



# パンデミックと財政の役割

宮崎, 智視

---

**(Citation)**

国民経済雑誌, 223(4):45-63

**(Issue Date)**

2021-04-10

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCD0I)**

<https://doi.org/10.24546/E0042449>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/E0042449>



# 国民経済雑誌

パンデミックと財政の役割

宮 崎 智 視

国民経済雑誌 第223巻 第4号 抜刷

2021年4月

神戸大学経済経営学会

# パンデミックと財政の役割<sup>\*</sup>

宮崎 智 視<sup>a</sup>

本稿では、パンデミック（感染症・伝染病の大流行）時における政府の役割について、「財政の3機能」と財源調達のあるり方から論点整理を行い、簡単な提言を試みる。新型コロナウイルスのようなパンデミックが発生した際には、政府は所得再分配機能を最も重視すべきである。その際、パンデミックによって所得が著しく低下した、ないしは職を失った人など、「真に支援が必要な人たち」を対象を絞って給付を行うことが求められる。安定化機能との関係では、ケインズ的な積極的財政政策は不要であり、ビルトイン・スタビライザーでの対応に止めるべきである。経済対策の財源調達方法としては、課税平準化理論から公債の発行が正当化される。制度面からは、「平時」の財政運営と切り分けて対応するために特別会計を設置することが要請される。

キーワード パンデミック、新型コロナウイルス、財政の3機能、課税平準化

## 1 はじめに

本稿では、世界的に流行する伝染病、いわゆるパンデミックの発生時における政府（公共部門）の役割について論点整理と提言を試みる<sup>1)</sup>。最初に、いわゆるマスグレイベ（Musgrave and Musgrave 1989）の「財政の3機能」を踏まえて、パンデミック発生時における政府介入のあり方について教科書的な視点から整理をしたい。次に、その際の政府の財源調達方法について、理論面および制度面から論じる。

新型コロナウイルスの対策を巡っては、経済学者からも様々な提言がなされている一方、経済学研究者とそうではない人たちとの間で温度差が見られるように思われる。背景には、パンデミックが発生した場合の政府の経済介入のあり方や財源調達方法が、必ずしも人口に膾炙していないことがあるように思われる。本誌の性質上、執筆者のオリジナルな研究や、自身の研究分野に関する展望論文を執筆することが望ましいことは、当方も重々承知している。一方で、学部生やその保護者の方、さらには同窓会会員の皆様も本誌に目を通されると

---

a 神戸大学大学院経済学研究科, miyazaki@econ.kobe-u.ac.jp

思われる。このことを踏まえ、本稿では筆者独自の研究を紹介するよりはむしろ、関連する研究や他の研究者の見解も踏まえて、パンデミック発生時における政府の役割に関する経済学的な論点の整理を行う。実際の政策の是非についても論じた上で、簡単な提言も試みたい。技術的な説明をなるべく避けつつ実際の政策と対比させることで、「世間知」と「専門知」との間のギャップを埋めることを目指したい。

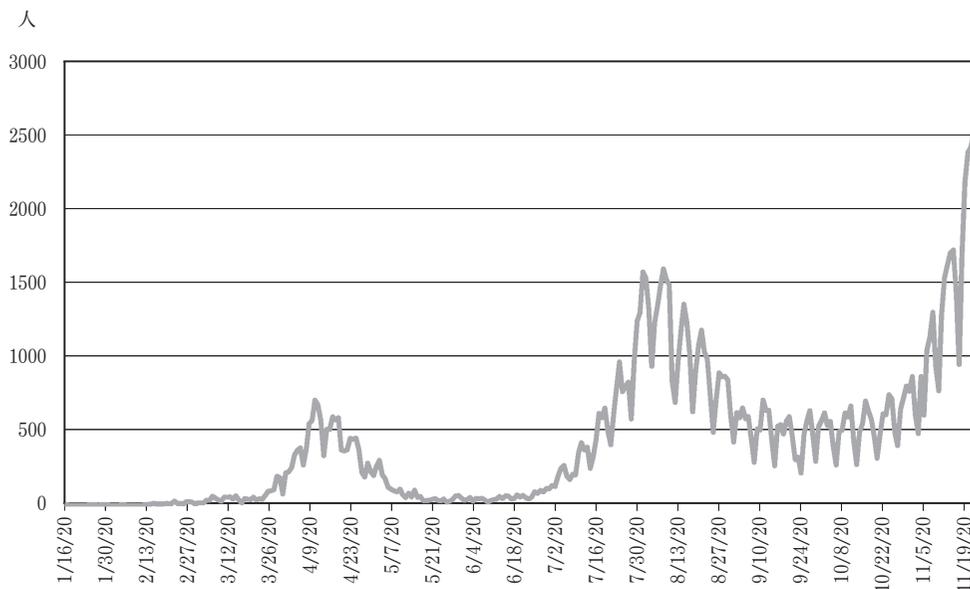
論点と提言は以下の通りである。まず、パンデミック発生時には、財政の3機能のうち、所得再分配機能、とりわけ生活保障に重点を置いて諸政策を行うべきである。具体的には、定額給付金のような個人所得の保障や、事業者に対する支援金の給付がそれにあたる。但し個人向けの給付金は、全国一律ではなく、所得制限を設けたり、失業者に絞ったりするなど、最低限の生活保障の観点から対象を限定することが望まれる。経済安定化機能はビルトイン・スタビライザーで対応するべきであり、パンデミック発生時にはケインズ的な積極的財政政策は不必要である。次に、財源の調達には課税平準化理論の観点から、公債を発行することが望まれる。実務の観点からは、「平時」の財政運営と「危機時」の対応とを切り分けるために特別会計を設置し、長期国債を軸に財源の調達および償還を行うことが好ましい。

本稿の構成は以下の通りである。まず第2節では、財政面に焦点を当てて、日本政府の新型コロナウイルス経済対策について整理する。第3節では、マスメディアの財政の3機能から、パンデミック時における政府の役割についての論点整理を試みる。論点を基に、政府の新型コロナウイルス経済対策についても検証を行う。第4節では、パンデミックのような大きな負のショックが経済に発生した場合の、政府の財源調達のあり方に関する考え方である課税平準化理論のエッセンスを紹介する。併せて、日本の財政制度を踏まえた場合に、実務面からはどのように対応することが好ましいのかについても論じる。第5節は本稿のまとめと提言である。

