

管 理 經 済 論

——人間による国家・資本・環境の制御——

池 上 惇 著



有斐閣
経済学叢書
10

著者紹介

いけ けみ じゅん
池 上 惇

1933年大阪市に生まれる。1956年京都大学経済学部卒業

現在 京都大学経済学部教授、経済学博士

主 著 『国家独占資本主義論』(有斐閣), 『現代資本主義財政論』(有斐閣), 『地方財政論』(同文館), 『財政学概論』(共編, 有斐閣), 『財政危機の国際的展開』(共編, 有斐閣), 『アメリカ資本主義の経済と財政』(大月書店), 『国家独占資本主義論争』(青木書店), 『現代国家論』(青木書店), 『日本経済論』(同文館), 『地域づくりの教育論』(青木書店), 『民主主義日本の憲章』(大月書店), 『減税と地域福祉の論理』(三嶺書房) ほか

管 理 経 済 論

〈有斐閣経済学叢書〉

1984年 3月20日 初版第1刷印刷

1984年 3月30日 初版第1刷発行

定価 2,900 円

著 者 池 上 惇

発行者 江 草 忠 敬



発行所 株式会社 有 斐 閣

〒106 東京都千代田区神田神保町2-17

電話 (03) 264-1311 振替 東京 6-370

京都支店 [606] 左京区田中門前町44

印刷 内外印刷株式会社 製本 新日本製本株式会社

© 1984, 池上 惇. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替いたします。

ISBN 4-641-06419-9

は し が き

人間は、自分の生活している社会と、自分たちを取り巻いている自然環境を、どのようにして管理し、かつ、制御しているのだろうか？

私たちの日常生活をふりかえってみると、大多数の人間は、自分たちの属する社会（それらは企業、官庁、学校、病院、サークル、組合、家族など、さまざまな形をとっていて、国会や政府によって一つにまとめられているものと通常は考えられているのだが）を自分たちで制御できているとは思いつかず、ましてや、管理できるとは考えもしない。企業は社長にまかせ、官庁は、上司、首長にまかせ、病院は院長にまかせ、学校は校長にまかせ、国会は議員にまかせ、政府は総理大臣にまかせてしまい、自分たちの日常生活は、社会を管理し制御するどころか、企業に管理され、官庁に管理され、学校、病院、場合によっては、自分たちの組合費でつくったはずの労働組合にまで管理されている、と感じている人々は決して少なくない。

それでいて、多くの人々は、政府が一方的に税金をとろうとすれば腹を立て、企業が「生き残り」のために人員を削減すれば、その影響をまともに蒙り、校内暴力事件が発生すれば、深刻なショックをうけ、薬害が病院で人体を傷つけると、わが身をふりかえって慄然とする。公害がひとたびおこれば、悪臭やスモッグに悩み、騒音におびやかされ、過労におちいれば、明日の健康を気遣う。

いま、何となく不透明で、先のみえないといわれる時代にあって、人間は、自分たちがつくりあげたはずの政府が、自分たちの制御の外にあって「独走」し、自分たちを何か危険なところにつれてゆくのではないかという不安に、たえずつきまわれている。

また、自分たちが改造してきた自然や環境が、公害や災害の形をとって自分たちに襲いかかり、自分や自分の子供たちの命をおびやかすのではないかと感している。

また、多くの人々は、自分たちの「働き」の成果である貯蓄が、銀行・証券会社・郵便局などの手中に集められて運用されてゆくうちに、物価が上り、預金の金利などが低下して、自分たちの財産が着実に「目減り」してゆくことに對しても大きな不安を抱いている。

これらの漠然とした不安や不満の根拠を考えてゆくものは、誰しも、自分たちのつくりだしたものが自分たちの手におえなくなり、自分たちは、社会や自然を制御し管理する力を失いつつあるのではないか、そして、そのような力を身につけてゆくには、どのようにすればよいかを考えるに至るであろう。

本書が、管理経済論の課題として設定し検討した問題は、まさに、この点に深くかかわっている。

従来、管理経済論といえば、経済を管理する技術や方法、手段をめぐる行財政機構の研究や、市場経済の欠陥を克服しうる計画経済の問題が中心的な関心であった。テクノクラートの知識の体系としての管理経済論という観さえあった。ケインズ経済学の伝統の下に発展してきた総需要管理政策や、マルクス経済学の強い影響下に発展してきた国有化政策・社会主義的経済改造論はその典型的な事例である。

