

厚生経済学と財政民主主義

里 中 恒 志

目 次

はじめに

1. 公共財の性格と租税利益説
2. 租税利益説と厚生経済学
 - (1) 費用—便益分析の理論構造
 - (2) 消費者余剰と一般均衡理論
 - (3) 多数派工作としての負担配分の調整
3. 負担配分の調整と使用者負担
4. 負担配分の調整と補助金
5. おわりに

はじめに

自由，それは拘束をともなう。拘束なくして成立する社会的な自由はない。社会的な自由は権利につながり，拘束は義務につながる。権利の獲得という便益は，義務の順守という犠牲あるいは負担をともなう。行動は損か得かの判断にもとづく。損か得かでとらえうるあらゆる現象は費用—便益分析の対象となり得るだろう。

公共財の供給量の決定すなわち財政の意志形成は民主的なルールにもとづいて行われる。ある政策が採用され組織や制度が設けられようとしたときに，人々はしばしば即座にそれが，損か得かの判断を投票で要求される。本稿は投票者の判断の形成と限界消費者余剰の関係を明らかにし，これが厚生経済学の中でどのような意味をもつかを検討する。そして費用—便益分析の結果と多数決による結果が何じ方向をもつにはどのような財政手段が可能で

あるかという観点から使用者負担と補助金をとりあげる。

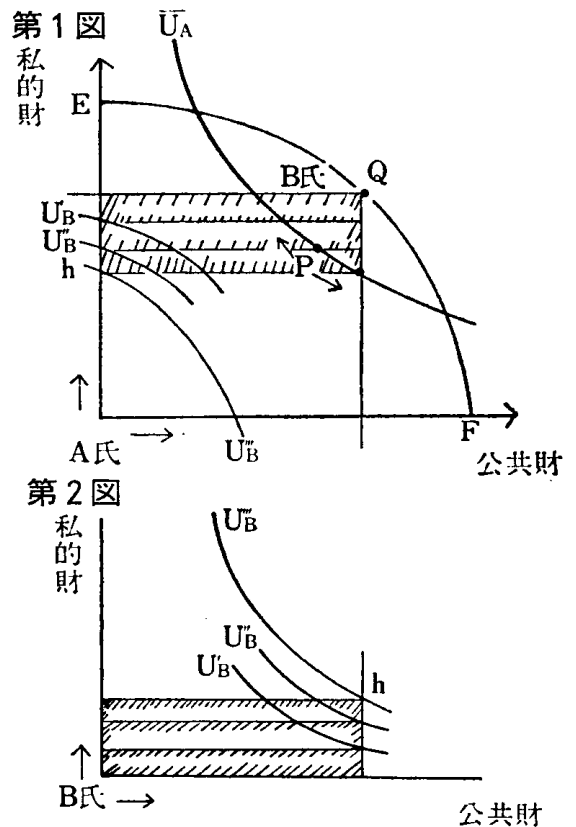
費用—便益分析の実践的技法は従来厚生経済学の理論の中で位置づけられてきた。しかしその事例研究は、それが大きなデータ—収集費用と情報処理費用を必要とすることを示している⁽¹⁾。だから費用—便益分析による社会的判断が個々の人々の判断に大きな影響力をもつことはあっても、全くそれにとって代ることはありえない。もしあったとしたらそれは独裁というべきだろう。

(1) 主計局調査課『45・46年度 PPBS 分析事例集』, 昭和47年7月, および主計局調査課『予算編成における費用対効果分析の役割』(改訂版) 昭和43年。

1. 公共財の性格と租税利益説

サムエルソンは新厚生経済学の技術を用いて公共財の最適供給を論じ、純粋公共財の性格を明らかにした(1955, 1969年)⁽¹⁾。それによると公共財は、各人の獲得する公共財からの限界効用と喪失する私的財の限界効用の比を社会全体について合計したとき、この和が公共財と私的財の限界費用の比に等しくなるように供給されるべきである。この結論はマスグレイブ (Richard A. Musgrave) によっても展開されているが⁽²⁾、ここではサムエルソンの考え方にもとづいて純粋公共財に関する租税の利益説を考察しておこう。

第1図において \bar{U}_A はA氏の無差別曲線を表わし、EFは社会的に所与の資源による生産可能性曲線を示す。A氏の原点に対角に向き合ってB氏の原点をとり、これを中心にして同様にB氏の無差別曲線 U_B を描く。いま生産点QのときA氏の効用水準を一定に保ち、点Pが \bar{U}_A 線上を動くならば、B氏の私的財と公共財の消費可能な組合せは、公共財の



等量消費可能という性格によって、点Pから上の斜線部分に入る点全部で表わせることになる。

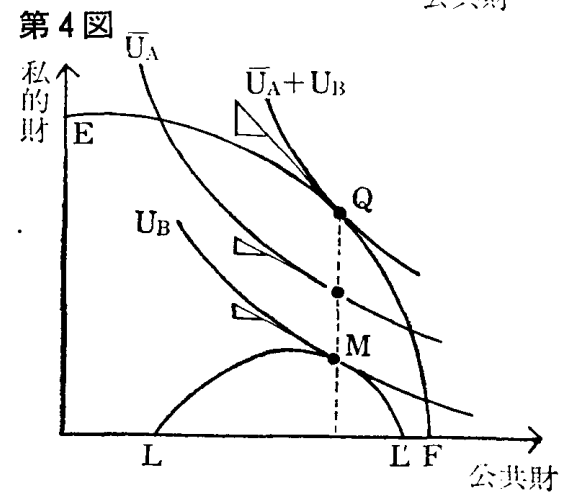
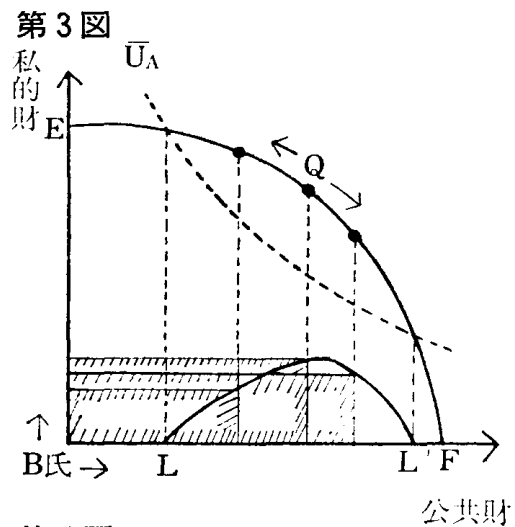
無差別曲線は原点から遠いものほど高い効用水準をあらわすから、第1図の関係をB氏の立場から第2図に書きなおすと、B氏はこの条件下で自己の効用水準の最大を愛好して、一番右側の点hを選ぶ。第1図においてA氏の効用水準を一定に保ったまま生産点Qが生産可能性曲線上を移動するならば第3図のようなB氏の消費可能性曲線LLを得る。したがって最終的な効用最大は第4図のB氏の無差別曲線 U_B がLL曲線と接する点Mで与えられる。

第4図は第1図と第3図を重ねて描いたものである。無差別曲線 \bar{U}_A と U_B を縦に加えると一つの社会的無差別曲線 $\bar{U}_A + U_B$ がえられる。第4図から明らかのようにこの社会的無差別曲線の接線の勾配は無差別曲線 \bar{U}_A の勾配と U_B の接線の勾配の和に等しい。無差別曲線の接線の勾配は限界効用の比に等しく、一方生産可能性曲線の勾配は公共財と私的財の限界生産費の比に等しいから、

$$\frac{A \text{ 氏の私的財の限界効用}}{A \text{ 氏の公共財の限界効用}} + \frac{B \text{ 氏の私的財の限界効用}}{B \text{ 氏の公共財の限界効用}} = \frac{\text{私的財の限界費用}}{\text{公共財の限界費用}}$$

の関係が成り立つ。

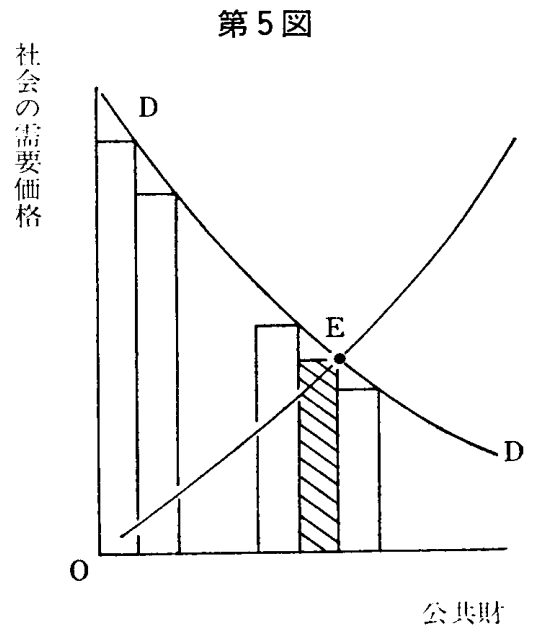
- (1) P. A. Samuelson, 'Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure', *Review of Economics and Statistics*, vol. 37, 1955, pp. 350-356.
- (2) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, pp. 80-86.



