

公債問題の諸側面

池田浩太郎

一

本稿では公債問題の若干側面について予備的な考察を試みてみたい。公債問題にかんじていかなる側面を、いかなる方法をもって研究すべきかについて予備的に論及したいとおもう。

かつてゾムバルトが方法論の著作「三つの経済学」(一九三〇年)を彼のライフ・ワーク「近世資本主義」(第二版、三巻六冊、一九一六年—一九二七年)研究の「カテゴリー」(Werner Sombart, Die Drei Nationalökonomien, München und Leipzig 1930, S. 342)として著したごとく、かかる考察は本来内容的研究のはじめではなく、その終りにあたってそれをしめくくるものとしてなすべきであるかもしれない。しかし内容的研究の出発にあたって、その問題側面と方法にかんする何らかの知識ないし方向づけなくしては、そもそも研究を出発させることもできないであろう。筆者があえて予備的・序論的考察を試みた所以もここにある。

この場合おなじく公収入に属する租税との対比を考慮に入れつつ、公債のもつ諸性格、諸特色を一応整理する

ことよつて考察をすめることが便宜であるとおもわれる。

二

租税とならんで公債は近代国家における財政収入の重要な一部門を構成している。いまや公債収入は經常収入の大宗たる租税収入を補完する經常収入と化しつつある現状ともいえよう。まず公債を財政収入制度の一部門として、とくにその生成を制度的に研究する必要があるとおもわれる。

周知のように公債はいろいろの形態で発行されるが、このうちもつとも重要かつ典型的であり、しかももつともモダンな性格をもつものは証書発行という形式をとる公債である。われわれはまず公債中の公債ともいふべき証書発行形式をもつ公債制度の生成に注目しなければなるまい。

公債証書は一般に有価証券の形をとる。すなわち、一定の金融的条件、たとえば公債額面、利子あるいは発行価格、償還期限、償還方法などを明記した移転の自由な証券なのである。まずこの形態の公債の成立を債権者の側から考へてみよう。

公債（証書）は金融市場（ないしは証券市場）からの自由応募という形で発行され、しかもこの証書は市場で自由に売買、流通しうるものである。誰もが公債発行に応募して、公債の所有者になることができる。また誰もが、いつでも市場を通して自由に公債の所有を他人に肩替りさせることもできるのである。この場合、債権者にとつては公債証書を発行する特定の債務者個人の、債務にたいする元利払への誠意や能力についての信頼がとくに問題となるわけではない。証券に記されている諸条件、大雑把にいえば証券自体の価値が問題なのである。

さて証書形式をもつ公債の成立を債務者の側から考へてみよう。以上の説明からもわかるとおり公債（証書）発行においては債務者の人格性は証書の背後にかくれてしまふことになる。たしかに公債発行者は公債発行時の特定の公共団体あるいはその長である。しかしこれら特定の王侯、特定の政府などが全責任をもつ債務者であると債権者は考へるわけではない。むしろ公債証書形式を採用することによって（通常永久的と考へてもよいほど）長い生命をもつ公共団体それ自身が眞の債務者とみなされるようになるのである。有価証券たる公債証書には特定政府や王侯というような私的色彩をこえた客觀的諸条件が記されており、これにしたがつて公債に関する諸事務が処理されることを債権者たちは信じて疑はないのである。しかも債務者たる公共団体は特定の債権者（たとえば豪商）にたいして債務者となるわけではない。市場を通して購入した証書保有者一般にたいして証券に明記した条件を精確に履行することのみをその義務とする債務者となるのである。

かくて証書発行という形式をとる公債においては債権者と債務者との間には直接的にはなんらの私的・人格的色彩も入りこむ余地がなくなつた。債権債務の關係は公債發行時に作成された証書自体のうちのみ存在する。換言すれば公債証書によつて貸借關係というものが人格的・私的色彩をおとし、物的、客觀的、したがつて王侯の債務が公的な姿をみせるようになったのである。ここで文字通り公的債務としての性格があらわになつたといえるであらう。

有価証券としての公債証書の形式が採用され、これに国民がなれしたしみ、信頼をもつようになると、これが公債制度として定着するようになる。この制度が定着すれば、債務の償還期限を長くすること（極端な場合には利子のみを支払う永久公債も登場することになる）、比較的低位な借入をなすこと、しかも老大な金額を一時に調達する