だが、歴史の進歩のなかで、「経済を管理する」システムの研究は、従来、理解されてきた通説にしたがっているだけでは、もはや解決しえない問題をかかえるに至っている。

スタグフレーション、つまり高物価を伴う不況の時代にあって、ケインズ主義はもはや有効ではありえないとする学説が大きな影響力をもちはじめるとともに、計画経済の典型とされてきた社会主義的経済の管理と運営も、かつてのような高い生産力を実現しているとは必ずしもいえない状況が現われてきた。「管理の活性化」はディモックが提起して以来、管理論の基本課題となっている。

このような管理経済論における一種の混迷を背景に、かなり古めかしい「力の論理」を公然と主張し、軍事・警察機構の強化によって、利潤や支配秩序を維持しようとする傾向も顕著となりつつある。また、一種の時代逆行的な性質を帯びた「自由経済への復帰」や「公共部門の縮小、解体」の主張も、そのトーンを一段と高めつつある。

このような局面をまのあたりにして、経済学とは何か、が改めて問われはじめると同時に、経済を管理する技術としての管理経済論ではなくて、社会の主人公である人間が、自分たちのつくりだした富、文化、制度、組織などを管理し、制御してゆくシステムとして管理経済論を再構築してゆく必要性が痛感されるに至っている。

このような課題を解決してゆこうとすれば、管理経済を「従来の管理技術論や所有形態論＝国有化論の枠組み」にとどめることなく、さらに一步をすすめるをえない。つまり、社会構成員の公共的利益を実現するために、社会はどのような意思決定の機構をもつべきか？ 投票制度や代議制度の運用において、投票者であり主権者でもある国民が、社会や自然を制御するために、どのような情報、知識、判断力を要請されるのか？ そして、議会、行政機構、裁判所、行政委員会等々の諸組織が、公共的意思決定に国民の多数者をたえず参加させ、諸施設の実施にあたって国民の自発的な協力を実現するには、どのような条件が必要なのか？ 等々の問いを発することである。

これらの問いかけは、要するに、主権者としての国民が、自分たちのつくりだした富を自然と調和のとれた形で維持し、自分たち自身の人間としての生存と発達を保障しうるように活用しうるシステムを開発することに帰着するであろう。

この場合には、経済管理の技術や公共的な所有形態の「にない手」として、国民ならびにその代表者や委託をうけた人々が、現代経済のなかでどのように教育され、訓練され、学習し、人間として成長し、発達してゆくか、が問われなければならない。そして、このことは、経済活動そのものや組織の意思決定への参加（国や自治体の予算編成における国民や住民の参加、企業の経営における意思決定への労働者・従業員の参加、地域計画の策定における住民の参加等々）が、人間の判断力をどのように成長させ発達させるか、を検討するように要請することであろう。

このような新しい管理経済論の枠組みのなかで、主権者であり同時に生活者として地域に定住し、労働を行う人間としての個人は、納税者として個人所得税を中央政府や自治体に納付するとともに、各種の投票と参加制度を通じて、国や自治体の予算編成・執行をになってゆくこととなる。個人、集団、階級、

社会の民主主義的な相互関係をになう無数のネットワークが、文化、科学、技術、情報、マス・メディア、交通手段、生産手段、生活手段等を通じて形成されるには、1人1人の判断力を中心とする人間の諸力量の発達が不可欠である。主権者としての人間の発達過程の研究こそ、それ故に管理経済論の核心である。

