

《書 評》

持田信樹／今井勝人編著

『ソブリン危機と福祉国家財政』

2014年3月 東京大学出版会刊 x+287 ページ

1. ソブリン危機が提起する財政学上の重要課題

本書は、現代の経済や財政に関心をもつ者が必ず問わなければならない問題に、東京大学を中心とする財政学者が結集して正面からその解明に取り組んだ、貴重な学問的成果である。その問題とは、大きく分けて次の4点にまとめられるであろう。

第1は、2008年のリーマンショック後の世界的な金融危機と景気後退を食い止めるべく財政拡張政策がとられたことを、その効果や理論的背景(ケインズの再評価、マクロ経済学の再検討など)も含めて、どのように評価すべきかという問題である。第2は、その財政拡張政策が結果として各国の財政状況を悪化させ、とりわけ欧州諸国では「ソブリン危機」発生の際の契機となったことをどう理解し、どう評価するのかという問題である。第3は、こうした財政危機を克服するために各国ともその後、一転して緊縮財政に走ったが、そのことが果たして福祉国家財政にとっていかなる意味とインパクトをもったのかという問題である。最後に、第4として、財政政策が後退した後、世界のほとんどすべての地域で景気後退を食い止めるべく中央銀行が国債を大量購入しつつ金融の量的緩和を行う「非伝統的金融政策」を採用するに至っているが、これを財政学の観点からどう受け止め、評価すべきかという問題がある。

これらに対して現時点で完全な回答を出すのはもちろん困難だが、現代資本主義にとってはどれも本質的な問題である。本書は、財政学の観点からこれらの問題に取り組み、制度分析、歴史分析に立脚しながら、国際比較の手法を用いて福祉国家の変化と将来展望を捉えようとした学術書である。編者によれば本書は、林健久・加藤榮一編『福祉国家財政の国際比較』

(東京大学出版会、1992年)、そして林建久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編『グローバル化と福祉国家財政の再編』(同、2004年)の続編だという。つまり本書は、東京大学の財政学の優れた特質である福祉国家財政研究の厚い蓄積の上に立ち、2000年代以降の現代資本主義の大きな構造転換を踏まえ、新しい研究領域を切り開いていこうとする意欲的な著作だということになる。まずはその出版を、同じ財政学徒として喜びたい。

2. ソブリン危機、緊縮財政、福祉国家の行方

さて、以下では本書の各章の内容の要点、主要なメッセージを紹介し、最後に、筆者の観点から本書の意義を論じることにしたい。

まず序章「ソブリン危機と福祉国家財政」(持田信樹)は、21世紀最初の10年に起きたリーマンショックに端を発する経済危機、ソブリン危機、そして緊縮財政がもたらす諸問題と福祉国家の関係を問い直し、本書全体の課題設定を行う役割をもつ章である。著者は、ソブリン危機とそれに続く緊縮財政のプロセスで、社会保障支出が主たる削減対象となったことを指摘する。その際には、まるで社会保障の膨張が財政悪化の主要因であり、危機を克服するには社会保障の縮小は不可避であるかのごとく言説が広まった。しかし著者は、果たして社会保障給付の拡大が本当に財政悪化を招いたのか、と疑問を呈する。

社会保障給付が財政支出の中で大きな比重を占めていることは確かだが、OECD諸国においても1993年以降、その膨張にブレーキがかかり、ほぼ20%を維持していることから、福祉国家はすでに十分制御可能な状態になっていると著者は強調する。さらに、ソブリン危機に襲われた欧州諸国を観察すると、必ずしも福祉国家財政の膨張が、政府債務の累積を引き起こすという関係にはなっていない。だとすれば、ソブリン危機を契機として、財政再建のために緊縮財政に走り、その手段として社会保障給付を削減することは、経済再建策として正しい処方箋と言えるのかという問題が生じる。

因果関係はむしろ逆で、財政危機の主因は未曾有の経済危機であり、それに伴う税収減と危機対応による財政支出増が現在の財政危機を引き起こしたのであって、社会保障支出の膨張が財政危機の主因ではないと指摘する。むしろ、社会保障支出削減は人々の可処分所得を減少させ、民間消費を抑制することで国民所得を縮小させ、それがさらに税収減を招くという形で、国民経済と財政を悪循環に陥らせる恐れすらある。

