〔財政経済研究会報告書〕

社会保障・税一体改革における課題と今後の展望

平成２４年６月

公益社団法人 日本租税研究協会

はしがき

我が国は、内外の経済・社会構造の激しい変化の中で、短期、中長期ともに多くの問題に直面しています。足下では、欧州での政府債務問題顕在化によるユーロ不安が欧米経済のみならず世界経済の先行きを不透明なものとしていますが、その一方で、国内における構造的な問題も一層深刻化しつつあります。特に、少子・高齢化の急速な進行による社会保障持続可能性に対する国民不安の高まりや、その社会保障費用の膨張を主因とする、GDP 比 196%（平成 24 年度末見込<予算案>）にも及ぶ世界的にも巨額の長期債務残高を抱える財政構造問題等に晒されており、欧米の財政債務問題に端を発した混乱状況を踏まえれば、財政健全化は一刻の猶予も許されない緊急事態にあるといえます。

このような状況下、政府においては、今後の社会保障の安定財源確保と財政健全化を同時に達成するための第一歩として、消費税率の引上げを柱とする税制抜本改革を行うこととされています。社会保障・税一体改革関連法案については、現在通常国会において連日審議が行われていますが、今後、これら法案成立のうえ、さらにその実施に向けた具体的な対応について検討することとなっております。

当協会には、長い活動の歴史を持ち、主要な研究会である財政経済研究会があり、これまでも、その時代における社会保障、財政経済に関する諸問題について、各分野でご活躍されている気鋭の研究者の方を中心に、研究、提言を行なってまいりました。そこで、平成 23 年 7 月 1 日に「社会保障・税一体改革成案」が閣議報告されて以降、主にその内容に対する評価を目的とし、同年 7 月から平成 24 年 1 月まで開催された各研究会の報告（計 11 テーマ）を「租税研究」に発表するとともに、平成 24 年 6 月には研究会報告書（「社会保障・税一体改革における課題と今後の展望」）のとりまとめを行いました。

本書は、上記報告書とこの 2 年間（平成 22 年 1 月～平成 24 年 1 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、現状、我が国が抱える社会保障、財政経済の諸課題を考えるうえで、非常に多くの示唆が含まれていると自負しております。是非、多くの方々にご一読いただき、本諸課題をともに考え、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て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、そして本報告のとりまとめにご苦労を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 24 年 6 月吉日

公益社団法人 日本租税研究協会

（目　　次）

Ⅰ．財政経済研究会報告書（平成24年6月）

「社会保障・税一体改革における課題と今後の展望」　…… 1

公益社団法人日本租税研究協会　財政経済研究会

Ⅱ．平成23年新春座談会（平成22年11月開催）

「少子・高齢化社会における持続可能な社会保障制度改革」 …… 53

慶應義塾大学経済学部教授（司会）　駒村　康平

嘉悦大学経営経済学部専任講師（当時）　和泉　徹彦

お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授　大森　正博

専修大学経済学部教授　中野　英夫

東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授　山重　慎二

Ⅲ．財政経済研究会発表報告

【平成23年度研究会報告（平成23年7月～平成24年1月までの発表分）】（「Ⅰ.報告書」掲載順）

日本における子育て支援のあり方…… 97

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

社会保障改革と教育財政の見直しの方向性…… 115

専修大学経済学部教授　中野　英夫

日本の医療制度改革について…… 123

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

介護支援・障害者自立支援改革の行方…… 143

嘉悦大学経営経済学部准教授　和泉　徹彦

社会保障・税一体改革で議論されている2012年年金改革の評価…… 151

慶應義塾大学経済学部教授　駒村　康平

社会的セーフティーネットの現状について…… 163

東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

マイナンバー： 社会保障・税番号制度の行方…… 183

嘉悦大学経営経済学部准教授　和泉　徹彦

財政健全化と景気動向
－社会保障・税一体改革における「経済状況の好転」の条件について－ …… 193
上智大学経済学部准教授　中里　透

わが国の財政健全化には何が有効か： 経済成長，歳出削減，増税 …… 209
慶應義塾大学経済学部教授　土居　丈朗

税制改革の課題…… 221
一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝　繁樹

東日本大震災の財政的インパクト…… 249
青山学院大学経済学部教授　西川　雅史

【平成22年度研究会報告（平成22年1月～平成23年5月までの発表分）】（研究会発表順）

地方交付税制度の再構築への指針：留保財源率の引き下げという選択 …… 257
青山学院大学経済学部准教授（当時）　西川　雅史

財政制度と地域経済 －財政制度を通じた地方の疲弊と再生－ …… 275
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

子持ち既婚女性が支持する少子化対策…… 309
嘉悦大学経営経済学部専任講師（当時）　和泉　徹彦

学級編制及び教育財政の見直しの方向性…… 321
専修大学経済学部教授　中野　英夫

高速道路無料化案に関する論点整理…… 329
上智大学経済学部准教授　中里　透

税制改革の論点…… 347
一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝　繁樹

公立病院を取り巻く諸問題…… 359
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

生活保護と地方財政…… 373
東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

〔外部講師講演〕
地方分権改革の動向…… 387
関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部教授　小西 砂千夫

Ⅰ．財政経済研究会報告書

社会保障・税一体改革における課題と今後の展望

【財政経済研究会報告書】

社会保障・税一体改革における課題と今後の展望

平 成 24 年 6 月
（公社）日本租税研究協会
財 政 経 済 研 究 会

（目　次）

はじめに…… 1

第１章　社会保障改革

〔総論〕…… 2
〔各論〕
第１節　子育て支援，就学前・初等教育の充実について
１－１　日本における子育て支援のあり方 …… 8
１－２　社会保障改革と教育財政の見直しの方向性……10
第２節　日本の医療制度改革について……13
第３節　介護支援・障害者自立支援改革の行方…… 16
第４節　年金改革の動向と課題…… 19
第５節　重層的な社会的セーフィティネットの構築……23
第６節　マイナンバー（社会保障と税の番号制）導入……27

第２章　税・財政改革

〔総論〕……30
〔各論〕
第１節　財政健全化と景気動向……34
第２節　財政健全化に必要な歳出入改革と地方分権……36
第３節　税制改革の課題……41
第４節　震災復興と人口減少下の財政運営……47

◆ はじめに

本報告書は，公益社団法人日本租税研究協会財政経済研究会[1] において，昨年７月14日より計８回に及ぶ会合を通じた研究会報告（計11報告）と，全体の取りまとめのためのディスカッションの内容をもとに，社会保障と税の一体改革への提言を意図してまとめられたものである。

我が国の社会保障給付費は，現在約100兆円の規模に達しているが，今後さらなる増加が不可避であり，財政状況悪化の大きな要因となっている。こうした事態に対処するために大幅な消費税率の引き上げは，もはや避けて通れない政治的課題となっていたが，本年２月17日に閣議決定された『社会保障・税一体改革大綱』において，2014年４月に８％，2015年10月に10％への消費税率の段階的引き上げが明示され，その後３月30日に消費増税関連法案が閣議決定された。しかし，消費税の社会保障目的税化を税率引き上げの根拠とするためには，抜本的な社会保障制度改革が前提となる事は言うまでもない。当研究会による前回の報告書[2] では，戦略性の欠如という切り口から我が国の財政・社会保障政策に対する批判的検討を行ったが，それに加えて現在は，前提とされる社会保障制度改革へのコミットメントが問われる事態となっており，問題はさらに複雑となっている。

こうした現状認識に立って，社会保障・税一体改革における課題と今後の展望について率直な意見交換を図ってきた訳だが，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，前報告書と同様に本報告書をまとめるにあたっても，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[3]。

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，例えば，①「現物給付（保育サービスの利用補助等）」，②「現金給付（こども手当等）」，③「ワーク・ライフ・バランスの強化」間の均斉のとれた子育て支援のあり方，就学前教育と地域間の経済状況の相違を反映した教育財政の充実，プライマリー医制度の整備を通じた医療サービスの分業体制の確立，介護予防・重度化防止に効果のある経済的インセンティブを活用した介護報酬体系の設計，最低保障年金への移行を見据えた所得比例年金の一元化，生活保護の残余性に着目した重層的な社会的セーフティネットの構築，マイナンバーやマイポータルの導入と社会保障の情報化の必要性，マニフェスト関連施策の見直しを含めた歳出面での改革へのコミットメントの重要性，国から地方への財政移転の仕組みの見直しと（「税源移譲」ではなく）「課税自主権の（実質的な）移譲」の実現を図る地方税改革，政治の機能不全への憂慮と世代間公平確保基本法の提案，震災復興における人口減少下の財政運営指針と民主主義の失敗への懸念等，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。

第１章　社会保障改革

◆ 社会保障改革 〔総論〕

１．最小限の改革としての社会保障・税一体改革

日本社会は，人口減少・高齢化という大きな人口構造の転換期に直面しつつ，一方で，本格的に経済のグローバル化に対応しなければいけない状況である。しかし，こうした急激かつ大がかりな社会経済環境の変化は何も今回が初めてというわけではない。むしろ日本社会は，国際状況，人口構造の変化に常に柔軟に社会経済構造を変化させてきた。

歴史的な視点からみれば，現在，消費税を社会保障目的税とすることを中核に進められている社会保障・税一体改革もまたそうした改革の一つにしか過ぎないが，しかし必要最小限の第一歩として位置づけられるであろう。

本報告では，現在，進められている社会保障・税一体改革の意義とその限界について考察した。

２．社会保障の財政構造と今後の見通し

⑴　現在の社会保障の財政構造

社会保障給付費はすでに約100兆円に到達し，そのうち，約50兆円が年金，約30兆円が医療，約20兆円が介護その他福祉という構成である。その財源は，おおよそ３割は国民が負担する社会保険料，３割は企業が負担する企業負担の社会保険料，４割は税等によって確保されている。1990年代前半の社会保障給付費は約50兆円で，国庫負担部分は15兆円程度であったが，この20

1　本紙末尾掲載の名簿を参照。

2　『〔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，平成22年2月。

3　委員間で自由な討論が行える場を提供して頂いた，当研究会事務局に感謝申し上げたい。

年間でそれぞれ２倍になっている。今後も，高齢化が進む中で社会保障給付費は増加していくことは不可避であり，2025年前後には約150兆円まで増加することが見込まれる。

現行制度では，基礎年金，高齢者医療と介護保険といった高齢者向け社会保障制度の費用の半分約20兆円は税財源で確保することになっているが，この部分すら財源確保できず，国債という次世代負担で賄っている。

社会保障・税一体改革は，「現在の世代が受ける社会保障は現在の世代が負担する」という基本方針のもと，これら高齢者向けの３経費（子ども向け給付を含めると社会保障４経費）を社会保障目的税とする消費税で確保することにしている。

一体改革を巡っては，高齢化が加速し，さらに東日本大震災の復興費用が発生するなかで，社会保障給付カットへの踏み込みが甘いという指摘はある。たしかに，その通りで，一体改革と標榜するものの，実際には現行の社会保障制度の枠組みのなかでの財源確保措置にしかすぎない。しかし，大きな改革をするためには，現在の政治システムは大きな課題を抱えている。90年代前半に選挙制度を小選挙区にし，二大政党制を志向しながら，一方で衆議院と参議院にほぼ同等の権力が与えられ，衆参のねじれが常態となり，大きな改革への政治的な合意形成ができないでいる。その間に社会保障と財政が同時に劣化しつつある。一方で，有権者の年齢構造の変化という政治要因も頭に入れておく必要がある。社会保障の安定財源確保のタイムリミットは確実に接近しつつある。

社会保障・税一体改革によって，2000年代に行われた一連の大がかりな改革は一段落する事になるが，一体改革の中に新しい政策動向の萌芽がないわけではない。特に，低所得者への年金加算，介護保険料・国民健康保険料の軽減措置等，医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する「総合合算制度」などが示されており，低所得者への支援が強化されている点，は注目すべきであろう。 同時に，「高齢者医療制度の見直し」に関連し，「高齢者医療の支援金を各被用者保険者の総報酬に応じた負担とする措置について検討する」としており，同時に介護保険でも「介護納付金の負担を医療保険者の総報酬に応じた按分方法とすること（総報酬割の導入）を検討する」と合わせると，今後は現役世代でも高所得者層が高齢者医療・介護の負担をより担うことになる。

このように，社会保障・税一体改革は，本格的な高齢社会を直前にして，国の税収の絶対量の不足を補い，国の借金の本体が加速度的に増え続ける状態を終えることを目的としている。そして，財政健全化という視点からは，まず当面の出血を食い止めるという点で最初の一里塚にすぎない。

しかし，課題も多い。社会保障給付の一部を担う地方に対して増税分が配分されることになり，現在の消費税５％分については，国分2.82％，地方分2.18％のままで，増税分５％は国分3.46％，地方分1.54％になる。したがって，消費税10％のうち国分の6.28％が社会保障目的税となる。他方，地方分の3.72％のうち，2.2％分は地方消費税となり，現在の１％から1.2％ほど増加する。地方交付税は残りの1.52％で現在の1.18％から0.34％ほど増加する。地方分のうち，地方消費税の増税分1.2％と交付税1.52％の合計は，2.72％は社会保障給付に充てられることになる。これは，国と地方の社会保障負担を国分23兆円，地方分10兆円と評価した結果である。ただし，今回の一体改革では，地方の行う社会保障給付部分が不明確であり，精緻な議論が行われていない。今後，こうした議論は客観的な基準に基づいて精査されるべきであろう。

⑵ 継続する高齢化への対応

厳しい財政状況の中で，日本社会はいよいよ本格的な高齢社会に突入する。1940年代後半に生まれた団塊世代が引退し，年金受給を開始し，この世代が75歳になり，医療費や介護費を使うようになる2015年頃から2025年頃が当面の危機

である。〔**図１**〕は2012年１月国立社会保障・人口問題研究所が公表した新人口推計の高齢化率である。高齢化率は40％まで上昇することになるが，特に重要なのが，75歳以上の高齢者の割合である。65～74歳の高齢者率は10％台でとどまるのに対し，75歳以上の高齢者の割合は11％から27％まで，2025年前後と2045年前後に加速する形で上昇すると見込まれる。

社会保障給付費のうち，年金についてはマクロ経済スライド，すなわち扶養率の上昇に連動する形で，20～30％の給付水準の削減が予定されている。このため，年金給付額がGDPに占める割合は一定レベルでコントロールされることになる。

より深刻なのは，医療と介護の問題である。年齢別医療費は75歳以降で急増し，要介護度の発生率も75歳以降で４倍程度上昇する。現行制度内にこうした医療費・介護費の急増をコントロールできる仕組みはない。早急に一体改革を終えて次のさらなる改革に着手する必要がある。その際に，現行制度のように中所得層の高齢者に対しても公費での補助を行うことは限界がきており公費は低所得者に集中させるべきである。公的年金控除を見直すとともに，社会保険料，窓口負担ともに一人当たり平均所得が現役世代の平均所得層と同等の収入がある高齢者には現役世代と同等の負担を求めていくべきである。最終的には65～74歳を一律に高齢者と見なすことは改めるべきであろう。

３．社会保障各制度の課題

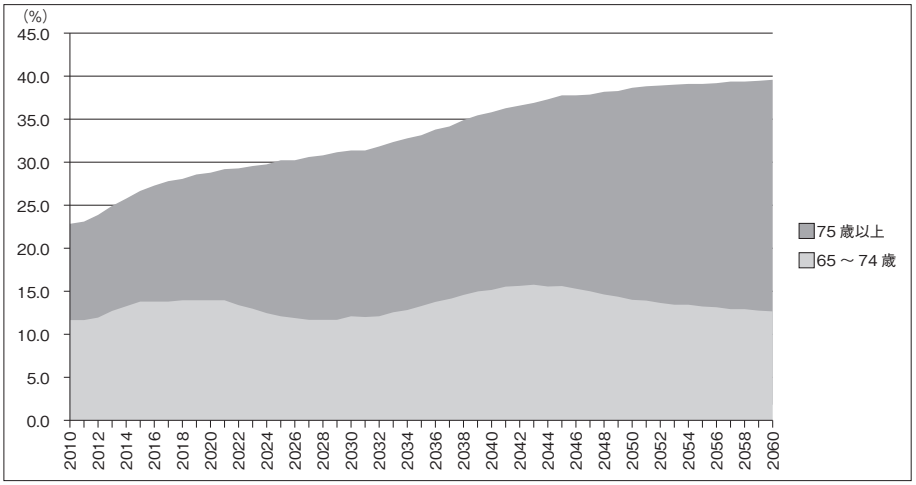
⑴　子育て支援，就学前・初等教育の充実

子育て支援により，子どもの可能性の拡大，少子化対策，仕事と暮らしの両立は，世代間移転によって支えられる社会保障制度を維持するために必要な政策である。子育て支援政策は，保育などの現物給付，子ども手当などの現金給付，ワーク・ライフ・バランスを強化する労働政策があり，これらがバランスよく整合性があるように設計される必要がある。

子ども・子育て新システムではこれらの施策を網羅するように意図されたが，結果的に，子ども手当やワーク・ライフ・バランス強化で課題が残っている。

子育て支援については，国が安定財源を確保し，地方がサービス整備，管理を行っていくこ

〔図１〕　新人口推計の高齢化率



（出典）2012年１月国立社会保障・人口問題研究所

とが望ましい。新システムにおいてもこの考えと同じ方向で進んでいると評価できるものの，具体的な制度設計は今後の課題となっている。また，子ども手当も依然として，基本哲学が不明であるが，所得保障・再分配政策と位置づけるのであれば，親の所得に着目した所得制限は当然のことであろう。

格差や貧困の拡大を背景に，親の所得格差が，教育資源，親の関心，生活習慣などを通じて子どもの教育パフォーマンスを左右しつつある。いわゆる貧困の世代間連鎖は長期的には重要な社会問題を引き起こす。特に重要なのは就学前と初等教育の期間である。教育水準の格差を克服するために，地域間の経済状況の違いを考慮した学校支援策を強化すべきである。

⑵　医療政策の方向性

医療政策は，医療サービス供給者，保険者，被保険者の三者に対する政策から構成されている。そのうち，保険制度については，高齢化と非正規労働者の増加，格差の拡大により皆保険体制の維持は危機に直面している。一体改革では，１）働き方にかかわらない保障，２）長期高額医療を受ける患者の負担軽減，所得格差を踏まえた財政基盤の強化・保険者機能の強化，３）世代間・世代内の負担感の公平化，といった基本方針を掲げている。

皆保険の最後の受け手である国民健康保険は，１）高齢化の影響を受けやすく，65～74歳の割合は健康保険組合が2.6％に対し，国民健康保険では31.4％と高くなっている，２）自営業・非正規労働者・失業者・無職者・退職者が多いため，低所得者が多い，３）小規模保険者が多数存在し，3,000人未満の小規模保険者が全体の１／４を占めている，という「三重苦」を抱えている。この結果，「加入者１人当たり保険料」／「加入者１人当たり所得」は健康保険組合が4.6％に対し，市町村国民健康保険は9.1％と極めて高く，さらに上昇傾向にある。こうした保険料負担の上昇に加え，リーマンショックによる失業率の上昇の影響もあり，保険料（税）の収納率は低下し，平成21年度88.0％となっている。

このような問題に対し，政府は市町村間の財政力の不均衡を調整する調整交付金・特別調整交付金以外に，１）高齢化・年齢構成の課題については，後期高齢者医療制度，前期高齢者財政調整，２）低所得者が多い問題には，保険基盤安定制度，財政安定化支援事業，都道府県調整交付金，非自発的失業者の所得割保険料の軽減分への財政支援，３）小規模保険者への対応には，高額医療費共同事業，保険財政共同安定化事業，で対応しているが，一層の財政安定化が必要になる。

また高齢化に対応するために高齢者医療制度の設計は重要である。平成21年の政権交代によって，政府は後期高齢者医療制度を廃止し，高齢者医療制度改革会議のとりまとめを踏まえ，新たな制度を提案している。新制度案は，１）加入する制度を年齢で区分せず，75歳以上の高齢者も現役と同じ国民健康保険か被用者保険に加入する，２）高齢者が多く加入する国民健康保険については，１段階目で，高齢者については都道府県単位の財政運営とし，２段階目では現役世代についても，都道府県単位化を図ることとする，という二段階改革になっており，社会保障・税一体改革でもこの流れで高齢者医療改革が進むことになっている。

以上，一体改革は基本的には現行制度の維持，微調整にとどまるが，被用者保険のうち協会けんぽが都道府県単位となっていること，非正規労働者への適用拡大が課題になっていること，健康保険組合の解散が増大していることを考えると，より大がかりな保険者再編の可能性もある。その際には保険者間競争の導入も検討すべきである。加えて，個人単位の積立方式の医療勘定の導入も検討すべきである。

サービス供給者への政策は，より効率的なサービス提供の体制のためには，医療機関の機能分化と連携，介護と医療の連携は重要であり，その鍵になるのがプライマリーケアである。

被保険者・患者向けの政策であるが，窓口負担の引き上げで需要を抑制する政策は限界に来ているものの，年齢にかかわらず所得に応じた窓口負担と保険料負担を求めることは貫徹すべきである。加えて，医療機関との情報の非対称性の問題を克服するために，第三者評価，セカンドオピニオン，医療教育・情報提供の体制を強化すべきである。

⑶ 介護保険・障害者福祉制度の課題

施設から在宅へを支えるためには，地域包括ケアシステムの充実が不可欠である。要介護度の重度化，介護予防へのインセンティブに着目した介護報酬の決定，あるいは地域の労働市場の需給を介護報酬に反映できるような仕組みも必要である。介護労働者の確保は長期的に大きな課題になるであろう。まず，長期的な労働市場の動向に左右されるが，外国人介護労働者に頼らないとすると，介護労働者への一定の処遇改善は必要である。処遇改善の中心は高い専門性に裏打ちされた賃金となるべきであろう。そのためには充実した研修が必要であり，介護職を専門資格として扱う制度整備を進める必要がある。

さらに今後，団塊の世代が，75才に接近すると，団塊ジュニアの介護負担が増大する。実証研究からは，要介護者の存在は介護者の重大な就労阻害要因になっている。介護と仕事の両立については介護休業制度があるものの利用も少ない。在宅介護を進めながら中高年の労働力率の引き上げも同時に進めていくためには弾力的に雇用システムが求められる。

介護財政については，被保険者の年齢拡大が具体化できないため，介護財源はこれまで通りの40歳以上の保険料と税財源でしのぐことになるが，介護給付の増大と連動して増加することになる。介護保険料については，より応能性を高めていくことや高所得者の窓口負担を２割にすることなども検討すべきであろう。

障害者福祉については，政権交代後，障害者自立支援法の廃止と障害者総合福祉法の成立が課題になっているが，圧倒的な財源不足の中で，大がかりな制度改革，給付拡充について議論は停滞している。障害者福祉制度の改革については，関係者にも財源確保に関心を持つことが望まれる。

障害者雇用については，雇用率，納付金，特例子会社を使った促進政策が有効であるが，障害福祉における移行支援との連携も強化される必要がある。移行支援事業における経済インセンティブの強化や民間企業の参入も必要である。

⑷ 中長期の年金制度改革

一体改革は，年金制度改革は，１）高齢化社会においても財政の安定性を確保する，２）低所得高齢者の年金額の改善，３）職業・雇用に中立的な制度にする，といった方向性にしたがって，現行制度の改善を行うこととされている。

１）については，マクロ経済スライドのような手法によって給付の抑制を行い年金財政の安定性を確保するというものであり，長期的には厚生年金，基礎年金がそれぞれ20%，30%程度低下するなかで，２）に関わる低所得高齢者への所得保障のために，基礎年金をどのように組み替えていくのかが大きな課題である。財政制約が厳しいなかで，最終的には，現在の基礎年金の国庫負担のような形で高所得層までの税財源による支援をやめ，低所得者への税財源の過重配分，すなわち最低保障年金への移行は不可避であろう。その場合，３）に関わるように，被用者と自営業者の公平性を確保するためにも所得比例年金の一元化が必要になってくる。

こうした大がかりなかつ長期的な影響をもつ年金制度改革を行うためには，政治的な合意が不可欠であり，年金のみならず長期，将来世代に関わる社会保障制度改革の合意形成のルール作りが急がれる。

⑸ 生活保護制度の改革

高齢者向けの所得保障については，年金の未納者増加により低年金受給者が増加し，生活保護被保護者になっていることや今後の年金額が

低下することを考慮すると税財源による最低保障年金の導入が将来課題となる。

皆保険を下支えしてきた国民健康保険における未納者の増加やの医療扶助における過剰診療など低所得者向けの医療保障制度は重要な課題を抱えている。皆保険体制を維持するならば，被保護世帯は国民健康保険に加入させ，低所得者世帯に対する保険料への公的補助を強化する必要があろう。

低所得者向けの所得保障・経済支援については，総合支援資金貸付制度といった低所得者向けの貸付制度における運用において，償還率が低下しており大きな課題がある。また生活保護世帯，失業者に対する就業支援においては，福祉事務所，ハローワーク，社会福祉協議会の連携が重要になっているが，専門性や経験に課題がある。こうした行政機関の人事管理の広域化を検討する必要がある。

⑹ 社会保障の情報化に向けて

社会保障・税の共通番号，マイナンバーの導入が準備されている。このほか，マイポータルの導入も検討されているが，こうした行政の情報化は，社会保障給付の効率化，費用負担の公平性の観点からも進められるべきである。特に社会保障の情報化は，複雑で信頼性が落ちている社会保障への国民評価を改善することになるであろう。

4．人口減少・高齢社会，グローバル経済に対応する新しい社会経済の仕組みの模索

今日の社会保障制度の揺らぎの原因は，人口構造の変化とグローバル経済への対応にある。後者についてみれば，バブル崩壊以降の日本型雇用システムの変化が重要である。

90年代以前の日本は，長期利益志向の日本型経営と年功賃金・長期雇用を特徴にした日本型雇用システムのもと，正規労働者を前提とした皆保険・皆年金が機能した。また性別役割分業により専業主婦を対象にした被扶養者向け社会保険給付・税制の優遇の存在は正当化された。日本型雇用システムは，学校から職場へ移行をスムーズにする一方で，職業教育軽視・一般教育重視の教育システムを成立させた。経営・産業，雇用，教育，社会保障・税制の各システムは相互補完的にうまく機能してきた。しかし，高齢社会・グローバル経済・低成長のなかで，日本型経営は大きく変質し，日本型雇用システムの対象者は絞り込まれ，非正規労働者が増加した。低所得の非正規労働者は，保険料負担ができず，国民年金・国民健康保険の双方で未納率が上昇している。共働き世帯が増加したため，ワーク・ライフ・バランスの充実させる施策が急がれる。

このように，社会保障・税制システムのみならず，正規労働者と非正規労働者で大きな処遇格差がある雇用システム，教育から職業への橋渡しに深刻な課題が発生している教育システムも含めた社会経済を構成する様々なシステムの改革が必要である。雇用システムでは，正社員中心型，正社員・非正社員の分断処遇から，正社員・非正社員の均衡処遇，非正社員のキャリアを評価するキャリアラダーの仕組み，転職が不利にならない専門職分野の拡大が必要である。企業福祉も共働き増加に対応し，ワーク・ライフ・バランスに重点を置くべきである。

社会保険は，企業別に社会保険制度代行してきた健康保険組合や厚生年金基金，公務員共済を統合し，非正社員にも厚生年金・健康保険を適用し，最終的には自営業も組み入れる形で年金・医療保険の一元化を完成させる。雇用保険も同様にすべての労働者を対象にする。専業主婦優遇の配偶者控除は縮小する。急増する生活保護受給者に対応するために雇用保険と生活保護の中間にある求職者支援制度を第二のセーフティネットに位置づけ，実効性のあるように両制度と行政を組み替える。

高等教育機関での職業教育を重視し，学校から仕事への一方方向の動きではなく，学校と職場を双方向型にし，生涯学習を可能にさせるべきである。

◆ 社会保障改革 〔各論〕

第１節　子育て支援，就学前・初等教育の充実について

１−１　日本における子育て支援のあり方

１．子育て支援の根拠

子育て支援策を実施することについては，効率性および公平性の観点から正当化できる。まず，効率性の観点からは，人々の出産・育児に関して，以下の３つの「市場の失敗」の問題が存在しており，出産・育児に関する親の意思決定が，社会的に見て非効率的になっている。したがって，子育て支援策を通じた効率性の改善が可能と考えられる。

① 賦課方式の社会保障制度の下では，子どもが親の世代全体の面倒を見るので，他の人の子どもにただ乗りする誘因が存在する（外部性の問題）。したがって，外部性を持つ子育てに対する補助を与えることが効率性を改善することになる。

② 保育サービスに関する情報の非対称性が存在する結果，過小なサービス利用に陥ってしまいやすい。したがって，良質な保育サービスが提供されるような政策を実施することが，保育サービス市場の効率性を改善することになる。

③ 子育て期にある若年世帯は，一般に低所得であり，（流動性制約の問題のために）適正な金利で借り入れを行うことが難しい。したがって，流動性制約を緩和するような子育て支援策は，出産・育児に関する非効率的な意思決定を改善する。

なお，子育てを行う低所得の若年世帯への支援は，子供の健全な成長や子供を生み育てる権利の保障といった公平性の観点からも望ましいと考えられる。

２．子育て支援の目標

子育て支援を行うことは，経済学的な観点から正当化できるが，具体的にどのような目標を持って子育て支援を行うかを明確にしておくことも重要である。特に，出産・育児は，女性の労働参加と密接な関係を持っているが，人口減少に付随して今後懸念される労働力不足の問題，税収不足の問題，低成長の問題を考えると，女性の労働参加を促すことも望ましいと考えられる。したがって，非効率性や不公平性を改善することで，出産・育児を促すとともに，女性の労働参加を促進することを子育て支援の目標とすべきと考える。

３．子育て支援の手法

子育て支援の手法としては，現金給付，現物給付，規制などが考えられる。これらの手法の中でも，子育てに関連する非効率性の問題を改善する手段としては，子育てに必要な財やサービスの給付や購入補助を行う現物給付が有用である。例えば，保育サービスの利用補助や育児休業の取得に対する補助（育児休業中の所得保障）は，現物給付の例である。これらは，育児と労働の両立に役立つ財・サービスの利用を直接支援することで，高い子育て支援効果を持つ。

一方，現金給付の例としては，特定の財・サービスの購入とは無関係に，子育て世帯に現金を与える子ども手当や児童手当がある。現金給付は，子供を持つことの費用を低下させることで，子育て支援を行うものであり，子供を持つインセンティヴを高める。しかしながら，給付されたお金はどのような目的で用いられてもよいので，与えられた「子育て支援の目標」を達成する効果は現物給付と比べると小さくなる。特に，現金給付は，子育て世帯の所得を押し上げるので，労働参加のインセンティヴを低め，女性の労働参加を低下させる効果を持つ。現金給付は流動性制約に直面する低所得の子育て世帯に限定した政策とすることが，効率性および公平性の観点からも意義があると考えられる。

育児休業制度や男女雇用機会均等法のような法律で規定される規制もまた子育て支援政策となりうる。このような規制は，直接的な財政支出を伴わないが，民間の個人や企業に負担を強いるので，非効率が生まれる可能性がある。子育て支援の実効性を確保するためには，規制と同時に補助や支援を行うことが望ましい場合が少なくない。

4．子育て支援の役割分担

まず，制度設計と財源調達の責任は中央政府が担うべきである。子育て支援の効果は国全体に便益を及ぼすので，中央政府が財源をきちんと確保して支援していく仕組みを整えることが望ましい。その役割を地方政府に任せると，他の地方政府の努力にただ乗りしたいという誘因が生まれ，各地方政府が実施する子育て支援策は過小になってしまう。

一方，子育て支援政策が上手く機能するように，現物給付や規制に関わる監視や監督をきちんと行う役割は，子育ての現場に近い地方自治体が担うことが望ましい。特に，保育サービスが適切に供給されているかどうかを常時監視することは，情報の非対称性の問題を克服しながら，健全な保育サービス市場を育てる上で非常に重要である。サービス供給の現場に近い地方政府が，監視・監督ができる体制を整えることが有用である。

労働と子育ての両立という目標を考えると，民間事業者もまた，子育て支援の役割を担うことが望まれる。まずは，ワーク・ライフ・バランスの取れる労働環境を事業者に整えてもらうことが重要である。その際，ワーク・ライフ・バランスの取れる労働環境を整備することを企業に求める規制を実施するとともに，それが過小な雇用につながらないように，国がきちんとした補助を与える仕組みを整えることも重要である。

企業は，基本的には利潤追求が目的なので，規制あるいは社会的責任の形で実施を求めても，無理が出てきてきちんと行われない可能性が高い。したがって，利潤追求とワーク・ライフ・バランスのとれる労働環境作りが，整合的となるような政策を実施していく必要がある。これは国の重要な役割の一つである。

特に，０歳児の保育サービスの提供には多額の費用が必要となるため（〔**表１**〕を参照），政府が事業者に相当額の補助を与えてでも，出産後に確実に育児休業を取得できるような環境を整備することは，効率性の観点からも母子の厚

〔表１〕　保育形態ごとの年齢階層別保育費用の推計

保育サービス / 年齢	認可保育所（公設公営）（注１）	認可保育所（私立）（注２）	認可保育所（指定管理）（注３）	認証保育所（注４）	家庭福祉員（注５）
０歳児	5,460 千円	4,110 千円	3,551 千円	1,482 千円	1,154 千円
１歳児	3,276 千円	2,466 千円	2,130 千円	1,024 千円	1,154 千円
２歳児	2,730 千円	2,055 千円	1,775 千円	1,024 千円	1,154 千円
３歳児	819 千円	616 千円	532 千円	684 千円	1,154 千円
4,5 歳児	546 千円	411 千円	－	639 千円	－
受益者負担額（平均）	205 千円	166 千円	257 千円	600 千円	247 千円

（出典）台東区『平成18年度 台東区個別外部監査報告書：保育事業について』
http://www.city.taito.lg.jp/index/gyosei/senkyo/kansa/kobetsu/kobetsu.files/041095_000001.pdf
（注）表中の（注１）～（注５）については上記報告書を参照。

生の観点からも望ましいと考えられる。

また，〔表１〕は，民間事業者の方が，サービスの質を一定水準以上に維持しながら，低い費用で保育サービスの提供を行える実態を明らかにしている。質の高い育児関連サービスを安定的に提供してもらうことも，民間の事業者に期待されている役割の一つであると考えられる。

５．子育て支援の財源

子育て支援のあり方と，そのために必要となる財源調達の方法は，基本的には切り離して考えた方がよいと考えられる。しかしながら，応益原則や応能原則の観点から，子育て支援と相性がよいと考えられる税があること，そして子育て支援政策に特有の財源が存在することを認識しておくことは有用である。

子育て支援を通じて期待される出生率や女性の労働参加の向上という便益は，一般に，将来世代も含めて社会全体に及ぶ。したがって，すべての国民が負担することになる消費税は，応益負担という観点から，子育て支援の財源として相応しいと考えられる。さらに，消費水準が大きい人ほど負担も大きいという特性も考えると，消費税は，応能負担の観点からも子育て支援の財源として望ましい特性を持つ。

なお，保育サービスの拡充は女性の労働参加を促す効果を持つが，それは税収や保険料の増加をもたらすと考えられる。このような子育て支援政策自身が生み出す財源については，これまで，あまり議論されてこなかったことであり，もう少し考慮してもよい側面ではないかと考える。

６．ま と め

以上の議論を踏まえて，特に重要と思われる政策の方向性について整理しておきたい。

① 高齢者を社会的に支える社会では，高齢者を支える次世代の育成支援，すなわち子育て支援を行うことが効率性および公平性の観点から正当化される。

② 今後懸念される労働力不足の問題，税収不足の問題，低成長の問題を考えると，非効率性や不公平性を改善することで，出産・育児を促すとともに，女性の労働参加を促進することを子育て支援の目標とすべきである。

③ 現金給付は低所得の子育て世帯に限定して実施し，生み出される余剰財源を保育サービス等の現物給付の充実のために用いる方が，子育て支援の効果は高いと考えられる。

④ 現物給付に関しては，乳児の保育は原則として親が安心して行えるように育児休業の取得に対する補助などを充実させるとともに，育児休業後に必要な幼児の保育については，保育サービスを確実に利用できるよう，１～２歳児向けの保育サービスを大幅に拡充させること重要である。

⑤ 子育て支援の効果は国全体に及ぶものであり，現物給付および現金給付の財源の確保は，中央政府の役割とすべきである。一方，地方自治体は，良質な保育サービス等が適切に供給されるようにサービス提供者の監視・監督・支援を行うことが望ましい。

⑥ 次世代を担う子どもたちの成長を，保育・教育・労働という社会経済の循環の中で見直し，「社会全体で子育てをしていく」という新しい子育て支援の仕組みを着実かつ迅速に整備していくことが重要である。

１－２ 社会保障改革と教育財政の見直しの方向性

１．子どもの貧困・格差の問題と教育改革

近年，子どもの学力とその家庭の経済的状況との間には有意な相関が指摘されている。平成21年度 文部科学白書によれば，⑴就学援助を受けている生徒が多い学校ほど，学力調査において平均正答率が低い傾向にあり，また⑵両親の収入が高い子どもほど，４年制大学への進学率が高くなる傾向があるという。さらに，平成

22年国民生活基礎調査では，2009年における我が国の子どもの貧困率は15.7％を記録し，過去最悪の水準になっている。今後の景気の動向によっては，さらなる事態の悪化が懸念されることから，社会保障・税一体改革には，問題解決に向けた福祉や教育にわたる幅広い対応が求められている。

子どもの貧困と格差の問題が深刻化するなかで，教育をどう見直すべきか，2011年５月に厚生労働省がまとめた「社会保障制度改革の方向性と具体策」では，我が国は教育の分野の公的支出が対 GDP 比で低く，次世代の育成のために効率的かつ効果的な教育支出のあり方を考えるべきとしている。さらに，教育の改革の方向性として，すべての子どもへの質の高い幼児教育・保育を保障し，子ども・子育てを社会全体で支援すること，貧困・格差の問題では，子どもの貧困連鎖を防止するために，養育・進路相談，地域での学習支援の必要性を挙げている。

幼児期の学校教育・保育の充実のために，現在，政府が検討を進めているのは，総合こども園（仮称）」の創設などの幼保一体化の推進である。2012年３月には，総合こども園法案を含む子ども・子育て新システム関連３法案が国会に提出された。法案では，幼児期の学校教育・保育について，生涯にわたる人格形成の基礎を培う，極めて重要なものと位置付け，その目指す方向性として，「親の経済状況や幼少期の成育環境によって格差が生じることがないなど，子どもの最善の利益を考慮し，保育のさらなる充実・向上を図るとともに，すべての子どもが尊重され，その育ちが等しく確実に保障されるよう取り組まなければならない。」と述べている[4]。

我が国の幼児教育・保育は，学校教育法に基づく幼児期の学校教育と児童福祉法に基づく保育との二重行政が長期にわたり続いており，十分な就学前教育を受けないまま学齢期を迎える子どもや，待機児童に見られるように親の希望に反して保育サービスを受けられない子どもが少なくない。

幼保一体化の推進は，幼児教育・保育のニーズと供給とのミスマッチの解消のみならず，両者が一体化した就学前教育の充実が図られることで，子どもの貧困や格差の問題への解決の第一歩になるものと評価できる。しかし，子ども・子育て新システム関連３法案で示されたのは，幼保一体化に向けての基本的な枠組みに留まっており，質の高い教育や保育が実現のためには，幼保一体化施設の指定要件，また地方自治体による施設運営への関与のあり方等の課題も多い。

子どもの貧困・格差の問題解決には，就学前教育の充実のみならず，その後の小学校教育への連携・接続の確保や義務教育期間における福祉の面からの学校教育のあり方も重要である。今後，これをどう展開すべきか，その手掛かりとして，1990年代からのイギリスの社会保障改革を紹介しながら，これらの問題に対する改革の方向性を考えていきたい。

２．イギリスの就学前教育の展開

2011年９月の報告において，1990年代後半から現在に至るイギリスの社会保障制度と教育財政の改革を紹介しながら，我が国の教育や社会保障制度の改革の方向性を展望した。この1990年代のイギリスの改革は，現在政府が進めている社会保障・税一体改革と共通するところも多い。そこで今一度社会保障・税一体改革における教育の位置づけを確認し，我が国が取り組むべき改革の方向性を，就学前教育と就学後の義務教育期間に分けて整理して議論したい。

4　少子化社会対策会議「子ども・子育て新システムに関する基本制度」2012年3月 http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html

就学前教育において，イギリスでは，2006年児童ケア法が成立し，地域児童ケアの担い手となるチルドレンンセンターの創設，低所得の家庭の要保護児童から一般の児童への，児童ケアの対象の拡大，３歳，４歳の子どもを対象に週15時間，38週分の幼児教育サービスの無料化が行われ，地方自治体には，地域のニーズに見合う児童ケアの提供が義務化されている。

就学前教育で特筆されるのは，就学前基礎段階基準（Early Years foundation Stage）という児童ケアのガイドラインと外部評価制度である。我が国の保育所保育指針などに相当する就学前基礎段階基準は，０歳から５歳までに到達すべき，４つの原理と69の達成目標が設定されており，その達成目標を実現する様々なプログラムが，児童ケア事業者によって提供されている。この就学前基礎段階基準は，運用のガイドラインが非常に厳しく，児童ケア事業者は，OfSTED（Office for Standards in Education；教育基準監査院）に事業者として登録され，事業者は，定期的に監査を受けるため，就学前教育にも一定の質が保証されている。

今後我が国でも，保育所指針，幼稚園教育要領を統合した，「総合こども園指針」の策定が予定されている。幼児教育・保育の分野において，株式会社を含む多様な事業者の参入が見込まれるなかで，その内容に事業者間で大きな差異が生じることなく，一定の質を確保するには，そのガイドラインである指針のあり方について達成目標の設定を含む徹底した検討が求められる。さらに第三者機関などによる外部評価の実施も含め，情報公開のあり方についても検討する必要がある。

３．我が国の公立義務教育諸学校における学校運営見直しの方向性

最後に，義務教育期間における改革の方向性について述べる。近年，我が国でも義務教育諸学校における教育財政の充実が図られている。平成23年４月に，義務標準法の一部改正が行われ，小学校第一学年の学級編成標準が１クラス40人から35人へ改められた。また平成24年度においては，小学校第二学年においても，１クラス35人の少人数学級実現に向けて，予算措置が講じられるなど，徐々にではあるが，義務教育の充実が図られている。

その一方で，我が国の教育財政は，欧米諸国のそれとは大きく異なる点がある。欧米諸国では，教育と福祉の連携の事例として，子どもの教育ニーズをベースとした，学校教育費の調整を行うのが一般的である。低所得の家庭の子ども等は，教育ニーズの高い子どもとして，その数に応じた学校運営費の調整が行われている。これに対して，我が国の学校教育に要する主要な経費は，義務標準法ら計算される教職員定数に基づく一律の算定であり，就学援助を受ける子どもの数等を学校教育費の予算配分の指標として調整することはない。このことが低所得者層の多い一部の地域や学校において，学校教育費の予算があるべき水準を下回る可能性も否定できない。

子どもの貧困・格差の問題に対して，教育がどう対応するべきか，そのあり方が問われている中，イギリスでは，保守党・自由民主党の連立政権において，新たな子どもの貧困対策として，低所得者層の子どもを対象とする特定補助金 Pupil Premium が創設された。これは，地方自治体を通じて行われる学校特定負担金の各学校への配分では，貧困地域や低所得家庭の子どもの数等を勘案して配分が決められているが，Pupil Premium は，これとは別に，貧困家庭の子どもの数に応じて，補助金を学校に直接配分するというものである。補助金の使途は自由であるものの，配分の対象となった子どもの学力向上に使用されなければならず，その使用状況を学校が公表する義務を負う形に改められている。

Pupil Premium については，その政策的な有効性に疑問を呈する意見もあるが，イギリスをはじめとする欧米諸国においては，子どもの

貧困の問題が早期に是正すべき問題として認識されており，就学前教育のみならず，義務教育期間においても教育と福祉が連携した施策が行われている。我が国の社会保障・税の一体改革でも，社会保障の機能強化の一つとして，子どもの貧困・格差の問題に対応する福祉と教育とが一体化した方策が求められよう。

第２節　日本の医療制度改革について

１．問題の所在

高齢化が進行する中で，社会保障支出の中で公的年金に次いで比重の高い医療の重要性は一層増しつつある。2009（平成21）年度の国民医療費は36兆67億円であり，前年度の34兆8,084億円に比べ１兆1,983億円，3.4％の増加となった。また，人口一人当たりの国民医療費は28万2,400円と，前年度の27万2,600円に比べ3.6％増加している。国民医療費の国民所得（NI）に対する比率は10.61％と前年度の9.89％より増加している。医療費の増加は，その財源のあり方について問題を提起し，かつ，医療制度の効率性，公平性も問われている。

医療費に関わる論点において，医療費の水準そのものよりもむしろそれを支える財源に関わる問題が重要である。〔**表２**〕は財源別国民医療費の年次推移を示している。2009年度において，国民医療費36兆670億円のうち，保険料でその48.6%，一部負担を中心とする「その他」で13.9%，公費で37.5%を賄っていることが分かる。社会保険制度を採っているが，保険料では半分も賄えず，三分の一以上を，租税を財源とする公費で賄っているのが実情である。また，2000年度から2009年度まで，国民医療費の財源に占める保険料の割合は減少傾向にあるのに対し，公費の占める割合は増加傾向にあることが分かる。国家財政，地方財政ともに逼迫し，歳出削減が求められる中で，公費に頼る公的医療保険の財源状況は，制度の不安定をもたらす。公費に頼らなければならない最大の要因は，国民健康保険，後期高齢者医療制度等への国庫支出，地方公共団体の支出である。したがって，医療費の財源調達のあり方の改革が必須であるとともに，医療に回せる資源が有限であることを前提として，医療サービスの需給の効率化を図ることが急務である。

２．情報の非対称性による非効率性の解消施策

医療制度は，国民，住民に対して，医療を提供するための仕組みである。そこでは，労働，資本といった生産要素が投入されているが，こうした資源が有限である以上，健康，治療成果等の成果に対して，効率的に使われているかが問われなければならない。医療制度の非効率性をもたらす大きな要因として患者とサービス供給者の間の情報の非対称性が挙げられる。情報の非対称性を克服するための政策的処方箋として，第三者評価，同僚評価（“Peer Review”），医療の標準化および医療の費用―効果分析の情報の流布・活用，セカンド・オピニオン（Second Opinion），消費者に対する医学，健康教育及び情報提供等を挙げることができる。

３．医療サービス供給サイドの制度――プライマリーケア医制度の導入

医療制度の効率化のためには，医療サービス供給サイドの制度整備も必須である。その要となるのが，プライマリーケア（一次医療）医制度の整備を通じた医療サービスの分業体制の確立であろう。プライマリーケア医とは，体調の悪い時，病気の時に健康の相談をし，診療を受けることのできる，最初の医療サービスを担当する医師を意味する。プライマリーケア医は，基本的に全ての診療科の診断を行う。プライマリーケア医の最も重要な役割は，患者に問診をして，症状を患者の健康状態についての情報及び治療方法に関する情報を患者に与えることである。これによって，医療サービス提供者と患者の間の情報の非対称性を解消することができる。プライマリーケア医は，高度な医療の必要

〔表２〕 財源別国民医療費及び構成割合の年次推移

年次	国民医療費	公費			保険料			その他	
		総数	国庫	地方	総数	事業主	被保険者	総数	患者負担（再掲）
	推計額（億円）								
平成12年度	301 418	99 949	74 302	25 646	160 910	68 318	92 592	40 561	40 291
13	310 998	104 094	77 399	26 695	164 769	69 704	95 065	42 135	41 870
14	309 507	105 447	78 113	27 334	160 762	67 750	93 011	43 298	43 062
15	315 375	110 617	81 085	29 532	157 778	65 969	91 809	46 980	46 749
16	321 111	115 218	84 121	31 097	159 476	66 131	93 345	46 417	46 196
17	331 289	121 162	83 544	37 618	162 341	67 164	95 177	47 786	47 572
18	331 276	121 746	82 367	39 379	161 773	66 529	95 244	47 757	47 555
19	341 360	125 744	84 794	40 949	167 426	68 990	98 436	48 190	47 996
20	348 084	129 053	87 234	41 819	169 709	71 110	98 599	49 323	49 141
21	360 067	134 933	91 271	43 662	175 032	73 211	101 821	50 102	49 928
	構成割合（%）								
平成12年度	100.0	33.2	24.7	8.5	53.4	22.7	30.7	13.5	13.4
13	100.0	33.5	24.9	8.6	53.0	22.4	30.6	13.5	13.5
14	100.0	34.1	25.2	8.8	51.9	21.9	30.1	14.0	13.9
15	100.0	35.1	25.7	9.4	50.0	20.9	29.1	14.9	14.8
16	100.0	35.9	26.2	9.7	49.7	20.6	29.1	14.5	14.4
17	100.0	36.6	25.2	11.4	49.0	20.3	28.7	14.4	14.4
18	100.0	36.8	24.9	11.9	48.8	20.1	28.8	14.4	14.4
19	100.0	36.8	24.8	12.0	49.0	20.2	28.8	14.1	14.1
20	100.0	37.1	25.1	12.0	48.8	20.4	28.3	14.2	14.1
21	100.0	37.5	25.3	12.1	48.6	20.3	28.3	13.9	13.9

注：１）推計額は，単年度ごとの制度区分別医療費を各制度において財源負担すべき者に振り当てたものである。
２）平成12年４月から介護保険制度が施行されたことに伴い，従来国民医療費の対象となっていた費用のうち，介護保険の費用に移行したものがあるが，これらは平成12年度以降、国民医療費に含まれていない。
３）その他の総数には原因者負担（公害健康被害の補償等に関する法律による補償給付及び健康被害救済制度による救済給付）を含む。

出典：『平成21年度国民医療費』

な患者を主として病院において提供される二次医療に紹介する役割，予後を診る役割，介護との連携の橋渡しの役割等も担う。高齢化の進展している今日，プライマリーケア医は，往診等の在宅医療においても活躍が期待される。

プライマリーケア医が，患者の医療制度への窓口となり，患者の二次医療以降の専門医による病院における診療の窓口となることにより，医療サービス供給の分業体制が確立されることが期待される。患者は病気等で健康に不安がある時にプライマリーケア医に相談することができ，診療を受け，必要があれば，二次医療以降の病院における専門医の医療サービスを受けられる。不必要な二次医療の受診がなくなり，二次医療における専門医のサービスの効率的利用が促進される。

4．医療機関の組織の効率化

医療機関の組織の効率化を保証する制度も喫緊の課題である。現行の非営利規制について検討を行い，営利，非営利組織をも含めた，望ましいコーポレート・ガバナンスのあり方について考える必要がある。

5．医療保険制度改革

医療制度の効率化を図る上で，医療保険制度の効率化は重要な論点である。現在の分立している保険制度を統合すること，保険料設定の上で積み立て方式への移行を模索し，被保険者のリスクに留意し，リスク構造調整を行うことによって保険者の財政の安定化を図ること，公費の投入をできるだけ限定することが必要である。公費の投入は，公平性への配慮に限定されるべきである。この方法により，被保険者に対する一定の公平性が確保される。

医療保険制度の改革の中で，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度といった価格規制の改革も必須である。現行の両制度は，費用を反映した，理論的に整合性のある価格規制方式として必ずしも機能していない可能性があるので，価格規制のあり方にも再検討が必要である。平均費用価格規制を中心に，医療機関の効率化のインセンティブも考慮した価格規制の導入を真剣に検討するべきである。

保険者は，医療保険制度の下で患者と接触が多く，かつ医療サービス提供者とも費用償還に関わって，診療報酬明細のやりとりをするなど，医療サービスの内容に関する情報を得ることができる立場にある。これらの情報を用いて，保険者が，医療機関の評価を行い，医療サービスに関する情報を患者に提供することが可能である。この考え方をさらに進めて，保険者を患者の代理人にする発想が，「規制された競争（Regulated Competition）」，「管理競争（Managed Competition）」である。日本の医療制度にオランダにおいて採用されているような「規制された競争」を導入するべきかどうかは，さらに吟味を要するが，検討する価値は十分にあると考える。

後期高齢者医療制度は改革を行い，現役世代の医療保険に突き抜け方式で統合を行うことも視野に入れるべきである。

6．医療と介護の連携

高齢化の進展している今日，医療と介護の連携は取り組むべき重要な政策的課題である。医療保険と介護保険の役割分担を明確にし，医療・介護のナビゲーターを設定することが望まれる。プライマリーケア医は，その有力な候補になる。プライマリーケア医は，患者が健康に問題を抱えた場合に最初に訪問する医療関係者であり，患者の健康状態をもっともよく知っている存在である。患者が病院を退院した後の予後を含めた医療サービスはプライマリーケア医が提供することも考えると，プライマリーケア医が，介護をも含めて，患者の指南役になることは効率的である。その際，プライマリーケア医に，介護サービス提供者の紹介に必要な情報を得られるようなデータベース等の整備も必要であろう。医療と介護の分業において，公的介

護保険のケアプランの作成を行うケアマネージャーも医療と介護の分業をつかさどる候補者である。プライマリーケア医とケアマネージャーの両者が連携してナビゲーターの役割を担うことも考えられるであろう。

7．公平性の確保

今日の医療制度の改革を考える上で効率化は重要な論点であるが，公平性を確保することは同様に重要である。どの様な医療制度が公平であるかを国民全体の議論の中で集約していくことが求められる。

第3節　介護支援・障害者自立支援改革の行方

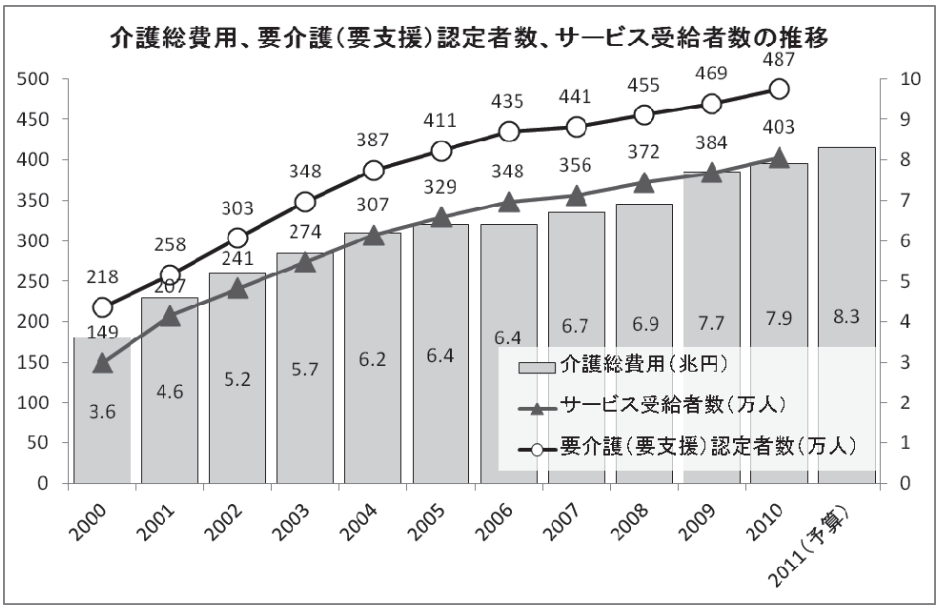
1．介護保険制度改革のあらまし

サービスの提供が始まった2000年から11年が経過し，その間3年おきに改革が続けられているのが介護保険制度である。この11年間に介護総費用は3.6兆円から7.9兆円と2.2倍になり，2011年度の見通しでは8.3兆円に達する見込みである。1割の自己負担を除いた半分を公費，そしてもう半分を65歳以上の第1号被保険者と40歳以上64歳までの第2号被保険者の保険料で賄っている。

3年おきの改革では介護報酬の改定や保険料率の引き上げが話題になるが，一方で保険料と同じ割合で投入されている公費の部分については，国が2分の一，都道府県と市町村が4分の一ずつ負担しており，何らかの税収増無しにはやっていけない状況に来ている。現在は，将来の税収増を見込んだ公債発行によって財源を先食いしているとも言える。介護総費用の伸びがこのまま続けば，発足時の3倍，4倍といった財政規模を想定しなければならない（〔図2〕参照）。

在宅での介護サービスを支えるホームヘルパーの人数は1990年代から急増し，2005年には約40万人が働いていた。その後，一度落ち込んでから2009年には持ち直している。いざなみ景

〔図2〕　介護総費用，要介護（要支援）認定者数，サービス受給者数の推移



（出典）厚生労働省「介護保険事業状況報告」

気では人材が流出し，2008年金融危機後には戻ってきたわけである。2009年の見直しで，職員の処遇改善目的で介護報酬加算の改定が行われたことも見逃すことはできない。介護人材の専門性に見合う報酬と研修制度を確保することが，安定的な介護サービス供給には不可欠な条件である。

介護人材に関しては，インドネシア，フィリピンから経済連携協定（EPA）に絡んで来日している介護士見習いの外国人労働者の存在もある。TPP 交渉の進展次第では，包括的な外国人労働者受入れに向かうかもしれない。東アジアの高齢化は加速しており，日本が外国人からの介護人材の手当をためらっていると選択肢が無くなる。国内でも海外からも介護人材が確保できなかった場合，家族による介護を期待することになる。中高年の就労阻害要因として親の介護の問題があり，今後労働力人口が縮小する中で一層の経済成長悪化要因になる恐れもある。介護休業のあり方も含めて，社会全体での最適な人的資源配分を検討すべきである。

2．地域包括ケアシステム

介護総費用が伸び続けているからといって，一体改革では削減しようとは言っていない。伸び方だけでも抑制できないか，というのが「地域包括ケアシステムの充実」である。

介護保険制度改革は，特別養護老人ホームを介護の最終目的地とするのではなく，「住んでいるところが在宅」という定義を持ち込んだ。介護施設でも，食費や光熱費といった日常生活費分に関しては，保険適用外の自己負担に改められていった。これは医療機関に入院していたとしても同様の扱いである。在宅定義の転換は，住み慣れた地域で，住み慣れた自宅で，必要に応じて支援サービスを受けながら住み続けることが望ましいという考え方を持ち込んだ。

工程表にのってきた地域包括ケアシステムの要点も，在宅での生活を維持できるよう支援することと，整備費用や運営費用が大きくなってしまう介護施設へのニーズを減らそうという意図が含まれる。元々は保健・医療・介護の総合的な連携を意味している地域包括ケアシステムであるが，介護支援の文脈では，介護予防・重度化防止に重点が置かれている。あまり顧みられてこなかった，施設から在宅への移行を目指そうというのが工程表の中に盛り込まれている。

3．介護費用負担の検討

介護保険料部分に関して，所得に余裕のある人たちには，追加的に保険料を負担してもらう，というのが総報酬割の話である。数字だけを見ると，軽減する部分と負担強化する部分との差し引きで，約300億円プラスになる程度の話であって，これで財源が確保できたという状況にはない。

介護保険制度の見直しを行っていく中で，小手先の給付抑制策ではなく，介護サービス事業者が介護予防・重度化防止に積極的になれる経済的インセンティブを介護報酬体系に埋め込むべきだと考える。現状の介護報酬体系では，出来高ベースで給付は伸びていく。一つの提案としては，要介護度（要支援）を改善することができた場合の成功報酬的な設定，そして長期間にわたって同一要介護度を維持できた場合にも付加的な報酬が設定されるべきである。

介護保険の財政規模が拡大する中で，自己負担を除いた半分は税財源に依存していることを再確認しなければならない。介護ニーズを持つ高齢者世代には所得格差があり，介護サービスを利用する人の中には現役世代以上の所得を得ている人もいる。そのような場合に，自己負担割合を１割から２割，あるいは３割の負担に引き上げることも将来的な検討課題になるだろう。

4．日本の障害者

日本の障害者は，身体障害者が366万人，知的障害児・者が55万人，精神障害者が323万人ほどいて，足し合わせると745万人となる。この数字は，手帳を持っている人たちであり，本

人又は親が申請をしていない人は抜け落ちている。これら制度別の障害認定の仕組みは，未申請者だけではなく，想定していなかった障害区分（かつての発達障害等）が対象とならない。国会提出が予定されている障害者総合福祉法では，障害者を包括的に含めようとする意図を持っている。また現行制度は障害の程度を認定するのが目的となっており，その後の生活訓練等を経て社会復帰した方が自立生活に向けたどのような社会的支援が必要なのかを認定するものにはなっていない。重度障害の方が必ずしも日常的な支援サービスを必要としているわけではないという視点が入っていない。その反対の状況も存在しており，個別状況における支援ニーズを汲み取る改革が求められる。

5．障害者支援の行方

障害者の支援制度というのは，2003年までの法律では，身体障害，知的障害，精神保健，そして18歳未満を対象とする児童福祉法という各障害別の法律によって成り立っていた。それぞれできた年代も違うし，背景も違ったので，それぞれの当事者運動，行政などの対応も含めて異なっていた。これらが2003年の支援費制度，そして2006年の障害者自立支援法で統合する枠組みになった。

統合された当初の目論みとしては，介護保険と同様にサービスを使った分だけ自己負担１割に持って行きたかったのだが大反対に遭い，最終的には減免でほとんど自己負担なしで済むという制度になった。それを追認したのが2010年12月の障害者自立支援法改正である。法改正では，応能負担原則が確認され，障害区分に発達障害を加えることが明記された。障害者自立支援法絡みでは，障害当事者らから違憲訴訟が起こされて，その和解条件として民主党政権は「障害者総合福祉法」を作ると約束をしている。

障害者支援の仕組みにおいても自己負担１割を採用しようとした理由には，将来的な介護保険制度との統合が視野に入れられていた。20歳から39歳までに被保険者を拡大すると財源確保につながるからである。ただ，若年の被保険者の受益というのは限定的で，介護保険に加入し続ける過程では，自分の親，祖父母の世代の介護負担まで背負い込むことにつながる。

介護保険の居宅介護サービス部分は，障害者向けホームヘルパーの支援サービスと大きく変わらず，技術的にも同じ技術を持った人がサービスを提供できる。効率的にサービスを提供しようとしたときに，統合は一つの方向性であった。

2009年の介護保険制度改正のときも統合問題が議論はされたが，この間の検証をしたときに，就労支援が進まなかった上に，障害年金の引き上げや所得保障の部分も進まなかったことが明らかになった。納税者になれる障害者であっても単なる受給者へと押しとどめる仕組みは残念でならない。障害者の所得保障のあり方に道筋をつけた上で，改めて介護保険制度との統合による国民総合支援制度実現を検討すべきである。税財源に頼る現行制度の先行きは不透明と言わざるを得ない。

6．障害者支援サービスと費用

障害者支援サービスに関する費用は，2010年度の実績ベースでは月間給付費１千億円弱，年間で１兆円程度となっている。これは国庫負担があるサービスを集計したものなので，国庫負担と地方負担が半々となっており，地方単独の上乗せ・横出しサービスについては含まれない。介護総費用が年間約８兆円なのに比較しても規模は小さい。なお，障害者の医療は別集計で年間４千億円程度である。

サービスを利用する障害者と利用しない障害者がいるため，給付費の単純平均ではサービスの利用実態はよく分からない。難病指定されている疾患で，24時間介護が求められることがある。一方，外出時にガイドヘルパーを月に数回利用できれば済む障害者もいる。自立支援サービスを利用している障害者の実数は約60万人で

ある。サービスニーズと障害の程度は必ずしも一致しない。重度障害の手帳を持っているからといってニーズが高いわけではない。

7．障害者雇用の状況

障害者の雇用率は，2010年に1.68％で過去最高を記録した。大企業においては1.9％と法定雇用率を超えている。近年，障害者雇用率が高くなってきているのは，未達成企業名を公表するようなペナルティーが功を奏している部分があるだろう。

そして，福祉的就労と呼ばれる形態もある。しかしながら，そういう場があるばかりに，能力の高い障害者であっても，一般的な雇用の方に移ることができない問題が発生している。

『障害者の経済学』の著者・中島隆信慶大教授が提案するように，障害者を雇用している企業と取引をした場合，間接的に法定雇用率に算入するようなインセンティブの導入は，企業の一般的な取引の輪の中に加われるような仕組み作りとして十分検討に値する。他にも，国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）が定める環境負荷を考慮した調達の判断基準が存在するように，国や地方公共団体が発注する物品調達や公共事業の入札条件に障害者雇用率を導入することが考えられる。

障害者が納税者や保険料納付者となるため，雇用を通じて社会参加できる仕組みを拡大していく可能性を最大限探っていくべきであるし，そこに参加できない障害者には障害年金の拡充による所得保障が求められる。

第４節　年金改革の動向と課題

1．抜本改革から２段階改革へ

民主党は，すべての国民が所得に応じて保険料を支払い，その金額に応じて年金を受給する一元化された「所得比例年金」と，所得比例年金額が低い人に対し，補足分として税を財源として最低７万円を保障する「最低保障年金」からなる年金制度の抜本改革，新年金制度の確立をマニュフェストで掲げた。しかし，その実現のためには，１）自営業者の所得捕捉が不可欠で，社会保障・税番号制度の導入・定着や税と社会保険を一体的に徴収する歳入庁の仕組みを導入，２）現行制度からの移行に40年程度が必要，になる。このため，ただちに新年金制度をスタートすること難しく，まずは課題を抱えている現行制度を民主党案に接近するように「リフォーム」することが当面の目標になった。この点で，実質的には抜本改革は棚上げになり，現実性のある制度改善の連続ルートを取ったと評価できる。ただし，現行制度と民主党の掲げる新年金制度は水と油ほど違うものではなく，現行制度の抱える課題を一つひとつ解消していくと，現行制度は民主党の新年金制度に接近していく。すなわち現行制度と民主党案は，右側からみれば現行制度にも見えるが，左側から見れば民主党案とも見える中間形へ向けての制度改善は技術的に可能である。

したがって，制度改善は闇雲に行われるべきではなく，①財政的安定した制度，②働き方・ライフコースの選択に影響を与えない一元的な制度，③最低保障機能を有し，高齢者の防貧・救済機能が強化された制度，が掲げられている。こうした基本的な方向性は，ILO（国際労働機関），世界銀行，ISSA（国際社会保障協会）などのレポートからも確認できるように，1990年代以降の先進国の年金改革のエッセンスに従っており，正しいものである。

2．制度改善の各論

⑴　2012年の年金制度改善

今回の年金改革は，大きく，１）年金財政安定化 と２）所得再分配に関わる問題 に分類できる。最初に財政安定化について見てみよう。2004年の年金改革によって，１）保険料率は18.3％（2017年度）で固定，２）後述のマクロ経済スライドという方式で約20年程度かけて，給付水準を厚生年金で20％，基礎年金で30％程

度下げ，最終的には代替率（＝モデル年金／現役世代平均手取り賃金）を50％にする，３）100年後に１年分の積立金を準備金として保有し，４）100年間の年金給付総額と保険料収入，税財源，積立金の取り崩し・運用益の合計，すなわち年金債務と年金資産が均衡しているか５年置きにチェックする，５）５年以内に代替率が50％を下回る見通しになれば，負担と給付のあり方を見直す，というものである。この改革は，よく「100年安心年金」と呼ばれるが，100年間全く改革が必要なくなったというわけではない。正確には100年後を見据えて５年毎に必要な制度の微調整を行うというものである。

高齢化によって高齢者が増加し給付が増え，少子化によって労働者が減少すると，年金財政の債務と資産のバランスが壊れるので，少子高齢化の進展分だけ年金額を抑制する仕組みがマクロ経済スライドである。年金額は，原則，物価に連動することになっているが，マクロ経済スライドは，この物価上昇分から約１％程度引き下げた分しか年金額を増やさない仕組みであり，徐々に年金の実質水準は低下する。2004年のルールでは，早期のデフレ脱却を想定し，物価上昇期のみマクロ経済スライドが機能することになっていた。しかし，実際には，デフレが続き，マクロ経済スライドは機能していない。2011年度の年金額は，0.4％の引下げとなったが，これは通常の物価スライドである。むしろ賃金デフレの結果，労働者の手取り賃金の名目額が減少し，一方で，年金額は据え置かれたため，モデル年金／現役労働者の平均手取り賃金＝代替率は63％に上昇している。さらに，過去のデフレ期に年金額を据え置いた特例水準の影響もあり，年金財政は2000～2009年度の間で累計５兆円ほどの想定より支出増になっている。100年間の収支バランスを維持するためには，将来世代のさらなる給付カットが必要になる。こうした事態を回避するためには，特例水準を見直し，３年程度で合計2.5％の給付額の引き下げを行い，加えてデフレ期でもマクロ経済スライドを適用する議論がある。

財政論とは別に，個別の仕組みの見直しも社会保障・税一体改革で検討された。①短時間労働者への厚生年金の適用拡大，②厚生年金と共済年金の統合，③第３号被保険者制度の見直し，④厚生年金保険料の対象になる報酬下限・上限の見直し，⑤高所得者の年金給付の見直し，⑥最低保障機能の強化など，多岐にわたる。

このうち特に重要なのが，「短時間労働者に対する厚生年金適用拡大」である。1990年代半ばより，厚生年金に加入する正規労働者は減少し，国民年金第１号被保険者になる非正規労働者が増加している。企業にとっては，非正規労働者にすることにより，厚生年金の企業負担分を節約することができるが，サラリーマンの被扶養配偶者（国民年金第３号被保険者）以外の非正規労働者は，自身で国民年金（第１号被保険者）に加入することになる。定額で企業負担がない国民年金の保険料の負担は大きく，未納につながる。年金の空洞化を解消する最も有効な方法は，非正規・短時間労働者への厚生年金の適用拡大であり，多くの先進国でも同様の対応をしている。こうした動きに対し，非正規労働者を多く雇用する外食関連の企業などからは，企業負担が増えることのへの反発，適用拡大の結果，厚生年金保険料の本人負担を求められる国民年金第３号被保険者からの不満の声もある。しかし，国民年金の空洞化が放置されるとどうなるか。まず，国民年金保険料が年金財政に占める割合は小さく，空洞化自体で年金財政が破綻することはない。空洞化の本当の問題は，未納者が老後に生活保護に陥る可能性が高いことである。実際に，生活保護の受給者は，2011年の７月時点で205万人を越えており，戦後の混乱期を上回り史上最高になった。このうち５割近くが無年金か極めて少額の年金しか受け取っていない高齢者によって占められている。今後，未納者が増加し，高齢化することにより，生活保護受給者がさらに増加する可能性もあり，その費用は結局，税金で賄われることになる。

そのほかに注目すべき改革は，⑤高所得者の年金給付の見直し，⑥最低保障機能の強化のための低所得高齢者向けの加算である。

⑵　財政状況について

年金財政の状況については，急激に積立金が減少している点から，2009年の経済前提の想定利回り4.1％と想定したことなど，経済前提が甘すぎたことが原因にあるという誤解がある。確かに名目的な積立金の減少は発生しているが，これは賃金デフレの影響が大きい。一方，年金の潜在的債務は賃金上昇率に連動するため，賃金下落が続けば年金収入が減少し，積立金が名目上減少している一方で，将来債務も減少している。こうした点から，積立金の想定利回りは賃金上昇率2.5%にリスク分散投資効果分を上乗せしたものであり，必ずしも4.1％を固定して想定したものではない。こうした点について，2010年公的年金財政状況報告では，賃金下落を考慮して本来保有すべき積立金度合いをチェックしており，本来保有すべき積立金との差は２％に過ぎず，年金財政が危機的状況に陥っているわけではない。

⑶　２段階目の改革について

1)　厚生年金の拡大

現行制度では，サラリーマン・公務員とその配偶者以外は，国民年金１号被保険者（以下，１号被保険者）になる。総務省「労働力調査」によると自営業主は減少傾向にあり，国民年金がスタートした1961年での自営業者は就業者数の22％であったが，2010年には９％にまで低下している。2008年度の公的年金加入者6936万人でうち2001万人が１号被保険者であるが，自営業者と家族従業者は１号被保険者の26.2％に過ぎない。この結果，１号被保険者の自営業者は524万人と推計され，公的年金加入者全体のわずかに7.6％を占めている。現在の１号被保険者の多くが不安定な非正規労働者であり，この部分で大量の未納者が発生している。

一体改革では，短時間労働者への厚生年金の適用拡大と厚生年金と公務員共済を一元化することで，厚生年金という現行の所得比例年金の対象者を拡大しようとしている。この改革を行えば，究極的には，１号被保険者に集中している不安定な非正規労働者は厚生年金でカバーでき，無職者は保険料免除（ゼロ保険料）で対応できるので，公的年金加入者の92.4％は所得比例年金でカバーできる。その上で，最後の課題は８％弱の自営業者の扱いである。

2)　自営業の扱い

そこで，ⅰ）引退がない自営業者に所得比例年金が必要なのか，ⅱ）所得比例年金に加入させるとしても自営業者の所得捕捉と保険料率をどうするか，という点を検討する必要がある。自営業者には所得比例年金を適用しないという判断もあるが，その場合，所得比例年金とセットとなる最低保障年金もまた自営業者には適用されなくなる。また，加入させたとしても所得捕捉が不正確だと，自営業者は低額な所得比例年金となり，過大な最低保障年金が支給され，不公平になる。

総務省の「家計調査」で，自営業の収入，貯蓄，負債の平均値を勤労者世帯と比較すると，貯蓄残高，持ち家率が高く，自営業者の優位が確認できる。しかし，2000年以降の個票データに基づく所得分配研究が進むと，自営業者は，ⅰ）雇用者に比べて所得のばらつきが大きいこと，ⅱ）貧困率が高いこと，ⅲ）夫に先立たれた自営業者の老齢の妻は，老齢基礎年金のみであり貧困率が高いこと，が明らかになってきた。こうした自営業者の貧困，格差問題の背景には，零細小売店などの経営が厳しくなっていることや請負労働者など自営業者でありながらサラリーマンの性格が強い働き方が増加していることも背景にある。定年がなく，資産があるとする自営業者の前提は崩れつつあるが，これは他の先進国でも同様である。EU 加盟国15カ国の平均貧困率（国民全体の等価可処分所得の中央値の60％を基準）は15％，働く貧困層の貧困率が７％であった。職業別に比較すると，サラリーマンの貧困率は６％であるのに対し，自営

業者の貧困率は16％と３倍近く，近年ではEU諸国の自営業者の社会保障制度改正が相次いでいる。

OECD各国の年金制度における自営業者の取扱いは４つに大別でき，①就業形態を問わずに加入できる基礎年金または最低保障年金といった特定階層向けの制度がある国，②所得比例年金のみで，自営業者とサラリーマンが共通の制度に加入する国（一元化された所得比例年金のみ），③所得比例年金のみで自営業者とサラリーマンは別の制度に加入する国（分立型所得比例年金のみ），④自営業者は強制加入の制度がない国（メキシコのみ）がある。

諸外国の趨勢は，基礎年金や特定階層向けの年金制度がある①がもっとも多く，日本もこの類型に属する。ただし，この類型の多くの国は自営業にも所得比例年金を用意しており，自営業者も２階建て年金となっている。オーストラリア，ニュージーランドのような税方式で基礎年金のみを保障している国を除くと，日本のように自営業に対し全く所得比例年金がない国はむしろ例外である。②のタイプは８カ国あるが，①のタイプで基礎年金・最低保障年金とともに所得比例年金がある６カ国を加え，さらに③のタイプ７カ国を加えると，自営業者に所得比例年金を適用している国がほとんどである。

次に保険料であるが，税方式を採用する国を除き，社会保険方式を採用する国のほとんどが，自営業者から所得比例保険料を徴収している。その際，サラリーマンの保険料は労使折半であるが，自営業者の保険料は，自営業者が全額負担という国が多勢を占める。これは，自営業主はサラリーマンとしての側面と雇用者としての側面をもつためである。

自営業者の所得捕捉・過少申告の問題は，税の徴収機構や所得捕捉体制整備が不十分である国ほど生じやすい。ハンガリーやポーランドは，所得捕捉の難しさから所得比例年金でありながら，実際の収入額ではないみなし収入に保険料率を賦課している。スペイン，ギリシャやイタリアも自営業者とサラリーマンで給付算定方法を変えている。しかし，こうした対処策が国民の信頼感を得られるかは疑問が残る。一方，徴収体制の厳格化で対応する国もある。アメリカは内国歳入庁による社会保障税，連邦失業税，所得税を一括徴収しており，社会保障税の徴収率はきわめて高い。しかし，それでも保険料未払い問題，不法就労者などの保険料未払い問題などは存在する。フランスの自営業者の納付率は平均95％と高いが，事業開始の登録制度を利用し，社会保障への加入手続きも一括で行っていること，制裁措置と徴収機構と税務署との所得情報の連携，そして制度設計自体に所得を過少申告すると給付も減るため過少申告のインセンティブが働かない。スウェーデンは社会保険・労働保険の保険料は，国税庁が所得税と一括徴収している。自営業者は，使用者同様に毎月決められた日に暫定額の保険料を納付し，毎年の確定申告で調整する形をとる。イギリスは，日本同様かつては社会保険当局で保険料を徴収していたが，未納率の高さや国民に対する職員の対応のまずさなどの問題が大きく取り上げられ，1999年から歳入関税庁が社会保険及び労働保険を包括した国民保険の保険料を所得税とともに一括徴収に切り替え，徴収コストの節減を行った。このように，諸外国を見回しても，決して完全無欠な理想的な年金制度を確立している国は多くないものの様々な工夫をしている。一方，日本では，自営業者とサラリーマンは異なる生活をしているのだから同じ社会保険に加入させることは非常識であるという思い込みが強く，政府・与野党間でも新年金制度の議論が熟していない。

３．与野党協議をどのように行うか

選挙制度が二大政党制を指向しながら，衆参二院が立法のほぼ同等の権力を持っているなかで，低成長・高齢化社会に対応するために負担の再分配を行う政策を進めれば，選挙のたびに国会がねじれ，大がかりな制度改革ができなく

なる。特に，年金制度のような長期的な視点に立ち，将来世代の利害を考慮しなければいけない仕組みの改革を一回毎の選挙の争点にすべきではない。大がかりな年金改革に成功した国としてスウェーデンが上げられるが，そこで最も参考にすべきなのが，与野党協議のためのルール作りである。

スウェーデンの年金改革における与野党協議のルールを抽出すると，①与野党で課題を共有する，②技術的制約を共有する，③それぞれの案にこだわらない，④協議により必ず合意し，一方的に合意内容を破棄しない，⑤合意内容には与野党が共同責任を持つ，⑥議論をパフォーマンスに使わない，⑦年金を選挙の争点にしない，⑧利害関係団体の圧力からの独立した議論，⑨すべての情報を完全に国民に提供する，といったものがある。

第５節　重層的な社会的セーフティネットの構築

１．社会保障・税一体改革大綱における社会的セーフティネットの取り扱い

2012年２月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」（以下，「大綱」と略）においては，「貧困・格差対策の強化」として「重層的なセーフティネットの構築」が謳われている。具体的には，①社会保険制度における低所得者対策の強化（低所得の年金受給者に対する最低保障機能の強化としての加算措置，市町村国民健康保険・介護保険における低所得者の負担軽減，長期高額医療の高額療養費の見直しの検討，総合合算制度創設の検討），②短時間労働者に対する社会保険（被用者保険及び厚生年金）の適用拡大，③重層的セーフティネットの構築（生活困窮者に対する支援実施のための体制整備・人材確保促進のための国の中期プラン策定，生活困窮者の自立に向けた支援サービスの体系化，民間の生活支援機関の育成・普及，多様な就労機会の創出等を図るため，必要な法整備も含め検討），④生活保護の見直し（国民の最低生活を保障しつつ，自立の助長を図る観点から，生活保護法の改正を含め，生活保護制度の見直しについて，地方自治体とともに具体的に検討し，取り組む）があげられている。これら大綱の方向性は大きな間違いはないであろう。以下ではその理由と，この大綱では触れられていない論点について議論しよう。

最後の安全網である生活保護を利用するには，利用可能な他の公的な制度が既に活用されていなければならない。この意味で，生活保護の守備範囲は「残余的」であり，生活保護以外の社会的安全網が充実（縮小）すると，生活保護の守備範囲は小さく（大きく）なる。つまり，大綱にある①から③の項目が充実すると，④生活保護の役割は縮小する。この生活保護の残余性という観点は改革への有効な視点を提供してくれる。

２．高齢者の所得保障

第１に，日本の社会的安全網体系には，高齢者に特化した公的扶助制度がない。したがって，結果的に生活保護が低年金・無年金の高齢者の所得保障を担うことになっている。2010年度の生活保護世帯は高齢者世帯が最も多く，全体の42.6%を占めている（2011年８月速報値）。したがって，大綱における「低所得の年金受給者に対する最低保障機能」が強化されると，自ずと生活保護の対象は小さくなる。高齢者の生活保護受給の増加は低年金・無年金者の増加と表裏一体である。40年間保険料を支払い続けて月に７万弱の年金を受け取るよりは，全く保険料を支払わずに高齢者になってそれ以上の金額となる生活保護を受給した方が良い（さらに現行制度では医療費は無料になる）。国民年金の収納率は減少し，全額免除率は上昇し続けている。この傾向が続くと，高齢者の絶対数の増加も加勢して，無年金・定年者が急増し，高齢者の生活保護受給者も急増することになるであろう。厚生労働省の推計によると，無年金者だけで，今後の予備群を含めた規模は最大約118万人で

あるという（2007年４月１日現在推計値）。また，現在，老齢基礎年金のみの受給者は平均して月4.85万円（2008年度数値）しか受給していないから，低年金者の数もかなりの規模になる。現状のままでは，無年金・低年金予備軍は確実に将来の生活保護費をかなりの程度増大させる。この状態を避けるためには，社会保険料ではなく，強制力の強い税，しかも，脱税や租税回避の難しい税の増税を用いて，全国民に対する最低保障年金を導入するしかないだろう。

３．低所得者への医療保障

第２に，日本の社会的安全網には低所得者に特化した医療保障制度もないため，その様な医療保障を生活保護が担っている。実際，生活保護給付費のうち約半分は医療扶助であるが，既述の低年金・無年金者の増大と高齢化の進展によって医療扶助の支出も拡大していくであろう。大綱の前に公表されていた「成案（2011年６月30日・政府・与党社会保障改革本部決定）」では「生活保護の見直し」のなかで「医療扶助等の適正化」が明示されていた（p.6）が，今回の大綱では「平成24 年度における主な関連施策」における一例として言及されているに留まっている（p.23）。しかし，医療扶助の問題は，社会的セーフティネットを見直す上では避けて通れない大きな問題である。

ただし，医療扶助の問題は生活保護制度内部の問題というよりも，低所得層に対する既存の公的健康保険制度と診療検査体制の問題と考えるべきである。前者の問題は，大綱では「社会保障制度における低所得者対策の強化」での「市町村国民健康保険の保険料，介護１号保険料における低所得者保険料軽減の拡充等」と関連する。労働者の非正規化や無職者の増加は市町村国民健康保険の弱体化につながっており，被保険者が低所得化する傾向が強まるとともに，未納率は増加している。それに対応して無保険者が増加しているが，国民健康保険法の改正により，高校生以下ならば親が無保険者であっても保険受診が可能となった。この意味で子どもに対する医療の社会的安全網の目は小さくなったが，それでも大人の無保険者問題は引き続き存在しており，無保険者は医療扶助の単給を含め，最後の社会的安全網として生活保護に頼るしかない。

保護世帯の大部分は高齢者世帯及び傷病・障害者世帯である。また母子世帯もその大部分は精神的・身体的な病に冒されているという。したがって，医療扶助が生活保護費の大半を占めることは自然なことかもしれない。しかし，現行の医療扶助において適切な医療が受給者に施されているかどうかについては大きな疑問が投げかけられている。医療扶助により保護世帯の医療負担は無料となる。したがって，医師が受給者から不必要な診療や投薬を求められることがあるかもしれない 。また医療扶助の受給者は不利な立場に置かれてきた人たちが多いから，自己の診療内容に十分な注意を払えなかったり，医師に対し抗議できなかったりするかもしれない。その場合，施設に比べ診療数が少ない医療提供者は医療扶助受給者に対して過剰診療を行う傾向にあるかもしれない。

医療扶助を用いた過剰診療の主な原因は２つあると考えられる。ひとつは医療制度一般にかかわる診療検査体制の問題である。１カ月単位で審査されるレセプトからは診療履歴を確認することは難しく，通時的に検査すれば容易に判明する過剰診療が見抜けない。現在進んでいるレセプトの電子化が徹底化されれば，「突合審査（名寄せ審査）」と「縦覧審査（月を跨いだ審査）」が少ない費用で可能となるため，医療扶助を通じた過剰診療の検査も容易になろう。いまひとつは受給者のインセンティブである。医師が意図的に不正請求すれば，審査機関は不正を絶対に見抜けないという。しかし自己負担があれば，受給者自ら診療内容に関心を持つことになり，過剰診療を抑制できるであろう。もちろん保護世帯の負担が増えることになるため，何らかの形で（受診の有無にかかわらず）標準

的な自己負担額を保護基準額に加える必要はある。このように考えると，保護世帯の医療保障は現行の医療扶助で行うのではなく，例えば保護世帯を国民健康保険に加入させることによって，現行の問題点を和らげることができるだろう。もちろん現行の国民健康保険は財政上の大きな問題を抱えているため，これには国民健康保険の改革が大前提となる。つまり医療扶助の問題は生活保護制度内では対処すべき問題ではなく，診療審査体制（レセプト電子化の徹底とその活用）と国民健康保険改革という生活保護制度外の問題である。

4．就労可能層への支援

生活保護において2009年以降は，就業可能層が多く含まれると考えられる「その他の世帯」の増加が著しい。同保護世帯は2011年８月時点では10年間の約４倍の25万世帯，全世帯の16.8%となり，高齢者世帯のシェアを減少させる程膨れ上がっている。これは厚生労働行政のスタンスの変化にもよると考えられるが，いずれにせよ根源は，雇用保険から漏れた就業可能層には生活保護以外の社会的安全網が存在しなかったことに起因すると考えられる。大綱の項目として，短時間労働者に対する社会保険（被用者保険及び厚生年金）の適用拡大，重層的セーフティネットの構築（生活困窮者に対する支援実施のための体制整備・人材確保促進のための国の中期プラン策定，生活困窮者の自立に向けた支援サービスの体系化，民間の生活支援機関の育成・普及，多様な就労機会の創出等を図るため，必要な法整備も含め検討）が挙げられているが，これらは就業可能な層に対する社会的安全網の整備として理解できよう。

まず，「短時間労働者に対する社会保険の適用拡大」に関しては，既にいくつかの改革が行われている。例えば雇用保険の適用範囲の拡大があげられる。雇用保険は2009年度までは１年以上の雇用見込み，2010年度までは６カ月以上の雇用見込みの労働者を対象としていたが，2011年からは31日以上の雇用見込みに短縮になり，その適用対象を広げてきた。ただし，雇用保険は１週間の所定労働時間が20時間以上でなければならないことにも注意する必要があろう。

次に「重層的セーフティネットの構築」に関しては，住宅手当と求職者支援制度の創設や生活福祉資金貸付の充実（特に総合支援資金貸付制度の創設）など既にいくつかの施策が開始されている。しかし，これらの制度にはいくつかの懸念要素がある。第１は総合支援基金貸付制度である。総合支援基金貸付制度を含む生活福祉資金制度は，それが公的な貸付制度であるがゆえ，民間では借入できないが，借入の機会が与えられれば自立が可能で貸付金を返済できる人々を対象としているはずである。少なくとも，自力での返済は困難であっても，借入者は市町村社会福祉協議会による相談支援によって自立可能な人々である必要があろう。しかし，そのような借り手の判別は，市町村社会福祉協議会の人手不足も相まって容易ではない。むしろ，「返済」の形式をとるため生活福祉資金貸付には給付の場合ほど厳格に審査が行われず，また，近年融資条件も緩和されたことによって，結果として，本来対象とすべきでない人々に貸付が行われる可能性がある。例えば，某都道府県の生活福祉資金の償還率の推移をみると，近年では特に離職者支援資金の償還率が急降下している。この償還状況から類推すると，離職者支援資金を前身とし，かつ，貸付条件も緩やかになった総合支援資金の償還率も低くなる恐れがある。実際，全国で一番総合支援資金の貸付額が多い大阪府社会福祉協議会では，郵送した償還通知の７割が宛先不明で戻ってきているという。また，朝日新聞の都道府県社会福祉協議会に対するアンケート調査によると，2011年３月末現在で未回収の生活福祉資金が約374億円あり，６年前から約100億円も増加していると報告されている。

第２の懸念は諸施策の執行体制である。これは大綱でも指摘されている「生活困窮者に対す

る支援実施のための体制整備・人材確保促進」に関連する。第２ のセーフティネットのもと整備されてきた諸制度では就労促進型の諸施策が重視されている。しかし，それらは現状ではパッチワーク的な要素が強いように思える。例えば，求職者支援制度のもとで受給者に対し職業訓練を行うのは民間事業者であり，その職行訓練を条件に求職者支援の給付を行うはハローワークである。一方，住宅手当制度では，家賃費給付と生活相談は地方公共団体が，就労相談はハローワークが担当する。さらに，この住宅手当は総合支援資金貸付制度と併用可能であるが，後者の貸付は各市町村の社会福祉協議会が行っている。また既に生活保護制度の中では2005年から複数の地方公共団体が就労支援を含む自立支援プログラムを導入し，受給者の自立を促す独自の取り組みを行っている。このような執行機関の分散によって，折角の新諸制度は有効に活用されないかもしれない。2005年度から開始された生活保護制度内での就労支援プログラムでは，地方公共団体とハローワークとの連携が強調されてきた。しかし，そのうち現在最も普及している生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムでは，その対象者を選定する要件が保護者の現状にあっていないという批判がある。また，ハローワークと福祉事務所の管轄区割の違いにより連携がとりにくかったり，地方公共団体が送り出す求職者とハローワークが求める求職者にギャップが存在したりして，関連する組織間で対立が起こる場合もあるらしい。

しかし，この執行体制の問題に関しても，2011年度から新たな展開がみられるようになった。同年度から，地域のハローワーク（厚労省），福祉事務所（地方公共団体），社会福祉協議会の参画のもと，「生活福祉・就労支援協議会」が設置され，両者の連携が緊密化されているという。それと同時に，就労支援に関するハローワークと福祉事務所の業務の「一体的実施」を推進するために，地方公共団体の要請がある場合，地方公共団体の庁舎内にハローワークの窓口を設置し（通常は「福祉事務所」と同じフロア），ワンストップサービス を恒常的に実施している。地方公共団体の要請によって実際の実施内容は多様であるが，開始年度では（2012年１月現在），14の市において事業が開始されている。

近年の社会経済状況の悪化に応じ，また，その政策的対応として社会的安全網の目が細かくなるにつれ，労働・福祉行政にかかわる現業機関，つまり，福祉事務所，ハローワーク，社会福祉協議会等の事務負担は拡大している。社会保障業務に携わる職員には高度な専門性や経験が必要とされる。例えば，保護世帯の就労には様々な阻害要因が存在するなど，社会的弱者が必要としているものは様々な分野におけるニーズの集合体である。それは既存組織の一つのラインで対応できるものではなく，各種の支援策を一つにまとめて実施する機関や場所が必要となろう。また地域により支援策の組み立て方も違ってくるため，地域に密着する必要もある。

この観点から，既述の「生活福祉・就労支援協議会」や「一体的実施」の流れは歓迎すべきことであるが，長期的にはこの考えをさらに進め，ハローワーク，福祉事務所，及び市町村社会福祉協議会を一つの組織に統合し，その新組織の人事管理を広域（例えば都道府県単位等）で行うことを提案したい。これにより今まで分散していた業務をさらに継ぎ目なく実施でき，ワンストップサービスの「一体的実施」も恒久化できる。また，業務における規模と範囲の経済も働き，職員の労働環境も向上するであろう。現状の福祉事務所の職員の多くは数年で役所内の他の部門へ移動し，専門的な経験・知識が蓄積されない状態にあるという。広域で人事管理ができれば，繁閑の差がある職場を移動することによって，仕事に緩急をつけながら専門的な技量と経験を蓄積することができるであろう 。

財政上の制約が無いのであれば，単に必要なだけ給付を拡大すれば良い。つまり，財政上の

制約がないのならば，社会的安全網の拡大はそれほど難しい問題ではない。しかし，社会的安全網の緻密化は，再分配の程度を上げることであるから，当然それに必要とされる財源も増大させる。つまり，現金や対人社会サービスの給付の拡大には財政上の問題が常につきまとう。しかしながら，公的債務の対 GDP 比率が200%を超える現状で，社会的安全網の財源をどのように捻出するのかについては「消費税の増税」以外には具体的には議論されていないのが現状である。国と地方の負担の問題も含めて，社会的セーフティネットの充実に必要となる財源についても，さらに突っ込んだ真剣な議論が求められる。

第 6 節　マイナンバー（社会保障と税の番号制）導入

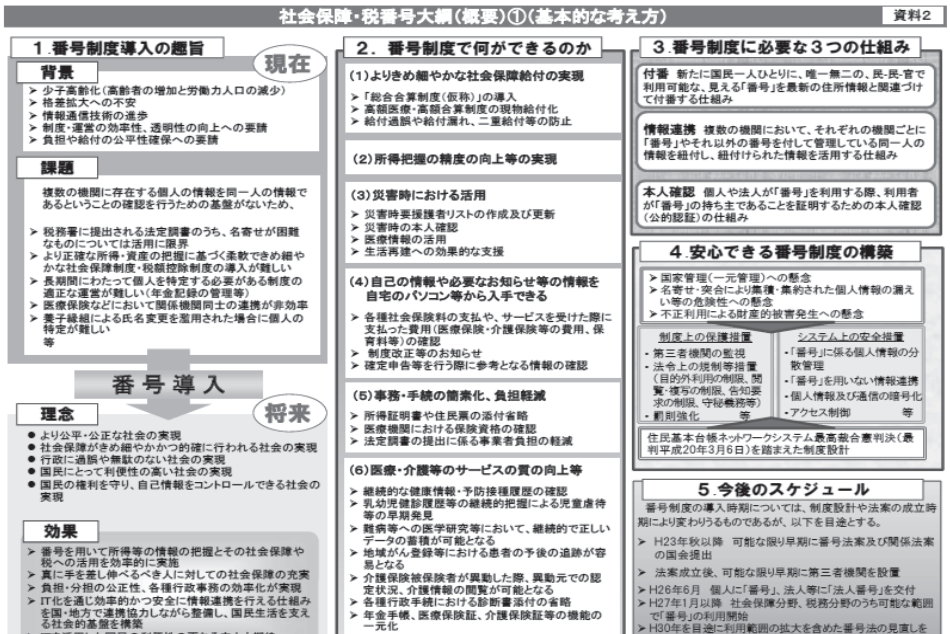
1．マイナンバーの概要

きめ細やかな社会保障の充実，個人所得課税の公平性確保につながる社会保障と税の番号制導入を目指す「社会保障・税番号大綱」は，2011年 6 月30日に社会保障と税の一体改革成案とともに政府与党で決定された（〔表 3〕参照）。通称マイナンバー法案は2012年 2 月14日に閣議決定された。2014年から個人・法人に番号を付与し，2015年に利用を開始するスケジュールが予定されている。

利用分野については，社会保障を全面に押し出していて，基本的には年金，医療，介護，福祉，労働保険という 5 分野に税を加えた 6 分野に限定をしている。ただし，利用開始から 3 年後を目処に見直しが行われる予定であり，民間活用の可能性も残されている。

国民背番号制度としてのマイナンバーは，プライバシー侵害や個人情報の名寄せといった点で警戒されがちである。積極的に番号制を導入しようとする基準は 2 つある。一つは効率性の観点であり，国民一人一人が個別識別できてい

〔表 3〕 社会保障・税番号大綱（概要）



（出典）平成23年 6 月30日「政府・与党社会保障改革検討本部決定」資料

ない弊害は我が国の行政システムに著しい不効率を招いており，その無駄にかける費用も無視できない。もう一つは公平性の観点である。所得把握の公平性は，納税者番号の導入無しには解決できない問題となっている。今後，消費税増税が行われた場合に導入が想定される給付付き税額控除の算定基準となる所得把握はより精度が高いことが求められる。

2．番号制の検討と必要性

番号制を歴史的にさかのぼると，1968年の佐藤内閣で国民総背番号制，1980年のマル優適格を示す納税者番号であるグリーンカードなどの検討があった。

2003年になって初めて，住民基本台帳ネットワークで使用される住民票コードが導入されて，国民に唯一振られる番号制になった。当初，プライバシーの侵害，あるいは政府による個人情報の収集への懸念が大きくとりあげられ，民間利用禁止など制約が多い運用となっている。

現在のマイナンバー導入の検討に至るのまでに，国民を個々に識別するための番号制の必要性を実感させる複数の出来事があった。

一つは「年金納付記録問題」である。公的年金に加入していた記録が失われていたり，誰の記録か分からず宙に浮いていたりとずさんな処理が問題化した。旧社会保険庁のいい加減な仕事ぶり，電算処理能力が足らずカタカナでデータ化していたことによる同姓同名の取り違え，ライフステージによって複数の年金制度に加入記録が分散する制度上の不備，そして基礎年金番号が唯一性を保証していなかったことが複雑に絡み合って起こった問題であった。

もう一つは所在不明高齢者問題として，住民登録・戸籍上では100歳以上になっているはずの人の所在がつかめない，そういった人たちが出てきてしまった。将来的に何らかの形で番号を使わなければ市民生活をやっていけないとなれば，全くその痕跡がない人として所在不明者はあぶり出されるはずである。

3．情報保護の信頼性

番号制導入の技術的な要件に関しては，セキュリティをどのように確保するのか，根本的な番号の仕組みを共通番号制にするのか親子番号制にするのかについて議論が交わされた。

結論としては，住民基本台帳では住民票コード，公的年金では基礎年金番号，税務署では納税者コードというように各機関では既に個別に番号を振ってシステムを運用しており，共通番号で置き換える手間を考えると，システム改修費用を考えても親子番号制の方が導入しやすいとなった（〔**表 4**〕参照）。

マイナンバーという愛称と同時にマイポータルが一緒に出てきた。行政機関が個人情報にいつアクセスしたのかという履歴を確認できるものである。行政が持っている個人情報を自己情報コントロール権として知る権利を行使することができる。また，第三者機関による監視も予定されている。

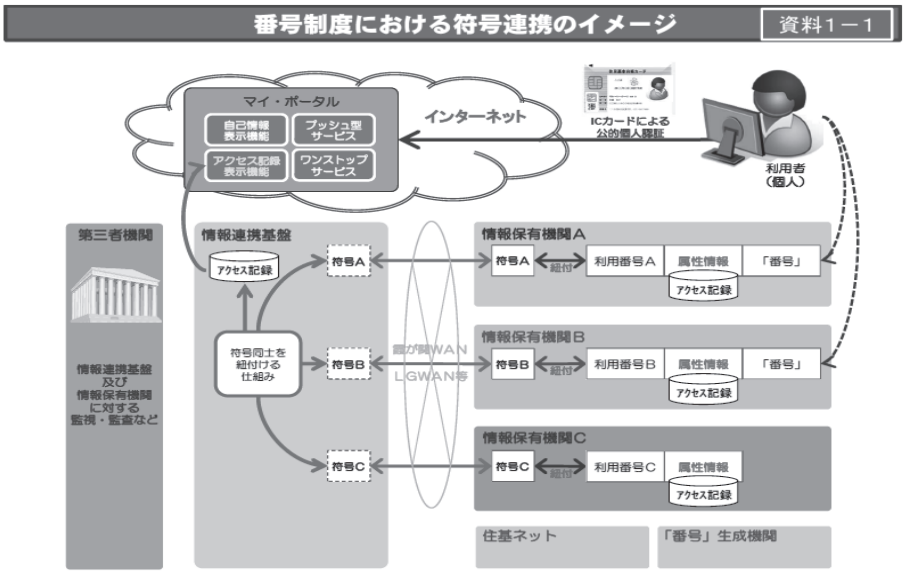
発行予定の IC カードの機能はまさに社会保障カードで検討されてきたものである。健康保険証の機能は当然として，各医療機関の診察券の機能も全部 1 枚に集約したいという要求がある。複数の医療機関を受信しても，ネットワークを通じて電子カルテを取り寄せて，再検査を不要にしたり，処方薬の状況を確認できるようにしたりすれば，患者の負担軽減と同時に医療費抑制も実現可能になる。

2011年 3 月に内閣官房が実施した世論調査では，偽造やなりすまし，個人情報の不正利用・漏洩が起こるのではないかと懸念する回答が集まった。国が国民を管理するために使うのではないかという疑念を抱く人々もいる。技術的に情報保護ができるだけではなく，運用面でも疑念を払拭するような明確なルール提示が求められている。

4．公共投資としての情報連携基盤整備

従来のイメージで公共投資と言えば，ダム建設，高速道路建設，新幹線の延伸が想像しやす

〔表４〕番号制度における符号連携のイメージ



（出典）平成23年６月30日「政府・与党社会保障改革検討本部決定」資料

い。実は，番号制の導入は大型公共事業に匹敵する規模の公共投資の側面を持っている。

初期投資として，まず国民１億2,700万人に加えて在留外国人の方々に付番し，法人に対しても付番する費用が必要になる。加えてICカード発行費用までの見積もりでは年金，医療，福祉，介護の各分野をカバーするならば約6,000億円かかる想定である。ちなみに政権交代時に注目された八ッ場ダムの周辺道路整備を含めた総事業費が4,800億円である。

番号制の導入は初期投資だけでは終わらず，毎年の整備更新維持の事業が将来にわたって継続することになる。新しく生まれてくる赤ちゃん，日本に入ってくる在留外国人，そして新しく設立される企業にも付番することになる。また死亡者を所在不明にせずにしっかり確認して廃番していくなど，様々な異動情報の更新費用が見込まれる。

５．公的活用のフロンティア

パターナリズム（父権主義）的運用として，対象となっている国民が気付いていないような「制度を適用してあげます」という活用があり得る。国や地方自治体が国民に対して義務を負わせる，果たさせるという公権力行使の側面と，そして国民に権利保障をしてあげる，利便性確保をしてあげるという側面の両面が番号制にはある。

現在採っているような申請主義ではなく，利用可能な公共サービスを提案し，対象適格である給付を自動適用することも考えられる。必要と考えられるような公共サービスが提案される，政府に銀行口座を登録しておくと自動振り込みされる仕組みはパターナリズムそのものである。自動的に給付されることを好まない人には自動適用を除外するオプションの設定も求められるかもしれない。

社会保障関連で実現可能なのは，医療・介護などの総合合算制度，給付漏れ，二重給付防止などである。医療や介護をはじめとして，自己負担したものについては合算していって自動的に計算されるような仕組みが総合合算制度であ

る。給付に関しても不公平が生じないように取り扱うこととなっている。

事務・手続きの簡素化，負担軽減に関しては，所得証明書や住民票の添付省略，医療機関における保険資格の確認などが挙げられている。

6．民間活用の課題と将来性

慎重なスケジュールに沿って言えば，民間活用の可能性というのは2018年度以降の検討である。しかし現在の情報技術を用いれば，個人番号を直接使わなくても，ハッシュ化と呼ばれる特定の計算式を経て必ず１対１の対応関係にある番号と照合できてしまう。その延長として，不都合が生じる懸念がある。世の中に出回る各種ブラックリストのすべてが名寄せされてしまうと市民生活に支障が生じるだろう。

ネガティブな懸念ばかりではなく，積極的に楽観的な民間活用を考えてみると，本人の同意に基づいて，さまざまな情報にアクセスしてもらった方がもっと便利な生活ができるのではないかという提案もできる。例えば，銀行や証券会社が顧客に対して資産管理支援を行う，あるいは医療機関やスポーツクラブに継続的にデータを提供することによって，健康づくりのコンサルティングを受けることなども想定できる。

7．マイナンバー活用に向けた提言

国民背番号制度や納税者番号と言われると身構えてしまう人はある程度いる。個人情報漏洩やプライバシー侵害の懸念ももっともなことだ。また，政府による秘密主義的な管理社会強化を心配することも過去の歴史からの教訓だろう。しかしながら，現在の社会保障システムや税制は精緻な情報管理によって成り立つものであって，その不完全な部分が年金記録問題や所在不明高齢者問題などを引き起こしてきた事実を踏まえるべきである。

社会保障システムのメリットを享受しようとするならば，効率と公平を保つべく，国民監視による開かれた管理社会強化の方向性を模索せざるを得ない。それを実現するインフラとしてマイナンバーはその第一歩となる。番号を付けるだけでは，個人情報漏洩などは起こりえない。それ以前の情報管理体制の問題だからだ。マイナンバーを活用するにあたり，便益の大きな領域での活用を優先的に進めることを基本的な原則として提案したい。社会保障や税制における活用から始まるのは，この原則に照らして好ましい。次なる民間活用も，単なる顧客管理に使いたいという理由を大きく超えるような便益が提供できることが基準となるべきである。

第２章　税・財政改革

◆ 税・財政改革〔総論〕

1．社会保障の機能強化と財政健全化の両立

昨年３月11日に東日本大震災が発生し，我が国経済に甚大な被害をもたらした。今後の財政運営は，この震災復興に注力しなければならないが，手段を選ばすに震災復興のための財政支出を行えるほど，我が国の財政状況は楽観的ではない。

政府は既に，財政健全化について，2010年６月に「財政運営戦略」を閣議決定し，国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）対GDP 比を2015年度までに半減させ，2020年度までに黒字化する目標を掲げている。

では，社会保障の機能強化と財政の健全化をどう両立できるだろうか。内閣府「経済財政の中長期試算」（2012年１月）によると，今後のマクロ経済の動向を慎重シナリオ（実質成長率が１％強で推移）と想定した場合，2015年度までに消費税率を段階的に10％まで引き上げることや，東日本大震災の復旧・復興対策が実施されその見合いとなる財源が確保されることを前提に，他の増税を行なわず現在の財政構造のまま自然体（社会保障給付や税収の自然増も織り込む）で推移すると，2020年度には国と地方の

基礎的財政収支対 GDP 比はマイナス3.0％となると予測されている。

このシナリオにおける2020年度の GDP は約558兆円と見込まれているので，2020年度に国と地方の基礎的財政収支を黒字化するためには，約16.6兆円（＝558×3.0％）相当の収支改善が必要である。

我が国は，先進国の中で政府債務残高対 GDP 比が群を抜いて高い。日本はこれまで，家計が持つ貯蓄が多いことから国債残高の約95％が国内投資家に保有されており，低い国債金利が維持できるため，ギリシャのようにはならないとされてきた。

しかし，財政危機に直面する欧州諸国は，先行きの財政再建策が計画通りにいかないと投資家に見透かされたことから，金利上昇・資金繰り難が不可避となった。投資家が，政府の財政再建策は信用できないと足元を見た結果だった。基本的に，借金を多く抱える国ほど，高い金利を払うと約束しなければ借りられない。日本でも，たとえこれまでは国債が国内で消化できたことから低金利を維持できたとしても，今後の財政再建策が信用できないものと見透かされたら，いつ突発的に金利急騰の憂き目に遭うかわからない。しかも，日本はこれから高齢化が進み，ライフステージの中で貯金を積み増す若年世代より取り崩す高齢世代の方がますます多くなることから，日本の家計貯蓄は減少傾向にある。だから，日本国債が未曾有の残高になっても低金利で借り続けられるという背景は消えつつある。

我が国において財政健全化が急務であるとされるのは，こうした現実に基づくものである。これは過度な悲観ではなく，増税のお膳立てをするためでもなく，日本経済が金利急騰に直面して経済成長の芽が摘まれることを避けるための備えを促す思慮である。歳出削減や増税といった財政健全化の取組みは，景気への配慮もあろうが，景気に配慮しすぎて国債を過度に増発して金利が上がってしまっては身もふたもない。

2．政府債務の見方

我が国の政府債務残高について議論する際，しばしばグロスでみるかネットでみるかで議論が混乱している。政府債務残高を，政府が保有する金融資産と相殺した大きさであるネットの債務でみるか，相殺せずに純粋に債務そのものを示したグロスの債務でみるかという議論である。

グロスの債務残高から政府が保有する金融資産を差し引いた「ネットの政府債務残高」の対 GDP 比を見ると，日本は他の先進国に比べて高い方だが，「グロス」ほどには突出して高くはないようにみえる。では，グロスの債務とネットの債務は，どう理解すればよいか。それは，政府債務の返済財源を何に求めるかに依存する。もし，政府債務を将来の租税等の収入によって賄い，政府が保有する金融資産の売却収入を用いない方針で臨むならば，政府債務はグロスの残高で把握するのが妥当である。こうした状況では，ネットの残高はほぼ無意味なものとなる。机上の計算で相殺するのに用いた金融資産は，政府債務を返済するためでなく別の目的に用いるために保有しているのであって，金融資産の売却収入を返済財源として当てにはできない。

政府が保有する金融資産の具体例として，公的年金積立金がある。この積立金は，その売却収入（取崩し）を政府債務の返済財源に充てるのではなく，将来の年金給付に充てることを予定している。むしろ逆に，将来の税収を元手に国債償還が行なわれ，それを財源として年金給付をする予定なので，相殺してよいはずはない。ちなみに，SNA（国民経済計算体系）では，既に確定したとされる将来の年金給付予定額（年金給付債務）は，グロスの政府債務には計上されていない。公的年金積立金は，年金給付債務との見合いで蓄えられている。したがって，負債側に年金給付債務が計上されていないのに，積立金と（年金給付債務を含んでいない）グロスの債務を相殺することは，辻褄が合わない計

算をしていることになる。

グロスの政府債務は，我が国では基本的に，政府が保有する金融資産が見合いとしてあるわけではなく，将来の税収によって返済することを大前提としているものである。そうならば，我が国の政府債務残高は，ネットの残高というよりグロスの残高に限りなく近い水準として把握するのが，政策スタンスと整合的で妥当なものなのである。

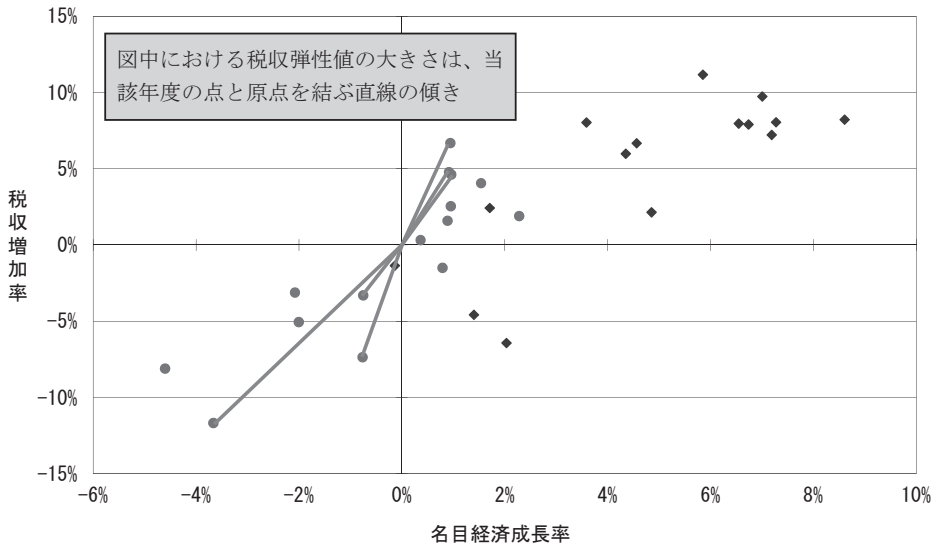
3．税収弾性値の見方

我が国の財政状況について，まず，踏まえておくべき現実を記そう。現在，我が国は国と地方を合わせた支出（社会保障費や公共事業費など）は対 GDP 比で約42%，収入（税収と社会保険料収入など）は対 GDP 比で約33%，その差は財政赤字となっている。ちなみに，この収入が多かった好況期でも対 GDP 比で35%というのが過去最高だった。短期的に財政収支が赤字になったとしても，長期的に財政収支を均衡させなければ，政府債務残高（対 GDP 比）はどんどん上昇してゆく。しかも，我が国では今後，高齢化による社会保障費の自然増は，毎年度１兆円を超え，その分だけ支出が毎年増えてゆくことが見込まれている。我が国の財政は，支出が多すぎるというより，収入が不足しているというのが基本構造である。

日本の財政再建は，経済成長さえすれば増税をしなくても実現できるとの見方がある。しかしこれは，客観的な根拠に欠く。この見方の背景には，経済成長率が高まれば増税せずとも税収が自ずと大きく増えるとの発想がある。経済成長率が１％上昇した時に税収が何％増加するかを示すのが税収弾性値だが，この見方を唱える者はその値が４であるというが，これは非科学的である。

横軸に名目経済成長率，縦軸に国税の税収増加率をとった〔**図３**〕で実績値を原点と結ぶ直線が，定義により税収弾性値となる。税収弾性値が約４というのは，最近15年間の単純平均を

〔図３〕 日本の国税収入における税収弾性値



注）◆点は1981～1994年度，●点は1995～2010年度
資料：国税庁『国税庁統計年報』，内閣府『国民経済計算年報』
（出典）土居丈朗（2012）『日本の財政をどう立て直すか』（日本経済新聞出版社）

取った値に基づいている。図中の●点と原点を結ぶ直線の傾きの15年分の単純平均を意味する[5]。ところが，それは，回帰分析をしたことにもなっていないし，論理的に意味を成さない統計量である。税収弾性値を計量経済学的に分析するなら，税収増加率と名目経済成長率の単回帰では，他に影響を与える変数の動向を無視しており，計量経済学的にみて結果を信用できない。また，標本数が15では，回帰分析の信頼性がない。したがって，十分な標本数を得て，

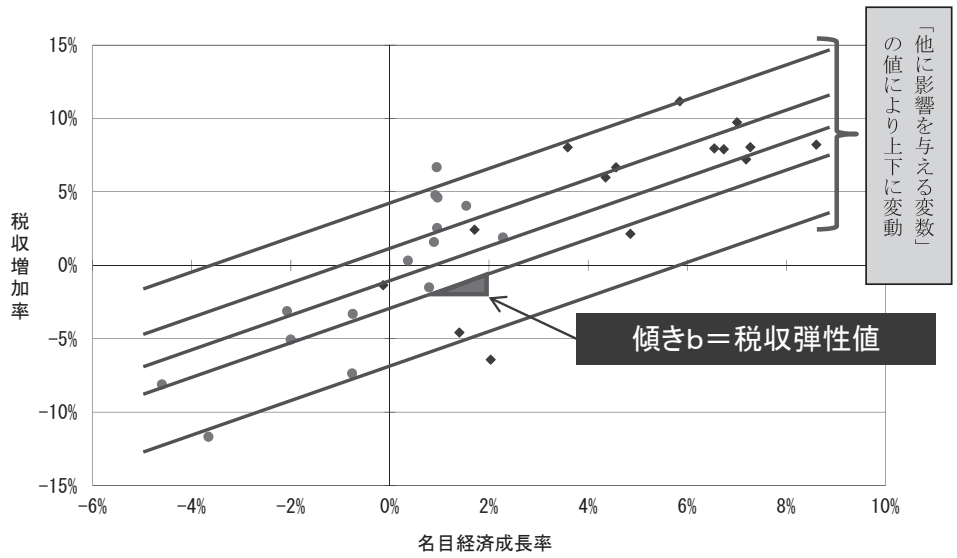
税収増加率＝ａ＋ｂ×名目経済成長率＋
ｃ× 他に影響を与える変数

を洗練された手法で計量分析すれば，ｂの推定値が客観的に信頼できる税収弾性値となる。イメージとしては，〔**図４**〕のようになる。

税収弾性値の計量分析を行った研究はいくつかあり，代表的な研究として橋本・呉（2008）では，税収弾性値を，租税関数を推定しながら分析している。これによると，総税収の税収弾性値は1.07，国税については1.154，地方税については0.942という分析結果を導いている。このことから，税収弾性値1.1という値は，より洗練された分析手法によって妥当性が裏付けられるものといえる。

この値に基づき機械的に計算すれば，名目経済成長率を４％と高めに見ても，国と地方の税収の自然増収は対 GDP 比で約0.1％，約5,000億円でしかない。つまり，増税を含む税制改革を行わない限り，経済成長率が高まったとしても税の自然増収は多く期待できないのである。もちろん，４％の経済成長率を実現するのは容易

〔**図４**〕 **税収弾性値の正しい計測法（イメージ）**



注）◆点は1981～1994年度，●点は1995～2010年度
（出典）土居丈朗（2012）『日本の財政をどう立て直すか』（日本経済新聞出版社）

[5] 「最近15年間」は，偶然にも我が国がデフレーションに直面した時期と重なるが，税収弾性値が4と唱える者が都合よく持ち出した期間であって，筆者が設定した期間ではない。したがって，筆者が批判を加えるために意図的に設定した期間ではない。

なことではない。だから，高い経済成長に楽観的に依存しても財政再建は実現できない。

ただ，税の自然増収については，増税せずとも経済成長だけで税収が増えると楽観的に捉えてはならない。なぜならば，税率を引き上げずとも所得が増える以上に税負担（本稿では保険料負担も含む）が増えて，国民の財政負担の比率が増大することを意味するからである。前掲の税収弾性値が1.1であるという意味は，名目GDPが１％増えるとき税収は1.1％増加することを意味する。より具体的に言えば，後述するDoi, Hoshi and Okimoto（2011）でのシミュレーションでは名目経済成長率を２％と想定したことから，この成長率を用いると，税収弾性値が1.1％のとき，10年後には所得は1.16倍になるが，租税負担（保険料負担を含む）は1.18倍となり，個人の税負担率は，約1.02倍（＝1.18÷1.16）となる[6]。そこで，現実の個人の所得税・住民税負担に即して，同様の計算をしてみよう。夫婦子２人で全額給与所得によって所得を得る家計で，課税前年収別にみた所得税・住民税の負担率を見たのが，〔**表５**〕である。

〔表５〕自然増収に伴う家計の租税負担率の推移

課税前年収	2011	2030	2050	2070	2100
300万円	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	1.0%
400万円	2.7%	2.8%	3.0%	3.4%	4.0%
500万円	4.3%	4.4%	4.8%	5.3%	6.3%
700万円	7.1%	7.3%	7.9%	8.8%	10.5%
1000万円	12.1%	12.5%	13.4%	15.0%	17.8%
2011年度比	—	1.03倍	1.08倍	1.12倍	1.19倍

注）財務省『財政金融統計月報　租税特集』での租税負担率を基に算出

給与所得が名目経済成長率と同率の２％で増加するとして，税収弾性値が1.1のときに，今後の租税負担率がどうなるかを見ると，〔**表５**〕のように上昇することがわかる。したがって，しかるべき税の自然増収が得られるとしても，それはミクロレベルでは，増税をせずとも個人の租税負担率が上昇していることを意味する。この点は，よく留意すべきである。

以下の節では，我が国に求められる税・財政改革の個別各論について論じることとする。

◆ 税・財政改革〔各論〕

第１節　財政健全化と景気動向

財政健全化を進めていくにあたっては，景気動向との兼ね合いをどのように考えるかということが重要なポイントのひとつということになる。本節ではこの点について，これまでの経緯を踏まえつつ論点整理を行う。

１．これまでの経緯

財政健全化と景気動向の兼ね合いについては，平成21年度税制改正法附則第104条において「平成20年度を含む３年以内の景気回復に向けた集中的な取組により，経済状況を好転させることを前提として，遅滞なく，かつ，段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行う」こととされ，これを踏まえて消費税率の引き上げ方と引き上げの実施時期に関する検討が進められてきた。

2011年６月にとりまとめられた「社会保障・税一体改革成案」（2011年６月30日・政府・与党社会保障改革本部決定）では「政府は日本銀行と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い，これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施する」こととされ，「経済状況の好転」を判断するための手続きとして，

6　Doi, T., T. Hoshi, and T. Okimoto, 2011, “Japanese government debt and sustainability of fiscal policy,” *Journal of the Japanese and International Economies* vol.25, no.4, pp.414-433.

「名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認」することが盛り込まれた。

この「成案」を踏まえてとりまとめられた「社会保障・税一体改革素案」（2012年１月６日・政府・与党社会保障改革本部決定）及び「社会保障・税一体改革大綱」（2012年２月17日閣議決定）では，消費税率を2014年４月に８％に，2015年10月に10％に段階的に引き上げることとされたが，「引上げにあたっての経済状況の判断を行うとともに，経済財政状況の激変にも柔軟に対応できるような仕組みを設けることとする」という形で消費税率の引き上げと景気動向の関係が整理された。より具体的には，「消費税率引き上げ実施前に「経済状況の好転」について，名目・実質成長率，物価動向など，種々の経済指標を確認し，経済状況等を総合的に勘案した上で，引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする規定を法案に盛り込む」ことが示され，2012年３月30日に閣議決定された「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」では，この点を踏まえて附則第18条に「この法律の公布後，消費税率の引き上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに，経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から，第２条及び第３条に規定する消費税率の引き上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に，経済状況の好転について，名目及び実質の経済成長率，物価動向等，種々の経済指標を確認し，前項の措置を踏まえつつ，経済状況等を総合的に勘案した上で，その施行の停止を含め所要の措置を講ずる」との規定が盛り込まれた。

２．消費税率引き上げが経済に与える影響

⑴　理論的整理

消費税率の引き上げが経済に与える影響を考える際にポイントのひとつとなるのは，家計が流動性制約のもとにあるかどうかということである。流動性制約のもとにある家計については，消費税率の引き上げに伴って実質的な可処分所得が減ることになるため，その分だけ家計消費が減少することになる。

家計が流動性制約から解放されていて，通時的な予算制約のもとで消費活動を行っている場合には，家計が将来の増税の可能性をどの程度考慮に入れて消費に関する意思決定を行っているかがポイントということになり，家計が将来の増税の可能性を考慮に入れずに消費に関する意思決定を行っている場合には，増税についての具体的なアナウンスがなされた時点から家計消費が減少することになる。これに対し，家計が将来の増税の可能性を考慮に入れてフォワード・ルッキングに行動している場合には，消費税率の引き上げは家計消費に対して基本的には影響をもたらさないということになる（ただし，消費税率の引き上げが事前に予想されていても，実際には税率引き上げの前後に駆け込み需要と反動減が生じることになるため，消費税率の引き上げが短期的には経済の撹乱要因になることに留意が必要である）。

消費税率の引き上げについては，社会保障の先行きに対する不安が解消されることで消費が増える（したがって景気に対してプラスの効果がもたらされる）可能性があるが，歳出の効率化を伴わない場合の非ケインズ効果は，一般的には非常に小さなものになることから，将来不安の解消による消費の増加は限定的なものになるという点に留意が必要である。

⑵　1997年の経験

1997年４月に実施された消費税率の引き上げについては，これがその後の深刻な不況の原因になったという見方がある。たしかに景気は1997年５月にピークアウトしており，消費税率の引き上げがタイミングとして適切でなかった可能性はあるが，1997年には消費税率の引き上げ以外にもアジア通貨危機や金融システムの不安定化といった大きなイベントが生じたわけであり，当時の景気動向について議論する場合には，これらの点を併せて考慮する必要がある。

1996年から1998年にかけての主な経済指標を点検すると，家計消費については消費税率引き上げの前後に駆け込み需要と反動減がみられたものの，夏には持ち直しの動きが見られ，生産や雇用も堅調に推移していた。一部の経済指標については秋口からやや弱含みになったが，大幅な落ち込みがみられたのは1997年の年末以降であり，1997年11月に生じた金融システムの不安定化が景気に大きな影響をもたらした可能性が示唆される。ただし，住宅着工や耐久消費財の販売については，消費税率の引き上げに伴う駆け込み需要と反動減が大幅なものとなり，景気に対する撹乱要因になったことに留意が必要である。

3．消費税率の引き上げ方について

今回の「一体改革」における消費税率の引き上げ方やその実施時期については，リスク要因をつぶさに点検し，慎重に判断をしていくことが必要になる。現時点で留意が必要なリスク要因としては，①デフレが継続していて，容易にデフレ脱却が見通せる状況にはないこと，②足許，景気は緩やかに改善しているものの，名目GDPがまだリーマンショック以前の水準に戻っていないなど「水準」で見た場合には十分な回復が見られたとはいえないこと，③欧州の債務危機（ソブリンリスク）の影響については，日本国債についても信用力の低下が懸念されて長期金利が上昇する可能性と，輸出の減少などで景気に対して下押しの圧力が生じるリスクの両面があることなどがあげられる。

これらの点を踏まえて消費税率の引き上げと景気動向の兼ね合いについて考えると，①最近でも年率で見て１％程度の物価変動というのは常に生じているため，例えば消費税率を毎年１％ずつ段階的に上げていくということであれば，景気に与える影響はそれほど考慮しなくてもよい可能性があること，②しかしながら，例えば消費税率を一度に３％といった幅で引き上げる場合には，やはり景気動向に十分留意して引き上げの時期を慎重に見極める必要があることが留意点としてあげられる。

4．消費税率引き上げに向けた合意形成

新聞やテレビなどメディアの反応や世論調査の結果などをみると，現在進められている一体改革については，①消費税の増税ばかりが先行して社会保障改革のほうの具体的な姿が明確になっていない（「一体改革」になっていない）のではないか，②消費税の増税を行った場合に，歳出の効率化が疎かになるのではないか（かえって財政支出が増加して，財政健全化につながらないのではないか）といった批判がみられる。

これらの批判の背景には，歳出改革に関するコミットメントが不明確だという問題があり，この点については今後適切な対応を図っていく必要がある。1997年の消費税率引き上げに際しては，橋本内閣のもとで財政構造改革に向けた取り組みが行われ，集中改革期間中における各分野の歳出の量的削減目標が明示された。また，小泉内閣のもとで行われた「歳出・歳入一体改革」においても「骨太の方針2006」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」〈2006年７月７日閣議決定〉）の別表で各分野の歳出改革の具体的な工程表が示された。

今回の一体改革の取り組みにおいても，最低保障年金をはじめとするマニフェスト関連施策の見直しを含めて，歳出面でのコミットメントを明確化することが，消費税率の引き上げに関する与野党間の合意形成や納税者の理解を得るうえで重要な課題ということになる。

第２節　財政健全化に必要な歳出入改革と地方分権

1．必要な財政健全化の規模と方策

もはや財政健全化の先送りは許されない。今後必要とされる我が国の財政健全化の取り組みは，少なくとも現在ある財政赤字を解消し，既発の公債を円滑に消化・流通できるようにして，

過度に高い金利を課されないようにすることが求められる。

その意味では，財政健全化は，抱える政府債務が対 GDP 比でみて発散しないようにする程度に取り組むことが少なくとも必要である。その観点から言えば，現時点では財政が破綻していない状態であって，将来のある時点に政府債務対 GDP 比が現時点と同じ水準に戻ることが予見されるならば，財政は破綻しない（持続可能である）とする見方で分析する手法が活用できる。Doi, Hoshi and Okimoto（2011）は，この考え方を用いて日本の財政の持続可能性について分析した。この分析の趣旨は，今般の財政悪化の影響などを踏まえつつ，政府債務の持続可能性を担保する政府収入（対 GDP 比）がどの程度の大きさになるかを明らかにするものである。これにより，現状の政府収入（対 GDP 比）との比較で，将来政府債務残高（対 GDP 比）が発散しないようにするために（国民の負担が）必要となる政府収入（対 GDP 比）の大きさが，政策的に実行可能な水準であるか否かを示すことができる。

Doi, Hoshi and Okimoto（2011）では，経済成長率を２％と設定し，金利を２％から６％までを想定して推計している[7]。ただし，経済成長率を２％以外に設定して分析しているが，結果に大差はない。そして，2105年末の政府債務対 GDP 比が，2010年末の政府債務対 GDP 比と同水準に維持できることをもって「財政を持続可能にする」とみなし，政府支出が先のように予測される下で財政の持続可能性を担保するに足る政府収入対 GDP 比がいくらであるかを推計した。その結果は，**〔表６〕**に示されている。経済成長率が２％と想定される時に標準的な金利水準は４％と見込まれることから，その場合と直近の政府収入対 GDP 比と比較してみよう。2010年の政府収入対 GDP 比は32.9%である。したがって，この分析結果は，今後約100年間にわたり，毎年度対 GDP 比で約11％の政府収入の確保が必要であることを意味する。

〔表６〕財政を持続可能にする政府収入対 GDP 比
（2011～2105年で同じ税率にした場合）

名目金利	名目経済成長率	政府収入対 GDP 比
2%	2%	39.9%
3%	2%	41.8%
4%	**2%**	**44.1%**
5%	2%	45.2%
6%	2%	46.7%

※「財政を持続可能にする」とは、2105年末の政府債務対 GDP 比が、2010年末の政府債務対 GDP 比と同水準に維持できるとの意
（出典）Doi, Hoshi and Okimoto (2011)

増税の前に歳出削減をすべきとする声は根強い。当然ながら，無駄な歳出は不断の見直しによって抑制すべきである。ところが，衆目が一致する形での無駄な歳出はもはや兆円単位にも及ばず，むしろ２～３割の国民は無駄でないと思っているが７～８割の国民は無駄と思っている類の歳出が，どれだけ削減できるかにかかっている。

他方，社会保障制度を抜本的に変えない限り，毎年度１兆円強ずつ社会保障費が増えてゆく。その財源を賄うべく，毎年度１兆円ずつ歳出削減をするとしても国民生活に支障をきたさないようにするには限界があるし，「霞が関埋蔵金」とも呼ばれる特別会計等の積立金も一度取り崩したとしても，次の年度にはもう財源には使えない。そうみれば，社会保障給付の中でも質を落とさずに給付を抑制できる方策も実施していかなければ，財政健全化に資する歳出削減はままならないといえる。

結局，正直に日本の財政状況を見れば，増税

[7] Doi, T., T. Hoshi, and T. Okimoto, 2011, "Japanese government debt and sustainability of fiscal policy," *Journal of the Japanese and International Economies* vol.25, no.4, pp.414-433.

の有無にかかわらず，無駄な歳出を不断に見直すことは当然行うとしても，高い経済成長に楽観的に依存した税の自然増収や「霞が関埋蔵金」では焼け石に水であり，抜本的な税制と社会保障制度の改革が不可欠である。

2．地方分権を通じた歳出改革

財政健全化を進めるためにも，我が国の歳出構造をより効率的なものに改革してゆくことは不可欠である。当然ながら，政府支出の中で社会保障給付の割合が大きいことから，社会保障給付の効率化，合理化は避けて通れない課題といえる。

それ以外の政府支出の中で，効率化の余地があるものは，政府間財政移転である。すなわち，国から地方への財政移転の効率化である。我が国の地方政府の収入は，中央政府からの財政移転に依存している部分が相当に大きい。これは，他の先進国と比較してもそういえる。確かに，中央政府が地方政府を介さずに直接支払う政府支出の中にも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，中央政府の政府支出のうち地方政府への財政移転が大きなシェアを持つ状況では，中央政府の政府支出を本質的に効率化するには，地方政府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。地方政府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，地方政府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中央政府からの財政移転をやめることで，中央政府の政府支出を効率化できるとともに，地方政府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，地方分権の一つの目的でもある。

国から地方への財政移転を見直すことで，政府支出の効率化につながる論拠としては，我が国の地方自治体にはフライペーパー効果が観察されるという事実も挙げられる[8]。そもそも，フライペーパー効果とは，国が使途を定めずに分配した財政移転が，過度に地方自治体の政府支出に貼りついてしまい，政府支出を過大にしてしまう効果である。国からの財政移転は使途を定めずに分配しているのだから，本来政府支出を増加させるものに充てる必要はない。例えば，総額ではそれと同額となる給付を個人向けに国が行えば，過度に地方自治体の政府支出に貼りつくことはない。しかし，それが政府支出を過大にするということは，制度などに原因があると考えられる。

我が国の地方財政制度では，地方交付税は国が地方自治体に使途を定めずに分配する財政移転であり，地方交付税にまつわるフライペーパー効果が我が国の地方自治体で観察されるとの研究結果が多く出されている。この研究を踏まえれば，その財政移転（すなわち地方交付税）を削減することを通じて非効率な地方歳出を抑制できるといえる。

地方交付税の改革は，総額の削減につながる様子が見えるととたんに地方自治体からの反対論が強くなる。一見すると，総額が抑制されるとそれだけ税収が少ない自治体には収入源の影響が強くなりそうに見える。しかし，それは地方交付税の配分方法に問題があるのであって，総額を増やせば済む話ではない。もし税収格差を是正したければ，総額を変えなくても，税収がより少ない自治体により多く配分し，税収が多い自治体にはほとんど配分しない（不交付団体を増やす）形で傾斜配分すれば，十分に目的は達せられる。格差是正の問題はそれ自体として議論は必要だが，格差是正の機能（財政調整機能）を温存しようとするがあまり，中央政府から地方政府への財政移転の非効率性を温存すべきではない。

8　フライペーパー効果についての詳細は，土居丈朗（2000）『地方財政の政治経済学』（東洋経済新聞社）などを参照されたい。

そうした現状を改めるには，国から地方への財政移転の仕組みを抜本改革すべきである。地方交付税では，それに期待されている財政調整と財源保障という２つの機能の境界が曖昧であるという問題点がある。これは，財源を保障すべき対象が曖昧であること，そして国と地方の役割分担が曖昧であることにも起因している。このような事態は一刻も早く解消すべきである。そのための改革の手順としては，国と地方の役割分担を明確にするとともに，地方交付税の２つの機能を分離し，それぞれ別の制度で行うのが望ましい（〔**表７**〕参照）。

地方自治体には，今後さらに自律的な財政運営ができるようにすることが望まれる。地方分権が望ましい理由は，経済学的に次のように示されている。地方自治体ごとに住民の要望に応じて公共サービスを独自に決め，負担と便益の関係を明確にして行政を行うことができるからである。地方自治体の自律的な財政運営を行うのに必要な方策は，〔**表７**〕にまとめている。現在，地方税，地方交付税，国庫支出金のみならず，地方債についても国が強く関与している。その上，地方債制度は，地方交付税制度や地方税制度にも密接に関連した制度である。そうした観点から，地方分権改革は，地方税，地方交付税，国庫支出金だけでなく，地方債をも含めて「四」位一体で改革をすべきである。

多くの自治体では地方債元利償還金の交付税措置の恩恵を受けており，実質的に地方債の返済負担を（地方交付税の財源である）国税につけ回しているも同然である。本来は，自治体がコスト意識を持って起債すべきである。こうした状態を改めるには，自治体の課税能力を強化して地元住民からの税収で借金を返済できるようにすることが必要である。

３．地方税財政改革の方向性

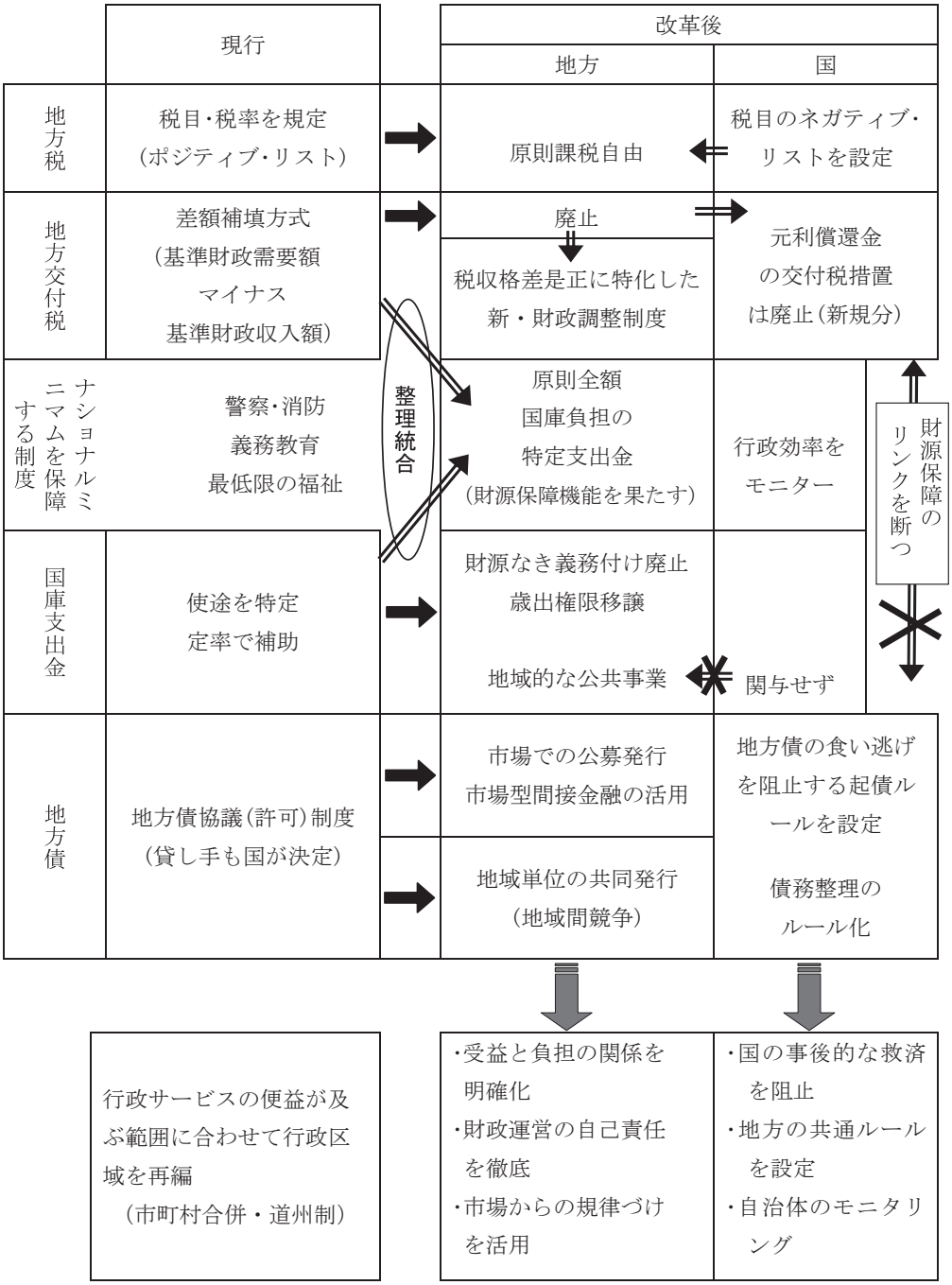
地方分権を進める上で，地方税の拡充は不可欠である。三位一体改革の中でも，地方税の増強は謳われたが，その具体的手段だった税源移譲は，意見が大きく対立した論点だった。地方税を拡充する方法として，なぜ税源移譲に固執しなければならないのか。

それよりは，「課税自主権の（実質的な）移譲」なら，地方税を増税するか減税するかは国とは独立に地方自治体の独自の判断で決めればよく，国税の増減税は国が決めればよい状態になる。「課税自主権の（実質的な）移譲」とは，現行の地方税制の下で地方自治体が独自に課税する権限を持っていない状態から，地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税してもよいとする状態にすることである。このように考えれば，地方税は，「税源移譲」ではなく「課税自主権の（実質的な）移譲」という発想で改革すべきである。現行の地方税制の下では，地方自治体が独自に課税する権限を事実上持っていない状態である。そこから，地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税してもよいとする状態にすることである。これによって，地方自治体の健全な財政運営を促すものにしなければならない。地方の債務がこれだけ累増した今日，自治体が独自の判断で増税を行う覚悟なくして，地方分権の全うはあり得ない。

自治体が独自の地方自治を行うことは望ましいといえども，租税負担を他地域の住民に転嫁する「租税輸出」をしてその税収を賄うことは，必ずしも望ましくない。なぜならば，公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できないからである。この原則が徹底できなければ，税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり，その税収で不必要な支出を増やしたりして，自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないからである。租税輸出は，この原則から逸脱している。

上記の原則の観点から，自治体が財政規律を働かせ，健全な財政運営を行うには，今後進める地方分権において，必要な財源を十分に賄えるよう，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。しかし，前述のように，どの税目でも独自に課税してよいというわけで

〔表７〕 今後の地方分権改革のあり方



（出典）土居丈朗（2009）「財政出動の宴の後に～財政・税制改革～」，伊藤隆敏・八代尚宏編『日本経済の活性化』，日本経済新聞出版社，pp.153-189.

