〔財政経済研究会報告書〕

持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革

社団法人　日本租税研究協会

はしがき

当協会の財政経済研究会は，長い活動の歴史を持ち，当協会における主要な研究会であります。気鋭の研究者の方を中心に，その時代における社会保障，財政経済における諸問題について，研究，提言を行ってまいりました。

現在，わが国は，グローバル化と急激な少子・高齢化により，多くの構造的な問題を抱え，更に昨年からの世界的な経済危機により，その問題はより鮮明かつ厳しいものとなっております。そのなかでも，世界で最も急激に進みつつある高齢化に伴う社会保障の持続性と先進国の中でも群を抜いた財政の累積赤字は，焦眉の課題であることは論をまたないと思います。

このような状況下，当研究会では委員を拡充し，昨年11月より本年８月まで，毎月１～２回，合計12回の研究会を重ね，各研究会の報告を「租税研究」に発表するとともに，本年10月に研究会報告書として「持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的な改革」をとりまとめ，提言を行いました。

本書は，上記報告書とこれまで（平成21年１月～平成21年７月，平成19年７月～平成20年６月）の研究会での発表内容等を掲載したものであり，多くの読者の方にとって，課題を抱える社会保障，財政経済の諸課題を考える上で，非常に多くの示唆が含まれていると自負しております。

多くの方にお読みいただき，社会保障，財政経済の諸課題を共に考え，一歩でも課題の解決に繋がっていくことを期待しております。

最後に，研究会を熱心にリードしたいただいた座長の小澤先生，最新の研究をご発表いただいた各委員の先生方，そして報告書のとりまとめにご苦労いただいた駒村先生，土居先生に心よりお礼を申し上げます。

平成22年２月吉日

社団法人　日本租税研究協会

専務理事　秦　邦昭

（目　　次）

〔財政経済研究会報告書〕
持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革…… 1
慶応義塾大学総合政策学部教授　小澤太郎
慶応義塾大学経済学部教授　駒村康平
慶応義塾大学経済学部教授　土居丈朗

〔60周年記念租税研究大会／討論２〕
今，財政政策における戦略性を問い直す……29
――持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革――
慶応義塾大学総合政策学部教授　小澤太郎
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹
慶応義塾大学経済学部教授　駒村康平
慶応義塾大学経済学部教授　土居丈朗
上智大学経済学部准教授　中里　透
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　林　正義

今，経済政策における戦略性を問い直す……81
慶応義塾大学総合政策学部教授　小澤太郎

少子化対策の経済学……90
――戦略的制度設計――
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　山重慎二

介護保険制度改革の行方…… 127
――社会保障グランドデザインからの切り口――
嘉悦大学経営経済学部専任講師　和泉徹彦

日本の医療制度改革の方向性について…… 137
お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

我が国の教育財政改革と子供の教育ニーズ…… 154
専修大学経済学部教授　中野英夫

社会保障と地方財政…… 164
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　林　正義

財政収支と財政健全化…… 175
上智大学経済学部准教授　中里　透

オバマ政権の税制改革と日本への含意…… 184
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹

統治構造の変化と道州制論…… 200
青山学院大学経済学部准教授　西川雅史

【平成19～20年研究会報告（平成19年度７月～平成20年度６月の発表分）】

年金制度の課題…… 223
――基礎年金税方式の是非と支給開始年齢の引き上げ――
慶応義塾大学経済学部教授　駒村康平

高齢期の生活費用と年金資産…… 232
嘉悦大学経営経済学部専任講師　和泉徹彦

日本の医療制度改革について…… 244
お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

義務教育費における国と地方の費用分担…… 259
――日英の比較からの検討――
専修大学経済学部教授　中野英夫

地方自治体の経営とガバナンス…… 271
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　山重慎二

地域経済と税制：来年度税制改正の焦点…… 288
上智大学経済学部准教授　中里　透

持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革

平成21年10月
㈳日本租税研究協会
財政経済研究会

◆ はじめに

本報告書は，財政経済研究会において，昨年11月27日より計12回に及ぶ研究会報告の内容を基に，財政改革への提言を意図して纏められたものである。

国・地方を合わせた長期債務残高は，09年度末には816兆円（対GDP比168％）に達する見込みであり，財政健全化は喫緊の課題であるが，従来11年度に設定されていた基礎的財政収支黒字化の目標は，昨今の景気悪化の影響で先送りせざるを得ない状況に至った。こうした中，大幅な消費税率の引上げは，もはや避けて通れない政治的課題となりつつある。また社会保障分野においても，年金制度改革，介護保険制度改革，医療制度改革といった，いわゆる３大改革後の各制度間の整合性を問題視し，一連の改革は単なる財源の辻褄合わせに過ぎないとの厳しい見方が存在する。もはや我が国の財政政策は，一貫性のない戦術的対応に終始した先送りの彌縫策である事は許されず，まさにその戦略性が問われていると言えよう。

こうした問題意識に立って，税制・社会保障・労働市場の一体的改革や地方財政改革も含めて，今後の財政政策のあり方について率直な意見交換を図ってきた訳であるが，当然の事ながら，すべての論点について各委員の意見が常に一致していた訳ではない。しかしながら，本報告書を纏めるにあたっては，委員の間で最低限強い異論が出なかったものについてはできる限り報告書の内容に織り込む方針が採られた。その結果，この種のレポートとしては珍しく，現状認識にしても政策提言にしても，学問的な裏付けに十分配慮しつつも非常に歯切れの良い内容になったものと委員一同自負している。

詳しくは以下で展開される報告書の内容をご覧頂きたいが，ひところ流布したポンジー財政政策的考え方を唾棄し，財政規律の復権の意義を高らかに宣言しつつ，最新の最適課税理論に基づく累進的な所得税制の再評価，所得課税から消費課税へのシフト，法人課税の軽減，地方税制のあり方における償却資産に対する固定資産税の早期軽減，地域間の格差是正に関する地方交付税制度の役割の後退，納税者番号制度の導入，勤務医と開業医の診療報酬配分の見直し，専門性の高い分野の介護労働者の賃金体系の見直し，介護保険・障害者の自立支援サービス・保育サービスの統合，ワーク・ライフ・バランスを可能にする保育サービスの充実，国際比較の観点からの教育財政における子供の学力格差への対応の遅れの指摘，最低賃金と勤労所得税額控除を有機的に組み合わせた低所得者対策の検討，一般財源化後の道路関係予算の適切な見

直し，各地域における中核市や特例市のハブ化のアイディア，また日本の社会保障分野では分権されていない事が問題なのではなく，むしろ分権され過ぎている事が問題であるとの認識の提示等，その他非常に多くの問題提起がなされている。いろいろご異論もあろうが，是非とも読者諸氏のご叱正を仰ぎたい。

Ⅰ．総論・問題意識

１．さらに悪化した財政状況

我が国の政府債務残高が未曾有の規模に達する中，小泉内閣が最終盤の2006年６月に打ち出した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では，歳出・歳入一体改革として，2011年度までに国と地方の基礎的財政収支の黒字化を目指し，歳出削減と歳入の確保の目標を設定した。歳出削減を基本としながらも，要対応額と削減額合計との差額である2.2～5.1兆円は，増税を含む抜本的な税制改革を行うこととした。

しかし，小泉内閣の後を継いだ安倍内閣は，財政収支の改善に努め，税制抜本改革の着手を公約に掲げながらも，2007年７月の参議院選挙で敗北して退陣し，参議院で与党は少数派となり，いわゆる「ねじれ国会」の状態となり，歳出・歳入一体改革を徹底できないまま，アメリカの金融危機に端を発した世界同時不況に直面するに到った。

麻生内閣では，一転して，景気対策として積極的な財政政策を講じることとした。麻生内閣は，2008年から2009年にかけて，４度にわたる経済対策で，総事業費規模にして約132兆円もの政策を打ち出した。

これにより，財政赤字の拡大が懸念され，「基本方針2006」で打ち出した財政健全化目標も，達成がかなり困難となった。そうした中，麻生内閣は，持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」を，2008年12月に閣議決定した。こうした財政健全化に向けた財政改革は極めて重要だが，今後の財政改革を議論する上において，大規模に行われた財政出動の結果，財政収支がかなり悪化し，政府債務もさらに累増することとなったことを改めて認識しておく必要がある。

日本の一般政府の財政収支（純貸出／純借入）対GDP比でみると，2008年12月刊の経済協力開発機構（OECD）の“Economic Outlook”では，1997年はマイナス2.4％で，2008年はマイナス1.4％と見込まれ，2009年にはマイナス3.3％，2010年にはマイナス3.8％になるとの見通しが示されていたが，2009年６月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版では，2007年はマイナス2.5％で，2008年は（補正予算の財政出動が織り込まれたとみられ）マイナス2.7％と見込まれ，2009年にはマイナス7.8％，2010年にはマイナス8.7％となるとの見通しが示された（**図１**参照）。後者には，財政出動と景気後退に伴う税収減の影響が加味されたと見られる。

そして，我が国の政府債務対GDP比は，既に明らかにされている財政出動と景気後退に伴う税収減によってさらに悪化した。**図２**に示されているように，2009年６月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版の統計によると，SNAベースで見た日本の一般政府の（粗）債務残高対GDP比は，2007年は167.1％だったのが，2008年は172.1％となり，さらに2009年には189.6％，2010年には199.8％に達するとの見通しを示している。

これは，2008年12月に出された同OECD“Economic Outlook”では2009年には174.1％，2010年には177.0％と見通されていただけに，日本の直近の財政出動が織り込まれたと考えられる2009年６月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版から，今般の財政出動により大幅に政府債務が累増すると考えられる

図１　日本の一般政府の財政収支対 GDP 比

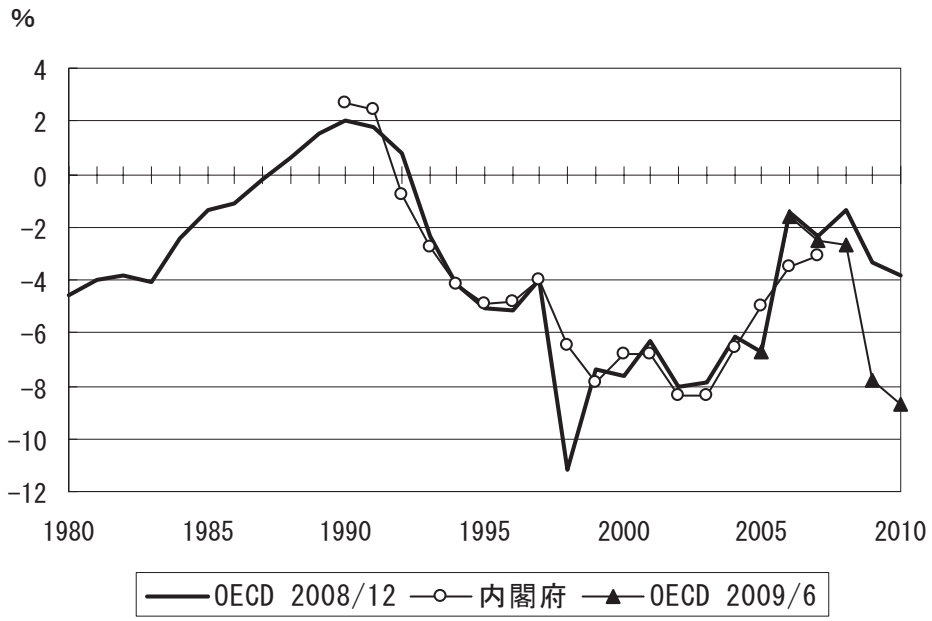
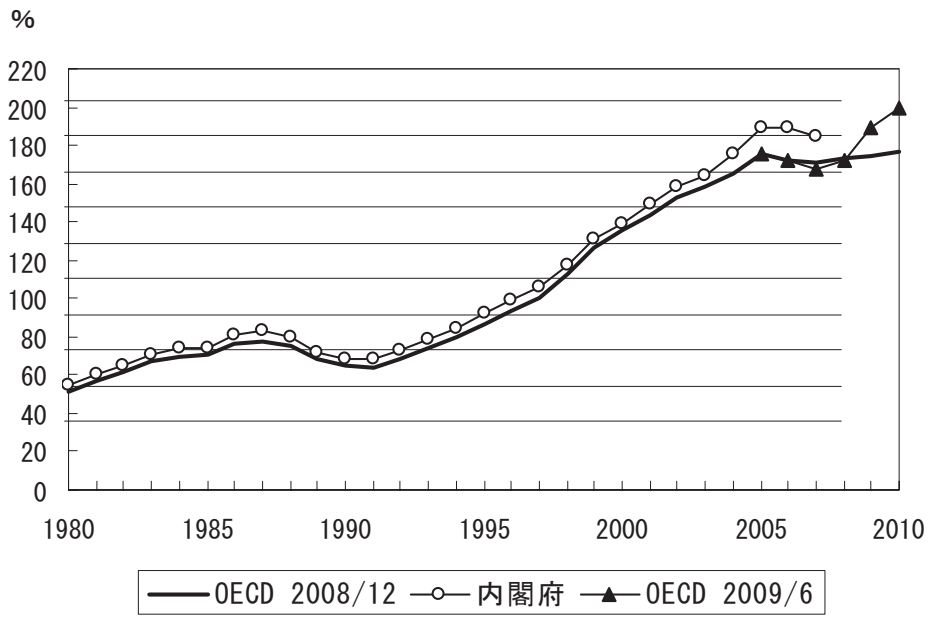


図２　日本の一般政府の粗債務対 GDP 比



（ただし，内閣府『国民経済計算年報』の最新版では2007年度は185.2%となっており，OECDの値より高くなっている）。

2．財政赤字ギャンブルに危険性

財政状況のさらなる悪化にもかかわらず，経済成長促進策により経済成長が金利を上回れば，現在存在する公的債務の相当部分につき，国債の借換えを繰り返すことで国民は財政負担を逃れることができ，消費税増税等を先送りすることが可能だと主張する論者も存在する。

しかし，こうしたネズミ講（ポンジーゲーム）に基づくポンジー財政政策は重大な問題を抱えている。運よく経済成長率が金利を上回ればよいが，現実には，経済成長率は不確実性を含んでおり，経済成長率が金利を下回れば，借換えを続けて大きく膨らんだ債務を将来世代が負担させられる可能性も大きい。すなわち，ポンジー財政政策は，一種のギャンブル（「財政赤字ギャンブル」）にすぎない。それにもかかわらず，我が国においては，1999年の小渕内閣の経済戦略会議の答申において，ポンジー財政政策に基づく財政政策が提言され，2005年末の経済財政諮問会議の会合において批判がなされるまで，ポンジー財政政策の考え方に基づき，自然増収を過大に見込んだ財政運営が容認され，消費税増税の遅れを招くなど，我が国の財政収支改善に深刻な悪影響を及ぼしてきた。

他方，米国においては，オバマ政権が，「新しい財政責任の時代」との理念を掲げ，ブッシュ前政権の「減税による経済成長で財政再建」との考え方を「失敗した時代遅れの考え方」として否定し，景気回復後の増税を含む税制改革の断行を明言している。

我が国においても，オバマ政権に倣い，ポンジー財政政策のような誤った考え方を明確に否定し，政治的には不人気でも，景気回復後の消費税増税等の責任ある財政政策を示していくことが求められている。

3．財政規律を確保するための制度的担保の必要性

このように財政赤字が拡大し，財政の持続可能性に対する懸念が生じているもとでは，長期金利の上昇等，財政状況の悪化が経済にもたらすマイナスの影響の顕現化を回避するためにも，財政の健全化に向けた具体的な道筋を明確にし，その実施を担保するための制度的措置を講じることが求められる。

このような制度的措置を講じることは，予算編成に関与するさまざまなアクターの行動を秩序立ったものとし，財政改革の実効性を高めるとともに，将来の財政運営についての予見可能性を高め，家計や企業の期待を安定化させる効果を通じて実体経済や金融市場（国債市況）にプラスの効果をもたらすものと期待される。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）に沿った歳出歳入一体改革の取り組みは，このような制度的措置の一例であったが，財政健全化に向けたコミットメントをより強固なものとするためには，今後の財政健全化の進め方について，法制上の措置を講じることを含めた検討を行い，財政規律を確保するための制度的措置の再構築を図ることが必要である。

4．持続可能性のある社会保障制度の確立に向けて

⑴　少子高齢化への対応と財政の健全化

社会保障制度の持続可能性を揺るがす最大の要因は，人口高齢化である。高齢化は，経済成長を鈍化させ，社会保障制度の支え手を減少させ，社会保障給付費を急増させる。まずは，少子化傾向を食い止めることが当面極めて重要である。

社会保障の制約条件としては，財政状況もまた重要である。高齢化のなか，社会保障費の支

出拡大は今後も不可避であり，保険財源だけでは，現在もそして将来も安定財源を確保できず，税財源に依存するところが大きい。膨大な債務の存在は財政の自由度を低下させることから，財政再建はおろそかにはできない。債務残高の増加が続くなか，国債の価格の動向に十分注意しなければならない。金融市場において，各国中央政府の発行する債券の格付け，ソブリン格付けについては，債務負担能力，債務借り換え能力，債務管理能力の３つの要素が重要になる。財政再建と経済成長への対応が市場の信認を左右することになる。

⑵ 負担と給付のバランスのとれたアプローチ

社会保障制度を議論する場合，給付水準や給付の在り方だけを議論する給付論のみでは，現実的な社会保障制度を提示できない。例えば，憲法学においては，福祉後退禁止の原則などが持ち出されることがあるが，少子高齢化・低成長でも財政的に持続可能な制度を構築するためには，制度全体の整合性を考慮すると個別の制度については給付の引き下げはやむを得ない場合もある。

一方，財政負担のみに着目し，負担の軽減あるいは上昇を回避するために，限りなく給付を引き下げていく必要があるという意見にも同意できない。社会保障制度が形骸化し，まったく価値のない水準にまで下がる恐れもある。

また，社会保障制度が経済成長・活力を阻害するという指摘もある。たしかに，いくつかの研究では，潜在的国民負担率と経済成長の負の関係を確認するものもあるが，1)両者の因果関係が不明確であり，雇用保険・生活保護などのように逆に経済成長が鈍化すると社会保障給付が拡大する可能性もある。さらに，2)十分にコントロールできていない要因，たとえば高齢化による労働力人口の減少が経済成長を下げ，社会保障給付費を増加させる。また，3)仮に社会保障給付が経済成長に負の影響を与えたとしても，社会保障給付がもたらす便益が十分にGDP に反映されていない場合，社会保障制度の効果は過小評価される。国民経済計算では保険料負担と給付が金額ベースで表示されるだけで，移転取引は GDP に計上されない。本来は，社会保障制度の再分配効果や安心効果は，厚生水準の改善の有無で評価されるべきである[1]。このように見かけ上，社会保障制度の拡大が経済成長を阻害させるというロジックだけで社会保障給付を引き下げるという議論は正しくない。

⑶ 社会保障をめぐる国と地方の役割分担

社会保障制度の持続可能性は，国の財政論だけではなく，国と地方の役割分担と財源政策に密接にかかわる。

社会保障制度における所得再分配，すなわち年金や生活保護，雇用保険等の現金給付は基本的には中央政府の財源と責任において，直接個人に対して給付すべきである。一方，医療・介護・福祉などの対人社会サービス，いわゆる現物給付は，各自治体が直接的なサービスの提供を行う。この際に，社会保障としてミニマムなものとして質量に必要な給付の財源は国および経済力・高齢化率などを考慮した地域間再分配によって財源が確保されるべきである。そして，ミニマムを上回る部分は，各自治体が財源確保に向き合うべきであろう。

５．本報告書の位置づけ

世界同時不況という「非常時」が終わり平時に戻った後，相当徹底した財政・税制改革を行わなければ，この悪化した財政状況を元に復することは困難であり，また，高齢化に対応した社会保障制度を持続可能にすることもできない。そこで本報告書では，今般の財政出動によって悪化した財政状況を踏まえ，今後求められる財

1 岩本康志「社会保険の規模拡大は経済に悪影響を与えるのか」（季刊社会保障研究42巻１号）参照。

政・税制改革の具体策について提言する。

Ⅱ．社会保障制度

1．少子・高齢化のなかでの社会保障制度の持続可能性

⑴　人口構成のインパクト

日本の社会・経済に大きな影響を与える要素のひとつが，人口構成の変化である。国立社会保障・人口問題研究所の2006年の「日本の将来推計人口」によると，日本の総人口数はすでにピークを越え，長期的に減少傾向が続くことになる。また，総人口数のほうは，本格的に減少時期に入ると，毎年小さい県程度の人口が消滅していくことになる。

65歳以上の高齢化率は現在の20％から2050年ごろには40％まで上昇し，急速な人口減少・高齢化社会を迎えることになる。

図 3 を見てわかるように，わが国の高齢化のスピードは，先進国の中でも極端に早い。

また，人口減少地域ほど高齢化が進む傾向になり，地方自治体の役割の変化とともに，サービス供給体制の効率化，財源確保も重要な課題となる。

⑵　社会保障費の将来予測

このように，日本社会は急激に人口構造の変化に見舞われることになるが，社会保障制度にとっては，総人口の減少よりも脅威になるのが，高齢化率の上昇である。受給者が増え，支え手が減少するからである。

図 4 は年金・医療・介護福祉別の社会保障給付費の動向であるが，社会保障給付費はすでに

図 3　高齢化率の国際比較

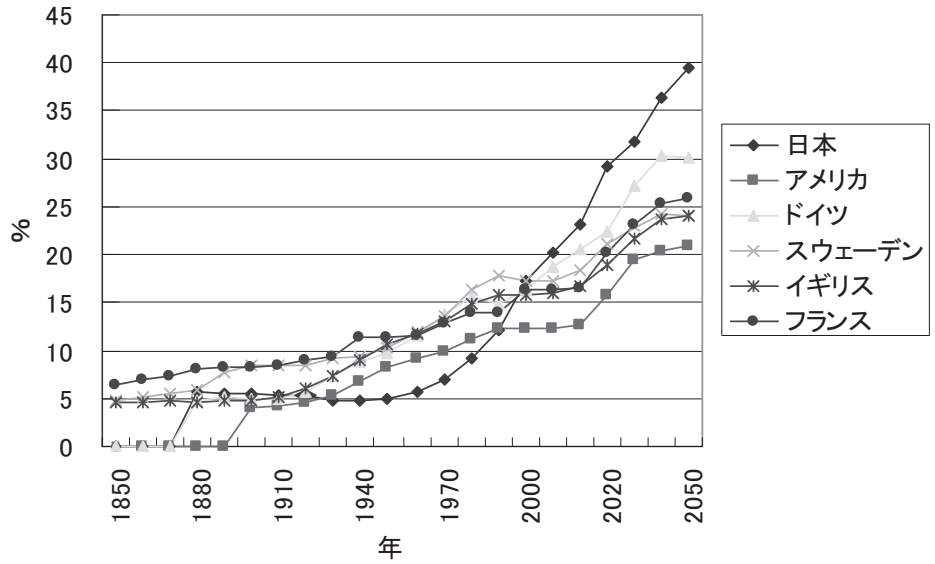
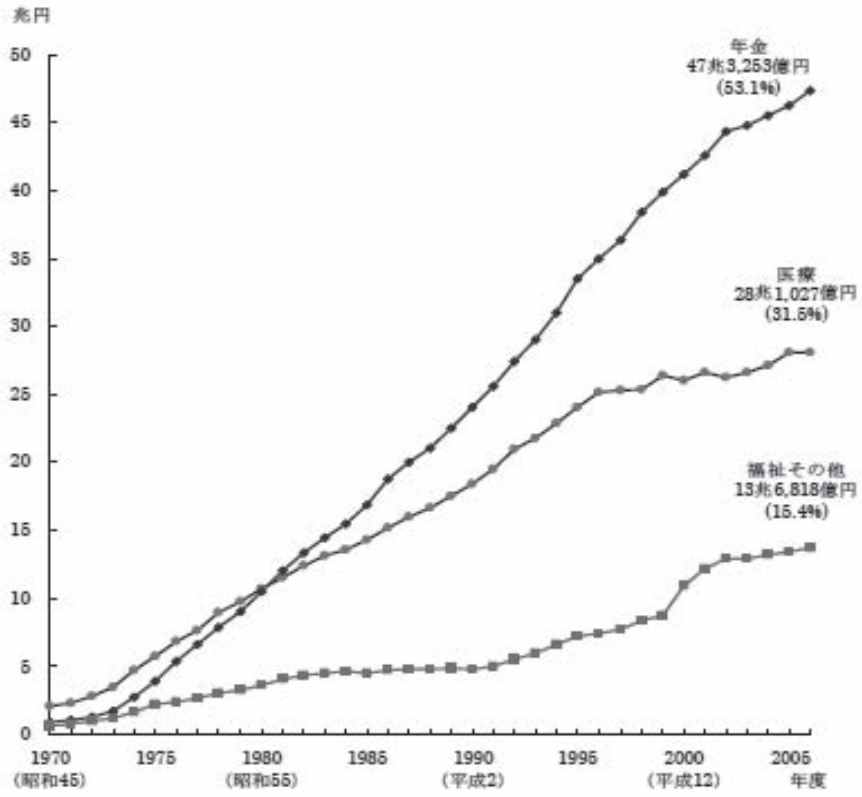


図 4　年金・医療・介護福祉別の社会保障給付費の動向



2006年で，90兆円近くに達している。そして，**図 5** で見られるように，社会保障給付費の70％が高齢者向け給付である。

今後の高齢化の加速により，年金はもとより，介護・医療保険制度も同様に危機的状況を迎える。当面の危機は，団塊の世代が75歳を迎える2025年である。医療保険制度の支出は急増し，制度の持続可能性が危ぶまれることになる（**図 6 参照**）。

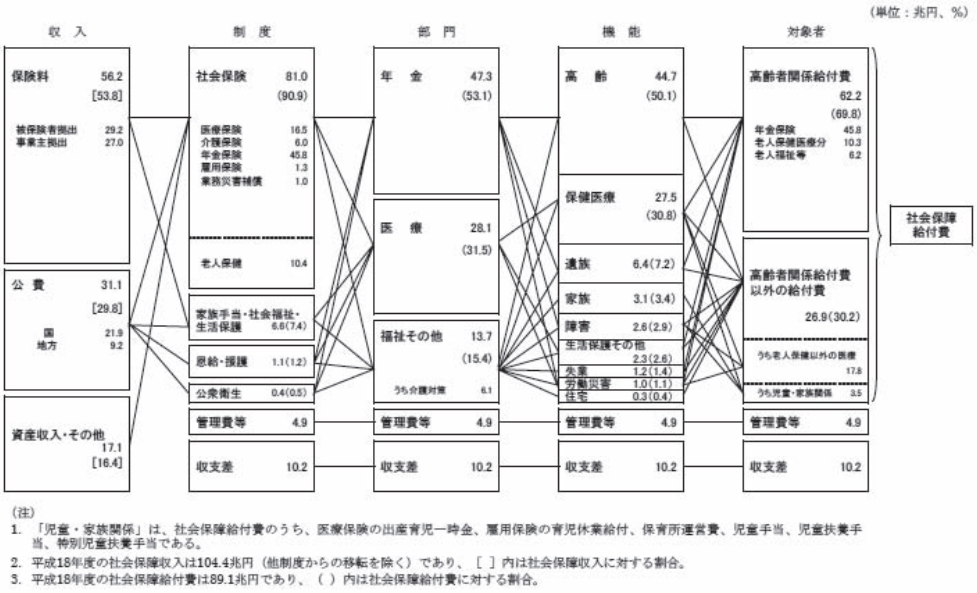
社会保障制度は，2004年年金改革，2005年介護保険改革，2006年医療保険改革と相次いで大きな改革が行われた。この結果，高齢者向けの基礎的な社会保障給付費の財政構成も確定し，社会保障給付費の圧縮がプログラム化された。さらに，2011年のプライマリーバランス回復を目指し，経済財政諮問会議の骨太方針2006年に基づいて，５年間で合計１兆１千億円の削減予定も社会保障給費の延びを抑えた。

２．雇用・家族の変化への対応

⑴　雇用の流動化・多様化が社会保障制度に与えた影響

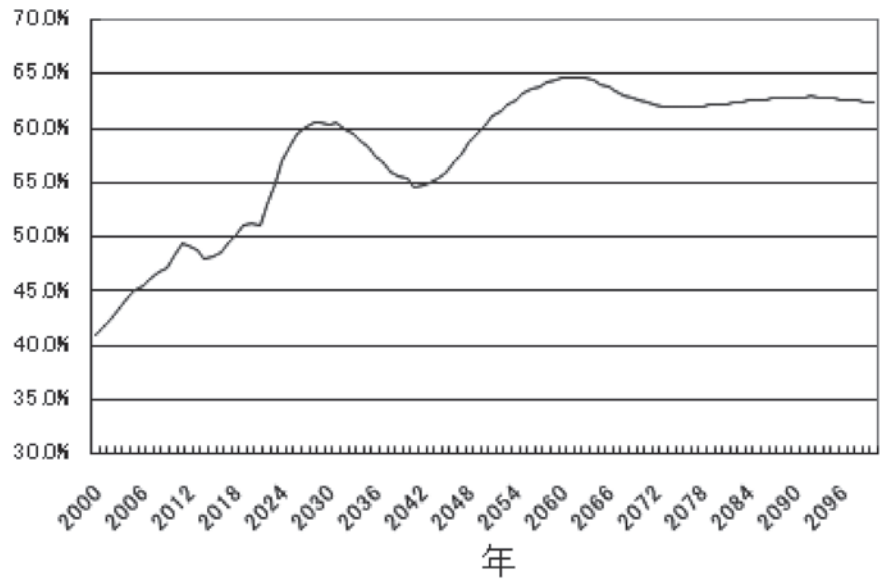
日本の社会保障制度は，社会保険中心型であり，公的扶助は限定的な役割にとどまってきた。正規労働者は厚生年金，健康保険，自営業は国民年金，国民健康保険によりカバーされた。しかし，90年以降の雇用の多様化，流動化が進み，1997年以降，正規社員が減少し，非正規社員が増加した。この結果，正社員でもなく，自営業

図５　社会保障費の内訳



（注）
1. 「児童・家族関係」は、社会保障給付費のうち、医療保険の出産育児一時金、雇用保険の育児休業給付、保育所運営費、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当である。
2. 平成18年度の社会保障収入は104.4兆円（他制度からの移転を除く）であり、［ ］内は社会保障収入に対する割合。
3. 平成18年度の社会保障給付費は89.1兆円であり、（ ）内は社会保障給付費に対する割合。

図６　65歳以上に占める75歳以上の割合



（出典：国立社会保障・人口問題研究所（2006）「日本の将来推計人口」から筆者作成）

でもない非正規労働者が増加し，国民年金や国民健康保険の対象者となったが，所得が不安定であるため，未納者が増加した。こうした状況は，労働保険でも発生した。雇用制度の変化に社会保険制度が十分対応できなかったことにより，社会保険中心型の社会保障制度は危機に陥った。このような雇用システムの変化による社会保険制度における隙間拡大への対応が急がれる。

⑵ 家族の変容（核家族，家族規模の縮小）が社会保障制度にもたらした影響

家族の変容も著しい。今後は，高齢女性単身世帯が増加し，年金が不十分な低所得単身高齢者が増えていくことが予測されている。一方，若年世代も疲弊している。家計経済研究所の分析では，親と同居する20歳から34歳の未婚者が増加し，2007年には46.7%となり，10年間で３%増加している。この背景には，未婚率の上昇があるが，さらには所得水準の悪化もある。現在の同居の増加原因は，従来のパラサイトシングルとは異なり，経済的な余裕がないため，親と同居せざるを得ないという背景がある。このように，かつてのような個人の生活リスクをカバーした家族を期待することができない。家族の機能が低下していくことを前提にした社会保障制度の見直しが必要である。

３．社会保障制度が抱える問題

⑴ 高齢社会においても持続可能な仕組み

ⓘ 年金制度

イ．年金制度改革の目標

年金をめぐっては，年金記録問題などが耳目を集めるが，より深刻なのは，制度そのものの不安定化に関わる問題である。様々な機関・団体が，いくつかの年金改革案を提示しているが，その案は必ずしもコンセンサスを得られていない。その理由は，年金制度の評価軸が確立されてないからである。まず，年金制度の評価の基準を確定し，その上で課題を明らかにする必要がある。

多くの先進諸国においても，90年代に年金改革が行われ，そこで行われた改革には，いくつかの共通点がある。**図７**は，年金改革を行った国の専門家30人に対し，世界銀行が年金改革でどのような点を重視したかアンケートした結果である[2]。アンケートは重視した項目にウェイトを置く回答を求めているが，上位に来た項目は①年金財政の持続可能性の維持，②低所得の高齢者の保護，③なるべく広汎に労働者をカバーする，ことが上位にきている。同様に，90年代以降の各国の制度改革の経緯を調べたISSA（国際社会保障協会）の報告書もほぼ同様の傾向をまとめている。

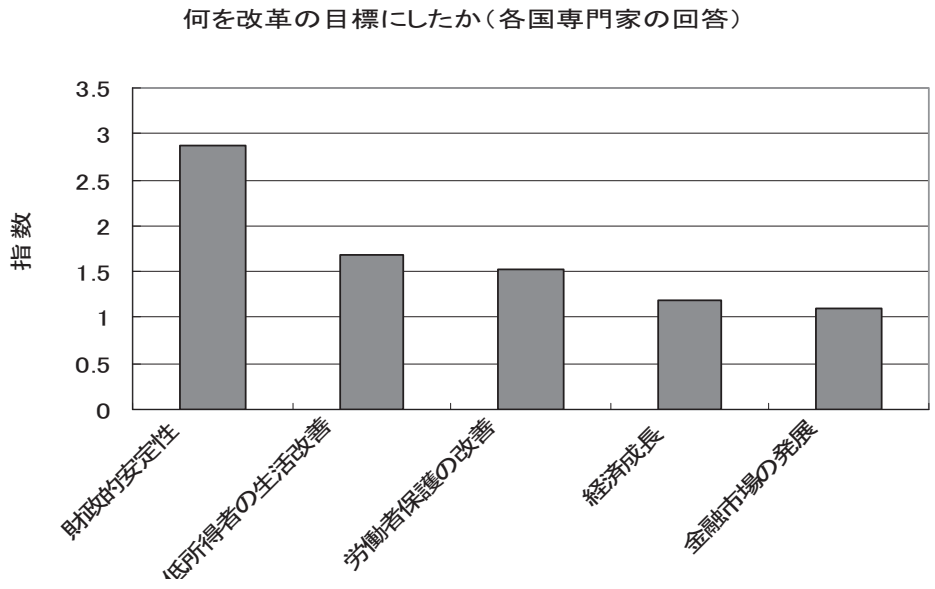
ここで指摘されている項目は，日本にも当てはまる問題である。

①の財政の持続可能性は，少子高齢化が諸外国よりもはるかに深刻な日本にとっては，もっとも優先順位の高い問題である。②の低所得高齢者への所得保障の拡充であるが，高齢化にともない低年金，無年金の高齢者数が増加し，その一部が生活保護制度に流入し，年金制度と生活保護制度がドミノ倒しになりつつある日本では緊急性の高い事項である。また，③の公的年金の対象になる労働者を広げるという点も，正規労働者の減少と非正規労働者の増加によって，自主納付の国民年金加入者が増加し，それらが結果的に未納者増加につながっている日本にとしては重要なテーマである。このように①～③の項目は，日本にとっても年金改革の目標になる。

---

[2] Chlon-Dominczak,A.and Marek,M.（2003）Commitment and Consensus in Pension Reform.in“Pension Reform, in Europe：Process and Progress”,（ed. by Holzmann,R., Mitchell.O and Rutkowski,M）, World Bank Publications.

図７　年金改革で重視した項目



出典：Chlon-Dominczak,A.and Marek,M.（2003）より作成

ロ．後世代負担の増加を抑える改革

このうち財政的持続可能性は極めて重要である。しかしながら，これ以上の保険料の引き上げ，すなわち若年者負担の増大に依存すべきではない。

すでにこれまでの年金改革によって高齢世代の優遇は明確になっている。年金財政を安定させるためには，保険料，給付乗率，支給開始年齢，スライド率の４つの政策手段がある。これらすべてが若い世代にとって，不利になるよう調整されてきている。

図８は，出生年別の厚生年金の生涯平均保険料率である。このことから，現在の70歳以上の世代は現在の若年世代の３分の１程度の保険料負担で済んでいる。さらに，出生年別の給付乗率は若い世代ほど下げられている。

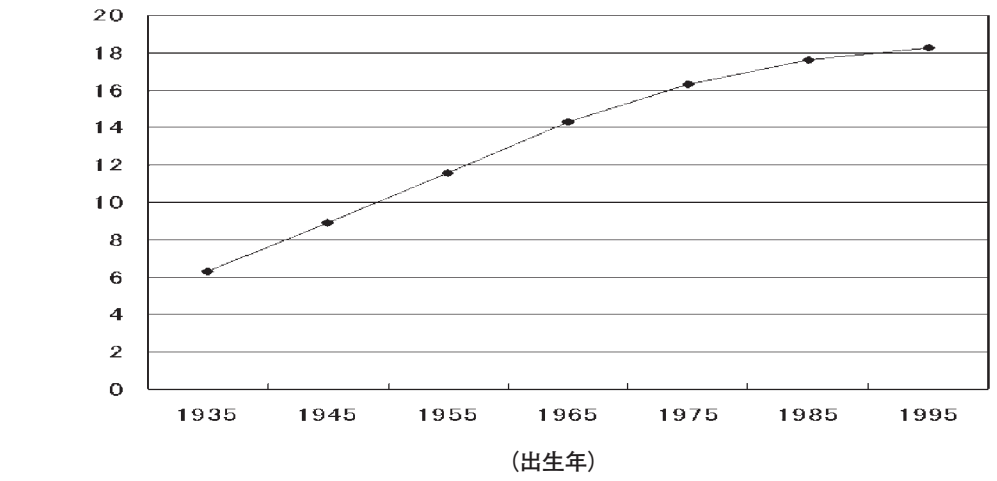
図９は，厚生年金の受給期間である。本来は，若い世代ほど寿命が伸びるため，受給期間も伸びていくが，実際には，受給開始年齢の引き上げが行われており，そうなっていない。

むしろ，団塊の世代は，受給開始年齢の引き上げが遅かったために，相対的に有利になっている。そして，1960年代生まれは，もっとも受給期間が短くなっている。この結果，**図10**でみるように，40年加入の生涯厚生年金保険料負担総額に対する生涯厚生年金老齢給付総額の比を1930年生まれを１とすると，1990年代生まれは，0.25程度にとどまる。

これに加えスライド率の調整の影響もある。2004年に導入されたマクロ経済スライドはデフレの期間が続くと，名目下限方式により，適用されず，むしろ現役世代の賃金の伸び悩みの結果，代替率が上昇する。実際に2009年の公的年金財政検証の結果，モデル世帯の代替率は，2004年の59％から62％に上昇している。マクロ経済スライドにおいて，少なくとも，名目賃金が低下した場合，名目下限方式の見直しを行い，名目額も給付引き下げを行うべきである。

今後は，年金財政の安定化を図るためには，公的年金の水準の引き下げは不可避である。多

図８　出生年別生涯平均厚生年金保険料



（注）タテ軸は生涯所得に占める生涯厚生年金保険料の割合

図９　出生年別受給期間

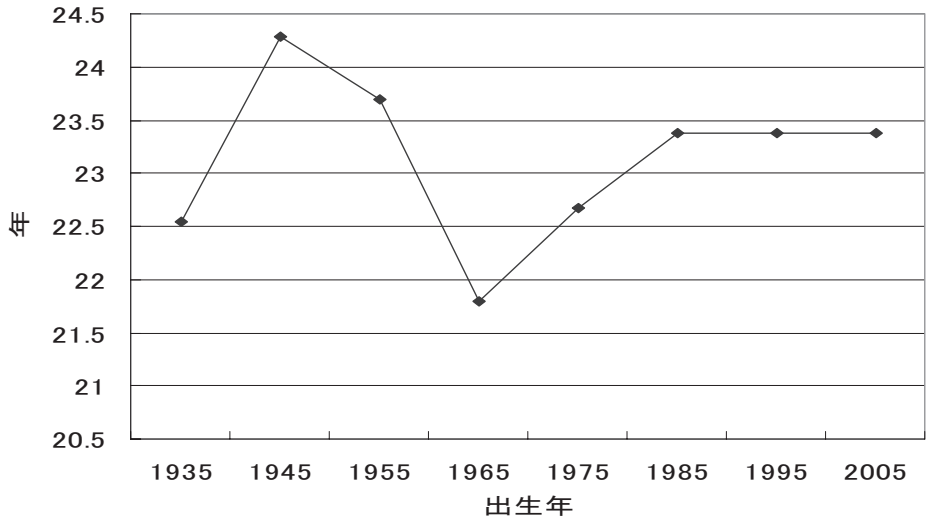
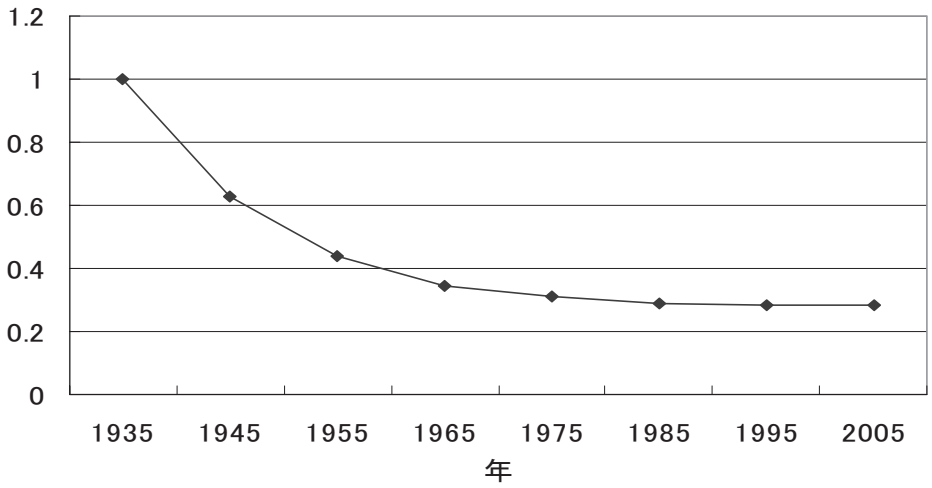


図10　出生年別収益率の変化（1935年で基準化）



くの国でも，公的年金の給付水準を補い，高齢化により低下する貯蓄率を少しでも引き上げるため，私的年金の活用が諸外国でも行われている。英国では，職域年金のない労働者への国民年金基金の強制加入制度の導入，ドイツでもリースター年金の導入により，公的年金の給付引き下げに連動した私的年金への税制上の優遇，スウェーデンでも所得比例年金に加え，2.5%部分の個人型積立年金が導入されている。日本においても，厚生年金に上乗せした私的年金の充実が課題になる。

さらに，②の低所得高齢者の問題を解消するためには，最低所得保障制度の確立が，③の雇用の多様化による皆年金・皆保険の形骸化に対しては被用者保険（厚生年金，健康保険，雇用保険）の適用拡大が必要になる。

ⅱ　医療・介護

75歳以上人口の比重が増加するために，当面もっとも大きな課題になるのが，後期高齢者医療制度の行方である。後期高齢者医療制度の導入により，医療保険制度をもまた，保険者間連帯から世代間扶養を明確にした。

保険者間連帯を担った老人保健制度は，財政主体が不明確であり，医療費効率化の動機づけがなかった。後期高齢者医療制度の目的は，①費用負担の流れを明確にする，②コスト意識，③保険者の位置づけを明確にする，というものであった。

そもそも高齢者向け医療制度については長い議論があった。もともと1969年に社会保障制度審議会に諮問した老齢保険制度（70歳以上について，国費４分の１，保険料４分の３でまかなう）や，1977年の厚生省の懇談会で，65歳以上を対象に独立した制度を作り，公費と国民，事業者が拠出金で賄う方式などが検討されたのちに，1983年に創設された老人保健制度が導入され，約20年が経過していた。しかし，高齢者医療が増加し，老人保健制度内に医療費抑制の動機づけがないことなどが問題となり，老人保健制度の見直しとなった。後期高齢者医療制度の前段階では，医師会が主張した税財源を中心にし，75歳以上の医療制度を独立させる独立方式，健康保険組合連合会や連合が主張した突き抜け方式，リスク構造調整方式，全国一本化方式などが候補になった。

後期高齢者医療制度については，a）高齢者

のみの独立した保険制度であること，b）保険料が個人単位で応益性があり，年金から天引きされたことなどから国民の反発が強く，見直しを余儀なくされた。そこでは，所得比例部分の一律負担軽減という誤った政策が採用された。今後，後期高齢者制度を継続するかが大きな課題になっているが，少なくとも老人保健制度への復帰は回避すべきであろう。

後期高齢者医療の対策としては，都道府県単位で全保険制度を一本化し，リスク構造調整を行うか，あるいは，65才以上についてのみリスク構造調整を行うといった案もある。

ⓘⓘⓘ　ワーキングプアの増加と所得再分配機能・セーフティネットの拡充

最近の我が国においては，貧困問題や経済格差の拡大に関する議論が注目を浴びている。こうした状況に対し，反市場主義・反グローバリゼーションの立場から規制強化を求める論者がいる一方，さらなる規制緩和により小さな政府を実現すれば，自ずと経済格差問題は解消するとするいわゆるトリクルダウン理論に基づき主張を行う論者も存在する。しかし，現在の世界経済で過度な規制強化や反グローバリゼーション政策を図れば，国民に分配すべき経済全体のパイが収縮しかねないし，またトリクルダウン理論は，米国のオバマ政権からも「失敗した時代遅れの考え方」と批判されているのが現実である。

現在の我が国において必要なのは，規制緩和やグローバリゼーションへの対応を進めながら，同時にセーフティネットの拡充や所得再分配の強化を図っていく政策である。政治的にも，規制緩和やグローバリゼーションへの国民からの支持を得るためにも，セーフティネットの拡充や所得再分配・最低所得保障の強化が不可欠と考えられる。

イ．ワーキングプアの増加

就労しているにも関わらず貧困状態となっているワーキングプアの増加は先進国共通の課題になっている。

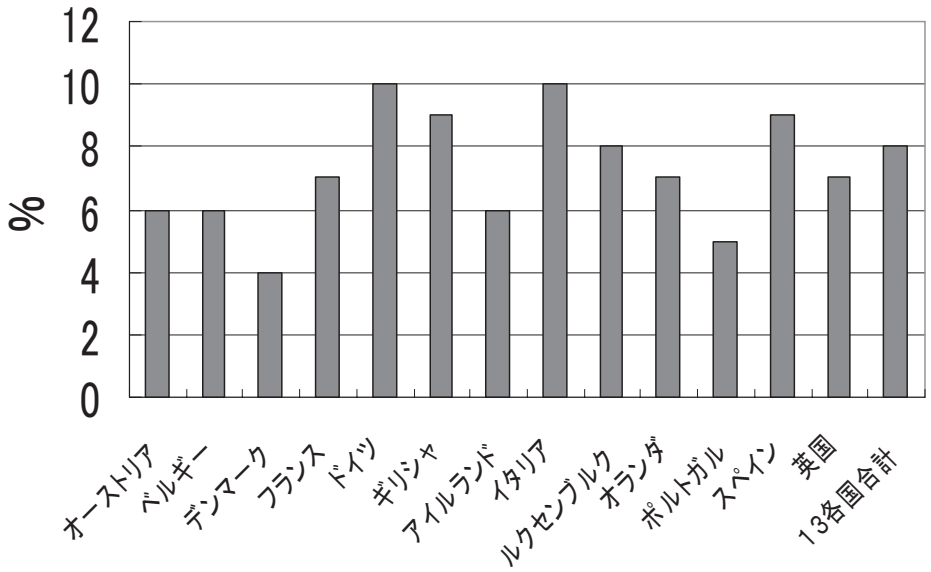
いわゆるワーキングプアという言葉は社会に定着したかのようであるが，その定義はそれほど明確ではない。たしかに，国税庁の「民間給与実態調査」によると，民間給与所得者のうち年収200万円に満たない人々が，2002年には，19.1％，2004年に22.8％と着実に増加している。また，非正規労働者が雇用人口に占める割合も３割に達しており，非正規労働者の増加が，低所得労働者いわゆるワーキングプアの増加原因であることを示す傍証は多くある。しかし，ワーキングとは，何時間就業している状態を示すのか，またプアとはどの程度の貧困を指すのか明確にする必要がある。

低所得労働者であるワーキングプアが，短時間の家計補助的な労働者なのか，主たる稼得者・世帯主でフルタイムに近い就労をしているにもかかわらず，世帯所得の合計が生活保護基準以下に止まっている状態を指すのかによっても政策的な対応が異なる。主婦に代表されるパート的な働き方の家計補助的な労働者の増加は，賃金・処遇などの労働政策上の課題となっても，直ちに所得保障政策にはならない。

一方，フルタイムに近い働き方をしながらも，就労所得が生活保護水準に達していない人が増加し，その多くが生活保護から漏れているような状態であれば，就労条件，最低賃金水準の見直しや生活保護制度の運用改善といった労働・所得政策課題につながる。しかしながら，日本においては，ワーキングプアの厳密な定義と公式統計はない。EuroStat は，①少なくとも週15時間の雇用，②等価世帯所得の中位60％の所得基準で，労働人口に占めるワーキングプアの割合を推計している（**図11**）。

日本の状況であるが，同様な推計はない。そこで，政策的に問題になるワーキングプアを，a）世帯主が労働していながら，b）世帯収入総計が生活保護生活扶助未満であり，かつ生活保護を受給していない世帯としてみた場合，若年世帯で増加傾向にあり，20歳代後半で14％存在すると推計される。

図11　EU 各国のワーキングプア率



資料：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions “Low-wage workers and the 'working poor'”（http：//eurofound.europa.eu/）より作成

ロ．貧困の増加と再分配政策の拡充，被用者保険の適用拡大

国際比較において，ジニ係数，相対的貧困率のいずれも，日本は上位にある[3]。市場所得だけみれば，日本の相対的貧困率は諸外国に比べて高い方ではないものの，再分配後所得でみると，ジニ係数，相対貧困率とも日本は上位に来る。このように，社会保障給付，税制が十分な再分配機能を果たせないことが確認されている。

またILOが公表した報告書「金融経済危機：ディーセントワークによる対応」によると，失業手当へのアクセスが，いちじるしく制限されている国としてアメリカ，カナダ，日本が指摘されている。ILOの報告書では，失業給付を受けていない労働者の割合は，米国が59%，カナダが56%，イギリスが45%，フランスが20%，ドイツが6％に対し，日本は77%となっている[4]。

日本では，雇用保険で，しばしばモラルハザードを防止するために，加入期間制限が変更された。また，今回の世界的な不況に対応するために，緊急の雇用保険制度改正により，短期労働者の加入要件を，継続雇用見込み期間6カ月以上に緩和している。

さらに暫定的であるが，緊急雇用対策で導入された訓練付き生活支援制度が導入され，今後，本格的に失業扶助を導入していくのか注目する必要がある。

3　OECD の国際比較において，2005年から起用されたデータは，国民生活基礎調査で，それ以前は，全国消費実態調査だった。統計的な癖から国民生活基礎調査の方が，ジニ係数が高くなっている傾向にある。

4　失業者の定義，給付制度の違いは考慮する必要はある。詳しい定義調整は，山上俊彦「日本の雇用保険には大穴が開いているのか」『エコノミスト5月26日』参照。

セーフティネットの拡充は必要であるが，その一方で，モラルハザードを発生させないで，最低所得保障を行う仕組みの工夫が必要である。具体的には，給付付き税額控除の構想である。通常の減税は，課税最低限については，減税の恩恵を受けることはできないが，給付付き税額控除であれば，課税最低限に達しない世帯に対しても，「負の所得税」として給付を行うことができる。給付条件に就労，子供といった条件を付けることによって，勤労税額控除として就労支援や児童税額控除として子育て支援が可能になる。

また，カナダでは，低所得世帯の負担軽減のために，給付付き税額控除を活用している[5]。しかし，給付付き税額控除については不正受給という課題もある。不正受給が３割になる国もある。所得捕捉の強化や納税者番号制も不可欠である。

所得階層間での子供の学力の格差や進学率の差も広がっている。親の所得水準が子供の可能性を左右し，格差・貧困の世代間連鎖が発生することは必ず防止する必要がある。低所得世帯の子供に対する就学前教育を含む教育支援策は重要となる。

ⅳ　現物給付の提供体制の見直し

イ．医　療

日本の医療費は，GDP 比で８％程度と先進国では低い方にあり，さらに現状の高齢化を考慮しても低い水準である。しかし，今後の急速な高齢化を考慮すると効率性を高める必要はある。医療を巡る問題は，医療崩壊とも呼ばれる医師の不足である。たしかに，医師数は1000人当たり2.2名で OECD 平均の３名より低い[6]。医師配置基準を満たしていない病院は全国で４分１程度存在し，北海道，東北地方では特に多い。日本の人口当たりの医師数は少なく，地域間での医療サービスの格差が広がっているのは事実であり，対応が急がれる[7]。しかし，こうした医師不足に加えて，サービス供給における病院間の分業が不完全なことにより，医療提供体制が非効率となっている。

特に医療機関間の機能分化が遅れており，医療スタッフ，資源の配分システムにも問題がある。まず，慢性疾患と急性疾患を区別したシステムづくりが急務であり，慢性疾患と急性疾患用に病床を分けることにより，一定効率的に医療資源の配置が可能になる。

さらに，このような状況のままだと，たとえ医師総数をふやしたとしても，診療科・地域に偏りが生まれることを防ぐことはできない。

更に勤務医と開業医の診療報酬の配分の見直しも必要である。現在のままでは，勤務医の過剰な労働時間，低い収入により勤務医から開業医に転身することを防ぐことはできない。診療報酬による勤務医の処遇向上が不可欠である。加えて，現在の病院の自由標榜制，自由開業制を見直す必要がある。フランスでは国が地域ごとに必要な医師数を調査し，医学生は卒業時の競争試験で，成績上位の順で希望の診療科目，地域を選択できる。ドイツでも地域ごとの医師の偏在を規制しており，人口当たりの医師の定数を設け，定数を110％以上超えると保険医として開業できない[8]。

今後は，一定範囲のなかで専門病院を最適に配置し，医療機関間のネットワークで対応し，利便性よりも安全性を重視すべきである。慢性，

5　生活に占める付加価値税の平均額を計算し，所得税から減免し，減免が不足している場合は給付金として支給する。年間支出が，平均値以下の世帯は実質的に付加価値税は，ゼロとなる。

6　厚生労働省は08年８月の「安心と希望の医療確保ビジョン具体化に関する検討会」で医師の養成数を現在の7800人から1.5倍の１万２千人程度に増やすと提言している。

7　厚生労働省は，06年に医療法を改正し，ガン，脳卒中，急性心筋梗塞，糖尿病の４疾病を指定し，横断的・基礎的仕組みとして，救急医療，災害時医療，へきち医療，周産期医療，小児医療の５事業を軸とした地域医療連携を進めることとしたが，相次ぐ救急医療のたらい回しなどが発生し，実効性を有していない。

亜急性期医療（高度・専門的な急性期医療を必要としない急性期）についてはリハビリなどの専門スタッフが必要になる。そこでは，医師に代わりいわゆるナースプラクテショナーといわれる診療看護師の育成・活用も進められるべきである。

医療需要サイドにも改革は必要である。諸外国に比べ日本は一人当たりの外来受診の回数は年間14回と英国の２倍，米国の３倍以上となっている。現在のようなフリーアクセスの見直しが必要である。フランス，英国でもかかりつけ医にまず受診し，ドイツでもかかりつけ医が導入されている。病院に行く以前段階として，かかりつけ医を位置づけるべきである。

また入院日数の長さも問題となっており，その背景には，いわゆる社会的入院があり，家庭の事情や介護サービスが強くかかわっている。社会的入院については，介護施設や在宅医療，介護の充実による解消が期待される。

診療報酬については，DPC 導入により急性疾患医療における透明性と標準化が進んでいる。実際に，DPC の適用により高度急性期病院の入院患者の在院日数は短縮している。

また後発薬品の普及も遅れ15％に留まっている。政府は2012年までに30％を目指すとしているが，速やかに達成されるべきであろう。

今後は，IT 技術による効率性の向上も期待される。特定健診・特定保健指導のデータは標準化され電子データとなり，電子化されたレセプトデータ同様に2011年にナショナルデータベースに蓄積されることが予定されている。さらに電子カルテの普及なども進めば，医療の IT 化が確立し，医療チーム内，医療機関間，医療機関患者間だけではなく，保険者，加入者・患者も加えて情報に連結できるようになる。その結果，遠隔診断だけではなく，在宅医療，地域医療連携，医療と介護の連携，医療ミスの予防，予防・保健事業の強化，HER（Electronic Health Record）による電子的生涯型健康記録管理，保険者機能の強化，住民の疾病状況，受診行動の把握とそれに基づく計画的な医療機関の配置といった医療計画，保険者間の財政調整・拠出金の参考指標[8]などへの活用が可能になり，医療サービスの生産性向上に寄与できる。社会保障カードの早期の実現がこうした可能性を広げる。

ロ．介　護

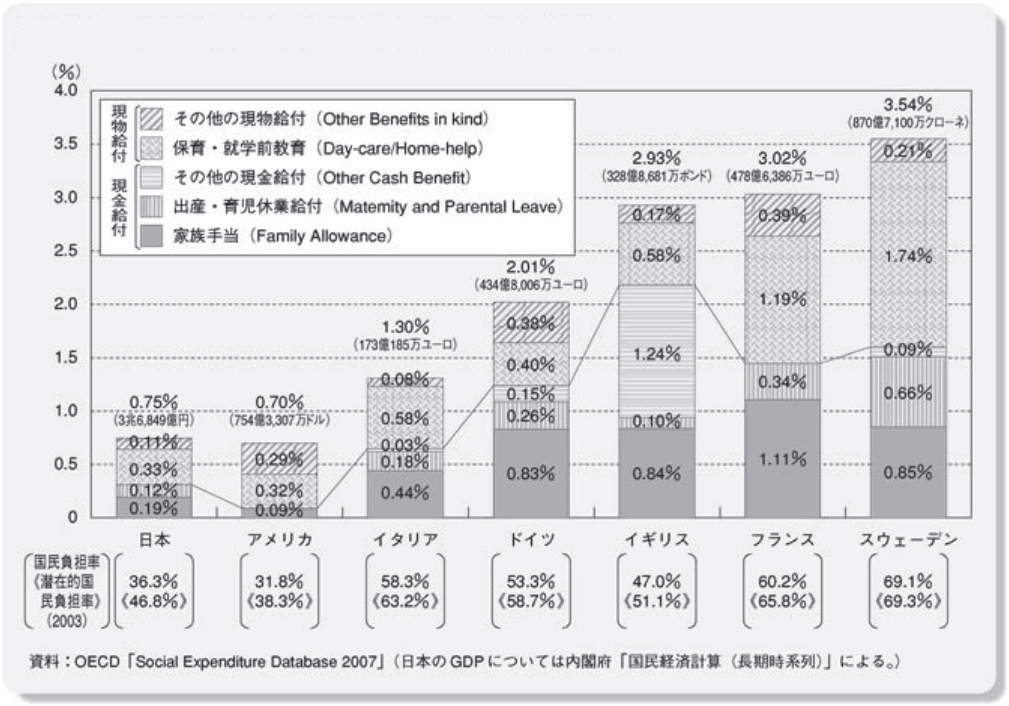
介護については，介護労働力の不足と介護施設の不足が深刻になっている。介護労働者は，比較的熟練を必要としない生活支援を行い，一般労働市場の需給の影響を受けやすい労働者がいる一方，認知症，リハビリに対応するレベルの高い身体介護を担う介護労働者もいる。専門的な身体介護を担う介護労働者については介護労働の専門性の引き上げとそれに見合う介護報酬体系，賃金体系にする必要がある。こうした専門性が確立していない，現時点では，介護保険の報酬は，専門性が強く一般労働市場の影響を受けにくい医療・看護とは異なる工夫が必要となる。現実には，そうした点が十分考慮されず，発足時から２回の介護報酬改定は，労働市場の需給が緩やかであったことから報酬引き下げが可能になった。しかし，景気回復にともない労働市場がひっ迫すると，一転，低い労働条件から労働者の確保が困難になった。

介護報酬は，介護の質を左右する重要なインセンティブである。介護提供者側の効率性のみを反映した介護報酬では，専門的な技術を必要とする自立支援のための個別ケアサービスや認知症ケアの質の改善のインセンティブはなくなる。

介護の質の向上のインセンティブとしての介護報酬体系をどのように設計するか，そして，事業所の現場でも介護労働者の専門性を引き上

8　ドイツにおいては，各保険者の財政基盤安定化のために，年齢，性別，被保険者の収入とともに罹患率を指標にしたリスク構造調整値に基づく財政調整が行われる。

図12　各国の家族関係社会支出の対 GDP 比の比較（2003年）



資料：OECD「Social Expenditure Database 2007」（日本の GDP については内閣府「国民経済計算（長期時系列）」による。）

げる労働条件，賃金体系の工夫が重要であるにもかかわらず，大きく遅れている。今後は，専門性の高い分野の介護労働者の賃金体系を見直し，経験と技能の蓄積が賃金に反映される仕組みを早急に確立していく必要がある。今後，必要な介護労働者数は増加し，2025年には250万人程度まで必要数が増える可能性がある。早期に，介護労働者の処遇体系を確立しておく必要はある。

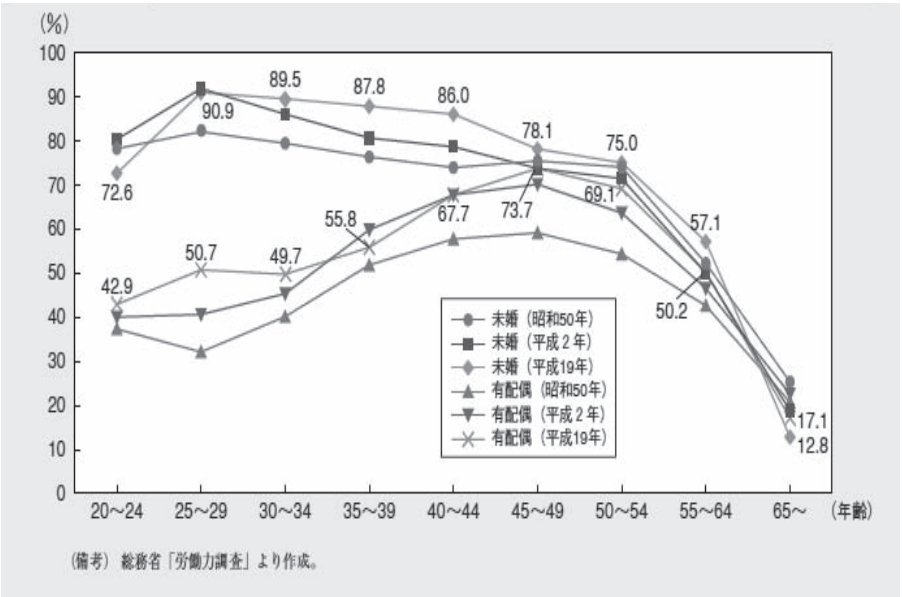
介護施設については，給付費抑制により，介護保険対象の介護三施設の不足が問題となり，待機している要介護者は40万人以上に達している。こうしたなか，有料老人ホームや高齢者専門賃貸住宅への期待が集まる。しかし，介護保険が利用できる有料老人ホームや介護対応型経費老人ホームといった特定施設[9]の新設規制を行う自治体が増えている。こうした動きは，施設増加に伴う介護給付費の増加を危惧する自治体などの総量規制を反映したものであり，従来の介護保険三施設に代わる，民間主導の特定施設の増加の普及の障害になっている。施設も少なく，家族機能の低下のなか在宅にも期待できないため，国民の介護不安は高まることになる。住宅政策と介護政策の連携をすすめ，市場メカニズムを活用した介護サービスの充実が急がれる。

ⓥ　少子化対策

80年以降，先進国において少子化警告が顕著になると，多くの国が家族・子育て政策に力をいれ，出生率の低下を食い止め，さらには反転上昇にも成功している国もある。日本においても，ようやく家族・こども福祉に投入する財源を増やしているが，それでも GDP 比でみれば，先進国の３分の１程度にとどまる（**図12**）。

9　2006年改正老人福祉法により有料老人ホームの定義が変更となり，範囲が拡大された。

図13　配偶関係別女性の年齢階級別労働力率の推移



（備考）総務省「労働力調査」より作成。

また，これまでの多くの施策が，選挙の目当ての一時的なものであったり，対象者を限定したものであり，所得保障，労働政策，保育サービスの整合性を考慮しないものであった。OECD 各国の少子化対策政策で成功した政策を整理した“Low Fertility in OECD Countries：Facts and Policy Responses”よると，①継続的，②包括的，③体系的な政策を行った国は成功している。

また，育児休業の普及の遅れや保育所不足などから，両立支援も大幅に遅れている。**図13**は有配偶女性の就業率はここ20年ほとんど改善していないことを示している。

こうした中，保育制度については，新しい仕組みが検討され，認可外保育所でありながら，人的，施設基準を満たしている施設については公的支援を行い，潜在的に100万人程度存在する待機児童の問題を解消する動きもみられる。ただし，そこにも課題があり，保育所の最低基準は全国一律でよいのか，自治体の裁量をどの程度認めるか，さらには供給拡大のための安定財源をどうするかのめどもついていない。

Ⅲ．国と地方の財政関係の再構築・地方分権改革

我が国の歳出構造を，より効率的なものに改革してゆくには，政府支出の中で社会保障に次いで大きい費目である，国から地方への財政移転の効率化も不可欠である。

確かに，国が地方自治体を介さずに直接支払う政府支出の中に非効率なものはあろう。これはきちんと改善すべきである。しかし，国の政府支出のうち地方自治体への財政移転が大きなシェアを持つ状況では，国の政府支出を本質的に効率化するには，地方自治体への財政移転の効率化をも行わなければ，効果の実は上がらない。

地方自治体への財政移転の効率化を進めることは，ひいては地方分権改革につながる。すなわち，地方自治体に権限を委譲した方が政府支

出を効率化できるならば，権限を委譲してかつ国からの財政移転をやめることで，国の政府支出を効率化できるとともに，地方自治体がより効率的な政府支出を行うことができるようになる。これが，地方分権の１つの目的でもある。

これまで，我が国では地方分権改革に取り組んできたが，未完である。以下では，これまでの地方分権改革の成果と，今後に残された課題について言及する。

１．市町村合併

市町村合併による多くの町村の市への昇格や市町村数の減少，政令指定都市や中核都市の増加，そして，都道府県から市町村へのパッケージ移譲などによって，都道府県の業務は激減している。その一方で，地方が実施する社会保障は広域化を要請している。したがって，業務が激減している都道府県を一定規模で合併して，地方が実施する社会保障を調整・管理する新たな広域自治体として再編することも考えられる。

財政力の乏しい団体ほど市町村合併に積極的であったことによって，地方の財政は底上げされた。その一方で，政令市，中核市，特例市の合計数は100団体に及んでおり，財政格差の議論は，異なるステージに移行しつつある。中核市や特例市がそれぞれの地域でハブの役割を担い，周辺自治体が病院や図書館などの公共施設を利用可能にするならば，小規模団体の財政負担を軽減することができるかもしれない。

一方，市町村の規模（人口，面積など）が大きくなったことで，自生的なコミュニティーの形成が困難になりつつある。これを代替する政令市における区制や，地域自治区などの人工的なコミュニティーが導入されている。また，住民が行政区の意志決定に関与する割合が高くなっており，公選されていない住民が公共選択を左右するようになっている。このように，自治体における代議制民主主義のあり方が変化しつつあることにも今後は配慮が必要になろう。

国と地方の役割分担を考えるとき，すべての地方自治体が同範囲の役割を担う必要はない。政令市，中核市，特例市，一般市，町村が担う役割は，現状においても異なっている。今後は，行政区の規模に応じて役割の範囲を変えるだけではなく，地方自治体が主体的に担うべき役割を選択できるようなメニュー化についても検討されて良いだろう。

２．地域間格差是正のあり方

現在の国と地方の財政状況を考えると，増税無き地方税源の充実強化はありえない。むしろ地方税の増税という形で地方税源の充実強化は行われるべきである。ただし，地方税の増税を行う場合，自主財源の地域間格差は悪化するかもしれない。その場合，地域間格差が少ない地方消費税や土地に対する固定資産税（償却資産は含まない）を増税すべきであろう。そうすることで，地域間財政調整以前の問題として，地域間格差が少ない地方税制を構築することが求められる。

地域間財政調整の仕組みとしては，例えば地方譲与税ないしはそれに類似する制度による新たに大規模な財政調整制度を創設することは有効である。それによって，地方交付税制度が現行のままであっても，その役割は自然と後退するし，その結果，留保財源の存在によって生じている地方交付税の平衡機能の障害を埋め合わせることもできる。

３．社会保障を巡る国と地方の役割分担・財源配分

社会保障制度は，所得再分配の機能をも持っている。しかし，現行制度下では，この機能を，国が担うか地方が担うかについて明確な役割分担が必ずしも出来ていない。今後，社会保障制度の設計においても，国と地方の役割分担の明確化が必要である。

所得再分配を行う際には，まずは個人単位で行うべきものであって，産業単位や地域単位で行うべきではないと考える。なぜなら，「所得」の格差は究極的には個人に帰着されるものだからである。確かに，産業ごと，地域ごとにそこに属する個人の所得に相関はあろう（押しなべていえば，衰退産業従事者は所得が低く，成長産業従事者は所得が高いなど）。さりとて，個人単位での所得再分配をないがしろにしてまで，産業単位や地域単位での所得再分配を優先すべきではない。もちろん，産業単位や地域単位で行う方が行政コストは安上がりだろう。

しかし，１人当たり県民所得が低い沖縄県に住む年収１億円の人が恩恵を受ける形で手厚く地方交付税を配り，１人当たり県民所得が高い東京都に住む年収300万円の人には地方交付税を配らない，という財政移転による所得再分配政策のミス（経済厚生の損失）は，非常に大きいと考えられる。

とはいえ，現物給付に属する社会保障給付については，地方自治体が保険者になる制度もあり，その場合には政策実行のために国による財源の確保が必要になることがある。ただし，必ずしも地方交付税制度による必要はないことに注意が必要である。

我が国の社会保障制度を地方分権改革との関連で言えば，日本のように地方が社会保障分野で大きな役目を担っている状況（老齢年金以外の分野では地方の歳出シェアは国際的にみても非常に大きい）では，無条件に分権を進めることには注意する必要がある。

社会保障分野の歳出は，個人間の所得移転か再分配的な私的サービスの公的供給のいずれかであるから，地方公共財の供給を前提にしたいわゆる「地域選好」とか「地域ニーズ」といった議論にはなじまない。また個人間の再分配を前提にするから，定義によって「受益と負担の一致」など起こりえない。

再分配政策であるから，ナショナル・ミニマムに該当するような特定のニーズを有する個人は，原則的には，日本国内どこに居住していようが同様のサービス・移転を享受できるべきであり，水平的公平性は満たされなければならない。したがって，地域の財源の格差によって，地方が担う社会保障政策に差異が存在することは，本来ならば避けなければならない。

したがって，いかに社会保障における日本の地方の役割が大きいからと言って，地方に財源の偏りがある限り，地方財源のみで実施する社会保障制度や社会保障のための財源の分権化はありえない。公正かつ効果的な社会保障制度には，社会保障のための国からの財源保障や地域間の財政移転が必要となる。

むしろ地域性に配慮すべきポイントは，どれくらいのサービスを個人がうけるかというアウトプットに関するものではなく，所与のサービスをどのように提供するかという「手段」について考えるべきであって，一定のアウトプットを公平に提供するという前提が満たされるならば，社会保障分野における地域特性に応じた「手段選択」に関する分権は認められるべきである。

その観点から言えば，日本の社会保障分野においてはむしろ「分権」が進みすぎている点が顕著にある。その例を以下に示そう。

医療保険においては，全国どこでも同一医療サービスに対しては同一の料金が設定され，同一の自己負担であるにもかかわらず，属する保険者によって支払う保険料に大きな差異が存在する。これは，同一リスクの個人が属する保険者が変わることで，その同一リスクの個人に対する保険料が変わることを意味しており，経済学的にみても非常におかしな制度である。特に地域保健である国民健康保険の保険者間の保険料の差異は非常に大きい。また保険者が市町村であるため，手厚い財政調整の仕組みがあるにしても，十分にリスクを分散しきれていない。

介護保険においては，市町村が保険者であるので，介護保険も基本的には国民健康保険と同様の問題を抱えている。また，医療サービス供

給者の立地によって当該サービスが割当られるのと同様，介護施設や介護事業者の立地によって介護サービスが割当られることも同じであろう。すなわち，「民間」によるサービス供給の利用可能性についても大きな地域差が存在すると考えられる。ただし，介護保険が導入される以前と比べると，地方の老人福祉における差は縮小したと考えて良いであろう。

生活保護においては，財源保障も運用枠組みも全国均一となっており，制度上はもっとも公平に設計されている。しかし，地域におけるケースワーカー（CW）や資源の使い方が偏っており，現金給付以外のサービス（就労支援やその他の対人サービス）には大きな偏りがあると考えられる。

その他，単独事業としての地方の社会保障サービスにおいては，社会保障分野で地方が国の制度に対して独自に横出しや上乗せを行っているケースは多い（児童・生徒の医療補助など）。また国の法律で義務づけられていても，国が基準を明示していないため，給付額や運用が地域によって大きく異なる制度もある（準要保護世帯に対する就学援助給付など）。これらは財源のあり方によって，大きな地域差が存在する。

医療，介護，保育，教育，福祉といったサービスは共同消費性が低いし，政府が直接供給する必要もない。医療サービスは病院が供給するし，介護サービスは介護事業者が供給する。保育サービスは保育所等が供給するし，教育は学校が供給する。

また福祉についても，政府が直接供給する場合もあるが，その多くは社会福祉法人が供給することになっている。したがって，むしろ政府部門がやるべきことは，これら供給者を適切に管理することである。したがって，ここで問題になるのはこれらのサービスの生産規模や消費者の規模ではなく，これらサービスの供給者を効果的に管理できる地域規模であることに注意すべきである。

この考え方は，国民健康保険や介護保険の保険者の規模の考え方にも通ずる。現状のこれらの地域保健は，リスク・プールというサービスを提供する規模と医療や介護などの対人サービスの供給者を管理する規模が，同一として考えられている。ただ理論的に言ってこの２つを最も効果的に行うことができる規模が同一であるとは考えられない。医療や介護だけでなく，他の対人社会サービスについても同様であろう。したがって，社会保険では保険サービス（リスク分散）を効率的に行うことができる規模と，被保険者や対人社会サービス供給者を効率的に管理する規模を別のものとして考える必要があろう。

また公的扶助的なサービスについても，サービスを提供する範囲とサービスを提供する人材をプールする範囲が異なっても良いだろう。例えば，CW は在任暦が数年で終わる職員がほとんどで，経験者が育たないと言われるが，これは自治体の規模が小さいため専門職員を採用できないということにもよるだろう。また，業務がきつい自治体であると，そのような厳しい業務を一生続けるということも無理であろう。ただし，CW を含む福祉系の職員を，例えば教員のように県単位で採用すれば，業務が厳しい福祉事務所と業務が緩い福祉事務所との間でのローテーションが組め，仕事に緩急をつけながら，専門的な技量も蓄積させることができる。社会福祉系の職員は少なくとも県単位の広がりで採用すべきであろう。

日本の社会保障分野では，分権されていないことが問題なのではなく，分権されすぎていることが問題であるという認識をもつべきであろう。むしろ地方レベルでバラバラに行われている社会保障サービスを，財源を確保しながら全国で統一された制度としてまとめ上げることが必要と感じられる。

繰り返しになるが，地方が所与の社会保障サービスを提供するときに利用する「手段」に関する制約はできるだけないほうが良い。また，

社会保障制度を受益者の観点からとらえると，様々な制度からのサービスの組合せとして本来の機能を発揮することができると考えられるから，その各種サービスの組合せを適切に行う主体として地方政府をとらえることも可能であろう。

Ⅳ．公共事業

公共事業については，小泉内閣のもとでそのあり方の見直しが進められ，その後も「骨太の方針2006」を踏まえ，毎年度の予算編成において継続的に縮減がなされてきた。その結果，現在では，公共投資の対 GDP 比がピーク時の半分程度となるなど，歳出の規模としては適正化が図られつつある。

ここ数年の公共事業をめぐる動向において特筆すべきことは，道路特定財源の一般財源化が行われたことである。道路特定財源の見直しについては，行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）に「特定財源制度に係る税の収入額の使途の在り方について，納税者の理解を得られるよう（中略）見直しを行う」ことが盛り込まれたのを受けて安倍・福田両内閣において見直しの具体策の検討が行われ，福田内閣のもとで道路特定財源関係諸税の全額を一般財源化する方針が示された。

これを受けて2009年の通常国会に道路特定財源を一般財源化するための法案が提出され（４月21日に可決・成立），法制上の一般財源化が実現するとともに，2009年度予算において，道路財源のうち１兆円分を対象に使途の見直しが行われ，9,400億円を道路関係の公共事業に利用することとしたうえで，そのうちの8,000億円程度を道路整備に充てるという形で一般財源化が行われた。

一般財源化後の道路関係予算のあり方については，ガソリン税などの暫定税率の存廃をめぐる議論の動向を踏まえつつ，一般財源化の当初の趣旨と整合性がとれたものとなるよう，規模の段階的な縮減を含め，引き続き適切な見直しを行っていくことが必要である。

Ⅴ．税制改革

１．税制改革の方向性

社会保障給付の財源確保の観点からも，財政健全化の観点からも，今後わが国において税制抜本改革は必ず行わなければならないものである。以下では，今後求められる税制改革のあり方について言及したい。

まず，税制抜本改革で解決すべき課題を挙げよう。課題を挙げる際に，踏まえなければならないことは，世界の税制改革の趨勢と整合的なものにすることである。もし世界の趨勢に逆行する改革を行えば，それは早晩破綻をきたし，再度抜本改革をやり直す羽目になるだろう。

世界の税制改革は，所得課税から消費課税への動きが趨勢となっている。つまり，所得税や法人税主体から，消費税（付加価値税）に重きを移す税制改革である。このような趨勢になった主要な理由は，グローバル化である。所得課税の課税ベース（特に企業の利益や金融所得）が，容易に国境を越えるため，課税権が領土内に限定される主権国家の枠組みを超越する経済構造になった。それとともに，所得課税にまつわる（貯蓄や配当に対する）二重課税を避けるためにも，消費課税を志向するようになったといえよう。

我が国の今後の税制改革も，所得課税から消費課税へのシフトを図るものにするべきである。その趨勢と整合的に，社会保障財源の確保，格差是正，国際競争への配慮といった税制改革を通じて解決すべき課題に取り組むことが求められる。

2．消 費 税

今後高齢化に伴い増大する社会保障給付の財源として，何を用いるかという観点から見れば，消費税は他にない重要な利点を持っている。利点の１つに，現存する社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差を是正できる点がある。社会保障の受益と負担に関して，世代間で格差があることがしばしば指摘されているように，高齢世代ほど，社会保障の純受益（＝受益マイナス負担）が多くなっている。

こうした純受益の構造を踏まえ，生涯に払うであろう社会保険料の大半を既に払ってしまった高齢世代には，今さら重い負担を追加的に課すことができないため，高齢世代に対する社会保障給付の抑制が主張される。しかし，高齢世代は，特に医療や介護の分野での給付が滞ると通常の生活が営めなくなる危険があり，純受益に世代間格差があるからといって，社会保障の給付抑制だけで調整しようとすることにも限界がある。

そこで考えられるのが，社会保障財源を高齢世代にも負担してもらうことである。その主な財源を，所得税や（報酬比例の）社会保険料で賄おうとすれば，主に勤労世代に過重な負担を強いてしまう。これに対し，消費税ならば，高齢世代でも負担するから，社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差の是正に寄与する。

消費税で賄うと，年金をもらう年齢に達した後も年金財源の負担を強いられて不公平だという意見があろう。しかし，世代間格差を解消するには，高齢者の社会保障給付を削減するか，高齢者に年金支給後にも何らかの形で財源を負担して頂くかのどちらかしかない。

消費税で社会保障財源を賄うことは，年金をもらう高齢者にも意図的に負担頂くための仕組みである。そうしなければ，年金にまつわる世代間格差が是正されず，若年世代の年金不信が解消されない。

それ以外に消費税が望ましい理由として，貯蓄率低下が懸念される中で，消費税は貯蓄を課税ベースとしないから，貯蓄減退を回避できる（所得税だと，勤労所得稼得時と貯蓄に伴う利子所得発生時に二重課税される）点や，個人所得や法人所得に比べて消費の動向が景気に対して相対的に安定的であることから，消費税の税収が景況に対してより安定的である点などが挙げられる。

しかし，消費税は，低所得者により重く税負担を課す「逆進的」な税だという反対論がある。しかし，消費税が逆進的な税との認識は，間違っている。逆進的に見えるのは，人々の消費行動をある一時期だけに限定して見るからである。しかし，人々は１年だけしか消費しないわけではない。個々人の消費行動を一生涯通じてみればいずれ消費するから，消費税の負担は，（生涯）所得が多ければそれだけ多くなる。したがって，消費税の負担は逆進的ではなく，（生涯）所得に比例的になると理解するのが正しい。

ただ，消費税は，生涯所得に対して比例的な税であって，累進的ではないので，所得格差を是正するのに役立つものではない。所得格差是正の観点から，低所得者に配慮することはありえる。そこで政治的に出てくるのが，消費税における軽減税率である。

しかし，軽減税率を導入するのは，政治的に受けがよくても，望ましくない。例えば，食料品にだけ軽減税率が適用されたとして，同じハンバーガーでも，テイクアウトすれば食料品として軽減税率が，店で食べれば外食として標準税率が適用されるという，奇妙なことが起こる。軽減税率は，低所得者だけでなく，高所得者も適用されるから，格差是正策になっていない。

さらに，消費税の「逆進性」（という錯覚）に目くじらを立てる割には，社会保険料におけるもっと深刻な逆進性を見過ごしている。国民健康保険や国民年金における定額の社会保険料に換えて消費税で社会保障財源を賄えば，逆進

性の緩和につながる。低所得者に配慮するなら消費税での軽減税率ではなく，社会保障制度や所得税制などでもできよう。この点については後述する。

所得税との比較で言えば，前述のように，所得税は貯蓄に対する二重課税があるため，貯蓄を抑制する効果がある。これにより，設備投資（資本蓄積）が抑制されるので，将来のGDPがそれだけ抑制されることになる。

他方，消費税は，貯蓄の二重課税が起こらないので，その分貯蓄促進的で，投資の促進を通じて将来のGDPを高める効果がある。これらの意味で，抜本改革では消費税の増税は不可欠である。

3．所 得 税

格差拡大が問題視される中，所得税制の所得再分配機能の強化が検討課題となる。

最近の我が国の所得税改革においては，税制の労働インセンティブ等への悪影響のみが重視され，所得再分配機能については相対的に軽視される中，累進度の緩和が進められてきたが，サエズ・カルフォルニア大学（バークレー校）教授の貢献に代表される最新の最適所得税理論においては，より現実的な形で，所得税制におけるインセンティブへの影響と所得再分配機能のトレードオフを分析する枠組みが提示され，累進的な所得税制の妥当性が示されている。我が国においても，そうした枠組みを用いて，最高税率の引上げの余地があることを示す研究も現れてきており，我が国の所得税の最高税率の引上げの可能性についても検討される必要があろう。

また，第Ⅱ章でも述べたとおり，低所得者層に対する支援のあり方として，勤労所得税額控除が注目を集めている。既存の生活保護制度や見直しが進められている最低賃金制度とも有機的に関連付けつつ，望ましい低所得者対策を検討していく必要がある。

4．国際課税・法人税

タックス・ヘイブン等を通じた租税回避の防止については，過去よりOECD等の国際機関において国際的な努力がなされてきたが，①サブプライム危機以降，先進国各国において，税収が低迷し，財政赤字拡大を避けるため，国際課税の強化が図られてきたこと，②金融危機を招いた問題のある金融スキームの多くがタックス・ヘイブンを利用したものであったこと等を背景にして，最近になって，一層の強化が図られてきている。本年春のロンドン金融サミットにおいても，タックス・ヘイブンへの規制強化・徴税強化が合意されている。我が国においても，租税回避防止のための努力を一段と強化していくことが強く求められる。

法人税については，我が国の法人実効税率が国際的に見て高い水準にあることや，我が国の税制を所得課税から消費課税へシフトさせてゆくべきことなどに鑑みれば，中長期的には機会をうまく見つけて法人課税の軽減を図ってゆくべきである。特に，我が国の地方税制が，諸外国に比べて顕著に法人課税に依存した構造になっていることは，早期に改めるべきである。

ただ，グローバリゼーションの進展する中，各国による法人税の税率引下げ競争が激化しているとはいえ，財政状況の厳しい我が国にとっては，競争が過激化することの弊害は大きい。このため，我が国においては，法人税率の過剰な引下げ競争防止のため，東アジア地域の法人税の調和に向け，各国に積極的に働きかけていくことが望まれる。

5．地 方 税

地方分権を進める上で，地方税の拡充は不可欠である。三位一体改革の中でも，地方税の増強は謳われたが，その具体的手段だった税源移譲は，意見が大きく対立した論点だった。地方

税を拡充する方法として，なぜ税源移譲に固執しなければならないのか。

地方税の充実強化を図るには，地方税を増税することで対応できる。地方自治体の首長は，税収確保が必要ならば，住民に対して説得し理解を得て，適切に増税を提起することが当然として求められる。現行の地方税制が原則として国の法律である地方税法で規定されているからといって，増税を伴わない形で国から地方への税源移譲だけにその手段を求めるのは，無責任といわざるを得ない。

今後の地方税制のあり方として，課税対象資産の評価が適切に行われることを前提に，土地に対する固定資産税を中心とした地方税制が望ましい。土地に対する固定資産税が他の税目より望ましい理由は，課税対象である土地は地域を越えて動かず，住民や企業の地域間移動と無関係だからである。ただし，償却資産に対する固定資産税は，この特徴とは全く異なるものであるから，地方税制として望ましくない。償却資産に対する固定資産税は早期に軽減し，土地に対する固定資産税にシフトさせてゆくべきである。

また，自治体が財政規律を働かせ，健全な財政運営を行うには，必要な財源を十分にまかなえるよう，各自治体が独自に税率を設定できるようにする必要がある。そのためには，「超過課税」という言葉に込められたネガティブな意味合いを払拭すべく，「超過課税」という概念それ自体を廃止することもありえよう。

Ⅵ．政策提言

以上のような現状認識に従い，財政健全化と社会保障の持続可能性を担保するには，歳出・歳入両面からの改革が必須である。

そこで，我々は，まず歳出面，次に税制面，そして最後に財政運営のあり方について，以下のように提起する。

１．社会保障制度

⑴　教育部門の改革：貧困の固定化を回避（人的投資，教育費の配分を通じた実質的な機会の保障，社会の流動化）

今年５月に公表された教育再生懇談会の第４次報告によれば，世帯の収入など家庭の経済環境によって子どもの学力に格差が生じていることが明らかになっている。

わが国の教育財政は，こうした子どもの格差への対応が遅れている。公教育の費用については，義務教育費国庫負担金と地方交付税制度における教育費の基準財政需要額がこれを支えているが，その算定方法は，義務標準法による40人の学級編成基準という学校数，学級数，児童生徒数のみを勘案したものであり，発達障害や就学援助の有無などによる教育費の加減や調整が行われていない。

だが，こうした学校数，学級数，児童生徒数の数字のみに依拠する我が国の教育費の算定は，諸外国の中ではむしろ例外的なものであり，イギリスなどの先進諸国においては，子どもの能力や個性の差異に配慮して教育費の算定を行うのが一般的である。

我が国の教育財政は，半世紀にわたり教育費算定の基本的枠組みとして学級編成基準を堅持し，その段階的な基準引き下げと教職員の加配定数の活用によって，地域間での教育の格差是正や公教育の質的な向上にも貢献してきた。その反面，学級編成基準はその構造の単純さから，公教育における子どもの能力や個性の差異への対応の足かせにもなっている。

深刻化する家庭の経済環境による子どもの学力差の問題に早急に対処するため教育財政の抜本的な改革が急がれる。子どもの能力や個性の差異に配慮し，子ども一人ひとりの能力や個性に応じた多様な教育を提供できるような財政的な基盤を築かなくてはならない。そのためには，学級編成基準によって算定する教職員の基本定

数については，就学援助の対象児童数，学力未到達の児童生徒数等が教職員定数にも反映されるよう算定公式を見直す必要がある。また加配定数についても，都道府県の申請に対する採択基準の不透明性や目的外の流用などの問題が指摘されている。

家庭の経済環境などへの対応には，地方の自主性，裁量性の確保が不可欠である。各地方の実情に配慮するよう，加配定数はこれを別枠とせず基本定数と統合するか，客観的な算出基準による配分のルール化によって透明性を確保する必要がある。

⑵ 医療・介護・保育部門の改革

ⓘ 医療部門の改革：医療サービスの供給体制と財源政策

医療サービスに配分する資源に限りがある中で，その効率的利用を実現する制度を整備することは喫緊の課題である。

患者が医療に関する十分な情報のない中で医療サービスの選択をせざるを得ない状況にあることをふまえて，患者に対する医療情報の提供及び患者が適切な医療サービスを受療できる状況を制度的に整備することが必要である。（一般）診療所と病院の分業と連携を図ることは中でも最重要課題である。そのためには，診療所で患者の病状判断，診断及び診療上の相談を主として行うプライマリーケア医の養成が不可欠である。プライマリーケア医を含めた各診療科の専門医制度を拡充し，ベスト・プラクティスに関する情報を開示するなど患者への医療情報の提供を図る必要がある。

公的医療保険制度も制度の統合を図り，十分に規模の経済性が働くような保険運営をする必要がある。公的医療保険制度への財政出動も，赤字補填という後ろ向きの役割ではなく，財政を出動させる際の基準を作成し，規律ある財政運営をする必要がある。

高齢化を前提とすると，公的医療保険と公的介護保険の整合性を高め，医療と介護の連携を進めることも重要な課題である。

医療制度における効率性の確保が重要である一方，公平性に関する配慮も肝要である。負担と給付について世代間の公平，地域間の公平などを図る一方，医療における公平の基準に関する国民的な合意を形成する必要がある。公的医療保険によって，国民が，どの程度の医療サービスをどの程度の負担で享受できるべきであるかという判断を前提として，公的医療保険制度における世代間，世代内の所得分配のあり方について国民的合意を形成し，公的医療保険制度の改革を進めるべきである。

ⓘⓘ 介護部門の改革：介護保険，障害者の自立支援サービス，保育サービスを統合

2009年は介護保険にとって第４期目のスタートであった。将来的に介護保険制度をどのような姿にしていくのか，負担のあり方を含めた持続可能性をどのように担保するのかといったことは，３年おきの改革を繰り返してもたどり着くものではなく，将来の社会保障制度のグランドデザイン無しには描けない。その視点では介護保険改革についての議論は，年金・医療・福祉を統合的に提供するような生涯保障システムへの転換へと展開される。つまり年金を単に生活費として考えるのではなく，医療・介護費用も高齢期に高確率で発生する生活費支出と見なせば，介護保険ないし医療保険との整合性の取り方についての議論になる。

特に問題となるのは，介護保険制度が高齢者世代に必ずしも安心感を与えていないという根本的な問題である。社会保障は国民一人一人に対して提供されているさまざまな安全・安心のシステムなのだと捉えたとき，これを１つの統合した形の生涯保障システムとして提供すべきだと考える。介護保険制度がありながら高齢期の介護リスクについて安心感を与えられないようでは，制度の意義が失われてしまう。

着手点として，まず福祉とくくられる中で，介護保険，障害者の自立支援サービス，保育サービスを統合していくような方向性がある。

福祉サービスすべてを１つのサービス体系にして提供する準市場的な仕組みが望ましいと考える。効率性と公平性のいずれも追求していくことが，サービス給付を受ける人々と負担する人々との乖離を最小限に抑えることになる。

㈢　少子化対策・保育

保育サービスの充実は，労働力の減少が懸念される中で，女性の労働参加を促しつつ，過度の少子化の進行を抑制するために極めて重要な施策となる。しかしながら，限られた財源の中で，質の高い保育サービスを充実させるためには，戦略的な制度設計が必要である。

具体的には，次のような戦略が有用と考えられる。

イ．多額の保育費が必要となる０歳児については，親が育児休業の取得を通じて保育を行える環境を整える。

ロ．保育サービスについては，育児休業終了後に安心して利用できるように，１歳児以降の定員を大幅に増加させる取り組みを行う。

ハ．保育サービスの拡大に際しては，非効率で不公平となりやすい現在の認可保育所制度を拡充させるのではなく，東京都の認証保育所制度のように，保育サービス提供者との直接契約を通じて，誰でも一定の質の保育サービスを受けられる仕組みを拡充させる。

なお，子育て支援として児童手当を増加させることは，社会保障制度などを通じて正の外部性を持つ子育てに対して，補助を与えることで非効率的な少子化対策を抑制するという観点から意義がある。しかしながら，児童手当の増加は女性の労働参加を抑制する効果を持つ。したがって，労働力不足が懸念される日本においては，限られた財源を，仕事と子育ての両立（ワーク・ライフ・バランス）を可能にする保育サービスの充実に向ける方が効果的である。この点でも，戦略的に子育て支援の在り方を考え，制度を見直していくことが重要である。

２．国と地方の役割分担を明確化する地方分権

我が国の歳出構造をより効率的なものにするには，国から地方への財政移転の効率化，ひいては地方自治体の歳出構造の効率化も不可欠である。そのためには，国と地方の役割分担を明確化し，国と地方自治体が適切に権限と財源と責任を持つことが重要である。

現在の国と地方の財政状況を考えると，増税無き地方税源の充実強化はありえない。むしろ地方税の増税という形で地方税源の充実強化は行われるべきである。ただし，地方税の増税を行う場合，自主財源の地域間格差は悪化するかもしれない。その場合，地域間格差が少ない地方消費税や土地に対する固定資産税（償却資産は含まない）を増税すべきであろう。そうすることで，地域間財政調整以前の問題として，地域間格差が少ない地方税制を構築することが求められる。

ただ，地域間に財源の格差が残る際に，必要に応じた地域を越えた再分配政策を講じることとなろう。再分配政策を行う際には，まずは個人単位で行うべきもので，社会保障を中心とした現物給付で，地方自治体がその実施を担うものについては，国による財源保障や自治体間の財政調整が必要である。

地域間格差是正に対しては，地方交付税以外の制度に注目し，例えば地方譲与税ないしはそれに類似する制度による新たに大規模な財政調整制度を創設することは有効である。それによって，地方交付税制度の役割は自然と後退する。

社会保障を巡る国と地方の役割分担・財源配分については，分権されていないことが問題なのではなく，分権されすぎていることが問題であるという認識をもつべきであろう。むしろ地方レベルでバラバラに行われている社会保障サービスを，財源を確保しながら全国で統一さ

れた制度としてまとめ上げることが求められるところである。

3．将来を見すえた税制抜本改革

社会保障給付の財源確保の観点からも，財政健全化の観点からも，今後わが国において税制抜本改革は必ず行わなければならないものである。世界の税制改革の趨勢を踏まえれば，我が国の税制は今後，所得課税から消費課税へ重きを移す税制改革が必要である。

⑴ 消 費 税

以上のように少子高齢化社会において社会保障制度の持続可能性を高めるためには，安定財源の確保が不可欠であるが，条件としてはなるべく若い世代にのみこれ以上の負担が集中しないような仕組みが重要である。まず世代間再分配偏重から世代内再分配の強化が必要であり，高所得の高齢者にはより多くの負担が求められるべきである。ただし，それだけでは，長期にわたる社会保障財源を確保することは困難であり，最終的には，安定財源として消費税が期待される。

また，社会保障の守備範囲の見直しも不可欠である。特に，情報の非対称性の低い介護や計画的に対応出来る部分のある年金における公私役割分担をすすめるべきである。

⑵ 所 得 税

格差拡大が問題視される中，所得税制の所得再分配機能の強化は，今後重視されることとなろう。

この観点から言えば，所得税制におけるインセンティブへの影響と所得再分配機能のトレードオフを分析する枠組みが提示され，累進的な所得税制の妥当性が示された先行研究に示唆を得て，最高税率の引上げや，勤労所得税額控除の導入が望まれる。既存の生活保護制度や見直しが進められている最低賃金制度とも有機的に関連付けつつ，望ましい低所得者対策を検討していく必要がある。

⑶ 国際課税・法人税

国際課税については，国際的に協調して，租税回避防止のための努力を一段と強化していくことが強く求められる。法人税については，我が国の税制を所得課税から消費課税へシフトさせてゆくように，中長期的には機会をうまく見つけて法人課税の軽減を図ってゆくべきである。特に，我が国の地方税制が，諸外国に比べて顕著に法人課税に依存した構造になっていることは，早期に改めるべきである。ただ，財政状況の厳しい我が国にとっては，法人税の税率引下げ競争が過激化することの弊害は大きいため，我が国においては，法人税率の過剰な引下げ競争を防止すべく，東アジア地域の法人税の調和に向け，各国に積極的に働きかけていくことが望まれる。

4．法的拘束力のある財政規律の確立

昨年来の財政出動以降，財政の持続可能性に対する懸念が生じているもとでは，長期金利の上昇等，財政状況の悪化が経済にもたらすマイナスの影響の顕現化を回避するため，財政健全化に向けた具体的な道筋を明確にすることが求められる。前述した財政改革に関する各提言は，財政健全化のためにも重要である。

財政健全化に向けた制度的措置は，財政健全化目標など財政運営に関して，強いコミットメントが必要である。そのためには，法的拘束力のある財政規律を確立し，債務残高が無節操に累増しないようにすべきである。

財政健全化は，よりよい行政サービスを提供できる財政基盤を築き，持続可能なものにするために不可欠であることを，我々は忘れてはならない。

今、財政政策における戦略性を問い直す

－持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革－

●参加者（五十音順）

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授	國枝　繁樹
慶応大学経済学部教授	駒村　康平
慶応大学経済学部教授	土居　丈朗
上智大学経済学部准教授	中里　　透
一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授	林　　正義

司会　慶応大学総合政策学部教授　小澤　太郎

はじめに

（小澤）　小澤です。本日はよろしくお願いいたします。このメンバーも含めた日本租税研究協会の財政経済研究会（**研究会報告書添付・本誌末尾　・メンバー表参照**）は11月27日から12回に及ぶ討論を重ねました。後ほど、土居先生、駒村先生から説明があるかと思いますが、本日配布しております研究会報告書「持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革」をまとめさせていただきました。本日は、その報告書に関する内容も踏まえて、各先生方にいろいろな論点を提示していただけたらというふうに思っております。本報告書を作成するに当たって、まず土居先生、駒村先生に財政経済、社会保障の観点から総論を起草していただきましたので、まず順番としまして、土居先生より財政経済、それから駒村先生より社会保障の総論を、その後の各論に関しまして、中里先生、國枝先生、林先生と、こういった順番でまずご報告をいただきたいと思います。

それでは、土居先生、よろしくお願いいたします。

Ⅰ．財政総論　―財政健全化に向けて―

慶応大学経済学部教授
土居 丈朗

（土居）　皆さん、こんにちは。土居でございます。

私は、この財政経済研究会の財政運営に関して取りまとめ役を仰せつかりました。この報告書をここですべて完全にお話しするわけことは困難でございますが、まず、最初にかいつまみまして財政運営の総論についてお話をさせていただきたいと思います。

１．わが国の財政状況と財政健全化

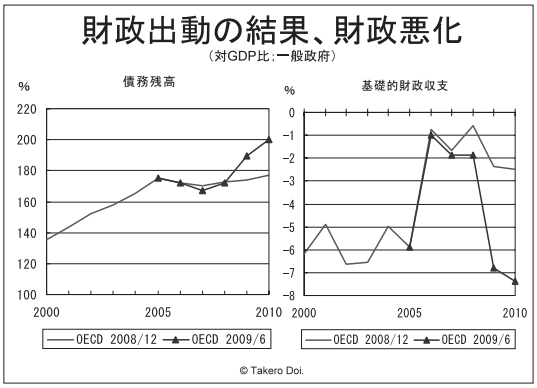
〔昨今の財政出動により、更に悪化したわが国の財政状況〕

皆さまご承知のように、わが国の財政状況は非常に悪くなっております。もちろん財政支出自体いろいろな必要性が国民から挙がっております。高齢化に伴って社会保障のための支出が必要ですし、それから、地域振興のためにも支出が必要である等々いろいろな形で財政需要があるわけです。しかしながら、あいにくそれに伴うだけの財源が確保されておらず、結局は国債の増発という形でこれまでやってきました。

１つ私としてこれは看過できないと思うもの

をここでご紹介しております。**資料１**をご覧ください。OECDが、先進国で共通の定義に基づきまして政府債務の残高だとか、財政収支について統計を発表しております。また、これを対GDP比に直し、各国比較できるような形で発表しており、そこに日本のデータも当然あります。

資料１



わが国の政府債務残高、これは国と地方自治体を合わせた政府債務というふうにとらえていただいて結構ですが、これはこれまで大体180%ぐらいの対GDP比になるということが政府債務残高として知られておりました。小泉内閣以降の歳出削減努力もありまして、この政府債務残高は増加傾向を踏みとどまらせるということに成功したのですが、残念ながら昨年来の世界同時不況、それに伴う景気対策、また、景気対策のための支出だけでなくて、景気後退に伴う税収減も作用いたしまして、財政収支が悪化し、それに伴って国債を増発せざるを得なくなりました。

OECDも、2008年12月という景気対策だとか税収の悪化というものがまだそこまで正確に見込めない段階では、2010年ごろでもまだ日本の政府債務残高対GDP比は180%ぐらいだろうと予測していたのですが、ついにOECDが予測するところによりますと、この半年で景気対策が上乗せされるとか、景気の悪化がはっきりしてきて税収減が明確になってくるというようなこともありまして、2010年にはほぼ200%になるのではないかということであります。あくまでも予測ですので正確にこうなるかどうかはふたを開けてみなければわかりませんが、ついに日本の政府債務はGDPの２倍に達するというほどにまで悪化するというわけです。

200%という数字を記録するというのは、知られている範囲でいえば、日本の歴史では第二次世界大戦の戦費調達に伴う1940年代前半の状況だとか、先進国の中でいえば、イギリスが250%ぐらいに第二次世界大戦の終了直後になりました。イギリスはパックス・ブリタニカという覇権を失うとともに、何とか第二次世界大戦は勝ったわけですが、その代わりに残された債務たるや、それぐらいの規模だったわけです。平時で、戦争をせずにこんなに政府債務残高が累増する先進国というのは、近現代においては日本ぐらいだろうという域に達してしまいました。

当然ながら、これから新政権ができると思いますけれども、新政権はあまりはっきり財政健全化とは言っておりませんが、財政の収支や債務残高について度外視して財政運営ができるなどということはとてもいえないような状況であるということは、私としては国民の方々に広く認識していただきたいと願っております。

〔税制改革の中期プログラム〕

もちろん政府も手をこまねいているわけではありません。残念ながら2011年のプライマリーバランスの黒字化はほぼ困難になりましたので、

資料２

麻生内閣では基本方針2009というものを打ち出しまして、新たな財政健全化目標を**資料２**のような形で立てました。

もちろん目標を立てるだけでは、どのように目標を実現するかという担保がないということになりますから、それと併せていわゆる税制改革の中期プログラムというものを盛り込みました（**資料３**）。また、これは単に法的拘束力もなく打ち出したものというわけではなくて、一応平成21年度税制改正法の附則に明記され、その法律が成立しており、法的根拠があるものです。もし、これに対して破棄するだとか異議を唱えるということであるならば、それだけの議席数は持っているといえば持っていますが、新政権はこの附則を書き改めなければならないということが、必要になるだろうと思います。当然ながら、なぜそれを改めるかということは、やはりきちんと新政権には説明していただかなければならないと思います。

私としては、この税制改革の中期プログラムというのは、基本路線としては、賛同できるものです。この報告書でも、すべてもろ手を挙げて賛成しているわけではありませんけれども、かなりの部分でこういう中期プログラムで書かれたことについては、是としているところであります。

〔国民負担率と社会保障財源の確保〕

日本の歳入面から見た状況というのは、ご承知のように租税負担率、国民負担率はともに低

資料３

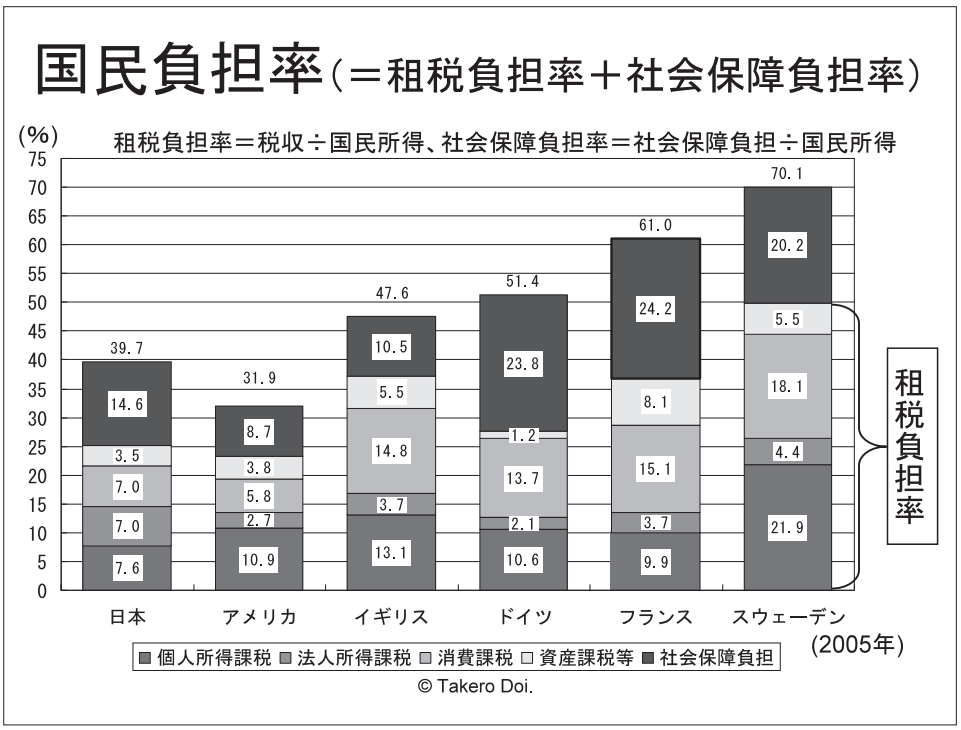
税制改革の中期プログラム

- 平成21年度税制改正法附則にも明記
- 消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置を予め講じる
- 消費税…消費税の全額が社会保障給付（年金、医療、介護）と少子化対策に充てられることを明確化した上で、消費税の税率を検討
- 法人税…海外との整合性や国際競争力強化などの観点から、課税ベースの拡大や実効税率の引き下げを検討
- 所得税…高所得者の負担増と中低所得者の負担減を目的に、最高税率や給与所得控除の上限の調整

等

© Takero Doi.

資料４



い状況（**資料４**）であり、これからの社会保障の財源を賄うためには何らかの財源確保が必要であるということは、いわれて久しいわけです。その中で、わが国の社会保障の財源をどう考えるかであります。

もちろん社会保険料という、社会保障の社会保険という仕組みを使った形での財源調達ということは、これは当然これからも引き続き重要でありますけれども、それだけでは不十分だということになりますと、当然ながら、税による社会保障財源の確保ということが求められることになると思います。必ずしも今般の衆議院総選挙で大きな争点になったわけではなく、むしろ今後、例えば来年の参議院選挙なり、次なる衆議院総選挙なりで恐らくは議論になるのだろうと思いますけれども、社会保障財源をどのような税で賄っていくかということが問われるということになると思います。

２．消費税を含む税制改革について

〔社会保障財源としての消費税の利点〕

そこで、われわれの報告書の中では消費税を重要な社会保障の財源であるとしております。社会保障だけの財源ということまで明言しているわけではありませんけれども、少なくとも社会保障の給付のために必要な税財源としては消費税が有力な候補であろうということを打ち出しております（**資料５**）。

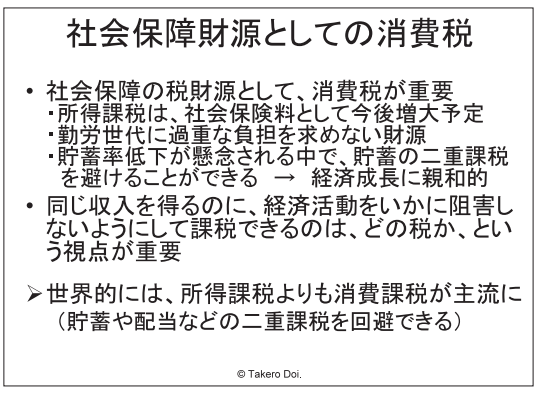
当然ながら、所得税を何もいじらないということを申し上げているわけではありませんが、消費税をほとんど増税せずに、所得税を重くして社会保障財源に充てていくということになりますと、既に社会保険料で報酬比例、所得比例の形で財源を賄い、しかも、それが今後増大するということが見込まれている中で、さらに勤労世代の人たちに重い負担が集中的に及びます。

ご承知のように、年金保険料は、当然年金受給者は払わないものであります。さらには、医療保険、介護保険も社会保険料として徴収されているわけですが、その多くを支払っているのは勤労世代の人たちです。あいにく、わが国の社会保障には受益と負担の関係で言うと、世代間の格差というものが年を追うごとに看過できないものになってきており、税にせよ、保険料にせよ、財源の負担を勤労世代にだけ、今後も更に負担増を求めていくということはなかなか困難であります。

それから、少しマクロ経済のことを考えたときに、消費税というのは貯蓄の二重課税を避けることができるという意味で、社会保障の財源としては望ましいのではないかということです。結局のところわが国はこれから高齢化しますので、高齢化要因だけを取ってみたときに、基本的には高齢者の方々は今まで蓄えられたものを取り崩すという形で消費をなさるという傾向がありますから、マクロ経済的には日本経済全体としては高齢化が進むにつれて貯蓄率が下がっていくという傾向になります。

貯蓄率が下がったとしても、日本で設備投資なりの資金を賄うということをどうやって継続的にやっていくかということになりますと、もちろん海外から資金を調達すればいいのではないかという声もあるかもしれませんが、一方、それだけで本当に安定的に民間の企業の資金調達ができるのか、ある程度日本の国内にも貯蓄が必要であろうということになりますと、消費税は貯蓄を税でもって阻害することがあまりないところが、利点として挙げられると思います。

資料５



〔世代間格差と消費税の利点〕

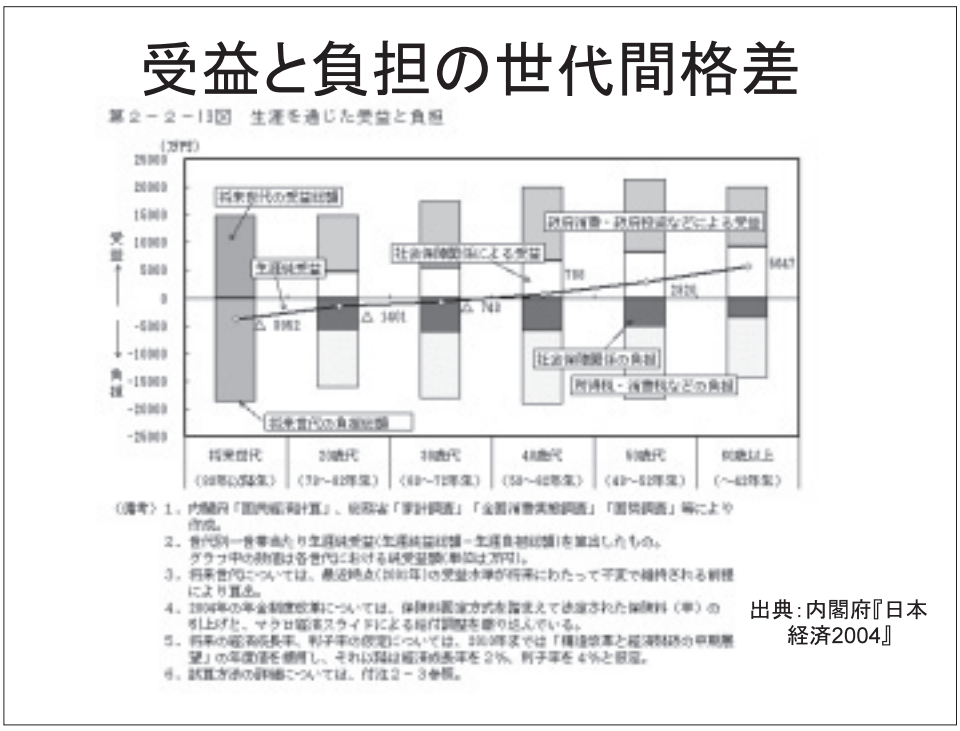
ちなみに、**資料６**からのグラフを、簡単にご紹介しますと、まず、社会保障を含めて受益と負担には世代間格差があって、所得税なり住民税は、高齢者の世帯、例えば、世帯主が70歳以上の方の世帯では、所得税が非課税、全く納めておられないという方々が世帯の半分以上を占めています。**資料７**の左上のこの黒い点がそれを意味しています。60代が世帯主である世帯の３分の１では、所得税を全く納めておられないわけです。これは別に脱税しているわけではなくて、ちゃんと公的年金等控除とかそういうのを受けられて合法的に非課税になっているということなのですが、そういう点が現行の所得税制にはあります。それに対して、年間に50万円以上をお支払いになっておられる方々が40代、50代の世帯には多くおられます。

また、社会保険料も同様でありまして、30代、39歳以下の方が社会保険料を払っていないというのは、これは介護保険が多分40以上から払うということに多分に影響していますけれども、それを除くと、高齢者の方はそれなりに納めておられるとはいっても、年間大体10万円前後です。それに対して、年間50万円以上の社会保険料を納めておられるという方々が40代、50代の方々で相当な数いらっしゃるというように、勤労世代に負担が集中しています（**資料８**）。

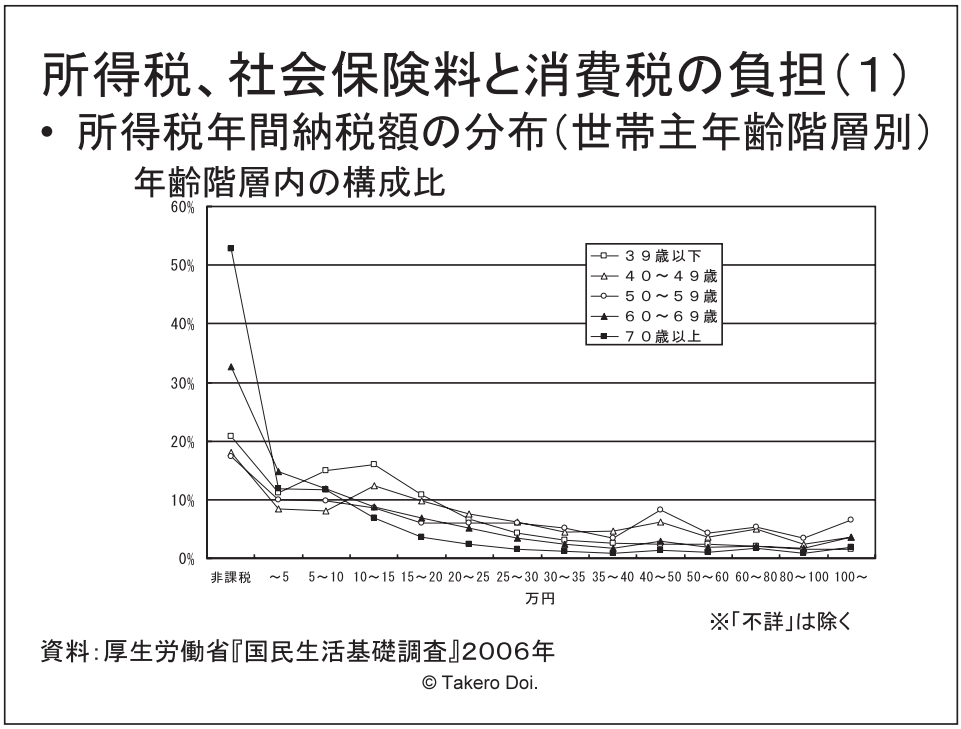
もちろん順番といいましょうか、高齢者の方々も勤労時代には税金を納めておられたということは、もちろん言うまでもなく尊重すべきことでありますが、残念ながら、先ほどご紹介したような世代間の受益と負担の格差があるという中で、さらに今後社会保障の財源を若い世代でといったときに、これまで以上に重く課すということで果たしてそのままやり続けていけるのだろうかということがあります。

一方、**資料９**にみられるように消費税は、先ほどのグラフに比べれば、大体年間に10万円前後の消費税をお支払いになっておられる方をピークにして、それほど世代間、年齢層によっ

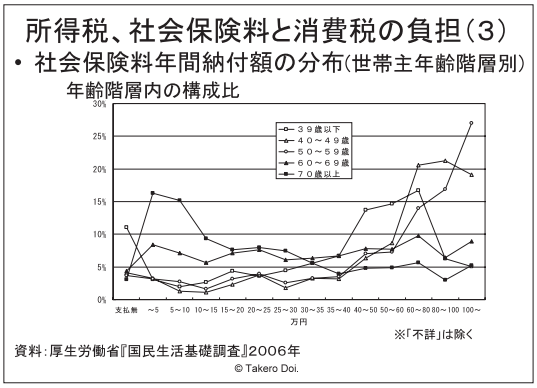
資料６



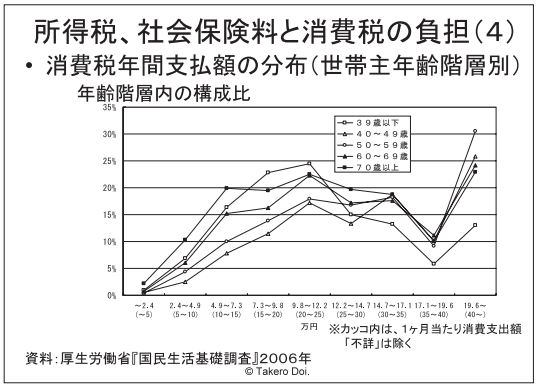
資料７



資料８



資料９



てパターンが変わるということはあまり見出しにくいのです。20万円以上お支払いになっている方々が右端にポーンとたくさんいらっしゃいますが、これは単にグラフがこちらで切れているわけで、基本的には山型の形でグラフがなっているととらえていただいたらいいと思います。年間10万円ぐらい消費税を支払っておられるという方々をピークにしてどの世代においても同様の分布がなっているということですので、それは年齢層によってあまり変わらないということであり、そのようなことを考えると、消費税で負担をお願いするということが今後求められるのではないかと思います。

〔消費税にまつわる誤解ー消費税は逆進的ではないー〕

ただ、消費税増税を国民に説得するのが、なかなか困難な部分が政治的にはございます。そ

こで、**資料10**ですが、経済学の立場から消費税というのはどういう税であるか、巷間でいわれている認識なり主張に経済学的にいうと誤解があるのではないかと思われることについて２点ほどここで指摘しております。

資料10

消費税にまつわる誤解

- 「消費税は消費者だけが負担する税」

→納税義務者は生産者、転嫁できなければ生産者も負担

- 「消費税は逆進的」

→消費は、人々が単年度だけ行うものでなく、一生にわたって行うもの(単年度の行動だけで見るべきでない)

Aさん	1年目	2年目	計
所得	100	100	200
消費	100	100	200
貯蓄	0	0	―
消費税	5	5	10

Bさん	1年目	2年目	計
所得	400	400	800
消費	200	600	800
貯蓄	200	―	―
消費税	10	30	40

© Takero Doi.