こと、などが比較的容易にできるようになる。

要するに公債証書形式の採用によって公共団体の債務がはじめて近代的なもの、合理的なものとして制度化されることになったといえるであろう。

公債制度の端緒はふつう王侯の借入にもとめられる。周知のようにかつての王侯は主として彼の家計（これには彼の統治上の経費と私家計の経費とが未分化の状態で混入していた）を自己のもつ土地や森林、その他さまざまな特権や独占権からの収入でもってまかなうのが通常であった。

しかし、ひとたび緊急事態が生ずると、王侯の家計はかかる（有産者的）な經常収入のみをもってしては充足しきれなくなる。臨時的に収入不足を補完する必要がある（有産者的）な經常収入のみをもってしては充足しきれなくなる。臨時的に収入不足を補完する必要がある（有産者的）な經常収入のみをもってしては充足しきれなくなる。

王侯はこれにたいしてだいたいで記三つの方策のうちいずれかをえらぶことになるであろう。すなわち、(1)、国民から租税の形でこれを強制的にとりたてるか、あるいは、(2)、富商など特定の国民の同意をえて、これから借入するとか、さらには、(3)、国民にわからぬような形での調達、すなわち、通貨を改鑄（改悪）することによってこの不足分を調達しようとするところみただのである。これら三つの手段はすべておなじ目的に奉仕すべき臨時的、緊急的な収入手段として成立したわけである。

租税徴収、通貨改鑄についてはここでは直接的関連がないので論及する必要はないであろう。君主が借入にたよらざるをえなくなった緊急事態（この事態は当然課税や貨幣改鑄をも必要とするものでもあった）のうちでは、戦争がもっとも重大かつ瀕繁なものであったといえよう。しかし王侯の借入が巨額にわたる場合には、かれらのもつ政治的権力をもってしても借入は容易に可能というわけではない。とくにこの巨額な借入の度数が増加すればそ

の調達は一層困難となるであろう。かかる状況下においてかれらの借入が容易化されるためにはまたいくつかの条件が充足されなければならない。まずかれらは借入の目的について、これが公的なものであること、すなわち、国家的かつ国民的な借入であることをとくに証明する必要が生じてこよう。当時の王侯の家計からみると王侯の借入は当然王侯の家計一般にくり入れられてしまうことになる。したがってこの限りでは王侯の借金というものはつねに債務者たる特定王侯の借金であり、したがって王侯の私債としての性格をつよくもたざるをえなかったからである。

このような状況下にあつてはたといかれらの債務が公的債務であることが証明されたとしても、王侯にとつては、確實なる担保なしでは巨額な借入は不可能であつた。比較的低金利かつ長期の借入もまた困難であつたといえよう。しかも借入先も王侯とは特別の利害關係の比較のおおい特定の富商などにかぎらざるをえなかつたのである。けだしかかる借入にあつては王侯自身の返済意志と返済能力とが一般国民には周知されておらず、したがつて債務者が一般国民から充分信頼されているわけでもなかつたからである。

かくて王侯の公的借入は、その当初においてはかなり私債的な性格をのこしているものであり、しかも借入額の点、高利、担保付でかつ償還期限のみじかい借入である点など、前近代的な性格を多分にもつ借入たらざるをえなかつた。かかる性格をもつ王侯の借入から漸次公債（とくに公債証書による借入）への変化（あるいは近代化）がみられることになる。しかしこれはまたさまざまな政治的・社会的・経済的条件の変化と平行的に生ずるもののようにおもわれる。かかる諸変化のうちもつとも基本的な条件変化こそ、王侯の借入が文字通り公的借入となつたことを実質的に証明しうるような政治・社会・経済上の変化（あるいは近代化）であるといえよう。

王侯の借入が公的借入、すなわち、国家的・国民的借入であるということは、これが公的・国民的的達成のための借入であることを意味する。しかしこれは起債目的にかんして王侯が一片の宣言を出すだけでかたずく問題ではない。これを事実的に保証する基礎的諸条件の整備がみられなくてはならないであろう。

