

財政民主主義についてのサーベイと概念的多面化への試論

—利害の多様性を前提とした財政民主主義へ—

掛貝 祐太

茨城大学人文社会科学部法律経済学科 講師

本稿の目的

本稿の目的は、財政民主主義という概念について、日本において財政学がいかに論じてきたか（あるいは論じてこなかったか）についてサーベイを行い、近年の民主主義理論の展開や国際比較の歴史実証研究、とりわけスイスの事例を踏まえることで、財政民主主義の概念的な拡張・多面化を検討することである。

そもそも財政民主主義という概念は、世論の民主主義への関心に比すると、全くと言ってよいほど関心を向けられていない。過去二十年間（2000年9月23日-2020年9月23日）における朝日新聞の「民主主義」の語を含む記事は2万7211件あり、文字通り「紙面を賑わさない日はない」概念なわけだが、同じ期間における「財政民主主義」を含む記事は僅か29件のみである。すなわち、「民主主義」に比して、「財政民主主

義」は財政学をはじめとするアカデミックな議論の外側では、ほとんど認知されていない概念である。この事は、近年の選挙での争点で財政が関わらない事はないというような状況も踏まえると、驚くべきことでもある¹。

とはいえ、なぜ財政民主主義概念は、このような認知状況に留まっていたのだろうか。その一端は、(戦前から概念を拡大する必要性が指摘されていたにもかかわらず)日本の財政学の中での財政民主主義における解釈が極めて狭義の概念として留まっていたためではないだろうか。本稿では、このリサーチ・クエスチョンのもとにサーベイを行う²。そして、現代の政治学・政治理論における民主主義理論や、財政史の国際比較にかんする実証研究を踏まえ、財政民主主義の概念的拡張・多面化を試みることを目的とする。

財政学の教科書が描く“財政民主主義”

手始めに、そもそも制度派の財政学の中で、比較的近年に出版されたオーソドックスな教科書の中で、財政民主主義がどのように言及されているかを検討してみると、“議会に予算統制による限界を指摘する一方で、議会・予算を介した財政民主主義に固執する”という傾向があるように見受けられる。

例えば、比較的近年の教科書として金澤史男編『財政学』では、いわゆる近代財政民主主義の四原則などが提示されている(p.33-34)³。本書は、代議制民主主義のもとでは議員が必ずしも民意を反映しないとい

かけがい ゆうた

慶應義塾大学 経済学部卒業、慶應義塾大学大学院経済学研究科修士課程修了、同博士課程単位取得。日本学術振興会特別研究員DC1、慶應義塾大学経済学部助教等を経て、2020年4月より、茨城大学人文社会科学部講師(テニユア・トラック)。著作に「スイスの第10・11次年金改革における政治的コンセンサス」(『社会政策』11(1)、2019年6月)、「現代スイス財政における新自由主義改革とその抵抗—白書の影響と限界を中心に—」(『財政研究』14巻、2018年10月)、「現代スイス財政における政府間財政調整制度改革(NFA)」(『財政研究』第13巻、2017年10月、日本地方財政学会佐藤賞・論文の部受賞)など。

う意味で、財政民主主義の形骸化を指摘する(p.44-45)。だが、議会を通じた予算編成による財政民主主義に対する代替策のようなものに関しては言及がない。すなわち原則として望ましい財政民主主義のあり方、およびその形骸化が認識される一方、どのようにそれを実質化していくか、という点は明示的に検討されていない。

また、諸富徹・植田和弘編『テキストブック現代財政学』では、予算の実質的審議は極めて不十分であると指摘し、対策として①国会の予算審議能力の向上 ②特別会計の整理縮小 ③(国によるナショナルミニム保障と合わせた)地方分権化 ④国際的な財政協調のもので財政自主権の回復を挙げる(p.17-19)⁴。すなわち、本著は議会制民主主義による財政民主主義の限界性を指摘しつつも、対処策としては議会による予算編成に重点がおかれ、財政議会主義への回帰というべきものとなっている。

神野直彦『財政学』では、利害に同質性が存在していれば、利害調整は容易で、議会によるモニタリングとコントロールのみでよい、とされる(p.84-85)⁵。引き合いに出されるのは19世紀イギリスのように「財産」と「教養」のある「市民」による統治である(p.84)。しかし、神野は、シュンペーターのアイデアで示されるように、大衆民主主義の登場により現代では、議会は分裂した多元的利害を盛り込みあう戦場となり、政治的過程は諸利害を調整する市場メカニズムと類似したものとして理解されるようになったとしている(p.85)。そして、同質的利益であれば全員一致のルールが可能だが、多元的利益であれば結局多数決原理によらざるをえない、との記述をしている(p.86)⁶。

この神野『財政学』について、重森暁は「日本における民主主義財政学の系譜⁷」と題されたサーベイ論文の中で「久々に個性的な「財政学」が登場した」(p.45)と評価しながらも、「財政民主主義の理解についてもややあいまいなところがある」(p.46)と指摘する。そのうえで重森は、大内兵衛、島恭彦、池上淳、林栄夫などの伝統的な財政学の教科書に立ち返り、人権概念と財政民主主義の関連を強調し「財産権、生存権、発達権という人権概念の発展にともなって、財政民主主義の内容が進化し、公共的意志決定のプロセス

やその制度的保障のあり方も変化していかざるをえない」(p.53)と結論づける⁸。詳細は後述するが、つまり、重森は神野財政学の財政民主主義理解の不十分性を指摘するうえで、人権という国民全般に“共通”する“普遍的”な概念装置による分析をはかることで、概念の深化を促した訳である。そのため、国民全体に共通する権利ではなく、多元的な利害を前に財政民主主義概念がどのように捉えられるか、という点については当論文では議論が掘り下げられていない。

一方で、より近年の2015年発行の池上岳彦編『現代財政を学ぶ』では、多元的利害の調整の重要性が意識されており、行為主体として政党や省庁のみならず、関係業界、多様な中間組織などを含めて言及している(p.65-67)⁹。そして、多元的利害を議会で反映することが困難であるために、行政府への裁量の移行、地方分権の推進などが求められたと指摘する(p.70-71)。しかし、あくまで財政議会主義が前提であったうえで、そうした予算改革は部分的であるがゆえに許容されうる、というような立場をとっていると考えられる(p.71)。つまり、一定の自治によって代議制民主主義を修正する必要性を認められながらも、結局は対処法に関しては、代議制民主主義の内側に限定された財政民主主義という理解に基づいて提示されている。このように、予算に対する議会統制のみをさす概念として、財政民主主義の語を用いる文献が一定数存在してきた。しかし、次項で検討するように、こうした財政民主主義理解は、古典的財政民主主義、ないし狭義の財政民主主義と表現すべきものである。