まず、基本的には、消費税というのは消費者だけが負担する税かというと、そうではないのです。中小企業の方々が、消費税を増税されるとなかなか価格に転嫁できなくて企業として負担しなくてはいけなくなってしまうのだとお唱えになっておられるようなことだとか、そういうのは必ずしも消費者だけが消費税の負担を負っているというわけではなくて、生産者側も負担を負うわけですから、消費者は消費税を増税するというと消費者冷遇ではないかとか、家計をいじめているというような言い方をされるものに対しては、そうではないと、経済学的にはいえるわけです。

それから、消費税は逆進的であるということもいわれるのですが、結論だけ申し上げますと、消費税は生涯を通じた所得で見ると、これは比例的であるということで、逆進的、つまり、所得が低い人ほど負担率が高いという税ではありません。もし、逆進的というようなニュアンスを学術的に正確に述べるということであれば、「消費税は累進的ではない」というふうにいえば、それはそのとおりということです。確かにもっと高所得の方から税金が取れるのではないかと思うのだけれども、それほど消費税は高所得の人に重く課すという税にはなっていないというのは、そのとおりであります。

ですから、当然のことながら、低所得の人に対する配慮とか、高所得の人たちに対してもう少しご負担をお願いしなくてはいけないのではないかという問題については、なかなか消費税で対応するというのは難しいということで、所得税できちんと対応すべきではないかということは、少なくともこのわれわれの報告書の中でも述べておりまして、所得税についても、最高税率などいろいろ累進度の問題についてはきちんと考えるべきではないかということであります（**資料11**）。

資料11

所得課税と消費課税の役割分担

- 消費課税は効率性をより実現できるが、垂直的公平性は実現しにくい税
- 所得課税（社会保険料を含む）は垂直的公平性を実現できるが、効率性を阻害する恐れのある税
- これらのバランスを考えれば、効率性を実現すべく消費課税、垂直的公平性を実現すべく所得課税を行うという役割分担が必要
- 消費課税で累進課税の実現を期待することは、そもそも無理な話
- 所得課税と消費課税のどちらをどれだけ課税するかは、必要な税収を確保するために、効率性と公平性のどちらをどれだけ重視するかで判断する

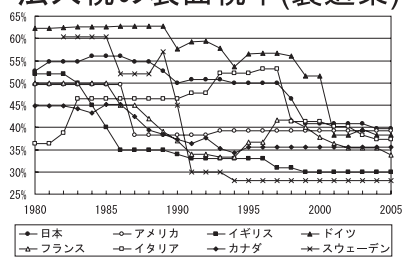
© Takero Doi.

〔**世界的な法人税率の推移と国際的な調和**〕

それから、法人税については、例えば**資料12**をご覧いただくと、これには新興国のデータは書いていませんけれども、先進国、新興国を含

資料12

法人税の表面税率(製造業)



出典：Devereux, M.P., Griffith, R., and Klemm, A. (2002) “Corporate income tax reforms and international tax competition,” *Economic Policy* vol.17 pp.450-495.

© Takero Doi.

めて税率の引き下げが国際的に起こっているということに対しては、長い目で見ればこれに対応する必要はあるということです。けれども、残念ながら財政状況としては、必ずしも今すぐ法人税を勇ましく減税するというほどの状況にはないものですから、国際的な対応を考えつつ、法人税の実効税率については中長期的には引き下げる方向に導かなくてはいけないのではないかということであります。

3．求められる歳出改革ー無駄の削減についてー

それから、税の話ばかりではなくて歳出面についても議論を及ぼしておりまして、歳出面から見ますと、新政権では予算の無駄をなくすということを言っておられます。これは当然ながら、国民としては、どういう内閣であろうが不断の努力としてやっていただきたいことであります。

ただ、それほど無駄が露骨に目の前にぶら下がっているというほど簡単ではないだろうというふうに、私は思っております。少なくとも、自明に誰から見ても無駄であるという予算は、これまでにも小泉内閣以降歳出削減をやってきているということもありますので、切り代としてはどんどん減ってきていて、ないわけではないけれども、昔ほどたくさんはないという状況にあると思います。ですから、より工夫してこの無駄をなくしていくということに取り組まないといけないと思います。

報告書では具体的には触れていませんが、自明に無駄というものはそれほど多くはないけれども、多くの人が無駄と思っていて、残る少数の人が「これは大事だ」と思っているという予算というのは、それなりの数はあると私は思います。ですから、どこまでそれを削減するというふうに政治決断できるかというところが、恐らくまず１つ新政権は試されるところだろうと思います。

それから、もう１つは、例えば、無駄ではないのだけれども、３年がかりで完成させようとしていた事業を、そこまでスピーディにやらなくてもいい、10年かけてやればいいというような形で、３年で完成させる事業を10年というふうに、完成の時限を延ばすというようなことをすることで、単年度での支出を抑制するというようなことも工夫をすればできます。無駄ではないけれども、不要不急ということで、支出のスピードを落とすということで支出を抑制するというようなことも、恐らくこれはできるのだと思います。

地方分権、これも重要で、国が必ずしもやらなくてもいいようなものを無駄にやっている、ないしは、地方でやれば無駄が減らせるのに、国で画一的にやっているので無駄があるというようなものも、地方分権を通じて削減する余地はあるというふうに思います。

なお、社会保障については、駒村先生からお話をいただくことにいたしたいと思います。

最後に、無駄の話をしてこれで終わりたいと思いますけれども、私が思うには、実は、野党は無駄があるということを言いやすいのだけれども、与党になると、とたんに無駄があると言いにくくなるという性質があるということを強調して終わりたいと思います。

確かに、民主党は野党時代に勇ましく無駄がある、無駄があると言ったのですが、果たして来年の今ごろ、引き続き無駄がある、無駄があると勇ましく言っていられるだろうかということです。確かに、政府も無駄がないとは言っていなくて、無駄については厳しく見てきたわけです。財務省も予算編成過程では厳しく査定をし、「これは無駄ではないか。こんなものやめておけ」というふうに、けんもほろろに現業官庁が門前払い的に予算要求を断られるというようなことは今までにもあったわけです。

ただ、財務省も、いったん政府予算案として政府の閣議決定を経て定められた予算の中に無駄があると、露骨に、特に予算審議の過程で言えるかといわれると、予算案を通さなければい

けない立場で、「いや、ここの中に実は無駄があるのです」とは、さすがに口が裂けても言えない立場というのがあるのです。与党になると、予算案を通さなければいけないわけです。予算案を通す立場で、予算の中に無駄があるということを国会の中で言えるかというと、なかなかこれは難しいことです。

つまり、別の言い方をすると、１月から12月まで四六時中、無駄だ、無駄だというふうに政府の中で言えるかというとなかなか難しいです。いったん予算案で認めてしまったものの中で、やはり無駄だったからやめようと、後でやめるということはできるかもしれないけれども、特に１～３月の予算の国会審議の中でいったん認めてしまった予算で無駄があるから削りましょうとはなかなか言えないというようなことになりますと、野党時代には随分勇ましく無駄だ、無駄だと言っていたけれども、与党になったら随分丸くなったねというふうに、一見するとなるかもしれません。

ですから、そこのあたりの無駄の削減に対する意気込みをどのようにテンションを維持するかというところが、今後問われることだろうと思います。以上です。

（小澤）　ありがとうございました。それでは、引き続き駒村先生、よろしくお願いいたします。

Ⅱ．社会保障の課題 ―持続可能な社会保障制度の確立に向けて―

慶応大学経済学部教授
駒村 康平

（駒村）　慶応義塾大学の駒村でございます。私は、この報告書の中では社会保障制度の今後の課題を担当させていただきました。お手元の研究会報告書で該当する部分は**６～18頁（本誌６～18頁）**までです。ここまでが社会保障にかかわる議論でございます。その後、報告書の終わりの方に、**25頁**から各先生による個別の社会保障分野における政策提言をまとめさせていただいております。今日は、私は社会保障にかかわる問題というのを、この15分間でまとめてお話しさせていただきたいと思います。

１．グローバル化と高齢化のなかでの社会保障制度の持続可能性

〔グローバル化経済と社会保障〕

ご存じのとおり、社会保障制度をめぐる問題は大変厳しくなっておりまして、特にその要因というのはグローバル化経済、或いは、高齢化社会というのが、２つの特に大きな要因であろうかと思います。国際的な資本の移動がかなり大きくなる中で、福祉国家における社会保障コスト、社会政策コストを企業が回避するというような動きになってきますと、おのずと福祉国家、社会保障制度というものの維持というのはかなり難しくなってくるという意見があるわけです。

一方、グローバル経済を進めるためには、国内におけるさまざまな格差や貧困の問題を解消

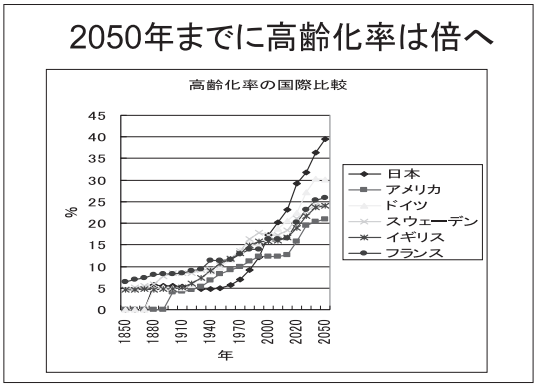
するために、逆にきちんとしたセーフティネットを張っていかないといけないのだという見方も、これはまたあるわけです。グローバル経済を、或いは、自由貿易を進めるためには、国内問題を放置しては進められないという見方であろうかと思います。

また、企業は労働コストや社会保障コストだけで立地を決めるだろうか、立地をする地域の社会や経済の安定性、労使関係の安定性、そこにいる労働者の能力、生産性、こういったものも考慮して立地を決めているのではないかと考えられます。しかし、企業は、工場を動かすということを脅しに使って、地域の安定した社会というさまざまな公共財をフリーライドしようということも考えられないか。いずれにしてもグローバル経済というのは、社会保障政策、福祉国家には大きな影響を与えてくるのは、これは間違いないというわけです。

〔急速に高まるわが国の高齢化率及び後期高齢者比率〕

それから、もう１つの問題でございますけれども、これは特に日本社会はこれから厳しく直面していく高齢化問題であります。寿命が延びて出生率は低下するということから、これが起きていくわけです。**資料13**をご覧ください。こ

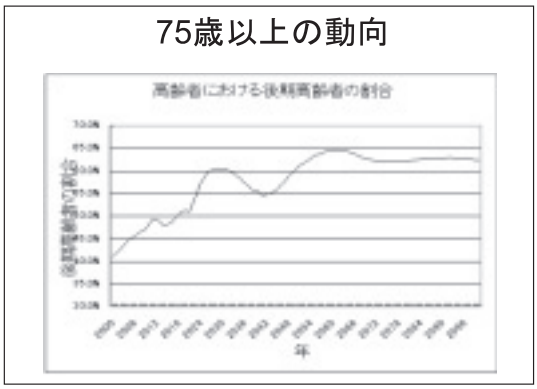
資料13



こにみられるように、菱形の付いた線が日本を指しているわけですが、現在既に高齢化率20%を超えている日本は、既に先進国ナンバーワンの高齢化率になっておりまして、これが一気に2050年までに高齢化率はおおむね倍までの40%近くまで上がるだろうと読まれておりまして、これは先進国の中でも極めて深刻な状態になっているということであります。なお、アメリカとドイツは19世紀で高齢化率がゼロになっていますのは、データがないだけでゼロではありません。

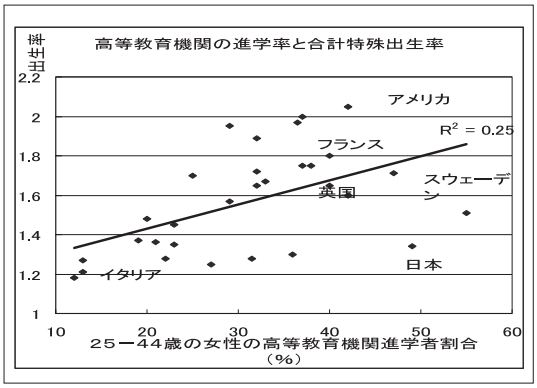
さらに、高齢者の中の内訳、いわゆる高齢者の中で特に後期高齢者ともいわれている75歳以上のウエートはどうなっていくのだろうかと見ていきます。社会保障給付の特徴としては、年金は加齢とともに給付額が増えことはありませんけれども、医療と介護は加齢とともに一人頭給付額は急速に伸びていくという性格があるわけです。そういう意味では75歳を境目で見ていきますと、大体この辺から要介護リスクが上がって行き、要介護度も重くなっていくという傾向がございますし、また、医療費も同様でございます。その75歳以上が、特に高齢者の中で占める75歳以上が重たくなっていくということも、極めて医療、介護の現物給付の支出を増大させる要素としては注目すべきです。**資料14**に見られますように、最初の危機は、2025年からしばらくという、いわゆる団塊の世代が75歳以上を迎えるタイミングです。それから、次がいわゆる団塊ジュニアが後期75歳以上を迎える時期と予想されており、ちょうどグラフにあるような二こぶラクダのような形で、特に厳しい時期が現れるだろうと思われます。

資料14



一方、日本の高齢化の要因は寿命の問題だけではなくて、出生率の問題もございます。**資料15**をご覧下さい。縦軸が出生率で、横軸が女性

資料15



の高等教育機関への進学率であります。多くの国では、実は女性の高等教育機関等の進学率、或いは、労働力率と出生率の間には正の相関が見られてきているのですが、日本は例外的な存在でありまして、日本はそこから外れて合計特殊出生率が低いままの状態になっているということが、先進国との比較の中でもわかるわけであります。資料にみられるように、日本がずれているということになるわけです。

2．社会保障制度が抱える問題

〔所得保障政策の問題点〕　（資料16）

資料16

所得保障政策の問題

- 年金制度の欠陥により、高齢化のなかで生活保護の長期受給者の増加（生活保護の年金化）
- マクロ経済スライドにより、基礎年金の低下と生活保護の逆転現象の拡大
- 雇用保険における給付対象率の低下、生活保護の高齢者比重上昇で、若年者向け所得保障セーフティネットは崩れている。
- 若年者へのセーフティネット機能の喪失。自立支援機能が不明確な生活保護制度
- 非正規労働者、ニートなどの貧困群あるいは予備群の増加→支援サービスの不足、低所得者向け住宅・児童手当の必要性

そういった中で、昨今の社会保障制度をめぐる問題点としましては、まず大きいのはやはり年金制度ということになってきます。年金制度はさまざまな欠陥によって、高齢化に伴い生活保護受給者に占める高齢者の割合が増え続けています。生活保護受給者の半分が高齢者であり、その高齢者のかなりの部分が年金の額が極めて低いわけです。そして、こういう人たちは生活保護から脱却することが基本的にはないわけですから、生活保護が事実上年金化していくという危険があります。

それから、2009年において検証されるにとどまったマクロ経済スライドについてですが、これが基礎年金にも適用されるということは、生活保護とのバランスを著しく壊していく、生活保護をはるかに下回っていく基礎年金の水準に今後なっていくだろうと予測されます。そのことは、つまり、生活保護に対してますます負荷を掛けるということになっていくだろうと思われます。

また、実際に生活保護に若い世代がアクセスするということは非常に限定されています。或いは、失業者数に対する雇用保険における失業手当の受給対象率が急速に低下していて、2割程度に下がっているということで、若年世代に対するセーフティネットは事実上壊れてきているということもいえるだろうと思います。

また、それに対する非正規労働者や、いわゆるニートといわれている貧困群、将来の予備群も確実に増加しているという中で、所得保障制度というのを改めて見直さなければいけない時期に来ているのだろうと思います。

〔年金制度の評価ポイントと改革の目標〕

年金についてお話を続けていきたいと思いますけれども、こういう中で、しかし、高齢化に伴って年金受給者が増えていきます。特に団塊の世代、ベビーブーマー世代を前にして困っているのは日本だけではなく、先進国共通の問題でありまして、90年代に、さまざまな先進国で社会保障、年金制度改革が行われているわけです。そういう制度改革を幾つかの報告などを見てサーベイしてみますと、どういう目的を持った制度改革が採用されていたかというと、おお

むね３つにまとめることができるのではないかと思います（**資料17**）。

資料17

年金制度の3つの評価ポイント

1）制度の持続可能性（経済的、財政的、政治的）→高齢化のインパクト吸収（支給開始年齢の引き上げ）

2）社会状況への変化対応能力（就業構造、労働市場の変化の対応力）→雇用の流動化や生活の多様化

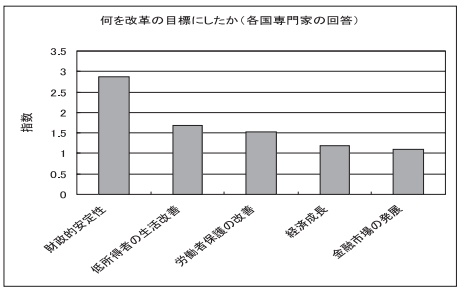
3）適当な給付水準の確保→税財源と保険財源の組み合わせ

１つは制度の、特に財政、経済的な持続可能性であります。高齢化が進む中でも年金制度が財政的、経済的に持続可能であるということです。２つ目は、社会状況の変化に対して年金制度がきちんと対応できているかどうかということです。特に雇用の変化、雇用の流動化、非正規労働者という現象は何も日本に限ったことではございませんので、そういう形で社会保険から外れていく人間が放置されていないかどうか、いかに雇われている人間を多くカバーできるようにいくのかというようなことです。それから３つ目としては、税と保険料を組み合わせて、適切な、さらにはミニマムな老後所得保障ができているかどうかということです。こういう３つがどの国でも共通した課題であり、そして、その３つを直すためにさまざまな改革が行われています。ということは、日本においても同じであろうと思います。

次に**資料18**を見てください。これは世銀が先進諸国の、年金改革をやった主な国の30人の専門家に、どの項目に重点を置いて改革を行いましたかという調査をした結果であります。やはり今申し上げましたように、財政的安定性と、それから、低所得者の生活保障と、それから、労働者保護の拡大と、こういったものが上位に来ているということであります。こういう点から見ると日本はどういうふうに今後選択肢が出ていくのだろうかというのが、１つ次の課題になってくるわけです。

資料18

諸外国の年金改革の目標

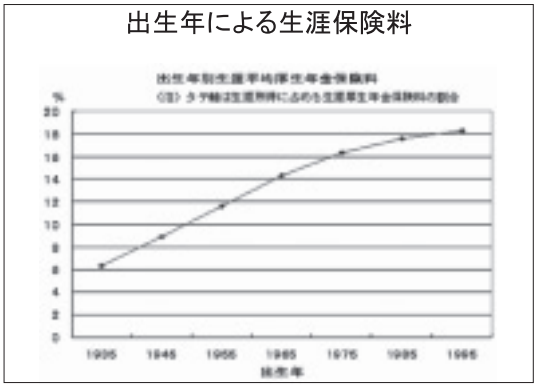


〔年金に係る世代間格差と消費税の必要性〕

今後、財政安定性については、大きく保険料を上げ続けてその確保に努めるというのが１つの選択肢だと思いますが、これについて**資料19**で生涯保険料の世代間の格差をみて見ましょう。これは、厚生年金を例に取っていますが、1935年生まれから1995年生まれの世代別に、40年加入した場合に、一生のうち全報酬に占める企業負担と本人負担を加えた場合の保険料というのはどのくらいの大きさであったのかというのを見ますと、大体３倍ぐらいの世代間での差が出ています。

資料19

出生年による生涯保険料



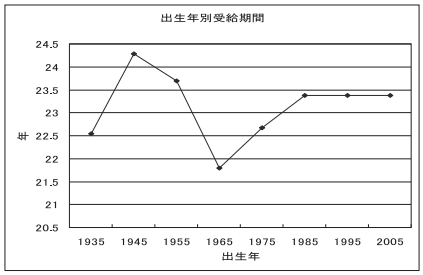
さらにこれに加えて、85年の年金改革以降、若い世代ほど年金をはじめ、給付水準が大体25%から28%程度まで引き下げられております。これは給付乗率を下げるという方法で給付水準

を下げているということがございます。

一方、若い世代ほど受給期間が延びるというのも１つ特徴がありますので、そういう政策変数だけで評価できない部分ももちろんあります。但し、**資料20**にありますように、厚生年金の受給期間を余命から逆算してみると、1935年から45年生まれの方は厚生年金の支給開始年齢が60歳のままでしたから、余命の延びとともに受給期間は延びていきます。その後、支給開始年齢の引き上げが65歳まで徐々にやられていきますので、しばらく受給期間は短くなっていきます。そして、その後、また寿命の延びに応じて若い世代も受給期間が延びていくという形でなっていると。若い世代は受給期間が延びているので、不利さは相殺されるとはいうものの、特に1965年前後の世代は短くもなるという特徴があるだろうということです。

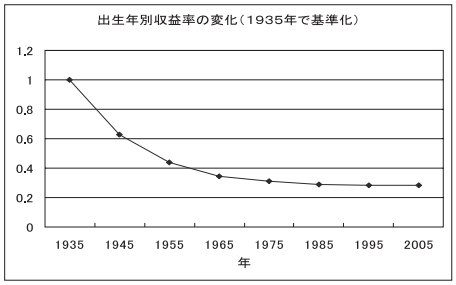
資料20

受給期間の変化（65歳時余命から計算男性）



資料21

受給期間の変化も取り入れた収益率の変化



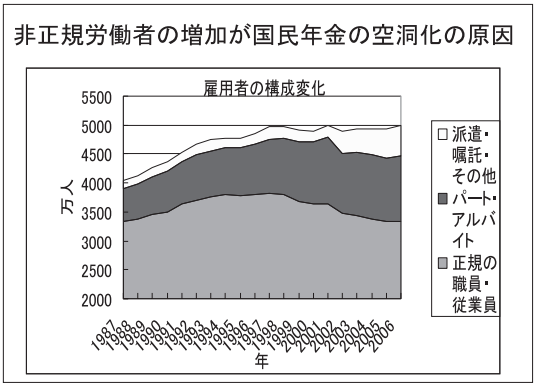
この結果、**資料21**に見るように、仮に1935年生まれの方の保険料負担に対する年金需給の比率を１と置いたときには、厚生年金レベルだけで見れば、1985年生まれぐらいまで来ると大体25%から30%ぐらいしかメリットがないということになって、これ以上若い世代の負担で年金財政の安定性を確保すべきなのかということを考えなければいけないのです。そのためには各世代が薄く広く負担する消費税のような財源がやはり必要になってくるのではないかというふうに、社会保障問題を担当している側からも思っているわけです。

〔非正規労働者の増加と国民年金・国民健康保険の空洞化〕

一方、足元の問題として発生しているのは、非正規労働者の増加が実は国民年金の空洞化の直接的な引き金になったのではないかという点であります。

資料22

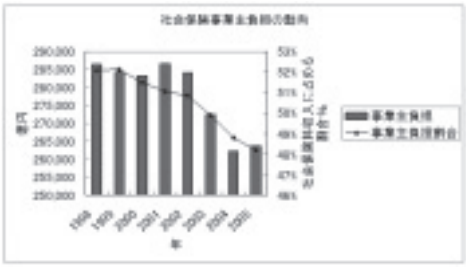
非正規労働者の増加が国民年金の空洞化の原因



資料22を見ますと、年度別は正規労働者97年を境に減少傾向に入って行き、その代わり非正規労働者というグループが増えており、非正規労働者の多くが国民年金に１号保険者として、厚生年金ではなく国民年金に入っていくということになっていきます。企業側も非正規労働者を増やすことによって社会保険料負担を削減していこうということで、**資料23**には、その１つの傍証として、事業主負担がここ数年間減ってきており、従来は52%程度負担していた事業主負担割合というのが、既に現在48%ぐらいまで

資料23

急激に低下した社会保険料の事業主負担割合（社会保険負担に占める企業負担分）：年金空洞化の原因を見定めること

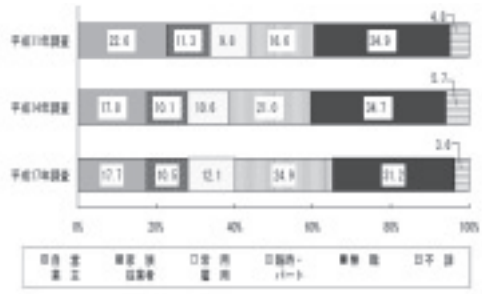


下がってきているという事実があります。こういうことを見ても、やはり社会保険のかからない、事業主負担がかからない労働者を増やすという形、非正規労働者の増加が結果として、社会保険の中の国民年金１号、或いは、国民健康保険の加入者を増やすという方向に利いてきたのではないかと思われます。

実際に国民年金１号といわれている人たちがどういう人たちによって構成されているのかを見てみますと、**資料24**にありますように、よく

資料24

国民年金1号加入者の就業状況
国民年金は、自営業者年金ではなく、不安定労働者年金

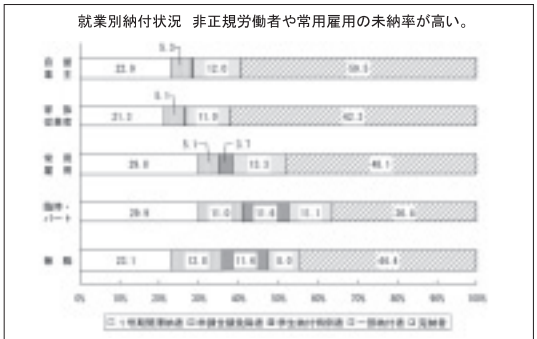


平成17年国民年金被保険者実態調査

国民年金１号というのは、自営業者年金といわれているわけですけれども、実は既にそれは間違いであって、自営業者グループはわずか２割から３割ぐらいにすぎず、あとの７割は不安定労働者ということになっています。この不安定労働者の納付率を見ますと（**資料25**）、自営業者のグループは比較的高いのですけれども、不安定労働者のグループは極めて納付率が低いということで、納付率の低い人たちのウエートが上がってきているために、国民年金１号年金も、それから、国民健康保険の空洞化も進んでいるのではないか、そういう意味では、働き方に中立になるような年金制度というものを作っていかなければいけないという結論になっていくだろうと思います。

資料25

就業別納付状況　非正規労働者や常用雇用の未納率が高い。



平成17年国民年金被保険者実態調査

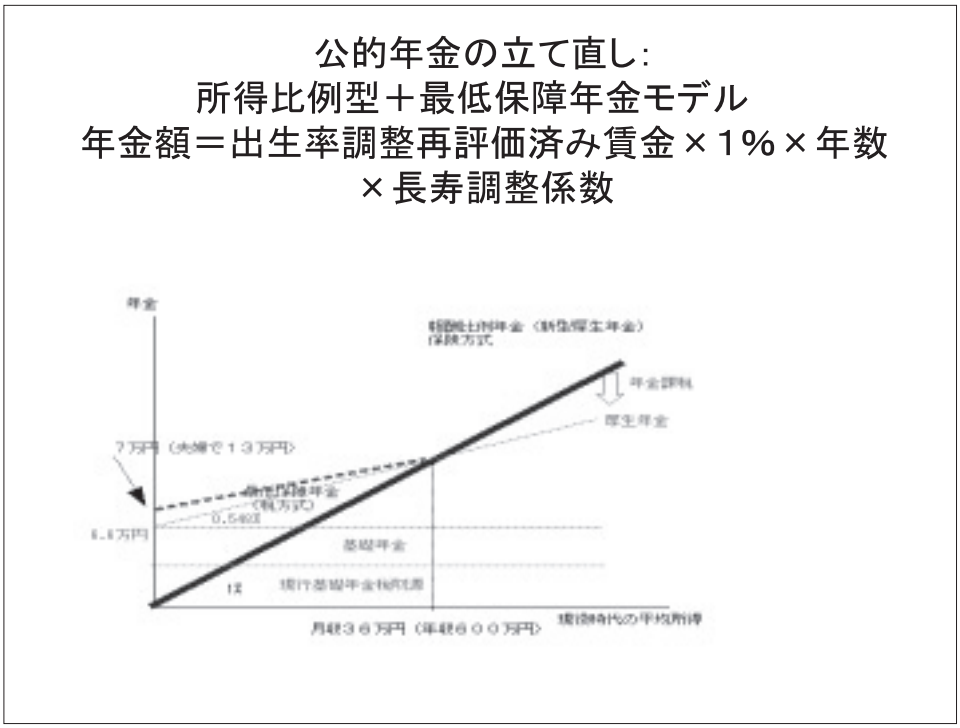
〔公的年金の立て直し：所得比例型＋最低保障年金モデル〕

今申し上げたように、財政的な安定性、最低所得保障の必要性、それから、就労形態に対して中立な年金制度ということでございますので、私としては、従来から所得比例年金と最低保障年金の組み合わせについて、**資料26**のように、実際にどの程度のものが給付水準として可能なのかというものをシミュレーションを含めて提案してきたところでございます。これは民主党でも似たような議論をやっておりますが、民主党の提案は概念だけでございます。ここでは実際に数字を入れて、どのくらいまでが可能なのかということも試算をしたわけです。

この年金プランについてはなかなか合意を得られるだけの議論をしておりませんので、ここではご紹介させていただくというふうにとどまりたいと思います。

次に、しかし、公的年金だけではどうしても給付水準が今後低下していくのは避けられない

資料26



ということでございますので、これは従来の厚生年金基金があった場合の国民年金、基礎年金、厚生年金、厚生年金代行部分と、それから、上乗せ部分の組み合わせで、これが1月当たりの金額ということになるわけですけれども、マクロ経済スライドによって、この2つの積み木が落ちていくということになれば、当然何もしなければ2万円程度、これは妻の分は含めておりませんけれども、まず落ちていくということになります。

〔公私年金の連携ー世界的潮流ー〕

それを埋め合わすために企業年金、或いは私的年金に対する税制上の優遇や、マッチング拠出といわれたものが今後必要になってくるのではないか。この意味では、公的年金と企業年金、私的年金の関係は、従来の上乗せから、公的年金の低下分を代替するという性格が出てくるのではないかと思われます。こういう公私の年金の連携については世界的な潮流になっておりまして、イギリスにおける強制加入の国民年金基金、或いは、ドイツのリースター年金、スウェーデンの2.5%分の個人勘定というものが、公私年金を合わせて一定割合を保障するという大きな世界の動きを示しているものと思われます。

日本で、この公私年金連携について税制上の優遇措置を拡大するにおいては、その優遇すべき私的年金とはどういうものなのか、そこにおける年金性や一時引き出し、解約の制限、さらには、大企業の労働者だけがそのメリットを受けるようなことではなく、普遍的に広い労働者が受けることができるような工夫も考えていかないと、公的年金を補完する私的年金として税制上の優遇措置の資格は持たないだろうと思うわけです。

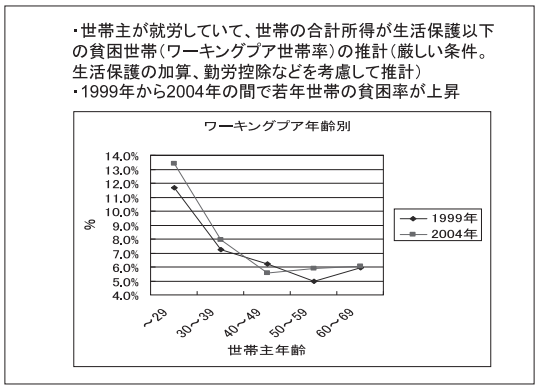
ほかに各国においてさまざまな年金改革が行われて、例えば、大きな改革としてはスウェーデンとイタリアで拠出立て年金に切り替わっていくような改革が行われています。その中でもう1つ重要になるのは移行過程の問題でありまして、何年かけてどのような年齢層から移行過

程にかけていくのかというのが大きな問題になってくるだろうとは思います。ここでは、その移行過程について少しご紹介しておりますけれども、もう時間もございませんので、これは後でまた議論において取っておきたいと思います。

〔ワーキングプアの実態ー所得格差論から貧困論へー〕

最後に、所得保障が中心になってお話しすることになりましたけれども、一方、日本ではワーキングプアという問題が非常に注目されておりますけれども、実はワーキングプアというのは日本では定義も統計も存在しないという状態でございます。

資料27



そこで、**資料27**では、実際に全国消費実態調査のデータを使って、ワーキングプアの推計というのをやってみたわけです。世帯主が働いていながら、しかし、世帯の収入合計が生活保護ラインを下回っており、なおかつ生活保護をもらっていない人がどのくらいいて、どのくらい増えているのかというのを推計したものでございますが、確かに貧困の拡大要因としては、この若い世代のグループで貧困率が上がる傾向になっているのではないかというふうに思われます。

〔医療・介護における改革の方向性〕（資料28）

そのほか、医療、介護についてはいくつかの提案をさせていただいております。特に医療については後期高齢者医療制度を見直すとしても、それは果たして老人保健制度に戻るのがいい姿

資料28

医療・介護

- 医療保険は、所得比例保険料型への収斂を目指しつつ、都道府県単位で保険単位の再編を行う。
- 財政調整を行いながら保険者間競争を進める。
- 診療所を家庭医（人頭割、ゲートキーパー）と位置づけ、フリーアクセスは制限する。
- 介護労働者の一部は、高技能を必要とするため、ふさわしい処遇にする。
- 高齢者間での所得再分配を強化し、高所得の高齢者の負担を引き上げる。

なのだろうか、理想の姿はどういうものがあるのだろうか、地域保険に１本化していくというのもあるだろうとは思います。

或いは、これだけ医療費支出が大きくなる中で、病院に対するフリーアクセスというものをこれまでどおり認めていくのかということがございます。或いは、医者がどの地域で、どの診療科を選ぶということに対する自由度というのはこのままでいいのかどうなのか、ある程度の制限というものも必要なのではないかと考えられます。イギリスのNHSのように、家庭医を置いてゲートキーパーにするという厳しい税方式でやっている国もあります。社会保険方式でありながら、最近では家庭医を付けて、まずいきなり病院には行かないでいただいて、まずその家庭医において日ごろの健康指導と、それから、最初の治療を行うという形で、その次に病院にアクセスしていただくような工夫をやっている国も見ておりますので、日本もそういう対応も今後考えていく必要があるのではないかというふうに思います。

以上が、この報告書に書いてあるところをかいつまんでお話ししました。私の個人的な見解も含まれましたけれども、それはまた後ほど議論したいと思います。どうもありがとうございました。

（小澤）　ありがとうございました。それでは中里先生、よろしくお願いいたします。

Ⅲ．財政収支と財政健全化

上智大学経済学部准教授
中里　透

（中里）　上智大学の中里でございます。私は、この研究会ではマクロの経済あるいは財政運営の視点から、今後の財政健全化のあり方を考えるという分担になっております。話の性質上やや抽象的な議論になりますが、その点、お許しをいただきたいと思います。

今日は９月11日ですが、４年前の今日何があったか、皆さんご記憶でしょうか。これは郵政選挙があった日なのです。去年のことを振り返ってみますと、あと４日経つと９月15日ですが、これはリーマンショックがあった日ということになります。この４年間を振り返ってみると、あるいはこの１年間を振り返った場合にも、世の中の景色がずいぶん変わってしまったなあという印象を受けます。このように先行きが、もちろん政権交代という変化もございましたので見通しにくいのですが、そのような中にあってどのような形で財政の健全化を進めていくかということを少し整理してみたいと思います。

今日の検討課題ですが、ひとつは、財政健全化をめぐるこれまでの議論を踏まえて論点整理をしてみましょうということです。それを踏まえて、財政健全化の今後の進め方について検討するということがもうひとつの課題ということになります。

このシンポジウムのテーマは「今、財政政策における戦略性を問い直す」ということですから、最初に財政健全化に向けた基本的な戦略、結論めいたものをお話ししておいた方がよいと思います。

最近、財政健全化をめぐって無駄の排除ということがよく言われます。たしかに無駄の排除は大事なのですが、それが何よりも先だという

ことになると、果たしてそれで大丈夫でしょうかということになると思います。一方、はじめに増税ありきというようになってしまうと、はたしてこれは相場観があるものだろうか、納税者の皆さんの理解が得られるだろうかということになるわけです。月並みな言い方ですが、結局のところ、歳出と歳入の両方を一体的に見直していくということが大事ということになりますし、その中で、ではどのようにバランスをとるのが良いのかということが重要なポイントということになるのではないかと考えています。

この点について少し過去の経緯などを振り返りながら、お話をさせていただきたいと思います。

１．90年代以降の経済財政運営

〔これまでの経済財政運営の経緯〕

最初の**資料29**と**資料30**は、90年代以降の、バブル崩壊後といってよいかと思いますが、これまでの経済財政運営の経緯をまとめたものです。97年11月に山一と拓銀が破綻して金融危機が生じ、それ以降、金融システムの安定化と、デフレに対する対応を一生懸命やってきて、ようや

資料29

90年代以降の経済財政運営（1）
これまでの経緯

92年8月	総合経済対策
96年～97年	財政構造改革に向けた検討
97年4月	消費税率引き上げ(3%→5%)
97年11月	財政構造改革法成立
	金融システムの不安定化
	(三洋証券→北海道拓殖銀行→山一證券)
98年12月	財政構造改革法停止法成立
99年1月	定率減税実施
99年2月	ゼロ金利政策導入
01年 3月	量的緩和政策導入

資料30

90年代以降の経済財政運営（2）
これまでの経緯（続き）

01年 4月	小泉内閣発足
05年 ～	歳出・歳入一体改革に向けた検討
06年 1月	定率減税縮減
3月	量的緩和政策解除
7月	ゼロ金利政策解除
	「骨太の方針2006」閣議決定
07年 1月	定率減税廃止
08年 8月	安心実現のための緊急総合対策
10月	生活対策
12月	生活防衛のための緊急対策
09年 4月	経済危機対策

くそれにめどがついたのが2002年あるいは03年頃ということになります。05年以降、歳出・歳入一体改革に向けた検討が始まり、金融面でも正常化の道を歩み始めて、財政の健全化もこれからといった矢先にリーマンショックが起きてしまい、また元の状態に戻ってしまったというのが現状ではないかと思います。

〔骨太の方針2006のコミットメント〕

では、これからどうしましょうかということが今日のテーマなのですが、ここで「骨太の方針2006」について振り返っておきたいと思います。

「骨太の方針2006」のコミットメント（**資料31**）は2011年度までにプライマリーバランスの黒字化を達成するということ、それ以降は、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことを目標にするということ、それからもう１つ、成長戦略を一生懸命やりましょうと、これらが

資料31

90年代以降の経済財政運営（3）
「骨太の方針2006」のコミットメント

○財政健全化第Ⅱ期(2007年度～2010年代初頭)
2011年度までにプライマリーバランス(基礎的財政収支)の黒字化を達成
要対応額16.5兆円程度
うち歳出削減額11.4兆円～14.3兆円程度
○財政健全化第Ⅲ期(2010年代初頭～2010年代半ば)
債務残高対GDP比の引き下げに向けて改革を継続
○財政健全化と成長力強化の両立(新経済成長戦略)

大きな柱になっていたかと思います。そして、プライマリーバランス黒字化の目標が大幅に後ずれしてしまったのが現状ということになります。

〔財政タカ派と上げ潮派の論争〕

「骨太の方針2006」をめぐってはいろいろな議論がございました。ここにある「財政タカ派」というのは、どちらかというと増税を中心に財政健全化を進めようというお考えの皆さんで、一方、「上げ潮派」というのは、経済成長と歳出削減を中心に財政健全化を進めていこうというご主張の皆さんのことですが、両者の間でさまざまな議論がございました。

これから財政健全化のことを考えていく中でいろいろな議論が出てくると思うのですが、その主な論点はこれまで上げ潮派と財政タカ派の間でなされてきた議論、この**資料32**にあるものでほぼ尽くされているように思われます。

資料32

90年代以降の経済財政運営（4）
「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争

- 増税か歳出削減か
- 金利と経済成長率の大小関係
- 債務残高対GDP比に関する目標設定の是非
- インフレターゲット（日本版?）導入の是非
- 「霞が関埋蔵金」の有無

⇒これらの論点は統一的な枠組みで理解可能

ひとつは、増税と歳出削減のどちらを優先させるべきなのか、あるいは、それらをどのように組み合わせるべきなのかという話です。もうひとつは、これはちょっとテクニカルな話なのですが、金融政策と成長戦略にかかわる話として金利と成長率の大小関係をめぐっていろいろな議論がありました。また、財政再建目標についていうと、債務残高対 GDP 比を目標として設定することの是非をめぐっても議論がありました。

先ほどの金利と成長率の大小関係の話に関連して、インフレターゲットを導入すべきかという議論もございました。インフレターゲットというのは、ふつうは物価が上がっているときに、それを抑制するために設定されるものですが、「日本型の」インフレターゲットとここで書きましたのは、大変不思議なインフレターゲットになっていて、デフレのときに物価を上げるためにインフレターゲットを設定するというような議論があったということです。

それから、皆様ご存知のとおり、「霞が関埋蔵金」をめぐる議論もございました。ここで括弧がついているのは、「霞が関埋蔵金」というものが本当にあるのかどうかよくわからないという意見もあるので、いわゆる霞が関埋蔵金という書き方になっています。

これらの議論は、一見するとバラバラに見えるのですが、実は統一的に議論することが可能なのだということが、**資料33**に示されています。

この数式、これは政府の予算制約式を書いてありますが、まず右辺の最初のところの G というのは一般歳出です。ここでは地方交付税を含めて一般歳出と呼んでおくことにします。次の rB というのは、債務の残高と金利を掛け算していますから、これは利払費ということになります。これらを足し合わせたものが政府の支出ということになります。

そこから税収を引いたときに、もし予算が足らなければ国債を発行しないといけないということになりますが、その場合に国債の残高がどれぐらい増えるかというのが、この式の左辺のところでございまして、例えば2010年度の国債残高と2009年度の国債残高の差というのは、2009年度に発行した国債の新規発行額ということになりますから、このような式が成り立つということになります。

資料33

90年代以降の経済財政運営（5）
「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争（続き）

○政府の予算制約式
$B_{t+1}-B_t=(G_t+rB_t)-T_t$
（G_t：一般歳出，T_t：税収，B_t：公債残高，r：金利）
対GDP比に直すと
$b_{t+1}=(g_t-t_t)+(1+r-n)b_t$
（n：成長率）
○債務残高（b_t）の推移は
プライマリーバランス（g_t-t_t）と
金利（r）及び成長率（n）に依存

これを対 GDP 比に直しますと、次のような式が出てくるのですが、これは何かというと、債務残高が何によって決定されるかということを表している式ということになります。GDP 対比で見た一般歳出と税収の差、これはいわゆるプライマリーバランス（基礎的財政収支）と呼ばれているものですが、それと、債務が増えていくと金利負担が増えることになりますから、その効果によって債務残高対 GDP 比が変化していくということになります。したがって、債務残高の推移は、プライマリーバランスと金利と成長率に依存して決定されるというように整理することができます。

ここで重要なことは、プライマリーバランスを改善するということが、直ちに増税幅をどのくらいにするかということと１対１では対応しないということです。それはなぜかというと、プライマリーバランスの改善は増税だけでなく歳出をどれだけ削減するかということにもかかわるからです。上げ潮派と財政タカ派の議論の中では、プライマリーバランスをどの程度改善すべきかということと、増税をどれくらいすべきかということの話が、必ずしも分けて整理さ

れていないところがあったように思われます。

2．財政健全化の進め方

〔増税か歳出削減か〕

これまでのことを踏まえると、財政健全化の進め方を考えるうえでまず最初に議論しないといけないのは、財政収支の改善を増税と歳出削減のいずれを中心に行うべきかということになります。この議論の背後にあるのは、われわれがどのような政府規模を選択するかという問題です。

増税によって財政収支の改善を図る場合、基本的には現在の歳出の規模を所与として、あるいは、これから見込まれる歳出の自然増を前提として増税をしますから、これはどちらかというと「大きな政府」を選ぶということになるわけです。一方、歳出削減で財政収支の改善を図る場合は政府の仕事を減らしていきましょうという話なので、これは「小さな政府」を選ぶということになるのです。このいずれが望ましいかということは、最終的には政治的なチャネル（経路）を通じて選挙によって選ばれた政党が民意を反映して決めていくということに委ねるしかないということになりますが、そうはいっても過去のさまざまな経験に学ぶことは大事です。

この点に関する有名な論文としてアレシナとペロッティの研究（Alesina and Perotti（1997））があります。この研究によれば、増税よりも歳出削減、特に社会保障給付と公務員給与の抑制をすることに重点を置いた改革の方が、財政健全化が継続的な取り組みになりやすいということが示されています。社会保障給付と公務員給与を削減する政府というのは、おそらく財政の健全化に対するコミットメントが非常に強い政府でありましょうから、もしかするとこれはどのような支出を削ったかというよりは、コミットメントの強さを表しているのかもしれませんが、この分析結果どのように受け止めるかというのがひとつの論点になるのではないかと思います。

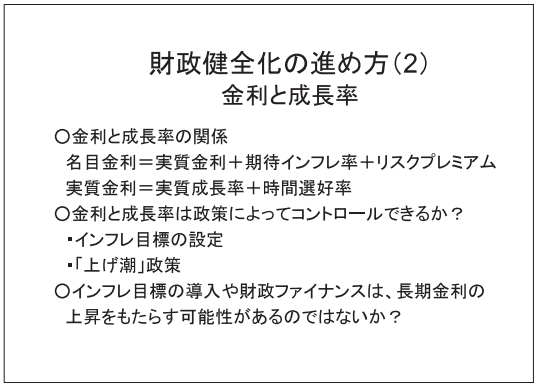
もうひとつは、霞が関と永田町において「フリーキャッシュフロー仮説」が成立するのではないかという話です。フリーキャッシュフロー仮説というのは、企業金融において、企業に内部留保がたまって余裕資金が生じると、本来であれば企業の将来の生産性を高めるような投資をしないといけないはずなのに、経営者が大きな社屋や立派な社長室を作ってしまうといった形で非効率な支出をしてしまう可能性があるというもので、この仮説が霞が関と永田町についても、もしかすると成り立つかもしれないということです。

例えば、「霞が関埋蔵金」の議論でいうと、本来であれば埋蔵金は借金を返すのに使われないといけなかったはずなのですが、それが補正予算の財源になって、必ずしも効率的とはいえないかもしれない支出につながってしまった可能性があるわけで、財政の健全化についてはこのような点も留意しないといけないということになると思います。

〔金利と成長率に関する論点〕

これはちょっとテクニカルな話なのですが、金利と成長率をめぐる議論についてもまとめておきたいと思います（**資料34**）。

資料34



まず金利についてですが、名目金利は実質金利と期待インフレ率とリスクプレミアムの和として書くことができます。実質金利は、一定の仮定のもとでは実質成長率と時間選好率の和に

なりますから、そうしますと、予想される将来の経済成長率とインフレ率が長期金利を規定するということになるのですが、問題はそれを政策的にコントロールすることができるのかということになります。

これはどういうことかというと、すでに政府はたくさん借金をしていますから、その利払いがかさむわけですが、それなら利払費を減らすために金利を下げればよいのではないかという議論が一部にあるわけです。ひところ、インフレ目標を設定して金融緩和を大胆にやれというご意見がありましたし、最近ではいわゆる財政ファイナンスと呼ばれる議論、財政支出の資金調達に中央銀行が協力するというご提案が一部の方からなされているところです。

それからもうひとつ、こちらは成長率にかかわるものですが、上げ潮政策で成長率を引き上げることができれば、税の自然増収が見込めるので、増税なり歳出削減の幅を小さくすることができるというご意見もあったかと思います。もちろん、成長戦略で成長率を引き上げることができるのであればそれにこしたことはないのですが、当然のことながらそれには不確実性が伴います。この点についてどのように考えるかという議論があるわけです。

インフレ目標や財政ファイナンスは、確かに一見すると金利を下げることに貢献できるように見えます。ただし、インフレ目標であれば、もし成功した暁にはインフレ率が上昇するということが予想されるでしょうし、財政ファイナンスによって、もし仮に非効率な歳出の拡大が行われるとすると、それは将来の財政収支を悪化させる要因になりますから、市場がそれを読み込んで先に金利が上がってしまう可能性があります。つまり、インフレ率の上昇や財政悪化に対する懸念が生じた時点で長期金利が上がってしまう可能性があるということになるのです。われわれはこの点を踏まえて対応していかなくてはならないということになります。

〔サステナビリティの確保ー金利と利払費の動向ー〕

では、これからのことを考えたときに、財政収支のバランスをどのようにとっていくか、財政破綻が起きないようにするにはどうしたらよいかということが重要な論点ということになります。

この点については長期金利がどのように推移していくのかということが大きなポイントということになりますが、ご存知の通りこれまでのところ、長期金利は低位で安定的に推移しています。財政破綻に伴うリスクプレミアムは、もし付いているとしても、現時点では大変軽微なものであるというように理解できると思います。

今後の長期金利の見通しについて申し上げますと、潜在成長率は足許１％前後と見込まれております。ブレークイーブンインフレ率でみた場合の予想インフレ率についても０％から１％の間に過去５年ほどを見ると収まっています。したがって、ファンダメンタルズの要因からは、長期金利は引き続き安定的に推移するであろうと当面は見込まれます。ただ、財政運営その他の政策要因によって今後どのように推移するかは、当然のことながら政策運営次第ということになります。

財政のサステナビリティ、持続可能性を考えるうえでは、ひとつ重要な留意点がございます。それは、借金の残高が大幅に増えたにもかかわらず、これまで大きな支障をきたすことなく財政運営を行ってくることができたのは、利払費があまり増えていないことによるところが大きいということです。それはなぜかというと、1990年代初頭の長期金利の水準は６％台でございましたが、今は１％台半ばになっていて、債務の残高は増加したけれども、金利が低下したために、実は利払費はむしろ減少してきたからなのです。**資料35**にあるように、91年度には11兆円だった利払費が、06年度には７兆円程度になっています。

ただ、注意しないといけないのは、これから

資料35

財政健全化の進め方(3)
サステナビリティの確保

○足許、長期金利は低位安定
⇒財政リスクプレミアムは、仮に生じているとしても軽微
○現時点における財政運営の安定性は金利の低下によってサポートされたもの
1991年度の利払費　11．0兆円
2006年度　6．9兆円
07年度　7.1兆円
09年度　8.8兆円
⇒ひとたび金利が上昇すると、サステナビリティが確保されなくなるおそれ
⇒財政規律の確保が重要

資料36

財政健全化の進め方(4)
制度的担保の必要性

○歳出・歳入両面における中期的な目標が必要
要対応額ー歳出削減額＝増収措置
○政策コミットメントの役割
(1)予算編成に関与する各アクターの行動を安定化(政治的リスクの低減)
(2)家計や企業の将来の財政状況に対する期待の安定化(政策リスクの低減)
○「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントの再構築が必要

は金利の低下余地が限られたものとなる中で借金の残高は引き続き増えていきますから、利払費が増加していく局面に転換していくことになるということです。実際に07年度のところを見ると、資金調達の平均金利は下がっているのに利払費が増えています。金利がもし上昇するということになると、財政の持続可能性が確保できなくなる可能性があるということになりますから、これまで以上に財政規律を確保することが重要だということになります。

〔制度的担保の必要性ー「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントの再構築〕

報告の最後のところになりますが、財政健全化に向けた取り組みというのは、多年を要するものです。そうすると、そのような中できちんと中長期的な財政再建目標にコミットすることが重要だということになります。これがここでいう制度的な担保の必要性という話です。**(資料36)**

冒頭に申し上げましたように、このようなコミットメントについては、歳出と歳入の両面における目標が必要ということになると思います。例えば社会保障の自然増が毎年１兆円ぐらいあり、また、社会保障の機能強化ということを考えるとさらに歳出が増えるということになりますが、そのための対応額から、例えば公共事業をもう少し工夫して効率化するといったことを通じて削減できる分を控除すると、これからネットでどれくらい歳出が増えていくかということが推測できるわけです。それを踏まえて、このような歳出の増加に見合う形で、例えば消費税をどうやってあげていくかということを考えるという段取りになります。まずとにかく買うものの中身をきちんと決めましょう、それに対して、いくらお金がかかるからこれだけ払ってくださいという形で議論をしないと、消費税に関する議論はなかなか前に進まないのではないかという気がします。

中福祉、中負担の中身をきちんと詰めれば、では消費税を上げましょうということで理解が得られるかもしれません。そこのところをきちんと詰めること、つまり、歳出改革の内容とスケジュールを詰めることが、実は消費税を引き上げるときに非常に重要なポイントになると思います。

このような手順を考えると、政策コミットメント、制度的な担保というものが重要な意味を持つということになると思います。なぜこのようなコミットメント、つまり、ある一定の期間について歳出と歳入の健全化に関する具体的な目標設定をしないといけないのかというと、ひとつはそれが政治的なリスクを低減するということにつながるからです。予算編成にはいろいろな関係者、アクターが存在するわけですが、その人たちの行動を安定化させる、もう少し日常的な言い方をすると箍（たが）をはめるということですが、コミットメントによってそれが可能になるということです。

それからもうひとつ、政策リスクの低減につながるという効果も期待できます。これはどういうことかといいますと、例えば量的緩和政策を導入したときには、消費者物価の上昇率が安定的にゼロを上回るまで金融緩和を続けますというコミットメントをしたわけです。そうすると、そのことがわかっていれば、企業や家計はそれを読み込んで行動することができるようになるので、将来の政策リスクが低減できるということになります。

財政運営について同様のコミットメントをすると何が起きるかというと、例えば非効率な歳出の削減によって経済全体の生産性が上がるということになれば、それは将来予想される所得をむしろ増加させることにつながるので、それほど景気の悪化をもたらすことなく歳出削減をすることができるかもしれないということになります。

また、今後の財政収支の見通しをきちんと立てて、将来的にも政府がきちんと通時的な予算制約を満たすように行動しているということがわかれば、何らかのきっかけで長期金利が急騰するといったことを防ぐことができるというメリットもあります。

このように「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントを作っていくことが今後の重要な課題になると考えております。私の方からは以上でございます。どうもありがとうございました。

（小澤）　ありがとうございました。それでは國枝先生、よろしくお願いいたします。

Ⅳ．税制・社会保障・労働市場改革の一体的改革

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授
國枝 繁樹

（國枝）　一橋大学の國枝でございます。よろしくお願いいたします。私のタイトルは「税制・社会保障・労働市場改革の一体的改革」となっているのですが、これだけだと何のことだということだと思いますので、今回、セッション自体のタイトルに戦略という言葉がございますので、主に日本それからアメリカの、特にオバマ政権の財政戦略というものを見ながら、或いは比較しながら、日本にとってどういう財政戦略が必要になっていくのかというお話をしていこうと思います。

1．日本の財政戦略

〔「財政的児童虐待」の実態〕

まず財政で考えたときに、日本で現在の最重要課題は何かということでございますけれども、これは私は「児童虐待」だというふうに思っております。なぜ租税研究大会で児童虐待の話をするのか疑問に思われるでしょうが、**資料37**にありますように、ここでお話ししようとしていますのは、「財政的な児童虐待（fiscal child abuse）」についてお話をということでございます。この言葉はボストン大学にコトリコフ教授がいらっしゃいますけれども、彼の本で出て

資料37

Ⅰ　日本の財政戦略

1．2つの日本財政の現在の最重要課題
(1)　課題1：世界一酷い「児童虐待」の抑制
①「財政的児童虐待」(fiscal child abuse)
～コトリコフ教授著「破産する未来」
→巨額の公債や年金負債により将来世代にきわめて重い負担を押し付けている状態
（「世代間の搾取」とも言える（國枝））

資料38

Ⅰ．日本の財政戦略

②　日本の財政的児童虐待の実態
「世代会計」により把握可能
↓
将来世代　5223万円の生涯純負担
60歳以上　6499万円の生涯純受益
(平成15年度経済財政白書)
世界一の財政的児童虐待！！
↓
「財政的児童虐待」抑制が喫緊の課題

くる話でございます。

これまで他の先生からもお話がありましたように、わが国は世界的に見ましても巨額の国債或いは地方債、それだけではなくて、実は隠れた負債として巨額の年金負債がございまして、将来世代に極めて重い負担を押し付けている状態でございます。こういった状況を「財政的児童虐待」というふうにコトリコフ教授は呼んでいますし、私自身は「世代間の搾取」というふうに呼ばせていただいております。

具体的な数字については、経済学者は世代会計というものでどれぐらいある世代がいわば得をし、ある世代が負担をされているかというのを見るわけですけれども、平成15年の経済財政白書に出てきます試算によりますと、この時点で将来世代、すなわち、二十歳未満の人たちとこれから生まれてくる赤ちゃんたちですけれども、彼らに我が国は5,223万円の純負担をさせております。**（資料38）**

この負担額は世帯ごとなので、１人当たりでは半額と考えるべきかもしれませんけれども、それにしても、日本でオギャーと生まれてきた赤ちゃんは何もしていないのに、2,600万円以上の借金をいきなり負わされてきている状況にあるということでございます。

他方、60歳以上の方につきまして計算をしてみますと、6,500万円の生涯純受益です。これも家計ごとですから、２で割っていただいても3,200万円ちょっとの得をしているという状況にあります。

この負担と受益の大きな開きというのは世界一でございます。わが国はその意味で、これから生まれてくる赤ちゃんたちを財政的に一番虐待している国でございます。これを抑制するというのが非常に重要な課題だろうと思います。もちろん今回の選挙の中で、例えば子ども対策ということで有名な子ども手当やその他の政策が議論されたわけですけれども、実はほとんど議論がなされてこなかったのは、財政的児童虐待をどうするのかの問題でございます。残念ながら、この点についてはほとんど議論がなされず、むしろ財政的児童虐待をさらに悪化させる方向の議論があったという問題がございます。

〔所得再分配機能の低下〕

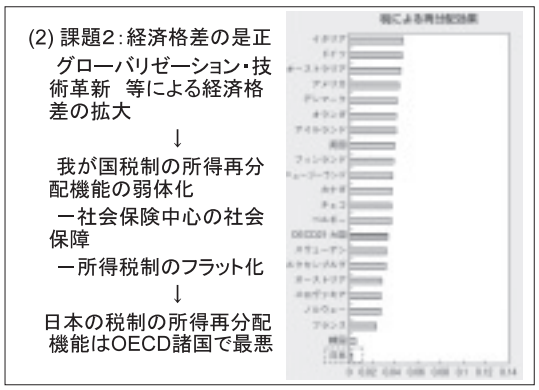
それからもう１つは経済格差の話です。これは駒村先生の方からもお話がございました。グローバリゼーション、それから、技術革新ということで、これは日本だけではなくて世界的にそうなのですけれども、経済格差が拡大しつつあります。とはいえ、経済格差の拡大に対し再分配をきちんとしていくのが国の役割のはずなのですが、実は残念ながら日本の税制の所得再分配機能というのは弱体化が進んでおります。

先ほど土居先生の資料や駒村先生の資料でありましたように、社会保険中心の社会保障が日本の特徴でございますけれども、社会保険というのが意外と再分配をしていないのです。もちろん若い人からお年寄りへの再分配は非常に大

きな規模でやっているのですが、リッチな人から、そうでない人への分配というのは実はあまりなされていないのです。保険料も基本的に比例でございます。

従って、再分配機能を期待されるのは税制ということなのですけれども、現実にはインセンティブが重要ということで、最高税率もどんどん下げられフラット化が進んでいくということになりまして、その結果、当然の帰結なのですけれども、税制の所得再分配機能は非常に低下しています。OECD 各国で比べましても、**資料39**の右側のグラフの一番下にある棒グラフで示されているように、ほとんど再分配がなされず、所得再分配機能が最低になっている国が日本でございます。ほかの OECD 各国はきちんと税を使って所得の再分配をしております。

資料39

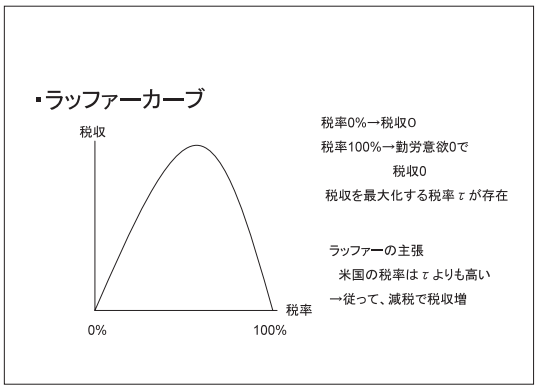


〔怪しい経済政策ーブードゥー経済学、トリクルダウン理論、ポンジー財政政策〕

財政的児童虐待を解決するためには、公債を減らしていく必要がある。それも、毎年毎年の予算の赤字国債だけではなくて、既にたまっている国債残高を減らすということが必要なわけです。当然ながら、足元の景気低迷の状況下ででいきなり増税をして景気を悪化させては困るわけでありまして、財政的児童虐待の本格的な抑止は景気回復後という話だろうと思いますが、景気回復後ということになっても、特に消費税増税に対して反対し、財政的児童虐待の抑止を邪魔する人たちがいるわけです。そこで、彼らが持ち出すのがこれから説明する「怪しい財政政策」でございます。「怪しい財政政策」の代表例としては、ブードゥー経済学とトリクルダウン理論、ポンジー財政政策と財政赤字ギャンブル、それから、埋蔵金伝説というものがございます。

まずブードゥー経済学とトリクルダウン理論についてお話ししますが、これはアメリカのレーガン政権下で80年代初めごろにいわれた言葉でございます。具体的には、供給サイドを重視するサプライサイド経済学の過激なバージョンでございまして、例えば減税をするということで経済成長を促せば、経済成長して税収が増加し、そして、減税したのに財政再建までできてしまうとの主張です。ゼロ或いは100%の税率だともちろん税収が上がらないわけですけれども、どこかに税収を最大化する税率があって、この当時のアメリカは税率を減らすことによってむしろ税収を増やすことができるというふうに主張したラッファーカーブ（**資料40**）の考え方がその背景にございます。

資料40



それから、トリクルダウン理論というのは、経済成長をすれば経済格差問題もおのずと解消するのだという主張でございます。

〔ブードゥー経済学の帰結〕

これは政治家にとっては大変おいしい話です。しかし、レーガンが実際に大減税をしたわけですけれども失敗に終わりまして、財政赤字が拡大し、その結果、貿易赤字も拡大して、双子の

赤字が発生するということになりました。結局いつ解決したかというと、90年代にクリントン政権が選挙で政権を取った後に、増税等によって財政赤字が解消されるということになりました。

〔トリクルダウン理論の帰結〕

もう１つトリクルダウン理論の方ですけれども、これも結局アメリカで何が起こったかといいますと、実はやはり経済格差が大きく拡大しております。経済格差拡大がなぜ起こったかというのは、今の日本と同じように幾つか議論がありまして必ずしも税のせいではないと思います。しかし、その経済格差を埋め合わせるべき税財政の所得再分配機能が弱体化したわけですから、当然経済格差は拡大していきます。当時のブッシュ大統領（前大統領の父親）が大統領選で負けたのは、この経済格差の拡大が一因かというふうにいわれています。

その後、ブードゥー経済学とトリクルダウン理論に基づく政策をクリントンの後のブッシュ前大統領が行いまして、その結果、アメリカの経済格差が広がり、財政赤字がめちゃくちゃな額に膨らみました。

日本でも同様のことを主張する人たちがおりまして、消費税増税は先でもいいではないかということを言っていたわけですけれども、消費税増税先送りの結果、日本財政は大赤字でございます。また、トリクルダウン理論も経済成長重視ということで主張してきた方がいらっしゃったのですが、今年の経済財政白書を見ていただきますと、データでもってトリクルダウン理論は日本でも誤りであったということがきちんと証明されております。

ここまでは、アメリカと日本の両方に共通した怪しい財政政策なのですけれども、日本にはさらにオリジナルにとんでもない人たちがおりました。これがポンジー財政政策・財政赤字ギャンブルといわれるものです。

〔ポンジー財政政策・財政赤字ギャンブルーわが国におけるポンジー財政政策ー〕

ポンジーというのはあまり聞いたことがないと思いますけれども､昔､実はボストンにチャールズ・ポンジーという有名な詐欺師がおりまして、彼がやったのはいわゆるネズミ講でございます。そして、ネズミ講のことをポンジー・スキームというふうに英語では呼ぶわけでございます。

これは歴史上いろいろ繰り返されておりまして、最近ですとバーナード・マドフというファンドマネジャーがいて、ナスダックの会長もやって名士だったのですが、実は彼がやっていたことはこのネズミ講でございまして、それがばれて史上最大の証券詐欺ということで逮捕されました。650億ドルぐらいの金額ということですから、６兆円を超える額ということで非常に規模の大きい詐欺だったわけです。

しかし、この史上最大のポンジー・スキーム（ネズミ講）すら、規模が小さく見えるような巨大なポンジー・ゲームの実行を主張していた人たちが我が国にはいました。彼らの主張がポンジー財政政策ということになります。すなわち、我が国にはたくさんの借金があるわけですが、これは借り替えを繰り返すこと（すなわちポンジー・スキーム）により、国の債務負担の相当部分から逃れることができるとの主張を意味しております。そうした論理に基づき、ポンジー・スキームによって、たとえ消費税増税が必要だとしても非常に少ない率の消費税増税で済むとを主張した人たちがいたわけです。

さらに、経済成長に不確実性がありますので、運よく高い成長率が実現して、借り入れを繰り返していってもうまくいく可能性がないわけではないです。しかし、大体の場合失敗します。失敗すると、さらに将来世代に大きな負担が大きく降りかかることになる。こうした財政政策は、財政赤字ギャンブルとも呼ばれます。

残念ながら、そんなおいしい話が必ず成立するわけはありません。有名な研究があって、先

進国においてはポンジー財政政策は不可能であり、或いは、不確実性がある場合の財政赤字ギャンブルも、成功の可能性はありますけれども、政策として望ましくないということがわかっております。結局、ポンジー・ゲームのような美味しい話は存在せず、借金したのであれば、全額返済するしかないということを意味しております。

ところが、わが国においてはこのポンジー財政政策が、実は政府の財政戦略の中心に置かれてしまったということがあります。その発端となりますのが1999年の経済戦略会議答申です。同答申においては、実は明確な形で大々的にポンジー財政政策をやる、即ち、プライマリーバランスを均衡させるまでは消費税増税等も含めてやりますが、その後は借り換えをやっていけば、成長率が高ければ大丈夫ですということが提言されたわけでございます。

2000年前半においても、ポンジー財政政策をきちんと否定していれば、財政再建の最終的な目標はプライマリーのかなりの規模の黒字ということにならなくてはいけないのですけれども、現実には、それを大きく下回るプライマリーでの財政均衡がまず目標とされました。プライマリーでのかなりの黒字を実現するための一里塚としての目標であればともかく、プライマリーでの財政均衡を達成すれば、あとはポンジーゲームをすればよいというポンジー財政政策の考え方がその背後にあり、消費税増税の必要性が過小に評価されることになりました。

このバーナード・マドフもびっくりするような巨額のポンジー・スキームに基づく財政政策が、どうもおかしいのではないかという話がやっと出てきましたのが2005年末の経済財政諮問会議です。先ほど中里先生からもお話がありました金利・成長率論争という形で、成長率引上げでポンジー・スキーム実現という考え方が、マクロ経済学の常識から考えてどうもおかしいのではないかということが明らかになってきたわけです。ポンジー財政政策に疑問が呈されるまでの間、ポンジー・スキームの実現で結局借金の大部分を払わなければいいということであれば、増税額は非常に少なくて済むと主張されていたため、マクロ経済学の常識に基づきちゃんと考えればもっと早く増税をしていなくてはいけないことは明らかであったのに、2000年代半ばの景気回復にもかかわらず、消費税増税はなされず、巨額の財政赤字を抱えたまま、金融危機を迎えることになったわけです。

〔埋蔵金伝説〕

もう１つは埋蔵金伝説です。これも土居先生からお話がございましたので詳しく述べませんが、１つ申し上げたいのは、巨額の埋蔵金でこれだけお金が出せますという話のほとんどは、実はある特定の資産が公的な債務の見合いで保有されている場合に、その資産を使ってしまおうという話が多いという点です。しかし、そうした資産を他の支出に転用しても、見合いの債務は残っているわけですから、そのような形の埋蔵金の活用とは、実は将来への負担先送りにすぎないわけでございます。

こうした財源確保法は、過去においては、「隠れ借金」とかいうふうに呼ばれ、批判されていました。「隠れ借金」は、民間会社でいうと財務状況をよく見せようとする一種の粉飾決算に当たります。ところが、最近は、そうした手法も、「埋蔵金」という言葉を使うと、何か望ましい財源確保法と受けとめられることも多いのです。こうしたトリックを見破るためには先ほど言いました世代会計が有用で、結局将来に負担を付け回しているだけではないかということが世代会計を使えば明らかになってくるわけでございます。もちろん無駄な支出を削減することは望ましいわけですけれども、しかし、埋蔵金の活用と呼ばれる財源確保の提案のうち、世代会計の観点から考えると、将来負担への負担付回しにすぎない話も多いということでございます。

ここまで述べてきたいくつかの「怪しい財政政策」の考え方の存在のため、本来もっと早く

増税しなくてはいけなかったのに、それが阻害されてきたというのが残念ながら我が国の財政政策の歴史でございました。

2．オバマ政権の財政戦略の教訓

〔新しい財政責任の時代ーブッシュ政権の失敗した考え方からの脱却ー〕

これに対してアメリカのオバマ政権の財政戦略はどうかということでいいますと、彼が明言していますのは、ブッシュ政権の失敗した時代遅れの考え方からもう脱却するのだということです。**（資料41）**

資料41

2. オバマ政権の財政戦略の教訓

(1) ブッシュ政権の「失敗した時代遅れの考え方」(old tired idea that proved to fail)からの脱却

① 新しい財政責任の時代(new era of fiscal responsibility)

- ブッシュ政権の「減税で全てが解決するとの考え方」は、「失敗の公式」(losing formula)であり、無責任
- オバマ政権は、短期的には巨額の景気刺激策だが、景気回復後には増税も含めた財政再建で、第1期オバマ政権中にブッシュ政権から継承した財政赤字の半減を実現

② 所得再分配の重視

- トリクルダウン理論の明確な否定

③ 「小さな政府」から「賢い政府」へ

- 必要な支出（環境、教育、インフラ等）は確保すべき

その失敗した時代遅れの考え方とは何かといいますと、トリクルダウン理論、それから、ブードゥー経済学です。経済成長促進により、増税しなくても財政赤字は何とかなるのだという考え方は、80年代に既に失敗しているわけですから、そうした失敗した考え方を排除するということです。

但し、もちろんこの不景気の中ですから、ご存じのとおりオバマ政権は巨額の景気刺激策を取ったわけですけれども、その景気回復後には即、増税も含めて財政再建をしますということを言っています。これこそまさに英語で言いますと、「new era of fiscal responsibility」、新しい財政責任の時代であるということを言っております。

それから、もう１つ、小さな政府から賢い政府へということで、環境、教育、インフラというようなものについての支出はきちんとする賢い政府に変わっていかなくてはいけないという話があったと思います。日本とアメリカはちょっと違いがありまして、アメリカは古いインフラが多々あって、時々橋が落ちたりしていまして、それを何とかするという問題がありますので、ここにインフラが入っています。

〔オバマ政権の税制改革案〕

オバマ政権の税制改革案については、４月に私が『日本経済新聞』の経済教室に書かせていただきましたので詳細には説明しませんが、基本的には確かに低・中所得者への減税を行うわけですけれども、きちんとその分については高額所得者への増税を行うということで増税案を提示しております**（資料42、43）**。

資料42

(2) オバマ政権の税制改革案

予算教書概要で示された主な税制改革項目と増減収額(2009～2019の単純累計、単位10億ドル、▲は減収)

- **税制改革増減収額 ＋339**
- **1. 低・中所得者への減税 ▲770**
  - メイキング・ワーク・ペイ税額控除 ▲537
  - 勤労所得税額控除拡充 ▲33
  - 児童税額控除拡充 ▲71
  - 奨学金税額控除拡充 ▲75
  - 貯蓄控除とIRAおよび401(k)への自動加入 ▲55
  - その他 +1
- **※ 排出権の売却益 +646**
- **2. 高額所得者への増税 ＋955**
  - 高額所得者への36%および39.6%課税 ＋339
  - 高額所得者の各種控除の制限 ＋498
  - キャピタルゲイン課税・配当課税の20%への増税 ＋118
- **3. 企業関連等のその他の税制改革 ＋154**
  - R&D税額控除の恒久化 ▲74
  - 国際課税強化等の改革 ＋210
  - ヘッジファンド等の成功報酬への課税強化 ＋24
  - その他 ▲6

資料43

(3) 今後の課題：さらなる増税の必要性とグローバリゼーション下の経済大国のジレンマ

① 現実には景気回復の遅れ、医療保険改革のコスト等を考えると、さらなる増税が必要。(NY Times 社説(2009.9.4))

② グローバル経済下では、経済大国といえども、間接税中心の税制にならざるをえない。ただし、その際の所得再分配をどう図るかとのジレンマ。支出面での再分配強化か。(Hines and Summers (2009))

③ 租税回避や過度な租税競争を防止するための国際協調の必要性（ex.タックスヘイブン課税強化）

ただ、オバマ政権の財政政策にももちろん問題がないわけではなくて、現実には景気回復が遅れるだろうということと、医療保険改革のコストが巨額になることから、さらなる増税が必要と考えられます。ちょうど最近『ニューヨークタイムズ』が、ちゃんとオバマ政権は包括的な増税を考えろという社説を書いたりしております。

その際に、グローバリゼーションの下では、例えば法人税を増やすということはなかなかに難しいということになってくると、アメリカといえども、間接税中心の増税を考えなくてはいけないだろうと考えられます。また、同時に、租税回避抑制のための国際協調も必要になってきます。

3．税制・社会保障・労働市場改革の一体的な改革

〔オバマ政権の財政戦略の教訓と日本の今後の財政戦略〕　（資料44～46）

資料44

> **Ⅲ　税制･社会保障･労働市場規制の一体的な改革**
>
> (1) オバマ政権の財政戦略の教訓と日本の今後の財政戦略
>
> ①「失敗した時代遅れ」の考え方からの脱却
> 新政権は、ブードゥー経済学･トリクルダウン理論はおそらく否定。「ポンジー財政政策」にも言及なし。
>
> ②「小さな政府」から「賢い政府」へ
> 環境重視等については同様。

オバマ政権の財政戦略を踏まえた上で、では、日本の財政戦略はどうかということを簡単に述べまして終わりにしようと思います。オバマ政権の財政政策では、失敗した時代遅れの考え方から脱却しようと言っています。日本の新政権、民主党のマニフェストを見る限りはブードゥー経済学、トリクルダウン理論は否定なさっているのでしょうし、ポンジー財政政策も主張していないです。それから、賢く本当になっていただけるかという疑問はありますけれども、小さな政府から賢い政府へという方向性は同じなのだろうと思います。

しかし、オバマ政権とブッシュ前政権の最大の違いである「新しい財政責任の時代」という点については、どうもだいぶ違うのではないかと思われます。オバマ政権は無責任な前政権とは異なり、景気回復直後に増税をして将来世代には負担を残さないということを明言したわけですけれども、今回の新政権は、むしろ４年間、或いは少なくとも次の選挙まで消費税の増税なしと言っておりますし、「財政的な児童虐待」を抑制するという言葉は、マニフェストを読む限りどこにも出てこないです。

逆に、消費税も上げない、そして、例えば年金課税の軽減という話が出てきたりしておりまして、むしろ「財政的児童虐待」はひどくなるのではないかという疑念が生じてしまう。片方で子ども手当を配っても、片方で「財政的児童虐待」を拡大してしまってはいかがなものかと思います。それから、また埋蔵金伝説による財源確保がむしろバージョンアップしているような気がするという困った問題もあるようです。

資料45

> しかし･･･
> ③「新しい財政責任の時代」
> a. オバマ政権：無責任な前政権とは異なり、景気回復直後の増税を明言。
>
> b. 日本の新政権
> - 4年間消費税増税なし
> -「財政的児童虐待」抑制(例えば、公的債務のGDP比の圧縮)の必要性の言及なし。むしろ悪化か？
> - 埋蔵金伝説への過度の期待？
>
> ⇒わが国においても、超党派での年金改革およびその財源を議論を行い、財政責任が果たされるべき。

消費税増税の必要性というのは、もう延々と議論されてきているわけですけれども、なかなか実現しない。というのは、選挙で消費税増税ということを訴えると、その党は負けるという問題があるわけです。けれども、政治家の多くは実際には消費税増税が必要なことはよくわか

っているわけでございまして、だとすれば、消費税増税が政争の具とならぬよう、年金改革とその財源について超党派で議論を行って、オバマ政権同様に、財政責任を果たされるべきだというふうに思います。

資料46

④ 所得再分配機能の強化
a. オバマ政権：市場メカニズムの否定ではなく、財政による所得再分配機能の強化（所得税の累進度強化、メイキング・ワーク・ペイ減税等）

b. 日本：所得再分配機能の強化は同様
ただし、我が国では、「小さな政府・トリクルダウン理論派 vs.反グローバリゼーション・反市場メカニズム派」という時代遅れの不毛な議論
↓
⇒ むしろ市場メカニズムの活用と財源確保の上での財政の所得再分配機能の強化が望ましい

それから、所得再分配機能の強化については、オバマ政権は、これはいろいろな側面がありますからそう単純には言えないのですが、所得税の累進度の強化、低所得者への減税を提案しています。その背景にあるのは、市場メカニズムを別に否定するというのではなくて、市場メカニズムには働いてもらいましょう、しかし、そのパイの分け方で所得再分配をちゃんとやりますよという考え方だろうと思います。

日本も所得再分配の強化は必要だということは恐らく今回の選挙結果を見る限り国民の総意だと思うのですが、テレビでよく見かけるのは、「小さな政府、トリクルダウン理論」を相変わらず言っている論者と、「反グローバリゼーション、反市場メカニズム」を主張し、社会主義国の方が望ましいとでも言い出しそうな論者の間での論争です。しかし、両方の論者とも実はオバマ政権に言わせると、時代遅れの失敗した考え方に基づく議論をしています。

そうした時代遅れの失敗した考え方ではなく、むしろ、オバマ政権の基本的考え方にも近い、市場メカニズムの活用と財源確保の上での所得再分配機能の強化という財政戦略が望ましいだろうと思います。

〔税制・社会保障・労働市場改革の一体的な改革の必要性〕（資料47、48）

資料47

(2) 税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革の必要性

- 我が国では、税制・社会保障・労働市場規制等が別々に論じられることが多かった。
↓
- 規制緩和に伴う格差拡大を防止するためには、（財源を確保した上での）税制・社会保障によるセーフティネットの拡充と同時に改革を進めていく必要性

その際に考えられますのが、結局、税制・社会保障だけではなく、労働市場の規制のあり方の問題です。規制緩和はどうしても格差拡大が伴うわけでございますけれども、これを防止するためのセーフティネットの拡充というのを一緒にやっていく必要があります。これまでのように規制緩和をして、格差問題もトリクルダウンで自動的に何とかなりますという失敗した時代遅れの考え方ではなくて、規制緩和、そして消費税増税、それを基にしてセーフティネットの拡充を同時に進めていく必要があるだろうと思います。

先ほどワーキングプアのお話が出ましたけれども、例えば最低賃金引上げがワーキングプア対策として論じられています。これは今度の新政権は最終的には1,000円に上げるという話が

資料48

(3) 例： ワーキングプア対策としての最低賃金と生活保護・勤労所得税額控除

- ワーキングプアに対し、最低賃金引上げにより就労時の最低限の所得保障を図る考え方。
- しかし、勤労所得税額控除により低賃金の就労者に補助金を提供することでも最低限の所得保障を図ることが可能。
- 最低賃金と生活保護・勤労所得税額控除を有機的に連関させて、ワーキングプア対策を考える必要性がある。（理論的にも重要性が確認されている。）

ございますけれども、確かにワーキングプアの生活を何とかしなくてはいけないわけですけれども、もう１つ、勤労所得税額控除でも所得保障ができるわけで、この２つの手段、どちらが望ましいのかをきちんと分析する必要があります。

さらに言うと、実は理論的にはここでは難しい話になりますから詳細にはお話ししませんが、理論的には最低賃金と勤労所得税額控除を有機的に結び付けた政策を考える必要があるということが最近いわれています。これまでは税制と社会保障の一体改革ということだけいわれてきましたけれども、税制・社会保障、さらには、特に労働市場を中心とした規制改革というものを一体として考えていく必要があるだというのが、私のお話でございます。以上です。

（小澤）　ありがとうございました。それでは、最後に林先生、よろしくお願いいたします。

Ⅴ．社会保障と地方財政

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授
林　正義

（林）　一橋大学の林と申します。最後なのですけれども、内容的には社会保障の話になるので、駒村先生の続きとして考えていただけると、割とすんなりいくのではないかなと思います。

１．社会保障と地方財政の実態と問題点

〔社会保障においてなぜ地方財政が重要なのか―社会保障と地方の関与―〕

社会保障が議論されるときはあまり注目されないのですけれども、実は社会保障の大部分を担っているのは地方政府、地方公共団体です。生活保護もそうですし、各種の社会福祉サービスもそうです。社会保険に関しては、地方は介護保険の保険者でありますし、弱い人たちが集まる国民健康保険の保険者でもあります。医療サービスに関しても医療計画や保健事業もやっているということで、年金以外の大部分は地方公共団体が行っていると言っても過言ではないということでございます。こういった地方支出の公共支出全体に占めるシェアは、ほかの国と比べて非常に大きいことは頭に入れておく必要があります。時間も30分近く予定時間を超過しているようなので、細かいところは議論せずに行きますけれども、**資料49**は、県と市町村が具体的に行っている事務をまとめています。

資料50は一般会計からの国と地方の歳出の比率です。いわゆる社会保障費関係費に当たるのは民生費であり、ここではその地方のシェアは64％となります。ただ、この数字は国と地方の租税に基づく一般会計における支出になります。この数字には社会保険のうち保険料で賄われている部分が含まれていないことに注意する必要があります。社会保険や社会保障基金と呼ばれるもののうち地方が担っているものは、国民健康保険、老人保険制度、**資料51**では2006年の

資料49

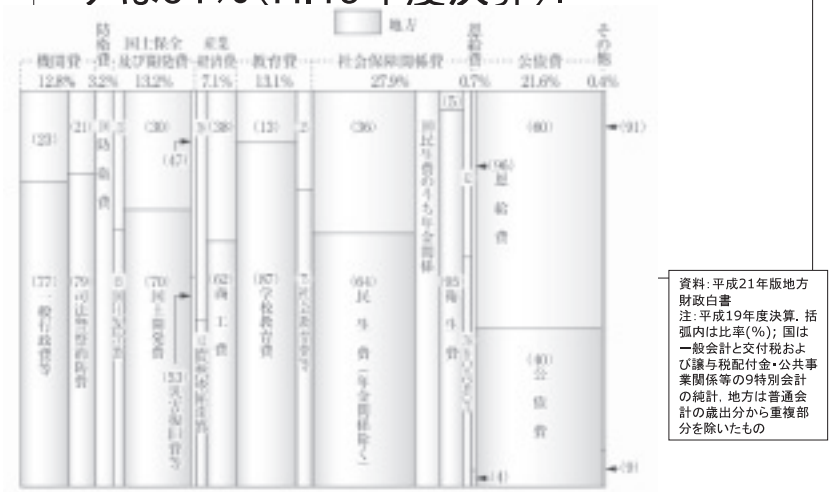
社会保障における歳出の大部分は地方による:

社会保障と地方の関与（例）

	県	市町村
医療	医療計画，医療適正化計画，保健事業（予防接種・健康診断・健康教育），公立病院	国民健康保険（保険者），保健事業（予防接種・健康診断・健康教育），公立病院，後期高齢者医療制度
老人福祉	介護サービスの指定・監督介護保険支援計画（必要入所定員総数の設定）	介護保険（保険者），介護サービス（地域密着型）の指定・監督，介護サービス提供（一部），地域支援事業（介護予防・その他包括支援），上乗せ・横出し
児童福祉	児童手当負担（1/3. 被用者の場合1/10）	保育事業，ひとり親支援，母親支援（幼児クラブ），健全育成事業（学童保育・児童館），児童福祉施設の設置（助産施設，乳児院，母子生活支援施設，保育所，児童擁護施設etc） 児童手当給付（1/3負担，被用者1/10負担），児童扶養手当給付（2/3負担）
障害者福祉	障害者手帳の交付,自立支援費給付，地域生活支援事業（市町村の代行），権利擁護のための助言・情報提供，特別児童扶養手当給付,都道府県障害者福祉計画の策定	障害者（児）の生活実態の把握・関連機関との綿密な連携，情報提供・相談・指導，自立支援給付，地域生活支援事業，障害者福祉サービス（介護給付・訓練等給付），障害者程度区分認定，市町村障害者福祉計画の策定
生活保護	福祉事務所を持たない町村部を対象．生活保護費1/4負担（人件費除く），自立支援事業	生活保護費1/4負担（人件費除く），自立支援事業

資料50

- 一般会計・普通会計ベースでは，民生費（年金関係を除く）における地方歳出シェアは64%（H.19年度決算）．歳出純計149兆円



資料：平成21年版地方財政白書
注：平成19年度決算，括弧内は比率(%)；国は一般会計と交付税および譲与税配付金・公共事業関係等の9特別会計の純計，地方は普通会計の歳出分から重複部分を除いたもの

データなので老人保健という言葉を使っていますが、児童手当、そして、介護保険と、大体2006年度の計数だと、25兆円ぐらいの支出に地方が関与しているということになっています。

資料51

○ 普通会計以外（社会保障基金）でも地方は社会保障に大きくかかわっている.

（兆円）

	現物社会移転以外の社会給付	現物社会給付	Total
国民健康保険	0.16	8.09	8.25
老人保健医療	0.000	10.25	10.25
児童手当	0.80	0.00	0.80
介護保険	0.03	5.85	5.89
Total	.99	24.19	25.18

2006年度計数
出所：「国民経済計算」

資料52

○ 一般政府ベース（社会保障基金含む）では，地方歳出シェアは現物社会移転で約8割，社会扶助給付では約8.5割.

（単位：兆円）

2006年度	①中央政府	②地方政府	③社会保障基金		⑤地方=②+④	⑥合計=①+②+③	地方割合=⑤÷⑥
				④地方			
現物社会移転（個別消費支出）	2.11	15.90	32.65	24.19	40.09	50.7	79.1%
払い戻しによる社会保障給付	0.00	0.00	1.23	0.79	0.79	1.2	64.5%
その他の現物社会保障給付	0.00	0.00	30.79	23.40	23.40	30.8	76.0%
個別的非市場財・サービスの移転	2.11	15.90	0.63	0.00	15.90	18.6	85.3%
現物社会移転以外の社会給付	1.72	8.71	47.86	1.00	9.70	58.3	16.6%
現金による社会保障給付	0.00	0.00	47.84	1.00	1.00	47.8	2.1%
無基金雇用者社会給付[1]	0.60	2.41	0.02	0.00	2.41	3.0	79.5%
社会扶助給付（一部現物含む）	1.12	6.30	0.00	0.00	6.30	7.4	84.9%
他に分類されない経常移転[2]	2.04	3.52	0.83	0.00	3.52	6.4	55.0%

注1 政府部門が雇主として雇用者に支払う公務災害補償，労災にかかる見舞金，家族手当，退職一時金などの給付.
注2 非生命純保険料，一般政府内の経常移転，および，経常国際協力を除く.
出所：「国民経済計算」

資料52はちょっとわかりにくい言葉が多いのですけれども、これは「国民経済計算」から持ってきている数字です。国民経済計算では中央政府、地方政府、社会保障基金と３つに政府部門を分けて、縦に書いてある公的歳出の種類別にいろいろな係数を出しています。言葉はちょっと難しくてわかりにくいのですけれども、ここにならべているのは、いわゆる社会保障に関係する支出です。

社会保障基金の地方が関与する④の部分と地方政府②のところを２つ合わせた支出が、全体の公共の支出に占めるシェアを一番右側に書いています。ざっと見ると、７割からから８割。低いところは現金による社会保険給付で、これは年金等なので地方がほとんど関与しないところなので2.1%と地方の比率は小さいのですけれども、ほかの支出を見ると、支出で見る限りほとんど地方が関与しており、地方のシェアが非常に大きい歳出になっています。

資料53

国際比較

○ 社会保障分野における日本の地方歳出シェアは国際的にみても非常に大きい.

連邦国家	社会給付		社会扶助給付	
	州	地方	州	地方
オーストラリア (2006)	0.051	0.000	0.055	0.000
オーストリア (2006)	0.108	0.055	n.a.	n.a.
ベルギー (2006)	0.090	0.034	n.a.	n.a.
カナダ (2006)	0.165	0.000	0.071	0.000
ドイツ (2006)	0.081	0.077	0.218	0.361

出典：IMF *Government Financial Statistics*

〔社会保障分野における地方の役割の国際比較〕

このシェアは国際的に見て非常に大きいのです。**資料53**でほかの国を見てみると、これは連邦国家ですけれども、社会給付支出に占める地方の比率を書いています。左側は社会給付、右側は社会扶助給付、つまり、生活保護的なものです。社会給付の一部が社会扶助給付になるのですが、それに占める地方のシェアは社会給付における地方のシェアは連邦国家の州を入れてもせいぜいカナダの16%ぐらいです。社会扶助給付となると、ドイツは地方が生活保護もやっていますから20%プラス地方の36%プラスでかなり比率は高くなるのですが、それでも日本の場合は85%も地方が支出していますので、日本と比べるとドイツでさえも非常に小さい数字になります。連邦国家だとこういう数字になりますが、単一国家だと日本に近いのはデンマークになります（**資料54**）。ただ、デンマークの場合は、私も専門家ではないのでよくわからないのですが、年金の給付業務が入っているということなのでこれだけ高い数字になっているということです。

資料54

単一国家	社会給付		社会扶助給付	
	州	地方	州	地方
デンマーク (2006)	—	0.708	—	0.901
フィンランド (2006)	—	0.083	—	0.329
フランス (2006)	—	0.040	—	0.323*
アイスランド (2006)	—	0.076	—	0.293
イタリア (2006)	—	0.146	—	0.397**
ルクセンブルグ (2006)	—	0.003	—	n.a.
オランダ (2006)	—	0.080	—	0.329
ニュージーランド (2006)	—	0.000	—	0.000
スウェーデン (2006)	—	0.175	—	n.a.
英国 (2005)	—	0.114	—	0.197

注：*2004年データ，**2003年データ　　注：デンマークの基礎自治体は年金の給付業務を行う．

出典：IMF *Government Financial Statistics*

〔社会保障における地域間格差の実態〕

これ（**資料55**）が、日本の地方の社会保障における役割が非常に大きいという１つの証左になるのですが、さらに日本国内の数字を見ると、支出のうち、もちろん国からの補助若しくは負担は当然あるのですが、そうでない部分もかなりあるということです。いわゆる地方の一般財源から支出される社会保障給付費というものです。社会保障給付費は、国の補助や負担があるものだけに限られ、地方が単独事業として一般財源から拠出する部分の数字はいままで推計されていませんでした。今回総務省が一応調査をして、一般会計からだけですると、大体７兆円ぐらいありますという数字が出ています。これがその具体的な例でございます。今は、詳細の説明は省略させていただきます。

地方の単独事業であっても国の法律的な根拠があって、国にやらされているのに具体的な基準がないような支出もかなりありまして、先ほどの７兆円のうち3.2兆円ぐらいはそういう支出だということでございます。残りの部分が、特に何も規定がないような社会保障支出で、地方がデファクト的にやっているような支出でございます。

資料56は去年年末の経済財政諮問会議で総務省から提出された資料です。下の先ほどの数字は、この一番左側の棒の下側の、7.1兆円と書かれているものです。当然この支出というのは全体の社会保障給付費が伸びるに従って地方が

資料55

地方が独自に歳出する社会保障費

	医療	その他社会福祉
法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業（約3.2兆円）	予防接種(880億円)〔予防接種法〕 がん検診・がん予防等成人病対策(680億円)〔健康増進法・がん対策基本法〕 乳幼児健康診査(550億円)〔母子保健法〕 妊産婦健康診査(140億円)〔母子保健法〕 母子保健対策事業(170億円)〔母子保健法〕 保健所・保健センター運営費(2,960億円)〔地域保健法〕 病院事業会計繰出金(4,040億円)〔地方公営企業法〕 救急医療対策事業(小児救急・周産期救急・夜間休日救急等)(640億円)〔医療法〕	保育所・幼稚園運営費(5,000億円)〔児童福祉法・学校教育法〕 児童館等児童福祉施設運営費(1,160億円)〔児童福祉法〕 放課後児童健全育成事業(340億円)〔児童福祉法〕 養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費(760億円)〔老人福祉法〕 民生委員活動事業(200億円)〔民生委員法〕 福祉事務所・児童相談所運営費(1,070億円)〔社会福祉法・児童福祉法〕 障害者支援施設運営費（570億円）〔障害者自立支援法〕 障害者自立支援事業(960億円)〔障害者自立支援法〕
	約1.2兆円	約2.0兆円
全国的に広く実施され定着している事業等（国庫補助事業の超過負担分や上乗せ事業を含む）（約1.2兆円）	乳幼児・老人・障害者等医療費助成(6,450億円)	幼稚園就園奨励費補助(260億円) 児童手当・児童扶養手当(1,050億円) 障害者福祉手当(840億円) 障害者交通費助成(260億円) 要援護ひとり暮らし高齢者生活支援(390億円) 介護予防・家族介護用品支援(100億円)
	約0.7兆円	約0.5兆円
その他（統一的な調査項目以外の事業費を集計したもの．括弧内は，各団体が任意に提出したものを抽出して記載）（約2.7兆円）	（新型インフルエンザ対策、難病患者支援等）	高齢者福祉関係（約6,000億円）（認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等） 障害者福祉・低所得者等対策関係（約7,000億円）（リハビリテーションセンター運営費，身体障害者住宅改造助成等） 少子化対策関係（約4,000億円）（家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業等）
	約1.0兆円	約1.7兆円

資料：「地方が負担する社会保障関係費について」経済財政諮問会議平成20年12月16日鳩山議員提出資料をもとに作成．

資料56

地方負担の将来推計

経済財政諮問会議鳩山議員提出資料「地方が負担する社会保障関係費について」
平成20年12月16日

自主的にというか、単独事業としてやる数字も当然増えてくるでしょうということで、一番下の箱になりますけれども、平成23年には８兆円になり、平成27年には10兆円ぐらいには伸びるだろうということがいわれています。

これは何を意味するかというと、地方が単独事業としてやる支出も増えるということは、そもそもそこに格差が存在していて、さらにその格差もかなり大きくなるだろうということが予測されます。

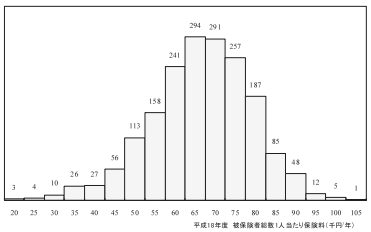
先ほどの総務省の数字というのは、一般会計の数字のうちの単独事業ということなのですけれども、次に地方の特別会計でやられている国民健康保険や介護保険における格差を見ていきたいと思います。

例えば国民健康保険を含む日本の公的健康保険制度においては、どこにいても同じ自己負担で同じ医療サービスを受けられます。その自己負担でないところを健康保険が支払うことになりますが、そのサービスに対して保険料を払っています。国民健康保険では、その保険料は基本的に市町村を単位とする保険者単位で決められています。ということは、皆さんが住む所によって保険料が変わってくるのですが、どれぐらいその格差があるかというのを見たのが**資料57**です。これを見ると保険料が年間２万円で済む所もあれば、年間10万円以上払っている所もあります。約５倍の保険料の差が今では存在しています。

資料57

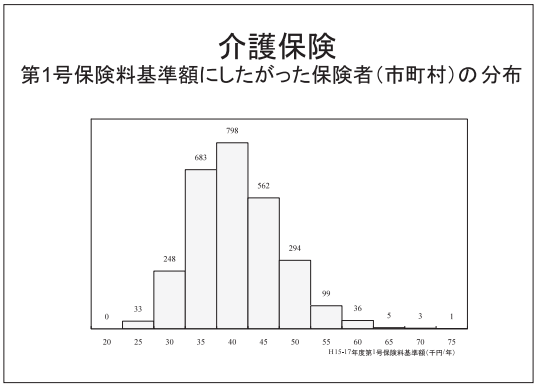
国民健康保険

被保険者一人当たり保険料にしたがった保険者（市町村）の分布



介護保険になるとその差はそんなにはないのですけれども、それでも年間２万5,000円の所から年間７万5,000円の所まで分布の違いがあります（**資料58**）。

資料58



日本の地域格差の典型例としてよく指摘されるのが介護保険料、国民健康保険料、水道料金です。これらは、マスコミ等ではあまり前面に出てこない数字なのですけれども、よく考えると、特に医療に関しては同じ自己負担で同じ医療サービスを受けているのに、どうしてこれだけ保険料が違わなければいけないのかという疑問がわいてきます。特に国民健康保険の場合は低所得層が中心となりますので、そのような保険の地域的不平等さにも配慮する必要があるでしょう。

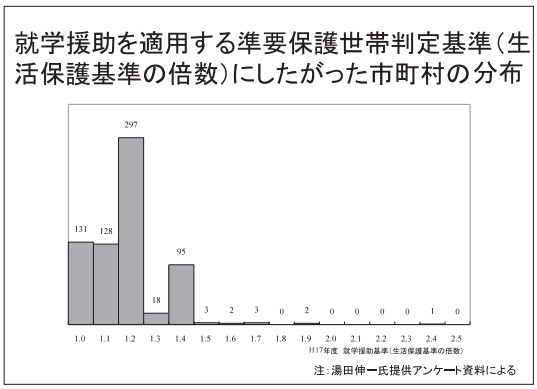
最近私が調査しているものに就学援助制度があります。これは地方の一般会計から出るお金で、実は社会保障費ではなく教育費に分類されますが、多分に公的扶助的性格を有するものです。義務教育であってもお金がかかります。生活保護の教育扶助をもらっていても、必ずしも教育扶助がすべての義務教育費をカバーしているわけではありません。

例えば、様々な追加的な教材、卒業アルバムや給食費など、義務教育でもお金がかかるのです。就学援助制度とはそのような支出をカバーするために、生活保護の世帯、若しくは生活保護に準ずる世帯に対して、お金を補助する、国の法律に基づいて運用されている制度です。

ポイントは２つあって、児童生徒１人当たりにどれぐらいお金を使っているのかという点と、生活保護を受けるほどではないが、それに近い低所得者の世帯の基準をどう決めるかという点です。これらに関しては各市町村でばらばらの運用がされています。

生活保護の基準の何倍の所得を持っていればこの就学援助を受けられるかという基準は、市町村が勝手に決めているわけですけれども、その基準の格差はどれぐらいあるかというのを出したのが**資料59**の表です。生活保護基準の倍数で表しますから、その横の数字が高くなるほど緩くなるということです。横の数字が1.0だと、生活保護以外の世帯には援助していないということです。これを見ただけでも1.0から2.4ぐらいまでかなりの格差です。最も多いのは1.2倍ぐらいで、この辺が実質的な基準になっていますが、そうであってもかなりの格差があります。

資料59



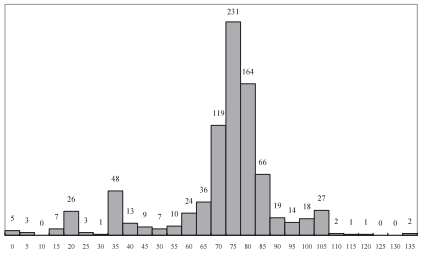
資料60は、就学援助を受けている小学１年生の１人当たりにどれぐらいお金を使っているかという市町村別の数字です。ここでは支出ゼロの市町村が５であります。もちろん、援助の対象者がいないという場合も考えられます。いずれにせよ、全く使っていない所から、年間、１人当たり15万円以上使っている市町村まであるということです。

就学援助制度は国の法律に基づいて行われている事業ですが、基準も支出額も市町村に任せられているため、地域間に大きな格差が存在し

ているという典型的な例だと思います。

資料60

準要保護世帯における新入学児童（小学1年生）の１人当たり年間受給額にしたがった市町村の分布



注：湯田伸一氏提供アンケート資料による

〔より統一された社会保障制度へ〕

要するに何を言いたいのかということですが、つまり、日本の社会保障には大きな地域格差が見えない形で存在しているだろうということです。これは、戦後の社会福祉制度の構築が、国が地方の一般財源をかなり目当てにして、明確な基準を決めないで複数の制度を作ってきたということに原因があります。

実際、社会保障の分野では地方分権化されており、地方が自由にやっていいのです。上乗せ横出しは禁じられていませんし、地方は独自の事業を展開できます。また財源の格差が非常に影響している世界でもあり、豊かな地方では福祉は充実し、そうでない地方では充実していないという意味では、財政上の地方分権化も進んでいます。地方分権の好きな人には万歳の世界かもしれませんが、社会保障においては分権されすぎるのは良くないというのが通常の人が考えることではないでしょうか。

特に2000年代になってずっと国からの直接的な補助も少なくなり、一般財源化ということで交付税の方に置き換えられていますので、その影響も地域間格差の拡大に大きく利いているのではないでしょうか。だから、やはり社会保障分野では基準や財源の統一化が、悪い意味でいえばいわゆる中央集権化ですけれども、必要ではないかというのをここで問題提起したいと思います。

２．地方における社会保障財源の確保

〔地方の社会保障給付やサービスを充実するための財源確保〕　（資料61、62）

資料61

財源はどうするのか？

- 現在バラバラに行われている地方の社会保障給付・サービスを充実する形で基準化・統一化する場合，無給付・低サービスの地方がサービスを充実することになるため更なる財源が必要．
- 税収中立のいわゆる「税源移譲」（税収移転）では問題は解決しない
  - 国から地方へ税収移転→地方税総額は増えるが地方間の税収格差拡大→格差是正（財政移転の増加）→国の負担増→国からの社会保障サービスの減少
  - 税収移転＋格差是正（財政移転の増加）＋国の社会保障水準の維持（もしくは充実）→増税

では、今ばらばらに行われている地方の社会保障給付やサービスを充実する形で基準化・統一化するということになります。これには、今全くやっていない、若しくはテキトーにやっている地方におけるサービスを充実させることになるので、当然追加的な財源が必要になります。

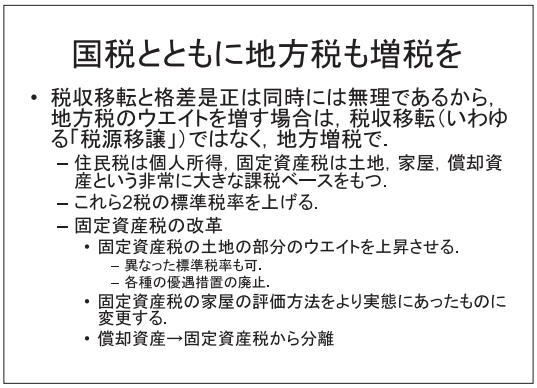
この財源の充実に関してはしばしば「税源移譲」が求められますが、知事会などが主張している「税源移譲」では対処することはできません。彼らが言っている税源移譲とは、本来の意味の税源移譲ではなく、国と地方の税収を一定に保ったまま国の税収を地方に移す「税収移転」であり、それでは社会保障の充実にはつながらないからです。

なぜかというと、国から地方に税収移転すると、国から落ちてきた地方の税収のウエートが増えるということなので、地方の税収格差が広がります。税収格差が広がれば是正をする必要が出てきますので、財政移転を増やさなくてはいけません。財政移転が増えるならば、国の負担も当然増えます。要するに国の支出が増え、国の税収が一定ならば、国が財政移転以外において使うお金が減少するので、例えば国による社会保障サービスは減少してしまいます。

したがって、地域間格差の是正と全体の社会

保障水準の充実させるためには、絶対増税が必要になります。だから、いわゆる「税源移譲」は役立たないということになります。

資料62



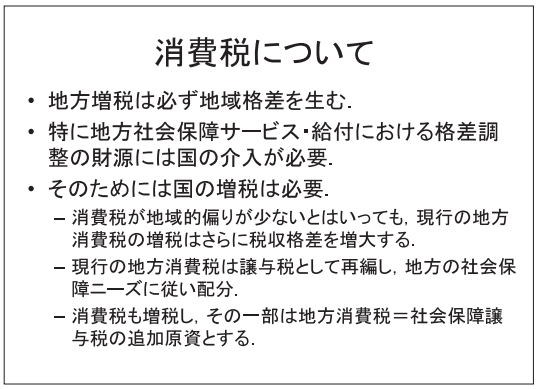
結局、増税が必要になります。ただし、日本の場合は地方が公的支出のかなりの部分を担っているので、必ずしも国が増税する必要はなく、地方の増税でも対応できるというのが重要なポイントと思います。例えば、アメリカの基礎自治体は社会保障支出はほとんどやっていませんので、そういう所が地方増税したところで全体としての社会保障の財源としては役立ちません。

税源移譲、税源移譲と言われていますが、実際、「税源」、要するに広辞苑を引いたときに出てくる日本語として正しい意味での「税源」はタックスベースを意味しますから、地方は既に税源を持っていることになるのです。住民税の税源は個人所得、固定資産税の税源は土地償却資産等々です。また地方消費税の税源は消費です。特に、個人住民税と固定資産税に関しては、地方が自由に税率を決めることができますから、本当は税源移譲の必要はないのです。

特に固定資産税の改革を強調したいのです。それを進めるだけで地方財源はかなり充実すると思われます。特に土地の部分に関しては現在優遇措置がいろいろありますが、それらを解除するだけでかなりの税収が見込めるはずです。家屋の場合は実態と離れた資産評価をやっていますので、これのやり方を変える必要も当然あるでしょう。償却資産への課税は企業課税とも捉えられますから、さらなる考察が必要でしょう。本来ならば、償却資産を固定資産税から分離し、土地と家屋に集中して課税するのが経済学的にいうとあるべき方向かなとは思っています。

〔消費税について〕　（資料63）

資料63



最後に皆さんの報告の中でいろいろ出てきた消費税です。ここでは地方税のウエートを上げましょうと議論していますが、地方税のウエートを上げるとどうしても税収の地方間格差は生まれます。格差を埋めるためには国による財政移転が必要になります。つまり、かえって地方税のウエートを高めると財政調整の役割はさらに大きくなるはずです。したがって、財政移転にも追加的な財源が必要になるでしょう。当然その財源には消費税の増税の一部を、地方消費税の増税と呼んでもいいのですけれども、充てる必要があるでしょう。現在の地方消費税は税というよりも実質は譲与税ですから、地方消費税を増税して、それを地域間の財政調整に当てるというのが１つの考え方と思っております。私の議論は以上でございます。

（小澤）　ありがとうございました。一応セッションの前半部分につきまして、各御報告を伺いました。

全体討論　ー今、財政政策における戦略性を問い直すー

Ⅰ．質疑応答

（小澤）　それでは、後半を開始させていただきたいと思います。休憩時間中にフロアの方々から質問を受け付けましたので、まず、これらを中心にしながら討論を交えて進めていきたいと思います。

〔Q１　債務残高は政府資産とのネットで見るべきか〕

まず、債務残高については政府資産とのネットで見るべきとの意見があるが、どう考えるかというご質問を受け付けましたが、どなたか。では、土居先生、お願いします。

（土居）　ご質問、ありがとうございます。私は以前その議論について申しておりまして、それなりにそういうものに問題意識について従来から持っているのですが、結論から申しますと、基本的にグロスで考えるべきである、政府資産のことは考えないで議論すべきであるということですね。

なぜかということですけれども、政府資産というのは基本的には年金の積立金に代表されるような、そういう社会保障に関する積立金が基本的な金融資産としてあるものです。「いや、財政投融資とかでもあるではないか」という話もあるでしょうがが、それは基本的には資産と負債が見合うような形で持っているものです。つまり、財政投融資で貸し付けているお金というのは、それと見合っただけの債務、負債を抱えて行っているものですから、そもそも両方キャンセルアウトしてしまえば、それはグロスもネットも基本的には変わらないということになります。