王侯の借入が公的借入となるためには、まず王侯の活動領域が私的領域と公的領域とに截然と分離されるようにならねばならない。公的活動のための借入が公的借入となるからである。経済的・財政的側面からすればこのためには王侯の私的私計といわゆる、公的財政というものが明確に区分されなければならないであろう。この仕事は公的・客観的秩序としての予算制度の確立をまづはじめて完了するものである。これによって公共目的をもつ借入、したがって公的財政収入としての公債が考へられるようになる。

かつての王侯の国家、すなわち、主として私的かつ本源的な収入に依存する有産者的な家産国家においては、予算制度は必ずしも必要とはしなかった。王侯自身、身の収支について国民に承認をもとめることは必ずしも必須とはいえなかったからである。主として租税という派生収入によってその支出の大部分をまかなう近代的不無産国家、いわゆる租税国家においてのみ、予算制度の確立は必須のものとなるであろう。さて行政的側面からみると公的・客観的基準によって採用され、昇進し、しかも客観的職務権限をもつ行政官僚のヒエラルヒーのもとでおこなわれる行政、換言すれば職業的専門行政官僚の統治する国家の成立をまづはじめて予算にもとづく公的活動というものが実現するであろう。

さて、王侯の借入がかれらの私債ではなく、国民全般にかかわる公債であるということは、この借入が国民全体の債務に備ひするということを国民の側（あるいは国民の代表者たちの側）で納得しなければならない。これによ

つてはじめて王侯の借入が王侯個人をこえた公的債務としての性格をもつにいたるのである。このためには起債が公共目的のものであること、ならびに借入の金融的諸条件（たとえば利子、償還方法など）が明示され、これらを国民の側で承諾することを必要とする。政治的には国民の意志を反映しうるような政治形態、たとえば議会議治、立憲政治の確立をまっしてこのことは適正に遂行されるようになるであろう。

王侯の借入は、それがかれらの私債ではなく国民全般が負担すべき公債であることを証拠だて、国民が承諾するというのみではそれがたとい公債として成立しえたとしても長期的にこれが存続すること、を充分には保証しえない。これが保証されるためには確乎とした経済的・財政的基礎の存在が前提条件となる。このための具体的基礎としてはまず、その元利償還についての王侯の恣意の入りこむ余地のない確乎とした客観的・公的計画がなければならぬであろう。このことは租税、とくに経常収入の中心となっている租税収入を基礎とした減債制度（Sinking Fund）あるいはその他の元利償還計画を作成することによってはじめて可能になる。

借入の元利償還の基礎を経常収入としての租税収入にもとめることによって、王侯の借入が客観的意味において元利償還しうる債務となり、王侯の借入をしてかれら個人の私債としての性格をぬぐい去らしめる実質的（経済的）可能性をあたえるのである。すなわち、経常収入としての租税収入の保証によって王侯の借入が、特定の王侯ないし特定政府の存続の長短、さらには政権の交替にかかわりなく、公的債務として、国家の債務として、また国民全体の債務としての弁済を保証できることになるわけである。王侯の借入が公債としての生命を全うしうるのである。

近代の公債制度の成立と生成とは、経済的・財政的側面からいえば近代の租税制度の発展、すなわち、租税の

公債問題の諸側面

成立とその經常收入化、さらには經常収入の大宗としての租税の制度的完成という財政的基礎によつてはじめて可能となつたのである。

他面公債は一種の（貨幣的）借入形態であるから、公債制度の生成は金融制度の發展と密接な関係をもつことになるであらう。すなわち、有価証券という形態をもつ公債が容易に發行しうるためには、換言すれば近代的公債制度が成立するためには、まず購買者側である金融市場（ないしは証券市場）のある程度の發展がみられなければならない。金融市場ないしは証券市場、あるいはとくに銀行制度の發展によつて起債が非常に容易化されることは周知のとおりである。すなわち、銀行制度の發展は公債の購入資金源の充實を意味し、証券市場の發展は公債証券の流通を容易化させるからである。

このようにして近代銀行制度と近代的金融市場ないし証券市場の發展にともなつて、近代的信用機構というのが生成し、ここに公信用の近代的表現としての近代的公債ができあがり生成してゆくわけである。

