

掛貝祐太著

『財政民主主義の地平』

——スイスの自治・多様性・直接民主主義』



評者：諸富 徹

本書は、気鋭の若手財政学者による本格的な財政民主主義論である。直接民主主義の実践で知られるスイスを対象として財政民主主義のあり方を考えることが主眼だが、本書の射程はそれを超える。財政学の方法論の再検討を通じて財政学のあり方そのものにまで切り込んだ、きわめて意欲的な作品となっている。

17世紀のイギリス革命に端を発する市民革命の歴史において、財政と民主主義の関係は、最重要テーマの1つであった。そもそも市民革命が、絶対王政の独善的な課税に対する市民抵抗に始まったことを想起して頂きたい。革命後、憲章／憲法によって政府は市民同意を得ないまま課税することを制限された。議会は、権力による課税と財政資源の配分を、市民が民主的にコントロールするために創設されたと言ってよい。こうした歴史を踏まえ、「財政民主主義」は財政資源の獲得とその配分をめぐる、民主的な意思決定プロセスの理論と実践を意味する言葉として定着してきた。

だが21世紀の現在もなお、財政と民主主義の関係は完成形に達したとはいえ、その発展は道半ばである。このテーマをめぐるのはこれまでも、多くの財政学者、経済学者、政治学

者、歴史学者がそれぞれの視点から業績を問うてきた。

今世紀に入って著作の形で発表されたものだけでも、待鳥聡史『財政再建と民主主義——アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』（有斐閣、2003年）、砂原庸介『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』（有斐閣、2011年）、佐藤芳彦『近代イギリス財政史の＝国制史的研究と財政民主主義』（岩手大学人文社会科学部欧米史研究室、2012年）、渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』（日本経済評論社、2012年）、井手英策、ジーン・パーク編『財政赤字の国際比較——民主主義国家に財政健全化は可能か』（岩波書店、2016年）、加藤創太、小林慶一郎編著『財政と民主主義——ポピュリズムは債務危機への道か』（日本経済新聞出版社、2017年）、小泉和重『現代カリフォルニア州財政と直接民主主義——「納税者の反乱」は何をもたらしたのか』（ミネルヴァ書房、2017年）、渡瀬義男『中江兆民と財政民主主義（増補改訂版）』（日本経済評論社、2019年）、深澤映司『民主主義国における財政錯覚——有権者による税負担等の過小評価と財政支出拡大との関係』（国立国会図書館、2022年）、神野直彦『財政と民主主義——人間が信頼し合える社会へ』（岩波新書、2024年）などを挙げる事ができる。

これらは財政学、経済学、政治学、歴史学にまたがっているだけでなく、民主主義に対する評価も肯定的なものから懐疑的なものまで含まれている。その中で本書は、民主主義の可能性を信じ、それを制約するのではなくより深化させることにより、財政民主主義をより発展させることを志向する点に特徴がある。

本書の全体像を概観して頂くために、本書の目次構成を示しておきたい。

第1章	財政民主主義と財政学の諸学派——新自由主義をめぐる議論をふまえて
第2章	財政民主主義の多面化——既存の理解への批判
第3章	なぜスイスを研究対象とするのか——制度的独自性・国際比較・新自由主義
第4章	「客観的」評価と政治的評価——スイスの労働政策の自治
第5章	直接民主主義の暴走と抑制——スイスの「逆進」所得税の分析を通じて
第6章	多様な地域はいかに合意可能か——スイスの政府間財政調整制度改革（NFA）をめぐる意思決定過程
第7章	新自由主義とポピュリズムの時代——スイスの年金改革と「イシューの分割」
終章	来たるべき財政民主主義に向けて——学術的課題と社会実装における課題

第1章と第2章が本書の理論的フレームワークであり、著者の問題関心がよく示されている。第3章から第7章までが現代スイス財政を対象とする事例分析である。終章では、全体を受けて著者の財政学方法論、そして財政学のあり方についての考えが提示される。この結論は、著者の今後の研究発展の方向性を示唆するとともに、財政学にとっても問題提起を受け止め、そのさらなる発展の契機とすべき論点を含む点で貴重である。

この書評では、スイス研究を通じて著者が何を訴えたかったかを端的に読者にお伝えするため、問題意識と方法論に関する第1章、著者の財政民主主義の考え方が鮮明に打ち出された第5章、そして、結論部の終章を中心に内容を紹介し、最後に評者のコメントを付して結びとさせて頂くことにしたい。

まず第1章の論旨を追うことにしよう。1990年代以降、新自由主義思想を背景に「ニュー・パブリック・マネージメント（New Public Management：NPM）」の考え方が台頭してきた。これは、財政資源や人的資源の投入に対し

て、政府のパフォーマンスやアウトプットを最大化することを至上命題とする公共部門の管理手法である。これを実行するために、政府のパフォーマンスやアウトプットを定量的に評価しようとする。このため、「測りすぎ」による弊害が起きるとの指摘が興味深い。

つまり、数値による「客観的」な評価が可能になるため、財政の優先順位を「機械的」に決めることができる。民主主義は不要になる。効率的で迅速な意思決定が可能になるだろう。こうした思想は、いまの「EBPM（Evidence Based Policy Making）」にも連綿と流れている。

