〔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

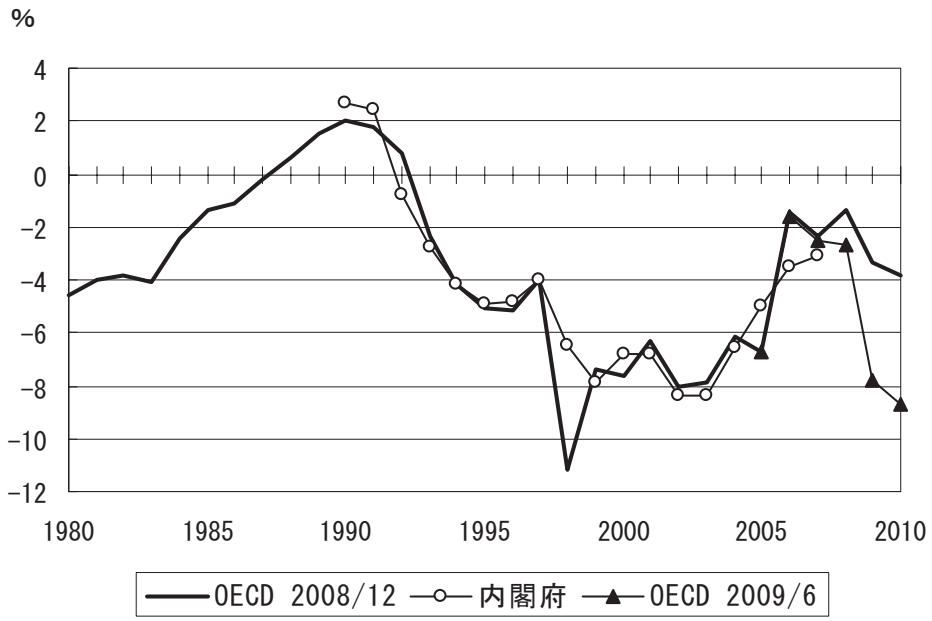
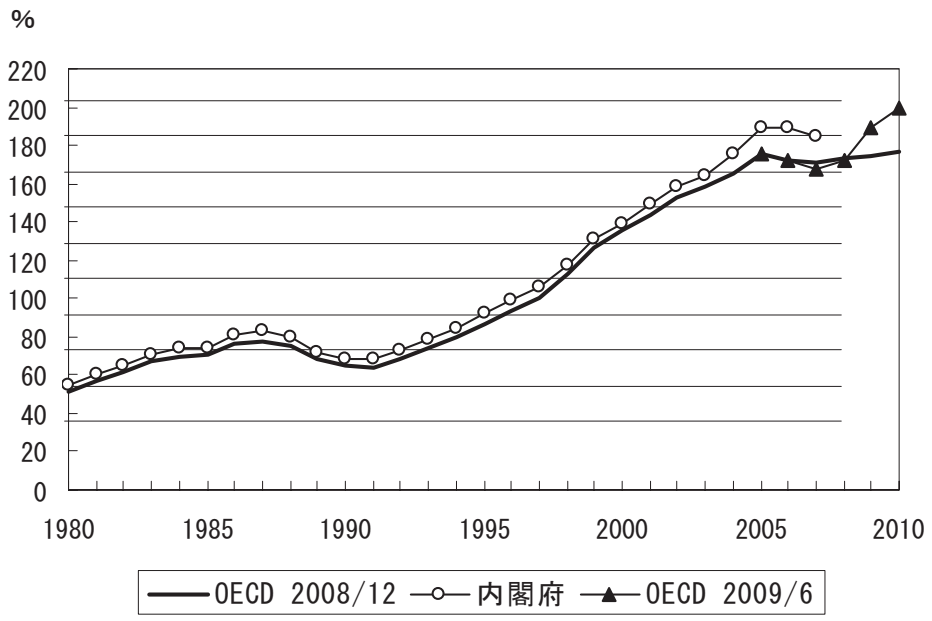


図２　日本の一般政府の粗債務対 GDP 比



（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

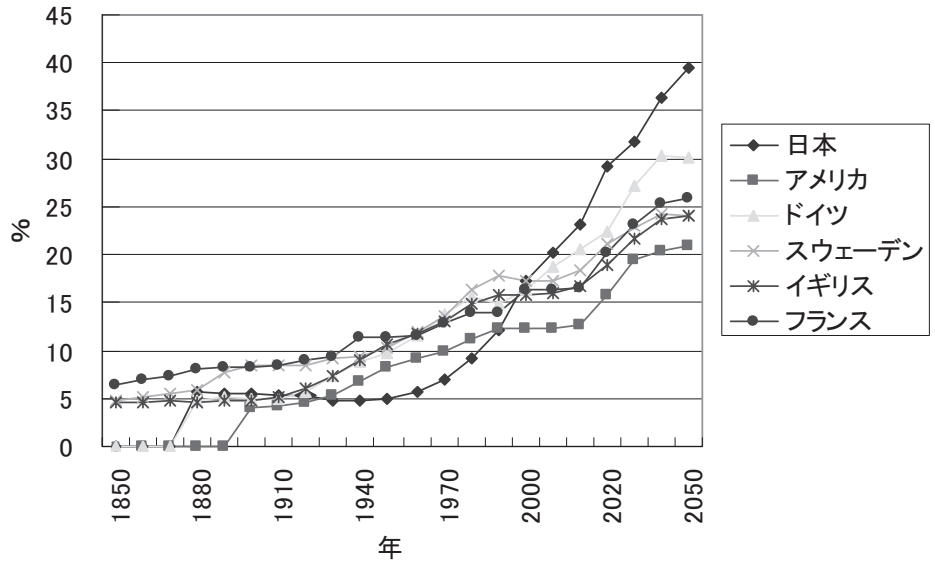
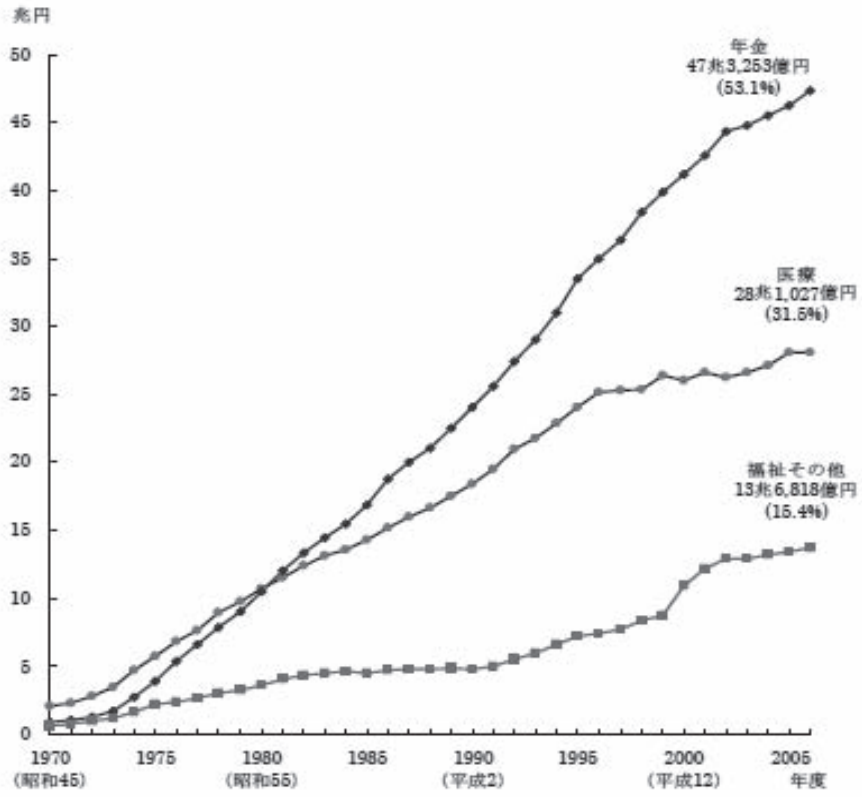


