

地域に希望を ～人口減少時代の地方財政を問い直す

埼玉大学大学院 人文社会科学部研究科准教授
高端 正幸

再録編集文責：本誌編集部



本日、私に与えられたテーマは、『地域に希望を～人口減少時代の地方財政を問いなおす』です。私の専門は財政学ですが、開催案内のチラシに記載されているとおり、私は慶應義塾大学教授の井出英策さんとは大学院時代の2年下の後輩になります。そういう意味では、井出さんと研究者としての付き合いが一番長く、大学院時代には、毎週必ず1回は飲んで、議論しました。その関係もありまして、井出さんのいわゆる「オールフォーオール」という理念、当時の民進党との関係で打ち出された議論でしたが、理念の部分は共有しております。

私が講演を依頼いただいたきっかけですが、自治労本部が井出英策さんや私、その他の研究者をメンバーとして、「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト」を2016年9月に立ち上げ、2017年12月に報告書を出しております。そのようなことがあり、今回のテーマについて講演依頼があったかと思います。報告書をごらんになった方は多くはないと思いますが、きょうは最後のほうでその内容も紹介したいと思います。

本日は、そのプロジェクトチームの基本的な考え方を中心にお話します。すなわち、今の日本社会をどのように認識し、日本社会の現状認識を踏まえて日本財政のあり方をきちんと問い直す。そのことによって、未来に向けて私たちが取るべき政策の明確な方向性を打ち出していく、その辺の話をさせていただきたいと思います。

初めに、二つの問いに答えてもらうことから始めていきます。

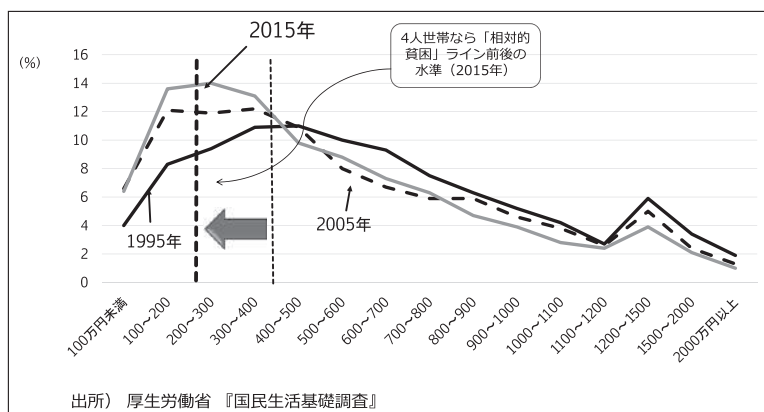
■年収200万から300万円が多数派になっている

第1問です。世帯可処分所得——つまり1世帯当たりで見たときに、年金や給料などの現金給付を受け取ったあとに、税や社会保険料を払って、その世帯に残った「使えるお金」みたいなものです。これを仮に100万円ごとに区分してみたときに、今、世帯数が最も多い層というのは、何百万円の層かという問題です。

第2問です。生活実感について、「大変苦しい」「やや苦しい」「普通」「ややゆとりがある」「大変ゆとりがある」の5択で尋ねたときに、「大変苦しい」と「やや苦しい」を合わせると、回答者全体の何%になるかということです。

まず、第1問の答えです。図表1に100万円刻みで所得ランク別の世帯の割合を示してあります。説明するまでもなく、大体400万円ぐらいから1,000万円程度のところの層が、この20年間でザクッとへこんでいます。

図表1 全般的な所得の低下と中間層の窮乏化



この20年間で世帯所得を見たときに、一番多い層というのは1995年の400万円～500万円から、2015年には200万円～300万円までシフトし、より所得の低い層が驚くべき増加を示しています。もう今や多数派が、生活に不安を感じつつ生きていかざるを得ない時代となっています。

世帯所得250万円というのを例に取ってみましょう。この年間の世帯所得250万円というのは、これが仮に4人世帯だとしたら、これは「貧困ライン」です。いわゆる貧困率を計算する際の、「これを下回ったら貧困です」というOECD基準によれば、4人世帯では貧困スレスレの状態です。もちろん、3人世帯、2人世帯と世帯の人数が減っていけば、同じ250万円でも暮らし向きは多少良くなります。でも4人世帯だと、とにかくもう貧困ラインというレベルの所得です。

第2問の答えですが、この20年間で生活が「大変苦しい」と「やや苦しい」をあわせた「苦しい」という実感を抱いている人たちが、1995年の4割程度から2015年には6割を超えています。直近の数字は、これは多分2017年が出ていまして、ほとんど変わりません。大体6割ぐらいです。とにかく「生活が苦しい」と回答している人たちが多数派で、「このままではやっていけません」という時代となっています。

現時点だけ見れば、まだいいのかもしれませんが。しかし、将来は、親の介護、あるいは自分が年老いていく、子供の教育費…一体どうしていくのか。そういう苦しみにマジョリティ

が苛まれています。所得も低下し、生活不安が増大しています。若者の死因の1位は「自殺」です。自殺死亡率は、世代を問わずG7諸国で最高です。「老後の生活に不安感がある」と答えた人が8割5分に達します。不安感がない人のほうが珍しいのです。一体いくら稼いだら、私たちは自分の老後について安心感を持ちながら、今を生きることができるようでしょう。

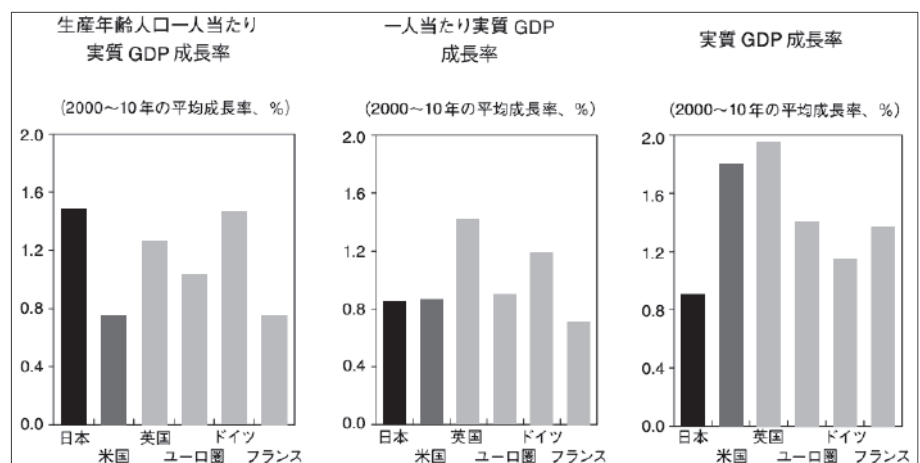
■現役は長時間労働、高齢者の就労率は高く目いっぱい働いている

「アベノミクス」は経済成長を追求し、いわゆる「トリクルダウン」という考え方に立っています。経済が成長すれば税収もふえる、人々の賃金も上がると…。ですから、何よりも経済成長が必要だという、ある意味での「経済成長至上主義」の考え方です。そのために、かつて人類が経験したこともなかった異次元緩和に踏み込んでいます。実は「アベノミクス」だけではなくて、もう20年間、ほかの先進諸国が思いもしないような金融緩和を行い、景気回復を追求することをやり続けています。

この「アベノミクス」については、様々な批判があります。この会場の皆さんでもいろいろな御意見をお持ちだと思います。端的に一つだけ数字を御紹介します。日本のGDPの成長率が、低い低いと言われているのですが、実は日本の生産年齢人口、つまり15歳～64歳の人口を分母に取って、成長率がどれぐらいかというのを見ますと、日本は欧米を上回っているのです。

