

# 新時代における財政の パラダイムシフト



慶應義塾大学 経済学部 教授  
井手 英策

パンデミック、そしてロシアのウクライナ侵攻による国際秩序の不安定化は、日本社会と同時に私たちの財政のありかたも一変させた。経済危機を克服すべく巨額の財政支出が計上され、多額の現金給付に加えて、2024年6月を目処とした所得減税が議論の俎上にのせられている。

物価高、オイルショックの後遺症である不況、国際収支の赤字の三重苦にイギリスが苦しめられていた1976年のことである。ときの首相J.キャラハンは次のように述べている(Leader's Speech, Blackpool 1976)。

「私たちはかつて、減税と政府支出の拡大によって不況を脱し、雇用を増やせると考えていた。包み隠さずに話そう。そのような選択肢はもはや存在しない。存在したとしても、戦後、そのたびごとに大変なインフレを引き起こし、より高い失業率をもたらすことでしか機能しなかったのだ」

キャラハン以前の時代にあって、インフレとセフトにされたのは財政引き締めだった。ところが、物価高と不況という非常事態のもと、キャラハンは、減税と政府支出の拡大は、政策の選択肢となりえないことを見抜いていた。まさか、50年も後になって物価高と減税を組み合わせる奇妙な政策が議論されるとは、キャラハンは想像すらしなかっただろう。

だが政策のアンビバレンス以上に深刻な問題がある。それは、こうしたその場しのぎの弥縫策は、解決の先送りではない、ということである。なぜなら、こんにちの社会不安は、コロナ危機やウクライナ危機がもたらしたのではなく、日本社会の構造的な危機を背景としているからである。

まず、平成の31年間で起きた変化を追跡しておきたい。日本の一人あたりGDPは平成元年の世界4位から31年の26位へと順位を下げた。また、企業時価

総額トップ50社を見ると日本企業は32社からトヨタ1社へと減少した。共稼ぎ世帯数は約6割増え、専業主婦世帯の2倍超を数えたが、勤労者世帯の実収入のピークは平成9年である。世帯収入300万円未満の世帯は全体の31%、400万円未満は全体の45%を占め、平成元年とほぼ同じ割合になった。ちなみに、平成の終わりには2人以上世帯の3割、単身世帯の5割が「貯蓄なし」と回答している。

別の場所で論じたように、日本の財政は近世以来の通俗道徳を土台としており、勤勉にはたらき、儉約し、蓄えることで、将来不安に備える自己責任社会を作ってきた(井手[2022])。大学教育、医療、介護のいずれもが自己負担を要求され、無償化されている義務教育でさえ、修学旅行費、給食費、学用品費といった個別の負担が現役世代には重くのしかかってくることは周知の通りである。

GDPがドイツに抜かれ、日本経済研究センターの試算では一人当たりのそれも、韓国、台湾に抜かれるとの報道がなされた。では、所得が伸び悩んでも自己責任が問われる社会にあって、弱い立場に置かれた人たち(=「弱者」)は、どう認識されているのか。

2016年に行われた「国際社会調査プログラム」の「政府の役割についての国際比較調査」では、以下の質問を「政府の責任」と考えるか否かを問っている。否定的な見解、すなわち政府の責任とみなさなかつた日本の回答者割合を見てみると、「病人が病院に行けるようにすること」35カ国中1位、「高齢者の生活を支援すること」35カ国中1位、「失業者の暮らしを維持すること」34カ国中2位、「所得格差を是正すること」35カ国中6位、「貧困世帯の大学生への支援」35カ国中1位、「家を持ってない人にそれなりの家を与えること」35カ国中1位といった具合である。

寛容度の低下は財政の再分配機能の弱さにもあらわれている。OECD[2008]によると、低所得層への給

付を通じた格差是正効果、富裕層への課税を通じた格差是正効果は、調査対象21カ国のなかで日本はそれぞれ19位、最下位である。かつては北欧とならんで平等主義国家と呼ばれた日本だったが、平成の終わりには、相対的貧困率は調査対象国のなかで9番目に高くなり、所得格差の大きさを示すジニ係数の大きさも11位となった。コロナショック、ウクライナ侵攻による物価高は、私たちの生活に暗い影を落とした。現金を国民に配るという発想が全面に押し込まれる所以である。だが、経済が衰退し、多数者が自らの生活防衛を優先する状況が当たり前になるなかで、「弱者」の生活難を他人事とみなす「分断社会」はすでにできあがっていた。こうした構造的な閉塞状況に対して、可処分所得をわずかに増やしたところで問題が解消されるはずがない。

では、減税も含めた現金給付とは異なる政策構想はいかにして可能か。そのヒントとして「世界価値観調査」にある「国民みな安心して暮らせるよう国は責任をもつべき」という質問項目を見てみよう。実は、日本の回答者の約8割がこの問いに賛成している。つまり、受益者を低所得層に限定するのではなく、広範囲にわたって生活を保障する「普遍主義」こそが新たな保障基準として求められているわけである。

