

フィスカル・ポリシー論の意義と限界

久保清治

1

小稿は、今日、経済の安定と成長をはかる財政政策の分野で、主要な理論とみなされているフィスカル・ポリシー論をとりあげ、最近のブキャナン・ワグナーの仮説を素材に、その意義と限界を再検討してみようとするものである。

周知のとおり、フィスカル・ポリシー論は、ケインズ経済学を理論的基盤として、財政を経済変動の調整手段として活用する政策理論をさしており、とりわけ戦後の資本主義財政の政策遂行に際して大きな影響を与えてきた。それは、一方では、不況と失業という資本主義経済の根本的な問題を癒すのに有効な役割を演じてきたが、他方では同時に、いわゆる「高価な政

府」の理論的支柱となり、政府部門の肥大化をとおして、国家財政の経済に対する介入を強める結果をもたらした。

ところで、このようなフィスカル・ポリシー論に対して、近年、ブキャナン・ワグナーは政治経済学の立場から、その有効性に疑問を投げかけている。すなわち、政治的民主主義制度のもとでのフィスカル・ポリシーの継続的導入は、赤字財政を慢性化させ、インフレの弊害をともなつて資本主義経済の存続を揺がす危険がある、という見解である。これは、フィスカル・ポリシー論の現実的適用において、それが置かれている政治的状況の側面から妥当性を問いたしたものであり、同時に、ケインズ政策における政治的考察の欠如の視点から、理論的前提をめぐって展開されたケインズ経済学への痛烈な批判でもある。そ

の意味で、戦後の資本主義財政へのケインズ主義の浸透という事実を背景に、ブキャナン・ワグナーの所論は、フィスカル・ポリシー論を再考するうえで、好個の材料を提供している。

さらに、ブキャナン・ワグナーは財政赤字の基本的要因をケインズの財政政策に求めているので、彼らの主張は、現下の資本主義国における財政危機の原因を把握するうえでも注目に値しよう。巨額の国家負債とそれによる財政の麻痺的状态は、わが国のみならず英米独仏など、各国に共通の逼迫した経済問題を発生させている。財政危機の原因と再建への途を考えるにあたって、彼らの仮説と提言は非常に示唆に富んでおり、かつ今日の財政状況と密接に関連するフィスカル・ポリシー論への鋭い警告でもある。

以下では、まずフィスカル・ポリシー論の理論的骨組みと特徴を捉え、ついでブキャナン・ワグナーの所論について内容を検討する。(1)

(注) (1) フィスカル・ポリシー (fiscal policy) とは、ケインズ理論の生誕以来、景気政策として採用された財政政策の重要な概念のひとつであり、したがって小稿では「財政政策」と区別して、原語とおりの表現形式を用いる。

2

一九三〇年代の世界大不況を転機として、とりわけ戦後の政策実施のプロセスを経て、近代経済学の財政政策論は大きな変化をとげた。つまり、経済不況に対処し、その対応策を応用することによって成長を遂行しようとした現代政府は、それまでの均衡財政主義を放棄して、赤字財政政策を積極的に採用したのである。周知のとおり、政策運営のこの転換を理論的に支え起点となったものが、一九三六年に公刊されたJ・M・ケインズの『一般理論』である。これは、資本主義の構造的変質という事実を踏まえたうえで、その理論化に成功し、財政の赤字公債政策を推進する強力な理論的武器となったのである。すなわち彼は、失業の原因を有効需要の不足にもとめ、それを埋めるための重要な戦略的手段が公債による公共投資にあることを論証したのである。ここでいう資本主義の構造変化とは、従来のいわゆる古典派経済学が強調した経済の自律的發展と自動的調節の機能が衰微し、財政面における経費の節約、租税の増徴をはかって「健全財政」の建前を固守した結果は、不況の深化を招く以外に、なんらの効果もあらわさなかったという経験的事

実であった。

ところで、このようなケインズにおける財政政策論の「革新さ」は、理論的に一体どのようなメカニズムに基づいているのであろうか。ここでは、完全雇用を前提としていた古典派理論体系との対比のうえで、財政運営上の相違の観点から、まずその骨子について簡単に触れておこう。

よく言われているように、『一般理論』の最大の論点は、労働市場で需要と供給が不一致でも、生産物市場で需給が一致していれば、国民経済は均衡するという「不完全雇用下の均衡」の存在を認めている点である。やや誇張していえば、失業者が大量に存在しているも、国内均衡は成立しようという点にある。ケインズによれば、社会の総雇用量は有効需要に依存し、有効需要は総供給関数と総需要関数との交点において決定される。(1)まず、総供給関数は、社会の雇用量 (N) を維持するのに企業全体が必要と期待する総売上金額 (Z) を決定する関数である ($Z = \phi(N)$)。総売上金額は、技術・資源および雇用一単位当りの要素費用が一定の状態のもとでの個々の企業の純生産を社会的に集計した総額であり、国民所得 (Y) に等しい。ゆえに、国民所得は雇用量の関数となる ($Y = \phi(N)$)。次に