2. 租税利益説と厚生経済学

(1) 費用—便益分析の理論構造

第5図のDD曲線の下の方棒グラフの高さは、公共財の1単位の増加にたいして、個々人が自らその価値を認め、すすんで支払おうとする金額の社会全体についての合計を表わす。個々人が自らすすんで政府に支払おうとする金額とは、公共財が1単位増加したとき、個人がそこから獲得する効用と、機会費用の意味での喪失効用の差である。この獲得効用と喪失効用はともに貨幣で表示されるためその差額の評価額も貨幣表示である。費用—便益分析で用いられるこの種のDD曲線の高さすなわち便益は貨幣表示の社会の獲得効用全体を表わすのではなく、その概念はいわゆる、総収入から租税負担以外の総犠牲を差引いた純額の概念に相当している。



便益の算定には、したがって公共財供給にともなう貨幣タームでの獲得総効用と喪失総効用が知られねばならない。公共財の供給は行政サービス給付の形をとるものが多い。こうした政府サービスの供給は形式的には一つの制度の採用という形をとるが、ひとたびある制度が採用されるならば、その内容がどのようなものであれ、それをうまく利用して便益を得るものと、他方でこの制度から差引き犠牲をこうむる人々を作り出すだろう。

従来、財政学は徴兵制度による兵役義務や、無給の名誉職、あるいは源泉徴収制度にともなう企業の事務負担等に「隠れた経費」⁽¹⁾の存在を指摘してきた。しかし費用—便益分析の便益算定に必要なのは機会費用の概念であるから、それはいわゆる「隠れた経費」にとどまらず、より広い範囲のコストを取りこんでゆく。

租税が強制を伴うのと同様にいったん公金として概念的にプールされた財政資金の支出についても、その支出内容に賛同しない人々にとってはこの支

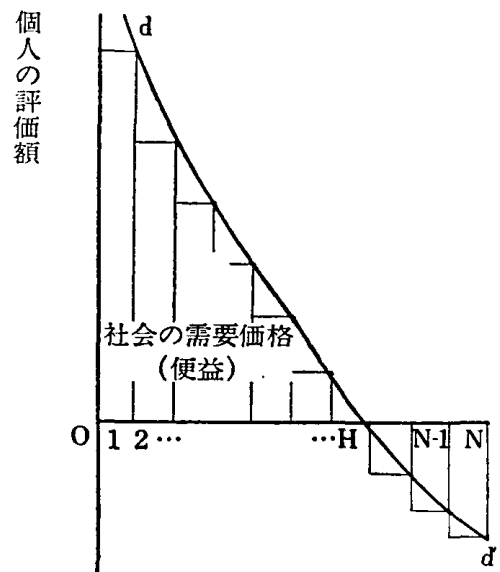
出政策そのものが強制力をもって迫ってくることになる。公共支出面の強制力は予算が法律とほとんど同じ手続をもって成立すること，国によっては法律の形式をとっていることからして明らかである。

公共支出政策はそれがたとえ社会全体の厚生を増大を目的としたものであるにせよ，強制力を伴う支出政策がすべての個々の国民に何らかの形で差引プラスの便益を与えているとはかぎらない。公共事業の遂行で迷惑をこうむる住民のうちにはその蒙る物的・精神的損害に対する公的補償が十分でなく引き合わないと感じるものがあるだろうし，公教育政策に不満で義務教育制度を負担と感じているもの，軍事力の保有そのものが国民の生命の安全を脅かしその効果はマイナスであると評価しているものもあるだろう。たとえば義務教育制度の採用に際しては従来の寺子屋，私塾等の経営者はそれらの廃止にともない将来得べかりし収益を断たれたと感じたかもしれない。新制度の採用にあたって喪失する効用とはその制度の実施によって犠牲にされるところの，さもなければ得べかりし利益をも含めたものである。

第5図のDD曲線の下の方棒グラフの高さは個々人が自ら支払おうとする金額を全社会について合計したものであった。個人の評価からこの社会的評価額を導出する手続については次のような手順で考えられる。第6図は横軸に

全社会の構成員をとり，縦軸にはある政策の採用に対する各個人の評価額を測る。全社会構成員の数をN人とし，個々人の評価額を棒グラフの高さにとって，その大きい順に左から右へ並べるとする。公共財の増加を負と評価する人の棒グラフはマイナス方向へ測られる。個々人は政策の採用がもたらす予想可能なあらゆる物質面，精神面の効用と犠牲を貨幣タームで評価し，両者を比較して個人の評価額を決定する。かく

第6図



して得られた棒グラフの高さを社会の全受益者N人について合計した和が社

会の公共財に対する需要価格，すなわち便益である。この数値は第6図にあっては dd' 曲線と横軸とで挟む面積として表われるが，第5図にあっては特定の本の棒グラフの高さに相当している。

費用—便益分析は公共計画の策定に対し，観念的に第5図の方法で得られる便益と税負担額としての費用とを比較考量しようとするものである。理解を容易ならしめるためには，第6図の dd' 曲線と横軸で挟む各棒グラフの高さを第H番目まで合計して dHO の面積を算出し，同様にマイナス評価の第 $H+1$ 番目からN番目までの各棒グラフの高さの和を算出する。そして面積 HOd と HNd' の差が租税負担額よりも大ならば，その公共事業は遂行されるべきであると判定すればよい。

この場合，公共財の供給をマイナスと評価する人々にはそれにともなう増税の負担配分をゼロとし，かつ1番目からH番目迄の受益者に課される増税負担の中から被害者に対し補償金支払がなされると想定している。しかし補償金支払を公共財供給の事業費に組み入れ，この分だけ増税分をふくらませて扱うならば，社会全体としては受益者H人のみの評価額の合計すなわち便益と，徴収税額全体すなわち費用を比較するだけで足りることになる。なぜなら，全体としての社会の便益を判断するにあたって，社会の増税負担分を個人別にどう割当て配分するかは無関係だからである。

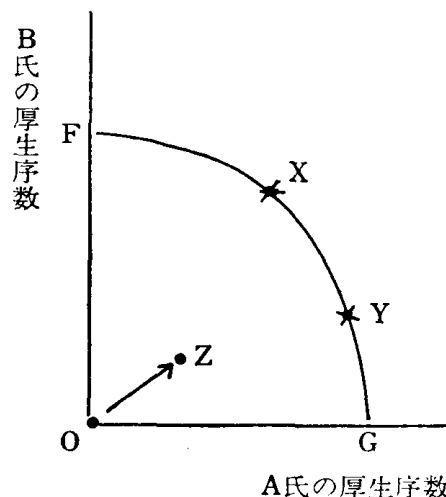
上述から明らかなおり，費用—便益分析の根拠は公共政策の遂行にあたって，損失者を補償し納得させるだけの便益金額が確保できたなら，それを上回る便益金額は社会に厚生を増大をもたらすとみなすところにある。この状態はいわゆる補償原理にいうところのヒックス=カルドア基準⁽²⁾を満たす状態である。すなわち，損失者に対し補償が行われようが，行われまいがにかかわらずなく，補償に要する金額が確保できさえすれば，そしてそれをうまく配分しようと思えばいつでも損失者に相応の補償ができるはずであると考えるが故に，この水準を上回る便益の発生は社会の厚生を増加させるとみるのである。

