

公共経費論の二つのテーマ (1)

池田浩太郎

- I はじめに——公共経費の性格と背景および本稿のテーマ——
 - I-1 公共経費の性格と背景
 - I-2 財政学と経費論
 - I-3 本稿のテーマの限定
- II 経費の数量および構成ないし機能の歴史的推移と現状、その理論と現実 (テーマ 1)
 - II-1 「安あがりの政府」論と経費の現実
〔重商主義の終焉〕, 〔「安あがりの政府」論の構想と背景〕, 〔自由資本主義下の経費の現実〕
 - II-2 ワーグナーの「経費膨脹の法則」と当時における経費の趨勢
〔「経費膨脹の法則」登場の背景〕, 〔「経費膨脹の法則」の構想と概要〕, 〔「経費膨脹の法則」と当面の経費の趨勢〕
 - II-3 「ワーグナー法則」の 20 世紀
〔「ワーグナー法則」の意義〕, 〔「ワーグナー法則」修正への試みとその背景〕, 〔「ワーグナー法則」の現代的再生——ピーコック＝ワイズマンの試み——〕, 〔「ワーグナー法則」と 20 世紀の経費の現実〕, 〔「ワーグナー法則」への反省〕
……………以上本号
- III 経費の分類と分析 (テーマ 2)
 - III-1 経費の行政的・財務行政的分类と分析
〔スミスの経費分類論〕, 〔現実の行政的・財務行政的経費分類〕
 - III-2 経費の職能別分類と分析
〔ワーグナーの経費分類論〕, 〔付録：コラムの職能別経費分類論〕, 〔日本ける職能別経費構成〕
 - III-3 経費の経済カテゴリー別分類と分析
〔移転の経費と非移転の経費〕, 〔消耗的・資本的・移転の経費〕, 〔日本にける経済カテゴリー別経費分類の利用〕, 〔本節の結び〕

I はじめに——公共経費の性格と背景および本稿のテーマ——

I-1 公共経費の性格と背景

財政的側面から見ると、近代国家はその運営のための経済的基礎を、主として租税収入に求めざるをえない、いわゆる租税国家 *Steuerstaat* である。ここでは、国民が共同で（主として租税をもって）負担する限り、公共権力体（政府）が国民共通の利益のために、サービス（公共活動）をおこなう。これが近代国家の（いわゆるデモクラシー的）財政運営の基本原則である。そして、このような公共活動をおこなうために必要とされる、公共権力体（政府）の貨幣支出額が、すなわち、公共経費なのである。

したがって、公共経費の項目は、中央政府であれ、地方政府であれ、政府がそのときどきに、国民全体のために担うべき多様な任務を、项目的に示すものである。そしてその公共経費額の大小は、それぞれの項目の任務遂行の重要さの程度を、おおまかに反映するものである。同時に公共経費自体は、それぞれの任務遂行を確実なものにするための、不可欠な経済的基礎を提供するものでもあるのだ。

しかし一方、経費が国民の負担において（国民のために）支出されるものである限り、経費はつねに国民の負担という反面との関連で、想起されるべき事柄となる。

かくして、公共権力体（政府）の経費の規模や構成などは、主として次の二つの要素によって、規定されることになるであろう。

その第1は、納税者としての個々人が、自分の負担で、何を、どれだけ公共権力体（政府）からサービスしてもらいたい、と考えるかという主観的判断（価値評価）である。そしてその判断は、究極的には、公共権力体（政府）の本質や任務などについての、納税者個々人の考え方を基礎とするものであった。

その第2は、社会・経済体制としての資本主義の現実的発展にともなっ

て、社会的、経済的に困難な問題が次々に出現する、という事実的状态である。これら困難の多くは、私個人の独力によってとか、ないしは体制自体内部の自然的趨勢によるのみでは、解決のむつかしい問題と考えられる。したがって、現実的には、その体制自体を支えるべき任務をもつはずの公共権力体（政府）が、おのずからそのときどきに解決に乗りださざるをえない問題、と考えられたのである。

主として以上の二要因によって、そのときどきの公共権力体の公共サービスの、量や種類が規定されることになった。

そして、これら公共サービスの量や種類は、時代とともに変化してきたのである。結論を先取りしていうならば、これらはますます多面的なものとなり、一層重要な意味をもたざるをえなくなった。したがって、公共経費の額や構成も、同じく増大、多面化への推移をたどらざるをえなかったのだ。

1-2 財政学と経費論

財政学の長い歴史は、財政学にとって代わろうとする新しい学問への試みを、折にふれてうみだしてきた。これについては財政社会学、フィスカル・ポリシー論、公共経済学、といった近時のスローガンを想起するだけで、充分納得がゆくことであろう。

これらの試みはもちろん、伝統的財政学の方法や内容が、変化した時代の財政の問題の解明ないし解決に、対応しきれなくなった所から、主として生じたものである。

そもそも、財政学自体には、すでに二世紀以上も前から、たとえおおまかなものであるとはいえ、章編別構成や論述の順次や内容にまで、伝統的な、ある程度の固定枠が（財政学の概論書に）できあがってしまっている、といった硬直化した側面も見られる。

ただし、公共経費について論ずべき箇所のみは、その固定枠化の際立った例外であったといてよい。すなわち、

一方の極には、Finanzen（財政）を対象とする独立の学問としての財政学体系の、首尾一貫性の視点から、公共経費の議論を財政学体系からは追放すべしと主張する学者も、18世紀後半の後期官房学者以来¹⁾、数多く存在した。たとえば、その学説が明治前期の日本にさかんに輸入された、19世紀後半のフランスの有名な経済学者、ルロワ・ポリュール Paul Leroy-Beaulieu, 1842-1912 の見解がこれである²⁾。

彼は、財政学の任務を建築家の仕事にたとえたことで有名である。建築家は、家の大きさなどについて批判してはならない。これらについての決定は、注文主に属する事項である、と彼は考えたのである。これと同様に、公共サービスの種類や内容、したがって、そのために必要とされる経費の種類や額などについての決定は、財政学ではなく、国家学、政治学、行政学など、別の学問領域に属するテーマである、と彼は考える。財政学においては、原理的には、経費についてはこれをあたえられたものと前提し、その充当側面（公共収入側面）についてののみ検討すればよい、としたわけである³⁾。