普遍主義的な給付は現金とサービスの双方で可能である。前者はベーシックインカム(BI)として知られている。だが、私は、現金給付ではなく、サービス給付を普遍化すべきだと考えている。税を財源として、すべての人びとに、教育、医療、介護、子育て、障がい者福祉といったベーシックサービス(BS)を提供する方法である(井手[2018])。

理由は簡単である。ILOが「GDPの2~3割を要する」と警告を飛ばしたBIとは異なり、BSは必要な人しかこれを使用しないため、財源面で現実的な制度設計ができるからである(Cotte=Percy[2020])。現実主義に立脚しつつ、生存、生活上の「必要(ニーズ)」を満たす。病を抱えても、失業しても、長生きしても、子どもをもうけても、貧乏な家庭に生まれても、すべての人たちが人間らしい生活を営める社会をめざす。これがBSの基本理念である。

BIの場合は給付水準が問題となるが、BSの場合、既存の制度を利用し、自己負担をなくすだけですむ。そのかわり、サービス給付の場合、何をもち「ベーシック」とみなすのか、という問いが浮上する。ニーズ理論から言えば、健康、自律、社会参加という絶対的ニーズがその判断基準となる(Gough[2019])。だが、現実の政策では、健康ひとつとっても、医療費を

無償化すべきか、薬剤費の負担はどうするのかといった判断を迫られる。また、無償化に際して、さまざまなサービスの優先順位をどう設定するかも問題である。その意味では、BSは、各党の民主主義的な対話のプロセスを経て合意される点を特徴としている。

もう一点、BSではカバーできない無年金の高齢者、シングルマザー、障がい者など、就労困難層の生存保障も問題となる。日本社会では、「弱者」に対する配慮が政治的に成立しにくい。だからこそ、中間層の生活を保障し、多数者の将来不安をなくすことで、生活扶助、失業給付の拡充、住宅手当の創設等、働けない人たちへの「品位ある最低保障(Decent Minimum)」への合意形成を容易にする。

ここで「保障」という言葉を使っている点に注意してほしい。高収入の共働き世帯であっても、例えば、精神疾患等で一方が職を失えば、年収は激減し、教育費や住宅ローンの支払いが困難になる。公的な保障ではなく、自己負担の領域が大きい日本にあって、職の喪失はとりわけ大きな万人共通のリスクである。品位ある最低保障は、そうした共通リスクへの対応であって、固定化しがちな就労困難層への救済策とは一線を画している。

BSがすべての人たちに保障されれば、救済の領域は縮小する。医療や介護、教育の負担を軽くできれば、その分、生活保護の医療扶助、介護扶助、教育扶助、就学援助が削減される。部分保障から全体保障へ——私は、民主主義を起点として、すべての人びとの生存・生活を保障することで人間の尊厳を守り、社会的連帯の基礎を整えていくべきだと考えている。当然、この「すべての人びと」のなかには「弱者」も含まれる。

民主主義と社会連帯。この方向性を堅持するためには、税による財源確保の議論を避けて通ることはできない。

MMT(現代の貨幣理論)では、巨額の支出を行っても財政は破綻しない、と指摘される。一方で、MMTでも認められるように、長期的な財政出動は物価の上昇を生み、これを抑えるために増税が不可避となる。もし、増税しないとすれば、物価の上昇は実質的な負担増、見えない増税を意味することとなる。現役世代の安易な意思決定が将来世代の負担増をもたらす、彼らの意思決定を阻害する。これは、民主主義の観点からも、世代間連帯の観点からも、およそ許容されえない。

別の角度から見れば、支出増が財政破綻と結びつかない以上、財政をめぐる対話は不要になる。論理的には際限のない給付が可能となるMMTの枠組みで

は、費目の緊要度を論ずる必要はなく、どの税で、誰に、どのくらいの負担を求めるのかも議論しなくてよい。極論すれば、聖人君子にすべてを委ねても、円滑な制度運用が可能だということになる。

民主主義の軽視、これは極めて重要な問題である。MMTの議論の土台には、A・P・ラーナーに代表される機能的財政論の発想がある。ラーナーは言う。「課税の目的は、貨幣を徴収することではけっしてなく、納税者の手許によりすくない貨幣を残すことである」(Lerner[1944])。税の目的を国庫から切り離し、消費の拡大と直接結びつけるこの議論は、財政を経済政策の手段へと意図的に限定した点に特色がある。

だが、これはあまりにも単純な議論である。なぜなら、財政は、読んで字の如く「財」と「政」で成り立っているからである。いまを遡ること70年、財政学者鈴木武雄は、ラーナーの議論は政治を無視した政策論であると断じ、課税の主たる目的は、政府の必要のために貨幣を徴収することにあるのだ、と言い切った(鈴木[1960])。私たちは鈴木という言葉をこう読み替えよう。課税の主たる目的は、私たちすべての必要(ニーズ)を充足するためにある。だからこそ、支出の要・不要を議会で論ずるのであり、公正な負担や受益とのバランスを論じる。だからこそ、社会的な合意、連帯の基礎が整うのだ、と。

