

現代の 經濟政策

混合經濟における政府の役割

正村公宏

著

現代の 經濟政策

混合經濟における政府の役割

正村公宏

著

東洋經濟新報社

著者紹介

- 1931年 東京に生まれる。
1958年 東京大学経済学部卒業。
1968年 専修大学経済学部専任講師、同助教授を経て、
1974年 専修大学経済学部教授（現職）。
専攻 経済政策・経済体制・日本経済。現代の経済問題を中心に、福祉・教育など広い視野に立って原理的および歴史的な分析を精力的に展開。民間のシンクタンクである社団法人現代総合研究集団の会長を兼務。
著書 『現代日本経済論』日本評論社、1968年。
『経済思想の革新』NHK ブックス、1969年。
『知識産業論』中央経済社、1992年。
『日本経済論』東洋経済新報社、1978年。
『戦後史』筑摩書房、1985年。
『福祉社会論』創文社、1989年（福武直貴）。
『現代史』筑摩書房、1995年。
『成熟社会への選択』NHK ブックス、1993年、など。

現代の経済政策

1997年12月4日 発行

著者 まさむらきみひろ 正村公宏

発行者 浅野純次

発行所 〒103 東京都中央区日本橋本石町1-2-1 東洋経済新報社

電話 編集03(3246)5661・販売03(3246)5467 振替00130-5-6518

印刷・製本 日経印刷

本書の全部または一部の複写・複製・転載および磁気または光記録媒体への入力等を禁じます。これらの許諾については小社までご照会ください。

©1997 <検印省略> 落丁・乱丁本はお取替いたします。

Printed in Japan ISBN 4-492-31243-9

まえがき

現代の政府の経済政策にかかわる理論的および実的な議論の枠組みをできるだけ簡潔に提示したい、というのがこの本のねらいである。

20世紀の人類の歴史において、自由放任型市場経済と指令型計画経済は、ともにとてつもない災厄をもたらした。現代においては、ほとんどすべての国の国民が「混合経済」の体制を受け入れており、もしくは受け入れようとしている。ごく少数の国の指導者は個人独裁と指令経済を固守しようとしているが、そうした国の国民生活の破壊はおおいがたくなっている。

人間の行動をただひとつの原理にもとづいて説明することは不可能であり、したがって、人間の社会の歴史をただひとつの原理にもとづいて解釈しようとするいかなる試みも失敗に終わる。それが、20世紀の深刻な体験を経てようやく人類が獲得しつつある現実主義の認識である。

市場派と計画派のいずれの立場に立つにせよ、ただひとつの純粋な原理によってすべての経済問題・社会問題を処理することができるという主張が幻想だということは、いまでは十分に拡張された社会研究にもとづいて証明することができる。

「混合」という言葉はいまいな響きをもつが、現実には、混合的であるところこそが人間と社会の必要に合致し、したがって体制の永続性を保証するのである。しかし、混合型以外の選択がありえないからこそ、いいかえれば、ただひとつの原理によってすべての問題を割り切ることが許されないからこそ、現実が提起する複雑な政策課題を的確に受けとめる鋭敏な感覚と、さまざまな制度の組み合わせをたえず見なおす知恵と、政府の政策の有効性を高めるためのねばりづよい取り組みが不可欠である。

経済政策の研究は、現実の国家およびその他の公共団体の政府＝統治機関の政策（地方公共団体の政府と国家が加盟する国際機関の政策が含まれる）の実態を分析して問題点をあきらかにするとともに、必要でありまた可能であると

考えられる政策を提言することをめざす活動である。経済政策の研究は、批判的精神と建設的精神によって貫かれなければならない。

現代の世界には、経済発展の段階を見ても、経済体制（経済システム）のあり方を見ても、まとめて扱うことができない多様な国家が存在する。しかし、それらの多様な国家は、共通に「混合経済の枠組みのなかでの政府の役割」をあらためて問題にしなければならない状況におかれている。それが20世紀末から21世紀初頭にかけての世界史の現実である。

第1に、これまでに高い生産力と所得を実現し、人権と自由と民主主義を保障する政治的・社会的制度を確立することにいちおう成功している「先進国」においても、政府の役割については広い範囲にわたる意見の分裂あるいは対立があり、経済体制と経済政策のあり方は大きな論争問題になっている。日本も例外でない。「資本主義」に「社会主義」を対置する「イデオロギーがらみ」の粗雑な議論の破産はすでに明白だが、あるべき混合経済体制の基本的な枠組みがすでに疑問の余地のないものとして確定しているわけではない。