近代的公債制度の生成は、一般的にいって近代的な政治・社会・經濟制度の生成、すなわち、徵稅機構など近代的財政制度、近代的な銀行制度、近代的な金融ないし証券市場の成立と生成とを条件とするものである。これを要するに公債制度の成立は近代資本主義的經濟体制、デモクラシー国家などと密接に関連しつつかつたものとみなすべきである。したがつて公債制度をまず制度的側面を重視しつつかつ、その背後にある社会的諸条件との関連から論じなければならぬとおもう。

公債発行はそれぞれの時点で特定の起債目的をもつものである。したがって公債発行はその時、その国の政策主体が社会経済のいかなる側面にその解決すべき問題をみとめ、これをいかなる政策意図をもって、どのような形で遂行しようとしたかを、いわば拡大鏡をみるような形でしめたものにはかならない。したがって公債は公共団体の政策意図の側面からも考察すべきものとなるであろう。

今日では租税と公債とは国家の財政収入の二大支柱となっている。

近代国家においては租税が特定の支出目的のために臨時的に徴収されることはすでに例外となって久しい。ふううこれは経費調達目的という、いわば一般的収入目的をもって経常的に徴収され、経常収入、一般として国庫におさめられ、一般経常経費として支出されるのである。近代の諸国家において一般経常経費の大部分をまかなうものが他ならぬ租税収入なのである。

これに反し公債には特定目的のための臨時的な支出財源として発行（または交付）されるといふ慣習が今日までかなり根づよく残っている。すなわち、臨時的収入調達のための有力なる手段のひとつとしてこれは考慮されてきたのである。とくに緊急を要する重大問題が生じたときにはそれに対処するために巨額の費用を一時に支出しなければならなくなるが、このための調達財源として時の支配者たちが好んで採用した手段が、すなわち、公債発行であったのだ。

近代の諸国家において時の為政者をして公債発行にふみ切らせた問題にはまことにさまざまなのがみられ

公債問題の諸側面

た。これらのうちには経済的考慮をこえた緊急事態の発生がある。この解決のためにやむをえざる資金調達手段として公債発行が採用されたのである。このうちもつとも典型的かつ瀕繁におこったものは戦争であり、したがって戦費の調達が必要であった。しかしまた時としては社会制度上の大改革（たとえば明治維新期における士族の身分廃止にもなう秩禄諸公債の交付）、戦争というような社会的大混乱のあと始末（たとえば第二次大戦後における戦没者遺族のための公債交付）などの目的を遂行するための経費調達の有力な手段としての起債もあつたのである。

いわゆる経済外的要因にもとづく公債発行は、近代全般をつうじて臨時的経費支出の財源として公債が利用されるもつとも典型的なケースであるといつてよい。

為政者をして公債発行にふみきらせた諸要因にはもちろん経済的なものも存在する。この経済的要因はなんらかの形で生産性概念と結びついているものである。すなわち、公債財源による経費支出にもとづいた事業が公債の元利償還を可能にさせるほどの収益をもつ事業であるという、いわば個別経済的意味での生産性というせまい概念規定が一方に存在する。他方公債財源による支出増加が、たとえば有効需要の増大などを通して間接的に国民経済の生産性をたかめるといふ国民経済的立場からの広義の生産性概念が存在する。この両極的な経済的、生産性概念の間にはまたさまざまな経済的、生産性概念がみうけられるであろう。さらには莫然と国家活動自体が経済を進展させるとか、経済的近代化を促進させるという意味で国民経済的、生産性をもつから、公債発行も許容さるべきだというような生産性にたいする考へ方も存在するであろう。

