

## 「財政破綻」をどう捉えるか？－財政によるリスク対応の観点から－

渡辺智之

### 要旨

災害等の大きなリスクが顕在化した場合、公債を原資にした一時的な財政支出の増大によって対応する必要がある。危機的状況においては、そのような拡張的財政政策によって、経済活動の規模や内容についての時間を通じた調整を図ることは合理的対応である。しかし、短期的な公債の大量発行によって、激しいインフレや金利の暴騰を招く可能性があるために、財政が危機的状況に適切に対応できなくなれば、財政は「破綻」していると言わざるを得ない。日本の経済社会は、今後も、自然災害・パンデミック・軍事的緊張を含む様々なリスクにさらされていく。このような条件を前提に、平時においても、突然の大量の国債発行がスムーズに行えるかどうか、シミュレーションをしておく必要がある。

他方、長期的な少子超高齢化の進展は、日本の経済社会におけるリスクを着実に増大させていく。社会保障制度は、社会を構成する個人々人にとっての所得獲得能力の低下・喪失リスクに備える仕組みであるが、高齢化は高リスク人口の比率を高めるので、社会全体としてのリスクも高まる。社会保障は、リスクの最適配分を目指す保険原理だけで運営することはできず、所得再分配の要素が混入せざるを得ない。このため、社会保障の維持可能性と財政の問題は直結する。個人間のリスク配分と所得再分配を機能させる社会保障給付は、その同時代の国民が負担する税・社会保険料で賄う必要があり、それができなければ社会保障の機能不全と破綻リスクの可能性が高まっていく。そこで、社会保障の機能を一定の水準に維持するためには、社会保障給付の際限ない拡大に歯止めをかけなくてはならない。その際、特に、高齢者向けの社会保障給付自体は、経済成長基盤を改善するものではないことに留意する必要がある。

災害等の時間を通じたリスクと社会保障制度の対象である共時的リスクに対応するためには、財政破綻を避ける必要があり、社会保障給付の合理化を含む改革が必要となる。この場合、デジタル技術の活用がどの程度の役割を發揮できるのかは、公的部門による個人情報へのアクセスとその利用をどこまで認めるか、に依存する。個人情報の取扱いの問題は、伝統的な、自由 vs. 平等のジレンマがデジタル環境の下で再現したものであると考えられる。このジレンマに対応するためには、個人々の多様性（能力や嗜好の違い）を前提に、「結果の平等」への際限のない追求を抑制し、一定の格差を容認することについて、合意形成が求められる。

## はじめに

日本の経済社会をめぐる環境は不透明さを増しており、今後とも予期し得ない様々な危機に見舞われるリスクがある。近年においても、コロナ禍によって世界中の経済活動が打撃を受けた。日本においては、感染者数・死亡者数ともに諸外国と比較すると抑えられてきたが、経済的影響は甚大であった。このような状況に対して、2020年以來、大規模な経済対策が講じられた。(さらに、2022年2月以來のロシアのウクライナ侵攻による経済状況の混乱等に対応するための大規模な経済対策も追加されている。) 巨額の財源を投入して講じられたコロナ対応策がどの程度有効であったのかについては議論が分かれるが、仮にコロナ禍において、財政出動を含む対応が全くとれなかった場合には、コロナ問題による経済的打撃はさらに激しいものになっていたであろう。また、おそらく、コロナ禍の健康被害もより大きなものになっていたであろう。

日本の経済社会は今後とも自然災害を含む様々な巨大リスクに直面していくことになる。リスクが顕在化した場合に財政の余力が失われて、期待される役割が果たせなくなれば、財政は破綻しているとみなさざるを得ない。本稿では、急激なインフレを生じさせることなく大幅な財政赤字の大幅を行うことが不可能になった状況を「財政破綻」と呼ぶ。

財政破綻は、短期間に大規模な新規国債発行が必要となる非常時に顕在化しやすい。しかし、日本の経済社会は、平時においても、今後数十年にわたって、少子化・超高齢化が続いていくことになる点にも注意が要である。社会保障は、老齢・疾病・障害・失業等によって所得獲得能力が低下し、あるいは喪失する個人にとってのリスクに対応する仕組みであり、財政によるリスク対応の一形態と考えることもできる。超高齢化の進展は、所得獲得能力に欠けるリスクの大きな人々が社会に占める比重を大きくするという意味で、社会全体としてのリスクが持続的に増大していくことになる。その場合、社会保障の水準を維持し続けようとしても、財政破綻によってそれが不可能となる可能性は常に存在するし、そのような事態が起こる確率は持続的に増大し続けている。したがって、財政破綻を避けるためには、社会保障給付の水準を調整し続けていくしかないであろう。

以上のような問題意識を背景に、本稿では、以下のような順に議論を行う。まず、1. で、様々な非常時のリスクが増大する状況における財政によるリスク対応の必要性を指摘した後、2. では、財政が非常時に対応ができなくなる状況を「財政破綻」と規定し、いわゆるMTT(現代貨幣理論)に基づく議論の問題点を検討する。次に、3. で、社会保障の維持可能性が保てなくなるという意味での「財政破綻」について検討する。4. では、社会保障には所得再分配の要素が混入することが避けられないことを前提に、財政状況にかかわらず

国債で賄うことが不適切な歳出が存在することを指摘する。さらに、5. では、これらの問題に関して、デジタル技術の活用によって何らかの対応しようとする場合の留意点について述べ、最後に、6. で全体をまとめる。

## 1. 非常時におけるリスク対応の必要性

市場経済が機能している先進国において、経済政策（を含む多くの政策）には、

- ① 国民にとって非常に厳しい危機的状況が生じた場合に対応し、その悪影響を緩和する。
  - ② そのような危機的状況が生じた場合に最低限の対応はできるように準備しておく。
- という二点が求められる。この二点のうち、より重要なのは①であるが、②も必要なのは、②が満たされない場合には①が達成できない場合が多いからである。したがって、非常時に①の機能が果たせるように、平常時にも②を達成しておく必要がある。

