

第一章 主権者または国家の支出（四）

第三部 公共事業・公共機関の支出（一）

第三にして最後の責務は、政府などの統治主体や主権者、共同体が、公的制度・公共機関・公共事業を設置・整備し、維持管理することである。これらは社会全体に大きな便益をもたらすが、性質上、個人や少数の私的主体では採算が取れず費用回収も見込めないため、任せることはできない。この責務に要する費用は、社会の成熟度や発展段階に応じて大きく変動する。

社会の防衛と司法の執行に必要な公共機関・公共事業についてはすでに述べた。次に同様に重要なのが、商業の円滑化と国民教育の推進である。教育制度は大きく、若年層を対象とする学校教育と、全年齢層の学びを支える社会教育の二つに分けられる。これらの事業・制度の費用をいかに賄うのが最も適切かについて、本章第三部では三つの項目に整理して検討する。

社会の商業を円滑にするための公共事業・諸機関（一）

交易・商業を支えるインフラ、すなわち整備された道路や橋、可航運河、港湾の建設・維持に要する費用が、時代や社会の発展段階によって大きく異なるのは言うまでもない。道路の整備・維持費は、その国の土地・労働の年間産出、とりわけ当該道路で運ばれる貨物の量・重量の増加におおむね比例して増える。橋は想定される車両の台数と重量に耐える強度が求められる。運河の必要水深や流量は、運航するはしけの隻数や総トン数に応じて定めるのが適切で、港湾の規模も避難・停泊する船舶の隻数に見合っているのが妥当である。

公共事業の費用は、必ずしも政府の一般歳入に依存する必要はない。多くの事業は、共通財源に負担をかけず、必要経費を自前で賄える独自財源を確保して十分に運営できる。

たとえば、街道や橋、可航運河は、利用者から少額の通行・通航料を徴収すれば、多くの場合、その建設費と維持費をまかなえる。港は荷役船舶の総トン数に応じた港湾使用料で運営できる。貨幣鑄造は費用を自弁できるだけでなく、多くの国で小幅ながら鑄

3 第一章 主権者または国家の支出（四）

造益を生む。郵便も同様に、料金収入で経費を賄い、多くの国で相応の歳入源となっている。

幹線道路や橋を通る車両、可航運河を行くはしけが、重量や総トン数に応じた通行料を負担する仕組みは、利用によって生じる摩耗に比例して維持費を負担するもので、きわめて公平である。通行料や税は一旦は運送業者が負担するが、最終的には価格に転嫁され消費者が支払う。それでもインフラ整備により輸送費自体が大きく下がるため、通行料があっても、ない場合より商品価格が安くなることが少なくない。通行料の上乗せ分を、輸送費の低下幅が上回るからである。結局のところ、最終負担者である消費者は、支払額を超える便益を受けており、負担は受益に見合っている。残る利益を得るために、その一部を拠出しているにすぎない。これほど公平な徴収の仕組みはほかに考えにくい。

豪華な馬車や郵便馬車、娯楽目的の乗合馬車や郵便用軽馬車、コーチやポストチェイスといった高級車両には、荷車・貨物馬車・荷馬車など生活や物流に不可欠な車両よりも、重量に応じた通行税をやや高めに課するのがよい。富裕層の虚栄や怠惰に基づく享樂の利用に伴う負担を財源として、全国各地への重量物輸送の費用を抑え、貧困層の生活を無理なく支えることができる。

街道・橋・運河の整備・維持費を利用者である商人や事業者が負担する方式にすれば、工事は需要のある場所に限って行われ、最も適切な地点に整備される。費用・規模・意匠の華美さは利用者の負担能力に見合う範囲に抑えられ、事業は過不足のない水準で進む。人通りのない荒地に壮麗な街道を通すことは正当化できず、州の行政官や大貴族の別邸に便宜を図るだけの工事も認められない。人の往来が乏しい場所に大橋を架けたり、隣接する宮殿の眺めを飾るために橋を設けるのも同様に不適切である。こうした無駄は、自前の収益ではなく他の歳入に依存する国で生じがちだ。

欧州各地では、運河のトン税や閘門税を民間が所有できる制度があり、所有者は自らの利益のために維持管理を怠らない。維持が許容水準を下回れば航行が止まり、通行料収入を失うからである。これに対し、利害関係のない委員会が通行料を管理する方式では、収益源である施設の保全がおろそかになりやすい。ラングドック運河は、フランス国王と当該地域が総額一千三百万リーヴル超を投じて建設したもので、前世紀末の貨幣価値で銀一マルク二十八リーヴル、英貨にして九十万ポンド・スターリング超に当たる。大工事の完成後、恒常的な修繕を確保する最善策は、計画と施工を担った技師リケに通行料を与えることだと判断され、現在その通行料は彼の一族にとって大きな資産となり、