それゆえ費用—便益分析による公共計画遂行の可否の判断はパレート改善

の有無を基準にした判断であって、パレート最適状態の実現を目指しているわけではない。公共計画の遂行の結果、社会がパレート最適状態を達成したかどうかには比較的関心が薄いのである。

第7図

第7図の原点Oは社会の、公共計画遂行前の初期の状態すなわちオリジナル・ポイントを表わす。横軸，縦軸にはそれぞれ社会の構成員A氏，B氏の厚生序数を測る。すなわち原点からの距離は意味がなく，ただ右へ進むほどA氏の厚生水準が高くなり，上へ進むほどB氏の厚生水準が高まることを示す。そして厚生可能性曲線FGの外側



の点は実現不可能な状態であるが，厚生可能性曲線上およびその内部の点で表わされる状態は適当な公共政策により到達可能な状態である。オリジナル・ポイントから東北方向への状態Zへの移行はパレート改善を意味し，X，Y等のような厚生可能性曲線上への移行は社会的なパレート最適状態に達したことを示している。費用—便益分析はオリジナル・ポイントOから何らかのパレート改善が行われた点Zへの移行をもたらず公共計画に対し「実行せよ」との判断を下すものである。だからその結果の状態が厚生可能性曲線上に到達していればそれ以上のパレート改善はできないというだけのことである。

いくつかの代替計画案がたてられる場合は，その中から金額表示の限界便益が最大なるものを選択することになる。しかしそれらの代替計画案がともに第7図のX，Yのような厚生可能性曲線上の点で表わされる状態への移行である場合には，XおよびYのいずれの状態への移行を採用すべきであるかについての判断は，費用—便益分析をもってしては全く下せないのである。

このような場合，議会ないし政府が，当面する公共財供給計画の2つ以上の代替案の中からどれを採用するかに関し正確な判断を下すためには社会的厚生関数の導入が必要である。社会的な無差別曲線を特定することは，個人間効用の比較不可能性の故に絶望的である。また個人的な消費者余剰を社会

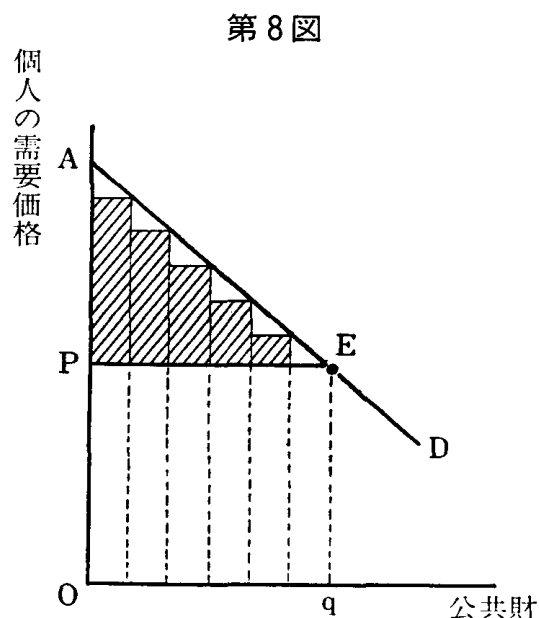
的に合計しようとする接近の試みもほとんどみられない。しかし集計が不可能に近いということと社会的厚生関数が存在しないというのとは異なる。ある案件についての満場一致の同意ということはあるし、限られた特定の条件下では社会的厚生関数の存在も不可能ではない。現にそうした条件の検討も行われている。

現実には社会的厚生関数の利用は不可能であるから、現実の政策の採用は、もし社会的厚生関数が存在するとしたら、それはおそらくこのようなものに近いだろうという次善的なものを想定し、それを基準に判断してゆかざるをえない。だから費用—便益分析はそうした次善的なものを提供し、社会的な判断の際の資料を与えるものとしての位置づけをもつことになる。

(2) 消費者余剰と一般均衡理論

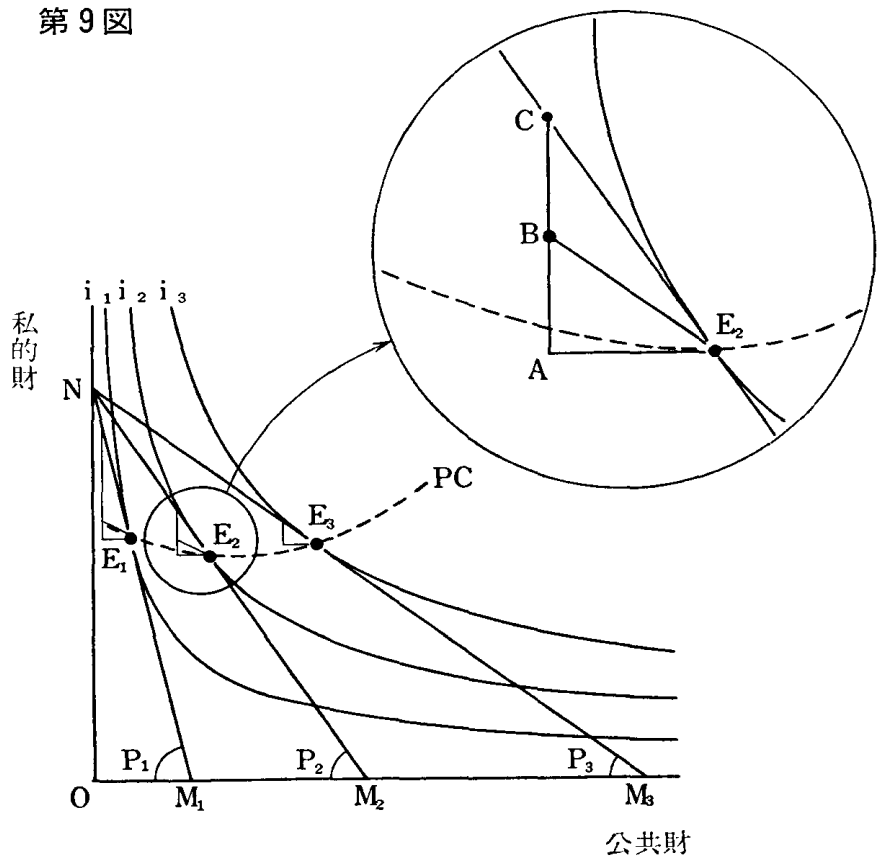
第8図の横軸は公共財数量、縦軸は需要価格を表わす。個人の需要曲線 D 、価格線 PE および縦軸によって囲まれる内側の三角形 AEP はマーシャル (A. Marshall) の消費者余剰として知られている⁽³⁾。いまこの三角形の中で図のように棒グラフを作り、各棒グラフの高さを限界消費者余剰と呼ぼう。

この限界消費者余剰の概念は消費者行動の理論から、需要曲線が導出される過程を考察することによって明らかになる。公共財価格が変化する際に消費者の満足を最大化するような、公共財と私的財の組合せは第9図の PC 曲線上の点によって表わされる。第9図の i_1, i_2, i_3 はそれぞれ効用水準の異なる無差別曲線、そして NM_1, NM_2, NM_3 は所得および私的財の価格を一定とし、公共財の価格のみを変化させたときの所得線である。この所得線と無差別曲線の接点 E_1, E_2, E_3 等の軌跡は価格消費曲線 (price-consumption curve) PC



と呼ばれる⁽⁴⁾。第9図右上の円枠でかこんだ部分は第9図の一部を拡大して描いたものである。 $\angle CE_2A$ は点 E_2 における接線の勾配を表わす。 $\angle BE_2A$

は点 E_3 における接線の勾配を E_2 点に重ねて描いたものである。いま公共財の価格が所得線 NM_3 を形成するような値であるとすると、点 E_1, E_2 等では限界消費者余剰が発生していることがわかる。 AE_2 をもって公共財の1単位を表わすものとする、たとえば E_2 では公共財1単



位のもたらす効用増加に対して、消費者は私的財 AC に相当する分の効用喪失があってもともとである。したがって私的財の喪失が AB ですむのなら BC だけの余剰が発生する。私的財 AB を提供し、それと代替的に公共財サービスを楽しむ効用の増加がもたらされたとしたら、その効用増分は私的財 BC 分によってもたらされたものと解される。それゆえ第8図の需要曲線 AD と価格線 PE をはさむ各棒グラフの高さ、すなわち限界消費者余剰は第9図の E_1, E_2 等の各 BC に対応している。