1) 後期官房学の代表者であるユスティは、次のように述べている。

「国家の出費および経費についての諸原則や諸規則は、狭義においては決して財政の部門ではない」(Johann Heinrich Gottlob von Justi, 1717-1771, System des Finanzwesens,……, Halle 1766, Vorbericht.)。

2) ルロワ・ポリュールの経済学説、とくにその財政学説の日本への輸入については、戒田郁夫『西欧財政学と明治財政』関西大学出版部、昭和63年、6-7ページほか、を参照。

3) 井藤半彌教授は、上述したルロワ・ポリュールの比喩の部分、次のように訳出されている。

「財政は大工の如きものであって、『汝が、家を建てるために大工をよんでくるときに、その建築が、汝の財産、又は、社会的地位に対して、大に失するか、どうかを調べることは、大工の仕事ではない。大工の関係することは、所有主に対して、最少の費用を以て、その家を、でき得る限り、堅牢、便宜、美麗に建築することである。これと同様に、財政学について叙述する者は、過大の支出をなす国家に、実直に訴へることが出来るが、しかし、その真の仕事

他方の極にある学説では、「公共経費は財政学の枠内で詳細に研究される。それも単に経費の財政的側面が研究されるだけではない。とりわけ、〔公共経費を経済的基礎にして遂行される、公共活動の種類や活動様式など、公共活動の内容にまで立ち入って〕、経費の有用性と正当性、その必然性と合目的性に関して、研究されている」(Bruno Moll, Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924, S. 24f.)。

後述するヴィクセルの財政理論は、その典型的一例であろう。彼も同じく財政理論体系の首尾一貫性を重視する。そして

総歳入額（総租税額）とその構成

総公共経費額とその構成

両部門の財政政策的（同時）決定の理論を展開した。もって、経費論を財政理論体系に、いわば全面的にとり入れることを可能にしたのである。そのさいヴィクセルは、両部門の、個々人の給付対反対給付の主観的限界価値の均等の、議会政治体制下での実現の独特のあり方を、その構想の基盤としたのであった。

財政学体系の首尾一貫性の保持には、それほど考慮が払われてはいないが、経済学史上非常に著名な、この傾向のもの例がある。すなわち、

古典派経済学の始祖であり、経済学の父ともいわれる、アダム・スミス Adam Smith, 1723-1790 の著作『国富論』1776年がその代表例である。

財政の論述にあてられているスミス『国富論』の第5編は、その第1章で、公共経費について論ぜられている。たとえば、公共経費を構成する「公共土木事業と公共施設の経費」の内、「青少年の教育のための諸施設の経費」（第1章、第3節、第2項）を見よう。これに関連して、スミスが大学教授への俸給のあり方と、大学教育の成果との関係にまで、微に入りきわめ

は、出来得る限り、個人の利益をはかり、又、公正を慮って、国家が、その資源を、如何にして、獲得し得るか、を指示するにある。』(Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, 8 [7]. éd., [Paris, 1912.] tome 1, p. 2 et s.)。井藤半彌『租税原則学説の構造と生成』巖松堂, 昭和10年, 41ページ。

て特異な議論を展開していることは、よく知られている所である¹⁾。

両極端の間では、多数の財政学概論書が、実にさまざまな色合いや濃淡をもって経費論を展開している。

1-3 本稿のテーマの限定

いずれにしても、われわれは、いま述べた公共経費の性格やその背景、さらには今日における公共活動のもつ重要性、したがって公共経費のそれに、思いを致さなければならない。それゆえ、統一的制度機構としての財政、そして、それがもつ機能の社会的・経済的関連性。その双方を、バランスよく取り扱うべしという財政学の体系的・一貫性をも、充分顧慮せねばならないとしても、なお次の二つの事項だけは、財政学の名において最少限論すべき、経費論のテーマたらざるをえないであろう。すなわち、

1. 経費の数量および構成ないし機能の歴史的推移と現状、その理論と現実
2. 経費の分類と分析、その理論と実際

がこれである。

II 経費の数量および構成ないし機能の歴史的推移と現状、その理論と現実 (テーマ 1)

-
- 1) 『国富論』の当該箇所をひもといてみよう。

大学教師の大学から受ける収入が、彼の講義の聴講学生数の多少によらず、俸給制がとられている場合を考える。ここでは、教師の研究や教育への勤勉さの差が直接に教師個人の収入に反映されず、したがってまた、教師間の競争も生じない。これが教師を怠惰にさせることになり、ひいては大学教育の成果を小さなものとするにもなる。これがここでのスミスの論法である。

そのほかスミスは、ここで初等教育や大学教育の、学科構成や教育制度全般などについて、古代ギリシャ以来の歴史の概観をしたり、公共教育の非能率性の様相なども論述している。

A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. by Edwin Cannan, 2 vols., London, 1950, vol. 2, pp. 249-273. 大内兵衛・松川七郎訳・アダム・スミス『諸国民の富』Ⅱ, 岩波書店, 昭和44年, 1098-1133 ページ, 参照。

経費の数量および構成ないし機能の歴史的推移についての考察をはじめよう。

この考察を経費の経済的側面に即していうならば、次のように表現することもできるであろう。すなわち、それぞれの時期の国民経済のうみだした総生産物の内、どれだけのものを、公共権力体（政府）が公的欲求の充足（国民全体のための公共サービス）のために徴発し使用するのか。また、どれだけのものを、民間使用のために個々の国民に残しておくのか。これらについての基本的な考え方の種々相と具体的事実とを、これは、ときを追って見てゆくことにもなる。いわば、これは一つの核心的なテーマに即して、財政の学問と財政の現実との歴史的推移を展望することでもあるのだ。

Ⅱ-1 「安あがりの政府」論と経費の現実

〔重商主義の終焉〕

西欧先進諸国での重商主義的政策の支配が漸く終りを告げようとしていた、18世紀後半から筆を起そう。

ちなみに、重商主義的政策とは、近世初頭から18世紀後半にかけての西欧で、近代的統一（国民）国家と近代資本主義的経済体制との成立を目ざす、為政者主導による富国強兵的・殖産興業的諸政策の総称である。