議論を進めよう。では、私たちはどの税目を中心に財源を確保すべきなのだろうか。私は消費税を財源の中心に据え、これに所得税の累進性強化、減税の続いた法人課税の回復、金融資産や相続財産への課税強化、一定の所得層で頭打ちとなる社会保険料の改正等を議論すべきだと考えている。

消費税を軸とする理由は何か。消費税はすべての人たちを納税者にすることから、給付を「施し」から「権利」に近づけられる。「弱者」も含めて、納税という道義的責任が果たせるようになれば、社会の一員としての自尊心が育まれる。納税の義務を果たしているからこそ、さまざまなサービスにアクセスする権利も社会的に肯定される。

もう一点は税収調達力である。地方消費税も含めると消費税1%で約2.8兆円の税収があがる。だが、1,237万円超の所得税率を1%あげても1,400億円程度、法人税率を1%あげても5,000億円程度の税収しかあがらない。私は、医療、介護、大学教育、障がい者福祉の自己負担をなくし、義務教育で必要となる給食費、学用品費等は無償化し、さらに保育士や介護士等の給与を引きあげていく提案をしている。「品位ある最低保障」である生活扶助、失業給付の拡充、住宅

手当の創設も必要だ。消費税でいえば、6%強の増税ですむが、所得税なら120%、法人税なら30%以上の引きあげが必要になる。

日本の政治では、しばしば消費税の逆進性が問題視される。だが、税の累進性の強いアメリカでは所得格差が大きく、累進性の弱いスウェーデンでは所得格差は小さい。給付の手厚さが決定的に異なるからだ。

社会的公正は、負担だけでなく、給付とのバランスで決まる。品位ある最低保障では、住宅手当を創設し、全体の2割にあたる低所得層に月額2万円を給付する。仮に消費税を6%あげても、彼らは年に約15万円得をする。そのうえでサービスの無償化が実現し、施しが権利に変わる。消費税がいかに逆進的でも、他の税との組み合わせを考え、税収を生存・生活保障にバランスよく使えば、低所得層の暮らしは劇的に改善される。

世代間の連帯という観点からは、財政健全化も看過できない。フローの財政赤字を解消するにはもう4%程度、社会保障費の自然増への対応を考えれば、さらにもう3~4%の消費税相当額が必要となるかもしれない。ただしそれでも、国民負担率は主要先進国の平均をやや上回る程度である。将来世代の負担軽減、徹底した生存・生活保障、これらを土台に<中負担・高安心>の財政を構築することは民主的対話のひとつの選択肢となってよい。

コロナショック、ウクライナ侵攻を経て、給付の普遍主義化が進み、所得制限を解消する動きが強まった。部分保障から全体保障への転換を訴える私から見れば、好ましい変化ではある。だが、財源論なき普遍主義化は結局のところただのパラマキである。

繰り返そう。日本社会は構造的な危機に直面している。だが危機(crisis, krisis)という言葉は、本来、「決定的に重要な転換点」という意味だった。絶望の予兆ではなく、肯定的未来も含めた大きな変化の前ぶれ、それが危機である。だからこそ、よりよい未来のために財政システムのパラダイムシフトを私は求めたい。

確認しよう。税は搾取ではない。給付と結び付いた税は、負担と同額の受益を手にできるのだから。しかもそれは、自己責任の社会を連帯共助の社会に転換する力を秘めている。給付は景気を良くするための手段ではない。生存・生活の必要を充足するための手段である。議会制民主主義のもと、社会のニーズを特定し、どの税で、誰にどの程度の負担を求めるのかを議論する。ニーズの発掘、責任ある充足によって社会を統合する。これこそが新時代の財政のあるべき姿である。

現在の財政論議では、「物価高対策の放漫財政」「財政危機を回避するための緊縮財政」の二者択一となっている。だが、両者の本源的な「中庸」は「必要充足原理」である。財源論を欠く放漫財政、ニーズを軽視する緊縮財政、いずれも量的な差異でしかなく、財政の本質から乖離している。

受益と負担のバランスを正面から問うことで社会的公正を追求し、安心と痛みを共有した連帯共助の社会を作る。財政論議の向こう側にあるのは、景気の良し悪し、財政収支のバランスではない。私たちの社会の未来、私たちの希望そのものなのである。

## 参考文献

井手英策 [2022] 「社会はなぜ引き裂かれたのか～通俗道徳から見た日本の〈勤労国家〉」『財政社会学とは何か？ 危機の学から分析の学へ』有斐閣。

井手英策 [2018] 『幸福の増税論～財政はだれのために』岩波書店。  
鈴木武雄 [1960] 「財政における政治と経済～フィスカル・ポリシーについて」『財政学の基本問題』千倉書房。

Cotte, A. = Percy, A. [2020] *The Case for Universal Basic Services*, Polity.

Gough, Ian [2019] "Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework," *The Political Quarterly*, Vol.90, No.3.

Lerner, Abba, P. [1944] *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, New York: Macmillan.

OECD [2008] "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries."