国際財政学の課題と方法についての一考察

――メンデス『国際財政学』によせて――

樋口　均

世界経済の構造変化――パックス・アメリカーナの崩壊と経済的相互依存の深まり――の進行のなかで，さらにはそれに「冷戦後」世界という規定性がくわわるなかで，世界体制維持コストの分担を内実とした「財政国際化」トレンドが，財政政策の国際調整，湾岸戦費分担，対ロ支援分担など新たな様相をともないつつ，顕著な展開をみせてきた。一方，学の世界では，これを対象とした研究は立ち遅れてきたが，「ミネルヴァの梟は黄昏とともに飛び立つ」風に最近になって，一つの，ある意味で体系的な研究が出現した。メンデス『国際財政学』（1992年）である[1)2)]。本稿は，メンデスの所説を批判的に検討しながら，国際財政学の課題と方法について，若干の考察をしてみようとするものである[3)]。

1）Mendez, R. P., *International Public Finance : A New Perspective on Global Relations,* New York, Oxford U. P., 1992.

2）日本においても，貝塚啓明・石弘光・野口悠紀雄・宮島洋・本間正明編『シリーズ現代財政4 グローバル化と財政』（有斐閣，1990年）がでた。とくに第1章「国際化視点と財政」（石弘光稿）は，財政国際化を，国際公共財と国際課税という二つの問題領域について総論的に論述している。また，林健久『福祉国家の財政学』（有斐閣，1992年）と林健久・加藤栄一編『福祉国家財政の国際比較』（東京大学出版会，1992年）も，財政国際化の研究にとって示唆的な論述を含んでいる。

3）本稿は，拙稿「『財政国際化』概念について」（『信州大学教養部紀要』第24号，1990年，所収）への追補である。

I

メンデス『国際財政学』の目的は，国際財政の理論を開発すること，そして国際財政のディシプリンとシステムを開発することである。執筆動機は，世界が直面する主要な問題――世界開発と地球環境の問題――の解決にとって，国際財政の理論とシステムが決定的に重要であるにもかかわらず，これが欠如しているということ，つまり，既存の財政学文献はもっぱら国民国家とその地方政府のレベルの財政を扱っており，国際的レベルの財政について「理論的空白」があるということにある。この「空白」を埋めることがメンデスの目的にほかならない。

むろん「空白」といっても，財政の国際的側面や国際財政に言及した研究がまったくなかったというわけではない。メンデスの研究史的整理によると[4)]，マスグレイブ『財政システム』（1969年）[5)]は，世界的規模の所得分配の不平等に注目し，「人道的関心の論理は富裕国の国境でとどまりえない」，「国際的再分配」問題の有効な解決の構想は「将来の国際財政システムの主要な任務になる」という指摘を含んでいた。しかし，そうした「国際財政システ

ム」のアウトラインを描くまでにはいたらなかった。また，マスグレイブとジャレットの論文「国際的再分配」(1979年)[6]も，一人当り国内総生産のデータにより，世界各国間および各国内の所得分配の不平等を示したが，解決方法はほとんど議論しなかった。

さらに，マスグレイブ夫妻の『財政の理論と実際（第3版)』(1980年)[7]は，「財政問題の最近の，最も興味ある諸相の一つは，国際面でのその役割に関するものである。伝統的に一国財政の範囲内でのみとり扱われてきた問題の多くについて，その応用が，すなわち国際貿易，資本フロー，国連など国際組織，南北問題，への応用がますます重要になっている」とし，「国際的再分配」にとどまらない問題領域を示唆した。しかし，国際財政の議論は，アメリカの国民と企業にとっての財政的含意という観点からの限られたものであった。そして，ローゼン『財政学（第2版)』(1988年)[8]は，国際財政問題にふれたその他唯一の財政学教科書であり，最終章で，世界的観点からみて公共的である財や，また外部性，独占，所得分配が国際的広がりをもつことに，簡単に言及している。しかし，「世界的な政府は存在しない」という論拠により，国際財政のさらなる議論をやめ，あとはアメリカの観点から国際財政問題を扱っている。

この点に関連してメンデスはいう。「財政学者が国民国家を超えて見ることができないのは，あるいはそれを拒否するのは，本格的な世界政府の不在から発しているように思われる」。課税権と税法の執行権をもつ世界政府が存在しないことはあきらかである。しかし「政府と法の支配は程度の問題」であり，一定の収入徴収システムは，国連，ＩＭＦ，世銀，ＥＣなどの国際組織や政府間組織において，すでに存在する。国際財政の問題領域は存在するというわけである。

ところで，メンデスが研究史のなかで，「限界はあるにせよ，国際財政理論の最初の重要な試み」として，最も評価するのは，ドーサーの論文「国際財政の理論に向けて」(1963年)[9]である。ドーサーは，マスグレイブが整理した財政3機能（資源配分，所得再分配，経済安定）を国際面に応用した。すなわち，資源配分機能をＷＨＯやＮＡＴＯなどによる集合的サービス供給に，再分配機能を世銀グループや「国連技術援助」の業務に，安定機能をＩＭＦの業務に，それぞれ当てはめた。メンデスは，このアプローチは直感的に妥当であると評価する。当の主題を特定の国の観点からではなく国際的観点から見ようとしているからである。

だが，このアナロジーは，表面的かつ不完全だという。たとえば，ＷＨＯやその他国連諸機関の援助計画は「社会財」を供給しているといえるが，ＮＡＴＯは地域軍事同盟であり，ワルシャワ条約機構諸国など加盟国以外の諸国には利益がなかったとか，固定相場システムの維持は経済安定機能だったが，価格と雇用の安定はＩＭＦの主要機能ではなかったとか，ＩＭＦは支援の条件として「引締め」を要求するが，それは財政の安定機能に反する高失業をひきおこすとか，国連技術援助は一定の分配機能をはたしているけれども，諸国家への「税」(「強制的要素は国際世論である」）という議論は，不正確であり，資金供与は自発的拠出にもとづいており，かつフリーライディングにより妨げられるとか，資金の移転は，一国財政を基準にすれば，また流産したＮＩＥＯの基準（「第3世界」が工業生産の25％を占めるようにする資源再配分を要求）をとれば，非常に小さいとか，である。

しかしメンデスは，このようにドーサーの所説は不正確だとしながらも，基本的にはこの

方法，すなわち財政3機能の国際面への応用という方法を高く評価し，これを自己の「国際財政の理論とシステム」の方法として継承しているのである。これがメンデスの国際財政学の方法といっていい。この方法の検討はのちにおこなうが，実際，本書は，その中心をなす第II部「なぜ財政か。概観と国際面への応用」において，資源配分機能を第4章「市場の失敗――フリーライダー問題，公共財，外部性」と第5章「市場の失敗――競争の破壊，不完全市場，情報の失敗」で，所得再分配機能を第6章「貧困の軽減と分配の公平」で，経済安定機能を第7章「経済安定と調整」で，それぞれ国際面に応用する試みをおこなうという展開構成をとっているのである[10]。そして第III部「国際公共行財政のパターンの変化」で，国際財政の歴史的考察をおこなっている。そこで以下，メンデスがどのように一国基準の既存の財政原理（財政3機能）を国際面に応用しているのか，また国際財政の歴史的考察からなにを抽出しているのか，を検討することにしよう。

4）Mendez, *op. cit.*, pp. 36-39. 以下，本書からの引用ページの注記は，煩瑣をさけるため省略する。

なお，この研究史的整理はきわめて不十分である。旧西ドイツでは，かなり早くから財政の国際的側面や国際財政に注目する研究があった。Schmölders, G., Finanzpolitik, 1955（山口忠夫訳『財政政策』東洋経済新報社，1957年）や Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweite Aufl. Band IV, 1965（いわゆる『財政学全書』）である。アメリカでもバードン・シェアリングの研究があった。Schelling, T. C., "International Cost-Sharing Arrangements," in *Essays in International Finance,* No. 24, Princeton, N. J., 1955. Kravis, I. B, and Davenport, M. W. S., "Political Arithmetic of International Burden-Sharing." *Journal of Political Economy,* Vol. 71, No. 4, 1963. Pincus, J., *Economic Aid and International Cost Sharing,* Baltimore, Johns Hopkins Pr., 1965. などである。研究史的整理については，いずれも完全とはいえないが，坂井昭夫『国際財政論』（有斐閣，1976年），広田司郎『マルクス経済学全書14　財政学』（同文館，1977年），樋口・前掲論文を参照されたい。

5）Musgrave, R., *Fiscal Systems,* New Haven, Yale U. P., 1969（木下和夫監修・大阪大学財政研究会訳『財政組織論』有斐閣，1972年）。

6）Musgrave, R. and Jarrett, P., "International Redistribution." *Kyklos,* Vol. 32, fasc. 3, 1979.