にもかかわらず欧州諸国が緊縮財政に走るのには、共通通貨ユーロの存在ゆえであることを著者は指摘する。ユーロの下で各国は、経済苦境に陥っても為替レートを切り下げることができない。また、ユーロ導入で金融政策は欧州で統一されたが、財政政策は加盟各国に主権があり、こうした危機の際に欧州レベルで適切な財政政策を発動することができない。しかも、経済的に好条件にあって、財政余剰をもつ国（ドイツ）が、経済的に苦境にあり、財政危機の最中にある国々（南欧諸国）に対して緊縮財政を求めるという構図になっており、地方交付税や国庫支出金により、富裕な前者が事実上、貧困な後者を支援する日本とは異なる、財政的再分配が存在しない仕組みとなっている。

とはいえ、現状が上述のようであっても、福祉国家の行方について著者は悲観論ではなく、むしろ楽観論で結んでいる。グローバル化にもかかわらず、福祉国家は税制改革によって財源調達能力を維持し続けており、国民もまた社会保障給付と国家による再分配政策に対して支持を表明しているからである。変化に対して福祉国家は柔軟に対応する能力を発揮しており、20世紀とは異なる形であれ、福祉国家はバージョンアップを遂げながら生き残っていくということであろう。

### 3. 欧米諸国における金融危機対応と財政

第2章以下は、各国編である。そのうち第I部では、欧米諸国を対象として各国財政の金融危機対応を分析する。

第1章「基軸国の動揺：アメリカ」（岡田徹太郎）は、ブッシュ、オバマの2代にわたる政権の財政政策を取り扱う。ブッシュ政権期の財政政策は、富裕層を中心とする減税の実施と、対テロ戦争・対イラク戦争の遂行によって財政支出を膨張させ、クリントン政権期に積み上がられた財政余剰を食いつぶし、結局は大幅な財政赤字を計上するに至った。著者はこの時期

の財政政策を、「アメリカ福祉国家システムの基盤を脆弱なものにし、世界の安定を図る基軸国としての立場を危うくしたといえよう」と厳しく断罪する。

これに対して政権成立後すぐにリーマンショック後の経済・金融危機対応に迫られたオバマ政権は、「アメリカ再生・再投資法」によって景気刺激を行いつつ、医療改革法案（オバマケア）を成立させ、クリントン政権期以来ずっと課題であった国民皆保険制度の確立に一応の道筋をつけ、さらに金融規制改革法（ドッド・フランク法）によって、今次の金融危機に対し、「金融再規制」という答えを出した。とはいえ、戦後最高水準の財政赤字をどうコントロールし、経済再生を図るのか、アメリカの動揺は今なお続いていると著者は結んでいる。

第2章「欧州の異端児：イギリス」（越智洋三）は、保守党への政権交代後の財政政策論争において、大きな政府への忌避感が強い国民に背中を押されるように、労働党が「結果平等」から「機会平等」への政策の重点をシフトさせざるをえなくなっている状況を興味深く描く。保守党が緊縮財政政策を実行し、財政規律と労働規律を強化したのに対し、当初こそ明快に批判側に回っていた労働党が、徐々に受け身に立たされていく様子は、労働党の苦悩をまさに示している。景気も回復し、財政再建との二兎を追うことに成功した保守党は、2015年5月の総選挙でも、国民の支持を得て単独過半数を得ることに成功した。「イギリス福祉国家は大きく変わろうとしており、『小さな政府』の下での福祉国家再編が進行するものと思われる」という著者の予言は、この選挙結果を受けてまさに実現しそうだが、他方で、イギリスにおける社会民主主義の立ち位置の困難さを改めて浮き彫りにする。

第3章「揺れるEU統合の要：ドイツ」（佐々木伯朗）は、まず、EU財政に対するドイツの貢献の大きさを指摘する。他方で2000年代前半には、ドイツも安定成長協定が要求する財政ルールに違反していたことを読者に想起させる。つまり現在、南欧諸国に財政規律を要求するドイツは、時系列的には言行が必ずしも一致していないのである。しかし、メルケル政権成立以降はドイツも財政規律を強め、ソブリン危機では財政的に保守的な態度を取るようになる。シュレーダー政権期に着手された社会保障改革と相まって、党派に関わらず2000年代のドイツは、新自由主義的志向性を強めた。これに対して著者は、2006年に連邦参議院の大改革が行われ、その意思決定上の権限が強

