

公共經济学

有斐閣双書

公 共 經 済 学

岡野行秀 編
根岸隆



有斐閣双書

入門・基礎知識編

編者紹介

おか の ゆく ひで
岡 野 行 秀

1929年 東京に生まれる
1963年 東京大学大学院博士課程修了
現 在 東京大学経済学部教授

ね ざし たかし
根 岸 隆

1933年 東京に生まれる
1963年 東京大学大学院博士課程修了
現 在 東京大学経済学部教授

有斐閣双書

公共経済学

¥ 1,100.

昭和48年8月25日 初版第1刷発行

昭和54年12月10日 初版第7刷発行

編 者 岡 野 行 秀
根 岸 隆

発 行 者 え ぐさ ただ あつ
江 草 忠 允

東京都千代田区神田神保町 2-17

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

電 話 東 京 (264) 1 3 1 1 (大代表)

郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番

本郷支店 [113] 文京区東京大学正門前

京都支店 [606] 左京区田中門前町 4 4

印刷 共立社印刷所・製本 稲村製本所

©1973, 岡野行秀・根岸隆. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします

1333-097024-8611

はじめに

I

民主主義的な資本主義社会においては、経済的な諸問題は主として市場機構により解決され、政治的諸問題に関する社会の意思決定は主として投票により形成される。これは1972年度のノーベル賞経済学者である K. J. フローの古典的名著『社会的選択と個人的評価』の冒頭の一節である。ここで経済的諸問題とは、要するに資源の配分と所得の分配とであり、稀少な資源を利用して、どのような財をどれだけ、どのような方法により生産するのか、そしてそれをだれに使用させるのかという問題である。われわれの住んでいる社会においては、これらの問題は確かに市場機構の作用により自動的に解決されることが多い。しかし、市場機構による経済問題の解決には多くの欠陥が存在することもあって、経済問題のなかにはその解決を市場機構にまかせることが不可能であり、どうしても政治的な社会の意思決定にたよらざるをえないものも少なくない。そして、その重要性は最近とみに増大しつつあるのである。

公害ないし環境汚染の問題、都市と交通に関する問題、医療と社会福祉の問題などわれわれの社会が当面している多くの問題は、その経済的側面だけについても、市場機構による解決がもともと不可能であるか、ないしは、かりに可能であってもきわめて不十分なものである。経済学的にみれば、これらの問題はいずれも広い意味での公共財の最適供給の問題に属するといえよう。公共財とは要するにすべての人々が等量だけ消費せざるをえない財である。純粋な公共財の例は、国防、治安、消防、衛生など特殊な性質をもち、市場機構にゆだねることがもともと不可能なものであろう。しかし、たとえば初等教育のように市場機構を通じて供給することも不可

2 はじめに

能ではないが、それだけに依存するのでは不十分であるので、すべての国民の権利および義務として制度的に等量消費になるように公共的に無償で供給されるものもある。すなわち、単なる財の特性によってでなく、社会的選択の結果として市場機構を通さずに供給される場合である。どのような公共財を、どれだけ、どのような方法により生産し、そしてその費用をだれがどれだけ分担するかという市場機構によらないで解決しなければならない経済問題が公共経済学の課題である。