近代の諸国家はそれぞれの時代において、それぞれ独自の生産性概念をみだし、これをもって経済的要因にもとづく公債発行の理由づけをしてきたといつてよいとおもう。

近世初頭のいわゆるマーカンチリズムの時代には莫然と国家活動が国民経済的生産性をたかめるということを基礎にして、経済的要因にもとづく公債発行をかなり積極的に支持し、また現実にもこの種の借入はおこなわれた。すなわち、マーカンチリズムは近世絶対主義国家の理想たる富国強兵を政策目標としその政策の基礎としての殖産興業政策を提唱するものであった。ここにおいて生産的国家活動遂行のための財源調達の有効な手段として公的借入がうかびあがってきたのである。ついで国家活動をもって有用ではあるが非生産的なものであるとみなし、したがって「安あがりの政府」を主張する自由資本主義の時代に入ると、国家活動の生産性については一般にはネガティブな態度をとるようになる。公債を財源とする事業は、主として個別経済が遂行することが可能であるかまたはいちじるしく不経済なものであり、しかも国民経済の生産性向上に直接寄与する事業、あるいは、しかもその事業からの収益によって公債の元利償還が可能になるような事業、たとえば社会資本形成のための事業ないしはその他の建設事業などにかぎられたのである。いわゆる生産的経費が臨時的、一回的なものであり、あるいは自償的なものである限り、公債による財源調達はある程度まで許容された。しかし一八七〇年代以降のいわゆる「社会時代」においては、国家の社会政策的役割などが見なおされはじめ、したがって国家活動にたいしある種の国民経済的生産性をみとめるようになった。公債財源でなす事業の許容にたいし若干寛大な傾向がふたたびうまれてきたのである。

これを要するに公債発行は、従来臨時かつ緊急な事態に対処するためにか、あるいはなんらかの意味で生産的な事業のための臨時的財源調達手段としてのみゆるされると考へられていたのである。

しかし先進資本主義国の間では一九二〇年代末ないし一九三〇年代ころより国民経済的生産性の直接的・間接

的上昇というような考慮を基礎にした公債発行さえも許容される気運になった。いわば經常収入としての性格をもち、それゆえに形式的には赤字補填の意味をもつ公債も他面では有効需要の変動などをおして生産公債的役割をもち、したがってこのような役割を意識した公債発行の気運も、また徐々にうまれてきたのである。従前のように公債を主として臨時的・例外的財源調達手段として考へる、いわゆる国庫中心主義的な均衡財政主義にかわって、むしろ財源不足下での経費膨張政策ともいべき財政の不均衡——したがって公債を經常的財源調達の手段とすること——を積極的になとめ、これをおしすすめることによって国民経済的均衡、ないしは成長をはかろうとする考へが抬頭してきた。

一九二〇年代末より三〇年代にかけての大不況とその克服政策の展開という経済的経験（たとえば一九三〇年代前半のアメリカのニュー・ディール、ナチス・ドイツの「労働振興計画」、日本の「高橋財政」などが史上著名なものである）とケインズの経済学の登場とがこの方向にかりたてることになったのである。かくて自由資本主義段階よりかなり広汎にひろまっていた健全財政主義にもとづく公債の恐怖感、重圧感は徐々にうすらいでいった。のみならず中央銀行引受というようなインフレを誘発するおそれのある公債発行方法まで、当時の状況下における不況とその克服策という名目の下でゆるされるにいたつたのである（一九三〇年代前半の「高橋財政」下の公債発行などその一例といえよう）。

この時期以降今日にいたるまで先進資本主義諸国においては、その色彩に濃淡の差はあれ、以上のような考へ方と、それにもとづく公債政策とが定着しつつあるといつてもよいであらう。

かくて今日では公債は単に緊急的・臨時的な収入調達手段であるのみでなく、租税収入を補完するような經常

的な収入手段ともなった。しかも経済政策遂行の有力な武器としての重要性をもつ収入手段となったのである。

租税というものはひとたび課徴され、国庫に入ってしまったら、当該時期の当該租税としての生命はつきる。公債は起債から元利払、償還という経過をへて当世代より次世代にわたって利益と不利益とを分配して、はじめその生を全うする運命をもっている。したがって公債をめぐる発行、元利払、償還などの諸政策のあり方は、主としてその時々々の資本主義経済の発展段階から生ずる問題が何であるかをしめすものであり、また国家権力がこれにどう対処しようとしたかをかなり明瞭にしめすものもある。

こうしてその時々々の資本主義的發展段階において、公共権力が公債政策の名のもとにどのような政策的意図をもち、またこの政策をどのように遂行しようとしてきたかを公債を通じて具体的に探求すべきことになるであろう。これが公債にかんする問題と研究方法との第二の側面を構成することになる。