したがって、公共経費の側面から見れば、重商主義の時代は、為政者の利害を中心に据えた、国民連帯的、福祉国家的な「大きな政府」が公共権力に要請された時代であった。

そして、重商主義政策の終りの時期は、すなわち、西欧における自由放任の高度資本主義時代の幕開けの時代でもあったのだ。

〔「安あがりの政府」論の構想と背景〕

「夜警国家」と「安あがりの政府」（チープ・ガバメント）。この二つの言葉

は、自由放任的資本主義体制下での国家の任務、および国家財政のあり方を象徴するスローガンとして、後世しばしば口にされる。そして、このイデオロギーを明確に打ちだし、かつ普及させた最重要の人物こそが、他ならぬアダム・スミスであり、次いでスミスに追随する古典派経済学者たちであったのだ。

いま、この間の事情を、主としてスミス『国富論』1776年に即して説明してみよう。

スミスは、個人が全く自分自身の打算と責任とで、完全に自由に競い合って経済活動がおこなわれる姿を想定する。この場合、一見すると一国の経済全体にとっては、混乱と無秩序とが支配してしまうように思われがちである。

しかし、スミスによれば決してそうはならない。むしろ完全なる自由競争的経済下で、はじめて、一国の経済全体の完全な調和と、最高の生産性(効率)とが、保証される経済状態が実現されるのだ。スミスはこの状態を、経済の「自然秩序」(「自然的自由の体系」と呼んだのである。

では、どうしてこの場合に限って、経済の「自然秩序」が実現されるのであろうか。スミスはこれを、神の「見えざる手というもの」(an invisible hand 前掲『国富論』第4編、第2章、キャン版、421ページ。大内・松川訳、679ページ)に導かれてそうなるのだ、と形而上学的に簡単に理由づけている。

ただし、スミスによれば、「だが、この自然的自由の体系は、主権者 prince を必要とする」(Richard A. Musgrave, 1910- , A Brief History of Fiscal Doctrin, in: Handbook of Public Economics, vol.1, ed. by Alan J. Auerbach and Martin Feldstein, Amsterdam, New York and Oxford, 1985, p. 3.)。すなわち、この個々人の完全な自由競争の実現を保証すべき、市民的社会・経済体制の存立と存続のためには、主権者の存在と若干のその後見的公共活動とが不可欠の大前提だ、というわけである。

とはいえ、国民経済的側面から考察すると、主権者の存在自体の維持とその若干の公共活動（したがって、そのために必要とされる経費支出）とは、結局、一国の経済全体の完全な調和と最高の能率とを（国民経済の「自然秩序」の実現を）、その経費分だけ妨げるものでもある、とスミスによって観念された。

かくして、スミスにとっては、主権者の存在とその若干の後見的公共活動とは、一国の社会経済の存立にとっては必要かつ有用ではある。しかし国民経済的には、あくまで不生産的であるのだ。それゆえ、主権者の後見的公共活動は、上述したわずかな公共活動以上でも、またそれ以下であってもならない。

スミスの考える国家の、国民経済にたいするかかる後見的役割の性格は、あたかも、われわれが日頃夜枕を高くして休むことができるように、「火の番」、「夜回り」の役を、特定の人々に依頼するのに似ているわけである。スミスの国家の任務観が、後世「夜警国家」観（Ferdinand Lassalle, 1825-1964, *Das Arbeiterprogramm*, 1863, in: Ferdinand Lassalle, *Gesammelte Reden und Schriften*, hrsg. v. E. Bernstein, Band II, Berlin 1919, S.195f.）といわれるゆえんである。また、国家活動のための公共経費支出も、国民経済的には有用ではあるが不生産的である。したがって公共経費支出の大きさ、換言すれば財政規模は、小さいほど国民経済的生産性にとって有利、ということになる。財政政策的には、スミスはいわゆる「安あがりの政府」を要請するわけである。

一般的表現を使うとしよう。これらの要請は、自由放任の高度資本主義段階における、個人主義と経済的合理主義にもとづく、「法治国家」——ここでは「法治国家」の概念は、法学で通常使われるような意味においてではなく、すぐ明らかにするような、特定の意味合いで使用することにする——と「小さな効率的政府」の要請であったのだ。

「法治国家」における「小さな政府」観にもとづく、スミスの経費論

を、やや具体的に考察してみよう。

主権者の維持と、上述したごくわずかな種類の、主権者の後見的活動とは、国民各自が自己の利害の観点から、自分たちが共同で租税負担してもなお、公共によって供給されることを望むはずのものであった。

経済的に見るならば、これらのものは、まず第1に、財ないしサービス自体のもつ性質上、その供給が公共を通じて一括してなされるべきである、と考えられるものである。

スミスの「法治国家」は、まず、主権者の存在の維持と、その政府の最少限の法制的活動である、国防、司法、警察といった、国家の独立と秩序維持のためのサービスのみをおこなう、という意味での「法治国家」なのである。

経済的に見ると、これらの活動は一括した形で、国民全般に向けて供給されるものである。それゆえ、国民の一人にこれを供給すると、他の人への供給分が減少してしまうわけでもない（消費の非競争性）。また、市場の商品のように、代価を支払った人に限って供給できるものでもない（排除原則の適用不可能性）。

次いで、スミスの「法治国家」は、ごく限られた公共事業をおこなう。スミスの論法から推すと、公共事業の範囲を限定する条件には、次の二つのものが考えられよう。

1. 事業自体が非常に公益性の高いものであり、かつこれを私個人の活動に委ねてしまうと、私個人の私益追求によって、その公益性が極端に損なわれるおそれのある場合に、その公益性を守るための事業に限られる。

2. 公益的施設であって、これをつくりだすのに私個人の能力をこえる巨額な資金と、完成までに長年月を要する場合。あるいは、たとえ私個人がそれをつくりだせるとしても、彼がその資金の、利益をともなう元本回収のための、利用者への反対給付を要すべき適切な方法が、見いだせないようなケース。

上述した所から推察しうるように、スミスの「法治国家」では、元首費、国防費、司法費、次いで僅少の公共事業費のみが、「小さな効率的政府」の主要経費種類であったのだ¹⁾。

〔自由資本主義下の経費の現実〕

さて、「安あがりの政府」は単に時代の要請ないし、時代の財政政策的スローガンにとどまらなかった。時代の財政的現実でもあったのだ。

自由資本主義が相対的に最も純粋に実現されたと考えられる、当時の最先進国イギリスを例にとろう。

次の二つの表から容易に推察されるように、イギリスにおいても19世紀を通じて、物価の漸次的低落($\frac{1}{2}$ 近くに低落)にもかかわらず、経費の名

イギリスにおける経費 (1)
(単位: 千ポンド)

| 年 度 | 総 経 費 額 |
|---------|---------|
| 1791/92 | 18,337 |
| 1820/21 | 58,428 |
| 1840/41 | 52,541 |
| 1860/61 | 69,798 |
| 1880/81 | 82,608 |

資料: Sydney Buxton, *Finance and Politics*, vol. 2, London, 1888, p. 367.