第1次大戦前後におけるギルド社会主義は、議会制民主主義の欠点を補うものとして、生産者主権論を提唱し、彼らとの論争のなかでウェッブ夫妻は、消費者主権論を提唱した。本書は、これらの主権論との対比でいえば、国民主権の根幹に生活者主権論をおき、国民が申告制度を基礎に納税して、みずから政府をつくる権利をもつことをもって、主権論の根拠としている。生活者主権に基礎づけられた納税者主権こそ、本書の基本的立場である。このことは、免税点以下の所得しかない国民を主権者から排除するものではなく、すべての国民に、所得保障が行われることが、国民国家確立の前提である、という立場をも強調することにかかわっている。所得保障の形式が、生活保護のような公的扶助の形をとるか、それとも負の所得税という形をとるかは別として、すべての国民が最低生活費をカバーするに足る所得保障をもつべきであるとの立場は、主権者である1人1人の国民が、人間として生存する権利をもつことを公的にみとめたものである。生存とは、人間が生活者として社会や自然とかかわりを持ち、家族の内外で労働と休養を行って生命を維持することを意味しているのであるから、国民国家の主権の基礎には生活者としての国民がある、といえるであろう。

そして、この生活者の権利を保障するものとしての中央政府と地方自治体が、生産者や消費者の団体とともに参加と分権のネットワークを構成し、管理経済をになっているとするのが、本書の立場である。この点で、本書は、現代社会主義経済における「労働者自主管理」の第一義的な強調に対してやや批判的であり、労働と生活を統一した概念として、また、職場における労働だけでなく、家族内における労働やコミュニケーション、サービス、交通関係をになう労働をも含めた概念として、「生活者」の主権を管理問題の根幹に位置づけ、その上で、「労働者自主管理」や「地方分権」論を副次的要因としてしかるべき場所におくよう構想している。

かつて、アダム・スミスは、分業の進歩が人間の技巧や熟練と並んで、人間

の判断力を増進させると述べたが、彼は、同時に分業が人間を専門以外のことについて無知にするとも説いている。経済関係と人間の生存や発達とのかかわりは多くの経済学者によって注目されながら、いまだに経済理論の体系のなかに組み入れられたことはない。管理経済論は、人間による人間自身の生産物（これには、物質的富だけでなく、人間の精神生産物、文化、科学、技術、そして制度や組織も含まれる）の管理の問題を提起することによって、「人間の発達」と経済との関連という新しい領域の開拓へと導かれてゆくのである。

この点で、本書が、厚生経済学や公共経済学が問題としてきた「全知の個人」の問題に一つの解答をあたえるとともに、ロバート・オーエンが提起し、カール・マルクスによって発展させられてきた「工場制度と人間の全面発達」とのかかわりについて、より総合的な展開をなし得たとするならば、本書の経済理論上の課題は一応、果されたこととなろう。

その意味において、本書が、現代管理経済の諸問題の解明とともに、「経済学の不毛」に対する関連諸科学からの批判や、経済研究者の自己反省に対して何らかの検討の素材となりうるよう願っている。

刊行にあたって、『近世租税思想史』以来、一貫して財政民主主義の重要性を強調してこられた恩師、島恭彦教授、新しい研究の素材をたえずともに検討してきた財政学研究会、基礎経済科学研究所の諸氏、ならびに京都大学経済学部と同僚、大学院生、学生諸氏に厚く感謝の意を表したい。また、有斐閣京都支店の岡村孝雄氏には、今回、単行本として三度目の御苦労をおかけすることとなった。同氏のたび重なる御激励がなかったならば、本書は、日の目をみなかったと思う。心から御礼を申し上げる次第である。

1984年1月

京都大学経済学部研究室にて 池 上 惇

目 次

は し が き

序 章 現代社会における管理経済	1
1 管理経済と自由放任の終局	1
2 納税者による政府の予算の制御	2
3 納税者による徴税機関の制御と国民経済計算の土台の形成	5
4 予算による制御・官僚機構と文民統制	8
5 労働者自主管理・消費者主権・環境の制御	10
6 人間の生存と発達・科学者・金融機関	11
7 本書の構成	13

第 Ⅰ 部 管理経済の三要素 (17~83)

第 1 章 経済社会における管理の認識と制御	17
——管理経済の三要素——	

1 文明の成果の前にたちつくす人類	17
2 「少数者による富の管理のシステム」と 「住民による富の制御のシステム」	19
3 二つのシステムを媒介する「人間性の回復と人間の発達」	19

