

公債・世代間公平・不完全雇用経済

— マスグレイブの公債論を中心として —

山 本 昌 三

政府支出の財源調達法に関する一般原則論として、次のような議論がよくなされる。すなわち、年々の必要のための規則的な支出、つまり、経常的支出は、年々の規則的な収入でまかなうべきであり、他方、学校、道路、橋のごとき建設のための資本的支出の場合は、それからの利益は将来の長期間に及ぶので、その費用を特定年度の納税者に負担させることは、不公平であり、したがって、そのような支出を長期の借入でまかなうことにすれば、そのような事業の費用を利益が及ぶ期間にわたって分散できるから、望ましいとされる。この考え方は、今日の公債発行の根拠の一つとして一部の論者によって利用されている。いわゆる建設公債の考え方がそれである。本稿では、そのような議論がどの程度妥当性をもつか、マスグレイブ⁽¹⁾の公債理論を基礎として、検討したい。

上述のごとき公債の役割に関する一般原則論は、一見もっとものように

- (1) R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, chapter 23. その他に、ここに関係のある論文ではかれの “Should We Have a Capital Budget?” *Review of Economics and Statistics*, XLV (May 1963), pp. 134-7 および “The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget,” *American Economic Review*, XXXIX (June 1939), pp. 260-71 がある。また、同趣旨の論議が R. A. Musgrave, “Theorie der öffentlichen Schuld” in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, vol. 3, 1958 においてなされている。

思われるけれども、そうでない点もふくんでいる。それは、以下において論議するところであるが、さしあたりはじめに強調せねばならないことは、この問題を考えるには、それがどのような性質をもつ経済体系で取り上げられるかをはっきり念頭におかねばならないということである。つまり、問題を、自動的に完全雇用が達成されるような経済において取り上げるか、安定化政策なかりせば失業をふくみながら均衡するような経済体系において取り上げるかという点が認識されねばならない。このことの明確な区別なしに議論が進められるならば、われわれは重大な誤りにおちいることになるであろう。われわれは以下において上述のような一般論が、現実の経済では、部分的にしかあてはまらないことを示す。そして、また、それが完全な形では完全雇用経済についてしかあてはまらないものであることを示す。これらの点は、マスグレイブによって指摘されたものであり、それは、公債理論をいっそう前進させたかれの重要な貢献であると思われる。わが国では、公債発行論が、世代間公平という見地から、あるいは、景気調整の見地から、あるいは、金融政策の便宜の点からなど、種々の立場から展開されているが、このような公債論の混沌状態は、マスグレイブの議論によってかなり整理されると思う。かれの理論の貢献を重視するゆえんである。

一方、公債の役割についてはもうひとつの極端な議論がある。ラーナーのいわゆる機能財政の議論によれば、公債の役割は⁽¹⁾ 利子率を操作することであるとされる。すなわち、インフレ時には、公債を発行することによって、民間部門から貨幣を吸い上げ、利子率を引き上げ、民間投資を抑制し、また、不況時には、公債の償還によって、民間部門に貨幣を放出し、利子率を引き下げ、民間投資を刺激するところに、公債の役割があるとされる。

(1) A. P. Lerner, *The Economics of Control*, 1964, Chapter 24; *Economics of Employment*, 1951, Chapter 18; "Functional Finance and the Federal Debt," *Social Research*, Feb. 1943 (*Readings in Fiscal Policy* に再録).

ここでは公債は、いわば、総需要を調整する手段と考えられている。ラーナーの議論は、これを公平にみるなら、もっぱら景気調整のセッティングの公債の役割に限定されているとみられるべきであろう。

しかし、補整的な機能だけが公債の役割ではない。それは重要なものではあるが、その他にも同様に重要な役割をもっている。ここに取り上げようとする公債の役割は、広義における資源配分ないし経済的効率の領域に属する問題であるといえよう。

I 政府支出と公債の分類

問題の中心にはいるまえに、当面の議論に必要な政府支出と公債の分類を示しておくことが有益であると思われる。

政府支出の分類 振替支出を除いて、財・サービスの購入をともなう政府支出は、消費者-納税者に消費的サービスを提供するものと、将来の潜在的所得を高めるものとに区別することができよう。この区別を生産可能性フロンティアで説明すれば、前者の型の支出は、将来における生産可能性フロンティアに影響しないのに対して、後者の型の支出は、生産可能性フロンティアを上方に移動させるものであるといえる。ただし、この区別は、明確なものではない。現実の政府支出は、二つの性質を種々の比重で兼ね備えている。たとえば、教育に対する支出は、父兄や本人がそれをエンジョイするという側面をもつと同時に、それが国民経済の生産能力に寄与するという側面をもっている。道路が建設されれば、輸送が効率的に行われるようになる結果、経済の産出能力が高くなるが、同時に、人々がそれによって便利になる。

さらに、これらの型の支出のいずれについても、その効果が、当期にし

-
- (1) 財・サービスに対する政府支出は、自己償却的 (self-liquidating) 支出をふくむけれども、ここではこれを除外する——集合的な利益をもたらすような支出だけを考える。