点 E_1, E_2, E_3 等の横座標は公共財価格の低下にともない公共財に対する需要が増加することを示している。そして E_1 は私的財と公共財の価格比が P_1 のとき消費者の効用最大をもたらす両財の組合せ点である。同様に点 E_2, E_3 もそれぞれ価格比が P_2, P_3 であるときの効用最大化点である。 PC 曲線上を E_1, E_2 と右へ移動し E_3 へ到る間、各点で余剰 BC は発生している

が、その大きさはだんだん減少し、点 E_3 ではゼロになる。 E_3 は両財の価格比が P_3 のとき消費者の効用を最大ならしめる両財の消費量組合せ点である。限界消費者余剰の概念は私的財 BC から得られる効用を貨幣に換算したものとしてみとらえられるから、BC の値がプラスであるかぎり、限界消費者余剰もプラスである。ある一件の公共財供給増加にあたって、それがもたらず限界消費者余剰がプラスであると判断されるならば効用水準は必ず高まることになる⁽⁵⁾。

もともと無差別曲線の接線の勾配は獲得財の限界効用と喪失財の限界効用の比を表わしている。すなわち無差別曲線上の任意の点は獲得財の1単位が、これにともなう効用増加と同一水準だけ効用の減少をもたらすような喪失財数量に対応している。交換がともに私的財の間で行われるときは、財の提供はそのまま個人効用の喪失と考えられたし、財の獲得は個人効用の増加につながった。それゆえ任意の一消費者（プランナー、planner）の効用水準増加行動は、他の事情に変化のない限り、ただちに社会的厚生を増大と判定された。

しかし互いに交換される財の一方が公共財の場合は、公共財の強制供給という性格からその供給増加にともなう一消費者の効用水準増加が即社会的厚生を増大につながるとは限らない。この場合社会的厚生増大の判定は社会の全員が公共財増加から、各自の効用水準増加を認定した場合には問題ないが、一人でも負の評価者があると、何らかの形の判定基準が必要になる。そしてわれわれの社会はこれに民主主義的ルールを採用するのである。

各人は公共財に対してそれぞれの需要曲線を有している。したがって公共財の供給量が政府によって決められるとき、個人的にはこの与えられた公共財数量で自己の需要価格と自己の税負担費用額とが一致するわけではない。この両者の差額が限界消費者余剰を発生させる。人によっては需要価格が負担費用額を大きく上回るであろうし、また人によっては負担費用額の方が需要価格を上回って負の限界消費者余剰を発生させるだろう。それゆえ各人の公共財に対する限界評価の和が公共財の限界費用に等しいという公共財に関

するパレート最適条件が満たされるときに、個人別にも同時に各自がパレート最適状態にあるというわけではない。すなわちある人は個人的なパレート改善の余地を残したまま、社会的に与えられる公共財供給量を少ないと感じながらも甘受し、ある人はこの公共財供給量を多すぎて割に合わないと感じながらも享受させられるだろう。しかし公共財に関するパレート最適条件が満たされているかぎり、社会的なパレート改善の余地はないのである。

（3） 多数派工作としての負担配分の調整

個々人は政府の公共財供給計画に対し各自それぞれの評価を与えることができる。その際人々は限界消費者余剰の概念を通して把握し、自己にとって限界消費者余剰がプラスであるかマイナスであるかを基準に各自の態度を決めるだろう。民主主義ルールでは当面の公共計画が自己にとって損か得かを判断するだけで足りるのであって、各人がめいめい自己の限界消費者余剰について正確な値を算出する必要はない。自己の限界消費者余剰をプラスと判断する人は賛成投票にまわり、それをマイナスと判断する人は反対投票を行うことになる。当面する公共計画のもたらす限界消費者余剰を自己にプラスと判断する人々の数が多ければその計画は実行に移されるだろう。もちろん社会全体としては多数決による判断と、公共財供給計画者の費用—便益分析手法による判断が常に一致するわけではないから、この二つの判断が互いに反対方向の結論を出す可能性も大きい。

費用—便益分析は民主主義ルール下の社会的意志決定に役立てることを予定した手法である。投票による社会的意志の決定は私的市場メカニズムではみられない違いを内包している。すなわち私的市場経済ではそこに参加するどの取引主体も交換前とくらべて有利になり、損をすることはありえないが、民主主義ルール下の投票による決定は一般に必ずしもすべての人が有利になるという保証はなく、不利益を蒙る人が出るということである⁽⁶⁾。だから費用—便益分析は一部の不利益者が出るということを既に前提にした分析であるが故に、社会が全体として受けとる限界便益を推計する作業が中心に

なっており、社会の構成員一人一人の限界消費者余剰を個人別に算出して教示するわけではない。各人は分析者の限界便益算出方法を参考にしながら、公共計画に対する自己の特殊な利害関係を斟酌した上、独自の評価を出すことになる。現実には投票を決定するのは個々人の限界消費者余剰にもとづく損得の判断であるから、表決にあたってはこれに影響を与える個人間税負担配分のあり方が、財政意志の形成に決定的な重要性をもつことになる。

また不利益者に対する補償支払も投票に影響を与える。限界消費者余剰をマイナスと判断する人々に対する適切な補償金の支払は、この人々をも賛成投票に回らせることを可能ならしめるだろう。しかし補償金の支払は公共計画の事業費をそれだけふくらませることになり、社会の税負担が増加する。このため自己の限界消費者余剰をプラスと判断していた人々のうち何人かが税負担配分の増加の故に限界消費者余剰マイナスのグループへ転落し、その分だけ公共計画に対する反対投票数が増加することになる。

公共計画は費用—便益分析による社会的厚生増大の主張に加えて民主主義ルール下の議会手続を必要とする。そして議会对策は計画推進のための多数派工作と、少数反対者の孤立化という形で進められる。この多数派工作は、誰がどれだけ負担するかという負担配分の問題が大きくかかわっている。

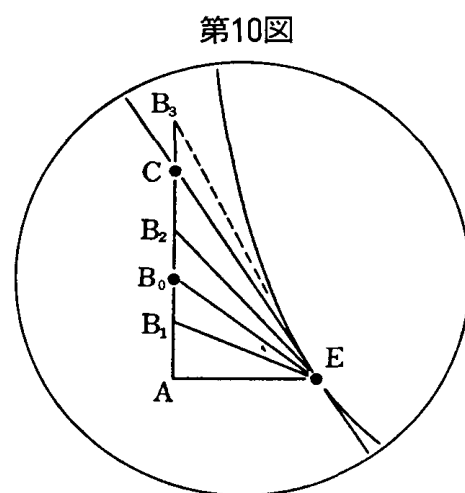
費用—便益分析は当面する公共計画について社会全体の限界便益を推計し、これを社会全体の租税増加額と比較することによって社会的厚生増加の有無を判断しようとするものであった。しかし公共計画の可否は投票により決定されるのであるから、投票者各個人の意志形成に影響を与える負担配分の考察が必要である。

リンダール (E. Lindahl, 1919) の租税利益説モデルは公共財の供給について各人が負担させられる費用割当率が異なれば公共財に対する需要量も変わってくるという点に着目して組み立てられていた⁽⁷⁾。また同じく利益説のボウエン (R. H. Bowen, 1948) モデルでも各人の租税負担配分額は各自の公共財に対する評価にしたがって決められるべきことを主張している⁽⁸⁾。これらの古典的な利益説はまだ一般均衡理論の枠組を通して説明されたものではなか

ったけれども、その帰結は部分均衡の範囲でパレート最適条件を満たすものである。すなわち各人の公共財増加分に対する評価の和はその生産に要する限界費用に等しいという条件がそれである。

第9図の手法によって再び公共財の増加から享受される限界消費者余剰と、それにともなう租税負担配分との関係を

考察すると、第10図の AB_0 をある個人についての従来の私的財タームの租税負担割当分として、租税負担割当が増加したときのこの個人の税額は私的財タームで AB_2 、そして租税負担割当が減少したときの税額が私的財タームで AB_1 、である。私的財タームの限界消費者余剰は AC から AB を差引いた差額で