だが、ここには落とし穴がある。人々は、決定権を奪われる。そもそも、本当に正しく「測れて」いるのか。「測れるもの」だけ測っていないか。「測る」プロセスがブラックボックス化していないか。

著者はここに、「経済の言語」が前面に出てくることで、「政治的なもの」を排除したい、財政民主主義を切り詰めたいとの動機を敏感に嗅ぎとる。だが、財政をめぐる意思決定過程は本質的に政治的なものであり、「政治的なもの」を排除し、無色透明化すること自体が、実はきわめて政治的だと批判する。

では著者は、この問題をどのように捉えようとしているのだろうか。財政学の3大学派（制度派、マルクス経済学、近代経済学）において、NPMの考え方は往々にして近代経済学に基づく主流派財政学の主張と重なり合ってきた。制度派は、この点で主流派を批判するが、批判している制度派も財政民主主義論に必ずしも熱心に取り組んでこなかったと指摘する。

制度派に属する「財政社会学」の立場に立つ著者は、主流派にも非主流派にも等閑視されてきた財政民主主義（そして「政治的なもの」）こそ、財政学の最重要課題であり、財政社会学はこれを規範理論の土台に据えるべきだと主張

する。

この主張がもっとも鮮明に表れているのが、本書第5章「直接民主主義の暴走と抑制——スイスの「逆進」所得税の分析を通じて」である。この章は、「逆進」所得税がいかにしてスイス直接民主主義の下でいったん可決され、その後、覆されたかを描くことで財政民主主義の可能性と困難を描き出そうとしている。

この「逆進」所得税は、スイス中央部に位置する「オブヴァルデン州」で2005年に住民投票で可決され、2006年に施行された。富裕層ほど所得税率を下げる点で、通常の累進的な所得税とは異なっており、税制の所得再分配機能を縮小させる効果をもつ。だがその導入提案が、全所得階層に対する減税措置をともなつて打ち出されたため、住民投票では圧倒的な賛成票で可決された。

投票に先立って、新しい所得税の概要とそれがもたらす効果（所得階層ごとにどれだけ減税されるか、税制改革前後での負担額・負担率の変化など）に関する情報パンフレットが作成され、全戸配布されるなど一見、財政民主主義を機能させるための前提条件は満たされていたようにみえる。

だが著者はこの税制改革が、富裕層への減税を全世帯への減税措置の中に紛れ込ませるという巧妙な手法に訴えていた点や、スイスの「州間租税競争」の一環として減税が提案され、可決されれば租税競争のさらなる激化を通じて「底辺（税収ゼロ）への競争」をもたらしかねないことから、必ずしもスイス全体でみて「公正」とは評価できないとし、「直接民主主義の暴走」とすら評する。

この所得税を覆したのは、それを目的としてこの州に移住してきた別の州の政治家ジシャディス氏だった。彼が州住民3名とともに提起した違憲訴訟で勝訴したことで、「逆進」所得

税は廃止されることになった。彼の動機や行動は、著者が行ったインタビューを通じて明らかにされるが、読者には住民投票によって得られた結果を、他州の住民が引っ越してきて裁判に訴え、覆してしまつてよいものかという思いが残るかもしれない。

この疑問に対する本書の立場は、これも「別の形の財政民主主義だ」というものである。多数決による直接民主主義だけが、唯一の直接民主主義の形態ではないというわけだ。多数決に対して、「立憲主義的」直接民主主義が対置される。

本書で重要なのは訴訟を、裁判所の判決を得るための法的手続きとだけ狭く捉えるのではなく、社会運動の一環として広く捉えようとする視点であろう。実際、ジシャディス氏は自らの信念をSNS等で公表し、それゆえ転居したばかりの住居を追い出されたり、世論の強い反応を受けたりした。だが他方で、弁護士や社会運動・政治団体のネットワーク、彼に住居を貸した別の家主、違憲訴訟の共同訴訟人など、さまざまな人々となつたり、社会運動を展開するプロセスの一環として訴訟が位置づけられていたことを、本書は明らかにしている。

第5章で分析された「逆進」所得税の事例は、終章で展開される財政学方法論の再検討や、財政学はこれからどうあるべきかという問題につながっていく。この章でもっとも重要かつオリジナルな主張は、財政学の分析対象に「オフィシャルな政治制度によらない政治行動、つまり社会運動的な事象」を引き込み、それが財政資源の配分に関する意思決定に影響を与えるプロセスを可視化することが重要だということである。

とりわけ、著者も立脚する財政社会学では、禁欲的で実証的な歴史分析を重視するあまり、分析視点が「政治家、官僚、専門家といった、

ヘゲモニーの中心からの視点に偏ってしまう可能性」があると指摘する。一次資料に立脚し、そこから読み取ることができ、かつ実証可能な知見のみに基づいて論文を執筆するという姿勢は一見、科学的かもしれないが、他方でそれは資料が豊富で、記述対象として選ばれがちな政治権力を中心とした分析に偏ってしまう危険と、つねに背中合わせなのだ。

