

財政再建の道のりに秘策なし 歳出減・税収増の王道あるのみ



一橋大学 国際・公共政策大学院 経済学研究科 教授 佐藤 主光氏

1969年、秋田県秋田市出身。1992年一橋大学経済学部卒業。1998年クイーンズ大学（カナダ）経済学部 Ph.D 取得。2002年一橋大学経済学研究科助教授。2005年一橋大学国際・公共政策研究部助教授。2007年一橋大学経済学研究科、一橋大学国際・公共政策研究部准教授。2009年一橋大学経済学研究科、一橋大学国際・公共政策研究部教授。政府税制調査会専門委員、財務省財政制度等審議会財政分科会臨時委員、内閣府経済財政諮問会議専門調査会委員、内閣府 PFI 推進委員会委員などを歴任。『地方税改革の経済学』（日本経済新聞出版社／2011年）など著書多数。

我が国の財政は政府債務残高1200兆円を超え、GDP対比230%以上となり、世界的にも最悪の財政状況となっている。そのような中、超少子高齢社会に伴う高齢化の進展による社会保障給付費の爆発的な増加の一方で、今後給付を支える生産人口の急激な減少で、社会保障制度の持続可能性が問われている。これに対し、政府は2020年までのプライマリーバランス黒字化目標を目指し、2015・2016骨太方針に基づいて、社会保障費抑制を本丸とした、経済財政の一体改革を進めている。そこで今回は、国立大学法人一橋大学 国際・公共政策大学院 経済学研究科 教授の佐藤主光氏に、我が国の財政や社会保障制度改革のあり方などについて話を聞いた。

■先生のご専門についてお聞かせください。

佐藤 私は経済学者であり、専門分野は財政学です。医療・介護の分野になぜ経済学なのか、びんとこない人もいるかもしれませんが。しかしご存じの通り、国民医療費は40兆円を超え、介護保険給付費も10兆円に迫る中、その多くが税金や社会保険料で賄われているという観点からみて、医療・介護はもはや財政問題になっています。そうなる和我々財政学者も否応なく、医療・介護分野に関心を持たざるをえないのです。

他方で経済学者として見ると、医療や介護は成長可能性のある新しい産業分野でもあります。いかにこの分野の生産性を伸ばしていくかということも、経済学者として考えていくべき課題です。

医療や介護はある意味で、我が国の社会や経済にとって大きなリスクであると同時に、新しい技術や雇用の受け皿という観点から、成長の可能性を秘めている分野でもあるということです。こうした2面があるという点が、我々、経済学者や財政学者が医療や介護の分野に大きな関心を寄せる理由です。

■現在の日本の財政状態について、どのように認識されていますか？

佐藤 日本の財政状況は、およそ500兆円のGDPに対し、国と地方の借金の合計である債務残高はGDPの200%を超えて、さらに増加の一途をたどっています。これは、財政破綻をしたギリシャよりも非常に厳しい数値であり、アメリカはもちろん他の先進諸国に比べても、非常に高い水準です。

このことについて、国債の多くは国内投資家や日本銀行が買っているものなので大丈夫だという人がいます。しかし、日本全体の金融資産額を超えて、国や地方の借金が伸びるとなると、いずれは外国投資家に頼らざるをえない状況となるかもしれませんし、それは財政破綻への大きなリスク要因となります。また国債などを日本銀行が買い続ければ、いずれはインフレというリスクをもたらします。

ならばGDPが伸びればよいという意見もありますが、今後、少子高齢化で労働力が減っていけば、単純に考えてもGDPは小



一橋大学 国際・公共政策大学院 経済学研究科

教授 佐藤 主光氏

さくなるでしょう。技術の進歩や新産業創設などのプラス要因もあると思いますが、今後の日本経済は、かつてのような高い成長率は見込めないでしょう。

■政府債務残高が1200兆円を超えるようになった原因は何でしょうか。

佐藤 元々の原因はバブルの崩壊です。バブル崩壊後、政府は景気対策として公共事業を行い、借金が急激に増えました。その後、この時に増えた赤字を引き締めるタイミングを、日本は失ってしまったのです。

2000年代に小泉構造改革が始まりましたが、そのあたりのタイミングで財政赤字を減らすべきであり、実際に政府はそれに取り組もうとしました。骨太方針2006では、2011年までにプライマリーバランスの黒字化を掲げていましたが、その目論見も1年と持ちませんでしたね。

原因は、小泉構造改革の後に起きた副作用、いわゆる格差の問題が浮上し、歳出の抑制が効かなくなったことです。あの時、社会保障費の自然増を2000億円に抑制しようと目標まで立てていたのですが、これがたいへんな反発を呼び、自民党政権崩壊による政権交代の遠因にもなるわけです。そのあとに、リーマンショックが追い打ちをかけました。

日本の財政再建には聖域があり、近年のそれは社会保障制度なのです。これが、政治家が財政再建を躊躇する大きな理由であり、国民からしても財政再建は大きな痛みを伴いますので反発が極めて強く、財政再建が進まない理由になっていると思います。