第2に、指令型計画経済と一党専制または個人独裁の政治体制のもとに長く置かれてきた「東側」の国の多くが、体制の変革を経験し、いわば市民革命と産業革命という継続的二重革命によって特徴づけられる「近代」の歴史のやりなおしの必要に迫られている。一部の国の指導者は、政治の面で一党専制（共産党独裁）に固執しながら経済の面で分権化・自由化と市場原理の活用を目指すという矛盾をはらんだ路線を採用している。これらの国は、すべて共通に、「先進国」の先例（そこには成功の経験と失敗の経験がともに含まれている）を参照しながら工夫を積み重ね、「混合経済」への道を模索することにならざるをえない。

第3に、「開発途上国」から「新興工業国」あるいは「中進国」へと移行しつつある国の指導者は、急速な経済発展の過程で生ずる多くの新しい経済問題・社会問題に直面しており、それらの経済問題・社会問題を解決するために、混合型の体制の大きな枠組みのなかでの制度の組み合わせをつくりかえ、政府の役割を見なおす必要に迫られている。経済開発には社会開発がともなわなければならないし、民主化・自由化を含む政治開発がともなわなければならない。

第4に、これまで経済的・社会的開発の展望を見いだすことができないでいた「低開発国」の指導者も、近年、「東側」の指令型計画経済の無残な失敗を目撃したということもあって、あらためて混合型の体制の価値を認め、市場原理の活用を目指しながら同時にそのなかで政府が適切な役割を担うようにする必要があるということをようやく理解しはじめている。

この本が取り扱わなければならない主題は大きい。ページ数も、私の能力・知見も、限られている。しかし、著者としては、上述のような世界的・文明的な問題状況のなかで「混合経済における政府の役割」を考察する幾つかの手がかりを提供することができればと考えている。

第1部は、経済政策と経済体制のあり方を考える枠組みを提示する序論である。第2部は、国民経済計算とマクロ経済学の基礎を扱う。通常の教科書が教えるマクロ経済学の諸原理を鵜呑みにせず、ひとつひとつの模型（モデル）の現実的意味を点検することが重要であると私は考えている。第3部は、短期の展望のなかでの需要調整の役割を担う金融政策と財政政策を扱う。以上がこの本の前半を構成する。

この本の後半は、主として長期・超長期の展望のなかで選択されなければならない諸政策手段を取り上げる。第4部は、経済発展・産業構造・産業組織・社会資本を扱う。第5部は、分配の公平と国民生活の安全・安定の保障を目的とする経済政策・社会政策を論ずる。この本のしめくりでもある第6部は、いわば超長期の主題である「人間」「資源」「環境」の問題をまとめて扱う。

私は、1968年以来、勤務先の大学の2年次生を主たる対象とする「経済政策」という講義を担当してきた。また、並行して日本の政府の現実の経済政策のあり方について意見あるいは論評を求められる機会を多くもち、公私のさまざまな機関あるいは団体が組織した共同研究にも参画してきた。そうした経験にもとづいて、いまの時点の私の考え方を整理し、経済体制・社会体制のあり方に関心をもつ一般読者の必要にこたえ、あわせて学生諸君に教科書・参考書として読んでもらうことができる本をまとめておきたいと考えたのが、この本を書くきっかけになった。

私が「経済政策」の包括的な本を書くのは4回目である。1972年以来、およ

そ7～10年ごとに「経済政策」の教科書を書きおろす機会に恵まれたことになる。激動の「世紀末」を経験しつつあるいま、4半世紀以上もまえに自分が熟慮のすえに選択した基本方向が大きな誤りをおかしていなかったと確信することができるのは、現在の私の最大の満足である。しかし、その間に日本と世界の状況は大きく変化し、私自身の経済と社会についての認識も進化をつづけてきた。今後も、慢心することなく、状況の変化を見つめ、知識の蓄積と理解の改善のためにたえず努力を積み重ねなければならないと思っている。この本もそうした私の努力のひとつのステップと受けとめていただければさいわいである。1990年に書いた『経済政策論』（東洋経済新報社）の内容は、大きく再構成され取捨選択されてこの本に継承されている。今後も読者の厚意ある批判や意見が寄せられることを希望している。

