korpi and Palme [1998 : 663, 672, 682]）。この研究が検討に値するのは、社会保障制度の効率性（格差・貧困削減効果）と財源調達への合意を分析しているからである。

しかし、社会状況の変化に合わせて国家財政のあり方も変化する。この点を明確にしたのが「再分配のパラドックス」に関する近年の諸研究である。Kenworthy [2011] と Marx et al. [2013] は Korpi and Palme [1998] の分析を拡張し、給付付き税額控除のようなターゲット型政策の格差・貧困削減効果を明らかにした<sup>(3)</sup>。

Brady and Bostic [2014]<sup>(4)</sup> は社会保障制度を評価する際に、普遍主義とターゲット性は対立概念ではないと指摘し、世帯所得に占める移転給付の割合（給付規模）、移転給付の集中度係数（ターゲット性）、制度の普遍性（給付規模の変動係数）の3つの変数を提案している。つまり、世帯間の給付の均一性が普遍性の指標として採用されている。Brady and Bostic [2014] によれば、制度の普遍性と給付規模には正の相関関係がある。因果関係を措けば、Korpi and Palme [1998] の指摘通り、給付の範囲と給付規模が連動している可能性がある。3つの変数と貧困削減効果には相関関係がある。つまり、Korpi and Palme [1998] とは異なり、低所得層へのターゲット性を高めることは貧困削減に有効である。しかし、ターゲット性の強化は人々の所得再分配政策に対する支持を低下させる分析結果が報告されている。つまり、貧困削減効果の高いターゲット型の政策は所得再分配政策に対する支持を掘り崩す可能性がある。しかも、制度の普遍性は所得再分配政策への支持と相関関係を持たないことが報告されている（Brady and Bostic [2014]）。

この論点を評価するには、制度に対する支持と所得再分配政策への支持を区別する必要がある。Korpi and Palme [1998] は、普遍的な制度のもとでは中・高所得者層も制度維持による受益を享

---

(3) 福田 [2014] が指摘するように、給付付き税額控除や家族給付のような個別の給付に注目した研究が必要になるだろう。

(4) Brady らの論文は近く *American Sociological Review* に掲載される予定と、ルクセンブルク所得研究 (LIS) のホームページに掲載されている working paper に記載されている。本稿ではこの最新原稿を参照した。

受できるため、政府は負担増の合意を調達できると論じる。この点を補足して、社会保障支出の規模の大きな国（公的負担の大きな国）は、拠出者と受給者の境界を不明確にしている点に特徴があるという指摘がある（Jordan [2013]）。Jordan [2013] は所得再分配政策に対する支持ではなく、公的医療、公的年金、失業保険などの具体的な「制度に対する支持」を分析すべきだと提案している。Jordan [2013] の分析によれば制度が普遍的なとき、その制度に対する人々の支持が高まる。この結果は Brady and Bostic [2014] が明らかにした制度の普遍性それ自体は所得再分配政策への支持を高めないという分析結果とも整合的である。ただし、以上の議論は、国家の財源構造の特徴を考慮に入れているわけではない。

Fairfield [2013] は、増税に対する人々の同意を調達する国家の戦略を分析している。租税政策について言えば、税の公平性を提示することで支持を調達する戦略がある。公平性の概念として「垂直的公平性」と「水平的公平性」がある。水平的公平性とは「等しい状態にある」人々は「等しく取扱われるべきである」とされ、異なる状態にある人々に対する異なる取扱を要求するのが垂直的公平性である（Musgrave [1959 = 1961 : 239]）。「等しい状態」や「異なる状態」に関する共有された知識や合意がある場合、利害の調停は容易い。そのため、二つの公平性を用いる際には「平等あるいは不平等の客観的な指標」が必要になることに留意しなければならない（Musgrave [1959 = 1961 : 240]）。所得税を例に取れば、水平的公平性は所得源泉に関係なく同一の所得には同じ課税がなされることを要求し、垂直的公平性は高所得者への課税を求め<sup>(5)</sup>る。垂直的公平性は一般の納税者の支持を調達できるが、高所得者からの反発を受けやすい。それに対して、水平的公平性は階層間の対立を和らげる効果がある。水平的公平性の確保が垂直的公平性の実現に資する側面もある。以上の戦略と支出政策を組み合わせることで、各種の改革が実施されている（Fairfield [2013]）。歴史的分析の強みは、特定の歴史的文脈のもとで実施される財政問題を分析できる点にある。事実、財源制約・政治的困難という状況下でも、既存の政策の文脈と整合的あるいは親和的な政策案を作成することで、アクターが政策を実現する場合がある（Martin [2010]）。受益と負担という論点のみならず、財政改革が提示する制度の構造や改革の戦略が、そのときの文脈に適合的かどうか検討しなければならないのである（Fairfield [2013]）。

### 予算編成によるニーズ充足について

現代の国家は巨額の租税負担なしに存続できない。そのため、税負担に対する抵抗が生じることが、現代国家の正当性が動揺していることを意味する（Martin and Gabay [2013]）。税負担を納税者に納得させることに失敗する国家は構造的な税収不足に陥り、国家は債務に塗れてしまう。財政赤字に関する定量的な研究は、政策決定への参加者、政治家の選好、社会集団の選好、制度構造な

---

(5) 水平的公平性と垂直的公平性に関する論争については Repetti and Ring [2012] を参照せよ。



どによって財政赤字の拡大を説明する (Eslava [2011])。この観点から租税制度の改正を正当化する議論がある。

その一つが公共選択論を摂取した「手続的応益性」というドイツの学説である (手塚 [2013])。この学説は租税制度を用いて、圧力団体の活動を抑制することで予算編成のニーズ充足機能を高めることを提案する。この学説は次のように整理できる。財政において個別支出と税負担にはなんら牽連性は存在しない。それゆえに、古典的な予算論では国会による議決を重要視する。しかし、利害関係者 (圧力団体など) による影響力行使によって財政政策は左右される。かかる事態に対しては、公共サービスの受益と負担を一致させる「実体的応益性」を確保する案が考えられるも、そのままでは採用できない。「予算過程の歪み」は財政膨張を招き、また、それは「必ずしも納税義務者の経済厚生を高めない」。そこで、「応益性」を「予算過程における歪みを防止するという意味」で理解した上で、租税制度の改正が提案される (手塚 [2013: 140-141])<sup>(6)</sup>。手塚 [2013] によれば、選挙民への情報提供、目的税、租税原則を純化した税制、補完性の原則に基づく税源と権限の政府間の割り当てなどが「手続的応益性」の実現に寄与するとされる (手塚 [2013: 154-156, 162-165])。租税原則を純化した租税制度とは、課税ベースを広く取った上での累進所得税ないし比例所得税である。高所得者ほど予算編成への影響力が強いという前提を置けば、包括的な所得への累進課税が正当化される。税率の恣意性を排除できるため、比例税率が正当化される可能性もある (手塚 [2013: 156])。

以上の議論は、既存の予算編成に対する疑念を突きつける研究を踏まえたものである。Repetti [2008] は、自己実現への機会均等と民主主義の促進という価値を前提に財政制度を構想すべきと指摘する。すなわち、教育、医療などの公共サービスへの平等なアクセスを保障するのに必要な財源を算出し、それを前提に租税制度を考察すべきとしている。その上で、人々の政治参加や健康などに悪影響を与える不平等の是正に資する税制が提案される。人々の間に不均等に分布する政治的影響力を是正するという観点から、累進所得税が擁護される (Repetti [2008])。ただし、所得再分配や民主主義の促進を財政支出によって達成することを前提にすれば、租税制度の設計時において財源調達力が優先されるかもしれない。実現すべき価値とそれに影響を与える諸変数に対する考察抜きに、税率や課税ベースの選択といった問題を公共的に決定することは困難だということを以上の議論は指摘している。

各種アクターの予算編成に対する影響力という観点に加えて、財政赤字を社会的な問題の集積と見なす研究がある。戦後の政府規模拡大と財政赤字の累積に対して、多くの説明が提出された。マズグレイブは、資本家と労働者の二分法ではなく多様な社会階層の利害調停を踏まえて政府規模の拡大を説明している (Musgrave [1980])<sup>(7)</sup>。神野直彦は、シュンペーターの所説を引きながら、「政治

