

# Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 56

インテレクチュアル・キャビネット october ●○ 2001

## 特集●経済危機脱出策

### [マクロ経済] デフレ阻止と需要創出型構造改革

岩田規久男

インフレ・ターゲティング政策で  
フローのデフレを阻止すると同時に、  
需要創出型の財政構造改革を進めるべきである。

### [財政] 「個別化された減税」のすすめ

井堀利宏

「個別化された減税政策」を実施すれば、  
政府の総税収を増加させ、個人のやる気を引き出して、  
日本経済を活性化できる。

### [地方財政] ローカルスタンダードの形成を

宮脇淳

税財源問題の解決や「官官規制」の見直しなど、  
地域の価値を認識し、地域を再生できる  
「真の地方分権」への敏速な取り組みが求められている。

## 『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多元的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)



写真提供／毎日新聞社

# デフレ阻止と需要創出型構造改革

日本経済はいまフローとストックのデフレ状態にある。

したがって、まずはインフレ・ターゲティング政策で

フローのデフレを阻止して経済基盤を強化することが必要であり、

同時に、需要創出型の財政構造改革を進めるべきである。

岩田規久男

学習院大学経済学部教授

いわた・きくお

日本経済は1992年頃からフローとストックのデフレ状態にある。これらのデフレは相互に増幅効果を発揮しながら、総需要を持続的に減少させることによって、景気の悪化をもたらす。

**デフレ・スパイラル・リスクが  
日本経済の基盤を脆弱なものにしている**

1992年の景気後退以降、日本経済は今日まで、このようなデフレ・スパイラルのリスクを抱えた状態にあり、それが経済の基盤を脆弱なものにしている。公共投資が減ったり、アメリカ経済が失速したりすると、たちまち景気が後退してしまうのも、経済の基盤が脆弱なためである。

デフレ下では、名目賃金と名目金利の下方硬直性が高まるとともに、ストックのデフレによるバランスシートの悪化が加わって、実質賃金と期待実質金利とが高止まりするため、衰退産業で過剰になった資本や労働や土地といった資源が、成長産業へスムーズに移動することが困難になる。これにより、産業構造調整が遅れるとともに、経済はデフレ不況に陥る。

以上から、景気を回復させるためにも、産業構造調整を進めるためにも、フローのデフレを阻止して、経済の基盤を強化する経済政策が最優先されるべきである。フローのデフレが止まり、マイルドなインフレに移行すれば、企業の名目収益が高まることにより、株価の下落が止まり、やがて上昇に転ずる。デフレが止まれば、不動産賃貸料も落ち着き、それを反映して、地価の下落幅も縮小する。さらに、マイルドなインフレ経済に移るにつれて、地価も上昇に転ずるであろう。すなわち、フローのデフレが止まることがストックのデフレが止まる必要条件である。

**インフレ・ターゲティングを設定して  
金融政策を運営する必要がある**

マイルドなインフレに移行するためには、1～3％程度のインフレ・ターゲティングを設定して金融政策を運営する必要がある。インフレ・ターゲティングを達成する手段としては、日本銀行当座預金の増加を通じて貨幣供給量の増加を促すことと、円安誘導とが有力な候補で





2001.10.1

ある。

しかし、世界同時不況が予想される現在（2001年9月現在）、本格的に為替介入して円安を誘導することは、政治経済的にみても、また他国の為替切下げ競争を誘発する可能性から見ても、困難であろう。そこで、第1の貨幣供給量を増加させる政策が取りうる手段になるが、貨幣供給量の増加を促すためには、長期国債買い切りオペを大幅に増額すべきである。

インフレ・ターゲティング政策はインフレの下限だけでなく、上限も設定するので、マイルドなインフレがギャロッピング・インフレやハイパー・インフレに転換することを防止することができる。もしそれができないならば、それは日本銀行の能力の問題であって、インフレ・ターゲティング政策それ自体の問題ではない。