か及ばないものと、以後の複数の期間にわたって及ぶものとに区別することができよう。後者の型の支出、すなわち、その効果が将来の複数の期間にわたって及ぶ支出は（さきの区別で示された型の支出のいずれであれ、つまり、消費的支出であれ、生産力効果をもつ支出であれ）、その財源調達を租税によるべきか借入によるべきかという問題を提示する。

特定の政府支出が上述の区分のいずれに属するかは重要な問題ではない。個々の政府支出は、その固有の性質によって、どちらかの型に決まっているものではない。どの型に入れるべきであるかは、判断の問題であり、また、便宜の問題である。

内債と外債 本稿での議論の都合上、公債を内債 (internal debt) と外債 (external debt) に分けよう。ここで内債とは、その社会の内部で借入れられるもので、中央政府が国内で借入れる場合が典型的な場合である。概念的には地方政府がその行政区域内で借入れる場合も、これに該当するが、事実上このような場合は考えにくい。外債とは、その社会の外部から借入れる場合で、中央政府や地方政府が外国から借入れる場合はもとより、地方債を国が引受ける場合もこれにふくめることができる。

II 資金調達法と資源引揚げ

以下の論議のために、資金調達法の差異が資源の引揚げにどのような差異をもたらすか——すなわち、租税による資金調達と借入による資金調達とでは、資源引揚げの消費と投資への配分がどのように異なるかをみておくことが必要である。借入については、問題を内債と外債に分けて考えねばならない。最初に、租税による資金調達と内債による資金調達を、完全雇用経済と不完全雇用経済について考えよう。そのあとで、外債による資金調達が内債によるそれとが資源引揚げの点でどのように異なるかを指摘しよう。

1. 内債と租税

完全雇用経済 完全雇用を自動的に保証する経済では、租税による資金調達であれ、借入による資金調達であれ、総需要の水準に与える効果は同じである。しかし、総需要の構成要素、すなわち、消費と投資に与える効果の点では、二つの資金調達方法のあいだで差異がある。以下、それを示そう。

問題を取扱うにあたって、貯蓄が利率だけでなく、可処分所得の関数であるような古典派体系を仮定しよう。そして、貯蓄と投資の利率弾力性が種々の大きさの場合に分けて考えよう。

(1) **貯蓄が完全に非弾力的、投資が弾力的な場合** まず、このような条件のもとで、借入による資金調達が行われる場合を考えよう。公債が発行される結果として、証券価格が下がる。つまり、利率が上がる。仮定によって貯蓄は利率に対して完全に非弾力的であるから、公債発行の結果利率が上がっても貯蓄は依然として不変である。他方、民間投資の方は利率に対して弾力的であると仮定されているから、公債発行による利率騰貴の結果、民間投資は減少する。結局、貯蓄のうち民間投資の減少分だけ政府に吸収されることになる。公債発行の場合には、可処分所得の変化はないから、この面から消費と貯蓄が変化することはない。

次に、貯蓄と投資の利率弾力性に関する同じ仮定のもとで、課税による資金調達が行われる場合を考えよう。課税によって可処分所得が減少する。可処分所得が減少すれば、消費も貯蓄も減少する。消費と貯蓄がどのような割合で減少するかは、限界消費性向に依存する。

貯蓄と投資の利率弾力性に関するこの仮定のもとでは、借入による資金調達の方が、課税による資金調達よりも民間資本形成をより多く削減する。いいかえれば、課税による資金調達が、借入による資金調達よりも、消費をより多く削減する。

(2) **貯蓄が弾力的で、投資が完全に非弾力的な場合** まず、借入による資金調達について考えよう。仮定によって貯蓄は利率弾力的であるから、公債

発行による利子率の上昇は、貯蓄を増加させる。いいかえれば、消費を減少させる。利子率が上がっても、民間投資は仮定によって不変にとどまる。

次に、課税による資金調達についてであるが、仮定によって投資は不変であるから、この場合も、借入の場合と同じ結果になる。

要するに、この仮定のもとでは、借入による資金調達も、課税による資金調達も、民間消費から資源の引揚げを行うことになる。

(3) 貯蓄も投資も弾力的な場合 貯蓄も投資もともに利子弾力的であるならば、資源の引揚げは、借入による資金調達であれ、課税による資金調達であれ、消費と資本形成の双方から行われる。同一の資金調達法なら、貯蓄の利子弾力性が大きいほど、また、投資の利子弾力性が小さいほど、消費から資源引揚げが行われる度合が大きく、したがってまた、資本形成から資源引揚げが行われる度合が小さい。逆に、貯蓄の利子弾力性が小さいほど、また、投資の利子弾力性が大きいほど、消費から資源が引揚げられる程度は小さく、したがってまた、資本形成から資源が引揚げられる程度は大きい。貯蓄と投資について同一の利子弾力性を仮定するならば、借入による資金調達が、課税による資金調達よりも、資本形成からより多く資源を引揚げる。いいかえれば、課税による資金調達が、借入による資金調達よりも、消費からより多く資源を引揚げる。