目額は徐々に増大(3倍弱)してはいる。したがって、この点のみから見ると、経費の実質額は1世紀の間に数倍にも膨脹した、と考えるとよいかも知れない。しかし同じ期間に、人口も3倍近くに増加し、国民所得にいたっては、実に6倍近くにまで増大している。

それゆえ、経費支出の相対的の重みは、19世紀を通じてほぼかなり低い所

にとどまっていた、とあってよいであろう。したがって19世紀のイギリスは、一応「安あがりの政府」が実現していた時代である、と考えるとよいのではなかろうか²⁾。

1) これらの公共活動の他にも、そのサービスのもつ社会的役割の点で、民間の供給に加えて、公共サービスの形で政府が供給してもよい、と考えられるような若干の財が、なお追加される可能性もあったかも知れない。すなわち、現代の代表的財政学者マスグレイヴのいう価値欲求 merit wants の内の、いくつかのものが、これに加えられる可能性もある。しかしながら、これらのものの多くは、そもそも、スミスの個人主義的・利益説的立場からは、その公的供給は

イギリスにおける経費（Ⅱ）

(A, B, C の単位 100 万)

| 年 度 | 人 口 (A) | 国民所得 (B) | 政府支出 (C) | 物価指数 (D) | C/A | C/B | C/D |
|------|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------|---------|
| 1817 | 17 | ポンド 400 | ポンド 71 | 160 | ポンド 4.18 | 17.8 % | 44.4 % |
| 1914 | 46 | ポンド 2,250 | ポンド 212 | 85 | ポンド 4.61 | 9.4 % | 249.4 % |
| 倍 率 | 2.7倍 | 5.6倍 | 2.98倍 | 0.53倍 | 1.1倍 | 0.53倍 | 5.6倍 |

資料：Harvey E. Fisk, *English Public Finance from the Revolution of 1688*, New York, 1920, p. 148. 物価指数については E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London, 1930, p. 292. から 1818 年と 1913 年のものを採用した。

Ⅱ-2 ワーグナーの「経費膨脹の法則」と当時における経費の趨勢

〔「経費膨脹の法則」登場の背景〕

生産の面で、量質ともに大きな成功を収めつつあった西欧自由資本主義は、にもかかわらず、19世紀を経過する内に、対内、対外の二つの方向で大きな社会的・経済的問題をかかえることになった。

すなわち、対内的には、生産の躍進にもかかわらず、それが生産に直接関与している多数の人々、とくに労働者大衆の、社会的・経済的境遇の改善につながってこない、という問題が深刻化してきた。換言すれば、分配の側面においては、自由放任的資本主義体制は、何らかの形で改善さるべき必要が、痛感されるにいたったのである。

また、対外的には、自由放任的資本主義体制の維持ないしは一層の発展のために、植民地の獲得や資本の輸出など、帝国主義的政策の採用の必要

容認されえない。また、たとえ容認されたとしても、これらのものの政府による供給は、民間による市場をとおしての供給に比して、非効率的であるという根拠から、その大部分は斥けられることになったのであろう。

- 2) 後掲ビーコック＝ワイズマンの著作、1961年、37ページにも、これらを証明する便利な総括的統計表があり、その前後(35-40ページ)には手ぎわのよい解説が見られる。

が、先進資本主義国に漸次増大してきた。

かくして19世紀後半に入ると、労働者大衆の境遇改善のための諸措置、とりわけ、自由資本主義的生産の成果の、分配段階での所得再分配的社会政策の遂行や、帝国主義的政策の採用が、西欧先進諸国の政府にとって切迫した問題となってきたのである。

最も典型的な自由放任の高度資本主義の祖国イギリスでさえ、19世紀後半には、政府は公衆のための初等教育の義務化(1870年)や、下水、清掃といった、公衆保健施設のための予算措置に、ふみださざるをえなくなった(1875年に公衆保健法成立)。租税収入の面でも、19世紀末には、社会政策的役割をも担う累進原則が、まず相続税に、次いで所得税にも導入されることになった。

U. K. ヒックスの言葉を借りるならば、19世紀後半のイギリスでは、「国家は第一義的に社会と経済発達のための機関となるべく、第一歩を踏み出したのである」(Ursula K. Hicks, *British Public Finances, their Structure and Development, 1880-1952*, Oxford University Press, 1954, p. 25. 遠藤湘吉・長谷田彰彦訳・ヒックス『イギリス財政史』東洋経済新報社, 昭和36年, 23ページ)る。

政府の活動は有用ではあるが、あくまで不生産的なものである、という自由放任の資本主義下での、「小さな効率的政府」観は、イギリスにおいてさえ、もはや時代の問題解決には、必ずしも最も適合的である、とはいえなくなりつつあった。

元来、自由資本主義の伝統をあまり強くはもたなかったドイツにおいて、19世紀後半の西欧社会の、かかる時代的任務を担って登場した経費学説が、すなわち、アードルフ・ワーグナー Adolph Wagner, 1835-1917 の「経費膨脹の法則」*das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs* であった。

〔「経費膨脹の法則」の構想と概要〕

ワグナーによれば、近代国家はその本質において文化国家たるべきである。すなわち、近代国家は、スミス流の「夜警国家」観にもとづく、(国家の独立と社会秩序の維持といった)法目的、権力目的のみを追求する、いわゆる「法治国家」であるだけでは不十分である。国民全体のための文化的・福祉厚生的目的を追求することをも、近代国家の本来的任務とすべきである、と彼は考えた。いわば彼は、近代国家をもって本質的に文化国家たるべしとし、もってそれが、本質的に国民連帯的な福祉国家たるべきことを観念したのである。