このことを図表2に示しました。これは3種類のグラフが並んでいまして、一番右の実質GDP成長率は物価の影響を除いた経済成長ですが、日本は低くて他国が高くなっています。真ん中の一人当たり実質GDP成長率をみても、日本あまり

図表2 経済成長（GDP成長率）をどうみるか



注) 生産年齢人口は15～64歳の人口。
出所) 白川方明「人口動態の変化とマクロ経済パフォーマンス：日本の経験から」『金融研究』2012年10月号。

よくなく、伸びていません。しかし、一番左の生産年齢人口一人当たりの実質GDP成長率は、日本は高いのです。これはどういう意味かといいますと、日本では65歳以上の高齢者の就労率は既に他の国々と比べても非常に高いですが、加えて、現役世代の人たちには長時間労働が蔓延しています。平たく言えば、働けそうな老若男女は、もう既に目いっぱい働いている状況なのです。それで「経済成長率が低い」ということばかりに着目して、さらなる経済成長が必要だといいますが、これ、無理じゃないですか。

ほかに幾らでも証拠を挙げられますけれど、もうとにかく、「無理な金融緩和で経済成長をまず達成することで、私たちが直面しているこの危機的な状態を乗り越えられる」というたぐいの言説は、私は完全に誤っていると思います。

■労働により自立し、家族による自助との価値観

「だれもが人間らしく生きられる社会を、いかに目指し得るのだろうか」——このように考えることが大切なわけです。財政の話ですので、日本の社会保障の現状について、財政の給付・支出の現状から見ておきたいと思います。結論は簡単です。「人々が労働（自分で働くこと）によって、とにかく自立する」ということ、「介護、子育て、あるいは障害者の生活といったケアを、家族でまずは対応する」という価値観で組み立てられているのが日本の社会保障政策であり、それはいまだに、さほど変わっていません。

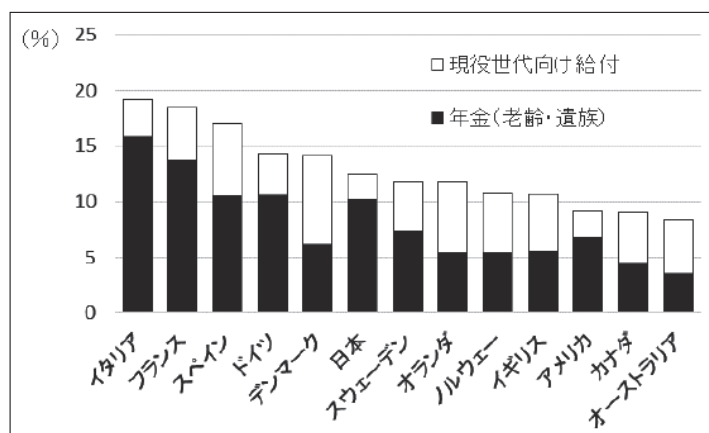
図表3、4、5を順に見ていきましょう。まず**図表3**は、OECDが使っている統計で、国別の「公的社会支出」です。これは社会保障の関係の支出だと御理解ください。現金給付の内訳ですから、年金、事業手当、生活保護の給付など、もろもろの現金給付が含まれます。この現金給付の総額では、日本はここに挙げた国々の真ん中ぐらいなのですが、現金給付の割合は、高齢・遺族を含めた年金給付が、かなりを占めています。

逆にいいますと、グラフでは白い部分になり

ますが、年金以外の現役世代向け、あるいは現役世代を含めた全世代向けの給付が異常に小さい。グラフに掲載されている国の中で一番小さいです。現役世代の所得保障が異常なほど小さい。つまり、現役世代イコール「働けるはずだ」という強い前提があるわけです。現役世代向けの所得保障というのが伝統的に非常に小さく、そのパターンがいまだに変わっていないということです。

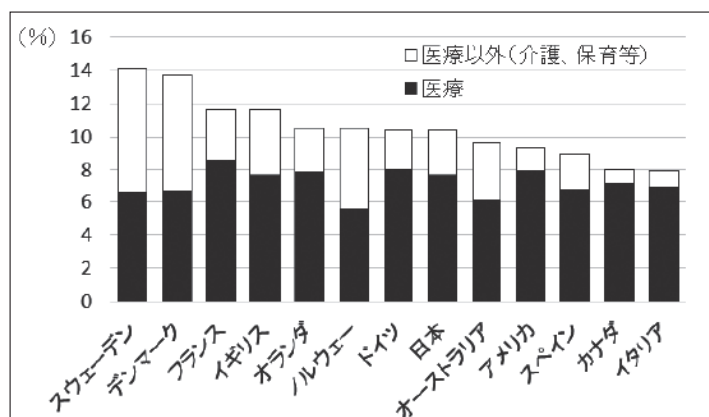
次の**図表4**をみてみましょう。同じく公的社会支出のうち、サービス、現物で支給する給付ですが、これは介護サービス、公益サービス、障害者の福祉など、いろいろあります。これも日本は、これらの国の中では、総額で見ますと真ん中あたりです。ところがこれも皆様御存じのとおり、医療が大きい。これは世界一の高齢社会ですから、ある程度仕方ありません。医療の支出の大きさを問題にするつもりはありません。白い部分——つまり医療以外のさまざまなサービスが、まだまだ

図表3 公的社会支出：現金給付の内訳



出所) OECD,OECD.Stat

図表4 公的社会支出：サービス（現物）給付の内訳



出所) OECD,OECD.Stat

小さいということです。医療以外のサービス給付の中身を見てみたのが、図表5になります。

医療以外のサービス給付について、サービスの種類ごとにGDPに占める割合を比較しております。黒いところが「高齢」、つまり介護サービスです。次のグレーのところが「家族(子ども・子育て)」サ

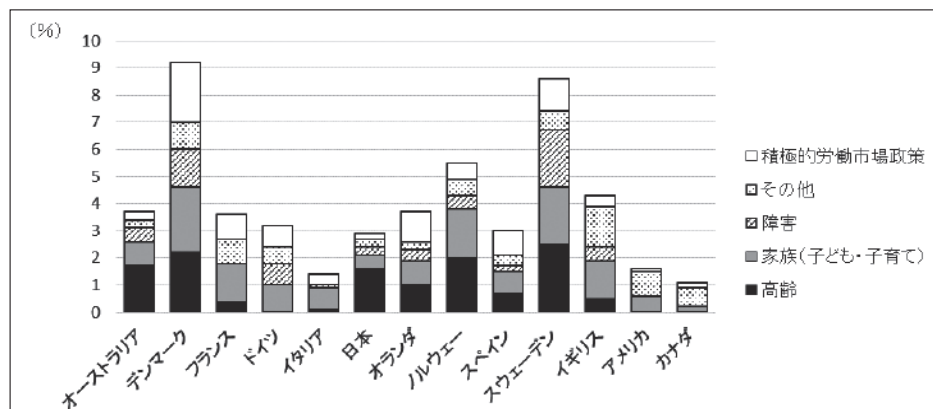
ビス。その次は、日本ではもうほとんど見えませんが「障害者」向けのサービスです。点々がその他ですね。一番上の白い部分は、「積極的労働市場政策」です。これは、失業者や労働者向けの政策の中でも、失業者に対して事後的に所得保障の雇用保険を給付するというのではなくて、例えば失業した方が新しいスキルを身につけて、なるべく早く労働市場に戻れるようにするために、労働者自身の判断で仕事を休んだり、あるいは仕事と両立しながら大学で学び直すなど、そういうことを支援する給付のことを「積極的労働市場政策」といいます。