市場経済機構が機能している先進諸国においては、ほとんどすべての人の生活水準がその生存に最低限必要なレベルを超えている。このため、多くの人々が「失うもの」を持つに至っている。このような状況においては、人々の生活レベルの維持を大きく脅かすリスクが顕在化した場合の対応が重要になる。近年、産業・経済活動のグローバル化、米中対立・ロシア問題等の影響もあって、様々なリスク<sup>1</sup>が大きくなっている。具体的には、

- ・地球温暖化等に伴う気候変動リスク
- ・大規模地震等の自然災害リスク
- ・人々の移動性増大に伴う世界的なパンデミックリスク
- ・国際紛争に伴う安全保障上のリスク

等が考えられる。

日本は自然災害が多く、これまでもたびたび地震や水害の被害を受けてきた。また、新型コロナウイルスによるパンデミックも、日本の経済活動水準を大きく押し下げる要因となった。様々なリスクが顕在化した場合、その対応には巨額の財政資金が必要になることが多い。しかし、巨額の財政支出を短期間に行うためには、短期間に大量の国債を消化できることが必要である。大量の国債発行を行った場合に、国債価格が暴落（金利が急上昇）してしまうような状況下では、必要な財政資金を確保することができない。国債発行に代えて貨幣増刷による財政ファイナンスを際限なく行っていけば、有害なインフレにつながる。

---

<sup>1</sup> リスクと不確実性を区別すべき場合もあるが、ここでは、「リスク」という用語を広く用いて、確率分布自体がわからない不確実性も含めてリスクと呼ぶこととする。

短期的に大きな財政資金が必要となる危機的状況において、財政がその対応能力を発揮するためには、非常時における財政赤字の急拡大が可能になるように、平時から準備しておく必要がある。危機的状況において必要となる財政出動の規模は事前にはわからない。首都直下地震や南海トラフ地震への対応には、東日本大震災への対応以上の財政資金が必要となるかもしれない。新型コロナウイルス以上に感染力や毒性が強いウイルスによるパンデミックが発生した場合には、コロナ禍への対応以上の財政資金投入が求められるかもしれない。隣接する地域で大規模な軍事的衝突が生じてしまった場合（例えば台湾有事の場合）等、日本の安全保障上のリスクについても、財政面での対応可能性が必須となる。なお、「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」の報告書（2022年11月22日）は、「安全保障上のツールとして金融制裁を活用するケースが増えてきており、金融市場に強いストレスがかかった際、有事における我が国経済の安定を維持できる経済力と財政余力がなければ、国力としての防衛力がそがれかねない点にも留意が必要である。」として、「財政基盤の強化」が重要である旨述べている。

これらの危機的状況がいつどのようにして起こるのかを予測することはできない。しかし、厳しい状況に陥る可能性をあらかじめ想定し、その場合の準備をしておくことは必要である。したがって、冒頭で述べた②「危機的状況が生じた場合に最低限の対応はできるように準備しておく」が要請される。すなわち、財政が、非常時に①の機能を発揮できるように、平時に②の条件を満たすようにしなければならない。

災害等の大きなリスクが顕在化した危機的状況においては、財政による対応が必要である。しかし、財政が破綻してれば、財政赤字を短期間に増大させて支出を増やすことができない。逆に考えて、危機的状況に対応できなくなっている財政は破綻状態にあると言ってもよい。財政が破綻していて、危機に対応した財政出動ができなくなった場合、経済も国民生活も、当分立ち直れなくなるような打撃を受けるであろう。

## 2. 「財政破綻」：非常時における財政対応の不能

ここでは、危機的な非常時において、それに対応する財政出動ができない状況を「財政破綻」と呼ぶことにする。<sup>2</sup>「非常時においても財政出動ができない」状況とは、財政出動す

---

<sup>2</sup> 「財政破綻」という言葉は実はかなり曖昧である。例えば、「国債のデフォルト」を財政破綻と呼ぶことにしても、何をもって国債が「デフォルト」しているとみなすのか必ずしもはっきりしない。また、国債残高の対GDPが無限大に発散する場合を財政破綻と形式的に定義してみても、実際にはそのような事態が生じるまでにインフレや金利高騰等の問

るために国債を発行しようとしても買手が見つかず、無理やり発行すると国債価格の暴落（金利の暴騰）が生じ、また、国債消化のために貨幣の大量増刷を余儀なくされるとインフレが昂進する状況である。このような状況は、非常時に大量の国債を一挙に発行しようとした場合に生じやすいが、平時に突然発生する確率もゼロではない。国債の累積が進んでいった場合に、何らかのきっかけで市場参加者の国債に対する信用が失われた場合（多くの人々が、国債の元利償還が行われず、デフォルトが発生しようとするようになるようになった場合）にも生じうる。しかし、平時における突然の財政破綻の確率は常に、ゼロではないものの高いものではない。<sup>3</sup>ここではまず、非常時に備えた対応に焦点を当てる。

「2011年以降これまでに国内ではそれほどの大規模な地震が起こっていないから、今後もし起こらないであろう。したがって、大地震に備える必要はない。」という主張が正しくないことは、ほとんどすべての人が認めるであろう。大地震が起こっていない期間が長くなればなるほど、近い将来に起こる確率はむしろ増加するかもしれない。地震に関する予測については、例えば「今後30年以内にマグニチュード○以上の大地震が起こる確率は70%」という予測がそれなりの根拠とともに提示されたとしても、その予測にどう対応したらよいか、的確に判断することは困難である。しかし、何らかの心構えと覚悟が必要なことは確かであろう。大規模な地震が生じた場合には、相当規模（数十兆円単位を超える規模）の財政出動が要請されることはほぼ確実である。したがって、大地震に備えるのと同様に、財政破綻リスクにも備えなければならない。<sup>4</sup>いずれにしても、「財政赤字をいくら拡大させても、これまでにインフレも金利の高騰も起こっていない。したがって、財政破綻に備える必要はない。」という考え方は適切ではない。