インフレ・ターゲティング付長期国債買い切りオペ増額政策は、当初は銀行の貸し出しの増加を通ずる経路よりも、債券や株式、外貨建て資産といった資産価格の上昇経路を通じて、デフレ阻止の効果を発揮するであろう。これにより、総需要が拡大して、デフレが収束するにつれて、銀行の貸し出しも増加に転じ、やがて、インフレ期待が発生するであろう。しかし、経済が潜在成長経路に乗らないかぎり、名目金利は期待インフレ率ほどには上昇しないため、期待実質金利は低下する。この低下により、経済は潜在成長経路に向かって拡大し続ける。

### 規制緩和によって需要創出につながる 構造改革を優先すべきである

しかし、デフレ阻止は日本経済の潜在成長率を高めるうえでは、必要条件であるが、十分条件ではない。財政構造改革や健康保険・公的年金などの福祉政策の安定化、さらに、少子・高齢化による労働力不足などの問題を解決するためには、長期的には、構造改革を進めて、資本、労働、土地などの資源を低生産部門から高生産部門へと移動させて、経済全体の生産性を高める必要がある。しかし、デフレが続くかぎり、構造改革なら何でも進めればよいというわけではなく、規制緩和などによって需要創出につながるものを優先すべきである。

政府の長期債務残高がGDP（国内総生産）の130%程

度にも達している現在、長期的に見て財政構造改革は不可欠である。しかし、デフレ経済では、財政構造改革は一挙に進めるべきでなく、まず、①歳出の中身を検討して無駄なものを省き、配分の重点を、民間投資を誘発するような需要創出型に移し、②デフレが解消した時点で、歳出削減に踏み切り、③さらに経済が安定的に成長する段階に入ったのを見極めてから増税する、という3段階アプローチを採るべきである。

### 重要なことは不良債権を増やさないことと 銀行の自己資本を増強すること

現在の日本では、銀行の不良債権を最終処理しなければ景気回復も成長もありえないという考え方が高い支持を得ている。これは、銀行は処理すべき不良債権を処理せず、問題を先送りしているために、不良債権問題が解決しないという考え方に基づいている。大手スーパー「マイカル」の経営破綻などを見ると、そうした側面があることは無視しえない。したがって、今後は、金融庁は銀行に対して、会計原則上は広義の正常債権に分類されている要注意先債権についても、引当金を積み増すように指導すべきであろう。

しかし、最も重要なことは不良債権を増やさないことであり、そのためにもデフレを阻止しなければならない。次に重要なのは、銀行の自己資本の増強であるから、銀行は利益を配当せずすべて内部留保すべきである。したがって、一方で資本注入しながら、他方で優先株に配当を求めたり、資本注入行に対して中小企業貸し出しの増加を求めることは、銀行経営の健全化対策と矛盾する。

以上のような処置をしたうえで、不良債権を引当によって処理するか、最終処理するかは銀行に任せるべきである。今後、ペイオフが解禁されるにつれて、不良債権の適正な処理が遅れる銀行は、市場の淘汰のメカニズムにさらされるであろう。

銀行に対する市場の規律が働くなかで、自己資本比率が著しく低下する銀行が続出して、システミック・リスクが顕在化することが予想されるような事態になったときには、政府は大手行を中心に公的資金の注入を躊躇すべきではない。



2001.10.1

# 「個別化された減税」のすすめ

井堀利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

いほり・としひろ



写真提供／読売新聞社

- 財政面での対応策
- =補正予算
- × GDP 増大
- 社会保障的役割

今年に入ってアメリカ経済の回復が予想以上に思わしくないなかで、わが国でもIT関連企業の業績不振やリストラが発表され、株価は低迷している。先日発表された今年4月から6月期のGDP（国内総生産）速報値も、マイナス0.8%成長を記録した。失業率も5%に達しており、大規模同時テロの影響も重なって、マクロ経済の先行きは厳しい。