つまり、仕事を失ってしまった人の所得を穴埋めするのではなくて、仕事はなるべく失わないように助けてあげる。あるいは失っても、すぐに仕事が見つけれられるように支援していく。そのような政策のことを「積極的労働市場政策」といい、これが白の部分ということになります。その他のところは、ここのカテゴリーに含まれていないものもろろですね。

説明に時間を使いましたが、結論は火を見るよりも明らかです。高齢者の介護サービス給付はそれなりに伸びています。十分かどうかと言われますと、現実には非常に多くの問題が介護サービスで生じています。ただし、一方で2000年の介護保険の導入以後、急速に日本の介護サービスの給付額が伸びてきているということも事実です。

問題は、それ以外です。最近、「子ども・子育て」が盛んに取り上げられています。“1.57ショック”(合計特殊出生率)からもう27年たちましたね。

図表5 医療をのぞくサービス(現物)給付の対GDP比(2010年)



注)「積極的労働市場政策」は、OECDの統計上、現金給付とサービス(現物)給付との区別がつけられていない。ただし、その性格上、主となるのは対人サービスであると考えられるため、ここではその総額を掲げている。出所) OECD, OECD.Stat.

その間、「少子化対策、少子化対策」と叫び続けて、日本の子ども・子育て関係の支出というのは、この大きさなんですね。カナダを除くと、もうほとんどこれらの国で一番小さいです。「障害」は言わずもがなです。そして「積極的労働市場政策」——これだけ労働市場が流動化し、平たく言えば非正規労働者がふえ、雇用が不安定化し、雇用不安が増しているにもかかわらず、その労働者を積極的に支援して背中をあと押ししていくような政策に対する支出の規模というのは、これはもうほとんど日本では見えないぐらいです。これをほかの国と比較していただければと思います。

というわけで、結論も明確で、もう理屈をこねるまでもなく、財政のデータを見れば、日本の社会保障政策というのは人々に、「労働による自立と、家族による自助を強く求めるものだ」ということです。

■租税収入は落ち込み、社会保険料は増加、自己負担は引き上げ

一方で、負担はどうなっているかについてふれます。社会保障を含めた財政を賄っていくための財源というのは、大きく3種類あります。一つ目は、何よりも税ですね。これが基本中の基本です。税金というのは、いわゆる目的税という使い道が決められた税もありますが、原則としては使い道が特定されていません。社会全体で決められ

たルールに従って、負担を分かち合う。民主主義のもとで、議会で予算の使い道を決めていくというものです。

二つ目が、社会保険料です。日本では、年金・医療・雇用・介護と、四つの社会保険制度があります。社会保険料は、税と少し違います。例えば年金で言えば、その人が保険料を支払った期間に加えて、いくら保険料を支払ったかに応じて、その人が老後にどれだけの給付を受けられるのかが決まります。税と違って、自分が負担した保険料の総額及び納付期間が、自分の受給権の有無や受給額の大きさにリンクしています。そういう意味では、社会全体の負担の分かち合いとは違って、ある種、少し個人的な受益とのリンクがあります。

三つ目は、ケアサービスです。これは介護、保育、その他があります。御存じのとおり、自己負担というものがあり、社会サービスを購入する費用ということになります。

結論は簡単な話でして、使い道によらず社会全体で負担を分かち合おうという税については、1990年代以降、**図表6**のとおり低下傾向をたどっています。負担をみんなで分かち合おうという租税収入は落ち込み、それをある種、穴埋めするように、着実に定規で線を引いたように負担がふえているのが社会保険料になります。

自己負担はどうかと言いますと、医療費は引き上げられております。2018年の夏にも介護保険の自己負担については、利用者に現役並み所得がある場合に自己負担を引き上げるとしています。医

療・介護について、財務省あるいは財政制度等審議会は、もう明らかにさらなる自己負担の引き上げを見据えながら議論を進めています。

要するに、負担の分かち合いが次々と狭まっています。税によってみんなで負担を分かち合おうという領域が狭まり、かわって社会保険料が着実に増加しています。その苦しい財政事情の解決を、自己負担に求めています。ちなみに自己負担というのは、財政の意味がありません。自己負担でいいのなら、別に市場で買えばいいわけです。自己負担をどんどん引き上げていけば、引き上げていくほど、公的にサービスを提供している意味がどんどん失われていきます。自分で買いなさいという方向に、どんどん向かっていくわけです。これで私たちの社会は、一体どうなっていくのかということですね。

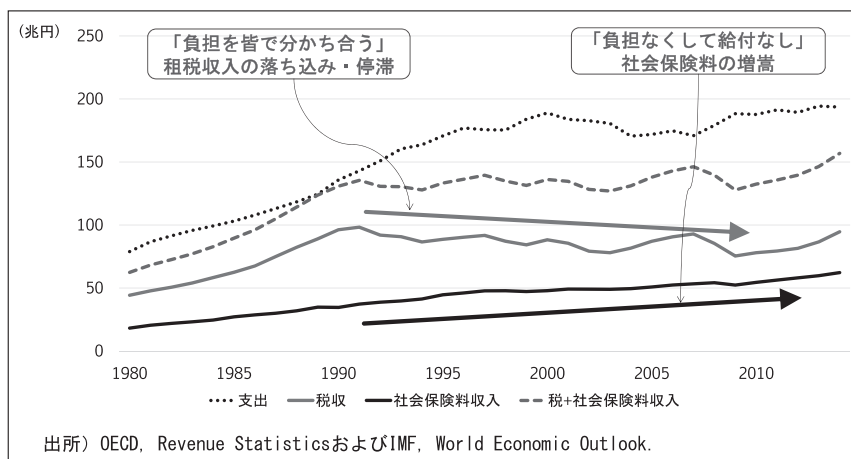
■社会保障は政治の争点になりにくい

なぜ社会保障の抑制基調が変わらないのか？ いろんな理由があります。財政事情の厳しさがまず挙げられます。高齢化がこれからもさらに進む中で、どう計算しても社会保障を次々と充実させていくというわけにはいきません。そう言われると、私たちもなかなか反論しづらかったりします。

直近の話で言えば、第2次安倍政権のもとで安民法制、あるいは改憲等の 이슈が選挙のたびに前面に出て、「どうも雇用や社会保障の問題に、主たる争点が定まらない」というような事情もある

かなと思います。一般論として、税や社会保障の問題というのは、総論で合意できても各論での合意はなかなか簡単ではありません。例えば、「社会保障を充実すべきだ」というような非常にざっくりとした総論では合意できたとしても、年金や医療も問題を抱え、だけど現役世代の支えもない。子育てが重要なのか、生活保護はどうするか…その辺のプライオリティのつけ方に関しては、これはもうなかなか合意の取りようが

図表6 一般政府支出/税収/社会保険料収入の推移



ありません。そのような社会保障の問題がありません。

安保法制や改憲に関しては、ある程度単純なYES・NOクエスチョンに争点を明確化することが、税や社会保障の問題と比べると簡単です。税の場合ですと、消費税の増税についてYESかNOかというようなことは可能ですけれど、社会保障に関しては、なかなか難しかったりします。