以上であきらかなことは、借入による資金調達と課税による資金調達とでは、民間消費と民間資本形成に与える効果は異なるということである。しかも、一般に、借入による資金調達は、相対的に資本形成からより多く資源を引揚げ、課税による資金調達は、相対的に消費からより多く資源を引揚げる傾向がある⁽¹⁾ということである。

(1) 資金調達法の差異だけでなく、政府支出の型もまた、消費と資本形成とから資源を引揚げる割合に影響すると考えられる。政府支出が民間投資と競合するような型の投資に向けられるならば、資本形成からの資源引揚げが促進されるであろう。これに対して、政府支出が民間投資の効率を高めるようなものであるならば、消費からの資源引揚げが促進されることになるであろう。
R. A. Musgrave, *op. cit.*, p. 557. (邦訳, 834頁.)

不完全雇用経済 はじめに、貯蓄と投資が利子率に対して完全に非弾力的であるモデルを想定しよう。このような場合、まず、租税による資金調達⁽¹⁾は、消費から資源を引揚げる。

次に、借入による資金調達はどうであろうか。借入によって利子率が引き上げられるが、投資は仮定によって固定的であるから、減少せず、また、貯蓄も仮定によって利子率の変化に対して感応しないから、増加しない。貯蓄が増加しなければ、消費もまた減少しない。その結果、資源の引揚げは、物価の上昇をつうじて消費と投資の両方から行われねばならない。

ここで、もし物価の上昇を避けようとするれば、増税によって消費を削減せねばならない。このようにすれば、事実上は、借入による資金調達が行われたことにはならず、租税による資金調達が行われたことになる。ただ、租税による資金調達と異なる点は、公債が発生するという点である。この点は、のちの議論で決定的に重要である。

さて、完全雇用経済と上述の不完全雇用経済——貯蓄と投資が完全に非弾力的である経済——の性質を兼ね備えた経済体系では、借入による資金調達も租税による資金調達も、それぞれの経済体系における結果を兼ね備えた形で資源を引揚げることになる。概していえることは、租税による資金調達がやはり消費から資源を引揚げる傾向が強く、借入による資金調達がやはり投資から資源を引揚げる傾向が強いということである。

ここで重要なことは、借入による資金調達の場合、資源が投資から引揚げられるけれども、それが借入額にみたないため、物価の上昇が起り、消費からも資源が引揚げられるということである。

2. 外債の特徴

内債による資金調達と外債によるそれとの重要な相違点は、前者の場合

(1) 当初の状態は、安定化政策によって完全雇用が達成されていると仮定されている。

には現在においてかならずその経済内のいずれかの用途から資源の引揚げが行われねばならないのに対して、後者の場合には利用可能な実物資源を追加的に手に入れることができ、政府の追加的サービスを供給するにあたって、さしあたり現在は、他の資源利用（消費のためのものであれ資本形成のためのものであれ）を削減せずすむということである。いいかえれば、外債による資金調達の場合には、他の用途からの資源の引揚げ、すなわち機会費用の実現は、現在から、将来——つまり、債務が返済されるのちの時期——に延期されることになり、そのときに他の用途からの資源の引揚げが行われることになる。

Ⅲ 利用時払い——その意味と根拠

政府は消費者-納税者の欲求をみたすために、しばしば巨額の資本的支出を行わねばならない。それは、道路や公民館のごとき有形資産の建設をとまうものであるかもしれないし、教育のごとき無形資産を提供するものであるかもしれない。いずれにせよ、支出の効果は、それが行われる期間だけでなく、以後の長い期間にわたって及ぶのである。このように長期にわたってサービスを提供する公的資産の費用-価格をその利用ないし消費に応じて支払うのが、「利用時払い」(pay-as-you-use)の⁽¹⁾意味である。これと同じことは、耐久消費財や固定資産の購入においても行われている。

公的耐久資産の費用をその利用に応じて負担する建て前、すなわち、利用時払いの原則は、次の二つの点から正当化することができよう。

(1) **世代間公平** 公的耐久財の費用をその消費に応じて支払うという仕組みは、異なる世代のあいだの租税負担の公平、すなわち、「世代間公平」(intergeneration equity)を達成するのに役立つ。もし公的耐久財の費用がその購入ないし取得に応じて負担されるとすれば、特定年度の納税者が

(1) 私の知るかぎり、この言葉はマスグレイブが使いはじめたものではないかと思われる。

全費用を負担することになる。そして、後代の人々はそれによって無料で公的耐久財から利益を受ける。このような不公平は、もし利用時払いの仕組みが利用可能であれば、解消されるであろう。

(2) 定着住民と非定着住民のあいだの公平 地域社会のあいだで住民が移動することを考慮にいれると、利用時払いの原則はより重要な意味をもつ。これは、中央レベルでは問題にならないが、地方レベルでは重要である。