められたことを指摘する。これによって、グローバル化の圧力の下で、新自由主義的志向性を強める連邦政府の意思が、国民生活に近い地方政府代表から構成される連邦参議院の意思によって押し留められる様が、興味深く描かれる。

第4章「ディリジスムからの脱却：フランス」（樋口均）は冒頭で、フランスにおける社会支出膨張の実態を明らかにする。しかし、税収で膨張する社会支出を賄いきれず、国債の増発によってそれを賄うフランス財政の姿が浮かび上がる。グローバル化の圧力に逆行するかのように膨張する社会支出に対する説明仮説として、あまり名誉な表現ではないが、「社会的麻酔国家」説に一定の説得力があると著者は認める。当初、新自由主義の衣をまどって登場したサルコジ政権は、リーマンショック後に「社会的麻酔国家」へ回帰し、再び緊縮財政へと舵を切って国民に見限られた。しかし、社会党出身で再分配志向をもつオランダ政権も、グローバル化の圧力と財政制約にどう立ち向かうのか、戦略を持ち合わせていなければ迷走するほかない。競争戦略としての産業政策を兼ね備えた社会民主主義にバージョンアップしていかない限り、その苦境は続くと言著者は締めくくる。

第5章「連帯国家の変容：スウェーデンとデンマーク」（岡本英男・岡田徹太郎）は、もっとも成功した社会民主主義国家であるスウェーデンとデンマークを取り扱う。両国ともリーマンショックによる経済危機をうまく乗り切ったが、著者らは、1990年代から進行する失業給付の減少に注目する。この変化の背景には、雇用・労働政策の変容があるというのが、著者らの見解である。実際、スウェーデンは保守党政権期に給付削減と労働インセンティブの付与に取り組んでおり、デンマークもまた、失業給付の厳格化とアクティベーション・プログラムへの参加義務づけなどの改革を行った。これらは、グローバル化の圧力のもとでの両国による新自由主義的転向だといえるが、それを「福祉国家から支援国家への転換」と評価してよいかどうかについて、著者たちは依然として留保が必要だとする。

#### 4. 日本と東アジア諸国

以上の議論を受けて、第II部では日本財政が、そして第III部では東アジア諸国の財政が取り扱われる。

第6章「累積債務の圧力と財政運営」（今井勝人）は、小泉政権期から民主党政権期までの日本の財政政策を取り扱う。本章の特徴は、財政政策を決定する「意思決定の枠組み、あるいはその舞台」に着目している点にある。橋本政権下での「官邸機能強化」と「首相権限強化」、小泉政権期における「経済財政諮問会議の活用」、民主党政権による「事業仕分け」と「政務三役会議による予算策定」、さらには民主、自民、公明による「三党合意の枠組み」などを挙げ、近年、日本の財政政策決定の枠組みが、官僚主導から政治主導に大きく変わってきたことに読者の注意を喚起する。その上で、それらが公共投資から社会保障への財政資源配分のシフトや、「税社会保障の一体改革」をもたらしたことが示唆される。大変興味深い指摘である。だが、財政政策決定の新しい枠組みへの模索は、これまでのところ財政再建では成果を上げておらず、この点ではまだまだ模索は続くのであろうか。

第7章「財政健全化と持続可能な社会保障」（永廣顕）は、小泉政権以降の財政再建の取り組み、すなわち社会保障支出改革と税制改革（増税）の関係を丁寧に跡づける。最終的に、社会保障の充実と財政再建を両立させるために消費増税を決定するに至った「税と社会保障の一体改革」を、必然的な結果と評価する。

第8章「政府間関係の変容」（門野圭司）は、2000年代に起きた国と地方の財政関係の変化を浮き彫りにする。それによれば、公共投資を通じた地方圏の財政資源の配分という意味での日本的な「広義の福祉国家」は終焉を迎え、普遍的な社会保障財政を通じて再分配を行う「狭義の福祉国家」に切り替わったという重要で興味深い問題提起を行っている。

第9章「国債累増を支える金融メカニズム」（天羽正継・井手英策）は、日銀による量的・質的緩和政策をレビューし、かつて自らを律するルールとして採用していた「日銀券ルール」を日銀が自ら放棄し、財政ファイナンスの領域に足を踏み入れたと批判する。黒田総裁の財政再建へのメッセージにもかかわらず、日銀の質的・量的緩和政策は、さらなる国債発行を可能にし、財政を弛緩させる悪循環に陥っていくという著者らの指摘は、ますます現実化しているように見える。

