

いまこそ地方に財源を —縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か—

日本は「働かざる者食うべからず」の自己責任の社会であり、将来の不安に自己責任で備えよという社会を構築した。しかし、世帯収入は近年大きく減少し、貯蓄率も低下傾向を示している。従来の自己責任社会の維持は不可能となったことから、人間が生きていくための共通ニーズを地方自治体がどのように満たしていくのかが問われている。

我々は、公と私を対立するものと捉え、官から民へ、公から私への流れを進めてきたが、公・共・私のベストミックスを自治体が模索する時代が変わっていくことが予想される。そこで、人々に共通するニーズのうち、かなりの自治体で実施しているものについて「コモンニーズ」についてのリストを作成し、みんなで増税して賄う仕組みである「地方連帯税」について提案する。自ら汗をかく姿勢を示すことで国の財源保障責任への主張の正当性が強まることになり、自治体は今後そのような訴えを展開していくべきではないだろうか。

慶應義塾大学経済学部教授
井手 英策

はじめに

(1) 「働かざるもの食うべからず」

日本国憲法の政府側の草案を議論した松本丞治委員会で、非常に興味深い発言があった。それは、「働カザルモノハ食フベカラズ式ノ考ヘデアリ、従ツテ働キタル者ハ生存権ヲ保障セラレネバナラヌト云フ考ヘデアル」というものである。憲法の25条は生存権を規定している。この規定によって、健康で文化的な最低限度の生活が保障されている。同時に、憲法27条に勤労の義務が定められている。私の知る限り、先進国で勤労が義務とされている国は日本と韓国ぐらいしかない。この国では勤労は義務である。そして、勤労の義務と生存権はセットで考えられている。つまり、勤労の義務を果たした立派な日本人の命は保障する。他方で、勤労の義務を果たさないような人間の命は保障しなくていいという議論である。「働かざるもの」とは、本来は貴族を指す。しかしながら、私たち日本人は、「働かざるもの」を貴族ではなく、「働けるくせに働かない、職さえ持てず、勤労の義務を果たさない不屈きな人間」というような意味で使う。これが日本社会の根底にあるイデオロギーである。

(2) 現役世代は「自己責任」

日本は、政府支出における高齢者向けの支出と現役世代向けの支出のギャップが、OECD35か国中、トルコに次いで大きい。つまり、「働かざるもの食うべからず」、自己責任の社会である。「現役世代は働け、勤労せよ、蓄えろ。そして、将来の不安に自己責任で備えよ」という社会をつくってきたわけである。イデオロギーが見事に財政にも表れている。子育てや大学の資金、老後や病気の備え、家を買うときの備えを全部貯金で賄っていると思う。政府は私たちを助けてくれない。「自己責任でお金を貯めなさい」という社会である。

1 社会の変化

(1) 世帯収入の変化

日本の可処分所得が最も多かった1997年と2014年の世帯収入を比較すると、400万円以上の世帯の割合は富裕層も含めて減少している。世帯収入は、共働き世帯が増えたにもかかわらず、この約20年で2割近く下がっている。勤労者世帯に限定しても14%低下している。その結果、世帯収入300万円未満が全体の33%、世帯収入400万円未満が全体の47%を占める社会になっている。仮に世帯収入を400万円として、ここから税金を引くと、手取りで世帯収入が330～340万円になる。その金額で2、3人子どもを産み育て、学校に行かせ、家を買って、老後に備えることができるだろうか。どだい無理な話である。少子高齢化になるのは当たり前である。答えは簡単、我々は貧乏になったのである。

(2) 貯蓄率の変化

金融広報中央委員会が、運用または将来の備えのための貯金があるかを調査している。その結果、2人以上世帯の3割、単身世帯の5割以上が貯蓄ゼロということが判明した。貯金ができないと、人間らしい暮らしが送れない社会、子育ても教育も老後も病気も医療も何もかもが、貯金がないと心配な社会であるはずが、既に自己責任ではやっていけなくなっているということである。

勤労し、儉約し、そして貯蓄する。そして、自己責任で将来の不安をなくしていく、これがこれまでの日本社会の大前提だった。指導者である市長さん方に問いたいのは、この社会をこれまでどおり、これからも続けていくのかということである。この研究会は「ネクストステージ」とされている。この社会のあり方を維持するのか、しないのかをはっきり議論したいと思う。質問と答えは簡単である。「経済成長を前提にした自己責任社会は維持可能か」というのが問いである。そして、答えは「無理だ」ということである。

