

J. M. **ブキャナンの公債論の研究**

その他のタイトル	J. M. Buchanan's Theory of Public Debt
著者	池島 正興
雑誌名	関西大学商學論集
巻	27
号	6
ページ	463-496
発行年	1983-02-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/00020814

J. M. ブキャナンの公債論の研究

池 島 正 興

は じ め に

1970年代に入り、現代資本主義はスタグフレーション、国際通貨危機、資源・エネルギー危機、経済危機と絡み合った財政危機、等々を現出させ、まさに構造的危機と言われうる段階に突入するに至ったが、これによって、ケインズ理論およびフィカル・ポリシーの破綻も明日なものとなった。この状況下で、ケインズ派理論に対し近代経済学内部から批判の集中砲火が浴びせられているのも、現在の特徴の一つである。公債論の分野に於ても、戦後長い間支配的理論として君臨してきたケインズ派公債論に対し、多くの批判が⁽¹⁾投げかけられるようになった。そして今や、ケインズ派公債論に取って代わって、ケインズ派公債論批判と「古典派」公債論の再興を標榜する公債論の台頭が目ざましいときえ言われているのである。⁽²⁾私達はこのケインズ派公債論批判の代表的論者の一人として、J. M. ブキャナンを挙げる事ができるであろう。

(1) 例えば、Robert J. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, 1974 や James M. Buchanan & Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit*, 1977, 深沢実・菊池威訳『赤字財政の政治経済学』文真堂, 1970年を挙げられる。

(2) 砂川良和「公債の発行と古典派命題」『経済論叢』(広島大学)第3巻第2号, 1979年を参照。

ブキャナンが R. E. ヲグナーとの共著『赤字財政の政治経済学』に於て、ケインズ派公債論批判を軸に激しいケインズ派批判を展開し、大きな反響を呼び起したことは記憶に新しい。⁽³⁾⁽⁴⁾しかし、ブキャナンの激しいケインズ派公債論批判は今に始まるものではない。彼は、既に 1958 年にケインズ派公債論批判と「古典派」公債論の再興を主題とする『公債の公共原理』⁽⁵⁾を公刊している。この著書が、そのきわめて論争的な性格ゆえに、多数のエコノミストの関心を集め、「公債負担は現代世代に担われるか否か？」という論点を中心とした、いわゆる公債負担論争を引き起したことは周知のことであろう。⁽⁶⁾このように、ブキャナンはケインズ派公債論批判の代表的論者の一人として、現在に至るまで、戦後合衆国の公債理論の分野に大きな影響を与えてきたのである。

ケインズ派公債論の破綻が明白となり、ケインズ派公債論批判を標榜する公債論の台頭が目ざましいと言われる現在、小論は、ケインズ派公債論批判を主題とするブキャナン自身の公債論を考察の狙上にのせようとするものである。もちろん、一口にブキャナンの公債論と言っても、ブキャナン公債論の原典とも言える『公債の公共原理』での主張と『赤字財政の政治経済学』での主張との間には、私見によれば、無視しえぬ変化があると思われる。小論が考察の対象とするのは、あくまでも、『赤字財政の政治経済学』の公刊に至るまでの、『公債の公共原理』を中心にして展開されてきたブキャナンの公債論である。そうした考察を踏まえてこそ、現在のブキャナンのケインズ派公債論批判の、また、ブキャナン公債論自体の問題点をも明るみに出せる

(3) ブキャナン・ヲグナー、前掲書を参照。

(4) 例えば、『季刊現代経済』第35号、1979年や *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, 1978では、ブキャナンのケインズ派批判をめぐる特集を組んでいる。

(5) James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, 1958. 以下、同書を単に *Public Principles* と略記する。

(6) 公債負担論争に関しては、James M. Ferguson (ed.), *Public Debt and Future Generations*, 1964を参照。

と考えるからである。そして、小論はブキャナンの公債論を考察するに際し次の二つの課題を設定する。

第一、『公債の公共原理』で見る限り、ブキャナンの公債論は、ケインズ派公債論の「基本命題」の批判・否定、いわゆるブキャナンの公債負担論とそれを基礎にした公債政策論の展開から成る。そして、公債負担論争に端的に示されるように、これまで多くの論者が注目し、もっぱら取り上げてきたのは彼の公債負担論であった。すなわち、ブキャナンの公債論にあっては、その公債負担論と公債政策論とは本来密接不可分な関係にあるにもかかわらず、考察の焦点が彼の公債負担論に絞られた上で、ブキャナンのケインズ派公債負担論批判の是非が論じられ、また、ブキャナンの公債負担論の分析的枠組みや、その「公債負担」や「世代」の概念が肯定的に評価、もしくは、批判的に検討されてきたのである。⁽⁷⁾それゆえ、ブキャナンのケインズ派公債負担論批判の政策的含意は何であり、また、現実の政策論のレベルに於てブキャナンはケインズ派公債論の一体いかなる点を批判しようとしたのか、換言するならば、ブキャナンのケインズ派公債論批判の現実的意味あい、狙いというのはどこにあるのか、肝心のこれらの点が必ずしも明らかにされてこなかったのである。ブキャナンの公債論をトータルに把握することを通じてそれらの点を明らかにすること、これが小論の第一の課題である。

第二。A. T. ピーコックは、「ブキャナン教授は、かなり狭い戦線ではあるが、古典派公債論の再興のために闘った⁽⁸⁾」と評した。他方、ブキャナンに批判された当の論敵たるA. P. ラーナーは、「注意深く読むならば、ブキャナ

(7) 例えば、砂川良和・菅寿一『現代公債理論』新評論、1974年の第7章；貝塚啓明・館龍一郎『財政』岩波書店、1973年、121—127ページ；Alvin H. Hansen, *The Public Debt Reconsidered: Review Article*, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 41, No. 4, pp. 377—378; Ferguson(ed.), *op. cit.*, Chap. 1; A. W. Hooke, *The Burden of the Public Debt*, 1975, pp. 10—17を参照。

(8) Alan T. Peacock, *The Rehabilitation of Classical Debt Theory*, *Economica*, Vol. 26, No. 102, 1959, p. 161.

ンの分析の積極的な部分、政策を導くための提言は、私のような、彼が『新正統派』と呼ぶものへの忠実な支持者にも全く受け入れられることが明らかとなる⁽⁹⁾』という全く正反対の評価を与えた。また、これら両者の中間的な評価すなわち、ブキャナン公債論は古典派とケインズ派の折衷である、という評価も与えられてきた。このように、ブキャナン公債論⁽¹⁰⁾の基本的性格に関しては、全く対立しあうような種々の異なる評価が与えられてきたのであるが、これらの評価自身、小論の第一の課題の所で述べたように、ブキャナン公債論の全体像の把握とケインズ派公債論批判の含意の明確化の上になされているとはいいがたい。R. A. マスグレイヴは、「ブキャナンの『公債の公共原理』は多くの議論を刺激するのに役立ったけれども、いろんな著者がそれにかなり異なる解釈を与えたことから明らかなように、ブキャナンの立場をフォローすることは困難である⁽¹¹⁾」と述べているが、異なる種々の評価が与えられること自体、ブキャナン公債論の全体的把握の困難さと、それを把握しえなかったことを反映すると言えるであろう。そこで小論では、公債美化論としてのケインズ派公債論とアダム・スミスらの公債否定論としての古典派公債論との基本的対抗点を明確化した上で、ブキャナンのケインズ派公債論批判をそれら両派の基本的対抗関係の中に位置づけ、また、関連づけることによって、ブキャナンのケインズ派公債論批判の焦点と批判の限界性を明らかにするよう試みる。これらの作業を通じて、ブキャナン公債論と古典派およびケインズ派の公債論との位置関係も、また、その基本的性格も明らかにすることができるであろう。これが小論の第二の課題である。

(9) Abba P. Lerner, Review of Buchanan's Public Principles of Public Debt, *Journal of Political Economy*, Vol. 67, No. 2, p. 204.

(10) 戒田郁夫「公債論の再検討——J. M. ビュキャナンの所説をめぐって——」花戸龍蔵博士古稀記念論集刊行会「財政学の課題」千倉書房、1962年、364ページおよび池田浩太郎「公債」大川政三編「財政論」有斐閣、1975年、253ページ参照。

(11) Richard A. Musgrave, Book Review of Public Debt and Future Generations, *American Economic Review*, Vol. 55, No. 5, 1965, p. 1227.