総需要関数とは、雇用量と社会の純生産物に対する総需要量 (D) との関係を示す ($D = f(N)$)。いま輸出需要や政府需要を捨象すると、総需要量は消費需要 (C) と投資需要 (I) との和から成る。ケインズのいう「有効需要」とは、このような総供給関数と総需要関数との一致した点、すなわち $Z = D(N)$ の場合における需要量の大きさを指し、このような条件のもとで決定される雇用量や国民所得が均衡雇用量、均衡所得水準である。ところが、かかる均衡水準が、必ずしも完全雇用の水準とは限らない。いやむしろ、一致しない場合の方が、実際の経済状態には多い。しからば如何にして完全雇用は達成されるのであろうか。ケインズの理論構成にもとづき、総供給関数を一定とすれば、多数の非自発的失業者の存在や国民所得水準の低さの原因は、有効需要の不足にあるということになる。しかも、総需要は前述のとおり消費需要と投資需要から成り、前者は所得の増加と同じ割合で増加しない一般的傾向があるから、総供給量とのギャップを埋めるには、後者の投資需要の増加が必要となる。つまるところ、失業や不況をもたらす有効需要不足の原因は、直接的には、投資需要の不十分さにもとめられるのである。

ところが、経済が長期沈滞しているときには予想利潤率が低く投資誘因は僅少であるから、投資需要の増大を民間投資には期待できない。ゆえに、不況を克服するためには、目標水準の雇用量で得られる総供給量と、それに応ずるだけの民間需要との差額を吸収するに足るだけの公共需要が必要となる。ケインズが『一般理論』において、現行体制の枠内で失業をなくし不況を脱出するための政策手段として、とりわけ公共投資政策を重要視したのは、かかる理由による。⁽²⁾ そのうえ彼は、このような投資が限界消費性向に基礎をおく周知の乗数理論によって、何倍かの所得効果をもたらすことを論証して、公共投資に景気対策としての中枢的地位を与えたのであった。⁽³⁾

このように、一九三〇年代の世界大不況の問題を解明した『一般理論』を母胎として、その後とりわけ第二次大戦後、財政政策のあり方やその有効性をめぐって、分析のより一層の精緻化がはかられた。それらは、総称して、いわゆる「フィスカル・ポリシー論」と呼ばれ、ケインズ理論のうえに立って資本主義経済の不安定な循環的変動を財政面で補整する政策理論をさしている。たしかにケインズにおいては、前述したとおり、不況対策としての公共投資を中心とする財政政策に主眼がおか

れていたが、フィスカル・ポリシー論では、それを応用して、公共投資のみならず、その他の財政政策をも景気変動の平衡化要因として利用する。端的にいえば、不況期には歳出増および租税減により有効需要を拡大し、好況期には、逆に歳出の削減や租税の増徴により有効需要を抑制しようとする。要するに、財政の総需要調整の役割を通じて景気の安定や完全雇用を実現しようとするのが、フィスカル・ポリシー論の骨子である。この考え方は、はじめハンセンによって提唱され体系化されたと言われているが、⁽⁴⁾ そのほかにラーナーの「機能的財政」(functional finance)やカルドア・マズグレーヴの「選択的財政政策」(alternative fiscal policies)を経て、⁽⁵⁾ 実際の制度的改革で経済変動を自動補整的に安定化するように制度的に組込まれる「自動安定化装置」(built-in stabilizer)や財政収支の自動伸縮性(built-in flexibility)の導入、あるいは政策発動までのタイム・ラグとかかわる予算運営の弾力性と機動性の強化、および自由裁量手段の採用などに大きな貢献をはたし、今日では、かかるフィスカル・ポリシー論が財政政策の分野では主要な理論として定着している。⁽⁶⁾

さて、以上のような経緯と内容をもつフィスカル・ポリシー

論は、それでは一体、どのような基本的特徴をもっているの
であろうか。ここでは、後論との関連で、その特性を鮮明にする
ために、ケインズ以前の伝統的な古典派財政論から導かれる財
政運営原則と対比しながら、要点を次の四項に絞って把握して
みよう。⁽⁷⁾

(一) 財政收支について。「供給はそれ自らの需要を創る」
というセイの法則を前提に展開された古典派理論では、資本主
義経済の自律的回復機能によって不完全雇用の状態は一時的な
ものであり、価格の自動的伸縮性が阻われないかぎり、すぐに
正常な完全雇用の状態に復帰すると考えられていた。したがっ
て、完全雇用のための財政政策は無用であり、経済の自律的機
能を攪乱しないように、財政收支は国民経済に対して中立的で
あるべきだと考えられた。いま仮りに歳出が膨張して需要が増
大すると、古典派の想定した経済は生産諸資源の完全利用、生
産水準極大の状態であるから、それは物価騰貴など経済の不安
定を惹き起す。それゆえ、財政收支は常に均衡すべきであると
いう「均衡予算の原則」が強く唱えられた。これに対して、ケ
インズ派財政理論では、財政收支が必ずしも均衡である必要は
ないと主張する。一言でいうと、「均衡財政主義の放棄」であ

る。フィスカル・ポリシー論は、不完全雇用下の均衡所得水準
の存在がむしろ常態とみなしたから、既述したとおり、不況期
には総需要の不足を埋めるに足る積極的な財政支出の増加が必
要である。政府によるかかる需要の追加的創出が、たとえ赤字
財政をもたらししても、それは構わない。逆に、景気過熱期のよ
うに総需要の過多によりインフレ・ギャップが生じたときは、
予算の黒字化が要請される。このようにケインズ政策は、財政
の均衡ではなくて、むしろ完全雇用水準における均衡所得の達
成を目標としたから、予算のアンバランスに積極的な意義を与
えたことになる。かくて財政收支に対する考え方は、ケインズ
経済学の登場により、古典派のいう財政の中立性を最善とする
均衡財政政策から、必要に応じて、有効需要の不足または過剰
を、財政の赤字または黒字で補う伸縮的政策へ転換したという
ことができるのである。