はない。では，どのような地方税制が地方分権に相応しいか。

それは，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である。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。固定資産税以外の税目は，課税対象が地域間で移動する。例えば住民税は，自治体が独自に税率を設定できるようになったとして，必要があって高い税率を課したとすると，これを好まない住民は他地域へ移住してしまい，必要な税収が得られないおそれがある。固定資産税はこの現象とは独立になる。そして，その税収を用いた公共サービスの便益は，その自治体の住民，しいてはその土地に及ぶ。だから固定資産税は，応益課税原則に合致している。

現在，固定資産税は市町村の重要な税目であるが，市町村に限らず，都道府県でも課税できるようにしてよい。同じ課税対象に市と県が重複して課税するのは，既に住民税ではそうだから，固定資産税でもできる。もちろん，住民税と固定資産税だけでなく，地方消費税も地方税の基幹的役割を担わせることはあってよい。また，住民税の均等割を，必要に応じて負担を増やすことも重要である。

4．経済成長と財政健全化の両立

ここで言及した財政健全化策は，決して経済成長を度外視してよいという議論ではない。あいにく，我が国の消費税率は５％のまま据え置き続けることはできない財政状況である。そうなれば，消費税率を上げてもしかるべき経済成長率が実現できるような経済構造に転換してゆくことが求められる。幸い，2000年代の欧州諸国経済の例が，高い消費税率（付加価値税率）でも高い経済成長率を維持できることを示唆している。〔**表８**〕では，土居（2012）で言及されているように，2000～2010年における消費税率（付加価値税率）の標準税率と平均した実質経済成長率を示している。アメリカには付加価値税がないため表には含まれない。〔**表８**〕は，消費税率が20％前後の欧州諸国で，2000年代に高い実質経済成長率を記録していたことを示唆している。しかも，この成長率には，2007年以降の世界金融危機の影響も含まれている。こうしてみれば，高い付加価値税率であっても経済成長を大きく阻害するという事実はない。消費税引き上げによる景気後退懸念に苛まれている我が国ではあるが，今後求められる我が国の経済財政運営は，むしろ高い消費税率であっても経済成長が持続できるような経済構造である。

〔表８〕　消費税率（付加価値税率）と経済成長率の関係

	消費税率	実質経済成長率
日本	5.0%	－0.5%
イギリス	17.5%	4.1%
フランス	19.6%	3.0%
ドイツ	17.1%	1.9%
イタリア	20.0%	2.6%
スウェーデン	25.0%	3.9%
ノルウェー	24.5%	5.4%
フィンランド	22.0%	3.1%
デンマーク	25.0%	3.0%
オランダ	19.0%	3.5%
ベルギー	21.0%	3.4%
アイルランド	21.0%	4.0%
アイスランド	24.5%	8.4%
スペイン	16.0%	5.3%
ポルトガル	19.2%	3.1%

各国とも2000～2010年の平均値
（出典）土居丈朗（2012）『日本の財政をどう立て直すか』（日本経済新聞出版社）

第３節　税制改革の課題

1．先進国における税制改革の課題

先進国の税制改革においては，財政再建と経済格差是正が２つの最重要課題となっているが，

政治の機能不全により改革が進まないでいる。欧州のソブリン危機においては，ギリシャ，イタリア等の各国で党派間の争いが見られ，首相が退陣した後，テクノラートによる政権が成立するなど，政治の機能不全による混迷が生じている。ユーロ参加国による支援のあり方についても，ドイツ・フランスと南欧諸国等の間での政策協調が必ずしもうまく進んでおらず，欧州のソブリン危機は，政治の機能不全により深刻化してきている。米国においては，ブッシュ前政権の高額所得者を中心とする大型減税，軍事費の大幅増加及びリーマンショックによる景気低迷という負の遺産により巨額の財政赤字が生じる一方，トップ１％への所得集中という経済格差の拡大が問題となっている。オバマ政権はブッシュ減税の廃止等の高額所得者課税強化により財政再建を図ろうとしているが，増税には全て反対のティー・パーティー（茶会党）の存在により，実現が困難になり，昨年夏にはソブリン危機が発生した。欧米においては，望ましい税制改革の方向性につきある程度合意があっても，非現実的な主張を掲げる政治団体によりその実現が困難になるという政治の機能不全が発生している。

２．我が国の税制改革の課題

我が国においても，財政再建と経済格差是正が税制改革の重要なテーマとなるが，やはり政治の機能不全により財政再建策が実現しないでいる。特に消費税増税の政治的困難さが大きな制約となっており，今後の税制改革もどの程度の消費税増税が政治的に可能かにより決まるところが大きい。まず財政の持続可能性の回復が必要であり，さらにその他の財源を要する措置が実現可能かは，財政の持続可能性回復に必要な消費税増税が確保できた後，さらに増税が政治的に可能かどうかにかかってくる。

2012年３月30日に閣議決定，国会に提出された「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（以下，同法案）においては，今後の税制改革の姿が示されている。本稿では同法案で示された主な税目の改革案につき，簡単にその内容と課題を述べることとする。

⑴　消費税

消費税（国・地方分合計）は，社会保障の安全財源確保と財政健全化への第一歩として，2014年４月１日より８％へ，2015年10月１日より10%へ段階的に引上げを行うと明記された。税率については，上述のように，財政の持続可能性が回復されることが，今後の財政にとって最優先課題であり，最終的には公債残高のGDP 比率を低下させることが必要である。10%の税率では財政の持続性回復に不足なのは明白であり，本改革の後，さらなる消費税率引上げも含めた改革がさらに継続される必要がある。今後の法案審議，さらには場合によっては選挙において，10%を超す消費税率への引上げの可能性を否定するような政治的なコミットメントが政府・与党のみならず，主要野党からなされないことが我が国の財政破綻を回避することには重要になってこよう。

また，民主党内の議論を反映して，同附則においては，「消費税率の引上げに当たっては，経済状況を好転させることを条件として実施するため，物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて，平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で３％程度かつ実質の経済成長率で２％程度を目指した望ましい経済成長のあり方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講じる。」とされ，さらに同措置を踏まえつつ，「経済状況等を総合的に勘案したうえで，その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。」こととされた。しかし，一定の経済成長率を消費税増税の必要条件とみなすことはきわめて問題である。Bohn が提唱した財政持続可能性条件[9] においては，政府はプライマリー財政赤字が拡大した場合には，増税や歳出削減により財政赤字を縮小する措置を講じることが

求められている。実現が相当困難な高い成長率を消費税増税の必要条件とすれば，経済状況が悪化し，プライマリー財政赤字が拡大しても，増税により財政赤字の縮小が図られないことになる。したがって，Bohn の財政持続可能性の条件は充たされず，いずれ財政は破綻する。アジア金融危機やリーマンショックといった非常に大きなネガティブなショックの場合には，財政が受動的さらには能動的に景気安定化機能を発揮することも必要であり，例外的に消費税増税を延期することもありえようが，非常に高い成長率に達しなければ，増税しないとの方針は望ましくない。なお，こうした主張の背後にある上げ潮政策等の非現実的な主張が出てくる背景については，後述第 4 項で考察する。

消費税において問題とされるのが，低所得者対策であるが，同法案においては，低所得者に対しては，「番号制度の本格的な稼働及び定着を前提に，関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的整理と併せて，総合合算制度，給付付き税額控除等の低所得者に配慮した再分配に関する総合的な施策を導入する」とされ，また，「暫定的及び臨時的な措置として，社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ，給付の開始時期，対象範囲，基準となる所得の考え方，財源の問題，執行面での対応の可能性等について検討を行い，簡素な給付措置を実施する。」とされている。

消費税の逆進性対策としては，軽減税率も考えられるが，軽減税率（ゼロ税率を含む）には，各財の消費選択に対する歪みを発生させ，経済厚生を低下させること，同額の税収確保のためにはより高い標準税率が必要となること，標準税率と軽減税率の適用範囲を巡って様々な執行上の困難が生じること，軽減税率を求める特別利益団体によりロビーイングが税制を歪めること等の問題があり，望ましくない（軽減税率の実施のためには，インボイスの導入が不可欠であることにも留意する必要がある。）。

したがって，消費税の低所得者対策としては，軽減税率よりも給付によることが望ましい。ただし，同法案で導入の検討が示されている給付付き税額控除については，我が国では混乱した議論がなされており，今後，きちんとした整理がなされることが必要である。消費税の逆進性対策として論じられるべきは，カナダの例に見られるような低所得者への還付制度である。共通番号が導入されても，それにより低所得者の正確な所得把握が直ちに可能になるわけではなく，カナダの例のように，一定の所得水準までは定額を給付し，その後，ある程度，正確な所得把握が可能となる所得水準以降，給付額を漸進的に減少させていく方法が考えられよう。また，高齢者については，別途，低所得者に対する基礎年金の加算を行うことで，低所得者対策とすることも考えられよう。これに対し，給付付き税額控除の代表例である勤労所得税額控除は後述するように，本来，就労に対する補助金であり，消費税の逆進性対策とは関係がないことに留意する必要がある。

⑵ 個人所得税

個人所得税の改革においては，所得再分配機能の回復が重要なテーマであるが，同法案においては，2015年分の所得税から，課税所得5,000万円超について45%の税率を適用するとされる。（住民税と合わせると，55%となる。）國枝（2010）において詳しく説明したように，高所得者の所得分布の推計及び課税所得の弾力性の推計に基づき，最近の新しい最適所得税理論による推計した最高限界税率は，ほとんどのケースで現行の50%（住民税含む）を超えており，高額所得者に対する税率引上げは理論的にも支持される。ただし，高額所得者への課税を強化しても，税収はそれほど期待できないこと

9 Bohn, H.,“The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits”, *The Quarterly Journal of Economics* 113, 949-963, 1998

にも留意しておく必要がある。

個人所得税を通じた所得再分配機能の回復の観点からは，就労促進やワーキングプア対策の観点から，勤労所得税額控除（EITC）の導入も考えられる。勤労所得税額控除は，給付付き税額控除の一種だが，限界税率が正である「負の所得税」と異なり，限界税率が負であることが重要な点である。限界税率が負であるということは，就労促進の補助金の性格を有することを示している。最近では，税の労働供給への影響のうち，労働時間等への影響は少ないが，就労選択（extensive margin）への影響は相対的に大きいことがわかっている。したがって，就労への補助金である勤労所得税額控除が有効である。

ただし，勤労所得税額控除は所得の正確な把握が難しいことから，税額控除の不正受給問題が発生するおそれがある。この状況は，共通番号制度が入っても，大きくは変わらない。イギリスのように，一定時間以上働くと，定額給付がもらえるようにすることが考えられる。その場合，一定の所得水準が上回った場合には給付額を逓減させていくことが考えられる。なお，低所得者の就労者が増加すると，均衡賃金低下につながるおそれがある。最低賃金の設定により，そうした事態を回避することが可能である。

⑶ 金融証券税制

金融所得課税については，既に2014年１月から上場株式の配当・譲渡所得等に係る10%の軽減税率を20%の本則税率とすることとされており，同法案では，その前提の下，平成24年中に公社債等に対する課税方式の変更及び損益通算の範囲の拡大を検討するとされている。金融証券税制は，まず，「貯蓄から投資へ」との意味不明のスローガン（株式投資も銀行預金も貯蓄であり，投資であると考えるのが標準的な経済学の考え方）から，現代ファイナンス理論に即した個人の状況に応じた「分散投資」のための中立的な税制の構築に基本的考え方を変更する必要がある。その際，いわゆる「金融一体課税」は必ずしも中立的な税制ではないことに留意する必要がある。中立的な金融証券税制とは，法人段階・個人段階を通じて中立的である必要があり，配当所得の二重課税調整が必要である。また，中立的な金融証券税制は，時間を通じて中立的である必要があり，株式譲渡益課税の凍結効果を悪影響を緩和する必要がある。さらに，株式譲渡損の実現のタイミングを操作することで租税回避が行われることを防ぐために，各国税制と同様に株式譲渡損による控除に上限を付す等の措置が必要となってくる。また，「分散投資」自体の考え方がまだ多くの投資家に浸透しないことに鑑み，確定拠出年金に付随する投資教育を税制等により促進する必要がある。学生に対する投資教育も大切だが，成人に対する投資教育はさらに緊急性が高い。

⑷ 相続・贈与税

所得のみならず，資産の格差是正の観点からは，相続・贈与税の課税強化も税制改革の重要なテーマである。同法案には，相続税の基礎控除の引下げ等を通じた課税ベースの見直し及び最高税率の引上げを含む税率構造の見直し等が含まれる。経済格差が世代を超えて継続されることを防止するためには，相続税の強化はきわめて重要であり，最高税率の引上げや各種の軽減措置の廃止等による課税ベースの拡大は評価できる。課税最低限の引下げについては，相続税についての特別な政治経済学的な要因を考慮しつつ，その影響を慎重に見極めていく必要があろう。

贈与税については，過去においては相続税の租税回避防止のために，禁止的な税率が設定されていたが，最近の高齢化の進展により，相続時には既に子も高齢になっている事例も増加してきている。生前贈与が子供の若い時期の流動性制約緩和（例えば，住宅購入資金）に役立つことを考えると，禁止的税率の弊害が大きくなってきたと考えられ，このため，精算課税制度が導入され，生前贈与と遺贈の選択に中立的な贈与税制に変更された。

しかし，生前贈与と遺贈の選択の中立性確保を超え，生前贈与を促進することは，資産格差を世代を超えて固定化することにつながり，不適切と考えられる。特に孫に対する生前贈与まで優遇することは，きわめて問題が多い。すなわち，英国等で相続税・遺産税等の資産移転課税に対する租税回避の重要な手段として，親が子をスキップして，孫に資産移転を図ることが行われ，資産移転課税の資産格差是正機能に重大な悪影響を及ぼしていることが知られているが，今回の贈与税制の改革案はそうした税制上の抜け穴を税務当局が自ら設定するもので，望ましくない。景気対策の観点から，こうした改正を行う必要があるとしても，一時的な措置として講じれば十分であり，恒久的な措置とすべき必要性は全くないと考えられる。

⑸ 法人税

法人課税については，2011年度税制改正において，課税ベースの拡大とともに，法人税率を4.5%引き下げる（2012年度から適用）こととしているが，東日本大震災に伴う復興特別法人税が課税されるため，実際には2015年以降に実効税率の引下げが実現することとなる。その後については，同法案では，雇用と国内投資拡大の観点から，実効税率引下げの効果や主要国との競争上の諸条件等を検証しつつ，そのあり方について検討するとしている。

法人税と経済成長の関係については，限界税率の引下げが投資促進にある程度，有効と考えられ，また研究開発促進税制により研究開発が活発化すれば，イノベーションが促進され，経済成長に好影響を及ぼしうる。他方，平均税率の引下げは，企業立地，企業の所得移転に影響を与え，また企業投資については本来，平均税率ではなく，限界税率が重要だが，企業の資本調達が難しいなど，流動性制約が投資抑制要因となっている場合には，平均税率の引下げが企業投資に影響を与えうる。

日本企業の現況を見てみると，国内投資には引き続き慎重な一方，内部留保の蓄積が進んでおり，流動性制約が企業投資の重大な支障とはなっていないと考えられる。国内投資が求められる一方，流動性制約があまり有効に利いていないとすれば，投資減税の抑制分等を財源とする法人税率の引下げは，理論的には，成長抑制的な租税政策となる。標準的な企業投資理論によれば，限られた財源の中，国内投資を刺激するためには，平均税率の引下げよりも投資減税や研究開発促進税制の方が望ましいこととなる。ただし，研究開発税制により我が国の企業の研究開発費が増加しても，それが企業利益につながっていないとの批判もある。その場合，租税政策以前の問題として，日本企業の研究開発が利益につながるものとなるように，日本企業のガバナンスを改善していくことが必要となる。

法人税に関し，もう一つ重要なのが，株式と負債の税務上の取扱いの均一化である。現行の法人税においては，負債利子は課税所得から控除できるが，配当は控除できないため，現行法人税制は負債調達へのバイアスを生じさせる。国際的には，リーマンショックの背景の一つの過剰なレバレッジ（高すぎる負債比率）を生んだ一つの要因が，法人税における株式と負債の税務上の取扱いの違いではないかと指摘され，その是正が望ましいとされている。

その是正策としては，２つの方策が考えられる。一つの方策は，①米国財務省がかって提案し たComprehensive Business Income Tax（CBIT）に代表される負債利子控除の制限がある。この場合，課税ベースが拡大されるので，その分，法人税率を引き下げることが可能になる。もう一つの方策は，キャッシュフロー課税，Allowance for Corporate Equity（ACE）に代表される配当（ACE の場合には，株主資本からの正常収益（normal return）に対応する金額）を課税ベースから控除する方法である。この場合，課税ベースがかなり縮小されるので，もし同一の税収を確保しようとするならば，法人税率の引上げが必要となる。

なお，課税ベースを伴わない法人税率のさら

なる引下げについては，新たな財源が必要とされるが，上述のように，消費税の大幅な引上げにより財政の持続可能性を回復するのに要する以上の財源が確保されなければ，実現の可能性がないことを認識しておく必要があろう。

3．世代間公平確保基本法（試案）の提案

税制改革が先送りされ，財政的児童虐待が深刻化する状況は，世代間公平の観点からも大きな問題である。現在世代と将来世代との関係については，これまで環境問題との関係もあり，経済学以外の場においても論じられ，現在世代には将来世代への配慮義務があるとの考え方が示されてきた。日本国憲法第11条後段において，基本的人権が現在世代だけではなく，将来世代にも保障されることが明言されるなど，日本国憲法においても，将来世代に関する言及が存在しており，将来世代に対する配慮義務が想定されていると考えることは意味がある。例えば，憲法第14条第１項の平等原則が世代内のみならず，世代間の公平の確保も求めていると考えることができる。

もっとも世代間公平確保が求められているとしても，将来世代の利益が侵害された場合に，それを是正する仕組みがなければ，有効ではない。その方策としては，司法上の救済が考えられるが，具体的な訴訟を通じてのみ憲法判断が示される付随的違憲審査制をとる日本国憲法下では，存在しない将来世代が裁判に訴えることはできず，将来世代を救済することはできない。「ドメイン投票法」「世代別選挙区」等の子供や若者の利害を選挙を通じて反映する方法も提案されているが，特定の世代の利益を反映させるための選挙制度の改正は現行憲法下では難しいとの見方がある。残された方策としては，将来世代の具体的権利は認めないものの，国には将来世代への配慮義務があり，財政面においても世代間の公平確保の責務を負い，その政策において世代間の公平確保を図らなければいけないという国の抽象的義務が存在するとの考え方がある。ただし，現行憲法においては，そうした責務が明確でないため，環境基本法のように，基本法を制定し，国の世代間の公平確保の責務を明確にすることが望ましい。

具体的には，以下の内容の「世代間公平基本法」を制定することが考えられる。

- まず，国が財政面での世代間の公平を確保する責務を負うことを明確化する。
- 将来世代の利益を代表する組織である世代間公平確保委員会（仮称）を設置する。
  将来世代の利益を代表するという目的に鑑み，現在世代との利益相反を避けるため，独立行政委員会としての独立性を付与する。
- 同委員会は，毎年，「世代会計」を作成し，国会に提出する。また，同委員会は，国の予算・重要施策につき，将来世代の利益保護の観点から，内閣及び国会に意見を述べることができる。特に，著しい世代間の不公平が生じている，あるいは確実に生じることが認められる場合には，その早急な是正を内閣及び国会に勧告できる。

現在，内閣府の経済社会構想に関する有識者会議・財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」において，世代間公平確保の考え方や方策につき議論が行われて，その下で，世代会計専門家チームの会合が開催され，公的な「世代会計」作成のための技術的な諸課題につき検討が進められており，今後の検討が期待される。

4．怪しい経済政策の政策決定への影響力の拡大

我が国において，消費税増税等の痛みを伴う本格的な増税がなされてこなかった一因として，消費税増税なしに財政再建が可能と主張する怪しい経済政策を主張する論者の影響がある。そうした論者の主張は，経済理論あるいは実証研究に照らして，正しい可能性が非常に低いものが多い。残念ながら，先進国の実際の経済政策決定において，怪しい経済政策の影響力は大きく，理論的に否定された主張が繰り返し現れる

ことも多い。過去の例としては，米国では，レーガン政権の第一次税制改革に影響を与えた，減税による財政赤字削減を主張するVoodoo Economicsがあり，我が国においては，1999年の小渕内閣の経済戦略会議で提唱されたポンジーゲーム（国債借換えの永久の実施）により巨額の国債の償還にかかる負担が不要とするポンジー財政政策，無税国債構想等がある。

クルーグマンは，その著書『経済政策を売り歩く人々』[10]において，エコノミストを，①学術論文を執筆し，自分や他の学者が間違っていると考えることには発言を控える「アカデミックな大学教授」と，②一般人だけを対象に書き，話し，学者的な自制心によって妨げられることなく，一般の人々が聞きたがっていることを述べる「政策プロモーター」に分類し，政策プロモーターを批判した。さらに，特に怪しい経済政策の主唱者達については，ガードナーのいわゆる似非科学に関する名著『奇妙な論理』[11]を踏まえ，「自分自身が創立した組織の前で演説し，自分が編集する雑誌に寄稿し」，また，「学界の主流派が自分の考えを必ずしも受け入れようとしないのは，彼らが浅薄であるか，不誠実であるか，あるいはその両方であると考える」と指摘する。最近のインターネットの発展は，まっとうな経済学者の意見への容易なアクセスを提供する一方，怪しい経済学の主唱者達にとっても，自らの主張を綴ったブログ等を容易に利用できるようになったことで，過去にはなかった強力な意見の拡散手段を与えている。

我が国の怪しい経済政策の背後には，政策プロモーターが存在することが多いが，そうした政策プロモーターは，学者的な自制心によって妨げられることがないため，ある自説が誤りであることが示されても，次の怪しい経済政策に話題を移す「トンデモ経済学の焼畑農業」とでも呼べる行動をする。最近では陰謀論のような，経済理論を超越した主張もなされているが，野田総理が指摘したように，現実の政策決定にもそうした陰謀論が影響を与えつつある。この背景には，政治主導下で，我が国の政策決定メカニズムの政策プロモーターに対する脆弱化が進んだとの見方がありうる。

また，政党にとってもそうした怪しい経済政策の利用価値は高い。正しい確率は低い政策でもその結果が非常にハッピーな魔術的経済政策を掲げる政党が，投票者が若干過大に信用してしまう，または行動経済学が指摘するような非合理的な行動をすることで，選挙に勝ってしまう可能性がある。将来も政権を担うことを予想する強力な与党は，魔術的経済政策を提案して選挙に勝っても，そうした政策が失敗して国民の信頼を失うことを危惧するため，魔術的経済政策の採用には慎重になるが，少数野党はそうした心配は必要ないので，魔術的経済政策を提案する強いインセンティブを持つ。また，政権与党も次の選挙の帰趨が明らかでない場合には，選挙重視に転じ，魔術的経済政策を採用する可能性がある。その場合には，実際に魔術的経済政策が実施され，その国の経済が大きな打撃を受けることになる。

怪しい経済政策を排除するため，経済学者には，自らが怪しい経済政策のプロモーターにならないのみならず，協力して，怪しい経済政策の問題点を指摘・周知していくことが求められる。また，政策決定メカニズムにおいても，専門的知見が必要な部分については，専門家の役割を重視していくことが望まれる。

第4節　震災復興と人口減少下の財政運営

少子高齢化が進みゼロ成長下にある我が国に

10　ポール・クルーグマン（伊藤隆敏監訳，北村行伸・妹尾美起訳），『経済政策を売り歩く人々』，日本経済新聞社，1995年

11　マーティン・ガードナー（市場泰男訳），『奇妙な論理Ⅰ』，早川書房，2003年

おいて，どのように社会保障の財源を確保していくのかは重要な課題である。国税収が45兆円を下回り，国債の新規発行額が45兆円に近いという一般会計にあって，28兆円を要する社会保障関係費は極めて重要なウエイトを占めている。「社会保障と税の一体改革」とは，この社会保障関係費の量的抑制と，これを手当てする財源の量的充足（増税）ならびに質的調和（累進制や世代間の負担較差などのバランス）とを目指す改革である。2011年は，こうした財政事情に東日本大震災という天災が加わった。未だ解決の入口にすら立つことができない原子力発電所にまつわる被害があるものの，これを除くと被災地の復興に投ぜられる資金は当初５年で19兆円，総額で23兆円（被災者一人あたり3,300万円程度という概算）になるとされている。甚大な人的被害の大きさを踏まえつつも，金額だけを取り出すならば，社会保障関係費が毎年28兆円を要するのに対して復興予算の23兆円は一回きりの支出であるから，カタストロフィーというような表現には相当しない。本稿では，「社会保障と税の一体改革」という我が国の中長期的課題のいわば「補論」として，東日本大震災が我が国にもたらした影響の一端を提示することにしたい。

１．人口減少下の復旧・復興

東日本大震災の被害額は，阪神・淡路大震災の２倍ほどであるとの算段になるが，関東大震災による被害が対GDP比（対GNP比）で50％に近いことと比べれば，その10分の１に相当する規模であったという見立てにもなる。いずれにせよ甚大な被害であることに相違はないが，あえて一歩下がり，客観的に数値の意味を考えてみたい。

関東大震災は，我が国が発展途上で人口や経済が右肩上がりに成長することが期待されていた時代の中で発生したものであった。それゆえ，そうした時代に適した将来展望と手段を用いて，まさに「復興」が図られたのであろう。阪神・淡路大震災は，我が国経済がピークを過ぎているとの認識が持たれていたが，それでもその凋落がこれほど早いとは当時は想像できなかったし，主たる被災地が都市的な地域であったためにインフラの復旧後に成長する地域像を想定することができた。しかしながら，東日本大震災は，人口減少下にある我が国にあって，とりわけその進展が早いと予想されている地域が主たる被災地となっている。発災前の人口予測を見ると，仙台市を抱える宮城県はともかく，岩手県と福島県の人口は2005年から2035年にかけて20～25％も人口が縮小するものと見込まれていた。また，過去の自然災害の事例を見ると，1993年北海道南西沖地震で津波被害にあった奥尻町（奥尻島）における人口の変化は，1990年の4,604人から2000年の3,921人へと約15％減少した。2000年の火山噴火で全島民が避難することになった三宅村（三宅島）の場合は，2000年の3,846人から2006年の2,884人へ25％減少している。2004年10月新潟県中越地震で交通を遮断された山古志村は，2004年３月の2,184人から2009年の1,406人へ36％の減少となっている。奥尻島の場合は，北海道など本島での生活に不安を感じる住民も多く，被災を直接的な理由とした人口減はさほど多くなかったとのことである。三宅村は，離島という条件は奥尻村と同じであるが，現在でも一部地域は火山性の二酸化硫黄の濃度が高いため立ち入りが制限されている状況でもあり，人口の流出は大きくなっている。山古志村は，現在では長岡市に編入されていることからも分かるように，島嶼地域に比べれば他団体との日常的な往来があった地域である。それだけに，被災後に移転を選択する住民も多くなっている。これら３つの地域は順次に社会資本が復旧されているが，その状況如何とは関係なく，その他の社会的事情によって人口流出の多寡が異なっている。今回の被災地の多くが本島の沿岸部であったことを考えると，近隣ないし後背地に人口を吸収できる自治体が存在していることから，これまでの例に倣えば，

移住する住民は多くなると予想される。時代状況と主たる被災地の特性を踏まえれば，復旧・復興のあり方は，関東大震災や阪神・淡路大震災とは異なるものになると想像しうる。

他方で，これまで我が国では，自然災害に見舞われた地域の公的インフラは原状回復を旨としてきたのであるから，今回の復旧・復興に投ぜられる資金量が当該地域の公的インフラを原状回復しうる費用を下回るというのは公正さを失する。それゆえ，今回の復旧・復興では，投ずることのできる資金量に限界があることを踏まえた各自治体が効率的な投資のために「選択と集中」をどれだけ進められるのか，住民の合意形成をどれほど円滑に進められるのか，国が資金の使途の制約をどれだけ緩和できるのかなどが焦点となろう。必ずしも利用頻度の高くない地域のインフラも原状回復することになれば，広く薄く投資せざるを得ないが，他県や他国に比して相対的に魅力の高い地域を創出できないならば，為政者の淡い期待を裏切るスピードで発生する住民の減少・流出によって，新規に行う投資の価値が減ぜられてしまう可能性は低くない。「そうした流出が起きないように投資する」というのはトートロジーでしかない。

2．原子力発電施設の被災

東日本大震災の特殊要因として，原子力発電所の被災とそれが引き起こした事故に関連する事項がある。その被害額の大きさについては，東京電力に関する経営・財務調査委員会（第十回，平成23年10月３日）で配布された資料によれば，予想される賠償額（福島県に限定）の合計額は約3.6兆円とさている。そのうち大きな割合を占めているものとして，就労不能等に伴う損害が2,649億円，財産価値の損失又は減少額が5,707億円，風評被害が13,039億円となっている。こうした被害額ないし予想損害の算定は慎重に行われるべきではあるが，同じルールに基づいて異なる原子力施設ごとに値を算定すれば，安全度を相対比較する目安にはなる。安全神話が崩れる以前とは異なり，有事がありうるとの立場に立てば，相対的に損害が小さく見積もられる地域の原子力発電所を維持し，相対的に損害が大きく見積もられる地域から順次にその立地の可否を検討していくというのが１つのあり得べき手順ではないだろうか。西川ほか（2010）では，一定の条件の下で算定された人的被害などは，原発の立地点によって異なることが示されている。ここでは，詳細を原論文に譲るが，一定の条件を設けて原発立地ごとに損害額の試算する作業は，今後の原子力政策で重要性を増すはずである。

3．ま と め

東日本大震災は，我が国から多くの人命を奪い去り，大きな傷跡をいまなお残している。もし，物理的被害だけを切り出してみることが許されるならば，その総額は23兆円程度であり，これは我が国が毎年度支出している社会保障関係費を下回る規模である。このことは，東日本大震災がカタストロフィーといようなものではないことの証左でもあるが，社会保障関係費が如何に大きいのかを示すものでもある。人口が今より減少する将来へ借財をつけ回す現状は，納税を厭う有権者の意志を反映したものであるとしても違和を感じる。同様のことは東日本大震災にもあてはまる。「復興」という言葉は，不況期のケインズ政策と同様に国民からの支持を得やすい一方で，限られた財源を有効に活用すべく，人口減少が進む地域でのインフラ整備は抑制すべきであるといような意見を述べることは難しくなっている。こうした民主主義の現実を見るにつけ，カプランの著した『選挙の経済学－投票者はなぜ愚策を選ぶのか』の主題を想起せずにはいられない。被災した人々を救うことは必要である。しかしながら，そのことは，不便な地域へヒト・モノをかき集めるために，多額の投資を行うことと同義である必然性はないはずである。財政悪化を憂えている我が国に，そうした余裕があるのであろうか。

Ⅱ．平成23年新春座談会

（平成22年11月11日開催）

少子・高齢化社会における
持続可能な社会保障制度改革

● 新春座談会 ●

少子・高齢化社会における持続可能な社会保障制度改革

＊本稿は，平成22年11月11日に開催した新春座談会の内容について，「租税研究」2011年2月号に掲載したものである。

■参加者（敬称略・五十音順）

嘉悦大学専任講師　和泉　徹彦
お茶の水女子大学准教授　大森　正博
専修大学教授　中野　英夫
東京大学准教授　林　正義
一橋大学准教授　山重　慎二
（司　会）慶応義塾大学教授　駒村　康平

Ⅰ．はじめに
――社会保障の現状と課題

（駒村・司会） 状況は常に変化をしており，今日の時点で議論できる範囲ということでお願いできればと思います。まず，私が総論的なことをお話ししなければいけないのですが，全体論の話に最初は触れたいと思っております。

全体論については，まず厚生労働省の資料（「社会保障の現状と課題」H22.10／巻末掲載参照）をご覧ください。

ご存じかもしませんけれども，ようやく懸念材料だった社会保障と税の一体改革の議論が政治日程に入ってきました。具体的な問題意識として，まず，この**資料**(ⅰ)にある社会保障の基本的な考え方という議論です。**資料**(ⅱ)に社会保障の現状が出ておりまして，給付と現状，それから**資料**(ⅲ)が国際比較の状況です。**資料**(ⅳ)に，それぞれの世帯別の給付の張り付けについて出ています。

皆さんで今日議論するのはまさにこれです。それぞれ皆さんの守備範囲がこれで決まっておりまして，一番左は子育て支援ですから，山重先生です。出産関係，保育関係，子ども手当関係です。それから，幼稚園ということ，教育関係については中野先生のところがカバーされています。そして，医療のところを大森先生がカバーしていただいて，年金が私です。今日は配分がうまくいっていませんけれども，雇用も少しは触れなければいけないと思います。介護の方を和泉先生にお願いします。この資料には入っておりませんけれども，林先生には，生活保護を担当していただきたい。このような役割分担でお願いしたと思います。

資料(ⅴ)に現状の社会保障制度の課題が整理されていて，構造変化の中でどう対応するのかということです。そして，**資料**(ⅵ)にはこういう雇用システムや家族システムや地域の在り方の変化，リスクの変化に対して将来３つの課題と経済を支えていくような社会保障とポジティブ・ウェルフェアだということや高齢期の多様なニーズにどう対応するのかという機能強化だということです。

社会保障の給付を維持できるような財源を確保しなければいけない。社会保障目的税と書くか，目的税化と書くかはまたその後の議論になっていくと思いますけれども，こういう議論がこれから政府部内と与党で行われて，これを出して，与野党協議に臨みたいというようなことが進んでおります。

Ⅱ．幸福を感じる社会保障制度

１．世帯構成の変化

まず一つは少子高齢化と世帯構成の変化です。すなわち少子高齢，人口減少に加えて，単身化が進んでいる。一番今後増えてくるのは単身高齢者です。これに対応する社会保障制度をどう作ればいいのですかというのが長期的な課題だと思います。

２．社会保障制度に対する評価動向

資料①が社会保障制度に対する国民の評価です。医療制度は改革をやるとみんな不安になるというので，改革のタイミングと連動しているのです。雇用の方はバブル崩壊後の非正規が出てくるところで一方的に悪くなりっ放し，国民

の評価はかなりストレスを感じているというところで，雇用も含めて改革をやらなければいけないということです。

3．新システムと求職者支援制度の組み入れをアピールする

次の**資料②**は，今年度の『2010年度厚生労働白書』に載せたものです。雇用を中心にした社会保障の確立。真ん中に就業を付けて，左から右に教育，退職，そして，上がワーク・ライフ・バランス，下が失業からの復帰という雇用を中心とした社会保障を作らなければいけないということです。

ここで４つ橋があるわけです。教育から就業へと，家族と就業と，それから，就業と退職と，それから，就業と失業という４つの橋がかなり傷んでいると，それを立て直そうということです。今回，中野さんには小中学校というところも中心にということだったのですけれども，基本的にこれは教育学，教育論で，いかに職業教育を含めてやっていくのかという話だと思います。就業と子育てのところは山重先生が子どもの支援の問題として考えていただきます。この後に高齢者医療や介護ということで大森先生と和泉先生のお二人の話があって，退職のところで年金が出てくるということです。これをわきからカバーするのが生活保護で林先生にお願いしたい。

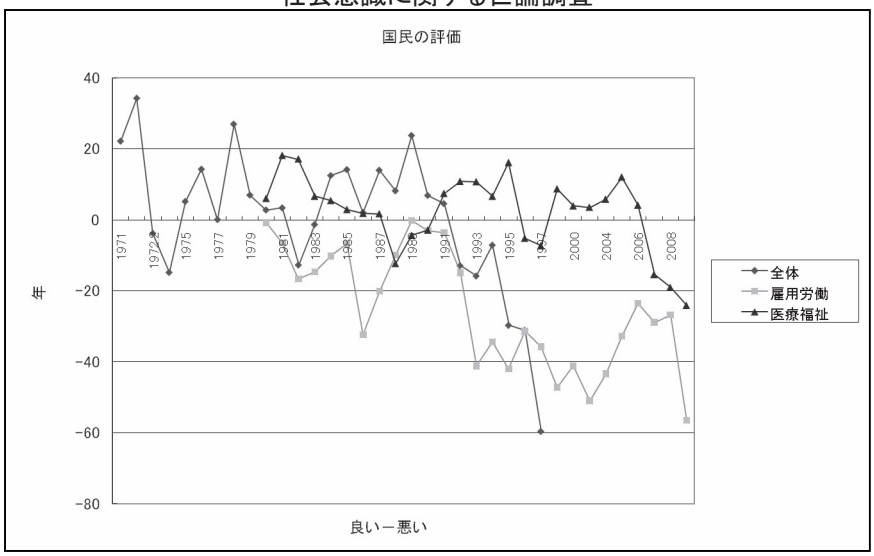
政策動向は，子育て支援のところは新システム検討会が進んでいて，失業のところはご存じのとおりの求職者支援制度を恒久措置をするということで，日本版失業扶助を作ろうというのが今の政権の課題になっています。年金改革はご存じのとおり，全く動かないというところです。

4．国民生活選好度調査から見る高齢者の反応

今後の課題は財政再建も含めて，高齢者に給付が集中しているのをどのように調整するか，

資料①

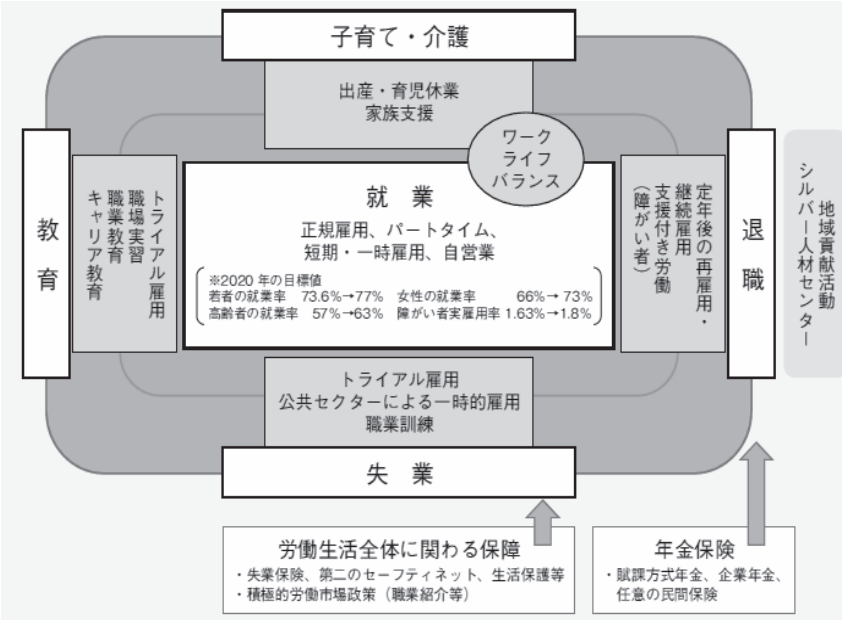
社会保障制度に対する評価動向
社会意識に関する世論調査



出典：駒村康平「社会保障改革の戦略性」経済政策ジャーナル第７巻２号（2010）

資料②

新システムと求職者支援制度を組み入れ、アピールする



出典：厚生労働省「2010年厚生労働白書」（2010）

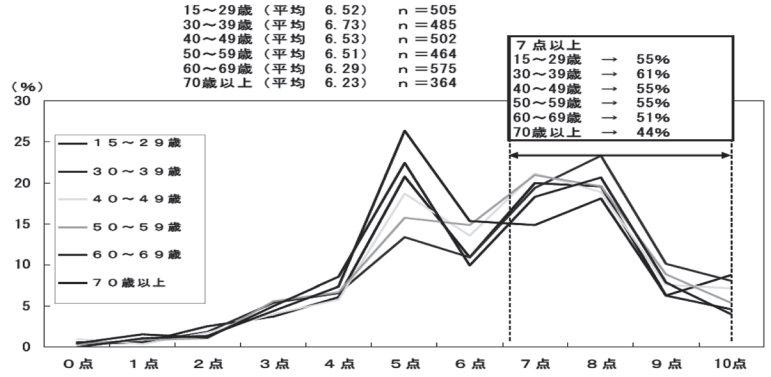
資料③

国民生活選好度調査

年齢ともに幸福感が低下していく日本

（図表３）「どの程度幸福か」（年齢別）

問　現在、あなたはどの程度幸せですか。「とても幸せ」を10点、「とても不幸」を0点とすると、何点くらいになると思いますか。



出典：内閣府「国民生活選好度調査結果の概要」（2010）

安定財源を確保するかという話なのです。ここで１つ困るのが，国民生活選好度調査（**資料③**参照）で幸福度調査をやって，この４月に発表されているわけです。これを見ると，まず高齢者になるほど幸せとは感じないと，不幸であると思っている。

５．平成20年国民生活白書

次が20年の『国民生活白書』（**資料④**参照）なのですけれども，これも日本はアメリカと違って，どこかで不幸感が底を打つのではなくて，加齢とともにひたすら不幸になると，不幸と感じる人が増えてくるということです。だから，高齢化社会というのは不幸な人が増えているということです。

給付を見れば，高齢者は不幸ではないと思うのですが，本人が不幸だと思っている人を相手に真っ正面から「給付抑制をやりますよ」と言ったら反発を浴びるので，これをどうするかというのが大きな課題と思います。自発的に給付の抑制や負担にご協力いただけるような誘導はできないかを考えないで，中途半端に強引な給付カットすると，かえって反発が強くなり，改革が逆効果になる危険性もあります。そのぐらい投票率も，有権者の年齢構成も動いてきてしまっているのではないかと思います。

６．日本の高齢者はそんなに不幸なのか

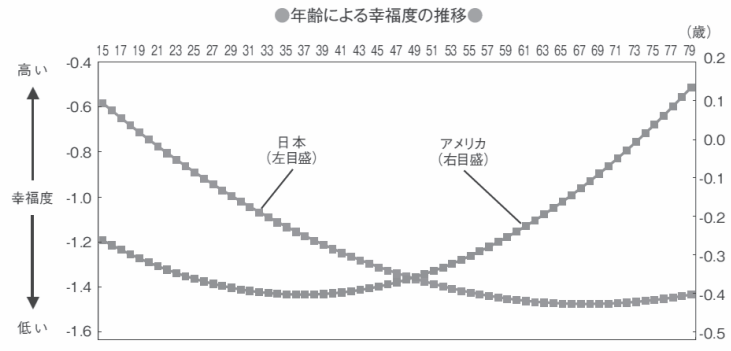
ところが，次の**資料⑤**をご覧ください。不幸と健康というのはかなり相関があるといわれているのです。自分が主観的健康なのかというのと幸福感というのはかなり相関があるといわれているのです。これが，縦軸です。これは横軸にいわゆる客観的な健康余命となっています。つまり，60歳以上の健康余命です。他人のサポートを受けなくても生きていける期間がどのくらいあるのかというと，日本は17年から18年で，これは男性です。

次の**資料⑥**が女性ですが，20年から21年ということで，先進国で最も健康寿命が長い国になっているというわけで，デンマークを遙かにしのぐということなのですけれども，実は日本

資料④

アメリカと日本の比較
:日本では、高齢化社会＝不幸拡大社会

第1-3-5図　日本人の幸福度は高齢になっても上昇しない

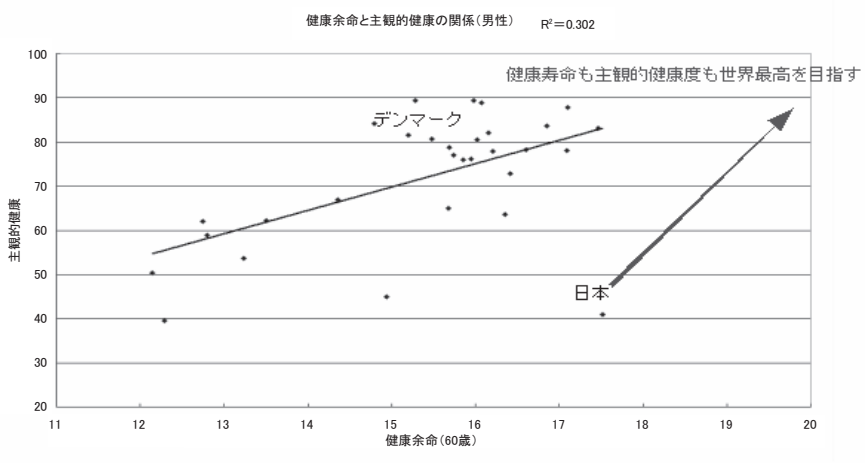


（備考）　日本については、付注第1−3−1掲載の年齢および年齢の二乗の推定結果により作成。アメリカについては、David. G.Blanchflower, Andrew J.Oswald「Well-Being Over Time In Britain and the USA」掲載のTable4(1)の年齢および年齢の二乗の推定結果により作成。

出典：「平成20年国民生活白書」

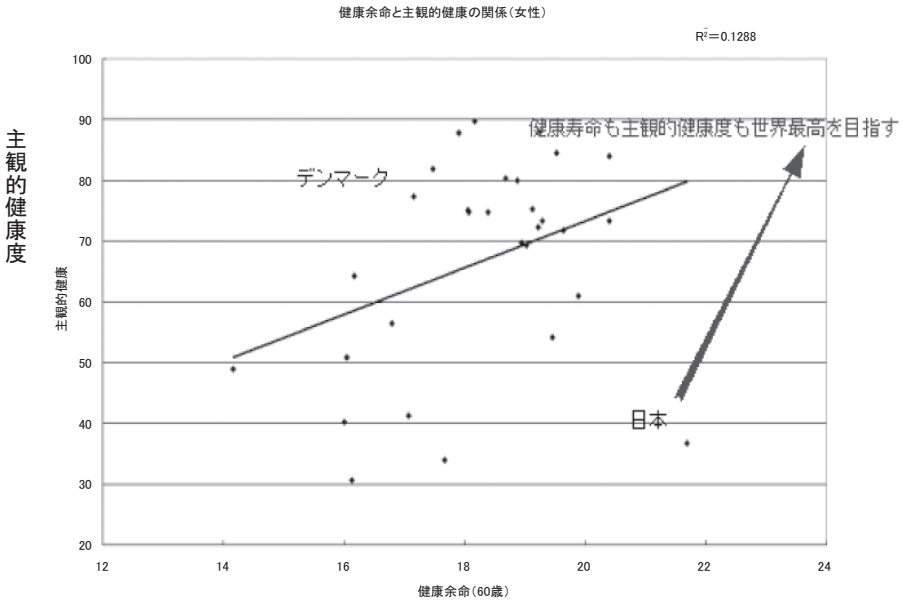
資料⑤

日本の高齢者はそんなに不幸なのか？：客観的健康（横軸）と主観的健康（縦軸）のギャップ



注：主観的健康：１５歳以上で健康状態が良いと答えた人の割合。健康余命６０歳時点：WHO作成。Healthy life expectancy（HALE）

資料⑥



注：主観的健康：１５歳以上で健康状態が良いと答えた人の割合。健康余命：６０歳時点。WHO作成。Healthy life expectancy（HALE）

の主観的健康度は先進国では最も低い方になっています。客観的健康度と主観的健康度は，右上がりの関係があって，健康寿命が長い国は主観的健康もいいという方が多いはずなのですが，日本だけがどうも自分たちは不健康だと思っている人が多いのです。そういう高齢者によって構成されているということです。ですから，自分たちは相対的にはいい水準にいるのだということを認識していただいていないということです。どうやってこれを認識してもらうのかということが大変難しいのかなと思います。

Ⅲ．年金改革

1．まずは与野党協議から ――混迷する年金改革の進め方

⑴ 新装オープン

年金改革をたとえ話でしましょう。民主党政権は新しいレストランを開店したいのだということです。昔はビスマルク風と名乗っていたけれども，今年からノルディック風と名乗りたいのです。でも，レシピは作れても，料理を作るには食材もなければ，調理器具もないのです。しかも一緒に試食会をやってくれるお客さんもいなければ，テーブルすらないという状態で困りましたねというのが今の年金改革の状況です。

レシピを書くということです。つまり，年金改革法案を作るのはできるとおもいます。しかし，具体的に年金給付の設計，給付そのものを実行するのは難しい。一番の問題はテーブルがない，お客もいないという状態です。ここで言うお客というのは与野党で，テーブルは与野党協議の場なのです。

それをどうするかというと，結局，政治プロセスです。年金改革は諸外国では非難回避戦略を繰り返し続けるということです。与野党とも相手に爆弾を持たせようとして格闘するのです。それをやっているとどんどん年金が壊れていきます。苦しくなるといわゆる不透明化戦略というのをやります。よくわからないような改革を行って切り込むということなのですが，その後でばれて，政権を失うということになるので，これをどうするか。

⑵ スウェーデンの経験

唯一これを回避した国がスウェーデンです。政権交代直後に議論のルールを決める。そして，今の年金制度は何が問題なのか合意しましょうということです。問題意識の共有をして，次に改革の議論になると，とにかく一方的に議事を放棄しないようにとか，議論を不用意に暴露しないようにとか，議事の進め方のルールを決めていくということです。次の選挙までにはこの協議に参加した５党がこの年金改革案の共同責任で選挙に立ち向かいましょうということにしました。途中で２党が離脱し，７党から５党になったのですけれども，そういう進め方を行いました。この辺が一番参考になる。

進め方として，与党・政府から年金改革の７つの原則がでていますが，それですらこだわってはいけない，まず問題の共有から議論を進めていくべきではないか。

⑶ ガラパゴス化する日本の年金改革の議論

民主党案と現行の年金制度はえらく差があるように見えるのですが，世界の年金の動きを見てみると，もともとビスマルク型とベヴァリッジ型があったのだけれども，次第に改良していくうちに少なくとも外目はどんどん接近しているのが現状だと思うのです。

ビスマルク型といっても，職域単位を統合・整理して，職域単位から一本化を目指して歩いていますし，最低保障年金に相当する社会扶助とか，最低所得保障的なものを，別途年金というラベルを張らないだけ導入しています。或いは私的年金のウエートを上げていくということをやっています。

ベヴァリッジ型の国も似たようなことをやっていて，所得比例年金の比重は小さいけれども，

少しずつそこに乗せて，さらにその上に私的年金を乗せるという形で，見た目の影絵は非常に似てきているということです。世界の年金制度は，全額税方式の１階部分があって，それに民営化の所得比例年金が乗っているような姿は現実にはあまり採用されていない。日本はやや抽象論的というか，理念的な議論が進んでいて，現実にほかの国でやられている改革をあまり参考にしていないということです。現行制度にリフォームを２回ぐらい繰り返せばスウェーデン型にかなり接近するので，そういう形で現実的な対応をすればいいのではないかというのがこの話でした。

では，年金に続いて介護の話に入りましょう。まず和泉先生から介護の課題をお願いします。また，和泉先生は最近社会保障の情報化，社会保障カードの問題も研究されております。介護保険については２年後に医療と介護の同時改革で介護報酬と診療報酬の同時改定の時期が来ますので，それも大きな課題だと思います。或いはケア付き住宅の不足の問題や介護労働の問題もあるだろうと思います。

Ⅳ．介護保険

１．介護保険の改革の経緯と今後の動向

（和泉） 最初に介護保険の改革について幾つか論点を紹介させていただきます。現在介護保険の給付というのは順調に伸びていまして，ほぼ毎年１兆円弱ぐらい伸びてきたというのが実情です。特に介護人材，介護労働者の処遇改善のために上乗せして給付をするという施策をやっておりますので，結果としてそれが利用者の負担，或いは保険料率の増加という形で反映してくるという状況があります。介護サービスの使われた伸びがそのまま実際の給付費や保険料といったところに直結してくる状況です。

この伸びの中身はどこにあるのかといったときに，やはり介護保険を使う利用者数が増えているということです。これは高齢化が進んでいる現状の下では致し方ない部分ではあります。前回の改革のときに軽度の特に要支援といわれている人たちに対してパッケージ化された支援サービスを定額料金で提供するということが行われました。これによって要介護の部分はボリュームとしては小さくなっているという現状があります。

審議会などでも議論の対象になっているのは要支援或いは軽度の要介護なのだけれども，どちらかというと身の回りのお世話だけをしてもらうという生活援助といわれているサービスです。生活援助を介護保険の給付から外したらどうかという議論です。特に要支援の部分に関しては自治体が直接やっている上乗せ，横出しのようなサービスといったものと合わせてパッケージ化して，全国一律のサービスでなくていいという形の切り出し方，切り離し方というのが想定されています。また，生活援助も介護保険では扱わず，やりたいのだったら，自治体がサービスとして残すか，或いは勝手にやってくれという形のかなり乱暴なたたき台かもしれませんが，そういった方向性というのも出ています。

この方向性について考えてみますと，介護予防によって要介護のある程度重い介護を必要とする人たちの伸びが抑えられています。サービス受給者全体が伸びている中で実際の給付費の部分の伸びというのは抑えられていて，前回の改正はかなり効果を上げたと言えるでしょう。

つまり，介護予防という観点で，いわゆる何でも好きなように選べるといったときにぴんぴんしている人が介護ベッドを買ってしまって，結果的に介護状態が悪くなってしまうというかつて起こってしまったような事態が介護予防の仕組みによって何とか抑えられていると言えます。この介護予防の部分，軽度の支援の部分を外してしまうと，現時点で財政的に給付費を抑えることができたとしても，５年後，10年後といった長期的なスパンの中ではかなり大きな問

題点，禍根を残すのではないのかと心配しています。

2．保険料負担の枠組み

このまま給付が順調に伸びていきますと，保険料の負担は伸びていくと考えられています。この伸びについて40歳以上の被保険者と65歳以上の被保険者という被保険者の範囲といった枠組みで負担していくのが適切かどうかについては過去２回の改正の中でも議論されてきました。特に20歳以上の人たちを対象に介護保険料を負担してもらうかどうか。特にこれは障害者の自立支援サービスについても関係づけて議論されてきた問題でもあります。

障害者の自立支援サービスについては国がある程度財政には責任を持つということで今現在決着しているところです。ただ，これだけをもって20歳から39歳までの人たちを介護保険の中に新たに取り込もうというのは，リスク，負担と給付の関係の中から言っても，なかなか説得力がありません。被保険者の範囲を拡大できないとき，給付費を抑えるのか，それとも保険料の伸びをこのまま甘受するのか，これが選択の問題として残されています。

もう一つある議論は，利用者負担を上げるかどうかです。一定の所得制限を付けるか，或いは一律にするかはともかくも，今１割自己負担になっているものを２割負担に上げる，或いは将来的に３割負担まで視野に入れるかどうかという問題です。高齢者の医療まで考えますと２割負担というのが１つのたたき台になるのかもしれません。ある程度利用者負担が上がることによって別にサービスは要らないとなれば，それが介護予防と関連したときに適切かどうかは問われます。支援しなかった結果，もっと悪くなるかもしれません。

3．介護労働者問題

介護労働の問題というのがあります。特に日本人の介護労働者を確保することが，この先難しくなっていくだろうと懸念されています。その中で特に厚生労働省の方針として介護福祉士の資格をとらせるような方向性というのがありまして，もっとハードルを上げている印象もあります。

今ちょうど話題になっている TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）は介護労働者の確保と関係があります。日本はこの協議に参加を開始するという決定をしたところですが，この TPP に参加した場合には，特に今は農業ばかりが注目されがちですけれども，外国人労働力流入の自由化というものも当然この中には含まれるわけです。TPP に参加すると，日本は FTA で農業分野を開放しないバーターとしてインドネシアやフィリピンと介護士，看護師見習いといった人たちの受け入れをしているわけなのですが，この枠組みが全く崩れてしまいます。

実際に TPP に参加している国というのはブルネイ，チリ，ニュージーランド，シンガポールの４カ国に加えて，アメリカ，オーストラリア，ベトナムといった国々が加わり，マレーシアも加わってきます。また，コロンビア，カナダも日本とほぼ同じ立ち位置で検討しているという状況にあります。こういった国々から日本に介護労働者として入ってくる人たちが将来ある程度見込まれるのではないかと考えております。実際にこの TPP がどの程度の期間で発効してくるのか，実際に機能してくるのかという

期間については未知数でありますけれども，これまでのインドネシア，フィリピンを対象にやってきたようなやり方を見直さざるを得ないでしょう。将来的には日本の介護労働力というのは海外からの移民の人たちがかなりの部分を占めていく，ある意味世界標準になっていくと考えています。

4．社会保障の情報化

社会保障の情報化といいますか，社会保障カードから始まった議論が税の納税者番号と絡めて政府の検討会で議論されています。もともと社会保障カードというのは年金番号であったり，或いは健康保険証といったものを１つにまとめるといった意味合いで検討されてきました。実際にモデル事業も実施されていまして，それなりに有効性があるというような結論に達しているわけなのですが，納税者番号と絡めて考えられたときにあらゆる行政サービスを受けるための１つのキーカードのような役割を果たす可能性が高まってきています。

高齢者の所得保障について年金制度が対応していますけれども，すべての人たちに給付付き税額控除の仕組みというものを考えたときにきちんと納税をしているかどうかという税の公平性の観点で納税者番号はどうしても必要となります。結果的にこの社会保障カードは納税者番号と共通化した上であらゆる行政サービスの入り口としての役割を持たされることになるのかなと考えています。

ただし，これを単に政府の中だけで運用する仕組みとするべきなのか，それとも民間に広く開放して，日本全体，或いはアジア・世界全体に標準技術として提供していくような仕組みにするのか，これが今後の課題になっていくかと思っております。

5．介護保険に関しての議論

（司会） ありがとうございます。まず，介護給付予防の話ですね。それから，財政のところは自己負担の議論です。保険料と税の配分というのは特に今のままでいいわけで，保険料の累進性みたいな議論はある。あとは２割負担といったときに所得階層によって差を付ける意味があるのかどうか。

介護労働の方は介護労働者，事業者の団体が心配しているようですけれども，さすがに厚労省は全労働者に介護福祉士を義務づけるというところまで極端な議論をしていない。介護福祉士のスキルを上げるので，もう一つ上に認定介護士というのを作る可能性があって，介護福祉士を取った方が事業者にとってポイントが付くような制度にしたいと誘導したいという話は出ています。

それから，TPP は労働も全部含めた議論になっていくのか。これについて，私は知らないので，教えてもらいたいです。

社会保障カードのところですけれども，技術的な問題と効果面の問題と国民が受け入れられるかというよくいわれる社会保障の情報化のパラドックスみたいなのがあるわけです。要するに，国民は，給付行政を効率的にはしてほしいけれども，情報は知られたくないという問題があって，これが１つ障害になるのです。ただ，日本の社会保障の情報化は国際的に言うと１周遅れになり始めているので，この辺をどう整理していくのかというのが１つの課題かなと思います。

今の和泉さんのご報告に対してご質疑を最初に取りたいなと思いますけれども，どうぞご自由に議論していただきたいと思います。いかがでしょうか。

＜介護労働者の輸入＞

（司会） まず最初に，確認ですが，TPP では必ず労働全般も開国するということなのですね。

（和泉） そうです。

（山重） これから高齢者がまだ増え続ける一方，労働者は減っていく状況で，介護のような

高齢者向けのサービスに対する労働需要が増えていくと予想されます。そのような中で労働不足が懸念されます。そのような状況では，移民に頼らざるを得ないのではないかというご指摘ですね。

私もそう思うのですが，現場では移民の人たちの言葉の問題があって，十分な数を受け入れられない環境があるのではないかという気がしています。そのような現場で起こっている問題にどう対応したらいいのかについて，アイディアをちょっといただけるとありがたいです。

（和泉） 現場で言葉の問題で困っているというのは確かにあります。ただ，それが象徴的に取り上げられているのは例えば看護師の国家試験だったり，介護福祉士の国家試験でとても難解な，日本人すらわからないような用語が使われているとか，そういった問題が１ついわれているわけです。

それ以外にも，語学力については個人差がもちろんあるわけですが，選択肢がない状態になったときです。これから労働力人口の中で介護まで志そうというような日本人の労働力がなくなったときにそれしか選択肢がないという状況になっていくのかなということがあります。

（山重） そのような観点からは，先ほど駒村先生がちょっとおっしゃっていた介護士を２つに分けるというような仕組みが，移民の人たちを受け入れやすくすることにつながるかもしれませんね。

（司会） 認定介護士みたいな形で上級を作って，要するに，介護士と認定介護士は全体のチームのマネージメントの仕事をやると，ホームヘルパー１，２級は認定介護士のコントロールの下で働くという職位構造ができる可能性もあるということです。

（山重） その場合，例えば言葉があまり自由に使えないような移民の方であっても，認定介護士の下で働くということであれば，労働力を確保できるかもしれませんね。

（司会） その可能性は出てくるかもしれないですね。その場合，賃金に与える影響とか，或いは認定介護士のスキルそのものを医療の対応や痰の吸引まで医行為まで押し上げようということです。つまり，今の身の回りや生活支援だけではなくて，医行為とのぎりぎりまで持っていくという議論は出ていますので，もう少し全般的に下から上に押し上げていきます。一番下の部分は誰がやるのという話ですよね。

（山重） 多分そこは移民の方々にお願いするというようなスキームを考えていく余地があるのでしょうね。

（和泉） 10年ぐらい前から見てきたことでいえば，スウェーデンなどでは老人ホームに勤めているような若い人たちというのは移民の人たちが末端で働いていて，スーパーバイザーにスウェーデン人，夜勤は移民だけとか，そういったスタイルというのは，アジアのところを見ても，香港や台湾というところはもう既にそれが始まっていますし，韓国もだんだんとそういった若年労働力がなくなっていく状況で，それを期限付きの移民労働者という形で受け入れを始めているので，日本もやはりそれに急速に近づいていくのだろうと思います。

（山重） 移民の方を受け入れるということが前提になっているのであれば，それに対応した仕組みにしていかないとなかなか難しいかなと思っています。

＜介護ロボットの導入＞

（司会） 経産省と厚労省は介護ロボットの開発について議論を開始した。高齢者はロボットが好きか，それとも外国人が好きかという感じになってくるのです。

ロボットというのは非常に介護の質を下げるというか，高齢者が嫌がるというのはあるのですけれども，そこのインターフェースを改造して，ロボットでもかなりの部分ができるようにすると，外国人は要らないという可能性もあるわけです。その辺はどうでしょうかね。

（和泉） 人工知能をやっている知り合いから

聞くと，ロボットには不気味の壁とかいうのがあって，時々人間ぽく見えるロボットがすごく不気味に感じるのです。ただ，その一線を越えてしまうとほとんどまるで人間のように扱えるのです。企業の先端開発のような形でモデル的に作られているようなロボットの中にはその不気味の壁を乗り越えているのではないかというレベルまで来ています。となると，本当に人の形をしたロボットというのが介護ロボットとして出てくる可能性というのは十分にあるかなと思います。

（司会） また介護の議論はいろいろなところで戻ってくると思います。これは介護と密接に連携をしなければいけない医療の方です。大森先生には次にご報告いただきますが，後期高齢者医療制度を見直したことになっているのですけれども，これはざっくりと評価いただき，また医療供給体制は依然として問題があります。それから，今度の介護報酬・診療報酬一体改革は地域医療に非常に重点を置かれていくだろうといわれて，介護と医療は連携が重要だという話がありますので，この３つぐらいを中心にお話しいただければと思います。

Ⅴ．医療保険制度

（大森） わかりました。多様な論点があり，話せば長くなる話なのですが，できるだけポイントを抑えてお話ししようと思います。

１．効率性と公平性の実現が課題

私の基本的な問題意識は，日本の医療制度が抱えている課題として最も重要なものの一つに医療費に関わる問題があるということです。高齢化，医療技術の進展等も背景にして，医療費が増加していて，国の保有する資源の中で医療費に振り向ける割合が増加してきている中で，どのように負担していくのかということが最大の問題だろうと思います。

2008年度の国民医療費は34兆8,084億円であり，前年度の34兆1,360億円に比べて6,725億円と2.0％の増加となっており，人口一人当たりの国民医療費は27万2,600円と前年度の26万7,200円に比べて2.0％増加しています。

国民医療費の増加がもたらす最大の課題は，その増加した費用が負担可能なのかどうかという視点です。

国民医療費の国民所得に対する比率は，2008年度は9.90％と前年度の9.02％を上回っており，増加傾向を見せています。同様のことは，国際比較可能なOECD Health Dataにおいても，総医療費の対GDP比のデータにおいて，示されています。これらのことは，日本で利用可能な資源の中で医療に回る割合が増加していることを意味しています。もっとも，OECD諸国の中では，日本の総医療費の対GDP比は決して高い数値ではないことは注目に値します。そもそも日本では医療に振り向ける資源そのものが過小なのではないかという議論さえあります。日本で医療に関して，これだけ問題が取りざたされるのは，医療費に関わる問題が，単純にその費用の絶対値，国民所得比，GDP比の高さだけに起因するものではないことを示しているともいえるかもしれません。

そのことはさておいても，高齢者医療にかかる費用は重要な位置を占めています。2008年度の65歳以上の高齢者の医療費は，国民医療費の53.6 ％を占めており，後期高齢者，75歳以上の高齢者の医療費は，国民医療費の30.9％を占め

ている状況であり，高齢者に対する医療のあり方は医療制度を考える上で重要な課題です。

医療費に関わる問題を考える時，むやみに医療費抑制を持ち出すのは必ずしも正しくありません。しかし，限られた資源を有効に使う，効率性を確保するという発想は重要であり，これからの持続可能な医療制度をデザインする上で，効率性を確保するための施策を考える必要があります。

同時に医療は人の生命と健康を扱うサービスである以上，公平性に留意する必要があります。医療における公平性をどのように考えるかはいろいろ議論がありますが，「アクセスビリティ」を考えることは重要でしょう。「アクセスビリティ」とは，適当な許容できる費用負担でサービスを享受できる状況を指します。費用負担における費用は，機会費用ですので，距離的，時間的な費用，金銭的な費用いずれも含みます。

金銭面での公平性については，公的医療保険は，保険によるリスクシェアリングをしている側面があると同時に，公費の投入，保険者間の支援金等によるトランスファーなどを利用して所得分配をおこなっています。

公的医療保険制度の中で，被保険者に高齢者等の多い国民健康保険は慢性的な赤字を抱えており，旧政府管掌健康保険（現協会けんぽ）もしばしば赤字を出し，国庫補助を受けるなど，財政的に不安定な状況にあります。退職等により所得が高くなく，保険料が低い一方で，医療サービスを多く利用する高齢者が多く加入する保険は財政運営が厳しくなります。そこで，高齢者に対しては，特に別の制度を設けて医療サービスの需給システムを作ろうという発想が出てくるわけで，その中で出てきたのが，1983年より施行された老人保健制度，2008年より施行された後期高齢者医療制度です。基本的な発想は，現役世代が高齢者の医療費を補助するという世代間移転の考え方です。若者が高齢者の援助をするという発想は，公平性に関して旧来から存在する価値観といえるでしょう。もっとも，後期高齢者医療制度においては，高齢者にも医療費が増加した場合の保険料負担の増加を求めるという制度設計になっている点は指摘しておく必要があります。この様な制度設計になっている理由は，組合健康保険等も，2008年３月までは老人保健制度の老人保健拠出金で財政運営が不安定になり，少なくとも現役世代の負担をこれ以上増やせない，できれば，高齢者にも一部の負担を求める様な制度設計を考える必要があると考えられたからです。

しかし，後期高齢者医療制度ができた後の人々の反応を見ると，公平性は，非常にセンシティブな部分を持っていることに気づかされます。「後期高齢者」という言葉に対する感情的な反応，「後期高齢者」を年齢によって区別し，新しい公的医療保険制度に加入するようにしたことに対する批判，高齢者の保険料負担に対する批判，保険料天引きに対する批判などありますが，その根底には，高齢者の負担を増やすことに対する拒否感，若者が高齢者を支えるという価値観の是認，若年者が苦しい状況にある中で高齢者が若年者の負担を和らげるという発想に対する戸惑い・理解の不足があったように思われます。各世帯レベルにまでいくと，親が子どもの結婚式の費用を負担する，遺産を残す等，高齢者から若年者への世代間移転があるにもかかわらずです。この後，お話しする後期高齢者医療制度の改革の議論の中では，高齢者の負担を増やすことに反対する発想が結構入ってくるわけでありまして，それが果たして公平という観点から本当に多くの人が同意していることなのかなと少し疑問にも思ったりします。今こそ公平性に関して，国民的合意を作っていかないといけないと思います。

公平性に関する問題も含めて，日本の医療制度の問題点を集約的に具現化しているのが，公的医療保険制度を巡る問題だと思います。公的医療保険制度を今後どのように長く続く安定的な制度にしていくのかということが重要な問題になっていると思います。

2．医療保険制度について

公的医療保険制度について，問題のポイントは５つあるのかなと思っています。基本的に公的医療保険制度は収入と支出面で各保険者が財政的にバランスを欠いている状況ということでありまして，これを安定的な制度にする必要があるということです。

１つは保険者が細分化されているということです。その問題点というのは規模が小さいことによって非効率性が発生することです。大数の法則が十分に働かないとか，或いは制度運営のための事務費用が固定費用的な側面を持っており，規模の経済性を十分に発揮できない状況にあるという問題があります。

それから，被保険者が偏っているという問題があるでしょう。主として高齢者の分布の偏りによる保険者間の財政の不均衡を，補助金により，65歳以上75歳未満についてはリスク構造調整，75歳以上の後期高齢者医療制度については，保険者からの保険料収入（所得）移転（後期高齢者支援金）により調整しています。

３番目は，保険料負担と保険給付が関連していない制度設計です。保険料は所得に関連しており，民間保険の保険料の決定方法とは離れていることに加えて，経済状況による減免措置があり，一般的に低所得者ほど保険料負担は低い。結果として保険給付と保険料負担が関連しません。

４番目は，若年者の公的医療保険については，一部負担割合が３割と他の先進諸国と比較して高い。高齢者については，一部負担を押さえつつも，一定所得以上の人については，一部負担は段々上がりつつある。保険は，原則的に保険料で運営されるべきものであり，一部負担の在り方をどういうふうに考えるかということも重要なポイントだと思います。

５番目に，給付（需要）の効率性を確保するインセンティブ・メカニズムは，患者サイドでは，一応，一部負担があるが，高額療養費制度の存在により上限があります。一方，供給サイドについては，社会保険診療報酬，薬価基準が，場合によっては，給付（供給）を抑えるインセンティブになります。要約すると，特に給付の効率性を確保するインセンティブ・メカニズムが医療保険制度の中に必ずしもないということです。医療サービスは，その情報の非対称性の性質から供給者誘発需要，患者のモラル・ハザードも含めて，どうしても患者が医療サービスを多く需要してしまうという部分があるわけで，それをどうやってコントロールするか，効率性を実現するためにどうするかという問題が出てきます。

この様に考えていくと，公的医療保険制度に要請されることは，５つのポイントに集約されるでしょう。

第一に，保険者の統合・再編を行うことです。これにより，被保険者のリスクの分散が可能になること，事務費用の存在を考えると，規模の経済性が実現することが期待されます。

第二に被保険者のリスクの分散が十分にできない場合，それを補正する方策です。具体的にはリスク構造調整のような方法を取る必要があるということです。

この第一の方法，第二の方法によって，保険財政において，赤字の補填，保険者間の財政の不均衡を是正する補助金の役割をできるだけ少なくするような運営をできるようになることが望まれます。

第三に保険料の適切な設定を行うことです。ある程度，給付に見合った保険料徴収を行うことが望ましいわけですが，被保険者の経済状況によって払うことが困難な場合もあるので，保険料を減免し，その分は，所得再分配分として，租税を財源とする補助金により補填することを考える必要もあると思います。この点は，先ほど申し上げた公平性の問題があるので，このあたりを具体的にどうやって調整するのかは，大きな課題です。

第四に，一部負担は医療サービスの需要の価

格弾力性の大きさから考えて，あまり需要抑制効果はないと考えられるので，一部負担をできるだけ抑えて，むしろ保険料負担中心に変えていくことが必要なのではないかなと思います。

それから，第五に，給付のコントロール自体は供給サイドの再編成によって行うということです。具体的にはかかりつけ医と病院による連携です。GP システムに近いような仕組みを入れることで，患者が安心を感じながら，不必要な医療の需給を抑えていくべきではないかと考えております。

3．後期高齢者医療制度

次に現在，大きな政策的課題になっている後期高齢者医療制度についてです。

後期高齢者医療制度は，2008年 4 月に施行されましたが，制度のポイントは，病気になる確率の高い被保険者で別の保険制度を創設すること，公費，現役世代の加入する医療保険の保険者からの支援金の投入により，明示的に所得分配を行うこと，被保険者である75歳以上の高齢者にも保険料，一部負担を求めることにあると考えます。被保険者は，一部負担に加えて，保険料負担も求められることにより，若年者の支援金の負担が緩和されること，医療費が増加した場合に高齢者の保険料が増加することで，不必要な医療サービスの需要が抑制されることが期待されていたと思います。しかし，高齢者の保険料，一部負担を加えた負担が増加することに対する反対，「後期高齢者」という言葉に対する反発，75歳以上の高齢者のみ別の制度を適用することに対する反対等があって，現政権は，後期高齢者医療制度を廃止し，新たな高齢者向けの医療制度を構築しようとしています。

高齢者医療制度改革会議等において議論されている現在の高齢者医療制度改革の方向性において，検討の大前提として，以下の六点が挙げられています。

1）後期高齢者医療制度を廃止する。

2）民主党マニフェストで掲げている「地域保険としての一元的運用」の第一段階として，高齢者のための新たな制度を構築する。

3）後期高齢者医療制度の年齢で区分するという問題を解消する制度とする。

4）市町村などの負担増に十分配慮する。

5）高齢者の保険料が急に増加したり，不公平なものにならないようにする。

6）市町村国保の広域化につながる見直しを行う。

さらに高齢者医療制度改革会議の「中間取りまとめ」では，以下のような制度改革における留意点が示されています。

1）「高齢者」になっても，今まで加入していた保険に加入する。

2）被用者保険に加入している人々は，現役世代と同じ保険に加入し，サービスを受ける。

3）多くの「高齢者」が加入することになる国民健康保険は，「高齢者」の財政については都道府県単位で運営する。

4）池上案，対馬案，小島案，宮武案の 4 案を提示し，それぞれの長所，短所を明示する。

具体的には，以下のような提案がなされています。

1）後期高齢者医療制度を廃止し，地域保険の国保への一本化を行う。

2）人々がそれぞれの属性に応じて，公的医療保険に加入する。高齢者の多くは退職しているので，国保に加入することになる場合が多い。

3）国保については，世帯主が保険料納付義務を負う。

世帯全体で保険料の軽減判定が行われる。子の世代も国保に加入している場合，高額療養費の自己負担限度額も　世帯全体で適用される。その結果，少なくとも高齢者の負担は軽減され，世帯としても負担が軽減される可能性がある。

4）市町村国保の中の一定年齢以上（例えば

75歳以上）の高齢者医療については，都道府県単位の財政運営とするが，どの年齢以上にするべきか，今後，議論が行われる。

5）4）と並行して，全年齢について都道府県単位の運営を目指す。

6）国保における高齢者の保険料については，一定年齢以上の高齢者の保険料は，高齢者の給付に要する費用から均等割と所得割の2方式で標準（基準）保険料率を定め，それを基に，市町村ごとに「都道府県単位の運営主体」に納付すべき額を定める。市町村は，収納状況などを勘案し，高齢者の保険料を定める。現役世代の保険料率は従来通り決定し，市町村は，高齢者の保険料と同一世帯の他の現役世代の被保険者の保険料を合算し，世帯主に賦課し，世帯主から徴収する。

7）　費用負担のあり方

高齢者が偏在して加入することに対する保険者間の調整の仕組みとして，以下の方法を検討する。

① 現行の後期高齢者医療制度のように，高齢者の保険料と公費を高齢者の医療給付費に充て，これら以外の分を各保険者が現役世代の加入者数等に応じて支援する方法

② 老人保健制度や現行の前期高齢者に係る財政調整のように，充当される公費以外の分を各保険者がその加入者数等に応じて費用負担を行う方法（高齢者の保険料は，加入する各保険者にそれぞれ納められる）

③ 両者を組み合わせる方法

があるが，どのような仕組みが適切か，財政試算を明らかにしつつ，引き続き検討する。

8）公費の投入については，投入の仕方について，今後検討を行う。

9）高齢者の患者負担のあり方については，今後検討を行う。

10）保健事業については，健康診断等予防の充実を図る。

この政策提案を私がどの様に評価しているか，申し上げたいと思います。

高齢者医療制度の運営について，国保を都道府県単位で統合していく方向性は評価しています。しかし，保険の統合が国保のみにとどまっているために，国保に高齢者が偏在する問題は解消できていません。したがって，国保と被用者保険の間で何らかの所得分配の仕組みを入れざるを得なくなります。現在の前期高齢者の医療制度において適用している，被保険者のリスク属性に応じて分配を行うリスク構造調整ないし，現在の後期高齢者医療制度で適用している，現役世代の多く加入する保険からの「支援金」，あるいは公費の投入が考えられます。しかし，これらの方法だけでは，現在の医療保険財政の逼迫を解消できないのではないか，との懸念があります。それは，リスク構造調整によって，今まで以上に若年者の保険料負担が大きくなり，それを緩和するために，相当の公費の投入を行わざるを得なくなる可能性があるからです。私は，むしろ，いわゆる「突き抜け方式」にして，そこでリスク構造調整をするのがよいのではないかと考えています。それにあたって，被用者保険のサイドも統合を行っていくべきです。

4．医療供給体制

次に医療供給体制ということですが，「連携」がキーワードになると思っています。

医療サービスは，医療サービスに関する情報を患者よりもサービス供給者の方が多く持っているために，患者が適切な医療サービスを選択することは難しく，過剰な医療サービスが需要され，提供されやすくなります。公的医療保険制度が準備され，負担が一部に軽減されている下では，患者のモラル・ハザードも発生するため，その傾向は強まることになります。こうした非効率性を解消するためには，医療サービスの情報のもたらす問題を解決し，患者が効率的

な医療を受けられる制度を構築する必要があります。

重要なことは，患者の健康状況，病状に関する情報を患者が知ることができる仕組みを作ることです。そこで重要な役割を果たすのが，一般診療所です。患者が一般診療所をかかりつけにし，医療機関にアクセスするときには必ず一般診療所に行くようにします。一般診療所で患者の病状を診断し，治療できる場合は治療し，病院での診療が必要だと医師が判断した場合のみ，病院への紹介状を患者に発行し，そこで初めて，患者が病院にアクセスできるようにします。つまり，一般診療所を中心とする一次医療と病院における二次医療・三次医療の分業を促すことが必要です。この考え方を徹底させたものが，イギリス，オランダ等で採用されているGP（General Practitioner）システムです。

しかし，日本にはGPの養成システムが完備されておらず，病気を全般的に診断する医師が十分に育っていない可能性があるので，一般診療所間でそれぞれの医師が強い分野を補い合うような連携を実現する制度を工夫し，中小病院の中にも一次医療を担当できるものがあるかもしれないので，一次医療の担当を中小病院の一部まで拡大することも必要かもしれません。日本では，病院等でキャリアを積んだ専門性の高い医師が，一般診療所で開業している場合が多く見られますので，そうした環境を積極的に活用することを考えるべきです。ただし，中長期的には，GPのような総合医を養成する体制を整えることを考えるべきだと思います。

また，医療と密接なつながりを持つのが介護です。このあたりは和泉先生のご担当の部分と重なるところかもしれませんが，高齢者の医療では，病気の回復過程におけるリハビリテーション，介護が必要になる場合が多く見受けられます。医療から介護への移行の必要なときを見極め，かつスムーズに移行できるような仕組みを作るべきです。現在は，例えば，良心的な病院が，患者の移転先の介護施設を探し，紹介するというようにインフォーマルな形で行われている場合が多いですが，紹介の制度，サービスを調整する制度を整えるべきです。

また，介護施設など介護サービスに移った人々は，いざ症状が悪化し，医療を必要になった時に医療サービスを受けられるかどうか，不安を感じています。このためにも在宅医療の供給を増加する施策を講ずるべきです。

5．地域医療

最後に地域医療の問題について考えたいと思います。これは古くて，新しい問題です。無医村をいかに無くしていくかが，国，地方公共団体の医療行政の重要な課題であり続けてきました。今日では，医師不足，小児科，産科，救命救急の不足など医療の「格差」という文脈で語られるようになっていますが，本質的には同じ問題です。私の基本的な認識としては，日本国憲法第25条が存在し，人が種々の理由で住んでいる限り，一定の健康を維持できるだけの医療サービスが地域において需要できるようにすることが必要であると考えています。

これを実現するためには，足による投票（Voting by Foot）のように，人々がある程度利便性の高いところに自主的に移転する構想も考える必要があります。最近では，法政大学の小峰隆夫先生が，NIRAの報告書に書かれている「まちなか集積医療」の構想もこの考え方に合致しているところがあります。医療に限らず，買い物，交通など生活の不便なところに住んでいる人々が，より生活の便利がよいように住み替えることが容易になるような施策も必要だと思います。しかし，人々がどこに居住するかは，単純に経済的要因だけで決まるわけではないので，この考え方を全面的に適用することには，やはり無理があります。

地域医療の持つ共通の特質は以下の通りでしょう。

第一に，規模の経済性が十分に発揮できないところでサービス提供をしなければならない場

合があり，サービス供給者に赤字体質があることです。経済学的には，どの様な価格規制を行うか，という問題になります。限界費用価格規制，平均費用価格規制，ヤード・スティック（Yard Stick）価格規制などが考えられますが，既に導入されている全国一律の社会保険診療報酬制度，薬価基準制度との整合性を念頭に置く必要があります。サービス供給者の効率性を考慮しながら，採算のとれる経営を可能にするような価格規制を考える上で，現行の社会保険診療報酬制度，薬価基準制度の制度改革も求められてくるのではないかと考えます。その際，留意するべきことは，財政による補助金の適用を最小限に留めるような規制にすることです。価格規制を行う上で，医療機関が普通に経営して採算がとれるような価格設定を目指すことが肝心です。

第二にサービス供給者が参入してこない問題があります。医療サービスの供給において重要な役割を果たす医師については，「無医村」という言葉に表されているように古くからある問題です。通常，何らかの利潤，メリットがある市場には参入が生じるはずです。例えば，病院は，経営のことを考えて，つい先ほど述べた採算性に関する判断も考慮して，参入するかしないかを考えます。しかし，個々の医師など医療関係者のレベルになると，採算性など金銭的な要素以外のものが大きな要素を占めてくることに注意する必要があります。昔から，金銭的報酬とは関係なく，医療のないところに医療をもたらすことに使命感を持った医師達がいます。また，金銭的報酬という意味では，他にもっと待遇の良い病院があるにもかかわらず，大学病院等で修行を積んでいる医師は，金銭的報酬以外の学問的関心などを動機にして，働いていると考えられます。他の職業でも多かれ少なかれ見られることではありますが，医師等の医療関係者は，給与（利潤）のみならず研究・研修の機会，医療に対する志等の金銭的要素以外の要因を動機にして，職場選択をしていると考えられます。特に，日進月歩の医療技術の発展を考えると，研究・研修の機会は重要です。これらのことを総合的に考えると，医師の人事ローテーションシステムの必要性に行き着きます。地域でも一定期間，診療を行うが，研究・研修の機会のある職場にも異動しながら，診療活動を行うような，一定のルールの下で運用される人事ローテーションシステムを構築する必要があります。従来は，この人事ローテーションシステムの運用を，主として大学医局が担っていましたが，医局に属さない医師も増えている中でどの様にローテーションシステムを構築するかが課題です。

地域医療については，現在，「公立病院改革プラン」を基にして，公立病院改革が進行中であり，事態の推移に注目していますが，抜本的な施策の実施は待ったなしの課題です。

以上です。

6．医療保険制度に関しての議論

＜後期高齢者医療制度の改革＞

（司会） どうもありがとうございます。それでは，議論なのですけれども，私もどう評価していいのかわからないのは後期高齢者医療制度の後継制度についてポイントは全部国保に戻すということですか。

（大森） そうですね。

（司会） それから，加入を世帯単位にまた戻すということはよくわかるのですが，ほかのところの財源構成です。結局，高齢者の負担というのはどうなったのというのがよくわからないのですけれども，これはどうなったのですか。今と比べると，マクロで見た場合，高齢者の負担というのは今より増えたのですか。減ったのですか。

（大森） これは実際に試算してみないとわからない部分があります。結局，高齢者がどの程度負担をするかは，保険料設定のやり方，財源調達の方法が決まってから初めて試算できると思います。租税，公費を投入し，ある一定年齢

以上の国保に入っている人たちをグループにして，その人たちに対する医療費を公費とか，或いは場合によっては現役世代の保険者からの支援金みたいなもので埋めていくのか。或いはリスク構造調整をやるのか。まだ方式をいろいろ議論しているところだと思います。

そこで問題になるのが，後期高齢者医療制度改革の１つの出発点というのが高齢者に保険料あるいは一部負担を払わせるのは酷ではないかという，「高齢者かわいそう論」とでもいうべき考え方が一部にあることです。高齢者の経済状況は千差万別であり，一律に扱うことは危険だと思います。高齢者に対する敬意は，無条件で持つべきだと考えますが，高齢者の経済状況について，誰がどの様な状況にあるかを明確にして議論しないと，財源調達に関するこの問題はよくわからない状態でまた進んでしまうと思います。

政府は，所得の高い豊かな高齢者に関してはそれ相応の負担をして欲しい，そうではない方に関しては，ある程度の減免措置を考えているので，ポイントとなってくるのはある程度豊かな高齢者です。豊かというのは所得という意味でか，或いは資産も含めてかというところは議論があるかと思いますが，豊かな高齢者に対する負担のあり方に関して合意を得られるのかどうかというところが１つの議論の争点になるのかなと思います。

（司会） これで若い人の負担が増えているという展開になってくると。

（大森） もう元の木阿弥ですね。

（司会） 元の木阿弥以上にもしかしたら問題があって。

（大森） そうですね。

（司会） 乱暴な給付カットが問題ですね。

（大森） そうですね。

（司会） 政治的な力は，高齢者はだんだん強くなっているので，中途半端な世代間の公平みたいなことで突っ込んでいくと，次の選挙のときにもっと高齢者に優しくしてやれという可能性がある教訓かなと思うのです。

（大森） そうですね。

＜介護と医療の連携＞

（司会） もう１つは介護と医療の連携のところですが，これは地域医療との関係でもあるのですが，よく出てくるのは中学校区単位での地域医療が出てきますよね。中学校区で１万人ぐらいのところで何とか介護と医療は完結するのだと。そういう意味でも地域医療で見ても，ここに出てくるような問題はあるだろうということですね。

（大森） そうですね。程度の差はあれ，やはり出てくると思います。

（司会） どうも厚労省のやり方は病院ではなくて，診療所を使えばいいのだということです。地域医療をやらない診療所は経営が成り立たないようにする。往診とか，担当の高齢者が飛び込んできたら必ず対応する。ビルにいて，朝の９時から夜の７時までしかやらないような診療所はもういらないというような地域医療誘導の診療所を作ろうというふうに見えるのですが，この辺はなかなか診療所から見ると乗りづらいでしょうね。

（大森） そうでしょうね。ただ，それは地域であれ，都心部であれ，或いは比較的遠隔地にせよ，やはり診療所の役割で重要なのは，かかりつけ医的な要素ですね。何か問題が起きたときに相談できる相手ということなので，オフィスビルの中で朝の９時から夕方の５時や６時までしかやらないというような診療所では本来の診療所の役割を十分には果たせないので，どの程度政策的に誘導するかという問題はあると思いますが，その方向性はやはり必要だと私は思います。

（司会） なるほど，看護師と医師の役割分担のところで，NP，ナースプラクティショナーを使って地域医療を強化するとか，或いはドクターの人手不足を補強するということです。この辺も今おっしゃった１つの流れでしょうかね。

（大森） そうですね。恐らく一昔前の一般診療所の医師，そして今日の医師の中にも，「赤ひげ」のように，金銭的な報酬を超えたところで，義務感により滅私奉公的に働いている人々が多かったかもしれません。現在も，こうしたことをある程度，医師に対して要請せざるを得ない部分もありますが，やはり自ずと限界があるのではないかなと思います。その意味では診療所の医師の仕事を補佐できるような専門看護師が必要です。

また，病院の数は少し多すぎると思います。機能を集約化して，規模をもっと大きくして，病院としての特化したサービスを提供する様にするべきです。その中で病院の医師は病院の医師，専門医としての仕事に集中できるようにするべきです。そのためにも，専門的な知識を持った看護師の役割分担を広くして行く必要があると思います。

＜コンパクトシティについて＞

（和泉） 大森先生は先ほどコンパクトシティについて言及されたので，なるほどと思ったことがあるのですが，いわゆる高齢者の住んでいる，ある意味ちょっと象徴的な言い方だけれど，山奥まで往診しろというのはなかなか無理があって，医者がいる近くまで移ってきてくれないかというのが，コンパクトシティの考え方にはあるわけですよね。

青森市なんかでの事例にちょっとかかわっていた人から聞くと，やはり山奥に住んでいる人たちを何とか市街に移住させるようなこと，下ろしてくるようなことというのを取り組みとしてやっているということです。実際に足腰がきつくなってくれば，当然そういった部分には行政が保障し切れない部分というのがどうしても出てきてしまうということも考えると，そういう人たちをだんだん人口減少でスプロール化してしまっている市街も含めて，もう一度濃縮するような人口密度を高めるような仕掛けをしないと，これから自治体は，地域レベルでの医療，或いは介護も含めて成り立っていかないのかなという印象を受けました。

（大森） その点は私もそのように思います。

（司会） いかがでしょうか。今の地域の作り方は。

（林） それは昔から農水省が集落再編事業というのをやっていて，なかなか進んでいない話ですよね。動かすのにどれだけお金を払えるかというところだと思います。

Ⅵ．少子化対策

（山重） 私からは，子ども・子育て支援システムの基本制度について説明させていただきます。

民主党の子育て支援，或いは少子化対策というのは，子ども・子育て新システムの基本制度案の中に端的に書かれていると思います。そこで，これをさらっとおさらいし，それに対して私自身がどう考えるかということをお話しさせていただくことで，あるべき姿に関して，そして少子化対策の望ましい姿について少し議論させていただければと思います。

まず，少子化社会対策会議というのがあって，ここで決定された６月29日のものが要綱として出されています。これが現段階で一番まとまったもので，現政権の基本路線と考えてよいと思います。総論のところで，目的，方針，それから仕組みのイメージが書かれています。

1．子ども・子育て新システムの基本制度案要綱

⑴ 目　的

目的のところですが，次のような社会を実現したいということです。子どもを大切にする社会，仕事と子育ての希望がかなう社会，それから，充実した生活ができる社会，活力のある社会。私の印象は，生ぬるい目標だなというものです。もっと危機感を持って少子化対策を取らなければいけないと思うのですけれども，「こんな社会になったらいいね」というイメージです。それはもちろんいいのですが，お金がない中でこういう生ぬるい目標を立てて政策を打つということはお金の無駄遣いにつながる，厳しい財政の中で効果的な政策につながらない可能性が非常に高いと思っています。

私自身は何を目的にしたらいいかというと，２つあると思います。まず，少子化は社会保障制度の根幹に揺るがすものです。これ以上少子化がさらに進んでいくと，社会保障制度，つまり賦課方式で社会全体で高齢者を支えるという仕組みは完全に崩壊していきますので，これを何としても食い止めなければいけないということが第１の目的です。非効率的な少子化の進行を何とか食い止めるということが大きな目標になるかと思います。

それから，先ほどの和泉先生のお話とも絡むのですけれども，高齢者は絶対数で増えていく一方で，人口が減っていきます。特に高齢者一人に対する若い人たちの割合がどんどん減っていきますので，労働レベルでも高齢者向けのサービスを提供するということがかなり厳しくなってくると考えています。そういう意味では労働力を確保するために，女性が子育てと労働を両立できるような社会にしていくことが非常に重要になってくると思います。そのためにはきちんとした子育て支援をやっていくことが重要です。それをやらないと大変なことになっていくという危機感を持って取り組むべきではないかなと思っています。

このような問題意識を民主党や政府は持っていて，きちんと考えているような印象もありますが，やはり目的のところで少し危機感を共有しておくということが大事ではないかなと思っています。そうでないと，子育て支援のための財源負担についてもなかなか了承を得られないのではないかという印象を持っています。

⑵ 方　針

この資料で示されている方針については基本的に賛成です。子ども・子育てを社会全体で支援します，良質なサービスを提供します，多様なニーズに応えるサービスを実現しますと言っています。また，例えば保育所は厚生労働省で，幼稚園は文部科学省といったことではなく，財源も，サポート体制も一元化していくという方針で臨むべきだという考え方も賛成です。ただ，後の話ともかかわるのですが，「地域主権を前提とした」というところが私自身は引っかかるところです。これは後で申し上げます。

⑶ 新システム

仕組み自体に関しても基本的には賛成です。政府の推進体制および財源の一体化，それから基礎自治体の重視についてはちょっと疑問がありますが，社会全体による費用負担，幼稚園・保育所の一体化，そして，多様な保育サービスの提供，ワーク・ライフ・バランスの実現を目指す仕組みにも私は賛成です。

これらの中では，先ほどの議論とも関連しているのですが，基礎自治体を重視するという考え方が，私自身は受け入れ難いと考えています。保育サービスを市場サービスの一つととらえ，政府をあまり絡ませないでサービス提供していくという発想がすごく重要になってくると思うのです。まだ日本では，保育サービスは政府部門が提供していくべきだという発想が残っていて，ここに一種の危機感を感じています。基礎自治体が保育サービス提供の責任を持つという

のではなく，市場において質の高い保育サービスが提供される仕組みを整えるという発想が重要と考えています。

２．制度設計のイメージ

具体的なイメージをお話しした方がわかっていただきやすいので，資料の上の図を見て下さい。どうやって先ほどのような支援をしていくかというと，国と労使がお金を出し合って子ども・子育て勘定という基金みたいなのを作って，これを自治体に与えるという仕組みです。その受け皿が市町村なのですけれども，そこでは特別会計の中で管理してもらいましょうという仕組みです。都道府県も支援し，自治体も一部自主財源の中から負担して，子育て・子どものための勘定を作りましょうというアイディアですね。

これをそれぞれの地域の事情に応じて現物給付に使ってもいいですし，現金給付に使ってもいいですよという形にしていきたいということです。基本的なアイディアとしては，子ども手当として２万6,000円と言っていたものを，今のところ半分ですが，今後フルの２万6,000円にするかと考えるときに，財源を自治体に落として，現金給付で全部やってもいいし，現物給付にウエートを置いた形で使ってもいいという方式で，子ども手当のための財源を使ってもらうのがいいのではないかという発想だと思っています。

したがって，子ども手当などが代表的なものだと思いますが，個人給付で使うこともできるし，幼保一体給付ということで使うこともできます。その主たるものが子ども園です。ここでは幼保一元化といいますか，幼稚園・保育園の区別を基本的になくして，子どもを育てる場というものを作っていきましょう，法律も改正していきましょうと書いてあります。この考え方にはとても賛成です。

それから，地域子育て支援といった事業もやっていきましょうと書かれています。１階，２階と分けて，現物給付，現金給付というのもうまく使い分けながら，地方のレベルで良い子育て支援をやっていけばいいのではないかという発想だと思います。

３．子ども園（仮称）

子ども園とは，基本的には幼保一体化ということで，多様な事業主体に参加してもらって，まさに市場の力を使って，子どものためのサービスを提供していきましょう，子育てのためのサービスを充実させていきましょうという発想です。このサービスのところは非常にいいなと思っています。

気になるのがどうやってそのサービス提供の状態を確保するか，いい状態に作っていくかというところです。市町村に財源を与えて，現物給付や現金給付に振り分けていくという仕組みに非常に危機感を持っています。市町村に任せるというのは地方自治の観点から行くと非常に美しいのですけれども，その効果は子育て支援に関しては疑問があると考えています。

４．子供手当ての問題点

私自身は現金給付よりも現物給付がいいと考えています。これは理論的考察から出てくるものです。望ましいと考えられる政策がある一方で地方自治体に任せると，必ずしも望ましいとは言えない現金給付に偏った政策が取られてしまいがちで，結果的に望ましい子育て支援にならないのではないかと考えています。住民が望む政策は，日本全体から見ると必ずしも望ましいとは言えないという問題です。

現金給付，例えば子ども手当の問題点は２つあると考えています。１つ目が子ども手当に伴う所得効果で，労働供給を抑制する効果があります。つまり，働かなくても子育てができ生活ができるということです。結構なことではないかと思われるかもしれませんが，子育て支援の目的の１つとして労働供給も一緒に増やしていきたいということがあると思いますが，現金給

付というのはその点で問題があると考えています。

もう１つは子どもの数に応じた給付になってしまいますので，子どもの質への投資が減少する可能性があるということです。子どもが増えればいいじゃないかという考え方があるかもしれませんが，子どもの数が増えれば給付額が増えるので，質よりも数という方向に行ってしまいがちだという問題があるのではないかと思います。

もちろん現金給付を完全に否定するわけではありません。子育て期間に非常に苦しい家計で子どもを育てなければいけないというような状況があると，それは金銭的に支援していく必要があると思います。しかし，それを大規模に行っても効果もそれほど期待できず，むしろマイナスの効果を生む可能性もあります。その意味で現金給付というのは必ずしも望ましくないと考えています。

地方に財源を落とすと，現金給付としてばらまくという選択肢がどうしても取られてしまうのではないかと思います。つまり，保育サービスを利用したいと考える有権者は有権者全体の中では本当に限られていますので，その人たちの声が届かない状況だとすると，広く薄く配る方式にどうしても流れがちだと考えています。そういう意味ではこういう政策をすべきだという理念を持って，国が責任を持って進めていくべきだし，あえてこのような仕組みを取るのであれば，基礎自治体に対して必要とされる保育サービスを提供する責任を明確にして，ゴールをきちんと目指して施策を進めていくことが重要ではないかと思っています。

さらにもう１つ付け加えれば，市場を通じて多様な主体にサービス提供をしてもらいましょうという話なのですから，地方自治体を介在させなくても，国が適切な補助を行うことでこの問題は改善できるのではないかと考えており，この補助の仕組みのところを少し疑問に思っています。

５．少子化対策についての議論

＜保育サービスの財源＞

（中野） 制度設計のイメージの子ども・子育て勘定というのは特別会計ということなのですか。

（山重） そうだと思います。

（司会） 子ども関係の費用を全部ここに集約し，子どもの人数とか，保育所の整備計画に応じて配分していく仕組みです。つまり，一般財源化しないということです。

（中野） 基礎自治体も特別会計に。

（司会） 渡します。介護保険と全く同じだと思ってください。介護保険は保険料を集めてきて，それを渡しますけれども，こちらは基礎自治体の特会の子育て支援勘定にいれます。そこは２階建て給付になっていて，１階部分と２階部分があって，１階部分は自治体が選ぶことができます。２階部分は実はほとんど自治体が選ぶ自由はないと思います。

（山重） ああ，そうなのですか。

（司会） これは親に保育サービスの受給権を与えてしまって，受給権が与えられた子どもが来たら必ず保育所を整備しろということです。

（山重） 何日間以内に整備しろということですね。

（司会） 整備できない場合はもちろん民間を入れて計画を作れというのも言うし，いわゆる家庭的保育とか，家に何人か子どもを集めるのでもいいから，とにかく必ず整備しろということです。だから，逆に言うと，これは保育所を作らないという自治体の自由度を完全に封じてしまうわけです。

ただ，１階部分は現金１万3,000円プラスアルファの現金は乗せてもいいし，別の現物でもいいとなるので，ここの仕切をしないで，山重先生がおっしゃるように，１万3,000円プラスアルファ，例えば3,000円，4,000円を使っていいよと言うと，下手すると現金に全部なってしまいます。今のところ給食費の天引きに使うといった，ぱっとしない話になりそうですね。

（山重） それも問題ですよね。

（司会） 要するに，それだと現金給付と同じなのです。みんな使うのですから。

（山重） 今ちょっとおっしゃられた話で，住民が保育サービスを受けたいという申請を出したら，例えば３カ月以内に必ず提供しなければいけないというような仕組みまで考えていらっしゃるのですか。

（司会） 厚労省の少子化特別部会というのがあって，そこにそれを書いているのです。その中心部分は全部ここを引き受けるということなのです。

（山重） 財源は地方自治体にないわけですよね。

（司会） ないです。

（山重） それは国が全額保障しますということでもあるのですか。

（司会） もちろん今の地方の負担分というのは保育所だって横出しの部分が出ていますから，地方の負担もあります。しかし，中心は国がもちます。

（山重） でもそこは増やせないと自治体の方はおっしゃるわけですよね。

（司会） そうなのです。だから，ここは待機児童が実質40万人から50万人いるだろうと見ているので，それを全部賄えるだけの予算投入が約１兆円から１兆数千億円。

（山重） それでは足りないと思います。

（司会） 投入するのですけれども。

（山重） なるほど。

（司会） 投入の財源がないので，これと消費税がセットです。消費税増税を高齢者だけではなくて，子どもにも回すというのが今後のストーリーだと思います。

（山重） わかりました。

（司会） ただ，現時点でその財源のところを言い切っていないのです。

（山重） そうすると，結局，先ほど言ったような何日間以内に受け入れなさいというのは機能しなくなって，お金がないから作れませんという話になってしまうわけです。

（司会） だから，それはお金をじゃぶじゃぶ取ってくるということにしているわけです。欲しいだけやるよと。

（山重） なるほど。そこまでする必要がある

のですかね。地方にやらせる必要が。

（司会） それは。

（山重） そこまで国がちゃんとやってくださいよという感じもします。わかりました。

（中野） 配分のフォーミュラなんか難しくなるのではないですか。一歩間違ったら，過大に特別会計に投入されるところもあれば，実勢よりも少なく配分が不足してしまうようなところもあって。

（司会） 具体的にどのように配分するかは，私も知らないですね。

（林） 足りているところもあるのですよね。

（司会） そうですね。地域によってかなり差がありますから，その部分はどう配分するかというのが課題なのです。

＜幼保一元化＞

（司会） それから，山重先生が冒頭におっしゃった少子化対策と労働力というのはもちろん実は裏の第一目標なのです。ただし，わたしもいろいろな場でこの関係で引っ張り出されてやって，少子化対策を最初に言うとみなさん関係者の方は怒ってしまう。

それから，幼稚園団体なんかは「女性が働くこと自体に意味があるのか。M 字が残って何が悪い」とか言って反論してきます。

（和泉） 幼保一元化するときの幼稚園のマーケット自体が，専業主婦モデル自体がどんどん縮小しているので，結局，狭いマーケットのパイの奪い合いになっているのです。だから，幼保一元といったときには保育園に飲み込まれるという被害者意識というのが常に幼稚園の側にあるのかなと思います。

幼稚園の中でも二極分化していて，本当にお受験とか，そういう層と一方で幼稚園バスを毎朝何本も走らせて広範囲から集めてくるような幼稚園という形の二極化をしているので，その中で幼保一元というのはかなり幼稚園サイドにとっては，独自料金設定をやってきたところなんかは特に公定価格になってしまうということに対しての危機感というのはあるのではないかなと思います。

（司会） そこは２つの考えがあるのです。１つは介護保険方式といって，介護保険施設と同じように病院と特養と老健施設という福祉法人と医療法人と経営形態が違うようなところで，サービスも違うのだということで，実は子ども園という名称の介護保険施設と同じ名前で，子ども園幼稚園，子ども園保育園という形で財政構造と負担の在り方を一本化して，価格については保育園は公定価格にして，幼稚園は公定価格プラスアルファ自由価格にして，働いている人たちはこっちは学校の先生，こっちは保育施設とそのまま単にカバーの中に入れるというアイデアがあります。

もう１つは根こそぎ幼稚園と保育園を完全に廃止して，学校法人と社会福祉法人を廃止して，子ども園法人みたいな形にしてしまって，影も形もなく完全に混ぜてしまおうというのと２つあります。

（山重） 理念としてはすごくきれいな絵が描けていると思うのですが，実際に考えるとなかなか難しいなと思いますし，地方自治体の中で幼稚園の保護者の団体と保育所の対立みたいなのがあって。

（司会） そのとおりです。

（山重） 基礎自治体に任せて，うまく改革ができるのか，良いサービスが提供できるのと考えるとかなり難しそうなので，やはり国なり，都道府県なりが制度を決めてやっていくという仕組みの方が現実的なのかなと私はちょっと感じているところなのです。

（司会） 先ほど言ったように一般財政化しないので，子どもにしか使えないようなお金の渡し方をするわけです。だから，自治体の首長さんは「一般財源化してよこせ，自由に使わせろ」というのを必ず言ってきます。しかし，地域の社会福祉法人とか，そういう関係者は「絶対に特定財源でくれ」とか，地方公務員でも担当者は確実に自分たちの分野に回る方がいいと

いうので，地域主権に配慮してというのも非常に玉虫色の読み方ができて，その辺は，林さんがどう考えているかわからないですが，社会保障の分野においてナショナルミニマムとの関係で，地域主権を前に出されてしまうと混乱が発生する。

（山重） そうですよね。

（林） 保育が再分配政策なのか，効率性の政策なのかというのが割と曖昧ですよね。

（司会） 曖昧ですね。今は再分配政策ですから，措置で低所得者を中心にということです。今度は介護保険と同じように誰でも使えるユニバーサルな制度にしましょうと。しかし，供給のところは市場の失敗もあったり，クリームスキミングみたいなものがあって，完全に市場に任せると障害を持っている子どもとか，手のかかる子どもは全部外されてしまうので，そこは公が絡んでいく部分です。

それから，情報の非対称性があるので，品質管理は公がやりたいというところで，インプット規制は引き続きやりたいと，つまり，社会福祉法人を通じて投入量のコントロールはやっていきたいということなのです。ただし，質の測定自体はできなくて。

（山重） 投入というのは供給量のことですね。

（司会） 供給量ですね。子どもですから，基本的には親に報告もできないし，情報の非対称性がある。

（山重） 監督の責任だけを地方自治体に任せればいいわけですよね。

（司会） 四六時中保育サービスの状況を見ているわけにいかないです。

（林） 質が落ちては本末転倒という話ですよね。

（司会） 割と死亡事故が多いので，非常に保守的ですね。だから，規制緩和に対しても保守的で，しかも質はわからないと，質は測定できないという前提で議論していますから。

（山重） 公が提供したからといって，質がいいわけではないですよね。結局，質の高いサービスが行えるかどうかはお金次第の話ですよね。

（司会） 極端な場合はいわゆる公立保育所ですよね。正社員のベテランの保育士さんがやることがイコール質が高いと見なすと考えているのです。確かにアメリカなんかの研究でも，資格を持っている人がやると子どもの成長にプラスになるというのはあるので。ただ，高給取りが良い質かはわかりません。

（山重） それはもちろんそのとおりだと思います。

（司会） 割とインプットコントロールでやりたがるのですよね。

（山重） わかりました。

（司会） すみませんが，何のための目標なのかというのが確かに曖昧なので，介護保険と同じように中途半端になる可能性もありますねということなのです。

それでは，次は中野さんにお願いします。教育をもしかしたら広げても結構ですし，ご判断に任せますので。

Ⅶ．教育問題
――わが国が直面する義務教育の諸問題

（中野） 私の方は，「わが国が直面する義務教育の諸問題」というタイトルでお話をいたします。

1．問題の所在

現在，政府が進めている義務教育改革の特色は2点あると思われます。1つは全国的な少人数学級編成の実現であり，もう1つはインクルーシブ教育の推進です。

1つ目の全国的な少人数学級編成の実現というのは，2010年8月に文部科学省が策定した教職員定数改善計画に表れています。

現在の学級編成標準では，小中学校の学級は長らく40人を標準としています。これを30年ぶりに見直し，平成30年度までの8年間で，小学校低学年1学級30人，小中学校35人学級の実現

を目指すというものです。

2つ目のインクルーシブ教育については，2006年国連で採択された障害者権利条約の締結を目指し，その必要な法整備を踏まえたものです。2010年6月の障害者制度改革推進会議が出した「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」では，障害のある子どもが障害のない子どもとともに教育を受けるという障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ，体制面，財政面を含めた教育制度の在り方について検討を行うとされています。この第一次意見を受けて，本年7月には，中央教育審議会に特別支援教育の在り方に関する特別委員会が設置され，調査審議が行われています。

少人数学級やインクルーシブ教育は，諸外国と比べて立ち遅れた感があり，今後の進展が望まれるところですが，我が国が直面している教育の問題は深刻化の度合いを深めています。私も何回かこの場を借りて教育の問題を議論させていただきましたが，親の所得格差が子どもの学力差につながる傾向があることや，特別支援学級・学校に通う子どもの急増の問題があります。

近年の特別支援学級・学校に通う子どもの急増については，過去4年間で通常学級に在籍している子どもは21万人減っているのに，特別支援学級や特別支援学校に通う児童・生徒の数は逆に4万7千人増えています。児童・生徒の急増は，十分な教室のスペースもなくて，廊下に本箱を置いたりするような特別支援学校の教育環境の悪化を招いていることが，最近の新聞等でも報道されているところです。

2. 問題と対応に対する見解

ここであげた貧困家庭の子どもの学力差や特別支援学級・学校に通う子どもの急増は，社会保障の問題とも関係が深いのですが，これを教育の分野でどう解決すべきか考える必要があります。現在，政府が進めている教育改革が，これら問題の解決につながれば良いのですが，私の個人的な考えで評価してまいりますと，それには教育財政の抜本的な見直しが必要と思われます。見直しの対象の一つとして考えられるのは，義務標準法に基づく教職員定数の算定があります。各都道府県には，地方の教育費の基礎となる教職員定数がありますが，学級編成標準により，普通学級，特別支援学級・学校別に，単純に子どもの数，学級数等から教員数を計算するだけで，どのような子どもが在籍しているのかは算定の対象となりません。これは，子どもに投入する教育資源の大きさは同一という前提に基づくものです。このため，在籍総数の6.3%を占めるとも言われる学習障害などを抱えながらも通常学級に通う子どもは，教職員定数の算定上は，障害のない子どもと同じに扱われます。

インクルージョンや貧困家庭の子どもの学力の問題を早くから認識している欧米諸国では，我が国とは異なる方法で，教育費の予算措置を講じています。そこでは，子どもの教育ニーズに基づく予算配分を行っています。子どもはそれぞれ異なる教育ニーズを持ち，ゆえに投入すべき学習指導時間などの教育資源は子どもによって異なるという前提に立っています。学習上の障害を抱える子どもや貧困家庭の子どもは，教育的ニーズを持つ子どもとして，その数を客観的に把握し，配分公式を用いて教育費予算に反映させるのが一般的です。

日本の教育財政も，そういった教育的ニーズの大きさを把握し，これに応じて教育費の予算配分を行うべきではないかと思います。これはインクルーシブ教育の実現のためには不可欠なものです。また，全国的な少人数学級においても，学級の大きさを単純に小さくするだけでなく，子どもの教育的ニーズの大きさに配慮した教育財政の見直しを併せて行うことで，家庭の所得格差に起因する子どもの学力差の問題の解決にもつながるものと思います。

実際に，こういった問題，例えば貧困家庭の子どもの就学については，地方が，生活保護の家庭の子どもへの無料学習塾など独自の支援策が行われていますが，それはあくまで生活保護制度の下での施策にとどまっています。こうした問題は，教育の分野でもできることは少なくないと考えています。私は，教育の分野で何ができるのか今一度考えるべきかなと思っております。

（司会） どうもありがとうございました。小中教育と義務教育のところと格差の話を一緒にやっていただいたのですけれども，ここでご議論はいかがでしょうか。

3．教育問題についての議論

＜外国人の特別支援＞

（山重） 直接かかわっていない話で恐縮なのですけれども，先ほど和泉の先生のお話であった移民の人たちが増えてくる中で，外国人のお子さんたちを受け入れる小学校が増えていくし，すでに２割ぐらいが外国人のお子さんだという学校もあるらしいですね。

その中でまさに特別支援が必要になると思います。全く日本語がしゃべれないお子さんだったり，親が先生の話がわからないので通訳の方を立てて連絡事項を説明しなければいけないというケースが増え，まさにニーズが全く違う人たちが増えていくことが予想されます。そういう中で先ほどおっしゃっていたニーズに応じた支援や財政支援をやっていかなければいけないという今日のお話は，外国人ということを考えても非常に重要になってくるのかなという気がしました。

（中野） そうですね。外国人の子どもへの日本語指導というのは重要な教育ニーズです。そういった教育的ニーズに配慮した教育予算の加配的な措置というのがあります。

（山重） そういう発想が本当に大事ではないかなと思いました。

＜インクルーシブ教育＞

（司会） このインクルーシブ教育なのですが，依然として２つ障害者の方で考え方が分かれていて，これは労働でも同じだし，あらゆる分野でも同じなのです。特別な保護してくれという主張をしている人たちと一緒に扱ってくれという人たちが，私も障害者福祉部会に関わっているのですけれども，必ずその２案が出てくるのです。

保育所はどちらかというと一緒にやっているのですが，学校は分けていて，幼稚園なんかは分けています。「集団保育にはできない。分けた方がむしろ本人たちのためにいいのだ」とかいう話で，なかなかこの辺が進まないのです。

（中野） 特別支援学級に通う子どもが増えているといったときに考え方が２つあるのです。１つはそういった特別支援教育に対する親の認識が増えたからという意見と，普通学級への受け入れに消極的な学校や教育委員会のほうで，特別支援学級に誘導しているのではないかという意見があります。それと関連すると思うのです。

（司会） 障害というようなことになると，つまり，知的障害の境界領域にいる場合，難しいこともある。障害者としていろいろサポートしてもらえるけれども，それによって差別されてしまうのではないかという心配もある。知能指数の分布から見ても，障害児のいわゆる療養手帳をもらう割合がものすごく少なくて，まだまだ隠れた知的障害の子はいるのですが，要する

に，差別化モデルのために隠れてしまっているのです。

（中野） 隠れて，支援されないままになってしまっているのです。

（司会） 収監されている人の知能指数の測定データがあるのですけれども，平均が72～73です。普通は正規分布ですから100を中心にしているのに，70周辺で正規分布しています。

（山重） 収監というのはどこに。

（司会） 要するに，犯罪を犯して逮捕されているのです。

（山重） ああ，そうですか。

（司会） 逮捕されている人の知能指数データは大体70から75ぐらいです。何年間のデータでも安定してそういう状態です。公的にきちんとサポートされないで，犯罪に関与してしまったという人がかなりいるのではないかということです。支援する方法と，保護を充実させ，予算配分をして，特別なサポートをしてもらいたいという人たちの間で常にこのインクルーシブは対立するのではないかなと思います。

（中野） 日本だけではないでしょうか。先進国の中で，特別支援学級の子どもが増えている国というのは。

（司会） 実際にどうなのでしょうかね。やはりストレス系の病気を持つ子が発生する割合は，例えば生活保護を受けている母子家庭などで多いといわれているのです。お母さんもそういう精神の病気だし，お子さんも何らかの病気を持っている割合が多いといわれているのですけれども，やはり格差そのものが養育から成長のところで，あまりよくない影響を子どもに与えているのかどうか。これがなかなか日本では観測できないですが。

（中野） もしそうだったら，日本は就学前の段階での教育というのにほかの外国みたいに力を入れなければいけないところがあるのではないですかね。

（司会） 林さんに最後に締めをしていただきたいと存じます。

Ⅷ．分権の課題と生活保護

（林） 僕は簡単にお話をさせていただきます。地方の問題も，生活保護の問題も，ほかの制度がどう整って，どの国と地方のどちらが担うかによると思います。民主党政権に変わって，駒村先生も入っているナショナルミニマム研究会でしたか，一応厚労省がまじめに考えるようになったと思われるような資料が出てきていますので，以前より情報の点ではマシになったのかなと思っています。

結局，基本的なことは，現状のところ地方が社会保障の大部分をやっていますので，そこのところの財源保障の在り方をどう考えるべきなのかなということです。

１．社会保障における財源保障

トレンドとしては地方の生活保護歳出が増えてくると思います。今後の年金改革に，世帯類型別の半分近くを占めている高齢者世帯への生活保護支出が依存しているということです。高齢者世帯に対する生活保護給付は，最低保証年金を導入すれば消えてしまいます。また，支出類型別で給付費を見ると医療扶助が生活保護給付費の半分を閉めています。この部分をどうするか。介護保険方式を取って，自己負担分と保険料だけ生活保護で見るのか。これは医療改革との関連になると思います。

先ほどの大森先生の国保の話との関連で，生活保護世帯の医療費が国保でカバーされることになると国保の負担がまた増えてしまうという話になります。結局，財源が一定であるならばどこかがしわ寄せを受けるという話になるので，これも財源の話になる。だから，どういうふうに増税をするかというところかなと思います。

生活保護も以前よりは受けやすくなっているということですし，母子加算も復活して，下手すれば夏期のクーラー加算もあるかもしれないという話なので，よりいっそう生活保護支出は

増加しそうな感じがしますけれども，結局は財源の話ですね。

2．分権と一括交付金

地方分権の話をするといわゆる地域主権戦略うんぬんの話にならざるを得なくて，地方でできることは地方でやりましょうという例の議論になってしまいます。ただ，地方でできることと地方でやるべきことは違うので，特に社会保障の分野では，ここのところをどう考えるのかが重要です。

もう１つ，一括交付金の話もここに出ています。「社会保障，義務教育関係については国として確実な実施を保障する観点から必要な施策の実施が確保される仕組みも検討するとともに基本的に全国画一的な保険現金給付に関するものや地方の裁量拡大に寄与しない義務的な負担金，補助金等は一括交付金化の対象外とする」という文言があるのですけれども，どこまで具体的に考えているかというのがわからない。

一括交付金も現行の予算の組み方を考えると，どのように予算を組んでいくのかイメージしにくい。ひとつの省庁の中では一括交付金をつくることはできるでしょうが，地方にとっては省庁にまたがった案件がほとんどでしょう。したがって，今まで補助金や負担金ということでもらっていたものを一括して自由に使っていいという話になりますと，国の予算の立て方はどうするのかなというのが興味深いことですね。

先ほどの皆さんのお話を聞いてみると，年金以外は地方の財源も絡んでかつ上乗せ・横出ししているところがあるわけですから，社会保障支出には地域間でかなりばらつきがあるわけです。そのばらつきをどう考えるか。地方のニーズに合ってばらついているのか，地方が豊かな方が有利なようにばらついているのか。ニーズに合ったとしても，先ほどの地方政治の話が絡んできます。つまり，地方のマジョリティが勝って，それに合わせて政策が取られるとしたら，地方のマイノリティの部分をどう考えるかということです。再分配ですから，基本的にはマイノリティである弱い人を助けるということであるならば，そのような結果には不安が残ります。また社会保障を巡る政策決定を地方に任せることになると，有権者が政治と近いところに存在することになります。感覚的には泥くさい感じがする地方政治でうまくいくのかなという懸念はあります。

ただ，中央集権的なリジットな政策が地方のニーズに合わせた柔軟な政策にはなりにくいという問題もあるので，そことの板ばさみですね。私自身も答えをまだ見つけられていないのですけれども，トレードオフなのでしょうね。だから，本来あるべき姿を政策担当者としても模索しているところなのか，もしくはそのようなことを考えるのが面倒くさいから地方に任せようとしているところなのか。地方としては中央集権的に全国均一でやられると中央の手足にならざるを得ないわけですから地方の職員としては面白くないでしょう。その感情もわからなくもないですけれども，ただ，社会保障の場合は，制度の在り方としてピラミッド型で運営しなければいけない場合も多いでしょう。

3．地域主権改革

だから，地域主権改革で，本当にニーズがあるところにお金が回る仕組みができるのかどうかというのに僕は非常に疑問を持っています。かといって，今までどおりの中央集権的なやり

方でやっても良いのか。でもよく考えると，社会保障制度の部分は中央集権的でないところもあって，特に財源関しては介護保険や国民健康保険のように，地方の財源を頼りにしているところもかなりあります。その他の社会保障支出についてもそうです。だから，地方間の格差があるわけです。この意味では，分権されているところは分権されすぎているという面もありますので，一概に今まで中央集権だったとは言えないのですけれども。

カナダにいたときに「日本は分権しようとして進んでいるのだけど」と話したら，「なぜ分権するのだ」と言われたのです。あそこは州単位でばらばらの社会保障制度をやっていますので，例えばカナダの議論だと「ケベックが独立したら，イングリッシュカナダは単一国家にしてもいいのではないか」という議論もあったくらいなのです。

現在の日本では，地方分権が一種の政治的なかけ声になって，具体的な内容なり，帰結をよく考えないまま，議論が進んでいる気がするんですよね。ヨーロッパでは補完性の原理や欧州委員会の地方自治憲章の話がありますが，ああいうスローガンは，コスモポリタン的な志向を持った人が地方分権を通じて国を解体させ，早くヨーロッパ全体を統合するという政治的な手段と見る人もいます。つまり，海外で議論されている政治的背景もよく考えずに，そのまま日本で金科玉条のような政治的な象徴として「地方分権」という言葉を使うことは，あまり好ましくないのかなと思います。

経済学においても，地方分権のモデルとなっているのは，基本的にはアングロサクソン型の地方政府が再分配をやっていないような地方政府をモデルとしています。ティブーの足による投票の議論などはその典型です。だから，先ほど先生方がおっしゃったように，日本のように地方がこれだけ歳出の面で社会保障費を担っているところに地域主権みたいなのが入ると，もちろん，さきほどのような注釈がいろいろ付いているのですけれども，何か議論的にずれているような感じがしますね。

とはいっても，私も社会保障以外の分野では地方分権を進めて地方で勝手にやったらいいと思うのです。どのような公園をどこに作るかとか，都市開発をどうするかというのは自分のところの財源で勝手にやればいいと思っていますけれども，生活の基本のところ，憲法の社会権に関するところに関しては地方分権をどう進めるかに関しては非常に慎重になければいけないなと思っています。

（司会） どうもありがとうございました。本当に締めのところとして重要なご指摘があったと思います。２つの話があって，生活保護の話はほかの制度との関連が重要だと思います。分権の話は面白いところです。

４．生活保護，地方分権についての議論

＜自治体ごとの財政格差の問題－保育所対策＞

（和泉） 地域主権のところでやはり自治体ごとの財政格差の問題というのは常に日本の自治体の財政にはあるわけで，その中でさらに自治体別の経済的に同じ程度の人たちの水平的な公平をどう保つのかといったときに国家的な中央集権的なナショナルミニマムとして社会サービスを提供するというのは完全に同意する部分ですね。

それを考えたときに，例えば保育のようなサービスというのはそれがきちんとできていない状況です。特に３大都市圏の部分というのは待機児童を生み出してしまっています。ただ，その結果として再分配どころか逆再分配も起こっているし，逆に本当は再分配を受けるべき人たちがこぼれ落ちてしまっているというところがどうしても発生しているわけです。認可保育所に入ることができてしまえば，フルタイムも，シングルマザーも同じような扱いを受けるし，その中での自己負担の差なんていうのは本当に微々たる差です。

一方で，認可保育所に入れなくて，認証補助

金付きのところ，或いは完全に無認可の補助金も付いていないようなところに入れなければいけなくなってしまった，そういうニーズを持っている人たちというのは逆に再分配の網から漏れてしまうといった形のものになってしまいます。やはり子育て支援の新しい考え方というのは全員を網にかけるということから始めないと，今の状況を余計に混乱させるだけになってしまうかなという感じもしています。

（中野） 待機児童の問題は誰の責任なのですかね。

（司会） 基本的には保育所が足りないという話です。保育の水準を下げろ，もっと自由化して下げろと言っても，実際のところ日本の保育士の配置基準と面積というのは世界では最低レベルですから，これ以上下げるのはどうなのか。もちろん，給食を園内でかならずつくれとか何とかいう訳のわからない規制は撤廃する必要はあるかもしれませんけれども，自由化して規制緩和したから，保育所が増えるかというと，そんなに単純な話では多分ないわけだと思うのです。予算も足りないわけですからね。

（中野） でも，やはり後手，後手に回っている部分というのもあるような気がするのです。

（司会） 保育所自体が地域の政治の中では，関係者の利害がからみ非常に重要な取引材料になっていて，そう簡単に保育所を新しく作るというのはできない実態ですよね。これは予算があるかないかの問題ではなくて，作らせないというのが一個ありますから，地方ではそういうことです。子どもが減ってきていますから，過剰な供給の競争をしたくないというのも一個あると思います。

＜社会保障と地方分権－地方と国の役割＞

（山重） 今のお話と関連するのですが，福祉サービスを地方の責任で提供するというのは，住民の選好を地方自治体の方がよく知っているからという話だと思いますが，もうちょっと理論的に考えてみると，保育にしても，生活にしても，知りたいのは個人の選好です。ですから，個人の選好がうまく反映されるような支援の仕組みというのをやればよいのであって，自治体単位で考えていくと，地方のところでまた歪むと考えられます。

そういう意味では極端な例ですけれども，利用者補助ということで地方を介在させて，住民の選好みたいな話で地方に任せるのではなく，個人の状況で支援を受けるか，受けないかというという話なのだから，直接国は利用者を補助するという仕組みにしてしまえば一番いいサービスを利用者が選んでくれるということになり得るのではないかと思うのです。要は，地方分権という発想が中途半端で，最後に利用者のことを考えるのであれば，利用者が必要なサービスを直接受られるような国の仕組みを作るというのがよいのではないかなと思います。

（司会） 先ほどの新システムはそういう意味では契約方式で，本当のところは実質的なバウチャーだとされているのです。だから，個人選択の部分は親がいい保育所を選択できるどうかというところに私は疑問を持っているので，品質に関してはあるコントロールをしなければいけないのですけれども，どの程度保育所に預けたいのかとか，どこに預けたいのというのは完全に本人の家族に自由に選択させてあげます。多分そういうことを最終的には目指しているのです。市町村にに保育の受給権の判定の権利，責任と継続的に施設を作る責任を持たせたということだと思うのです。

（山重） 安定の責任というのは地方自治体が政治主体としてやる話ではないですね。

（司会） ないですね。介護保険と同じで。

（山重） 出先があればいいだけの話であって，それをお金と一緒にパッケージで地方自治体にやらせるというのは本当の地方分権ではないですよね。

（司会） 介護保険と同じですからね。本当の地方分権ではないです。

（山重） 介護保険とか，福祉サービス，或い

は生活保護を含めて，ある意味で地方政府にとっては負担にもなるわけですから，出先機関というエージェントをたくさん作って，そこを通して国がやっていくという方がまだ健全のような気がするのです。

（司会） 生活保護も，保育も，介護も本当はエージェントを作りたくないのです。

（林） 国家公務員が増えてしまうから。

（司会） 増えてしまいますね。

（林） エージェントは国家公務員にならないと駄目なのです。

（山重） そうなのですね。でもそういう選択肢もあるのではないかと考えます。

（司会） 彼らは作りたがらないのと，確かに先ほど林先生がおっしゃったように地方自治で，マジョリティの意見と再分配が両立するかというのが福祉をやっている人たちが一番怒っているところです。一般財源化したら，実際に障害者の給付が下がったとか，幼稚園，保育園の人件費が抑えられているとか，そういうのが出てくるので，やはり社会保障と地方分権というのは，サービスは地方で，現金は国でみたいな非常に短絡的な話が出ています。

（林） これはもうちょっと勉強する必要がありますよね。

（司会） そうですね。だから，分権という形式だけやって，必要なところは国がきめてしまう。そういう仕事を渡すわけです。

（山重） 権限を与えていないですものね。今回のこれもやってくださいという出先みたいに使っているということですよね。

（司会） それを地方主権と言っているのです。それを感づいた市町村の人は冗談ではないと。財政と権限をを丸ごとよこせという話です。

（山重） ですよね。当然そうなりますよね。

（林） でも，地方も金よこせと言って，何に使うかわからないという話ですから。

（司会） そうですね。渡したら渡したで何に使うかわからないのです。

（山重） 渡さない方がいいと思うのです。中途半端なことをしないように。

（司会） 社会保障はあまり分権化しないほうがいいですねという思いが結論になってしまうのですけれども，既に今は分権しすぎているのです。

（山重） もうちょっと見直す必要があるのではないかなというのがあります。

（司会） 国がいいとこ取りをして，仕事をむしろ押し付けているのです。

（山重） 保育所も増やしたくないと言って，増えないボトルネックにもなります。

（司会） そうですね。

（山重） 或いは養護施設などもそうだと思うのですが，いいかどうかは別にして，社会保障の役割の分権化についてはもう一度しっかり考え直す必要があるのではないかという気がします。

（林） だから，歳出を絞りたい人にとっては分権というのはいい口実ですよね。

（司会） そうですね。

＜財　源＞

（林） あとは財源の話なのですけれども，財源については今は全く足りないわけですから。

（司会） 全然足りないわけですよね。

（林） 税源移譲をやってしまうと地域格差が出て，地域格差が出たら国で財政調整する。そうすると，国のお金がなくなってしまいますので，国のサービスが下がってしまいます。結局，どっちにもしても増税しなければいけないと思いますね。

地方は増税しようと思えばできるのです。それで，地方分権と言いながらやらないのですからね。

（司会） ああ，そうですね。

（林） 固定資産税と住民税は制限税率がなくなっていますので，増税はできるのです。反対に減税をやろうと言っている名古屋の人がいますけれども。

（司会） なるほどね。

（林） だから，そういった意味では地方が増税してくれるだけでも社会保障の財源にはなるのですね。

（司会） そうですね。その選択肢は全然議論がない。

（林） 首長さんは誰も増税したくないでしょうから。

（司会） 結局，国の財政が不足して，とうとう社会保障目的税化とか，目的税と言い切るか別ですが，消費税を考え始めているわけですけれども，その使い先が高齢者になりそうだというので，それは本当にいいでしょうか。今日の報告は「子どもにもっと使え」というのが１つあったわけです。

放置しておくと，後期高齢者医療のときみたいに，高齢者医療と介護の部分でもっとよこせよと，下手すると税財源分をさらに引き上げろということになっていく可能性があるということです。

（林） 実際にアメリカの研究でも老人に対する支出と教育に対する支出に高齢化が与える影響の実証があります。やはり，高齢者率が高いところが教育支出は下がっていて，高齢者に対する歳出が大きいという結果がでています。大竹先生が日本の都道府県単位のデータを使って同じようなことをやっていらっしゃいましたが，同じような結果になっていたはずです。

（司会） 地方に渡したらなおさら大変なことになってしまいますね。

（林） というような感じですね。

（和泉） 象徴的にいわれているのは三位一体のときの学校図書費の一般財源化ですね。学校図書費には回らずに，ほかに使われてしまった。

（司会） 地方自治体に任すと地元の多数派のために使ってしまうのです。では，どうやって巻き返せばいいのでしょうか。自分たちのことを不幸だと思っている高齢者をどうするか。

（林） 国もちゃんとしているかという問題もありますからね。国がちゃんとしたソーシャルプランナーだったらいいのですけれども。

Ⅸ．ま と め
――予防措置の充実と豊かな高齢者にも負担を

（司会） 最後にみなさんのご意見をどうぞ。

（林） 民主党に期待するしかないのではないですか。

（司会） 非常にポピュリズム的な対応が目に付きます。既得権を守りながら年金の即時全額税方式とか，とんでもないプレゼントを高齢者にするつもりでしょうか。

（林） 高齢者のどこから取るかというのもありますよね。

（司会） そうですね。高齢者の中でも。

（林） もちろん豊かな人ですが。

（司会） そうですね。

（中野） 介護保険料の利用料の２割負担というのは議論されているのですか。

（和泉） 議論は一応あります。

（司会） 介護というのは受給期間が長いですから，一律２割はしんどいですから，医療保険みたいに何段階かに分けて，自己負担に差を付けるかという感じでしょうかね。

（和泉） 高額療養介護費で打ち止めをしていくのですかね。

（司会） そうでしょうね。

（林） でも，介護は認可されても実際に使っていない人の方が多いでしょう。

（和泉） ええ，フルには使わないですね。

（司会） あれはフルに使ったらどうなってしまうのですか。

（和泉） パンクします。

（林） うちの母親は要介護３ですが，全然使っていないです。

（和泉） ただ，自動安定化装置が付いていますから，３年後の保険料が跳ね上がるだけの話なのです。税金も合わせて見合いで当然上がってきます。

（林） 地方の一般財源からの繰り出しも比例

的に上がりますからね。

（司会） ああ，なるほどね。

（林） そして地方の繰り出し部分は交付税措置でしっかり財源保障されていますから，原則的には交付税の支出も増えることになります。

（和泉） 65歳以上からきちんと保険料を取る仕組みを入れたという意味では介護保険は最初から先見の明があったなと思います。

（司会） 介護費用を分担してくれというのと２号と１号のバランスで調整してくれているので，それはそれなりに先見の明があったのですけれども，それでも圧倒的にそれを押しつぶすだけの公費の増加があります。医療はむしろ公費の増加を増やすか，現役からの拠出金を増やすかという展開ですからね。

（大森） そうですね。今の高齢者医療制度改革の動きというのはむしろ今の介護保険の話からちょっと逆行した動きになっているというか，高齢者の負担を減らそうという狙いが，そういう発想がどこかで見え隠れしているという感じがあります。それがちょっと懸念材料ですね。

（司会） そうですね。どうやって高齢者に負担していただくのでしょうかね。そこが最大のポイントです。

（山重） アイディアが２つあります。第１に，予防という考え方はすごく社会保障において大事だなと思っています。医療とか，介護とか，重い状況にならないで済むための投資を行って，その費用を削減するという考え方ですね。実は，生活保護もそうだと思うのです。

（司会） そうですね。

（山重） 教育や子育て支援を通じて健全な子どもを育てて，生活保護に陥るリスクを背負わないで済むような状況を社会で作っていくことは，予防を通じて社会保障の費用の部分を削減するという取り組みと考えることができます。それを意識的にやっていく必要があります。

そういう観点から言うと，やはり教育や子育て支援を通して，これから日本の社会を担っていく人たちにどんどん投資していくことが，これからの社会保障にとっては重要なのではないかと思います。

あとは高齢者でお金をいっぱい持っている人たちもいると思うので，そういう人たちに負担していただく。

（林） JAL を定年退職した人たち。

（山重） そういう人たちに負担していただくということしかないのかなというのが財源面での話だと思います。高齢者というと一般に貧しい人たちというカテゴリに入っています。実際に不安の中で生活されるわけですから豊かと思う人はあまりいないかもしれませんが，若い人たちよりもたくさん所得を得ている人たちもいるわけですから，そのような方々にはもうちょっと負担していただくということです。