大地震発生等のリスクが顕在化した場合に、財政出動に必要な財源をスムーズに確保できなければ、その対策に支障が出る。財政の役割を十全に果たせない財政は、破綻にしてい

---

題が生じて、それ以降財政赤字を拡大することは困難になる。小林他(2018)では、財政破綻を「穏やかな（2%程度以下の）インフレ率のもとで、正常な（4%程度以下の）名目金利を維持できない状態」と規定している。本稿3. では、個々人ベースのリスク対応システムとしての社会保障制度の維持可能性という観点から、財政破綻との関係を検討する。<sup>3</sup> 但し、この確率は、平時において財政規律を保てない状態が続けば、時間とともに確実に上昇していく。現実の経済現象はとてつもなく複雑であって、地震等の自然現象と同様正確な予測はとうていできないからこそ、明確なきっかけもなく突然財政破綻が起こる確率もゼロではないことは常に認識しておく必要がある。

<sup>4</sup> 大地震以外の災害リスク・パンデミックリスク・軍事的衝突のリスク等についても同様であり、それらへの対応のための財政支出が必要となるにもかかわらずそれが困難になるという意味での財政破綻リスクに備える必要がある。

と言わざるを得ない。財政破綻によって非常時対応が十分にできなくなると、国民生活に大きな悪影響が及ぶ。したがって、財政を破綻させないために、非常時の財政対応が可能な程度の余裕を確保しておく必要がある。すなわち、例えば、「仮に突然 100 兆円の追加的財源が必要になった場合、それを短期間に確保できる見通しはあるか？」という問題意識をもって、平時から具体的なシミュレーションを行っておくべきであろう。<sup>5</sup>

財政赤字や公的債務累積に関する懸念については、MMT<sup>6</sup>を援用して、「インフレが生じるまでは財政赤字を心配する必要はなく、インフレ率が一定水準に達するまでは財政赤字を躊躇なく拡大すべきである」と主張する論者もいる。しかし、例えば 2%以上のインフレ率が定着した時点以降に、危機的状況が生じて 100 兆円規模の新たな追加財源が短期間に必要になった場合、国債発行をきっかけに、金利の暴騰（国債価格の暴落）やハイパーインフレが生じることは十分にあり得る。この状況は財政破綻であり、そのリスクを可能な限り小さくするためには、平時からの財政規律が必要になる。したがって、「インフレ率が 2%に達するまでは財政赤字を躊躇なく拡大すべし」という議論は誤っている。<sup>7</sup>

また、仮に、ハイパーインフレを避けるために、国債の元利償還を停止する（デフォルトさせる）なら、それもまた財政破綻となる。国債のデフォルトは直接・間接に国債を保有する者（国債を保有する銀行への預金者も含む）への資産課税でもある。国債保有者が日本人でなければ日本人に税負担は生じないが、その代わりに日本経済の国際的な信用が地に落ちてしまう。信用を回復させるには十年単位の長い期間が必要であろう。「自国通貨建ての国債は、中央銀行が貨幣を刷ることで返済可能だから、デフォルトに陥ることはない」と主張される場合があるが、ハイパーインフレよりは望ましいと判断される場合に国債のデフ

---

<sup>5</sup> この「100 兆円」はあくまでも「追加的」な新規発行国債であり、その他に従来ベースでの毎年の新規国債発行が必要となる点に留意しておく必要がある。さらに、巨額の借換債の消化も引き続き必要となる。

<sup>6</sup> MMT においては、過剰な財政支出が行われているのかどうかは、インフレが生じているかどうかによって判断されるのであって、財政赤字によって判断されるものでない、とされている。ケルトン(2020)、p.66 以下。なお、MMTの理論自体に関する批判的検討については、例えば、Mankiw (2020)や國枝 (2021)を参照。

<sup>7</sup> MMTを援用する論者は、「非常時には臨時の増税で対処すればインフレが昂進することはない。」と主張するのかもしれない。しかし、たとえ何年間かの臨時措置であっても、数十兆円規模の増税を行うことは、政治的に不可能であろう。さらに、非常時対応は一度だけとは限らず、数年以内に再度の（あるいは別種の）リスク顕在化に対応しなければならない可能性も十分にある。

ォルトが選択されることはあり得る。<sup>8</sup>また、国債費の支払いを自国通貨の増刷で対応し続け、国債を最後まで形式的にはデフォルトさせない状況が続けても、やがては歯止めのきかないインフレに陥ってしまう。<sup>9</sup>

### 3. 「財政破綻」：社会保障制度の持続可能性との関連

本稿ではこれまで、財政による巨大なリスク対応ができなくなることを財政破綻と呼んできた。本節では、社会保障制度の維持可能性（サステナビリティ）の観点から財政破綻の問題を考えてみたい。社会保障は、個々人や個々の家計にとっての（高齢・疾病・障害・失業・家族の死亡等による）所得獲得能力の低下・喪失リスクに対応する仕組みである。<sup>10</sup>したがって、（最低限必要とされる水準の）社会保障制度が維持不可能になった場合も、財政のリスク対応機能が十分に発揮できなくなったという意味で、一種の財政破綻状態であると考えられる。

社会保障制度の行き詰まりは、個々の家計の破綻にはつながっても、必ずしも直ちに財政破綻に直結するわけではない。しかし、今後、超高齢化（特に、後期高齢者人口とその割合の増加）の一層の進展と経済格差の拡大が見込まれる以上、所得獲得能力の大幅な低下ないし喪失のリスクにさらされる人口の比重は着実に増大し、社会保障給付増加への圧力要因となる。その場合、財政破綻を避けるために社会保障給付を抑制すると、さらに多くの家計が破綻することになるであろう。この意味で、社会保障制度の持続可能性の追求と財政破綻の回避との間にはジレンマが存在する。

特に、高齢者を対象にした社会保障給付は（子育て世代等若年層を対象にした社会保障給

---

<sup>8</sup> Mankiw (2019), p.3.