その結果、近代国家においては、その本質からしてなすべき政府活動の種類は、スミスのケースよりも必然的に増加し、その活動領域も広くならざるをえない。

しかも、近代国家では、その目的追求にあたり、政府活動の様式は、いわば悪い事態が生じてから、これを制圧する形(制圧原理 *Repressivprinzip*)をとるべきではない。これを未然に防ぐべく、(予防原理 *Präventivprinzip*にもとづき)、日々キメこまかい、量質ともに十分な公共活動を続けることを主流とすべきである、とワグナーは考えた。

かくして、ワグナーによれば、近代国家においては、その本質からして政府活動は、必然的にエクステンシブにも、また、インテンシブにも増大し上昇することにならざるをえない。しかも彼は、近代国家における、その本質から必然的に帰結さるべき政府活動の増大は、同時に近代西欧諸国の歴史的現実(傾向)でもある、と主張している。これがワグナーの「国家活動増大の法則」*das Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatstätigkeiten* といわれるものである。

さて、量質ともなる政府活動の増大ないし上昇は、量的にも質的にも、一層充実した公共施設(物的側面)と、組織化され訓練された、専門化された職業的(有給)公務員の活動(人的側面)とを、ますます大量に必要としよう。しかも近代国家は、財政的には無産国家、それゆえ租税国家たらざ

るをえない。したがって、これらのものの創設と維持とを考えたとき、財政的側面から見れば、「国家活動増大の法則」は、まさに「経費膨脹の法則」となる。かくしてこの法則もまた、近代国家の本質から導きださるべきものであると同時に、歴史的考察からの帰結でもある、とワーグナーは結論づけたのである。

以上が、ときとして「ワーグナー法則」とも呼ばれ、彼の名を財政学史上不朽のものたらしめている、ワーグナーの「経費膨脹の法則」の、ワーグナーの原典にもとづく、その趣旨のあらましである¹⁾。

19世紀の後半、くわしくは1860年代の前半に提唱されるようになった、ワーグナーの「経費膨脹の法則」にたいしては、さまざまに批判することができであろう²⁾。

試みにその2, 3をあげておこう。

1. いかなる客観的指標をもって、経費の膨脹傾向を測るべきかについて、ワーグナー自身はとくに明示してはいない。ただし、これを総経費/国民総生産(%)の数値の年々の漸次的上昇、と解しても大過なさそうである。

2. ワーグナーのいう「法則」の性格がはっきりしない。彼の「法則」概念には、近代国家のあるべき本質論からでてくる理念的要請と、西欧先

1) ワーグナーの次の二主著の最終版にもとづいて、「ワーグナー法則」の紹介をしてみた。ただし、引用書名、巻、ページ数はこれを省略した。

1. Grundlegung der politischen Oekonomie, erster Theil, Grundlagen der Volkswirtschaft und zweiter Theil, Volkswirtschaft und Recht, besonders Vermögensrecht, 3. Aufl., Leipzig 1892-1894.

2. Finanzwissenschaft, 4 Theile, letzte Aufl., Leipzig und Heidelberg 1883-1912.

2) ワーグナーは、すでに1863年の『オーストリア国家財政の秩序』Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes,....., Wien 1863, S. 2ff. で、予防原理を軸として展開される「国家活動増大の法則」と、この法則を構成している諸要素について認識していたのである。

ちなみに、「ワーグナー法則」の成立の日付や、そのオリジナリティなどの詳細については、池田浩太郎「ワーグナー財政学説とその社会政策的要素」成城大学「経済研究」第86号、昭和59年10月、34-39ページを参照。

進諸国の歴史に見られる現実的傾向とが、混在しているのである。

3. しかしながら、「ワグナー法則」について批判すべき最重要なのは、次の点にあると私には思われる。すなわち、経費膨脹の最深奥なる根拠は、資本主義的・社会・経済体制の発展にともなう生ずる、困難な問題の性格の変化と、それに対処すべき国家の任務の必然的变化（重要化）という形で、把握さるべきではなからうか、という点である。換言しよう。資本主義的発展の体制的問題にかかわらしめることによって、はじめて「ワグナー法則」は、完全に理解されうるのではなからうか。

生産の側面ないし段階では、輝かしい発展をとげた自由放任的資本主義体制は、19世紀後半にいたるや、次の二つの政策の採用を不可避とさせる所に至っていた。すなわち、輝かしい資本主義的生産の成果の、分配の局面ないし段階での、政府の社会政策的な是正措置と、対外的帝国主義政策の採用がこれである。この不可避性にこそ、「ワグナー法則」定立の最深奥な根拠を求めるべきではなからうか。

ともかく、ワグナーの「経費膨脹の法則」は、国民連帯的福祉国家観に基礎をおく。そして、この基本観念に支えられて、資本主義の発展にもなう、新たな社会的・経済的困難を解決すべく、「大きな政府」的財政政策への方向転換の正当性と必然性とを、力強く印象づけたものであった。そして時代は、ワグナーに当面、国家は自由資本主義時代よりも、はるかに多額の軍備費や植民地経営費、およびとくに社会政策的経費を必要としており、かつ、そうすることが望ましい、といわせたのである。

〔「経費膨脹の法則」と当面の経費の趨勢〕

「ワグナー法則」提唱の19世紀後半の時代から、第1次世界大戦頃にいるおおよそ半世紀の間の、西欧先進諸国における経費の現実的趨勢は、おおむね「ワグナー法則」と同じ傾向のものであった、と考えてよい。この趨勢については、おおよそ以下のように総括しても大過ないものと思

われる。すなわち、

1. この時代の経費の様相は、非常に明瞭な形で経費の永続的膨脹（総経費／国民総生産（％）の数値の不断の上昇）傾向がみとめられた、というほどのものではなかった。しかし一応、少なくとも、「……各国に国家入用の強度の膨脹が生じ、……これが永続的現象であることも実証される」（Friedrich Zahn, Die Finanzen der Großmächte, Berlin 1908, S.14.）、といった程度のものであったのである。

