

## ルールか裁量政策か

石 弘 光

### 一 はじめに

財政政策あるいは金融政策にはいくつかの政策目標がある。その中でとりわけ経済安定を目標にするとき、双方の政策はまとめて安定政策 (stabilization policy) といわれることがある。<sup>(1)</sup>

この安定政策を実際に発動させるにあたって二つの方法が考えられる。一つは政策当局 (authority) が、政策手段を自由裁量的に (discretionary) 活用してその安定効果を実現しようとするものである。これを簡単に裁量政策の方法とよぶ。もう一つは財政構造 (ときには金融機構も含む) それ自体に安定効果を認め、通常ビルトイン・スタビライザーといわれるものである。この第二の

方法はある期間、制度が固定されていることを必要とする。かくして政策発動にあたって制度的な変更を必要とする第一の裁量政策の方法と異なって、ビルトイン・スタビライザーは固定した制度から自動的に発生するある種のルールを重視する。ここに安定政策に関して二つの対立した「ルールか裁量政策か」(rules versus authority) という選択が生じてくる。

安定政策の発動にあたって、ルールに依拠するの裁量的な行動に依拠するかは重要な問題である。とくにアメリカではこの「ルールか裁量政策か」という選択をめぐって、長い間論争がくりかえされている。そしてその時々々の政権と結びついて政策決定に大きな影響を及ぼしている。たとえば一九六〇年代のケネディ・ジョンソン

時代に実際に政策を担当したニュー・エコノミックスの経済学者達が強く主張したのは、裁量政策の方であった。一方ニクソン政権に代って一九六九―七一年の間には、このニュー・エコノミックスの考え方の反動もあって固定したルールにより信奉を置いた政策が採用された。

このような「ルールか裁量政策か」という選択は、一九三六年のサイモンズ (Henry C. Simons) の論文にまでさかのぼれる。<sup>(2)</sup> それ以後ルールを支持する考え方は、伝統的にサイモンズの率きいるシカゴ学派に受けつがれ一つの影響力のある主張として現在もなお根強くくり返えされている。その代表的な論客がミルトン・フリードマン (Milton Friedman) である。あるいはまたシカゴ学派と密接な関係をもつ CED (Committee for Economic Development) である。しかし一方において、このルールを信奉する立場にたいする反論もまた非常に根強いものがある。<sup>(3)</sup>

では実際に安定政策を発動させるときに、どちらの方法を選択したらよいのであろうか。いまこの問題を考えるために、「ルールか裁量政策か」という視点から安定政策の発動をめぐる諸問題を整理することにしたい。こ

れからあらたに経済学の勉強をこころざす諸君にとっても、一つの重要な問題を提供することになる。

(1) 安定政策の中に、公債政策 debt policy も含まれることがあ

(2) Henry C. Simons, "Rules vs. Authorities in Monetary Policy," *Journal of Political Economy*, February 1936.

(3) たとえば最近の注目すべき論文として Arthur M. Okun, "Fiscal-Monetary Activism: Some Analytical Issues," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, 1972.

## 二 安定政策の諸条件とタイミング

一般的にいつて安定政策が十分に機能を発揮させるためには、どのような条件が必要であらうか。政治的側面を除外すると、次の三つの条件を必要とする。<sup>(1)</sup>

第一は政策発動のタイミングの問題である。この条件は、安定政策に景気局面に対抗してすぐにその方向を転換しうる性格 (reversibility) を要求する。このためには景気局面の正確な把握が重要になる。もし誤った判断にもとづいて逆方向に政策を発動させると、好・不況の景気

変動をかえって激化させる不安定効果をうむことになる。

第二に必要な条件は、政府のとする行動の迅速さである。この条件を充すためには、政策の必要性の認知から所期の安定効果の実現までに発生する各種のタイム・ラグ (time lag) を最小限にとどめる必要がある。この最小限のタイム・ラグの条件は、第一の適切なタイミングとあいまって、政策手段に必然的に伸縮性 (flexibility) を要求する。逆にいって、もしある政策に伸縮性がないとすれば、政府は迅速な行動をとることもあるいはタイムリに政策を発動させることも不可能となる。

第三の条件は、政策効果の強さとそれがもつ持続性 (strength and stamina) である。これは先きの二つの条件ほど安定政策にとって固有なものではない。しかし景気対抗的な措置を実施しその安定効果をあげたければ、頑強な不安定要因に対抗しうるだけの強いかつ持続的な政策の実現がときには必要となる。この第三の条件については、これ以上の説明を必要としない。そこで以下、第一のタイミングおよび第二のタイム・ラグについて、もう少し詳しく問題点を検討することにする。