<sup>9</sup> インフレやデフォルトなしに発行可能な国債の数量を具体的に示すことは困難である。例えば、浜田(2021b)は、国の借金の対 GDP 比 1000%になっても国債の買い手がつくから「大丈夫だ」としているが、その根拠は示していない。仮に、国債の対 GDP 比を 1000%に近づけるべく、国債を原資にして（国債が消化できたとして）、全国民に 1 人当たり年間 300 万円の給付金を数年間支給していけば、その給付金のほとんどすべてが貯蓄に回るという想定をしない限り、インフレが生じると考えるのが自然であろう。なお、浜田(2021b)においても、対外債務とインフレリスクを管理する必要性は認められている。

<sup>10</sup> 但し、「社会保険」においては、リスクの最適配分という資源配分効率に関する保険の考え方と所得再分配の考え方が混在しており、このことが社会保障に関する議論を混乱させている。渡辺(2011)。

付とは異なり)、それ自体が今後の生産性増大や経済成長につながるものではない。したがって、高齢者向け社会保障給付の持続的増大は、国債残高の対 GDP 比を長期的にわたって増大させていくことになる可能性が強い。このことは、前節で述べた意味での財政破綻リスクを徐々に、しかし着実に高める要因となる。

社会保障と公的債務の関係を考える場合、社会保障自体が広い意味での政府の債務（以下では「社会保障債務」と呼ぶ。）であるという考え方も取り得る。<sup>11</sup> 将来の社会保障給付の現在価値から社会保険料の現在価値を差し引いた残高は、公的債務と同様の性格を持つ。社会保障の債務は国債残高と異なり、今後の社会保障給付の調整によってその大きさが変動する。それでも、現行制度の下での社会保障債務を推計するとともに、社会保障制度を変更する場合には、社会保障債務がどのように変動するのかをその都度チェックできる仕組みを構築しておくべきであろう。<sup>12</sup>

社会保障と財政破綻の関連を考える場合、「国民は、国民が生産したもの以上の消費をすることはできない」という、MMT の論者も認めている当然の制約を明示的に考慮に入れる必要がある。MMT の論者は、社会保障給付について、「政府に給付を続ける意思さえあれば、給付制度を支える余裕は常にある。重要なのは、国民が必要とする実物的な財やサービスを生み出す、経済の長期的能力だ。」<sup>13</sup>と述べている。確かに、金銭的な意味での社会保障給付があっても、その給付を用いて消費できなければ意味がない。消費対象は、年金給付であれば消費財一般であるし、医療・介護保険の場合は実物給付としての医療サービス・介護サービスである。いずれの場合も、消費財の生産や医療・介護サービスの生産が行えない場合はそれらを消費することができない。したがって、経済の長期的な生産能力が金銭面の制約より重要であるという指摘自体は正しい。

また、MMT の論者は、「政府が責任をもって払える金額に上限がないわけではない。給

---

<sup>11</sup> 対談集である浜田(2021a)における清滝信宏教授の発言(p.154)を参照。もっとも、社会保障債務が国民に対する約束だとすると、社会保障改革によるスリム化（社会保障給付の削減）は約束を反故にすることになってしまう。これに対して、自国通貨建て国債は決してデフォルトしないという主張は、国債返済の決して約束は反故にできないという主張と同義である。但し、激しいインフレを起こしながら国債返済の約束を形式的に果たしても、それで約束を果たしたことになるのかどうか、疑問は残る。

<sup>12</sup> 社会保障債務の推定にあたって、年金の場合と異なり、医療については、今後の技術進歩や保険適用の範囲に関する仮定によって大きく左右されるが、とりあえずは、技術水準は現在のままとする設定で推定するしかないであろう。

<sup>13</sup> ケルトン(2020)、p.206。



付を際限なく増やすと、経済の実物的制約（完全雇用など）を超えてインフレが起きる可能性があり、全員にとってのマイナスだ。」<sup>14</sup>と述べている。つまり、社会保障給付を際限なく拡大すると、また、その社会保障給付が全額貯蓄されるのではなく、少なくとも一定部分は消費に回されることを前提とすると、消費需要は、いつかは供給能力を超えて、インフレになるということを MMT の論者自身も認めているのである。

MMT の論者はさらに、以下のように主張している。「給付制度の議論において本当に考えるべきは、未来の受給者のニーズに応じて実物的な財やサービス（医療サービスや消費財）を提供するのに十分な生産能力をどうやって維持するか、である。・・・給付制度の「持続可能性」を考えると、問題にすべきは経済の「実物的な」生産能力だ。・・・給付をまかなうための資金を調達するのは簡単だ。本当に難しいのは、給付金が実体経済の中で支出されることによって生じるインフレ圧力をどう管理していくかだ。」<sup>15</sup>

上記のうち、「給付をまかなうための資金を調達することは簡単だ」という部分については、前節で検討した財政破綻が生じていない限り、という条件付けが必要である。しかし、その他の部分については、この MMT の論者の主張は正しい。結局、国民経済全体で見ても、長期的には、生産以上の消費を行うことはできない。この制約は、財政収支の条件や貨幣の発行量等にはかかわらない。たとえ、財政が破綻していなくても、したがって、社会保障給付の財源調達が可能であっても、この制約はなくなるならない。