アベノミクスをどう見るかですが、いくつかの面では成功しております。景気の下支えに成功しているというのもこれは否定できません。雇用に関しても——非正規雇用中心にふえているというところは大いに問題ですけれども——実際に有効求人倍率もふえており、新卒の一括採用の部分での就職率も良好に推移している中で、「何か、これでいいんじゃない」というような雰囲気も強く漂っております。

結局、今のようなくだぐだの金融緩和を続けて、「一億総活躍」などと景気のいいことを言いながら、実際は社会保障の支出をどうやって抑制するかということがメインに考えられています。このような流れをとめるためには、何よりも無党派層を説得しえるような「税と社会保障の一体改革のパッケージ」を、どこかの有力な政治勢力が掲げないと、現状は変わりません。

■政治に対する無関心の増大と 右派ポピュリズムの台頭

ところで、私たちは現在の状況に対して考えるべきことがあります。そのとっかかりとして、2018年4月5日の朝日新聞で紹介された、ベネッセとの共同調査の結果があります。小熊英二さんのコメントなども載っていますので、詳細はその記事をご覧くださいと思います。

その中でいろいろな調査項目がありますが、その一つに、「所得の多い家庭の子供のほうが、よりよい教育を受けられる傾向についてどう思いますか？」という質問があります。「当然だ」という回答は9.7%で、さすがに少ない。実は、マジョリティが「やむをえない」と思っている人たちが

52.6%なのです。所得の多い家庭の子供のほうが、よりよい教育を受けられるのは、まあ仕方ないんじゃないかと…。「問題だ」と答えた人は34.3%で、もう3分の1しかいません。

同じ質問に対する2008年調査の回答では、「問題だ」という回答が半数を超えていました。今は3人に1人ですけれど、2008年調査では半数を超える人が、「問題だ」と答えていました。それが10年間で、「問題だ」という回答が19ポイントも低下し、そのかわりに、「やむをえない」が増えました。もうあきらめて、この不条理な現状を人々が受け入れ始めているということではないでしょうか。あきらめが強まっているのではないか。これは非常に危険なことだと思いませんか？ あきらめて、政治に対する無関心が強まっています。その隙をついて、さまざまな政策がトップダウンで進められていくのも怖いのですが、もっと怖いのは、今世界で起こっているような状態が、日本でも進んでいくということじゃないでしょうか。

トランプ政権がいい例です。去年の今ごろ、フランスの大統領選挙で国民戦線（これは元ネオ・ナチですけれど）のルペンが、大統領選で善戦しました。ドイツでは去年の秋、AfD・ドイツのための選択肢（これも極右です）が、連邦議会選挙で躍進しました。これにはドイツで激震が走りました。このような、いわゆる排外主義、あるいは自国優先主義の右派ポピュリズムが、今や世界的に台頭しております。

私や井手英策さんの議論というのは、かなり北欧の財政や福祉政策を参考にしてしている面があります。その北欧福祉国家の王様であるスウェーデンでも、現在、スウェーデン民主党という一見穏健な名前の極右政党が、世論調査で支持率20%を獲得しております。この9月にスウェーデンは総選挙を控えていて、かなりの危機感が漂っております。ただ一応つけ加えますと、スウェーデンでは、「選挙後、絶対にスウェーデン民主党と連立を組まない」ということを、すべての政党が宣言しておりますので、スウェーデン民主党が政権をとるということはありません。

その背景として、よく一般論として言われるの

は、グローバル化で製造業が衰退し、中間層の生活苦が増大した——アメリカ中西部の、いわゆる“ラストベルト^{*1}”と呼ばれる地帯の人々のことです。製造業で働き、労働組合員で、民主党の支持者だった人たちが、どんどんトランプ支持者に寝返った結果がトランプ政権の誕生につながりました。

トランプ大統領は、やっぱり無能でも、異端でもないわけです。つまり有権者の不安が増大し、その中で不安の根源のようにみなされ、みんなが感じているもの、例えば移民の存在や製造業が海外に移転していくグローバル競争に対して、徹底的に敵対視してトランプは勝ちました。つまり、有権者の怒りに見事にこたえているわけです。これはもう、まさに民主主義制度のもとでの、正当かつ合理的な勝利者としか言いようがありません。このようなことが日本で起こっているのかという危機感も、私たちは強く共有していかないといけないと思います。

次の世代にどんな日本を残すのか。カナダのトルドー首相は、2016年9月の国連の総会演説で、そのような社会がかかえる問題につけこんでいくことではなくて、その社会の問題を解決することこそが、私たちが未来の子供たち、孫たちのためにできることではないのかと、非常にすばらしいことを言いました。

■人々の税に対する不信とバッシング

さて、ここから話が一步進んでいきます。今の日本の現状を、考えてみたいと思います。皆さんの中には、自治体で働いておられる、または働いておられた方、あるいは、何らかの形でパブリックセクターに携わっている方が多いので、これは実感として理解していただけていると思います。が、人々の税に対する意識、すなわち人々がいただいている税が自分たちのために役立っていないという強い意識には非常に深刻なものがあります。

消費税が上がりました。けれども、その8割が財政再建に使われてしまったこともあり、税が上がっても自分の生活が変わったという実感を、ほ

とんどだれも持っていません。だからこそ勢い、「どうせ何か、公務員がもうかっているだけじゃないか」みたいな、はっきり言うと根拠のない、ある種のバッシングみたいなものにすり替わってしまっています。サラリーマンの人たちの認識は、こんな感じだと思います。

この稼ぎで、この状況で、もう一体どうしたらいいんだと…。子育てが終わったと思ったら親の介護だし、ひどいときはダブルケアといわれる同時に対処しなければなりません。もう必死で蓄えないと生活していけないのに、その上税金を取るのか、ふざけるなとなるわけです。何でそういう意識になってしまうかといいますと、税金を払うことが介護サービスの充実や子育て支援などの形で自分も支えられるという実感がなからずです。

他方で、この同じ背景の中から、深刻な社会状況が生み出されています。生活保護バッシングがその典型です。例えば、生活保護受給者に対する「パチンコするな、酒飲むな」というようなことです。「こっちは必死に切り詰めて税金を払っているのに、おまえら税金でパチンコするな」というようなバッシングです。もちろん生活保護を受けている方々が、あからさまにパチンコをしていたら、「えっ？」と思う人は自然に考えれば多いと思います。

福祉事務所で働いておられる皆さん、あるいは生活保護について問題意識を持たれている皆さん方は、このようなバッシングに対しては、より一段深いところで危機感をお感じでしょう。生活保護を受けているということは、不正受給ではない限り、全然問題ないわけです。なけなしの金で、つぎ込む金もないのに日中からパチンコ屋に行くしかない人が、どれだけ心身ともに追いつめられているのか。その人のおかれた状況に思いを巡らす想像力がそがれている人々が増えています。そういう日本に私たちは今、生きています。

それだけではありません。いわゆる世代間対立があおられています。高年層は、年金・医療・介護と既得権で守られているのに、若年層は全然支えられていないから、もっと子育て支援をしっかりと取り組めという話になります。さらには、子育て

て世帯さえねたみの対象になっていきます。非婚化が進み、単身の若者は結婚するほどの安定した雇用になかなかつけません。そういう人たちから見れば、電車の中でベビーカーを押しているお母さんさえ憎らしい対象に見えてしまいます。こんな社会に住みたくないですね。何とかしていかなくてははいけません。