さらに，亡くなられたときに残った資産，遺産というものがあれば，それを自分の子どもにだけに還元するのではなくて，社会保障を通じて老後は世話になっているわけですから，社会に還元する仕組みを作ることが有用ではないかと思います。相続税やリバースモーゲージみたいな形で，高齢者の方が残した資産を社会に戻してもらうような方法だって十分考えられると思うのです。残った資産を社会に還元していただくような仕組みで何とか財源を確保するという考え方も必要なのではないかと思います。例えば先ほど話題になった子育て支援のための地方の基金に，高齢者の方が残された資産を入れるような仕組みを整えていくことで財源確保するということもあるのかなと思いました。

（司会） そうすると，一応まとめとしては今の山重先生の２点です。

（山重） 一般受けしそうですね。

（司会） みんなが幸せになるメッセージが「健康なって過ごしましょう」と，「要介護時間と医療費を使う期間を短くしましょう」というのが非常に良くて，２番目というのも一律給付カットとかいう話は避けて，豊かな高齢者にも負担していただく改革が必要。それは所得に応じて，相続税とか，医療介護の自己負担の引き

上げとか，或いは医療介護の保険料の累進性みたいな感じにするとか，年金課税を強化するとか，高齢の高所得層に負担を期待したい。

（山重） マイルドに言ってください。わかりやすいように。

（司会） ほかにありませんか。

（大森） 高齢者の方に負担していただくというのはかなり説得するのが難しいということを駒村先生がおっしゃっていて，それはそのとおりだと思うのですが，自分たちの子どもの世代のことを考えていない人ばかりではないと思うのです。今，自分たちがこういう形で負担していると，後の世代にこういうツケが回りますという見通しみたいなものをきちんと見せてあげることで随分意見が変わってくるのではないかなと私は信じますし，期待しています。

（司会） なるほどね。それがあまり超未来だとなかなか説得力がないわけですから。

（大森） もちろん目の前ですね。自分たちの子の世代，孫の世代ぐらいのところです。

（司会） そうですね。だから，2030年，40年，50年ぐらいまでで見せて，このまま放置すると低福祉高負担になってしまいますよという感じの将来図を見せる。

（大森） そうですね。子の世代，孫の世代にそのツケが回りますよという見通しです。

（和泉） 社会保障の情報化というのは社会保障カードのようなすごい矮小化されたものではなくて，そういったいろいろな意味で情報をみんなが共有できる事実をみんながまず理解できるというところに貢献できるのではないかなと思うわけです。実際にあなたが使った医療費は国の保険から出ているように見えるけれども，実際に払っているのはこういう人たちですよというのを見せることもできるわけです。そういった形での情報化というのはよりいい結果として。

（司会） そうですね。教育効果みたいなところです。啓蒙効果みたいなことですね。この辺がまとめかなと思います。真っ正面から給付カットを進めると，逆効果になる。若い世代はマイノリティになり始めましたから，政治力は弱いです。

今日はどうもありがとうございました。

資料(ⅰ)

社会保障制度の基本的考え方

基本的考え方

○我が国の福祉社会は、自助、共助、公助の適切な組み合わせによって形づくられている。
　その中で社会保障は、国民の「安心感」を確保し、社会経済の安定化を図るため、今後とも大きな役割を果たすもの。

○この場合、全ての国民が社会的、経済的、精神的な自立を図る観点から、

①自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本として、

②これを生活のリスクを相互に分散する「共助」が補完し、

③その上で、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを「公助」として位置づける

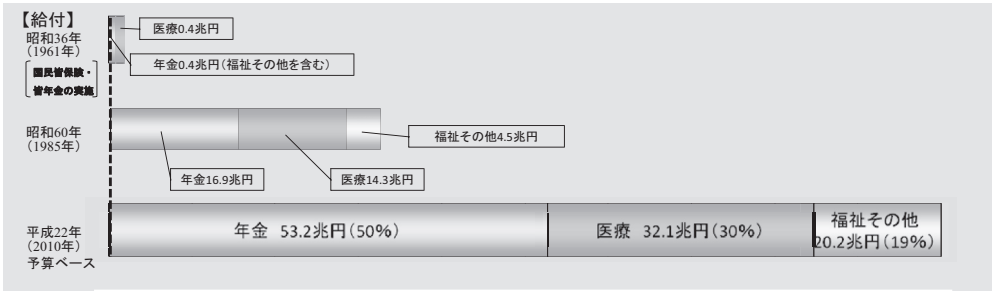
ことが適切。

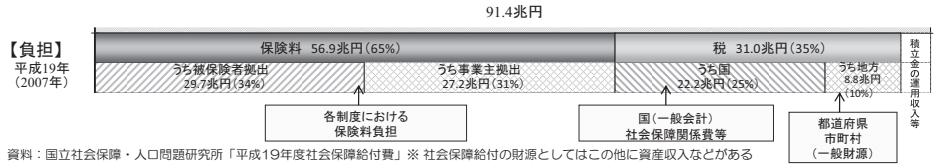
○「共助」のシステムとしては、国民の参加意識や権利意識を確保する観点からは、負担の見返りとしての受給権を保障する仕組みとして、国民に分かりやすく負担についての合意が得やすい社会保険方式が基本となっている。

資料(ⅱ)

社会保障給付費の推移と負担の現状

	昭和36年(1961年)	昭和60年(1985年)	平成22年(2010年)予算ベース
国民所得額(兆円)	16.1	260.6	336.4
給付費総額(兆円)	0.8(100.0%)	35.7(100.0%)	105.5(100.0%)
(内訳)　年金	0.4(51.3%)	16.9(47.3%)	53.2(50.4%)
医療	0.4(48.7%)	14.3(40.0%)	32.1(30.4%)
福祉その他	(年金に含めて計上)	4.5(12.6%)	20.2(19.1%)
給付費総額/国民所得額	4.91%	13.69%	31.36%



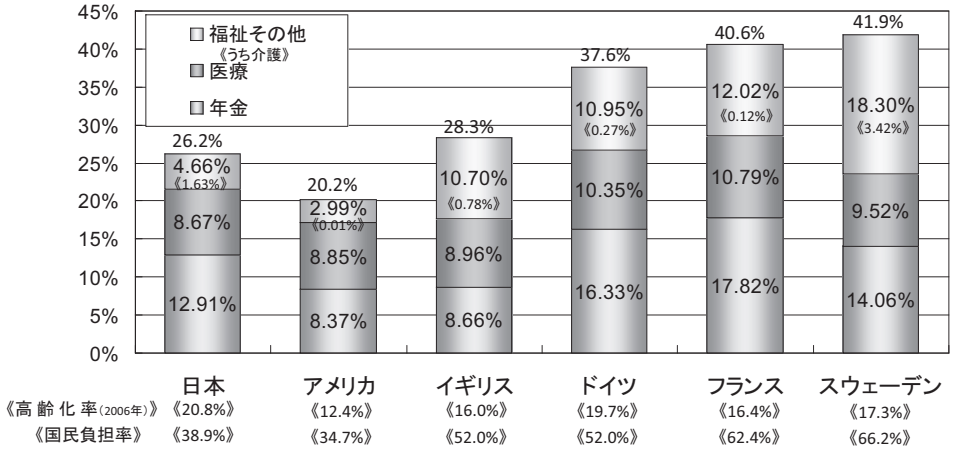


資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成19年度社会保障給付費」※ 社会保障給付の財源としてはこの他に資産収入などがある

資料(iii)

社会保障給付の部門別の国際的な比較(対国民所得比)

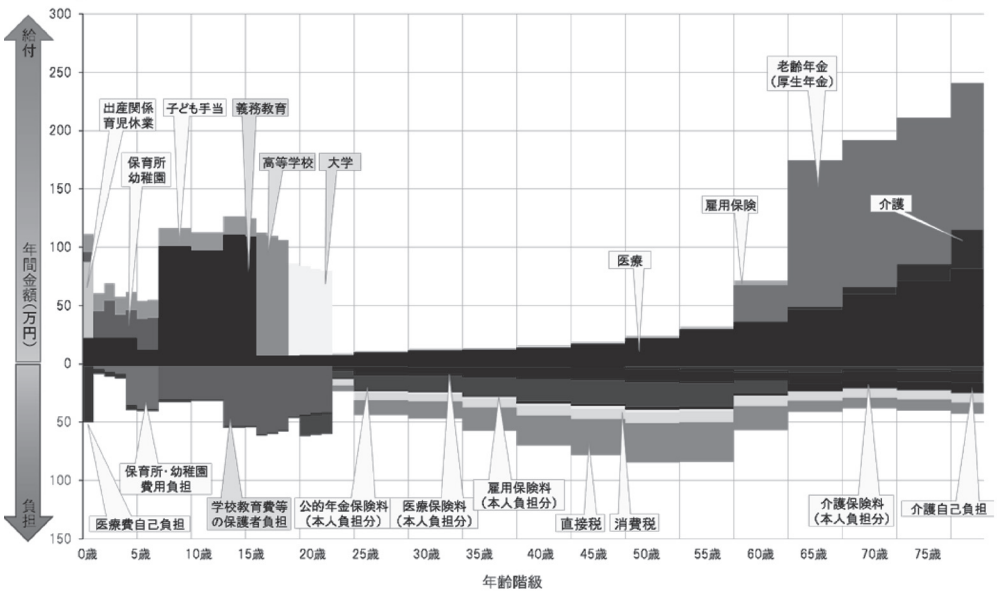
○ 我が国の社会保障給付の規模を部門別に比較すると、
- 年金 ― 米英を上回るが、他の欧州諸国をやや下回る規模
- 医療 ― 米英とほぼ同規模、他の欧州諸国をやや下回る規模
- その他の給付 ― 米国を上回るが、欧州諸国をかなり下回る規模　となっている



(注)OECD:"Social Expenditure Database"等に基づき、厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室で算出したもの。いずれも2005年。
OECD社会支出基準に基づく社会支出データを用いているため、社会保障給付費よりも広い範囲の費用(公的住宅費用、施設整備費等)も計上されている。
高齢化率はOECD: "OECD in figures 2008"、国民負担率は財務省調べによる(日本は2009年度見通し。諸外国は2006年実績。)

資料(iv)

ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ



(注) 平成21年度(データがない場合は可能な限り直近)の実績をベースに1人当たりの額を計算している。

資料(v)

現在の社会保障制度について

○ 現在の社会保障制度は、高度経済成長期であった1960～1970年代にその骨格が完成しているため、以下のような点を前提としておおむね構築されている。

【制度設計とその前提について】

① 正規雇用・終身雇用・完全雇用
→ サラリーマンは職域保険(健康保険、厚生年金)に、その他の者は地域保険(国民健康保険、国民年金)に加入することで、皆保険・皆年金を達成

② 右肩上がりの経済成長
→ 給付の増大については、給与の上昇による保険料収入の増や税収増により賄うことができる

③ 企業の福利厚生の充実、核家族モデル(特に専業主婦)、地域社会のつながり
→ 現役世代については、社会保障制度による対応は補完的
→ 高齢者に対する給付が相対的に手厚くなっている

資料(vi)

社会保障制度を取り巻く状況の変化について

○ 現在の社会保障制度を取り巻く状況は1960～70年代当時から大きく変化している。
① 雇用基盤の変化(就労形態の多様化)
② 家族形態の変化(単身高齢世帯の増加、離婚の増加に伴うひとり親世帯の増加)
③ 地域基盤の変化(都市化と過疎化の同時進行、地域コミュニティの弱体化、人口減少社会到来)
④ 生活・リスク形態の変化(社会的ストレスの増大、自殺、うつ等の増加)

＋ 少子高齢化の進展と経済成長の鈍化により、社会保障給付費の対GDP比が増加

社会情勢の変化に対応し、これまで、年金、医療、福祉など制度ごとに対応を実施してきたが、
○ 世代間の給付・負担のアンバランス、ニーズの変化に対応したサービスの充実・強化、縦割り型制度、不十分な貧困・困窮者対策、負担の次世代への先送りといった問題は未解決
○ 問題解決には、財源問題も含めた社会保障制度の一体的・抜本的な改革が必要

改革の全体像を議論するためのポイント

○ 経済を支え、経済成長に貢献する社会保障(一人一人の能力を引き出す社会保障＝ポジティブ・ウェルフェア)の構築

○ 新たな課題やニーズの変化、各制度が内包している課題に対応した社会保障の機能強化
他方、必要な効率化を併せて実施

○ 安定的な財源の確保

※これらを一体的、総合的に議論する必要

Ⅲ. 財政経済研究会発表報告

日本における子育て支援のあり方

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

はしがき　　本稿は平成23年９月15日開催の財政経済研究会における，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 山重慎二氏の『日本における子育て支援のあり方』と題する講演内容をとりまとめたものである。

尚，スライド１～14を本文末尾にまとめて掲載している。

……

本日は報告の機会を与えていただき，ありがとうございます。今回の一体改革の政府案の中に見られる子育ての支援策の部分について私なりの考えをまとめましたので，ご報告させて頂きます。今回の報告の最終的なゴールは，「日本における子育て支援のあり方」に関して，私なりの政策評価と政策提案を行うことですが，どういう根拠に基づいてそのような評価と提案を行うかが大事だと思いますので，５つに分けて考えてみました**【スライド２】**。

まず子育て支援の根拠が何か，そして，目標，手法，財源，役割分担それぞれについてどう考えたらいいのかについてお話させて頂いた上で，最後に，私なりの政策評価と政策提案をお示ししたいと思います。

１．子育て支援の根拠

子育て支援をなぜやるか，なぜそれが必要と考えられるかということはきちんと考えておいた方がいいと思いますので，まず，それについて整理しました**【スライド３】**。子育てですので，親の意思決定がどうなっているのか考えることが経済学的には非常に重要です。経済学の枠組みでは，予算制約の下での効用最大化の結果として，親の意思決定が行われているという考え方が自然だと思います。

どのような意思決定が行われているかというと，子どもを何人産むかというのが１つの意思決定です。それから，「子どもの質」という言葉でよく表現されますが，どれくらいの教育投資を子どもに行うかに関する意思決定も重要です。さらに，育児を主として誰が行うのかの意思決定も考慮する必要があります。世帯の中で，妻が行うのか，夫が行うのか，あるいは，祖父母にお願いするのか。さらに，日本では現在あまり見られませんが，乳母にお願いするという選択肢も昔は日本でありましたし，海外では現在でも広く活用されています。もちろん保育士にお願いすることも選択肢の１つですね。こういった意思決定を親は行っていると考えられます。

こういった意思決定に影響を与える要因には様々なものがありますが，その１つは政策です。そこで，出産・育児に関する親の意思決定に，どのような形で介入していくかが子育て支援のポイントになってきます。私自身は，政府が子育て支援を行うことについては，効率性の観点

および公平性の観点から正当化されるだろうと考えています【スライド４】。

まず，効率性の観点からは，出産・育児に関する親の意思決定が，社会的に見て非効率的になっていると考えられることが政府介入の根拠として挙げられます。言い換えると，資源の有効活用という観点から，出産・育児に関しても，社会的に見て望ましい親の意思決定があると考えられるということです。

出生行動は，自然に任せるのがいいと考えられている場合もありますが，様々な政策が出生行動にすでに大きな影響を与えてしまっています。そのような状況では，社会的に見て望ましい子どもの数，子どもへの教育投資，養育者がいるということを国民の間で共有し，望ましい政策に関する政治的合意を得る努力を行うことが重要だと思います。

実際の政策提案に際しては，私たちの出産・育児に関して「歪み」が発生している現状があるということ，そして，それを改善することが子育て支援の意義であるということを広く理解してもらえるとよいのではないかと考えています。

では，どのような歪みがあるかというと，まず社会保障制度がもたらす歪みがあります。賦課方式の社会保障制度の下では，子どもが親の世代全体の面倒を見ることになりますので，子どもが外部性を持ちます。そこで，その外部性に付随する非効率性を内部化する政策をとらないと，出産に関する意思決定に歪みや非効率性が発生します。

ですから，社会保障制度の存在がもたらす非効率性を内部化するような政策が子育て支援策の１つと考えられています。具体的には，児童手当あるいは子ども手当が，賦課方式の社会保障制度の下で外部性を持つ子どもに対して補助金を与える「ピグー税・補助金」の性格を持つ政策と考えられます。児童手当あるいは子ども手当は，このような子どもの外部性の観点から正当化できると考えられています。

このような外部性は，子どもの教育にも付随するものですので，補助金を通じて教育費を引き下げるような支援策もまた，育児に関する親の意思決定が，社会的にみて必ずしも望ましいものとなっていないという外部性の問題の観点から正当化されると思います。

さらに，市場における保育サービスが非効率的になっていると考えられることも，子育て支援の根拠となります。特に小さな子供たちは，自分がどのような保育サービスを受けているか，きちんとした情報を伝えることができませんので，一般に保育サービスは情報の非対称性の問題に直面していると考えられます。子どもがきちんと説明できれば，親は保育サービスの質についても情報を得られますが，子どもたちはよく分からない中で育てられるので，きちんとしたモニタリングが行われていない場合には情報の非対称性の問題が発生するのです。

直感的に言えば，子どもがちゃんと保育所で育てられているのかに関して親は不安を抱くので，サービスの過少利用につながるということです。この情報の非対称性という市場の失敗の問題もまた子育てに関わる問題として非常に重要で，この問題を緩和する政策も子育てに関連する非効率性を小さくするという意味で重要な政策になってきます。

最後に，出産期にある若年者世帯がしばしば直面する流動性制約の問題を挙げておきたいと思います。若年者世帯は，一般に，低所得・低資産の状態にあります。貧しいからではなくて，若いからという理由で低所得になっています。この場合，金融機関からの借り入れに関しては，情報の非対称性の問題の故に，高い利子率を支払わなければならない場合が多く，一般に流動性制約に直面していると考えられます。

特に所得の低い若年者世帯に関しては，この流動性制約の問題が深刻で，お金がないから子育てに十分お金をかけられないという状況にあることが考えられます。そうであれば，それは流動性制約がもたらす非効率性であり，その結

果として，出生率が非効率的に低くなっていると考えられます。若年者世帯への児童手当は，このような非効率性を緩和することを緩和することを目的とすると同時に，子どもを持つ権利を保障するという公平性の観点からも正当化されると考えています。

さらに，低所得の若年者世帯では，育児環境があまりよくないという状況もあり，親がしっかり子どもを育てる環境を整えることで，子どもの権利を保障するという公平性の観点からも，低所得者世帯の育児環境を改善する子育て支援政策は正当化されるのではないかと思います。

2. 子育て支援の目標

さて，子育ての段階には，乳児，幼児，義務教育，中等教育，高等教育といった段階がありますが，それぞれの段階において色々な介入の仕方が考えられると思います。これまで，お話ししてきた子育て支援を正当化する幾つか根拠を踏まえた時に，そこから必然的に出てくる「子育て支援の目標」は，「社会的に見て望ましいと考えられる出産・育児の意思決定が行われるように社会的・政策的に支援すること」です。公平性の観点または効率性の観点のいずれかの観点から望ましいと考えられる子育て支援を行うことを目標とすべきです**【スライド 5】**。

ただ，話はそんなに単純でもありません。子どもというのは色々な副次的効果・影響を社会・経済に与えますので，単に出産・育児に付随する非効率性を緩和することだけが，子育て支援政策の目標ではないという印象を持っています。

特に，今後予想される労働力不足の問題への対応という観点からも，子育て支援は良い影響を持つことが期待されているように思われます。日本では，海外から日本の労働市場に入ってくる人々を制限する厳しい仕組みがあります。移民を制限する政策は，どの国にもありますが，日本ではそれが特に厳しく，それが労働市場に引き起こしている非効率性が大きいと考えられます。

具体的には，少子化で，労働市場でのプールが小さくなっている状況があるので，それを緩和することも子育て支援の中には目標として与えられているように思われます。将来，労働市場に参加する日本人の子供たちを増やすことも期待されていることの１つと思われますが，それ以上に，子育て支援を通じて，現在，出産期にある女性が労働市場に留まることができるようにすることも，「子育て支援」に期待されている目標の一つであるように思われます。

さらに，賦課方式の社会保障制度を安定的に維持するためには，十分な数の子どもたちが必要であるということもあって，子育て支援には，現在の社会保障制度の維持という目標も与えられているように思います。

このように，「子育て支援」に与えられている目標は，子育てに関わる市場の失敗の問題を改善することという話だけではないと感じています。それはそれで仕方がないかもしれません。つまり社会・経済のシステム全体を効率的あるいは公平にするための政策を考えるときに，子育て支援策にもそういう目標が与えられるのは仕方ないことだし，ある意味で望ましいことかもしれません。

そこで，そのような主目標および副次的目標が与えられたとき，子育て支援策の策定においてどのようなことを具体的に目標としたらいいかというと，次の２つが考えられると思います。第１に，市場の失敗を改善するような形で出生を促すことです。そして，第２に，出生と女性の労働参加を同時に促すこと。少なくとも，出生を促したときにそれが女性の労働参加を抑制しないことが目標になると思います。

もう少し具体的に言うと，すでにお話したように，市場の失敗は基本的に出産や育児が過少になる要因として働いていますので，それを緩和する形で非効率な少子化を改善することが第１の目標と考えられます。あらゆる要因を考慮

した時に出生率が本当に過少になっているかどうかは，本来は検証しなければいけない問題なのでしょうが，直観的には恐らく市場の失敗を改善する形で出生を促すことが大きな目標とされていいのではないかと思っています。

第２の目標に関しては，出生を促した時に，少なくとも，それが女性や高齢者の労働参加を抑制することがあってはならず，むしろ労働参加が増えるようにすることが目標ではないかと考えています。他の先進国の事例の研究からは，保育所等の保育サービスをしっかり充実させることで，女性の労働参加と出生率が同時に向上する可能性が高いことが知られており，この目標が決して非現実的な目標でないことが示唆されています。

以下では，子育て支援政策には，このような２つの具体的な目標があるということを前提に，議論を進めていきたいと思います。

3．子育て支援の手法

さて，具体的にどんな子育て支援の手法があるかというと，大きく分けると３つあると思っています**【スライド６】**。現金給付，現物給付，それから規制です。もちろん，もっと細かく分けていくと色々あるでしょう。

現金給付として一番分かりやすいのが「子ども手当」あるいは「児童手当」です。さらに，育児休業期間中の所得保障も一種の現金給付になります。もちろん，これは限定されたグループへの給付になっていますが，子ども手当にも色々な限定がありますので，現金給付としては類似の性格を持つものです。

一方，現物給付に関しては，代表的なものとして，保育所サービスの他，義務教育や高等教育の授業料の無償化などがあります。「現物給付」という表現を用いますが，これは特定目的の支出補助を含んだ支援策を指していると考えて下さい。

最後に「規制」ですが，例えば，労働と出産・育児を両立させられる，つまりワーク・ライフ・バランス（WLB）を取りやすい労働環境を整備することを雇用者に義務付けるといった規制が行われています。他にも色々な規制があると思います。

このように，現金給付，現物給付，規制といったものが代表的な支援方法ですが，ここでポイントになってくるのは，それぞれの政策の対象に関してして，どのような制限を設けるかです。例えば，現金給付でも現物給付でも，所得制限を設けるのか設けないのかというのは重要です。この点は，実際，子ども手当の在り方に関する議論において重要なポイントの１つとして議論されました。それから，年齢制限をどこまでにするのか，何歳まで支援するか，子どもの数によって給付に差を付けて第２子，第３子で異なる扱いをするか，労働参加を条件に給付するのかといった点が，実際の制度設計においては重要になってきます。このような給付条件が，人々の行動を変えていくことになりますので，経済学的に考えても，この点を慎重に考えていくことが大事になってくると思います。

以上，３つの代表的な手法について考えてきました。以下では，実際にとられている政策のいくつかについて，すでに述べた「子育て支援の目標」との関連で，少し評価してみたいと思います**【スライド７】**。言うまでもなく，ここでの評価は，私が重要と考える「子育て支援の目標」から見たときの評価なので，個人的な意見が色濃く反映されたものとなります。他の政策目標を想定して評価するならば全く異なる評価となるでしょう。

まず，現物給付の１つである「保育所利用補助」について考えてみます。現状では労働参加している人が保育所利用補助を受けられるので，労働供給を促す効果があることがポイントかと思います。これは先ほどの目標からいうと，出産と労働参加を両立させる意味で良い政策と考えられます。さらに，出生率増加の効果も，出産期にある世帯への補助が中心になりますので，

出産期を過ぎた世帯にも給付が行われる「子ども手当」と比べると効果が相対的に大きいと考えています。

さらに「子ども手当」は，基本的に労働に参加しているか否かにかかわらず給付が与えられますので，労働供給に対して負の所得効果を持ちます。つまり，それほど労働しなくても子育てができるようになるということですので，労働供給を抑制する効果があることが，私が設定した政策目標の観点からは問題と考えています。

もちろん，経済学的な観点からは，所得効果は非効率性を引き起こしませんので，問題とすべきではないという議論も考えられます。しかし，繰り返し強調していますように，社会全体に色々な歪みがあってそれを部分的にでも改善することも政策目標の１つとして与えられている場合，その目標に近づけるかどうかで非効率性を考えていく必要があると思います。

確かに，効率的なのか非効率的なのかは一般均衡モデルを作ってみないと何とも言えない問題です。しかしながら，そのようなモデルの複雑さを考えると，最後は直感的な議論しかできないとも感じます。そこで，効率性という言葉は用いないで，設定した目標と照らし合わせた時に，望ましいと考えられるか否かという観点から評価し，子ども手当には低い評価を与えています。

もちろん，「子ども手当」の目標は，景気刺激や子育て世帯の負担軽減であるという立場をとるなら評価は全く異なってくると思います。しかし，経済学的な観点からは，このような目標のために巨額の財政支出を投入することには疑問も多いので，今回は，経済学的な観点から重要と考える目標に基づいて，子ども手当の評価を試みています。

以上のように，私自身は，子ども手当と比べると，保育所利用補助は非常に効果的だと考えています。では，問題はないかというと，おそらくフルタイムで子育てをしたい人つまり子育てに専念したい世帯への補助がないため，不公平感が生まれるところが問題と言えるかもしれません。そして，その点が，保育所を拡充する政策についての政治的合意を得ることの難しさにもつながっていると感じます。

その点から言えば，子ども手当は保育所を利用しない世帯にも補助を与えるという点で評価できそうです。特に，社会保障制度を通じて子どもが外部性を持つという観点からは，全ての子育て世帯を支援することに意義があると思いますので，そのような観点からは評価できるものです。さらに，すでにお話した流動性制約という非効率性の問題を緩和する観点から子ども手当は優れているとも考えています。

ただ，そのような政策の結果として，労働参加が抑制されてしまうことが，私が想定する政策目標から見た時の子ども手当の問題です。流動性制約の緩和という観点から言えば，若年期世帯に対して育児支援ローンのようなものを低利長期で貸してあげるという政策も優れているように思われます。

それから，子ども手当と同じ現金給付の１つと考えられる育児休業中の所得保障制度ですが，これが実は，子ども手当とは違う効果があると考えています。同じ現金給付でも育児休業中の所得保障は，労働を条件に与えられる現金給付ですので，労働参加を促す効果があります。もちろん短期的に休業してしまうという局面を見れば労働力は減りますが，それが充実していることで女性の労働参加が進むことが考えられるので，高い評価を与えています。

さらに，それが，子ども手当とは異なり，出産期にある世帯への補助が中心となる点も評価しています。つまり，それは，基本的に０歳から１歳の途中までの子どもを育てる勤労者に対する補助ですから，限られた財源の中で出生率促進の効果が大きいと考えられるのです。保育所を利用している世帯，あるいはそれよりもっと出産期にある世帯への補助ですので，限られた財源で効果的に出産を促すことができるという点が評価できます。

以上見てきたように，現金給付や現物給付は，給付条件をどうするかで与えられた目標を達成できる手段になるかどうかが変わってくることが論点の１つと思っています。

大きな結論としては，子ども手当のような現金給付については，流動性制約に直面している世帯への限定的な給付とする一方で，保育サービス補助や育児休業中の所得補助を中心的に行う方が，私が設定した子育て支援の目標からいえば効果的と考えられるということになると思います。

子育て支援の手法の問題の最後として，誰が子育てをするのがよいのかということについて考えてみたいと思います。親，祖父母，公営保育所，私立保育所，認定保育所と色々な子育ての主体がありますが，保育所の問題から考えてみます。

まず，以前にも見ていただいたことがありますが，子どもの年齢ごとに各種保育所での年間の運営費を推計した表を見ていただきたいと思います**【スライド８】**。

一番左の「認可保育所（公設公営）」を見てください。「認可保育所（公設公営）」で０歳児を育てるのにどれくらいお金がかかっているかというと，年間550万円ぐらいかかっています。１歳児だと327万円，２歳児だと273万円と，保育所でかかる１人当たりの費用が少しずつ下がっていきます。

表を横に見ていくと主体ごとにこの費用が変わってくるのがわかります。例えば０歳児の子どもの保育には，私立だと約410万円，認可保育所は約355万円。東京都の制度である認定保育所では約148万円，家庭福祉員だと約115万円かかると推計されています。

最後の２つのケースについては，補助等もあるので，最初の３つと比較可能な数字となっているかについては疑問も残りますが，最初の３つのタイプの保育所における費用に関しては，かなり合理的な推計を行っており，非常に参考になる数字と思っています。

ここで，例えば，私立の認可保育所で０歳児を育てるのに年間400万円くらいお金がかかることを考えたとき，乳児を保育所で保育してもらうことが効率的なのかという疑問がわいてきます。むしろ，０歳児に関しては親が育てるほうが安上がりだし，母体にとっても良いと思いますので，効率的・効果的ではないかと感じます。ということで，私自身は ０歳児に関しては積極的に育児休業を取ってもらうような施策を充実させて，可能な限り，保育士ではなく親が育てるというのが望ましいのではないかと思っています。

しかしながら，１歳児，２歳児になると，親ではなくて保育士が育てることも効率的になっていくのではないでしょうか。もちろん，親が子育ての喜びを強く感じる場合には，その部分の喜びを便益として加算する必要がありますので，保育所の方が絶対効率的とは言えませんが，特に能力の高い女性がフルタイムで子育てに専念することで失われる機会費用の大きさを考えると，育児休業終了後は，日中は保育所で保育をしてもらうのが望ましい場合が多いのではないかというのが，私の印象です。

4. 子育て支援の役割分担

次に「子育て支援の役割分担」ということで，どのような主体がどのような支援を行うことが望ましいかという問題について考えてみたいと思います**【スライド９】**。

まず，中央政府については，制度設計と財源調達の責任を担うべきだというのが私の考えです。というのは，子育て支援の効果は社会全体に便益を及ぼしますので，地方で限定的に取り組む話ではなくて，オールジャパンで財源をきちんと確保して支援していく仕組みを整えることが望ましいと考えるからです。これを地方政府に任せると，他の地方の努力にただ乗りしたいという誘因が生まれますので，子育て支援は過小になってしまうでしょう。

一方，その地方政府に関してはどのような役割がいいかというと，子育て支援政策が上手く機能するように，支援策の現場に近いところで監視や監督をきちんとやることではないかと思います。特に，保育サービスが適切に供給されているかどうかを常時チェックすることは，情報の非対称性の問題を考慮すれば非常に重要です。サービス供給の現場に近い地方政府が，何らかの形で監視・監督ができる体制を，責任を持って整えることが有用だと考えます。

労働と子育ての両立という目標を考えると，企業も子育て支援を担う必要があると思います。まずは，ワーク・ライフ・バランスの取れる労働環境を整えてもらうことが重要です。その際，ポイントとなるのは，企業がワーク・ライフ・バランスの取れる労働環境を整備することに対して，国がきちんとした補助を与える仕組みを整えることです。

企業は，基本的には利潤追求が目的ですので，規制あるいは企業に社会的責任を求めるという形で実施を求めても，無理が出てきてきちんと行われないでしょう。したがって，利潤追求とワーク・ライフ・バランスのとれる労働環境作りが整合的となるような政策を実施していく必要があります。これは国の重要な役割の一つだと思います。

さらに，企業には，質の高い育児サービスの提供といった形で，子育てを担ってもらうことも重要ですね。特に，営利企業のみならず，非営利組織も育児サービスの提供を積極的にやって欲しいと考えます。営利組織の利潤追求行動がサービスの質の低下を招く可能性があることは理論的にも指摘されています。そうだとすると，過少なサービス利用につながる可能性があるので，やはり非営利組織が質を追求することを目標に経営することが社会的にもよい場合があることが知られています。

さらに，地域共同体や拡大家族にも子育て支援の役割を担ってもらうことが有用でしょう。特に，出産・育児に関しては，心理的な要素が大きく，心から安心して子どもを生み育てられる環境があることが大切で，市場や政府といったフォーマルな主体だけでなく，家族や地域社会が子育てを暖かく見守り支援するといった環境作りが非常に重要ではないかと考えます。そのような環境が生まれるように，特に地方政府が間接的に家族や地域社会を支援していくことが大切だと考えています。

5．子育て支援の財源

財源に関しては，基本的に子育て支援とは別に切り離すことができると思いますが，政治的な合意を得るという観点から，望ましい財源を考えることは有用です。私自身が，そのような観点から適切と考える主な財源としては，３つあります**【スライド10】**。

子育て支援に関しては，基本的には，その効果が社会全体に及びますから，広く薄く負担するという点，そしてメリットとの対応がある税目という点で「消費税」が望ましいと考えています。

次に，亡くなった方が次の世代に残していく財産に対する「相続税」も，子育て支援の財源として適切ではないかと考えています。というのも，現在の社会保障制度は，社会全体で高齢者を支えるという仕組みになっているのですから，高齢者が残すものは，次世代を育てるという目的のために社会全体に還元してもらっていいのではないでしょうか。

さらに私自身は，公債発行による財源調達も１つの適切な手段になるのではないかと考えています。人口の問題は，日本の長期にかかわる話ですので，今の子育て支援は将来的にもメリットがある投資と考えることができます。そうであるならば，建設国債のような考え方に基づいて，公債発行による子育て支援は正当化されると思います。もちろん現在世代がメリットを得る部分も大きいので，基本的には現在世代が負担するのがよいと思いますが，一部は公債

発行を使って財源調達してもいいと考えています。

逆に，ここで挙げなかった税として，例えば個人や法人に対する「所得税」があります。「所得税」は子育て支援のための財源として適切ではないのかと聞かれたら，おそらくそんなことはありませんと答えるでしょう。応能負担という観点からは，所得の高い人ほどたくさん財源負担をお願いするのがよいかもしれませんし，育児休業中の所得保障のように，高所得者ほど恩恵が大きいと考えられる子育て支援もあると思われます。したがって，応益負担の観点から，所得税あるいは所得に比例するような財源負担が望ましい場合もあると思います。

ただ，ここでの議論のポイントは，子育て支援を通じて期待される出生率や女性の労働参加の向上という便益は，一般に，将来世代も含めて社会全体に及ぶというという認識です。所得税を支払わない人であっても支払うことになる消費税は，応益負担という観点から，子育て支援の財源として相応しいのではないかという議論です。さらに，消費水準が大きい人ほど負担も大きいという特性も考えると，応能負担の観点からも消費税は優れた特性を持っています。

なお，保育サービスの拡充は労働参加を促す効果があると思いますが，特に女性が労働参加できるようになるとその人たちがもたらす税収増が出てきます。この税収増の部分は，子育て支援の財源となりえます。これまで，子育て支援策の財源に関する議論の中で，あまり強調されてこなかったことなので，予算の推計の中などでも，もう少し考慮してもよい側面ではないかと考えています。

実は，以前，税収増がどの程度になるかを推計したことがありますが，保育所の充実にかかる費用をカバーするほどではないけれど，かなりの税収増が期待できるという結果でした。子育て支援の財源を考える上では，この税収増もきちんと考慮した方がよいのではないかと考えています。

6．政策評価と政策提案

これまで，子育て支援の望ましい在り方について，５つの観点から理論的な考察を行ってきました。以下では，そのような考察を踏まえて，現在提案されている政策を評価し，良い評価を与えられない場合にはどんな代替的な提案をするのかについてまとめてみました**【スライド11】**。

まず，子ども手当を低所得者世帯に限定するという議論についてですが，理論的な観点からは正当化されると考えています。ただ，現在議論されている960万円程度という限度額は，流動性制約の観点から，必要以上に高いのではないでしょうか。もっと従来の児童手当並みに低く限定的にしてもいいのではないかと考えています。

そして，そこで節約される財源を，保育サービスなどの現物給付の充実に当てる方が，子育て支援の効果は高いと考えています。保育サービスの充実を初めとする子育て支援策に関しては，2014年度には，例えば３歳児未満の保育所利用率を23％から2014年には35％にするシナリオが与えられています。そのような保育サービスの拡充のために必要な財源は0.7兆円程度と推計されています（**【スライド13】**を参照）。

一方，現在，子ども手当のためには，年間2.5兆円前後の財源が使われています。それを所得制限等で圧縮して，保育サービス等の現物給付の充実のために用いる方が，子育て支援としては効果が高いと考えています。つまり，現金給付重視から現物給付重視にシフトすべきとの提案です。

ただ，提案されている保育サービスの充実のために必要な追加費用は，実際には，政府の推計よりも大きいのではないかと考えています。先ほど見て頂いた保育所の推計費用に基づくと，単純計算ですが，３歳児未満の保育サービスを平均的に12％上げるだけでも１兆円近く必要な

のではないかと考えられます。

0.7兆円という追加費用の推計は，国負担分の追加費用で，しかもぎりぎりまで費用を抑制できるとの楽観的な見込みで推計された値としては理解できるものですが，地方で必要となる財源や地方自治体での保護者による保育サービスの質に対する高い要求を考えると，本当に必要となる追加費用はもっと大きいと思います。

保育サービスの確保については，現在提案されているように，地方の責任としていいでしょう。もちろん，それは自ら保育サービスの拡充を行うということではなく，その地域で保育サービスがきちんと確保されているか否かを監視・監督し，必要に応じて支援することが地方政府の役割として考えられます。

そして，その財源については国が責任を持って調達すべきであるというのが私の考えです。さもなければ財源難に苦しむ地方自治体が保育サービス拡充のための支援を行うことはできないと考えています。そのためには消費税等によって追加で財源調達を行う必要があると思います**【スライド12】**。

その社会保障充実のための財源として基本的には消費税が明示されていますので，この点については妥当と考えています。ただ，提示された目標に対して必要な財源の推計が小さすぎるという印象です。

それほどお金は必要ではないことをアピールしようとした推計結果のような気がしています。このような少ない財源では目標は達成できないと考えています。これは，たとえば2000年の介護保険の導入の際にも見られた厚生労働省関連の政策論議の常套手段という気がしています。「お金はそれほどかからない」と言ってやり始めたら「やはりお金がかかってしまいました」というのが今までずっと行われてきています。これが赤字拡大の一因にもなっています。

それから，幼保一元化による保育と教育の一体的環境整備は望ましい政策と考えています。ただし，保育サービスを充実させるのは望ましいと考える一方で，０歳児の保育を充実させるのはあまりよくないと思っています。というのは，すでに紹介したように０歳児の保育にはお金がかかるので，効率的な子育てという観点からは０歳児に対しては，親が育児休業を取りやすい仕組みにして，保育所利用に関してはむしろ抑制した方がいいと考えています。

したがって，０歳児ではなく１～２歳児の保育サービスを充実させることが喫緊の課題と考えています。先ほど見て頂いた資料では，３歳児未満の保育所利用率を高めましょうと書いてありますが，この中には当然０歳児も含まれていると思います。０歳児あるいは１歳児の途中までの育児休業の対象となる年齢と２～３歳児とは区別して議論した方がいいと思っています。子どもの年齢に応じて効率的な子育ての状況を考え，その状況に誘導するような政策を行う発想が有用と考えています。

そのような発想の妥当性を示唆する資料を，最後に見て頂きたいと思います**【スライド14】**。少し古い資料で恐縮ですが，日本とスウェーデンの保育の状況について比較可能な２つの資料を見て下さい。

下の図が日本における保育の状況です。年齢ごとに子どもたちの保育状況を見たものです。０歳児に関しては7.8％が保育所で，残りが家庭等になっています。保育所での保育については，１歳児に関しては23％，２歳児に関しては30％という状況です。

上の図がスウェーデンの状況です。０歳児に関しては，基本的に親が育児休業を取って子育てをしている状況です。したがって，基本的には保育所で受け入れる必要がないので，０歳児に関しては保育所利用率は０％です。スウェーデンでは育児休業が基本的に１歳半までですので，１歳児になると半分ぐらいが pre-school すなわち保育所で保育されることになります。２歳児になると保育所利用率は80％。日本の保育ママのような形をとる family day-care の８％も入れると90％近くの子供たちが家庭外で

の保育を受けることになります。つまり，育児休業が終わったらほぼすべて保育所で預かれる体制が整えられているというのがスウェーデンの保育の状況です。

なお，スウェーデンでは，日本の保育所と幼稚園の区別はなく，いわゆる幼保一元化が行われています。また，１歳～５歳の子どもの親が保育所の利用希望を申請する場合，地方自治体は通常３～４カ月のうちに保育所が利用できるようにする責務を担うこととされています。このような政府の責任の明確化が，保育サービスの急速な充実につながっていると考えています。

さて，ここで，日本に関して再度考えてみると，保育所利用率に関しては，まず，０歳児が7.8％となっているところは気になります。育児休業をきちんと取ってもらうことで，０歳児に関しては，逆に０％を目指したいところです。

一方，１歳児や２歳児に関しては，保育所利用率の低さが気になります。この年齢層の保育所での受入を爆発的に拡大させないと，育児休業が安心して取れないということが出てきます。育児休業が１歳の途中で終わったときに「どこに預けたらいいの？」という問題が当然出てきます。この年齢層の受け入れ状況が現状のようであれば，育児休業も安心して取れないし，そうであれば女性が継続的に安心して子どもを生みながら働くことができないということで，出産や労働参加の抑制が起こってしまいます。

したがって，今後は１歳児の育児休業が終わった後には確実に保育所で育てられるような環境を早急に整える必要があります。男女共同参画社会の実現を目指すのであれば，日本でも，スウェーデンのように１歳半～５歳児の保育所利用率が90％以上となることを想定して保育サービス市場の整備を進めることが大切だと思います。少しずつ増やすという政策では，賢い政策的対応はできないと思っています。そういう意味では，子供たちをどこで育てるのがよいのかについて考え，それに基づいた政策をきちんと考えていくことが必要と思っています。

このように，保育政策は，教育政策と連携するのみならず，労働政策とも連携することが重要です。効率的な子育て支援政策を考える上では，育児休業制度が実効的に活用されるよう，雇用者の子育て支援の責任を明確にし，その責任を果たせるような補助制度をきちんと整える必要があると思います。

私自身は，次世代を担う子どもたちの育成を，保育・教育・労働という社会経済の循環の中で見直し，「社会全体で子育てをしていく」という新しい子育ての仕組みを着実かつ迅速に整備していくことが重要と考えています。そして，そのためにも，「待機児童をなくすように保育所を整備する」といった場当たり的な政策ではなく，「高齢者を社会全体で支える」という社会保障の仕組みを維持するためには「子育ても社会全体で支える」仕組みが必要であるという認識を国民の間で共有し，明確なビジョンを持って，社会的な子育て支援のシステムをデザインしていくことが重要と考えています。

本日は，お話を聞いていただき，ありがとうございました。

追記：本稿は，平成23年９月15日に行われた報告を，当日いただいた質問およびコメントへの回答も一部報告の内容に織り込む形で再構成したものです。質問およびコメントをして下さった参加者の方々に，あらためて感謝いたします。なお，今回の報告は，「税と社会保障の一体的改革―格差問題と国際化への対応」と題する科研プロジェクトの成果の一部に基づいています。

スライド 1

日本における子育て支援のあり方

~子育てと労働参加が両立できる社会を目指して~

一橋大学大学院経済学研究科
&国際・公共政策大学院
山重慎二

スライド 2

目次

1. 子育て支援の根拠
2. 子育て支援の目標
3. 子育て支援の手法
4. 子育て支援の役割分担
5. 子育て支援の財源
6. 政策評価と政策提案

スライド 3

子育て支援の根拠（1）

3

- 親の意思決定の内容（予算制約の下での効用最大化）
  - 子どもを何人産むか？（子どもの量）
  - 子どもへの教育投資をどれくらい行うか（子どもの質）
  - 育児を誰が行うか（自分、配偶者、祖父母、乳母、保育士 …）
- 親の意思決定に影響を与える要因
  - 世帯の所得・選好・年齢
  - 子育て関連サービスの価格
  - 相互扶助のネットワーク
  - 労働環境
  - 子育て支援政策

スライド 4

子育て支援の根拠（2）

4

- 出産・育児に関する親の意思決定が、社会的に見て非効率的となっていると考えられること【効率性の観点】
  - 社会保障制度がもたらす非効率性（外部性）
  - 子育てサービス市場の非効率性（情報の非対称性）
  - 若年低所得期における流動性制約
- 健全な子供を産み育てる権利（育児権？）が十分に保障されていないこと【公平性の観点】
  - 低所得世帯の育児環境

スライド 5

子育て支援の目標

5

- 目標：社会的に見て望ましいと考えられる子育てが行われるように、社会的・政策的に支援すること。
- 期待される副次的目標
  - 労働市場への参入規制（移民政策）に伴う非効率性の改善
  - 賦課方式の社会保障制度の安定性の改善
- 現時点での具体的な目標：
  - 「市場の失敗」を改善する形で出生を促すこと。
  - 出生と労働参加の両方を促すこと（少なくとも出生を促すことが労働参加を抑制させないように注意すること）。

スライド 6

子育て支援の手法（1）

6

- 手法：
  ① 現金給付
    - 例：児童手当、子ども手当、育児休業期間中の所得保障
  ② 現物給付（特定補助を含む）
    - 例：保育所サービス、授業料の無償化
  ③ 規制
    - 例：WBLを取りやすい労働環境の整備
- 給付条件を巡る議論のポイント
  - 所得制限を設けるか
  - 年齢制限をどこまでにするか
  - 子どもの数によって給付に差をつけるか
  - 労働参加を条件とするか

スライド 7

子育て支援の手法（2）

7

■ 現物給付 v.s. 現金給付

	保育所利用補助	子ども手当	育児休業中の補助
労働供給への影響	○（労働供給を促す効果を持たせやすい）	×（労働供給を抑制）	○（長期的には労働供給を促す）
出生率増加の効果	○（出産期にある世帯への補助が中心となるので、効果は相対的に大きい）	×（すでに出生の意志がない世帯にも給付されるので、効果は小さい）	○（出産期にある世帯への補助が中心となるので、効果は相対的に大きい）
意義○・問題点△	△ フルタイムで子育てをしたい人への補助はないので、不公平と感じられるかもしれない。	○ 流動性制約に直面する若年世帯への給付は公平性・効率性の両面から意義がある。	△ フルタイムで子育てをしたい人への補助はないので、不公平と感じられるかもしれない。

子ども手当のような現金給付は、流動性制約に直面している世帯への限定的な給付として、保育サービス補助（現物給付）や育児休業中の所得補助（現金給付）を中心に行う方が「効果的」

スライド 8

子育て支援の手法（3）

8

■「効率的な子育て」という発想

- 誰が子育てをするか：① 親、② 祖父母、③公営保育所、④私立保育所、⑤ 認証保育所、…
  - （おそらく）乳児期は ①や②、幼児期は保育所（④や⑤）
- 「効率的な子育て」が行われるように適切な支援の手法を選ぶべき

保育サービス / 年齢	認可保育所（公設公営）(注1)	認可保育所（私立）(注2)	認可保育所（指定管理）(注3)	認証保育所 (注4)	家庭福祉員 (注5)
0歳児	5, 460千円	4, 110千円	3, 551千円	1, 482千円	1, 154千円
1歳児	3, 276千円	2, 466千円	2, 130千円	1, 024千円	1, 154千円
2歳児	2, 730千円	2, 055千円	1, 775千円	1, 024千円	1, 154千円
3歳児	819千円	616千円	532千円	684千円	1, 154千円
4, 5歳児	546千円	411千円	−	639千円	−
受益者負担額（平均）	205千円	166千円	257千円	600千円	247千円

スライド 9

子育て支援の役割分担

9

■ 考えられる主な主体（望ましい役割）

① 中央政府（制度設計・財源調達）
∵ 子育ての外部効果は日本全国に及ぶから

② 地方政府（保育サービス等の提供者の監視・監督）
∵ 監視監督は、サービス供給の現場近くで行われる必要があるから

③ 企業（WLBのとれる労働環境の整備、育児サービス等の提供）
∵ 子育てと労働が両立できるような働き方は労働の場で確保されるべきだから

④ 非営利組織（育児サービス等の提供）
∵ 営利組織の利潤追求行動は、質の低下を招く可能性があるから

⑤ 地域共同体（地域での育児や教育の支援）
∵ 家族あるいは法人では十分にカバーできない子育て支援があるから

⑥ 拡大家族【祖父・祖母・親戚】（家族の育児や教育の支援）
∵ 親が十分な子育てを行えない状況があるから

スライド10

子育て支援の財源

10

■ 財源の問題は、効率性の観点からは、基本的には支出とは切り離して考えることが可能（完全に切り離すことはできない）。

■ しかしながら、政治的な合意を得るための公平性の観点からは、望ましい財源を考えることは有用
- 消費税
- 相続税
- 公債発行

スライド11

政策評価と政策提案（1）

11

1. 支援の手法：
   ① 子ども手当を、低所得世帯に限定することは望ましいが、限度額約960万円は流動性制約の観点からは高すぎる。
   ② 現金給付重視から現物給付重視というシフトは望ましい。
   ③ 幼保一元化による保育・教育の一体的環境整備という意味で望ましい。
   ④ ただし、育児休業取得への補助は、現物給付と同様の効果を持つとともに、0歳児の保育（現物給付）の費用の高さを考えると、現物給付よりも効果的となる可能性が高い。
2. 役割分担：
   ① 財源については、全額国負担とすべき。地方政府や事業者が期待される役割を十分に果たせるように、十分な財源を確保すべき。
   ② 保育サービスの確保（≠提供）については、地方政府の責任とすべき。
   ③ 雇用者の「子育て支援」の責任を明確にし、その責任を果たせるような補助制度を整えるべき。

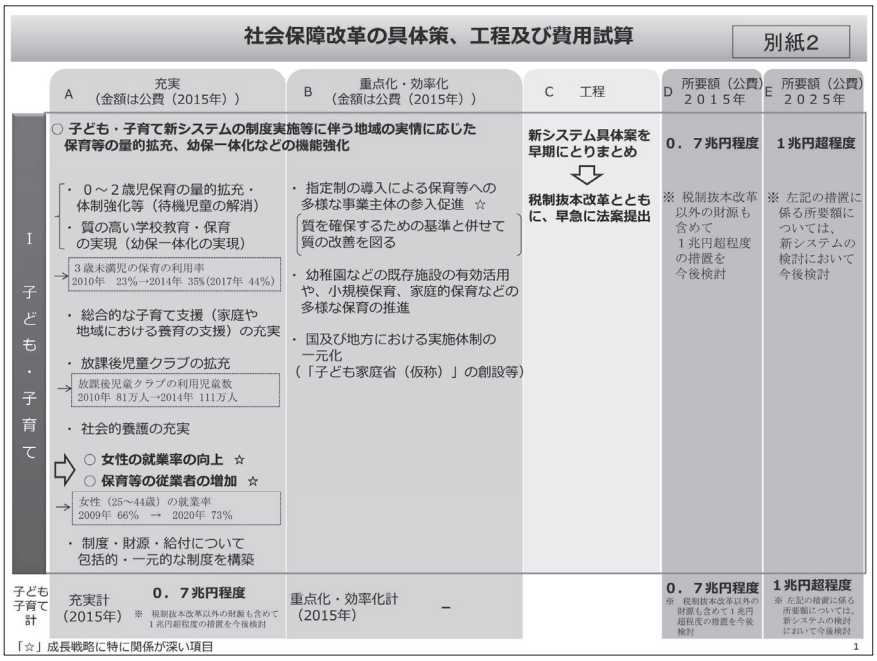
スライド12

政策評価と政策提案（2）

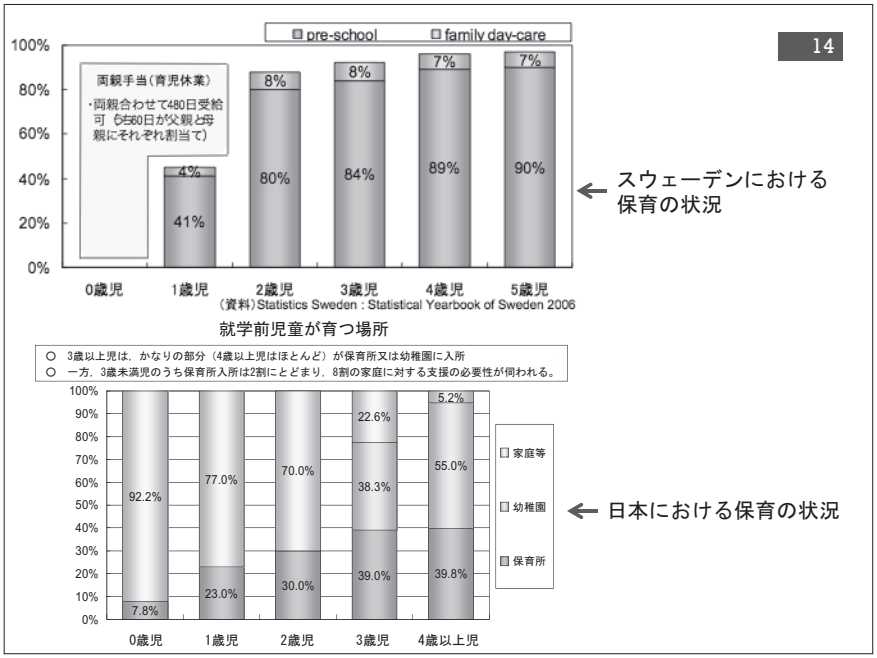
12

3. 財源：
   ① 社会保障の充実のための財源としては、基本的には消費税が明示されており、妥当。
   ② ただし、提示された目標に対して必要な財源の推計は小さすぎる印象。
      - それほどお金は必要でないということをアピールしようとしている気がするが、少ない財源では目標は達成できない！（財政赤字拡大の一因でもある）
      - 保育サービスの拡充を通じた労働参加の上昇による税収増も考慮すべき。
4. その他：
   ① 子どもの年齢に応じて、効率的な子育ての状況を考え、その状況に誘導するような政策を行うという発想が有用。
      - 0歳児ではなく、1、2歳児の保育サービスを充実させることが重要。

スライド13



スライド14



社会保障改革と教育財政の見直しの方向性

専修大学経済学部教授　中野英夫

はしがき　　本稿は平成23年９月15日開催の財政経済研究会における，専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『社会保障改革と教育財政の見直しの方向性』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．子ども，教育分野における我が国の社会保障改革

今日の報告は，平成23年７月１日に閣議報告された「社会保障・税の一体改革成案」について，教育をテーマにお話しますが，このテーマで少し困ったのは，今回の社会保障・税の一体改革の工程表には，教育に関連する事柄が，あまり盛り込まれていないことです。従来，社会保障に関連して教育が議論されるのは，障害者支援や特別支援教育に限っての話であって，義務教育全体まで広がりません。教育と社会保障が重なる領域は，非常に限られているように思います。

ただ，わずかですが今回の社会保障改革でも教育に言及する議論も出てきたところです。厚生労働省のまとめた「社会保障制度改革の方向性と具体策」が５月に出されましたが，社会保障制度改革に取り組む際の留意点として，教育が取り上げられています。そこでは，日本は特に教育の分野の公的支出がGDP比で少なく，次世代の育成のために効率的かつ効果的な教育支出の在り方を考えるべきとされています。

また，改革の方向性として，厚生労働省は，すべての子どもへの質の高い幼児教育・保育を保障し，子ども・子育てを社会全体で支援すること，貧困・格差の問題では，子どもの貧困連鎖を防止するために，養育・進路相談，地域での学習支援の必要性をあげています。

昨今の子どもの貧困の問題などから，我が国でも社会保障のなかでの教育の重要性が広く認識されるようになりました。しかしながら，子どもの貧困の連鎖の防止に教育がどう取り組むべきか，十分に議論が尽くされているとは言い難く，具体的な施策の検討も今回の改革の工程表には明記されていないのが現状です。

そこで，ここでは，質の高い幼児教育・保育を実現し，そして子どもの貧困の連鎖を断ち切るために何をすべきなのか，その手がかりとして，イギリスの最近の事例を紹介したいと思います。

イギリスは，子どもの貧困の問題に対して，教育と福祉が一体となって取り組んでいます。昨年の５月には，政権交代が実現し，新しい政権による具体的な政策が打ち出されてきたところです。今回は，子どもの貧困の問題をどう対処すべきかについて，新旧の政権の社会保障改革，教育政策を比較しながら，この問題の解決方法を考えてみたいと思います。

2. イギリス労働党政権の福祉，教育改革

2010年５月に行われたイギリス下院の総選挙では，与党労働党が大敗し，保守党，自由民主党の連立政権であるキャメロン政権が誕生しました。政権発足直後から，それまでの労働党と一線を画する政策を展開しています。それぞれの政策はかなり対照的ですので，両者を比較しながら説明していきたいと思います。

両者の比較として取り上げるのは，子どもを持つ家庭，特に低所得者層の家庭への給付のあり方です。そして，もう１つが，就学前教育です。その２つを中心に話を進めていきます。

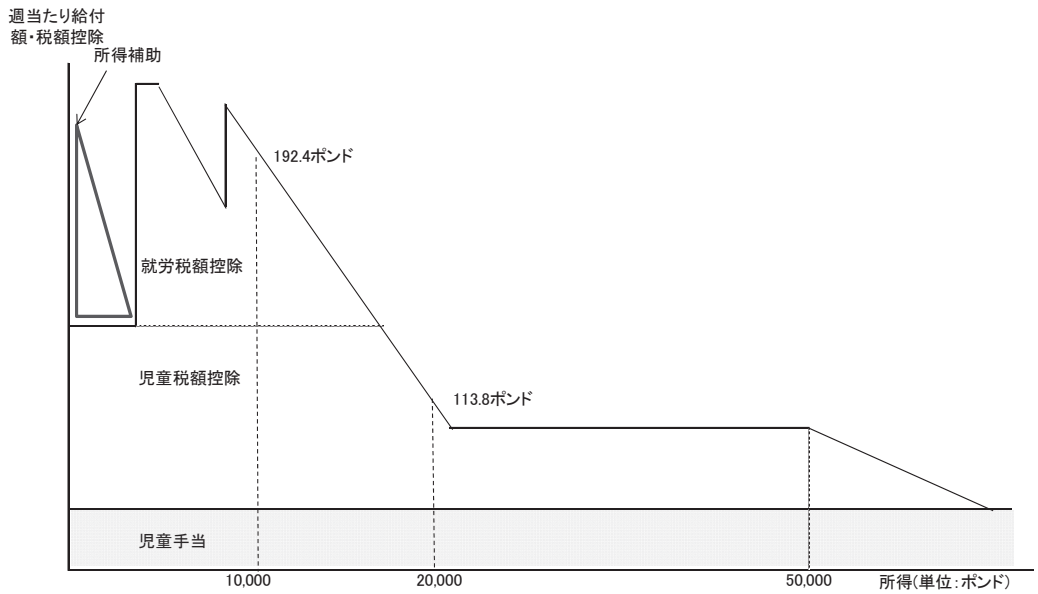
1997年から13年続いた労働党政権は，子どもの貧困の問題についてかなり政策的なプライオリティーを持っていました。公共サービス協定（PSA）では，子どもの貧困を，1999年の水準から2010年には半減させ，2020年には根絶することを目標としました。

子どもの貧困の問題の解決策として，労働党政権が重要視したものは，子どもを持つ世帯への手厚い給付，そして就学前教育の充実です。

図１は，イギリスの労働党政権における子どもを持つ世帯を対象とする各種給付や税制上の措置を見たものです。おおまかに言えば，就労税額控除，児童税額控除，児童手当の３層の構造になっています。まず所得制限のない児童手当があり，次に，所得に応じて現金給付を行う就労税額控除と児童税額控除があります。就労税額控除は，週16時間以上の就労者を対象としています。

就労税額控除の給付額は，年間1,920ポンドを基礎に，申請が一人親あるいはカップルの場合，また週当たりの就労時間が30時間を超える場合等に応じて加算措置を講じたうえで，所得に応じて給付額を調整します。児童税額控除は

図１　イギリスの所得補助と税額控除制度



注） 子ども2人を持つ単親世帯のケース。給付額は2010年4月時点の数字。

扶養する子どもがいる場合に受けられる税額控除であり，545ポンドの基礎額に，子ども一人当たり2,300ポンドを加算します。また障害のある子どもについては加算措置をしたうえで，所得に応じて調整します。

図１は，子どもが２人，30時間以上就労する単親世帯の例ですが，所得１万ポンドの世帯では，週当たりの税額控除額は158ポンド（年間8,277ポンド），所得２万ポンドの世帯でも，週当たりの税額控除額は80.1ポンド（年間4,177ポンド）になります。これに児童手当が加わると，週当たりの給付額はそれぞれ192.4ポンド，113.8ポンドになります。これら税額控除制度は，低所得者層，とりわけ子どものいる低所得者層をターゲットにしており，それにより所得が相当底上げされていることが分かります。

〔就学前教育の充実〕

子どもの貧困問題への解決策のもう１つの柱が，就学前教育です。イギリスにおいて，子どもの学力は親の経済力を反映し，低所得層の家庭の子どもの学力は，中・高所得者層の家庭の子どもよりも低い傾向にあることが知られています。また子どもの学力形成において，幼少期の家庭環境や幼児教育，保育というものが，就学後の学力にも大きな影響を及ぼすとする研究もあり，子どもの貧困の連鎖を断ち切る方策として就学前教育の重要性が強調されています。

図２は，無料給食を受ける低所得層の家庭の子どもとそれ以外の家庭の子どもとの間の学力差を見たものです。両者には明らかな学力のギャップが存在し，かつそのギャップは，義務教育修了時のみならず，低年齢期でも確認できます。

2003年に出された政策提案書である「Every Child Matter」において，政府は５つの子どもの成果目標というものを定めました。それは，⑴健康であること，⑵安全であること，⑶楽しみかつ目標を達成すること，⑷前向きな活動に寄与すること，⑸経済的に幸せになることです。この５番目の経済的に幸せになるという成果目標は，貧困に陥らないこと，子どもの貧困をなくすことに対応するものです。

子どもの成果目標を達成すべく，急がれたのが就学前教育の充実です。2006年児童ケア法が成立し，保育，幼児教育などの児童ケアは，これまでの要保護児童から一般の児童にその対象を拡大しました。また，３歳，４歳の子どもを対象に週15時間，38週分の幼児教育サービスが無料化され，地方自治体は，これに見合う児童ケアを確保することが義務化されました。

児童ケアサービスは，チャイルドマインダーと呼ばれる保育福祉員，その他ボランタリーセクターなど，いろいろな事業者が児童ケア事業者として登録され，保育，幼児教育などの児童ケアを提供しています。

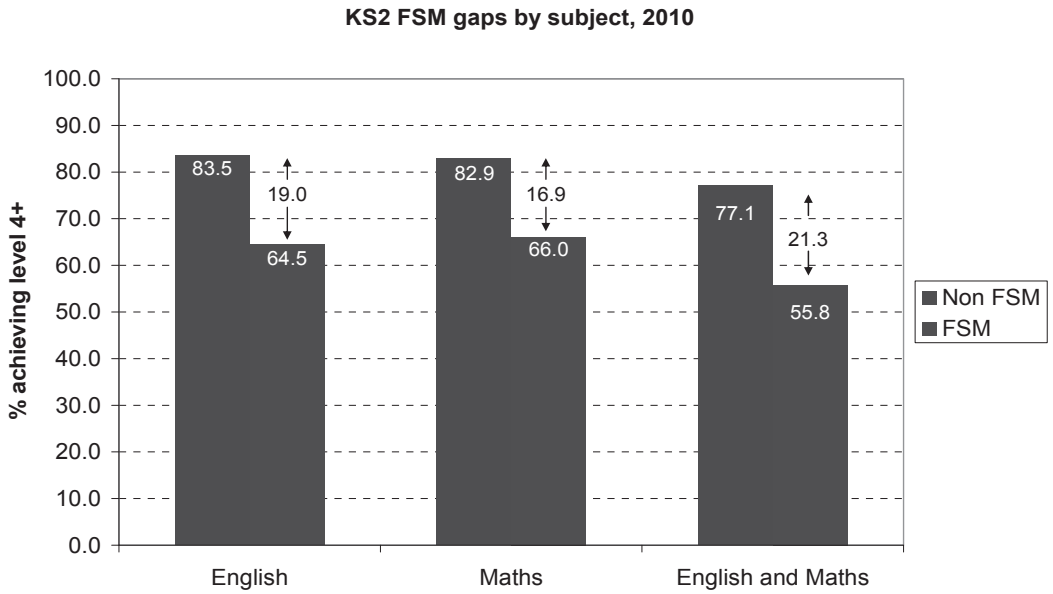
児童センターは，地方自治体が運営する新しい児童ケア施設です。保育，幼児教育のほかにジョブセンターと連携して，家庭支援，就労の相談も行います。当初は貧困地域に設置されましたが，2006年児童ケア法の成立以降，全国各地に児童センターが設置されました。現在，イングランドでは3,600余りあります。日本の社会保障制度・税の一体改革でも，子ども・子育て新システムとして，児童ケアを提供する施設の設置が検討されていますが，おそらく，この児童センターに近い性格のものと思われます。

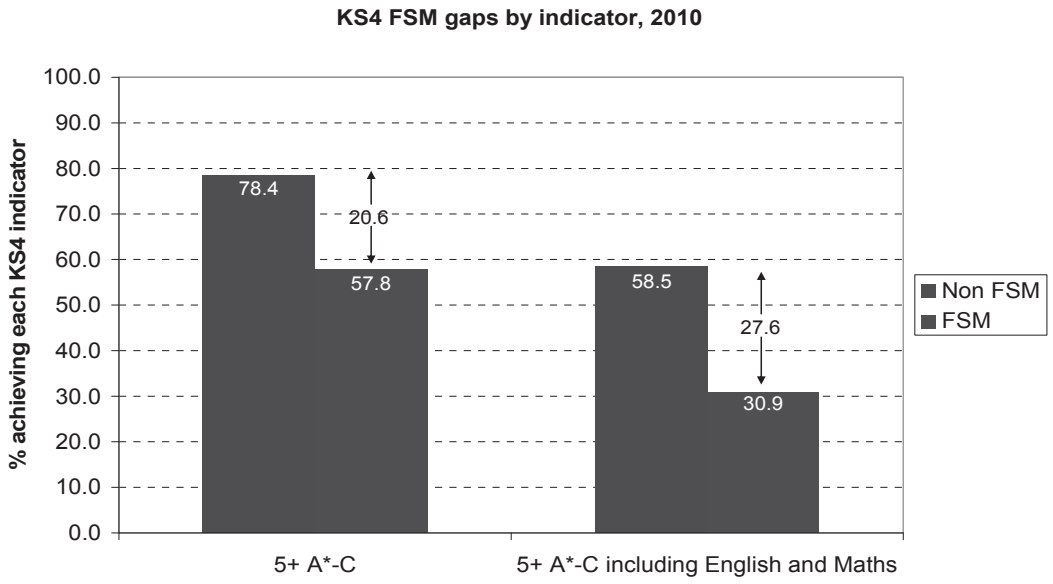
就学前児童ケア事業者が提供するサービスで興味深いのは，就学前基礎段階基準（Early Years foundation Stage）という児童ケアのガイドラインがあることです。2006年児童ケア法により策定されたものですが，これがナショナルカリキュラムとして，児童ケアのガイドラインを定めたものです。

基準では，０歳から就学前の５歳までに到達すべき，４つの原理と69の達成目標が設定されており，保育と幼児教育を統合化した内容になっています。それぞれの達成目標を実現する様々なプログラムが，児童ケア事業者によって提供されています。

図２　無料給食を受ける子どもと受けない子どもとの学力差

（上段は10－11歳対象の全国試験、下段は15－16歳対象の義務教育修了資格試験）





出所：Department of Education ” Deprivation and the Pupil Premium”

この就学前基礎段階基準は，運用のガイドラインが非常に厳しく，児童ケア事業者は，OfSTED（Office for Standards in Education；教育基準監査院）に事業者として登録し，監査の対象にもなります。保育・幼児教育に，国が過度に関与しているのでないかという批判もありますが，小規模な事業者から保育学校まで，統一した基準により，保育，幼児教育に一定の質が保証されることには，大きな意味があると思います。

3．保守党・自由民主党連立政権の福祉，教育改革

〔子どもの貧困への対応〕

労働党政権が退陣する間際の2010年３月に，子ども貧困法が成立しました。子ども貧困法とは，2020年度までに達成すべき貧困度の目標値を定め，政府はこれを実現するために必要な措置を取らなければならないというのが子ども貧困法の内容です。

子ども貧困法では，貧困に関する４つの指標を作り，それぞれに目標が定められています。４つの指標は，⑴相対的貧困率，⑵低所得と物質的窮乏の複合貧困率，⑶絶対的貧困率，⑷継続的貧困率です。2008年度において相対的貧困の状態にある子どもの数は280万人，率にして22％です。これを2020年度末までに10％未満を目指します。同様に，低所得でかつ物質的な窮乏状態にある子どもは220万人，率にして17％の水準にある複合貧困率は５％未満を目標に，さらに絶対的貧困の状態にある子どもは160万人，率にして12％の水準にある絶対的貧困率は５％未満を目指します。継続的な低所得の指標については，その具体的な目標値を2015年までに明らかにすることを求めています。

子ども貧困法の成立直後に発足した連立政権も，子どもの貧困の問題を重要な課題とし，これに積極的に取り組む方針を示していますが，給付重視の労働党政権の政策には批判的です。子ども貧困法では，法案成立後１年以内に，目標を達成するための具体的な戦略の公表が義務付けられていますが，新政権が打ち出した新しいアプローチは，労働党のそれとはかなり異なっています。その新しいアプローチの主なものは，給付や控除を統合するユニバーサルクレジット，そして低所得の家庭の子ども向けの教育予算を学校に直接配分するPupils Premiumです。

〔児童税額控除，就労税額控除の見直し〕

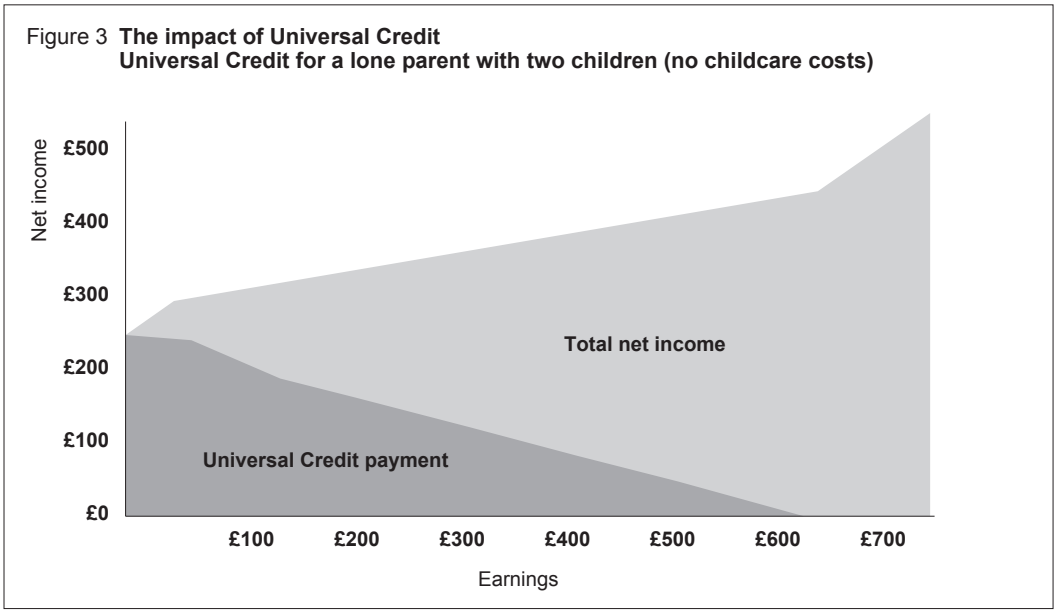
ユニバーサルクレジットは，児童税額控除，就労税額控除など各種の給付を整理統合するものです。2011年２月に福祉改革法が議会に提出され，現在審議中で，成立すれば2013年から導入の見込みです。児童税額控除，就労税額控除などの給付は，非常に数が多く，また中身も複雑で分かりにくいという批判がありました。就労の変化によって給付の額も大きく変化するので，かえって就労意欲を阻害いるのでないかという批判もあります。

図１の税額控除の例で見たように，子どもの２人の単親世帯の例では，所得が１万ポンドから２万ポンドまで増えると，給付が４千ポンドも減少します。所得税や社会保険の支払い増を考慮すると，就労時間を増やしても，手取りでの所得額は，それほど増えないことが分かります。給付が手厚い分だけ，その減額幅も大きくなります。

就労が所得に反映されないという問題は，我が国の生活保護に相当する所得補助を受けている場合に，より顕著に表れます。仮に少し働いて収入を増やしても，その分だけ所得補助の給付が減るからです。住宅扶助，カウンシル税控除など，その他の給付の減額も勘案すると，就労時間が大幅に増えない限り実質的な所得は増えない可能性があります。したがって，就労のインセンティブが失われ，貧困から抜け出せない貧困の罠に陥る恐れがあります。

ユニバーサルクレジットは，こうした問題を

図３　Universal Credit のイメージ図



出所：Department of Work and Pension(2011) “Universal Credit:welfare that works”

回避するために，就労時間が増えても給付が大幅に減額されないよう構造になっています。多くの給付，控除制度を統合し，就労の変化に応じて緩やかに給付が減額します。

図３は，ユニバーサルクレジットの給付額とネットの所得を表したものです。給付額は最大週250ポンドからスタートし，受給者の所得が増えるにつれて，労働所得に給付額を加えたネットの所得がなだらかに増えていく構造を維持しながら，給付額は徐々に逓減します。そのため，従来の低所得者層を主な対象とする税額控除とは異なり，ユニバーサルクレジットは，低所得者層から中所得者層まで広く給付の範囲を広げていることが分かります。

〔就学前教育の展開〕

2010年10月，連立政権は，今後の歳出計画を示すスペンディングレビュー2010を公表しました。防衛費，警察費，地方への交付金など主要な歳出は軒並み削減される見込みです。所得制限がなかった児童手当の支給も，年間所得が４万４千ポンド未満の世帯に制限しました。イングランドの教育予算は，年間実質で0.1％増を維持する見込みですが，子どもの数は増加するため，実質的な削減になっています。

就学前教育は，より低所得者層を対象に重点的に行う方向に見直すが進むようです。就学前基礎段階基準の69の達成目標も17へ削減するなど簡素化が検討されています。それに伴い，児童ケアの予算の削減が行われています。自治体で3,600あった児童センターはかなり閉鎖される見込みです。実際にロンドンにある基礎自治体のホームページには，児童センターの閉鎖を告げるアナウンスを見ることができます。

Pupil Premium は，連立政権が打ち出した子どもの貧困問題解決のための重要な施策です。Pupil Premium は，低所得層の家庭の子どもを対象とする特定補助金です。現在，学校予算は，学校特定負担金という国の補助金によって賄われています。地方自治体を通じて行われる

学校特定負担金の各学校への配分では，貧困地域や低所得家庭の子どもの数等を勘案して配分が決められていましたが，Pupil Premium は，これとは別枠に，無料給食制度を利用する子どもの数に応じて，補助金を学校に事実上直接配分するというものです。補助金の額は，子ども１人当たり430ポンドです。使途は自由ですが，配分の対象となった子どもの学力向上に使用されなければならず，その使用状況を学校が公表する義務を負うような形に改められます。

Pupil Premium について興味深いのは，この補助金が一種の教育バウチャーの機能を持つことです。補助金は，低所得者の家庭の子どもの在籍数に応じて配分するので，こうした子どもが多く在籍する学校ほどより多くの教育予算を獲得します。追加的に獲得した予算は，教育補助員の採用など，教育の充実にあてることができるので，低所得層の家庭の子どもにより質の高い教育を提供することが可能になります。

Pupil Premium の補助金の活用状況は学校自身が公表し，またリーグテーブルの学校評価の一項目として評価の対象となるため，親の学校選択に影響を及ぼし，ひいては学校間の競争をもたらす可能性があります。Pupil Premium が子どもの貧困問題の解決策となるのか，その成否は今後も調査を待つ必要がありますが，従来の教育政策とは一線を画する政策として，興味が持たれるところです。

4．イギリスの改革が日本の社会保障改革に示唆するもの

かなり駆け足でイギリスの福祉や教育の政策を見てきましたが，イギリスの労働党政権，そして保守党，自由民主党の連立政権による一連の施策は，社会保障と教育が非常に密接に関係していることが分かります。

平成22年国民生活基礎調査によると，2009年の我が国の子どもの貧困率は15.7％の水準にあり，OECD 諸国の中でも，非常に高い部類に入ります。決して放置できない問題であり，これを是正する何らかの手だてが急がれますが，今のところ具体的な施策は示されていません。

子どもの貧困の問題を解決するために教育の役割は重要です。就学前教育の充実と普遍化への改革，低所得層の家庭の子どもへの経済的な支援，そして学校教育予算での配慮は，検討すべきものと思われます。しかし，これまでの社会保障制度・税の一体改革の議論では，今のところ幼保一体の枠組み作りの話にとどまっており，イギリスで見た各政権の改革と比較すると対応は遅れがちです。教育と福祉を一緒に論じるべき課題はこれに限るものでもありません。我が国でも，こうした問題について今後社会保障改革の中でもしっかり議論していかなければいけないのではないでしょうか。

日本の医療制度改革について

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

はしがき　　本稿は，平成23年10月13日開催の財政経済研究会における，お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授 大森正博氏の『日本の医療制度改革について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

Ⅰ．はじめに[1]

今日の財政赤字拡大及び経済成長の鈍化という経済情勢を受けて，国の財政のあり方が問われている。今後，経済成長の大幅な回復が期待できず，歳入の大きな伸びが期待できないこと，少子高齢化，国民の公共サービスに対する要求の移り変わりといった社会状況の変化の下で，歳出が拡大し，さらに今後，その拡大が予想されることから，歳入の増加策ないし歳出の抑制策を真剣に検討せざるを得ない状況になってきている。前者については，いくつかの租税の増税が俎上に上がったが，中でも消費税の増税が政策的論議の中心になってきている。後者については，国の歳出の約三分の一と大きな比率を占め，少子高齢化の下で増加が予想される社会保障の効率化が一つの焦点となっている。こうした状況を反映して，2011年６月30日には，内閣府より「社会保障・税一体改革成案」が上梓され，これをたたき台にして，政策的議論が行われつつある。

本稿では，社会保障支出の中で公的年金に次いで比重の高い医療に焦点を当てる。2009（平成21）年度の国民医療費は36兆67億円であり，前年度の34兆8,084億円に比べ１兆1,983億円，3.4％の増加となった。また，人口一人当たりの国民医療費は28万2,400円と，前年度の27万2,600円に比べ3.6％増加している。国民医療費の国民所得（NI）に対する比率は10.61％と前年度の9.89％より増加している。医療費の増加は，その財源のあり方について問題を提起し，かつ，医療制度の効率性，公平性も問われている。

「社会保障・税一体改革成案」の中では，医療制度改革について，国家の政策論議の俎上に上っているものがいくつかある。また，「社会保障・税一体改革成案」の成立からさかのぼること約半年前の2010（平成22）年12月20日には，高齢者医療制度改革会議による「高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ）」がまとめられ，2008年４月に施行された後期高齢者医療制度（通称「長寿医療制度」）の改革案が提案されている。この最終とりまとめには，後期高齢者医療制度の改革案のみならず，医療保険制度全体に及ぶ改革案が盛り込ま

1　本稿は，文部科学研究費基盤研究(C)（課題番号19530268）の成果を利用して書かれた。

れていることが特徴である。

「社会保障・税一体改革成案」,「高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ)」において，出されている課題，提案されている施策はいずれも重要であり，実現できれば，よりよい医療・介護制度が実現すると考えられるが，その実現に向けては，高いハードルが待ち受けている。しかし，増加する医療費の財源政策に手詰まり感があり，公的医療保険制度にもほころびが見え始めている今日，医療制度改革は必須の状況にある。

本稿では，日本の医療制度の抱える問題を概観し，経済理論の立場から制度改革のグランドデザインを描くことを目的とする。本稿の構成は以下の通りである。第Ⅱ節では，日本の医療制度の問題点を概観する。第Ⅲ節では，第Ⅱ節における議論を踏まえて，日本の医療制度改革の方向性について，理論的な検討を行い，政策的処方箋について提言を行う。第Ⅳ節では結語が述べられる。

Ⅱ．日本の医療制度の問題点

本節では，今日の日本の医療制度が抱えている問題点について理論的考察を行う。日本がどの様な医療制度改革を行うべきかを考えるためには，日本の医療制度の持っている問題点について，理論的に考え，問題の本質を抽出する必要がある。

⑴ 医療費に関わる問題

2011年９月29日に公表された2009年（平成21年）度国民医療費は，36兆67億円であり，昨年度の34兆8,084億円に比べ１兆1,983億円の増加で，対前年度比3.4％の増加となっている。そして人口一人当たりの国民医療費は28万2,400円で，昨年度の27万2,600円に比べ，3.6％増加している。国民医療費の国内総生産（GDP）に対する比率は7.60％であり，昨年度の7.07％より増加している[2]。

① 医療費の水準に関する問題

国民医療費はたしかに増加してきているが，高齢化が進んでいる社会では，医療費が増加していくことはそれほど不思議なことではない。なぜならば，高齢者は病気になりやすく，医療機関にかかる割合が高くなり，高齢になると，医療など健康関連のサービスへの選好が強くなると考えられるからである。

また，諸外国と比べて，医療費の水準は高くないという指摘もある。OECD Health Dataを利用して，OECD加盟国全てのデータのそろう2006年の総医療費の対GDP比を見てみると，日本はOECD34カ国中22位である[3]。

② 医療の財源問題

医療費に関わる論点において，医療費の水準そのものよりもむしろそれを支える財源に関わる問題が最も重要である。**図表１**は，国民医療費の財源構成の年次推移を示している[4]。

2001年度において，国民医療費36兆670億円のうち，保険料でその48.6%，一部負担を中心とする「その他」で13.9%，公費で37.5%をまかなっていることが分かる。社会保険制度を採っているが，保険料では半分もまかなえず，三分の一以上を，租税を財源とする公費でまかなっているのが実情である。また財源の負担割合の年次推移を見てみると，保険料の割合が2000（平成12）年度の53.4%から徐々に下落し，2009（平成21）年度の48.6%まで下落しているのに対し，一部負担を中心とする「その他」は2000（平成12）年度から2003（平成15）年度ま

2 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成21年度国民医療費』を参照。

3 OECD Health Data 2010。

4 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成21年度国民医療費』を参照。

（図表１） 財源別国民医療費及び構成割合の年次推移

年次	国民医療費	公費			保険料			その他	
		総数	国庫	地方	総数	事業主	被保険者	総数	患者負担（再掲）
	推計額（億円）								
平成12年度	301 418	99 949	74 302	25 646	160 910	68 318	92 592	40 561	40 291
13	310 998	104 094	77 399	26 695	164 769	69 704	95 065	42 135	41 870
14	309 507	105 447	78 113	27 334	160 762	67 750	93 011	43 298	43 062
15	315 375	110 617	81 085	29 532	157 778	65 969	91 809	46 980	46 749
16	321 111	115 218	84 121	31 097	159 476	66 131	93 345	46 417	46 196
17	331 289	121 162	83 544	37 618	162 341	67 164	95 177	47 786	47 572
18	331 276	121 746	82 367	39 379	161 773	66 529	95 244	47 757	47 555
19	341 360	125 744	84 794	40 949	167 426	68 990	98 436	48 190	47 996
20	348 084	129 053	87 234	41 819	169 709	71 110	98 599	49 323	49 141
21	360 067	134 933	91 271	43 662	175 032	73 211	101 821	50 102	49 928
	構成割合（%）								
平成12年度	100.0	33.2	24.7	8.5	53.4	22.7	30.7	13.5	13.4
13	100.0	33.5	24.9	8.6	53.0	22.4	30.6	13.5	13.5
14	100.0	34.1	25.2	8.8	51.9	21.9	30.1	14.0	13.9
15	100.0	35.1	25.7	9.4	50.0	20.9	29.1	14.9	14.8
16	100.0	35.9	26.2	9.7	49.7	20.6	29.1	14.5	14.4
17	100.0	36.6	25.2	11.4	49.0	20.3	28.7	14.4	14.4
18	100.0	36.8	24.9	11.9	48.8	20.1	28.8	14.4	14.4
19	100.0	36.8	24.8	12.0	49.0	20.2	28.8	14.1	14.1
20	100.0	37.1	25.1	12.0	48.8	20.4	28.3	14.2	14.1
21	100.0	37.5	25.3	12.1	48.6	20.3	28.3	13.9	13.9

注:1）推計額は、単年度ごとの制度区分別医療費を各制度において財源負担すべき者に振り当てたものである。

2）平成12年4月から介護保険制度が施行されたことに伴い、従来国民医療費の対象となっていた費用のうち、介護保険の費用に移行したものがあるが、これらは平成12年度以降､国民医療費に含まれていない。

3）その他の総数には原因者負担（公害健康被害の補償等に関する法律による補償給付及び健康被害救済制度による救済給付）を含む。

出典：『平成21年度国民医療費』

で，若干上昇し，その後低下傾向を示しているものの，14%前後と比較的安定している。それに対して，公費は2000（平成12）年度の33.2%から2009（平成21）年度の37.5%と増加傾向を示している。

国家財政，地方財政共に逼迫し，歳出削減が求められる中で，公費に頼る公的医療保険の財源状況は，制度の不安定をもたらす。公費に頼らなければならない最大の要因は国民健康保険，後期高齢者医療制度等への国庫支出，地方公共団体の支出である。2009年度の国民健康保険の財政状況は，保険給付費合計９兆518億1,500万円のうち，保険料で３兆5,224億3,500万円のみ賄えている。この歳入不足に対して，国庫支出金３兆5,201億1,700万円が投入されている[5]。また，後期高齢者医療制度は，75歳以上高齢者の一部負担金を除く医療費の５割を公費でまかなう制度設計になっている[6]。

これらの，国を中心とする公費の投入は，若年者から高齢者への所得分配を生じさせている。若年者と高齢者間の所得分配の仕組みは，公費の投入以外にも，後期高齢者医療制度の後期高齢者支援金に見られる。後期高齢者支援金は，現役世代の加入する公的医療保険が後期高齢者医療制度の医療費のうち，一部負担を除いた残りの約４割を負担するものである。今日，この後期高齢者支援金が，各保険者の財政を不安定にしている。

⑵ 効率性（Efficiency）に関わる問題

医療制度は，国民，住民に対して，医療を提供するための仕組みである。そこでは，労働，資本といった生産要素が投入されているが，こうした資源が有限である以上，健康，治療成果等の成果に対して，資源が効率的に使われているかが問題になる。

① 医療サービス提供者，患者のモラルハザード（Moral Hazard）

医療サービスは，その品質，内容について理解するために医学的知識・情報を必要とするが，患者はそうした情報を十分に持っていない一方で，医師をはじめとした医療関係者は保有している。このことが医療サービス提供者のモラルハザード（Moral Hazard）を発生させる余地を残している。

具体的な現象としては，過剰医療，過剰投薬が発生する可能性がある。この現象は，医療経済学において，供給者誘発需要（Supplier-Induced Demand）ないし医師誘発需要（Physician-Induced demand）と呼ばれている。Evans（1974）により問題提起が行われ，その後，Fuchs（1978）に始まる数多の実証研究があるが，供給者誘発需要が，実証的に存在しているか否か，内外の研究いずれによっても未だ不確定である。

（公的）医療保険制度の存在を前提にすると，患者の側にもモラルハザードが発生する余地がある。患者のモラルハザードは，二つの形で発生する。（公的）医療保険の下では，医療費の負担は一部負担に軽減される。このことによって，患者は，全額負担の場合よりも多くの医療サービスを需要する可能性がある。また，（公的）医療保険が存在することによって，病気になっても廉価に医療サービスが受けられることから，病気にならないように，日頃から健康に気を配る等の予防行動が弱められる可能性がある。

② 医療サービス・介護サービスの分業

医学的知識・情報が患者に欠けていることは，さらに，医療及び介護サービス生産の分業を阻害するという形で非効率性を生み出す可能性がある。一般的に，消費者が，財・サービスの内

5 『国民健康保険事業年報平成21年度』。

6 公費の負担内訳は，国：都道府県：市町村＝４：１：１である。

容，品質を理解できる場合，消費者の選択により，サービスの内容，品質に関する供給者サイドの分業が促進される。

宿泊サービスを例にとってみると，アメニティはあまり重視しないで宿泊できればよいと考えているビジネスパーソンは，ビジネスホテルに宿泊し，アメニティを重視するビジネスパーソンは，シティホテルに宿泊するであろう。それぞれの品質レベルでの消費者の需要に応えて，アメニティの品質のそれほど高くないビジネスホテルとアメニティの品質の高いシティホテルのサービス供給がなされ，ビジネスホテル市場，シティホテル市場において，それぞれ宿泊料金が形成される。

特に医療においては，患者が医療サービスの内容，品質について，十分に情報を持たないで受診するために，このメカニズムが働きにくい。

第一に，一次医療と二次医療の分業が生じないことが問題である。病気，怪我でも比較的軽度のものと重度のものがある。軽度のものは，診療所で受診し，重度のものは，高度な検査，入院の出来る病院で診療を受けることが効率的であるが，患者は，自らの病気，怪我の程度について十分に判断できないので，症状が軽度の者も病院に行く場合が出てくる。その結果，重症で，病院で診療を受けるべき人々が診療を待たなければならない時間的費用，病院の資源が有効利用されない等の機会費用が発生する。

第二に三次医療，中でも救命救急医療と一次医療，二次医療の分業にも問題が発生する。患者が診療所，病院の診療時間外に病気の症状が出た時に，医学的知識・情報が十分にないことから，救命救急医療を受診することがある。結果的には，必要のない場合に救命救急医療を受診したことになり，本来，優先的に診療を受けるべき患者が待たされ，救命救急医，設備の効率的利用を損なうという非効率性を生み出す。

第三に患者が医学的知識・情報を十分に持たないことは，医療と介護の分業に関しても非効率性を生み出す。急性期の病気を治療した後，すぐに自宅に戻れず，療養をし，予後を見なければならない場合がある。特に高齢者が脳梗塞等の脳血管疾患にかかった場合，転倒等により骨折した場合に，療養し，さらには介護を受ける必要が出てくることが多い。

患者が，医学的知識・情報に加えて，介護に関する知識・情報も十分に持っていないことから，どの様な症状になったらどの施設でサービスを受けるべきか，具体的にどこにどの様な施設等サービス利用可能性があるのか，が分からず，適切なサービスを選択することが出来ない[7]。

急性期の病気の後は，医師等の集中的なサービスを受けた後に，医師の診療サービスよりも看護，介護サービスを重点的に受けるようになり，その後，予後を診療所ないし在宅医療，訪問看護でみたり，日常生活に支障がある場合は在宅介護を受けたりすることになる。しかし，看護，介護を多く受ける状況になっても，病院の一般病床や療養病床にとどまる場合が多く見られる。いわゆる「社会的入院」である[8]。

③　医療の質

効率性の問題を考える上で，医療の質に関わる論点を外すことはできない。医療サービスの品質に関する情報を患者は得にくいために，消費者の求める品質の医療サービスが提供されるメカニズムが働きにくい。例えば，果物のジュースでは，香りのみで良い人は，果汁５％未満の商品を選び，ビタミンの摂取など果汁そ

7　また，施設の方が手厚いサービスを受けることが出来る場合，施設，在宅の一部負担の状況によって，在宅で対処できる場合でも施設を選ぶ可能性があるなど患者のインセンティブの問題もある。

8　「社会的入院」には，同時に，病院の外での患者の受け入れ態勢，具体的には介護施設，在宅医療，在宅看護の受け入れ態勢の問題もあることを付記しておきたい。

のものに関心を持つ人は果汁100％の商品を選び，果汁５％未満の商品，果汁100％の商品それぞれに別の価格がつくことと対照的である。

このことは，現行の社会保険診療報酬制度において，医療サービスの品質に応じた価格設定が必ずしもなされていないことにより，一層増幅される。また，医療の品質を考えるにあたって，安全性の問題がより前面にクローズアップされてくることは注意を要する。その理由の根源には，医療技術進歩がサービスの品質を向上させると同時に技術の不確実性も伴っていることと関連があると考えられる。

また，同じ医療の質といっても，それを構成する要素は多岐にわたる。例えば，入院サービスを例にとると，医師，看護師等の専門的な診療サービスから，ホテルサービスに近い宿泊サービスにあたるものまで存在し，前者の品質は患者には理解しにくいのに対して，後者のようなアメニティの品質については理解できると考えても差し支えない。

前者について，最も重要なものの一つは，専門職制度が持つ意味であろう。医師の場合，専門医制度は，多くの診療科で学会毎に認定の基準を持って運用されているが，例えば，「総合内科専門医」という専門医資格を持つ医師の医療サービスの品質が，持たない医師の提供するそれとどの様に異なるのかを患者が理解することは極めて困難である。

④　公的医療保険制度のあり方

医療制度の効率性を考える上で，公的医療保険制度のあり方は重要である。医療保険制度は，言うまでも無く，病気や怪我をするリスクに対処する制度である。誰もが多かれ少なかれ，病気になるリスクを持っており，それに対処する仕組みとして医療保険が存在する。保険はリスクを持つ者同士でリスクシェアリングをする仕組みであり，保険への加入は任意である。しかし，私的な医療保険制度は，保険者が保険加入者のリスク情報を十分につかめない場合には逆選択（Adverse Selection）が生じる可能性があることから，その一つの解決策として対象となる被保険者全員の保険加入を強制するという国民皆保険の施策が浮上する[9]。国民皆保険は，医療制度をはじめとする社会保障制度が，憲法第25条の生存権に依拠していることから，国民全てにナショナルミニマム（National Minimum）を実現する必要があるという点に根拠を求めることもできる。

しかし，保険の任意性を放棄し，国民全員の強制加入という方式を採ったために，全員加入を実現するために，応能負担という公平性を考慮した保険料設定を行わざるを得ず，それを所得に関連させるという形にしたためにリスクに応じた保険料を設定するという保険の原則は崩れることになり，保険財政を不安定にすることになった。さらに先述したように，公平性に対する配慮は，後期高齢者支援金の拠出という形にも結実し，医療保険財政の一層の不安定化をもたらした。

また，公的医療保険制度の成立の歴史に起因して，職業等によって保険制度が分立し，多くの保険者が存在している。2008年４月の段階で健康保険組合が1,541，市町村国保が1,818存在しており，大数の法則が成立する程度の保険加入者を確保できない保険者が多く存在すると考えられる。

このように保険の仕組みから逸脱する要素を多分に持った日本の公的医療保険制度は，その運営においても問題を抱えることになった。第一に保険加入の任意性が損なわれているために，保険の未納問題に直面することになった。特にこの問題が顕著なのが国民健康保険である。『平成17年国民年金被保険者実態調査』によれば，国保保険料未納者は，国保加入者の7.7%

9　医療保険における逆選択についての解説は，大森（2008）第４章を参照されたい。

（2005年）である。第二に，また，保険が分立していることによって，固定費用の性質を持つ管理費用に関して，規模の経済性が十分発揮されない可能性がある。

⑤　医療における価格規制

公的医療保険の財政と関連して，医療制度の効率性に影響を与える要因として，医療制度における価格規制を挙げる必要がある。日本の医療サービスの価格は，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度により規制されている。価格規制は「市場の失敗」の発生する財・サービスについて行われるが，医療サービスの価格規制を行う根拠の一つは，情報の非対称性である。患者が医療サービスの品質，内容をよく分からない結果，価格が品質，費用を反映して設定されない可能性があるので，規制当局である国が，費用，品質の情報を知っているという前提で，医療サービスの価格の規制を行う。

日本の場合，個別の医療行為，検査，薬剤にそれぞれ価格を設定する方法を基本としているが，個別のサービス毎の費用，品質に関する情報を得ることは，そのサービスの種類の多さから，情報収集費用がかかり，容易ではない。また，医療サービスの価格が，中央社会保険医療協議会における合議によって決まることから，価格決定にバーゲニングの要素が入ってくることも価格形成のあり方に影響を与えることになる。

個々のサービスがバーゲニングの対象になると，価格が費用を必ずしも反映しない状況が生まれかねない。例えば，血液検査などの検査サービスの価格を低下させる代わりに，初診料を上げるというようなサービス価格の決定が行われることもあり得る。サービス供給者が経済的インセンティブを持っている場合，個々のサービス価格に対応して，検査サービスの供給を減少させ，診察を多くする可能性もある。サービス価格がバーゲニングで決まると，価格体系に歪みが生じ，それに伴い，行動にも歪みが発生する可能性があるのである。

⑥　医療における数量規制

医療制度の効率性については，医療サービス提供者，医療機関に関わる問題もある。

近年「医師不足」，「看護師不足」が喧伝されているが，医師，看護師をはじめとする医療サービス提供者のサービス供給とサービス需要の間の不均衡が問題になる場合がある事を示している。例えば，地域における医療サービス提供者不足の問題は，以下のような構造になっている。

まず，都市への人口集中がある一方で，一定数の人々が地域に居住している。医療サービス提供者のサービス供給は，免許制度の存在によって，大学医学部等の資格養成機関の入学定員，国家試験の合格率の調節により，供給量が国の計画によって決まってくる側面を持っている。さらに，免許を取った医療サービス提供者のサービス提供の場所の選択が自由であり，需要に応じてサービス提供の場所を選択するメカニズムが内在されていない問題がある。結局，「医師不足」の背後には，需要に対する供給が絶対的に不足している場合と，供給は十分にあるが，その地理的配置に歪みがある場合がある。

地域における需給の不均衡と同様のことが，小児科，救命救急，産科など診療科毎の医師サービスの需給の不均衡として，顕在化している。

⑦　医療機関の組織・経営

医療制度の効率性は，医療機関の経営に関してもいうことができる。医療法により，日本の医療機関には非営利規制が適用されている。営利企業においては，利潤最大化，費用最小化という文脈ではあるが，コーポレート・ガバナンスの中で一定の経営の効率性が確保される。

株式会社は，株主が経営参加権を持っているので，経営者（取締役）は株主の意向に沿った経営，利潤最大化，費用最小化を行わざるをえない。しかし，非営利組織である医療機関は，組織の規律を決める強い権限を持つ者が不確定なため，一定の方向の行動をとるようにはなら

ない。

医療機関の組織については，医療機関の内部組織には二つの命令系統があることにより，その行動が両者のバーゲニングの中で決まってくることが，J.Harrisによって古くから指摘されていた[10]。二つの命令系統とは，診療部門の命令系統と事務部門の命令系統のことを指す。診療部門においては，患者のため，学術的・学問的関心のために，高度な医療を志向する傾向にある。その一方，事務部門は，経営のことを考え，費用を収入に見合ったレベルに抑えようとするので，医療技術のレベルをおさえがちになる。このように病院内で事務部門と診療部門，あるいは診療部門同士のバーゲニングが生じ，必ずしも効率的な資源配分が実現しないことをHarrisは指摘した。

医療制度の目的に合った行動をするために，どの様に医療機関を規律づけるかは，医療制度改革を行う上で重要な問題である。

また，すでに，医師，看護師等の医療サービス提供者の地域偏在について触れたが，医療機関の経営についても，地域医療に関わる問題がある。特に地方，遠隔地において病院サービスの主要な部分を担っている公立病院の財政状況が悪化している。2009年度には，公立病院の全事業体659団体のうち，約60%が赤字に陥っている。

赤字に陥る要因として，第一に，救命救急，小児科など遠隔地における「不採算医療」を提供していることが考えられる。地域によっては，公立病院が唯一の病院である場合もあり，不採算と分かっていても提供せざるを得ない場合がある。「不採算医療」は，医療経済において，使われる独特の言葉であるが，その発生要因については，⑵公平性に関わる問題の所で述べる。第二に，上記の非営利組織であることに伴う組織の非効率性に加えて，都道府県，市町村という公的主体が経営を行うことに伴う非効率性が考えられる。

⑶　公平性に関わる問題

医療は，人の健康，生命に関わるサービスであり，公平性が重要な意味を持ち，人々の公平性に対する要求は強い。しかし，一言で公平性といっても，様々な意味を含んでおり，何が「公平」な医療かを明確にする必要がある。

日本の医療について，以下に示すように公平性に関わるいくつかの論点がある。

①　医療費の負担と給付の問題

医療の負担と給付の関係の中では二つの論点がある。

⒜　世代間分配

既に，医療保険財政のところで触れたように，国民健康保険の補助金等の補助金，後期高齢者支援金等によって，現役世代から高齢世代への所得分配が生じている。若者が高齢者を支えるという考え方は，伝統的な家族観とも合致しているが，少子高齢化が進んでいる状況では，維持することが難しいことは既に述べたとおりである。

⒝　高所得者から低所得者への所得分配

また，日本の公的医療保険で採用されている所得関連保険料は，高所得者から低所得者への所得分配を生じさせると共に，実質的には，現役世代から高齢世代への所得分配も生じさせている。所得関連保険料は，所得が高いほど保険料が高くなるが，健康リスクは所得が低い方が高い傾向にあり，したがって医療サービスの給付も所得が低い方が大きくなる傾向がある。

②　社会的属性による医療の給付の差異の存在

患者の持っている様々な社会的属性の違いによって，受けられる医療サービスの内容が異なる場合がある。

10　J.Harris（1977）を参照。

(a) 地域による差異……過疎(遠隔地)医療

都市部では，多くの医療機関が立地し，患者は十分な医療サービスを受けられるが，都市部から離れると，医療機関の立地が減少し，患者が十分な医療サービスを受けられなくなる場合がある。

その理由として，第一に，サービス供給者の採算がとれるだけの市場規模がないこと，第二に，医療サービスの価格が，何らかの理由により供給者が採算をとれる水準にないことが挙げられる。いわゆる「不採算医療」の結果である。前者は，特に遠隔地において深刻であるが，その地域に住民がいるからには，サービスの供給の必要があり，何らかの政策的措置が必要である。後者の場合は，医療サービスの価格を採算がとれるレベルにまで引き上げる必要がある。「不採算医療」は，地域的要因によって発生するばかりでなく，小児科，救命救急等の診療分野の要因によっても発生することに注意を要する。

(b) 社会的身分による差異

患者が被用者か非被用者かどうか，被用者の中でも患者がどの様な企業に勤めているかどうか，といった社会的身分の差異によって加入できる保険が異なり，かつ保険の種類によって，サービス内容が異なることがある。

この点については，保険の種類によるサービス内容の差異を解消する取り組みが，長年政府によって行われてきているが，まだ，差異は残っている。特に75歳を境にして加入する保険が変わり，かつサービス内容が大きく異なる後期高齢者医療制度のあり方については，再検討の余地がある。

③ 「混合診療」

「混合診療」とは，公的医療保険でカバーされている保険診療と公的医療保険でカバーされていない診療を「混合」して受けることを意味する。日本では，「混合診療」を行った場合，公的医療保険でカバーされていて，保険診療を受けられるサービスについても，保険外診療の扱いになり，全てのサービスが公的医療保険でカバーされず，全額自己負担になる。この措置は，保険外の医療サービスに対する需要を抑制し，結果として，国民が皆，同じ内容の医療サービスを受ける状態が生じる確率を高めることに貢献する[11]。しかし，その結果，がん患者などで保険内の医療サービスの中で治療方法が選択できなくなった患者が，保険外の抗がん剤を治療に使うことを難しくするなど，問題が発生している[12]。

Ⅲ．日本の医療制度改革の方向性

第Ⅱ節では，日本の医療制度の抱える問題点について概観してきた。本節では，日本の医療制度が今後採るべき改革の方向性について論じる。

(1) 資源配分問題（効率性に関わる問題）を，どの様に解決するか。

限られた資源を有効に利用する，効率性を実現する施策を日本の医療制度は求められている。そのために採用するべき施策は以下の通りである。

① 情報の非対称性を克服する政策……患者が適切な選択を行うことを可能にする

第Ⅰ節でも説明したように，医療サービスの需給において，非効率性をもたらす最も重要な要因の一つが，医療サービスの持つ情報の非対称性の性質である。

11 全額保険外になっても，保険内のサービスと保険外のサービスを混合して受診する者もいる可能性がある。

12 ただし，公的医療保険でカバーされていない先端的医療サービスを，一部負担を低くして需要できる特定療養費制度の仕組みがあり，問題はそれほど大きくないという考え方もある。

対策としては，以下の五つの施策を講ずるべきである。

⑷ 医療サービスの評価に関する情報の提供

医療サービスの内容，品質に関する情報を患者に理解できる形で提供する方法を採用するべきである。

1） 第三者評価

第一に，医療サービス提供者と同等の医学的知識，情報を持った者による第三者評価を行う。その情報を患者に提供することで，患者が自らの判断で医療サービスを選択することが可能になる。日本では，㈶日本医療機能評価機構による病院の評価が実際に行われている。

ただし，第三者評価にも問題点がある。評価によって得られる情報が，患者が医療サービスを選択するのに必ずしも十分ではない可能性がある。例えば，㈶日本医療機能評価機構の病院評価は，病院の設備，運営体制等の評価であり，提供している医療サービスそのものに対する評価ではない。運営体制，設備がきちんとしていれば，良いサービスが提供されるという論理は間違ってはいないが，患者が自立的に医療サービスの選択をできるようになるためには，相当の情報が必要である。第三者評価の効果をより高めるためには，専門家による，より詳細な，客観的な評価基準の作成を行うことが重要である。

第三者評価の第二の問題点として，評価を行う「第三者」が客観的な評価を十分な努力の下に行うかどうかというインセンティブの問題がある。行った評価の客観性，情報の詳しさによって，「第三者」がより高い金銭的，社会的報酬を受ける様な仕組みを導入しないと「第三者」が評価に対して十分に努力しない可能性もある。あるいは，「第三者」の評価を評価する主体を置かなければならないという評価の連鎖が生じる可能性さえ残されている。

2） 同僚評価（“Peer Review”）

医療サービス供給者と同じ専門的知識を持つ同業者がサービスの評価を行う手法である。典型的には，医師の行っている診療行為が，その医師とは中立的な他の医師ないし医師から成る委員会によって評価される。この方法は，第三者評価以上に同業者が中立的な立場を保てるかどうかという評価のインセンティブに関わる問題が顕著であり，この問題に適切に対処しない限り，評価が客観性に欠ける場合があることを注意するべきである。

3）「医療の標準化」の試み

患者が医療サービスに関する適切な情報を獲得するためには，医学的知識・情報の乏しい患者が，理解しやすい形で情報が提供されることが望ましい。

医療サービスは，患者の健康状態によって，様々なサービスが組み合わされて提供されていくものであり，同じ病気の治療でも治療方法は患者によって十人十色という側面もあるが，病気の種類によって，標準的な治療方法が確立されつつあるものも少なくない。病気の標準的な治療方法について，学会レベルで情報を収集し，最も良い治療方法を研究する動きがあり，「医療の標準化」と呼ばれている。

さらに，診療方法に関する費用―効果分析も取り入れて，費用効率の点からの情報も得られるようになり，患者がこれらの情報を下に，診療方法について選択をできるようになると望ましい。

4） セカンド・オピニオン（Second Opinion）の推進

患者が，診療方法に関する情報を得る方法として，セカンド・オピニオンがある。セカンド・オピニオンとは，診療を受けている医師以外の医師に，自分が現在受けている（あるいはこれから受けようとする）診療に関する情報を得ることを指している。セカンド・オピニオンを推進することが望ましいが，セカンド・オピニオンが有効であるためには，セカンド・オピニオンを提供する医師と現在診療を受け持っている医師との関係が中立的である必要がある。

5)　消費者に対する教育・情報提供

情報の非対称性を解決する方策として有効なのは，地道であり，時間はかかるが，消費者に対して，医学，健康に関する教育を提供することである。学校における保健体育の授業，食育の取り組みなどはこれに当たる。また，地方公共団体等で提供される生涯教育もその一環として考えられる。

(b)　プライマリーケア医による情報の提供

体調の悪い時，病気の時に健康の相談をし，診療を受けることのできる，最初の医療サービスをプライマリーケア（Primary Care），一次医療といい，それを担当する医師をプライマリーケア医と呼ぶ。

プライマリーケア医は，基本的に全ての診療科の診断を行う。プライマリーケア医の最も重要な役割は，患者に問診をして，患者の健康状態についての情報及び治療方法に関する情報を患者に与えることである。これによって，医療サービス提供者と患者の間の情報の非対称性を解消することができる。

プライマリーケア医の役割は，日本の医療制度の中では，一般診療所の医師が中心的に担うことが想定されるが，日本の様に200床未満の比較的規模の小さな病院が70％近くを占める現状においては，こうした病院がリストラクチュアリングを行いながら，役割を担うことは十分に考えられる。その理由は，プライマリーケア医は，内科，外科など全ての診療科に関わる病気について，診療をすることが想定されるが，プライマリーケア医にも得意分野とそうではない分野があることが想定される。したがって，複数のプライマリーケア医で分担をして全ての診療科のプライマリーケアを担うことは効率的であると考えられる。

プライマリーケア医制度の考え方を取り入れたGPシステムを取り入れているイギリス，オランダにおいて，GPが集まって開業する「プライマリーケア・センター（Primary Care Centre）」の数が増加していることは，この状況を反映していると考えられる[13]。

(b')　専門医制度，専門職制度の整備

医療サービス提供者と患者の間の情報の非対称性を解消する上で，専門医制度の整備は有効である。プライマリーケア医を含めて，全ての診療科について，さらには，看護師等の医療関係者についても，専門性，診療能力・経験に応じた厳格な専門医制度，専門職制度を導入することにより，患者が安心して診療を受けることができるようになる。

(c)　保険者の役割……「保険者機能」

情報の非対称性を解消する上で，保険者の役割も注目に値する。保険者は，医療保険制度の下で患者と接触が多く，かつ医療サービス提供者とも費用償還に関わって，診療報酬明細のやりとりをするなど，医療サービスの内容に関する情報を得ることができる状況にある。これらの情報を用いて，保険者が，医療機関の評価を行い，医療サービスに関する情報を患者に提供することが可能である。

この考え方をさらに進めて，保険者を患者の代理人にする発想が，「規制された競争（Regulated Competition）」，「管理された競争（Managed Competition）」である[14]。日本の医療制度にオランダのような「規制された競争」を導入するべきかどうかは，さらに吟味を要するが，検討する価値はある。

②　分業を促進する政策

①では，患者と医療サービス提供者の間の情報の非対称性を解消する方策として，患者に医療サービスに関する情報を与える施策を示した。しかし，このことが，医療制度の効率性の実現

13　オランダのプライマリーケアの状況については，Wilemijn Schafer et al.（2010）P.148を参照。

14　「規制された競争」については，大森（2006）を参照。

を必ずしも保証するわけではなく，さらにいくつかの施策を検討する必要がある。

(a) 医療システムの分業の規制 ･･･ プライマリーケア医制度の整備

どの様な産業においても，サービス生産の効率性を実現する上で「分業」は重要な要素である。医療サービスの場合，患者に提供する医療サービスが，患者の病気の態様によって，高度な医療技術，高度医療機器を必要とする場合と，問診と投薬程度で済む場合と分かれるのが特徴的であり，それに対応して，一次医療（Primary Care），二次医療（Secondary Care），三次医療（Tertary Care）という分業の考え方がある。前述のプライマリーケア医は，この一次医療を担当する医師である。二次医療は，入院も含めた重度の病気に対応する医療サービスであり，主として病院がサービスを提供し，三次医療は，救命救急を含めた高度医療を指し，（高度な医療機器，専門医，専門の医療関係者を有している）病院が担当する。

現代の医療サービスは，特に二次医療，三次医療において，医療技術の高度化と共に検査，治療にあたり，高額な医療機器，入院医療では病床をはじめとする入院設備といった固定設備を必要とするので，これらの設備の効率的利用を図ることは，医療制度の効率性を図る上で重要である。一次医療の段階で，二次医療以後のサービスの不必要な利用を抑えることができれば，費用の高い二次医療以後の病院のサービスの効率的利用を図ることができる。日本の病院は8670（2010年）あるが，その内，70％程度が病床数200床未満の中小病院である[15,16]。

情報を患者に与えても，必ずしも分業は促進されない側面がある。その原因は，選択するサービスに関する情報をもらっても，患者は自分の健康状態について，正確に理解できないので，適切な医療サービス提供者を選択することが困難であることにある。果たして，近くの診療所に行けば良いのか，遠方の大学病院に行けば良いのか，分からないということになる。

そこで，患者が健康上の問題を抱えた時に，最初に必ずプライマリーケア医を訪問し，その後の診療のやり方についての決定をする仕組みを制度化することが望ましい。つまり，プライマリーケア医が，患者の病状を判断し，軽ければプライマリーケア医自身が診療を行い，重ければ，病院に紹介して病院の医師に診療を依頼することを決める。プライマリーケア医は，いわば，患者の診療を行うと同時に，広く医療サービスの利用の案内人の役割を果たす事が期待される。

現在，特定療養費制度により，200床以上の病院で他医療機関からの紹介状がない場合，初診時特定療養費を初診料に加算して徴収できる制度がある。この制度により，患者が最初の医療機関として診療所を訪問するインセンティブは付与されるが，患者によっては，初診料加算を支払ってでも，直接，大病院を訪問する者も出てくることが予想される。初診料加算を負担できる患者は相対的に所得の高い患者が多いと考えられ，公平性の観点から問題である。

(b) 医療サービスの価格規制

制度の効率性を考える上で，価格の役割から目を背けるわけにはいかない。日本の医療制度では，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度という形で中央社会保険医療協議会によって価格規制が行われている。医療サービスの持つ情報の非対称性の性質等により，市場による価格形成が困難であることから，価格規制が採用されている訳ではあるが，価格規制を行う上で問わ

15 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成22年医療施設（動態）調査・病院報告』

16 医療制度の違いはあるが，国土面積も人口も日本の７分の１程度のオランダの病院数が100程度である事を考えると，やはり日本の病院数は相当多いといわざるを得ない。

れるべきことは，医療サービスの価格にどの様な役割を果たさせるべきかという政策的な判断である。

まず，できうる限り，市場で形成される価格と同等の役割を果たすことができるように試みるべきである。価格は消費者によるサービスの評価を反映し，生産者のサービスの費用，品質も反映しており，経済活動において，重要な役割を果たしている。価格規制を行う場合も，サービスの品質，費用を反映した価格設定を試みるべきである。

医療サービスの原価を構成する人件費，材料費，設備費などの労働費用，資本費用は地域によって，差異があると考えられ，全国一律の価格設定は望ましくない。この点については，現行の社会保険診療報酬制度，薬価基準制度に，地域加算（あるいは減算も）を設けることにより対応できると考える。

また，医療サービスは，個別の診療行為，検査だけで完結するわけではない。例えば，がんの治療は，レントゲン，CT，MRI等を利用した画像診断，血液検査，手術，予後の薬剤投与など複数の医療サービスがセットになって，行われている。他の医療サービスも同様であるので，病気，怪我の診療に必要なサービスをグループにして，そのサービスグループ毎に価格を設定する，包括払いにすることが考えられる。包括払いの方が，サービスの市場における価格形成を観察しやすく，規制当局が規制に必要な情報を得やすいと考えられる。

病院のサービスについては，DPC（Diagnosis Procedure Combination）という包括払い方式が採用されており，1334（2010年）の病院が採用している。

包括払い方式に移行すると共に，価格規制の方式として，医療機関の医療機器，病床などの固定的設備にかかる費用も明確にカバーする方式を採用するべきである。例えば，平均費用価格規制が候補として挙げられる。

また，現在の価格規制は，サービス供給者，患者に対するインセンティブ規制として機能している側面もある。例えば，特定療養費制度による初診料加算は，患者が診療所を訪問しないで病院で直接受診することを抑制することを目的としていると考えられる。また，DPCは，病院が病気の治療を一定の費用内で効率的に行うインセンティブを持たせることを目的としている。価格規制のあり方を考える上でインセンティブメカニズムとしての側面も考慮に入れる必要がある。

(c) 医療サービスの数量規制

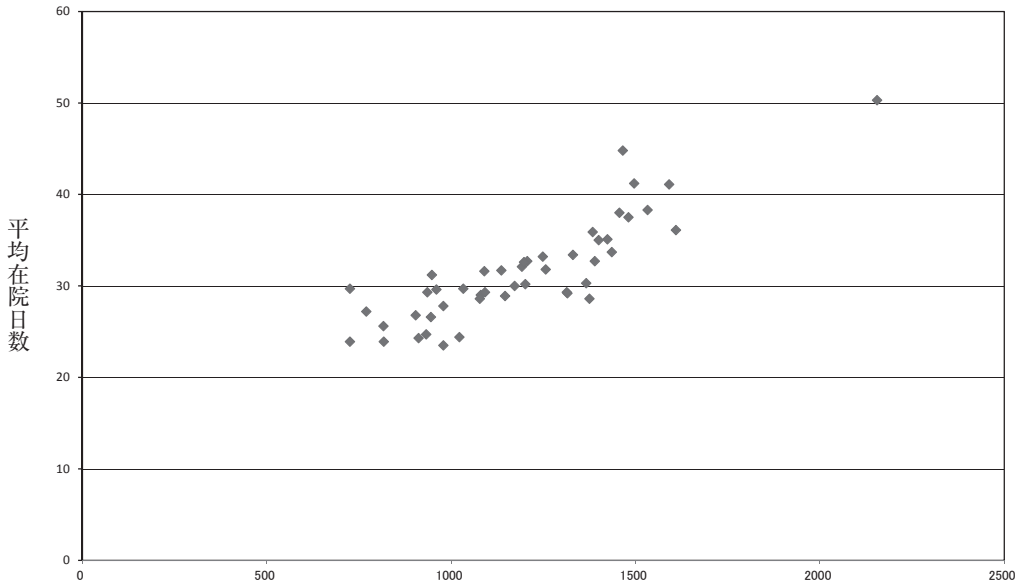
現在，日本の医療制度において，供給サイドを中心にして数量規制が行われている。その主たるものは，保健医療計画による病床規制と医師，看護師，薬剤師をはじめとする医療関係者養成に関する数量規制である。理論的には，価格規制が機能していれば，数量規制は必要ない。もし数量規制に意味があるとすると，それは価格規制が機能を果たしていない場合である。

数量規制が，医療サービスの利用可能性を規制し，結果として「医療費抑制」に効いているという説がある。**図表 2** は，横軸に一般病院の人口10万人あたり病床数，縦軸に平均在院日数をとっている[17]。

図表 2 を観察すると，人口あたり病床数と，平均在院日数の間に正の相関がありそうであるが，実際，相関係数は0.86と高い相関を示している。このことは，入院サービスの利用可能性が，入院サービスの利用を規定している可能性があることを示唆している。しかし，入院サービスの利用を効率的にするためには，プライマリーケア医制度により，病院の利用を本当に必要とする人々に制限するという形でも実現可能であり，病床規制の政策効果について，検証を

17 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成17年医療施設（静態）調査・病院報告』。

（図表２） 一般病院の人口あたり病床数と平均在院日数の相関（2005年）



行う必要がある。

また，医療関係者の養成に関する数量規制の意味についても十分に検討する必要がある。医療関係者の養成校の定員管理により，未来の医療関係者の数が調節され，さらに国家試験の合格率によりその年の医療関係者の数が決まってくる。特に養成校の定員は，数年先のその医療関係者に対する需要の予測によって決まるわけであり，医療サービスに対する需要の将来予測が必要とされる。

今後，医療技術の高度化が進み，専門分化が一層促進されれば，同じ病気の診療であっても必要な医師の数が増加することになる。また，どの様な専門分野の需要が増加していくのかという予想も必要である。小児科の医師を例にとると，少子化が進むことは，小児科の医師への需要を減少させるが，その一方で，小児科の中でもさらに専門分化が進むことは小児科医師への需要を増加させることになり，結局の所，小児科の医師に対する需要が増加するか，減少するかは明確ではない。しかし，こうした状況下でも予想を行い，この分野を選択する医師を養成する必要性がある。

現在は，診療科の選択は，大学医学部の中での学生の診療科選択プロセスに委ねられているが，日本全体での各診療科医師数の需要予測に基づいて，各医科大学のその診療科を選択する学生数の合計を需要予測に一致させるような取り組みが必要である。

⑵ 公平性に関わる政策

医療は，人の健康，生命に直結するだけに，他の財・サービス以上に公平性が重要な意味を持つ。公平性は様々な意味を含んでおり，何が公平な医療か，を明確にして政策的な対処をする必要がある。以下では，公平性に関する施策について，論じることにする。

① 医療費の負担と給付の問題

⑻ 世代間分配

現行の公的医療保険制度には，第Ⅱ節で述べ

たように，世代間分配の仕組みが内蔵されている。しかし，少子高齢化の進行を前提にすると，世代間分配の要素を小さくし，積立方式にできる限り移行するべきである。

(b) 高所得者から低所得者への所得分配

同じ世代内での高所得者から低所得者への所得分配は，結果的に，リスクの低い者からリスクの高い者へ所得分配が生じやすいという，保険の仕組みの中で生じる部分と所得比例保険料を採用していることによる部分がある。これらの所得分配については，保険加入者，つまり国民の公平に関する考え方に合致する様に行うべきである。

② 社会的属性による医療の給付の差異の存在

(a) 地域による差異……過疎（遠隔地）医療

差異の生じる第一の要因であるサービス供給者の採算がとれるだけの市場規模がないという問題点については，合併等の方法を用いて，病院をはじめ医療機関の集約を図り，平均費用の最も低くなる効率的な医療サービスの生産を行う様にするべきである。しかし，医療機関の集約を図った結果，患者から医療機関への距離が遠くなり，患者の医療機関へのアクセスが困難になることも考えられるので，医療機関の集約は，集約による便益と患者のアクセス費用のバランスによって考えるべきである。

差異の生じる第二の要因に対する政策的処方箋は，平均費用価格規制を基本にした価格規制を行うことである。その場合，費用条件が地域ごとに異なる可能性があるので，現行の社会保険診療報酬制度，薬価基準制度の中で地域加算を設ければよい。平均費用価格規制の問題点は，医療機関に費用節減のインセンティブが無くなることがある。これに対処するためには，規制当局が医療機関の費用情報を密に獲得することに努めること，場合によっては，ヤード・スティック規制（Yard Stick Regulation）を行うことも念頭に置くべきである。

(b) 社会的身分による差異

社会的身分による差異は，次の(3)の保険制度・財源政策の所で述べるように現在の公的医療保険の保険者を統合することが効果的である。さらに，統合の結果，複数の保険者が生まれた場合は，人々が，職業，身分に関わりなく，保険を選択できるようにすることにより，問題は解消する。

後期高齢者医療制度については，次の(3)保険制度・財源政策の所で詳しく述べる。

③ 「混合診療」

「混合診療」の取扱いは，訴訟が起こったり，TPP（Trans-Pacific Partnership）への日本の参加の可否に関する論点になるなど，重要な政策的課題である[18]。

医療は人の健康と生命に関わるものであり，全ての人が社会経済的状況の違いにかかわらず同じように医療サービスを需要できることは，一定の公平性の観点から支持できる。しかし，医療サービスの中には，個室のベッドでの診療のように，生命に決定的な影響を与えないようなアメニティに近いサービスもあり，この種のサービスについては，「混合診療」を認めても良いだろう。

ただ，抗がん剤など，それが使用できるかできないかが，診療とその結果に影響を与える可能性があるものについては，できうる限り，多くの人々が利用できるようにするべきである。したがって，治療に成果が出ることが証明されているサービスは公的医療保険でできるだけ広くカバーし，先端的医療については，現行の特定療養費制度を活用していくべきである。その

18 健康保険受給権確認請求事件東京地方裁判所判決 2007年（平成19年）11月７日判決，平成19（行コ）405 健康保険受給権確認請求控訴事件 平成21年09月29日 東京高等裁判所を参照。

ためにも，(1)①a.3）で述べたように，医療サービスの費用―効果を測定する努力を続け，どの診療が治療成果の出るサービスかという情報を広く人々の間で共有できるようにするべきである。

(3) 保険制度・財源政策

日本の医療制度が抱える問題について，第Ⅱ節で見てきたが，喫緊の問題は，医療費をまかなうための財源政策をどの様にするかということである。財源政策を考えるためには，公的医療保険制度のあり方について，検討することが必須である。

以下では，公的医療保険制度の改革の方向性について議論しながら，財源政策に適宜触れていくことにする。

① 現在の分立している保険制度を統合する

現在のように職業などの社会的属性によって制度が分立し，保険者が3,500近くあるような状況は，保険事務費用に関する規模の経済性も働かず，「大数の法則」も当てはまらない可能性が高い[19]。そこで，公的医療保険制度を，被用者保険については，協会けんぽを主たる母体にして，都道府県毎にできるだけ統合し，国民健康保険についても，都道府県毎を基本的な単位として統合することが考えられる[20]。

② 保険料設定

保険料の設定の方法は，公的医療保険の保険者の性格を特徴付ける上で重要である。選択肢は二つある。

第一に，民間保険と同様にリスクに応じた保険料を設定する方法である。ただし，人々のリスクに応じた保険料設定にすると，リスクが高いが，所得の低い人々の保険料負担が生活に与える影響が大きくなるという公平性に関わる問題が出てくるので，所得・資産状況を勘案して，公平性に配慮して保険料負担を軽減する方式を採ることが必要になってくる。しかし，保険料を軽減する財源が必要となり，その場合，租税財源が有力候補になると考えられる。しかし，昨今の国の厳しい財政状況を考えると，租税財源を安定的に供給できるかどうか慎重な判断を必要とする。

第二に，現在も採用されている所得関連保険料である。所得の多少に応じて保険料を徴収することによって，リスクに対応した保険料の側面が無くなるという欠点はあるが，公平性に一定の配慮をすることが出来る。リスクに対応した保険料という側面を失うことは，保険給付と保険料との関連を弱めることになるので，保険料を設定する上で保険給付に十分な水準であるかを確認する必要がある。

③ 公費について

日本の医療制度では，国民健康保険への財源補填など国庫補助金が活用され，後期高齢者医療制度には医療費のうち，一部負担を除いた部分の約２分の１を国，都道府県，市町村が４：１：１で負担するなど，多くの目的で公費が投入されている。

公費の投入は，その多くが，世代間支援，地域間の医療サービスへのアクセスの公平性確保など公平性に関わる政策について行われており，何重にも公平性について配慮している結果，何が何を支えているのか，分かりにくい状況になっている。

公平性について，どの点に配慮するのかを明確にし，それぞれについてどの様な政策手段を用いるのかを明らかにし，分かりやすい形で公

19 2010年３月現在，健康保険の保険者数は3445（後期高齢者医療制度の保険者数47を除く）である。

20 必ずしも，都道府県毎に１つに統合する必要はないかもしれない。いくつかの健康保険組合の統合，いくつかの市町村の国民健康保険の統合により，各都道府県レベルでいくつかの保険者を形成する形もあり得る。保険者は，都道府県を越えて，合併し，全国の被保険者を対象とする保険者が形成されることも予想される。

平性を確保するべきである。

④　リスク構造調整の採用（Risk-adjusted payment）

上記の②において保険料設定に関する提案を行ったが，従来通りの所得関連保険料を採用した場合，保険者の保険料収入は，保険加入者が使うと予想される医療費と必ずしも一致しないと考えられる。それを調整する方法として，保険加入者のリスク属性に応じて，徴収した保険料を再配分する方法が考えられる。このリスク構造調整の採用により，保険者が自立的に保険を運営することが可能になり，保険者の，最初から損失を生み出すことが分かっていて，補助金を受けることができることから保険運営で効率性をおろそかにするというモラルハザードを避けることが出来る。

⑤　（世代内での）積み立て方式に，できるだけ移行する

現行の公的医療保険の保険料は，世代間分配を多分に含んだ賦課方式に近い方式になっていると考えられる。しかし，少子高齢化が進む中で，この方式を維持することは困難であると考えられ，早い時期に積み立て方式に移行することが望ましい。完全積み立て方式にしないまでも，積み立ての要素を強くする努力が必要である。その場合，二重の負担が発生することは不可避であるが，そうした世代には，税額控除を他の世代よりも多く認めるなどの形で負担緩和措置を講ずることも考慮するべきである。

⑥　後期高齢者医療制度は廃止し，上記の二つの保険に突き抜け方式で統合

後期高齢者医療制度は，一部負担を除いた医療費の半分を公費，約4割を現役世代の加入する公的医療保険の支援金でまかなうという世代間連帯を大前提とした制度であり，その一方で，一部負担，高齢者の保険料を導入し，医療サービスの需要を自律的に調節する仕組みを持っており，一定の理論的根拠を持った制度である。しかし，75歳以上の高齢者のみ年齢で区分して別の保険制度に加入するという発想は，諸外国でもあまり例を見ないと考えられ，高齢者の被差別感を助長する危険性がある。むしろ，①で提案した統合された保険に75歳以上の高齢者も加入し，所得関連保険料，リスク構造調整の仕組みの中で所得分配を行えばよい。

高齢者世代の医療サービスの需要の効率性を高めるためには，上述のように，プライマリーケア医制度を導入することで解決していけばよい。

⑦　一部負担の政策的役割

日本の公的医療保険制度では，原則3割負担が導入され，一部負担が一定の役割を果たしている。従来の医療保険制度改革の中で一部負担割合を増加させる改革が行われてきているが，医療サービスの需要を調節する役割は必ずしも果たしていない。それは，医療サービスの需要の価格弾力性が必ずしも高くないことが大きな理由である。効率的な医療需要の促進は，プライマリーケア医制度を活用して行うべきである。

本来，患者負担は，保険の対象になっている事象に関わらないサービスによるものに限定するべきである。例えば，差額ベッド代，治療に直接関わらない食事代，付加的なサービス等がそれに当たると考えられる。

⑷　「不採算医療」に対する政策

日本の医療制度の中では，「不採算医療」と呼ばれる分野が存在している。例えば，遠隔地医療，救命救急，小児科等の診療科における医療が代表的である。この問題に対する政策措置については，⑵②a.で触れているが，重複を恐れず，改めて論じることにしたい。

不採算医療の原因として考えられる一つの可能性は，規制価格が，費用をカバーできる程度に高くないことである。こうした場合，基本的には，診療報酬（価格規制）で対処するべきであり，平均費用価格規制等の価格規制で対処することが考えられる。地域によって費用条件が異なる場合は，その費用を反映した形で平均費用価格規制を行うことが肝要である。

不採算になるもう一つの原因として，サービスの生産の効率性が確保されていない可能性を排除できない。例えば，地域における高度医療を担っている病院が，高度医療機器等を導入しているが，患者の数が少なく規模の経済性を発揮できないでいる場合，組織に非効率性を抱えて生産を行っている場合等である。

前者の場合は，地域における高度医療を担う病院が，多すぎる場合もあり，複数の病院を統合して，規模の経済性を発揮できるようにするべきである。しかし，患者の地理的アクセスの問題等に配慮をする必要がある。

後者は，第Ⅱ節においても触れたが，医療機関の組織のあり方も含んだ問題である。医療機関の行動に目標を設定し，関係者がその目標に向かって努力するインセンティブを持つような組織になっていないことが本質的な問題である。株式会社は，株主の要求を軸に利潤を追求するという目的を必然的に背負い，組織の構成員に利潤最大化に資する行動をするように規律づけるが，医療機関の場合，患者との医学的知識・情報に関する情報の非対称性の下では，利潤追求は，過剰な医療サービス供給およびそれに伴う医療サービスの高価格，費用の節減に伴う医療サービスの品質の低下をもたらす可能性がある。この問題を解決する方法は，情報の非対称性を解消する政策⑴①a.で提示した政策である。もしも，この政策が完全に機能すれば，株式会社の病院が医療サービスを提供することは可能である。しかし，もしも⑴①a.で示した政策が完全に機能しない場合は，株式会社が医療サービスを提供することは適切ではない。

もしも，医療機関に関する非営利規制を継続する場合は，経営主体を問わず，医療機関の行動を規律づけるメカニズムの導入を考えるべきである。例えば，病院が地域の高度医療を担当する役割があるとすれば，住民の必要とする高度医療を提供しているかを監視し，経営に反映させる住民代表を理事会，評議会メンバー等，経営に影響を与えることができる地位につけることにより，病院の経営を規律づけることができる。さらに，経営を効率化し，費用を節減して，余剰が出た場合には，その余剰を高度医療の導入のための設備，医療関係者の研究費に充てる等効率的経営を行ったことに対する報酬が与えられるようなメカニズムを導入することも考えられる。

⑸ 医療と介護の連携

第Ⅱ節の⑵において医療サービスと介護サービスの分業の問題点について検討したが，以下のような政策を考えることが有効であろう。

① 医療保険と介護保険の役割分担を明確にする

医療保険のカバーするサービスを原則として，急性期医療に限定し，長期療養・介護（Long-term care）を介護保険でカバーするようにして，分業関係を明確にするべきである。療養病床は，医療保険の対象として，医療サービスを多く要する患者のリハビリテーションを行う場合などに限定し，医療サービスの利用が少なくなった患者は公的介護保険の対象になるようにする。これにより，病院の施設を医療サービスの提供に特化させることが出来る。

② 医療・介護のナビゲーターの設定

病院で医療サービスを受けていて，長期療養・介護サービス中心に移行する場合，サービス供給者を探す必要がある。医療機関が紹介を行う場合，患者とその家族が自ら探す場合等あるが，他にも選択肢はあり得る。

プライマリーケア医制度を導入していることを前提にすると，プライマリーケア医は，その有力な候補になる。プライマリーケア医は，患者が何か健康に問題を抱えた場合に最初に訪問する医療関係者であり，患者の健康状態をもっともよく知っている存在である。患者が病院を退院した後の予後を含めた医療サービスは，プライマリーケア医が提供することも考えると，プライマリーケア医が，介護をも含めて，患者の指南役になることは効率的である。その際，

プライマリーケア医に，介護サービス提供者の紹介に必要な情報を得られるようなデータベース等の整備も必要であろう。

医療と介護の分業において，公的介護保険のケアプランの作成を行うケアマネージャーも，医療と介護の仲介役の候補者である。プライマリーケア医とケアマネージャーの両者が連携してナビゲーターの役割を担うことも考えられるであろう。

Ⅳ．結　語

本稿では，日本の医療制度の問題点について検討し，政策的処方箋について検討した。日本は1961年に国民皆保険を実現し，世界に誇れる公的医療保険制度を作り上げたが，少子高齢化，経済の低成長という社会的，経済的変動に対応できる医療制度の再構築を必要としている。世代間分配に過度に依存しない公的医療保険制度の構築，医療制度の需給面で効率性を確保するための施策を，公平性に配慮しながら，早急に実施することを今日求められている。医療という人々の公平性に対する要求の強い分野で人々の希望を実現しながら，本稿で提案した施策を実行していくことは長い道のりを要することは容易に想像されるが，一層の制度改革の努力を政府並びに国民の全てが行わなければならない局面にきている。

〈参考文献〉

大森正博（2006年），「オランダの医療・介護制度改革の最近の動向について」『租税研究』　第677号　pp.153-167

大森正博（2007年），「病・診連携の経済分析」『人文科学研究』　第３巻　P.229-240

大森正博（2008年），『医療経済論』　岩波書店

貝塚啓明，財務総合政策研究所編（2010年）『医療制度改革の研究』　中央経済社

公立病院に関する財政措置のあり方等検討会（2008年）『公立病院に関する財政措置のあり方等検討会報告書』

厚生労働省大臣官房統計情報部『医療施設調査・病院報告』

厚生労働省大臣官房統計情報部『平成21年度国民医療費』

厚生労働省大臣官房統計情報部『国民健康保険事業年報平成21年度』

Wilemijn Schafer et al.（2010），“The Netherlands-Healthsystem review”．Nivel Harris, Jeffrey E.,“The Internal Organization of Hospitals：Some Economic Implications,”Bell Journal of Economics 8（1977）：467-482.

