

政策分析インタビュー

国・地方を通じた経済財政
改革への課題

慶應義塾大学経済学部教授

井手 英策

先般、経済財政諮問会議では、国・地方を通じた経済・財政再生を進めるためのアクション・プログラムを決定しました。同プログラムでは、特に基礎自治体レベルでの行政サービスの需要・供給構造の「見える化」と改革が強調されています。今回のインタビューでは、地方財政運営を中心として精力的にメッセージを発信している井手英策先生に、ご意見をいただきました。

財政健全化が財政運営の目的ではない

— 政府では、経済財政諮問会議が中心となって、2000年代以降財政健全化に取り組んできました。その取り組みやメッセージの出し方等について、どのようにお考えですか。

○財政学の教科書を読むと、財政とは「公共の経済」だと説明されています。経済全体ではなく、人間の「共同行為としての経済」の一部をなすものなのです。財政健全化は財政の目的ではありません。財政は生活をよくするためのもので、財政健全化がどのように生活を豊かにするのか議論されねばなりません。僕は、財政の収支よりも、人びとのニーズをいかに満たして国民の厚生を引き上げるか、また受益の強化を通じて、租税抵抗をどう和らげるかを考えるべきだと思います。僕の考えの根底には、シュンペーターやポランニーの議論があります。経済とはむしろ歴史的には非経済的なものです。つまり、経済とは人間の物質的欲望を満たす「あらゆる手段」



と広く定義されるべきなのです。物質的欲望を満たすためには様々な方法があります。一つはお互いの持っているものを交換すること。もう一つは田植えをみんなでやるとか屋根の張替えをやるといった形でお互いが助け合う互酬。また、困っている人がいた時に物資を分け与えるといった再分配という方法もあります。互酬も再分配も、現在では、「非経済的」だと考えられますが、すべて物質的欲望を満たす手段であり、なにも交換だけが経済ではありません。しかし、交換＝市場という発想が強く、経済効率性ばかりに関心が寄せられます。今回の経済財政一体改革になぜ至ったかに関し、財政一辺倒の議論を行うのではなく、経済状況に応じて柔軟に対応していくことを目的としているために「経済財政」という名前が一緒に入っているということなのだ、とは理解できました。ただ、「経済財政諮問会議」という名前はやはり象徴的で、この会議では、経済的効率性と財政緊縮を求める議論が中心で、限定的な議論となっているという印象を持ちます。経済や財政を考える場合、いわゆる市場での経済的効率性だけではなく、社会的効率性や民主的効率性、租税抵抗の

緩和という意味では、政治的効率性も捨象すべきではないと考えます。

— 社会保障・税一体改革の完遂については、どのようにお考えですか。これもある意味、社会保障財政の収支尻を合わせることが目的ではありませんが、社会保険から社会支援へのシフトの重要性を指摘する議論もあります。

○もちろん、僕も財政を健全化すべきだと考えていますし、社会保障について議論を行うことも必要です。ただ、その根っこの問題がある。社会保障という言葉は、ビスマルク型の「社会」保険と大恐慌期に求められた経済「保障」からなっています。日本では、勤労することが義務で、政府に頼らず、自分で貯蓄をして、将来に備えることが前提です。私は日本の福祉国家は「勤労国家」だと言っています。勤労して退職した尊敬すべき高齢者には「報酬」として年金や医療を手当てし、働いて所得を得ることができない人については、「施し」として経済保障を充てるという建付けです。日本では、高齢者の報酬と、働けない人の救済＝経済保障が強調されすぎ、生存保障を超えた生活保障という考えが弱い。そのため、現役世代向けの保育や教育といった現物給付が十分行われていません。社会保障の収支尻を合わせると言っても、社会保障に偏りが大きく、一部の世代のニーズが放置されています。

社会保障と財政健全化に関するものとしては、

社会保障・税一体改革の方法は、大変重要で評価されてよいスキームだったと思います。というのは、社会保障のニーズを充実させるためにいくらお金がかかるかを考えるという受益と負担の議論を行い、財政ニーズを満たすために増税をするという説明を行っているからです。今後も社会保障と税の関係を考える、この方法しかないでしょう。しかし、初年度の税込の5兆円増のうち、10分の1の5,000億円しか受益に当たっていないため、国民からは負担感しか出てこなかったのが致命的な間違いでした。公共サービスの充実といった実態的な受益や、失業や障害に直面した際に公的な助けがあることを経験する人が増えれば、増税のメリットが浮かびあがったと思います。たとえばスウェーデンでは、減税が提案されましたが、公共サービスの質が落ちるからということで、国民の反対を受けて撤回されました。スウェーデン人がえらいとか、愛国心があるというわけではなく、受益があるから負担もするという話です。

経済・財政再生アクション・プログラムとその成果指標について

— 経済・財政再生アクション・プログラムでは、改革項目毎に成果指標を設定して、丁寧にPDCAを回していくこと、「見える化」により国民への理解・納得感を広げること、また、「ワイズ・スペンディング」により政策効果が高い必要な



歳出への重点化を進めることを柱として、これから2020年度のPB黒字化に向けて取組を進めていくこととしています。

○政策の効果を検証すること、また経年変化等を考えることは重要です。これらの考え方をとることにより、大きく認識が変わる端緒になると思います。ただ、評価を行う際の数字の解釈はイデオロギーによるものとならないよう、注意が必要です。たとえば、体を健康にするために支出を行うのであり、財政健全化を目指し、医療に対する財政支出を減らすためにみなさんを健康するわけではありません。