## 2 新型コロナウイルス感染症と日本財政

2020年1月16日に最初の感染者が報告されて以降、日本においても新型コロナウイルスが猛威を振るっている。図1に示すように、日本全国におけるPCR検査陽性者数は、当初一桁台にとどまっていたものの、2020年3月以降増加し続け、いわゆる「第一波」と言われる2020年4月から5月には、ピーク時に708人（2020年4月10日）に達した。その後、緊急事態宣言の結果5月15日には二桁台に落ち着き、同月25日には緊急事態宣言が全国で解除されるに至った。<sup>2)</sup> 尤も、6月下旬には陽性者数は再び三桁台になり、その後7月29日は1000人を初めて超え（1242人）、8月9日には1595人に達した。（政府は必ずしも公式にはこの言葉は用いていないようであるが）俗に「第二波」と言われる期間のうち、先の7月29日から8月29日までは、ほとんどの日において陽性者数が800人を超えており、かつピークを過ぎた後

図1. PCR検査陽性者数（各報告日，日本全国）



出所：厚生労働省 web ページ

でもなお、陽性者数は第一波の時期よりも多いことが分かる。

その後、11月5日に陽性者数が1049人となって以降、本稿執筆時における2020年12月上旬時点では、第二波のピーク時よりも多くの陽性者数・重症者数が報告されている。日本医師会の中川俊男会長が2020年11月18日に「危機が迫っている」と発言するなど、医療崩壊を懸念する声すら強まっている。

感染者数が増加するのに伴い、人々の間ではなるべく外出を自粛する動きが見られた。政府も「不要不急の外出の自粛」を国民に要請し、かつ第一波の時期に発動された先述の緊急事態宣言の結果、「巣ごもり消費」に象徴されるように、人々の消費行動にも変化が見られた。実際に、図2に示したように、民間最終消費支出は2020年度第一四半期および第二四半期にはマイナス成長であった。かつ、海外での経済活動の停滞を反映し、コロナ禍以前より減少傾向にあった輸出はさらに低下し、同年度第二四半期は前期比で-17.4%と、2008年の世界金融危機以降で最大の落ち込みを記録した。言うまでもなく、消費・輸出の低迷は民間企業の経済活動の停滞も招く。実際に民間企業設備投資を見てみると、同年度第二四半期は前期比で4.5%減であった。民間最終消費支出と輸出が回復した同年度第三四半期であっても前期比-3.4%と、若干改善はしたものの依然として負であることが分かる。

民間企業の経済活動の停滞は、雇用の悪化を招く。例えば、2020年1月には有効求人倍率は1.49であったものの、2020年3月に1.39になって以降低下し続け、同年8月には2014年以



表 1. 2020年度第 1 次補正予算

| 費目  | 金額 | (億円)    |
|---|----|---------|
| 雇用の維持と事業の継続<br>(全国全ての人々への新たな給付金(いわゆる特別定額給付金)や資金繰り対策など)              |    | 194,905 |
| 感染拡大防止策と医療提供体制の整備等(全世帯へのマスク配布や、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金など)           |    | 18,097  |
| 経済活動の回復等(Go to キャンペーン等)   |    | 18,482  |
| 強靱な経済構造の構築<br>(サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金やGIGA スクール構想の加速による学びの保障など) |    | 9,172   |
| 新型コロナウイルス感染症対策予備費   |    | 15,000  |
| 国債整理基金特別会計への繰入れ   |    | 1,259   |
| 総額  |    | 256,915 |

出所：財務省資料より筆者作成。

表 2. 2020年度第 2 次補正予算

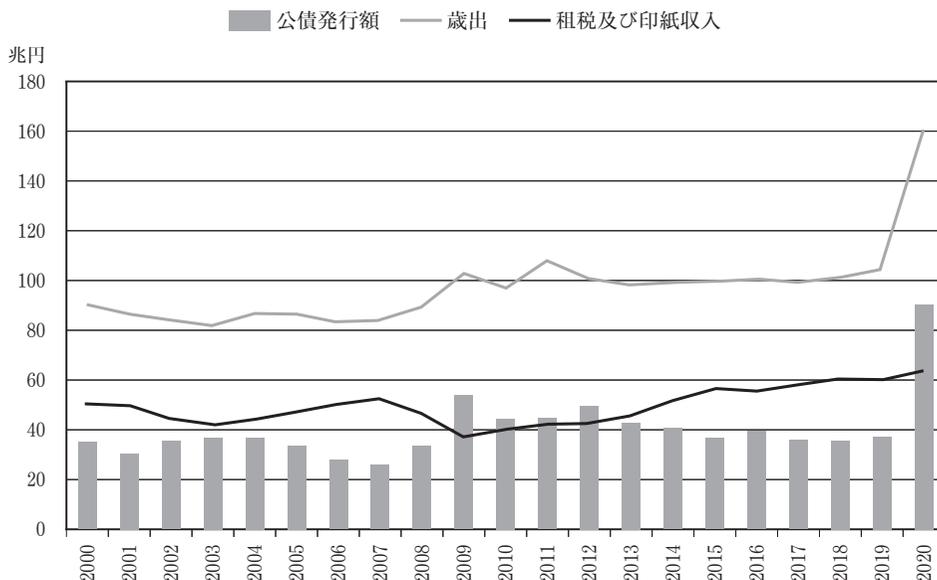
| 費目  | 金額 | (億円)    |
|---|----|---------|
| 資金繰り対応の強化   |    | 116,390 |
| 雇用調整助成金の拡充等                                       |    | 4,519   |
| 家賃支援給付金の創設  |    | 20,242  |
| 医療提供体制等の強化  |    | 29,892  |
| その他<br>(新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充や持続化給付金の対応強化など) |    | 47,127  |
| 新型コロナウイルス感染症対策予備費                                 |    | 100,000 |
| 国債整理基金特別会計への繰入れ                                   |    | 963     |
| 総額  |    | 319,133 |

出所：財務省資料より筆者作成。

症対策予備費が10兆円と、資金繰り対応に匹敵するだけの事業費が計上されている点である。

いずれの補正予算も、財源は公債金収入(国債の発行)で賄うこととなっている<sup>6)</sup>。かつ、一般会計予算に計上されている。その結果、図3に示したように、2020年度予算(補正後)では、国の歳入の中心をなす租税及び印紙収入が63兆円程度である一方、前掲の二度にわたる補正予算の結果、歳出規模は160兆円余りとなっている。1990年代以降、日本財政は一貫