■我が国の財政の将来見通しについて、また場合によっては財政破綻も有りうるのでしょうか？

佐藤 2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催は、ちょっとした景気対策にはなるでしょう。しかし、オリンピックの後には例外なく不況が来ますので。その時にどうなるかですね。

オリンピック後も経済成長を支えるような構造転換が起きていれば、成長は続くかもしれません。しかし今のままでは、オリンピック開催で一時的な消費は終わり、再び税収が落ち込んで、財政状況が悪化するでしょう。

奇しくも2020年は、現在政府が掲げている財政再建の目標年であり、この年までに国と地方のプライマリーバランスを黒字化、正確には赤字をなくすことになっています。それまでの世界

情勢の推移はさておき、オリンピックまではある種の猶予期間と考え、その間に構造改革を進めて新産業を創出し、社会保障費も含めた歳出の効率化を進めることができるかどうかでしょうね。これからの3年間を我々がどう過ごすかに、その後の日本の将来がかかっているといっても過言ではありません。

財政破綻については、「今の財政は続けられない」という意味においては、日本はすでに財政破綻の状況にあるといえるでしょう。潜在的には破綻しているのですが、それがデフレによって顕在化していないだけのことです。

■それでは財政破綻の顕在化を回避するには、どうすればよいのでしょうか？

佐藤 秘策はないと思います。最近「ヘリコプターマネー」といって、日銀がお金を配ればいい、もっといえば日銀が国債を全部引き受けてしまえばいいじゃないかと、かつて日銀があまり金融緩和に協力的ではなかったときには、政府通貨を発行するといった議論など、財政健全化のためのさまざまな奇策が言われてきました。

しかし、財政再建の王道は、歳出を減らして税収を延ばすしかないのです。もちろん、経済を成長させることによって、歳出を抑制し税収を延ばすということもあります。しかし、やはり歳出をこれ以上増やさない仕組みを作る。そして税収を拡大させる方法、それは消費税の引き上げも含めてですが、税収を増やす策を図るのが王道なのだとは私は思います。逆に言えば、これらをやらないで、何か秘策でもって財政破綻を回避できるかということ、それはかなり難しいと思いますね。

■アベノミクスについて、どう評価されていますか。

佐藤 アベノミクスは、極めて日本人には受けがいい政策です。なぜかという、まったく異なる経済学的手法が、すべて入っているからです。たとえば、金融緩和はマネタリスト的な発想です。デフレは金融政策の失敗に拠るのもので、実態経済は堅調なことから市場に任せておけば順調に成長する。よって、金融政策を正せばよいという考え方です。2つ目は財政出動で、これは極めて古典的なケインズ経済学です。どちらかと言えば、市場経済には懐疑的です。そして3つ目の構造改革は、私たちが属する標準的な経済学の考え方です。生産を効率化させることが成長につながるということで、それを「成長戦略」と呼んでいます。

このように、アベノミクスは様々な経済学的手法を抱き込んでいますので、極端な話、どれかは当たっているわけです。ですから私のような人間は、最初の2つはどうかと思うけれど、3つ目には賛成します。一方でリフレ派と呼ばれる方々は、最初の2つがきちんとしていればよいというかもしれません。

その上で、600兆円のGDPという目標はなんとか実現できるでしょうが、一方で出生率1.8と介護休業ゼロは難しいでしょう。しかしこの2つは、それにより働き方や社会保障のあり方を変えることを目指しているのであり、そういう意味では正しい目標だと思います。

■日本の社会保障制度の持続可能性について、どのように見ておられますか。

佐藤 社会保障における給付と負担のバランスは、すでに崩壊しているに等しく、いろいろな面で遅きに失しているのが現状です。年金改革も遅れ気味で、ようやくマクロスライドを適用し、給付を抑制するという仕組みを作ろうとしているところです。

次は2025年に向けて、医療や介護について総額を抑制しなければなりません。しかし抑制ばかりを言うと、本来必要な人たちに、そのサービスが提供されなくなるかもしれないという問題があります。

そこで重要なのが、「ニーズの見える化」です。国民医療費は総額40兆円というけれど、どこで、どのように、どんな人に医療が使われているのかは、意外と見えていませんでした。そこで見える化とエビデンスに基づく検証で、ニーズに則した資源配分に繋げる必要性があります。

2つ目は費用対効果で、コストを認識してもらうことです。患者に対して常に最良の医療を提供しようとした結果が、現在の医療費の膨張です。これを一律に抑制しようとする、ニーズに則した医療配分ができなくなるかもしれません。だからこそ現場にもう少し、コスト意識を持ってもらう必要があるのです。

■今後、日本の社会保障政策は、どのように行われていくべきとお考えですか。

佐藤 財政危機が起きた時に、最初に犠牲になるのは社会保障です。ギリシャやスペイン、フランスなど海外における財政政策を見ても、諸外国はたいへんな思いをしてきました。