このことを、介護サービスを例にとって検討してみよう。介護サービスを受けるためには、その供給（介護士等の介護サービスの担い手）が必要なことは明らかである。仮に、介護サービスの需要に応じて供給（担い手）を増やすことができなければ介護サービスのニーズを満たすことはできない。介護保険の存在は介護サービスへの需要者の負担を減少させることで、介護需要をさらに大きくする。これに対して、供給を増やすために介護士の賃金等をどれだけ引き上げても、供給の増加には限界があり、増大する需要を満たすことができないことが起こり得る。すなわち、介護保険の「充実」や介護士賃金への財政的な手当てを行っても、介護サービス供給の実物上の限界についてはいかんともし難いので、財政支出だけでは介護問題を解決することはできない。<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> ケルトン(2020)、p.234。

<sup>15</sup> ケルトン(2020)、p.238。

<sup>16</sup> 限界を超えて供給を増加させるためには、介護人材の移民を増やす、介護ロボットを開発して人手を省く、といった実物的な供給面での対応が必要となるが、その実現には様々な困難や障害があろうし、いずれにしても長い時間がかかる。

供給制約の問題は、介護のような個別サービスにおいてだけでなく、経済全体についても考える必要がある。財政支出によって需要を大きくすることができても、生産要素がすべて利用されて、実物的な生産量の限界にぶつかれば<sup>17</sup>、財政支出の増加は実質的な所得増加や消費増加につながらず、物価の上昇（インフレ）をもたらすだけとなる。経済全体で考えても、国民生産以上の消費をその国民が行うことはできないのは当然である。<sup>18</sup>

念のため、以上のことを簡単な仮想例をもとに確認しておきたい。コメ（便宜上、文字通りの米ではなく、完全食品であって、他の財の消費は必要ないものとする。）の生産・消費のみが行われる経済を想定してみよう。すべての人はコメ作りに従事し、人々が消費するのはコメだけである。ここで、再分配が行われる場合、余裕をもってコメを保有する人から、コメが足りなくて必要としている高齢者等に移転が行われる。この場合、税収の範囲でしか、社会保障給付は行えない。そこで、政府がコメを借り入れて、給付にまわすとする。その際、コメを拋出した人に対して、政府から借用証書（「国債」）が発行される。ところが、「国債」を大量に発行するためには、翌年度以降政府が返済するコメの量を多くしなければならぬ。すると、「利子率」が上昇し、「国債」返済のための翌年度以降の税負担が増加する。

このような経済において、社会保障給付（高齢者等へのコメの給付）を維持するためには、（就業率がすでに 100%であるとすれば）労働生産性を向上させる必要がある。これは、生産面（供給面）の課題であって、生産を増やすことではじめて消費が増やせることを示している。しかし、社会保障給付の増加が労働生産性の十分な増加をもたらさない限り、コメの借り入れを増やせばいくらかでも社会保障給付（コメの給付）を増やせるわけではない。<sup>19</sup> 実物経済においては消費が生産を超えることができないのに、貨幣や国債が存在する経済ではそれが突如として可能になるということはある得ない。国債発行や財政赤字をいくら拡大しても、国民が全体として消費できるコメの量は、国内で生産されるコメの量を超えるこ

---

<sup>17</sup> 「総供給曲線」が垂直になれば、と言い換えてもよい。なお、MMT の論者は、総供給曲線が水平に近い状況を前提に議論を行う場合が多いようであるが、総需要をどこまでも拡大していくなら、非現実的な技術進歩の想定に頼れない限り、いつかは総供給の物理的制約にぶつかることになる。

<sup>18</sup> 日本の場合には、対外純資産があるから、それを取り崩して輸入に充てることで、一時的に生産以上の消費を実現できるであろう。しかし、対外資産はいつか枯渇するし、その後も対外債務を無制限に増やすことはできないので、国内消費が国内生産を上回る状態を際限なく続けることはできない。

<sup>19</sup> 仮に、例えば政府が借り入れたコメを品種改良研究等に用いて、かつ、運よくその成果が出て生産性が上昇すれば、長期的には税収も増大して、「国債」返済もそれほど無理なく行えるのかもしれない。しかしここではそのような都合の良い想定はしない。

とはできないのである。

それでは逆に、社会保障の問題の核心は実物経済上の条件であって、財政破綻とは関連がないのではないか、という疑問が生じるかもしれない。社会保障の文脈で財政自体が問題になるのは、社会保障の仕組みが公的部門の活動を通じてしか機能しないからである。仮に、社会保障を純粋な保険として構築できるのであれば、民間の保険会社が保険サービスを提供すればよいのだから、社会保障をめぐる財政問題は発生しないし、社会保障の維持可能性を財政破綻問題と結び付けて考える必要はない。しかし、実際には、社会保障に、保険の要素だけではなく、分配の要素があるために、公的部門の関与がどうしても生じてしまって、税（社会保険料を含む）の問題に言及せざるを得なくなるのである。

#### 4. 税はなぜ必要か？

「インフレが生じるまでは国債をいくらでも発行してもよい」という議論が仮に正しいのであれば、インフレが生じるまでは、税の徴収はやめて、すべての歳出を国債で賄うという財政運営もあり得ることになる。しかし、MMTの論者も、所得・資産の再分配（格差是正）のために税が必要となることは認めている。<sup>20</sup>また、すべての歳出を国債で賄うと（たとえその歳出が教育のように将来の供給能力につながるような支出であったとしても）政府支出自体がインフレの原因になる場合があり、政府支出を増加させる場合に国民の支出能力を多少抑える必要があるが、その一つの方法は、財政支出に合わせて税金を引き上げることであり、とMMTの論者は指摘している。<sup>21</sup>

以下では、どのような場合に税（含、社会保険料）による資金調達が必要となるかを検討する。まず、上述のように、所得・資産の再分配の財源は税による必要がある。所得・資産の再分配は、経済的な余裕のある者から経済的余裕のない者への移転である。この移転は、現在の世代で完結しなければ、不都合が生じる。例えば、生活保護に必要な財源をすべて国債で調達したとする。その場合、現在の困窮者に対する生活保護費の支払いを将来の納税者が担うことになるが、その将来の納税者が必ずしも富裕層とは限らない。<sup>22</sup>公正な所得再分