単純な事例を想定すれば、このことがよくわかる。ある年にある市で、一つの公的耐久資産、たとえば、公民館が建設されたと考えよう。その財源がその年度の課税で調達されたとしよう。翌年ある住民がなんらかの理由で、たとえば転勤で他の社会に転出するとする。この人は公民館の建設費用を負担したにもかかわらず、それを利用せずにおわることになる⁽¹⁾。一方、この市に定着する人々は公民館からの利益をより軽い負担で享受できる。

これは、転出者が不利な差別待遇を受ける場合であるが、転入者が有利な状態におかれる場合もある。すなわち、上述のごとき社会に、施設が建設されたあとで、人々が転入してくる場合である。転入者は、施設の費用を負担することなしに、施設からの利益に⁽²⁾浴することができる。

この種的不公平も、利用に応じて費用を負担する仕組みが利用できれば、生じない。

(1) もっとも、この転出者は、転出先の社会でも同様の財源調達が行われているならば、その新しい社会で租税を支払うことなしに、公共施設から利益を受けることになるので、この場合には、不公平の度合は少なくなる。この場合には、課税による資金調達が利用時払いの目的を達成することができ、したがって、定着的な住民と流動的な住民とのあいだの公平を実現することができる。

(2) もっとも、以前の社会で利用時払いでない財源調達が行われていたならば、この転入者が新しい社会でもとからの住民よりも有利な状態におかれることになっても、かれ個人としては特に有利になったわけではなく、普通の状態なのである。

IV 完全雇用経済での内債

すでに示したように、完全雇用経済では、資金調達法が租税であれ借入であれ、民間支出を削減する点では、同じであるが、削減する民間支出の内容については、異なる。すなわち、租税による場合は、民間消費が、借入による場合は、民間投資が、それぞれ、より多く削減される。このような経済体系で、政府の資本的支出が租税によってまかなわれるならば、民間消費が犠牲にされる。これでは、公的耐久資産の費用をその利用に応じて支払うのではなくて、購入ないし取得に応じて支払うことになる。これは、消費者が耐久消費財を購入するのに他の財を買うのをやめると同じである。したがって、租税による資金調達では、消費者-納税者は公的耐久財の費用-価格をその消費に応じて負担することができない。

これに対して、借入による資金調達が用いられるならば、民間消費が犠牲にされることはない。すでに述べたように、投資や貯蓄の利子弾力性の如何によっては、借入による資金調達も、消費を削減することになるけれども、これは、消費者-納税者が利子率の変化に自発的に反応した結果にすぎない。それは、強制された消費の削減ではない。かくて、借入による資金調達では、政府の資本的支出をまかなうのに現在消費が強制的に削減されることはない。借入が返済される過程をつうじて、公的耐久財の費用が負担されることになり、利用時払いが実現される。この状況は、個人が耐久消費財の購入を自己の経常貯蓄からまかなうために、他の消費項目を削減せずすむのと似ている。

さて、利用時払いを達成するには、借入による資金調達が行われることが必要とされるが、なぜ租税による資金調達でなくて借入によるものでなければならないかをより立ち入って考えよう。

まず、注意せねばならないことは、当初に多額の資本的支出が必要とされ、その効果が将来の長期間に及ぶというだけでは、資金調達法として借

入が選ばれるべきだということにはならないということである。そのような事業計画が租税でなくて借入でまかなわれるべきだとすれば、一つの条件が付け加えられねばならない。それは、資本的支出の流れが不規則であるということである。もし毎期の資本的支出の流れが安定的であり、しかもその支出の効果の及ぶ期間の長さが各期の支出についてほぼ同じであるならば、借入による資金調達であれ、課税による資金調達であれ、結局、同じ結果をもたらすのであって、特に借入が選ばれるべき根拠はない。それは、あたかも、一定の耐用年数をもつ機械設備の一部を每期定期的に置換しているのと同じ状況であって、このような場合、企業が置換のための資金を経常的な売上から調達すればよく、借入れる必要がないのと同じである。そして、借入の根拠が出てくるのは、資本的支出の流れが不規則な場合である。この傾向は、市町村財政において比較的大きい。

資本的支出の流れの不規則性に加えて、信用市場の不完全性が、利用時払いを達成する手段としての借入財政の根拠をさらに強める。もし信用市場が完全である——すべての人々に等しく利用できるという意味で——ならば、たとえ資本的支出の不規則な流れがあっても、利用時払いは租税による資金調達でも達成される。そのことを示すために、消費者-納税者は合理的に行動し、また、信用市場は完全であると想定しよう。政府が資本的支出を計画するとき、もし納税者がそれからかかってくる一時的な重い租税負担を避け、それを長期にわたって分散しようと思うならば、そのような租税はさしあたり信用市場で借入れて支払っておき、その債務を長期にわたって返済してゆくという方法をとるであろう。このような機構をつうじて、租税による資金調達も利用時払いを実現する。

納税者に信用の供与が利用できなければ、課税による資金調達は、利用時払いを達成することができない。現実には、人々は市場で等しく金融を受けることはできない。この場合には、納税者のあるものは、重い租税負担を自分の所有する資金で支払わねばならないであろう。課税による資金