そうすると、問題は、先ほど國枝先生もお触れになりましたけれども、年金の積立金に見合う債務というのはないのかということです。それは実は先ほどご紹介した私の**資料１（本誌 31 頁）**のグラフでいえば、180％ぐらいで200％になるのではないかといっている数字の中に、國枝先生が先ほどお触れになった隠れた年金債務は入っておりません。これから給付しなければならない予定のもの、それを負債と認識した場合に、例えば企業でいえば退職給与引当金とかそういうたぐいのもののように明示的に認識していて、それがあの中に入っているならば、それは確かに年金積立金と相殺してネットにしたらいいと思うのですが、実は、あの180％とか200％といった数字の中には、年金債務は入っておりません。

そうすると、片方の負債のところには負債性のあるものでありながら認識していなくて、もう片方で金融資産として年金積立金というのを認識していて、その年金積立金があたかも国債や地方債を返済できるかのように相殺するということになると、結局、釣り合いが取れないわけです。

もし、年金債務めいたものをきちんと認識した上でネットアウトするということであれば、それはそのとおりでネットで考えるべきだということなのですが、残念ながら、政府としてもどこまでを確定した年金給付といえるものなのかというものは、これは世界各国どこでもそう

なのですが、政権が替われば給付の仕方も変わってしまうかもしれないし、そうなると、何をもって年金給付債務というのかということは未確定という部分がありますので、実際、OECDでも統計の中では年金給付債務というものは認識しておりません。

ですから、そうなると当然ながら、年金給付債務を認識していないのに、年金積立金だけキャンセルアウトして、そうやってネットで見れば日本はそんなに大したことはないといっていいのかという問題は、私はあると思っています。そういう意味でグロスで考えるのが妥当であろうと思います。

ただ、1点だけ言うと、すべてがすべて年金積立金だけが政府債務ではなくて、外国為替資金特別会計で持っているいわゆる米国債です。円ドル為替相場に介入して得たドル資金で買っている米国債は、それと見合いの政府短期証券を持っているということであれば、それは大体100兆円前後といわれていますけれども、その部分なら相殺できるかなというようなところはあるということで、部分的にあるかもしれませんが、もっと金額が多いのは年金積立金などの社会保障の積立金ですので、それはキャンセルアウトできないと思います。

（小澤）　ほかにいかがでしょうか。補足することがございましたら…。よろしいでしょうか。それでは、2番目の質問に移りたいと思います。

〔Q2　長期金利の上昇で財政が破綻した場合とその責任は〕

長期金利が上がり財政における利払いが増えた場合、これは財政が破綻した場合というふうにも書いてありますが、円が無価値になるとの意見があるがどう考えるかというご質問です。中里先生、いかがでしょうか。

（中里）　なかなか難しいご質問ですが、政府債務が非常に増えてしまって財政破綻が起こるといっても、日本国債が完全にデフォルトを起こすような状況にはおそらくならないと思います。あり得べきシナリオとしては、金利がじわじわ上がっていって経済に対して、景気に対してマイナスの影響をもたらすような場合を想定した方がよいのかなというのが、基本的な印象です。

（小澤）　はい。ありがとうございます。それでは、3番目の質問に移ります。

〔Q3　永久国債とした場合の影響〕

自転車操業状態である国債の償還を中止し、永久国債とした場合、財政、経済にどのような影響があるのかというのが、3つ目の質問でございます。いかがでしょうか。中里先生お願いします。

（中里）　永久国債にしたら利払いがまったくなくて済むかというと、そうではないですよね。10年債を発行して資金調達をした場合と裁定がきちんと行われていれば、永久国債だから、返さなくていいから借金は帳消しにできるということでは全くないわけです。その点を踏まえて議論していかないといけないと思います。おそらくこれは政府紙幣をめぐる議論とも関連してくるのですが、永久国債や政府紙幣で資金を調達したから全く財政負担の問題がないというわ

けではなくて、通常の国債と同じような形で、結局、利子相当分が割り引かれて、実質的には金利が付くような形でしか発行ができませんから、その点を踏まえて対応することが必要だと思います。

もちろん、永久国債にすれば借り換えのリスクを低減することはできますが、借り換えのリスクというのは、借り換えのときの金利がどのような水準になっているかということによってプラスにもマイナスにもなりますから、その点を踏まえて対応することが必要だと思います。

（土居）　中里さんの答えに基本的に同感で、それ以上にほとんど付け加えることはないのですが、一言だけ少し違った点について申し上げると、もし政府の方で別の形にして借りた方が得だということになるとすれば、その裏側で何が起こっているかというと、貸す方の側から見れば、それだけ損だということになっているはずなので、政府だけ得して、あとは皆、損する人はいないというようなやり方というのはないということだと思います。

ですから、やはりお金の貸し借りというのは、基本的には現在の購買力と将来の購買力との交換というだけの話ですから、それを交換しているだけなので、どっちかが得をするということが明らかならば、どちらかが損しているということになります。基本的には、先ほど中里先生がおっしゃったように、裁定が働くということはどちらも損しないという形で行われるというようなことに落ち着くのが普通で、損する人がいたとすれば、それはうっかり間違えたか、そこまで頭が回らなかったかということだけなのです。基本的にはそういうところで何かうまい話があって、それで政府が何とかそのうまい話で乗り切れるというたぐいは、それこそ國枝先生がおっしゃったようなたぐいでいえば、間違った財政政策であるということだと思います。

（小澤）　ありがとうございます。國枝先生、補足することはございますか。

（國枝）　お二人の先生がおっしゃられたように、投資家の方が１億円で買うとすれば、それは現在価値で見て１億円のキャッシュフローが期待できるからでございまして、ということは、それだけのキャッシュフローを何らかの形で政府が負担することになるということですから、永久国債を出したから大丈夫ということではないわけです。

先ほど私が強調しましたポンジー・スキームの話も実は同じでございまして、借り換えを政府が繰り返していくポンジー・スキームは、通常の状況であれば実現可能ではあり得ないわけです。もしそういう借り換えが可能であれば、政府以外の、ほかの人たちも同様のスキームに成功するわけで、バーナード・マドフは証券詐欺罪で捕まらなくて済むわけでございます。当然ながら、そういうおいしい話はないということを前提に政府の財政戦略を考えなくてはいけないということでございます。

（小澤）　はい。ありがとうございます。それでは、４番目の質問に移りたいと思います。

〔Ｑ４　第２の埋蔵金はあり得るのか〕

埋蔵金について最初は有無が議論になったが、現在では一般的に認識されています。特別会計

の積立金以外に第２の埋蔵金はあり得るのかというご質問です。いかがでしょうか。

（土居）　お答えいたしたいと思いますけれども、民主党のマニフェストによると、それを第２と呼ぶのか、第３と呼ぶのか何と呼ぶのか存じませんが、独立行政法人にたまり金がある、これは吐き出させるのだというふうにおっしゃっています。確かに、本当に独立行政法人などで、そんな業務を引き続きやる必要があるのかという問題意識を持ちながら、その存廃までもきちんと議論した結果として解散というか、廃止するなり、縮小するなりして、そうするとバッファで持っていたような資金、資産負債差額というかそういうものが国庫に納付されて、それが財源として使えるという言い方ならば、それはいいのです。但し、その代わり、独立行政法人改革、小泉内閣でもやりましたけれども、第２弾の独立行政法人改革をやらなければいけないということに当然なります。

小泉内閣のときでも、あれだけ政治力がありながら相当時間をかけて、半年とか１年とかかけて結論を得たということだとすると、たった１～２カ月で、これはもう要らない独法だからつぶしてしまえといって、それで「はい、お金が出てきました」というほど簡単にできるとは、私は思いません。

ただ、本気になってやりたいということなら、そこはきちんと議論して、国民にも納得をしてもらった上で、縮小、廃止するものがあるならばそういうことをして、かつ、それでお金が浮いてくるかもしれないです。

ただ、その代わり、もうすぐそこに無駄金があるではないかというようなほど自明なお金かといわれると、結構そんなに自明ではなくて、１度小泉内閣でも独法改革をやったわけで、それを経て今日に至っているということからすると、それなりに存在意義を持って今に至っているということなので、そうすると、やはりそれなりにその独法などから便益を受けている国民も少なからずいるということですから、そういう少なからず恩恵を受けている人たちを説得す

るということでもしないと、なかなか簡単にお金が浮いて出てくるというわけではないと思います。

（小澤）　ほかに補足いかがでしょうか。よろしければ、引き続きまして５番目の質問に移ります。かなり率直なご質問です。

〔Ｑ５　個人に直接手当を供することによる需要主導の経済活性化〕

従来は企業優遇により経済活性化を促してきたが、これからは個人に直接手当を供することで需要主導の経済活性化を目指すと民主党は言っているようです。どのように評価されますかというご質問であります。では、まず駒村先生、いかがでしょうか。

（駒村）　どの部分を指しているかというのもあるとは思いますけれども、子ども手当みたいなところはまさにそれを指しているとは思うのですけれども、私が社会保障の分野で見ていると確かに子育て家計が疲弊している部分があります。そういう形で子ども手当のような形、特に経済活性化のために子ども手当を使うのかというのは、本当は子ども手当というのは、子育て世代の特に不安定労働化している部分もありますし、年功賃金もフラット化してきていますから、そういう世帯の経済力を補って少しでもお金を使える余地を増やしましょうという点では評価していいのではないかなと思います。

ほかの部分の間接的な刺激か、直接的刺激か、どちらがいいかというのは、全体的には申し上げるほど民主党の政策に精通しておりませんけれども、子ども手当みたいな形は、本来は中長期的に包括的な政策、現物給付と組み合わせてやるといいと思います。80年代後半から多くの国では少子化を食い止めて、家庭と仕事の両立に成功しているわけですから、少し手当の金額は小さくてもいいかもしれませんが、日本はそういう意味では大変遅れたわけですから、家計支援というのはいいのかなとは思っています。以上です。

（小澤）　ありがとうございました。フロアの方からのご質問をいろいろ取り上げさせていただきましたが、これから少し先生方どうしで討論ということで、お互いの論点をいろいろ相互に評価し合うというような時間に移っていきたいと思いますが、まず私自身も実は質問がございます。

Ⅱ．財政政策の戦略性を問う

１．消費税率を引き上げないことは戦略として正しいか

もともと戦略性という言葉について以前に研究会の中でも若干議論になりましたけれども、ここで言っている戦略性というのは、中長期的な視点に立った指針的なもの、或いは個別の政策間の整合性とか優先順位とかいうようなものまで考えるという意味で包括的なものをイメージしていて、そういう一種の戦略性というキーワードで財政政策を評価したらどうなるかというのが、このセッションのメインテーマであったわけです。

それで、当初私は、実は今までの財政政策には戦略が不在であったというような議論になるのかなというふうに予想していたのですが、実

は今日、先生方の報告を伺っていまして、戦略はなかったというようなことではどうもなく、むしろ、戦略はあったのだけれども、好ましくない方向を向いていたという議論が多かったように思うのです。

そこでですが、政権も交代ということになりまして、民主党が消費税率を当分上げないという議論をしているわけです。実は私どもの報告書には、消費税率の引き上げは喫緊の課題であるというようなことが結論として導かれているわけですけれども、実際、消費税率を引き上げないというようなことで本当にやっていけるのかどうか、そして、またそれは戦略として正しいのかということを、率直に議論をしていただければと思うのですが、いかがでしょうか。土居先生の方からどうですか。

（土居）　簡単に口火を切らせていただきたいと思いますが、恐らく鳩山民主党代表というか、次期総理というかは、さすがに選挙戦中に微妙に言葉を変えていて、全く議論しないと言っていたのを覆すというところまで来ていて、さらに、確か選挙後に連合の大会か何かにお出になった時、これから消費税増税という言葉が出てくると思うけれども了解してくれというようなことをおっしゃったとか何とかという話が報道であったと思います。

そういう意味でいうと、確かに、この前の3党の連立政権合意でも上げないということを明記しているという点では、本当にこれでいいのかという問題意識はわれわれにあるわけですけれども、全く議論しないわけではないということなので、一条の光というのですか、それぐらいはちょっと見えてきたかなと思います。

問題は、恐らく今後問われることは、消費税を増税するタイミングとも関連してくると思うのですけれども、財政健全化目標をどういうふうに鳩山新政権で出していくのかということが問われるのだろうと思います。少なくとも、麻生内閣では先ほどご紹介したような基本方針2009で示したようなものは出ています。それを覆すのか、それとも踏襲するのか、何か別の新しいものを出すのかというのは基本的には問われていると思います。ですから、そこら辺は民主党が消費税増税をどうするかということとも関連づけながら、つまり財政健全化目標をどうやって担保するのかということと連動して消費税引き上げという議論も当然出てくるだろうと思います。以上です。

（小澤）　國枝先生、ポンジー財政政策に関してかなり厳しい批判をされていたのですが、そういう観点も踏まえて意見を伺いたいと思います。

（國枝）　先ほども説明しましたように、過去には確かに経済戦略会議という「戦略」という言葉が入っている場もありましたが、そこで提唱された財政戦略は、昔の日本陸軍の戦略みたいなもので、できるわけがないことが書かれていたわけです。

消費税の話になりますと、多くの方が消費税は増税しないと、この国の財政はどうにもならないとの認識だと思います。ただ、もちろん今の景気低迷の状況がございますので、増税の実施は、景気回復してからということになります。が、オバマ政権のように正々堂々と増税を行うということが、財政責任を果たすということです。

また、実はオバマ政権が将来の増税方針を明確に言わざるを得なかった背景としては、今後の財政運営方針を明確にしないと、中国がもう米国債を買ってくれなくなってしまうという問題がありました。将来、日本が増税を含めた財政再建の方向性を示さないと、投資家が日本国債に投資しないという状況に追い込まれてくる可能性もありますので、その意味でもきちんと、増税も含めた財政再建策を示していかなくてはいけないだろうと思います。

しかし、政治家の中でもある程度知識のある

方は、実は皆さん、消費税増税が不可欠なのはわかっているわけですけれども、問題は、実際に政権与党が消費税増税ということを言うと必ず選挙に負けるという政治的現実にあります。今回、民主党は、消費税を上げるときには次の選挙で国民に問うということをおっしゃっているわけですが、少なくともこれまでは大平総理をはじめとして、そういう増税を言うと、残念ながら選挙に負けるという実態がありました。

そうだとすると、もし私が民主党にアドバイスをするならば、消費税を上げなくてはいけない状況下で、民主党が次の選挙も乗り越えて政権を継続していくというつもりであれば、何が一番利口な戦略かというと、超党派で議論をすることだと思います。自民党も含めて議論をして、その上で、消費税の増税がどれだけ要るのかという議論をするのが、実は一番賢いやり方ではないかと思います。

福田総理の時代に自民党が超党派でやろうと言ったわけですから、今度は民主党の方から超党派でやりましょうと言うことが考えられます。与党も野党も認めた増税ということであれば、主な選挙の争点とはならなくなるわけで、実はそれが民主党にとっては一番いいのではないかなと思います。

（小澤）　中里先生、どうでしょうか。財政収支と財政健全化に関してお話しいただいたのですが。

（中里）　民主党さんは、例えば郵政にしても、あるいは他の政策についても小泉改革の見直しということを基本的なテーマとされているのですが、実はこの点についてだけは小泉改革の継承者という形になっていると思います。小泉総理（当時）のときも歳出削減をとにかく最初にやるのだということでありました。民主党さんの意を忖度すれば、おそらく最初に増税から入ってしまうと、行政の効率化が疎かになってしまう可能性があるというご懸念があるのだと思います。

この問題はおそらく２つに分けて考える必要があるのではないかと思います。ひとつは、国民経済計算でいうと、政府消費あるいは公共投資のような形で支出される部分、もうひとつは年金のように直接給付、所得移転の形で支出される部分で、この両者を分けて取り扱う必要があるのだと思うのです。

前者についてはおそらく歳出を効率化する余地があるかもしれないので、最初に増税から入らないということに意味があるのかもしれません。小泉総理（当時）が、とにかく削れるものは全部削れ、そうすると、どこかで国民がもうこれ以上は勘弁してくださいというところが出てくる、そこになったらみんな増税に納得してもらえるというお話をされていたことがありましたが、そういう発想というのは確かにあり得るのだと思います。

問題は、年金なのです。年金給付というのは、右からとってきたお金を左にまいているだけですから、歳出を効率化する余地は限られています。もちろん社保庁のマッサージ機になっている部分はあるかもしれませんが、それ以外は右から左に移しているだけなので問題がないわけです。もし年金制度が不確かなものであることによって、将来不安が起きているということであれば、そこは先送りせずに早めに措置すべきです。その場合の財源は基本的には消費税をあてるということになると思います。所得水準によらず定額の負担になっている国民年金の保険

料よりも消費税の方が明らかに逆進性は低いですから、基礎年金の財源を消費税に置き換えるという選択肢はあり得ると思います。

（小澤）　今、年金の話も出てきたのですが、駒村先生、発表の中で消費税に関しても言及をされていらっしゃいましたけれども、何かございますか。

（駒村）　年金だけでもない状態ですけれども、超高齢化社会の安定財源と、それから戦略性という面でも、本来は構造改革やグローバル化を進めたければセーフティネットの充実とをセットでやっていけばよかったのに、お金がないから改革を先行させてしまって、結果的にはそこで反対の声が非常に強くなって、改革もすべて後戻りになってしまっているという状態ですから、どっちみちそういう社会保障給付の財源としては消費税というのは期待されるべきだろうとは思います。

ただ、一方では、こうなってくると消費税引きあげが要るか要らないかの問題よりは、どうやって持っていくのかという話だと思いますけれども、やはり先ほどのフロアからの議論もあったように、国民の中には何かどこかにうまい話があって、怪しいことをやっているのではないだろうかという、その根深い公共部門に対する不信感があるわけですから、民主党はその部分についてはまず徹底的に透明化とかスリム化を図って、手続きを踏んだ上でやろうというふうなことを言っていると理解しています。

確かに超党派でこの年金の話もやっていかなくてはならないのですけれども、ちょうど民主党が以前断ったように、今度は自民党が、あれに一緒に乗ったら狸の泥舟だ、乗らない方がいいのだと思い始めると、それは無理なのです。どういう形の超党派、どういう形の議事の進め方、置き方も含めてかなり慎重にやらないと、また同じことを繰り返すだけかなと思って、そこは心配しております。

（小澤）　ありがとうございます。

2．地方分権化と増税

林先生には地方財政の問題全般に関していろいろご議論していただきまして、非常にユニークな、例えば、日本においては分権化が進みすぎているのが問題であるというようなお話もありましたし、それから、単なる税源移譲では駄目で、やはり増税ということも考えないといけないというような議論もございましたけれども、少し最終的に時間が短くなったという関係もありまして、十分ご議論されなかった部分もあったとは思うのですが、何か補足説明も兼ねてコメントしていただけるとありがたいのですけれども。

（林）　消費税の増税との絡みなのですけれども、4年間消費税を上げないということであれば、公約に書いてない違うところを上げればいいのです。地方税との絡みでいえば、幸いわが国は単一国家なので、国で地方の標準税率というのを決められます。実際、国で標準税率を決めて地方がどういう税率を取るかというのは別問題ですけれども、標準税率よりも低い税率を取っていれば交付税が減りますので、ある意味消費税を上げるよりは大変ではないかなという気がいたします。

だから、標準税率を住民税なり固定資産税なり上げれば、要するに地方の首長さんも国の政

治家同様税金を上げるのは嫌でしょう。国が上げたから仕方ないということであれば、政治家としての面子も立つかたちで、（地方）増税ができるのかなと思います。

固定資産税の評価額の軽減措置を無くし、元に戻すということは、消費税率を上げるよりも非常に簡単なことなのでしょうから、それをやるだけでもかなりの地方税は増えるかなと思います。ただ、地方の税務担当の方は大変ご苦労されるかとは思います。

あと国税の話に変わりますが、所得税にしても各種の控除がありますので、所得控除から税額控除に変えるだけもかなり変わってくるところがあるとは思います。民主党も子ども手当との関連でいろいろな控除を見直すという話も出ていたかと思いますので、そこのところで税収一定のような控除の変革ができれば、効率性を高めるような改革につながると思います。

あと、もちろん税務の方も、お金を払うべき人からもらっていないという事実もかなりあると思うのですよね。だから、多分、税務署さんの職員を１人増やして人件費がかかったとしてもそれよりも高い税収は当然入ってくるでしょうから、本来ルールに従ってちゃんと払うべき人は払ってもらうような、エンフォースメントに力を入れる必要もあるでしょう。

歳出も見直せば無駄を省くことができると同時に、歳入の方もちゃんとルールどおりにやったり、控除を見直したりすれば、かなり歳入が見込めるところがあるのではないでしょうか。

最後に、これは税収上あまり効果はないと思いますが、消費税を上げる布石として所得税の最高税率もある程度上げてもいいのではないかなと思います。最高税率を上げても税収はそんなに見込めませんよという話はあるのですけれども、政治的な手法として、やはり一応お金持ちからは取るよという制度的建前を出して、それから消費税に移るというのも政治的な手続きとしてはあるかなとは思っております。

（小澤）　ありがとうございます。

３．年金の新制度への移行過程

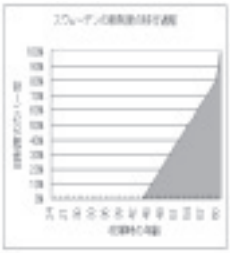
駒村先生のお話のところで、先ほど発表時間の関係で年金制度の新制度への移行に関するお話を省かれたと思うのですが、そのことについて補足していただければと思うのですが、いかがでしょうか。

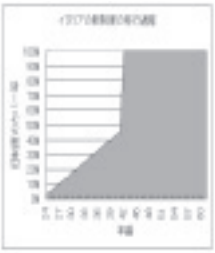
（駒村）　**資料64**です。年金改革をもしやるとすれば、改革案の財政的な検証というのがまずあるだろうと思いますし、次には施行する、実行するための機関の整備というのもあるだろうと思いますし、或いは、最終的にはそこにたどり着くまでにどのくらい時間をかけるのかというのもあるだろうと思います。

スウェーデンとイタリアの例を挙げたのは、

資料64

新制度への移行過程





スウェーデンもイタリアも90年代に、いわゆる給付立て年金から拠出立て年金というふうに切り替えていくわけです。この２つの年金制度は似ている部分も多いのですけれども、完成度でいえばイタリアよりもスウェーデンの方がいいといわれています。細かいところはお話ししませんけれども、政治に対する政治家などの影響度がスウェーデンの方が低い、要するに、影響をあまり受けない。１回１回の選挙を受けないように工夫しているといわれています。

イタリアのところは、さまざまな重要な指数を議会で調整する余地を残してしまったので、そこは政治的な安定性に欠けているという問題があるわけです。そのほかいろいろ同じ似たような概念上の拠出立てなのですけれども、細かいところを見るとイタリアの方式には問題があるといわれています。

ここで横軸は年齢です。この色の濃い部分の面積が改革当時に旧制度でカバーされている割合であります。スウェーデンは改革時点で45歳の方はそれまで旧制度に入っていたことは忘れてくれ、昔から新制度に入っていたと思ってくれということで、さかのぼって新制度に全面適用するということになるということです。

日本でやる場合は、例えば今の40歳の人をどう扱うのか、20年・20年でやるのかという話が出てくるわけです。今21歳の人を１年と39年でやるのか、60の人は今度は39年と１年でやるのかということです。要するに、厳密に切り替えていくと40年ぐらいかかってしまうことになってしまうわけです。

もし旧制度の方が新制度よりも甘い、逆に言うと新制度の方が厳しいとどうなるか。イタリアもスウェーデンも新制度の方が厳しかったのです。給付水準を下げる、２割以上カットするわけです。

結局、イタリアの方は、これを見てわかるように、ある意味厳密に少しずつ切り替えていき、しかも、当時42歳の人は全部旧制度で計算してあげるという逃げ切り規定まで作ってあげたということで、そういう意味では世代間で旧制度と新制度の比重は不連続に扱いが違うということになってしまったわけです。そういう意味では、もし新制度に移行するときには、このスウェーデンがやっているように、みなし規定で短縮化してやっていくか、或いはイタリアのように完全にやるかということがあります。そういう意味ではイタリアは失敗しているわけです。ある世代から先は全員逃げ切りで旧制度で救済するというふうにしているわけですから、イタリアのようにやってしまうと、実はイタリアは高齢化のピークにおいても保険料のコントロールが十分できずに、年金財政負担は上がり続けるという問題が発生しています。

ちなみにイタリアがなぜ不連続に切れているかというと、こまめな改革をやっている中で、ある年齢より上の人はもう影響を受けないようなことを過去の改革で１回約束しているのです。その約束は新制度に切り替えるときに守るかどうかという議論が起きたときに、連立与党の中に労働組合の支持を受けた強い与党があったのです。労働組合は、普通に考えれば、労働者の味方になるはずであって、若い世代の負担をコントロールするということに関心を持つはずなのです。けれども、実はその労働組合の組織率が、落ちてきていて、組織している半分以上は年金受給者、或いは年金受給が近い人というところで、政治的には逃げ切り意見が強くなってしまったので、こういう不連続な結果になったのだということです。もし時間をかけて切り替えるときには、まずどのくらいで切り替えるのか、ある特定の世代に対して過重な保護をしないようにということを考えないといけません。以上です。

４．社会保障改革の戦略性

（小澤）　ありがとうございます。駒村先生は以前にも戦略性の問題でいろいろ議論させていただいたときに、社会保障の三大改革、年金、介護保険、医療保険、それらの改革間での整合

性の問題に関して、財源の単なるつじつま合わせにすぎないのではないかというような議論をされていたと思うのですが、その点について何か補足していただけますでしょうか。

（駒村）　2004年、2005年、2006年と１年刻みで年金改革、医療保険改革というのが行われているわけですけれども、結果的には最初は年金改革においてまだ実際には動いていないわけですし、実はよくよく見ると2004年の導入されたマクロ経済スライドはいろいろな欠陥があるのは間違いないのです。それは下げすぎない欠陥と、下げすぎる欠陥があって、特に基礎年金においては、本来マクロ経済スライドを掛けるべきではないようなところに掛けてしまっているというのが、まず下げすぎる欠陥なのです。

一方では、名目賃金や若い世代の賃金が下がっていても年金が下がらないという問題で、2009年年金財政検証では、逆に給付水準が上がってしまっているように見えるというような妙なことも起きているわけですけれども、ここは逆にいうと厚生年金については、下げない欠陥が発生しているわけです。

その中でやはり基礎年金をまず下げるという判断が、生活保護とのバランスに与える影響とか、或いは医療、介護も天引きをやるという以上、医療、介護の天引きする保険料についても同時により応能性を強めていくような形でやっていかないと、手取り年金という形ではかなり低いものになります。

その３つの改革によって、果たして高齢者の基礎的生活収入の部分、いわゆる基礎年金がどこまで切り込まれるかということを、やはり国民にやむを得ないのはやむを得ないで見せるということは必要だったのではないかなと思います。後期高齢者医療制度にしろ、介護保険制度にしろ、一部に定額部分と、それから所得比例部分というのが組み合わさった保険料体系になっているものを、もう少し応能負担的に滑らかにするというようなこともやっていかないといけない。なぜなら、どんどんどんどんマクロ経済スライドですべての年金受給者は十数年間で大体２割ぐらいの給付カットになるからで、応益・定額負担だと支払い余力がなくなるからです。

基礎年金に対するマクロ経済スライドは今回の見直しで少し切り下げ期間が変わりましたけれども、最終到着地点としては金額に拘わらず大体２割ぐらいの給付カットに全員がなるわけです。そういう現物の保険料負担においての一定の配慮というのがあってもしかるべきだというふうに思っております。３つの改革をセットで考えたときにどのように国民的には影響を与えるか、それを国民に伝えて、今から別の老後生活のことも考えてくれということを時間的に余裕のある世代にメッセージを伝えるという政策も必要だったのではないかなと思って、戦略性というか、整合性が欠けているのではないかというふうに指摘しております。

５．おわりに

（小澤）　ありがとうございました。甚だ残念ながら時間がだいぶ押してきたのですが、最後に、一言ずつ各先生方にお言葉をいただければというふうに思うのですが。それでは、林先生の方から順番にお話ししていただけますか。

（林）　地方財政の観点からなのですけれども、特に社会保障関連の地方支出と、その他の地方支出を一応分ける必要があるということです。最近のはやりでは、税源移譲を通じて地方にすべてを任せなさいという勢いの話がありますが、例えば一般財源化が進んだおかげで地方の社会保障支出の格差が広がったという面もございます。いわゆる北米における地方がやっている効率性だけで見ていい地方支出と、公平性の観点も必要な社会保障関連の地方支出を分けて考える必要があるでしょう。

あと、当然社会保障を充実しろという話ですから、当然財源のことも裏でちゃんと考えなが

らやっていく必要があることは言うまでもないことです。

（國枝）　私も報告で繰り返しましたように、日本の財政状況は非常に厳しい状況にありまして、特に報告でも言いましたように、あまり議論されてこなかった将来世代の負担の問題というのは、これは党を超えてみんなの問題だと思います。ぜひそういう観点から財政改革を進めないとどうしようもないという認識ができて、実際に政治が動くということを期待したいと思います。

（中里）　そうですね。政権交代というのはもちろんこれは永田町の中の話であるわけですけれども、われわれにとってもいろいろなものを、新しい目でもう一度見直すいいきっかけになると思うのです。政権交代というのはお引越しと同じで、引越しをすると、荷物を整理している間に、これはもう要らないなと思うものや、これはすごい掘り出し物だというものが見つかったりするわけです。そういう形である種の棚卸をきちんとしていくということが大事だと思います。それともう１つは、「ただし、先送りはしない」ということです。視点は素人の視点を活かしてよいのですが、実際の舞台回し、政策運営はちゃんとプロの目で見ていかないといろいろと問題が起きてくると思うので、そこのところだけは注意して。私も新たな視点でいろいろなことを考えていきたいと思います。

（駒村）　私はあまり財政的なこと話をしませんでしたけれども、社会保障に着目しますとこれだけの高齢化ですから、これは社会保障給付の中でどっちをどっちに張り付けるというようなものではいかんともし難い状態ですので、やはり労働力率の引き上げと出生率の改善というのが、ここ数年で集中的にやらなければ、とにかく経済のパイを少しでも大きくしていかないと、社会保障制度の中だけのいじくりではもうどうしようもならないというふうに思います。以上です。

（土居）　少し私も新政権に関連しているところで申し上げたいのですけれども、やはり中里先生がおっしゃったように新しい視点からの期待といいますか、今までの自民党中心の政権でしがらみでやめるにやめられなかったとか、結局温存されていたとか、そういうもので本当に要らないものというものはやめるといういい機会であるということで、そういう意味では大変期待をしているのです。ただ、問題はマニフェストに、ちょっと言い方を悪く言えば書きすぎたので、それにとらわれすぎると、ほかにもっとやらなければいけないことをやりそびれるという危険が民主党にはあるだろうと思います。

特に社会保障では、もし今後４年間解散しないとすれば、確実に医療の診療報酬改定もありますし、介護保険の新しい財政期間も始まるということになります。もともと社会保障国民会議で医療と介護の一体改革だというようなことを打ち出していたわけです。これは残念ながらというか、幸いというべきか知りませんが、もし今後４年間解散がないとすれば、自民党政権ではそれは手を着けられないということになって、民主党中心の政権でそれをやるということになるわけです。しかし、医療については後期高齢者医療制度のことぐらいしかあまり何も言っていないし、介護保険については何もほとんど言っていないも同然だということになると、結局その問題を避けて通れないわけですけれども、それについて結局マニフェストに書いた方に議論が集中してしまうと、うっかり抜本的な議論をし忘れるということになりかねないわけです。

ないしは、マニフェストで書いていなかったことをやらなくてはいけないということになるのだけれども、そのときにどう言い訳をするのかということが問われるというところでは、恐らく民主党中心の政権は幸か不幸か、マニフェ

ストで書いていなかったことにたっぷり時間を割いていろいろ議論しなくてはいけないことになると思いますので、そのあたりは、やはりわれわれは報告書をまとめたところから、何かいいアイデアをくみ取っていただければなというふうに思っております。

（小澤）　はい、ありがとうございました。それでは長時間にわたりご清聴いただきまして、どうもありがとうございました。これにてセッションを終了させていただきます。

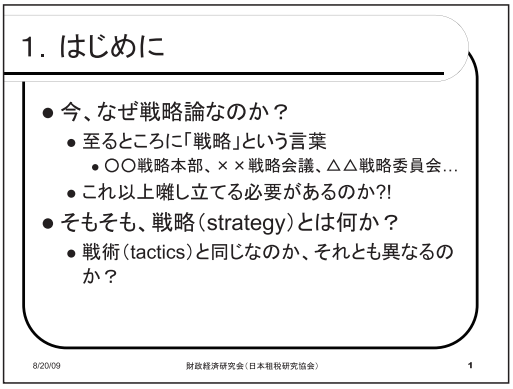
今，経済政策における戦略性を問い直す

慶応義塾大学総合政策学部教授　小澤太郎

はしがき　本稿は，平成21年８月20日開催の財政経済研究会における慶応義塾大学総合政策学部教授 小澤太郎氏の『今，経済政策における戦略性を問い直す』と題する講演内容をとりまとめたものである。

１．はじめに

①



最近，○○戦略本部，××戦略会議，△△戦略委員会等，戦略という言葉が至るところで散見される。民主党への政権交代後，国家戦略局（室）という言葉も頻繁に目にする様になった。こうした状況下で，ビジネス・コンサルタント紛いにさらに輪を掛けて戦略論などと囃し立てる必要などないではないか…といった声がどこからか聞こえてきそうだが，こうした忠告に対して，私はここで敢えて異を唱えたい。

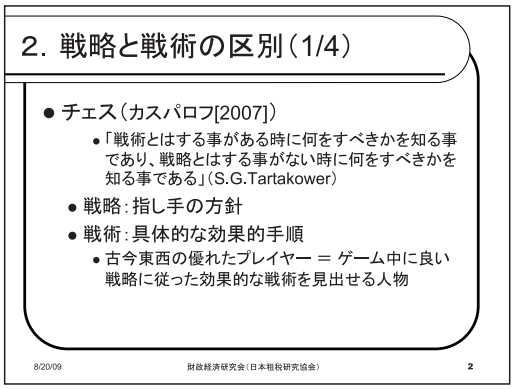
そもそも戦略（strategy）とは何か。それは戦術（tactics）と同じなのか，それとも異なるのか。私の知る限り，多くの人々は戦略と戦術を区別なく使っているか，あるにしてもその区別は至って曖昧である。そこで先ずは，戦略と戦術を峻別している幾つかの事例に言及する事から始めよう。

２．戦略と戦術の区別

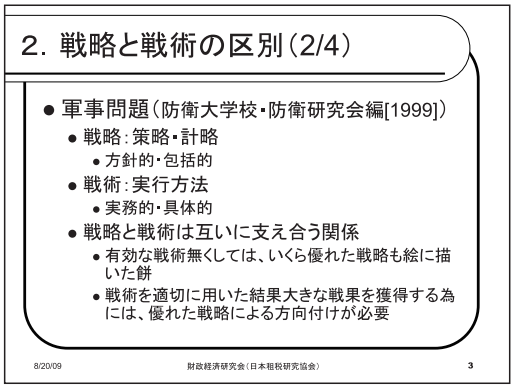
意外に思われるかもしれないが，実はボードゲームの一種であるチェスにおいて，戦略と戦術に関する洗練された区別がなされてきた。戦前の名プレイヤーの一人である S.G. Tartakower は，「戦術とはすることがあるときに何をすべきか知ることであり，戦略とはすることがないときに何をすべきか知ることである」（カスパロフ［2007］，p.65）と語ったという。ここで「することがあるとき」というのを方針が定まっている時と解釈するならば，「することがないとき」には先ずは方針を定める事から始める必要があろう。この指し手の方針こそが，チェスの戦略そのものなのである。しかし，指し手の方針が定まっても，その方針を具体的に実現する効果的な手順が見付からなければゲームには勝てないであろう。この効果的な手順が

チェスの戦術なのである。そして，いくら戦術に長けていても，正しい戦略とは何かを知らないプレイヤーは，強い相手に対して十分な戦果を上げるには至らないというのがチェスの歴史であった。即ち，古今東西の優れたチェスプレイヤーとは，ゲーム中に良い戦略に従った効果的な戦術を見出せる人物という事になる。

②

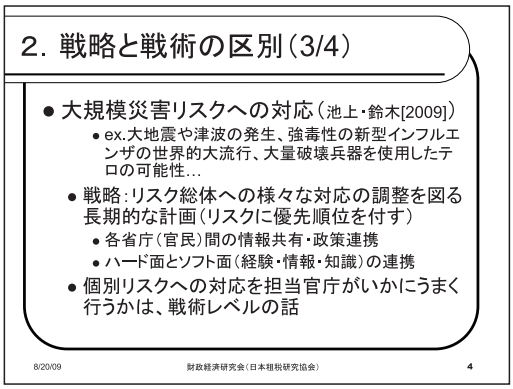


③

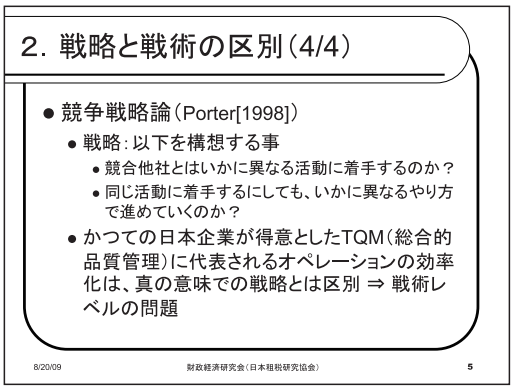


また，国家間の兵力削減交渉では，戦略核兵器，戦術核兵器，通常兵器と分けて議論されるのが常である。そこで軍事問題における定義をのぞいてみると，「戦略の本来的な意味である策略や計略を実行に移す場合，幾つかの行為・行動が行われるが，その実行方法が戦術である。戦略が方針的，包括的であるのに対して，戦術は目標を達成するための実務的，具体的な戦力の運用方法といえる」(防衛大学校・防衛研究会編［1999］，p.141）とある。従って，戦略と戦術という言葉をほとんど区別せずに用いるのは，軍事学的観点からも誤りである事が分かる。しかしチェスの例でも述べた通り，戦略と戦術は互いに支え合う関係にある事は間違いなく，有効な戦術無くしては，いくら優れた戦略も日の目を見ない事は明らかである。逆に，戦術を適切に用いた結果大きな成果を獲得する為には，優れた戦略による方向付けが必要なのである。

④



⑤



さらに，大地震や津波の発生，強毒性の新型インフルエンザの世界的大流行，大量破壊兵器を使用したテロの可能性といった大規模災害リスクへの対応に関して，池上・鈴木［2009］は，我が国における，①省庁縦割りの弊害とそれに

伴う情報共有・政策連携の不足，②独立に政策を評価する大型の機関の欠如に伴う，多角的な政策形成・評価システムの不足，③ハード面とソフト面（経験・情報・知識）の連携の不足を指摘している。そして，「無作為・個別対症療法的にこうしたリスクを取り扱うのではなく，事前に総合的な戦略を設け，それに沿ってリスクに優先順位を付け」る必要があると述べている。この場合の戦略とは，リスク総体への様々な対応のコーディネーションを図る長期的な計画の事を指しており，そうした計画に則った上で，個別の対応を担当官庁がいかにうまく行うかといった問題は，戦略ではなく戦術に関するものと言えよう。

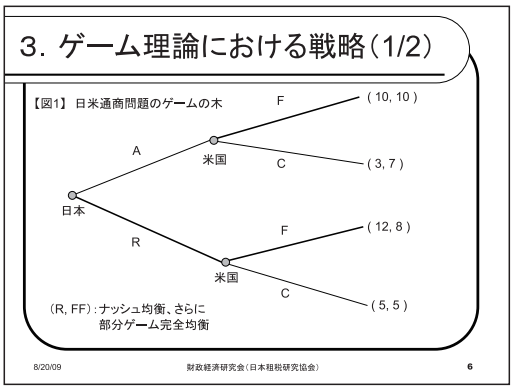
そして，経営学の泰斗である M. ポーターは，競合他社とはいかに異なる活動に着手するのか，或いは同じ活動に着手するにしても，いかに異なるやり方で進めていくのかを構想する事が戦略の名に値すると述べている（Porter［1998］）。こうしたポーター流の競争戦略論的な見方からすると，かつての日本企業が得意とした TQM（総合的品質管理）に代表されるオペレーションの効率化は，真の意味での戦略とは区別される事になる。むしろ，互いに模倣するばかりで何ら有効な戦略を持たず，ただオペレーションの効率化という戦術レベルでのみ互いに勝負してきた，旧来型の日本企業像が浮かび上がってこよう。

3．ゲーム理論における戦略

次に，プレイヤー間の戦略的相互依存関係を分析するゲーム理論においては，戦略は如何なる意味で用いられているのかここで改めて見てみよう[1]。そこで展開型ゲームを用いて，状況を記述する事から始めよう。先ずゲームのプレイヤーは，日本政府と米国政府であるとする。また日本政府の行動は，米国による日本の政治・経済システムの改革要求を，受け入れる（A）か拒絶する（R）かのどちらかとする。他方，米国政府は，自由貿易を維持する（F）か管理貿易に移行する（C）かのどちらかを選ぶものとする。さらにこのゲームでは将棋や囲碁の様に先手・後手が定まっているものとし，先手が日本で後手が米国とする。

スライド⑥にある【図１】において，先ず日本政府が A か R のどちらかを選択する。その選択結果に応じて２つある米国政府のノードの内，上のノードと下のノードのどちらかで，米国政府は F か C を選択する事になる訳だが，どちらのノード上で選択を行う事になるかは事前に確定している訳ではないので，すべてのノード上での選択が米国政府によって予め定められなければならず，この予定がこの場合の米国政府の戦略となる。即ち，米国政府の戦略は，（上のノード上での F，C 間の選択，下のノード上での F，C 間の選択）という形式で記述され，この場合，（F，F），（F，C），（C，F），（C，C）の４通りある。

⑥

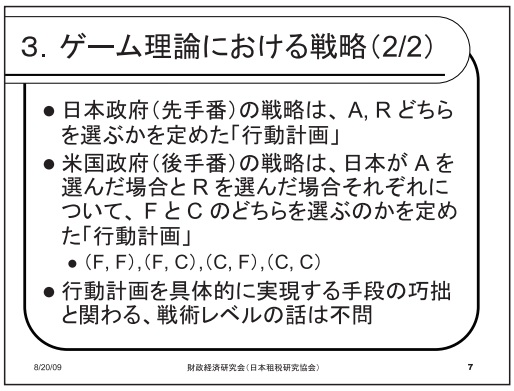


日本政府の戦略と米国政府の戦略が定まると，右端の４つの結果の何れかが実現する。

1　より包括的かつ詳細な議論は，小澤［2008］を見よ。

一番上の結果は，日本政府が米国の要求を受け入れ，米国政府は自由貿易を維持するという米国にとって最善のシナリオが実現した状態であり，日米両政府共に利得は10とする。上から２番目の結果は，日本政府が米国の要求を受け入れたにも関わらず，米国政府が管理貿易に移行した状態であるので，日本政府の利得は３に激減し，米国政府の利得も自由貿易の原則を捨ててしまった事により７に減少するものとする。上から３番目の結果は，米国政府が自由貿易を維持したにも関わらず日本政府は米国の要求を受け入れなかった状態なので，我が意を通した日本政府の利得が12に増加するのに対して，米国政府の利得は８に減少するものとする。最後に一番下の結果は，日本政府が米国の要求を拒絶し，米国政府も管理貿易に移行する状態で，日本政府の利得は５と低く，米国政府の利得についても米国にとって最悪の５とする。

⑦



この時，４つの結果の内の何れが実現するかを考えてみよう。先ず上のノード上で，米国政府はＦとＣのどちらを選択するであろうか。米国政府がＦを選べば米国政府の利得は10となり，Ｃを選べば利得は７となる。従って，米国政府はＦを選ぶとしよう。また下のノード上で米国政府がＦを選ぶと利得は８となり，Ｃを選ぶと５となる事から，米国政府は下のノード上でもＦを選ぶものとしよう。すると日本政府は，初めにＡを選ぶと一番上の結果が実現し，自らの利得が10となり，Ｒを選ぶと上から３番目の結果が実現し，利得が12になると予想する事ができる。従って，日本政府はＲを選び，上から３番目の結果が実現される。この状態は明らかにナッシュ均衡[2]であるばかりか，信憑性の無い脅しを一切含んでいない事から部分ゲーム完全均衡（Selten［1975］）でもあり，日本政府が米国政府の要求を受け入れなかったにも関わらず，米国政府は自由貿易を維持せざるを得ない状況にある。

以上の分析で前提とされてきた様に，日本政府の戦略はＡ，Ｒのどちらを選ぶかを定めた行動計画の事であり，米国政府の戦略は，日本がＡを選んだ場合とＲを選んだ場合それぞれについて，ＦとＣのどちらを選ぶのかを定めた行動計画の事であった。この時，選んだ行動計画をどの位うまく実現できるかについては，全く問題とされていない点に注意が必要である。即ち，前節で触れた戦略と戦術の区別を想起するならば，こうした行動計画を具体的に実現する手段の巧拙である戦術レベルの話は意識されていないのである。

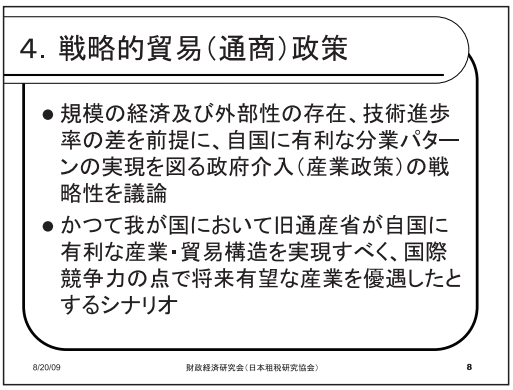
４．戦略的貿易政策

では経済政策の世界ではどうであろうか。特に近年の我が国で行われてきた諸々の経済政策は，上記の意味での戦略的な観点から押並べて評価されるものであったろうか。こうした問題意識に基づき，米国サブプライムローン問題の影響，原油・食料・飼料・原材料価格の高騰，

2　各プレイヤーが他のプレイヤーの戦略を前提とする限り，互いに最適な戦略を選び合っている状態を指す（Nash［1950］）。

温室効果ガス削減に関する京都議定書約束期間開始，少子高齢化の進行等，様々な短期的，中・長期的難題に直面し，先行き不透明感を増す日本経済の今後の展望を示した上で，今日の我が国において優れた戦略に基づいた経済政策とは一体如何なるものであろうかとの問い掛けに答える事が，最終的に解決すべき課題となろう。

⑧



ところで，以前から「戦略的貿易（通商）政策」という言葉は，国際貿易論の世界で用いられてきた（柳川［1998］）。規模の経済，技術の外部性等に起因する経路依存性を前提として，自国に有利な分業パターンの実現を図る政府介入（産業政策）の戦略性とその弊害を意味する用語である。ここでは経済成長論のコンテクストで，簡略化された説明を試みてみよう[3]。例えば，Ｙを実質国民所得，Ｎを労働，Ｋを資本ストックとし，規模に関して収穫不変（正の一次同次）のマクロ生産関数 Ｙ＝Ａ・Ｆ（Ｎ，Ｋ）［Ａ＞０］を考えると，

(1) $\Delta Y/Y = \Delta A/A$（技術進歩率）$+\theta \cdot (\Delta N/N) + (1-\theta)(\Delta K/K)$［$1>\theta>0$］

が成り立つ。(1)より，経済成長率は技術進歩率に左右される事が分かるが，①技術進歩率は，技術（研究）開発に依存し，②さらに技術（研究）開発は，産業・貿易構造，並びに政府による産業技術政策に依存すると考えられる。

実際には上記の設定とは異なり，収穫逓増が働く場合が考えられ，またさらに技術の外部性の存在を加味するならば，かつて我が国において旧通産省が自国に有利な産業・貿易構造を実現すべく，国際競争力の点で将来有望な産業を優遇したとするシナリオは，より現実味を帯びてこよう。

5．我が国の経済政策における戦略性の欠如

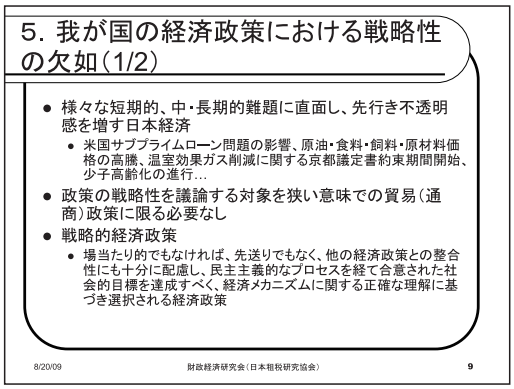
ところで，何も政策の戦略性を議論する対象を狭い意味での貿易（通商）政策に限る必要はないであろう。そこで我々は，広い意味で戦略的経済政策という言葉を用いる事にしたい。この言葉の意味を理解する為に，ここで戦略的でない経済政策の失敗例を想起すると，例えば住専問題が挙げられるであろう。十分な根拠もなく地価回復をあてにした結果，不良債権処理が遅れてしまい，住宅金融専門会社の損失が拡大したのが事の発端だが，「90年代後半になって主要銀行の不良債権が問題になっても，日本の当局は，預金者保護，貸し渋り対策という名目の下，銀行の破綻を避けるべく先送りを続けた」（星岳雄［2008］）との見解に，今となって異を唱える者は少ないのではないか。これは金融危機への場当たり的な対応が日本経済の停滞をもたらした，戦略なき金融行政の典型例であろう。

要するに，ここで言う戦略的経済政策とは，場当たり的でもなければ，先送りでもなく，他の経済政策との整合性にも十分配慮し，民主主

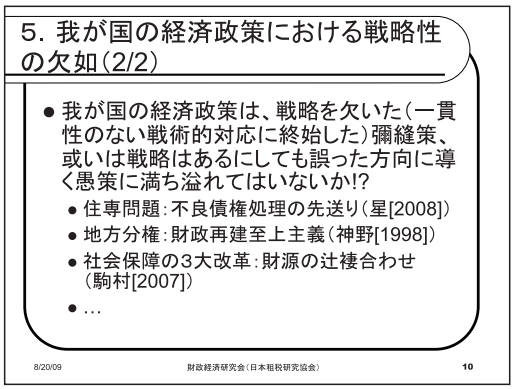
3　以下はあくまで便宜的な説明に過ぎず，より本格的な検討は Krugman［1988］において与えられている。

義的なプロセスを経て合意された社会的目標を達成すべく，経済メカニズムに関する正確な理解に基づき選択される経済政策の事を指しているに過ぎない。即ち，こうした言葉を敢えて使わなければならない程，我が国の経済政策は，戦略を欠いた（一貫性のない戦術的対応に終始した）彌縫策，或いは戦略はあるにしても誤った方向に導く愚策に満ち溢れてはいないかという事である。いずれにしても，同様の戦略的でない経済政策の例は枚挙に暇が無いであろう。

⑨



⑩



例えば，神野直彦教授（関西学院大学）はかねてから財政再建至上主義への批判を展開されており，「地方分権を『システム改革』の基本戦略」（神野［1998］，p.237）と位置付けてこられた。ここで改めて，その後の地方分権の成り行きを前提にして，我が国の地方分権「戦略」なるものがそもそもあったのか，またあったにしてそれが妥当なものであったのかについて考察する事は有意義であろう。また駒村康平教授（慶應義塾大学）は，一連の，年金制度改革（04年），介護保険制度改革（05年），医療制度改革（06年）といった，いわゆる「３大改革」後の各制度間の整合性を問題視し，一連の改革は単なる財源の辻褄合わせに過ぎないとの厳しい見方を提示しておられる（駒村［2007］）。社会保障の世界における戦略性の不在についての指摘である。

６．政府の失敗としての戦略性の欠如

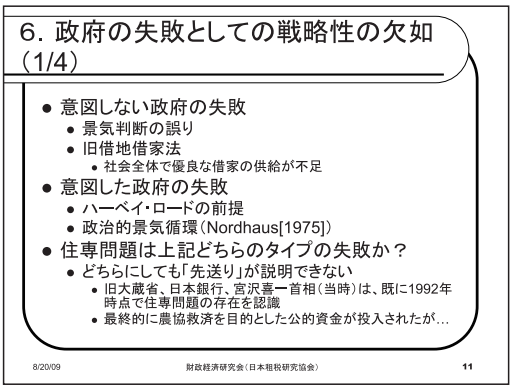
以前に私は，政府の失敗を以下の２つに分類した（小澤［2003］）。第１のものは，意図しない失敗に属するものである。例えば，ある政府が景気判断を誤り，実際には経済が景気後退期に差し掛かっているにも関わらず，景気は過熱気味でインフレを懸念する必要があると間違った判断を下して，政府支出を切り詰め，増税を実施したらどうなるであろうか。当の政府が景気を安定化するのが自らの役目であると考えていても，実際には景気後退を助長し，かえって景気の振幅を拡大してしまう事になる。

また，かつての借地借家法における様に，借家人を保護する目的とは言え，闇雲に家賃の上限を規制する事は，結果的には社会全体で優良な借家の供給が不足するに至り，却って借家人の厚生を損なう場合もあろう。前者の例では，政府は決して景気を不安定化しようとして行動した訳ではないし，後者の例でも，政府は借家人の厚生を引き下げようと考えて行動している訳ではない。何れの場合も，政府が意図しない誤りを犯した事が問題を引き起こしている。

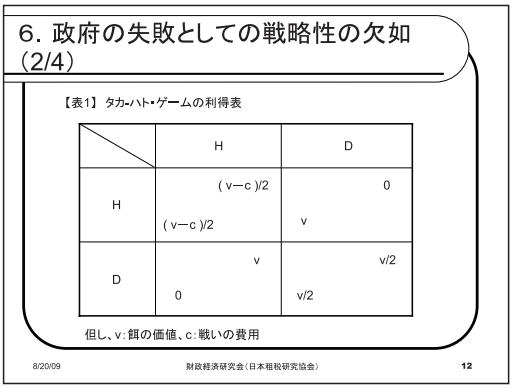
これに対して，政府の失敗の第２のものは，戦略的な操作に関わる意図的な政策上の誤りに起因するものである。言わば，確信犯としての政府である。例えば，選挙を控えた政府与党が

選挙の際の有権者の支持を増やす事を目的として，景気刺激策を打つべく，政府支出を拡大し，減税を実行したとする。その甲斐あって引き続き政権の座に就く事になったとして，政府与党は事後処理に乗り出す必要に迫られる。即ち，インフレ期待を沈静化する為に，今度は景気抑制策に切り替える事になる。そしてうまくインフレ期待を引き下げる事に成功した政府与党は，また次の選挙が近づくと，景気刺激策を打つべく…。この様な総需要管理政策の切り替えは，人為的な景気循環を引き起こす。この場合，政府は初めから景気変動の安定化を意図していないばかりか，むしろ積極的に景気循環を引き起こそうとさえしているのである（Nordhaus［1975］）。

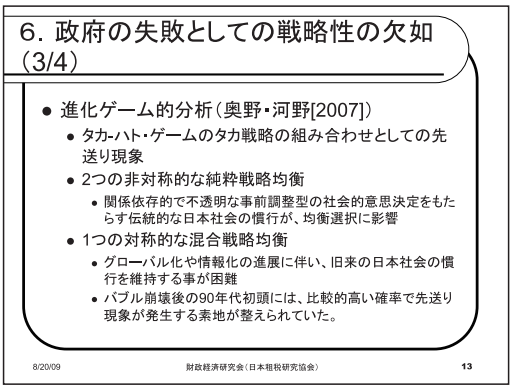
⑪



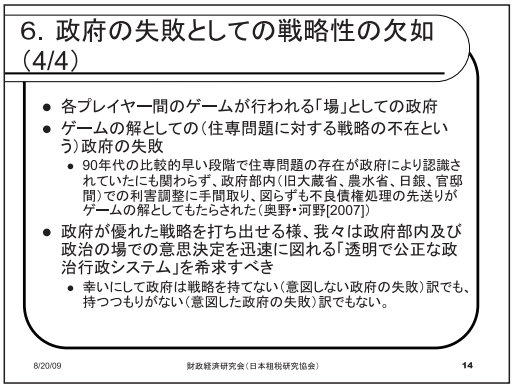
⑫



⑬



⑭



では，近年の我が国の経済政策における戦略性の欠如を政府の失敗と見立てた場合，上記の２分類のどちらに収まるのであろうか。そこで住専問題を例に採り，奥野・河野［2007］に従って考察してみよう。

前節で，不良債権処理の先送りが政府の戦略の不在を端的に表していると述べたが，ではなぜ先送りが生じたのかが問題となる。第１の意図しない失敗仮説で説明しようとすると，先送りは単に政府の無能ぶりを示す証拠という事になる。しかし，旧大蔵省，日本銀行，及び宮沢喜一首相（当時）は既に1992年時点で，住専問題の存在を認識していたという。比較的初期の段階でこれだけのプレイヤーが問題の所在を認識しておきながら，結果的に不良債権処理が先送りされたというのであれば，これを単なる政

府の無能さの証左として済ましたのでは説明にならないだろう。むしろ，背後にこうした結果をもたらした合理的なメカニズムが働いていると考えるべきではないのか。

では，第２の意図した失敗として説明が可能であろうか。確かに住専問題は最終的には公的資金の投入で解決が図られ，その真の目的は農協救済にあったとの見方が有力である事から，与党自民党の支持基盤の利益を優先する利己的政府像が浮かび上がってくる。しかし仮にこうした見方が正しいとしても，これだけではなぜ不良債権問題の「先送り」がなされたのかについて未だ説明した事にはなっていない。

奥野・河野［2007］は，先送り現象をタカ−ハト・ゲーム（Maynard Smith & Price［1973］，Maynard Smith［1982］）のタカ戦略の組み合わせとして捉え，進化ゲーム的な分析を行う事によって，先送り現象の発生の原因を推定している。タカ−ハト・ゲームの利得表では，２つの非対称的な純粋戦略均衡と１つの対称的な混合戦略均衡が存在するが，非対称的な純粋戦略均衡が実現される限り先送りは生じない。これは関係依存的で不透明な事前調整型の社会的意思決定をもたらす伝統的な日本社会の慣行が，均衡選択に影響を及ぼした結果であると解釈される。しかしグローバル化や情報化の進展に伴い，旧来の日本社会の慣行を維持する事が困難になった結果，対称的な混合戦略均衡が実現する蓋然性が一挙に高まったとされる。

こうして，比較的高い確率で先送り現象が発生する素地が，バブル崩壊後の90年代初頭には整えられていた事になる。その結果，上述の通り，90年代の比較的早い段階で住専問題の存在が政府により認識されていたにも関わらず，政府部内（例えば，旧大蔵省，農水省，日銀，官邸間）での利害調整に手間取り，図らずも不良債権処理の先送りがゲームの解としてもたらされたというのである。

こうした先送り現象の合理的な説明は，政府の失敗に第３のタイプが存在する事を意味していると言えよう。どうして，住専問題に関して政府の戦略が不在であったのか。この問い掛けに対しては，意図しない政府の失敗の観点からも，また意図した政府の失敗の観点からも答える事ができない。むしろ，各プレイヤー間のゲームが行われる「場」として政府を捉えた上で，その様なゲームの解として（住専問題に対する戦略の不在という）政府の失敗を位置付ける事がこの場合可能であるし，十分説得力を持つのだ。

以上の結果は非常に示唆的であり，幸いにして政府は戦略を持てない訳でも，持つつもりがない訳でもない。政府が優れた戦略を打ち出せる様，我々は政府部内及び政治の場での意思決定を迅速に図れる「透明で公正な政治行政システム」を希求すべきなのである。

⑯

参考文献

- Kasparov, G. [2007], *How Life Imitates Chess: Making the Right Moves, from the Board to the Boardroom*, Bloomsbury USA（ガルリ・カスパロフ著／近藤隆文訳 [2007],『決定力を鍛える：チェス世界王者に学ぶ生き方の秘訣』NHK出版）.
- Nordhaus, W.D. [1975], "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol.42, pp.169-90.
- Porter, M.E. [1998], *On Competition*, Harvard Business School Press（マイケル・E・ポーター著／竹内弘高訳 [1999],『競争戦略論Ⅰ，Ⅱ』ダイヤモンド社）.
- 池上雅子・清水美香 [2009],「感染症・地震・テロ，…高まる大規模災害リスク：総合横断的な管理体制を」日本経済新聞『経済教室』欄、2009年5月11日 朝刊.
- 奥野正寛・河野敏鑑 [2007],「システム転換と利害調整に基づく先送り」林文夫編『経済制度設計』勁草書房、pp.253-287.
- 駒村康平 [2007],「社会保障改革真正面から」日本経済新聞『経済教室』欄、2007年9月28日 朝刊.
- 神野直彦 [1998],『システム改革の政治経済学』岩波書店.
- 防衛大学校・防衛研究会編 [1999],『軍事学入門』かや書房.
- 星岳雄 [2008],「金融危機脱出、過去に学べ」日本経済新聞『経済教室』欄、2008年8月12日 朝刊.

【参考文献】

Kasparov, G.［2007］, *How Life Imitates Chess : Making the Right Moves, from the Board to the Boardroom*, Bloomsbury USA（ガルリ・カスパロフ著／近藤隆文訳［2007］,『決定力を鍛える：チェス世界王者に学ぶ生き方の秘訣』NHK 出版）.

Krugman, P.［1987］, "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher : Notes of Trade in the Presence Dynamic Scale Economies," *Journal of Development Economics*, Vol.27, pp.41-55.

Maynard Smith, J. & Price, G.R.［1973］, "The Logic of Animal Conflict," *Nature*, Vol.246, pp.15-18.

Maynard Smith, J.［1982］, *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge University Press（寺本英・梯正之訳『進化とゲーム理論』産業図書, 1985年）.

Nash, J.F.［1950］, "Equilibrium Points in N-Person Games," *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, Vol.36, pp.48-49.

Nordhaus, W.D.［1975］, "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol.42, pp.1969-90.

Porter, M.E.［1998］, *On Competition*, Harvard Business School Press（マイケル・E・ポーター著／竹内弘高訳［1999］,『競争戦略論Ⅰ, Ⅱ』ダイヤモンド社）.

Selten, R.［1975］, "Reexamination of the Perfectness Concept for Equilibrium Points in Extensive Games," *International Journal of Game Theory*, Vol.4, pp.25-55.

池上雅子・清水美香［2009］,「感染症・地震・テロ…高まる大規模災害リスク：総合横断的な管理体制を」日本経済新聞『経済教室』欄, 2009年５月11日 朝刊.

奥野正寛・河野敏鑑［2007］,「システム転換と利害調整に基づく先送り」林文夫編『経済制度設計』勁草書房, pp.253-287.

小澤太郎［2003］,「政策科学と公共選択論へのアプローチ」中村慎助・小澤太郎・グレーヴァ香子編『公共経済学の理論と実際』東洋経済新報社, pp.83-110.

小澤太郎［2008］,「ゲーム理論リテラシー：社会問題を読み解き情報発信するための現代的素養」小澤太郎・グレーヴァ香子・中村慎助編『理論経済学の復権』慶應義塾大学出版会, pp.1-38.

駒村康平［2007］,「社会保障改革真正面から」日本経済新聞『経済教室』欄, 2007年９月28日 朝刊.

神野直彦［1998］,『システム改革の政治経済学』岩波書店.

防衛大学校・防衛研究会編［1999］,『軍事学入門』かや書房.

星岳雄［2008］,「金融危機脱出, 過去に学べ」日本経済新聞『経済教室』欄, 2008年８月12日 朝刊.

柳川範之［1998］,『戦略的貿易政策：ゲーム理論の政策への応用』有斐閣.

少子化対策の経済学
――戦略的制度設計――

一橋大学大学院経済学研究科准教授　山重慎二

はしがき　本稿は，平成21年２月12日開催の会員懇談会における，一橋大学大学院経済学研究科准教授 山重慎二氏の『少子化対策の経済学――戦略的制度設計』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚，当日の配付資料を，本文末尾にまとめて添付している。

本日は少子化対策に関して，経済学的な観点からどのように評価し，これからの対応をどのように考えるかということについて，お話させていただきたいと思います。

今回は，新たな実証研究や理論研究の成果を紹介するということではなく，少子化対策をめぐる一般的な問題を中心にお話させていただき，その上で，どのような対応が望ましいのかについて個人的な考えをお話するという形で進めさせていただきたいと思います。

本日の話の流れですが，最初に経済学的な観点から少子化問題についてどう考えるかということをお話しさせていただきます（第１節）。その上で，今後の子育て支援の望ましい在り方に関する私自身の仮説を提示させていただきます（第２節）。そして，その仮説に基づいて現状を概観し，問題があることを確認した上で（第３節），これからの子育て支援策の中心になると考えられる保育サービス拡充策の在り方について議論してみたいと思います（第４節）。最後に，子育て支援に関する国と地方の役割分担の在り方や財源確保の問題を中心に，具体的な改革のイメージについてお話しさせていただき，まとめとしたいと思っています（第５節）。

1．理論的考察

まず，少子化問題と少子化対策に関して，経済学的にどうとらえられるかについて，簡単にお話させてください。

▶ 少子化対策の経済学的根拠

現在，日本では，出産・育児という一種の生産活動が，いわゆる「市場の失敗」の問題に直面し，非効率的にしか行われていないという状況があると思います。それゆえに，出産という個人の意思決定に政府が介入する「少子化対策」や「子育て支援」が，経済学的には正当化されると考えています。つまり，子育てに関する非効率性を緩和することが，「少子化対策」の目的であると考えればよいのではないかと思っています。

したがって，経済学的な観点からは，子供の数が増えるかどうかはそれほど重要ではなく，「市場の失敗」の問題が子供を産むという意思決定に歪み与える場合，それを緩和することが重要であり，それを少子化対策の目的と考えるべきではないかというのが，私の基本的な視点です。

ではどのような「市場の失敗」の問題があるかということですが，大きく分けて２つの問題があると考えています。まず第１に，現在の賦課方式の社会保障制度の下で，子供が外部性を持つという問題です。そして，第２に，情報の非対称性のゆえに，保育サービス市場が非効率的になっているという問題です。

それぞれの問題について今から見ていきますが，このような「市場の失敗」の問題は，実は既存の政策および制度によって生み出されているという面もあり，ある意味で「政府の失敗」ともいえます。そのような「市場の失敗」そして「政府の失敗」の問題を改善することで，出生率の改善を図ることが経済学的な観点から見た望ましい少子化対策だと考えています。以下では２つの「市場の失敗」の問題についてそれぞれお話ししたいと思います。

▶ 子供たちが持つ外部性

まず公的な賦課方式年金あるいは社会保障制度の存在が，人々の出生行動に与える影響を理解することが重要です。賦課方式の社会保障制度としては年金が典型的なのですが，医療や介護についても若い世代が主に保険料を支払って，高齢者世代が主に使うというような構造がありますので，これらも含めて賦課方式の社会保障制度と呼ばせていただいています。社会的な世代間の助け合いの構造が存在していることが制度の特徴です。

このような世代間の助け合いの制度は，高齢者の生活保障に関する「市場の失敗」への対応という観点から，ある程度正当化できます。しかしながら，子供が支払う税や保険料で社会全体の高齢者の生活保障が行われるという構造のために，子供が外部性を持つという新たな「市場の失敗」の問題が生まれます。

子供を産むと，その便益は自分にだけに及ぶのではなく，税制や社会保障制度を通じてほかの人たちにも及ぶことになるというのが，現在の賦課方式社会保障制度の特徴です。言い換えると，他の人の子供にただ乗りができるということです。自分がお金をかけて子供を育てなくても，ほかの人がお金をかけて子供を育ててくれれば，その子供たちが納めてくれる保険料や税で自分の老後を賄えるという状況が生まれるということです。

このように，人々が他の人の子供にただ乗りできることで，非効率的な少子化が進行する。このような議論が，経済学の分野では近年盛んに行われるようになってきました。

私は，このような問題を，政策の「副作用」と言っています。ある目的のために望ましいと考えられる政策が派生効果を持って，結果的に新しい問題を生み出してしまう。こういう「副作用」が賦課方式の社会保障制度にも存在しています。

現在の社会保障制度が少子化の一因となっているとのお話をすると，「本当にそう思いますか？」との疑問が出されることが多いのですが，例えば日本で，公的年金が全く存在しない，さらには生活保護制度も全く存在しないと想像してみて下さい。おそらく能力や所得の高い人たちは，そのような状況でも自分だけで何とかなると考えると思いますが，そのように考えられる人たちは限られていると思います。

特に老後の生活を考えた時，全く公的年金や生活保護の仕組みがない場合，自らの蓄えだけで何とかなると自信を持って言える人たちはどれだけいるでしょうか。やはり，結婚し，子供を持つことが老後の備えにもなると考え，結婚・出産の選択をする人は増えるのではないかと思います。言い換えると，社会保障制度の存在が，私たちの出生行動にやはり影響を与えていると考えられるわけです。

最近は，そのような主張を裏付ける国際的なデータを用いた実証研究なども出てきています。**［スライド６］**に簡単な概要が書いてありますが，OECD 諸国のデータなどを見ると，社会保障において政府が大きな役割を果たす国ほど少子化が進行するというような実証結果が出て

います。

このような問題への望ましい対応としては，経済学的な観点からは，簡単にいえば外部性の問題ですから，その外部性をどのように内部化したらいいかという問題を考えればよいことになります。外部性を内部化する１つの手法として，出産・育児に対する補助金を与えるということが考えられます。児童手当というのは子供が持つ外部性を内部化する補助金なのだと考えることができます。

つまり，ほかの人が子供を育ててくれれば自分がただ乗りできるというのが，外部性の問題なのですけれども，ただ乗りができるということになると，人々は自分では子供を育てなくてもよいと思い始めるわけです。したがって，子育てにインセンティヴを与えることでその外部性を内部化する。これが児童手当の位置付けだろうと考えられています。１つの解釈なのですけれども，そのようにも考えられるということです。

このような観点から言えば，子育て支援としては児童手当が望ましいということになりますが，これからお話するような日本の保育サービス市場の歪みの問題あるいは労働力不足の問題などを考えると，児童手当よりも保育サービス補助の方が望ましいということも理論的には考えられます。この点については後ほどお話しさせていただきたいと思います。

いずれにしても子育てを社会的に支援することで，賦課方式の社会保障制度が生み出す非効率性を改善しようというのが，「市場の失敗」の観点からの少子化対策の在り方と考えられます。

▶ 保育サービスの質に関する情報の問題

第２の「市場の失敗」の問題は，情報の非対称性の問題です。保育サービスというのは子供の命や健全な成長にかかわる重要なサービスなので，利用者にとってはサービスの質が極めて重要になってきます。ところが，保育サービスの質というのは一般に外から見ることが難しいという特性を持っていて，質についてよく知りたいのだけれどもなかなかそれを見ることができないという状況があります。その結果，サービス提供者と需要者の間で情報の非対称性の問題が発生し，効率的なサービス利用が進まなくなります。

この情報の非対称性の問題も「市場の失敗」の問題の１つなのですが，これをいかに改善するかということが課題となります。いろいろな方法が考えられるのですが，伝統的に日本では，これを公的な保育サービスの提供，もう少し具体的に言うと，認可保育所の整備という形で，十分な財源を投入し質の高い保育サービスを極めて安価に提供するという対応策を取ってきました。そのような政策的対応は，情報の非対称性の緩和という観点からは，ある程度正当化できるのですが，次のような副作用も生み出しています。

まず認可保育所というのは安価で質が高いということで高い評価を得ているのですが，そのために何をやっているかというと，相当な補助金をつぎ込んでいるのです。具体的なデータは後で見ていただきますが，多額の補助が必要なので，なかなか保育所を増やすことができないという問題が発生しているのです。

後に紹介するように，保育需要増大の一因として，３世代同居率の低下を指摘することができるのですが，多額の補助が必要であるがゆえに，需要の増大に対応した供給の増加を生み出せないという，一種のボトルネック状況に陥っていると考えられます。

また，そのように供給が制約されている中で，政府は保育サービスを低い利用料で提供しようとしてきましたので，多くの人々が保育所を利用したいと思うようになり，その結果として，超過需要が発生しています。一般に待機児童といわれる問題です。

これらが現在の認可保育所制度が生み出している２つの問題です。つまり，多額の補助が必

要であるがゆえになかなか供給を増やせないという問題。それから，人為的な低価格政策を取るがゆえに大量の待機児童を作り出すという問題です。いずれも市場メカニズムが働かない構造を作っているために発生している問題で，現在の政策的対応の深刻な構造的問題だと考えています。

日本では，この待機児童の存在を政策的指標とするということが多いのですが，経済学的な観点からは，これは非常に疑問の多いアプローチです。経済学の初学者でもわかることなのですが，待機児童の問題というのは，［スライド８］の図にあるように，基本的に認可保育所のサービスが固定的に供給されている一方，保育サービスへの需要は保育料に関して右下がりの関数となっているので，低い価格で保育サービスが提供されると，超過需要すなわち待機児童が発生するという問題です。

逆にいうと，この待機児童の問題というのは簡単に，明日にでも解決できる問題です。どうすればいいかというと，保育料を引き上げればいいだけなのです。一般的な認可保育所の保育料は，最大でも月６万円程度だと思いますが，これを20万円にすれば待機児童は一気になくなると思います。

さらに，待機児童を指標として政策を考えるというアプローチは非常に恣意的な操作を受けやすい政策目標になっているということです。特に，これまで日本では「待機児童ゼロ作戦」という言葉をよく使ってきました。待機児童の数で子育て支援の問題を見るという政策スタンスは，一定の正当化あるいは理解はできるのですが，論理的に考えると非常に問題が多いと考えています。

以上，政府が人々の子育て支援を行うことを正当化する２つの経済学的根拠について説明しながら，現在の日本における子育て支援政策の問題についても指摘してきました。そこで，次に考えたいのは，どのような子育て支援が望ましいのかという問題です。

2. 子育て支援拡大の必要性と方向性

このような経済学的考察を踏まえて，私自身は子育て支援のあるべき姿に関してどのような仮説を立てているかについてお話しておきたいと思います。

▶ 女性の労働参加と子育ての両立支援

［スライド９］の最初に書いてあるのですが，少子化対策として日本が目指すべき基本的方向性は，出生率と女性の労働参加の引き上げであると考えています。欧米の幾つかの国々では，就労と子育ての両立に関して一定の成功をおさめており，日本でも，やはりその両立を目標の１つとして，明確に掲げるべきだと考えています。そして，その目標を実現するために，日本でも，子育て支援策の大きな転換を図るべきだと考えています。

［スライド10］の図も，近年よく見る図ですが，横軸に女性の労働力参加率を，縦軸に合計特殊出生率をとっています。これらのデータをOECD諸国についてプロットしていったのがこの図です。日本は図の左下に位置します。つまり，女性の労働参加率はそれほど高くない中で，出生率は非常に低い水準にとどまっているということです。

この図は，OECD諸国に関しては，２つの変数の間に右上がりの関係が見られるということで注目されたのですが，よく見るとむしろばらばらという感じもします。したがって，統計的に「右上がりの関係」が存在すると言ってよいのか否かについて，私自身は議論するつもりはありません。むしろこの図で見たいのは，「出生率と女性の労働参加」がともに高い国々が存在しているという興味深い事実です。

一般に女性の教育水準が高まって労働力参加が進むと子育ての時間が減ってきますので，通常は合計特殊出生率で示される女性の出生力は下がってくると考えられます。そのような観点

からは，「出生率と女性の労働参加」がともに高い国々があるということが不思議なことで，この図を巡って行われるべき議論は，「右上がりの関係」が存在しているか否かではなく，「出生率と女性の労働参加の両立」が可能になっている国々があるのはなぜかということではないかと考えています。

その不思議さは，［**スライド11**］の図にも表れていると思います。まず左端の図は，1970年代には出生率と女性の労働力参加率の間に右下がりの傾向が見られたことを示しています。これも統計的に有意かどうかは別にして，右下がりの傾向があるように見えます。これが中央の図に見られるような80年代の関係を経て，近年，右上がりの傾向，より正確に言えば，図の右上に位置する国々が現れてきたことが示されています。

日本は，基本的にそれぞれの図の左側に位置していて，女性の労働力が低い水準に留まってきました。そして，全体として，労働力参加が低い水準にとどまっている国々では，出生率がどんどん落ちていくというパターンが存在することを図は示しています。

一方，現在，図の右上に位置する国々はそれほど多くはないのですが，女性の労働参加を高い水準に維持・推移させようと努力してきた国々では出生率も高い水準に留まる傾向が見られます。それは，出産もまた大事な経験として考えている女性の労働参加を促すためには，子育てと両立できるという環境を整えることが必要だったということが背景にあるのではないかと思います。

そのような国々に見られる１つの特徴は，やはり女性の労働参加と出産・育児が両立するための公的支出が一般に大きいということです。［**スライド12**］は，家族関係支出，これが基本的には子育て支援支出と考えていただいてよいと思うのですが，それがヨーロッパの国々，特にスウェーデンやフランスでは，GDP 比で見てかなりの割合に達していることを示しています。その一方で，日本は相対的に少ない額しか子育て支援に投資していません。このような政府による子育て支援の差が，先ほどの図におけるポジションの差として表れているのではないかと考えています。

このような観点からの例外はアメリカです。［**スライド12**］はアメリカの子育て支援の水準が相対的に低いことを示していますが，出生率および女性の労働参加については高い水準にあることを［**スライド10**］の図は示しています。一般に，アメリカにおける出生率の高さは，移民の割合の高さに起因すると考えられているように思いますが，実は白人の女性だけをみても出生率は1.8ぐらいあり，図中の右上に位置する国々と同じような出生率水準にあります。

なぜアメリカでは，少ない子育て支援にも関わらず，出生率および女性の労働参加が高いのかというと，１つは「市場の活用」だと考えています。例えば，アメリカでは，ベビーシッターという保育サービス市場が存在しているわけです。これを一般に市場と呼ぶかどうかは別にして，経済学的に考えるとこれは明らかに保育サービス市場です。

そのような市場で安価に利用できる保育サービスをうまく活用して子育てを行い，それを通じて何とか女性の労働参加と出生率を高い水準にとどめているというのがアメリカの工夫なのかなと感じています。

その一方で，そういう保育サービスというのは，あまり安心できるものではないということも実は指摘されています。言い換えると，保育サービスに関して，一定の安心を求めるのであれば，やはり公的関与が重要だという認識が多くの国で持たれているように思います。特にヨーロッパ諸国では，公的な支出を通じて保育サービスの供給をすることが望ましいという認識が現状としてあるというのが私の実感です。

▶ 子育て支援の望ましいあり方

このような考察を踏まえて，今後の子育て支

援策の望ましい方向性について考えてみると，［スライド13］のようにまとめられるのではないかと思います。

まず，繰り返しになりますが，現在の日本経済が目指すべき方向性というのは，出生率と女性労働参加の引き上げではないかと考えます。特に日本では急速な高齢化が進展する中で，人口が減少していますので，今後，介護や医療などの社会保障の分野などでは労働力不足が懸念されています。この国内市場で，増え続ける高齢者の生活を支えるための労働力を確保するという観点から，出生率と女性労働参加の引き上げは望ましいと考えられるのです。

さらに，賦課方式の社会保障制度の維持が，かなり難しい状況に陥っています。今後，子供数が予想以上に減り続けると，問題がさらに深刻化することが指摘されていますので，子供数の急速な低下を食い止めることは重要です。また，女性の労働参加の増加は，この賦課方式社会保障制度の維持という観点からも意義があります。女性が労働参加することで，今まで家庭内生産ということで市場に現れなかった付加価値が経済の表舞台に出てくるからです。それは新たな課税ベースとなり，税収が増え，さらに保険料拠出も増えるので，社会保障制度を初めとする財政制度によい効果をもたらすことが期待されます。つまり，財政の観点からも，出生率の上昇および女性労働の参加の引き上げは望ましい側面があると考えます。

では，そのような両立はどうすれば可能になるかというと，先ほどアメリカの場合として指摘したように，１つは市場をうまく利用することだと思います。それからもう１つは，子育て支援のための公的支出を増加させることだと思います。特に子育てに関して一定の安心を求めるのであれば，やはり一定の公的支出が必要になってくるというのが基本的な認識です。

そして，出生率と女性労働参加の引き上げという観点からは，保育サービスを充実させて子育てと仕事の両立を可能にするというのが重要ではないかと考えています。すでに指摘したように，保育サービスは，その質に関する情報の問題がありますので，公的介入によって保育サービス市場を拡大させることが正当化されます。

このような両立のお話をすると，たいてい誰かが，女性は専業主婦が一番いいのではないかとぼそっと言います。そうかもしれないと思うこともありますが，一般化すべきではないだろうと思います。特に多くの女性が働きたいという希望を持っていますし，統計にも現れていますので，やはり従来の慣習に引きずられた発想ではなく，思い切った発想の転換が必要なのではないかと思っています。

では，児童手当は必要ないのかというと，必ずしもそうではないと考えています。特に子育てをしている若年世帯は，一般に低所得の状態ですね。その後給料をもらえるようになるのですけれども，出産・育児期というのは必ずしも給料が高いわけではなくて，むしろ低所得の時期に当たります。そこで，そのような子育て世帯が直面する流動性制約を念頭において，児童手当の充実を図ることは重要だと思います。

具体的には，子育て期の若年者は所得税を払っていないことも十分考えられるわけですから，扶養者控除のような税制上の所得控除方式ではなく，児童手当のように子供の数に応じて補助を与えるという方式が有効であろうと考えています。

3. 日本の少子化の現状と課題

次に，このようなあるべき姿に関する仮説に基づいて，どのような政策を実施したらよいのかという問題について具体的に考えていきたいと思いますが，そのために，まず日本における子育ての現状から見ていきたいと思います。

▶ 3世代同居の低下と少子化

実は，先ほど見ていただいた女性の労働参加

と出生率の間の右上がりの関係というのは，［スライド15］にもあるように，日本の都道府県レベルのデータの中にも見られます。この関係は統計的にも有意で，女性の労働参加率が高い都道府県では出生率も高いという状況が見られます。

なぜ労働参加が高い都道府県で出生率が高いのかというのが，ちょっと考えるとよくわからないのですけれども，色々と分析してみると，３世代同居という家族形態がキーワードとして浮かび上がってきます。

［スライド15］の図中の点の大きさは，各都道府県の15歳から45歳の女性の人口を表していますので，基本的には，大きな点は都市圏を含む都道府県，小さな点は地方の都道府県を示しています。女性の労働参加と出生率が高い図中の右上の領域にある都道府県で何が起こっているかというと，３世代同居の家族形態がいまだに残っているところが多いのです。同居を通じて，同居しているおじいちゃん・おばあちゃんに子供を見てもらうことで，女性が働きに行けるという環境があります。その結果，子供のいる女性も安心して働けるので，子供も安心して産むことができるというような状況があると考えられます。

それに対して都市圏では，そのような３世代同居を通じた両立環境がないわけではないのですが，限られてくるということで，女性が労働参加しようと思うと子供をあきらめなければいけないというような状況が起こっていると考えられます。そのような環境の中で，極端に言えば，働くことをあきらめて子供を持つタイプと，働くことを選んで子供を持たないタイプに分かれてしまうと考えられます。

その結果，平均的な姿として，都市圏を含む都道府県では，低い出生率と低い女性の労働参加の低い水準が同時に見られると考えられます。少子化現象は日本全国で見られるのですが，その深刻さは都市部において大きいことを正しく認識しておくことが重要です。そして，都市人口の大きさを考慮すると，少子化の問題を緩和するためには，都市部の問題に真剣に取り組む必要があるということが見えてくると思います。

都市部の問題というのは，いわゆる東京圏とか大阪圏とかだけではなくて，実は札幌，仙台，福岡といった地方の中核都市でも観察されます。今後地方で中核都市に人が集まってくるということが予想されるわけですけれども，都市部で少子化にどのように対応していくかという問題は，実は大都市圏だけの話ではなく，地方の問題を考えるときにも重要になってくると考えられます。

▶ 少子化対策と地方分権

子育て環境に関して地域差があることをお話しましたが，政策的な対応を考える上では，地方分権の仕組みを活用することは基本的に良いと私は思っています。少子化対策を自治体が主体的に行っていくことが大事です。実際，地方では生き残りをかけて，子供のいる若年世帯を惹きつけるために，積極的に子育て支援を行う自治体が結構出てきています。

つまり，高齢化が進んでいる地域でどうやったら若い人に来てもらえるかと考えたら，一番簡単に，それほどコストなくできることが，子育て支援を充実させるということなのです。これが地方で子育て支援が比較的進み始めている理由の１つだと思います。

その一方で，都市部では豊かな財源があるものですから，若い人に来てもらわなければいけないとかいう状況にありません。つまり，都市部の自治体というのは積極的に子育て支援に取り組むインセンティヴが小さく，これが深刻な少子化の状況を持続させる要因になっていると考えられます。

そういう意味では，少子化対策は，実は分権的にやってもらうだけではうまくいかないという面があり，分権的な対応だけでは必ずしも十分ではないという側面があると思います。この点については，後ほど「国の役割・地方の役

割」ということでお話したいと思います。

▶ 保育所を通じた子育て支援

さて，都市部の一番の問題は何かというと，先ほど来申し上げているように，労働参加と子育てが両立しにくい環境であるということです。地方では３世代同居を通じて，女性の労働参加も出生率も高いという傾向が見られたのですが，そのような環境が不足しているということが都市部の問題です。

ただ，３世代同居の割合というのは，日本全体で急速に低下しています。［**スライド18**］を見ていただきたいのですが，65歳以上の高齢者が子供と一緒に住んでいる割合を示す老人同居率が，日本では以前は80％ぐらいあったのですが，これが急速に低下して，現在は５割を下回っています。

実はほかの先進国についても同様の傾向があって，市場や政府があまり発達していなかった時代には，家族で助け合って何とか生き延びる仕組みを持っていたのですが，市場の発達や政府の拡大の中で，家族の重要性が低下し，それが同居率の低下を招いてきたと考えられます。そして，同じことが日本でも起こってきたと考えられます。

このように日本全国で実は同居率はかなり急速に低下してきており，その状況が女性の労働参加と出生率の関係にも現れています。［**スライド19**］の図の上部にある黒い点のデータが1980年時点における女性の労働参加率と合計特殊出生率の関係を示すデータです。一方，下部にある白抜きの点が，先ほど見ていただいた2005年のデータとなっています。日本全体として，右下の方に落ちてきている傾向を見ていただけると思います。

この時系列的な傾向については，一目瞭然みたいなところがあるので統計的にはきちんと分析していないのですが，この図からは次のようなストーリーを読み取ることができると思います。女性の社会進出の進展にともない，全体としてデータは右の方に移動していくのですが，その中で何とか３世代同居を通じて，出生率が比較的高いところにとどまっている都道府県もある一方，そのような環境がない地域では，出生率が大きく下方に移動していくという傾向が生まれ，この図のような構造的変化が見られることになったと考えられます。

このような考察を踏まえると，労働参加と子育てが両立できる環境を整備していくことが，人口減少に伴う労働力不足の問題を回避しつつ，非効率的な少子化を抑制するための都市型の対策として極めて重要であると考えています。

では，具体的にどのような対策を行ったらいいかということですが，１つは３世代同居を増やせばいいではないかという考え方もありえると思います。つまり昔に戻りましょうということですね。ただ，これは恐らく難しいだろうと思います。時間があれば，それが難しいと考えられる理由についてもお話できればと思いますが，色々と考えていくと，昔に戻ることはやはり難しいだろうなと思います。

そうすると３世代同居に代わる保育サービスを提供する主体として，やはり保育所を整備していかざるを得ないというのが１つの方向性として出てくると思います。さらに，保育所だけに頼るのではなく，企業にも協力してもらい，特に子供が乳児の間は，親が家庭で子育てができるような育児休業制度をしっかりと浸透させていくことが重要になってくると考えています。さらに，企業レベルでは，働きながら子育てを継続的にできるように，短時間労働の仕組みをもっと整備してもらう必要があるだろうと考えています。

4. 保育サービス市場の育成

さて，特に大事だと申し上げた保育サービス市場の話について，多分これからの子育て支援策の最も重要なポイントになってくると思いますので，少し詳しくお話させてください。

▶ **子育ての現状**

都市部における少子化の重要な要因が，同居形態の低下による両立基盤の衰退にあることを考えると，同居を通じた保育を代替する保育サービス市場の育成が，都市部における少子化対策の最重要課題というのが基本的な認識です。

日本では，これまで保育サービスの充実に取り組んできたのですが，実はそれほど大きな変化はないというのが現状だと考えています。保育所がこんなに整備されましたという図を見られたことがあるかもしれませんけれど，あれはちょっとずるい図で，上のところだけ，つまり変化のところだけが棒グラフで表されていて，全体を見ると，ほんの少ししか変わっていないという状況です。

［**スライド21**］をご覧下さい。日本では，現在，０歳児で保育所を利用している家庭というのは８％未満です。残り９割ぐらいの方々が家で育てています。それが，育児休業制度が取れるようになったからということであれば，政策的対応として評価できるのかもしれませんが，実は必ずしもそうではありません。

この点は，１歳児，２歳児という，育児休業が取れなくなった後の保育の状況に現れてきます。子供が１，２歳児になると，育児休業が終わり，共稼ぎの世帯では家庭での子育てができなくなってくるのですが，そのような状況で保育所を利用しているのは，日本ではまだほんの２～３割という状況です。３歳児以降になると幼稚園も利用できるようになり，保育サービスもかなり充実してきますので，最も深刻な問題は１～２歳児のところに見られると思っています。

現在，日本でも育児休業が取りやすくなり，０歳児の時には家庭で保育できるようになったのですが，子供が１歳児になって働き始めようとしたときに，保育所の定員が十分でないために，子供を保育所に預けられないという状況が実は起こっています。ですから，この１歳児・２歳児の保育所定員がもっと増えてこないと，安心して育児休業も取れないという状況が存在しています。

実は，働きながら出産している人の話を聞くと，０歳児ならまだみんなが育児休業を取っているので保育所に入りやすいという話が広まっているようです。保育所の定員で言えば，１～２歳児の方が多いのですが，育児休暇取得後に生まれる潜在的な需要増加に見合うだけの定員が確保されていないので，１歳児からだともう保育所には絶対入れないみたいな話が広まっていて，どうも０歳児から預けるという行動パターンを皆さん取っているように東京では見えます。

保育所に関しては０歳児の定員が足りないとよく言われます。それはそのとおりなのですが，実はボトルネックになっているのが１～２歳児だということを考えて，１～２歳児の保育所受け入れ定員を充実させるということが非常に重要になってくると考えています。

このような日本の状況と対照的なケースとして紹介したいのが，［**スライド22**］に見られるスウェーデンのケースです。これも大変興味深い図なのですが，０歳児に関しては，ほとんど日本と同じです。というのも，図に説明があるように，０歳児に関してはスウェーデンの子供たちはほぼ100％家庭で育てられるのです。それは育児休業制度がしっかりしているので，利用したい人たちはきちんと利用できるという状況があるので，乳児期は子供を家庭で育てられるということです。

１歳児の途中まで実は育児休業制度を取れるので，そこまで取っている人たちがたくさんいるのですが，それ以降に関しては，90～95％ぐらいの人たちが保育所を利用して子育てを行っていることが示されています。これは２歳児に関しても同様です。

このようにスウェーデンでは，ほとんどの子供が就学前保育を利用することができるようになっています。なぜそれができるかというと，実は社会サービス法で，コミューンには親が申

請したら３カ月から４カ月以内に保育の場を保障しなければいけないという義務項目があるからのようです。

サービスの確保はコミューンすなわち地方自治体の役割ですが，それを義務として定めているのは国です。言い換えると子育て支援の仕組みは，国の主導で整備されているということです。経済学的に言っても，子育て支援の便益は日本全国におよびますので，実は国が全体で子育て支援の仕組みを整えることが望ましいと考えられます。スウェーデンでは，そのような仕組みの下で，１～２歳児を受け入れる保育サービスが充実しているからこそ安心して育児休暇を取れるし，それが終わったら，子供を預けて働き続けることができるのだと考えられます。

実はこのような状況を日本の政府も理解しており，具体的にそのような状況にしていかなければいけないという計画を立てています。［**スライド23**］が政府のプランを示したもので，「新待機児童ゼロ作戦」と呼ばれているものです。ここでも私が問題ありと指摘した「待機児童」という言葉が残っていますが，計画としては，０歳から２歳児の約65万人の利用者をほぼ倍増に近い100万人まで増やしていきましょうということで，保育キャパシティーを２倍近く増やす計画が描かれています。

また３～５歳児も，幼稚園があるのですが，遅くまでは預かってくれないので，共稼ぎ世帯が子育てしながら安心して働けるような状況ではないわけです。ですからやはり３～５歳児の保育サービスもきちんと整備していかなければいけないと考えられています。

さらに，子供が小学生になっても，親が働いている間に，特に低学年の子供たちが１人で家にいるというのは心配なわけです。そこで学童保育というところに預けるのですが，そこもやはり増やしていかなければならないとされています。ここでは，明確なビジョンを持って保育サービスを拡充していかなければいけないという戦略が示されており，「新待機児童ゼロ作戦」という名称はともかくとして，私はとてもよい方向性が示されていると思っています。

このようなビジョンを着実に実現して行くことが重要なのですが，これまでの日本での進捗状況を考えると，実施には様々な障害があるように思います。そこで，なぜ日本で，このような保育所サービスの充実が進んでこなかったのかという問題について考えてみたいと思います。基本的には私は現在の認可保育所制度が問題だと思っています。

▶ 日本の保育所の現状

ここでは，［**スライド24**］および［**スライド25**］にまとめたような認可保育所に関わる４つの問題点を指摘したいと思います。その前に，ご存知の方も多いと思いますが，現在の認可保育所の高コスト体質について，まずお話ししておきたいと思います。

［**スライド26**］は，千代田区の保育所運営に関わる保育費用について，千代田区のホームページで紹介されていた試算です。０歳児の保育にかかる運営費ですが，平成11年度で年間１人あたり約736万円，12年度については約678万円と試算されています。解説にも書かれているとおり，０歳児の保育には１人当たり年間700万円程度のコストがかかるという実態があるのです。

次に，［**スライド27**］で，台東区のケースを紹介したいと思います。この事例は，最近のケースということもあり，費用がかなり抑制されてきている状況がみられます。先ほどみた千代田区のケースでは700万円程度でしたが，台東区の公立の認可保育所では０歳児の保育費用は年間１人あたり546万円ぐらいに抑えられています。さらに，その費用は私立の認可保育所になると約411万円まで下がることが示されています。同程度の公民格差が存在することは，全国的なデータでも示されています。さらに台東区では指定管理者方式でも認可保育所の運営が行われていて，この場合にはさらに約355万

円にまで下がるということが示されています。

このような費用構造との関連で，次にお話ししたいのが認証保育所の仕組みです。認証保育所がこれからの保育サービス充実の切り札だと私は思っているのですが，［**スライド27**］の表が示すように，台東区では認証保育所には年間１人当り148万円ぐらいの補助を０歳児の保育のために出しています。それくらいの補助によって０歳児の保育を確保できるという状況が存在しています。

▶ 認証保育所制度の可能性

この認証保育所というのは東京都の特別な制度で，東京都が一定の基準を基に認証した保育所に対して補助を与え，保育サービスを拡大してもらいましょうということで始めた制度です。

認証保育所の仕組みについて理解していただくことは重要だと思いますので，資料の最後にある補足資料を見て下さい。認可保育所と認証保育所の比較をしているのですが，左側が認可保育所で，右側が認証保育所です。２つを比べて何が違うかというと，安全性に関してはほぼ同じような仕組みとなっています。若干，例えば基準面積を3.3m^{2}ではなくて2.5m^{2}に緩和したりしているのですが，基本的にはそんなに変わりません。保育の開所時間も13時間以上でないと認めません，認証しませんということが明確にされています。

一番違うのが保育料です。認可保育所に関しては区市町村が集めるのに対して，認証保育所制度では，基本は幼稚園方式だと思っていただければいいのですけれども，認証保育所が徴収します。保育料も上限が定められていますが，認証保育所で自由に設定できます。

そして，保護者と保育所が直接契約を行う点も，これまでの認可保育所にない仕組みです。補助は都と市区町村がそれぞれ出し合って，受入れ人数や子供の年齢に応じて１人幾らという形で認証保育所に支払います。

補助額のおおよその目安としては，０歳児でひと月12万円ぐらいと覚えていただければいいと思います。その結果，年間の補助としては，先ほど台東区のケースで見て頂いたような額になるわけです。保育運営費の残りの部分は利用者に負担してもらうということになります。したがって，０歳児で言えば，60万円ぐらいを親が負担して，トータルで200万円を少し超えるくらいで０歳児の保育をやっているというのが認証保育の状況になると思います。

逆にいうと，うまく工夫することで，それほど質を落とすことなく保育サービスを提供できる状況があるということだと思います。このような仕組みが可能であるにも拘らず，いまだに政府は，現在の中心的な仕組みである認可保育所を基本とすべきだというような視点を提示しています。

私の結論は，認可保育所方式ではなく，認証保育方式つまり直接契約で自治体なり国がサービス提供に補助を与えるという方式，これが一番いいのではないかというものであり，今後の保育サービスの拡充のための具体的な提案となってきます。

▶ 現在の認可保育所制度の問題

少し結論に急いでしまいましたが，認可保育所の話に戻って，現在の保育所制度の問題を指摘させて下さい。すでにお話ししたように，認可保育所，特に公設公営の認可保育所というのは，０歳児で言えば年間500万円程かかるのですが，［**スライド27**］は，受益者負担は平均で見ると20万円ぐらいしかないことを示しています。このギャップを埋めるのが自治体からの補助金です。

現在の認可保育所の第１の問題は，このように保育料が低い水準に押さえられているということです。このような多額の補助金は，子育て支援という観点から考えるとよいのですが，あまりに多額の補助を与えるということは，認可保育所の拡充が遅れる一因になるとともに，公平性の観点からも問題の多い政策になると考え

ています。

例えば［**スライド28**］は，ある自治体の保育負担の構造を示しています。横軸が所得階層で，右側に行くほど高所得のグループになってきます。この図は，所得の高い世帯ほど，高い保育料を支払うという保育料負担の構造を示しています。３歳児未満と３歳児以上で保育料負担は異なっているのですが，保育料負担は世帯所得によっても異なってくることが示されています。

この図には，この市での一人当たりの年間保育運営費の水準も，３歳児未満と３歳児以上に分けて描かれています。この費用は所得階層によって異なりませんので，水平線で示されていますが，その水準と先ほど見て頂いた保育料負担の水準との差が補助金になるということです。

この図では，認可保育所利用者に占める各所得階層の世帯の割合も示されています。実際に，どんな人たちが保育所を利用しているかというと，大きく２つに分かれます。年間所得200万円未満の低所得者層が17.4％で，１つの山を作っています。もう１つの山は年収700万円あるいは1,000万円以上の高所得者層です。

これは結局，認可保育所を利用するために実質的に求められる「保育に欠ける」という条件のゆえに，いわゆるダブルインカム，つまり比較的所得の高い共稼ぎ世帯が保育所利用者のひとつの大きなグループを構成しています。保育料は一定所得を超えると上限額で固定され，３歳児未満の場合70万円程度で変わりませんので，認可保育所制度の下では，そのような高所得層に対しても多額の補助が与えられていることを問題と考えています。もう少し高所得世帯の自己負担を引き上げることで，１人当りの補助額を減らし，利用者数を増加させることが望ましいと考えています。

現在の認可保育所の第２の問題として，保育所への内部補助方式のために，高コスト体質が温存されやすいという問題を指摘できると思います。公務員あるいは公務員に準じる賃金が，年功序列の仕組みの中で保育士に支払われると，どうしても人件費が高くなっていきます。保育料は，自治体によって決定され，保護者は希望する保育所に入れるとは限りませんので，特に低い保育料の下で，待機児童が存在する状況では，認可保育所が質の向上や効率化に向けた取り組みを行うインセンティヴはありません。

第３の問題点として，認可保育所として認可されるための基準が厳しいことが最近指摘されています。例えば，すでに見たように，基準面積などは認証保育所ではすでに緩和されているのですが，認可保育所ではまだ認められていません。さらに，このような基準は，各地域の特性に応じて分権的に決められるようにすることもよいと思うのですが，反対論も多く，なかなか進まないようです。また，厳しい財政状況の下で，高コストと低利用料金の構造を持つ認可保育所を増やすことへの躊躇もあるようで，認可保育所の認可が進まないというケースもあるようです。

最後の第４の問題点として，認可保育所は誰でも利用できるところではなく，入所するためには子供が「保育に欠ける」状態にあることが実質的に求められるということを指摘できると思います。この要件は形式的には必要なくなっているとされますが，実際には，これから働きたいと思う女性がなかなか仕事を始められないといった問題，あるいは保育所に入所するために親と同居しないという選択を行う問題などが指摘されています。

▶ 望ましい保育所制度の在り方

このような問題を抱える現在の認可保育所の仕組みを，どのように変えていったらよいのかということですが，基本的には先ほどから申し上げているように，すべての保育所が安心して子供を預けられる場所となるよう監視・監督体制を作った上で，幼稚園と同様に利用者が保育所を自ら選び，補助は利用に対して直接与えられる仕組みとすることではないかと考えていま

す。このような保育所の仕組みを私は幼稚園方式と呼んでいます。

すでにお話したように，東京都の認証保育所方式がこの仕組みに最も近いものであり，最近のデータでは400を超えるぐらいの認証保育所が出てきています。実は，東京都内の各自治体もこの方式が比較的安価に保育サービスを拡充できる方式であるということを認識し，さらに拡大が進んでいる状況だと思います。私自身も，この方式を全国的に拡げていくこと望ましいのではないかと考えています。

幼稚園方式ということで言えば，幼保一元化を通じた保育サービスの拡充にも期待しています。現在の「認定こども園」では，保育の部分での認可保育所型の制約や補助の少なさが障害となり，幼稚園と保育所の一元化はなかなか進まない状況にあるようですが，さらに制度の見直しを図ることで，保護者が安心して預けられる保育サービスが拡充していくことを期待しています。

都市部では，保育サービスを提供するための土地を確保することが難しいという状況もあるようですので，今後，企業や大学との連携，あるいは小中学校の統廃合跡地の利用なども考えていく必要があると思います。その場合も，民間の力を生かして保育サービスをどんどん拡大していく仕組みを作っていくのが大事ではないかと考えています。

しかしながら，最初に申し上げたように，市場で提供される保育サービスというのは，情報の非対称性のために，本当に安心して利用できるのかという点で不安があることが，なかなか広がらなかった理由の１つだと思いますので，この点に関しては，行政の責任として，保育サービス提供者の監督体制を整備し，一定の質のサービスが継続的に提供される仕組みをきちんと整えることが，保育サービス市場の着実な拡大のために，とても大事だと考えています。この点では，現在の認証保育所制度に関しても，まだまだ改善の余地があるのではないかと考えています。

▶ 望ましい保育所充実策の進め方

すでに申し上げたように，私は「待機児童ゼロ作戦」という言葉はビジョンが見えにくいキャッチフレーズだと思います。やはり国全体としては，どのような形で，どの程度，保育サービスを増やすのかを明確にし，戦略的に保育所を整備していくことが大事だと思うのです。たとえば，「保育サービス倍増計画」というようなキャッチフレーズはどうでしょうか。

日本全体で，これからの保育サービス拡充の数値目標を明確にし，そのための財源確保の在り方についても真剣に検討することが重要だと思います。その際，もちろん地域ごとの状況に応じたサービス確保の計画を自治体に求めるのも大事ですし，学童保育も含めた保育サービスを視野に入れながら整備を進めていくこともポイントになってくるでしょう。

これもすでに指摘したことですが，１～２歳児の保育サービスを優先的に充実させるということもポイントだと思います。言い換えると，家庭外での保育ということになると多額の費用が必要される０歳児については，スウェーデンのように，育児休業制度を広く浸透させる仕組みづくりに取り組むことが，母親，子供，そして財政の観点からも，やはり一番望ましいのではないかということです。

もう１つ，戦略的な制度改革ということで言いますと，認可保育所制度をどうするかという問題があります。この問題に関しては，ご存知の方も多いと思いますが，認可保育所にはバックに強力なグループが存在していることを認識しておくことが重要だと思います。つまり，保育士さんをはじめとして，認可保育所を利用している親，あるいは認可保育所の運営者などが，認可保育所という制度の強力なサポーターとなります。認可保育所の仕組みは歴史も長いことですので，なかなか改革は進まないと思います。

したがって，政治的にいえば，認可保育所と

いう仕組みは，少なくとも当面はそっとしておくというのが良いのではないかと思います。では，どうするかというと，認証保育所のような新しいタイプの安心できる保育サービスを拡充させることに力を注ぎ，結果的に認可保育所を利用できる人たちが少なくなる，つまりマイノリティになる状況を作ることが有用だと考えます。そうなれば，なぜ認可保育所の人たちだけこんなに補助金をもらっているのかという議論が起こる。その上で，最終的に，認証保育所方式に完全シフトしていくというのが私が考えている戦略的な道筋です。

急いで改革をしようとして認可保育所の抜本的見直しを試みるよりは，認証保育所方式の保育所をどんどん増やすことの方が，保育サービスの着実な充実という観点からも良いのではないか考えています。

最後になりますが，子供と家族に関する政策を一元的に進めるということは，幼保一元化の問題を考えても，学童保育の問題を考えても重要なので，これもよくいわれることですが，子供および家族を支援する政策に関わる省庁を独立して作るといったことも真剣に考える必要があるのではないかと思っています。

5. 国の役割・地方の役割

最後に，国と地方の役割分担の在り方と子育て支援の財源確保の問題を中心に，具体的な改革のイメージについて少し議論させて頂き，まとめとさせて頂ければと思います。

▶ 望ましい役割分担の在り方

保育サービス市場の健全な育成に関しては，やはり自治体に権限と責任を与えて，地域の事情に応じた政策を進めてもらうことが基本的に望ましいと思います。スウェーデンの例についてお話しましたが，実際に保育サービスを保障するのはコミューンつまり地方自治体のレベルなのです。

ただ，スウェーデンでも，その義務を制度的にコミューンに課すのは，中央政府ですので，本当の地方分権ではないと言われればその通りなのですが，政府が子育て支援を行う根拠にまで遡って考えれば，そのような国と地方の役割分担については，私は正当化できると考えています。

特に，子供というのは，生まれた自治体にずっととどまるわけではなく，子育て支援の影響は日本全国に及ぶわけですから，やはり国の役割というものが重要になります。ただ，サービスを確保するという点に関してはやはり，サービスを受ける子供や親に近いところで頑張ってもらう，そういう仕組みがいいのではないかと考えています。

特に国の役割として，例えば子育て支援の制度設計とともに，児童手当や保育サービス補助などに関する財源措置をしっかりと行っていくことが必要だと思います。

▶ 子育て支援のための財源

子育て支援のための財源として一体幾らぐらい必要かということが気になりますが，例えば先ほど「保育サービス倍増計画」と私が勝手に呼んだプランにおける試算を見ると，あと２兆円ぐらいで拡充策は実施できますみたいなことが書かれています。

［**スライド35**］がその資料です。現在４兆3,300億円ぐらいというのが日本における子育て支援の支出額なのですが，このうち，保育所整備等を中心とする「I 親の就労と子供の育成の両立を支える支援」については，１兆800億円から２兆円あればできそうですと書かれています。ただ，私はとてもこんな額では収まらないと思っています。

というのは，この推計というのは実は問題が多いと考えられるからです。私もこの試算の根拠についてはきちんと把握できていないのですが，国が想定している公費負担は，［**スライド23**］の一番下に書かれている公費負担の想定，

すなわち０歳児に関しては月に約13万７千円，年間で言えば約165万円くらいということのようです。制度上はそれぐらいの補助でよいことになっているのですね。

ただ，先ほど見ていただいたように，実態としては，例えば千代田区では，認可保育所での０歳児の保育に対して700万円ほどの補助が行われていました。700万円はさすがに極端だと思いますが，江東区のケースでは指定管理者であっても300万円くらいは必要というデータが見られるのですから，政府の試算は，実際に必要な補助額の半額ぐらいしか見ていないように思われます。

したがって，現実的に考えると，このような公費負担の想定に基づく先ほどの推計というのはかなり過小になっているという印象です。認可保育所の拡充を前提とするのであれば，推計の1.5倍から２倍ぐらい，つまり３兆円から４兆円くらいは毎年必要ではないかと考えています。

ただ，先ほどから申し上げているような認証保育方式であれば，補助額は半分近くですむという印象ですので，ここで想定されている公費負担の中で，保育サービスを倍増させることは可能になってくるのではないかとの印象を持っています。

それから財源に関しては，あまり強調されないのですが，両立支援を通じて女性の労働参加と子供数の減少の抑制が進めば，女性の就労からの税収増および増加した子供からの将来の税収増が見込めます。この点も考えれば，実質的な財源負担というのは長期的に考えるとそこまで大きくないかもしれないと考えています。

また，子育て支援のための財源確保の方式としては，その恩恵を受ける国民に広く負担を求める消費税がよいのではないかと考えています。さらに，私たちが子供に残す遺産には，私たちが社会保障制度を通して受給した資産が一部含まれると考えられますので，それを社会全体の次世代に還元するという意味で，相続税のような税制を通じて子育て支援を行っていくという方式もあり得るのかなと思っています。

▶ 高齢者支援 v.s. 子育て支援

確かに，子育て支援を充実させるためには，それなりの公的負担の増加が必要ですが，少子高齢化・人口減少という形で現れている日本経済のバランスの悪さを回復するためには，必要な投資ではないかと考えています。

［**スライド36**］に見られるように，日本では，高齢者の数が増えているということもあって，高齢者向けの公的支出がかなりの勢いで増えています。しかし，児童・家族関係給付費というのは低い水準にとどまり続けています。

実はこの２つの変数の比率，つまり高齢者に対する社会支出を分母に，子供と家庭に対する社会支出を分子にとって比率を計算すると，日本は［**スライド37**］の図の左側に位置します。分母が非常に大きくて，分子が小さい国ですね。

これに対して，子供と家庭に対する社会支出も大きい図の右側に位置する国々を見てみると，そのような国々ではやはり出生率が高いという傾向が見られます。アメリカは再び例外的なケースになるのですが，全体としてこの２つの変数のバランスが出生率に影響を与えるという理論的な予想が，ある程度実際に成り立つことが示されています。

つまり高齢者が社会的に支援・扶養される国では，他の人の子供にただ乗りできるわけですから，それを内部化するような社会的な子育て支援もバランスよく行わないと，非効率的な少子化が進むことが強く示唆されている図ではないかと考えています。

日本でも，分母の「高齢者向けの公的支出」を維持するのであれば，やはり分子の「子育て支援のための公的支出」も増やしていくことで，図に見られるような右上がりの直線を少しずつ上って行くということが望ましいのではないかと考えています。

もちろん，政府だけではなく，企業にも子育

ての支援に協力してもらわないと就労と子育ての両立はできませんので，両立支援を企業にも求めることが必要です。ただ，企業が子育て支援を行うためには，それなりのコストが必要なのですから，その点を考慮した政策的対応を行うことが重要だと思います。企業の社会的責任に期待するといったスタンスでは不十分です。

つまり，企業に責任や負担を求めるのではなく，企業が子育て支援という社会的目標のために協力してくれるような制度をきちんと整えないと，企業レベルでの取り組みが遅れ，実効性のある子育て支援のシステムの構築が困難になってくるということ認識しておくことは重要だと考えています。

例えば，すでに見たように，０歳児の子供の保育にはかなりお金がかかるのですから，０歳児の保育サービスを充実させるよりは，例えば０歳児の子供を持つ親が出来るだけ育児休業を取得できるように補助を充実させる方が，公的負担は最終的には小さくてすむと思います。そのような状況を作れれば，０歳児向けの保育サービスを倍増させる必要はなくなります。全体のシステムをうまく構築することで，効率的な子育て支援の仕組みを整えることが重要だと考えています。

本日は，子育て支援に関する議論を，経済学的観点から包括的に整理することを試みましたので，急ぎ足になってしまいましたけれども，以上で報告を終わらせていただきます。ありがとうございました。

追記）本稿は，平成21年２月12日に行われた報告を，当日頂いた質問およびコメントへの回答も一部報告の内容に織り込む形で再構成したものです。質問およびコメントをして下さった参加者の方々にあらためて感謝いたします。なお，今回の報告の基礎となる研究の一部は，「税と社会保障の一体的改革――格差問題と国際化への対応」と題する科研プロジェクトの成果であり，下記の参考文献の中でも紹介いたしております。参考にして頂ければ幸いです。

《参考文献》

山重慎二（2001）「日本の保育所政策の現状と課題―経済学的分析―」『一橋論叢』第125号，第６号，69-86頁。

山重慎二（2002）「保育所充実政策の効果と費用」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』（第11章）東京大学出版会。

山重慎二（2005）「税制と社会保障制度の一体的抜本改革～少子化と財政健全化の観点から～」『租税研究』８月号。

山重慎二（2006）「シンポジウム　少子化問題を考える－財政の役割？－：基調報告」日本財政学会（編）『少子化時代の政策形成：財政研究第２巻』有斐閣，３-19頁。

山重慎二（2006）「税制と社会保障制度の一体改革による格差問題への対応―均等化政策から潜在力支援型底上げ政策へ」貝塚啓明／財務省財務総合政策研究所［編著］『経済格差の研究―日本の分配構造を読み解く』（第９章）中央経済社。

山重慎二（2008）「地域社会の構造変化と政策的対応～活性化から調和社会の創造支援へ～」樋口美雄／財務省財務総合政策研究所『人口減少社会の家族と地域～ワークライフバランス社会の実現のために』（第12章）日本評論社。

山重慎二（2008）「少子高齢化・人口減少社会における財政負担―『投資としての子育て支援』の観点から」貝塚啓明［編著］／財務省財務総合政策研究所［編著］『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』（第６章）中央経済社。

〔スライド1〕

少子化対策の経済学
～戦略的制度設計～

山重慎二
一橋大学大学院経済学研究科
＆国際・公共政策大学院

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

〔スライド2〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

少子化対策の経済学

◎ 目次

1. 理論的考察
2. 子育て支援拡大の必要性と方向性
3. 日本の少子化の現状と課題
4. 保育サービス市場の育成
5. 国の役割・地方の役割
6. 求められる発想の転換