(3) 自己責任社会の黄昏

高度経済成長期の平均実質成長率は9.3%であった。オイルショックからバブル景気までの平均実質成長率は4.3%に減った。そして、昨今、「戦後2番目の景気拡大」といわれているが、1991～2016年度は平均0.9%しか成長していない。つまり、毎年9.3%実質所得が増える前提だった社会、そして、自己責任で蓄えて将来不安に備える社会だったのが、平均実質成長率0.9%の中、自己責任という社会になっている。

(4) 「経済の時代」の終焉

経済を成長させ、所得と貯蓄を増やし、将来不安を払拭するという選択肢は、国民には非常にチャーミングに映ると思う。ただ、残念ながら、それはもう無理である。

そして同時に、私たちが直面しているのは、日本史上4度目の人口減少社会である。ただ、過去3回と今回では、決定的な違いがある。それは、様々な必要をお金で満たせる時代になっていることである。

2 3つのニーズ

では、お金で満たす「必要」とは何か。一つ目は、私たちが生きていくために必要な、共通ニーズである。病気にならない人はいない。赤ん坊のときに放ったらかしにされて死なない人もいない。介護も障害者福祉も、一生必要ないと断言できる人はいない。人間であれば誰もが共通して必要となるニーズがある。

二つ目は、個別ニーズである。例えば、私が今日ここに来るのに、地下鉄で来るのか、バスで来るのか、タクシーで来るのかというのは僕の個別のニーズで、皆さんには共通のニーズではない。

三つ目は、顕示的消費である。ヴェブレンのいう顕示的欲求、顕示的消費は、要するに見せびらかしのための消費である。

共通ニーズ、個別ニーズ、顕示的消費、これらのすべてをお金（貨幣）で満たすのが「経済の時代」である。経済が人間の生き方のすべてを決める時代ということである。

しかしながら、人口減少は日本だけのことではない。国連の推計によると、アジアやアフリカも含め、21世紀の終わりには、人口成長率がほぼゼロになるといわれているように、歴史的な縮減の世紀がやってくる。経済、GDPが伸びず、人口が減少する社会で、何もかも貨幣で満たしていくことが本当に可能なのか。満たせるとしても、共通ニーズ、個別ニーズ、顕示的消費のどこにウエートを置いて人々はニーズを満たしていくのか。それが問われるようになっていくと思う。

まず、顕示的消費は抑えられていくだろう。高級ブランドの衣服を着ていた若者が、ファストファッションで満足している。CDを買っていた若者がYouTubeで音楽を聴いて満足している。見せびらかすということはしない。GDPも伸ばさない。しかし、暮らしの水準は維持する。

次に、個別ニーズについても、タクシーではなくUberを利用したり、ホテルではなくAirbnbを使用したりしている。これらのシェアリングエコノミーと呼ばれる現象はまさに、顕示的消費を抑えながら、個別ニーズを様々な共有や助け合いで満たしていく動きである。これからの世紀は、人々が、社会が成立するために必要な様々なニーズをどう満たしていくかが問われる世紀になると思う。過去の人口減少期においても、必ず共同体と家族のロジックが現れている。なぜならば、助け合わないと生活、生存ができなくなるからである。

私たちがここで考えなければならないことは明確である。人間が生きていくための共通ニーズを地方自治体はどのように満たしていくのか。自己責任に頼っていくのか。それとは異なる何かに置き替えていくのかということが、「ネクストステージ」では問われることになる。

3 生活・生産・保障の場のあり方

(1) 生活・生産・保障の場のあり方

近世においては、生活の場と物をつくる生産の場がほぼ一致していた。この中で共通のニーズを人々は満たし合っていた。そして、これとは違うところに支配の場である城や城下町があった。それに対して、私たちが生きてきた近代では、生活の場と生産の場が分離し、生産の場で稼いだお金の一部を税に回して生活を保障し、残りを貯蓄に回して自己責任で生きていくという組み合わせに変わった。