調達ほもはや利用時払いの目的を達成できない。

これに対して、政府が借入れるならば、目的を達成することができる。政府は資本的支出の効果の及ぶ期間にわたって納税者に課税し、その収入を借入の返済に充てることによって、利用時払いの目的を果たすことができる。

V 不完全雇用経済における内債

これまで、完全雇用が自動的に達成される経済体系のもとで、議論が進められたが、失業をふくみながら均衡するより現実的な経済では、これまでの議論がどのように修正されるであろうか。

古典派体系では、租税による資金調達も、借入による資金調達も、総需要の水準に与える影響の点では同じであった。しかし、現実の経済では、租税による資金調達と借入による資金調達とは、総需要に対して異なる効果を及ぼすとみられる。現実の経済は、むしろ、ケインズ体系の特徴を備えている。純粋なケインズ体系では、民間投資も民間貯蓄もともに、利子率に対して高度に非弾力的であると仮定される。このような経済体系では、課税による資金調達は、民間消費を引き下げるのに対して、借入による資金調達は、民間投資を引き下げない。

まず、出発点として、民間投資および貯蓄が利子率に対して完全に非弾力的である極端な場合を想定しよう。民間投資が利子率に対して完全に非弾力的である、いいかえれば、固定的であるから、あらたに政府支出を追加するためには、民間消費がそれだけ引き下げられねばならない。仮定によって、貯蓄もまた利子率に対して感応しないから、政府による公債発行が利子率を引き上げても、それによって、民間貯蓄は増加せず、したがって、民間消費は削減されるわけではない。かくて、借入による追加的政府支出は、それだけ総需要を増加させることになる。当初において総需要が完全雇用を実現するように予算が決められているとすれば、この状況のも

とで政府支出をさらに増加しようとするれば、かならず増税が行われねばならない。⁽¹⁾ このことは、安定化政策を必要とする経済体系において、利用時払いを実現できないとする議論のかなめである。

追加的に増加しようとするものが資本的支出であると考えてみよう。上述のように、補整的な経済体系では、借入による資金調達を形式的には行ってみても、かならず別に増税を行わねばならない。これは、事実上、借入による資金調達を行ったことにはならず、租税による資金調達が行われたことになる。したがって、借入による資金調達は、公的耐久資産の費用の利用時払いを達成できない。

もし借入による資金調達が行われて、増税が行われなければ、どのような事態になるであろうか。物価水準は上がり、公共財の費用は、財・サービスの実質消費の減少という形ですべて現在の消費者・納税者にかかってくる。そして、のちの期間に課税が行われ、その税収が公債償還に充てられるときには、それによって民間投資は公債償還額だけ増加することにはならず、雇用と実質所得を減少させることになる。完全雇用を達成するには、減税が行われねばならない。この減税は、公債償還のための課税に対する相殺となる。すなわち、事実上は、後代の納税者は課税を受けないことになる。このようにみえてくると、借入財政が行われて、増税が行われる場合も、借入財政が行われて、増税が行われない場合も、公的耐久財の費用の世代間配分の点では同じ結果になる。つまり、いずれの場合も、現在の世代に費用を負担させる。いずれの場合も、実質的には、租税による資金調達が行われたと同じ結果をもたらす。

- (1) どれだけの増税が行われねばならないだろうか。 ΔG の追加的政府支出が行われるとすれば、それは $\frac{\Delta G}{1-c}$ の総需要増加をもたらす。 ΔT の追加的課税は $\frac{c\Delta T}{1-c}$ の総需要削減をもたらす。追加的政府支出による総需要増加が、追加的課税による総需要減少によって相殺されねばならないから、 $\frac{\Delta G}{1-c} = \frac{c\Delta T}{1-c}$ でなければならない。これより $\Delta T = \frac{\Delta G}{c}$ でなければならない。

借入による資金調達を利用時払いの目的を達成することができなければ、資本予算の作成にも意味がなくなる。政府支出の型に応じて、資金調達法を選別すること、すなわち、経常的支出は租税で、資本的支出は借入でまかなうことには、根拠がなくなる。それは、上述のように、資本的支出を借入でまかなっても、実質的には、租税でまかかったと同じ結果になるからである。

さて、上述の議論は、民間投資が利子率に対して完全に非弾力的であるという仮定のもとに展開されたが、これをゆるめて、投資が資金供給の変化によって程度の差はあれ影響されると考えよう。このような経済体系では、借入による資金調達は、ある程度、利用時払いを実現することができ、世代間公平の目的にかなうであろう。それは、あくまで、ある程度なのである。完全に目的を達することはできない。借入による資金調達は、投資支出の水準に影響を与えるが、借入に等しい投資支出の削減をもたらすわけではない。このような体系では、削減される投資支出は、借入の額以下である。民間資本形成から所要の資源引揚げを行うためには、さらに、収縮的な貨幣政策が併せ行われなければならない。