図3. 一般会計予算における歳出、租税及び印紙収入、公債発行額の推移（2020年度以降）



出所：財務省資料より筆者作成。

注：歳入は租税及び印紙収入のみであり、その他（剰余金など）は考慮していない。なお、予算は当初だけでなく、補正予算も含んでいる。

して赤字基調にあり、歳入と歳出のギャップはしばしば「ワニの口」に擬えられる。新型コロナウイルス経済対策で多額の財政出動が要請された結果、ワニの口はさらに開くこととなった。

ここで、二つの論点を提示したい。一つ目は、そもそも市場経済において政府はどのような役割を期待されており、パンデミック時において取るべき政策は何か、ということである。資本主義経済体制の下では、家計・企業という民間経済主体がその経済活動において主要な役割を担う。もし、市場で全ての問題が解決できるのであれば、政府の経済介入は不要である。しかしながら、民間経済主体だけでは解決できない問題が発生することがあり得る。この場合、政府の市場経済への介入が正当化される。

二つ目は、経済対策における財源調達のあるり方である。政府は、租税と公債とによって必要な財源を調達する。なお、租税には社会保険料も含み、公債は脚注6で示したように、「政府の借金全般」と理解して頂いて構わない。基本的には税を課すことで政府は財源を調達することになるが、パンデミックのような大きな負のショックが経済に生じた場合には、公債発行が正当化される。尤も、日本のように赤字財政が恒常化しており、財政事情が著しく悪化している国においては、パンデミック時には必要な政策を大胆に行う一方、それ以外の政策については優先順位を低くするような対応も要請されよう。そのためには、パンデ

ミックのような「危機時」における政府支出とその財源調達と、「平時」における財政再建の諸問題を切り分けることが肝要である。

第3節では、まず第一点目について、マスグレイブの「財政の3機能」から整理をしたい。第4節では、二点目について基本的な経済理論のエッセンスを説明し、制度面から検討する。いずれも、2020年度の第1次及び第2次補正予算やその際の財源調達のあり方と対比する形で、現状の評価も行いたい。

### 3 マスグレイブの「財政の3機能」とパンデミックにおける政府の役割<sup>7)</sup>

マスグレイブは政府の役割を「財政の3機能」としてまとめた。彼により、政府は資源配分、所得再分配、経済安定化、の3つの役割を果たすべき存在であるとの整理がなされた。

資源配分機能は、主としてミクロレベルでの市場の失敗への介入であり、所得再分配機能はドイツ財政学で政府の役割とされ、さらに経済安定化機能はケインズ派の考え方と深く関連する。マスグレイブは、政府部門の役割に関する考え方を踏まえつつ財政学を体系化したと言える。そして、これが今日に至るまでの政府の経済活動の論拠となっている。池上(1999)で「3つの部門は、相互に前提しあいながら、予算政策の目標を達成しようとする」(同書 p.188)と述べられているように、3つの役割は必ずしも独立ではないことに注意されたい。

なお、上記の3つの機能に「将来世代への配慮」を加えた「4機能」を政府の経済活動の根拠とする場合もある。

以下では、各々について教科書的な説明をした後で、実際の政策との関係について論じる。

#### 3.1 資源配分機能

資源配分機能は主にミクロ経済学の視点に立つ。市場が完全に機能するならば、家計と企業との間の自由な取引の結果、市場価格で需要と供給が一致し効率的な資源配分が実現する。しかしながら、市場は常に完全に機能するとは限らない。たとえば、民間に供給を任せただけの場合には供給そのものがなされない財が存在する(公共財)。あるいは、ある経済主体の行動が、価格を通じた取引がないままに他の経済主体に影響を及ぼす場合があり得る。これは外部性と呼ばれるものである。これらいくつかの理由により、市場は「失敗」する。

以下、外部性を例にとって説明しよう。悪い影響を及ぼす場合は負の外部性(外部不経済)、良い影響を及ぼすものは正の外部性(外部経済)と呼ばれる。

負の外部性の典型例として、CO<sub>2</sub>を排出する財を考える。よく知られているように、CO<sub>2</sub>の排出は地球温暖化の主な原因の一つである。地球温暖化が、大規模な山火事や異常気象による風水害を引き起こし、様々な経済的被害を及ぼすことに異論の余地はないであろう。

市場に任せた場合、企業は自分自身の限界費用、すなわち私的限界費用のみ考慮して生産活動を行う。しかしながら、社会全体への影響を勘案するならば、その社会全体に対する被害分（外部損失）も考慮すべきである。このため、本来は私的限界費用に加え、生産を1単位増やした時に発生する限界外部損失も考慮して生産をするべきである。私的限界費用と限界外部損失を足し合わせたものは、社会的限界費用と呼ばれる。これまでの議論から分かるように、私的限界費用は、社会的限界費用よりも限界外部損失だけ小さくなる。その結果、市場に任せた場合、企業は私的限界費用のみ考慮して生産を行うことから、社会的限界費用を考慮した社会的に望ましい水準よりも生産は過大になる。企業に社会的限界費用を意識して生産活動を行ってもらうためには、社会的限界費用と私的限界費用の差額、すなわち限界外部費用に等しいだけの課税ないしは補助金の給付を企業に対して行い、社会的に望ましい水準にまで生産を削減することが求められる。税を課す場合はピグー税、補助金はピグー補助金と呼ばれる。

正の外部性を持つ財の例として、研究開発を考える。例えばある企業が新型コロナウイルスに対するワクチンを開発した場合、他の企業もそれに追随し模倣・改良するであろう。この時、当該企業の私的限界便益は、正の外部効果（限界外部便益）を考慮した社会的限界便益よりも小さいと考えられる。すると、市場に任せた場合の生産量は、社会的に望ましい水準よりも過小になる。政府は限界外部便益に等しいピグー補助金<sup>8)</sup>を当該企業に交付することで、社会的に望ましい水準にまで供給量を拡大させることを目指す。