第 2 章 経済社会における富の管理	24
--------------------	----

1 現代経済の資本主義的原理	24
2 精神労働の独占と新しい管理システム	27
3 新しい生活様式	29

4	現代資本主義と国家	32
5	危機管理の政治経済学	39
6	国家独占資本主義と管理経済	42

第 3 章 認識と制御の主体形成 47

1	所有者意識と生活者意識	47
2	労働力商品と生活者意識	51
3	社会的費用の認識	53
4	共同体の解体と再建	56
5	潜在的能力の顕在化の条件	59

第 4 章 制御の装置とシステムの発展 62

1	工場法体系	62
2	反独占立法と公益事業統制	64
3	経済政策と財政政策	68
4	経済政策と納税者主権	74
4.1	政府部門と国民経済計算	74
4.2	財政民主主義と納税者の全面発達	77
5	地域計画における自然と人間——ライフ・サイクルと リサイクルの視点から——	79

第 2 部 現代経済社会と富の独占的管理

システム (87~183)

第 5 章 国際通貨制度とインフレーション 89

——貨幣情報からの疎外による労働力の管理——

1	貨幣の危機と制御装置の再編成	89
---	----------------	----

2 「資本主義的に統制された国家破産」擁護論としての ケインズ主義	93
3 持家政策と消費者信用——生命保険による信用力——	98
4 銀行の国際協定＝強制シンジケートと 家計管理の国際的展開	100
5 行財政制度改革と労働力管理体制の国際的展開 ——貨幣情報からの疎外——	106
第 6 章 情報化社会と社会資本の形成 ——土地所有と情報独占の現代的意義——	115
1 科学・技術・文化からの疎外による労働力管理の問題	115
2 公共の資金による私的利得	119
3 情報化社会の意味するもの——計算手段, 交信手段の発達——	122
4 現代イギリス経済における地価と投機化	130
第 7 章 予算制度の改革と軍事機構	137
1 予算制度と制御手段——ニーズの測定と 費用－便益分析——	137
2 官僚機構の再編成——重点の移行——	141
3 PPBS から漸変主義へ	144
4 経費膨張の法則と軍事機構	149
4.1 共同体の共同業務としての経費の膨張	151
4.2 官僚機構の形成と発展としての経費の膨張	151
4.3 官僚機構と軍事機構の融合による経費の膨張	154
5 経費の技術的構成と研究開発過程	155

第8章 財政危機、キャピタル・ゲイン、スタグフレーション

シヨソ	162
1 「危機論」の復活	162
2 現代の独占利潤法則とキャピタル・ゲイン	
——金融資本の資本蓄積様式と国際通貨危機——	165
3 スタグフレーションの構造	178

第3部 認識と制御の主体形成 (187~227)

第9章 貧困化と人間の発達

——平等化, ナショナル・ミニマム, 人間の全面発達——	189
1 労働の疎外からの回復	189
2 人間の欲求が科学的認識にむけられる諸契機	193
2.1 平等の要求と経済的平等化のシステム	
——ルソーの農業共和国——	193
2.2 貨幣経済のもとでの経済的平等	
——工場法の発展とナショナル・ミニマム——	194
2.3 ナショナル・ミニマムから人間の全面発達へ	
——労働過程の再編成とアメリカ的生活様式——	196

第10章 生産者民主制・多元主義・再組織化

1 多元主義の再生	202
2 反ファシズムの経済計画	203
3 計画化と所有形態の多様性	207
4 資本支出と経常支出	209

第11章 産業の国有化と公務労働

1 はじめに——ゴルトシャイトの再評価——	213
-----------------------	-----

2 現物経済思考と官僚機構の改革	214
3 財政危機と公務労働の理論	219
4 財政社会学から財政経済学へ	224

第4部 財政民主主義による社会の制御 (231~300)

第12章 財政民主主義と官僚機構の改革	233
——納税者の権利——	

1 市民革命と財政民主主義	233
2 資本主義の発展と官僚機構の膨脹	235
3 パリ・コミューンと財政民主主義の再建	239
4 現代財政民主主義の二つの型	242

第13章 経済と財政の民主主義	250
-----------------------	-----

1 経済民主主義論における財政民主主義論の欠落	250
2 経済民主主義と官僚機構の改革	251
3 民主主義と社会主義の相互前提的性格	255
4 「経済の改造」における「営業の自由と秘密」	260

