

経済危機下の財政金融政策

—有効な景気対策と社会的セーフティネットの拡充—

池上 岳彦

立教大学経済学部経済政策学科教授

1 はじめに

アメリカのサブプライムローン問題に端を発する経済危機は、日本を含む全世界に及んでおり、景気対策が焦眉の課題とされている。G.W. ブッシュ政権の下で富裕者減税、公共サービス「民営化」等の新自由主義路線が強調されたアメリカにおいても、2009年1月にオバマ政権が発足すると、失業給付・食料スタンプ・年金等の増額、職業訓練の拡充、医療保険料の補助、州に対するブロック補助金増額、再生可能エネルギーに対する補助、連邦施設の改築によるエネルギー効率向上、学校区に対する援助、公営住宅の改良、ホームレス避難所の拡充、基礎科学・工学の研究支援、国土安全保障・司法の運営改善等の財政支出拡大に加えて、勤労報償税額控除 (Making Work Pay Credit) の創設、勤労税額控

除の増額、児童税額控除の還付対象拡大、失業給付への所得税非課税措置といった低・中所得層向けの減税が行われている。また、オバマ政権は、タックス・ヘイヴンを利用した多国籍企業や富裕層の租税回避を取り締まる方針を打ち出すとともに、景気が回復してきた時点で財政再建のために富裕者の所得税を増税するよう提案しており¹、さらに銀行・保険会社・自動車メーカーの株式取得による実質的国有化等、大企業の直接救済にも大規模に乗り出している。

では、経済危機下の財政金融政策として、どのような選択肢があるのか。これを日本を例として検討することが本稿の課題である。

2 公共投資と減税の有効性と問題点

つい最近まで、「不況だからといって財政出動しても景気はよくなる。むしろそのために公債を発行すれば後世代に負担を残して『世代間不公平』を拡大するだけだ」との主張が声高に唱えられていた。ところが現在は、G8、G20といった政府首脳レベルの国際会議においても緊急措置としての財政出動が必要であることが合意され、上述のアメリカのみならずほぼすべての先進国で公共投資が拡大され、また減税が行われている。

これは現状が必要不足である、すなわち人々が消費を行わなくなったために景気が悪化している、との

いけがみ たけひこ

1959年生。東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士(経済学)。専門は財政学、地方財政論。新潟大学商業短期大学部、新潟大学経済学部を経て、現職。

著書・編著に『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『地方税制改革』(ぎょうせい、2004年)、『財政赤字の力学』(税務経理協会、2005年)、『租税の財政社会学』(税務経理協会、2009年)など。

判断に基づく。公共投資すなわち道路・橋りょう、都市計画、ダム・地すべり対策、堤防・護岸、土地改良、港湾、空港、公営住宅、上下水道等の建設事業を実施すれば、支出された工事代金が建設業界のみならず鉄鋼、セメント、機械、石油、化学等の業界へ波及し、それによって国民に分配される所得が増える。そのうち消費に使われる分が消費財産業に渡り、それがまた国民の所得となって、その相当部分が消費に使われる、という連鎖、すなわち「乗数効果」が発生する。減税の場合も、それが消費を促進して消費財産業の売上げが拡大すれば、その後は「乗数効果」が発生する。これらが有効需要の拡大につながれば、産業全般で売上げが増大して、景気が回復する。これがケインズ主義財政政策の考え方である。

ただし、公共投資にしても、減税にしても、「乗数効果」が発揮されるためにはさまざまな条件があり、それが満たされなければ景気回復には結びつきにくい。

第1に、不動産・株式等の資産価格が下落している場合、建設・不動産業界をはじめとして企業部門の保有資産が全体として目減りし、その財務状況は悪化する。これは融資を行っている金融機関の側からみれば不良債権の増大を意味するので、資産価格下落によって自身の体力も低下している金融機関の経営をさらに悪化させる。この場合、公共事業もしくは減税により各種業界の売上げが一時的に増えたとしても、企業は債務返済を優先せざるを得ない一方で、労働者に対しては厳しいリストラを行い、下請け業者等には納入単価の切り下げ等を強いる。その場合、とても家計所得の増大やそれに伴う消費拡大の連鎖まで期待することはできない。