A.J.Culyer and J.P.Newhouse eds.（2000），Handbook of Health Economics. North-Holland

介護支援・障害者自立支援改革の行方

嘉悦大学経営経済学部准教授　和泉徹彦

はしがき　　本稿は，平成23年10月13日開催の財政経済研究会における，嘉悦大学経営経済学部准教授 和泉徹彦氏の『介護支援・障害者自立支援改革の行方』と題する講演内容をとりまとめたものである。

はじめに

2011年６月末にまとめられた「社会保障・税一体改革成案」では，増え続ける社会保障給付をまかなうため，一定の効率化を図りつつも，消費税率引き上げによる財源確保の方向性が示されている。社会保障分野で優先的に取り組み課題として，子ども・子育て支援が第１に挙げられ，医療・介護のサービス改革，年金改革，そして格差対策が続いている。本稿では介護支援分野を中心にとりあげ，関連する障害者自立支援改革の現状についても触れながら，一体改革工程表における論点とは何かを解説する。さらに，より望ましい方向性，つまりは経済学的に合理性があって一定の公平性が実現できる選択肢について示唆したい。

介護保険制度改革のあらまし

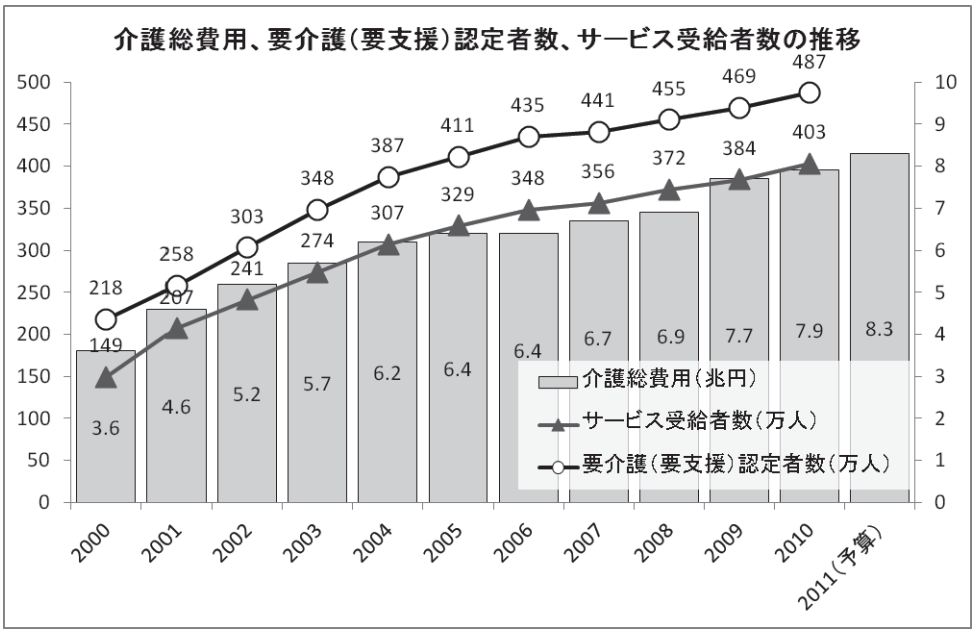
サービスの提供が始まった2000年から11年が経過し，その間３年おきに改革が続けられているのが介護保険制度である。この11年間に介護総費用は3.6兆円から7.9兆円と2.2倍になり，2011年度の見通しでは8.3兆円に達する見込みである。１割の自己負担を除いた半分を公費，そしてもう半分を65歳以上の第１号被保険者と40歳以上64歳までの第２号被保険者の保険料でまかなっている。

３年おきの改革では介護報酬の改定や保険料率の引き上げが話題になるが，一方で保険料と同じ割合で投入されている公費の部分については，国が２分の一，都道府県と市町村が４分の一ずつ負担しており，何らかの税収増無しにはやっていけない状況に来ている。将来の税収増を見込んだ公債発行によって財源を先食いしているとも言える。社会保障・税一体改革の工程表においては，2015年，2025年が節目として目標設定に用いられている。介護総費用の伸びがこのまま続けば，発足時の３倍，４倍といった規模を想定しなければならない（**図表１**参照）。

2000年から最初の３年間では，介護サービスを利用するために最初の手続きとなる要介護認定を受ける人が218～303万人，そして実際に利用する人は149～241万人であった。措置制度から介護保険制度に換わっても，利用者の方でも慣れておらず，介護サービスを使うことに抵抗感を持つ人もいた。

2003年からの３年間は，だんだんと介護保険が普通のサービスである，生活を支援するためのサービスなのだという理解が進んできた時期である。それを受けて，要介護認定を受けた人

図表１：　介護総費用，要介護（要支援）認定者数，サービス受給者数の推移



資料：厚生労働省「介護保険事業状況報告」

数は急激に伸びていて，一方で給付費を抑制しようと家事援助などの介護報酬を減額改定することも行われた。

2006年以降では，要介護（要支援）認定を受ける人の伸びは落ち着いてきたが，絶対数としては，利用者数とともに伸び続けている。一方で，要介護認定を受けながら利用しない人々は2010年で84万人に達している。とりあえず要介護認定は受けたが，家族介護で乗り切る人もあれば，利用したい介護サービスが提供されていないといった理由もある。2006年から導入された，市町村単位の小規模な介護サービス≒地域密着型サービスは，介護サービス事業者が少ない地域でのサービス確保の側面がある。

当初から介護保険を利用している人の中には，次第に要介護度が進んで要介護４や要介護５といった重い段階まで進行している人がいる。2006年，2009年の見直しでは，介護予防を重点的にとりあげ，サービス内容にも注文を付けた。リハビリすれば，改善あるいは現状維持できる程度の要支援のお年寄りには，筋トレをさせたり，栄養指導を行ったり，といった具合である。手間はかかっても，ホームヘルパーが代行してしまうのではなく，本人が自分で実行することを手伝うようなサービス提供を求めたりもしている。要介護度を重くするのは簡単なことで，本人ができることでも取り上げて代わりにやってあげる，至れり尽くせりのサービスを提供すれば良い。しかし，それでは本人の生活の質は保てないし，介護保険の意図にも反することになる。幸いにも絶対数では伸びている重介護の人々も，要介護認定者全体の中の割合では微減の状況となっている。

在宅での介護サービスを支えるホームヘルパーの人数は1990年代から急増し，2005年には約40万人が働いていた。その後，一度落ち込んでから2009年には持ち直している。福祉サービス従事者にありがちな，景気の良いときには薄給を嘆き，不景気のときには食いっぱぐれないと言われる現象であった。いざなみ景気では人材が流出し，2008年金融危機後には戻ってきた

わけである。2009年の見直しで，職員の処遇改善目的で介護報酬加算の改定が行われたことも見逃すことはできない。

介護人材に関しては，インドネシア，フィリピンから経済連携協定（EPA）に絡んで来日している介護士見習いの外国人労働者の存在もある。TPP 交渉の進展次第では，二国間協定である EPA ではなく，包括的な外国人労働者受入れの方向性が生まれるかもしれない。特に日本の国家資格である看護師や介護福祉士を取得せずとも，出身国で医療福祉の専門職資格を得ていれば，相互認証によって労働ビザを発給することもあり得る。東アジアの高齢化は日本以上に加速している国や地域があり，日本が外国人労働者で介護人材を手当することをためらっていると，横からさらわれる事態に陥るだろう。

地域包括ケアシステム

介護総費用が伸び続けているからといって，社会保障・税一体改革では削減しようなどとは言っていない。このままでは何倍にも膨れあがってしまう介護保険給付を，伸び方だけでも少し抑制できないか，といったことが工程表では取り上げられている。その代表が「地域包括ケアシステムの充実」である。

現在でも特別養護老人ホームこそ介護の最終目的地と考えている方がいる。介護保険制度以前の措置の時代は，特別養護老人ホームの待機リストにいる間，耐えしのぐために家族介護，あるいは予算で制約された自治体ホームヘルパーの派遣を時々受ける介護という意識が強かった。脳梗塞で救急病院に担ぎ込まれ，一命は取り留めたものの半身麻痺が残ったお年寄りが，バリアフルな自宅へ帰ることなど夢見ることさえなく，特別養護老人ホームの空きが出るのを待ちながら，療養病床や老人保健施設を転々とする，というのが典型的な姿であった。しかし，介護保険以降では「住んでいるところが在宅」という定義を持ち込んだ。

特別養護老人ホームに限らず，老人保健施設など，従来からあった介護施設でも，食費や光熱費といった日常的にどこで生活していたとしてもかかってくる生活費分に関しては，保険適用外の自己負担に改められていった。これは医療機関に入院していたとしても，同様の扱いになった。社会保障システム持続可能性を高めるためにも，過剰な給付はカットせざるを得ない。

在宅定義の転換は，住み慣れた地域で，住み慣れた自宅で，必要に応じて支援サービスを受けながら住み続けることが望ましいという考え方を持ち込んだ。そのために自宅に手すりをつけるなど，要介護者でも生活しやすくするバリアフリーを目的とした住宅改修も，介護保険のメニューに入れられた経緯がある。

工程表にのってきた地域包括ケアシステムの要点も，在宅での生活を維持できるよう支援することと，整備費用や運営費用が大きくなってしまう介護施設へのニーズを減らそうという意図が含まれる。元々は保健・医療・介護の総合的な連携を意味している地域包括ケアシステムであるが，介護支援の文脈では，介護予防・重度化防止に重点が置かれている。

介護施設のユニット化という部分に関しては，昔ながらの特別養護老人ホームで 6 人部屋など相部屋では，これからの世代の人たちにはなかなかなじめないところもある。まず個室化した上で，さらに居住空間をある程度少人数単位に抑えるというような形の設計であったり，改修をしたりするようになってきた。それによって介護職員が入居者 1 人 1 人に目配りをして，個々の状態をきちんと把握できるようにするといった目的がある。これも重度化防止に関係すると言えよう。

介護人材のマンパワーの面でも，専門性の高い介護職員がどんどん出てきて欲しいということで，介護福祉士を重視するような動きがある。以前は医療職しかできなかった痰の吸引も，研修を受けることで介護職員ができるようになっている。

看護の領域でも，高度な医療行為を認める特定看護師制度が実現に向けて動き出している。現場のニーズとして認められなければ，地域や在宅での生活継続が困難であった状況が，次第に打開されるようになってきている。

事例が少ないためにあまり顧みられることがない内容としては，施設から在宅への移行を目指そうという内容が，工程表の中に盛り込まれている。現状維持に止まらず，改善した上で在宅に戻ろうというのは理想的である。日本の住宅政策というのは社会福祉から抜けてしまっている部分で，施設から帰ることができる，在宅に戻れるバリアフリーな住宅というのは，ほとんど絶望的な状態である。どんな住宅を建てても良いのではなく，今後100年を見据えたバリアフリー設計を求めるような点から始めなければならない。

介護費用負担の検討

介護費用負担上の話として，特に応能負担が強調されているのが目新しい。措置制度から介護保険制度に換わったときに，応能主義から応益主義にという形で，財布の中身をのぞき込んでから勘定書をなめるようなことは止めて，利用しただけ皆１割負担に変えた。その自己負担分に，所得に応じて２割負担を求めようかというのが１つの提案である。

それ以外に保険料部分に関しても，このまま給付費が増えていくと，65歳以上の第１号被保険者が負担する保険料も増えていくので，低所得者の軽減措置をしなければ，年金額の少ないような人たちは負担が難しくなる。ある程度所得に余裕のある大企業の人たちには，追加的に保険料を負担してもらったらどうか，というのが総報酬割の話である。工程表にある数字だけを見ると，軽減する部分と負担強化する部分との差し引きで，約300億円プラスになる程度の話であって，これで財源が確保できたという状況にはない。

日本の障害者

障害者の人数というのは，障害別の制度ごとに調査が分かれているため，平成18年，17年，20年と，数字を寄せ集めてこないと全体像が見えなくなっている。身体障害者の方が366万人，知的障害児・者の方が55万人，精神障害者の方が323万人ほどいて，足し合わせると745万人となる。この数字は，手帳を持っている人たちであり，本人又は親が申請をしていない人は抜け落ちている（**図表２**参照）。

身体障害者の方の61％は65歳以上の方で，40歳以上の方を合わせると93％に上る。言い換えると，日本の身体障害者は先天性の方が少なく，93％までは40歳以上である。このうち，65歳以上の方は介護保険でカバーするので，障害者支援のカバーからは外れてくる部分である。特定疾患で介護保険の対応になる40歳以上の人たちに関しても，障害者支援の方よりも介護保険の方が優先適用になる。

一方，知的障害児・者の場合には，先天性であるため，20歳までの方で33％，そして40歳までの方で73％を占めており，年齢構成では大きな差異がある。2006年の見直しの際，介護保険の保険料を負担する被保険者の年齢下限を20歳まで広げようという議論があったときに，知的障害の当事者団体，親の団体の一部は賛成しかかったこともある。年齢の高い身体障害・精神障害の人たちは，障害者としての権利を主張し，障害者は独自の制度でやって，介護保険に混ぜるなという議論をした。知的障害児の親たちの中には，自分が亡くなったときに子どもの面倒を見てくれる公的制度は，介護保険のような大きな制度であった方がカバーされるだろうという考えを持っている人たちが一部あった。

障害者支援の行方

障害者の支援制度というのは，2003年までの

図表２：　日本の障害者数（推計）

		総数	在宅者	施設入所者
身体障害児・者	18歳未満	9.8万人	9.3万人	0.5万人
	18歳以上	356.4万人	348.3万人	8.1万人
	合計	366.3万人（29人）	357.6万人（28人）	8.7万人（1人）
知的障害児・者	18歳未満	12.5万人	11.7万人	0.8万人
	18歳以上	41.0万人	29.0万人	12.0万人
	年齢不詳	1.2万人	1.2万人	0.0万人
	合計	54.7万人（4人）	41.9万人（3人）	12.8万人（1人）

		総数	外来患者	入院患者
精神障害者	20歳未満	17.8万人	17.4万人	0.4万人
	20歳以上	305.4万人	272.5万人	32.9万人
	年齢不詳	0.6万人	0.5万人	0.1万人
	合計	323.3万人（25人）	290.0万人（23人）	33.3万人（3人）

資料：「身体障害者」在宅者：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（平成18年）
施設入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」（平成18年）等
「知的障害者」在宅者：厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」（平成17年）
施設入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」（平成17年）
「精神障害者」外来患者：厚生労働省「患者調査」（平成20年）より厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成
入院患者：厚生労働省「患者調査」（平成20年）より厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成

出所：『平成23年厚生労働白書』より

法律では，身体障害，知的障害，精神保健，そして18歳未満を対象とする児童福祉法という，各障害別の法律によって成り立っていた。できた年代も違えば，背景も違っていたので，当事者運動，行政などの対応も含めて，それぞれ異なっていた。これらは2003年には支援費制度に一度統合されたが，初年度から国の予算がパンクしてしまい，自治体の超過負担になるという事件もあった。2006年に障害者自立支援法を作ったときには，天井知らずでも国庫負担をやるという約束をして改正にこぎ着けたという事情がある。

支援費制度も，また障害者自立支援法も，当初の目論みとしては，介護保険と同様に，応能主義から応益主義に転換し，サービスを使った分だけ１割自己負担する仕組みに持っていきたかったのだが，大反対に遭った。2006年，後期高齢者医療制度と併せて叩かれ，結果的に骨を抜かれて，最終的には「減免，減免」で，ほとんど自己負担なしで済むという制度になった。それをある意味追認したのが，2010年12月の障害者自立支援法改正である。法改正では，応能負担原則が確認され，障害区分に発達障害を対象として加えることが明記された。障害者自立支援法絡みでは，障害当事者らから違憲訴訟が起こされて，その和解条件として民主党政権は「障害者総合福祉法」を作ると約束をしている。

障害者支援の仕組みにおいても応益主義を取り入れようとした理由には，将来的な介護保険制度との統合が視野に入れられていた。20歳から39歳までに被保険者を拡大すると，財源確保につながるからである。ただ，若年の被保険者の受益というのは限定的で，介護保険に加入し続ける過程では，自分の親，祖父母の世代の介護負担まで背負い込むことにつながる。

ただ現実的に見ると，介護保険の居宅介護サービス部分は，障害者のホームヘルパーの支援サービスと大きく変わらず，技術的にも同じ技術を持った人がサービスを提供できる。効率的にサービスを提供しようとしたときに，統合は１つの方向性であったが，あくまでも財源論だというように批判された。加えて，障害者の特性を社会参加の観点から，現行の介護保険では足らないという主張がなされた。そのため，

自立支援法を作ったときには，就労支援，社会参加に当たるサービスを付け加えた。

その後，2009年の介護保険制度改正のときも議論はされたが，この間の検証をしたときに，就労支援が進まなかった上に，障害年金の引き上げや所得保障の部分も進まなかったことが明らかになった。つまり，社会参加して働ける，納税できる障害者になれば，１割負担でも容易に負担できるでしょう，というのが最初の理屈であった。結果的に民主党政権は，違憲訴訟の和解によって，介護保険との統合を前提としないという覚え書きまで交わしている。このことから，将来的にも障害者支援と介護保険の統合は難しくなったと考えられる。

障害者支援サービスと費用

障害者支援サービスに関する費用は，2010年度の実績ベースでは，月間給付費１千億円弱，年間で１兆円程度となっている。これは国庫負担があるサービスを集計したものなので，国庫負担と地方負担が半々となっており，地方単独の上乗せ・横出しサービスについては含まれていない。介護総費用が年間約８兆円なのに較べても，規模は小さい。なお，障害者の自立支援医療は別集計で年間４千億円程度である。

サービスを利用する障害者と利用しない障害者がいるため，給付費の単純平均ではサービスの利用実態はよく分からない。筋ジストロフィーやALSのような難病指定されている疾患で，24時間介護が求められることがある。自立支援サービスや自治体の単独サービスでも，手が足りなければボランティアを募ったりする障害者もいる。一方，外出時にガイドヘルパーを月に数回利用できれば済む障害者もいる。自立支援サービスを利用している障害者の実数は約60万人である。

その人の生活実態であるとか，就労状況，そういったもので変わってくるという部分があって，サービスが必要かどうかというニーズの部分と障害の程度というのは，必ずしも一致しない。重度障害の手帳を持っているからといってニーズが高いわけではない。

障害者雇用の状況

障害者の雇用率は，2010年に1.68％で過去最高を記録した。大企業においては1.9％と法定雇用率を超えている。この中には，特例子会社という障害者だけを集めた子会社を作り，人事体系も給与体系も全く違う会社で軽作業をやらせて，グループ全体の雇用人数の中でクリアしたというケースがある。近年，障害者雇用率が高くなってきているのは，未達成企業名を公表するようなペナルティーが功を奏している部分があるだろう。

そして，福祉的就労と呼ばれる形態もある。知的障害者の方の場合には，ある程度福祉的な配慮があった軽作業，単純化されたような作業を用意しなければ，就労の場がないため，福祉的就労の場として作業所がある。しかしながら，そういう場があるばかりに，もっと能力の高い障害者であっても，一般的な雇用の方に移ることができない問題が発生している。

福祉的就労の底上げのため，国・都道府県の旗振りで，工賃倍増５カ年計が現在進行中である。成人した障害者が障害基礎年金，そして，工賃・賃金で何とか生活できるような報酬をもらえるような福祉的就労にしたいという期待がある。

中島隆信『障害者の経済学・増補改訂版』（東洋経済新報社）では，障害者を雇用している企業と取引をした場合，間接的に法定雇用率に算入するようなインセンティブを提案している。間接的な雇用を生み出すような取引をしている場合に加算できれば，福祉的就労の作業所が工賃の安さだけを売りにするのではなく，うちはこれだけ障害者がいるので，法定雇用率達成可能になりますよというような持ち掛け方ができるのではないか。こうした，企業の一般的

な取引の輪の中に加われるような仕組み作りは十分検討に値する。

結びにかえて

介護保険と障害者支援との統合を避けたジレンマが幾つかある。特に，サービス事業者に話を聞くと，居宅介護サービスと障害者福祉サービスを兼ねている事業所がある。同じホームヘルパーが，高齢者のところにも障害者のところにも行けるような体制を作っているとのことである。両制度が統合されないことで，報酬請求など事務処理が，書式の違いも含めて負担になっており，統合されていれば１つで済んでいたといった話を聞く。

障害者支援では，応益負担から応能負担への時計の針の逆回しが起こってしまった。介護保険では以前の措置制度からの転換で，誰でもサービスを利用した額の１割を自己負担する応益負担になった。自立支援法では障害者の所得保障が十分に進まなかったことが悔やまれるが，納税者になれる障害者でさえも単なる受給者へと押しとどめる仕組みは残念でならない。

介護保険制度の見直しを行っていく中で，小手先の給付抑制策ではなく，介護サービス事業者が介護予防・重度化防止に積極的になれる経済的インセンティブを介護報酬体系に埋め込むべきだと考える。現状の介護報酬体系では，出来高ベースで給付は伸びていくため，何の歯止めもない。事業者は，サービスを要介護月額上限いっぱい提供できれば最大の報酬を得ることができる。提案としては，要介護度（要支援）を改善することができた場合の成功報酬的な設定，そして長期間にわたって同一要介護度を維持できた場合にも付加的な報酬が事業者に対して支払われることが考えられる。現状では要介護度を改善させたとしても，利用するサービスが減って介護報酬が減る恐れがあって，事業者には改善させる動機は生じない。

社会保障・税一体改革の工程表では，消費税による税収増を，伸びていく社会保障給付費に充てる方針が強く打ち出されている。世代間公平，世代内公平の観点でも，一方的な伸びを経済的インセンティブで抑制できる方向性が望ましい。そうしなければ，社会保障システム全体を維持し続けることは困難であるからだ。

社会保障・税一体改革で議論されている2012年年金改革の評価

慶應義塾大学経済学部教授　駒村康平

はしがき　　本稿は，平成23年11月10日開催の財政経済研究会における，慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平氏の『社会保障・税一体改革で議論されている2012年年金改革の評価』と題する講演内容をとりまとめたものである。

社会保障・税一体改革は，社会保障制度の機能強化と機能維持が目標とされている。社会保障給費はすでに100兆円を超えているが，その半分は年金制度によって占められている。本論では，2011年後半から社会保障審議会年金部会で議論されている年金改革の内容を評価する。

1．社会保障・税一体改革と年金制度

社会保障・税一体改革で提示された年金改革の議論が社会保障審議会年金部会で始まっており，ひと月に２～３回程度部会を開催するというハイペースで議論が進んでいる。１回の審議会で４テーマぐらい議論されており，社会保障税一体改革の成案に合わせて年金改革を進め，少なくとも予算関連部分については，2012年度の予算要求に反映させるために，年内に結論を得ようということになっている。

年金部会の最初の議論として年金の支給開始年齢の引き上げが具体的に議論されたかのような報道があるが，資料紹介だけで実質的な議論はほとんどなかった。しかし，支給開始年齢の議論は，今後重要なテーマになることは間違いない。

2．２段階年金改革の概要

社会保障税一体改革での成案で，年金はどういう構想になっているかというと，端的には，２段階の改革である。民主党が掲げた新年金制度というのは，一元化された所得比例年金と税財源による最低保障年金を組み合わせるというものであるが，その前提として，1）歳入庁や社会保障・税番号などの導入を進め，2）国民的議論を行って具体的な提案を行うということになっている。これが改革の２段階目，最終的なゴールである。その前に，１段階目として現行制度の持つ課題を解消するということになっている。第１段階は，２段目の民主党案の方向に向いたリフォームを行おうという位置づけである。しかし，民主党の考えている新制度案というのが具体的に提案されないという状況で，議論が非常に迷走している。

つまり，民主党がマニフェストで掲げている年金改革案は平成25年の国会提出にすることになっているが，その詳細部分がまだ提示されていない。最終ゴールが提示されない状況で，１段階目の年金改革がスタートしたため，議論が発散する傾向がある。加えて，現在の改革が，最終ゴールを指向した改革という位置付けとい

うが与党の中では十分共有されていない状況である。

⑴　2段階目に向けた年金改革の3つの方向性

ただし，社会保障・税一体改革の成案では，２段目の年金改革であるという意識は明示されている。それは以下のような改革の，３つの方向性である。

第１の方向性は，働き方やライフコースの選択に影響を与えない一元的な制度を目指すという点である。これは，1）現在議論されている厚生年金のパート・短時間労働者への適用拡大，2）共済年金と厚生年金の統合，いわゆる被用者年金の一元化である。さらに，国民年金３号問題も関わっている。

第２の方向性は，最低保障機能の強化である。ここは評価が分かれるので，丁寧に工夫をしないと難しい問題がある。一体改革の成案では，低所得者に対する年金を１万6,000円ぐらい上乗せすることになっている。現在の基礎年金のみの受給者の平均額は５万4,000円程度であり，１万6,000円を上乗せすると民主党が最低保障年金として意識している７万円になる。そのためには6,000億円程度の財源が必要になるが，そこの財源は消費税の増税分となる。

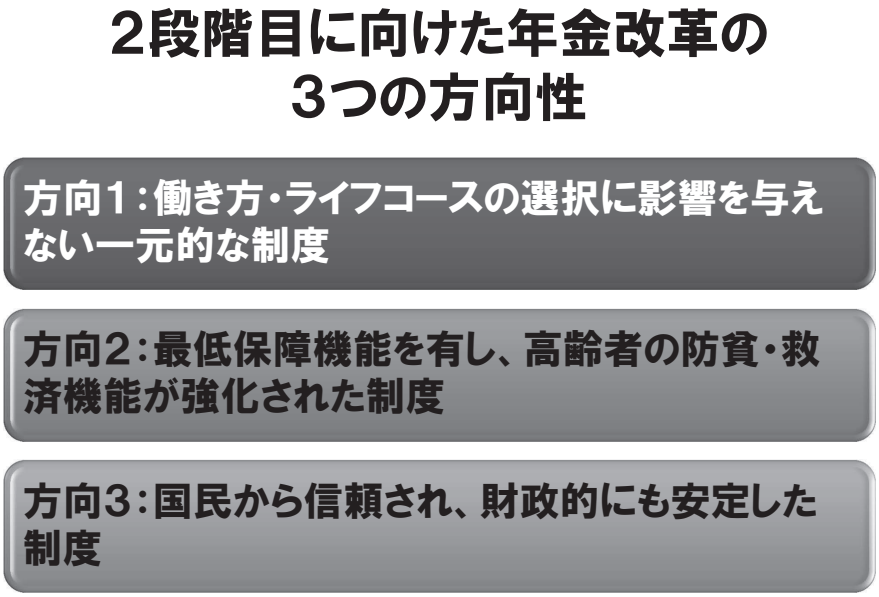
第３の方向性は，財政の安定性で，高齢化に対応できるようにしましょうというものであり，具体的には特例水準の見直し，その後にデフレ期マクロ経済スライドの適用等が重要な課題になる。

こうした３つの改革の方向性は，90年代以降，先進諸国が行ってきた改革と同趣旨であり，正しい対応方針である（**図１**）。

⑵　年金改革の具体案イメージ

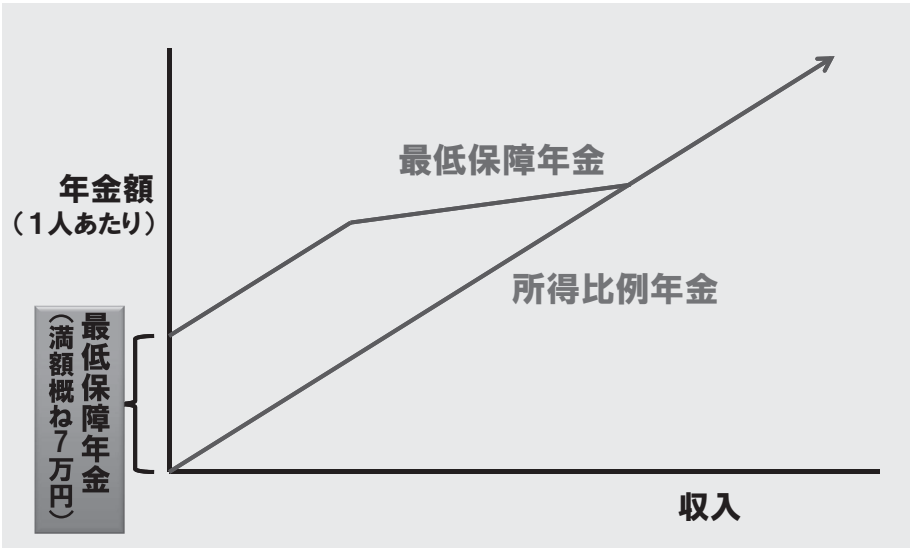
すでに説明したように，今回の年金改革の議論が迷走しているように見えるのは，民主党案が具体化していないからである。

図１：　年金改革の３つの方向性



（図：筆者作成）

図２： 所得比例年金と最低保障年金の関係



（図：筆者作成）

民主党案は，一部に誤解されているような基礎年金の全額税方式ではなく，所得比例年金を軸にして，上に最低保障年金を載せるというものである（**図２**）。問題は最低保障年金の大きさである。最低保障部分を台形で乗せてくるのか，三角形で乗せてくるか決まっていない。2011年５月に民主党は新年金制度構想のバージョンアップ版を発表している。

そこでは，三角形に近い台形もあると整理している。注目すべきは，所得比例年金と最低保障年金の線がどこで交わるのか，台形にする場合は，１回目の屈折はどこで起きるかといった，最低保障年金の面積を規定する具体的な数字である。

現役時代の平均所得が200万円のところで最低保障年金を打ち切るのか，400万円のところにするのか，600万円のところにするのか，数字を入れて議論しておかなければいけない。基礎年金のために確保している税財源は今のところ10兆円しかないわけで，その範囲内で給付を行うということにすると，最低保障年金は当然小さい三角形になる。

もう１つの課題は，何年で新制度に移行するのかという問題である。所得比例年金を現在給付建ての年金を拠出建てに変えるということだけであれば，計算式の変更であり，新しい財政負担は必要とされない。

こうした改革を行った例として，イタリアとスウェーデンがあるが，スウェーデンは17年，イタリアは40年かかっている。スウェーデンの場合は，遡及して計算しているので移行を短縮できた。そもそもスウェーデンは，未納者が存在しないので，単純に年金の計算式を変えればよかっただけであり，当時43歳の人からより若い人は今まで加入した時期の計算式を忘れてもらい，20歳代から新制度に入っているものと思ってもらうという方式である。43歳以上の世代については徐々に17年かけて切り替えていく

ことになった。

この方法については，日本でも厚生年金だけであれば比較的速く移行は可能である。しかし課題は，未納者が多い国民年金にある。例えば20年で移行すると，過去の未納分を半分しか評価しないことになるので，不公平になる。一方で，40年だと過去の未納期間は完全に評価ができるが，時間がかかりすぎる。

3. 現行制度の大型リフォームの議論

このように，最低保障年金の対象者と移行をどのように行うかという点で，与党内の議論が煮詰まっていないため，新制度への大改革の議論は先送りされ，まずは現制度の問題点を，新制度を意識しながら解消していくという議論の進め方になっている。以下，今回の年金改革のテーマとして，部会で議論している課題を紹介したい（**図 3** ）。

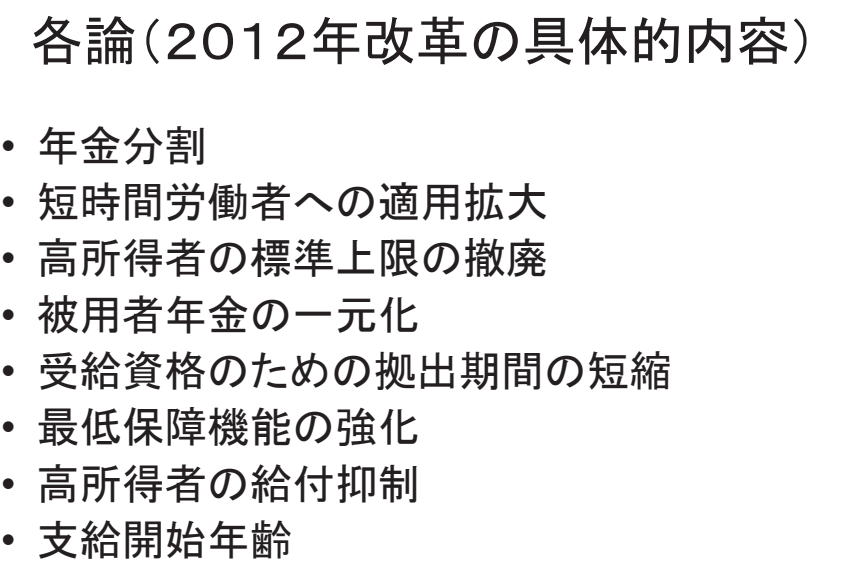
⑴ 短時間労働者への適用拡大

先ほど指摘したように，短時間労働者への適用拡大は，ほとんどの国民を所得比例の厚生年金でカバーするための第一歩である。これと同時に，公務員共済と厚生年金を統合するという被用者年金の一元化を進めることにより，国民の 9 割までカバーできる所得比例年金が確立できる。年金制度が就業や労働需要に歪みをもたらさないという効果を期待している。

⑵ 被用者年金の一元化

被用者年金の一元化については，現在の共済と厚生年金の保険料率の差は，公務員グループの賃金が高いからである。ひとり約15,000円の基礎年金拠出金は賃金が高い公務員グループにとっては，低い保険料率になる。問題は，増加する非正規公務員への厚生年金の適用拡大である。非正規労働者は，私学共済では条件を満たせば組合員になれるが，公務員共済では組合員

図 3 ： 2012年改革の主要課題



（図：筆者作成）

になれず，結局，厚生年金に加入することになる。適用拡大により，さらに低賃金の非正規公務員が厚生年金に加入することになると厚生年金内部での再分配の負担がさらに大きくなる。短時間労働者への適用拡大と同時に被用者年金の一元化を進める必要がある。

また，被用者年金の一元化の見込みは2004年財政再計算ではなく，共済の高齢化がより進むと予想されている2009年財政再計算を前提に行うべきであり，その場合の厚生年金と共有財産になる積立金部分は，より多くなるのではないかと思う。

被用者年金の一元化で障害になるのは公務員の職域年金部分の扱いであり，廃止と引き替えに公務員版企業年金を導入する必要がある。そこで民間退職金・企業年金と比較して議論することになっている。今後，公私年金の役割分担をどのように考えるかということを検討すべきであるが，公務員の退職給付を見ると，職域部分の比重が非常に低くて，退職金の比重がものすごく高い。公私年金の見直しの中で企業年金の税制上の優遇措置を誘導し，企業年金を充実させるというのが大きな流れであるが，公務員の退職給付のあり方も見直す必要がある。

⑶　3号被保険者に対する年金分割

被用者年金の一元化との関連で，夫婦間の年金分割の議論がある。被用者の専業主婦の扱いとしては現在３号制度があるが，保険料を負担しないで受給しているという点で不公平であるという意見もある。この３号の問題は，健康保険でも同様な仕組みであるが，その保険料分は被用者全体で負担している状況である。

ここで，話が複雑になるのは，基礎年金拠出金の仕組みである。現在，月額約15,000円×（２号＋３号）の費用が，厚生年金グループの負担になるが，これを総報酬比例で負担している。定額負担の国民年金１号被保険者と負担の形式が異なっており，基礎年金保険料に相当する保険料率は16％の厚生年金保険料のうちの５％である。この部分が十分理解されていないため，表面的に国民年金１号被保険者と３号の負担額ベースの比較になる。

しかし，被用者グループに属する収入がない専業主婦が，所得比例負担の原則にしたがってゼロ負担になっていること自体は問題ないという見方もできる。基礎年金拠出金は応能負担である。たとえば，月収30万円の労働者の場合，基礎年金保険料分は1.5万円である。しかし，月収が60万円になると，基礎年金保険料分は３万円になる。

加えて，夫の所得の高い世帯に専業主婦が存在するというダグラス有沢の法則が存在する。したがって，高い夫の保険料から３号被保険者分を拠出しているという見方もできる。３号がらみで議論されている年金分割は，この世帯単位の負担を個人単位で変換して考えようというアプローチであり，個人単位「化」整理できる。潜在的に保険料を負担しているとみることにより，専業主婦にも３号分に加えて報酬比例・厚生年金分の受給権が発生し，夫の厚生年金の半分の受給権を有するという考え方である。

実際に負担が発生していないので，解決策にならないという意見は，上記のような基礎年金拠出金の仕組みをよく理解していない。年金分割は，所得比例年金と最低保障年金が導入されたときに重要になる。

新制度ができると，専業主婦はゼロ収入なので，ゼロ保険料で拠出ゼロ，すなわち所得比例年金はゼロになるため，最低保障年金は満額もらえるということになる。専業主婦は高所得者の妻に多く，その全額の最低保障年金が支払われることから，それらを防止するためには，年金分割を導入し，夫の半分の年金を保障することにより，専業主婦に全額の最低保障年金を給付しない仕組みとすることができる。

⑷　免除制度の活用推進による段階的年金保険料としての位置づけ

所得比例年金では，一定所得以下については

ゼロ保険料となる。それまで厚生年金の適用拡大が行われることになるが，現在の免除制度を有効に活用すべきである。

現在，保険料免除は所得に応じて４段階になっており，実質的に所得比例保険料の仕組みに近づいている。しかし，免除の利用者は少ない。免除制度の捕捉率，本当は免除申請できる所得水準にもかかわらず免除申請していないケースが非常に多い。このように低所得者の免除に残るのは，農業や商店主などの典型的な自営業者だけになる。これらの典型自営業者は全加入者の10％ぐらいである。これらの典型自営業者に所得比例年金を適用するかどうかというのが最後の課題である。これには，歳入庁や社会保障・税番号などの導入が不可欠になる。

⑸　厚生年金の対象になる標準報酬の下限と上限の見直し

厚生年金の対象になる標準報酬は９万8,000円と60万円の間となっている。これまでの慣行では，平均標準報酬の２倍を上限するということになっている。現在の平均の標準報酬が30万円であるので上限は60万円であり，60万円以上の保険料は頭打ちとなっている。所得比例年金になると下限を下げて上限を上げていくことになる。この標準報酬の上下の見直しの議論は，現行制度では，短時間労働者への厚生年金適用拡大に関わっている。

短時間労働者の場合，月収が9.8万円未満も少なくない。標準報酬が9.8万円のままだと，保険料率16％×１/２（労使折半）×9.8万円＝7,840円が厚生年金保険料となり，低所得者ほど負担が大きくなる。したがって標準報酬の下限を下げて，応能負担を貫徹する仕組みが必要になる。さらに財政的にインパクトもある。先に説明したように，厚生年金保険料率の５％が基礎年金保険料分に相当している。短時間労働者の基礎年金負担分はきわめて低額になる。

一方で，高額所得者は基礎年金拠出金を通じて所得再分配に貢献をしている。基礎年金を通じて，所得再分配を行っていることになるが，短時間労働者の加入によって，再分配機能がより大きくなる。高所得者により再分配に貢献させるためには，標準報酬の上限を高めることになる。

ここで議論になるのが，60万円以上の標準報酬を厚生年金の給付に反映させるかどうかという点である。高所得者の年金が増えるという批判もあるが，これは，先の基礎年金拠出金の仕組みをよく理解していない。高い報酬を年金に反映させても，報酬比例部分のみの反映ということであり，給付には部分的にしか反映されない。それでも確かに高所得者の年金が増えることにはなる。しかし，給付に反映させないと，かなり複雑な仕組みになる。高額年金を抑制するということであれば，年金課税という方法もある。また，同時に基礎年金の税財源部分を高所得者については削減するという案が進んでいることも考慮すべきであろう。

また，標準報酬の上限を高めてそれを給付に反映させないということになると，民主党の目指している拠出建て年金の哲学に反するし，年金分割にも矛盾する。標準報酬の引き上げをし，保険料負担を求めるのであれば，同時に給付に反映させるべきであろう。

⑹　受給資格のための拠出期間の短縮

資格期間の短縮化は，現在の25年を短くし，10年にするということが検討されている。この場合，当然年金額も減額され，満額６万6,000円の４分の１の１万6,500円の年金ということになる。しかし，これでは低すぎることになり，何のための年金かという議論にもなり，加えて25年の目標がなくなると問題も発生する。すなわち今の納付状況は35歳を境に上がっていく傾向があり，25年がある種の「フレーム」になって，未納率がかろうじて食い止めているが，これが10年になったらもっと未納率が高くなってしまう危険もある。資格期間の短縮というのは，徴収強化とセットで進める必要がある。

⑺ 最低保障機能の強化と高額年金受給者の給付見直し

生活保護受給者の４割以上が高齢者によって占められている。生活保護になると医療扶助も含めて完全に公費負担になる。年金に加算し，生活保護に陥らせない方が公費の節約になる。しかし，未納者に事後的に補助するということは非常に不公平になる。あるいは，受給資格期間の短縮をセットで行えば，未納のインセンティブになる。受給対象者を低年金者ではなく，低所得者という形で限定すべきである。

現行の基礎年金の財税源で確保されている部分を高所得者には給付せず，一方で，低所得者に加算し，税財源を重点配分する。これを行うと究極的には，民主党のマニフェストの最低保障年金に接近する。税財源を低所得者に集中させることにより，最低保障年金に接近する。ただし，これを完成させるためには，所得捕捉が十分でないと自営業の高所得者が優遇されることになる。

⑻ 支給開始年齢について

支給開始年齢は，将来の課題である。先進国は67，68歳まで引き上げていく予定の国が増えている。先進国で最も寿命が長い日本で65歳を維持するのは難しい。これは，財政の安定性をチェックしながらの議論になるが，支給開始年齢の引き上げは時間のかかることなので，代替率50％割れが確定的になってからの引き上げでは手遅れになる。一方で，支給開始年齢と定年は連動している必要はある。厚生年金の支給開始年齢は，もともと55歳だったが，1954年に60歳が法定化され，徐々に引き上げられてきた。1970年代ぐらいまでは，定年55歳は普通で，実際の定年の引き上げにはかなり時間を要した。1994年の改革により65歳支給が法定化され，男性は2025年，女性は2030年にようやく完全65歳になる。戦後70年近くかけて10歳上げたのだから，あと二歳か三歳引き上がられないわけではない。

一方，支給開始年齢の引き上げペースを加速する意見もあるが，今のペースを上げるのはかなり難しい。労働と年金の接続に無理が出てしまう。67歳，68歳までのという支給開始年齢の引き上げは完全65歳支給になった先の課題である。すでに団塊の世代が逃げ切ってしまったので，いまさら支給開始年齢の引き上げ速度を速くしてももう手遅れである。一部に，若年雇用のしわ寄せの議論もあるが，最近の実証研究では確認されていない。現在の若年雇用機会の厳しさは，むしろ50歳代後半の人件費負担が背景にある。

図４は，出生年別の年金受給期間である。支給開始年齢と，その時点での余命で変化する。これからわかるように，団塊世代の受給期間は最も長い。他方，1955－70年生まれは支給開始年齢の引き上げが寿命の伸びを相殺して受給期間は短くなっている。それ以降の世代は，余命の推計が発表されていないため，点線で固定しているが，少しずつ余命は伸びる。もし支給開始年齢が変わらなければ寿命が延びている分だけ，若い世代の受給期間は伸びることになる。この世代の生涯保険料負担も大きいので，世代間の公平性を取り戻す機会になる。しかし，今後，若い世代を対象に支給開始年齢を引き上げると，その機会を奪うことになる。そこでは，世代間の公平をとるか，年金財政の安定性を確保するかの議論になる。また65歳となると健康のばらつきが大きくなるので，支給開始年齢の引き上げは，低所得で寿命が短い人には不利になる。

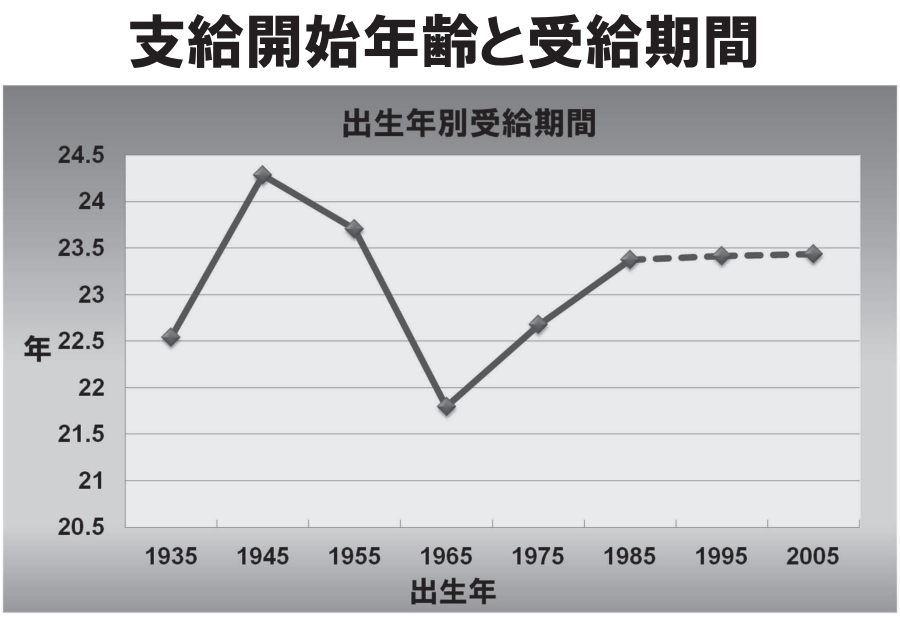
4．改革の障害

こうした内容の改革であるが，その意義や目標は十分に国民に伝わっていない。この原因はいくつかある。

⑴ 「100年安心年金」の説明が不十分である

年金改革が始めると「100年安心」はどう

図４： 出生年齢別の受給期間



（図：筆者作成）

なったのかという議論が出ている。100年安心というフレーズはかなり誤解されており，少なくとも政府の公的見解として提示されたことはない。「100年安心」というのは，100年間何もしなくても年金は安泰であるということを意味していない。

2004年年金改革のエッセンスは，1）マクロ経済スライドで年金の給付水準を，現在の水準より20から30％程度引き下げ，給付代替率は50％を下限にする，2）厚生保険料率は2017年で18.3％に固定する，3）100年後に１年分の積立金を準備金として用意する，4）これらの条件が成立するかどうかは，５年置きにチェックする，5）５年以内に給付水準が50％を下回れば，年金制度の全面見直しを実施する，というものである。100年後の財政状況を見ながら５年に一度調整する。これらは財政検証を通じて行われる（**図５**）。

このうち，5）は問題である。５年以内に50％を下回ってから大改革を行なうということで，短期間で大がかりな改革が必要になるが，高齢化が進んでいるため，可能な対策も限られる。例えば，支給開始年齢の見直しにはかなりの時間を要するため，早めに議論をした方がよいであろう。

⑵　与党にとっての先送りの「誘惑」

与党にとっては，まず特例水準の見直しによる財政安定化がハードルになる。デフレ期に年金を下げないでおいた分が総額で５兆円程度，給付水準では2.5％ぐらい，年金額が実質高止まりしている。

次に2004年の年金改革では，マクロ経済スライドはインフレ期のみに行うと考えていた。デフレがこれだけ続くと想定していなかったので，マクロ経済スライドがいつになっても始動せず，むしろ若い世代の実質賃金額が下がっているので，年金の代替率が上昇している。デフレ期で

も，マクロ経済スライドをやらないと財政は安定しない。ただし，「マクロ経済スライド」というわかりにくい名称であるため，国民にはあまり理解は進んでいない。「少子高齢化連動スライド」といったように，引き下げの意味がわかるような名称にすべきである。

しかし，特例水準の解消は政治的な負荷が大きく，加えて，消費税の増税も必要になっており，与党はこうした課題の先送りの誘惑に駆られることになる。

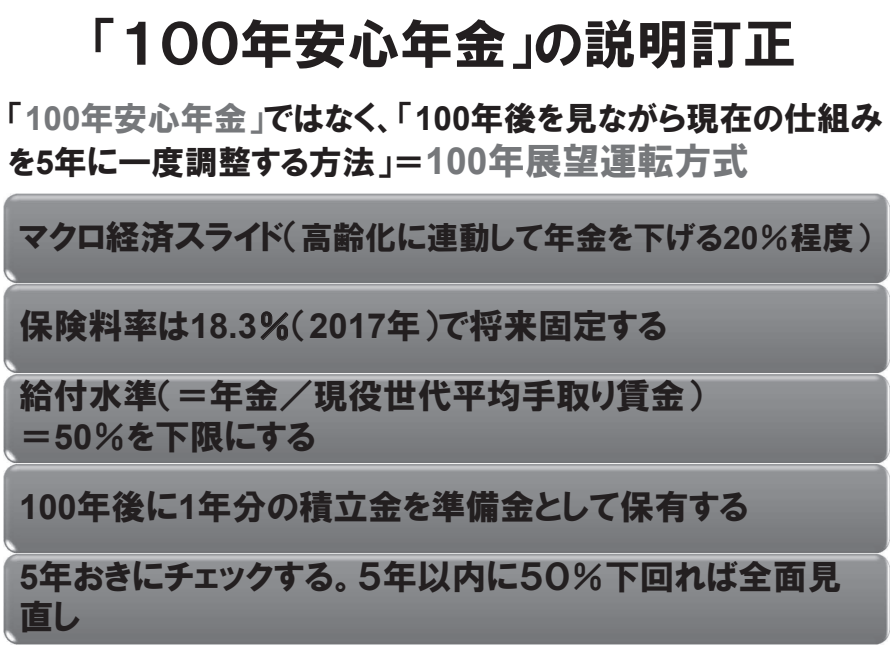
⑶ 年金の財政状況

年金財政の見通しについても不安や疑問の指摘もあるので，一応整理しておく。指摘されている課題は，1）積立金の運用成績，2）財政見通しの的確性などである。

まず，重要な点は，年金財政の債務は，**図 6** でイメージするように，名目賃金上昇率によって決まるという点である。名目賃金上昇率の伸びが低い場合，あるいは下がっている場合は，積立金の運用目標も下がることになる。1）の積立金運用の成績であるが，運用結果は変動するものであるが，リーマン・ショックの影響もあり，それほど高い利回りではないものの，名目賃金上昇率がマイナスであったことから，実質での目標利回りは確保できている。ただし，足下では積立金のキャッシュアウトが発生しているので安心はできない。

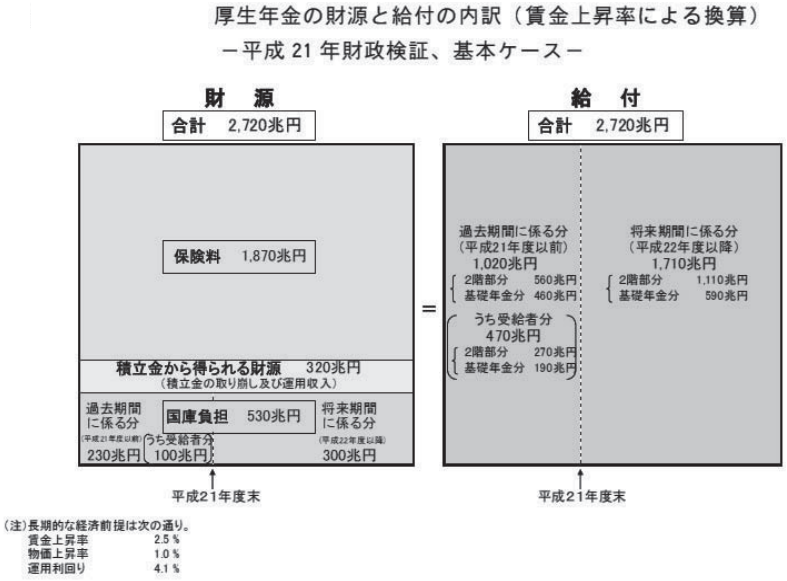
2）の財政見通しは，2009年に行われたが，経済前提において，高い賃金上昇率や名目利回りを見込んでいたことが非難されている。しかし，これは間違えであり，公的年金の債務は，名目賃金上昇率に連動しているため，これに比較してどの程度の実質的な利回りを確保できたかに注目すべきである。すでに述べたように，名目賃金が下がっている以上，年金債務も増加

図 5 ： 100年安心年金の内容



（図：筆者作成）

図６： 現行年金制度の資産と債務



出典：厚生労働省（2009）「平成21年財政検証・財政再計算」

しておらず，その分だけ，目標利回りも下がっている。高い名目利回りはあくまでも想定であり，年金財政の安定性は実質価値で考えるべきである。

ただそうは言うものの，**図７**でみるように，デフレ期のマクロ経済スライドをやらなかったことなどからか，積立金の実質額が５％ぐらい予測値よりも悪化しているのは事実であり，この状況が続くのならば，いずれ支給開始年齢の見直しに着手する必要がある。

5. 年金改革の課題

今回の年金改革は，政府与党が目指している最終的な姿，一元化された所得比例年金と最低保障年金の確立に向かう過程の改革と位置づけられている。しかしながら，最終的な姿が具体的に明示されていないため，研究者の評価も世論も混乱しているように思われる。

政府・与党は，早めに具体的な最終形を提示し，そこへ向かった改革ということを明示する必要がある。

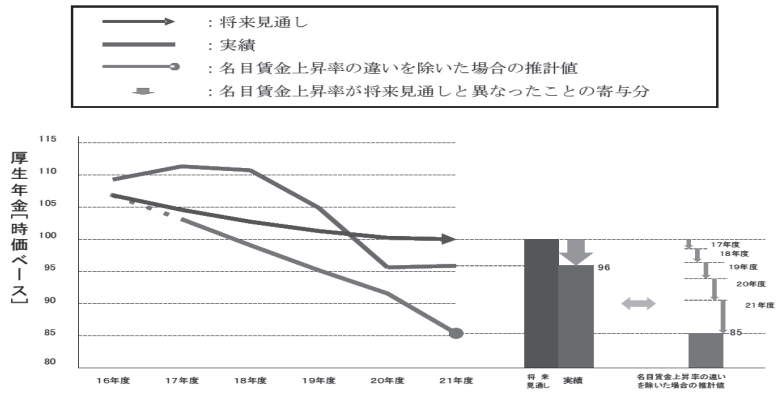
その過程は，1）移行期間や最低保障年金の対象者に関する方針について与党内での合意形成，2）具体的な財政見通し作成の作業，に分けられるが，後者については，新人口推計，所得分布調査，経済見通し，の３つの基礎データが必要になる。

また，歳入庁・社会保障・税番号が導入されても自営業者と被用者の間では，所得概念，所得捕捉の精度には差が残るであろう。一方で，先進国のほとんどの国で，被用者のみならず自営業者にも，一元化されているかどうかは別にしても所得比例年金が適用されていることも事実である。理想的な所得比例年金一元化，最低保障年金への壁は小さくないが，諸外国で行っているような様々な工夫を行い，なるべく所得比例の年金の対象者を増やしていく努力をすべ

図７： 厚生年金積立金の現状

平成 21 年度末積立金の実績と平成 16 年財政再計算における
将来見通しとの乖離状況の時系列
【将来見通しを基準(=100)にして表示】

平成 21 年度末における積立金の実績（時価ベース：緑色）は、平成 16 年度財政再計算における将来見通し（青色）を下回ったが、平成 17 年度から 21 年度までの間の名目賃金上昇率の違いを除いた場合の推計値（将来見通しで、その前提である名目賃金上昇率を実績に置き換えた場合の推計値：赤色）を上回っている。



出典：厚生労働省（2011）「平成21年公的年金財政状況報告」

きであろう。

他方，最低保障年金のポイントは，税財源を低所得者層に重点化することであり，低成長・財政状況の悪化が続くなかでは避けられないであろう。現行の全高齢者の基礎年金の半額を国庫補助する仕組みからどのように低所得者に重点化するのかというのは，今回の改革が最初の一歩になるであろう。

以上のような，明確な方向性を持った改革が望まれる。

社会的セーフティーネットの現状について

東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

はしがき　　本稿は，平成23年11月10日開催の財政経済研究会における，東京大学大学院経済学研究科准教授 林 正義氏の『社会的セーフティーネットの現状について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

本日は日本の社会的セーフティーネットの現場と課題についてお話ししたいと思います。セーフティーネット（safety net）とは一般的には「安全網」と訳されます。その訳語が示すようにその言葉はもともと，サーカス等で空中ブランコや綱渡りを行うとき，万が一の落下に備えて地面との途中に張られている網のことです。この万が一の「落下」に対しての「安全網」という意味からの類推で，ここでのセーフティーネットは，「貧困」に「落下」することを防止する救済策を張ることで，人々の暮らしに対して安心を提供し，かつ，万が一のときは人々を救済する仕組みのことを意味します。

なお，金融行政においても，万が一金融機関が破綻した場合に，預金者，投資者，保険契約者の保護の観点から顧客の資産や契約を守る仕組みもセーフティーネットと呼ばれますから，ここでは社会保障の文脈で議論するという意味で「社会的セーフティーネット（social safety net）」＝「社会的安全網」という言葉を用いることにしましょう。

さて，日本における社会的安全網に関してですが，その網は１つだけではなく幾重にも用意されています。以前は，第１の安全網として雇用保険，最後の安全網として生活保護制度があるほかは，所得維持のためにそれらの間に存在する制度は，使い勝手の悪い（旧制度下での）生活福祉資金貸付制度だけでした（もちろん，一部の地方公共団体では地方単独事業として，独自に施策を展開するところもあります）。しかし近年の社会的安全網の仕組みは，まだ完璧とは言えないかもしれませんが，後述する「第２のセーフティーネット」もしくは「新しいセーフティーネット」というかけ声のもと，生活福祉資金貸付制度が充実し，また，住宅手当制度や求職者支援制度が創設されることによって，以前よりは充実してきました。

しかしその一方で，定年後の所得を維持するための年金制度や健康リスクに備える公的健康保険制度といった別の社会的安全網には綻びが目立つようになってきています。その結果，最後の社会的安全網たる生活保護は，これらの上位に位置する安全網からこぼれ落ちてきた人々を受け入れる位置にあるため，上位の安全網の不備のしわ寄せを大きくうけるようになっています。

いずれにせよ，ここ数年の経済社会環境の変化とともに新たな社会的安全網が求められるようになってきましたが，まずは，その原因と

なった社会経済環境の変化について議論しましょう。

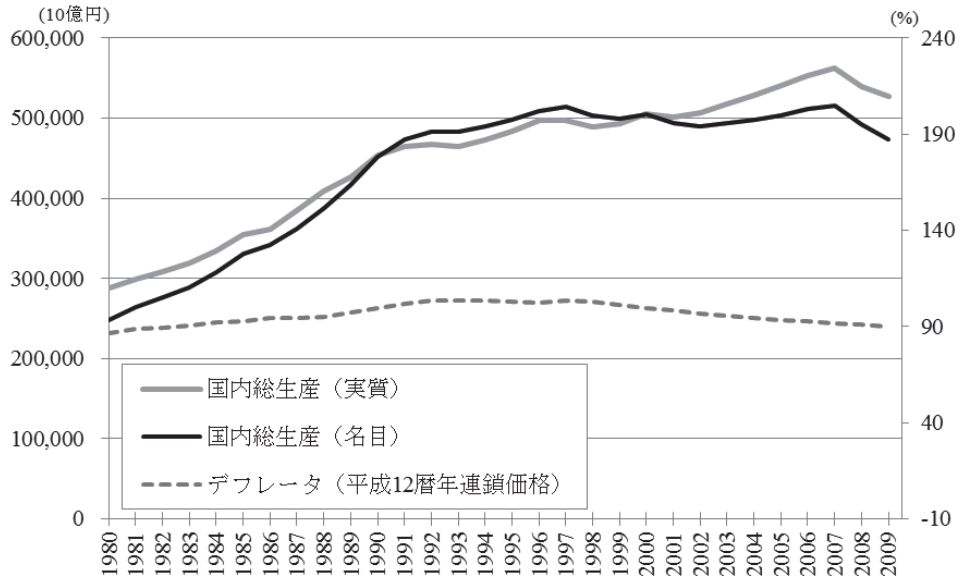
2. 社会経済環境の変化

第１は，なんといっても経済成長の停滞です。例えば，名目国内総生産をみてみますと，ここ20年間ぐらいは500兆円あたりを変動するのみで，傾向としては停滞しています。また，2009年度の確報値をみると474兆円となっており，500兆円を大きく下回っています。この20年間の経済停滞は，**図１**に示しているとおり，名目GDPが1980年度から1990年度間の10年間でおおよそ２倍に増加していることと非常に対照的です。実質GDPは1990年度以降もなんとか増加しているのですが，これはGDPデフレータが低下しているためであり，このような価格水準の低下が招く問題は周知のとおりです。

このような経済の停滞とともに，完全失業率は増加傾向にあります。完全失業率は2004年から2007年にかけていったん減少傾向をみせるのですが，2008年以降は再び，それも，急激に増加に転じています。**図２**では年齢別に完全失業率の変化を示しているのですが，1990年以降は特に指摘しておくべき変化が生じています。それは，そのときまでは25歳から34歳までの失業率は55歳から64歳の完全失業率より低かったのですが，両者の値は90年代にほぼ均等化し，2000年代に入ると逆転してしまったことです。すなわち，2000年代からは，25歳から34歳までの層は，以前から相対的に完全失業率が最も高かった15歳から24歳の層に次いで，高い完全失業率を示すようになっています。ここから，21世紀になってから，若年層の就職難が一層加速したことが分かると思います。

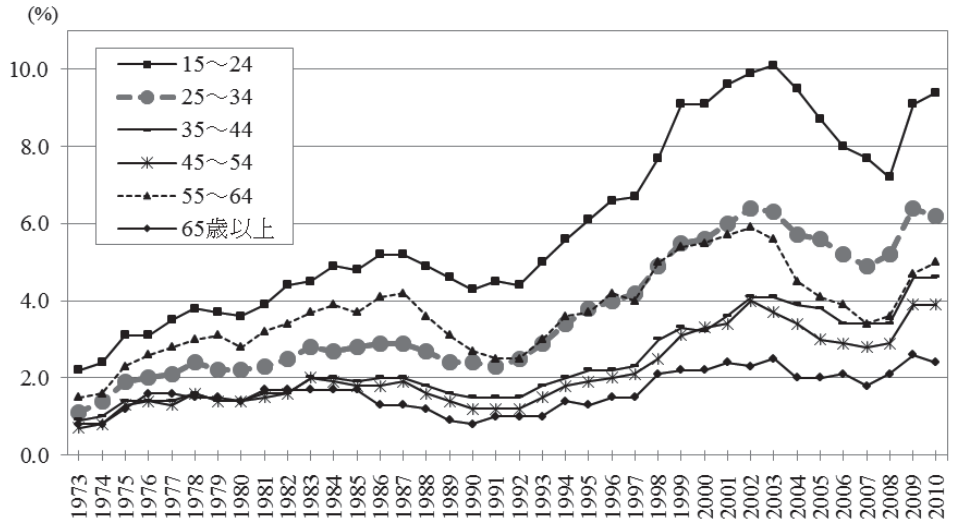
第２は，これもご存じの通り，高齢化の進展です。高齢化が与える悪影響は徐々に顕在化していますが，現在のところそれほど目立った効果を与えてはいないかもしれません。しかし，高齢化が更に進展することは確実であり，それ

（図１） 国内総生産・デフレータの推移（年度）



（出所）内閣府

（図２） 年齢別完全失業率の推移



（出所）厚生労働省

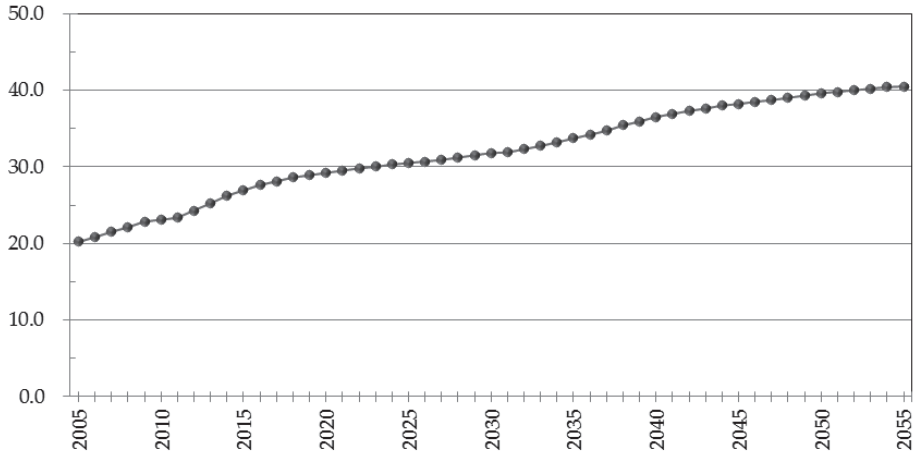
が様々な社会保障費の増大や財政歳出の増加に繋がることも自明のことでしょう。現在，利用可能な2006年に発表された国立社会保障・人口問題研究所による中位推計を用いると，2005年現在で20.2%あった65歳以上人口比率は，2030年には30.8%になると予測されています（**図３**）。

もう少し時間がたつと，同研究所によって新しい推計が発表される予定ですが，それがどのような未来像を描いてくれているか，おそろしく感じます。高齢化の進展は医療費や介護費の増加を伴うだけではなく，基本的に賦課方式である公的年金の財源不足を引き起こします。現在，日本の年金は修正積立方式にもとづいて，過去に積み立てられた基金とそのときそのときの収入からファイナンスされていますが，2004年の年金改革時には100年間はもつと謳われていた年金積立金は，学習院大学の鈴木亘先生の予測によると，約半分の期間にあたる2055年には底をつくと見積もられています（**図４**）。

第３は，非正規雇用者の増加です。それにともない厚生年金や被用者健康保険などの社会保険制度から排除されている人たちが増加しています。**図５**が示しているように非正規労働者の比率は，1984年の約15%から上昇し，2008年には約34%にも至っています。その後は，若干減少し安定しているものの，その水準はほとんど変化していません。もちろん，パートやアルバイトであっても配偶者や保護者が正規雇用者であるなど，全ての非正規労働者が社会保険制度から排除されている訳ではないですが，非正規雇用者の増加は，雇用保険などの社会保障制度から抜け落ちている人々が増加していることを示唆するものと考えて間違いないでしょう。

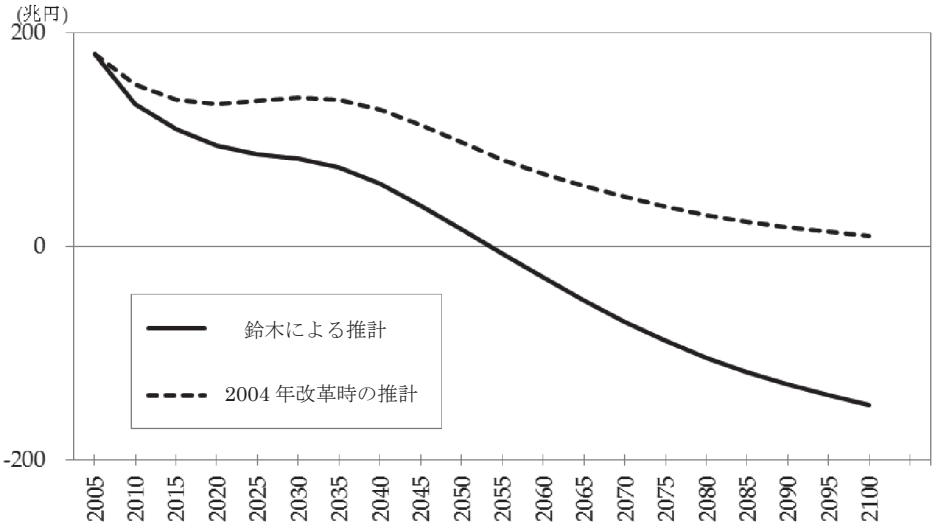
最後は貧困の拡大です。この貧困の拡大は，おそらく，今まで述べた複数の要因―日本経済の停滞・高齢化の進展・非正規雇用者の増加―と深く関連していると思われます。経済協力開発機構（OECD）によると，**図６**に示すように，日本の貧困率はOECD諸国の中では，メキシコ，アメリカ，そしてトルコに続き第４番目に高いと報告されています。ここでの貧困率は絶対的貧困率ではなく，相対的貧困率（中位所得から半分の所得水準以下の所得しか有さない世帯の比率）であることに注意する必要はありま

（図３） 高齢化率の推移

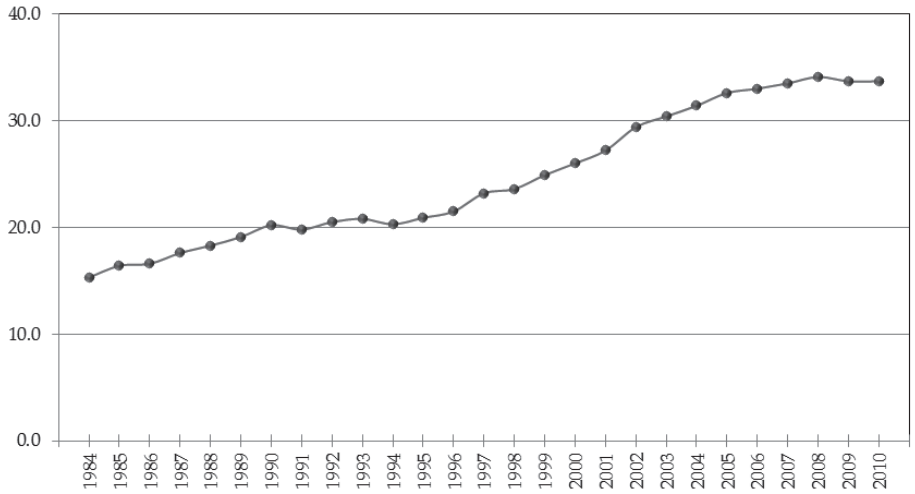


（出所）国立社会保障・人口問題研究所

（図４） 年金積立金（国民年金と厚生年金の合計額）の減少

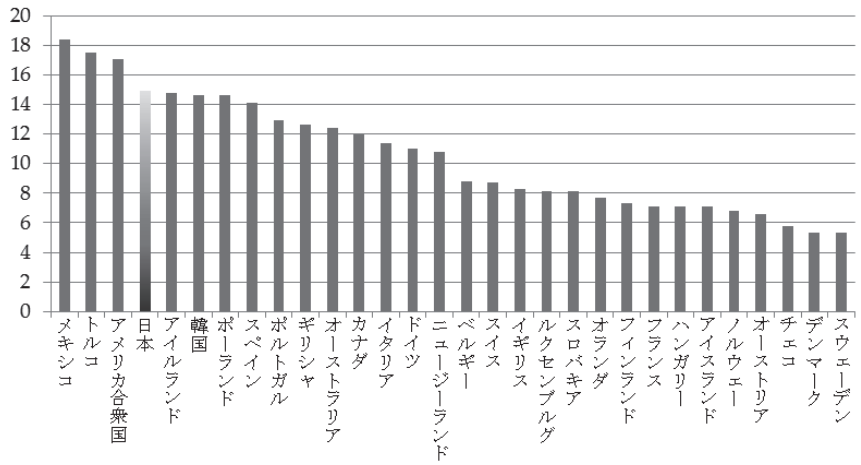


（図５） 非正規雇用者の増加



(資料)「労働力調査特別調査」（2001 年以前各年 2 月値）、「労働力調査詳細集計」（2002 年以降各年平均値）

（図６） 相対的貧困率の国際比較



(資料)　OECD

すが，そうであっても，相対的に低い所得をもつ日本人が他の先進諸国に比べて相当いることを示しています。さらに**図７**のように，４時点のデータからの傾向ではありますが，この相対的貧困率は拡大傾向にあることがうかがわれます。

相対的貧困率はある一定の所得以下の人々の比率を表す数字ですが，その一方で，どれだけ所得の格差が存在するかを表すジニ係数からみても，日本の所得分布が大きく変化していることがわかります。大阪大学の大竹文雄先生は，「国民生活基礎調査」，「再分配調査」，および「全国消費実態調査」の個票データを用いてジニ係数を1970年代後半から2000年代半ばまで算定していますが，いずれの指標を用いても，その係数の値は増加していることが示されています。

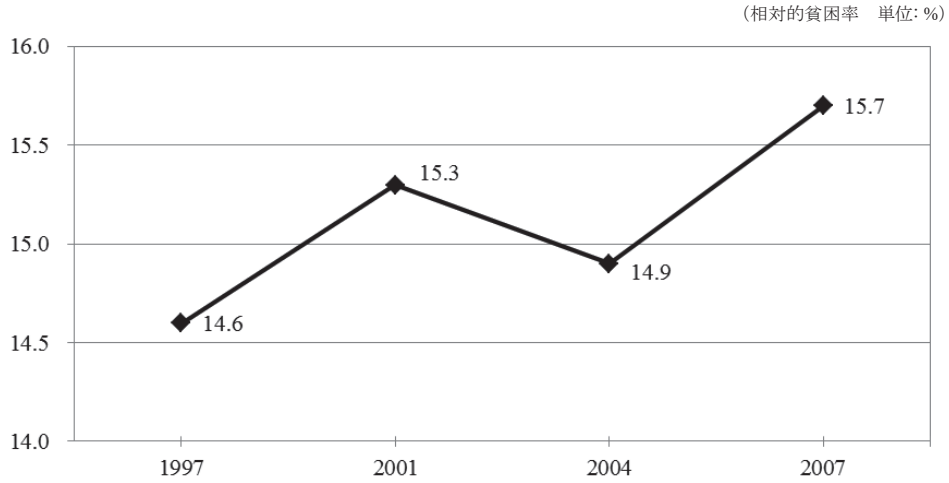
3. 社会的セーフティーネットの綻び

さて，このような社会経済の変化に対して既存の社会的安全網はどのように対応してきたのでしょうか。日本における社会的安全網の主流は正規雇用者を中心に築かれてきました。それらをカバーするのが，雇用保険，厚生年金，および被用者健康保険です。しかし，これらの網から抜け落ちる人々が，非正規労働者や無職者の増加によって，徐々に増加してきたと考えられます。それらの人々は，残余的な社会保険である国民年金および国民健康保険によってカバーされることになります。もちろん，これら残余的社会保険も「保険」ですから「保険料」を支払わないと，その給付から排除されることになります。そのように「上層」の安全網から抜け落ちた人々は，本来，最後の社会的安全網たる生活保護制度によってカバーされるはずです。しかしながら，このような幾層にもわたる社会的安全網は，現在のところ効果的に機能しているとは考えられていないようです。以下，制度別に具体例をみてみましょう。

①　雇用保険

もちろん雇用保険は「雇用者」でないと適用されません。さらに，雇用者であっても，「非

（図７）　相対的貧困率の推移



（資料）厚生労働省

正規」の場合は一定の条件を満たさない限り，つまり，所定労働時間が20時間以上で，かつ引き続き31日以上雇用されることが見込まれない限り，雇用保険の適用をうけることができません。さらに困ったことに，事業所によっては，雇用保険の条件を満たすのにもかかわらず雇用保険加入の手続きをとっていなかったり，雇用者から保険料を徴収しているのにもかかわらず，当局に納付していなかったりするケースも散見されます。

また，雇用保険に加入していたとしても，**表1**や**図8**に示すように，離職の理由や在職期間によって，給付金額や給付日数が定められています。したがって，職を失った場合，一定期間内に新しい職を見つけないと，収入が絶たれてしまいます。

慶応義塾大学の駒村康平先生によれば，2006年の失業者のうち20%しか雇用保険を受けとっていないといいます。また2005年の調査によると，非正規雇用者の47%が失業保険から排除されています。この典型例が母子世帯でして，例えば，2006年の母子世帯調査によると，43.7%の母子世帯が雇用保険に加できていないとされています（さらに母子世帯では，6.5%の世帯が以下に述べる公的年金制度に加入しておらず，17.5%の世帯が公的健康保険制度に加入していないという結果が示されています）。

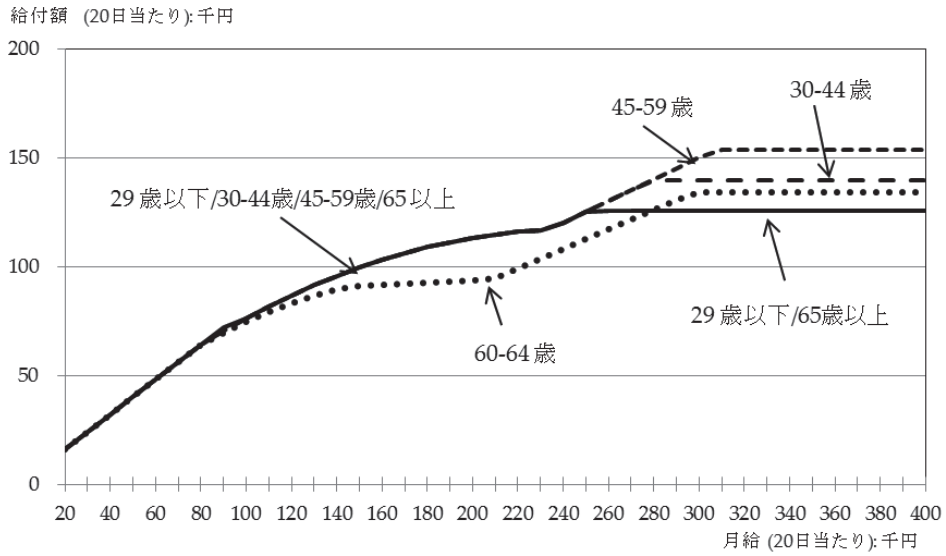
表1： 雇用保険の給付日数

	被保険者期間年齢	1年未満	1年以上5年未満	5年以上10年未満	10年以上20年未満	20年以上
一般離職者	全て	90日			120日	150日
倒産・解雇・雇用止等による離職者の場合	30歳未満	90日	90日	120日	180日	n.a.
	30歳以上35歳未満	90日	90日	180日	210日	240日
	35歳以上45歳未満	90日	90日	180日	240日	270日
	45歳以上60歳未満	90日	180日	240日	270日	330日
	60歳以上65歳未満	90日	150日	180日	210日	240日

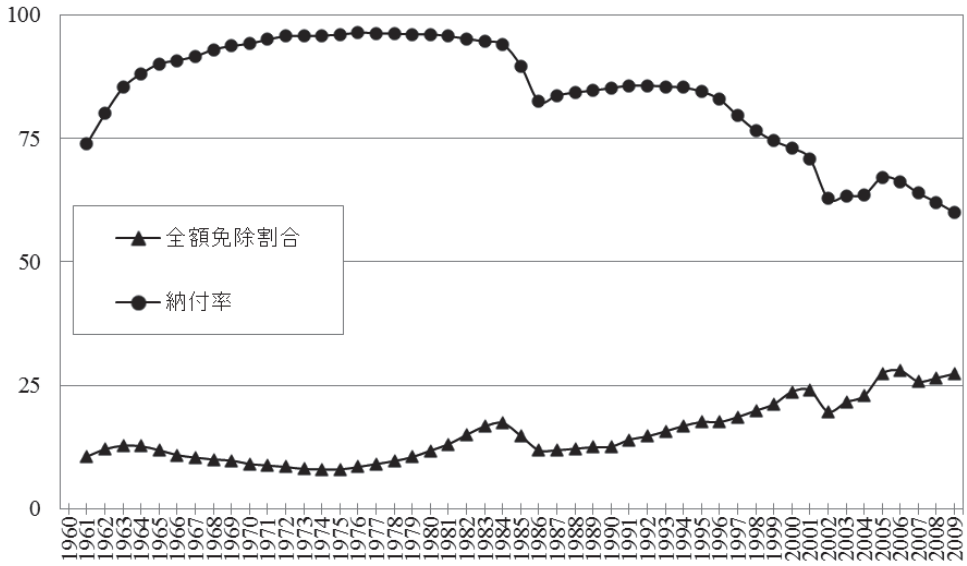
② 国民年金

図9に示しているように，国民年金の納付率は低下するとともに，その全額免除率は増加する傾向にあります。これは国民年金の「保険料」が定額であること，また，厚生年金と異な

（図8） 雇用保険の給付額



（図９） 国民年金の全額免除割合と納付率



（資料）社会保険庁，厚生労働省

り，給与から天引きできないことによると考えられます。これらの国民年金の納付率の減少や免除者の増加は，当然将来の低年金者や無年金者の増加を意味します。

国民年金（基礎年金）の年額は，現在のところ40年満期で80万円弱であり，この金額は１人世帯の貧困線とされる127万円よりもかなり小さくなっています（ただし，夫婦２人の場合は150万円となるので，２人世帯の貧困線158万円にかなり近づきます）。もちろん，一定期間，国民年金を未納したり，免除されたりすると，これらの満額よりも少ない年金しか受けとることができません。

つまり，繰り返しになりますが，現在の国民年金の未納や免除の増加は，将来における高齢者の貧困の増大につながることになります。無年金や低年金による高齢者の貧困は既に社会問題になりつつありますが，進行する高齢化と国民年金の未納・免除のトレンドを考えると，高齢者の貧困問題は今後も拡大すると考えられるでしょう。

③　国民健康保険

非正規労働者やいわゆるニートの増加は国民健康保険の加入者も増加させています。パートや派遣労働者などの非正規労働者と無職者を合わせると国民健康保険全加入者の４分の３を占めており，かつての国民健康保険加入者イコール自営業者と農林水産業従事者というイメージとはほど遠い被保険者構成になっています。その結果，国民健康保険の加入者の平均年収は103万円（2007年）と非常に低くなっています。しかし，それにもかかわらず，国民健康保険の年間保険料は平均で14.7万円と，平均年収に対して大きな比率を占めています。さらに，国民健康保険の被保険者の性質が故に，その保険料は天引きではなく，被保険者自ら支払われることになります。したがって，被保険者が低所得化することにより，国民健康保険の未納はますます増加しています。

例えば，2008年度の保険料（税）の収納率（現年度分）は全国平均で前年度より2.14%ポイント低下し88.35%となり，国民皆保険となった

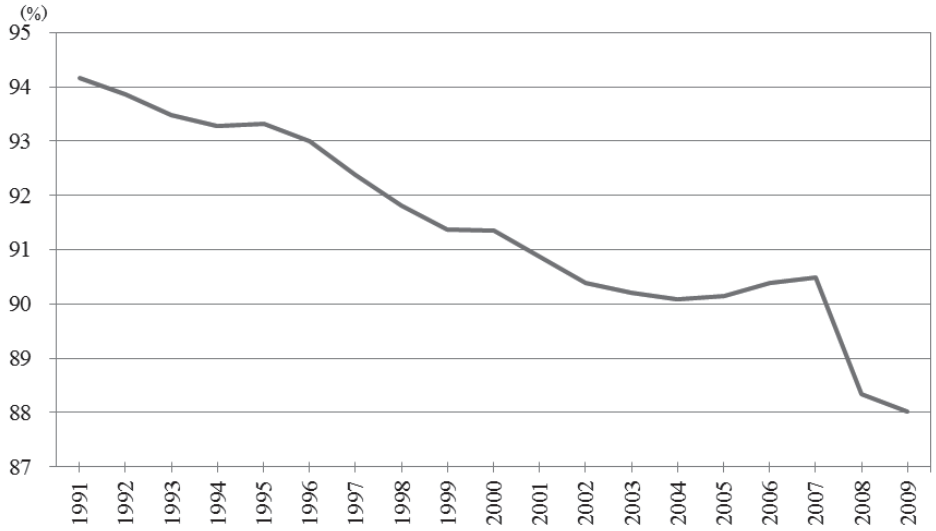
昭和36年度以降最低となりました。この主たる理由としては，同年の後期高齢者医療制度の導入で，収納率の高い75歳以上高齢者が国民健康保険から抜け出したことが上げられていますが，**図10**から分かるように，それ以前からも納付率は低下傾向にありました。なお，翌2009年度の収納率（現年度分）は，前年度より0.04%ポイント低下して88.01%となり，最低記録を更新しています。つまり，収納率低下のトレンドは止んでいないということです。また滞納世帯の割合は0.2%ポイント増え，20.8%となっています。うち資格証明書が交付された世帯数（＝無保険世帯数）は，国民健康保険世帯の1.4%にあたる31.1万世帯にものぼっています。

そこで問題になったのが子どもの受診です。親が保険料を滞納すると，その子どもまで無保険の状態になりました。当然，子どもには無保険になった責任はありません。それでも，全額負担で医療を受けなければならないのです（実際は，全額払った後，管轄の市町村に出向き申請することで７割が還付されますが，資金流動性の低い低所得世帯には受診の大きな足かせになります）。

毎日新聞によって，全国主要都市51のうち20都市で7,333人の無保険の子どもがいると報道されたのをうけ，厚生労働省が2008年に行った全国調査では，結果として32,903人の無保険の子どもたちが存在することがわかりました（なお一部の地方公共団体では地方単独事業として一定年齢以下のこどもに対しては医療費の助成をおこなっているところもありますが，そのような場合でも，親が保険証を有していることが前提であるようです）。

国会レベルでも国民健康保険法が改正され，中学以下の無保険の子どもは救済されるようになりました。また，2010年からは対象が高校生まで広げられました。この意味で，子どもに対する医療の社会的安全網は拡大し，網の目は小さくなったのですが，それでも大人の無保険者の問題はひきつづき存在しています。

（図10） 保険料（税）収納率（現年度分）の推移（市町村国保）



(資料) 国民健康保険事業年報

④　生活福祉資金貸付制度

これら上層の社会的安全網の綻びをカバーするのが最後の安全網たる生活保護ですが，生活保護を議論する前に，あまり知られていない生活福祉資金についてお話しましょう。

生活福祉資金貸付制度とは，社会福祉協議会（社協）が行う社会福祉事業で，低所得者対策として長い歴史を持っています。この制度は複数の厚生労働事務次官通知に基づき運営されおり，それらによれば，当該制度の目的は「低所得者，障害者又は高齢者に対し，資金の貸し付けと必要な相談支援を行うことにより，その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り，安定した生活を送れるようにすること」とされています。都道府県社協が貸付事業の運営を行っており，都道府県内の貸付・償還の審査や資金管理を統括していますが，借入相談者の窓口は，都道府県社協より委託を受け市町村社協が担っており，貸付相談から償還まで実際に対応するのは各市町村に置かれた社協の職員です。

また，民生委員も重要な役割をもっています。民生委員は，社協と連携し，貸付に先立ち相談者と面談し，また，教育支援資金および福祉資金（うち福祉費）貸付時においては調査書作成を行うことになっています。生活福祉資金の貸付原資や事務費は国と都道府県が分担して負担しています。国の補助率は，貸付原資は３分の２，要保護世帯向け不動産担保型生活資金は４分の３，事務費等は２分の１となっています。なお後述の総合支援資金の創設に伴う相談員の配置の費用は国が全額負担しています。

生活福祉資金貸付制度は，「新たなセーフティーネット構築」という名の下に，2009年10月に大きな制度改正が行われます。ここでは「総合支援資金」なるものが創設されるのですが，それを用いて，雇用保険によってカバーされない失業者を救済することが目論まれたのです。それと同時に，従来の貸付についても貸付利子，連帯保証人要件が大幅に緩和されました（**表２**参照）。これらの結果，生活福祉資金貸付制度は急速に拡大しています。実際，この制度改正が行われた2009年には，**図11**に示しているように，かつて無いほどの大きな規模の貸付が行われ始めました。

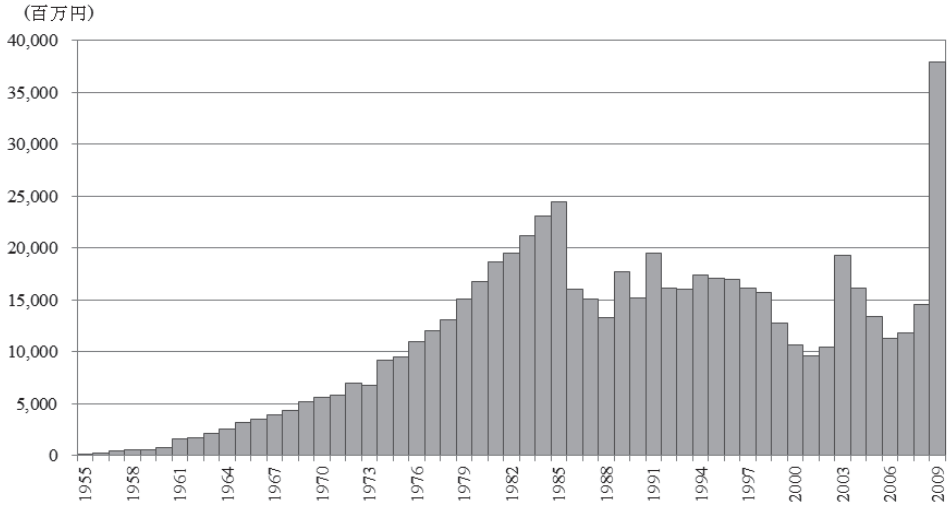
表２：　生活福祉資金貸付制度の要件緩和

2001年	離職者支援資金：失業，減収，（住宅手当との併用により）住居喪失のおそれを理由として借入可能
2002年	長期生活支援資金：日常生活費のための借入可．高齢者に対し不動産を担保に生活費を貸付
2003年	緊急小口資金：連帯保証人無で貸付
2007年	要保護世帯向け長期生活支援資金
2008年	自立支援対応資金が創設された総合支援資金の創設
2009年	総合支援資金の創設
2009年	連帯保証人要件の緩和（総合支援資金・教育支援資金・福祉資金で連帯保証人がなくとも借入可能）

しかし，生活福祉資金は貸付制度であるがゆえ，民間では借入はできなくても借入の機会を活かし自立し，貸付金を返済できる見込みがある，限定された範囲の人を対象にすることになるはずです。少なくとも，自力での返済は困難であっても，相談支援を通じて生活設計を学び自立していける人たちである必要があります。しかし，そのような人々を判別するのは，市町村社協の人手不足も相まって，それほど容易とは考えられません。むしろ実際は，形式上は「返済」が要件となっているため，給付ほど厳格に受益者の審査は行われていないのかもしれません。そしてその結果として，本来貸付対象とすべきでない人々に貸付を行う可能性が十分にあると考えられます。

筆者がかつて指導した柴香里さん（元・一橋大学政策大学院大学院生，現・日本IBM）は社協の現場をヒアリングしていますが，彼女の報告によると，現場においては，生活がすでに成り立っていない人に貸付を行うことになり，その結果，返済に至らないのではないか，というような懸念がでてきているようです。また，**図12**は柴さんが某都道府県社協の事業報告書より作成した償還率の推移ですが，この図をみ

（図11） 生活福祉資金貸付額



（資料）柴香里「生活福祉資金貸付制度の現状と課題：近年の制度改正に着目して」IPSS Discussion Paper Series No.2010-J01. 2011 年 3 月より引用.

てわかるとおり，近年では生活福祉資金，特に離職者支援資金の償還率は急降下しています。

このように離職者支援資金の償還状況が厳しいことから類推して，新しく創設された総合支援資金の償還についても不安視されているようです。実際，生活福祉資金の未回収金が2011年３月末現在で約374億円にのぼっていることが朝日新聞によって報道されています。同報道によれば同額は，６年前に比べ約100億円増えており，焦げつきが深刻化しているとされています。

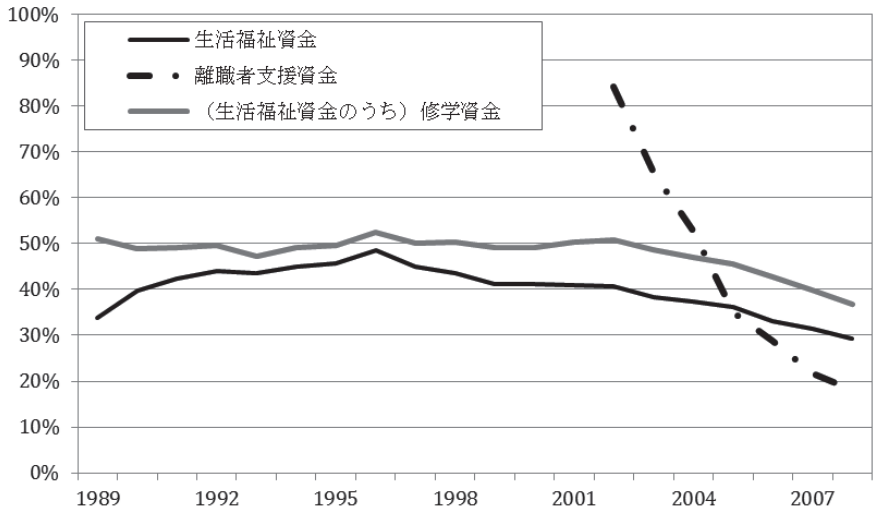
⑤ 生活保護

これら上層の社会的安全網の綻びを最終的にカバーするのが生活保護です。生活保護が最後の社会的安全網と呼ばれることの所以です。実際，生活保護世帯数の変化やその世帯属性による構成の変化をみると，生活保護は最後の社会的安全網として機能しているように見えます。生活保護の受給者数は2011年７月時点で戦後の混乱期に同制度が設立されてから最多の約205万人を記録しています（厚生労働省速報値。以下同じ）。もちろん戦後の混乱期よりも（現在は減少傾向にあるとはいえ）日本の人口は増加しているので，人数だけで見るのは多少ミスリーディングかもしれません。それでも１カ月後の2011年の８月には更に約１万人近く増加していますので，かなりの勢いで増加していることは間違いないでしょう。

生活保護受給世帯数に関しても，**図13**にあるように，1992年の58.5万世帯を底として増加を初め，2005年に100万台にのせ，そして2011年には150万世帯の一歩手前まで迫っています（2011年８月時点の速報値では生活保護受給世帯数は149.3万世帯となっています）。

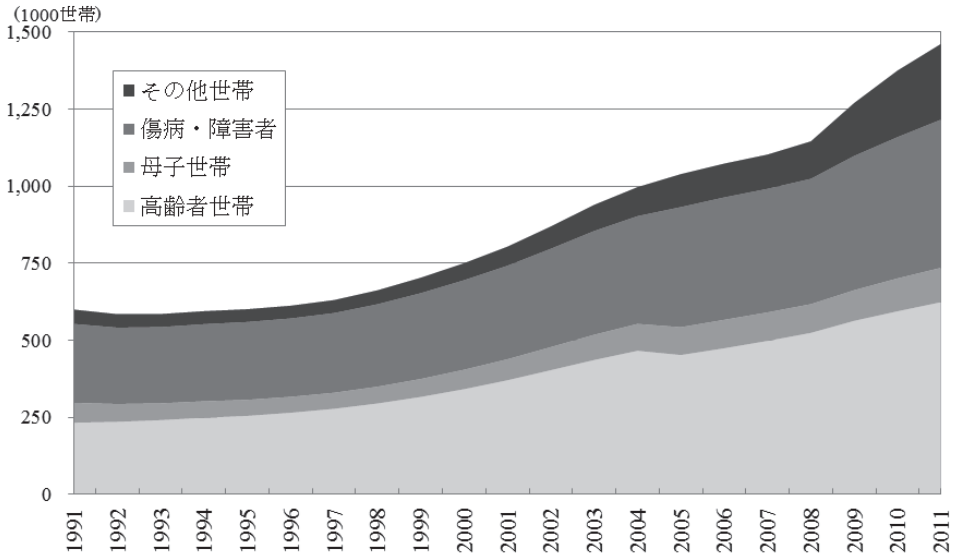
世帯数に関しては，世帯の特質別に経年変化をみることができます（**図14**）。例えば，高齢化の進展にともなう無年金・定年者の増加は，生活保護世帯における高齢者世帯を着実に増加させています。なお，2004年から2005年にかけての高齢者世帯は減少していますが，それはその定義変更（以前は，男性65歳以上で女性が60

（図12） 某都道府県社協における償還率の推移



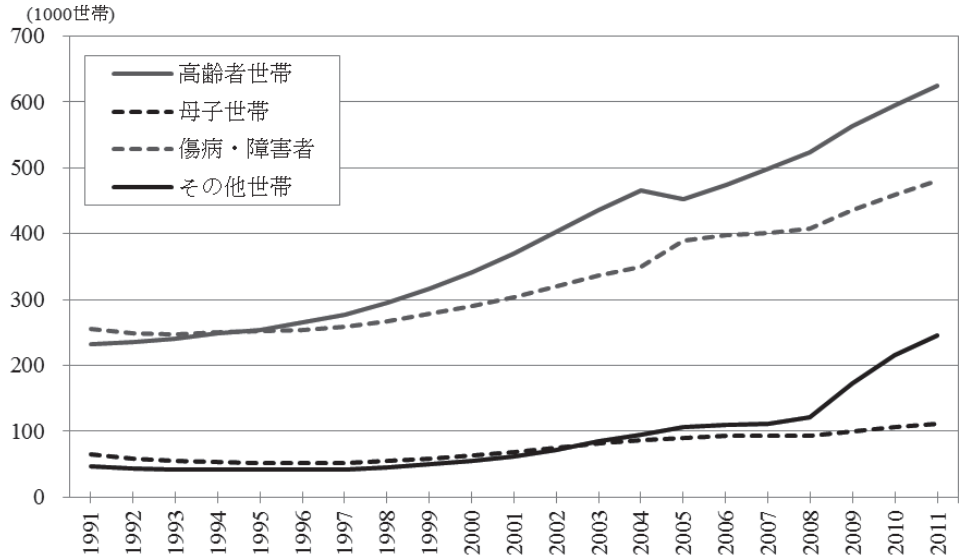
（資料）柴香里「生活福祉資金貸付制度の現状と課題：近年の制度改正に着目して」IPSS Discussion Paper Series No.2010-J01. 2011 年 3 月より引用.

（図13） 生活保護世帯数の推移



(資料) 厚生労働省
(注) 2011 年の数値は 8 月までの速報値を含む月平均値

（図14） 生活保護世帯の世帯類型別推移



（資料）厚生労働省
（注）2011年の数値は８月までの速報値を含む月平均値

歳以上であったのが，現在は両人とも65歳以上に変更されています）によるもので，2006年以降の数字が示すように，その増加の傾向は変わっていません。

図にみるように，ここ20年近くはどの世帯類型も増加傾向にありますが，特に2009年以降は，就労可能な現役世代を含む「その他の世帯」の受給急増が目立っています。これらの世帯は2011年８月時点では25万世帯となり，10年間の約４倍に膨れ上がっています。

この「その他の世帯」の急増は**図15**に示すように，生活保護世帯の大半を占めていた高齢者世帯のシェアの増加を減少させるほどの増加をみせています。

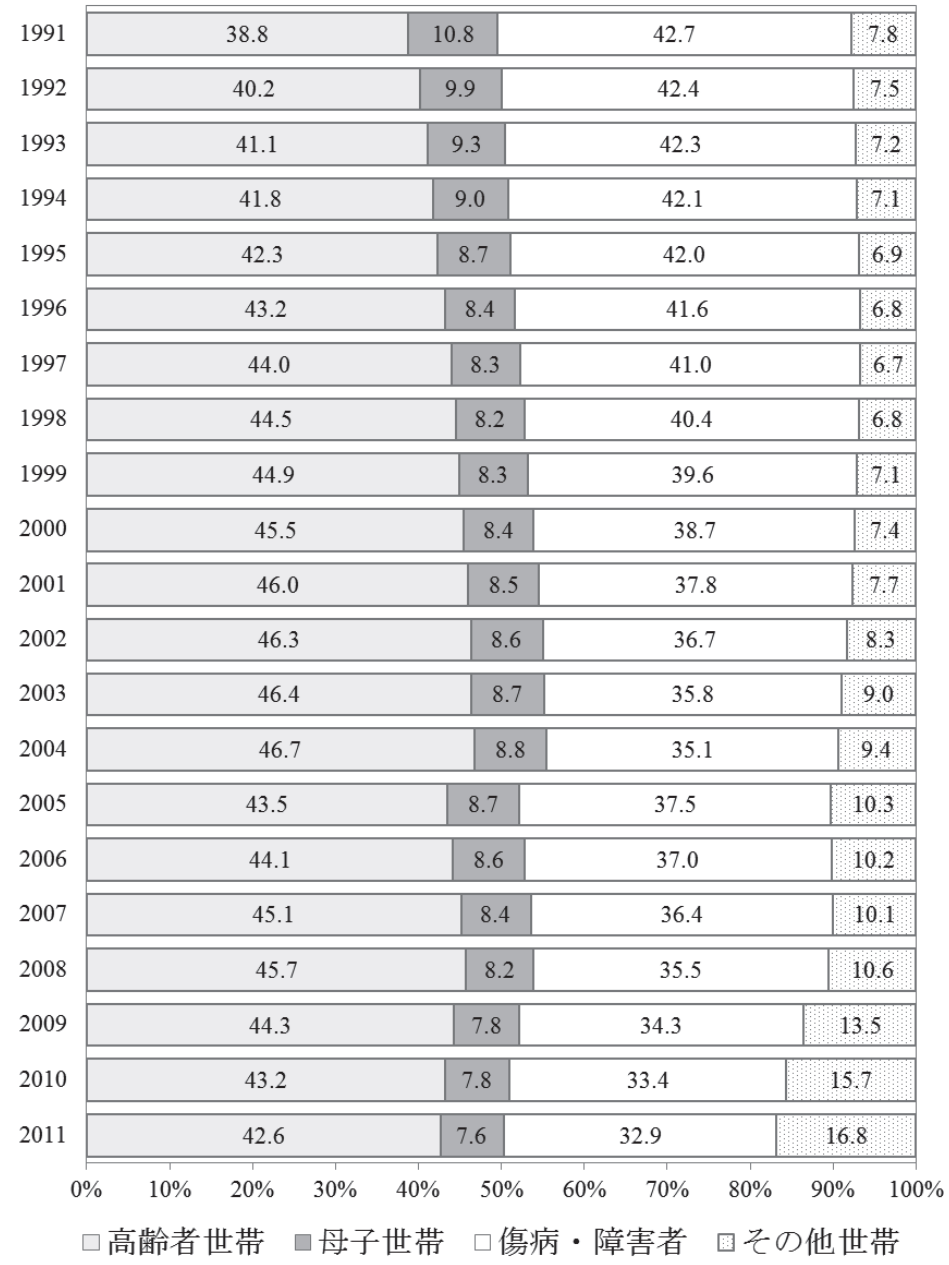
日本の生活保護制度は，厚生労働省による法令や通達に現れる，その時々の厚生労働行政のスタンスによって影響されると考えられています。例えば，1998年以降は都市部におけるホームレスの急増に対応して，ホームレスによる生活保護申請が認められるようになっています。

また，2008年のリーマンショック以降は，政治的な要因も加わり，失業者やホームレスに対して，迅速な素早い生活保護受給が認められるようになりました。さらに，2009年３月以降の厚生労働省の一連の通達によって，「その他の世帯」の受給基準が，大幅に緩和されるようになっています。

このように，生活保護は一応の最後の社会的安全網としての機能を果たしてきたと考えられるかもしれません。しかし，既にお話ししたように，日本の相対的貧困率はOECD諸国中第４番目に大きくなっています。生活保護制度が設定する保護基準（最低生活水準）はほぼ貧困線に一致しますから，生活保護制度がその制度が意図したとおり機能している限りは，そのように高い貧困率が日本で観察できるとは考えられません。

実際，複数の研究では，生活保護の捕捉率は10%から20%と推計されており，本来，生活保護を受けるべき人の１割から２割しか生活保護

（図15） 生活保護世帯の世帯類型別構成比



(資料) 厚生労働省
(注) 2011 年の数値は 8 月までの速報値を含む月平均値

を受給できていないことが示されています。ただ，これらの研究は世帯が有する資産を考慮していないので，実際の捕捉率は多少上昇すると考えられますし，2009年以降の生活保護行政の転換によって捕捉率の改善がみられているかもしれません。しかし，捕捉率を算出するためには生活保護基準以下の低所得者の増加も同時に考える必要があるため，その値はいまだ国際的にみても低いことは変わりないでしょう。

現在のところ個人資産を考慮した推計値は，厚生労働省におけるナショナルミニマム研究会による推計値しかありません，その値は，平成19年（2007年）国民生活基礎調査を用いる場合は32.1%と算定されています（ただし，平成16年の全国消費実態調査を用いると75.8%～87.4%と大きく改善しますが，同調査は家計簿の作成など面倒な調査票記入が必要となるため，生活保護の対象となるべき人がサンプルから抜け落ちている可能性があります)。これらの数値は2009年以降の政策変更を反映している訳ではありませんが，いずれにせよ，日本の高い貧困率と低い捕捉率は，最後の社会的安全網が完璧に働いているわけではないことを示していると考えられます。

4. 近年の展開：「第２のセーフティーネット」

2009年10月に開始された緊急雇用対策以来，日本の社会的安全網にかかわる政策は大きく変わったように思えます。「第２のセーフティーネット」という言葉が聞かれるようになったのもこのころからです。この言葉は，離職によって住居を失ってしまった求職者や，雇用保険の受給資格がなく就職活動中の生活費に苦慮している求職者などが，生活保護を受けざるを得ない事態に陥ることを防ぐことが狙いとされています。

それまでの社会保障制度でも，既に見たように雇用保険以外に複数の社会的安全網は存在しているのですが（だから「第２の」という言葉には若干違和感があるのですが），ここでは雇用保険が第１の社会的セーフティーネットと位置づけられ，雇用保険から落ちた人々が最後の社会的セーフティーネット（生活保護）に入ることを防止する安全網という意味で「第２」という言葉が利用されているのでしょう。

しかし，この「第２のセーフティーネット」は１つの統合的なパッケージではなく，運営主体が異なった，複数の制度から構成されています。主要なもとのとしては，地方公共団体による住宅手当の支給，国・地方・民間事業者による自立・就労支援，ハローワークによる職業訓練期間中の生活費等の支給，社会福祉協議会による貸付などです。

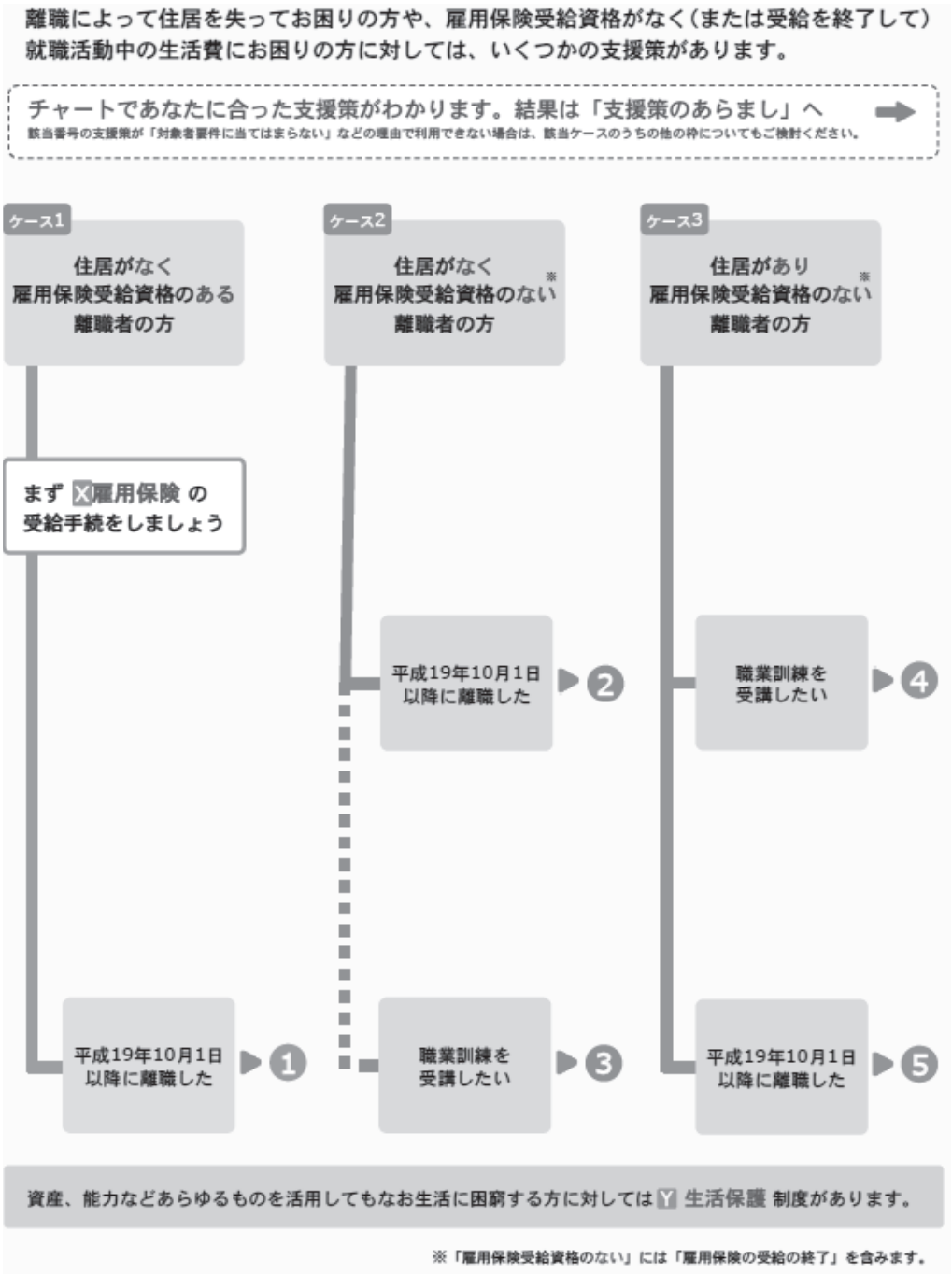
ただし，少なくとも形式的にこれらは結びつけられており，厚生労働省のサイトでは，「『第二のセーフティネット支援ガイド』のリーフレットとパンフレット～仕事・住まい・生活にお困りの求職者の方へ～」（http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/taisaku2.html）と題して，**図16**や**図17**のような資料が提供されています。以下，主要なものを簡単に説明しましょう。

① 住宅手当制度

住宅手当制度は2009年（平成21年）10月に創設され，翌年2010年（平成22年）４月１日から支給要件の緩和が行われました。この制度は，住宅の確保（住宅喪失の予防）及び就労機会の確保を支援することを目的とした制度で，離職者であって就労能力及び就労意欲のある者で，住宅を喪失している，または喪失するおそれのある者を対象としています。ここでは，地方公共団体とハローワークによる就職支援を受けながら，地方公共団体から賃貸住宅の家賃のための手当の支給を受けることになります。

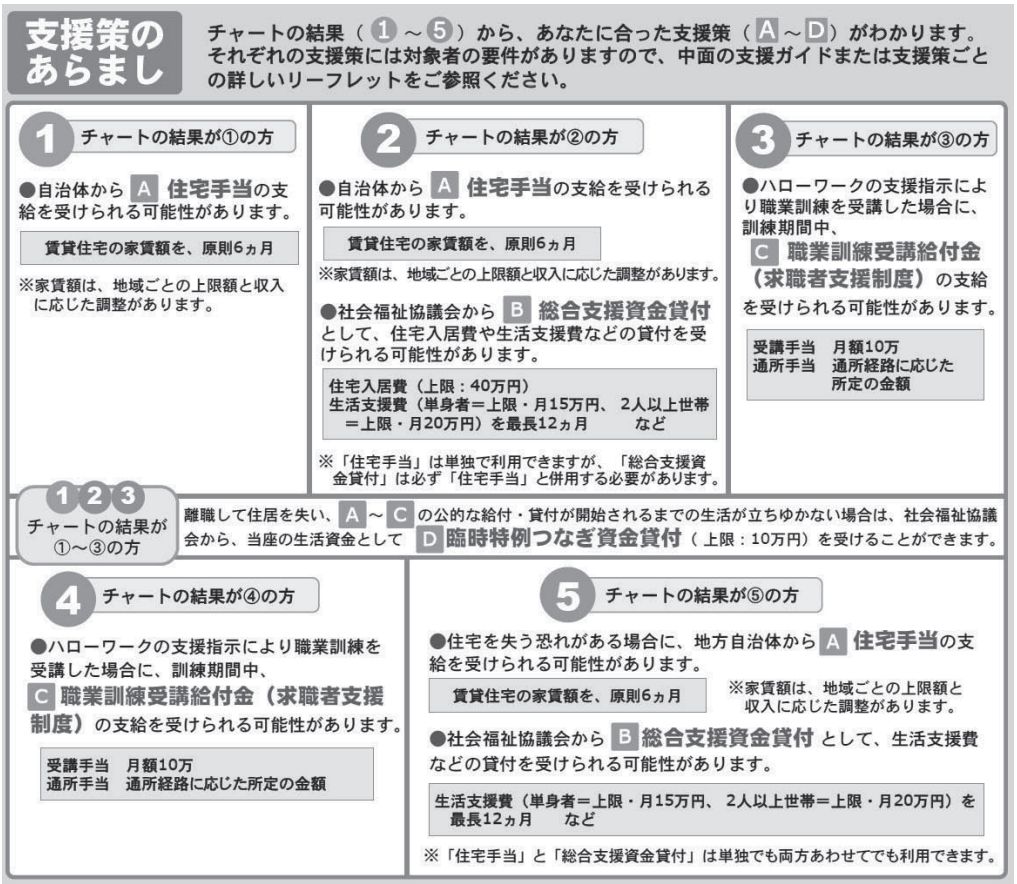
給付額には，地方公共体ごとに生活保護の住宅扶助特別基準に準拠した家賃の上限額や，受給者の収入に応じた調整あり，原則６カ月間ま

（図16） 第２のセーフティーネット１



（資料）厚生労働省（http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/dl/taisaku2a.pdf）

（図17） 第２のセーフティーネット２



（資料）厚生労働省（http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/dl/taisaku2b.pdf）

で支給されます。また，一定の条件を満たす場合は，３カ月間延長が可能です。地方公共団体が給付を行いますが，全額国庫補助をうけています。なお，2009年10月から2010年１月までの３カ月間の住宅手当実績は，申請件数が16,241件のうち，支給決定数が11,683件となっています（厚生労働省保護課調べ。速報値）。

②　総合支援資金貸付

総合支援資金貸付は，既述の生活福祉資金貸付のひとつとして位置づけられ，住宅手当を受給できる人は原則，同資金の借り入れが可能です。

この制度は，雇用保険（失業等給付）や年金等の他の公的給付を受けることができない人で，失業等により日常生活全般に困難を抱えている人に対して資金を貸付します。２人以上の世帯で月額最大20万円，単身世帯で月額最大15万円を，12カ月間を上限として借り入れ可能です。総合支援資金貸付は，賃貸住宅入居時の敷金・礼金等や，他の生活支援資金として用いることができます。この資金の申請の受付・審査・給付は，既述の通り，市町村の社会福祉協議会によって行われます。

貸付の条件としては，①低所得者世帯（市町村民税非課税程度〈前年に所得があったために

課税世帯であっても，現に非課税世帯程度の収入しかないと認められる場合を含む〉）であり，収入減少や失業等により生活に困窮していること，②公的な書類等で本人確認が可能であること，③現に住居を有している，または住宅手当により住居の確保が確実に見込まれること，④実施主体及び関係機関から継続的な支援を受けることに同意すること，⑤同貸付及び支援によって自立した生活を営むことが可能となり，償還が見込めることとあります。また，連帯保証人の確保は必須条件ではなく，連帯保証人を確保した場合は貸付利子が無利子となりますが，そうでない場合でも低利（年1.5%）の貸付を受けることができます。返済期間は最長で20年間です。また貸付には，ハローワークへの求職申込みと職業相談が必要となり，社会福祉協議会が，ハローワーク等と連携し，相談支援（就労支援，家計指導等）を継続的に実施することになっています。

なお，同貸付金は同制度が制定された2009年10月から６カ月で（平成21年度），26,353件，178.7億円の資金が貸し出しされています。このことは，**図11**でみた生活福祉資金貸付の急激な増大の大きな要因となっています。

③　求職者支援制度

求職者支援制度は，2011年10月から始まったばかりの制度です。求職者支援制度の対象者は「特定求職者」と呼ばれ，雇用保険に加入できなかった者，雇用保険受給中に再就職できないまま支給終了した者，雇用保険の加入期間が足りずに雇用保険を受けられない者，自営廃業者，学卒未就職者など，雇用保険被保険者ではない，また雇用保険の求職者給付を受給できない人々となっています。

特定求職者は，制度開始と同時に開講されるハローワークの支援指示を受けた「求職者支援訓練」もしくは「公共職業訓練」を受講することが原則となっています。なお，同訓練の受講料は無料ですが，テキスト代等は自己負担になっています。この訓練期間中及び訓練終了後も，「就職支援計画」に基づいて，ハローワークでの定期的な職業相談と求職活動を行うことが前提となっています。

求職者支援制度によって特定求職者に支給される給付金は「職業訓練受講給付金」と呼ばれ，財源として雇用保険料が用いられています。職業訓練受講給付金は，月額10万円の職業訓練受講手当と通所経路に応じた所定の額が支払われる通所手当からなります。支払いの期限は原則最長１年です。給付を受けるには所得制限が有り，本人収入が月８万円以下，世帯（同居又は生計を一にする別居の配偶者，子，父母）全体の収入が月25万円以下（年300万円以下），世帯全体の金融資産が300万円以下，もしくは，現在住んでいるところ以外に土地・建物を所有していないことが条件となります。

また，全ての訓練実施日に出席（やむを得ない理由がある場合は８割以上の出席）し，訓練期間中から訓練終了後まで，定期的にハローワークに来所し職業相談を受ける必要もあります。一度でも訓練を欠席したり（やむを得ない理由を除く），ハローワークの就職支援を拒否したりすると，給付金が停止され，また，これを繰り返すと訓練期間初日に遡り給付金の返還命令がだされるという内容になっています。

このように，求職者支援制度は，雇用保険から漏れ落ちた人々に対して単に給付を行うだけでなく，給付を職業訓練と求職活動に条件づけることによって，また，給付期間に上限を設けることによって，就業へのインセンティブを強く意識した制度作りになっています。

5. さいごに

確かにここ数年で日本の社会的安全網は拡充の方向に向かっています。国民健康保険に関しては親が無保険者であっても高校生までの子どもは保険受診が可能になりましたし，「第２のセーフティーネット」というかけ声のもと，生

活福祉資金貸付制度の充実（総合支援貸付金制度）や住宅手当制度・求職者支援制度の創設などによって，雇用保険から漏れ落ちた人々に対して貸付や給付が行われるようになりました。

また，最後の社会的安全網たる生活保護制度も，厚生労働行政のスタンスの変化により，以前よりは受給しやすくなったようです。しかし，給付の拡大には財政上の制約の問題が常につきまといます。社会的安全網の拡大にともない，必要とされる財源も膨らむからです。公的債務の対 GDP 比率が200%を超える現状で，そのような財源をどのように調達するのかという点については，「消費税の増税」以外には具体的には議論されていないのが現状でしょう。

また，これらの社会的安全網の担い手が，国（ハローワーク），地方（福祉事務所，無料職業紹介所等），および社会福祉法人（社会福祉協議会）に分散している点も気になります（さらに職業訓練の実施者としては，国や都道府県の職業能力開発施設に加え，複数種類の民間事業者が関与してきます）。

日本の社会的安全網はシームレスにはつながっておらず，実施主体・窓口の場所が分散し，潜在的な受給者にとっては利用しにくいという問題があります。それを受けて，2009年の年末から，国のかけ声の下，一部の地方公共団体でワンストップサービスが臨時的に開始されましたが，地方にとってワンストップサービスは業務量の拡大を意味しているので，本音ベースでは望まれていないという報道もあります。掛け声としては，これらの関係団体の「連携強化」が謳われていますが，それらがどれくらい成功しているかは未だ分からない状態です。本来は社会的安全網に関する大きな組織改革が必要になるでしょう。

また，ワンストップサービスを行わなくとも，社会的安全網の拡大と経済的停滞の長期化は必然的に社会保障の受給者を拡大させ，関連する部署の業務量を増大させます。実際，ハローワーク，社会福祉事務所，社会福祉協議会の担当者の負担は拡大する一方と伝えられています。もちろん，関係部署は厳しい財政制約の中，担当者の増員を行っているようですが，その増員のほとんどは非常勤職員であるとも伝えられています。社会的安全網の拡大に携わる職員には高度な専門性が必要とされるでしょうし，そのニーズも増えることはあれ，減ることはないと考えられます。どのように社会的安全網を担う人材を量的にも質的にも育てていくのかも今後の重要な課題です。

マイナンバー： 社会保障・税番号制度の行方

嘉悦大学経営経済学部准教授 和泉徹彦

はしがき　本稿は，平成23年７月14日開催の財政経済研究会における，嘉悦大学経営経済学部准教授 和泉徹彦氏の『マイナンバー：社会保障・税番号制度の行方』と題する講演内容をとりまとめたものである。

◘ はじめに

社会保障と税の一体改革が６月末にずれ込んだため，社会保障・税番号制度の大綱決定も遅れた。「マイナンバー」という愛称も選定したそうだ。「納税者番号」「社会保障カード」「国民 ID」「共通番号」など，報道されるたびにころころ呼び名が変わると思われた方もいるだろう。呼び名とともに内容も変わっていたのだが，本稿では，紆余曲折を経てマイナンバーまでたどり着いた経緯について紹介し，新しい公共投資としての側面，そして公的活用・民間活用のポイントについて理解を求めたい。

「社会保障・税番号大綱」は６月30日に社会保障と税の一体改革成案とともに，政府与党で決定された。今秋の国会に法案成立を図り，およそ３年後には個人・法人に番号を付けて，４年後に利用を開始するスケジュールが予定されている。利用分野については，社会保障を全面に押し出していて，基本的には年金，医療，介護，福祉，労働保険という５分野に税を加えた６分野に限定をしている。最初から民間を巻き込みながら大々的に開始することにはならなかった。ただし，利用開始から３年後を目処に見直しが行われる予定も組み込まれており，現時点では慎重な扱いとなっている民間活用の可能性も残されている（**図表**①参照）。

社会保障・税番号制の愛称は公募されたあと有識者会議の選定によって，最終的に「マイナンバー」と決定した。ここで「社会保障番号」「年金番号」など，ある意味色の付いた愛称にしなかったというのは，将来的に様々な利活用形態があることも含めて考えてのことだろう。

社会保障と税の一体改革成案との関係では，個人所得課税の公平性確保，消費税増税時の逆進性を緩和するための給付付き税額控除検討の前提として番号制導入の必要性がうたわれている。消費課税に関しては複数税率よりも給付などによる対応を優先するとし，食品などを対象とした軽減税率は導入しない姿勢が示されている。

◘ 番号制をめぐる歴史

番号制をめぐる歴史をさかのぼると，1968年の佐藤内閣で国民総背番号制を検討していたのが最初だと言われている。ただ，このときは世論の大反対にあって，法案提出にも至らず頓挫した。

実現の一歩手前までいった大きな動きとしては，1980年にマル優適格を示す納税者番号であ

社会保障・税番号大綱（概要）①（基本的な考え方）

資料2

1.番号制度導入の趣旨

現在

背景

- 少子高齢化（高齢者の増加と労働力人口の減少）
- 格差拡大への不安
- 情報通信技術の進歩
- 制度・運営の効率性、透明性の向上への要請
- 負担や給付の公平性確保への要請

課題

複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤がないため、

- 税務署に提出される法定調書のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界
- より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい
- 長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理等）
- 医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率
- 養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい

等

番号導入

将来

理念

- より公平・公正な社会の実現
- 社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会の実現
- 行政に過誤や無駄のない社会の実現
- 国民にとって利便性の高い社会の実現
- 国民の権利を守り、自己情報をコントロールできる社会の実現

効果

- 番号を用いて所得等の情報の把握とその社会保障や税への活用を効率的に実施
- 真に手を差し伸べるべき人に対しての社会保障の充実
- 負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化が実現
- ITを通じ効率的かつ安全に情報連携を行える仕組みを国・地方で連携協力しながら整備し、国民生活を支える社会的基盤を構築
- ITを活用した国民の利便性の更なる向上も期待

2．番号制度で何ができるのか

（1）よりきめ細やかな社会保障給付の実現

- 「総合合算制度（仮称）」の導入
- 高額医療・高額合算制度の現物給付化
- 給付過誤や給付漏れ、二重給付等の防止

（2）所得把握の精度の向上等の実現

（3）災害時における活用

- 災害時要援護者リストの作成及び更新
- 災害時の本人確認
- 医療情報の活用
- 生活再建への効果的な支援

（4）自己の情報や必要なお知らせ等の情報を自宅のパソコン等から入手できる

- 各種社会保険料の支払や、サービスを受けた際に支払った費用（医療保険・介護保険等の費用、保育料等）の確認
- 制度改正等のお知らせ
- 確定申告等を行う際に参考となる情報の確認

（5）事務・手続の簡素化、負担軽減

- 所得証明書や住民票の添付省略
- 医療機関における保険資格の確認
- 法定調書の提出に係る事業者負担の軽減

（6）医療・介護等のサービスの質の向上等

- 継続的な健康情報・予防接種履歴の確認
- 乳幼児健診履歴等の継続的把握による児童虐待等の早期発見
- 難病等への医学研究等において、継続的で正しいデータの蓄積が可能となる
- 地域がん登録等における患者の予後の追跡が容易となる
- 介護保険被保険者が異動した際、異動元での認定状況、介護情報の閲覧が可能となる
- 各種行政手続における診断書添付の省略
- 年金手帳、医療保険証、介護保険証等の機能の一元化

3.番号制度に必要な３つの仕組み

付番 新たに国民一人ひとりに、唯一無二の、民-民-官で利用可能な、見える「番号」を最新の住所情報と関連づけて付番する仕組み

情報連携 複数の機関において、それぞれの機関ごとに「番号」やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付し、紐付けられた情報を活用する仕組み

本人確認 個人や法人が「番号」を利用する際、利用者が「番号」の持ち主であることを証明するための本人確認（公的認証）の仕組み

4.安心できる番号制度の構築

- 国家管理（一元管理）への懸念
- 名寄せ・突合により集積・集約された個人情報の漏えい等の危険性への懸念
- 不正利用による財産的被害発生への懸念

制度上の保護措置	システム上の安全措置
• 第三者機関の監視 • 法令上の規制等措置（目的外利用の制限、閲覧・複写の制限、告知要求の制限、守秘義務等） • 罰則強化　等	•「番号」に係る個人情報の分散管理 •「番号」を用いない情報連携 • 個人情報及び通信の暗号化 • アクセス制御　等

住民基本台帳ネットワークシステム最高裁合憲判決（最判平成20年3月6日）を踏まえた制度設計

5.今後のスケジュール

番号制度の導入時期については、制度設計や法案の成立時期により変わりうるものであるが、以下を目途とする。

- H23年秋以降　可能な限り早期に番号法案及び関係法案の国会提出
- 法案成立後、可能な限り早期に第三者機関を設置
- H26年6月　個人に「番号」、法人等に「法人番号」を交付
- H27年1月以降　社会保障分野、税務分野のうち可能な範囲で「番号」の利用開始
- H30年を目途に利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを引き続き検討

るグリーンカードを導入しようとした事例がある。少額貯蓄への税制優遇を複数口座で受ける不公平が問題視されたことへの対応だった。今年５月に東京で行われた番号制シンポジウムの冒頭，挨拶に立った与謝野経済財政担当大臣はグリーンカードは法案成立後300億円もかけてシステムを用意し，事務局もスタートしていたのにポシャってしまったのが非常に残念であった，と述べた。世論の反対を受けて，実施前に議員立法で廃止されてしまった事例である。このように，番号制にはなかなか実現しない苦い歴史があった。

結局2003年になって初めて，住民基本台帳ネットワークで使用される住民票コードが導入されて，国民に唯一振られる番号制になったという経緯がある。やはり当初，プライバシーの侵害，あるいは政府による個人情報の収集への懸念がとても大きくクローズアップされ，有識者の間でも論争になった。個別の行政訴訟が提起されたり，地方自治体の首長が政治的判断として不参加を決めたりといった混乱は，最近まで続いた。

一般の市民生活の中で11桁の住民票コードが出てくる場面というのはほぼ無い。引っ越しをしたときに，確かに住民票には書かれているが，あくまでも行政内部のやり取りのために使われているだけである。住民票コードの有無が市民生活に大きく制約を与えることは無い。一方で住民票コードにメリットを感じるのは，引っ越しの手続きが多少楽になった，パスポートを取得するときに住民票を取得しなくてよくなったなど限られた場合に過ぎない。住民票コードは市民生活に大きく浸透しているような番号制ではなく，そして民間での活用に関しては大きな罰則も含めて，禁止をされている。

そして現在，マイナンバーを導入して社会保障と税の分野で活用しようという段階に到達している。その前段階として国民を個々に識別するための番号制の必要性を実感させる複数の出来事があった。

１つは自民党から民主党への政権交代にも少なからず影響したと見られる「年金納付記録問題」である。公的年金に加入していた記録が失われていたり，誰の記録か分からず宙に浮いていたりとずさんな処理が問題化した。旧社会保険庁のいい加減な仕事ぶり，電算処理能力が足りずカタカナでデータ化していたことによる同姓同名の取り違え，ライフステージによって複数の年金制度に加入記録が分散する制度上の問題，そして基礎年金番号が唯一性を保証していなかったことが複雑に絡み合って起こった問題であった。単なるタイプミスだとか，いい加減な仕事だったからでは片付けられない，番号制が無かったが故の問題と言える。

もう１つは，所在不明高齢者問題として，住民登録・戸籍上では100歳以上になっているはずの人の所在がつかめない，そういった人たちが出てきてしまった。年金受給詐欺にあたる事件になった事例もある。しかし，家族とも地域とも無縁となって亡くなり，住民登録・戸籍上は抹消されずに残ってしまった方も多い。将来的に，市民生活に密接にかかわる番号がすべて紐付けられるような番号制が導入されたときには，所在不明者はあぶり出されるはずである。何らかの形で番号を使わなければ市民生活をやっていけないということになったときに，全くその痕跡がない人，データの履歴が残らない人として発見される。もちろん，それを具体的にどういう形でやるのかは未定である。

３月の東日本大震災後の対応として大綱の中に書き込まれたことであるが，災害時の本人確認，被災者リストの作成などについて番号制が導入されることで大きな助けになると想定される。一方で，被災した一部の地方自治体で住民基本台帳のデータが津波にさらわれてしまう事態が起きた。バックアップ体制として一元的に管理が行われる必要性がある。これは物理的かつ地理的にも分散してデータ保全できる体制の整備を意味している。マイナンバーのためにこれから新しくつくるシステムやデータセンター

を１カ所に集中させるのは危ないという懸念がある。番号制度を維持していくだけの技術力，信頼性を示していかなければならない。これは番号制に限らず，日銀ネットや銀行オンラインシステムなど市民生活のインフラとなっているシステム全てに言えることである。

◘ 技術的条件と住基ネット

番号制導入の技術的な要件に関しては，非公開の状態で議論されてきて，なかなか情報が出てこなかった。セキュリティをどのように確保するのか，根本的な番号の仕組みを共通番号制にするのか親子番号制にするのかについて議論がまとまらなかったせいもある。

年金，医療，税金，すべての行政システムで同じ番号を使い回す共通番号制でやるのか，それとも情報連携基盤は共通化した上で，各機関がリンクコードを発行して個人情報をひも付け集約する親子番号制（セクトラルシステム）でやるのかについて，自分の番号を覚えていられるか，覚えていられないかの問題と理解する人もいる。共通番号制なら１つの番号なので覚えられるかと言えば，住民票コードのように普段使わないものは覚えられない。親子番号制であっても，例えばICカードに記憶させたデータによって機械的処理することで番号を覚えなくて済む方法を採用できる。しかし，自分の番号を書かなければいけない場面を考慮すれば，目に見える番号を残さなければ広く受け入れてはもらえなさそうである。

結局は，住民基本台帳では住民票コード，公的年金では基礎年金番号，税務署では納税者コードというように各機関では既に個別に番号を振ってシステムを運用しており，共通番号で置き換える手間を考えると，親子番号制の方がシステム改修費用を考えても導入しやすい。

マイナンバーという愛称と同時にマイポータルという名前が一緒に出てきた。行政機関があなたの個人情報にいつアクセスしたのかという履歴を確認できるものである。国税庁が何月何日に調べている，自分の住む市町村が個人情報にアクセスした，といったことが履歴情報として出てくる。さらに行政が持っている個人情報を自己情報コントロール権として知る権利を行使することもできる。

総務省が所管する住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）と番号制とのかかわりが注目されるようになってきている。最近では，国税庁電子申告・納税システム（e-Tax）などで公的個人認証を使う目的で住基カードを取得された方も多い。住基カードを普及させるために，総務省は躍起になって商店街のポイントカードに使うといった様々な補助金プロジェクトをやっていて全然普及しなかったのが，e-Taxで多少挽回した印象である。厚生労働省主導でモデル実証実験までやった社会保障カードが単体としては消えて，新しい番号制の下では新たなICカードを発行し，そのインフラとしては住基ネットが使われる方向性が示されている。

公的な身分証明書にもなる顔写真付きの住基カードもあって誤解されやすいが，住基ネットをインフラとして本人確認ができる電子認証のシステム，これが住基カードの公的個人認証である。社会保障カードというのは，診療の記録やカルテの情報を，カードをキーにして集約できるプロジェクトを厚労省主導で2007～2008年にやっていた。政権交代時に，総務省，経産省，厚生労働省が集められて，省庁の綱引きに決着がついた。

今後発行したいICカードの機能は，まさに社会保障カードで検討されてきたものである。健康保険証の機能は当然として，各医療機関の診察券の機能も全部１枚に集約したいという利便性からの要求がある。そしてほかの医療機関に行ったときに，ネットワークを通じて電子カルテを取り寄せて，再検査を不要にしたり，処方薬の状況を確認できるようにしたりすれば，患者の負担軽減と同時に医療費抑制も実現可能になる。

◘ 公共投資としての情報連携基盤整備

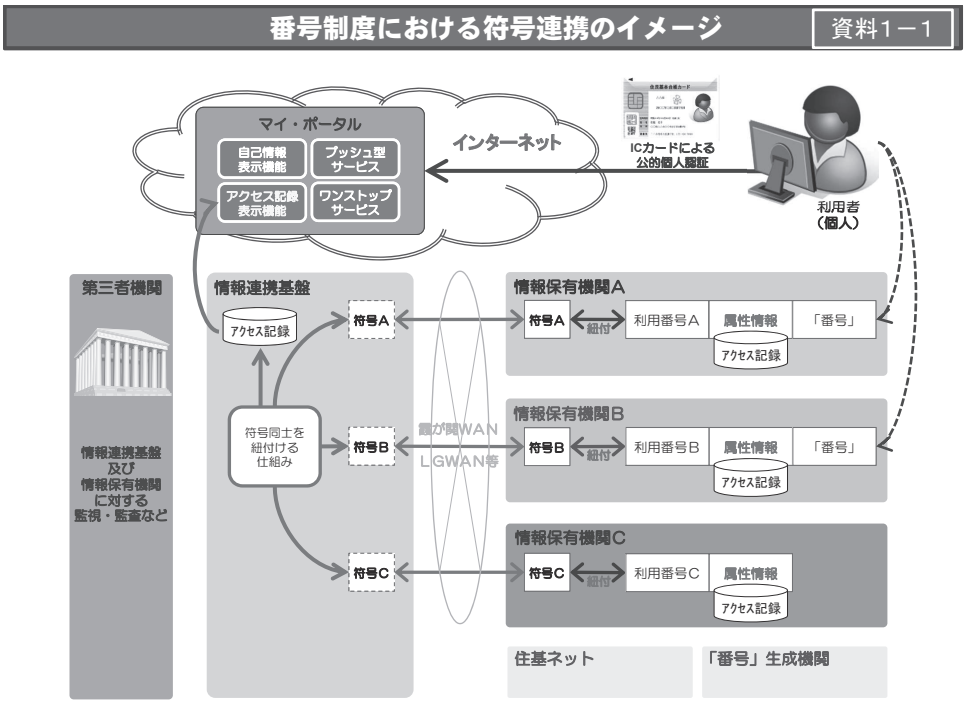
従来のイメージで公共投資と言えば，ダム建設，高速道路建設，新幹線の延伸が想像しやすい。今や公共事業の旗色は悪く，景気刺激効果が少ない上に公的債務を増やすと批判されがちである。実は，番号制の導入は大型公共事業に匹敵する規模の公共投資の側面を持っている。

初期投資として，まず１億2,700万人に加えて在留外国人の住民の方々に付番し，法人に対しても付番する費用が必要になる。さらにICカードを発行するところまで踏み込もうとしているので，追加費用は確実である。昨年，具体的な費用が幾つかのモデルケースで出ていて，とりあえず番号を付けるだけなら1,300億円かかる。番号を統括する組織におけるデータベース構築に加えて，番号を利用する各組織のシステム回収費用も考慮しなければならない。

ただ番号を付けただけでは利用できず，今の住民票コードと何ら変わるところがないので，ICカード発行まで行き着くことになる。その見積もりでは年金，医療，福祉，介護の各分野をカバーするならば6,000億円かかる。初期投資として6,000億円の費用を見込んでおくべきである。ちなみに政権交代時に注目された八ッ場ダムの周辺道路整備を含めた総事業費が4,800億円である。

番号制の導入は初期投資だけでは終わらず，毎年の整備事業が将来にわたって継続することになる。新しく生まれてくる100万人以上の赤ちゃんに付番する，新しく日本に入ってくる在留外国人の方々に付番する，そして新しく設立される企業にも付番することになる（**図表②**参照）。

図表②



また，何万人になるのか，何十万人になるのか，何百万人になるのかわからない，様々な異動情報の更新が出てくる。異動情報は各番号保有機関から出てきたものを統合しながら，共通情報連携基盤を通じてデータベースを更新していくような作業である。公的年金や健康保険の制度をまたがる異動情報が反映されていかなければならない。また死亡者を所在不明にせずにしっかり確認して廃番していかなくてはならない。これら毎年かかる運用経費はまだ見積もりがつかない状況である。

税務分野で番号制が機能することで公平な所得把握ができて，これまで取り逃していた税収が確保できれば，運用財源の見通しがつくのかもしれないが，あくまでも想像の域を出ない。