### 3.2 所得再分配機能

第二の所得再分配機能は、文字通り所得の再分配に関わるものである。典型的なものは、Musgrave and Musgrave (1989)でも言及されている、税を通じた個人間における再分配である。昨今のいくつかの教科書では、社会保障との関係で位置付ける場合も見られる。ここで、人々の経済状態は、各人が初期に持っている資産や遺産などの経済活動開始以前の状態だけではなく、病気・災害などの個人では回避できない原因に依存する。何人たりとも、これらの回避不可能な要因によって所得稼得能力を失うリスクに直面している。疾病・災害に遭った人たちへの扶助は、いくばくかは民間によるボランティア活動によって対応できるかもしれないが、完全に解決することは不可能である。社会保障に対する公的介入が必要とされる理由の一つは、このことから説明される。

その上で、社会保障制度が必要な理由は、(1) リスク・プーリング機能とリスク軽減機能、(2) 最低限度の生活保障、(3) 景気循環における雇用や所得などの不安定の軽減、の三点にまとめることができる。<sup>9)</sup>(1)は、上記のような個人が回避できないリスクに対して、社会全体で保険料を徴収して、療養や傷病に対する保障給付をしたり、そうしたリスクが発生する

可能性を社会全体で引き下げたりする仕組みである。民間保険に委ねることもできるが、保険市場では加入者と保険会社との間における情報の非対称性に起因する逆選択が発生することが知られている。このことは、公的保険の根拠となる。(2)は、小塩・田近・府川(2014)でも触れられているように、(1)に基づいて、社会保障制度を社会全体でのリスクへの備えとして捉えるとしても、所得の低い人や高齢者はそもそもリスクが高くかつ保険料負担の支払い能力も低いと考えられる。このため、高所得者や若年層からこれらの人たちへの所得再分配を通じて、最低限の生活保障を行うことが正当化される。(3)は、次の経済安定化機能とも関係する。

### 3.3 経済安定化機能

経済安定化機能は、政府が景気平準化のために財政政策を用いることの根拠となっている。通常、経済には景気循環、すなわち好況期（または景気拡張期）と不況期（または景気後退期）の入れ替わりがみられる。景気循環は、基本的にはマクロ経済の総需要面（主として民間消費と民間投資。開放経済の場合は純輸出（＝輸出－輸入）も含む）の変動である。もし、不況で民間需要が落ち込む結果完全雇用が達成されないならば、政府は公的需要（＝政府消費＋政府支出）の追加や減税による民間消費・民間投資の喚起によって民間需要の低下を支えることを、経済安定化機能は期待する。ところで単純なケインズモデルに従うと、公的需要を1単位追加することで、国内総生産（国内所得）は乗数倍増加することになる。特にケインズ派は、このことを根拠として、実際の国内総生産が完全雇用水準（完全雇用GDP、潜在GDP）を下回る場合、政府は公的需要の追加や減税の実施といった積極的な財政政策を行うことを主張している。

逆に、実際の産出量が完全雇用水準を超える場合には、インフレーションが進展していると考えられる。このような場合、政府支出の削減や増税などの政策によって、総需要を引き下げる。このことは、第一次石油ショック直後のいわゆる「狂乱物価」の際に、歳出抑制を通じて物価の高騰を鎮静化させたことから理解されよう。

積極的な財政政策に頼らざるとも、累進的な所得税や法人税、ないしは失業給付は景気に対して自動安定化装置（ビルトイン・スタビライザー）として機能する。失業給付を例にとって説明する。言うまでもなく、不況期には失業者が増加し、好況期には減少する。失業給付は、不況期には必然的に増加し失業者を支援する一方、好況期には低下する。所得再分配機能の箇所、景気循環における雇用や所得などの不安定の軽減は経済安定化機能と部分的に関連すると説明したが、この点はビルトイン・スタビライザーから説明される。

### 3.4 財政の3機能と政府の新型コロナウイルス経済対策

まず何よりも、パンデミックに対する政府の対応は「所得再分配機能」、とりわけ最低限度の生活保障から正当化される。世界的な伝染病の流行によって経済が停滞し勤務先が倒産し失業することは、まさに回避できない外的な要因によって所得稼得能力を失うことに他ならない。また、個人レベルでマスクの着用やソーシャル・ディスタンスの確保といった予防策を講じていたとしても、伝染病に罹患する可能性は完全には排除できない。二次感染の結果、重篤な障がいが残る結果として所得稼得能力を失うこともありうる。もし、民間による支援が期待できない上、政府からの保障がないならば、日本国憲法の第25条で言及されている「健康で文化的な最低限度の生活」を送ることすら困難になるとも考えられる。

実際の社会保障制度においては、公衆衛生も重要な項目である。小塩(2013)でも触れられているように、公衆衛生にもリスク軽減の手段という側面があると考えられる。すなわち、各人が上記のような予防策を取ることでウイルスの拡散を防ぐ結果、感染者のケアに要するコストを社会全体で引き下げることが期待される。

実際の政策を見てみると、いずれの補正予算でも、感染防止策が計上されている。かつ、政府・自治体とも緊急事態宣言を通じた外出自粛要請を行い、マスクの着用やソーシャル・ディスタンスの徹底などを啓発している。これらのことは、公衆衛生を通じたリスク軽減策の一環とも捉えられよう。

また2020年度の第1次補正予算の際には、資金繰り対策がなされた。第2次補正予算においては、資金繰り対策だけではなく雇用調整助成金の拡充や持続化給付金の対応強化が盛り込まれた。基本的には企業向けであるものの、雇用を守ることにもつながるという意味では、従業員に対するセーフティーネットという側面が強いと言える。

上記のような啓発活動の実施や、いずれの補正予算でも個人・企業に対する保障策が大半を占めていることは、日本政府自身もコロナ禍においては財政の所得再分配機能が重要であることを認識していることを裏付けるものである。

但し、いわゆる特別定額給付金については、現実になされた全国民に対する一律給付は必ずしも正当化されない。すなわち、最低限の生活保障の観点からは、新型コロナウイルスによって所得が低下ないしは失業した人たちにのみ給付するべきであったといえる。

一方、上記の企業活動に対する支援策や定額給付金は、経済安定化機能からも正当化されるように思われる。確かに、失業給付や生活保護の増加は、ビルトイン・スタビライザーから説明される。尤も、パンデミック下においては総需要を刺激することによる景気浮揚が主要な目的ではないことに注意すべきである。第2節でも見たように、ウイルス封じ込めの過程で経済情勢が悪化することは否定できないものの、これらは林(2020)などでも指摘されるように、需要ショックというよりはむしろ供給ショックと捉えることが望ましいであろう。

