

貝塚啓明 館龍一郎
財 政

現代経済学

現代経済学 7

財 政

貝 塚 啓 明
館 龍 一 郎

岩 波 書 店

財 政

1973年 1 月 18 日 第 1 刷発行 ©

1973年 11 月 30 日 第 3 刷発行

¥ 1200

著 者 貝 塚 啓 明
館 龍 一 郎

発 行 者 岩 波 雄 二 郎

東京部千代田区一ツ橋 2-5-5
発 行 所 株式 岩 波 書 店
会社

落丁・乱丁本はお取替いたします

精興社印刷・牧製本

は し が き

公共部門の経済活動に対する関心が最近急速に高まっている。本書は、この公共部門の経済活動についての分析を目的とするものであり、大学の後期あるいは大学院初級のテキスト・ブックとして執筆されたが、広く公共部門の経済学に関心を持つ人びとの理解に役立つならば望外のよろこびである。

最初に、本書の特徴とみられる基本的な考え方の二、三について述べておくことにしたい。

第一は、従来の財政学の構成とは異なり、公共部門の機能を中心に編別を行なったということである。すなわち、伝統的な財政学においては、財政支出について簡単な分析ないし記述を行なったのち、公共支出は与えられたものとして、その財源がどのように調達されるかという問題、つまり各種の租税および公債について検討するという構成が採用されてきた。これに対して本書では、公共部門の果たすべき三つの基本的な機能に対応する構成を採用した。これは、公共支出とその財源の調達とは密接不可分の関係にあり、財源の調達方法と無関係に支出を論ずることはできないという基本的な考えによるものである。

第二は、上記の基本的な考え方にもとづき、伝統的な財政学では比較的軽視されてきた公共支出の分析にかなりのウェイトを置いたという点である。

第三は、最近の公共経済学にみられる考え方に、公共部門の経済分析を政治過程の経済分析とみる考え方があるが、本書では、このような考え方を採らなかったということである。我々は財政における政治過程の重要性を否定するものではないし、財政の社会学が今後発展することを期待するものであるが、公共部門の経済分析すなわち政治過程の経済分析とする見方は一面的であるという批判を免れない。また、この種の分析に進む前に明らかにすべき多くの問題が残されていることも事実である。このような見地から、本書では政治過程についての分析は

主として規範的な分析に限定することとしたのである。

このような財政理論に対する考え方の結果、本書は、公共支出に関してかなりウェイトを置く一方、租税負担の配分に関しては従来の財政理論の一面を受け継ぎ、公平な課税の重要性を強調している。また安定政策としてのフィスカル・ポリシーについては、多くの読者がすでに所得分析に関して予備知識をもっておられることも考えてその概略を説明するにとどめた。成長における財政の役割については、いままで余りまとまって取扱われたことがないので、成長理論に即して公共部門の経済活動を分析した。なお、複雑な問題や特殊な問題は、付論、小活字を用いた節として取扱ったので、通読の場合は省略されても差し支えない。

以上、本書の構成に関する筆者の考え方を説明したが、公共部門の重要性が高まり理論面においても公共経済学の発展が予想される現在の時点において、公共部門のあらゆる分野にわたって網羅的なテキストを書くことは率直に言って必ずしも容易なことではない。したがって、残された問題も決してすくなくないが、今後、読者諸兄姉の批判を得て本書を拡充していきたいと考えている。

テキストの執筆にあたっては、多くの先学の成果を利用させていただいたが、とりわけ R. A. マスグレイブ教授の業績に負うところがすくなくない。また、日頃われわれに対して寄せられた多くの先輩、同僚の方々の直接間接の御教示に対しこの機会にお礼申し上げたい。なお、本書の第2章、第6章、第7章、第8章については、大阪大学大学院博士課程の本間正明君に草稿を検討してもらい有益なコメントを得たことを付記したい。

最後に、岩波書店の方々、とくに竹田行之、浅井和弘、島村ヨハネ氏が本書の企画・執筆・校正のすべての段階において、注意深く、また忍耐強く筆者の仕事を援助して頂いたことに対して厚くお礼申し上げる。