(6) また、財政錯覚も納税者の受益と負担の不一致をもたらすとされる。

(7) 租税国家と財政国家に関する検討については、本特集の村松論文を参照せよ。シュンペーターの議論に対する包括的検討については、大島 [2013] の第3章を参照せよ。

システムや経済システムの危機は、必ず財政危機に帰結する」ため、「社会システム全体の危機」を分析する「財政社会学的アプローチ」の有効性を提示しようとする（神野 [1998: 18]）。「財政赤字」は「社会全体の危機」の予兆であるため、財政の収支の帳尻を合わせる改革は社会の危機を悪化させると主張される。

以上の論点を予算編成のあり方と関連づけているのが井手 [2012] である。そこでの問題提起は財政の健全性に対する政策過程での解釈が変転していき、予算編成が社会変化に対応できていない可能性である。日本の予算編成の硬直さが人々のニーズ変化に対応できず、人々の受益感不足が増税への合意形成を疎外している可能性が指摘されている。財政に対する人々の合意を分析するには、予算編成による社会的なニーズの充足を分析対象にする必要がある。

支払い能力ではなく、ニーズ（必要）に応じて人々に公共サービスを提供することが、「ニーズ論」で念頭に置かれている（Dean [2010 = 2012]）。ブラッドショーはニーズを規範的ニーズ、体感的ニーズ、比較ニーズ、表現されたニーズの4つに整理している<sup>(8)</sup>（Bradshaw [1972]；Dean [2010 = 2012: 59]）。規範的ニーズとは、専門家などが定義するニーズである。あるXという人が状態Yであるとする。状態Yであることは社会Zの価値観と両立しない。それゆえ、状態Yは是正されなければならない。これが規範的ニーズである。ただし、その基準の設定をめぐり専門家などの議論が一致しない可能性は常に存在する。体感的ニーズは、調査などで明らかになる人々が感じているニーズである。調査によって生活必需品などに関する人々の合意を明らかにし、それを貧困率などの指標に援用することを指している（Dean [2010 = 2012: 58-59]）。比較ニーズとは、同一の状態（地域）にある人達におけるサービスの格差に着目したニーズである。表現されたニーズは実際に人々が要求するニーズとされる。このようなニーズは選挙や行政への市民参加などによって表明される。ブラッドショーは需要とニーズを厳密に区別していないため、後続の研究がニーズ論を発展させている。紙幅の都合上詳述はできないが、ニーズの正当化論を検討することで制度への合意という問題を掘り下げて論じることが可能になるだろう（Dean [2010 = 2012: 59, 第8章]）。

「共通の利益」を強調するのみでは制度の正当性を説明できない可能性がある。Claassen [2013] が指摘するように、全ての人に受益が帰着しないように見える公共サービスを政府は提供している。また、特定の活動に政府が補助金を出す事例も観察できる。このような政府の活動は、潜在的に誰もが享受できる「共通の利益」として正当化できるかもしれない。また、社会保障制度の必要性は、誰もが直面する「社会的リスク」<sup>(9)</sup>への対処として正当化されるだろう。各国特有の歴史的な文脈のもとで、どのような「ニーズ」、<sup>(10)</sup>「共通の利益」、<sup>(10)</sup>「社会的リスク」を用いた制度の正当化がなされてい

---

(8) ブラッドショーの論文では need という言葉が使われている。ここでは「ニーズ」という用語で統一した。

(9) 制度の正当化における「社会的リスク」や「リスク」の重要性については、コンファレンス時に金子勝氏から指摘された。

るのか、個別具体的に明らかにする必要がある。そのためには、特定のアクターの選好表明を予算編成への圧力活動としてのみ捉えるのではなく、様々なニーズの表出の一環として捉える視座が必要になるだろう。