(二) 財政規模について。右にのべたように財政收支の均衡
を主張した古典派の財政運営は、同時に、その收支の規模は出
来るだけ最少に抑えることが最良であると考えた。すなわち
「経費の最低の水準は最善の水準である」と。いわば、「安価
な政府」論に支えられた「緊縮財政主義の原則」である。そこ

では、国家の財政支出は非生産的であり消費的性格を意味するから、財政規模の拡大は、社会的資源を非生産的用途にあてる不生産的支出の拡大に連がる。また、経費を賄う租税収入の増加は国民の貯蓄を削減し、民間の資本蓄積を抑制して、国民経済の発展を妨げると捉えた。これに対して、フィスカル・ポリシー論では、財政規模は総需要の度合によって決定される。試みに、景気停滞期には、政府は有効需要水準を引上げるために、積極的に予算規模を増大させ、所得効果を通じて景気の刺激を図ることが期待された。古典派のいう緊縮予算の実施は、大不況期には、有効需要の不足を通じて失業者を増加させ、財政収入の減少によって、財政危機をますます深化することになる。このように、フィスカル・ポリシー理論は景気に対応する財政規模の観点から、「緊縮財政主義」を否認する立場をとったのである。

(三) 課税の目的について。古典派は、租税賦課の主たる目的を国家経費の調達または収入の取得においたのに対し、フィスカル・ポリシー論は、総需要管理の立場から租税の有効需要に対する補整的機能を重視した。具体的には、古典派では、資本蓄積が円滑に行なわれる仕組を形成するために、貯蓄を阻害

しないことを基準として課税対象が選択されたので、それゆえ消費税を中心とした間接税制の体系が重ぜられた。他方、ケインズ理論に基づく租税政策は、賦課に景気対策のための公共投資に次ぐ補完的役割を担わせたので、たとえば民間投資需要を刺激させる法人税優遇の措置、需要創出のための減税政策、あるいは民間消費需要を増大させる遺産相続税と累進課税による平等化政策、などが取上げられたのである。

(四) 公債発行について。古典派は「公債発行の原則的禁止」を主張した。公債はもともと民間投資にむけられるべき社会的貯蓄を吸上げ、しかも公債による財政支出の拡大は、社会的消費をも増加させて、資本蓄積を阻害する。加えて公債の累積は、元利の償還のために、経費の増大、租税の増徴を誘発する。したがって、公債発行は戦争や災害などのような止むを得ぬ非常事態に際して、一時的に、小規模に発行されることが理想とされた⁽⁸⁾。古典派が公債発行に対して何よりも危険視したのは、公債による財源調達が増税にくらべて容易に実施しやすいので、それが無責任な放漫財政を生みやすいことにあった。これに対して、ケインズ派財政論は公債による所得や雇用の増大効果を強調した。市中の遊休資金の吸収による公債発行とそれに

基づく政府支出は、有効需要の水準に対して即時的に拡張的効果をもち、乗数効果をもともなって、社会の雇用量や所得量の造出に大きな貢献をしようと考えた。だから、不況期の公債発行は、国民所得の増加それゆえ税収の上昇をもたらして新財源を確保するので、古典派が懸念する利払増の問題も解消されると説いたのである。さらに公債という金融的負債は、それに見合う実物資産の形成に転化されるがゆえに、何ら実質的な負担の増大でもなければ、資本の浪費をも意味しない。⁽⁹⁾

以上のとおり、ケインズ派財政理論を代表するフィスカル・ポリシー論の基本的特徴は、第一に均衡財政主義の放棄、第二に緊縮財政主義の否認、第三に補正的租税政策の導入、第四に赤字公債の積極的活用の四点に要約され、これらは全て、古典派が財政政策の具体的適用に際してルール化した原則とは、正反対の理論的帰結であった。ケインズの登場以来、古典派の支えてきた「安価な政府」論は、不均衡予算の弾力的適用を主軸とするケインズのフィスカル・ポリシー論にとってかわれ、それは財政面からする国家活動の肥大化¹¹「高価な政府」を意味したのである。

注(1) 以下の叙述は主として、J. M. Keynes, *The General*

Theory of Employment, Interest and Money, 1936,

pp. 23-32.

(2) 『一般理論』において、公共投資が完全雇用政策の主役とみなされていたという見解にかんしては、たとえば藤田晴「ケインズ派の財政政策論」(館龍一郎編『ケインズと現代経済学』、東大出版会、一九六八年)をみよ。

(3) Keynes, *op. cit.*, pp. 113-131.

(4) ここで、初めてフィスカル・ポリシーの理論的基礎づけを試み、ケインズ派財政論の先駆者といわれているハンセンの「補正的財政政策」(compensatory fiscal policy)論を、本稿の目的に即して素描しておく。ハンセンは、よく知られているとおり、慢性的沈滞傾向をもつ成熟経済の段階において、いかようにして完全雇用を確保するかということを中心問題としたが、その場合、ケインズの考えた人口やフロンティアのような外延的かつ長期的要因にかわるものとして、技術の進歩と大規模な公共消費および公共投資に起動力の源泉を求めた。彼は所得水準決定における財政の地位を、次の二つの方程式を用いて説明する。第一は、 $Y = (I+L) + T(Y) + C(Y)$ である。Lは公債を財源とする支出であり、この値が正のときは政府の赤字支出を示し、したがって $(I+L)$ は民間投資と政府の借入支出を結合したものととなる。また租税関数 $T(Y)$ も所得決定の要因となることが示されている。第二は、 $Y = I+G+C(Y)$ である。この方程式において、Gは財貨およびサービスに対する全ての政府支出をさし、したがって収入調達の方法いかんをとわず民間投資支出と結びついて、所得決定における能動的な変