小論の対象と課題は以上の通りである。それでは、『公債の公共原理』を基本分献としつつ、ブキャナン公債論の批判的検討へとすすむことにしよう。

I ケインズ派公債論の論理と特徴——古典派公債論と対比しつ

ブキャナンの公債論がケインズ派公債論批判を主題とする以上、批判の対象とされたケインズ派公債論のアウトラインを、その代表的論者たる A. H. ハンセンや S. E. ハリスの見解に基づきながら描いていくことから始めよう。言うまでもなく、ケインズ派公債論は公債否定論としての古典派公債論の全面的否定の上に成立している。そこで、古典派公債論、とりわけ徹底した公債批判を展開したアダム・スミスの公債論とできる限り対比しつ、ケインズ派公債論の基本的な論理と特徴を押えておくことにしよう。

(1) 古典派公債論は政府支出を有用ではあるが物的財貨を生産しない不生産的支出であるとし、民間経済を圧迫しない、いわゆる「安価な政府」を主張した。ケインズ派公債論は、政府支出の不生産的性格と政府支出拡大の民間経済への圧迫を否定することから出発する。すなわちケインズ派公債論は、「19世紀の古典派は完全雇用と十分な需要を前提していたけれども、われわれは需要の不足と政府による需要への刺激を通じた生産への貢献をこそ意識している⁽¹²⁾」のであり、「私的事業の支出が減退したときには、政府だけが積極的⁽¹³⁾に出てその支出を増加させ、かくして所得を維持することができる」として、もっぱら政府支出の需要・所得創出効果を重視し、需要不足による資本過剰と慢性的失業に悩まされる高度に発達した資本主義経済⁽¹³⁾にあっては、公債発行による遊休資金の吸収と政府支出の拡大を通じて、国民所得を

(12) Seymour E. Harris, *National Debt and the New Economics*, 1947, pp. 70—71.

(13) Alvin H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, 1941, pp. 150—151, 都留重人訳『財政政策と景気循環』日本評論新社, 1950年, 154—155ページ。

増大させ完全雇用を達成しうる、と主張したのである。ケインズ派公債論は政府支出を何よりもその需要・所得創出効果をもって生産的と見なし、不完全雇用下での政府支出拡大の積極的役割を強調し、公債を完全雇用達成の一手段として位置づけ、公債の発行を正当化したのであった。そして、このケインズ派公債論の特徴は、政府支出を投資支出、消費的支出、浪費的支出に区別した上でそれらが国民経済にいかなるインパクトを与えるのか、という点については立入った考察を加えず、むしろそれらを一括して、不完全雇用下における公債発行=政府支出一般の拡大による需要・所得創出効果の分析に焦点を合わせたことにあると指摘されている⁽¹⁴⁾。この指摘を踏まえつつ、ケインズ派公債論に関しては、ここではさしあたり次の二点を確認しておく必要があるであろう。

第一。アダム・スミスは公債制度を批判・否定したけれども、彼の批判は何よりも植民地戦争によってひき起される軍事公債への批判であった。アダム・スミスは、公債は本来ならば生産的活動に投資されたであろう資本を吸収し、それを労働力と資源の不生産的・浪費的消費にすぎぬ軍事費に支出させることで、生産的資本の蓄積と国民経済の発展を阻害すると批判したのであった⁽¹⁵⁾。しかし、ケインズ派公債論にあっては、軍事費もその需要・所得創出効果ゆえに、有益で生産的な支出と見なされた。したがって、「軍事公債に『死重公債』のラベルを貼ることは正しくない」と主張されたのである⁽¹⁶⁾。否、それだけではない。次のA. H. ハンセンの主張から分るように、軍事費はその支出の無制限性と浪費性、国民生産力への破壊的作用ゆえに、きわめて大きな需要・所得創出効果を有するものとして高く評価されているのである。ハンセンは言う。「政府支出が所得や雇 傭を拡大する働きをもつという

(14) 砂川良和・菅寿一、前掲書、85ページ参照。

(15) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. by Edwin Canan, 1950, pp. 410—412 を参照、大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富』(Ⅱ)岩波書店、1969年、1335—1338ページを参照。

(16) Harris, *op. cit.*, p. 27.

点から言えば、能率を高めるものでも効用を創るものでもないような支出（例えば、戦争支出のような）が非常に効果をもち得るのである。すなわち戦争は、その非常時中において雇傭を増進するだけではない。住宅建築やその他の投資領域に不足を蓄積させることによって、戦後において民間投資を刺激することもあろう⁽¹⁷⁾と。

アダム・スミスや D. リカードは、公債発行の必要がもっぱら戦争によって生じるとともに、公債制度が莫大な資源や富を破壊する戦争の勃発を容易にし、長期化させることをも認識していた。それゆえリカードは、「戦争を支えるために、国民に納税の懇願を為す必要を大臣達に課しておく以上に、平和の継続に対するより大なる保証は存在し得ない⁽¹⁸⁾」と主張したのであった。これに対しケインズ派公債論は、国防上の視点からよりも、むしろ不況克服や景気回復のきわめて有効な手段として軍事支出の拡大、それゆえ、軍事公債の発行を是認するのであり、ケインズ派公債論が軍事公債論としての性格をも有し、「軍事国家」を容認する側面をも持つことは、決して看過されえない特徴の一つである。

第二。ケインズ派公債論は完全雇用の達成のために公債発行をテコとした積極的な政府支出の拡大を提唱したけれども、これは巨額の軍事費や産業基盤に関連する大規模な公共事業投資を是認するものであり、「軍事国家」や「企業国家」に道を開くものであったと言える。しかし他面では、ケインズ派公債論が「福祉国家」をも容認する、ブルジョワ改良主義的側面を併せ持っていたことは否定しえないであろう。ケインズ派公債論では、いかなる政府支出の拡大も需要・所得創出効果を有するとされ、理論的には、完全雇用の達成のためにはいかなる政府支出が拡大されても、それは許容された。それゆえ、S. E. ハリスが、「道路建設や河川開発が衛生、教育、家族給付、老齢保険、レクリエーション、等々よりも優先権を持つと誰が言えるであろう

(17) Hansen, *op. cit.*, p. 150, 邦訳, 154ページ。

(18) David Ricardo, *Essays on the Funding System*, 1820, 井手文雄訳『リカードの公債論』北隆館, 1948年, 127ページ。

か?⁽¹⁹⁾」と述べ、そして更に、「われわれが政府を通してのみ達成されうる衛生、教育、レクリエーションへの社会的要求を考えるならば……政府支出の増大のケースはさらに強まるかもしれない⁽²⁰⁾」と予測したことにも示されるように、ケインズ派公債論は、国民要求の高まりや民主主義運動の高揚を反映して、国民生活の維持・向上に欠かせない政府支出や社会的弱者のための政府支出の拡大をも容認しうる理論的枠組み、ブルジョワ改良主義的側面を有していたと言えるであろう。

(2) ケインズ派公債論は公債を完全雇用達成の一手段として位置づけ公債発行を正当化したが、積極的な公債発行を提唱するにはさらに、古典派公債論が強調した、公債の累積や公債費負担による国民経済への圧迫を否定することが必要であった。アダム・スミスは公債保有者たる階層と公債費のための税を負担する階層とを区別し、公債保有者と納税者の階層的・階級的対立を明らかにした上で、納税者たる生産的階級の収入の多くが生産的雇用に関心を持たぬ寄生的階級に移されることで、生産的資本の蓄積と生産力の発展が阻害されると主張した。また、それゆえ、巨額の公債が一度累積すれば、減債基金による償還は困難となり、鑄貨名称のひきあげなど、いわゆる「隠蔽された国家破産」が常套手段となるが、これはインフレーションをもたらし、国家の名誉を傷つけるとともに私有財産制の一般的基礎を瓦解させることになると主張したのである。こうしたきびしい認識のもとに、アダム・スミスは「国家破産」の宣言による国家債務の破棄と公債発行の根源である植民地体制の放棄すらも提唱したのであった⁽²¹⁾。同じく、公債累積の国民経済への阻害作用を強調したりカードは、公債の償還に果たす減債基金の限界性を論じつつ、巨額の公債を一挙に償還するために一度限りの大規模な資本課税を実施することを提起したのであった⁽²²⁾。

(19) Harris, *op. cit.*, p. 94.

(20) *Ibid.*, p. 102.