政治学における民主主義理論の多面化と財政学への影響、および京都系財政学の熟議への期待

本稿では、先述の重森のサーベイのように、伝統的な日本の財政学における議論の内側のみから財政民主主義を導出するアプローチをとるのではなく、政治学における現代的な民主主義理論との接合も模索していく。そもそも政治理論の議論においては、神野『財政学』における記述とは異なり、多数決原理はあくまで民主主義の一側面でしかないことが既に広く認知

されている。交渉過程を支配する参加者の行動ルールは、多数決以外にも当然ありうる。代表的立場の一つとして、熟議民主主義があげられることは、現代の政治学においては広く知られた教科書的事実といえよう(p97-99.)¹⁰。1980年代末頃から民主主義理論の中では、熟議論的転回(the deliberative turn)とも呼ばれる主導的な理論の交代が進み、90年代半ば以降は、規範的な政治理論をはじめ政治学一般において活発に議論されだした(p.109)¹¹。

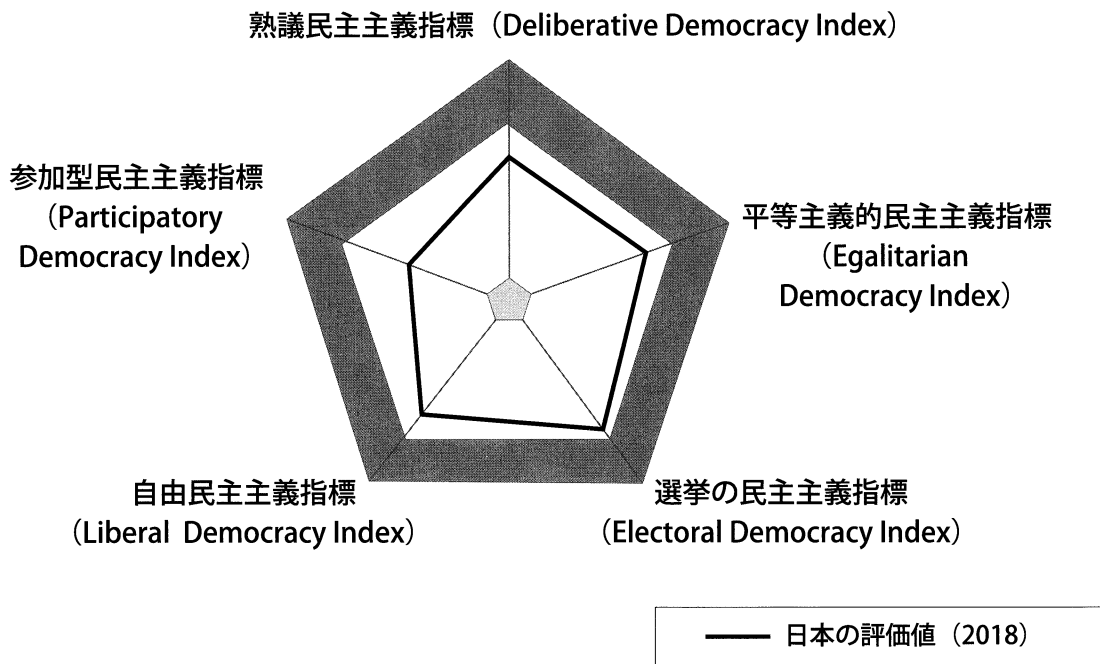
多数決型の民主主義ではなく、熟議民主主義的な観点を反映した財政学の研究は、明示的な言及がないものも含め、これまででも存在してきた。そうした試みの一つとして、少し毛色の異なる財政学の文献として、大島(2013)が挙げられる¹²。同書では財政をめぐるデモクラシーには「代議制デモクラシー」と「市民社会を中心とした民衆による参加と討議のデモクラシー」の二つの回路があり、後者の回路も含めて議論していく事がこれからは必要である、と結論づける(p.276)。すなわち、従来の財政学の教科書とは異なり、財政議会主義に留まらない財政におけるデモクラシーの実質化の回路を考えており、ここには熟議民主主義的な財政民主主義の発想が読み取れる¹³。ただし、多元的利害を参加と討議のデモクラシーの中でどのように取り扱うのか、という点を含め、本書では具体的な制度に落とし込む議論はされていない。

そもそも、こうした発想自体は全く新しい視点というわけでもない。財政学者ではなく、財政法学者であるが、小島(1984)は、多元的な利害調整の困難さや、議会制民主主義という手段のみでの対応することの不十分さが、古くから指摘されてきたことを強調する¹⁴。具体的には、日本の財政学の源流ともいえる大内(1930)で既に、予算の決定過程は立法過程にとどまらず、議会外での政治過程を含む問題であることが示唆されている、と指摘する(p.139)¹⁵。だが、“現代”、つまり小島の時代である1984年に至るまで、予算政治の多元化に社会科学が対応できていない点に課題があるとする(小島1984, p.64-65)。よって、政治過程の単なる記述理論でなく、規範理論への変化も射程にいれた“交渉過程を支配する参加者の行動ルール”が重要なのだ、とする。また、議会に射程を限

定した財政民主主義論(古典的財政民主主義)は、むしろ参加を抑制する論理として機能することを指摘する¹⁶。であるからこそ、「現代財政民主主義は〈参加の論理〉を基軸としつつ、財政議会主義の枠を超えて財政過程全体に及ぶトータルな論理として再構築される必要がある。」(p.74)と結論づけた。つまり、議会に限定されないような多様な民主主義のチャンネルを、その範疇に収めた概念として財政民主主義概念を豊富化する必要がある、ということである。この小島の問題提起は、既に古びた問題と果たしていえるのだろうか。