第2に、国民の間でリストラや企業倒産による失業の不安が増大する一方で、政府が新自由主義的な思想に基づいて「自助努力」を喧伝すれば、それを受けた個人としては将来への「備え」として貯蓄を増やすことが「合理的」な行動となる。たとえば、老後の生活資金となる年金や医療・介護等の費用についても、最低限の生活を越える分は個人の貯蓄とその運用益でまかなうべきだと国が決定したとしよう。これでは、

生活水準が現状に比して著しく低下するのをおそれる国民に対して将来の不安を煽り、今は消費を減らして貯蓄しろ、と言っていることになる。そうなれば、公共投資や減税によって家計の可処分所得を増やしたとしても、それは貯蓄に回り、消費拡大には結びつかない。

第3に、景気対策として短期間で新規に公共投資を拡大しようとするれば、その内容は道路関連事業をはじめとして従来型の利益誘導政治に支配された事業の「順番待ち」に應えるだけになるおそれがある。むしろ、自動車に過度に依存しない人間重視型の都市計画（歩道、自転車道、商店街と公共・文化施設の調和等）や環境保全・リサイクル型の廃棄物処理等を、地域のニーズに応じた小規模事業の積み重ねとして進めれば、国に依存した単発の大規模事業よりも地域の雇用にとってプラスになる。そのためには、後に述べるように、公共投資に関する国から地方団体への補助金を削減し、用途の自由な一般財源を増やすことが求められる。すなわち、地域経済と環境保全のために必要な公共投資の内容と財源を、それぞれの地方団体が自主的に決定するのである。なお、再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱、潮力等）、公教育・基礎科学研究支援、低所得者向け公営住宅といった社会的・環境的視点を重視しているオバマ政権の政策の成否を検証することも必要である。

第4に、不況期の公共投資には、失業者を有効活用するという意義がある。また、日本のように、農村部の雇用確保策として公共投資に依存してきた例もある。ただし、地域の産業基盤を整備するという中長期的視点を加えなければ、国からの補助金を伴う公共投資によって「自転車操業」的な雇用対策を繰り返すだけになってしまう。その態勢を今後とも維持するのは困難である。むしろ、食料の国内安定供給及び環境政策の観点から農林水産業自体を再生し、農地の荒廃回避、森林の維持、自然景観の保全等を推進することが重要な課題である。そのためには、地方団体と協同組合、NPO等が協力して、多様な経営形態を模索し、また農山漁村と大都市部との相互理解

を進めることが課題となる。

第5に、景気対策として減税を行うとしても、その中身が問題になる。たとえば、いくら住宅投資促進を狙って住宅ローン減税を行ったとしても、住宅ローンを組んでから失業した場合のリスクを考えれば、人々はマイホームの購入に慎重にならざるを得ない。また、不況期に限定して住宅ローン減税を実施もしくは拡大すれば、たまたまその時期に持ち家を建てることのできる余裕がある者を優遇することになる。だからといって、仮にその減税措置を「恒久化」すれば、過去の住宅取得者及び今後も借家住まいを続ける者との間で著しい「不公平」が発生する。要するに、住宅関連産業の利害を重視するコストとして、私有財産取得の機会を政府が歪めることになる。

むしろ景気対策として有効なのは、生活支援の必要性が高いと同時に、限界消費性向²が高い、すなわち入手した現金を最も消費に使うと思われる低・中所得者へ向けた減税である。低・中所得者に限った所得税額控除、子育てを支援する児童税額控除、学校授業料負担を支援する教育税額控除等がそれにあたる。逆に、配当・キャピタルゲイン等の金融所得減税、法人税軽減、贈与税軽減といった減税は、貯蓄性向が高い高所得者や資産家の負担を軽減するものであり、消費の拡大にはつながりにくい。さらに、それらは所得・資産の再分配機能を著しく弱める、という弊害を伴う。