図 4　年金・医療・介護福祉別の社会保障給付費の動向



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**）。

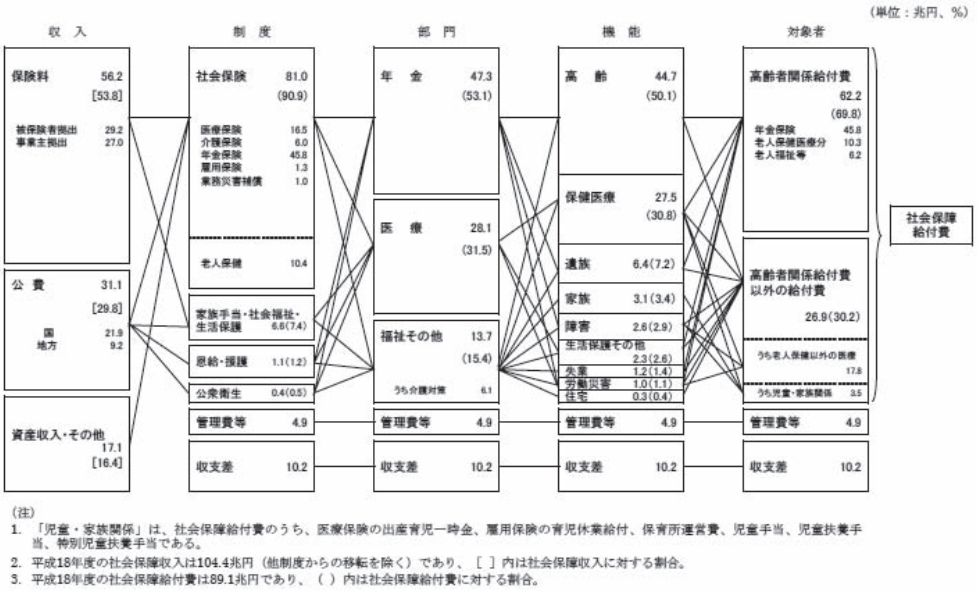
社会保障制度は，2004年年金改革，2005年介護保険改革，2006年医療保険改革と相次いで大きな改革が行われた。この結果，高齢者向けの基礎的な社会保障給付費の財政構成も確定し，社会保障給付費の圧縮がプログラム化された。さらに，2011年のプライマリーバランス回復を目指し，経済財政諮問会議の骨太方針2006年に基づいて，５年間で合計１兆１千億円の削減予定も社会保障給費の延びを抑えた。

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

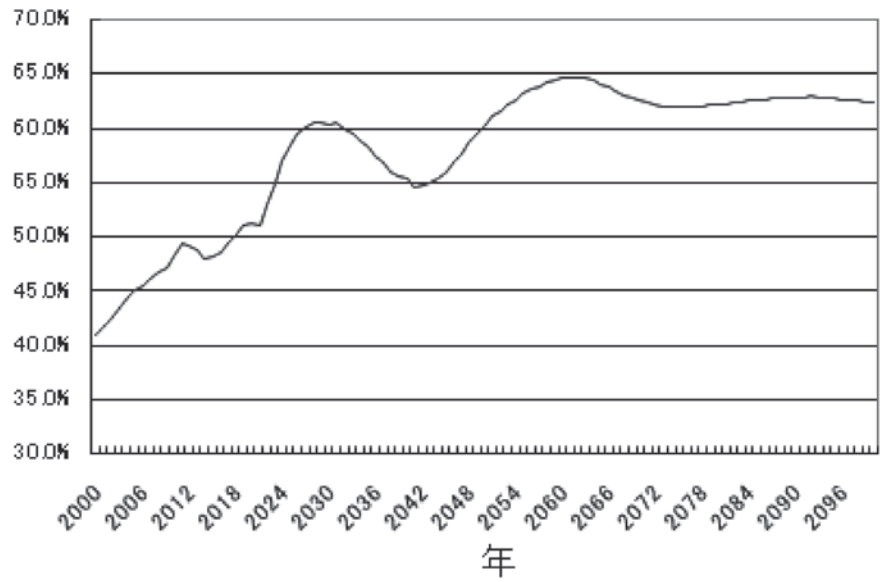
日本の社会保障制度は，社会保険中心型であり，公的扶助は限定的な役割にとどまってきた。正規労働者は厚生年金，健康保険，自営業は国民年金，国民健康保険によりカバーされた。しかし，90年以降の雇用の多様化，流動化が進み，1997年以降，正規社員が減少し，非正規社員が増加した。この結果，正社員でもなく，自営業

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。

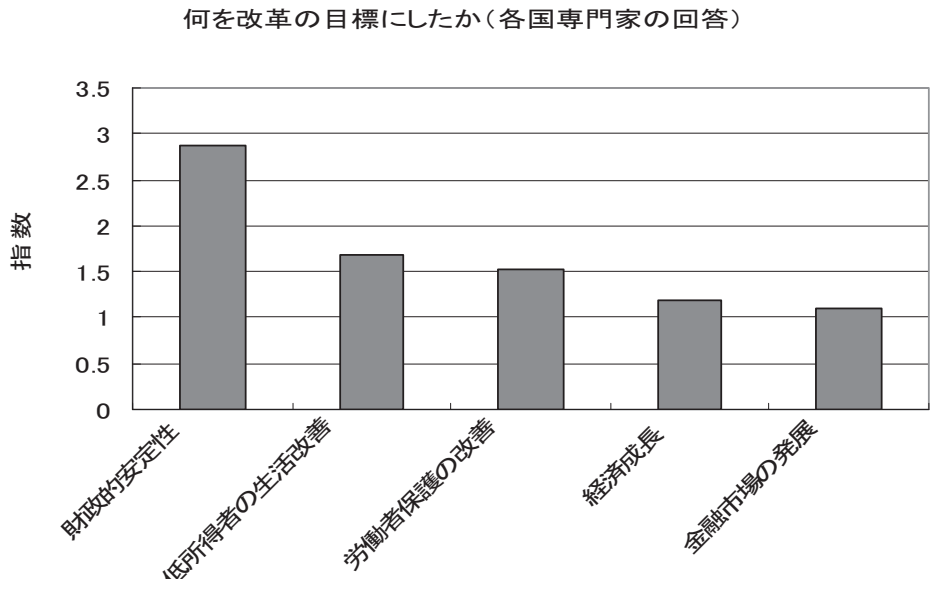
ここで指摘されている項目は，日本にも当てはまる問題である。

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。

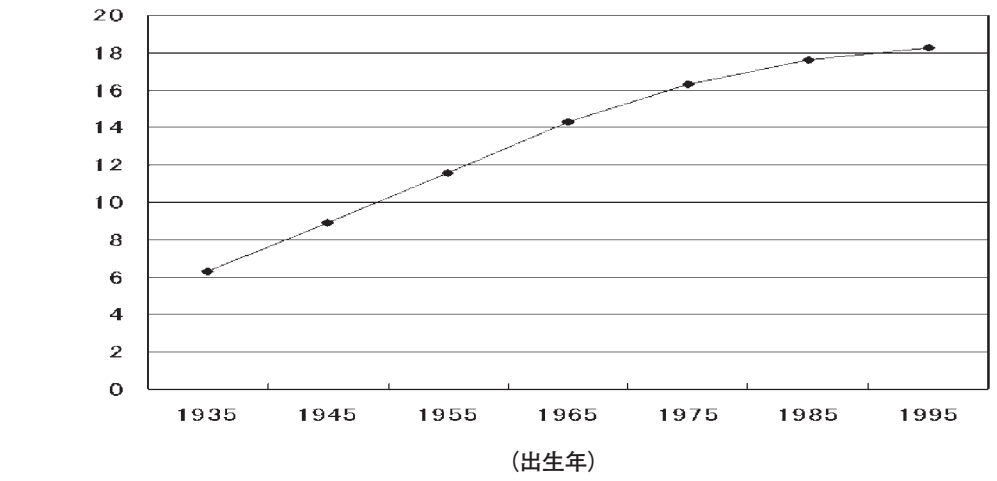
図９は，厚生年金の受給期間である。本来は，若い世代ほど寿命が伸びるため，受給期間も伸びていくが，実際には，受給開始年齢の引き上げが行われており，そうなっていない。