新型コロナウイルス経済対策として、消費税の減税が議論の俎上に上ったことがある。また、2020年度第1次補正予算には経済活動の回復が盛り込まれており、同時期の国土交通省の文書では公共投資の早期執行についても提言<sup>10)</sup>している。これらの政策は、世界金融危機のような需要面に起因するショックが起こった時には正当化されるものの、供給ショックが発生するときの政策対応としては適切ではない。上記の支援策や定額給付金はあくまで所得再分配機能の観点から正当化されるのであり、経済安定化機能との関係ではビルトイン・スタビライザーでの対応に止めることが望ましい。

最後に、資源配分機能との関係について議論したい。誰かがウイルスに感染し、それが他の人にも伝染することは、まさに負の外部性である。先の例に即して考えるならば、外部損失を考慮しない結果、市場に任せたままでは生産が過剰になり、結果的に感染が拡大することもあり得る。このことを回避するためには、企業に限界外部損失を意識させるために、ピグー補助金を課すことが一つの方策として考えられる<sup>11)</sup>。感染が拡大しやすいとされる飲食店への補助金は、ピグー補助金の側面であろう。実際には自治体レベルで様々な取り組みがなされている。神戸市の例で見ると、飲食店のテイクアウト・宅配参入に対する支援や、休業要請事業者経営継続支援金などの試みがある<sup>12)</sup>。これらの補償策は業者への支援を通じた従業員に対する最低限の生活保障として機能することが期待されるだけでなく、ピグー補助金の側面もあることに注意されたい。言うまでもなく、ワクチンや治療薬の開発への追加支援は、正の外部性を持つ財に対するピグー補助金として正当化される。

#### 4 パンデミック時における財源調達<sup>13)</sup>のあり方

##### 4.1 課税平準化

財政法第4条では、国債の発行を原則禁止している。建設国債については、同条において但し書き付きで認めており、かつ特例国債（赤字国債）は毎年特例公債法を制定することで発行が認められているものの、基本的には財政収支を均衡させることを求めている。

しかしながら、Barro (1979) の課税平準化理論に従うならば、大規模な災害や戦争など大きな負のマクロ経済ショックが起こった場合、政府は増税をするのではなく公債を発行して対応することが望ましいとされる。ところで、個別物品税や所得税、資本課税といった税を課す場合、超過負担（死重損失、死荷重）が発生する<sup>14)</sup>。超過負担は税率の2乗に比例することが知られているが、この議論は複数年度にわたる財政運営の場合にも当てはまる。

今、期間を2期間のみとし、かつ利率率は簡単化のためにゼロと置く。その上で、(1) 2年間で1%ずつ課税する場合、(2) 1年目に0%、2年目に2%課税することを考える。このとき、超過負担は(1)の場合には $2(=1^2+1^2)$ 、(2)の場合には $4(=0^2+2^2)$ と、2期間にわたり違う税率を課す場合の方が大きくなることが分かる。

現在から将来にかけて、政府支出を一定とする経路の下では、課税に伴う超過負担を最小にするためには、税負担を平準化することが望まれる。この点を踏まえ、課税平準化理論の下では、以下の(1)式のように、政府は異なる時点の間で税収の対 GDP 比率が等しくなるように政策運営を行うことが要請される。

$$\frac{T_1}{Y_1} = \frac{T_2}{Y_2} \quad (1)$$

ここで、 $T$ は税収、 $Y$ はGDPである。たとえば、第1期目に経済に負のショックが発生したと仮定する。その場合、第1期のGDP( $Y_1$ )は減少する。このため増税をせずに公債を発行する一方、第2期目にGDP( $Y_2$ )が第1期の減少分と同額だけ増加した場合には、増税をして第1期目に発行した公債を償還するように政策運営を行うことになる。この政策は、負のショックに対するクッションとして公債を発行して対応することから、「クッション政策」と言われる場合もある。

#### 4.2 実際の運用方法に関する検討

課税平準化理論に従うならば、大規模なショックがマクロ経済に発生した場合には、資源配分の損失を小さくする観点からは、税で調達をするのではなく公債を発行することが望ましくなる。このことは、パンデミックのような危機時における財源の調達方法としては公債の発行が正当化されることを意味する。実際に、今回の新型コロナウイルス経済対策の財源調達に当たっては、たとえば中里(2020)が課税平準化の視点で考えるべきであると主張している。一方、東日本大震災の際に行われた復興特別増税やEUの例も挙げつつ、即座に増税<sup>15)</sup>をすべきとも取られ得る見解もしばしば見られる。

政府債務の不履行を防ぐためには、公債の償還は不可避である。そのために公債の償還＝増税は必ず履行されるべきである。しかしながら、危機時に必要となる経費を調達するためには、危機が落ち着くのを待つことは勿論、落ち着いたとしても即座に大規模な増税を行うことは忌避すべきである。(1)式の例は2期間ではあるが、実際の公債の償還は、図4のように徐々に長い時間をかけて行うことが望まれる。すなわち、何らかの大きな負のショックが発生した場合は公債を発行し、危機が落ち着くまでの間は発行をし続ける一方、経済状況を踏まえつつ徐々に発行額を抑制し、長い時間をかけて元の水準に戻るように償還していくことが実際には必要とされる。

第2節でも触れたように、日本財政における歳入・歳出のギャップは恒常化している。その結果、図5に示したように、資産を差し引いた純債務ベースで見た場合でも、日本の一般政府債務残高は増加傾向にあり、幾度となく財政危機が喧伝されたイタリアとほぼ同じ水準に達していることが分かる。このことから、財政制度改革が喫緊の課題であることに異論の

