

CIRJE-J-255

ソブリン危機と福祉国家財政

東京大学大学院経済学研究科
持田信樹

2013年12月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。
http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられたい。

Sovereign debt crisis and Welfare states

Nobuki Mochida

The University of Tokyo

[Abstract]

This paper examines the welfare state under a sovereign debt crisis during first ten years in the 21st century. We rely on data to check whether generalizing claim about the unsustainability of the welfare state hold up. The investors' valuation of a country's fiscal position is time varying, that is dependent on the level of the international risk. While the welfare state cannot be held responsible for the sovereign debt crisis, the impetus for reform remains. Using International social survey program (ISSP) data, we can say that taxpayers who are in favor of income redistribution and government program still form majority.

2013年12月8日

ソブリン危機と福祉国家財政

持田信樹

東京大学大学院経済学研究科

要約

本論文は21世紀の最初の10年間を対象にソブリン危機下の福祉国家財政との関連をスケッチ風に考察するものである。福祉国家は持続可能性を失っているという言説について、データにもとづいた検証を行った。ある国の財政状況についての投資家の評価基準は一定ではなく、国際的なリスク回避傾向の水準に応じて変化している。福祉国家はソブリン危機の直接的な原因として責任を負うものではないが、改革の内在的な原動力は存在している。国際社会調査プログラムの個票データを分析すると、政府による所得再分配や支出プログラムを支持する納税者の存在が浮かび上がる。

1 はじめに

21世紀の最初の10年間の最大の出来事のひとつは、サブ・プライム問題に端を発する経済危機が全世界へ広まり、大恐慌以来の経済危機と報じられたリーマン・ショックを引き起こしたことであろう。景気後退を食い止めようとした各国政府は財政支出を急増させ、その資金を大量の国債によって調達したため、政府債務の国内総生産比は急上昇した。そのことが、ギリシャ債務危機をはじめとする欧州周縁国の国債金利の断続的な上昇を伴ったソブリン危機（政府債務危機）の引き金となった。それだけではなく、欧州周縁国の政府債務危機が、今後は欧州周縁国の国債を大量に保有している欧州の民間部門の銀行危機・金融システム危機のリスクを高めるようになった。

ソブリン危機が欧州周縁国から大国であるスペイン、イタリアにも伝播する中で、欧州では危機封じ込めの体制が矢継ぎ早に整備されてきた¹。2010年5月の欧州金融安定化メカニズム（EFSM）及び欧州金融安定化ファシリティ（EFSF）の創設以降、欧州の金融システム安定化のため、市場からの資金調達が困難になった国への金融支援を行うだけでなく、国債発行・流通市場へ介入する制度を整備して債務危機の伝播を抑止する機能が形成されつつある。常設機関としての欧州安定メカニズム（ESM）発足（2012年10月）はその里程標といえよう。一方、財政規律の維持や財政協調の必要性が高まったため、「新財政協定」（構造的財政赤字対GDP比0.5%以内の財政均衡ルールの法制化）が合意され、2013年*から施行されている²。こうして財政緊縮を進める一方で、欧州安定メカニズムを活用することで、本稿執筆時点で、無秩序なデフォルトやギリシャのEU離脱といった最悪の事態はたしかに回避されている。

本章は、21世紀の最初の10年を対象にソブリン危機と福祉国家財政との関連性をスケッチ風に考察したものである。

2. 政府債務危機と緊縮財政

2.1 財政問題の位置づけ

¹ 西田安範編（2012）第6章を参照。

² 「新財政協定条約（Fiscal compact）」は2012年3月1日の欧州首脳会議で署名が行われた。構造的な赤字は名目GDP比0.5%を超えないとする財政均衡ルールを憲法ないし同位の法律で法制化すること、目標からの乖離発生時に起動する自動修正メカニズムが適用され、当該手続きにある加盟国は是正のためのプログラムを欧州委員会及びECOFINに提出して承認を求めなければならないことが合意された（西田編、前掲書、488-489頁）。

ソブリン債への市場の信認を得るために、EU 加盟国で緊縮財政に向けた取り組みがなされ、また欧州全体で財政協調の制度構築が求められている。実際のところ最初の 10 年間の EU が財政規律の欠如に苦しんだことは誰の目から見ても明らかである。2009 年 10 月の政権交代がきっかけとなり、ギリシャは財政赤字を隠して EU に加盟していることが発覚した。フランスとドイツへの過剰財政赤字是正手続きを一時停止状態にした 2003 年 11 月の欧州理事会の決定は、財政赤字の対 GDP 比 3%を超えた度合いに応じて経済的制裁が科される安定成長協定 (SGP) への信頼を著しく弱めた。「新財政協定」に代表される自動的な財政均衡ルールの適用 = 緊縮財政には、一見強い正当性がある。

しかし、ソブリン危機の収束のために緊縮財政を過度に強調することにはいくつかの論点があり、注釈を加えておく必要がある。第 1 に、「安定成長協定」に明記されている数値目標 (財政赤字対 GDP 比 3%以内、債務残高対 GDP 比 60%以内) は、必ずしも EU 加盟国のソブリン危機の発生を予測する適切な判断材料とはいえない。Ferry (2012)³が指摘しているように、アイルランドやスペインのように数値目標を遵守した国々の国債利回りはそれぞれ 15.5% (2011 年 7 月 18 日)、6.69% (2011 年 11 月 25 日) というように急騰した。ところが、数値目標を破ったドイツやオランダの国債利回りは比較的低い水準をキープ (2%前後) したままである。徹底した緊縮財政がソブリン危機を封じ込めるだろうという単純な見方には留保が必要である。

第 2 に、EU 加盟国の一部ではアメリカ、イギリス、日本と比べて財政が「健全」であるにもかかわらず、国債利回りに高いリスク・プレミアムがついている。国際通貨基金 (IMF) の推計によると、政府債務対 GDP 比を安定化するために必要なプライマリー・バランス (PB) の幅は、日本とアイルランド (12~13%)、アメリカとポルトガル (10%) をそれぞれ比較するとそれほど変わらない。それなのに、アイルランドとポルトガルの国債利回りは、日本とアメリカをはるかに上回っている。

興味深いのは、Ferry (2012) によるスペインとイギリスの比較である。両国の財政赤字や政府債務残高の対 GDP 比はほぼ同じである。ところが、2011 年末にはイギリスの 10 年物国債 (ギルト) の利回りは 2.3%であったのに、スペイン国債の利回りは 6.5%であった。イギリスの国債利回りは、ドイツの国債利回りよりも低い水準であった。このことは財政赤字や政府債務残高だけでは、EU 諸国のソブリン危機をうまく説明できないことを暗示する。財政状況が同じであっても EU 加盟国の国々、とくに周縁諸国はそうでない国々よりも財政危機に対して脆弱なのである。

2.2 「福祉爆発」という神話

緊縮財政についての研究者の注釈は、政策の現場ではかき消されている。大きな政府 = 福祉国家は財政支出膨張と政府債務増大の根本的な原因であり、財政の持続可能性を

³ Ferry (2012) pp.2-3.