### 3. 結びにかえて

本稿では、財政と制度という論点について、予算制度が果たす役割と支出と負担の正当化という観点から整理・検討を行った。

アメリカにおいて、所得税の定着化の背景に応益課税を批判する学説の台頭があった。所得税の正当化を試みたセリグマンは、ドイツの歴史学派や財政学から「真に科学的な基礎」を持つ手法を学んだとされる。すなわち、「演繹法の排他的使用」ではなく、歴史的・統計的分析の採用である。歴史と統計への沈潜は、セリグマンに「経済における不変の自然法の実在」に対する拒否、「異なる時代・国には異なる制度 systems が必要になる」ことを自覚させた (Mehrotra [2005: 1818–1819])。以上の業績は、現在自明視されている制度 (控除制度と超過累進税率を持つ所得税制度) の導入には、特有の歴史的な文脈があることを示している。しかし、各国で成立した租税制度は戦後苛烈な租税叛乱に直面した。つまり、成立した財政制度は持続しても、その正当化論自体は陳腐化する可能性が常にある<sup>(11)</sup>。そこで、セリグマンらの財政研究の先達のように、その時代の「規範」として流通している「理論」「研究」の再検証を財政の研究者は行わなければならないだろう。

政府がある制度を導入するとき、ニーズの存在を正当化する必要がある。社会の構成員がニーズの存在に気がつかないこともありうる。政府が人々のニーズを具体的な政策によって充足するためには、制度の設計が必要になる。その上で必要な財源が算出される。必要な財源を調達するためには、多くの人々に課税する必要があるかもしれない。採用された財源調達的手段そのものが、ニーズの充足を掘り崩す可能性も考えられる。本稿で整理したように、異なる方法論から予算編成のニーズ充足機能を対象にした分析が進んでいる。予算を含む多様な制度が社会的なニーズを捕捉し、具体的な制度によってニーズを充足する。構築された制度の有効性や公平性は人々の財政に対する認識に影響を与え、税収規模にも波及する。財政社会学による制度の分析は、完成された制度の理論を提示することにあるのではなく、このような財政を媒介にした循環を実態に即して明らかにすることにあると考えられる。

(帝京大学経済学部講師)

---

(10) 「共通の利益」や「普遍性」の強調が、個別ニーズの充足に向かわない場合がありうる点については、佐藤一光氏から指摘された。この論点の分析は今後の課題としたい。

(11) 正当化論の陳腐化という論点はコンファレンス時に井手英策氏によって指摘された。

参 考 文 献

- Bradshaw, J. [1972] “The Taxonomy of Social Need,” in McLachlan, G. (ed.), *Problems and Progress in Medical Care*, Oxford University Press: Oxford.
- Brady, D. and Bostic, A. [2014] “Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty and Redistribution Preferences,” *LIS Working Paper* No. 624, Luxembourg.
- Claassen, R. [2013] “Public Goods, Mutual Benefits, and Majority Rule,” *Journal of Social Philosophy*, 44 (3): 270–290.
- de Renzio, P. [2013] “Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence,” in Allen, R., Hemming, R. and Potter, B. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan.
- Dean, H. [2010] *Understanding Human Need*, The Policy Press (福士正博 (訳) 『ニーズとは何か』 日本経済評論社, 2012).
- Eslava, M. [2011] “The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey,” *Journal of Economic Surveys*, 25 (4): 645–673.
- Fairfield, T. [2013] “Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies,” *World Development*, 47: 42–57.
- Falleti, T. G. and Lynch, J. F. [2009] “Context and Causal Mechanisms in Political Analysis,” *Comparative Political Studies*, 42 (9): 1143–1166.
- Hieda, T. [2012] *Political Institutions and Elderly Care Policy: Comparative Politics of Long-term Care in Advanced Democracies*: Palgrave Macmillan.
- Ian, L. and Jung, M.-K. [2004] “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison,” *OECD Journal on Budgeting*, 4 (3).
- Jordan, J. [2013] “Policy Feedback and Support for the Welfare State,” *Journal of European Social Policy*, 23 (2): 134–148.
- Kenworthy, L. [2011] *Progress for the Poor*, Oxford University Press.
- Korpi, W. and Palme, J. [1998] “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries,” *American Sociological Review*, 63(5): 661–687.
- Martin, I. W. [2010] “Redistributing toward the Rich: Strategic Policy Crafting in the Campaign to Repeal the Sixteenth Amendment, 1938–1958,” *American Journal of Sociology*, 116 (1): 1–52.
- Martin, I. W. and Gabay, N. [2013] “Fiscal Protest in Thirteen Welfare States,” *Socio-Economic Review*, 11 (1): 107–130.
- Marx, I., Salanauskaite, L. and Verbist, G. [2013] “The Paradox of Redistribution Revisited: And That it May Rest in Peace?,” IZA Discussion Paper No. 7414.
- Mehrotra, A. K. [2005] “Envisioning the Modern American Fiscal State: Progressive-Era Economists and the Intellectual Foundations of the US Income Tax,” *UCLA Law Review*, 52: 1793–1866.
- Musgrave, R. A. [1959] *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill (大阪大学財政研究会 (訳) 『財政理論：公共経済の研究 (1), (2), (3)』 有斐閣, 1961).
- Musgrave, R. A. [1980] “Theories of Fiscal Crises: An Essay in Fiscal Sociology,” in Aaron, H. J. and Boskin, M. (eds.), *The Economics of Taxation*, Washington, DC, Brookings Institution: 361–390.
- North, D. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York (竹下公視 (訳) 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房, 1994).