なお、公共投資の拡大や減税の財源として、公債が大量に発行されれば、将来の納税者が公債費を負担する。これは、公債の元利償還が行われる時点で、公債を保有している人に対して納税者から金銭が移転されること、いわば将来世代の内部での所得再分配である。問題は、その再分配が現時点で決定されて、将来の時点で強制されることである。

3 景気対策としての金融政策

経済危機下にあつて、金融面からの対策としてはどのようなものがあるか。

第1に、通常の景気対策としては金融緩和政策が採られる。これは、中央銀行が金利引き下げ誘導及び公開市場操作による手形・債券の買い取りを行って資金供給を増大させ、低金利すなわち「借り手有利」の状況をつくりだして投資を刺激しよう、との政策である。ただし、金融緩和が過ぎてインフレーションを招くおそれは常にある。

日本における資金循環を検証すると、一般政府部門が最大の純負債を抱えている³。インフレーションが発生すれば、それは政府負債と同時に公債所有者の資産を大きく目減りさせる。これは実質上、貯蓄に対する課税を行って公債を償還するのと同様の効果をもつ⁴。これを反対側からみれば、超低金利状況を継続させることによって公債利払い費を抑えてきた政府にとって、最も避けたいのが金利上昇である。金利上昇は新規債と借換債の発行に伴う利払い費の負担を急増させ、「財政の硬直化」すなわち政策経費の圧迫を招いて緊急かつ大規模な増税を強いるからである。

第2に、日本では、1990年代後半の金融危機以降、破綻した銀行を一時「国有化」して不良債権等を整理したうえで民間企業に売却する政策がとられてきた。2008年に顕在化した経済危機の下では、アメリカにおいてさえ、銀行に加えて保険会社・自動車メーカー等に公的資金を投入する動きがみられる。ただし、ここでいう「国有化」もしくは公的資金投入は、その企業の財務状況を「改善」するために取引関係及び企業内部のリストラを強行する前提として、政府が経営権を握るための措置である。その体制の下では、労働者が獲得・保持してきた権利、すなわち給与・労働条件を切り下げられるおそれもある。

第3に、中小零細企業が経営破綻した場合、公的資金投入による再建という途がとられることはない。実際にとられる政策は、破綻を回避するために「資金繰り」を援助する融資の拡大である。日本ではこれまで、財政投融资及び地方財政のしくみを使って中小企業金融の円滑化がはかられてきた。2001年の財政投融资改革以降、新自由主義的発想に基づ

表1 一般政府支出の対 GDP 比 [2007 年。目的別]

(単位：%)

	日本	スウェーデン	デンマーク	ノルウェー	フィンランド	フランス	ドイツ
一般政府サービス	4.7	7.5	6.0	4.2	6.2	7.0	5.5
防衛	0.9	1.6	1.6	1.6	1.4	1.8	1.0
秩序・安全	1.4	1.3	1.0	0.9	1.2	1.3	1.6
経済	3.8	4.7	3.4	3.7	4.4	2.8	3.2
環境保全	1.2	0.4	0.6	0.6	0.3	0.9	0.6
住宅・地域	0.6	0.7	0.6	0.6	0.4	1.9	0.8
保健・医療	7.2	6.8	7.3	7.1	6.6	7.2	6.3
娯楽・文化・宗教	0.1	1.1	1.6	1.1	1.1	1.5	0.7
教育	3.9	6.9	7.4	5.4	5.8	5.9	3.9
社会福祉	12.4	21.6	21.7	15.7	19.9	22.2	20.4
合計	36.3	52.5	51.0	40.9	47.3	52.4	43.8

注：「一般政府」は、中央政府、地方政府及び社会保障基金の合計。

資料：OECD.Stats Extracts－“National Accounts”により筆者作成。[http://webnet.oecd.org/wbos/ (2009年5月2日参照)]