数であることを明らかにしている。そのほか、租税構造と消費関数との関係を分析し、かくて①公債によって調達された赤字支出、②租税によって調達された財政支出、③税の増減による所得効果、の三つのファクターからなるフィスカル・ポリシー論を主唱したのである(A. H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, 1941. 都留重人訳『財政政策と景気循環』、日本評論社、昭和四〇年)。そのごハンセンは租税の乗数効果について分析を進め、今では、 α を限界消費性向とすると、次の一般式で統合されている。

$$\Delta Y = \frac{1}{1-\alpha} \cdot \Delta G - \frac{\alpha}{1-\alpha} \cdot \Delta T$$

(A. H. Hansen, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, 1948, *Business Cycles and National Income*, 1951.)

フィスカル・ポリシー論にかんするわが国の邦語文献については、木村元一『近代財政学総論』(春秋社、一九五八年)、松野賢吾『フィスカル・ポリシー』(千倉書房、昭和四〇年)、高木・大熊・古田『財政政策』(世界書院、昭和四〇年)。

- (5) A. P. Lerner, "Functional Finance and the Federal Debt," *Social Research*, Fed. 1943. N. Kaldor, "The Quantitative Aspects of the Full Employment Problem in Britain," in W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944. R. A. Musgrave, "Alternative Budget Policies for Full Employment," *American Economic Review*, 1945.
- (6) R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* 1959. (木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳『財政理論』第

- 三卷、有斐閣、昭和三七年)。林栄夫『ビルト・イン・スタビライザー』(至誠堂、昭和五年)。
- (7) 大川政三編『財政論』(有斐閣、昭和五〇年)、池上・加藤編『財政学概論』、昭和五年)、木下・藤田・橋本『現代財政政策の理論』(創文社、昭和四〇年)、石弘光『ケインズ政策の功罪』(東洋経済新報社、昭和五年)、林栄夫『財政学におけるケインズ理論』『経済学説全集』第一二巻参照。

- (8) 公債発行の原則的反対論を展開したのは、言うまでもなく、A・スミスである。スミスによれば、公債への貸付は再生産の期待のない浪費を意味し、当時の累積した公債を償還するために、経費の大幅な削減と租税制度の改革による収入の増加を訴えた。(アダム・スミス、大内訳『国富論』第五編第三章、岩波文庫)。
- (9) 詳しくは、館・小宮『経済政策の理論』(勁草書房、昭和三九年)、小宮隆太郎『現代日本経済研究』(東大出版会、一九七五年)をみよ。

3

資源の完全利用を達成し国民経済の繁栄を維持するために、政府による経済への積極的な介入が不可欠であることを明らかにし、財政政策の分野ではフィスカル・ポリシー論に進展したケインズ経済学は、単に理論における革新的役割にとどまらず、とりわけ第二次大戦後、現実の経済問題について、もっ

と実際的な具体的な貢献を果した。政策の決定と実施にたずさわる政治家も官僚も、また学者も大衆も「われわれは今やすべてケインジアンである」といわれるくらい、少なからずケインズ主義の影響をうけ、今日では、かかる政策理念が資本主義各国の経済政策に定着しているといっても過言ではないであろう。その意味で、ケインズの経済学は、すぐれて「政策の学」であり、「実践の学」でもあった。

ところが、かような理論・政策において確固たる不動の地位を確立したかにも見えるケインズのフィスカル・ポリシーに対し、最近、ブキャナン・ワグナーは、その現実の妥当性に懐疑を抱き、政治経済学の立場から鋭い批判を提起している。以下では、これまで比較的看過されてきたケインズの政治的前提とその現実的適用に焦点をあてながら、ブキャナン・ワグナーの所論を紹介してみよう。⁽¹⁾

まず始めに、ブキャナン・ワグナーは「ケインズ派の経済政策論は政治的民主主義制度のなかで適用される場合に固有の偏りを生む」という仮説を掲げ、⁽²⁾なお彼らのケインズ批判がケインズ政策そのものの内部的な理論構造に向けられているのではないという限定を設ける。⁽³⁾ここでいう固有の偏りとは、具体的

には、予算赤字の増大・政府支出の膨張と、それによる資源配分の非効率率、インフレの促進など資本主義経済の不安定を助長する経済的・社会的弊害を意味する。「大きな責任を負わなければならぬ過去の学者は、ケインズ卿その人である」。⁽⁴⁾もし彼がいなかったら、「通常の政治家の悪癖は一九六〇年代と七〇年代にかなり抑えられたであろう。・・・現代の予算は膨張の危惧があったとしてもこれほど膨らまないであろうし、インフレーションが自由社会にとってこれほど明白な危険とはならないであろう」。⁽⁵⁾事実、アメリカ合衆国の経済は、一九六一年―七六年の一五年間、連邦予算が黒字になったのは僅かに一年だけであり、累積赤字は二三〇〇億ドルに達し、消費者物価はこの期間に九〇%上昇した。連邦、州、地方をあわせた合衆国の国民所得に占める公共支出は、一九六〇年の三二・八%から七五年の四三・四%に増大したのである。⁽⁶⁾それでは、ブキャナン・ワグナーがケインズ政策に対して真正面から攻撃している、その核心はどこにあるのか。彼らの主張はこうである。ケインズ理論にもとづく現代の政策は、その実行の背景において、これまで等閑視されたある種の政治的前提を想定している。このケインジアンによって鋭角的に意識されなかった政治