〔スライド3〕

1. 理論的考察

なぜ少子化対策は必要か

現在、日本では、出産・育児という生産活動が、市場の失敗の問題に直面し、非効率的にしか行われていない。それ故、政府が出産という個人や家族の意思決定に介入する「少子化対策」が正当化される。経済学的観点からは、そのような非効率性を緩和することが、「少子化対策」の目的とされるべきである。

〔スライド4〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

出産をめぐる市場の失敗

- 現在の日本の財政・社会保障制度の下では、人々の出産行動に関して、以下の2つの深刻な市場の失敗の問題が存在し、非効率的な少子化が進行している。
  - 賦課方式社会保障制度の下で子供が持つ外部性
  - 情報の非対称性による子育てサービス市場の非効率性
- このような「市場の失敗」は、実は既存の政策・制度によって生み出されているという意味で「政府の失敗」の問題とも言える。
- そのような「政府の失敗」の問題を改善し、市場の失敗の問題を改善することで、出生率の改善を図ることが、経済学的な観点から望ましい少子化対策である。
- このような分析を行うモデルとして、現在、「内生的出生モデル（Endogenous Fertility Model）」が頻繁に用いられるようになってきており、数多くの興味深い成果が生み出されている（→研究会を立ち上げたい：後述）。

4

〔スライド5〕

出産をめぐる市場の失敗：（1）外部性

- 公的な賦課方式社会保障制度は、市場の失敗への対応という観点から正当化できるが、子供が支払う税や保険料で、社会全体の高齢者の生活保障を行われるため、子供が外部性（公共財的性格）を持つという問題（副作用）が発生する。
- その結果、自らは子供を持たず、他人の子供にただ乗りして老後の生活を保障してもらう方がよいことになるため、非効率的な少子化が進行する（→Ehrlich and Kim (2007) ）。
- 賦課方式の財政・社会保障制度の下で、生まれるこのような外部性を内部化するために、出産・育児に対する補助を与える必要があるというのが、児童手当を正当化する経済学的根拠となっている（Groezen, *et. al* (2003)）。
- しかしながら、日本では、保育サービス市場の歪みや労働力不足の問題を考えると、児童手当よりも、保育サービス補助が望ましいと考えられる（Apps-Rees (2004)）。

5

〔スライド6〕

出産をめぐる市場の失敗：（1）外部性

- Groezen, B. van, T. Leers, T., and A. C. Meijdam (2003) “Social Security and Endogenous Fertility: Pensions and Child Allowances as Siamese Twins,” *Journal of Public Economics* **2**, 233-251：内生人口モデルに基づいて、賦課方式年金制度の下では、年金給付（高齢者向け社会支出）と児童手当（子供・家族向け社会支出）の比率が出生率に影響を与えることを示し、最適な比率を導出。
- Apps, P. and R. Rees (2004) “Fertility, Taxation and Family Policy,” *Scandinavian Journal of Economics* **4**, 745-763 ：女性の労働供給を内生化して、児童手当と育児サービス補助政策の比較を行い、後者が女性の労働供給を促し、税収を増加させ追加的な育児支援の財源を生み出すことで、出生率向上の効果が高いことを示す。
- Ehrlich, I. and J. Kim (2007)“Social Security and Demographic Trends: Theory and Evidence from the International Experience,” *Review of Economic Dynamics* **10(1)**, 55-77：賦課方式年金が出生及び結婚に与えるマイナスの影響を、32年間にわたる57カ国のパネルデータを用いて検証し、特にOECD 諸国については、賦課方式年金のための拠出が、結婚および出生に対してマイナスの影響を持っていることを示す。

6

〔スライド7〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

出産をめぐる市場の失敗：（2）情報の非対称性

- 保育サービスは、子供の命や健全な成長に関わるサービスなので、利用者にとってはサービスの質が極めて重要である。
- しかしながら、保育サービスの質は、一般には観察できないため、情報の非対称性の問題が発生しやすい。
- そこで、政府は「認可保育所」の形で、高い質の保育サービスを、十分な財源を投入して、極めて安価に提供し始めた。
- それは、情報の非対称性という市場の失敗の問題を改善する点から正当化できるが、次のような問題（副作用）を生んだ。
  - 多額の補助が必要となるため、同居率の低下とともに、急増してきた保育サービス需要に応えられる供給の増加が出来ない状況が発生。
  - 平均費用を大幅に下回る低価格政策の故に、大量の待機児童（超過需要：待ち行列）が発生するとともに、「認可保育所」以外の保育サービス市場の発達が抑制された。

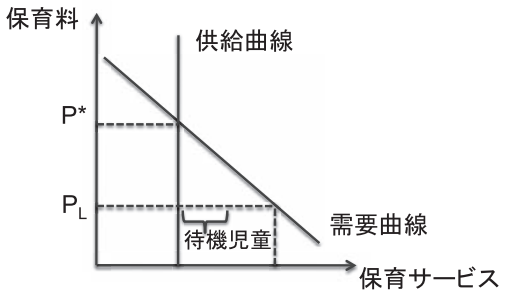
7

〔スライド8〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

出産をめぐる市場の失敗：（2）情報の非対称性

- 日本では待機児童ゼロ作戦に代表されるように、待機児童をシグナルとする政策目標が設定されることが多いが、経済学的観点からは、それは疑問の多い政策目標。
- 待機児童の問題は、超過需要の問題であり、保育利用量を均衡水準にまで引き上げれば、すぐに解決する問題だから。



8

〔スライド9〕

2. 子育て支援拡大の必要性と方向性

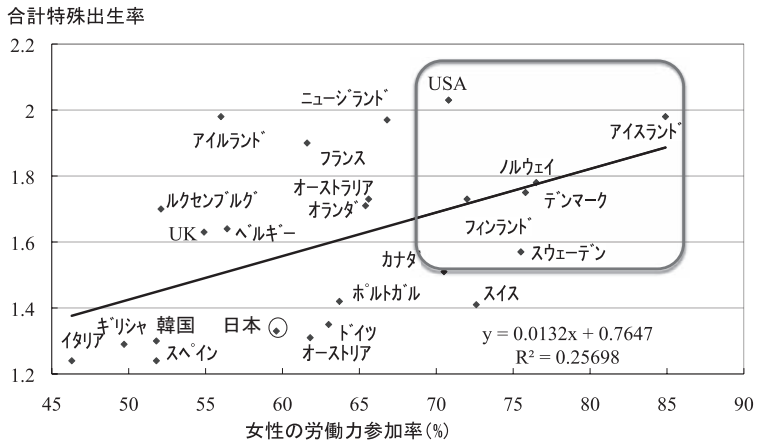
労働参加と子育ての両立

現在の日本経済が目指すべき方向性は、出生率と女性の労働参加の引き上げである。欧米のいくつかの国々では、すでにその両立に成功している。日本でも、その両立に向けた大転換を図るべきである。

〔スライド10〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

女性の労働力参加と出生率（世界）



出所）合計特殊出生率（TFR）: UN Demographic Yearbook 2001 等 (2001 年データ)
女性の労働力参加: ILO Yearbook of Labour Statistics (2000 ～2001 データ; Ratio of Female Labor to Female)

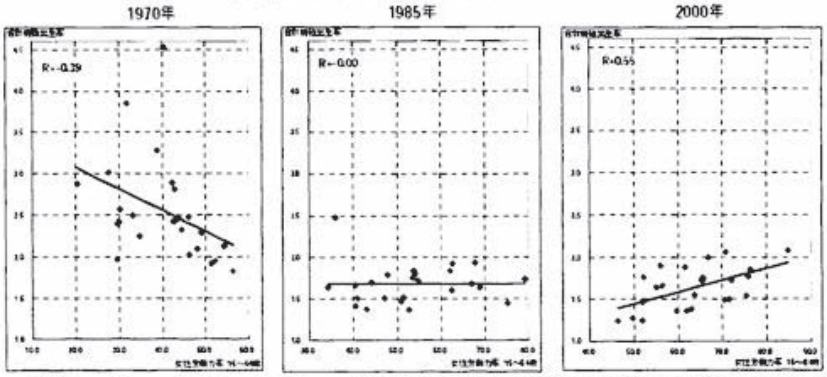
10

〔スライド11〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

女性の労働力参加と出生率（世界）

図表 I-2-2　合計特殊出生率と女性労働力率（15～64 歳）：1970, 85, 2000 年

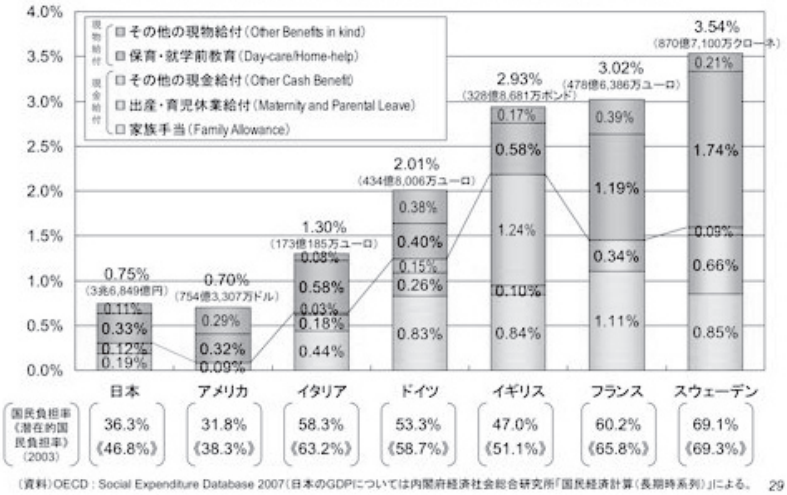


資料）Recent Demographic Developments in Europe 2004,日本 人口動態統計,オーストラリア Births,No.3301,カナダ Statistics Canada, 韓国 Annual report on the Vital Statistics,ニュージーランド Demographic trends,U.S. National Vital Statistics Report, ILO Year Book of Labour Statistics より作成。
（注）女性労働力率 国により一部、調査年および対象年齢が異なる。詳細は、参考 II 指標項目出典/定義一覧参照。

〔スライド12〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（2003年）



（資料）OECD：Social Expenditure Database 2007（日本のGDPについては内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算（長期時系列）」による。 29

出所）「少子化対策に係る新たな制度体系の構築に向けた視点について」（持続可能な社会の構築（少子化・仕事と生活の調和）分科会）
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/kaisai/jizoku/dai06/siryou2.pdf [12]

〔スライド13〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

子育て支援拡大の必要性と方向性

- 現在の日本経済が目指すべき方向性は、出生率と女性の労働参加の引き上げ。
  - 労働力不足
  - 賦課方式の社会保障制度の崩壊
- 「出生率と女性の労働参加の引き上げ」（子育てと労働参加の両立）は可能なのか？
  - 北欧やアメリカなどでは、実際に両立できている。
  - ただし、安心も求めるなら、一定の公的支出が必要。
- 子育て支援策としては、
  - 保育サービスの充実が最も重要
  - 若年低所得世帯を念頭においた児童手当も有用。
- 「女性は専業主婦が一番よいのではないか？」
  - 一部の夫婦には妥当するだろうが、一般化すべきでない。
  - 男性の低所得労働者が増加する中では望ましくもない。

13

〔スライド14〕

3. 日本の少子化の現状と課題

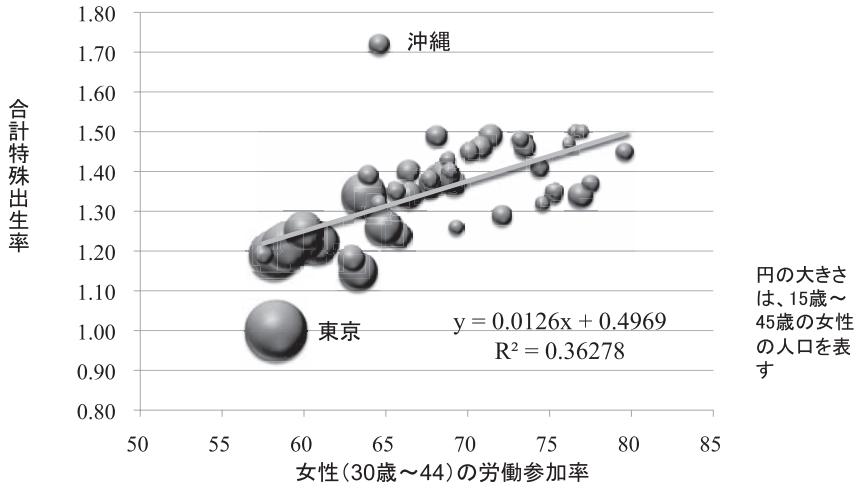
社会構造の変化と少子化

現在、日本全国で少子化現象が見られるが、その深刻さは都市部において大きい。これまで日本で子育てと女性の労働参加の両立を可能にしていた同居率の低下が、少子化の重要な要因であると考えられる。

〔スライド15〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

女性の労働力参加と出生率（日本）



出所：国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2008）』

15

〔スライド16〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

日本の少子化の現状と課題（1）

- 現在、日本全国で少子化現象が見られるが、その深刻さは都市部において大きい。
- 都市人口の大きさを考慮すると、少子化の問題を緩和するためには、都市部の問題を真剣に考える必要がある。
- 都市部での問題への対応は、地方の中核都市でも発生していると考えられるので、地方での居住圏のコンパクト化の方向性なども考慮すると、地方での少子化への対応にもつながる。
- 少子化への対応に関しては、「地方分権」は重要。
  - 地方では、生き残りをかけて、子供のいる若年世代を惹き付けるための取り組み（子育て支援）が見られる。
  - 都市部（地方の中核都市を含む）では豊かな財源を積極的に子育て支援に投入することが期待されるが、都市部の自治体が自主的に子育て支援に取り組むインセンティヴは小さい。→現状の問題

16

〔スライド17〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

日本の少子化の現状と課題（2）

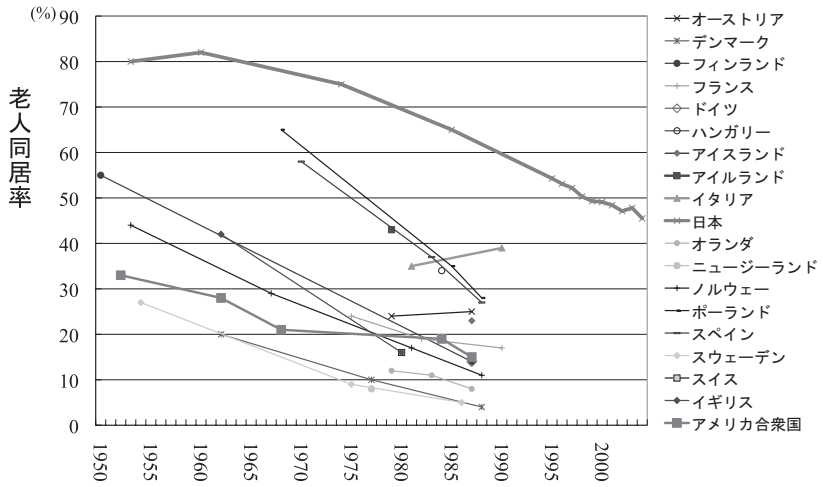
- 都市部での少子化の最大の理由は、労働参加と子育てが両立できない環境にある。
- 「3世代同居」という両立しやすい環境がある地方では、女性の労働参加も出生率も高い。
- しかしながら、3世代同居の割合は、日本でも急速に低下しており、地方においても、出生率は低下している。（→地方の中核都市での待機児童の多さ）
- 労働参加と子育てが両立できる環境整備が、人口減少に伴う労働力不足の問題を回避しつつ、非効率的な少子化を抑制するための（都市型）対策として有効。
  - 保育所の整備
  - 合理的な育児休業制度
  - 短時間労働の仕組みの整備

17

〔スライド18〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

同居率の低下と少子化

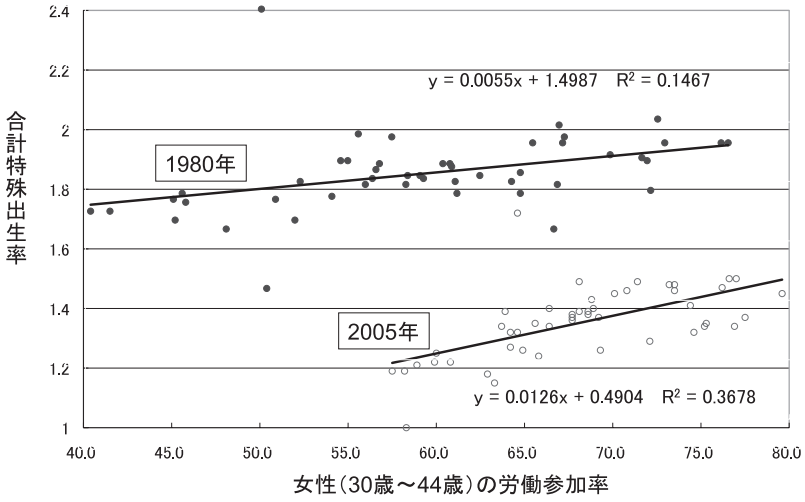


出所：日本は国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2008）』それ以外はSundstrdöm (1994)

18

〔スライド19〕

女性の労働力参加と出生率（日本社会の変化）



出所：国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2008）』

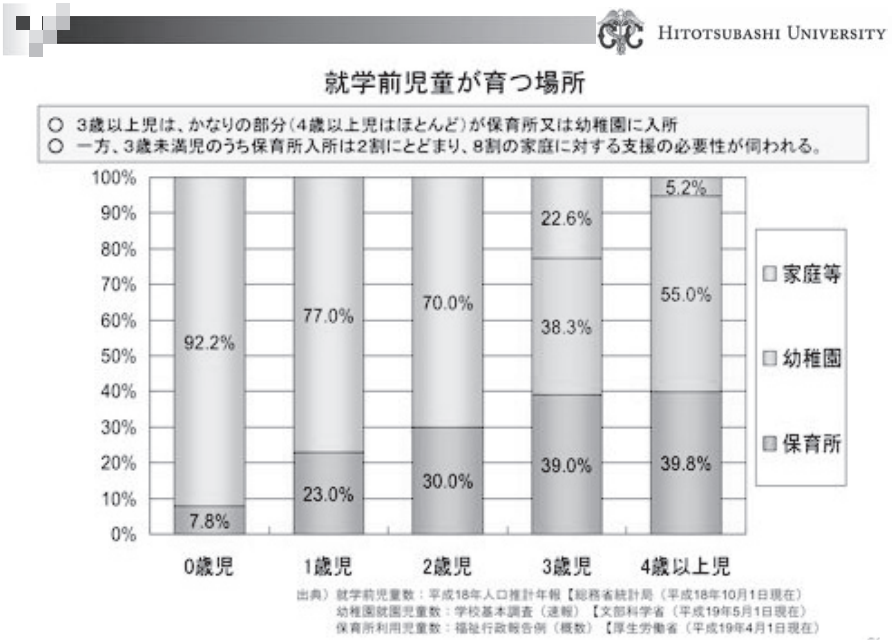
〔スライド20〕

4. 保育サービス市場の育成

都市部における最重要課題

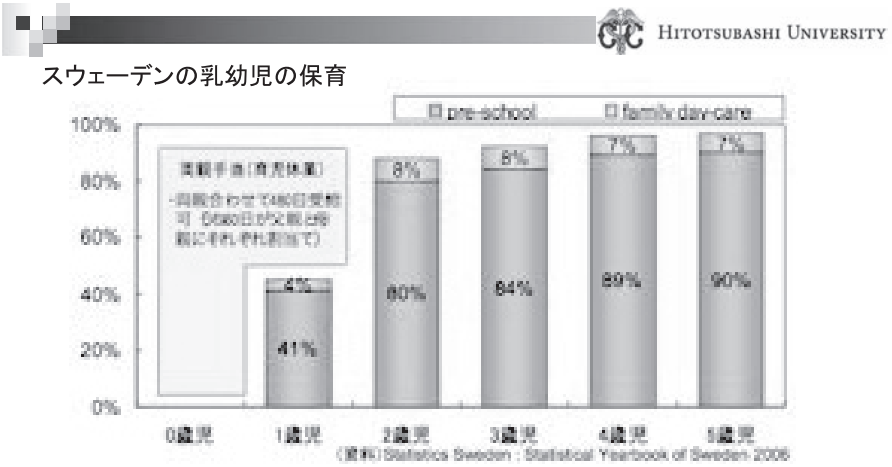
都市部における少子化の重要な要因が、同居率の低下による両立基盤の崩壊にあることを考えると、「同居を通じた保育」を代替する「保育サービス市場の育成」が、都市部における少子化対策の最重要課題である。

〔スライド21〕



http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/kaisai/jizoku/dai06/siryou2.pdf 21

〔スライド22〕



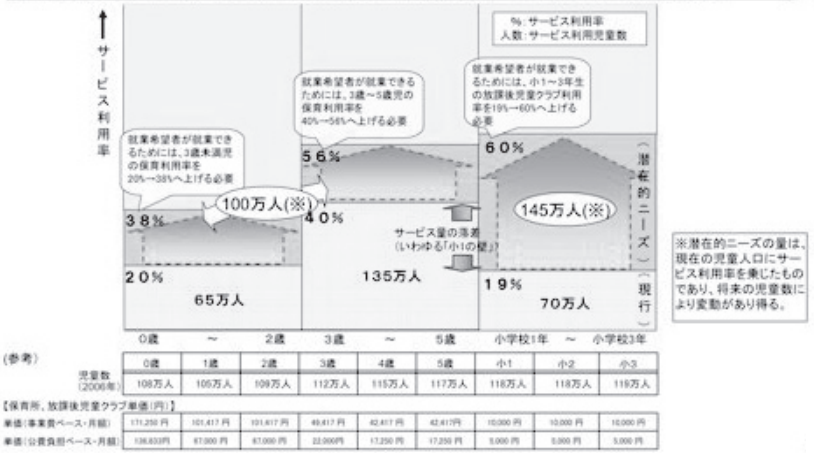
・両親合わせて480日間、休業前給与 の80%の両親手当（最後の90日間については最低保障額）が支給
・その後はほとんどの子どもが就学前 保育（pre-school 又は family day- care）を利用（社会サービス法で、コ ミューンには、申請後3～4か月以内 に保育の場の保障が義務付け）

http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/kihon/k_4/pdf/s2-1-2.pdf（内閣府） 22

〔スライド23〕

女性の就業希望を実現するために必要なサービス量
（新待機児童ゼロ作戦）

○ 現在働いていない幼い子どものいる母親の就業希望を実現するためには、相当量のサービス基盤が必要。
（「新待機児童ゼロ作戦」では、これらの就業希望を実現するための抜本的なサービス基盤の拡充の必要性を提示。）



http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/kaisai/jizoku/dai06/siryou2.pdf

〔スライド24〕

保育所整備の遅れの原因

- 認可保育所制度の問題①：保育料の安さ
  - 公的支出が非常に大きい→整備を抑制→待機児童が減らない
  - 民間の保育サービスが育ちにくい
  - 高所得者に対し多額の補助が与えられるため非効率かつ不公平
- 認可保育所制度の問題②：内部補助方式
  - 高コスト体質が温存されやすい
  - 認可された場合にだけ公的補助を受けられる（→認可を抑制する）
  - 無認可保育所は良くないというイメージが生まれやすい

〔スライド25〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

保育所整備の遅れの原因

- 認可保育所制度の問題③:「認可基準」規制の厳しさ
  - 調理室の必置、屋外遊技場(満2歳以上児:3.3m／人以上)、保育室(満2歳以上児:1.98m／人以上)など
  - 60年ぶりの改正(地方への権限委譲)が行われる予定(?)
- 認可保育所制度の問題④:「保育に欠ける」という要件
  - 仕事を探すために保育所を利用することができない
  - 親が同居または近隣に住んでいると保育所を利用できない
  - 育児休業を取得した場合は、兄弟は保育所を出なければならない

25

〔スライド26〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

千代田区の保育費用

● 0歳児にかかるコスト (千円)

区　分		11年度	12年度
総経費	a	292,636	336,248
うち人件費		270,238	303,616
保育料収入	b	10,336	11,491
園児数(人)	c	40	50
年間コスト(園児1人あたり)	a/c	7,362	6,781
受益者負担割合(%)	b/a	3.5%	3.4%

(注) 園児数は年間延べ園児数を平均園児数に換算し端数処理しているため、年間コストは表内の計算とは合致しません。

歳児別にコストを見てみると、0歳児保育には、一人当たり年間700万円程度のコストがかかります。保育士配置基準は、4、5歳児が、園児30人に1人であるのに対し、0歳児は園児3人に1人の基準になっていますので、単純に10倍の人件費コストがかかることになります。また、受益者負担割合に関しては、年齢が上がるごとに高くなりますが、0歳児は3%程度、3～5歳児で11%程度、平均では7%程度にとどまっています。

http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/pdf/d0000716_4.pdf(千代田区HP)

26

〔スライド27〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

台東区の保育費用

保育サービス / 年齢	認可保育所（公設公営）（注1）	認可保育所（私立）（注2）	認可保育所（指定管理）（注3）	認証保育所（注4）	家庭福祉員（注5）
0歳児	5,460千円	4,110千円	3,551千円	1,482千円	1,154千円
1歳児	3,276千円	2,466千円	2,130千円	1,024千円	1,154千円
2歳児	2,730千円	2,055千円	1,775千円	1,024千円	1,154千円
3歳児	819千円	616千円	532千円	684千円	1,154千円
4,5歳児	546千円	411千円	－	639千円	－
受益者負担額（平均）	205千円	166千円	257千円	600千円	247千円

（注1）「平成17年度　決算による管内区立保育所（東上野乳児除く）の運営費等の状況」をもとに試算。なお、認可保育所の国庫負担額は児童の年齢区分は無いため、児童1人あたりの保育士の人数を基準として配賦計算を実施。

（注2）「平成17年度　決算による区内私立保育所の運営費等の状況」をもとに試算。

（注3）「平成17年度　決算による東上野乳児保育園の運営費等の状況」をもとに試算。

（注4）保育料は認証保育所の利用方法により変動するため、平均的な保育料月額50,000円と仮定。

（注5）平成16年度決算額を平均児童数で割ることにより算定。

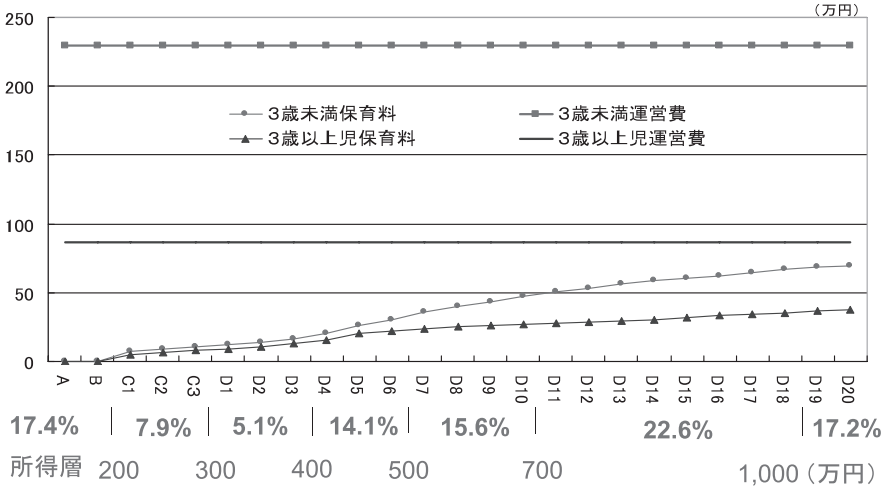
http://www.city.taito.tokyo.jp/index/download/041095;000001.pdf（台東区HP）

〔スライド28〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

横浜市の保育費用

保育コストと所得階層ごとの保育料負担（年齢別）



出所）横浜市保育料等のあり方検討委員会「横浜市の保育料等のあり方に関する報告書」（平成16年）を基に作成

〔スライド29〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

保育所制度の改革の方向性

- 認可保育所制度の抜本的な見直し
  - すべての保育所が安心して利用できるような監督体制への移行
  - 幼稚園と同様の利用者補助方式（認証保育所方式）への移行
    - 労働権と子供の人権を保証するために、（「保育に欠ける」）共稼ぎ世帯へは、（低所得者ほど）補助を受けられる仕組みとする。
    - 高齢者と同居していても補助額を減額しない。
- 都市部での保育所拡大のための土地確保
  - 幼保一元化のさらなる推進
  - 企業・大学等との連携（地域貢献）
  - 都市部での小中学校の統廃合跡地の有効利用
  - 資本整備のための公的支援は必要かもしれない
  - （園庭を必要としない）乳児と幼児を分けた保育所も考えるべき

29

〔スライド30〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

保育所制度の改革の戦略（1）

- 「待機児童ゼロ作戦」から「保育サービス倍増計画」へ
  - 「待機児童ゼロ作戦」という名称ではビジョンが見えにくい。
  - 国全体としては保育サービスを倍増させることを一つの目標として明確にし、目標実現のための財源確保の合意を得るべき。
    - ただし地域ごとの状況に応じた整備計画を自治体に求める
    - 学童保育も含めた「保育サービス」
- 1、2歳児の保育サービスの充実を優先
  - 1, 2歳児の保育サービスを急増させる一方、0歳児については育児休業制度の充実で対応すべき（スウェーデン方式）
    - 現在、1, 2歳児の保育需要は大きいにも関わらず、供給が十分でないために、0歳児から入所させたい人が増えている。

30

〔スライド31〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

保育所制度の改革の戦略（2）

- 認可保育所制度改革は時間をかけて着実に
  - 既存の認可保育所については、強力なステーク・ホルダーが存在するため、慎重に改革を進める必要がある。
  - 保育サービスの監督体制の強化、直接補助方式の拡充により、健全な保育サービス市場の育成を急ぐことで、結果として認可保育所の役割が小さくなるような改革を進める。
- 子どもと家族に関する政策の一元的推進体制の整備
  - 子どもの保育と教育は切り離せない問題であり、幼保一元化や学校と学童保育の連携（放課後子どもクラブ）の推進など、子どもに関する一体的な制度設計と事業の推進が必要。
  - 子どもの保育と親の労働は切り離せない問題であり、育児休業制度、短時間労働制度、復帰支援などと保育所制度の問題など、子どもと家族に関する一体的な制度設計と事業の推進が必要。

31

〔スライド32〕

5. 国の役割・地方の役割

地方分権の推進と制度改革

保育サービス市場の健全な育成の権限と責任を地方に与えることが、「都市部と地方それぞれの少子化対策」を効率的に実現するために望まれる。少子化対策の外部効果に着目するならば、国は児童手当や保育サービス利用者への直接補助の財源を確保し、配分することが望ましい。

〔スライド33〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

基本的な考え方（1）：国と地方の役割

- 保育サービス市場の健全な育成（認可保育所制度の見直しを含む）に関しては、自治体に権限と責任を与え、地域の事情に応じた政策を進めてもらう。
  - スウェーデンの例：社会サービス法で、コミューンには、申請後3～4か月以内に保育の場を保障することが義務付けられている。
- 国の役割は、子育て支援の「外部効果」を考慮した上での制度設計と財政措置
  - 児童手当等の支払い
  - 保育サービス利用者補助については、おそらく、現在の認可保育所への補助方式（基準額に対して、国1/2, 都道府県1/4, 市町村1/4の割合で補助）あたりが妥当（？）
  - 認可保育所への補助は徐々に減らしていく

33

〔スライド34〕

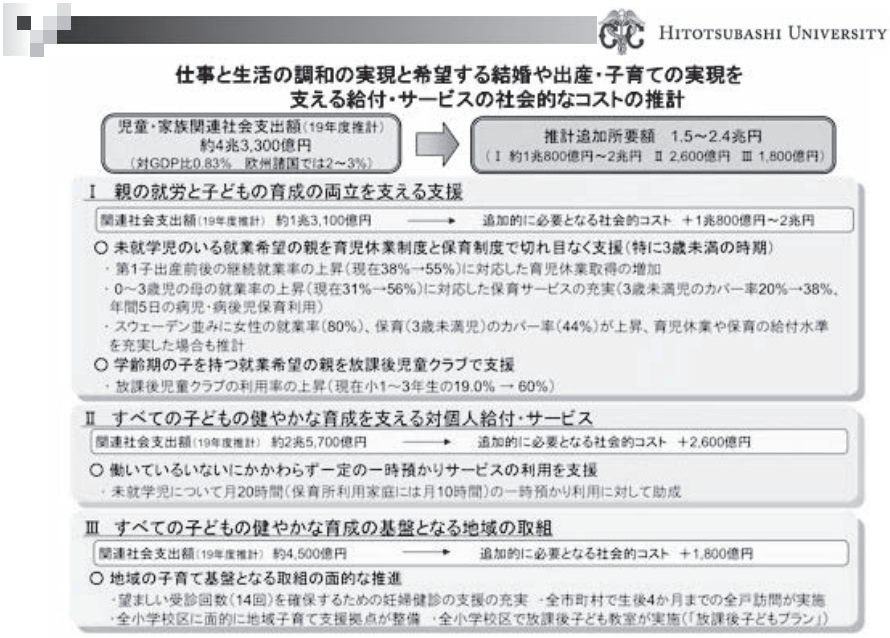
HITOTSUBASHI UNIVERSITY

基本的な考え方（2）：子育て支援の財源

- 財源確保の規模
  - 「保育サービス倍増計画」：2兆円程の追加投資（計4兆円程度）？
  - 雇用の増加と付随する税収増、将来の税収増などがリターン
- 財源確保の方式
  - 消費税や相続税などの引き上げ、あるいは公債発行
  - 女性の労働参加の上昇（→経済成長）による税収増
- 注意点
  - 厚生労働省による推計には疑問が多い。
    - 公費負担想定：約165万円／年（0歳児）、約80万円／年（1歳児）
    - 江東区（指定管理者）の場合：約300万円／年、約180万円／年（1歳児）
  - 出生率や労働参加に与える影響は限定的かもしれない。
    - 保育所利用の増加は、同居率の低下というかたちで相殺される可能性
    - 保育所利用の増加は、子育て世帯の余暇の上昇で相殺される可能性

34

〔スライド35〕



http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/05/dl/s0520-6c_0005.pdf（厚生労働省）

〔スライド36〕

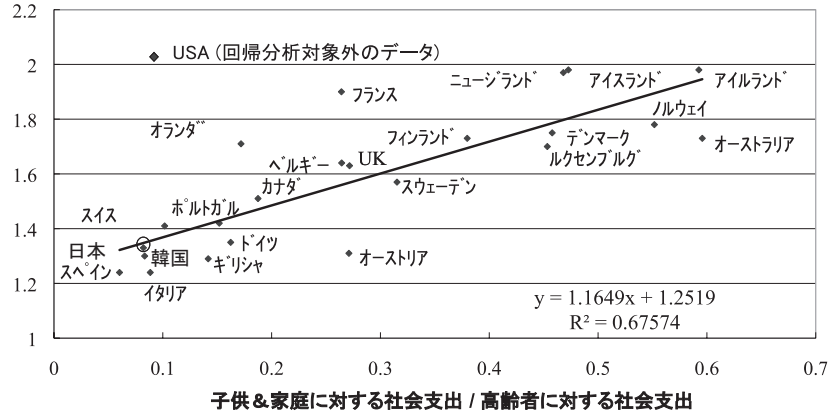
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/kaisai/jizoku/dai06/siryou2.pdf

〔資料37〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

育児に対する不十分な公的援助と少子化

合計特殊出生率（TFR）



出所） TFR: UN Demographic Yearbook 2001 等（2001 年データ）
社会**支出**: OECD Social Expenditure Database（2004 年データ）

〔資料38〕

6. 求められる発想の転換

ワーク・ライフ・バランスと企業の役割

現在でも「両立は難しい」との理由で出産を機に仕事をやめる女性は少なくない。これからは、共稼ぎを前提として、労働環境を整備していくことが望まれる。そのような企業の取り組みが、株主にとって不利にならないように、国は育児休業制度の見直しや補助を行うことで、0歳児の保育サービスの必要性を低下させることが望まれる。

〔資料39〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

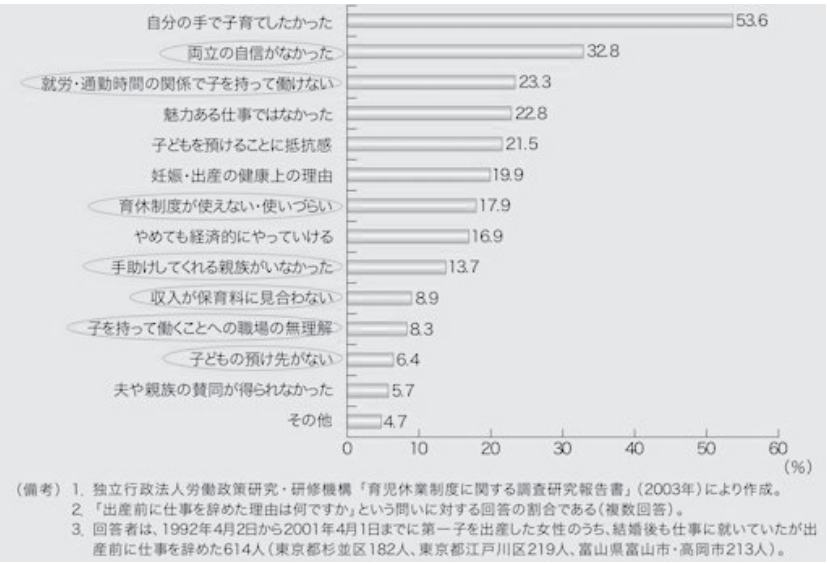
企業等における仕事と育児の両立

- 現在でも出産を機に仕事をやめる女性は少なくない。
  - シングル・ファーザーが、正社員として働きながら、子どもたちを健全に育てられる働き方を選べる環境があるかどうかが試金石。
  - 実質的に選びにくいという企業は、少子化に貢献する企業。
  - 社員が共稼ぎであることを前提に労働環境を整備して欲しい。
- 企業等に求められる取り組み
  - 短時間勤務を柔軟に選択できる制度の浸透と転勤の抑制
  - 育児休業の取得に対応できる労務管理技術の向上
- 政府に求められる企業支援
  - 原則として、0歳児の子どもを持つ親全員が育児休業制度を取得できるよう、企業の負担を軽減する施策
    - 育児休業取得者の代替要因確保のための補助金
    - 生産性に応じた処遇を認めるべき

39

〔資料40〕

HITOTSUBASHI UNIVERSITY



（備考）1. 独立行政法人労働政策研究・研修機構「育児休業制度に関する調査研究報告書」（2003年）により作成。
2. 「出産前に仕事を辞めた理由は何ですか」という問いに対する回答の割合である（複数回答）。
3. 回答者は、1992年4月2日から2001年4月1日までに第一子を出産した女性のうち、結婚後も仕事に就いていたが出産前に仕事を辞めた614人（東京都杉並区182人、東京都江戸川区219人、富山県富山市・高岡市213人）。

平成18年度　国民生活白書
http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h18/10_pdf/01_honpen/pdf/06ksha0202.pdf

40

〔補足資料〕

補足資料：認可保育所と認証保育所の比較

とうきょう福祉ナビゲーション
http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html

	認可保育所	認証保育所
定員・対象年齢	・認可保育所の定員は２０人以上です。	・認証保育所A型は駅前に設置することを基本とし、大都市特有の多様なニーズに応えます。（定員２０人～１２０人、うち０歳～２ 歳を１／２以上） Ｂ型は、保育室制度からの移行を中心とし、小規模で家庭的な保育を目指します。（定員６人～２９人、０歳～２歳）
０歳児保育	・０歳児枠がない保育所があります。	・０歳児保育を必ず実施していただくことにより、都民のニーズに応えます。
基準面積	・０歳児・１歳児の一人当たりの基準面積が３．３ｍ²必要です。	・弾力基準として０歳児・１歳児の一人当たり基準面積を２．５ｍ²まで緩和します。
保育料	・区市町村が徴収します。	・認証保育所が徴収します。なお、料金は認証保育所で自由に設定できます。（上限あり）
申込方法	・区市町村に申込みます。	・利用について認証保育所と保護者の間で直接契約をしていただきます。
改修経費の補助	・株式会社を対象とする補助制度はありません。	・A型のうち駅の改札口から徒歩５分以内のものについて、改修経費を補助します。
開所時間	・１１時間を基本としています。	・すべての保育所に１３時間以上の開所を義務づけています。これにより、二重保育の解消につながります。
サービス内容の説明	・サービス内容についての説明義務は特に定めていません。	・各認証保育所で、契約時に保護者へ「重要事項説明書」を渡し、サービスの内容や施設の概要、事業者の概要などを説明することを義務づけます。
利用者・都民に対する周知	・認可保育所に対して設置認可書を交付していますが、掲示することを義務づけていません。	・各保育所で、利用定員や開所時間などサー ビス内容を明記した「認証書」と基準に適合しているという「適合証」を玄関付近など利用者の見やすい場所に掲示することを義務づけます。

出所）国立市認証保育所運営費等補助金交付要綱

区分	補助対象経費	補助基準額				
運営費（月額）	認証保育所の運営に要する経費	毎月初日に在籍する国立市に住所を有する児童数に、(１)の年齢別定員別基本額と(２)の定員別加算額と(３)の保護者負担軽減加算額を加えた額を単価として乗じて得た金額とする。ただし、10月から翌年３月までは、上記単価に100円を加算する。				
		(１) 年齢別定員別基本額				
			定員	30人まで	31～60人	61人以上
			年齢			
			０歳児	120,950円	102,000円	92,710円
			１～２歳児	82,500円	63,550円	54,260円
			３歳児	54,040円	35,090円	25,800円
			４歳以上児	50,200円	31,250円	21,960円
		(２) 定員別加算額				
			定員	金額		
			45人まで	3,480円		
			46～60人	2,720円		
			61人以上	1,810円		
		(３) 保護者負担軽減加算額				
			年齢	金額		
			０～２歳児	10,000円		
開設準備経費	設計委託費 工事費	認証保育所Ａ型を駅前（駅最寄りの改札口から徒歩で５分以内の範囲をいう。）に開設するために必要な改修経費。ただし、１か所当たり、改修経費に２分の１を乗じて得た額と30,000,000円とを比較して少ない方の額とする。				

介護保険制度改革の行方
――社会保障グランドデザインからの切り口――

嘉悦大学経営経済学部専任講師　和泉徹彦

はしがき　本稿は，平成21年３月12日開催の財政経済基本問題研究会における，嘉悦大学経営経済学部専任講師 和泉徹彦氏の『介護保険制度の行方――社会保障グランドデザインからの切り口』と題する講演内容をとりまとめたものである。

はじめに

介護保険は2000年にサービスの提供が開始されてから，もう９年が経過した。３年おきに改革が行われて，第３期9年が終わり2009年の４月から第４期に入ってきた。これまでの改革に比べて第４期への改革はさほど大きな変更はない，マイナーバージョンアップくらいの印象がある。政局の混迷によって大きな変化を避けたとも見ることができる。将来的に介護保険制度をどのような姿にしていくのか，負担のあり方を含めた持続可能性をどのように担保するのかといったことは，３年おきの改革を繰り返してもたどり着くものではなく，将来のグランドデザイン無しには描けない。この場合のグランドデザインは介護保険制度単体で成立するものではなく社会保障制度全体を範囲にすることは言うまでもない。

本稿では，介護保険制度が現時点で直面している課題について制度の仕組みを交えて紹介する。そして改革という名の下に行われている施策から抜け落ちているグランドデザインからの論点を指摘する。これは介護保険制度の持続可能性を見いだそうとするときに必要となる論点，つまり財政・社会参加・国際化といった領域を含んでいる。特に国際化については，海外労働力に介護マンパワーを頼ろうとする施策とこれだけ高齢化した先進国は日本以外にないという介護保障モデルの意義といった階層の異なる論点がある。

● 差し迫った課題

［介護サービスの範囲］

介護保険制度が始まる前からの日本の高齢者福祉の課題として，施設偏重・在宅軽視があった。介護が必要になった人たちは老人ホームに入所できるようにするのが福祉であるという理解が長らく続いてきた歴史がある。地方自治体が福祉の責任を果たすというのは，社会福祉法人に補助金を出して特別養護老人ホームを開設させることだと考えられてきた。

しかし，福祉施設を整備するには多額の費用がかかるし，対象となる要介護者が少ない時代には間に合っても，高齢化が進んで要介護者が増えてきた状況では全員を収容することは非現実的だというのが明らかになった。

公的介護保障が検討され始めた1980年代後半にはその認識があって，介護保険制度までの助走期間とも言える1990年代を通じた介護サービ

ス基盤整備ではホームヘルパーが重要な数値目標になった。ホームヘルパーの支援を得ながら住み慣れた地域社会の中で生きていくのが在宅福祉で，これからの介護を受ける人たちの生活なのだという転換が図られた。それでも施設偏重・在宅軽視はなかなか改まらなかった。それは経済的なインセンティブの面からも当然の理由があった。

第１期（2000～2002年）と第２期（2003～2005年）途中までの課題として，同じ程度の介護を必要とする人であれば施設に入った方が生活費が楽になるという給付体系になっていたことが挙げられる。なぜかといえば，食費も家賃も全部込みで保険から出る仕組みになっていたからだ。医療保険改革では，別に入院していなくても食事はするだろうから入院時の食費は自己負担という切り離しを行った。介護保険施設でも同様に家賃や食費に相当する部分はどこで生活してもかかる基本的な生活費用について自己負担にする改革を行った。

保険の給付から除外することによって保険の給付費用を抑制すると同時に，施設に入所したから在宅で生活するより楽なのではないというメッセージを含んだ改革だったと言える。給付費用の面で比較すると，施設入所者は介護保険利用者の４分の一程度なのに給付全体の半分近くを使っている。もちろん施設入所しているのは要介護度が重度の方々が多いのもあるが，平均的な費用は高くなっている。保険者である地方自治体にとっても，施設介護の比率が高ければ給付総額も大きくなり，結果的に65歳以上の第１号被保険者保険料を引き上げるよう迫られることになる。

［介護労働力確保］

2009年からの第４期への改革として，介護職に対する報酬を引き上げることを目標とした事業者への介護報酬の見直しが入ってきている。介護職に対する報酬の低さが定着率の妨げになっている，国家資格である介護福祉士有資格者が介護職に就いていない，といった課題が明らかになっている。介護ニーズの伸びに応じた介護労働力が確保できなければ，何のための介護保険かと制度の根本的な意義に疑問が投げかけられることになってしまう。

介護職の報酬改善には，介護サービス事業者への介護報酬を高めてやれば結果的に介護職に対する分配が増えるだろうという見込みに基づいて施策が実施されている。しかし，増えた介護報酬を介護職へ分配しなさいという強制力は持っていない。現在，介護職があまりにも低報酬なため，どの事業者も人手不足でなかなか売り上げを伸ばせない状況がある。ある程度，報酬面での待遇改善を行わなければ人材確保もままならず，分配を増やさざるを得ないだろうと予測されている。ただし，経済不況で労働需給が緩んでいるために思惑通りに目標が達成されるかは未知数である。

介護労働力不足を海外のマンパワーを輸入して補おうとする動きが始まっている。第１陣はインドネシアの方で，研修を受けてから実際に介護施設に配属されている。介護職には介護福祉士のような国家資格はあっても業務独占ではない。つまり国家資格を持たなくてもホームヘルパー２級といった研修を受ければ従事することができるのが介護職の現状である。しかし，一般的に介護職は外国人に労働ビザを発給する職種になっておらず，インドネシアやフィリピンのように経済連携協定（EPA）を取り交わした国々との二国間取り決めに基づいて介護職としての受入を実施しているのみである。海外マンパワーの今後の活用ポリシーをどのように定めるかは後段で議論したい。

［介護サービスニーズの顕在化］

介護というのは家族が責任を持って面倒見るもので他人様の手を煩わせるのはみっともないという意識が邪魔をしたのか，介護保険が始まったばかりの頃は実際に介護が必要な状態にあるにもかかわらず介護保険サービスを使わな

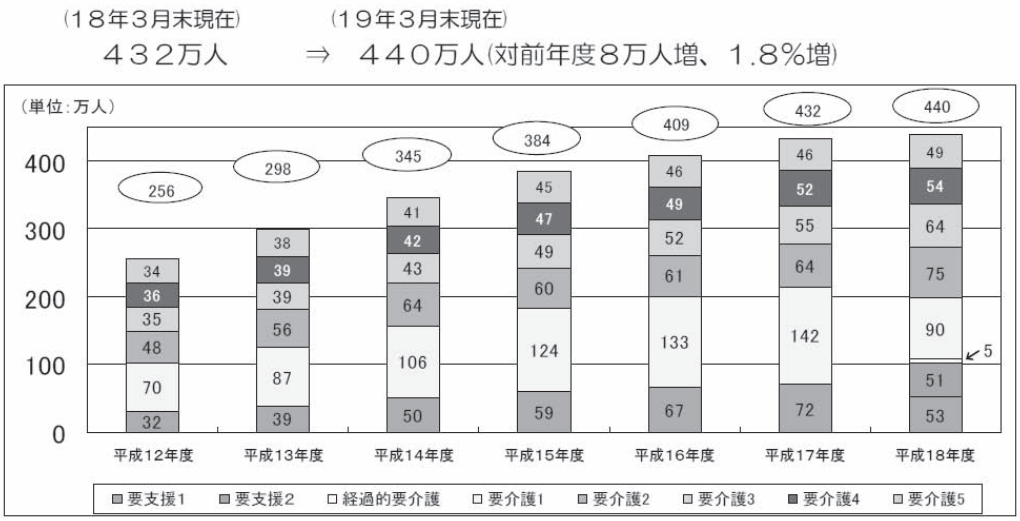
い人が多かった。介護保険次第に介護保険制度が理解され，周囲で利用する姿が認知されるようになってから，まずどのくらいのサービスが受けられるかを確かめるために要介護認定を受けてみようという人たちが増えてきた。2000年には要支援・要介護と認定された人が256万人だったのに対して，2008年９月末には462万人に達している（**図表１**）。

第２期以降に入ってからさらに介護保険サービスの利用者が増えてきており，要介護認定を受けるだけではなく，実際に使う人が増えてきた。2000年には180万人程度だった利用者数が2008年９月単月では377万人余りに増加している。つまり制度開始当初は要介護認定を受けた人々の７割しかサービスを利用しなかったのに対して，現在は８割以上がサービスを利用するようになってきている。制度が定着するに従って何となく様子もわかってきて，医療保険を使うのと同じような感覚で使えるものだと捉えられてきたのかもしれない。

第３期（2006～2008）への改革の目玉として，要支援と要介護の厳密な区分が設けられた。自分のために普通に使えるサービスだと思って使い始めた人たちがこういう使い方もできると気づいてしまったことへの牽制の意味があった。もともと要支援にはリハビリなどで自分の持っている身体機能を生かして自立しましょうという意味が含まれている。しかし，第２期までは要支援であっても全部電動で起き上がらせてくれたりする機能を持った介護ベッドを購入・レンタルすることができた。結果的に自分の持っている能力を削いでしまい，要介護に移行してしまう，重度化するといったケースが増えた。これに対応するため，要支援１・２の区分では限定的なメニューを提供して，自立を促す方向に転換した。こういった改革は試行錯誤だった部分だったと考えられる。

補足すると，介護保険サービスを使うための要介護認定を受けた人数ベースでの把握だが，要介護認定者は約16％であり６人中１人の出現率である。75歳以上に限れば約21％，５人中１人となる。認知症の出現率は約７％，14人中１人の出現率となる。もちろん家族のみで介護する方もあるので実数はもっと多いが，一生の内で必ずお世話になるとまでは言えない程度のリスクである。

《図表１》　要介護認定者数の推移



平成18年度介護保険事業状況報告より

● 財政の仕組み

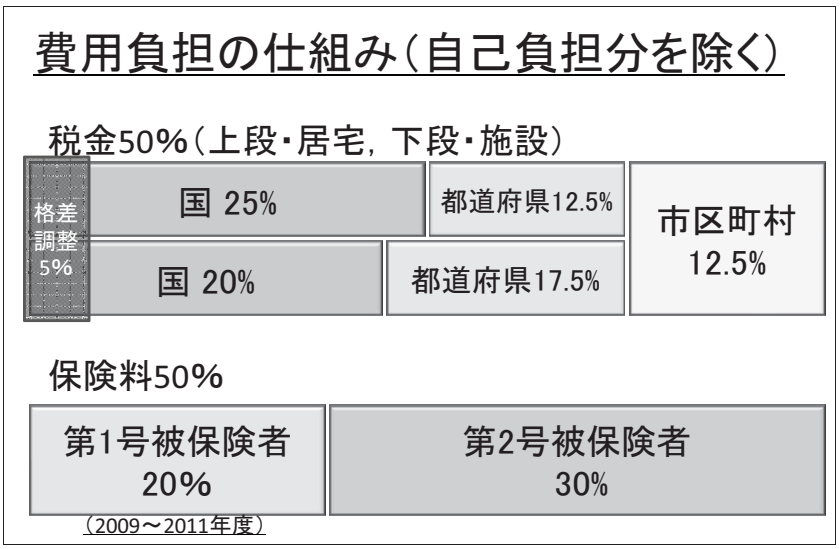
介護保険サービスを利用したとき，自己負担は１割になっている。裏を返してみれば９割引のバーゲンプライスでサービスを利用できるとも言える。それでも年金をわずかしかもらえないのに介護保険の自己負担を出すのはとても重いという声もある。しかし，高齢者全体がそのような境遇にあるわけではなく，一般論としては介護保険の自己負担は安いという状況がある。介護保険発足にあたっては，制度の認知を高めなければならない，介護保険サービス市場を拡大しなければならない，といった事情からの１割自己負担だったかもしれないが，将来的には見直しを含めた改革が求められる部分である。介護保険から給付される９割の部分を保険料と税金で負担している仕組みが持続可能なのかを検証しなければならない。

［**費用負担の仕組み**］

介護保険給付費は保険料と税金で半分ずつの財源になっている。税金部分に関しては，国と都道府県と市区町村が一定割合で負担し，保険料部分に関しては，65歳以上の高齢者が全員入る第１号被保険者，そして40歳以上64歳までの方が入る第２号被保険者という分け方になっている。地域間格差についても配慮がなされていて，財政力が弱くて，さらに高齢者が多くて，なかなか費用負担に耐えられないという地方自治体に関しては，国が格差調整分５％部分を持っている。第１号被保険者と第２号被保険者の負担割合は高齢化によって見直されてきており，第４期は第１号被保険者が20％，第２号被保険者が30％という割合が定められている（**図表２**）。

介護保険は地方自治体が保険者の単位になっており，３年おきの介護保険事業計画の見直しが行われている。そこでは必ず保険料と給付の見通しを定めて，それに従って安定的な財政運営を行っていくように計画される。これは市区町村を保険者にした別の保険ということで国民健康保険の反省点，なかなか保険料をきちんと給付の額に合わせて引き上げられないという問題点を踏まえたものである。住民負担を引き上げるような条例改正が思うようにできず，結果

《図表２》　介護保険給付費用負担の仕組み



的に国保の赤字を税金で埋めるようなことが行われてきた経緯を繰り返さない仕組みが設定されている。

介護保険の場合には都道府県単位の財政安定化基金がある。見込みを上回って給付費が増えた，保険料収納不足が発生したといった場合に，一般財源から財政補てんする必要がないように市町村に対して資金の交付・貸付を行うという役割を担っている。その財源は国，都道府県，市区町村が３分の１ずつ拠出している。

財政安定化基金から貸付を受けた場合には，次の事業運営期間３年間で貸付分を返済できるように保険料を引き上げることが義務になっている。これが国保の教訓を得て，財政を自動的に安定化する仕組みである。高齢化が急に進んだわけでもないのに保険料が大きく引き上げられた地方自治体をみると，前の期に財政安定化基金から貸付を受けていたためだったケースは容易に見つけることができる。

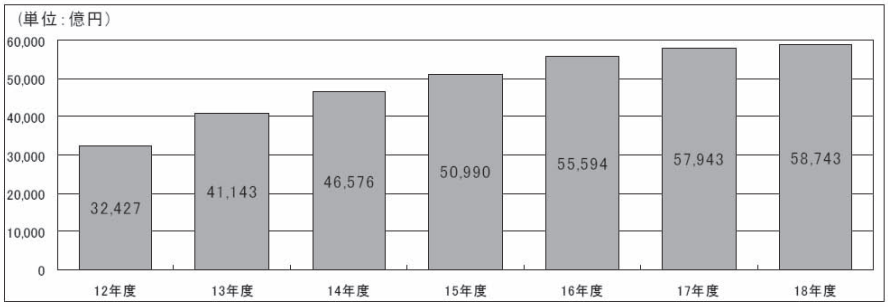
［介護保険給付費の状況］

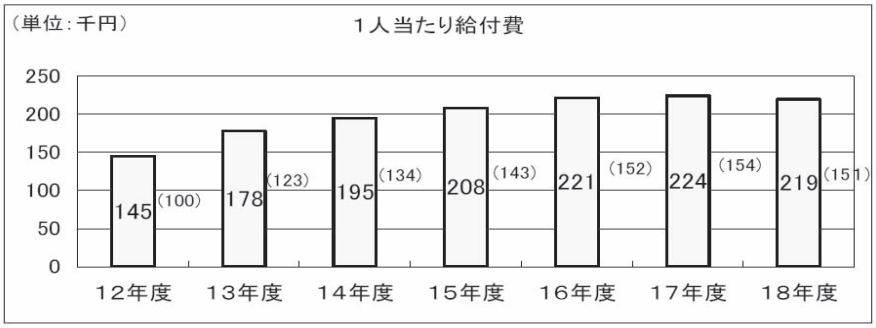
介護保険の始まった平成12（2000）年度，３兆2,000億円という数字で始まったものが，平成18（2006）年度には５兆9,000億円に近い給付になっている。２倍までは達しないものの伸びてきている傾向がわかる。１人当たりの給付費をみると，平成17（2005）年度，平成18（2006）年度を比較すると，平成18年度の方が若干下がっている。これは軽度の方向けのセットメニューを提供する要支援１・２の比率が高まったことも影響している（**図表３**）。

● 介護サービスの量と質の確保

コムスンという会社は介護保険サービス事業者として全国展開をする，あまり多くはない大手の会社の１つだった。基本的には事業者の届け出は都道府県単位になっており，地域密着型サービスになると今度は市町村単位の届け出に

《図表３》　介護保険給付費の推移





平成18年度介護保険事業状況報告より

なっている。地元志向の小規模事業所が多く，なかなか全国チェーンで展開しようという事業者は多くない。

2007年６月にこのコムスンの処分逃れの不正というものが発覚した。慢性的な人手不足が深刻化している介護サービス業界で，事業所届け出の際に水増しした内容を記載していたことに対して処分が実施されようとした。このときに処分対象の事業所が処分を受ける前に廃止届けを提出して受理されてしまったことで，処分逃れになってしまった。処分をもし受けたら，連座制で同じ会社の他の事業所も届け出を更新できなくなるというペナルティーがあった。既存顧客へのサービス継続を最優先に考えた結果，法の抜け穴を逃げ回ったと見ることもできる。

結果的にコムスングループとしては介護保険サービス事業を廃業して，他社へ事業譲渡することになったのが，コムスン事件の経緯である。全国チェーンではなく，分割事業譲渡，都道府県単位で分割し事業譲渡が行われた。譲渡先のほとんどが民間企業で，介護保険サービスの事業者の中でも優遇が認められている社会福祉法人でこれを引き受けたというのは２カ所だけだった。社会福祉法人という仕組み自体は現在，介護の人材養成に役割を果たしているのだが，かつての特別養護老人ホームを増設しなければいけなかったという施設偏重の時代から抜け切れておらず，介護保険時代の自分たちの役割というのがうまく見つけられていないのではないかという疑念を抱かせた一件であった。

これを受けて，厚生労働省内に「介護事業運営の適正化に関する有識者会議」が設置され，半年以上にわたる議論の結果，４つのポイントを含む報告書が提出された。

１．指導監督権の創設
２．処分逃れ対策
３．きめ細やかな監督指導
４．指定欠格事由の見直し

従来，都道府県或いは市町村には事業所に立ち入って指導監督権する権限が無かった。あくまでも届け出を受け付けるのみだったので，事業内容を指導監督する権限を創設した。処分逃れ対策として，事業所を廃業する届けを提出するとすぐに受理される仕組みだったものを，一定期間の事前予告の仕組みに変えた。廃業届によって処分逃れができないように，あらかじめ猶予期間があって，それ以後に廃業を認めるという形の対策がなされた。

また，きめ細やかな監督指導について，都道府県・市町村が事業者の振る舞いについてよく見なさいといったことが盛り込まれている。

４番目の指定欠格事由の見直しは，不祥事を起こしたコムスンという一事業者にのみ責を負わせることなく，監督官庁として厚生労働省のやり方がかたくなに過ぎたと指摘したと理解できる。コムスンが結果的に問題を大きくした原因の１つは連座制にあった。１つの事業所が不正を行った場合に，それが更新拒否という形で全国すべての全事業所に波及してしまうという指定欠格の仕組みである。ただ，すべてを連座させて処分すれば済む話なのかと言えば，結果的に迷惑を被るのはサービスを利用していた人たちであり，その実態をよく見なさいという勧告がなされている。これは2008年５月の法改正の中で盛り込まれている。

● 社会保障グランドデザインにおける介護保険改革

介護保険制度単独での持続可能性を議論することにとどまらず，年金・医療・福祉の総合的な社会保障システムに関するグランドデザインから介護保険改革について議論することが，介護保険の意義を再認識することにつながると考える。年金・医療・福祉を統合的に提供するような生涯保障システムへの転換，つまり年金を単に生活費として考えるのか。それとも年金の中から介護費用や医療の費用というのも当然出て行くと考えたときに，その介護保険ないし医

療保険との整合性の取り方について議論が必要である。派生して財政・社会参加・国際化といった領域に広がった論点についても目を向けなければならない。

［世代間格差を考える］

生年別に世代がグループ化されるとき，介護保険給付と費用負担が各世代でどのように違うのか，給付倍率として比較してみる研究がある。田近・菊池（2004）「介護保険の総費用と生年別・給付負担比率の推計」は，現在90歳近い1920年生まれの世代と50歳近い1960年生まれの世代では大きな世代間格差が生じていると指摘する。1920年生まれの世代は介護保険料をほとんど負担する期間が無かったのにサービス給付を受けているということで6.5倍の給付倍率である。一方，1960年生まれの給付倍率は２倍を切ってくる。現行制度を維持するような方針でいけば，この世代間格差にどのような合理的説明ができるのかと疑問が生じる。

小黒・中軽米・高間（2007）「社会保障の「世代間格差」とその解決策としての「世代間の負担平準化」－介護保険における「積立勘定」の補完的導入を例に－」は，世代間で生涯の純受益額（給付－負担）がどのように変化するかを検証することで，少子化が進んだ後世代には給付倍率が突き抜けてマイナスになる場合があることを指摘している。具体的には1970年代半ばからの世代が該当する。

世代間格差を是正しようとしても人口の多い世代が割を食うような方法しか残されていない。後世代へのつけ回しを止めようと思えば，どこかの世代が過去の世代が負担しなかった部分を背負う二重の負担が発生してしまう。世代間不公平を言い立てることは容易いのだが，備えようの無かった社会経済構造の変化が社会保障システムの新たなニーズを生み出してきた事実を踏まえれば，不毛な争いにも思われる。経済構造あるいは家族構造などの社会の質的変化について，過去の段階で準備しておけばよかったとか，過去に生まれた人たちが直面している現実に対応した備えが無かったことを非難することは決して生産的ではない。過去に遡って積み立て直せというのも困難な話で，世代間会計の議論から完全な給付と負担の公平を目指すのは対立をあおるだけに終わることだろう。

鈴木・児玉・小滝（2008）「公的介護保険導入と老後不安感，予備的貯蓄」では，介護保険が老後生活の不安感をきちんと解消しているかについて家計の金融資産に関する個票データを元に分析している。その結果，不安感は解消していないし，予備的貯蓄減少が顕著なはずの高齢者世代がかえって貯蓄残高が増えたり，若年世代で貯蓄が減ったりということが明らかにされている。つまり，高齢者全員にあるわけではない介護リスクを介護保険制度がカバーすることによって予備的貯蓄がいらなくなったはずなのに実行動には表れていないことが示されている。介護保険制度は老後生活の安心を与えていないという根本的な問題が提起されている。

［障害者福祉との統合］

障害者福祉サービスは制度変更が相次いでいる。2003年から自立支援サービス，2006年から障害者自立支援法が施行され，契約・選択の自由が導入された。自己負担１割の応益負担を導入することによって，体裁として介護保険との制度の形式が似てきた，ある意味似せたところがある。将来的に介護保険制度と障害者福祉を統合することを視野に入れた動きだった。さらに統合することで20歳以上40歳未満の世代を被保険者にするという目論見も含まれていた。

障害者自立支援法と介護保険が大きく違うのは，意味の異なる月額上限というものが設定されているところである。介護保険の場合には要介護度に応じた保険適用の上限であって，それを超えると自費で全額負担を意味する。一方，障害者自立支援法の場合には自己負担額の上限であり，それ以上では全額給付になる。１割自己負担についても応益負担は受け入れられない

と主張する障害当事者団体からの要求で軽減措置が適用され，ほとんど自己負担とはいえない程度まで軽減がなされている。2009年は障害者自立支援法の見直しの年になっており，与党プロジェクトチームの報告では自己負担撤廃・応能負担復活が書かれている。昔ながらの福祉サービス，同じメニューを選んでもある人は高い値段を請求されるし，ある人は無料で使える，そもそもメニューが書かれていなければ選べない，そのような世界が復活するのを誰が歓迎するのだろうか。

自己負担を導入したときには，就労支援・就労継続サービスを活用して社会参加し，働いて稼いで税金を払える障害者になりましょうというのが一つの目標だった。この３年間で障害年金の見直しなど，所得保障面での進展が無かったことが後戻りを許してしまった。理想と現実との乖離はあったにせよ，ノーマライゼーションの理念，つまり障害者であっても税金が払えるような社会参加ができることを目指していたのが遠のいてしまった。自己負担はあっても，それを超える所得保障があって，障害者福祉サービスを主体的に使っていく仕組みが望ましかったと考える。

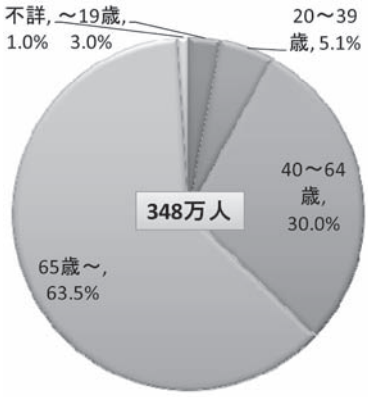
第３期に入るときに『租税研究』に執筆した和泉徹彦「介護保険制度改革――財政抑制の見通し」（2005年９月号）では，障害者福祉と介護保険との統合を合理的かつ必然的な選択だと論評した。介護保険サービス事業のリソースは障害者福祉サービスへの転用が可能である場合が多く，２つの制度を統合して単一市場として事業者に競争してもらった方が規模の経済が働くと考えられる。

参考までに，**図表４**で身体障害児・者と知的障害児・者の年齢構成を示す。日本の身体障害者は殆どお年寄りで，40歳以上の第２号まで含めれば身体障害者の殆どが介護保険の被保険者世代にはまる。65歳以上で身体障害者手帳を持っている人は介護保険を優先することになる。一方，知的障害児・者の方に関しては年齢層がかなり若めになり，介護保険の対象とは大きく違っている。障害当事者の間でも意見や立場も違うところに関係してくる話である。次の国際化の視点を絡めて言えば，既に介護保険があるオランダやドイツでは障害者を同じ制度で扱っていて，日本のように別制度にはしていない。

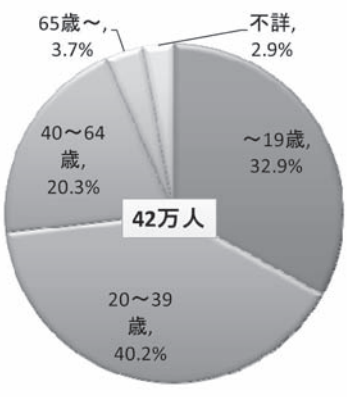
● 国際化の視点

先進国の例を見ると，低所得者の介護を公費

《図表4》　年齢階級別の身体障害児・者および知的障害児・者の割合



H18身体障害児・者実態調査



H17知的障害（児）者基礎調査

で負担をする，あるいは，施設の居住費や食費については自己負担にしている。要介護者を施設だけに片寄らないような工夫をしている。欧州では住宅を保障するのが前提になっている点が日本との大きな違いとして指摘される。特に低所得者・高齢者に関しては優先的に公営住宅が用意され，それを基盤として生活面での保障，介護・医療保障がなされていくのがグランドデザインとしての方向性だと考える。

差し迫った課題の中でも介護労働力確保の論点として紹介したが，経済連携協定（EPA）に基づく海外からの看護・介護労働者の受入れが始まっている。多国間の枠組みで農産物の開放をやってしまうと衝撃が大きすぎるため，農産物開放を見送る代わりとして看護・介護労働者というモノのかわりにヒトという取り決めになっている。

交渉自体はフィリピンが先行していたにもかかわらず，交渉が後から始まったインドネシアからの介護労働力受入れが先に実現している。ようやくフィリピンも交渉がまとまり，第１陣が来日した。次はマレーシア，タイと順番が控えている。特に輸出農産物を多く持つタイの場合にはよほど大きく受入枠が設定されなければ交渉はまとまらないのではないかとの見方もできる。

海外の，特に東アジアのほかの国・地域を見たときに，韓国，台湾，そして香港などはかなり介護労働力を輸入している。日本はこれまで外国人労働者に対して門戸を閉じすぎていたため，本当に必要になったとき確保できない心配がある。

昨年来の円高進行によって日本で働くことのメリットが増した部分があり，海外労働力確保のタイミングとしては好都合と考えられる。東アジア諸国のうち，どこが労働力の供給源になるかを考えると，中国などはもうすぐ人口減少に転じるし，タイミングを逃すと結果的に海外に人材を求められない事態も想定される。

しかしながら，海外に介護労働力を頼るということだけに限らず，外国人労働者を受け入れるためにどのような移民ポリシーで臨むのかを決めることが先になる。日本でも安価な労働力扱いが問題化している外国人研修生制度をまねした韓国では，期間限定移民労働者として待遇を改善している。定住させないけれども労働許可期間の労働者としての権利は守る姿勢を打ち出している。

● 結びにかえて

社会保障の各制度というのは，財政方式，財源，リスク管理のグループが違うといったところがあって，別制度になっている。社会保障は国民一人一人に対して提供されているさまざまな安全・安心のシステムなのだと捉えたとき，これを１つの統合した形の生涯保障システムとして提供すべきだと考える。介護保険制度がありながら高齢期の介護リスクについて安心感を与えられないようでは，制度の意義が失われてしまう。

着手点として，まず福祉とくくられる中で，介護保険，障害者の自立支援サービス，保育サービスを統合していくような方向性がある。かつて年金から一部財源を持ってくる育児保険を創設して，保育サービスなどを運営していこうという議論もあった。福祉サービスすべてを１つのサービス体系にして提供する，ある程度自由市場的な原理，つまり準市場的な仕組みが望ましいと考える。効率性と公平性のいずれも追求していくことが，サービス給付を受ける人々と負担する人々との乖離を最小限に抑えることになる。

世代間格差の問題についても同様であり，完全な平等ではなくても応分の負担が実現することで対立の溝を埋めることは可能である。自分の世代がどの世代に対して過重な負荷をかけているのか，あるいはかけようとしているのかを自覚することが，落としどころとなる合意点を見いだす第一歩となるだろう。

（参考文献）

鈴木亘，児玉直美，小滝一彦（2008）「公的介護保険導入と老後不安感，予備的貯蓄」Gakushuin Economic Papers, Vol.45, No.2, July 2008

小黒一正，中軽米寛子，高間茂治（2007）「社会保障の『世代間格差』とその解決策としての『世代間の負担平準化』――介護保険における『積立勘定』の補完的導入を例に」PRI Discussion Paper Series（No.07A-05）

和泉徹彦（2005）「介護保険制度改革――財政抑制の見通し」『租税研究』第671号，pp.96-105

田近栄治，菊池潤（2004）「介護保険の総費用と生年別・給付負担比率の推計」財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」November-2004

日本の医療制度改革の方向性について

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

はしがき　本稿は，平成21年５月14日開催の財政経済基本問題研究会におけるお茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授大森正博氏の『日本の医療制度改革の方向性について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

近年，日本の医療制度を取り巻く環境は大きく変わりつつある。救急患者が受け入れ先の病院がなく，不幸な結果になったニュース，公立病院の経営危機が報じられ，地域における医師不足，医療過誤など新聞，テレビ等で報道されることが多くなっている。医療は我々の生活に密着しているだけに，医療制度に不安要素があることは，人々の生活の安心を脅かす。平均寿命の高さ，乳幼児死亡率の低さが，世界の中でもトップクラスを誇る様に，我が国の医療制度は優れた成果を出している一方で，様々な問題が取りざたされる様になってきているのは，戦後60年を経て，社会，経済が変化している中で，その変化に現在の制度が対応できなくなってきているからに他ならない。現在，我が国の医療制度は，少子高齢化，医療技術の高度化など社会的経済的変化の中で矛盾が生じ始め，改革を必要としていると考えられる。様々な医療制度に関わる問題は，それぞれが単独で生じているのではなく，医療制度が構造的に抱えている問題の発現であるように思われる。本稿の目的は，日本の医療制度の抱える問題点を構造的に解明し，その制度改革の方向性を考えることにある。

本稿の構成は以下の通りである。第２節では，日本の医療制度の問題点を経済理論を用いて構造的に解明する。第３節では，第２節での議論を踏まえ，日本の医療制度改革の方向性について考察を行う。第４節では，結語が述べられる。

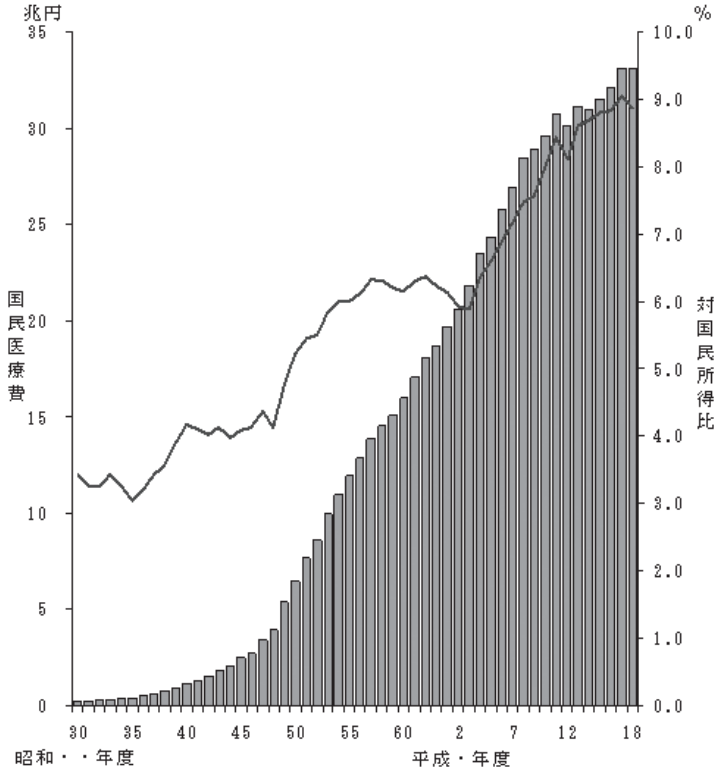
2．日本の医療制度の問題点

⑴　医療費に関わる論点

日本の医療制度に関する問題で，継続して問題視されてきたのは，医療費に関わる問題である。まずは日本の医療費の水準がどうなっているかを，国民医療費のデータを使って，確認してみよう。

（**図１**）の折れ線グラフは，国民医療費の対国民所得比の年次推移を示している。多少の増減はあるが，傾向としては増加し続けている。国民医療費の対国民所得比を，一国の各種の財・サービスに使える所得に占める医療サービスの支出の割合と考えれば，（**図１**）の折れ線グラフは，日本の利用可能な資源の中で医療に回す割合が増加していることを意味している。少子高齢化，医療技術の発展など社会経済的変化が生じている中で人々の医療サービスに対す

（図１）



出典）厚生労働省大臣官房統計情報部『平成18年度国民医療費』

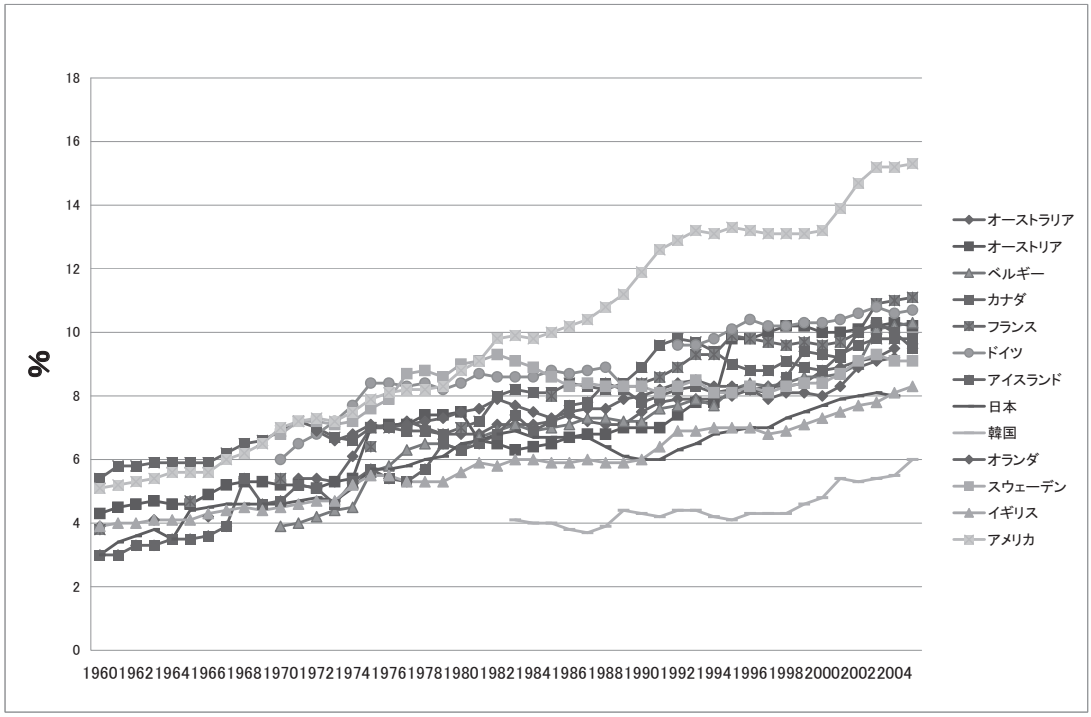
る選好が強まり，消費支出が増加することは自然なことであるが，それが，その他の財・サービスの消費・生産に回る資源を抑制しないかという心配がある。

（**図２**）は，OECD Health Data2008を用いて，総医療費の対 GDP 比の年次推移を OECD 加盟国のいくつかの国と比較したものである。（**図１**）と同様に日本の総医療費の対 GDP 比は，データの始まっている1960年から増加傾向にあることが分かる。そして，さらに興味深いことには，OECD 加盟の諸国も日本と同様の傾向にあり，総医療費の対 GDP 比率は日本より諸外国の方が総じて高い。日本は，OECD 加盟国30カ国の全てが比較可能な2004年において，総医療費の対 GDP 比が22位であり，総じて下位に位置している。

（**図２**）の観察から分かることは，日本では，一国で使える資源の中で医療に配分される割合は，OECD 加盟諸国の中では必ずしも高い水準にあるわけではないことである。ただし，問題は，その割合が増加傾向にあり，必ずしも安定する兆しを見せていないことである。これが個人の選好の結果であれば，それほど問題を深刻に考える必要はないかもしれないが，医療費には，後述するように，租税を財源とする国，地方公共団体からの補助金が投入されていることから，このまま増加し続けた場合に，費用を現在の財源調達の方法では賄えなくなる心配がある。

日本は公的医療保険制度を採用しているが，〔**表１**〕は，2006年度における財源の割合を示している。総額33兆1276億円の国民医療費の49％を保険料，14.4％を患者負担，36.6％を公費で賄っている。（厚生労働省大臣官房統計情報

（図２） 総医療費の対 GDP 比の年次推移



出典）OECD HEALTH DATA 2008

部『平成18年度国民医療費』）。日本は公的医療保険制度を採用しながらも，保険料では国民医療費の半分程度しか賄えず，保険制度が適用されているとは言い難い状況にある。

〔表１〕平成18年度国民医療費財源

	推計額（億円）	構成割合（%）
国民医療費	331,276	100
公費	121,274	36.6
国庫	81,895	24.7
地方	39,379	11.9
保険料	162,245	49
事業主	66,923	20.2
被保険者	95,322	28.8
その他	47,757	14.4
患者負担（再掲）	47,555	14.4

厚生労働省大臣官房統計情報部
『平成18年度国民医療費』

元々，保険は，事前的にリスク・シェアリング（Risk sharing）を行う仕組みであるが，事後的にリスクの相対的に低い者がリスクの高い者を助けるという形で，事後的な所得分配の仕組みを内蔵していることも確かである。それに加えて，日本の医療保険制度は保険料が所得に関連するようになっており，相対的に所得の高い者が所得の低い者よりも高い保険料を負担する形の所得再分配の仕組みを持っている。これら２つの要素を勘案して，総じて言えることは，若い世代から高齢者世代への所得分配が生じているということである。一国としては同じ負担でも，年齢等の社会経済的属性によって，その負担の大きさは異なっている。

(2) 効率性

医療制度を評価する時，医療費が効率的に利用されているかどうかという視点も重要である。

以下では，効率性に関わる論点を一つ一つ検討していく。

①消費者のモラルハザード

（公的）医療保険制度を採用している場合，消費者のモラルハザード（Moral Hazard）が起こる可能性が常に存在する。

日本の公的医療保険の場合，患者は医療費を全額自己負担するわけではない。65歳未満の患者は一部負担率は３割であるが，その他，年齢，所得に応じて，一部負担率は削減される。このことは，２つの意味で患者サイドのモラルハザードを喚起する可能性がある。

第一に，公的医療保険の存在は，患者が医療サービスを受診しないですむように健康に留意した生活をし，予防行動を行うインセンティブを弱める可能性がある。

第二に，日本の公的医療保険の一部負担は，本来かかっている費用よりも低廉な費用負担でサービスを受けられることを意味し，患者の過剰な医療サービスの需要を誘発する可能性がある[1]。

②　医療提供者のモラルハザード

医療サービス提供者と患者の間には，医学的知識・情報に関する情報の非対称性があるために，医療サービス提供者にはモラルハザードの誘因がある。この点については，医師誘発需要（Physician-Induced Demand）（ないし供給者誘発需要（Supplier-Induced Demand））として，ブリティッシュコロンビア大学のEvansによって提唱され，スタンフォード大学のFuchsによって本格的な実証研究が始まり，その後，欧米を中心に数多の実証研究が行われてきた[2]。日本でもいくつかの実証研究が行われているが，欧米の研究も含めて，医師誘発需要が存在するという研究と存在は認められなかったという研究が併存している状況であり，果たして医師誘発需要が存在しているかどうか結論は出ていない[3]。しかし，医療提供者と患者関係において，モラルハザードが発生する要因が，構造的に存在していることに留意する必要がある。

③　医療・介護の分業の不完全性

医療サービスの需給に関する効率性を考える場合に，医療サービス供給者の中での分業・連携，医療と介護の分業・連携は重要な論点である。多くの財・サービスは，市場における消費者による選択，供給者同士の競争の中で分業が実現していく。

市場メカニズムの中で分業が行われるためには，消費者が適切な選択を行うことが必要条件であるが，医療においては，患者が選択に必要なだけの十分な医学的知識・医療情報を持つことが出来ないことによって生じる情報の不完全性，情報の非対称性が存在する。したがって，医療サービス市場において，市場メカニズムにより分業が促進されることは期待しにくい。

a.　医療の分業

医療の分業において，軽度の症状の診療，重度の症状の診療の分業は重要である。重度の症状の診療には高額な医療機器を使用することが多く，入院診療の場合，入院のための病床，病棟など固定設備を利用することになるが，軽症の場合の診療は診療所で行い，重症の場合の診療は病院で行うことが効率的である。身体の不調を覚えた時に，患者は病気の重症度，病名が分からないために，どの医療機関を訪問すればよいか分からないことから，重症の場合にも対応でき，より多くの種類の病気を診療できる病院を選択するインセンティブを持つ。日本では，患者が直接病院を受診することが制度的に妨げられていないために，病院での診療が不必要な患者が病院を訪問し，病院の資源を利用するこ

1　患者のモラルハザードについては，A.J Culyer and J.P.Newhouse eds.（2000）ch8. を参照。

2　医師誘発需要については，A.J.Culyer and J.P.Newhouse eds.（2000）ch 9 を参照。

3　日本における医師誘発需要仮説の実証研究のサーベイについては，井伊，別所（2006）を参照。

とにより機会費用を生みだし，効率性を損なっている。その中には，軽症の患者が病院のサービスを受けることにより，重症の患者の病院における診療を遅らせ，診療時間を抑制するという費用も含まれる。

高度医療，救命救急医療についても，日本は問題を抱えている。病態の解明が継続的に行われており，治療方法が十分に確立されていない「政策医療」19分野をはじめとして，先端医療の研究，診療は，国立病院機構のナショナルセンターを中心に展開されている。高度医療は大学病院を含めた大規模病院においても行われているが，これらの高度医療センターは，最先端の医療の診療，研究，教育を行う必要があり，研究と診療のバランスをとる必要があるので，対象とする患者の病態，重症度を絞って診療を行う必要がある。しかし，医療費の伸びを抑制することが政策目標として標榜され，かつ国立病院，医療機関の組織の効率性が問われて法人化が進行している下で，医療制度における高度医療センターのあり方について，模索が行われているのが今日の状況である。

救命救急医療も様々な問題点がある。救急医療は，保健医療計画の中で，初期救急医療機関，二次救急医療機関，三次救急医療機関と分業する形で制度の整備，構築が行われている。救急の患者が出た場合には，在宅当番医制度，休日夜間救急センターにおける外来診療によって対応し，必要に応じて，二次救急医療機関，三次救急医療機関に紹介することになっている。二次救急医療機関は，入院治療を必要とするような重症の救急患者を扱い，三次救急医療機関は，二次救急医療機関で対処できないような重篤な患者に対応し，具体的には救命救急センターが担当することになっている。平成20年３月現在で救命救急センターは全国に208カ所存在している（『国民衛生の動向　2008年版』P.170-172）。

救命救急医療における問題点の一つは，救命救急医の不足および配置の問題である。

救命救急における第二の問題は，救急医療に対する需要が，この10年間で50%も増大するなど著しい増加を示していることである。高齢化要因に加え，人々の救急医療に対する意識の変化がこの需要増加の中にあることを無視できない。例えば東京都では，2006年に救急車による搬送が687000件あるが，実際に搬送して救護したのが626543人，救急車が出動したが搬送しなかった例が66734ある。実際に搬送した場合でも，重症以上が7.8%，中等症が31.8%，軽症が60.3%であり，軽症の割合が高いことが特徴的である。救急車が搬送しなかった例では，症状改善による辞退が50.1%，誤報が11.8%，立ち去りが11.2%を占めており，救急車の出動が必ずしも必要なかったケースが少なからず見受けられる[4]。

救急医療を気軽に需要する傾向は，初期救急医療，二次救急医療において見られ，その結果，本来，二次救急医療で診られるべき患者の診療が遅れがちになるという弊害が出ている。さらに二次救急医療で対応しきれなかった患者が三次救急医療にまで来ることになり，三次救急医療が本来果たすべき高度救命救急の業務に支障がある場合が出てきている。

この問題の本質は，救命救急医の不足と同時に，患者が時間外の体調の不良について，情報不足の中で，救命救急を需要していることにもある。救急車の安易な利用は，患者の情報不足の面があると同時に，費用負担が低いことによるモラルハザードとの側面もあることは否定できない。

b.　医療と介護の連携

高齢者の疾患，例えば，脳血管疾患，転倒による骨折は，治療の後に長期療養，介護を必要とする事が多い[5]。病院で治療を受けた患者は，

4　小濱啓次編著　『救急医療改革』　東京法令出版　2008年　P.26-41を参照。

5　厚生労働省大臣官房統計情報部『国民生活基礎調査　平成16年』によると，要介護者の介護を必要になった主な原因を，多い順番に並べると，脳血管疾患（25.7%），高齢による衰弱（16.3%），骨折・転倒（10.8%），認知症（10.7%），関節疾患（リウマチ等）（10.6%）となる。

介護がより必要となった時には，医療よりも介護を中心とした療養に移行していくことが効率的である。介護を必要とする患者が，病院に入院していることは，病院の人的資源，物的資源を浪費しているばかりでなく，入院加療を必要とする他の患者の医療サービスの需要を抑制することになり，二重の意味で非効率的である。

医療から介護へのサービス移行にあたって，患者は，急性期病院，療養病床（医療保険型，介護保険型），介護老人保健施設，介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム），在宅医療，在宅介護を選択して，移行していく。そのイメージは以下の通りである。

急性期病床 → 療養病床 → 介護老人保健施設
1）→ 在宅医療（+）在宅介護
2）→ 介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）

左から右に移行するにつれて，介護の要素が強くなってくることになる。もしも市場メカニズムがうまく機能できる前提条件が備わっていれば，これらのサービス移行は，患者の選択によって効率的に行うことができる。なぜならばそれぞれのサービスに需給条件の下で価格がつき，患者は自らの身体状況とも相談して，サービスを選ぶことができるからである。しかし，医療・介護サービス市場では，市場メカニズムが機能する前提条件が満たされているとは言えない状況にある。

第一に，患者が自らの身体状況を診断できるだけの医学的知識・情報を持っていないこと，利用できるサービスの種類，提供場所，サービスの質について知らないなど情報の不完全性がある。したがって，患者は適切なサービスを選択することができない。

第二に，医療サービス，介護サービスの価格は市場メカニズムの中で決まってくるのではなく，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度，介護報酬制度という価格規制の下にある。しかも医療，介護共に保険制度が存在するために，価格が消費者の選択およびサービス供給者の意志決定に果たす役割は限定的である。このことは，患者のモラルハザードを生じさせる可能性がある。患者は，サービスの価格が規制価格で費用を100％反映していないこと，保険の存在もあって，多くの場合，市場価格より低い価格でサービスを購入することができる。例えば，施設への入院療養が必要な場合，病院におけるサービスの患者にとっての負担が介護施設におけるそれよりも低ければ，病院におけるサービスを選択できる。患者は，サービスの質，量が充実している方を選ぶことになり，それが，病院への医療を必ずしも必要としない患者が入院するという「社会的入院」を生じさせる要因になっている[6]。サービス供給者は，特に患者を退院させる制約がない場合及び患者を留めることが利点になる場合には，患者を退院させるインセンティブを持たない。

第三に，供給規制がある場合には，需要に見合った供給が行われる保証はない。医療機関の保健医療計画による病床規制，介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）の設置基準など例に挙げることができる。このことは，介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）における待ち行列（ウェイティングリスト）の要因にもなっている。

④ 「医療の質（Quality of Care）」

サービスの効率性を考える上で，「医療の質」も重要な論点である[7]。「医療の質」は，病気の診断，治療の技術に関わることから，サービスを提供する医療関係者の患者に接する態度まで様々な側面を持っている。問題点が指摘されながら，なかなか無くならない医療過誤も「医療の質」に関わる問題である。患者の求める品質の医療サービスが提供されることが効率的であ

6 病院には医師，看護師がおり，病気の時に診てもらえるという安心感があることは，患者の病院サービスの品質に影響を与えていると考えられる。

7 医療の質については，米国医療の質委員会 / 医学研究所　著 『医療の質』日本評論社2002年が参考になる。

るが，医療においては，それが確保される前提条件が満たされていない。医療サービスの品質に関する情報の非対称性が，医療サービス提供者と患者の間にあることが一因である。患者が医療サービスの質を評価できなければ，消費者の望む品質のサービスを提供するインセンティブをサービス供給者は持たない。

また，市場メカニズムが機能している場合，サービスの品質と価格は正の相関を持っていると考えられる。品質を上げれば費用も増加し，それを反映して，サービスの価格も上昇する。現実の医療制度において，価格規制が存在することを前提とすると，十分に競争が行われていれば，品質は規制価格によって規定されることになる。医療の質を問題にする場合，サービスの価格設定をどの様に考えるかは，不可欠の検討課題である。

⑤　保険制度の問題

効率性に関わる論点として，保険制度に関する問題も看過できない。日本では，1961年に「社会保険」の形で国民皆保険が実現した。国民全てが，経済的属性，社会的属性による相違なく，医療サービスを受けられるようにし，憲法第25条で定められた最低生活保障に資する健康を国民に保障することが目的であった。しかし，今日，日本の公的医療保険制度は，急速にその制度的存立基盤を脅かされ始めている。1980年代に３Ｋの一つとして取りざたされた国民健康保険は，現在も保険給付費が保険料収入を大きく上回る状況が続いており，租税による公費の投入がなければ経営破綻してしまう状況が続いている（『国民健康保険事業年報2006年度』）。比較的財政状況の良かった組合健康保険でさえ，近年では急速に財政状況が悪化し，解散する健康保険組合も増加してきていることを考えると，保険者の財政赤字の原因を究明し，対策を講じる必要がある（『健康保険組合事業年報』）。

a.「社会保険」の保険の原理との矛盾

日本の公的医療保険制度は，国民皆が持っている健康のリスクに対処する観点から保険を採用しているが，その実際の制度運用は保険の原理から離れている。

第一に保険は，リスクの高いグループについては高い保険料を科すことが原則であるが，実際の社会保険において，リスクと保険料は相関していない。公的医療保険の保険料は，給与・所得と相関しており，若年者よりリスクが相対的に高い高齢者は，所得は相対的に低いので，リスクと保険料が逆相関する傾向にあるのが日本の公的医療保険の現実である。

また，保険は「大数の法則」が働くことが必要であるが，日本の公的医療保険制度は，加入者数が「大数の法則」が働く程度に十分に多くない状況で保険者が林立しているのが現状であり，2008年４月現在で，健康保険組合が1541，市町村国保は1818存在している（『保健と年金の動向　2008年』P.48-49）。

よく知られているように日本の公的医療保険は，「社会保険」方式を採っている。「社会保険」とは，職業，居住地域など，被保険者が属している社会集団で保険に加入する方式を指す。日本の公的医療保険の特徴は，人々が，職業あるいは居住地域を通じて，いずれかの集団の構成員として，公的医療保険に強制加入させられることにある，保険は，リスクを持っていると認識している者が，自らの意志でリスク・シェアリングに参加することが原則であり，強制加入の要素はそれと矛盾している。

しかし，強制加入を正当化する理由として，２つのことが考えられる。第一に「逆選択（Adverse Selection）」を防止することである。保険者と被保険者の間には，被保険者の（健康に関する）リスク情報の非対称性があり，保険市場が成立しない可能性がある[8]。保険市場の逆選択を防ぐためにはいくつかの方法が考えられる。

8　医療保険における逆選択の発生については，大森（2008）P.170-172に詳しい説明がある。

第一に，被保険者のリスク情報を保険者が把握できるようにすることにより，情報の非対称性の解消を試みる方法である。被保険者の健康診断を行うこと，被保険者に保険加入の際に健康情報に関する告知義務を課すこと等が考えられる。しかし，被保険者のリスク情報が明らかになれば，保険者は保険収支を考慮に入れて，被保険者のリスクと保険料を相関させることができるため，被保険者により保険料が差別化されることになる。

第二に，保険への未加入を許さないという強制加入の方法である。逆選択が発生する理由は，被保険者の中でリスクの低い者が，自分のリスクと比較して相対的に高い保険料を好まず，保険の集団から退出することにある。したがって，保険集団からの退出をできないようにすることで逆選択を阻止できる。

強制加入にする第二の根拠としては，同じ社会に暮らす者として，病気になった時に，皆が等しく低い負担の下で医療サービスを受けられるようにするべきであるという価値観を社会を構成する人々が共有している場合を挙げることができる。強制加入の社会保険は，国が家父長的に国民の健康を保持する方法を提案し，それが国民の支持を得ている状況と解釈することも出来る。逆選択を生じさせないための強制加入は，本来は低いリスクの者が高い保険料を払うことを強制するわけであるから，経済合理的には正当化されず，さらに何らかの根拠を必要とする。そこには，国が，国を構成する国民全ての健康を保持するための社会保険を提案し，それに対して，家父長的に国民に支持を求め，国民が支持するというイデオロギー的側面があると考えられる。

b. 保険制度運営組織の問題

保険制度は，制度運用に当たり，相当の管理費用（Administration Cost）がかかることが指摘されている。これは，公的保険でも民間保険でも同様であり，被保険者からの保険料の徴収，保険事案の処理，保険金の支払い，被保険者の情報管理など多額の管理費用がかかる。公的保険の場合には，民間保険の場合と比較して，その制度的特性からさらに問題が発生する。

第一に，保険者のインセンティブに関する問題である。公的保険の保険者には利潤動機がないことから，必ずしも費用抑制のインセンティブが働かない。近年，公的年金保険，医療保険において保険料未納が問題になっているが，その一因はこの点にもあると考えられる。2005年３月現在において，国保加入者の7.7%が保険料未納である（『平成17年度国民年金被保険者実態調査』）。　もっとも，強制加入によって，必ずしも経済合理的に納得していない状況で保険に加入している人々も対象にしていることから，民間保険に比べて保険料徴収が容易ではない可能性が高い。また，民間保険では正当化される保険料の取り立てを，例えば市町村という公的機関が行うことに対する社会の批判的風潮も，公的保険における保険料未納問題を悪化させている可能性があり，一概に保険者のインセンティブの欠如と攻めるのは酷かもしれない。

保険者の利潤動機の欠如は，被保険者に対するサービスの低下も招きやすい。民間保険では，保険者は被保険者から選択されなければ，経営の危機に陥るので，被保険者に対するサービスを良くして，被保険者を引きつけようと努力する。公的保険の保険者は，利潤動機が必ずしもないためにこのメカニズムが働かないばかりか，被保険者が，職業，居住地域など，その社会的属性から加入する保険の選択の余地なく保険に加入していることが問題を一層深刻化させる可能性がある。

第二に，公的医療保険の成立の歴史に起因する非効率性の問題である。日本の公的医療保険では，企業の福利厚生としての健康保険に始まり，居住地域によって加入する国民健康保険に至るまで，被保険者拡大のために，必ずしも経済合理的に被保険者の集団が組織されてこなかったために，小規模の保険が3000以上も分立している[9]。このことは，大数の法則が機能す

ることを阻害するばかりか，事務費用に関する規模の経済性（Economies of Scale）が働くことも抑制する。もっとも，制度が分立していても，保険者が利潤動機を持つか収支均衡のインセンティブを持っていれば，経営の統合を通じて，問題は解決の方向に向かった可能性もあり，この問題も，利潤，収支均衡など経営に関わる保険者のインセンティブに起因する問題であると考えることもできる。

⑥　医療サービス供給者に関わる問題

a.「医師不足」,「看護師不足」

近年，産科，小児科，救命救急等の診療科で医師不足が取りざたされ，社会の大きな関心事となったことは記憶に新しい。また，都市から離れた遠隔地における医師不足は，古くから問題視されてきた。看護師に関しても，看護専門学校，看護大学等で看護師の免許を取りながら，看護の現場から離れていく看護師が多いことは長く認識されてきた[10]。医療技術の高度化が進み，医療サービスの品質が重視されてきている今日，看護師に対する需要は質，量共に増してきているが，特に，地方都市，都市から離れた遠隔地において，「看護師不足」により病棟を閉鎖しなければならない病院まで出てきているのが今日の状況である[11]。

「医師不足」を取り上げてみよう。「医師不足」とは文字通り，医師に対する需要が供給を上回っている状況を指している。市場メカニズムが機能する世界では，需要が供給を上回れば価格が上昇し，その結果，需要が低下し供給が増加するという形で需給一致する。それが医師のサービスにおいて起こらないのはなぜであろうか。

この場合の「価格」とは医師の給与を含めた待遇を指しており，需給が逼迫すると医師の給与が上がり待遇も良くなることになるが，医師の給与，待遇の源泉となる社会保険診療報酬は規制されている。規制価格が需給状況を反映すればよいが，それが行われるメカニズムが備わっていなければ，必ずしも価格は需給を反映しない。

医師の供給サイドにも需給調整を阻害する要因がある。国が決める医科大学の入学定員と国家試験の合格率で医療サービス市場に供給される医師数は決まる[12]。医師の需給が逼迫して，仮に「価格」が上昇しても，供給がそれを反映して増加する保証はない。医師の需給のアンバランスを感知して，国が供給を調整する施策を講じる必要があるのである。

需給調整が行われないことは深刻な事態を生む可能性がある。医師には患者の要求があれば，診療しなければならないという応召義務があるために，供給を需要に対応させるために，医師が労働時間を延長して対応することがあり得る。それは，長期的には医師の心身をむしばみ，さもなければ，その危機を察知した医師が供給不足の現場から去らざるを得なくなるという結末をもたらす可能性がある[13]。

事はもう少し複雑である。日本で現実に生じている医師不足は，小児科，産科，救命救急など専門科によって偏っているのが実情である。日本の医師は，免許を持っている限り，どの診療科でも診療することができるが，実際は，大学医学部において教育を受け，卒後に研修を受けている得意な専門の診療科を持っている。日本全体で，１年に8000人の医師が新たに供給されたとしても，それが，必ずしも供給の不足している診療科を専門とする医師である制度的な保証はないのである。同様のことは，診療する

9　日本の公的医療保険制度の成立については，吉原，和田（2008）が詳しい。
10　厚生労働省『看護職員需給見通しに関する検討会報告書』2005年。
11　看護師不足については，2006年の看護基準の変更の影響も無視できない。
12　入学定員が多くは卒業者数を規定するであろう。
13　例えば，小松（2006）は，現代の医師が直面する問題を描いている。

地域についてもいうことができる。つまり，医師の供給が増加したとしても，医師の不足している地域における供給が増加する制度的保証はない。人口あたり医師数は，遠隔地よりは都市部の方が高いという傾向があるが，それを是正するメカニズムは，日本の医療制度に内在的には存在しない。

b－1. 医療機関の経営

日本の医療機関の経営は，主として社会保険診療報酬，薬価基準の傾向的切り下げによる収入の伸びの鈍化，医療技術の高度化，患者のサービスの品質に対する要求が厳しくなってきていることを反映した費用条件の変化もあって，日々厳しさを増してきている。

医療機関の経営の効率性については，古くからその内部組織に関する構造的な問題点が指摘されてきた。J.E.Harris による「２つの命令系統」の議論である。医療機関は，医師を始めとする専門職が診療サービスを提供しているという特徴がある。そのため，サービス提供は医師を始めとする医療関係者が主体となって診療方針，内容を決定するという医療関係者の命令系統を持ち，一方，診療に関わる事務的な事項については，事務部門が命令系統を持つことになる。両者の間でバーゲニングが生じ，必ずしも効率的な資源配分が医療機関の組織内で行われない場合がある[14]。

医療機関のガバナンス（Governance）については，さらに重要な論点がある。「非営利規制」である。日本のみならず世界の多くの国々では，医療機関に対して「非営利規制」がかけられている。日本では，医療法第７条５項において，「営利を目的として，病院，診療所又は助産所を開設しようとする者に対しては，前項の規定にかかわらず第１項の許可を与えないことができる。」とされており，営利を目的とする医療機関は開設できないことになっている。営利を目的とすることの具体的な内容については，医療法第54条において，「医療法人は剰余金の配当をしてはならない。」という規定で具体化されている。株式会社における株主のような強い経営の意志決定者がいないこともあって，医療機関の目的は、上記の医療機関関係者の間のバーゲニングによって決まると考えられ，その行動の効率性については理論的には一概に評価できない状況にある[15]。

非営利規制は，医療機関の行動に別の形でも影響を与える。非営利を義務づけられることによって，株式会社の形態をとれないことから，資金調達の面で限界を持つことになる。医療技術の高度化により，新規に医療機器等の設備を導入する時，病棟等の建物を更新する時に必要な資金の額は増加傾向にあるが，銀行からの借り入れでは十分に対応できなくなってきている。債券の発行についても，都道府県，市町村立病院など，公立病院は条件付きの発行であり，日本の病院総数の60％を占める医療法人病院は認められていない。現代の医療機関は，診断，治療技術に必要な医療機器に加えて，電子カルテのシステム，診療報酬の電子的請求のための機器など設備投資コストが大きくなってきている。そのための資金の調達手段と医療機関の組織のあり方、ガバナンスの間には密接な関係がある。医療機関に営利企業，端的には株式会社形態を認めるべきかどうかが，1995年に行政改革委員会の規制緩和小委員会で議論され始め，2001年に始まった総合規制改革会議を経て，今日の規制改革会議に至るまで審議の対象になっている。

b－2. 公立病院の財政危機

医療機関の経営について，今日的課題として外せないのが公立病院の財政危機である。2007年度に，日本の都道府県，市町村立を含めた公立病院の全事業体667団体の内，４分の３が赤字に陥っており，2008年に公立病院改革懇談会

14 J.E.Harris（1977）を参照。

15 病院の行動については，Folland,Goodman and Stano（2007）Ch.13を参照。

の審議の下に作成された公立病院改革ガイドラインに基づいて，各公立病院は財政再建及び組織改革を行っている[16]。

公立病院が赤字経営に陥っている要因は様々である。公立病院は，地方自治体において住民のために病院サービスを提供するために設立されたという経緯があり，診療科の種類など提供しているサービス内容，立地が，必ずしも独立採算が可能でない場合がある。独立採算でやっていけるだけの十分な患者数が確保されていない遠隔地で診療を行わなければならない場合，診療科についても，住民の生命・健康を守るために不採算であっても備えなければならない場合がある。現在の公立病院は，地方公共団体が地方財政再建のプレッシャーを受ける中で，独立採算を強いられており，むしろ公立病院の存立の意義であるはずの不採算医療から撤退せざるを得ないという矛盾した状況に置かれていることに注意する必要がある。

また，公立病院は，その内部組織の非効率性について指摘されてきた。採算を度外視した病院の建物，設備の仕様，医療関係者，事務職員の待遇など問題点が指摘されている場合もあり，公立病院のガバナンスのあり方について，今後，検討，対処する必要がある。

⑶ 公平性

医療は，我々が日常消費している財・サービスの中でもとりわけ公平性が重要な意味を持つサービスである。CD プレーヤー，テレビが購入できなくても，特に生活に支障はないが，病気の時に医療サービスを受けられないことは生命の危機をもたらす可能性があり，人々が置かれている社会的・経済的属性に関わらず，一定の消費をできる状況にすることが望ましいという価値判断は支持されるであろう。公平性は，人々が自分と社会を構成している他者の幸せについてどの様な価値判断を示しているかを表すものであり，その中身は多様である。

以下では，日本の医療制度の公平性に関わる論点を順番に取り上げる。

① 医療費の負担と給付の問題

既に触れたように，日本の公的医療保険制度は，その制度的枠組みから，若年世代から高齢世代への所得分配の仕組みを内包している。それに加えて，国民健康保険，協会けんぽ等において，保険者の赤字を国，都道府県の補助金で補填することも，実質的には若年者から高齢者への所得分配の側面を持っている。国民健康保険は高齢者の加入割合が高く，相対的に低い保険料収入に対し，医療サービスの消費が多いために医療支出が多く，赤字になる傾向がある。赤字を補填する租税は、相対的に所得が高い，現役世代が相対的に多く負担していることになるので，補助金による赤字補填は，若年者から高齢者への所得分配としての色彩が強くなる。

2008年４月より導入された後期高齢者医療制度には，後期高齢者医療制度支援金が導入されており，明確に若年者から高齢者への所得分配が行われている。

医療保険において，通常の保険のメカニズムの中で，若年者から高齢者への所得分配が生じることはやむを得ないことではあるが，少子高齢化が進行している今日，保険のメカニズムを超えて，明示的に若年者から高齢者への所得分配が行われている状況を維持することは容易ではないと考えられる。

② 社会的属性による医療の負担と給付の差異の存在

日本では国民皆保険を実現しているが，同じ保険料負担，一部負担をしている国民皆が、必ずしも同じサービスを需要できているわけではない。国民の社会経済的属性により需要できる医療サービスの内容が異なっている。

16 公立病院に関する財政措置のあり方等検討会（2008）を参照。

先の大戦の後，公的医療保険制度が整備される過程の中で，職業，居住している地域など社会的属性により保険が分立し，当初は，加入している保険の種類により保険料負担，保険給付の内容に差異が生じていた。しかし，その後，給付と負担の均等化が図られてきた。

被保険者の年齢による負担と給付の差異については，①で触れたとおりである。

社会的属性による差異の中で，長らく問題であり続けているのは，遠隔地医療，過疎医療といった地域による差異に関する問題である。

遠隔地医療の特徴は，市場ベースで成立しないところで医療サービスの供給を行おうとすることにある。人々が，医療サービスに価値を見いだしていれば，医療サービスが十分に提供されない場合には，医療サービスが提供されるところに移住していくというのが「足による投票(Voting by foot)」である。しかし，人々が，居住地域を決定するのは，医療サービスの利便性の善し悪しだけではないので，このメカニズムを過信することは適当ではない。その一方で，人々が居住している限り，憲法第25条の観点から，医療サービスを提供する義務が国に発生する。遠隔地医療の問題は，以下のように整理することができよう。

遠隔地において，都市部と同様の医療サービスを提供することは，現実的には困難な場合が多い。提供されるべき医療サービスの水準をどの様に設定するかが重要な論点になる。

第二に遠隔地医療には，不採算性の問題がつきまとうが，診療すれば不採算という状況を放置した状態では安定的な医療サービスの供給は覚束ないので，採算がとれる状況を如何に確保するかが重要な課題になる。

3. 日本の医療制度改革の方向性

第２節では，日本の医療制度が抱える問題点について，検討してきた。日本の医療制度の抱える問題点は多岐にわたり，相互に関係しているので，医療制度の一部を改革しても，根本的な解決策にはならない。

(1) 公平性に関する考察

考えるべき問題の一つは，医療制度の効率性をどの様に実現するかである。この問題は，医療制度における公平性の問題と密接なつながりを持っている。効率性は，目的に対する評価の一つの基準として存在する。日本の医療制度の目的は，憲法第25条の最低生活保障が目安となるが，その意味する所は多様である。全ての国民にあまねく医療を行き渡らせるといっても，給付の水準およびそれに対応する負担の程度は相当なバリエーションがあり得る。司法における判断まで出てきている「混合診療」に関する議論はその一つの例である[17]。「混合診療」とは，公的医療保険のカバーするサービスと公的医療保険の範囲外の医療サービスを組み合わせて需要することを意味する。例えば，がん治療を公的医療保険でカバーするサービスによって行っている中で，保険外の抗がん剤を投与するのは，その一例である。混合診療が禁止されている場合，保険外の抗がん剤による診療のみならず公的医療保険の範囲内のサービスも保険が適用されず，患者は全額自己負担をしなければならない。

混合診療を認めるかどうかは，総合規制改革会議，規制改革会議においても大きな論争を呼んだが，混合診療を認めない政策当局の論拠の一つが，混合診療を認めることによって，所得等の経済的条件によって，保険外診療を受けられる患者とそうでない患者の間で格差が生まれる可能性があるという公平性に対する配慮であった。混合診療を認めないことが，公平性に資するかどうかは議論を待つところであろう。新しい医療技術が出現し，医療サービスの選択

17 2007年11月に，東京地方裁判所において，「混合診療」に保険適用を認める判断が下された。

肢が増加し，国，地方の財政状況の悪化の中で公的医療保険の供給できるサービスの量に制約が出てきている今日，公的医療保険の実現するべき公平性について，国民的な合意が必要であるように思われる。

⑵ 効率性を確保する政策立案のために考慮するべきこと

① 情報の不完全性，情報の非対称性への対処

医療制度の効率性の重要性については，論を待たない。医療に振り向けられる資源に限りがある限り，その効率的利用を図るべきであることはいうまでもない。医療制度における効率性を実現するための最大のキーポイントは，医療情報の不完全性にどの様に対処するかであろう。第２節で指摘したように，患者が，医学的知識・情報を十分に持っていないことによって，医療制度は様々な非効率性を帯びることになる。患者に情報を与える方策として，医療機関の情報開示，第三者評価，ピア・レビュー（peer review），セカンド・オピニオン（Second opinion），医療の標準化，患者に対する学校，生涯学習における医療・医学教育が挙げられる。

医療機関の情報開示は，医療機関が診療実績，診療成績について，情報を開示するものである。医師数，病床数，平均在院日数等の基本的な情報に加えて，疾病種類別の患者数，手術数，ガンの５年生存率等の情報を開示することが考えられる。

第三者評価は，医療サービスの供給者でも需要者でもない第三者が医療サービスの内容（価格，品質）を評価するものである。日本では，㈶日本医療機能評価機構による病院評価の例がある。

ピア・レビューは，同じ程度の医学的知識・情報を持っている医療関係者がサービスの評価を行うというものである。

セカンド・オピニオンとは，患者が医師の診療内容について，別の医師に妥当性を検証してもらうものである。

医療の標準化とは，病気に対する診療方法について，最も費用対効果の高いものを実証的に明らかにし，その診療方法を普及させていく考え方を意味する。患者にとっては，どの医療機関にかかっても，同じ病気に対しては同じ診療方法が採られることを保証することになり，医療機関によって診療方法が異なることによって，戸惑うことが少なくなる。

患者に対する生涯学習，学校における教育は，現在取り組みが始まりつつある「食育」にとどまらず，身体の仕組み，かかりやすい病気への対処方法，病気の予防等について，学校や学校卒業後の職場，地域において、教育を受ける機会を与えることを意味する。そのポイントは，患者の医療に関する知識を底上げすることにある。