確保するために縮小しなければならないという聖なる言葉が、緊縮財政が貫かれようとしているヨーロッパにおいて呪文のように広がりつつある。

2010年2月には、メルケル首相が率いるキリスト教社会同盟（CDU）の連立パートナーである自由民主党（FDP）のヴェスターヴィレ（Guido Westerwelle）外相は、「人々に努力を必要としない繁栄を約束する国家は、ローマ人の退嬰を招く。それはドイツの衰退に結びつく思考である」と述べ、労働から解放され「パンとサーカス」にうつろを抜かず古代ローマ市民の姿を現代の福祉受給者に重ねている⁴。自由民主党の新党首レスラー（Phillipp Rosler）も、「ソブリン危機によって、裕福な人々の負担が増えるようなことがあってはならない」と懸念を表明している⁵。

同じような感覚は、EU域内の政治的指導者達に共有されているようだ。欧州大陸での言説を探するのはこのくらいにして、ドーバー海峡を渡ってみよう。イギリスのキャメロン（David Cameron）首相は2012年、福祉改革に関する演説で、「誰も面倒を見てくれない熾烈な競争が支配する世界においては、国家が無理なく負担できる福祉システムが必要だ。だが、イギリスが継承した福祉システムは負担しきれないほどの高水準であるだけでなく、人々を「貧困の罠」に落とし入れ、働かない無責任な風潮を助長している」と述べ、児童税額控除や住宅手当の縮小の必要性を説いた⁶。

かかる言説は大西洋を横断して、北米大陸においても広がっている。共和党のロムニー（Mitt Romney）候補は2012年の大統領選において、「ヨーロッパが苦悩しているのは、貧しい人々や不運な人々を過剰に救済してきたためである。われわれは、福祉国家の断末魔の叫びを目の当たりにしている」と述べ、オバマ大統領がアメリカをヨーロッパ型の福祉国家に変えようとしているとのキャンペーンを行なった。

国際通貨基金や欧州連合が、金融融資の見返りに粉飾財政を行ったギリシャにつきつけた条件は厳しいものであるが、抛出国の納税者から見れば一理あるといえる。南欧諸国の隣人が50代で引退して身の丈に合わない寛大な年金を受け取り、ビーチに行くのを援助するために、ドイツや北欧など財政的に節度のある国々の労働者と納税者が60代後半まで額に汗して働き、税金を払い続ける忍耐力は無限大ではない。

3 福祉国家に起こっているもの

3.1 社会保障給付への視角

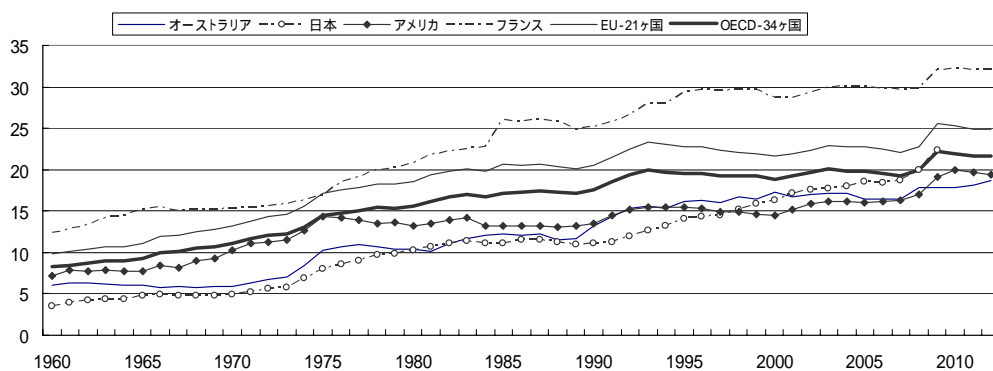
⁴ 2010年2月12日付の *The Local* の記事 Westerville attacks 'socialist' welfare debate より引用。

⁵ キリスト教社会同盟の連立パートナーである自由民主党は、小さな政府を志向するリバタリアンに近い政策を志向している。レスラー党首の発言については、Eiermann (2012) を参照。

⁶ 2012年6月25日付の *The Telegraph* の記事 David Cameron's Welfare Speech in full より引用。

客観的な財政データによって、福祉国家財政が制御不可能に陥っているかどうかをごく簡単に検証しよう。3つのことに着目する必要がある。第1に、社会保障給付の持続可能性を検証するうえで、注目すべきデータは社会保障給付そのものではなく対GDP比だということである。社会保障給付とGDPの相対的な関係は、一国がどのくらい福祉国家を支える余裕があるかを物語る。図1でOECD加盟34ヶ国の平均を見ると、70年代初頭に始まる「福祉国家フィーバー」を反映して10%から1993年の20%へと2倍に増大した。このままのペースで社会保障給付が増大したならば、福祉国家は制御不能に陥ったであろう。

図1 社会保障関係費の趨勢(1960-2012、対GDP比)



(出所) Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011) 'Is the European Welfare State Really More Expensive?: indicators on social spending 1980-2012', OECD working paper 2011(9).