本書はわれわれ8人の若い研究者が、多方面に発展しつつある公共経済学に関して、それぞれ得意とする角度から考察を試みた記録である。

若い、発展しつつある公共経済学を経済学の体系のなかでどのように位置づけるかについて学界の定説はまだ存在しない。ある論者は、公共経済学は市場の失敗ないし市場の欠陥を取り扱う経済学であると定義する。また別の学者は、公共経済学は財政学を父とし、厚生経済学を母として生まれたという。しかし、市場機構が経済問題の最適な解決に失敗する事例については厚生経済学において古くから詳しく検討されている。もちろん、それは決して十分なものとはいえないが、厚生経済学における研究を促進する代わりに新しく公共経済学なる分野を創設して、その研究にあたらせなくてはならない理由は何であろうか。市場機構によらない経済問題の解決に関して、厚生経済学ないし財政学における従来の諸研究と公共経済学における新しい研究とは、どのような点で相違するのでであろうか。厚生経済学はもともと規範的（ノーマティブ）なものであり、経済問題を解決するための諸機構、諸制度の考察に先立って、まず経済問題の解決がさまざまな観点からみて最適であるためにはどのような条件が必要であり、かつどのような条件が成立すれば十分であるかをあきらかにする。最適性を考える観点がことなれば、すなわち、価値判断がことなれば、最適条件は当然のことであるが変化する。しかし、多くの価値判断を通じて共通する最適条件も存在する。一方、経済問題を解決する制度としての市場機構の作

用を実証的（ポジティブ）に解明するのは、価格理論の役割であり、たとえば競争の市場、独占市場、寡占の市場などにおいて資源配分と所得の形成がどのようになされるかがあきらかにされる。そして、実証的な価格理論と規範的な厚生経済学のいわば接点において、どのような場合に競争的な資源配分がパレートの意味で最適であるかという厚生経済学の基本定理が成立し、また市場の失敗に関する多くの事例が検討され、市場機構による問題の解決がどの程度に最適であり、またどの程度に落第であるかが判明する。このように考えれば、公共経済学の今後の発展のために残されている処女地のひとつは、市場機構に関する価格理論に対応する非市場的機構に関する実証的な分析であることになる。どのような公共財をどれだけ、だれの負担において供給するかという問題に関する社会的意思決定をおこなう政治的・行政的な制度としては、投票制度（議会制度、住民投票など）、圧力団体、政党、地方自治、官僚機構などさまざまなものが考えられる。それぞれの場合に公共財の供給がどのように決定されるかがあきらかにされるならば、厚生経済学における公共財に関する最適供給条件と対比することにより、それぞれの制度がどの程度に有効であり、また有効でないかが判明する。これが、厚生経済学と公共経済学の関係であり、したがって公共経済学がこれからその独自の存在価値を主張するためには単なる規範的主張に止まってはならない。公共財供給に関する政策決定過程についての丹念な実証的分析を欠くことはできない。

II

それでは、財政学と公共経済学の関係はいかん。本書の第1章は財政学者の立場からの公共経済論である。まず財政学における古典的法則のひとつであるワグナーの国家経費膨脹の法則との関連で公共経済の一般的な拡大傾向を論じ、次に私的資本に比して社会資本の充実が遅れているとされる日本の公共経済の現状を予算の分析を通じてあきらかにしている。「公

4 はじめに

「公共経済の現状」を説明したあとで、公共経済を研究対象とする社会科学である財政学の問題領域史をスケッチすることにより、財政学の性格と公共経済学との関連に説きおよんでいる。古典派財政学はいわば公共資金調達学であり、またケインズ派財政学は景気調整的国庫政策の理論であった。いずれの場合も政府の諸政策が民間経済にどのような影響を与えるかが分析の中心的な対象であり、そのような政策がいかにして形成されるかという公共経済学の基本問題に関する分析は財政学の主流においては不十分であったといわざるをえないであろう。しかし、イタリア学派の財政学などにみられるように、この点に関する先駆的な業績もまた少なからず存在する。公共経済学は財政学のこのような遺産にもっとも多くを期待せざるをえないであろう。

第1章が主として公共経済の現状に関する概観的なイメージを読者に与えるように企画されているのにたいして、第2章は一転して公共経済学の基本的な概念である「公共財の純粋理論」を概説することにあてられている。まず公共財の概念をあきらかにし、厚生経済学の立場からそのような公共財の最適供給を確保するための条件を検討する。次に、公共財の供給を市場機構ないしそれに準ずる機構にゆだねた場合に発生する多くの困難を指摘し、最後に投票による政治的な社会的意思決定過程により、公共財の最適供給条件がどの程度に達成されうるかを問題にする。この章は執筆者のなかでもっとも若い1人である新進気鋭の研究者の担当である。