(21) Smith, *op. cit.*, pp. 413—416, 邦訳, 1340—1344ページ参照。

(22) Ricardo, *op. cit.*, 邦訳, 125ページ参照。

この古典派公債論の主張をケインズ派公債論は次のように批判・否定した。ケインズ派公債論は、公債費負担は外国債と異なり内国債の場合には「国内での資金の移転を意味する」⁽²³⁾のであり、債権・債務関係は相殺されるがゆえに国民全体にとっては重荷とならない、という陳腐な主張を述べつつも、公債保有者と納税者の対立それ自体は否定しなかった。すなわち、「国家債務の増大はある人を富有にし、ある人をより貧困にするだけでなく、分配の不平等を増大せしめるであろう。それは、富有な人々はより多くの国債を買うことができ、従ってより多額の利払を受けながら、租税負担の比例的な増加をこうむることがないからである」⁽²⁵⁾と主張したのである。そして公債保有者と納税者の対立を認めながらも、累進課税など税制によって、その鋭角的対立は解消されうるとしたのである。そしてさらに、公債累積による公債費負担の増大の問題も、公債発行によってもたらされる失業の解消、国民所得の増大、担税力の増加との関連で考察すべきであり、国民は公債発行により公債費負担を上回る経済的メリットを獲得できるのであり、国家が公債費負担のために課税力に無理が生じ紙幣濫発=インフレーションに訴えることもないであろう、と主張したのである。⁽²⁶⁾ケインズ派公債論は公債累積に伴う公債費負担の増大の国民経済への圧迫を否定するだけでなく、むしろ公債の累積が国民経済の発展に重要な役割を果たすことを強調した。すなわち、(1)「一方においては堅実な金融投資のために多額の政府債券の供給を受け入れ、他方においては民間会社による株券類の発行を奨励するような、二元的金融制度こそが願わしい理想」⁽²⁷⁾であり、金融機関は安全な公債を多量に保有することで収益を安定化させ、そのことによって、産業界の要請に答えて

(23) Hansen, *op. cit.*, p. 173, 邦訳, 178ページ参照。

(25) Abba P. Lerner, *The Burden of the National Debt, Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, 1948, 永田清・都留重人監修訳「所得・雇傭及び公共政策 (下巻)」有斐閣, 1952年, 52ページ。

(26) Hansen, *op. cit.*, pp. 172—174, 邦訳, 177—179ページ参照。

(27) *Ibid.*, p. 160, 同上書, 164ページ。

リスクの大きい株式にも積極的に投資して産業を発展させ、さらに、(2)もし「公債の膨大な増大がなければ、貨幣の供給はわれわれの経済の必要にとっては全く不十分であったかもしれ⁽²⁸⁾ず、公債の累積は経済成長に見合った適切なマネーサプライの供給と金融政策の円滑な運用に重要な役割を果たす、と主張したのであった。こうした立場から、ケインズ派公債論は、「巨額の公債残高が健全な貨幣制度の条件であるならば、公債償還の可能な政策はマネーサプライ残高への効果の点から考察されるべきである⁽²⁹⁾」として、公債の償還にすらかわめて慎重であるべきことを要求したのであった。

II 第二次大戦後の公債問題とブキャナン公債論の登場

前節では、古典派公債論と対比しつつ、ケインズ派公債論の基本的な論理と特徴について見てきた。古典派公債論は公債の発行（主として軍事公債）および累積の国民経済への圧迫を強調し公債制度を批判・否定したが、ケインズ派公債論はこの古典派公債論の基本命題を批判・否定し、自由なフィスカル・ポリシーの展開のための積極的な公債政策を提唱し、また、公債累積の国民経済への貢献をこそ強調したのであった。しかし、未曾有の戦時公債が累積された第二次大戦直後からブキャナン公債論が登場する1950年代の時期に於ては、公債管理政策が連邦政府の経済政策の中でとりわけ重要な位置づけを与えられたことにも示されるように、ケインズ派公債論の主張にもかかわらず、種々の公債問題が発生し、巨額の公債発行＝累積が合衆国経済の阻害要因、攪乱要因として明白に立ち現われてきたのであった。

このことは何よりも、戦時中の国債市場統制が国債価格支持政策として1951年の財務省・連邦準備制度「アコード」に至るまで、展開されざるをえなかったことに端的に示されている。政策当局は合衆国経済を戦時体制から平時体制へ円滑に移行させるために、国債市場の安定化をこそ最優先政策課

(28) Harris, *op. cit.*, p. 111.

(29) *Ibid.*

題としなければならなかったのである。なぜなら、戦時統制が解除された下では民間部門からの資金需要は増大し市中金利は上昇せざるをえないが、政策当局は、この資金需要に対応するための金融機関の「過剰」保有国債の放出や市中金利の高騰が国債価格の大幅下落＝金融機関の側での莫大なキャピタル・ロスの発生をもたらし、さらにそれが、金融市場に占める国債の圧倒的位置からして、国家財政をも含む全般的な信用恐慌に至ることを懸念したからであった。ケインズ派公債論の主張とは逆に、巨額の公債残高は金融制度の不安定化要因、国民経済の「死重」として立ち現われてきたのであり、連邦政府は国債価格支持政策を展開することで、金融機関の利潤を保障しつつ、信用恐慌を回避させることができたのであった。しかし、国債価格支持政策は、公開市場操作の買いオペへの固定化を要請するがゆえに、金融当局にインフレ統制機能を放棄させ、その弾力的な金融政策の展開を阻害し、インフレーションを昇進させずにはおかなかったのである。そしてこのインフレーションを通して既発公債の「減価」を促進したのである。⁽³⁰⁾ トルーマン政府は金融機関の「過剰」保有国債を円滑に減少させるために、この国債価格支持政策とともに積極的な国債償還政策を推進した。償還のための財政余剰を生み出すために、戦時の高課税水準が基本的には維持されることとなったが、とりわけ「大戦後は所得税負担が下層所得層へ広げられると同時に、累進制も中位所得層で激しくなって……所得税の大量課税化による税収入の地位の上昇」⁽³¹⁾がもたらされた。それゆえ、公債保有者たる金融機関や高額所得者の公債による利得は政府によって保障されつつ、公債負担の重圧は大量納税者に担わされるという事態が進行したのである。公債保有者と納税者の対立という命題は決して過去の遺物とはならなかったのである。

合衆国経済は国債価格支持政策を軸に未曾有の戦時国債の累積によっても

(30) 国債価格支持政策が果たした現実的役割とその評価に関しては、拙稿「国債発行と資本蓄積——「アコード」評価に関連して——」『経済論叢』(京都大学)第12巻第1・2号、昭和54年12月号を参照。

(31) 森恒夫『アメリカ財政論』日本評論社、1979年、239ページ。

たらされた危機的状況を抜け出すことができた。国債価格支持政策は1951年に撤廃が決定された。しかし、合衆国経済は巨額の公債累積の重圧から決して解放されることはできなかった。朝鮮戦争が勃発し、軍事公債が発行され軍事支出の急上昇をテコに財政支出は急膨張を遂げた。朝鮮戦争以後も巨額の軍事支出は高原水準に維持されて財政支出の下方硬直化を強め、戦争直後より減少を遂げてきた公債残高は朝鮮戦争を契機に再び増加基調に転じた。インフレーションが進行し、巨大な累積公債によるインフレーションの昂進が予想されるもとでは、新規発行であれ借り換え発行であれ、財務省の長期公債発行は困難となり、累増しつつある既発公債の満期はますます短期化していった。市場性国債の平均満期は1946年の9年1カ月から1957年の4年9カ月へと短期化した。巨額の累積公債の満期が短期化するもとでは、財務省は好況・不況にかかわらず絶えず借り換え操作に直面せざるをえなくなり、国家財政の不安定化が促進されるとともに、民間部門の資金需要との競合関係が強められたのであった。それゆえ、1950年代の「国債管理政策は満期限を長期化することに努力を集中⁽³²⁾」せざるをえなかったのである。いや、国債の短期化の問題はそれらにとどまるものではなかった。1950年代の後半より、国債価格支持政策の撤廃によりインフレ統制機能を回復した金融当局のインフレ統制の強化にかかわらず、また、好況・不況にかかわらず、持続的物価騰貴が生じるという事態、すなわち、「新しいインフレーション」が進行した。W. L. スミスが指摘したように、「即座に換金可能な流動的請求権が多量に存在すると、金融制度に無視できない『遊び』を作⁽³³⁾」るのであり、それは金融政策の有効性を阻害し、経済に絶えずインフレ圧力を強めるよう作用し、「新しいインフレーション」をもたらす重要な要因となったのであった⁽³⁴⁾。そしてこの不況とインフレの併存という「新しいインフレーション」

(32) Warren L. Smith, *Debt Management in the United States*, J. E. C. Study Paper No. 1, 1960, p. 6.

(33) *Ibid.*, p. 105.