状況を、ブキャナン・ワグナーは、「ハーヴェイ・ロードの前提」(The Presuppositions of Harvey Road)と名付けた⁽⁷⁾。すなわち、政策が少数のエリートに代表される賢人たちによって決定され、実行されるという前提である。これら少数の啓発的賢人グループは、ケインズ派のモデルのなかでは、政治的圧力から離れ、真に国民の全体的・長期的利益を求めて行動する知的エリート集団である、と考えられている。たとえ、国民の大多数が彼らと異なった政策を実行することを望んでも、彼らは自らの思想を理論に基づいて、純粋に公的利益のために行動することができる。換言すれば、仮りにもし選挙民の圧力と公共の利益とのあいだに衝突が生じるような場合には、政治的圧力から解放された賢人たちが、公共利益に基づいた合理的な政策決定を行なう。ケインズは、このような啓発的エリートによる政府を彼の理想として心に描いただけでなく、現実活動としてみるとみなしたのである。しかし、かかる「ハーヴェイ・ロードの前提」は、現実の政治的社会において果して存在するのだろうか。ブキャナン・ワグナーは、こうした経済的現実に関するケインズの政策モデルを否認する。「経済は、ハーヴェイ・ロードの賢人によってではなく、椅子を求めて絶えず

競争している政治家によってコントロールされる⁽⁸⁾。現実の民主主義的な政治決定のプロセスは、ケインズ主義によって描かれた賢人ではなく、有権者の要求に敏感な政治家によって行なわれる。実際に政策の決定や実施において大きな力をもつ政治家は、利己的で近視眼的な利害を優先させがちな有権者の反応を絶えず念頭において、行動せざるを得ない。さもないければ、選挙基盤を失ない、政治生命が断たれるからである。このように選挙民の直接の利害によって制約をうける政治的状况のもとで、ケインズ的なフィスカル・ポリシーを採用すれば、それは理論どおりには運営されず、現実にはどうしても財政規模を膨張させ、かつ赤字財政へのバイアスを必然化させる。

それでは暗黙裡に想定されていたケインズの前提が現実とはかけ離れたものであるとするならば、何故にそれが「赤字財政への固有の偏り」^{バイアス}を生ぜしめるのであろうか。ブキャナン・ワグナーは次の二つのケースに分けて、それぞれの具体的なメカニズムを説明している。⁽⁹⁾

(一) 黒字財政の場合。黒字予算は歳出を拡大しないで増税するか、減税をしないで歳出を抑制するか、もしくはその双方を組み合わせるかのいづれかである。税収の増加は個人の可処分

所得を減少させ、また歳出の削減はもちろん個人の利得には連
がらない。したがって予算の黒字化は、個人にとって直接的効
果だけみると、損失者は出すけれども利益者は生まないことに
なる⁽¹⁰⁾。一方、健全財政はインフレを抑える効果をもつから、個
人は間接的な利益を享受する。かくて個人は、黒字政策によっ
て、上記の損失という直接的效果と、インフレ防止という間接
的效果をうる。しかし、一般大衆は前者に比して後者の間接的
効果を低く評価しがちである。なぜなら、後者は、将来生じる
であろう物価騰貴を回避しうるかもしれないという、直接に膚
に感じない頭のなかで想像される利益であるからである⁽¹¹⁾。大衆
は、かような黒字予算のマクロ的な効果を個人レベルに直して
考えるよりは、まず直接的に影響をうける増税や公共サービス
の低下を嫌悪する。よって、予算剰余は現行の民主政治のもと
で生き残れる見込みは少ない。

(二) 赤字財政の場合。赤字財政は、減税や歳出増あるいは
両者の混合という形で実施される。つまり赤字予算の場合、増
税せずに支出の拡大が可能となり、国民に減税や歳出増という
直接的・即時的利益を供給する。これは、直接的には、利益を
享受する者ばかりで、損失をこうむる者はいないということ

意味するから、赤字政策は誰しも歓迎する政策選択の方向であ
る。したがって、予算の赤字化を妨げる政治的障害は少ないこと
になる。これに対し、赤字財政が惹起させるインフレ懸念とい
う間接的效果は、頭のなかで想像される将来のありうべき損失
であって、しかも既述したように、赤字公債による公共投資政
策が国民所得の増加をもたらすというケインズ理論にも支えら
れて、一般的な人々の眼には、赤字予算の直接的利益だけが一
層に目立つことになる。選挙民の公共サービスに対する需要は
政治家に絶えず圧力をかけ、また政治家は次の選挙を念頭にお
いて、そのニードに応えようとする。予算均衡ルールを含んだ古
典派の「財政原則」は政治家の生来の支出癖に対する重要な束
縛として役立ったが、ケインズ派の経済学は、そのような効果
的な束縛を破壊し、政治家を縛りのないものに変えてしまった
のである。「ケインズ派のメッセージで武装した政治家は、課
税の必要に迫られずに支出できるし、また支出している⁽¹²⁾。と
りわけ収入調達手段としての公債の発行は、租税と比べて納税
者に今までと同じ公共サービスの量を、より少ない代価で受領
しうるかのような「財政錯覚」(fiscal illusion)を与える⁽¹³⁾。確
かに、選挙民の公共サービスに対するコストの感覚は、租税負

担と比較して公債の方がはるかに低い。国民は、現時点での税負担には鋭い感覚をもつが、公債発行による将来の負担までは必ずしも深く考慮しようとはしない。さらに、通貨の供給量を決定する貨幣当局は、形式的には独立性を保っているけれども、実際には政治的圧力が彼らの諸決定に大きな影響を与えるし、また失業や貧困を強いるかもしれない反インフレ政策よりは、需要拡大政策を先行する傾向がある⁽¹⁴⁾。かくて、赤字公債の発行は、今日の政治環境のもとでは、慢性的に継続しうる可能性がある。

このようにして、均衡財政主義の放棄を唱えたケインズのフイiscal・ポリシーは、理論的には、不況時に予算赤字を、インフレ時には予算剰余を創出するような財政政策の処方箋を示したが、現実には、黒字予算を拒み赤字予算に傾く政治的状况のもとで、赤字に著しく偏した財政運営にならざるをえない。かくして新しい神話が誕生した、「予算均衡そのものに特別の美德がなくなったから、予算の不均衡そのものにも特別の悪徳が存在しなくなってしまった⁽¹⁵⁾」。その結果、この赤字バイアス的な財政運営は、必然的に、財政を膨張させる性質を含むと同時に、膨張した支出水準は公私両部門間の資源配分を歪曲し、

不用な支出を温存したままヨリ一層に財政構造を肥大化する。「恒久的な予算赤字、インフレーションおよび拡大しつつある不つりあいに大きな公共部門は、すべてパッケージの一部である。これらはすべて、少なくとも一部は、ケインズ派経済学が生んだ干渉主義傾向のせいである。赤字とインフレとは相互に政府の膨張に係している。赤字とインフレは政府の膨張の一因となっているが、他方、政府の膨張そのものもインフレ圧力を生み出している⁽¹⁶⁾」。赤字財政、インフレーション、および公共部門の対国民所得比率の上昇という体制は、アメリカ民主主義にケインズ派の教えを適用した結果である。だから、ケインズの政策は、現実の適用に際し、長いあいだに、われわれの経済社会にとって「命にかかわる重大な病気を表わすかもしれない⁽¹⁷⁾」。

かくしてブキャナン・ワグナーは現行の議会制民主主義の政治環境において、ケインズの財政政策の行き過ぎた安易な適用が現代資本主義経済の致命傷ともなりかねないという警告を發して、「外部からの、かつ絶対的ルールによって、減税と同時に公共支出便益の拡大を求めるしつこい要求を先回りして封じるものが必要である⁽¹⁸⁾」との見解のもとに、アメリカ合衆国に

対して、次の規定を含むような憲法改正を勧告した。⁽¹⁹⁾

- 1 大統領は、連邦歳入に等しい連邦歳出をもくろむ予算を毎年議会に提出しなければならない。
- 2 議会は、初めの予算審議においても、またその後の承認にさいしても、連邦歳入に等しい連邦歳出をもくろむ予算の範囲内で行動しなければならない。
- 3 もくろみに誤りがあると判明した場合、および所定の制限を上回る予算赤字が生じる場合には、意図する均衡を三カ月以内に回復するために連邦歳出は自動的に下方調整される。予算剰余が生じる場合は、その資金は国債の償還に充てられる。
- 4 この改正規定は採択から五年以内に完全発効するものとする。完全実施への整然とした移行を果すために、改正の採択から五年間年々の予算赤字を二〇パーセントを下らない割合で縮小する。
- 5 この改正規定は、両院のそれぞれ三分の二をもって宣言され、かつ大統領によって承認された国家非常事態の際にのみ放棄できる。国家非常事態の宣言は一年後に自動的に消滅する。

また、英国に対しては、以下の六つの具体的な制度改革を提言した。⁽²⁰⁾

- 1 歳出予算と歳入予算を一緒にした結合予算書を作成する。
- 2 均衡予算原則を憲法で成文化する。
- 3 予算の均衡を確保するため、赤字が一定額を超えた場合には三カ月以内に歳出を自動的に削減する措置を設け、議事規則として成文化する。
- 4 現在の巨額な財政赤字を、毎年二〇%を下らない額だけ減らしていき、五年間で解消をはかる。
- 5 国家非常事態の場合には、均衡予算原則を放棄できるような放棄条項を設ける。
- 6 法的にイングランド銀行を政府から独立させ、法令によって通貨供給量に対する一定の歯止めルールを設ける(例えば、通貨供給量の増加率を過去三〇年間の実質国内総生産の平均成長率に等しい水準にとどめる)。

注(1) 本節で紹介する文献は、J. M. Buchanan & R. E. Wagner, *Democracy in Deficit—The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Inc., New York, 1977. (深沢実・菊地威訳『赤字財政の政治経済学』、文

- 真堂、昭和五四年)である。また、本書を要約し、バー
 トンによるイギリスの考察を加えたダイジェスト版 J.
 M. Buchanan, John Burton and R. E. Wagner, *The
 Consequences of Mr. Keynes*, The Institute of Economic
 Affairs, 1978. (水野正一・亀井敬之訳『ケインズ
 財政の破綻』、日本経済新聞社、昭和五四年)がある。
 ブキャナンは一九一九年テネシ州生れ、現在、バージニ
 ア工芸・州立大学教授で同大学の公共選択研究センター
 所長を兼務、ワグナーはブキャナンの弟子で現在右大学
 の経済学教授、バートンは英国のキングストン大学に
 勤めている。ブキャナンの経歴、著書、論文等について
 詳しくは、山之内光躬・日向寺純雄訳『J・M・ブキャ
 ナン財政理論』(勁草書房、一九七一年)の訳者あとが
 きをみよ。なお、本稿で参考にした前掲書に対する我国
 での論評には次のものがある。黒川和美「財政赤字と民
 主主義——ブキャナン理論の系譜」『季刊現代経済』三
 五、津ノ国脩「ブキャナンによる赤字財政批判の理論的
 骨組み——ケインズの財政政策の政治的偏り」『地域分
 析』一八巻一・二号、深沢実「ジェームズ・M・ブキャ
 ナンのケインズ経済学に対する政治経済学的批判」『青
 山経済論集』三一巻三号、川野辺裕幸「J・M・ブキャ
 ナンⅡ R・E・ワグナー著赤字の民主主義」『経済政策
 学会年報』一九七九年。
- (2) J. M. Buchanan & R. E. Wagner, *op. cit.*, Preface
 X. (以下、断りがなければ邦訳に依っていなう)。
- (3) これまでケインズ政策に対する批判ないし再検討は、
 主に、理論サイドからなされてきたといえよう。例え
 ば、フィスカル・ポリシーの効果と限界に関する理論的

対立、貨幣量と物価の関係をめぐるマネタリストによる
 批判、財源調達手段としての租税と公債の効果について
 の合理的期待形成理論の出現などである。本稿で取上げ
 たブキャナンⅡワグナーの主張は、このようなケインズ
 経済学の理論的側面に対する批判ではなくて、ケインズ
 派が暗黙裡に認めていた政治的前提の現実性を問い、か
 つ否定するものである。その意味で彼らの主張は、これ
 までに論じられてきたケインズ批判のなかで、最も挑戦
 的な仮説のひとつである。

- (4) *Ibid.*, p. 4.
- (5) *Ibid.*, p. 24.
- (6) *Ibid.*, pp. 56-57.
- (7) ハーヴェイ・ロードはケンブリッジのケインズ家のあ
 った通りの名で、R・E・ハロッドの『ケインズ伝』か
 ら引用されたものである。以下の叙述は、*Ibid.*, pp. 77-
 91.
- (8) *Ibid.*, p. 96.
- (9) 以下は *Ibid.*, pp. 99-105.
- (10) 損失をうけるグループとして、次の三種類をあげてい
 る。第一に、租税が直接に引上げられる人々、および公
 的に供給される財・サービスの便益を減ぜられる人々。
 第二に、自らの経済的立場(労働者、投資家、そして資
 産所有者としての)が、総需要の下降に弱いと考える人
 々。第三に、インフレから経済的利益をあげられると期
 待する人々(*Ibid.*, p. 101.)。
- (11) 黒字予算がインフレを回避するという想像上の利益
 は、次の諸要因によって決定的に弱められる。①大衆は
 経済学者と同じように経済の現状を簡単には理解できな

い。②経済の現状と将来について経済学者のあいだで意見が異なり、彼らの意見を一つに統一することは不可能である。③個人にとって、インフレ抑制という総計としての利益を個々人の利益に転化できない。④予算剰余とインフレ抑制による利益との関係を証明するのは困難な問題である。⑤個人がそのような知識を獲得するには費用がかかる(津ノ国脩、前掲論文、九一―九二頁)。

(12) Ibid., p. 4.

(13) 詳しへは Ibid., pp. 127-134.

(14) Ibid., pp. 111-114.

(15) Ibid., p. 30.

(16) Ibid., p. 69.

(17) Ibid., p. 56.

(18) Ibid., p. 175.

(19) Ibid., p. 180. (邦訳、二〇八―二〇九頁)。

(20) J. M. Buchanan, J. Burton and R. E. Wagner, *op. cit.* (邦訳、一三五―一四〇頁)。

4

前節で説明したとおり、現行の民主主義的政治状況のもとでのケインズ政策の遂行は、どうしても赤字財政に偏向しがちであり、それがインフレの促進や国家財政の破綻に連がり、現代資本主義経済の存続に対して重大なる危機を招来しかねないというブキャナン・ワグナーの論拠は、集約すると、主に次の諸

点において、われわれに貴重な示唆を与えていると思われる。まず、現在の政治的環境のもとでは、ケインズのフィスカル・ポリシー論は具体的適用に際して現実的妥当性をもちえない、という仮説が提起されたことである。これは、ケインズ経済学がこれまで比較的看過してきた政治的考察の弱点をついた、政策論上きわめて注目し得る視角であろう。すでに繰り返しのべたように、不況期には拡大予算、過熱期には予算の収縮化というように、財政を景気循環に対応させながら弾力的に運営して経済の安定を図るフィスカル・ポリシーは、周知のとおり、今日では理論上、効果の大きい重要な経済政策とみなされてきた。しかし、彼らによれば、経済変動に対するそのような補正的財政政策論は、理論上は問題ないにしても、実際に採用された政策のプロセスに照らしあわせてみると、継続的に予算の膨張と財政の赤字をもたらす政策理論となる。けだし、増税や緊縮予算をとまなう財政の余剰化政策は、選挙民の利害ならびにそれと密接に結びつく政治家行動によって、政策を具現する政治過程のなかで埋没せざるをえない。次いで彼らは、均衡財政主義を放棄したフィスカル・ポリシー論が、その歯止めを失なうって赤字財政だけが浮上する片寄った政策運営に利用されたこ