あるから、 BC の距離で表わされる私的財タームの限界消費者余剰は、個人に対する税負担割当の変化とともに異なることがわかる。 B_3C のようなケースは限界消費者余剰がマイナスであることを示している。

限界消費者余剰がプラスの人は公共財供給計画に賛成投票を行い、それがマイナスの人は反対投票に回るのであるから、多数派工作とは個人間の差別課税、使用者負担ないしは適当な補助金および補償金支払を組合せることによって過半数を獲得する作業ということになる。

以下ではとくに使用者負担と補助金を負担および便益の配分の観点からとり上げ、その基本的な考え方を検討する。

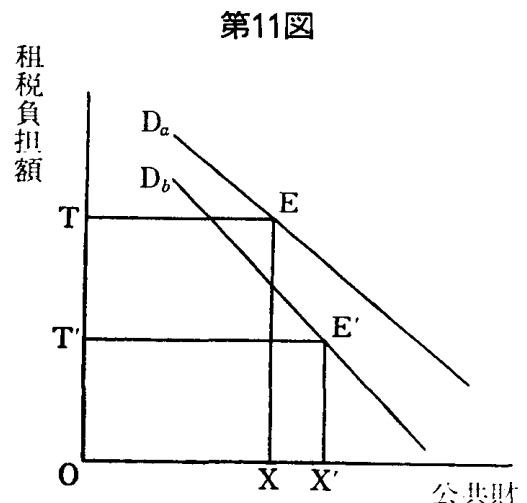
- (1) Günter Schmolders, *Finanzpolitik*, Dritte, neu überarbeitete Auflage, 1970, p.176.
- (2) I. M. D. Little, *A Critique of Welfare Economics*, 1950, Second Edition, 1957, p. 97.
- (3) Alfred Marshall, *Principles of Economics*, pp. 124-132, 馬場啓之助訳『経済学原理』（第9版）Ⅱ, pp. 59-70.
- (4) J. E. Meade, "The Stationary Economy" — *Volume One of A Principles of Political Economy*, 1965, 大和瀬達二, 清水川繁雄, 近江谷幸一訳『経済学原理』1, p. 41.

- (5) Ajit K. Dasgupta and D. W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis; Theory and Practice*, 1972, pp. 52-53.
- (6) 今井・宇沢・小宮・根岸・村上, 『価格理論Ⅱ』, 現代経済学1, 岩波書店, 1971, pp. 191-192.
- (7) Charles M. Allan, *The Theory of Taxation*, 1971, 深沢実, 日向寺純雄訳 『租税の理論』, pp. 111-114.
- (8) Howard Bowen, The Interpretation of voting in the Allocation of Economic Resources, *Quarterly Journal of Economics*, LⅦ (1943), pp. 27-29.

3. 負担配分の調整と使用者負担

ある種の公共財は使用者負担の方式によって効率的な資源の配分を確保できると考えられる。こうした公共財は使用者負担を徴収することが技術的に可能なものに限られるが、後に取り上げるように、マイナスの公共財として定義される社会的費用の発生に関する諸問題にも使用者負担方式による解決が主張される。

使用者負担は通常基本的には次のように根拠づけられる。第11図の横軸は公共財数量を測り、縦軸はこの公共財のために個人が負担する租税額を測る。 D_a は個人の公共財に対する需要曲線を表わす。このときこの公共サービスはゼロの使用者価格で利用されていると仮定する。 D_b は使用者負担が課されたときの同一個人的需求曲線を表わす。享受できる公共サービスの質が同じであるとしたら D_b は D_a よりも下方に位置するだろう。この個人が支払を要求されるであろう予想租税割当額は明らかに D_b の方が低い。なぜなら徴収された受益者負担金はそのまま当該公共財供給のための費用にまわされ、それだけ租税負担割当額が軽くなると予想されるからである。いまこの個人は OT の租税負担割当を受けて、使用者負担ゼロで OX の公共財を享受し個人的な均衡 E を得ていると



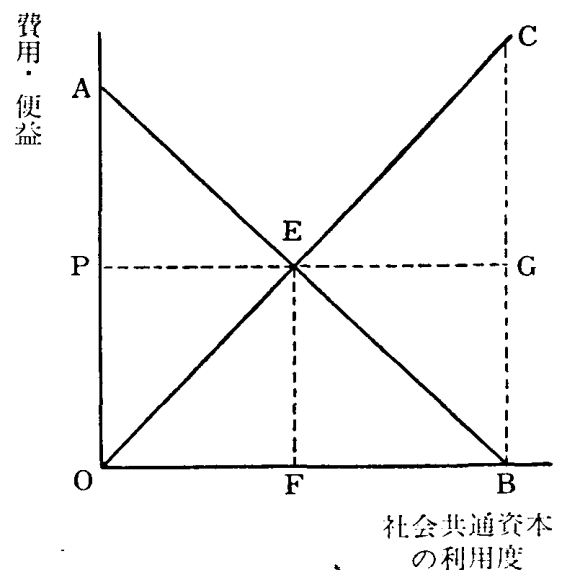
しよう。この状態ではいかなる公共財の増加供給も、OT 以上の租税割当を課されると予想されるため、公共財増加計画に反対せざるをえない。しかし、使用者負担を課することによって税負担が軽くなると予想されるならば、公共財増加計画に賛成するケースが可能である。すなわち公共財増加計画XX' に対して適当な使用者負担を課すならば需要曲線 D_0 を得るだろう。そして予想租税負担割当額はTから T' へ軽減され、均衡 E' を得て、この公共計画は賛成される⁽¹⁾。

使用者負担制度の採用は当該公共財に対する比較的利用度の高い人々の負担を相対的に大ならしめ、利用度の低い人々の負担を相対的に軽減するだろう。したがって利用度の低い人々が多数を占めるような公共財供給たとえば市営のゴルフ場建設やレジャー、保養のための施設等の建設では、費用—便益分析による社会的な限界便益がプラスと予想されるかぎり、使用者負担の方式が採用されやすいだろう。

使用者負担の方式は交通混雑、環境破壊等のようなマイナスの公共財に対する負担の調整のためにも採用を主張される。都市化の進行にともなう過密現象は社会共通資本 (Social Overhead Capital) の相対的不足を招き、同時にそのサービス機能を著しく低下させ、通常のエconomic活動をも阻害して重大な資源の浪費を生み出すことになる。

希少な社会共通資本の使用にかんしては、理論的には、その限界的社会費用に見合う額を使用者負担として利用者に課すときに、効率的な配分が求められる。すなわち企業生産の面では、各企業は、社会共通資本の限界生産が限界的社会費用に等しくなるまで社会共通資本を使用し、消費の面では各消費者が私的消費と社会共通資本の使用量との間の限界代替率を限界的社会費用に等しからしめる点まで社会共通資本を

第12図

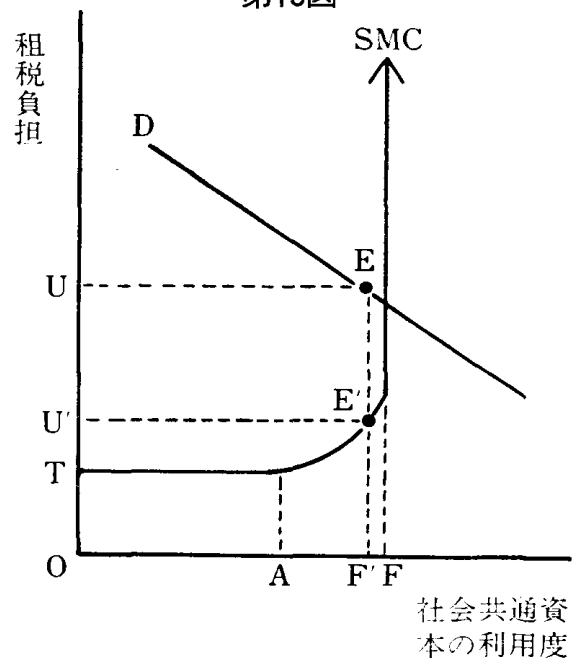


利用することである⁽²⁾。第12図の横軸は所与の社会共通資本の利用度，縦軸はその利用から得られる便益および損失をはかる。ABは便益を，OCは損失を表わす。この場合社会的な効率性はE点であるが，便益の享受者と損失者が異なるならば，何らかの制限が課されないかぎり，社会共通資本はB点まで利用されるだろう。社会共通資本の利用をOFに制限することは，便益を得る人と損失者の間の当事者間交渉によっても，使用者負担，課税あるいは補助金等の財政手段によっても理論的には可能である⁽³⁾。しかし社会的費用を発生させた利用者がそれによる損失者の補償負担を行うという発生者負担の方式以外の当事者間交渉は，負担の配分面で損失者が著しく不利な立場に立ち，これを是正するためにどのような財政上の再分配政策が講じられようとも，人々に支持されにくい。