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

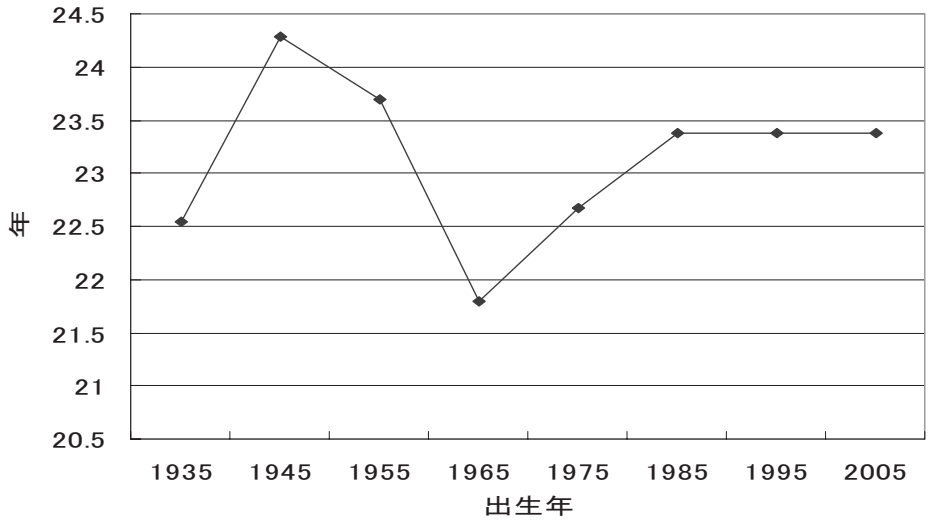
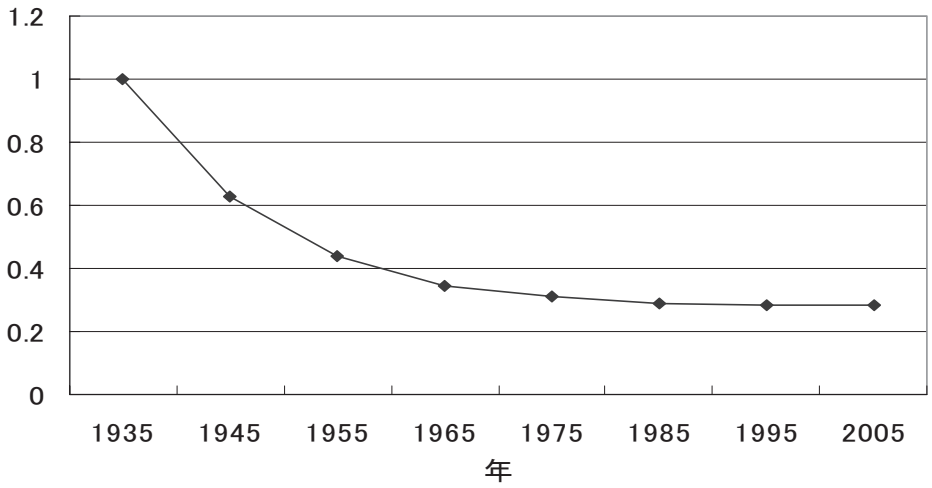


図10　出生年別収益率の変化（1935年で基準化）



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。

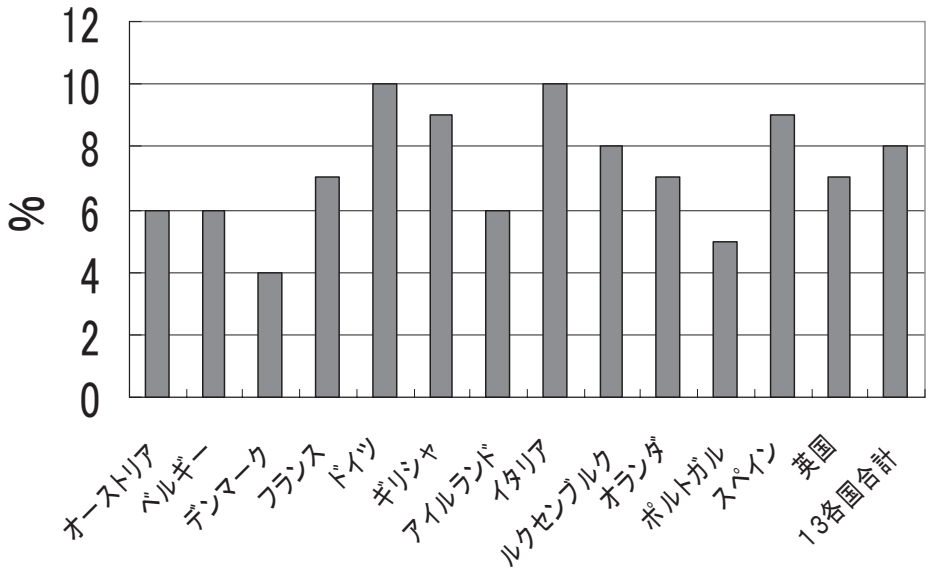
いわゆるワーキングプアという言葉は社会に定着したかのようであるが，その定義はそれほど明確ではない。たしかに，国税庁の「民間給与実態調査」によると，民間給与所得者のうち年収200万円に満たない人々が，2002年には，19.1％，2004年に22.8％と着実に増加している。また，非正規労働者が雇用人口に占める割合も３割に達しており，非正規労働者の増加が，低所得労働者いわゆるワーキングプアの増加原因であることを示す傍証は多くある。しかし，ワーキングとは，何時間就業している状態を示すのか，またプアとはどの程度の貧困を指すのか明確にする必要がある。