無論、こうした議会外の参加についての具体的な制度を分析した、財政学の事例研究も近年は一定数存在する。予算編成への住民の直接参加についての国内外の事例に焦点を当てた研究群である¹⁷。こうした研究群では、熟議民主主義との関連が明示的に意識されていないものも多いが、小島が提起したような課題設定に呼応するものだけといえよう。しかし、日本国内ではこうした政治的動向自体は例外的な趨勢といえるだろう。また、選挙や代議制を民主主義の中心に据える発想自体は、財政学以外の領域にも散見される。一方、国外では、政治学の文脈で、選挙のみが民主主義のチャンネルではなく、多様な民主主義の文脈がありうる事が近年では指摘されている。この点を強調しながら、スウェーデンに本部を持つV-Demプロジェクトは、各国の研究者らと共同し、世界的に類を見ない規模で、約180カ国について様々な文脈での民主主義についての定量化分析を進めている。このプロジェクトでは主要な5つの指標として、選挙における民主主義のほか、自由民主主義、参加型民主主義、熟議民主主義、平等主義的民主主義を挙げている。多くの指標において、スイスや北欧諸国が上位に存在するが、日本に関して目立つのは図1にみられるように、参加を通じた民主主義の弱さである¹⁸。

代議制を中心としたデモクラシー以外に、大島は「市民社会を中心とした民衆による参加と討議のデモクラシー」¹⁹を模索していたわけであるが、これはParticipatory(参加)、Deliberative(熟議)の指標に読みかえることが可能だろう。この二つの指標に関して他国に目を向けると、興味深い傾向も読み取



(出所) V-dem ホームページより、2018年の値に基づき筆者作成。

れる。比較的財政学の中では肯定的な文脈で言及されることの多い北欧諸国は、ほとんどの主要5指標で上位に来ているが、参加指標に関してはばらつきがあり、デンマークが10位に来る一方、ノルウェー26位、スウェーデン36位と振るわない。その点、図2からあきらかなように、スイスはParticipatory (参加)、Deliberative (熟議)の両方で最も抜きん出た位置に存在する。

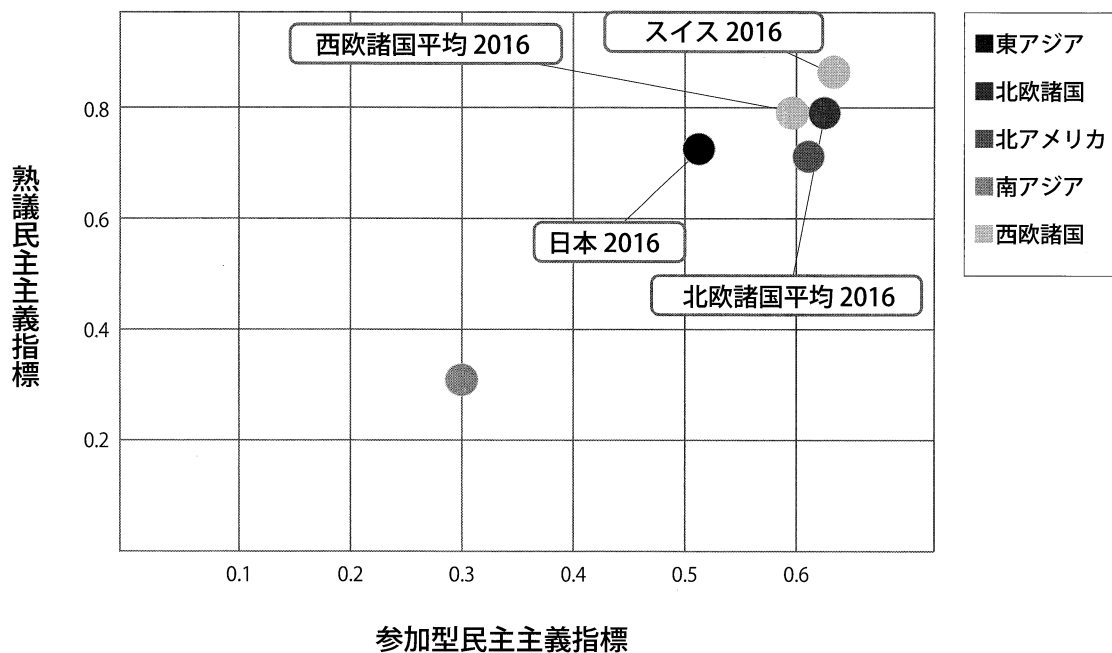
しかし、大島が期待を寄せる参加と熟議を重視する財政のあり方とて、当然万能ではない。例えば、住民による直接的な予算策定を行った鳥取県智頭町の百人委員会では、年々参加者は減少し、予算の規模も低下している²⁰。いうなれば、ある種の“自治疲れ”である。そもそも熟議は疲れるものだ、という点は理論的な次元でも意識されている事であり、それをどう乗り越えるか、という点が課題となってきた。であるからこそ、アッカマン、フィッシュキンによる熟議の日のような祝日や、田村哲樹が提唱するベーシックインカムとの組み合わせのように、“自治疲れ”を軽減するアイデアが様々に存在する訳である²¹。しかしこの熟議のコスト、自治疲れの問題は、何か万能薬があるというわけではなく、根本的な解消には至っていない熟議民主主義

が抱えるアポリアであるといえるだろう。

こうした熟議民主主義の抱えるアポリアは依然として存在するのだが、京都大学系の財政学の教科書は、むしろ熟議と参加の民主主義にかなり強い期待を寄せてきた。京都大学系の財政学の教科書として諸富・植田編の『テキストブック現代財政学』はすでに取り上げたところであるが、梅原(2007)は、これまでの京都大学系の財政学は財政民主主義の内実を豊富化しようとしてきたとして積極的な評価を与えている(p.107)^{22,23}。しかし、熟議民主主義のアポリアについての議論を踏まえると、彼らの共通する傾向として、熟議・熟慮・参加について過度な期待を寄せすぎではないか、というような側面も見受けられる。以下、そうした特徴を示す代表的な京都大学系の財政学の教科書として、池上淳²⁴・重森²⁵・内山財政学²⁶、および彼らの財政民主主義理解について簡単に紹介する。

例えば、池上淳財政学では、財政民主主義を複数の権利として説明している点に特徴がある(p.5)。そして、権利としての財政民主主義が実現する人権の内容が、段階的に、自然権のようなものから、知る権利のような新しい社会権まで時代と共に変化するものとして捉えている。そして、新しい社会権が実現するには

図2 熟議と参加に関する国際比較



(出所) V-dem ホームページより、2016年の値に基づき筆者作成。

「国民は現代の財政の構造や機能を認識して、納税額・租税の負担・税率・予算の仕組み・財政支出の構成・国防費・福祉・教育・公共事業などの内容を調査し、さらに公共サービスの供給にあたっては、中央政府・地方団体・非営利団体などによる業務の分担関係はいかにあるべきかを検討しつつ、この重要な意思決定に参加せざるをえない」(p.19)として、かなり高いハードルを課している。