と、そして同時に、かかる政策論が取りも直さず、戦後における公共部門の肥大化、財政赤字の恒常化、およびインフレの慢性化と相互に関連していたことを、アメリカやイギリスにおける経験的事実を背景に実証しようとした。さらに、現行の民主主義的政治制度の枠内で、財政危機を克服するための具体的な提言が出されているので、彼らの仮説と帰結は総じて、単なる批判に終始せず、説得的であり建設的である。

このようにブキャナン・ワグナーの所論は、フィスカル・ポリシーの理論的基盤をなしてきたところのケインズ経済学への鋭角的な批判を通じて、専ら政治的考察の側面から、赤字財政の要因と療法を探っており、その視角と実証的試みには高い評価が与えられる。しかしながら内容を吟味してみると、彼らの論理に問題がないわけではない。

第一に、ブキャナン・ワグナーは、仮説の説明のなかで、公共支出の拡大やインフレの弊害を引起す財政赤字の定着がケインズ経済学の浸透の結果であったことを随所で強調しているが、これは、経済理論と政治問題（政治的利益を目的として政策が具体化する政治過程）とを混同した無理な論理展開である。ケインズ理論、ケインズ政策論および実施された諸政策をつぶさに検討

し、相互の因果関係が認められてはじめて、ケインズ経済学の赤字財政に対する起因問題が主張されるべきであろう。理論どおり政策が運用されなかったからといって、責任をその理論に課すのは、すなわち赤字財政はケインズの所為だと厳しく非難するのは、当を得ているとは言えない。とすると、とりあえず彼らの論点は、政治的民主主義制度の機能とかかわるすぐれた政治的分野の問題に限定されよう。その意味で、財政規模の歯止めのない拡大は、むしろ民主主義の機能が必ずしも円滑に働かなかつたために起きたと考えた方が妥当する、という宇沢氏の見解は、ブキャナン・ワグナー評価に關して射的を射た指摘であろう。(1)

第二に、彼らの著作では、「インフレーションは予算赤字の一結果であり、したがって間接的にケインズ派への改宗の結果である」と断言され、赤字財政とインフレとが至るところでワセットで引き合いに出されている。しかしながら、赤字財政がどのようにしてインフレを発生させるのか、そのメカニズムの理論的・実証的説明は少なく、論証は不十分である。予算赤字の傾向を断絶すれば、果してインフレは消滅するのであるか。著者たちは、現代のスタグフレーションを一体どう捉える

のであろうか。

第三に、赤字財政へのバイアスを生みやすい政治的土壌として、政治家の判断や行動を規制する選挙民が「目先の利害にとられ、利己的な利益を優先させがちな」直接的利害のみを考えて行動するもの、と断定されている。彼らのこのような選挙民の行動原理に関する解釈は、公共選択理論における「中位の投票者」(Median Voter)を念頭においていると思われるが、著作ではこれらの点について全く触れられていない。直接的利害のみで行動しない選挙民階層、あるいは彼らの考え方とは異なる政治観をもつ政治家・官僚層も考慮する必要はないであろうか。ともかく、選挙民の行動原理は彼らの重要な論点のひとつであるので、それをめぐる政治思想・階級・利害関係の実証的分析が求められよう。

最後に、改革提言の実現可能性についてである。際限のない財政赤字と国家財政の肥大化と、そこから派生するさまざまな社会的弊害を排除するために、彼らの積極的な提案は厳格な均衡財政主義への復帰であった。しかしながら、その実現の見込みはきわめて薄い。たとえば、前述した古典派の場合と同様に、均衡財政主義への回帰によって、景気後退の深化や失業の長期化

という経済問題は一体どのように解決できるのか。それは果して、ケインズ政策以上の効果をあげられると保証できるのであろうか。さもなければ、政策担当者の構成や政治上の支持はどのようにして得られるのであろうか。また、政府支出の自動的下方調整といっても、それは実際に支出のうちどの費目で実施しうるのか。さらに、提案されたルールづくりのための憲法改正は文字どおり最大の政治課題となろうが、この問題の政治的考察や見通しについては触れられていない。著者たちがケインズ経済学の現実妥当性に関して行なった批判と、まさに同様な批判が彼らにも向られ、その謗りは免れない。

以上、ブキャナン・ワグナーの所論について、若干の問題点とコメントを付け加えた。しかしながら、そうは言っても、「ケインズ派の経済政策論は政治的民主主義制度のなかで適用される場合に固有の偏りを生む」という彼らの仮説が、全く無意味なものであるということにはならない。政策論に政治的必然性の考察をとりいれたブキャナン・ワグナーのアプローチは、従来ややもすれば看過されてきたフィスカル・ポリシー論の政策実施との絡みあいについて、根本からその限界を問いかけていたのであって、現下の異常に悪化した財政状態や財政運営の節度

と責任を鑑みると、それは、ケインズ時代の終焉という単なるジャーナリスティカルな面白さではすまされない貴重な素材を提供しているように思われるのである。⁽³⁾

注(1) 宇沢弘文「亜流ケインズ経済学の悪しき帰結」『季刊現代経済』第三五号。

(2) I. M. Buchanan & R. E. Wagner, *op. cit.*, p. 58. (邦訳、六六頁)。

(3) 「理論の客観的な意義は経済政策の分野におかれる用途のなかに見出されるべきであるので、与えられた理論モデルの客観的意義は時の経過とともに変わるであろう。」というレオ・ロジンの命題は、小稿における論点の基底をなすところの理論と政策の相対的な関連、ないし理論体系の客観的意義の問題を取上げる場合に参考になる。Leo Rogin, *The Meaning and Validity of Economic Theory*, 1956.

(本稿は横浜商科大学学術研究会での報告に加筆したものである)