便益を得る人と損失者の特定化およびその便益と損失の大きさの測定は，社会共通資本の場合，通常著しく困難である。損失者が被害を確認しても，社会的費用の発生源が不特定多数であるケース，たとえば自動車排気ガスおよび多数工場の煤煙による大気汚染，道路混雑による流通費用の増大，過大な人口流入による都市環境の悪化等は加害者の特定化が困難であるばかりでなく，被害者自身が乗用車を使用したり，新規の流入者であったりして，社会的費用発生の一部に加担しているからである。したがって発生者負担主義にかわって使用者負担方式の採用が主張されることになる。

社会共通資本の利用に関して使用負担を課するという場合，原理的にはその大きさは限界的社会費用に等しい額としてとらえられても，現実の扱いでは必ずしも両者の均等ということにはならない。というのは所与の社会共通資本には通常一定の最大利用可能容量

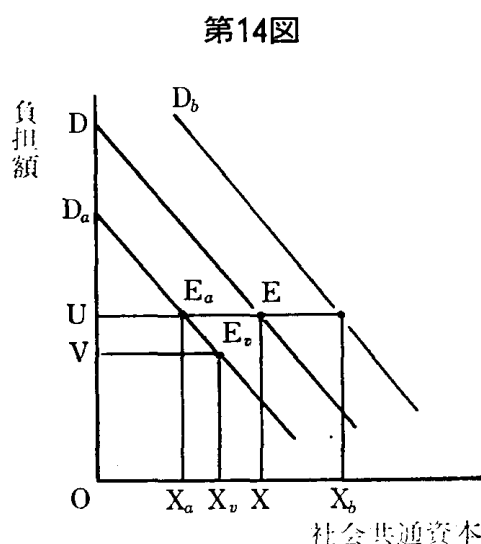
第13図



（キャパシティ）があり，短期にはこの容量を拡大することが著しく困難である。第13図の SMC は社会共通資本の，社会的費用を内部化した限界費用曲線を表わす。利用度が OA に達する迄は利用者は租税 OT を負担して，利用者価格ゼロでこの社会共通資本を利用することができる。しかし利用度が A を超えて増加すると直接費の増加ならびに社会的費用が発生し，最大許容量 F でもって計測不可能の膨大な社会的費用の発生が予測されよう。したがってこうした加速的膨大な社会的費用の発生を避けるために需要量は社会的共通資本の最大許容量一步手前のところ F' で抑えられねばならない。すなわち F' 点における限界費用は OU' であるにもかかわらず，需要を抑え込むために使用者負担は OU でなければならないのである。

使用者負担 OU と限界費用 OU' との差額は混雑税としての性格をもち，一種のレント (rent) 的なものと考えられる⁽⁴⁾。それはもはや限界費用をつぐなうという意味はなく，需要量をキャパシティ以内に制限するという目的から課されるものだからである。これによる料金の徴収分は社会的共通資本の最大許容量拡大の投資に充てられるべきものであろう。

第14図において D は使用者負担が課せられる以前の社会資本に対する個人 a 氏および b 氏の需要曲線を表わす。そしてある大きさの使用者負担が課されたとき a 氏の社会共通資本に対する需要は減少してその需要曲線は D_a となり，B 氏のそれは増加して需要曲線は D_b となることを表わしている。 D_b のように料金を課して需要の増大する個人が現われるのは社会共通資本の混雑現象に特有のも



のである。個人は，利用する人口の制限によって社会共通資本の提供するサービスの質の低下が防がれるが故に，その利用によって消費者余剰もしくは生産者余剰が増加すると判断するならば，需要を増やそうとするだろう。 D_b のケースの個人は使用者負担の採用に賛成票を投ずると予想される。一方，

通常のケース D_a では使用者負担の賦課は一定量の利用を排除して個人の需要量を減少させるだろう。その際個人 a 氏がこうした使用者負担の採用に賛成するかどうかは、さもなければ支払を強いられるであろう社会的費用の予想負担分と、使用者負担として徴収した貨幣の還元分配方式に依存する。

使用者負担の採用が主張されるのは、社会的費用の発生者と負担者の一方ないし両方の特定化が困難で、当事者間交渉が不可能な場合である。したがって個人は使用者負担の賦課前と賦課後の費用ないし便益を勘案して自己の行動を決めざるを得ない。もし個人が社会的費用の予想負担分が大きいと感じており、それに比して相対的に小さい使用者負担を支払うことでこの予想される社会的費用の負担を避けることができると判断するならば、かれは使用者負担の採用に進んで賛成するだろう。つぎに、予想される社会的費用の負担が比較的小さく、あまり大きな影響を感じない個人の場合には、使用者負担の採用により第14図の OX から OX_a へ社会共通資本に対する需要を減らすことになる。その結果このような個人 a 氏は DEE_aD_a の面積に相当する消費者余剰の喪失を生じており、もし何らかの形でこの喪失分に見合う見返り補償分が予想されないかぎり個人 a 氏は反対投票に回るだろう。だが、使用者負担の採用と組み合わされた何らかの財政調整が行われ、それにより a 氏が自己に有利な負担配分の変化を予想できるなら、かれは賛成投票に回るだろう。このときかれは消費者余剰の喪失分すなわち DEE_aD_a と財政調整により租税負担が軽減されたと感じる分 UE_aE_vV の面積を比較勘案して投票の賛否を決定することになる。

- (1) James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, 1967, p. 20.
- (2) 宇沢弘文, 「公共経済学にかんするノート」(2), 『季刊現代経済』4, 1972, pp. 122-130.
- (3) これはコーズ (R. H. Coase) の定理として知られている, 1960, 鈴木守『外部経済と経済政策』, 昭和49年, pp. 83-91, および宮沢健一「環境回復と消費者主権」貝塚啓明・安場保吉編『公共経済学の展開』昭和48年, 日本経済新聞社, pp. 56-66.
- (4) W. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, 1970, p. 34.

4. 負担配分の調整と補助金

前節では、ある公共計画およびマイナスの公共財の抑制計画についてそれが採用されるかどうかはそれらを負担する人々の間の負担配分に依存するという論理構造を使用者負担方式を通して考察してきた。他面、地域的に供給される公共財の多くはそのサービスの溢入、溢出というスピル・オーバーの現象をともなう。この節ではこうしたスピル・オーバーに対する有権者の認識もまた費用および便益の評価を通して公共計画の支持に大きな影響をもつことを考察する。

行政区域間のスピル・オーバーは、ある行政区域で供給される公共サービスの費用もしくは便益のある部分が他の行政区域の住民によって実現化されるときに生ずる。地方公共団体は、他の区域の市民あるいは経済活動にたいして境界を設けることができないため、スピル・オーバーにたいしてなんらなすすべをもたないのが現状である。公共サービスの供給を決定するところの地方公共団体は、その費用および便益を完全に内部化させることはできないため、過少支出もしくは過大支出を行う可能性が生ずる。もし特定の地域社会が自ら供給する公共サービスから、費用のスピル・アウト以上の、便益のスピル・アウトを隣接他地域に生じさせるならば、そのスピル・オーバーの便益を享受した地域の公共支出は少なくともすむことになる。一方サービスを提供した地域の公共支出は過大支出となる。この場合は便益をスピル・アウトさせた地域の地方議会の審議過程で自己の地域の租税の払い過ぎに対して反対運動が生ずるだろう⁽¹⁾。