また、梅原(2007)は、この池上淳財政学が、財政民主主義の担い手と、財政民主主義の条件について言及している点も特徴的であるとする (p.107)。前者について池上淳は、「納税者が複数の予算案かのなかから住民のニーズに応える最良のものを選択しようとするとき、彼らは社会的便益と社会的費用の評価を参考にし (...) 「学習人」として行動しようと想定し」(p.313)、「社会におけるコミュニケーションがインフラストラクチャーの整備によって促進される場合には、学習が自己実現の欲求と結びついているので、'財政を正義の視点から制御するルール'が絶えず創り出されうる」(p.313)と述べている。ここでいうインフラストラクチャーとは熟議を促進するような情報システム、文化システムなど広義にわたるものを指してい

る (p.55-56)。そして、財政民主主義の二つの基本的要件の一つとして「あらゆる関係者のあらゆるレベルでの意思決定過程への参加と自己を実現するうえでの欲求」(p.102-103)を挙げている。これには、彼自身、「大きな努力を要請せざるをえない」(p.103)として、高いハードルであることは理解を示しつつも、情報技術などの進展も引き合いに出しながら、分権的な意思決定システムの普及に期待を寄せている。無論、こうした熟議や参加を促すような広義のインフラストラクチャーの模索自体は重要であろう。しかし、こうした高いハードルを市民の参加や熟議によって乗り越えさせるようとする点は、ある種の熟議・参加楽観論ともいえるであろうし、自治疲れなどの熟議民主主義自体の抱える根本的なアポリアに向けられた、政治理論の次元での批判から逃れられないであろう。

次に、重森財政学では、財政民主主義を三段階の展開として捉えている (p.14-19)。第一段階の近代的財政民主主義では、議会制民主主義の成立による形式面での財政民主主義の成立と、その形骸化が指摘される (p.14-15)。第二の福祉国家型財政民主主義では、生存権の保障が目的として掲げられるも、国民はあくまでサービスを受ける対象でしかなかった

とされる(p.17)。ゆえに、自らその能力を發揮し、財政運営に参加し、学習しながら自治能力と政策能力を高め、人間的発達を遂げていく主体的存在としては位置づけられてこなかった、とされる(p.17)。従って、第三のポスト福祉国家型の財政民主主義では、財政運営の主人公としての国民の自治権と発達を基礎に置くことが課題であるとされる。そのための手段として、①国家の審議機能強化、②特別会計の縮小、③(ナショナルミニマム保障と同時に)地方分権化、市民参加の促進、非営利組織などとのネットワーク形成を通じた国民の自治的財政運営能力の向上、④対米関係における財政自主権の回復とアジアでの交流・協調が課題となる、としている(p.17-19)。第三段階のポスト福祉国家型の財政民主主義に確認できるように、重森財政学においても、熟議・参加型民主主義へ強い期待が示されていることがいえるだろう。

さらに、内山財政学も、極めて明示的に、財政議会主義に留まらない財政民主主義への期待を寄せている。内山財政学では、財政民主主義は「国民財政主義」、「議会中心主義」の二つの柱からなる、とされている(ibid. p.9)。そして内山は、財政民主主義の現代的諸原則として8点を提示している。具体的には、①議会優位と国民の多数意志尊重の原則、②情報公開と説明責任、③財政過程への参加と直接請求の原則、④公正と効率の原則、両者の統一的追求、⑤生存権・生活権の最大限追求、⑥地方自治・地方分権の財政的保障、⑦平和主義と平等互惠の国際協力、⑧環境権の尊重、である(p.10)。ここについて、③のように参加型民主主義に近い原則が見とれる一方で、ではそれを①の議会の優位を定めた原則とどのように調整するのか、などといった疑問は生じるが、詳細は「8原則の詳しい説明は省く」(p.10)として、本著からは明らかでない²⁷。とはいえ、別稿の内山(1997)でも、「わが国で予算や税制の変更が議会多数派の承認という手続きを経てはいるものの、議会制民主主義の空洞化と一体の関係で財政民主主義は著しく形骸化し、危機に瀕していると言わざるを得ない」(p.2)として、財政議会主義を財政民主主義の十分条件としていないという特徴を読み取ることができる²⁸。そのうえで、財政民主主義を強化する手段として情報公開の

推進に期待を寄せている(内山 1997、p.6-8)。しかし、当然のことながら、情報公開が進みさえすれば、それについて市民や住民が積極的に情報収集し、熟議に参加する、ともし想定するのならば、それは楽観的な観測だと言わざるをえないだろう。

以上のように、京都系の財政学では、議会制民主主義の文脈の中での財政民主主義に焦点化しがちな先述の文献群とはやや異なり、熟議民主主義や参加型民主主義に近い文脈での財政民主主義の概念を拡張しているという点に一定の意義がある。しかしながら、これらの主張が市民に課しているハードルは、池上淳自身も認めているようにかなり高い(p.103)。いふならば、ある種の“強い個人”、“強い市民”のような前提に立脚しているといえるだろう。こうした前提に強く依拠してしまうことは、参加や熟慮や熟議についての楽観論とも捉えられかねない。よって、理論レベルでの熟議民主主義の隘路を迫行しないためには、“自治疲れ”のような問題も含め、熟議民主主義に内在的な問題にも配慮する必要がある。そのためにも、規範的な次元での民主主義理論との接合が模索されるべきであろう。

また、熟議民主主義について理論的な次元で指摘されている問題はそれだけではない。シャピロによって指摘されるように、そもそも、熟議というものは選好を修正して妥協点を発見することにも繋がりを一方、意見の“差異”を表出させることにも繋がりを²⁹。熟議を経ても、依然として異なる利害をどう調整するかという問題について、熟議民主主義の解答は明確ではない。こうしたシャピロの問題意識は、闘技的民主主義と呼ばれる民主主義理論にも連なるものだとされる(p.234)。

一方、多数決型民主主義を批判する別の立場として、多極共存型(コンセンサス型)の民主主義が存在するが、レイプハルトは、選挙制を中心とした制度比較の側面から分析を掘り下げている。先述した社会の利害の多元性という問題に、レイプハルトは明示的に焦点をおいている。レイプハルトはそもそも、国民が均質的でなく多様である時、国家の統治が困難であることは、アリストトレス以来、政治学では確定済みの命題だ、という(p.13)³⁰。しかし、困難ではあるものの不可