いて民間金融機関の利害を重視する立場から、財投機関の整理合理化と「民営化」が進められ、政策金融の規模も縮小されている。しかし、経済危機が起こるたびに「民営化」の欠点及び政策金融の重要性が見直される、という歴史が繰り返されており、中小企業金融はその典型例である。

なお、中央銀行や公的資金が企業の株式を購入し、もしくは上述の配当・キャピタルゲイン等の金融所得減税を行うことによって、「株価対策」を行うことがある。しかしこれは、政策実施直後の株価上昇を招いて既存の株主に「棚からぼたもち」的な利益をもたらすものの、新規投資家は値上がりした後の割高な株式を購入しなければならないので利益はない。すなわち新たな投資を刺激する効果は乏しい。そのような政策は、既存の投資家及びその関連業界を優遇することが主目的だといえる。

4 社会的セーフティーネットの拡充

経済危機下において必要なのは、「公的負担」を回避するために個々人の「自助努力」を喧伝するこ

とではなく、むしろ社会保障制度をはじめとする社会的セーフティーネットを拡充して、大多数の世帯が将来の憂いなしに消費支出を増やせるようにすることである。

たとえば日本にあって、公的年金、児童手当、雇用保険の失業等給付、そして生活保護等の現金給付は、それぞれ高齢者、子育て世帯、失業者、そして生活困窮者の生活を支える現金給付である。そのニーズは不況期ほど高まるが、とくに生存権の「最後の砦」である生活保護の支給件数が増えるのは当然である。政府が勝手に給付総額の「上限」を決めて給付件数を抑制することは許されない。

先進国のなかでもとくに「大きな政府」や「福祉国家」の典型とみなされている北欧諸国及びフランス・ドイツと日本の財政支出を比較してみる。2007年時点で国内総生産（GDP）に占める一般政府支出の割合をみると、表1から明らかなように、秩序・安全、経済、保健・医療等については目立った差はみられないのに対して、社会福祉と教育・文化等について大きな差がある。それらの分野について、日本は相対的には「小さな政府」をもつ。

表2 社会保障給付費の対GDP比

(単位:%)

	年金	医療	福祉等	合計
日本 (2001年)	8.5	6.1	2.8	17.4
日本 (2025年[推計])	8.7	6.4	3.8	19.0
フランス (2001年)	12.5	7.2	8.8	28.5
ドイツ (2001年)	12.1	8.0	8.6	28.8
スウェーデン (2001年)	9.6	7.4	12.5	29.5

注: 数値はOECD基準によるが、日本の2025年(推計)のみILO基準(OECD基準より約1%低い)。
資料:厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」(2006年5月)により作成。

また、表2に示したように、2025年における日本の社会保障給付費の対GDP比は、2001年におけるスウェーデン・フランス及びドイツの値をも大きく下回る見込みである。とくに福祉(介護・保育・生活保護等)及び年金の差が大きい。社会保障給付費の増大によって若者や企業が国外に逃げ出してしまうのだとすれば、既にこれらの諸国は高齢者と失業者しかいない国になっているはずであるが、現実はそのようではない。

北欧諸国は2007年時点でいずれも財政黒字を記録しており、それを支えるのは高い租税・社会保険料負担である。表3に示したように、2006年時点で、租税・社会保険料の対GDP比は、日本が27.9%であるのに対して、北欧諸国はいずれも40%台を記録しており、とくにスウェーデンとデンマークは49.1%に達している。フランスは北欧諸国並みであり、ドイツも日本より約8%ポイント高い。日本の場合、これら諸国と比較して個人所得税と一般消費税の負担が軽い。また、法人所得税と社会保険料を合わせた負担も、デンマークを除く国々より軽いのが日本の現実の姿である⁵。