図4. 課税平準化理論の図解

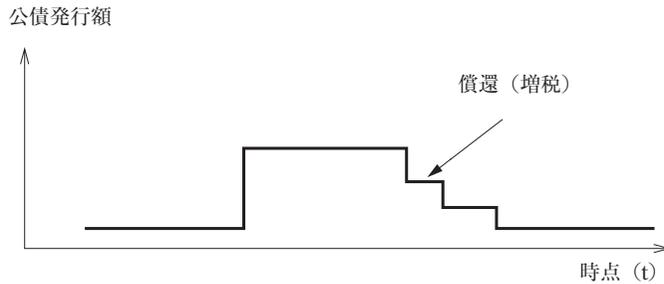
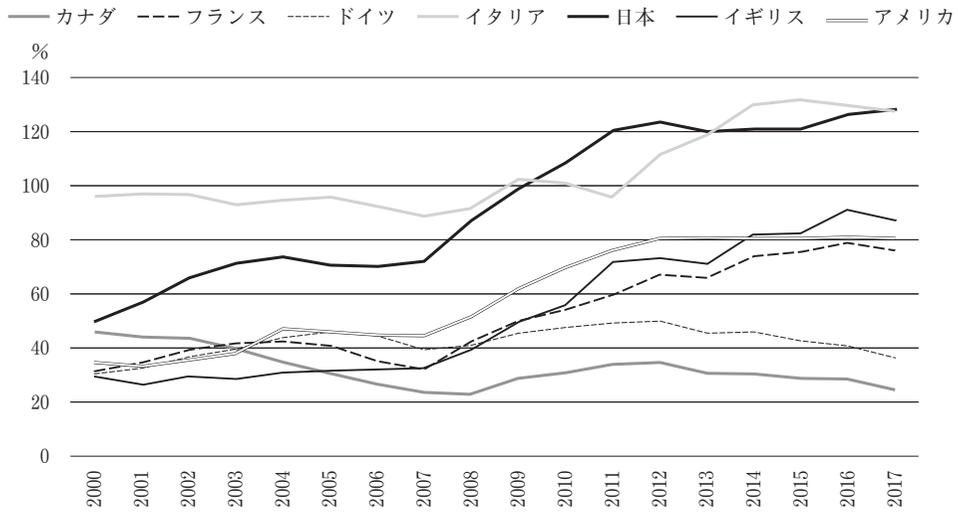


図5. 一般政府債務残高対GDP比国際比較

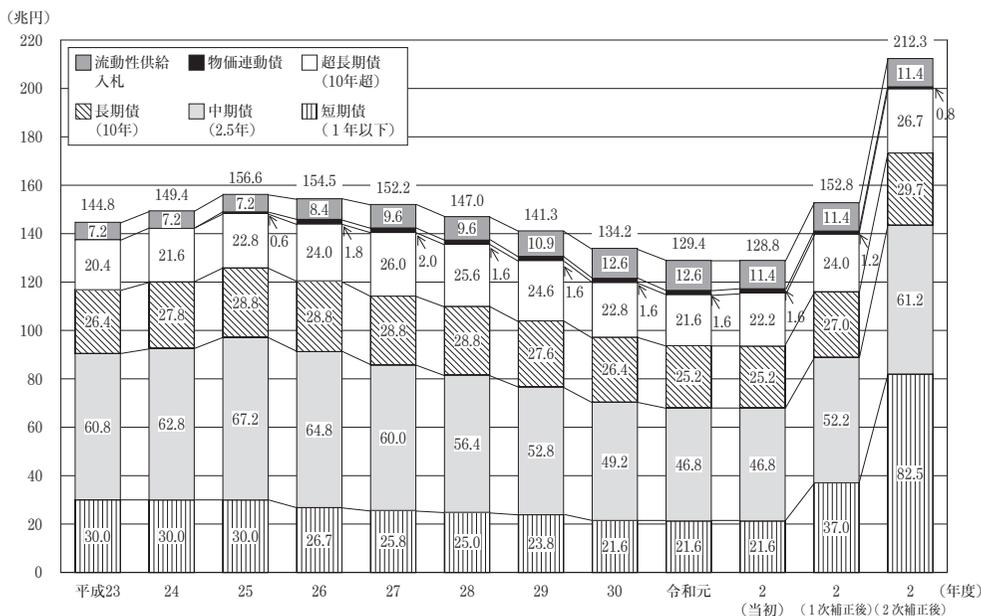


出所：OECD Economic Outlook

余地はない。かつ増税を行う際に消費税増税が有用である点は、研究者間でも合意が得られている<sup>16)</sup>。しかしながら、消費税増税に関する議論は、あくまで「平時」の財政に関するものであり、今回のパンデミックのような「危機時」の対応と切り分けることが望ましい。

「100年に一度の危機」の対応として新型コロナウイルス経済対策の財源調達を実務面からも位置付けるためには、佐藤（2020a）などが提言するように、特別会計の設置が正当化されよう。特別会計とは、国が特定の事業を行う場合、(1) 特定の資金を保有してその運用を行う場合、(2) その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合、の以上の理由から設置が認められる会計のことを指す。東日本大震災が発生した際には、その復興策を司るための特別会計（東日本大震災復興特別会計）が設置された。先例に倣うならば、より大きな規模の歳出が求められる今回のコロナ禍において

図6. カレンダーベース市中国債発行額の推移 (2020年度補正後)



(注) 令和元年度までは最終補正ベース。

出所：財務省 web ページより抜粋。

[https://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt\\_management\\_report/2020/saimu2020-1-3.pdf](https://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt_management_report/2020/saimu2020-1-3.pdf)

特別会計を設置することは何ら不可思議なことではない。

公債の発行にあたっては、償還期間が長い長期国債と、比較的短い短期国債のうち、長期国債を中心に発行することが、課税平準化理論と整合的になる。言うまでもなく、長い期間をかけて償還をすることで、将来時点の負担を均すことも可能になるであろうし、また利払費の抑制を図ることでその分他の歳出を圧迫する恐れもなくなる。

しかしながら実際には、図6に示したように、2020年度補正予算後の発行額を見ると、短期国債の発行額は前年度の21兆8000億円から82兆5000億円へと大幅に増加している。第1次および第2次補正予算の財源調達として短期国債に多くを依存した点は、財務省の資料からも確認できる。コロナ禍が落ち着いた後には持ち越し需要（いわゆる pent-up 需要）が見込めるため、結果的に税収も増加することは十分に考えられる。さらに、市場関係者、とりわけ海外投資家は短期国債に対する志向が強いとされている。また、国債の償還には60年償還ルールと呼ばれるものがある<sup>17)</sup>。すなわち、一度に大規模な増税を行わずに、国債の償還を長い時間かけて行う仕組みが日本の国債管理政策には組み込まれている。この60年償還ルールのおかげで年々の利払費が抑制され、かつ短期的な大幅な税収増加と投資家からの需要が見込めるため、政府は短期国債の増発に踏み切ったとも推察される。