しかし、1993年を境に第二次大戦後、概ね拡大の一途をたどってきた西欧の財政支出に厳しいブレーキがかかり、社会保障給付の対GDP比はその後リーマン・ショックの直前までの17年間、ほぼ20%をキープしていた。日本で社会保障給付の急増と巨大な財政赤字が継続した時期に、EU諸国で福祉抑制・緊縮財政を可能にした共通の動因は、マーストリヒト条約(1992年2月)がEU参加希望国に課した制約である⁷。社会保障給付の膨張は真剣に考慮すべきであるが、福祉国家財政が制御不能に陥っている、とまでは考えるべきではない。

第2に、社会保障給付については、予算に計上された経費だけではなく、民間部門による事実上の社会保障給付や租税支出にも着目しなければならない。ウィリアム・アンド・メアリー大学のハワード(C. Howard)のいう「見えない福祉国家(hidden welfare state)」である。OECDのSocial Expenditure Database(SOCX)によると、2007年度において社会保障給付全体(公共+民間)に占める民間部門の比重は、アメリカで

⁷ 林健久他編(2004)8-9頁。

39.3%、イギリスで22.0%、オーストラリアで19.1%にも達している⁸。驚くべきことに、民間福祉を考慮するとアメリカとスウェーデンの差はほとんど消える。民間福祉に依存するアングロ・サクソン諸国の流儀は、福祉国家のあり様としてはやや特異な行き方ではあるが、見方を変えれば、福祉国家への要求を「公」と「私」の中間領域の肥大化によって吸収していこうとする世界的な傾向を先鋭に表している。社会保障政策において、公的年金や公的医療保障の拡充ではなく、雇用主提供の医療保険や企業年金といった、「民間の組織的な自助努力」を奨励するのがそれである。

企業年金や職域年金を労働法などの社会法の規定のなかに取り込み、被用者の年金受給権の保護や再保険制度の導入やインデクセーションの採用などによって、元来は私的年金にすぎない企業年金や職域年金に「社会的」性格を賦与し、これを社会保障体制の一環を構成する施策として位置づけることが世界的な潮流となっている⁹。また雇主の保険料支払額つまり法定外福利費を非課税にする租税優遇措置を通じて、企業年金や民間医療保険が積極的に奨励されている。自助努力の奨励にもコストがかかり、最近ではそのための見えない経費（いわゆる租税支出）は類似の社会保障支出と比べてもけっして無視しえない金額に膨張している。

3.2 経済成長と政府規模

第3に、福祉国家の財政規模と経済成長との関係は負の相関があるとされるが、「大きな政府」が成長に有害であるか否かについてコンセンサスは形成されていない。税による超過負担は税率の2乗に比例して増大する。官僚による予算最大化行動も政府規模が大きくなるにつれて機会が増える。と同時に、契約ルールや私有財産の保持といった政府の不可欠な最小限の役割は「小さな政府」でも果たせる。したがって、政府の規模が大きくなれば、マイナスの要素が政府のプラスの役割を上回る可能性はある。

表1 世界銀行による成長率と政府規模の回帰分析(1995-2006)

	全世界			ヨーロッパ		
	95 - 06年	40%超	40%以下	95 - 06年	40%超	40%以下
政府規模	-0.0001	0.0009*	0.0001	0.0010*	0.0014**	0.0022
一人当たり実質GDP	0.0000***	0.0001***	0.0000***	0.0000***	0.0000***	0.0000
観測値の数	301	78	223	91	66	25
自由度修正済みR ²	0.1992	0.3476	0.1968	0.3955	0.3586	0.5438

(出所)Gill,I and Raiser,M.(2012)Golden Growth: Restoring the luster of the European economic model, World Bank., TableA7.2より

注)***、**、および*はそれぞれ1%、5%、10%水準で統計的に有意。パネル分析、固定効果モデル

⁸ 民間部門の任意・義務的な社会給付については、Adema,W.,P.Fron and M.Ladaique(2011)の推計値による。

⁹ 加藤榮一(2007)35-39頁。

しかしながら、政府規模が成長に阻害的影響をもつという常識には、いくつかの留保がつく。世界銀行が行った計量経済分析によると、成長率は当初の一人当たり GDP が高い国ほど低くなる傾向があり、その影響は政府規模が成長率に及ぼす影響を断然上回る（表 1 の 2 行目）。ヨーロッパについて政府規模は系統的に負の影響を成長に及ぼすが、全世界をサンプルにすると必ずしもそうとはいえない（表 1 の 1 行目）。

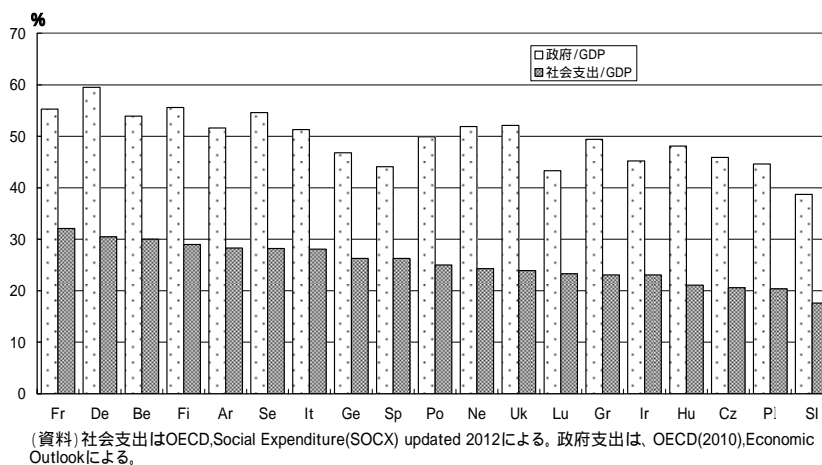
世銀の分析では、政府規模の対 GDP 比がある閾値（40%）を超えると成長率が低下するが、それ以下では成長率は増大することが示されている。しかし、「大きな政府」が経済に阻害的影響を及ぼすというのは、平均的なパターンを抽出したものだ。明らかに高い経済成長と政府規模の拡大を両立させている国々がある。スウェーデンは、航空力学の「理論」上、飛べないはずのマルハナ蜂が飛び回っているように、大きな政府と経済成長を両立させている。1980 年から 2010 年にかけて、スウェーデン政府の支出が GDP に占める割合は平均で 59% であった。過去 30 年間、スウェーデンの人口 1 人あたり GDP の成長率は 1.7% であったが、それはアメリカのそれと同じである。アメリカの政府支出の規模は 37% にすぎず、スウェーデン政府の 5 分の 3 にすぎない。

4 ソブリン危機を捉える

4.1 国債利回りの断続的上昇

公的債務は 2008 年の世界的金融危機以降、急激に増大している。とくに G7 では公的債務は膨張が著しい。このことから、これらの国々は広い範囲にわたってセーフティ・ネットが張られた福祉国家なので、公的債務の累積との因果関係があると結論づけたいくなる誘惑にかられるであろう。しかし、福祉国家の大きさとソブリン危機との因果関係は経済学的にも必ずしも自明の理ではないし、実証済みでもない。