7）Musgrave, R. and Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice,* 3rd ed., New York, McGraw-Hill, 1980.

8）Rosen, H. S., *Public Finance,* 2nd ed., Homewood, Ill, Irwin, 1988.

9）Dosser, D., "Toward a Theory of International Public Finance" *Kykos,* Vol. 16, No. 1, 1963. もっとも，本論文における財政3機能の国際面への応用は，はしがき部分でアイディアが提示されている程度であり，詳論されているわけではない。

10）本書は，序文と「出現」（国連で砂漠化問題「行動計画」の財源研究をした経験についての小文）を別にして，4部14章からなっている。第I部「前途多難な道」は，全体の概観と研究史，第II部「なぜ財政か。概観と国際面への応用」は，財政の理論と実際（市場の失敗，分配の公平，経済安定，政治過程），その国際面への応用，第III部「国際公共行財政のパターンの変化」は，国際公共行財政の起源と歴史的発展，現行パターン，第IV部「国際財政システムの諸構成要素」は，国際課税，世界共有財産，マクロ経済措置など，国際財政システムの構想ないし提言，という構成である。本稿の検討対象はI，II，III部であるが，筆者の関心にしたがった検討であり，すべての内容を紹介するものでないことはいうまでもない。

II

まず，資源配分機能について。マスグレイブ的財政学教科書にしたがって，それは「市場の失敗」から生じるという。いいかえると「国民国家に普遍的に存在する財政は市場の欠陥から生じる」というわけである。すなわち，①完全競争と純粋私的財の理論的世界では，自己利益で動く個人と企業の行動は，経済を「パレート効率」均衡の状態（いかなる資源再配分も少なくとも他の誰か一人を悪くすることなしには誰も良くすることはできない状態）に導くが，②現実世界においては「市場の失敗」が経済効率の改善のための政府活動を必要とする，という理解である。

それでは「市場の失敗」とはなにか。それは，公共財の供給の失敗，外部性をもつ財の存在，独占の出現，不完全市場ないし非実在市場，情報の失敗，として現われる。これら市場の失敗は，経済非効率をもたらし，経済における政府の役割の主たる根拠をなす。そして「国民国家において政府活動を要求する市場の失敗その他の欠陥は，国際面においても存在する」。国際面でも「民間のインセンティブが十分に対処できないギャップを埋める類似の必要が存在する」。財政の必然性と同様，国際財政の必然性も「市場の失敗」にあるというのである。

だが，財政の必然性をどう理解するかは，経済学の方法にもかかわる大問題であって，さしあたりおくとしても，国際財政の必然性を市場の失敗にもとめることは疑問だといわなければならない。

国際財政の必然性を市場の失敗にもとめるということは，市場原理にもとづく資本主義的世界経済の発展のどの時代にも国際財政が存在しなければならないということになるが，そして財政の必然性は国家の必然性でもあるとすると，国際財政の存在は「世界政府」の存在を必然にするという理解にもなるが，現実には，国際財政は世界経済の発展の特定の時代に生じたし，世界政府はこんにちに至るまで成立していないのである。国際連盟や国連を世界政府に準じるものとみなしたとしても，それは国際財政が生じた特定の時代でのことであった。

実際，メンデスは一方でいう。「多様な国際公共制度の登場は，19世紀末に始まり，第二次大戦後以降加速した。それは，グローバル社会の発展と，民間国際経済が対処できない，ある種の世界公共財，プラスの国際的外部効果をもつ財の促進，マイナスの国際的外部効果をもつ活動の規制，の必要性の認識の高まりとを示すものである」。また，第一次大戦後の賠償問題を「国際財政の初期の形態」だとも指摘している。近代財政がたんに市場の失敗から生まれたわけではないのと同様，国際財政もたんに市場の失敗から生まれたわけではない。国際財政が世界経済の発展の特定の時代に生じたということは，その特定の時代の世界経済の特質から国際財政の必然性を説明しなければならないと考えられるのである。

さて，メンデスは，市場の失敗の現われのそれぞれについて，その概念を説明し国際面への応用を試みているが，ここでは公共財の国際面への応用についてだけみておこう。

公共財について，メンデスは，スミスの「主権者（sovereign）の三つの義務」——国防・司法・一定の公共土木事業と公共施設の維持——を公共財の古典的モデルだとし，この3種類の公共財は，国際領域においても類似体（analogues）をもつという。たしかに，この

三つは，近代国家であれ現代国家であれ，あるいは戦争国家であれ福祉国家であれ，どんな国家でも体制維持のために最低限おこなわなければならない国家の基本的な任務であるといっていい。メンデスがまずこの三つについて国際面での類似体をもとめたことは妥当な方法だと考えられる。国際社会も一つの社会であるかぎり，なんらかの体制維持の装置をもつことになると想定しうるからである。

第一に，国防。国防は，スミスの「主権者の第一の義務」であるが，メンデスは，教科書どおり，それは「非競合」(nonrivalness) と「非排除」(nonexcludability) の両性質をもつ純粋公共財であり，その公共利益は安全だとし，国際面の類似体として，ＮＡＴＯやワルシャワ条約機構，パックス・ロマーナとパックス・ブリタニカ，「世界防衛」，国連平和維持機能，をあげている。

国防の厳密な国際的類似体は，外部宇宙からの攻撃に対する「世界防衛」であるが，その脅威はいまのところ存在しない。したがって「世界防衛」形態は存在しない。ＮＡＴＯやワルシャワ条約機構など地域軍事同盟は，攻撃された場合は「防衛」の形で，その抑止効果をつうじ平和の形で，加盟国に対し公共財を供給する。それは「国際的」だが，一定地域の防衛を企図するものであり，「地域」公共財である。しかし，それはまた，相互に，そして非加盟国に，負の外部効果を課す。国際緊張，資源の浪費，核戦争の危険は，勢力均衡を危険なゲームにする。

パックス・ロマーナとパックス・ブリタニカについては，この体制が世界平和を維持する公共財だったと主張する歴史家がいるが，維持された平和は普遍的ではなく，ローマ帝国の場合は地域的であり，英帝国の場合は選別的（公海上と植民地の一部）であった。そして両方とも他者に相当の犠牲を強いた。帝国主義は，戦争，反乱，革命，搾取，抑圧を必然的にともなう。外見的平和の利益が，これら諸状況を上回るかどうか疑問である。メンデスは，これら体制を国際公共財だとする見解に懐疑的である。一方，なぜかパックス・アメリカーナについては，しばしばこの体制が国際公共財だとされるにもかかわらず，一言もふれていない。前二者と同様，おそらくこの体制により維持された平和は普遍的ではなかったと考えるのかもしれないが，この体制が国際公共財であったかどうかは別にして，世界体制維持コストの問題は，国際財政の本質にかかわる問題領域だといわなければならない。