安定政策に必要な第一の条件であるタイミングの問題

は、将来の景気動向の予測と不可分な関係にある。いまある景気変動に対処するため自由裁量的な政策をとるものとしよう。それは将来の景気動向を事前にあるていど察知し、それに基づいて景気対抗的な措置を特別に立案してタイミング良く発動せねばならない。それにはかなりの危険が伴う。たとえば景気予測に失敗し景気の上昇過程がおわっているのに、まだ継続していると判断して引締め政策を実施すればすでに発生している景気後退をよけいに激化させるだけである。また景気予測の対象とすべき将来の期間もあるていどの長さを必要とする。それは少なくともある政策が立案され、実施に移されそして所期の効果を上げるに必要とするだけの期間を包含せねばならない。たとえば、毎年初めにおこなわれるアメリカの大統領の予算教書が確固たる景気予測に基づいて作成されるべきなら、現行のアメリカ予算制度からして一八ヶ月先を最小のエラーで予測せねばならない。<sup>2)</sup>

容易にわかるように裁量的な政策発動が前提とする正確な景気予測は、今日の科学的な知識をもってしても解決困難な問題である。一つの解決の方向は、計量経済学などの発展によって将来の予測をより正確に、より迅速

にする技術的な問題を改善することである。しかしかりある予測をしても、それに対抗する人々の経済行動が存在する限り、将来予測通りの経済状況が実現する可能性はきわめて少ない。短期的な予測ならまだしも、<sup>(3)</sup>一年を越えるような長期間の正確な予測はほとんど不可能といつてよい。

このような景気予測の不確実性を少しでもおぎなう意味で、ある種の制度的な改善も必要である。つまり行政機構を改め政策発動のタイミングを狂わせている要因を少しでも除去することである。たとえば行政機構の実態を徹底的に調査し、政治的圧力からそれらが独立であることを保証し、またしばしば曖昧なあるいは純然たる政治的な意図で他の機関におしつける傾向のある官庁の独占的な行為を払除すること、など最低必要となろう。<sup>(4)</sup>

しかしどのような措置をとろうとも、景気予測の不確実性を根本的に解決し政策発動のタイミングをより正確にする方法はない。かくしてこの点に、景気動向の判断にその成否が大きく支配される裁量政策は欠陥をもつことになる。ルール支持者の攻撃の的の一つもここにある。

(1) see, Walter P. Egle, *Economic Stabilization: Objectives, Rules, and Mechanisms* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1952), p. 5; G. L. Bach, "Monetary-Fiscal Policy Reconsidered," *Journal of Political Economy*, October 1949, reprinted in *Readings in Fiscal Policy* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1955), pp. 248—64.

(2) アメリカの会計年度は、毎年七月から翌年の六月までである。大統領の予算教書は会計年度の始まるその年の一月に提出されるから、会計年度の終了時点の一年半前と云うことになる。

(3) たとえば短期間の景気予測に信頼をおく見解として、see, O. H. Brownlee, "Problems of Timing and Administering Fiscal Policy in Prosperity and Depression—discussion," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1948, p. 449; R. A. Gordon, "Stabilization Policy and the Study of Business Cycles," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1957, p. 121.

(4) see, W. Woytinsky, "Problems of Timing and Administering Fiscal Policy in Prosperity and Depression—discussion," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1948, pp. 447—8.

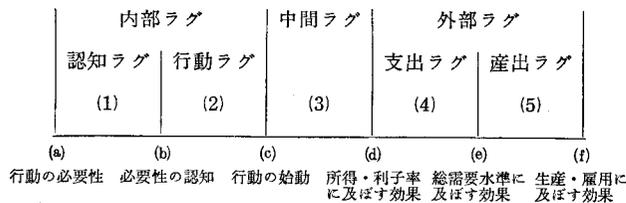
### 三 各種のタイム・ラグ

安定政策にとって第二の条件であるタイム・ラグとは何であろうか。政策当局はある景気局面に当面して、どのような措置をとるべきかの判断にあたってあるていど時間をかける必要がある。あるいはある判断をしてから実際の政策を実施するまでも時間がかかる。一旦政策が実施されても、所期の目的に到達するまでに更にある種の時間が経過する。これらの時間の経過がすべてタイム・ラグの長短を左右する。勿論、財政政策と金融政策、それに裁量政策とビルトイン・スタビライザーとは、各々の性格を反映してタイム・ラグは異なってくる。

いま財政当局および金融当局の行動様式、それに財政金融政策の各々の効果の差異を留意して、各種のタイム・ラグを第1図のごとく整理してみよう。<sup>(1)</sup>