(34) 「新しいインフレーション」と累積公債との関連については、拙稿、前掲論文を参照。

の現出は、ケインズ派公債論を基礎づけるフィスカル・ポリシー論自体の有効性に疑問を投げかけるものであった。なぜなら、「新しいインフレーション」のもとでは、不況対策を取ればインフレーションを一層昂進し、他方、インフレ対策を強めれば不況を深刻化させるというジレンマに政策当局は陥らざるをえなかったからである。

以上きわめて粗雑ではあるが、莫大な公債残高を抱えた、第二次大戦後から1950年代に至る合衆国経済の特徴的事態を公債問題を軸にして見てきた。この期には、巨額の公債の累積が、ケインズ派公債論の主張にもかかわらず国民生活を圧迫し国民経済を攪乱する死重として明瞭に立ち現われてきたのであった。ブキャナンが、「1957年7月には連邦債は2,725億ドルに達し、州・地方政府はさらに550億ドルを追加することになろうが、1958年会計年度の国債費は78億ドルと見積もられ、州・地方債費はさらに17億ドルを要することになるであろう。これらは世界がかつて知りえた最も繁栄した経済に於てすら重要な意味をもつ金額である⁽³⁵⁾」と言い、また、「既存の公債を管理することから生じる種々の問題は持続的であつた困難なものである⁽³⁶⁾」と述べるように、公債費負担の重圧が納税者にのしかかり、巨額の公債の累積が統制困難なやっかいな問題を現出させていたのである。このような現実の事態の進展の前に、公債美化論としてのケインズ派公債論が色褪せ、ケインズ派公債論への信認が揺らぎ始めたとしても不思議はないのである。一度減少するかに見えた公債残高が朝鮮戦争を契機に再び累増に転じた経済状況のもとで、ブキャナンが巨額の公債の累積による政治的・経済的危機の深化を鋭敏に察知し、公債の発行＝累積に危機意識を強め、ケインズ派公債論批判を掲げて登場してくるのも至極当然の成り行きであったのである。それでは一体、ブキャナンはケインズ派公債論のいかなる点を批判し、また、自らいかなる公債論を構築して現実に立ち向かおうとしたのであろうか？

(35) *Public Principles*, p. 176.

(36) *Ibid.*

Ⅲ ブキャナンのケインズ派公債論批判の基本的立場

ブキャナンのケインズ派公債論批判の細目に立入る前に、ブキャナンがそもそもいかなる基本的立場に立ち、ケインズ派公債論の一体何を問題にしようとしたのか、を明らかにしておかなければならない。ケインズ派公債論が公債否定論としての古典派公債論の全面的否定の上に成立していることは既に見た。ブキャナンはケインズ派公債論を批判し「『古典派』公債論を再興⁽³⁷⁾する」ことが自らの課題であると称して登場してきた。そしてA. T. ピーコックなどは、「ブキャナン教授は……古典派公債論の再興のために闘った⁽³⁸⁾」という評価を与えている。しかし、私達が確認しておかなければならないのは、ブキャナンが再興しようとする「古典派」公債論とは、アダム・スミスやリカードなどの公債論ではなくて、H. C. アダムス、C. F. バースティブル、P. ルロア・ボリュエールの公債論であり、ブキャナンにとって公債否定論としての古典派公債論はケインズ派公債論と同じく、否、それ以上に、批判の対象なのであり、それゆえまた、ブキャナンは公債制度や公債政策それ自体を決して否定しようとはしていないことである。

ブキャナンは古典派およびケインズ派の公債論はともに方法論的に混乱しており、それゆえ、公債についての誤った理解に陥ったと批判する。つまりブキャナンによれば、公債は資金を支出する手段ではなく資金を調達する手段であり、資金調達の一手段としての公債の性質の析出は、財政操作の二側面——公債による資金調達（の効果）とそれの支出（の効果）の側面——の概念的区別の上になされなければならない。これが正しい公債方法論であると言う。この方法論的視点からブキャナンは古典派とケインズ派の公債論を次のように批判する。「ヒューム、スミス、リカードは公的借入の結果を予言することに於ては意見が一致していた……全政府支出は浪費的であり、不

(37) *Ibid.*, Preface ix.

(38) Peacock, *op. cit.*, p. 161.

生産的であると考えられた。それゆえ、公債の眞の害悪は公債それ自体ではなく、それが促進する資本の破壊に存在した。かくして、私達はこの著述家グループが、同じ理由で公債発行を称賛するポスト・ケインズ派の著述家とは反対に、それがファイナンスする公的支出の理由ゆえに公債を非難しているのを見い出す。両方のグループとも等しく誤っている⁽³⁹⁾。そしてブキャナンは、両派が陥った誤りを回避し、眞に正しい公債論の基本的見地を構築したのは20世紀初頭のルロア・ポリューの公債論であると言う。すなわち「公的借入の操作はそれ自体としては完全に無害である。借入者が資本の所有とその後の利払いと償還のために自らに課さざるをえない犠牲を確信して資本を充用する、その充用の仕方に応じて、公的借入は有用にも害にもなるであろう⁽⁴⁰⁾」というルロア・ポリューの公債論の基本的見地こそが正しいと主張するのである——もちろん、ブキャナンが自らの公債論は「ルロア・ポリューの公債論の精緻化と拡大を表わす」ものにすぎないと言う以上、それはブキャナン公債論の基本的見地を表わすものでもある。したがって、「公的借入それ自体は善でも悪でも⁽⁴¹⁾」なく、経費調達の一手段としての公債の特質を適確に把握した上で適正に利用すべきであり、そうするならば、社会にとって有益な成果をもたらすというのがブキャナン公債論の基本的見地である。

ブキャナン公債論のこうした基本的立場、考え方というものを踏まえるならば、先述の古典派およびケインズ派への批判の含意をより鮮明なものとすることができる。ブキャナンは古典派公債論に対し、政府支出を不生産的なものと見なし、これを公債評価と直結するという二重の「誤り」をおかすことで公債の活用への道を閉じた、と批判し、他方ケインズ派公債論に対しては、不況期の赤字財政支出の生産性の高さに目を奪われて公債を不当に称賛して不適切な公債の活用＝過度の公債依存に道を開いた、と批判するのであ

(39) *Public Principles*, pp. 104—105.

(40) *Ibid.*, p. 110.

(41) *Ibid.*, p. 111.

(42) *Ibid.*, p. 109.

る。ブキャナンは公債の活用や公債政策それ自体を決して否定するのではない。その限りでは、ケインズ派公債論と基本的に同一の立場にある。ブキャナンはただケインズ派公債論が不適切な公債の運用＝過度の公債発行をもたらしたことを批判するのであり、それゆえ、適切な公債の運用＝慎重かつ抑制された公債発行こそを主張しているのである。前節との関連で言うならば、ブキャナンは、戦後の巨額の公債残高が国民生活や国民経済にもたらした種々の弊害を認識し、今なお続く公債の発行＝累積に危機意識を強めながらも、公債発行や公債政策それ自体の否定に突き進むことなく、公債政策それ自体は正当化し公債発行の余地を残しつつ、公債の発行＝累積を抑制しようとする公債の理論と政策を提示しようとするのである。そして留意すべきは、ブキャナンが、「今日の経済思想を特徴づける、過去 20 年間エコノミストの間で支配的であった公債概念は、1950年代の完全雇用の世界では役に立たなくなった⁽⁴³⁾」とケインズ派公債論を批判するように、ケインズ派公債論が不完全雇用に前提したのに対し、ブキャナンは新古典派成長理論に共通な完全雇用の前提の下に、抑制された公債政策を提起しようとする公債理論を構築しようとしていることである。

IV ブキャナンのケインズ派公債負担論批判

さて、ブキャナンは何よりもケインズ派公債論の誤りを、方法論的混乱に起因する誤った公債理解に求めたが、ブキャナンがケインズ派の公債概念をいかなるものと把握し、それにいかなる批判を加え、またその批判を通して自らいかなる公債論を構築していくのか、見ていくことにしよう。

ブキャナンは、ケインズ派公債論は次の三つの基本命題から成るとする。すなわち、(1)起債は本源的実質負担 (the primary real burden) を将来世代に転嫁しない、(2)個人の負債と公債、もしくは、私債と公債とのアナロ

(43) *Ibid.*, preface vi—vii.

ジ-は本質的な点に於て全く誤りである、(3)内国債と外国債との間には明白かつ重要な差異が存在する、という命題である。そしてブキャナンは、相互に関連するこれら三つの命題は全て誤りであり、その逆の命題こそが正しいと主張するのである。⁽⁴⁴⁾ 公債負担論争を引き起した、(1)の命題へのブキャナンの批判を中心にして、考察を加えていくことにしよう。ブキャナンのこの命題への批判の主内容は二つに分けることができる。

第一。ブキャナンは、ケインズ派公債論は公債の発行によって政府が民間部門から利用可能な資源を引き出すことをもって負担と見なし(その限りで公債と課税の効果差はないとし)、それゆえ、公債の実質負担は現代の人々によって担われると主張したが、これは誤りであるとして次のような批判を展開する。

現実には政府に資源を引き渡すのは公債投資家であるが、彼は将来の所得を約束する公債と交換に自らの購買力を放棄するのであり、決して経済的ポジションを悪化させてはいない。経済の他の人々も公債の発行によっては何らの影響も受けないのであるから、公債発行時には誰も負担あるいは犠牲をこうむっていないのである。それでは一体誰が公債負担を担うのかと言えば、それは将来の納税者である。公債満期時に公債投資家は公債元利を受け取るが、それは租税収入から賄わなければならないがゆえに、納税者は課税によって強制的に所得を削減され、犠牲を強いられる。したがって公債の実質負担は将来世代に転嫁されるのである、⁽⁴⁵⁾と。