メンデスは，国防の最も現実的な国際的類似体は，非排除的ですべての国に利益を与える平和維持システム（戦争を防止し，かつ戦争を終結させることを目的としたシステム）であり，国連の平和維持機能は，プリミティブな形態だが，そうしたシステムであるという。国連は，世界で最も普遍的な国際組織であり，これまでのところ世界政府に最も近い制度である。国連の平和維持機能は，調停，裁定，その他非公式の外交的介入，をとおしての紛争の平和的解決を含む。平和的解決が失敗すると制裁が課される。安全保障理事会の決議は強制的でありうるし，現在のところスミスの主権者に最も類似した５大国のバックと潜在的軍事力をもつ。国連総会の決議は勧告的だが，国際世論の重みをもつ。国連「平和維持軍」の軍事行動は，これまで主に間接的（停戦・休戦・撤退の監視や監督）であったが，平和と秩序の回復および戦前の原状回復のために軍事力の使用を含む，より直接的な「警察」活動もおこなった。クウェート侵攻後のイラクに対する軍事行動は，安保理が，国連憲章で期待された方法で，すなわち５大国の全面的後押しないし少なくとも異議なしで，軍事行動を命令し

た初のケースであった。

メンデスは，普遍主義ないし国連主義の立場である。この立場からは，ＮＡＴＯに代表されるアメリカ主導の対社会主義の共同防衛にともなう国際財政問題は「地域」財政問題となり，国防の国際的類似体は，「世界防衛」が存在しない以上，普遍的な国連の平和維持システムだということになる。だが，国連の平和維持システムは，国防の類似体というよりも，世界の治安維持ないし警察である。冷戦体制期には，このシステムは有効に機能せず，アメリカが「世界の警察官」であった。「冷戦後」世界においては，湾岸戦争の戦費分担や旧社会主義圏支援にみられるように，Ｇ７諸国が世界治安維持コストを分担する図式が出現している。メンデスにおいては，対社会主義の共同防衛と国連平和維持システムの関係や後者の限界などが明確にされていない。

第二に，司法。メンデスは次のようにいう。国連の平和維持軍事行動はまた，司法の分野におけるスミスの主権者の責任に類似したものである。それは安保理の決定の実行を確実にする形態である。司法システムは，国民国家のそれよりずっと遅れているが，国際司法裁判所（「世界裁判所」）のうちに存在する。それは命令特権をもたないが，その決定は，あらかじめその裁判権にしたがうことに同意した諸当事者を拘束しうる。国際司法裁判所，国際法委員会，国連法律問題局などは，国際法の定式化，成文化，解釈，適用を支援する。国際法は，許容しうる国際的行動様式を定義し法と秩序を助成する範囲で，「世界公共財」である。世銀・ＩＭＦも，政府と民間企業の間の紛争を調停する用意があるという立場によって，また債務支払遅滞の政府への貸付を撤回することによって，契約の強制執行性を増進する役割をはたす。

第三に，公共土木事業と公共施設。スミスの「公共土木事業」（public works）の国際的類似体はまだないという。地域ハイウェイの始まり程度であり，パン・アメリカン・ハイウェイが進んでいる（パン・アフリカンとパン・エイシアンは概念的段階）。国際公共事業の先駆けは，通信衛星（ＩＮＴＥＬＳＡＴやＣＯＭＳＡＴなど）にあるともいえる。静止衛星軌道は国際公共財である。

スミスの「公共施設」（public institution）の類似体は，国連の諸機関（総会，安保理，事務局，各種専門機関，途上国110以上の国連調整官ネットワーク，地域委員会など）にみいだせるという。国連は，加盟国の関心や提案の表明の場や接触とコミュニケーションのネットワークを提供することにより，すでに国際公共財の供給者である。確実で強制的な財源調達システムがないにもかかわらず，である。数多くの専門機関は一国政府の技術官庁に類似している。専門機関の業務の多くは，とくに国際協力，共通基準，情報の普及，の促進の分野で，国際公共財をなす。

これに対して，ブレトンウッズ諸組織（ＩＭＦと世銀）とＧＡＴＴには普遍性という特徴はない，という。非常に排他的な組織として出発した。第二次大戦中の「ポンド＝ドル」二国間外交の結果である。加盟国を拡大してきたが，なお普遍的とはいえない。世銀とＩＭＦの貸付は世界公共財ではない。すべての国民に利用可能ではないし，量的に限られている。その他の活動も同様である。支配強国の気にいらない国はイデオロギー的に制限され排除される。同じことはＧＡＴＴにもいえる，と。メデンスは「公共施設」についても普遍主義の立場から考察している。

III

所得再分配機能について。この機能も市場の失敗から生じるという。分配の公平は市場メカニズムから期待される結果ではない。パレート最適配分は，初発の賦与財産の分配パターンを反映する。すなわち，①富の分配は，相続した富の分配と個人の生涯の富の蓄積に依存する，②報酬の分配は，技能・訓練・技能市場価格の，初発の分配に依存する。その結果としての所得・富・厚生の分配は，社会が公正と考えるものとは必ずしも一致しない。貧困の問題と所得と富の不平等は，経済効率によっては提起できない。そこで所得と富の最適分配は，現代財政理論の重要な一部となった，と。

メンデスは，それは国際面にも当てはまるとし，まず利用可能なデータにより次のような事実を提示する。所得分配は，各国間分配（intercountry distribution）のほうが，国内分配（intracountry distribution）よりも，はるかに不平等である。先進国内の所得分配の不平等の程度とＬＤＣ諸国内のそれとの差は，いわれるほど大きくはない。世界の不平等の主要源泉は，各国間の所得の大幅な格差である。

再分配についてみると，まず国内再分配は，あるデータ（再分配を反映して，低所得層はプラスの純利益を受け，高所得層はマイナスの純利益を被るとして算出したデータ）によれば，アメリカは上位15％層のマイナス純利益は平均当初所得の21.7％，イギリスでは同じ層のマイナス純利益は平均租所得の28.2％であり，これによってその大きさの程度がわかる。

一方，国際的再分配の主要手段は，ＯＤＡであるが，ＯＥＣＤ・ＤＡＣ加盟国のＧＮＰ総額に占めるＯＤＡの割合は，0.35％前後の狭い範囲内にとどまっている（国連総会とＤＡＣによって設定された0.7％目標の半分）。同加盟国は，世界最高の一人当り所得をもち，かつ世界人口の14％を占めており，上のアメリカとイギリスの上位15％層にほぼ等しい。0.35％の国際的再分配率は，米英の国内再分配率に比べて，微小である。

そこでメンデスは問う。なぜ国内再分配と国際的再分配とでこんなに極端な差がでるのか，と。そしてまず分配の公平に関する諸説（パレート最適再分配論，費用・便益分析，倫理的考察，功利主義，ロールズ説など）を検討する。

諸説についての結論的な考察はこうである。「分配の平等の支持論は，一つの要因ではなく，諸要因の組合せにもとづいている。哲学者と経済学者は，問題を論理的に扱おうとしてきたが，出てくる概念は，究極的には18世紀の経験主義者が『道徳感情』と呼んだものに訴えるものである」。「財政の理論と政策からみて，社会の分配の公平は一国的に必要であるという道徳的コンセンサスが存在することはあきらかである」。「経済学者と哲学者は，再分配が〈どのくらい〉おこなわれるべきかについてのコンセンサスに達しなかったが，実証経済学は，アメリカやイギリスのような国のパターンについて，そのおよその規模を与えている。国際的な再分配の規模は，一国の再分配の規模に比べて非常に小さい」。