2. 公共教育的経費、次いでその他の社会政策的経費の比重が、漸次増大してきた。ちなみにドイツやイギリスでは、「経済的・社会的目的の経費を合算すると、これはすでに第1次大戦以前に、軍事的・行政的目的の経費より、優位に立っていたのである」（Jürgen Kohl, Staatsausgaben in Westeuropa, Frankfurt und New York 1985, S.228.）。

II-3 「ワグナー法則」の20世紀

〔「ワグナー法則」の意義〕

ワグナーの「経費膨脹の法則」は、一見きわめて平凡な法則のように見える。しかしながら、これは次のような歴史的趨勢を直観的に把握した上での、すぐれた「法則」であったのだ。すなわち、この歴史的趨勢とは、社会・経済体制としての資本主義の発展にともない、国家のいわゆる社会政策的役割の現実的重要性が認識されはじめたこと。それにともない、現実の国家が、自由主義的・個人主義的「法治国家」の「安あがりの政府」から、国民連帯的福祉国家の「大きな政府」へと、一大転換せざるをえなくなったという歴史的趨勢が、これである。

だからこそ、「ワグナー法則」は、それがはじめて提唱された19世紀後半の時期から、およそ半世紀の間は、最もよく時代の経費趨勢を把握しうる、経費論の代表的構想たりえたのだ。

「経費膨脹の法則」の意義は以上にとどまらない。ワグナーは経費の膨脹を論ずるにあたり、内容的に見て、考へうるかなり多くの膨脹要因を、網羅的に取り込んで示している。「ワグナー法則」のもつ、このような包括性は、ワグナーの期待どおり、この法則を近代全般に通ずるはずの法則、したがって20世紀全般にも妥当するはずの法則、たらしめているかのようなのである。

それ以前の半世紀と同じく、第1次大戦後から20世紀全般に亘つての、経費の趨勢論や現実の経費趨勢もまた、少なくとも何らかの形で、この「ワグナー法則」と関連させつつ展開され、また把握されてきたと考へてよい。

〔「ワグナー法則」修正への試みとその背景〕

「ワグナー法則」のもつ包括性は、同時にその漠然性をも意味するものでもあった。

それまで財政学界で、ほぼ無批判的に受け容れられてきた「経費膨脹の法則」は、1930年代頃から、おおよそ二つの方向で、「法則」の部分的修正ないし精密化が、はかられることになった。

第1の方向は、「ワグナー法則」をもって、総経費／国民総生産（％）の数値の漸次的・長期的上昇趨勢、ないしは同じことだが、経済成長率よりもより高い率での経費膨脹の長期的維持、と解釈するものである。

「法則」のこのような定式化によって、「ワグナー法則」は、ワグナー自身が与えた意味内容とは、若干異なった存在とはなるであろう。しかしながら同時に、これは「ワグナー法則」の名を、20世紀全般にも通ずる法則として、生き残らせることにもなったのだ。

第2の方向は、経費膨脹の諸要因の内、支配的だと思われる要因を核に、理論を再構成することによって、「ワグナー法則」の部分的修正と精密化を、はかろうとするものである。これによって、「ワグナー法則」自体

を生き残らせようと試みるわけである。この種のいくつかの試みの内、最も教科書的な例としてあげられるのは、A. プレヒト Arnold Brecht の「国家経費と人口稠密化との累進的平行性の法則」1932年であろう。しかし、ここではその内容紹介については、これを省くことにしたい¹⁾。

さて、20世紀に入ると、支配的経費膨脹要因として、この世紀の経費動向を左右するほどのものが2、3加わることになった。

その第1は、第1次・第2次大戦関連の経費である。その巨額さは、19世紀（またはそれ以前）には、夢想だにできなかったほどの大きさのもの、であったのだ。

その第2は、1920年代末から30年代はじめにかけての、世界的不況の克服を、先進諸国では、政府の任務とせざるをえなくなった所からはじまる、経費の膨脹である。

先進諸国の政府は、当面の不況克服やこれに起因する社会的・経済的困難の解決を、結果的には、主として一国の総需要の増大政策に求める形をとることになった。公共投資需要の大幅な増大や、補助金や扶助金の思い切った増額、といった方向に求めたのである。

これらの措置のもつ意味には重大なものがある。すなわち、政府はいまや、自由資本主義的経済活動の結果にたいする修正ともいえる、分配への社会政策的是正の役割のみに、とどまりえなくなった。政府は資本主義体制自体の内部（すなわち、生産の基本構造）にまで立ち入って、これを維持せざるをえなくなった。換言すれば、国家は生産から分配、消費までの、一国の経済の全過程に立ち入って、財政をとおして、社会・経済体制としての資本主義の維持、安定および発展を、支えなければならなくなったのだ。

ケインズ経済学にもとづくフィスカル・ポリシー論や、一国の総需要管

1) 省略の理由の一つとして、筆者がプレヒトの原著 *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig und Berlin 1932. に、じかに接することができなかった事情をあげておきたい。

理政策としてのフィスカル・ポリシーが、西欧先進諸国に展開されはじめたのである。これはある意味では、ワグナーが前世紀後半に明確に方向づけた、福祉国家論的「大きな政府」論の一層の前進であり、その徹底化ないし全面化への道でもあった。またこれは、現実的にも、社会政策的・経済政策的経費の比重の格段の増大、という経費構造の変化をともしつつ、経費膨脹趨勢の加速を促すはずのものでもあった。

〔「ワグナー法則」の現代的再生——ピーコック＝ワイズマンの試み——〕

以上のような諸事項をふまえて、経費膨脹傾向の実証と「ワグナー法則」の全面的批判の上に、「ワグナー法則」の現代的再生を試みる者が登場した。すなわち、ピーコック Alan T. Peacock, 1922- とワイズマン Jack Wiseman, 1919-1991 である。

かれらの著作『連合王国における経費膨脹』1961年 The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom, Princeton University Press, 1961. によると、イギリスにおいては1890年以降、著作公刊の数年前である1955年までの2世代あまりに亘り、継続的な経費膨脹の傾向が見られた、という。

しかし、この期間の経費膨脹傾向のあり方には、一つの際立った特徴がみとめられる。すなわち、経費は第1次大戦と第2次大戦で飛躍的に増大した。そして、それぞれの戦後期には、それはもはや当該戦前期の経費水準にもどることはなかったのである。しかも、かかる特徴は、同じ時期の諸列強の経費増大傾向にも、ほぼあてはまるものである、とかれらはいう(前掲書、25-26ページ)。