まず安定政策のタイム・ラグを大別すると、図のごとく内部ラグ (inside lag)、中間ラグ (intermediate lag)、外部ラグ (outside lag) の三つになる。第一の内部ラグは更に二分され認知ラグ (recognition lag) と行動ラグ (action lag) に、同様に第三の外部ラグは支出ラグ (expenditure lag) と産出ラグ (output lag) の二つに分けられる。かくして第1図の番号で示されるように、タイ

第1図 各種のタイム・ラグ



ム・ラグは四つのサブ・カテゴリーと当初の分類の中間ラグからなる合計五つの段階が存在することになる。以下各々のラグについて、順次簡単に説明することにしよう。

(1) 認知ラグ 第1図で示される一連のプロセスは、財政政策か金融政策かの発動を必要とするある特定の経済状況の変化を出发点としている。たとえば失業率の増加、あるいは物価水準の上昇が発生したとしよう。これが政策当局の行動を必要とする時点(a)である。しかしこれは事後的にのみはじめて把握されるべきものである。この政策の変更を必要とする時点から、財政当局あるいは金融当局がその政策変更の必要性を認知する時

点(b)までが、第一の認知ラグとなる。この認知ラグの長さは、政策当局の情報収集・加工およびその分析の能力に依存する。このラグに関しては、一般に自由裁量的な財政政策と金融政策に大きな差異はない。

(2) 行動ラグ この行動ラグとは政策変更の必要性が認められた時点(b)と、政策当局が実際に具体的な政策手段をとる時点(c)の間に介入する時間の経過である。財政政策に関してこのラグは、若干の例外を除いて非常に長い。というのは租税および政府支出の増減には、勧告、政策立案、議会での審議、その他種々な立法、行政上の措置を必要とするからである。したがって財政政策のみに関しては行政ラグ(administrative lag)という名称が妥当する。これに対して金融政策の行動ラグは、その性格上ほとんど無視しうるものである。そこで金融政策の内部ラグは、行動ラグというより先きの認知ラグの長さに依存する。いま行動の必要性が発生した時点(a)を、NBERの基準日付<sup>(2)</sup>などによる景気転換点の月によって決定される<sup>(2)</sup>としよう。具体的に内部ラグは、景気の山の月から拡張的な政策手段(税率引下げ、公共事業支出繰上げ、金融緩和など)がとられた月、また景気の谷の月から収

縮的な政策手段(先述の手段を逆の方向に操作)のとられた月、までの期間として算定される。

(3) 中間ラグ この中間ラグが重要なのは金融政策の方である。具体的には中央銀行の政策手段の変更が、私的セクターの利子率および信用に影響を及ぼす時点(d)までの時間の経過である。このラグは商業銀行、その他金融機関のビヘイビア、あるいは金融市場の機能に依存してくる。他方財政政策に関しての中間ラグは、金融政策のそれにくらべるとはるかに短い。この場合のラグは、税率などの財政手段の変更が家計や企業の所得・利潤水準に影響を及ぼすまでの時間である。したがって金融政策のケースと比較するとはるかに直接的なルートと考えられる。

ところで固定した制度自体に構造的に安定効果を認めるルールによる政策発動は、これまでの(1)(2)(3)の三段階を経過しない。やにわに(d)の時点から出発するところに特徴がある。つまり固定した制度を背景に自動的に変化する政策手段が、私的セクターの所得や利潤に影響を与えることになる。そこで内部および中間ラグが省略される。かくしてルールにたよるビルトイン・スタビライザ

1は、タイムラグに関して裁量政策にくらべて非常に有利な立場にあるといえよう。

(4) 支出ラグ 政策手段の変更によって与えられた所得や利子率などの水準の変化は、消費、投資などの総需要項目に影響——時点(e)——を与える。この間の時間の経過が支出ラグである。このラグは自由裁量的な政策措置のみならず、ビルトイン・スタビライザーに依拠する場合も回避できない。一般に金融政策と比較して財政政策の支出ラグは短い。最も良い例は、政府の財貨・サービスマ購入であろう。この政府購入のための支出は消費、投資とならんで総需要項目の一つである。そこで時点(c)から(e)まで直接に移行し、(3)(4)のタイム・ラグは事実上存在しない。また租税および移転支払の変更にしても、消費支出の反応はかなり敏感であることが経験的に確かめられている。<sup>(3)</sup> 一方金融政策の場合、このラグは利子率の変化が在庫投資、設備投資などに与える効果が発生するまでの時間とされる。一般に投資支出とこの利子率変化の関係は、租税と消費支出との関係ほどに感応的ではない。<sup>(4)</sup> この支出ラグの長さが金融政策の大きな欠陥とされ、安定政策としての有効性を評価するときの一つの障害とな