◘ 内閣官房調査にみる世論の反応

番号制のとりまとめを行っている内閣官房が３月にアンケート調査を実施している。「現在，政府で社会保障・税に関わる番号制度の導入が検討されていることについて，あなたはご存じですか」という設問に，全体として８割近くの人たちが知っていると回答している。「内容も含めて知っている」人は２割である。問題なのが20代は全然知らないし，30代も少し増えるくらいでほとんど知らない。年金，医療など社会保障に関係しているせいか，50代以上の認知度はとても高いという結果が出ている。

「共通番号制度の導入にあたり，個人情報保護に関して，あなたがもっとも懸念することは何ですか」と言ったときに，やはり「偽造やなりすましによって，自分の情報が他人からのぞき見されたり，不正利用をされたりするのではないか」という心配をする人たちがいる。「共通番号が導入されると，自分の個人情報が漏えいしやすくなるのではないか」とも心配されている。「公務員によって自分の情報がのぞき見されたり，不正利用されたりするのではないか」というのは旧社会保険庁職員による年金記録盗み見事件が記憶に残っているのだろう。また「共通番号の利用者，利用目的が国民に知らされないのではないか」という，国が国民を管理するために使うのではないかという疑念を抱く人々もいる。

番号制導入にあたり，IC カードに関して必要だと答えている人が７割強となっている。「IC カードが配布された場合，あなたがカードの機能に追加することを期待するもの」は，健康保険証，年金手帳，住基カード，介護保険証，運転免許証，そしてパスポートと続いている。年金手帳の機能が備わっていれば，カードを銀行 ATM などに差し込んだり，自分のパソコンのカードリーダーで読ませたりすると，自分の年金加入記録や受給可能額などがわかるようになって欲しいという期待である。また住基カードの機能というのは，身分証明書としてなのか，それとも公的個人認証のことなのかは不明だが，３番手につけている。大綱で定められた利用６分野には入ってきていないのが残念なところである。社会保障・税分野以外の期待として運転免許証も兼ねてほしいというニーズがある。お財布の中でかさばるのでカードが２枚になるぐらいだったら１枚にしておいてくれという話だろうか。パスポート機能も，例えば EU 市民カードがあれば EU 域内での移動にパスポートが要らないというような例があり，十分検討に値する。

◘ 公的活用のフロンティア

パターナリズム（父権主義）の意味合いとして，対象となっている国民が気付いていないような「制度を適用してあげます」という部分は，番号制度の公的活用の仕方の一つなのかもしれない。国や地方自治体が国民に対して義務を負わせる，果たさせるという公権力行使の側面と，そして国民に権利保障をしてあげる，利便性確保をしてあげるという側面の両面が番号制にはある。

例えば，行政が持つ個別情報を統合して，所得，資産額の正確な把握に努めるために納税者番号としての機能を使うことが想定される。賃金・報酬支払いには番号登録を義務付ける，銀行口座や金融資産には番号登録を義務付ける，あるいは経費の使用時には番号登録を義務付けることも考えられる。

POS レジでクレジットカード決済と同時に ID カードをスキャンして，そのデータが国税庁に送られて経費積算されるという仕組みは，北欧の国では幾つか例がある。

そして現在の日本が採っているような申請主義ではなく，利用可能な公共サービスを提案し，対象適格である給付を自動適用することも考えられる。必要と考えられるような公共サービスが提案される，政府に銀行口座を登録しておくと自動振り込みされる仕組みはパターナリズムそのものである。政府検討会で出されたエストニアの事例では，病院が勝手に出生届けを出してくれて，政府に登録してある銀行口座に児童手当が振り込まれる。対象となる状況と判断されたら，自動的に給付されることを好まない人もいるだろう。そのような人のために自動適用を除外するオプションの設定も求められるかもしれない。

大綱の中で最初に触れられているのは社会保障給付に関するところで，医療・介護などの総合合算制度，給付漏れ・２重給付防止などである。医療や介護をはじめとして，自己負担したものについては合算していって自動的に計算されるような仕組みが総合合算制度である。給付に関しても不公平が生じないように取り扱うこととなっている。

２番目に，所得把握の精度向上等の実現については具体的なことが何も書かれていない。前述のような例えば賃金・報酬支払いにはすべて納税者番号登録，銀行口座にもすべて納税者番号登録ということになるのか，ならないのか白紙の状態である。

３番目に，東日本大震災のような災害時における番号制の活用では，実際に何ができるのかが示されている。被災した地域に住んでいた人たちは誰か，要援護者のリストを作成することができるので，これをもとに避難所にいる人たちの本人確認をしていくことになる。また医療情報に関して，電子カルテで残っていれば確認できる。復興のステップには生活再建の支援のための番号活用というのもあり得る。

４番目には，自己情報のコントロール権ということで，自分に必要な情報を自宅のパソコンから把握できるマイポータルが想定されている。各種保険料の支払い，医療・介護・保育などサービスを受けた際に支払った費用の確認，確定申告に参考となる情報の確認などができる。

事務・手続きの簡素化，負担軽減に関しては，所得証明書や住民票の添付省略，医療機関における保険資格の確認などが挙げられている。

また，医療・介護のサービスの質の向上に関する項目については，厚生労働省が従来からやっていた電子政府事業にかかわるところを全部詰め込んだ話であり，番号制によって名寄せして統合すれば実現可能だという話になっている。

✪ 民間活用のフロンティア

番号制の民間活用にとても慎重なスケジュールに沿って言えば，今のところ，民間活用の可能性というのは，2018年度以降の検討になっている。番号制について発言しているある有識者は，民間企業に個人の属性情報は絶対に渡さない，属性を抹消した匿名データを統計的ニーズのために供する程度にとどめるべきであると主張している。現在の情報処理技術をもってすれば，民間企業の利益にとって都合の良い顧客の情報は簡単に名寄せできてしまうという考え方である。

別の懸念として，個人番号がハッシュ化されて利用される懸念がある。これは個人番号そのものを民間で使ってはいけないと禁止されてい

るので，別番号を顧客に付番している。しかし１対１で対応しているという番号群があったときに，それは個人番号を使っているのと何ら変わらないものになる。しかも契約のために必要だといって，個人番号を書かせたり，書き出したりしたとき，特定の計算式を経て必ず１対１の対応関係にある番号と照合できてしまう。

さらに延長線上にあるのが，金融信用情報などのブラックリストに利用されてしまうのではないかという懸念である。この種のブラックリストの中に最近出てきたのは賃貸住宅の家賃を滞納したことのある人たちのブラックリストである。事故歴のある人たちは大手の不動産業者からは賃貸住宅の紹介を受けられない，契約できないといったことが問題化している。世の中に出回るいろいろな種類ブラックリストがあったときに，それがすべて名寄せされてしまい，市民生活を送る上で障害が生じる懸念というのがある。個人番号を使ってはいけないと言っても同意強制による契約というのを避けられるかということで，民間活用はとりあえず全面禁止することになっている。ただハッシュ化して別番号で運用されてしまうと，個人番号は使っていないと言い逃れられてしまう問題があって，単に全面禁止と言っているだけでは通用しない面がある。

ネガティブな懸念ばかりではなく，少し積極的に楽観的な民間活用を考えてみると，本人の同意に基づいて，さまざまな情報にアクセスしてもらった方が民間サービスを使ったときに，より良い生活ができるのではないか，もっと便利な生活ができるのではないかという指摘もできる。

例えば金融資産のポートフォリオポータルをつくって，銀行や証券会社が顧客に対して資産管理の支援を行う，あるいは運用上のコンサルティングを提供することが想定できる。また自分の電子カルテは単純に他人には見られたくない情報だが，信用のおける医療機関やスポーツクラブといったところに継続的にデータを提供することによって，結果的に自分の健康づくりのコンサルティングにつながっていくような使い方がある。個人情報が悪用される心配だけではなく，自分たちの生活に便利な使い方というのもありうる。

IC カードの券面にこだわらなければ，既に持っている IC カードを流用することも考えるべきである。実は個人所有の IC カードというのは，何枚もお財布に入っていたりする。クレジットカードあるいは JR や私鉄を使うときの交通カードにも IC チップが入っているし，電子決済可能な携帯電話には IC チップが内蔵されている。当初発行された IC カードを持ち歩くだけではなくて，身の回りにあるサブの IC チップを本人確認に使えるよう登録することができれば，利便性は向上する。

手持ちの IC チップを使って公的個人認証サービスを利用することはまだ認められていないが，将来的には可能性がある。住基ネットの技術的な検討をしている総務省検討会では，一定のセキュリティ基準を満たした民間事業者に公的個人認証サービスの署名・認証検証者になることを認めるとしており，民間のオンラインサービスで本人確認ができることを意味している。

◘ ま と め

番号制を巡る歴史を振り返っても，実現に至るには先人たちの苦難の道のりがあった。グリーンカードの例を思い返せば，マイナンバーが本当に実現するのか，法案が成立しても予断を許さないところがある。国民背番号制度としてのマイナンバーは，プライバシー侵害や個人情報の名寄せといった点で警戒されがちである。積極的に番号制を導入しようとする基準は２つある。１つは効率性の観点であり，国民一人一人が個別識別できていない弊害は年金納付記録問題にとどまらず，我が国の行政システムに著しい不効率を招いており，その無駄にかける費

用も無視できない。もう１つは公平性の観点である。特に所得把握の精度についてサラリーマン，自営業，農業などの格差が指摘されるところで，納税者番号の導入無しには解決できない問題となっている。

今後，消費税増税が行われた場合に導入が想定される給付付き税額控除の算定基準となる所得把握は，より精度が高いことが求められる。増税によって確保される財源が公的債務の返済に使われるにせよ，社会保障給付の原資になるにせよ，負担における公平性が保たれてこそ国民的合意が得られる。効率性と公平性の両立を図る手段としての「マイナンバー：社会保障・税番号制度」の導入を期待したい。

財政健全化と景気動向*

――社会保障・税一体改革における「経済状況の好転」の条件について――

上智大学経済学部准教授　中里　透

はしがき　　本稿は平成24年１月12日開催の財政経済研究会における，上智大学経済学部准教授 中里 透氏の「財政健全化と景気動向―社会保障・税一体改革における『経済状況の好転』の条件について」と題する講演内容をとりまとめたものである。尚，当日の配付資料を本文末尾にまとめて掲載している。

１．はじめに

「社会保障と税の一体改革」をどのように進めていくべきかという道筋を考える場合に，社会保障改革や税制改革の内容の問題と併せて検討しなくてならないこととして，財政健全化と景気動向との兼ね合いや経済成長との両立をどのように考えるかという問題があります。そこで，本日は一体改革をめぐる議論の中でしばしば「経済状況の好転」と呼ばれる条件に焦点を当てて，財政健全化と景気動向の関係について考えてみたいと思います。

ここではまず「経済状況の好転」の条件について，これまでなされてきた議論とその経緯を整理します。次に，1997年に行われた消費税率の引き上げと当時の景気動向の関係について，データをもとに確認することにします。消費税の増税については景気にマイナスの影響を与えるという見方がありますが，これははたして本当にそうなのか，もしそうだとすれば消費税率の引き上げのタイミングと引き上げ幅についてどのように考えたらよいのか，というのがここでの議論のポイントです。さらに，これらの点を踏まえて，財政健全化と経済成長の両立を図るために必要な政策対応のあり方について考えてみたいと思います。

２．「経済状況の好転」の条件をめぐるこれまでの経緯

「経済状況の好転」というのはあまり耳慣れない言葉かもしれませんが，この用語の由来をたどっていくと，麻生内閣のときに策定された「中期プログラム」（「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」〈2008年12月24日閣議決定〉）にたどりつきます。

「中期プログラム」には「経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の３原則」というものがあって（**スライド２**），その中に「原則１」として「多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し，それぞれの実施時期を明示し

---

* 本稿は2012年１月12日に開催された財政経済研究会における報告の会議録をもとに，加筆・修正を行ったものである。研究会では参加者各位から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

つつ，段階的に実行する」，「原則２」として「潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし，予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする」ということが書かれています。

一体改革の「素案」（「社会保障・税一体改革素案」〈2012年１月６日政府・与党社会保障改革本部決定〉）でもこのことが踏襲されていて，消費税率の10％への段階的な引き上げとともに，「引上げにあたっての経済状況の判断を行う」ことや「経済財政状況の激変にも柔軟に対応できるような仕組みを設ける」ことが盛り込まれています。なお，「中期プログラム」の「原則３」には「消費税収は，確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより，すべて国民に還元し，官の肥大化には使わない」とありますが，これは「確立・制度化した社会保障の費用」に対応する「高齢者三経費」（年金・医療・介護）を「社会保障四経費」（年金・医療・介護・少子化対策）と読み替えれば，今回の一体改革の「素案」とまったく同じ趣旨ということになります。

より具体的に「経済状況の好転」の条件を見ると（**スライド３**），「中期プログラム」には「改革の実施に当たっては，景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め，潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし，予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする」という記述があって，このときには「潜在成長率の発揮」ということが，注目点のひとつになっていたことがわかります。

これはどういう趣旨かというと，景気の山と谷を考えた場合に，「潜在成長率の発揮が見込まれる段階」というのは，景気がピークアウトするよりも早い段階ということになるので，つまりは成長率が加速する局面で早目に消費税率の引き上げを行うということになります。

この「中期プログラム」を踏まえて，平成21年度税制改正法附則第104条（**スライド４**）に「平成20年度を含む３年以内の景気回復に向けた集中的な取組により，経済状況を好転させることを前提として，遅滞なく，かつ，段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため，平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」ということが書かれて，この附則104条に基づいて行われているのが現在の一体改革ということになるというのは，皆様よくご存知のとおりです。

昨年６月にとりまとめられた一体改革の「成案」（「社会保障・税一体改革成案」2011年６月30日政府・与党社会保障改革本部決定）では（**スライド５**），「政府は日本銀行と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い，これを通じて経済状況を好転させることを条件として」という形で「デフレ脱却」ということが明示されているのと，「名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ」という形で参照すべき経済指標が例示されている点が注目されます。

この年末・年始には「成案」をもとに「素案」がとりまとめられましたが（**スライド６**），「素案」においても「引上げにあたっての経済状況の判断を行うとともに，経済財政状況の激変にも柔軟に対応できるような仕組みを設けることとする」という形で「中期プログラム」以来のスタンスが基本的に踏襲されました。「素案」の書きぶりで特徴的なことは，「種々の経済指標を確認し，経済状況等を総合的に勘案した上で，引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする」というように，消費税率の引き上げに際しての経済情勢の判断が「執行停止条件」の形で書かれていることです。

３．消費税率の引き上げが経済に与える影響

では次に，消費税率の引き上げが経済に与える影響について，データを見ながら整理してみたいと思います。

（理論的な整理）

まず理論的な整理ですが，消費税率の引き上げが経済に与える影響を考える場合にポイントのひとつとなるのは，家計が流動性制約のもとにあるかどうかということです。流動性制約のもとにある家計については，消費税率を引き上げるとその分だけ実質的な可処分所得が減ることになりますから，家計消費もそれに合わせて減少するということになります。

では家計が流動性制約から解放されていて，通時的な予算制約のもとで意思決定を行っている場合にはどうかというと，今度は家計が将来の増税の可能性をきちんと予想に入れたうえで消費に関する意思決定を行っているかどうかということがポイントになります。もし家計が将来の増税の可能性を考慮に入れずに行動していると，増税についての具体的なアナウンスがなされた時点から家計消費が減少することになります。

家計が将来の増税の可能性を考慮に入れてフォワード・ルッキングに行動している場合には，消費税率の引き上げは家計消費に対して基本的には影響をもたらさないということになります。ただし，このときに注意しないといけないのは，実際には消費税率引き上げの前後に駆け込み需要と反動減が生じることになりますから，消費税率の引き上げは短期的にはやはり経済の撹乱要因になるということです。このことを考慮すると，引き上げ幅と引き上げの時期については予断を持たず，景気動向を見極めて慎重に判断しなくてはならないということになります。

それからもうひとつの留意点として，消費税率の引き上げによって社会保障の先行きに対する不安が解消されることで消費が増える，したがって消費税の増税は景気にむしろプラスになるという見解がありますが，これははたしてその通りなのかという点があります。たしかに消費税率の引き上げによって負担の先送りが是正され，課税に伴う超過負担が減少することと，財政や公的年金の安定化によって将来不安が低減することによって，増税が景気にむしろプラスの効果を持つということも理論的にはひとつの可能性として考えられますが，歳出の効率化を伴わない場合の非ケインズ効果は一般的には非常に小さなものになるという点に留意する必要があります。消費税率の引き上げをめぐってはしばしばこの点のメリットが強調されることがありますが，注意が必要な点だと思います。

（1997年の経験）

次に1997年の経験から何が言えるかということを考えてみたいと思います。97年４月に実施された消費税率の引き上げについては，これがその後の深刻な不況の原因になったという見方があります。たしかにあのタイミングで消費税率を引き上げることが適切だったのかという面はありますが，この問題を考えるうえで注意しないといけないのは，97年には消費税率の引き上げ以外にも景気に影響を与えるさまざまなイベントがあったということです。そのひとつはアジア通貨危機であり，もうひとつは金融システムの不安定化です。財政の面からは，所得税の特別減税の廃止や医療費の自己負担の引き上げといった形で家計の負担が増えたことや，財政構造改革に向けた取り組みの一環として歳出の抑制が図られたことにも留意して，消費税率引き上げの影響を検証する必要があります。

ここでは96年から98年にかけての主な経済指標を点検しながら，これらの要因の影響を確認してみたいと思います。まず家計消費についてですが（**スライド７**），97年の動きを見ると１～３月に駆け込み需要が，４～６月にはその反動減がみられますが，夏になると家計消費は対前年比プラスになって持ち直しの動きが見られます。ただ，少し戻りが弱かったということはあるかもしれません。消費税率の引き上げだけでなく，所得税の特別減税の廃止とか医療費の自己負担の引き上げとか，いろいろな形で負担が増えていますから，それが将来の所得の減少

を予想させて，家計が消費に慎重になる傾向をもたらしたのではないかということはいえると思います。

もっとも，消費が急速に減少したのは97年の年末以降のことで，この背景には三洋証券から始まって，北海道拓銀銀行，山一證券へと続く金融システムの不安定化があります。なぜこのときに消費が急速に悪化したかというと，ひとつにはもちろん金融危機の直接的な影響がありますが，おそらくそれだけではなくて，都銀のひとつであった拓銀や四大証券の一角を占めていた山一までが経営破たんに追い込まれるということで，雇用不安が一気に高まったということがあるように思われます。このような場合に家計がとるべき合理的な行動は，将来のリスクに備えて貯蓄を増やすことなので，その分だけ家計消費が落ち込むということになります。

次に生産の動向ですが，鉱工業生産指数（**スライド８**）は97年の秋口までは堅調に推移していましたが，秋口から少し落ちていて，これはアジア通貨危機の影響で輸出が減少したことが影響したものとみられます。97年の年末以降に急速な落ち込みがみられるのは，金融システムの不安定化の影響もあると思います。続いて設備投資（**スライド９**）ですが，97年中は堅調に推移しています。設備投資が急速に減少したのは98年入り後なので，消費税率の引き上げが直接のきっかけになって設備投資が落ち込んだということではないと思われます。

次は雇用の動向ですが，有効求人倍率（**スライド10**）は秋口からやや低下して，97年末以降さらに雇用情勢が悪化したということになるかと思います。その次は，消費動向を消費者のマインド，コンフィデンスの面から確認するために消費者態度指数（**スライド11**）を見たもので，消費税率の引き上げ前に大幅に低下していますが，引き上げ後は元に戻っています。確かに戻りがいくぶん弱かったというところはありますが，消費者態度指数が落ち込んでくるのは秋口からなので，消費税率の引き上げが直接消費者のマインドにマイナスの影響をもたらすことはそれほどなかったのではないかと思われます。

97年の消費税率の引き上げに際して最も注意しないといけない点は，住宅や耐久消費財に与えた影響です。住宅投資に与えた影響を新設住宅着工床面積で見ると（**スライド12**），96年の半ばから着工床面積が大幅に増えて，消費税率が引き上げられた後はその反動減で大幅に落ち込んでいます。着工戸数で見ても，96年10月には182万戸（季節調整済・年率換算）と1973年以来の高水準を記録しましたが，97年７月には124万戸と大幅に落ち込んでいます。消費税率の引き上げは所得効果だけでなく，代替効果（駆け込み需要と反動減）を通じる形でも景気に影響を与えることになるので，住宅着工や耐久消費財の販売の動向が経済の撹乱要因になる可能性については十分な留意が必要ということになります。

ここまでデータをながめてきましたが，97年の経験から言えることをまとめると次のようになると思います。まず，消費税率の引き上げと特別減税の廃止，医療費の自己負担の引き上げなどで９兆円程度の負担増がありましたから，このことが景気にマイナスの影響を与えた可能性は確かにあると思います。ただ，それがどの程度大きなものだったかということになると，97年秋以降の急速な景気の悪化は，金融システムの不安定化によるところが大きかったのではないかということが，さまざまな経済指標から見てとれるのではないかと思います。

この点については，本来ならVAR（多変量自己回帰）モデルなどを利用して計量分析ができるとよいのですが，97年から98年にかけてはアジア通貨危機や金融システムの不安定化など，いろんなイベントが立て続けに生じたために，このような分析ができにくいというところがあります。住宅投資や耐久消費財については，景気に対する撹乱要因になった可能性が否定できないので，この点については十分な留意が必要

と思われます。

消費税率を引き上げるタイミングが妥当だったかという点については，もう少し前に増税をしておいた方が良かったという見方もあり得ると思います。95年と96年は３％近い実質成長率で，結果的にみると景気がピークアウトする頃にちょうど増税のタイミングがきてしまったことになるわけで，今後の対応としては，景気動向との兼ね合いをどのように考えるかということがやはり重要なポイントということになると思います。

（消費税率を引き上げる際の留意点）

これらの点を踏まえて消費税率を引き上げる際の留意点について考えてみたいと思います。まず，流動性制約のもとにある家計については，負担増が消費にマイナスの影響をもたらすことになりますから，給付金などによって負担増の影響を緩和する必要があるということになります。それから，住宅投資や耐久消費財については，駆け込み需要と反動減が撹乱要因として無視できないものになる可能性があるので，税率の引き上げを小刻みに，段階的に行うことが望ましいということになります。そのうえで，なお負担調整をする必要があるということであれば，経過措置として駆け込み需要と反動減を均すような対応をとることが必要ということになります。この点について一体改革の「素案」では「一時の税負担の増加による影響を平準化及び緩和する観点から，住宅取得に係る必要な措置について財源も含め総合的に検討する」ということになっていて，妥当な判断がなされていると思います。

もうひとつの課題は，将来のさらなる負担増に対する納税者の不安について，どのような形で対応するかということで，この点については消費税率の引き上げ幅と引き上げのスケジュールについてあらかじめ明確な見通しを示す必要があると思います。また，税制改正については法案が作成されてから，国会での審議を経て実際に施行されるまでに当然のことながらラグがあって，このために景気動向との関係で増税がタイミングの悪い時期に当たってしまう可能性があります。この点については，例えば施行日を施行法で別途定めることにするという対応が可能です。施行日を具体的な日付で書くと，政治的には政局との絡みで与野党間で冷静な議論をすることが難しくなる可能性があります。ですから，消費税率の引き上げとそれに伴う措置に関する制度設計と実施のタイミングとを切り分けて議論をすると，実際の引き上げのときに自分たちが当事者になる可能性があることを考えて行動するようになるので，与野党間の協議がいまよりも落ち着いた形で行えるような気がします。

4．消費税率の引き上げ方について

では，実際に消費税率の引き上げ幅やタイミングについてどのように考えたらよいのかということになりますが，はじめにこのことを検討するうえで配慮が必要なリスク要因について考えてみたいと思います。

まず，現時点においてデフレが続いていることをどのように考えるか，デフレのコストをどう考えるかということがあります。足許，景気は緩やかに回復していますが，名目 GDP はまだリーマンショック以前の水準に戻っていないということも留意点にひとつということになります。また，欧州の債務危機の影響についていうと，日本国債についても信用力の低下が懸念されて長期金利が上昇する可能性と，輸出の減少などで景気に対してダウンサイドのリスクが生じる可能性があり，この両者をどのようなバランスで考えるかということがポイントになります。

これらのことを考えるために，いくつかデータをながめてみたいと思います。まずは物価の動向です（**スライド13**）。ここではヘッドラインの CPI（消費者物価指数）とコアとコアコア

を見ていますが，最近でも年率で見て上下１％程度の物価変動というのは常に経験しているので，例えば消費税率を１％ずつ段階的に上げていくということであれば，それほど景気のことを考慮しなくてもよいかもしれません。もっとも，「素案」に書かれている実際の案はそのような形にはなっていませんから，そこはやはり慎重に考える必要があります。

次に，経済成長率（**スライド14**）ですが，リーマンショックの頃とくらべると経済状況は大幅に改善しています。ただ名目 GDP の水準で見ると，まだリーマンショック前の水準には戻っていませんから（**スライド15**），この点をどのように考えるかということがひとつのポイントになります。

最近，「国債暴落」といった話題が新聞や雑誌でよくとりあげられますが，実際には長期金利は１％近辺の水準で安定的に推移していて（**スライド16**），当面，懸念されるようなことは起きないように思われます。もちろん，これから５年先といったスパンで考えたときには確かに長期金利が上昇する可能性を考えなくてはいけませんが，足許の状況については預金が増加する中で貸出のほうは伸び悩んでいるために預貸ギャップが拡大していて，その分が国債の購入に回っているわけで，今すぐに長期金利が急騰するといったおそれは少ないのです。ただ，長期金利が低位安定を維持できているのは，将来，消費税率が引き上げられる余地が十分にあって，最終的には政府の通時的な予算制約式が満たされると市場参加者が考えているためなので，もし今後も長い期間消費税の増税ができないとなると，ある時点でリスクプレミアムが拡大する形で「悪い」金利上昇が生じる可能性は否定できません。

現在の「素案」では消費税率を2014年４月に８％，2015年10月に10％に引き上げることになっていますが，３％を一気に引き上げる場合には，経済に対する負荷がやはり無視できない形になると思います。ですから，この場合には景気との兼ね合いを相当慎重に見極めないといけないということになります。１％ずつ小刻みに引き上げていくのであれば景気に対する影響はそれほど心配しなくてよいかもしれませんが，今回の引き上げは「段階的」といっても２段階なので，多少心配な面がないわけではありません。ただ，最終的には結果責任が問われることになるということを十分踏まえたうえで，責任のある立場の方がそれぞれ適切にご判断なさるべき問題だと思います。

５．消費税率引き上げに向けた合意形成

一体改革については，２つのタイプの批判があるようです。ひとつは，増税ばかりが先行して社会保障改革のほうの具体的な姿が明確になっていない，「一体改革」になっていないのではないかというご批判です。もうひとつは消費税を増税した場合に，歳出の効率化が疎かになるのではないか，かえって支出が増えてしまって財政健全化につながらないのではないかというご批判です。平成24年度予算案における整備新幹線の取り扱いなどを見ていると，たしかにそのような面があって，このことが消費税率の引き上げに対する理解を得られにくくする要因になってしまっているように思われます。

これらの批判の背景には，歳出改革のコミットメントが不明確だということがあるわけで，この点についてきちんとした対応をしていく必要があるということになります。97年に消費税率を引き上げた際には，橋本内閣のもとで財政構造改革法がつくられましたが，そこでは98年度と集中改革期間中における各分野の歳出の量的削減目標が明示されたわけです。小泉内閣のときの「歳出・歳入一体改革」でも「骨太の方針2006」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（2006年７月７日閣議決定））の別表で各分野の歳出改革の具体的な工程表が示されています。

今回の一体改革では社会保障についても，あるいはその他の分野の歳出についても歳出改革のコミットメントが不明確なので，はたしてこれで納税者の理解が得られるのかという点について，やや懸念されるところがあります。自民党も消費税率を10％に引き上げるという公約をしていて，この点については争点にならないわけですから，となるとやはり社会保障の全体像や歳出改革の具体的な方向性をどうするのかという点を，国会審議などを通じて与野党間で十分に議論していかないといけないということになると思います。

より具体的に言えば，子ども手当をどうするのか，最低保障年金をどうするのか，といったマニフェスト関連の施策の見直しを含めて，歳出面でのコミットメントを明確にすることが，消費税率の引き上げに関する合意形成を図るうえで最も重要な課題ということになります。この点についてきちんとした対応をしていくことが，消費税の増税についての納税者の理解を得るうえでも早道であるように思われます。

これらの課題が今後どのような形で解決されていくのか，引き続き注視していきたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

《参考文献》

内閣府（2011）『社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書』（社会保障改革に関する集中検討会議提出資料）.

中里透（2010）「1996年から98年にかけての財政運営が景気・物価動向に与えた影響について」内閣府経済社会総合研究所企画監修・井堀利宏編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策研究５：財政政策と社会保障』慶應義塾大学出版会.

スライド 1

財政健全化と景気動向（抜粋）

社会保障・税一体改革における「経済状況の好転」の条件について

中里透
上智大学経済学部

スライド 2

「経済状況の好転」の条件についての経緯
「中期プログラム」

持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」（2008年12月24日閣議決定）

○経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の3原則

原則1．多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの実施時期を明示しつつ、段階的に実行する。

原則2．潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

原則3．消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

スライド 3

「経済状況の好転」の条件についての経緯
「中期プログラム」（続き）

基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、今年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、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あらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

スライド 4

「経済状況の好転」の条件についての経緯
平成21年度税制改正法附則第104条

所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条第1項（抜粋）

平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により、経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。

スライド 5

「経済状況の好転」の条件についての経緯
一体改革「成案」

社会保障・税一体改革成案
（2011年6月30日・政府・与党社会保障改革本部決定）

税制抜本改革については、政府は日本銀行と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い、これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成21 年度税制改正法附則104 条に示された道筋に従って平成23 年度中に必要な法制上の措置を講じる。

上記の「経済状況の好転」は、名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ、東日本大震災の影響等からの景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、総合的に判断するものとする。また、税制抜本改革の実施に当たっては、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。これらの事項については、政府・与党において参照すべき経済指標、その数値についての考え方を含め十分検討し、上記の法制化の際に必要な措置を具体化する。

スライド 6

「経済状況の好転」の条件についての経緯
一体改革「素案」

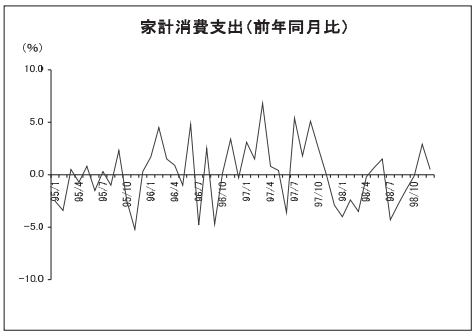
社会保障・税一体改革素案
（2012年1月6日・政府・与党社会保障改革本部決定）

消費税率（国・地方）は、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への第一歩として、2011年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引上げを行う。

なお、法案成立後、引上げにあたっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応できるような仕組みを設けることとする。具体的には、消費税率引き上げ実施前に「経済状況の好転」について、名目・実質成長率、物価動向など、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする規定を法案に盛り込む。

スライド 7

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認

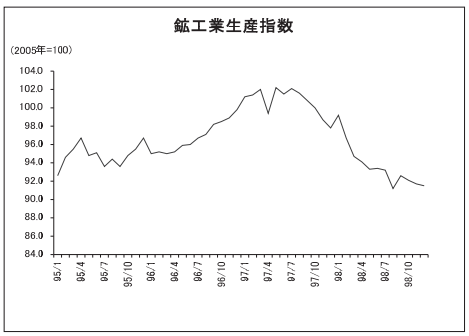


家計消費は97年1-3月期の駆け込み需要と4-6月期の反動減の後、夏に持ち直しの動き。

（注1）資料出所：「家計調査報告」（総務省（総務庁））
（注2）全国勤労者世帯・名目

スライド 8

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認（続き）

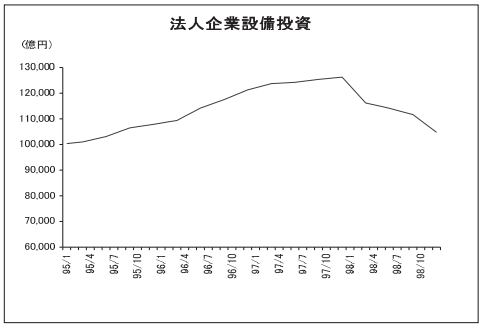


生産の動向も秋口までは堅調に推移。
金融システムの不安定化が生じた97年11月以降急速に悪化。

（注1）資料出所：「鉱工業指数」（経済産業省（通商産業省））

スライド 9

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認（続き）

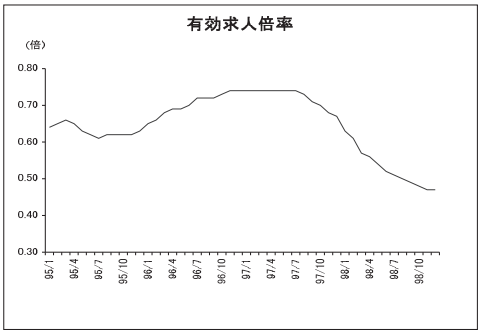


設備投資も97年中は堅調に推移。98年入り後急速に減少。

（注1）資料出所：「法人企業統計季報」（財務省（大蔵省））
（注2）民間設備デフレータを利用して実質化。

スライド10

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認（続き）

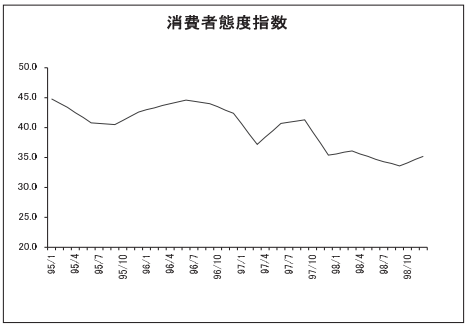


雇用情勢は秋口に弱含み、97年11月以降急速に悪化。

（注1）資料出所：「一般職業紹介状況」（厚生労働省（労働省））
（注2）新規学卒者を除く。

スライド11

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認（続き）

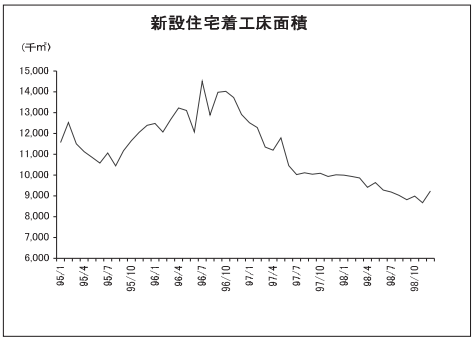


消費者のコンフィデンスも夏にいったん回復したが、
やや戻りが弱く、秋口から急速に悪化した。

（注1）資料出所：「消費動向調査報告」（内閣府（経済企画庁））

スライド12

消費税増税が経済に与える影響
1997年の経験：データによる確認（続き）

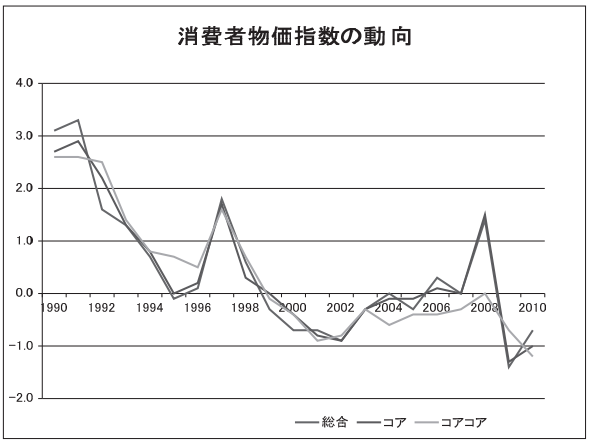


住宅投資については、消費税率引き上げ（97年4月）の前後に
大幅な駆け込み需要と反動減が生じた。着工戸数でみても
同様の動き（182万戸（96年10月）⇒124万戸（97年7月））

（注1）資料出所：「建築着工統計（住宅着工統計）」（国土交通省（建設省））

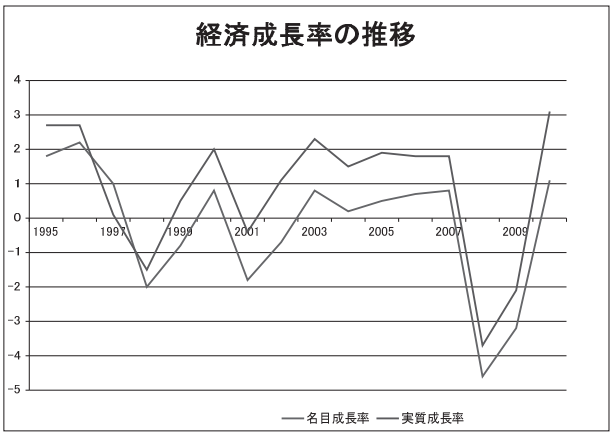
スライド13

消費税率の引き上げ方について
データの確認：物価動向



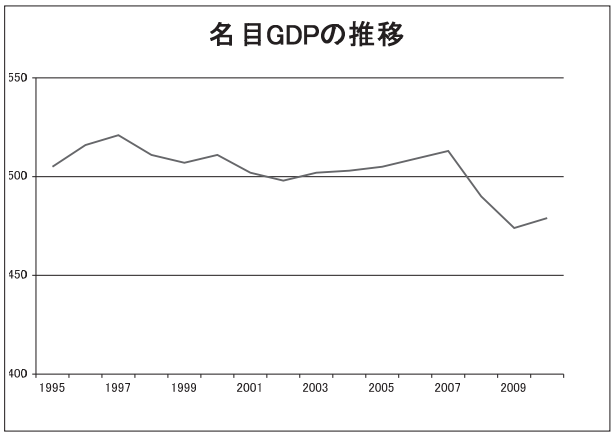
スライド14

消費税率の引き上げ方について
データの確認：経済成長率



スライド15

消費税率の引き上げ方について
データの確認：名目GDPの水準



スライド16

消費税率の引き上げ方について
データの確認：長期金利

わが国の財政健全化には何が有効か：経済成長，歳出削減，増税

慶應義塾大学経済学部教授　土居丈朗

はしがき　　本稿は平成24年１月12日開催の財政経済研究会における，慶應義塾大学経済学部教授 土居丈朗氏の『わが国の財政健全化には何が有効か：経済成長，歳出削減，増税』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

わが国の財政健全化は非常に重要なテーマだが，長期を見渡したところでどのような財政健全化が必要なのか や，どの程度の規模で財政健全化が必要なのか について，コンセンサスがなかなか得られていない。歳出削減で対応できるならどこまでできるのか，さらには経済成長をすれば財政健全化は実現できるのではないかという主張もあるが，短期的ではなくて中長期的な視野で，それらでどの程度財政健全化は実現できるのかについては，現時点では理解が共有できていない。そこで，本稿では，最近私が携わった研究を多少援用しながら，わが国の財政健全化の見通しを，歳出削減，経済成長，そして増税という手段を比較しながら議論したい。

政府は既に，財政健全化について，2010年６月に「財政運営戦略」を閣議決定し，国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）対GDP 比を2015年度までに半減させ，2020年度までに黒字化する目標を掲げている。では，社会保障の機能強化と財政の健全化をどう両立できるだろうか。内閣府「経済財政の中長期試算」（2012年１月）によると，今後のマクロ経済の動向を慎重シナリオ（実質成長率が１％強で推移）と想定した場合，2015年度までに消費税率を段階的に10％まで引き上げることや，東日本大震災の復旧・復興対策が実施されその見合いとなる財源が確保されることを前提に，他の増税を行なわず現在の財政構造のまま自然体（社会保障給付や税収の自然増も織り込む）で推移すると，2020年度には国と地方の基礎的財政収支対 GDP 比はマイナス3.0％となると予測されている。このシナリオにおける2020年度のGDP は約558兆円と見込まれているので，2020年度に国と地方の基礎的財政収支を黒字化するためには，約16.6兆円（＝558×3.0％）相当の収支改善が必要である。

わが国は，先進国の中で政府債務残高対GDP 比が群を抜いて高い。日本はこれまで，家計が持つ貯蓄が多いことから国債残高の約95％が国内投資家に保有されており，低い国債金利が維持できるため，ギリシャのようにはならないとされてきた。

しかし，財政危機に直面する欧州諸国は，先行きの財政再建策が計画通りにいかないと投資家に見透かされたことから，金利上昇・資金繰り難が不可避となった。投資家が，政府の財政再建策は

信用できないと足元を見た結果だった。基本的に，借金を多く抱える国ほど，高い金利を払うと約束しなければ借りられない。日本でも，たとえこれまでは国債が国内で消化できたことから低金利を維持できたとしても，今後の財政再建策が信用できないものと見透かされたら，いつ突発的に金利急騰の憂き目に遭うかわからない。しかも，日本はこれから高齢化が進み，ライフステージの中で貯金を積み増す若年世代より取り崩す高齢世代の方がますます多くなることから，日本の家計貯蓄は減少傾向にある。だから，日本国債が未曾有の残高になっても低金利で借り続けられるという背景は消えつつある。

わが国において財政健全化が急務であるとされるのは，こうした現実に基づくものである。これは，過度な悲観ではなく，増税のお膳立てをするためでもなく，日本経済が金利急騰に直面して経済成長の芽が摘まれることを避けるための備えを促す思慮である。歳出削減や増税といった財政健全化の取組みは，景気への配慮もあろうが，景気に配慮しすぎて国債を過度に増発して金利が上がってしまっては身もふたもない。

2. 政府債務の見方

わが国の政府債務残高について議論する際，しばしばグロスでみるかネットでみるかで議論が混乱している。政府債務残高を，政府が保有する金融資産と相殺した大きさであるネットの債務でみるか，相殺せずに純粋に債務そのものを示したグロスの債務でみるかという議論である。

グロスの債務残高から政府が保有する金融資産を差し引いた「ネットの政府債務残高」の対GDP比を見ると，日本は他の先進国に比べて高い方だが，「グロス」ほどには突出して高くはないようにみえる。では，グロスの債務とネットの債務は，どう理解すればよいか。それは，政府債務の返済財源を何に求めるかに依存する。もし，政府債務を将来の租税等の収入によって賄い，政府が保有する金融資産の売却収入を用いない方針で臨むならば，政府債務はグロスの残高で把握するのが妥当である。こうした状況では，ネットの残高はほぼ無意味なものとなる。机上の計算で相殺するのに用いた金融資産は，政府債務を返済するためでなく別の目的に用いるために保有しているのであって，金融資産の売却収入を返済財源として当てにはできない。

政府が保有する金融資産の具体例として，公的年金積立金がある。この積立金は，その売却収入（取崩し）を政府債務の返済財源に充てるのではなく，将来の年金給付に充てることを予定している。むしろ逆に，将来の税収を元手に国債償還が行なわれ，それを財源として年金給付をする予定なので，相殺してよいはずはない。ちなみに，SNAでは，既に確定したとされる将来の年金給付予定額（年金給付債務）は，グロスの政府債務には計上されていない。公的年金積立金は，年金給付債務との見合いで蓄えられている。したがって，負債側に年金給付債務が計上されていないのに，積立金と（年金給付債務を含んでいない）グロスの債務を相殺することは，辻褄が合わない計算をしていることになる。

グロスの政府債務は，わが国では基本的に，政府が保有する金融資産が見合いとしてあるわけではなく，将来の税収によって返済することを大前提としているものである。そうならば，わが国の政府債務残高は，ネットの残高というよりグロスの残高に限りなく近い水準として把握するのが，政策スタンスと整合的で妥当なものなのである。

3. 税収弾性値の見方

わが国の財政状況について，まず，踏まえておくべき現実を記そう。現在，わが国は国と地方を合わせた支出（社会保障費や公共事業費など）は対GDP比で約42%，収入（税収と社会保険料収入など）は対GDP比で約33%，その差は財政赤字となっている。ちなみに，この収

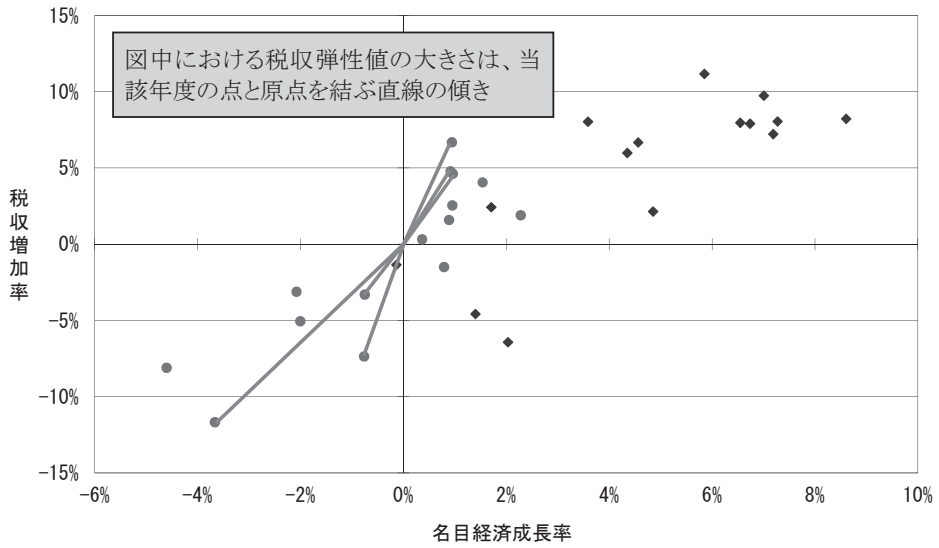
入が多かった好況期でも対 GDP 比で35％というのが過去最高だった。短期的に財政収支が赤字になったとしても，長期的に財政収支を均衡させなければ，政府債務残高（対 GDP 比）はどんどん上昇してゆく。しかも，わが国では今後，高齢化による社会保障費の自然増は，毎年度１兆円を超え，その分だけ支出が毎年増えてゆくことが見込まれている。わが国の財政は，支出が多すぎるというより，収入が不足しているというのが基本構造である。

日本の財政再建は，経済成長さえすれば増税をしなくても実現できるとの見方がある。しかしこれは，客観的な根拠に欠く。この見方の背景には，経済成長率が高まれば増税せずとも税収が自ずと大きく増えるとの発想がある。経済成長率が１％上昇した時に税収が何％増加するかを示すのが税収弾性値だが，この見方を唱える者はその値が４であるというが，これは非科学的である。

横軸に名目経済成長率，縦軸に国税の税収増加率をとった（**図１**）で実績値を原点と結ぶ直線が，定義により税収弾性値となる。税収弾性値が約４というのは，最近15年間の単純平均を取った値に基づいている。図中の●点と原点を結ぶ直線の傾きの15年分の単純平均を意味する[1]。

ところが，それは，回帰分析をしたことにもなっていないし，論理的に意味を成さない統計量である。税収弾性値を計量経済学的に分析するなら，税収増加率と名目経済成長率の単回帰では，他に影響を与える変数の動向を無視して

（図１） 日本の国税収入における税収弾性値



注）◆点は1981～1994年度、●点は1995～2010年度
資料：国税庁『国税庁統計年報』，内閣府『国民経済計算年報』
出典：土居（2012）

[1] 「最近15年間」は，偶然にもわが国がデフレーションに直面した時期と重なるが，税収弾性値が４と唱える者が都合よく持ち出した期間であって，筆者が設定した期間ではない。したがって，筆者が批判を加えるために意図的に設定した期間ではない。

おり，計量経済学的にみて結果を信用できない。また，標本数が15では，回帰分析の信頼性がない。したがって，十分な標本数を得て，

税収増加率＝ａ＋ｂ×名目経済成長率＋
ｃ×他に影響を与える変数

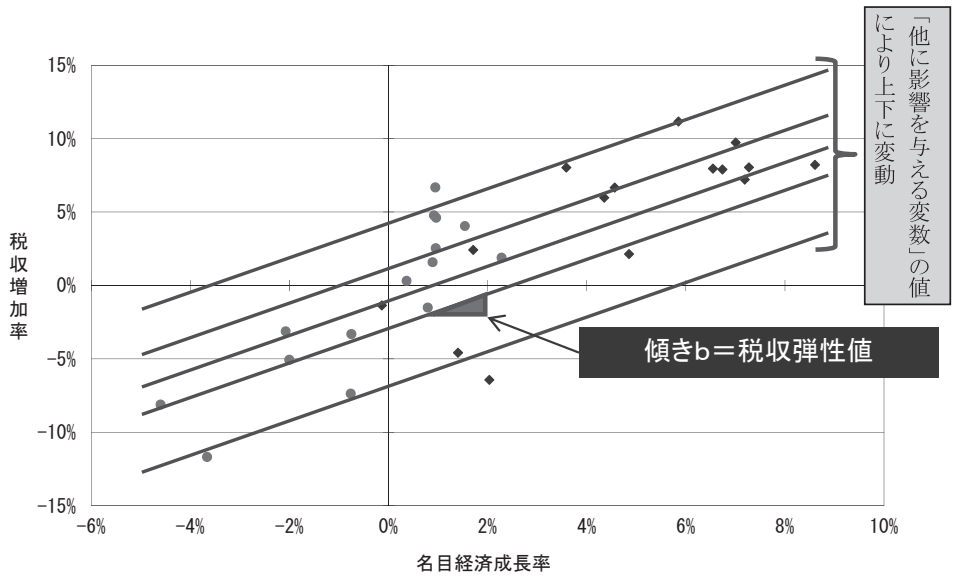
を洗練された手法で計量分析すれば，ｂの推定値が客観的に信頼できる税収弾性値となる。イメージとしては，**（図２）**のようになる。

税収弾性値の計量分析を行った研究はいくつかあり，代表的な研究として橋本・呉（2008）では，税収弾性値を，租税関数を推定しながら分析している。これによると，総税収の税収弾性値は1.07，国税については1.154，地方税については0.942という分析結果を導いている。このことから，税収弾性値1.1という値は，より洗練された分析手法によって妥当性が裏付けられるものといえる。

この値に基づき機械的に計算すれば，名目経済成長率を４％と高めに見ても，国と地方の税収の自然増収は対 GDP 比で約0.1％，約5,000億円でしかない。つまり，増税を含む税制改革を行わない限り，経済成長率が高まったとしても税の自然増収は多く期待できないのである。もちろん，４％の経済成長率を実現するのは容易なことではない。だから，高い経済成長に楽観的に依存しても財政再建は実現できない。

ただ，税の自然増収については，増税せずとも経済成長だけで税収が増えると楽観的に捉えてはならない。なぜならば，税率を引き上げずとも所得が増える以上に税負担（本稿では保険料負担も含む）が増えて，国民の財政負担の比率が増大することを意味するからである。前掲の税収弾性値が1.1であるという意味は，名目 GDP が１％増えるとき税収は1.1％増加することを意味する。本稿第４節で後述する Doi, Hoshi and Okimoto（2011）でのシミュレーションでは名目経済成長率を２％と想定したから，

（図２）　税収弾性値の正しい計測法（イメージ）



注）◆点は1981～1994年度，●点は1995～2010年度
出典：土居（2012）

税収弾性値が1.1％のとき，10年後には所得は1.16倍になるが，租税負担（保険料負担を含む）は1.18倍となり，個人の税負担率は，約1.02倍（＝1.18÷1.16）となる。そこで，現実の個人の所得税・住民税負担に即して，同様の計算をしてみよう。夫婦子２人で全額給与所得によって所得を得る家計で，課税前年収別にみた所得税・住民税の負担率を見たのが，〈表１〉である。給与所得が名目経済成長率と同率の２％で増加するとして，税収弾性値が1.1のときに，今後の租税負担率がどうなるかを見ると，〈表１〉のように上昇することがわかる。したがって，しかるべき税の自然増収が得られるとしても，それはミクロレベルでは，増税をせずとも個人の租税負担率が上昇していることを意味する。この点は，よく留意すべきである。

〈表１〉　自然増収に伴う家計の租税負担率の推移

課税前年収	2011	2030	2050	2070	2100
300万円	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	1.0%
400万円	2.7%	2.8%	3.0%	3.4%	4.0%
500万円	4.3%	4.4%	4.8%	5.3%	6.3%
700万円	7.1%	7.3%	7.9%	8.8%	10.5%
1000万円	12.1%	12.5%	13.4%	15.0%	17.8%
2011年度比	—	1.03倍	1.08倍	1.12倍	1.19倍

注：財務省『財政金融統計月報／租税特集』での租税負担率を基に算出

また，より高率のインフレを起こして政府債務を実質的に返済すればよい，という主張もあるが，これも賢明な策ではない。その理由は，本文末尾の補論で詳述するが，財政健全化に影響を与えるのは，名目経済成長率の水準自体ではなく，インフレ率自体でもなく，成長率と金利の差こそが鍵となる。したがって，インフレ率を高めに誘導できたとしても，名目経済成長率と同時に名目金利も同程度上昇してしまえば，政府債務対 GDP 比の抑制にはほとんど貢献しないこととなる。また，インフレにすることで貨幣鋳造益（seigniorage）が得られて，それが政府債務の減少に充てられるという見方もあるが，これは経済活動に支障をきたすような相当程度高率のインフレが起きない限り財政健全化にはほとんど貢献しないものであり，相当程度高率のインフレが起きれば，それは通常部分的債務不履行（partial default）とみなされる。そうした形での政府債務償還は，賢明な策とは到底言えない。

4. 必要な財政健全化の規模と方策

もはや財政健全化の先送りは許されない。今後必要とされるわが国の財政健全化の取り組みは，少なくとも現在ある財政赤字を解消し，既発の公債を円滑に消化・流通できるようにして，過度に高い金利を課されないようにすることが求められる。

その意味では，財政健全化は，抱える政府債務が対 GDP 比でみて発散しないようにする程度に取り組むことが少なくとも必要である。その観点から言えば，現時点では財政が破綻していない状態であって，将来のある時点に政府債務対 GDP 比が現時点と同じ水準に戻ることが予見されるならば，財政は破綻しない（持続可能である）とする見方で分析する手法が活用できる。Doi, Hoshi and Okimoto（2011）は，この考え方を用いて日本の財政の持続可能性について分析した。この分析の趣旨は，今般の財政悪化の影響などを踏まえつつ，政府債務の持続可能性を担保する政府収入（対 GDP 比）がどの程度の大きさになるかを明らかにするものである。これにより，現状の政府収入（対 GDP 比）との比較で，将来政府債務残高（対 GDP 比）が発散しないようにするために（国民の負担が）必要となる政府収入（対 GDP 比）の大きさが，政策的に実行可能な水準であるか否かを示すことができる。

Doi, Hoshi and Okimoto（2011）では，経済成長率を２％と設定し，金利を２％から６％までを想定して推計している。ただし，経済成長率を２％以外に設定して分析しているが，結果

に大差はない。そして，2105年末の政府債務対GDP比が，2010年末の政府債務対GDP比と同水準に維持できることをもって「財政を持続可能にする」とみなし，政府支出が先のように予測される下で財政の持続可能性を担保するに足る政府収入対GDP比がいくらであるかを推計した。その結果は，**表2**に示されている。経済成長率が2％と想定される時に標準的な金利水準は4％と見込まれることから，その場合と直近の政府収入対GDP比と比較してみよう。2010年の政府収入対GDP比は32.9%である。したがって，この分析結果は，今後約100年間にわたり，毎年度対GDP比で約11％の政府収入の確保が必要であることを意味する。

〈表2〉 財政を持続可能にする政府収入対GDP比（2011～2105年で同じ税率にした場合）

名目金利	名目経済成長率	政府収入対GDP比
2%	2%	39.9%
3%	2%	41.8%
4%	**2%**	**44.1%**
5%	2%	45.2%
6%	2%	46.7%

※「財政を持続可能にする」とは，2105年末の政府債務対GDP比が，2010年末の政府債務対GDP比と同水準に維持できるとの意

出典：Doi, Hoshi and Okimoto（2011）

増税の前に歳出削減をすべきとする声は根強い。当然ながら，無駄な歳出は不断の見直しによって抑制すべきである。ところが，衆目が一致する形での無駄な歳出はもはや兆円単位にも及ばず，むしろ2～3割の国民は無駄でないと思っているが7～8割の国民は無駄と思っている類の歳出が，どれだけ削減できるかにかかっている。

他方，社会保障制度を抜本的に変えない限り，毎年度1兆円強ずつ社会保障費が増えてゆく。その財源を賄うべく，毎年度1兆円ずつ歳出削減をするとしても国民生活に支障をきたさないようにするには限界があるし，「霞が関埋蔵金」とも呼ばれる特別会計等の積立金も1度取り崩したとしても，次の年度にはもう財源には使えない。そうみれば，社会保障給付の中でも質を落とさずに給付を抑制できる方策も実施していかなければ，財政健全化に資する歳出削減はままならないといえる。

結局，正直に日本の財政状況を見れば，増税の有無にかかわらず，無駄な歳出を不断に見直すことは当然行うとしても，高い経済成長に楽観的に依存した税の自然増収や「霞が関埋蔵金」では焼け石に水であり，抜本的な税制と社会保障制度の改革が不可欠である。

5．地方分権を通じた歳出改革

財政健全化を進めるためにも，わが国の歳出構造をより効率的なものに改革してゆくことは不可欠である。当然ながら，政府支出の中で社会保障給付の割合が大きいことから，社会保障給付の効率化，合理化は避けて通れない課題といえる。

それ以外の政府支出の中で，効率化の余地があるものは，政府間財政移転である。すなわち，国から地方への財政移転の効率化である。わが国の地方政府の収入は，中央政府からの財政移転に依存している部分が相当に大きい。これは，他の先進国と比較してもそういえる。確かに，中央政府が地方政府を介さずに直接支払う政府支出の中にも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，中央政府の政府支出のうち地方政府への財政移転が大きなシェアを持つ状況では，中央政府の政府支出を本質的に効率化するには，地方政府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。地方政府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，地方政府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中央政府からの財政移転をやめることで，中央政府の政府支出を効率化で

きるとともに，地方政府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，地方分権の一つの目的でもある。

国から地方への財政移転を見直すことで，政府支出の効率化につながる論拠としては，わが国の地方自治体にはフライペーパー効果が観察されるという事実も挙げられる[2]。

そもそも，フライペーパー効果とは，国が使途を定めずに分配した財政移転が，過度に地方自治体の政府支出に貼りついてしまい，政府支出を過大にしてしまう効果である。国からの財政移転は使途を定めずに分配しているのだから，本来政府支出を増加させるものに充てる必要はない。例えば，総額ではそれと同額となる給付を個人向けに国が行えば，過度に地方自治体の政府支出に貼りつくことはない。しかし，それが政府支出を過大にするということは，制度などに原因があると考えられる。

わが国の地方財政制度では，地方交付税は国が地方自治体に使途を定めずに分配する財政移転であり，地方交付税にまつわるフライペーパー効果がわが国の地方自治体で観察されるとの研究結果が多く出されている。この研究を踏まえれば，その財政移転（すなわち地方交付税）を削減することを通じて非効率な地方歳出を抑制できるといえる。

地方交付税の改革は，総額の削減につながる様子が見えるととたんに地方自治体からの反対論が強くなる。一見すると，総額が抑制されるとそれだけ税収が少ない自治体には収入源の影響が強くなりそうに見える。しかし，それは地方交付税の配分方法に問題があるのであって，総額を増やせば済む話ではない。もし税収格差を是正したければ，総額を変えなくても，税収がより少ない自治体により多く配分し，税収が多い自治体にはほとんど配分しない（不交付団体を増やす）形で傾斜配分すれば，十分に目的は達せられる。格差是正の問題はそれ自体として議論は必要だが，格差是正の機能（財政調整機能）を温存しようとするがあまり，中央政府から地方政府への財政移転の非効率性を温存すべきではない。

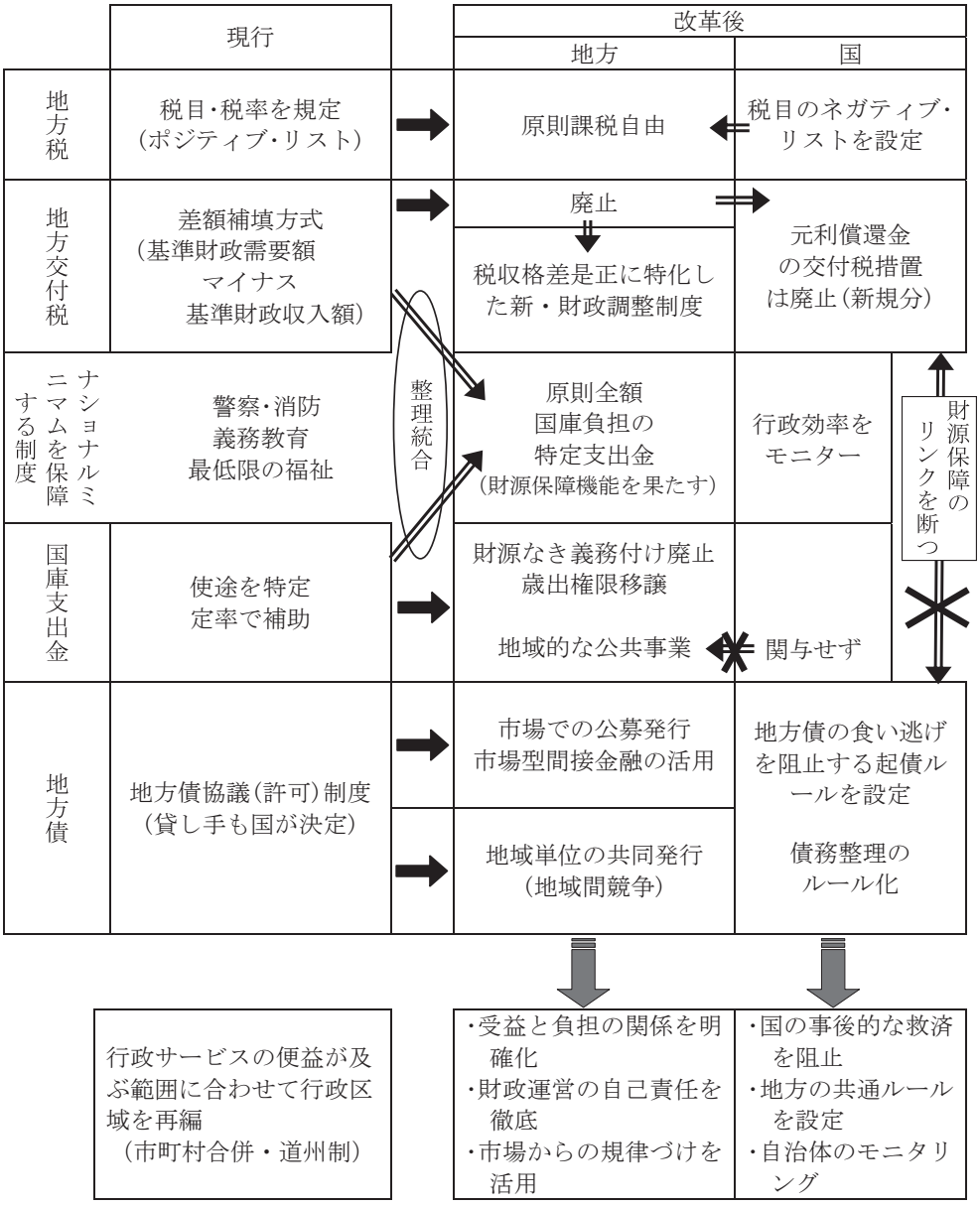
そうした現状を改めるには，国から地方への財政移転の仕組みを抜本改革すべきである。地方交付税では，それに期待されている財政調整と財源保障という２つの機能の境界が曖昧であるという問題点がある。これは，財源を保障すべき対象が曖昧であること，そして国と地方の役割分担が曖昧であることにも起因している。このような事態は一刻も早く解消すべきである。そのための改革の手順としては，国と地方の役割分担を明確にするとともに，地方交付税の２つの機能を分離し，それぞれ別の制度で行うのが望ましい（〈**表３**〉参照）。

地方自治体には，今後さらに自律的な財政運営ができるようにすることが望まれる。地方分権が望ましい理由は，経済学的に次のように示されている。地方自治体ごとに住民の要望に応じて公共サービスを独自に決め，負担と便益の関係を明確にして行政を行うことができるからである。地方自治体の自律的な財政運営を行うのに必要な方策は，〈**表３**〉にまとめている。現在，地方税，地方交付税，国庫支出金のみならず，地方債についても国が強く関与している。その上，地方債制度は，地方交付税制度や地方税制度にも密接に関連した制度である。そうした観点から，地方分権改革は，地方税，地方交付税，国庫支出金だけでなく，地方債をも含めて「四」位一体で改革をすべきである。

多くの自治体では地方債元利償還金の交付税措置の恩恵を受けており，実質的に地方債の返済負担を（地方交付税の財源である）国税につけ回しているも同然である。本来は，自治体がコスト意識を持って起債すべきである。こうし

2　フライペーパー効果についての詳細は，土居（2000）などを参照されたい。

〈表３〉　今後の地方分権改革のあり方



出典：土居（2009）

た状態を改めるには，自治体の課税能力を強化して地元住民からの税収で借金を返済できるようにする必要である。なお，地方税制については後で詳述する。

6．税制改革の方向性

わが国の財政健全化のためにも，抜本的な税制改革は，今後不可欠である。本節では，今後求められる税制改革のあり方について議論したい。

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。

わ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。今般の社会保障・税一体改革でも，そうした趨勢を踏まえるべきである。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。

⑴ 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。

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。ところが，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。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）所得にほぼ比例的になると理解するのが正しい。

ただ，消費税は，生涯所得に対してほぼ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。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。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。

消費税は，所得税との比較で言えば，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。

⑵ 所 得 税

所得格差是正をより重んじるなら累進課税ができる所得税を，経済成長を促すなら経済活動を阻害しにくい消費税を重視するという考え方に立ち，所得税と消費税をバランスよく課税することが望まれる。

ただ，現行の所得控除が多い所得税制だと，課税最低限以下の低所得者には，所得税制を通

じた格差是正が及ばない。そこで，所得控除を税額控除に換えつつ，給付付き税額控除を導入して低所得者に配慮する方法があろう。税制を通じて給付するのが難しいなら，社会保険料の減免という形で対応することも可能だろう。

⑶ 法 人 税

日本の法人所得に対する実効税率は，近年低下して欧米並みになっているとはいえ，アジア諸国に比べれば高い状況である。EU 諸国では，付加価値税率を20％前後に保ちつつ，法人税率をより引き下げる方向での税制改革が進んでいる。わが国も長期的にはその趨勢に従うべきである。

ただ，消費税率を引上げる一方で法人税率を引下げる策は，政治的説得が容易ではない。それならば，一時的には，雇用促進や，設備投資など生産性を向上する企業行動に対象を絞った形の企業減税を行う形で対応することもありえよう。

⑷ 地方税制

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。

それよりは，「課税自主権の（実質的な）移譲」なら，地方税を増税するか減税するかは国とは独立に地方自治体の独自の判断で決めればよく，国税の増減税は国が決めればよい状態になる。「課税自主権の（実質的な）移譲」とは，現行の地方税制の下で地方自治体が独自に課税する権限を持っていない状態から，地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税しても良いとする状態にすることである。

このように考えれば，地方税は，「税源移譲」ではなく「課税自主権の（実質的な）移譲」という発想で改革すべきである。現行の地方税制の下では，地方自治体が独自に課税する権限を事実上持っていない状態である。そこから，地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税してもよいとする状態にすることである。これによって，地方自治体の健全な財政運営を促すものにしなければならない。地方の債務がこれだけ累増した今日，自治体が独自の判断で増税を行う覚悟なくして，地方分権の全うはあり得ない。

自治体が独自の地方自治を行うことは望ましいといえども，租税負担を他地域の住民に転嫁する「租税輸出」をしてその税収を賄うことは，必ずしも望ましくない。なぜならば，公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できないからである。この原則が徹底できなければ，税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり，その税収で不必要な支出を増やしたりして，自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないからである。租税輸出は，この原則から逸脱している。

上記の原則の観点から，自治体が財政規律を働かせ，健全な財政運営を行うには，今後進める地方分権において，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。しかし，前述のように，どの税目でも独自に課税してよいというわけではない。では，どのような地方税制が地方分権にふさわしいか。

それは，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である。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。固定資産税以外の税目は，課税対象が地域間で移動する。例えば住民税は，自治体が独自に税率を設定できるようになったとして，必要があって高い税率を課したとすると，これを好まない住民は他地域へ移住してしまい，必要な税収が得られない恐れがある。固定資産税はこの現象とは独立になる。そして，その税収を用いた公共サービスの便益は，その自治体の住民，しいてはその土地に及ぶ。だから固定資産税は，応益課税原則に合致している。

現在，固定資産税は市町村の重要な税目であるが，市町村に限らず，都道府県でも課税できるようにしてよい。同じ課税対象に市と県が重複して課税するのは，既に住民税ではそうだから，固定資産税でもできる。もちろん，住民税と固定資産税だけでなく，地方消費税も地方税の基幹的役割を担わせることはあってよい。また，住民税の均等割を，必要に応じて負担を増やすことも重要である。

7. 経済成長と財政健全化の両立

ここで言及した財政健全化策は，決して経済成長を度外視してよいという議論ではない。あいにく，わが国の消費税率は５％のまま据え置き続けることはできない財政状況である。そうなれば，消費税率を上げてもしかるべき経済成長率が実現できるような経済構造に転換してゆくことが求められる。幸い，2000年代の欧州諸国経済の例が，高い消費税率（付加価値税率）でも高い経済成長率を維持できることを示唆している。

〈表４〉 消費税率（付加価値税率）と経済成長率の関係

	消費税率	実質経済成長率
日本	5.0%	−0.5%
イギリス	17.5%	4.1%
フランス	19.6%	3.0%
ドイツ	17.1%	1.9%
イタリア	20.0%	2.6%
スウェーデン	25.0%	3.9%
ノルウェー	24.5%	5.4%
フィンランド	22.0%	3.1%
デンマーク	25.0%	3.0%
オランダ	19.0%	3.5%
ベルギー	21.0%	3.4%
アイルランド	21.0%	4.0%
アイスランド	24.5%	8.4%
スペイン	16.0%	5.3%
ポルトガル	19.2%	3.1%

各国とも2000～2010年の平均値
出典：土居（2012）

土居（2012）で言及されているように，**〈表４〉**では，2000～2010年における消費税率（付加価値税率）の標準税率と平均した実質経済成長率を示している。アメリカには付加価値税がないため表には含まれない。

〈表４〉は，消費税率が20％前後の欧州諸国で，2000年代に高い実質経済成長率を記録していたことを示唆している。しかも，この成長率には，2007年以降の世界金融危機の影響も含まれている。こうしてみれば，高い付加価値税率であっても経済成長を大きく阻害するという事実はない。消費税引き上げによる景気後退懸念に苛まれているわが国ではあるが，今後求められるわが国の経済財政運営は，むしろ高い消費税率であっても経済成長が持続できるような経済構造である。

【補　論】
インフレーションと財政の持続可能性

土居（2012）に倣い，政府の予算制約式（歳入＝歳出）を対 GDP 比で表すと，貨幣鋳造益を含めない場合，

$$b_t = g_t - \tau_t + \frac{1+i_t}{1+\eta_t} b_{t-1}$$

と表せる。ただし，b_t は t 期末の政府債務残高対 GDP 比，g_t は政府支出対 GDP 比，τ_t は政府収入（税・社会保険料等）対 GDP 比，i_t は名目金利，η_t は名目経済成長率である。これに，貨幣鋳造益を含めると，政府の予算制約式は，

$$b_t = g_t - \tau_t + \frac{1+i_t}{1+\eta_t} b_{t-1} - \text{貨幣鋳造益対GDP比}$$

と表せる。ここで，

貨幣鋳造益＝今年末ベースマネー
　　－前年末ベースマネー

だから，

貨幣鋳造益対 GDP 比
＝インフレ率(λ_t)×ベースマネー対 GDP 比(m_t)

となるので，政府の予算制約式は，

$$b_t = g_t - \tau_t + \frac{1+i_t}{1+\eta_t} b_{t-1} - \lambda_t m_t$$

と表せる。

この式から，ベースマネー対 GDP 比（m_t）を30％（現状20％強）とみても，インフレ率（λ_t）が４％では，政府債務残高対 GDP 比（b_t）は1.2％しか改善しない。また，名目経済成長率が上がっても，名目利子率が同様に上昇すれば，財政健全化にはつながらない。まさに，基礎的財政収支（$\tau_t - g_t$）の改善こそが，財政健全化に資することがわかる。

【参考文献】

土居丈朗，2000，『地方財政の政治経済学』，東洋経済新報社。

土居丈朗，2009，「財政出動の宴の後に～財政・税制改革～」，伊藤隆敏・八代尚宏編『日本経済の活性化』，日本経済新聞出版社，pp.153-189。

土居丈朗，2012，『日本の財政をどう立て直すか』，日本経済新聞出版社。

橋本恭之・呉善充（2008）「税収の将来推計」，RIETI Discussion Paper Series 08-J-033.

Doi, T., T. Hoshi, and T. Okimoto, 2011, "Japanese government debt and sustainability of fiscal policy," *Journal of the Japanese and International Economies* vol.25, no.4, pp.414-433.

税制改革の課題

一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹

はしがき　　本稿は，平成23年12月８日開催の財政経済研究会における，一橋大学国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹氏の『税制改革の課題』と題する講演内容をとりまとめたものである。ただし，一体改革素案の税制改革についての記述は，同案公表後に加筆した。

1．はじめに

本稿においては，税制改革の諸課題について論じる。先進国の税制改革においては，財政再建と経済格差是正が２つの最重要課題となっているが，政治の機能不全により改革が進まないでいる。我が国においても，財政再建と経済格差是正が税制改革の重要なテーマとなるが，やはり政治の機能不全により財政再建策が実現しないでいる。特に消費税増税の政治的困難さが大きな制約となっており，今後の税制改革もどの程度の消費税増税が政治的に可能かにより決まるところが大きい。そうした財政再建の第一歩として，社会保障と税の一体改革素案が示されており，本稿では簡単にその内容を論じている。

税制改革の実現のためには，政治の機能不全の状態が改まり，超党派での検討が進められる必要があるが，現時点ではそうした検討に至っていない。超党派での合意を求めるため，本稿では，まず筆者が提唱してきた世代間公平確保基本法（試案）を簡潔に説明する。また，痛みを伴う改革が先送りされる要因の１つとなっている怪しげな魔術的経済政策について考察する。魔術的経済政策がなぜ政党に採用され，国民に選ばれるかについても，新しい政治経済モデルを用いて説明する。最後に，魔術的経済政策による悪影響を避けるため，経済学者が果たす役割について述べる。

2．先進国の税制改革の共通課題：財政再建と経済格差是正

リーマンショックから欧州を中心としたソブリン危機に世界経済危機の様相が変わっていく中で，先進国における税制改革の課題も変わりつつある。特に財政再建と経済格差の是正が喫緊の課題となってきている。

⑴　先進国におけるソブリン危機と政治の機能不全

まずヨーロッパにおいては，リーマンショックによる税収減少，財政刺激策，金融機関への公的資金投入等により財政赤字が拡大した。その後，ギリシャの財政危機を発端として，財政基盤の弱い国において，ソブリン危機が発生した。各国における財政再建のための増税や緊縮策についても国民の激しい反発を呼んだ。ギリシャ，イタリア等の各国では，ソブリン危機においても，党派間の争いが見られ，首相が退陣

した後，テクノラートによる政権が成立するなど，政治の機能不全による混迷が生じている。ユーロ参加国による支援の在り方についても，ドイツ・フランスと南欧諸国等の間での政策協調が必ずしもうまく進んでおらず，欧州のソブリン危機は，政治の機能不全により深刻化してきている。

また，ソブリン危機は財政面での危機に留まらず，金融システムに悪影響が及んでいるのが今回の危機の特徴である。欧州の主要銀行はユーロ各国の国債・地方債を大量に保持していたため，国債の信用不安により価格が低下すると，金融機関の自己資本の毀損につながり，デクシア銀行のように破綻する金融機関も生じてきた。このため，政府が公的資金投入の必要が生じ，まずます財政赤字が拡大し，それにより国債のさらなる信用不安が起こるというように，財政・金融という２つの危機が複合的に絡みあい，スパイラル的に事態が深刻化している。

米国においては，1990年代末にはクリントン政権の下，財政黒字が達成されていたが，ブッシュ政権が9.11テロ以降，テロとの戦いのための大幅な軍事費拡大があったにもかかわらず，高額所得者を中心に大幅な減税を実施したため，巨額の財政赤字が発生した。さらに，2008年以降のサブプライム・バブルの崩壊と金融システムへの公的資金投入により，米国経済と財政はきわめて深刻な状況に陥った。こうした状況を引き継いだオバマ政権は，2009年以降，短期では景気刺激策を行うが，中長期的にはブッシュ減税廃止等による高額所得者課税強化等により財政再建を行うことを基本方針とした。こうした方針は妥当なものと思われたが，米国経済が受けていたダメージは予想以上で，景気回復が遅れる一方，財政赤字が急拡大するなど，ブッシュ政権が残した巨大な負の遺産の克服に苦戦しているところである。

もっとも，米国の税負担は，我が国同様にいまだ低く，短期的には高額所得者への増税，中長期的には（国レベルでの）包括的な消費課税導入により，財政赤字抑制は十分可能であるが，中間選挙において共和党が勝利し，下院を共和党が支配するねじれ現象が生じたため，税制改革が実現できない状況である。昨年夏には，債務上限引上げ交渉が困難となり，米国においてもソブリン危機が発生した。とりあえずの合意により，財政破綻は回避したものの，超党派で行われている財政再建策の検討も難航している状態である。

もっとも，米国政治においては，大統領と議会を支配する政党の異なる Divided Government の状態は珍しい状況ではなく，過去においては超党派での合意に基づき懸案を解決していくことが可能だった。実際，昨年夏の財政危機においても共和党・民主党有力議員（ギャング・オブ・シックス）の超党派の合意案が存在していた。

しかし，一切の増税を認めないティー・パーティー（茶会党）の存在により両党派の合意が不可能になっている。ティー・パーティーは，財政均衡を求めながらも，とにかく増税反対との主張である。米国保守派の増税反対の主張の背景には，Grover Norquist の創設した保守的税制改革支持団体の Americans for Tax Reforms の存在がある。同団体は，増税に決して賛成しないとの誓約（Taxpayers Protection Pledge）に多数の政治家（主に共和党）に署名をさせており，増税を含む超党派合意の形成の大きな障害となっている。

経済学的に考えて現実性のないティー・パーティーの主張が，米国財政赤字問題解決の障害となっている状況は，米国の財政危機の帰趨が世界経済全体に大きな影響を及ぼしうることを考えれば，非常に問題が多い。我が国でも評価の高い『国家は破綻する』の著者の一人である Rogoff は，ティー・パーティーにつき，米国経済を人質とする「テロリスト」として厳しく批判している。米国においても，望ましい税制改革のあり方につきある程度合意があっても，非現実的な主張を掲げる政治団体によりその実現

が困難になるという政治の機能不全が発生している。

⑵ 経済格差の拡大と反発

グローバル化とIT化の進展により，多くの先進国において経済格差の拡大が進行した。Atkinson, Piketty, Saezらによる研究は，データに基づき先進国内の経済格差の歴史的な変遷を分析し，特に英米においては，トップ１％への所得・資産集中の傾向が顕著であったことを明らかにした。また，リーマンショック後の失業拡大は，多くの失業者を生み，経済格差の拡大に一層拍車がかかった。その一方，欧米ではリーマンショックで破綻した金融機関に対し巨額の公的資金の投入がなされたが，金融機関の経営者らが非常に高い報酬を得ていたことが問題視された。

最近，注目を浴びているPhilippon and Reche f（2008）等の研究は，米国において，同程度の学歴を有する技術者の報酬との比較において，金融機関関係者の報酬が1990年代以降，格段に増加してきたことを指摘した。同程度の格差が生じたのは米国では大恐慌直前の好況期のみであった。この格差については，リーマンショク以前は，金融機関の経営者は非常に有能であり，その能力に見合った適正な報酬との説明が可能であったが，リーマンショック後に，主要金融機関の経営者が判断の誤りを繰り返してきたことが明らかになると，彼らが一種のレントを享受してきたのではないかとの見方も有力になった。

こうした経済格差の拡大を背景に，2011年９月に，ウォール街で“Occupy Wall Street”と呼ばれる若者達によるデモ・座込みが発生した。「我々は99%」をスローガンとした同運動は，世界に拡大することになった。１％の高額所得者への所得集中は，上述のようにAtkinson, Piketty, Saezらの精力的な学術的な研究を根拠とするもので，こうした運動を単純にポピュリズムとするのは適当ではない。

ただし，経済格差是正のため，こうした運動の一部に見られるように，グローバル化の抑止を求めることは望ましくない。グローバル化により，貧困国を脱した国も多く，世界全体では経済格差を縮小させている。また，先進国にとってもグローバル化は経済全体のパイの拡大をもたらすものであり，問題の解決策は税制等を通じた所得再分配を強化していくことにある。

“Occupy Wall Street”運動を生んだ米国においても，既にオバマ政権がブッシュ減税廃止を中心とする高所得者課税強化により，歳入確保と経済格差の是正を図ろうとしているのは，過去に國枝（2009）で説明したとおりである。最近でも，この分野の第一人者による共著であるDiamond and Saez（2011）において，米国の最適な最高税率は70%を超えうることが示されている。世界屈指の富豪であるウォーレン・バフェットも，自分の秘書の平均税率が，自分の平均税率よりも低いことは公平ではないとして，高額所得者課税強化を支持している。バフェットの主張を踏まえた高額所得者への課税強化案は，バフェットルールと呼ばれている。しかし，こうした経済格差是正のための提案も，ティー・パーティーの影響により成立せず，米国内の経済格差は是正されないままとなっている。

欧州においても，経済格差拡大が問題とされている。このため，各国の財政再建策には，各種の高額所得者課税が含まれている。

また，金融機関課税のあり方も焦点の１つである。欧米での金融機関課税の議論には２つの側面がある。金融機関に投入した公的資金の財源確保とともに，リーマンショックの原因の一つと見られる過大なレバレッジを抑制する方策も検討されている。前者としては，金融機関課税が検討され，後者としては，法人税における株式と負債の取り扱いの違いを税制する改革が議論されている。また，投機的な金融取引抑制および欧州の経済危機対策の財源確保の観点から金融取引税導入が欧州諸国を中心に論じられ

ている。投機的金融取引抑制の観点からは，Kunieda（2011）が指摘しているキャピタルゲイン課税強化も重要と考えられる。

3．我が国税制改革の方向性

他の先進国における，⑴財政再建のための増税の必要性，および，⑵経済格差の是正という２つの税制改革の方向性は，我が国にもそのまま，当てはまる。

⑴　財政再建のための増税の必要性

ソブリン危機に直面する欧米諸国と比較しても，我が国の財政は最悪の状況にある。大量の国債の多くは，国内金融機関に保有されており，この点をとらえて，海外投資家の保有が多かったギリシャ等の国債と事情が違うと指摘し，我が国の財政に不安がないと主張する論者もいるが，むしろ国債の国内金融機関による大量保有は，欧州で見られたような財政と金融での危機のスパイラルを招きかねない点に注目する必要がある。すなわち，投資家が日本財政の将来への危機感を高め，国債価格が急落した場合，大量に国債を保有する金融機関の自己資本が毀損する。金融機関の資本強化のために公的資金を投入すれば，財政のさらなる悪化を招く。また，公的資金の投入がなければ，貸渋り（場合によっては）金融危機が発生し，景気悪化による財政状況の悪化を招く可能性がある。財政状況の悪化は，日本国債に対する信認をさらに低下させ，以下，スパイラル的に財政と金融の両面における危機が深刻化することになる。

欧州の場合には，ギリシャ等での財政危機に対し，同じ通貨のドイツ等の，経済的な基盤が比較的堅固な国の支援が，ある程度は実施・期待されたが，そうした背景を持たない我が国においては，外国からの強力な支援があるかは明らかではない。また，IMF 等の国際機関も，世界第３位の経済規模の日本に対する十分な支援を行うほどの財政余力はなく，その支援には限界がある。従って，我が国が欧州諸国のような財政危機に見舞われた際のダメージは非常に深刻と考えられる。

こうした状況にもかかわらず，我が国の長期金利は依然，低位にとどまっているが，これは，我が国は，①消費税率が欧州の付加価値税率と較べ，５％ときわめて低いことから，増税の余地が大きいこと，②日本人の誠実かつ真面目であるとのイメージもあって，日本は当然，必要な増税を行い，財政再建を推進すると思われていることの２つを背景にするものであろう。しかしながら，現実には我が国においては，消費税増税は非常に大きな政治的な労力を必要とするものであり，その時点の野党や与党内の反主流派が消費税増税を政争の具として用いることもあって，その必要性が明白なのにもかかわらず，先送りされてきた。我が国において，消費税増税が政治的に困難であることが広く認識されるようになれば，日本国債への信認が一気に低下することも十分考えられる。その意味で，我が国においても財政問題は政治リスクの問題になってきている。

従って，どの程度の消費税増税が政治的に可能かが，税制改革のあり方を決める最大の制約となる。

⑵　経済格差への対応

グローバル化，IT 化，非正規労働者の増加等を背景に，我が国においても経済格差が拡大しつつある。高所得者についても，英米ほどのすさまじいスーパーリッチへの所得集中が起こっているわけではないものの，國枝（2011）は1970～80年代等に比べ，スーパーリッチへの所得集中が進んだ可能性を指摘している。高額所得者の所得分布をパレート分布で近似した場合のパレート係数の推計値が，1975～1982年の平均で約2.5なのに対し，2003年の高額納税者番付に基づいた國枝（2011）の推計では，パレート係数の推計は，約2.1と低下している。低いパレート係数は，所得がより不平等なこと

を反映しており，我が国の高額所得者の所得分布において，スーパーリッチへの高額所得者への所得集中が生じていることを示している。

それにもかかわらず，我が国の税制を通じた所得再分配機能は非常に限定的であり，OECD諸国内でも最低レベルとなっている。従って，欧米での議論と同様に，税制改革において，所得の再分配機能をいかに回復させていくかが重要な論点となる。

4．消費税増税の規模と税制改革

⑴ 財政の持続可能性の回復が最優先

現在の財政赤字を続けていけば，いずれ我が国財政が破綻するのは明白であり，まず財政の持続可能性の回復が最優先となる。プライマリー財政収支が赤字の間はもちろんのこと，均衡化したところで，債務残高のGDP比率の膨張は止まらない。

債務残高のGDP比率の増加は，将来世代の負担が増加することを意味しており，「財政的児童虐待」がさらに深刻化していくことを意味する。債務残高のGDP比率の増加を止めるためには，少なくとも（金利－成長率）×債務残高に等しいプライマリー財政黒字の確保が必要となる。しかし，債務残高のGDP比率のさらなる増加を止められたとしても，債務残高のGDP比率が非常に高いうちは，大災害や経済危機といった非常事態や金利の急騰等に対して，脆弱であり，さらなる改善を図る必要がある。

プライマリー財政黒字が（金利－成長率）×債務残高よりも大きくなれば，債務残高のGDP比率は低下していくことになる。最終的に，どの程度まで低下すべきについては，一概には言えないが，過去のEU基準では，債務残高のGDP比率を，60%に抑制することになっていた。しかし，欧州のソブリン危機や我が国の大災害等のリスクまで考慮すると，さらに低い値が望ましい。（Blanchard〈2010〉，國枝〈2011a〉）

2010年6月の財政運営戦略においては，国・地方および国のプライマリー財政赤字のGDP比につき，①2015年度までに2010年度の水準から半減，②2020年度までに黒字化，③その後，債務残高のGDP比の低下を図るとされている。このうち，2020年度までに黒字化の意味するところが，単なる均衡化を意味するのか，（金利―成長率）×債務残高と等しいプライマリー財政黒字の実現を意味するのか，必ずしも定かではないが，③での債務残高のGDP比率の低下のためには，（金利－成長率）×債務残高を超えるプライマリー財政黒字が必要である。

⑵ 消費税率の引上げ幅により税制改革等の規模が決定

財政の持続可能性回復を前提とした上で，さらなる消費税の引上げ幅によって，可能な税制改革その他の改革の項目が決まってくる。そうした選択肢を提示した例としては，昨年のIMF4条コンサルテーションにおける消費税の引上げ幅とそれに必要とされる改革項目の表がある（同レポートのTable 2）。

同表では，消費税率15%への引上げを基本ケースとしている。15%の場合，リーマンショック時の景気刺激策の廃止に加え，所得税の課税ベースの拡大による増税と法人税率の5％の引下げが含まれる。歳出面では，非社会保障費（利払いを除く）の名目額の凍結，公的年金以外の社会保障支出額の増加率を1～1.5%に抑制，年金支給開始年齢の引上げ等による公的年金への一般会計からの資金投入額の凍結といったかなり厳しい支出削減措置が含まれている。

同表では，法人税引下げを行わなければ，消費税率は14%で済むとし，他方，公的年金以外の社会保障支出の増加率抑制，年金支給開始年齢の引上げ等による公的年金への一般会計からの資金投入額の凍結といった支出削減措置が講じられない場合には，消費税率18%が必要になるとしている。IMFの提案は一例にすぎないが，今後の税制改革を検討するためには，この

ように，消費税率の引上げ幅により，実行しうる税制改革も決まってくることを認識する必要がある。

また，消費税増税を先送りすれば，公的債務残高が増え，それだけ財政の持続可能性回復のために必要な消費税率が高くなることにも留意する必要がある。特に，我が国の財政再建に対する信認が低下し，長期金利高騰等の形の財政危機に直面してから，財政再建を図ろうとする場合には，持続可能性回復のための増税幅は非常に大きなものとなろう。

5. 一体改革素案に示された税制改革と課題

本年１月６日に政府・与党社会保障改革本部にて決定された社会保障・税一体改革素案においては，今後の税制抜本改革の姿が示されている。税制改革のあり方については，國枝（2010b）で論じたところであり，本稿では，素案で示された税制改革案の主な税目の改革案につき，簡単にその内容と課題を述べることとする。

⑴ 消費税

消費税（国・地方）は，社会保障の安全財源確保と財政健全化への第一歩として，2014年４月１日より８％へ，2015年10月１日より10%へ段階的に引上げを行うと明記された。税率については，上述のように，財政の持続可能性が回復されることが，今後の財政にとって最優先課題であり，最終的には公債残高の GDP 比率を低下させることが必要である。10%の税率では財政の持続性回復に不足なのは明白だが，素案では「第一歩」と明確に示しており，さらに，「今回の改革に引き続き，少子高齢化の状況，財政の状況，経済の状況などを踏まえつつ，次の改革を実施することとし，今後５年を目途に，そのための所要の法制上の措置を講じることを今回の改革法案の附則に明記する」とされており，さらなる消費税率引上げも含めた改革がさらに継続されることを示唆している。今後の法案審議，さらには場合によっては選挙において，10%を超す消費税率への引上げの可能性を否定するような政治的なコミットメントが政府・与党のみならず，主要野党からなされないことが我が国の財政破綻を回避するためには重要になってこよう。

消費税において問題とされるのが，低所得者対策であるが，素案においては，低所得者に対しては，消費税を充てることになる社会保障の改革の中で，きめ細かい対策を講じるとともに，社会保障・税番号制度の導入をにらんで，給付付き税額控除の導入に向け検討を進めるとされている。また，再分配に関する総合的な実現までの間の暫定的，臨時的な措置として，関連する論点につき検討を行い，簡素な給付措置を実施するとされている。

消費税の逆進性対策としては，軽減税率も考えられるが，軽減税率（ゼロ税率を含む）には，各財の消費選択に対する歪みを発生させ，経済厚生を低下させること，同額の税収確保のためにはより高い標準税率が必要となること，標準税率と軽減税率の適用範囲を巡って様々な執行上の困難が生じること，軽減税率を求める特別利益団体によるロビーイングが税制を歪めること等の問題があり，望ましくない。（軽減税率の問題点の詳細については，國枝（2010a）の解説を参照されたい。）軽減税率の実施のためには，インボイスの導入が不可欠であることにも留意する必要がある。

従って，消費税の低所得者対策としては，軽減税率よりも給付によることが望ましい。ただし，素案で導入の検討が示されている給付付き税額控除については，我が国では混乱した議論がなされており，今後，きちんとした整理がなされることが必要である。消費税の逆進性対策として論じられるべきは，カナダの例に見られるような低所得者への還付制度である。共通番号が導入されても，それにより低所得者の正確

な所得把握が直ちに可能になるわけではなく，カナダの例のように，一定の所得水準までは定額を給付し，その後，ある程度，正確な所得把握が可能となる所得水準以降，給付額を漸進的に減少させていく方法が考えられよう。また，高齢者については，別途，低所得者に対する基礎年金の加算を行うことで，低所得者対策とすることも考えられよう。これに対し，給付付き税額控除の代表例である勤労所得税額控除は後述するように，本来，就労に対する補助金であり，消費税の逆進性対策とは関係がないことに留意する必要がある。

消費税に関連する項目で欧米では検討が進められているが，素案では言及されていないのが，金融サービスへの消費税課税の問題である。金融サービスの対価は，一部（例：ATM の利用料）は明示的に示されているが，低めの金利しか支払わないことで事実上，金融機関が対価を徴収しているケースも多い。そうした金融サービスについては，現在，消費税は非課税とされている。この金融サービスの非課税は，過去より理論家のみならず実務家の関心を集めており，課税する具体的な方法についてもいくつか提案がなされてきたが，執行コストが高く，実現していない。（金融サービスへの消費税課税問題の詳細については，國枝〈2008〉を参照されたい。）

最近の欧米における金融課税強化の動きの中では，金融サービスに直接課税する方法だけではなく，金融機関の付加価値（利益＋賃金）につき別途課税する金融機関税が注目されている。この問題については，我が国においてはほとんど議論されていないが，消費税を巡る重要な論点として，我が国においても論議されることが望ましい。

⑵ 個人所得税

個人所得税の改革においては，所得再分配機能の回復が重要なテーマであるが，素案においては，特に高い所得階層に絞って，格差の是正及び所得再分配機能の回復を図る観点から，一定の負担増を求めることとされている。具体的には，2015年分の所得税から，課税所得5,000万超について45%の税率を適用するとされる。（住民税と合わせると，55%となる。）

國枝（2010b）において詳しく説明したように，高所得者の所得分布の推計および課税所得の弾力性の推計に基づき，最近の新しい最適所得税理論による推計した最高限界税率は，ほとんどのケースで現行の50%（住民税含む）を超えており，高額所得者に対する税率引上げは理論的にも支持される。ただし，高額所得者への課税を強化しても，税収はそれほど期待できないことにも留意しておく必要がある。

個人所得税を通じた所得再分配機能の回復の観点からは，就労促進やワーキングプア対策として，勤労所得税額控除（EITC）の導入も考えられる。勤労所得税額控除は，給付付き税額控除の一種だが，限界税率が正である「負の所得税」と異なり，限界税率が負であることが重要な点である。限界税率が負であるということは，就労促進の補助金の性格を有することを示している。

最近では，税の労働供給への影響のうち，労働時間等への影響は少ないが，就労選択（extensive margin）への影響は相対的に大きいことがわかっている。従って，就労への補助金である勤労所得税額控除が有効である。

ただし，勤労所得税額控除は所得の正確な把握が難しいことから，税額控除の不正受給問題が発生するおそれがある。この状況は，共通番号制度が入っても，大きくは変わらない。このため，イギリスのように，一定時間以上働くと，定額給付がもらえるようにすることが考えられる。その場合，一定の所得水準を上回った場合には給付額を逓減させていくこととなろう。なお，低所得者の就労者が増加すると，均衡賃金低下につながるおそれがある。最低賃金の設定により，そうした事態を回避することが可能である。（勤労所得税額控除および最低賃金の理

論に関する説明は，國枝〈2011b〉を参照されたい。）

⑶ 金融証券税制

金融所得課税については，素案においては，2014年１月から上場株式の配当・譲渡所得等に係る10%軽減税率を20%の本則税率とする措置並びに，日本版 ISA の導入を図ることとされている。

金融証券税制に関する基本的な考え方は，國枝（2004）を参考にされたいが，「貯蓄から投資へ」との意味不明のスローガン（株式投資も銀行預金も貯蓄であり，投資であると考えるのが標準的な経済学の考え方）から，現代ファイナンス理論に即した個人の状況に応じた「分散投資」のための中立的な税制の構築に基本的考え方を変更する必要がある。その際，いわゆる「金融一体課税」は必ずしも中立的な税制ではないことに留意する必要がある。中立的な金融証券税制とは，法人段階・個人段階を通じて中立的である必要があり，配当所得の二重課税調整が必要である。

また，中立的な金融証券税制は，時間を通じて中立的である必要があり，株式譲渡益課税の凍結効果の悪影響を緩和する必要がある。さらに，株式譲渡損の実現のタイミングを操作することで租税回避が行われることを防ぐために，各国税制と同様に株式譲渡損による控除に上限を付す等の措置が必要となってくる。また，「分散投資」自体の考え方がまだ多くの投資家に浸透しないことに鑑み，確定拠出年金に付随する投資教育を税制等により促進する必要がある。学生に対する投資教育も大切だが，成人に対する投資教育はさらに緊急性が高い。

⑷ 相続・贈与税

所得のみならず，資産の格差是正の観点からは，相続・贈与税の課税強化も税制改革の重要なテーマである。一体改革素案においては，2011年度税制改正法案に盛り込まれていた相続税の基礎控除の引下げ等を通じた課税ベースの見直し，最高税率の引上げを含む税率構造の見直し等および直系卑属への贈与に係る贈与税の税率構造の緩和，相続時精算課税制度の拡充措置等につき，今後の一体改革の中で，その実現を図るとしている。

相続・贈与税についての基本的考え方については，國枝（2002）等を参考にされたいが，経済格差が世代を超えて継続されることを防止するためには，相続税の強化はきわめて重要であり，最高税率の引上げや各種の軽減措置の廃止等による課税ベースの拡大は評価できる。課税最低限の引下げについては，國枝（2006）が指摘した相続税について特別な政治経済学的な要因を考慮しつつ，その影響を慎重に見極めていく必要があろう。

贈与税については，過去においては相続税の租税回避防止のために，禁止的な税率が設定されていたが，最近の高齢化の進展により，相続時には既に子も高齢になっている事例も増加してきている。生前贈与が子供の若い時期の流動性制約緩和（例えば，住宅購入資金）に役立つことを考えると，禁止的税率の弊害が大きくなってきたと考えられ，このため，精算課税制度が導入され，生前贈与と遺贈の選択に中立的な贈与税制に変更された。

しかし，生前贈与と遺贈の選択の中立性確保を超え，生前贈与を促進することは，資産格差を世代を超えて固定化することにつながり，不適切と考えられる。特に孫に対する生前贈与まで優遇することは，きわめて問題が多い。すなわち，英国等で相続税・遺産税等の資産移転課税に対する租税回避の重要な手段として，親が子をスキップして，孫に資産移転を図ることが行われ，資産移転課税の資産格差是正機能に重大な悪影響を及ぼしていることが知られているが，今回の贈与税制の改革案はそうした税制上の抜け穴を税務当局が自ら設定するもので，望ましくない。景気対策の観点から，こうした改正を行う必要があるとしても，一時的な措置と

して講じれば十分であり，恒久的な措置とすべき必要性は全くないと考えられる。

⑸ 法 人 税

法人課税については，2011年度税制改正において，課税ベースの拡大とともに，法人税率を4.5%引き下げる（2012年度から適用）こととしているが，東日本大震災に伴う復興特別法人税が課税されるため，実際には2015年以降に実効税率の引下げが実現することとなる。その後については，一体改革素案は，雇用と国内投資拡大の観点から，今般の税率引下げの効果や主要国との競争上の諸条件等を検証しつつ，新成長戦略も踏まえ，法人課税のあり方について検討するとしている。

法人税と経済成長の関係については，限界税率の引下げが投資促進にある程度，有効と考えられ，また研究開発促進税制により研究開発が活発化すれば，イノベーションが促進され，経済成長に好影響を及ぼしうる。他方，平均税率の引下げは，企業立地，企業の所得移転に影響を与え，また企業投資については本来，平均税率ではなく，限界税率が重要だが，企業の資本調達が難しいなど，流動性制約が投資抑制要因となっている場合には，平均税率の引下げが企業投資に影響を与えうる。

日本企業の現況を見てみると，国内投資には引き続き慎重な一方，内部留保の蓄積が進んでおり，流動性制約が企業投資の重大な支障とはなっていないと考えられる。国内投資が求められる一方，流動性制約があまり有効に利いていないとすれば，投資減税の抑制分等を財源とする法人税率の引下げは，理論的には成長抑制的な租税政策となる。標準的な企業投資理論によれば，限られた財源の中，国内投資を刺激するためには，平均税率の引下げよりも投資減税や研究開発促進税制の方が望ましいこととなる。（ただし，研究開発税制により我が国の企業の研究開発費が増加しても，それが企業利益につながっていないとの批判もある。その場合，租税政策以前の問題として，日本企業の研究開発が利益につながるものとなるように，日本企業のガバナンスを改善していくことが必要となる。）

法人税に関し，もう１つ重要なのが，株式と負債の税務上の取扱いの均一化である。現行の法人税においては，負債利子は課税所得から控除できるが，配当は控除できないため，現行法人税制は負債調達へのバイアスを生じさせる。国際的には，リーマンショックの背景の１つの過剰なレバレッジ（高すぎる負債比率）を生んだ１つの要因が，法人税における株式と負債の税務上の取扱いの違いではないかと指摘され，その是正が望ましいとされている。日本企業については，Kunieda, Takahata and Yada（2011）が，企業の限界税率が高まると，負債調達が増加することを実証研究で明らかにしている。

その是正策としては，２つの方策が考えられる。１つの方策は，①米国財務省がかって提案したComprehensive Business Income Tax（CBIT）に代表される負債利子控除の制限がある。この場合，課税ベースが拡大されるので，その分，法人税率を引き下げることが可能になる。もう１つの方策は，キャッシュフロー課税，Allowance for Corporate Equity（ACE）に代表される配当（ACE の場合には，株主資本からの正常収益（normal return）に対応する金額）を課税ベースから控除する方法である。この場合，課税ベースがかなり縮小されるので，もし同一の税収を確保しようとするならば，法人税率の引上げが必要となる。

このどちらの方策が望ましいかは，法人税制のみでは決められず，資本からの正常収益に課税をすべきどうかという税制全体の最も基本となる点の考え方によって変わってくる。Mirrlees（2011）が座長となってまとめたMirrlees Review は，各分野の専門家にまずレポートを依頼し，そのレポートを踏まえて，Mirrlees Review として，望ましい税制改革のあり方を提言したものであるが，税制全体の最も

基本となる正常収益の課税の是非については，同分野の専門家でノーベル経済学賞受賞者のMIT の Diamond 教授は正常収益の課税が望ましいとのレポートをまとめている。正常収益への課税が望ましい場合は，負債利子の控除を認めない CBIT のような方策が望ましいことになる。

ところが，キャッシュフロー課税の提言で知られるミード報告を継承する立場の Mirrlees Review は，Diamond 教授の結論を否定し，資本所得については，正常収益は課税せず，超過収益のみ課税を行うべきであるとのスタンスを取った。（なぜ否定したかについては，Mirrlees Review の関連章に詳しく述べられている。）この場合は，キャッシュフロー課税，ACE 等の配当を課税ベースから外す方策が望ましいことになる。従って，法人税制につき株式と負債の取扱いの均一化の方策については，資本所得課税のあり方により，決まることになる。（我が国において，Mirrlees Review における法人税の議論を紹介した論文の中には，この点を理解していないものも散見される。）

資本所得課税のあり方については，専門家の間でも意見が分かれるところであり，今後とも議論がなされようが，現在の我が国の税制は，資本所得中の正常収益についても課税を行うことを前提としていることから，負債利子の控除制限により，法人税における負債と株式の取扱いを均一化していくことが税制として整合的である。従って，今後の法人税を巡る議論においては，負債利子の控除制限により財源を確保しつつ，法人税率を引き下げるという CBIT を念頭に置いた改革を中心に検討が行われることが望まれる。

なお，課税ベースの拡大を伴わない法人税率のさらなる引下げについては新たな財源が必要とされるが，上述のように，消費税の大幅な引上げにより財政の持続可能性を回復するのに要する以上の財源が確保されなければ，実現の可能性がないことを認識しておく必要があろう。

6．早期の税制改革実現の必要性とその障害

⑴　早期の税制改革実現の必要性とその障害

以上，一体改革素案における税制改革案につき概観したが，細部については問題がないわけではないものの，10%への消費税率の引上げを中心とした税制改革の基本的考え方は，財政再建の第一歩としては，多くの専門家にとっても異論のないものと考えられる。

今回の税制改革の最重要課題は，消費税増税により財政の持続可能性の回復への第一歩を踏み出し，我が国財政に対する信認を確保していくことにある。欧米でのソブリン危機の深刻化に鑑みれば，欧米諸国よりもはるかに深刻な財政状況にある我が国に残された時間的余裕はわずかであり，その早期実現が望ましい。仮に，消費税増税を先送りしたところで，その分，公債残高の GDP 比率が増加し，将来，財政の持続可能性回復のために必要な増税幅がさらに大きくなることを考慮すれば，我が国には財政再建先送りという選択肢はないように思われる。

しかし，我が国の現在のねじれ国会の中，消費税増税には多くの困難が待ち受ける。欧米諸国と同様に，我が国の税制改革にとって一番の問題は，どのような税制改革が必要なのかがわからないことではなく，政治的な機能不全により明らかに必要な税制改革が実現されないことなのである。その意味で，どのような政治メカニズムにより必要な改革の実現が妨げられるおそれがあり，また，そうした障害を克服するためにはどのような方策が必要かについて検討することが重要である。以下，政治経済学的なアプローチを含めつつ，そうした課題につき論じることとする。

⑵　超党派での協議・合意に基づく政策決定の必要性

一体改革は，非常に長期にわたり影響を持つ

年金改革等も含んでおり，そのための財源である消費税増税は，政権交代により制度が大幅に変更されることがないよう，本来，超党派の合意による決定が望ましい。しかし，我が国においては，将来世代の負担を軽減するため，消費税の導入・増税を提案した責任感のある政治家が選挙で苦汁をなめるという事態が繰り返されており，野党にとっては，与党による消費税増税提案は，政争の具としてきわめて魅力的であるのも事実である。

政治経済学においては，危機を回避するために痛みを伴う改革が必要なことが，政治家も含めた多くの人々の目に明らかであるのに，相手の政党（あるいはその支持者層）に改革に伴う痛みのうち，より大きな割合を押し付けようとして，政党が争うことにより，問題が拡大していく状況について，Alesina and Drazen（1991）の「消耗戦」モデルと呼ばれるモデルで分析がなされている。彼らのモデルによれば，そうした状況で各政党が改革で合意するのは，現実に深刻な危機が発生するまで先送りされかねない。しかし，問題を先送りすれば，改革のコストは大きく膨らむころになり，早期に改革を実施した場合と比較して，国民は何倍ものコストを負担しなければならなくなる。そうした事態を避けるためには，各政党に早期に超党派で危機回避のための改革に取り組むことを余儀なくさせるような仕組みが必要となってくる。

⑶ 世代間公平の確保の必要性

現時点での超党派での消費税増税決定に反対する論拠としては，前回の選挙において，現政権党である民主党のマニフェストでは消費税増税は謳われておらず，選挙の洗礼なしに，超党派での政策決定を行うわけにはいかないとの主張がある。

一般に，国民と政治家は，プリンシパル－エージェントの関係にあると考えることができるが，その場合，マニフェストは，エージェントたる政治家（政党）がプリンシパルとのいわば委任契約を締結する契約条件であり，重要な意義を有するのは確かである。しかし，その委任契約は，経済学の契約理論にいう不完備契約であると考えるのが適当であろう。例えば，東日本大震災のような災害を事前に予想し，契約に事前に書き込むことは不可能であり，全ての状態に対する行動を契約に明記することは不可能だとするのが，不完備契約の考え方である。不完備契約においては，契約にない事項はエージェントが全く行えないわけではなく，プリンシプルの利害を勘案しながら，エージェントが最善の行動を行っていくことが暗黙裡に想定されている。従って，想定外の事態が生じたからといって，一々，マニフェストを書き換えて選挙を通じた国民の同意を得ることが絶対に不可欠というわけではないと考えられる。

さらに，本質的な問題として，財政赤字のように将来世代の負う負担に大きな影響を与える政策については，通常の政策案件と異なり，重要なステークホルダーは，「現在の」国民だけでなく，「将来の」国民も含むことがある。消費税増税を先送りすれば，その負担は，将来の国民が負担するが，まだ生まれていない（あるいは幼くてまだ選挙権のない）将来世代は，各政党のマニフェストに対して一度も同意したことはない。

その点に鑑みれば，将来世代に世代間公平の観点から見て過大な負担が課される場合，将来世代の立場に立てば，将来世代に過大な負担を負わせるような政策はそもそも認められないものであり，各政党は増税等の措置を超党派で決定し，財政的児童虐待を直ちに是正する責任を当然負っているものと考えられよう。

現在の政治システムにおいて，将来世代の利益をどのように守るべきかについては，実は十分な検討がなされてこなかった分野である。まだ生まれていない将来世代が自ら行動することができない以上，将来世代の利益を護るため，世代間の公平を確保するための仕組みが必要となってくる。

⑷　超党派の合意を促す方策の必要性

もっとも，我が国においては，自民党の長期政権が続いていたこともあり，超党派での政策決定の慣例が未だ定着していない。将来世代の負担に係る政策につき，超党派での政策決定を促すための方策も検討する必要がある。

改革の先送りは将来世代の負担を増加させ，世代間の公平の観点から認められないことを明らかにする仕組みとしては，筆者がかねてより提言している世代間公平確保基本法がある。次節で，その概要を説明する。

また，改革の障害の一つとして，現行の深刻な財政状況にもかかわらず，痛みなしの解決が可能だと主張する怪しげな魔術的経済政策の存在がある。こうした魔術的経済政策が影響力を持つ背景と，経済学者の役割につき，次々節で説明を行う。

7．世代間公平確保基本法（試案）

⑴　将来世代への配慮義務の存在

財政赤字の問題は，常に現在世代と将来世代の利害対立の問題でもある。将来世代との関係については，これまで環境問題との関係もあり，経済学以外の場においても論じられ，現在世代には将来世代への配慮義務があるとの考え方が示されてきた。しかし，そうした義務の存在が肯定されるとしても，我が国の現実の財政においては，現在世代が巨額の財政赤字（および賦課方式の公的年金）を通じ，巨額の負担を将来世代に負わせている。親世代が利他的動機に基づき，子の利益を真摯に考慮して早期の財政再建を実行することは残念ながら期待できない。このため，財政政策および社会保障政策において，世代間の公平を確保するための枠組みを構築することが必要となってくる。

まず日本国憲法において，将来世代の人権がどう考えられているかを検討しよう。日本国憲法における将来世代の人権の扱いは必ずしも明確ではないが，憲法前文においては，「われらとわれらの子孫のために…」憲法を制定することが想定されている。また，憲法第11条後段においては，「この憲法が国民に保障する基本的人権は，侵すことのできない永久の権利として，現在及び将来の国民に与へられる」と明言し，基本的人権が現在世代だけではなく，将来世代にも保障されることが明言されている。

民主政においても，最終的に多数決で決定がなされる以上，公共の福祉の名の下，少数者の人権が侵される決定がなされる多数者支配民主政となる可能性がある。この点を踏まえ，憲法における人権規定の一つの意義を，多数決によっても侵害されない権利の保障に見いだす考え方がありうる。その場合，憲法において，選挙権を有しない絶対的な少数者である将来世代の人権を保障することには，非常に重要な意義があることとなろう。

その意味では，日本国憲法においても，将来世代に対する配慮義務が想定されていると考えることは意味がある。例えば，憲法第14条第１項の平等原則が世代内のみならず，世代間の公平の確保も求めていると考えることができる。

⑵　世代間の公平確保の枠組み

もっとも世代間公平確保が求められているとしても，将来世代の利益が侵害された場合に，それを是正する仕組みがなければ，有効ではない。次の３つの方法が考えられる。

①　司法上の救済

憲法上，人権を守る通常の方法は，具体的な権利を認め，権利侵害がある場合には司法を通じ，救済するという方法である。これは，経済学における「コースの定理」的なアプローチに当たる。しかし，日本国憲法は，具体的な訴訟を通じてのみ憲法判断が示される付随的違憲審査制をとっており，現在世代が引き起こした巨額の財政赤字により，将来世代の権利が侵害されているとしても，存在しない将来世代が裁判に訴えることはできず，将来世代を救済することはできない。

② 選挙方法の改革

将来世代に選挙権がないため，現在世代による「世代間の搾取」が行われてしまうことに鑑みれば，将来世代の代理投票がなされれば，将来世代の利益も政策に反映されるのではないかとの考え方も出てくる。

そうした考え方のうち，有名なものとして，「ドメイン投票法」の名前で知られる投票法がある。これは，人口学者のポール・ドメインが提唱したもので，将来世代のうち，投票年齢未満の子供のために，親が１票を投じるという投票法である。こうした投票法により，子供の利益を政策決定に反映される狙いがある。

また，現在世代の中でも，投票率が低く，今後は全人口中の比率を減少していく若者世代の利益が，政策決定に反映されるよう，世代別の選挙区を設定する世代別選挙区の提案が，井堀利宏東京大学教授によりなされている。

これらの選挙法が実現すれば，世代間の公平確保に資すると考えられるが，問題は現行憲法上，そうした選挙法が認められるかである。最高裁は，いわゆる一票の格差を巡る判例で，都道府県にまず１票を配分する１人別枠方式を憲法違反としており，過疎地の利益を特に国政に反映させるために１人１票の原則から離れることは正当化できないとしている。こうした最高裁判例を踏まえれば，特定の世代の利益を反映させるための選挙制度の改正は現行憲法下では難しいとの見方がある。（内閣府・経済社会構想に関する有識者会議・財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」第１回会合での長谷部恭男教授の発言を参照。）

③ 基本法による国の抽象的義務の存在の確認

将来世代の具体的権利は認めないものの，国には将来世代への配慮義務があり，財政面においても世代間の公平確保の責務を負い，その政策において世代間の公平確保を図らなければいけないという国の抽象的義務が存在するとの考え方を取ることは可能である。ただし，現行憲法においては，そうした責務が明確でないため，基本法を制定し，国の世代間の公平確保の責務を明確にすることが望ましい。

将来世代への責務を基本法レベルで明確にした前例としては，日本の環境政策の根幹を定めた環境基本法がある。同法においては，第３条において「環境の保全は，・・現在および将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する…ように適切に行われねばならない。」とし，さらに第６条は，「国は，前三条に定める環境の保全についての基本理念にのっとり，環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し，及び実施する責務を有する」としており，国が将来世代が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受できるよう，環境保全のための基本的・総合的施策の策定・実施の責務を負っていることを明確にしている。国の世代間公平確保の責務についても，同様に基本法において，明確にすることが考えられる。

⑶ 世代間公平確保基本法の制定

世代間の公平を確保するために以下の内容の世代間公平基本法を制定することが考えられる。

① 国の財政面での世代間公平確保の責務を明確化

まず，国が財政面での世代間の公平を確保する責務を負うことを明確化する。

② 世代間公平確保委員会（仮称）の設置

世代間公平確保を確実なものとするため，将来世代の利益を代表する組織（いわば「将来世代の護民官のイメージ」）として，世代間公平確保委員会（仮称）を設置する。将来世代の利益を代表するという目的に鑑み，現在世代との利益相反を避けるため，独立行政委員会としての独立性を付与する。すなわち，世代間公平確保委員会が行う世代間公平確保業務は，内閣の指揮・監督に服さない。

また，世代間公平確保委員会の委員については，内閣が自由に罷免できない等，その身分を

保障する。ただし，内閣の行政権との関係で，内閣は同委員会の委員の任命権および予算の編成権は有する。

③ 「世代会計」の作成と提出

世代間確保公平委員会の行う世代間公平確保業務の一つとして，同委員会は，毎年，「世代会計」を作成し，国会に提出する。

④ 将来世代の利益保護の観点からの意見・勧告

同委員会は，国の予算・重要施策につき，将来世代の利益保護の観点から，内閣及び国会に意見を述べることができる。特に，著しい世代間の不公平が生じている，あるいは確実に生じることが認められる場合には，その早急な是正を内閣及び国会に勧告できる。

⑤ そ の 他

同委員会は，世代間公平確保に資するその他の業務を行う。

⑷ 内閣府における検討

現在，内閣府の経済社会構想に関する有識者会議・財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」において，世代間公平確保の考え方や方策につき議論が行われており，筆者もその一員として議論に参加している。また，同ワーキング・グループの下に，世代会計専門家チームの会合が開催され，公的な「世代会計」作成のための技術的な諸課題につき検討が進められており，筆者も座長として検討に参加している。これまで，経済財政白書等で単発的に世代会計が作成されることはあったが，政府において，世代間公平確保の方策や公的な世代会計作成につき今回のように突っ込んだ議論が行われることはなかっただけに，今後の検討が期待される。

8．魔術的経済政策

⑴ 財政改革を阻止する魔術的経済政策

我が国において，消費税増税等の痛みを伴う本格的な増税がなされてこなかった一因として，消費税増税なしに財政再建が可能と主張する怪しい魔術のような経済政策（以下，「魔術的経済政策」）を主張する論者の影響がある。そうした論者の主張は，経済理論あるいは実証研究に照らして，正しい可能性が非常に低いものが多い。Naïve な経済学者の中には，そうした怪しい経済政策は自然と消えていく者と考える者も多い。

だが，先進国の実際の経済政策決定において，魔術的経済政策の影響力は大きく，また理論的に否定された主張が繰り返し現れることも多い。

アラン・ブラインダーの1987年の名著『ハードヘッド・ソフトハート』においては，経済学者のマーフィーの法則として，「経済学者は彼らが最もよく理解し合意がある政策につき最小の影響力しか持たず，彼らが最も理解しておらず，合意していない政策につき最大の影響力を持つ」と指摘し，前者の例として自由貿易政策をあげ，後者の例としてサプライサイド経済学をあげている。また，ポール・クルーグマンの隠れた名著『経済政策を売り歩く人々』で述べられるワシントンの官庁エコノミストの言葉では，「（ワシントンの官庁エコノミストの）ほとんどの仕事は，悪質なアイディアを排除することに費やされ，」「しかしながらそれは，いわばゴキブリをトイレに流してしまうことと同じことで，遅かれ早かれ舞い戻ってくる」とされる。残念ながら，こうした実態は，我が国においても同じである。

歴史上現れた魔術的財政政策としては，次のようなものがある。

① Voodoo Economics と米国のレーガン政権の第一次税制改革

米国のレーガン政権第１期の税制改革を主導した voodoo economics が有名である。税率引下げにより経済成長が促進され，その結果，税率引下げにもかかわらず，税収が増加し，財政再建に貢献するというアーサー・ラッファーの荒唐無稽な主張は，ウォール・ストリート・

ジャーナルの編集者達の関心を呼び，アメリカン・フットボールのスター選手から下院議員に転身したジャック・ケンプ議員のような政治家にも関心を持たれる。俳優出身ながら共和党の大統領候補を目指していた当時のレーガン・カルフォルニア知事は，この魔術的経済政策を採用し，大統領候補としての政策として提案した。

共和党内のもう一人の大統領候補ジョージ・H・ブッシュ（ブッシュ前大統領の父）は，減税で増収を図るという怪しい政策を呪術に例え，voodoo economics（呪術的経済学）と命名し，攻撃した。しかし，共和党内でも，また現職のカーター大統領との大統領選でも，voodoo economics を提唱するレーガンは，現実的な経済政策を掲げる反対候補に勝利し，大統領に就任する・ホワイトハウスに参集した voodoo economics の信奉者達により，1981年に所得税・法人税の大減税を内容とする税制改革が実施されたが，失敗に終わり，米国財政は巨額の赤字を記録するに至る。経済学者は元々，voodoo economics が前提とするような非常に高い課税所得の弾力性を想定していなかったが，税制改革後の実証研究でも高い弾力性は否定された。

Voodoo economics は，魔術的経済政策が政府の中心に入り込み，実施され，経済危機を招く古典的な例である。魔術的経済政策は自然に消え，政府の経済政策に影響を与えないという Naïve な見方が間違っている事例は残念ながら少なくないのである。

② 日本のポンジー財政政策

我が国の例では，あまり認識されていないが，小渕内閣の経済戦略会議で提唱されたポンジー財政政策が魔術的経済政策の代表格であろう。小渕内閣においては，後の財源措置を決めることなく，６兆円を超える巨額減税等の積極的な財政政策を行い，巨額の財政赤字を発生させ，小渕総理が「平成の借金王」と自嘲するほどの公債が積み上げることとなった。他の経済戦略と併せ，その後の財政再建戦略が問題とされたが，経済戦略会議で示された方策が，増税や歳出削減によりプライマリー・バランスを均衡化させれば，その後は，残された公債についてはポンジーゲームにより処理可能とする「ポンジー財政政策」と呼ぶのがふさわしい政策であった。その基本的な考え方は，竹中（1999）において次のように説明されている。

「それでは，どうすれば財政のサステナビリティ（持続可能性）を回復することができるのであろうか。一般に，２つの条件が必要であることが知られている。第１は，プライマリー・バランスを黒字にすることである。第２は，名目成長率を名目金利より高く保つことである。（竹中〈1999〉，147-148頁）」

プライマリー・バランスを均衡化させても，本来であれば，その時点で累積している国債の元利償還のための財源が必要になる。その場合，名目成長率が名目金利よりも低いという通常の想定の場合には，国債の元利償還を新たな財源を用意せず，借換えを繰り返す「ポンジーゲーム」（または「ポンジースキーム」）を実行しても国債の GDP 比率が増加し続けて，いずれかの時点で破綻することになる。このため，現在から将来にかけて，現在価値で見て，現在の国債残高に等しいプライマリー黒字が必要になり，増税幅も大きなものとなる。ところが，名目成長率を名目金利よりも高い場合には，ポンジーゲームを実行して，国債残高が増加し続けても，経済全体がそれを上回るスピードで成長していくので，国債の GDP 比率は低下し，財政は破綻しない。竹中（1999）で示されているのは，ポンジーゲームの実行で，本来であれば必要とされる数百兆円の財源を不要としようという非常にハッピーな政策である。

問題は，実はそうした「ポンジー財政政策」は，我が国経済においても実行が不可能（あるいは実行した場合，経済厚生が低下する）こと（専門用語で，「動学的に効率的」という）が，当時，既に確認されていたことである。1989年に発表された Abel, Mankiw, Summers and

Zeckhauser（1989）は，我が国を含む主要先進国の経済が，動学的に効率的であることを確認した。こうした実証研究を踏まえ，大学院レベルの標準的教科書である Romer（2011）では，「政府によるポンジースキームの可能性はだいたい理論的な好奇心の対象にすぎない。動学的に効率的でない現実的な場合においては，ポンジーゲームは不可能であり，政府は伝統的な（現在価値で見た）予算制約式を充たさなければならない」（筆者訳）と結論づけている。

標準的なマクロ経済学の理解では現実的ではないとされているにもかかわらず，ポンジー財政政策は，経済戦略会議答申の今後の中長期的な財政政策の方針として明記されることになった。その後もポンジー財政政策は批判されることなく，この魔術的財政政策の主唱者である竹中平蔵氏は，小泉政権の経済財政諮問会議担当大臣として，2000年代前半の経済財政政策の司令塔となる。

ポンジー財政政策の問題点が指摘されたのは，経済財政政策の司令塔が与謝野馨氏に移った2005年末のことである。いわゆる「金利成長率論争」と呼ばれた論争がそれである。この論争の本質は，ポンジー財政政策の可否にあり，そのため，吉川洋東大教授らは，2005年12月26日の経済財政諮問会議において，マクロ経済学の常識に反するものとして，ポンジー財政政策を批判した。

しかし，ポンジー財政政策への批判の遅れの代償は大きかった。財政危機の深刻さを過小評価させ，2000年代半ばの戦後最長の景気拡大期という絶好の増税のタイミングを逃した我が国は，ねじれ国会，そしてリーマンショックという政治・経済上の困難の発生により，財政危機が一層深刻化することになった。我が国においても，魔術的経済政策が政府の中心に入り込み，実施されることになったのである。

③　繰り返し現れる魔術的経済政策の例：「無税国債」構想

クルーグマンの著書では，悪質なアイディアが排除しても，遅かれ早かれ戻ってくるというワシントンの官庁エコノミストの嘆きが紹介されていたが，そうした繰り返し現れる魔術的経済政策の我が国における代表例は，「無税国債」構想であろう。

「無税国債」とは，例えば利子に課税しない，あるいは相続税を課税しない国債である。この「無税国債」構想の支持者は，利子に課税しない，あるいは相続税を課税しないことによって，通常の国債と比較して低金利での国債販売が可能になるため，財政再建に資するとする。しかし，そうした意見は，なぜ低金利での販売が可能になるかを忘れている。すなわち，個人投資家にとって，無税国債は，課税を回避することができる分だけ，税引き後の収益が高くなるため，金利が低くても購入する。従って，合理的な個人投資家と効率的な国債市場を想定すれば，無税国債の通常の国債金利との金利差は，課税回避分と等しくなる。国の財政サイドから考えれば，金利低下で国債費が減少する分は，税収の低下分と一致する。従って，国の財政にとっては，無税国債は何の意味も持たないことになる。他方，課税回避に成功した高額資産家の税負担が大幅に軽減されるため，所得格差・資産格差を拡大させることになる。国家にとって全く利益がない一方，経済格差は拡大する百害あって一利なしと言える構想である。

「無税国債」構想が浮上するたび，こうした問題点が指摘され，同構想が実現したことはないが，それにもかかわらず同構想は党を問わず繰り返し，提案されている。例えば，自民党内では1997年の旧国鉄債務返済の財源，2001年には当時の麻生政調会長による日本再生ファンド創設構想の財源として検討されている。また，1999年には公明党が，中小企業の事業承継円滑化のため，無利子非課税国債の導入を求めている。（以上の例は，麻生内閣の安心社会実現会議における渡辺委員提出資料〈2009.4.13〉に基づく。）

また，民主党においては，2010年の民主党代

表戦において，小沢候補が無税国債に言及し，また，2011年の民主党代表戦では，海江田候補が無税国債に言及した。また，国民新党の亀井代表も長年の無税国債論者で知られている。このように，理論的には資産家の課税回避に貢献するだけで，国家財政に寄与しないことが明らかな無税国債構想が，政党や有力政治家から繰り返し，提案されているのが現実の政治である。残念ながら，悪質なアイディアを排除したと思っても，早かれ遅かれ現れるのは，我が国においても同様のようである。

⑵ クルーグマンによる魔術的経済政策のプロモーターの分析

上述のように，魔術的経済政策は繰り返し現れ，痛みを伴わないハッピーな経済政策があると主張することで，痛みを伴う現実的な経済政策の実現を阻害してきた。また，魔術的経済政策自体が，経済問題を引き起こすことも多い。このように，現実の政策形成においては，魔術的経済政策の影響はきわめて大きいが，近年発展してきた政治の経済学的な分析においても，魔術的経済政策にだまされることなく，合理的な判断を行う選挙民や政党が想定されているモデルが多かった。

そうした中，一般向けではあるが，上述のクルーグマンの『経済政策を売り歩く人々』においては，魔術的経済政策を売り歩く政策プロモーターにつき考察を行っており，大変，興味深い。

クルーグマンは，まずいわゆるエコノミストを，①学術論文を執筆し，自分や他の学者が間違っていると考えることには発言を控える「アカデミックな大学教授」と，②一般人だけを対象に，書き，話し，学者的な自制心によって妨げられることなく，一般の人々が聞きたがっていることを述べる「政策プロモーター」に分類する。（この分類は，「大学教授」という肩書きではなく，むしろ行動様式に依存する。）残念ながら，メディアで一般の人々の目に触れることが多いのは，後者の政策プロモーターである。多くの魔術的経済政策の提唱者が，学者的な自制心に妨げられない主張を行う政策プロモーターであり，政治家にとって非常に有用な存在である。

魔術的経済政策の中でも，特に経済学の常識から離れたアイディアは，ある意味で，いわゆる似非科学（俗に「トンデモ科学」と呼ばれる）ものに近い。クルーグマンは，似非科学分析の古典であるマーティン・ガードナーの名著「奇妙な論理」を引用しつつ，そうした特に魔術的経済政策の主唱者達の分析を行っている。

ガードナーは，似非科学の主唱者達を奇人（crank）と呼び，奇人は，正統派科学に賢明とはいえない偏った方法で挑戦しようとすると指摘する。ガードナーが現代の似非科学者の特徴・傾向として指摘する中には，「彼（奇人）は自分の発見をその道の認められた雑誌に送ろうとしない。あるいは送ったとしても，たいていいりっぱな理由をつけて掲載を拒否される。多くの場合，奇人はたとえ表面だけでも重要な研究に似せた論文を書けるほどの知識をもちあわせていない。……だから奇人は孤独の道を歩まざるをえなくなる。彼は自分自身が創立した組織の前で演説し，自分が編集する雑誌し寄稿」する（訳は，同書の市場泰男訳29–30ページ）。

クルーグマンは，voodoo economics の主唱者達が，学術雑誌ではなく，ウォール・ストリート・ジャーナル紙や保守派の論客（ネオコンの創始者ともされる）アーヴィン・クリストルが創刊した雑誌「ザ・パブリック・インタレスト」を中心に自説を展開していたことを指摘し，ガードナーのいう「奇人」との類似点を指摘する。

また，ガードナーは，奇人は偏執狂的な傾向を有するが，それが露呈する一つの形としては，「彼以外の人はすべてピント外れである。自分の敵をまぬけ，不正直，あるいはほかのいやしい動機をもっていると非難し，侮辱する。もしも敵が彼を無視するなら，それは彼の議論に反

論できないからだと思う。もしも敵が同じように悪口で仕返しするなら，自分がならず者とたたかっているのだという妄想を強める」（同書31-32ページ）ことを指摘する。クルーグマンは，voodoo economicsの主唱者達が標準的な経済学の立場から批判をする著名経済学者達に対し，初歩的な過ちを犯しているとして非難したこと等を指摘する。また，奇人がならず者と戦っているとの妄想を持つとの指摘の関連では，クルーグマンは言及していないが，いわゆる「陰謀論・捏造論」も似非科学（トンデモ科学）の関連でよく取り上げられる。陰謀論・捏造論の事例は枚挙に暇がないが，社会科学関連では，ロスチャイルド家等の財閥陰謀論，ユダヤ陰謀論等が昔から存在する。

ガードナーの似非科学批判に基づき，魔術的経済政策の主唱者達を批判するクルーグマンの筆致は大変辛辣だが，米国のみならず，我が国における魔術的経済政策の分析を行う有用な枠組みを提供している。

⑶ インターネットの発展と魔術的経済政策

クルーグマンの『経済政策を売り歩く人々』での議論から我が国における魔術的経済政策について考察する前に，同書の刊行時（1994年）より環境が変わった点，特にインターネット等の普及の影響について見ておこう。

① まっとうな経済分析への容易なアクセス

インターネット等の普及の影響は幅広いが，標準的経済学に基づくまっとうな経済分析の見方の普及という点であれば，有能な経済学者らが自らのブログ等で時事問題につき経済学に基づく分析を示すことで，一般の人々にとってもまっとうな経済分析へのアクセスが容易になったことがあげられる。過去にも時事問題について，新聞，経済誌等のメディアを通じて，経済学者の分析が示されてきたが，即時性に欠け，またメディア側の取捨選択により取り上げられる主張が決まってくるため，経済学者が自ら主張したい点を伝えられないおそれがあった。

こうした経済学者の良質なブログが実際，どれほど人々の経済理解を助け，実際の政策に影響を与えているかについては，あまり分析がなかったが，最近のMcKenzie and Özler（2011）は，実際に彼らのブログを立ち上げ，その影響を見ること等を通じ，経済学者のブログの影響につき分析を行っている。彼らの研究によれば，経済学者のブログからリンクが張られた論文へのアクセスが急増することを確認している。また，ブログはそれを書いているブロガー及びその所属機関の認知度を高める。さらに，ブログは，人々の政策に対する態度を変える可能性がある。こうした研究からは，経済学者の良質なブログが，まっとうな経済政策のために肯定的な影響を与える可能性が示唆される。

② 魔術的経済学の容易な拡散

McKenzie and Özler（2011）が取り上げているのは，経済学者の標準的経済学に基づく良質なブログの影響のみだが，実際には，ブログは，魔術的経済学の主唱者達にとっても，過去にはなかった強力な意見の拡散手段を与えている。ガードナーは，奇人が，自分自身が創立した組織の前で演説し，自分が編集する雑誌し寄稿することを指摘したが，現実には，自らの組織を創立したり，また自分の編集する雑誌を創刊したりすることには相当の費用と時間が必要であり，過去においては奇人がその怪しげな主張を拡散することは容易ではなかった。しかし，インターネット等の普及により，自らの主張を掲げるブログを始め，怪しげな主張の拡散を図ることはきわめて容易になった。

また，ガードナーは，奇人が自分の敵をまぬけ，不正直，あるいは他の卑しい動機をもっていると非難し，侮辱する傾向にあることを指摘するが，過去においては，奇人が非難・侮辱された主流派の論者に対する非難や侮辱を行っても，主流派の論客には届かないことも少なくなかった。しかし，インターネット等の普及により，奇人やその同調者は，非難や侮辱を主流派の論客に直接届けることが可能になり，ときに

はそれは主流派論客のブログ等のいわゆる炎上という形をとることもあるようになった。

このように，ガードナーの指摘した奇人の特徴が，インターネット等の普及でより顕在化しやすくなったという側面も否定できない。

③ Twitter とスローガン政治

Blinder（1987）は，上述の『ハードヘッド・ソフトハート』において，実際は複雑で簡単な答えが存在しないような問題についても，政治的に取り上げられる提言は，しばしば，バッジやステッカーに載せることが容易な，過度に単純化されたスローガンになることを指摘している。現実の経済の問題は，もっと複雑であまりに短いスローガンで説明できないことが多い。しかし，過度に単純化されたスローガンの方が政治的には一般受けしやすい。その結果，Blinder（1987）は，複雑な説明を必要とするまっとうな経済学ではなく，短い表現で説明できる魔術的経済学が政治的に採用されることを，上述の経済学者のマーフィーの法則の一因としている。

現在においては，Twitter によるつぶやきが非常に速いスピードでのメッセージの社会全体への拡散を可能にしつつある。Twitter でのメッセージは，ミニブログという性格上，140字内という非常に短いメッセージのみ許されており，長く複雑なメッセージは適さない。このため，メッセージとしては，一般に短いメッセージが有効だが，Blinder（1987）がバッジやステッカーについて指摘したように，短いメッセージは往々にして過度に単純化されたスローガンとなってしまい，結果的に魔術的経済学や陰謀論の拡散に有利になってしまうおそれがある。

⑷ 我が国における魔術的経済政策

① 我が国における魔術的経済政策

我が国においても，本節⑴で述べたように，ポンジー財政政策，無税国債等の魔術的経済政策が登場した。また，「霞が関埋蔵金伝説」として知られる，特別会計の巨額の準備金を活用すれば，消費税増税等は不要とする説も登場した。各党は，自らの政党であれば，より巨額の埋蔵金を見つけ出せるとのいわば「財政的インディ・ジョーンズ」のような主張を行ったが，政権交代を果たした民主党は当初主張していたような埋蔵金は発見できず，管内閣・野田内閣は，消費税増税が必要との結論に達している。

これらの魔術的経済政策の背後には，政策プロモーターが存在することが多い。そうした政策プロモーターは，クルーグマンが指摘するように，学者的な自制心によって妨げられることがないため，ある自説が標準的な経済学により理論的・実証的に誤りであることが示されても，自説の誤りを認め，訂正することなく，次の魔術的経済政策に話題を移すのみとなる。そして，新しい魔術的経済政策の提案が論破されれば，また次の主張に移っていく。こうした次々と論点を変えていくが，いつのまにか，既に誤りであると論破されたはずの最初の論点に主張が舞い戻ってきていることも少なくない。いわば，「トンデモ経済学の焼畑農業」とでも呼ぶべき状況である。

また，過去に経済学者により主張されたことがあるが，その後の理論的・実証的な研究の進展により既に誤りであることがわかっている考え方を，政策プロモーターが持ち出すこともある。そうした主張は一度は有力な経済学者により唱えられたこともあるため，それなりの説得力を有しており，一般の人々は惑わされやすい。最近の事例では，内国債の負担に関するラーナーの主張がある。有名な経済学者であるラーナーは，戦時中，勃興しつつあったケインズ経済学に基づき，赤字国債を財源とする財政政策の活用を訴えていたが，これに対し，赤字国債の発行は将来世代の負担になるとの批判がなされた。

これに対し，ラーナーは国内投資家に売られる内国債の場合，将来，内国債の償還が必要で増税が必要だとしても，増税分は内国債の償還

に回され，国内投資家の手にわたるため，内国債は負担ではないとの反論を行った。こうしたラーナーの見方については，1960年代には国債の負担とは国債が発行されなかった場合との比較で論じるべきであり，ラーナーの議論の国債の負担の定義には根本的な問題があることが指摘され，既に過去の議論となっている（詳細は，國枝（2011c）の説明を参考されたい。）。しかし，この時代遅れのラーナー流の国債の負担の議論が，最近の我が国では巨額の国債を抱えても問題ないとの主張のために頻繁に用いられている。