これに対して著者は、権力からほど遠い社会運動に焦点を当てることを志向する。これまでの財政民主主義論では、議会におけるフォーマルな予算策定プロセスや、住民投票による財政資源の配分・税金の改廃など制度化されたプロセスに焦点を当てる傾向が強かった。だが本書第5章が明らかにしたように、財政民主主義はフォーマルな過程を越えた異議申し立てによって活性化され、大きな変革を経験することがある。フォーマルな過程の分析だけでは、こうした変革の可能性を見落としてしまうことになりかねない。分析手法上の問題としても、財政民主主義をフォーマルな過程に狭く限定してしまうのではなく、社会運動などインフォーマルな過程をも対象に含むことで、財政民主主義論をより深く、豊かなものにできる可能性があるのではないか。評者なりに著者の主張を敷衍すると、このようになる。

この主張は大変興味深く、重要な問題提起を含んでいると思う。そこでこの書評の最後に、本書への評者のコメントを付して結びに代えさせて頂きたい。

第1に本書は、直接民主主義で特徴づけられるスイス財政を素材とした実証分析に裏づけられた、財政学の視点からの財政民主主義論として、既存の財政民主主義論に対して新たな学術的貢献を行った一冊だと評価できる。

第2に、新自由主義的な潮流とそれに重なり合う主流派財政学を批判しつつも、他方でそれ

に対抗しうる制度派財政学が体系的な理論的フレームワークを形成しえていないなかで、本書は財政民主主義論を後者の規範理論の土台に据えることを掲げ、それを実践に移す試みとして高い意義をもつ。本書でその仕事はまだ完成されていないが、著者の今後のチャレンジに大いに期待される点である。

第3に本書は、社会運動の意義を高く評価し、その分析を財政学の枠内に取り込むべきだと主張する。これが、既存の財政民主主義論と本書を分かち、もっとも重要な論点である。前者がフォーマルな財政民主主義プロセスの分析に偏りがちだったのに対し、本書は対象を大きく広げ、インフォーマルなプロセスをも財政民主主義の一部として位置づけることで、財政民主主義論を豊かにする可能性を拓いたと言える。

評者は、「社会運動を財政民主主義論の一部に」という著者の主張に強く共感するものである。評者が教えを受けた財政学者の宮本憲一氏（大阪市立大学・立命館大学・滋賀大学名誉教授）は、都市問題や公害問題の研究でも知られるが、つねに社会問題の解決にあたって社会運動の重要性を強調してこられた。

公害問題を例にとっても、当初はフォーマルなプロセスだけでは問題解決がきわめて困難であったことは明らかだ。住民は原因企業への抗議から始まり、やがて住民運動の形成へ向かって行った。研究者・科学者と協力して公害の原因究明にも努めた。だが政府も自治体も、経済や雇用への影響を慮って住民救済に動こうとしない。追いつめられた住民は最後の手段として、原因企業を相手とする訴訟を提起した。

公害裁判で原告が勝訴したことで初めて国会が動き、1970年に一連の公害防止立法が成立した。これに基づいてようやく政府による公害規制が本格化し、住民救済のための財政的措置

がとられた。この点はまさに、本書第5章で裁判所による違憲判決が「逆進」所得税を撤廃させたように、裁判が住民にとって「最後の砦」として機能したことを示している。

財政民主主義をこうした一連のプロセスを包含する形で広く捉えなければ、財政上の重要な問題を正確に捉えたり、変化の背景に関する深い理解に到達したりすることが難しくなる。

第4に評者は、本書の取り組みが制度派財政学を「動態化」する可能性を拓くものとして積極的に評価したい。通常の財政学は、スナップ写真のようにその瞬間を切り取って観察するもの（「静学」）である。ところが、社会運動論を財政学に取り込んだ瞬間、時間軸が入ってくることになり、ダイナミズム（「動学」）が生まれることになる。

かつて京都大学の財政学講座教授を務めた島恭彦氏は税制改革の要因を、①財源調達を求める国家の要求、②資本蓄積を求める資本側の要求、③貧困や格差の是正を求める国民の要求、これら3点からなると指摘した。

スイスでも「逆進的」所得税導入の背景には、富裕層や投資家による資本蓄積への要求があったに違いない。それに応えつつ国家の財源調達を満たすには、逆進的な租税構造とならざるをえない。これを押し返し、より応能的な税制を実現するには、③の国民による要求が必要だ。議会などのフォーマルなプロセスで①と②が支配的な場合、③の実現にはどうしても、資本の運動に対抗する社会運動の後押しが必要である。

本書における著者の提案は、まさにこの①～③の全プロセスを財政学の対象にしようという提案に他ならず、それは必然的に財政学を動態化することになる。評者は、これが制度派財政学をさらに発展させるための重要な道筋の一つだと確信している。著者の今後の研究の発展に期待したい。

（掛貝祐太著『財政民主主義の地平——スイスの自治・多様性・直接民主主義』有斐閣、2025年3月、xii+197頁、定価：本体4,500円＋税）
（もろとみ・とおる 京都大学公共政策大学院教授）