以上から分るように、ブキャナンが公債負担と呼ぶのはあくまでも公債費負担のことであり、ブキャナンが公債費負担の将来の納税者への転嫁を強調すること自体は正しいものである。しかし、だからと言ってブキャナンの批判や主張をそのまま首肯することはできない。ブキャナンは、公債発行による民間部門の資源の政府への移転に基づく「民間の財やサービス、すなわち実質所得の実質的犠牲は……公債それ自体から生じるのではなく、問題とな

(44) *Ibid.*, p. 4を参照。

(45) *Ibid.*, pp. 36—40を参照。

っている公共支出を企てようとする政府の決定から生じるのである。この点に於て、公的借入による公共支出のファイナンスは課税によるそのファイナンスとほとんど変わらない⁽⁴⁶⁾と主張し、さらに、「資源の民間部門での充用から政府部門での充用への単なる移転をもって、犠牲あるいは支払いの意味を与えることはできない⁽⁴⁷⁾」と批判した。しかし、もし特定の政府支出が浪費的であり、政府の支出が資源や富の破壊をもたらし、しかも、その政府支出が課税に依存するのみでは不十分で、もっぱら公債に依存しなければならないという場合、その政府支出がもたらす資源の浪費や富の破壊をもって大多数の国民や国民経済としての負担と言えないであろうか？また、そうした莫大な資源や富の破壊が、ブキャナンがその公債方法論から主張するように、経費調達の一手段としての公債発行とは無関係であると論ずることができるであろうか？もちろん、私が言おうとしているのは、巨額の公債発行をもたらした最も典型的な事例である戦争の遂行のことであり、軍事公債をテコとした莫大な戦費のことである。戦費もしくは巨額の軍事支出は公債発行を必要とし、また、公債発行なくして戦争の遂行はありえない。なぜなら、戦費が「租税で賄われるとするならば資本主義的生産関係にとって致命的であろう。資本にとっては戦争もまたもうかるものでなければならない。そこで将来幾年にも亘る租税収入に等しい莫大な生産物や資本の消耗も資本家にとっては一つのプラスであるようなシステム、即ち公債制度が利用され⁽⁴⁸⁾なければならないからである。

そしてブキャナンによって、「公債は実質的負担を将来世代に転嫁しない」と主張しているとして批判された論者の多く——リカード、Colwyn committee report, H. C. マーフィら——が実際に主張しているのは戦費による資源等の破壊の問題なのである。一例を挙げよう。ブキャナンは公債の実質的負担の将来転嫁を否定する代表的論者の一人として H. C. マーフィを挙

(46) *Ibid.*, p. 6.

(47) *Ibid.*, p. 34.

(48) 島恭彦『財政学概論』三笠書房、1950年、154ページ。

げ、参照箇所を示している。⁽⁴⁹⁾ その箇所ではマーフィは明確に次のように述べている。「戦争の実質的コストはそれが消耗する物的資源、さし出された労苦、失なわれゆく満足、そして、その結果として共同体のメンバーが受けた苦痛から成る。これらのコストの大部分は戦争が遂行される現在に担われなければならない⁽⁵⁰⁾」と。資本主義の歴史に於て、巨額の公債発行が戦争と関連していたことは誰も否定しえないが、軍事公債は戦争遂行と莫大な戦費の支出を可能なものとし、資源や富の破壊と労働力の不生産的消費を促進するとともに、巨額の公債費負担を将来に残したのである——この点は古典派公債論が最も強調したことであった。ブキャナンは、この軍事公債をテコとした戦費による資源や富の破壊と——その限りで現代世代に損失をもたらすと言える——いうきわめて正しい主張を、資源の民間部門から政府への移転という一般的で無内容な主張に置き換え、誤った公債方法論から批判して、単に公債費負担の将来転嫁のみを主張したのである。ブキャナンの主張は、公債が果してきた歴史的役割を否定・無視するものであるとともに、租税収入の限界を越えた巨額の政府支出の拡大を可能にし、それゆえまた、莫大な資源や富の浪費をももたらしうるといふ公債の、とりわけ軍事公債の重要な特質をも隠蔽するものであると言わざるをえない。公債負担は現代世代が担うのか？それとも将来世代が担うのかという、ブキャナンの問題の立て方に従うならば、公債負担を幅広く公債発行によりもたらされる国民生活や国民経済への圧迫という視点から把握する⁽⁵¹⁾かぎり、公債負担は現代世代にも将来世代にも生じうる、と言えるのではないであろうか。公債負担をもっぱら公債費負担に限定してとらえ、公債の特質を課税の繰り延べという点からしか把握しえない、ブキャナンの公債方法論自体が問題とされなければならない

(49) *Public Principles*, note 1, p. 34を参照。

(50) Henry C. Murphy, *The National Debt in War and Transition*, 1960, p. 6.

(51) ビーコックは、ブキャナンの公債負担の定義が余りにもせますぎると批判している。Peacock, *op. cit.*, p. 165を参照。

いのである。ともあれ、そうした公債理解のもとに、公債負担が現代世代にも担われうることを否定し、ただ将来世代への公債費負担のみを強調することを通じて、ブキャナンがいかなる公債論を構築していくのか次第に明らかになるであろう。次にケインズ派命題へのブキャナンの批判の第二の論点を見ていくことにしよう。

第二。ブキャナンは、外国債と異なり内国債の場合には将来の公債費負担は国民間での所得の移転を引き起すだけであり、それゆえ、国内での債権・債務関係は相殺されて、「共同体全体として見れば、公債発行によって貧しくも豊かにもならない⁽⁵²⁾」というケインズ派公債論の主張に対して次のように批判する。

公債保有者は、公債が発行されない場合には民間債に投資し公債に等しい収益を得たであろうから、「公債の存在は、それだけでは、債券保有者に差別的な便益を与えるものではない⁽⁵³⁾。」しかし、「これから後の期間における納税者の状態は、まったく異なっている。公債が存在しているので、納税者は公債の利払いをまかなうために強制的な課税を負わされる。……他方、もしこの支出がなされず公債も発行されなかったならば、納税者は、後の時期になんらの負担もこうむらないであろう。かれは明らかに公債があるときよりもないときの方が、ずっと裕福であろう。もしこの分析が受入れられるならば、内国債の利子支払いを、いかなる意味においても『移転』とみなすことは誤りであることが明らか⁽⁵⁴⁾なように思われる」と。

確かに、ブキャナンが主張するように、内国債であるからと言って、その債権・債務関係を相殺し、将来の公債費負担が国民全体にとっては重荷にならないとすることは正しくない。しかし、その主張が正しくないのは、公債の発行が国民を公債利得を獲得する公債保有者たる集団ともっぱら公債費を

(52) *Public Principles*, p. 56.

(53) James M. Buchanan, *The Public Finances*, 1970, 深沢実監訳「財政学入門」文真堂, 1973年, 268ページ。

(54) 同上書, 268ページ。

負担する納税者たる集団とに分裂させ、納税者への公債費負担の重圧が引き起す社会的・経済的影響こそが問題となるにもかかわらず、ケインズ派公債論が、公債利子支払いを軸に収奪・被収奪の関係にあり、利害の相反する両集団の所得の増・減を観念的に相殺し、国民一般を語ることによって、公債費負担の現実的影響を否定・無視しようとするからである。したがって、ブキャナンの批判の論理、すなわち、公債の発行は公債保有者に差別的利益を与えず納税者にのみ所得の減少をもたらすがゆえに、納税者の公債利子支払いを所得の移転と見なして債権・債務関係を相殺することは誤りであり、「⁽⁵⁵⁾総体的にみてグループ全体が、以前に発行された公債に利子を支払う結果として」、将来世代全体に公債負担が担わされるのである、というブキャナンの主張をそのまま受入れることはできない。なぜならば、第一に、ブキャナンは、公債利子支払いを所得の移転と見なすことが直ちに「公債費負担は国民全体にとっては重荷とはならない」という主張を是認することに結びつくという誤った考えに立脚しており、第二に、その視点から、単に将来の納税者というよりも将来世代全体への公債費負担を強調したが、これは公債の発行によってもたらされる、いわば将来世代内での公債保有者と納税者の対立という、公債発行の重要な側面を無視もしくは隠蔽することになると考えられるからである。

ブキャナンは、公債保有者は、公債が発行され政府支出が拡大されようが公債が発行されず政府支出が拡大されまいが、その投資収益や経済ポジションを変化させないのであり、公債発行が公債保有者に差別利益をもたらすことはない⁵⁵⁾と主張した。しかし、政府支出の拡大にもかかわらず、公債保有者が税負担の増大を免がれ、それをもっぱら納税者に負わせ、自らは資本蓄積を阻害されることなく公債投資により収益すら獲得できる、ということこそが問題とされるべきではなかろうか。公債は擬制資本である。資本である以上、それは資本の集中するところに集中する。それゆえ公債の発行は、巨額の公債を集中しうる大銀行、大企業や高額所得者に、公債費負担を中産階層