っている。

(5) 産出ラグ この産出ラグとは、需要つまり販売の変化と産出量の変化との間に介在する時間の経過である。そして(4)の支出ラグとともに、メツツラー(L. A. Metzler)の所得創出プロセスに存在する三つのタイム・ラグのうち二つを構成することになる。<sup>(5)</sup> この三つのタイム・ラグのうちで、この産出ラグは最も長いと思われる。しかしながら財政金融政策の操作によっては、直接にコントロールできないタイム・ラグである。したがって財政政策と金融政策の産出ラグには差異がなく、一般に同じ時間の遅れを伴うと考えられる。

さて以上の結果を簡単にまとめておこう。第1表は、(a)裁量的な財政政策、(b)裁量的な金融政策、(c)ビルトイン・スタビライザーの三つの区分に留意して、第1図のタイム・ラグの各段階における特徴を示したものである。タイム・ラグに関するかぎり最も有利なのは、ビルトイン・スタビライザーである。一方裁量政策の中で比較した場合、財政政策の行動ラグと金融政策の支出ラグの長短が二つの政策の相対的有効性を決定する要因となる。容易に推量されるように、財政政策の行動ラグは非常に

第1表 タイム・ラグにおける裁量政策とビルトイン・スタビライザー

	認知ラグ	行動ラグ	中間ラグ	支出ラグ	産出ラグ
裁量政策					
財政政策	同	より長い	ほとんどゼロ	より短い	同
金融政策	同	ほとんどゼロ	より長い	より長い	同
ビルトイン・スタビライザー		ほとんどゼロ		より短い	同

長い。このため財政政策の全体のラグが、金融政策のそれを十分に上回る可能性がある。したがって財政政策の有効な発動に関して、この行動ラグを制度的にどのようにして短縮するかが問題となる。これが後述する「迅速な行動」(quick action)の要請となって具体化する。以上の考察からあきらかなように、財政政策にしろ金融政策にしろ裁量的措置はそれ固有のタイム・ラグを避けることができない。政策発動に関連してこれらのタイム・ラグが附随するかぎり、クレメント(M. O. Clement)の「(6)過度の時間の浪費」が心配になる。ビルトイン・スタビライザーには、財政政策の行動ラグまた金融政

策の支出ラグのような重大なタイム・ラグは存在しない。ここにビルトイン・スタビライザーが裁量的な政策発動よりも選好されるもう一つの利点がある。

- (1) 一般的にはフリードマンの分類にしたがって、タイム・ラグは三つの段階に区分されている。しかし本分析では、アンダーその他の分析を参考に更にこまかく分類し五段階のタイム・ラグの表示を採用している。see, M. Friedman, "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability," *American Economic Review*, June 1948, reprinted in *Monetary Theory*, edited by American Economic Association (Homewood, Illinois; Richard D. Irwin Inc., 1951). A. Ando et al., "Lags in Fiscal Policy," Commission on Money and Credit, *Stabilization Policies* (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1963).
- (2) National Bureau of Economic Research は月次データを「景気の山と谷の存在を基準日付として決定」している。NBERの独特な分析手法については、W. C. Mitchell and A. F. Burns, *The National Bureau's Measures of Cyclical Behavior*, NBER, Bulletin 57, July 1, 1953, pp. 2-10.
- (3) A. Ando et al., *op. cit.*, pp. 124-5.
- (4) J. Karem and R. M. Solow, "Lags in Monetary

Policy," CMC, *Stabilization Policies*, p. 44.

(5) 生産と所得受取の間に介在する稼得  
 差 (earning lag) については、L. A. Metzler, "Three  
 Lags in the Circular Flow of Income," in *Income,  
 Employment, and Public Policy: Essays in Honor of  
 Alvin H. Hansen* (New York: W. W. Norton & Co.,  
 Inc., 1948) 永田清『都留重人監訳』所得・雇用及び公共  
 政策』有斐閣、一九五二年。

(6) M. O. Clement, "The Concept of Automatic Sta-  
 bilizers," *Southern Economic Journal*, January 1959,  
 p. 303.

#### 四 ビルトイン・スタビライザー

これまでの議論からタイミングとタイム・ラグといっ  
 た二つの条件に関するかぎり、ビルトイン・スタビライ  
 ザーの方が大きな利点をもっていることがわかった。そ  
 れでは一体、ビルトイン・スタビライザーとはなにか。  
 安定政策としてどんな特徴をもっているのか。その基本  
 的な性格をまとめておこう。