図2 社会保障関係費(2011年、対GDP比、%)



例えば、欧州連合 19 ヶ国(スロベニアとエストニアを除く)を社会保障関係費対 GDP

比にもとづいて上から順番に並べると図 2 のようになる。ソブリン危機に直面した欧州連合の周縁諸国(ギリシャ、アイルランド、ポルトガル、スペイン、イタリア)については、フランス、デンマーク、スウェーデンのような典型的な福祉国家に比べて社会保障関係費の対 GDP 比は低い。イタリアを除けば、欧州連合の周縁諸国(GIIPS)は中位数より低いグループに属している。福祉国家の膨張が政府債務の累積を引き起こすという考え方は、まだ実証されていない¹⁰。

ソブリン危機に直面した国では 2010 年までは国債価格が安定していたが、数年もしないうちに国債の利回り(10 年物国債)が急騰して、国債価格が急速に下落するという共通の現象が見られる。ギリシャ国債の金利は 2010 年まではドイツ並みの 5%台をキープしていたが、2012 年には 27%に急騰した。同様にポルトガル国債の金利は 10.5%に、アイルランド国債の金利は 7.09%に、スペイン国債の金利は 6.59%に、イタリア国債の金利は 5.9%に上昇した。これらの事実を鑑みて、国債利回りの上昇を回避するために、財政収支や政府債務残高を改善することには一見してつよい正当性があるように見える。

これらの事実を鑑みて、国債利回りの上昇を回避するために、財政収支や政府債務残高を改善することには一見してつよい正当性があるように見える。しかし、財政状況の悪化がどの程度、プレミアムとして国債利回りに織り込まれたかは実証研究の結論を待たねばならない。標準的なポートフォリオ理論にしたがって、国債利回りのスプレッドは政府のデフォルト(債務不履行)確率、流動性プレミアム、グローバルな危険回避傾向の 3 つの要因によって決まると考えよう¹¹。これは次のような推定式で表すことができる。

$$Spread_{it} = \alpha + \beta_0 FB_{it} + \beta_1 Debt_{it} + \beta_2 Liq_{it} + \beta_3 GRA_t + \beta_4 GRA_t * Debt * D_{10-12} + \sum_{t=1}^{11} u_t D_t + u_{it}$$

ここで被説明変数の $Spread_{it}$ は、 t 期に発行された i 国の国債利回りの対ドイツ国債スプレッドを示す。 FB_{it} は基礎的財政収支を、 $Debt_{it}$ は政府債務残高対 GDP 比を表し、いずれも政府債務の信用リスクの指標となる。 Liq_{it} は政府債務残高の EU 15 ヶ国¹²に占めるシェアであり、国債市場の流動性を示している(出典: Euro-stat)。 GRA_t は、米国の BBB 社債と米国債のスプレッドであり、グローバルな危険回避傾向の度合いを示す(出典: Merrill Lynch のデータベース)。このスプレッドが拡大するとドイツ国

¹⁰ 2012 年 2 月 26 日付けの *New York Times* に掲載された P.Krugman のコラム(以下、Krugman(2012))。

¹¹ 国債スプレッドの推定モデルについて von Hagen, J., L.Schuknecht, G. Wolswijk (2011) を参照。

¹² ここでは EU15 ヶ国とは 2004 年以前の欧州連合(EU)の加盟国を示す。最初の 12 ヶ国(ベルギー、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、スペイン、フランス、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリア、ポルトガル、フィンランド)並びにデンマーク、スウェーデン、イギリスである。

債や米国国債など安全資産への「質への逃避」が生じると考えられる。 $GRA_t * Debt * D_{10-12}$ は米国社債スプレッド、政府債務残高対 GDP 比、2010 - 12 年度ダミーとの交差項である。 D_t は年度ダミーであり、EU 各国共通の外生的ショックを示す。

表2 国債利回りスプレッドの推定結果 (EU15カ国)

期間 (年次データ)	モデル1	モデル2
	2000-2012	2000-2012
説明変数		
基礎的財政収支	7.235*	4.631
債務残高対 GDP 比	7.072***	4.598***
流動性 (債務残高比)	16.138***	15.176***
リスク回避度	0.412	1.562***
リスク回避・債務残高対 GDP 交差項 (2010-2012)	0.0075***	0.0272***
年度ダミー		
2001		70.571
2002		136.345
2003		146.811
2004		116.982
2005		75.313
2006		16.503
2007		18.821
2008		150.795***
2009		303.129***
2010		90.419*
2011		6.346
定数項	-297.915	-20.625
観測値数	195	195
R ² adj.	0.646	0.715

(注)*, **, ***はそれぞれ有意水準10%、5%、1%を示す。Wu-Hausman検定により、固定効果モデルを選択。固定効果は、F検定、尤度比により検定済み。

筆者が 2000 - 2012 年の EU15 ケ国を対象に行ったパネル分析 (年次データ、固定効果モデル) の推定結果は、表 2 に示されている。モデル 1 は基本的なモデルであり、モデル 2 は年度ダミーを考慮したモデルである¹³。

(1) いずれのモデルにおいても、債務残高対 GDP 比の係数は統計的に有意であり、符号条件も満たしている。しかし、基礎的財政収支の係数は多くの先行研究が指摘するように、統計的に有意ではなく、符号条件も満たしていない。(2) 国債の流動性 (EU 全体に占める国債マーケットのシェアで測った) の係数は統計的に有意であり、対ドイツ・スプレッドを説明する重要な変数である。(3) 最後に年度ダミーは 2008 年の世界金融危機以降、有意かつ大きな影響を与えている。それ以前は、政府債務は安全であるとマーケットは認識した。これは「ある国の財政状況についての投資家の評価基準は一定で

¹³ パネル分析にあたり林正義氏 (東京大学) に助言を受けた。記して謝意を示したい。

はなく、国際的なリスク回避傾向の水準に応じて変化している。」という考え方を裏付けるものである。それと同じことは、政府債務対 GDP 比と危険回避傾向との交差項にも見出せる。

上記はごく簡単な分析であって、不十分な点は多々ある。しかし、2007-2008 年の世界金融危機の勃発以降、政府債務のスプレッドは各国固有の財政状況だけではなく、時間に依存した伝染効果をも反映していることがわかる。もちろん伝染効果は一様ではなく、EU15ヶ国の間では濃淡がある。フランス等の中核的な EU 諸国は伝染効果の影響を受けず、むしろ「質への逃避」の恩恵を被った。一方、スペイン等の周縁諸国では世界的金融危機以降、伝染効果は、財政・経済のファンダメンタルズに匹敵する影響を国債スプレッドに及ぼしている。