公共部門の任務は公共財の無償供給だけではなく、受益者負担の原則により「公共料金」とよばれる代価を徴収して財またはサービスを供給することも重要である。この場合は市場機構に準ずる方法により供給するのであり、そのかぎりでは公共財とは関係ない。しかし、料金収入で供給費用のすべてをまかなうことができず、供給費用の一部を公共的な資金によりまかなうときには、そこに一種の公共財が供給されているとみることがができる。第3章はこのような観点からの公共料金論である。

第2章、第3章が主としてフローとしての財の供給の問題にかかわるとするならば、第4章の課題はストックの問題、すなわち公共資本、社会的間接資本の形成である「公共投資」の問題である。公共投資基準として広くおこなわれているのはいわゆる費用-便益分析によるものであるが、それを将来の便益を現在における価値に換算するための社会的割引率、および現在の公共投資支出の機会費用の2つの問題を重視しつつ検討する。さらに公共投資の便益・費用にまつわる不確実性を投資基準に関連させて考慮に入れるべきか否かをめぐる最近の学説を紹介し、最後に費用-便益分析の適用されうる限界をあきらかにする。公共投資の問題は今後の研究にまつべきところが多い分野であるが、本章の担当者ももっとも若い執筆者の1人であり、新進気鋭の研究者である。

無料で給付される公共財の供給や社会的間接資本の形成である公共投資のために必要な資金は主として「課税および公債」によりまかなわれる。第5章はこの公共資金調達の問題をあつかう。課税および公債の発行は、資源の配分にたいして一定の効果をもつだけでなく、人々のあいだの所得分配にも一定の影響を与える。したがって、たとえば資源配分にたいして中立的な課税方法は何かという問題だけではなく、人々の負担を公平にする課税方法は何か、さらにいったい人々に税金を課す根拠とは何かという問題も重要である。公共財の供給の問題と同様に、所得分配、所得再分配の問題も政治的な社会的意思決定機構により解決されざるをえないのであるが、人々の利害が直接に対立する問題だけにその解決には困難な点が多いことが強調されている。

所得分配の問題は「社会保障」との関連においてさらに第6章へと引きつがれる。まず分配の公正さとは何かということについて人々の間に一般的に受け入れられる価値判断を検討する。そしてその観点から、最近の最適所得分配に関する諸理論を検討し、さらに現行の社会保障制度の実態をあきらかにし、最後にその中心的手段である社会保険の理論を解明するの

6 はじめに

である。他の章の多くが一般的・理論的であるのにたいして、社会保障制度という具体的な対象に公共経済学の応用を試みていることがこの章の特徴である。

公共経済学の抽象的なモデルにおいては、公共財を享受し、その費用を負担する人々と公共財を供給する政府とが考察の対象になるのであるが、実際には人々は地域的に分散して住んでいるのだし、政府には中央政府だけでなく、それぞれの地域の地方政府もある。したがって、分析をより具体的にするためには公共財の需要・供給における地域性を無視するわけにはいかない。第7章「地域的調整」においては、どのような公共財がどのレベルでの地方政府により供給されるべきか、各地域における公共財の供給と住民の地域間移動の関係、地域間の公共財のスピル・オーバーなどの問題が考察される。

資源の効率的な配分をはかるための政府活動の比重が増大するにつれて、政府自身の活動の効率化が要請されるのは当然であろう。しかし、政府には私企業における効率化への誘因である利潤動機が存在しないから、これはなかなか困難な問題である。第8章は、政府予算効率化のためのいわゆるPPBSの解説を中心にして、公共財の供給機構である「公共財政の決定機能」を政治的・行政的観点から解明することを任務にしており、いわば本書の結論的部分である。