ビルトイン・スタビライザーが安定政策として機能す  
 るために最低みたさねばならない必要な条件が四つある。

第一に最も必要な条件は、自動性 (automatism) とい  
 うことである。<sup>(1)</sup>これは automatic stabilizers の用語が、  
 ときにはビルトイン・スタビライザーよりもよく使用さ  
 れることからも明らかである。この自動的な性格は、理  
 論的には少なくとも古典派経済学が展開した市場の自動  
 作用の考えにまでさかのぼれる。<sup>(2)</sup>この古典派経済学の主  
 張する自動作用とは、完全競争を前提に生産、分配、財  
 の交換が制約のない自由な市場経済の諸力によって最も  
 効率的に達成されるというものである。この見解にした  
 がえば、経済不安定の現象もまた均衡水準からの一時的  
 な乖離にすぎず、古典派の想定した自由市場経済は完全  
 雇用と物価安定の方向にビルトインされた強い自動作用  
 をもっていると考えられる。ビルトイン・スタビライザ  
 ーの自動性は、かかる点で古典派経済学の考えていた市  
 場の自動作用という世界と共通しうるものがある。

ビルトイン・スタビライザーの自動作用とは、行政的  
 な自由裁量の余地をなくしかつ新規の立法措置を必要と  
 しないことを原則として、あらかじめ決められたあるル  
 ールに従うことを意味している。たとえば累進所得税の  
 制度は、もっとも典型的なビルトイン・スタビライザー

の例である。累進税率構造のもとでは、好況期に所得の増加率以上に自動的に税収が伸びる。これが家計、企業の可処分所得の伸びを抑え消費、投資の増加を自動的に制禦する。不況期には反対のメカニズムが作用して、自動的に消費、投資の減少を抑え総需要水準を調整することになる。<sup>(3)</sup>

第二にこの固有な自動的な性格に、ある制約を加える条件が考えられる。自動作用といっても将来何が発生するかあるていど推量されねばならぬ。財政構造の自動的機能に依存する場合、将来どのような事態になるか全然見通しがつかないようでは安定政策としてどこまで信頼してよいかわからなくなる。かくして政策担当者は、ビルトイン・スタビライザーの行動パターンをかなり明確に予測しておく必要がある。イーグル (W. P. Eagle) はこれを「行動の予測可能性」(Predictability of action)として、ビルトイン・スタビライザーの必要な条件の一つに数え上げている。<sup>(4)</sup>もしこの行動の予測可能性が欠如していれば、将来のビルトイン・スタビライザーの効果にたいする見込みが動揺する。かくして安定政策として確信をもって実施されえないことになる。

第三の条件はビルトイン・スタビライザーが基礎としている制度自体が、あるていどの期間にわたって固定される必要があるということである。もし短期間に制度の変更がたびたびおこなわれるなら、ビルトイン・スタビライザー本来の性格からして安定効果を期待することはむずかしい。ビルトイン・スタビライザーに必要なのは、制度の「固定性」あるいは「安定性」である。これは永久に制度に何らの変更も加えないということを意味しない。制度の固定化とは、あるていど必要な期間(五年ていど)にわたって同一の制度を持続させる必要があるということである。

最後に第四点としてもう一つの条件をつけ加えよう。ビルトイン・スタビライザーの制度自体、景気変動にきわめて感応的な指標と結びついていなくてはならない。たとえばビルトイン・スタビライザーの代表的ケースである所得税あるいは社会保障制度は、各々課税所得と雇  
用者と密接な関連をもっている。いうまでもなくこれらの指標は景気感応的であり、ビルトイン・スタビライザーの有効性をより高めるために積極的な役割を演じている。

以上のようなビルトイン・スタビライザーの四つの条件は、すべて裁量政策との区別を意識して列挙したものである。通常、このようにビルトイン・スタビライザーと裁量政策とを二つに区別する方向をとっている。しかしサミュエルソン (P. A. Samuelson) に云わせると、このような二分法は誤りである。何故ならすべての政策の究極的な決定は、自由裁量的におこなわれねばならないからである。たしかにビルトイン・スタビライザーといってもその基礎にしている制度自体、永久的に固定されているわけではない。ある期間がたてば種々な事情から変更を余儀なくされる。この変更は自由裁量的な判断に依存せねばならない。かかる立場にたつと両者の間に明瞭な相違はないかもしれない。しかし政策発動に関してこの二つの方式は基本的に異なる。そもそもビルトイン・スタビライザーには当初の生いたちより裁量的要素をもっていないところに特徴をもっている。このような特徴はやはり二分法をとらせる大きな理由となる。