東洋経済新報社によって出版された私の最初の単著は、1972年の『経済体制の選択』という論文集であった。その「あとがき」のなかで、私は「編集・出版に従事する多くの人々の助力なしには、私どもの仕事はそもそも成立しない」と書いている。その気持ちは、25年後のいま、いっそう強くなっている。東洋経済新報社は、その後も、繰り返し、私にまとまった本を書きおろす機会を与えてくださったし、ときには大きな転換の時代の到来を強く意識しつつ書いた幾つかの評論をひとつの本にまとめる機会を与えてくださった。今回は、とくに企画の段階で須永政男氏の貴重な助言をいただき、制作の過程では茅根恭子氏の目くばりのきいた丁寧な仕事にささえていただいた。心からの感謝を記しておきたい。

1997年10月

正 村 公 宏

目 次

まえがき

第1部

第1章 経済政策	2
1-1 経済活動	2
1-2 民間団体と公共団体	5
1-3 政府の役割	8
1-4 政府の規模	10
第2章 経済体制	14
2-1 混合経済	14
2-2 市場経済の長所	16
2-3 市場経済の短所	19
2-4 国際関係	23

第2部

第3章 国民経済	28
3-1 国民国家の政府	28
3-2 国民経済計算	30
3-3 総供給と総需要	34
3-4 不均衡の調整	36
第4章 経済成長	40
4-1 要素生産性	40
4-2 需給均衡成長率	42
4-3 完全雇用成長率	45
4-4 乗数効果	47

第5章 完全雇用	53
5-1 経済開発と雇用	53
5-2 経済成長率と雇用	56
5-3 失業率の変動	58
5-4 構造変動と失業	61
第6章 国際収支	65
6-1 外国為替相場	65
6-2 固定レートと貿易収支	68
6-3 変動レートと貿易収支	72
6-4 経済発展と国際収支	74

第3部

第7章 通貨制度	78
7-1 中央銀行	78
7-2 現金通貨と預金通貨	81
7-3 資金の需要量と供給量	83
7-4 必要通貨量と流通通貨量	86
第8章 金融政策	90
8-1 金融政策の手段	90
8-2 インフレーション	93
8-3 信用秩序	95
8-4 $IS \cdot LM$ 分析	98
第9章 財政制度	103
9-1 財政の機能と制度	103
9-2 国民経済計算と財政	106
9-3 租税制度	108
9-4 公債発行	112
第10章 財政政策	115
10-1 自動安定化装置	115
10-2 財政支出の乗数効果	118
10-3 増減税の乗数効果	120
10-4 財政収支と国際収支	123

第4部

第11章 経済発展	128
11-1 開発と発展	128
11-2 開発と民主主義	130
11-3 安定性と公平性	133
11-4 企業活動の社会的ルール	136
第12章 産業構造	140
12-1 経済発展と産業構造	140
12-2 国際貿易と開発戦略	143
12-3 貿易摩擦	146
12-4 貿易の自由化	149
第13章 産業組織	152
13-1 有効競争	152
13-2 公益事業	155
13-3 中小零細企業	158
13-4 企業と社会	162
第14章 社会資本	165
14-1 インフラストラクチャ	165
14-2 社会資本	167
14-3 公共財の供給	170
14-4 空間計画	173

第5部

第15章 分配と再分配	178
15-1 所得均等度	178
15-2 分配状態の変化	181
15-3 再分配制度の効果	184
15-4 資産・所得の格差	187
第16章 社会保障	190
16-1 社会保障給付	190
16-2 社会保険と公的扶助	193

16-3	社会保険の変質	195
16-4	社会保障給付と租税制度	198
第17章	社会サービス	203
17-1	社会サービスの供給	203
17-2	社会サービスの費用	207
17-3	ノーマライゼーション	209
17-4	福祉国家と福祉社会	212
第18章	生活環境	215
18-1	環境管理	215
18-2	都市問題	217
18-3	都市文明	221
18-4	住宅問題	224

第6部

第19章	持続可能性	228
19-1	人間の再生産	228
19-2	家族と人間形成	230
19-3	学校教育	233
19-4	社会の正常化	237
第20章	資源と環境	240
20-1	資源の制約	240
20-2	地球環境問題	243
20-3	持続可能な開発	245
20-4	文明の転換	249