新しい学問である公共経済学の内容をどのように規定すべきかという点については、いまだ学界の通説のようなものは存在しない。以上に内容を概観した本書の構成もそれにたいするひとつの試案にとどまるものである。すなわち、公共財の供給過程において発生する資源配分、所得分配上の諸問題をさまざまな理論的角度から考察したのであるが、社会保障の問題を別とすれば、具体的な応用問題の検討は不十分であるといわざるをえない。本書を総論編とするならば、ここで考察した諸理論を駆使して、公害、環境汚染、都市問題、土地問題、交通問題、医療問題、技術と情報などを解

明する各論編が必要であろう。また、国・地方政府などの公共部門の法的規制、行政制度など、財・サービスの供給によらない政府行動の、経済に及ぼす影響の研究も（広く解すれば）公共経済学の対象になろう。

III

分担執筆の場合には編者あるいは編集者のプランにより各執筆者が相互に連絡なくバラバラに執筆することになりがちであるが、本書の場合はそうではない。本書は2度にわたる執筆者会議における討論の成果である。すなわち、まずプランの段階で2人の編者により提案された原案を検討・修正する執筆者会議をもち、次にあらかじめ第1次原稿の写しを全員に配布した上で原稿の検討・調整のための会議を開き、その成果を踏まえて最終原稿を完成したのである。もとより意見の一致をみなかった個所も少なからず、各章の最終責任は分担者がとるものであるが、このような執筆者間の相互牽制、相互啓発を通じて多くの誤解や独断をさけることができ、公共経済学の現状をより正しくのべることができたと信ずる。その意味で本書は分担執筆というよりは共著に近いものである。2人の編者がこの点について執筆者諸氏の御協力に深く感謝していること、とりわけ貝塚啓明氏の御尽力に負うところが大きかったことを記しておきたい。

上述のようなわけで、本書の各章は緊密な連絡の上に執筆されているけれども、各章はそれぞれ単独でも読めるように配慮されている。叙述は平易をむねとしており、大学の学部程度の教科書としても利用可能である。その場合には、前述のような各論的考察を教官が適宜につけ加えられることが望ましいであろう。

最後に、しかし最少にではなく、通常の編集者の仕事に加えて執筆者会議の準備・運営などの余分な負担をこころよく引きうけて下さった有斐閣編集部の方に心からの御礼を申し上げたい。

編 者

執筆者紹介（執筆順）

ふる	た	せい	じ	（慶応義塾大学教授）	第1章
古	田	精	司		
ほん	ま	まさ	あき	（大阪大学助教授）	第2章
本	間	正	明		
ね	げし	たかし		（東京大学教授）	第3章
根	岸	隆			
まつ	お	しやう	へい	（元東京経済大学助教授）	第4章
故	松	昌	平		
かい	づか	けい	めい	（東京大学教授）	第5章
貝	塚	啓	明		
むら	かみ	まさ	こ	（国際基督教大学教授）	第6章
村	上	雅	子		
おか	の	ゆく	ひで	（東京大学教授）	第7章
岡	野	行	秀		
おお	かわ	まさ	ぞう	（一橋大学教授）	第8章
大	川	政	三		

目 次

はじめに.....	1
第1章 公共経済の現状.....(古 田 精 司).....	1
I 現代資本主義と公共部門	1
公共経済と民間経済 (1) 公共経済の領域 (3) 公共経済の特 質 (5)	
II 公共経済の拡大	7
膨脹する公共支出 (7) ワグナー法則? (9) 転位効果? (12)	
III 日本の公共経済	14
公共資金勘定の構造 (14) 一般会計の支出構成 (16) 高福祉社 会と財政 (19)	
IV 公共経済の問題領域	21
「公共資金調達」学 (21) 「景気調整的国庫政策」の理論 (23)	
「新古典派総合の財政」学 (24) 「公共経済」学 (25)	
第2章 公共財の純粹理論(本 間 正 明).....	29
I 公共財の概念.....	29
公共支出のサービス (29) 公共財の性質 (31) 公共財と他の諸 概念 (32) 公共財と公共性 (34)	
II 公共財と社会的厚生	36
社会的厚生の大極化 (36) 図による説明 (38) 自発的交換モデ ル (40)	
III 公共財最適供給の非決定性	44
所得分配と資源配分 (44) 非排除性とフリー・ライダー (45)	
配分の形態と情報費用 (47)	

2 目 次

IV 公共財の最適供給の決定機構	49
市場機構と政治機構 (49) 公共財と投票機構 (51) 公共財と政党 (52)	
第3章 公共料金	(根 岸 隆) 57
I 公共料金とは何か	57
必需性と管理性 (57) 市場のゆがみ (59) 公共財との関係 (60)	
II 料金の最適基準	61
限界費用価格形成原理 (62) 企業の採算 (64) 地代的料金 (65) 長期と短期 (66)	
III 公共的負担	68
間接費の意味 (69) 消費者余剰 (70) 二部料金 (72) 潜在的消費者 (73)	
IV 次善論の問題	75
他産業のゆがみ (75) 費用最小化 (77)	
第4章 公共投資	(松 尾 昌 平) 81
I 公共投資の必要性	81
市場機構の失敗 (82) 利潤と便益 (83) 便益の測定 (84)	
II 公共投資基準	86
公共投資の採択基準; 現在価値法 (87) 公共投資の採択基準; 内部収益率法 (88) 公共投資の優先順位 (89) 優先順位の決定法 (90) 割引率と利子率 (92) 2つの問題 (93) 社会的割引率 (94) 公共投資の機会費用 (96)	
III 不確実性と公共投資	98
リスク・プーリング論 (99) 危険を含む割引率 (100) 公的な危険負担 (102)	
IV 費用 - 便益分析の問題点	104

貨幣の限界効用一定 (104)	相対価格一定 (105)	便益評価の恣意性 (106)	諸目標間の調整 (107)
-----------------	--------------	----------------	---------------

第5章 課税と公債……………(貝塚啓明)…… 111

I 公共部門における課税の位置…………… 111

伝統的な財政理論における課税 (111) 利益説と税負担の配分

(112) 利益説と政治過程 (114) 能力説の有用性 (115)

II 公平な課税…………… 116

支払能力と税負担 (116) 法人税の存在理由 (121)

III 中立的な課税…………… 124

主體的均衡と課税 (125) 超過負担の問題 (126)

IV 公債の役割…………… 128

ラーナーの主張 (128) 将来世代への負担転嫁 (129) 公債発行

の純負担 (132)

第6章 社会保障……………(村上雅子)…… 135

I 公正さとは何か…………… 136

II 最適分配の理論…………… 140

ピグーの理論 (140) ラーナーの理論 (142) センの理論 (143)

パレート最適再分配 (145)

III 社会保障制度…………… 149

制度の目的 (149) 保障の手段 (150)

IV 社会保険と公正…………… 154

保険の理論 (154) 健康保険 (157) 制度間格差 (159) 年金

保険 (162)

第7章 地域的調整……………(岡野行秀)…… 165

I 「公共サービス」の地域性…………… 165

地域的性格 (165) 地方政府が供給する「公共サービス」(166)