有権者の、費用および便益のスピル・オーバーについての推測はその投票行動に重要な影響を与える。例えば、教育のようなサービスによる便益は、かなりのタイム・ラグが存在するが、結局、その便益の発生は将来、学生とその家族がどの場所に居住するかによって依存する。したがって学生が現在その地域に居住しているからといって、政府がその人数分を基準として投資を行った場合には、その地域の学生およびその家族以外の住民は、卒業後の学生の

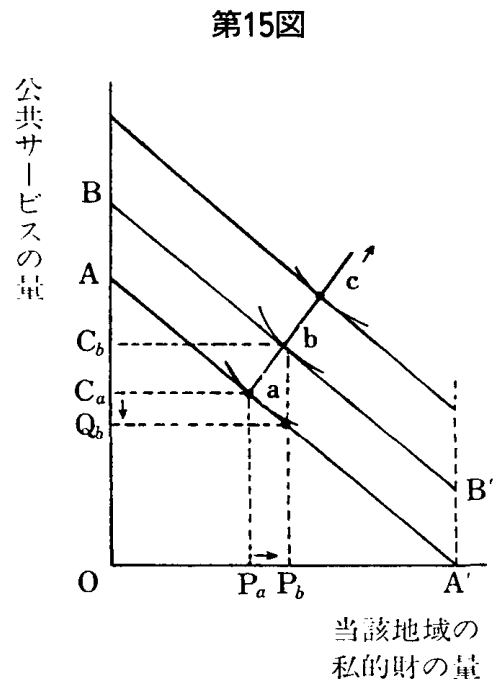
他地域への転出という利益のスピル・オーバーと結果的な自己の負担分の超過を見越して政府批判票を投ずることになるだろうし、学生とその家族はその政府を支持することになるだろう。

効率性の基準からは公共財サービスと私的財の生産量をどのように組み合わせた場合に、最大の社会的満足がえられるかという問題、いわゆる資源最適配分の問題への配慮がつねに要請される。ここで隣接する地域間のスピル・オーバーを考慮に入れるとき、それが公共サービスおよび私的財におよぼす影響についての基本的な考え方はどのようなものであるかを検討しておこう。

第15図の横軸は私的財の量、縦軸は公共サービスの量をはかる⁽²⁾。いま隣接行政地域からの利益のスピル・インがない場合の私的財と公共財の組み合わせ可能性曲線を AA' であるとする。ここで他地域からの公共サービスのスピル・イン AB があると、この地域住民はその分だけこれまで以上に公共サービスを享受できるから、より高い可能性曲線 BB' 上の組み合わせを選択できることになり、点 b が選ばれるだろう。それは、このとき自己の負担でまかなう公共サービスの量を、 OC_a から OQ_b へ減少させ、私的財の供給量は OP_a から PO_b へ増加させることになる。隣接他

地域からの公共サービスのスピル・インが大きくなれば、新たな均衡点は a , b , c のように右上りの軌跡を描くだろう。だから、もし、公共サービスのスピル・インがあるにもかかわらず、これを考慮に入れずにもとのままの公共サービス供給量を維持するようなことがあれば、これは公共サービスにたいする過剰支出となり不経済な資源の使い方といわざるをえない。政府への批判票は増加するだろう。この図はまた逆の効

果も同時に説明する。このような例として、たとえばこの地域が隣接他地域の公害で被害をこうむっているとしよう。公害の他地域への拡散は、それに



より被害をうける地域にとっては、費用のスピル・インと考えられる。第15図によると、このような場合の均衡点はcを最初のスピル・オーバーのないときの公共サービス量と私的財の数量の最適組み合わせ、と読みかえることによって、それはc, b, aの方向を左下りに移動する。このことは他地域の公害の拡散から被害を受ける地域の住民は、もし何らかの手段によって相応の補償がなされない限り、だんだん貧困化させられてしまうことを意味している。

こうした地域間のスピル・オーバーに対して、地方政府は有効な調整手段をもたないのが普通である。例外的に課税手段がスピル・オーバーの調整に役立つことも指摘されている。たとえば中核都市は、もし卒業生が転出したことによるスピル・アウトによって教育の利益を一部失っても、他方、その商業力によって隣接地域の買物客を誘致できるから地方税とくに財産税の一部を域外からの買物客に負担を帰着させることでスピル・アウトした利益の回復をはかれるという面がある⁽³⁾。しかし、こうした例はまれであるから、地域間スピル・オーバーの調整は上級政府による補助金政策が最も有効とされる。

単純化した理論では、地域政府は、上級政府の補助金政策に反応して、その公共サービス供給量と私的財供給量の組み合わせを効率性の観点から変更させることができるだろう。第16図は補助金の下級政府支出に対する効果を説明するものである⁽⁴⁾。縦軸には地方政府の公共サービスの量、横軸には当該地域の私的財数量をともに金額ではかる。地域社会の所得制約をABとすると、定額補助金ADが与えられるときの選好可能性はDEである。またBCは定率補助金が与えられるときの選好可能性をあらわす。定額補助金ADは地方の私的支出を OP_1 から OP_3 へ増加させ、公共サービスへの資金割当、すなわち地方税を LG_1 から LG_2 へ減少させる。定率補助金によって同じ無差別曲線Ⅱに達しようとするなら、その比率は CA/OC でなければならないから、地方の公共サービス供給への割当額を LG_1 から LG_3 へ増加させ、私的財の供給額を OP_1 から OP_2 へ減少させることになる。また逆に定率補助金による場合と同額の定額補助金を支出するときは、当該地域団体はより高い無差別曲線Ⅲに達することができるだろう。これらのことから、所得効果

が代替効果を越えないような一般的な例では、定額補助金は地域の公共サービス支出額、すなわち地方税を減少させ、定率補助金は地域の公共サービス支出額を刺激する傾向をもつといえる。

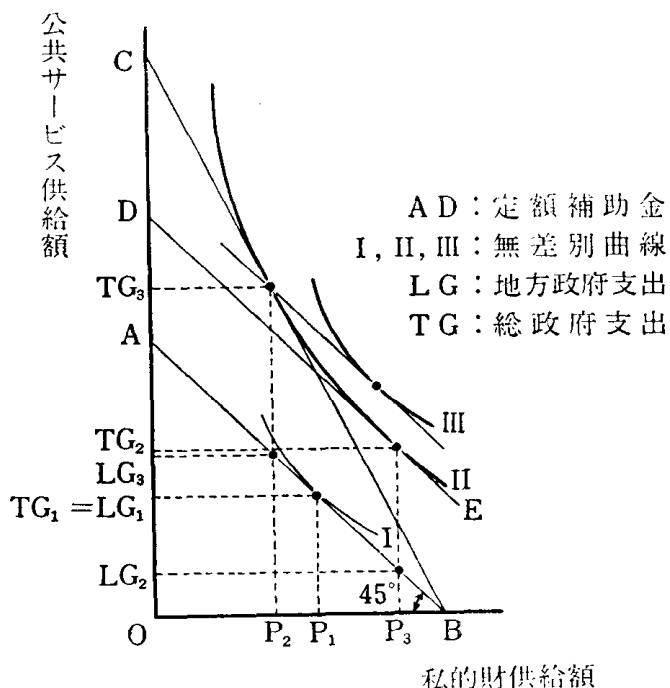
以上の議論は補助金が地域の公共サービス供給量と私的財供給量の組み合わせに与える影響という観点からなされてきた。いま補助金がスピル・オーバーの調整に有効であるという面を考慮に入れる

と、第16図を用いて全く裏返しの議論をすることができるが、これが補助金に経済的理論根拠を与えることになる。すなわち、第17図のCBをスピル・オーバーがない場合の公共サービス支出額と私的財供給との組み合わせの可能性と考えると、 b_0 はこの地域団体の選好点である⁽⁵⁾。いま公共サービスのスピル・オーバーが生じ、各団体はAC/OCが他の隣接地域団体によって消費されるものとする。