つまり，分配の平等の支持論は，究極的には「道徳感情」に依拠するものであること，分配の公平は一国的に必要だという「道徳的コンセンサス」があること，再分配が〈どのくらい〉おこなわれるべきかについてはコンセンサスがないこと，が抽出されているわけである。

たとえば，パレート効率再分配論は，再分配が，より公平な所得分配をみるという満足感＝「効用」を贈与者に与えるならば，パレート的改善が生じるとする。現実の所得移転そ

れ自体は所得総額を増加させないが，厚生総量を増加させるからである。メンデスは，この場合の「効用」は，人道的感情ないし愛他主義（altruism）の満足感であり，この種の再分配の例は，慈善的拠出（charitable contributions）――現行の国際公共経済秩序のもとでの再分配の方法――である。だが，この「効用」は，所得再分配の動機づけとしてさほど大きくない。大部分の人はフリーライダー的傾向をもつ。これは，自発的拠出による現行の資金移転方法のもとで，「世界所得再分配」が，なぜ微小なのかの理由だという。

メンデスはさらに「実際的考察」をくわえている。二つの自己利益的な再分配支持論である。一つは，実際には人道的感情と自己利益とを区別することは困難な場合があり，財産権の執行が疑わしい時，市民闘争や革命を防ぐために貧者に与えることは，富者の自己利益でありうるということ，国際面では，富裕国が貧困国に与えることは，もし貧困国が従来の所有権ルールを無視しそうなら（所有権奪取），あるいは過度の移民を供給しそうなら，富裕国の自己利益でありうるということ，である。

貧困は犯罪と革命の温床であるといわれる。貧困は金持ちに対する貧者の憤慨を生む。国内の改革派や革命家が一国内の所得と富のより公平な分配を要求してきたのと同じく，国際的な経済不平等の拡大，富裕国による「搾取」，不公平な競争，に関心をもつ貧困国もそうする。第二次大戦後の不安定の多くは，マルクス主義諸国による分配の公平という教義的イデオロギーの輸出によって油を注がれた。国際的かつ国内的な経済不平等が，これらの運動の標語だった。ポスト冷戦期にも，もし国際的な分配のより大きな公平感を貧困国に与える諸措置がとられないならば，共産主義とは無関係に，諸国家間の不安定は持続するだろう。

いま一つは，より良い債権国，より良い債務国，より秩序ある市場，より強い契約の強制性をつくることである。それは国際経済の秩序と発展の前提条件である，という。メンデスは，外部性（externalities）の国際面への応用のところで，貧困国の開発が先進国と世界全体に対し正の外部効果をもつこと（世界貿易の増大），そしてそれが開発援助の正当化の一つの論拠であること，それはまたマーシャル・プランの背後にある根底的動機であったこと，なども指摘している。

それでは実際的に，なぜ国際的所得再分配は微小なのか，それを妨げているものはなにか。メンデスは二つ指摘している。一つは，国際的には分配の公平に対する道徳感情が国民国家におけるより弱いことである。それは，個人がなお自分自身を，世界の市民としてではなく，氏族，部族，地域の構成員として，あるいは一国の市民として考えているからである。いま一つは，富裕国の当座の自己利益，真の財政システムをもたない国際レッセフェール経済のもとでの富裕国の自己利益である。したがって資源移転は微々たるパレート的改善再分配に限られている。

しかし，とメンデスはいう。国際的な分配の公平は，究極的には重要な分野で供与国の利益に影響を及ぼす。世界貿易，国際経済協力，平和と安全保障，地球環境などである。「第３世界」諸国内の所得分配の不平等がいわれるが，一人当り所得が小さいので，完全な国内再分配をやっても人々の状態をあまり改善しないだろう。緊要なことは，ＬＤＣ諸国の「パイ」全体を増大させるための世界資源の再分配であり，目標設定のための国際会議，国民国家に存在するのと類似の資源移転メカニズム，そして最終的にはそうした移転を強制する権限をもつ世界機関である，と。

以上，所得再分配機能の国際面への応用をみてきた。国際的再分配の主要手段はＯＤＡだとして，国際的再分配が国内再分配に比べて微小であるのはなぜかを問うという問題構成であり，メンデス自身は一度も福祉国家という用語を使っていないが，一国福祉国家を基準にした規範論である。所得再分配も市場の失敗から生じるとし，再分配支持論の論拠は道徳感情と自己利益にあるとし，これを国際面にも当てはめる。だが，ここでもさきに指摘した難点が発生する。規範論的に国際的再分配がなぜ微小かと問う前に，国際的再分配が資本主義的世界経済の発展の特定の時代になぜ生じたのかを問わなければ，また一国福祉国家体制の特質を問わなければ，その本質がなにかもなぜ微小なのかも理解できないのではないか。メンデスは他面，実際的には，国際的再分配が，革命防止と開発外部効果という二つの自己利益的観点からおこなわれることを指摘していた。この点を世界経済の歴史的動態との関連で，より具体的に考察すべきであろう。

Ⅳ

経済安定機能について。これも市場の失敗から生じるという。すなわち，高失業は市場による労働と資本の非効率な配分を示唆する。生産の変動と高失業は市場の失敗を示唆する。これは「主流の立場」である。「極端主義者」は，失業は，市場の結果である，技術ショックへの市場の反応である，失業は効率的である，と考えるが，メンデスは「主流の立場」をとる。ケインズ主義である。失業は厚生の観点からも望ましくない，という。

経済安定の必要は，市場の調整能力の欠如から生じるとし，これを国際面に応用する。国際レベルでは，ある一国が生産を増加すると，新規雇用労働者は追加所得をうる。この所得の一部は輸入に支出される。その結果その国は経常収支赤字になる。一国の輸入は他国の輸出である。したがって，各国は他国が経済を刺戟することを期待する。その結果どの国も刺戟しない。要約すると，すべての国が景気後退のとき，どの国もリフレをしようとしない。すべての国が全般的リフレによって利益をうるけれども，である。そうした全般的なリフレは調整された行動（coordinated action）を要する，と。

メンデスは，「経済安定のカギは，一国的には企業と個人の，世界経済では各国政府の，調整（coordination）である」とし，次のごとくいう。最も影響力ある「国際調整メカニズム」（international coordinating mechanism）は，G7などであり，調整の主題は先進国世界の景気循環である。途上国は外におかれる。先進国世界の国内の調整メカニズムは，一国の全人口に影響を及ぼすマクロ経済目標をもち，普遍的である。また調整は強制的であり，諸活動を同時化し調和させ連関させる。それに必要な機構は政府構造により与えられる。これに対し国際面では，経済調整メカニズムは厳格な執行権限をもたない。その活動は協議とコンセンサスにもとづいたグループ活動という性格が強い。それはプラザ合意によって示されたように有効でありうるが，そうした最も有効な調整メカニズムは，構成国と適用範囲において普遍的とはとてもいえない。

そして国際調整メカニズムにかかわる諸組織を考察する。「第１世界」では，ＯＥＣＤ，Ｇ７，サミット，ＩＭＦ，ＢＩＳ，ＥＭＳ，ＧＡＴＴ，ＥＥＣ，ＥＦＴＡなどである。旧「共産主義世界」にはＣＯＭＥＣＯＮがあり，1959年の憲章改正では貿易協力と国家経済計画の調整を強調した。「第３世界」にはG77（1964年ＵＮＣＴＡＤで結成された77カ国グル

ープ，現在100カ国以上）があるが，上の「第１世界」の国際的意志決定機構にはほとんど影響力をもたない。

国連は唯一の普遍的システムであるが，どの国連機関も経済問題についての権限をもたない。それらの決議は勧告力をもつにすぎない。経済社会理事会は，主要調整機関だが，諸専門機関を共同行動させたり調和させたりする権限がない。国連憲章をつくった主要国が経済上の決定権を与えなかったからである。西側主要国は，世銀とＩＭＦを設立したブレトンウッズで国連をかわしたのである。主要国はこの二つの機関をコントロールする。最大の出資者だからである。