保健・医療、介護、保育、衛生、教育、文化といった対人社会サービス及びそれを支える施設整備が不要だと考える人は少ないであろう。景気対策や失業者の活用を考える場合、土木・産業関係の事業のみならず、保健・医療、介護、保育、教育等のサービ

スを充実して雇用を拡大することもできる。医療、介護等の現場における労働条件の過酷さ、雇用の不安定さ等は、「グローバル化する企業・投資家に見捨てられないことが最優先」との強迫観念におそわれて租税負担を軽くし過ぎてきたツケが回っているのである。まともな租税を徴収してそれらの分野に対する財源配分を増やさなければ、社会的セーフティーネットは崩壊してしまう⁶。

実際には、グローバル化が本格化したといわれる1990年代の先進国についてみても、租税・社会保険料の対GDP比と実質GDP成長率との間で相関関係は見出せない。また、たとえばアメリカの多国籍企業が投資先を決定する場合、市場成長の予測、現地の租税政策、物価コントロール状況、外国為替相場、自由競争・規制の状況、そしてアメリカ本国の租税政策が主要要因であり、企業課税・資本所得税の制度は多くの要因のうち一部に過ぎない、といわれている⁷。

むしろ、民間医療保険を中心とするアメリカにおいて、保険運営に膨大な管理費用を要しているために、国民医療費の対GDP比が2006年現在15.3%——カナダは10.0%、スウェーデンは9.2%、日本は8.1%に過ぎない——と極めて高くなっており⁸、しかも現在の経済危機下で企業が従業員のために加入する医療保険の保険料を支払うことが困難になっている。それに対して、隣国カナダではすべての州において主

表3 租税・社会保険料の国際比較 [2006年。対GDP比]

(単位：%)

	個人 所得税	法人 所得税	社会 保険料	うち 被用者	うち 雇用者	財産税	一般 消費税	個別 消費税	合計
日本	5.1	4.7	10.2	4.4	4.6	2.5	2.6	2.1	27.9
スウェーデン	15.7	3.7	12.5	2.7	9.7	1.4	9.2	3.2	49.1
デンマーク	24.5	4.3	1.0	1.0	0.0	1.9	10.2	5.2	49.1
ノルウェー	9.1	12.9	8.7	2.9	5.3	1.2	8.0	3.3	43.9
フィンランド	13.2	3.4	12.1	2.3	8.9	1.1	8.6	4.5	43.5
フランス	7.7	3.0	16.3	4.1	11.1	3.5	7.5	3.2	44.2
ドイツ	8.7	2.1	13.7	6.0	6.5	0.9	6.3	3.3	35.6

注：「合計」は、表示されていない税種(利用税・行為税、支払給与税、営業税等)を含む数値。
資料：OECD, *Revenue Statistics 1965-2007* (Paris: OECD, 2008), pp. 96-110 により作成。

に租税に基づく州民皆保険が確立しているため、雇用主・従業員とも社会保険料負担が軽く、さらに治安もカナダのほうが良い。これらは企業にとって人材確保や健康保持のコスト面で有利である。アメリカよりもカナダのほうが租税負担は重い、租税負担だけで企業立地が規定されるわけではないのである⁹。

なお、さきにふれたとおり、年金・医療・雇用保険といった社会保障制度を安定化させて、老後・傷病・失業等に対する不安を減らすことができれば、それは消費の拡大につながる。

5 おわりに——分権型システムの重要性

財政金融政策を担うのは誰か。政策決定システムの改革は重要である。

景気対策及び社会的セーフティーネットを担うのは中央政府だけではない。確かに、金融政策及び減税・年金・生活保護等は中央政府が担うべき分野である。しかし、公共投資や対人社会サービスの現物給付について、現実には地方政府の役割が大きい。とくに「無駄な公共事業」との批判を回避できる効果的な公共投資と雇用・景気への配慮を両立させるためには、地方分権を進めることによって住民が信頼できる政府をつくるのが最優先課題である。