4.2 財政規律の問題

欧州連合の中核を担うドイツは、欧州の覇権国である。しかし、ドイツは強いリーダーシップをとることには消極的にみえる。その理由のひとつは、ユーロ危機の最大の原因は南欧の人々の怠惰さであり、彼らがドイツ人と同じくらい生産的で、財政的に節度があればこんな危機は起きなかったという考え方にある¹⁴。表 によって検証しよう。

財政規律に問題があるという議論には、一理ある。ギリシャでは、過去 10 年間、財政データの粉飾が明らかになった 2009 年も含めて、財政収支は GDP 比にして 5-7%前後の大幅な赤字であった。年金給付は身の丈に合わない寛大なもので、脱税が横行し、国民の 4 分の 1 が公務員であることがその背景にある。公務員削減、付加価値税増税という欧州連合 (EU) や国際通貨基金 (IMF) による追加支援の条件には正当性がある。しかし、この見方にはいくつかの留保がつく。

表3 一般政府の財政収支(黒字(+),赤字(-),対GDP比,%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ドイツ	-2.8	-3.6	-4	-3.8	-3.3	-1.6	0.2	0	-3.3	-5.4	-4.5
ギリシャ	-4.4	-4.8	-5.7	-7.4	-5.3	-3.8	-5.4	-7.7	-13.5	-8.1	-7.1
ポルトガル	0.9	-0.3	0.4	1.4	1.6	3	0.1	-7.3	-14.3	-11.7	-10.8
イタリア	-0.9	-3.1	-3.5	-3.6	-4.4	-3.3	-1.5	-2.7	-5.2	-5.2	-5
スペイン	-4.3	-2.9	-3	-3.4	-6.1	-3.9	-2.7	-2.9	-9.4	-7.4	-5.6
アメリカ	-0.7	-0.5	-0.2	-0.4	1	2	1.9	-4.1	-11.2	-9.4	-7
日本	0.6	-2	-3.7	-3.6	-3.3	-2.7	-2.7	-4.9	-11.3	-11.5	-10.3
日 本	-6.3	-8	-7.9	-6.2	-6.7	-1.6	-2.4	-2.1	-7.2	-7.6	-8.3

(出所)OECD(2011), *Economic Outlook*, Annex table27.

第 1 に、ギリシャの財政的な苦境の何割かは 2008 年の世界的金融危機の負の遺産で

¹⁴ ユーロ危機に対するドイツの態度について、2013 年 6 月 15 日発行の *Economist* の記事 ‘The reluctant hegemon’ (以下、*Economist* (2013)) を参照。

ある。とくに観光収入に依存するギリシャ経済にとって打撃は大きい¹⁵。ドイツは緊縮財政の時代に欧州周縁国が歳出カット・増税の改革を進めることを期待しているが、ドイツが2003年に改革に踏み切った時には、ユーロ圏の財政赤字規則を破っている。ドイツの近年の成功はユーロ安によるところが極めて大きく、そのおかげで輸出が急増した。南欧の人々が盛大に消費し、不動産バブルに踊ることを可能にした融資の多くは、ドイツの銀行が実行したもので、ドイツの銀行はドイツが資金を負担した救済の主な受益者であった。

第2に、財政規律の欠如という議論は、厳密に言うとギリシャ以外の国々についてはうまく当てはまらない¹⁶。表3で確認しよう。イタリアでは金融危機以前から財政赤字が発生しているが、ドイツより少し大きいという程度である。ポルトガルの財政赤字はイタリアと似たり寄ったりである。スペインとアイルランドは実際には財政は健全で黒字が発生するほどであった。そればかりか、ユーロ圏以外に目を転じると、財政赤字や政府債務対GDP比がより悪化していながら、ソブリン危機が顕在化していない国々がある。イギリスとアメリカは2%前後、日本は1%という低利回りで国債発行を行っている。

第3に、欧州周縁国や欧米の財政問題を福祉国家の財政規模や財政規律だけによって説明することは必ずしも当を得ていない。むしろ政府債務問題の根底には、金融緩和による住宅バブル（米国）、莫大な投資資金流入による不動産バブル（スペイン）、税金を使った破綻銀行の救済（アイルランド）があり、そうしたマクロ経済環境の悪化が政府債務の対国民生産比を急上昇させたことに注目すべきである。ドイツにおいて、歳出増大の責任は社会保障関係費の増大だけにあるのではない。1990年以降の政府債務増加の4分の3は、統一のコストと欧州周縁国の救済に起因している。アイルランドの政府債務増加の約3分の1は、銀行救済が原因である。アメリカの議会予算局（CBO）の推計によれば、財政赤字の大半はブッシュ減税、対イラク・アフガニスタン戦争、銀行救済に由来している。

4.3 ソブリン危機の深層

では、欧州債務危機の深層は何なのだろうか。何がヨーロッパを苦しめているのだろうか。この問題についての真実は、共通通貨であるユーロ導入そのものの中にある。単一通貨を、それがうまく機能するために必要となる制度ぬきに導入したため、ヨーロッパは事実上、金本位制の欠陥を再び創造した。第1に、ユーロ導入により為替リスクがなくなったこともあり、開発が遅れていた周縁諸国へ大量の資本が流入し、住宅投資やリゾート開発が拡大した。生産コストや賃金が上昇する中で、競争力強化のための構造改革も進まないまま、ユーロ導入時（1999年）には経常収支が均衡していた国々も次々と赤

¹⁵ 植田和男編（2010）65頁。

¹⁶ Krugman（2012）。

字に転じた。このバブル経済は、2008年の世界金融危機により崩壊した結果、政府債務問題の深刻化、金融システムの不安定化という悪循環が起きている。

もし、欧州周縁国が自国通貨を保持しているならば、通貨を切り下げて、素早く競争力を取戻すことができるし、そうしたであろう。だが、為替はユーロであるから、独自の政策はない。欧州周縁国がユーロ圏にとどまるかぎり、輸出の価格競争力の回復を図るには、賃金コスト引下げと緊縮財政、すなわちデフレーションしかない。