■税を負担する人の受益感がなく政府への不信に繋がっている

これを財政の観点から見ますと、何が起きているか？ 税を負担する人たちに、受益感がないということです。わかりやすく言えば、自分が税を支払うことで、すなわち税を通じた支え合いに参加することで、「自分が支えられている」「自分が将来について安心できる」という、そういう実感が非常に薄いわけです。そうすると、何が起こるかといいますと、当然、税を払う意義が見出せなくなります。より深刻なのは、何かわかりやすく税金で支えられているように見える人たちを、不当に非難します。その結果、生活保護バッシング、高齢世代と現役世代の対立、そして子育て世代さえバッシングの対象になり、若者が「見捨てられた」という絶望感を深めていきます。

今は、みんな苦しいんですよ、なのに、「苦しい人たちが、より苦しい人をたたく」という、非常に不毛な社会になっています。本当は、うまく分かち合えば、私たちは幸せを分かち合えるはずです。けれども、今の私たちは、

は、幸せを奪い合っています。

ここまでお話しすると、申し上げたいことは簡単です。

図表7をごらんください。これは各国の市民が、税と社会保険を合わせた負担をどう感じているかで、「低所得層が重い」、「中間層が重い」、「高所得層が軽い」と答えた割合を示しています。日本は、「税の負担は低いのに、その割に

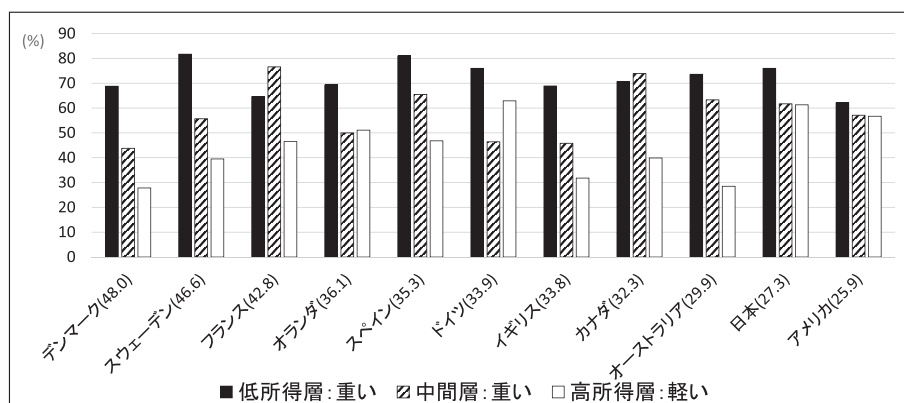
税を負担している負担感是非常に高い」ということが見て取れます。これは、先ほどの話と同じことを示しています。図表の一番左のデンマーク、スウェーデンと右から二番目の日本を見比べてください。

いろんな見方がありますが、ざっと見て、日本で低所得層や中間層の人が、「税負担が重い」と感じている割合は7割・8割あります。これは、デンマークとかスウェーデンという、税負担が日本の倍近くある国とほとんど変わりません。むしろ、そのような国々を上回って、日本の人たちは税の負担が重いと感じています。これはなぜかといいますと、先ほどお話ししたとおり、税を払う意味がわからないからです。

結論としては、生活不安におびえる市民を放置し、彼らに必死に自立を強いる社会というのは、「自分の生活に何かあったときには、社会保障のさまざまなセーフティーネットによって自分がきちんと守られる」という安心感が持てない社会ということを意味します。

それは結果として、一つには政府への不信を助長します。税を払っても何のメリットもないという、政策に対する不信感、あるいは、公務員や議員に対する不信感につながります。もう一つが、先ほど申し上げたように、社会の分断が進みます。自分より恵まれている、あるいは自分より税の恩恵を受けているように見える人たちを非難します。非難合戦が高まってしまいます。階層間の連帯、あるいは世代間の連帯が失われ、お互いの

図表7 各国の市民は税・社会保険料負担をどう感じているか
(カッコ内は税・社会保険料負担の対GDP比)



出所) 佐藤・古市 (2014) のデータより作成

痛みに気づくよりも、お互いのねたみばかりが強まっていつてしまっています。

これを財政問題としてとらえたときに、すなわち主たる税を負担する層であり、政治的多数派である中間層の人たち——今は、中間層自体が窮乏化していますが——いわゆる多数派の人たちが、税に対する抵抗を強めていくわけです。「このままだと何かもう、この社会はやばいよね」という具合です。これは世論調査を見ても、社会保障を充実しなければいけないということは、みんな何となくわかっています。しかし、税の負担が拒否されます。結果として、財政赤字が膨らみ、社会保障も切り捨てられていきます。この悪循環から、どのように私たちは逃れることができるのでしょうか？そして、希望を見出すことができるのでしょうか？

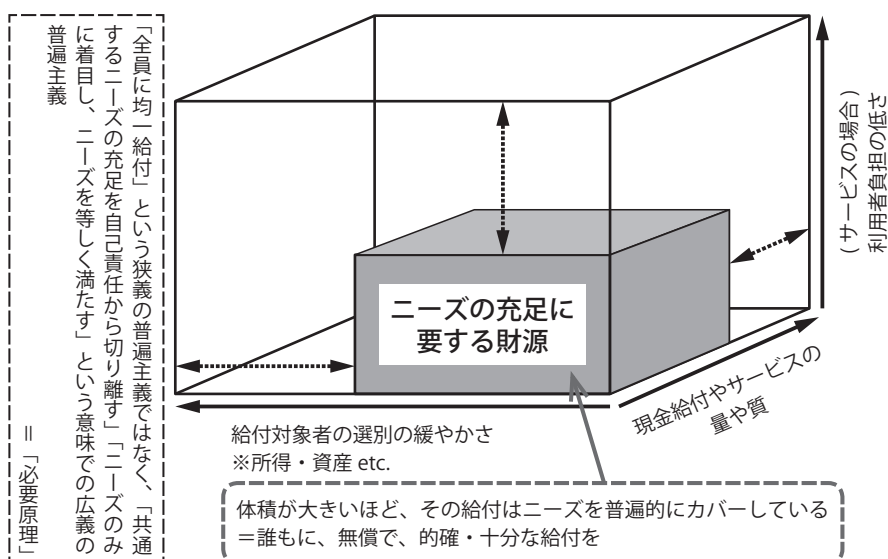
ここは、井手さんの「必要原理」という言葉を使います。私たちの考え方を表現するためには、非常にいいネーミングだと思います。考え方は、一言で言えば、「誰もが直面しうる、共通して我々が抱えるニーズを、金持ちだろうがなかろうが、分け隔てなく満たしていく」——そういう形に、社会保障のあり方を変えていかなければいけないということです。

■全ての人のニーズを ニーズに応じて満たす

後ほど、詳しく説明しますが、今の社会は、自己責任、自助・自立で暮らしていくのが基本となっています。自己責任、自助・自立では暮らしていけず、自分のニーズを満たせない人たちを選び出して社会保障がそれらの人々を支援するという、いわば自己責任社会における「弱者を選別して救済する」という考え方を、「必要原理」は真っ向から否定するものです。

まず、誰もが直面しうる共通のニーズには、ど

図表8 社会保障給付と「共通ニーズの充足」のしかた



ういうものがあるかです。これは、現存する社会保障制度のすべてについて、ある程度共通する、誰もが直面しうるニーズです。

すべての人のニーズを、ニーズに応じてきちんと満たすというときに、考えなければいけない次元が図表8に示したとおり三つあります。一つ目の次元は、「現金給付やサービスの量と質」です。社会保障の給付の量が十分ではないといけませんし、質もきちんとしてないといけません。当たり前のことですね。