ＩＭＦは，固定相場制の維持を支援するために設立されたが，この調整機能は1971年までで，その後は国際流動性に関するサーベイランス機能を維持することとなった。この機能は普遍的ではなく選別的におこなわれている。国際収支難諸国の支援は，「コンディショナリティ」システムでおこなわれる。それは被支援国に厳しい引締めを要求し，政治的不安定をひきおこす。ＩＭＦは，この困難は短期的であり，長期的利益のために必要だとする。国際調整の観点から，この困難は，現行通貨システムのもとで国民国家間の国際収支均衡を維持するために必要な代価の一部である，と。コンディショナリティを課される諸国に対し，ＩＭＦは，リスケの「パッケージ」策定において政府と先進国貸付機関を調整する役割をはたす。この役割は，世界経済における契約の強制性を支持するとともに，債権者である先進国を保護するためである。債務国の利益は第二義的である。

メンデスはいう。最近の「第１世界」と「第２世界」の合併の過程は，国際二重経済をもたらすであろうが，必要なのは，より普遍的な調整メカニズムである。調整はすべての国をカバーすべきである。そうすればＬＤＣ諸国の景気循環問題は忘れさられない。それは，国際経済政策と真の調整の分野における国連の強化はもとより，世銀，ＩＭＦ，ＧＡＴＴの拡大と民主主義化を含む，国際制度改革をとおしてのみ実現される，と。

以上，メンデスは，世界経済安定機能ないし国際調整メカニズムの必然性を市場の失敗という市場原理一般の限界から説明し，主に国際調整メカニズムの制度的特徴を規範論的に考察していた。しかし，世界経済安定機能はたんに市場原理一般の限界から生じたわけではない。それは世界経済の発展の特定の時代，すなわち，戦間期以降のことであり，全般的リフレに向けてのマクロ経済政策の国際調整は1970年代以降のことであって，その必然的根拠をその特定の時代の世界経済の特質からあきらかにしなければならないのである。メンデスの所説では，この機能ないしメカニズムの全体像はほとんどわからない。主として普遍主義の立場から現実の諸組織の不備が指摘されるにとどまっている。

実際，メンデスは，これまでみてきた財政３機能の国際面への応用の議論は，規範経済学（normative economics）の領域だったとしているから，これまで指摘した難点は無理からぬことだったかもしれない。しかし，この点はあとでみる歴史的考察のところでも同じなのである。

ところで，「市場の失敗」が政府の活動を必然にするという議論に対して，「政府の失敗」という議論がある。メンデスは，政治過程の実証経済学（positive economics），とくに公共選択理論を考察しながら，この問題にふれている。結論部分だけ簡単にみておこう。

公共選択学派は，民主主義政府の主要構成分子（投票者，立法者，官僚）を，古典派市場

経済モデルの「合理的人間」と同じ仕方で行動する自己利益的存在だとみるが，公共選択についての議論の結論は，民主主義的に樹立された政府でさえも「国益」（効率的かつ分配的に望ましい結果の確保）に反応することは本来的に困難だということである。政府介入は自動的な問題解決を与えない。民主主義それ自体は完全ではない。財政は「政府の失敗」を被る。またそれ自身の一連の問題を生じる。しかし，かりに官僚が自己の私的動機で行動しても，財政学や経済学の洞察が，かれらの委任権限を実行する道具や技術的ガイドラインをかれらに与える。委任権限は，業務記述，規則，立法によって設定され，憲法の「公共の利益」の定義にしたがうが，それはかれらが私的事項に曲折することを制限する。メンデスは，このように政府の失敗については楽観的である。ブキャナンのよく知られるフィスカル・ポリシーの非対称性という議論にもふれていない。

国際面では，公共選択は，国際組織の投票方法に一部示されるとし，国連総会や専門機関の一国一票制，安保理の５大国の満場一致制，ＩＭＦ・世銀の法人型投票制（加盟国の出資額と割当額に従ってウエイトをつける），経済社会理事会などの混合投票制（一国一票だが各政治・地域ブロックを代表させる）を検討し，また国際官僚の行動にもふれている。そして結論的には，国連には民主主義過程が存在するが，支配的なのは力であり，安保理の５大国の権限の背後にある理論は，５大国が自己の意志を他国に強制しうるということである，世銀やＩＭＦの場合には，経済的自己利益が作用している，富裕国は「多数の専制」を恐れている，という。

メンデスはまた，一国財政と国際財政の類似として，財政連邦主義（fiscal federalism）にも注目している。アメリカなどでは，国家政府（連邦政府）の介入は，地域社会間の経済的不平等や地方的活動の外部性（他の地域社会に影響を及ぼすこと）にもとづいて正当化される。たとえば州や連邦によるニューヨーク市財政危機の救済である。これは国際収支赤字に陥り世銀の「計画」と構造調整貸付を受ける諸国に類似している。ＥＣも各国政府の上位にあってこれに一定の経済的管轄権をもつ政体の例である。下位政治団体への国家支援の根拠の多くは，国際財政システムのもとでの「国際財政連邦主義」（international fiscal federalism）形態の基礎になりうる，と。

メンデスの国際財政学の方法は，さきにも指摘したように，財政３機能の国際面への応用という方法であるが，財政３機能のほか「政府の失敗」や財政連邦主義も基準にされているわけである。

Ⅴ

メンデスは，財政３機能の国際面への応用と政治過程のそれを論じたあと，国際財政の歴史と現行パターンについて考察している。そのなかから注目される論点を検討しておこう。

まず，国際財政の起源について。メンデスは国際公共行財政の起源を帝国主義にもとめている。帝国主義の国家自己利益的なイデオロギーと実践である。帝国の確立と維持は，他の諸国や領土を扱うために国民国家を超えて手を伸ばす広範囲な行財政システムを必要とした。ローマ帝国，中華帝国，ロシア帝国，トルコ帝国，英帝国などである。帝国行政の主目的は，不満を抑え反乱を鎮圧し植民地の人民と資源の経済的搾取を容易にすることによって，支配者にとっての平和を維持することであった。植民地崩壊と独立後も，植民地時代からの持越

しが，行政インフラ（旧帝国からの「顧問」）や物的インフラ（旧帝国が建設した道路や鉄道）として継続し，これが二国間援助や多国間援助の一つの要素になっている。それはこんにちの国際開発援助に残る帝国主義の痕跡である。帝国主義者は，その膨脹を「後進の」人々を助けるという動機表現で正当化した。国連用語は，「後進」（backward）国から「低開発」（underdeveloped）国へ，さらに「発展途上」（developing）国へ変化した。

メンデスは，帝国主義の「国際財政」の実態を具体的にあきらかにしていないが，いずれにしても帝国主義を国際財政の起源とすることは疑問である。ましてローマ帝国等々までさかのぼることはいわんやをやである。資本主義経済の発生期になって「近代財政」が登場したのである。さしあたりさかのぼるとしてもパックス・ブリタニカであろう。だが，国際財政といっても，この時代には英帝国本国と植民地の間の財政関係であって，いわば一国内の中央・地方の財政関係に準じるものともいえる。むろん植民地に対するのと一国内の地方に対するのとでは財政的対処の仕方が異なるであろうが，パックス・アメリカーナの時代の主権国家間の国際財政関係とは性格が違うとみなければならない。むろん，パックス・ブリタニカ体制の「国際」財政関係とパックス・アメリカーナ体制の国際財政関係とを比較研究することは財政国際化の研究に意義があることはいうまでもないが，国際財政の起源をパックス・ブリタニカにもとめることは，財政国際化の特殊現代性を不明確にするのではないかと思われる。