これまで裁量政策との比較において、ビルトイン・スタビライザーの利点のみを強調してきた。しかし欠点はないのであろうか。ビルトイン・スタビライザーの最大

の欠点は、安定政策の第三の必要な条件として述べた政策効果の強さ (strength) が不足していることである。ビルトイン・スタビライザーの安定効果を予想するためには、ある理論的フレームワークを背景に実証的にそれを計測してみなければならない。一九四〇年代後半以後、このビルトイン・スタビライザーの数量的規模について広く注目を集めたのは、マスグレイヴ・ミラー (R. A. Musgrave and M. M. Miller) の手による先駆的業績である。彼等は国民所得決定に関するごく単純化したモデルを用い、租税構造がビルトイン・スタビライザーとして機能しないと仮定したケースと比較して、現存の制度は国民所得の変動を三分の一で緩和しているだろうとの結論を導いている。そしてさらに失業補償制度などの移転支払の効果を加味すれば、その所得変動を相殺する効果は四〇%にはなるであろうというものであった。これは他面において、ビルトイン・スタビライザーが所得変動を完全に相殺するほどの強い安定効果をもつものではないことを示している。

この種の実証分析をまっまでもなく、ビルトイン・スタビライザーの安定化機能の限界についてはそれ自体の

性格からしてあるていど推量することができる。たとえば租税構造は所得変動が発生したとき、構造的に内在するある制度的要因（たとえば累進税率など）によって受身的に税収を増減させるのみである。そこであきらかに所得変動全体を補整するような強い作用はない。あるいは失業補償制度にしても、不況期に失業者の所得損失を一部補填するのみである。また農産物支持価格制度にしても余剰農産物から生じる農家の所得損失をごく一部緩和するていどの効果しかない。かくして一般にビルトイン・スタビライザーそれ自体の機能によって、不況の進行を阻止し経済全体を完全雇用の水準まで回復させるほどの強力な安定効果をもちえない<sup>(8)</sup>。

- (1) たとえばクレメントは次のように云っている。「ビルトイン・スタビライザーの真の価値はその自動性にある」(M. O. Clement, *op. cit.*, p. 308).
- (2) この古典派経済学とビルトイン・スタビライザーの強さ結びつきは、CED (Committee for Economic Development) の政策勧告に最もよくあらわれている。参照 拙稿「ビルトイン・スタビライザーの基本的性格——CEDの安定予算政策について——」『経済学年報』第一七巻、一九七三年。またP. E. スミス のように財政構造のビルト

イン・スタビライザーを硬直的になり本来の機能を失っている価格機構の代替的な役割を果すという見解もある。see, P. E. Smith, "A Note on the Built-in Flexibility of the Individual Income Tax," *Econometrica*, October 1963, p. 704. また関連した見解を、W. P. Egle, *op. cit.*, pp. 43—5, N. F. Keiser, "The Development of the Concept of 'Automatic Stabilizers,'" *Journal of Finance*, December 1956, p. 429.

- (3) 累進税率の他にビルトイン・スタビライザーの機能をもつ財政手段として、可変的な法人利潤を課税標準とする法人税、社会保障制度、農産物価格支持制度などがある。
- (4) W. P. Egle, *op. cit.*, p. 46. 同じような見解は、M. O. Clement, *op. cit.*, pp. 301—11 によらる。
- (5) P. A. Samuelson, "Principles and Rules in Fiscal Policy: A Neo-Classical Formulation," in *Money, Trade and Economic Growth, Essays in Honor of John H. Williams*, (New York: Macmillan, 1951), p. 165.
- (6) この最も良い例が、戦後のわが国の毎年のごとく実施されている減税措置である。減税の目的は主として租税負担の公平と、ビルトイン・スタビライザー的な発想は持たない。
- (7) R. A. Musgrave and M. M. Miller, "Built-in Flexibility," *American Economic Review*, March 1948, reprinted in *Readings in Fiscal Policy*, pp. 379—386.

(8) これが一般的にビルトイン・スタビライザーの限界と考えられる共通の認識である。たとえば、see, United Nations, Department of Economic Affairs, *National and International Measures for Full Employment* (New York: Lake Success, 1949), p. 37, G. Colm, "Fiscal Policy and the Federal Budget," reprinted in *Essays in Public Finance and Fiscal Policy* (New York: Oxford Univ. Press, 1955), p. 202. 木村元一他訳『財政と景気政策』弘文堂、一九五七年。

### 五 定式的伸縮性

ビルトイン・スタビライザーは機動的な政策発動の点では裁量政策にまさるが、しかし政策効果の強さという点では劣っている。かくして「ルールか裁量政策か」という議論の中に、次第に両者の利点をとり入れた中間的形態の政策発動の類型が考えられるようになってきた。

この中間的形態の中で最も重要なのが定式的伸縮性 (formula flexibility) であり、ビルトイン・スタビライザーと混同されやすい<sup>(1)</sup>。定式的伸縮性とは、完全にビルトインされた制度上のルールと比較すると若干裁量的な要素を含んでいる。簡単にいえばある景気指標に景気対