昭和47年12月

著 者

目 次

は し が き

序 章

なぜ政府の活動が必要とされるのか・・・・・・・・・・ 2

政府活動の最適水準・・・・・・・・・・ 7

第 I 部 資源配分と公共部門

第 1 章 公共部門の現状

1.1 国民経済に占める公共部門の比重・・・・・・・・・・ 15

1.2 公共支出の構成・・・・・・・・・・ 19

1.3 租 税 と 公 債・・・・・・・・・・ 23

第 2 章 公共部門の純粋理論

2.1 学説史的系譜・・・・・・・・・・ 36

2.2 公共財の理論・・・・・・・・・・ 40

2.3 公共財の提供と所得分配・・・・・・・・・・ 44

2.4 公共財をめぐる問題・・・・・・・・・・ 47

2.5 政 治 過 程・・・・・・・・・・ 54

第 3 章 公共支出の経済効率

3.1 公共支出決定の制度的側面(予算制度)・・・・・・・・・・ 63

3.2 予算編成の問題点と改善策・・・・・・・・・・ 66

3.3 費用便益分析・・・・・・・・・・ 71

第 4 章 課税の中立性

4.1 労働供給への影響・・・・・・・・・・ 83

4.2	貯蓄への影響	89
4.3	投資への影響	93
4.4	資金調達形態への影響	100
第5章 税制と資源配分——超過負担の問題——		
5.1	直接税と間接税——伝統的な議論——	105
5.2	超過負担——一般的な議論——	108
	付論：超過負担の推定	112
第6章 公共部門と動学的資源配分		
6.1	公債の負担	118
6.2	公共投資基準	127
第Ⅱ部 公共部門と分配の公平		
第7章 分配の公平と税制		
7.1	公平の原則	146
7.2	所得の定義——包括的な課税ベース——	152
7.3	法人税と個人所得税	158
7.4	所得税の控除・税率および租税回避・税務行政	163
第8章 租税の転嫁・帰着		
8.1	転嫁と帰着	169
8.2	帰着の諸概念	171
8.3	帰着の分析のフレーム・ワーク	173
8.4	一般消費税の帰着	178
8.5	法人税の転嫁と帰着	182
第9章 社会保障と財政		
9.1	社会保障支出の現状	193
9.2	最低生活水準の保証	199

9.3 社会保険の性格	204
第Ⅲ部 公共部門と経済安定・成長	
第10章 財政政策の効果——静学的分析——	
10.1 単純なモデルにおける公共部門	213
10.2 裁量による政策とビルト・イン・スタビライザー	220
10.3 財政政策の金融的側面——国債管理政策——	224
第11章 財政政策の伸縮性——政策の遅れ——	
11.1 政策の遅れと予想の不確実性	233
11.2 動学的な分析	237
第12章 経済成長と財政	
12.1 なぜ成長政策が必要とされるのか	243
12.2 ハロッド＝ドーマーの理論	247
12.3 新古典派の理論	256
12.4 新古典派モデルにおける財政政策の役割	265
参 考 文 献	275
人 名 索 引	279
事 項 索 引	282

序 章

今日の経済の最も重要な特徴の一つは、しばしば混合経済(mixed economy)と呼ばれるように、経済に占める政府あるいは公共部門の比重が大きいことである。このような政府あるいは公共部門の経済活動すなわち政府による財およびサービスの供給、補助金、移転支払いなどが一国全体の経済活動にどのような影響を与えるか、またそのために必要な財源調達的手段、具体的にいえば租税・借入れ(公債の発行)・貨幣の追加的供給などが経済活動にどのような影響を与えるかを分析するとともに、経済の安定的な成長、資源の望ましい配分、望ましい所得の分配を実現するには、どのような政策の組合せが必要かを明らかにするのが本書の目的である。

ところで財政(public finance)という言葉は、元来は政府の活動に必要な財源をどのようにして調達するかを意味するから、財源の調達に加えて政府支出の影響を分析の対象とする場合には、財政ないし財政学と言うよりは、公共部門の経済学(economics of public sector)という名称のほうがより適切であると言えるかもしれない¹⁾。本書では、この公共部門の経済学という意味で財政学という言葉を使うことにする。