さきにふれたようにメンデスは一方で，国際公共制度の登場は19世紀末に始まり第二次大戦後以降加速したとし，それは国際民間経済が対処できない，ある種の国際公共財などの必要性によるものであると指摘していた。またドイツ賠償問題を「国際財政の初期の形態」だともしていた。この見解と帝国主義起源説とは対立する。財政国際化ないし国際財政は，帝国主義と無関係ではないが，国際民間経済が対処できないだけでなく，帝国主義国も一国的には対処できない，資本主義世界体制全体の問題の発生を根拠として登場するものと考えられるのであって，それは第一次大戦以降のこととしなければならないであろう。

メンデスは，国際公共行財政の歴史的発展の第二の要素として，機能主義（functionalism）をあげている。それは国際組織についての非イデオロギー的な見方であり，任務や目的，そして究極的には政治領域外の人間的ニーズの観点からの見方である。実際的には，機能主義は経済社会分野における国際協力のための処方箋である。行政的には政治的アプローチではなく「技術官僚的」アプローチといえる。機能主義の最初の事例は，万国電信連合（1865年）と万国郵便連合（1878年）である。戦間期には国際連盟が設立された。総会，評議会，事務局が中心機関だが，このほか二つのカテゴリーの補助機関，すなわち法・政治的性格の機関（常設国際司法裁判所と常設委任統治委員会）と技術的な経済・社会的性格の機関（経済・金融機構，通信・輸送機構，保健機構，知的協力機構）をもつ広範囲な構造であった。後者は国際連盟の事業の機能主義的側面を示していた。それはのちに国連の専門機関として設立される機能主義的組織の萌芽であった。ＩＬＯ（1919年）も国際問題における機能主義の事例である。

機能主義は，情報関係の国際組織の形成から始まったところからみられるように，資本主義的世界経済の基礎的国際インフラの整備という側面をもつものであり，国際財政の一つの問題領域の萌芽を意味するものといえるであろう。国際連盟は，さきに指摘した資本主義世

界体制全体の問題――主要国といえども一国的に処理できない問題――の発生を根拠として設立されたものと考えられるのであって，限界はあったが，国際財政の主要な問題領域をなす。しかし，メンデスは，国際連盟の財政や賠償問題との関連についてはふれていない。

メンデスはさらに，第二次大戦以降の国際公共行財政を，ブレトンウッズ諸組織，二国間主義，国連，諸地域開発銀行，について考察したあと，現行の国際財政パターンは，多様な制度と資金フローの混合体だが，過去から発展してきた三つの主要要素を反映しているとし，①二国間主義（bilateralism），②「ブレトンウッズ・アプローチ」，③「国連アプローチ」を抽出している。これは資金フローの大きい順である。この三つのほか，④地域国際組織（ＥＣ，ＡＳＥＡＮなど多数），⑤地域軍事同盟と軍備市場（開発・厚生と競合する国際公共支出を含む）も抽出しているが，指摘のみである。

二国間主義は，大部分は経済的・政治的に自己利益的であり，一部道徳的動機によるものであるという。それは世界戦争の諸結果のうちにみられる。賠償原理，冷戦戦術，マーシャル・プランである。

賠償原理は資格にもとづく再分配要求の一例であるという。第一次大戦後の賠償問題は，限られてはいるが，国際財政の初期の形態である。第二次大戦後，アジアでは賠償問題が日本との平和条約交渉で中心問題の一つであった。日本の賠償は，しだいに近隣諸国への広範囲な二国間援助の取決めに変形していった。旧植民地諸国は広義の賠償概念を提起した。自分たちの問題の多くは旧宗主国による搾取と奴隷状態によるものであるという主張である。旧宗主国はこれを公式には認めなかったが，援助供与の一要因となってきた。

二国間援助の開始の最大の力は冷戦であった。アメリカとその連合国は，共産主義の潮流を止め後退させるためには脅迫されている諸国の経済状態を改善することが必要だと考えた。ソ連も西側との競争で二国間援助を与えた。マーシャル・プランはこれまで一国により賄われた最大の二国間援助計画である。アメリカはＧＮＰの２％を費やした。それは「パックス・アメリカーナの開始」（C.L.Mee）と呼ばれるものであった。二国間援助の主な欠点は，①タイドであること，②供与国間に調整がないこと，③多くはプロジェクト傾斜で現物形態であり外国為替形態でないこと，④政治的動機，⑤不確実（供与国の議会の歳出承認を受ける），⑥受入国側の劣等感，にあるという。

ブレトンウッズ・アプローチは，ＩＭＦ，世銀，ＧＡＴＴであるが，寡頭制的法人型権力構造と自由主義的イデオロギーにより支配された，貿易・通貨・開発への多国間アプローチだという。ブレトンウッズ型制度の多国間援助について，世銀やＩＤＡなどの欠点は，①貸付市場の限定，②ソフト・ローンが自発的拠出によること，③プロジェクト貸付，④ウエイト投票制，であり，ＩＭＦの欠点は，①国際収支問題解決に有効ではなかったこと（支援量が小さい），②経済安定化機能もはたせないこと，③国際流動性維持ないし増加（ＳＤＲ）では富裕国を助けたこと，にある。全体として，普遍性，無差別性，民主主義的意志決定過程を欠いている。

国連アプローチは，普遍性，貧困軽減，分配の公平という概念にもとづくシステムにより，ＬＤＣ諸国に手をさし伸べる試みだという。国連は貧困国への無条件援助の概念を発展させた。国連通常予算で賄われる通常技術援助計画（1948年）は多国間援助概念の発展であった。しかし規模は小さい。国連開発計画（ＵＮＤＰ）は現在，国連最大の多国間援助計画である

が，財源が自発的拠出によるものであり，援助水準は世銀やＩＭＦよりかなり小さいし，その活動は技術援助と「投資前」活動に限られており，資本投資はＵＮＤＰが管理する国連資本投資基金（ＵＮＣＤＦ）で賄われる。これまた規模が小さい。既存メカニズムの対応能力の欠如のなかで，新基金がつぎはぎ細工のように次々と設立されてきた。国連人口問題基金，国連ボランティア，国連環境計画，国連定住センターなどである。いずれも自発的拠出による。

国連システムは，国際機関の一群だが，そのなかに「国際政府」の萌芽がみられるという。平和維持（安保理，総会，事務局），司法（国際司法裁判所，国連平和維持機関），立法（安保理，総会，専門機関〈個別事項〉），技術諸省庁（専門機関ほか），中央銀行（ＩＭＦ），公正取引（ＧＡＴＴ）という類似である。このように，現行の国際公共行財政は「世界政府」の諸属性を含んでいるが，いろいろの点で不備である。各国主権原理による制限，課税権の制限，資金動員方法における「自動性」の欠如，などである。

メンデスは，国際公共行財政の歴史的考察をおこない，帝国主義，機能主義，二国間主義，ブレトンウッズ・アプローチ，国連アプローチ，地域国際組織，地域軍事同盟などの要素を抽出し，このうち二国間主義，ブレトンウッズ・アプローチ，国連アプローチを現行国際財政の３主要要素としたのであるが，これら諸要素の相互関係や国際財政全体におけるそれぞれの位置づけが明確とはいえない。また，歴史的考察と整理において，さきの財政３機能の国際面への応用という方法も生かされていない。たとえば，国家の第一の義務である国防の国際面への応用という方法からすれば，ＮＡＴＯなど地域軍事同盟の位置づけは重要なはずであろうが，歴史的考察の対象から外されている。メンデスの歴史的考察は平板なものにとどまっている。また，「普遍性は国民的民主主義政府の規範（norm）である」という命題を基準に，この規範を国際面に応用し，普遍主義の立場から，現行制度の限界を指摘するという傾向が強い。国際財政は，資本主義的世界経済の発展と関連して，その特定の時代に歴史的に登場し展開してきたのであるが，その歴史的に生成し展開する全体像が明確になっていないのである。