第2に、ソブリン危機で改めて明らかになったのは、単一通貨ユーロの導入による、1つの金融政策と加盟国バラバラの財政政策は両立しない、ということである。ユーロ圏の金融政策が1つであるならば、財政政策もそれと整合的でなければならないのに、実際のところ「救済禁止条項」によってEU加盟国は特定の政府機関の債務の保証や引受けを禁止されている。たしかに異なる国が同じ通貨を導入すると、独自の金融政策を放棄することになる代わりに、ユーロ諸国は国境を越える取引の際に通貨を交換する費用を節約できるとともに、為替変動を気にする必要がなくなる。しかし、国境間の労働移動が困難であれば、生産と雇用を確保するために、財政条件の悪い国をよい国が支援する財政協調の仕組みを整えなければ、「最適通貨圏」など形成できるはずがない¹⁷。

5 福祉国家はどこへ向かっているか

福祉国家は現在の「ソブリン危機」に直接的な責任を負うわけではない。だが、それを改革する駆動力が内在しているのは事実である。「福祉国家の危機」をめぐるのは状況変化に対応する福祉国家の適応力とみなす立場と福祉国家の基本理念の変更を具現するものとみなす立場(解体説)との論争がある¹⁸。

5.1 年金改革の潮流

社会保障の破綻と20世紀型福祉国家の解体というストーリーから見ていこう。福祉国家「解体」論を理解するには、年金改革の世界的な潮流を押さえておく必要がある。3つの論点がある。

第1の論点は、世界各国の年金システムの源流は何かである。答えは、ビスマルク方式とベバリッジ方式の2つである。ビスマルク方式は、保険料拠出の実績を条件にして、引退後にも現役時代の「従前所得を保障」する機能を有している。これに対して、イギリスの経済学者の名前にちなんだベバリッジ方式は、均一給付・均一拠出の原則に立って生存所得を保障するという「防貧」機能に力点が置かれる。ドイツ、フランスをはじめ

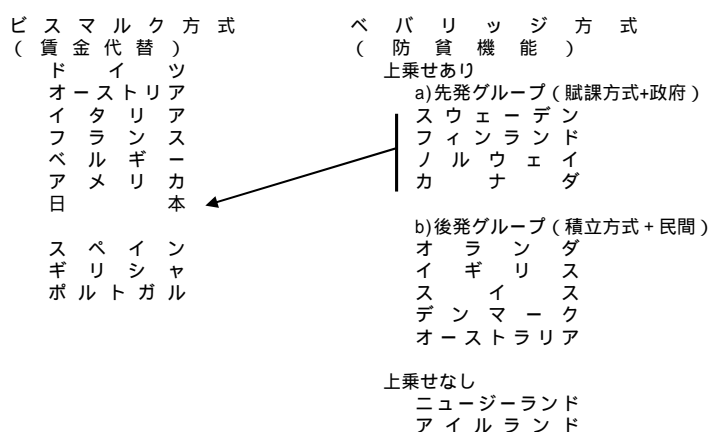
¹⁷ 単一通貨圏としてのユーロが機能する条件について伊藤(2013)第2章を参照。

¹⁸ 福祉国家をめぐる解体説と持続説の論争については、林健久他編(2004)第12章を参照。

めとするヨーロッパ大陸の主要な国々は、19世紀末から20世紀初頭にビスマルク方式の年金制度を導入した。1930年代にアメリカがこの陣営に加わり、70年代半ばにギリシャ等の欧州周縁国も極めて「賃金代替」率の高い年金制度をつくった。

アングロ・サクソン諸国（アメリカを除く）と北欧諸国では、年金システムはベバリッジ方式で開始された。だが、従前所得の保障は不十分なため、老人の貧困問題は公的扶助によって対応せざるをえない。「賃金」代替をいかに保障するかをめぐって2つに分かれていく。スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、カナダは、均一給付・均一拠出の土台の上に、公的な所得比例年金を上乗せすることによってこの問題に対処しようとした。これらの先発グループは、事実上、ビスマルク方式の仲間入りを果たしたといつてよい。一方、後発グループでは、上乗せとして積立方式の私的職域年金や個人年金を積極的に育成してこれに公的年金に準ずる「賃金」代替機能をもたせようとした。例えば、イギリスでは1975年に公的な所得比例年金（SERPS）を導入したものの、私的年金へ乗換え（「適用除外」）が強力に推進されて、結局は定着しなかった¹⁹。

図3 年金システムの類型



(出典)K.Hinrichs and J. Lynch(2010)

注目すべき第2の論点は、改革の選択肢は何かである。前世紀末から今世紀初頭にかけての少子高齢化の急速な進行、経済成長率の低下、失業率の上昇は、高水準の公的年金の持続可能性を危うくした。世代間連帯が不可欠といわれるビスマルク方式の国々では、年金財政の「破綻」が喧しく議論されている。この点、「調整的改革」と「構造的な大改革」との2つのタイプに注目すべきだ。

「調整的改革」とは、公的年金については賦課方式の所得比例年金という基本的な仕組みを変えずに、給付水準の引き下げ（支給開始年齢の引上げを含む）と保険料の引き上げによって、収支のバランスを図り、その補完役として私的年金の拡充をすすめる漸

¹⁹ イギリスの年金改革の評価については、林健久他編（2004）第2章および第5章を参照。各国の年金改革については、貝塚（2004）が包括的で参考になる。

進的な改革である²⁰。これに対して、「構造的改革」とは世界銀行が1994年に発表した『高齢者危機の回避』Averting the Old Age Crisisに代表されるように、「従前所得の保障」を民間職域年金に完全に開放して、公的年金の役割を税方式の「生存所得の保障」に限定する改革をいう。

第3は、改革の方向性である。世界銀行の処方箋は1981年のチリでの年金改革をモデルにして、ラテン・アメリカやいわゆる「移行経済国」の間でさかんに喧伝された。だが、実際のところ高水準の公的年金を保持していた先進諸国の福祉国家はこの処方箋の埒外にあった。それどころか、2008年の世界的金融危機が起こる以前から積立方式に対する楽観主義やラテン・アメリカにおける世界銀行の戦略への期待は冷めていた²¹。この意味では、20世紀型福祉国家は解体に向かっていない。1990年代までは賦課方式の所得比例年金の優位性は多くの人々に支持されていた。