抗的な政策発動を結合させておくものである。この結合に際してやはりある種のルールをとりきめておく。したがってこの定式的伸縮性もしばしば「ルール・アプローチ」とよばれることがある<sup>(2)</sup>。

定式的伸縮性とは具体的にどんなものか。ヘーゲン (Everett F. Hagen) のアメリカの制度を背景にした次のような仮想的な例示を用いて説明することにする<sup>(3)</sup>。ヘーゲンは安定政策として、所得税の第一階層区分の税率<sup>(4)</sup>の操作を考えている。たとえば労働力のデータが、三ヶ月連続して四〇〇万人の失業者を記録するかあるいはどの一ヶ月でも六〇〇万人の失業者を記録するかした場合、その時点から二ヶ月後の第一日目に所得税の第一階層税率を実施中の一九%から九・八%に減少させようとするものである。税率引下げに際して二ヶ月間の猶余が与えられるのは、新しい源泉所得税率表の導入にこのていどの時間が必要だからである。一方景気が回復にむかうとき、こんどは逆に標準税率へ戻すことが考えられる。このときの条件は、失業者が二五〇万人以下になりかつ消費者物価が六ヶ月以内にある割合(たとえば3%)上昇したときという二つの明確な状況が提示されている。

このヘーゲンの例からも明らかのように、定式伸縮性による景気調整的な措置は完全に自動的ではない。何故なら税率変更にみられるように、あるていどの行政的な措置を必要としているからである。しかしながら行政的措置といっても、自由裁量の余地は小さくかかる意味ではビルトイン・スタビライザーの機能に近く近い。

この定式的伸縮性はすでにでき上っていた制度の特性に依存しているビルトイン・スタビライザーと比較すると、かなり人為的に計画されたものである。したがってその実施にあたっては、ビルトイン・スタビライザーのケース以上に周到な準備と正確な知識を必要とする。いまこのような問題を以下の三点にまとめることにする。

第一にまず政治的な障害が予想される。あるていどの枠内であるが財政制度を操作する自由裁量権を行政府に与えてしまうことは、立法府の権限を無視し議会軽視につながる。これがアメリカにおいて定式的伸縮性に必要な権限を大統領に与えて、それを実施させることを阻止している一つの大きな原因である。

第二に具体的にあるルールを設定するにあたって、どの景気指標を尺度にすべきかという困難な問題にぶつか

る。定式的伸縮性がうまく機能するか否かは、この景気指標の選択にかかっている。ある指標の選択にあたって最低二つの条件、

- (1) 一国の経済活動全体を代表しうる指標であること
- (2) 統計データとして迅速にかつ一ヶ月単位で利用が可能なこと

を充す必要がある。(1)の条件を重視すれば、GNPあるいは国民所得といった指標が最適である。しかし(2)の条件の方をより重視すると、四半期データが精一杯のGNP関係の指標は余り役にたたない。かかる点(1)の条件を若干欠いても、ヘーゲンの例にみられるように雇用、物価関係の統計データを定式伸縮性の設定に必要な景気指標として用いられることが多い。

第三にこのようにして選択した景気指標と財政構造上のどの政策手段と、どのような基準で結びつけるべきかが問題となる。理論的に予想しうる政策手段としては、税率、控除水準などを操作しうる租税、それに社会保障や公共事業などごく限られた政府支出の項目が考えられる。しかし実際の観点からすると、これらの政策手段を定式的伸縮性として具体化することはなかなか困難で

ある。財政手段よりもむしろ金融政策の諸手段の方が操作がより簡単であろう。更にこのような具体的な政策手段の選択に関連して、一旦ルールを設定したらそれをしていどの期間信頼して保持すべきかも処理しにくい問題となる。

定式的伸縮性の他にも政策発動の中間的形態の諸類型としていくつかのケースを想定できる。これが「迅速な行動」の諸提案である。たとえば議会の拒否権つき<sup>(3)</sup>の裁量政策、あるいは議会自身が政策発動の日付を決定する裁量政策など理論的に検討されている<sup>(4)</sup>。これらはいずれもが裁量政策とビルトイン・スタビライザーの両方の欠陥を、「政策効果の強力な迅速な行動」という目的で改善しようとする狙いをもつ。つまり裁量政策に固有の欠陥であるタイミングとタイム・ラグの問題をできるだけ避け、かつビルトイン・スタビライザーの政策効果の弱さを裁量的な要素をとり入れた措置で補完しようとするものである。

- (1) 両者を区別する方法として、たとえばイーゲルのように fixed schemes と flexible schemes<sup>(5)</sup> あるいはハーゲンのように passive devices と active devices と分類す

るやり方がある。see, W. P. Egle, *op. cit.*, pp. 50—51.