Ⅵ

さて最後に，一応のまとめとして，国際財政学の課題と方法について，若干の考察をしておきたい。

ところで，国際財政学の課題と方法を考えるとしても，当然のことながらその前提として，財政学の方法についてふれないわけにはいかないであろう。そこでまず，財政学の方法について，武田隆夫の所説を参照し[11]，これを手がかりにして，メンデスの国際財政学の方法を検討することにしよう。

武田によれば，財政学ないし財政学者が現実の財政を扱う場合の仕方は，「一定の基準ないし尺度→それと現実とのズレの確認→その評価」というものである。その場合の基準の内容は，国民経済の発展とか，国民生活の向上とか，景気変動の平準化とか，租税負担の公平とか，等々である。財政学の古典は，そうした仕方の原型である。スミスの基準は，自然的自由の制度であり，そこから導きだされた主権者の三つの義務とか租税４原則とかであった。ワグナーの基準は，いわば政策的介入の制度であり，国家による生産の促進と分配の調整で

あった。かれらの財政論の主内容は，このような基準によりながら，一方では国家にいかなる財政活動をなすべきか，またなすべからざるかを指示すること，他方では国家が現におこないつつある財政活動を批判すること，であった。

だが，問題は，かれらの基準がいかなる意味で基準たりえているのかにある。かれらはかれらの基準の正しさを，かれらの眼前にある資本主義を絶対化しつつその運動法則をあきらかにし，それとの関連で，証明しようとしているが，ある国のある時代の資本主義を絶対化して，それだけが社会的生産＝再生産の正しいあり方だとし，そこから自己の基準の正しさを導きだすというやり方は，なんら証明になっていない。かれらの所説がある時代ある国で広く受け入れられ支配的地位を占めたのは，それの基準が，当該資本主義の国家ないし財政にたいする基本的な要求を的確に反映していたからである。かれらの基準は，それが絶対的に正しいという意味においてではなく，「ある時代ある国の資本主義の国家ないし財政にたいする基本的要求」を代表するものだという意味において，基準たりえていたのである。かれらの所論は財政についてのイデオロギーないし財政思想である。

それでは武田の財政学の積極的内容はなにか。それは，それぞれの財政思想の，もしくはその中核をなしている一定の基準の，必然的根拠と，必然的限界をあきらかにすることができるような内容と性格をもつものである。ある時代ないしある段階にある一定の基準が普遍的に正しいかのようにみなされ，現実の財政もそれにできるだけ合致するように運営されていることには，一定の必然的根拠があるはずであり，必然的限界があるはずである。財政および財政思想の必然的根拠は，資本主義の発展段階の相違にもとめられるべきである。財政学は，資本主義財政を段階論的に考察してその必然的根拠をあきらかにするものでなければならない。

さて，以上が財政学の方法に関する武田の所説であるが，これに照らしてメンデスの方法について検討すると，次のようなことがいえるであろう。

第一に，メンデスは，財政3機能を「基準ないし尺度」として，これを国際面に応用するという方法をとっているが，そうだとすればまず，この財政3機能はいかなる意味で基準たりえているのか，またその必然的根拠と限界はなにか，などが問題にならざるをえない。

財政3機能論は，マスグレイブによって集大成された国家機能論であり，1960年代以降の財政学教科書に広く採用され，支配的地位を占めてきている[12)]。それは，シェーマテイッシュにいえば，スミスの財政論（資源配分機能），ワグナーの財政論（所得再分配機能），ケインズの財政論（経済安定機能）の集大成，いいかえれば，資本主義の各発展段階に支配的な地位をもった財政論の集大成にほかならない。そしてこの集大成は，第一次大戦以降，とくに第二次大戦以降の現代資本主義の「要求」を反映したものであり，またそこに必然的根拠ももとめられる。すなわち，現代資本主義は，どの資本主義でも必要な国家機能を必要とするとともに，くわえて福祉国家化と，生産力的には「フォーディズム」の発展とにともなって，所得再分配や経済安定といった国家機能をも必要とするようになった資本主義であり，マスグレイブの財政3機能論はそういう現代資本主義に必然的根拠をもち，その要求を代表するものであったから，財政学の世界で支配的地位をえたと考えられる。

したがって，この財政3機能を基準にするにしても，このことをふまえておこなわなければならないのであって，どの時代どの国の資本主義にも普遍的に妥当する絶対的基準として

はならないであろう。財政3機能を市場原理一般の「市場の失敗」から説明することは，このことを不明確にするものである。すでに各所でふれてきたように，メンデスはそうした説明をしていたのであり，財政国際化そのものの必然性も市場の失敗にもとめていた。だが，それでは財政国際化の特殊現代性を理解することはできないであろう。

財政3機能のうち資源配分機能は，多かれ少なかれどの時代どの国の資本主義にも存在するとしても，やはりその態様は各段階において違いがあるし，まして所得再分配機能や経済安定機能は，国内的にも国際的にも資本主義発展の特定の時代に登場したのであって，その特定の時代の資本主義のあり方と関連させて考察しなければならないのである。

どの時代どの国の資本主義にも存在する，国家の第一の義務としての国防にしても，戦間期を境に，「帝国主義国家相互を仮想敵とする軍事費」から「資本主義諸国連合対社会主義諸国連合の対立のための軍事費」へと変化し[13]，さらにその性格は「冷戦後」世界において，湾岸戦争に象徴されるように，変化している。「軍事費の国際的分担により福祉国家的体制の安定を図るという仕組み」[14]が，現代資本主義の要求となったのである。また，国際的所得再分配は，資本主義的世界体制が世界戦争や南北問題によって不安定化し，その維持・安定策が必要になって登場したのであって[15]，たんに道徳感情や自己利益といった抽象的一般論で理解できるものではないであろう。林健久は次のように指摘している。「資本主義に本来的でないところの所得の再分配を基礎とする福祉国家の衣を纏っていることが，国際的な協調による国際的な経済成長・安定からひいては国際的な援助までもを受容させる根拠になっていると思われる」。「福祉国家統合の理念が所得の再分配だとすると，第一義的にそれが国内に適用されるのは当然としても，国際的にそれが拡大適用されることは原理的に避けがたいだろう。もっとも実際には，援助はそのような原理的問題ではなく，福祉国家を中心として形成されている世界の現状を維持し安定させるという目的にかなうかぎりにおいて，行われるものであろう」[16]と。

世界経済安定機能にしても，たんに市場の失敗から生じたわけではなく，世界戦争の衝撃やアメリカ型生産力の発展によって資本主義的世界経済の自律性が減衰したことや福祉国家化したことに必然的根拠がもとめられるのであり，1970年代以降は，パックス・アメリカーナの崩壊（アメリカ型生産力の行き詰まりやＭＥ革命の進展を基底にした世界経済の構造的不安定化）に必然的根拠をもとめなければならないのである。

財政3機能論は，パレート最適と市場の失敗，パレート最適再分配，ケインズ主義など多くの基準ないし尺度によって支えられており，またメンデスは政府の失敗や財政連邦主義といった基準ももちいている。当然，これらの基準についても吟味が必要であることはいうまでもないが，さしあたりここではメンデスが事実上もちいているもう一つの基準，すなわち普遍主義についてふれておくにとどめておこう。メンデスはそれを一つの基準ないし尺度として現実の国際財政のあり方をみて，そのズレを確認し，普遍主義的な方向への国際制度改革を提言するというやり方をとっている。「世界政府」主義といってもよいであろう。「普遍性は国民的民主主義政府の規範である」，つまり国民的民主主義政府はその市民すべてに奉仕するという理念をもつ。国際面で，こうした普遍性に最もちかい制度は国連システムである。普遍主義を基準にして，現実の二国間主義やブレトンウッズ体制の限界を指摘し，さらには現実の国連システムそれ自体の限界をも指摘し，あるべき姿をさし示すというやり方で