**公共事業による従来型の補正予算では、その場しのぎの効果しかなくマクロ経済がよくなるばかりか、財政赤字をいっそう拡大させてしまう**

小泉内閣の掲げる構造改革が必要だとしても、財政面から何らかの手当も必要であり、大規模な補正予算が不可避だという意見もある。しかし、従来型の公共事業で量的にマクロ需要を支える補正予算では、その場しのぎの効果しかなく、中長期的にはマクロ経済がよくなるばかりか、財政赤字をいっそう拡大させてしまう。ムーディーズが日本国債の格下げを検討しているように、外国の投資家や市場は、残高が急増している日本国債の償還可能性について相当神経質になっている。

当面のマクロ経済危機に財政面から有効な対応は可能だろうか。残念ながら、選択できる政策の幅は小さい。補正予算を作成するにしても、その目的を明確にすべきだろう。財政面から景気を刺激してGDPを拡大させて、雇用やマクロ経済を支えるのを、主要な目標とすべきではない。確かに、民間需要を刺激して、GDPをプラスの安定成長に戻すことは重要な政策目標である。しかし、それは規制緩和や制度改革などの構造的な政策ではじめて可能になる。

**補正予算では、景気の後退で大きな影響を受けている失業者などに対して財政面からの支援で経済的な悪影響を一時的に緩和する政策をとるべきである**

少子高齢化社会では、これまでのように新卒の学卒者を雇用するだけでは、新しい産業構造の変化についていけない。既存の労働者が職場を変えることが、不可欠になっている。好況不況を問わず、停滞部門、停滞地域から成長産業や成長企業に雇用が順調に移動するには、労働市場の流動化が必要である。したがって、雇用の流動化を促進する労働市場の規制緩和や失業保険制度の拡充を、マクロ経済政策とは独立に推進すべきである。補正予算であれ何であれ、構造改革への取り組みを積極化することは望ましい。

ただし、補正予算はそもそも一時的な政策対応のための予算であり、構造改革の目玉にするには無理がある。財政赤字によるマクロ景気対策には、GDPの拡大と社会保障的な支えという2つの目的がある。90年代以降のわが国では、前者の目的で補正予算が編成されながら、事実上、後者の効果が中心になってきた。この建前と現実のギャップが拡大していることが、財政赤字を累増させて、無駄な公共事業の温床になっている。

そこで、補正予算では、はじめから社会保障的な政策を中心にすべきである。たとえば、景気の後退で大きな影響を受けている失業者や所得の減少している人に対して、財政面からの一定の支援をし、そうした人々の経済的な悪影響を一時的に緩和する政策である。それによって、必ずしも民間消費や民間投資が誘発されなくてもいいし、まして、雇用やGDPを増加させることを最大の目標とすべきではない。それらは一時的な対応であるから、量的な大きさは限定すべきである。



すべての所得を減税対象とするのではなく、  
自助努力によって前年よりも増加した分の所得税のみを減税の対象とするような  
「個別化された減税政策」を実施すれば、  
政府の総税収を減少させることなく、個人のやる気を引き出すこともできる。

### いままでよりも消費を増やす場合にのみ消費税を減税する政策は 今後の日本経済の活性化と財政再建の両方を実現する

補正予算に関係するものとしては、一時的な政策減税が検討課題となる。たとえば、失業率の上昇と連動して消費税率を引き下げることで、消費を刺激しようという議論である。しかし、景気の悪化とともに消費税率が低下するのであれば、将来の消費税率の引き下げを予想して現在の消費意欲はむしろ低下するから、直近の民需を抑制してしまう。したがって、仮に一時的な減税政策を実施するのであれば、消費意欲を支援しつつ、政府の税収にも寄与する減税政策が、今後の日本経済の活性化と財政再建の両方を実現するものとして、望ましい。消費意欲のある人を税制面から一時的に支援する有効な方法は、いままでよりも消費を増やす場合にのみ消費税を減税することである。

たとえば、昨年を上回る消費に対する消費税率を5%から3%に減税とする。昨年の消費が1000万円で、今年の消費を100万円増やして1100万円にした人がいるとすれば、その人の消費税額は、消費増加分の100万円（＝1100万円－1000万円）に対する消費税率だけが3%に低下するので、合計消費税額は53万円となり、減税のない場合（＝55万円）に比べて2万円だけ少なくなる。この人は昨年以上に消費して、昨年以上の税金を支払って、しかも経済的な満足度（効用水準）も高くなる。この減税で納税者は得をするし、政府の税収も増加する。