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

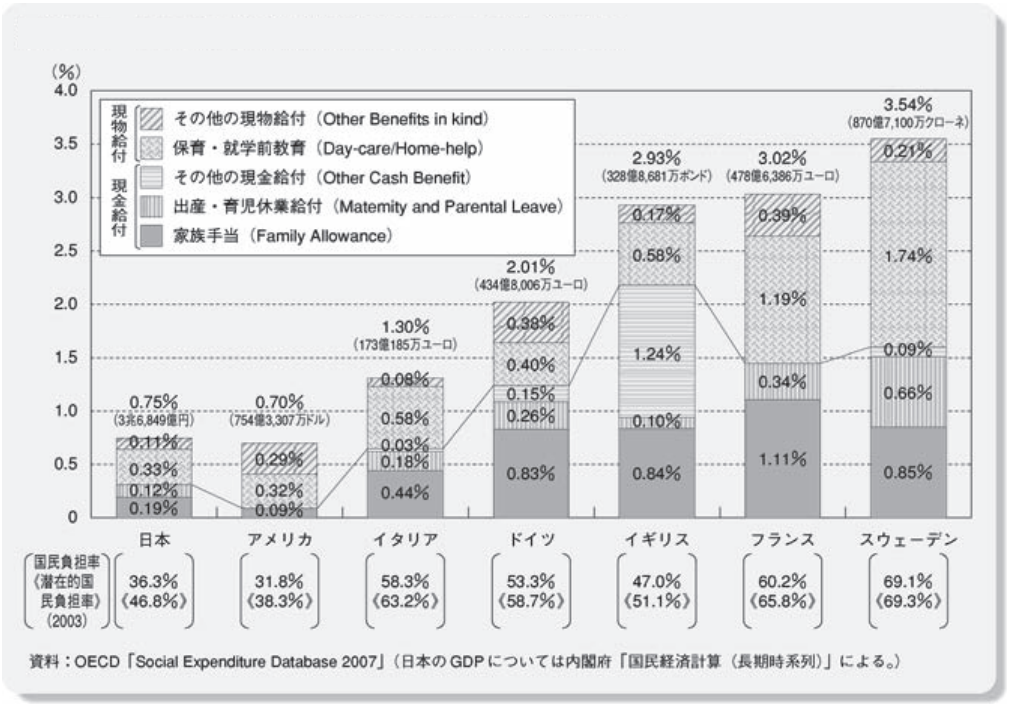
介護については，介護労働力の不足と介護施設の不足が深刻になっている。介護労働者は，比較的熟練を必要としない生活支援を行い，一般労働市場の需給の影響を受けやすい労働者がいる一方，認知症，リハビリに対応するレベルの高い身体介護を担う介護労働者もいる。専門的な身体介護を担う介護労働者については介護労働の専門性の引き上げとそれに見合う介護報酬体系，賃金体系にする必要がある。こうした専門性が確立していない，現時点では，介護保険の報酬は，専門性が強く一般労働市場の影響を受けにくい医療・看護とは異なる工夫が必要となる。現実には，そうした点が十分考慮されず，発足時から２回の介護報酬改定は，労働市場の需給が緩や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

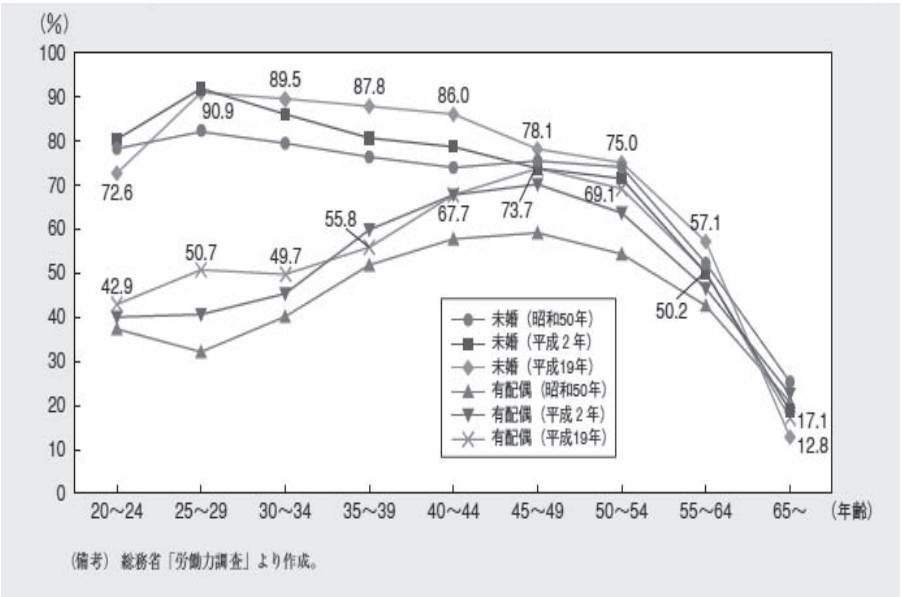
介護施設については，給付費抑制により，介護保険対象の介護三施設の不足が問題となり，待機している要介護者は40万人以上に達している。こうしたなか，有料老人ホームや高齢者専門賃貸住宅への期待が集まる。しかし，介護保険が利用できる有料老人ホームや介護対応型経費老人ホームといった特定施設[9]の新設規制を行う自治体が増えている。こうした動きは，施設増加に伴う介護給付費の増加を危惧する自治体などの総量規制を反映したものであり，従来の介護保険三施設に代わる，民間主導の特定施設の増加の普及の障害になっている。施設も少なく，家族機能の低下のなか在宅にも期待できないため，国民の介護不安は高まることになる。住宅政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

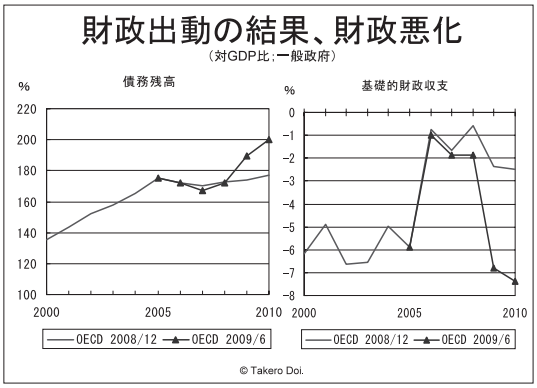
〔昨今の財政出動により、更に悪化したわが国の財政状況〕

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

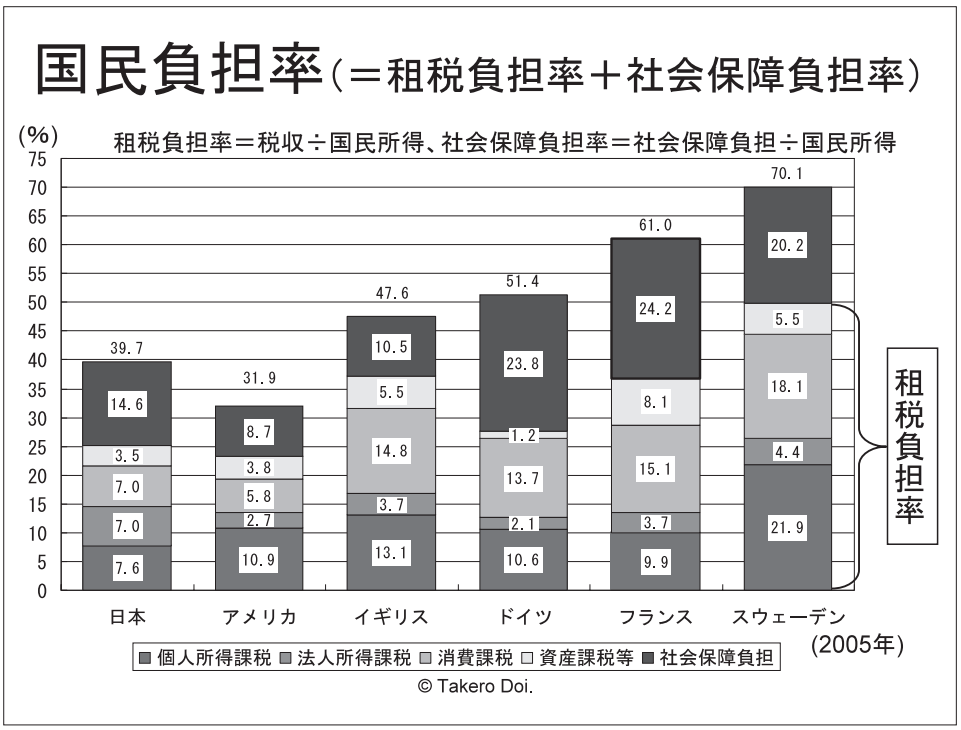
税制改革の中期プログラム

- 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**）。

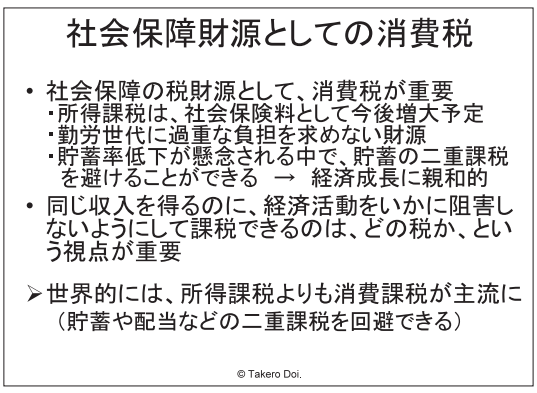
当然ながら、所得税を何もいじらないということを申し上げているわけではありませんが、消費税をほとんど増税せずに、所得税を重くして社会保障財源に充てていくということになりますと、既に社会保険料で報酬比例、所得比例の形で財源を賄い、しかも、それが今後増大するということが見込まれている中で、さらに勤労世代の人たちに重い負担が集中的に及びます。