かくてかれらは、経費膨脹の最大の契機となり、かつ最大の推進力ともなったものは、大がかりな社会動乱、とりわけ戦争である、と一般化した。そして、経費の膨脹傾向、すなわち、総経費/国民総生産(%)の比率上昇は、「ワグナー法則」からごく自然に想定されるような、なだらかな上昇

カーブをえがくのではない。戦争を契機とした階段状の比率上昇、すなわち、戦争を契機に、新たにヨリ高い経費水準が形成される。そして、それぞれの戦後の平和期の経費水準は、もはや戦前の平和期の経費水準にはもどらないし、また、もどりえない、というわけである。かれらは、経費膨脹のあり方を特徴づける、このような新しいヨリ高い経費水準の形成を、転位効果 displacement effect の名のもとに定式化した。

かくして、かれらにとっては、転位効果の必然性を論証することが、すなわち、「経費膨脹の法則」を立証することになる。具体的にいおう。戦後の平和期には、戦時中のような巨額な戦費支出はなくなる。にもかかわらず、なぜ戦前よりヨリ高水準の経費のままに推移せざるをえないのか。これを根拠づけることが、とりもなおさず、「ワグナー法則」の正当性を示すことになるわけである。

かれらはいう。戦争のような困難な時期には、平時では容認できなかったほどの高水準の租税負担に、国民が耐え、かつこれに慣れるようになる。これが戦後の平和期における経費の高水準の継続を、収入面から間接的に支える要因となるのである、と。

戦後の平和期における高経費水準の継続を、直接支えるものとしては、まず、戦争に起因する繰延べ行政需要とか、軍人やその遺家族への手当や、戦時国債の元利償還の必要などがあげられる。それだけではない。かれらのいう点検効果 inspection effect がある。たとえば、戦争のような大動乱によって、国民の社会的意識に変化が生じ、これが、質量ともに従来以上の公共の（教育、保健、その他の社会的）活動への要請を、追加的に増大させることになる。政府の行政活動にたいする、国民の新しい社会意識にもとづく、再点検の結果からの経費増大要請という意味で、かれらはこれを、点検効果と称したわけである。

これらの効果との一応の関連をもって、地方政府とくらべての、とりわけ中央政府の任務や行政活動の、ヨリ大きな増大が帰結される場合が多い。

かかる中央集権化過程 concentration process は、経費（行政活動）増大の結果でもあり、また、その原因ともなって、高水準の経費支出の継続に根拠をあたえるであろう、とかれらは考えているように思われる¹⁾。

〔「ワグナー法則」と20世紀の経費の現実〕

上述したピーコック＝ワイズマンの所論は、いわば「ワグナー法則」の20世紀後半の世界での、現代的再生への試みであった。この立論にたいしてもまた、「ワグナー法則」にたいするのと同様、経費膨脹の社会・経済体制的把握が不十分である、と批判できるであろう。さらには、かれらが「ワグナー法則」を精密化し、ヨリ厳密な論理構成をすればするほど、本来の包括的な「ワグナー法則」よりヨリ一層、20世紀の経費膨脹の現実とは、かけ離れてしまうおそれなしとはしない、といった批判もできよう。

まず、列強の20世紀における総経費／国民総生産（%）の数値について表示してみよう。

次表からも推察できるように、第1次・第2次大戦を経験した時期以降から、1960年代までの列強の経費趨勢は、おおむねピーコック＝ワイズマンの定式化のラインに沿うものではあった。しかしながら、1970年代に入ると、戦後の平和期にもかかわらず、経費の新たな高水準へのシフトがはじまり、1980年代半ば頃までこれが続いていた、ように思われる。そして1980年代後半に入り、経費水準の上昇は漸く落着き、ないしは下降の様

1) 経費膨脹傾向に一応関連しての、政治的・行政的中央集権化過程については、すでに1927年、ポーピッツ Johannes Popitz, 1884-1945 が注目している所であることは、記憶しておいてよいことであろう。

ポーピッツは、ドイツ連邦国家のような国における、連邦政府の比重の相対的増大の傾向を、「最大予算の引力」、「最強財政体 Finanzkörper の引力」の不可避性の形で一般化したのである。ときとして、これは「ポーピッツの法則」と呼ばれることもある（J. Popitz, Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Wilhelm Gerloff und Franz Meisel, zweiter Band, Tübingen 1927, S. 348f.）。

20 世紀における列強の総経費/GNP 比率

(単位：%)

| 年 度 | イギリス | ド イ ツ | フランス | アメリカ | 日 本 |
|------|------|-------|------|------|------|
| 1905 | 12.4 | 15.1 | 14.6 | | |
| 1925 | 23.6 | 22.4 | 21.9 | | |
| 1950 | 35.1 | 32.0 | | | |
| 1965 | 36.1 | 36.6 | 38.4 | 27.4 | 18.8 |
| 1970 | 39.8 | 38.6 | 38.9 | 31.7 | 19.4 |
| 1975 | 46.3 | 48.9 | 43.5 | 34.6 | 27.3 |
| 1980 | 45.1 | 48.3 | 46.4 | 33.9 | 32.1 |
| 1984 | 47.8 | 48.0 | 52.7 | 37.2 | 33.1 |
| 1990 | 42.9 | 45.8 | 50.2 | 37.0 | 30.7 |
| 1992 | 44.2 | 47.6 | 50.0 | 37.1 | 34.6 |

資料と注：1950 年までの数字は、コール、前掲書、220 ページ。

1965～1984 年の数字は OECD, The Control and Management of Government Expenditure, 1987, p. 18. ただし数字は対 GDP 比率。

1990 年の数字は OECD, Economic Studies, No. 17, Autumn 1991, p. 158. ただし数字は対 GDP 比率。

1992 年度の数字（日本の分は 1993 年度）は、館竜一郎監修『図表解説 財政データブック—財政の現状と展望—』平成 7 年版、大蔵財務協会、302 ページ。ただし数字は対 GDP 比率。