本章では全体についての鳥瞰を与える目的で、なぜ政府あるいは公共部門の活動が必要とされるのか、さらに、このような政府活動の最適水準とはなんであるかという問題について概説することにした。

1) 最近、公共経済学(public economics)という言葉がよく使われる。狭い意味での公共経済学は、ここでいう公共部門の経済学に一致するが、公共経済学の対象は必ずしも公共部門の活動に限定されない。したがって、ここでは公共経済学という言葉を使わないことにした。

なぜ政府の活動が必要とされるのか

どのような経済でも、なにをどれだけ生産するか、また生産物をどのように分配するかという問題を解決しなければならない。資本主義の経済では、なにを、どれだけ生産し、これをどのように分配するかは、主として市場の決定に委ねられる。つまり価格によって伝達される情報に基づいて資源の配分、財の生産がなされ、これに応じて所得の分配が行なわれる。もちろん純粋の資本主義経済は存在しないから、現実の経済では慣習や伝統に基づく生産や分配がまったく行なわれないわけではないし、今日の資本主義経済では市場機構に代わる政治的決定が大きな比重を占めていることも否定できない。しかし市場機構(価格機構)が決定的な役割を演じているところに資本主義経済の特徴がみられるのであり、資本主義の経済は競争的な市場の働きを活用することによって発展してきたのである。

ところで、この市場機構が資源の望ましい配分を実現するためには、いくつかの条件が満たされていなければならないが、つぎに述べるように現実の経済ではこのような条件が満たされない分野が存在するし、市場機構によって達成される所得の分配が望ましい分配と一致するという保証も存在しない。さらにまた市場機構が経済の安定、経済の望ましい成長を実現するという保証も存在しない。政府あるいは公共部門による介入が必要とされるのは、このように現実の経済には市場が適切に機能しえない分野があるからである。

市場の失敗と政府の活動

国民の福祉にとって極めて重要であるにもかかわらず、市場機構のなかで活動している私企業によってはまったく供給されないか、供給がなされても不十分にしか行なわれない分野が存在する。

このような例として第一に挙げられるのは、国防や外交、伝染病の予防などである。いま、伝染病の予防について考えてみることにしよう。国が検疫を実施するとか、伝染病患者の隔離を行なうことによって得られる利益は国内のすべての

人々に及び、彼がその代償を支払う意思があろうとなかろうと、すべての人が同じ程度の保護を受けることになる。検疫によって得られる利益を特定の人にかぎり、代償を支払う者とそうでない者とを区別することはできない。そして、この場合、人々は代償を支払おうと支払うまいと同程度の利益を受けることができるのであるから、経済合理的に行動するかぎり、人々はこのようなサービスに対してすすんで代償を支払おうとはしないであろう。したがって、市場機構によっては、このようなサービスの供給は行なわれない。

これらのサービスは、通常の財やサービス、たとえば衣服や理髪などと違い、代償を支払わない人に対しても供給を拒むことができない(排除することができない)という点で、また、人々はたとえその供給を欲しないとしても、これを拒むことができないし、その負担をまぬがれることができないという点で、通常の私的な財と区別される特徴を具えている。このような財・サービスはしばしば公共財(public goods)と呼ばれるが、このような公共財は私企業によっては供給されえないのである。

第二に挙げられるのは、教育や消防などである。いま初等教育について考えてみることにしよう。教育は個人個人に対してなされる。したがって教育は通常の財やサービスと同様に民間の手に委ねることもできる。事実、江戸時代の庶民の教育は寺子屋や私塾に委ねられていたのである。しかし多くの人々が読み書き算盤を習い、字を読み簡単な計算ができるようになれば、教育を受けた個人が利益を受けるだけでなく、その利益は広く社会全体に及ぶ。しかしこの社会的な利益は個々の学生や生徒に帰属するわけではない。したがって、生徒や保護者は、社会的な利益に対してまで代償を支払おうとはしないであろう。その結果、教育が民間の手に委ねられているかぎり、その供給は社会的に望ましいと考えられる水準にくらべて不足することになりやすい。つまり、この場合には教育によって個人個人が受ける私的な便益と、社会が受ける社会的な便益との間に乖離が存在するために、社会的な観点から必要な財の供給が十分に行なわれないという問題が生じる。別のいい方をすれば、教育の「外部効果」が個々人の支払う代償、すなわち授業料や束脩に反映されないために、このような状態が生じるのである。ほ