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〕

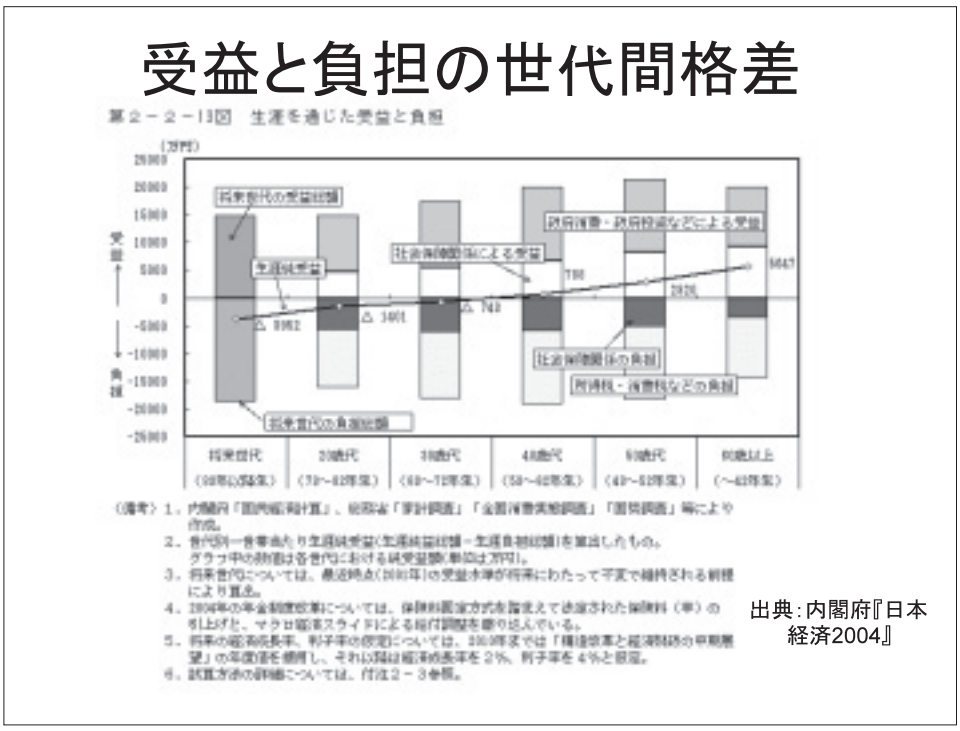
ちなみに、**資料６**からのグラフを、簡単にご紹介しますと、まず、社会保障を含めて受益と負担には世代間格差があって、所得税なり住民税は、高齢者の世帯、例えば、世帯主が70歳以上の方の世帯では、所得税が非課税、全く納めておられないという方々が世帯の半分以上を占めています。**資料７**の左上のこの黒い点がそれを意味しています。60代が世帯主である世帯の３分の１では、所得税を全く納めておられないわけです。これは別に脱税しているわけではなくて、ちゃんと公的年金等控除とかそういうのを受けられて合法的に非課税になっているということなのですが、そういう点が現行の所得税制にはあります。それに対して、年間に50万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**）。

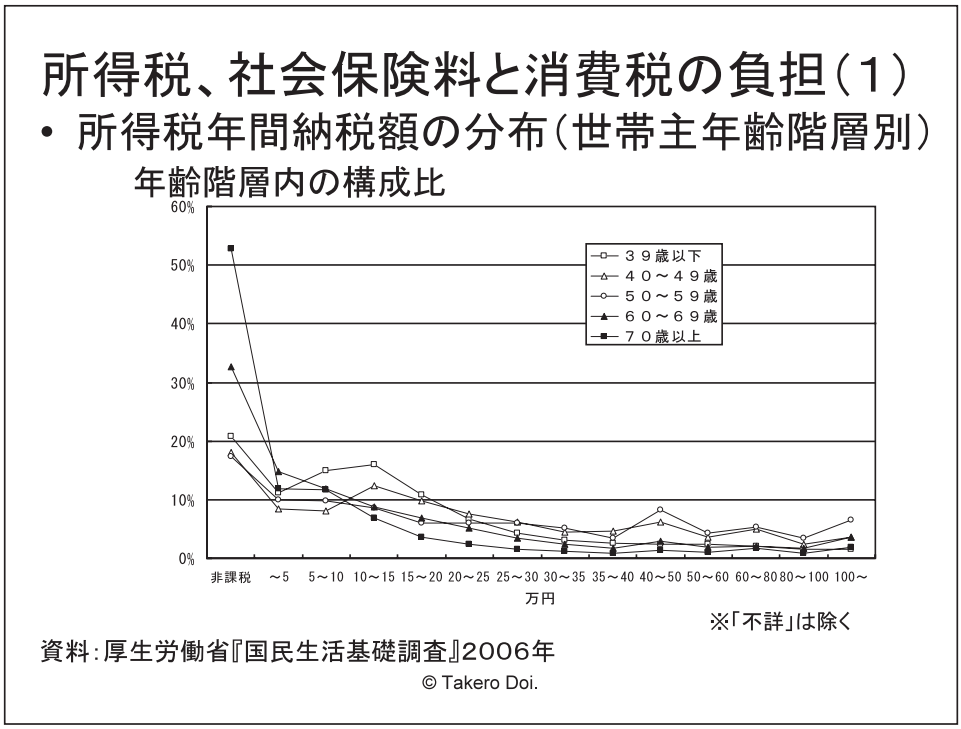
もちろん順番といいましょうか、高齢者の方々も勤労時代には税金を納めておられたということは、もちろん言うまでもなく尊重すべきことでありますが、残念ながら、先ほどご紹介したような世代間の受益と負担の格差があるという中で、さらに今後社会保障の財源を若い世代でといったときに、これまで以上に重く課すということで果たしてそのままやり続けていけるのだろうかということがあります。

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

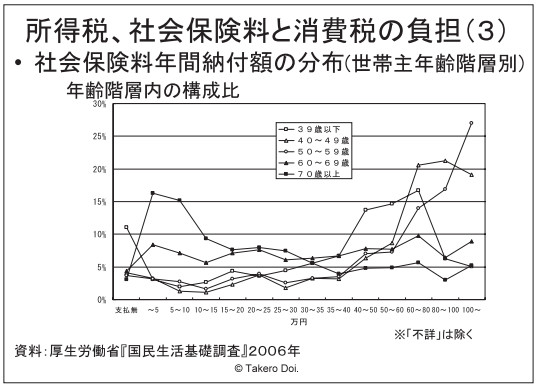
資料６



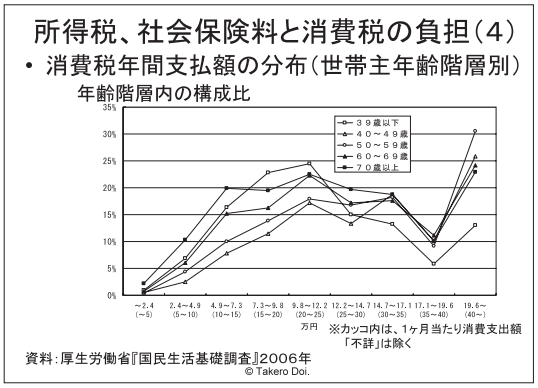
資料７



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

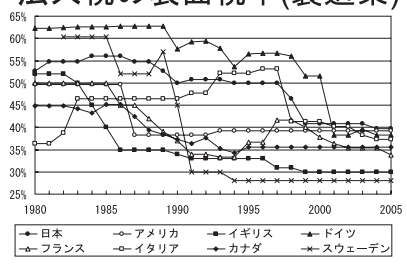
© Takero Doi.