それでは、これからはどうなるのか。生活の場はどんどん小さくなっていき、生産の場である市場はどんどん大きくなっていく。保障の場、財政の場は痛税感に苦しめられ、な

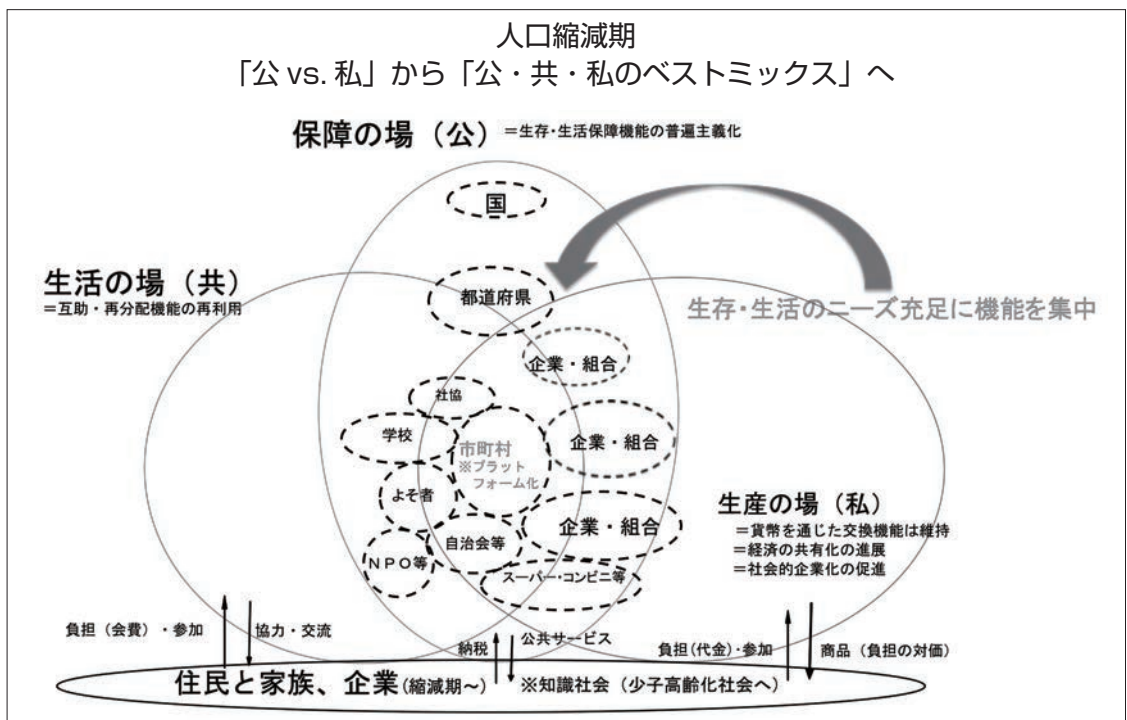
かなか大きくできない。果たして、それでいいのか。違うのではないか。

今後は、もっと生活の場、助け合いの領域を押し広げていかなければならない。また、東京一極集中の流れを止めるということは、生活の場と生産の場が再び近づいていくことも意味している。市場がこれまでのような膨張をもう続けられないことも言うまでもない。

日本社会は、幸か不幸か小さな政府でやってきた。したがって、もっと保障の場、財政の場を大きくすることも可能である。そして、それぞれが交わる場所において、まさに基礎自治体がプラットフォームとなりながら、時には税を使い、時には人々の人間関係を使い、時には企業や組合までもが参画しながら、あの手この手を尽くして、人々の共通のニーズを満たしていくような時代が変わっていくと考える。

我々は、公と私を対立するものと捉え、官から民へ、公から私へということをはたすために繰り返してきた。しかし、公と人々の連帯、助け合いと市場の領域のベストミックスをそれぞれの自治体が多様な形で模索していく時代が変わっていくことになるであろう。

図2-5-1 これからの生活・生産・保障の場のあり方



出典：井手委員講演資料

(2) 「保障の場」の責任：国は生存の保障、地方は生活の保障

ここで一つ問わなければならないのは、財政をどのように作り変えていくべきかということである。

例えば、Aさんに200万円、Bさんに2,000万円の収入があるとする。この時点で収入の格差は10倍ある。地方財政は、応益原則かつ負担分任原則、つまり「痛みを分かち合う」ということが原則である。そこで、貧しいAさんにも豊かなBさんにも同じように、

例えば、一律20%課税する。すると、手取りはAさんが160万円、Bさんが1,600万円になるが、まだ格差は10倍のままである。ここで440万円の税収を全部分配しても構わないが、例に、40万円を政府の借金返済、400万円を地方自治体が200万円分のサービスとしてAさん、Bさんに区別なく提供したらどうなるか。