参考文献 252

索引 253

図表目次

第1部	図表1	政府の規模の選択	11
	図表2	国際収支統計の主要項目	25
第2部	図表3	国内総生産と国民総生産の主要項目	32
	図表4	利子率と設備投資	49
	図表5	実質経済成長率と失業率	57
	図表6	国内総生産と貿易収支	69
第3部	図表7	利子率と資金の需給	84
	図表8	利子率と国内総生産	99
	図表9	日本の財政	104
	図表10	財政収支と利子率	124
第4部	図表11	汚染原因者負担の原則	138
	図表12	輸入自由化の効果	149
	図表13	政府による統制	160
	図表14	公共施設の費用と需要	172
第5部	図表15	ローレンツ曲線	180
	図表16	再分配の制度	199
	図表17	間接給付の制度	206
	図表18	都市への集中の利益と不利益	219
第6部	図表19	過剰進学	235
	図表20	廃棄物と資源の循環	251

第 1 部

1-1 経済活動

経済政策の研究は、「経済問題」にかかわる公共団体の統治機関（政府）の選択的行動の研究である。

「経済問題」は、経済活動のあり方にかかわる社会問題である。人々の生活を改善するために、または人々の生活を悪化させないために、経済活動のあり方を変える必要があるという主張が無視できない力をもつようになり、社会が何らかの対応を迫られたとき、多くの人々は、解決されなければならない「経済問題」が存在すると考えるようになる。

経済活動は「希少資源」の保全・利用・蓄積にかかわる人間の活動である。以下において述べるように、「希少資源」には、「生産資源」だけでなく「環境資源」が含まれている。これまでの経済学は希少資源の「利用」の研究に偏りすぎていた。これからは資源の「保全」と「蓄積」にもっと注意を払う必要がある。「資源」は、人間のさまざまな要求を充足するために使われる手段である。天与の資源もあり、人間の活動によって蓄積された資源もある。

太陽エネルギー、大気、自然のままの土地、河川、湖沼、海洋、地下水、各種の鉱物資源、自然のままの動植物などは、天与の資源の例である。これらの天与の資源は、経済学の教科書に登場する生産の3要素のひとつである「土地」に該当する。

土地に付随する構築物、植林され管理されている森林、各種の建造物、各種の資本設備、知識、技術、情報などは、人間の活動によって蓄積された資源の例である。これらは、生産の3要素のひとつである「資本」に該当する。

経済活動の究極の目的は人間の要求を充足することであるが、人間自身が経済活動のための資源である。そのため人的資源という表現が使われる。人間は、生物学的存在としては天与の資源に近いが、さまざまな知識や技能や倫理

的規範などの社会的ルールを体現しているという意味では、人為の資源であり、一種の「資本」である。

経済学の教科書において生産の3要素のひとつとして取り上げられる「労働」はじつは「労働力」のことであり、人的資源を意味している。「労働力」は土地や資本と同様に社会が利用することができる資源を示す「ストック」の概念であるが、「労働」は、「労働力」を一定の条件のもとで使用することによって特定の財を生産する活動のことであり、生産や所得と同様に「フロー」の概念である。給与は、日々の労働の対価である。給与生活者は、「労働力の使用権」あるいは労働力の使用である「労働」を企業に売って生活しているのであって、「労働力」を売っているわけではない。労働力を売ってしまったら、その瞬間から労働力は労働者のものでなくなる。

経済学者は人間にとって有用なものを「財」と呼ぶ。英語ではグッズ(goods)という。汚染物質のように人間にとって有害なものをバッズ(bads)と呼んでいる専門家もいる。物的財貨だけが財なのではない。各種のサービス(用役)や知識(技術・情報など)を含めて、人間の要求の充足に直接・間接に寄与するものはすべて財と呼ばれる。ただし、人間は資源ではあるが財ではない。

ある種の資源は、さまざまな財(物的財貨・サービス・知識・その他)を生産する活動のために使われている。また、ある種の資源は、人間の生存にとって不可欠である環境を構成している。以下の議論においては、前者を「生産資源」、後者を「環境資源」と呼ぶことにしよう。

生産資源であると同時に環境資源であるというものも少なくない。森林や河川や海洋は、林業や水産業や運輸業(水運業)の観点からみれば生産資源だが、同時に重要な環境資源でもある。経済政策の研究においては、生産資源の保全・利用・蓄積ばかりでなく、環境資源の保全・利用・蓄積にも十分に注意を払う必要がある。

「希少資源」は、人間の必要にたいして供給に制約があると考えられる資源、いいかえれば希少性を問題にしなければならないと考えられる資源である。希少資源については、最小の資源消費量で最大の効果(要求の充足)が得られるようにつとめなければならない。いいかえれば経済的利用を考えなければならない。そこで、以下の議論においては「希少資源」を「経済資源」と呼