〔**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

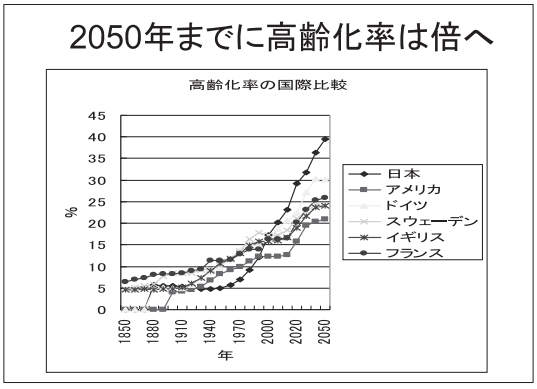
するために、逆にきちんとしたセーフティネットを張っていかないといけないのだという見方も、これはまたあるわけです。グローバル経済を、或いは、自由貿易を進めるためには、国内問題を放置しては進められないという見方であろうかと思います。

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

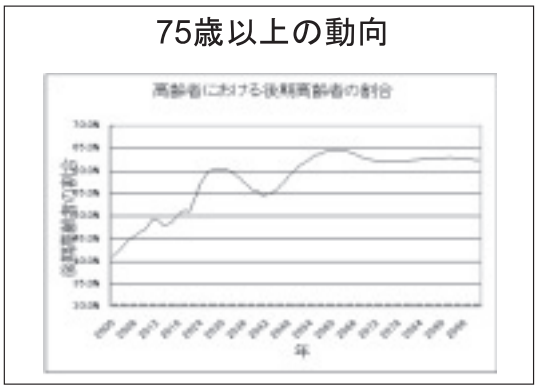
資料13



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。

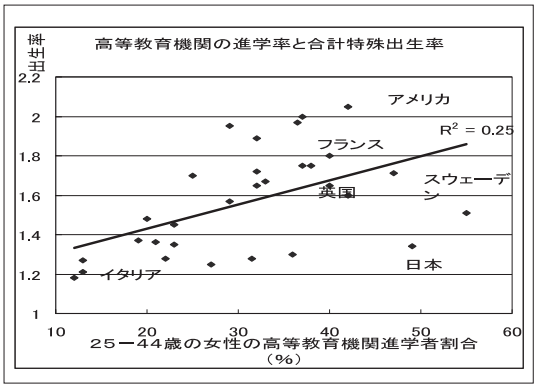
さらに、高齢者の中の内訳、いわゆる高齢者の中で特に後期高齢者ともいわれている75歳以上のウエートはどうなっていくのだろうかと見ていきます。社会保障給付の特徴としては、年金は加齢とともに給付額が増えことはありませんけれども、医療と介護は加齢とともに一人頭給付額は急速に伸びていくという性格があるわけです。そういう意味では75歳を境目で見ていきますと、大体この辺から要介護リスクが上がって行き、要介護度も重くなっていくという傾向がございますし、また、医療費も同様でございます。その75歳以上が、特に高齢者の中で占める75歳以上が重たくなっていくということも、極めて医療、介護の現物給付の支出を増大させる要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

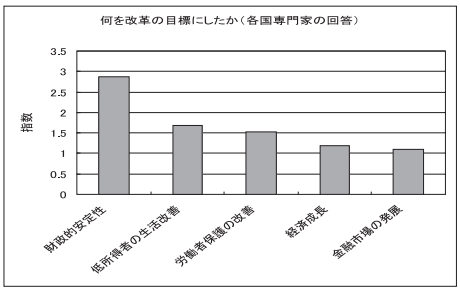
3）適当な給付水準の確保→税財源と保険財源の組み合わせ

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

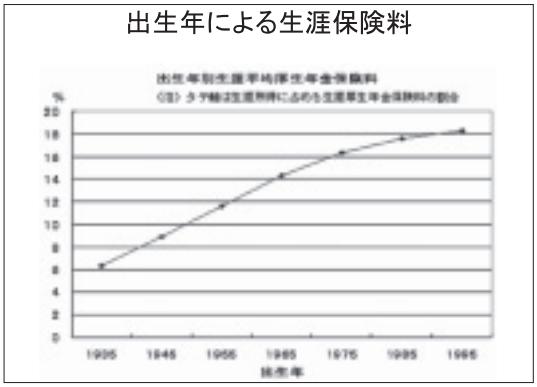


〔年金に係る世代間格差と消費税の必要性〕

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



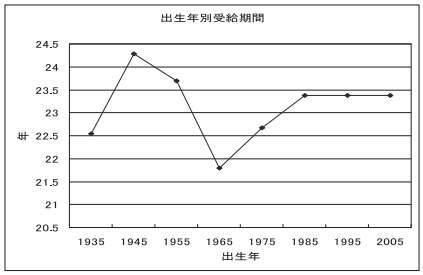
さらにこれに加えて、85年の年金改革以降、若い世代ほど年金をはじめ、給付水準が大体25%から28%程度まで引き下げられております。これは給付乗率を下げるという方法で給付水準

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。

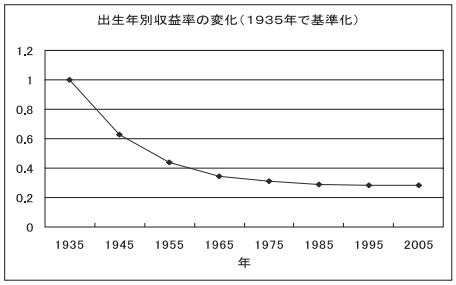
資料20

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



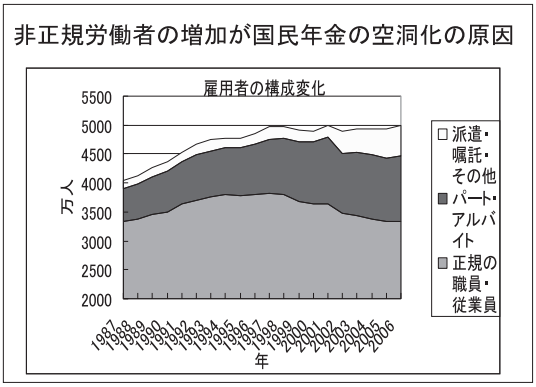
この結果、**資料21**に見るように、仮に1935年生まれの方の保険料負担に対する年金需給の比率を１と置いたときには、厚生年金レベルだけで見れば、1985年生まれぐらいまで来ると大体25%から30%ぐらいしかメリットがないということになって、これ以上若い世代の負担で年金財政の安定性を確保すべきなのかということを考えなければいけないのです。そのためには各世代が薄く広く負担する消費税のような財源がやはり必要になってくるのではないかというふうに、社会保障問題を担当している側からも思っているわけです。