しかし，この様に患者に対して医学的知識・医療情報を与える取り組みをしても，そこには自ずと限界がある。医師と同等の知識を患者が得るためには，医師と同様の教育を受ける必要があり、現実的ではない。医療に関する情報を患者に与える患者の代理人（エージェント，agent）が必要である。その候補としては，かかりつけの診療所の医師，保険者が挙げられる。後者は，国民皆保険の日本において，国民のすべてが保険に加入している所から出てくる選択肢である。

② 価格規制のあり方

医療制度の効率性を実現するためには，医療の価格の役割についても，再検討する必要がある。医療の価格は，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度により規制が行われているが，この全国一律の規制価格が，医療関係者，医療機関の行動に影響を与え，結果として非効率性をもたらしている可能性がある。例えば，都市部と遠隔地では医師等の医療関係者の労働費用，医療材料の費用も異なると考えられるが，現在の社会保険診療報酬制度，薬価基準制度は，こうした事実を必ずしも考慮に入れていない。診療

科によって，赤字の出やすい診療科があること，地方の（公立）病院の赤字などに医療の価格のあり方が影響を与えている可能性は否定できない。医療における価格規制のあり方を再検討する必要があるように思われる。

③　医療における分業の実現

医療制度の効率性を確保するためには分業が重要であることを第２節で指摘したが，その実現の方法についても検討する必要がある。市場経済では，価格が分業を促進することを指摘したが，患者が十分なサービス情報を保有しない医療サービス市場においては，分業の実現を価格だけに依存することは困難である。価格規制を政策手段として使う場合には，サービスに要する費用等，相当量の情報を必要とすることから，実行するために相当の費用がかかると考えられる[18]。

価格規制以外の分業促進の方策として，イギリス，オランダのようなGPシステム，数量規制の適用も考えられる。数量規制は，現在では，医師，看護師等の医療関係者の養成課程の定員，免許制による規制，医療計画の病床規制が代表的である。医師，看護師等の医療関係者の数量規制は，その養成に租税財源による公費が相当に投入されていることから，租税財源に限りがある限り，数量規制をせざるを得ないかもしれない[19]。しかし，数量規制をする中で，将来の医療需要を合理的に予想して必要な医師数を確保すること，その際，診療科毎の医師数の配分，地域ごとの医師数の配分に留意すること，医療需要の予想が外れた時の対策を行うことを望みたい。診療科毎の医師数の配分，地域ごとの医師数の配分は，医師の診療の自由にも関わることであり，慎重に行わなければならない。医師が職業人としての一生のライフサイクルの中で合理的に選択した結果が，人々の医療需要に合致していることが望ましいことは言うまでもないが，その必然性は乏しい。

診療科については，大学医学部における教育の過程及び臨床研修の中である程度，専門科は決定すると考えられるので，この段階で，各年度の診療科の定員を需要予測に基づいて設定するべきである。

地域・場所については，働く地域・場所の選択肢を魅力的にするように関係者が努力することが大切である。それと同時に，医師のライフサイクルにおける職業教育及び職場を提供する組織を育成していくのも一つの方法である。長期的な視点にたって，医師を医学者，医療者として育て，職場も提供する組織として，大学の医局が存在したが，同様の役割を果たす大学の医局以外の組織を養成することも考えるべきである。ビジネス・パーソンが，自らの努力だけではなく，職場の同僚・上司等の環境から成長していくのと同様に，医師もライフサイクルの各段階における環境を提供されることにより成長していくと考えられる。医師もその様に考え，その組織に属することを選ぶような状況が生まれることが望ましい。臨床研修制度において，医師免許を取り立ての若い医師たちが，教育環境の良い地域の基幹的な病院を研修先として，好んで選択するようになっているといわれている。そうした地域の基幹的病院が中心となり，組織を作っていくのも一つの考え方であろう。

一般的に，価格規制が機能している場合には数量規制は必要ないと考えられる。日本を含め，世界の多くの国々で医療計画による数量規制が存在していることは，価格規制が十分に効いていないことを示唆しているように思われ，数量規制のみならず価格規制のあり方，両者の役割分担についての再検討が必要である。

18　この情報収集費用は，価格規制を現在のような診療行為別ではなく，包括払いにすることによって削減することが出来ると考えられる。

19　医療関係者の養成にあたって，学びたい学生が学費を借りられるローン市場を設置して，補助金の投入を止めることも考えられるが，完全なローン市場のデザインが困難であることから，余り現実的ではないように思われる。

GP システムとは，患者が医療機関にかかる際に最初に GP（General Practitioner、一般医）にかかることを義務づけるシステムをいう。GP は，病気を総合的に診断し，診療所で診療を行える程度の病気は自ら診療し，それ以外の病気については専門医に紹介する役割を果たす。したがって患者は，救急の時以外は，専門医，病院における診療を受ける場合に GP の紹介状を必要とする。GP は，病院サービスに対するゲートキーパー（Gate Keeper、門番）の役割を果たしているといえる。GP システムは，診療所と病院の分業を制度的に行う仕組みであり，病院の軽医療受診者が未だに存在する日本においては，一考に値する。

医療における分業と同様に医療と介護の分業も重要な政策課題である。患者の自己負担等の経済的条件，サービス内容について，公的医療保険，公的介護保険の制度間での調整を行う必要があると同時に，医療から介護への紹介，橋渡しをするコーディネーターを設定し，医療サービス供給者，介護サービス供給者間の患者情報に関する意思疎通を制度的に図ることが肝心である。

④　医療機関のガバナンスのあり方

医療制度の効率性を考える上で避けて通れないのが，医療機関のガバナンス（Governance）のあり方に関する考察である。医療法による医療機関の非営利規制の当否については，行政改革会議規制緩和小委員会，総合規制改革会議において，激論が交わされ，規制改革会議においても論点として継続されており，引き続き，検討するべき課題である。

重要な論点は，株式会社における重要なステークホールダーである株主の利益に対するプレッシャーが，医療機関のモラルハザードを生み出すかどうかである。モラルハザードを抑えるようなコーポレート・ガバナンス，モニタリングの仕組みをうまく設計できるかどうかが，医療機関に株式会社形態を導入できるかどうかを決める課題になると考えられる。同様に重要な論点は，国立，公立病院のように公的な補助金が投入されている医療機関と補助金なしで経営を行っている医療機関の役割分担の問題である。日本では，個人が資金を拠出，調達している色彩の強い医療法人と個人が設立経営する医療機関が数にして，病院では約70%，一般診療所に至っては約84%を占めている（2006年）。

入院サービスのシェアについては病床数で見た方が良いが，病院の病床数は，医療法人，個人で約55%を占めている（2006年）[20]。日本の医療制度の中では，個人のリスクで資金を調達して，経営を行っている医療機関が重要な位置を占めていることが分かる。こうした私的色彩の強い医療機関と租税財源を補助金として投入されている国立病院，公立病院等との役割分担をどの様に考えるかは，重要な課題である[21]。

⑤　医療保険制度のあり方

医療制度の効率性を考える上で，医療保険制度のあり方も検討する必要がある。第２節で触れたように，日本の公的医療保険制度は，個別には国民健康保険を中心に赤字を抱えており，組合管掌健康保険，協会けんぽ，各種共済でも医療保険財政の状況は苦しくなっている。その原因の一つとして，後期高齢者医療制度に対する支援金が挙げられることは第２節で触れた。

一方，公的医療保険制度全体で見ると，第Ⅱ節で説明したように，国民医療費の約３分の１を租税財源で補填する状況にある。その中身は国民健康保険の赤字補填，後期高齢者医療制度への拠出金などであるが，そこで行われている

20　『平成18年　医療施設調査・病院報告』を参照。

21　経済学的には，市場の失敗が生じて，私的主体が提供出来ない医療を国立，公立の医療機関が提供するのが一つの考え方である。

ことの共通の要素は，租税財源を通じた高齢者，低所得者への所得分配である。租税財源で公的医療の赤字を補填する財源構造が出来ていることは，二つの意味で非効率性を招来すると考えられる。

第一に，赤字が事後的に補填されることが分かっている場合には，保険者の赤字を削減するインセンティブが損なわれる可能性がある。いわゆるソフトバジェット（Soft Budget）の問題である。第二に，赤字を租税財源によって補填することは，公的医療保険制度の運営が，制度の枠外の国，地方の財政状況によって左右されることになる。現在，国も地方も財政赤字を抱え，赤字削減のプレッシャーを受けており，こうした国，地方公共団体の財政状況が公的医療保険の運営に影響を与える構図が出来ている。

公的医療保険の運営を安定的にし，効率性を確保するためには，保険者が自律的な保険財政運営を出来るようにする必要がある。そのための一つの方法は，公的医療保険の運営に保険の要素を増すことによって，医療保険の財源構造を，租税財源に頼らない，保険料を中心とするものにすることが考えられる。現在の賦課方式に近い財政運営方式から世代毎の積み立て方式に移行することが望ましい。この場合も，保険料の支払いが困難な人々が出てくるが，この様に所得分配の必要性が出てきた場合には，租税財源を利用する様にするべきである。

4. おわりに

本稿では，日本の医療制度が抱える問題の構造を経済学の立場から解明することを試み，今後の医療制度改革の方向性について，議論を行った。医療制度は，人々の生活に密接に関わっていること，そして健康・生命に直接的に関わっていることから，人々の関心は高く，その社会的な重要性は高い。したがって，社会的，経済的変動に左右されない，人々が安心して経済生活，社会生活を送れる様な医療制度を設計する必要がある。医療制度は，患者，医療サービス供給者，保険者，さらには医療制度のルールを決める政府をも含めたプレーヤーが，それぞれの目的を持ち，お互いに利害関係を持ちながら運営されていることが特徴的であり，問題が生じた時に制度の中の一部分の改革を行っても，根本的な解決には至らない場合が多い。本稿では，日本の医療制度における効率性，公平性を確保するために必要な整合的な制度改革の方向性について指摘を行った。本稿における示唆が，今後の日本の医療制度改革に少しでも資することを願ってやまない。

《参考文献》

井伊雅子，別所俊一郎　2006年 「医療の基礎的実証分析と政策：サーベイ」『フィナンシャルレビュー』 pp.117 - 156

大森正博　2000年 「医療・介護サービスの資源配分メカニズム」 国立社会保障人口問題研究所編『医療・介護の産業分析』 pp.229 - 262　東京大学出版会

大森正博　2006年 「「医師供給政策」に関する考察」『人文科学研究』 第二巻 pp.279-295

大森正博　2006年 「オランダの医療・介護制度改革の最近の動向について」『租税研究』 第677号 pp.153-167

大森正博　2006年「オランダにおける医療と介護の機能分担と連携」『海外社会保障研究』 No.156号　pp.75 - 90

大森正博　2007年 「病・診連携の経済分析」『人文科学研究』 第３巻　pp.229-240

大森正博　2008年 『医療経済論』 岩波書店

岡崎勲，豊嶋英明，小林廉毅　編　2006年 『標準公衆衛生・社会医学』 医学書院
公立病院に関する財政措置のあり方等検討会
2008年 『公立病院に関する財政措置のあり方等検討会報告書』
小濱啓次編　2008年『救急医療改革』 東京法令出版
貝塚啓明，財務総合政策研究所編　近刊 『持続可能な医療サービスと制度基盤に関する研究会報告書』
小松秀樹　2006年 『医療崩壊』 朝日新聞社
鈴木亘　2008年 「医療保険制度への積立方式導入と不確実性を考慮した評価」 貝塚啓明，財務総合政策研究所編 『人口減少時代の社会保障制度改革の研究』 中央経済社　所収
米国医療の質委員会 / 医学研究所　2002年 『医療の質』 日本評論社
宮島洋　1992年 『高齢化時代の社会経済学』 岩波書店
三輪芳朗　1979年 「医療問題」 阪本他編 『経済政策入門（２）各論』所収　有斐閣
『国民衛生の動向　各年版』 厚生統計協会
『保険と年金の動向　各年版』 厚生統計協会
『国民の福祉の動向　各年版』 厚生統計協会
吉原健二，和田勝　2008年 『日本医療保険制度史』 東洋経済新報社
厚生労働省大臣官房統計情報部 『平成18年度　国民医療費』 厚生統計協会
『第六次看護職員需給見通しに関する検討会報告書』 2005年
J.Arrow 1963 "Uncertainty and the welfare economics of Medical Care," American Economic Review 53, pp.941-973.
A.J.Culyer and J.P.Newhouse eds. 2000 Handbook of Health Economics. North-Holland
Harris,Jeffrey E.,"The Internal Organization of Hospitals ：Some Economic Implications," Bell Journal of Economics 8（1977）：pp.467-482 1977

我が国の教育財政改革と子供の教育ニーズ

専修大学経済学部教授　中野英夫

はしがき　　本稿は，平成21年３月26日開催の財政経済基本問題研究会における，専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『我が国の教育財政改革と子供の教育ニーズ』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚、当日の配付資料を、本文末尾にまとめて掲載している。

はじめに

今日は，教育をテーマに話をさせていただきますが，現在のわが国が直面する教育の問題と申しますと，子供の学力の問題を挙げることができます。

昨今，子供の学力が懸念されています。何が子供の学力に影響するのか，さまざまな議論がありますが，今回は，家庭の経済環境に焦点をあてて考えていきたいと思います。教育費への親の負担は非常に大きいものがあります。そのため家庭の経済力の如何によって子供の受ける教育の水準が左右され，子供の学力への影響を懸念する事があります。

この家庭の経済環境を原因とする子供の学力の問題に対して、政府はこれまであまり注意を払っていなかったように思います。現在の教育行財政は何らかの具体的な措置を講じることなく現在に至っています。この問題の解決のためには、子供の学力形成に及ぼす要因についての詳細な検証が不可欠であり、また適切に対処するよう義務教育費国庫負担金や教育費の基準財政需要額の見直しが急務となります。以下ではこうした論点を踏まえながら報告する次第です。

1. 家庭の経済環境が子供の学力に与える影響

子供の学力に影響する要因とはどのようなものか，わが国では学校での学習環境や家庭での生活習慣等の観点に立った議論が多く聞かれます。前者の学習環境の観点からは，学力向上の方策として，習熟度別授業の実施，授業時間やカリキュラムの見直しが挙げられます。また，後者の生活習慣の観点からは，早寝，早起きなど，親のしつけや子どもとの日頃の過ごし方などが課題になります。

いずれも子供の学力形成において重要なファクターであると私も認識していますが，それが全ての問題を網羅しているとも思えません。子供の学力に影響を及ぼす要因には，教育費負担を許容する家庭の経済環境というものがあり，これもまた見過ごしてはならないものと考えています。日本は教育費の私費負担が大きい，とりわけ，高校，大学進学のための教育支出，塾や家庭教師，習い事への私費負担が大きいといわれています。経済的に恵まれた家庭の子供ならば，学費の高い私立の学校に通うことや家庭教師，塾を利用し，学校外でも質の高い教育を受けることができます。逆にそういった教育へ

の支出に余裕の無い家庭の子供は，公教育が十分に機能していない限り，進路や職業上の選択肢の広さ等の点で，不利な状況に置かれます。必然的に裕福な家庭の子供と受ける教育の内容に顕著な差が生まれ，ひいては学力の格差につながる恐れがあります。

いったい家庭の経済環境によって子供の学力がどの程度左右されるのか，すでに多くの研究でも明らかになっておりますが，2007年に実施された全国学力テストの結果からもその一端を知ることができます。

全国学力テストは，小学校６年生，中学３年生の全児童生徒を対象としたテストです。近年低下が指摘されている子供の学力について，その原因を明らかにしようと始められました。児童生徒の意識調査や経済状況も調査し，成績との比較も行われています。文部科学省が公表した資料には，家庭の経済状況と子供の学力との関係がおぼろげながら見て取れます。

（**図１**）は，全国学力テストの中学校３年生の正答率と就学援助との関係を表したものです。（**図１**）の横軸は各学校での就学援助を受けている子供の割合です。この図にある選択肢は，１から６まで値が大きくなるにつれて就学援助を受けている学生の割合が高くなります。また図中の四角い箱は散らばりの度合いを表しています。中学３年生の結果から，就学援助を受けている子供の割合が多い学校ほど学力は低い傾向が見られ，またその散らばりも大きいことが分かります。

家庭の経済環境と子供の学力との関係は，平成16年度に東京都の教育委員会が独自に実施した学力テストにも表れています。調査では，４教科の合計点を区毎に公表していますが，（**図２**）は，この合計点と就学援助との関係を表したものです。縦軸はテストの合計点，横軸は各区における就学援助を受けている児童の割合です。各点は右下がりに分布しており，就学援助を受けている児童の多い区ほど試験の成績が低い傾向にあることが分かります。

全国学力テスト，東京都のテストいずれからも，就学援助の受給の有無を基準とする親の所得と子供の学力との関係について何らかの相関があることは想像できます。しかし，ここで確認できたことは，単純な相関だけですから，より詳しいことは今後の研究を待たねばなりません。

では実際，ほかの国でも同じようなことが起きているのかどうか，イングランド，ここでは便宜上イギリスと申し上げますが，そのイギリスでは貧しい家庭の子供とそうではない子供との間で学力に明確な差が現れています。

（**図３**）はイギリスの南西部のブリストル市にある初等学校における就学援助に相当する無料給食制度と学力の関係を見たものです。無料給食制度とは，親の所得が１万5,000ポンド以下の児童生徒に給食を無料で提供する制度です。日本の就学援助と同じように，イギリスでは，生活に困窮する家庭の子供の数を，無料給食を受ける児童生徒数で把握します。無料給食を受けている児童生徒はイングランドで110万人，児童生徒全体のおよそ15％を占めています。

（**図３**）の横軸は各学校で無料給食を受けている子供の割合，縦軸はナショナルテストという学力テストで目標とする学力に達した子供の割合です。分布はやはり右下がりになっています。つまり，無料給食を受けている児童生徒が多い学校ほど得点が低いことが分かります。

家庭の経済環境と子供の学力との関係をより詳しく見るには，無料給食を受けている子供と，受けていない子供との間で学力到達度の度合いを比較すると分かり易いと思います（**図４**参照）。レベル１,２というのは，それぞれ７歳，11歳の子供が受ける学力テストです。無料給食を受けている子供と受けていない子供の学力到達度の度合いを比べると，確かに無料給食を受けている子供の方が，望ましい学力に達していない児童生徒が多いことが分かります。さらにこの格差は年齢が上がるに従って拡大しています。また，イギリスではGCSEという義務教

育卒業資格制度があり，その合否で義務教育を修了したか否かを判断します。「No passes」は不合格を表しますが，やはり無料給食を受けている児童生徒ほうが割合は大きいということが分かります。

さらにこの図で注目されるのは，Key Stage 1での比較です。7歳という義務教育の最初の段階においても，無料給食を受けている子供と受けていない子供との間でも学力の差があることは極めて深刻な問題と言わねばなりません。

2．イギリスの教育財政と子供の教育ニーズ

無料給食を受ける低所得の家庭の子供と受けない子供との学力のギャップをどう解消するのか，イギリスでは子供の貧困の問題とこれに伴う学力格差をいかに克服するかが教育政策の大きな課題になっています。1997年のブレア労働党政権の発足から，イギリスの教育行財政は劇的とも言うべき変化を遂げています。その中で一番大きい変化は，2006年度の学校特定負担金の導入です。従来，学校運営の予算については，地方がこれを負担し，一般交付金や地方税などの一般財源が充てられていました。それら全て国が負担する特定補助金となったのです。これによって，学校予算は地方自治体の財政状況とは無関係に，安点して確保されるようになりました。

学校特定負担金は，教職員の給与，施設備品の購入に充てられますが，その使途を国や地方が定めることなく，全て学校に移譲されます。学校は教員の任用からカリキュラムの作成までその仕事は幅広く，その学校予算は，例えば300人に満たない学校でも，年間の学校予算は２億円を超える規模に達します。そのためどのような基準で学校予算を配分するかは，教育の内容にも大きく影響します。

イギリスの学校予算の算定とその配分には，わが国には見られない非常にユニークな特色があります。それは子供の教育ニーズによる予算配分です。

子供の個性や能力というのは多様であり，なかには，学習を進める上で何らかの助力を必要とする子供もいます。イギリスの学校予算は，基本的には生徒数や建物の大きさに応じた配分ですが，これに加えて，在学する子供の特性や経済的事情などにも配慮した，教育ニーズというプラスアルファのファクターに基づいた予算配分を行っています。

教育ニーズの一つに，特別支援教育ニーズ（SEN）があります。これはわが国の障害者教育に位置づけられているものであり，学習障害等々，学校教育を受ける上で何らかの必要な助力が必要な子供への対応です。特別教育支援を要する児童生徒は，全体の16％ぐらいを占めています。そういう子供には，教育アシスタントが子供の習熟度に合った学習プランを組み立て，学習のサポートが行われます。

そしてもう一つは付加的教育ニーズ（Additional Educational Needs）と呼ばれるものです。何らかの障害を抱えることによる教育ニーズではなく，在籍する児童生徒が直面する経済環境や学習習熟度を反映した教育ニーズであり，家庭の貧困や地域の社会的な窮乏へ対応した予算措置を行います。イギリスの教育予算は，子供一人に掛かる教育のコストは決して一律ではなく，社会的な貧困や学習障害の度合いに応じて，子供の学習に必要な教員の指導時間数や教育教材の費用は異なるという前提に立って編成されています。無料給食受給者数もその付加的教育ニーズによる予算配分の１つの配分基準であり，無料給食受給者数が多い学校やナショナルテストで目標とする学力に届かない子供の割合が多い学校ほど，付加的教育ニーズの高い学校として，より多くの予算を配分する。学校予算の中に付加的教育ニーズの比重は高く，全予算の30％ぐらいに達する学校もあるようです。

国が定める予算配分規則では，学校予算に付加的教育ニーズのための予算措置を必ず盛り込むことが義務づけられています。**表 1** は，ロンドン郊外の Wokingham という自治体とロンドン中心部にある Tower Hamlets という自治体の小学校予算を見たものです。予算には，特別な教育ニーズや付加的な教育ニーズの予算が計上されており，付加的教育ニーズが占める割合や児童一人当たりの予算額にも大きな違いが見られます。これは，子供の家庭の貧困の度合いや，地域の社会的窮乏の状態を反映した結果です。

家庭の経済環境による子どもの学力差を是正するイギリスの取り組みはまだ道半ばですが，こうした子供の教育ニーズに配慮した予算配分というのは，我が国ではほとんど議論されていません。今後の教育財政の見直しの一つの方向性として，大いに参考になると思います。

3. 教育の自由化と財政の地方分権化

日本の学校は，イギリスのような自立度の高い組織ではありません。自分で教員を任用したり，カリキュラムを作成したり，あるいはクラス編成を変えたり，少人数学級を独自に実施することはできません。国と地方（県と市町村），そして学校との関係は上意下達の関係とも評されます。教育制度の枠組みを決めるのが国の仕事で，学習指導要領を作成し，授業で学ぶ内容を定めます。一方，県や市町村は，国の指針などをもとに，教職員の配置基準を定め，学校の管理運営を行います。

かつては，教育行政の意思決定の至る所で国の関与があり，国内の学級の大きさも一律40人と定められ，地方が独自に学級編成を行うことがきませんでした。しかし，除々にではありますが，教育の意思決定を地方が行う分権化が進みつつあります。

2001年の義務標準法の改正によって，地方が独自に学級編成を決める途も開かれました。2002年には秋田県や山形県などが少人数学級に必要な教員の給与費を独自に負担して，小学校低学年を対象に少人数学級が開始されました。また，県ではなく志木市のような市町村でも，構造改革特区の設置によって市町村独自の少人数教育が実現しました。

教育財政の面でも変化が表れています。教職員の給与費を負担する義務教育費国庫負担金が段階的に見直されました。2003年に総額総量制が導入され，教育任用における地方の自由度が拡大しました。また2006年には，２分の１の負担率が３分の１へ引き下げられ，教育費に占める地方の割合が高まりました。

ただし，我が国の教育行財政はずいぶん分権化が進んだとはいえ，それが十分なものかといえば少し心もとないものがあります。実は，国から地方への教育財源の配分の基本的な仕組みは昔と大きく変わっておらず，現在我が国が直面している教育上の課題に対して柔軟に対応できるのか，疑問に思えるからです。

小学校を例に詳しく見ますと，学校予算とか学校運営費というのは，主に小学校費とその他教育費の一部からなります。その財源は義務教育費国庫負担金と地方の一般財源です。

教育費の大部分を占めるのは教職員の給与費です。その財源は，国が義務標準法により定めた加配も含めた教職員定数をベースとしますが，市町村単独で教職員を採用することが可能になったため，その意味からも地方交付税制度における基準財政需要の算定は非常に重要です。そこでこの地方交付税制度から，地方にどのように教育費の財源が配分されるのか見てみたいと思います。

表 2 は，１学校当たりの小学校費の基準財政需要です。小学校費の測定単位は，道府県が教職員数です。また市町村分の小学校費の測定単位は，児童数と学級数と学校数です。補正はスクールバスの数，一般財源化された就学援助に係る経費の負担，地域手当や寒冷地の補正が主なものです。

道府県分にせよ市町村分にせよ，小学校費の基準財政需要額の算定式は一見するといろいろな補正が加わり，きめ細かい調整が行われているような印象を与えますが，その反面，測定単位の数が極めて限られており，見ようによっては非常に単純な構造であることがわかります。

前述のように，イギリスの学校予算では，いろいろな測定単位を使い，どのような子供が在籍しているかによって学校予算も大きく変わりますが，日本の基準財政需要の小学校費の算定は子どもの学習の進捗度や家庭の経済的な状況に配慮するファクターが全くありません。

学校管理費，学校教育費，社会教育費についても同様です。これらの経費は，その他の教育費として分類され，教育の質向上のために重要な経費ですが，市町村でのこれらの経費の基準財政需要額の測定単位は，人口数と幼稚園の児童数です。実際にいろいろな寒冷とか態様補正をかけて調整しているではないかという反論もあるでしょうが，実のところ教職員の給与費の地域差を反映するに過ぎません。見た目はとても複雑ですが，事実上，単純な生徒数割，あるいは人口割りの配分と言ってもいいくらいの仕組みです。さらに驚かされるのは，この基準財政需要の算定の基本的な骨格が，これまで見直しの気運すらなく，長らくそのままになっていることです。

むろん，これは教育費の需要額の算定ですから，これがそのまま小学校予算になるわけではありません。しかし，国の算定する需要額を一つの目安とする地方自治体が多いことを考えると，地方の教育費算定に与える影響は大きいと思います。

4．教育費の基準財政需要算定の見直しの必要性

教育の財源の配分方法をイギリスと日本で比較すると，多くの違いに気がつきます。イギリスでは，幅広い基準，測定単位を用いて子供の教育ニーズを教育費の財政需要に盛り込んでいます。特に付加的教育ニーズの予算措置によって，家庭の経済環境による子供の学力格差是正に向けた姿勢をその予算からも伺うことができます。

イギリスにあって日本にないものは，こうした家庭の経済環境等によって生じる子供の学力格差への対応です。見てきたように日本の教育費の基準財政需要額にはこうした教育ニーズというものを考慮せず，単純な児童数に応じた配分です。両者の違いは，特別支援教育ニーズや付加的教育ニーズというものの予算措置の有無に過ぎませんが，その違いが意味するところは非常に大きいと思います。

ここで考えなくてはならないのは，日本の教育予算の算定とイギリスの教育予算の算定のどちらが正しいかということです。イギリスのような付加的教育ニーズの予算措置が本当に必要なのか，あるいは不要なのか，こうしたファクターを考慮しない日本の公教育は問題がないのかということです。

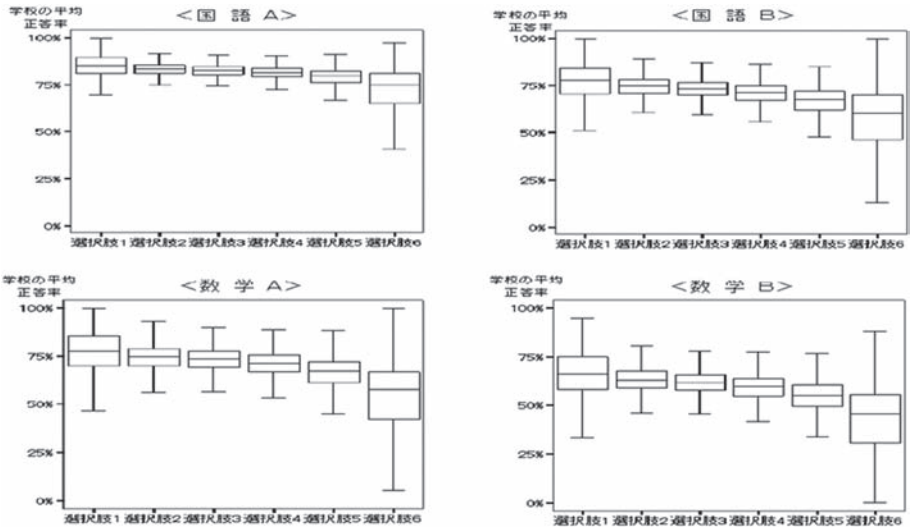
仮に、イギリスのほうが真の教育需要として不可欠なニーズを反映したものだとすれば、日本の国から地方への教育財源の配分というのは、本来の教育財政需要をきちんと反映しないまったく異なる物差しで行っていることになり、自治体間での財源の配分は過大かあるいは過少かのどちらかになります。

2006年の三位一体改革では、義務教育国庫負担金制度の見直しを巡って激しい議論がありました。教育の財源を全て地方の一般財源だけで賄うようになると、地方は教育に十分なお金を使わず公教育が脅かされるという意見もあります。実際、教育費の基準財政需要額と実支出額を比較して、基準財政需要額がこれだけあるのに、実際の支出はそれに満たないのはけしからんという議論をよく目にします。われわれは基準財政需要額の算定に何の疑念を差し挟むことなく受け入れてきました。基準財政需要額は地方の財政需要を正確に反映したものであり、こ

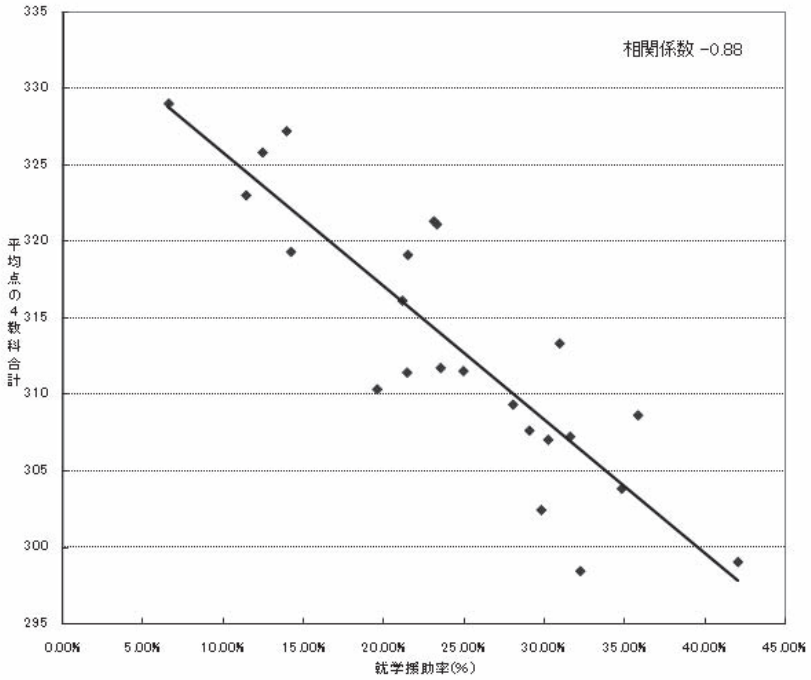
れに比べて少ない支出しか行わない自治体は、教育に熱心でない自治体という見方をしてしまいがちです。しかし、これまでの議論で明らかなように、おかしいのは基準財政需要の算定の方ではないかという逆の推論も決して誤りではありません。

教育行財政も分権化が進展し、教育政策の担い手も大きく様変わりしました。そろそろ義務教育費国庫負担金の地方間の配分や教育費の基準財政需要額の算定について、真の教育需要を教育費に反映させるためにどのような見直しが必要か真剣に議論する時期に来ていると思います。そのためには家庭の経済環境によって生じる子供の学力差という問題に真摯に向き合い、両者の関係について詳細な検証を進めなければなりません。こうした取り組みこそが、より良い公教育実現への第一歩となるのではないでしょうか。

（図１） 平成19年度全国学力・学習状況調査の調査結果（中学校３年生）における就学援助と正答率との関係

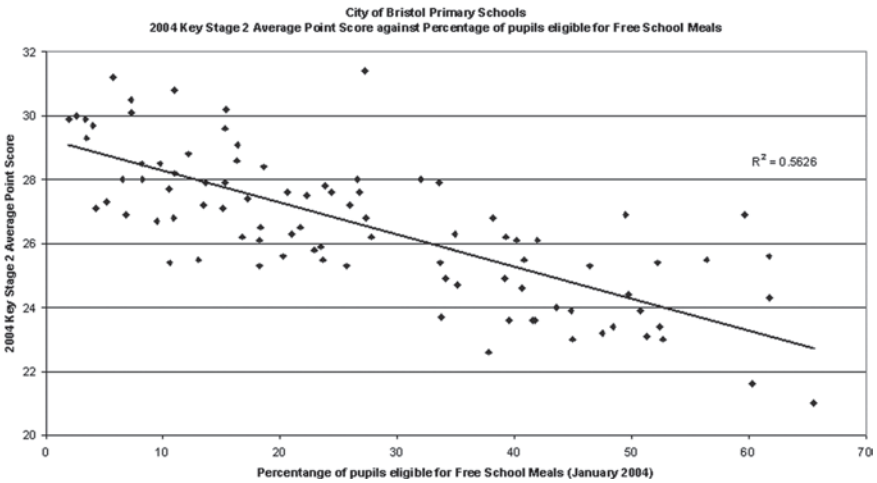


（図２） 就学援助率と学力の相関（04年度）



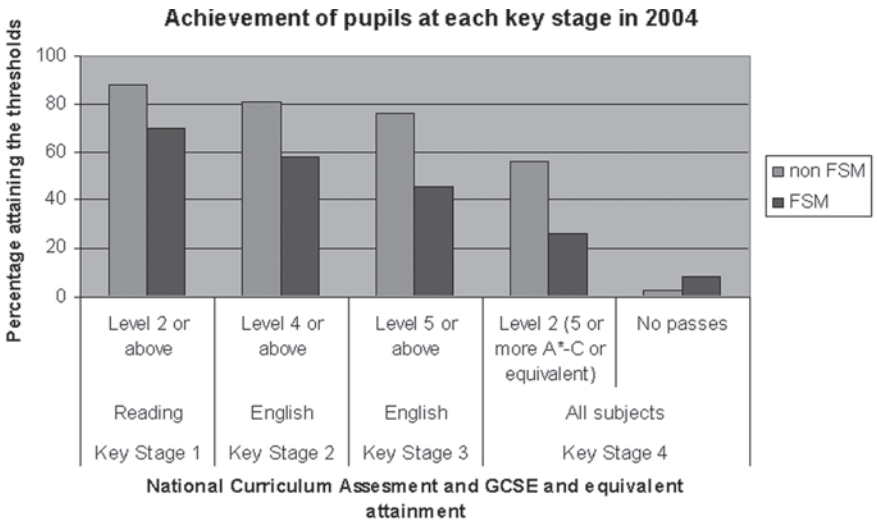
（出所）東京都教育委員会「児童・生徒の学力向上を図るための調査」平成16年度をもとに筆者作成。

（図３） イングランド南西部ブリストル市の初等学校における無料給食を受ける児童の割合と学力到達度との関係



（出所） “Child Poverty : Fair Funding for School” Department for education and skills

（図４） 無料給食を受ける児童生徒と受けない児童生徒との学力到達度格差



（出所）図３に同じ。

表１　イギリス地方自治体の小学校予算の例

2008-09

自治体名	Wokingham			Tower Hamlets		
児童数	12,290 人			22,123 人		
学校予算算定内訳(単位:ポンド)	総額	児童1人当たり	割合	総額	児童1人当たり	割合
年齢でウエイト付けした児童数による配分(Age-Weighted Funding)	27,505,671	2,238	74.8%	75,365,944	3,407	72.7%
特別な教育ニーズ(1) SEN - pupils with or without statements (pupil-led)	1,199,482	98	3.3%	5,203,573	235	5.0%
特別な教育ニーズ(2) SEN - Pupils with or without statement (place-led treated as pupil-led)	0	0	0.0%	923,618	42	0.9%
付加的教育ニーズ(1):AEN - Other Learning Needs	649,288	53	1.8%	0	0	0.0%
付加的教育ニーズ(2):AEN - Social Needs	1,368,900	111	3.7%	9,056,043	409	8.7%
建物、グラウンドなど:Site Specific Factors	987,635	80	2.7%	5,060,841	229	4.9%
学校固有の要因:Scool Specific Formula Factors	4,968,524	404	13.5%	8055090	364	7.8%
最低予算保証 : Minimum Funding Guarantee	114,914	9	0.3%	60234	3	0.1%
小学校学校予算総額(Total Funds Abailable to Mainstream Schools)	36,794,413	2,994	100.0%	103,725,343	4,689	100.0%

（出所）各自治体予算書をもとに筆者作成

表２　わが国の小学校１校当たりの基準財政需要額

自治体	測定単位	1学校当たり数値	単位費用	標準経費(単位:千円)	補正係数
県	教職員数	24.6	8,688	213,713	普通･経常
市町村	児童数	720	41	29,710	普通･寒冷･密度I･密度II
	学級数	18	853	15,350	普通･寒冷･急減
	学校数	1	8,415	8,415	普通･寒冷･急減
				267,188	

普通態容補正	地方自治体間の給与差を反映
寒冷補正	気候の寒冷又は積雪の度合いによって行政に要する経費が割高になることを反映。
経常態容補正	単位費用計上額のうち義務教育国庫負担金の負担割合変更分について、各都道府県ごとの年齢差等を反映。
密度補正I	スクールバス･ボートの維持運営に要する経費を増額算入。
密度補正II	準要保護児童生徒に対する補助分の一般財源化に伴う補正
数値(学校･学級数)急減補正	学校統合その他の理由による学級数の急激な減少に伴う基準財政需要額の急減を緩和する措置。

社会保障と地方財政

一橋大学 国際・公共政策大学院准教授　林　正義

はしがき　本稿は，平成21年６月11日開催の財政経済研究会における，一橋大学国際・公共政策大学院准教授 林 正義氏の『社会保障と地方財政』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

日本においては，分権のメリットとして「足による投票」や「分権化定理」という言葉が広く人口に膾炙しているようだ。「足による投票（voting with the feet）」とは，公共財が対価を支払うことなくだれにでも消費できるという性質（非排除性 non-excludability）による選好顕示問題を解決するために，提示された。この議論で優れている点は，その消費から他地域の住民を排除することができるという地方公共財の特徴に着目した点である。地方公共財の便益が及ぶ範囲を管轄する地方政府が同地域の住民に対し地方公共財を供給するための課税が自由に行われているならば，特定の地域に居住することは特定の価格（税率）が付された特定水準の公共財を購入することと同値になる。したがって数多くの地方政府が存在し，個人の選好の多様性に対応できるほど地方公共財（便益）と税（負担）の組み合わせが存在している場合，居住地選択は所与の価格に対する公共財需要の正直な申告となる。つまり，「足による投票（＝居住地選択）」によって，選好顕示問題が解決されることになる。

一方の「分権化定理（decentralization theorem）」とは，公共サービスに関する住民の選好が多様な場合，それぞれの地域住民の選好に合わせた政策をとる地方政府のほうが，画一的な政策を行う中央政府よりも，社会に発生する厚生損失を最小限に抑えることができるという命題である。多種多様な個人が存在する社会でも，公共財の消費量は定義によって一定であり，個人別に消費量を変えることができない。

また，その公共財の原資となる税に関してもその税率や税額を，所得や資産以外の個人の属性に応じて大きく変えることはできないであろう。したがって，多種多様な個人が存在する社会では，全ての人々が最適と同意できる公共財の数量とその負担額を提示することは難しい。しかし，現行の社会を個人の選好別に再グループ化できるならば，それぞれの社会のなかは容易に公共財水準や税率を決めることができ，そして，全ての個人がその政策に満足することになる（厚生損失が最小になる）。

既述の，足による投票によれば，多様な地方が存在し，個人が自由に住居地を選べる場合，特定の地方には特定の類似した選好を有した個人が集中する（これは「ティブー分住（Tiebout sorting）」と呼ばれる）。したがって，特定の地域に特定のタイプが集中していなくとも地方政府が自由に多様な政策を実施していれば，

ティブー分住を可能とさせ，その結果，地方公共財をめぐる情報の非対称性問題（選好顕示の問題）が解決すると同時に，地方内では政策に関わる厚生損失が最小化されることになる。

このような地方分権は日本の財政運営のやり方にバラ色の処方箋を示しているように思われる。しかしながら，これらの理論は「公共財」の供給に関わる理論であることに注意しなければならない。Boadway and Keen（2000）が的確に指摘しているように，現在の公的支出の大半は公共財供給というよりも，現金や現物を通じた移転に関わる再分配的な歳出が大部分を占めている。もちろん，これらの議論が発展した北米の基礎自治体のように，地方団体が再分配的な事務をほとんど行っておらず，公共資本整備・警察・消防など公共財的なサービスに特化している場合は，これらの議論は妥当性をもつであろう。ただし，いったん地方団体の仕事がそのような事務から離れた場合はどうなのであろうか。実際，北米における地方分権に関する経済分析においては，公共財的なサービスを主に供給する基礎自治体レベルから再分配的な権限を有する州政府レベルに分析対象を移すと，地方分権のメリットというよりも，そのデメリットを強調する研究が多く見られるようだ。

したがって，日本における地方分権を考える場合，まずは日本の地方団体がどのような仕事を行っているかをしっかり理解しておく必要があるであろう。結論から言うと，日本の地方歳出の大部分は再分配的であり，米国，英国，カナダなどの基礎自治体を念頭においた効率的分権化論が前提としている地方政府の機能（地方公共財の供給）とは大きく異なった仕事をしている。地方公共団体は社会福祉法によって「福祉の措置」の実施機関と位置づけられ，公的扶助（生活保護）から対人社会サービス（老人福祉，障害者福祉，児童福祉，母子福祉）の提供まで多くの再分配政策を執行している。また，国民健康保険制度と介護保険制度においては，市町村がその保険者として関与している。後述するように，我が国の地方政府は社会保障給付や社会扶助における歳出に関して政府部門における７割以上のシェアを占めており，この再分配的な日本の地方歳出を所与としたままでは，公共財の供給を前提とする，足による投票や分権化定理にもとづき，財政的な地方分権化をすすめることは賢い選択ではないであろう。

2. 日本の地方歳出の特徴

2.1. 地方事務の分類

現代社会において文明的な生活をおくるためには，公共部門の活動が不可欠である。特に日本においては，日常生活に直結する公共サービスや移転支出のほとんどは地方公共団体によって担われている。日本における地方公共団体の組織と運営に関する大綱と国（中央政府）と地方公共団体（地方政府）との間の基本的関係は地方自治法によって定められている。同法では地方公共団体の役割を「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として，地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定し，「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」としている（第１条の２）。一方，国の重点的な役割としては，①国際社会における国家としての存立に関わる事務，②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務，③全国的な規模や全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施，などが列挙されている。

表１は社会保障分野における地方（県と市町村）の事務を一部の国庫補助とともに例示したものである。地方自治法は地方公共団体の事務を法定受託事務と自治事務に分けている（第２条）。法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により処理する」事務であり，特に地方公共団体が国から受託する「第１号法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割」に関わり，「国においてその適正な処理を特に確保する必

要がある」事務とされる。これには，義務教育，生活保護，児童福祉，障害者福祉，老人福祉，公衆衛生費などに関わる全26の項目が列挙されている。一方，自治事務は地方公共団体の事務のうち法定受託事務ではない事務として残余的に規定される。ただし，自治事務であっても，国の法律や政令にしたがって地方公共団体が処理しなければならない事務は多い。そのような自治事務は，しばしば，法定自治事務と呼ばれ，本来の意味での自治事務（法定外自治事務）と区別される。

地方の事務は地方財政法（第10条）によって国庫補助の観点からも分類される。第１は，国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち，その円滑な運営を期するために国が進んで経費を負担する必要がある事務である。それには，義務教育（教職員給与，建物建築，教職員職員共済の長期給付），生活保護費，児童福祉費（母子健康診断，児童相談，児童手当，児童扶養手当，児童福祉施設などの経費），障害者福祉費（身体障害者の更正援護，知的障害者の援護，精神障害者経費，障害者学校などの就学奨励），老人福祉費（老人保健事業，老人養護，老人ホームなど），公衆衛生費（結核および感染症予防）など全26の項目が含まれる。

第２は，法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する事務のうち，国民経済に適合するよう総合的に樹立された計画に従って地方公共団体が実施しなければならない事務である。これには，重要な道路・河川・砂防・海岸・港湾等施設，重要な農林水産業施設，国土保全施設，重要な都市計画事業に関わる施設，公営住宅，そして，社会福祉施設などの諸施設の設置・運営管理，および，土地改良及び開拓が含まれる。

第３は，地方税法又は地方交付税法ではその財政需要に適合した財源を得ることが困難な事務であり，主に災害救助や災害復旧が含まれる。第４は，専ら国の利害に関係のある地方公共団体が行う事務であり，国政選挙，最高裁判所裁

表１．社会保障分野における地方事務

	県	市町村
医療	医療計画，医療適正化計画，保健事業（予防接種・健康診断・健康教育），公立病院	国民健康保険（保険者），保健事業（予防接種・健康診断・健康教育），公立病院，後期高齢者医療制度
老人福祉	介護サービスの指定・監督 介護保険支援計画（必要入所定員総数の設定）	介護保険（保険者），介護サービス（地域密着型）の指定・監督，介護サービス提供（一部），地域支援事業（介護予防・その他包括支援），上乗せ・横出し
児童福祉	児童手当負担（１/３．被用者の場合１/10）	保育事業，ひとり親支援，母親支援（幼児クラブ），健全育成事業（学童保育・児童館），児童福祉施設の設置（助産施設，乳児院，母子生活支援施設，保育所，児童擁護施設 etc） 児童手当給付（１/３負担，被用者１/10負担），児童扶養手当給付（２/３負担）
障害者福祉	障害者手帳の交付，自立支援費給付，地域生活支援事業（市町村の代行），権利擁護のための助言・情報提供，特別児童扶養手当給付，都道府県障害者福祉計画の策定	障害者（児）の生活実態の把握・関連機関との綿密な連携，情報提供・相談・指導，自立支援給付，地域生活支援事業，障害者福祉サービス（介護給付・訓練等給付），障害者程度区分認定，市町村障害者福祉計画の策定
生活保護	福祉事務所を持たない町村部を対象（生活保護費１/４負担），自立支援事業	生活保護費１/４負担（人件費除く），自立支援事業

判官国民審査，国民投票，国の統計及び調査，外国人登録，国民年金，雇用保険，及び，特別児童扶養手当に要する事務が含まれる。

上記以外でも，国の施策を達成するために地方公共団体が行う事務も存在する。そのような事務が国の地方に対する一般的な指導だけでは目的を達することが困難な場合，補助を与えて当該事務・事業を奨励・促進できる（地方財政法第16条）。

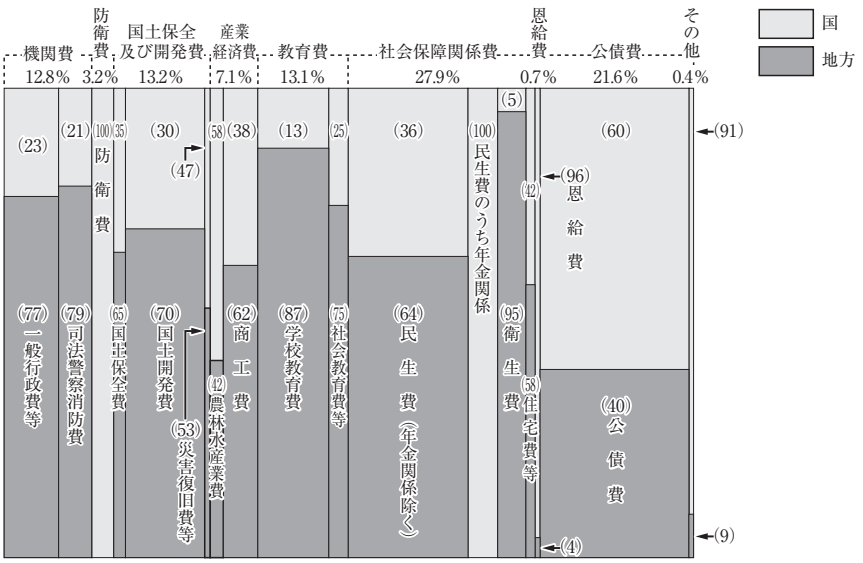
上記のように国から補助を受ける地方の事務は補助事業と呼ばれ，国の補助を受けていない地方の事務は単独事業と呼ばれる。社会保障分野における地方事務の多くは上記に示した補助事業に分類されるが，一方の同分野における単独事業も決して少なくなく，総務省の調査によると平成20年度で約７兆円に達している。

2.2. 日本における地方歳出構造

このように日本では公共サービスや移転の多くが地方公共団体によって担われている。それを金額で表現して，しばしば，国と地方の歳出比率は４対６であるとされる。その詳しい内訳は**図１**に示されている。平成19年の歳出純計額は約149兆2,376億円であり，国が61兆3,556億円，地方が87兆8,820億円となり，国と地方の比率は4.11対5.89となっている。しかし，この比率は，国の一般会計と交付税及び譲与税配付金，公共事業関係等の10特別会計の純計，地方の普通会計の歳出合計から重複分を除いた値（歳出純計額）に基づいており，国民年金，介護保険，国民健康保険などの社会保険制度の歳出の大部分は考慮されていないことに注意する必要がある。

地方財政白書では，**図２**のように，SNA 統計の最終消費を用いても国と地方の割合を示している。しかし，「国内総支出」を用いる場合，公共部門から個人への現金給付は，公共部門ではなく家計部門の支出に含まれるから，公共部門から個人への現金給付の規模を鑑みると，こ

（図１） 一般関係と普通会計を中心とした国と地方の比率



（注）（ ）内の数値は，目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

出典：平成21年版地方財政白書より転載。
注：平成19年度決算．括弧内は比率（%）

の数値では公共部門の歳出規模を適切に捉えることはできない。

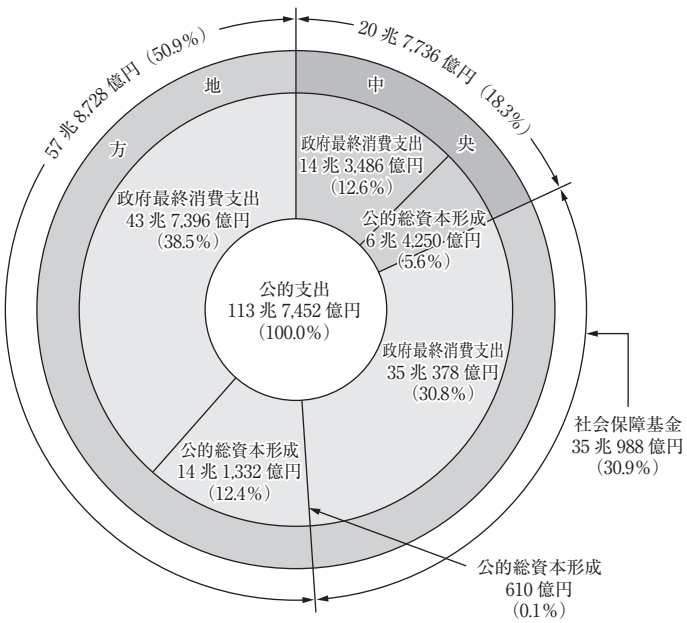
幸い新しい国民経済計算体系（93SNA）では，現金給付と現物給付を分離した形で公共部門における歳出額を得ることができる。**表 2** はそのような数値を利用して，国と地方の歳出規模を表したものである（2006年度数値）。SNAでは公的部門を，中央政府，地方政府，および，社会保障基金に分けている。社会保障基金には，地方政府が保険者である国民健康保険と介護保険，ならびに，地方がその歳出を担う老人保健と児童手当が含まれる。これら 4 つ歳出は総額25兆円を超える。**表 2** では，これら 4 つの社会保障基金制度の歳出（④）を地方政府の歳出（②）に加え，事実上の地方政府の歳出（⑤）とし，公共部門合計の歳出（⑥）に⑤が占める比率（⑦）を示している。

表 2 は，これらの数値を SNA 体系の歳出類型別に示している。**図 2** が捉えていた公的部門の総支出は，**表 2** の「現実最終消費」，「現物社会移転」，「他に分類されない経常移転」，および，「総固定資本形成」は含むが，「現物社会移転以外の社会給付」は含まれない。したがって，国民年金などの「現金による社会給付」，政府部門が雇い主として支払う補償金，見舞金，手当などの「無基金雇用者社会保障給付」，生活保護などの「社会扶助給付」は**図 2** の政府規模からは抜け落ちている。

表 2 における政府部門の「現実最終消費」とは，政府部門における人件費や物件費をさす。これは国民もしくは地域住民が等しく享受する便益への経費と解釈可能であり，この意味で，それは「集合消費支出」とも呼ばれる。この支出に占める地方の割合は約68%に至る。

次に「現物社会移転」とは，個人消費のうち公的部門が現物支給する部分であり，その意味で，「個別消費支出」とも呼ばれる。現物社会移転は更に，「払い戻しによる社会保障給付」，

（図 2） 国内総支出を用いた国と地方の比率



出典：平成21年版地方財政白書より転載。
注：平成19年度．名目値．括弧内は比率（%）

表２．　地方歳出の規模　　（単位：兆円）

	① 中央 政府	② 地方 政府	③社会保障基金		⑤地方＝ ②＋④	⑥合計＝ ①＋ ②＋③	⑦地方 割合＝ ⑤÷⑥
				④地方			
現実最終消費（集合消費支出）	12.08	26.54	0.63	0.00	26.54	39.2	67.6%
現物社会移転（個別消費支出）	2.11	15.90	32.65	24.19	40.09	50.7	79.1%
払い戻しによる社会保障給付	0.00	0.00	1.23	0.79	0.79	1.2	64.5%
その他の現物社会保障給付	0.00	0.00	30.79	23.40	23.40	30.8	76.0%
個別的非市場財・サービスの移転	2.11	15.90	0.63	0.00	15.90	18.6	85.3%
現物社会移転以外の社会給付	1.72	8.71	47.86	1.00	9.70	58.3	16.6%
現金による社会保障給付	0.00	0.00	47.84	1.00	1.00	47.8	2.1%
無基金雇用者社会給付[1]	0.60	2.41	0.02	0.00	2.41	3.0	79.5%
社会扶助給付（一部現物含む）	1.12	6.30	0.00	0.00	6.30	7.4	84.9%
他に分類されない経常移転[2]	2.04	3.52	0.83	0.00	3.52	6.4	55.0%
総固定資本形成	4.26	12.30	0.06	0.00	12.30	16.6	74.0%
土地の購入（純）	0.27	1.73	0.00	0.00	1.73	2.0	86.7%
合計	22.48	68.70	82.03	25.18	93.88	173.2	54.2%

注１　政府部門が雇主として雇用者に支払う公務災害補償，労災にかかる見舞金，家族手当，退職一時金などの給付。
注２　非生命純保険料，一般政府内の経常移転，および，経常国際協力を除く。
出典：平成20年国民経済計算（http：//www.esri.cao.go.jp/jp/sna/h18-kaku/20annual-report-j.html）より作成。

「その他の現物社会保障給付」，および，「個別的非市場財・サービスの移転」に分かれる。その他の現物社会保障給付には，医療や介護サービスの公的負担部分を含むが，国民健康保険や介護保険の給付を地方政府の歳出とすると，地方比率は76%に至る。また，公立保育所等への経常費補助等を含む個別的非市場財・サービスに至っては，地方比率は85%を超えている。

さらに「現物社会移転以外の社会給付」は，「現金による社会保障給付」，「無基金雇用者社会給付」，および，「社会扶助給付」に分けられる。現金による社会保障給付は，殆どが国民年金，厚生年金，雇用保険給付金等を含む社会保障基金による給付であるため，地方の割合は２%強にとどまる。しかし，生活保護や恩給等の移転である「社会扶助給付」は，統計上の制約により現金だけではなく現物給付も含んでいるものの，その地方比率は84%となっている。

なお，政府部門から民間部門への移転として捉えられる，私立保育所への補助や社会福祉法人への扶助費などは，「他に分類されない経常移転」に含まれる。**表２**では，他に分類されない経常移転から，非生命純保険料，一般政府内の経常移転，および，経常国際協力が除かれた数値が示してあるが，当該数値における地方政府の割合は55%と５割を超えている。

最後に「総固定資本形成」とは公共施設等の社会資本の増加分であり，公共事業費から土地代等を除いたものと考えればよい。この地方シェアは74%であり，一方の「土地の購入」に至っては87%と９割近い数値を示している。これらの数値は，殆どの公共事業が地方によって担われていることを如実に表している。

このように地方政府部門の項目別の歳出シェアは，現金による社会保障給付以外，非常に高い値を示している。特に，現物社会移転では79%，社会扶助では85%，総固定資本形成＋土地購入では75%となっている。また，各項を合計した数値（54%）は，**図１**もしくは**図２**から得られる地方の歳出比率よりは小さいものの，過半数は超えている。

２.３．日本の地方歳出構造の国際的位相

このような日本における地方政府の歳出役割は国際的にみても大きい。**表３**は，フランス，イタリア，スウェーデン，イギリス（以上，単一国家），ならびに，オーストラリア，カナダ，ドイツ，アメリカ（以上，連邦国家）における，社会保障基金を含む公共部門の総歳出に占める地方歳出のシェアを示したものである。

連邦国家において州は「くに」であり，日本のような単一国家の地方政府と同等に扱うことは適切ではない[1]。しかし，仮に州を「地方」として扱ったとしても，州＋地方の歳出シェアは，カナダ以外では５割を超えることはない。また，これらの国における本来の「地方」である州内部の地方政府の歳出シェアに関しては，最大がアメリカの約25%であり，カナダとドイツは15～16%，オーストラリアに至っては６％ほどしかない。一方，単一国家における地方シェアは，スウェーデンは約 44%，イタリアとイギリスはおよそ30%，そして，フランスは約19％と，連邦国家の地方シェアよりも大きいが，日本のシェアには及ばない。

さらに社会給付に限れば日本との差は決定的である。**表４**に示すように，単一国家においても社会給付に占める地方のシェアは，老齢年金の給付事務を行っているデンマークを除くと，概して小さい。当該シェアはせいぜいスウェーデンの２割弱程度であり，フランスにいたっては４ %，ルクセンブルグでは１%にも満たない。ただし，社会扶助給付に限ればそのシェアは小

表３．歳出シェア：国際比較

		州	地　方
単一国家	フランス（2004）	−	18.5
	イタリア（2003）	−	29.6
	スウェーデン（2003）	−	44.2
	イギリス（2004）	−	28.1
連邦国家	オーストラリア（2004）	38.8	6.2
	カナダ（2004）	45.9	16.5
	ドイツ（2004）	22.2	15.1
	アメリカ合衆国（2000）	22.2	24.8

出典：International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook* より作成。

[1] これを傍証するかのごとく，国際的な統計では，州は local governments とは呼ばれない。州はあくまでも state（米国の場合）であり，明確に「地方政府」とは異なるものとされている。ちなみに，連邦国家では，地方政府は州の創造物であり，州の地方政府への統制は日本よりも厳格である場合が多い。

表４．歳出シェア：国際比較

		社会給付		社会扶助給付	
		州	地方	州	地方
単一国家	デンマーク（2006）	−	70.8	−	90.1
	フィンランド（2006）	−	8.3	−	32.9
	フランス（2006）	−	4.0	−	32.3*
	アイスランド（2006）	−	7.6	−	29.3
	イタリア（2006）	−	14.6	−	39.7**
	ルクセンブルグ（2006）	−	0.3	−	n.a.
	オランダ（2006）	−	8.0	−	32.9
	ニュージーランド（2006）	−	00.0	−	00.0
	スウェーデン（2006）	−	17.5	−	n.a.
	イギリス（2005）	−	11.4	−	19.7
連邦国家	オーストラリア（2006）	5.1	0.0	5.5	00.0
	オーストリア（2006）	10.8	5.5	−	−
	ベルギー（2006）	9.0	3.4	−	−
	カナダ（2006）	16.5	0.0	7.1	00.0
	ドイツ（2006）	8.1	7.7	21.8	36.1

出典：International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook* より作成。
注：*2004年データ，**2003年データ。

さくはない。デンマークは９割と日本と同等の比率を示すが，他の国ではせいぜいイタリアの約４割であり，日本（やデンマーク）の半分である。

連邦国家では社会保障に関わる権限は州政府が有しているため，その歳出役割は大きくなると期待されるが，それでもカナダの16%を最大に，オーストリアとドイツが州と地方を合わせて10%を超える程度である。またオーストラリアとカナダでは，地方政府は全く社会給付を担っていない。但し，社会給付のうち，社会扶助給付に限れば，ドイツでは州で21.8%，地方政府で36.1%と合計６割以上を州＋地方政府が占めている。しかし，これも日本の85%に比べれば小さい数値である。

つまり日本の地方は，全般的に他の先進国よりも多くの事務を行っているだけでなく，また，その中でも社会保障支出に関するシェアが突出して高いことが理解できる。

3．日本の地方による社会保障は中央集権的なのか

このように地方における社会保障支出が突出しているが故，日本における社会保障サービスには大きな地域差が存在すると考えられる。これはある意味，日本においては分権が進んでいないというのではなく，社会福祉政策が分権化されていることから生じる問題として理解できるであろう。かつての革新自治体による独自の福祉サービス提供の事例から容易に想起できるように，日本の地方歳出における地方の自由度は，制度的にはかなり高いと考えて良い。国の制度で縛られている部分はあるものの，日本の自治体は単独事業として独自の対人社会サービスや給付を行うことは禁止されていない。実際，子どもの医療補助や諸々の対人社会サービス関しては，国の制度が存在する場合は上乗せを行

表５．地方単独事業としての社会保障歳出

	医療	介護・福祉等
義務的な経費（法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業） 約3.2兆円	・予防接種（880億円）〔予防接種法〕 ・がん検診・がん予防等成人病対策（680億円）〔健康増進法・がん対策基本法〕 ・乳幼児健康診査（550億円）〔母子保健法〕 ・妊産婦健康診査（140億円）〔母子保健法〕 ・母子保健対策事業（170億円）〔母子保健法〕 ・保健所・保健センター運営費（2,960億円）〔地域保健法〕 ・病院事業会計繰出金（4,040億円）〔地方公営企業法〕 ・救急医療対策事業（小児救急・周産期救急・夜間休日救急等）（640億円）〔医療法〕 約1.2兆円	・保育所・幼稚園運営費（5,000億円）〔児童福祉法・学校教育法〕 ・児童館等児童福祉施設運営費（1,160億円）〔児童福祉法〕 ・放課後児童健全育成事業（340億円）〔児童福祉法〕 ・養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費（760億円）〔老人福祉法〕 ・民生委員活動事業（200億円）〔民生委員法〕 ・福祉事務所・児童相談所運営費（1,070億円）〔社会福祉法・児童福祉法〕 ・障害者支援施設運営費（570億円）〔障害者自立支援法〕 ・障害者自立支援事業（960億円）〔障害者自立支援法〕 約2.0兆円
全国的に広く実施され定着している事業等（国庫補助事業の超過負担分や上乗せ事業を含む） 約1.2兆円	・乳幼児・老人・障害者等医療費助成（6,450億円） 約0.7兆円	・幼稚園就園奨励費補助（260億円） ・児童手当・児童扶養手当（1,050億円） ・障害者福祉手当（840億円） ・障害者交通費助成（260億円） ・要援護ひとり暮らし高齢者生活支援（390億円） ・介護予防・家族介護用品支援（100億円） 約0.5兆円
その他（統一的な調査項目以外の事業費を集計したもの．括弧内は，各団体が任意に提出したものを抽出して記載） 約2.7兆円	・（新型インフルエンザ対策、難病患者支援等） 約1.0兆円	・高齢者福祉関係（6,000億円）（認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等） ・障害者福祉・低所得者等対策関係（7,000億円）（リハビリテーションセンター運営費，身体障害者住宅改造助成等） ・少子化対策関係（4,000億円）（家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業等） 約1.7兆円

資料：「地方が負担する社会保障関係費について」経済財政諮問会議平成20年12月16日鳩山議員提出資料を元に作成。

い，また，国の制度が及ばない領域においても独自の政策を展開している場合がある。

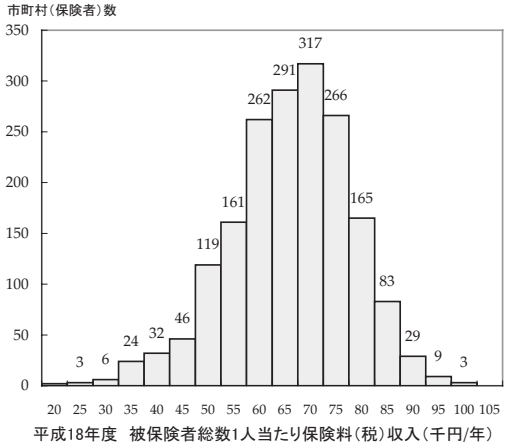
それを表しているのが**表５**である。同表では2007年の決算統計（速報）を用いて総務省が推計した社会保障分野における地方単独事業の一覧である。当該事業の総額は約7.1兆円であり，国全体の社会保障関係費約37.2兆円の約19%を占めている（なお単独事業の他に8.2兆円の地方負担部分が存在し，社会保障関係費の地方負担額は15.1兆円，総額の４割を占める）。**表５**では各単独事業の呼称とその全国総額が示されているが，その支出パターンは一様ではない。むしろ，これらの事業の実施や濃淡は当該団体の財源の余裕度に応じて，団体間でかなりの差が存在していると考えられる。

また，日本の国民健康保険と介護保険では市町村が保険者となっているが，そこにおいても大きな地域差が存在する。

国民健康保険の場合を考えよう。**図 3** は保険料（１人当たり保険料収入）に従った保険者数の分布をみたものである。当該保険料は年額で２万円から10万円まで約５倍の開きをもって分布している。日本どこでも同じ医療サービスに対しては同じ価格が付されており，その自己負担額も等しい。そうであるのに，自分が居住している地域によって保険料は**図 3** のように大きく異なる。そして，この保険料の差も，いわゆる「保険原理」に従ってものでもない。つまり，健康リスクが同程度の個人であっても，同じ保険者に属する他の個人の属性が異なればことなった保険料を支払わなければならない。

（図 3）

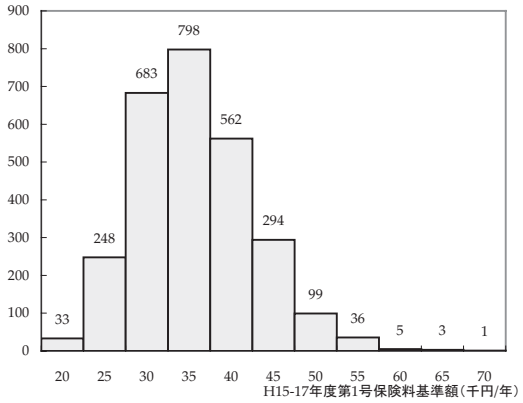
保険料に従った保険者の分布：国民健康保険



このことは同じく市町村を保険者とする介護保険にも当てはまる。**図 4** に記されているように，介護保険においても保険料の格差は大きい。さらに，介護保険は当該地域にどれくらい介護サービス供給者が存在するか，また，介護施設が存在するかによって，サービス供給の程度も異なる。とはいっても，2000年に介護保険が導入され制度的に統一される前までは，高齢者に対する福祉サービスは地方の裁量や財源に任せられていた部分が大きく，地方間の格差は今以上に大きかったと考えられる。

（図 4）

保険料に従った保険者の分布：介護保険



上記２つの地域保健は保険者（市町村）の特別会計によって運営され，地域毎に異なる保険料でファイナンスされており，その意味で地方は独自の徴収権をもっている。

追加的な歳出のために税源を増加させることに対する中央の制約は，現在ではほとんどない。その一方で，地方の歳入は国庫支出金や地方交付税などの中央からの財政移転が大部分を占めており，声高に中央政府からの財源移譲が求められてはいる。

しかし，ここで求められている「税源」移譲とは，課税権限の移譲ではなく，国が課税していた税収の移転（tax transfers）であることに注意したい。実際，既に住民税や固定資産税に関する制限税率は撤廃されており，地方は自らが望めば，個人所得や固定資産という大きな課税ベースに対して自由に税率を決定することが可能である。

したがって，地方が独自に福祉プログラムを開発し，それが新たな財源を投入しても実施する必要があるのであれば，地方は地方税の増税によって自由に歳入を増やすことができる。

実際，本来国が行うべき社会保障支出に限ったとしても，現在のところ国の税収も十分ではなく，地方への「税源」移譲どころではない状態である。したがって，今後の社会保障ニーズ

の増大を前にすると，社会保障制度の改善と，一刻も早い増税による財源の確保が必要であろう。しかし，国政レベルでは様々な事由により増税は進展していない。国からの更なる対応が望めない状態で制度的には増税が可能であるならば，そして，地方は中央よりも地域のニーズに柔軟に応えることができるならば，自らの地方税を上昇させてまでも地域の社会福祉ニーズに応えるべきではないだろうか。

しかし，そのような選択をとる地方公共団体は多くない。むしろ，独自に地方税を課税できるにもかかわらず，政治的リスクを回避するために「税源移譲」のみを振りかざし，自らの地方税の増税を避けていたり，また，単独事業として独自の給付が可能であるにもかかわらず，何も行っていなかったりしている地方が大多数ではないであろうか。

以上を考慮すると日本の地方による社会保障は多分に分権的で，むしろ分権の悪い点が如実に表れているように考えられる。このことは，日本の地方が社会保障で果たす大きな役割を考えると，社会保障分野において財政上の分権をさらに深めることは大きな問題を生じさせるかもしれない。

《参考文献》

Banting, K., Boadway, R., 2004. Defining the sharing community：The federal role in health care, in Lazar, H., St-Hilaire, F.,（Eds.）, *Money, Politics and Health Care*（Institute for Research on Public Policy, Montreal）, 1 -77.

Boadway, R., Keen, M., 2000. Redistribution. in Atkinson, A.B., Bourguignon, F.,（Eds.）*Handbook of Income Distribution* Vol. 1（Elsevier, Amsterdam）, 677-789.

Oates, W., 1972. *Fiscal Federalism*（Harcourt Brace Jovanovich）.

Olson, M., 1969. The principle of "fiscal equivalence"：The division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review* 59（2）, 479-87.

Samuelson, P., 1954. The pure theory of public expenditures. *Review of Economics and Statistics* 36（3）, 387-389.

Tiebout, C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64, 416-424.

畑農鋭也 , 林正義 , 吉田浩 , 2008.『財政学をつかむ』（有斐閣）

林正義 , 2002.「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー《特集：地方財政制度の仮題と評価》』（61）59-89.

林正義 , 2004.「自治体合併の評価：経済学の視点から」井堀利弘（編）『公共部門の業績評価』東京大学出版会 , 83-105.

林正義（責任編集）, 2006a.「特集：政府間財政関係の経済分析」『フィナンシャル・レビュー』第82号 .

林正義 , 2006b.「国と地方の役割分担：再分配的歳出を中心にした国際比較」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況：総論・連邦国家４カ国編（３分冊の１）』財務省財務総合政策研究所 , 1 -59.

林正義 , 2006c.「地方財政改革と経済分析」『地方財政』第45巻第11号 , 4 -11.

林正義 , 2008.「地方分権の経済理論：論点と解釈」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所（編）『分権化時代の地方財政』中央経済社 , 43-69.

財政収支と財政健全化 *

上智大学経済学部准教授　中里　透 **

❖ はじめに

今日は「財政収支と財政健全化」というテーマでお話をさせていただきます。「真水で15兆円の景気対策を」と言っているときに財政健全化の議論をするのはちょっとむなしいという感じがあるのは否めませんが，中期・長期における財政健全化の道筋を考えることは，現時点における財政運営の安定性を確保するうえでも重要な課題であると思います[1]。

❖ 90年代以降の経済財政運営

現在，日本が置かれている状況について考えるために，まず最初に90年代以降の経済財政運営について簡単に振り返っておくことにしたいと思います。

1990年というともう20年近く前のことになりますが，ご存知の通り90年から91年にかけてバブルが崩壊し，景気の悪化に対応する形で92年８月に総合経済対策が策定されました。これがバブル崩壊後初めての本格的な経済対策ということになるわけですが，このような景気重視のスタンスが95年頃まで続くことになります。その後，95年から96年にかけて景気が順調に回復しつつあったことから，橋本内閣のもとで財政健全化を重視する方向に政策転換が図られて，財政構造改革に向けた検討と消費税率の引き上げが行われたのが96年の後半から97年にかけての動きということになります。

しかしながら，97年秋に金融システムの不安定化が生じて，その後は金融不安とデフレに対する危機対応ということでさまざまな措置がとられることになります。財政政策については，特別減税・定率減税という形で減税が実施され，地域振興券に象徴されるように小渕内閣のもとで歳出面においてもさまざまな対応がなされま

* 本稿は2009年４月９日に開催された「財政経済基本問題研究会」において筆者が行なった報告の議事録をもとに，当日の報告の内容を再構成のうえとりまとめたものである。参加者各位からいただいたコメントは本稿を作成するうえで大変有益であった。ここに記して感謝の意を表したい。もちろん，本稿にあり得べき誤りは筆者の責に帰するものである。なお，本稿にはすべてを反映させることができなかったが，研究会では報告内容の枠を超えるより広範な論点について，活発で興味深い議論がなされた。これらの議論については，今後，本研究会の報告書の作成などに活かされていくことになる。

** 上智大学経済学部准教授　E-mail：nakaza-t@sophia.ac.jp

1 たとえば，景気対策の実施に伴う財政赤字の拡大によって財政のサステナビリティに対する懸念が生じると，現時点において長期金利の上昇が生じ，景気対策の効果が減殺されてしまう可能性がある。欧米各国は大規模な財政出動に踏み切る一方で，景気回復後に財政赤字の削減を図ることを表明しているが，この背景には上記の点に関する配慮があるものと推察される。

した。また，金融政策についてもゼロ金利政策の導入（99年２月），さらには量的緩和政策の導入（01年３月）という形で臨時異例の措置がとられることになったわけです。

このような拡張的な政策運営は森内閣にも引き継がれましたが，小泉内閣以降は再び財政健全化の方に政策の軸足が移り，05年から歳出・歳入一体改革に向けた検討がなされるとともに，06年１月に定率減税の縮減（半減）が，07年１月に廃止が行われ，財政収支の均衡化を重視した政策運営がなされていくことになります。また，金融政策についても06年３月に量的緩和政策の解除が，７月にゼロ金利政策の解除が行われて，臨時異例の措置からの脱却が図られました。

このように，財政と金融が正常化の方向に歩みだすことになった矢先にリーマンショックが起きて，また元の世界に戻ってしまったというのが現在の状況ということになります。では我々はいまどこにいるかというと，１つの見方はバブルが崩壊した直後の91年頃というもので，世界全体で見ると現在の状況は90年代に日本が経験したことを追体験しているということになるかもしれません。もうひとつの見方は，金融システムの不安定化に対する危機対応ということで臨時異例の措置がとられるきっかけとなった，97年秋に戻ったというものです。たしかに，リーマンショックと三洋証券の破綻を重ねあわせてみると，その後の事態の進展がわかりやすいかもしれません[2]。

❖ 「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争

このような状況になったため，財政再建の話はどこかにとんでしまい，いまは景気対策一色という感じですが，小泉内閣のもとで歳出・歳入一体改革の検討が進められていた頃からリーマンショックの前までは，財政健全化の進め方をめぐってさまざまな議論がありました。

「骨太の方針2006」の策定にあたって大きな争点となったのは，増税と歳出削減のいずれに重点をおいて財政収支の均衡化を図るべきかということでした。また，金利と成長率の大小関係や債務残高対GDP比に関する目標設定の必要性をめぐっても，いわゆる「財政タカ派」（増税重視派）と「上げ潮派」（歳出削減・経済成長重視派）の間で激しい論争があったことはみなさんご記憶の通りです。このような両者の対立はその後も続き，デフレからの脱却と金融政策の運営をめぐってはインフレターゲット導入の是非に関する論争があり，また，ここ１年ほどはいわゆる「霞が関埋蔵金」の有無をめぐって議論がなされてきたところです。

これらの議論は，一見すると全部ばらばらの話のように見えますが，政府の通時的な予算制約式を利用すれば，実はすべて統一的な枠組みのもとで理解が可能です。政府債務の増加分，つまり毎年の財政赤字は，歳出総額（一般歳出と利払費の合計）から税収を引いたものなので，政府の予算制約式は，

$$B_{t+1} - B_t = (G_t + rB_t) - T_t \quad \cdots(1)$$

（G_t：一般歳出，T_t：税収，B_t：公債残高，r：金利）

と書くことができ，これを対GDP比に直すと，経済成長率の項がくくりだされて，

$$b_{t+1} = (g_t - t_t) + (1 + r - n)\, b_t \quad \cdots(2)$$

（g_t：一般歳出，t_t：税収，b_t：公債残高，r：金利，n：成長率，g_t，t_t，b_tはいずれも対GDP比で表された計数）

[2] 三洋証券が会社更生法の適用を申請した際にコール市場とレポ市場でデフォルトが発生し，これをきっかけとして金融市場で急速な信用収縮が生じることとなった。リーマンショックによって生じた金融市場の混乱は，山一證券よりも三洋証券の破綻になぞらえて理解する方がその後の展開がわかりやすい。

という格好になります。(2)式の右辺第１項のｇ－ｔはプライマリーバランス（基礎的財政収支）で，プライマリーバランスの黒字化を図るためには歳出を削減するか増税をするかという２つの選択肢，またはその両者の組み合わせがあるということになります。第２項には金利（r）と成長率（n）が出てきますが，もし仮にプライマリーバランスが均衡しているとすると（ｇ－ｔ＝０），ｒとｎの大小関係によって，ｒがｎよりも大きければ債務残高対GDP比（b）は次第に上昇していくということになりますし，ｒがｎよりも小さい場合にはGDP対比で見た公債残高は次第にゼロに近づくいていくということになります。このように，プライマリーバランスと金利，成長率によって公債残高の時系列的な推移が決まることになりますが，ここで留意すべきポイントのひとつは，公債残高をネットで見るのかグロスで見るのかということで，これが埋蔵金の議論と関連することになります。

財政健全化の進め方については「上げ潮派」と「財政タカ派」の間で金利と成長率の大小関係や債務残高対GDP比に関する目標設定の是非をめぐって激しい論争が起きたわけですが，(2)式を見ればすぐわかるように，埋蔵金があるかどうか，あるいは成長率と金利のどちらが大きいかということは，実はどれだけ増税をすべきかということと１対1には対応しないわけです。つまり，財政収支の均衡を確保するうえで大事なのはプライマリーバランスの大きさであって，ある一定のプライマリーバランスを確保するとした場合にそれを増税でまかなうのか，歳出削減でまかなうのかは，必要となるプライマリーバランスの黒字幅に対して適当なｔとｇの組み合わせを選べばよいということになるのです。したがって，埋蔵金があるから増税は必要ないという話にはならないし，埋蔵金がないから増税をする必要があるということにもならないのです。

同じように，金利と成長率の大小関係についても，直接関係するのはプライマリーバランスの大きさなのであって，金利と成長率のどちらが大きいかということは，増税の幅をどれくらいにすればよいのかということと１対1で結びつくものではありません。この点を踏まえると，「上げ潮派」と「財政タカ派」の論争は，確かに面白い議論ではありましたが，必ずしも生産的なものではなかったということになるように思われます。

では，なぜこれまで両者の論争が続いてきたのかというと，この論争の一番根っこにあるのは政府規模をめぐる議論，月並みな言い方をすれば，小さな政府か大きな政府かという点をめぐって両者の考え方に大きな違いがあるから，ということになるのだろうと思います。このことは永田町と霞が関の関係や公務員制度改革に対する考え方の違いとも密接に関係していて，いまは景気対策の議論の後景に退いていますが，両者の対立は実は非常に大きな話で，経済が平時に復帰するとまたクローズアップされるようになるものと予想されます。

❖ 財政健全化の進め方

（歳出削減と増税のバランス）

では，財政健全化の進め方に話を移したいと思います。財政健全化を進めていくにあたっては，増税を中心にするのかそれとも歳出削減を中心にするのかということが大きな論点ということになりますが，増税と歳出削減のいずれを中心にするかは政府規模に対して非対称な効果をもたらすことになります。となると，このいずれを選択するかは，望ましい政府規模についてどのように考えるかということに依存するわけで，これは最終的には政治的なチャネルを通じて決めるしかないということになります。

ただ，そうはいってもこれまでの経験に学ぶことは重要で，Alesina and Perotti（1997）をはじめとする一連の研究によれば，増税よりも歳出削減，特に公務員給与と社会保障費の抑制

を中心に財政健全化を進めていったほうが財政健全化に向けた取り組みが継続的になるという結果が得られています。公務員給与と社会保障費を中心に歳出削減を行うということは，政治的に最も抑制が困難と予想される部分に踏み込んでいるということになるわけで，財政再建に対するコミットメントの強さがその成否に影響を与えているというように理解することができるかもしれません。

歳出削減を中心に財政再建をしたほうがよいということの，もうひとつの理由としては，公共部門についてもフリーキャッシュフロー仮説が成り立ち得るのではないかということがあげられます。フリーキャッシュフロー仮説というのは，情報などの制約から株主が経営者の行動を完全にコントロールできない場合に，もし経営者の手元にフリーキャッシュが発生してしまうと，それが豪華な社屋の建設といった非生産的な使途に用いられ，必ずしも効率的な経営が確保されなくなる可能性があるという話です。

たとえば霞が関埋蔵金についていうと，定額給付金の２兆円の話がクローズアップされていますが，実はそれ以外にも交付金という形で公共事業などを実施するための財源として活用されることになっているわけです。ではこの交付金が，はたしてきちんと生産的な用途に用いられるかというと，選挙対策の面もあって必ずしもそうとは限らないわけですから，となれば，特別会計の剰余金のようなものは国債の償還に充ててしまい，埋蔵金のような形でなるべく残しておかないほうがよいという判断になるわけです[3]。

（金融政策と長期金利）

次に，金利と成長率の大小関係をめぐる論争に関連する話として金融政策と長期金利の話にふれておきたいと思います。金利と成長率の関係を議論する際に重要なポイントのひとつとして，金利と成長率ははたして政策によってコントロールできるのかということがあります。金利についていうと，コール市場におけるオーバーナイト物の金利は日々の金融調節によってほぼ完全にコントロールすることができます。ターム物についてもある程度コントロールすることが可能でしょう。ただ，それが10年物の国債ということになったときに，その金利を金融政策によってコントロールできるかということになると，その余地はかなり限られたものになってくるというのが自然な見方であるように思われます。経済成長率についていうと，成長率を政策によって確実に引き上げることができればわれわれにとってとてもハッピーなことなのですが，まあそれはなかなか困難であるというのが一般的な見方ではないかと思います。

成長率を名目で見た場合には，インフレ率の上昇によって名目成長率を引き上げるという発想もあり得るわけですが，期待物価上昇率が足許の物価上昇率と一致するという非常に単純なモデルを考えると，インフレ率は実質金利と実質成長率に同じ率で乗ることになるので，その差であるところの金利－成長率は一定になってしまうわけです。

もちろん，これは極端なケースで，実際には名目成長率が意味を持つケースというのを考えることもできます。通常，期待物価上昇率と現実の物価上昇率は乖離するわけで，たとえば過度に緩和的な金融政策のもとでは，将来のインフレ率の上昇を先取りする形で期待インフレ率が上昇して，名目成長率は変わらないのに名目金利だけが上昇してしまうということが起こるかもしれません。もうひとつ，名目成長率が意味を持つケースとしては，税制の，いわゆるブ

[3] 1988年に竹下内閣のもとで実施された「ふるさと創生事業」は，税収の大幅な伸びによって交付税特会に余裕が生じたために，その余資を活用する形で行われたものであり，これもフリーキャッシュフロー仮説の成立をうかがわせるエピソードのひとつということができるだろう。

ラケット・クリープによるものを考えることができます。普通，税制というのはインデクセーションがなされていないので，もし物価が上昇すると，仮に実質的な成長率がゼロであったとしてもインフレによるブラケット・クリープによって税収が増える可能性があります。このように，名目成長率が財政に与える影響はまったくないわけではないのですが，それが財政収支にプラスの影響を与えるのか，マイナスの影響を与えるのかは確定できないということになります。

成長率と金利の大小関係について，実際のデータを見た場合にどうなっているかというと，1980年代半ばくらいまでは名目成長率の方が長期金利よりも高いケースがあるのですが，80年代後半以降についてみると，名目成長率よりも長期金利の方が高いか，あるいは両者がほぼ同じというのが全体的な傾向ということになります[4,5]。

さて，ここまではマクロの視点から金利と成長率のことを考えてきたわけですが，財政収支のことを考える場合には，もうひとつ別のアプローチとして金利や成長率，インフレ率が歳入と歳出にどのような影響を与えるかを個別に下から積み上げていくという方法があるように思われます。たとえば物価が上がると，現在は完全な物価スライド制ではありませんが，年金の給付額が上がるために歳出が増加する要因になりますし，金利が上昇すれば当然のことながら利払費に影響が及ぶということになります。このように，財政収支に与える影響を考える場合には，金利と成長率のどちらが大きいのが普通なのかという議論をするよりは，歳入と歳出の主な項目ごとにどのような影響があるかを個別に積み上げていったほうがより生産的な議論ができるのではないかというのが個人的な感想です。ただ，これを実際にやろうとすると相当に細かい情報が必要で，この試算は財政当局にしかできないかもしれないという点がネックかもしれません。

今後のことを考えると，景気対策のために国債の増発が続く中で財政のサステナビリティ（持続可能性）をどうやって確保するかということが重要な問題ということになります[6]。90年代以降，国債の大量発行にもかかわらずなぜ財政破綻が生じなかったかというと，90年代初頭に７％近くの水準にあった長期金利が１％台半ばの水準まで低下したために，金利が低下した効果が債務が累増した効果を上回り，その結果利払費が増えていない，むしろ減っているという状況にあったということがあげられます。ただ，最近は金利の低下余地が限られる一方，債務が大幅に増加したので，ひとたび金利が上昇するとサステナビリティが確保されなくなるおそれがあり，財政規律の確保がこれまで以上な意味をもつという状況になっています[7]。

（制度的担保の重要性）

では次に，財政規律を確保するための制度的な担保はなぜ必要なのか，それをどのような形

4　もちろん，これは10年物利付国債（新発債）の金利を長期金利とした場合の比較であり，指標のとり方によっては結論が異なり得ることに留意が必要である。

5　モデルに即して考えると，重要なのは一定の期間を均してみた場合に成長率と金利の大小関係がどうなるかということであり，この点からすると，たとえば成長率について過去10年間の平均的な成長率を利用するなどにより，平均的な姿をみることも必要である。

6　財政の持続可能性に関する議論の詳細については土居（2004）を参照のこと。

7　財政状況の悪化にもかかわらず，なぜこれまで長期金利の低位安定が保たれてきたのかということについては，⑴ホームカントリーバイアスや安全資産志向のために，国債に対する投資家の根強い需要があること，⑵将来時点における増税の余地があることを考慮すると，通時的な意味での財政収支の均衡が現時点においてもなお確保されていると考えられること（中里・副島・柴田・粕谷（2003））などの理由があげられる。

で確保するのかというお話をしたいと思います。財政再建を進めていくうえで，歳出と歳入の両面における中期的な目標が必要であるということは，ここにお集まりの皆様に共通の認識であると思われます。「骨太の方針2006」に沿ってこれまで取り組まれてきた歳出・歳入一体改革においては，今後，自然体のもとで歳出がこれだけ増えていくという「要対応額」があり，これを踏まえて，要対応額のうちどれくらいを歳出抑制によって措置するのかという「歳出削減額」が決定され，両者の差額をもとに消費税率の引き上げをはじめとする「増収措置」が決まるという形で中期的な目標設定がなされていました。

ここでちょっと最近の出来事について感想めいたことをお話をさせていただくことをお許しください。昨年の12月にいわゆる「中期プログラム」（持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」）が閣議決定されたわけですが，「中期プログラム」に対する各方面の反応を見ていると，将来的に消費税率を引き上げる必要があるということについてはある程度広範なコンセンサスが得られているにもかかわらず，「中期プログラム」の策定そのものについては必ずしも十分な支持が得られていないというのが現状です。なぜこのようなことが起きるのかというと，おそらく「中福祉・中負担」の具体的な内容が必ずしも明確になっていないというところにその原因があるように思われます。もちろん，「社会保障の充実を図りますから，とにかく増税をさせてください」というやり方もあることはあるのですが，その時点の総理大臣に対する高い支持や政府に対する十分な信認がないと，この方法はうまくいかないような気がします。「シェフのお任せ」で料理の注文がとれるのは，そのシェフの腕前が確かだという信頼があるときだけで，この点が満たされていない場合には，コースのメニューをきちんと書かないと，なかなかお客さんに来てもらえないということになるわけです。「要対応額－歳出削減額＝増収措置」という「与謝野の方程式」にしたがえば，歳出の中身の議論を詰めていけば自ずと消費税の引き上げ幅が決まってくるわけで，やはり歳出改革について具体的な中期目標が必要だということになります。

では，このような目標設定，政策コミットメントをすることにはどのような意味があるのかというと，その役割としては２つのことが考えられます。１つは，政治的リスクの低減ということです。予算編成に関与するさまざまなアクターはしばしば不規則な行動をする場合があるわけですが，政策コミットメントがあればそのような動きを安定化させることが可能になります。たとえば，社会保障費の伸びを毎年2,200億円ずつ抑制するということについては，もちろんそうすることがよいことなのかという点についてはさまざまな意見があると思いますが，とはいえ歳出・歳入一体改革の枠組みのもとで一定の箍をはめてあるので，それを超える形で不規則な動きが生じて制御不能になるのを抑制することには成功しているわけです。

もう１つは，ゼロ金利政策の時間軸効果を考えてみればすぐにわかる話ですが，政策コミットメントがあることによって家計や企業の期待の安定化が図られるというメリットがあり，このことは政策リスクの低減につながることになります。ただ，コミットメントは強ければ強いほどよいかというと，弾力条項がないと予想できないショックに対して機動的な対応がとれなくて，結果として厚生上のロスが生じてしまう可能性もあるので，この点が難しいところです。もちろん，弾力条項があまりに弾力的だと，もともとのコミットメントの意味がなくなってしまうわけで，このへんのバランスをどう考えるかということも重要な論点ということになります。

（景気動向と財政再建）

財政再建を進めていく際に景気動向との兼ね

合いをどう考えるのかということも重要な検討課題ということになります。この点について考える際に大きな論点となるのは，橋本内閣のもとで行われた消費税率の引き上げや財政構造改革とその後の景気後退の関係です。この点については「橋本内閣のもとで行われた財政構造改革と消費税の引き上げが景気後退をもたらした」という見解が少なからずあるのですが，97年にはこれ以外にもアジア通貨危機や金融システムの不安定化など景気にマイナスの影響を与える出来事が立て続けにあったわけで，印象論だけによらない冷静な分析が必要であるように思われます。

96年から97年にかけての景気動向に影響を与えた可能性のある出来事について振り返ってみると，96年央以降，順調な景気回復をうけて財政政策が積極型から中立型に転換されて公共投資の抑制が行われ，97年４月には消費税率の引き上げと特別減税の廃止が行われました。７月にはタイ・バーツ危機をきっかけにアジア通貨危機が起こり，11月には三洋証券が会社更生法の適用を申請したのをきっかけに金融システムの不安定化が生じて，拓銀が北洋銀行への営業譲渡を表明，山一證券が自主廃業を決定するなど，動揺が一気に広がりました。財政構造改革法が成立したのも97年11月のことです。97年５月以降の景気後退局面については，消費税率の引き上げ，特別減税の廃止と医療費の自己負担の引き上げなどによる「９兆円の負担増」の影響が強調されることがありますが，金融危機の影響についても留意して景気動向をみていく必要があります。

橋本内閣のもとでの財政健全化に向けた取り組みと景気動向の関係について，まず公共投資削減の影響をみてみると，96年央以降，公共投資の減少が生じたことはデータからも確認できます。ただし，鉄鋼・窯業・土石など公共投資削減の影響を受けやすい業種を含め，その後も生産活動は堅調に推移しており，公共投資削減の影響は，もしあるとしても軽微なものであったということになります。

次に，消費税率の引き上げと特別減税廃止の影響についてですが，この点については，消費税の引き上げに伴う駆け込み需要と反動減の影響によって実体経済に撹乱が生じたのではないかということと，これらの負担増が将来のさらなる負担増を予想させる形になって，消費を弱含みにしたのではないかという２つの論点があると思います。家計調査による実際の家計支出の動向や消費者信頼度指数など消費者のコンフィデンスに関するデータを見ると，消費税率が引き上げられた直後の97年４－６月期には確かに反動減がみられるのですが，夏場には家計消費に持ち直しの動きが見られ，消費者のコンフィデンスも引き上げ前とほぼ同じ水準に回復していますから，消費税の引き上げによって一気に消費が落ち込んだということではないのです。データをご覧いただくとはっきりわかるのですが，家計調査による実際の家計支出にしても，消費者信頼度指数にしても，97年の秋口から98年の前半にかけて急速な悪化がみられます。つまり，金融システムの不安定化とそれをきっかけとした雇用不安の高まりによって消費が急速に冷え込んだわけで，消費税率の引き上げや特別減税の廃止よりも金融システムの不安定化が景気後退により大きな影響をもたらした可能性があるということに留意が必要ということになります。

「財革法が景気悪化をもたらした」という意見も依然として根強くあるのですが，これは財革法の影響を過大評価しているように思われます。確かに98年度の当初予算は財革法に基づいて緊縮型の予算になっているのですが，当初予算の前倒し執行によって上半期の公共工事の契約率を高めたうえで，年度途中で息切れしないよう補正予算で手当てをすれば年間を通じて十分な事業量が確保できるわけで，当初予算が緊縮型でも支障はないわけです。また，減税については，12月半ばに橋本総理が特別減税の実施を表明されて，１月末には96年度の補正で減税

を実施するという形で関連法案が成立しているわけですから，この点においても財革法が大きなネックになったとはいえないように思われます。

もちろん，財政のために経済があるのではなく，経済のために財政があるのですから，財政健全化を進めていくうえで景気動向に配慮することは当然のことですが，冷静な分析なしに「97年の経験」を持ち出してイメージ先行の議論をすることは避けなくてはならないように思われます。

❖ 道路特定財源の一般財源化

ここまでの議論はマクロ的なフレームからみた場合の財政運営の話ですが，財政の健全化を進めていく場合にはこのような「総論」に対する「各論」の部分，つまり個別分野の歳出改革と税制改革についての検討が併せて必要ということになります。各分野の歳出改革と税制改革のあり方については，この研究会にご参加の先生方から詳細な検討がなされることとなっていますが，ここでは私の担当分として，道路特定財源の一般財源化について簡単に整理しておきたいと思います。

道路特定財源は，国税分と地方税分でスキームに違いがあって，国税分については揮発油税や自動車重量税などの税収の使途を道路整備に限定するという形で，歳出面から特定財源化が図られていました。これに対して軽油引取税や自動車取得税などの地方税分については，税法において道路整備に充てることが書かれていたので，これは目的税だったということになります。一般財源化をめぐる議論においてクローズアップされたのは国（国税分）の道路特定財源に関する話なので，以下ではこの点を中心にお話したいと思います。

道路特定財源の見直しをめぐる議論の過程においてしばしば見られた誤解として「道路予算は特定財源だから予算編成上の聖域になっていて，全く削られていない」というものがあります。これは一見もっともらしく見えるのですが，このままだとかなりミスリードになります。というのは，道路整備費についても他の公共事業と同様にシーリングがかかっていて，実は毎年削られてきたからです。ただ，制度上，揮発油税などの税収は道路整備に充てないといけないというしばりがあって，道路整備費が削られてもその削減分を道路整備とまったく関係のない分野に振り向けることができないため，そのために生じたオーバーフロー（余剰分）をどうするかということが問題になったのです。この余剰分については，これまで地方道路整備臨時交付金という形で自治体に配分されたり，本四公団の債務処理に充てられたりしてきたのですが，本四公団の債務処理が終わって大幅な余剰分が生じることになったために，これをどのような形で利用するかということが重要な問題になったというのが，見直しをめぐる議論の発端でした。

この問題は安倍内閣のもとで決着できずに福田内閣に引き継がれたわけですが，ねじれ国会のもとで暫定税率が期限切れを迎えてしまうという事情もあって，昨年の３月に福田総理から一般財源化の方針が示されました。この方針にそって一般財源化に向けた具体的な検討が昨年夏から年末にかけて行われることになったわけです。

一般財源化に向けた議論の中で「一般財源化されたら税収は何にでも使えるわけだから，半分くらいは社会保障に使いましょう」というような意見がありましたが，これも誤解に基づく議論です。というのは，道路整備費は国土交通省のシーリングの枠内にあって，それは簡単に削れるものではないからです。もちろんシーリングの枠内の予算を既得権ととらえてよいのかという点は議論の余地のあるところですが，国交省に限らず各省庁の予算については，シーリングの見直しを行わない限りそう簡単に削れるものではないというのが実際のところです。

となると，道路特定財源の一般財源化の議論というのは，つまるところシーリング対象外経費であった地方道路整備臨時交付金をどのように見直すのかという問題に集約されるということになるのです。この見直しについて麻生総理は当初，地方交付税の増額という形で具体化を図るつもりだったようですが，この案は各方面の猛烈な反発にあって，結局は道路予算のうち臨時交付金を含めて１兆円分の使途を見直し，このうちの9,400億円を公共事業に充て，600億円を社会保障関係の支出に充てるという決着になりました。もっとも，9,400億円のうち8,000億円は道路整備に充て，残りの1,400億円も道路関連の公共事業に充てるという整理になっているので，現状では一般財源化されてもこれまでとほとんど何も変らないということになります[8]。

＊　　＊　　＊

このように道路予算ひとつをとっても，歳出改革を進めていくうえではさまざまな困難が伴うことが予想されます。こうした中で財政健全化に向けた取り組みが今後どのように進められていくのか，引き続き動向を注視していきたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

《参考文献》

Alesina,Alberto and Roberto Perotti（1997）“Fiscal Adjustments in OECD Countries：Composition and Macroeconomic Effects”,IMF Staff Papers 44（２）,210-248.

土居丈朗（2004）「政府債務の持続可能性の考え方」PRI Discussion Paper Series 04A－02, 財務総合政策研究所 .

中里透・副島豊・柴田（中川）裕希子・粕谷宗久（2003）「財政のサステナビリティと長期金利の動向」

日本銀行ワーキングペーパーシリーズ　03－Ｊ－7, 日本銀行.