日本の場合、分権型システムを支える税財政制度をつくるとすれば、建設事業をはじめとする国から地方団体への国庫補助負担金を大胆に削減して、用途の自由な一般財源である地方税及び地方交付税を増やすことが最大の改革になる。地方税を増額し、それに加えてすべての地方団体が「ナショナル・スタンダード」の公共サービスを行えるだけの財源保障と財政力格差の是正を行う財政調整制度、すなわち地方交付税を拡充したうえで、事業の内容と財源はそれぞれの地方団体が決めるのである¹⁰。地方団体が、対人社会サービス、地域経済の再建と環境保全及びそれらのために必要な施設整備を自主的に展開すれば、雇用の場もそれらと民間部門との産業連関のなかに生まれる。

国庫補助負担金の削減は、公共サービスの削減や公共投資の縮小自体を目的とするわけではない。ただし、建設事業に係る国庫補助負担金が用途の自由な一般財源に切り替えられれば、建設事業から対人社会サービスへ経費配分が移動すると予想される。

もちろん災害復旧、国土政策的見地からする幹線網の整備などは、必要性和優先度を慎重に検討したうえで、国が自らの直轄事業として進めることになる。その場合も、事前のアセスメントと情報公開制度を徹底して、個々の事業による現在・将来の負担を国民

の前に明らかにすることにより、利益誘導政治最優先の事業決定に陥らないよう監視するシステムが必要である。■

《参考文献》

- 池上岳彦(2002)「医療・介護財政の制度改革」神野直彦・金子勝編著『住民による介護・医療のセーフティネット』東洋経済新報社、155～202ページ。
- 池上岳彦(2004)『分権化と地方財政』岩波書店。
- 池上岳彦(2008a)「財政連邦主義の変容」新川敏光編著『多文化主義社会の福祉国家——カナダの実験』ミネルヴァ書房、140～163ページ。
- 池上岳彦(2008b)「特定財源から一般財源へ」『地方財政』第47巻第11号(11月号)、4～11ページ。
- 池上岳彦(2009)「オバマ政権の成立と租税政策」『生活経済政策』第147号(4月号)、24～30ページ。
- 池上岳彦・アンドリュウ＝デウィット(2009)「アメリカとカナダの租税政策——どのように、そしてなぜ異なるのか」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、69～112ページ。
- 神野直彦(2009)「租税政策の形成過程——財政社会学的アプローチによる国際比較」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、3～23ページ。
- スタインモ、スヴェン(2009)「現代国家の変容と租税国家——グローバル化、高齢化及び政府への信頼をめぐって」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、167～180ページ。

《注》

- 1 オバマ政権の租税政策、景気対策等について、詳しくは池上(2009)を参照されたい。
- 2 限界消費性向とは、所得を1単位増やした場合、その所得増分のうち消費増大に充てられる割合のことである。通常、限界消費性向は、0以上1以下の値をとる。
- 3 日本銀行調査統計局「資金循環統計(2008年第4四半期速報):参考図表」(2009年3月24日発表)の「(図表1)部門別の金融資産・負債残高」によれば、2008年12月末時点における国内非金融部門の純資産(=資産-負債)は、家計1,049兆円、民間非金融法人△248兆円、一般政府△507兆円であった。
- 4 ただし、株式・不動産・物価連動国債等の所有者については、インフレーションに対してある程度の「備え」があるともいえる。
- 5 神野(2009)21ページを参照せよ。
- 6 医療・介護財政の制度改革について、詳しくは池上(2002)を参照されたい。
- 7 スタインモ(2009)171ページを参照せよ。
- 8 OECD, Health Data 2008 (December 2008 Version)による。
- 9 池上(2008a)152～156ページ及び池上・デウィット(2009)82～86ページを参照されたい。
- 10 分権型税財政制度改革の基本原則については池上(2004)とくに第3～6章を、また近年進められている「補助金」「負担金」から「交付金」への転換、道路特定財源の一般財源化等に対する評価については池上(2008b)を、それぞれ参照されたい。