能ではない、とも述べている(p.13)。そして、スイスを始めとしたコンセンサスを重視する民主主義のあり方を説き、イギリスのような二大政党制・多数決型民主主義に対して、前者は多くの指標において優越するモデルであることを示している³¹。国家が多様性をどのように取り扱うか、というのはダール以降繰り返されてきている命題ではあるものの、比較的同質的な社会に依拠してきた北欧諸国の普遍主義的福祉国家が移民問題で揺れる中では、極めて現代的な課題でもあり続けている。

ここまで挙げてきた熟議民主主義やコンセンサス型民主主義は、「多元的な利害を前にしたとき、いかに合意や共通利益を探ることができるか」というアプローチである。一方で、コンセンサスの形成そのものを批判的に検討する立場も存在する。先述した闘技的民主主義は、多数決型民主主義や熟議民主主義への批判の文脈から出てきた。闘技的民主主義は、違いや多様性を障害とみなさず、むしろそれ自体に価値を置く³²。闘技的民主主義では、敵対関係から「競合関係」への変化を重視し、その中で「闘技的な敬意」をもったうえでの議論を重視する。さらに、正統性や政治的決定は常に暫定的な解答であるとされている。すなわちある種の“完全な民主主義”というようなものを目指すのではなく常に未実現の状態に留められるべきとして、これを「来たるべき民主主義」と、代表的論者の一人のシャンタル・ムフは呼んでいる³³。そしてムフは「あらゆる合意はある暫定的なヘゲモニーの一時的な帰結として、権力のあるひとつの安定化としてのみ存在するということ、そしてそれはなんらかの排除が伴うことを認めなくてはならない。(…) 社会が「よく秩序づけられている」ことを理由に異議申し立てがなくなる時代が必然的に来るという考えは、放棄しなければならないのである」(p.161)と述べている^{34,35}。だが、財政学の国際比較研究は闘技的民主主義とは逆方向に向かって動いているように思われる。北欧諸国を中心とした分析を下地に、むしろ“普遍的”なニーズによる合意や正統性の安定性という傾向、言い換えるならば、よく秩序づけられているのは何故か、を探る傾向が顕著である³⁶。一方で、「異議申し立て」を行う際の「闘技的敬意」が、具体的にどのような制度によって

裏付けられるのか、というような具体的制度設計に関する闘技的民主主義の説明は薄く³⁷、この点で財政民主主義の観点から闘技民主主義について考える事も有益であると考えられる。

事例研究との接合

そこで、こうした民主主義理論の制度的裏付けを今後模索するにあたって、スイスの事例と諸制度を取り上げたい。スイスはV-demにおいて最も際立った参加民主主義・熟議民主主義の指標を示し、また、レイプハルトのコンセンサス型デモクラシーのモデルに最も整合的な国家のうちの一つでもある。ここで目的としているのは、「どの民主主義概念がスイスをよく説明するのか」ではないし、「どの民主主義概念が最も優れているのか」でもない³⁸。むしろ、どの文脈の財政民主主義が前景化するかは政治的条件やタイミングに依存するといえるだろう。ここでは、やや試論的にはなるが、財政をめぐるスイスでの歴史実証研究や事例を複数取り上げ、民主主義理論とどのように接合できるかについて展望することを目的とする。ここで、詳細な歴史実証研究として個別の事例について詳らかにすることは、本稿の目的と紙幅を大きく超えるものであり、一部は言及する参照文献に譲り、一部は今後の課題として別稿にて更に検討されるべきであろう。しかし、複数の民主主義理論においてスイスが重要な位置づけを占めるにもかかわらず、財政学におけるスイスの事例研究と民主主義理論の接合が十分に行われてこなかった事を鑑みると、そうした接合への展望をまとめて示すことにも一定の意義があると考えられる。

スイス現代財政をめぐる政治過程の観察からは、①財政においても、参加・直接民主主義の及ぶ範囲が広いこと、②参加・直接民主主義は確かに利害対立を鮮明にすることもある一方で、そうした多元的な利害の衝突については熟議とそれによるコンセンサスの模索がなされていること、③むしろ参加や熟議が利害対立を克服するとは限らないが、利害の調和が困難な場合は闘技的民主主義的な財政民主主義が前景化することがある、という三点が指摘できる。

第一に、①の参加・直接民主主義的な解決を図る

傾向は極めて顕著である。スイスでは年に4回、およそ15項目程度について国民投票が行われ、年金のような高度に専門的な知識が要求される分野についても直接民主主義の対象となる³⁹。選挙の中の数あるトピックの一つとして問われるのではなく、複数の年金改革案が同時に国民に問われ、年金のなかでも退職年齢などの具体的な論点に関して、国民が意思決定に直接関与する。この点は「イシューの分割」として概念化されている⁴⁰。労働政策についても、中央主導の「上からの改革」というよりは、自治の実践の中から生まれた成功事例を進める形での改革が90年代以降、顕著である⁴¹。無論、直接民主主義的な意思決定や自治の拡大は必ずしも万能薬ではない。例えば、2006年には、富裕層ほど減税する逆進的所得税がオプヴァルデン州で住民投票によって可決され、国内・国外から大きな批判を呼んだ⁴²。他にも、医学的見地からすれば疑問が残るとされるホメオパシーによる代替医療が、国民投票に押し切られる形で、健康保険の適用対象となることとなったという事例も存在する⁴³。つまり直接民主主義や自治は際限なく拡大すればよいという訳ではなく、時には科学と対立するような決定をももたらしうる。

また、むしろ直接民主主義や自治は、多元的利害の衝突を先鋭化させる場合すらある。そこで解決策の一つとして挙がりうるのが②の熟議とコンセンサスの模索である。スイスはそのための多くの制度を備えている。例えば、事前聴取制と呼ばれる制度は、議会での議論を行う前に、州政府・政党・団体などの利害関係者に連邦政府がヒアリングを行う制度である。この聴取のなかでは妥協案としてのコンセンサスが模索される⁴⁴。政治的・社会的・言語的マイノリティへの配慮という点は、「魔法の公式」という不文律にも観察できる。くわえて州間ではKdK (Konferenz der Kantonsregierungen) やFDK (Finanzdirektorenkonferenz) などの州間の協議会が存在し、財政調整の意思決定にも強く関与している⁴⁵。こうしたいわゆる“協議の場”がどれほど実効性を持つかは国によって程度が大きく異なる。