8　道路整備費は建設公債発行対象経費であり，一般財源化後の道路整備の財源は建設国債の発行によってまかなわれることになる。従来の特定財源制度のもとでも道路整備費に建設国債が充てられていたと理解してよいかという点については関係者の間で意見の相違がみられる。

オバマ政権の税制改革と日本への含意

一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹

はしがき　本稿は，平成21年４月23日開催の財政経済基本問題研究会における，一橋大学国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹氏の『オバマ政権の税制改革と日本への含意』と題する講演内容をとりまとめたものである。

はじめに

本稿においては，米国のこれまでの経済政策の変遷を概説した後，オバマ政権の税制改革につき説明し，その我が国への含意を論じる。ブッシュ前政権のトリクルダウン理論に基づく租税政策から大きく転回し，財政責任と所得再分配を重視したオバマ政権の税制改革の考え方は，我が国における税制改革においても重要な意義を持つ。

Ⅰ．米国の経済政策の考え方の推移

⑴　黄金の60年代

60年代の米国は，「黄金の60年代」とも呼ばれ，ケネディ・ジョンソン両大統領の民主党政権下にあった。このころの財政政策の考え方は，ケインジアン経済学に基づくもので，景気刺激策としての減税として有名な「ケネディ減税」も行われた[1]。所得税制も，現在から見ると，非常に累進的な税制であった。また，ジョンソン大統領のときに進められたのが，アメリカ版の福祉国家構想である「Great Society（偉大な社会）」の構築である。この政策により，米国の社会保障が大幅に拡充された。ジョンソン政権のもう一つの成果は，人種差別撤廃等の公民権法の制定である。しかし，人種差別の撤廃は，南部での民主党の影響力を失わせ，ベトナム戦争の泥沼化とともに，共和党政権への移行を招くことになった。

⑵　混迷の70年代

70年代に入ると，ベトナム戦争と「偉大な社会」構築にかかる財源が十分確保されていなかったこともあり，財政赤字が拡大する一方，対外的にも貿易赤字が累積し，ニクソン政権下でいわゆるドルショックが起こる。さらにオイルショックにより，原油価格も急騰する。ニクソン政権は，物価統制等を通じて，インフレ抑制を図るが失敗し，インフレと失業が共存するスタグフレーションの状況に直面することになる。スタグフレーションには従来のケインジアン経済学では十分対処できず，インフレ期待の役割を重視する「合理的期待形成学派」の考え方が唱えられる。他方，ハーバード大学のフェルドシュタイン教授等を中心に，減税によるインセンティブ効果を重視する「サプライサイド

1　サプライサイダーの中には，ケネディ減税もサプライサイド政策だったと説く論者も存在する。

経済学」が生まれてくることになる。

⑶ レーガノミクスの80年代

80年代に入ると，いわゆるレーガノミクスの登場により経済思想が大きく転換し，「小さな政府」重視の考え方が優勢になっていく。レーガノミクスの中心にあった考え方の一つが，減税による財政再建，いわゆる「ブードゥー経済学（Voodoo Economics)」の考え方である。また，高所得者の優遇により経済が成長すれば中所得者層，或いは低所得層の人たちにも成長の果実が行き渡るという「トリクルダウン理論」が提唱された。

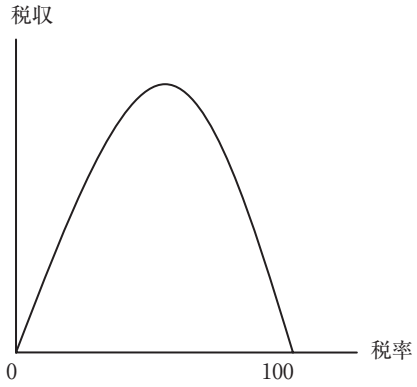
① ブードゥー経済学

カリブ海の呪術であるブードゥー教から名前を取った「ブードゥー経済学」とは，一般には，「減税で経済成長を促して，経済成長による税収増加で財政再建を実現する」という過激なサプライサイド経済学の考え方を指す。

そのベースになる考え方の「ラッファーカーブ」は，一般には1974年にアーサー・ラッファーがワシントン D.C のレストランでナプキンに初めて書いたとされている。その場の同席者としては，ジュード・ワニスキーという，ウォール・ストリート・ジャーナルの編集者がおり，またチェイニー前副大統領やラムズフェルド前国防長官も同席していたようである。（Laffer〈2004〉）そして，ジャック・ケンプ下院議員（共和党）も，その場にはいなかったが，後でこの集まりに加わる。ジャック・ケンプ議員は，減税による経済成長で財政再建との考え方をレーガン・カルフォルニア州知事（当時）に伝えるという非常に重要な役割を果たす。

ラッファーカーブは，**第１図**のとおり，税率と税収の関係を示す曲線である。税率が０％であれば税収が入らず，また，税率100％であれば勤労意欲が完全に失われ，課税ベースが０になって税収が０になる。０％から100%の間の税率に対しては，**第１図**のカーブのような税収が期待され，どこかに税収を最大化する税率が存在する。ここまでは多くの経済学者は誰も異論がないが，ラッファーの主張が問題になったのは，米国のその当時の税率が，税収を最大化する税率よりも右側にあるとし，減税により税収が増えると主張したことにある。

第１図　ラッファーカーブ



1980年の共和党内の大統領候補選挙において，ジャック・ケンプ議員からラッファーカーブの考え方を吹き込まれたレーガン・カルフォルニア州知事（当時）が，減税で財政再建を実現すると訴えたが，対立候補であったジョージ・H.W. ブッシュ（前大統領の父）は，そうした考え方を呪術のような馬鹿げた考え方として，「ブードゥー経済学」と呼び，批判した。しかし，共和党内の大統領候補選挙，そして現職のカーター大統領との大統領選挙とも，レーガン候補が勝ち，1981年に，ブードゥー経済学に基づくレーガン第１次税制改革が実施される。レーガン第１次税制改革は，特にインセンティブを重視した巨額の減税で，最高税率の50%への引下げ等の所得税のフラット化や加速度償却等の巨額の投資減税を行ったが，期待された経済の急成長は起こらず，現実には，財政赤字が急増し，その結果，貿易赤字も急拡大して，いわゆる双子の赤字を抱えることになる。

経済理論上，ブードゥー経済学の主張するように，減税が税収増につながるためには，労働供給等に非常に高い弾力性がなければならない

が，当時でも実証研究の多くは，少なくとも男性労働者の労働供給の弾力性は低いとしており，アカデミックなサプライサイダーでも特別なケースを除けば，ラッファーの主張は正しくないと認識していた。

その後，財務省報告をベースにした1986年のレーガン第２次税制改革においては，税制改革の方向性が転換され，課税ベースの拡大と税率の引下げを行っている。課税ベースの拡大としては，例えば，キャピタルゲイン課税を強化し，加速度償却制度の多くを縮小した。他方，税率構造についてはさらにフラット化を進め，最高税率を28％まで引き下げた。

この改革は税率引下げによる効率性の向上に加え，キャピタルゲインの課税強化等を通じスーパーリッチに対しても適正な課税を行うという意味で公平性にも配慮したことが特徴で，効率的かつ公平な税制改革として，各国の税制改革のモデルとされた。もっとも，その後の実証研究では，レーガン第２次税制改革による一定の効率性の向上はあったものの，非常に大きいものではなかったことが知られている（Auerbach and Slemrod〈1997〉）。

ただ，レーガン第２次税制改革は，元々，税収中立の改革とされていたため，当然財政赤字は減少しないという致命的な問題を抱えていた。巨額の財政赤字は継続し，1980年代後半には経済状態は悪化していくことになる。

②　トリクルダウン理論の帰結

レーガノミクスのもう一つの特徴は，トリクルダウン理論であるが，実証研究は，トリクルダウン理論の主張と異なり，80年代の米国では経済格差が急拡大したことを指摘している。カルフォルニア大学バークレー校のサエズ教授らの分析（Piketty and Saez〈2006〉）によれば，高所得トップ10％の家計の米国全体の所得に占めるシェアは，戦前までは45％等の非常に高いシェアであったのが，戦争と大恐慌で，30％台の半ばぐらいに急減した。その後も，シェアは安定していたが，80年代に入ってから，トップの人たちのウエイトが急増した。また，トップの10%の家計の中でも，特にトップ１％の家計のシェアについて見ると，80年代に入ってから大きく伸びており，スーパーリッチへの所得の集中が1980年代以降，急速に進んでいることがわかる。80年代においてどうして経済格差の急拡大が起きたのかについては，多くの議論がなされているが，一つは，IT 技術の進展など，未熟練の労働者にとっては不利な形の技術革新があげられる。また，グローバリゼーションの進展も，未熟練の労働者の仕事の海外へのアウトソーシングを通じ，経済格差を拡大させたとの指摘がある。

高額所得者への減税中心の税制改革自体が，経済格差拡大の原因となったかという点については議論があるところだが，少なくとも技術革新・グローバリゼーション等の要因で経済格差が拡大したのにもかかわらず，税率構造をフラット化したため，税制の所得再分配機能が弱体化したことは指摘できよう。現実に，米国においても，既に80年代末には，経済格差が広がっていることが大問題になり，政治評論家のケビン・フィリップスが経済格差拡大を批判したベストセラーを出している（Philips〈1990〉）。

⑷　クリントン政権下での黄金の90年代

①　1990年代初期の米国の苦境

1990年代の初め，ジョージ・H.W. ブッシュ政権下の米国経済は非常に不況に陥っており，S ＆ L の破綻という金融危機に直面し，財政赤字は相変わらず巨額であった。さらには，経済格差も大きく拡大し，ジョージ・H.W. ブッシュ大統領は湾岸戦争に勝ったにもかかわらず，1992年大統領選挙で敗れることとなる。この非常に厳しい経済状況で登場したのが，クリントン民主党政権である。

②　クリントン政権の財政政策

クリントン政権は，グリーンスパン FRB 議長や経済顧問の助言に従い，巨額の財政赤字と経済格差拡大の是正のため，冷戦終結による軍

事費削減による歳出削減等に加え，高額所得者に対する税率引上げ等の増税で，財政再建を図る。具体的には，ジョージ・H.W.ブッシュ政権下で31％になっていた所得税の最高税率を39.6％に引き上げ，また，法人税率を１％引き上げた。さらに，クリントン大統領は選挙中，中間層へ減税をすることを公約していたが，財政赤字の現状を見て，公約違反との批判を受けながらも，中間層への減税も取り止めるという政治的に非常に困難な決断を行った（ボブ・ウッドワードの『大統領執務室』の記述が詳しい。(Woodward〈1994〉)）。

これに対し，サプライサイダー陣営は最高税率の引上げにより，納税者の行動が歪められ，経済厚生の大きな損失が生じると批判した(Feldstein〈1995〉)。

③　黄金の90年代の実現

しかし，サプライサイダーの警告とは反対に，クリントン政権下の米国経済は「黄金の90年代」と呼ばれる高成長期を迎える。増税と歳出削減で財政赤字が縮小して金利が低下し，IT投資が進んだ。また，グリーンスパンFRB議長も財政再建の努力を支援するため，緩和気味の金融政策を続けた。その結果，90年代末には，クリントン政権誕生時には誰も想像しなかった財政黒字が実現することになった。

④　所得再分配の重視

共和党政権と異なり，クリントン民主党政権においては，トリクルダウン理論は基本的に否定され，所得再分配が重視されたが，伝統的な「大きな政府」路線とは異なり，英国ブレア政権の「第３の道」に近い考え方が取られた。すなわち，市場メカニズムの役割は認め，規制緩和は継続する。所得再分配政策については，市場にフレンドリーな政策として，教育の強化や勤労所得税額控除の拡充が重視された。また，1990年代前半のカード教授とクルーガー教授の「最低賃金を引き上げても，雇用は減らない」との実証研究（Card and Kruger〈1994〉）を踏まえ，最低賃金の引上げが行われた。

⑤　米国90年代に存在しなかった政策：上げ潮政策

他方，90年代の米国で実施されなかった政策が「上げ潮政策」である。1998年に『Rising Tide（上げ潮）』(Jasinowski〈1998〉）という本が出版され，経済学者等が経済成長の重要性を指摘しているが，その第１章を著述した政治家が，ジャック・ケンプ元議員である。ジャック・ケンプ元議員は上述したように，「減税による経済成長で財政再建」というブードゥー経済学をレーガン大統領に伝えた張本人である。クリントン民主党政権下で，共和党のジャック・ケンプ元議員は96年の大統領選挙で当時のドール大統領候補の副大統領候補となり，クリントン大統領・ゴア副大統領のコンビに敗れた。

我が国には，米国でいわゆる上げ潮政策が行われ，90年代の黄金時代を迎えたので，我が国でも上げ潮政策を講じるべきと主張する論者が存在するが，「上げ潮政策」の主唱者のジャック・ケンプ元議員は敗れた副大統領候補であり，その政策は民主党のクリントン政権の経済運営の成功とは関係がない（なお，ジャック・ケンプ元議員は，本年５月初めに亡くなった。後述するように，オバマ大統領により，「減税による経済成長での財政再建」という考え方が完全に否定される中，その代表的論者であったジャック・ケンプ元議員の訃報は，一つの時代の終わりを感じさせる)。

⑸　ブッシュ政権と米国の経済財政政策の破綻

①　ジョージ・W・ブッシュ政権の誕生

2000年の大統領選挙において，ジョージ・W.ブッシュ共和党政権が登場する。ここで重要なのは，この政権党の交代が，クリントン政権の経済政策の失敗によりもたらされたものではないということである。2000年の時点では経済は絶好調であり，財政収支も黒字となっていた。大統領選挙においては，ブッシュ大統領候補も当時は「思いやりある保守主義」を提唱し，クリントン政権の経済政策に近いイメージを提示

していた。ブッシュ候補の勝利は，宗教右派の台頭，クリントン政権のスキャンダル，ゴア候補が傲慢に見えたこと等の経済政策とは関係ない要因によるものと考えられる。

② ブッシュ政権の財政政策

ブッシュ政権の財政政策は，アカデミックなサプライサイダーの中でももっとも過激なローレンス・リンゼー・元ハーバード大学助教授が国家経済会議委員長に就いたことに代表されるように，再びブードゥー経済学の方向に向かっていく[2]。

9.11テロ後の不況対策として，高所得者中心に減税がなされ，所得税の最高税率は35％に引き下げられる。また，遺産税を段階的に軽減し，2010年には，遺産税は完全に廃止されることとされた（遺産税廃止を巡る政治経済学的な分析は，國枝〈2006〉を参照されたい）。また，資本課税においては，キャピタルゲインと配当に対する減税が行われた（ただし，配当課税の減税は，全く二重課税を調整しないクラシカルシステムの米国においては，二重課税調整のための税負担軽減策として正当化しうる）。

しかし，これらの減税の財源は確保されていないため，2011年にはブッシュ減税の多くは終わり，例えば遺産税は元の50％の税率に戻るという非常に無責任な税制改正となっていた。この財源なき減税に加え，イラク戦争開戦等により歳出は拡大し，クリントン政権が実現した財政黒字は消え去り，史上最大の財政赤字が生じることとなった。しかし，ブッシュ政権は，財政赤字の急増を前にしても，財源確保のための増税を行うわけではなく，「ブッシュ減税を恒久化することで経済成長を促し，財政再建できる」とのブードゥー経済政策を主張し続けた。所得再分配政策についても，基本的にはトリクルダウン理論に基づくものであり，経済格差もさらに拡大した。そして，サブプライム危機を震源とする世界的な経済危機が起こり，ブッシュ政権は，大きく傷ついた米国経済と巨額の財政赤字を残し，退場することとなった。

⑹ オバマ政権の税制改革

① ブッシュ政権の「失敗した時代遅れの考え方」からの脱却

本年発足したオバマ政権は，ブッシュ政権が残した未曾有の経済危機に対処するため，まずかつてない規模の財政出動・減税により，景気刺激を行った。しかし，オバマ大統領は，選挙キャンペーン中から，経済成長で財政再建を実現するとして増税先送りを続けてきたブッシュ政権の考え方については，「失敗した時代遅れの考え方（old tired idea that proved to fail）」として，完全に否定し，これからは「新しい財政責任の時代（new era of fiscal responsibility）」であり，景気回復後の増税も含めた財政再建策を明示するとしている。その背景には，米国財政の持続可能性に懸念が生じれば，中国をはじめとする投資家の米国債への信任が大きく揺らぎ，長期金利が上昇してしまうという現実的な問題もある。

具体的には，まず，オバマ政権は短期的には景気刺激策を講じるが，景気回復後は増税も含めた財政再建を断行し，第1期オバマ政権の任期末の4年後にはブッシュ政権から引き継いだ財政赤字を半分にすることを宣言している。また，トリクルダウン理論も完全に否定し，政府による所得再分配を重視する。そして，小さな政府という考え方についても，重要なのは政府の大小ではなく，「賢い政府」であるか否かであると指摘し，必要な支出，特に環境や教育への支出については，将来の経済成長のため積極的な歳出を行うとしている。

---

2 ブッシュ政権のローレンス・リンゼー国家経済会議委員長とオバマ政権のローレンス・サマーズ国家経済会議委員長の間の比較については，クルーグマン教授の辛らつなエッセイ「二人のラリー」（Krugman（2000））を参照にされたい。

また，米国の場合，過去に建設した公共インフラが，十分な維持費を確保できず，橋が落ちるなど劣化が進んでいるため，インフラの整備を行うとしている。

② オバマ政権の税制改革案

こうした考え方を背景に，オバマ政権の税制改革案の基本的な方向性が，本年２月の予算教書の概要で示された。**第１表**は，ブルッキングスとアーバン・インスティテュートのタックス・ポリシー・センターが行った，同概要に基づいた税制改革項目の増減収額の試算である。試算の対象期間は，2009～2019年である。オバマ政権自体が示した増減収額は，2010年からの税制改革なので，2010年からの税収増減見込みだが，タックス・ポリシー・センターでは，税制改正前に，租税回避が生じ，2009年から税収に影響が出る可能性を勘案し，2009年からの試算になっている。

第１表　予算教書概要で示された主な税制改革項目と増減収額

（2009～2019の単純累計、単位10億ドル、▲は減収）

税制改革増減収額	＋339
１．低・中所得者への減税	▲770
メイキング・ワーク・ペイ税額控除	▲537
勤労所得税額控除拡充	▲33
児童税額控除拡充	▲71
奨学金税額控除拡充	▲75
貯蓄控除とIRAおよび401(k)への自動加入	▲55
その他	+1
２．高額所得者への増税	＋955
高額所得者への36%および39.6%課税	＋339
高額所得者の各種控除の制限	＋498
キャピタルゲイン課税・配当課税の20%への増税	＋118
３．企業関連等のその他の税制改革	＋154
R& D税額控除の恒久化	▲74
国際課税強化等の改革	＋210
ヘッジファンド等の成功報酬への課税強化	＋24
その他	▲6
※　排出権の売却益	+646

（出所：アーバン・ブルッキングス・タックス・ポリシー・センター資料から筆者作成）

税制改革全体の増減収額では，3,390億ドルという巨額の増収だが，その中で低・中所得者に対しては，7,700億ドルの巨額の減税を行う。5,370億ドルの「メイキング・ワーク・ペイ税額控除」で，比例的な社会保険料（米国ではpayroll tax）は比例的に課されるため，低所得者層も負担せざるをえないが，その負担軽減を税額控除を用いて行うというのが「メイキング・ワーク・ペイ税額控除」の考え方である。また，既存の勤労所得税額控除の拡充，児童税額控除の拡充，そして奨学金の税額控除の拡充も行う。

また，非常に革新的な貯蓄奨励策として，401(K)等の，自動加入方式の導入が提案されている。自動加入というのは，従業員が拒否しない限り，401(K)等に会社側の設定した保険料で自動的に加入することになるという意味である。これは，ブッシュ政権下で行われた超党派の大統領税制改革諮問委員会でも提案されていたが，人々の行動が設定されたデフォルトに従うことが多いという行動経済学の実証研究の成果が活用されている。この自動加入方式が広く採用されると，長らく低迷していた米国の家計貯蓄率が上昇する可能性がある。

他方，こうした低中所得者への減税と財政赤字削減の財源として，**第１表**に示されているように，高額所得者に対し，総額で9,550億ドルの増税が予定されている。高額所得者については，現在33%，35%の税率が適用されている人たちに対して，36%，39.6%に税率を引き上げる。また，各種の控除につき，高額所得者の利

用を制限し，5,000億ドル近くの増税をする。あとはキャピタルゲイン課税・配当課税を元の20％に戻し，1,180億ドルの増税を行うこととされている。

その他にも様々な税制上の措置があげられている。企業関連では，R&D 税額控除の恒久化でイノベーションを促す。また，タックスヘイブン税制等を含めた国際課税の強化もあげられている。オバマ大統領自身は，上院議員時代に上院にタックスヘイブンを利用した租税回避防止のための法案を提出したこともあり，租税回避防止の重要性については理解がある。また，ヘッジファンドの成功報酬がキャピタルゲインとして低い税率が適用されていたが，その課税を強化する。

もう一つの財源は，排出権の売却益で，6,460億ドルという巨額の収入を確保するとしている。排出権取引には異論もあり，これが議会で承認されないとメイキング・ワーク・ペイ税額控除の恒久化は難しくなる。米国の税制改革においては，大統領の方針がそのまま，法制化されるとは限らないため，他の項目についても，予算教書概要のとおりにはならない可能性も強いが，少なくともオバマ政権が考えている税制改革の基本的な方向性は，上述のとおりである。

③　オバマ政権の税制改革案への評価

オバマ政権の税制改革案については，当然，共和党や共和党と関係の深い経済学者より批判がなされている。例えばボスキン・スタンフォード大学教授は，ウォール・ストリート・ジャーナル紙上（2009.3.6）において，「最高税率の引き上げでインセンティブが失われ，経済成長が阻害される。」と述べている。また，排出権取引の負担は転嫁され，低中所得者にとっては，増税になるとの批判もなされている。

これに対してオバマ政権関係者は，39.6％の最高税率に代表されるように，オバマ政権の税制改革案により，クリントン政権下での税率構造に戻ることを指摘し，クリントン時代が非常に高成長だったことから，経済成長が阻害されるとの指摘は正しくないとしている。実際，経済学における実証研究でも，主な働き手である男性労働者の労働供給への影響というのは恐らく小さいだろうと考えられている。課税所得については，クリントン政権の税制改革前後において変動したが，その多くが，租税回避によるものであることを，オバマ大統領の選挙期間中の経済顧問であったシカゴ大学のグールズビー教授が実証研究で示している（Goolsbee〈2000〉）。租税回避防止のための努力は不可欠なものの，オバマ大統領は，増税ではなく，減税で財政再建を図るという共和党の主張は，失敗に終わった時代遅れの主張をまた繰り返しているだけだとして一蹴している。

もっとも，オバマの税制改革案にも問題はある。特に税収見通しの前提となる経済予測が楽観的すぎるのではないかと批判されており，現実にはさらなる増税が必要になるだろうというのが一般的な見方であろう。

④　グローバリゼーション下の経済大国のジレンマ

では，米国がさらなる増税が必要だとして，どのような増税を行うべきか？　米国を含めた経済大国の税制改革のあり方については，オバマ政権のサマーズ国家経済会議委員長とハインズ・ミシガン大学教授が本年１月にNBERワーキングペーパー（Hines and Summers〈2009〉）で示した興味深い見方がある。同論文は，グローバリゼーションが進む中での税制改革の方向性を考察している。

まず，現在で小国と大国の税収構成を較べると，小国の方がやはり間接税収入の割合が大きい。理論的には，小国の場合には直接税を下げれば，資本流入や労働移入の効果が大きいため，小国がより間接税収入に依存することが予想され，現実のデータもそうした議論を支持している。同論文は，グローバリゼーションというのは，ある意味，経済大国が小国化することと考えられ，大国も今の小国のように間接税中心の

税制に移行せざるを得ないのではないかと指摘している。

ただ，間接税中心の税制だと，所得再分配が難しくなる。同論文では，教育等への支出増加とともに，租税回避防止のための国際協調の重要性に言及している。

サブプライム危機に関連して，問題のあるスキームの多くは，タックスヘイブンが絡んでいたことで，今や米国，ドイツといった経済大国が租税回避防止の方向に動いている。G20においても，タックスヘイブンに対する制裁強化を行うとの方針を受け，多くのタックスヘイブンが税務当局への強化を約束するという状況になってきている。我が国においても，租税回避防止のための努力が従来以上に行われる必要があるだろう。

⑺ 含意：経済格差と経済政策の３つの考え方

大胆に分類すれば，経済格差に対する経済政策の基本的考え方には，おそらく３つの考え方があると考えられる。一つは，「経済成長すれば低所得者にも自動的に恩恵がある」とするトリクルダウン理論であり，その政策の基本は規制緩和や高所得者への減税等による経済成長の促進で，財政による所得再分配には基本的に冷淡である。上述の米国の経済政策の変遷においては，レーガン政権やジョージ・W・ブッシュ政権で取られた考え方である。他方，市場メカニズム自体を経済格差をもたらすものとして問題視するのが，反市場・反グローバリゼーションの立場を取る伝統的な左派の考え方である。こうした考え方においては，所得再分配を重視するのみならず，市場メカニズム自体への不信から規制強化を図ろうとする政策が好まれる。我が国のテレビの討論番組でも，トリクルダウン理論に基づく主張を繰り返す上げ潮論者と市場メカニズム自体を否定する反市場・反グローバリゼーション論者の論争をよく見かける。

しかし，多くの実証研究が示してきたように，最近の技術革新やグローバリゼーションは，生産性を引き上げ，一国の経済全体のパイを増加させるものの，経済格差を拡大させてきた。また，逆に，市場メカニズムに背を向け，技術革新やグローバリゼーションの成果を活用できなければ，低い経済厚生しか享受できないことも明らかである。

そしてもう一つの考え方が，クリントン政権やオバマ政権の取るいわゆる「第３の道」に近い考え方である。すなわち，市場メカニズムの重要性を認識し，グローバリゼーションや技術革新につながる規制緩和を行わなければ，経済全体のパイを拡大できないことを理解している。しかし，同時に，トリクルダウン理論とは異なり，財政を通じた所得再分配を行わなければ，経済格差の縮小はできないことを理解し，所得再分配策も積極的に講じていくという考え方である（ただし，今回の金融危機を受けて，市場メカニズムの不安定性については，クリントン政権よりもオバマ政権の方が重く受け止めていると思われる）。

そして，そうした考え方の背景には，次のような認識がある。すなわち，規制緩和等を行うばかりで，財政を通じた所得再分配を行わないと，経済格差が拡大し，低・中所得を中心に，政治的な反発が起こる。その結果，極端な反市場・反グローバリゼーションの方向に，民意が向かってしまうおそれがある。そうした市場メカニズム自体を否定する動きを抑制するためにも，十分な所得再分配政策の実現が必要だという認識である。

反市場・反グローバリゼーション的な考え方に基づき所得再分配を行うのではなくて，むしろ市場メカニズムを政治的にサバイバルさせるためにも所得再分配政策が必要との主張である。興味深いことに，必ずしも「第３の道」を支持するものではないが，ラジャンとジンガレスも，資本家から資本主義を守るため，資産課税・相続課税の強化や困窮者のためのセーフティネット整備の必要性を指摘している（Rajan and Zingales〈2003〉）。

Ⅱ．日本の税制改革への影響

⑴　米国から大きく遅れる日本の財政政策の考え方

我が国においては，様々な財政政策の考え方が米国より相当遅れて，実際の政策決定に反映されていると考えられ，米国においては既に疑問が付されている政策が実行されるケースも少なくなかったものと思われる。第２表においては，最近の日米における主な財政政策の考え方を並べている。以下，我が国における最近の財政政策の考え方を概説する。

⑵　90年代：オールド・ケインジアン

我が国の財政政策にケインジアンの考え方が反映されるようになったかについては議論があるが，バブル崩壊後の1990年代の減税や公共投資拡大による需要喚起の試みには，伝統的なケインジアンの考え方が存在していたと考えられよう。当時の代表的なケインジアンの論者としては野村総研（当時）の植草氏があげられるが，「不況時には減税するが，景気回復に転じたら増税」という伝統的なケインジアンの財政政策の教えとは異なり，「財政出動による高成長実現で増税は最小限で済む」といったいわば「ケインジアン・ラッファー・カーブ」とでも呼ぶべき問題のある主張を行うことが少なくなかった。1990年代最後の小渕政権の「何でもあり」の財政政策が，オールド・ケインジアン的な財政支出のピークと考えられよう。

⑶　2000年代のサプライサイド経済政策とトリクルダウン理論

2000年代に入り，小泉政権下においては，レーガン第１期税制改革時に見られたような過激なサプライサイド経済学に基づく主張がなされた。こうした論者は，インセンティブを重視し，所得税のフラット化等の減税による経済成長を主張した。政府税調等では，こうした主張に対し，政府の予算制約式を考えれば，減税を行うには消費税増税等による財源確保が不可欠であるという当然の批判が出た。しかし，我が国の過激なサプライサイダーは，減税による経済成長により税収が増加するので，減税財源を確保する必要はないという政府の予算制約式を無視したブードゥー経済学的な主張を行った。

我が国において，こうした過激なサプライサ

第２表　米国と日本における財政政策を巡る考え方の推移

年　代	米　　国	日　　本
1960-70年代	ケインジアン政策（ケネディ減税等）	～1990年代 ケインジアン政策（1990年代の公共投資等）
1980年代	過激なサプライサイド経済政策とトリクルダウン理論の失敗	
1990年代	クリントノミクスの成功（黄金の90年代の実現）	
2000年代	ブッシュ政権のトリクルダウン理論の失敗	2000年代央まで サプライサイド経済政策とトリクルダウン理論＋ポンジー財政政策
2009年	トリクルダウン理論の否定とオバマノミクスの登場	持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」

（出典：筆者作成）

イダーらの主張を裏付けるような高い労働供給の弾力性を示す実証研究が存在していたかと言えば，林〈2006〉が述べるように，労働供給の主力をなす働き盛りの男性労働者の労働供給の弾力性については，Bessho and Hayashi(2008)等の研究以前には，本格的な実証研究がほとんどなされていなかったのが現実であった。フェルドシュタイン教授らの指摘（Feldstein〈1995〉）により，最近では，課税所得の弾力性についても注目が集まっているが，内閣府〈2001〉は，1995年の税制改革前後の課税所得の変化を differences in differences の方法で分析し，我が国における課税所得の弾性値は非常に低いと報告している。米国において課税所得の弾力性が高かった背景には例えば，個人所得としての課税の対象となるS法人の存在を前提として，個人所得税と法人税の間での一種の租税裁定がなされたことが指摘されている(Slemrod〈2000〉)。

これに対し，我が国においては，個人所得税と法人税の税率の差が変化した場合に，個人事業主が法人成りする割合が大きく変化するといった状況は存在していないことが確認されており（田近・八塩〈2005〉），我が国において課税所得の弾力性が非常に低いとの内閣府の推計結果は，そうした研究とも整合的である。こうした実証研究の成果は，我が国の過激なサプライサイダーの「減税のインセンティブ効果で高経済成長を実現」といった主張が当てはまらないことを明らかにした（ところが，非常に奇妙なことに，我が国の課税所得の弾力性が非常に低いことを明らかにした内閣府〈2001〉のレポートは，現在では過大推計と見られているリンゼーの米国での実証研究等を持ち出し，我が国でも減税の経済厚生上のメリットは大きいとの結論を導いている)。

また，経済格差の問題については，減税等により経済成長の果実が低所得者層にも影響を与えるとの主張（いわゆる「トリクルダウン理論」）がなされ，問題視すべきでないとされた。しかし，実際には，米国等においては，グローバリゼーションと技術革新が，一国全体のパイは拡大させるが，経済格差の拡大をもたらすとの実証研究が既に知られており，経済格差の拡大に対し，どのような対策を取るのかを議論しなければならないのは明らかであった。米国等での議論を踏まえていれば，規制緩和を進める際には，セーフティネットの拡充等の財政の所得再分配機能の強化を同時に検討すべきであったが，現実には所得税制のフラット化が図られ，財政の所得再分配機能は，大きく制限されることとなった（もちろん表面的には，セーフティネットの確保を図るとの議論もなされたが，消費税引上げが先送りされ，財源が確保されていないため，現実には，生活保護給付削減等の措置が取られ，セーフティネットは弱体化した)。

⑷ 2000年代前半の「ポンジー」財政政策：詐欺師の財政政策

しかし，我が国においては，ブードゥー経済学やトリクルダウン理論のようなレーガン政権第1期やブッシュ減税で見られた考え方のみならず，独自の「ポンジー財政政策」が唱えられ，消費税増税を含む財政再建のスピードがさらに遅れることとなった。「ポンジー財政政策」とは，政府が多額の国債を発行していても，経済成長率が金利よりも高い状態が続けば，プライマリー財政収支の均衡さえ実現すれば，借り換えを繰り返すことによって，国債の大部分を免れることができるとの主張である。残念ながら，経済学においては，エーベル教授らの有名な論文があって，そうした都合のいい話は，日本を含む先進国においては当てはまらないことがよく知られている（Abel et.al.〈1989〉)。

ところが，小渕政権の経済戦略会議の答申において，我が国において，ポンジー財政政策を行うことが明記されてしまう事件が起こる。そして，その後もしばらくの間，ポンジー財政政策は，我が国の財政政策の基本方針の根拠とされてしまった（筆者自身も，そうしたナンセン

スな政策が日本政府の政策となっていることを聞いた留学時代の米国人の同級生に爆笑され，本当に恥ずかしい思いをしたことがある）。

若干，トリッキーなのは，現実の経済には不確実性が存在するため，安全資産である国債の金利は，他の資本所得に較べ低くなり，過去のデータをそのまま較べると，国債金利の方が経済成長率よりも低くなっている場合もあることである。これは，変動の幅の大きい経済成長率を，安全資産の金利である国債金利とそのまま，比較することから生じる誤りであり，望ましい政策を論じるためには，本来であれば，リスクを調整する必要がある。例えば，オブストフェルド教授とロゴフ教授の国際マクロ経済学の教科書（Rogoff and Obstfeld〈1998〉）では，国債金利にリスクプレミアムを加えて比較をする方法が示されている。また，アウアーバック教授が主張するように，経済成長率について幾つかシナリオがある場合には，一番慎重な経済成長予想を前提に財政政策を議論するとの方法も考えられる（Auerbach〈1999〉）。

しかし，現実には，残念なことに，2005年の経済財政政策諮問会議において，本間阪大教授と吉川東大教授が，「ポンジー財政政策」の主唱者であった竹中総務大臣（当時）の主張の誤りを厳しく批判するまで，「ポンジー財政政策」は，日本政府の財政政策の基本方針の根拠となっていたのである。

⑸ 我が国における今後の税制改革とオバマ政権の税制改革の方向性

日本経済は，2002年に底を打った後，拡大に転じ，戦後最長の景気拡大を続けたが，好況時にもかかわらず消費税増税は先送りされ，結局，将来を見据えた本格的な税制改革は行われることないまま，リーマンショック以降の世界的な金融危機に直面することとなった。未曾有の経済危機に対し，景気刺激策が講じられ，財政赤字が一時的に急増するのはやむをえないとしても，一方で少子高齢化は確実に進んでおり，景気回復後の財政再建の必要性はますます高まりつつある。こうした情勢を踏まえ，麻生政権においては，昨年末に税制改革の中期プログラムを決定し，中期的な税制改革の方向性を明らかにした。

同中期プログラムに示された今後の税制改革は，上述したオバマ政権の税制改革の方向性から見て，どう評価できるだろうか？

まず指摘したいのは，同中期プログラムに示された我が国の今後の税制改革は，オバマ政権の税制改革の方向性とかなり整合的であるという点である。

そもそも，大胆な景気刺激策は講じるものの，同時に，景気回復後の増税を含む税制改革の中期プログラムを策定・公表すること自体が，増税を先送りしたブッシュ政権を批判し，増税を含む財政再建の方針を明示することが，「新しい時代の財政責任（new era of fiscal responsibility）」だとするオバマ政権のスタンスと一致している。我が国においては，与野党関係者の中に，将来の消費税増税を含む税制改革を示すことに反対する論者も少ないが，そうした議論は，オバマ政権においては全く無責任な態度として厳しく批判されるであろう。

また，経済格差拡大への批判を受けた所得再分配機能の強化についても共通している。中期プログラムにおいては，個人所得課税につき，格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から，各種控除や税率構造を見直すとしている。具体的には，最高税率や給与所得控除上限の調整等により，高所得者の税負担を引き上げるとともに，給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取り組みの中で子育て等に配慮して，中・低所得者世帯の負担の軽減を検討する。

これは，最高税率を引き上げるオバマ政権の所得再分配機能強化と整合的である。最新の最適所得税理論に基づく國枝〈2007〉の推計でも我が国の所得税の最高税率の引上げの余地があることが指摘されている。なお，最高税率の引上げによる累進課税の強化が行われるのは，日

米のみならず，英国も最高税率を40％から50％に引き上げを行うとしている。

中期プログラムにおいて，相続税の見直しに言及されているが，もし相続税強化の方向だとすると，ブッシュ政権による遺産税廃止の方針を改め，遺産税を維持しようとするオバマ政権と同方向である。さらに，中期プログラムにおいては，オバマ政権も重視する税制全体のグリーン化についても言及されている。

もちろん，我が国の税制改革の中期プログラムとオバマ政権の税制改革との間に違いもある。例えば，オバマ政権においては，租税回避防止の必要性を強調しているが，中期プログラムにはそうした記述がない。ただ，報道（日本経済新聞2009.4.15）によれば，我が国においても租税回避防止策を強化するとのことであり，中期プログラムに記述はなくとも，執行面では，米国と同様に租税回避防止の努力がなされるようである。

また，中期プログラムにおいては，消費税の使途として，年金・医療・介護・少子化があげられている。しかし，我が国の社会保障制度がその規模にもかかわらず，他国と比較して，所得再分配機能が有効でないのは，公的扶助よりも社会保険（年金・医療・介護等）のウエイトが大きいためである。社会保険の場合，保険料は基本的に所得に対し比例的なので，所得再分配効果はどうしても限られてしまうからである。従って，経済格差拡大を抑制する観点からは，公的扶助分野での支出拡大を考える必要がある。特に，現下の雇用情勢の悪化および高齢化の進展で，生活保護受給者が急増しており，巨額の給付が必要となってきている。今後，公的扶助の分野における財源確保のあり方が喫緊の課題となってこよう。

さらに，オバマ政権の税制改革においては，短期的な景気刺激策としての減税を行う場合も，中期的な税制改革との整合性を考慮しながら税制改革が行われているが，日本の景気刺激策の中には，所得再分配機能の強化という中期的な税制改革の目標とは必ずしも一致しない政策もある。そうした政策の中には，住宅に関する贈与税軽減や，最終的に実現しなかったが，相続税免除国債構想等が含まれよう。しかし，元々，ケインズの一般理論において，不況時の租税政策として，消費性向の高い低所得者への所得再分配が内需拡大につながるとの認識の下，相続税増税を薦めていることに鑑みれば，短期の景気刺激策は，中期的な所得再分配強化にも資する政策が望ましい。

Ⅲ．米国の税制改革をめぐる考え方の推移から学べること

⑴　時代遅れの不毛な論争から「第３の道」へ

残念ながら，最近の日本のメディアでよく見かける経済政策論争の多くは，「小さな政府・トリクルダウン理論」派と，「反グローバリゼーション・反市場」派の間の論争である。前者の「小さな政府・トリクルダウン理論」派の主張は，増税を先送りし続けて，現在の米国の巨額の財政赤字を招き，オバマ大統領から「失敗した時代遅れの考え方」と批判されたブッシュ前政権の主張と基本的に同じである。他方，後者の「反グローバリゼーション・反市場」派の主張も，我が国経済が世界経済から孤立して発展できるとは思えず，現実的ではないだろう。現在の我が国に必要なのは，そうした時代遅れの不毛な論争ではなく，貿易自由化や規制緩和を通じ，グローバリゼーションや技術革新のもたらす果実を経済全体で享受しつつ，その副作用とでも言うべき経済格差の拡大につき，財政の所得再分配機能を強化し，経済成長の果実を全ての国民が公平に享受できる経済政策であろう。

ここで重要なのは，貿易自由化・規制緩和等に対する政治的支持確保のためにも，所得再分配機能の強化が必要であるとの認識である。グローバリゼーションや技術革新が経済格差の拡大をもたらし，経済成長の果実を享受できるの

が一部の国民のみであれば，国民が政治的に貿易自由化・規制緩和に反対することになろう。そうした点を考慮すれば，市場メカニズムの政治的なサバイバルのためにも，所得再分配機能の強化は不可欠なのである。こうした観点に立てば，所得再分配機能の強化やセーフティネットの拡充と一体的に規制緩和等を進める必要があると考えられる。その際，所得再分配機能の強化やセーフティネット拡大のための財源を十分確保する必要があるが，我が国においては，消費税増税によるしかない。

最近の我が国においては，税制・社会保障の一体的な改革がよく論じられるが，今後の議論においては，税制と社会保障だけではなく，労働市場規制の在り方等も同時に論じられる必要がある。例えば，税制・社会保障の改革を通じたセーフティネットの整備が十分，行われないまま，規制緩和が行われると，経済格差の拡大を引き起こし，社会厚生の低下がもたらされるおそれがある。我が国における事例としては，派遣労働者の規制緩和があげられよう。元々，企業が派遣労働者を採用したいと考えた主要な理由は，派遣労働者の不況時のリストラの容易さと考えられる。従って，不況となれば，多くの派遣労働者が発生するのは自明であったのに，現実の経済政策においては，十分なセーフティネットの拡充が行われず，その結果，失業した派遣労働者が急増し，生活に困るといった事態がもたらされた。こうした経済政策の失敗を避けるためにも，今後の我が国においては，税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革が不可欠である。

⑵ 税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革の意味

最近の研究によれば，望ましい税制・社会保障・労働市場規制の関係は，単に，労働市場規制緩和の際には，税・社会保障によるセーフティネット拡充が望ましいといった単純な関係だけではなく，一定の労働市場規制の存在が税・社会保障による所得再分配機能を強化する可能性等も含めたより有機的なものであることがわかってきている。

例えば，最低賃金と生活保護の関係についても，そうした有機的な関係がありうる。従来，経済学者の間では，最低賃金制度は，労働市場の市場メカニズムへの介入であり，効率性を低下させるものとして不人気であった。そうした考え方の背景には，規制により所得再分配を図るよりも，累進税制とセーフティネットにより所得再分配を任せればよいとの伝統的な認識がある。しかし，最適所得税の理論においては，税務当局は納税者の所得は把握できても，能力は観察できないという情報の非対称性の存在により，その所得再分配機能にも限界があることが知られている。リー・プリンストン大学教授とサエズ・カルフォルニア大学バークレー校教授は，一定の仮定の下，最低賃金制度の存在が情報の非対称性の制約を緩和し，最適所得税の所得再分配機能を強化する可能性があることを示した（Lee and Saez〈2008〉）。特に，労働供給の弾力性において，就労の選択に係るextensive marginの方が，労働時間の選択に係るintensive marginよりも重要だとすれば，最適所得税は，限界税率が負となる勤労所得税額控除の形を取ることになる（就労選択がより重要な場合に，我が国の生活保護制度のような伝統的な最低所得保障制度ではなく，勤労所得税額控除が最適な所得税制となることについては，國枝〈2008a〉の議論を参照にされたい）。

注目すべき点は，勤労所得税額控除制度が最低賃金制度の代わりに所得再分配を行うという関係ではなく，むしろ最低賃金制度と勤労所得税額控除制度の最適の組み合わせにより，社会厚生が最大化されることである。例えば，勤労所得税額控除が存在せず，生活保護等の伝統的な公的扶助制度が貧困対策の中心にある国においては，最低賃金が比較的高く設定され，最低賃金制度が所得再分配において，より重要な役割を果たす必要がある。他方，充実した勤労所

得税額控除が存在する場合には，最低賃金を比較的低く設定することが望ましくなる（最適賃金と最適所得税の関係については，國枝〈2008b〉を参照されたい）。

従って，税制・社会保障と労働規制の間には，一種の補完関係が存在することとなる。税制・社会保障と労働規制の一体的な改革においては，こうした研究成果を踏まえたより深い議論が不可欠と考えられる。

⑶ 租税回避防止のための国際協調と税制の調和のための努力の必要性

グローバル化した経済の下，タックスヘイブンを利用した租税回避行動により高所得者の課税所得（taxable income）の弾力性が高くなれば，累進度の高い所得税制は最適でなくなり，所得税の所得再分配機能は制約される。（Feldstein（1999））従って，タックスヘイブンを利用した租税回避行動を防止することは，税収確保のみならず，税制全体の所得再分配機能の維持のために不可欠である。主要先進国は，金融危機の元凶となった問題のある金融スキームの多くがタックスヘイブンを利用したものであったことにも鑑み，タックスヘイブンへの監視を強めており，我が国も租税回避防止の国際協調に積極的に関与すべきである。

また，中期的には，東アジア地域において，税制の調和（タックス・ハーモナイゼーション）のための努力も必要になろう。現在，東アジア諸国においては，香港・シンガポール等の小国・地域が，法人税の引下げ競争を行っているが，過剰な税率引下げ競争は，結局，アジア諸国の税制を歪めることになりかねない。特に，経済大国である日本にとっては，過剰の税率引下げ競争の弊害は大きく，東アジア地域で，税制の調和が図られるメリットは大きいものと考えられる。

また，あまり認識されていないが，東アジア諸国の中には，所得・資産の分布が偏っている国が少なくない。例えば，アジア諸国につき，富裕な家族トップ10がコントロールしている資本がどの程度あるかを示したのが**第３表**である。

第３表　東アジア諸国における富の集中
（トップ10の同族に支配されている資産の割合）

インドネシア	57.7%
フィリピン	52.5%
タイ	46.2%
韓国	36.8%
香港	32.1%
シンガポール	26.6%
マレーシア	24.8%
台湾	18.4%
日本	2.4%

※各国におけるサンプル企業全体の総資産のパーセント比
（出典：Claessens, Djankov and Lang〈2000〉）

日本と台湾を除くと，ほとんどの国で富がごく少数の家族に集中している。過去のクズネッツ・カーブ等の考え方では，経済成長が進めば，自動的に中流階級が現われ，富の集中は終わると考えられていたが，最近の研究では，20世紀前半に見られた先進国における富の集中が緩和されたのは，1930年代の大恐慌とその後の戦争によるものであり，戦後，80年代ぐらいまで同様の富の集中が見られなかった一因は，累進課税の影響ではないかと指摘されている。そうした見方が正しいとすれば，アジア各国の政府が税制等を通じ，能動的に富の集中を緩和しようとしなければ，現在の富の集中の構造は変わらないことになる。その意味でも，東アジアの各国においても，行き過ぎた税の競争がもたらす問題を認識し，税の調和をための努力につき真剣に検討する時期に来ているのではないかと思われる。もちろん，EU 各国における税の調和がなかなか進まないように，アジア各国間の税の調和には相当の時間が必要となることは覚悟しないといけないが，それだけに関係各国の早めの取り組みが望まれる。

終わりに

本稿においては，米国の過去の税制改革を巡る考え方を概説した上，オバマ政権が，前政権の増税先送りの無責任な財政政策を「失敗した時代遅れの考え方」を否定し，将来の財政再建の姿を明示する「新しい時代の財政責任」の考え方に基づき，高額所得者への増税を含む税制の所得再分配機能の強化を中心とする税制改革の方針を示したことを説明した。我が国においては，残念ながら既に米国では疑問視されているような過去の考え方に基づいた財政政策が行われることも少なくなかった。

現在においても，オバマ政権が「失敗した時代遅れの考え方」と批判したブッシュ前政権の財政政策と同様の政策を改革案として主張する論者も少なくない。幸い，昨年末に示された中期プログラムにおいては，景気回復後の消費税増税を含む増税や所得再分配の強化等，オバマ政権と同様の方向への税制改革の方針が明記されている。

我が国においては，消費税増税等の今後不可欠な税制改革の方向性を示すこと自体に反対する政治勢力も存在するが，今後の我が国の政策当局には，そうした主張を排し，21世紀にふさわしい「新しい時代の財政責任」を果たしていくことが強く求められている。

【参考文献】

（英文文献）

Abel, A., G. Mankiw, L. Summers, and R. Zeckhauser,（1989）,“Assessing dynamic efficiency：Theory and evidence,”Review of Economic Studies

Auerbach, A.（1999）,“On the performance and use of government revenue forecasts”National Tax Journal, December 1999, pp. 767-782

Auerbach, A., and J. Slemrod（1997）,“The economic effects of the tax reform act 1986,”Journal of Economic Literature

Bessho, S., and M. Hayashi（2008）,“A structural estimation of the CES preferences and linear labor supply：The case of prime-age males in Japan,”Discussion Paper No.2008-2, Department of Economics, Hitotsubashi University

Boskin, M.（2009）,“Obama’s radicalism is killing the Dow,”Wall Street Journal, 2009.3.6

Card, D., and A. Krueger（1994）,“Minimum wage, and employment：A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania,”American Economic Review, Vol. 84, No. 4

Claessens, S., S. Djankov, and L. H. P. Lang（2000）,“The Separation of ownership and control in East Asian corporations,”Journal of Financial Economics

Laffer, A. B.（2004）,“The Laffer curve：Past, present, and future,”Backgrounder No.1765, June 1, 2004, The Heritage Foundation, Washington D.C.

Feldstein, M.（1995）,“The effects of marginal tax rates on taxable income：A panel study of the 1986 tax reform act,”Journal of Political Economy, Vol.103, No.3

Feldstein, M.（1999）,“Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax,”Review of Economics and Statistics

Goolsbee, A.（2000）,“What happens when you tax the rich? Evidence from executive compensation,”Journal of Political Economy, Vol. 108, No.2

Hines, J. and L. Summers（2009）, “How globalization affects tax design?” NBER Working Paper No. 14664

Jasinowski, J.（eds.）（1998）, The Rising Tide, John Wiley & Sons

Krugman, P.（2000）, “The Two Larrys,” New York Times（2000.11.19））（邦訳「二人のラリー」, ポール・クルーグマン（三上義一訳）『嘘つき大統領のデタラメ経済』, 早川書房　所収）

Lee, D., and E. Saez（2008）, “Optimal minimum wage policy in competitive labor markets,” NBER working paper No. 14320

Obstfeld, M., and K. Rogoff（1998）, Foundations of International Macroeconomics, MIT Press

Phillips, K.（1990）, Politics of Rich and Poor, Random House

Piketty, T. and E. Saez（2006）, “The Evolution of Top Income：A Historical and International Perspectives,” American Economic Review Vol.96, No,2

Rajan, R., and L. Zingales（2003）, Saving Capitalism from the Capitalists, Crown Business, New York（邦訳,『セイヴィング・キャピタリズム』〈堀内昭義・アブレウ聖子・有岡律子・関村正吾訳〉, 慶応義塾大学出版会）

Slemrod, J.（2000）, “Economics of Taxing the Rich,” in J. Slemrod eds., Does Atlas Shrug?：the Economic Consequences of Taxing the Rich, Harvard University Press

Stockman, D., The Triumph of Politics：Why the Reagan Revolution Failed., Harper and Collins

Woodward, Bob（1994）, The Agenda：Inside the Clinton White House, Simon & Schuster（邦訳：ボブ・ウッドワード〈山岡洋一・仁平和夫訳〉,『大統領執務室：裸のクリントン政権』, 文藝春秋社）

（邦文文献）

國枝繁樹（2006）,「相続税と経済格差」, 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著,『経済格差の研究』, 中央経済社

國枝繁樹（2007）,「最適所得税理論と日本の所得税制」,『租税研究』, 2007年４月号, 69-82頁

國枝繁樹（2008a）,「公的扶助の経済理論Ⅰ：公的扶助と労働供給」, 阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義,『生活保護の経済分析』, 東京大学出版会

國枝繁樹（2008b）,「最低賃金と最適所得税制」, ミニコンファレンス『最低賃金と生活保障』（於：JILPT 霞ヶ関事務所）／2009年11月29日発表

内閣府政策統括官（2001）,「1990年代における所得税制改正の効果について」, 政策効果分析レポート No. 9

田近栄治・八塩裕之（2005）,「税制制と事業形態選択－日本のケース」,『財政研究』, 第１巻, 2005年, 177-194頁

林正義（2006）,「税制と労働供給－我が国における実証研究をめぐって」,『わが国の税制と労働供給の関わりに関する調査研究』, 財政経済協会

統治構造の変化と道州制論[1]

青山学院大学経済学部准教授　西川雅史

はしがき　　本稿は，平成21年１月22日開催の財政経済基本問題研究会における，青山学院大学経済学部准教授 西川雅史氏の『統治構造の変化と道州制論』と題する講演内容をとりまとめたものである。

１．地方分権改革

2000年以降の地方自治体にまつわる改革として最も目につく具体的なものといえば，「三位一体の改革」と市町村合併なのではないだろうか。

「三位一体の改革」では，３兆円の税源移譲，国庫支出金（とくに国庫補助金と国庫負担金）の見直し，地方交付税の簡素化と総額の抑制とが進められた[2]。この結果として，地方財政は，量的には縮減されたものの，地方自治体の裁量が広げられたため，質的な改善が図られたともいえる。ただし，質的な改善が図られたとしても，量的な縮減が進めば裁量を振るう実質的な余地は大きくならない。そこで，市町村合併などの施策を通じて行政を効率化し，地方財政を量的に確保することで，強化された地方自治体の裁量を活かすための素地を作り出すことが必要になる。市町村合併の目的の１つとして，「地方分権の受け皿を作る」というものがあげられる所以である。

他方で，地方自治体の裁量を拡充するのであれば，当然ながら，地方自治体の意志決定機関としての役割が増すことになるが，地方自治体の意志決定機関としての仕組みは，こうした重責を担いうるほどの熟度に達していないことが危惧され，財政改革に伴う，行政改革の必要性が顕在化した。例えば，地方議会の活性化（実質化）というテーマがある。わが国の地方議会は二元代表制であり，地方議会と首長とは相互に牽制し合う立場にあるが，その緊張関係を担保できていない実状があった。その原因は多様であろうが，その１つの現れとして指摘されている指標が，議員によって提案された条例数の少なさである。**表１**は，市制の団体における議員による条例の提案数が示されているが，１団体当たりの提案数はわずか1.5－2.5本程度に過

1　本稿は，日本経済団体連合会・道州制タスクフォース（座長：林宣嗣関西学院大学教授）での２年間にわたる研究成果および西川（2009,『会計検査研究』近刊）を基礎としつつ，日本租税研究協会・財政経済基本問題研究会（座長：小澤太郎慶応大学教授）での討議を経て，新たに加筆した部分を含め，再構成し直したものである。研究会で貴重なコメントを下さった委員各位に感謝したい。なお，残されている過誤は筆者に帰される。

2　三位一体の改革の流れの中に，地方交付税総額の縮減を含むのは妥当ではないかも知れないが，ほぼ同じタイミングで進行していたのは事実である。

ぎない。地方分権一括法では，地方議会を活性化するための１つの方策として，議案提出要件と修正動議要件が議員定数の８分の１以上から12分の１以上に緩和し，自治体議会の常任委員会にも議案提出権を賦与するなど，活性化のための条件整備を進めている。また，機関委任事務と団体委任事務などが全廃され，自治事務と法定受託事務という新たな枠組みへと再構築される過程で，地方自治体が独自の条例によって地域ニーズをくみ上げる余地が広げられている（**表２**）。これらの制度変更にも拘わらず，**表１**が示す時系列的な値の推移は，議員の活動に大きな変化が生じていないことも示唆している。

また，第29次の地方制度調査会（地制調）では，議論のテーマの１つとして，自治体の監査制度の拡充を取り上げている。代議制民主主義国家であるわが国の場合，自治体を監査すべき者とは，住民及びその代表者としての議会であるというのが素直な理解であるが，財政状況の監査ないし会計監査などの領域では，専門的な知識の必要性に鑑み，地方自治法では「監査委員」の制度を設けている。地方自治法196条では，監査委員は，有識者と議員とから構成され，首長が議会の同意を得て選任することなどが定められている。さらに，これに追加するものとして，都道府県および政令指定都市については，「外部監査契約に基づく監査」が義務づけられており，公認会計士事務所，監査法人などが監査の任を負っている。

外部監査契約に基づく監査は，その名の通り地方議会という意志決定者から見て「外部」にあたる者が監査する制度であるが，監査委員という制度は，有識者のうちに自治体職員のOBを含めることが多いことと，議員のうちから議会の同意を得て選任される委員（議選委員）とが主たる監査者として想定されていて，かつ実態もそのようになっていることから，自浄作用の仕組みに求められるインセンティブ構造，すなわち正しい監査に対する成功報酬と誤った監査に対するペナルティーとが整えられていない。簡潔に言えば，身内の恥を隠そうとするであろう議会・行政の予想される行動規範を抑制できるとは考えにくいのである。地制調は，この点を重視し，制度の見直しを図ろうとしたが，はかばかしい成果をあげるには至っていないようである。分権改革が実質的な効果を上げていくためには，地方議会を含む行政が意志決定機関として十全に機能するような仕組み作りが必要であるが，いまだ道半ばである。

１.１．市町村合併の副次的な効果

先述したように，地方分権改革の中でとりわけ目立つ施策の１つが市町村合併であり，その直接的影響は，当然ながら市町村に及んだわけだが，税源移譲などの三位一体の改革や機関委任事務の廃止などは，財政面・行政面から市町村だけではなく都道府県にも直接的な影響を与えたと言える。とりわけ横道（2006）が指摘するように，機関委任事務の廃止は統治構造の変化を伴うものであり，すべての市町村・都道府県に関係している。

かつて，市制町村制（1888年），府県制・郡制（1890年）という２つの制度よって市町村には公選制度が導入されて自治体としての体裁が整えられたが，市町村を監視・統制する位置づけとされた府県には官選の知事がおかれ，国－県－市町村という垂直的な統治制度が第二次大戦終戦までの長きにわたり維持されることとなった。終戦後，地方自治法（1947年）によって県知事が公選されるようになり，県と市町村は独立した自治体となったが，国から地方自治体に委任された事務すなわち機関委任事務の割合が高いため，自治体として裁量を振るうことができる範囲は限定されていたし，地方自治法第150条（廃止）が規定していたように，市町村は機関委任事務について国および県知事に統括されていたことから，国－県－市町村という垂直的な統治制度が実態としては維持されてきたともいえる[3]。2000年の地方分権一括法は，こうした流れを断ち切るかのように，機関委任事

表１　条例制定権の活用度合い

	団体数	提出された条例案の数		１団体当たり議員による条例提案数
		議員提案	首長提案	
2000	671	1045	31,337	1.56
2001	697	1020	22,864	1.46
2002	698	1706	26,177	2.44
2003	686	999	21,967	1.46
2004	751	848	22,851	1.13
2005	778	1405	41,047	1.81
2006	802	1493	37,926	1.86
2007	806	1794	30,501	2.23

NOTE：『市議会の活動に関する実態調査』（全国市議会議長会，各年度版）より作成。なお，議員提出による議案には，条例案，規則案，意見書案，決議案，その他という区分が考えられるが，一般的にもっとも多いのは意見書案であり，次がその他，その次が条例案である。

表２　条例制定の環境の変化

	改正前	改正後	
	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定	不可	法令に反しない限り可能	
地方議会の権限	・検閲，検査権等は、自治令で定める一定の事務（国の安全，個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限の権限に属するもの）は対象外。 ・100条調査権の対象外。	・地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外。	・国の安全，個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外。
監査委員の権限	・自治令で定める一定の事務は対象外。		

務をすべて廃止し，自治体の事務は法定受託事務と自治事務とに再編された。法定受託事務（第一号法定受託事務）は，法（国）－都道府県，法（国）－市町村という形式をとることから，機関委任事務とは決定的に異なり，法（国）と市町村の間に都道府県が介在する必然性がなくなった[4]。こうして，わが国の三層による統治構造の中間的な存在である県から市町村を統括するという役割（の一部）が軽減されたのである。

また，分権改革にまつわる施策の直接的な影響だけではなく，派生的な影響にも目配りが必要である。市町村合併は町村制の団体数を減少させ，かつ市制の団体数を増加させたが，この

3　地方自治法第150条（現在は削除）には，「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については，普通地方公共団体の長は，都道府県にあっては主務大臣，市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」とある。

4　法定受託事務には，第二号法定受託事務があり，これは，都道府県が本来果たすべき役割であるが，市町村等が処理する事務であるから，都道府県において適正な処理を特に確保する必要があると定められており，県－市町村の関係が残されている。

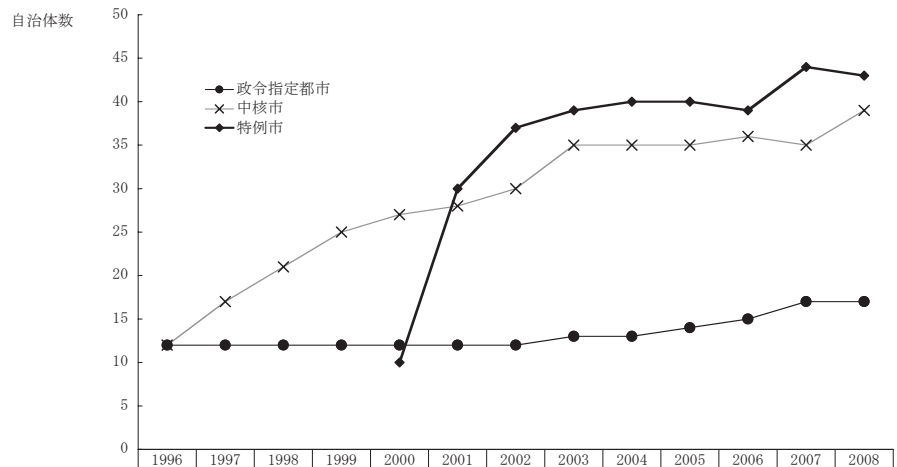
派生的な影響として，都道府県はこれまで町村に代わって請け負ってきた社会保険事務所の設置や都市計画にまつわる事務などを合併によって体力をつけた基礎的自治体へ戻すことができる。さらには，2000年に設けられた特例市の制度は，20万人程度の自治体がより大きな権限を担うことを可能にしたし，中核市や政令指定都市などより大きな自治体の数も増加している。**図1**が示すように，これら3つのカテゴリに含まれる自治体数は，合計で約100団体にもなるのである。西川（2009）が指摘するように，これら基礎的自治体の変化には都道府県ごとに程度の差がかなりあるものの，都道府県から基礎的自治体への権限移譲は，けっして小さな範囲に収まるものではない。

1.2. 階差的な権限移譲

中央集権的制度の下で，国が定めた行政サービスをおおよそ同等な水準で地方公共団体が提供するという現状に頭を縛れてしまうと，地域間の財政力格差を是正すべきであるとの意見が熱を帯びがちであるが，もしわが国が目指す地方分権が中央集権的制度からの別離を意味しているのであれば，地方自治体が自らの有する財政力に見合った行政権限を担い，過分な役割については，より上位の団体に任せるというような姿が考えられてもよいであろう。つまり，財政力の格差をならすのではなく，財政力に合わせて仕事量を加減する（階差的に権限を委譲する）のである。これは，経済財政諮問会議が2001年に提示した骨太の方針（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要」）の中に含まれている考え方とも重なる。また，2002年に第27次地方制度調査会において西尾勝氏が提示した私案（以下，西尾私案）では，十分な財政力を持たない町村は通常の自治体よりも責務（＝権限）を縮小するような仕組みを提案しているが，その真意もまた階差的な権限委譲にある。

西尾私案は，さらに加えて，小規模な町村については，議員は無給などの措置をとる事務代行方式や，都道府県知事が周辺の市に強制的に編入してしまうことまでを提案したために，論理的な一貫性はあるものの社会的な抵抗にあっ

【図1】 政令指定都市，中核市，特例市の推移



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
政令指定都市	12	12	12	12	12	12	12	13	13	14	15	17	17
中核市	12	17	21	25	27	28	30	35	35	35	36	35	39
特例市					10	30	37	39	40	40	39	44	43

4月1日現在

出典：総務省HPのデータより筆者作成。なお，各年次のデータは，4月1日現在で基準化した。

てしまい頓挫したが，基礎的自治体の行政範囲に幅を持たせるというコンセプトの重要性が低下したわけではない。現状においても，政令指定都市（保健所政令市），中核市，特例市という区分を設けて階差的な権限の移譲が行われているし，市と町村についてさえ，生活保護行政などごく一部ではあるが，行政範囲が異なっているのである[5]。西尾私案が受けた批判を抑えつつ，階差的な分権を促すための工夫の１つは，町村の格を「並以下」に下げるのではなく，むしろ，規模の大きな団体への権限移譲を強化する形で，「特上」を作っていくという手順が考えられる[6]。例えば，横浜市，大阪市，名古屋市が2008年に設立した「大都市制度構想研究会」（座長：伊藤滋早稲田特命教授）は，県を超えるような権限をこれら財政基盤の強い都市へ付与することを提案しようとするものであり，「特上」を作り出す流れに乗っている。

また，2008年から総務省が取り組んでいる「定住自立圏構想」は，強制的な合併を避けつつ，地方自治体の規模を擬似的に拡大させようとするものである。裏を返せば，自立圏の中心地が行政機能を集約的に担い，周辺の自治体は独自の供給を控え，中心市のサービスを利用する構図になるので，周辺の自治体から中心市への機能移譲と見ることもできる。つまりは，これも階差的な分権の一形態なのである。

このほか，地方自治体を階差的に分類するのではなく，地方自治体が自らで実施する行政サービスを財政力に応じて選択できるよう，行政サービスを「メニュー化」していくという手順もあり得る。例えば，都道府県が市町村に事務処理を移譲する際に，関連する複数の事務をパッケージにし，基本型と追加型などのメニューの中から，地方自治体に選択してもらうような手順は，すでに多くの分野で用いられている。これらの方途は，財政調整ではなく，行政調整によって地方自治体間の格差を受け止め，自立と競争の条件を整備しようとするものと位置づけられよう。

１.３．グローバル競争と行政の効率化

統治構造の変化と基礎的自治体の変化とによって県の役割が変わりつつあるとすれば，県のあり方について問い直されるのは必然であろう。とりわけ，そこに県の役割の空洞化を見て取るならば，その延長線上で「道州制」が議論されるという流れは理解しやすい。また，先に言及した階差的な分権というアイデアを想起すれば，道州制を「特区」のフレームで一部の団体で先行的に実施しようとする現状に重ね合わせることもできる。西尾（2009；ｐ５）は，地方制度調査会とは異なる私見であると断った上で，既存の都道府県と道州とが水平的に並存したり，都道府県が市町村と道州の間に残存するようなことを許容しなければ，「道州制の円滑な導入は難しい」と述べている。この主張を本稿に沿って理解すれば，一般市に対する政令市のような存在として，都道府県に対する道州を規定し，階差的に分権すればよいことになる。

道州制の議論を加速させている存在として，経済界・産業界（以下，財界）がいることは指摘しておくべきである。財界は多額の租税負担に直面するプレイヤーであり，非効率的な統治制度によって行政コストが割高となれば，それが租税負担に跳ね返ることを理解している。彼らは国内で生産活動を続け，雇用を維持するなどして国民に広く貢献したいと考えつつも，国際競争の中にあっては，より租税負担の小さい国・地域で安価に製品を生産しなくてはならな

5　生活保護にまつわる業務を担う福祉事務所は町村でも設置することが許されているが，実際に設置している町村は例外的な存在である。

6　かつて北海道で用いられていた二級町村（条例制定権が無いなど，権限の範囲が小さい）を「標準」とし，徐々に権限の範囲を広げていくようなイメージかもしれない。

表 3　アジア（東アジア，東南アジア）の地域・都市の集積

Country	City	2025の人口	2025年の順位	2007年の順位
Japan	Tokyo	36400	1	1
India	Mumbai(Bombay)	26385	2	2
India	Delhi	22498	3	3
Bangladesh	Dhaka	22015	4	6
India	Kolkata(Calcutta)	20560	5	5
ChinaShanghai		19412	6	4
Pakistan	Karachi	19095	7	7
Philippines	Manila	14808	8	10
China	Beijing	14545	9	9
Indonesia	Jakarta	12363	10	12
・	・	・	・	・
Japan	Osaka-Kobe	11368	12	8
Japan	Nagoya	3295	66	40
Japan	Fukuoka-Kitakyushu	2834	81	52
Japan	Sapporo	2565	90	61
Japan	Sendai	2288	109	71
Japan	Hiroshima	2046	129	81
Japan	Kyoto	1804	152	92

NOTE：World Urbanization Prospects:The 2007 Revision Population Database より筆者が加工して作成。なお，人口の単位は千人で推計値。順位をつけた対象は，2007年調査の段階で都市圏人口が75万人を超えていた265地域・都市。

い。それゆえ，わが国の行政を効率化し，租税負担を小さくしようとする積極的な動機を財界は持っているであろう。また，現在の道県が行う産業政策に対しては，国際的な地域間競争の中にあってはやや小粒であるとの印象を持っていたであろうし，国の地方支分部局と都道府県との二重行政の非効率性も肌で感じていたであろう。そこへ県の役割の空洞化が顕在化したのであるから，都道府県合併という形で規模を追求するか，さらに一歩踏み込んで，国の支分部局を吸収するような道州制を目指すことで，行政の効率化と産業政策の力量の引き上げとを期待するようになったとすれば合点が行く。

こうした財界の感覚は，わが国における地方分権政策が欠落させている視点を提供してくれてもいる。グローバルな国際競争では，個別企業間での競争も激しいが，国家間での競争も激しさを増している。アジアにおけるわが国のプレゼンスは，韓国やシンガポール，中国やインドなどの台頭によって相対的に低下し，「ジャパン・パッシング」というような俗語までが生まれた。同じように，都市間での国際的な競争も存在している。

表 3 では，アジア圏で2007年の時点で75万以上の人口で都市圏を形成している265の地域について，2007年および2025年の推定人口に基づくランキングが示されている[7]。東京都市圏は2025年の時点でも，アジアで１位の人口規模を維持するが，その相対的な優位性は低下している。観光文化都市である京都の人口規模ランキングは92位から152位へと大幅に下落しているが，そのことよりも，産業都市との色合いの濃い仙台と広島はベスト100から漏れてしまうことの方が問題は深刻かも知れない。

市町村合併が規模の経済性を期待した施策であったことからも明らかなように，都市にとっ

て人口規模の小ささは，規模の経済性に基づく優位性が小さいことを意味し，地域間競争での苦しい立場に立たされることを示唆していよう。したがって，わが国の代表的な都市については，国内の他団体との横並びで考えるだけでは不十分であり，国際的な競争の中で勝ち残っていけるだけの規模なり集中度合いを維持する必要があるのでは無いだろうか。

1.4．本稿のねらい

筆者は，地方自治体の自立への心構えの熟度からして，地方分権政策の本格的な萌芽はこれからであると見ているし，いまだ手直しすべきところも多いと感じているが，変革への種子はすでに蒔かれている。これらが今後どのように発育していくのかについて，ある程度の見通しをもち，必要ならば「枝打ち」の準備もする必要があろう。本稿の主たる目的は，私見として，「行政の効率化」および「規模の経済性」を体現するための施策であるところの「市町村合併」の延長線上に「道州制論」をとらまえ，今後の分権改革の方向性の一側面を示すところにある。ただし，ここでいうところの方向性とは，その是非を論じるわけではなく，あくまでも進むであろう方向を示唆するに過ぎないことをあらかじめ断っておきたい。

2．市町村合併の進展

地方分権一括法が施行される2000年以前には，市町村数は3200を超えていた。これが市町村合併を経て2007年には，1800を切るところにまで至っている。わが国の場合，これまでの苦い経験を踏まえ，市町村合併は地方自治体の自発性に委ねられてきたが，いわゆる「平成の大合併」は，地方交付税総額の急激な縮小と補正係数の見直しなどを通じた地域間再分配機能の低下とがあいまった財政的逼迫の中で，市町村は合併へと踏み切らざるを得なかったというのが正当な評価であろう。**表4**では，国への財政の依存度が高い（財政力指数が低い）自治体ほど，「名」を捨ててまで合併に踏み切った自治体（新設ないし吸収合併した自治体）の割合が高いことが示されている。

ただし，ポジティブな見方をすれば，市町村合併によって行財政運営における「規模の経済性」が発揮されるものと期待されるのも事実である。ここでいう規模を測る尺度は，行政区の面積を一定とすれば，財政力指数などの地方自治体の財政力を示す指標であっても，単に人口規模であってもおおよそ同義である。より多くの人を引きつける自治体は，市場原理によって地価が上昇し，所得の高い人が居住するようになるため，固定資産税収や住民税収が大きくなる。**表5**が示すように，人口規模，平均所得，１人当たりの地方税収は，おおよそ正の関係を有するのである[8]。

地方自治体の規模の違いが行政サービスに影響を与える例として福祉行政を考えてみよう。市制の自治体では福祉事務所の設置が義務づけられ，社会福祉主事を置いて生活保護などの事務を直接処理することができる。しかし，それを賄うだけの財政的（人的）基盤を保持できない町村については県がこれを代行している[9]。身近な存在である基礎的自治体がサービスを提供すべきであるとの考えからすれば，町村はその役を担い切れていないことになる。

また，財政のタームで考えれば話はさらに明快で，財政がより豊かな自治体ほど，国が定める基準以上に手厚い行政サービスを提供しうる

7　アジアとは，インド，インドネシア，カンボジア，シンガポール，スリランカ，タイ，韓国，中国，ネパール，パキスタン，バングラデシュ，東ティモール，ブータン，フィリッピン，ブルネイ，ベトナム，マレーシア，ミャンマー，モルディブ，モンゴル，ラオスである。

8　他の指標と一人あたりの交付税額との間には負の相関が見られるが，これは当然に制度的な理由によるものである。

表 4　財政状況と自治体の合併傾向

財政力指2000	該当団体数	合併しなかった団体		吸収合併した団体		新設･吸収合併された団体	
0.1	3	1	(33.3%)		(0.0%)	2	(66.7%)
0.2	401	130	(32.4%)		(0.0%)	271	(67.6%)
0.3	757	231	(30.5%)	13	(1.7%)	513	(67.8%)
0.4	563	164	(29.1%)	32	(5.7%)	367	(65.2%)
0.5	409	145	(35.5%)	31	(7.6%)	233	(57.0%)
0.6	300	120	(40.0%)	47	(15.7%)	133	(44.3%)
0.7	262	122	(46.6%)	47	(17.9%)	93	(35.5%)
0.8	180	89	(49.4%)	47	(26.1%)	44	(24.4%)
0.9	127	77	(60.6%)	27	(21.3%)	23	(18.1%)
1	107	63	(58.9%)	25	(23.4%)	19	(17.8%)
1.1	46	38	(82.6%)	5	(10.9%)	3	(6.5%)
1.1以上	71	62	(87.3%)	3	(4.2%)	6	(8.5%)
合計	3226						

NOTE：財政力指数を小数点以下第一位で四捨五入してグループ化。また，財政力指数のデータが欠損している東京都特別23区，田無市，保谷市，黒埼町を除く。なお，ここでいう「吸収合併した団体」とは自治体コードに変更のない自治体を指し，自治体コードが変更になった団体を「新設・吸収された自治体」と定義している。

表 5　人口規模，地方財政，平均所得

人口規模(万人)	1 人当たり平均値（自治体あたりの値を平均化）				サンプル数
	歳入額	交付税額	地方税収	平均所得	
0～0.25	1890	872	123	3075	245
0.25～0.5	983	482	85	2932	454
0.5～0.75	732	330	94	2915	482
0.75～1	588	246	97	2956	362
1～1.25	493	189	103	2975	264
1.25～1.5	459	174	99	3011	180
1.5～2	429	149	105	3072	259
2～3	405	128	108	3177	265
3～4	367	96	121	3260	166
4～5	380	94	127	3231	96
5～7.5	355	72	133	3397	158
7.5～10	352	54	143	3525	70
10～20	334	44	146	3615	122
20～30	331	35	152	3592	39
30～50	344	33	160	3694	44
50～	338	34	158	3640	9
全体	671	275	108	3090	3215

NOTE：政令指定都市と東京都特別23区および上記のデータについて欠値を含む自治体を除く2000年のデータ。単位は千円，人。

であろう。その典型例は，東京都特別23区などで拡充されている児童手当や乳幼児医療費補助制度があげられる。さらには，国保などの財政運営におけるリスク分散などにも規模の経済性は貢献するであろう。

ただし，複数の市町村が合併すれば人口や財政規模は大きくなるが，これがそのまま規模の経済性に繋がるわけではない[10]。場合によっては，合併後の面積が十分に広いために，小学校，消防団，市役所などの数を減らすことができず，ゴミ収集の手間も減らないなど，規模の経済性が削がれてしまうことがあろう[11]。さらには，住民の視点からすれば，あまりに面積が大きくなってしまうような合併は，交流のない地域との統合を意味することから，基礎的自治体としてのアイデンティティーを共有できそうにないなど，違和感という名の精神的コストが発生することも考えられる（西川[2002]，町田[2006]，横山[2006]）。

平成の大合併後の市町村の面積をみると，その最大値は10の自治体が合併した岐阜県高山市の2179㎢であり，東京都の面積（2187㎢）に匹敵している。第２位は1511㎢（静岡県浜松市），第３位は1450㎢（栃木県日光市）であるから高山市の大きさは格別であるが，大阪府（1893㎢）や香川県（1862㎢）と比較すると，これらの自治体の面積の大きさが理解され，自治体としての一体感の喪失が絵空事ではないことがわかる。

表６をみると，合併前の面積が600㎢超の自治体は45自治体あり，そのうち合併を選択したのは，静岡県静岡市（1146㎢），北海道静内町（801㎢），広島県広島市（741㎢）北海道阿寒町（739㎢），北海道八雲町（735㎢），青森県青森市（692㎢），秋田県田沢湖町（672㎢），岩手県遠野市（660㎢），京都府京都市（610㎢）北海道歌登町（606㎢）の10団体のみであり，その割合は22％になっている。さらに目線を上げて400-600㎢という面積のグループを見ても，合併に至る団体の割合は37％であり，過半数を割っている。これらよりも面積の小さい自治体のグループでは，総じて50％以上の自治体が合併していることを鑑みれば，面積が400㎢を超えるような大きな自治体では，面積が小さい自治体よりも合併に消極的にならざるを得なかったという程度のことは言えるであろう。

私たちの生活圏は，交通網の整備にしたがって広がりを見せており，市町村合併による行政区分の広域化は，時代に即した変化の１つであるとの主張には筆者も首肯する。ただし，ここで指摘された「400㎢」という自治体の面積を１つの目安とすれば，１辺が20㎞の正方形（直径22.6㎞の円）の自治体を想起できる。一般国道の平均旅行速度を40㎞/h と仮定すれば[12]，一辺を30分で移動できるという算段になる。

この30分を生活圏と考えるとき，都市部の旅行速度が平地・山地部のおよそ半分20㎞/h 程度であることを考慮すれば[13]，都市部において

9　社会福祉法第14条によれば，町村は福祉事務所を設置し，生活保護などの行政を行うこともできるが，これを実施している団体は非常に少ない。厚生労働省の資料によれば，2004年４月現在で町村が設置する福祉事務所は全国で５カ所に過ぎない（「生活保護制度運営における地域間の較差の状況」，http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html）。

10　完全競争とのアナロジーから，地方自治体数が増えるほど行政サービスのコストは低下する（効率化する）というのが，Tiebout の「足による投票」にまつわる理論の指摘するところである。そうであれば，市町村合併によって自治体数が減少することで完全競争から遠ざかり，効率性が低下すると評価することも可能である。

11　林（2002）で指摘されているように，人口規模が拡大しても，面積の拡大がそれ以上であれば，行政コストの改善は必ずしも期待できない。

12　『道路交通センサス』（平成17年度版，国土交通省）によれば，一般国道の平均旅行速度は，平地部で40.3km/h，山地部で43.0km/h である。

30分で移動できる１辺の長さは10kmであり，面積に直すと100㎢にしかならない。ここでの簡単な計算例で指摘したいことは，旅行速度の違いが私たちの認識する「生活圏」に影響を与えることにより，たとえ面積が等しい自治体であっても，移動時間がかかる都市的な地域と，それ以外の地域とでは，それを「広い」と感じるか，「狭い」と感じるのかには温度差が生じ，これが合併へのインセンティブに影響しうるという点である[14]。

表６　面積と合併という選択の関係

合併前の面積(㎢)	合併しなかった団体数	合併した団体	
		団体数	割合
0－20	189	208	52%
20－40	212	362	63%
40－60	158	302	66%
60－80	120	245	67%
80－100	86	189	69%
100－125	85	159	65%
125－150	59	133	69%
150－200	86	154	64%
200－300	129	137	52%
300－400	50	61	55%
400－600	46	27	37%
600－800	34	8	19%
800－1000	4	1	20%
1000－1250	5	1	17%
1250超	2	0	0%
	1265	1987	

NOTE：合併の面積は2000年データ

都市部で平成の大合併が進まなかった主たる理由は，一般に指摘されているように，財政的余力のある地方自治体が都市部には多く，これらの団体では，現状から変化しようとするインセンティブが高くは無かった点に求めることができよう。しかし，これに加えて，一見すると面積は大きくない都市部の自治体ではあるが，都市住民としてはそれでも面積を十分に大きいと認識しているが故に，合併へのインセンティブを削がれていたとの見方もできるのではないか。この指摘は，今後，都市部での市町村合併が容易に進むとは考えられないとの予測を強化するものでもある。

2.1．支出削減

市町村合併のメリットの１つとして，行政が効率化されることで支出削減が進む点が取り上げられる。ここでいう「支出削減」とは，「合併前の歳出－合併後の歳出」と定義することができ，もっぱら議員数および自治体職員数の縮減ならびに役場など公共施設の集約によってもたらされるものである。この捻出された財源を用いて一部の行政サービスは拡充されたり，より高度で専門的なサービスも提供可能になる。しかし，その一方で，役場が遠くなるなどの不便（サービスの低下）が生じることもある。

ところで，上記の姿は合併特例法が定める経過期間中のものであり，おおよそ10年後の経過期間終了後には違う様相が現れる[15]。市町村における歳入は，主として地方税，地方交付税，国庫支出金，地方債によって構成されているが，これらのうち国から市町村へ交付されている地

13　『道路交通センサス』（平成17年度版，国土交通省）によれば，都市部の平均旅行速度は東京都特別区で18.2km/h，大阪市で15.9km/h，名古屋市で20.6km/h である。

14　都市部での通勤には，自動車ではなく，専ら電車が使用されているとの指摘があろう。しかし，例えば，『埼玉県市町村合併推進構想』（埼玉県）を見ると，合併に前向きな久喜市等におけるパーソントリップ調査の結果では，通勤・通学ではなく，日常の買い物で行き来する自治体間で連携が進む様子がうかがえる。日常の買い物であれば，移動手段として，電車ではなく自動車を念頭におくことに違和感はなかろう。

15　いわゆる交付税の算定替えにまつわる特例措置は，激変緩和措置の期間を含めれば15年となる。なお，本文中で「おおよそ10年」とあるのは，2005年４月以降は，特例期間が段階的に縮減されるためである。詳細は，合併特例法（新法）を参照のこと。

方交付税は，経過期間が終了すると支出削減の効果を織り込んで減額されてしまう。つまり，捻出した財源の一部は，いずれは相殺されてしまう一時的なボーナスのようなものである[16]。このボーナスを上手に活用しなければ，行政サービスの拡充は思いのほか進まないまま，将来時点においては，サービス水準の低下のみが目につくようになってしまう恐れがある[17]。そうならないために合併後の市町村では，規模の経済性を活かしつつ，民間資金の導入も含めて公共サービスのあり方を見直し，住民やNPOなどとの協同をすすめるなど，その体質改善を急いでいる。

市町村合併にともなう支出削減額は，国から見れば国庫負担の縮減度合いを測る尺度であるが，地方自治体から見れば，将来へ向けた体質変化への必需性，ないしは，体質強化の潜在的可能性の度合いを測る代理指標の１つとしてみるほうが適当であろう。本稿は，こうした考えに立って支出削減額を検討することにしたい。

2.2. 支出削減額の推定

市町村合併による支出の削減効果については，すでに総務省による『市町村合併による効果について―市町村合併に関する研究会　平成17年度報告書』(以下，「報告書」) が推計している[18]。「報告書」では，計量分析を基礎としつつも，実際の役職員数の低下や，合併以前に各自治体が有する効率的な側面が維持される可能性を考慮するなどして，平年度で1.8兆円の財政効果があると試算している。しかし，合併後の面積が推定結果に与える影響を含め，類似団体との比較を主として用いた推計手順は，細かい目配りとは不相応に，推計結果をラフなものにしてしまっている。

これに対して，本稿は，いわゆる最小効率規模を求める作業として発展してきた，自治体の歳出関数を推定する手法を用いて支出削減効果を推計しており，細かい目配りに欠けるように見えるが，推計結果のパフォーマンスは高いように思われる。本稿の試算結果を先取りすると，支出の削減額は単年度の合計で約1.1兆円と推計され，「報告書」よりも小さい。この理由は，本稿の推計では，政令指定都市と東京都特別23区を支出削減額の推定から除外しているためであるが，詳細は後述する。

図２は，以下で行う支出削減額の推計作業の手順をフローチャートで示したものであり，「本当の姿」を出発点として，右回りの作業と，左回りの作業とに分かれている。この図に沿って推計の手順を概説したい。まず，自治体の「本当の姿」である2000年のデータを用いて，以下の式のような重回帰分析（分散不均一性を考慮した頑健推定）を行う。なお，2000年のデータを選択したのは，合併などの地方分権一括法にまつわる影響をさほどに考慮しなくて済むことと，国勢調査が実施されたことでデータが豊富なこと等の理由からである。

$$(1) \qquad y_i = \alpha + \sum_{j=1}^{11} \beta_j x_{ij} + \varepsilon$$

ここで，y_i は自治体 i の歳出総額，α は定数項，x_{ij} は**表７**が示す11の説明変数，β_j は x_{ij} の回帰係数であり，ε は通常の仮定を満たす誤差項である。なお，市制の自治体と，町村制の自

16　この上に，さらに合併特例債を上積みすることも可能であるが，近年では，その償還費用の将来負担を見越して，合併特例債の起債に慎重な自治体が増えている。

17　長期で見れば，市町村合併の効率化による財政的余剰は国庫に帰着し，国税負担の低下（ないし上昇の抑制）に寄与することから，間接的にはその効能は持続する。

18　国の立場からすれば，合併による支出削減効果と，その過程で支出される交付税の増額措置や合併特例債の大きさとを勘案することになる。上村・鷲見（2003）は，2003年１月までに合併した自治体における財政効果は，国が負担する政策コストと比較すると，そのパフォーマンスは必ずしも良くないと評価している。

治体では担うべき行政サービスが異なることから，両者を「市モデル」と「町村モデル」とに区分して２つの推定を行っている。また，政令指定都市と東京都特別23区については，担うべき行政サービスの範囲が異なることと，これらだけを別途で回帰分析するにはサンプル数が少ないとの理由から計量分析から除外している。また，**表８**にある33自治体は，推定値の計算に必要なデータが欠落しているために削減額を算定することができなかったものである。

図２に戻り，右回りの作業は，回帰分析で得られた回帰係数を用いて各自治体の平年度の歳出総額を推定している。この値を「推定歳出」と定義する。推定歳出は，自治体の特性を示す一般的な指標（**表４**の説明変数群）では説明できない固有の事情や一時的な変動が捨象され，平年度の財政状態を横断的に比較することができる値である。こうして求められた推定歳出を足し合わせたものが「推定値単純合計」である。

他方で，左回りの作業では，成立した合併状況を踏まえて，まずは各説明変数の合併後の合算値（データは2000年で固定）を求めている。このとき，例えば，人口密度であれば，面積と人口のそれぞれを積算する形で合併後の値を求めてから，人口÷面積によって人口密度を算出している。同様の手続きは，すべての変数について行っている。こうして算出された合併時の合計値を用いて，先ほど求めた回帰係数によって「合併後推定値」を求める。この値は，合併特例による経過措置終了後の姿を「一本算定」によって求めたものと考えて良いであろう。ただし，合併後推定値の算定にあたっては，市モデルと町村モデルの双方の回帰係数で計算を行い，歳出額が大きくなる方の値を採用する。「大きくなる方の値」の採用は，合併による効果を厳しく（少なく）見積もることを意味している。

最後に，推定値単純合計から合併後推定値を引き算することで，平年時における合併による支出の「削減額」を求めることができる。また，これを人口で除すことで１人当たりの削減額を算出することもできる。

２.３．都道府県ごとに集計した支出削減額

市町村合併による支出の削減額を市町村の体質変化の尺度とすれば，これを都道府県ごとに集計し直した値は，それぞれの都道府県が直面している基礎的自治体の変化の大きさということになろう。そこで，県下の市町村の支出削減額を合計し，これを県の歳入総額で除した「削

【図２】 推定作業のながれ

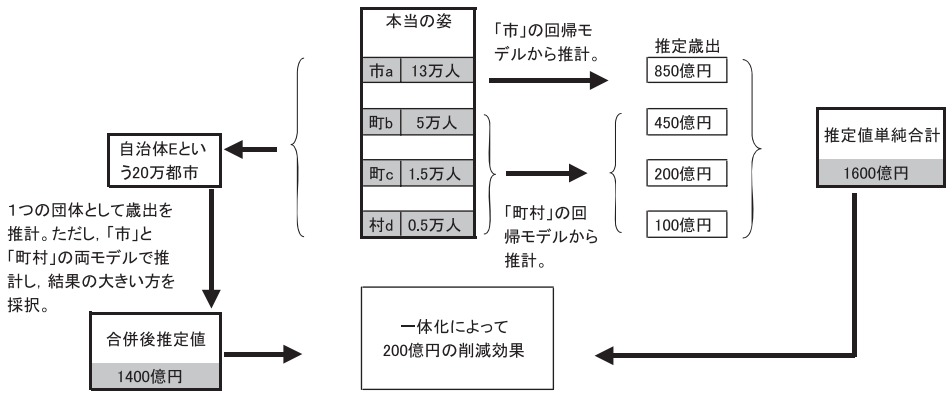


表７　最小二乗法による推定結果

OLS with robustness	市		町村	
被説明変数：歳出総額（千円）				
15歳未満人口	2.537E+02	(0.56)	1.354E+03	(5.13) ***
15-64人口	1.028E+02	(1.13)	-1.068E+02	(-1.62)
65歳超人口	1.304E+03	(2.80) ***	1.099E+03	(10.65) ***
15歳未満人口の二乗	6.779E-03	(0.87)	-6.866E-02	(-2.18) **
15-64人口の二乗	-2.004E-04	(-0.92)	4.804E-03	(2.98) ***
65歳超人口の二乗	-1.224E-03	(-0.19)	-7.554E-02	(-5.10) ***
人口密度（国調人口/面積）	6.513E+01	(0.26)	-1.169E+02	(-1.15)
第一次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-7.179E+06	(-1.06)	5.597E+05	(1.77) *
第二次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-1.240E+07	(-2.63) ***	-2.200E+06	(-5.86) ***
面積（km^2）	2.648E+03	(0.44)	5.370E+03	(13.33) ***
可住地面積の割合（×10倍）	-1.139E+04	(-0.61)	-1.222E+03	(-0.81)
定数項	5.769E+06	(2.52) **	1.824E+06	(9.63) ***
Number of obs	644		2407	
F 値	530.56	F(11, 632)	624.54	F(11, 2395)
Prob > F	0		0	
R-squared	0.961		0.805	
Root MSE	7500000		1100000	

NOTE：　t値横の*はt検定による有意性を意味し，それぞれ***＜１％，**＜５％，*<10%の水準でクリアしている。

表８　回帰係数を用いて「削減額」の推定値を求めることができなかった自治体の一覧

宮城県　加美郡加美町	石川県　かほく市	岐阜県　郡上市	長崎県　対馬市
茨城県　潮来市	福井県　あわら市	岐阜県　下呂市	長崎県　壱岐市
茨城県　守谷市	山梨県　南アルプス市	三重県　いなべ市	熊本県　上天草市
群馬県　多野郡神流町	山梨県　南都留郡富士河口湖町	滋賀県　栗東市	熊本県　球磨郡あさぎり町
千葉県　白井市	長野県　千曲市	広島県　安芸高田市	沖縄県　豊見城市
千葉県　富里市	岐阜県　山県市	広島県　豊田郡大崎上島町	沖縄県　島尻郡久米島町
東京都　西東京市	岐阜県　瑞穂市	山口県　周南市	
東京都　三宅島　三宅村	岐阜県　飛騨市	香川県　さぬき市	
新潟県　佐渡市	岐阜県　本巣市	香川県　東かがわ	

減率」という値によって都道府県を横断的に比較してみたい。いま，入手可能な最新のデータである2005年度の都道府県別歳入決算額で支出の削減額を除して「削減率」を求め，この値の上位10団体と下位10団体を一覧にしたものが**表9**と**表10**である。

削減率の上位団体，すなわち県下の自治体で発生した合併の財政的な変化が大きかった上位10県を示す**表9**には，秋田県のみが関東以北の県として含まれている。秋田県では，2000年4月に存在した69団体のうち59団体（86%）が2007年3月末までに市町村合併に踏み切っているが，8つの自治体が参加する大型合併が3つ（横手市，由利本庄市，大仙市）あったことが特徴的である。その中でも，新設となる由利本庄市と大仙市は，小規模自治体同士による合併であったため，それぞれが別々に行政サービスを提供する場合に比べて規模の経済性が大きく働くことで支出の削減額が大きくなっている。

山梨県でも，北杜市（5町3村），笛吹市（5町2村），南アルプス市（4町2村）という3つの大型合併がなされたが，これらも小規模自治体による合併であったため，支出の削減額は大きくなっている。ただし，南アルプス市は**表8**の一覧に含まれており，支出の削減額を算定していない。

鳥取県は，鳥取市が6町2村を編入した事例以外は2ないし3つの自治体による小規模な合併となっている。一般に，大きな市による小規模自治体の編入合併は効率化がさほど進まない。直観的には，1人当たりの歳出関数を考えると良い。1人当たり歳出額は，他を一定とすれば，規模（主として人口）に関していわゆる「U字形」ないし「L字形」に近い形状になることが知られており（川崎・原田[2001]，西川[2002]，中井[1989]），UないしLの底辺となるような規模（一般に10－15万人）以上になると，規模を拡大しても1人当たりの行政コストの低下（＝支出削減）が見込めなくなる。鳥取市の場合，合併前の人口が15万，合併後の人口が約20万人であるからU字ないしL字のボトムに近く，効率化があがりにくいはずである。しかしながら，編入した自治体の中に人口が5000人以下の団体が4つもあったことから，これらの団体での支出削減の効果が積み上がって大きくなり，これが鳥取県全体で見ても大きな役割を果たしている。

島根県の合併の組み合わせをみると，2つの自治体によるものから8つの自治体によるものまで多様だが，合併後の自治体の面積がおおよそ300－600㎢で均質化されており，市町村の配置状況は整然としたものになった（地図を見ると明らかである）。また，もともと小規模町村が多いことから，合併による規模の経済性が働きやすいため，後述する愛媛県よりも合併に参加した自治体の割合こそ低いが，削減率は高くなっている。

岡山県は，中規模（4－6自治体）の合併が他の自治体よりも多いことが目につく。5町4村が合併した真庭市は，合併した個数が多いだけではなく，小規模自治体の合併であったという事情もあり支出の削減額は大きい。他方で，2町を編入合併した倉敷市の削減額は大きくない。これは，鳥取市のところで言及した大都市の特性（合併効果が上がりにくい）が顕在化した結果である。愛媛県は，2000年時点で70市町村が存在していたが，2007年までに68自治体（97%）が合併に参加した[19]。今治市に9町2村が編入された事例は，その参加自治体数からして際だった存在だが，合併後の面積は約420㎢であり極端に大きいわけではない。合併後の自治体の面積は総じて200－500㎢におおよそ収

19　合併に参加しなかった自治体のうち，松野町は殆どが山岳地帯であるような典型的な中山間地である。他方で，松前町は，県都松山市に隣接する平地であり，合併しうる素地はある。

まっており，島根県と同様に自治体の配置のバランスが良い。

長崎県は，削減額，削減率がともに全国で最大となっている。長崎県の合併は，中・大規模（４－８自治体）の合併が多い点に特徴がある。この理由の１つは，壱岐市，五島市，対馬市にみられるように島嶼部で同一の島内にある複数の自治体が合併した事例が存在するところにある[20]。熊本県と大分県は，長崎県に比べると小・中規模（２－５）の合併が多い。支出の削減額は，同じ九州地方の長崎県よりも小ぶりで，おおよそ400億円程度と見込まれている。大分県は，島根県と合併の特徴が似ているようにも見えるが，島根県のように合併後の自治体の面積が集約されているわけではない。

続いて，**表10**にある削減率が小さかった都府県には，東京都，神奈川県，大阪府が含まれている。これら３団体は，合併事例がありながらも支出削減額がゼロになっているが，これは以下の事情による。東京都は**表５**にある田無市と保谷市が削減額を算定できず，神奈川県相模原市と大阪府堺市は，ともに政令指定都市へ昇格する規模のため推定モデルの範囲外となり，これらも削減額を算定できなかった。そのほか，埼玉県さいたま市，静岡県静岡市，浜松市などの新設された政令指定都市も削減額も表７の削減額としてはカウントされていない。

これら大都市を抱える自治体が多い**表10**にあって，栃木県と富山県はやや異質な存在であり，本稿の主旨からして重要である。栃木県では57％の自治体が合併したのであるが，大きな支出削減には結びつかなかった。その理由の１つは，支出の削減額が大きくなりにくい大都市（宇都宮市）の事例が含まれている点にあるが，強調すべき他の理由として，町村が合併した後に３万人程度の自治体になった事例が多かった点をあげられる。３万人程度の自治体は，市の回帰係数を用いて合併後推定値を算定すると，市にしては規模が小さすぎて行政コストが割高になるため，合併せずにバラバラに支出した場合（推定値単純合計）と比べたときの削減額が，さほどに大きくはならないのである[21]。富山県もほぼ同様の特徴を有しており，富山市による吸収合併があった一方で，合併後の人口が３万程度の自治体が多く，削減効果がさほどに上がらないものと推定されたのである。市町村合併を通じた都道府県への変化の圧力は，合併の多寡だけではなく，その内容にも依存しているものの，都道府県ごとの違いが小さくはないことが理解されよう。

３．市町村の構成の変化

合併の必然的な帰結として，自治体が広域化することで外部性の内部化が進むとともに，自治体数も減少することで自治体間の利害調整（集合的意志決定）が容易になる[22]。こうした基礎的自治体の数の変化は，これを統括・補完する広域的自治体の役割も変化させる（低下させる）ことになろう。とりわけ，県の役割の変化を考える上では市町村数の減少よりも，相対的に自立性が低い「町村」の数の変化の方がより直接的な指標となろう。以下では，市町村合併による町村数の変化，また，依然として残さ

20　島嶼地域では必然的に合併が進むというわけではない。例えば，淡路島は，淡路市，洲本市，南あわじ市の３つの自治体へと分かれた形で合併が進んだし，鹿児島県の奄美大島は，名瀬市，笠利町，住用村が先行して合併し奄美市となったものの，他の２町２村は合併から離脱した。北海道の利尻島（利尻富士町，利尻町）や鹿児島県の徳之島（徳之島町，伊仙町，天城町）は，合併に至ることができなかった一例である。

21　**図１**の概説で触れたように，支出削減の効果を過大に評価することを避けるために，合併後推定値は，市モデルと町村モデルでの推計のうち，大きい方を採用している。

22　「集合的意志決定」についてはオルソン（1996）を参照のこと。また，自治体数の変化を地域間競争の視点から考察したものとして西川（2001）がある。

表９　支出削減率（対県歳入）の大きかった県

都道府県名	2000.4の団体数	合併しなかった団体数	合併した団体数割合		合併した団体数を合併規模ごとにグループ化										削減率	削減額（億円）	2005年度決算（歳入額）
					2	3	4	5	6	7	8	9	10	12			
秋田県	69	10	59	86%	6	21	8				24				6.20%	417	6,722
山梨県	64	15	49	77%	4	24			6	7	8				6.05%	287	4,747
鳥取県	39	9	30	77%	12	9						9			6.79%	262	3,854
島根県	59	6	53	90%	12	12	4	5	12		8				7.36%	414	5,624
岡山県	78	10	68	87%	4	21	8	20	6			9			6.02%	470	7,807
愛媛県	70	2	68	97%	10	12	24	10						12	7.22%	473	6,546
佐賀県	49	13	36	73%	6	12	4	5				9			6.18%	263	4,254
長崎県	79	10	69	87%	2	3	8	15	18	7	16				8.21%	569	6,926
熊本県	94	32	62	66%	10	9	12	15	6				10		5.79%	426	7,359
大分県	58	6	52	90%	2	15	8	5	6	7		9			7.14%	422	5,902

NOTE：　削減額，歳入決算額の単位は億円。なお，政令指定都市（既設＋新設）の自治体による合併は，「合併数」には含まれているが，削減額は「ゼロ」として計算している。たとえば，神奈川県は相模原市（１市４町）が編入合併をしたが，削減額はゼロになっている。

表10　支出削減率（対県歳入）の小さかった県

都道府県名	2000.4の団体数	合併しなかった団体数	合併した団体数割合		合併した団体数を合併規模ごとにグループ化										削減率	減額（億円）	2005年度決算（歳入額）
					2	3	4	5	6	7	8	9	10	12			
栃木県	49	21	28	57%	8	15		5							1.27%	102	8,065
埼玉県	92	57	35	38%	16	3	16								0.35%	54	15,170
千葉県	80	45	35	44%	10	6	12			7					0.98%	143	14,592
東京都	63	61	2	3%	2										0.00%	0	64,334
神奈川県	37	32	5	14%				5							0.00%	0	17,277
富山県	35	9	26	74%	6			5		7	8				1.12%	59	5,252
静岡県	74	28	46	62%	16	9	4	5						12	0.42%	47	11,079
愛知県	88	50	38	43%	12	15	4			7					0.20%	41	20,859
大阪府	44	42	2	5%	2										0.00%	0	26,293
福岡県	97	49	48	49%	16	18	4	10							0.47%	70	14,811

NOTE：　表6に同じ。

れる小規模団体の数，都道府県の役割を担いうる大都市の現存数などについて都道府県ごとに整理し検討を加える。

3.1. 町村数の減少

県下の町村数の変化を把握する指標として，第県の町村数の減少率（$M^{ú}_{p,2007}$）を以下のように定義する。

$$(2) \qquad M^{ú}_{p,2007} = (M_{p,2000} - M_{p,2007}) / M_{p,2000}$$

ただし，$M_{p,t}$ は時点 t において第 p 県が抱える町村の数である。**表11**は，町村数の減少率の高低を比較し，下位と上位の10団体を列挙したものである。そこでは，2000年から2007年にかけて最も町村の減少率が高かったのは大分県であり，その値が91.4%になっていることが示されている。これに続くのが広島県の87.6%，第三位が長崎県で85.9%である。

表11　町村数の減少率（2000→2007年）

減少率上位の10団体

都道府県	町村数の減少率
大分県	91%
広島県	88%
長崎県	86%
愛媛県	84%
新潟県	84%
岡山県	82%
兵庫県	82%
茨城県	82%
富山県	81%
秋田県	80%

NOTE：　総務省 HP にある「都道府県別市町村数の変遷」より作成。

さらに少し視点を変えて，町村数の動態的な変化という視点を加えてみたい。**表 9** は，2007年の時点で県下の市町村のうち町村の割合が低い上位10都府県を示したものである。つまり，市の割合が高い都府県とも言える。

表12には，2007年の町村割合だけではなく，2000年の町村割合も示されており，「平成の大合併」を経て，県下の市・町村の割合がどの程度変化したのかを比較することができる。

表12　2007年の時点で県下の自治体のうち町村の割合が低い上位10自治体

都道府県	町村の場合	
	2000	2007
大分県	81.0%	22.2%
大阪府	25.0%	23.3%
茨城県	76.5%	27.3%
兵庫県	75.0%	29.3%
東京都	32.5%	33.3%
富山県	74.3%	33.3%
千葉県	61.3%	35.7%
広島県	84.9%	39.1%
山口県	75.0%	40.9%
京都府	72.7%	42.3%

NOTE：　総務省 HP にある「都道府県別市町村数の変遷」より作成。

大分県は，既に言及してきたように，町村数の減少率が最も多かった結果，2007年時点において県下に抱える町村制の自治体の割合は81%となり，最も低くなっている。やや枠を広げれば，大阪府，茨城県，兵庫県も町村の割合が相対的に低いと言える。これら 4 府県で広域自治体として市町村合併から受けた影響を比較するならば，2000年の時点から町村が少なかった大阪府よりも，2000年時点では町村が多かった大分県などの方が，市町村合併から受けた影響は大きいはずである[23]。東京都や大阪府などのように町村の割合が当初から少ない都府県におけ

23　こうした視点は，佐賀県統轄本部政策監グループ南里隆副課長（当時）へのヒアリングを通じて考えさせられたものである。

る市町村合併とは，複数の「市」が合併して新たな「市」になるようなものが多いであろうし，仮に「町村」が合併して「市」になったとしても，もともと市制の自治体が多いのであるから，ここでの文脈における広域自治体としての役回りに大きな変化は生じないであろう。

3.2. 規模が小さいままの団体

市町村合併によって基礎体力が向上した自治体がある一方で，小規模な自治体も依然として存在している。人口規模が小さい自治体では，１人当たり地方税収などの財政指標においても相対的に劣位にあることが多い。そして，このことが他の団体との合併を困難にしてしまうこともある[24]。ここでは，人口規模の小さい自治体（人口5000未満）を「支援を必要とする自治体」=「要支援団体」と解釈し，こうした団体を広域自治体で支える場合の負担の大きさについて横断的に比較してみたい。

表13は，2000年の人口をもとに，2007年３月31日時点での合併状況を反映させたデータを作成し，人口が5000以上になる自治体と，人口5000未満でしかない自治体とに区分して，都道府県ごとに人口比や歳出比をクロス集計したものである。そこでは，高知県，北海道，長野県では，県下にある要支援団体（人口5000未満）に居住する人口の割合が３％を超えていることが示されている。ラフな計算になるが100で３を支える構図であり，全国平均の0.51%と比較すると，地域内での市町村間再分配は荷が重いかも知れない。奈良県や沖縄県は，歳出比こそ相対的に高いものの，人口比で見たときの値がさほど高くない点には留意して良いであろう。これは，極端に小さい自治体で１人当たり歳出が嵩んでいることを意味している。一方で，埼玉県，東京都，神奈川県などは小規模団体が残っているものの，人口比で見ても歳出比で見てもその値は全国平均を下回っており，県内で市町村間再分配を実施するとしても，その負担感は相対的に小さいといえる。市町村合併による基礎的自治体の強化は，自立の困難な自治体数を減らすことを通じて，都道府県で要支援団体への支援を担えるようにしつつあるのかも知れない[25]。現行制度の下では，市町村間への再分配を国が担っているが，例えば，神奈川県のように全国的な再分配（人口比で0.51%）よりも，地域内での再分配（0.04%）の方が負担感が小さいのであれば，県で市町村間の財政調整機能を担っても良いと考えるかも知れない。

4．道州制にまつわる一試論

市町村合併を通じて，自立が難しい自治体の数は減少傾向にあるなど，地方分権の潮流は，広域自治体としての都道府県の役割に変化を迫っている。広域自治体の変化した姿の１つが「道州制」であるとすれば，その機能の１つとして，市町村間の財政調整に近接性の概念を導入し，州内での水平的財政調整を期待することもできよう。つまり，地域内扶助（市町村間再分配）という実務を行う受け皿としての「道州制」である。西尾私案（西尾[2007,p135-６]）では，いわゆる小規模団体を国ないし県が直轄するようなイメージが提示されている。地方自治体間の競争を促すのであれば，そこでの生き残りが難しい自治体の存在を真摯に受け止め，こうした提案がなされることを私は肯定する。その上で，こうした団体への支援策を「分権的」に行

24 **表４**が示すように，財政力指数で見る限りにおいては，財政力が極度に低いことで合併が滞ったとの顕著な傾向は見いだせない。また，財政力指数が最も低い20団体を個別に見ても，島嶼地域が含まれているにもかかわらず，そのちょうど50%が合併している。

25 ここでの情報からだけでは，どの程度であれば市町村間再分配を県内で実施可能であり，どの程度になると困難であるのかを議論することはできない。

表13　支援を必要とする小規模団体（人口5000未満）の存在

	市町村数		人口比：B/(A+B)	歳出比：B/(A+B)
	(A) 人口5000以上	(B) 人口5000未満		
北海道	125	55	3.30%	8.21%
青森県	34	6	1.27%	2.79%
岩手県	32	3	0.84%	1.87%
宮城県	35	1	0.09%	0.32%
秋田県	21	4	1.24%	2.87%
山形県	34	1	0.36%	0.80%
福島県	49	11	1.60%	3.85%
茨城県	44	0	-	-
栃木県	31	0	-	-
群馬県	33	5	0.80%	1.94%
埼玉県	69	1	0.07%	0.13%
千葉県	56	0	-	-
東京都	54	8	0.10%	0.56%
神奈川県	32	1	0.04%	0.08%
新潟県	34	1	0.02%	0.10%
富山県	14	1	0.19%	0.29%
石川県	18	1	0.43%	0.83%
福井県	16	1	0.47%	1.07%
山梨県	21	7	2.27%	4.89%
長野県	57	24	3.16%	7.08%
岐阜県	40	2	0.27%	0.67%
静岡県	42	0	-	-
愛知県	60	3	0.16%	0.42%
三重県	29	0	-	-
滋賀県	24	2	0.71%	1.38%
京都府	23	3	0.34%	0.66%
大阪府	43	0	-	-
兵庫県	41	0	-	-
奈良県	28	11	1.85%	6.29%
和歌山県	27	3	0.76%	1.62%
鳥取県	15	4	2.68%	4.70%
島根県	17	4	1.57%	3.45%
岡山県	25	2	0.15%	0.54%
広島県	23	0	-	-
山口県	20	2	0.65%	1.19%
徳島県	22	2	0.62%	1.86%
香川県	16	1	0.40%	1.13%
愛媛県	19	1	0.33%	0.75%
高知県	24	11	4.14%	7.66%
福岡県	62	4	0.24%	0.56%
佐賀県	23	0	-	-
長崎県	22	1	0.26%	0.50%
熊本県	43	5	0.82%	2.01%
大分県	17	1	0.23%	0.58%
宮崎県	27	3	0.65%	2.78%
鹿児島県	45	4	0.31%	2.15%
沖縄県	27	14	2.02%	8.17%
全国平均(総計)	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE：　2000年の人口をもとに，2007年３月31日までの合併結果までを反映した自治体ごとのデータベースを作成。これを人口5000以上と5000未満に区分して整理したもの。

いうるのかが考察されるべきであり，以下の試論は，そうした取り組みの１つとなることを意図している。

表11の上位集団をみると，中国地方から岡山県，広島県，九州地方から長崎県と大分県，四国地方からは愛媛県，北東北から秋田県が入ってきている。これらの地域は，いわゆる「道州制」の議論で俎上にのせられることが多い地方である。以下では，北東北３県，中国地方，四国地方，九州地方をそれぞれ１つのグループ（いわゆる「州」）と見なして，市町村間の再分配をグループ内で行うような状況を考えてみたい。**表14**は，それぞれの地方（グループ）について「要支援団体」の人口および歳出のウエイトを示したものである。

まず，北東北３県および四国地方は，人口比

と歳出比の２つの指標ともに全国平均よりも値が大きくなっており，市町村間の再分配を当該グループ内で行うとき，いわゆる支援側に回った団体の負担感は，全国規模で再分配を行う場合に比べて相対的に重たい。中国地方は，歳出比は全国平均を下回っているが，人口比では，上回っており，北東北３県や四国よりは，グループ内での市町村間再分配の条件が整っていると見ることができるかもしれない。ただし，四国地方を加えた「中四国地方」になると，人口比・歳出比の双方の指標で全国平均よりも負担感は大きくなってしまう。

九州地方（除沖縄）は，これらの中で唯一，人口比と歳出比の双方で地域内での市町村間再分配が全国平均を下回っている。すなわち，九州圏内で市町村間再分配を実施することに前向きになりうる状況にある。**表10**を見ると，熊本県，宮崎県，鹿児島県の各数値は，全国平均よりも高く，これら３県だけでは，市町村間再分配への機運が高まらないものと推察するならば，九州でグループ化することの意義をここに見いだすことができよう。

ところで，北海道などは市町村合併による支出削減が小さく，町村数の変化も乏しい。また，北海道の市町村の面積が既に十分に広いことを考えれば，今後に市町村合併が劇的に進展するとも考えにくいなど，ここまでの考察を踏まえれば，北海道の広域自治体としての役割が縮小傾向にあるとは見立てにくい。しかも，**表13**によれば，北海道における市町村間での再分配は容易ではなく，国による全国規模での再分配を北海道は志向する可能性が高い。地方分権一括法が施行された2000年以降，地方自治体のあり方が大きく変わりつつあるものの，その動向には地位差がある。それゆえ，全国一律ではなく，特区などの形で道州制を議論することには合点が行く。しかし，それは北海道からではなく，例えば，九州地方の方がより適当であることを本稿の分析結果は示している。九州地方であれば，全国規模で水平的財政調整を行うのではなく，グループ内で水平的財政調整を行うことに優位性を見いだし，ここを接着点として道州制が実現するかもしれない。

５．ま と め

本稿では，「行政の効率化」および「規模の経済性」の視点から市町村合併の影響を考察し，

表14　表10の結果を「地方」で再集計したもの

	団体数		人口比：B/(A+B)	歳出比：B/(A+B)
	(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満		
北東北３県	87	13	1.12%	2.49%
中国地方	100	12	0.53%	1.20%
四国地方	81	15	1.17%	2.78%
中国・四国地方	181	27	0.76%	1.74%
九州地方（除沖縄県）	239	18	0.35%	1.11%
九州地方（含沖縄県）	266	32	0.50%	1.69%
全国平均（再掲）	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE：北東北３県とは，青森県，秋田県，岩手県を指し，中国地方とは，鳥取県，島根県，岡山県，広島県，山口県を指す。着色で強調した値は全国平均を下回っている。

自治体の量的・質的な変化を明らかにするとともに，支出削減効果についても参考となる値を提示した。そこから見えてくる姿を本稿の主旨に沿って要約すれば，わが国の三層構造の中間に位置する都道府県の役割の変化，より率直には役割の低下という事実が見えてくる。つまり，これまでの分権政策の副次的な効果として，必然的に都道府県にまつわる改革が俎上に上ってくるのである。本稿では，ここから議論を一歩進め，地域間再分配政策という結節点を設けることで，都道府県改革の１つのあり方として道州制を視野に入れることを構想している。

地方分権といいながら，財政的に裕福な自治体が権限を求め，財政的に困窮する自治体の世話は国に任せるかのようなスタンスが当然視されているが，国を小さくし，地方を大きくすることを目標として掲げるのであれば，財政的な自立が難しい団体への再分配政策についても，地方自治体間で調整するような仕組みが検討されるべきであるし，そうした相互扶助を基底にして，地域のアイデンティティーは形成されていくのではないだろうか。

† 参考資料

⑴ 上村敏之・鷲見英司(2003)「合併協議会の設置状況と地方交付税」『会計検査研究』(28)；pp.85-99。

⑵ オルソン・マンカー，1983。『集合行為論』依田博・森脇俊雅訳，ミネルヴァ書房（Olson, M. 1965 The Logic of Collective Action. Harvard University Press.)。

⑶ 金井利之(2009)。「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』61(10)；pp.3-18。

⑷ 神野直彦(2009)。「Governance Review」『ガバナンス』２月号；pp.12-13。

⑸ 中井英雄(1988)『現在財政負担の数量分析－国・地方を通じた財政負担問題』，有斐閣。

⑹ 西川雅史(2001)。「市町村合併のメリット(１)」『郵政研究所月報』2001年２月号，pp.48-56。

⑺ 西川雅史(2002)「市町村合併の政策評価―最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』；pp.61-79。

⑻ 西川雅史(2008)「市町村合併と地方自治」『改革者11月号』pp.36-39。

⑼ 西川雅史(2009)「市町村合併による支出削減と市町村構成の変化：市町村合併が都道府県に与える影響」『会計検査研究』(近刊)。

⑽ 西尾勝(2007)。『地方分権改革』，東京大学出版会。

⑾ 西尾勝(2005)。「地方制度改革とこれからの都道府県－『道州制』についての私見」『自治体学研究』90；pp.3-9。

⑿ 野田遊(2006)「市町村合併と府県の政策変容の関係に関する実証研究」『会計検査研究』33；pp.149-171。

⒀ 原田博夫・川崎一泰(2000)。「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年誌』48巻：pp191-99。

⒁ 林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』(61)；pp.59-89。

⒂ 林正義(2008)「地方財政と生活保護」『生活保護の経済分析』，東京大学出版会。

⒃ 町田俊彦。「地方交付税削減下の『平成大合併』」，(町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』，公人社，2006年，第３章)。

⒄ 森田朗(2009)「地方政府のかたち－分権改革の方向と自治体の規模」『自治体学研究』97；

pp.20-25。

⑱ 横道清孝(2005)「都道府県と市町村の新しい関係－合併後の２層体制」『都市問題』97(3)；pp.48-55。

⑲ 横山純一(2006)「市町村合併が進まない北海道」,(町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』,公人社,2006年,第７章)。

⑳ 和田八束(1973)。「都市財政」『日本の財政』(林健久・貝塚啓明編) 東京大学出版会。

† 参考資料

(1) 『分権型社会のビジョン（最終報告)』(「豊かな自治と新しい国の形を求めて」～「このまちに住んでよかった」と思えるように～第二期地方分権改革とその後の改革の方向),(新地方分権構想検討委員会,2006)。

(2) 『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要』(「骨太の方針」)(内閣府経済財政諮問会議,2001)

(3) 『市町村合併による効果について』(総務省,市町村の合併に関する研究会,平成18年度版報告書)。

† 参考資料

(1) 『道州制に関する答申』(九州地域戦略会議道州制検討委員会,2006)。

(2) 第28次地方制度調査会第８回専門小委員会議事録。

(3) 道州制ビジョン懇談会第10回,第11回議事録。

(4) 『市町村合併による効果について』(総務省,市町村の合併に関する研究会 平成18年度版報告書)。

(5) 『大都市部における市町村合併の推進』(総務省,市町村の合併に関する研究会　平成19年度版報告書)。

(6) 『埼玉県市町村合併推進構想』(埼玉県総合政策部地方分権支援課)。

年金制度の課題

――基礎年金税方式の是非と支給開始年齢の引き上げ――

慶應義塾大学経済学部教授　駒村康平

はしがき　　本稿は，平成20年６月26日開催の財政経済基本問題研究会における慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平氏の『年金制度の課題――基本年金税方式の是非と支給開始年齢の引き上げ』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．先進国に共通する年金改革の課題

少子高齢化はどの国でも共通して起きている。多くの先進国で，90年代から2000年代にかけてベビーブーマー世代の多く退職するようになる。別に日本だけに団塊の世代がいて，団塊の世代が退職するというわけではない。程度の差はあれ，どこの国でもベビーブーマー・団塊の世代が存在して，退職に向かっていく。どの国でも90年代から2000年にかけて年金改革が難しくなっていく。全国民が得する年金改革は存在しないため，世代間の利害の対立は不可避になる。国民にとって，わかりやすい年金改革は，痛みを伴うため，政権与党の持続可能性を奪うことになり，必然的にわかりにくい改革が行われている傾向になる。こうしたわかりにくい改革が，かえって年金不信を高める悪循環につながる可能性もある。こうした事態を回避するためには，制度をなるべくわかりやすい形にし，国民と政府が年金制度，財政に関する情報を共有し，協力して制度改革を進めていく必要がある。

2．年金改革の評価基準

年金制度をどのように評価するかは，制度・政策評価の基準を決めておく必要がある。国際社会保障協会 ISSA などのレポートによると，次の３つの評価基準にまとめることができる。

① 制度の持続可能性。制度が財政的に維持可能であるためには，負担と給付の見直しは不可避である。

② 社会・経済状況への変化の対応力。雇用形態やライフコースが変化するなかで，年金制度によって有利不利が生まれない，制度の中立性も重要である。

③ 高齢期に適当な給付水準を維持できるか。

この３つの評価基準からみて，日本の年金制度をどのように評価できるのか。持続可能性については，諸外国に比較すると相対的には改善されている。しかし，06年の人口推計で明らかになったように，少子化が加速しているため，出生率の上昇，女性・高齢者の労働力率の上昇が持続可能性を高めるためには不可欠である。なお，制度の持続可能性については，注意しなければならないのは，欧州の年金改革では，負担額と給付額の比較，あるいは年金の収益率から評価した世代の公平性という問題ではなく，財政的な持続可能性の維持，すなわち，GDP

に占める年金負担の比率を一定以内に押さえ込もうという点に重点がおかれている。世代間公平性という点にこだわると，選択を誤るおそれもある。

２つ目の社会・経済状況への対応力であるが，年金空洞化の原因が雇用の流動化であったことを考えると，日本の年金制度は十分ではない。

３つ目の高齢期に適当な給付水準については，低所得高齢者が多数存在することから現行制度は不十分であり，最低保障年金などの検討を進める必要がある。

3．年金制度・改革に関する情報

こうした評価基準に基づく，議論の前段階として，日本の年金制度は別の問題も抱えている。それは，政府と国民の間での，年金制度に関するコミュニケーションの欠如である。たとえば，2004年年金改革の効果と評価，特にマクロ経済スライドという政策なども，国民の理解は進んでいない。

情報不足以上に問題なのは，国民個々人の年金記録の問題である。ただし，日本だけ年金記録の管理がうまくいっていないわけではなく，アメリカでも2002年までは，毎年，毎年数百万件の年金記録，累計2億件の記録が宙にういたという報告もある。

日本での宙に浮いた年金は5000万件あるとされているが，これが財政的に与える影響は，限定的であるが，国民の年金制度への信頼には決定的なダメージを与えている。制度改革以前に，制度に関する信頼性がなければ改革は進まない。年金記録の完全な修復はすでに不可能であるが，同様の問題が再発しないように社会保障カードの導入をすすめ，政府と国民双方で年金記録をチェックする仕組みが必要である。

4．2004年年金改革の評価

制度改革については，04年年金改革が財政の持続可能性を高める効果があったが，依然として，雇用への中立性を持った制度となっていない。給付面では，マクロ経済スライドの対象に基礎年金を含めたことも問題である。厚生年金の保険料率を2017年で20%まで上げることができれば，基礎年金へのマクロ経済スライドを回避できたはずであるが，保険料調整の最終段階で18.3%まで保険料の上限を下げたことで基礎年金のマクロ経済スライドを回避できなくなった。基礎年金にマクロ経済スライドをかけると，年金額は毎年月額600円程度年金額が低下していくことになる。これを2025年ごろまで続けると，年金額は，実質価値5.7万円程度まで下がる。ここから医療，介護の保険料を引いたら，手取り年金より生活保護の方がはるかに上になり，年金未納への魅力を高め，さらなる貧困の高齢者の増加につながることになる。04年年金改革は，この点で新しい問題を引き起こすことになる。

5．年金空洞化と基礎年金税方式

年金のもう１つの問題は，年金空洞化である。年金空洞化への対策は，税方式が有力視されている。その根拠として，１）国民の4割が保険料を支払っていない，２）空洞化が進めば年金財政は破綻する，３）税方式にすれば，社会保険庁の年金記録管理が必要でなくなるという見方がある。しかし，こうした根拠はすべて間違っている。

まず，４割の未納率とは，国民年金１号被保険者に限定した話であり，厚生年金も加入者である国民年金２，３号を加えると全体の未納率は１割程度である。

次に，空洞化により年金財政が破綻するという説も，この程度の空洞化では，年金財政は破綻しないことが，社会保障国民会議で確認されている。

最後に，税方式にすれば，年金記録を管理する必要がなくなるという話であるが，いわゆる

宙に浮いた年金の大半は厚生年金であるため，基礎年金を税方式にしても，記録管理の必要性がなくなるわけではない。

ただ，だからといって，空洞化を放置していいわけではない。空洞化により，将来の無年金者が増加するからである。空洞化への対応のためには，まず，空洞化の原因を検証すべきである。空洞化の圧倒的な原因は，全額自己負担の国民年金保険料を自主納付する，所得が不安定な非正規労働者の増加である。まず，空洞化を防止するためには，非正規労働者への厚生年金適用拡大を進めるべきである。またすでに未納にとなっている低所得高齢者については，生活保護も組み合わせた高齢者向け最低所得保障制度の立て直しで考えるべきである。

6．基礎年金税方式化について

基礎年金税方式については，社会保障国民会議でも，議論されているがそのハードルは多くある。

⑴　現役世帯と企業に対する効果

基礎年金の税方式の必要性は，空洞化・記録管理といった議論ではなく，より本質的な部分で検討されなければならない。それは，１）年金を巡る世代間の公平性と，２）企業も負担する賃金課税の性格をもった保険料と消費税のいずれが経済成長に親和的であろうかという点である。こうした点からの税方式は，大いに議論する価値がある。そこで保険方式から税方式への変更は，国民間，労働者と企業の間で，負担構成が大きく変わる。

具体的には，税方式に切り替えて，消費税を６％程度引き上げ，国民年金保険料を軽減すると国民間の負担構造はどのように変化するか。**図１**は，その影響を推計したものである。国民年金第１号被保険者の保険料は約14,400円を負担する必要はなくなる。サラリーマンの方は，厚生年金保険料の中の５％が国民年金保険料部分なので，この部分の負担が軽減される。しかし，５％のうち，半分の2.5%が企業負担であるため，労働者への負担軽減は2.5%にとどまる。この結果，自営業者の負担は税方式によって軽減されるが，サラリーマンはあたかも，所得税2.5%と消費税６％の交換ということになるため，所得にしめる消費の割合，消費性向が高い世帯ほど消費税の増税の方が，所得税減税よりも多くなり，かえって負担増となる。全国消費実態調査のデータから計算すると，ほとんどのサラリーマンが税方式では負担増になる。一方，企業は，保険料負担が軽減されることになるので，４兆円程度の負担減となる。

もし，企業が2.5%程度の賃上げも同時におこなうということで，税方式切り替えの負担軽減を労働者に還元すると，税方式によるサラリーマンの保険料負担減は5%になる。この場合，年収600万円以下のサラリーマン世帯は税方式により負担増になるが，それ以上の所得層は負担減になる。

⑵　高齢者世帯に対する効果

消費税の引き上げ分の物価上昇分について，年金をどうするか。若い時に保険料率が低く，負担に比較して高い給付を受けている高齢者に対して負担を求めるということ，すなわち世代間の公平性を改善するためには，当然，消費税引き上げ分の年金スライドは行うべきではない。しかし，この場合，年金額に一律で実質６％の年金カットが発生することを意味する。

逆に，消費税分だけ年金額を引き上げれば，世代間の公平性という税方式の目的は達成されず，消費税補償分だけ，消費税率の追加引き上げも必要になる。

⑶　基礎年金税方式は困難

保険方式から税方式への切り替えは，これまでの拠出記録を反映しながら行うことになるため，制度移行には40年程度かかるという制約条

件もある。一方，世代間の公平とともに，賃金課税の保険方式より消費税の方が経済成長を刺激するという見方，シミュレーションもあるが，これも設定するパラメーター次第となる。社会保障の財源確保のためには，消費税の引き上げは不可欠であるが，その優先順位が，一律給付の基礎年金への消費税投入にあるとは考えられない。むしろ医療，介護，少子化といった部分も財源確保が必要である。基礎年金の維持ではなく，低所得高齢者に限定した税方式による最低保障年金を導入すべきであろう。

7．年金の支給開始年齢の見直し

年金の支給開始年齢は，厚生年金は1942年にスタートした当初は55歳，54年には60歳，94年には65歳と引き上げられた。その間の，寿命の延びも早く，65歳支給開始年齢を続けると年金財政の持続可能性が低下する。このため，中期の年金改革の課題は，支給開始年齢の引き上げであり，ドイツ，英国，米国では支給開始年齢の引き上げが決定，あるいは検討されている。