こうした魔術的経済政策は，まだまともな経済政策であるとの体裁をとろうとしているが，最近では陰謀論のような経済理論を超越した主張もなされている。

② 最近の魔術的経済政策の影響拡大

もちろん，我が国においても，過去から理論的・実証的に怪しい経済政策のみならず，経済理論を超越した陰謀論のような主張は数多く見られたが，そうした主張は，夕刊紙や週刊誌で見出すことができても，現実の経済政策に影響を及ぼすことはほとんどなかったように思われる。しかしながら，最近においては，理論的・実証的に怪しい経済政策のみならず，経済理論を超越した陰謀論までも現実の政策決定に何らかの影響力を持つようになってきている。例えば，昨年12月７日に母校・早稲田大学で講演した野田総理は，「環太平洋連携協定（TPP）の話をすると『米国の謀略説』。社会保障と税の一体改革の話をすると『財務省悪玉論』。入り口のところで変な議論が起こる」との発言を行ったと伝えられる（2011年11月７日時事通信）。こうした陰謀論が現実の政策決定の妨げとなることは，過去にはあまりなかったのではないかと思われる。

この背景には，我が国の政策決定メカニズムの政策プロモーターに対する脆弱化が進んだとの見方がありうる。クルーグマンの『経済政策を売り歩く人々』の文庫版（2009）あとがきにおいて，北村行伸一橋大学教授は，その一因として，政策決定の政治主導か進む中，「官庁エコノミストの立場は急速に失われ，その穴を埋めるかたちで政策プロモーターが成長してきた」ことを挙げている（同著文庫版451頁）。本来，官庁エコノミストに代わり，まっとうな経済分析を呈示すべき立場にはアカデミックな大学教授が存在するが，「現実的な政策への大学教授の関心はそれほど高くなく，多くの分野で政策プロモーターが跋扈するようになってきているというのが現実である。」（同頁）。

さらには，最近の陰謀論のように，政策プロモーターの中でも質の悪い主張を行う論者の影響力が増加してきたことも懸念される。

怪しい経済政策のいくつかはある程度の専門知識がなければ，その問題点を見抜くことが難しいものもある。例えば，我が国では「金利成長率論争」と呼ばれたポンジー財政政策の可否の問題も，ポンジー財政政策の主張の誤りを指摘するためには，マクロ経済学の大学院１年生程度の知識（上述の Romer（2011）の教科書は，大学院１年生向けの定番教科書である）が不可欠である。例えば，2006年２月１日の経済財政諮問会議では，2005年末の会合でポンジー財政政策を批判された竹中総務大臣（当時）が，マンキュー・ハーバード大学教授らの「財政赤字ギャンブル」（ポンジー財政政策の別名でもある）に関する論文の記述等を持ち出し，反論を試みている。（もっとも，マンキュー教授らの同論文は，結論で財政赤字ギャンブルの問題点を指摘しているので，竹中総務大臣は自らの主張が誤りであることを自ら説明していたことになる…。）

標準的なマクロ経済学の立場からの説明を行う吉川洋東大教授との論争を聞いた経済財政諮問会議の議長である小泉総理は，「今日は高級な議論を聞かせていただいておもしろかったけれども，あまり高級的な議論をすると一般国民にはわかりにくい。今のような話はもっと事前に調整してほしい。・・（中略）・・今日は非

常に，私も少し高級になったような，頭がよくなったような気がしたけれども，もっと頭の悪い私でもわかるようにちゃんとやってください。」（2006年２月１日経済財政諮問会議議事録）との発言を行っている。このように，専門知識がないと誤りを見抜けない問題を，政治家に判断させることには限界があり，政治家主導が進む中，その点につけこみ，政策プロモーターらが跋扈することになったのである。

もっとも，多くの経済政策については，そこまでの専門知識がなくても，一般国民でも，あまりにうまい話はどこかおかしいのではないかという常識的な判断から，魔術的経済政策につき信頼を置けないとの判断はできるとも思われる。そうした信頼の置けない魔術的経済政策を提案する政党を国民がなぜ支持するのか，そして政党はどのような状況でそうした魔術的経済政策を提案するのかについて，次節で考察してみよう。

9．魔術的経済政策と政党

これまで財政赤字拡大や改革先送りのメカニズムについては，経済学者による分析が広く行われてきたが，魔術的経済政策については，現実の政治に重要な影響を及ぼすのにかかわらず，ほんど分析が行われてこなかった。これは，合理的個人を前提とすることの多い現在の政治経済モデルで，正しくない可能性が強い経済政策とはそもそも投票者および政党の選択の対象にならないと考えられたからである。

これに対し，Kunieda（1988, 2012），國枝（2004）は，正しい可能性は低いが，正しければ非常にハッピーな結果をもたらす魔術的経済政策（または広義の voodoo economics）を明示的に組み入れた政治経済モデルを構築した。同モデルは，我が国の怪しい経済政策と政党の関係を考える上で，有用な枠組みを提供している。その詳細は，國枝（2004）を参照されたいが，本稿では，以下，その概要を説明する。

⑴　２つの経済政策からの投票者の選択

現実的（realistic）で正しい確率が高いが，痛みを伴う経済政策と正しい確率は非常に低いが，正しければ非常にハッピーな結果をもたらす魔術的（magical）経済政策の２つがあると考えよう。後者の代表例としては，経済成長があれば，増税不要で財政再建可能とする voodoo economics や我が国のポンジー財政政策が挙げられよう。ただし，この魔術的経済政策は実施されると，高い確率で失敗し，経済厚生は大幅に低下し，その誤りが一般国民にも明らかになるとしよう。

一般国民は魔術的経済政策が怪しげな政策で実現可能性が低いことは認識できるであろう。しかし，一般国民には，アカデミックな大学教授と政策プロモーターの区別は容易につかず，弁舌鮮やかな政策プロモーターの言葉に本当より少しだけ高く，正しいとの（主観的）確率を付してしまうとしよう。その他の点については，一般国民は政治選択を通じ，期待効用の最大化を図る合理的な投票者だとする。その場合，魔術的経済政策の主張が非常にハッピーなもの（非常に高い効用）である場合，正しい確率が低くとも，確率×効用で決定される期待効用は，現実的だが痛みを伴う経済政策の期待効用よりも大きくなりうる。結局，魔術的経済政策の確率が低いとわかっていても，魔術的経済政策を提案している政党を選挙で選んでしまうのである。

同様の議論は，Quattrone and Tversky（1988）のように，個人がリスクを伴う選択を行う際に，期待効用ではなく，確率の低い事象に少し高いウエイトが付される評価関数を想定した上で，期待評価関数を最大化させるとする行動経済学のプロスペクト理論に基づいても同様の結果を得ることが可能である。

⑵　長期政権下の選択

かつての自民党のように，政権政党が長期にわたり，多数を占めているような状況を考えよ

う。この場合，経済政策以外の要因もあり，経済政策の選択により，選挙での議席数は増減するものの，政権交代は起こらない。

その前提で，まず与党の側に立つと，魔術的経済政策を提案した場合，選挙での議席数は増やせるかもしれないが，公約した以上，魔術的経済政策を実施せざるをえないことになる。魔術的経済政策は高い確率で失敗し，与党は国民の信頼を失い，場合によっては政権交代を余儀なくされるおそれもある。これに対し，現実的な政策を打ち出した場合，議席は失うかも知れないが，仮定により政権交代までには至らない。この２つの結果を比較した場合，長期政権与党は，不人気だとしても現実的な経済政策を提案することになろう。

他方，少数野党の立場に立つと，魔術的経済政策を打ち出せば，議席が増加する。しかも，政権交代にまで至らないので，自らの政権で魔術的経済政策を実施することにはならず，政策の失敗により党の評判を落とすこともない。従って，少数野党は魔術的経済政策を提案する。

結局，多数与党は現実的な政策を提案し，少数野党は魔術的経済政策を提案する。多数与党は議席は失うが，過半数は維持し，現実的な経済政策が実施される。自民党の長期政権の間，野党は財政状況に関係なく，所得税減税を要求し続け，1980年代後半には，所得税減税および消費税導入を含む税制改革を提案する政府に対しても，社会党を中心に自然増収，行政改革および不公平税制是正により財政再建が可能だと訴え続けた。こうした野党の姿勢は，経済学者から現実的ではないと批判されたが，上記モデルに基づけば，そうした行動を説明することが可能である。

⑶　政権交代の可能性のある場合

提案する経済政策如何で，政権交代の可能性がある状況では，各政党の対応も変わってくる。

政権与党は，現実的な経済政策を提案すれば，野党に魔術的経済政策を提案されて，政権交代となってしまう可能性がある。他方，野党に対抗して，魔術的経済政策を提案すれば，政権を維持できるが，公約どおり魔術的経済政策を実施すれば，高い確率で失敗して，政権を失うおそれが出てくる。他方，現在の少数野党は，魔術的経済政策を提案すれば，政権与党が現実的な経済政策を掲げている限り，政権を奪取できる。ただし，その場合，魔術的経済政策を実施しなければならず，高い確率で失敗し，その後，国民の信頼を失ってしまうことになる。次の選挙で勝つことのみを考えて，魔術的経済政策を提案するか，その後のことまで考えて，現実的な経済政策を提供するかのトレードオフを考慮することになろう。

このため，各政党の提案とその結果については，いくつかの可能性が生じることになる。1990年代後半の橋本内閣において，野党から財源なき減税という魔術的な財政政策の要望が出される中，橋本総理は財源なき減税に抵抗したが，参議院選挙が近づく中，支持率低下に対応して，将来の財源を懸念しつつも，恒久的な減税を打ち出した。このことは，野党の魔術的経済政策に追い詰められた政権与党が，将来の財源を懸念しつつも魔術的経済政策を提案する本モデルの枠組みで説明が可能である。

また，この政治ゲームの結果は各政党の将来の便益を割り引く割引率にも依存する。例えば，政党幹部の年齢が若く，将来のことまで考慮している場合は，割引率が低くなり，将来，魔術的経済政策が失敗した場合の影響まで十分勘案するので，現実的な政策を打ち出す可能性が高くなるが，政党幹部がベテランばかりの場合は，将来よりも直近の選挙の勝敗を重視するため，魔術的経済政策を採用する可能性が高くなる。民主党において，若手が幹部に多かった岡田代表の時代に年金改革のため，消費税増税を行うことを認めたが，ベテランが幹部に多かった小沢代表の時代には，消費税増税を否定し，埋蔵金により財政再建が可能との方針に変更されたことは，本稿のモデルで説明可能である。

⑷ 最近の政治状況との関係

現在，民主党が消費税の10%への社会保障と税の一体改革を提案する一方，野党である自民党が同じく消費税10%への引上げの必要性を認識しつつも，改革に積極的に協力する姿勢は見せておらず，Alesina and Drazen（1991）の消耗戦モデルのように，他に現実的な解決策がないにもかかわらず，合意が先送りされている状況にある。

他方，本モデルで示したように，２大政党が消費税増税の必要性を認める中，少数政党にとっては，増税なしの財政再建という魔術的経済政策を打ち出すことで，自らが魔術的経済政策を実施して，国民の信頼を失うというリスクを負うことなく，議席増加が期待できる状態にある。このため，少数政党には，魔術的経済政策を提案する強い誘因が存在している。

民主党，自民党の両政党の支持率が低迷する中，少数野党の魔術的経済政策が国民の間で人気を得るようになれば，両党においても次期選挙への影響を考慮して，魔術的経済政策を提案すべきとの要望が党内部から生じるおそれもある。

残念ながら，今後とも我が国の政治において，魔術的経済政策が及ぼす影響は無視することができないものと思われる。

10. 魔術的経済政策と経済学者の果たすべき役割

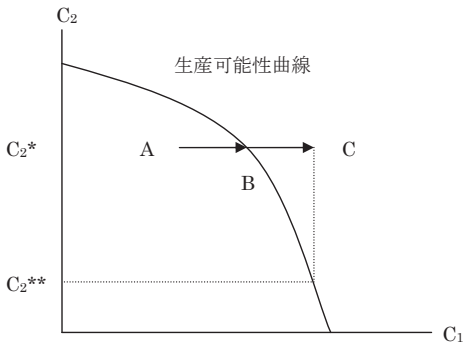
⑴ 経済学者の政策決定における役割

経済学者の役割を見るために，**図１**のような単純な今期の消費と翌期の消費の選択を考える。

生産可能性曲線は，実際に実現できる最大限の今期と翌期の消費額の組み合わせであり，これを超えた点（図では生産可能性曲線の右上の領域）は実現不可能である。

図１のＡ点は生産可能性曲線の内側にあり，不必要な規制等で非効率が発生していると考えらえる。この場合，規制緩和等で生産可能性曲線上の点（図ではＢ点）に近づけていく方策をアドバイスすることが，経済学者の役割と言えよう。こうした経済学者の役割は，一般的に経済学者の間でも，一般の人々の間でも認識されているものである。

（図１）



しかし，中にはやりすぎてしまう者も出てくる。生産可能性曲線を超え，本来，実現不可能なＣ点も，自ら提案する政策により実現可能だと主張するのである。これが政策プロモーターである。学者的良心を持たぬ政策プロモーターは，理論や実証研究で示された生産可能性曲線を無視し，はるかにハッピーな結果を実現できると主張する。

こうした政策を提案・支持する政策プロモーターは，政治家にとってきわめて貴重な存在であり，重用されることとなる。こうした政策プロモーターの行動は，心理学の実験でよく知られる「ハンスの賢い馬」に例えることができよう。

19世紀末のドイツの農夫ハンスの飼う馬は，簡単な計算の答を，正解に対応した数だけ足を踏みならし，答えることができ，評判となった。ハンスも純朴な性格で詐欺を働くとは思えなかった。しかし，その後の調査で，実は，馬は，ハンスが正しい回数に近づくと無意識のうちに反応することを察知し，足を鳴らすのを止めていた。これは，心理学の実験で，被験者が実験者の望む反応をしてしまうおそれを指摘するエ

ピソードとして知られている。政策プロモーターの中には，「ハンスの賢い馬」のように，政治家の望む選挙民受けする政策を提案することに自らの存在意義を見いだす者も生まれてくる。

しかし，政策プロモーターのアドバイスに従い，C 点に対応する今期の消費 C_1が消費されてしまえば，実際には C 点は実現できない。生産可能性曲線の上の点しか実現できないので，翌期の消費は最大でも**図 1** の C_2^{**}となってしまう。翌期の消費が将来世代の消費だとすれば，将来世代は消費水準の大幅な低下という形で負担を負わされることになる。

こうした政策プロモーターの提案に対し，経済学者のもう一つの重要な役割は，**図 1** の C 点のような実現不可能な消費の組み合わせにつき，それが不可能であることを周知していくことである。生産可能性曲線上のどの点を選択するかは，選挙等を通じた国民の価値判断によるべきものであるが，ある政策が生産可能性曲線上にない実現不可能なものであることを指摘するのは，経済学者の仕事である。

⑵ 魔術的経済政策への有効な批判のあり方

魔術的経済政策は，当然，学界では疑問視されることが多いが，前節のモデルで示したように，一般国民や政治家に魔術的経済政策が正しい確率が低いと認識されていても，政治的には有力な説となりうる。魔術的経済政策が実行されるような事態を避けるにはどうすべきか考えてみよう。

① 経済学者個人による努力

経済学者による魔術的経済政策への対応は，経済学者個人がメディアやブログ等を通じて，魔術的経済政策の批判を行い，国民にその問題点を理解してもらうことが基本となる。成功時の結果がハッピーな場合も，国民のその政策に付す主観的確率が十分低くなっていれば，国民はその政策を選択しない可能性がある。

ただ，魔術的経済政策への批判は，学術的には評価されないにも限らず，場合によってはブログの炎上その他の被害を受けることもあるなど，苦労の多いものである。しかも，政策プロモーターは学者的な良心を持たないので，学術的な誤りを指摘しても，魔術的経済政策の主張を止めるといった反応は期待できない可能性もある。しかし，クルーグマンが指摘するように，魔術的経済政策への批判を怠ると，政策決定の中枢まで占拠され，魔術的経済政策が実施され，その国の経済が大きな打撃を受けるということになりかねない。

② 学会としての対応

魔術的経済政策への対応として，経済学者個人ではなく，有志グループやさらには学会としての批判を行うことで，単なる経済学者間の見解の相違に基づく論争ではないことを明らかにし，魔術的経済政策の正当性を減じることも考えられる。

医学の分野においては，怪しげな療法の是非は似非科学研究の一大トピックであるが，その影響が深刻と考えられる場合には，学会名でそうした療法を批判することがある。最近では，2010年 8 月に日本学術会議がホメオパシー（レメディー（治療薬）と呼ばれる「ある種の水」を含ませた砂糖玉があらゆる病気を治療できると称するもの）につき，ホメオパシーの治療効果は科学的に明確に否定されており，これを「効果がある」と称して治療に使用することは厳に慎むべき行為であり，すべての関係者はホメオパシーのような非科学を排除して正しい科学を広める役割を果たさなければならない等の会長談話を発表した。これに呼応して，日本医師会および日本医学会の両会長も会見を行っている。

残念ながら，理想的な実験が難しい経済学においては，魔術的経済政策についても100%否定することは難しく，学会関係者全員の合意を得ることは困難であろうが，学界全体で魔術的経済政策の問題点を明らかにしていこうとする態度には学ぶべき点があるものと考えられる。

③　政策決定における専門家の役割の重視

北村一橋大教授が指摘したように，政策決定における専門家の地位が低下した結果，魔術的経済政策を批判すべき専門家の意見が反映されなくなり，政策プロモーターの跋扈を許したという一面があるのは確かである。

図 1 の生産可能性曲線がどこにあるかの分析は，本来，専門的な知見に基づいてなされるべきである一方，生産可能性曲線上の多くの点からどれを選択するかは，国民の価値判断の問題であり，国民の支持を受けた政治家が判断すべき問題である。政治家主導といっても，専門的知見が必要な部分については，専門家の意見を尊重すべきと考えられる。役割分担をはっきりした上で，政策決定における専門家の役割を重視していくことが望まれる。

⑶　根拠ある経済政策の重要性

似非科学研究においては，ガードナーらの「研究のスタイル」から似非科学か否かを判断する分析から，「統計的根拠に基づく」主張となっているか否かに着目する分析に移行してきている。統計的根拠に基づくとの考え方を反映したものとしては，「根拠に基づいた医療（EBM）」がある。膨大な臨床結果の分析により統計的根拠がある療法による医療が推奨されることで，そうした根拠を持たない治療法（上述のホメオパシー等）は排除されていく。

経済政策においても，根拠のある経済政策が望ましいと考えられる。しかし，現実には，必ずしも根拠のない主張に基づく政策決定がなされてきた。例えば，2000年代初めには，税制改革のあり方につき，voodoo economics の論理で財源なき減税を主張する財界人等とそれを否定する政府税制調査会等の間の論争があった。

我が国で voodoo economics が成立するためには，非常に高い労働供給または課税所得の弾力性が必要になるが，我が国における労働供給および課税所得の弾力性の推計はほとんど存在しておらず，2001年の内閣府政策統括官のマイクロデータに基づく推計でも課税所得の弾力性は非常に小さいことが確認された（内閣府政策統括官〈2001〉）にもかかわらず，インセンティブ重視のためという理由で，高額所得者を中心とする所得減税が行われた。

もっとも，我が国において根拠に基づかない経済政策が行われる背景には，我が国においては，マイクロデータ利用に対する制約が厳しかったこと等から，十分な実証研究が蓄積されておらず，そのため，魔術的経済対策に対し，データに基づく反論が難しいという問題があった。

今後は，根拠のある経済政策の実施へ政策決定プロセスを変換していく必要がある。その前提として，我が国においても，マイクロデータに基づく実証研究が蓄積されることが不可欠である。マイクロデータの利用拡大で実証研究が蓄積されることにより，魔術的経済政策の影響を抑制し，まともな政策論争につなげていくことが可能になることに鑑みれば，政府としてもマイクロデータの利用拡大に積極的に取り組んでいくことが望まれる。

11. 終わりに

本稿において述べたとおり，社会保障と税の一体改革素案で示された税制改革案の方向性については，有識者の間で異論の少ないものと考える。しかし，我が国の税制改革の最大の課題は，政治的に消費税増税を含む税制改革を実現できるかにある。このため，本稿の後半においては，世代間公平確保法（試案）の紹介，魔術的経済政策の共通点やそれが政治的に採用されるメカニズムにつき検討した。最後に魔術的経済政策が影響力を強める中，経済学者に求められる役割についても論じた。本稿後半の議論については，これまであまり論じられてこなかったが，税制改革の実現という観点からは非常に重要である。今後とも，この分野での研究が進むことを望みたい。

【参考文献】

（欧文文献）

Abel, A., G. Mankiw, L. Summers, and R. Zeckhauser, (1989), "Assessing Dynamic Efficiency：theory and Evidence," *Review of Economic Studies*, Vol.56, pp.1-20

Alesina, A., and A. Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, pp. 1170-88

Blanchard, O., G. Dell'Ariccia and P. Mauro (2010), "Reconsidering Macroeconomic Policy," IMF Staff Position Note, Feb. 12. 2010

Blinder, A. (1987), *Hard Heads, Soft Hearts*, Addison-Wesley, Reading, MA

Diamond, P. and E. Saez (2011), "The Case for a Progressive Tax：from Basic Research to Policy Recommendations," *Journal of Economic Perspective*, Vol. 25, No.4, pp. 165-190

Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity*, W.W. Norton (邦訳文庫版　ポール・クルーグマン, 伊藤隆敏監訳, 北村行伸・妹尾美起役, 『経済政策を売り歩く人々』, ちくま学芸文庫)

Kunieda, S. (1988), *Voodoo Economics as a Rational Choice*, mimeo, Harvard University

Kunieda, S., (2011), "Speculative Bubbles and Tax Policy," presented at Annual Congress of International Institute of Public Finance, University of Michigan

Kunieda, S. (2012), "Why are Magical Economic Policies Chosen?" " mimeo, Hitotsubashi University

Kunieda, S., J. Takahata and H. Yada (2011), "Japanese Firms' Debt Policy and Tax Policy," Discussion paper No. 2011-11, Graduate School of Economics, Hitotsubashi University

Gardner, M (1952), *In the Name of Science*, G.P. Patnam's Sons (邦訳　マーティン・ガードナー, 市場泰男訳『奇妙な論理Ⅰ・Ⅱ』, 早川書房)

McKenzi, D., and B Özler (2011), *The Impacts of Economics Blog*, Policy Research Working Paper No. 5783, World Bank

Mirrlees, J. (2011), *Tax by Design*：*The Mirrlees Review*, Oxford University Press

Philippon, T., and A. Rechef (2008), "Wages and Human Capital in the U. S. Financial Industry 1909-2006," Working Paper, Stern School of Business, NYU

Quattrone, G. A. and Tversky, A. (1988). "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice," *American Political Science Review*, Vol.82, pp. 719-736.

Romer, D. (2011), *Advanced Macroeconomics* (*4*th *edition*), McGraw-Hill Irwin

（日本語文献）

國枝繁樹 (2002),「相続税・贈与税の理論」, 『フィナンシャル・レビュー』, Vol.65

國枝繁樹 (2004a),「金融所得課税一体化の論点」, 『租税研究』 9 月号

國枝繁樹 (2004b),「税制改革の政治経済学」, 青木昌彦・鶴光太郎編著, 『日本の財政改革』, 東洋経済新報社, 411-476頁

國枝繁樹 (2006),「相続税と経済格差」, 『経済格差の研究』, 中央経済社

國枝繁樹 (2008),「金融サービスに対する消費課税のあり方について」, 証券税制研究会編, 『金融所得課税の基本問題』, 日本証券経済研究所

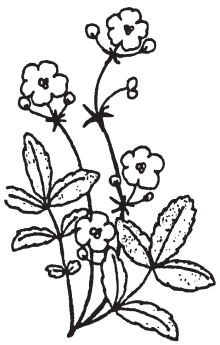
國枝繁樹 (2009),「オバマ政権の税制改革と日本への含意」, 『租税研究』 8 月号

國枝繁樹 (2010a),「消費増税を考える 4 ：低所得者への配慮視野に」, , 経済教室, 日本経済新聞2010. 3 .11

國枝繁樹 (2010b),「税制改革の論点」, 『租税研究』 11月号

國枝繁樹 (2011a),「財政赤字のリスク」, 高橋滋・渡辺智之編著『リスクマネジメントと公

共政策』，第一法規
國枝繁樹（2011b），「新しい所得税制と日本の所得税制・最低賃金」，『一橋経済学』５巻１号，21–55頁
國枝繁樹（2011c），「内国債は将来世代の負担ではないから積極財政を実施すべき」のウソ，日経ビジネスオンライン，2011年９月14日掲載記事（http://business.nikkeibp.co.jp/article/life/20110914/222645/?mlh1）
竹中平蔵（1999），『経世済民：「経済戦略会議」の180日間』，ダイヤモンド社
内閣府政策統括官（2001），「1990年代における所得税制改正の効果について」，政策効果分析レポート No.9



東日本大震災の財政的インパクト

青山学院大学経済学部教授　西川雅史

はしがき　　本稿は平成23年12月８日開催の財政経済研究会における，青山学院大学経済学部教授 西川雅史氏の『東日本大震災の財政的インパクト』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

少子高齢化社会・ゼロ成長下にあるわが国において，どのように社会保障の財源を確保していくのかは重要な課題である。国税収が45兆円を下回り，国債の新規発行額が45兆円に近いという一般会計にあって，28兆円を要する社会保障関係費というのは，極めて重要なウエイトを占めている。

「社会保障と税の一体改革」とは，この社会保障関係費の量的抑制と，これを手当てする財源の量的充足（増税）ならびに質的調和（所得の較差や世代間の負担較差などのバランス）とを目指す改革である。最重要とされる具体策の１つは安定的かつ規模の大きい消費税の税率を引き上げることであるが，その了解を国民から得るために，国会議員の定数削減や公務員給与の引き下げなど，厳しい行政改革を掲げる一方で，相続税や所得税については高額所得層への課税強化を打ち出すなど，中低所得層への配慮をにじませている。

2011年は，こうした財政事情に東日本大震災という天災が加わった。未だ解決の入口にすら立つことができない原子力発電所にまつわる被害があるものの，これを除くと被災地の復興に投ぜられる資金は当初５年で19兆円，総額で23兆円（被災者一人あたり3,300万円程度という概算）になるとされている。甚大な人的被害の大きさを踏まえつつも，金額だけを取り出すならば，社会保障関係費が毎年28兆円を要するのに対して復興予算の23兆円は一回きりの支出であるから，カタストロフィーというような表現には相当しない。

本稿では，「税と社会保障の一体改革」というわが国の中長期的課題のいわば「補論」として，東日本大震災がわが国にもたらした影響の一端を提示することにしたい。

2. 人口減少

表１を見ると，東日本大震災の被害額は，阪神・淡路大震災の２倍ほどであるとの算段になるが，関東大震災による被害が対 GDP 比（対 GNP 比）で50％に近いことと比べれば，その10分の１に相当する規模であったという見立てにもなる。いずれにせよ甚大な被害であることに相違はないが，あえて一歩下がり，客観的に数値の意味を考えてみたい。

関東大震災は，わが国が発展途上で人口や経済が右肩上がりに成長することが期待されていた時代の中で発生したものであったし，被災地

表１： 東日本大震災の被害額の相対的な大きさ

	1923年	1995年	2011年
	関東	阪神・淡路	東日本
死亡者数	約10万人	6,434人	約２万人
総人口	5,812万人	12,557万人	12,806万人
割合	0.17%	0.01%	0.02%
被害額	55～65億円	10兆円	16～25兆円
国内総生産	113億円	495兆円	540兆円
割合	48～58%	２%	3～4.5%

NOTE：林敏彦氏の資料を参考に筆者作成。死亡者数は関東大震災については諸井・武村（2004），阪神淡路大震災については林敏彦氏 HP，東日本大震災については報道資料より作成。被害額については，総務省消防庁 HP（「関東大震災80年を経ての教訓」）などにより作成。1923年の粗国民生産については大川・篠原・梅村編（1974）より作成。

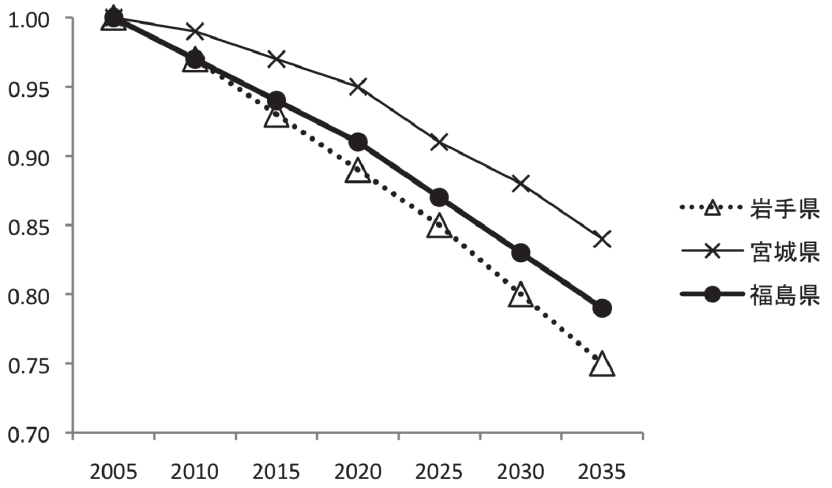
は「帝都」だったのである[1]。それゆえ，そうした時代に適した将来展望と手段を用いて，まさに「復興」が図られたのであろう。阪神・淡路大震災は，わが国経済がピークを過ぎているとの認識がもたれていたが，それでもわが国経済の凋落がこれほど早いとは当時は想像できなかったし，主たる被災地が都市的な地域であったために，復旧後に成長する地域像を想定することができた。しかしながら，東日本大震災は，人口減少とゼロ成長下にある現在のわが国にあって，とりわけ人口減少が進むと予想されている地域が主たる被災地となっており，先の２つの被災とは質的な違いが大きい。

このように表現すると，冷徹な印象をもたれてしまうが，**図１**で発災前の人口予測を見てみると，仙台市を抱える宮城県はともかく，岩手県と福島県の人口は2005年から2035年にかけて20～25％も人口が縮小するものと見込まれていた。時代状況と主たる被災地の特性を踏まえれば，復旧・復興のあり方は，関東大震災や阪神・淡路大震災とは異なるものになると想像しうる。その一方で，これまでわが国では，自然災害に見舞われた地域の公的インフラは原状回復を旨としてきたのであるから，今回の復旧・復興に投ぜられる資金量が当該地域の公的インフラを原状回復しうる費用を下回るというのは公正さを失する。それゆえ，今回の復旧・復興では，投ずることのできる資金量に限界があることを踏まえた各自治体が，効率的な投資のために「選択と集中」をどれだけ進められるのか，住民の合意形成をどれほど円滑に進められるのか，国が資金の使途の制約をどれだけ緩和できるのかなどが焦点となろう。

例えば，宮城県では，県内142の漁港を「水産業集積拠点漁港」（５箇所），「沿岸拠点漁港」（55箇所），「拠点化以外の漁港」（82箇所）へと再編し，拠点化する60の漁港へ限られた財源を集約的に投じる方針を示しているが，インフラ整備を効率化する一方で，そこで切り出された資金の一部は，社会資本が整備されなかった（いわば選択されなかった）地域の住民が新たな生活基盤を求めるための元手とすることが可能であるような枠組みが構築されて欲しい。これに対して岩手県では，県内に111ある漁港のうち108港が被災したが，それらを再編整備するのは長期的課題として棚に上げ，それぞれに

1　時代背景については，例えば岡崎（1997）。

（図１） 岩手県，宮城県，福島県の人口推移（2005年＝1）



NOTE：社会問題人口研究所による中位推計（発災前）より作成。なお，図中の数値は2005年の人口を1として指数化している。

原状回復（復旧）するという方向性を示している。宮城県との政策指針の違いの功罪は歴史が評価することになろうが，ここでは住民による合理的な「選択と集中」は想像する以上に早いことを指摘し，単純な原状回復への危惧を示唆しておきたい。

過去の自然災害の事例を見ると，1993年北海道南西沖地震で津波被害にあった奥尻町（奥尻島）における人口の変化は，1990年の4,604人から2000年の3,921人へと約15％減少した。2000年の火山噴火で全島民が避難することになった三宅村（三宅島）の場合は，2000年の3,846人から2006年の2,884人へ25％減少している。2004年10月新潟県中越地震で交通を遮断された山古志村は，2004年３月の2,184人から2009年の1,406人へ36％の減少となっている。奥尻島の場合は，北海道など本島での生活に不安を感じる住民も多く，被災を直接的な理由とした人口減はさほど多くなかったとのことである。三宅村は，離島という条件は奥尻村と同じであるが，現在でも一部地域は火山性の二酸化硫黄の濃度が高いため立ち入りが制限されている状況でもあり，人口の流出は大きくなっている。山古志村は，現在では長岡市に編入されていることからも分かるように，島嶼地域に比べれば他団体との日常的な往来があった地域である。それだけに，被災後に移転を選択する住民も多くなっている。これら３つの地域は順次に社会資本が復旧されているが，その状況如何とは関係なく，その他の社会的事情によって人口流出の多寡が異なっている。

今回の被災地の多くが本島の沿岸部であったことを考えると，近隣ないし後背地に人口を吸収できる自治体が存在していることから，これまでの例に倣えば，移住する住民が多くなると予想される。岩手県の港湾投資の指針は，必ずしも利用頻度の高くない港湾も原状回復することになるが，他県や他国の港湾に比して相対的に魅力の高い地域を創出できないならば，為政者の淡い期待を裏切るスピードで発生する住民の減少・流出によって，新規に行う投資の価値が減ぜられてしまう可能性は低くない。「そうした流出が起きないように投資する」というのはトートロジーでしかない。

3. 原子力発電施設の被災

東日本大震災の特殊要因として，原子力発電所の被災とそれが引き起こした事故に関連する事項がある。その被害額の大きさについては，事故が未収束であることもあり，また被害の範囲を定義することが困難なこともありその試算は容易ではないが，東京電力に関する経営・財務調査委員会（第十回，平成23年10月３日）で配布された資料によれば，予想される賠償額（福島県に限定）の合計額は約3.6兆円とされている。

そのうち大きな割合を占めているものとして，就労不能等に伴う損害が2,649億円，財産価値の損失又は減少額が5,707億円，風評被害が13,039億円となっている。こうした被害額ないし予想損害の大きさは，もちろん様々な仮定の上に算出されたものであり上ブレも下ブレもするであろうし，より詳細かつ慎重に算定されるべきではあるが，同じルールに基づいて異なる原子力施設ごとに値を算定すれば，安全度を相対比較する目安にはなる。安全神話が崩れる以前とは異なり，有事がありうるとの立場に立てば，相対的に損害が小さく見積もられる地域の原子力発電所を維持し，相対的に損害が大きく見積もられる地域から順次にその立地の可否を検討していくというのが１つのあり得べき手順ではないだろうか。

ここでは目安として，原発からの距離帯別人口を算出している谷研究室（埼玉大学）の資料を見てみると，**表２**にあるように事故発生時の被害領域をどの程度と想定するのかによって，潜在的な損害額（被災人口）を最小にするような立地場所は異なってくることが分かる。

また，西川ほか（2010）では，風向きや，放射線からの影響の強さなどの前提を変えることでも，被害が最小になる地域は異なってくることが示されている。ここでは，詳細を原論文に譲るとして，その中で物的被害については，大飯発電所のみで計算されているが，半径30km圏内での経済活動が50年間中断されるものと想定したときの損害額は2.1兆円となっており，今回の福島の実例とおおよその規模は共通している[2]。

4. 地元自治体の財政的メリット

原子力発電施設での事故が発生して以降，原子力施設を有する自治体の被害に注目が集まっている。しかしながら，事故発災前は，リスクの大きさは軽視され，原子力施設を有する団体が受けている補助金の多寡に議論は集中していた。実際に事故が発生した現段階で，原子力発電所を有することの「財政的メリット」という表現を使うことには違和感を覚えるが，あえてこの言葉を用いてその大きさを整理しておきたい。

資源エネルギー庁が事故発生前にまとめた「電源立地制度の概要」によれば，原子力発電施設一基あたりのモデルケースにおける財政的メリット（補助金など）は，運転開始前10年間と運転開始後35年間の合計でおおよそ1,239億円となる。これに加えて，400億円を超える固定資産税収が立地市町村には見込まれる[3]。

その内訳を補助金と固定資産税に分けたものが**図２**である。原子力による地方財政への貢献は，運転開始後は，主として固定資産税収であり，「補助金漬け」などと揶揄されることもあるが，あたかも優良企業の工場を誘致したのと同様の構造で地方財政は豊かになるのである。ただし，固定資産税収は減価償却によって低下

2　西川ほか（2010）の関東大震災の被害規模の現在価値は，計算のミスにより誤っているので付言しておきたい。
3　そのほかにも，電力会社から立地団体への寄付金がある（朝日新聞，2011年９月15日）。

表２： 原子力発電施設の距離別・サイト別の圏内人口

原子力発電所		10km圏	10–20km圏	20–30km圏	30–40km圏	40–50km圏
北海道	泊	23,063	4,223	55,823	19,591	134,085
青森県	東通	3,885	40,910	31,702	9,748	31,226
宮城県	女川	14,548	106,180	99,054	119,151	375,336
福島県	福島第一	46,571	31,683	63,441	98,721	274,734
福島県	福島第二	29,986	36,913	83,738	251,911	178,391
茨城県	東海第二	224,239	486,763	223,322	219,565	337,911
静岡県	浜岡	75,692	139,693	535,420	606,911	782,621
新潟県	柏崎刈羽	82,069	95,080	260,245	308,454	384,800
石川県	志賀	18,174	72,323	80,460	105,619	384,395
福井県	敦賀	3,457	108,656	164,483	261,615	331,758
福井県	美浜	12,093	75,471	113,550	205,050	363,580
福井県	高浜	24,741	85,354	70,603	124,724	187,583
福井県	大飯	22,437	36,948	81,461	146,750	166,394
島根県	島根	82,243	157,763	207,718	217,656	53,076
愛媛県	伊方	18,215	51,992	68,394	105,018	86,730
佐賀県	玄海	28,097	94,952	140,508	373,943	846,968
鹿児島県	川内	22,753	96,101	103,430	164,236	704,760

NOTE：埼玉大学 谷謙二研究室 HP 資料（http://ktgis.net/tohoku_data/genpatsu/）より抜粋。なお，実際には，サイトごとの風向きの発生確率や地形を考慮する必要がある。例えば，１年を通じて風が山から海へ吹き下ろすような地域であれば，損害予想額は小さくなるであろう。

するという特性を持っている。

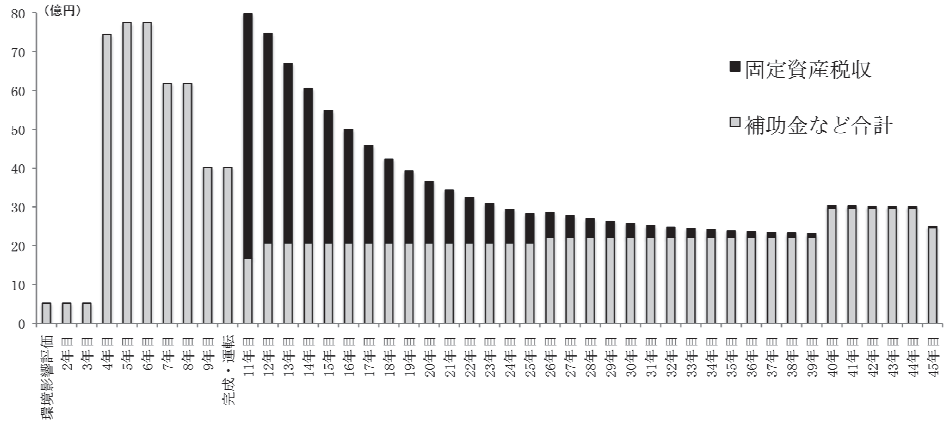
図３は，原子力発電所を複数回にわたって増設してきた３つの自治体の固定資産税収の推移を示したものである。原子力施設の規模にもよるが，固定資産税収の初年度の値は，**図２**では60億円程度とされているが，**図３**の実測値を見る限り50億円弱である。また，原発関連施設の税収は非常に大きいため，その減価償却の拡大は固定資産税収の総額に色濃く表れるのであるが，原発の増設によって減価償却が重層化すると，固定資産税収の低下が早くなる（**図３**中の矢印の傾きが大きくなる）という当然の特徴もよく現れた図となっている。

また，**表３**は，原子力発電施設を抱える新潟県柏崎市と刈羽村をとりあげて，それぞれの原子力関連施設がもたらす財政的影響を整理してある。刈羽村の場合，原子力関連以外の税収が少ないこともあり，その財政的メリットは相対的に大きく，かつ人口が少ないため，個別世帯あたりの効果額も大きくなる。当たり前のことであるが，地域住民にとって見れば，自治体の人口を増やさないことによるメリットも存在しているのである。原子力施設を抱える団体は，「平成の大合併」で独立を維持した団体も少なくないが，人口増によって財政的メリットが希釈することを忌避したものと思われる。

5. ま と め

東日本大震災は，わが国から多くの人命を奪い去り，大きな傷跡をいまなお残している。もし，物理的被害だけを切り出してみることが許されるならば，その総額は23兆円程度であり，これはわが国が毎年度支出している社会保障関係費を下回る規模である。このことは，東日本大震災がカタストロフィーといようなものではないことの証左でもあるが，社会保障関係費が如何に大きいのかを示すものでもある。しかも近年は，社会保障関係費がさらなる増加傾向にある。人口が今より減少する将来へ負担をつけ

（図２） モデルケースで見る補助金と固定資産税による地方財政への貢献



NOTE：「電源立地制度の概要」（資源エネルギー庁）より作成。ただし，固定資産税収については，11年目以降は14％の減価償却率で筆者推計。なお，補助金合計額は，「電源立地制度の概要」を再現すると1,239億円になるはずだが，冊子には1,215億円となっている。ここでは，冊子の印刷ミスと考えた。

（図３） 固定資産税が地方財政に与える影響

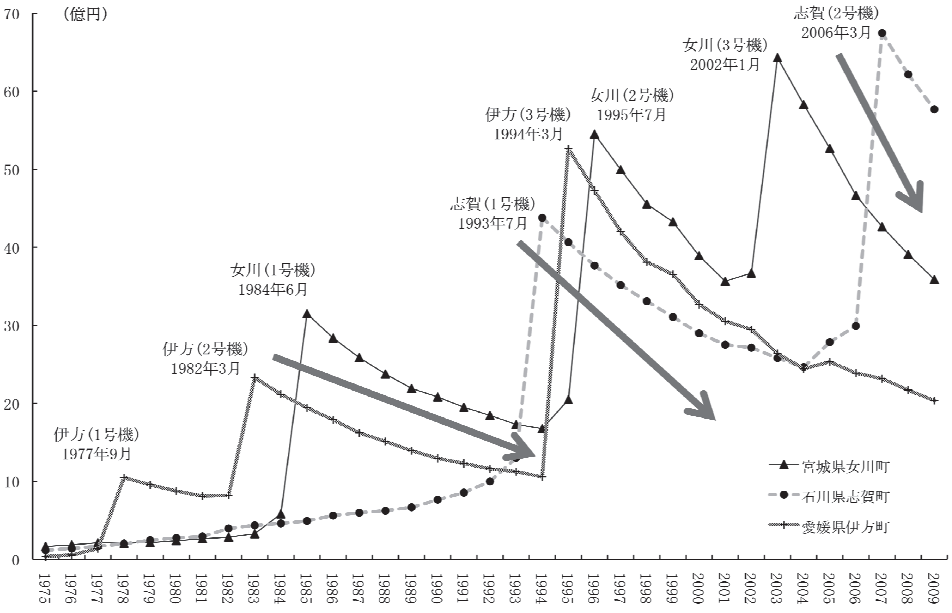


表３： 原子力発電所が地方財政へ与える影響（2006年）

（金額の単位は千円）	刈羽村	柏崎市
人口	4,998	93,496
総世帯数	1,483	33,673
固定資産税（原発分のみ）	1,821,507	4,860,526
地方税収	2,475,203	17,164,689
普通交付税額	−	4,055,780
特別交付税額	22,754	865,025
主要原発関連交付金・補助金の合計	1,241,592	5,488,969
歳入合計	4,501,675	46,103,801
１世帯あたり主要原発関連交付金	837	163
１世帯あたり固定資産税額（原発分のみ）	1,228	144
原発関連交付金／歳入総額	27.6%	11.9%
原発固定資産税／歳入総額	40.5%	10.5%
（歳入−地方税）／歳入	45.0%	62.8%

NOTE：原発関連の交付金・補助金額および固定資産税額は当該団体に筆者が直接問い合わせて回答を頂いたもの。ただし，柏崎市については，2007年以降は原発関連の固定資産税の情報を提供していただけていないので，ここではデータが揃う2006年のものを掲載した。

回す現状は，それが納税を嫌う民意を反映した民主主義的な帰結であるとしても違和感を覚える。実のところ，同様のことは東日本大震災にもあてはまる。

「復興」という言葉は，不況期のケインズ政策と同様に国民からの支持を得やすい一方で，限られた財源を有効に活用すべく，人口減少が進む地域でのインフラ整備は抑制すべきであるといような意見を述べることは難しくなっている。こうした民主主義の特性をみるにつけ，筆者はカプランの著した『選挙の経済学－投票者はなぜ愚策を選ぶのか』というテーマの重要性を感じずにはいられない。被災した人々を救うことは必要である。しかしながら，そのことは，不便な地域へヒト・モノをかき集めるために，多額の投資を行うことと同義である必然性はないはずである。財政悪化を憂えているわが国に，そうした余裕があるのであろうか。

また，原子力発電所が立地している自治体には，財政的メリットが存在している。過去の議論では，財政的メリットが強調され，電力の消費者となる都市住民は，供給地を提供する地域の住民が背負うリスクを軽視してきた。反対に，昨今の論調では，財政的メリットを過度に軽視し，リスクばかりが強調されている。なぜ，事故が発生する前に，リスクとメリットとが比較考量されなかったのであろうか。これもまた，失敗からしか学べないという賢者にあらざる有権者による民主主義の典型的な帰結の１つなのであろうか。

† 参考文献

(1) 諸井孝文・武村雅之（2004）。「関東大震災（1923年９月１日）による被害要因別死者数の推定」『日本地震工学会論文集』，4,4，pp.21-45。

(2) 大川一司・篠原三代平・梅村又次編（1974）。『長期経済統計：推計と分析』（東洋経済新報社）。

(3) 岡崎哲二（1997）。『工業化の軌跡』，読売新聞社。

⑷　西川雅史・加藤尊秋・八田昌久・松本史朗（2009）。『原子力発電所の立地場所の選定』青山学院大学経済学会『青山経済論集』60⑷, pp.27–54。
⑸　ブライアン・カプラン（2009）。『選挙の経済学 投票者はなぜ愚策を選ぶのか』長峯純一・奥井克美監訳，日経 BP 社。

† 統計資料など

［1］　谷謙二研究室，http://ktgis.net/tohoku_data/genpatsu/（2011. 12. 10確認）
［2］「東京電力に関する経営・財務調査委員会報告の概要」，東京電力に関する経営・財務調査委員会（第十回）配付資料，東京電力経営・財務調査タスクフォース事務局作成。　http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keieizaimutyousa/dai10/gijisidai.html（2011. 12. 10確認）
［3］「電源立地制度の概要」，財団法人電源地域振興センター，http://www2.dengen.or.jp/html/leaf/seido/seido.html（2011. 12. 10確認）
［4］「関東大震災80年を経ての教訓」，総務省消防庁 HP，www.fdma.go.jp/ugoki/h1509/03.pdf（2011. 12. 10確認）
［5］　林敏彦氏 HP，http://hayashiland.com/home/（2011. 04. 10確認）

地方交付税制度の再構築への指針：留保財源率の引き下げという選択[1]

青山学院大学経済学部准教授　西川雅史

はしがき　　本稿は，平成22年１月28日開催の財政経済研究会における，青山学院大学経済学部准教授 西川雅史氏の『地方交付税制度の再構築への指針：留保財源率の引き下げという選択』と題する講演内容をとりまとめたものである。

〔筆者注〕

本稿は，地方財政学会で報告した論文（地方財政学会研究叢書第17号に掲載予定）を下に，租税研究会で報告させていただいた部分を抜粋したものである。研究会では非常に有益なコメントを頂戴したが，本稿がすでに公刊予定であることもあり，それらを本文中に反映できていないことをお詫びする。

1．はじめに

本稿の目的は，地方交付税制度の構造の一端を明らかにした上で，財政中立の前提を維持しながらも自治体間の財政格差を是正する方策として，留保財源率の引き下げと基準財政需要額の引き上げとをセットで行う施策を提案することにある。具体的には，実際のデータを使ったシミュレーションによって，留保財源率を10%へ下げるとともに基準財政需要額を現行より10%引き上げる案などを提示する。これによる財政効果は，人口規模が１～３万の自治体の平均値で見れば約4.4億円であり，地方税の20%に相当している。

留保財源率を巡る議論はすでに存在しており，例えば，財務省の財政制度審議会では，留保財源率を引き上げることが望ましいとする意見が大勢を占めていた（「平成14年度予算の編成等に関する建議」）。それが具体化したのが，平成15年に実施された都道府県の留保財源率の引き上げである。その一方で，地方制度調査会での神野試案（神野［2003］）や地方自治体（岩手県 HP）では，留保財源率の引き下げに言及されている。これらいずれの立場を主張するにせよ，定量的な根拠を示した上で具体的な留保財

1　本稿は，科学研究費（「所得格差が政策決定へ与える影響を，選挙結果等政治過程との関係を含めて実証分析する」；若手研究(B)16730162）および科学研究費（「地方自治体における，選挙を通じた住民監視の有効性の実証的検証」；若手研究(B)19730214）の成果の一部である。草案段階では，日本経済政策学会関東支部研究会において持田信樹教授（東京大学）から重要な示唆を頂戴した。地方財政学会では，平嶋彰英氏（総務省自治財政局財政課長）から多岐にわたる教唆を受けた。また，磯道真氏（日本経済新聞社編集局産業地域研究所主任研究員兼地方部編集委員）からのアドバイスも有益であった。記して謝意を表します。なお，残されている過誤は筆者の責任に帰される。

源率を提案したものを，筆者は管見にして存じない。本稿はこの間隙を埋めるための試みと位置づけられる。

2. 地方交付税制度の構造

わが国では，地方交付税制度によってすべての自治体に対して標準的な行政サービスを提供するために必要な財源を保障している。地方交付税は，地方政府の財源不足を補うために交付される「普通交付税」と，災害などの特別の事由を考慮する「特別交付税」から構成されており，交付税総額のうち前者が94%，後者が６%を占めている。以下では，特に断らない限り，地方交付税とは普通交付税を指すものとする。また，基本的には，市町村を念頭に議論を進めることにしたい。

まず，交付税制度の構造を整理してみよう。第i地方自治体の地方交付税の額Y_iは，各地方政府が標準的な行政サービスを提供するために必要となる財源の大きさを意味する「基準財政需要額」D_iと，自前で稼ぐことができる財源の大きさを意味する「基準財政収入額」R_iの差分を埋め合わせるように交付される。

$$(1) \qquad Y_i = D_i - R_i$$

第i地方自治体の基準財政需要額は，各行政項目の必要額を算定するのに妥当であると考えられる指標（面積，人口，道路の長さなど）を「測定単位」とし，これに単位あたりの価格となる「単位費用」と，自治体ごとの自然環境・社会環境などを考慮する「補正係数」をかけ合わせた値（測定単位×単位費用×補正係数）を算出し，この値をすべての行政項目について足し上げたものである[2]。なお，測定単位と単位費用は全国一律に定められているが，補正係数は，その主旨から明らかなように，自治体ごとに軽重が与えられ，真に必要な財政需要の把握に努められている。

行政サービスには，図書館のように公共財に近い財もあれば，乳幼児医療費助成のように私的財に近しい移転支出もある。公共財であれば非競合性が働くので，人口の多い団体ほど一人当たり単価を引き下げることができるが，人口とはあまり関係なく，面積が大きくなれば設置する必要数が増える小学校のような財もある。また，私的財を公的に供給する場合であっても，その生産段階で固定費用が十分に大きいならば規模の経済性が働くので，１人あたりの単価を引き下げることができる。

消費における非競合性と生産における規模の経済性の他にも，例えば，豪雪地帯では，除雪費用もかかるし，自動車がチェーンを使用することによって道路の寿命も短くなるであろうから，同じ道路延長であっても供給費用は一律ではない。こうした多様性に配慮し，財政需要の大きさを適切に反映しようとするものが補正係数なのである。

次に，第i地方自治体の基準財政収入額は，標準的な地方税収$\overline{L}_i$に「基準税率」と呼ばれる値0.75を乗じた値に，地方譲与税額などで構成されるその他の収入J_iを加えたものとして，以下のように求められる。

$$(2) \qquad R_i = J_i + 0.75\overline{L}_i$$

ただし，標準的な地方税収$\overline{L}_i$とは，総務省が定める標準税率$\overline{T}$と，標準的な徴収率すなわち「補足徴収率」$\overline{A}$，および当該団体の課税標準額B_iという３つの要素の積値として与えられる。ここでは，簡便化のために，地方税の課税客体が１つであるものとして以下のように表記する。

$$(3) \qquad \overline{L}_i = \overline{A}\,\overline{T}\,B_i$$

2　地方交付税制度の全体像については足立（2006）が詳しく，補正係数については別所（2008；pp.98-102）の整理が簡潔である。

式(2)で基準税率が0.75（残余にあたる0.25は「留保財源率」と呼ばれる）とされているのは，総務省が地方財政計画を策定する際に，厳密に各自治体の財政需要額を測定することが難しいため，必要な支出の25%程度は基準財政需要額の算定から漏れているであろうから，これを支弁するために地方自治体の手元に財源を留保するためのものとされている[3]。

ところで，実際の地方税収は，式(3)が示す標準的な地方税収 $\overline{L}_i$ とは異なり，現実の徴収率 A_i と本当の税率 T と課税標準額 B の積によって求められる値である。

$$(4) \qquad L_i = A_i T_i B_i$$

以上までの式(1)から式(4)を整理し，地方自治体にとっての総歳入が，地方税収 L_i，地方交付税収 Y_i，地方譲与税などの歳入 J_i の合計値 W_i によって表されるものとすれば，式(5)を得ることができる。

$$(5) \qquad W_i = Y_i + L_i + J_i = D_i - 0.75\overline{A}\,\overline{T}\,B_i + A_i T_i B_i$$

ここまでは，基準財政需要額よりも基準財政収入額が小さいこと（$D_i > R_i$）を暗に仮定していたが，すべての団体にこうした状況があてはまるわけではない。地方税収ないし地方譲与税などが十分に大きく，$D_i < R_i$ であるような団体も実在しており，これらは，地方交付税が必要のない団体として「不交付団体」と呼ばれている。市町村のうち不交付団体となっているのは，核関連の施設を有する北海道泊村，青森県六ヶ所村，宮城県女川町，福島県楢葉町，茨城県東海村などと，優良大企業を有する山梨県忍野村や愛知県豊田市，また，ディズニーランドを有する千葉県浦安市，空港等の施設を有する成田市など大規模な固定資産税収を有する自治体が多い。そのほか，高額所得者を多く抱える東京都武蔵野市，東京都三鷹市，神奈川県鎌倉市なども不交付団体となっている[4]。これら不交付団体の総数は，2009年度で152団体（対前年比27減）であり全市町村の１割程度に相当している。

地方交付税制度においては，不交付団体であるからといって，その超過した財源を国が取り上げてしまうようなことはないが，地方道路譲与税は，不交付団体に対する配分を減額する仕組みになっているなど，軽微ではあるが，不交付団体になることの不利益は存在している。こうした軽微な不利益を無視するとすれば，不交付団体の総歳入 W_i は以下のようになる。

$$(6) \qquad W_i = L_i + J_i = A_i T_i B_i + J_i$$

2.1. 交付税制度の理想と現実

地方交付税制度が不交付団体と交付団体に与える影響を比較するためには，式(5)と式(6)を比較すればよく，西川・横山（2004）および西川（2006a）で既に整理されている。ここでは詳細を割愛し結論だけを要約すると，交付税制度は，税率や徴収率を引き上げるインセンティブについては，交付団体と不交付団体とで差違が生じない仕組みになっているが，課税標準を増やす（ex. 企業誘致や高所得者の勧誘）インセンティブについては，不交付団体の方が交付団体よりも強くなっている[5]。地方交付税制度

---

3 立田（2005）は，留保財源についての指摘（pp.27）を含め，小西砂千夫教授（関西学院大）との質疑の中に重要な知見が数多く示されている。また，足立（2006,p.22）では，留保財源率の存在が地方自治体における税源涵養への規律付けにもなると指摘している。この点については後述する。

4 三位一体の改革による税源移譲が不交付団体を増やした一因である。しかし，税源移譲によって地方税収が減少する団体もある（西川，2006b）。例えば，芦屋市は，税源移譲による地方税の減収を主因として不交付団体へ転落した（景気の回復した平成18年度には不交付団体へ復活している）。

5 直観的には，式(5)と式(6)を A_i，T，B_i でそれぞれ偏微分すれば，総歳入 W_i に対する限界的な効果を比較することができる。

がこうしたインセンティブ構造になっている理由を考えてみると，制度設計者の狙いは明快である。すなわち，受益者負担という地方財政の規範論や地域住民による監視機能を考慮すれば，地方自治体が住民との対話によって行政サービスの水準と租税負担を調整する仕組みは好ましい。それゆえ，不交付団体ないし交付団体の区分無く，超過課税による税収のすべてが自治体の手元に残されるように制度は仕組まれている[6,7]。これは徴収率についても同様である。

他方で，課税標準を増やすための企業誘致などの取り組みについては違う視点が加わってくる。島国として閉鎖性が強かったわが国の場合，海外からの人の移動には強い制限があるし，企業誘致の対象も日本語という言語の壁を勘案すれば主として国内企業に絞られていた。

こうした仮定の下で国全体を統治する立場に置かれたならば，自治体間の誘致合戦はいずれの団体が勝つにせよゼロサムゲームに過ぎず，浪費的な競争として目に映る。企業誘致のための減税競争が過熱し，法人からの税収が極端に小さくなるような弊害を抑止するために，標準税率以下の税率を自治体が選択し難くするとともに，課税標準の争奪戦に対して相対的に低いインセンティブを与えるような制度を構築したのであろう。

このように，交付税制度による交付団体のインセンティブ構造は，税率や徴収率の引き上げを推奨し，課税標準の奪い合いを戒めているかのようである。しかし，地方自治体の現実の姿を見ると，税率や徴収率の操作には消極的である一方で，企業誘致には非常に積極的である[8]。つまり，交付税制度が地方自治体の行財政活動に与えているはずの影響は顕在化しておらず，むしろまったく反対の行動が観察されている。このことから推察すれば，交付税制度からの影響は，他の要素からの影響に比べて相対的には弱いと認識するのが妥当であろう。地方自治体の財政的規律を正すために交付税制度を見直すという主張があるが，それはさしたる説得力を持たないように思われる[9,10]。

3. 留保財源率の変更という制度改革

地方交付税制度には，一般に，財源保障機能と財政調整機能とがあるとされている。財源保障機能は，標準的な行政サービスの大きさを規定する基準財政需要額によって測ることができよう。その一方で，財政調整機能は，留保財源率によっても測ることができそうである。何故ならば，留保財源率を操作することで，財政力の格差の源となる留保財源の大きさを変えることができるからである。

留保財源率の変遷を**表1**で振り返ってみると，制度発足当時は，市町村・府県ともに30%であった（基準税率が70%であった）。その

6　しかし，国は地方自治体が超過課税を実施することを推奨してはいなかった。地方税の負担が過度に重くならないこと，また，その負担に地域差が生じないようにすることが国ないし地方交付税制度の役割であると考えられてきたからである。例えば，固定資産税の超過課税の実態については，西川（2007）を参照のこと。

7　この特徴を換言すれば，留保財源率がゼロであっても，地方自治体は独自に歳入を増やすことができることを意味している。

8　ただし，林（2006,pp14）が指摘するように，企業誘致のインセンティブと交付税制度の関係は先験的には不明であり，実証分析も不足している。

9　第29次の地方制度調査会は，地方自治体の意志決定を健全化するために，住民参加のあり方や監査制度などの見直しや，地方議会の活性化などを通じた行政制度の改革によって，公正な意志決定と適正な執行とを促そうとしている。地方自治体の規律付ける方策としては，こちらの道筋が中心になろう。

10　田近・宮崎（2008）は市町村合併のインセンティブについて，山下（2001），山下ほか（2002）は，歳出の効率性について交付団体と不交付団体とで実証的な比較をしている。

後，1953年度から府県は20%へと引き下げられ，1964年からは市町村が25%へと引き下げられている。こうした制度変更の背景には，基準財政需要額の取りこぼしが減っているとの認識が自治省にあったと考えることもできようが，1963（昭和38）年の参議院地方行政委員会における鈴木壽議員（日本社会党）と柴田護氏（自治省財政局長）のやりとからは，むしろ違った側面が見えてくる。柴田財政局長は，議事録の中で，自治省としては，基準税率ではなく，補正係数による基準財政需要額の操作によって地域間の実状の相違に配慮していくとの考えを披露している。この方が国による地方自治体の統制にも都合が良いとも言えるが，格差是正の効果を発揮しやすいのも事実であろう。このとき，補正係数によって資力の乏しい団体へ交付税を配分しようとすれば交付税総額に膨張の圧力がかかるため，留保財源率を引き下げることよって総額の増分が相殺されたのである。

その後，2003年には都道府県の留保財源率が引き上げられることになるが，そこでは，地方財政に格差を創出することで，地方自治体に税源を涵養するインセンティブを付与しようと企図されており，これまでの制度改正から主旨が大きく転換されている。

表1：　留保財源率の推移

	都道府県	市町村
1950年（平衡交付金制度）	30	30
1953年	20	↓
1964年	↓	25
2003年	25	↓
現在	25	25

3.1．留保財源率の操作

留保財源率が地方財政へ与える影響を理解するための道具として，田近ほか（2001）による概念図（**図1**）を用いてみたい。この概念図で想定されている状況は，すべての自治体が等しい基準財政需要を持っているが，地方税収（法定された課税対象に標準税率を課して得ることができる標準的な地方税収）は異なっており，原点から右へ順に地方税収の小さい団体から高い団体までが1列に並んでいるような状態を考えている。例えば，外見的には同じ自治体であるが，居住する高額所得者の割合が異なるために，住民税所得割からの税収額が異なるような自治体が原点から右へと並んでいると考えればよいであろう。ただし，以下では簡便化のために，地方譲与税を考慮せず，税率は標準税率，徴収率は補足徴収率と等しいものと仮定する。

図1の上段図では，一定と仮定された基準財政需要額と，式(2)で示された基準財政収入額とが描き出されており，点より左側の領域では，基準財政需要額が基準財収入額よりも大きいことから交付団体となり，右側では不交付団体となる。また，灰色に塗られた面積は，基準財政需要額に対する基準財政収入額の不足分（$D-R$）であるから交付税の総額を意味している。

ここで，前節のモデルを踏襲し，地方自治体の歳入が地方税と地方交付税という2つの要素のみで構成されていると仮定すると，交付団体の歳入を式(7)，不交付団体の歳入を式(8)のように定式化することができる。

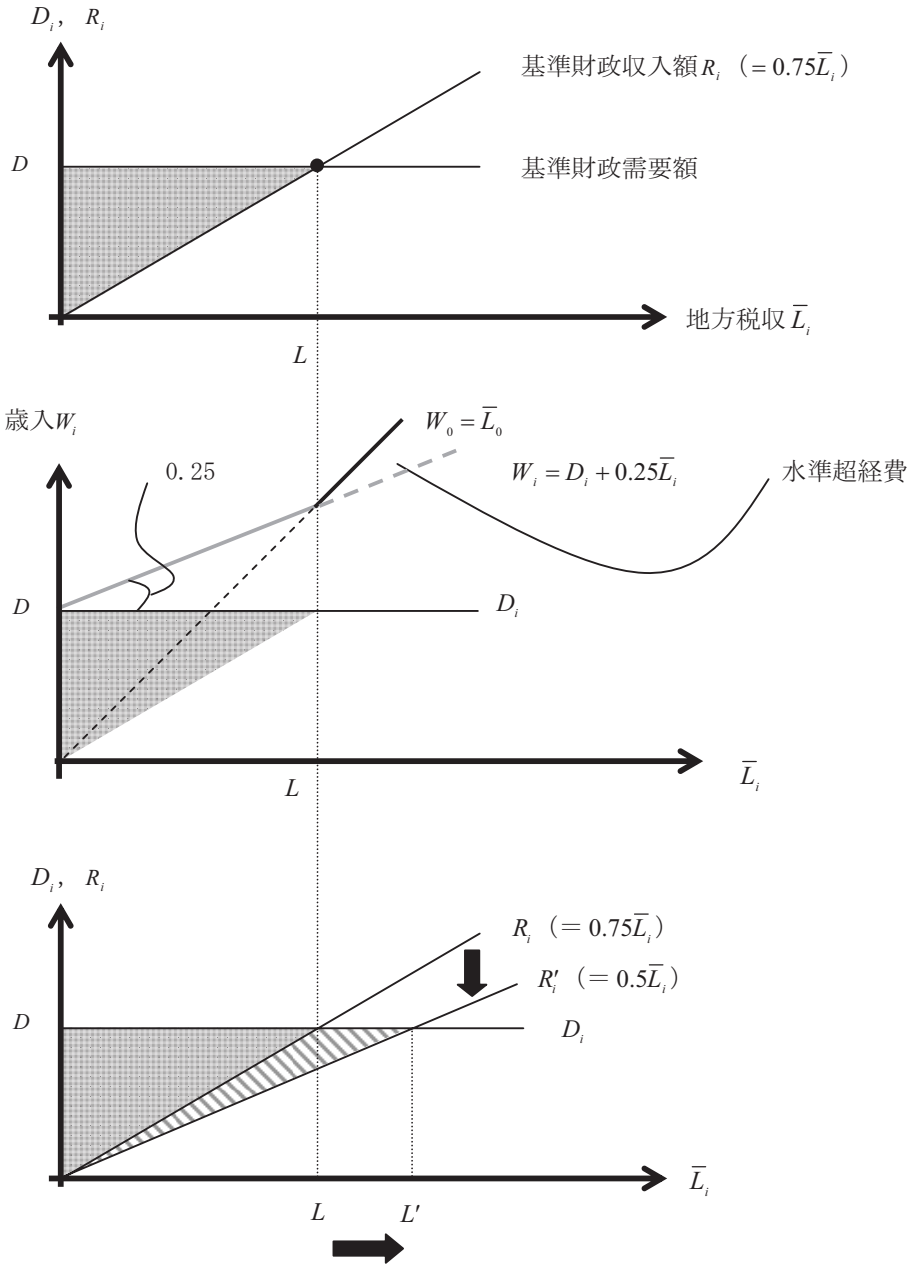
$$W_i = D_i + 0.25(\overline{A}\ \overline{TB}_i) = D_i + 0.25\overline{L}_i \quad (7)$$

$$W_0 = \overline{A}\ \overline{TB}_0 = \overline{L}_0 \quad (8)$$

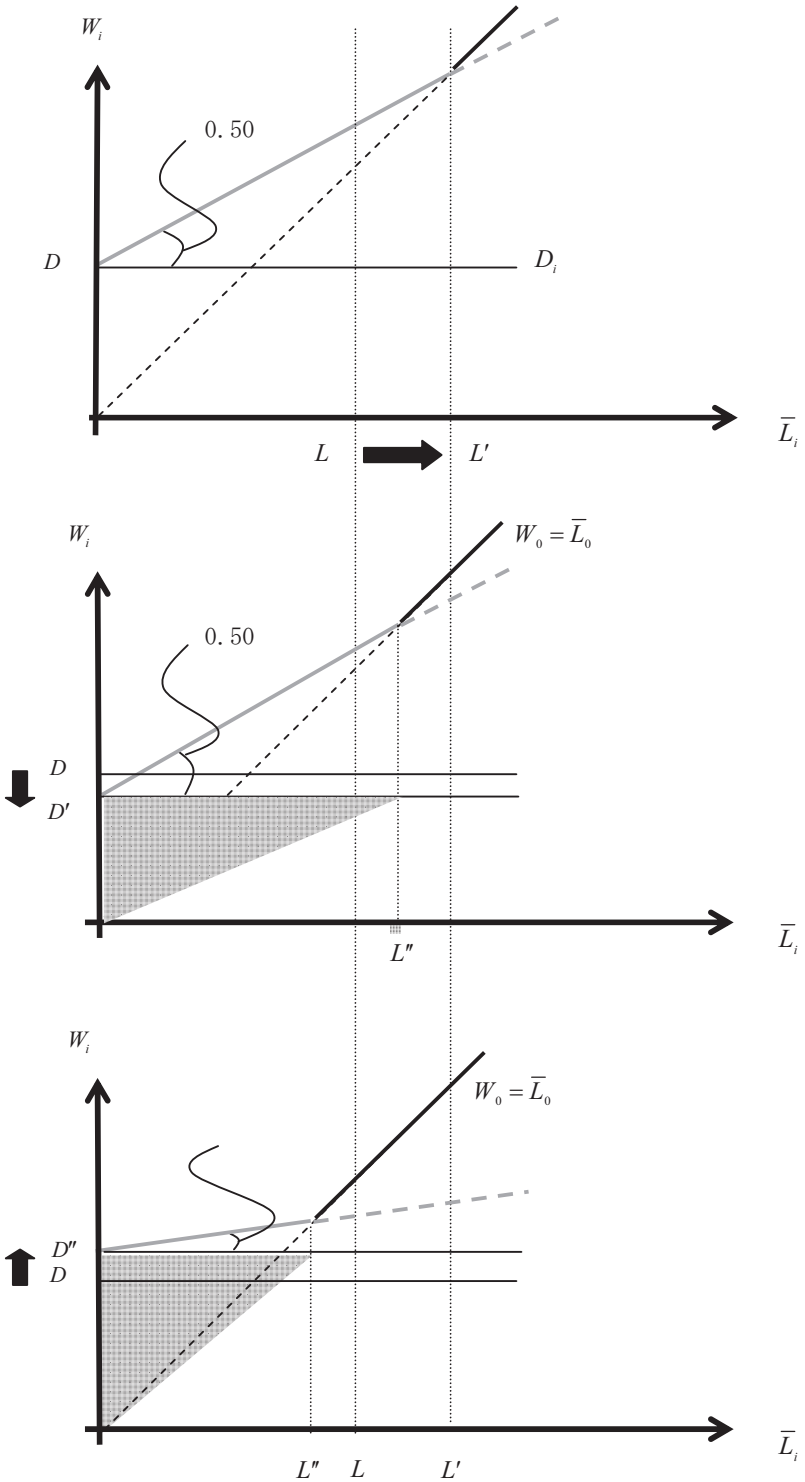
図1の中段図では，式(7)で示された交付団体の歳入が，基準財政需要額Dを切片とし，傾き0.25の右上がりの直線（灰色線；$W_i = D_i + 0.25\overline{L}_i$）として描かれている。これを「基準財政需要額＋留保財源率×地方税」と解釈すれば良い。また，式(8)で示される不交付団体の歳入が45°線（黒線；$W_0 = \overline{L}_0$）として描かれてい

11　$W_i = D_i + 0.25\overline{L}_i$ と $W_0 = \overline{L}_0$ の交点は，2つの式の連立方程式の解であるから，インデックスの違いを無視すれば $D = 0.75L$ となることがわかる。これは，基準財政需要額＝基準財政収入額であるから図2の上段図の点Lに等しい。

（図1） 地方交付税制度における留保財源率の効果



（図2）　基準財政需要額の切り下げによる調整



る。この2本の直線の交点は，上段図における点と一致する[11]。

この図を使うと，地方税収 $\overline{L}_i$ を増加させたときの歳入額 W_i の限界的な増分は，点 L より左側に位置する交付団体では $W_i = D_i + 0.25\overline{L}_i$ に沿って変化し，点より右側に位置する不交付団体では $W_0 = \overline{L}_0$ に沿って変化する。このとき，交付団体では，限界的な歳入の増分（直線の傾き）が小さいために，不交付団体に比べて税収を増やそうとするインセンティブが小さくなっていると解釈することができる。そこで，田近ほか（2001）は，交付団体のインセンティブを不交付団体に近づけるためには，点 L より左側の領域にある実線の傾きを点 L の右側の傾きに近づけるべきである（＝交付税の留保財源率を引き上げ，交付団体における直線の傾きを大きくするべきである）と主張したのである。

しかし，彼らは，留保財源率を引き上げれば，基準財政収入額 R_i を示す直線の傾きが緩やかになる効果を見落としている。**図1**の下段図では，留保財源率が0.5になったものとして基準財政収入額を R_i' 描き出している。この場合には，交付団体と不交付団体との境界が点 L から L' へずれることになり，他を一定とすれば，より多くの地方税を有する団体だけしか不交付団体になることができず，地方自治体にとっては不交付団体への道のりが遠のくことになる。そればかりか，国が提供すべき交付税総額が斜線で色塗りされた面積（**図1**の下段図）の分だけ増加してしまう。しかしながら，地方交付税の総額は主として国税5税（所得税，法人税，酒税，たばこ税，消費税）の一定割合として先決されているし，わが国の財政事情からしてアドホックな増額にも期待できない。

そこで，ここでは，基準財政需要額の調整によって交付税総額が一定に保たれるものと想定してみよう。**図2**の中段図では，留保財源率が0.5の時の交付税総額（色づけされた面積）が，留保財源率が0.75の場合と同じなるように，基準財政需要額が D から D' からへ低下させてある。この結果，交付団体の歳入と不交付団体の歳入の交点は L'' のようになる。恐らく，2003年の留保財源率の改訂では，こうした調整が実際に行われたはずである。

ところで，この裏を返せば，留保財源率を引き下げる（財政調整機能を強化する）ことができれば，財政中立の前提の下であっても基準財政需要額を引き上げる（財源保障機能を強化する）ことができることがわかる[12]。**図2**の下段図では，留保財源率を10％へと下げたものと仮定し，基準財政収入額を大きくすることで交付税総額を小さくし，この縮減分を使って基準財政需要額を D から D'' へ引き上げ，交付税総額を一定に保つ構図が描き出されている。本稿の着想は，この**図2**下段図に集約されているとも言える。

3.2. 水準超経費の効果

留保財源率の引き下げには，「水準超経費」を通じて財政格差を広げる要素も内包されている点には言及しておきたい。水準超経費とは，**図1**の中段図で示されているように，交付団体の歳入を意味するグレーの線と不交付団体の歳入を意味する45°線とに囲まれる部分であり，不交付団体だけが有する財政的余剰である。水準超経費を**図2**の中段図と下段図とで比較すると，グレーラインと45°線との「角度」の差，すなわち水準超経費を通じた財政格差は，留保財源率の低い下段図の方が大きくなっている。留保財源率の引き下げは，交付団体間の財政調

12　いわゆる三位一体の改革で実施された税源移譲では，移譲された相当額にまつわる留保財源率を0とし，その全額を基準財政収入額としている。本稿が指摘する構造を理解した上で，過地域間格差を抑制するために留保財源率を極限まで下げたのであろう。

整を強めることができるが，その一方で，交付団体と不交付団体との間で格差を広げてしまうのである。

なお，留保財源率が低くなるほど不交付団体数は増加することから，水準超経費の問題はよりいっそう顕在化する蓋然性が高まるというのが直観的な理解であろう。しかし，留保財源率の引き下げと同時に基準財政需要額を引き上げるならば，後者が不交付団体数を増やす効果を有するため，不交付団体数の増減は自明ではない。それゆえ，**図2**のLとL'''の大小関係も実のところ自明ではない。

4. 実測値によるシミュレーション

交付税総額が所与で一定であるとした上で留保財源率（＝1－基準税率）を操作した場合，各自治体の歳入がどのように変化するのかを実測値を用いて確認してみたい。そのためには，まず，留保財源率が変化したときに，現行制度と比較してどの程度の余剰財源ないしは財源不足が交付税制度の中で発生するのかを算定する必要がある。以下で作業に使用するデータは『市町村別決算状況調』（2007年度）に基づくものであり，人口データは2008年3月31日時点の住民基本台帳による値であり，都道府県は扱っていない。まず式(9)を用いて，観測された基準財政収入額R_iから0.75×地方税を除くことで，基準財政収入額のうち地方税収に連動しない歳入分，主として地方譲与税であるが，この値J_iを求める。

$$J_i = R_i - 0.75L_i \tag{9}$$

次に，任意の基準税率γを設定し，これと地方税L_iとの積からγL_iを求め，これにJ_iを加えることで基準財政収入額$R_{i\gamma}$が得られる（式(10)）。この$R_{i\gamma}$を用いて基準税率γの下での第i自治体の交付税額$Y_{i\gamma}$を式(11)のように求めることができる。なお，額$Y_{i\gamma}<0$の団体は不交付になるので$Y_{i\gamma}=0$と置換する。その上で，$Y_{i\gamma}$の合計値として，式(12)のように交付税総額Π_γを得る。

$$R_{i\gamma} = J_i + \gamma L_i \tag{10}$$

$$Y_{i\gamma} = D_i - R_{i\gamma} \tag{11}$$

$$\Pi_\gamma = \Sigma_i Y_{i\gamma} \tag{12}$$

いま，任意の基準税率γのときの交付税総額$\Pi\gamma$を現行の交付税総額$\Pi_{0.75}$と比較すると，γが0.75を上回れば（留保財源率が0.25を下回れば），交付税総額は小さくなる（$\Pi_{0.75}-\Pi_\gamma>0$）ので余剰財源が発生する。反対に，γが0.75を下回れば（留保財源率が0.25を上げれば），交付税総額は大きくなる（$\Pi_{0.75}-\Pi_\gamma<0$）ので財源不足が発生する。

4.1. 単純な財政移転の方法

財政中立を念頭において，追加的に生じた財源の過不足を各自治体に割り振るならば，なんらかの分配基準が必要になる。ここでは，分配基準として「人口比例型」と「基準財政需要比例型」の2つを考えてみたい[13]。まず，第i自治体が全体に占めるシェアを「人口」と「基準財政需要額」とについてそれぞれ式(13)・式(14)のように求める。ただし，以下では，交付団体と不交付団体とを区別する必要がないので，インデックスiには不交付団体を含むものとして表記する。

$$PR_i = P_i / \Sigma P_i \tag{13}$$

$$DR_i = D_i / \Sigma D_i \tag{14}$$

上記でP_iとは第i自治体の人口であり，PR_iとは全人口に占める第i自治体の人口の割合である。同様に，DR_iは基準財政需要額の全国合計値に占める第i自治体の基準財政需要額の割

13 2007年度のデータを用いた分析における「基準財政需要額」は，基準財政需要額に臨時財政対策債発行可能額を加えた値を採用している。

合である。これらを用いることで，人口比例型および基準財政需要比例型における各自治体への分配額（ないし逆交付額）が，それぞれ$\pi_{i\gamma}^{P}$および$\pi_{i\gamma}^{D}$として求まる。

$$\pi_{i\gamma}^{P} = (\Pi_{0.75} - \Pi_{\gamma}) \times PR_i \quad (15)$$

$$\pi_{i\gamma}^{D} = (\Pi_{0.75} - \Pi_{\gamma}) \times DR_i \quad (16)$$

図3は，留保財源率を10％に低下させ，式(16)を通じて再分配が行われる場合を例にとって，その概要を図案化したものである。ここでの設定では，基準財政需要額がすべての自治体で等しいので，DR_iは一律であり，$\pi_{i\gamma}^{D}$はあたかも定額の「ゲタ」ように描き出される。もちろん実際には，自治体ごとに基準財政需要額は異なるので，DR_iは一律ではないし，$\pi_{i\gamma}^{D}$は定額ではない。式(15)と式(16)のような分配方法は，不交付団体を含むすべての自治体に財源が移譲されるという意味で格差是正の効果が幾分なりとも抑制されてしまうが，仕組みは簡素で透明性が高い。

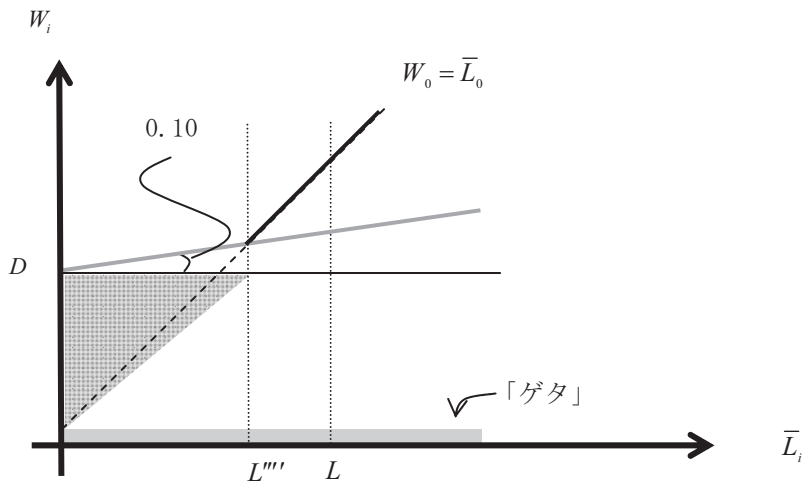
4.2. ジニ係数による比較

留保財源率を操作して再分配（追加負担）を行った後，地方自治体間の財政力の格差がどのような状況であるのかを測定する尺度としてジニ係数を採用してみよう。周知のように，ジニ係数はその値が小さいほど格差が小さい状態を示唆するものである。ジニ係数を算定する対象は，以下の式(17)で与えられているような，$\pi_{i\gamma}$を各自治体に分配した後の$\hat{W}_{i\gamma}$地方歳入である。

$$\hat{W}_{i\gamma} = Y_i\gamma + J_i + L_i + \pi_{i\gamma} \quad (17)$$

図4は式(17)から求まる各団体の値についてジニ係数を算出し，分配方式の違いと留保財源率の違いとに留意して図式化したものである。**図4**が示すように，留保財源率の変更によって生じた影響額を考慮した後の地方歳入$\hat{W}_{i\gamma}$から求めたジニ係数は，人口比例型であれ，基準財政需要比例型であれ，留保財源率の変化に伴って下に凸の形状をとっており，格差を最小にする留保財源率が一意に与えられている。それは，人口比例であれば留保財源率が20％のときであり，基準財政需要比例型であれば留保財源率が10％のときである。いずれにせよ，現行の25％とは異なっている。本稿の目的は地方歳入の格差是正であることから，双方のボトムを比較す

（図3） 財源の再分配の概念図



ればよく，基準財政需要比例型で留保財源率を10％にするときに，地方自治体間の歳入の格差を最小にすることができる。

さて，留保財源率を10％へ引き下げるならば交付税総額が圧縮され，各団体への再分配が生じているはずである。ではその規模はどの程度ものなのであろうか。**表 2** は，これを確認するために，式⑱で示される基準財政需要額で測った分配額の相対的な大きさη_γ（「基準財政需要額の変化率」と呼ぶ）を，留保財源率ごとに算定した結果をまとめてある[14]。

$$⑱ \qquad \eta_\gamma^D = \frac{\pi_{i\gamma}^D}{D_i}$$

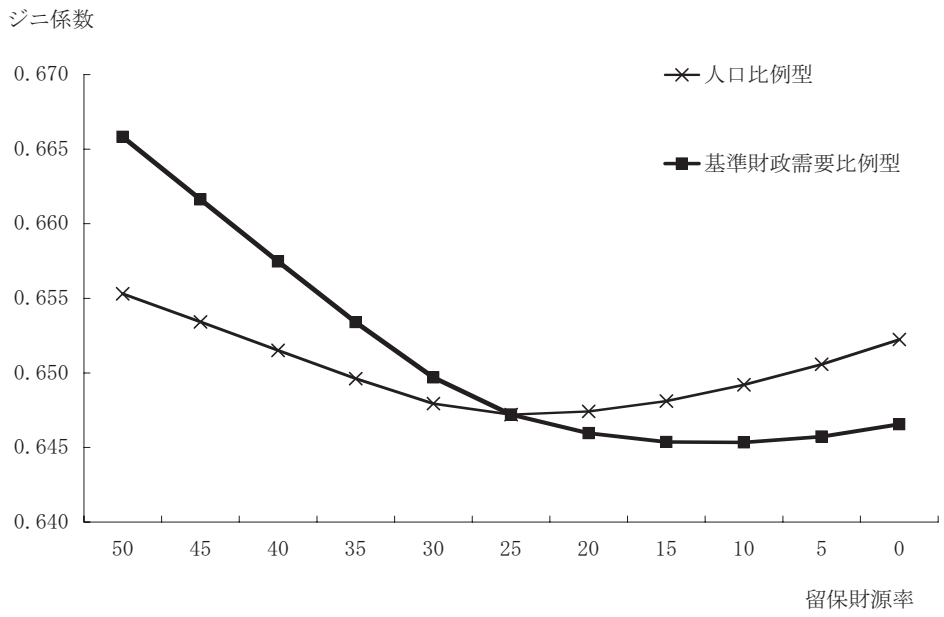
ただし，η_γ^Dに自治体を表すiが含まれていないのは，η_γ^Dは定義上すべての自治体で等しくなるためである。**表 2** をみると，留保財源率を10％へ低下させたときに各団体が受け取る移転額は，それぞれの基準財政需要額の7.2％（＝η_γ^D）に相当していることが示されている。2004年に生じた地方交付税の急激な縮小（いわゆる「交付税ショック」）は，交付税＋臨財債の大きさで見ると，対前年比で2.8兆円の減少であり，それが12%減であったことと比較すると，その半返しといった規模に相当する。

また，**表 3** は，留保財源率の変化に応じて，不交付団体に該当する自治体数および，当該団体に居住する住民数の状態を一覧にしたものである。留保財源率を10％に引き下げれば，不交付団体の自治体数は335団体（全体の19％）となり，当該団体の住民数は全体の45％を超えることがわかる。

5．現実妥当性と安定性

もう一度，**図 2** の下段図に戻って欲しい。そ

（図4） 再分配後の地方自治体の歳入額のバラツキ具合（ジニ係数）



14 分配額の総額は人口比例型と基準財政需要比例型とで等しいので，各団体への分配額の平均値も等しい。

表2：　各ジニ係数における η_{γ}^{D} の大きさ

留保財源率	基準財政需要額の変化率
50%	−0.191
45%	−0.150
40%	−0.110
35%	−0.070
30%	−0.033
25%	0.000
20%	0.027
15%	0.051
10%	0.072
5%	0.090
0%	0.106

表3：　不交付団体の団体数と人口

	分析対象となる団体		不交付団体			
	自治体数	人口	自治体数		人口	
留保財源率50%	1793	118,652,295	38	(2.12%)	2,553,348	(2.15%)
留保財源率45%			50	(2.79%)	3,453,773	(2.91%)
留保財源率40%			71	(3.96%)	4,901,894	(4.13%)
留保財源率35%			98	(5.47%)	7,595,562	(6.40%)
留保財源率30%			138	(7.70%)	15,664,056	(13.20%)
留保財源率25%			185	(10.32%)	25,950,783	(21.87%)
留保財源率20%			236	(13.16%)	37,974,649	(32.00%)
留保財源率15%			283	(15.78%)	46,329,577	(39.05%)
留保財源率10%			335	(18.68%)	54,702,502	(46.10%)
留保財源率05%			388	(21.64%)	61,603,142	(51.92%)
留保財源率00%			446	(24.87%)	67,019,286	(56.48%)

NOTE：東京都23区（人口8,413,883）を除く1793団体。なお，『地方財政の状況（平成21年３月）』（p.151-152）によれば，2007年度の不交付団体（23区を除く）の総務省発表の数値は186市町村であり，不交付団体の人口は23区を含んで3460万人（27.1％）となっている。

こでは，留保財源率が引き下げられたことで生じた財政余剰を基準財政需要額の引き上げによって相殺している。この作法を忠実に処理するならば，**図３**に描かれている分配とは異なった結果になる。直観的には，**図３**では，追加された財源が地方交付税制度の外側にゲタのような形で存在し，基準財政収入額には含まれていない。これに対して，**図２**の下段図は，追加された財源をあたかも地方譲与税のように見なすことで基準財政収入額にカウントし，不交付団体には追加的分配を行っていない。以下では，この方式を再現してみたい。

いま，交付税総額の変動額を式⑲のように K と与える。

$$⑲ \qquad K=\Pi_{0.75}-\Pi_{\gamma}$$

この K を基準財政需要額に応じて各自治体へ分配した額が $\pi_{i\gamma}^{D}$ である（$K=\Sigma_i\pi_{i\gamma}^{D}$）。なお，式⑱から $\pi_{i\gamma}^{D}=\eta_{\gamma}^{D}D_i$ であるから，地方自治体の取り分は基準財政需要額の一定割合（$\eta_{\gamma}^{D}D_i$）と理解することができる。

ところで，このままでは不交付団体も $\pi_{i\gamma}^{D}$ の恩恵を受けてしまう（式⑰と同じ）ので作業を継続し，以下の式に基づいて $\pi_{i\gamma}^{D}$ が分配された後の各自治体の交付税額 $\tilde{Y}_{i\gamma}$ を求める。

$$⑳ \qquad \tilde{Y}_{i\gamma}=D_i-(R_i+\eta_{\gamma}^{D}D_i)$$

ここで，$\tilde{Y}_{i\gamma}<0$ となる団体には交付税を分配

しないというのが交付税制度の核心部分である。これに準ずると，π_{iy}^{D}の一部ないし全部を受け取れない不交付団体が存在するため$K>\Sigma_i\pi_{iy}^{D}$となる。ここで，分配されなかった財源K'（$=K-\Sigma_i\pi_{iy}^{D}$）を使って，さらなる分配が可能になる（基準財政需要額の引き上げが可能になる）。その分配が$\eta_{\gamma}^{D'}D_i$であるとしよう。これを用いて再び交付税額を以下のように計算する。

$$\tilde{Y}_{iy}=D_i-(R_{iy}+\eta_{\gamma}^{D}D_i+\eta_{\gamma}^{D'}D_i) \quad (21)$$

先ほどと同じく，$\tilde{Y}'_{iy}<0$となる団体には，$\eta_{\gamma}^{D'}D_i$の一部ないし全部が分配されないのでK''（$=K-\Sigma_i\eta_{\gamma}^{D'}D_i$）が発生する。ただし，$K>K'>K''$であり，残額は逓減していく。この作業をさらに繰り返していき，交付税総額の誤差が，与件とされる交付税総額$\Pi_{0.75}$の１％未満になったところ（$K^{*}<\Pi_{0.75}\times 0.01$）で作業を打ち切ることにした。こうした作業は煩瑣に感じられるが，実際の地方財政計画の調整過程は，おそらくこうした手順に近いはずである。

上記の分配方法は，基準財政需要額に比例的に行う作法となっているが，前節の「基準財政需要比例型」と区分するために，前節のものを「単純型」，本節のものを「繰り返し型」と呼ぶことにする。両者の本質的な違いは，留保財源の操作を通じて生じる交付税総額の過不足を前者が不交付団体へも分配するのに対して，後者は不交付団体へは分配しない点にある。それゆえ，繰り返し型の方が地域間の財政格差を平衡化する効果は強い。

5.1. 繰り返し型

図5は，**図4**に，繰り返し型のジニ係数を重ね合わせる形で描き出されている。**表4**には，$\eta_{\gamma}^{D}D_i+\eta_{\gamma}^{D'}D_i+\cdots$という形で積み上げられた額を，**表2**と参照可能な基準財政需要額の変化率として示されている。また，**表5**には，財政調整を通じて不交付団体となる団体数や，不交付団体に居住する人口の状態が整理してある。

まず**図5**から，繰り返し型では，単純型とは異なり，留保財源率が小さいほど地域間の財政力の格差は縮小することがわかった。留保財源

（図5） ジニ係数の変化（2007年，繰り返し型，図4の一部再掲）

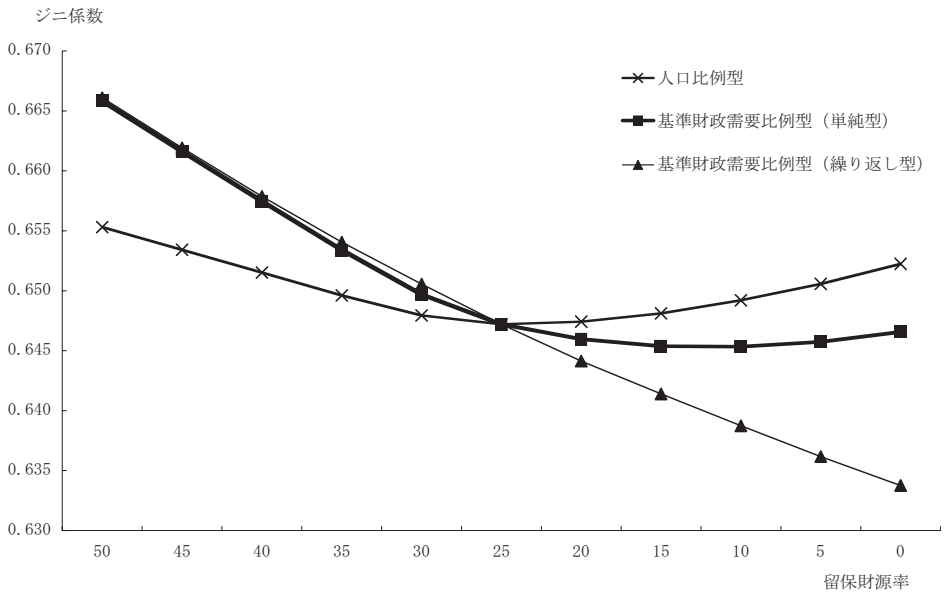


表 4： 各ジニ係数における η_{γ}^{D} の大きさ

（2007年，繰り返し型）

留保財源率	基準財政需要額の変化率
50%	−0.197
45%	−0.156
40%	−0.115
35%	−0.076
30%	−0.038
25%	0.000
20%	0.037
15%	0.072
10%	0.106
5%	0.140
0%	0.174

表 5： 不交付団体数と人口（2007年，繰り返し型）

	分析対象となる団体		不交付団体			
	自治体数	人口	自治体数		人口	
留保財源率50%	1793	118,652,295	96	(5.35%)	7,117,134	(6.00%)
留保財源率45%			113	(6.30%)	9,676,370	(8.16%)
留保財源率40%			132	(7.36%)	12,868,112	(10.85%)
留保財源率35%			145	(8.09%)	18,889,855	(15.92%)
留保財源率30%			172	(9.59%)	24,371,029	(20.54%)
留保財源率25%			185	(10.32%)	25,950,783	(21.87%)
留保財源率20%			205	(11.43%)	34,131,041	(28.77%)
留保財源率15%			221	(12.33%)	36,083,031	(30.41%)
留保財源率10%			236	(13.16%)	38,051,243	(32.07%)
留保財源率05%			250	(13.94%)	40,356,797	(34.01%)
留保財源率00%			262	(14.61%)	43,323,770	(36.51%)

表 6： 基準財政需要額の増加効果の現実的な意味（2007年，繰り返し型）

人口規模	自治体数	平均値				(E)＝(C)×10%	(F)=(E)÷(D)
		(A) 基準財政需要額	(B) 臨時財政対策債発行可能額	(C)＝(A)＋(B)	(D) 地方税	基準財政需要の増額分	対地方税比率
100万超	11	3122.6	175.3	3297.9	3549.7	329.8	9.3%
50万～100万	15	1092.1	56.0	1148.1	1145.4	114.8	10.0%
30万～50万	45	566.8	29.7	596.5	631.2	59.6	9.5%
20万～30万	38	360.3	20.7	380.9	388.0	38.1	9.8%
10万～20万	151	208.9	12.6	221.5	211.9	22.2	10.5%
5万～10万	279	116.3	7.0	123.3	97.3	12.3	12.7%
3万～５万	261	75.2	4.4	79.6	48.7	8.0	16.3%
1万～３万	498	41.3	2.5	43.8	21.6	4.4	20.3%
5000～１万	263	24.7	1.5	26.2	9.2	2.6	28.6%
5000人以下	232	15.5	0.9	16.4	3.5	1.6	46.3%

2007年度の『市町村別決算状況調』より，東京都特別23区を除く1793団体のデータに基づいて作成。単位は億円。各人口区分は，下限より大，上限以下で分類した。

率が低位のときに，不交付団体へ分配されるはずの財源を抑制できるため，それを交付団体の基準財政需要額の上積みに充てることができるからである。このことは，**表 4** と**表 2** の比較から，各ジニ係数における η_γ^D の大きさが「繰り返し型」の方が大きいことからもわかる。

次に，**表 5** が示すように，繰り返し型の場合には，留保財源率が０％の場合でも不交付団体は262団体にしかならない。これは，単純型の446団体（**表 3**）に比べて非常に少ない。留保財源率の引き下げは不交付団体数を増やすものの，基準財政需要額の引き上げによって不交付団体数が減少するため，不交付団体数はさほど増加しないのである。

地方自治体の財政力格差は，留保財源の多寡と水準超経費とに依存している。すでに言及したように，留保財源率を引き下げれば，水準超経費を有する不交付団体と，これを持たない交付団体との間の財政格差は拡大する。しかし，不交付団体の数そのものが抑えられることで，多数を占める交付団体間での格差是正効果が支配的であることをシミュレーション結果は示している。

5.2. 現実的な政策案

実際の政策手段の選択では，地方自治体の歳入格差を最小化するだけではなく，実行の容易さ（事務コスト，第三者からの理解の容易さ）や，田近ほか（2001）が強調している留保財源が地方自治体に与えるインセンティブの強弱なども考慮すべきであろう。それゆえ，格差是正と経年的な安定性の視点から，基準財政需要比例型の繰り返し型を採用しつつも，留保財源率を10％程度は残すというのがより有力なアイデアとなるかもしれない。

この場合，交付団体のみが受け取る移転額（基準財政需要額の変化）は，**表 4** より各団体の基準財政需要額の10.6％になる。この「約10％」の定量的な意味を確認するために用意したものが**表 6** である。例えば，人口規模が１～３万の自治体の平均値で見てみると，基準財政需要額の10％とは約4.4億円（グレーの列）であり，これは対地方税比率で20％に相当しており，その金額は，臨時財政対策債発行可能額よりも十分に大きい。

ただし，留保財源率を25％から10％へと引き下げるときには，地方税の15％に相当する留保財源の分だけ地方財政は縮小している。したがって，先述した財政効果から，この縮小分を相殺した金額がネットで見たときの財政効果となる。このことに留意すると，人口が５万人を越える団体では移転額の対地方税比率が15％を下回っていることから，平均的には実質減収となる。財政中立の下で地方財政のバラツキを抑制するために特定の団体へ手厚い分配を行えば，他方で減収が起きるのは必然である。

上記のスキームのとき，どのような団体で減収が生じるのかを簡単な計算によって，よく使う指標によって特徴付けてみよう。いま，改革前の歳入 $W_{0.75}$ を基準財政需要額と留保財源の合計として，$W_{0.75}=D+0.25L$ と表記する。また，改革後の歳入 $W_{0.1}$ は，移転された財源（$\eta_\gamma^D D_i$）を基準財政需要額の10％と想定すれば，$W_{0.1}=D+0.1L+0.1D$ と表記できる。これらから，改革前の歳入が改革後の歳入を上回る（減収となる）条件は，$W_{0.75}>W_{0.1}$ より $(L/D)>(2/3)$ と求まる。ここで，地方税と基準財政収入額の関係式である $0.75L=R$ を用いると以下の関係式を得ることができる。

$$\frac{R}{D} > \frac{1}{2} \tag{22}$$

式(22)の左辺は，基準財政需要額に占める基準財政収入額の割合なので財政力指数を意味しており，これが0.5より高い市町村が実質的に減収になる。反対に，財政力指数が0.5より低い市町村が実質的に増収となる。2007年度の単年度データを用いて R/D を算出したところ，この値が0.5より高い団体（減収になる団体）の割合は全市町村の50％（＝908/1793）であった。

この概算結果は，上位団体からの支出金や地方譲与税などを考慮していないなどの問題はあるが，使い慣れた指標を尺度とすることで今回の政策案の姿を上手に示している。すなわち，財政力の高い上位50％の団体から下位50％の団体へ財源を移転することで，地域間の格差を平衡化するスキームになっているのである。

6. おわりに

本稿では2007年度の市町村データを用いたシミュレーション分析を行い，ある特定の作法の下（5.3節のシナリオ）であれば，留保財源率を10％へ引き下げ，かつ基準財政需要額を現行より10％引き上げることによって，ジニ係数で測定した地域間の財政力格差を現状よりも抑制することができることを明らかにした。この施策によって不交付団体となる自治体数は236であり全体の14％を占め，当該団体の住民数は全体の約30%を占めることになる。これらの値は，いずれも現状より大きな値である。また，交付税総額を一定と仮定しているため，国に追加的な財政負担が生じてもいない。ただ単純に地方交付税制度の留保財源率を見直すだけで，これだけの効能が期待できるのである。

ただし，留保財源率の引き下げによってジニ係数が低下するとしても，その変化に社会科学的や実務的な意味を見いだすのは軽率に過ぎるかもしれない。ジニ係数の値そのものは0.63～0.67であり，地域間の格差が本質的な意味で霧消するわけではないし，その変化幅が何を意味しているのかが不明瞭である。しかしながら，定量的な根拠を示した上で，具体的な留保財源率を提案したものを筆者は管見にして存じないことから，本稿の政策論への貢献が僅かでもあるとすれば，定量的な考察をベースとした具体案を提示した点にあるのではないだろうか。

最後に，残された重要な課題を挙げておきたい。先述したように，本稿が提案する留保財源率の引き下げによる地域間格差の是正策は，交付団体間でのみ財政調整を行う構造になっている。それゆえ，交付団体と不交付団体とで財政力を比較すれば，その格差はなんら是正されていないどころか，むしろ広がってしまう構造になっている（3.2節）。交付団体と不交付団体の間の財政格差を是正するのであれば，不交付団体からの財源拠出（いわゆる「逆交付税」）を求め，これを交付団体に分配するような制度が必要であるが，わが国では採用されていない。

そうした中で導入された地方法人特別（譲与）税は，地域間の偏在性が高い地方税を選定し，その一部を国税とすることで地域間の財政格差を抑制した上で，国税化した財源を譲与税として恣意的に再分配し，地域間の財政格差を縮小させるようなスキームを持っている。

実質的な意味で「逆交付」にあたる当該制度を許諾した東京都の判断の意義は相当に高いように，私には思われる。また，現在進められている定住自立圏構想の中心市が不交付団体であれば，自然な形で格差是正がすすむのかもしれない。しかしながら，留保財源率を10％に設定し，基準財政需要比例配分の繰り返し型で不交付団体となる236団体（2007年度）の中には，定住自立圏構想で中心市宣言をしている自治体は存在しない。

今後は，大都市部の不交付団体からどのようにして水平的財政調整の許しを得るのかが，政策上の課題として浮上するであろう。

《参考文献》

⑴ 足立伸（2006）。「地方交付税法の運用の実態について－地方交付税をめぐる誤解とその背景－」，PRI Discussion Paper Series No.06A-7.

⑵ 井川博（2006a）。「自治体施策に対する国の責任と財源保障（上）-ナショナル・ミニマム，「通常の生活水準」の確保と地方交付税」『自治研究』82（10号）；pp.3-22.

⑶ 井川博（2006b）。「自治体施策に対する国の責任と財源保障（下）-ナショナル・ミニマム，「通

常の生活水準」の確保と地方交付税」『自治研究』82（11号）；pp.31-52.
⑷ 神野直彦（2003）。「分権型社会における地方税財政（メモ）－三位一体の改革の検討試案－」（第27次地方制度調査会委員提出意見：http：//www.soumu.go.jp/main_sosiki/ singi/chihou_seido/singi/pdf/No27_senmon21_01.pdf）。
⑸ 田近栄治（2009）「地方分権のために交付税と地方税源をどう改革するべきか」（地方分権改革推進委員会報告，2009年２月25日）。
⑹ 田近栄治，油井雄二（2005）。「地方財政改革－交付税，地方税と補助金の連関をどう解くか」『フィナンシャルレビュー』76；pp.161-184.
⑺ 田近栄治，宮崎毅（2008）。「地方交付税と地方自治体の財政改善努力－全国市町村データによる分析」『会計検査研究』38；pp.1-13.
⑻ 田近栄治，油井雄二，佐藤主光（2001）。「地方交付税の何が問題か」『税経通信』56⑿；pp.23-33。
⑼ 立田清士（2005）。「～講演会「地方交付税発足50年，制度の持続可能性を問う」から～地方交付税の発足時を振り返り，制度運営の歴史を総括する」『地方財政2005.4』，pp.12-40.
⑽ 西川雅史（2006a）。「徴税の費用対効果」『第２回税に関する論文－入選論集』；pp.1-31.
⑾ 西川雅史（2006b）。「税源移譲に関する一考察」『計画行政』29⑷；pp.34-43.
⑿ 西川雅史（2007）。「固定資産税の定量的考察－1975～2001年」片桐正俊ほか編著『分権化財政の新展開』（中央大学出版会）；pp.41-68.
⒀ 西川雅史（2009）。「分権政策の派生的結果としての道州制と地域間格差」（林宣嗣編著，『地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革－道州制と税財政制度－』，第２章所収，日本経済団体連合会21世紀総合研究所）。
⒁ 西川雅史，横山彰（2004）。「地方政府の徴税インセンティブ」日本経済研究センター『日本経済研究』（50）;pp.165-79.
⒂ 林正義（2006）。「地方交付税の経済分析：現状と課題」，『経済政策ジャーナル』３⑵;pp.6-24.
⒃ 林正義（2008）。「地方財政と生活保護」『生活保護の経済分析』東京大学出版会。
⒄ 別所俊一郎（2008）。「公共投資の実施と政府間関係」『フィナンシャルレビュー』89；pp.93-117。
⒅ 山下耕治（2001）「地方政府の課税インセンティブ－超過課税に関する実証分析－」『日本経済研究』43；pp.155-169.
⒆ 山下耕治，赤井伸朗，佐藤主光（2002）。「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果：フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証」『フィナンシャルレビュー』61；pp.120-45.
⒇ Boadway, Robin. 2004. "The Theory and Practice of Equalization," CESifo Economic Studies, 50; pp.211-254.
㉑ Boadway, Robin and Frank R. Flatters. 1982. Equalization in a Federal State： An Economic Analysis. Economic Council of Canada.
㉒ Buchanan, James M.1950. " Federalism and Fiscal Equity," American Economic Review. vol.40. no.4;pp.583-99.
㉓ Buchanan, James M. 1952. "Federal Grants and Resource Allocation," Journal of Political Economy, 60; pp.208-17.
㉔ Buchanan, James M. and Charles J. Goetz. 1972. "Efficiency Limits of Fiscal Mobility," Journal of Public Economics, 1 ; pp.25-43.
㉕ Mieszkowski, Peter and Richard A. Musgrave. 1999. "Federalism, Grants, and Fiscal Equalization," National Tax Journal, 52⑵; pp.239-260.

《参照した資料・URL》

㉖ 「地方交付税の留保財源率の見直し」（岩手県HP，http：//www.pref.iwate.jp/syoku/5%20ryuhozaigen.pdf，2009年５月28日現在）。
㉗ 「平成14年度予算の編成等に関する建議」（財務省HP，http：//www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseia131115b.pdf#search='平 成14年 度予算の編成等に関する建議'，2009年５月28日現在）。

財政制度と地域経済

――財政制度を通じた地方の疲弊と再生――

一橋大学大学院経済学研究科准教授　山重慎二

はしがき　本稿は，平成22年３月4日開催の財政経済研究会における，一橋大学大学院経済学研究科准教授 山重慎二氏の『財政制度と地域経済――財政制度を通じた地方の疲弊と再生』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚，スライド１～34を本文末尾にまとめて添付している。

……

本日は，近年の地域経済の問題について，どのように理解し，どのように解決していったらいいのかについて，私の考えをお話させていただきたいと思います。この問題については，『社会保障と経済』という東大出版会の本のシリーズの中で，「地域経済と社会保障」というタイトルの論文を書かせていただきましたので，本日の報告はこちらの論文がベースになっております。したがって，もし本日の報告にご関心を持っていただけるようであれば，併せてこちらの論文の方にもお目通しいただければ，大変ありがたく存じます。

論文では，主として社会保障制度と地域経済の関係に関する議論を行ったのですが，社会保障制度のみならず，交付税交付金制度を初めとする補助金の仕組みが地域経済に与える影響も非常に重要だと思いますので，本日は社会保障制度と補助金制度を中心とする「財政制度」と「地域経済」の関連についてお話させていただければと考えています。

1．基本的な視点

私の基本的な視点は，社会保障制度や交付税交付金制度といった再分配の仕組みが，戦後の日本の財政の中で充実したことで，結果的には地方が疲弊するという状況が起こってしまったというものです。これが本日の前半のお話です。

そして，財政制度が地方の疲弊の一因になっているとすれば，これらの制度をもう一度再設計することで地域経済の再生のきっかけが生まれると考えています。どのような制度改革を行うことで地方の再生を果たせるのか。これが，本日の後半のお話となります。

まず**【スライド２】**で，ある過疎の町の町長さんの発言を紹介させていただいております。「所得を得る機会が失われるとか，医療・福祉を支えられなくなるとか，あいは文化活動が維持できなくなるなどの，暮らしの基盤が崩壊してしまうようなことが起きなければ，人口が減ること自体さほど深刻には受け止めていません」という発言です。この発言が私の頭の中にずっと引っ掛かっていまして，この発言から，財政制度がなぜ地域の疲弊，とりわけ過疎化のきっかけになっているのかということを，まず読み解いていければと思っています。

この発言が示しているのは，財政の面で手厚い保障が行われるのであれば，自分たちの町や村は過疎化が進んでも特に心配しませんという心理状況です。そのような心理構造が日本の社会の中に作り出されて，それが結局，過疎化を促進する一因になってしまったのではないかということです。言い換えると，過疎化が進んで地域の財政基盤が崩壊していくと，公共サービスも止まってしまうというような状況があったとすれば，各地域で過疎化を食い止める必死の努力が行われていたのではないかということです。このような考え方をモチーフとして，これからのお話を進めていきたいと思います。

本日は，「地方」という言葉を「都市圏から離れた地域」という意味で使わせていただきますが，その「地方」で過疎化が進行しており，人口減少・少子高齢化の流れの中で「地方」をどのように再生させるかは最も重要な政策課題の１つだと考えています。

総務省の『過疎対策の現況について』という資料によれば，2009年時点で過疎地域は国土の面積の約半数以上を占めます。さらに深刻と思われるのは，「過疎地域」の市町村が，市町村数の約41％を占めるという状況です。このような状況下で，地方分権をどう進めていくのかについて考えていかなければならないという認識は重要だと思います**【スライド３】**。

「過疎地域」の定義については，資料の最後の**【スライド34】**を見ていただければと思いますが，基本的には人口がどんどん流出している地域です。そして，その結果として高齢化が進んでいる地域ととらえることができると思います。

したがいまして，過疎の問題や地方の疲弊の問題を考える場合，「人口移動」の理論，あるいは，「人口移動」に関してどう規範的に考えたらいいのかという理論が役に立つと思います。そして，財政と地域経済の関係について考えていきますので，「地方分権」に関する理論も有用です。そこで，まず初めに，それぞれの理論を「分析の枠組み」として簡単にレビューさせていただきたいと思います。

2．分析の枠組み

２－１．人口移動に関する理論

分析の枠組みということで，まず人口移動に関して理解を深めることが議論の上で役に立つと思います。人口移動に関する事実解明的理論，つまりどうして人口移動が起こるのか，人口移動が起こるとどのようなことが起こるのかという視点で議論をしているものを，**【スライド５】**では３つのカテゴリーに分けて挙げています。

第１に，経済成長が人口移動の大きな要因になるという研究です。基本的には，成長が進んでいる地域に人が集まってくるという理論です。そして，人が集まることで集積のメリットや規模の経済性が発生して，それがさらに人口を呼ぶといった構造も生まれやすくなることが知られています。

次に，財政との関係で言えば，Tiebout の「足による投票」の議論が一番有名ですが，地域の競争や自治体の競争が人々の移動の一因になるということがよく知られています。

第３に，あまり指摘されていないことですが，実は人口移動の問題を考えるとき，家族や共同体の問題を考えることが意外と重要だと考えています。後でも議論になってきますが，高齢の親が住んでいる地域から，子供が移動するのかしないのかという意思決定が実は頻繁に行われていて，家族が住んでいるから，老親が心配だから地方にとどまるということもあるし，逆に稼ぎが必要だからということで，都市に行かなければいけないということもあるわけです。

このような現象に関する経済学的理論はあまりないのですが，地域へのアタッチメント（愛着）が人口移動や足による投票の議論を考える上で重要であるとの指摘が行われています。また，最近では Social Capital とも言われる「地域での人間関係」が人々の地域間移動を考える

上では重要で，移動の結果，地域の人間関係が変わってきて，それが例えば成長率などにも影響を与えるといった議論が出てきます。若干ではありますが，人口移動と家族・共同体の関連に関する分析が幾つかあります。

このような議論を整理してみたのが，**【スライド6】**の図の左側の部分です。つまり，地域移動を媒介として，「地域経済」の中で雇用機会，家族，地域社会が相互に依存しあいながらダイナミズムを生み出しているという視点が分析の枠組みの一つとなります。

前述の論文では，このようなダイナミズムの下で，社会保障制度が人々の地域移動や地域経済に影響を与えることで，社会保障制度と地域経済の相互依存関係が生まれることに注目した分析を行いました。本日は，さらに，交付金制度などの補助金制度まで含めて，財政制度が人々の地域移動を通じて地域経済に与える間接的影響，そして雇用機会などに直接与える影響に注目して，財政制度と地域経済の相互依存関係を考えてみるということになります。そのような相互依存関係の故に，財政制度が地域経済を疲弊させる一因になるとともに，その再設計が地域経済を再生させるきっかけにもなるというのが，分析の枠組みとなります。

人口移動に関しては，様々な要因で起こり，それが地域にいろいろな影響を与えるという事実解明的な議論があるわけですが，私たちの関心は結局のところ政策にありますので，規範的に考えていくことも求められます。例えば，人口移動は良いことなのかという問題を最終的には考える必要があるということです**【スライド7】**。

そのような規範的議論に関しても，もちろん様々な議論があります。例えば経済成長と人口移動の関連では，成長率の高い地域への人口移動は，労働市場の効率性の観点から望ましいと考えられます。しかしながら，市場に任せていたら効率的になるかというと，実は外部性があるのでそうとはならないということも知られています。ですから，人口移動が経済の効率化に寄与することもあるのですが，例えば過密とか過疎とかいった非効率性を引き起こしてしまうこともあるということです。

次に，政府と人口移動に関しては，足による投票を通じて効率化がすすむという可能性はありますが，逆に有害な租税競争が発生して非効率性や不公平性が生ずる可能性もあります。ですから，ここの面でも，人口移動が必ず効率性を高めるというわけではなく，放っておくと望ましくない状況も十分起こり得るということです。

最後に，家族・共同体と人口移動に関しては，人口が移動しないことで家族やコミュニティの絆やネットワークが維持されやすくなりますので，相互扶助の規範が持続し，社会の効率性が高まる場合があることも理論的には知られています。しかしながら，人口が移動しないことが社会の閉鎖性につながり，非効率性を生む可能性も出てきます。人口移動が起こらない場合，家族や共同体といった閉じられた社会でのサービス供給が中心となってくるわけですが，そのようなネットワークの閉鎖性が非効率性を持つことも知られており，家族・共同体との関連でも人口移動が望ましいか否かは明確ではありません。

このように，規範的な観点からは，人口移動が起こることには，メリットとデメリットがあることになります。結局，良いとも悪いとも言えないということですが，少なくとも人口移動が効率性に影響を与えるというのは面白いところかと思います。

2－2．地方分権に関する理論

地方分権の理論に関しては，あらためて皆様に詳しくご説明する必要はないと思いますが，「地域の再生」という観点からは，地方分権が進むとどんなことが起こるのかということを整理しておくことは有用だと考えています**【スライド8】**。

事実解明的な分析に関しては，まず，分権化が進むと自治体間の競争が起こるということが指摘されます。さらに，中央政府と地方政府の間のプリンシパル・エージェント関係，つまり一種の主従関係に緊張関係が生まれてきます。一般に，歳出を自由に決める権限が地方自治体のような「エージェント」に与えられていく中で，放漫な財政運営が行われる可能性が高くなることも，よく指摘されるところです。

さらに，一般にはあまり指摘されないのですが，自治体は地域の共同体と連携しながらさまざまな施策を実施していますので，分権の問題を考える上では，実は地域共同体などとの関係も非常に重要になってきます。最後の議論に関しては，ケーススタディなどが多いのですが，幾つか分析や議論が行われています。

一方，規範的な分析に関しても，いろいろな議論があります。要は，地方分権はいいのかどうかという話ですが，重要なポイントになるのが「分権定理」といわれるものです。情報の不完備性がある場合，サービスを受ける人たちに一番近いところで公共サービスが提供されることが望ましいということが，地方分権を進める理論的根拠になっています**【スライド９】**。

ただ，その一方で，規模の経済性があるような場合には，「集権化」が望ましいことになります。「集権化」という言葉は，ちょっとわかりにくいと思いますが，基礎自治体で意思決定やサービス供給が行われるようになることを「分権化」とすると，都道府県あるいは国といった上位政府で広域的にサービスを提供するようになることを，ここでは「集権化」と呼んでいます。

ですから，規模の経済性がある場合は，基礎自治体に任せるよりは，それより上位の都道府県なり国なりがサービス供給を行った方が望ましいという意味で，集権化が望ましいということが知られています。したがって，経済学的には，分権化が必ずしも常に望ましいわけではなく，規模の経済性あるいは外部性がある場合には，ここでいう「集権化」が望ましいということもありえます。

さらに，財源調達に関しても，規模の経済性があることに注目すれば集権化が望ましいと考えられる場合もあります。

また，分権化を進める中で政府間移転が大きくなる可能性も高いわけですが，その場合，すでに指摘したようなプリンシパル・エージェント問題が起こるので，あまりエージェントに権限を与えない，つまり集権化の方がいいという議論も出てきます。

最後に，社会保障との関係で少し強調させていただきたいのですが，政府の役割の１つとして，保険の提供があります。社会保険というのがまさに政府による保険の提供の１つです。政府が保険を提供しているときに，保険者は誰がいいのかという話を考えると，保険を支える原理は基本的には「大数の法則」ですから，やはり大規模に，つまり集権的に保険事業を行うことが，リスク・シェアリングの効率性の観点からは望ましいことになります。

ただ，保険事業にはモラルハザードの問題が伴いますので，そのモラルハザードの問題を考えると，被保険者に近いところでモニタリング等が行われるといいということが確かにあります。その点を考えると，保険事業を分権化することが効率性を高める可能性も考えられます。

結局，規範的な観点からざっくり言えば，情報が重要な財・サービスに関しては，分権化が望ましいけれども，規模の経済性や外部性がある場合には集権化が望ましいというイメージが，経済学的議論の１つのイメージなのかと思っています。

3．財政制度を通じた地方の過疎化

以上のような分析の枠組みを念頭に置きながら，つまり「人口移動」あるいは「分権化」といった概念をキーワードとしながら，これから日本の歴史を少し振り返り，財政制度が地方の

過疎化に寄与してしまったプロセスについてお話していきたいと思います。

3－1．戦後の経済成長戦略

戦後の成長戦略というものが一体どんなものだったかということを，あらためて振り返ってみると，やはり戦争で破壊された都市部に，まずは集中的に開発投資を行い，そこで経済成長を遂げるということが行われたのだと思います。これが1960年代までに起こったことです【スライド10】。

古い論文からの引用で恐縮ですが，【スライド12】の図は，１人当たりの公共投資額の推移を表したものです。全国平均を100としたときに，各都道府県における行政投資はどのようなパターンを示しているかを示したものです。例えば東京圏では，1960から1970年代の初めぐらいまでは，100を超える水準の行政投資が行われていました。同様に大阪，愛知といったところでも，1970年に入るぐらいまでは全国平均を超えるような行政投資が行われていました。

その一方で，１つの事例ですが，青森を見ると，同時期には平均よりも明らかに低い行政投資しか行われていなかったことがわかります。ところが，70年代にターニングポイントがあって，これがいわゆる日本列島改造論と呼ばれるようなものに起因していると思うのですが，公共投資が地方に向かうのです。都市部では，80年代後半に，また違う様相が出てくるのですが，少なくとも70年代半ばから80年代の前半ぐらいまでは，地方に積極的な公共投資が行われるというプロセスがありました。

そして，それと連動しているようなパターンを示しているのが，【スライド11】の人口移動のグラフです。つまり，都市部への集中的な投資がある時期が1970年代の初めまでの時期ですが，この時期には人口の大きな純流入が都市圏で起こっています。70年代以降，地方にも投資が行われるようになって，都市への人口流入は減少し始めます。東京圏ではずっと継続的に人口の純流入が起こっているのですが，特に大阪圏，名古屋圏では，人口の流入が基本的に止まる，場合によっては流出が起こるという状況が生まれました。大阪圏，名古屋圏ではその傾向がずっと続いています。東京圏については，バブルがはじけたころは人口流出が起こっていますが，それ以外の時期は基本的に流入しているという状況です。

結局，戦後の成長戦略とはどのようなものだったかと言うと，都市部の開発を先行的に行い，資本と人口を都市部に集中をさせて経済成長を遂げるというものだったと思います。それに伴って都市部に人口が流入して，一定の成功を収めたわけですが，過密等の弊害も指摘されるようになりました。そして，日本列島改造論のように地方の開発も進めていく必要があるということで，地方に対する公共投資が行われるのが70年代以降ということです。

そこで期待どおりに地方の開発が進んだかというと，そんなことは結果的には起こらなかった。都市部では開発が先行し人口も集まったので，結果的に，その優位性が継続した。それを覆すほどの状況の変化は，地方では作られず，多くの地方で過疎化の進行を食い止められず，公共投資も結果的に無駄になってしまったという状況が起こったのではないかと理解しています。

ただ，地方の中核都市というのはそれなりに発展していますので，全く無駄になったわけではないと思いますが，過疎地と言われるような地域で盛んに行われた公共投資は，結果的には無駄になってしまったということが起きたと考えています。

3－2．交付税交付金制度の意義と副作用

このような歴史的展開の中で，補助金制度や社会保障制度の充実の意義を考える必要があります。ただし，その一方で，それらには「副作用」も伴ったことに気付くことは重要だと思います。

まず交付金制度というのは何だったかと考えると，結局，都市部への集中的な資源の投下の結果生まれる公共財・サービスの地域間格差を是正し，成長戦略への理解を求める制度であったと考えられます。都市部で生まれた果実を，地方にも回すということで，地方の人々の不満を和らげるという意味があったと思いますし，継続的にその仕組みが存続するのであれば，地方から若者を都市部に送ってもいいのではないかという意識を作ることにも貢献したのではないかと思います**【スライド13】**。

私は鹿児島出身なのですが，今でも，若い人たち，優秀な人たちを東京に送って「もったいない」という気もしますが，あまりそれに対する抵抗感というのは地方にはない。若者を地方から都市部に出してもいいのではないかと考えるのは，やはりそのリターンが自分たちにも何らかの形で返ってくるという理解があるからと感じています。つまり，交付金制度を初めとする補助金制度を充実させることで，人材を地域にとどめようとする地方政府の努力が結果的に起こらなかったのではないかと考えています。本日の冒頭で紹介した過疎の町の町長の言葉は，そのようにして作られた意識を象徴的に表していると思います。

地方からの人材流出を食い止める努力が行われかったことは，おそらく，日本全体の経済成長の観点からは望ましいことだったのだと思いますが，それは地方の過疎化が進むことも意味していました。私は最近よく「政策の副作用」という言葉を使うのですが，ある目的を持って行われた政策には，それ自身には意義や効果があったとしても，実は副作用がある場合が少なくありません。その副作用をきちんと考えて政策を設計しているかどうかは非常に重要ですが，日本の政策の歴史を振り返ってみると，政策の副作用を十分考えずに政策の処方が行われてきた場合が多いのではないかという印象を持っています。

もちろん考えられていたのかもしれませんが，例えば，交付税交付金制度の充実は，それ自身には大きな意義を見いだせるとしても，地方の過疎化を生み出すという副作用に十分注意しながら戦略的に行われてきたのかというと疑問が残ります。地方の過疎化が進んできることに気付いて，あわてて舵を取り直したけれど，その時にはすでに遅かったという状況にあったのではないかと感じます。

さらに，舵を取り直して，地方への投資が行われるようになっても，実は交付税制度の下で必要な財源保障が行われ続ける限り，地方自治体が地域に人口や企業を引き留めたり，呼び寄せたりする努力は十分に行われてこなかったのではないかとも考えられます。一応努力はするのだと思うのですが，その本気度が低いのではないかということです。

したがって，対処療法的に，地方へ公共投資を続けるだけでは意味や効果はあまりなく，やはり根幹となる交付金制度にメスを入れ，見直して行かなければ地域経済の問題は本当には解決できないと考えています。これが今後の再生の議論につながってくる認識です。

3－3．社会保障制度の意義と副作用

社会保障制度についても同様の意義と副作用があると考えています。高度成長期の若年者の都市部への流出に伴い，地方で取り残される高齢者の生活保障が社会的な問題になりました。1960年代に始まる皆年金・皆保険という社会保障制度の充実は，戦後の成長戦略の結果として生まれた家族の分離への対応であったと考えられます。そういう意味ではきちんとした目的や意義があったのだと思います。ところが，政府が生活保障を行うようになると，家族内での相互扶助の必要性が低下し，親が子供たちを地方にとどめる努力を行わなくなり，過疎化がさらに進行してしまうという副作用が起こったのではないかと考えています**【スライド14】**。

それまでは，田舎では，典型的には，親は長男に家を継がせ，自らの老後の生活を確保しよ

うとしてきました。社会保障がない時代には，自分たちの老後をやはり子供に依存せざるを得ない状況があったわけですから，長男を引き留めようとする。あるいは娘たちも地元に引き留めるということをやってきたのだと思うのです。

ところが，政府が老後の生活保障を行ってくれるということであれば，無理やり子供を引き留める必要はないし，子供たちが都市部で豊かになってくれれば，それが自分にとっても日本にとっても結構なことではないかという感じで，子供たちの都市部への流出を食い止めることが行われなくなったのだと思います。それが結果的には過疎化の進行につながっているのだという印象を持っています。

そのような仮説を裏付けるデータとしてどのようなものがあるかということですが，まず**【スライド15】**に見られるように，日本全体で核家族化が進み，子供との同居がどんどん低下してきたという事実があります。高齢者が自分の子供と同居する割合は，日本では昔は非常に高く，65歳以上のお年寄りが子供と一緒に住んでいる割合を示す「老人同居率」は，昔は80％ほどありました。それが最近ではもう50％を切っており，子供と一緒に住む，親と一緒に住むという生活パターンが日本でも明らかに失われてきています。

その一方で高齢者の単身世帯と夫婦のみの世帯が明らかに増えてきている。これが1960年代以降の日本で起きたことです。その理由のひとつは，やはり社会保障制度が充実してきて同居しなくてもいいという状況が生まれたことにあると思います。高齢になっても，夫婦だけまたは単独で生活できるという環境ができてきたからこそ，高齢者の単身化，核家族化，そして子供との同居率の低下が起こったと考えられます。

簡単な分析で恐縮ですが，**【スライド17】**では，高齢者夫婦のみの世帯や高齢者単独の世帯が増えてきた理由に関する分析結果を紹介しています。主な結果が２つあります。まず，単身または夫婦のみの高齢者世帯の割合を「高齢世帯率」と呼び，それが高度成長期に変化した理由を，都道府県データを用いて推計してみました。そこでは，純転出率が大きい，つまり若者が出ていくような都道府県では，やはり高齢者からのみなる世帯の割合が増加していくことが示されています。

それからもう１つ面白いと思っているのは，高齢者のみからなる世帯の割合（高齢世帯率）が低い地域では，高齢者のみからなる世帯割合の変化（高齢世帯率の変化）は，実は小さくなるという結果です。高齢世帯率が低い地域というのはどういうところかというと，同居の規範が残っている地域と考えられます。一般に，高齢者のみからなる世帯の割合の変化が地域によって大きく異なるとは考えにくいと思うのですが，同居の規範が残っていると考えられる地域ではそれが小さくなっている。つまり，同居の規範が残っているような地域では若者の流出を食い止めるようなことが行われていた可能性が示唆されており，ちょっと面白い結果だと個人的には思っています。

いずれにしてもここで示したかったことは，経済成長の過程で，若者が流出していくことで，高齢者が取り残され，それへの対応として社会保障制度の充実というのが図られたことがうかがえるのではないかということです。

4．財政制度と地方の再生

そのような歴史認識，あるいは制度認識に基づいて，今後どうすれば財政制度を通じた地方の再生が可能になっていくのかについて，次にお話させていただきます。

4－1．社会保障制度を通じた持続可能な再生戦略

私の考え方の根っこにあるのは，地方を公共投資でカンフル剤的に再生するというやり方はもう失敗しているので，それとは違うやり方で，地方を持続的に再生させるような財政制度の見

直しを行うことはできないだろうかという考え方です【スライド18】。

地方経済に関する最重要課題のひとつは，地方に住む人々の最低限度の生活保障をいかに行うかということです。４割ぐらいの基礎自治体が過疎地域にある状況で，どうやって地方の人々の最低限の生活保障を行っていくのかという問題が非常に重要と考えています。

まず初めに，65歳以上の高齢者の割合が５割を超えるような「限界集落」と呼ばれる地域の中には，やはり持続させることが非常に難しいと考えられる地域があると思います。そのような地域では，人々の移住を支援するような制度設計を，やはり考えていかなければいけないのではないかと思います。

次に，持続可能と考えられる「地方」に関しては，私は，社会保障制度をうまく再設計することで持続可能な再生につなげられるのではないかと考えています。その基本的な考え方は，社会保険および福祉サービスの確保の責任を原則として国の役割とし，どこに住んでも一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みにすることが望ましいというものです。

日本の制度は，そのような制度になっていると思っている人が実は多いのではないかと感じているですが，現実にはそうなっていないということをまず確認しておきたいと思います。ここにいらっしゃる方々は，よくご存じではないかと思うのですが，日本の社会保険は，一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みになっていません。この仕組みを見直すことが，地方を再生するという観点から見ても，望ましいのではないかというのが，ここでの議論のポイントになります。

⑴　医療保険制度の見直し

地方の再生という観点を別にしても，私はまず「どこに住んでも一律の保険料にする」ということは基本的に望ましいと考えています。なぜそう考えるかというと，既に地方分権の望ましさに関する説明の中でも申し上げたように，保険事業というのは基本的に大きなプールでリスク・シェアリングを行うことが効率的です。しかしながら，現在の日本の医療保険制度では，国民健康保険の保険者は基礎自治体です。小さな市町村でリスク・プーリングを行うことはなかなか難しく，効率性あるいは安定性の観点から問題があります。ですから，社会保険については，国全体でリスク・プーリングを行うことを原則にすればいいのではないかと考えます。

今後道州制になって，規模の大きい自治体が出てくれば，そこで保険料をプールする仕組みとすることもあり得るかと思うのですが，現時点では，公的保険については，国全体でプールすることがやはり望ましいのではないかと考えています。実際に誰が保険事業を運営するかということになると，エージェンシーを幾つか作って分権的に運営してもらうということもあり得ると思うのですが，保険自身は全国的に保険料をプールして行う方がよいということです。今の社会保険でも，実は一定のプール化は行われているのですが，極めて不完全であり，その結果，自治体が過剰な負担や重荷を担わされることになっています。

医療保険に関しては，組合健康保険や政府管掌健康保険などもありますが，すでに説明しましたように，国民健康保険については基礎自治体が保険者になっています。最近出来た「後期高齢者医療制度」では，保険者は都道府県を単位とする広域連合になっていますが，それ以外については基礎自治体が保険者になる仕組みとなっています。

例えば，【スライド19】にありますように，前期高齢者つまり60～75歳未満の人たちに関してはそれぞれ該当する保険に加入するのですが，退職した人たちが多く，退職した人たちは国民健康保険に入るわけです。前期高齢者の人口は約12％なのですが，国民健康保険では前期高齢者の割合は約28％であり，多くの高齢者が国民健康保険に加入しています。言い換えると，ほかの保険では前期高齢者の割合は小さいという

ことです。組合健康保険だと２％ぐらい，政府管掌だと５％ぐらいで，保険財政の観点からは，国民健康保険に加入する人たちが高い保険料を支払うことになり不公平とも言えます。

そこで，組合健康保険や政府管掌健康保険の加入者にも，前期高齢者の医療費の適切な割合を「支払基金」に拠出してもらう仕組みとしています。例えば組合健康保険では約10%，政府管掌では約７％，支払基金に拠出してもらい，それを高齢者の負担が重い国民健康保険に給付することで何とか賄えるという状況が作られています。さらに言うと，国民健康保険には国庫支出金が給付金に上乗せされて入ってくるという仕組みがあって，相当の再分配が国民健康保険の加入者には行われている実態があります。このような保険者間の再分配の仕組みは，医療保険が全国一律の制度となっていないために作り出された仕組みで，その仕組みが不透明になりやすく，様々な問題を引き起こしています。

そのような再分配の仕組みは，実は地域間の再分配として見ることもできます。社会保障制度は，基本的には個人に対して支払いを行うもので，地域間での再分配を目的としているものではないのですが，地域間で個人の属性が違ってきますので，地域で再分配が起こっているかのような形で表れます。例えば，東京都の人たちは，平均的にたくさん税金や保険料を払いますが，それがどこに行くかというと，社会保障制度を通じて，地方に住んでいる人に向かう形になっています。

この点に注目して，社会保障制度を通じた地域間再分配の構造を都道府県ごとに計算したのが，**【スライド25】**で紹介する研究です。ここでは，明らかに東京都に住んでいる人たちが納める税金や保険料が，年金あるいは老人医療という社会保障制度を通して，地方に住んでいる高齢者の手元に届く構造が存在するために，地方の方にプラスの再分配が行われて，都市部にマイナスの再分配が行われている状況が示されています。

もともとは地域間の再分配を目的にしたものではないのですが，結果的に見ると，やはり都市の人たちが納める保険料なり税金なりが，地方の人たちの医療を支えるという構造が起こってきています。これが結果的には地域間の再分配の仕組みとして機能していることが，今の制度の下で起こっていることがわかります。

ちょっと面白いのは，このような再分配が行われた結果，地方ではどんなことが起こっているかというと，**【スライド24】**のグラフに示されているように，年金所得が地方の高齢化が進んでいる地域の主要な所得になるということが起こっています。むしろこの図では高齢化率を横軸と考えてグラフを見た方が解釈しやすいのですが，高齢化率が高い都道府県では年金給付が県民所得に占める比率が上がってきています。つまり，年金所得が，地方に住んでいる人たちの重要な所得源になっているということです。それは何を意味しているかというと，年金が充実すると，交付税などを通じた再分配を行わなくても，社会保障制度を通じて地域の経済が支えられるということです。

このように，現在でも社会保障制度を通じて，地域経済が支えられるという構造が存在しているのですが，現在の仕組みの下では，それはかなり不完全なものでしかなく，自治体が地域の社会保障の重荷の一部を担うことになっています。国が一体的に保険を運営するという保険原理からも望ましいと考えられる改革を行い，基礎自治体の重荷を取り除くことで，地方財政および地方経済の問題を改善していくべきであるというのが最初の提案です。

⑵ 医療サービス供給方式の見直し

さらに，このような保険の面のみならず，サービス提供に関しても，最低限のサービスをどこに住んでいても受けられるという状況になっていないのが日本の社会保障制度の特徴です。この点を，また医療を事例として説明したいと思います**【スライド19】**。

現在，日本では「不採算医療」と呼ばれるも

のがあります。厚生労働省の資料によれば，「救急医療，災害医療，へき地医療など社会の基盤を整備するために必要不可欠ではあるが，資金面で困難な不採算を伴う事業を担う」と説明されています。地域経済の問題との関連で言えば，「へき地医療」などが不採算医療となっていることが，重要だと思います。

なぜ「へき地医療」が不採算となるかと言えば，過疎地に行けば行くほど規模の経済性が働かなくなるからです。医療サービスの供給には一定の固定費用が必要ですので，人口が少なくなるほど，サービスを提供するための１人当たりの費用が高くなってしまいます。

その一方で，診療報酬は「全国一律」とされていますので，過疎になればなるほど，医療は不採算となりやすいのです。つまり，同じ医療サービスを提供しようとしても，地域によって平均費用が違いますので，一律の診療報酬では賄えない，赤字になってしまう，不採算になってしまう状況が過疎地では発生します。言い換えると，「不採算医療」とは，現在の日本の「全国一律」の診療報酬制度が生み出している問題なのです。