しかし日本は、それらの国々よりも状況が悪いのです。その理由は、欧米の諸外国における社会保障に比べ、日本社会保障の多くは高齢者に対するものだからです。

欧州諸国は人口構成が若いですから、若者に対する福祉をカットし、代わりに就労を促すような形に福祉の制度を変えていきました。これにより、社会保障制度改革と経済成長を両立できたのです。しかし日本の場合、同じ社会保障でも、比重が高いのは高齢者向けですから、欧州と同じ戦略は取れません。ここが難しいところです。

財政破綻が顕在化したときには、どの医療とどの介護を守るのかという、何らかの優先順位をつけておいたほうがよいでしょう。それは非常時だけの問題ではなく、平時においても、我々にとっての優先順位は何かということを考える、1つのきっかけになると思います。ただしこれは、かなり厳しい議論になるでしょう。

■日本の社会保障制度改革について、経済学者の立場からご意見を聞かせください。

佐藤 まずは住民に対して、「見える化」を進めることだと思います。我々は一般論としてしか、「社会保障費が増えています」「医療に無駄があります」といったことを知りません。では、「あなたの街ではどれくらい医療費がかかっているのか」「それは隣町に比べてどれくらいなのか」といったものを、見せていくことが重要だと思います。それによって説明や説得ができますし、住民も納得できると思うのです。

合わせて現場の医療・介護従事者に、もっとコスト意識を持ってもらうことでしょう。自分たちの提供している医療や介護は、どれくらいのコストを国家財政や保険財政に与えているのか？ それを理解していただくために、情報提供をしていくことです。

さらに今後は、保険者の役割がもっと大きくなると思います。保険者は、単に保険料を集めて診療報酬を払う主体ではなく、加入者の健康を管理するのも大きな役割ですから、もっと積極的な介入があってよいでしょう。医療費を抑制したいのであれば、一番良いのは被保険者が病気になることなのです。いかに健康寿命を延ばすかということも含め、保険者は診療報酬を払うだけではなく、健康を管理するという側により大きな役割を果たしていくべきでしょう。

■国民の理解を促すには、どうすればよいとお考えですか？

佐藤 社会保障の受給は高齢者に偏っている一方で、税金を払っているのは若い人たちであるということを考えると、これは受益と負担のミスマッチなのですね。それが起きていることは、2つのことを意味します。1つは若い人からすると、受益しているという感覚がありません。だから彼らが、消費税増税などに反対するのは分かる気がします。

一方で高齢者は、自分たちは受益しているけれど、負担はしていないのでコスト意識が働きません。ですから彼らは、コスト意識が持てないままに、給付の抑制に反対するという構造なのだと思うのです。

よく対比されるのは北欧で、税金が高いけれどなぜ国民が文句を言わないかというと、受益も多いからなのです。たとえばデンマークでは医療費をはじめ、子供の幼稚園や保育園も無料なので、働いている人も受益しています。国民は確かに高い税金を払っているけれど、それに合う見返りがあるという認識があるのです。日本の場合、受益は高齢者に偏っているので、若い人が受益を感じる機会がないというのが難しいところですね。

■本誌読者へのメッセージをお願いします。

佐藤 皆さんには、複眼的な視点を持っていただきたいと思っています。1つは、病院や介護施設の経営者、つまり当事者としての視点です。良くも悪くも、医療・介護施設の経営というのは全て診療・介護報酬制度次第なのですね。しかし報酬制度は、国の財政状況に左右されるので、大きく変動する可能性があります。ですから、診療・介護報酬に依存した経営は、安心材料ではないと考えたほうがよいでしょう。効率的な経営、コスト意識をもった経営を意識されたほうがよいと思います。

もう1つは、病院や介護施設などを経営されている皆さんは、社会的にも一定の地位にある方々だと思いますので、社会全体を見る視点があってしかるべきだとも思うのです。現場の視点だけにとらわれず、社会全体の中での自分たちの立ち位置を自覚し、相対化する視点、木だけをみるのではなく森をみる視点が必要なのではないでしょうか。



■お仕事や研究をしていく上での、人生信条などはありますか？

佐藤 私の好きな言葉は、「人生万事塞翁が馬」です。人生、何が起るかわかりませんから、諦めたらいけないよと。悪い時には悪い時に頑張れば、そのうち何か良いことがあるかもしれないし、良い時にはどこかでつまずくかもしれないから、油断をしないということですね。私自身、今の仕事についたのは様々な偶然の積み重ねの結果ですから、何が起るかわかりません（笑）。

そして、「継続は力なり」です。税制も構造改革もなかなか前に進みませんし、それは社会保障制度改革も同じです。だからこそ、続けていくことが大切です。日本人は制度改革を100m走だと思っているのですね。一挙解決、短期決戦型思考なのです。しかし諸外国を見ても、成功している改革はいずれも、長い期間をかけて行っています。改革はマラソンなのです。だからその途中には失敗すること、方向転換もあるかもしれませんが、それでも続けていくことが大切です。

医療制度改革も財政再建も、わずか数年でできるものではありません。大胆な改革で明日、日本の財政問題がなくなるかといえば、そんなことはありません。財政再建自体は、20年はかかるものです。そういう意味で改革を継続していくには、忍耐力も求められるのではないかと思います。

（取材・文／瀬沼健司 写真／日野道生）