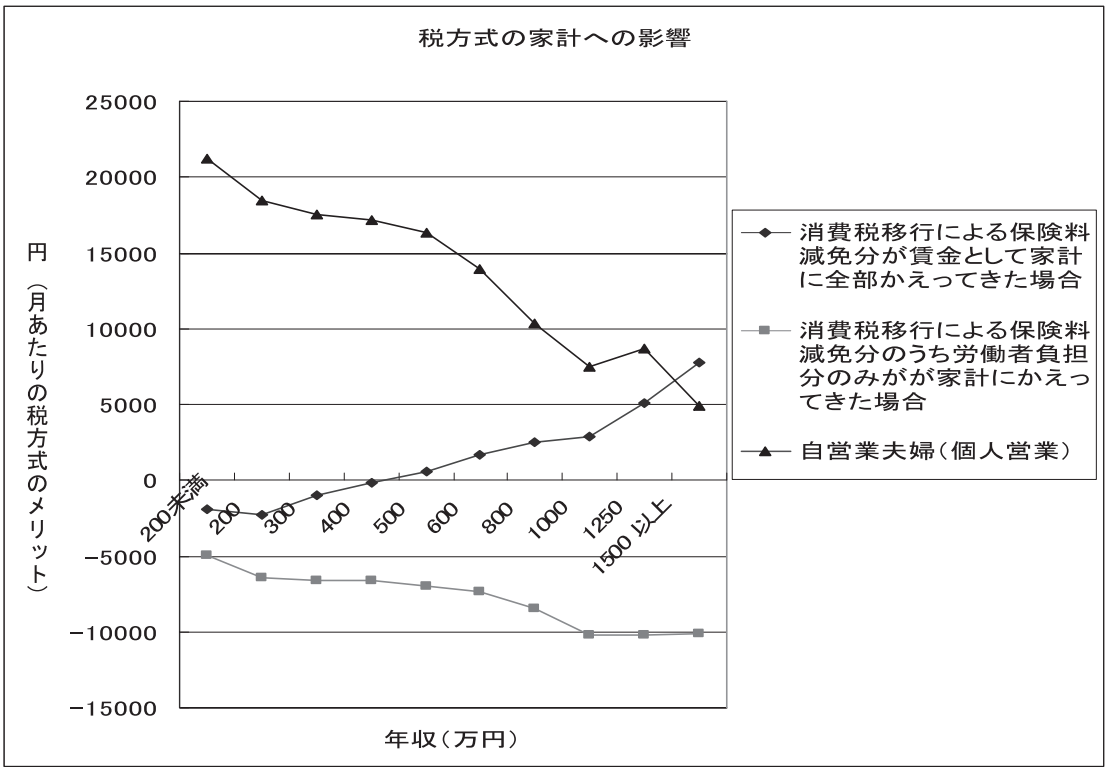
⑴ 長寿と支給開始年齢

今後，若い世代ほど寿命が延びていき，年金のもらう期間が長期化する。寿命の延びと，年金額，支給開始年齢の関係は次のようになる。

まず１年あたりの年金額が同じならば，今の高齢者より若い世代ほど生涯で受け取る年金は増加する。

図２では，第１世代が65歳から毎年100ポイントの年金を受け取り平均80歳まで生きた場合，生涯で合計1,500ポイントの年金を受け取る。85歳まで寿命が延びた第２世代が，第１世代と同様に年間100ポイントの年金を受け取ると生涯で合計2,000ポイントの年金を受け取ること

図１：



になる。これは，寿命リスクの上昇であり，年金保険料を引き上げることにつながる。

保険料を引き上げない方法は２つしかない。１つは，支給開始年齢の引き上げであり，もう１つは，１年あたりの年金額の引き下げである（**図２**では，第２世代が70歳から年金を支給すると年金受給期間は15年となり，生涯の年金受給金額の合計は第１世代と同じになる。あるいは，65歳から年金を支給しながら，25%年金を引き下げ，１年あたりの年金額を75ポイントまでに引き下げると，第２世代の生涯の合計の年金受給額は1,500ポイントとなり，第１世代と同等になる。このときの引き下げ率は，第１世代に比べ，第２世代の寿命が延びた率である。５年／20年＝25%）。あるいは，支給開始年齢の少しの引き上げと１年あたりの少しの引き下げの組み合わせという選択肢もある（**図１**では67歳まで年金支給開始年齢の引き上げを行い，１年あたりの年金を16.7%引き下げるケースを示している。この場合も第２世代が受け取る生涯の年金額の合計は1,500ポイントとなる）。

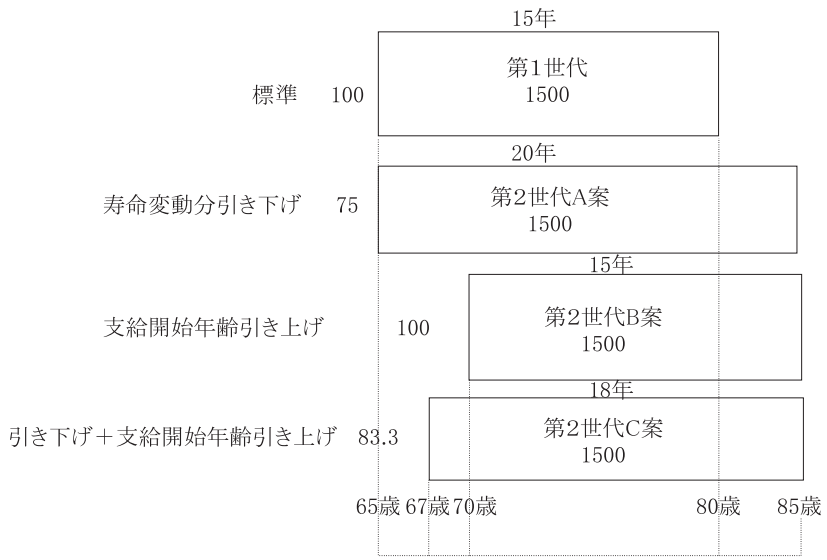
このような長寿への対応方法は，各国の年金改革でも採用されている。例として，スウェーデン，イタリア，フィンランドである。特に，日本同様に給付建ての年金を採用しているフィンランドの対応は参考になる。フィンランドでは，寿命の伸びを年金受給額の調整する長寿化割引係数を年金額の計算式に入れている。長寿化割引係数とは，各コホート毎に65歳時点での平均寿命を予測し，その伸びた分だけ年金額を引き下げる係数である。

⑵　支給開始年齢の弾力化

現時点での日本の年金制度で，仮に支給開始年齢67歳に引き上げると，給付水準は15%ほど引き上げか可能になる。2004年年金改革でマクロスライド方式により，65歳受給開始時点ので，厚生年金の所得代替率は，2004年時点の59%からスライド調整終了時には50%まで抑制される。しかし，仮に支給開始年齢を67歳までに遅らせるとすると，現在の繰り下げ受給の増額率を使って計算すると，所得代替率は58%となり，マクロ経済スライドの低下分を補うことができる。

しかし，いきなり支給開始年齢を67歳に引き

図２：



下げることは現実的ではなく，67歳を標準にして，実際には繰り上げ・繰り下げ受給制度で弾力的に対応できるようにすべきである。繰り上げ・繰り下げ受給を適切に組み合わせることにより，支給年齢中立的な制度にすることができる。

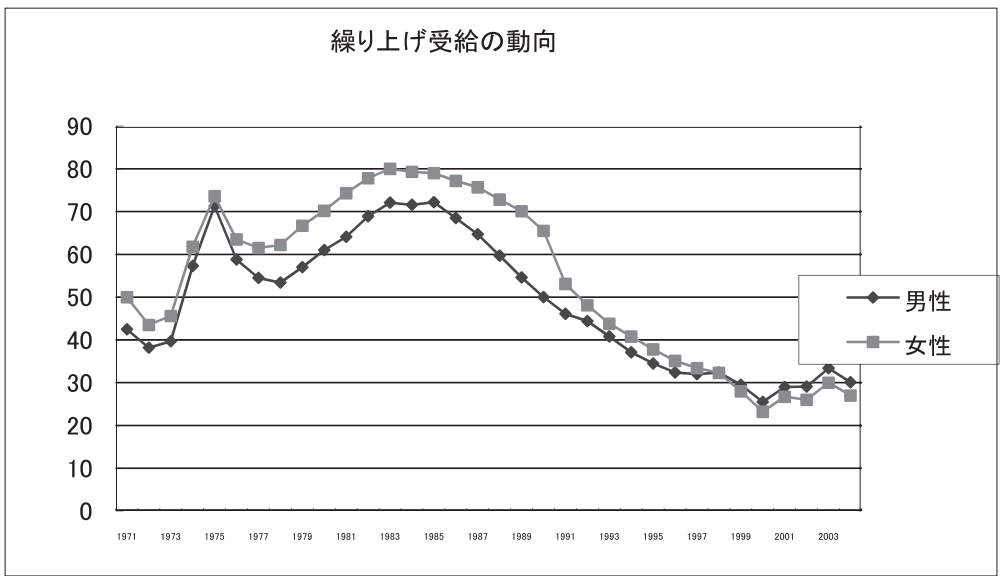
このような方式は，拠出建て年金と類似する。一般に，スウェーデンのような拠出建て年金と日本の給付建て年金の違いが大きいとされている。拠出建て年金は，どの年齢から年金を受け取っても生涯受け取る年金は同額になるように設計されているが，日本の給付建て年金は受給開始年齢が固定されているので，受け取り始める年齢で生涯で受け取る年金額が異なるとされている。しかし，この評価は正しくない。給付建て年金でも繰り上げ・繰り下げ受給を組み合わせることで，実際には年金支給開始年齢は弾力化されている。繰り上げ・繰り上げ受給の減額・増額率が平均寿命に基づいて保険数理中立的に設計されていれば，拠出建て年金と同じ仕組みは可能である。

⑶ 繰り上げ年金・繰り下げ年金の受給の実態と課題

国民年金の平均受給金額は2002年度で約５万円程度で，満額6.6万円よりも大きく下回る。年金金額の低さの原因は，未納期間やカラ期間の影響もうけるが，繰り上げ支給の影響もある。

通常，国民年金の受給開始年齢は65歳となっているが，繰り上げ，繰り下げ受給により60－69歳まで幅がある。繰り上げ・繰り下げ受給というのは，国民年金額に大きな影響を与える。65歳より１ヵ月早く受け取ると，0.5%，60歳から受け取ると0.5×12ヵ月×５年により，30%年金額がカットされる。逆に，一月遅らせると0.7%年金額は増加する。ひとたび繰り上げ受給を選択すると，一生カットされたままとなり，現行の減額率だと平均寿命より長生きする人は，確率的には繰り上げ受給は生涯年金総額では損をする。繰り上げ受給を選択している人は意外に多く，2005年度で国民年金（基礎年金のみ，旧国民年金）における繰上げ受給者は，既裁定者で48.8%，新規裁定者で20.9%となっ

図３：　繰り上げ受給の動向



資料：社会保険事業年報より作成

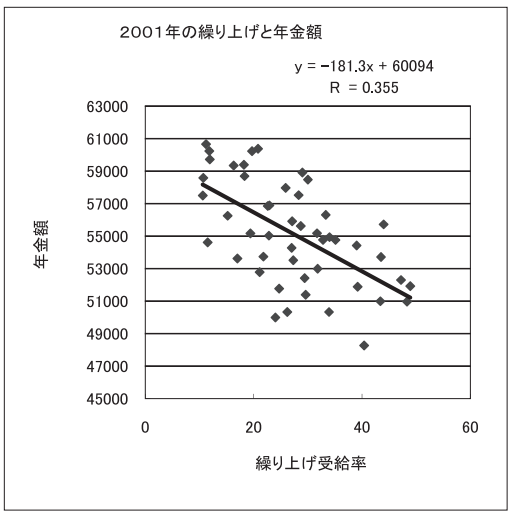
ている。また，繰り上げ受給の選択は，大きく変動している。

図 3 で示すように，73年から74年の石油危機の際には，繰り上げ受給が急激に増えている。この時には，物価スライドが不完全であり，受給者がインフレによる目減りをおそれたから早期の受給を選択した可能性もある。その後，一時期，繰り上げ受給は減少したが，1985年前後に繰り上げ受給は増加している。この原因は，明確ではないが，1985年に年金制度に大きな改革があり，制度変更リスクを回避するためかもしれない。

その後，寿命の伸長に歩調を合わせて，繰り上げ受給の選択率は低下した。ただし01年度に寿命の伸長にあわせて，繰り上げ受給を選択した場合の減額率を下げた結果，若干，繰り上げ受給の選択率が上昇した。

この繰り上げ受給が，低額年金受給者を生む１つの原因になっている。**図 4** は，都道府県毎の平均年金受給額と繰り上げ受給の関係であるが，繰り上げ受給者が多い都道府県ほど平均年金額が低くなる。

図 4 ： 2001年の新規受給国民年金額と新規繰り上げ受給選択率の関係



（資料：社会保険事業年報より作成）

図 5 でわかるように，都道府県で繰り上げ受給率の差は大きく，繰り上げ受給の多い都道府県は，常に高い傾向がある。

なぜ，都道府県間でこのような差がでるか不明であるが，分析を行ったところ，高齢者の自営業者の多い地域では，繰り上げ受給の選択率は低い傾向にある。

一方，子どもとの同居率が高い都道府県は，繰り上げ受給の選択率が高い。このことは，子どもと同居する高齢者は，長生きし，生活費が足りなくなるリスクが低く，むしろ子どものとの同居生活で気兼ねしないように，お小遣い的な性格として年金を考えている可能性もある。興味深いのが，寿命との関係であるが，女性については，平均寿命の長い都道府県ほど，繰り上げ受給を選択しない傾向にある。

⑷ 繰り上げ・繰り下げ受給における逆選択

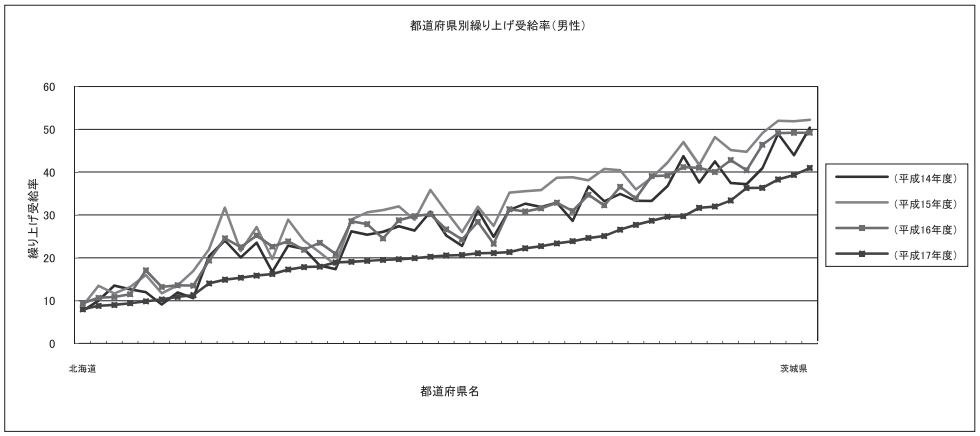
ところで，もし寿命の短い人のみ繰り上げ受給を選択し，寿命の長い人ばかりが，65歳や繰り下げ受給を選択したらどうなるであろうか。年金保険は，長生き保険であるため，長命な人ばかりが加入するとリスクが高すぎて保険が成立しなくなる。この問題を逆選択という。公的年金が強制加入である理由は，短命な人が加入せず，長命な人ばかりが加入する逆選択を防止するためである。

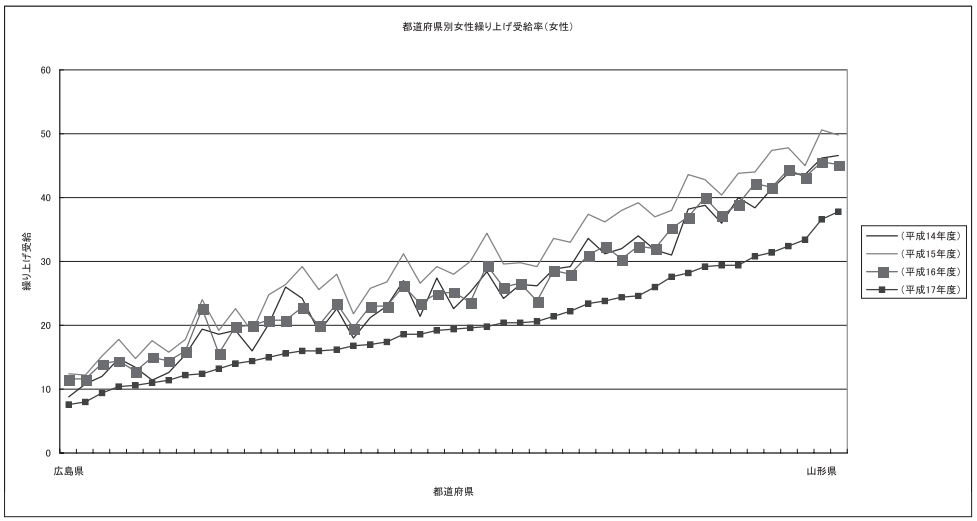
ところが，年金の一部解約である繰り上げ受給においても，短命な人が早く受給し，長命な人だけが残りという，年金受給時での逆選択が発生する可能性ある。

そこで，繰り上げ受給の意欲について，アンケート調査を行った結果，**表 1** のように，繰り上げ受給を希望する人ほど，予想寿命が短いことが確認できた。このことから，繰り上げ受給において，逆選択の発生可能性が確認された。

逆選択が発生しているのならば，繰り上げ受給の減額率は，短命な人を前提に設定し，繰り下げ受給の増額率は長命な人を前提に設定される必要がある。

図５：　都道府県別男女別繰り上げ受給率





注：各点は47都道府県であるが，上位，下位１位の県名のみが示されている。

（資料：社会保険事業年報より作成）

（表１）　受給希望別平均予想寿命

	平均値	度　数	標準偏差
繰り上げ受給	73.7306	245	7.89641
65歳受給	78.1325	604	7.70275
繰り下げ受給	81.0784	153	6.49041
全体	77.5060	1002	7.93810

注：すべて５％水準で有意に差がある。

⑸　支給開始年齢の見直しに向けての課題

年金財政の持続可能性を高めるためには，寿命の伸長にあわせて支給開始年齢の引き上げは不可避である。67歳支給を標準にしながら，繰り上げ・繰り下げ受給によって弾力化を進めるべきである。

繰り上げ・繰り下げ受給の減額・増額率については，基本的には寿命の延びを考慮し，どの年齢から受給しても生涯の総受給額が均等にな

るよう保険数理的に中立な仕組みにすべきであり，また寿命の伸長，金利の変動にあわせて，定期的な改定が必要である。ただし，平均寿命が短い人が繰り上げ受給を選択し，平均寿命が長い人が繰り下げ受給を選択するという逆選択が発生する可能性も加味し，減額・増額率を設定する必要もある。

また，67歳を標準受給にする場合は，退職年齢の引き上げ，高齢者雇用の制度充実のための政策を進めることも前提となる。

8. ま と め

以上，年金制度が直面する課題については，評価基準を明確にして評価し，現実可能な選択肢からベストのものを選ぶべきであろう。その際，まず国民の年金記録問題への対応が不可避であり，これが不十分だと制度改革そのものが信認されない。社会保障カードなどにより政府と国民の記録の相互チェックにシステムを導入すべきである。その上で，国民と政府は，年金財政の現状，将来予測を共有し，持続可能性，社会経済状況への対応，最低保障の確保という点から必要な改革を行うべきである。特に議論になっている基礎年金の税方式は，現行制度のフレームワークにとらわれすぎである。むしろ，高齢期の最低所得保障のために，税財源をどのように有効に使うのかという視点から，基礎年金を解体し，生活保護制度と連携した最低保障年金に組み替えを進めるべきである。

厚生年金については，適用拡大を進め，最終的には国民年金１号被保険者も組み込んだ，所得比例年金に一本化すべきである。

支給開始年齢については，長寿化が続くなかで制度の持続可能性を高めるためにも，67歳程度までの引き上げは不可欠であるが，その際に，繰り上げ・繰り下げ受給を使った支給開始年齢の弾力化と高齢者雇用の充実が鍵になる。

高齢期の生活費用と年金資産

嘉悦大学経営経済学部専任講師　和泉徹彦

はしがき　本稿は，平成20年４月24日開催の財政経済基本問題研究会における嘉悦大学経営経済学部専任講師和泉徹彦氏の『高齢期の生活費用と年金資産』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．高齢期の経済的不安

高齢者になったときにそれまでの蓄えで生活費用が賄えるのか？という不安は多くの人が抱くのではないでしょうか。その延長線上に年金に対する不安や不信が表面化しているとも考えられます。

経済学の議論にはライフサイクル仮説というものがあります。個々人は現役世代と高齢期の世代と２つの世代を生きます。高齢期に必要な生活費用を見積もり，年金受給額，貯蓄額などを見積もって，現役世代から計画的に資産を形成し，人生を通して使い切るというストーリーです。そういうようなことを前提としながら議論を進めていきますが，では実際には国民みんなが正確な見積もりができているのだろうかという疑問が生じてきます。

2006年にNIRA（総合研究開発機構）の研究プロジェクト[i]で，アンケート調査をやりました。その調査結果の中から，生活費用や蓄えの見積もりができているのかどうか。もしできているのであれば，どのくらいの人ができているのか。できていない人とはどのくらいのギャップがあるのか。既に高齢期に入っている世代の人々が費やしている生活費用と対照させながら明らかにしました。

既存の研究に関して，公的年金と家計資産，とりわけ公的年金の重要性を指摘するものがあります。年金の生涯受給額を通算すれば大きな資産として認識できますし，実際に家計資産の中でもっとも大きな割合を占めるとの指摘があります。年金資産に相当するものを個人で貯蓄できるのかといったような議論が，過去にもなされております。また，制度や仕組みは違うのですが，アメリカでも年金資産の認識についてさまざまな議論をしています。NIRAのアンケート調査の結果は，実際に高齢期に掛かる生活費用と，今，現実に貯蓄できている金額との間には大きなギャップがあって，特に高齢期の生活費用の見積もりが甘くなっていることを明らかにしています。一方で，ここまで貯蓄すればいいという目標額と現在の貯蓄額とのギャップもあります。これに関連して，今後どうやってこの貯蓄を増やしていくのか，資産を増やしていくのかという問題が明らかになってきます。

公的年金をもらい続けるというのは，終生もらい続けることができるわけですが，その生涯

[i]　駒村康平編（2007）『年金制度と個人のオーナーシップ』総合研究開発機構 NIRA 研究報告書

受給額トータルを資産と考えたときに，年金資産額は，総額で幾らになるのでしょう。これを糸口として，生活費用との関連の中で必要な貯蓄額，そして貯蓄目標額が導き出されていきます。これらの理想と現実とのギャップが今どうあって，では個人はどのように対応したらいいのか。或いは，個人がそれぞれ対応できるようにするためには，どういった情報提供が必要なのかということについて，最後は年金通知システムの検討ということで，私なりの提案をさせていただきます。

2．年金資産に関する既存の研究

既存の研究の中で，年金資産に関する議論を幾つか簡単に紹介します。一橋大学の高山先生らがいち早く，ストックとフローの関係，特に高齢期の生活に占める年金資産の重要性を議論されてきました[ii]。80年代後半から90年代頭にかけて，高山先生が全国消費実態調査のデータを使いながら分析された結果は，とても意義のあるものです。特に90年のデータでは，50歳代後半以降のサラリーマン世帯の家計資産の中で年金資産が最大であると分析しています。50歳代後半というと，もうほとんど引退しかかっている，定年になりかかっている，そういった世帯において，最も大きな資産は年金資産だということが指摘されているわけです。一方で，一般的にはそういった事実が充分に理解されているとは言えません。

そして，それを受けてのさらに発展的な議論の中で92年には，ストック保有に関して格差が大きいとも分析しています。持っている・持っていないという格差が大きい。これは特に持ち家を持っているかどうかというのにかなり大きな差が出てくるわけですが，金融資産の面でも格差が大きいということが指摘されています。

現在は，高齢化の過程の中でストック形成をどうしていくのか，どうやって貯蓄していくのかというところに関心が集まりがちです。近い将来，実際にとても高齢者の多くなった時期に今度は，ストックをフロー化していく過程に関心が移らざるを得ません。つまり金融資産であればすぐに換金して，消費に回すことができるわけですが，一番大きな問題は持ち家で，持ち家をリバースモーゲージでフロー化していくには様々な仕組み作りが必要になるのです。

リバースモーゲージの仕組み作りについては，関連する学会ではこの数年，毎回のように大きな議論が巻き起こっている分野です。ただ，近年は，建築物の信頼性というのですか，構造計算が間違っていた，或いは詐欺的な構造計算で耐震性が確保されていないといった事件が起きたことによって，揺らいでいるのも事実です。高齢期を迎える将来にわたって，持ち家の本当の評価額というものをどう考えたらいいのか，真剣に取り組むべき時期に来ています。先進的にリバースモーゲージの実施を始めた自治体では，もう既に持ち家の評価額に相当する融資限度の貸し付けを終わってしまってストップしてしまうというようなことが起きたり，或いは相続人たち，相続予定者たちの承諾を得なければリバースモーゲージが実施できなかったりと，現実的な課題も明らかになっています。

みんながみんなストックをフロー化して将来の生活費用に充てるということは決してうまく行っていないという現状があって，どのような仕組みならばうまくいくのかというのは今なお議論が盛んに行われて，結論が出ていないところです。これを92年に指摘された高山先生ら[iii]の先見の明には感じ入ります。

90年代の消費生活パネル調査[iv]によれば，将

[ii] 高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄・関口昌彦・澁谷時幸・上野大・久保克行（1990）人的資産の推計と公的年金の再分配効果，経済分析，第118号

[iii] 高山憲之（1992）『ストック・エコノミー』東洋経済新報社

来不安に対する予備的貯蓄の観点で，公的年金不安によって貯蓄を増やそうと考えている人たちは，親と別居している世帯がほとんどです。つまり，親と同居している30代の世帯は，公的年金不安だからといって貯蓄を増やしたりはしていません。例えば親の持ち家をそのまま自分が相続できるという見込みがあるとか，或いは親がまだまだ元気で，そして親世帯の生活については年金で何とかなりそうだという見通しがあるわけです。さらに同居あるいは近居によって，お互いに支え合うような家計を形成していけば，特に将来に対して不安を感じる必要はないというふうに考えている，そういった世帯もあるわけです。

貯蓄を形成しようと考えたときに，最近は多種多様な金融商品が出回っています。十分な知識が無ければ専門家にアドバイスが求められるという状況があって，ファイナンシャルプランナーなどの役割が強調されてきます。家計がリスク商品，特に株式，投資信託など，ある程度値下がりする要因のある，元本割れをするような要素のあるリスク商品を保有する理由を考えたときに，金融知識の有無で説明するといった議論があります。通常の預貯金だけでは貯蓄があまり増えていかない，金融資産も増えていかないという現状で，ある程度，保有資産が多い人々がリスク商品を保有する率は上がってきます。金融知識があれば，リスク商品であってもプラスマイナスの幅があって，長期的には貯蓄を増やしていける可能性が高いというふうに判断するのではないかといった説明[v]をします。

ニッセイ基礎研の栗林主任研究員ら[vi]の議論では，実はリスク商品を購入するというのは，２つの特性のあるグループに分かれると指摘されています。

１つは，情報収集能力や冷静な判断力を持っているが，投資余力が少ないグループです。金融知識があるとリスク商品を積極的に保有するといった議論にかなり近い，実際に金融知識があって判断力があって，その中から自分にふさわしいと思われるリスク商品を保有する，ある意味，元手は小さく，大きく増やしたいというグループだとお考えください。

リスク商品を持っているのは，知識・経験豊富とは言えないのだけれども，投資余力が大きいという特性を持ったグループもあります。これは何を意味しているかというと，たまたま自分の自由になるお金が入ってきた，親の相続などで大きな資産が手に入ったといったときに，それをどこで運用しようかと考え，リスク商品も一部持ってみようかという判断に傾くのです。あまり知識はないのだけれども，自分の資産の一部をリスク商品に振り向けてみようかと考えるのです。

こういった議論が導き出す結論というのは，投資余力が少ないが冷静な判断能力や情報収集能力があるようなグループかつ，ある程度若い世代でリスクが取れる，これから取り返しのきくような世代であれば，特に問題視する必要はないのだけれども，例えば50代，60代，さらにはもう年金生活に入っている人たちが，知識・経験があまりないのにリスク商品に手を出してしまうということの危険性が指摘されてくるわけです。こういった人たちへのアドバイスをきちんとやっていく，保護的なことをやっていくことが必要だということで，金融証券取引法が改正されるなど，消費者を保護する方向に変わってきています。

[iv] 村田啓子（2003）ミクロ・データによる家計行動分析：将来不安と予備的貯蓄，金融研究，第22巻第３号pp23-58

[v] 塩路悦朗・藤木裕（2005）金融不安・低金利と通貨需要：「家計の金融資産に関する世論調査」を用いた分析，IMES Discussion Paper Series 2005-J-11

[vi] 栗林敦子・井上 智紀（2005）中高年生活者のリスク性金融商品利用に関する一考察－金融行動の成熟度と投資余力による類型化をもとに－，ニッセイ基礎研所報，Vol.39 pp54-83

次に，アメリカにおける年金資産に関する議論[vii]を紹介します。これは，アメリカの公的年金と私的年金に関する調査結果を突き合わせながら分析した議論です。私的年金は，雇用されている企業で入っている年金の場合と，個人で入っている年金の場合があります。個人単位のベースで，公的年金では被保険者からの回答と実際の加入記録を突き合わせて，そして私的年金については，企業年金については従業員からの回答と経営側からの回答を突き合わせて，ある意味，個人の思い込みと実際の加入記録について対比してみたものです。

対比結果を分析すると，まず公的年金については，将来受給可能額に関する大きな認識ギャップが存在していることが判明しています。これは，もらえる年金額を大きく見積もっている人もいれば，小さく評価している人たちもいるという意味で，大きな認識ギャップが存在しています。

企業年金については，自分が入っている年金が確定拠出型なのか確定給付型であるのか，混合型であるのか，それすらわかっていないというようなギャップのあることがわかりました。単に会社に勤めていて給料から天引きされているというだけで，その中身について全く意識を払ったことがないと考えざるを得ません。確定給付型年金ならば将来受け取り額が保証されていますし，確定拠出型ならば運用成績によって変動することになります。

加入記録をベースに，将来の資産形成についてきちんとアドバイスをするような機会がなければ，高齢期の生活費用をまかなうだけの蓄えの認識と退職時期の決定に大きな誤認を与える，そういった影響が，この議論の中では懸念されています。

つまり，日本とアメリカだけを比べても，年金に関する個人の思い込みというのはかなりあるという議論になります。生活費用と資産に関する認識ギャップというのは多くあって，それはもう，世界のどこを取っても，恐らく同じ状況があるのです。これをカバーするためには，そのギャップを埋める何らかの対応が求められていくだろうと考えられます。

3．NIRA アンケート調査と試算シナリオ

2006年に「社会保障制度の個人のオーナーシップ強化に関する研究」という研究プロジェクトがありまして，モニターアンケート調査を実施しました。

- 「公的年金制度に関する意識調査」
- 調査期間：2006年 5 ～ 6 月
- 全国20～79歳の男女個人対象，中央調査社マスターサンプルに対して，性・年代別で層化抽出を行って総標本数2800とした
- 郵送回答方式で有効回収数は1204（回収率43％）

金融資産について尋ねたり，お金について質問したりする調査というのはなかなか回答率が上がらないというのが定説としていわれているわけですけれども，これは43％まで何とか回収できたというふうに評価できるのかもしれません。ちなみにこの調査結果に関しては，年齢構成などについて，ウエート付けによって補正を行い，なるべく世代全体がうまく説明できるように調整しています。

概略だけ簡単に，幾つか結果を見ていただこうと思います。現在の金融資産は幾らありますかという回答が**図表 1** にあります。100万円未満が一番多くて，資産がない。これは各種の世

[vii] Gustman, A.L. and Steinmeier,T.L.（2004）What People Don't Know about Their Pensions and Social Security（in Gale, W.G., Shoven, J.B. and Warshawsky, M.J.(eds)（2004）PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICIES, The Brookings Institution）

論調査の中でも，やはり資産がないと答える世帯がありまして，実際に調査結果の中からもある程度そういったものが裏付けられています。

ただ，分布として，1,000万円以上3,000万円未満とか，1,000万円を超えるような資産を保有している世帯もある程度ありまして，かなり分布の幅が広いという印象があります。

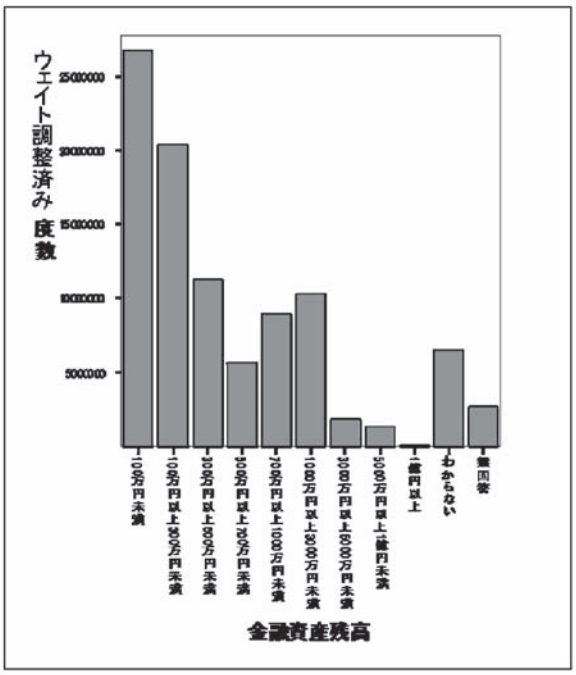
どういった金融資産を持っていますかという質問もしました。リスクのある，つまり元本割れの可能性のある金融資産を持っているかどうかを知りたかったわけです。複数回答ですので預貯金がないという人はほとんどいないわけで，預貯金はみんな持っています。株式を持っている，投資信託を持っている，個人向け国債・地方債を持っている，生命保険に加入している，個人年金に入っている，それ以外の金融資産も持っているといった選択肢で尋ねています。さまざまな金融商品の中で，特に株式，投資信託をリスク商品としてみると，まだ低い保有割合だという結果になっています。

この元本割れのリスクを含む商品，株式や投資信託を持っている人たちをリスク選好と定義したときに，リスク選好の人たちの保有資産が大きいという結果も出ています。つまり，保有資産が多いから，その一部としてリスク商品も持っているといったグループがかなり大きな割合として出てきました。一方，リスクを回避するグループというのは，保有資産の額がかなり低く，振り向けるような余力がないというような現状かもしれません。

4．資産形成のシナリオ ―― 目標と現実のギャップ

合理的な資産形成のシナリオということを考えたときに，将来の貯蓄目標額と，将来自分が

（図表1） 現在金融資産額の分布



寿命までもらい続ける年金資産を足し合わせたものが，将来自分が使うことのできるトータルの資産額になります。

① 将来貯蓄目標額＋年金資産 ≧ 平均余命×年間老後生活費
② 将来貯蓄目標額 ≧ 平均余命 × 年間老後生活費×（1－ａ）
※ａは生活費に占める年金収入の割合
③ 将来貯蓄目標額 ≦（退職年齢－現年齢）×年間貯蓄増加＋現在貯蓄額
④ 将来貯蓄目標額 ≦（退職年齢－現年齢）×年間金融資産増加＋現在貯蓄額＋退職金

単純に平均余命まで生きると仮定して考えてみて，年間の老後生活費はどのくらい掛かるのだろうか。事故があってとか，病気があって医療費が掛かってといったところは特に気にせず平均化して考えてみたときに，生活費として使い切るのが最適な資産額になります。ただ何らかの形で備えも持ちたいので，資産をプラスに持ちたいというのが合理的な資産形成ではないかと思われます。そして，将来の貯蓄目標額の中身というのは，生活費に占める年金収入の割合というものを除してやって，結果的に残りの部分，年金では賄えない部分を貯蓄で賄うということになります。

では現在，現役世代である人たちは，これから将来の目標額をどう考えればいいのかといえば，退職年齢と現年齢を差し引いたものに，年間でどのくらい貯蓄を増加させることができるのかという単位，これを掛け合わせて，現在の貯蓄額に上乗せしてやると，将来貯蓄目標額というのが見えてきます。

③で貯蓄目標額といっていますが，実際に幾ら年間の貯蓄を増加できるかというのは収入に依存してくるわけですので，結果的に総貯蓄額が幾らになりそうかという見込額にもなってきます。

問い方の問題だったかもしれませんが，資産の一部として退職金というものがあまり意識されるような設問にはなっておりませんでした。では，どのくらい貯蓄が必要なのかというときに，将来貯蓄目標額の中に，特に退職金というものを想定していなかったということがありまして，本来であれば，毎年毎年増やしていく，金融資産が増えていくというような増加額に加えて，退職金というものが，資産としてさらに上乗せされるというふうな形のシナリオも考えられます。

そこで，平均余命で考えてみた老後生活費の総額は幾らになるだろうか。また，受給可能な年金総額というのは幾らになるだろうかというのを計算してみました。65歳時点で男性はまだ18年ちょっと平均余命がありますし，女性の場合には23年ちょっとということで，女性はもうほとんど90歳に手が届いています。

この，65歳以上で，実際に今生活している人たちに，アンケートで生活費用を聞いてみました。実際に生活費用として毎年幾ら掛かっていますかというときに，世帯での支出を聞いているわけですが，年間368万円は平均して掛かっていますという回答でした。ただ，65歳未満の人たちに，高齢期にどのくらい生活費用が掛かると思っていますかと聞いたときには，329万円という見積もりだったのです。このギャップというのは，毎年毎年のことですので，それが平均余命分拡大していくと，かなり大きな差となって表れてきます（**図表２**）。

ちなみに65歳以上の実績の生活費，今高齢期にある人たちが回答された生活費で，男性の平均余命18年分を足し合わせてみると，6,600万円余りの生活費用が必要だという計算になってきますし，女性の場合には8,500万円程度の生活費用が，やはり23年間には掛かってくると。そういった数字が出てくるわけです。

では，まだ年金をもらい始めていない65歳未満の，高齢者になっていない人たちの見込みで計算してみますと，この18年間で男性の場合には6,000万円弱の生活費用だと見積もっているわけですし，女性の場合には7,620万円程度だ

と見込んでいるわけです。特に女性の場合には900万円近くのギャップというのが発生します。

では，年金の年間受取額はどうなるのかというところになるのですが，あまり細かく個人のプロフィールが聞けないものですから，男性も女性も，厚生年金の平均額で一律に計算してしまっています。

平均額で計算したときに，男性の場合，厚生年金の平均受給額が279万6,000円だと18年間で5,064万円分，つまり現役世代の見積もりだと，男性は1,000万円ぐらい貯蓄があれば何とかなると思っている可能性があります。実際には1,600万円程度，実績としては差し引きとしてギャップがあります。

さらに女性の場合には，厚生年金の平均受給額で見ますと6,500万円近くもらうことになります。そうしますと，生活費との差し引きで見たところ，実績では2,000万円余りの貯蓄がさらに必要になるという結果が出るのに対して，65歳未満の現役世代では1,000万円ちょっと，1,200万円あれば何とかなるかなという甘さが出てきています。ギャップの分布を見ると貯蓄目標額が現実に必要な額に達していない割合が約7割に上っています。この7割の人たちは，実際に自分の高齢期に現実に必要となる貯蓄額を認識できていないといった問題が明らかになっています。

平均貯蓄目標額は2,000万円を超えます。上を見れば「いや，もっと高くなければいけないよ」という人たちもいるわけです。これは将来，自分がどういう消費生活を送る，生活費用が掛かるという見積もりに基づいているので，単純に高い低いというのは言えないわけですが，それでは自分の将来掛かると思っている生活費用と，平均余命まで本当に必要な貯蓄額とのギャップが問題となるのです。平均的な貯蓄目標額に達するために，退職年齢まで毎年貯蓄しなければいけない平均額は約83万円。あくまでもこれは最低限の，カバーしなければいけない生活費用の分で，平均余命までです。自分が平均余命よりも前に亡くなるという想定であればこれで十分なのですが，自分は長生きするぞという見込みがあれば，それを大きく上回るような貯蓄額が必要になります。

（図表 2）　高齢期の生活費用と年金資産額の試算

		男性	女性
年間生活費		95歳まで	100歳まで
65歳以上・実績	368万円	11040万円	12880万円
65歳未満・予測	329万円	9870万円	11515万円
年間年金受給額	279.6万円	8388万円	9786万円
差し引き			
65歳以上・実績		2652万円	3094万円
65歳未満・予測		1482万円	1729万円

5．資産形成のシナリオ――課題

見込みが甘い７割の人たちというのは，貯蓄目標額が低いということが認識ギャップの原因なわけですが，将来受け取り可能な受給額のトータルである年金資産額と個人貯蓄のバランスが意識されることによって，実際に高齢期に幾らお金が使えるのかということが，個々人で認識できるように支援していく対応を考えなければなりません。

このときに，貯蓄額が低い状態で高齢期を迎えれば，生活費用を節約していかなければならないですし，また，現役の早いうちにそれに気付けば，ある程度の生活水準を守るために，現在の毎年の貯蓄額を増やしていくというような選択がまだ可能になります。個々人がこのギャップに気付く，自らの資産形成についてのリスクを気付かせてあげるということが必要になります。そこでは，自分の将来受け取り可能な年金額がわかるような年金通知システムの役割は，とても大きいだろうと考えるわけです。

ちなみに，先ほど平均余命までということで計算しました。平均余命では同世代がまだ半分残っているぞ，生き残ってしまうぞと考えてみたときに，今現実を見ると長寿の方もたくさんいらっしゃいますが，男性で95歳ぐらいまで，女性で100歳ぐらいまで，切りのいいあたりにしてみましょう。男性も女性も実績ベースで考えてみると，１億円を超えるような生活費用が掛かってきます。そして生活費用と資産額の見込みからのギャップというのは，さらに広がっていくことになります。一方で，終生もらえる公的年金の場合には年金資産額も大きくなりまして，机上の計算ではありますけれども，男性の場合には8,000万円強，女性については１億円近くになるとも言えます。差し引きしたときに，では幾ら貯蓄しなければいけないのか，男性の場合，実績ベースで2,600万円余り，女性の場合には3,000万円を超えるような貯蓄額は，最低生活費用としては必要となる計算です。

ちなみにこの辺りの数字については，議論する人によって出てくる数字が違いまして，あるシンクタンクの方だと男性も女性も１億円必要ですとおっしゃる方もいらっしゃいます。年金資産というものを全く意識していない一般の人たちにとっては，ああ１億円必要なのかと，何となく受け入れられてしまうようです。高山先生が90年に既に指摘されていることなのですが，年金資産の大きさもあるというのがまだ広まっていない状況があります。

加入記録問題や諸々の組織的不祥事が明るみに出て，公的年金制度がさまざまな不安を呼んだり，信頼をなくしたりする状況ではあるのですが，実際に資産額として見たときに，これだけ大きな割合を占めていていることを十分に認識してもらう必要があります。個人で準備しなければいけない必要貯蓄額は，恐れるほどの多額ではないということを指摘しておきたいと思います。

6．年金通知システム

次に，個人が適切な資産形成をできる仕組みや環境作りの観点で，年金通知システムをより拡充した形での展開が必要ではないかということを提案したいと思います。

2008年度中に全加入者に「ねんきん特別便」が送られることが予定されています。この加入記録を確認することによって，自分がきちんと将来，年金資産を受け取れる，年金を受給できる資格の確認をするという意味があります。先行して送られた人々には，加入記録が不整合であったり，欠けていたりといった問題があって，その対応に，社会保険庁が不誠実だったと糾弾される場面もありました。最初は「特別便」になりましたが，今後は節目に「定期便」が届けられます。

ただし，「ねんきん特別便・定期便」に根本的に欠けている要素があります。将来幾らもら

えるのかは，現行制度では実際50歳以上になってみないとわからないのが本当なのですが，見込みとして大体幾らもらえるのだろうかという加入者の重大関心事が「ねんきん特別便・定期便」には記載されていません。年金を資産のポートフォリオの１つとして考えたときに，トータルの自分の資産を把握して，きちんと試算できるようにはなっていません。

取引口座のある銀行ではソファの席に案内されて，専任担当者からいろいろな資産形成のアドバイスを受けられるであるとか，自分の資産に関してアドバイスしてくれる顧問ファイナンシャルプランナーがいるという世帯はまだまだ多くはありません。

こういったときに，年金通知システムによって，実際に年金資産が試算額として示されることで，引退後に幾ら必要なのか，どのくらい貯蓄すればいいのかを把握できるようにするのは国民に対する最低限の情報提供になります。漠然と将来不安で，取りあえずためておくのではなくて，正確な資金が幾ら必要なのか，資産がどのくらい運用できればいいのかといったような知識を提供することが望まれます。そうすれば，公的年金の資産というのは家計の中でこれだけ大きかったのだと知ってもらい，信頼を高めることができます。年金が危ないとか，ある意味で根拠の薄い議論が飛び交っているわけですが，公的年金の重要性を見直してもらうことも，情報提供の効果として考えています。

次に年金通知システムをどのように具体化するかを検討してみます。さまざまな形でインターネットが活用されてきて，電子政府の取組みも進んできている状況があります。例えば，海外の電子政府の例でいえば，ほとんどの国民が必要な手続きとして，確定申告による納税があります。先進国の電子政府の取組みの中を見ていても，初期にシステム化されるのは，確定申告のシステムなのです。日本では，今年，来年あたりはe-Taxと称して，電子申告すると5,000円分の税控除がありますよといったインセンティブで，ようやく導入が始まった感があります。インターネットを活用して，コストもある程度削減しながら，そしてリアルタイムに，国民がそれぞれ情報確認できるような仕組みが，だんだんと整いつつあります。これから引退していく世代というのは，ある程度はコンピュータを使える世代です。インターネットを利用したポータルサイト，特に資産運用に関するポータルサイトと関連づけることが，年金通知システムとしては重要です。

もちろん紙で，封筒で送りつける通知の必要性は無くなりませんが，紙以上のことをしようと思ったときに，そろばんと鉛筆を取り出すのではなく，コンピュータを操作しながら，自分の資産運用についてシミュレーションできるサービスがニーズを持ってくるでしょう。

このポータルサイトについて具体的にイメージすると，自分が持っている資産或いは負債といったものを一元的に把握できることが望ましいわけです。一覧の形で，或いは通算して表示できるというようなタイプのものを想定しております。例えば銀行，証券会社，クレジットカード会社，そして生命保険会社といったような，それぞれに分かれている個人の口座，アカウントを１つに集約して表示させるといったサービスです。こういったサービスはアカウントアグリゲーションと呼ばれています（**図表３**）。

時系列でどのように資産が増えてきたのか。或いは，いろいろな資産について評価額が低くなったときには注意を促すようなメールを通知するとか。或いは，こういった資産を組み入れると将来どういった運用が可能になるだろうかといった計算などを，このサイト上で行うことができます。

民間ベースでは，自分のパソコンで使う個人資産の管理ソフトというものがあって，パソコンの画面を開くと，それぞれのインターネットを通じて口座にアクセスし，手元にすべて一覧で見せてくれる機能があります。銀行や証券会社が顧客の囲い込みをするために，自分の銀行

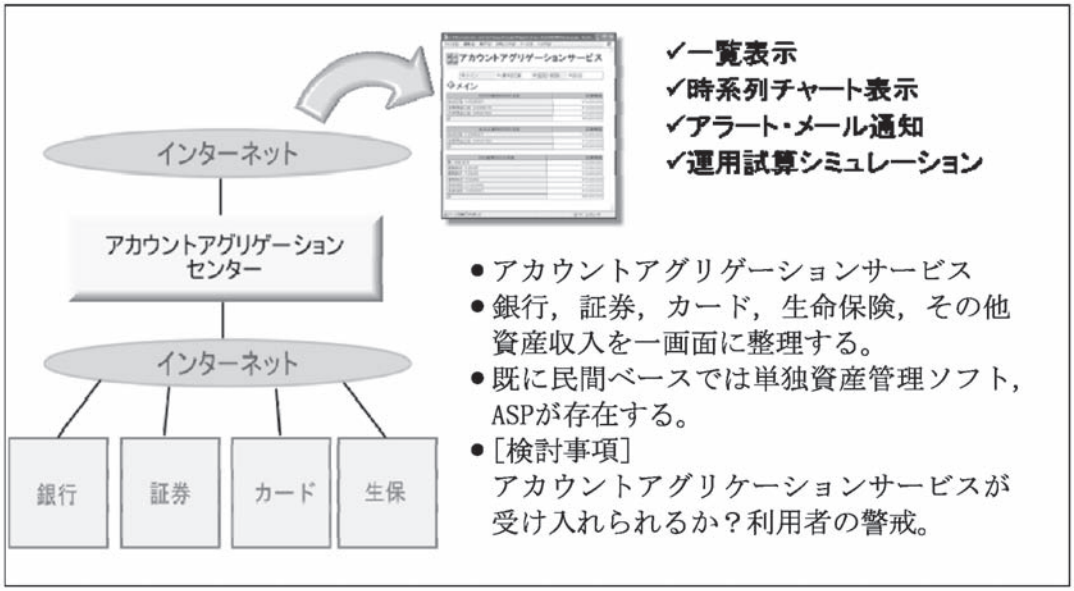
の口座以外に，他社クレジットカード会社からデータを取得したり，或いは証券会社からデータを取得したり，投信販売の管理会社から投資信託の評価額を取り入れたりして一覧表示するということを，実際にサービスとして提供しています。

ただし，その利用率があまり伸びていないという現状も指摘されています。これはアメリカでも同様の状況があり，１つの企業サービスにそういった個人資産の情報をすべて集めるということが本当に信頼できることなのかといった議論が，今なお続いています。自分の金融資産をすべて一覧表示させることで，もしかすると銀行からのぞき見される可能性があるのではないか，ほかの事業者からのぞき見されて，それをベースに，倫理的に問題のあるマーケティングをされるのではないかといったような警戒があるようです。また，ニュースの中でとぎれることなく続く，企業による個人情報の漏洩問題があります。一度自分の個人資産情報が外部に流出してしまうと取り返しがつかないというのも，警戒の中に含まれています。

ただ，やはりいろいろなところに資産が分散しているという中で，一覧して自分の資産全体を把握できるということは重要です。銀行，証券会社，カード，生保と並んでいる中に，実は社会保険庁，或いは今度新しくできる年金の機構，組織といったものが同列に並ぶのが本来的には望ましいわけです。

イギリスでは，かなり積極的に，電子政府化を進めています。電子政府ポータルのＰＩＮ（Personal Identification Number）で公的年金の試算が可能になります。これは日本の社会保険庁のホームページでやっている年金記録の確認と同じやり方と思っていただければいいのですが，一度問い合わせをすると郵送でＰＩＮを送ってきて，そのＰＩＮを入力すると自分の加入記録がネットで確認できるといったやり方です。イギリスの年金制度はちょっと複雑なことになっていまして，公的年金の割合が年々低下しています。どんどん適用除外を受けて民間の年金に移行しているという状況がありまして，

（図表 3）　FPポータル・アカウントアグリゲーション



報酬比例の年金の部分だけ試算可能になっています。画面上に何人か顔写真がモデルとして出ていて，私はどういうプロフィールの人間かということをベースに，自分の年金資産をどういうふうに把握したらいいかというガイドが用意されています。もう退職した人，もうすぐ退職しかかっている人では年金資産について把握の仕方が変わってきます。それぞれのメニューを作って，年金資産についてなるべく理解しやすくするサービスを提供しています。

保有資産をトータルで表示させるようなポータルサイトについて，インターネットを活用した年金通知システムというのはどういう形があり得るでしょうか。今政府が検討しているやり方というのは，電子政府のシステムに乗っかって，単独で年金の加入記録部分だけを公開しようというものです。社会保険庁でやっているシステムをまさに流用して，年金について問い合わせたら年金のことだけ答えるというやり方です。最低限の情報提供しかしないで，自分で勝手にお使いくださいというわけです。サービスとしては情報の漏洩をしないようにとか，或いは予断を与えない，不信を招かないという意味では一番シンプルな形です。

さらに，もうちょっと踏み込んで国民に対して親切なサービスにしようとするならば，やはり生活費を賄うためには年金と実際の自分の貯蓄資産とのトータルで考えなければなりません。電子政府ベースで国がやるとしても，そこにある程度，銀行や証券会社やといったさまざまな個人口座のデータを一覧できるようなアカウントアグリゲーションができれば，国民にとってより利用しやすいサイトになっていきます。接続仕様をオープンにできれば，民間でも対応できるはずです。

さらにそれを進めますと，もう完全に民間ベースで自分の好きなサイトを使いながら，銀行や証券と公的年金の記録というのが並び，ツールを使いながら保有資産を自在に把握できるようになります。こういった形の加入記録の方が，より民間で活用されますし，国民の選択の自由度が高まるというような形態になるかと考えています。

年金通知システムの先駆けかつ日本の「ねんきん定期便」のモデルとなったのは，スウェーデンのオレンジレターです。加入記録，条件別の将来年金受取額が書かれていまして，現時点での確定拠出部分の資産額というのも報告されています。誰々さんあてにという個別のガイドがあって，今，経済成長が現状のまま，０％だった場合に，将来61歳で退職した場合に，毎月幾らもらえますと将来受取額が示されます。では65歳で退職したときに幾らもらえます，70歳で退職したときに幾らもらえますというような区分で示されています。自分で年金受給開始年齢を決められるので，引退を遅くすればするほど受け取れる年金額は増えていきます。

毎年届くオレンジレターのもう１つの活用法があります。これは先述の民間ベースのアカウントアグリゲーションと連携することができるのです。具体的には，自分がいつも使っている銀行口座にインターネットログインして，年金記録も統合するような形に操作しますと，自分の個人資産額をすべて１つの画面の中で，自分の使っている銀行のところで表示させることができます。銀行によっては，さらにどういう資産を組み入れるとより将来資産が増やせますよといったようなことが表示されます。これまで金融知識がなかった人たちも，積極的にリスク資産を購入できるようになったと，実際に金融商品を選ぶときにかなり大きな支援になっていると指摘する論文[viii]もあります。

[viii] Agneta Ranerup（2008）"Decision Support Systems for Public Policy Implementation: The Case of Pension Reform", Social Science Computer Review

7．年金資産に対する不安

社会情勢と年金資産についての関連を考えていったときに，年金に対する不安の中に，年金資産が毀損していくのではないかという不安を持っているわけです。

それは例えば2004年に導入されたマクロ経済スライド調整で，平均余命の延びと，支え手減少率合わせて0.9%分の年金支給額を実際もらっている人から減らしていく仕組みです。名目の金額は減らないのだけれども，実質の金額は減っていくといった仕組みが入ってきていますし，2008年度からは，かなり不評な後期高齢者医療制度で保険料が年金から天引きされていったり，実質的に年金支給額が減らされて，年金資産が減っているのではないかという不安があるわけです。個々人の資産形成ということに関して言えば，こんなはずではなかったのにという人たちの声も無視できません。

また，今，与野党ねじれの現象もありまして，今後年金がどうなっていくのか，被用者年金を一元化するという議論もあれば，全くスウェーデン方式のような形に変えていくという議論もあります。基礎年金部分を税金で全部まかなうという提案もあるわけで，実際に年金資産がどういう形に変化していくのかについては，まだまだ不透明な部分があります。今後政権が交代するかによって，年金がどうなるかもなかなかわかりにくい。

公的年金の資産を信頼して，では残りの部分を自分たちで準備しなければいけないという意識を持ってもらうためには，確実に年金資産がありますよ，将来の受取り額も大きくは変動しませんよという約束が必要になってくるのではないかと考えています。

日本の医療制度改革について

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授 大森正博

はしがき　本稿は，平成19年12月25日開催の財政経済基本問題研究会におけるお茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授大森正博氏の『日本の医療制度改革について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

Ⅰ．はじめに[1]

近年，日本の医療を取り巻く環境は激変しつつある。毎日のように新聞，テレビ等で医療に関するニュースを目にするようになった。2006年６月21日には，健康保険法等を改正する法律案等が国会で成立し，「医療費適正化の総合的な推進」，「新たな高齢者医療制度の創設」，「保険者の再編・統合」を推進するための今後のスケジュールが具体的に示され，着々と制度改革が進展し，大きな改革として，2008年４月より新しい高齢者医療制度が導入されることになっている。

医療に関わるニュースの中には，新しい医療技術の開発など，人々にとって喜ばしいニュースもある一方で，ネガティブな情報が多く流布されていることも否定できない。日本の医療費は増加してきており，このまま医療費が増加すると医療費をまかなえなくなる，といったような言説，医療ミスに関するニュース，診療科による医師不足，地域間の医療格差など，その例であろう。医療が人々の日々の生活の基礎になる健康，生命に関係していることから，これらのニュースは，人々から感情的に受け取られがちであり，しばしば医療制度に関する冷静な議論を難しくする。

本論文では，日本で生じている医療問題を，経済学の視点からシステマティックに構造的に考えることを目的としている。医療は人の生命，健康に関わる営みであるが，そこには「経済」が深く関与している。医療サービスというモノ・サービスが医療サービス供給者から患者に移動する側面が，医療には必ずある。これこそ，まさに経済現象である。

また，近年クローズアップされている医療費の増加に関する問題の背後には，限られた資源を如何に必要な人々に無駄なく振り向けるかという資源配分問題が隠されており，さらに，医療サービスの対価を誰がどのくらい負担するかという所得分配の問題も内包している。医療に関わる問題を考える上で，経済学は重要な知見を与えてくれる。

第Ⅱ節では，経済学の視点から医療について考察し，医療に関わる諸問題の根源を探る。そして，第Ⅲ節では，日本の医療制度が抱える問題点を，公表されている統計データを利用して記述することを試みる。第Ⅳ節では，第Ⅲ節ま

1　本稿は，文部科学研究費補助金（課題番号 K195302687）の成果の一部を用いている。

での議論を前提として，近年行われている日本の医療制度改革の方向性を具体的に検討し，その正否について考察し，本論を閉じる。

Ⅱ．経済学から見た医療

我々が日常生活で利用する財・サービスの多くは，市場における自由な取引に任されて，需要と供給が行われている。それに対して，医療サービスについては，日本を含めた多くの国々で，市場における自由な取引に任せず，公的介入が多く見られ，その結果，政府が医療サービス市場におけるルール作り，規制を行い，その結果，国それぞれで独自の医療制度（医療システム）が形成されてきている。医療サービスが市場における取引になじまない理由について，理論的根拠が多くの経済学者によって議論され，明らかにされてきた[2]。

医療サービスが，市場という取引の仕組みになじまないかもしれないことを理解するためには，そもそも市場メカニズムとは何か，そして，市場メカニズムがうまく機能しない場合，つまり「市場の失敗」が如何に生じるかについて，考えておく必要がある。

市場メカニズム（Market Mechanism）は，市場においてモノ・サービスの取引を行った場合に何が生じるかを総称しているが，別名を価格メカニズム（Price Mechanism）ともいう。その理由は，価格が重要な役割を果たすからである。

市場で需要（量）が供給（量）を上回ったときに価格がそれを反映して上昇し，逆に需要量が供給量を上回ったときには，価格がそれを反映して下落する。つまりモノ・サービスが需要超過の場合には価格が上昇し，供給超過の場合には価格が下落するという形で，需要と供給が一致するまで調整が行われる。価格という比較的単純な指標の下で，消費者，生産者が行動することによって，モノ・サービスの余りも不足もない状況が実現するのである。価格は，需給調整のためのシグナルであると同時に，モノ・サービスの社会的評価を表すシグナルでもある。社会的評価の高い（消費者の評価の高い）モノ・サービスは，相対的に需要が供給よりも多いので価格は高くなる。高い価格がついたモノ・サービスには，より多くの労働，資本が配分され，低い価格がついたモノ・サービスには，労働，資本がより少なく配分される。市場メカニズムは，社会的評価の高いモノ・サービスにより多くの資源が配分され，社会的評価の低いモノ・サービスには，より少ない資源が配分されるという意味で資源配分機能を備えている。

その一方で市場メカニズムは，弱肉強食，優勝劣敗の側面を持っていることも否定できない。社会的に評価されるモノ・サービスの供給に関与できる組織，そしてそこに関与できる人々は高い所得を得て，それが可能でない人々は低い所得に甘んじなければならない。したがって，モノ・サービスの取引について，市場を利用している社会では，所得分配の問題に常に直面することになる。それが故に，我々の社会では，租税，補助金が存在しており，その存在意義があるのである。

市場は所得分配問題以外にも欠点を抱えている。それは，市場が上記の望ましい資源配分機能を果たすためには，前提条件があるからである。「完全競争の条件」とよばれる５つの条件の１つでも満たされないと，市場は所期の機能を果たすことが出来ない。「完全競争の条件」は，以下の５つである。

① 多くの売り手と多くの買い手。
② 同質財。
③ 完全情報。
④ 外部性が存在しない。
⑤ 参入・退出の自由。

[2] Arrow（1963）は，医療サービスの性質と市場メカニズム及びそれを補正する制度との関係について論じている。

①の条件は，市場の需給を調整し，モノ・サービスの社会的評価を反映する役割をする価格がその本来の役割を果たすための条件である。多くの売り手と多くの買い手がいる条件が満たされない場合を考えると，この条件の持つ意味が明らかになる。例えば，売り手が１社の（売り手）独占の場合，売り手が１社であることによって，売り手が価格を含めて販売上のバーゲニング・パワーを持つことになり，典型的には価格のつり上げが生じる。この場合，価格は市場の需給を反映するシグナル，そのモノ・サービスの社会的評価を反映するシグナルにはなり得ない。逆に，市場でモノ・サービスの取引に多くの人々が関わることによって，特定の者の利害で価格設定がゆがめられないことになる。

②の条件は，モノ・サービスの評価を行うときに，品質の異なるモノ・サービスは別のモノ・サービスとして，区別して取引を行うという条件である。品質の異なるモノ・サービスに対する評価は，生産者，消費者双方にとって異なり，品質の良いモノほど評価は高く，逆もしかりである。品質の異なるモノ・サービスを同じ市場で取引すれば，市場が本来の機能を発揮し得ないのは明らかである。

③の条件は，消費者，生産者が，情報を十分に（完全に）持って行動するという条件である。消費者がモノ・サービスに関する情報を十分に持たないで消費を行えば，モノ・サービスを適切に評価できない状態で消費の意思決定を行うので，モノ・サービスに対する需要量は過剰ないし過小になり，それに応じて，価格も本来のモノ・サービスに対する評価を反映しないであろう。

④の条件について理解するためには，「外部性（Externality）」とは何かを理解する必要がある。外部性とは，市場の「外部」でモノ・サービスが取引されることを意味する。これは，モノ・サービスに価格がつかない形でモノ・サービスが取引されることを意味する。市場における取引の特徴は，モノ・サービスに価格がつくことであり，それによって初めて市場の機能が発揮される。したがって，市場の外部で価格がつかない形でモノ・サービスが取引されても，市場はその機能を発揮し得ない。

⑤の条件は，市場において価格調整が十分に行われるための条件である。例えば，需要が供給を超過している場合に価格は低下する。そのプロセスで，需要は増加し，供給は減少する。供給の減少は，個別の生産者の生産量の減少と，既存の生産者の市場からの退出の両方によって生じていると考えられる。既存の生産者の退出が自由に行われる場合の方が，価格による需給調整はスムーズに行われる。

医療サービスについて，これらの条件はどの程度満たされているのであろうか。①の条件については，例えば，遠隔地では供給者である病院の数が少数である場合が多い。また，患者数が比較的少ない疾病の場合，サービス供給者の数は少なくならざるを得ない。②の条件については，医療サービスが医師，看護師等の人の技術・熟練に依存するサービスであることから，差別化された財であると考えることができる。そして，これらを人的サービスの熟練度によって，異なるサービスとして異なる市場で取引することは容易ではない。

③の条件は，医療において決定的に満たされていない条件である。患者は医学的知識が決定的に欠けているのに対して，医師を始め医療関係者は，医学的知識・情報を保有しているという意味で，情報の非対称性（Asymmetry of information）が存在する。以下のような例を考えてみよう。患者が風邪をひいたといって，医師の元を訪れた場合に，医師は，⑴投薬治療をする。⑵患者に暖かくして休むように生活上のアドバイスをする，という２つの治療方法を選択できるとする。患者は，医学的知識が十分にないので，自分の症状に対してどの治療方法を選択すればよいか分からない。医師は，医学的知識があるので，⑴，⑵のいずれの治療方法を選択しても，患者は治癒することを知って

いるとする。そうすると，医師は，患者の費用負担も小さく副作用の小さな⑵の治療方法を選択することが望ましい。

医師が，仮に⑴の治療を選択する場合，患者は医学的知識がないことから，医師の行動が適切かどうか判断できない。患者にとっては，⑵を選択することが望ましいわけであるが，肝心なことは，⑴，⑵いずれの治療方法を採っても，風邪は最終的に治るということである。つまり，医師が「モラル」である，⑵の治療方法を選択しないで，⑴の選択肢を採っても患者には分からない。この様な下で，実際に医師が⑴の選択を行うことは「モラル」が危機に陥っていることから，「モラル・ハザード（Moral Hazard）」が生じている。

④の条件は，医療においてしばしば成立しない場合が見受けられる。感染症がその一例である。感染症は，戦後の日本の疾病構造のトップを走っていた。日本の戦後の医療制度は，感染症との戦いに明け暮れていたと言っても過言ではない。例えば，冬になるとはやるインフルエンザのような感染症の場合，ある個人が罹患すると，健康水準，所得水準を含めた効用は低下するが，その周囲の人々も，病気が伝染することを通じて効用が低下する。インフルエンザの感染は，市場における取引を介していない。もしもインフルエンザにかかったことについて，受け手である感染させられた者から感染させた者に対して，医療費などの損害賠償が請求できれば，ある意味，市場的な取引が行われていることになる。つまり，マイナスの価値を持つインフルエンザに対する価格付けが損害賠償の金額ということになる。しかし，実際にはインフルエンザの感染について，市場的取引が行われることは稀であろう。その理由は，感染経路を特定することが難しいし，仮にできたとしても費用がかかるからである。感染症は生じないに越したことはないが，それを抑制するために，市場の力を借りることは極めて困難である。

⑤の条件を満たさない例としては，以下のようなものがある。医療には専門職の免許制があることから，その専門職のサービスに対する需要の増加があっても，新規参入は，専門職の養成課程における定員及び単位認定と国家試験の合格率に依存して決まり，完全に自由に参入できる条件が満たされているわけではない。

このように医療サービスは，「市場の失敗」を生じさせる性質を元々持っており，それが故に様々な規制が存在している。また，市場が元来，所得分配を補正する機能を内蔵していないことから，公平性に対する配慮が医療制度では行われているが，この規制，分配の仕組みが再考を促されているのが今日の状況といえよう。それでは，医療制度改革の必要性が叫ばれている日本の医療制度の現状について，若干の評価を第Ⅱ節で試みてみよう。

Ⅲ．日本の医療制度の特長と問題点

本節では，現在の日本の医療制度に関して，評価を試みる。制度・システムは一般的に目的があって構成されるものであり，医療制度は，いうまでもなく対象となる居住者の病気を診療し，生命を救い，健康を保つための制度ということになる。日本の医療制度は，日本の居住者の健康を確保するという役割をどの程度しているか，便益（Benefit）はどのくらいあるかを明らかにすることを試みる。そして，便益を得るためには費用（Cost）をかける必要があるが，その程度についても検討する。

まず，便益であるが，日本の医療制度が，日本の国民（居住者）の健康をどの程度保っているか，生命をどの程度救っているかという客観的指標を手に入れることは困難である。

個別の疾患に関しては治療方法による死亡率などのデータがあるが，日本の医療制度全体が日本の居住者の健康に与える影響を測る指標としては，平均寿命，乳幼児死亡率を取るくらいしかない。人生において，生命が最もリスクにさらされるのは，高齢期および生まれてから３

歳ぐらいまでの期間である。乳幼児死亡率は生まれてから１年間，１歳になるまでの期間の，人口1,000人に対する死亡率を測ったものである[3]。優れた医療制度を持っている国は，生まれて１年間の非常に健康のリスクが大きいときに，その健康のリスクにうまく対処でき，乳幼児死亡率は低いはずであるという論理の下に，医療制度の便益の指標として採用されている。

（表1）OECD300カ国の平均寿命上位10カ国（2003年）

1	日　　本	81.8
2	アイスランド	81.2
3	スイス	80.6
4	オーストラリア	80.3
5	スペイン	80.3
6	スウェーデン	80.2
7	カナダ	79.9
8	イタリア	79.7
9	ニュージーランド	79.6
10	ノルウェー	79.6

出典：OECD Health Data 2007より筆者が作成。

（表2）OECD30カ国の乳幼児死亡率上位10カ国（2002年）

1	アイスランド	2.3
2	フィンランド	3
3	日　　本	3
4	スゥエーデン	3.3
5	ノルウェー	3.5
6	オーストリア	4.1
7	チェコ	4.1
8	フランス	4.1
9	スペイン	4.1
10	ドイツ	4.2

OECD Health Data 2007より筆者が作成。

一方，平均寿命は，その年の０歳児の平均余命を言う。高齢期に病気をしやすくなったときに，その生命の危機をいかに救えるかというのが医療制度の役割であり，平均寿命が長ければその国の医療制度は優れているという見方の下に，医療制度の便益の指標として取り入れられている。

この両者の指標で見ると，日本の医療制度は優れていると評価できる。**表１**には，OECD加盟国の2003年の平均寿命のベスト10を掲載してあるが，日本は１位であり非常に優れた成績を収めていることがわかる。

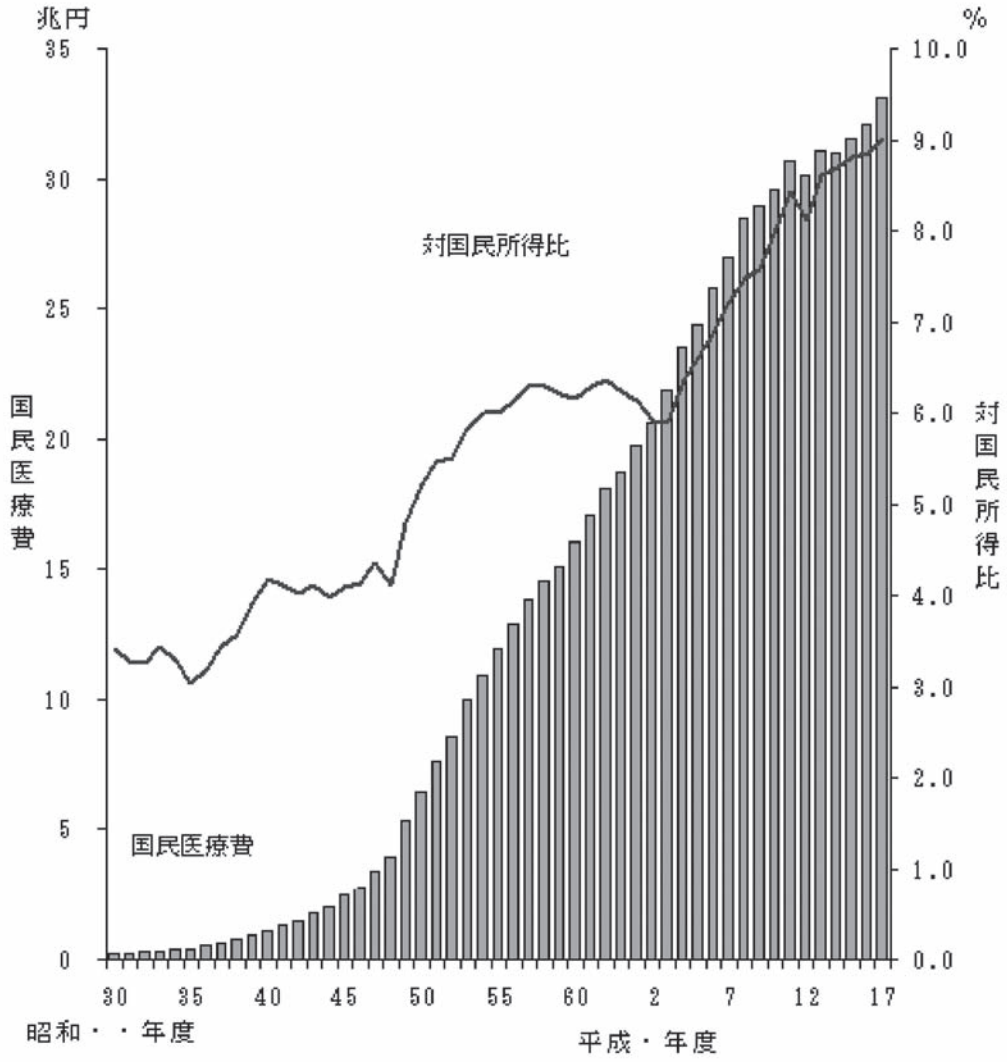
乳幼児死亡率に関しては，**表２**を参照されたい。2002年のOECD諸国30カ国の中で，日本は３位と優れた成果を収めていることがわかる。

あと，日本はどのくらいの費用を掛けてこれらの便益を得ているのかを確認する必要がある。日本の医療費の代表的指標は国民医療費であるが，**図１**を参照されたい。2005年の国民医療費は33兆1,289億円であり，国民１人あたりで25万9,300円であり，国民医療費の対国民所得比は9.01％である[4]。**図１**は，横軸に年度，左側の縦軸に国民医療費，右側の縦軸に国民医療費の対国民所得比がとってある。棒グラフが各年度の国民医療費，折れ線グラフが対国民所得比を表しているが，いずれも増加傾向にあることが分かる。少子高齢化が進み，医療サービスを需要する人々が多くなってきている以上，医療費が増加していくのはやむを得ないことであると考えられるが，注目するべきことは，医療サービスに利用できる資源の中でどの程度が医療費に回っているかということであろう。国民医療費の対国民所得比は，いわば，日本の財布（国民所得）の中から何％ぐらいを医療費（国民医療費）に使っているかを示している。日本でこの数値が増加傾向にあるということは，日本のお財布から医療費に回す割合が増加しており，データを見る限りでは増加に歯止めがかかっていないことを意味している。この点が，日本で

3　OECD Health Data では，生後52週までを乳幼児（Infant）の期間としている。

4　厚生労働省大臣官房統計情報部『平成17年度国民医療費』。

（図 1） 国民医療費の対国民所得比



出典）厚生労働省大臣官房統計情報部『平成17年度国民医療費』

医療費の増加に関して危機感を持って語られる理由だと考えられる。

日本の医療費は諸外国と比べても高いのであろうか。**表 3** はOECD Health Dataを利用して，2004年の医療費（Total Health Expenditure）の対GDP比を見ている。

（表3）総医療費の対 GDP 比

順位		2004
1	アメリカ	15.2
2	スイス	11.5
3	フランス	11
4	ドイツ	10.6
5	オーストリア	10.3
6	ベルギー	10.2
7	アイスランド	10
8	カナダ	9.8
9	ポルトガル	9.8
10	ノルウェー	9.7
11	ギリシャ	9.6
12	オーストラリア	9.5
13	デンマーク	9.2
14	オランダ	9.2
15	スウェーデン	9.1
16	イタリア	8.7
17	ニュージーランド	8.6
18	ルクセンブルグ	8.3
19	ハンガリー	8.1
20	スペイン	8.1
21	イギリス	8.1
22	日本	8
23	トルコ	7.7
24	アイルランド	7.5
25	フィンランド	7.4
26	チェコ共和国	7.3
27	スロバキア共和国	7.2
28	メキシコ	6.5
29	ポーランド	6.2
30	韓国	5.5

出典）OECD Health Data 2007

この指標は，「国民医療費の対国民所得比」と同様の意味を持っている。アメリカが段トツ一位で15.2%であるが，日本は8.0%と，22位に位置しており，OECD30カ国の中で決して高い位置にはないことが分かる。少なくともOECD諸国の中では，日本の医療費は取り立てて高いわけではないことが分かる。

図 2 は，OECD30カ国の中から何カ国かを選んで，医療費の対GDP比の年次推移を見ているが，諸外国も日本と同様に，医療費の対GDP比の増加の問題に直面していることが分かる。

ここまでの観察で分かることは，日本の医療制度は，高い便益と低い費用で特徴付けられているということである。

医療費に関して，さらに留意しなければならないことは，医療費の中身である。**表 4** は，平成17年度の国民医療費の年齢階級別構成を示している。65歳以上の人々（高齢者）が16兆8,906億円使っており，これは，国民医療費総額33兆1,289億円のうち51.0%を占めている。さらに70歳以上になると41.0%。75歳以上は28.8%である。日本の医療費に関して考える時に，高齢者医療費は決して無視はできない論点であることが分かる。

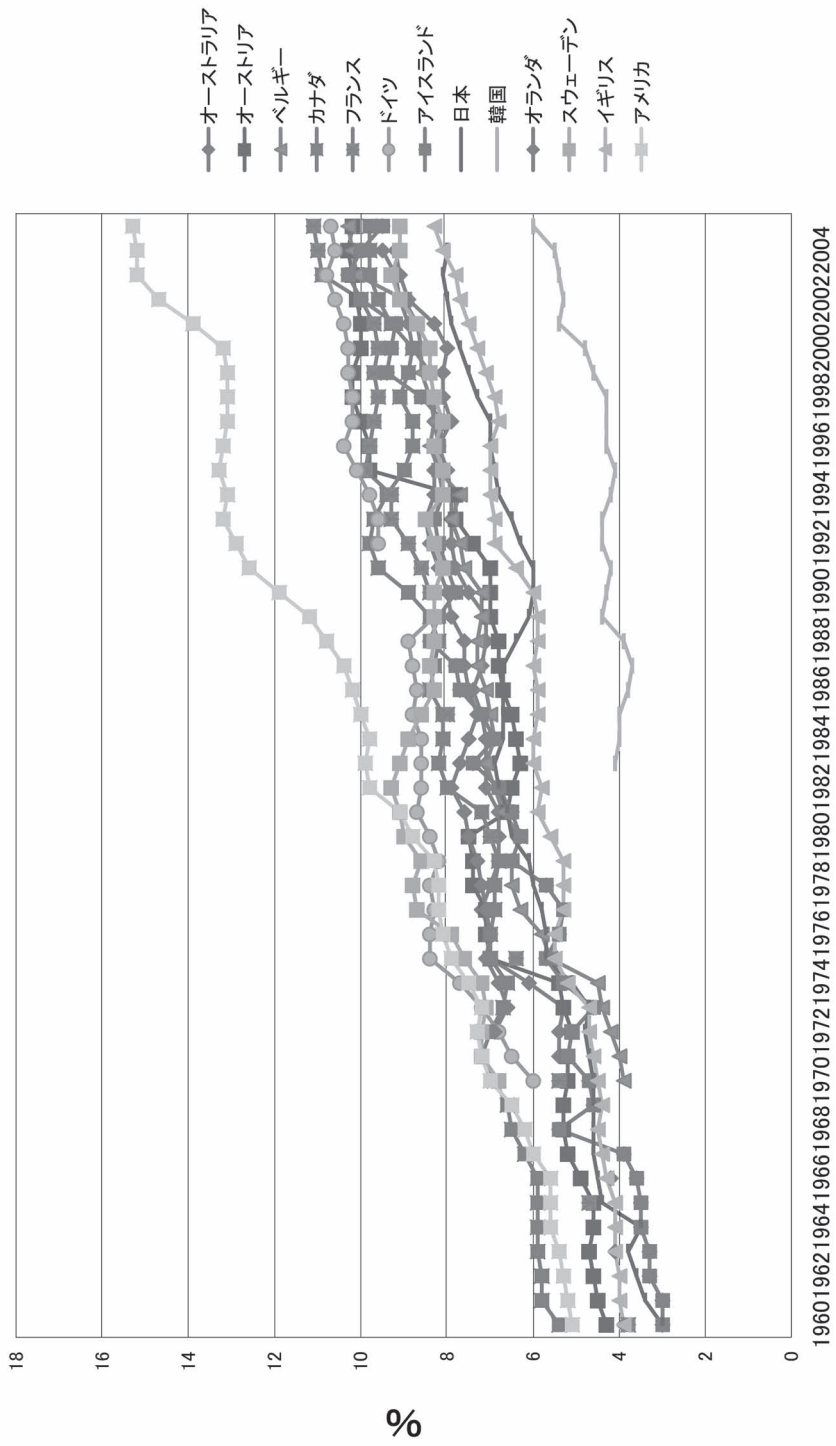
（表4）平成17年度年齢階級別国民医療費

年齢階級	平成17年度推計額（億円）	構成割合（%）	国民一人当たり医療費（千円）
総数	331 289	100	259.3
65歳未満	162 383	49	159.2
0～14歳	22 767	6.9	129.5
15～44歳	50 665	15.3	103.5
45～64歳	88 951	26.8	250.9
65歳以上	168 906	51	655.7
70歳以上（再掲）	135 847	41	742.3
75歳以上（再掲）	95 336	28.8	819.1

出典）『平成17年度国民医療費』

医療費についてさらに留意するべき点は，誰が医療費を負担しているかということである。日本の医療制度は社会保険制度が導入されており，保険料が主たる財源であると考えられるが，相当の租税財源が投入されていることに注意するべきである。**表 5** は平成17年度の国民医療費の財源別構成比率を示しているが，国民医療費

（図 2）総医療費の対GDP比の年次推移



出典）OECD HEALTH DATA 2007, July 2007

全体のうち，保険料で賄われているのは49.2%であり，あとは患者の一部負担で14.4%，残りは公費が36.4%投入されている。

（表5）平成17年度国民医療費の財源別構成比率

財源	平成17年度推計額（億円）	構成割合（%）
国民医療費	331 289	100
公費	120 610	36.4
国庫	82 992	25.1
地方	37 618	11.4
保険料	162 893	49.2
事業主	67 082	20.2
被保険者	95 811	28.9
その他	47 786	14.4
患者負担（再掲）	47 572	14.4

出典）厚生労働省大臣官房統計情報部
『平成17年度国民医療費』

日本の医療費について考える上で，この負担構造が持つ意味は非常に大きい。社会保険料収入が医療費全体に比べて足りず，患者に一部負担も求めるが，それでも足りないので租税財源を投入する。医療費全体の３分の１を租税に依存しているわけである。したがって，今日のように財政再建という，医療とは直接関係のない次元の問題が医療制度の存立に影響を与える結果になっているわけである。仮に医療費がOECD諸国の中で低くても，租税財源に医療費の財源を求めている以上，税金からこれ以上出せませんという話になると立ちゆかなくなってしまうのが，今の医療制度の現状である。

医療制度の評価をする上で，費用と便益という観点では観察することのできない側面である医療の質的側面について，触れておきたい。

１つは，日本は国民皆保険が実現している。日本の居住者が，病気になったときに比較的低い費用で医療サービスを受けられることは評価できる。国民皆保険の実現の経緯には歴史的な偶然もあるわけであるが，これを実現したくてもできないで苦しんでいる国があることを考えると，高く評価することができる。

その一方で，国民皆保険によって引き起こされている問題点もある。それは，患者のモラルハザードの問題である。そして，医療サービス供給者のサイドにもモラルハザードの問題が潜んでいる。

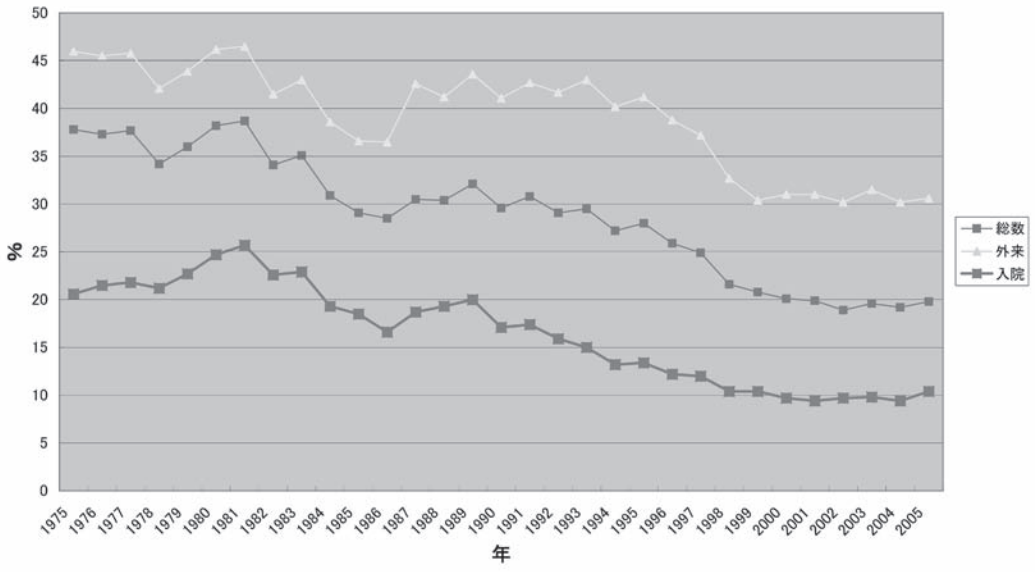
患者のモラルハザードは，保険の存在により費用の一部しか負担しなくて済む制度設計があることから，全額自己負担の場合よりも医療サービスを多く需要する傾向を持つ。患者が，同じ病気でも複数の医師を訪問する，いわゆるドクターショッピングは，一例である。患者のモラルハザードは，保険制度を導入した形で医療制度を構成した場合に常につきまとう問題であると考えられる。

供給者のモラルハザードは，先述のように医学的知識・情報に関する情報の非対称性が医療サービス供給者と患者の間に存在することから生じる問題である。供給者のモラルハザードに関連して，従来，薬剤費の問題が取り上げられてきた。**図３**は政管健保などの被用者保険の1975年から2005年までの医療費全体の薬剤比率の推移を見ている[5]。1975年には，外来・入院併せて37.8%であったが，医薬分業が進んだということもあって，2005年では19.8%まで低下してきた。このような現象は，1975年と2005年では，疾病構造，日本人の病気のかかり方が変わってきており，それに伴い治療方法も変わるのであり得ないことではないが，恐らくそれ以外の要因があると考えるのが自然である。供給者のモラルハザードの問題は，その程度の大小が問題であるが，いずれにせよ医療を考える上で常にその背後にある問題であると考えられる。

医療の質的な問題としては，短い診療時間の問題を欠かすことはできない。俗に「３時間待ち３分診療」といわれているものである。需要

5 『社会医療診療行為別調査』薬剤使用状況のデータを参照。

（図 3）医療費に占める薬剤費比率の年次推移



出典）社会保険診療行為別調査

と供給の問題で，需要が供給に対して大きければ，待ち行列ができ，それを解消するために短い時間で診療するということになる。

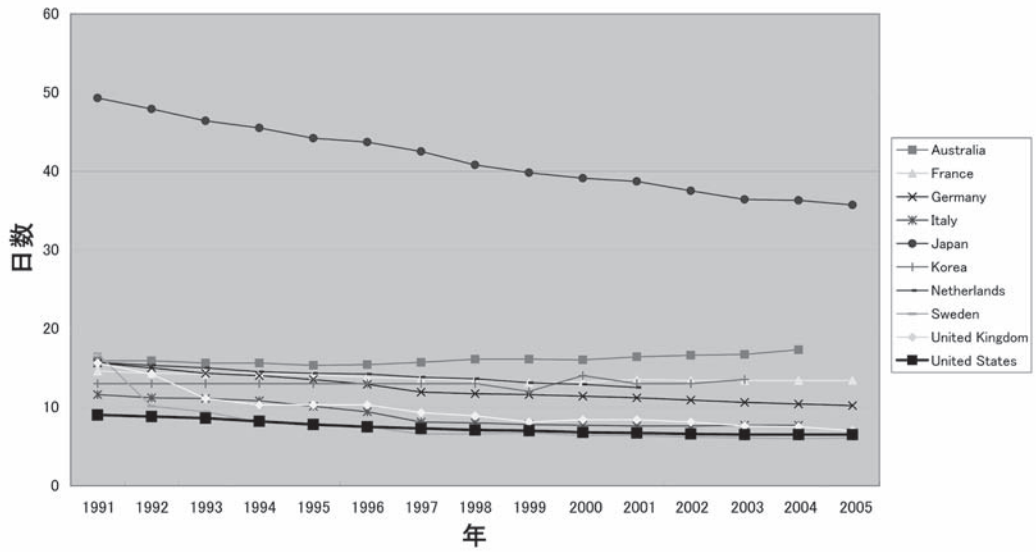
また，3時間待ち3分診療が主として病院，特に規模の大きな（機能の高い）病院で起こっていることに注意しなければならない。この問題の本質は，連携の問題，経済学の用語でいうと分業の問題ということになる。通常のモノ・サービスについては，価格，品質によって，消費者は供給者を選び，供給者の分業が行われる。しかし，医療の場合には，患者がサービスの品質を観察できない場合があること，保険の存在により価格の存在意義が薄れることから，分業の問題を価格でもって解決することが困難である。したがって，分業の問題は，人為的に解決しなければいけなくなる。人為的な方法として，紹介制度が考えられる。病診連携が求められているゆえんである。

次に，長い入院日数の問題を挙げておく必要がある。**図 4** は，OECD諸国数カ国の平均在院日数の年次推移を示している。日本の平均在院日数は，1991年の49.3から2005年には35.7まで減少している。しかし，他の国々は，概ね15日より低い水準で推移しており，日本の入院日数の長さが際だっている。日本の入院日数の長さの一要因として，いわゆる「社会的入院」を挙げることがある。つまり，本来，医療よりも介護を中心として受けた方がよい人々が，家庭の事情，介護サービスの供給不足などの社会的要因から，病院に入院せざるを得ないことから入院日数が長いという説明が行われてきた。

また，医療過誤の問題も見過ごすことはできない。かねてから問題になっており，それでもずっと繰り返し起こり続けている問題ということで深刻な問題であると考えられる。

地域格差と診療科のミスマッチも，医療の質的側面に関わる問題として忘れることはできない。過疎医療の問題は，昔からずっとある問題であるが，なかなか改善していかない悩ましい問題である。また，小児科，産科など診療科によって，サービスの供給不足が生じ，例えば夜間の小児医療が危機に陥り，妊婦が安心して出産できない状況があることも無視できない問題である。

（図 4）平均在院日数（入院）の年次推移



© OECD HEALTH DATA 2006, June 2006

Ⅳ．医療制度改革の視点

本節では，Ⅱ節までの考察をふまえて，現在進行しつつある医療制度改革の内容を紹介しつつ，経済学的視点からどの様に評価できるのかを議論し，残された課題を指摘する。

日本の医療制度について，様々な問題点が指摘されてきているが，中でも主要な論点になっているのが，医療費の増加の問題である。国の医療政策関連の文書の中では，「医療費の適正化」という言葉を使っているが，要するに医療費を抑制しなければいけないということが強くいわれている。

それでは，実際に医療費の適正化，医療費の抑制のためにどういう政策をしているのかを見てみると，一部負担の増加政策が積極的に取り入れられていることが分かる。この政策は，価格を上昇させると需要量が低下するという，伝統的な経済学の処方箋に則っているように思われる。一部負担の増加は，継続して行われてきた。例えば，1997年には，被用者保険の本人の一部負担が１割から２割に増え，さらに2002年６月には３割に増加し，被用者保険，国民健康保険いずれの保険についても一律３割負担となった。高齢者医療制度についても同様の動きが見られる。1983年の老人保健制度の導入直後は，70歳以上の高齢者が対象であり，入院については一日あたり300円，外来は１月あたり400円の定額であった。それが，**表 6** に示すように1987年，1991年，1993年に次々と一部負担が増加し，2001年以降も実質的な一部負担の増加が継続している。

また，老人保健制度の老人医療の対象者が，2002年10月から75歳以上になったことも注目するべき点である。老人保健制度の老人医療の適用対象外となった70歳以上75歳未満の高齢者に関して，一部負担がどうなったかを見てみると，退職者医療制度により実質的には老人保健制度と同様の一部負担で推移してきたが，2008年４月から現役並み所得者ではない人々の一部負担が２割に上昇する予定であった。政府が2007年秋にこの施策を一時的に凍結させ，2009年３月まで一割負担に据え置いたことは記憶に新しい。

（表 6）高齢者医療制度の一部負担の年次推移　（2006年9月30日まで）

年度	外来サービス	入院サービス
1983	400円/月	300円/日
1987	800円/月	400円/日
1991	900円/月	600円/日
1993	1000円/月	700円/日
1997	500円/日 5回目から無料	1000円/日
2001	10% 定額負担と選択可能	10%
2003	10% 20%（現役並み所得者）	10% 20%（現役並み所得者）
2006.10.1	10% 30%（現役並み所得者）	10% 30%（現役並み所得者）

一部負担を増加させる政策を，価格を上昇させる政策であると見たときに，それが患者の受療行動をどの様に変化させ，医療費にどの様な影響を与えるかを考えるにあたって，医療サービスの需要の価格弾力性が重要な意味を持つ。

表 7 は，日本における医療サービスの需要の価格弾力性の推計結果の中からいくつかを取り上げて示しているが，1 を切っていることがわかる[6]。つまり価格の 1 %の上昇に対して，需要量は 1 %未満しか低下しないのである。医療サービスの価格を上げる政策は，医療サービスの需要量は低下させるが，医療費を低下させることはできない。結局，一部負担増加の政策は，需要量を抑制し，医療費を低下させる効果よりも，むしろ患者の負担を増やす政策であると考えた方がよい。

この政策が，高齢者にまで及んできている点については，賛否両論があるが，若年世代と高齢者世代の医療費の負担の問題が重要な論点になっていることは間違いないと思われる。高齢者世代に従来よりも医療費の負担を求める政策が採られる方向にあることは間違いない。いずれにせよ，一部負担増加の政策は，医療費抑制のためには効果的ではない。

（表 7）医療需要の価格弾力性――日本の場合

外来サービス	
Bhattacharya et al.(1996)	0.12－0.54
鴇田他（2004）	0.13
鈴木（2004）	0.075－0.08
軽医療	
大日（1999）	0.123－0.149
Ii and Ohkusa(2002)	0.23－0.36

医療費抑制のみが目的ではないが，「保険者機能」を重視する政策も採られている。国民皆保険の日本では，保険者は，保険者と被保険者としての患者の関係の中で，患者の医療サービス需要に深い関わりを持っている。患者が多く医療サービスを利用すれば，保険者の財政に影響がある。2008年 4 月より，保険者に，医療費適正化計画の中で，被保険者に対する予防検診を義務づけることになっている。そのねらいは，医療費を使うのは病気になるからであり，だから病気をしないように予防検診をするということである。近年，注目され，教育課程の中で取り入れられつつある「食育」も，予防検診の考

6　井伊，別所（2006）は，日本の医療に関する様々な実証分析のサーベイランスを行っている。

え方と同じ路線の中にある政策ではないかと考えられる。

また，保険者の機能を発揮させるために，保険者の財政を安定させ，より組織化させ，交渉力を持たせる政策が採られる方向にある。保険者を都道府県単位で統合をする方向性が決まっている。2008年４月から導入予定の高齢者医療制度も，都道府県単位の制度となっていることは，この点と整合的である。

2008年４月より，老人保健制度の老人医療を廃止して導入される新しい高齢者医療制度は，高齢者医療に大きな変化をもたらすことが予想される。現在の老人保健制度は，75歳以上の高齢者が被用者保険，国民健康保険に加入しながら，医療費自体は，前掲の一部負担を高齢者が支払いながら，残りの医療費の50％を租税財源による公費，残り50％を被用者保険，国民健康保険の保険者が拠出する老人保健拠出金で賄う制度である。高齢者医療費が増加すれば，その分だけ，公費負担が増加し，老人保健拠出金も増加し，前者は中央・地方政府の財政に，後者は各保険者の財政に負担をかけることになる。しかし，新しい高齢者医療制度は，75歳以上の高齢者は都道府県が「後期高齢者医療広域連合」という組織で保険者として運営する保険に加入する仕組みになっている。したがって，75歳以上の高齢者は，被用者保険，国民健康保険から脱退することになる。

医療費の財源構成については，一部負担は**表８**に示したように引き続き存在する点，残りの医療費の50％を租税を財源とする公費で賄う点は，従来の老人保健制度と同じであるが，残りの医療費の40％を各保険者が拠出する後期高齢者支援金，10％を高齢者自身が被保険者として支払う保険料で賄う点が，従来とは異なっている。各保険者の拠出が，割合としては減少し，被保険者としての高齢者の保険料負担が登場している点が特徴的である。高齢者医療費が増加すると，被保険者である高齢者が，保険料の増加という形で負担増を強いられることになる。医療費増加の痛みを知ることで，医療サービスの使用を控えるという側面を否定するわけではないが，負担増は，特に所得が高くない高齢者に対して影響を与えることが予想される。低所得者に対する保険料の減免措置などが制度化されているが，その実施に当たってはきめ細かい配慮が必要であると思われる。

Ⅴ．終わりに

本稿では医療サービスの性質が市場の機能にどの様な影響を与えるかを考察した上で，現実の日本の医療制度を費用＝便益の観点から観察し，評価を試みた。医療が人々の生活の基礎となる生命，健康に関わるものであることから，医療制度改革に関する議論は，しばしば冷静さを欠く場合が見受けられる。しかし，本稿は，その中で，医療を経済学の視点から，システマティックに分析し，冷静に現実の医療制度，現在行われつつある医療制度改革の主要な政策に

（表８）近年の一部負担割合の推移

年　齢	所 得 層	2003－2006.9.30	2006.10.1－	2008.4.1－
―69歳	高・一般・低	３割	３割	３割
70－74歳	現役並み	２割	３割	３割
	一般・低	１割	１割	２割 （2009.3.31まで凍結し，１割に据置き）
75歳―	現役並み	２割	３割	３割
	一般・低	１割	１割	１割

ついて分析を行った。

日本の医療制度改革を考える上で，欠くべからざる論点は，医療費の水準もさることながら，誰が負担するのかという点が重要であると考える。保険制度を採用している以上，医療費の増加は保険料の増加という形で被保険者が負担するのが原則であるが，日本の医療制度は，被保険者には一部負担，保険料の負担を求める一方で，約3分の1を，租税を財源とする公費で賄っている。それは，医療費の負担を誰が行っているかを不明瞭にする側面があり，財政再建など，医療そのものとは関係のない外部的な要因によって，医療制度が左右される素地を作っている。

また，本稿では十分に触れることができなかったが，これからの医療において，品質，「医療の質」に関する配慮は欠くべからざるものであると考えられる。質を上げるためにはどうしても費用をたくさん投入する必要があるという関係があるので，医療の質の問題と医療費の問題は密接な関わりを持っている。

医療の質に関しては，「医療の標準化」の試みが，学会，医療界で行われている。1つの取り組み例として，電子カルテの導入があげられる。これはどちらかというと，保険者の事務コストを下げる観点から最初に導入され始めたわけであるが，結果として，医療サービス供給者自身が，病気に対してどの様なサービスをしたかを客観的に記録し，分析する素地を作り出している。これは，さらに広がって，病院に対する包括払い（DPC）を導入することも，その目的の中に入ってきて，医療サービス供給者に対し，特定の病気に対して，何が望ましい治療方法，医療であるかを問いかける契機になっている。

最後に，医療制度に対する信頼の醸成が今日，答えを求められている重要な課題であることも強調しておかなければならない。医療サービスは，医療サービス供給者が生産し，患者が消費するという意味では，私たちが日常生活で消費しているモノ・サービスと同様であるが，異なる側面を持っている。日常生活で健康なときは，その存在を忘れているが，いざ病気になったときに，それがなければ日常生活が左右され，場合によっては命に関わるという側面である。つまり，普段，健康でいるときは必要としないが，実際に健康を損なうと，医療サービスをどうしても必要とするようになる。例えば，子供が夜中に病気になり，病院に駆け込んでみると，小児科の先生がいなくて診てもらえなかった，或いは，病院をたらい回しにされたというようなことが起こってしまう。こうしたことが重なっていくと，人々が医療制度に対する信頼を失ってしまうのではないかということが危惧される。

信頼を回復するためには，医療関係者の努力も必要であるし，効率的な制度設計も必要であるが，必要な部分に費用をかけていくことは欠くべからざることである。どのぐらいの費用を医療に費やすのかという点について国民的な合意を得る必要があるように思われる。そして，費用をかけるときには，それを誰が負担するべきなのかも重要な論点であり，国民の賛同を得るような施策を考える必要がある。

《参考文献》

井伊雅子，別所俊一郎 「医療の基礎的実証分析と政策：サーベイ」2006年 『フィナンシャルレビュー』 pp.117 - 156

池上直己 『ベーシック医療問題 第3版』（日本経済新聞社／2006年）

遠藤久夫 「診療報酬制度の理論と実際」遠藤久夫，池上直己編『医療保険・診療報酬制度』（頸草書房所収／2005年）

大森正博 "A New approach to the Primary Care System,"『医療と社会』Vol.5 No.4 pp65-84 1996年

大森正博 「医療・介護サービスの資源配分メカニズム」(国立社会保障人口問題研究所編)「医療・介護の産業分析」P.229-262(東京大学出版会／2000年)
大森正博 『医療経済論』岩波書店・近刊
鴇田忠彦編 『日本の医療改革―レセプトデータによる経済分析』(東洋経済新報社／2004年)
鴇田忠彦，近藤健文編 『ヘルスリサーチの新展開』(東洋経済新報社／2003年)
西村周三 『医療と福祉の経済システム』(筑摩書房新社／1997年)
宮島 洋 『高齢社会へのメッセージ』(丸善ライブラリー／1997年)
三輪芳朗 「医療問題」 阪本他編『経済政策入門(2)各論』所収(有斐閣／1979年)
八代尚宏 「規制改革―『法と経済学』からの提言」(有斐閣／2003年)，『国民衛生の動向 各年版』(厚生統計協会)
厚生労働省大臣官房統計情報部 『国民医療費 各年度版』(厚生統計協会)
K.J.Arrow. 1963, "Uncertainty and the welfare economics of Medical Care," American Economic Review Vol.53,941-973.
Folland, Goodman and Stano. The Economics of Health and Health Care. 4 th edition 2003
Victor R.Fuchs.Who Shall Live? Health, Economics, and Social Justice Expanded Edition 1998

義務教育費における国と地方の費用分担

――日英の比較からの検討 ――

専修大学経済学部教授　中野英夫

はしがき　　本稿は，平成20年２月28日開催の財政経済基本問題研究会における，専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『義務教育費における国と地方の費用分担――日英の比較からの検討』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

2006/07年度に，イギリス労働党政権は，学校予算を全額国庫負担化する学校特定負担金（Dedicated Schools Grant）を創設した。その目指すところは，学校単位での教育予算の安定性，予見可能性の確保にあるといわれている。これによって，地方自治体の財源によって支えられていた学校予算は，ほぼ中央政府の財源に置き換えられ，教育費に占める地方負担の割合は大幅に低下した。

一方，我が国でも，イギリスの改革とほぼ時期を同じくして，教育費の国と地方の負担のあり方について見直しが行われた。2004年度からの教員任用の自由度を拡大する義務教育費国庫負担金の総額裁量制導入，さらに三位一体改革による教職員給与費における退職手当等の一般財源化，さらに，2006年度の義務教育費国庫負担金負担率の２分の１から３分の１への引き下げである。これらの措置によって，イギリスとは反対に，教育費に占める地方の一般財源の比重が高まった。

近年，わが国でも今後の教育改革の方向性を巡って，イギリスの教育改革の是非への関心が集まっている。近年，広く市町村で実施されている学校選択制など，イギリスの制度をモデルとする施策も少なくない，しかし，イギリスでは国と地方で教育費をどう分担し，どのようなプロセスで学校に必要な予算を配分するのか，その詳細はあまり知られていない。両国は，教員人事，学級編成，予算執行など学校運営全般において，相違するところが多く，こうした違い配慮した議論が必要である。

本分析では，こうした点に留意しながら，イギリスの教育財政の改革が，地方自治体間の教育予算の配分にどのような影響を及ぼすのかその意義を検証し，これを踏まえて，我が国の義務教育費における国と地方の費用負担のあり方を考えてみたい[1]。

2．教育予算配分の政府間財政

2.1　日本とイギリスの教育予算の推移

イギリス労働党政権は，教育政策，とりわけ

1　一般に，イギリスという呼称は，４つの地域，すなわち，イングランド，ウェールズ，スコットランド，北アイルランドからなる地域であり，これらの地域はそれぞれ独自の教育制度を有する。本分析の対象はイングランドであるが，他の文献の用法に倣い，便宜的にイギリスと呼ぶことにする。

公費維持学校（maintained school）の教育水準の向上を最優先課題に掲げてきた[2]。

1997年の政権発足以来，ブレア，ブラウンと続く労働党政権の教育政策重視の姿勢は一貫しており，2002年教育法，2005年教育法による学校制度の見直し，地方教育局の役割見直しなど教育に関係する改革は多岐にわたる。なかでも際立っているのは，教育予算の大幅な量的拡大である。

図表１・２は，日本とイングランドにおける教育費の推移を示したものである。2001年度以降教育費が４期連続のマイナスを記録している日本とは対照的に，イングランドの教育費は労働党政権下で一貫して高い伸びを記録している。1998/99年度の政権発足当初335.5億ポンドであった教育費は，平均年率7.5%という高い伸びで拡大を続け，2007/08年度には640億ポンドと約２倍近い水準に達している。

両国共に，中央政府と地方自治体それぞれが教育費を負担する。両者の負担割合を比較して気がつくのは，日本では，地方自治体の負担割合が徐々に高まっているのに対して，イングランドでは逆に，中央政府の歳出伸びが著しく，さらに2006/07年度以降，その割合が劇的に高まったことである。これは学校特定負担金の導入によるものであり，イングランドの教育予算は，その大半を中央政府が担う構造に，大きくその姿を変えている。この教育財政の改革が，地方自治体や各教育機関にどのような影響を及ぼすのか考えてみたい。

2.2　学校特定負担金の複数年配分による教育財政の改革

イギリスでは教育費を国と地方でどう分担し，どのようにして学校に配分するのか，はじめに，学校特定負担金が導入される以前の教育財政の仕組みを確認する。

イングランドの初等，中等学校などに配分される学校予算は，主に地方自治体の一般財源によって支えられていた。地方自治体の一般財源には，わが国の地方交付税にあたる公式交付金と地方税であるカウンシル税などがある。前者の公式交付金は，わが国の地方交付税制度と同様，公的支出配分査定額（FSS）と呼ばれる算定公式によって推計する財政需要額と財政収入額との差額によって財源不足額を把握し，公式交付金の財源移転を行う仕組みとなっていた（**図表３**）。

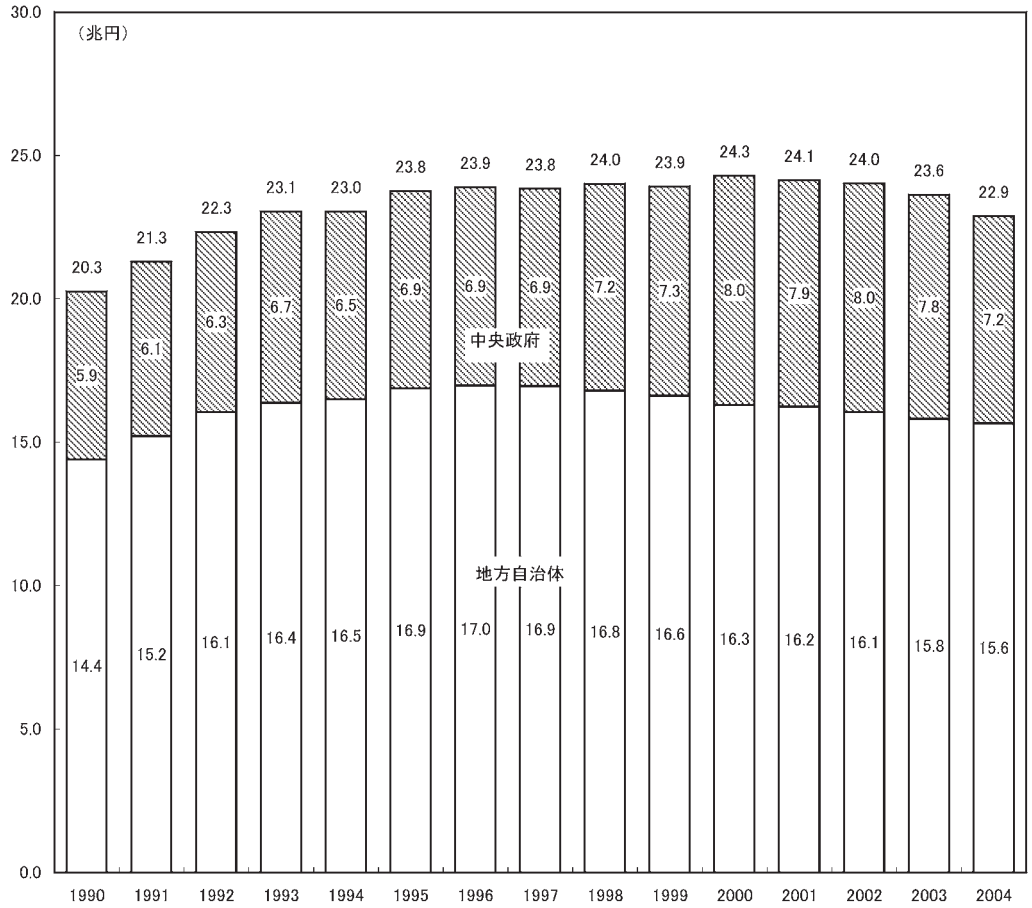
地方公共サービスの財政需要額算定において教育費の占める割合は高い。2005/06年度のFSSは総額641億ポンド，このうち教育関係FSSは278.7億ポンドである。教育関係FSSは学校ブロック（schools brock）247.1億ポンドと，LEAブロック（LEA block）が31.7億ポンドに分かれ，学校予算を支える一般財源はこの前者の財政需要額に相当する。

2006/07年度に創設された学校特定負担金は，教育関係FSSの学校ブロック分にあたる地方の財政需要をそのまま特定補助金に振り替える措置であり，イングランドの学校予算のほぼ全額がこの特定補助金によってカバーされるに至った。FSS全体の38%を占めていた学校ブロックの消滅によって，**図表３**にみるように，公式交付金の一つである歳入援助交付金は，前年度267億ポンドからわずか33億ポンドまで落ち込んでいる。

学校特定負担金は，学校予算に使途を限定した特定補助金である。2006/07年度の学校特定負担金の規模は266億ポンドに達する。2006/07年度は，地方財政調整制度の大幅な見直しが行われた年でもあり，これ以降，３カ年にわたって学校特定負担金の配分を行っている。2007年

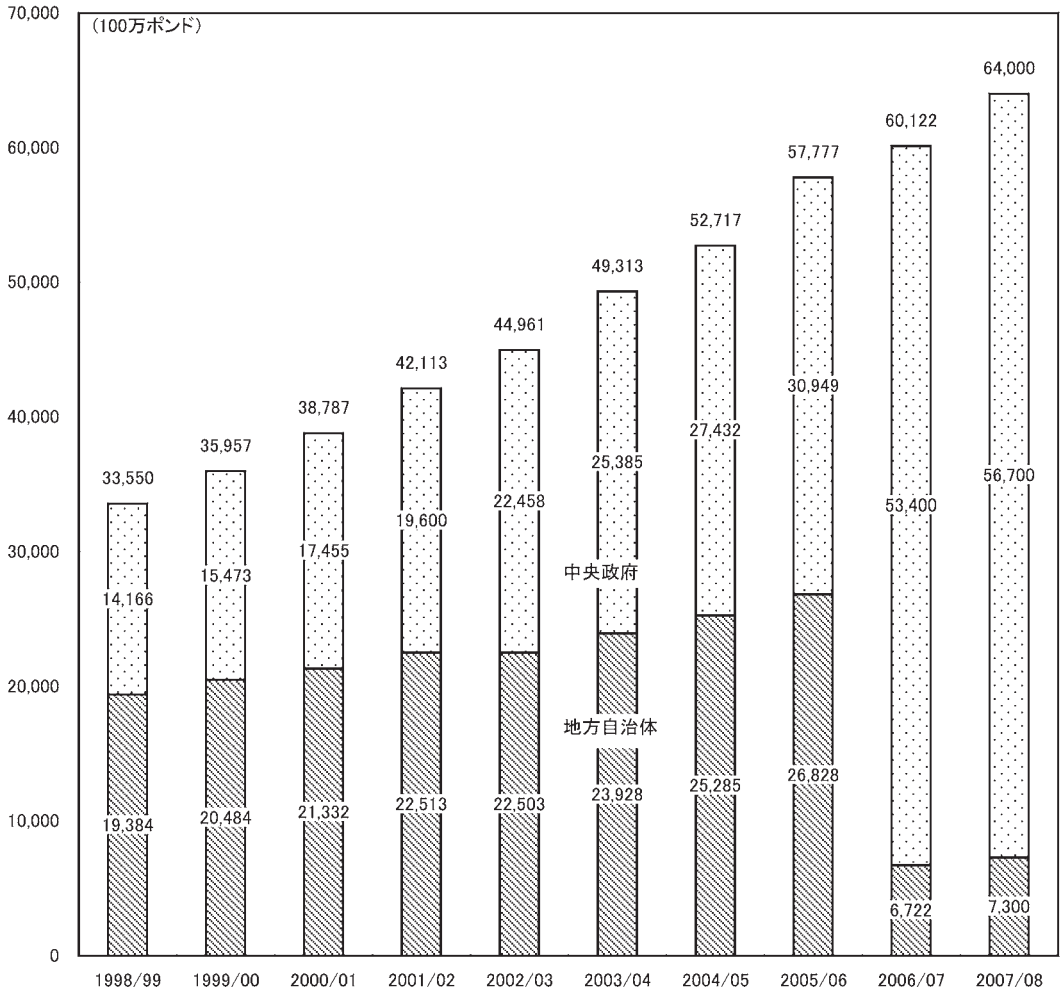
[2] イングランドの公費維持学校（Maintained School）には以下の３種類の学校がある。地域学校（Community school），有志団体立管理学校（Voluntary Controlled School），有志団体立補助学校（Voluntary Aided School），がある。詳しくは，自治国際化協会（2003）を参照。