しかし、多元的利害はある程度は熟議による妥協案が模索可能であっても、最終的なコンセンサスに

至らない場合も当然ある。そうした場合には③の闘技的民主主義の要素が前景化することがある。NFA (Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung) と呼ばれる政府間財政調整制度改革では激しい州間の利害対立がみられたが、最終的に州間の同権性に基づき1州1票で投票し、財源力の強い州の反対を抑える形で、KdKと呼ばれる州間の協議の場の中で可決された⁴⁶。また、先述の逆進所得税も熟議や協調による解決は困難だったが、富裕層ほど重課すべしという憲法への規定に訴えることで、共産党の政治家という政治的マイノリティが起こした違憲訴訟によって、はじめて廃案となった⁴⁷。このように州間の同権性により弱小州の発言権が担保されていることにせよ、違憲訴訟の提起にせよ、マイノリティの「異議申し立て」に対して開かれていることは闘技的民主主義の重要な前提である。また、年金改革についても議会でのマイノリティが提出したB案が直接国民投票にかけられ、こうした点も、同様に異議申し立ての尊重といえるだろう⁴⁸。このように、「闘技的敬意」の発揮が、州間・政党間・個人の複数の次元で存在していると見ることができるだろう。

このように様々な民主主義の発揮の経路があることは、ややもすれば正統性の分裂ととれるかもしれない。しかし、スイスでは、しばしば「アクセル」と「ブレーキ」という言葉で表現されるように、改革を促進する動きと抑制する動きの両方の重要性が意識されている。ここには、闘技的民主主義理論の「来たるべき民主主義」概念との接近を観察できるだろう。さらに政治学における議論の中では、複数の正統性が存在することはむしろ好ましいという「制度的冗長さ」を重視する議論もあり⁴⁹、民主主義の発揮の経路の複数性を正当性の分裂として否定的に評価するのは一面的な評価である。

このように財政民主主義を発揮するチャンネルには様々な経路があり、それらは多面的に活用されることが好ましいのではないか。財政民主主義に関して、従来の財政学の財政議会主義を焦点化する議論は狭隘なものだと評価せざるをえず、より規範的な民主主義論との接合も意識した財政民主主義の議論が必要である。翻って、民主主義概念の中でも財政民主主義

概念に着目することは、制度的な裏付けや経済的裏付けといった実態を伴う民主主義を構想するにあたっては必要不可欠である⁵⁰。今後も、財政民主主義概念をめぐる、こうした財政学の事例研究・歴史実証と規範的な民主主義理論を接合する試みが求められるだろう。■

- 1 なお、この29件のうち9件は近年に集中し、2020年のコロナ禍を受けての予備費について批判する内容であり、急速に重要性が増している概念だとも解釈できる。
- 2 本稿ではあくまで国内の財政民主主義概念について検討対象とするため、国外のfiscal democracyに関する議論は本稿の課題設定を超えている。しかし、例えばindex of Fiscal democracyという概念では、「現行の議会がどれくらい裁量的経費に割いているか」というものでしかなく、多様な民主主義の文脈を踏まえたものとは言いにくいと考えられる(Streeck, W.. An index of fiscal democracy. MPIfG Working Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2010)。そのため国外の議論でもFiscal democracyが概念として狭義に捉えられすぎたのではないか、という仮説の立論は可能であるように思えるが、詳細な検討は別稿に譲ることとする。
- 3 関口浩、金澤史男(編)他、「予算と財政民主主義」、『財政学』、有斐閣、2005
- 4 諸富徹他、『テキストブック現代財政学』、有斐閣、2016
- 5 神野直彦、『財政学 改訂版』、有斐閣、2007
- 6 ただし、神野自身は、このように議論を整理しつつも、多数決原理の欠陥を指摘するアローの中位投票者定理や、「政府の失敗」を指摘するブキャナンらの議論を紹介しながら、「政府の失敗」を叫ぶブキャナンらの議論も、財政学の発展にとっては意味があると思えない。」(p.88)と退けている。そして、「被支配者が予算という手続きで、財政をコントロールできていないとすれば、コントロールできる手続きを構想することが、財政学の任務」(p.88)である、としている。
- 7 重森暁、「日本における民主主義財政学の系譜」『財政と公共政策』、26(1)、2004
- 8 こうした権利を巡る島、池上らの財政民主主義思想は『財政民主主義の理論と思想』(青木書店、1979)に詳しい。
- 9 池上岳彦、「第4章 財政の政策決定過程 予算と税制改革」、池上岳彦(編)、『現代財政を学ぶ』、有斐閣、2015、p.64-81
- 10 田村哲樹他、『ここからはじめる政治理論』、有斐閣、2017
- 11 荻原幸子、「熟議民主主義論による「分析の視点」からみた図書館づくり住民団体の活動」、『Library and

information science』、75、2016

- 12 大島通義、『予算国家の〈危機〉：財政社会学から日本を考える』、岩波書店、2013
- 13 ただし大島自身は財政民主主義という語を用いず、「デモクラシー」という用語を使っている点には留意が必要である。財政民主主義を狭義に解する立場、すなわち財政民主主義が財政議会主義のみを指すと捉える立場からすれば、この大島の「デモクラシー」を財政民主主義と捉えて良いのか、という異論もあり得よう。(例えば、佐藤進(1982)は財政民主主義を議会による財政権の確保と捉えている。(佐藤進『新版 財政学』p.10、1982))。しかしながら、後述の小島の財政民主主義概念や、京都大学系の財政民主主義概念がより広い概念を示している事にみられるように、そうした狭義に解する立場は必ずしも絶対的なものではない。小島(1984)が「古典的財政民主主義」と呼び、批判した立場はまさにこうした理解である(p.71-74)。本稿でも、より広義に財政民主主義を解釈する立場から、大島の財政に関する「デモクラシー」を財政民主主義と捉えてこのように解釈した。
- 14 小島昭、「予算過程論と財政民主主義の再検討 予算政治論の視角から」『予算過程の諸問題(財政法叢書(1))』日本財政法学会、1、1984
- 15 大内兵衛、『財政学大綱 上巻』、岩波書店、1930
- 16 理由の一つとして、日本ではまだ抵抗感が強いが、一方で特殊利益も、特権階級でなく納税者、消費者、市民の団体による利益表出は検討されるべきであり、「財政議会主義が教条化して、院外における集团的利益表出を排除する論理に転化する危険性」(小島、1984、p.72)を考えるべきとしている。
- 17 例えば、井手(2013)では鳥取県鳥頭町の百人委員会における予算編成における住民参加が取り上げられている。他にも、財政学の中ではブラジルにおける参加型予算が取り上げられている(水上啓吾「ブラジルにおける参加型予算制度」井手英策・菊地登志子・半田正樹編『交響する社会』ナカニシヤ出版、2011、pp.281-307)。他にも、アメリカ、イギリス、韓国などの複数の事例に言及したものとしては、兼村高文・洪萬杓(2012)がある(兼村高文、& 洪萬杓「住民参加型予算の現状と今後：日韓の事例を中心に」『自治総研』、38(7)、2012、p.1-25)。政治学の中でも、フランスのレンヌ市における参加型予算を取りあげた研究などが存在する(中田晋自、「フランスの都市自治体における参加型予算の実践 -- レンヌ市における地域民主主義改革(2014?15年)の事例」、『愛知県立大学外国語学部紀要(地域研究・国際学編)』(49)、2017、p.31-56。)
- 18 これら5つの指標は、0~1のスケールで評価される複合指標であり、2018年段階の日本は、熟議民主主義指標、自由民主主義指標、平等主義的民主主義指標がいずれも0.73をしめし、選挙民主主義指標では、0.81をしめすが、参加型民主主義指標は0.53にとどまっている。詳細な評価方法については、V-Dem institute、「V-Dem Annual Democracy Report