また、このアクション・プログラムの「制度・地方行財政分野」の中に、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるものを基準財政需要額の算定に反映するという「トップランナー方式」という制度が掲げられていますが、これは交付税制度の理念の転換となっています。そもそも交付税とは、財源保障とともに地方全体の財政調整をおこなう仕組みですが、前提にあるのは成長です。この仕組みは国が成長期にある時にできたモデルで、地方から都市への人口流出を受けて地方での税収が十分とならない場合に、各地方で最低限のサービスを行うための財源として配分するという垂直的配分の考え方が前提にあります。今後は、人口縮減期となり、成長率はかつてより落ちていく状況となります。



パイが増えない中ではどう地域間の再分配をするのかということになり、今回のようなトップランナー方式のようなロジックが必要になったのだと思います。

ただ、もっと丁寧な議論が欲しい。まず、制度の前提が変わったことを理解すべきで、今後は、基本的にナショナルミニマム、行政水準をならずという交付税と、生活の底上げのために自治体が主体的に財源を模索するドイツの共同税のようなイメージのものを考えなくてはならないでしょう。何が本当のナショナルミニマムなのかという水準は主観的なものとなりますが、国の責任でやることは国の責任でやって保障していきつつも、全体を底上げするという目的のためにはトップランナー方式などの目眩ましではなく、地方が痛みを分かち合う仕組みを考えていくべきです。

私は国が施策を行うことで自治体の政策を誘導すべきではなく、自治体が行う政策は自治体の判断で決めるべきだと考えています。交付金を出しても使い切れないところも出ている。もし住民が過剰な財源措置は不要だといえば、それに委ねるべきであり、これが民主主義だと考えます。英語では自治には、セルフガバメント、オートノミー（自律性）という2つの言葉があり、住民自治の考えはオートノミーの考えです。「自律」はとても大事な概念です。分権論議も、今回の改革も、残念ながら地域の人々が自分たちで決めるという、自律に関する発想がないのです。

— 自助、共助、公助という概念についてはどのようにお考えですか。

○大平内閣時代の77年に日本型福祉社会論から出てきた概念を40年近く使い続けているということになります。「自助」というのは経済的に自分自身で生きていけることを示し、共助というのはコミュニティが存在していることを示しています。当時は、自助や共助が成り立ち得る前提条件が弱まり、公共事業を通じて経済成長させ、自助の機能を高め、コミュニティの機能をイデオロギー的に強化して共助の役割を強化してきました。ところが、90年代の半ばから一貫して所得が落ち続け、共稼ぎが多くなった

のに平均所得は2割近く所得が落ちてしまい、「自助」が成り立たない状況となりました。また、統計的にもコミュニティの親密度は低下の一途をたどっていて、助け合いはすでに現実性がなく「共助」も弛緩しています。たとえば、女性が活躍する社会を考えてみましょう。かつては福祉国家の重要な機能を専業主婦が果たしてきましたが、この専業主婦が家庭から出ていくと、自助ないし共助の仕組みは失われ、間違いなく公助が大きくなっていくはずですが、しかし、公助＝財政支出を制限するのであれば、自助と共助で耐えられないような状況なのに、耐えることを強いることになります。自助や共助の本来の意味を考えて検討すべきところ、おざなりにされている印象があります。

経済成長と財政の健全化をすすめるために必要なこと

— アクション・プログラムを推進するという観点も含めて、政策研究が重要だと考えています。そのため、学界とも交流し、具体的な取り組みを進めていくことが重要だと思われま

す。

○私は財政問題を考える際には、「社会科学」という総合的な出発点に立つべきだと考えています。もちろん、経済学の枠組みにおける効率性で財政を見ることにも意味はあると思います。しかし、繰り返しになりますが、社会的、政治的、民主主義的効率性も重要で、その点からも、社会科学という視点はもっと尊重されていいと思います。人間はそもそも総合的な生き物であって、その人間が作る社会は果てなく総合的なはずですが、経済学的な効率性を追求することで説明できる部分もあるでしょうが、財政再建ひとつをとっても、それでは説明できない部分がほとんどだということを意識しながら議論を進めていくべきでしょう。その際、財政を突破口にしながら、この社会をもっといろいろな角度から考える勉強会のようなものがあるとよいのではないのでしょうか。私もいま、私の専門領域とは異なる人たちと会話し、社会を多角的・多面的に捉え、財政を見つめなおす取り組みを進めています。



将来を展望する場合、たとえばオリンピック後の日本を構想するにあたっては、様々な選択肢のもとで議論できる状況が必要でしょう。もちろん、財務省などが提示している歳出削減型の財政健全化を考える方法があっ

ていい。同時に、それ以外の財政再建モデルも選択肢として示していかななくてはならないのではないのでしょうか。政治家は国民を代表するもので、国家を代表するものではないと思います。5年後、10年後の社会を構想しようとする人たちはたくさんいますし、国民の議論の材料もたくさんある。好き嫌いはあるでしょうが、様々な人たちとディスカッションする場を設けなければ、財政の前に、社会の持続可能性が失われると思います。

— 本日は、貴重なお話をいただきました。ありがとうございました。

(聞き手：内閣府政策統括官(经济社会システム担当) 付参事官(総括担当) 野村裕)

(本インタビューは、平成28年1月28日(木)に行いました。)

なお、インタビューのより詳しい内容は、以下のページからご覧いただけます。

http://www.esri.go.jp/jp/seisaku_interview/seisaku_interview2012.html