しかし、少子高齢化による年金受給者比率の上昇は、高水準の公的年金の持続可能性を危うくした。加えて、グローバル化の風圧の中での国際的産業立地競争が企業の租税・社会負担の切下げ競争を不可避にした。改革は不可避となった。「調整的改革」を行って収支バランスを図ろうとすると、年金の「賃金代替」率が下がってしまい、老後所得の保障のため職域年金や個人年金を一層拡充しなくてはならなくなる。むろん、私的年金への加入は強制的（スウェーデン、ポーランド）であったり、あるいは自発的（ドイツ、オーストリア、フランス、イタリア）であったり様ではない。

表4 年金の財政及びタイプ

	確定給付	確定拠出
賦課方式	公的社会保険	概念上の拠出建て (スウェーデン、イタリア)
積立方式	私的職域年金	個人退職口座 - 自発的(アメリカ、ドイツ)または強制的 (ポーランド、チリ)

(出典)図3に同じ。

けれども、老後の所得保障手段の分散化を促進することを通じて、ビスマルク方式に依拠してきた大半の国々は、ベバリッジ方式を採用する後発グループ（公的な上乘せなし）のシステムに事実上、近づきつつある。福祉国家における年金改革の趨勢は、表4に示されるように、公的な確定給付方式から確定拠出方式への重点移行という形をとり

²⁰ 賦課方式では保険料率 = 所得代替率 × 従属人口比率という財政制約がかかっている。賦課方式を維持したまま、少子高齢化に対してとりうる方法は、保険料率の上昇、所得代替率の引下げ、労働人口の上昇の3つである。「調整的改革」とは3要素をセットにした改革をいう（持田（2009）159-160頁）。

²¹ 世界的金融危機の発生する以前から、チリでは税方式による連帯基礎年金が導入されて基礎的保障が重要視されるようになり、アルゼンチンでは積立方式の個人年金口座が完全に廃止された。

22、公的年金の比重低下と私的年金の増大に帰結している。世銀的な処方箋はこれまで支配的な年金パラダイムとして君臨してきたビスマルク方式の土台を、徐々に掘り崩しているといえよう。だが、これはストーリーの一面である。つぎに、状況変化に対応する福祉国家の適応能力を示すという議論を見ておこう。

5.2 福祉国家の適応能力

3つの関連する事実が、福祉国家の適応能力を示している。どれも理解できるものだ。第1の事実は、租税競争に関わることである。国家間での資本移動を前提にすると、グローバル化の進展にともなって、租税負担率は下がり、租税構造は消費・労働所得・固定資産といった移動性の低い課税ベースにシフトすると予測できる。事実がこの通りであるならば、福祉国家の歳入基盤はグローバル化によって侵食される。

しかし、実際の税収の動向は「底辺への競争」(race to the bottom)の描くシナリオとは整合的ではない²³。税収の対GDP比は平均して高い水準にあり、世界的金融危機に直面しても上昇している。たしかに個人所得税の税収は低下しているが、税収が下方スパイラルに陥るといったイメージに反して、実際には法人税収の対GDP比は近年、上昇しつつある。一般的にいつても最も変化が大きかったのは、北欧諸国と南欧諸国である。

このような傾向は、1980年代以降の税率の低下という事実と際立って対照的である。税率は、その国の経済的魅力的な最も重要なシグナルなので、政府は外国の直接投資を促進するために負担水準の引下げに関心をもつ。と同時に政府は歳出を賄うために十分な税収を必要とする。したがって、租税政策は税収を高い水準に維持するため、課税ベース拡大と税率引下げ(tax-cut-cum-base-broadening-strategy)をワンセットにした形をとる。個人所得税や法人所得税の最高税率は引下げられてきたが、最低税率は減少していない。付加価値税は、欧州連合(EU)内でのハーモナイゼーションのために改革されてきたが、税率は1980年代初頭からわずか1%程度しか上昇していない。

福祉国家の適応能力を示す第2の事実は、予算や税金に対する納税者の態度の中にある。福祉国家はもともと高額所得階層や高額資産保有階層からの反感、批判を内包しており、中間層を巻き込んで、福祉国家財政の見直しが迫られることが考えられる。給付はより厳しくし、負担の累進性はより緩く、タックス・ベースはより広くせよ、というわけである。

²² 表4における「概念上の拠出建て」とは、財政方式としては賦課方式をとりながら、将来の年金額の算定は各人の年金口座に記録された拠出保険料総額と「みなし運用利回り」の合計額に応じて決められる方式をいう。この方式では、拠出と給付のリンクが強化される一方、出生率・平均余命・運用利回り如何によっては制度の維持が困難になる。このため財政が悪化した際、スライド率や「みなし運用利回り」を自動的に制限する仕組みがとられている。

²³ 「租税競争」を客観的なデータで検証した論稿として、以下のものがある。Obringer,H.and Wagschal,U.(2010)、持田信樹(2012)、諸富徹(2009)。

しかし、国際社会調査プログラム (International Social Survey Program, ISSP) が定期的実施している「政府の役割」に関する調査 (1985, 1990, 1996, 2006 年) には、一般的なイメージとは異なる納税者の姿が示されている²⁴。常識的というと、税制による所得再分配には高所得者が反対し、低所得者だけが支持しているように見える。しかし、筆者が約 6 万件の個票データを分析して納税者の意識調査を検討したところ、とうていそうはいえないと判明した。高所得者への課税は 43.8% が低すぎる、低所得者への課税は 72.3% が高すぎると回答している。高所得者が分相応の税を負担してないこと、低所得者は負担能力に比べて税金が高いことに納税者は不満を抱いている。

納税者の不満は歳出削減にも向けられている。社会保障給付には不正受給が避け難く、非効率や無駄も多い。政府支出を削減すべきと納税者の意見が傾けば、福祉国家の見直しは不可避であろう。「政府支出の削減をどう思うか」という質問に対して、「賛成」「つよく賛成」と答えた回答者の合計は、1990 年には 70.9%、96 年には 75.8% と全体の 4 分の 3 に迫っている。しかし、実はそれ以降は歳出削減への抵抗が増大している²⁵。給付を厳しくし、負担の累進性を緩やかにせよと主張する「納税者像」とはまったく異なる姿がある。給付の削減に反対し、負担の逆進性に不満を募らせる納税者である。

福祉国家の復元力の可能性を示す第 3 の事実は、政府による所得再分配機能への納税者の期待である。国際社会調査プログラムの調査には「富の再分配についてどう思うか」という質問項目もある (85 年、90 年、96 年)。必要性が「あると思わない」と回答した者の割合は概ね 4 人に一人であるが、年を追うごとに減っている。一方、「非常にあると思う」「あると思う」と回答した者の合計は、85 年は 52.1%、90 年は 55.6%、96 年は 58.4% と着実に上昇している。とりわけ「非常にあると思う」と回答した者の割合は 90 年の 19.2% から 96 年の 26.5% へと 7 ポイントも飛躍的に上昇している。福祉国家がもつ所得再分配機能の正統性は、納税者レベルでは健在であるといえる。