図表１：　日本の教育費の推移



㈱：地方教育費調査（文部科学省）より筆者作成

図表２：　イギリス・イングランドの教育費の推移



㈱：Spending Review 各年版より筆者作成

図表 3 ： 地方自治体の一般経常会計の推移

年度	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
経常支出	65,898	78,931	83,795	88,929	91,442
AEF内補助金(-)	8,901	13,447	14,090	14,745	39,994
(うち学校特定負担金)					26,661
純経常支出	56,997	65,484	69,705	74,184	51,448
準備金の取り崩し	177	1,266	1,347	831	-572
年金基金からの充当	0	-3,687	-4,492	-4,562	-3,449
他調整	-30	-46	2	23	-5
予算所要額	57,144	63,017	66,562	70,476	47,422
公式交付金(-)	40,329	43,905	46,118	49,020	24,820
歳入援助交付金	19,889	24,215	26,946	26,663	3,378
事業用レイト交付金	16,632	15,611	15,004	18,004	17,506
警察補助金	3808	4,079	4,168	4,353	3,936
その他補助金(-)	166	166	126	141	149
カウンシル税	16,649	18,946	20,318	21,315	22,453

7月には，包括的歳出レビュー2007が公表され，現在，3年先の2010/11年度までの学校特定負担金の規模，地方自治体への配分額が示されている。

創設当初の学校特定負担金は次のような算定式によって配分された。はじめに前年度（2005/06年度）の児童生徒一人当たりの学校予算措置額（学校予算の歳出実績額）をベースとして，それに5.1%分を上乗せしたものに2006/07年度の児童生徒数を乗じて計算する。さらに，若干の補正を加え，地方自治体に配分するなど，配分の算定式は極めて単純化されたものとなっている。

3カ年予算の初年度にあたる2008/09年度以降も，その基本的な配分構造は変わっていない。2010/11年度の学校特定負担金は314億ポンドと見込まれ，その伸び率は，児童生徒一人当たり平均4.2%となっている。

2.3 地方自治体から学校への予算配分

地方自治体の教育予算は，学校予算（School Budget）とLEA予算（LEA Budget）の2つに分かれる。前者の学校予算には，保育学校，初等学校，中等学校，特別学校の各学校に直接配分する個別学校予算（Indivisual School Budget）があり，学校予算の大半を占めている。この個別学校予算を支えているのが学校特定負担金である。他方，LEA予算は，入学審査，スクールバスによるアクセスの向上など，学校外での環境整備，包括的な管理に充てられる予算であり，主に地方の一般財源によって賄われる。

図表4は，イングランドにおける中央政府から地方自治体，各種教育機関への予算配分をみたものである。2006/07年度におけるイングランド全体の教育予算は372億ポンド，その内の88%の327億ポンドを学校予算が占める。各教育機関別では，幼稚園1億803万ポンド，初等学校135億ポンド，中等学校146億ポンド，特別学校14億5493万ポンドとなっている。

地方自治体は，学校特定負担金に自らの一般財源などを加えた財源を，中央政府の定める配分規則（School Finance Regulations）に従い，各地域の事情に配慮した独自の配分公式に基づいて各学校に配分する。前述のように，教育を業務とする全ての地方自治体には，すでに2010/11年度までの学校特定負担金の配分が決まっており，配分対象となる公費維持学校の予算も算定，公表されている。

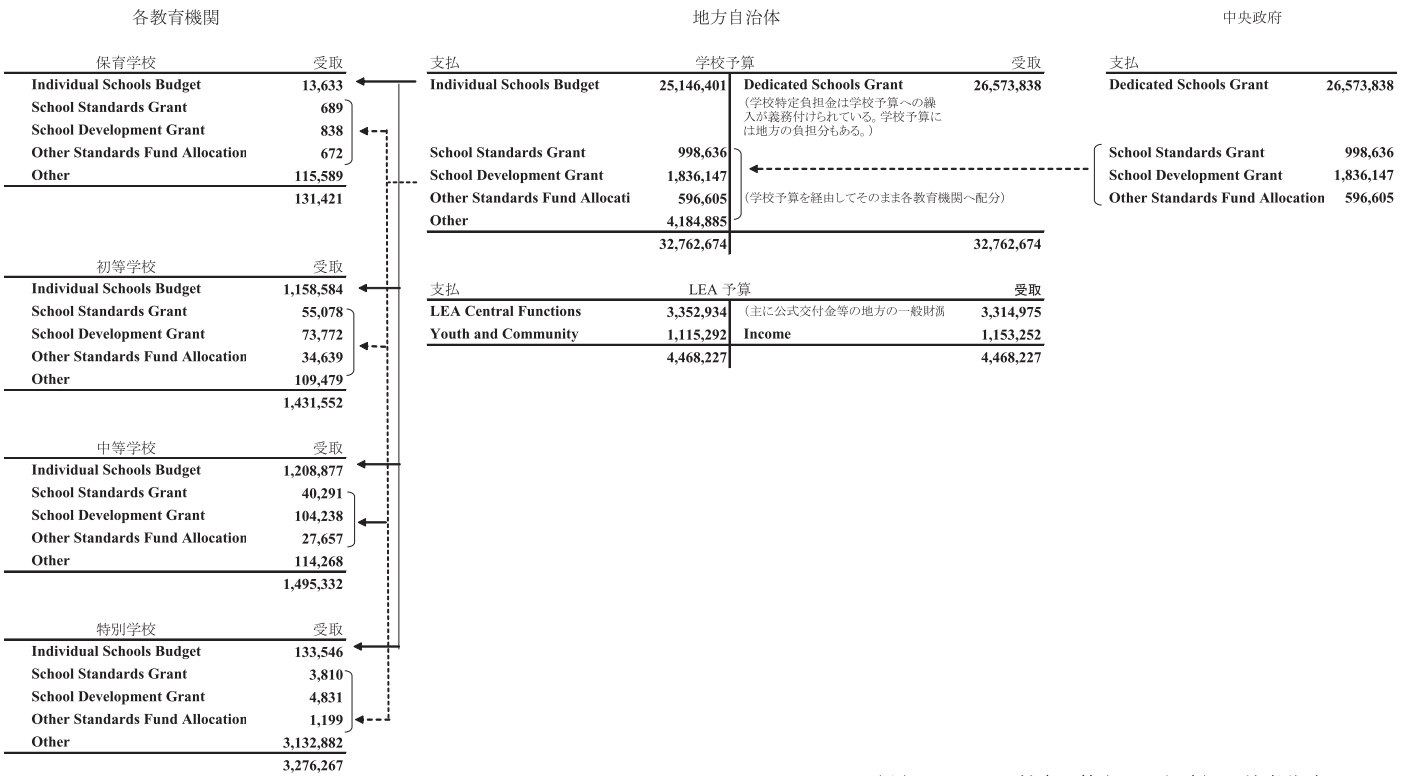
配分公式は，大きく分けて児童生徒数に応じた分配（pupil-led funding）とそれ以外の要因による分配（non pupil-led funding）に分かれる。前者は，児童生徒の就学年齢，特別支援教育の必要性の大きさを勘案して分配する。一方，後者の児童生徒数によらない配分では，地域の社会的貧困度，建物やグラウンドの大きさによって配分額を決定する。学校予算全てが児童生徒数に応じた配分ばかりではなく，貧困等の地域社会が置かれている状況にも配慮した配分となる。

この学校予算の配分においては，学校予算最低保証（MFG：Minimum Funding Guarantee）の措置がある。すでに2004/05財政年度に開始されたものだが，地方自治体に個別学校予算の安定性を確保するために，児童生徒一人当たり最低一定率の伸びを保証するよう必要な予算措置を義務づけている。2006/07年度の学校予算最低保証の水準は，保育学校と初等教育学校が4%，中等教育学校は3.4%であり，2007/08年度では，全ての学校が4%の水準に設定されている。

図表5は，シェフィールド市にある初等学校（児童数288人）の学校予算とその算定の内訳である。地方自治体が独自の算定公式で決定したものが862,721ポンドであり，これに中央政府から直接配分されるSchool Development Grantなどの特定補助金を加えた1,039,768ポンドが配分総額となる。児童一人当たりの額は3,610ポンドとなる。

地方自治体の算定公式のなかで，児童数に応

図表４：　イングランド地方自治体から教育機関への予算配分



（注）　Section 52教育予算（06/07年度）より筆者作成

単位：千ポンド

図表５：　初等教育学校の学校予算配分

	算定項目	予算額	備考
地方算定分 82.1%	Base Entitlement	473,706	(1661ポンド×285(生徒数))
	Funding determined by Pupil Age	82,594	
	Prior-year Adjustments	-	
	Senior Management Lump Sum	9,102	児童数による配分
	Nursery Lump Sum	-	
	Scaling to Match Resources	- 15,264	
	Small School Allowance	-	
	Awkward Year Groups	28,269	
	Pupil-Led Funding	578,407	
	Primary Teacher PPA	22,929	
	Personalised Learning	20,238	追加的な教員給与
	14-16 Practical Learning	-	
	Teacher Threshold Pay	29,491	
	Additional Staffing Funding	72,658	
	Cleaning	15,284	
	Repairs	8,943	
	Energy	23,999	
	Water	2,922	
	Rates	33,078	
	Caretaker Council Tax	-	学校施設などによる配分
	Split Site	-	
	Grounds' Maintenance	2,350	
	Insurance	5,186	
	Premises Safety Net	- 593	
	PFI Related Costs	-	
	Premises	91,168	
	School Meals (Free Meals & Kitchen Repairs & Maintenance)	21,041	
	Fair Funding	17,874	
	Add. Educ. Needs - Social Deprivation	7,579	
	School Improvement	6,598	
	Minimum Funding Guarantee(学校最低予算保証)	13,882	
	General 5% Safety Net	-	
	Other Funding	66,974	追加的教育支援のための配分
	Budget Share (Exc 6th Form Funding) - I01	809,206	（無料給食資格児童数、生活保護受給世帯児童数、目標学力未到達度児童数などを社会的な貧困の指標として予算措置
	FUNDING FOR SIXTH FORM STUDENTS - I02	-	
	Integrated Resources	-	
	Low Incidence SEN Funding	8,997	特殊支援教育のための配分
	Add. Educ. Needs - Special Needs	44,518	
	SEN FUNDING - REVENUE - I03	53,515	
	Total Funding (I01 + I02 + I03)	862,721	地方当局の算定公式配分
	FUNDING FOR MINORITY ETHNIC PUPILS - I04	24,527	（個別学校予算は、Total Funding862,721ポンドから重度の障害を持つ児童への予算措置(Low Incidence SEN Funding)を控除した853,724ポンド）
	School Standards Grant - Other	43,635	
	School Standards Grant - Personalisation	12,634	
	FUNDS DELEGATED BY THE LA - I14	56,269	国からの特定補助金
国の算定分 17.9%	School Development Grant	87,605	
	Targeted Support for Secondary Strategy	-	
	Aimhigher	-	
	Targeted Support for Primary Strategy	5,000	
	School Meals Grant	-	
	STANDARDS FUND - I05	92,605	
	E Learning Creds - Curr On Line	1,945	
	Broadband Connectivity	1,701	
	CAPITAL INCOME - STANDARDS FUND - CI01	3,646	
	NDS Devolved Capital	-	
	CAPITAL INCOME - FORMULA CAPITAL - CI01	-	
	TOTAL FUNDING(I01+I02+I03+I04+I14+I05+CI01)	1,039,768	配分総額

じた配分額は578,407ポンドであり，全体の66％を占める。この児童数に応じた配分の基礎となる基礎付与額（Base Entitlement）は，学校長などの管理者，教員，学事職員など標準的な規模を想定した学校で必要とされる給与総額を児童生徒数で按分したものであって，2007/08年度の基準額は1,660ポンドに設定されている。この基準額1,660ポンドと児童数を掛けた数字が基礎付与額の総額であり，さらに学校の面積，特殊支援を要する児童数など，児童数以外の要因を加味して最終的な配分額を決定する。

日本と比較して，顕著な違いに驚かされるのは，学校に配分される予算の大きさである。シェフィールド市の初等学校に配分される学校予算は，児童一人当たり平均2,879ポンド（最高4,116ポンド，最低2,332ポンド）と非常に高い水準にある。これは，学校管理費の消耗品費，印刷費など学校が執行する予算が一部の経費に留まる日本の学校配当予算と異なり，イングランドでは教員給与も学校による予算策定と執行の対象になることによるものである。

これら学校予算を執行するのは学校理事会の役割である。学校理事会は，父兄，学校長，教員などで構成される学校の管理運営を行う機関であり，1988年教育改革法によって，構成や機能など規定され，2002年教育法により全ての公費援助学校に設置を義務づけている。

学校理事会は，予算の管理，執行において，地方自治体からの独立性が高く，配分された予算を，教員任用，施設備品購入など幅広い用途に充てている。現在，2010/11年度まで各学校の予算が公表されており，学校予算の安定性，予見可能性を確保しつつ，より長期的な視野に立った学校運営が可能となっている。

2.4　イングランドの教育財政改革の意義と日本への示唆

学校特定負担金の導入によって，学校予算は中央政府の管理下に置かれることとなった。現在，2008/ 9 年度からの 3 カ年も従来の方法を踏襲しつつ，その規模を拡大させている。

学校特定負担金の導入は，公費援助学校の予算配分拡大を目指す政府の強い意思を反映するものであって，その目標は，学校のアカウンタビリティ（説明責任）の強化にあり，学校理事会による学校予算の管理・運営の自主性，裁量性の拡大が期待される。だが，学校特定負担金の算定基準は，過去の学校予算の実績額に一定率を乗じ負担金を算定するという単純な配分構造であるため，こうした算定方法による配分が長期にわたれば，地方自治体間で配分のミスマッチが生じ，一部の地方自治体に過度の財政負担を強いる可能性がある。政府は，財政需要を的確に反映する新たな算定公式を検討している状況にあるが，具体的な案は示されておらず，全て国が一元的に管理，運用することの難しさを示唆している。

教育予算の特定財源化への道を歩むイギリスに対して，わが国では，ここ数年の地方分権の流れを受け，教育予算は一般財源化への道を歩んでいる。

わが国の教育財政の要である義務教育費国庫負担制度は，しばしばイングランドの学校特定負担金と比較される。義務教育費国庫負担金は，教職員給与費の 3 分の 1 を負担する国の負担金であり，分権化の流れを受け，三位一体改革においては廃止の対象にも挙げられた。その存続の是非を検討した中央教育審議会は，⑴教育の質の向上，⑵財源確保の確実性，予見可能性，⑶地方の自由度の拡大の観点から検討し，義務教育費国庫負担制度の存続が望ましいとする答申を公表している。

義務教育費国庫負担制度は，2004年度の総額総量制の導入によって，教職員の配置や給与額において地方の裁量性が高まった。しかし，その使途は教職員給与に限定され，学校運営費はその対象に含まれない。その点で，学校現場においてその使途を定めない学校特定負担金とは質的に異なる。

わが国では，義務教育の水準の確保は，義務

教育法，教員免許制度など法的な面でその機能を果たしているという指摘がある[3]。その一方で，学校予算の裁量性を保証する財源の安定性，予見可能性という面での配慮は顕著に立ち遅れている。学校裁量予算を導入している教育委員会は233団体と全体（3115団体）の7.4%を占めるに過ぎない[4]。

2004年９月には，わが国でも学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）が導入された。イングランドの学校理事会をモデルとするともいわれる新しい学校の機関は，地域住民などが学校運営に参画する新しい公立学校の運営の仕組みとして注目されているが，予算執行やカリキュラムへの関与の程度において，イングランドの学校理事会とは大きな違いがある。

図表６は，わが国の義務教育費の負担者と負担割合を見たものである。人件費と並び，義務教育の確保，質的向上に欠かせない学校運営費は市町村の負担である。

前途のように，この学校運営費から学校配当予算として各学校に予算が配分されるが，イギリスのような統一した学校予算の配分規則は存在しない。地方自治体の裁量性が大きく，教育委員会によって運用も異なり，その詳細は広く公開されているとは言い難い。そのため，わが国の学校予算は，地方自治体の財政状況の如何によって影響を受け易く，毎年度の予算が安定しないことがある。財政が悪化した地方自治体では，予算を大幅に削減される学校もあり，これが教育の現場に過度の負担を強いる可能性が高い。

2007年に学校教育法が改正され，学校への外部評価とその運営の状況に関する情報の積極的な開示が求められている。学校のアカウンタビリティの強化を目指すものであるが，そのためには学校自身の創意工夫と，これを支える学校予算の見直しが重要である。イギリスの学校予算の安定性，予見可能性の確保という視点は，わが国でも真剣に検討する時期に至っている。

3．おわりに

イギリス労働党政権の教育財政の改革は，学校特定負担金の導入とその配分の複数年度化の実現によって一つの区切りを迎えた。改革の過程で明らかになったのは，公立学校の運営を担

図表６：義務教育費の負担者と負担割合（2004年度）

	国	都道府県	市町村	計
人件費	1.7 （22.0%）	5.3 （68.8%）	0.7 （9.2%）	7.6 （100%）
学校運営費	0 （1.3%）	0.1 （6.4%）	1.1 （92.3%）	1.2 （100%）
施設費	0.1 （25.9%）	0 （2.5%）	0.4 （71.6%）	0.5 （100%）
その他	0 （0.6%）	0 （2.5%）	0.7 （96.9%）	0.8 （100%）
計	1.8	5.4	2.9	10.1

（単位：兆円，文部科学省資料）

3　渡辺（2006）を参照。

4　磯田（2006）を参照。

う学校理事会のアカウンタビリティの強化と，それを支える学校予算の安定性と予見可能性の確保であった。

個別学校予算の安定性，予見可能性を目標に学校特定負担金を導入したイギリスの教育財政改革への評価は，依然として流動的である。今後の問題は，地方自治体が財政面で学校予算に直接関与しないもとで，教育という地方公共サービス供給が長期的に維持可能かどうかである。過去の配分実績額を基準とし，生徒一人当たり教育費を一定の割合で増やす学校特定負担金の配分方式の単純さには批判も多い。

国が学校の財政需要を個別に把握し，合理的に予算を配分する方法を見出すことにはおのずと限界がある。長期的には公立学校間の予算配分において少なからぬ資源配分上の歪みをもたらす可能性が高い。学力向上を目指す国の教育政策が，地方自治体の機能と役割，そして学校のアカウンタビリティといかに整合性を保つことができるのか今後の新たな枠組み作りが求められている。

わが国では，教育行財政の分野で分権化が進むなかでも，その流れは学校にまで至っていない。イギリスと比較すると，わが国の学校配当予算は，徐々に改善の兆しはあるものの，依然として配分の不透明性は高く，学校による予算運営の裁量性も限定されている。

2004年にコミュニティ・スクールが導入されて以降，わが国でも学校理事会を置く学校は，現在195校まで増加している。今後，学校運営において，保護者や地域の住民が学校運営に参画する機会がさらに増えると見込まれる。教育水準の確保とその向上のために，学校の自立性の確保，裁量性の拡大が欠かせない。その実現のために学校予算をどう改革するかが今後の課題である。

＜参考文献＞

［1］ 磯田 文雄（2004）『新しい教育行政―自立と共生の社会をめざして』ぎょうせい

［2］ 兼村高文（2006）「英国（イングランド）の財政調整制度について」，平成17年度比較地方自治研究会調査研究報告書，財団法人自治体国際化協会，pp.203-229

［3］ 北村裕明（1999）「イギリス地方税改革と財政責任」地方財政学会編『地方分権と財政責任』pp.49-66 勁草書房

［4］ 佐貫 浩（2002）『イギリスの教育改革と日本』高文研

［5］ 田中聡一郎（2005）「地方公教育財政の「危機」―イギリスの場合（1997～2003）」，地方財政45(5)，p.p187～212

［6］ 中央教育審議会（2005）答申「新しい時代の義務教育を創造する」，2005年10月26日

［7］ 溝口洋（2003）「海外の地方税財政事情イングランドの地方交付金制度の改革とその影響についての考察（上）」，地方財政（地方財務協会）42(3)，pp.216～238

［8］ 務台俊介（2004）「半世紀を経て繰り返される義務教育財源論」『自治研究』第80巻第10号，p.p.80

［9］ 渡辺恵子：義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制」への移行についての考察，国立教育政策研究所紀要第134集，2005年３月

[10] Boltonl P. and Wood E. (2002) "Local Government Finance in England : replacing the Standard Spending Assessment" Research Paper 02/56, House of Commons.
[11] DfES (2004) "Five Year Strategy for Children and Learners" (http://www.dfes.gov.uk/publications/5yearstrategy/fore.shtml)
[12] Department for Transport Local Government and the Regions (2001) "Strong Local Leadership- Quality Public Services". White paper
[13] Department for Education and Skills (2004) "Five Year Strategy for Children and Learners"
[14] Hale Rita (2005) "Guide to Formula Spending Shares for 2005-2006", CIPFA
[15] Office of the Deputy Prime Minster (2004) "The Local Government Finance Report (England) 2004/2005"
[16] Office of the Deputy Prime Minster (2004) "Three-year Revenue and Capital Settlements : Consultaion Paper"
[17] Office of the Deputy Prime Minster (2006) "A guide to the Local Government Finance Settlementr"

地方自治体の経営とガバナンス

一橋大学大学院経済学研究科准教授　山重慎二

はしがき　　本稿は，平成19年10月26日開催の財政経済基本問題研究会における，一橋大学大学院経済学研究科准教授山重慎二氏の『地方自治体の経営とガバナンス』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

本日は、「地方自治体の経営とガバナンス」ということで，２つのお話をさせて頂きたいと思います。まず初めに，地方自治体を組織として見たときに，経営とガバナンスの問題をどのように考えたらいいかというミクロの話をさせて頂こうと思います。そして，後半ではマクロ的な観点から見たときの地方財政・地方分権の在り方に関して，少し発展的に議論をさせて頂きたいと思っております。

それぞれの議論については，すでに論文として公表しておりますので，ご関心を持っていただける場合には，それらもお読み頂けますと幸いです*。

中心となりますのは「自治体の経営とガバナンス」に関する議論ですが，夕張市の財政破綻問題などを１つの事例として，そこからどんな問題が見えてくるか，そして，どんな改革が必要とされるのかについて，少し包括的にお話させていただきたいと思います。

夕張市の問題に関しては，しばらく前に話題になっていたことですので，今回はタイミング的にはちょっと遅れた感じのお話になってしまいますが，根っこはかなり深い問題だと思います。旬ということでいえば，やや遅れ気味ですが，根源的な問題について議論できればと思い，今日お話させて頂きたいと思います。

基本的な問題意識ですが，重い債務，地方経済の低迷，高齢化・人口減少，そして三位一体改革の影響で，厳しさを増している地方自治体は少なくないということです。地方財政，地方経済の問題に対する関心は非常に高い状況だと思いますが，みんな「どこか問題だ」と思いつつ，どうしたらいいのかが必ずしも見えてこないというのが，問題の深刻さを表していると思います。

今日は夕張市の問題，一番典型的な事例だと思いますが，その構造的な問題をまず確認し，新たに制定された地方自治体のいわゆる健全化法の持つ意味にも触れながら，これからの自治

＊　「地方自治体の経営とガバナンス～夕張市を事例として～」『経営戦略研究』2007年，vol. 13，44-56頁，および「地域社会の構造変化と政策的対応～活性化から調和社会の創造支援へ～」財務省財務総合政策研究所(編)『人口減少，家族・地域社会の変化と就労をめぐる諸問題に関する研究会　報告書』 2007年，第12章（樋口美雄・財務省財務総合政策研究所(編著)『人口減少社会の家族と地域』2008年，日本評論社、として刊行予定)。

体経営とガバナンスの在り方について考えてみたいと思います。

そのような考察を踏まえて，また，地方自治体の実態を踏まえて，これからの日本における維持可能な地方分権社会のビジョンについても，再検討してみたいと考えております。

2. 夕張市の破綻問題

まず，夕張市の問題についてお話させて頂きます。これはもうご存じの方もかなり多いと思いますが，復習と若干の新たな視点も含めて，お話させて頂ければと思います。

夕張市の基本的な問題については，私は次のように認識しています。まず，最初のきっかけになっているのは「社会経済構造の変化」の問題で，夕張市が大きな構造変化の中に巻き込まれたということです。うまくそれに対応できれば，財政問題もそれほど大きくならなかったと思うのですが，経済構造の変化にうまく対応できなかった。その点をここでは「政府の失敗」の問題と認識しています。そして，「社会経済構造の変化」と「政府の失敗」が重なったために，このような大きな問題になったと認識しています。

以下では，まず，夕張市の財政状況および構造変化の実態についてお話し，その上で，夕張市の財政破綻の最終的な原因になったと考えられる政府の失敗の問題について，お話して行きたいと思います。

2－1　財政状況

まず夕張市の財政状況はどうだったのかということですが，破綻の時点で，標準財政規模が約45億円といわれていました。2006年当初の時点では財政再建団体に入っていなかったのですが，実は隠れた債務があって，洗い出してみると，結局，普通会計において今後返済すべき債務が約353億円あることが明らかになりました。そのプロセスで，公営事業，公社，第３セクターを含む債務の総額を計算してみると，約630億円ということになりました。基準財政需要が約45億円で，353億円ほどの債務を抱えているということが発覚した段階で，この問題の深刻さが明確になったということです。

公社，第３セクターということで，**図表1**のように５つの法人が挙がっています。負債の額も多いのですが，公社や第３セクターに関しては資産もありますので，純債務として630億円という数字が出てきているわけではないという点にはご注意下さい。

図表1：夕張市の公社・第３セクターの負債と資産

（単位：千円）

法　人　名	資産(A)	負債(B)	(A)－(B)
㈱石炭の歴史村観光	7,555,973	7,713,103	△157,130
夕張観光開発㈱	5,599,279	5,613,930	△ 14,651
夕張木炭製造㈱	1,031,381	1,600,597	△569,216
㈶夕張振興公社	353,584	115,032	238,552
夕張市土地開発公社	8,754,476	8,517,751	236,725

出所）北海道企画振興部（2006）「夕張市の財政運営に関する調査」（2006年９月11日）

ただ，その資産に関して言えば，例えば**図表1**の夕張市土地開発公社のところでは，負債と資産の帳尻が合っていて，資産の方が若干超過しているように見えますが，これは資産の計算のところが時価ではなくて，取得価格で計算されていると思いますので，実態としてはやはり負債の方が大きいと思います。土地開発公社に関しては，同じような問題がほかの自治体にもあって，ここの債務をどうするかという問題は，どの自治体も頭を悩ませている状況です。

むしろ本当の問題が起こったのは公営事業の方ですので，それについてもう少し丁寧に見ていきたいと思います。もちろん公営事業と公社との関係がありますので，どちら側で見てもいいのですが，わかりやすさという点から，夕張市の公営事業会計の方を少し見ていきたいと思います。

図表2が自治体の会計の仕組みを表していますが，普通会計があって，それから公営事業会計があります。公営事業会計の中に公営企業会計と事業会計があって，今回特に問題になったのが，公営企業会計の中で，法非適用部分の観光事業です。そして，法適用の中でも，病院事業にかなり大きな負債があることがわかってきました。

このような事業では，累積していた負債があったのですが，それが表に現れなかったので，再建団体とはなりませんでした。どうしてそれが隠れていたのかについては，後で少し「政府の失敗」の問題の事例として議論したいと思います。

2－2　社会経済構造の問題

さて，夕張市の経済の構造変化についてですが，やはり炭鉱の閉鎖に伴う人口減少が相当なスピードで進んだことが，一番大きな要因です。1960年ぐらいに石炭産業が一番ピークを迎えて，11万人近くまでいった人口も，その後急速に減少し，現在１万３千人程度となっています。

その背後には炭坑の閉鎖があるのですが，それは，石炭がなくなったからというわけではなく，石炭から石油にシフトしていこうという国策の転換によって起こりました。この点もちょっと，夕張市民にとっては納得できないところもあったようです。つまり，石炭がなくなってしまったという状況であれば，それは事前に予想もできるわけですから，閉鎖するのも納得できるところですが，国策が変わり，石炭から石油へという政策転換の結果として，閉鎖せざるを得なかったという状況があって，国の政策に踊らされてしまったという思いもまた強いようです。逆にそういう問題があるが故に，国も閉鎖に対応して，補助金を与える政策を行ったという少し複雑な要因があることも，ご承知おきいただければと思います。

いずれにしても，速いスピードで，特に勤労世代と子供たちの世代がどんどん減少していきました。高齢者は，最近少し減少してきていますが，人口全体，特に若い人たちがかなり出ていきましたので，高齢化が相当進んでおり，今もう40%を超える段階になっています。今後，人口はさらに減少していきます。約18年でその債務を返していくということで，2025年あたりが債務返済のターゲットになっているのですが，このときには現在の人口よりさらに減って，半分近く，つまり7,000人ぐらいまで下がり，高齢化率も50%に達しようという状況になると予想されています。

このような経済構造の変化に対応して，職員

図表２：夕張市の公営事業会計

夕張市	普通会計	一般会計		一般会計	
		特別会計		住宅管理事業	公営住宅の管理
	公営事業会計	公営企業会計	法適用	上水道事業	上水道の管理運営
				病院事業	市立病院の管理運営
			法非適用	公共下水道事業	下水道の管理運営
				市場事業	青果，水産物等の卸売
				観光事業	各種観光施設の設置，管理
				宅地造成事業	宅地の造成，分譲
		事業会計		国民健康保険事業	国民健康保険の運営
				老人保健医療事業	老人医療費の支払等
				介護保険事業	介護保険の運営

出所）北海道企画振興部（2006）「夕張市の財政運営に関する調査」(2006年９月11日)

の数などもどんどん減らすことが，本来行われるべきだったのですが，そのような対応が迅速に行われず，経済構造変化にうまく対応できなかったことが，夕張市の財政問題の根本にあります。

2－3　夕張市の再建計画

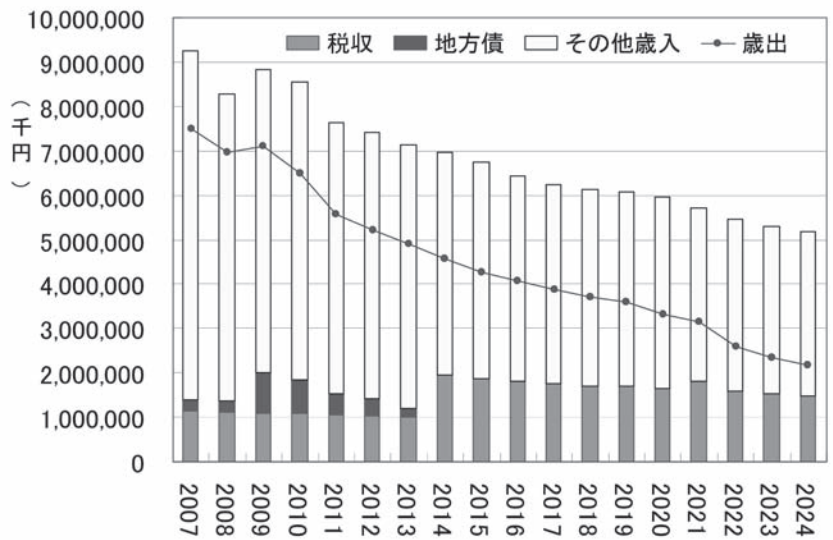
このような構造的な財政問題を議論する前に，再建計画についてお話しておきたいと思います。破綻が明らかになり，夕張市の方で再建計画を立て，最後は総務省が入って最終案が出てくるという形で，再建計画が策定されています。

図表 3 は，財政再建計画における歳出と歳入の推移を見たものです。歳出のグラフが折れ線で描かれています。その一方で，歳入の部分が棒グラフで描かれています。棒グラフが歳入で，折れ線が歳出ですので，毎年歳入が歳出を上回る状況になっていることがわかります。これはもちろん債務を返済するためです。

どんな計画になっているかというと，まず歳出を相当カットすることが必要だということで，それが計画されています。それから，歳入に関しても，例えばいろいろな利用料金や使用料などが増えて，住民は大変だという話もニュースなどではよく聞きました。しかし夕張市では，そもそも税収は非常に低いのです。１割ぐらいだと思います。１割ぐらいしか税収がないところで，どんなに住民負担を引き上げようといっても，財政に与える効果は極めて限定的です。ですから，根本的には税収を上げることはかなり難しいということで，とにかく歳出をカットする対応をしているというのが，この再建計画の本質だと理解しています。

この再建計画を見ていくと，突如2014年に税収が２倍近くになります。これは最初調べたときは，あまり議論されていなかったことなので，何だろうと随分調べてもわからなかったのですが，ようやく見つけ出したのは，この2014年に夕張シューパロダムというダムが供用を開始するということでした。このダムからの固定資産税，もう少し正確に言うと，固定資産税に相当する額が国から来るということですが，それが

図表3：夕張市の財政再建計画



出所）夕張市ホームページ（http://www.dolphin.co.jp/hpr/yubari/saiken/20070306saiken.pdf）を基に筆者作成

入ってくるのが2014年からということで，税収が２倍になるということだったようです。

この夕張シューパロダムに関しては，石狩平野で洪水が起こりやすい，起こってきたということがあって，現在も夕張市にダムはあるのですが，さらにそれを大きくしようということで，災害対策や農地に対する水の供給といった目的で造られているということになっています。費用対効果もきちんと計算されているのですが，同様のダムがその近隣地域にも幾つかできていることを考えると，過疎対策の色合いも強いダムだと個人的には考えています。いずれにしても，これが2014年から供用を開始するので，その税収が入ってきます。これが財政再建のプロセスで，夕張市に若干の余裕を与えるものになっています。

実は，この税収は夕張市が１月の段階で見積もったときは約２億円でした。ところが，３月に総務省が入って最終版ができた段階では，その推計が約９億円になっています。何かあったのかということで，知り合いにも聞いたのですが，なぜ２億円が９億円になったのか，結局よくわかりませんでした。固定資産税ですので，地価の評価を少し変えてあげれば，そういう額が出てきてもおかしくないということなのかもしれません。

ただ，その一方で，この「税収」が大きく財政に寄与するかというと，そうではないというところもまた面白いところです。要は，基準財政収入が増加して，交付税が減らされる形になりますので，税収が上昇しても，歳入はほんの少ししか増えない。これもある意味で地方財政の問題点を示唆しているのではないかと思っています。つまり，このケースはダムですが，自治体が頑張って事業者や住民を増やして税収を上げても，結局交付税が減らされるという形で吸収されてしまう可能性が高いわけです。ですから，そのように自治体で税収が増えても，交付税が減るので，自治体としては税収を増やそうとするインセンティブに欠けるということが起こってしまうわけです。そのような構造的な問題もここでは見ることができます。

とは言え，この固定資産税収の増加が，若干なりとも財政再建の貢献要因になるということは言えると思います。過疎地の自治体というのは，こういう交付金や公共事業などに依存しているという実態も見えてくるのではないかと思います。

さて，具体的に，どんどん切り詰めていかざるを得ないということで計画されている再建計画ですが，「最低のサービスと最高の負担」という観点からの財政再建計画であるとされています。つまり，サービス水準は，日本全国の自治体の中の最低水準に合わせましょう。そして，負担に関しては，日本全国の自治体の中の最高水準にしましょう。そのような発想に基づく再建計画です。つまり，非人道的なことをやっているわけではなくて，サービスについても負担についても，他の自治体の中にやっているところがあるわけですから，その中で頑張ってもらいましょうという枠組みで計画されています。

一番大きいのが職員の数で，270人いた職員を４年間で70人に削減するという歳出削減計画です。もちろん，そんなことができるのか，大変なことになるのではないかという危惧はあったわけですが，背後にあるのは，経済構造の大きな変化に対して職員の数が十分に減らされてこなかったという実態です。それを身の丈に合った職員の数にしましょうということで行われた削減計画です。

他の自治体からも，構造変化に対応した人員削減が必要であることはわかるが，公務員の首を切るのは難しいという声が聞こえてきます。それが財政再建がなかなか進まない言い訳にもなっているのですが，夕張市の事例は「やればできる」ということを示しています。どうやったかというと，基本的には早期退職を促すようなインセンティブの仕組みを設けて，自主的に辞めてもらう形にしています。つまり，あまり働いていない人は早期に辞めてもらうというイ

ンセンティブの仕組みさえ作れば，自治体でもこうやって職員の数を迅速に減らすことはできることが示唆されています。

その他の再建計画としては，赤字が累積していた総合病院を診療所に転換する。それから，その後の計画の見直しで若干変わっているところもあるようですが，再建計画の中では，介護施設を廃止する，11校あった小中学校も小学校１校，中学校１校の２校にする，そういう身の丈に合った行財政の姿にするという再建計画が立てられています。確かに，サービスとしては一番低い水準が目標ですから，かなり厳しいものであることは間違いないのですが，これをやることによって，かなりの歳出削減ができることがわかったということです。これが夕張市の現状です。

２－４　構造変化への対応の遅れ

このような歳出削減計画がもっと早い段階で出されていれば，ここまで厳しいことをやらなくても済んだと思うのですが，夕張市では，破綻に至るまでそのような対応が行われることがなかった。したがって，根源的な問題は，なぜそのような対応が行われてこなかったのかということだと思います。これが「政府の失敗」の問題です。

まず第１に，夕張市への補助金が，一言で言えば，だらだら続いていたということが大きな問題です。経済学の言葉でいえば，夕張市の予算がソフト化していた，つまり「ソフトな予算制約の問題」として，この問題を位置付けることができます。

夕張市は1981年から産炭地域振興臨時措置法（産炭法）の適用を受け，さまざまな補助金を受けることができるようになりました。この補助金を使って，要は観光事業にどんどんお金を回して夕張市を活性化しようとしたのが，前々市長でした。それが持続可能なものではなかったというところが，破綻に至る「政府の失敗」の問題なのです。

特に興味深いのは，この産炭地域振興臨時措置法です。そもそもは，1961年に５年間の時限立法として成立したのですが，その後「まだ状況は厳しい」ということで何度も延長されて，結局40年間も有効となった臨時措置法なのです。しかし，近年，地方分権の議論や三位一体改革の議論の中で，補助金を縮減していこうという方向性が明確にされるようになると，さすがにこれは続けられなくなりました。その結果，この臨時措置法は2001年に失効したのです。

夕張市としては，どうもこれが2001年にも延長されるのではないかという期待があったようです。2001年にもうやめましょうということが決まり，そこから急速に夕張市の状況が悪化していきます。これは経済学的にいえば，このような国による救済措置が続けられることにより，当該自治体の予算制約が曖昧になり，自立に向けた取組みが行われなかったという典型的な「ソフトな予算制約」の問題です。自治体の予算制約がハードになった瞬間に，今までの問題が噴き出すことになったという意味で，「政府の失敗」の問題だと考えています。

次に，これは必ずしも政府の失敗とは言えないのですが，夕張市の補助金に関する議論の中で，三位一体改革について語らざるを得ないところがあるので，その影響についても少し触れておきたいと思います。

三位一体改革というのは，基本的には，地方に税源移譲をする一方で，自治体への補助金，そして交付金をカットしていこうという改革です。最初の時点での議論は，税源移譲による地方への増額分と，補助金，交付金のカットによる減額分が，プラス・マイナスでバランスするようにということだったと思います。そういう中立的な改革であったとしても，実はミクロ・レベルに下りて見ていくと，効果は自治体によって違うわけです。

例えば，夕張市のように税収がほとんどないような地域で税源移譲をされても，実際には，ほとんど影響はないわけです。それよりも，補

助金や交付金の削減の方が大きく出てしまいます。一方，交付金を受けていないような自治体においては，例えば東京都のようなケースでは税源移譲があると，相当税収は上がる一方，補助金や交付金の削減の影響は，比較的小さくて済みます。

全体としてマクロでバランスしているような改革であったとしても，その影響はミクロ・レベルでは相当違います。特に過疎地といわれる地域では，この影響は大きく，財政が厳しくなる要因として大きく働きました。その後，さらに交付金がどんどん削減されるということも起こりましたので，その影響をもろに受けたのが過疎の地域の実態だったわけです。これが今後の在り方を考える上で，重要なポイントになってきます。この点も，夕張市の事例の中で見ていただければと思っています。夕張市のように税収基盤の弱い自治体は，税源移譲によっても税収があまり増えない一方，補助金や交付金の削減の効果は大きいため，大きな歳入減となったということです。

２－５　不適正な財務処理の問題

夕張市の一番深刻な問題と考えられるのが，粉飾決済とも呼べるような財務処理の問題です。夕張市の財政問題については，いくつか公的な報告書が出されていますが，そこでは一貫して「粉飾決済」や「不正会計」という言葉は出てきません。「不適正な財務処理」というオブラートに包まれたような表現が出てきます。明らかに不正だと思われることをやっているのですが，なぜこのように「不適正な」と言うのかがよくわかりませんでした。

いろいろな先生方に聞いてわかってきたのが，確かに地方自治法との関係で言えば，不正な行為と判断されることをやっていると思われるのですが，裁判になっていないのです。「不法だ」という判断が行われていないときに，これを「不法だ」と言ってはいけないということが，少なくとも，公的な文書に関してはあるわけです。ですから，実態としては法律にのっとらない行為が行われていても，それを公的文書においては，「不適正な財務処理」と表現することになるということのようです。

どんなことが行われたかということですが，これもご存じの方も多いと思うので，復習になるかもしれません。普通会計に関しては，会計年度は４月から３月までですが，３月までに行われたいろいろな活動に対して税金を課すとすると，その税収は４月～５月ぐらいに入ってくると考えられます。ですから，３月末で締めではあるのだけれども，会計年度の収入としては，４～５月までに納入されたものも認めましょうという制度があります。この制度を悪用しているのが今回の問題です。

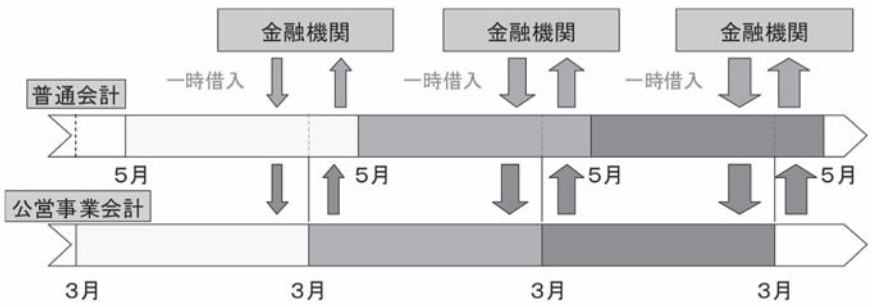
公営事業に関しては，収入等の会計が４月から３月までできちんと閉じられる形になっているのですが，普通会計の**図表4**のような仕組みを使って，次のようなことが行われました。

まず公営事業会計，例えば観光や病院といった事業で赤字が発生します。赤字ですから，会計を締めるまでにお金を借りてこなければいけないのですが，どうやったかというと，普通会計から借りてきます。

普通会計では，その資金を外部の金融機関から借りて，それを事業会計に貸し付けるという形で流してあげます。これによって，赤字が出た公営事業も，一応会計を閉じることができます。次に，年度が明けた４月から５月の間に，公営事業会計から普通会計に返済が行われますが，普通会計では，その返済金を前年度の収入と見なすことが認められていますので，そのまま外部の金融機関に返済することで，年度を越えた借入が発生しないことになります。つまり年度内での一時借入として処理することで，普通会計では債務が発生しないということになります。

これを続けていけば，どちらの事業もきちんと運営できるのみならず，普通会計に関しては長期的な借入がないことになります。ただ，こ

図表4：夕張市の「不適正な財務処理」問題



れをやっていくと，どんどん赤字はたまっていきます。しかし，たまっても，一時借入という形で全部処理できますので，夕張市は財政再建団体に陥ることなく，債務がどんどん膨らんでいくことになりました。

このような財務処理が，ちょうど先ほどの産炭法の補助金がカットされたような時期から，活用されることになってしまって，それがたまりたまって，353億円という借入の実態になったのです。４月～３月の会計年度で考えてみると，普通会計でも次の年度に繰り越さなければいけない債務が発生しているので，これをきちんと調べてみると，先ほど述べたような数字になっていたということだと思います。

これは明らかに法の精神にのっとらない行為ですので，粉飾決算と呼んでいいものではないかと思います。民間であれば，こういう財務処理は許されないし，会計がうまくいっているかのように見せているという点では，明らかにおかしいことをやっていて，訴えられてもおかしくないような問題ではないかと思います。なぜこれが自治体レベルでは見過ごされてしまうのかというところが，問題の本質だと思います。自治体の経営に関しても，民間並みの監査，民間並みのガバナンスが行われていれば，問題は発生しなかったはずです。監査やガバナンスがきちんと行われていなかったが故に，問題が隠され，破綻に至ってしまったと考えられます。

3．経済学的に考える

3－1　「政府の失敗」の問題はガバナンスの問題

経済学的に言えば，夕張市の財政破綻の問題は，「政府の失敗」の問題です。「政府の失敗」の問題の本質とは一体何かと言えば，結局は政府部門のガバナンスの問題ではないかと私は考えています。ガバナンスという言葉は近年頻繁に用いられるようになり，独り歩きしているところもあるので，少し経済学的に考えてみたいと思います。

X という組織に対するガバナンスの問題というのは，そのXという主体をコントロールする権利を有する者が，X をいかにコントロールするか，いかに規律づけるかという問題だと，広い意味で定義することができます。経済学的に言えば，ガバナンスの問題というのは，いわゆる Principal-Agent 問題だと考えることができます。どうすれば，Principal（依頼人）は，Agent（代理人）をコントロールできるのかという問題です。

3－2　コーポレート・ガバナンスの問題

ガバナンスという言葉が頻繁に用いられるのが，コーポレート・ガバナンスに関する議論です。その議論は，実は営利法人のみならず，自

治体のような非営利の組織のガバナンスに関しても非常に有用な示唆を与えてくれるものですので，少し詳しく見ていきたいと思います。

コーポレート・ガバナンスの問題とは，法人をコントロールする権利を有する者が，株式会社の場合には一般に株主ですが，法人の経営をいかに規律づけるかという問題です。

Principal-Agent 問題という観点から言えば，企業における Principal-Agent 問題は，２つに分けることができます。まず，経営者がいかに従業員を規律づけるか，従業員に一生懸命働いてもらうかという問題が，１つの Principal-Agent 問題としてあります。もうひとつは，経営者をいかに規律づけるかという上位の問題です。つまり，株主などの出資者が，いかに経営者を規律づけるかという Principal-Agent 問題があります。

両方ともガバナンスの問題と考えることもできるのですが，コーポレート・ガバナンスの文脈では，社長がどうしたら社員を規律づけて良い成果を出せるのかという問題を経営（マネジメント）の問題と呼び，どうしたら経営者に株主の利益の最大化を追求させることができるのかという問題をガバナンスの問題と呼んでいます。この区分は比較的わかりやすいので，自治体の組織の問題を見るときも，首長がどうしたら行政組織を動かして良い成果を出せるのかという問題を自治体の経営の問題と呼び，首長をどうしたら住民・地域のために働かせることができるのかという問題をガバナンスの問題と呼びたいと思います。

ガバナンスの仕組みとして具体的にどのようなものがあるかというと，例えば，株式会社の場合，株主が経営者を効果的に規律づけるために，経営を監視する役として取締役を設けることが考えられます。この「取締役」という日本語は非常によくできています。取締役に期待される役割は経営者を取り締まることなのです。Board of Directors という英語を取締役会と訳した人はすごいという話を聞いたことがあります。確かに，ガバナンスの構造から言えば，取締役会とは経営者を監視・監督し取り締まることが求められる集団であり，その意味でガバナンスの中枢になる組織だと位置付けることができます。

ところが，日本ではこの「取締役」という言葉に込められた意味が形骸化しているのではないかと指摘されてきました。経営者と取締役がほとんど一体化してしまっている企業が数多く見られたからです。社長が取締役のトップだったりするわけで，取り締まられるべき人たちが取り締まる側のトップになってしまって，ガバナンスの観点から言えば，変なことが起こっていたわけです。

近年，このようなガバナンスの仕組みの形骸化が，日本の経営者の不適切な意思決定の一因になっていたのではないかという反省が出てきました。基本に立ち戻り，経営者が取締役の厳しい監視・監督そして助言の下で日々真剣勝負に挑む，そのような緊張感のある経営が行われるようにしようという改革が，近年のガバナンス改革です。民間法人に関しては，取締役と経営陣を分離し，取締役には，アドバイスも含めて，きちんと経営者を監視・監督することを求める改革が行われています。

３－３　Principal-Supervisor-Agent　モデル

ここで，ガバナンスが不十分な場合に起こる問題を，Laffont 等が開発したゲーム論的モデルに基づいて考えてみたいと思います。コーポレート・ガバナンスの問題は，株主→経営者という Principal-Agent 構造の中に，取締役が Supervisor（監督者）として入ってくる３層構造モデルによって分析することができます。

この３層構造は，かなり普遍的に見られる構造です。例えば Principal が数多くいる場合，Supervisor を置いて，Agent を監視してもらうことがよく行われます。既に見た，「株主→取締役→経営者」という構造の他にも，社長が Principal として，すべての Agent すなわち社

員を監視・監督することは難しいので，Supervisorとして中間管理職を置き，社員の監視・監督を行わせるという3層構造を見いだすことができます。

実は，このような3層構造の下では，本来Agentの監視・監督・規律づけを行うSupervisorに対して，Agentが何かの「賄賂」を渡し，まあ適当にやりましょうという提案を行う可能性が生まれます。これはAgentとSupervisorの「結託」の問題と呼ばれます。Agentが提示する利益，つまり「賄賂」が十分大きければ，SupervisorはPrincipalに従うよりは，Agentと仲良くして，なあなあで済ませて，何も問題が起こっていないかのように振る舞う方がいい場合が出てきます。もちろんPrincipalの立場から考えると，これは許し難いことなので，どのようにして，そのようなSupervisorとAgentの間での結託を阻止するかということが重要な問題となります。

ひとつの手法は，十分な報酬をSupervisorに与えることです。賄賂でも動かされないような構造にしておくことによって，初めてSupervisorは，Supervisorとして期待される行動をとるだろうということです。もちろん，問題の本質は，SupervisorとAgentの結託が起こらないようにすることですから，理論的にはSupervisorとAgentの関係を監視・監督するSupervisorを設けるというようなことも考えられますが，新たな結託の問題が生まれますので，抜本的な解決にはならないと考えられます。したがって結局は，報酬を十分に与えることでしか抜本的な解決はできないのではないか，というのが基本的な認識だと思います。ただ，取締役会のように複数のSupervisorが監視・監督を行う体制を整えることで，経営者と取締役会の間での結託が難しくなるような工夫も考えることができます。

日本では，取締役が経営組織の中から選ばれることが多かったのですが，取締役会がそのような内部者のみによって構成される場合には，経営者との結託が起こりやすいことが容易に想像されます。「結託」という言葉はやや強い言葉ですので，「馴れ合い」という言葉で表現しましょう。そこでは，経営者が行う不正な行為を取締役が見ないふりをするといった深刻な問題から，経営者が株主の利益ではなく，自らの名声や利益を追求することに対して取締役が沈黙を守るといった小さな問題まで，「馴れ合い」構造の中で様々な問題が起こることが考えられます。

そこで近年のガバナンス改革では，組織の外の人を連れてきて，社外取締役として十分な報酬を与え，経営の監視・監督を行ってもらうということが行われるようになってきました。これは，結託を防ぐ工夫・メカニズムの1つと考えられます。社外取締役の導入や外部監査の強化が最近の民間法人に対して求められている改革のひとつですが，それは取締役と経営者の「馴れ合い」を防ぐために行われている改革だと考えることもできます。

3－4　自治体におけるガバナンス

このように，民間ではガバナンス改革が進み始めましたが，自治体という組織のガバナンスの状況はどうでしょうか。夕張市を初めとして，多くの自治体の組織構造は，実態としては，あまりガバナンスの効かない日本の古い組織構造になっているのではないかと思います。

図表5は，民間企業および自治体の組織構造とガバナンスの仕組みを，単純化して描いたものです。左側が最も進んでいるといわれる民間企業のガバナンスの仕組みのひとつで，いわゆる委員会設置会社の組織構造です。取締役会の中に専門委員会を設け，経営に対する助言等も含めて，本当に経営の監視・監督を行える強固な取締役会にしようという仕組みです。

右側が自治体の組織構造です。実際に行政の仕事を行うのは，首長以下の行政組織です。首長が住民のための行政運営を行うように，首長の行動を規律づけること，これが自治体のガバ

ナンスの問題です。そこで監視・監督の役割を期待されているのは，基本的には地方議会だと考えられます。ですから，行政に対しては，地方議会がきちんと監視・監督することが求められています。さらに，自治体の場合にも，民間企業と同様に，専門的な観点から業務や財務の監査を行う監査委員がいます。このように，自治体組織にも，首長を規律づけるガバナンスの仕組みが一応存在します。

このようなガバナンスの仕組みが存在しながら，なぜ夕張市のような不適正な財務処理や破綻の問題が起こるのでしょうか。基本的には，地方議会や監査委員が果たすべき監督の役割をきちんと行っていなかったからだと言うことができます。その意味で，夕張市の問題は，実は地方自治体のガバナンスの問題であると言えます。

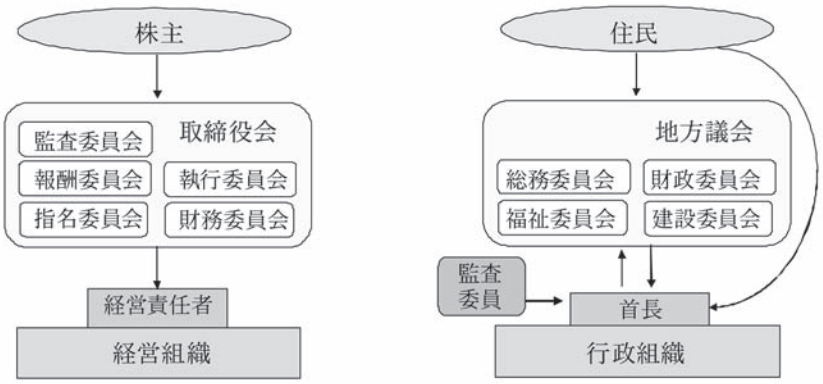
夕張市の問題が発覚したとき，議員は何をやっていたのか，監査委員は何をやっていたのかという声が出てきたのですが，それはもっともな話です。しかし，それは夕張市の議員や監査委員の固有の問題というよりも，経済学的に考えてみると，自治体のガバナンスのシステムの問題だと考えられます。

夕張市を初めとして，多くの自治体において，先ほど見た Principal-Supervisor-Agent モデルの示唆は当たっていていると思います。つまり，地方議会と首長の間には，ある種の「馴れ合い」が存在し，問題があることは知りつつも，議員は実は首長と同じ政治家として，問題を明らかにすることが得策ではないと判断する状況があったということだと思います。

特に，自治体においては，議会は立法権を持つ組織ですので，その権限に対するチェック・アンド・バランスとして，首長が議会を監視することも求められます。そこで，日本では住民が首長を直接選ぶ仕組みがあります。このような構造は**図表5**の左側の民間のケースにはないものです。しかしながら，このようなチェック・アンド・バランスの仕組みの下では，馴れ合いがいったん起こってしまうと，その関係が継続しやすくなるという問題があります。

さらに，自治体にも監査の仕組みが一応あるのですが，上手く機能しなくなる構造があります。どのように監査委員が選ばれるかというと，通常 4 人からなる監査委員のうち 2 人は，首長が指名して議会で承認されます。残る 2 人は議員の中から選ばれます。したがって，先ほど指

図表5：民間企業と自治体の組織構造とガバナンス



摘したような，首長と議会の間の馴れ合いが存在している場合，議員の代表も含めて，すべて首長の息のかかった人が監査委員になるということが起こります。このような仕組みでは，首長の監視・監督は十分に行われないことになるでしょう。

3－5　地方自治体のガバナンス改革

今後の自治体の経営そしてガバナンスの問題を考えると，やはり改革が必要だと思います。民間レベルでは会社法や商法の抜本的な見直しが，政府によって求められてきて，一生懸命努力して改革を行ってきています。ところが，それを要求する政府部門自身は，必要なガバナンス改革を行っていない。だから，自治体の破綻といった問題が起こったのだということを，まずは指摘しておきたいと思います。

そのような観点から言えば，地方自治法や地方財政法を抜本的に見直して，きちんとしたガバナンスが行われるような仕組みを地方自治体にも導入しないと，自治体経営の底上げは図られないと思います。ただ，その一方で少しずつですが，そのようなガバナンス改革が行われ始めていることも指摘しておきたいと思います。

まず，都道府県そして政令指定都市では，外部監査が義務付けられる方向に来ています。これは監査を外部者に行ってもらうことで，馴れ合いを減らし，専門性の高い監査を行ってもらうようにする改革だと考えられます。ただし現時点では，外部監査の導入は，市町村にまでは求められていませんので，今後とも夕張市のようなケースが出てくることが危惧されます。

それから，オンブズマン制度があります。これは市民オンブズマンではなくて，公的なオンブズマン制度で，市民の代表を公的に行政組織の中に入れて監視してもらうという仕組みを指しています。この仕組みは北欧の国々を初めとするいくつかの国で導入されているのですが，これも一種のガバナンス改革で，オンブズマンは社外取締役のような役割を担っていると考えることができます。日本でも，自主的にこの制度を導入している自治体が出てきています。

そして，近年の一番大きな改革の１つが，「健全化法」の制定です。これは正式には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」という名称の法律です。これまでの「再建法」は，破綻した自治体が出てきたときに，いかに再建するかということを主眼にした法律でした。ところが，その法律では，まだ破綻はしていないけれど，今後破綻しそうな自治体について，国は何も手が出せないという問題がありました。破綻しそうな自治体を規律づけていくための法律，これが健全化法だと私は位置付けています。そこでは４つの財政指標に基づいて，この中には連結指標が入っているわけですが，健全化が必要だと判断された自治体には，健全化計画の策定や外部監査の導入が求められます。

しかし，この改正は，結局，地方に対する国のガバナンスを強化する改正であると考えられます。地方自治の観点から言えば，本来は住民がきちんと自分の自治体の規律付けを行うべきですが，それが実態として機能していないわけです。そういう実態があるから，財政的に極めて厳しい自治体が出てくる。そこで，国によるガバナンスの強化が図られたと考えられます。しかし，それでは本当の意味での地方分権社会は来ないと思います。

それから，地方債の発行に関しても大きな改革が行われました。これまでの許可制から，一定の条件を満たしている優良な自治体に関しては，協議制という形で地方債を発行できるようになりました。極端な場合，国の許可が全く出なくても地方債を発行できるようになってきています。この改革は，ガバナンスの観点からはどう評価できるでしょうか。ここでは，いわゆる債務調整の問題との関連で，危惧の残る改革であることを指摘しておきたいと思います。

債務調整の問題というのは，自治体が発行する地方債に関しては，債務不履行が発生せず，貸し手には貸し手責任が求められていないとい

う問題です。例えば夕張市の例では，金融機関が一時借入金としてお金を貸して，それがどんどん累積していきました。債務が累積する状況になれば，普通だったら金融機関はもう貸さなくなるはずです。45億円ほどの財政規模の自治体で300億円を超える債務が累積していく状況を見れば，普通は債務不履行が予想されるので，貸し手が見つからないという状況が生まれると考えられます。

そのような制約が，借り手の規律づけにつながると考えられるのですが，自治体については，国による暗黙の債務保証があり，実質的に債務不履行になることはないから，いくらでも貸してしまうというモラルハザードの問題が発生してしまいます。これが，自治体の経営規律を緩める一因になっていると考えられるのです。

そこで，ガバナンスの観点からは，債務調整制度を導入し，債務不履行が起こり得る仕組みとすることで，債権者がステークホルダーの一人として自治体経営の監視・監督を行うという構造を作ることは有用です。そのような制度を今すぐ導入することは，難しいだろうと思いますが，ガバナンスの強化という観点からは，真剣に検討していく必要があるだろうと思っています。

そして，そのような債務調整が行われない場合には，実質的に債務保証を行っている国が，地方債の発行に対して厳しい制限を課すべきです。しかしながら，すでに述べたように，地方債の発行に関しては，許可制から協議制に移行しました。この点が危惧されるわけです。

現在優良な財政状況にあれば，自治体は独自の判断で地方債を発行できるのですが，その自治体に将来何が起こるかわかりません。破綻が生じた場合に債務調整が行われないとすれば，国の許可を得ないで発行した地方債であったとしても，結局は国がその地方債を返済しなければいけないことになります。ある自治体が国の許可を得ないで発行した債務に対して，国が最終的に保証する，つまり国民全体が負担しなければならない状況が発生しうるということです。

考え過ぎかもしれませんが，債務調整を行わない中で，協議制に移行するということは，自治体財政の規律をさらに緩める可能性が生まれるとともに，そのつけを国民全体で負わなければならないということが起こりかねないと思います。少なくとも国の許可を得ないで発行した地方債については，国は保証を行わないことを明確にし，貸し手の責任も問われる債務調整の仕組みを導入することが，ガバナンスの観点からは必要なのではないかと思っています。

4. 地方財政の構造改革

最後に少し，マクロの話をさせて頂きたいと思います。これまでの議論のポイントは，現在，経営がうまくいっていない自治体の根本的な問題は，そのガバナンス構造にあると考えられるということでした。自治体経営のガバナンスを強化していくという観点から，地方自治法や財政法を見直していかないと，今後とも夕張市と同じような問題が起こると思います。

具体的な改革案を考える上で，現在そして今後の地方財政の状況が，全体としてどのような方向に進んでいるのかについて，よく理解しておくことは重要です。特に地方自治体の経営は，地方財政に関する国の制度に大きく依存している状況ですので，自治体経営の改善のための改革を考える上で，自治体レベルのミクロの問題とともに，地方財政に関するマクロの問題を総合的に見ることが重要です。そのような観点から，マクロのお話をさせていただきます。

今後，国の財政状況はさらに厳しくなり，三位一体改革に類する分権化がさらに進行していくことが考えられます。つまり税源移譲と補助金削減がさらに進められることが考えられるのですが，そのような分権化が進められると，夕張市の事例が典型的に示すように，過疎地の自治体の財政問題がさらに深刻化していくと考えられます。

後ほど改めて紹介しますが，日本の市町村の中で過疎地の自治体は約40%と言われており，かなり大きな割合を占めています。したがって，過疎地から地方財政の問題を見ていくということは，決して小さな問題を考えているというわけではないことになります。

むしろ過疎地域の視点から，これからの日本の分権化の方向性を考えることは，極めて重要な視点だと考えています。そのような視点から見たとき，着実に進む少子高齢化・人口減少という大きな流れを見据えるならば，これからの日本における分権化の意味を根本的に見直す必要があるのではないかと強く感じています。

地方分権の基本的な精神は，地域が自立し，住民によるきちんとしたガバナンスの下で自律的な経営を行うということではないかと思います。そのような観点からは，例えば，いわゆる「地方の格差」の問題に対して，持続性の観点から問題の多い「活性化」政策を行うよりも，地域が自立し，調和のとれた社会となることを目指す「調和社会の創造支援」政策を実施する方がよいのではないか考えています。

4－1　過疎地の自治体の問題

そこで，過疎の自治体の問題を見ながら，どのような改革を進めるべきかということについてお話させて頂きたいと思います。過疎地の自治体の問題ですが，総務省の調査によれば，2006年4月の時点で，過疎地域はもう国土の半数を超えています。市町村数で言えば，約40%を占めています。その一方で過疎地の人口が全人口に占める割合は約9%です。

この過疎地域に対して過疎対策として，1970～1999年度までの30年間に約63兆円が使われ，2000～2004年に14兆円が支払われてきました。2005～2009年にも総額13兆円の過疎対策費が支払われる予定です。平均すると，毎年約2兆円を超える額の過疎対策費が計上されてきました。厳しさを増す財政状況の中で，このような救済的な財政措置を続けていいのかという疑問が，基本的な問題意識です。

少子高齢化・人口減少が急速に進行する過疎地域の自治体は，財政面ではほとんど自立は見込めず，補助金に頼らざるを得ない状況になっています。こういう自治体をどうするのかというのが，最も深刻な問題の1つです。これに対して，自治体を合併させ，自治体を大きくして，基礎体力を付けさせましょうという考え方が出てきました。それによって自立性が高まっていくのではないかという議論だと思うのですが，実は過疎地域の自治体の多くでは，近隣地域も同様の過疎地であることが少なくありません。そのような過疎地域の自治体群が合併しても，厳しい財政状況はほとんど変わらないだろうということです。

図表6は，日本の全自治体について，横軸に高齢化率をとり，縦軸に1人当たりの歳出と税収を取ったものです。上方の曲線の周りにある四角い点が，各自治体の高齢化率と1人当たり歳出を示す点です。

図表6が示していることは，高齢化が進行するに従い，歳出はだんだん大きくなる方向に進むということです。その一方で，税収に関しては，×印が各自治体の1人当たりの税収を示しているのですが，高齢化にともなって税収が徐々に小さくなる傾向が示されています。つまり，高齢化というのはこの歳出と税収のギャップを大きくする方向に働くわけです。

歳出は増えるし，税収は小さくなります。これを埋める補助をどんどん与えていかざるを得ないというのが，今後予想される状況です。そして，そのようなギャップを埋めるための補助を行うということは，自治体の自立を阻害することになります。したがって，地方自治体の自立という観点から言えば，現在の地方財政制度は，高齢化の深化のプロセスで，全く反対の状況を作り出す制度になっていると考えられます。

既にお話したように，この問題は，過疎地域の自治体の合併では解決しません。むしろ問題を悪化させる可能性もあります。過疎の村には，

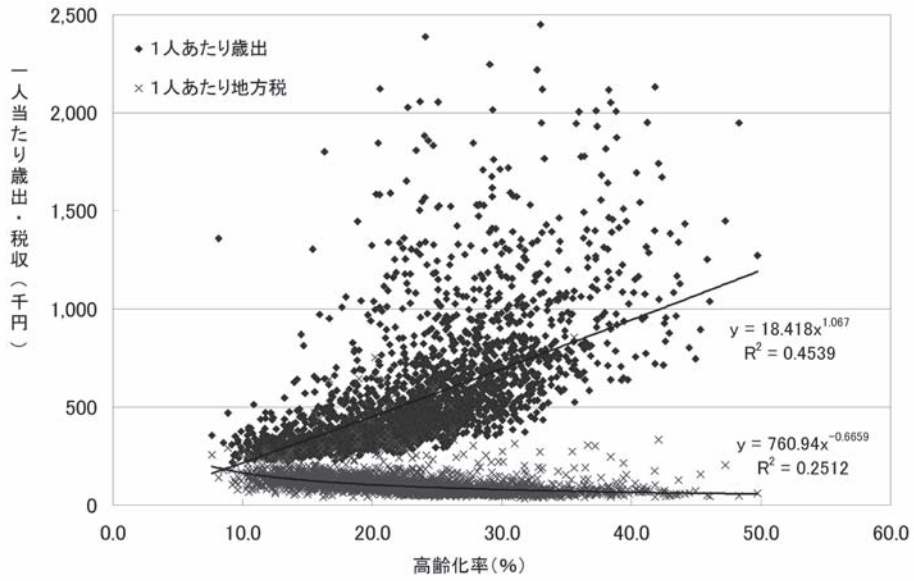
今でも住民の助け合いの仕組みが残っている場合が多く，行政としても住民の助け合いに依存しながら何とか生活保障が確保されているという状況があります。しかしながら，市町村の合併が進むと，そのような相互扶助の力が失われていく可能性があるわけです。自治体が大きくなると，行政単位として組織的な行動がとりにくくなりますから，合併の結果として，過疎の村における助け合いの力が失われ，公的な支出をむしろ拡大させなければならなくなる可能性があるということです。

市町村合併のもう１つの問題は，それによって，住民に近いという特性を持つ基礎自治体の良さが失われることです。基礎自治体の良さは住民に近いということだと思うのですが，合併して大きくなればなるほど，行政は住民から遠くなっていくわけです。それが本当に地方自治の良さを生かした改革になっているかというと，かなり疑問が大きいということです。うまくいく場合もあると思いますが，それだけでは救えない地域・自治体がたくさんあるのではないかと考えています。

何が根本的な問題かというと，小さな自治体に過大な仕事が要求されていることが問題ではないかと思います。例えば，医療や介護の保険事業，あるいは病院や介護の事業といった大変な仕事が，小さな基礎自治体に求められています。特に近年は，サービスに関しては，住民に近い基礎自治体で提供してもらうということが地方分権だと思われていて，その方向に改革が進んでいると思うのですが，それは小さな自治体にとっては非常に大きな負担になります。それが，例えば**図表6**に見られるように，歳出が高齢化によってどんどん大きくなっていく構造を生む一因になるわけです。

しかしながら，そのような構造の下では，高

図表6：高齢化と自治体財政



出所）総務省統計局（http://www.stat.go.jp/index.htm）の市区町村データを基に筆者作成

齢化の進行にともない，地方の自立性がどんどん低下していくことになります。そして，そのように自立性が低下するような状況では，自治体が，経営やガバナンスをよりよくする努力は生まれにくくなります。

ですから，発想を大きく変える必要があると思います。基礎自治体に割り当てられた仕事に応じて財源を与えるというのがこれまでの発想だったと思いますが，今後は，基礎自治体の税収に応じて仕事を割り当てるという発想で，マクロの地方財政の仕組みを変えていかなければ，日本の地方財政は悪化の一途をたどるのではないかと考えます。

これまでは，自治体の仕事が先にありきで，その仕事をするために不足する財源については，交付金や補助金を与えるという仕組みになっていました。しかし，公的債務が700兆円を超える状況においては，そのような補助を続けることは極めて難しくなっています。今後は，各自治体は，税収に応じた仕事を担うという形にしていく必要があるだろうと思っています。

4－2 「分権化」の意味の見直し

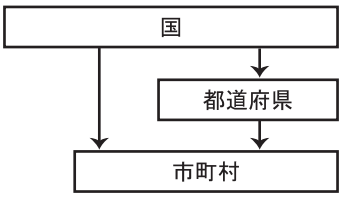
具体的にどのような改革を考えているかと言いますと，権限と財源を，基礎自治体の多様性を内包することで安定性を保つことができる都道府県に対して委譲していくという改革です。これまでは，権限と財源の移譲は地方の基礎自治体に対して行うという考え方が基本だったと思うのですが，そうではなくて，自治体のばらつきを吸収できるような広域的な地方政府に，権限と財源を委譲することが重要だと思います。基礎自治体の中には，本当に厳しい財政状況のところがあるわけですが，そのような多様性を内包する都道府県に権限移譲を行えば，ある程度のリスクシェアリングといいますか，不安定性がプールされる状況が生まれてきますので，事業が効率的かつ安定的に行われるようになり，自立性が高められると考えられるのです。

そのような発想から言えば，日本において望ましいと考えられる分権化の方向性はアメリカ型ではないかと考えるのです。州レベル，つまり日本で言えば都道府県レベル或いはこれからの議論で言えば道州レベルに対して権限移譲を行い，基礎自治体に関しては，税収と最低限の機能を果たす補助金の中でできる仕事だけを行ってもらうという形で，自治体の仕事の見直しを行う。基礎自治体でできない部分については，基本的には都道府県あるいは道州が吸収して，事業を広域的かつ効率的に行う仕組みに変えていく。これがこれからの分権化の望ましい方向ではないかと思っています。

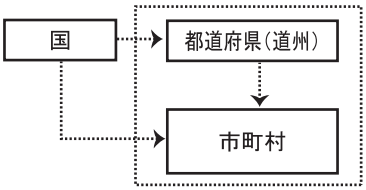
これまでの政府間関係は，**図表7**の(a)のように描くことができると思います。国が最上位にあって，国は都道府県だけではなくて市町村に対しても直接的な強い影響を与えるという構造です。これを(b)のようにしていくことが必要ではないかというのが改革のイメージです。

図表7：国と地方の関係の見直し

(a) これまでの政府間関係



(b) 新しい政府間関係



そこでは，都道府県と市町村が１つの大きなユニットとなり，地方の最終的な責任を担うのは都道府県として，ここに権限と財源を委譲して自立させる。そして，市町村の中でも，政令

指定都市のように，財源面での自立性の自治体に対しては税収に応じた仕事や権限を与えますが，税収の低い市町村に対しては，その税収規模に応じて，権限と仕事を与え，自治体の自立性・自律性を阻害しないような最低限の補助を与える。そのようなイメージです。

この新しい構造の中では，国は間接的な形で都道府県，市町村に対して，一定の関与を行うことになります。トポロジー的に言えば，国・都道府県・市町村の関係を示す矢印の流れは，(a)と(b)で変わらないのですが，改革後は，国と地方が並立するようなイメージ，つまり国は横から間接的にサポートするというイメージになるということが，今日お伝えしたかった改革の基本的な考え方です。

これまでの地方分権の議論とはかなり発想の違う提案になっていると思いますが，夕張市の事例を見ながら，そして数多くの過疎地の自治体が直面する問題を考えながら，地方分権化の意味を，もう一度根本的に考え直す必要があるとのではないかと考えています。

5. おわりに

現在，日本では，巨額の公的債務が存在する中で，財政をさらに圧迫するような少子高齢化が，かなりのスピードで進行しています。そのような状況において，地方分権を進めることが理想とされ，実際にも分権化が進んでいます。しかしながら，現在の地方財政の状況を見ると，地方財政制度というマクロのレベルでも，そして，自治体の経営とガバナンスというミクロのレベルでも，数多くの構造的な問題が存在していると感じざるをえません。

そのような構造的な問題を温存したままで，基礎自治体への財源・権限の委譲を理想とする分権化を進めることには，強い危惧を感じています。地方の自治体が直面している現実を踏まえて，今後進めていくべき分権化の姿を，もう一度慎重に議論していくことが重要だと思います。そして，各自治体の自立性を高めるような地方財政制度を再構築するとともに，各自治体の経営とガバナンスが改善されるような制度改革を，財政法そして地方自治法を見直すことで進めていくことが重要だと思います。

民間では，会社法や商法などの改正を通じて，経営の効率性や安定性を高めるような改革が進められていますが，そのような改革が本当に必要だと思われる政府部門においては，改革は遅々として進んでいません。「まず隗より始めよ」という言葉がありますが，政府は必要な改革を自ら進めて行くことが重要です。私たち国民もまた，そのような改革を私たちの政府に求めていくことが重要ではないかと思います。

地域経済と税制：来年度税制改正の焦点

上智大学経済学部准教授　中里　透

はしがき　本稿は，平成19年７月17日開催の財政経済基本問題研究会における上智大学経済学部准教授中里透氏の『地域経済と税制：来年度税制改正の焦点』と題する講演の内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

本日は報告の機会を賜り，ありがとうございます。「地域経済と税制」というタイトルで，来年度の税制改正に向けた課題について整理してみたいと思います。このテーマでとりあげるべきトピックスとしては，おそらく３つの議題があると思います。１つは，道路特定財源の見直しです。これは厳密にいうと，税制ではなく特定財源の話なのですが，道路整備に関する現在の計画は今年度が計画の最終年次なので，来年度の税制改正作業と併せて今年中に結論を出さないといけない話ということになります。もう１つは，地域間格差をめぐる議論が最近活発に行われていますが，その中で地域間の税収格差の問題をどうするかという話です。

この点については２つの話題があって，１つは，法人二税と地方消費税の見直しをめぐる議論，もう１つは「ふるさと納税」の導入をめぐる議論です。「ふるさと納税」は，税収格差の是正という観点からはあまり有効な方策とはいえませんが，たとえば納税者の税に関する意識の問題であるとか，地方税における受益と負担の問題とか，そういう問題を考えるためのきっかけ，１つのアイデアとしては興味深い面があると思います。法人二税と地方消費税の見直しは，政策のロジックの問題として何をやればよいのかはある程度コンセンサスが得られると思うのですが，実際にはさまざまな利害の対立があって，なかなか進みにくいということになると思います。

2. 道路特定財源の見直しに関する論点整理

それでは，まず道路特定財源についてお話させていただくことにしたいと思います。道路特定財源制度のもとで，毎年６兆円近い税収が道路整備のために使われていますが，地方の道路整備については，特定財源に加えて一般財源も投入していますから，道路事業費はさらに規模が大きくなります。こうした中で道路特定財源をどのように見直すかというのは，政治的になかなか難しい問題なのですが，以下順を追って考えてみたいと思います。

2.1　検討の経緯

（見直しに関する基本方針）

まず，これまでの検討の経緯を簡単に整理し

ておきますと，小泉内閣が成立して最初の「骨太の方針」で「道路等の特定財源を見直す」ということが示されたのですが，この問題にはなかなか着手できなくて，郵政解散の後，2005年12月にようやく「特定財源見直しに関する基本方針」が決まり，それが行革推進法に盛り込まれて，2006年６月に自民党のプロジェクトチームによる中間とりまとめが行われました。それを受けて，「道路特定財源の見直しに関する具体策」がとりまとめられましたが，これは実は今年中にやらなくてはならない作業の予定表を書いたようなもので，見直しの具体的な方向性は示されていません。

これまでの検討の中で道路特定財源の見直しについてどのような方針が示されてきたかをみていくと，まず「真に必要な道路は計画的に整備を進める」ということがあります。ここでいう「計画的に整備を進める」道路の事業量が決まらないと，道路特定財源をどの程度見直すことができるのかということが決まりません。

２番目は，これは環境税との関係をどう考えるかということにもなるのですが，「環境面への影響にも配慮」するということがいわれています。自動車の通行量がさらに増えるのを抑制するという観点から，税率については「現行の税率水準を維持する」ということになっています。

３番目は，「一般財源化を図ることを前提とし」ということなのですが，この点については応益的な，あるいは受益者負担という観点からの税の体系と，一般的な税の関係をどのように整理するかが論点になると思います。これが「見直しに関する基本方針」のポイントです。

（道路特定財源の見直しに関する具体策）

昨年12月にとりまとめられた「具体策」では「真に必要な道路整備は計画的に進めることとし，19年中に，今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する」ということと「暫定税率による上乗せ分を含め，現行の税率水準を維持する」ということが確認されています。ここでいう「中期的な計画」は別に新しい試みをするということではなく，現在の計画が平成19年度で終了することから，平成20年度以降の計画を策定するということに過ぎません。「具体策」の３⑴のところには「税収の全額を，毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改める」とあります。この「具体策」において一般財源化を図ることについてどのような取り扱いになっているかというと，「道路歳出を上回る税収は一般財源とする」とあって，ということは，道路歳出の額というのはこの中期計画で決まるわけですが，その額と道路特定財源のもとになる自動車関係の税収の差額が一般財源化されるということになります。したがって，道路特定財源のうちどれだけが一般財源化できるかということは，この計画をどの程度抑制できるかということにかかっているということになります。道路特定財源という制度の見直しは，中期的な道路整備の計画額をきちんと抑制しないと，単なる形式的な改正に過ぎなくなってしまうのです。

道路特定財源の見直しについては，２つのポイントがあると思います。ひとつは，道路特定財源という制度が創設されて50年になりますが，この間に経済環境や道路整備の状況がかなり変化してきたわけで，その中でこれまで通りのペースで今後も道路整備を続けていくべきかということがあります。

もう１つは，道路に係る税を，これまでは受益者負担という形で議論してきたわけですが，環境への影響等を考えたときに，原因者負担という観点から見たときに，これからも特定財源として維持していくことがよいかということがあります。

2.2 戦後の道路整備

道路特定財源制度が創設された頃と現在とで，どの程度状況が変化したのかを考えるために，

ここで戦後の道路整備のことを振り返っておくことにしたいと思います。この話をするときには，まずワトキンス調査団のことにふれなくてはなりません。ワトキンス調査団は，名神高速道路について世銀融資を行うということで，日本の道路整備の状況を調査に来たのですが，その報告書には「道路網の主要部を形成する，２級国道及び都道府県道は90ないし96％が未舗装である」と書かれています。風が吹くと砂埃が舞い，雨が降るとぬかるみになるような道路，それが昭和30年頃の日本の道路の状況だったということになります。

このような劣悪な道路の状況を改善するためにどのような措置が採られたかというと，２つの大きな柱があったということになります。１つは有料道路制度です。これは料金収入で道路の早期整備を進めていくというアイデアですが，これにそって道路整備特別措置法と日本道路公団法ができました。もう１つが，道路整備五箇年計画と道路特定財源制度による一般道路の整備ということになります。

最初の道路整備五箇年計画は1954年に策定されました。揮発油税，これはガソリン税といったほうがわかりやすいかもしれませんが，揮発油税は，当初は一般税だったのです。そこに，道路整備を進めるために揮発油税を財源として活用しようというアイデアが出てきて，それが五箇年計画とセットになって，揮発油税が特定財源化されたということになります。

2.3　道路特定財源制度の概要

次に，現行の道路特定財源制度の概要について説明しておきたいと思います。

道路特定財源には国税分と地方税分があって，合わせて６兆円弱の税収があります。このうち，ガソリン税については国税と地方税合わせて１リットル当たり53円80銭の税がかかっています。また，自動車の保有に対して自動車重量税が課税されています。タクシーなどの営業用車両の燃料に使われるＬＰＧについては，石油ガス税が課税されます。地方税としては軽油引取税と自動車取得税があります。自動車に課される地方税にはこの他に自動車税と軽自動車税がありますが，これらは一般財源です。国税として徴収されている税については，その税収の一部または全部が地方に譲与税として譲与されています。

（特定財源と目的税）

これはちょっと技術的な話なのですが，道路特定財源といっても，国税分と地方税分とでは実は制度の体系が異なります。国税については，税収の使途を歳出面から特定化しているので，これは目的税ではなく特定財源ということになります。たとえばガソリン税の税収そのものは，実は色が付いていないお金なのです。どこで色を付けているかというと，法律で歳出を道路整備に充てるように規定しているということになります。自動車重量税については，これは創設とその後の運用の経緯で特定財源化されていますが，特定財源であるという明示的な根拠はありません。

地方税の方はちょっと体系が違っていて，これは目的税なのです。目的税ということは，歳入面で使途を特定しているということです。ですから，もしこれらの税目を一般財源化するとなると，地方税法を改正しなければならないということになるわけです。

（特定財源と長期計画）

次に特定財源と長期計画の関係についてお話したいと思います。道路関係の税収を道路整備費に充てて特定財源化することの根拠法は「道路整備費の財源等の特例に関する法律」です。この法律の第３条には「平成十五年度以降五箇年間は，毎年度，次に掲げる額の合算額に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない」と書かれています。ときどき，道路特定財源を一般財源化するためには法律改正が必

要だといわれることがありますが，これは誤解で，実は道路特定財源を維持するためにこの法律を改正して，期限を延長しないといけないということになるのです。道路関係の税収のうち，いくらを道路整備に充てるかということは第３項のところで書かれていて，「国土交通大臣は（中略）平成十五年度以降五箇年間に行うべき道路の整備に関する事業の量の案を作成して閣議の決定を求めなければならない」ということになっています。ここでいう「事業の量の案」というのは，かつては道路整備五箇年計画というものだったのですが，公共事業の長期計画そのものを見直すべきだという議論が一時期あったために，各分野の長期計画が統合されて，現在では社会資本整備重点計画に書かれているということになります。

この法律をなくしてしまえば実は完全な一般財源化ができることになります。ただ，それは政治的に非常に難しいですから，中期計画を作成するという前提のもとでの一般財源化の成否は，この法律でいうところの「事業の量の案」，つまり道路整備の計画額をどれだけ抑制することができるかということにかかっているということになります。

2.4 見直しにあたっての論点

道路特定財源の見直しに当たっての論点としては，３つのポイントがあると思います。ひとつは現時点における道路整備の必要性あるいは緊急性についてどのように考えるかということです。確かにコストを度外視すれば，必要な道路というのはたくさんあるわけです。ただ，その中で，他の公共サービスに優先させて道路の整備に充てるべき必要性がどれだけあるか，ということになると，緊急性ということがチェックポイントだということになります。もちろん緊急に整備すべき道路については，きちんとその判断基準を示すことが必要です。

もう１つのポイントは，本則税率と暫定税率の関係をどう考えるかということです。道路特定財源の見直しについてしばしば「納税者の理解」ということがいわれるのですが，この場合の「納税者」というのは誰を意味しているのかという点についてはいろいろな議論があると思います。また，暫定税率を廃止するという場合には，環境に与える影響についてどのように考えるかということが論点になると思います。

３つめのポイントは，受益者負担と原因者負担の議論をどのように整理していくかということです。

（道路整備の必要性）

ここで道路整備の現況についてみておきたいと思います。先ほど昭和30年代初頭の道路の状態が大変劣悪であったというお話をしましたが，それが現時点でどのくらい改善したのかということが，道路整備の緊急性について考えるうえでひとつの判断材料になると思います。

ここに３つの年度のデータを示してあります。ひとつは1953年のデータで，これは道路整備を急いで進めていかなくてはならないということが認識されて，さまざまな制度が整備されていった，戦後の道路整備の出発点のデータということになります。1974年は，田中内閣による列島改造論の流れの中で，道路関係の税金に上乗せの税金を課して，道路整備をさらに進めていこうということで暫定税率が導入された年にあたります。2003年というのは現行の五箇年計画の最初の年次にあたります。

ここには改良率と舗装率のデータを示してありますが，改良率というのは道路構造令という法令で道路のさまざまな規格が定められていて，その一定の規格にそって道路整備がなされているかどうかを表す指標です。舗装率について注意しないといけないのは，簡易舗装という舗装を除くと，舗装率がここに示した率よりも相当下がるということです。ただし，簡易舗装もきちんとした立派な舗装で，通行量などを勘案して簡易な舗装になっているというだけですから，

基本的には簡易舗装の部分も含めてデータをみるべきだということになります。

高速道路以外の道路には一般国道と都道府県道と市町村道という区分があるのですが，これを見る限り，少なくとも国道と都道府県道について言うと，改良率，舗装率ともに相当高い数字になっており，道路整備は相当進んできたということになると思います。市町村道については少し低めの数字になっていますが，緊急に道路整備をすべき必要性は，道路特定財源が創設された頃，あるいは暫定税率が導入された頃と比べると相当程度低下したといえるのではないかと思います。

次に，道路整備の経済効果についての分析例をもとに，道路整備の必要性を考えてみたいと思います。ここに掲げてある研究のうち，森川（1997）と中里（2001），中里（2003）は，いわゆるバロー回帰という，経済成長の収束の実証分析の手法を利用したもの，林（2003），山口・幕（2004），宮崎（2004）は，社会資本の生産力効果の分析の枠組みを利用したものです。千野・船木（2002）は，製造品出荷額や小売売上高など，地域経済の状況を表す基本的な統計データを利用して，高速道路が整備されたときに地域経済にどの程度効果があったのかをみたものです。

これらの分析結果をみると，総じて70年代，あるいは80年代までは道路整備に有意なプラスの効果があったのに対して，最近は整備効果がみられない，少なくとも低下してきたということがわかります。

続いて，青森県が県政モニターを対象に実施したアンケートの結果をみておきたいと思います。青森県は，どちらかといえば「地方」に属する地域ですが，地方部にお住まいの方のご意見としても，道路整備に関する主な要望は既存の道路の改良あるいは管理に関するもので，新設の道路整備についての要望は必ずしも多くないことがわかります。首長さんの中には「道路が足らない，道路が足らない」とおっしゃる方がおられますが，本当にそうなのだろうか，やや注意して見る必要があるのではないかということを示唆するデータではないかと思います。

以上が，道路整備の必要性，あるいは緊急性についてのお話です。

（暫定税率の取り扱い）

続いて，暫定税率の取り扱いについて考えてみたいと思います。まず，暫定税率が設定された経緯について振り返ってみると，74年に揮発油税，地方道路税，自動車重量税，自動車取得税について暫定税率が設定され，２年後の76年に軽油引取税についても暫定税率が導入されています。

暫定税率を設定した理由なのですが，１つにはもちろん道路の早期整備を図るための財源を確保するということがあげられます。ときどき，自動車関係の税を道路整備に充てないのであれば，暫定税率をなくして本則税率に戻すべきだという意見がみられますが，その根拠はこの点にあります。ただし，暫定税率の設定にあたっては，石油消費の抑制や環境保全という観点からの説明もなされていますので，道路特定財源の見直しの議論においては，原因者負担ということについても併せて考慮することが必要だということになります。

（受益者負担と原因者負担）

道路特定財源の性格と負担の関係について整理すると以下のようになると思います。

まず，自動車の走行から得られるサービスの対価として道路関係の税があるという整理をすると，これはいってみれば通行料金をガソリン税という形で徴収をしているということになるわけですから，この場合には受益者負担という観点から特定財源とするのが妥当ということになります。

次に，自動車の走行に伴って道路の損傷が生じることとの関係ですが，この点については原因者負担の観点から自動車の利用に税を課すと

いう整理になって，この場合にも特定財源でよいということになります。

3番目として，自動車の走行が沿道の住民に与える影響やより一般的に環境に負荷を与える問題を考慮した場合に道路特定財源をどのように考えるかということがあります。この場合の自動車に対する課税はピグー的な課税と考えられるわけで，道路の利用に係る課税は自動車の走行に伴う負荷に対する補償であるという整理になって，これは一般財源としてかまわないということになると思います。

2.5 見直しの方向性

それでは以上のことを踏まえて，見直しの方向性について検討してみたいと思います。ここに6つの案を掲げてあります。1番目は現行制度を維持して，見直しを行わないというものですが，これは現時点ですでに選択肢から外れています。

2番目に現行制度のもとで使途拡大を図るというものがあります。これは現時点ですでに行われているものですが，道路特定財源の一部が有料道路の社会実験のための費用に充てられたり，「まちづくり交付金」の一部として道路整備に充てられています。

3番目は道路特定財源を地方に移譲するというものです。先ほど，道路特定財源の中には国税として徴収したものの一部を地方に譲与税という形で配付しているものがあるという話をしましたが，これを地方税に振り替えれば，地方への移譲ができるということになります。ただし，この案については注意が必要です。自治体が行う道路整備については道路特定財源だけで費用がまかなえていなくて，一般財源も投入して整備がなされています。また，地方の道路整備のために，国庫補助金という形で国から地方に流れているお金もあります。そうなると，補助金として国から地方に道路整備のために交付されている分を削って，あるいは譲与税の部分を地方税に振り替えて，地方の取り分を増やした場合に，道路整備に使われる財源の構成が変わるだけで，実質的には見直し後もこれまでとあまり変わらないということになる可能性があります。

4番目に暫定税率を廃止するという案がありますが，この案については，自動車の利用が増加して環境への負荷が問題にならないかということが議論になると思います。

5番目が環境税化です。道路交通が環境に与える負荷に対して課税をするという整理をすると，それではガソリン燃料の消費について社会的な費用がどれくらい生じるかということになりますが，この点については金本・蓮池・藤原（2006）の試算があります。これによると，温暖化ガスの排出に係る費用が1リットル当たり18円90銭，大気汚染に係る費用が9円90銭となっていて，これらを合わせると28円80銭ということになります。もちろんこの試算については一定の幅をもってみることが必要ですが，現行の揮発油税の税率は48円60銭ですから，揮発油税の相当程度が原因者負担で説明できるということになるかもしれません。

6番目に債務処理に充当するというアイデアがあります。道路特定財源のうち道路整備に充てなかった部分，余剰分を他の使途に転用するという案については，転用によって他用途に利用した場合に，道路整備に使う場合より効率的に利用されるとは限らないという批判がありますが，債務処理に充ててしまえばこの問題はクリアできることになります。

道路特定財源を債務処理に充てることについては本州四国連絡橋公団の債務処理に充ててきたという経緯があります。道路特定財源の余剰分としては，本四公団の債務処理の終了に伴うもののほかに，地方道路整備臨時交付金という形で利用されている分があります。これは揮発油税収の4分の1相当額を道路整備特別会計に直入して，「交付金」という形で地方の道路整備に充てているものです。これは交付金ですか

ら本来であれば色の付いていないお金のはずなのですが，経済財政諮問会議の議事録を見ると，この交付金の使い方について箇所付けまで行われていたということが，片山虎之助総務大臣（当時）の発言からわかります。本四の債務処理に充ててきた分と地方道路整備臨時交付金として使っている分を合わせると，１兆２千億円くらいになりますから，この分を一般財源化できれば，消費税率を0.5%上げるのと同程度の財源が確保できるということになります。

それでは，余剰分を債務処理に充てるとして，その具体的な方法についてですが，本四公団の債務処理と同じことを旧国鉄債務の処理について行うという方法があります。国鉄清算事業団を解散する際に，国鉄清算事業団の債務を国の一般会計の債務に付け替えるという処理が行われて，現在，国鉄清算事業団承継債務借換国債という形で20兆円近い債務が残っています。この債務に対してたとえば毎年１兆円を道路特定財源の中から充てたとしても，相当の期間，余剰分が債務処理に充てられるということになります。

3. 地域間格差是正・地域活性化と地方税制

3.1 地域間の税収格差の是正

ここからは法人二税・地方消費税の見直しと「ふるさと納税」の話に移りたいと思います。

地域間格差，あるいは税収格差の是正については，もちろん「ふるさと納税」にその役割は期待できませんから，法人二税・地方消費税の見直しで対応すべきということになると思います。法人二税・地方消費税をどのように見直すべきかは，国と地方にどのような税源を配分するのが適切かという問題に帰着しますが，地域間の税源の偏在度の低さ，あるいは異時点間の税収の安定性ということを考えた場合には，地方の財源として消費課税を割り当てるのが適切で，法人所得に係る税は国に持っていくというのが自然な姿だと思います。もちろん，現実の問題として財務省と総務省の間でこの点について合意が得られるかというと，それはなかなか難しいと思いますが，政策のロジックの問題としてはこのような整理になると思います。

地方税としての消費課税のメリットは，ひとつは地域間の税源の偏在が少ないということですが，もう１つのメリットとして，異時点間の財政調整を考えたときに，景気による税収の変動が少ないということがあげられます。これには２つ理由があって，恒常所得・ライフサイクル仮説にそっていけば，時間を通じてみたときに所得より消費の方が安定的ということになりますから，まず，税収自体が景気によらず安定的であるということがいえます。

もう１つの理由は，何らかのショックによって，歳出が急に増えたり，あるいは税収が落ち込んだりした場合に，課税平準化の理論にしたがえば，公債を発行して対応するのが資源配分上適切であるということになるわけですが，ではそのときに国と自治体のどちらの方が公債を発行して資金調達をするのが容易かということになるわけです。常識的に考えると，国が税収の変化に対して国債を発行して対応する方が，自治体が個別に地方債を発行して財源を確保するよりも調整がしやすいということになりますから，この点からすると，税収の変動の大きい法人課税を国に，税収が比較的安定的な消費課税を地方に割り当てるのが理論的には適切だということになります。

3.2 「ふるさと納税」の導入をめぐる動き

次に「ふるさと納税」の導入をめぐる議論について考えてみたいと思います。冒頭でお話しましたように，「ふるさと納税」は，税収格差

の是正という観点からはあまり有効な方策とはいえませんが，たとえば納税者の税に関する意識の問題であるとか，地方税における受益と負担の問題とか，そういう問題を考えるためのきっかけ，ひとつのアイデアとしては興味深い面があると思います。

（これまでの経緯）

まず，「ふるさと納税」の導入をめぐる動きについて簡単にみておくことにします。5月初めに菅総務大臣がパリにいらしたときに，記者会見で「ふるさと納税」の導入を検討する意向を表明されました。これを受けて6月1日に「ふるさと納税研究会」が発足して，これまでに2回研究会が開催されています。

また，6月19日に公表された「基本方針2007」には，「“ふるさと”に対する納税者の貢献や，関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け，検討する」ということが明記されました。「ふるさと納税」に直接関わる記述ではありませんが，「基本方針2007」には「効率的な政府を目指す中で，“公”の分野における国民や企業の多様な活動の展開を促すよう，寄付金税制等の在り方を検討する」ということも書かれていて，これも「ふるさと納税」について考えるうえでの補助線の役割を果たすものになると思います。

（「ふるさと納税」導入の理由）

次に「ふるさと納税」の導入をめぐる議論について整理してみたいと思います。

「ふるさと納税」を導入すべきだという理由のひとつは地域間格差の是正を図るためというものです。もう1つの理由として一部の首長さんが主張されるのは，生まれ育った地域への恩返しということです。これはどういうことかというと，ある地域で生まれて，その地域の行政サービスを受けて育ったのに，高校や大学を卒業して進学や就職をすると他の地域に移転してしまう人がいるが，このような場合には過去に受けた受益に対する負担が適切になされていないのではないか，だとすれば出生地などへの「恩返し」として「ふるさと納税」を考えることができるのではないかという主張です。「ふるさと納税」導入の3番目の理由は，地域活性化に役立つのではないかというものです。

（「ふるさと納税」導入の論点）

ふるさと納税の導入をめぐる論点としては，次のようなものがあると思います。

1つは，住民税を居住地における公共サービスの対価であるととらえた場合に，「ふるさと納税」は受益者負担の原則と整合性がとれるのかということです。

2番目は「ふるさと納税」が地域間の税収格差の是正にはたして有効なのかということです。この点について私は否定的ですが，おそらく多くの方がそう思われると思います。

3番目は，これは制度を導入するとした場合の課題ということになりますが，「ふるさと納税」を住民税の分割納付の形にするか，それとも寄付金控除の形にするかということです。

4番目は「都市部」や「ふるさと」について地域要件を付すべきかということです。

5番目は税源移譲とリンクさせるかという点です。たとえば，中川幹事長の提案にあるように，「ふるさと納税」相当分を所得税からも控除できるものとすると，これは所得税の一部を住民税に振り替えるのと同じことになりますから，この場合には「ふるさと納税」が税源移譲の話とリンクすることになります。

以下，これらの論点について少し詳しくみていきたいと思います。

「ふるさと納税」については，住民税における受益と負担の関係をめぐって2つの主張があります。都市部の自治体の主張は，地方税というのは本来受益と負担の関係で課税されているものなので，「ふるさと納税」の導入はこの点からみて問題があるのではないかというものです。一方，地方部の自治体の主張は「ふるさと

納税」は，他地域に移転した人が過去に生まれ故郷で受けた行政サービスの対価の後払いだというものです。

都市部の自治体が主張するように，住民税を受益と負担という観点からみることにした場合には，現状において個人住民税は本当に応益的な税になっているのかということが問題になります。たとえば，埼玉から東京に通勤をしていて，昼間は東京で働いている所得の高い人と，ずっと埼玉にいて，その分，地元の行政サービスを多く受けている所得の低い人との間で考えた場合に，はたして個人住民税が受益と負担の関係からみた場合に適切なものになっているのかということを考えてみる必要があるのです。

もし，個人住民税が応益的な税であるということであれば，行政サービスの中には，所得によらず，各住民が等しく受けている部分があるでしょうから，均等割の負担が，それに見合うものになっていないといけないことになりますが，実際の個人住民税における均等割分は年額4,000円に過ぎません。自治体の側からみても，個人住民税の税収の９割以上は，所得割によるものです。

一方，「ふるさと納税」は生まれ故郷への恩返しであるという「地方」の自治体の主張については，自治体が供給している行政サービスの相当程度は国からの移転，補助金と交付税によってまかなわれているということをどのように考えたらよいのかが問題ということになります。

２番目の格差是正にどの程度有効かということについては，菅総務大臣の提案にあるように個人住民税の１割程度を「ふるさと納税」に充てた場合にも，その額は１兆２千億円程度で，しかも「ふるさと納税」の利用に地域要件を付すということになると，この額はさらに低下することになりますから，格差是正の効果は限定的だということになります。

これらのことを踏まえると，導入の理由の３番目にあるように，「ふるさと納税」については，地域活性化という観点から，縁のある地域や応援したい地域に対する寄付を行うものとしてとらえた方がよいように思われます。

このように，「ふるさと納税」を地域活性化のための手段としてとらえる場合には，地域要件を付す必要はないということになります。具体的なスキームはシンプルに考えればよくて，個人住民税の課税ベースが前年の所得であることと平仄を合わせる形で，現住地以外の自治体に対する前年の寄付金額を住民税の計算の際に税額控除すればよいということになります。

「ふるさと納税」については「暮らしの複線化」の議論における二地域居住との関連でもうひとつ論点があるのですが，今日は時間の関係で割愛いたします。私からの報告はこれくらいにさせて頂き，皆様のご意見を賜たいと思います。ご清聴ありがとうございました。

検討の経緯

・骨太の方針（2001年6月閣議決定）
・特定財源見直しに関する基本方針
（2005年12月）
・行政改革推進法（平成18年法律第47号）
・自民党プロジェクトチーム中間とりまとめ
（2006年6月）
・道路特定財源の見直しに関する具体策
（2006年12月）

1

道路特定財源制度の見直しに関する基本方針（2005年12月９日）

1．道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に見極めつつ、真に必要な道路は計画的に整備を進める。その際、道路歳出は財源に関わらず厳格な事業評価や徹底したコスト縮減を行い、引き続き、重点化・効率化を図る。
2．厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ部分を含め、現行の税率水準を維持する。
3．特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る。

2

行政改革推進法
（平成18年法律第47号）

（道路整備特別会計等の見直し）

第二十条

３（抜粋）

三　特定財源制度に係る税の収入額については、一般財源化を図ることを前提とし、平成十九年度以降の歳出及び歳入の在り方に関する検討と併せて、納税者の理解を得つつ、具体的な改正の案を作成するものとする。

3

道路特定財源の見直しに関する具体策
（2006年12月8日　政府・与党 ）

1．　道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に精査し、引き続き、重点化、効率化を進めつつ、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、19年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する。

2．　20年度以降も、厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

4

道路特定財源の見直しに関する具体策
（2006年12月8日　政府・与党 ）（続き）

3.　一般財源化を前提とした国の道路特定財源全体の見直しについては、税率を維持しながら、納税者の理解を得ることとの整合性を保ち、

（1）　税収の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改めることとし、20年の通常国会において所要の法改正を行う。

（2）　また、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収は一般財源とする。

4.（略）

5

戦後の道路整備(1)

「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない。日本の１級国道―この国も最も重要な道路―の77%は舗装されていない。この道路網の半分以上は、かつて何らの改良も加えられた事がない。道路網の主要部を形成する、２級国道及び都道府県道は90ないし96%が未舗装である。

これらの道路の75ないし80%が全く未改良である。

しかし、道路網の状態はこれらの統計が意味するものよりももっと悪い。なぜならば、改良済道路ですらも工事がまずく、維持が不十分であり、悪天候の条件の下では事実上進行不能の場合が多いからである。」

（ワトキンス調査団　名古屋・神戸高速道路調査報告書）

6

戦後の道路整備（2）

道路の早期整備を図るためのスキーム

(1)有料道路制度

道路整備特別措置法(1956年)

日本道路公団法(1956年)

(2)道路特定財源制度

第１次道路整備五箇年計画（1954年）

揮発油税特定財源化(1954年)

7

道路特定財源制度の概要

(1)国税

ガソリン税

(揮発油税[28,395]及び地方道路税[3,072])

石油ガス税[272]

自動車重量税[9,148]（一般財源分を除く）

(2)地方税

自動車取得税[4,855]

軽油引取税[10,360]

（注1）[　　]内は平成19年度の税収額（見込み）

（注2）地方道路税の全額、石油ガス税の1/2相当額、自動車重量税の1/4相当額は譲与税として地方に譲与される。

8

特定財源と目的税

- 国税分：特定財源(歳出面から使途を特定)

(1)揮発油税・石油ガス税：法律で使途を規定
（道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条)

(2)自動車重量税：創設及び運用の経緯により
特定財源化

- 地方税分：目的税(歳入面から使途を特定)

(1)軽油引取税・自動車取得税：地方税法で規定

(2)地方道路税：地方道路税法で使途を規定

9

特定財源と長期計画

道路整備費の財源等の特例に関する法律(昭和33年法律第34号)（抜粋）

第三条　政府は、平成十五年度以降五箇年間は、毎年度、次に掲げる額の合算額に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない。

一　当該年度の揮発油税等の収入額の予算額

（中略）

3　国土交通大臣は、前二項の規定による措置を講じて平成十五年度以降五箇年間に行うべき道路の整備に関する事業の量の案を作成して閣議の決定を求めなければならない。

4　前項の事業の量は、社会資本整備重点計画法第二条第一項に規定する社会資本整備重点計画に即したものでなければならない。

10

見直しにあたっての論点

- 道路整備の必要性
  現時点における道路整備の「緊急性」について
  どのように考えるか。
- 本則税率と暫定税率
  暫定税率による課税をどのように考えるか
  （納税者の理解・環境に与える影響の考慮）
- 受益者負担と原因者負担
  特定財源化の根拠をどのように考えるか

11

道路の整備状況

改良率(単位：%)	1953年度	1974年度	2003年度
一般国道	33.8	84.9	93.6
都道府県道	19.5	53.7	76.6
市町村道	4.7	21.0	53.4

舗装率(単位：%)	1953年度	1974年度	2003年度
一般国道	14.5	91.2	99.3
都道府県道	4.2	66.2	95.9
市町村道	0.7	24.2	74.6

（注1）1953年度のデータは年度末の計数、1974年度及び2003年度のデータは年度初の計数である。
（注2）舗装率は簡易舗装を含む。

12

道路の整備効果の分析

論文	対象期間	整備効果の有無
森川(1997)	1975-91	定式化に依存
中里(2001)(2003)	1960-99	(60年代・70年代)プラスの整備効果 (80年代・90年代)整備効果が低下
千野・船木(2002)	1963-97	(90年代前半まで)プラスの整備効果 (90年代後半以降)整備効果が低下
林(2003)	1975-98	生産力効果なし
山口・幕(2004)	1990/95/98	生産力効果あり
宮崎(2004)	1975-95 (5年ごと)	生産力効果なし

13

道路整備に関するアンケート

青森県県政モニターアンケート報告書
「青森県の道路について」(2006年9月)

県の道路整備・管理に期待するもの(回答は3つまで)

除雪・排雪の充実	22.9%
快適な歩行者空間の確保	16.3%
狭い道路の拡幅	12.0%
流雪溝・ロードヒーティングの整備	10.1%
日常的な維持管理の充実	7.4%
標識等道路案内の充実	6.2%

14

道路整備に関するアンケート

青森県県政モニターアンケート報告書
「青森県の道路について」（2006年９月）

県の道路整備・管理に期待するもの（回答は3つまで）(続き)

ガードレール等安全施設の充実	4.9%
道路線形の改良による事故対策	4.5%
最寄りの都市までの道路整備	3.7%
高速道路の整備	3.5%
バイパスの整備等による渋滞対策	3.5%
土砂崩れ・落石などの災害対策	2.7%

15

暫定税率設定の経緯

（経緯）
1974年　揮発油税、地方道路税、自動車重量税、
　　自動車取得税について暫定税率を設定
　76年　軽油引取税について暫定税率を設定
（理由）
(1)道路の早期整備を図るための財源確保
(2)希少な枯渇性資源である石油の消費抑制
(3)環境保全

16

受益者負担と原因者負担

道路特定財源の性格と負担の関係

(1)自動車の走行から得られるサービスの対価
　⇒受益者負担・特定財源
(2)自動車の走行に伴う道路の損傷・混雑の発生
　⇒原因者負担・特定財源
(3)自動車の走行に伴う環境への負荷に対する補償
　⇒原因者負担・一般財源

17

見直しの方向性(1)

(1)現行制度を維持
(2)現行制度のもとでの使途拡大
　（有料道路の社会実験、まちづくり交付金の一部等)
(3)地方への移譲
　自動車重量税・石油ガス税の譲与税分の引き上げ
　揮発油税と地方道路税の税率調整
　譲与税の配分基準（道路延長と道路面積）の見直し

18

見直しの方向性(2)

(4)暫定税率の廃止

(5)環境税化

ガソリン燃料の消費に係る社会的費用
(金本・蓮池・藤原(2006))
温暖化ガスの排出に係る費用：18.9円/リットル
大気汚染に係る費用　　：9.9円/リットル
現行の揮発油税の税率　　：48.6円/リットル
税収は必ずしも環境対策に用いる必要はなく、
一般財源としてよい。

19

見直しの方向性(3)

（6）債務処理への充当

・道路特定財源の余剰分
本四公団の債務処理の終了に伴うもの
（4,522億円(平成18年度予算)）
地方道路整備臨時交付金(7,099億円)

・本四公団の債務処理
本四公団の長期借入金及び本州四国連絡橋
債に係る債務で政令で定めるものを
一般会計において承継

20

見直しの方向性(4)

(6) 債務処理への充当(続き)

・旧国鉄債務の処理への充当
　国鉄清算事業団承継債務借換国債　194,115億円
・総合交通体系の整備という観点からの使途拡大
　「本州四国連絡橋の建設に伴う一般旅客
　　定期航路事業等に関する特別措置法」
　（昭和56年法律第72号）

21

結論

・道路の整備効果に関する近年の実証研究からは、
80年代以降、道路の整備効果が低下してきた可能性
が示唆されるが、道路特定財源の見直しにあたっては、
この点を踏まえて、今後必要とされる道路投資額（事業量）
についての精査が必要である。
・見直しの方向性としては、現行制度のもとでの道路関連
施策への使途拡大、地方への移譲、税率の引き下げ、
環境税化、旧国鉄債務の処理への活用等の案が
考えられるが、このいずれが望ましいかについては、
見直しの必要性そのものの検討と併せて、
今後さらに詳細な検討が必要である。

22

来年度税制改正の焦点

○地方税をめぐる最近の議論
（1）法人二税・地方消費税の見直し
（2）ふるさと納税

○前者を地域間格差（税収格差）の是正、後者を地域活性化に割り当てるのが適切なのではないか？

23

「ふるさと納税」の導入をめぐる動き

○検討の経緯

5月1日　菅総務大臣が検討を表明
6月1日　「ふるさと納税研究会」（総務省）発足
6月19日「基本方針2007」に検討を明記

○基本方針2007

・「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。
・効率的な政府を目指す中で、「公」の分野における国民や企業の多様な活動の展開を促すよう、寄付金税制等の在り方を検討する。

24

「ふるさと納税」の導入に関する議論

○導入の理由
(1)地域間格差(税収格差)の是正
(2)「生まれ育った地域」などへの「恩返し」
(3)地域活性化

○論点
(1)地方税における「受益者負担の原則」と整合的か？
(2)税収格差の是正にどの程度有効か？
(3)住民税の分割納付か寄付金控除か？
(4)「都市部」や「ふるさと」について地域要件を付すべきか？
(5)税源移譲とリンクさせるか？

25

「ふるさと納税」の論点(1)
地方税における「受益と負担」

○「受益と負担」をめぐる2つの主張

「都市部」の自治体:
「ふるさと納税」は地方税における受益と負担の関係を崩すもので不適切

「地方」の自治体:
「ふるさと納税」は過去に「生まれ故郷」で受けた行政サービスの後払いであり、生涯を通じた受益と負担のバランスをとるという観点からみて妥当

26

「ふるさと納税」の論点（1）
地方税における「受益と負担」

○個人住民税における応益性は確保されているか？

都道府県民税　1,000円（年額）
市町村民税　　3,000円（年額）
個人住民税の税収の9割以上が所得割

○自治体が供給している行政サービスのどの程度がその地方の税収によってまかなわれているか？

福井県の場合（平成19年度6月補正後ベース）
地方税　25.8%、地方交付税　26.1%
国庫支出金　15.2%、県債　12.5%（うち臨財債4.1%）

27

「ふるさと納税」の論点（2）
格差是正に有効か？

○「ふるさと納税」を個人住民税の１割程度とすると、その「税収」は1兆2千億円程度（地方交付税総額との対比でみて８%程度）

○「ふるさと納税」に地域要件を付すと、上記の比率はさらに低下

○地域要件を付さない場合、「地方」から「都市部」への「ふるさと納税」も行われる

28

「ふるさと納税」の論点（3）
地域活性化の視点

○「頑張る地方応援プログラム」の一環

○農業や環境などの分野で先進的な取り組みを進めている自治体や魅力的な地域づくりを行っている自治体に対する「寄付」のスキーム

○「お財布による投票」を通じた自治体間競争の促進

⇒地域間格差の是正策ではなく、地域活性化の手段として「ふるさと納税」を考えてみてはどうか？

29

「ふるさと納税」の具体的なスキーム

○以上の点を踏まえると、「ふるさと納税」は、

（1）地域間格差の是正ではなく、地域活性化の視点から

（2）「都市部」や「ふるさと」といった地域要件を付さずに

（3）住民税における税額控除

の形で導入することが適切なのではないか？

○具体的なスキーム

（1）居住地以外の自治体に対する前年の寄付金の一定額を住民税の算定において税額控除

（2）寄付を行なった自治体からの証明書を確定申告の際に添付（あるいは居住地の自治体に提出）

30

「ふるさと納税」をめぐるもうひとつの視点
暮らしの複線化（二地域居住）

○暮らしの複線化

「再チャレンジができる、働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会の仕組みを構築していく一つの手法として、大都市と地方との二地域居住やUJIターン等の暮らしの複線化を促進する」

（内閣官房「暮らしの複線化」研究会）

○二地域居住と税制上の対応

「二地域居住を行う場合の住民税等の地方税負担のあり方について検討を進める」

（「暮らしの複線化」研究会報告書）

31

「ふるさと納税」をめぐるもうひとつの視点
暮らしの複線化（二地域居住）

○一般的な「ふるさと納税」は自治体の行政サービスに係る受益と負担の関係のみからは説明しにくい

○二地域居住に係る税制上の対応については受益と負担の視点からの説明が可能

・住民税
・地方消費税
・固定資産税

32

財政経済研究会／委員名簿（敬称略・氏名50音順）〈※平成21年10月時点〉

座　　長	慶應義塾大学 総合政策学部　総合政策学科	教授	小 澤 太 郎
	嘉悦大学　経営経済学部	専任講師	和 泉 徹 彦
	お茶の水女子大学　大学院人間文化創成科学研究科	准教授	大 森 正 博
	一橋大学　大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	國 枝 繁 樹
主　　査 （社会保障）	慶應義塾大学　経済学部	教授	駒 村 康 平
主　　査 （財政経済）	慶應義塾大学　経済学部	教授	土 居 丈 朗
	上智大学　経済学部	准教授	中 里　　透
	専修大学　経済学部	教授	中 野 英 夫
	青山学院大学　経済学部	准教授	西 川 雅 史
	一橋大学　大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	林　　正 義
	一橋大学　大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	山 重 慎 二

〔財政経済研究会報告書〕
持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革

平成 22 年 2 月 17 日印刷
平成 22 年 2 月 22 日発行

発　行　所　　社団法人 日本租税研究協会
東京都千代田区大手町 2 － 6 － 2
日本ビル 5 階 552 区
TEL　03(3281)2719
FAX　03(3281)6073
E-mail：j-tax-as@tkg.att.ne.jp

印　刷　所　　日本印刷株式会社
TEL03(3833)6971