- Repetti, J. R. [2008] “Democracy and Opportunity: A New Paradigm in Tax Equity,” *Vanderbilt Law Review*, 61: 1129–1186.
- Repetti, J. R. and Ring, D. M. [2012] “Horizontal Equity Revisited,” *Florida Tax Review*, 13 (3): 135–155.
- Rothstein, B. [2011] *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press.
- Schick, A. [1966] “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform,” *Public Administration Review*, 26 (4): 243–258.
- Schick, A. [2011] “Repairing the Budget Contract between Citizens and the State,” *OECD Journal on Budgeting*, 11 (3): 1–27.
- Streeck, W. and Mertens, D. [2013] “Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism,” in Schafer, A. and Streeck, W. (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, Polity Press.
- Sundelson, J. W. [1935] “Budgetary Principles,” *Political Science Quarterly*, 50 (2): 236–263.
- World Bank [1998] *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank.
- 青木昌彦（藤谷武史訳）[2010]「戦略的相互作用と個人予想を媒介する認知的メディアとしての制度」『新世代法政策学研究』9：1–48。
- 石田浩 [2012]「社会科学における因果推論の可能性」『理論と方法』27（1）：1–18。
- 井手英策 [2012]『財政赤字の淵源——寛容な社会の条件を考える』有斐閣。
- 井手英策 [2013]「財政学批判としての財政社会学」井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房。
- 大島通義 [2013]『予算国家の〈危機〉——財政社会学から日本を考える』岩波書店。
- 大島通義・井手英策 [2006]『中央銀行の財政社会学——現代国家の財政赤字と中央銀行』知泉書館。
- 加藤芳太郎 [1970]「予算責任の課題」木下和夫・肥後和夫・大熊一郎編『財政学（1）財政の理論』有斐閣。
- 神野直彦 [1998]『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 神野直彦 [2007]『財政学』有斐閣。
- 高端正幸 [2013]「財政規律と政府間財政関係の協調的關係」井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房。
- 手塚貴大 [2013]「租税政策と財政政策——ドイツ租税法学における租税・財政制度論を素材として」『税法学』569：137–165。
- 稗田健志 [2012]「日本政治研究における歴史的制度論のスコープと課題」『レヴァイアサン』52：174–180。
- 福田直人 [2014]「「普遍主義」と「選別主義」——国民の合意を引き出す福祉の条件について」『生活経済政策』210：16–21。
- 藤谷武史 [2011]「財政制度をめぐる法律学と経済学の交錯——法律学の立場から」『フィナンシャル・レビュー』103：3–24。
- 和足憲明 [2014]『地方財政赤字の実証分析——国際比較における日本の実態』ミネルヴァ書房。