ぶことにしよう。財については「経済財」という表現が使われる。

希少性を問題にしなくてもよいと考えられる財は「自由財」である。太陽エネルギーや大気や海洋の水は自由財の例である。自由（フリー）という表現には、「誰でも自由に使える」という意味と同時に「無料の」「費用を考えなくてもよい」という意味が含まれている。もともとは自由財であったものが人間の活動によって経済財に変わる場合もある。大気や海洋の水も、汚染が深刻化した場合には、社会が共同で管理しなければならない経済資源（希少資源）に変わってしまう。あとの議論に登場する「公共財」は、政府が費用を負担して国民に自由に（無料で）使わせているのであって、自由財ではない。

どのような社会も、利用可能な経済資源の「配分」と「分配」の問題を継続的に処理しなければならない。「配分」は、さまざまな目的のあいだに経済資源をどのように割り当てるかという問題である。配分の対象となる目的のなかには、将来のための経済資源の保全や蓄積の活動が含まれる。「分配」は、社会の構成員のあいだに経済資源をどのように割り当てるかという問題である。そこには、現在の世代と将来の世代のあいだに経済資源をどのように割り当てるかという問題も含まれる。

英語では「配分」はアロケーション（allocation）、「分配」はディストリビューション（distribution）という。配分と分配は本質において異なるものであるが、両者のあいだには密接な関連があり、相互作用がある。配分の変更は分配に影響を与え、分配の変更は配分に影響を与える。

経済資源の配分が適切であるかどうかを測る基準としては、「効率」という概念が使われる。「効率」は、能率とか節約とかいった概念と同じものではない。「効率的であるかどうかを検討する」ということは、「目的にたいして利用可能な諸手段がもっとも有効（効果的）に使われているかどうかを検討する」ということである。英語ではエフィシエンシー（efficiency）という。「効率」という訳語よりもむしろ「有効性」とか「効果」とかいった訳語のほうが適切であると思われる場合が少なくない。

経済資源の分配が適切であるかどうかを測る基準としては、「公平」あるいは「公正」という概念が使われる。「公平」あるいは「公正」という概念は、平等という概念と同じものではない。もちろん、権利の平等とか機会の平等とかいった意味の平等は、公平あるいは公正の基礎的条件である。しかし、すべ

ての国民にたいしてまったく同じ大きさの資産と所得を分配するというような「結果の平等」を追求することは、現実にはかえって不公平である。結果の平等を追求することは、各個人や各家族の努力の程度や生活条件の違いを無視することになるし、社会への貢献の違いを無視することにもなるからである。

1-2 民間団体と公共団体

現代においては、社会を構成するすべての人間が同時に複数のさまざまな集団あるいは団体に所属している。現代の社会における諸個人の経済活動（経済資源の保全・利用・蓄積にかかわる活動）の主要な部分は、それらの団体を通じておこなわれている。

第1は、「家族」あるいは「世帯」である。

家族は、契約と血縁によって結ばれた最小の社会集団である。家族は、基本的には所属する諸個人のあいだの無償の協力あるいは扶助の原理によって維持されている。多くの家族は、家庭を築き、世帯を構成して生活している。

世帯は、発達した市場経済のもとでは、労働力や資金や土地などの資産の使用権を売って（ときには土地などの資産そのものを売って）所得を確保し、各種の物資や資産を入手することによって生活を維持している。その意味で、世帯は市場経済に参加する主体として行動している。

経済学者は、経済生活の基礎単位のひとつである家族の機能を「家計」という概念でとらえている。しかし、家計という概念は、家族の経済的機能のひとつの側面をあらわしているにすぎない。経済資源の保全と利用と蓄積にかかわる人間の活動を総合的に分析するという目的に照らしてみても、伝統的な経済学の家計という概念は、きわめて不十分なものであり、誤った認識に人々を導く。

家族は、社会の安全と安定を維持するうえで決定的に重要な機能を担っている。家族によってつくられる家庭は、子どもが生まれて育つ場所であり、いわば人間の苗床である。超長期にわたる人間そのものの再生産と社会そのものの存続という観点からみて、家族はほかのいかなる組織によっても代替されない重要な役割を担っている。家族の機能が低下し、子どもの数が減少すれば、やがて人口構成が高齢化し、労働力人口が減少し、総人口が減少する。