このようなより現実的な体系では、利用時払い、したがってまた、世代間公平が全然達成されないわけではない。しかし、古典派体系におけるように、完全な形ではみとされない。中央のレベルでの資金調達の場合には、安定化の目的についても配慮せねばならないから、政府支出の型に応じて資金調達法を選択する立場は完全な形では支持できない。しかし、それにはある程度の根拠がある。その程度は、投資がどれだけ利子率に反応するかにかかっている。より現実的な場合には、借入財政は、部分的に利用時払いを、したがってまた、部分的に世代間公平を実現する。

VI 外 債

外債の特徴は、それによって実物資源が追加的に利用できるという点で

ある。内債による資源調達とちがって、外債の場合は、当期において他の資源利用を犠牲にする必要がない。経済内の資源は、将来借入が返済されるときに、外部に引き抜かれることになる。

安定化政策を必要とする経済では、内債による資金調達は利用時払いの目的を達成できないが、外債による場合は、経済体系の性質がどのようなものであれ、利用時払いは実現される。

地方財政における借入は、外債のケースである。したがって、地方財政の場合、外債の特徴がよくあてはまる。

外債の場合には、内債の場合にくらべて、利用時払いはより有効に達成される。というのは、公的耐久財は、さしあたっての民間消費の削減はもとより、民間資本形成の削減をも必要とせずに、提供されうるからである。内債の場合には、主に民間投資の削減によって、利用時払いが達成された（ただし、完全雇用経済の場合）。外債の場合には、分割払いで耐久消費財を購入する個人と全く同じ類推が可能である。分割払いの利用によって、消費者は、現在において他の消費項目を削減する必要がないだけでなく、経常貯蓄を削減する必要なしに、あらたな耐久財の取得と消費が可能となる。このような状況が、公的耐久財を外債でまかなう場合にもみられる。

中央政府が外国から借入れる場合も、あきらかに外債のケースである。この場合、外国から資源を手に入れることになる。外国から導入される資源で建設された公的耐久資産の費用は、借入の期間にわたって各期間の消費者 - 納税者に配分することができる。これは、国民経済の性質の如何にかかわらず --- 完全雇用経済であれ不完全雇用経済であれ --- 可能である。

外債によって調達された資金が、国民経済の生産能力を高める用途でなくて、非生産的な経常消費に使用されるならば、外国から獲得された資源がそのときだけに消費されたことになり、借入が返済されるときに資源をもってゆかれる後代の納税者が過重な負担をこうむることになる。そしてさらに、借入の返済にもとづく外貨の支払いは、国際収支に不利な圧力を

加える。

外国からの資金が生産的な用途に利用されるならば、将来において生産能力が高められ、輸出能力も高められる。借入の返済時に生ずる国際収支面の不利な圧力はそれだけ緩和される。経済発展のおくれている段階では、経常消費を削減する余地が少ないから、外資の適切な利用は、経済成長のために重要な役割を演ずる。

VII 公債負担の概念

前述のマスグレイブの議論は、これまで一連の論争で用いられた「公債負担」の概念をあきらかにするのに役立つ。過去に発行された公債が存在するとき、それが負担をもたらすとはどういう意味であるかをこれまでの議論を基礎にして考察しよう。

まず、外債について、この問題を考えよう。外債の存在は、これを負うグループ全体にとっては、債務を返済するときに資源を手放さねばならないから、一種の負担である。しかし、たとえ債務を返済せねばならない——つまり、資源を手放さねばならない——としても、債務を負っている状態が、債務を負っていない状態よりも裕福であるとはかならずしもいえない。債務のある状態が債務のない状態よりも裕福な場合もある。それは、外債によって調達した資金が有益な用途に投資され、その結果、債務の返済にともなう資源の喪失を補ってあまりある場合である。しかし、過去の借入がそのときの単なる消費に充てられていたならば、公債の存在は現在の世代にとって負担になる。以上のことは、外債のケースである地方政府の借入や中央政府の外国からの借入についてあてはまる。

しかし、そのようなことは、内債の場合にはいえない。公債の元利償還のために租税を徴収することは、グループ全体にとって利用可能な資源を減らすことにはならず、単にグループ内部で移転が行われるにすぎない。しかし、だからといって、内債が負担をもたらさないというのではない。

この問題を、まず、古典派体系で考察しよう。そこでは、借入による資金調達、民間資本形成に利用可能な貯蓄の供給を削減する。公債に対する利子は、公債による資金調達が行われなかったならばなされたであろう民間投資からの収益、つまり、民間投資からのこれまでの収益の機会費用とみなすことができよう。また、公債償還の資金が租税によって（租税は借入よりも消費を削減すると仮定する。）調達されるとすれば、公債償還は民間資本形成に利用可能な資金供給を増加させることになる。古典派体系では、公債の存在は、政府の過去の支出が借入でなくて租税でまかなわれていたならば現在の所得がより多くなっていたであろうという意味で、負担となる。