---

<sup>20</sup> ケルトン(2020)、p.56。

<sup>21</sup> ケルトン(2020)、p.55。

<sup>22</sup> 今後、持続的経済成長がいつまでも続くという前提を置けば、将来の世代は現世代よりも確実に豊かであるから負担が可能である、と考える人もいるかもしれない。しかし、仮にそのような楽観的前提を採ることが許されるのならば、遠い将来の人々はとてつもなく豊かなのだから、将来世代の負担に考慮する必要は全くないということになる。

配は、現世代の中で行う必要があり、その財源は現世代の経済的に余裕のある人々が負担する税でなければならない。

社会保障制度には、保険の要素とともに、再分配の要素がある。所得獲得能力の喪失リスクは、富裕層よりも貧困層の方が大きい。したがって、保険原理だけで社会保障制度を運営しようとするれば、リスクの高い貧困層からより高い保険料を徴収する必要がある。<sup>23</sup>しかし、実際には、社会保障制度の財源となる税も社会保険料も、ほとんどの場合に高所得層の負担の方が相対的に大きい。この状況は、社会保障制度に分配の要素があることを示している。上述の通り、社会保険の財源の内、再分配に相当する部分については、同世代間で移転を完結する必要がある。

社会保障制度を保険として捉える場合であっても、高齢者に対する社会保障給付を国債によって賄うことは適切ではない。高齢者向けの社会保障給付は高齢者の老後の生活を支えるために必要だが、そのような給付は、高齢者の当面の生活維持のための支出に充てられるのであって、供給面の強化を通じた将来の経済成長に結びつくものではない。したがって、高齢者向けの社会保障給付も現世代が負担する税によって賄うべきである。仮に、高齢者向け社会保障給付を国債発行によって際限なく拡大していった場合は、給付が消費に回ればいずれインフレをもたらす。逆に、高齢者への給付がすべて貯蓄に回るのなら、インフレは生じないものの、現役世代から高齢者世代への単なる移転を行っているだけだということになる。このような移転は、経済の停滞をもたらすだけでなく、(資金が必要な現役世代から資金を使うことを要しない高齢者世代への) 不公平な再分配効果をもつことになる。

公務員給与についても、国債で賄うのは適切ではないであろう。公務員に対する風当たりはしばしば強くなるが、その際に、「公務員は税金から高い給料を得ている。」と批判する人々がいる。仮に公務員側が、「我々の給料は国債発行によって賄われているので、現世代の人々にご迷惑やご負担をかけてはおりせん。」などと釈明しても、理解が得られるであろう

---

<sup>23</sup> 年金に関しては、もしそれが「長生きリスク」に対応する保険なのであれば、かつ、健康格差があって富裕層の方が長生きリスクが高いのであれば、保険原理に基づいて高リスクの富裕層により大きな保険料を支払ってもらうという理屈は成り立つのかもしれない。他方、医療保険については、高リスクの高齢者の保険料が低だけでなく、保険のカバーする範囲も広い(自己負担割合が低い)ために、保険原理はさらに弱められ、再分配の要素が強くなっている。なお、「社会保険は大きいリスクに対応し、小さいリスクは自己負担で」という考え方は非常に理にかなっているが、これは保険におけるモラルハザード問題への適切な対応であっても、このような考え方を導入することによって社会保険における再分配の要素が解消できるわけではない。

うか。批判者はおそらく納得せず、「国債は将来の納税者の負担になる。」と反論するのではないだろうか。いずれにしても、公務員給与が適正な水準にあるのかどうかを議論する際には、それが現役世代の負担する税によって賄われているという前提が必要であろう。

以上、少なくとも困窮者・高齢者への移転支出と公務員給与の財源については、国債ではなく、税によって賄うべきであろうと論じてきた。<sup>24</sup>これらの移転の額が実際にどのような規模になっているのかを正確に見極めることは困難であるが、社会保障給付の大部分が高齢者向けであることを考慮すると、税収（地方税・社会保険料を含む）の8割以上がこれらの移転に充てられているのではないかと推定される。<sup>25</sup>今後、高齢化の進展と格差の拡大によって、高齢者と困窮者への移転は増えざるを得ないであろう。また、その増加スピードが税収の伸び率を上回れば、いずれ、この割合が100%を超えてしまう可能性もある。<sup>26</sup>

一般に、各種の移転支出については、その財源が税となっているか国債となっているのかを問わず、自分の税負担を伴わずに自分の手元に届く給付は際限なく増額可能であると主張されるとともに、他人の手にわたる給付の場合には「バラマキ」として批判される傾向が極めて強くなっている。<sup>27</sup>このため、様々な場合に必要となる給付の対象は際限なく

---

<sup>24</sup> これらの三種類の移転支出以外でも、公務員給与以外の経常的な一般行政経費は、国債ではなく税を財源とするべきであろう。平時の防衛や治安維持のための経費（公務員給与との重複分を除く）、2020年度にエネルギー価格高騰に対応して投入された補助金等についても、その受益者は現世代であり、現世代の税負担で賄うべきであろう。「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」の報告書（2022年11月22日）も、「防衛力の抜本的強化のための財源は、今を生きる世代全体で分かち合っていくべきである。」と述べた上で、歳出改革に加えて「幅広い税目による負担が必要なこと」につき国民の理解を得る努力を行うべき旨指摘している。本稿1.と2.で述べたように、有事の防衛に要する費用については、当然のことながら、国債で賄う必要がある。このような有事への対応を激しいインフレや金利の暴騰を起こすことなく実行可能とするためにも、平時の防衛力整備については税負担によって賄うべきなのである。

<sup>25</sup> 2021年度における概数として、社会保障給付約130兆円と公務員給与約25兆円を足して、税収（含、社会保険料）約184兆円で割ると、約84%となる。もちろん、社会保障給付のすべてが高齢者や困窮者向けではないし、社会保障給付以外に歳出による再分配も行われている、といった問題がある。したがって、ここで試算した数字自体は全く大雑把なものに過ぎない。