平均費用が高くて不採算になるという問題に対して，現在，日本ではどのように対応しているかというと，基本的には基礎自治体が追加で負担することで対応する構造になっています。**【スライド20】**にもありますように，日本の医療法では，「国及び地方公共団体は，医療計画の達成を推進するため，病院又は診療所の不足している地域における病院又は診療所の整備その他必要な措置を講ずるように努めるものとする」と書かれているのです。ですから，過疎地ほど平均費用が高くなってしまうので，それに見合う診療報酬が来ない場合には，その自治体で追加負担をしなければならないという構造になっているのです。そういう意味で，日本ではどこに住んでも，一律の保険料負担で最低限の医療サービスを受けられる仕組みにはなっていないのです。

ただ，基礎自治体の追加負担というのは，特に過疎地等では大変ですので，実際には国が補助を与える仕組みがあるわけです。ですから，後の議論とも関連してくるのですが，ここでも「補助金」が出てきて，社会保障制度の不完全性を補うために自治体に与えられるという構造が存在しています。

問題は，このように自治体の財政に社会保障制度の一部を担わせること，そしてそのために，国から自治体に補助金を与える構造が存在することが望ましいかという点です。確かに，保険事業にかかわるモラルハザード問題を抑制するために，意図的に基礎自治体を介在させることで，過剰な医療資源の利用を抑制できると考えられます。基礎自治体は自らの負担が増加することは避けたいので，医療サービスの利用を抑制するような努力を行うだろうということですね。

しかし，そのような仕組みが持つ弊害や副作用を考えると，今後は，モラルハザードの抑制は，医療保険や医療サービスの提供に基礎自治体を介在させることによってではなく，保険者，被保険者，サービス提供者の間の契約を通じて行うのがよいのではないかと考えるのです。そのような仕組みとしていくことが地方の再生にもつながると考えています。診療報酬では賄えない部分を国からの補助金で賄えれば，それはそれで良いのではないかとの考え方もあるかもしれませんが，補助金という仕組みが入ってくることで，様々な問題が起こってきます。

補助金制度が具体的にどうなっているかというと，地方公営企業法施行令において，自治体は一般会計から「公立病院」に繰り出し金を計上することができ，現在その繰り出し金が地方交付税等において考慮されることになっているのです。つまり「公立病院」を作り，そこに「不採算医療」を行わせて，それに対して国が補助をすることで先ほどの問題を解決しようとしているのが，日本の医療サービス提供の仕組みなのです。

結果的に公立病院に対して補助が行われる仕組みがあるわけですが，補助がきてもなお3/4ほどの公立病院が赤字で，累積欠損額金は2兆円ぐらいあります。ちょっと古いデータで恐縮ですが，そのような実態があることを，**【スライド21】**は示しています。

もちろん，公立病院の経営やガバナンスが甘いことが，公立病院の赤字の基本的な原因との指摘もたくさんあります。確かに経営がきちんと出来ていない公立病院がたくさんあるので，それが最も重要な理由という気もします。ただ，その一方で，そもそも，なぜ「公立病院」が存在しているのかという問題を考え始めると，上記のような診療報酬構造の不完全性のために不採算医療の問題が生まれ，それを公立病院への補助金という形で解消しようとしているという仕組みが，「公立病院」の存在を求めることになっているという構造にぶつかるのです。そして，そのような構造の上で，補助が与えられる公立病院の経営が甘くなってしまうという問題が起こっていると考えられます。

したがって，真の問題は，「公立病院」の存在を求める社会保障制度の不備にあると考えています。「公立病院」が必要なければ，そもそも「公立病院」の経営の問題は重要でなくなるのですから。そして，公立病院が必要とされる理由の一つは，現在の診療報酬の仕組みの下で不採算医療が生まれることにありますので，真の解決策は，不採算医療が起こらないように，平均費用が賄われる診療報酬体系にするということです。

そうなっていないのはなぜかというと，平均費用が賄われるような診療報酬体系にすると，医療サービスが高コストになっても財源保障が行われるということですので，医療サービスの提供者がコストを削減する努力を怠るモラルハザードの問題が起こるからだと考えられます。そこで，公立病院の設置者である自治体に，赤字の少なくとも一部を担わせるような構造を作っておくことで，このモラルハザードの問題を抑制できるのではないかという考え方が，自治体が医療サービスの供給に関わる理由の1つになっていると思っています。

ところが，よくよく考えてみると，このモラルハザード問題は典型的な平均費用価格規制の問題です。費用に見合うだけの収入を与えてしまうと，コスト削減を怠るというモラルハザード行動が起こるという問題ですね。これに対して経済学は何と言っているかというと，適切な価格を設定して，事業者に対してインセンティブ規制を行うことが望ましいということです。

そのようなインセンティブ規制を病院に対して行うことが，望まれる改革だと私は考えています。平均費用に見合う支払いを行うことで，モラルハザードの問題が確かに起こりやすくなります。しかし，その問題を緩和するために自治体を介入させるのではなく，むしろ国が社会保障制度の中で診療報酬をきちんと設定し，病院に対するインセンティブ規制を設けることで，病院と保険者の関係，そして保険者と被保険者の関係の中で，問題を改善することができるということです。自治体そして補助金を通じて問題を改善することは，様々な弊害を生むため，望ましい改善方法ではないと考えています。

例えば，ヤードスティック競争のように，類似する地域の病院の平均費用を計算して診療報酬を設定することで，病院が努力して平均費用を引き下げるインセンティブが生まれますので，様々な効率化のための努力が期待されます。もちろん，完璧な制度設計を行うことは難しいとは思いますが，例えば介護保険などでは事業者への支払いを地域ごとに変えているのですから，制度的にはそれほど難しいことではないと考えています。

このような改善案のイメージを図であらわしたのが**【スライド22】**です。今までの仕組みが左側の図です。ここでは事業として「病院事業」を考えるわけですが，この事業は，現在の診療報酬制度の下では不採算事業となりやすいので，国が補助金を出すから自治体でしっかり

モニタリングしながら行って下さいという仕組みになっています。こうすると，国から自治体への補助金と自治体から病院への補助金という２重の構造が生まれます。

そうではなく，保険者となる国が，サービス提供者である病院との直接契約の中でモラルハザード問題を改善するメカニズムを導入すれば，自治体に対する交付金をなくすことができる。その方が，医療保険およびサービス供給の仕組みとしても，地方財政の仕組みとしてもクリアとなり，効率化が図られることになるのではないかと考えています。

注意していただきたいのは，私は公立病院を無くすべきだと言っているわけではないということです。公立病院を作らなくても，最低限度の医療サービスが提供される仕組みにすべきであるということを申し上げているだけです。公立病院の方が，よりよい医療サービスが提供してくれるという住民の判断があれば，公立病院を残してもらっても構わないと思います。重要なのは，過疎地域でも，割高になりやすい費用を賄えるだけの診療報酬が与えられる仕組みとすることで，民間の医療機関でも適切な医療サービスを提供できるような環境が整えるということです。それによって，公立病院に依存する必要がなくなるため，過疎地域の病院そして自治体の財政状況が改善されることが期待されるのです。

⑶ 社会保障制度改革と「地方の再生」

これまでの議論を，「地方の再生」に関する議論との関連で簡単にまとめておきます。ポイントとなるのは次の点です。保険に関しては全国的な保険の仕組みとし，サービス供給に関しては自治体の負担にならないように，保険者が最低限必要なサービスの平均費用を賄える制度を整備することが望ましいということです。

そのような制度が整備されると，高齢者を初めとする福祉サービス受給者の存在，そして地域における福祉サービスの拡大は，基礎自治体の負担にはならなくなっていきます。これまでの制度の下では，高齢者が増えれば増えるほど，自治体の負担も増加する構造がありましたので，高齢者は，言葉は悪いのですが「お荷物」となっていました。ですから自治体も病院を充実させたいけれど，財政面で制約がかかってくるという構造があったわけです。もちろん，そのような制約こそ，過剰なサービス利用を抑制する仕組みと考えられてきたのですが，自治体の自立と地域経済の再生を阻むという副作用も持ってしまったと考えられます。

先ほど申し上げた私の提案は，基本的に社会保障制度と自治体財政を切り離しましょうという提案です。過剰なサービス利用を抑制するという観点からは，そのような改革は非常に怖い気もします。自治体が，地域の高齢者のために，どんどん福祉サービスの拡大に励むようになり，社会保障関係費がどんどん膨らんでいくと感じられるからです。

その懸念に対しては，そのようなモラルハザード行動は，保険者である国が病院および被保険者との契約の中で適切なインセンティブを与える仕組みを整えることで，解決していくべきであるという考え方を提示したところです。そのような仕組みを適切に設計するには，それなりの費用が必要だと思いますが，現在の仕組みが持つ弊害や副作用が緩和され，「地方の再生」に貢献する可能性が高いことを考えると，十分検討に値する改革案と考えているわけです。

具体的に，「地方の再生」に関して，どのような期待ができるかというと，まず，良質な医療や介護サービスを安価に提供できる地域に事業所が参入することで，福祉サービスを地域の重要な産業として位置付ける地方が現れることが期待されます。これまでの仕組みの下では，財政面での負担のゆえに，そのような動きは抑制されてきたのですが，逆に，福祉サービスの拡大が望ましいと考えられる地方で，福祉サービスの拡大が抑制され，結果的に過疎化がさらに進行するということが起こってきた可能性が

あるのではないかと考えています【スライド23】。

確かに一時的には福祉サービスを地域の重要な産業として位置付ける自治体が数多く現れ，過剰な資源投資が行われる可能性もあります。しかし，サービス市場への自治体の介入を極力制限するとともに，病院や被保険者の過剰な資源利用を抑制するメカニズムを作ることで，過剰な資源利用はコントロール可能であると考えています【スライド26】。

むしろ地域住民の福祉サービスを維持するための資源が過疎の地方でも確保されることになりますので，福祉サービスの主たる提供者である若者も地方に定住あるいは移住し，地方が再生する可能性が生まれるのではないかと考えています。

この点については，【スライド27】の図が示唆的です。この図は，高齢化率が高い都道府県では，医療・福祉従事者の割合が高くなっていることを示しています。これは，高齢化が進んでいる地域では，【スライド24】で見ていただいたような所得面だけでなく，雇用面でも社会保障が非常に重要なサービス産業になっており，社会保障制度が適正化されることで，若い人たちがサービス提供者として高齢者のいる地方に定住あるいは移り住み，地域の再生が図られることが期待されます。

そして，そのような現象が起これば，さらなる副次的効果も期待されます。例えば，若い人たちが福祉の仕事をしながら，都会ではなく地方に住むようになれば，地方では保育所などにも余裕がありますので，都市部での待機児童の問題なども緩和され，地方でも都市部でも出生率の改善が起こることが期待されます。また，若者が生活費の安い地方に住むことで若者の貧困の問題が緩和されたり，若い人たちが来ることで地方の自治体財政の改善が起こるといったことも期待されます【スライド28】。

そのような副次的効果について考えてみると，現在の社会保障制度は，地方における雇用機会の創出を結果的に阻むことで，少子化問題，貧困問題，地方の財政問題などを悪化させる制度となっていると考えることができるかもしれません。社会保障制度を見直し，自治体に保険事業や福祉サービス提供の役割を担わせないことで，むしろ地方が再生するチャンスがあるのではないかと考えています。

このように，地方において福祉サービスの維持・拡充が図られる制度改革は，公共投資による一時的な地域の景気拡大策とは異なり，急速に高齢化が進行する過疎の地方においてこそ，持続的なメリットが生まれる改革であり，持続可能な地方再生の切り札になるのではないかと考えています。

4 － 2．地方分権や補助金等の在り方の見直し

補助金についても，社会保障制度の仕組みの見直しと同じような発想で考えていくのですが，時間がなくなってきましたので，ポイントだけお話させていただきます。地方の交付税を通じた再分配の仕組みについては，その歴史的意義や公平性の観点からの意義は理解できるのですが，それが「ただ乗り」を許容する仕組みであることには十分な注意が必要だと考えています。つまり，豊かな地域が生み出す財源にただ乗りすることで，自分たちの財政が賄えるという仕組みの下では，自立のための十分な努力が行われにくくなり，それが地方の疲弊の一因になっていると考えられます【スライド29】。

公平性を確保しようとする制度が，副作用として非効率性を生みやすいことはよく知られています。補助金制度を見直して，できるだけ効率的な公平性の確保を目指すことが重要です。もちろん，地域間の再分配の仕組みである交付金制度を即刻なくし，交付金をゼロにすべきであると主張するわけではないのですが，長期的にはそれを目指す改革を行うべきだと考えています。交付金制度を廃止することは長期的には１つの理想だと考えています【スライド30】。

交付金が必要とされるのは，自治体の歳出と

自治体の自主財源が異なるからです。一般に，自治体の自主財源と歳出のどちらをコントロールしやすいかと言えば，歳出の方だと考えられますので，交付金をゼロにするということは，自主財源を所与として自治体に歳出をコントロールしてもらうということを意味します。

これは，昔から言われている「入るを量りて出ずるを制す」，つまり収入を見て，それに応じて支出を決めるという原則に対応します。私は，この原則が，やはり地方自治あるいは地方分権の望ましい有り様ではないかと考えています。そして，この原則を基本とすれば，地方交付税は必要なくなります**【スライド31】**。

現在の交付金制度は，「出ずるを量りて入るを制す」という全く逆の考え方に基づいています。つまり基礎自治体が担うべき役割と歳出があらかじめ特定され，その支出に足りない分は国が補助するというのが，現在の交付金の仕組みになっているわけです。その意味で，「出ずる」が最初にあって，「入る」ところをコントロールするという構造になっている。そのような仕組みが本当に望ましいのかと考えると，やはり問題の多い仕組みであると考えられます。

それでは，「入るを量りて出ずるを制す」という基本原則に則った仕組みを具体的にどのように設計したらよいのでしょうか。理論的には，私の答えは単純です。各自治体は自主財源で賄える分しか役割を担えないという仕組みにするというものです。ここで注意していただきたいのは，すでにお話ししたように，私は社会保障という「最低限度の公共サービス」の確保については，基本的に国の役割と考えているということです。

また，基幹となる道路や河川の整備あるいは高等教育など，規模の経済性や外部性の大きい公共サービスについては都道府県の役割とすることも望ましいと考えています。このように，国や都道府県が提供した方がよい公共サービスについてはあらかじめ所与とした上で，それら以外の公共サービスの供給が基礎自治体には求められることになります。

その意味では，「最低限度の公共サービス」に関して，基礎自治体に求められる役割は，それほど大きくないという役割分担を想定しています。また，例えば教育のように基礎自治体が外部性を持つ公共サービスを提供する場合，その恩恵を受ける地域が支払う応分の負担は基礎自治体の自主財源と考えてよいと思います。例えば，国や都道府県からのいわゆる「支出金」については，再分配を目的とした補助金とは異なり，自主財源の一部と考えてよいと考えています。

それでも，自主財源の少ない過疎地域では，最低限度の公共サービスさえ賄えないところも出てくることが予想されます。その場合には，歳出の決定権を上位政府である都道府県に委譲することになります。権限を委譲された都道府県もまた自主財源で賄える範囲で，最低限度の公共サービスが域内の各地域で確保されるように取り組みます。

ここでポイントとなるのは，自主財源が少ない地域では最低限度のサービスしか提供されないという点です。充実したサービス供給が行われるのであれば，基礎自治体は上位政府に「ただ乗り」するインセンティブを持ってしまい，現在の制度とあまり変わらなくなってしまうからです。逆に言えば，最低限度の公共サービスしか提供されない場合，それを嫌がる基礎自治体は，自主財源を増やす努力や近隣の自治体との合併といった取り組みを行い始めることが考えられます。そして，このような仕組みの下で，どうしても最低限度のサービスが提供されない地域が生まれた場合，最後は国がサービス提供を行うという仕組みとすることを考えています。

このような仕組みの根幹にある考え方は，財源がプールされ，歳入が少ない地域に配分されることで生まれる「ただ乗り問題」を可能な限り回避するべく，自治体の自主財源と歳出が一致することを前提とした財政制度とした方がよいという考え方です。広域的な事業が望ましい

場合には，国，道州，都道府県などが実施する。そして，自治体は自主財源を用いて，基礎的な公共サービスの供給から始めて，最低限でのサービス供給が行われない場合には上位政府が現物給付するという仕組みが，「ただ乗り」の非効率性を抑制しながら，効率的に公平性を確保する制度にはなっていくのではないかと考えています。

もちろん，このような改革案以外にも，現在の地方財政の問題を改善する仕組みを色々と考えることはできると思います。例えば，住民1人当りの歳入が同じになるように交付金を与えて，あとは基礎自治体に任せるといった仕組みでも，現在の補助制度が持つ非効率性を緩和することができると思われます。特に，地域が持つ潜在力は実際には異なっているため，どんなに努力しても自主財源だけでは最低限の公共サービスを確保することが難しい地域もあること考えると，補助金を通じて一定水準の歳入を与えることは必要ではないかとも思われます。

しかしながら，そのような仕組みの下では，補助金を通じて自治体の財源が保障されるがゆえに，地域が持つ潜在力を最大限活かして財源を生み出そうとする本気の努力がやはり生まれにくくなるという構造が残ってしまうと思います。各地域の限られた資源を最大限に活かす努力を促す仕組みは，確かに厳しい制度と言えるかもしれません。しかし，これまで活用されてこなかった地域の資源を見いだす努力の中で，地域の人々のつながりや魅力が高まる可能性もあると思います。ただ，そのような地域の魅力は，住民だけで発見することが難しい場合もありますので，国や都道府県が，補助金ではなく，知的支援や人的支援を行うことも望ましいと思われます。

自主財源に応じて各自治体の責任の範囲を定めるという仕組みは，制度的には複雑になる可能性があります。したがって，理論的に望ましい制度を完全に導入することは難しいと思います。しかしながら，例えば，政令指定都市，中核市，特例市など自治体の規模等によって担える役割をきめ細かく変えていくという近年の改革の方向性は，私が考えている改革の方向性に近いものです。このような改革を，さらに規模の小さい自治体に関しても行っていくことが，具体的な制度改革になると思います。

なお，このような改革の方向性に関して気になるのは，「地方分権」の流れに逆行する改革ではないかという点です。様々な公共サービスの提供を，どんどん基礎自治体に任せていくことを「分権化」と言うのであれば，私の案は明らかに「分権化」に逆行していると思います。分権化に関する理論の紹介の中でお話させていただいたように，何でもかんでも基礎自治体に任せるということが望ましいとは考えていません。公共サービスの特徴に応じて，それぞれのレベルの政府に一定の役割があります。

望ましい地方分権化とは，都道府県あるいは基礎自治体が決定権限を持つことが望ましいと考えられる公共サービスの供給については，それを担うことが望ましい地方政府に任せて行きましょうということだと思います。その意味では，基礎自治体のみならず都道府県に対して国から権限の委譲が行われることも，地方分権と考える方がよいと考えています。

そのような地方分権については，私も大いに賛成ですが，その検討においては，例えば，社会保険についてはやはり国が責任を持つことが望ましいという議論があってもよいのではないでしょうか。その意味では，分権化を望ましいものとして分権化を進めていくのではなく，望ましい分権社会を模索しながら分権化を進めていくということが重要ではないかと思います。

5. ま と め

本日は，まず前半で，財政制度を通じた地域経済の疲弊というのが，実際には起こっていたと考えられるということをお話しました。

後半では，そのような「財政制度と地域経済

の相互依存関係」を踏まえると，財政制度を通じた地域経済の再生が可能となるのではないかというお話しをさせていただきました。具体的には社会保障制度を全国一律の制度とすることが合理的であるのみならず，その結果，過疎地等でも高齢者はお荷物ではなくなり，福祉サービス産業が成長し，労働力として若者が流入することで，地域経済の持続的な再生が図られるチャンスになるのではないかということをお話させていただきました。そして，そのような改革によって，基礎自治体が担わなければならない役割や歳出は低下し，財政格差も縮小するのではないかと考えています。

そのような社会保障制度改革を前提とすれば，基礎自治体には自主財源に応じた歳出・事業のみを認め，それで賄えない最低限度の公共サービスについては上位政府に決定権限を委譲するということが，交付金制度を大幅に縮小させ，地方が本気で地方の再生に取り組むきっかけになるのではないかと考えています。よりよい公共サービスを確保するために，自治体や住民が自主財源を増やす努力を本気で行うことが期待されます。そして，その結果として地域の再生が図られる可能性も生まれるのではないでしょうか。

地域経済の問題は，人々の生活と大きく関わるものですので，非常に重要な政策課題だと考えています。その改善策を考える上では，公共事業による地域経済の活性化といった発想ではなく，社会保障制度や交付税交付金制度といった財政制度と地域経済の密接な関係に注目した制度改革を行うことで，地域経済の持続的な再生を目指すことが重要と考えています。このことが，本日最もお話したかったことです。ありがとうございました。

追記：本稿は平成22年３月４日に行われた報告を，当日いただいた質問およびコメントへの回答も一部報告の内容に織り込む形で再構成したものです。質問およびコメントをして下さった参加者の方々にあらためて感謝いたします。なお，今回の報告の基礎となる研究の一部は，「税と社会保障の一体的改革――格差問題と国際化への対応」と題する科研プロジェクトの成果であり，下記の参考文献も参考にしていただけますと幸いです。

〈参考文献〉

山重慎二「家族および地域共同体の機能と政府の役割――日本型福祉社会の経済学的分析」『一橋論叢』第120 巻第６号，38-62頁，1999年。

山重慎二「日本の社会経済構造と税制――20世紀の回顧と21世紀の展望」『一橋大学研究年報経済学研究』2001年。

山重慎二「税制と社会保障制度の一体改革による格差問題への対応――均等化政策から潜在力支援型底上げ政策へ」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所［編著］『経済格差の研究――日本の分配構造を読み解く』（第９章）中央経済社，2006年。

山重慎二「地域社会の構造変化と政策的対応～活性化から調和社会の創造支援へ」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所［編著］『人口減少社会の家族と地域』（第12章）日本評論社，2008年。

山重慎二「少子化対策の経済学――戦略的制度設計」『租税研究』715号，2009年５月。

山重慎二「地域経済と社会保障」宮島洋・西村周三・京極高宣［編］『社会保障と経済社会：第２巻「財政と所得保障」』東京大学出版会，2009年。

スライド 1

財政制度と地域経済

～財政制度を通じた地方の疲弊と再生～

一橋大学
経済学研究科／国際・公共政策大学院
山 重 慎 二

Hitotsubashi University

スライド 2

所得を得る機会が失われるとか、医療・福祉を支えられなくなるとか、あるいは文化活動が維持できなくなるなどの、暮らしの基盤が崩壊してしまうようなことが起きなければ、人口が減ること自体、さほど深刻には受け止めていません。

中山間地に位置する熊本県小国町の宮崎暢俊町長の日本経済新聞1999年8月15日付けのインタヴュー記事の中での発言。

Hitotsubashi University

スライド 3

Hitotsubashi University

基本的な視点

- 日本の地方（都市圏から離れた地域）では「過疎化」が進行しており、人口減少・少子高齢化の流れの中で、どのように再生させるかは最も重要な政策課題のひとつ。
  - 2009年時点で、「過疎地域」は国土の面積の約54%、市町村数の約41%を占める（総務省「過疎対策の現況」について）。
- 地方の過疎化（疲弊）の一因は日本の財政制度にある。
- 財政制度の見直しは地方の再生の重要な要因となる。
  - ◆下記の2つの財政制度の設計がポイント
  - 地方交付税交付金制度
  - 社会保障制度

スライド 4

Hitotsubashi University

本日の報告の流れ

1. 分析の枠組み
   - □人口移動に関する理論（＋望ましい国土利用に関する議論）
   - □地方分権に関する理論
2. 財政制度を通じた地方の過疎化
   - □戦後の経済成長戦略
   - □交付税交付金制度／社会保障制度の意義と副作用
3. 財政制度を通じた地方の再生
   - □社会保障制度を通じた持続可能な再生戦略
   - □地方分権や補助金等の在り方の見直し
4. まとめ

スライド 5

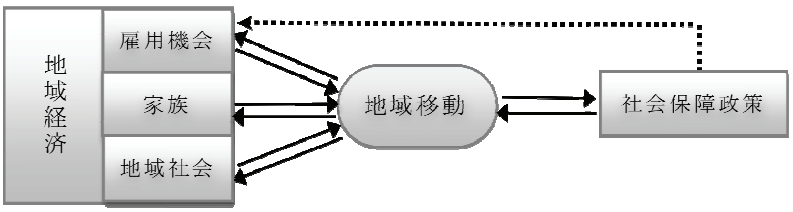
HITOTSUBASHI UNIVERSITY

1. 分析の枠組み：（1）人口移動に関する理論

- 人口移動に関する理論（事実解明的議論）
  - □ 経済成長と人口移動の関連
    - Harris-Todaro (1970) on “Two Sector Model”
    - Krugman (1991) on “Increasing Returns & Economic Geography”
  - □ 政府と人口移動の関連
    - Tiebout (1956) on “Voting by Feet”
  - □ 家族・共同体と人口移動の関連
    - Mansoorian and Myers (1993) on “attachment”,
    - Glaeser, Laibson, Sacerdote (2002) on “Social Capital”

スライド 6

HITOTSUBASHI UNIVERSITY



出所）筆者作成

図２：地域経済と社会保障制度の相互依存関係

スライド 7

Hitotsubashi University

1. 分析の枠組み：（1）人口移動に関する理論

- 人口移動に関する理論（規範的議論）
  - □ 経済成長と人口移動の関連
    - 成長率の高い地域（一般に都市部）への人口移動は労働市場の効率性の観点からは望ましいが、人口移動・分布の外部性を考えると、人口分布の非効率性が発生する可能性も高い。
  - □ 政府と人口移動の関連
    - 「足による投票」を通じて公共財・サービス供給の効率化が進む可能性があるが、「有害な租税競争」を通じて非効率性や不公平性が生ずる可能性もある。
  - □ 家族・共同体と人口移動の関連
    - 3世代同居やコミュニティなどを通した「相互扶助」は、社会の効率性を高める可能性があるが、共同体の閉鎖性が非効率性を生む可能性もある。

スライド 8

Hitotsubashi University

1. 分析の枠組み：（2）地方分権に関する理論

- 地方分権に関する理論（事実解明的議論）
  - □ 自治体間の競争
    - 自治体は、税制や公共財供給の面で競争している。
  - □ ソフトな予算制約の問題（モラル・ハザード問題）
    - 中央政府と地方政府、あるいは地方政府と公営企業等の間に見られるプリンシパル・エージェント関係の中で放漫な財政運営が行われる。
  - □ 地域共同体と地方政府の関係
    - 自治体は、地域の共同体（町内会やNPOなど）と連携しながら、様々な施策を実施している。

スライド 9

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

1. 分析の枠組み：（2）地方分権に関する理論

- 地方分権に関する理論（規範的議論）：
  - □ 効率的な公共財供給
    - ■ 情報の不完備性（→分権化）【分権定理】
    - ■ 規模の経済性（→集権化）
    - ■ 外部性（→集権化）
  - □ 効率的な財源調達と政府間移転
    - ■ 規模の経済性（→集権化）
    - ■ モラル・ハザード問題（→集権化＆分権化）【ソフトな予算制約の問題】
  - □ 効率的なリスク・シェアリング
    - ■ 保険理論の観点から（→集権化）
    - ■ モラル・ハザード問題（→集権化＆分権化）
  - ◆ 情報が重要な財・サービス供給は分権化が望ましいが、規模の経済性があるサービスは集権化が望ましい。

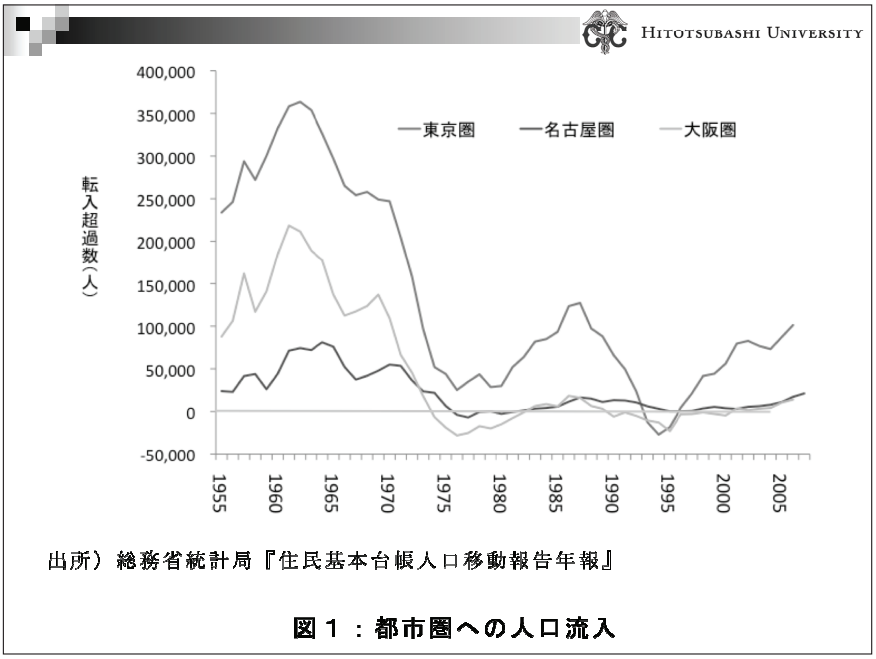
スライド10

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

2. 財政制度と地方の過疎化：（1）戦後の成長戦略

- 戦後の成長戦略
  - □ （1960年代の半ば頃まで）都市部の開発を行い、人口と資本を集中させて、爆発的な経済発展を遂げる。
    - ■ 都市部への公共投資の集中
  - □ （1960年代の半ば以降）上記の政策の成功とともに弊害も指摘されるようになり、「日本列島改造計画」あるいは「均衡ある国土」といったスローガンに代表されるような「地方の開発」に政策の重心が移ってきた。
  - □ しかしながら、先行し人口も集まった都市部の優位性をくつがえすほどの状況の変化は作れず、結果的に、多くの地方で過疎化の進行を食い止められず、公共投資も無駄になった。（ただし、地方の中核都市はそれなりに発展している。）

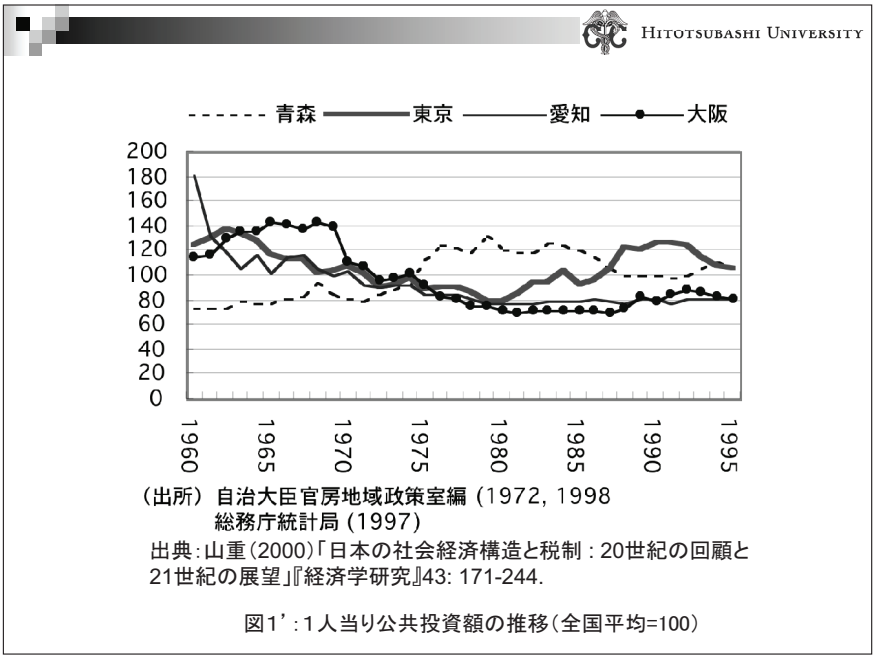
スライド11



出所）総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告年報』

図１：都市圏への人口流入

スライド12



（出所）自治大臣官房地域政策室編（1972, 1998
総務庁統計局（1997）
出典：山重（2000）「日本の社会経済構造と税制：20世紀の回顧と21世紀の展望」『経済学研究』43: 171-244.

図1’：1人当り公共投資額の推移（全国平均=100）

スライド13

2. 財政制度と地方の過疎化：（2）交付金制度

■ 交付税交付金制度の意義と副作用

□ 交付金制度は、都市への集中的な資源の投下の結果生まれる公共財・サービスの地域間格差を是正し、成長戦略への理解を求める制度でもあった（意義）。

□ しかしながら、そのような制度の下で、地方からの人材流出を食い止める努力が行われなくなり、地方の過疎化が進んでいった（副作用）。

□ 地方への投資が行われるようになっても、交付税制度の下で、必要な財源保障が行われる限り、財政面では、地域に人口や企業を引き止め呼び寄せる努力は十分には行われない。

□ そのようにして生まれる「限界集落」のような地域を消滅させるのであれば問題ないが、温存させるのであれば、自立化を促すような制度設計が求められる。

スライド14

2. 財政制度と地方の過疎化：（3）社会保障制度

■ 社会保障制度の意義と副作用

□ 若年者の都市部への流出に伴い、地方で取り残される高齢者の生活保障が社会問題となる。

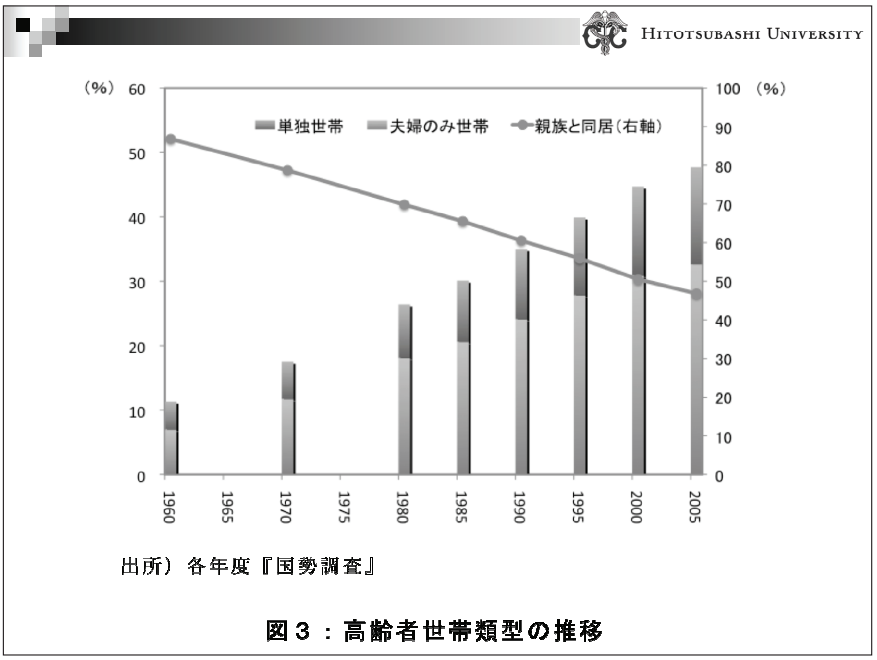
□ 1960年代に本格的に始まる皆年金・皆保険という社会保障制度の充実は、戦後の成長戦略の結果として生まれる「家族の分離（核家族化）」への対応であった（意義）。

□ しかしながら、生活保障を政府が行うようになると、家族内での相互扶助の必要性が低下し、家族が子供たちを地方にとどめる努力を行わなくなり、過疎化が進行した（副作用）。

□ 現在の社会保障制度の下で、医療・介護の保険料や医療サービスの水準に差が生まれていることは懸念される。

■ 保険やサービス供給に自治体が強く関わっているために起こる問題

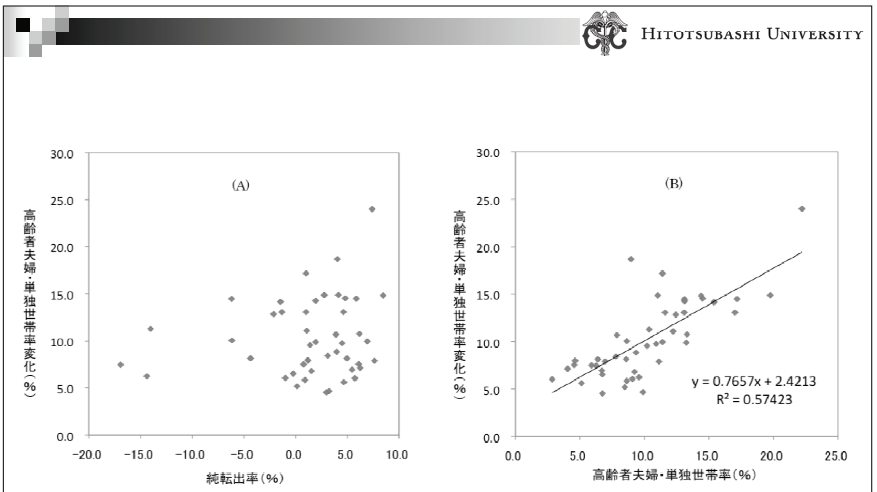
スライド15



出所）各年度『国勢調査』

図３：高齢者世帯類型の推移

スライド16



出所）『国勢調査』（1960年，1975年）、総務省統計局『我が国人口の概観』

図４：高齢者のみの世帯の増加の要因分析（1960年-75年）

スライド17

Hitotsubashi University

都道府県データの分析

高齢者のみからなる世帯の割合（高齢世帯率）の増加は、純転出が大きい地域で大きい（→ 高齢者が取り残される）。

高齢世帯率の変化= −5.08 + 0.35[純転出率]+0.81[高齢世帯率]+1.37[自然増加率]
(-2.30) (3.36) (9.04) (3.78)

- 高齢世帯率：高齢者の夫婦あるいは単身者からなる高齢者のみの世帯の全世帯に占める割合（1960年）
- 高齢世帯率の変化：1960年と1975年の高齢世帯率の差
- 純転出率：1960年から1975年の間の5年毎の変化率の平均
- 自然増加率：1960年から1975年の間の5年毎の変化率の平均

注：高齢者のみからなる世帯の割合（高齢世帯率）の増加は、高齢者のみからなる世帯の割合が低い地域では小さい（同居の規範が残る地域では高齢者のみからなる世帯の増加は抑制される。）

スライド18

Hitotsubashi University

3. 財政制度と地方の再生：（1）社会保障制度

■ 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生

□ 地方経済に関する最重要課題の一つは、地方に住む人々の最低限度の生活の保障をいかに行うか。

- 長期的に持続可能と思われない地域では、人々の移住を支援。
- 社会保険および福祉サービスの確保の責任は、基本的に国（あるいは道州）の役割とし、「どこに住んでも」一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みとする。
  - □ 保険事業は大きなプールで（国全体で）実施
  - □「不採算医療」等への基礎自治体の追加負担が発生しないように、平均費用を賄える診療報酬等の仕組みを整備
- 保険に関わるモラル・ハザード問題（過剰な資源利用）を抑制することは、基礎自治体の介在ではなく、保険者、被保険者、サービス提供者の間の契約を通じて行う。

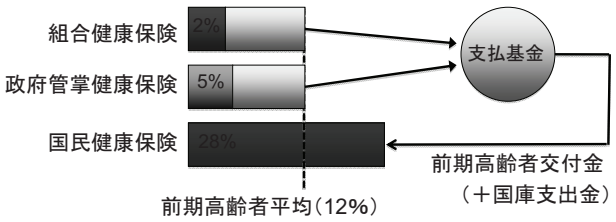
スライド19

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

事例：医療保険と地方財政

- 地域医療の確保は自治体の役割
  - □ 後期高齢者医療制度は、都道府県を単位とする広域連合。
- ただし、地域間の格差を考慮した補助制度が存在。
  - □ 市町村国民健康保険の保険料収入が支出に占める割合は平均約25%（約3.0兆円／約12.6兆円）--**平成20年度国民健康保険の財政状況**

例：前期高齢者の保険者間調整制度



スライド20

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

事例：医療サービスと地方財政

- 医療サービスの確保は、国のみならず、地方自治体の役割（→厚生労働省と総務省の連携）。
  - □ **第30条の10：国及び地方公共団体は、医療計画の達成を推進するため、病院又は診療所の不足している地域における病院又は診療所の整備その他必要な措置を講ずるように努めるものとする。**
  - □ **不採算医療**： 救急医療、災害医療、へき地医療など社会の基盤を整備するために必要不可欠ではあるが、資金面で困難な不採算を伴う事業
    （http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihosho/iryouseido01/pdf/ryouyou01f.pdf）
  - □ 上記のような事業については、地方公営企業法施行令において、一般会計からの公立病院に繰出金を計上することができ、現在は、その繰り出し金は「地方交付税等において考慮」されることになっている。

スライド21

Hitotsubashi University

事例：医療サービスと地方財政（続き）

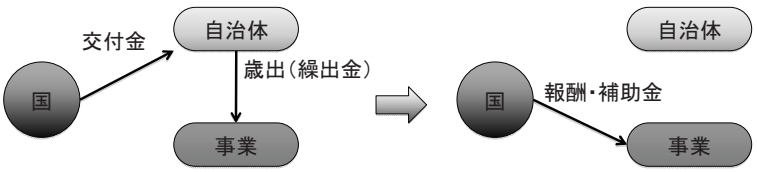
- 2006年時点で4分の3程の公立病院が赤字、累積欠損金は約2兆円。
  - 構造的な問題の一つは、過疎等の条件の故に高くなる平均費用を賄える診療報酬体系となっていないこと。
  - 同じ保険料を支払っていても、過疎地等に住んでいる場合には、追加的な税負担を行わなければ、同水準の医療サービスを受けられないという構造が存在している。
  - 望ましい医療保険の仕組みと言えるだろうか？
    - 最低限度の医療サービスの提供が、厳しい財政状況に直面する過疎地等の自治体に求められている（→補助への依存を生んでいる）。
    - 最低限度の医療サービスに関しては、どこに住んでいても、同じ負担で受けられるようにすべき（→必要な財源については医療保険できちんとカバーされるべき）。

スライド22

Hitotsubashi University

事例：医療サービスと地方財政（続き）

- 医療サービスが高コストとなっても財源保障が行われると、モラルハザード問題が起こって高コスト体質となるので、自治体にも一定の負担を求めることは妥当なのでは？
  - 上記の問題は典型的な平均費用価格規制の問題。
  - 望ましい解決策は、適切な利用者価格の設定と病院に対するインセンティヴ規制（平均費用低下の努力を促す規制）であって、自治体を介在させて費用の一部を負担させる必要はない。（そもそも、公立病院が「不採算医療」を担うという仕組みが問題。）



スライド23

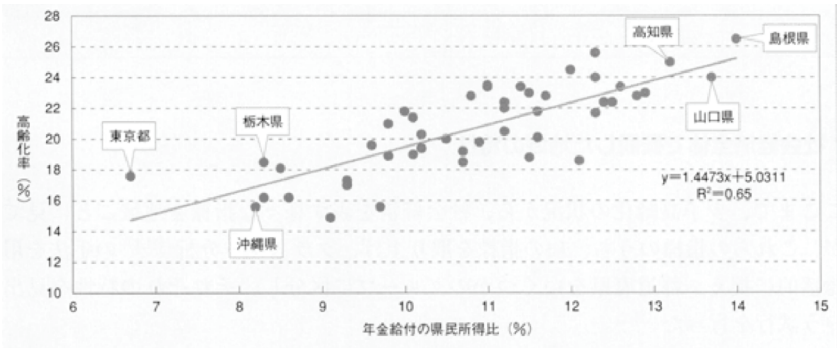
HITOTSUBASHI UNIVERSITY

3. 財政制度と地方の再生：（1）社会保障制度

- 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生
  - □ 上記のような社会保障制度の下では、高齢者を初めとする福祉サービスの受給者の存在、そして地域における福祉サービスの拡大は基礎自治体の負担とならない。
  - □ 良質な医療や介護サービスを安価に提供できる地域に福祉サービス事業者が参入するため、福祉サービスを地域の重要な産業として位置づける地方が現れる可能性が高い。
    - 現在の社会保障制度は、そのような自治体の動きが、福祉サービスの過剰な供給（モラルハザード行動）を招くことを恐れて、自治体に保険者の役割を担わせていたと考えられる。
    - この結果、福祉サービスの拡大が望ましいと考えられる地方で、自治体の重荷となる福祉サービスの拡大が抑制され、過疎化がさらに進行するという悪循環が生まれていた可能性がある。

スライド24

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

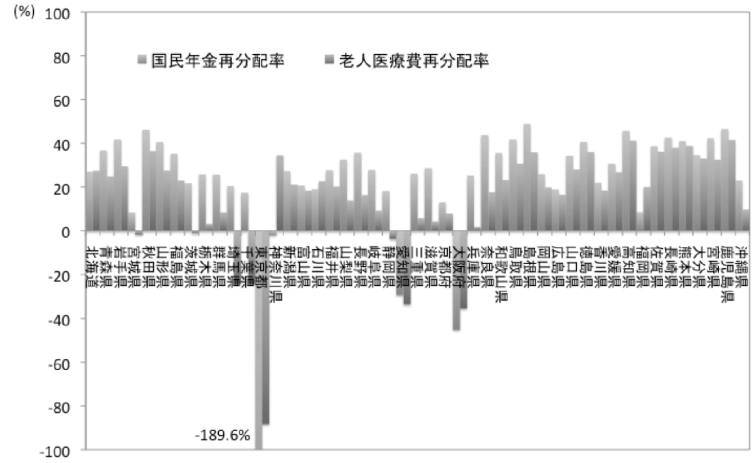


（注） 高齢化率は総務省統計局「平成15年10月1日現在推計人口」、年金給付の県民所得比は社会保険庁作成資料（平成15年度）の数値をもとに厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成。

出所）平成１７年度『厚生労働白書』

図５：年金給付の県民所得比と高齢化率

スライド25



出所）浜谷・根岸(2007：図1.4)および浜谷、他(2008：図2.6)を基に作成

図６：年金および老人医療費を通じた都道府県間再分配

スライド26

3. 財政制度と地方の再生：(1)社会保障制度

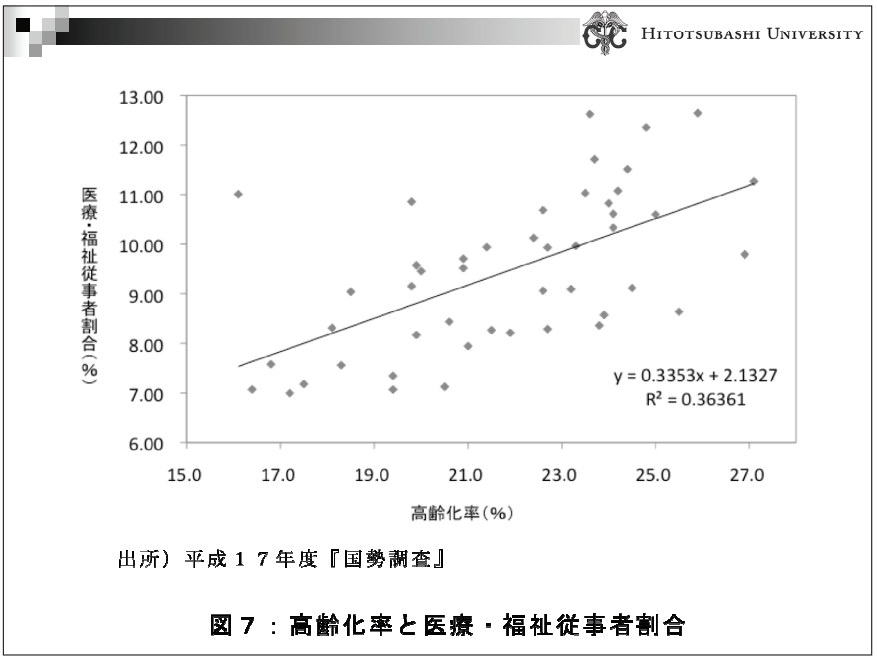
■ 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生

□ 確かに、一時的には、福祉サービスを地域の重要な産業として位置づける自治体が数多く現れ、過剰な資源投入が行われる可能性があるが、サービス市場への自治体の介入を極力制限するとともに、病院や被保険者の過剰な資源利用を抑制するメカニズムを作ることで、過剰な資源利用はコントロール可能と考えられる。

□ むしろ、地域住民の福祉サービスを維持するための適切な資源を国が保証すれば、主たるサービス提供者である若者も地方に定住・移住し、地方が再生する可能性が生まれる。

□ つまり、公共投資ではなく、福祉サービスの維持・拡充が図れる制度改革が、持続可能な地方再生の切り札。

スライド27



出所）平成１７年度『国勢調査』

図７：高齢化率と医療・福祉従事者割合

スライド28

3. 財政制度と地方の再生：（1）社会保障制度

- 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生
  - 次のような副次的効果（副作用）も期待される。
    - 出生率の改善
      - 地方の方が保育所などにも余裕があり、出生率が相対的に高い水準にある。
    - 貧困問題の改善
      - 地方の方が生活費も安く、地域のつながりも残っているため、（仕事さえあれば）貧困の問題は緩和されやすい。
    - 地方の自治体財政の改善
      - 福祉サービス関連の産業が拡大し、労働者も増えれば、自治体の税収は増加し、（歳出面での規模の経済性があれば）財政の改善も期待される。

スライド29

Hitotsubashi University

3. 財政制度と地方の再生：（2）補助金

- 補助金のあり方（「地方分権」のあり方）の見直し
  - □ 地方への補助金に関する最も深刻な問題の一つは、必要な歳出を自主財源で賄えない地域が多く、交付税に依存（「ただ乗り」）する構造が生まれ、非効率性が発生していること。
  - □ 補助金制度を見直し、効率的な公平性の確保を目指す。
    - 前述のような社会保障制度改革を前提にすれば、「基準財政需要」と「基準財政収入」のギャップは小さくなるのではないか（→要検証）。
  - □ 理想的な補助制度（地方分権制度）を明確にして、その理想状態への移行過程を適切に設計することを目指す。

スライド30

Hitotsubashi University

3. 財政制度と地方の再生：（2）補助金

- 補助金のあり方（「地方分権」のあり方）の見直し
  - □ 望ましい補助金制度：財源がプールされることで生まれる「ただ乗り」問題を可能な限り回避するべく、各自治体の「自主財源」と歳出が一致することを前提とした財政制度とする。
    - ただし「自主財源」には、外部性を内部化することを目的とする「特定補助金」なども含めて考える。
  - □ 一つの理想的な制度（→自主財源に応じた権限の付与）
    - 交付税交付金制度を廃止
    - 外部性等に応じた補助金
    - 広域的な事業が望ましい場合、国・道州・都道府県などが実施
    - 自治体は「自主財源」を用いて、基礎的な公共サービスの供給から始めて、最低限でのサービスの供給が行えない場合には、上位政府（最後は国）が現物給付。

スライド31

Hitotsubashi University

3. 財政制度と地方の再生：（2）補助金

- 補助金のあり方（「地方分権」のあり方）の見直し
  - 地方分権制度の基本原則
    - 「入るを量りて出ずるを制す」（収入をよく計算してから支出を決める『禮記・王制篇』）を基本とする。
    - ただし「入る」＝「自主財源」と考え、その収入に応じて自治体が行える支出を決めると解釈する。
    - これまで「出ずるを量りて入るを制す」（基礎自治体の支出を決めて、必要な収入を決めて不足分を補助する）という方式となっており、それが地方財政の様々な問題となっていた。
  - この原則に従えば、収入の少ない過疎地域では、多くの歳出の決定権を上位政府に委譲することになろうが、その移譲先が都道府県（道州）であれば、地方分権の1つの姿と考えられる。（→ より多くの決定権を持ちたいのであれば、歳入を増加させる努力を行うだろう。）

スライド32

Hitotsubashi University

4. まとめ

- 財政制度を通じた地域経済の疲弊
  - 交付税交付金制度および社会保障制度の充実により、地方から都市部への人口流出を食い止める誘因が失われ、地方経済は疲弊した。

スライド33

HITOTSUBASHI UNIVERSITY

4. まとめ

- 財政制度を通じた地域経済の再生
  - □ 社会保障制度を全国一律の制度とすることは合理的であるのみならず、それを通じて基礎自治体が担わなければならない役割・歳出は大きく低下し、財政格差は縮小する。
    - 過疎地等でも高齢者は「お荷物」ではなくなり、福祉サービス産業が成長し、労働力として若年者が流入することで地域経済の持続的な再生が図られるチャンスとなる。
  - □ 各自治体には「自主財源（特定補助金を含む）」に応じた歳出・事業のみを認め、それで賄えない基礎的サービスについては上位政府に決定権限を委譲する（最低限度の公共サービスについては最終的には国が現物給付する）。
    - 決定権限を欲する自治体が、自主財源を増やす努力を行うことで、地域経済の再生が図られる可能性も生まれる。

スライド34

補足

- **過疎地域の定義（過疎地域自立促進特別措置法）**
  - **国勢調査の結果による昭和35年～平成7年の35年間の人口減少率が30%以上である（第二条一 イ）。**
  - **人口減少率が25%以上で、以下のどちらかを満たしている。**
    - **平成7年で65歳以上の高齢者比率が24%以上**
    - **平成7年で15歳以上30歳未満の若年者比率が15%以下**
  - **国勢調査の結果による昭和45年～平成7年の人口減少率が19%以上である。**
  - **平成8年度～平成10年度の財政力指数が0.42以下**
- **過疎地域への財政措置**
  - **元利の70%までを地方交付税で補てんされる地方債の発行が可能（地方交付税法附則第5条）、など。**

子持ち既婚女性が支持する少子化対策

嘉悦大学経営経済学部専任講師　和泉徹彦

はしがき　　本稿は，平成22年４月８日開催の財政経済研究会における，嘉悦大学経営経済学部専任講師 和泉徹彦氏の『子持ち既婚女性が支持する少子化対策』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

少子化対策が役に立っているのか立っていないのかといったときに，そもそも少子化対策とは何だろうか。女性が子育てしながら働く就労環境の問題，保育所に希望しても入れない待機児童の問題，あるいは教育費負担の問題が少子化を起こしているのだから，これらの問題を解決することが一般的には少子化対策なのだと言われる。そのために育児休業を確立しよう，保育所を増やそう，高校授業料を無償化しようといった数多くの施策が打ち出されてきた。

既に子育てを終えた世代であっても少子化対策には関心を持って欲しい。子育てをする家族や地域社会の環境は大きく様変わりしている。孫育ての意味での少子化対策は続いている。皮肉のように聞こえるかもしれないが，高齢期の生活を安定させてくれる公的年金制度が整備された国では保険料を拠出してくれる若い世代が公共財になっているとの議論すらある。他人の子どもが自分の年金を支えてくれるので自分の子どもを持つ必要が無く，放置しておくと少子化が進行するという説である。将来の安定のために子どもに頼る必要は無くなったという意味である。公共財は国家の介入無しにはフリーライド（ただのり）可能で過小供給に陥る性質を持つ。ただ，子どもを持つよう国家が義務として強制するには馴染まない。子どもを生み育てたい個人の希望がかなえらえるように支援するのが少子化対策の分際だろう。

数ある少子化対策の中で何が有効か，誰がそれを知っているのだろうか。本稿では実際に子どもを育てている女性，特に第２子，第３子を生む可能性のある子持ち既婚女性にターゲットを絞った。少子化対策が最も効果的に働くと考えられる子持ち既婚女性（20～44歳）を対象に

⑴　将来持ちたい子どもの数と現実格差の実態把握
⑵　出産育児支援環境整備への選好
⑶　就労継続支援施策への選好
⑷　予算制約付き施策選択

を明らかにし，少子化対策の優先順位を提案することを目的と定めた。

少子化対策メニューを個別に支持を尋ねれば，結果として総花的なフルコースメニューになるのは当然のことである。今回は優先順位についても調べており，有効性が高いと支持された施策の取りかかる順番も示唆する結果となっている。

少子化原因の一つとして，晩婚化が挙げられる。特に女性の場合には，第１子出産年齢が

２，３子を生むかどうかの事実上の制約になっている。地方自治体によってはお見合いパーティを開催して若者世代の晩婚化を食い止めようとする少子化対策も実施している。子育てのイメージが無い結婚していない人たちに少子化対策の有効性を尋ねるよりも，実際に子育てを経験している人たちに２人目，３人目を育てる上で必要な子育て支援を尋ねた方が明確になる，これは本研究の着眼点であった。

30代後半の団塊ジュニア世代には，周りが結婚していくのを見て何となく乗り遅れたくなくて一緒に結婚するような人たちもいる。周りで子育てをしている人たちが多くなればなるほど，子どもを持つことに消極的だった人たちが積極的に変わる瞬間があるのかと考えている。その気になった子育て適齢世代を逃さない支援の意味で，少子化対策の拡充は待ったなしである。

2.「少子化対策に関する調査」実施概要

この調査は日本社会事業大学共同研究プロジェクト（大橋謙策教授・丸尾直美客員教授）における分担研究として実施されたものである。本稿における分析及び考察は筆者の責において執筆されている（**図表１**）。

調査手法についていくつか説明しておきたい。調査対象地域は４つの地域ブロックからなっている。首都圏には神奈川県，東京都，千葉県，埼玉県の４県，中部圏は愛知県，三重県，岐阜県の３県，京阪神は京都府，大阪府，兵庫県の３府県，そして南九州に関しては鹿児島県，熊本県，宮崎県の３県を含めて対象地域に指定した。インターネット調査モニターに属性でフィルターをかけて，各地域ブロックで予定サンプル数が集まった時点で終わるという打ち止め形式での回収方法を採用した。合計3000サンプルを回収しているが，各地域ブロックさらに年齢階層によるばらつきがあるため重み付け処理（文末注）を行って集計分析を行った。

3. 日本における少子化の状況

女性が一生のうちに生む子どもの数を合計特殊出生率と呼び，2008年時点での日本の人口が減りもしないし増えもしない人口定常に見合う合計特殊出生率は2.07である。死産の割合が高かったり，子どもの志望リスクが高かったりする国の場合には合計特殊出生率がもっと高くないと人口定常は保てない。日本には医療水準含めて子どもが健全に育つ環境があるため，2.07人生まれると人口定常となる。

それでは実際の2008年時点での合計特殊出生率，女性が一生のうちに生む子どもの数を見ると1.37である。2003年に1.29ショックと呼ばれた状況からは多少改善してきているが，このままでは人口が減って少子化が進んでいく傾向となっている。

図表１：「少子化対策に関する調査」実施概要

実施期間	2009年３月25～27日
調査対象	首都圏，中京圏，京阪神，南九州在住 子ども有り女性（20～44歳）
サンプル数	首都圏1,500，中京圏500，京阪神500，南九州500 （合計）3,000
委託先	楽天リサーチ株式会社

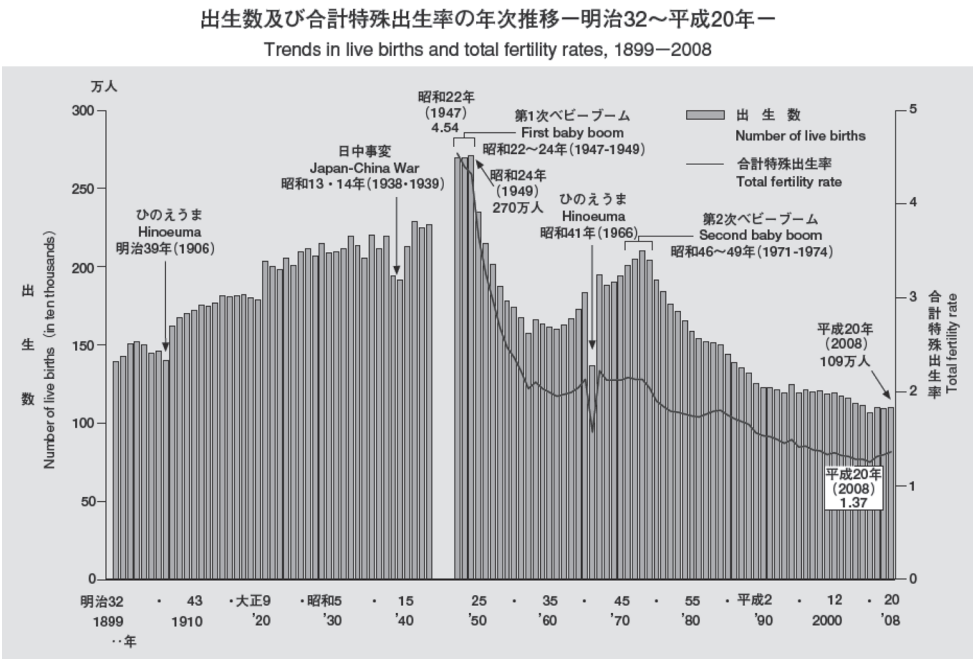
少子化の原因として冒頭にもいくつかの問題を挙げた。晩婚化，保育所不足，教育費の不安，あるいは漠然とした社会不安であまり子育てに適した社会環境ではないと考える人もいる。また，産婦人科医が減って出産できる病院が少なくなった，小児科救急が近所にない，子どもを育てる中ですぐに医療に頼れないといった医療体制の不安もある。さまざまな要因が絡み合って，少子化が起こっていると考えられる。

図表 2 は，出生数と合計特殊出生率を明治の時代から現在まで示したものである。一般には第二次大戦後の第１次ベビーブームから描かれることの多いグラフであるが，明治から見ても団塊の世代がやはり一番のピークであって，第２次ベビーブームの団塊ジュニア世代に，もう一つの山がある。

合計特殊出生率を見ると2008年の1.37は少し改善した。第２次ベビーブーマーの1971～1974年生まれの団塊ジュニア世代が子どもを育て始めたのが，この回復の理由である。団塊ジュニア世代が子育て期間を終わってしまえばボリュームゾーンが無くなるので，あと５年くらいが少子化対策のリミットになる。５年以内に２人目，或いは３人目といった子どもを育て始めないと，この出生率の低下には歯止めが効かなくなると予想される。

出生率を都道府県別に見てみると地域格差が存在する。かつて沖縄県は出生率が高くて子どもが多いと言われてきた。その沖縄県でさえ，現在は２を下回って1.78といった出生率になっている。出生率最低は東京都の1.09で，1.0を割るかという時期もあったのだが，多少持ち直している。出生率最低水準のグループには北海道，京都府も含まれる。太平洋ベルトにかかる首都

図表 2 ：　出生数及び合計特殊出生率の年次推移



厚生労働省『平成22年　我が国の人口動態』

圏，中京圏，京阪神は総じて低い出生率となっている。

一方で出生率が1.5を超えていて子育て意欲が高い地域もあって，山陰地方や南九州が該当する。鹿児島県，宮崎県，熊本県を含む南九州ブロックを調査対象にしたのは高い出生率に注目したためである。

参考までに出生率の国際比較を示したのが**図表3**である。他の先進国でも少子化は進んでおり2を超えているような国はほとんど見かけない。アメリカは例外的に移民の出生力に助けられて2を超えている。

フランス，そしてスウェーデンなど北欧の国々も，2に近いところまで上げてきていて，就労継続できるような施策，あるいは家族手当のような形の施策が功を奏しているのではないだろうか。

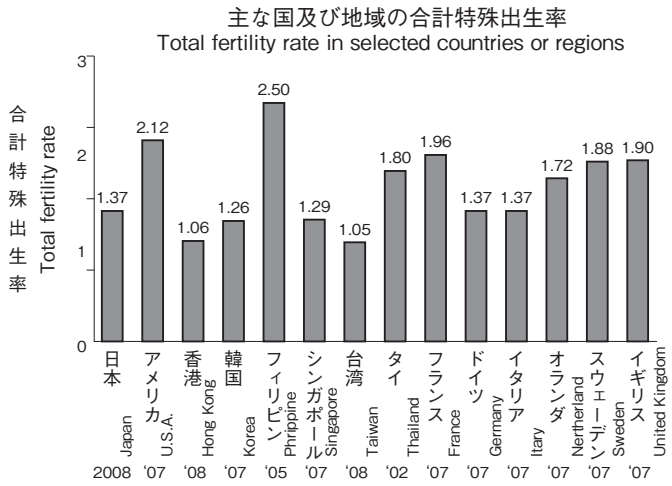
ヨーロッパの中で日本と同じグループだと見なされているのは，イタリア，ドイツである。特にドイツは専業主婦モデルというライフスタイルが日本と似通っているとされ，イタリアは家族のきずなが強いあまりなかなか男が結婚しない，結婚できないのではないかと言われており，日本の事情と共通性が見いだせる。このグループの出生率が1.37で並んでいるのは興味深い。

このように先進国の中でもある程度少子化の歯止めが効いたと思わせるような国と，ある程度低位に沈んでおり浮上が期待できるか心配する国とに分かれつつあるのではないかという対照的な比較がなされている。

4. 第3子を生む母親の年齢とは

図表4の出生順位別に見た母親の平均年齢とは，第1子つまり初産の平均年齢，そして第2子，第3子を生んだ平均年齢を示している。最初に子どもを生んだ年齢が次の第2子，第3子の年齢につながっていくので，少子化に歯止めをかけるためにはこの年齢までに生めるように目標を定めるか，平均年齢が高くても生めるように環境整備や支援を行うことになる。年次推移を見ると1975年から2008年まで第1子の出産年齢は4歳上がってきている。

図表3：　合計特殊出生率の国際比較



厚生労働省『平成22年　我が国の人口動態』

図表４：　出生順位別にみた母親の平均年齢

	1975年	2008年
第１子	25.5歳	29.5歳
第２子	28.0歳	31.6歳
第３子	30.3歳	33.0歳

厚生労働省『平成22年　我が国の人口動態』より筆者作成

日本では慣習的に結婚と出産はとても密接な関係にあって，結婚年齢が遅くなればなるほど第１子の出産年齢が遅くなってくる。フランスやスウェーデンのように結婚制度が特に出産に対して大きな制約にならない，家族手当の支給の条件にはなっていない国々では，結婚と出産を絡める必要はない。日本の場合には伝統的に絡んでいるので，晩婚化が即少子化につながっていく結果になっている。これが非嫡出子（婚外子）を認めるべきか否かという戸籍制度の話に行ってしまうのはこじつけた議論であって，生まれてくる子どもと育てる親を支援する施策を実施すれば良いことである。

第３子を生んでいる母親の平均年齢は33歳であるが，周囲であまり見かけない。つまり第３子を生んでいる少数の母親の平均年齢が示されているのである。さらに40代を過ぎてしまうと，妊娠したとしてももう育てる気はないので中絶するという形の数字になっている。一方で子どもが欲しいのに授からないため自費負担の不妊治療を続ける夫婦もあるといった複雑な状況になっている。

再び結婚と出産の関連で言うと，結婚１年目に子どもが生まれた６割程度の夫婦が６カ月以内に出産している。結婚する人の半分は「できちゃった婚」あるいは「授かり婚」と感覚的に言われるのも数字で裏付けられており，半分ではないものの３分の１程度は妊娠がわかって出産することを前提に結婚していることが明らかになっている。

結婚と出産が必ず密接に結び付いていると見えるのが，第１子が生まれるまでの平均同居期間2.15年という数字である。以前の1.61年よりは長くなってきたが，結婚すればほぼ１年半までの間に妊娠をして２年ほどで出産している状況がある。ただし，これは子どもが生まれた夫婦に限った状況であって，一人も生まない，授からないというケースは除外されることになる。

日本の少子化状況を将来推計人口から見た場合，希望する子どもの数が最高までかなえられたケースの出生率は，2040年までに1.75，その先の2055年時点で1.76という高位推計がある。さらに，中位推計では団塊ジュニア世代が子育て期間を終わってしまった後から出生率が下がっていって，1.25（2040年），1.26（2055年）と推計される。

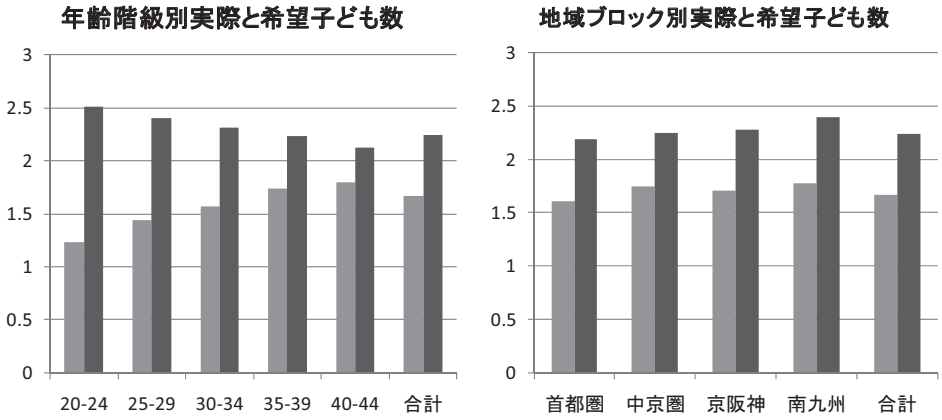
5. 年齢階級別・地域ブロック別子ども数

ここからは調査結果を使って，子持ちの既婚の女性が育てている実際の人数と希望の子ども数について年齢階級別と地域分布別に実態を把握する。**図表５**にある２本並んだバーの右側が希望の子ども数で，左側のバーが実際の子どもの数の平均を示している。平均だけでみると属性内のばらつきが見えにくくなるが，年齢が上がるにつれて実際と希望の差は縮まる。

注目したいのは１人以上子どもを育てている人に希望の子ども数を聞くと２人以上育てたいという結果が出てくるところである。しかし，実際の子ども数は40代前半まできても２には達せず，将来人口推計の希望が全部かなえられた1.75に近いところで止まってしまう結果となっている。首都圏，中京圏，京阪神，南九州という地域ブロック別で見ると，首都圏は実際の子ども数と希望の子どもの数は両方とも高くない。中京圏，京阪神は似たような数字で，対照群として調査対象にしただけに南九州の数字は上がっている。

全体の平均で見ると，実際の子どもの人数は平均1.67人，希望する子どもの人数の平均は

図表５：　年齢階級別・地域ブロック別子ども数



2.24人，差分では0.58人分となっている。差分については，これから将来埋めていく，現時点での少子化改善余地ということになる。

6．母親の就労状況と子ども数

母親の就労状況と子どもの数にどのような因果関係があるかについては，子持ち既婚女性の回答からは違いを数字で裏付けることができなかった。

設問では，経営者・役員，正社員・正職員，契約社員・嘱託社員，派遣社員，パート・アルバイト，自営業，無職といった属性で就労状況を聞いてみた。経営者はごくわずかであったのと，契約社員・嘱託社員，派遣社員という形態はあまり多くなかった。専業主婦を含む無職という人たちが６割で，就労している人たちは４割程度と。その中でも正社員の人は１割，パート・アルバイトが２割であった。

このような就労状況で，専業主婦と正社員を比較しても実際の子ども数，希望する子ども数ともに大きな差異は認められなかった。

地域ブロック別の比較として，都市部と南九州を対照群に設定した。これは南九州が際立って出生率が高い「地方」だったからだ。誤算だったのは，地方の多くは保育所定員が余っていて誰でも入れる状態であるのに，南九州では女性の就労意欲も高くて保育所利用ニーズが高くなり，都市部との対照が出にくかったことである。

7．出産前の環境整備に関する少子化対策

既に実施されている施策，未だ実施されていない施策をとりまぜながら，出産前の環境整備に関連する少子化対策を第一カテゴリにして，その有効性について回答を求めた。その施策と反応を**図表６**にまとめた。

大いに有効だと反応を示したのは，特に産科・小児科を増やして不安を無くすところである。都市部で産婦人科が明らかに減っていて，病院の中でもお産ができる，できない，あるいは６カ月前に予約してくださいというのが当たり前の状況が知られている。身近な知り合いがまさにそういう苦境にあるといった結果が反映されたのではないだろうか。

出産，その直後というのはかなり費用がかかるということを意識した現金給付に対する選好が示されている。

障害児が生まれたときも社会が全面的に支援することへの支持も高く，高齢出産が増えてく

図表 6 ： 出産前の環境整備に関連する少子化対策とその反応

	育児休暇を分割して必要に応じてとれるようにする。	残業を原則としてなくし、特に妊娠中や乳幼児を持つ母親の労働時間を短くする。	産科・小児科医を増やし、治療・出産の不安をなくす。	出産時に健康保険から給付される出産一時金38万円を60万円に増やし，出産前に受け取れるようにする。	出産時に健康保険から給付される出産一時金38万円を廃止し，検診と出産費用をすべて健康保険適用する。	婚外出生児と婚内出生児の法的および社会的差別をなくす。	障害児が生まれたときも社会で全面的に支援する。
大いに有効	31.6%	39.6%	61.3%	53.5%	34.3%	20.9%	52.2%
どちらかといえば有効	44.9%	40.3%	30.8%	25.7%	27.2%	28.7%	31.0%
どちらとも言えない	16.8%	15.8%	6.7%	14.9%	27.2%	38.1%	14.2%
どちらかといえば有効ではない	5.3%	3.2%	1.0%	4.3%	7.9%	8.2%	1.7%
全く有効ではない	1.5%	1.0%	0.2%	1.6%	3.5%	4.0%	0.8%

ることによって障害児が生まれるリスクというのは高まることが背景になっている。それを親だけの責任にするのではなくて，社会全体で見てほしいという親たちの願いの表れで支持が高まっていると考えられる。

8. 出産後の支援に関する少子化対策

生まれてから後の施策について第二カテゴリとして挙げて，その有効性について回答を求めた。その施策と反応を**図表 7** にまとめた。

断トツで支持を集めたのが保育所で，まず保育所を希望どおりに利用できるようにしてほしいというところが一番になっている。次に，子ども手当支持と理解することができるのかもしれないが，現金給付には高い支持が集まった。そして，保育所のニーズのところで，利用時間や形態の弾力化が含まれている。保育所や学童保育の充実など，職場に女性が復帰できるための支援が支持を集めている。

9. 少子化対策支持率ランキング

出産前の環境整備にかかる第一カテゴリ，出産後の支援施策にかかる第二カテゴリの施策を混ぜた上で順位付けをして回答してもらった結果を重み付けで集計したトップ３の施策は次の通りである。

⑴ 保育所を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。

⑵ 出産時に健康保険から給付される出産一時金38万円を60万円に増やし，出産前に受け取れるようにする。

⑶ 産科・小児科医を増やし，治療・出産の不安をなくす。

一番に挙がっているのが，やはり定員を増や

図表７：　出産後の支援に関する少子化対策とその反応

	男性は仕事，女性は家事・育児という役割分業の意識を職場でも家庭でも改める。	出産後の女性の職場復帰を円滑にする支援プログラムを実施する。	保育所を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。	保育所の利用時間を職場の女性のニーズに合わせて弾力的にする。	利用者ニーズに応えられる地域の保育サポートメニュー（ファミリーサポート，保育ママなど）を充実させる。	小学生の学童保育を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。	18歳以下（現在，小学生以下）の子どもが同居している家庭に児童手当を支給する。	大学進学希望の人に給付奨学金または奨学ローンを受けられるようにして，経済的事情で進学をあきらめることがないようにする。
大いに有効	34.5%	50.7%	72.5%	63.3%	44.8%	55.5%	64.0%	53.7%
どちらかといえば有効	38.8%	40.1%	22.6%	29.2%	41.9%	34.2%	25.7%	31.2%
どちらとも言えない	20.3%	7.7%	4.3%	6.8%	12.1%	9.3%	8.5%	12.9%
どちらかといえば有効ではない	4.3%	1.0%	0.4%	0.7%	1.0%	0.8%	1.4%	1.8%
全く有効ではない	2.0%	0.4%	0.2%	0.1%	0.3%	0.2%	0.4%	0.5%

して保育所を必ず利用できるようにするという施策である。そして，出産一時金の現金給付，産科・小児科を増やして治療・出産の不安をなくすと続いている。これら３つの施策は第４位以下に大きく差をつけて支持されている。

実際に生みたいと思ったときに，育てたいと思ったときに医療の不安がないということが，子持ち既婚女性たちの考える有効な少子化対策として選ばれている。この環境条件を整備してくれなければ，なかなか生めないのだと理解できる。

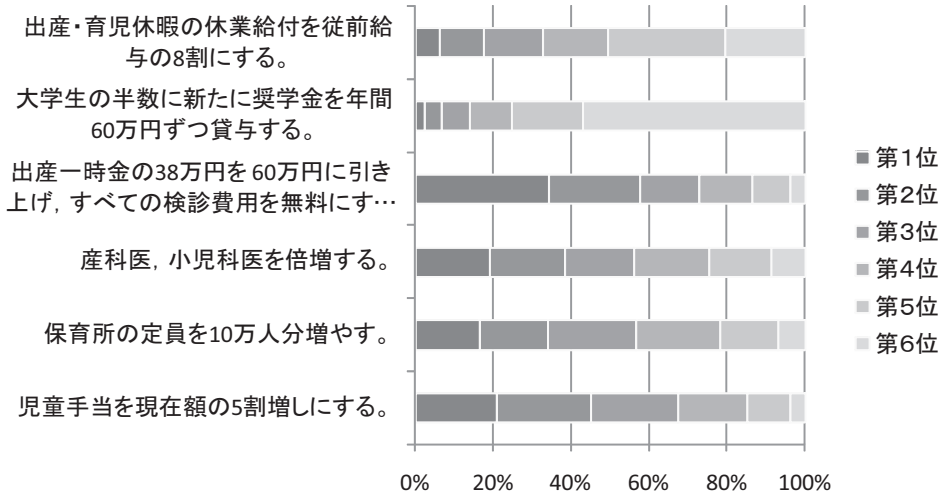
10．5,000億円予算制約付メニューとその支持率

予算財源が無尽蔵であるならば思いつく全ての少子化対策を実施して効果を確かめることができる。概ね5,000億円程度の予算を投入するとしたらどのような少子化対策ができるのか検討し，予算制約付のメニューを６つ提案してみた。

子ども手当が半額実施されている今の時点では尋ね方が古くなっているが，児童手当を現在（従来）額の５割増しにするというのが5,000億円程度である。加えて，保育所の定員を10万人分増，産科・小児科医を倍増，出産一時金の引き上げ＆検診費を無料，大学生の半数に新たに奨学金を年間60万円ずつ貸与，そして出産・育児休暇の休業給付を従前給与の８割にといったメニューが財源的には等しいものとして試算している。

図表８では，１～６位まで順位を付けて回答させたものを比率で帯グラフにしており，濃色が強いほど支持が集まっている結果となってい

図表 8 ：　少子化対策 6 つの予算制約付メニューとその反応



る。出産一時金を60万円に引き上げてすべての検診費を無料にしてほしいという出産にかかるお金の話が一番支持を集めており，児童手当増額，そして産科医・小児科医倍増が続く結果となっている。

大学生への奨学金については最も支持が低い結果となっており，これは子どもの平均年齢が高い40歳代であっても支持が高まっていない。行動経済学では双曲割引として説明されることある，目先の金額に目を奪われ，将来時点の金額を大幅に割り引いて評価してしまう不合理性によって説明可能である。子どもを一人育てるのに教育費用が数千万円かかるといった類の不安について実際には合理的に評価しておらず，少子化の要因としては小さな影響しか与えていないのかもしれない。

11. まとめとしての提言

地域属性と年齢階級区分に絡めた調査結果で注目すべき点を挙げた。これらは本稿のタイトルでもある「子持ち既婚女性が支持する少子化対策」を示している。

- 都市部と南九州の地域別では，特に地方では出産時から小学生くらいまでの育児費用支援にターゲットが絞れそうである。
- 保育所不足は明らかに都市部の問題であり，複数の子育てをする気持ちはあるのに環境条件整備が遅れているために 2 人目以降の子どもが育てられない。
- 2 人目の子どもを育てる最後の機会にさしかかっている40歳代前半の女性たちに，産科・小児科の不足が大きな懸念材料になっていることも明らかになった。
- 少子化対策を実施するのは，女性たちの意志に反して 2 人以上の子育てを強いるようなことではなく，既に子育てを経験している女性たちが将来的に 2 人以上の子どもを育てたいという希望に基づくものである。

現金給付などの経済的支援にせよ，職場環境整備といった就労支援にせよ，それを必要としている年齢階級や地域属性は異なっており，そのターゲットに応じてきめ細やかな対応が少子化対策には求められている。全国一律に同じ仕組みで提供するような施策ばかりが通用するのではなく，ニーズに応じた施策が実施されなければならない。

実現に向けては，少子化対策共通財源を確保

した上で地域分権化された施策を実施するか，あるいは子どもベースの子育て教育用途限定の基金を設定し，個人が支援サービスを選択していくような仕組みが望ましい。子ども手当の用途を尋ねたら半数が貯蓄に回すといった内閣府の世論調査結果（2010年４月）も出ており，それならば仮想的な口座として子ども手当を積み立て，子育て教育用途に限定して支出できる仕組みにすれば，子育てを支援するという目的にも合致することになる。

ただし，子持ち既婚女性の支持率ナンバーワンである保育所の定員増に関しては公立認可保育所に限るとインフラ整備投資が必要となるため，利用者補助として子ども手当だけでは実現が難しい。認可無認可の区別無く施設設置基準を満たした保育所に対する補助率を一定にするか，機関補助を廃止して利用者補助に切り替えるような規制緩和が求められる。

先の10節で示した5,000億円予算制約付きメニューは，2.6兆円の追加財源を必要とする子ども手当満額を断念した長妻厚生労働大臣の再任会見を受けて，新たな意味を帯びてきたと考える。つまり子ども手当満額からは少額の追加になる5,000億円分の増額よりも，子持ち既婚女性が支持するのは出産時にかかる費用の全額公費負担，次いで安心して出産子育てができる医療環境整備という結果である。単に子ども手当満額をあきらめたでは終わらない少子化対策メニューの選択肢を示す意義を持っている。

謝　辞：

日本社会事業大学共同研究プロジェクトにおいて，大橋謙策学長（当時），姫野孝雄教授，宇野裕専務理事，丸尾直美客員教授，そして学外分担研究者（鈴木賢志明治大学准教授，的場康子第一生命経済研究所主任研究員，宮木由貴子第一生命経済研究所副主任研究員）の方々には調査研究の実施にあたって便宜を図っていただき，さらには有益なるコメントをいただいたことを深く感謝したい。

注記：　重み付け処理について

本調査では楽天リサーチ登録モニターから世帯類型・性別・地域属性で層化された約３万人を対象に無差別抽出し，首都圏1500，中京圏500，京阪神500，南九州500のサンプルケースを回収している。本調査の分析フレームワークで重要になる属性は，地域ブロックと５歳刻み年齢階級である。調査結果の集計分析には地域ブロック別のサンプリングサイズの違いが全国集計やグループ集計の妨げとなるため，当該属性の実在数に近似できるようにケースの重み付けを行った。その処理方法については以下の通り。

1. 子持ち既婚女性の５歳刻み年齢階級別×都道府県別人口を，「平成17年国勢調査」の「男女・年齢・配偶関係，世帯の構成，住居の状態など（第１次基本集計）」の都道府県結果から求めた。
2. 国立社会保障・人口問題研究所の『人口統計資料集2010』から「平成17年国勢調査」ベースの「都道府県別世帯主の男女別年齢５歳階級別家族類型別世帯数」（※）を採用し，都道府県別の年齢５歳階級別の [夫婦と子からなる世帯／（夫婦と子からなる世帯＋夫婦のみの世帯）] の比率で既婚女性数に掛け合わせて都道府県別年齢５歳階級別子持ち既婚女性人口を算出した。
3. 都道府県別年齢５歳階級別子持ち既婚女性人口をそれぞれ年齢５歳階級別都道府県サンプル数で割った値をケースの重み付け値として定めた。

（※）当初，「平成17年国勢調査」の世帯の家族類型（16区分）別一般世帯数から女性を含む子どもを含む既婚世帯の割合を都道府県別に算出し，既婚女性人口にかけあわせて年齢５歳階級別子持ち既婚女性人口を算出しようと試みた。しかし，年齢の高い育て上げ世帯も勘定してしまうので，年齢５歳階級別の集計がある国立社会保障・人口問題研究所の統計データを採用することにした。但し，この場

合の年齢５歳階級は世帯主の年齢階級になるので厳密には女性の年齢階級とは一致しない。

〈参考文献〉

丸尾直美（2008年８月）「日本のおける出生率のＵ字型回復の可能性と有効な施策――都道府県データによる分析」『尚美学園大学総合政策論集』。

Myrskylä, M., Kohler, H.P. and Billari, F.C.（2009）'Advances in development reverse fertility declines.' Nature 460, 741-743.

厚生労働省（2009年10月）『平成20年　保健・衛生行政業務報告（衛生行政報告例）』

厚生労働省『平成22年　我が国の人口動態』

日本社会事業大学社会事業研究所（2010年３月）『共同研究プロジェクト報告書』

学級編制及び教育財政の見直しの方向性

専修大学経済学部教授　中野英夫

はしがき　　本稿は，平成22年５月13日開催の財政経済研究会における，専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『学級編制及び教育財政の見直しの方向性』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

昨年に引き続き教育をテーマに報告をさせていただいております。昨年はイギリスと日本の教育財政の比較でしたが，今年は日本の義務標準法とそれに関連する義務教育費国庫負担金等の教育財政の話を中心に議論をしてまいりたいと思います。

教育財政を考える上で義務標準法という非常に重要な法律がありますが，それが今見直しの最中にあります。それは義務標準法が定める１学級40人という学級編成の標準を見直し，より少人数の学級を全国一律で実施しようというものです。ただ，その一方で教育財政については，いろいろ批判もあります。例えば昨年11月の行政刷新会議で義務教育費国庫負担金が仕分けの対象となったように，国や地方の教育予算は，もう十分に足りているのではないかという意見もあり，そのあり方を巡っては賛否が分かれるところです。

教育財政についてのこれまでの議論は，教育費の予算が多い少ないとか，あるいはその費用を国と地方でどう分担するかという話が多かったように思います。今回の報告は，どちらかというとあまり議論されていなかった教育費算定の基礎となる教職員定数の算定方法や基準に注目して議論していきたいと思います。

本報告の目的としては，教育財政を支える義務標準法と学級編成の標準の役割を簡単に振り返りながら，学級の小規模化実現に向けての課題を考えていきます。また，教育に関連しては，2006年６月に学校教育法が改正されまして，特別支援教育が始まりました。その特別支援教育と今回の学級編成標準との整合性という問題が，実はちょっと結構重要なのではないかと考えておりまして，それについて触れてまいります。

この報告では，教職員定数算定の特色，義務教育費国庫負担金の対象となる公立学校の現状を見てまいります。

2．義務標準法と教職員定数算定の特色

義務標準法は，1958年，今からもう半世紀以上も前に作られた法律です。その目的は，義務教育水準の維持向上，学級規模と教職員配置の適正化を目指して，学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定めています。各都道府県には教職員定数が定められており，その教職員定数に基づく給与費の３分の１を負担するのが義務教育費国庫負担金です。2010年度の義

務教育費国庫負担金予算人員は約70万人，義務教育費国庫負担金は１兆6,486億円です（**資料１**）。

義務標準法の特色は，学級編制の標準という１学級当たり40人の枠を設けて教職員定数を算定する点にあります。実際にどう算定するのかを見たのが**資料２～４**の表で，実は非常に簡単な計算であることが分かります。まず各学校について，１学級40人を基準として各学年でいくつ学級が必要か計算します。こちらの例では，１年生の学級数については，児童数100人を40人毎に区切っていくと３学級になります。他の学年，特別支援学級を加えれば，合計20学級になります。

この学級数に乗数を掛けたものが教職員の基礎定数です。先程の学級数20の小学校の場合，1.17の数字を掛け，23.4人の教職員数が計算されます。

学級数に乗じる乗数の値は，ほとんどが1.3とか1.1ぐらいの１を僅かに超える値です。これはどういう意味かというと，学級には必ず学級担任がおりますから，20人学級に必ず20人の担任が必要になります。担任外の教職員は，3.4人しかおりません。うち１人は教頭に配置されるので，担任外の教員は，１人ないし２人と数は非常に少なく余裕がないことが分かります。

実際に学校に通う子供にとってみると，日常の教育というものは，担任の先生１人からほとんど全ての授業を受けることを意味します。基礎定数だけでは教育の幅は非常に狭く，習熟度別なり少人数指導等の，学校現場で創意工夫してやる余地というのは限られています。

個別の問題に対応するために，基礎定数以外に加配定数が設けられています。2010年には先ほど見たように加配定数は５万５千人です。この５万５千人の配置は，それぞれに配分する事項があります。指導方法工夫改善ほかいろいろ

(1)

資料1 義務教育国庫負担金ほか教育財政の概要

(1)義務教育費国庫負担金予算人員(2010年度)

総数	701,780人
基礎定数	646,314人
加配定数	55,466人

(2) 予算額：

義務教育費国庫負担金	1兆6486億円 1/3
地方自治体の裏負担	3兆2972億円 2/3
一人当たり給与費	約704万円

(2)

資料2 学級編成の仕組み

学級編成の標準

	小学校	中学校
同学年の児童生徒で編成する学級	40人	40人
複式学級	16人	8人
（1年生を含むもの　8人）		
特別支援学級	8人	8人
特別支援学校	6人（重複障害 3人）	

学級編成の標準は、1学級あたりの人数の上限を示したもの。

(3)

資料3

公立学校における教職員配置の例

□□市立△△小学校の例：20学級の学校

	1年	2年	3年	4年	5年	6年	特殊学級	計
児童数	100	95	84	89	89	95	2	554人
学級数	3	3	3	3	3	3	2	20学級

教職員配置

校長	1人
教頭	1人
教諭等	24人
養護教諭	1人
事務職員	1人
計	28人

※教諭等の内訳
学級担任　20人
専科教員　2人（理科、音楽）
指導方法工夫改善加配　2人
（3～6学年の算数、習熟度別指導）

（参考）標準法による試算

校長	1人
教頭	1人
教諭等	22．4人＋加配
養護教諭	1人
事務職員	1人
学校栄養職員	1人

市費負担職員

用務員	1人
給食調理員	4人
事務補佐員	1人
司書補	1人
計	7人

外部人材の活用

学校いきいきプランの活用

年間　のべ25人　月2～3回
1回当たり1時間程度

17

出所：教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第3回）配付資料

資料4

学校規模別教職員配置の標準（例）

小学校

（単位：人）

学級数	校長	教頭	教諭				教員計	養護教諭	事務職員	合計
			学級担任	担任外	生徒指導	小計				
3学級	1	—	3	0.75	—	3.75	4.75	1	0.75	6.50
6学級	1	0.75	6	1	—	7	8.75	1	1	10.75
12学級	1	1	12	1.5	—	13.5	15.50	1	1	17.50
18学級	1	1	18	2.6	—	20.6	22.60	1	1	24.60
24学級	1	1	24	3	—	27.0	29.00	2	1	32.00
30学級	1	2	30	3.5	0.5	34.0	37.00	2	2	41.00
36学級	1	2	36	3.9	0.5	40.4	43.40	2	2	47.40
42学級	1	2	42	4.5	0.5	47.0	50.00	2	2	54.00

※　他に、教諭の少人数指導の定数、養護教諭加配定数、事務職員加配定数がある。また、学校給食の実施状況等に応じて、学校栄養職員定数が加わる。
※　養護教諭は，851人以上が複数配置。24学級は，851人以上とみなして，＋1とした。

出所：教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第3回）配付資料

な目的があって，それに見合うよう配分を行います。

加配定数5万5千人という数字は，1学校当たりで換算すると，およそ2人ぐらいに相当します。ですから，こちらの20学級の小学校では，教職員数22.4人にプラス加配で2人来れば，習熟度別の授業や，少人数学級の授業に活用できます。

しかし，加配定数の配分は，各都道府県の申請によって国が配分を行います。幾ら定数を各都道府県に配分したという結果を見ることはできますが，その配分の基準や方法はよく分かりません。文科省の裁量性が強く，配分が非常に不透明です。

実際，加配の配分には各都道府県によってばらつきがあり，非常に多く配分される自治体と少なく配分される自治体とではかなりの開きがあります。結局，教育における質の向上というのは，国の加配の配分に左右されるところが大きいと思われます。

3．我が国の教育が直面する問題：特別支援学級の急増

上記の例が示すように，学級編制標準による標準学級数は，通常学級，特別支援学級それぞれに在籍する児童生徒数に対して，40人，8人という学級編制の標準の枠を使って計算します。教職員定数の算定に必要なものは，各学年の児童生徒数だけです。以前，紹介したイギリスの教育財政のように，発達障害などの子どもの障害の有無，家庭の経済状況や地域の社会環境など教育にかかる様々な要因に配慮して教育費を算定しません。こうした教育財政の単純な算定の仕組みは，実際の教育の現場において何らかの歪みをもたらす可能性があります。

最近，特別支援学級の急増が深刻な問題になっています。これは何かというと，義務教育費国庫負担金に対する事業仕分けの議論の中で，子どもの数が少なくなっているのに，なぜ義務

資料5 公立義務教育諸学校の児童生徒数、標準学級数

		17年度	21年度	増減数
小・中・特別支援学校の全児童生徒数		1,048.4	1,031.6	−16.8
	小・中学校の通常学級在籍数	1,033.6	1,012.1	−21.5
	小・中学校の特別支援学級在籍数	9.6	13.5	3.9
	特別支援学校在籍数	5.2	6.0	0.8

		17年度	21年度	増減数
小・中・特別支援学校の標準学級総数		391,441	392,807	1,366
	小・中学校の通常学級総数	340,207	331,678	−8,529
	小・中学校の特別支援学級数	33,947	42,007	8,060
	特別支援学校学級数	17,287	19,122	1,835

出所：行政刷新会議ワーキンググループ・配布資料（11月25日）

教育費国庫負担金が減らないのかという指摘がありました。これに対して，少子化で就学する子どもの数は減っているのは事実だが，学級数は逆に増えているため教育費の予算は減らないという反論がありました。

資料5は，平成17年と平成21年の比較で小・中・特別支援学校の全児童生徒数を見たものです。平成17年から21年にかけて就学する子どもの数は16.8万人減少しました。その下にある小中学校の通常学級に通う子どもの数も減っています。その一方で，小中学校の特別支援学級，特別支援学校に在籍する子供の数は併せて4.7万人増えています。子どもの数が減少するなかで，特別支援学級，特別支援学校に在籍する子どもの占める割合が高まっています。

次に，平成17年と平成21年の標準学級総数を比較すると，標準学級総数は1366学級増加しました。その内訳をみると，通常学級総数は8,529学級減少しています。その反面，小中学校の特別支援学級数は8,060学級の増加，これは率にすると20％増というかなり急激な増加です。また特別支援学校の学級数も1,835学級の増加，率にすると10％強の増加です。先ほど申しましたように学級数に乗数を掛けて教職員定数を計算しますから，特別支援学級数の増加がそのまま教職員定数と義務教育費国庫負担金を押し上げる要因になっています。

特別支援学級に通う児童の増加の原因は何でしょうか。**資料6**は，特別支援学級に在籍する子どもの数をその障害別に見たものです。特別支援学級に在籍する障害には，知的障害，肢体不自由，病弱，弱視，難聴，言語障害，情緒障害などありますが，肢体不自由などはほぼ横ばいである一方，知的障害と情緒障害だけが突出していることが分かります。

4. 教育財政の見直しの方向性

なぜ特別支援学級や特別支援学校に在籍する子どもが増加しているのか，日本全体の子供の

資料6　障害種別の特別支援児童数

種類別特別支援学級児童数(公立)

	17年度	21年度	寄与度
知的障害	39,657	49,739	15.0%
肢体不自由	2,914	3,155	0.4%
病弱・身体虚弱	1,261	1,527	0.4%
弱視	221	271	0.1%
難聴	821	903	0.1%
言語障害	1,197	1,384	0.3%
情緒障害	21,508	36,233	21.8%
合計	67,402	93,212	38.3%

学校基本調査各年版より筆者作成

数はあまり変わらないのに，このたかだか４年の間に知的障害や情緒障害の子どもが急に増えているというのは考えにくいと思います。おそらく，これまで通常学級に在籍していた子どもが，何からの理由により特別支援学級に移るケースが増えていることが考えられます。

厚生労働省の調査によれば，特別支援学級の急増の原因として⑴発達障害の概念の広がりによる診断基準の変化，⑵保護者の間で，発達障害への抵抗が薄れた等の障害感の変化，⑶特別支援教育の充実と，教育への期待の高まり，⑷育児能力の低下や子育てへの不安，⑸未熟児医療の低下や低体重出生の増加等があるようです。

障害を持つ子ども全てが，特別支援学級や特別支援学校で教育を受ける必要はありません。通常学級の中でも，何らかの学習上の困難を抱える子ども非常に多くおります。通常学級に通う児童生徒の中でLD，ADHD，高機能自閉症等の障害を抱える子どもは児童生徒全体の6.3%程度，およそ68万人と推定されています。

軽度の障害を持つこれら児童生徒は通常学級に在籍するのが望ましいとされています。また，特別支援学級，特別支援学校に在籍する子どもの増加は，近年の障害者教育の国際的な潮流といわれるインクルーシブ教育の理念にも逆行します。

2007年に特別支援教育が始まり，これまでの障害児教育の抜本的な見直しが行われました。学習上の困難を抱えるこうした子どもに対しては，その学習上の困難に伴う教育ニーズを持つ子どもとして，その学習困難を克服できるよう，個別に指導計画を作成したり，特別支援教育コーデイネーター等の専門家による指導などを通じて必要な支援を行います。

学級編成の標準は，この教育ニーズをどう捉えているのでしょうか。標準学級数を算定する学級の大きさは，通常学級40人に対して，特別支援学級８人とその枠を小さくすることによって教育ニーズに対応するきめ細やかな教育や支援を行います。

しかし，学級の枠だけでは子どもの教育ニーズへの支援になりません。学級編成の標準は，教育ニーズの有無を，特別支援学級に在籍しているか否かによって把握します。このため，何らかの学習困難を抱えながら通常学級に通う子どもについては，他の健常児と同等の扱いになり，教育上の支援は措置されません。イギリスの教育財政と比較すると，ここに大きな問題があるように思います。

40人という学級規模自体が欧米諸国と比較して見劣りがするように（**資料7**），障害を抱える子どもにとって通常学級は恵まれた環境とは言い難いものがあります。2007年の特別支援教育の開始にあたって，各学校に特別支援教育支援員も配置され，教育ニーズを持つ子どもへの学習支援，介助も行われています。

その経費は，地方交付税で措置されるのですが，全ての学校で全国一律です。よって，子ども一人当たりに換算した措置額は自治体によって大きな開きがあります。特に，大規模校を多く抱える都市部の自治体では相対的にその予算が不足し，子どものニーズに見合うような支援が行われない可能性があります。

近年，特別支援学級に在籍している子どもの中には，障害が比較的軽い子どもが増えていると言われています。また通常学級の担任が，指導困難な子どもを安易に通級学級へ送り出そうとする事例や，軽度の障害でも保護者が特別支援学級を希望する傾向があるという指摘があります。特別支援学級に在籍する子どもの急増の背景には，様々な原因があり，一律に論じるのは容易ではありませんが，子どもの教育ニーズへの財政的な措置の不備による，通常学級での特別支援教育の困難さを反映したものかもしれません。本来通常学級に在籍すべき障害の軽い子どもが特別支援学級に在籍しているとすれば，それは障害を持つ子どもにとって特別支援学級が教育の場として適切であるからではなく，通

(7)

資料7

学級規模の基準［国際比較］

（公立）

	学校種	学級編制基準
アメリカ（カリフォルニア州の場合）	小学校 小学校，ﾐﾄﾞﾙｽｸｰﾙ	第1-3学年　学区内平均で1学級当たり30名を上限とし，さらに学区内に32名を超える学級がないこと 第4-8学年　1964年度の教員1人当たり児童生徒数の州内平均（29.9名）か同年度の当該学区の教員1人当たり児童生徒数のうち大きい数値を上限とする
イギリス	小学校 中等学校	第1-2学年　30人（上限） 第3-6学年　なし なし
フランス	幼稚園・小学校 中等学校 前期・ｺﾚｰｼﾞｭ 後期・ﾘｾ	なし（児童数と地域事情に応じて、国の地方事務所（県レベル）が教員数と1学級当たり平均児童数を決定。教員当たり平均児童数は17-20） なし（生徒数と地域事情に応じて、国の地方事務所（地域圏レベル）が教員数を決定。教員当たり平均生徒数はコレージュで21-24人）
ドイツ（ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合）	基礎学校 中等教育 ﾊｳﾌﾟﾄｼｭｰﾚ ｷﾞﾑﾅｼﾞｳﾑ	（標準）（範囲） 第1-4学年　24人　18-30人 第5-10学年　24人　18-30人 第5-10学年　28人　26-30人
日本	小学校 中学校 高校	40人（上限） 40人（上限） 40人（標準）

文部科学省調査　5

出所：教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第3回）配付資料

資料8 日本の小学校費における特別支援教育支援員の財政措置(平成21年度)

	都道府県	市町村		
	教職員数	児童数	学級数	学校数
標準団体の経費総額(千円)	57,881,542	29,940	15,003	8,687
(−)特定財源	14,492,748	339	0	28
差し引き一般財源(A)	43,388,794	29,601	15,003	8,659
標準団体(施設)行政規模(B)	6,641	720	18	1
単位費用A/B(千円)	6,533	41	834	8,659

1学校あたり換算値

特別支援教育支援員

	教職員数	児童数	学級数	学校数
単位費用(千円)	6,533	41	834	8,659
行政規模	25	720	18	1
標準経費(千円)	160,723	29,601	15,003	8,659
補正係数	普通・経常	普通・寒冷・密度I・密度II	普通・寒冷・急減	普通・寒冷・急減

常学級そのものに特別支援教育のための教育資源の基盤が欠落していることに原因を求めることができるのではないでしょうか（**資料8**）。

5. おわりに

以上をまとめますと，政府は現在の１学級40人を改め，少人数学級の実現に向けた見直しの検討に入っていますが，少人数学級の実現によって現在我が国の教育が直面している全ての問題を解決するわけではありません。この他もっと議論すべき論点はたくさんあるように思います。

教育ニーズを持つ子どもへの支援とこれを保証する財政的な裏付けの確保が，義務教育のナショナルミニマムを保障するものとして不可欠であることは言うまでもありません。そのための学級編成の標準はどうあるべきか，特別支援教育との整合性を含めて教育財政全般についてより幅広い議論が必要であると思います。

〈参考文献〉

［1］ 小川正人（1991）『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会

［2］ 苅谷剛彦（2009）『教育と平等――大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書

［3］ 日本発達障害福祉連盟（2009）『発達障害白書〈2010年版〉特集・いま、発達障害は増えているのか――その実態と理由、新たなニーズを探る』日本文化科学社

［4］ 山崎晃資（2005）「教員への『特別支援教育』研修」こころの科学（124）, pp.59-62.

［5］ 山崎晃資（2008）「特別支援教育　実施から１年――その課題と問題点」学校経営　CS研レポート（61）, pp.38-45. 啓林館

高速道路無料化案に関する論点整理*

上智大学経済学部准教授　中里　透

はしがき　　本稿は，平成22年６月10日開催の財政経済研究会における，上智大学経済学部准教授 中里 透氏の『高速道路無料化案に関する論点整理』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚，当日の配付資料を，本文末尾にまとめて添付している。

……

本日はこのような形で報告をさせていただく機会をありがとうございます。「高速道路無料化案に関する論点整理」というテーマで報告をさせていただきます。

高速道路無料化案は，一般にはあまり評判がよいとはいえませんが，「無料化」というのを料金をタダにするという意味ではなく，弾力化することだととらえれば，通常の経済学の発想からするとむしろ自然なアイデアであるように思われます。無料化案に関する議論をみていると，どうもそこのところの冷静な議論が欠けているのではないかという気がしています。そこで，今日はこのような観点から，高速道路無料化案について考えてみたいと思います[1]。

最初により一般的なことを言うと，この問題に限らずこのへんで一度，マニフェスト自体の「仕分け」をきちんとやることが必要なのではないかと思います。事業仕分けで，ものすごい時間と労力をかけて，たとえば１件50億円とか100億円といったオーダーで予算を削っても，十分な議論のないまま子ども手当に数兆円という単位で予算をつけてしまったら，事業仕分けの努力が意味のないものになってしまうわけです。この点を考えると，やはりマニフェスト関連予算の仕分けをしなければいけないということになると思います。

これまでの経過をながめていると，マニフェストに書かれている政策について説明不足のところがすごくあって，例えば子ども手当にしても，あれは本来だったら扶養控除と配偶者控除を廃止するという前提のもとで，控除の廃止によって得られる財源をもとに子ども手当を支給しましょうということだったはずなのです。つまり，控除の廃止と手当の創設をセットで実施することで，実質的な再分配機能を強化するという税制改正の議論だったはずなのですが，いつの間にかその点が忘れられてしまったために，バラマキとの印象をもたれてしまった面があると思います。

＊　本稿は平成22年６月10日に開催された財政経済研究会における報告をもとに作成したものである。研究会では出席者各位から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

1　以下では「無料化」を料金の引き下げを含む料金設定の弾力化という意味で用いることがある。

同様のことが高速道路無料化案についても言えて，どうも合理的な政策決定がきちんとできていないところに大きな問題があるように思われます。今日は，この機会を利用して，合理的な制度設計のあり方という点も含めて，高速道路無料化案について考えてみたいと思います。

1．高速道路政策の基礎知識

（高速道路政策の「迷走」と「逆走」）

現在の状況について率直な感想を言えば，高速道路政策について「迷走」と「逆走」が同時に進行中であるということになると思います。まず，「迷走」というのは，無料化と料金体系の見直しが統一的な視点からとらえられていないということです。無料化については，今年度の予算で財源が1,000億円しか確保できなかったため，無料化の対象区間がかなり限られたものになったとの説明がなされています。

しかしながら，「緊急総合対策」と「生活対策」をもとに実施されている料金値下げの財源として別途３兆円が確保されているわけで，この財源を利用すれば一般会計で新たに予算措置をしなくても無料化はできるはずなのです。本来，無料化と料金体系の見直しはセットでやらなければならない話なのに，そこのところが統一的な視点からとらえられていないのは大きな問題だと思います。料金体系の見直しについても，「千円高速」の発想の延長線上で「２千円高速」が出てきたのですが，率直に申し上げてこれは何をしたいのかがさっぱりわかりません。これが「迷走」の話ということになります。

では次に「逆走」は何かというと，これは「利便増進事業」を活用した高速道路整備の話ということになります。利便増進事業というのは，スマートインターチェンジ（簡易版のインターチェンジ）の整備や高速道路料金の割引のことで，さきほどの３兆円というのは，この利便増進事業のために措置された財源ということになります。いま国会に提出されている道路財政特別措置法改正案は，この利便増進事業のための資金を高速道路の建設にも充てることができるようにするもので，高速道路の建設も高速道路を使っている人の利便の増進につながるからこれも利便増進事業だという説明がなされています。

この法改正には２つの意味で問題があります。ひとつはもちろん「造るから使うへ」という無料化案の趣旨と逆行するような話になっているということです。もうひとつは，高速道路会社に国費（税金）を投入しないという民営化の際の重要なコミットメントについて，ほとんど議論がなされないまま，なし崩し的に民営化以前の状態に話を戻すような動きが生じているということです[2]。

なぜこのようなことになってしまうかというと，高速道路の整備や利用のあり方について十分な検討がなされないまま，場当たり的に政策決定がなされているということに原因があると思います。しかも，無料化についての説明が不十分なために，「無料化はけしからん」という人と，「無料化すると言ったのに公約違反ではないか」という人が両方いて，きちんとした合意形成がなされないという問題が生じてしまっているように思われます。

（高速道路とは何か？）

高速道路と聞いて通常イメージされるものは，有料の自動車専用道路で，例えば100km/h のスピードで高速走行ができるものということになると思います。では，実際に高速道路にはどのようなものがあるでしょうということで，こ

2　特殊法人等整理合理化計画（2001年12月19日閣議決定）に基づいて，02年度以降，日本道路公団に対する国費の投入が中止された。道路公団民営化に際しても，民営化会社が行う高速道路の建設に国費の投入を行わないことが確認されている。

こでは山陰道を具体例としてこのことを見てみたいと思います。山陰道はれっきとした幹線の高速道路で，宍道 IC～松江玉造 IC の区間はまさに本物の高速道路，高速自動車国道と呼ばれる高速道路として整備されています。これに対して，松江玉造 IC～東出雲 IC の区間は実は無料の一般国道になっています。一般国道だけどこれは高速道路という扱いになります。それから，東出雲 IC～米子西 IC の間は一般有料道路で，米子西 IC～淀江 IC の間は再び無料の一般国道になります。ですから，「高速道路はそもそも有料道路として整備されているものなのだから，無料化するのはけしからん」という批判は，現になされている高速道路整備の実際の姿とまったく合っていないのです。無料化に対して賛成・反対いずれの立場をとるにしても，議論の出発点としてこのような実際の整備の状況についての正しい理解が必要であるように思われます。

この点を踏まえて，高速道路とは何かということを一般的にまとめてみると，以下のようになります。高速道路には，第 4 次全国総合開発計画（ 4 全総）で定められた 1 万4,000km の高規格幹線道路網という枠組みがまずあって，そのうちの 1 万1,520km が高速自動車国道として，それ以外の2,480km が一般有料道路として整備されることになっています。高速自動車国道はこれまで有料道路の形で整備されてきたのですが，最近は直轄事業として国が整備するもの（新直轄）もあって，こちらは高速自動車国道でも無料の高速道路ということになります。

一般有料道路の中には高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路というものがあります。この高速道路（A´ 路線）と高速自動車国道（A 路線）の違いは何かというと，高速自動車国道は料金プール制を採用しているのに対して，A´ 路線はそれぞれ路線ごとに単体で料金を徴収して，一定の料金徴収期間内に債務を償還しなければならないという形になっているということです。この他に一般国道の自動車専用道路（B 路線）というのがあって，これは本州四国連絡道路（本四架橋）などのことです。本四架橋の通行料が何で高いのかというと，料金プール制の中に入っていなくて，単体で採算を取るというスキームになっているからなのです。これらを合わせたものが高規格幹線道路網と呼ばれているものです。

（高速道路無料化の経済学）

ここで高速道路の無料化について考えるにあたっての原理原則を確認しておきたいと思います。もともと，高速道路は，不足する財源を補って道路整備を進めていくために有料道路として整備されることになったものです。ですから，料金の決定は収支相償の考え方に基づいていて，債務の償還が終われば無料開放するのが制度本来の趣旨ということになります。

では，このような制度的な枠組みからちょっと離れて，高速道路の最適な利用ということを考えた場合に望ましい料金水準はどのようなものになるかというと，混雑が生じていない高速道路については維持管理費，つまり限界費用相当分だけを料金で徴収し，それ以外の部分は税金で補てんするというのが，社会的な便益が最大になるという意味で適切であるということになります。もし料金収入に比べて料金徴収のコストが高くつくのであれば，料金徴収をやめて無料開放してしまうほうがよいということになります。はたしてこのように料金徴収のコストさえも賄えないような道路を，高速道路，有料道路として造ってよいのかという判断はもちろんありますが，造ってしまったものは仕方がないということになるのです。これに対して，混雑が生じている高速道路については，混雑費用が内部化されるように料金を設定して，得られた財源を混雑を解消するための投資に充てるのが望ましいということになります。

もうひとつ考えないといけないのは，自動車の走行に伴う環境負荷の問題です。確かに無料化すると自動車がどんどん走るようになって，

環境に負荷がかかるというのが当然予想されるところです。ただし，環境負荷の問題は，本来であれば環境税，あるいはその代替措置であるところのガソリン税で内部化すればよいのであって，高速道路の料金決定の話と環境に対する負荷の問題を直接結び付けて考えることには多少違和感があります。もちろん，民主党の「マニフェスト2009」で暫定税率は廃止します，高速道路は無料化しますとやって良かったかどうかという点については，別途判断があり得ると思います。

2. 高速道路無料化の理想と現実

（無料化案の概要）

「マニフェスト2009」では高速道路の無料化について，「割引率の順次拡大などの社会実験を実施し，その影響を確認しながら，高速道路を無料化していく」とあります。そのための予算額として毎年1.3兆円の予算が必要ということになっていますが，これは何かというと，保有機構（日本高速道路保有・債務返済機構）の債務を国に付け替えた場合の元利償還費をざっくり計算すると1.3兆円になるということなのです。

では，実際の無料化はどのようになっているかというと，２月２日に「平成22年度高速道路無料化社会実験計画（案）」が出て，６月28日からこの計画案にそって無料化が始まります。無料化の対象区間は「三大都市圏及び札幌，仙台，広島，福岡の各都市圏内の路線及びこれを相互に連絡する路線，並びにこれと県庁所在地を結ぶ路線」を除く区間ということになっていて，要するに高速道路の中でも，東名や中央道といった主要な高速道路ではなく，交通量の少ない路線・区間を中心に無料化が行われるということになっているのです。具体的には37路線50区間，1,626km（全供用延長の約２割）が無料化されることになります[3]。社会実験なので，来年の３月末までの期限付きで，予算規模は1,000億円ということになっています。

新聞に無料化の対象となる区間の路線図が出ているのをご覧になって，こんなに細切れの形で無料化する意味があるのかと思われた方がいらっしゃるかもしれませんが，これは無料化の対象となる区間についての地図の載せ方がちょっとまずいのです。実は今回の社会実験が行われる前から既に無料で供用されている高速道路があって，無料化の社会実験の対象となった区間は，隣に無料の高速道路がある区間を選んでいる場合が多いので，それなりに長い距離が無料になっているのです。この点も踏まえて無料化の議論をしていかないといけないということになると思います。

（無料化案に対する批判）

無料化案に対してはさまざまな意見や批判が表明されていますが，そのひとつは無料化すると受益者負担の原則が満たされなくなる，本来，有料であるべき高速道路に税金を投入するのは良くないというものです。もうひとつは，無料化すると，渋滞がひどくなり環境に対する悪影響が生じるというものです。無料化によって，鉄道やバスなどの公共交通機関の経営が圧迫されるのではないかとの意見もあります。これらはいずれも無料化の検討に当たって十分留意しなくてはならない点ですが，受益者負担の議論についてはちょっと気を付けないといけないことがあるので，この点については後ほど申し上げたいと思います。

（新料金案の概要）

無料化案に引き続いて，４月９日に高速道路の新料金案が発表になりました。いまは経済対

3　６月28日に実施された無料化の社会実験では，前倒しで供用されることとなった東九州自動車道の一部区間（26㎞）が対象に加えられたため，対象区間は1,652㎞となった。

策で高速道路料金の値下げが行われていますが，高速道路の本来の料金は，普通車でいうと，ターミナルチャージが150円，これに加えて１km 当たり24円60銭が徴収される対距離料金制になっています。今回の新料金案は，現在行われている各種の割引をなくして本来の料金体系に戻したうえで，たとえば普通車であれば2,000円という形で上限料金を設けるというものです。

現在の「千円高速」の場合には曜日・日時の指定がありますが，今回の新料金は時間帯や曜日の区別がなく，また ETC だけでなく現金での利用でも割引が受けられる形になります。大都市と地方とで料金体系の違うということもありません[4]。これが先日公表された新料金案の概要です。

（新料金案に対する反応）

さて，このような新料金案が出て，多くの利用者にとっては料金が値上げになることがわかりました。利用者の７割ぐらいは高速道路を短い距離で利用しているので，上限料金制があっても実質的には値上げになるのです。このために，値上げになるのはおかしいという批判がたくさん出たわけですが，新料金案が公表される前には「高速道路の料金は受益者負担が原則であり，無料化のために税金を投入するのはおかしい」という批判がたくさんあったわけで，この２つの批判は矛盾した話ということになります。

というのは，現在の高速道路の料金水準は「緊急総合対策」と「生活対策」で税金を投入して値下げをした水準になっているわけで，無料化のために税金を投入することは受益者負担の観点から問題であるとの主張にそっていくと，値下げをやめて元の料金水準に戻すのはむしろ料金の適正化ということになるからです。となれば，新料金案は大歓迎ということになってもおかしくなかったはずなのですが，逆に批判の声が多かったということになると，では望ましい料金水準はどのようなものになるのでしょうかというのが，次の検討課題ということになります。無料化して高速道路をタダにしてしまうのもおかしいし，元の料金水準に戻すのも問題だということであれば，合理的な制度設計はどのようなものになるのか，ということになります。

（「２千円高速」の問題点）

ここで新料金案，「２千円高速」の問題点について整理しておきたいと思います。ひとつは，一定の距離，普通車で70～75km くらいになりますが，それ以上の距離の利用については追加負担がない，２千円でどこまでもいけるということになるので，レジャーで高速道路を使う人が増えて，道路が混雑するためにトラックなどにはむしろマイナスの影響が出るのではないかということがあげられます。

もうひとつは，今回の新料金案が，民主党がこれまでしてきた高速道路無料化の提案と整合性のとれたものになっていないということです。2009年３月に公表された民主党の「高速道路政策大綱」では，無料化によって高速道路を「地域道路」「生活道路」として利用することが可能になり，一般道から高速道路への利用転換が進むことで渋滞の緩和や環境負荷の低減が可能になるという説明がなされていました。このことが，民主党の高速道路無料化を支える大きな思想，哲学だったわけですが，となると，短距離の利用が実質的に値上げになる「２千円高速」は従来の主張と大きく矛盾するものということになるわけです。

4　本州四国連絡道路については，軽自動車と普通車の上限料金について1000円の上乗せをするという案が示されたが，地元の反対などを受けて，７月６日に前原誠司国土交通大臣から引き下げの方向で見直しを行う意向が表明された。

「２千円高速」の問題点は，交通需要の変動に対応する形で実施されている現在の割引制度をすべて廃止して，硬直的な価格設定におきかえようとしているという点にあります。「緊急総合対策」や「生活対策」で導入された料金割引は，時間帯に応じて５割あるいは３割の割引を実施するにするという形になっていて，これは交通需要の変化に対応する料金制度として一定の合理性があるものなのです。

たとえば，JR は繁忙期と閑散期で特急料金が違いますし，電気料金だって深夜割引をしているわけで，容量が決まっているインフラを有効利用するためには，料金をそのときどきで変えることが適切ということになるわけです。そのことを考えると，「２千円高速」は何をやろうとしているのかがよくわからないということになると思います。

（料金設定の弾力化）

では，何をどのように見直したらよいのかということになりますが，何が一番問題かというと，現行制度のもとでは弾力的な料金設定ができないということが問題ということになります。なぜそのようになるかというと，高速道路の料金は全路線を通じた収支相償という考え方（料金プール制）のもとで，一定の料金徴収期間内に料金収入で建設費などをまかなって，最後は無料開放することを前提に料金が決定されているからです（償還主義）。このもとで，高速道路の料金は路線・区間によらず一律に150円＋24.6円 /km ×距離（km）という形で決まってしまっているわけです[5]。

よく考えてみると，地域によって交通量が違うはずなのに，料金体系が全国一律になっているのはおかしいのではないかという議論は当然あり得るわけです。たとえば，高速道路と一般道が並行している区間についてみると，一般道の混雑度が1.0以上で，高速道路の混雑度が1.0未満という区間が全体の65％となっていて，無料化や料金の引き下げで一般道から高速道路への利用転換を促せば，渋滞が緩和され，環境に対する負荷も低減できる余地がかなりあるということになります。

ただし，値下げのためにはもちろん国費の投入が必要になります。この点について，受益者負担の原則が損なわれるという指摘はもちろん理解できなくはないのですが，既にできてしまった高速道路は利用しないともったいないということもあるわけで，受益者負担論については，高速道路の有効利用という観点とのバランスが重要ということになると思います。

もちろん，建設する前に，きちんと料金収入だけで建設費が償還できる高速道路だけを造るという基準があって，そのコミットメントがきちんと守られていれば，税金を投入して料金の値下げをする必要はまったくないのですが，造ったのはいいけれど十分に利用されていない高速道路が現にあるわけです。それではどうしたらよいでしょうかという話になると，“Let bygones be bygones”，つまり過去のことは過去のことということで，高速道路の建設と利用を将来に向けて効率化するという前向きな意思決定をしたほうがいいのではないかという判断があり得るように思うのです。

（批判に対する対応）

では，このことを踏まえたうえで，無料化に対する批判に対する対応について考えてみることにしましょう。受益者負担の原則が満たされなくなるという点については，制度の建前を守って全国一律の料金で１km あたり24円60銭ちゃんともらいます，その場合に高速道路が有効に利用されなくても止むを得ませんとする方がよいのか，それとも（本来は造るべきでな

5　これは「緊急総合対策」と「生活対策」に基づく高速道路料金の値下げが行われる以前の（本来の）料金水準である。

かったが）造ってしまったものは税金を投入してでも料金を引き下げて有効に活用してもらった方がよいのかという点についての判断が必要になると思います。

渋滞がひどくなる，環境への悪影響が生じるという批判については，首都高と阪高を除く全路線を無料化するということであれば，もちろん渋滞が深刻な問題になると思います。ただ，さきほど見たように，高速道路は空いているのに，一般道が混雑しているような区間については，料金を引き下げることで一般道から高速道路への利用転換を図れば渋滞が減りますし，環境への負荷も低減できることになります。

それから，自動車やバスなど他の公共交通機関との調整は，無料化に際しての重要な配慮事項ということになります。有料道路の料金徴収を規定している道路整備特別措置法に即して言うと，これは公正妥当主義に基づいて料金を決定しないといけないということで，きめ細かな配慮が必要な点だと思います。

（財源の確保）

では，財源の確保はどうするかという話に移ることにしましょう。無料化をするために新たな負担を求めるということになると見事に「人からコンクリートへ」が実現してしまうことになるので，当然のことながらそれは避けられるべき話ということになるはずです。となれば，今後建設が予定されている路線・区間の整備のあり方を見直すことで財源を確保するのが筋ということになると思います。整備のあり方の見直しについては，新規の路線・区間の着工を見送るという判断もあるでしょうし，もし仮に着工するとしても，構造・規格を見直してコストの削減に努めるということが必要になると思います。たとえば，渋滞する一般道のバイパスを造る代わりに高速道路を使うことにすれば，バイパスを整備する必要がなくなるのだから，その事業費の分を料金の値下げに使うということができるようになると思います。

このように見てくると，無料化と料金体系のあり方と今後の道路整備のあり方は，これらを全部一体で見直さないといけないということがお分かりいただけると思います。そこで次に高速道路の整備（建設）のあり方について考えてみたいと思います。

3．高速道路整備の効率化

（利便増進事業の概要）

いま国会に提出されている道路財政特別措置法改正案には，利便増進事業を活用して高速道路の整備をするということが盛り込まれています。それでは利便増進事業というのは何か，ということになりますが，現行法ではスマートインターチェンジ，これは簡易版のインーチェンジのことですが，それを整備する事業が利便増進事業のひとつとして規定されています。

もうひとつは，現在実施されている高速道路の料金割引が利便増進事業ということになります。この利便増進事業の財源が３兆円確保されているのですが，これは国が保有機構から債務を承継する形で措置されたものです。現在の高速道路の運営は，保有機構が道路施設を保有して，それを各高速道路会社に貸し付けるという「上下分離」になっているのですが，国が保有機構から債務を承継すると保有機構の負担がその分軽くなるので，これによって余裕ができた分だけ保有機構が各道路会社に道路を貸し付ける料金（リース料）を減額することができ，それによって高速料金の値下げが可能になるということになります。

（道路財政特別措置法改正案）

今回の法律改正は，いまお話した２つの利便増進事業に加えて，通常版のインターチェンジやサービスエリア・パーキングエリアの整備と，既設の高速道路の車線の増設，これは暫定２車線で供用されている高速道路を４車線化するものですが，それとミッシング・リンクの解消に

利便増進事業の財源を活用できるようにすることを目的としたものです。サービスエリアやパーキングエリアの整備はともかく，既存の高速道路の拡幅や新たな区間の建設がはたして「利便増進事業」なのかという疑問がなきにしもあらずですが，いま国会で審議されている法案ではそのようになっているということです。

要するに料金の値下げに使うはずだった財源の一部（1.4兆円）を，高速道路を造ることに回すことが今回の法改正の目的なのですが，これは高速道路の無料化の趣旨とは話がまったく反対になってしまっていると思います。なぜこのような法改正をしなくてはならないのかというと，不採算路線を整備するために何らかの形で税金を投入することが必要だから，ということになります。

では，これまで不採算路線をどのようにして造ってきたかというと，ひとつには内部補助，つまり料金プール制を利用して，東名・名神や中央道の料金収入で地方の不採算路線を造ってきたということがあります。この場合には，税金の投入という形での国民負担はなかったのですが，そのうち税金を投入しないと高速道路が造れなくなってきたので，次に採られたのが道路公団に国費を投入するというものでした。小泉内閣のときに投入が打ち切られた３千億円の国費がこれにあたります。

ここから先がだんだんややこしくなるのですが，合併施行といって，現物出資の形で国費を投入する方法もあります。有料道路を整備する場合には，既にある一般道を改良して有料道路にすることもできるのです。そうすると，この方法の応用動作として，税金を投入していったん国が国道を造ったうえで，道路公団（当時）がその道路に舗装をするとか料金所を設置するとかといった工事を行って有料道路として完成させるということが可能になるのです。このようにすると，用地買収などの費用を国費で負担するという形で高速道路の整備に税金を投入することが可能になります。

それから，新直轄方式というものがあって，これは国が高速道路を無料の道路として整備するものです。何で「直轄方式」ではなく「新直轄方式」と言うかというと，これまで合併施行の形で直轄事業として高速道路を整備してきたものがあるからです。

ただ，合併施行で整備される高速道路は，高速自動車国道ではなく，一般有料道路ということになり，これだとネットワークの形成に支障があるということで，2003年に高速自動車国道法が改正されて新直轄方式が導入されたのです。新直轄方式で整備される高速道路は高速自動車国道，つまりれっきとした本物の高速道路なのですが，料金徴収をしない無料の高速道路であることに留意が必要です。

（民主党重点要望）

昨年12月に民主党から「重点要望」（予算重要要点）が提出されましたが，この要望では，新直轄をやめてそれに見合う財源を高速道路会社に投入して高速道路の整備を進めていくようにすることと，全国統一の料金設定をすることが提案されました。

この要望を受けて国土交通省が出してきたのが「２千円高速」（新料金案）と利便増進事業を活用した高速道路の整備なのですが，これらの案と党が要望したこととの間にはかなりギャップがあるように思われます。

（今後の高速道路整備のあり方）

さて，以上のことを踏まえたうえで，今後の高速道路整備のあり方について考えてみたいと思います。今後整備が予定されている高速道路の整備については，着工の是非を含めて再度点検をする必要があると思いますが，もし予定通り整備をする場合には，以下の２つのスキームに分けて考えることができると思います。

ひとつは，採算面からは国費を投入しないと整備が困難であるが，有料道路として整備しないと渋滞などの問題が発生してしまうおそれの

ある路線・区間で，この場合には厳格な事業評価を行ったうえで，限定的に国費の投入を前提として高速道路会社が整備するということになると思います。もうひとつは，無料の道路であればB/C（費用対効果）などの観点から整備することに一定の合理性が認められる路線・区間で，この場合には規格や構造の見直しを十分に行ったうえで，一般国道の自動車専用道路の形で整備するということが妥当ということになると思います。

では，このような形で高速道路の整備を進めていく場合に留意しなくてはならない点は何かということになりますが，ひとつは当然のことながら費用対効果を十分考慮しないといけないということです。高規格幹線道路網の地図をみて，まだつながっていない高速道路があると，どうしても条件反射でその間をつながなくてはならないような気がしてきますが，「国土のミッシング・リンク」論というのは，はたして本当に大丈夫なのかということをいま一度慎重に考えてみる必要があるように思います。

それからもうひとつは，整備新幹線と同様にきちんと地元負担を求めることが重要ということです。高速道路会社施行で整備をすると，地元負担がまったくなくて済むということになりますが，このようにすると知事さんたちの陳情合戦で整備が決まるということになりかねません。そうではなくて，地元がどの程度負担をする意思があるのかを確認したうえで，整備をするかどうかを決めるということが必要になると思います。もうひとつ，高速自動車国道の規格で整備するか，一般有料道路の形で整備するかという検討が必要で，そのことを通じてコスト縮減に努めることが重要ということになると思います。

さらに，より根本的なことを言えば，現在「上下分離」の形で運営されている高速道路会社と保有機構の関係を見直すことが必要です。現在のスキームのもとでは，高速道路会社が高速道路の建設や料金の設定について自律的に意思決定ができる体制になっていないので，これを機に「民営化」のやり直しをすることが必要だと思います。無料化案も利便増進事業による高速道路整備も，もとをたどれば道路公団の民営化の問題にたどり着く大きな問題であり，今後の高速道路の整備と利用のあり方をどのようにすべきかという視点から，冷静な議論を積み重ねていく必要があるように思われます。私の報告は以上です。

ご静聴，ありがとうございました。

①

高速道路無料化案に関する論点整理

中里 透
（上智大学経済学部）

②

高速道路政策の「迷走」と「逆走」

○「迷走」：無料化案と新料金案
・無料化と料金体系の見直しが統一的な視点からとらえられていない。
・「2000円高速」は何をしたいのかがほとんど意味不明
○「逆走」：「利便増進事業」を活用した高速道路整備
・高速道路の整備に国費を投入しないという民営化の際のコミットメントからの逸脱
・「利便増進事業」の拡大解釈による高速道路の建設
⇒今後の高速道路の整備と利用のあり方についての検討が十分になされないまま、場当たり的な政策決定がなされているのが「迷走」と「逆走」の原因
⇒再検討が必要

③

「高速道路」とは何か？

○「有料の自動車専用道路で、高速走行が可能なもの」というのが通常想定される「高速道路」のイメージ

○山陰道（宍道 IC～淀江IC間）の例

宍道 IC～松江玉造IC(山陰自動車道)：高速自動車国道
松江玉造IC～東出雲IC(松江道路)：一般国道(無料区間)
東出雲IC～米子西IC （安来道路):一般有料道路(合併施行)
米子西IC～淀江IC (米子道路):一般国道(無料区間)

⇒高速道路もいろいろ（高速国道・一般有料・一般国道）

④

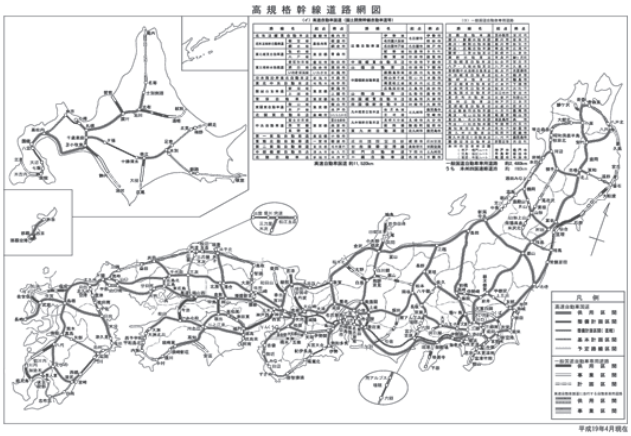
「高速道路」とは何か？（続き）

○高規格幹線道路網

高速自動車国道（A路線）
　高速道路会社施行方式［有料区間］
　直轄施行（新直轄）方式［無料区間］
一般有料道路
　高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路（A´路線）
　一般国道自動車専用道路（ネットワーク型（B路線））

⑤

「高速道路」とは何か？（続き）



⑥

高速道路無料化の理想と現実
「無料化案」の概要

○民主党マニフェスト2009
- ・割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していく。
- ・所要額1.3兆円程度

○国土交通省「平成22年度高速道路無料化社会実験計画」
- ・「三大都市圏及び札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線及びこれを相互に連絡する路線、並びにこれと県庁所在地を結ぶ路線」を除く路線・区間を無料化の社会実験の対象とする。
- ・37路線50区間・1,626km
  (首都高・阪神高速を除く全供用延長の約18%)
- ・全車種・2011年3月末まで
- ・予算額1000億円程度

⑦

高速道路無料化の理想と現実
「新料金案」の概要

○国土交通省「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」
（2010年4月公表）

・上限料金制の導入：一定額以上の利用は同一料金

（上限料金）

	軽自動車	普通車	中・大型車	特大車
NEXCO	1000円	2000円	5000円	10000円
本四	2000円	3000円	5000円	10000円

・時間帯・曜日の区別なし
・現金とETCの区別なし
・大都市と地方で上限の区別なし
・軽自動車やエコカーを優遇

⑧

高速道路無料化の理想と現実
「2000円高速」の問題点

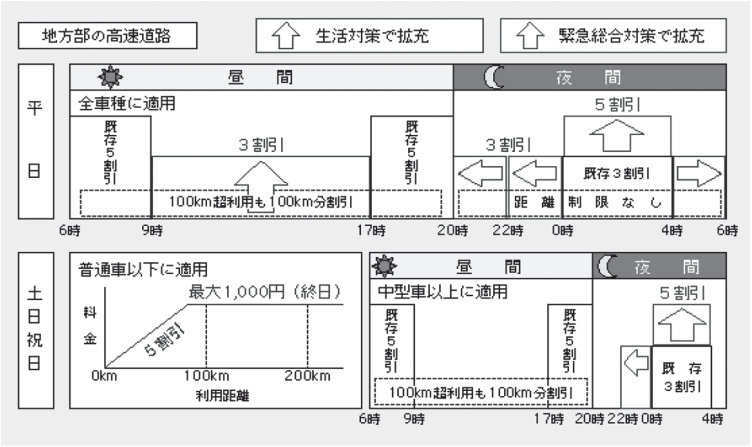
○「2000円高速」（上限料金制）の問題点
・一定距離（普通車で約75km）以上の利用については
追加負担なし（長距離の利用を促進）
・短距離については事実上の値上げ

⇒一般道から高速道路への利用転換を促すことで渋滞や
環境負荷の問題を低減させるという「無料化」の趣旨に背馳
（「エコカー割引で環境問題に配慮」というのは論点のすりかえ）

○「1000円高速」をベースに料金体系を考えるのではなく、
現在の平日昼間3割引、夜間5割引などをベースに料金
体系を考えるべき（交通需要の調整という視点が重要）

⑨

高速道路無料化の理想と現実
「2000円高速」の問題点（続き）



⑩

高速道路整備の効率化
「利便増進事業」の概要

○利便増進事業
- ・スマートインターチェンジの整備
- ・高速道路料金の引下げ

○利便増進事業の実施に係るスキーム
国が高速道路保有・債務返済機構から債務を承継

⇒保有機構が高速道路会社に対する道路施設の貸付料を減額

⇒高速道路会社が利便増進事業を実施

○ 根拠法：「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（道路特定財源を規定していた法律）

⑪

高速道路整備の効率化
道路財政特別措置法改正案

〇今回の改正案の内容
「利便増進事業」に下記を追加
・IC（スマートIC以外）、JCTの整備
・既設の高速道路の車線の増設
・既設の高速道路間を連絡する高速道路の新設・改築
・SA・PAの整備

〇今回の改正案のポイント
「緊急総合対策」と「生活対策」で高速料金の値下げなど
に利用するために措置された3兆円の財源のうち、
1.4兆円を高速道路の整備に転用することを可能にすること

⑫

高速道路整備の効率化
道路財政特別措置法改正案（続き）

〇なぜこのような対応が必要なのか？
⇒今後整備される高速道路は料金収入で建設費・管理費
をまかなうことができない不採算路線
⇒何らかの形で国費（税金）の投入が必要

〇不採算路線を建設するためのスキーム
・料金プール制による内部補助
・道路公団に対する利子補給（資金コスト3％路線）
・合併施行（国が一般国道を整備したうえで高速道路会社が
料金所等を設置して有料道路として完成させる事業方式）
・新直轄方式（国が直轄事業で高速道路（高速自動車国道）
を整備する事業方式。完成した高速道路は無料で供用）

⑬

高速道路整備の効率化
民主党重点要望（予算重要要点）

○民主党「平成22年度予算重要要点」（抜粋）

1．重点要望
⑧高速道路の整備
(1)平成22年度において、高速道路会社による高速道路整備を推進するため、利便増進事業を抜本的に見直すとともに、いわゆる新直轄事業を取り止め、これに見合う額を国が高速道路会社に対し支援する。また所要の法律を手当てする。
(2)平成23年度以降の新たな高速道路建設促進の枠組みとして、全国統一の料金設定、国の高速道路建設の高速道路会社への一本化をはかるとともに、地方自らが、必要とする高速道路建設を行うことができるようにするための国の支援策を検討し、来年6月中に政府として成案を得る。

⑭

高速道路整備の効率化
今後の高速道路整備のあり方

○今後整備される高速道路の整備スキーム
・採算性の面からは国費の投入が必要になるが、新直轄で無料の高速道路として整備した場合には渋滞の発生が懸念される路線・区間
⇒高速道路会社施行
・交通量が少ないため、無料の高速道路として整備することが適切な路線・区間
⇒新直轄方式による整備

⑮

高速道路整備の効率化
今後の高速道路整備のあり方（続き）

〇今後の整備にあたっての留意点
・いずれの場合も、費用対効果を十分に考慮することが必要
⇒整備計画の見直し（「国土のミッシング・リンク」論に要注意）
・整備新幹線と同様に、地元に適切な負担を求めることが必要
⇒「利便増進事業」の拡大解釈は問題
・高速国道の規格で整備する必要があるか見直しを行う
⇒コスト縮減
・高速道路会社と保有機構による「上下分離」方式の見直し
⇒「民営化」スキームの再検討

⑯

参考文献

猪瀬直樹(2003)『道路の権力　道路公団民営化の攻防1000日』文藝春秋.
加藤秀樹・構想日本(2001)『道路公団解体プラン』文春新書.
田中一昭(2004)『偽りの民営化　道路公団改革』ワック.
角本良平(2004)『自滅への道　道路公団民営化2』流通経済大学出版会.
中里透(2005)「高速道路整備の現状と課題」井堀利宏編『公共部門の業績評価　官と民の役割分担を考える』東京大学出版会.
中里透(2010)「経済教室　道路課金を考える」2010年2月4日日本経済新聞朝刊.
星野眞三雄(2009)『道路独裁　官僚支配はどこまで続くか』講談社.
山崎養世(2009)『高速道路無料化　新しい日本のつくり方』朝日文庫.