運河を良好な状態に保つ強い誘因になっている。これを利害のない委員会に委ねていたなら、虚飾や不要不急の支出に流れ、本質部分の荒廃を招いたおそれがある。

一方、幹線道路の維持に充てる通行料を私人の収益とするのは、公共の安全の観点から適切ではない。道路は整備不良でも全面不通になりにくいため、権利者は補修を怠つても、なお通行料をほぼ同水準で取り続けられてしまう。したがって、こうした通行料は、委員会や受託者が信託の形で管理する体制に置くのが妥当である。

英国では、ターンパイクの通行料を管理・運営する受託者による不正や乱用について、各地からもっともな苦情や正当な批判が相次いでいる。多くの有料道路や料金所では、徴収額が必要な工事を最高水準で完全に実施する費用の二倍を超える一方、実際の作業は粗雑で、ときには全く行われないことさえある。もっとも、この制度は導人から日が浅く、本来あるべき完成度にまだ達していても不思議ではない。不適格者の任命が続き、業務監督や会計検査の仕組みが未整備で、通行料を作業に必要な最小限に抑える方策もないのだとすれば、制度の新しさは一定の弁解にはなる。とはいえ、こうした問題の多くは、時間をかけて議会の知恵と判断によって段階的に是正されていくはずだ。

政府内には、各地のターンパイクの通行料が補修費を大きく上回っており、無駄を削

り適切に管理すれば生じる剰余が、有事の財源として有力になり得るとの見方がある。料金を政府直営とし、兵士にわずかな加給をして徴収業務に当たらせれば、民間委託より低コストで道路を良好に保てるうえ、国民に新たな負担を課すことなく、郵便事業と同様に一般会計の補填に回せる年五十万ポンド規模の歳入を生みうる、と一部の閣僚も支持している。

この方式で相当の歳入が見込めるのはたしかだが、その規模は立案者や推進者の見込みをおそらく下回るだろう。加えて、この計画にはいくつか重大な異議がある。

第一に、ターンパイク通行料を緊急財源や赤字補填の手段に位置づけると、必要のたぎに引き上げが常態化し、英国の慣行のもとではそのペースも速まりがちである。ほとんど手間や追加費用なく巨額の収入が得られるため、政府はこの財源に繰り返し頼る誘惑に駆られる。現行水準のままではいくら節約しても五十万ポンドの捻出は見込めないが、料金を倍にすれば百万、三倍にすれば二百万が見込め、新たな徴収要員も不要である。しかし、こうした引き上げを重ねれば、内陸商業を支える仕組みは本来の役割を失って重荷と化し、重量貨物の国内輸送費は大きく上昇してそれらの市場は縮小し、生産は著しく萎む。結果として、国内産業の最重要部門が壊滅しかねない。

第二に、車両重量に比例した課税は、それを道路の維持・補修・整備に限って充てるのであれば公平だが、一般財源や他用途に回すのであれば不公平になる。道路目的に限れば、各車両が自らの通行による路面摩擦という外部費用を正確に負担することになるからである。他用途に用いれば、車両は摩擦相当額を上回る負担を強いられ、その超過分が別支出に流用される。しかもこの税は、運送コストとして価格転嫁される際に価値ではなく重量に応じて反映されやすく、負担は主として大きくてかさばる商品の消費者にのしかかり、軽く高価な商品の消費者の負担は相対的に軽い。結局、この税収の多くは、用途が何であれ富裕層ではなく負担力の小さい層から集まることになり、負担の重心がそこへ偏る。

さらに、政府が幹線道路の補修責任を放棄すれば、ターンバイク通行料の適正使用の監督はいま以上に難しくなり、徴収収入が本来の目的に充てられず人々に負担だけを強いるおそれがある。現在でさえターンバイクの受託者は零細で是正の強制は容易でないが、彼らが富と権勢を得れば、是正はいっそう困難になるだろう。フランスでは幹線の修繕財源は行政府が直轄し、農民に課す一定日数の道路労役と、国王が一般歳入から拠出する資金で賄われている。もとはフランスを含む欧州の多くで、この労役は王国評議

会の統制に服さない地方官の管轄にあったが、いまは評議会が任命・指揮する総監が、州や一般管区に配分された労役と財源を一元管理している。専制が進むほど、行政府は国家のほかの権能を取り込み、公共目的の歳入の管理を自ら担いがちになる。その一方で、フランスの主要都市間を結ぶ郵便幹線は概して良好で、地域によってはイングランドの多くのターンパイク道路より状態がよい。しかし地方の大半を占める脇道は放置され、重い車両が通れない区間が多く、馬での移動すら危険な場所もあり、確実に使える輸送手段はラバに限られる。宮廷映えする壮麗な幹線の建設には大臣たちは熱心だが、見栄えのしない実用本位の小規模工事は軽んじられ、この種の事業はその統治下では多くの場合、顧みられない。