(55) 同上書、267ページ。

や勤労大衆の納税者に担わせつつ、自らは税負担増を上回る公債利得を獲得しうる機会を提供する。古典派公債論が強調した、公債の発行による公債保有者と納税者の階層的・階級的対立の激化という問題は、実はケインズ派公債論さえ否定することができなかつたことは既に見た通りである。ケインズ派公債論は、果進課税の強化による、その対立の緩和をこそ主張せざるえをなかつたのである。ブキャナンの公債論では、ケインズ派公債論でさえ言及せざるえをえなかつた、公債保有者と納税者の階層的・階級的対立の問題がその視野から欠落させられているのである。ブキャナンが公債発行による将来世代内での公債保有者と納税者の対立の惹起を否定もしくは無視し、将来世代全体への公債費負担を強調することの積極的意味あいはやがて明らかとなるであろう。

以上私達はブキャナンのケインズ派公債負担論批判を見てきた。そこでは、ブキャナンは公債負担をもっぱら公債費負担に限定して把握し、現代世代が公債負担を担うことを否定し、将来世代全体への公債負担を強調した。そして、それらのブキャナンの主張が、公債が果してきた歴史的役割や、公債の階級的性格とも言える公債の重要な性質の否定もしくは無視によって特徴づけられることを示してきた。さて次には、ブキャナンがケインズ派公債負担論批判を通じて確立した公債概念を基礎に、抑制された公債政策を正当化する論理を導き出していくのを見ていくことにしよう。

ブキャナンは、「課税は人びとが公共活動の便益に対して支払う『価格』である⁽⁵⁶⁾」とする「租税利益説」の立場に立つ。そしてブキャナンは、政府支出の便益の享受に応じた費用負担（税負担）を求める「租税利益説」の立場から、公債で賄われた政府支出の便益と繰り延べられた課税としての将来の公債費負担との対応関係を強調するのである。この視点から、公債は政府支出の費用負担を将来世代に担わせるがゆえに、公債で賄われる政府支出は将来世代に便益をもたらすものでなければならず、「収益率がゼロであるよう

(56) 同上書、264ページ。

な政府支出は明らかに正当化されえない⁽⁵⁷⁾」し、逆に、その便益が一定期間経過後に発生する政府支出であるならば、それは公債によって賄われるべきである、という規範が導き出されるのである。ここに公債は世代間の公平を達成する有効な経費調達手段としての位置づけを、ブキャナンによって与えられるのである。今や、ブキャナンのケインズ派公債論の公債概念や公債負担論への批判の政策的含意も明らかにしうる。ケインズ派公債論にあっては、公債発行による政府支出の拡大は、その政府支出がいかなるものであれ、等しく所得・需要創出効果を有するとされた。それゆえ、そこには経費調達手段としての公債と特定の政府支出とを切り離す理由は存在しなかった。ブキャナンの批判の焦点はそこに合わされた。ブキャナンは将来世代への公債費負担を強調し、もっぱら公債を「公共サービスに対する実質的支払いを将来の時期まで移すなり延期する手段⁽⁵⁸⁾」として位置づけた。そして政府支出に区分を設け、「租税利益説」の立場から、公債の充用は将来世代に所得や便益をもたらす政府支出のみ正当化されると主張した。ケインズ派公債論のようにすべての政府支出に公債充用の門戸を開くことは、経費調達手段としての公債の誤った理解に基づく不適切な公債の運用であり、政府支出の便益のみを享受してその費用負担を将来世代に転嫁する、現代世代の将来世代への「タカリ」、世代間の不公平をもたらすと批判したのである。H. L. ミラーが、「完全雇用経済での公的借入に賛成する、最も流布している説得的な議論と思われるのは、公債負担の将来転嫁を強調する主張である⁽⁵⁹⁾」と指摘するように、ブキャナンは、ケインズ派公債負担論批判を通して、世代間公平の名のもとに完全雇用下での特定の政府支出への公債の充用を正当化しつつ、他の政府支出を公債の充用から排除することで、公債の発行＝累積の抑制、すなわち、抑制された公債政策の確立を図ろうとするのである。なお私達は、こ

(57) *Public Principles*, p. 54.

(58) ブキャナン『財政学入門』, 266ページ。

(59) H. Laurence Miller, Jr., *Anticipated and Unanticipated Consequences of Public Debt Creation*, in Ferguson (ed.), *op. cit.*, p. 175.

の抑制された公債政策を基礎づけるブキャナンの公債概念が、資本主義の歴史のなかで公債が果してきた典型的役割や公債の階級的な性格とも言える公債の重要な性質の否定や無視の上に構築されていることを既に示した。そこで指摘された公債の性質をも踏まえるならば、ブキャナンのように、公債を単純に世代間の公平を達成する手段として位置づけられるかどうかは、はなはだ疑問であると言わざるを得ない。

V ブキャナンの公債政策論

ブキャナンは前述の公債分析を基礎に起債原則を提起する。政府支出を、その便益が短期間に生じ現代世代に利益をもたらす「消費的」支出もしくは経常的支出と、その便益が長期間にわたって生じ将来世代に利益をもたらす「投資的」支出もしくは資本的支出に区分した上で、前者は課税で後者は公債収入で賄われるべきであるとして、それらを経常予算ならびに資本予算として制度化すべきことを提起する。そしてブキャナンは、この資本予算にリンクされた公債制度を、単に世代間の公平という倫理的視点からのみでなく、民主政体のもとでの資源の効率的配分を保障する制度として位置づけて、その正当性を強調するのである。ブキャナンは、個人主義的民主政体のもとでは、政府部門と民間部門への、また、政府部門内での種々の政府支出への資源の配分に関する社会的に客観的な適正基準は存在せず、ただ「選択者としての個人がなす主観的評価こそが、社会的決定の『正しさ』へのよりすぐれた導きを与える⁽⁶⁰⁾」とする。そしてこの視点から、個人が選択対象の費用と便益をできる限り適正に比較して合理的な意志決定を行うために、「資本予算」と「経常予算」の制度が必要であるとするのである。ブキャナンは、「資本予算」にリンクされた公債制度に関して次のように述べる。「個人はすべての支出にたいして租税による調達に限定されている構造のもとでも、借入れによる構造のもとの方が、より合理的な期間内の予算

(60) *Public Principles*, p. 155.

選択が生じるということ予測するであろう。……純財政負担を将来世代の納税者に移転させる公債発行に反対する倫理的原理は、公債を真に長期的な計画の調達に限定するときには、完全にあてはまらないということにも、おそらく注意が払われなければならない⁽⁶¹⁾と。このように公債を資本支出の財源調達手段として位置づけた上で、ブキャナンは、公債ファイナンスによる資本支出の選択に直面する個人が将来に発生する便益と費用をできる限り正確に比較し合理的に選択するためには、「公債利子と償還に必要な税の徴集と特定の税收をこの目的に充当することを措定する⁽⁶²⁾」よう提案するのである。

こうしてブキャナンは、「資本予算」にリンクした公債制度を、個々人の合理的な意志決定とそれに基づく資源の効率的配分を保障する制度として位置づける。もちろん、この「資本予算」の提案は、現代の民主政体のもとの「国家の決定は……個人の集合的決定である⁽⁶³⁾」という、ブキャナンの個人主義的国家論を前提としている。しかし、ピーコックが指摘するように、そもそも「民主的諸制度がどの程度まで、政治システムとは異なる市場での選択のように、個人の選択を反映することができるのかは疑問である⁽⁶⁴⁾」と言わざるをえない。ブキャナスが、「われわれが個人を論じるとき、それは多数社会における『平均的』あるいは『典型的』人間を指している⁽⁶⁵⁾」と述べているように、ブキャナンの国家論は、社会を抽象化され平均化された、均一の経済力を有する個人の集合体として取り扱うという非現実的な想定から出発している。現実の社会には貧富の差もあり、階級対立も存在する。そして何よりも現代社会は、現実を直視すれば誰しも否定しえないように、経済力

(61) James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, 1967, 山之内光躬・日向寺純雄訳『財政理論』勁草書房, 1971年, 296ページ。

(62) *Public Principles*, p. 171.

(63) James M. Buchanan, *The Pure Theory of Government Finance*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 57, No. 6, 1949, p. 498.

(64) Peacock, *op. cit.*, p. 165.

(65) ブキャナス, 前掲書, 103ページ。

が大企業や大銀行に高度に集中され、金融資本がその絶大なる経済力によって中小企業や勤労国民大衆を経済的に支配・収奪する社会である。この金融資本の特権的経済地位は官僚機構との癒着や保守政党への影響力を通じた政治的支配をも可能にしているのである。坂井昭夫氏が個人主義的国家論を批判し指摘するように、「金融寡頭制が官僚機構を掌握して公金を私的に占有しており、経済的権力の支配下におかれた官僚機構が利益誘導によって納税者の利害対立集団への分裂を条件づけている独占資本主義の現実のもとでは、所有特権と結びついた官僚機構の改革、公衆の利益に奉仕する公務員集団への転化が同時に遂行されないかぎり、投票は真の民意を保障しない⁽⁶⁶⁾」のである。現実の投票制度や議会制度がそれ自体としては必ずしも、納税者大衆の意志の行政への反映を保障するものではない以上、そのような政治システムを前提として個人の合理的な意志決定を語っても無意味である。それゆえ、ブキャンのように、合理的意志決定＝効率的資源配分という視点から公債制度を正当化することはできない。逆に、「なによりもまず、巨大会社や財界が保守政党や官僚機構に影響力をもち、財政の大筋や統制の基本的性格をきめている⁽⁶⁷⁾」以上、「資本予算」は国民の財政への民主的コントロールをより困難なものとし、大企業や大銀行の意向に沿った公債発行＝資本支出の膨張を制度的に容認することに道を開くものであると言わざるをえない。

それでは一体ブキャンは、いかなる政府支出を資本支出と考えているのであろうか？ブキャンの答えは次の通りである。「国債のもっとも重要な原因は、戦費である。しかしこの場合でも、一般的なルールが適用できる。戦争によって必要となった臨時特別支出は、ある意味で、社会機構全体における一種の資本投資である。それがもたらす便益は、もし戦争に勝てば、永久に続くものと考えられる。平時の経済における、課税と借入れの適切な使い方について、二、三の例をあげられるであろう。課税は通常、経常的な政府の活動費用、一切の移転支払い、農業補助金といった類の補助金、および

(66) 坂井昭夫『公共経済学批判』中央経済社、1980年、86—87ページ。

(67) 宮本憲一『現代資本主義と国家』岩波書店、1981年、186ページ。

海外援助等の財源調達につかわなければならない。実質的借入れに頼ることは、長期的なハイウエーの建設、灌漑事業、河川開発および都市再開発計画のような経費に対してのみ正しいとされている⁽⁶⁸⁾と。ここで最も注目すべきは、ブキャナンが浪費的経費の最たるものである戦費を資本支出として取り扱っていることである。この戦費もしくは巨額の軍事支出は、少なくとも朝鮮戦争以後は、臨時支出ではなく経常支出化し連邦財政支出の膨張を促進してきたのである。そしてこの点は、後述するように、ブキャナン自身も認めているのである。ブキャナン公債論がケインズ派公債論と同じく、軍事公債弁論としての性格を有することは決して看過されてはならない。

今や私達は、ブキャナンのケインズ派公債論批判の眼目およびブキャナン公債論の政策的意図を明確にすることができる。ブキャナンは、第二次大戦後から1950年代の連邦財政支出について次のような認識を示している。「戦後、連邦支出は、1947年と48年に360億ドルまで低下したけれども、それ以後、朝鮮戦争とその後の冷たい戦争のために上昇して、1950年代の末と60年代の始めに、1,000億ドルの水準を越えた。……連邦政府支出の成長は主として防衛部門で生じたことが分るであろう。この部門は他の費目よりもはるかに急速に成長してきた。しかし、朝鮮戦争以後は、民政費が戦争関連経費よりも急速な割合で成長していることに注意せよ⁽⁶⁹⁾」と。このようにブキャナンは、戦後の連邦財政支出の膨張の主要因が朝鮮戦争以降の巨額の軍事支出であることを認めつつ——それゆえ、巨額の軍事支出が朝鮮戦争以降の継続的な国債の発行=累積の主要因であることも認めつつ——、民政費の急速な成長にこそ特別の関心を寄せたのであった。そしてブキャナンは、民政費の「成長の一番重要な理由の一つは、社会保障勘定支出の変化率にある⁽⁷⁰⁾」とし、さらに、「この成長率には先細りの兆候がみられない。社会保障制度による給付は増えるであろうし、医療のような年金によらない保障制度の下で

(68) ブキャナン『財政学入門』, 278ページ。

(69) 同上書, 63ページ。

(70) 同上書, 66ページ。

の支出も、ひきつづき速度を速めるであろう⁽⁷¹⁾」と予想したのであった。かくして、ブキャナンが、公債発行を促進する要因として——その現実の主要因である巨額の軍事支出は不問に付しながら——最も懸念したのは社会保障支出タイプの政府支出の膨張であったのである。そしてブキャナンが、「ケインズ派経済学に基づいたマクロ経済論議が福祉と救済タイプの予算支出の促進のために進められるようになった⁽⁷²⁾」と述べているように、ブキャナンはケインズ派公債論の批判の焦点を、公債による福祉や救済タイプの政府支出の膨張をも容認する、ケインズ派公債論のブルジョワ改良主義的側面にこそ合わせたのである。

ブキャナンは完全雇用を前提とし、世代間の公平と資源の効率的配分の名のもとに公債発行を正当化して「資本予算」と「経常予算」の制度化を提唱した。ブキャナンはその制度のもとで、軍事公債やいわゆる「建設公債」の発行を制度的に保障・促進し、大企業が直接に大きな利潤を引き出しうる巨額の軍事支出の膨張や公共投資の拡大を容認し、また、大銀行などの金融機関や高額所得者に公債利得の獲得機会を与えつつ——その限りで、ケインズ派公債論とは「軍事国家」や「企業国家」の容認という側面を共有しつつ——他方、ブキャナンの言う、福祉や救済タイプの政府支出や公務員給与等の政府の経常費用には課税主義を貫き受益者負担を求め、それらの政府支出の膨張が公債の発行と結合することを制度的に断ち切ることで、公債発行総量を抑制しようとしたのである。ブキャナンの公債論は、公債発行総量の抑制の鍵を、国家財政をより直接的に金融資本の利益に沿う方向で再編することに求めた点に於て、納税者大衆にとってケインズ派公債論以上に首肯し難い公債弁護論であると言える。また、ブキャナンの公債論は、ケインズ派公債論の最も批判されるべき側面、すなわち、軍事公債弁護論としてのケインズ派公債論への批判を欠落させ、自らも軍事公債弁護の側に回ったが、ここにケ

(71) 同上。

(72) ブキャナン「赤字財政の政治経済学」, 174ページ。

インズ派公債論批判としてのブキャナン公債論の限界性、不徹底さがあるのである。さらに、ブキャナンのケインズ派公債論批判の根底には、何よりも巨額の公債の発行=累積がもたらす政治的・経済的危機の深化への危機意識があるにもかかわらず、ブキャナンが公債発行の主要因である軍事支出の「便益」を高く評価し軍事公債を弁護したことは、公債抑止論としてのブキャナン公債論を、まさに脆弱なものたらしめていると言わざるをえない。

ブキャナンは、巨額の公債の発行=累積への危機意識を強めつつも、公債政策の否定に踏みきれず、むしろ古典派公債論の基本命題を否定し、軍事公債弁護論さえ展開したのであるが、それゆえ、膨大な既発公債の整理に関しても、古典派公債論のような抜本的かつ大胆な処方箋を提示しえないのである。ブキャナンは、公債の償還に関しては、異なる政策を提起する三つの主張を紹介するにとどまっている⁽⁷³⁾。ブキャナンは明確な方向を指し示せないのであり、E. R. ロルフの「確固たる原則はブキャナンの議論からは生じない⁽⁷⁴⁾」という評価が、まさにここに当てはまる。それは、公債累積による諸矛盾を感知しながらも公債政策を是認する、ブキャナン公債論の基本的立場からの当然の帰結である。ともあれ、このことを確認した上で、その三つの主張のうちの一つである、世代間の公平の視点からの公債整理策にここでは注目してみる。というのは、ブキャナンは世代間の公平の視点、さらに、この世代間の公平の視点を基礎にした資源配分論から公債の発行を正当化したのであり、ブキャナンの論理に忠実に従うとするならば、世代間の公平の視点からのブキャナンの公債整理策を取り上げるのが妥当であると考えからである。

世代間の公平の視点から、公債で賄われた公共投資はその耐用期間中に生存する納税者に等しく便益を与えるがゆえに、納税者は公債費をも等しく負担すべきであるとされる。ここから、納税者は年々均等に公債元利支払いを

(73) *Public Principles*, Chap. 13を参照。

(74) Earl R. Rolph, Review of Buchanan's book, *American Economic Review*, Vol. 49, No. 1, 1959, p. 185.