E. E. Hagen, "The Role of Economic Forecasting in Income Determination," in Readings in Macroeconomics, 2nd. ed, edited by M. G. Mueller (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1971, p. 446.

(2) N. F. Keiser, *op. cit.*, p. 424.

(3) E. E. Hagen, "The Problem of Timing Fiscal Policy," *op. cit.*, p. 421. 同244の例は次の通りである。U. S. Congress, Joint Economic Committee, "Federal Expenditure and Revenue Policy for Economic Stability," *American Economic Review*, December 1949, p. 1268.

(4) 第一階層区分の税率とは「超過累進所得税の法定税率表において最初の税率を指す。どのような所得階層に属する所得でも、最初の所得区分でまずこの税率の適用をうける<sup>2)</sup>。

(5) フラウンリーはこの定式的伸縮性を「準自動的」(quasi-automatic) なるものとする。O. H. Brownlee, "Problems of Timing and Administering Fiscal Policy in Prosperity and Depression—discussion," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1948, p. 450.

(6) 拙稿「前掲書」参照のこと。

(7) 具体的な提案については、たとえば see, Council of

Economic Advisers, "Formulating Fiscal Policy," *Annual Report of the Council of Economic Advisers*, January 1969, reprinted in W. L. Smith and R. Teigen eds, *Readings in Money, National Income and Stabilization Policy* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1970), pp. 370—1.

(∞) A. G. Hart, "The Problem of Full Employment: Facts, Issues, and Policies," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1946, p. 285, *Money, Debt and Economic Activity*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, N. J.; Prentice-Hall Inc. 1961), p. 473, E. E. Hagen, *op. cit.*

## 六 むすび

「ルールか裁量政策か」の議論を整理してみていることは、ルールの方により妥協の色彩が強いという点である。いま正確な景気予測にもとづいて完全なタイミングで裁量政策が発動され、さらにほとんどタイム・ラグなしに所期の政策効果が実現しようとする。安定政策の発動に関してこれ以上望むべきものはない。つまり理想の状況である。この理想の状況が実現したら、おそらくルールの立場は消滅するであろう。

しかしルールの支持者は、実際の政策の場をこの理想の状況にほど遠いと考えより現実的なより安全な方法を選択する。不確実な景気予測に依存せざるをえない裁量的な政策発動は、タイミングの点で不安が残る。またタイム・ラグは所期の安定効果を期待するには余りにも長すぎるかもしれない。かくして裁量政策は、かえって景気変動を激化させるブリードマンが主張するような「政策による不安定性」(policy instability)の危険を大きくひめていることになる。<sup>(2)</sup> 他方、それだからといってルールの主張者は、ビルトイン・スタビライザーの機能が万能だと信じているわけではない。勿論、ビルトイン・スタビライザーの政策効果の強さという点において限界を認めている。ただ裁量政策の立場にたつ積極論者(activists)と比較して、その安定効果により大きな信頼をおいている点が異なる。このように一方においてビルトイン・スタビライザーの限界を認めるにもかかわらず、なおかつ裁量政策の欠陥により大きな不信をもつというのがルールの立場の共通の見解である。かくしてルールを決して最善(best)の結果を達成する手段とみていない。むしろ平均して合理的な良好な(good)結果を与えてく

れる一つの手段と考えている。<sup>(3)</sup>

このように危険をおそれ改善の策を選好するというルールの立場に比べて、裁量政策ははるかに積極的である。政策当局はある特定の不安定な攪乱要因に対して有効な手段をとりうる能力をもつとみなされる。そしてより強力な裁量的な政策手段によって、効率的な安定効果を実現すると期待される。このような主張の背後には、ビルトイン・スタビライザーの機能にたいする不信がある。そこで固定したルールによる消極的な政策措置では、十分な安定効果は達成不可能であると考えている。

果してどちらの立場が望ましいのか。長い間の論争の伝統が示すように一義的な解はでてこない。政策発動のタイミングに関する過去の経験やタイム・ラグを左右する制度的な要因の吟味、あるいは科学的な景気予測の方

法の一層の開拓など客観的な検討はもとより必要である。しかしルールか裁量政策かといった二つの立場の実際の選択にあたっては、あるていどの心理的な要因（たとえば、好みの問題）も無視できないものがある。

(1) これはオーカンが分析の出発点に用いた「積極論者の天国」(the activist's paradise)という状況に近い。see, A. M. Okun, *op. cit.*, pp. 126—7.

(2) M. Friedman, "The Effects of a Full-Employment Policy on Economic Stability: A Formal Analysis," in *Essays in Positive Economics* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1953), p. 117.

(3) たとえばオーカン論文のコメントをしたフアンズ (David I. Fand) の見解を参照。A. M. Okun, *op. cit.*, p. 165.