中国やアジアのいくつかの政府では、幹線道路の補修や運河の維持管理を行政が担い、各省長官への訓令でも常に重視され、宮廷の統治評価でも主要な基準とされてきたため、この分野は総じて重んじられてきた。なかでも中国では、街道、とりわけ運河が欧州を大きく上回ると称揚されてきた。しかし欧州にもたらされた報告の多くは、好奇心ばかり強く信じやすい旅行者や、杜撰で誠実さを欠く宣教師によるものであり、冷静な検分と確かな証言に照らせば、そこまで驚くべきものではないはずだ。ベルニエのヒンドウ

スタン報告は、奇談好きの旅行記よりはるかに抑制的である。またフランスの例と同様、宮廷や首都で話題になる主要幹線だけが厚遇され、それ以外は顧みられず放置されているおそれもある。さらに、中国やヒンドウスタンなどでは、君主の歳入の大半が地租・地代により土地の年産に連動するため、耕作の奨励や産出量・価格の上昇が直ちに歳入に結びつく。販路をできる限り広げ、国内流通を自由・円滑・低廉に保つには良質な道路と運河が不可欠である。これに対し欧州では、歳入は主として地租・地代に依存せず、その連動も即時的・明白ではないため、道路や運河の整備で販路を拡張する誘因は弱い。したがって、仮にアジアの一部でこの部門の運営がうまく行われているとしても、少なくとも現在の欧州で同等の管理が同じ権限の下で機能する見込みは乏しい。

収益を生まず、便益が特定地域に限られる公共事業や施設は、国の一般財源ではなく地方財源で賄い、地方自治体が運営するほうが、維持管理は行き届き質も高い。仮にロンドンの街路照明や舗装を国庫負担にすれば、現在の品質と低コストは維持しにくい。しかも費用を地元税ではなく一般財源から拠出するなら、王国全体に広く課税して賄うことになり、その大半はロンドンの恩恵を受けない人々に及ぶ。

地方や州レベルの歳入行政で生じる不正は、どれほど大きく見えても、広大な帝国の

歳入・歳出で常態化する不正に比べれば、たいていは軽微である。加えて、地方の不正は是正がはるかに容易だ。英国では、治安判事のもとで農村住民に課される道路補修のための年六日の労役は、運用が拙くとも、強圧的・虐待的な徴用に陥ることはまれである。これに対しフランスでは、監督官の管轄下にあっても運用が殊さら賢明というわけではなく、徴用はしばしばきわめて残酷で抑圧的だ。こうした義務労働は、官吏の不興を買った教区や共同体を懲らしめる主要な圧政手段の一つになっている。

特定の商業分野や産業の取引を円滑に進めるには、公共事業・公共施設と、それを支える各種制度や機関の整備が不可欠である。

前述の公共事業や公的制度・機関の目的は、商取引と経済活動全体を円滑化し、広く交易を促進することにある。しかし、特定の部門をさらに後押しして円滑化するには、分野別の専用機関や個別制度が必要であり、その運営には特別の追加費用、すなわち例外的で多額の支出を伴うのが常である。

当時「未開」と称された地域との通商には、特別の保護が不可欠だった。西アフリカ沿岸で交易する商人の貨物は、通常の店や商館では安全を確保できず、住民の襲撃から守るため保管場所を要塞化する必要が生じた。温和と見なされたインド亜大陸でも統治

の手が行き届かず、同様の備えが求められ、英仏両東インド会社は身の安全と財産保護の名目で最初の砦の築造を許された。一方、強力な政府が外国人の城塞建設を認めない国では、大使・公使・領事を置き、自国民同士の紛争は自国法と慣行で裁き、現地住民との争いにはその公的地位を背景に介入して、私人には得られない保護を与える必要が生じた。通商上の利害はしばしば、戦争や同盟の観点では必要のない国にも使節の常駐を求めた。トルコ会社の取引はコンスタンティノープルに常設大使を置く契機となり、ロシアへの最初の英国使節も純粹に通商上の利益から生まれた。欧州諸国間の通商が不可避にもたらす恒常的な接触は、平時でも近隣に大使や公使を常駐させる慣行を広げた。この慣行は古代には見られず、十五世紀末から十六世紀初頭、すなわち通商が欧州各地に広まり、各国がその利害を本格的に意識し始めた時期に始まった。