相さえも示すようになって、今日にいたっている。

ついで、20 世紀後半における列強の中央政府の経費構成について、共通して注目すべき点を 2, 3 あげておこう。

1. ごく最近までの国防費の構成比は、アメリカとフランスが 20% 近く、ドイツとイギリスが 10% あまりを示している。日本のみは 6% 台である^り。

1) ちなみに、列強のごく最近の歳出予算での国防費の構成比を示しておこう。

| 国 | 構 成 比 | 年 度 |
|-------|-------|------|
| | (%) | |
| アメリカ | 16.2 | 1996 |
| イギリス | 10.4 | 1993 |
| ド イ ツ | 10.0 | 1995 |
| フランス | 16.6 | 1995 |
| 日 本 | 6.7 | 1995 |

資料：平成 7 年度版『財政データブック』6, 312-313 ページ。

2. 社会政策的・教育的経費は、第2次大戦後も継続的に増大してきた。その結果、近年にいたると、総経費の半分程度を、これらの種類の経費が占めることも、稀ではなくなってきた。この比率上昇の、最近における主たる要因は、高齢者年金や健康保険サービス経費の著しい増大である。これに反し、教育・住宅サービス経費の方には、目立つほどの増加傾向は見られないようである。

3. 義務的・移転の経費である国債費の構成割合が、近年非常に高いものとなってきた。国債利払費だけをとって見ても、最近では日本が16.4% (1995年度)、アメリカが15.9% (1996年度)、フランスが14.1% (1995年度)、ドイツが11.5% (1995年度)、イギリスのみが5.9% (1993年度)、となっている。

〔「ワーグナー法則」への反省〕

さて、ピーコック＝ワイズマンの所説が公表される1960年前後から、経費の増大傾向そのものへの学問的批判が、他方では強くなってきた。

これを財政・経済思想史的に結論づけてみよう。すなわち、これはワーグナー流財政学説からケインズ経済学的フィスカル・ポリシー論へと展開される、国家活動増大への積極的承認への反論、ないし福祉国家観的「大きな政府」論への、徹底的批判の形をとることにならざるをえない。

またこれを、経済学史的系譜の面から総括してみよう。周知のように、18世紀後半から約1世紀の間の世界の指導的経済・財政学説は、アダム・スミス流の古典派的経済・財政理論であった。財政学的に見れば、この理論はマクロ経済学的ではあるが、個人主義的・自由主義的法治国家観にもとづく、「小さな効率的政府」学説であった。これを19世紀後半に、ミクロ経済学的ではあるが、同じくより徹底した個人主義的な法治国家観にもとづく、「小さな政府」論たらざるをえなかった、主観価値論的限界効用学派が受けついだ。いまここで述べようとする学説は、まさにその20世紀後

半版ともいえるものである。

かれらの思考過程をたどってみよう。

経済合理的に考えると、経費の総額は、個々人について

$$\left. \begin{array}{l} \text{納税による個人効} \\ \text{用喪失の限界価値} \end{array} \right\} \leq \left\{ \begin{array}{l} \text{経費支出による個人} \\ \text{効用獲得の限界価値} \end{array} \right.$$

が妥当する範囲内でのみ決定されるはずである。

このような形での、個々人それぞれにおける納税総額＝経費総額という、租税額と経費額との同時決定方式を、個々人の集合である国家にまで拡大して適用する。すなわち、国民全体がそれぞれ上記の条件を充足する限り、一国における租税総額と経費総額とが同時に決定されるのである。このような思考をもとに、かれらは経費規模決定の理論を展開する。かくして、かれらは必然的に徹底した個人主義的立場から、徹底した法治国家論的「小さな効率的政府」を、主張せざるをえないことになったのである。

ちなみに、このような思考プロセスは、すでにスウェーデンの経済学者ヴィクセル Knut Wicksell, 1851-1926 の、19世紀末の財政学的著作に見られたところである (Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena 1896. 池田浩太郎・杉ノ原保夫・池田浩史共訳・ヴィクセル『財政理論研究』千倉書房, 平成7年。とくにその第2論参考照)。

かれらは、肥大しすぎた公共部門が、国民経済全体の活力を衰弱化（経済効率を低下）させる点を反省する。さらにかれらは、膨大となった公共需要のもつ、(失業者減少効果などへの)国民経済的有効性を疑問視、ないしは限定されたケースのみに、その妥当性をみとめる。むしろかれらは、一般的には高福祉高負担といったものの、経済活動への意欲などにたいする悪作用に注目するのである。かくしてかれらは、むしろ自由放任的資本主義部門の維持拡大による、国民経済活動の活性化を提唱することになった。

かれらは、一方では、経費を、その支出による直接的経済成果との関連

から考える。他方では、経費を、それを負担する納税者国民の利害との関連から検討する。両者から帰結される所は、いずれも経費の膨脹傾向を何らかの形で抑えること、の重要性や有効性を訴えることであった。

現実の世界でも、1960年代まではフィスカル・ポリシー的経費膨脹政策が、経済の安定成長に有効なものとして推進されてきた。しかし、第1次・第2次オイル・(価格)ショックを経験する1970年代を通じて、漸次この政策の有効性には疑問が生じてきた。その対策の結果としての経費増大、財政赤字の累積にもかかわらず、失業とインフレ傾向の併存(スタグフレーション)を、克服することが困難となったからである。

1980年代に入ると、現実政策の面でも、経済の安定(成長)のための財政再建(健全化)の意味が、改めて見直されるようになった。列強の多くは、現実の財政政策を、反「ワグナー法則」的、「小さな効率的政府」の方向に転換させてきたのである。レーガノミックス(米)、サッチャー主義(英)、コールの政策(独)、中曽根民活(日)、がその例である。

これらの政策転換は、財政再建の意味では、1980年代後半には若干の成果を収めたようにも見えた。

ただし、ソ連、東欧の共産主義諸国の崩壊後の1990年代に入ると、この方向転換の経済政策的有効性には、再び疑問が生ずるような現実的事態も、発生しているようにも思われる。

経済的側面で1990年代を特徴づける最重要なものは、国際協調の空前絶後とも思えるほどの尊重である。そして、世界経済全体の安定成長の視点からする、列強のわが国への内需拡大的財政政策の採用——「大きな政府」的措置の採用——への圧力なども、その一例であった、と考えてよいかも知れないであろう。