〔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

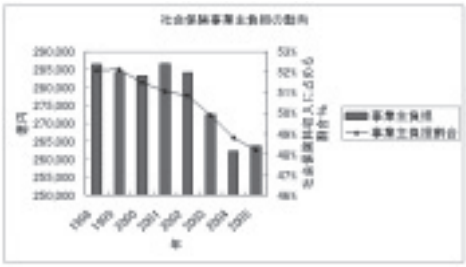
非正規労働者の増加が国民年金の空洞化の原因



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

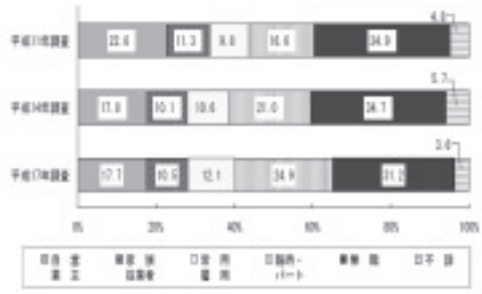


下がってきているという事実があります。こういうことを見ても、やはり社会保険のかからない、事業主負担がかからない労働者を増やすという形、非正規労働者の増加が結果として、社会保険の中の国民年金１号、或いは、国民健康保険の加入者を増やすという方向に利いてきたのではないかと思われます。

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

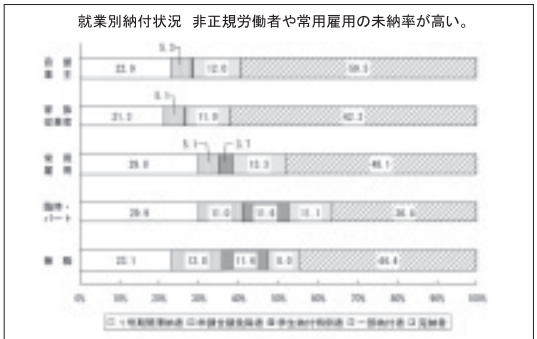


平成17年国民年金被保険者実態調査

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

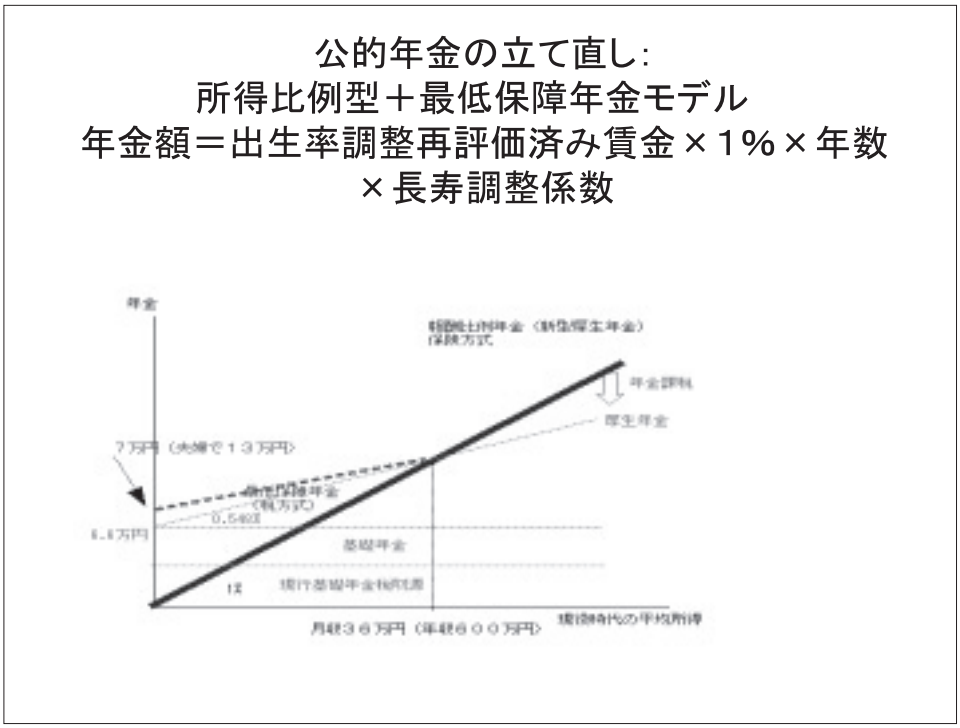
〔公的年金の立て直し：所得比例型＋最低保障年金モデル〕

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。

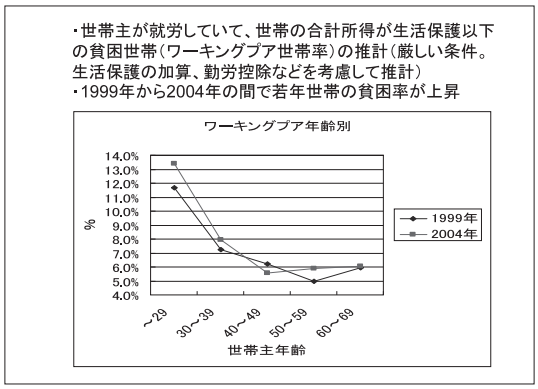
ほかに各国においてさまざまな年金改革が行われて、例えば、大きな改革としてはスウェーデンとイタリアで拠出立て年金に切り替わっていくような改革が行われています。その中でもう1つ重要になるのは移行過程の問題でありまして、何年かけてどのような年齢層から移行過

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。

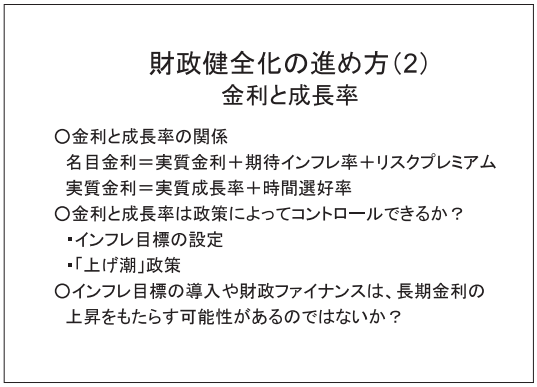
もうひとつは、霞が関と永田町において「フリーキャッシュフロー仮説」が成立するのではないかという話です。フリーキャッシュフロー仮説というのは、企業金融において、企業に内部留保がたまって余裕資金が生じると、本来であれば企業の将来の生産性を高めるような投資をしないといけないはずなのに、経営者が大きな社屋や立派な社長室を作ってしまうといった形で非効率な支出をしてしまう可能性があるというもので、この仮説が霞が関と永田町についても、もしかすると成り立つかもしれないということです。

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〕

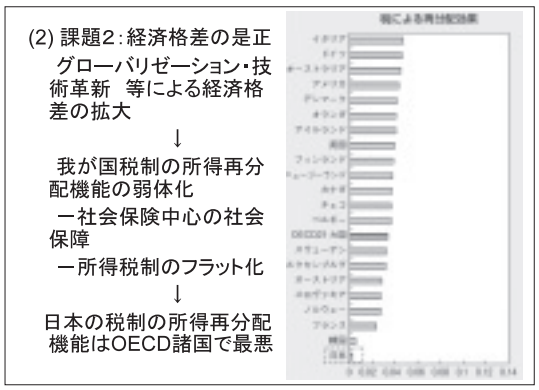
それからもう１つは経済格差の話です。これは駒村先生の方からもお話がございました。グローバリゼーション、それから、技術革新ということで、これは日本だけではなくて世界的にそうなのですけれども、経済格差が拡大しつつあります。とはいえ、経済格差の拡大に対し再分配をきちんとしていくのが国の役割のはずなのですが、実は残念ながら日本の税制の所得再分配機能というのは弱体化が進んでおります。