尤も、税収が予測を下回る可能性は排除できないであろう。この時、林（2020）などが主

張るように、償還財源として消費税の増税が議論の俎上に載せられよう。一方で、依然として国民の間では消費増税に関する抵抗感が強いことが知られている<sup>18)</sup>。国民の反発を恐れる結果、政府が増税に踏み切れないならば、債務の償還が進まず国債利回りが上昇することも懸念される。国債利回りの上昇、すなわち国債金利の上昇は、民間投資のクラウディング・アウトや経済成長の阻害、さらには利払費の増加に伴う基礎的財政収支対象経費の減少をもたらす<sup>19)</sup>。楽観的な見通しに立つのではなく、経済理論と制度的枠組みの双方を吟味した上で政策立案を行うことが経済政策に対しては必要と考えられるが、新型コロナウイルス経済対策費の財源調達のある方は必ずしもそのようになっていない。

## 5 まとめと提言

本稿では、日本の新型コロナウイルス経済対策を例にとり、パンデミック発生時における政府の役割について論点の整理を行い、若干の検討を行なった。本稿の論点は以下のよう  
にまとめられよう。

1. パンデミック発生時には、「財政の3機能」のうち、所得再分配機能を最も重視すべきである。とりわけ、最低限の生活保障に焦点を絞って諸政策を行うことで、「真に必要な人たちに」給付が行き渡るようにすべきである。一部事業者に対する休業支援金はピグー補助金としても機能しうるため、資源配分および所得再分配の双方の機能から正当化することができる。経済安定化機能においてはビルトイン・スタビライザーでの対応にのみ止めることが望ましい。
2. 財源の調達にあたっては、課税平準化理論の観点から公債を発行することが正当化される。但し、日本の厳しい財政状況を踏まえた場合には、特別会計を設置することで、「平時」の対応と「危機時」の対応とを切り分けることが必要である。長期国債を中心に発行し、長期にわたって償還を行うことが望ましいものの、現状は必ずしも経済理論とは整合的になっていない。

以上を踏まえ、本来政府が取るべき政策について私見を述べたい。まず歳出面では、パンデミックの影響を受けた個人に対する所得保障は、所得再分配機能の観点から最優先で行うべきである。尤も、最低限の生活を保障する観点からは、全国民への給付は必要なく、真に必要な人に行き渡るように注力するべきである。佐藤(2020b)などでも提案されているように、一旦定額を給付したとしても、年末調整や確定申告の際に所得が十分にあった個人には課税する形で回収するような制度設計も日本においては可能であろう。企業に雇用支援のために補助金を交付する場合は、アメリカの例のように、所得保障の観点から従業者を解雇

しないことと引き換えにすることも一案である。一方、特定の産業に対する支援に対しては、政府の裁量の余地が生まれることが懸念される。個人に対しては所得によって対象を限定する一方、企業に対してはある程度一律に支援をすることも必要かもしれない。その場合でも、売上が落ち込まなかった企業については法人税申告の際に追徴課税をして回収することや、企業のモラル・ハザードを防ぐ観点からは、金融機関への公的資金注入と同様、企業業績が回復した場合に返還してもらう仕組みとすることも必要であろう<sup>20)</sup>。一方、景気回復のための裁量的な財政政策は、パンデミック時には不要であり、原則としてビルトイン・スタビライザーでの対応にとどめるべきである。

次に財源は原則国債、とりわけ長期国債を中心に賄い、償還を長い期間にわたって行う。政策対応と公債の発行および償還は特別会計を設置して行うことで、「平時」の財政運営と「危機時」の政策対応を切り分ける。平時の財政健全化を怠っていたならば、Krugman (2018)でも述べられているように、将来の危機に対する財政出動の余地を狭めてしまうことになりかねない。今後、「100年に一度の危機」がまた発生しないとも限らない。その際に思い切った政策を行うためにも、「平時」の財政健全化は不可欠である。特別会計を設置することで、政策に優先順位をつけることも可能となろう。

一方、日本は勿論、アメリカやEUにおいても、たとえばグリーン・テクノロジー開発支援などの環境関連投資や、デジタル化に対する支援策なども新型コロナウイルス経済対策のための歳出に盛り込まれている。これらの政策は、パンデミックにより失業をした人たちや廃業に追い込まれた企業を、成長分野に移行させることを目指している。パンデミック時の対応としてケインズ派が主張するような積極的財政政策は不要である一方、上記の成長分野に対する支援は、日本はじめ多くの先進諸国が陥っている「長期停滞 (secular stagnation)」からの脱却策としてしばしば指摘されている<sup>21)</sup>。本稿では、「財政の3機能」との関係でパンデミック時の政策対応に焦点を絞って論じたものの、「ポストコロナ時代」における長期停滞からの脱却策として上記の諸政策は有用と考えられる。この点については、機会があれば改めて論じたい。

#### 注

\* 本稿は石井記念証券研究振興財団研究助成金と科学研究費補助金（基盤研究（B）（研究課題番号：16H03637 および 18H00868））の成果の一部である。いずれも執筆時点である2020年12月上旬時点における情報に基づく。

1) 「パンデミック (pandemic) の辞書的な意味は、名詞の場合には「全国（世界）的流行病」（小学館プログレッシブ英和辞典）である。本稿は、この辞書的な定義を踏まえ「パンデミック＝世界的に流行する伝染病」として議論を進める。

2) 2020年6月時点における日本国内における感染状況とそれに基づいた感染リスクに対する統計

的な分析については、柴本（2020）も参照されたい。

3) 全国平均および都道府県別での最新の有効求人倍率に動向については、以下のサイトにアップされている。<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/shuyo/0210.html>, 2020年12月13日アクセス

4) たとえば以下のリンクなどを参照のこと。

[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2016/0101nentou.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0101nentou.html), 2020年12月13日アクセス

5) 財務省の資料では、補正予算は元号で表記されているものの、その他の表現と統一するため、本稿では西暦で表記している。

6) 国の一般会計予算の場合、国債による財源の調達は「公債金収入」と表記される。このことに従い、「公債金収入＝国債」として本稿では表記する。一方、単に「公債」と表記する場合は、国債だけではなく地方債や公営企業債、財政債など全てを含めた「政府の借金全般」として解釈されたい。

7) 第3節の議論は基本的には釣・宮崎（2009）、西村・宮崎（2015）及び宮崎（2016）に基づいており、所得再分配機能については小塩（2013）に準拠して説明を展開した。