<sup>26</sup> 前掲注24で述べた、給与以外の一般行政経費・防衛費等も含めると、この割合はさらに高くなる。

<sup>27</sup> 矢野(2021)は、「国民は本当にバラマキを求めているのでしょうか。日本人は決してそんなに愚かではないと私は思います。」(p.95)と述べている。しかし、このような判断が実

広がり、最終的には、ベーシックインカム導入の主張が支持を集める可能性もある。しかし、多くの国民が満足できる水準のベーシックインカムを、増税を行うことなくすべて国債の増発で賄った場合には、物価が際限なく高騰し、結局、ベーシックインカム導入の効果が打ち消されてしまうであろう。

## 5. 社会保障におけるデジタル技術の活用と個人情報問題

前節では、社会の個々の構成員のリスクに対応する社会保障は純粹の保険として運営することは困難であり、分配の要素がどうしても混在してしまうために、社会保障の維持可能性と財政破綻の関連を考慮せざるを得ないことを論じた。本節では、デジタル技術を十分に活用すれば、財政を破綻させずに社会保障制度の維持が可能になるのかどうかという点について検討したい。

財政問題との関連では、デジタル技術の活用によって、所得・資産再分配政策の透明化や社会保障制度の効率化（与えられた目的を最小の費用で達成する、あるいは、一定の費用で最大限の成果を得る）が進展することが期待される。例えば、デジタル技術の活用が、脱税の防止や社会保障給付・補助金の不正受給防止につながれば、再分配政策の効果が高まるであろう。デジタル技術によって、社会保障制度の効率化を目指す必要があることは言うまでもない。しかし、このような狭義の効率化による財政赤字軽減効果は、問題を根本的に解決できるほどの大きさにはならないであろう。これに対して、デジタル技術の活用が再分配政策の効果を透明化することによって、社会保障制度の抜本的「スリム化」に向けた国民的合意の形成されるのであれば、デジタル化を通じた社会保障制度の維持というシナリオがあり得るのかもしれない。<sup>28</sup>しかし、実際には、このようなシナリオは楽観的過ぎるし、個人情報問題との抵触もあり得るのではないだろうか。

デジタル技術の活用にあたっては、個人情報問題との関連を十分に検討しておく必要がある。社会保障政策や所得再分配政策をデジタル技術活用によって効率化する場合、各人の

---

際にどの程度妥当しているのか、冷静な検討が必要であろう。

<sup>28</sup> デジタル化が情報の透明化を通じて人々の合意形成に資するというシナリオとは別に、デジタル化がその効果を実際に発揮するために、人々が民主的決定過程にかかわることを求めるのではなく、AIによる「最適」な制度設計とその執行を可能にするというシナリオ（AIの支配？）もあり得る。但し、この場合の「最適性」が伝統的な社会厚生関数最大化の基準と一致するのかわからない。因みに、ハラリ(2018)第11章は、「データ至上主義」が従来の「人間至上主義」にとって代わる可能性に言及している。

経済状態に関する詳細なデータを利用することになる。人々は、そのようなデータの活用を承諾するだろうか。ほとんどの人々は毎日のように GAF A 等に対して、利便性と引き換えに大量の個人情報を提供している。<sup>29</sup>それでも、公的部門による個人情報の活用については拒否感を示す人々も多い。

所得再分配や社会保障の文脈での公的機関による個人情報利用にあたっては、まず、給付を受ける人に個人情報の利用を承諾してもらう仕組みが必要であろう。こうすることによって、給付をあきらめても個人情報の利用を拒みたい人の権利を守ることができる。<sup>30</sup>これに対して、給付の条件に当てはまる人を公的機関が積極的に見出して、いわゆるプッシュ型の対応をすべきであるという見方もある。しかし、個人情報保護の観点からは、プッシュ型の給付をどこまで行うことが適切なかどうかについて、慎重な検討を要するのではないだろうか。プッシュ型給付の考え方は、基本的に、当局が本人の承認を得ることなく個人情報を利用することを前提としているが、個人情報上の問題はないのだろうか。

公的部門における個人情報取り扱いの問題は、伝統的な、自由 vs. 平等の間のジレンマを、デジタル技術の利用可能性の前提で現代化したものなのかもしれない。社会保障における純粋な保険の要素に関しては、自由と平等のジレンマ問題はそれほど深刻な形では生じない。<sup>31</sup>しかし、社会保障や税制を通じた所得再分配に関しては、きめ細かい政策目標を追求すればするほど、詳細な個人情報の当局による把握が必要になるというジレンマがある。

---

<sup>29</sup> GAF A 等の巨大 IT 企業に対して個人情報を提供するコストについての人々の評価は、例えば、iPhone の方がアンドロイドのスマホよりも個人情報を守られている（という説明が真実であったとして）ことへの人々の評価が iPhone とその他のスマホの価格差に反映していると仮定して推定できるかもしれない。但し、iPhone を利用する人の動機は単にそれが「カッコいい」からという場合も多いであろうから、この評価は過大気味となろう。

<sup>30</sup> 他方、累進的な負担を実現するためには、一定以上の所得・資産を持つ人々に対しては、「[ノブレスオブリージュ] の考え方等に基づいて）個人情報の利用を承諾してもらう必要がある。実際、一定の富裕層については、所得情報・資産情報の提供を特別に求める制度（財産債務調書等）が導入されている。また、富裕層からの累進的な課税を確保しつつ、富裕層の個人情報を最大限保全する観点からもデジタル技術の活用が望まれる。渡辺(2021)、pp.12-13。

<sup>31</sup> もちろん、民間の保険取引においても、被保険者が自らの意思で健康状態等の個人情報を保険会社に提供すればするほど有利な条件で契約が可能になるであろう。しかし、民間の経済取引が自由に行われるものである以上、このような取引の両当事者にとって有利となる情報開示を平等原則等によって阻止することは困難であろう。