昨年の消費額は個人によって異なるから、減税が適用される消費水準も個人によって異なる。実質的に、個別化された減税が適用される。また、減税といっても、それぞれの個人が昨年よりも余計に消費した金額から追加的に納める税負担が、少し減少するだけである。今年の政府の税収も総額でみれば、実際には増加する。

### 前年よりも所得を稼ぐ場合にのみ、増加分の所得税を減税すれば 政府の総税収を減少させないで、個人のやる気を引き出すことができる

ただし、消費税は間接税であるから、現実問題として、このような減税は不可能である。それに変わる減税として、所得税で同じような個別化した減税をすることが可能である。すなわち、前年よりも所得を稼ぐ場合にのみ所得税を減税する政策である。この方法のメリットは、政府の総税収を減少させないで、所得税を納税する個人のやる気を引き出す点にある。つまり、昨年よりも所得が増加しないと、減税が適用されないので、減税のメリットを受けるために、納税者は前年以上に熱心に働く。

90年代に所得税が減税されたときには、やる気のあるなしにかかわらず、すべての所得が減税対象になった。むしろ、人々の勤労意欲を引き出し、かつ、政府の税収も確保できるような「個別化された減税」のほうが、今後のわが国では有益である。

高度成長期には本人の努力と直接リンクしないかたちで、所得の増加が期待できた。これからの日本経済では人的資本の形成が重要である。自助努力で人的資本を蓄積した人の所得に高い限界税率をかけると、負の誘因効果が大きくなるし、雇用の流動化にもマイナスになる。それを回避しつつ税収増をはかる手段は、やる気のある人を優遇する政策である。

#### ●消費税の例

：前年度同額分の税率5%

：増加分の税率3%

前年消費額 1000万円

消費税額 50万円

今年消費額 1100万円

消費税額 53万円

(=1000万×0.5+100万×0.3)

\*消費税率が前年同様の場合

消費税額 55万円

(=1100万×0.5)



写真提供／毎日新聞社

# ローカルスタンダードの形成を

地方財政は、危機的状況をさらに深めているが、  
税財源問題に加え、国と地方自治体の間で残る官官規制の見直しなど、  
地域の価値を認識し、再生できる「真の地方分権」への敏速な取り組みが、  
国、地方自治体両者に求められている。

宮脇 淳 北海道大学大学院法学研究科教授

みやわき・あつし

地方財政は、危機的状況をさらに深めている。景気対策を通じた非効率・規制部門への財政資金投入による収支状況の悪化に加え、デフレ経済の深刻化、地方基金の枯渇や地方債をはじめとした金融改革に伴う財政金融関係の変革など、構造的要因に関するシステミック・リスクが深まっているからである。

さらに、2001年度の地方交付税交付金交付額が1割以上の減額で決定した地方自治体も多く、厳しさに拍車がかかっている。

## 地方自治体の債務は拡大しているが 資金繰りは維持という歪な状態

しかしこうした制度的危機とは裏腹に、足元では地方財政の資金繰りが全体として途絶える状況にはない。それは、超低金利と量的緩和を背景とした金融機関の金余り現象が、地方自治体の資金繰り確保を可能にしているからである。長期資金の確保には従来に比べ制約が生じはじめているものの、地方自治体にとって中短期資金は依然確保しやすい現状にある。資金運用先が限定されるなかで、控除方式の意思決定によって地方自治体への運用が金融機関にとって大きな存在として位置づけられているからである。

地方自治体の債務は拡大し、構造的体力は低下しているものの、資金繰りとしてのフローの面では維持されるという歪な状態である。このことは、超低金利や量的緩和政策が、金融機関や建設不動産業に対する支援だけでなく、国や地方自治体の資金繰り確保のためにも不可欠な「自縛的政策」となっていることを意味する。