二つ目が、「利用者負担の低さ」です。逆に言えば、利用者負担が高くなっていくということは、市場でサービスを買うことに近づいていきます。これは当然、無償で供給することが、そのサービスを受ける本人の負担を求めないという意味で、最も受益感が高いということになります。また、その人の経済的な余裕のいかんで、利用の抑制が起きてしまうとかいうことも防止できるわけです。

三つ目の次元が、「給付対象者の選別の緩やかさ」です。だれを対象に給付するかということについて、ニーズがある・ないとは別に、例えば所得の大きさでその給付対象を絞る、あるいは介護サービスでは、今後は資産の大きさも見ているという話まで出てきています。要は、「自力で買える人には買わせましょう。買えない人だけにサービスを提供します」という扱いであれば、図表8では選別が厳しいということになります。

ニーズさえあれば、例えば要介護認定で認められれば、その人が金持ちであろうがなかろうが、あるいは、どこに住んでいようがいまいが、そのニーズに応じたサービスでその人の生活を支えます。そういう考え方でいきますと、図の矢印の先に位置することになり、給付の対象をニーズ以外の要因で絞らないということになります。

結果として、このグレーの直方体の体積が大きいほど、その何かの給付は——介護サービスでも、保育でも、何でもいいです——人々のニーズを普遍的にカバーしているといえます。つまり、分け隔てなくきちんとカバーしていることになります。言いかえれば、「だれにでも、無償で、的確に、かつ量的にも十分な給付をするということを目指していく」というのが、「必要原理」の基本です。考え方は、必要を満たす——その一点です。

具体例を挙げて、この考え方の特徴を皆さんにつかんでいただきたいと思います。一つ目の例は、児童手当の給付です。現在は緩和が進みましたが、いまだに児童手当には所得制限がついています。児童手当のような現金給付に、所得制限をつけるというのはどういう発想かといいますと、基本的に人間は、「自分のお金で、自分の子供を育てなさい」ということなのです。それが難しい人には、その難しい度合いに応じて手当を出しましょうという考えに基づいていますから、所得制限がつき、所得が低くなればなるほど手当が大きくなるわけです。この前提には、「子育ては自己責任だ」という考え方があります。

■「必要原理」に基づいて社会保障を改革していく

民主党政権時代に一瞬「子ども手当」というのができました。しかし、“バラマキ批判”で、あっさりなくなりましたが、「子ども手当」というのは、そもそも親の所得に無関係なものではないでしょうか？ つまり、児童手当なり子ども手当というのは、子育て世帯への給付ではなく、子供への給付だといくことです。

子供というのは、金持ちの家に生まれようが、

どの人種の家に生まれようが、その子供の命の価値は同じです。ですから、同等に良好な環境で育っていくということを、基礎的な権利として保障しないといけません。そのために社会全体でお金を出し合って、子供のための給付をしましょうと考えれば、世帯の所得によらず、同じ額の手当をすべての子育て世帯に配るということが自然な形になります。

自己責任という、すなわち基本は自分のお金で何とかするべきという考えにとらわれていますと、それがあたかも、むだなバラマキに見えてしまうわけです。「子ども手当」がバラマキ批判を受けて短期間で挫折してしまったのは、日本の私たち一般の人々の中に、そのような自己責任原理…「まずは自己責任を問う」という考え方が浸透している「あかし」なわけです。

因みにスウェーデンでは、昔からずっと普遍的に、つまり世帯の所得にかかわらず、同じ額をすべての子育て世帯に出すという子供手当が存在します。先週、実はスウェーデンに1週間行ってきて、もう何回聞いても同じ答えが返ってきました。先ほど申し上げたとおり、「これは親への給付ではありません。子供への給付なのです」と。等しく子供の人権を保障するために、すべての子供に等しく給付していますという、非常にシンプルな答えです。それに対する世論からの批判というのも、ほとんど聞かないというのが、スウェーデン政府の回答です。

二つ目の例は、介護保険の厳しい給付限度です。共働きの夫婦が、例えば要介護度3、4、5ぐらいの親に人間的な生活条件を保障しながら、息子夫婦がきちんと共働きを続けようとする、もう給付限度額を超えたサービスを買うほかありません。給付限度額が厳し過ぎます。これは何を意味するかというと、ニーズをきちんと満たせていないということです。

何故そうなるかといいますと、十分な介護サービスを受けるのは、自己責任という話になっているわけです。限度額を引き上げて、人々に無理な経済的負担を与えないような形で、ニーズをより十分に満たしていくというのが、「必要原理」の

一つの具体的な実現方法になります。

三つ目は、医療・介護・保育等のサービスの利用者負担です。これも先ほどから申し上げているとおりで、無償が理想です。無償が無理なら非常に低い額の負担をお願いするか、昔の医療でそうだったように、サービスの利用量とは関係なく、例えば月額で一定額——ある種の利用料を払うということも、サービスを買わせるものではなくするための一つの手であります。

私がきょうお伝えしたいことは、井手さんもお話していますけれど、特に生活保護制度をある種の切り口にして、「必要原理」に基づいて社会保障を改革していくということをとらえると、**図表9**のようになります。この図の左側が、現行の生活保護の給付の組み立てになります。生活扶助という基本の給付があり、それにプラスして、例えば教育や職業訓練を受けるときには、そのコストが扶助として出ます。あるいは、介護、出産、病院にかかれば、通院等のコストも含めて勘案されて、扶助が出ます。あとは、住宅扶助も出ます。基本的に無償になっています。

逆に現在は、生活保護を利用しない人たちに対しては、例えば住宅手当も賃金に付随するものしかありません。公的な普遍的なものもありません。医療については、医療費の自己負担があります。教育についても自己負担が当然あります。

もし、**図表9**の右側のように「必要原理」の考え方で、所得制限が緩い、若しくは無い住宅手当をつくっていく、医療や介護を無償化する、教育も無償化するというようにしていけば、基本的に生活保護給付のうちの図の左側の部分というのは、大体必要なくなります。それが何を意味するかといいますと、生活保護制度というものは、最低の所得水準を保障

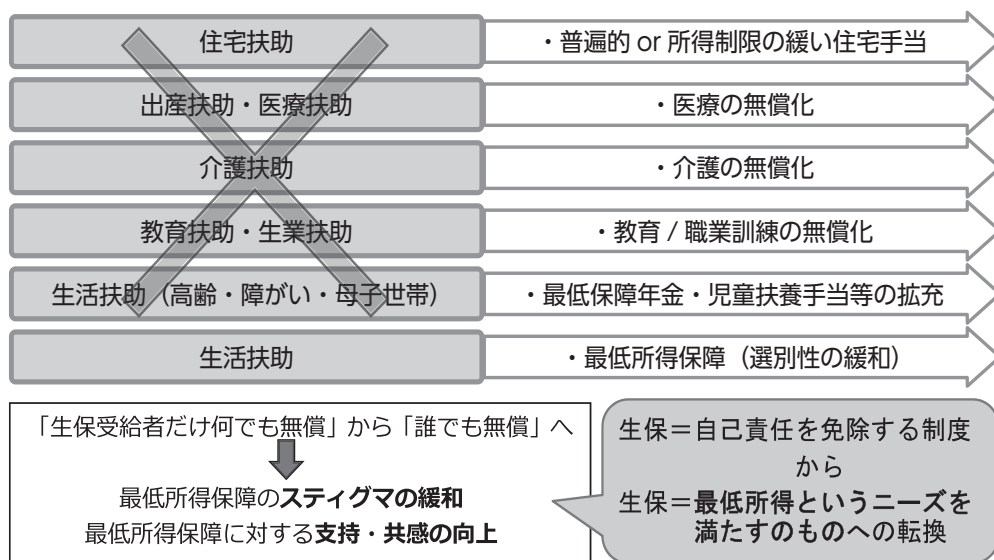
するためのシンプルな給付になり、医療や介護や教育というのは、生活保護利用者だけでなく、だれにとっても無償になるわけです。