しかし、過去の政府支出が借入でなくて租税でまかなわれていたならば、かならず現在の所得水準がより高くなっていたであろうということにはならない。借入でまかなわれていたとしても、現在の所得は、租税でまかなわれた場合よりも、高いこともありうる。それは、借入によってまかなわれた政府支出が、租税によってまかなわれていたならばなされたであろう民間投資よりも、より生産的な用途に向けられた場合である。この場合には、借入によって政府支出がまかなわれたとしても、租税によってまかなわれた場合よりも、現在の所得水準は高くなっているであろう。したがって、この場合、公債の存在は負担を意味しない。しかし、もし借入による政府支出が消費的な目的や民間投資よりも不生産的な用途に向けられたならば、現在の所得は、租税によってまかなわれた場合よりも、低いであろう。したがって、この場合には、公債の存在は負担となる。要するに、公債の存在が負担をもたらすかどうかは、過去においてそれによってなされた支出がどの程度生産的であるかにかかっている。

上述のごとき考察は、民間投資が利子率に対して完全に非弾力的である体系ではできない。そこでは、政府による借入は民間投資に影響を与えない。つまり、公債が発行され利子率が上がっても、民間投資は減少しない。

また、そこでは、公債の償還も民間投資を増加させない。つまり、公債償還によって利率率が下がっても、投資は増加しない。公債に対する利子は、公債が発行されなかったならば行われたであろう民間投資の収益を意味しない。すでに述べたように、このような民間投資が政府の借入から全く影響を受けない体系では、総支出の適正な水準を確保するには、借入による資金調達是一方でかならず増税を必要とし、また、公債の償還は一方でかならず減税を必要とする。したがって、政府支出の資金を借入で調達しても、事実上、課税で調達したのと同じような結果になり、また、公債を償還しても、グループ全体がそこに存在する負債をグループ自体の負担において解消したことになる。ただ、政府支出が借入でまかなわれる場合に生ずる現象は、それが課税でまかなわれる場合と異なって、グループ内に債権と債務の関係、すなわち公債が発生するということである。そこで、民間投資が利率率に対して完全に非弾力的である体系において公債が発行され償還される過程で起ることは、そのグループ内部で納税者から公債保有者への公債利子の支払いである⁽¹⁾。つまり、公債に対する利子支払いは、この種の体系では、公債保有者への振替の意味をもつ。この場合、社会全体としては負担をもたないけれども、納税者が公債保有者に対して負担をもつ。この体系で公債発行による資金調達が行われると、公債保有者に有利な再分配を惹き起す。

最後に、さらにより現実的な体系、すなわち、民間投資がある程度利率率に対して感応する体系について、公債負担の問題を考えよう。このような体系は、古典派体系の性質と、民間投資が利率率に対して完全に非弾力的である体系の性質とを、それぞれ兼ね備えた体系である。したがって、この種の体系における公債の役割は、上記二つの型の体系での公債の役割をそ

(1) 納税者も同時に公債保有者であるかもしれないし、公債保有者も同時に納税者であるかもしれない。

れぞれ部分的に併せもっていると考えることができよう。しかし、公債負担の意味をあきらかにすることは非常に困難である。

このような体系では、借入による資金調達には、利子率を引き上げ、それによって民間投資は削減される。しかし、その場合、民間投資は政府の借入額だけ削減されるのではない。民間投資の削減額は、政府の借入額よりも少ない。これでは、総需要が総供給を超過するから、物価の上昇が惹き起こされる。これを避けるには、追加的な安定化政策が行われねばならない。

安定化政策として、財政政策、すなわち増税が行われると考えよう。この場合は、消費が削減されることによって、適正な総需要が実現される。公債に対する利子支払いは部分的に納税者から公債保有者への振替の意味をもつ。同時に、それは、部分的に、民間投資の機会費用の意味をもつ。どちらが大きなウェイトをもつかは、投資の利子弾力性によって決まる。弾力性が小さければ、前者の意味が大きくなるし、弾力性が大きければ、後者の意味が大きくなる。

つぎに、安定化政策として、貨幣政策が行われると考えよう。当面の問題は、民間投資をさらに削減することであるから、貨幣供給の削減によって利子率を引き上げねばならない。この結果、公債の発行価格はさらに引き下げられる。つまり、公債の利回りはさらに高くなる。かくて、安定化政策として、貨幣政策を用いると、公債に対してより高い利子支払いを行わねばならないことになる。いまや、公債の利子は、公債発行によって削減された民間投資から得られたであろう収益とみることはできなくなる。それは、民間投資の削減によって生ずる機会費用としての意味を部分的にふくむと同時に、安定化のために貨幣政策を用いることに対して社会が負担せねばならない費用ないし価格の意味を部分的にふくむ。この後者の費用ないし価格は、納税者が公債保有者に対して支払われるものであり、それは安定化の目的を貨幣政策という特定の手段を採用するかぎり、社会が公債保有者に提供せねばならないものである。

VIII 暗黙の仮定の考慮

これまでの議論は、暗黙のうちに、非常に強い仮定のもとに進められてきた。ここで、そのいくらかを確認して、考慮してみよう。それらは、議論の展開のためにやむをえないものではあるが、しかし、現実に照らしてみなければならない。