## 公的部門と民間部門が一体となって 不良債権を抱え拡大させている

超低金利や量的緩和政策で支えられる地方財政で何が生じているのか。それは、民間から地方自治体を中心とした公的部門への不良債権の移転・凝縮である。日本の不良債権の特色は、株式と不動産が一体となって不良化していることに加え、公的部門と民間部門が一体となって不良債権を抱え拡大させていることにある。そして、





国や地方自治体など公的部門は、民間部門の不良債権処理のために公的資金等を大量投入すると同時に、公的部門自体が特殊法人、地方公社等外郭組織も含めて不良債権を大量に保有している。

財政・金融制度が機能不全に陥っているなかでの金融緩和政策の継続が不良債権処理に対するモラルハザードを深刻化させてきた。経済の非効率・規制分野への資金投入を拡大させる一方で、不良債権処理の敏速化とBIS規制達成による金融機関健全化を要請するという政策矛盾を拡大させる結果をもたらしたのである。

### 公的部門の不良債権の実態を把握し 迅速に処理することが必要

公的部門の不良債権（資産）処理で重要な点は、まず国や地方自治体の資産・負債を通じた不良資産の棚卸しを早急に実施することである。公的部門の不良債権の実態が把握されないなかでの議論は財政の健全化を阻むだけでなく、不良債権を国から地方自治体等へ、さらに外郭の深層部へと深化させかねない。特殊法人改革も含め、公的部門の不良債権処理には一時的にせよ財政支出の拡大が不可欠となる。そのことを前向きに認識し、改革に取り組まなければならない。

30兆円国債発行枠の設定も、財政再建に向けた規律的コントロールの面では必要な枠組みである。その枠組みは、取り組み次第で景気対策等を通じた非効率・規制分野への財政資金供給を絞り込むことには機能する。しかし、改革に必要なコスト負担も排除するとすれば、改革自体を遅滞させる要因ともなる。

金融改革が進むなかで公的資金を確保できる恵まれた環境は終焉しつつあり、日本経済の貯蓄超過、貿易黒字という財政赤字を支える要因も限界が見えはじめています。とくに、日本国債の格下げのほか、貿易黒字が中国を中心としたアジアからのデフレ圧力増大により、構造的に大きな転換期を迎えている。公的部門の不良債権の実態を把握し、財政資金拡大も含めて迅速に処理することが必要となっている。

### ローカルスタンダードを形成する 力が求められている

財政金融の流れの根底には、言うまでもなく日本経済が大きなグローバル化の波に曝されていることがあげられる。グローバル化とは、国の壁をできるだけ低くし、資金、人、物、情報などの移動を自由にすることであり、規制緩和やIT（情報技術）化もグローバル化へのひとつの対応である。

経済・金融の分野でグローバル化に対応することは、国際経済のなかで生き残るために必要不可欠な課題である。しかし、「他国が形成した基準」に対応し追従するだけでは、日本経済の安定した成長は期待できない。グローバルスタンダードに合わせるだけでなく、グローバルスタンダードを自ら形成する力、そして、グローバルスタンダードに追従しないローカルスタンダードを形成する力が一方で求められている。

この点は、市町村合併を考える場合にも横たわる問題である。8月30日、総務省より「合併支援プラン」が提示された。これまでの中央集権、補助金行政を彷彿させるほどの多彩な支援策が盛り込まれている。すべての市町村が合併に向け動き出し、支援プランを活用したとすれば日本財政はどうなるのか、懸念さえ抱かせる。

しかしより留意しなければならないのは、市町村合併だけでは地域の維持、活性化は困難なことである。国家の枠組みも取り去ろうとするグローバル化の波が強く押し寄せるなかで、地方自治体の枠組をいかに変えても地域は再生されない。地方自治体の枠組みに関係なく、人、資源、資金等はグローバルスタンダードのなかで大都市部へと集中するエネルギーを高めているからである。

問題の本質は、市町村の枠組みにあるのではない。市町村そして地域ごとのローカルスタンダードが消え、新たに生み出すことを困難にしてきた制度にこそある。税財源問題に加え、国と地方自治体の間で残る「官官規制」の見直しなど、地域の価値を認識し、地域を再生できる「真の地方分権」への敏速な取り組みが、国、地方自治体両者に求められている。