これによって、「生活保護を受けさえすれば、何か楽でいいよね」みたいな、ある種の生活保護受給者に対する偏見、またはバッシングというものも、かなりなくなるはずです。本当に人間が人間的な生活を確保するために必要な、基礎的なサービスについて負担を求めない社会にしていけば、それでも生活保護を受けなければいけないというのは、よほどの理由があるのだろうと人々の見方が変わってくると思います。

例えば、就労できないケースを考えてみます。「障害」の問題があったり、精神的に難しかったり、いろいろ深刻な問題があるから、生活保護を受給しているのだろうというように、人々の理解が変わっていく可能性が高いわけです。そうしますと、生活保護という最低生活保障についても、ある種の国民的な支持が得られていくと思います。つまり、すべての人を支えるという発想で施策を進めていくと、本当に社会の底辺で一番つらい人たちも支えられていくということです。

もちろん、こういう形で政策を組み直せば、何でもオール・オクレーというわけではありません。私が申し上げるような「必要原理」に基づく改革というのは、十分条件ではないけれど必要条件であるということです。つまり、すべての人のニー

図表9 必要原理は生活保護の性格を根本から変える



ズを満たしていくという方向で社会保障を変えていかなければ、例えば最低賃金を引き上げるだけでも、例えば長時間労働を是正したりするだけでも、例えば最も苦しい生活保護制度だけを充実させても、結局、根本的な問題というのは解消されないということ。それを強調しておきたいと思います。

■不公平税制の是正と社会保険料の不正にメス

負担に関しては、本当にいろいろな議論があります。ここで確認したいのは、まともに計算すれば、23兆円程度の新規の財源が、ここ10年ぐらいで必要になります。これは、今の社会保障抑制路線を維持すればそうでもありませんが、もし本当に私たちが、誰もが人間らしく生きられる社会を目指していくとすれば、これぐらいの財源を少しずつ生み出していくことが絶対に必要になります。

23兆円というと、消費税1%で4兆円程度ですので、消費税率でいうと5~6%の引き上げということになります。「ここから、また5~6%引き上げるのかよ」という話になりますが、消費税を増税すればいいという話でもありません。私は消費税を否定しませんが、消費税に頼ればいいという財務省的な考え方というのも、明らかに間違っていると考えています。

もう一つ申し上げますと、この23兆円というのは、現在の日本のGDPを分母にすれば4.2%程度です。GDP比4.2%と見ると、何となく大したことがないような気がしませんか？ 中福祉・中負担国家を目指すということぐらいの話です。

まず、日本の税制そのものが、実は非常に不公平税制となっています。そこを直すという課題も別途、絶対にあります。ここは、井手さんの議論をよく勉強なさっている方むけに申し上げますと、井手さんと比べても私のほうが、この直接税——所得課税とか資産課税の公平性の問題を重視していると思います。

特に社会保険料の問題というのは無視できなく

て、社会保険料の逆進性については消費税どころではありません。その社会保険料が、最初にごらんいただいたように、どんどん着実にふえているわけで、これはもう負担が不公平になって当たり前だと思います。ここにメスを入れることが必要で、具体的には、税財源をもっと大胆に投入して、保険料に頼る割合を落としていくか、介護保険については、思い切って税方式にするという可能性も、長期的には視野に入れていいとは思っています。

よく、「消費税を増税するな」と言うときに、「大企業とか、金持ちからとればいい」という議論があります。もし本当に、きちんとこの世の中を変えていくつもりがあるなら、富裕層ねらい撃ち・大企業ねらい撃ちの税制に変えることによって獲得できる財源では、到底足りません。実は、「世の中の所得税や法人税、すなわち富裕層や大企業への重税によって負担を強めれば、それだけで財源はOKなんだ」というたぐいの議論では、特に法人課税については非現実的なまでの増税が前提となっています。つまり、法人税率を20%~30%に上げたければ上げられますけれど、本当にそんなことをしたら、日本から企業がなくなってしまう。税率の引き上げについては、程度があって、慎重に考えなければいけません。

まあ普通に、現実的に考えれば、先ほど例示させていただいた20何兆円という財源は、到底出てきません。つまり、消費税を排除するということは、現実的に無理で、普通にシュミレーションすれば、そういう結論になります。

■地方政府への信頼性の欠如と地方自治への無関心

最後に、地方財政の話がテーマだということを、今思い出しました（笑）。

対人社会サービスや、いろいろな福祉サービスの担い手は地方自治体であり、地方自治体が人々と政府との接点を持ち、かつ地域社会でさまざまな主体と共同しながら、どう具体的な施策を展開していけるかが問われています…というのは、当

然のことです。今こそ自治の真価が問われているわけです。

おもしろいデータがありますので、御紹介したいと思います。『Fitzgerald and Wolak』という、最近（2016年）の研究なのですが、**図表10**に示しました。人々が持っているそれぞれの属性によって、地方政府を信頼する確率が何%になるかを求めたものです。図の一番上を見ていただくと、ある人が市民組織に所属していないと、地方政府を信頼する確率というのは53%だそうです。一番下を見ると、経済状況の改善を予期している人の、地方政府を信頼する確率は62%だそうです。

ちなみに、ヨーロッパの20数カ国のデータを使ったモデル分析で、この結果を出しています。残念ながら日本は入っていませんが、日本に対する示唆も非常に大きいと思います。何に注目すべきかといいますと、まず地方政府の公共サービスに不満をいだく人が地方政府を信頼しないのは、ある意味当然です。公共サービスに満足している人は、地方政府を強く信頼する可能性が高く、その差は53%もあります。この数値は直観的に言っても、当たり前ですね。

一方で、都市部の自治体では、役場・役所との距離感がありますが、逆に農村部であれば、役場の職員と住民の皆さんが、言ってみれば同じ集落の仲間だったり、お互いに顔見知りだったりします。ヨーロッパでも、この点に関しては地方政府を信頼する確率を大きく左右しており、12%違います。それらとあわせて、実は住民が市民組織に所属しているか・していないかで、地方政府を信頼する確率は22%も変わってくるというのが、この研究のおもしろいところです。

もう一つは、社会からの排除感を抱いているか・いないか——つまり、近隣・御近所さんとのつき合いがなかったり、あるいは職を失って職場での人間関係にもつながっていないケースです。要は、

図表10 何が地方政府への信頼を生み出すか

No	項 目	地方政府を信頼する確率	差 (%ポイント)
1	市民組織に 所属していない	53%	+22
	〃 所属している	<u>75%</u>	
2	社会からの排除感を 抱いている	42%	+15
	〃 抱いていない	57%	
3	都市部に居住	47%	+12
	農村部に居住	59%	
4	地方公共サービスに 不満	19%	+53
	〃 非常に満足	<u>72%</u>	
5	経済状況の 悪化を予期している	47%	+15
	〃 改善を予期している	62%	

出所) Fitzgerald and Wolak (2016)