とんどの国が今日、初等教育を義務教育とし政府がその供給に責任を負っているのはこのためである。ところで、教育が強制(compulsion)を伴う義務とされる場合には、たとえその供給を欲しないとしても、これを拒むことは許されないから、義務教育は公共財と見なされることになる。つまり、教育そのものは私的に供給することもできるが、その外部効果を考慮して、公共財として政府によって供給されるわけである。(ただし、教育は必ず公共財として取扱われなければならないというわけではない)

第三は、電気・ガス・水道・電信・電話などの公益事業である。よく知られているように、市場機構の働きを阻害する重要な要因として独占が挙げられる。この独占の弊害を取り除くために独占禁止政策(競争維持政策)が採用されるのであるが、規模の利益が大きく規模の増大に伴って平均費用が逡減するような事業では、競争は資源の効率的な利用を導かない。このような場合には、独占的な供給が最も効率的である。しかし、独占に伴う競争の制限は妥当な価格形成をさまたげる。したがって、このような場合には、政府による干渉が必要となる。公益事業が政府によって行なわれるケースが多いのはこのためである。日本では、政府による直接経営と公的機関による価格およびサービス基準の規制とが半ばしているのが現状である。

以上のほか、危険あるいは不確実性の存在もまたしばしば市場の失敗をもたらす。というのは、先物市場が形成される市場はきわめて限られているし、どんなに保険が発達しても、すべての危険が保険でカバーされることはありえないからである。したがって、将来についての不確実性がきわめて大きい事業、たとえば大規模な灌漑事業・原子力発電などは、政府によって行なわれることにならざるをえないのである。

所得の再分配

どのような所得分配が望ましい分配であるかは、価値判断の問題であり、価値判断をぬきにして望ましい分配の在り方を決定することはできない。

ところでこの所得の分配に関連して、所得の望ましい分配はすべての人の所得

の限界効用が等しい状態であるという主張が時としてなされる場合がある。ある個人 A の所得の限界効用が、ある個人 B の所得の限界効用をこえるならば、所得を B から A に移転することによって社会全体の厚生(welfare)を高めることができるというのが、この主張の基本的な考え方である。したがって、もし所得の低い人の所得の限界効用のほうが所得の高い人の所得の限界効用に比べて高いならば、高所得者から低所得者への所得の移転は社会の厚生を高めると主張することができるわけである。しかし、個人相互間の効用は比較不可能であり、低所得者の1円は高所得者の1円よりもいつでも大きな満足をもたらすとはいえない。それゆえ、望ましい所得の分配は、すべての人々の所得の限界効用が等しい状態であるといった主張は、所得再分配政策の有効な指針とはなりえないのである。

しかし、どのような所得の分配が望ましいかが人々の価値判断に依存するということは、市場機構を通じて達成される現実の所得分配がそのまま容認されるということではない。市場機構を通じて達成される所得分配は、こんにち広く社会に受け入れられている「公正」という基準に照らしてみると多くの問題を含んでいる。たとえば、所得の分配を市場機構に委ねる場合には、高齢者や母子家庭は僅かな収入しか得ることができず、みじめな生活に落ちこむことになるが、このような状況は多くの人々にとって到底容認しえない状況であろう²⁾。また、政府の介入がない状況のもとでは、富裕な家庭に育ち十分な教育を与えられた人々や多額の遺産を受けた人々が高額所得を得る一方、貧しい家庭に育ち十分な教育を受けられなかった人々が低い所得に甘んじなければならないという状況が生じる。今日、所得(および富)の再分配が政府の重要な役割とされているのは、このためである。とくに国民に一定の最低生活水準を保証し、そのための所得の移転を政府が行なうことに関しては殆ど異論が存在しない。われわれは第9章でこの問題についてくわしく説明する。