これは、「自己責任」の感覚では理解しにくい分配方法であるが、地方自治体の原理がもともとモデルとしていたコミュニティや家族の原理から考えれば理解できる。

コミュニティや家族は人間を所得では区別しない。経済的な豊かさを追求するのではなく、一人一人の人間らしい暮らしの条件を整える、それが本来の家族やコミュニティである。したがって、税でも給付でも、その扱いを人によって変えない。その結果、最終的な生活水準はAさんが360万円、Bさんが1,800万円となり、格差は5倍に縮小する。このような社会を目指していくべきではないか。

つまり、薄く広く税をかけ、一方で給付面でも広くみんなに分配するということである。人間を所得では区別しない領域を自治体がつくる。その結果、格差も小さくなる。

痛みを分かち合い、喜びを分かち合う中で、社会全体の所得格差も小さくしていくような新しい領域を自治体がつくっていく。そして、財政だけではなく、地方のプラットフォームとして、様々なコモン（共通）の領域をつくっていくようなコーディネーターとしての役割が、基礎自治体にはさらに求められるようになる。つまり、サービスのプロバイダーではなく、プラットフォームのビルダーに変わっていくという発想である。

4 「コモンニーズ」という新視点と地方連帯税の構想

人々に共通するニーズのうち、ある程度の部分は、既に税や社会保険料で賄われている。しかしながら、医療・介護などを含め、私的に負担している部分も数多く存在する。例えば、乳幼児の医療費助成については、公的な仕組みによって7～8割が保障されているが、残り2～3割は自己負担や自治体の持ち出しになっている。こうした自治体、あるいは住民が自己負担している部分のうち、かなりの自治体で実施しているものについて、みんなを増税して賄う仕組みが「地方連帯税」である。

このような普遍的なニーズ、すなわち「コモンニーズ」についてのリストをつくることを提案したい。ある施策を既に実施している自治体の場合、その施策だけを目的とした増税では、新しいニーズへの対応ではなく、既にあるものに対する増税になってしまう。そこで、「コモンニーズリスト」をつくり、リストの中の別のニーズに財源を流用できるようにしておくのである。

他方で、コミュニティバスやオンデマンド交通など、ある地域では給付が存在しない、あるいは一部の地域でしか実施されていない給付もある。そういった領域についても考えてよいと思う。つまり、多くの自治体が行っているから普遍化しようというものと、ごく一部の地域でしか行っていないが、これがないと本当に困るものの両方について、「地方

連帯税」でニーズを満たしていくのである。

また、地方連帯税を運営するため、何がみんなにとっての「コモンニーズ」であるのかを議論して発掘するための場をつくることも考えられる。これについては、既に自治体の出資により地方公共団体金融機構が存在しており、同じような組織をつくれるはずである。

さらに、地方税法を変えなければならないが、基幹税や地方消費税の税率決定権まで踏み込んで、地方自治体が自ら汗を流すような仕組みも考えられるのではないか。もちろん、すべての自治体が集まって議論するのは難しいため、例えば、都道府県や市区町村の代表が集まり、いったん都道府県レベルで分配し、その後、交付金として市区町村に配っていくという方法がリーズナブルかもしれない。ただし、基礎自治体の役割も含め、自治の観点からどのような立て付けが望ましいかは、議論が必要であろう。

このときに当然出てくる質問は、「地方交付税が削られないか」である。それに対して、3つお答えしたい。

一つ目は、そもそも地方交付税を当てにするだけで、ネクストステージの財政はもつのかということである。地方自ら汗をかくという努力なしに、本当にネクストステージの財政を回していけるのか。二つ目は、あくまでも地方連帯税は、ナショナルスタンダードを超える給付に対応するということである。ナショナルスタンダードについては、従来どおり地方交付税がきちんと財源保障の責任を負うということである。三つ目は、「我々だって汗をかいたのだから、国は財源保障責任だけは必ず守れ」という主張の正当性が強まることである。今後、自治体はそのような訴えを堂々と展開していくべきではないか。

おわりに—「経済の失敗」＝「道徳の失敗」—

グローバル化と同時に、デフレ化が世界的に浸透し、労働分配率が世界的に低下し、中間層が世界的に没落し、そして人口が世界的に減少していく世紀を我々は生きることになる。このような状況の中で、私たちの社会が獣の世になるのか、あるいは人間らしい顔をした社会になるのか、大きな分かれ道であると思う。勤労や儉約、貯蓄といった近世以来の通俗道徳を維持しながら、自己責任の社会を続けていくのか。それともまた、痛みや喜びを分かち合いながら、誰もが安心して生きていける社会を目指すのか。「ネクストステージ」では、その大きな選択が迫られることになる。