2019?、Democracy Facing Global Challenges」、V-Dem institute, Gothenburg, 2019 を参照された。

- 19 しかし、そもそも参加と熟議を別個のものとして捉えるのか、まとめて理解するのは、議論が分かれるところだろう。理論的な出自などを考えると概念的に完全に同一視はしがたいものの、現実の制度設計に目を向ければ、かなり共通する要素を保持してはいるとはいえるだろう。例えば、V-dem の中では、確かに別個の指標として参加要素指標 (Participatory Component Index) と熟議要素指標 (Deliberative Component Index) は取られている。しかしそれぞれの内訳をみると、参加要素指標の一項目として「市民団体の意見が取り入れられているか」という項目があり、熟議要素指標の一項目として「幅広い意見が取り入れられているか」という項目がある。これらが意味するものは同じではないにせよ、実態として重複するものを指す側面というのは否定できないだろう。
- 20 具体的には、無報酬の公募委員 (任期1年、再任可) の人数は2008年度が140人、2009年度が100人、2010年度が64人と、わずか三年間で当初の半分以上になった。また、事業規模・予算規模に関しても、2009年度当初予算には7事業、総額約9300万円が百人委員会を通じて盛り込まれたが、2010年度当初予算では、4事業、総額約4300万円と、およそ半減した。(早尻正宏、「過疎山村の地域づくりと住民参画の展開過程：鳥取県智頭町の事例」、『北海道大学大学院教育学研究院紀要』、116、2012、p.87-99)
- 21 ブルース・アッカマン、ジェイムズ・フィッシュキン、(川岸令和他訳)、『熟議の日——普通の市民が主権者になるために』、早稲田大学出版部、2015 および 田村哲樹『熟議民主主義の困難：その乗り越え方の政治理論的考察』、ナカニシヤ出版、2017
- 22 梅原英治、「財政学体系と財政民主主義論の現代的発展 (下) 内山昭編著『現代の財政』(税務経理協会、2006年)の意義と課題」、『立命館経済学』、56 (2)、2007、p.102-121
- 23 一方で、そのうちの一人である島恭彦の財政学の教科書として『財政学概論』があるが、「財政民主主義論そのものの独自の展開はあまり見られない」(p.107)と梅原(2007)は評価している。また、重森(2004)によっても「財政民主主義論は、すくなくともこの『財政学概論』に関するかぎり、十分に展開されているとはいえない」(p.51)との評価を受けており、本稿での立ち入った詳細な検討対象からは外した。他の京都系財政学の教科書に比した時の、同書の位置づけなどについては重森(2004)を参照されたい。
- 24 池上淳、『財政学—現代財政システムの総合的解明』、岩波書店、1990
- 25 重森暁、「現代財政と民主主義」、重森暁・鶴田廣巳・植田和弘(編)『Basic 現代財政学』、有斐閣、2003
- 26 内山昭、『現代の財政』、税務経理協会、2006
- 27 梅原(2007)も、この原則に関しては本著がやや説明不十分である点を指摘(p.114)しながらも、別稿

(内山昭「日本の財政民主主義は再生できるか」『労働総研クォーターリー』、労働運動総合研究所、第25号、1997)における内山の議論と照応可能であることを指摘している(p.110-113)。^①の原則は「これは憲法が定めている国民財政主義と国会中心財政主義を体現する原則である。政党、国会議員と国民との関係が地元や業界への利益誘導で結ばれるのではなく、選挙での公約や公表した政策で結合するよう変えていく必要がある。政党や議員は整合性があり、実現可能な政策を提案する責任があるし、国民の諸階層や団体の側は権利にもとづいた正当な根拠のある要求を提出するとともに、政策の理解力、判断力を高める不断の努力が求められるということである。」(内山、1997、p.4)と照応しているとされる。しかし、「国民の諸階層や団体の側は(…)政策の理解力、判断力を高める不断の努力が求められる」という記述は、やはりかなり高いハードルを課しているように見受けられる。また、内山(1997)の中でも、議会が国民のニーズから乖離する危険性についての指摘が繰り返されているものの、では第一原則と第三原則をどのように調和させるか、などの、原則間の関係性が明らかにされているわけではない。