2) これらの基準は不変ではなく時代とともに変化する。資本主義の初期には、貧困は怠惰の結果と見做され、ただだか「慈善」の対象と考えられるにすぎなかった。

安定と成長

過去において市場経済はしばしば景気変動を招来し、ある時期には大量の失業を生じる一方、またある時期にはインフレーションを生じるというパフォーマンスを示してきた。しかも、市場経済は、このような失業やインフレーションから回復するための十分な復元力を欠くことが明らかにされたのである。すなわち、景気が停滞して大量の失業が生じるような場合には景気回復のために投資の増大が望まれるが、個別企業の立場からみると積極的な投資政策の採用は、他の企業とりわけ投資関連企業に有利な影響を与えるにもかかわらず、当該企業にはあまり大きな影響を与えない。むしろ場合によっては当該企業の立場を一層困難にする。したがって、景気の安定のために積極的な投資政策が望まれるときに、逆に消極的な投資政策が採用され、景気をますます悪化させることになりやすい。つまり、この場合には個別企業の受ける私的利益と社会的利益との間に乖離が生じ、社会的に望ましい水準以下の投資しか行なわれないために、大量の失業が生じるのである。したがって完全雇用を実現するためには、政府による公共投資や民間投資を刺激するための租税政策といった政府の介入が必要となる。

今日、完全雇用下における景気の安定が財政金融政策の大きな課題の一つになっていることについては、あらためて説明するまでもないであろう。この問題は第Ⅲ部においてくわしく取扱われる。

ところで、最近では、安定とならんで経済成長の促進が、後進国や停滞的な先進国における政府の重要な役割と考えられるに至っている。第12章で述べるように、成長に伴う公害その他の社会的費用の増大を考えあわせた場合、経済成長を経済政策の目標とすることが果して適当であるか否かについては疑問がないわけではないが、ここでは、これらの問題には立入らない。ただ、市場で決定される蓄積率が社会的に望ましいと考えられる蓄積率に等しいという保証はなく、したがって望ましい成長を実現するためには、政府の介入が必要となることを指摘するにとどめよう。

政府活動の最適水準

前節で、われわれはなぜ政府の活動が必要とされるかについて考察し、(1)資源の公共目的への配分、(2)所得の再配分、(3)経済の安定と適度な成長の実現が、財政の主要な役割であることを明らかにした。ところで、このような政府の活動の最適な水準を決定する何らかの基準が存在するのであろうか。この問題に答えるために、資源の公共目的への配分という機能と、所得の再配分、経済の安定と成長という機能を区別して考えよう。

まず資源の公共目的への配分については、民間部門における資源の最適配分の場合と同様に、所得の配分を所与としたとき、資源の社会的限界利益(marginal social benefit)が社会的限界費用(marginal social cost)³⁾に等しくなるように、資源をすべての用途に振り向けるべきだという準則が理論的に導き出される。なぜならば、このような状態が達成された場合、資源を一つの用途から他の用途に振り向けるならば社会的厚生は減少するという意味で、このような状態は一つの最適状態だからである。したがって、財政支出に伴う社会的利益および社会的費用が明確であり、計測可能であるならば、このような準則にしたがって資源の配分を行なうことが望ましいわけである。第3章で詳しく説明するように、費用便益分析は、このような考え方を適用しようとするものである。しかし、前節で見たように、公共財については、通常の財と違い公共財に対する人々の選好が必ずしも正しく顕示(reveal)されず、市場機構にもとづく公共財の提供は困難であること、したがって、社会的限界利益を計測するのが一般に困難であること、また社会的費用についても同様の困難があるために、この準則を適用しうる分野は特定の分野に限られざるをえない。したがって現実の政策決定にあたっては、政治過程を通じて政府によって決定されることにならざるをえないのである。

3) ここでいう社会的限界費用とは、通常のコストという意味ではない。特定の用途に資源を配分することに伴うコストとは、資源を他の用途にあてたとき生ずるであろう社会的な限界利益が失われることであり、機会費用(opportunity cost)にほかならない。