# 国会から見たわが国のODA

高塚年明

(参議院第一特別調査室次席調査員)

わが国の国会においては、ODA(政府開発援助)に関する論議が低調ではないかという指摘をしばしば耳にする。国会でODAを調査する立場にある私は、これに「ノー」と申し上げたい。事実、国会でのODA論議が政府の政策に反映された事例は多い。毎年10月6日の「国際協力の日」は、1986年2月14日の参議院外交・総合安全保障特別委員会外交小委員会での関嘉彦議員の提案によるものであり、草の根無償資金協力は、88年3月28日の参議院外務委員会での広中和歌子議員の提案によるものである。また、1989年度以来実施されているNGO事業補助金制度も、それ以前からの度重なる必要性の指摘に基づくものである。さらに、1992年6月30日に発表された「政府開発援助大綱」(ODA大綱)は、89年6月21日の参議院外交・総合安全保障に関する調査会国際経済・社会小委員会における全会派による「7項目の合意事項」と、翌22日の「国際開発協力に関する決議」を背景としたものである。

国会でODA論議が現在の形で活発化したのは、1975年1月25日に参議院に提出された「対外経済協力の国会承認に関する法律案」(田英夫議員ほか1名発議)の審議からである。その後、「国際開発協力基本法」との名称で6本の法案が提出されている。これらODA基本法案提出の要旨は、基本法の必

要性を前提としたうえで、①援助計画の国会承認、②援助実施体制の一元化、③国会への情報の提供等にある。これに対し政府の見解は、基本的には、援助政策は憲法第73条内閣の職務第2号の「外交関係処理すること」に含まれ、政府の専管事項であるとの視点に立ち、基本法制定には反対の立場である。

今日、ODAの戦略的運用が叫ばれている。財政逼迫の折から、国益を無視したODAの実施は国民の支持を失うであろう。ちなみに、アメリカの援助政策は軍事援助、安全保障援助、開発援助の3つから成り立っている。わが国の場合、軍事援助は論外としても、安全保障援助の範疇は存在しない。実際には、安全保障援助の要素も含みながら開発援助一本でこなしてきたといえよう。今後、平和構築活動(PBO: Peace Building Operations)論議が活発化しよう。

PBOとは、ある国の国内紛争に対して、紛争前、紛争の最中、紛争終結後のすべての段階で、非軍事的手段によって紛争予防、解決のための和解交渉、緊急人道支援、復興開発援助を実施する包括的アプローチである。そのなかでODAをどのように組み込むかが大きな課題である。ODAに関する国会論議も、より広い観点からの安全保障の概念を踏まえたものに転化していくことが予想されよう。

## Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	池尾和人	伊藤元重	浦田秀次郎	大田弘子	北岡伸一
		小島 明	榊原清則	篠原総一	清家 篤	田中明彦	田村次朗
		西村清彦	船橋洋一	本間正明	山田厚史	吉田和男	若杉隆平

## エディトリアル・ノート

今年2月、日経平均株価は1万4000円を割り込みそうな状況で、経済論議の中心は、景気減速への対策と財政改革・金融構造改革との整合性を問うものだった。それから7カ月、景気減速に加え、ニューヨークで「同時多発テロ」が発生、株価は1万円を割り込み、

事態はさらに悪化している。さて、いま求められる経済政策はなにか。

岩田規久男氏は、まずはインフレーターゲッティング政策でフローのデフレを止めると同時に、需要創出につながるような構造改革を優先的に行なうべきだと指摘する。井堀利宏氏は、失

業者への財政的な支援と、対前年比増加所得分のみに対する「個別化された減税」政策を提言する。宮脇淳氏は、地方活性化の観点から、「真の地方分権」達成のために、地方財政の抜本的な建て直しと、「ローカルスタンダード」形成力の必要性を説いている。(H)

Intellectual Cabinet No.56

2001年10月1日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

© 2001 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2

日本財団ビル3階

TEL.03-6229-5502 FAX.03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

発行人 日下公人

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与・新保秀樹

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社