8) より詳しい説明は、麻生（1998）や釣・宮崎（2009）などを参照のこと。なお、麻生（1998）では、正の外部性を持つ投資財についても説明をしている。

9) 小塩（2013）など昨今の社会保障の教科書では、社会保障は（1）社会全体でのリスク・プーリングと（2）リスクの軽減という2つの側面を持ち、かつ両者において最低限度の生活保障が重要である、としてまとめている。本稿も昨今の教科書の慣例に従い、社会保障制度をリスクとの関係から捉えている。例えば Mankiw（2020）や林（2020）が、新型コロナウイルスの経済対策を社会保険として捉えるように議論していることは、このことから説明される。

10) 例えば以下の URL を参照のこと。

[https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr\\_content/content/000775466.pdf](https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000775466.pdf), 2020年12月13日アクセス

11) 新型コロナウイルスとピグー補助金との関係については、安田（2020）でも触れられている。

12) 以下の URL を参照のこと。<https://www.city.kobe.lg.jp/a31812/jigyoukeizoku.html>, 2020年12月13日アクセス

13) ここでの議論は、麻生（2012）、西村・宮崎（2015）、宮崎（2016）および佐藤（2020a）に依拠している。

14) 税の超過負担とは、社会的余剰（社会厚生）の損失（例：個別物品税）や、一括固定税（経済主体に等しくかけられる税。国民年金の保険料や住民税の均等割を想起されたい。）と比較した場合の税収の損失（例：労働所得税や資本所得税）を指す。詳しい議論は、麻生（1998）や釣・宮崎（2009）、西村・宮崎（2015）、宮崎（2016）なども参照のこと。

15) 例えば2020年8月の政府税制調査会総会議事録を参照のこと。

<https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/2zen2kaigiji.pdf>, 2020年12月13日アクセス

16) この点は、世代重複モデルを用いた Auerbach and Kotlikoff（1987）や、動学一般均衡モデルを用いた Hansen and Imrohorolu（2016）なども参照のこと。ところで、先の課税平準化理論は、超過負担が発生する税について議論している。ここで、小川・西森（2015）で示されているように、均一税率である場合には、一般消費税は超過負担（ここでは税収の損失）を生まないことが2財モデルから説明される。一方、複数税率である場合には超過負担が発生する。林（2020）が

公債ではなく、消費税を新型コロナウイルス経済対策の財源として用いることを主張している理由は、一般消費税が均一税率であり、故に超過負担を生まないという理論的な考え方に基づいていると考えられる。

- 17) 例として、国債を30兆円発行すると仮定し、10年後に償還が行われると仮定する。この時、10年後には10/60にあたる5兆円を現金償還し、残りは借換債の発行によって、1/60にあたる額を一般会計から国債整理基金特別会計に毎年定率繰入することになる。
- 18) たとえば twitter データを用いて消費税に関する sentiment 分析を試みた富田・玉岡 (2020) は、人々の間では依然として消費税増税に対する抵抗感が強いことを示している。
- 19) この点は、宮崎 (2019) も参照のこと。
- 20) 金融機関に対する公的資金の注入については、釣・宮崎 (2009) の第12章も参照のこと。
- 21) 長期停滞論については、Summers (2016) のほか、松林 (2017) や宮崎 (2019) も参照のこと。

#### 参 考 文 献

- Auerbach, A. and Kotlikoff, L. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barro, R. J. (1979), "On the Determination of the Public Debt." *The Journal of Political Economy*, Vol. 5, No. 1, pp. 940-971.
- Hansen, G. and Imrohrolo, S. (2016), "Fiscal Reform and Government Debt in Japan: A Neoclassical Perspective," *Review of Economic Dynamics*, Vol. 21, pp. 201-224.
- Krugman, P. R. (2018), "No Fair, No cry." *The New York Times*, February 9, 2018.
- Mankiw, G. W. (2020), "Thoughts on the Pandemic."  
<http://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/thoughts-on-pandemic.html>, 2020年12月13日アクセス
- Musgrave, R. A., and Musgrave, P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Revised Edition, McGraw-Hill Inc., the US.
- Summers, L. (2016), "The Age of Secular Stagnation."  
<http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>, 2020年12月13日アクセス
- 麻生良文 (1998), 『公共経済学』有斐閣
- 麻生良文 (2012), 「復興財源をどう考えるか」『法学研究』第85巻第4号, pp. 217-232
- 池上惇 (1999), 『財政思想史』有斐閣
- 小川光・西森晃 (2015) 『公共経済学』中央経済社
- 小塩隆士 (2013), 『社会保障の経済学』第4版, 東洋経済新報社
- 小塩隆士・田近栄治・府川哲夫 (2014), 『日本の社会保障政策: 課題と改革』東京大学出版会
- 佐藤主光 (2020), 「『コロナ復興特別会計』を作るべき理由」『週刊東洋経済』2020年8月22日号
- 佐藤主光 (2020), 「コロナ禍の『出口戦略』をどうするか?」  
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3419>, 2020年12月13日アクセス
- 柴本昌彦 (2020), 「日本の新型コロナウイルス感染症拡大の現状と感染リスク」『国民経済雑誌』第222巻第5号, pp. 33-53
- 釣雅雄・宮崎智視 (2009), 『グラフィック財政学』新世社
- 富田愛優・玉岡雅之 (2020), 「Twitter データを用いた消費税増税に対する人々の感情の分析」『国民経済雑誌』第222巻第5号, pp. 17-32

中里透 (2020), 「15年程度の時間軸で検討を」日本経済新聞 8月14日朝刊『経済教室』

西村幸浩・宮崎智視 (2015), 『財政のエッセンス』有斐閣

林文夫 (2020), 「政府コロナ緊急経済対策について」

<https://sites.google.com/view/fumio-hayashis-hp/short-blogs-in-japanese/政府コロナ緊急経済対策について>, 2020年12月13日アクセス

松林洋一 (2017), 「国際資金余剰・世界金利・長期停滞」『経済分析』第193号, pp. 131-160

宮崎智視 (2016), 「財政学」神戸大学経済経営学会編『ハンドブック経済学』第2版, pp. 154-168

宮崎智視 (2019), 「『機動的な財政政策』に関する論点整理」佐竹光彦・飯田泰之・柳川隆編『日本経済政策学会叢書1 アベノミクスの成否』, pp. 61-85

安田洋祐 (2020), 「ビグー補助金と経済学の力」<https://note.com/yagena/n/n949e5882076a>, 2020年12月13日アクセス