- 28 内山昭「日本の財政民主主義は再生できるか」、『労働総研クォーターリー』、労働運動総合研究所、第25号、1997年
- 29 イアン・シャピロ、(中道 寿一訳)、『民主主義理論の現在』、慶應義塾大学出版、2010、p.38。シャピロは「問題の核心は(…)たとえそうなることが期待され、望まれていたとしても、熟議によって人々が結合する理由など特に存在しないということである。」(ibid. p.38)とも述べている。
- 30 アーレンド・レイプハルト、(内山秀夫訳)、『多元社会のデモクラシー』、三一書房、1979
- 31 アーレンド・レイプハルト、(粕谷祐子訳)『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』、勁草書房、2005
- 32 紛争や対立の可能性が除去された、調和的かつ同質的な民主主義はむしろ正反対の全体主義に反転するという逆説が指摘されている(向山恭一、「合意と紛争：多元的民主主義理論の新しい展開」、『社会と文化』、2、2004)
- 33 シャンタル・ムフ編(青木隆嘉訳)『脱構築およびプラグマティズムと民主政治』、『脱構築とプラグマティズム：来たるべき民主主義(新装版)』、法政大学出版局、2013、p.1-22。
- 34 シャンタル・ムフ、(葛西弘隆訳)、『民主主義の逆説』、以文社、2006
- 35 ムフらを始めとするラディカル・デモクラシーには、「代議制民主主義、代表そのものにたいする反発、既成政治の選良が民衆の要求を無視し利益誘導に走っているという批判、民衆の自己統治の回復を求める立場」(p.53)などがあるとされ、代議的民主主義を批判的に検討する傾向がある(木村光太郎、「主体の政治：民主主義、ポピュリズム、ポストモダニズム」、『尚美学

- 園大学総合政策研究紀要』、30、2017、p.47-66.)。
- 36 例として、井手英策(編)『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房、2013。本著では、北歐における合意形成型政治やそれを基盤とする普遍主義、統治の安定性を肯定的に評価している(p.142, p.376-389)。しかし、闘技的民主主義の視座からすれば、そもそも合意形成の追求自体、民主主義の目的ではない。また、井手(2013)では、北歐諸国だけでなく、多くの先進国を事例として取り上げているものの、北歐諸国をモデルとした普遍主義モデルという尺度で各国を切り取っている箇所もあり(p.376-379)、基本的にはやはり北歐諸国の普遍主義や合意形成を肯定的に捉える立場がベースとなっているといえるだろう。
- 37 イアン・シャピロ、(中道 寿一訳)、『民主主義理論の現在』、慶應義塾大学出版会、2010、p.234。
- 38 とはいえ、本稿の立ち位置が、熟議民主主義へのそれに比較して、闘技的民主主義に好意的すぎないか、という反論はおそらくありえよう。しかし、財政学の議論において、熟議民主主義に明示的、非明示的にせよ、好意的な立場がとられてきた一方で、管見の限りでは闘技的民主主義が等閑視されてきたことを踏まえる必要がある。
- 39 掛貝祐太、「スイスの第10・11次年金改革における政治的コンセンサス」、『社会政策』、11(1)、2019。
- 40 Ibid p.80-81
- 41 中野育男、「海外研究 -- スイス社会保障法制の動向」、『週刊社会保障』、51(1930)、(1997)、p.52-55。同論文では、連邦政府の施策が先行する州の動向を受けたものであることを言及している(p.54)。
- 42 「オプヴァルデン、減税案可決」SWI swissinfo.ch 2007/12/17 09:01 公開記事 <https://www.swissinfo.ch/jpn/%E3%82%AA%E3%83%97%E3%83%B4%E3%82%A1%E3%83%AB%E3%83%87%E3%83%B3-%E6%B8%9B%E7%A8%8E%E6%A1%88%E5%8F%AF%E6%B1%BA/1255482> 2020/06/31 アクセス
- 43 「スイスでホメオパシーに保険適用 科学より国民の意思が尊重された結果か？」SWI swissinfo.ch 2016/08/24 11:00 公開記事 https://www.swissinfo.ch/jpn/business/%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E3%81%AE%E8%A3%9C%E5%AE%8C%E4%BB%A3%E6%9B%BF%E5%8C%BB%E7%99%82_%E3%82%B9%E3%82%A4%E3%82%B9%E3%81%A7%E3%83%9B%E3%83%A1%E3%82%AA%E3%83%91%E3%82%B7%E3%83%BC%E3%81%8C%E4%BF%9D%E9%99%BA%E9%81%A9%E7%94%A8%E3%81%AB-%E7%A7%91%E5%AD%A6%E3%82%88%E3%82%8A%E5%9B%BD%E6%B0%91%E3%81%AE%E6%84%8F%E6%80%9D%E3%81%8C%E5%B0%8A%E9%87%8D%E3%81%95%E3%82%8C%E3%81%9F%E7%B5%90%E6%9E%9C/42392112 2020/09/03 アクセス
- 44 事前聴取制は、必ずしも政治的なマジョリティではないアクターの発言権が確保されるというメリットがある。「異議申し立て」の機会の確保は闘技的民主主義の重要な要素であるが、こうした制度は選挙以外の「異議申し立て」を可能にするものであり、事前聴取制は闘技的民主主義にも資するといえるだろう。詳細は、掛貝祐太、「現代スイス財政における政府間財政調整制度改革(NFA)」、『財政研究』、13、2017。
- 45 詳細は、掛貝祐太、「現代スイス財政における政府間財政調整制度改革(NFA)」、『財政研究』、13、2017、p181-183を参照されたい。
- 46 詳細は、掛貝祐太、「現代スイス財政における政府間財政調整制度改革(NFA)」、『財政研究』、13、2017、p190を参照されたい。
- 47 彼は当初オプヴァルデン州の住民ではなく、かなり離れた地域に住んでいたが、訴訟を起こすためにオプヴァルデン州に引っ越すこととなった。“Court strikes down Obwalden tax break for rich” SWI swissinfo.ch June 1, 2007 18:30 公開記事 <https://www.swissinfo.ch/eng/court-strikes-down-obwalden-tax-break-for-rich/651040> 2020/10/01 アクセス
- 48 詳細は、掛貝祐太、「スイスの第10・11次年金改革における政治的コンセンサス」、『社会政策』、11(1)、2019、p.78を参照されたい。
- 49 複数の議論の場があることは、条件によってはむしろ妥協的な合意形成を促す可能性があることが指摘されている。(H?usermann, S., Mach, A., & Papadopoulos, Y, “From corporatism to partisan politics: social policy making under strain in Switzerland”, Swiss political science review, 10(2), 2004)
- 50 例えば、内山(1997)も「周知のように、憲法の全体構造は国民主権、基本的人権の尊重、恒久的平和主義、地方自治などを主要な原理としている。だが多くの場合、それらに財源や経済的裏付けがなければ単なる建前や目標にとどまり、それらの実質を確保することはできない。だから、基本的人権と公正な社会システムを経済的に支える役割を期待されている現代の財政において、財政民主主義はその法制的かつ実体的保障であるといえる」(p.2)と整理している。言い換えるのであれば、憲法に記されていたとしてもなお、経済的・財政的な裏付けのない民主主義の理念は、絵に描いた餅となりかねないということだろう。