まず第一に、これまでの議論がある意味で静学的性質のものであったことを認めねばならない。われわれは暗黙のうちに、種々の世代の消費者-納税者の選択ないし嗜好が同じである——すなわち、当初公的耐久財の建設を決定した世代の人々と、将来それを利用する後代の人々とは、類似の欲求をもつ——と仮定してきた。あるいは、同一の世代の人々についても、その嗜好が時間をつうじて不変であると仮定していた。したがって、そこでは、過去から受け継いだ公的耐久資産から、後代の人々は、過去の世代と同じように、利益を受けると考えられていたわけである。その意味で、これまでの議論は静学的であるといえよう。

世代間での嗜好の相違を考慮にいれると、借入による資金調達はかならずしも世代間公平を実現することにはならない。もし後代の人々が過去から受け継いだ資産からのサービスをより低く評価するならば、かれらは古い世代にくらべて過重な租税を負担することになる。⁽¹⁾もし後代の人々が古い世代が残した資産から大きな利益を受けることになれば、後代の人々はそれだけ軽い負担ですんだことになり、古い世代が新しい世代に一種の贈物をしたことになる。前者の事態が予想される場合には、借入の期間は相対的に短い方が望ましい。後者の予想が予想されるならば、借入期間は長くてもよい。

第二に、資本的支出からの効果が正確に把握でき、公的耐久資産の減価償却が適正に行われうると想定していた。しかし、実行のレベルにおいて

(1) この場合、公債の償却は時間的に一様な額でなされるものとする。

くると、これらの想定は非現実性をかなり帯びてくる。

現実の経済体系が古典派体系に近いと想定してみよう。この場合、利用時払いや世代間公平の目的にかなうという点で、資本的支出を借入でまかない、資本予算をもつことには、意味がある。原則的には、資本的支出には、有形資産の取得をもたらすものだけではなくて、無形資産をもたらすも——たとえば、教育のごとき——も含められるべきである。しかし、教育に対する支出を資本的支出として扱うとき、借入期間はどれだけ決めればよいか、また、各期に債務をどれだけ償却してゆけばよいかという問題にぶつかる。これらは、教育に対する支出の効果が将来どれだけ長い期間にわたって及ぶか、また、それがどのような形で各期間に及ぶかわからなければ、解決できない問題である。それは、事実上、恣意性なしには解決困難な問題である。

しかも、この問題は、教育のごとき有形資産をもたらさない場合にかぎって生ずるものではない。有形資産をもたらす支出についても、この問題は起る。特定の資産の耐用年限がどれだけであるかを定めるには、それがどれだけの期間にわたって人々に有用であるかが知らねばならない。しかし、これを正確に知ることはきわめて困難である。したがって、公共資産の正確な減価償却を実行することは、困難であり、そこにはやはり恣意性をまぬがれない。公共資産の正確な償却は、民間企業の固定資産の場合以上に困難である。

第三に、納税者の意思にしたがって忠実に行動する責任ある行政当局を念頭においていた。これは、問題の政治的側面を無視するものであった。財政の問題はすべてそうだが、公債の場合も、経済的な側面だけではない。借入は往々にして濫用される。長期的な効果をもつ支出について借入を行うことは、程度の差はあれ、利用時払いや世代間公平の目的にかなうが、経常的消費が借入でまかなわれるならば、のちの世代に負担をかけるといういわゆる「公債負担」の問題を提起する。一般に、行政当局の行動は、

政府活動の範囲を拡大する傾向をもつ。この傾向は、しばしば、十分な財源の裏づけなしに生ずる。まず借入でとにかく行政の実績をつくっておき、借入の返済はあとでなんとかなるという行政当局の安易さと無責任さは、借入の濫用に導く。その結果、借入を不相当とする支出も、借入でまかなわれることになってゆく。

IX 結 論

現実の不完全雇用経済では、利用時払いが借入財政によって完全な形では達成できないからといって、政府による資本的支出が否定されるべきではない。政府支出政策が適切であるかどうかは、利用時払いが実現されているかどうかで判断されるべきではない。現実の経済では、資本的支出はある程度租税によってまかなわれることになり、そのかぎり以後代に有利で現世代に不利な世代間不公平を招くけれども、このことは特に中央政府レベルでは正当化されるべき根拠をかなりもっている。というのは、中央レベルでは、公的耐久資産への支出は大きな不規則制を示すというよりも、むしろ、安定した増加傾向を示すと考えられるから、租税による資金調達 が事実上利用時払い、したがってまた、世代間公平をかなりの程度において達成することになるからである。

しかし、地方のレベル、特に市町村レベルでは、資本的支出の不規則性は相対的に大きく、また、住民構造の変動もあり、さらに、地方債は外債のケースであるから、借入による資金調達の存在理由は十分大きい。それは、たとえ借入が濫用される危険をもち、適切な償却を行いきにくいという困難をもつとしても、そうである。