第10章「大震災と『分権型・参加型福祉国家』」（井上博夫）は、東日本大震災がもたらした復興財政の分析を通じて、従来の日本の集権的な政府間関係は、本質的に変化しておらず、その枠内で地方への支援を量

的に拡大したのが現状だと指摘する。また、福島第一原発事故を契機とするエネルギー供給体制については、もはや原発依存は持続可能ではなく、再生可能エネルギーを中心とする分散型／分権型の電力供給システムへの移行が不可避だと説く。

最後に、第 III 部では東アジア諸国の財政と福祉国家の関係が取り扱われる。

第 11 章「東アジアの社会保障改革」(兪和)は、東アジア諸国の財政を包括的にサーベイし評価しようとした意欲的な論考である。その中で著者は、「開発志向国家」としての色彩が依然として強い東アジア諸国の財政にも徐々に変化が見られ、福祉国家への胎動が始まっていることを見出している。

第 12 章『生産的福祉国家』と社会保障改革：韓国」(兪和)は、韓国における福祉国家の成立を描いた印象的な論考である。韓国では、リーマンショック後の経済危機が転機となって、「転位効果」と呼んでもよいくらいの社会保障関係費の増大が生じた。しかし、この福祉国家への転機は突然やってきたというよりも、1997 年のアジア通貨危機を背景として、当時の金大中大統領がイニシアティブをとって「生産的福祉」理念に基づく社会保障制度を充実させてきたという基盤があったからこそだという指摘には、目を見開かれる。

第 13 章「福祉国家に向かう経済大国：中国」(田多秀則・李蓮花)は、中国の福祉国家化への歩みを丁寧に跡づけ、それが抱える課題と展望を与える優れた論稿である。本章を通じて抽出された中国社会保障制度の最大の特徴は、戸籍に基づいて都市と農村で異なる社会保障制度が適用される、「一国二制度」的な制度となっている点に求められる。それは、全国民に平等に適用されるナショナル・ミニマムの実現を伴っていないという問題はあるものの、ともかくも、国民皆保険・皆年金が構築されたことの意義を著者たちは強調する。結論部の本章第 3 節は、中国の福祉国家化という趨勢を踏まえ、「福祉国家資本主義と民主主義」の関係を取り扱う。中国では、福祉国家が民主主義による正当化機能、あるいは民衆によるバックアップ機能を伴わずにトップダウンで形成されてきた点に、実は根本的矛盾があるのではないかという問題意識を著者たちは持っている。このことは、改めて福祉国家と民主主義の関連を問い直しを我々に迫っているという著者らの問題意識には、筆者も共感を覚える。是非、今後も引き続きこの問題に関する思考の発展を発表し

て頂きたいものである。

終章「福祉国家と財政金融政策」(岡本英男)は、本書冒頭の問題意識に戻って、リーマンショック後の経済危機と欧州のソブリン危機、それに対する対応として取られた緊縮財政の問題を取り扱う。

ソブリン危機について著者は、やはり統一通貨ユーロの下で、通貨切り下げに訴えることができないまま、緊縮財政によるデフレ政策で賃金を切り下げられるしか、自国の国際競争力を回復させる手段をもたない点に、欧州問題の原因を求め、欧州各国がこの政策を揃って追求すれば、欧州全体がデフレスパイラルに陥り、それが財政状況をさらに悪化させるという悪循環に陥ってしまう。まさに「合成の誤謬」である。

これに加えて著者は、頑なまでに他国に対して財政規律の強化を要求するドイツの問題性を浮き彫りにしている点が、興味深い。たしかにドイツにはドイツの論理があり、自らの信念がある。しかし、それがもたらす国際的な影響について、ドイツ人は再考すべき時が来ているのかもしれない。そして著者は、危機を打開する上で中央銀行による強力な緩和政策の支援を受けた財政拡張政策の実行が、危機から脱却し、経済を軌道に乗せる上で不可欠だと説く。筆者も、この見解にはほぼ同意する。