負担し、その耐用期間終了までに「建設公債」をすべて償還すべきである、という方針が引き出される。一般に公共施設の平均耐用年数は60年余りとされているから、ブキャナンのこの提案は現実には、公債の満期ごとにその一部を償還し、残余の公債の借り換えを続行しつつ、長期間かけて漸次公債を償還するということを意味する。したがって、市中に累積する巨額の公債がインフレ圧力を強め、金融市場を圧迫し、金融政策の有効な遂行を阻害しているのが明白であるとしても——現実の事態はまさにこうであったが——、ブキャナンの論理からは、公債の大規模かつ迅速な償還という方針は決して引き出されえないのである。公債の大規模な、あるいは、迅速な償還は、現代世代に公債費負担を集中させ、「公債の回収は、したがって、現在の納税者から将来の納税者への可処分所得の移転を意味する」⁽⁷⁵⁾ことになるので、世代間の負担の公平という観点からは是認されえないからである。

それでは、巨額の公債残高の大部分を占める軍事公債に対しては、ブキャナンはいかなる政策を提起したであろうか？ブキャナンが軍事支出の便益は永久的である見なししていることは既に見た通りであるから、その答もまた自明である。ブキャナンは、「公平という見地から、戦時中に創出された『純粋な』国債の部分は永久的なものと考えられるべきで、それを償還するための現実的努力はなすべきではない、と主張することは不合理とは思われない」⁽⁷⁶⁾と言う。以上の文脈でブキャナンが「純粋な」国債と呼ぶのは、戦時に連邦準備銀行の信用供与とは無関係に市中で消化された国債を指すのであるが、連邦準備銀行の信用供与を受けた商業銀行によって引き受けられた「純粋でない」⁽⁷⁷⁾国債に関しても、ブキャナンは同様の結論が当てはまると言う。したがって、ブキャナンの提起に従うならば、巨額の公債残高の大部分を占める軍事公債は償還すべきでなく、しかもブキャナンは軍事公債の発行を容認しているから、軍事公債は累積するままに任せるということになる。およ

(75) ブキャナン『財政学入門』, 280ページ。

(76) *Public Principles*, p. 181.

(77) *Ibid.*, pp. 181—182を参照。

そケインズ派公債論批判を標榜し、将来世代への公債費負担を強調するブキャナン公債論にとってふさわしくはないような結論が、軍事公債を正当化するその論理から導き出されるのである。そしてブキャナンが、この軍事公債を整理するために唯一の頼みの綱とするのが連邦準備銀行の買いオペレーションである。すなわちブキャナンは、経済の成長につれて追加的貨幣の供給が必要となるが、追加的貨幣供給のいくつかの方法のなかで、「より望ましい政策は、⁽⁷⁸⁾ 税収と公共支出を均衡させながら、実質的公債の回収を通じて新通貨を導入する」ことであるとし、「負債の貨幣化は、⁽⁷⁵⁾ 国債の毎年の負担を減少させる見込みが一番大きい」と、連邦準備銀行の通貨創造権に依存した軍事公債の整理に最大限の期待を寄せるのである。

既に見たように、ケインズ派公債論は、巨額の公債残高の国民経済や社会への悪影響を否定し、むしろ、それらは信用制度を安定化させ、また弾力的なマネーサプライの供給に不可欠であることを強調した。そして、マネーサプライへの影響の点から、公債償還も慎重であるよう主張した。しかし、ケインズ派公債論の主張にかかわらず、第二次大戦後、巨額の公債残高は国民経済の死重、攪乱要因として明白に立ち現われた。そしてブキャナン公債論がこの事態の認識から出発していることは繰り返し述べたことである。しかし、古典派公債論が強調した、軍事公債による莫大な資源の破壊の問題や公債保有者と納税者の対立の問題、等々を否定し、むしろ公債政策を正当し、ケインズ派公債論批判の焦点をそのブルジョワ改良主義的側面に合わせたブキャナン公債論にあっては、巨額の公債残高の整理に関する方策もケインズ派公債論のそれと大きく異なることはなかった。ケインズ派公債論に比しブキャナン公債論の積極的な面は、せいぜい、「建設公債」の償還のメドを明確化させたことにあると言えるが、その大規模な償還や迅速な償還には反対を唱えたのであった。ブキャナンが公債整理の最も効果的で現実的な方策としたのは、買いオペレーションによる公債整理の方法であり、ブキャナン

(78) ブキャナン『財政学入門』, 282ページ。

(79) 同上書, 283ページ。

は、ケインズ派公債論と同じく、公債残高を「成長通貨」の供給要因として位置づけ、連邦準備銀行の通貨創造権に依存した公債の整理を進めつつ、また、それがもたらすインフレーションによる公債の「減価」をはかりつつ、巨額の公債費負担を洗い流そうとしたのである。

お わ り に

ブキャナンは、『赤字財政の政治経済学』に於て、「ケインズ派の公債負担論の売り込みが……赤字づけのデモクラシーをもたらす不可避的な第一歩⁽⁸⁰⁾」あり、それは均衡財政原則を破壊し、国民や納税者の「財政節度」を喪失させ、過度の財政支出＝恒常的財政赤字＝インフレーションの昂進をもたらしたと、ケインズ派公債論を激しく非難した。確かに、ケインズ派公債論が、今日の財政危機やスタグフレーションの現出に果たした役割は批判されてしかるべきである。しかし、ブキャナンのケインズ派公債論への批判・非難の、少なくともその一部は、彼自身に対しても向けられるべきではなかろうか。同上書では、ブキャナンはアダム・スミスらの古典派公債論を高く評価し、「以前の著作（『公債の公共原理』や『財政理論』のこと——引用者）でわれわれは古典派の公債理論を、とくに想像されるケインズ派による交替と比較して、分析上擁護してきた⁽⁸¹⁾」と述べている。しかし、私達が既に見てきたように、古典派公債論はブキャナンにとって、ケインズ派公債論以上に批判の対象であった。彼は、公債否定論としての古典派公債論を批判・否定し、「適正」な公債利用の有効性をこそ強調したのである。そしてその上で、ブキャナンは、軍事公債弁護論としてのケインズ派公債論への批判を欠落させ、むしろそれを弁護しつつ、それへの批判の焦点をそのブルジョワ改良主義的側面にこそ合わせたのであった。ブキャナンは、軍事公債や「建設公債」の発行を容認・正当化しつつ、社会保障関連支出の膨張が公債発行と結

(80) ブキャナン『赤字財政の政治経済学』、22ページ。

(81) 同上書、17ページ。

合するのを制度的に断ち切ることで、公債発行総量の抑制を図ることこそを提案したのである。そしてまたブキャナンは巨額の公債の累積に対しても、積極的な償還政策を提起しなかったし、また、提起しえなかったのである。ブキャナンは基本的には、ケインズ派公債論と同じく、公債弁護論の立場に立ってきたのである。ブキャナンの恒常的財政赤字や巨額の公債の発行＝累積による国民生活や国民経済への圧迫を強調するのであるならば、それらをひとえにケインズ派公債論の責任に帰さず、何よりも、これまでの自らのケインズ派公債論への批判の限界性を明らかにし、自らの公債論の批判的総括とその清算へと進むべきではなかろうか。

ブキャナンは、『赤字財政の政治経済学』に於て、古典派公債論の均衡財政原理を回復し、支出削減を通して均衡財政を達成すべきことを提唱している。この主張に対し J. トービンは、ブキャナンは一体いかなる政府支出を削減すべきだとしているのか、すなわち、それは社会保障支出であるのか、それとも公務員賃金か、あるいは軍事支出なのか、全く明確でないと批判している。⁽⁸²⁾ もちろん、ブキャナンの従来からの公債論の立場を堅持しているならば、いかなる政府支出から削減すべきだと考えているかは自明のことであろう。しかし、ブキャナンの真に古典派公債論の再興を提唱するのであるならば、レーガン政府のもとで福祉関連支出が大幅に削減され、発行公債がますます軍事公債に「純化」している現在、ブキャナンは、古典派公債論が何よりも強調した、軍事公債の否定、すなわち、軍事支出の大幅な削減をこそ提起すべきであろう。またブキャナンは、同上書に於て、巨額の公債残高の整理に関しては、従来と同じく、経済成長に見合った公債の貨幣化を主張している。⁽⁸³⁾ しかし現在のような恐慌局面のもとでは、その方策が余り現実的有効性を有しないことは明白であろう。公債の巨大保有者は勤労国民の労働や勤労所得に寄生して莫大な公債利得を獲得しているにすぎない。ブキャナ

(82) James Tobin, Comment from an Academic Scribbler, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, 1978, p. 618 参照。

(83) ブキャナン『赤字財政の政治経済学』, 210 ページ 参照。

は、リカードが提起した大公債保有者への大規模な資本課税による公債整理の方法や、また、アダム・スミスが提起した「国家破産」の宣言による公債の棒引き、などを真剣に検討すべきではなかろうか。