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

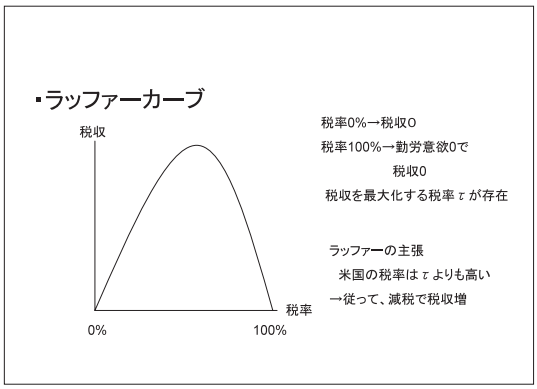


〔怪しい経済政策ーブードゥー経済学、トリクルダウン理論、ポンジー財政政策〕

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

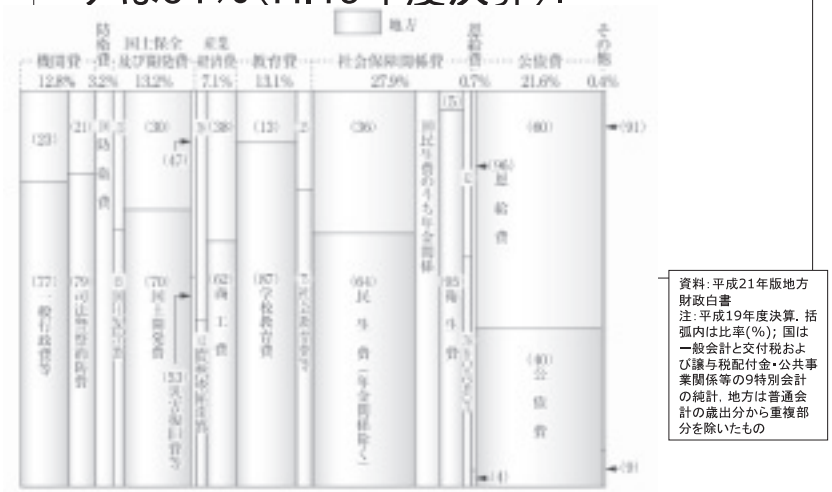
社会保障における歳出の大部分は地方による:

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。

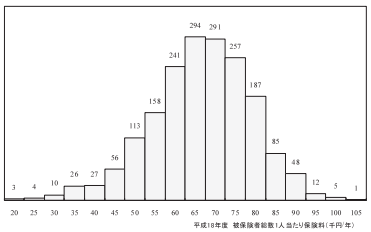
先ほどの総務省の数字というのは、一般会計の数字のうちの単独事業ということなのですけれども、次に地方の特別会計でやられている国民健康保険や介護保険における格差を見ていきたいと思います。

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

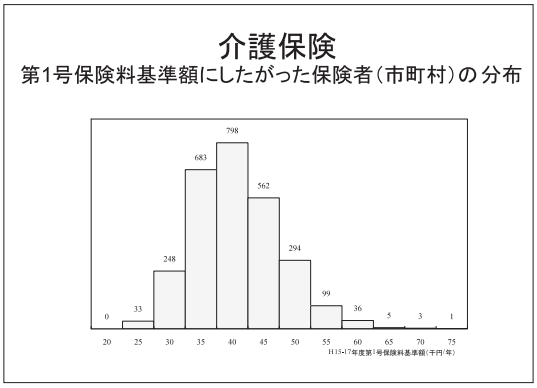
国民健康保険

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。

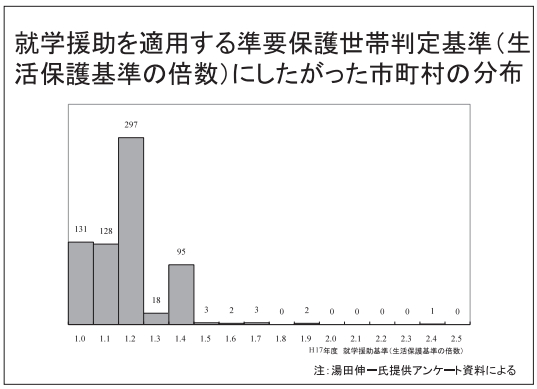
最近私が調査しているものに就学援助制度があります。これは地方の一般会計から出るお金で、実は社会保障費ではなく教育費に分類されますが、多分に公的扶助的性格を有するものです。義務教育であってもお金がかかります。生活保護の教育扶助をもらっていても、必ずしも教育扶助がすべての義務教育費をカバーしているわけではありません。

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



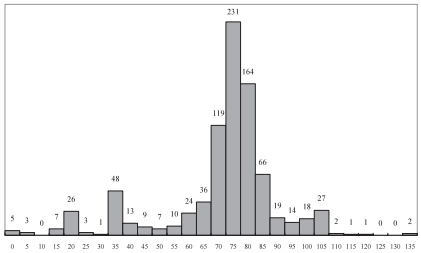
資料60は、就学援助を受けている小学１年生の１人当たりにどれぐらいお金を使っているかという市町村別の数字です。ここでは支出ゼロの市町村が５であります。もちろん、援助の対象者がいないという場合も考えられます。いずれにせよ、全く使っていない所から、年間、１人当たり15万円以上使っている市町村まであるということです。

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。

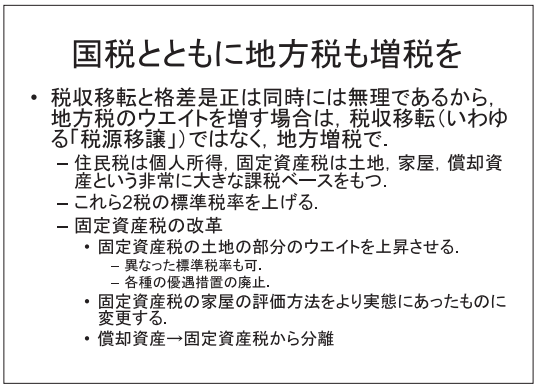
この財源の充実に関してはしばしば「税源移譲」が求められますが、知事会などが主張している「税源移譲」では対処することはできません。彼らが言っている税源移譲とは、本来の意味の税源移譲ではなく、国と地方の税収を一定に保ったまま国の税収を地方に移す「税収移転」であり、それでは社会保障の充実にはつながらないからです。

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



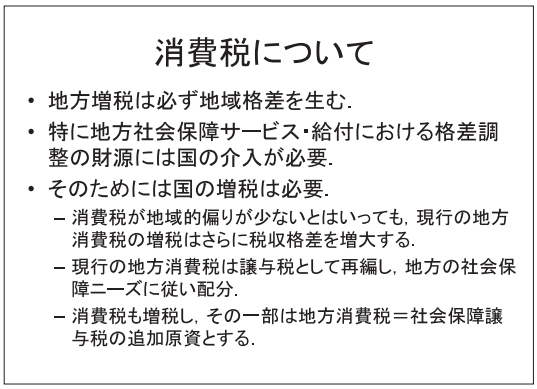
結局、増税が必要になります。ただし、日本の場合は地方が公的支出のかなりの部分を担っているので、必ずしも国が増税する必要はなく、地方の増税でも対応できるというのが重要なポイントと思います。例えば、アメリカの基礎自治体は社会保障支出はほとんどやっていませんので、そういう所が地方増税したところで全体としての社会保障の財源としては役立ちません。

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

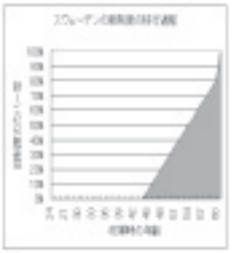
駒村先生のお話のところで、先ほど発表時間の関係で年金制度の新制度への移行に関するお話を省かれたと思うのですが、そのことについて補足していただければと思うのですが、いかがでしょうか。

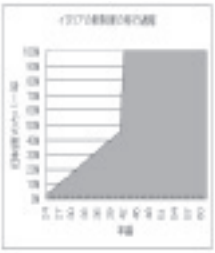
（駒村）　**資料64**です。年金改革をもしやるとすれば、改革案の財政的な検証というのがまずあるだろうと思いますし、次には施行する、実行するための機関の整備というのもあるだろうと思いますし、或いは、最終的にはそこにたどり着くまでにどのくらい時間をかけるのかというのもあるだろうと思います。

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。