## 5. 本書の意義

最後に、本書の意義について、筆者のコメントを付すことで本稿を締めくくりたい。

本書の意義の第 1 は、ソブリン危機を踏まえて、経済危機下の財政政策のあり方を明らかにした点にある。序章と終章ともに、統一通貨ユーロのもつ問題性を指摘し、その下で緊縮財政がいかに悪循環をもたらすかを明らかにしている。

もっともこれは、財政再建や財政規律が重要ではないということの意味するのではない。もちろん、中長期的な財政再建を図ることは重要だが、経済危機の最中に財政均衡を重視するあまり、財政規律を強化して状況がさらに悪化させることは得策ではない。ギリシャは現に、IMF の処方箋をそのまま受け入れて緊縮財政を実行した結果、国民健康の大規模な悪化を招いてしまった。肝心の経済も、GDP が約 4 分の 3 に縮小、失業率も 27% と記録の水準に達した。このことがその後、ギリシャで緊縮財政に反対するチプラス政権が生み出された背景を創り出すことになった。

危機の最中に緊縮財政を実行することの問題性は、公衆衛生学者であるスタックラーとバスによるショッキングな実証研究結果によっても明らかにされている（『経済政策で人は死ぬか？—公衆衛生学から見た不況対策』橘明美・白井美子訳，2014年，草思社）。彼らは統計的手法を駆使した実証研究により，不況期に採用される無謀な緊縮政策が，いかに人間の命と健康に決定的な悪影響を及ぼすことを明らかにしている。

興味深いのは，経済危機下でも住宅，医療，食料など社会保護への支出を維持・拡大した国は，経済を刺激して不況からの脱却が早まり，結局は債務返済まで可能になる点だ。これに対して，緊縮政策をとった国は，急激な予算削減で需要が落ち込み，セーフティネットが崩壊して財政はかえって悪化，債務も膨張しているという。

本書第2の意義は，福祉国家，ひいてはその背景にある社会民主主義的な思想が直面する困難に各国がどのように立ち向かっているかを分析し，国際比較の視点を読者に与えた点にある。特に本書第1部の分析は，各国で社会民主主義勢力がグローバル化の圧力の下でどのようにして福祉国家を発展させていくかについて，守勢に立たされる様子が描かれている。第5章で描かれているスウェーデンとデンマークの踏み出した方向性は，グローバル経済下における社会民主主義が生き残る1つの途なのであろうか。そう結論づけられているわけではないが，中長期的にはどのような福祉国家が目指されるべきなのか，その下でどのような財政政策，産業政策，経済政策が追求されるべきなのかについて，さらなる研究を期待したいところである。

本書第3の意義は，経済危機下における中央銀行の積極的な役割に肯定的な評価を与えた点にある（終章）。だが，国債を大量購入して量的緩和政策を行う

ことで，短期的には危機を乗り切れても，中長期的にそのこと自体が経済成長を促進するわけではない。むしろ，本書第9章が指摘するように，中央銀行による国債大量購入が財政を弛緩させ，さらなる財政悪化を招く可能性すらある。仮にインフレターゲットが達成されたとしても，その時に財政再建が軌道に乗っていなければ，中央銀行は出口を求めようにも求められず，大量の国債を抱えたまま身動きが取れなくなる可能性がある。日本の財政金融政策にとっても一大問題であり，財政と金融の関係，短期と長期の関係，財政政策と成長戦略の関係について，財政学徒には今後も分析と発言が求められる課題でありつつけるだろう。

本書第4の意義は，東アジア諸国の財政を，「福祉国家の形成」という観点から統一的に分析する視点を初めて示した点にある。筆者も，第III部を通読して大いに蒙を開かれた。異なる経済体制の下であっても，開発国家から福祉国家に移行していくことは，統治の正当性を維持するためにも不可欠な要素となる。ゆえに，第III部の各章が分析しているように，欧州諸国を「モデル」としてしまうと福祉国家とは呼べなくても，財政構造を時系列的に分析して「福祉国家化」の趨勢を見出した点は，重要なファクトファインディングと言えないだろうか。

以上の意義をもつ本書の成果は，今後，学会での発表と討論や，さらなる研究の進展によって共有化され，深められていくべき多数の問題提起を含んでいる。本書がそのための知的基盤を提供してくれた点にこそ，本書最大の意義があるといえるだろう。

〔諸富 徹〕

#### 書評執筆者

諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授