第14章 地方所得税制の国際的展開	267
-------------------------	-----

1 地方財政の「型」をめぐる	267
2 レイフィールド委員会 vs. G. D. H. コール	272
3 地方所得税か、共通税か?	276

終章 個人所得税と納税者主権	282
——ロシア革命における財政民主主義の問題——	

1 社会主義における徴税業務の統制	282
2 ロシア革命前後における租税問題	285
3 納税者主権におけるアメリカ型とロシア革命	288

4 インフレーションと所得税制の危機	291
--------------------------	-----

5 税制民主化と人権の経済的基礎	295
------------------------	-----

参 考 文 献	301
---------------	-----

索 引	307
-----------	-----

事 項 索 引	307
---------------	-----

人 名 索 引	311
---------------	-----

序章 現代社会における管理経済

1 管理経済と自由放任の終局

「自己制御、つまり、私的に運営されている自由企業という神話は1929年の破局（大不況の開始……引用者）によって崩壊した。さらに、この神話は1946年の雇用法によって、公式に埋葬された。この法律によって国民主権のもとにある政府は、最大限度の生産、雇用、購買力を増進する上で、明確な責任を負うことになった。それにもかかわらず、この神話はまだ生きつづけている。」¹⁾

1963年に『管理経済論』を公表したミッシェル・D. リーガンは、このように指摘した。確かに1930年代の大不況は、アメリカ合衆国だけではなく、全世界に対して「自由放任＝レッセ・フェールの終局」を告げたようにみえ、生産、雇用、購買力、需要に対する政府の管理と制御は、文字どおり逃げがたいものとなったようにみえた。J. M. ケインズが、1936年に『雇用・利子および貨幣の一般理論』を公刊し、相前後して、アメリカ合衆国大統領ルーズベルトに公開書簡をおくり、そのなかで、第1次大戦中に開発された経済管理の手法をこの大不況時に応用するよう提言するに及んで、管理経済論の性格はますます明白²⁾となってきた。ケインズはこの公開書簡でいう。

「過去においては、古典的財政学は戦争を政府支出による雇用創造の唯一の合法的口実としてきました。大統領閣下、貴方は、このような束縛を振りすて、従来は、戦争と破壊の目的にのみ使用することを許されてきた技術を平和と繁栄の利益に合致させることができるのです。」³⁾

ケインズにあっては、経済を管理するとは、総需要を管理することであり、政府部門が、民間部門に対する総需要の補償を行う手段となるべきものであった。彼の後継者たちは「政府部門は経済的均衡の一要素である」ことを承認した。したがって、経済を管理するためには、政府予算を生産、雇用、購買力の増進のために活用しなければならない。

2 納税者による政府の予算の制御

政府の予算は、歳入と歳出からなっている。歳入は、主として、租税・社会保険・公債からなっており、歳出は、主として、(1) 軍事・警察・徴税などの強制装置、(2) 公共事業・社会資本形成、公社など政府出資会社の経済管理手段、(3) 教育、福祉、など、対人サービスの諸機関、(4) 科学、技術、文化、情報などの研究開発機関、などを含んでいる。

予算を活用して経済を管理しようと思えば、第1に、強制装置の一つである徴税機関＝財務省、あるいは大蔵省とその末端組織である各地の税務署、納税機関なしには税収が得られず、したがって、管理経済はなりたつわけがない。国民の納税こそ、強制装置、経済管理、対人サービス、研究開発支出などを支える経済的基礎であり、徴税ネットワークこそは、現代の管理経済が成立しうる大前提なのである。

この場合、納税者としての国民が、同時に主権者として選挙権をもつという関係が成立し、近代の予算制度は、租税法律主義に基づいて国会において予算審議を行う場合、納税者の同意を得なければならない。したがって、民主主義国家を前提とするかぎり、管理経済の前提となる租税の徴収は、納税者の主権によって、統制され、制御されている、という事実をたえず念頭におかなければならないであろう。

経済を管理するという場合、従来のケインズ主義は、政府部門の大きさを民間部門の必要にあわせて調節するというところにもっぱら重点をおいてきた。このために、ややもすれば納税者の同意を軽視して、同意の有無とは無関係に赤字公債を発行して資金を調達し、それによって総需要を補償しうる巨大な政