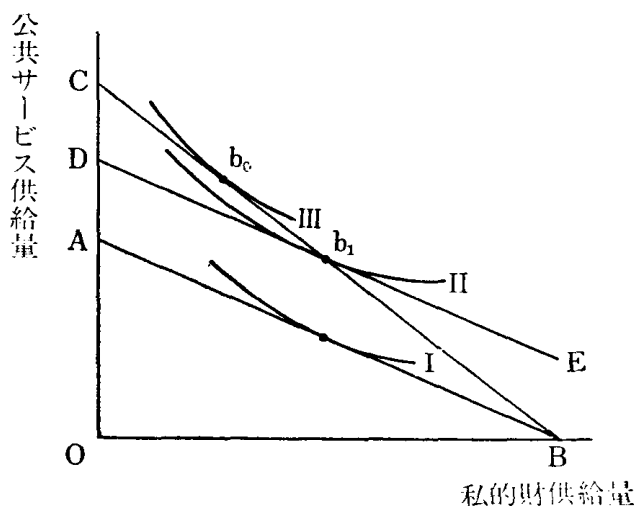
単純化のためにスピル・インとスピル・アウトの量が同じであるとすると、消費の選好点は b_1 に生ずる。 b_1 は b_0 よりもより低い無差別曲線に接するから、公共サービス支出のスピル・アウトは、たと

えそれらの等価値のスピル・インがあったとしても、経済効率を低下させることがわかる。こうした場合、社会全体としての財政効率を回復させるためには、各地域団体の所得制約を上級政府が所得税によってDEからABに引

第16図



第17図



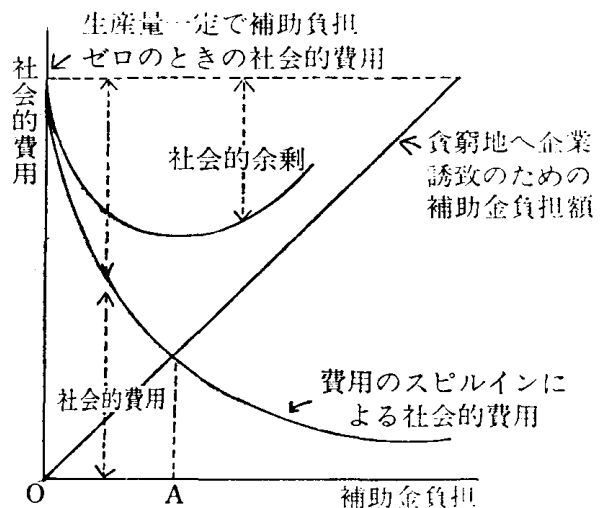
き下げ，しかる後に OA/OC の定率補助金を支出することによって，地方団体に再び点 b₀ の選好可能性を与えることが必要である。

ある種のスピル・オーバーの調整機能をもつものとしての補助金の理論的根拠は明白である。地域政府によって供給される公共サービスは明白なスピル・オーバー現象をともなうものも多く，こうした公共サービスの供給は地域政府単独では全く供給計画が立たない可能性がある。こうした場合には上級の政府が前もって，補助金供与の意志表示をしなければならない。地域政府はそれによってはじめて補助金付きの公共計画をたてる。居住有権者はそれが各自にとって割に合うものかどうかをいくつかの代替的な計画と比較検討し，賛否の投票を行うことになる。

一例として貧窮地区に対する補助金の効果を効率性の基準にてらして検討してみよう。貧窮地区の解消のため，中央政府は企業に補助金を与えて工場の誘致を計ることができる。それによる雇用の増大は，この地域から他地域への人口流出を抑制するだろう。従来貧窮地区からの貧しい転出者を受入れ，費用のスピル・インに悩まされてきた転入先の地域は，流入人口の減少により社会的費用の減少という利益をえるだろう。この場合の補助金は第18図から明らかな通り，その額が OA 以下の場合のみに正当化される。すなわち，人口の流入が上級政府による補助金支給額よりも大きな社会的費用を関係自治体に発生させている状態では社会的余剰が生じ，補助金額と，発生する社会的費用が等しいときに社会的余剰は最大になると考えられるからである。

しかし，補助金を企業誘致のために使用するときには，同じ貧窮地区解消のために講ずることができる他の財政政策的手段を犠牲にすることになるから，機会費用の考

第18図



え方が導入されねばならないだろう。したがって、社会的余剰が機会費用と比べて大きいということが、上記の政策を採用する基準となる。この種の費用のスピル・オーバーを解消する他の財政手段として貧窮地区の固定資産税減税による企業の誘致が考えられる。中央政府は同額の財政資金を貧しい移入者のための社会保障的福祉資金としても、また地域の固定資産減税の財源としても用いることができるのである。さらに、中央政府が直接に貧窮地区で失業対策的公共事業をおこすことも、あるいは貧窮地区の教育投資を強化することも、問題の解消に導くことは確かである。しかし、貧窮地区の問題は人々がそこから抜け出し、他地域へ転出を促進することか、あるいは貧窮地区での雇用機会を増大するという形で解消させるべきだとしたら、貧窮地区に対する一定以上の社会保障的給付や、大規模な公共事業計画は良い政策とはいえない。これらは住民の転出動機を抑え、労働の効率的流動を遅らせるとみられるからである。この点貧窮地区からの移動に最も効果が大きいのは教育投資であろう。教育水準の上昇は、やがては労働者の移動を促すであろうが、それによって学卒者転出先の地域は利益を受けてもそれを越える社会的費用を負担させられるとは思われない⁽⁶⁾。スピル・オーバーの調整に対する現実の補助金政策の採用にあたっては、上記のような各政策手段の間で、効率性の観点から、費用—便益の関係が十分考慮に入れられねばならないが、有権者が現実にはたして費用および便益のスピル・オーバーを考慮して投票行動を決めているか否かという点は定かではない。租税負担が地域相互間で移動したり、社会的費用の負担の帰着がスピル・オーバーすることを住民が理解しにくいからである。しかし一方でこうした現象をある程度予測して行動していると思われる徴候を指摘することも困難ではない。だが公共計画を支持するか否かの選択にあたって、こうしたスピル・オーバー現象が重要な役割を演ずるような見かたを有権者の中に養うことは、政府の重要な任務の一つであろう。

(1) W. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, 1970, p. 115.

(2) Alan Williams, *The Optimal Provision of Public Goods in a System of*

Local Government, *Journal of Political Economy*, 1966, pp. 115–117.

- (3) W. Z. Hirsch, *ibid.*, pp. 115–117.
- (4) W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 129.
- (5) Richard E. Wagner, *The Public Economy*, 1973, p. 147.
- (6) W. Z. Hirsch, *ibid.*, p.138.

5. おわりに

租税の利益説は個人の価値観に立ち入ることなくその理論を組み立てる。個人の価値観にもとづく公共財への評価はアプリオリに与えられたものとして受け取り、そこから理論を出発させるのである。だからそれは個人の価値観に何らかの変化を期待して働きかけることをしない。租税利益説が立脚する前提は私的市場原理のそれである。人々の選好は変りやすく、流行や宣伝、時代の思潮に大きな影響を受けるだろう。そして人々はややもすると将来の見通しに暗く、無知や不確実性が、人々をして、著名な専門家とされる人の判断に頼らせることになる。私的市場制度はこうした人々の選好の変化をもっともすばやく受け入れ、それをパレート最適条件下で実現させる制度である。利益説の観点からみた民主主義的財政制度による公共財供給も、それが公共財という特殊な財ゆえの制約はもつとしても、私的経済原理と同じ方向で個人の価値観の変化を吸収し、それをそのまま財政意志の形成に反映させてくることに変りはない。たとえ煽情的宣伝に誘導され人々に浸透した価値観であっても、それがひとたび社会の支配的多数となるや、それが正当であるか否かという歴史的、倫理的判断とかかわりなく、それは当然に財政意志の中に反映されることになる。

租税利益説は個人一人一人の価値を最大限に尊重し⁽¹⁾、もし社会の制度がこの個人価値の効率的な実現を妨げるようなものになっているならば、この制度自体を改善しなければならないと要請することになる。したがってこの意味で、財政意志の形成されるプロセスや、財政制度に関する考察が重要視されるのである。パレート改善がスムーズに行われるように、財政制度全般

を組織化することは十分に評価されるべき重要な事柄である。しかしこのことが利益説論者をして、制度いじりや便益算定技術論に終らせ、政策内容そのものについての、すなわち便益や費用の算定基礎をなす価値観についての議論をおろそかにさせる結果に陥らないかという点では問題を残すことになる。

(1) James M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, 1975, p. 2.