受益感 + 社会参加・社会的包摂 ➡ 地方政府への信頼

疎外感を深めている場合と、そうでない場合でも、地方政府を信頼しない差が15%も出てきているということなのです。「地方自治体の公共サービスが、住民にどれくらい受益感を与えているか」というのはもちろんのことですが、住民の皆さんがどれだけ社会に参加できているか、あるいは職場や地域において、自分が人とつながっているという「つながり感・包摂感」みたいなものが、実は地方政府への信頼を左右しています。

そのようなことを踏まえると、いろいろな新しい課題が出てきている中で、住民との共同ですとか、「我が事・丸ごと」みたいな——私は、あれは危険な話だと思っていますが——つまり、さまざまな住民の皆さんが共通に抱えている、直面する可能性のあるニーズを満たすために、個人や家族をきちんと地域社会につないでいく、あるいは、自治体がいろんな主体と共同して、地域を地道につくる試みというのが、今まさに自治体の主要課題になりつつあります。

他方では、国からの集権的な傾向が様々な面で強まっています。いわゆるKPI（企業目標達成のための主要業績評価指標）ですとか、見える化して地方自治体同士を比較したり、あるいはトップランナー方式で地方交付税を削っていくとか、いろんな集権的な傾向も見えています。結果として、住民と向き合っているような課題にともに取り組んでいかなければいけないときに、住民より国に対する説明責任を、地方自治体が問われる度合いが

強まりつつあり、そのための書類作成等に、職員の皆さんが忙殺されるという状況にもなっています。

問題提起させていただきたいのは、日本の場合——90年代以降の分権改革の過程でも、我々の反省点として出てきたことだと思うのですが——国民もしくは各地域の住民の、地方自治というものに対する関心が薄すぎることです。これは、地方自治体が行う様々な行政サービスからの受益感がないということ。あとは、地域の政治なり政策というものが、「自分たちの声を反映して決められている」「自分たちで決めることができている」というような実感が非常に薄いことが背景としてあると思います。そうであれば、国が自治体に対する集権的な管理を強めていったとしても、残念ながら世論は何も反対しません。私たちはそこから、改めて問い直していかないといけないと思います。

以上のお話を踏まえて、指摘できる課題について、最後に触れていきます。

一つ目は、住民の生活を支え、かつサービスを直接担う、地方自治体に対する国の財源保障責任というのを、改めてきっちりとしていかなければいけないということです。

二つ目は、それぞれの地方自治体が住民と向き合って進めていかななくてはいけない、自主財源の拡充です。これは税率決定権や課税自主権の行使について、より積極的に考えていくべきではないだろうかということです。「必要なサービスを行

うために、住民に負担をお願いする」という——住民と向き合った、住民自身のもとでの政策決定というところに、首長や議会や、あるいは自治体の職員が、どれだけ勇気をもって踏み込んでいくかという問題です。加えて、全国一律の全国的制度として、住民税の標準税率のさらなる引き上げ、地方消費税の拡充も、重要だと思います。

三つ目は、「定型的・縦割りサービスから不定形・領域横断サービスへ」地方自治体の行政サービスを改革することです。言い古されていることではありますが、やはり改めて考えないといけません。生活困窮者支援、子ども・子育てなど、今は非常に形の定まらないというのが多くの行政サービスにあてはまります。努力次第、アイデア次第で、いろいろな形で展開しうる自治体の事務というものがあり、縦割りを越えた連携のもとで進めないと、うまくいかないことがふえています。そこで基礎自治体が、総合行政主体としての真価を発揮できるかというのが、いよいよ問われているということだと思います。

四つ目は、住民自治の実質化への努力です。私たちが国に対して地方財政の要求を出すときにも、住民自治があってこそ可能なわけです。住民自治がなければ、団体自治に意味はありません。そういう意味で、合併後の住民自治機能の低下に対して、地域内分権で対抗していく必要があります。現場からニーズをくみ取るソーシャルワーカーや学校の先生たちなどが、本当に現場で感じられるさまざまな住民の変化・社会の変化という

ものを、きちんとトップまでくみあげる仕組みを構築できるかどうかということが、今後の自治体の能力を大きく左右するのではないかと思います。

あとは「参加と熟議」という行為を政策決定プロセスに埋め込むことによって、地域で自治体が、新しい地域社会を目指すための主体として、どれだけ頑張れるかが問われています。



■「連帯税」で共通のニーズを満たしていく

時間がないのですが、最後に「自治体間連帯に基づく財源調達の構想」についてお話をします。特に地方財政に着目したときに、今回、自治労の「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書」^{※2}の最大の特色がここになります。「自治体間の水平的連帯によって、新たな財源を調達していくべきではないか」という考え方を提言しました。これについて、最低限の御説明をしたいと思っています。

プロジェクトの報告書を読まれた方は、そんなに多くはないと思います。報告書の全文がWebに載っていますので、ぜひごらんいただきたいと思います。この中に、「連帯税」という名称で、「自治体の水平的連帯のもとで新たな財源を生み出し、その財源で人々の共通のニーズを（先ほど申し上げた、必用原理の考え方に基づいて）満たしていく」というアイデアを出しております。

簡単に、その“肝”だけを見ていきます。まず、現状認識です。地方交付税の拡充などによる国の財政責任のみを求めても、もう現状の厳しい地方財政事情というのは、どうにもならないのではないかと思います。つまり、経済成長は前提になりにくい状況の中で、地方財源保障というものの充実を求めているだけでは、地方自治体が未来を切り開けないのではないかという危機感から、この「連帯税」という新たな仕組みの提案が出てきたのです。それは何かといいますと、「自治体のイ

ニシアティブにより、税財源の総量を増大させる仕組みとして連帯税というをつくる」ということなのです。

細かい制度設計は、あとで関心のある方にはごらんいただきたいのですが、要は自治体が財源を出し合って配りなおすという、水平的財政調整の一種です。報告書では一応、「都道府県の個人住民税の所得割の税率を一斉に引き上げたり、あるいは地方消費税の税率を引き上げたりということ、自治体のイニシアティブで行っていき、それで財源を出し合って、国の財源保障とか国が決める税源移譲などを待たずに、自治体自身で新しい財源を生み出していく」という、ある種、ラディカルな構想であります。細かい制度設計については、なるべくわかりやすい言葉で説明を入れております。

多少、しり切れトンボの感もありますが、時間となりましたので、私のお話は終わりにさせていただきます。ありがとうございました。

（講演録は事務局の責任でまとめたものです）

※1 ラストベルト(rust belt)《rustは、金属のさびの意》米国中西部から北東部に位置する、鉄鋼や石炭、自動車などの主要産業が衰退した工業地帯の称。（出所：デジタル大辞泉）

※2 自治労「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書」2017年12月
(<http://www.jichiro.gr.jp/wp-content/themes/jichiro/pdf/finance.pdf>)2018年7月24日アクセス

講師紹介

たか はし まさ ゆき
高 端 正 幸

埼玉大学 大学院人文社会科学研究科 准教授

＜現職＞埼玉大学 大学院人文社会科学研究科 准教授

＜略歴＞1974年生。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士（経済学）。聖学院大学講師・准教授、新潟県立大学准教授等を経て、2015年より現職。東京都税制調査会委員、日本地方財政学会理事、日本自治学会理事。主著に『復興と日本財政の針路』（岩波書店、2012年）、『地方財政を学ぶ』（共著、有斐閣、2017年）、『福祉財政』（共編著、ミネルヴァ書房、近刊）など