ところで資源の公共目的への配分が市場機構によっては困難であり、政治過程を通じて決定されるとした場合には、公共支出を賄うための課税をどのように配分するかが大きな問題となる。人々が、通常の財に対すると同様に、公共支出に対しても、その受ける便益に応じて対価を支払い、自らの選好をいつわる(cheat)ということがないならば、人々が支払おうとする対価に応じて課税を行なうことができる。しかし、すでに説明したように、公共財については、このような市場機構、あるいは市場機構類似のメカニズムが機能しない。したがって、別の方法で課税を配分しなければならない。この場合、財政学における伝統的な考え方の一つである、人々の支払い能力(ability to pay)にもとづいて課税するという原則(これを応能原則ともいう)が税負担の公平な配分の基準となる。公平な税制がどのような内容のものでなければならないかは、所得の分配に関する政策が究極的には価値判断にもとづくのと同じように、やはり価値判断に依存する。ただ、所得を支払い能力とみて、同一の所得水準に対しては同一の税負担が課されるべきであり、所得水準の異なる人々の取扱いにおいては、所得水準の高い人ほどより重い税負担(より高い税率)を負うべきであるという点については、今日ほとんど異論が存在しない。このような公平な税制が満たすべき要件については、第7章においてくわしく検討される。

つぎに所得の再分配を直接の目標とする公共部門の機能について考えてみよう。所得の再分配は、社会の一部の人の購買力を他の一部の人に移転するにすぎないから、このような所得の再分配は、本来民間部門に向けらるべき資源が公共部門に向けられるという意味での費用(負担)を伴うものではない。したがって、所得の再分配機能について言えば、社会を構成する多数の人々が望ましいと考える所得分配を実現するように所得を再分配する政策が、最適な水準を決定するわけである。ただ、所得再分配のための所得の移転は、経済活動に対して中立的ではない。すなわち、所得の再分配のために採られる累進所得税は、高額所得者の勤労意欲を弱めるかもしれないし、運用を誤れば失業救済制度などの救済制度は労働の供給を減少させるかもしれない。また、高所得層から低所得層への購買力の移

転は、奢侈品に対する需要を低下させ資源の配分にも影響を与えるかもしれない。同様に学校給食制度は粉ミルクに対する需要を増大し、資源の配分に影響を与えるかもしれない。さらに、所得の再分配は貯蓄率に影響を与えることによって、経済成長率にも大きな影響を与えるかもしれない。したがって、最適な政府の活動を決定するにあたっては、各種の政策目標について人々の意見の帰するところを正しく見定めて、その水準を決定すると同時に、またその経済活動に与える影響を考慮して、支出に必要な財源の調達を考慮することが重要となる。

ところで、各種の政策目標について社会のコンセンサスを見定めるということは、理論的・抽象的にいえば、複雑な経済活動の成果(消費水準・所得分配の状態・公共財の供給量など)を社会全体の厚生(welfare)に結び付ける社会厚生関数(social welfare function)を設定すること、つまり複雑な経済活動の成果について、社会の多数の人々の同意が得られるような評価基準を見出すことにほかならない。したがって最適な政府活動の水準とは、与えられた制約条件のもとでこの評価基準に照らして最も望ましいと考えられる成果を達成するような政府活動の水準、つまり社会的厚生を最大にするような水準にほかならない。いわゆる最適予算(optimal budget)とは、限られた資源の制約のもとで、この社会厚生関数を最大にする公共部門の予算のことであるから、理想的には、公共部門の予算はこのような最適予算でなければならない⁴⁾。しかし、広く意見の一致が得られるような価値判断(評価基準)が限られていること、政策目標そのものを必ずしも明確に規定しえないことのために、最適予算の現実性には数多くの問題が残っているといわざるをえないのである。

いままで見てきたように市場における私企業の行動によっては、公共財の適正な供給、所得の公正な再分配、経済の安定と望ましい成長が確保されないとすれば、市場機構に代わる別の機構なり原理が必要となろう。このような機構としてまず考えられるのは、市場に代わる投票の役割である。すなわち、市場における

4) 政策目標は外生的に与えられるとするティンバーゲン流の fixed target approach によれば、 n 個の独立な政策目標を同時に達成するためには、少なくとも同数の独立な政策手段がなければならない、という関係が最適予算成立の必要条件である。