4 目 次	
地域的調整の問題 (167)	
II 供給の地域的調整	169
公共サービスの費用構造 (169) サービス・レベルと費用構造 (174)	
III 需要の地域的調整	175
需要の多様性 (175) 最適産出量 (176) 最適サービス・レベル と調整 (178) グループの同質化 (180)	
IV 溢出 (スピル・オーバー), 溢入 (スピル・イン) 効果	182
溢出 (スピル・オーバー) と溢入 (スピル・イン) (182) 溢入効 果を考慮した公共サービスの最適供給量 (184) 「最適」供給量と 地域的配分 (187)	
V 地域間調整	187
上位政府機関による介入・調整 (188) 溢出 (入) 効果 (188)	
地域間格差の是正 (190) 上位の地方政府による調整 (191)	
むすび (191)	
第8章 公共財政の決定機構	(大川 政三) 195
— P P B S を中心にして —	
I 財政の資源配分機能と P P B S	195
政府部門の比重増大 (195) 効率的政府支出への要請 (196) 政 府支出決定の経済性と政治性 (198)	
II 政府予算効率化のための P P B S	200
伝統的予算の欠陥 (201) P P B S の主要特徴 (203)	
III P P B S における費用 - 効果分析	207
費用 - 効果分析の手順 (207) 失業対策の費用 - 効果分析 (209)	
失業減少効果 (211) 仮説例による費用 - 効果計算 (214)	
IV P P B S の政治的機能	216
公共財の所得分配効果 (216) 費用 - 効果分析の政治的価値 (219)	
索 引	223

第1章 公共経済の現状

I 現代資本主義と公共部門

現代の資本主義経済は、建前として、民間企業と家計から成る「民間経済部門」を中心として構成される。いま1つの構成要因は、一般政府と公企業を主体とする「公共経済部門」であり、その活動領域と役割の拡大が、現代資本主義経済の重要な特徴とされている。

とりわけ近年では、一方において民間経済部門での資源の浪費と生活環境の不整備、他方では民間投資に対する公共投資の相対的な立ちおくれに一般の関心が集中し、「社会的バランス」の回復が求められるようになった。いうまでもなく民間経済にはこのバランスを回復するメカニズムに欠けているため、公共部門の活動がここに要請される。

このような問題意識から、はじめに公共経済の現状について理解を深めることにしよう。

公共経済と民間経済

国民経済の経済活動を徹視的にみれば、家計、企業、政府の3経済主体がみいだせる。またこれを巨視的にみれば、大別して民間経済と公共経済に分けることができる。あるいは、それぞれの活動領域を2部門に分割して、民間部門(private sector)と公共部門(public sector)とよばれることもある。

現代資本主義経済における公共部門の役割と活動領域の増大が現実に行進し、かつそれが要請されることが多いが、あらかじめ公共部門の活動領

2 第1章 公共経済の現状

域の種類をみきわめておくことが有益であろう。経済体制を異にすれば、公共部門の果たすべき役割も異なってくるからである。それにはマスグレイヴ(R. A. Musgrave)のつぎの設問が役立つであろう。

①消費財生産は個人選好にもとづくか、または政府規制か。

②職業選択は労働者にまかされ、賃金は労働の限界生産物により決定されるか、または労働配分は政府による徴用、賃金は社会政策問題として決められるか。

③貯蓄率全般、すなわちGNPに対する資本形成率(公共または民間)が個人選択により決定されるか、または政府により決定されるか。

④生産手段(土地と資本財)の所有と経営は個人か、または政府か。

各設問に対し、すべて前者にイエスと答えれば「純粋資本主義」体制とよばれ、すべて後者にイエスと答えれば、「正統社会主義」体制とよばれる。さらにその中間に2つの類型が加えられる。1つは「現代資本主義」体制とよばれ、設問①、②、④については前者、③については後者にイエスと答えるものであり、いま1つは「自由社会主義」体制とよばれ、設問①、②については前者、③、④については後者にイエスと答えるものである。

注意すべきは、このような体制類型化は現実理解のための手段としての「理想型」であり、現実にはどの体制もありえないことである。現実の社会主義国のほとんどがある程度まで私有財産制を、とくに農業部門に残存させているが、他方では現実の資本主義国もかなりの国有財産制を、とくに運輸部門や通信部門のごとき公益事業に抱えている。

それゆえ、マスグレイヴが現代資本主義経済の特質として、貯蓄率したがって資本形成率が政府により決定され、他は民間により決定されるといっても、それは現代資本主義経済の全性格規定にはならない。あるいは現代資本主義経済をもって、公共、民間両経済からなる混合経済(mixed economy)と規定しても結果は同じである。