四

公債は財政と金融とが接触する問題領域である。したがって公債は資本主義的経済、とくに資本主義的金融経済との相互連関から考究すべき問題側面をもたざるをえない。

この場合、公債のもつ問題側面はいちおうふたつにわけて考へることができるであろう。ひとつは公債を経済政策の手段として使用した場合における、これと社会経済との相互連関性の問題であり、もうひとつは公債の存在とその事務的処理をとおして生ずる、公債と社会経済との相互関連性の問題である。両問題側面は互に容易に

公債問題の諸側面

分離しがたいものではあるが、ここではいちおう分離して考察してみよう。

まず第二の問題側面から論じよう。租税が強制的に徴収されるものであるのはことなつて、公債は公共団体が一定の金融的条件をしめし、それにたいして国民がこれら条件などを総合的に考慮した上で自由意志にもとづいて市場で応募した結果うまれた借入なのである。したがつて公債発行が成功するか否かということは、一方では公共団体の起債目的にたいし国民がどの程度共感を示すか、あるいはまた公共権力が国民からどの程度信頼されているかに依存する。しかし他方では公共団体が起債にあつて提示した元利払などの金融的諸条件を国民がどう判断するかに依存するのである。後者にあつては当時の一般金融および経済の諸状況にてらしてその条件が応募者にとつて有利であるか否かについての国民の判断に依存するところがおおきい。

さて既述のように公債の元利払を保証する財政的基礎はいうまでもなく租税収入である。したがつて公債の存在およびその事務的処理のおよぼす経済的（社会的）作用の問題はもちろん、まず第一に国民にたいする利益—公債に起因する支出の効果—と負担—公債の元利償還にもとづく租税負担—の問題であらう。すなわち、当代国民間の階層別の利益と負担配分の問題および将来の世代へのこれらの配分問題である。しかし、もちろん公債の負担を負うべきものは租税のみとはかぎらない。第一次・第二次大戦後の経験からもわかるように、この負担をインフレーションという、いわばひとつの金融的状态でもつてなしくず的に切りくずしてしまう場合もあるであらう。これはインフレーションの強弱に応じて公債負担のほとんど全部を消滅させてしまふか、またはこれを事実上何分の一かに軽減してしまうかもしれない。あるいはまた、公債発行に起因する支出増などによつて長期的経済成長がうまれ、これによつても公債負担の軽減となるような現象がうまれるかもしれない。さらには国家

破産をもこの見地から検討しなければならぬであらう。

さて公債の経済作用の問題はたんに公債負担の配分問題であるにとどまらない。公債の発行や流通、さらには元利払や償還というものは国民経済における資本や購買力の創造や移転という事態を大規模にひきおこす。これらをつうじて公債は経済変動の大いなる要因となりうるのである。しかも公債証書は有価証券として資本のはたらきをなし、かつこれは流通の自由が原則となっている。こうして公債が直接どんな政策意図をになって発行されるかにかかわりなく、公債発行という事態、およびその保有、流通など一切の経済的事態あるいは経済的処理そのものが資本主義経済の安定と進歩とに至大なる影響をおよぼすことになるのである。

ついで第一の問題側面にうつらう。

当然第一の問題側面は第二の問題側面と相関連するものであった。既述のように一九三〇年代以降になると経済上の経験からも、経済理論的にも、公債が広い意味での国民経済の生産性向上の武器となり、しかも公債収入は租税収入を補充する経常収入としての側面をもつことが認められるようになった。公債のもつ購買力の創造や移転、総じて経済変動の要因としての公債に注目せざるをえなくなったのである。

財政の不均衡、すなわち公債財源による経費支出増加を積極的におしすすめることによって国民経済的均衡、あるいは成長を期待するようになった。最近におけるフィスカル・ポリシー的公債政策論は公債のもつかかる機能を積極的に承認し、かつ利用しようとする考へ方の上になつたものであった。

公債はいまや経済政策ないしは財政・金融政策のもっとも有力なる武器となりつつあるといえよう。

公債を現実の資本主義経済、とくに金融経済との相互作用の側面から検討すること、これが公債研究の第二の

公債問題の諸側面

側面であり、方法ともなるであろう。

五

以上の説明によって公債論はおよそ三つの側面——この三つの側面はたがいに交錯してはいる——から公債の研究をなすべきものであることがあきらかとなった。すなわち財政制度としての公債制度の生成という側面より、支配者の政策意図の表現としての面より、経済的作用の側面より、検討する必要があることが明瞭になったのである。