²⁴ 直近の調査では 22 カ国がカバーされているが、4 つの調査すべてにおいて対象となっているのは 5 カ国である。筆者は、約 60000 件の個票データを入手して (1) 高所得層への課税、(2) 中所得層への課税、(3) 低所得層への課税、(4) 財政支出の削減の 4 つの質問項目について簡単な分析を行った。租税負担が「高すぎる」「かなり高すぎる」と回答した人々の割合を見ると、高所得層への課税では 26.4% に止まるが、中所得層への課税では 60.7%、低所得層への課税では 72.3% となっている。つぎに「ちょうど良い」と回答した人々の割合は、高所得層への課税については 29.8%、低所得層への課税については 25.2% であるが、中所得層への課税では 37.1% と比較的高くなる。最後に税負担が「低すぎる」「かなり低すぎる」と回答した人々の割合を見ると、中所得層への課税では 2.2%、低所得層への課税では 2.5% に過ぎないが、高所得層への課税については 43.8% へと跳ね上がる。

²⁵ 「つよく賛成」は 96 年の 38.5% から 2006 年の 28.9% へと 10 ポイントも低下しているし、「賛成」も同じく 37.1% から 31.1% へと大幅に減っている。一方、歳出削減に「反対」は 8.4% から 14.7% へ 6 ポイント、「つよい反対」は 2.1% から 5.7% へと 3 ポイント強、増えている。福祉国家の積極的な役割を 21 世紀の納税者が支持していることが伺われる。

6. むすび

「はじめに」でも述べたように、本論文は 21 世紀の最初の 10 年を対象にソブリン危機下の福祉国家財政との関連をスケッチ風に考察しようというものであった。ソブリン危機の収束に向けて、なぜ欧州連合は緊縮財政一色に染まっているのか、その背景や限界について多少の事実を覗くことができた。またソブリン危機と福祉国家の因果関係について、後者が前者の原因であるというような単純な構図に対する疑問を提示した。

だが、福祉国家はソブリン危機発生の如何を問わず、解体に向かう傾向と危機に対する適応能力との間でボールのように揺れ動いている。それについて若干の状況証拠を本章は提供したつもりである。もっとも課題に照らして、今後埋め合わせなければならない課題は多い。各国の福祉国家財政の変容について詳細は後日を期したい。

最後に、欧州連合と対極をなす日本について触れる。わが国の財政状態は、財政赤字や政府債務残高の対 GDP 比という指標から見ても、突出して悪く、危機的な水準に達している。にもかかわらず、国債利回りが断続的に上昇するというソブリン危機は、本論文執筆時点においても顕在化していない。その理由として国内の超過資金余剰によって国債消化が支えられていることが指摘されている。

しかし、欧州連合の経験からわかるように、財政赤字や政府債務残高は必ずしも的確な指標ではなく、財政再建に対する政府の明確な意思と実行力を金融市場は注視している。ソブリン危機の発現を封じ込めるために、わが国は成長戦略によって税収を回復しつつ、長期的には増税と歳出削減による財政再建を行い、かつ短期的には市場の信認を確保するといった高度な戦略が求められているのかもしれない。日本はいくつかの条件を次々とクリアーしていく「狭い道」を走らなくてはならないのかもしれない。

〔参考文献〕

- 伊藤元重『日本経済を創造的に破壊せよ！ - 衰退と再生を分かちこれからの 10 年の経済戦略』ダイヤモンド社、2013 年
- 植田和男編『世界金融・経済危機の全貌 - 原因・波及・政策対応』慶応義塾大学出版会、2010 年
- 貝塚啓明「公的年金改革」『フィナンシャル・レビュー』、2004 年、3 号（通巻 72 号）
- 加藤榮一『福祉国家システム』ミネルヴァ書房、2007 年
- 西田安範『図説 日本の財政』平成 24 年度版、東洋経済新報社、2012 年
- 林健久・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』東京大学出版会、2004 年
- 持田信樹『財政学』東京大学出版会、2009 年
- 持田信樹「福祉国家の歳入基盤」『税研』No.166、2012 年
- 諸富徹「グローバル化は世界の税制をどう変えたのか」諸富徹編『グローバル時代の税制改革』ミネルヴァ書房、2009 年

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011) 'Is the European Welfare State Really More Expensive?: indicators on social spending 1980-2012', OECD working paper 2011(9).
- Economist (2013) 'The reluctant hegemon', economist June 15, 2013.
- Eichengreen, B., R. Feldman, J. Liebman, Jurgen von Hagen and C. Wyplosz (2011) *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*, International center for monetary and banking system.
- Eiermann, M. (2012) 'The Myth of the Exploding Welfare State', The European, Oct 24, 2012.
- Ferry, Jean Pisani (2012) 'The euro crisis and the new impossible trinity', Bruegel policy contribution.
- Gill, I and Raiser, M. (2012) *Golden Growth: Restoring the luster of the European economic model*, World Bank.
- Herndon, Thomas, Michael Ash and Robert Pollin (2013) 'Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff', Political economy research institute, university of Massachusetts Amherst, Working Paper series 322.
- Hirichs, K, and Julia F. Lynch (2010) 'Old-age pensions', in Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obringer, H. and C. Pierson eds, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- International Social Survey Program (2006), *Role of Government*, <http://www.issp.org/index.php>
- Krugman, P. (2012) 'What Ails Europe?', *The New York Times*, Feb 26, 2012.
- Norregaard, J. and Khan, T. (2007) 'Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges', IMF working paper, WP/07/274
- Obringer, H. and Wagschal, U. (2010) 'Social Expenditure and Revenues', in Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obringer, H. and C. Pierson eds, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Tanzi, V. (2010) 'Tax Systems in the OECD: Recent Evolution, Competition and Convergence', international studies program working paper, Andrew Young School of Policy Studies.
- Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000) *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press.
- von Hagen, J., L. Schuknecht, G. Wolswijk (2011) 'Government bond risk premiums in the EU revisited: The impact of the financial crisis', *European Journal of Political Economy* Volume 27, Issue 1, March 2011, pp. 36-43