ある。だが，この基準は絶対的に正しい基準なのであろうか。

たしかに主権国民国家体系が多くの面で限界をみせていることはあきらかである。そもそも国家主権の根幹をなす財政が国際化することそのものがその現われだといっていい。だが問題は，普遍主義という基準で現実の国際財政のズレを確認しあるべき姿をさし示すことではなく，まず財政国際化という歴史的現実の必然的根拠を，したがってまた普遍主義なり「世界政府」主義なりの必然的根拠と限界を，資本主義的世界経済の歴史的動態からあきらかにすることであろう。そうしてはじめて主権国民国家体系の限界も根本においてあきらかになるのではなかろうか。

第二に，財政学は，資本主義財政を段階論的に考察してその必然的根拠をあきらかにするものでなければならない，というのが武田の財政学の方法であったが，むろんメンデスの歴史的考察はこれとは異なる。メンデスは，国際財政の歴史的考察から，帝国主義，機能主義，二国間主義，ブレトンウッズ・アプローチ，国連アプローチ，地域国際組織，地域軍事同盟といった諸要素を抽出する〈方法〉をとっている。むろんそうした要素抽出や分類が無意味なわけではないが，それらの相互関係や内的紐帯が，資本主義的世界経済の歴史的動態と関連づけて，考察されていないために，財政国際化の必然的根拠や全体像が明確になっていない。武田のような方法が必要だといわなければならない。

武田の方法にしたがえば，財政国際化現象を段階論的に考察しその必然的根拠をあきらかにすることが，国際財政学の方法ということになろう。この場合，段階論とは，宇野弘蔵の段階論のことであることはいうまでもない。ところが，宇野の段階論は，第一次世界大戦までの資本主義の世界史的発展を，「典型」国の蓄積様式と経済政策（とくに対外政策）に即して，解明するものであって，財政国際化現象が登場する第一次大戦以降は対象外となっている。第一次大戦以降の資本主義は「社会主義に対立する資本主義」として「世界経済論としての現状分析」の対象とされているのである[17]。

だが，この宇野の段階論は，社会主義が事実上崩壊し，パックス・アメリカーナも崩壊過程にある，こんにちからみれば，見直しが必要になっている。どのように見直すのか議論が始まったところであるが，社会主義とアメリカの位置づけが焦点となるのではないかと思われる。ロシア革命以降の社会主義の一国的成立と世界的拡大は資本主義から社会主義への世界史的移行の過渡期と考えられたのであるが，こんにちからみれば，社会主義の一国的成立と世界的拡大は，一時的現象であったことになり，資本主義はその外に社会主義という反資本主義体制を一時的に生みだしたが，それを崩壊させ再び自己の内部に包摂しつつあることになる。アメリカはその間，「指導的先進国」として資本主義世界の発展を主導し反資本主義体制に対抗した。そしてその負担もあって経済的に指導性・主導性を失っていったが，資本主義世界体制それ自体は反資本主義体制をつき崩しつつ生き延びたのである。いわば「社会主義に対抗した資本主義」である。この現代世界史を段階論的にどうとらえるかという問題である。

しかしいずれにしても財政国際化現象は，こうした資本主義発展の特有の段階に登場し進展したのである。それは，資本主義世界体制の維持・安定を困難にし，資本主義各国が国際的に共同して対処しなければならない問題——主要国といえども一国的には対処できない問題——の発生を根拠にして出現した。世界戦争，資本主義的世界経済の自律性喪失，反資本

主義体制の登場，南北問題，資本主義的世界経済の構造的不安定化，こういう問題への国際的対処，これがこの段階の資本主義の一つの「要求」だったのである。その場合，財政国際化は，各国の世界体制維持コストの分担という面と，基軸国アメリカの世界体制維持コストの負担という面との，二面で進展したが，資本主義的世界経済の歴史的動態を反映して，アメリカが基軸国である間は後者が前面に，アメリカが基軸性を失うにつれて前者が前面にでる，という変化をともなっていた。世界体制維持コストは，メンデスのように財政3機能を応用すると，共同防衛ないし世界治安維持（資源配分），世界経済安定（経済安定），南北問題（所得再分配）の三つの領域に配置される世界体制維持装置（組織と政策）のコストということになる。「国際公共財」とはこの世界体制維持装置のことにほかならない。

メンデスは次のようにいう。「最近の諸事態は，現在のトレンドに秩序を与えるために国際財政の一般理論が開発されるべき段階に進んできた」。「現在の多様な国際制度のつぎはぎ細工に秩序を与え，その運営を強化ないし修正し，それらの活動を体系的なグローバルな枠組みのなかで調整する必要がある」と。だが，メンデスは，このトレンドそのものの全体像を明確にしえていない。国際財政学の課題は，まずもって過去から現在までの財政国際化のトレンドを資本主義的世界経済の歴史的動態に根拠づけ解明することにあるのではなかろうか。より具体的には，財政国際化が，各国の世界体制維持コストの分担という面と，基軸国アメリカの世界体制維持コストの負担という面の，二面で進展したとすれば，国際財政学の研究の焦点は，さしあたり，一つには，基軸国アメリカを中心とした国際財政関係の展開の全体像の究明，いま一つには，その全体像のなかでの日本財政の被規定性と規定性（財政国際化）の究明[18]，の二つの領域にあるのではないかと考えられる。

11） 武田隆夫「財政学の方法についての一覚書——財政学における『基準』または『尺度』について」（同『財政と財政学』東京大学出版会，1985年，所収，初出は，井藤半弥博士退官記念論文編集委員会編『財政学の基本問題』千倉書房，1960年，所収）。

12） 池田浩太郎「資本主義の発展と財政学説」（大川政三・池田浩太郎編『新財政論』有斐閣，1986年，所収），30～31ページ。

13） 林健久『福祉国家の財政学』（有斐閣，1992年），12ページ。

14） 同，24ページ。

15） メンデスは，すでにみたように，第一次大戦後の賠償問題を「国際財政の初期の形態」だとしていたが，それは賠償原理が資格（entitlement）にもとづく再分配要求の一例だとする観点からである。これにしたがえば賠償は国際的再分配の一種ということになる。ところで，加藤栄一は，第一次大戦後の賠償・戦債問題について次のように述べている。「賠償・戦債問題とは，端的にいえば，戦争の費用と，戦争を契機に発生した資本主義の体制的危機を抑制するための費用とを，どこの国が担うかというあらそいであった」（加藤栄一「賠償・戦債問題」宇野弘蔵監修『講座帝国主義の研究2　世界経済』青木書店，1975年，16～17ページ）。つまり「世界資本主義の戦後処理費＝戦後危機脱出費」ないし「資本主義体制維持のための政治的費用」の負担問題である，と。この世界体制維持コストを敗戦国ドイツに賠償支払というかたちで負担させようとしたことが問題の発端であった。それはいいかえれば帝国主義的な国際的再分配という形態をとった世界体制維持コストの負担問題であり，その意味で国際財政の初期の形態だったといってよいであろう。

16） 林，前掲書，24～25，26ページ。

17) 宇野弘蔵『経済政策論（改訂版）』（弘文堂，1971年），267ページ。

18) 日本の財政国際化については，さしあたり，拙稿「昭和46～48年の財政政策――『財政国際化』視角からの再検討――」（『信州大学教養部紀要』第23号，1989年，所収），同「昭和52～53年の財政政策――『機関車論』国際調整の一環としての考察――」（『信州大学教養部紀要』第25号，1991年，所収）を参照されたい。