平等に関しては、機会の平等を確保することは自由と抵触しないが、結果の平等の追求は自由の抑圧につながる面がある。そもそも人々の間に、能力や嗜好に関する違いがある以上、結果の平等を実現しようとするれば、自由とともに機会の平等も失われてしまう。この点については、次のハイエクの指摘を考慮すべきである：

「人びとが事実等しくないからこそ、われわれは人びとを平等に取り扱うことができる・・・もしもすべての人の資質と傾向が完全に等しいのであれば、なんらかの社会組織をつくるために、われわれは人びとを別様に取扱わねばならないであろう。幸いなことに、人びとは平等ではない。そしてまさにこの事実のおかげで、諸機能の分化が組織化の意思の恣意的決定によってきめられる必要がなく、万人に同じように適用される平等な規則を作ってしまうと、各個人がそれ相応の地位に落ちつくのにまかせることができる・・・人びとを平等に取り扱うことは自由な社会の条件であるのに対して、人びとを平等たらしめようとすることは、「隷従の新しい形態」を意味する。」<sup>32</sup>

上記のハイエクの指摘は、デジタル技術の利用が可能になった現代において一層重要となっている。最低限の生活を保障する生存権は、リスク対応の観点からも所得分配の公正の観点からも正当化できるであろう。また、経済格差の際限ない拡大に歯止めをかけることも必要であろう。しかし、人々の間の結果の平等をどこまでも追求しようとすることは、財政の観点からだけではなく、個人情報保護の観点からも不適切な結果を招く。財政破綻を避けるという観点だけではなく、人々の自由を守るという観点からも、結果の平等を追求する社会保障政策や再分配政策の推進に一定の歯止めが必要であり、そのためには、一定の格差（不平等）を容認することについてのコンセンサス形成の努力が求められる。

## 6. 結語

財政規律を回復することは、財政の危機対応能力を維持することにつながる。時間を通じて存在する社会全体にとってのリスクは、リスクが顕在化した場合に公債を出して、時間を通じて負担をならすことが適切である。大災害等の危機的状況においては、一挙に大量の国債を発行して資金調達することが必要になる可能性は常に存在するから、これに対応できるような財政の状態を保つ努力を続けることは平時から必要である。たとえ、結果的には長期間にわたって危機的状況が生じなかったとしても、財政規律を保つことは、納税者だけでなく、国債保有者も含む将来世代に対して果たすべき責任である。

また、平時においても、少子超高齢化をはじめとして、社会保障の持続可能性を困難にす

---

<sup>32</sup> ハイエク(1986)、pp. 18-19。



る変化が着実に進みつつある。「社会保障改革」は、社会保障の効率化、充実、スリム化の3つの異なる意味で用いられる。社会保障の効率化（最小の費用で、与えられた目的に照らして最大の効果が得られるようにすること）は、社会保障の役割に関する見解の相違があっても、ほとんどの人に受け入れられる目標であろう。他方、財政のリスク対応能力維持のためには、社会保障の（一人当たり給付水準の低下を伴う）「スリム化」が必要である。そのための精力的な努力が長年にわたって続けられてきているが、実際には遅々として進まない。政治的な文脈では、社会保障改革は、社会保障の「充実」（一人当たり給付の増大）の意味に使われやすい。社会保障の「充実」は、社会保障債務の増大を意味する。また、社会保障の「充実」の主たる対象が高齢者である場合、それが将来の経済成長に結びつくことを期待することは難しい。

デジタル技術の活用によって、再分配政策の透明化や社会保障制度の効率化が進展することが期待される。他方、デジタル技術の活用にあたっては、個人情報集積に伴うリスクも考慮せざるを得ない。大部分の人々にとっては、得られる利便性と比較して、個人情報を開示するコストはそれほど大きく見積もられていないであろう。しかし、デジタル技術を活用による財政赤字縮小効果は十分大きいものとは期待できない。また、デジタル技術を用いて所得分配の平等化をどこまでも追及することは、人々の自由や個人情報保護との間でジレンマを引き起こす。財政破綻を避けるという観点だけでなく、人々の自由と個人情報を守るという観点からも、ある程度の格差を容認することについてのコンセンサス形成を図る努力が必要である。

## 参考文献

- 國枝繁樹(2021)「MMT（現代貨幣理論）はどこが間違っているのか？」『租税研究』2021年7月号
- ケルトン, ステファニー(2020)『財政赤字の神話：MMT と国民のための経済の誕生』（土方奈美訳）早川書房
- 小林慶一郎編著(2018)『財政破綻後：危機のシナリオ分析』日本経済新聞出版社
- ハイエク, F.A.(1986)『市場・知識・自由：自由主義の経済思想』（田中真晴・田中秀夫編訳）ミネルヴァ書房
- 浜田宏一(2021a)『21世紀の経済政策』講談社
- 浜田宏一(2021b)「国の借金はまだまだできる」『文藝春秋』2021年12月号
- ハラリ, ユヴァル・ノア(2018)『ホモ・デウス：テクノロジーとサピエンスの未来』（柴田裕之訳）河出書房新社
- 矢野康治(2021)「財務次官、モノ申す：「このままでは国家財政は破綻する」」『文藝春秋』2021年11月号
- 渡辺智之(2011)「リスク・マネジメント・システムとしての社会保障」高橋滋・渡辺智之編著『リスク・マネジメントと公共政策』第一法規
- 渡辺智之(2020)「コロナ禍への対応とデジタル環境の整備」『税研』214号
- 渡辺智之(2021)「消費課税の意義と将来構想」『租税法研究』49号
- 渡辺智之(2022)「「公平・中立・簡素」の理念」『税研』226号
- Mankiw, Gregory (2020), "A Skeptic's Guide to Modern Monetary Theory", NBER Working Paper Series, No.26650.