税制改革の論点

一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹

はしがき　　本稿は，平成22年７月８日開催の財政経済研究会における，一橋大学国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹氏の『税制改革の論点』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

先進国の多くは，リーマンショック以降の経済危機で大幅に財政赤字が拡大したため，現在では財政再建を推進しようとしている。本年６月のトロント・サミットにおいても，先進国が財政の健全化を進めていくことが合意された。財政再建のためには歳出削減も必要だが，多くの場合，それだけでは足りず，増収を図るための税制改革が必要になってくる。先進国の財政再建のための税制改革の中で共通する論点としては，付加価値税（日本では消費税）の引上げ，高所得者への課税強化，法人税改革，金融機関・金融取引への課税強化等がある。

欧米と比較してリーマンショックによる金融機関の破綻等が生じなかった我が国においては，金融機関・金融取引への課税強化はあまり重要ではないと考えられるので，本稿においては，他の３つの論点を中心に我が国の税制改革につき論じることとする。議論の参考とするため，まず英国の最近の税制改革を見るとともに，米国に関しSaez（2010）が提案したフェア・インカム・タックスを紹介する。その後，我が国の税制改革の論点につき論じることにする。

2．英国の最近の税制改革

英国はリーマンショックの影響が最も大きかった国の一つであり，当初は景気刺激のための減税等が行われ，銀行破綻の処理費用等の支出拡大もあり，財政赤字が急増した。このため，ブラウン前政権下から税収増を図る税制改正が進められてきた。税収増のための主な改正点としては，①所得税最高税率引上げ（40%から50%へ）や10万ポンド超の高所得者の所得控除圧縮等による高所得者の負担増，②社会保険料１%引上げ，③自動車燃料，酒，たばこ等の個別間接税の増税等がある。

本年５月には，総選挙の結果，保守党・自由民主党の連立によるキャメロン政権が成立した。財政再建を重視するキャメロン政権は，大幅な支出削減に加え，税制改革による増収を図ることを緊急予算において示した。具体的には，付加価値税の標準税率の17.5%から20%への引上げ（2014年度ベース。以下同じ。）で135億ポンドの増収），高所得者に対するキャピタルゲイン税率の18%から28%への引上げ（９億ポンドの増収），所得税の基礎控除引上げ（39億ポンドの減収），法人税率の28%から24%への引下げ（27億ポンドの減収），減価償却の圧縮等の法人課税ベースの拡大（29億ポンドの増収），

銀行負担税の導入（24億ポンドの増収）等で，総計では，80億ポンドの増収となっている。

こうした英国のキャメロン政権の税制改革の評価を，財政研究所（IFS）の評価も参照しつつ考えてみよう。まず税制の累進度を巡る議論がある。英国は米国と並んで，スーパーリッチへの所得の集中が進んできた国であり，経済格差是正のため，最高税率の引上げを図るのは自然な発想である。

このため，ブラウン政権下で最高税率の引上げが行われたが，どの程度の引上げが望ましいかについては議論があった。ブラウン政権はまず45%への引上げを提案したが，IFSは43%への引上げに止めることが望ましいと主張した（Brewer and Browne（2009））。しかし，ブラウン政権はさらに引上げ幅を拡大して，50%への引上げを行うこととし，キャメロン政権もこれを支持した。

IFSの主張は，マーリーズ・レビューのために作成されたBrewer, Saez and Shephard（2010）に基づくものである。同論文では，英国の経済格差が拡大したことを指摘した後，新しい最適所得税理論（後述）に基づくシミュレーションから英国の最高税率を引き上げる必要なしとしているが，経済格差拡大を批判した論文前半と後半の分析の結果の方向性に若干の違和感があるようにも思える。

税制改革全般の所得分配への影響については，IFSのBrowne（2010）は，全般的には累進度を高めたが，それは主に最高税率引上げ等のブラウン前政権の税制改正によるもので，キャメロン新政権の税制改革については逆進的であると指摘している。

もう一つの論点は，法人税改正の評価である。キャメロン新政権は減価償却の圧縮等による課税ベースの拡大を財源に法人税率の引下げを行うこととしたが，減価償却の圧縮は法人税の限界税率の引上げを意味し，法人税率の引下げは平均税率の引下げを意味する。追加的投資からの収益に対してどの程度の法人税が課せられているかに対応するのが限界税率であり，法人の課税所得全体にどれだけの法人税が課されるかに対応するのが平均税率である。平均税率は法定税率とほぼ同じと考えてよいが，限界税率は減価償却制度，投資減税等によって法定税率と大きく変わりうる。企業投資の経済理論においては，対外直接投資の対象国選定や租税回避のための所得移転に影響を与えるのは平均税率であるが，設備投資等に影響があるのは投資を１単位追加した場合の収益率に関係する限界税率である。従って，平均税率の引下げは英国への直接投資促進に貢献するかも知れないが，限界税率の引上げは国内企業の投資を抑制し，経済成長を阻害しうる。

そうした認識に基づき，IFSのAdam（2010）は，キャメロン政権の法人税改正につき，利益があるが投資機会のない産業にとって望ましい政策であり，製造業よりも銀行やスーパーマーケットを優遇するものであるとして批判している。法人税改革のあり方を考えるためには，限界税率と平均税率の違いを認識することが基本だが，我が国における法人税減税を求める議論でもその違いはほとんど理解されておらず，キャメロン政権の政策に対するIFSの批判は参考になろう。

3．フェア・インカム・タックス

米国のオバマ政権の税制改革については，国枝（2009a）で紹介したので，本稿においては，米国の所得税制改革の提案であるSaez（2010）のフェア・インカム・タックス構想につき紹介することとする。提案者のSaezカルフォルニア大学バークレー校教授は最適所得税制研究の第一人者であり，米国経済学会が最優秀の若手経済学者に授与するジョン・ベイツ・クラーク・メダルを2009年に受賞している。フェア・インカム・タックスは，Saezが本年１月の全米経済学会のジョン・ベイツ・クラーク・メダル受賞講演で提示した構想である。

望ましい所得税制のあり方については，Diamond（1998）が新しい最適所得税制理論の枠組みを提示した。新しい最適所得税理論においては，最適な限界税率は，一定の前提の下，次の式により決定される（導出方法は，Salanie〈2003〉等を参考にされたい）。

$$\frac{T'(Y)}{1-T'(Y)} = A \times B \times C$$

ただし，

$$A = \left(1+1/\varepsilon\right)$$

$$B = \left(\frac{1-F(w)}{wf(w)}\right)$$

$$C = \left(1-D(w)/D(0)\right)$$

（記号および関数の定義）

T'（Y）：限界税率（所得Yに対する）

ε　：課税所得（または労働供給）の（補償された）賃金弾力性

w　：賃金水準（能力）

F（w）：wの分布関数（賃金水準w以下の賃金水準の個人の割合）

f（w）：wの密度関数

D（w）：能力wの個人に対する限界的な社会厚生関数上のウエイトのwから無限大までの間の平均値

上記の数式より，最適な限界税率は，A，BおよびCの３つの要因で決まることがわかる。課税所得（または労働供給）の弾力性εが大きい場合にはAが小さくなるため，最適限界税率は低くなる。対象となる所得水準の個人の割合（f（w））が大きい場合，またはその所得を超す所得を有する個人の割合（１－F（w））が小さい場合には，Bが小さくなるので，最適限界税率は小さくなる。さらに，社会厚生関数上，高所得者に対し付される限界的なウエイトD（w）/D（0））が小さい場合には，Cは大きくなるので，最適な限界税率はより大きくなる。

高所得者の所得分布がパレート係数α_{income}のパレート分布に従う場合は，最適な最高限界税率は，次式より導出される。

$$T'(\infty) = \frac{1-g}{\alpha_{income}\varepsilon + (1-g)} \quad \text{ただし} g = D(\infty)/D(0)$$

従って，高額所得者の所得分布に対応するパレート係数α_{income}と労働供給または課税所得の弾力性εがわかれば，後は社会厚生関数から決定されるgの値を仮定すれば，最適な最高限界税率を導出できることになる。

米国の高額所得分布については，1970年代にα_{income}=2.0 だったが，最近では，α_{income}=約1.5とされる（Pikkety and Saez（2003））。これは，米国において1980年代以降，スーパーリッチへの所得集中が急速に進んだことを意味している。εについては，最近は課税所得の弾力性が用いられることが多いが，Saez, Slemrod and Gierz（forthcoming）のサーベイは0.12～0.4としている。従って，例えば，α_{income}=1.5およびε=0.25で，ロールズ型の社会厚生関数（g=0）を仮定すれば，最適な最高限界税率は73%となる。

しかし，課税所得の弾力性については，課税ベースの拡大や徴税効率の改善により小さくすることができ，それにより所得再分配を強化し，社会厚生を引き上げることが可能になる（Slemrod and Kopezuk〈2002〉，Kopezuk〈2005〉）。これは，Slemrod（1990）が提唱してきた最適な税率構造を考えるだけでなく，最適な執行体制まで考慮した最適税制の考え方とも一致する。

もっとも，理論的な分析のみでは一般の人々が理解しがたいこともあってか，Saez（2010）は，1989年以来の米国の経済成長の果実が公平に分配されるような所得税制というもう一つのメルクマールも打ち出している。

米国においては，1980年代以降，ごく限られた人数のスーパーリッチに経済成長の果実が集中し，その他の所得階層の人々は経済成長の恩恵を受けられない状況が続いてきた。この状況をスーパーリッチへの課税強化を中心とする所得税制の累進強化により是正しようとするわけである。

新しい最適所得税理論と1989年以来の経済成長の果実の公平な分配の考え方に基づき，Saez（2010）が提案したフェア・インカム・タックスのポイントは，次のとおりである。

⑴ 課税単位と税率構造

① 課税単位を現行の家計から個人へ変更。

② 15%の基本税率，基礎控除は7250ドルに設定する。所得上位10%を除く全ての個人が基本控除と基本税率でカバーされる。

③ 所得上位10%に対しては，次の超過課税を行う。（限界税率は基本税率と超過税率の合計）

- 所得上位10～１%（８万～28万ドル）限界税率30%
- 所得上位１～0.1%（28万ドル～132.5万ドル） 限界税率45%
- 所得上位 0.1%以内（132.5万ドル超）限界税率 60%

⑵ 課税ベースの拡大による租税回避の抑制

① 租税回避防止のため，異なる種類の所得の税率を統一する。具体的には，キャピタルゲインへの税率を他の資本所得税の税率と同一とする一方，配当税額控除を導入し，配当に対する二重課税を排除する。

② 地方歳入債の利子の非課税等の非課税項目を圧縮するとともに，住宅ローン税額控除，地方税控除等を廃止する。租税回避の手段となる慈善寄付金の控除制度を大幅に改革する。

⑶ 税務執行面の改革

① 源泉徴収で納税手続きが済んだ納税者については，申告不要とする。

② 第３者による情報提供（法定調書等）の強化・効率化を図る。

③ 公的扶助の整理合理化を図る[1]。

同提案で注目すべき点は，税率構造だけではなく，課税単位・課税ベース・税務執行を一体的に改革しようとしている点である。すなわち，課税単位を家計から個人に変更した上，各種控除を圧縮し，大多数の納税者に基本税率を適用することにより，多くの納税者が源泉徴収のみで納税が終わるようになる。このことにより，多くの納税者のコンプライアンス・コストが大きく低下するのみならず，種類の異なる所得の税率を統一することと併せ，租税回避の余地を小さくする。租税回避の余地が小さくなれば，課税所得の弾力性が低下するため，大きな経済効率の低下をもたらすことなく，累進的税制により経済格差を是正することができる。こうした一体的な税制改革は，課税所得の弾力性を低下させることまで考慮した最近の最適所得税理論の考え方に沿っている。

Slemrod and Bajika（2008）は，最適税制の観点から，英国の基本税率がカバーする対象が広く，源泉徴収の適用が容易な所得税制度を高く評価してきたが，フェア・インカム・タックス構想も同じ方向への改革を目指している（なお，フェア・インカム・タックスの基本的考え方が，課税ベースを拡大し，税率を引き下げることを望ましいとしてきた1986年のレーガン第２次税制改革の基本的考え方と比較して，課税ベースを拡大する点は同じでも，税率の累進度を上げ，所得再分配強化で社会厚生を増加させようという点で異なることに注意する必要がある）。

現実の米国の税制改革においても，オバマ政権はブッシュ前政権の行った所得減税のうち，高所得者に対して行った減税を打ち切り，高所得者に対する課税強化を打ち出している。もっともブッシュ減税の継続を求める共和党は反対しており，高所得者への課税強化が実現するか

[1] 公的扶助の整理合理化はきわめて重要な改革を含んでいるが，その内容は米国の貧困政策全般と関連してくるので，本稿では詳細の説明は省くこととする。

は政治的に予断を許さない状況になっている。しかし，Saez（2010）のフェア・インカム・タックス構想は，現在の最適所得税理論の成果を十分活かした所得税改革案であり，今後，所得税のあり方を論じる際には無視できない存在になると考えられる。

4. 我が国の税制改革の論点

英国の最近の税制改革と米国のフェア・インカム・タックス構想を概観したが，我が国の税制改革への教訓となる点はあるだろうか？　以下，我が国の税制改革のいくつかの論点につき考察する。

⑴　消費税増税の必要性

我が国税制の最大の課題は，言うまでもなく「財政的児童虐待」と呼ばれるほど深刻な我が国の公的債務を減らしていくための増収策である。我が国においては，未だに経済成長があれば増税は必要ないとする「ポンジー財政政策」（「財政赤字ギャンブル」）を主張する論者も存在するが，そうした政策は，動学的に効率的な経済においては，単に後世代にリスク増大の形で負担を押し付けるだけであり，標準的な経済理論においては望ましくないものと考えられている。歳出削減も必要だが，高齢化が急速に進む中，社会保障関連支出の急増を抑制するのがやっとであり，やはり消費税増税は不可欠である。英国のキャメロン新政権が政権成立早々に，財政再建のため，付加価値税の17.5%から20%への引上げを決定したことが参考になろう。

消費税増税に伴う課題の一つが，低所得者の負担増に対する対策である[2]。その方法としては，まずは既存の給付制度の物価スライドの実施が考えられるが，税率が10%を超える場合には，さらに軽減税率の導入，あるいは低所得者への新たな給付制度の導入を検討する必要が出てこよう。そのうち，軽減税率については，課税ベースが小さくなるため，同一税収を得るためにはより高い税率を得る必要がある。実際，英国の付加価値税はそうした軽減税率の対象が多く，そのため，多くの論者は英国の付加価値税の増収策は，税率引上げよりも，軽減税率の対象品目を減らすことの方が望ましいと考えている。また現実には，軽減税率の対象と標準税率の対象の区分が技術的に難しい場合も少なくなく，実務上の問題も多い（具体例については國枝〈2010a〉を参考のこと）。

これらの問題を勘案すると，低所得者への給付制度の導入の方が望ましいと考えられるが，同制度にも執行上の課題は存在するため，十分な実務的な検討が必要である。

⑵　所得再分配機能の強化

①　所得税の税率構造

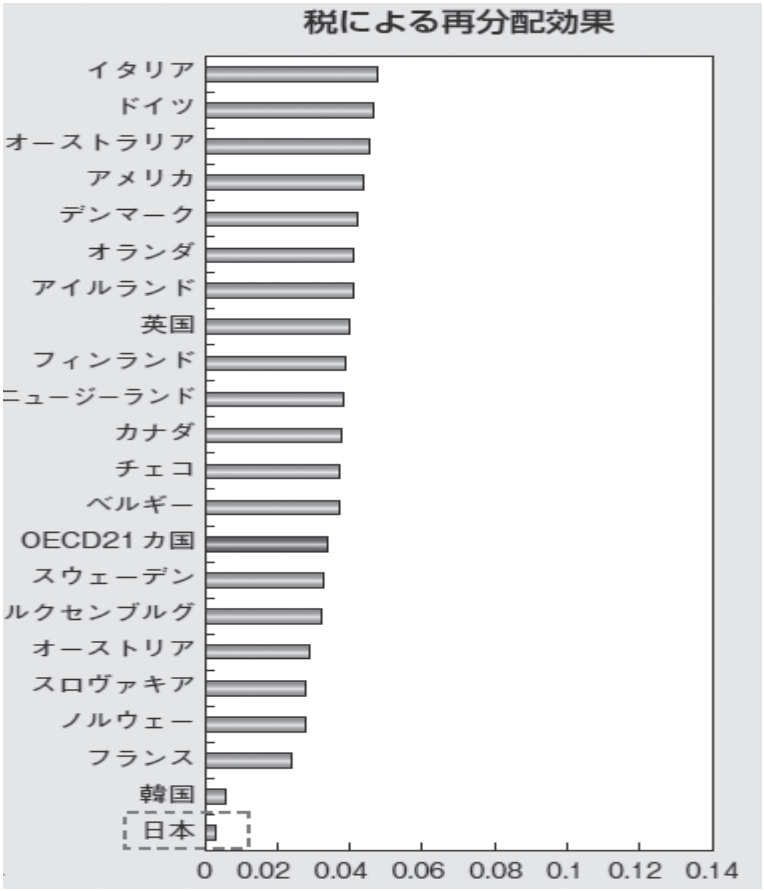
英米ほどではないにせよ，我が国においても経済格差が拡大しつつあるとの認識が広まりつつある。しかし，我が国の所得税制は1980年代後半の抜本的税制改革以降，**第１表**の最高税率の引下げに代表されるように，フラット化してきた。

（第１表）　所得税・住民税の最高税率の推移

年	所得税	住民税	合　計
1984	70%	18%	88% （賦課制限）
1987	60%	18%	78%
1988	60%	16%	76%
1989	50% （2千万円超）	15%	65%
1995	50% （2千万円超）	15%	65%
1999	37%	13%	50%
2006	40%	10%	50%

[2] 消費税の低所得者の負担軽減策については，國枝（2010a）を参考にされたい。

（第１図）　先進国の税による所得再分配（出所：2009年度経済財政白書）



このため，税制による所得再分配機能はOECD諸国の中でも最低レベルになってしまっている（**第１図**）。

従って，所得税の所得再分配機能の強化も我が国の税制改革の重要な課題となってくる。本年６月の政府税制調査会専門家委員会の「議論の中間的な整理」においても，「所得や資産に対する課税において，累進構造を回復させる改革を行って，税制の再分配機能を取り戻す必要がある。」とされている。政治的には，特に所得税の最高税率の引上げが注目を浴びている。

上述したように，新しい最適所得税理論においては，最適な最高限界税率を算出することができる。

なお，國枝（2007）においては，所得分布のパレート係数α_{income}の推計値をそのまま，能力wの分布のパレート係数αの推計値として用いて計算を行ったが，厳密に言えば，所得分布のパレート係数α_{income}と能力wの分布のパレート係数αの間には，$\alpha_{income}=\alpha/(1+\varepsilon)$の関係が成立する（Saez（2001））。両者の違いはεが大きい場合には重要になりうるので，本稿においては，Saez（2001）に従い，α_{income}を明示的に含んだ次式を用いて，最適な最高限界税率を推計する（変数の定義は上述のとおり）。

$$T'(\infty)=\frac{1-g}{\alpha_{income}\varepsilon+(1-g)}$$

変数のうち，我が国の高額所得者の所得分布が従うパレート分布のパレート係数 α_{income} については，溝口（1987）は高額所得者番付を用いて1975～1982年平均で α_{income}=約2.5と推計している。また，岩本・濱秋(2008)は，α_{income}=3程度としている。これに対し，國枝（2009b）は，2003年の高額納税者番付を利用して，所得１億円以上では α_{income}=2.1前後，所得１億円未満では α_{income}=2.25前後と推計している。

他方，我が国の課税所得の弾力性 ε については，先行研究として，内閣府政策統括官（2001）の ε =0.074，八塩（2005）の ε =0.053および北村・宮崎（2009）の ε =0.18がある[3]。社会厚生関数の形状により決まってくるgについては，g= 0，0.25および0.5の仮定を置くこととする。

これらのパラメーターを用いて最適な最高限界税率を計算したのが，次の**第２表**である。

（第２表）　最適な最高限界税率（α_{income}= 2.1の場合）

	八塩（2005）ε =0.053	内閣府（2001）ε =0.074	北村･宮崎（2009）ε =0.18
g=0	89.98%	86.55%	72.57%
g=0.25	87.08%	82.84%	66.49%
g=0.5	81.79%	76.29%	56.95%

最適な最高限界税率は課税所得の弾力性およびgの仮定によりかなり変わるものの，現行の50%を超えている。これは，我が国の個人所得税の最高税率は引上げの余地があることを意味している。我が国（α_{income}=2.1）は，米国（α_{income}=1.5）よりもスーパーリッチへの所得集中の度合いが低いにもかかわらず，我が国の最適な最高限界税率がそれほど低くないのは，先行研究で推計された課税所得の弾力性が比較的小さいからである。ただし，最高税率を引き上げたとしても，増収額は限られており，財政再建の主な手段にはなりえない。

②　課税所得の弾力性の決定要因

新しい最適所得税理論においては，課税所得の弾力性を小さくする政策も重要な役割を果たす。課税所得の弾力性は，税率の変化に反応した労働供給の変化のみならず，税率の変化に反応した租税回避行動の影響も反映している。Gruber and Saez（2002）の課税所得の弾力性の推計は，米国の課税所得の弾力性が主に租税回避行動の影響を反映している可能性を示唆している。すなわち，米国の課税所得計算においては，まず総所得（Broad Income）の概念があり，若干の調整後を経て，調整済総所得（Adjusted Gross Income）が計算される。さらに，「基礎控除＋標準控除」，または「基礎控除＋各種控除（慈善寄付金，雇用経費等）」のどちらかを控除した額が，課税所得である。（高額所得者の85%は各種控除を用いている。）Gruber and Saez（2002）は，総所得の弾力性はずっと低いことを見出しており，課税所得の弾力性は主に各種控除を通じた租税回避を反映しているものと考えられる。

これに対し，我が国の給与所得については，給与収入から給与所得控除または特定支出控除（通勤費，研修費，引越費用等）を選択して控除できる制度になっているが，ほとんどの納税者は給与所得控除を選択するため，米国のように各種控除を積極的に活用して租税回避を図ることが難しい。従って，我が国の課税所得の弾力性が，米国の課税所得の弾力性よりも低く推計されても不思議はない。

他方，我が国においては，給与所得控除の見直しと特定支出控除の対象拡大により，確定申告を行う納税者を増やすことが望ましいという

3　北村・宮崎（2009）の推計値は，最近の北村・宮崎（2010）においては，ε =0.2～0.28に改定されているが，改定された数値を用いても，最適な最高限界税率はほとんどの場合に50%を上回る（國枝〈2010b〉）。

主張が伝統的に存在する[4]。これは，各種控除の圧縮と源泉徴収制度の強化により，確定申告を不要する者を増加させ，コンプライアンス・コストの低下と所得再分配の強化を図るフェア・インカム・タックスの考え方とは逆である。新しい最適所得税理論に基づくフェア・インカム・タックスの考え方を踏まえれば，我が国において特定支出控除の対象が拡大される場合でも，税務当局による確認が困難な項目は含めないなど，租税回避の余地を大きくさせないよう慎重な検討が必要とされる。

⑶ 法人税引下げの意味

法人税については，本年６月の新成長戦略で，「日本に立地する企業の競争力強化と外資系企業の立地促進のため，法人実効税率を主要国並みに引き下げる。その際，租税特別措置などあらゆる税制措置を抜本的に見直し，課税ベースの拡大を含め財源確保に留意し，雇用の確保及び企業の立地環境の改善が緊急の課題であることも踏まえ，税率を段階的に引き下げる。」とされた一方，政府税制調査会専門家委員会「議論の中間的な整理」においては，「経済のグローバル化との関係では，近年の新興市場国の台頭等を背景に，税制を国際競争力の観点からさらに議論すべきとの意見と，税負担と国際競争力とを安易に結びつけて議論すべきでないとの意見の両論があった。

また，法人税率の引下げを行う場合，課税ベースの拡大と併せて実施すべきである。」との指摘があった。こうした議論を受け，本稿では主に法人税率引下げの考え方について論じることとする。

法人税率引下げを行うためには，まず財源の確保が必要である。法人税（国税）は現在，30%の税率なので，例えば５%の引下げを行えば，単純計算をすれば1/6の法人税収が失われることになる。報道でよく引用される必要財源は１兆円というのは，平成22年度当初予算における法人税収見積もりが約６兆円であることをもって，その1/6の１兆円が必要財源としているものと思われるが，約６兆円の法人税収の見積もりは企業収益の低迷を反映した一時的な非常に低い水準であることに留意する必要がある。リーマンショック前には法人税収は14兆円台を記録しており，これをベースに考えると５%の税率引下げは，２兆円を超す減収につながることになる。これは企業側の行動の変化を勘案しない単純計算であるが，我が国よりも租税回避の余地が大きいと思われる米国の法人税の課税所得の弾力性でも02程度(Gruber and Rauh〈2006〉)とされており，我が国において法人税率の引下げでむしろ法人税収が増加するという法人税ラッファーカーブは期待できない（弾力性が１を超さなければ，法人税増収にはつながらない)。

上述のように，法人税の企業投資への影響を論じるためには，限界税率と平均税率を区別することが不可欠である。既に存在する企業が追加的に投資を行う際に考慮するのは，基本的には限界税率である。ただし，企業が流動性制約下にある場合には，平均税率の引下げも自己資金を増加させることを通じて，企業投資を促進する。しかし，現在の我が国の上場企業はむしろ投資先がなく，余剰資金を借金返済に充当している状況であり，この効果は小さいと考えられる。従って，現在の日本企業の企業投資の促進に政策の主目的があるのであれば，限界税率の引下げが有効である。米国オバマ政権が最近発表した景気対策に，法人税率の引下げではなく，投資減税の拡充が含まれているのは，そうした経済理論を踏まえたものである。

---

4 確定申告を行う者の数を増加させるべきとする論者は，確定申告が増加することで納税者意識の向上や政府支出への監視強化がもたらされるというメリットがあるとも主張している。しかし，筆者の知る限り，そうした主張を支持する実証研究はないと思われる。

他方，平均税率が重要となりうるのは，外国企業が対内投資を行うか否かを判断する場合である。ある国に本格的な投資を行うためには一定の固定費用がかかるため，その固定費用に見合うだけの額の収益が必要となってくる。このため，他国との平均税率の違いが問題となってくる。また，多国籍企業が移転価格操作等を通じて平均税率の低い国に所得を移転しようとしている場合にも他国との平均税率の差が問題になってくるが，これは企業投資や雇用とは直接関係はない。

我が国において法人税引下げのあり方について議論する場合も限界税率と平均税率の違いを念頭に置いて論じる必要があるが，残念ながらそうしたレベルの議論はほとんど見当たらず，単に経営者等が法定税率の引下げ（直接的には平均税率の引下げを意味する）を主張している状況である。税率引下げの財源としては，法人税の課税ベースの拡大が考えられる。

課税ベースの拡大の方法としてまず考えられるのは，租税特別措置の見直しであるが，ある程度の規模の財源を確保しようとすれば，減価償却の圧縮やR&D減税の廃止・見直し等も含めて検討せざるをえない。しかし，減価償却を圧縮すれば，限界税率は増加することになる。国内企業の投資を左右するのは限界税率のため，企業投資は抑制される。また，R&Dはイノベーションにつながり，経済成長を促進する原動力となるものだが，R&D減税が廃止・見直しとなれば，中期的な経済成長に悪影響を及ぼしかねない。

一方，平均税率の引下げは，対内直接投資を促進する可能性はあるが，多くの企業が過剰な内部留保を抱えている中，国内企業の企業投資への影響は限定的であろう。

結局，Adam（2010）が英国キャメロン政権の法人税改革につき「利益はあるが，投資機会のない産業にとって望ましい政策で，銀行やスーパーマーケットを製造業よりも優遇する政策」と批判したのと同様に，我が国においても，減価償却の圧縮やR&D減税の廃止・見直しを財源に法人税率を引き下げる政策は，利益はないものの投資需要が旺盛な企業にとっては不利に働き，利益はあるが投資機会のあまりない企業にとっては有利に働く方策となろう[5]（その意味では，これまで我が国が限られた財源のうち，法定税率の引下げよりも，投資減税やR&D減税を中心に投資促進を図ってきたことは経済理論的には合理的であった）。

より望ましい課税ベースの拡大による財源確保の方策としては，負債利子の控除の制限がある。現代コーポレート・ファイナンス理論が教えるように，法人税制においては，配当等の株式からの所得は法人税課税後の利益から支払われるのに，負債利子の支払いは，法人税の計算上，費用とされ，法人税の課税対象とされていない。

株式と負債の法人税法上の取扱いの違いは，負債に有利に働き，企業の資本調達を歪めてきたと考えられている。國枝・高畑・矢田（2009）は，日本企業についてもそうした税制が資本調達のあり方を歪めていることを明らかにした。従って，負債利子についても控除を制限し，法人税課税の対象とすることで，我が国の企業の資本政策をより効率化させるとともに，法定税率引下げのための財源を確保することが望ましい[6]。

負債利子の控除の制限は，ドイツにおいても実施され，増収分は法定税率の引下げの財源に用いられている。ただ，現代コーポレート・

5　限界税率の方が投資促進には有効なのに，一般に企業経営者は平均税率の引下げを支持することが多い。この点について，経済学者は平均税率の引下げによりフリー・キャッシュ・フローが増加することにより，経営者の私的利益の追求がより容易になるからではないかと考えている。

6　ただし，事実上，銀行借り入れしか資本調達手段のない中小企業については，何らかの救済措置が必要になる。

ファイナンスの知識を十分持たない企業経営者が，負債利子が税務上費用とされないことを納得しないおそれがあるため，十分な説明を行い，関係者の理解を得るよう努める必要がある。

また，我が国が平均税率を引き下げても，他国が同様に平均税率を引き下げてしまえば，対内直接投資の増加は期待できないことにも留意する必要がある。各国が企業誘致を狙って，お互いに税率引下げ競争を行い，結局，各国の税収だけが減少してしまう状況を経済学では，Race to the Bottom（底辺への競争）と呼ぶが，東アジア地域でもそうした兆候が見え始めている。東アジア地域では，香港（法人税率16.5%）やシンガポール（同17%）が低税率を武器に企業誘致を争っているが，本年５月には台湾が法人税率を25%から17%に引き下げている。

こうした税率引下げ競争が激化して最も困るのが，財政的な余裕がなく激化する税率引下げ競争についていくことが難しい我が国である。従って，我が国にとっては，他の先進国や東アジア諸国に，過度な法人税率引下げ競争を抑制するように働きかけていくことが，戦略的に重要である。

実際，本年６月のG20会合には，峰崎財務副大臣がG20，OECD，およびIMFのような場で国際的な協調を行い，過度な引下げ競争を止める方向に持っていく必要があるのではないかという提案をしている。先進国の大半が財政再建で苦労する一方，同時に法人税の引下げ競争を行っているという状況は問題が多く，国際的な協調が模索されるべきであろう。

4．終わりに

以上，英国の最近の税制改革と米国のフェア・インカム・タックス構想を参考にしながら，我が国の税制改革のいくつかの論点につき考察した。

まず，我が国税制の喫緊の課題は財政再建のための増収策を図ることであり，低所得者対策も検討した上で，早急に消費税増税を行うべきである。また，税制の所得再分配機能の回復のためには，最新の最適所得税理論からも個人所得税の最高税率の引上げが支持されるが，税収面では多くを期待できないことを認識する必要がある。そして，法人税率引下げについては，まず限界税率と平均税率の違いを認識した正しい議論を行うことが不可欠であるが，その上で，法人税率を引き下げる場合には，負債利子の控除の制限により財源を確保することが望ましい。同時に，法人税率の引下げ競争を抑制するよう，国際的な協調が求められている。

最近の我が国の税制改革の議論においては，残念ながら現代の経済理論や実証結果に基づかない主張も多く見られるが，今後は本稿に述べた考え方も踏まえ，最新の租税理論の知識を有する税制専門家により税制改革のあり方が検討されることが強く望まれる。

【参考文献】

（欧文文献）

Adam, S.（2010）, "Business and Capital Taxes" presented at Post-Emergency Budget Briefing 2010, The Institute for Fiscal Studies, London

Brewer, M., and J. Browne（2009）, "Can More Revenue be Raised by Increasing Income Tax Rates for the Very Rich?" IFS Brief Note BN84, Institute for Fiscal Studies, London

Brewer, M., E. Saez, and A. Shephard（2010）, "Means-Testing and Tax Rates on Earnings," in J. Mirrlees, chair, *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, pp. 90–173

Browne, J.（2010）, "Personal Taxes and Distributional Impact of Budget Measures," presented at Post-Emergency Budget Briefing 2010, The Institute for Fiscal Studies, London

Diamond, P.（1998）, "Optimal Income Taxation： An Example with U-shaped Pattern of Optimal Marginal Income Tax Rates," *American Economics Review, Vol.88, No, 1,* pp.83–95

Gruber, J. and E. Saez（2002）, "The Elasticity of Taxable Income：Evidences and Implications," *Journal of Pubic Economics,* Vol.84, pp. 1 –32.

Gruber, J. and J. Rauh（2006）, "How Elastic is the Corporate Income Tax Base?" in A. Auerbach, J. Hines, and J. Slemrod, eds., *Taxing Corporate Income in the 21st Century*, Cambridge University Press, pp. 140–163

Kopczuk, W.（2005）, "Tax Bases, Tax Rates and the Elasticity of Reported Income," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 11–12, pp. 2093–2119

Pikkety, T., and E. Saez（2003）, "Income Inequality in the United States, 1913–1998," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1, pp.1–39

Saez, E.（2001）, "Using Elasticities to Derive Optimal Tax Rates," *Review of Economic Studies*, Vol.68, pp.205–229

Saez, E.（2010）, "From Optimal Tax Theory to Practice： Comprehensive US Tax Reform," presented at Annual Meeting of American Economic Association, Atlanta, GA

Saez, E., J. Slemrod, and S. Giertz（forthcoming）, "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates：Critical Review," *Journal of Economics Literature*

Slemrod, J.（1990）, "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems;" *Journal of Economic Perspectives*, Winter Vol. 4, No.1, pp. 157–178

Salanie,B.（2003）, *The Economics of Taxation*, MIT Press

Slemrod, J. and J. Bakija（2008）, *Taxing Ourselves*（*4th edition*）, MIT Press

Slemrod, J. and W. Kopczuk（2002）, "The Optimal Elasticity of Taxable Income," *Journal of Public Economics*, Vol.84, No.1, pp.91–112

（邦文文献）

岩本康志・濱秋純哉（2008），「租税・社会保障制度による再分配の構造の評価」，*季刊・社会保障研究*，第44巻第３巻，266–277頁

北村行伸・宮崎毅（2009），「日本における限界税率の課税所得弾力性：1994年から2004年までの全国消費実態調査の個票データによる分析」，日本経済学会秋季大会（専修大学）における報告論文

北村行伸・宮崎毅（2010），「日本における課税所得の弾力性と最適所得税率：全国消費実態調査の個票データによる分析」，Global COE High-Stat Discussion Paper Series No. 150, 一橋大学経済研究所

國枝繁樹（2007），「最適所得税理論と日本の所得税制」，*租税研究*　第690号，69–82頁

國枝繁樹（2009a），「米オバマ政権の税制改革：所得の再分配を重視」，経済教室，日本経済新聞 2009.4.28 朝刊

國枝繁樹（2009b），「最適所得税理論と日本の所得税制：アップデート」，第８回現代経済

政策研究会議（2009.11.29）にて報告，淡路島夢舞台国際会議場
國枝繁樹（2010a），「消費増税を考える 4：低所得者への配慮　視野に」，経済教室，日本経済新聞 2010.3.11 朝刊
國枝繁樹（2010b），「最適所得税理論と日本の所得税制：アップデート」，日本経済学会秋季大会（2010.9.19）における報告，関西学院大学
國枝繁樹・高畑純一郎・矢田晴那（2009），「日本企業の負債政策と税制」，一橋大学大学院経済学研究科Discussion Papers No. 2009-15
内閣府政策統括官（2001），「1990年代における所得税制改正の効果について」，政策効果分析レポートNo.9
溝口敏行（1987），「日本の高額所得者の分布」，経済研究　第38巻第 2 号，130-138頁
八塩裕之（2005），「所得税の限界税率変化が課税所得に与える効果」，*一橋論叢*，第134巻第 6 号，1135-1158頁

公立病院を取り巻く諸問題

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

はしがき　　本稿は，平成22年８月12日開催の財政経済研究会における，お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授 大森正博氏の『公立病院を取り巻く諸問題』と題する講演内容をとりまとめたものである。

Ⅰ．はじめに[1]

「医療崩壊」というセンセーショナルな文言がテレビ，新聞等で取りざたされて久しい。救命救急の患者が病院をたらい回しにされるケース，病院で出産を希望する妊婦が受け入れを拒否されるケースが報道されるなど，社会的な関心を呼んだことは記憶に新しい。これらのケースと同時期に報道されたのが，公立病院の経営難による閉鎖である。北海道の夕張市民病院の閉鎖，千葉の銚子市立病院の閉鎖がマスコミによって大きくクローズアップされたが，これを契機に，各地で公立病院の経営難が生じていることが社会的関心を集めるようになった。

地方公共団体が設立，経営を行う公立病院は先の大戦後の病院サービス拡充期に設立・拡充され，2008年度で全国に936存在している。日本の全病院数8794に占める割合は約10.6%である。公立病院は全国に存在しているが，厳しい財政状況にあり，国，地方公共団体の財政悪化と相まって公立病院のあり方が問われている。

本稿の目的は，公立病院の役割を再検討し，近年の公立病院に対する政策措置について検討することにある。第Ⅱ節では，公立病院の制度と現状について説明する。第Ⅲ節では，公立病院の存在意義について，経済理論の観点から検討を行う。第Ⅳ節では，公立病院改革の現状について紹介し，検討を行う。第Ⅴ節で結語が述べられる。

Ⅱ．公立病院の制度と現状

公立病院は，都道府県，市町村といった地方公共団体の経営する病院を指す。全国に病院事業（地方公営企業法を適用する事業）として665（2008年度）あり，病院数は936で，日本の全病院数の約10.6％を占めている。開設主体についての内訳は，都道府県立が198（45都道府県），指定都市立が43（17指定都市），市立が398（326市），町村立が193（181町村），事務組合立が104（81組合）となっている。

（表１）は，公立病院の開設主体別病院数の年次推移を示しているが，公立病院数が漸減していることが分かる。2004年頃より市立病院が増加，町村立病院が減少しているように見える

1　本稿は，文部科学研究費補助金基盤研究(C)「最適な地域医療システムの研究（課題番号22530303）」の成果の一部を使用している。記して感謝の意を表したい。

が，この時期に進展した市町村の合併によるものと考えられ，市立病院，町村立病院の合計は漸減していることが分かる。

一方，公立病院の役割に目を移してみると，機能別では，一般病院が891，結核病院が１，精神科病院が44となっている。

公立病院は，日本の各種設立形態の病院の中で相対的に大規模病院が多いという特徴がある。**（表３）**は各開設主体の病床規模別の一般病院数をみており，**（表２）**は，それを元に各開設主体の病院数の病床規模別割合を見ているが，公立病院の全病院に占める割合は，100床未満で9.0%，100床以上300床未満で11.7%，300床以上で24.1%となっており，病床規模が大きくなるほど，公立病院の割合が高くなることが分かる。病床規模の大きい病院は，入院サービスをより多く供給する機能を持っていることに加えて，その他の様々な機能を持っている場合が多い。公立病院の場合も以下に示すとおり，該当すると思われる。

（表１） 公立病院の開設主体別病院数の年次推移

年度	公立	都道府県	指定都市	市	町村	組合
2003	1003	225	34	288	317	139
2004	1000	223	34	347	268	128
2005	982	217	37	418	202	108
2006	973	209	38	419	201	106
2007	957	200	42	413	198	104
2008	936	198	43	398	193	104

出典:『自治体病院経営ハンドブック』

（表２） 開設主体別病床規模による一般病院数の割合

病床数	国	地方公共団体	地方公共団体以外の公的医療機関	医療法人・個人	その他	計
300床以上	15.9%	24.1%	12.1%	28.7%	19.2%	100%
100床以上300床未満	1.6%	11.7%	3.3%	69.0%	14.4%	100%
100床未満	0.5%	9.0%	1.0%	83.2%	6.4%	100%
計	3.5%	12.6%	3.8%	68.2%	11.8%	100%

出典:『自治体病院経営ハンドブック　第17次改訂版』

（表３） 開設主体別病床規模による一般病院数

病床数	国	地方公共団体	地方公共団体以外の公的医療機関	医療法人・個人	その他	計
300床以上	208	314	158	374	251	1305
100床以上300床未満	49	367	104	2159	451	3130
100床未満	16	294	32	2727	210	3279
計	273	975	294	5260	912	7714

出典:『自治体病院経営ハンドブック　第17次改訂版』

「不採算地区病院」は，公立病院の一般病院891病院のうち，220病院あり，割合にして24.7%を占めている。「不採算地区病院」とは，文字通り，採算のとりにくい地区に立地している病院を意味しているが，具体的には，病床数150床未満（感染症病床を除く）で最寄りの一般病院までの到着距離が15キロメートル以上であるもの又は直近の国勢調査における人口集中地区以外の地域に所在するものを指す。

採算がとりにくく，私的病院が立地しにくい地域の病院サービスを公立病院が担っている場合も多い。

「へき地医療拠点病院」は183病院あり，へき地医療拠点病院に指定されている全病院のうち，69.6%を占めている。「へき地医療拠点病院」とは，無医地区（医療機関のない地域で中心地から半径４Kmの区域内に50人以上が居住し，容易に医療機関を利用できない地区）及び無医地区に準ずる地区を対象として，当各都道府県に設置されたへき地医療支援機構の指導・調整の下に巡回診療・へき地診療所等への医師派遣，又はへき地診療所の医師等の休暇時等における代替医師等の派遣等を行っている病院を意味している。

また，公立病院は，救命救急においても，重要な役割を果たしている。救命救急病院に指定されている公立病院は，778病院あり，全公立病院の83.1%を占めている。また，救命救急センターに指定されている公立病院は87病院あり，全国の救命救急センターの39.4%を占めている。

医師の卒後教育を担う臨床研修についても，公立病院は一定の役割を果たしている。公立病院の中で臨床研修病院に指定されている病院は621病院であり，全臨床研修病院2542病院のうち，24.4%を占めている。

公立病院は，医療法において「公的医療機関」として位置づけられている。「公的医療機関」は，医療法第31条によって規定されており，「都道府県，市町村その他厚生労働大臣の定める者の開設する病院，診療所」を意味する。具体的には，以下の開設主体の開設する病院，診療所が該当する。都道府県，市町村，一部事務組合等地方公共団体の組合，国民健康保険団体連合会，普通国民健康保険組合，日本赤十字社，社会福祉法人恩賜財団済生会，厚生農業協同組合連合会，社会福祉法人北海道社会事業協会である。

「公的医療機関」が設けられた趣旨は，戦後，医療機関の計画的整備を図るに際して，国民に必要な医療を確保すると共に，医療水準の向上を進める上で公的なものを中心とする必要があったこと等による，とされている[2]。

厚生労働大臣は「公的医療機関」の設置命令を発することができる（医療法第34条第１項）。そして，厚生労働大臣又は都道府県知事は，開設者に対しその施設等を院外の医師の医療又は研究のために利用させること，医師法による実地訓練又は臨床研修に必要な条件を整備させること，医療の確保に関し必要な措置を講ずること等，その運営に関して必要な指示をなし得ること（医療法第35条）が規定されている。

このことから，公立病院は，医療機器，入院施設等を地域医療のために開放すること，医師の卒後教育の拠点の役割を果たすこと，地域において，必要な医療供給をできるように地域医療において，指導的役割を果たすことが求められていると言えよう。

その一方で，公立病院の財政は厳しい状況にある。平成20年度決算で，経常利益を生じた事業数は，営業中の事業数の27.6%にあたる183事業であり，病院数では29%にあたる271病院であった。逆に経常損失を生じた事業数は，営業中事業の72.4%にあたる481事業であり，病院数では70.6%にあたる661病院であった。単年度で

[2] 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』pp.2-3。

のこのような状況に加えて，累積欠損金は全事業，全病院で２兆1,368億円と，前年度（平成19年度）よりも1,353億円増加し，6.8%の増加となった。

公立病院は，一般行政病院を除いて，地方財政制度上，公営企業に位置づけられる。地方公営企業は，地方公営企業法第３条に示されているように，企業としての「経済性」を追求すると同時に「公共の福祉」を増進する様に経営を行うことが求められている。この考え方に基づいて，公営企業は独立採算制の原則が適用される。ただし，これは受益者負担の原則になじむと考えられるサービスについてのことであり，「公共の福祉」に関わり，受益者負担の原則になじまないサービスを供給，及び本来は地方公共団体が供給するべきサービスを代わりに供給している場合については，地方公共団体の一般会計または他の特別会計が負担するものとしている。後者の地方公共団体の一般行政事務を地方公営企業が肩代わりして行っている場合に生じる経費は，「１号該当経費」，前者については，地方公営企業の性質上，公営企業に負担させることが困難な経費を「２号該当経費」としている。「１号該当経費」は，地方公共団体が一般会計等で負担するべきものであり，「２号該当経費」についてはその経費の性質によって負担割合は異なるが，地方公共団体が負担をするべきものと考えられている[3]。

また，ここで注目するべきことは，地方公共団体による補助は，収益的収支における費用，いわゆるランニングコストのみならず，資本的収支における支出も対象としている。

地方公共団体による具体的な補助は，一般会計からの負担金の支出，出資，長期の貸付け等の方法による。病院事業において一般会計等が負担すべき経費については，地方公営企業法施行例第８条の５に定められているが，この他，地方公営企業法第17条の３および第18条の規定に基づく一般会計からの補助および出資のあり方等も含めて，繰出金の趣旨と基準が総務省自治財政局長通知「平成21年度地方公営企業繰り出し金について」として出されている[4]。

こうした補助を考えるにあたって，国の役割，国と地方公共団体との関係についても考慮する必要がある。地方公営企業法では，国の行政機関の長が地方公営企業の業務の遂行に配慮すること，国が地方公営企業の健全な経営を確保するため必要があると認めるときは，企業債の償還の繰延べ，借換え等について，法令の範囲内で資金事情が許す限り，特別の配慮をするものとしている。

また，総務大臣は，地方公営企業がその経営の基本原則に合致して経営されるように，地方公益業を経営する地方公共団体に対して，助言または勧告をすることができる。また，地方公営企業の経営に関して，地方公共団体相互の間で協議が整わない場合には，関係地方公共団体の申し出があるときは，総務大臣又は都道府県知事は，必要な斡旋・調停・勧告をすることができるとされている。

次に公立病院の財源について説明しよう。病院経営の費用は，運営にかかる運営費用，設備等に関わる資本費用があるが，補助はこの両者に分けて行われている。

公立病院の資本費用の補助は，公立病院の新設，増改築，医療機器の整備等に対して行われることである。国庫補助金の対象となる施設・設備とそれ以外で補助のあり方は異なっている。国庫補助金は，基本的にへき地医療対策に関連する以下の２つから成っている。

①　医療施設等施設整備費補助金

へき地医療等の医療の確保および医療従事者

3 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』pp.23-24。

4 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』P.24。

の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の施設整備事業について補助するもの。

② **医療施設等施設整備費補助金**

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の医療機器やヘリコプター，患者輸送車の購入等設備整備事業について補助するもの。

へき地医療対策の建造物・設備，通常の建設改良の場合の両者共通に病院事業債，一般会計繰出金が充当されている。

病院事業債は地方公共団体が，へき地医療，救命救急，高度医療および結核，精神医療等の特殊医療など，地域医療に欠くべからざるサービスで民間医療機関に期待できないサービスの確保に必要な，地方公共団体の設置する医療施設，付帯施設，医療機器，医師，看護師の宿舎等の整備事業を対象としている。

一般会計繰出金は，病院の建設改良において，経営に伴う収入をもって充てることができないと認められるものに相当する額で，病院事業債の元利償還金の１/２および病院事業債を充当しないで整備する建設改良費の１/２を基準として，一般会計から繰り出すこととしている。なお，一般会計が繰り出した額に対して，病院事業債の元利償還金については，45％を事業割りとして，15％を病床割りとして，また病院事業債を充当しない場合には50％を病床割りとして，普通交付税で措置されることになる。

一方，公立病院の運営費用の補助について説明しよう。運営費用に充てる収入は，診療収入，室料差額等のその他の収入に加えて，地方公共団体からの一般会計繰出金，国庫補助金等がある。国庫補助金には，以下の２つがある。

① **医療施設運営費等補助金**

離島，山村等の医療に恵まれない地域住民の医療の確保，地域住民の救急医療の確保，地域の小児医療等の不採算な医療を確保するため，へき地医療拠点病院，へき地診療所の運営について補助するもの。

② **医療関係者養成確保対策費等補助金**

保健師，助産師，看護師および准看護師の離職防止，潜在看護職員の再就職の促進，医師および歯科医師の臨床研修の円滑な運営を図るため，それらを実施するために必要な経費について補助するもの。

この様に公立病院は，地方公共団体からの一般会計繰り出し金，国から国庫補助金等の補助を受けているが，赤字に陥っている病院が少なからず存在しているのが現状であり，閉鎖の決断をせざるを得ない病院さえ出る状況になっている。

Ⅲ．公立病院の存在意義

公立病院は，へき地医療，救命救急，高度医療，特殊医療等，地域において，一定の役割を果たしている一方で，赤字経営に悩んでいる病院が少なからず存在し，閉鎖する病院まで現れているのが今日の状況である。国庫補助金，地方公共団体の一般会計から補助を受けて，赤字が出ている現状は，国の財政，地方財政の立て直しが叫ばれている今日，公立病院の存立基盤を脅かしかねない状況といえる。そもそも，なぜ公立病院が存在しなければならないのか，なぜ公立病院に赤字補填をしなければならないのか，明らかにし，公立病院の存在意義について再考しなければならないときを迎えているといえる。

以下では，公立病院を経済理論の観点から分析していく。

Ⅲ－１．公立病院の存在根拠

通常，市場経済を採用している国々では，財・サービスの生産を私的企業に委ねる。財・サービスの供給について，公的介入を行うためにはそれ相応の根拠が必要になる。

公的介入が正当化されうるのは，「市場の失敗」が存在する時である。医療サービスの需給において，いくつかの局面で「市場の失敗」が

発生する可能性がある。

第一に「外部性」の存在が挙げられる。インフルエンザ等の感染症は外部性があり，市場的な解決は有効ではない。この場合，その対策として，公的介入が正当化される。感染症が生じないように，住民，医療関係者への情報提供も含めた予防医療の提供が有効な処方箋として考えられる。さらに，これらの予防医療が「公共財（Public Goods）」の性質を持つことも公的介入の正当性を強めることになる。住民，医療関係者への情報は，その消費から他者を排除できないので，「非排除性（Non-excludability）」を持ち，かつ特定の個人，医療機関が消費をしても，他の個人，医療機関の消費レベルは落ちないことから，消費の「非競合性（Non-rivalness）」を持っている。

第二に医療における「規模の経済性」の存在を挙げることができる。サービス提供にかかる固定費用の大きさに比べて，市場規模が相対的に小さい場合，市場に需給を委ねると，サービスが提供されない。医療サービスの中には，こうした性質を持つものが存在する。

例えば，救命救急医療はその一例である。救命救急医療は，何時生じるかわからないニーズに対応して，高額な設備，医師，看護師等の人員を待機させておかなければならない。可変的ではない設備，人員は，経済学的には固定費用と見なすことができる。この固定費用が十分に大きい場合，相当数以上の患者がいなければ，規模の経済性が十分に発揮できないために，供給者は１社に成らざるを得ない。１社に独占させた場合，生産者による価格操作およびそれに伴う社会的厚生損失という独占の問題が生じる。この独占の問題を回避するためには，消費者の利益を含めた社会的厚生を最大にすることを目的とすることが期待される公的主体，例えば，地方公共団体が直接経営を行うという選択肢が考えられる。

救命救急医療のみならず高度医療，難病治療，人口の少ないへき地における地域医療も，救命救急医療と同様の費用構造になっていると考えられる。小児医療，産科医療等も少子化の進む中で不採算化してきていると言われているが，同様の産業形態となってきていると推測される。

また，医師をはじめ，医療関係者の卒後教育，研修サービスについても該当すると考えられる。なぜならば，教育，研修を行うためには，一定の固定的設備，人員，人的資源が必要になるからである。

１社に独占させざるを得ないというこのケースは，経済学では「自然独占（Natural Monopoly）」として知られている。「自然独占」の場合，独占の弊害を避けて，社会的厚生を最大にするための価格規制のあり方が重要な課題になる。

よく知られている処方箋は，限界費用価格規制，平均費用価格規制，ヤードスティック規制（Yard stick regulation）等であるが，いずれの価格規制を採用するべきかを判断するために重要なポイントは，現行の医療サービスの価格規制である社会保険診療報酬制度，薬価基準制度と整合性を保つこと，価格規制を実施する上で必要な情報の取得可能性に留意することである。例えば，平均費用価格規制は，規制を行う上での費用情報の制約が最も小さい価格規制の方法であると考えられるが，現行の価格規制との整合性の観点で問題があるかもしれない。サービスの展開される地域によって，費用条件が異なると考えられるので，平均費用価格規制の場合，地域によって差異をつける必要があるが，現行の医療の価格規制は，全国一律になっているという矛盾がある。

限界費用価格規制も，地域による費用条件の差異があることを前提とすると，平均費用価格規制と同様の問題に直面し，かつ規制を行う上で生産者の私的情報である「限界費用」に関する情報が必要である点で情報の取得に困難が存在する。ただし，限界費用の差異が地域によってそれほど大きくないとすれば，一括補助（Lump-sum subsidy）を地域の費用条件の違

いに応じて調整することで対応することも考えられる。

さらにこれらの価格規制の方法は他の問題も抱えている。平均費用価格規制も限界費用価格規制も，既存の費用条件によって決定されるために，組織に，資源を効率的に利用して費用を削減するための効率性のインセンティブをもたらさないことが問題にされてきた。

インセンティブ問題に対する経済理論による処方箋の一つとして，ヤードスティック規制が考えられる。ヤードスティック規制とは，例えば，対象となる産業をいくつかの地域に区分し，それぞれの地域の費用実績の平均的な値を次の会計年度の規制価格に適用する価格規制を意味する。

現実の費用が平均的な値より低くなれば利潤を生み出すことが出来る一方，平均的な値よりも高い場合には損失が出るために，生産者は経営を効率化して，費用を削減するインセンティブを持つ。もっとも，賃金，資本コストの差など，費用条件が地域によって差異がある場合には，その差異を補正して適用しないと価格規制としては適当ではないことになる。

いわゆる「不採算医療」は，上記の「自然独占」にあたるような産業状況の時に発生するばかりでなく，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度等の価格規制が適切になされていない場合にも生じると考えられる。社会保険診療報酬制度，薬価基準制度は，中央社会保険医療協議会において，決定されるが，そこでの価格決定は，保険者及び医師等のサービス供給者の間でのバーゲニングに影響されることになり，必ずしも標榜している「総括原価方式」になっていない可能性がある。

また，自然独占，公共財の供給において，市場に需給を委ねることができないとしても，必ず公的主体が供給をしなければならないわけではないことに注意を要する。それは公共財の私的供給（Private provision of Public Goods）の問題であり，一定の規制の下で，私的主体が供給を行うことも可能であることに留意するべきである。

Ⅲ－２．公立病院の問題点

Ⅲ－１で議論してきたように，公立病院には一定の存在根拠が認められるが，問題点もある。複数の問題点が凝縮されて発露しているのが，赤字問題である。以下，順に検討していこう。

Ⅲ－2－1　経営の効率性

公立病院の赤字を考える場合に重要な論点となるのが，経営の効率性である。公立病院の組織のあり方が，経営の非効率性を生み出す可能性がある。

組織の効率性に影響を与えるのは，組織の経営に利害関係を持ち，モニタリングを行う主体の存在である。例えば，株式会社の場合には，株主の存在が，経営者の経営の効率性に影響を与えることになる。株主の持つ配当請求権，経営参加権が，経営者に対して，利潤最大化の動機付けをもたらし，経営の効率性を保っている。

公立病院の場合，株式会社における株主のような意味で病院に利害関係を持つ者は存在しない。公立病院に出資しているのは，主として，経営を行っている都道府県および都道府県を通して，地方交付税制度，国庫支出金を通じて，補助を行っている国である。都道府県，国の公立病院に対する要求は，やや複雑である。株式会社における株主のように利益を出すことを求めることまではないが，赤字を出さないこと，かつ補助金の金額が少なくても目的を達成することを望むであろう。そして，当該地方公共団体に居住する地域住民に対して，必要な医療を提供することを望むと考えられる。例えば，救命救急医療を提供することが公立病院の目的であれば，赤字を出しても提供して欲しいと考える反面，あまりに赤字を大きくしてもらっては困ると考えるであろう。

次に，公立病院の組織について考えてみよう。公立病院の長は病院長であり，地方公共団体が

院長を選任し，議会で承認を得る必要がある。議会は住民の代表である。したがって，論理的には，病院長は，住民の求める医療を提供する動機づけがある[5]。

住民が公立病院に求めることは何であろうか。やはり，住民に対する適切な医療の提供であると考えられるが，それが地方公共団体の地域医療の担当者が公立病院の役割として想定しているものと同じである保証はない。また，住民の求める公立病院の医療の提供によって赤字が出た場合に，その赤字補填を将来世代に負わせるのか，地方交付税制度等を通じて他都道府県の住民に負わせるのかを住民が十分に意識しているかどうかも重要である。

一方，公立病院の長である病院長は，これらの要望をどの様に実現していくのであろうか。病院の医師・看護師等の医療関係者，事務職員は，原則として，当該地方公共団体の公務員である。地方公営企業法の全部適用において人事権の大幅な権限が与えられたとしても，実際は，職員の採用については人事委員会の承認を得なければならず，制約を受けることになり，病院長が必ずしも十分に人事を把握してるわけではない。病院の設備等を導入，整備するための予算についても，地方公営企業法の全部適用を受けて，予算権の大幅な権限が与えられたとしても，実際は予算や契約については議会の承認を得なければならず，制約を受けることになる。仮に地方公共団体，ひいては地域住民から病院の目的を明示された場合でも，病院長は必ずしもそれを遂行するのに十分な手段を持っているとはいえない。

また，公立病院に限定されたことではないが，病院は２つの命令系統のある組織であることも（公立）病院の行動を複雑にする[6]。病院には，患者と直接接する診療部門と事務部門があり，それぞれの命令系統があり，しばしば，それぞれの目的が対立することがある。例えば，診療部門で，患者の救命のために先端医療技術を導入したいと考えても，病院の収支を悪化させると予想される場合には，事務部門がそれに反対することがあり得る。いかなる組織でも組織内で利害関係の調整は必要であるが，病院の場合，組織の目的が唯一ではないことが調整をより複雑にすると考えられる。

病院の目的は，地域住民の生命・健康を保持することであり，かつ永く医療を提供するために病院の経営を安定させることも目的としている。前者は診療部門が支持する傾向があり，後者は事務部門が保持する傾向があるかもしれない。病院の目的が地域住民の生命・健康を保持するということであれば，先端医療を導入して，救える生命は救うべきであるが，先端医療の導入には慎重を期して，病院の経営を安定的にして地域において永く医療を提供することも地域住民の利益に合致すると考えられる。したがって，病院が最終的にどの目的設定をするかは，組織内の診療部門・事務部門のバーゲニングパワー，さらには住民の公立病院に対する要求，病院長の意志決定等により影響されるために，病院の行動は多様になると予想される。

このような状況を踏まえて，近年では，公立病院に多様な経営形態が生まれている。地方独立行政法人，指定管理者制度，PFI（Private Finance Initiative）である。

地方独立行政法人は，地方独立行政法人法に基づいて，地方公共団体が設置する法人で，人事管理，財務運営をより弾力的にする。

指定管理者制度とは，地方自治法の規定に基づいて，設置者である地方公共団体が指定する法人その他の団体であれば，民間企業等を含めて制限を設けずに管理委託を行うものである。

5　もっとも，住民が利益の代弁者として議員を選出するときに公立病院に関わることだけで選任するわけではないことには注意を要する。

6　Harris（1977）を参照。

PFIとは，公共施設等の建設・維持管理・運営等を，民間の資金・経営能力及び技術的能力を活用して行う手法のことである。

Ⅲ－2－2　補助金のあり方

公立病院は，上記のように価格規制のあり方にも依存するが，その提供しているサービスの性質から赤字が発生するため，補助金（Subsidy）が必要である。

公立病院に対する補助は，地方公共団体の一般会計繰出金，国庫支出金より供給されるが，前者については，地方公共団体の財政状況が厳しい中で，その裁量によって決まってくる側面がある。赤字が累積し，最終的に地方公共団体が閉鎖の決断をするケースも近年見られ，社会に衝撃を与えたことは記憶に新しい。しかし，多くの場合，地方公共団体は，公立病院の地域における役割を考え，閉鎖を避けようとする傾向があり，赤字補填を事後的に行おうとする傾向があると考えられる。経済学的には，ソフトバジェット（Soft Budget）と呼ばれている問題である[7]。

公立病院の場合のソフトバジェットは，以下のように現れる。病院の経営者が，予定された補助を会計年度の最初に受け取った時，会計年度の終了時に事後的に赤字が出た場合に，最終的には赤字補填されると予想していれば，経営努力を怠る可能性がある。

Ⅳ．公立病院改革の流れ

公立病院の財政的逼迫，国，地方公共団体の財政状況の悪化及びそれに伴う行政改革の流れの中で，公立病院も変革を要請され，様々な施策が行われてきた[8]。本節では，その今日までのおよその経緯について説明し，若干の検討を行う。

Ⅳ－1．国庫補助金の改革

国庫補助金は，1948年の医療制度審議会の「公的医療機関の整備を促進するべきである。」という答申により制度が整備され，その後，へき地における医療確保，救急医療体制の整備など，社会問題化すると整備・拡充されてきた。そして，1973年，1974年に自治大臣（当時）の私的諮問機関である地方公営企業研究会の「高度，特殊医療や不採算医療に対する国庫補助制度の充実を図るべきである。」という提言を受けて，1974年度以降急速に拡大していった。

しかし，この方向性は，国の財政の悪化の中で，いわゆる「三位一体の改革」によって方向転換を余儀なくされることとなった。

2006年度に，医療施設・設備の整備に対する国庫補助金について，「医療施設運営費等補助金」，「医療施設等設備整備費補助金」，「医療施設等施設整備費補助金」のうち，公立病院に対する措置の大部分が一般財源化され，国庫補助金は，へき地における医療の確保にかかるもの等に限定されている。ただし，2009年度補正予算において，地域の医師確保，救急医療の確保など，地域における医療課題の解決を図るための地域医療再生臨時特例交付金の措置および未耐震の災害拠点病院の行う耐震整備事業に対する医療施設耐震化臨時交付金が措置された。

現在の厚生労働省所管分の公立病院向けの国庫補助金は，以下の2種類に限定されている。

①　医療施設等施設整備費補助金

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の施設整備事業について補助するもの。

7　Kornai（2009）を参照。

8　近年の公立病院改革の現実の紹介については，伊関（2007）が先駆的であり，金川他（2010）にも詳しい記述がある。

② **医療施設等設備整備費補助金**

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の医療機器やヘリコプター，患者輸送車の購入等設備整備事業について補助するもの。

一方，医療施設・設備の運営費に対する国庫補助金については，「三位一体の改革」以前の1993年度から「看護師養成所運営費補助金」，「公的病院特殊診断部門運営費補助金」が一般財源化され，「三位一体の改革」により，2005年度から「医療施設運営費等補助金」の中から，病院郡輪番制病院運営に係るものが一般財源化された。さらに2006年度から，「医療施設運営費等補助金」の中から，救命救急センター運営に係るもの等が一般財源化された。現在は以下の２つが医療機関の運営に向けた国庫補助金として設定されている。

① **医療施設運営費等補助金**

山村，救急医療，小児医療等の不採算医療。へき地医療拠点病院，へき地診療所等の運営について補助するもの。

② **医療関係者養成確保対策費等補助金**

保健師，助産師，看護師及び准看護師の離職防止，潜在看護職員の再就職の促進，医師及び歯科医師の臨床研修の円滑な運営を図るため，それらを実施するために必要な経費について補助するもの。

このように，国庫補助金の一般財源化が進行し，国庫支出金の総額の削減の方向性が示されてきたのが今日までの流れである。

なお，国庫補助金は，2004年度には176億9,300万円，2005年度には171億1,300万円であったが，2006年度には147億1,500万円，2007年度には148億8,800万円，2008年度には163億1,100万円となっている。一方，一般会計繰入金等の他会計繰入金は，2004年度には5,234億5,900万円，2005年度には5,166億5,400万円であったが，2006年度には5,100億100万円，2007年度には5,216億8,700万円，2008年度には5,436億6,100万円となっている。

2005年度から2006年度にかけて，国庫補助金も他会計繰入金も目立って減少したが，その後，両者共に漸増していることが分かる。

Ⅳ－２．公立病院改革

政府は，近年，公立病院改革に着手している。2007年５月15日に開催された経済財政諮問会議において，当時の菅総務大臣が公立病院改革に取り組むことを表明し，2007年６月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）の中でも，「総務省は平成19年内に各自治体に対し，ガイドラインを示し，経営指標に関する数値目標を設定した改革プランを策定するよう促す」とした。その後，「公立病院改革懇談会」において，2007年11月12日に改革ガイドライン案がまとまり，地方公共団体の意見を聴取して，2007年12月24日に総務省自治財政局長から「公立病院改革ガイドライン」が地方公共団体に告知された。総務省は，このガイドラインを踏まえて，2008年度内に「公立病院改革プラン」を策定し，病院事業経営の改革に総合的に取り組むことを要請された。

「公立病院改革ガイドライン」では，地域において必要な医療提供体制を踏まえて，公立病院の期待される機能，役割について抜本的に見直し，①経営効率化，②再編・ネットワーク化，③経営形態の見直しの３つの視点にたった改革を行うことを目指している[9]。2009年３月31日の段階で，「公立病院改革プラン」の策定状況は，656団体のうち，「策定済み」は603団体（91.9%）（837病院），「平成21年度内策定予定」は49団体（7.5%）（96病院）であった[10]。

9 「公立病院改革ガイドライン」 2007年を参照。

10 「公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成21年3月31日）」2009年 を参照。

837のプラン策定病院（公営企業型地方独立行政法人も含む。以下同じ。）の中で改革プランの内容を見てみよう。

「経営の効率化」に取り組み，「平成23年度までの経常収支の黒字化を目標」とする病院は544病院（65.0%）であった。逆に言うと35%の病院は平成24年度以降の黒字化を目標としているということである。

「再編・ネットワーク化」に取り組む病院は，159病院（19.0%）で，関係団体間で再編・ネットワーク化の基本的な枠組まで同意していた。ただし，「平成23年度までに結論を取りまとめ予定（取りまとめ済みを含む）」は，435病院（52.0%）であり，残り48%の病院は，平成24年度以降に結論をとりまとめるとしているわけであり，「再編・ネットワーク化」の実現はまだ道半ばである様子がうかがえる。

「経営形態の見直し」については，以下の通りである。

⑴ 地方公営企業法の全部適用（実施済300病院）を新たに78病院が予定。

⑵ 地方独立行政法人化（実施済11病院）を新たに34病院が予定。

⑶ 指定管理者制度の導入（実施済54病院）を新たに10病院が予定。

⑷ 民間譲渡を新たに12病院が予定。

なお，上記の⑴−⑷を含め「平成23年度までに結論を取りまとめ予定」は553病院（66.1%）であり，経営形態の見直しもまだ途上であることが分かる。

公立病院等の再編・ネットワーク化推進に係る都道府県の取組状況については，調査対象の47団体について，「策定済み」は22団体（46.8%），「平成21年度内策定予定」は16団体（34.1%），「平成22年度以降又は時期未定」は5団体（10.6%），「検討中・未定」は4団体（8.5%）という状況であった。そして，1年後の2010年3月31日段階では，656団体のうち，改革プラン策定団体数は，650団体（都道府県では44団体，市町村では606団体）（99.1%）（928病院）と2009年より47団体増加した[11]。

プランを策定した928病院の改革プランをみていこう。

「経営の効率化」については，「平成23年度までの経常収支の黒字化を目標」としているのは596病院（64.2%）と52病院増加した。なお，平成20年度に経常収支が黒字の病院は275病院であった。

「再編・ネットワーク化」については，プランを策定した928病院のうち，平成21年度までに再編・ネットワーク化計画を策定した病院は328病院（35.3%）であり，検討中の病院は494病院（53.2%）であった。

「経営形態の見直し」については，プランを策定した928病院のうち，経営形態の見直しを行っていない病院（地方公営企業法財務適用の病院）は521病院で，うち484病院（92.9%）が経営形態の見直しを行う予定又は見直しを検討中であった。また，既に経営形態の見直しを行っている病院（地方公営企業法財務適用以外の病院）は407病院で，うち188病院（46.2%）が更に経営形態の見直しを行う予定又は見直しを検討中であった。

このように公立病院改革プランの策定は道半ばであり，プランの策定は必ずしも迅速，着実に行われているとは必ずしも言えないが，これも，地域医療に関わることであり，関係者間の調整が必要であることから予測されていたことも言える。例えば，病院のネットワーク化を例にとってみると，どうしても基幹病院の集約化が伴うために，同じ市町村内でも地域により基幹病院へのアクセスの差が出てしまう。自分の住む地域に基幹病院をという要求が住民から出てくることは自然であり，利害調整，説得が

11 公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成22年3月31日）」2010年を参照。

必要になる。地方公共団体をまたいでネットワーク化を推し進める場合はなおさらである。改革プランの策定にあたり，意見調整，利害調整が重要になって来るわけである。そこで，地方公共団体の中でも都道府県の役割は特に重要である。

公立病院等の再編・ネットワーク化推進に係る都道府県の取組状況は，2009年３月31日現在で47都道府県の内，「策定済み」は22都道府県（46.8%），「平成21年度内策定予定」は16都道府県（34.1%），「平成22年度以降又は時期未定」は５都道府県（10.6%），「検討中・未定」は４都道府県（8.5%）であった。2010年３月31日現在で47都道府県の内，「平成20年度策定済み」の22都道府県（46.8%）に，「平成21年度策定済み」の14都道府県（29.8%）が加わり，「策定済み」の都道府県が増加したことが注目される。「平成22年度内策定予定」は４都道府県（8.5%），「平成23年度以降策定予定」は６都道府県（12.8%），「策定せず」が１都道府県（2.1%）であり，まだ策定の目処が立っていない都道府県が存在することが10%を超えていることが，利害調整の難しさを浮き彫りにしているように思われる。

国は，公立病院改革を推進するために財政支援措置を講じている。計画策定費，再編・ネットワーク化に際して，拠点病院を新たに設置し，拠点病院の高度医療機器整備，患者搬送車，遠隔医療設備の整備，情報システムの統一に要する経費等について財政支援措置を講じた。

第一に2008年度に限って，公立病院特例債を発行できることとした。これは，公立病院の不良債務を長期債務に振り返ることにより，不良債務の償還期間に猶予を与える措置である。「公立病院改革プラン」がより実効性のあるものになることを期待してのことである。

第二に，既存の地方財政措置について見直しを行った。病院から一般診療所に移行する場合，極端に地方交付税措置が減少しないように，救命救急，「不採算地区」に係る特別交付税措置を継続すること，「不採算地区」に立地する日本赤十字社等の公的医療機関の運営費に対する市町村からの助成に対して財政措置を講じることとしている。

Ⅳ－３．公立病院改革の検討

公立病院は，まだ改革の途上にあるが，第Ⅲ節における検討も踏まえて，公立病院改革のあり方について検討する。

第Ⅲ節で検討したように，公立病院の存在意義は，１つは「市場の失敗」の補正にある。自然独占の産業構造の生じる可能性の高い，高度医療，難病治療，救命救急等，少子化状況の下での産科，小児科，人口の少ない地域における医療，および医師，看護師をはじめ医療関係者の卒後教育・研修等である。ここで生じてくる問題点は，２つある。第１に，供給の独占を認めるとして，それが「公立病院」である必要があるかどうかということ，第２に費用償還のあり方である。

第１点については，公立病院改革の中で，「経営形態の見直し」がポイントとして出てきており，地方独立行政法人，指定管理者制度が選択肢として挙げられ，さらにPFIに変わろうとする公立病院も出てきている。効率的な経営の実現にあたって，どの形態が望ましいかは重要な検討課題であるが，その判断にあたって公立病院が，地域の医療サービス供給者の中で果たすべき役割を適切に遂行しているかどうかに留意するべきである。効率性は，目的に対して評価される。公立病院は，独占を許されている以上，一定の役割を果たす必要があり，公立病院の経営目標，実績について，この観点から監視する仕組みを考えるべきである。それは，地方公共団体，地方議会が行うことも一つの選択肢ではあるが，病院の評議会等に地域の医療を考え，地域の利益を代表できるような有識者を入れて，病院の経営を監視することも考えられる。

第２点は，費用償還を行う上で，経営の効率

性を確保しながら社会的厚生を考慮に入れた方式を考えるべきである。既に第Ⅲ節で触れたが，全国一律の価格規制である，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度を前提とすると，限界費用に大きな地域差が無ければ，価格規制と補助金を組み合わせた，限界費用価格規制の規制方式を採ることにも一定の合理性はあると考えられる。しかし，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度において，価格設定にあたって限界費用が適用されているかは明確ではない。

また，補助金が，国庫補助金，地方交付税制度による一般会計からの繰出金等，多様な経路で供給されており，限界費用価格規制による赤字補填の補助金と同じ性質を持っているかどうか疑問である。第Ⅲ節でも触れたように，社会的厚生及び情報の取得可能性，実現可能性から考えて，平均費用価格規制も考慮に入れるべきであるが，平均費用は地域によって差異があると考えられ，全国一律の価格規制を前提とする限りは，実現は難しい。

公立病院は，先端医療，地域医療に関わる情報等の公共財，予防医療等の外部性に対処するサービスを提供することにも存在意義があると考えられる。自然独占の産業構造を持つサービスについても同様であるが，公立病院は，地域医療の分業の中でこれらのサービスの供給を行うことを明示的に目的として設定して，経営を行うべきである。ただし，この場合でも，供給者が公立病院である必要があるかどうかは，前述した様に検討の必要がある。

公立病院改革を考える上で，地域医療の分業の視点は重要である。医療サービスは，その情報の不完全性の性質から消費者主権のみで分業を行うことが困難である。多くの財・サービスは，消費者がその内容，グレード等の品質に関する情報を持っていて，品質を見分けることが出来ることから，分業が行われるが，医療サービスの場合には，医療サービスに関する情報が消費者サイドに十分に無いために，この分業促進のメカニズムを期待することは困難である。分業を促す制度を工夫してはじめて，分業が実現されることが期待される。その意味で，「公立病院改革ガイドライン」の中で改革のポイントとして示された「再編・ネットワーク化」をどの様な仕組みで，どの様な手続きの下で行うかは極めて重要である。

適切な分業のグランドデザインを描くことは当然重要であるが，それを実施する仕組みも重要である。「再編・ネットワーク化」を行う上で，関係者間で利害関係が発生することが必至であり，その調整をどの様に行うかがポイントである。そこでは，都道府県が役割を担うことが期待される。

Ⅴ．結　語

本稿では，近年の公立病院改革の現状を踏まえ，公立病院の役割を再検討し，近年の公立病院に対する政策措置について検討してきた。理論的には，サービス提供が自然独占の産業構造になっている場合，外部性が存在する場合，公共財を供給する場合に，公立病院の存在意義があると考えられる。

その一方で，これらのサービスを供給する上で，公立病院が供給しなければならない必然性があるわけではなく，その組織形態，規制のあり方についてさらなる検討が必要であると考えられる。近年の公立病院改革は，「公立病院改革ガイドライン」の策定およびその下での「公立病院改革プラン」の作成により本格化しているが，まだ改革の途上にある。

本稿では，改革にあたり留意するべき点についても指摘した。第一に，目的を達成するための公立病院の組織形態について検討する必要があるが，その中で，公立病院が目的に向かって業務を行い達成しているかどうかをチェックする機能も重視するべきである。第二に，費用償還のあり方について，経営の効率性，社会的厚生を重視した価格設定，費用償還方式を考えるべきである。第三に，公立病院の果たす役割，

目的を地域医療の中で明示的に位置づけ，それに向けた分業を政策的に実現するべきである。

地方財政，国の財政の悪化を背景に，今日，医療における国，地方公共団体の役割について再検討する時期が来ているように思われる。公立病院改革の議論，およびそれに伴う施策の遂行の過程で，住民をはじめ，関係者が医療のことを真剣に考え，人々に幸福をもたらす医療制度が構築されることを願ってやまない。

〈参考文献〉

伊関友伸 『まちの病院がなくなる!? ――地域医療の崩壊と再生』 時事通信出版局 2007年

大森正博 『医療経済論』 岩波書店 2008年

金川佳弘，藤田和恵，山本裕 『地域医療再生と自治体病院』 自治体研究社 2010年

小松秀樹 『医療崩壊』 朝日新聞社

「公立病院改革ガイドライン」 2007年

「公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成22年３月31日）」 2010年

公立病院に関する財政措置のあり方等検討会 「公立病院に関する財政措置のあり方等検討会報告書」 2008年11月25日

自治体病院経営研究会 編 『自治体病院経営ハンドブック 第17次改訂版（平成22年）』 ぎょうせい 2010年

地方公営企業研究会編 『平成20年度第56集 地方公営企業年鑑 病院』 ㈶地方財務協会

Harris,Jeffrey E. 1977,. The Internal Organization of Hospitals：Some Economic Implications," Bell Journal of Economics 8（1977）：467-482

J.Kornai. 2009. The soft budget constraint syndrome in the hospital sector. International Journal of Health Care Finance and Economics Vol. 9. Number 2. pp. 117-136

生活保護と地方財政

東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

はしがき　　本稿は，平成22年10月14日開催の財政経済研究会における，東京大学大学院経済学研究科准教授 林 正義氏の『生活保護と地方財政』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

生活保護を求める権利は全ての国民に無差別平等に与えられているが，最後の安全網である生活保護を利用するには，既に他の利用可能な公的援助制度が活用されていなければならない。したがって，生活保護の守備範囲は「残余的」であり，生活保護以外の社会保障制度が充実していると，生活保護の守備範囲は小さくなり，またその逆の場合は大きくなる。この残余性という観点から日本の生活保護の実態を眺めると興味深い。生活保護給付費のうち約半分は医療扶助として低所得者の医療保障に向けられ，また受給世帯数をみると高齢者世帯が半分近くを占めている。つまり日本における最後の安全網（生活保護）は，低所得者の医療保障制度と高齢者の所得保障制度をも同時に担っているとも言える。

欧米諸国では最後の安全網がこの２つの機能を同時に担っているケースは珍しい。低所得高齢者に対しては，生活保護制度とは独立した無拠出の老齢年金制度，または，低所得高齢者および障害者に特化した所得保障制度が存在しているし，医療保障に関しては，少なくない国で租税方式による原則無料（もしくは極少額の利用料）の制度が採用されている国が多い。また殆どの国で，拠出制の失業保険から漏れた就労可能な若壮年健常者に対する無拠出制の失業手当も存在している。

このように日本の生活保護は，欧米では他の社会保障制度が対応している機能も抱えているといって良い。さらに日本において特徴的なことは，そのような丸抱えを地方が担っていることである。海外でも，ドイツ，イタリア，フランスや北欧諸国のように地方政府が最後の安全網を担っている国は存在する。しかし，その場合，別の制度で高齢者の所得保障や低所得者の医療保障が対応されている場合が多く，地方が担う公的扶助の範囲は日本よりも狭く，事務量も大きくないと考えられる。

したがって，地方が担っている日本の生活保護の現状を地方財政の文脈で確認することは重要である。今回の報告では筆者が過去に行った分析に基づき（林2008ab，2009，2010），この観点から，生活保護制度を概観するとともに，生活保護と地方財政の現状を俯瞰することにしたい。

2. 生活保護制度の概要

近代国家としての日本の公的扶助は，1874年

の恤救規則に始まる。同法は前文と５条からなる短いものであり，かつ，救済要件が非常に厳しいものであった。この恤救規則は，大正から昭和にかけて発生した社会不安や貧困者の増大に応えられるものではなく，新たに救護法が1929年に定められ（当時の財政難より救護法の実施は1932年），保護対象も拡大した。救護法では，生活扶助・医療扶助・助産扶助・生業扶助という区分，市町村長による救護実施，国庫による救護費用の補助（５割以内）など，現在の生活保護制度につながる制度も定められている。

日中戦争から太平洋戦争の戦時体制において日本の公的扶助は拡大する。兵役で世帯主が家庭を離れた場合や戦死した場合の遺族の生活保障が問題となり，軍事扶助法（1937年），母子保護法（1937年），医療保護法（1941年），戦時災害保護法（1942年）が制定された。戦時中では，結局，これら戦時立法による被保護者が以前から存在していた救護法による被保護者を上回ることになった。

太平洋戦争終了直後，戦災者・引揚者・離職者が大量に発生することになり，従来の制度では対応不可能となった。政府は1945年に生活困窮者緊急生活援護要綱を決定し，翌年４月から実施した。そして，1946年には，連合軍総司令部の覚書（SCAPIN775）をうけ（旧）生活保護法が制定される。旧生活保護法は当時複数の法規に分散していた救済制度を改廃・統一したものであった。

戦後最も早く制定された福祉法制である旧生活保護法はいくつかの不備を有していた。社会保障審議会による1949年の「生活保護制度の改善強化にかんする勧告」では次の３点が指摘された。第１は，日本国憲法25条（生存権規定）との関係である。憲法公布前に制定されたこともあり，旧生活保護法では社会権に関する言及はなかった。そこで，国家責任として保証される最低生活水準は，25条にある「健康で文化的な水準」とすることが勧告された。第２は，生活保護請求権の明示である。生活に困窮した国民の当然の権利として保護を請求できることを明示し，不服がある場合の権利保障措置を明らかにするよう求められた。第３は欠格条項に関する。旧生活保護法には欠格条項が存在したが，基準が明示されていなかったため，その恣意的な運用が懸念された。

こうして旧生活保護法が改正されるかたちで，1950年に（新）生活保護法が制定された。その１条は「この法律は，日本国憲法第25条に規定する理念に基づき，必要な保護を行い，その最低限度の生活を保障するとともに，その自立を助長することを目的とする」とされ，憲法25条に基づく国家責任として生活保護が行われることが明示された。そしてこの法律は現在まで，半世紀以上にわたって日本の公的扶助の基本法として機能することになる。

このように制定された生活保護法には生活保護制度が基づく思想と，同法の運用にあたっての判断基準として次の３つの原理が示されている。第１は，無差別平等の原理（２条）である。生活保護を請求する権利（保護請求権）はすべての国民に無差別平等に与えられる。ここで無差別平等とは，保護の請求者が，その生活困窮原因，人種，信条，性別，社会経済的地位などによる優先的もしくは差別的な取り扱いを受けないことを意味する。第２は最低生活の原理（３条）である。生活保護法は「保障される最低限度の生活は，健康で文化的な生活水準を維持することができるもの」とし，単なる衣食住に足りる水準を超えた水準であることが明示されている。第３は，補足性の原理（４条）である。資産があるものは資産を（資産活用），稼働能力があるものは労働を（能力活用），家族・親類の援助があるものはその援助を（扶養義務の履行），そして，他の公的援助制度が利用可能ならば当該制度を（他法活用）活用しなければならない。これら，利用できる他の手段を尽くしても最低限の生活が不可能な場合に，生活保護が給付される。

生活保護法には，これら原理に加え，次の４つの「原則」が生活保護実施の手順として規定されている。第１は，申請保護の原則である（７条）。保護請求権が無差別平等に認められるとしても，要保護者による申請があって初めて保護を受けることができる。第２は基準及び程度の原則である（８条）。この原則は，「健康で文化的な生活水準」は，生活保護基準額として厚生労働大臣（国）が別途設定すること，また，給付金額は必要と認められた水準のうち要保護者が自ら満たせない部分を補う程度であることを示している。したがって生活保護給付額は，認定された給付世帯の収入を，生活保護基準額から引いたものとなる。第３は必要即応の原則であり（９条），要保護者の年齢，性，健康等の違いに応じて保護を行うことが要請されている。第４は世帯単位の原則である（10条）。これは，世帯を単位として保護の要否や給付額が決定されることを意味し，要保護者への給付額は世帯単位で算出される。ただし，世帯単位の原則の厳密な適用のために必要な保護を行うことができない場合は，実際は同居していても，書類上で当該世帯員を別世帯とみなすこと（世帯分離）もある。

生活保護基準額の算定においては，必要即応の原則により，保証水準が世帯の困窮程度に対応できるように複数の扶助や特別加算が用意されており，**図１**の算定例のように，それらの合計額として生活保護基準額が決定される。

そのうち８つの扶助には，年齢・世帯人員・所在地域などに応じて一般基準が設定されている。それらは，生活扶助（日常生活に必要な衣料費，食料費，光熱費など），教育扶助（義務教育に必要な学用品など），住宅扶助（家賃，補修など住宅維持費），医療扶助（治療費，薬剤費，治療材料費など），介護扶助（介護保険の自己負担部分など），出産扶助，生業扶助（生業に必要な資金，職業能力開発校等の費用），葬祭扶助（要保護者死亡の場合の葬祭経費）であるが，このうち医療扶助と介護扶助が各サービス提供者に福祉事務所から直接経費が支払われる以外，要保護世帯に現金で給付される。また，生活扶助には母子加算や障害者加算など複数の加算がある。現行の生活保護基準額は，一般消費水準額のおおよそ６～７割程度で設定されている。

表１には，標準世帯１級地の生活扶助基準額の推移が記されている。生活保護基準の設定には，被保護世帯の人員の数や各世帯構成員の年齢などが考慮され，特に生活扶助，住宅扶助，葬祭扶助には，地価を含む地域物価を考慮して，地域別に異なった基準が設定されている。これらの地域区分は「級地」と呼ばれるが，その区分は市町村を単位として全部で６つある。

図１．最低生活費の算定例

生活扶助		住宅扶助		教育扶助		介護扶助		医療扶助		
生活費	＋	家賃等	＋	義務教育費	＋	介護費	＋	医療費	＝	最低生活費

・このほか，出産，葬祭等がある場合は，その基準額が加えられる。

（収入充当額の計算）
　平均月額収入－(必要経費の実名+各種控除)=収入充当額

（扶助額の計算）
　最低生活費－収入充当額=扶助額

（出所）『平成 19 年度版　厚生労働白書』

表１．標準世帯の生活扶助基準額の推移

（単位：円）

実施年度	標準3人世帯 1級地－1	
	基準額（円）	前年比（%）
1994	155,717	101.6
1995	157,274	101.0
1996	158,375	100.7
1997	161,859	102.2
1998	163,316	100.9
1999	163,806	100.3
2000	163,970	100.1
2001	163,970	100.0
2002	163,970	100.0
2003	162,490	99.1
2004	162,170	99.8
2005	162,170	100.0
2006	162,170	100.0
2007	162,170	100.0
2008	162,170	100.0

（出所）『平成21年度版 生活保護の手引き』

表２は，この生活扶助基準額を含む，世帯構成や級地にしたがった生活保護基準額を示している。

現行の水準均衡方式をとる生活保護基準に至るまで，その算定方法は何度か変化している。まず，旧生活保護法が施行された1946年からは標準生計費方式とよばれる方法がとられた。

これは戦前の救貧制度のうち最も給付水準が高かった軍事扶助法の基準を利用したものであり，その基準の根拠は明確ではない。

1948年８月に標準生計費方式が廃止され，マーケット・バスケット方式がとられた。この方式は，物品を買い物かごに入れて，最後に，それらの費用を合計するというイメージに由来する。つまり，生活に必要な，飲食物，被服，家具什器など費用を列挙し，その合計値として最低生活費を算定する方法である。これを適切に運営するためには，常に国民の消費状況を，細部にわたって把握しなければならず，毎年の改訂作業が煩雑になるという問題が指摘されていた。

このマーケット・バスケット方式は1960年度に廃止され，翌年度からエンゲル方式が採用された。エンゲル方式では，日本人の標準栄養所要量を満たす飲食物費と，低所得者家計のエンゲル係数（家計消費支出に占める飲食物費の割合）の平均値が利用された。しかし，この方式による生活保護基準は，飲食物以外の消費の多様性の変化を適切に反映させにくく，さらに当時の急速な経済成長もあって，一般勤労世帯の消費水準の半分にも満たなかった。

このエンゲル方式は４年間で廃止され，1965年度からは格差縮小方式が採用された。これは，

表２．世帯類型別生活保護基準額（2009年度）月額

（単位：円）

	標準3人世帯（35歳男・30歳女・9歳子・4歳子）	障害者を含む2人世帯（65歳女・20歳男障害者）	老人2人世帯（68歳男・65歳女）	母子2人世帯（30歳女就労・4歳子）
1級地－1	216,480	192,400	134,940	144,360
1級地－2	207,870	186,730	129,460	139,120
2級地－1	199,270	179,170	123,960	133,890
2級地－2	190,640	173,490	118,480	128,640
3級地－1	177,040	160,950	107,990	118,420
3級地－2	168,430	155,270	102,500	113,170

（出所）『平成21年度生活保護の手引き』

毎年の予算編成直前に算定される政府経済見通しによる翌年度の民間消費の伸び率にいくらかの下駄を履かせた値を保護基準改正の伸び率に用いるという方式であった。この一般勤労世帯所得との格差を縮める格差縮小方式の結果，1983年度には格差が66.4%までに縮小し，保護基準が一般国民の生活水準と比べておおむね妥当と判断されたため，1984年度以降は現行の水準均衡方式に移行している。

3. 生活保護の執行体制

生活保護は生活保護法によって枠付けられ，地方公共団体（市部は市，郡部は主に県）によって執行される。生活保護法は，生活保護基準額の設定は厚生労働大臣（国）が行い（8条），保護の実施は都道府県知事，市長，および福祉事務所を設置する町村長が行うと定めている（19条）。保護の実施にあたっての地方による事務は，保護の開始および変更（24条，25条），保護の停止および廃止（26条），資力調査および健康健診（28条，29条）等の給付に関わる事務，並びに，被保護者の指導・指示（27条の１）および相談・助言（27条の２）などのケースワークに関わる事務に分けられる。

地方自治法は，地方の事務を地方公共団体の事務を法定受託事務と自治事務に分けている（２条）。法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により処理することとされる」事務とされ，特に地方公共団体が国から受託する「第１号法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割」に関わり，「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」とされている。生活保護では，保護の開始および変更（福祉事務所をもたない町村による緊急保護を除く），保護の停止および廃止，資力調査等の給付に関わる事務に加え，被保護者の指導・指示等が法定受託事務として列挙されている。

一方，指導・指示以外の相談・助言等のケースワークは自治事務に分類される。自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち，法定受託事務以外のもの」であり，「自治」事務といっても必ずしも国の制限なしに地方が独自に行う事務ではない。自治事務でも国の法律や政令に規定される事務（法定自治事務）であるものが多く，生活保護のケースワークも生活保護法によって規定されている部分がある。

生活保護法は，都道府県知事，市長，および福祉事務所を設置する町村長を保護の実施機関と定めているが，その「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部」を，その管理下の行政機関に委任することができるとも定めている。その保護を実施する行政機関にあたるのが福祉事務所である。福祉事務所については社会福祉法で規定されている。社会福祉法（14条）によって，都道府県と市（東京都特別区を含む）は福祉事務所の設置を義務付けられている。

福祉事務所は，生活保護法を含む福祉六法に定められた援護・育成・更正の措置に関わる事務を一元的に実施する機関であり，その具体的な事務は，福祉六法の各々の項で定められている。多くの市はひとつの福祉事務所に全市域を管轄させているが，人口が多い市では市域を複数に分割し，各々に福祉事務所を設置する場合もある。

一方，町村による福祉事務所の設置は任意である。2007年10月現在では，大阪府島本町，奈良県十津川村，島根県飯南町，広島県大崎上島町，広島県安芸太田町，広島県北広島町，広島県世羅町，および広島県神石高原町のみが福祉事務所を設置している。福祉事務所を設置しない町村の住民に対しては，都道府県の福祉事務所が生活保護業務を行う。都道府県は町村部全域を複数に分割し，区分毎に福祉事務所を設置している。

社会福祉法（15条）は，福祉事務所に，所の長（「所長」），指導監督を行う所員（「指導監督員」），現業を行う所員（「現業員＝ケースワーカー」），および，現業以外の庶務・事務を行う所員（「事務員」）の配置を義務付けている。所

表３．福祉事務所現業員数（最低数）

都道府県	保護世帯数390世帯以下	65世帯増す毎に
	6人	1人
市（特別区含む）	保護世帯数240世帯以下	80世帯増す毎に
	3人	1人
町村	保護世帯数160世帯以下	80世帯増す毎に
	2人	1人

長は，都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む）の指揮監督のもとで所務を掌理し，指導監督員は所長の指揮監督のもとで現業事務を指導監督する。なお所長は，業務に支障がない限り指導監督員を兼ねることができる。一方，現業員は，所長の指揮監督のもと，「援護・育成・更生の措置を要する者等の家庭を訪問し，又は訪問しないで，これらの者に面接し，本人の資産や環境等を調査し，保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し，生活指導を行う」とされる。なお，指導監督員と現業員は社会福祉主事でなければならない（社会福祉法18条第１項）。さらに，都道府県や市においては民生部に保護課・厚生課・社会課等が設置され，福祉事務所に委任した事務に対する指揮監督，保護施設の運営指導が行われている。

旧社会福祉事業法（15条）では生活保護法の適用を受ける保護世帯数を用いて福祉事務所の現業員数に関して，**表３**の通りの「法定数」を定めていた。しかし2000年度に社会福祉事業法にかわり制定された社会福祉法（16条）では，同表の数値は拘束力の強い法定数から目安としての「標準数」に変更された。なおこの標準数は，生活保護世帯数を用いて規定されているが，その数自体は，生活保護担当現業員だけではなく，他の福祉５法（児童福祉法，母子及び寡婦福祉法，老人福祉法，身体障害者福祉法，知的障害者福祉法）を担当する現業員を加えた全現業員数である。

実際に，この標準数が満たされているかを確認するために，2007年度における現業員１人当たりの保護世帯数を全市について算定した。なお，現業員数には地方公共団体定員管理調査による現業員定員数（2007年４月１日現在）を用いる。まず社会福祉法の規定にしたがい，生活保護法と社会福祉５法の担当を合算した現業員数を用いる。定数管理調査では，業務を兼務する職員は相対的に業務量が大きな職種の定員として計上されており，現業員業務を行っていても現業員として計上されない場合がある。実際，生活保護担当現業員と福祉５法担当現業員の合計数を用いても，全市の１割強にあたる90市で現業員数がゼロとなっている。以下では現業員１人当たりの係数を用いるため，これら90市は除くが，以下のデータではそのような不備があることに留意したい。

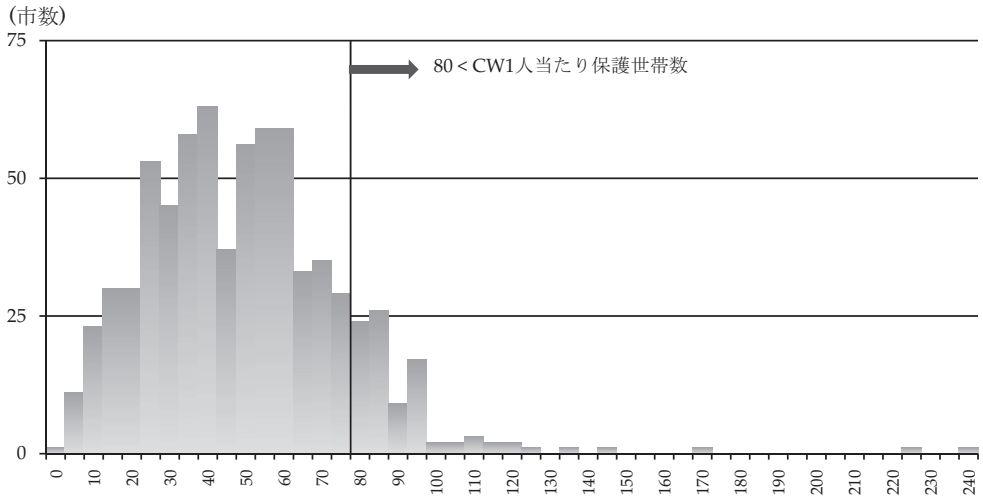
そのように算定された現業員１人当たり保護世帯数の分布は**図２**のようになる。平均は52.0世帯，中央値は50.7世帯であり，標準数である80世帯以下を満たしている。しかし個々の市をみると，最小値の4.8世帯から最大値の245.0世帯まで大きな差が存在しており，標準数を満たさない世帯数80超の市は93存在する。

しばしば大都市部では現業員数が不足していると議論される。これを確認するため，現業員１人当たり保護世帯数を当該市人口（対数表記）に対し散布した（**図３**）。ここからは，人口が多くなるほど，現業員１人当たりの保護世帯数が多くなる傾向が読み取れる。ただ，散布図の散らばりから分かるように，その関係から

離れた市も多数存在する。例えば，大都市（右側）よりも大きな世帯数を示す小都市（左側）は多数存在する。

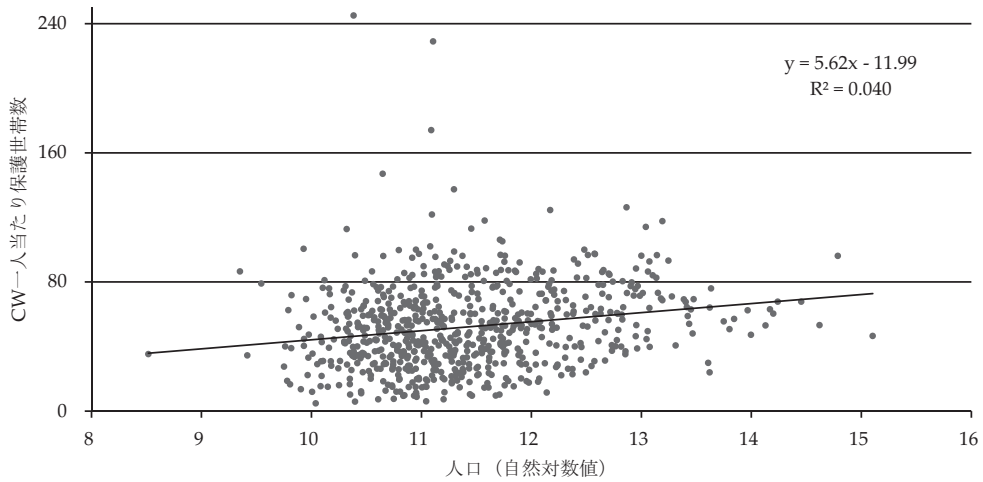
次に，現業員全数ではなく生活保護担当現業員数を用いて１人当たりの保護世帯数を算出する（生活保護担当現業員数がゼロである市は94存在するため，以下で対象となる市数は711となる）。ここから得られる現業員１人当たり世帯保護数の分布は，**図４**のようになる。生活保護担当現業員１人当たりの保護世帯数は，平均

図２．現業員１人当たり生活保護世帯数の分布



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図３．ケースワーカー１人当たり生活保護世帯と人口規模



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

値で73.5世帯ではあるが，個々の市をみると，最小値の12.0世帯から最大値の354.0世帯まで多様である。

最後に，**図 5** で生活保護担当現業員１人当たり保護世帯数と人口規模（対数値表記）の関係を見ると，ここでも右上がりの関係が確認され，さらに人口規模が１人当たり保護世帯に与える影響は強くなっている。

4. 地方財政と生活保護費

以下では平成19年度の市町村別決算を用いて，生活保護費が市・東京都特別区の歳出に占める割合を概観しよう。ここの生活保護費は，生活保護給付額に加え，福祉事務所における現業員の人件費ならびに他の給付業務に関わる経費も含まれている。**図 6** から分かるように，生活保護費が地方財政に占める割合は市によって大きく異なる。生活保護費が一般会計歳出の１％にも満たない市が47存在する一方で，10%を超える市（東京都特別区を含む）は60も存在する。

表 4 は，生活保護費の割合が高い順に，これらの割合が10%を超える市（東京都特別区を含む）を列挙している。最大値は，東京都台東区（20.2%），市に限れば大阪府門真市（19.6%）となる（東京都特別区は消防などの一部の歳出を東京都が肩代わりしているため，生活保護費の割合は高くなることに注意）。表内の地方の多くは大都市地域（東京都，大阪府），旧産炭地，地方中心都市となっていると考えられる。

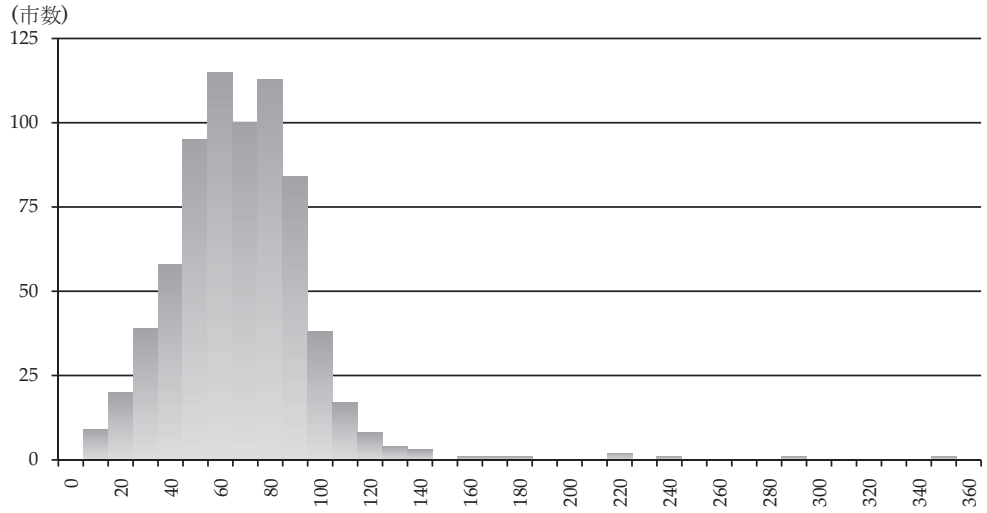
図 7 は，生活保護費の割合と人口規模（対数値）の関係を表している。既述の台東区や門真市など，最も高い割合を示している地方公共団体は中規模程度の人口であり，それらを含む割合の高い地方公共団体は人口規模に影響を受けていないようである。しかし，回帰線を当てはめると決定係数は約0.16と比較的小さいものの，その正の傾き（1.463）は有意と判定される（P値 < 0.000）。つまり，平均的には人口規模が大きくなるほど生活保護費の割合は増加する傾向にあると考えられよう。

このように，地方によって生活保護費の歳出に占める比率は異なっても，全国均一的な生活保護事務を展開できるように，生活保護には国庫負担と地方交付税を通じた財政支援が行われている。地方が実施する生活保護に関わる事務は，地方財政法によって「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち，その円滑な運営を期するためには，なお，国が進んで経費を負担する必要がある事務」（10条）とみなされている。したがって生活保護事務は国庫負担金制度による財政支援の対象となり，**表 5** に示す負担率に従い，保護費（保護の実施に要する費用），保護施設事務費（被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費），委託事務費（被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費），および，（社会福祉法人及び日本赤十字社の設置する）保護施設整備費（保護施設の新築・取得・増築・補修等の経費）の一部が国によって負担されている。この国の負担部分は，厚生労働省の予算を通じて地方に支払われる。

国庫負担金の他に，2004年度に自立・就労支援事業として創設され，翌2005年度に「セーフティネット支援対策等補助金」に組み込まれた国庫補助事業がある。そのなかの「自立支援プログラム策定実施推進事業」のうち，実施体制事業には全額，自立支援サービス整備事業には50％の国庫補助が与えられている。また同補助事業の「生活保護適正実施推進事業」分にあたる，生活保護適正化事業には全額，生活保護法施行事務監査等事業（県のみの事業）には50%の国庫補助が与えられる。

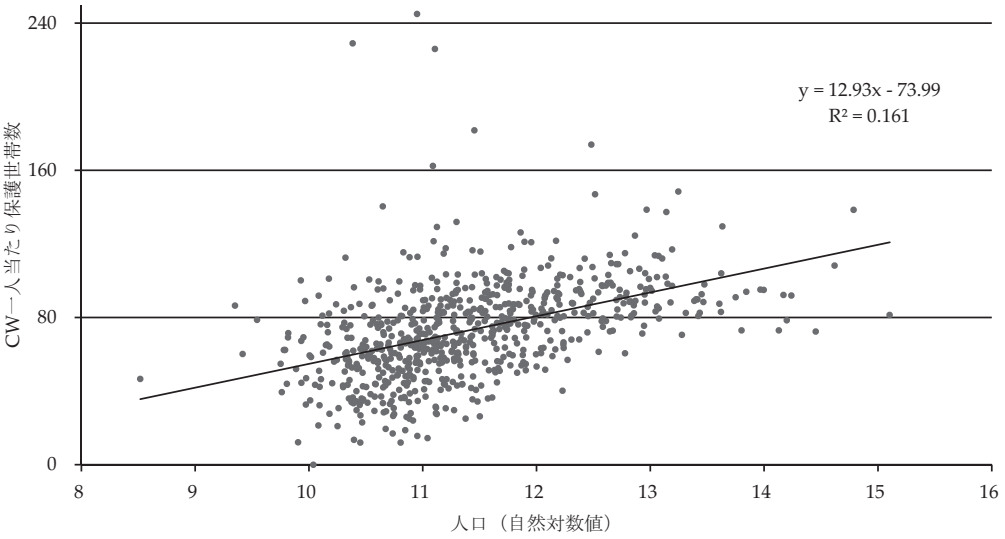
地方は，このような国庫負担や国庫補助の地方負担分部分に加え，国庫負担金の補助対象とならない福祉事務所の人件費等を負担することになる。したがって，十分な財源が存在しない地方では，生活保護が適切に実施されないおそれがある。この点に配慮するのが地方交付税である。

図４．生活保護担当ケースワーカー１人当たり生活保護世帯数の分布



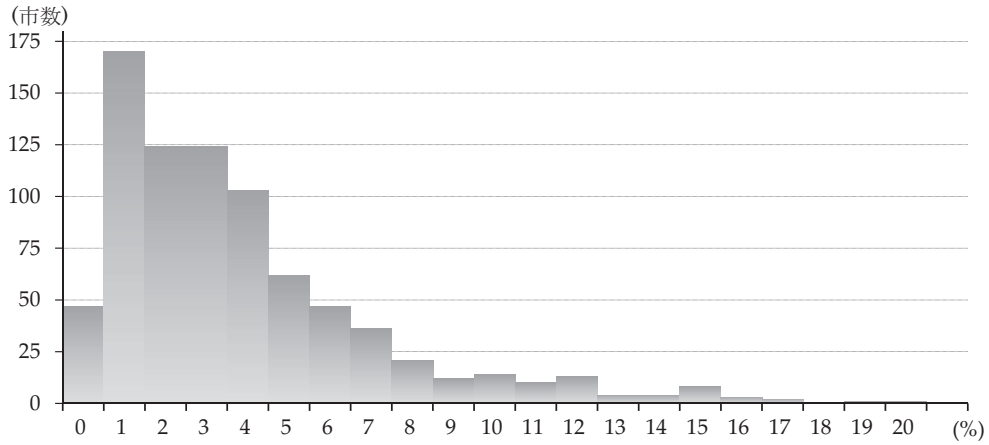
（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図５．生活保護担当現業員1人当たり生活保護世帯数と人口規模



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図６．一般会計歳出における生活保護費のシェア（%）の分布



（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」より作成。

表４．歳出に占める生活保護費の割合が10%以上の市および東京都特別区

都道府県	都市名	生活保護費割合	都道府県	都市名	生活保護費割合	都道府県	都市名	生活保護費割合
東京都	台東区	20.23%	東京都	墨田区	13.65%	大阪府	和泉市	11.62%
大阪府	門真市	19.58%	高知県	高知市	13.18%	東京都	立川市	11.53%
福岡県	嘉麻市	17.89%	北海道	釧路市	13.08%	北海道	歌志内市	11.37%
福岡県	飯塚市	17.80%	東京都	北区	12.96%	北海道	苫小牧市	11.12%
福岡県	田川市	16.71%	北海道	室蘭市	12.85%	東京都	練馬区	11.12%
大阪府	東大阪市	16.43%	大阪府	堺市	12.78%	東京都	江戸川区	11.09%
大阪府	守口市	16.01%	北海道	旭川市	12.73%	徳島県	徳島市	10.99%
大阪府	大阪市	15.88%	北海道	札幌市	12.71%	東京都	中野区	10.97%
高知県	室戸市	15.88%	大阪府	八尾市	12.44%	沖縄県	沖縄市	10.89%
北海道	小樽市	15.77%	沖縄県	那覇市	12.41%	青森県	青森市	10.80%
福岡県	中間市	15.75%	東京都	清瀬市	12.34%	東京都	東村山市	10.80%
北海道	函館市	15.73%	東京都	大田区	12.27%	愛媛県	松山市	10.75%
東京都	足立区	15.69%	東京都	荒川区	12.25%	大阪府	豊中市	10.66%
鹿児島県	奄美市	15.27%	大阪府	松原市	12.12%	和歌山県	和歌山市	10.35%
大分市	別府市	15.20%	大阪府	寝屋川市	12.10%	京都府	京都市	10.16%
東京都	板橋区	14.81%	東京都	豊島区	12.07%	大阪府	泉南市	10.15%
福岡県	大牟田市	14.21%	福岡県	直方市	11.73%	鹿児島県	鹿児島市	10.07%
兵庫県	尼崎市	14.08%	東京都	葛飾区	11.73%	北海道	登別市	10.06%
福岡県	宮若市	14.02%	福岡県	行橋市	11.66%	大阪府	岸和田市	10.02%
東京都	新宿区	13.88%	大阪府	藤井寺市	11.65%	大阪府	富田林市	10.01%

（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」より作成。

図７．生活保護費の割合と人口規模

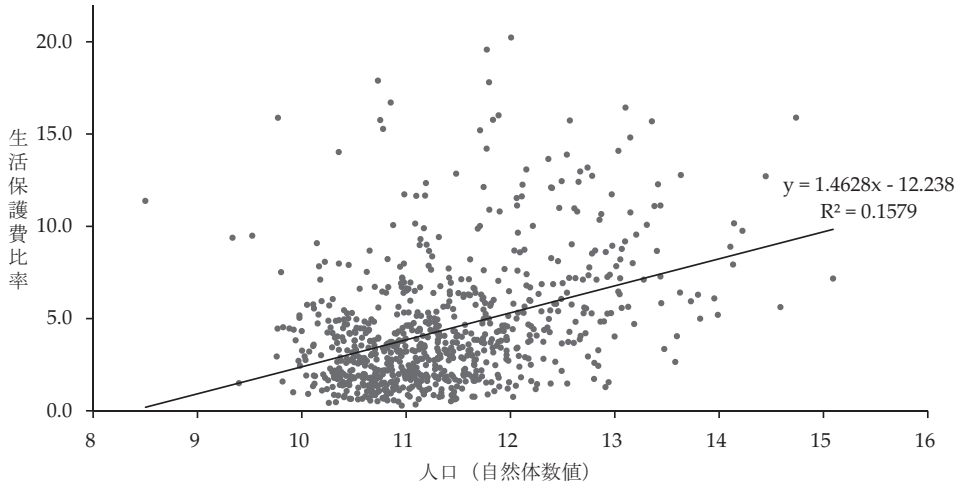


表５．生活保護事務に係る財源措置

		経費負担主体	負担率
保護費・施設事務費・委託事務費		国	3/4
		都道府県又は市町村	1/4
保護施設整備費	社会福祉法人及び日本赤十字社設置	国	1/2
		都道府県・政令指定都市・中核市	1/4
		事業者	1/4

地方交付税は用途を指定しない一般補助金である。地方交付税は，交付金総額の94%を占める「普通交付税」と，残りの６%を占める「特別交付税」に分けられる。前者は地方の行政需要のうち自主財源だけでは足りない部分を補填し，後者は前者の算定時には予測できない地方の行政需要に対応するとされている。生活保護との関連で重要なのは普通交付税である。地方公共団体に交付される普通交付税額は基準財政需要額と基準財政収入額の差となる（差が負の場合，普通交付税は交付されない)。

ここで基準財政収入額とは，地方公共団体毎に推計された標準的な地方税収の75%に当該地方公共団体が受け取る地方譲与税を加えた値である。これら標準的な税収と地方譲与税の推計方法は地方財政計画における歳入総額の推計に準じている。したがって，税収の推計値は現存する全ての地方税を考慮してはいないし，推計に利用される税率は地方税法における全国一律の法定税率であるから，必ずしも地方が実際に用いる税率とは一致しない。また標準的な税収のうち25%は「留保財源」として基準財政収入額に計上されない。これは基準財政需要額だけでは捉えられない行政需要に対応する財源として，また，地方に税源を涵養する誘因として位置づけられている。

一方，基準財政需要額とは，各地方公共団体が等しく合理的かつ妥当な水準で事務作業を遂

行するのに必要な経費を推計したものであり，生活保護費を含む歳出項目毎に算定される。基準財政需要額は，歳出項目毎に求められた，測定単位，単位費用，および補正係数の積を，歳出項目全てに関して総和した金額である。ここで測定単位とは，受益者の人数や当該サービスに関連する公共資本の規模などによって測られる行政需要の単位となる変数である。単位費用は測定単位１単位に必要とされる経費であり，全地方公共団体に一律に適用される。単位費用は平均的な人口（市町村の場合は10万人），面積，および，行政機構をもつ「標準団体」の行政需要額から算出される。最後に補正係数は，地域特性によって費用が変化することを調整する係数である。

生活保護費の基準財政需要額には，生活保護給付額等の国庫負担の対象にならない部分（25%）と，そもそも国庫負担の対象ではない，現業員の人件費等を含む福祉事務所の運営費が全て算入される。

この生活保護費の基準財政需要額は，当該地方公共団体の直近の国勢調査人口を測定単位として推計される（都道府県の場合，町村部人口のみをカウント）。したがって，生活保護費の単位費用は，人口１人当たりの数値として算定される。なお，2007年度の市部の単位費用は6,580円である。

しかし，人口１人当たりの被保護者数，各扶助の受給者構成，福祉事務所の職員配置数，生活保護基準，そして特別加算の対象者数等は地方公共団体毎に異なるから，実際の人口１人当たりの生活保護費は特定の地方公共団体が直面している単位費用とは一致しない。そのような団体差を調整するのが補正係数であり，特定団体の生活保護費にかかる基準財政需要額は，「単位費用×測定単位（当該市の人口）×当該市の補正係数」と算定される。つまり，基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉えているか否かは，補正係数が的確に設計されているかに依存する。

市部における生活保護費に適用される補正係数は，

$$\text{補正係数} = \begin{pmatrix}\text{段階補}\\ \text{正係数}\end{pmatrix} \times \begin{pmatrix}\text{普通態容}\\ \text{補正係数}\end{pmatrix} \times \left(\begin{pmatrix}\text{寒冷補}\\ \text{正I係数}\end{pmatrix} + \begin{pmatrix}\text{寒冷補}\\ \text{正II係数}\end{pmatrix} - 1 \right) + \begin{pmatrix}\text{密度補正}\\ \text{係数}\end{pmatrix} - 1$$

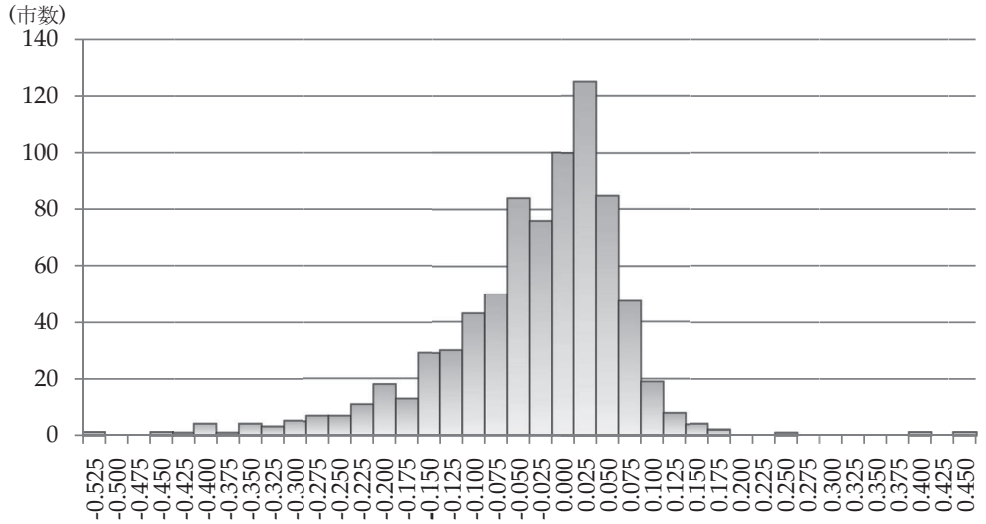
となる。

この補正係数は複数の要因を有するが，段階補正係数は人口規模を反映させ，態容補正は異なった都市化の度合いや行政上の権能による福祉事務所費の差異，または，異なった級地による生活保護基準の違いを調整する。

また，寒冷補正Ⅰは寒冷地手当の差による福祉事務所職員の給与差を，寒冷補正Ⅱは生活扶助の冬期加算による地域差を補正する。最後に密度補正は，当該団体の人口に占める生活保護受給者数ならびに福祉事務所の人員数の違いを補正する。

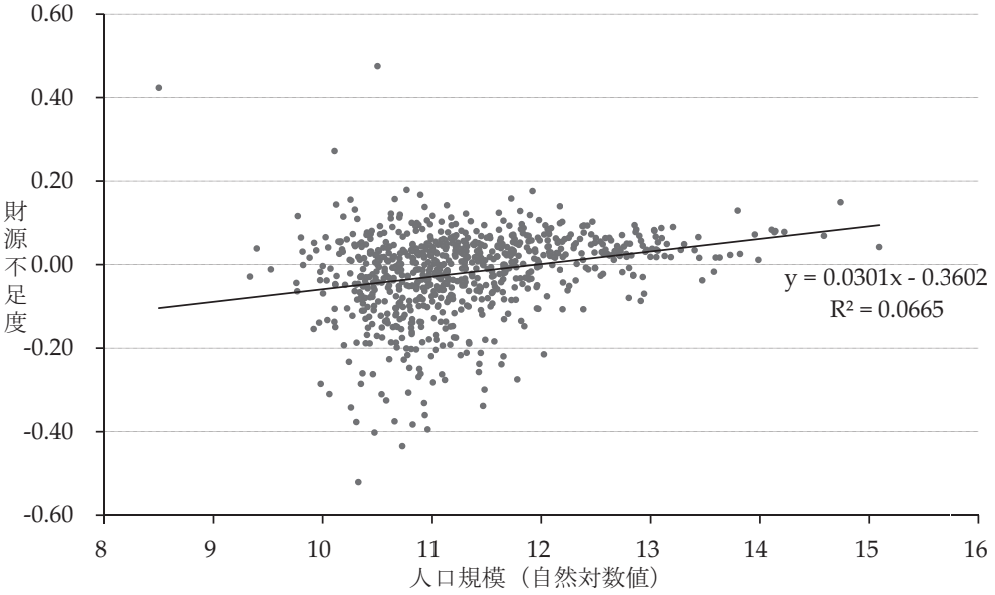
このように補正される生活保護費の基準財政需要額は，国庫負担金とともに実際の生活保護費を保障できているであろうか。国による財源保障額として利用できるデータは，市町村決算状況調より入手できる「都市別歳入内訳－国庫支出金内訳－生活保護負担金（以下，CGS と略）」，ならびに，「基準財政需要額内訳－生活保護費（以下，SFD と略）」の２つがある。CGS は，(a)保護費（生活保護法に従った給付額），(b)保護施設事務費（被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費）および，(c)委託事務費（被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費）の75%のみを対象とし，SFD はそれらの地方負担分（25%）を含んでいる。つまり，CGS と SFD でこれら３つが全額保障されることになっている。さらに SFD には，(d)福祉事務所費，(e)医療費・調剤費支払事務委託費，(f)介護費審査支払業務委託費，(g)自立支援サービス整備事業費（1/2の地方負担）が含まれる。

図８．財源不足度の分布



（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」およびその他総務省提供資料より作成。

図９．財源不足度と人口規模



したがって，国による財源保障の対象となる地方の生活保護費をEXPとすると，財源不足度DFCは以下のように算定される。

$$DFC = \frac{EXP}{CGS + SFD} - 1 \qquad \cdots(1)$$

ここで，EXPには「都市別目的別歳出内訳-民生費内訳-生活保護費」を用いることが考えられるが，これらのCGSとSFDを合わせた金額が財源保障しようとする項目は，当該生活保護費に含まれる経費項目と一致しない。したがって，(1)式第1項の分子と分母の平仄を合わせるために，SFDに調整を施し，EXPに生活保護費のなかの①人件費＋②物件費＋④扶助費＋⑤補助費等の合計値を充てた。それでもこれらの合計金額はCGSとSFDの合計が対象とする項目に対応するとは限らない。しかし，その歪みはそれほど大きくないと考えられる。

図8はそのように算定された2007年度の財源不足度の分布である。なお，ここでは基準財政需要額が算定されない東京都特別区と2007年度内に合併した鹿児島県の南九州市は除かれている。中央値は0.001であるから，財源不足と財源余剰の団体はそれぞれ半数ずつであることが理解できる。また，それらの散らばりも小さくなく，財源不足度は47.5%から－52.1%まで広範囲にわたる。

最後に**図9**は，財源不足度と人口規模（対数値）の関係を表している。最も高い財源不足度は，小規模もしくは中規模の地方公共団体であり，また，高い財源不足度をもつ地方公共団体は最も人口が大きい団体ではない。実際，回帰線を当てはめると決定係数は約0.067と小さいが，その正の傾き（0.030）は有意に推定される（P値<0.000）ため，平均的には人口規模が大きくなると財源不足度は増加する傾向にあるといえる。

5. 最後に

本報告では日本の生活保護制度を概観し，さらに生活保護と地方財政の関係を地方単位のデータを用いて整理することを試みた。生活保護世帯の増加は，高齢化という構造的要因が大きな影響を与えている。そしてそれは，無拠出の老齢年金手当のような，生活保護とは独立した高齢者の所得保障制度が存在せず，かつ，生活保護制度が低所得者の医療費もカバーしていることによる。今後，都市部においても高齢化が急速に進み，かつ，多くの無年金・低年金者が発生すると予想されることを鑑みると，都市部における生活保護世帯は今後も増大し，その財政を圧迫することが懸念される。もちろん，国による財源保障が十分であれば，大きな心配は必要ないかもしれない。しかし，現行の地方に対する財源保障制度を所与とする限り，都市部ほど財源の不足は拡大する傾向にあると考えられるであろう。いずれにせよ，国と地方の関係も踏まえた，生活保護制度の改革が必要となろう。

〈参考文献〉

林正義，2008a.「生活保護制度の現状と本書の課題」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会，pp.1-17.

林正義，2008b.「地方財政と生活保護」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会，pp.239-268.

林正義，2009.「生活保護と財源保障」日本地方財政学会第17大会発表論文，関西学院大学，2009年5月.

林正義，2010.「生活保護と地方行財政の現状：市単位データを中心とした分析」『経済のプリズム』No.78，pp.1-30.

地方分権改革の動向

関西学院大学大学院経済学研究科
人間福祉学部教授　小西砂千夫

はしがき　　本稿は平成23年５月19日開催の財政経済研究会における，関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部教授 小西砂千夫氏の『地方分権改革の動向』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. 地方分権，この10年

５月末に沖縄で開催が予定されている日本地方財政学会で，地方分権関係のシンポジウムがあります。そこでは西尾勝先生（東京市政調査会理事長）に基調講演のお願いをしておりまして，その後，パネルディスカッションをします。

テーマを設定するに当たって『ガバナンス』という雑誌の３月号にあった４月号の特集予告である「地方分権，この10年」というテーマを借用しました。もちろん，同誌の編集部には了解をいただきました。実際に４月号が発刊されると，意味は同じですが少し違ったタイトルになっていましたが，いずれにしても，このタイトルを考えた編集部は秀逸だと思います。センスがいいと思うのは，「この10年」という言い方に対して，それが何を意味しているかがわかるかどうかが，その人の地方分権への見方を占えるところがあるからです。

地方分権関係の年表を挙げると，近年の動きの最初は，平成５年（1993年）に衆参両院での地方分権改革推進の国会決議があります。ただこれは，「この10年」ではないわけです。その国会決議の直後に宮沢政権が倒れまして，細川連立政権に代わります。

細川連立政権は地方分権改革と規制緩和というようなことを言うのですが，１年足らずで退陣したこともあって，内閣としてはさしたる成果を上げられなかったところがあります。その後，平成７年（1995年）は，阪神・淡路大震災の年ですが，阪神・淡路大震災の後，地方分権推進法に基づいて地方分権推進委員会ができます。同委員会は，第４次勧告までをとりまとめ，それを受けた地方分権一括法が99年に成立しで，施行が2000年ですか。これもまだ10年ではないのです。

地方分権推進委員会が解散するのが平成13年（2001年）ですが，そのときに最終報告というのを残すわけです。最終報告はいわば，そのあとに続く分権改革を担う者へのが引継書に当たります。この10年とは，したがって最終報告からの10年ということなのです。ですので，地方分権推進委員会が絵を描いた地方分権改革のビジョンがあって，地方分権推進委員会自身としてやり遂げたことがあり，最後にやり遂げなかったことを最終報告という形で残したわけです。その最終報告から10年たちました。その最終報告から「この10年」を経過して，分権推進委員会が描いた地方分権改革の文脈に沿った改革が，はたして順調に進んだのか，という疑問が「地方分権改革，この10年」というタイトル

に表現されていると思うのです。

地方分権というのはまさに一般名詞ですから，そこにはいろいろな改革が分権の範疇に入るわけです。しかしながら，地方分権推進委員会の言うところの地方分権の文脈と，それとは相容れないさまざまな地方分権の考え方があるわけです。地方分権という言葉ではなかなかくくれないような改革のビジョンなり，改革の方向性なり，哲学なり，考え方なりがある中で「この10年」はいかにそういったものが入り乱れて，結果的に，先の成果を踏まえて着実に成果を積み上げていったとはいえず，紆余曲折を経たのではないかと思います。

その意味で，地方分権推進委員会の最終報告が描く地方分権の全体像は何か，この10年間に起きたさまざま地方分権改革の動きをぐっとロングで引いてみたときに，何が親和的で何が違っているかを見極めることが重要だと思います。私の印象を申し上げますが，諸先生にさまざまコメントをいただき，自分の勉強の機会にしたいと考えております。

⑴ 地方分権推進委員会の柱立て

表１－１～１－３までは，この学会のシンポジウムのために私が作成しました。10年間の地方分権改革の動きを振り返るという意味で，基礎資料としてあった方がいいだろうと考えました。３枚のうち，**表１－１**は特に細かい字ですが，地方分権推進委員会最終報告にある「未完の分権改革」という節にある６つの分権改革の課題について，内容がたいへん重要であることから，字が小さくなることを承知で，あえて全文をそのまま引用したものです。

左側に「柱立て」と書いています。「地方財政秩序の再構築」などいちばん左の柱は，地方分権推進委員会最終報告の柱立てそのものです。その横に「改革の細目」と書いて，中区分と細区分を置きました。中区分と細区分はいずれも私が勝手に入れた文言ですので，怪しいとか，漏れがあるとか，言葉が定義されていないとか，異論は大いにあり得ると思っておりますが，それなりに考えて入れてみました。

⑵ いつどこで検討されてきたか，いつ何が実現したか

表１－２と**１－３**では，色を塗っているところが，何らかの形で提言なりで取り上げられた課題です。その内容を明示する必要がある場合には，セルのなかに文字を書いています。「地方分権改革推進委員会」という欄の丸数字は勧告の番号です。第１次勧告を①，第２次勧告を②としています。もっともどこに色を塗るかは，いろいろと迷うところですし，これで完璧な整理と思っているわけではありません。列方向は主な改革が検討された「場」を示していますが，一番右の欄にそれ以外の地方制度調査会とか，財政制度等審議会といったそのほかの「場」があります。

表１－３は，法改正が実現するなど，実際に改革が動いた部分です。当然，**表１－２**よりも色の塗られた部分は小さくなります。税財源の改革については小泉改革のときから結構動きが頻繁なのですが，それ以外は実態的にはあまり動いていません。憲法改正はもちろんですが，ほとんど何も動いていません。もっとも，民主党政権になってちょっと動いたところもあります。

⑶ 地方分権推進委員会がめざしたもの

さて，地方分権推進委員会の最終報告が何を目指していたか。いい変えれば，日本の国の分権改革をするときに，どのようなアジェンダを立てて，どのようなスケジュールを立てたのかということでもあります。地方分権一括法は基本的に機関委任事務の廃止を柱にしているわけです。機関委任事務の廃止と自治事務，法定受託事務の整理をしているわけです。事務の性格を整理するということは国と地方の法的な意味での役割を整理したということであって，別に事務を動かしたわけでもなく，また，自治事務，

地方分権、この10年(1)　地方分権推進委員会の理念

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			最終報告の記述
柱立て	改革の細目		
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実	まず第1に、地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築することである。 分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。 このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。 地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの当否を地域住民に問いかけていくべきである。わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳出の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない。
		地方税改革	
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減	
		留保財源率の見直し	
		算定の簡素化	
		決算乖離是正	
		事業費補正等の見直し	
		特別交付税の改革	
		交付税特会の借入金解消	
	補助金改革	補助金の廃止縮減	
		一括交付金等	
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備	
		地方債改革	
		公会計改革	
		財務会計制度の見直し	
		監査制度の見直し	
	直轄事業負担金の見直し		
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和			ついで第2に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである。 第1次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等(法律・政令・省令・告示)による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに終わっている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある。 また、自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減され、しかも国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。 さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併		第3に、平成17年3月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号)に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。 委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。 しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第1次勧告を提出した時点、すなわち機関委任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第2次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。 これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。
	広域連携		
	大都市制度		
	道州制		
	地方支分部局の改革		
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲		第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性(subsidiarity)の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。 すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合(IULA)がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。 わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。
	県から基礎自治体への権限移譲		
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化		第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。 地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。 しかしながら、最近は、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度(Home Rule Charter System)に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態 やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。 わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。
	議会制度改革		
	小規模町村・連携のあり方		
	住民投票制度の拡充		
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)		最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。 憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。 しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。 しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。
	国の決定への地方の関与の強化		
	憲法上の地方自治の強化		

地方分権、この10年(2)　いつどこで検討されてきたか

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			地方分権改革推進会議 2001～2004	三位一体改革(経済財政諮問会議) 2002～2005	地方分権21世紀ビジョン懇談会 2006	地方分権改革推進委員会(丸数字名勧告) 2007～2010	地域主権戦略会議 2009～	事業仕分け 2009,2010	地方行財政検討会議 2009～	その他の検討の場
柱立て	改革の細目									
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実				法定率引き上げ④				税と社会保障一体改革
		地方税改革	住民税のフラット化		地方消費税の拡充	道路財源①、自動車関連税制④、課税自主権④				自動車税制見直し(総務省研究会)
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減	地方財政計画の規模縮小							財政制度等審議会(法定率引き下げ等)
		留保財源率の見直し	留保財源率の引き上げ							
		算定の簡素化	算定の簡素化		新型交付税					財政制度等審議会
		決算乖離是正								財政制度等審議会
		事業費補正等の見直し	事業費補正・段階補正の圧縮			④				財政制度等審議会
		特別交付税の改革				説明責任の観点で見直し④				
		交付税特会の借入金解消								
	補助金改革	補助金の廃止縮減	義務教育国庫負担金を中心に							財政制度等審議会
		一括交付金等				④				
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備								総務省研究会
		地方債改革	発行条件の見直し			起債自主権の確立④				地方財政審議会(地方公共団体金融機構)
		公会計改革								総務省研究会
		財務会計制度の見直し				③				
		監査制度の見直し								第29次地方制度調査会
	直轄事業負担金の見直し		情報開示			④				
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和						①②③				
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併									
	広域連携									地方制度調査会、総務省研究会
	大都市制度									地方制度調査会
	道州制									地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会
	地方支分部局の改革					①②				地方制度調査会
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲									
	県から基礎自治体への権限移譲					①				
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化									地方制度調査会
	議会制度改革									地方制度調査会
	小規模町村・連携のあり方									地方制度調査会
	住民投票制度の拡充									
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)									
	国の決定への地方の関与の強化					③				地方6団体・新地方自治確立検討委員会
	憲法上の地方自治の強化									憲法調査会

地方分権、この10年(3)　いつ何が実施されたか

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			小泉内閣						安倍内閣	福田内閣	麻生内閣	鳩山内閣	菅内閣	
柱立て	改革の細目		平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実											
		地方税改革				税源移譲、個人住民税のフラット化			ふるさと納税	偏在是正	道路特定財源の見直し		
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減		地方財政計画の圧縮									
		留保財源率の見直し			県分を5%引き上げ			税源移譲に伴う圧縮					
		算定の簡素化							新型交付税				
		決算乖離是正											
		事業費補正等の見直し		抜本見直し								大幅見直し	
		特別交付税の改革											ただし3年間凍結
		交付税特会の借入金解消											
	補助金改革	補助金の廃止縮減			芽だし等	三位一体改革							
		一括交付金等										社会資本整備総合交付金	一括交付金
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備											
		地方債改革						協議制開始	統一条件交渉停止		地方公共団体金融機構発足		事前届出制開始
		公会計改革											
		財務会計制度の見直し											
		監査制度の見直し											
	直轄事業負担金の見直し												
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和												法案提出	
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併												
	広域連携												
	大都市制度												
	道州制												
	地方支分部局の改革												
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲												
	県から基礎自治体への権限移譲												閣議決定
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化												
	議会制度改革												
	小規模町村・連携のあり方												
	住民投票制度の拡充												法案提出準備
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)												
	国の決定への地方の関与の強化												
	憲法上の地方自治の強化												

法定受託事務の区分は補助事業，単独事業の区分でもありませんので，財源問題でもないのです。とはいえ，機関委任事務の廃止の意味は画期的なものでした。機関委任事務の意味は地方公共団体の知事ないしは市町村長を国の執行機関として事務の委任をするということですので，結局，その大臣の命令権が知事及び市町村長に及ばないようにするという意味で重要です。また法令の解釈権を一方的に国が持つことがないとしたことも大きな意味があります。通達を廃止したわけですから。それらを通じて，国と地方は対等・協力の関係になったといえます。ですが，事務が動いたわけでも財源が動いたわけでもない。

地方分権推進委員会は，あえて機関委任事務の廃止と事務の性格の整理だけしかしなかったといえます。それだけにとどめたので，地方分権一括法という成果まで持っていくことができたといえます。分権改革のアジェンダは，表1－1で示したように，残された課題が6つあるということは7つあったわけです。その7分の1しかあえてしなかったのが地方分権推進委員会といえます。堅実に取り組んで，きちんと法律改正につなげたということです。

2. 地方分権改革のアジェンダとその関係

それに対して，第2次改革といわれた地方分権改革推進委員会は，もっとたくさんのことをやろうとします。ところが，政権が代わったという不幸もありますが，結局，法律改正までもっていくことはできなかった。取り組んだテーマが多かったことに対して，分権改革の大変さ，難しさ。実務的にみたボリューム感。国会で議決を経て法律になって，それが執行されるということの実態的な距離感に欠いていたのではないかいう感じがするのです。

図1は，地方分権改革推進委員会に私が呼んでいただきまして用意したものです。その図を通じて，私は，分権改革は3つの段階を踏んで行うべきだといいたかったわけです。第1段階は国と地方の法的関係の整備で，これは分権一括法の内容です。市町村合併や住民自治の充実は，地方分権推進委員会とは別のところでやっています。

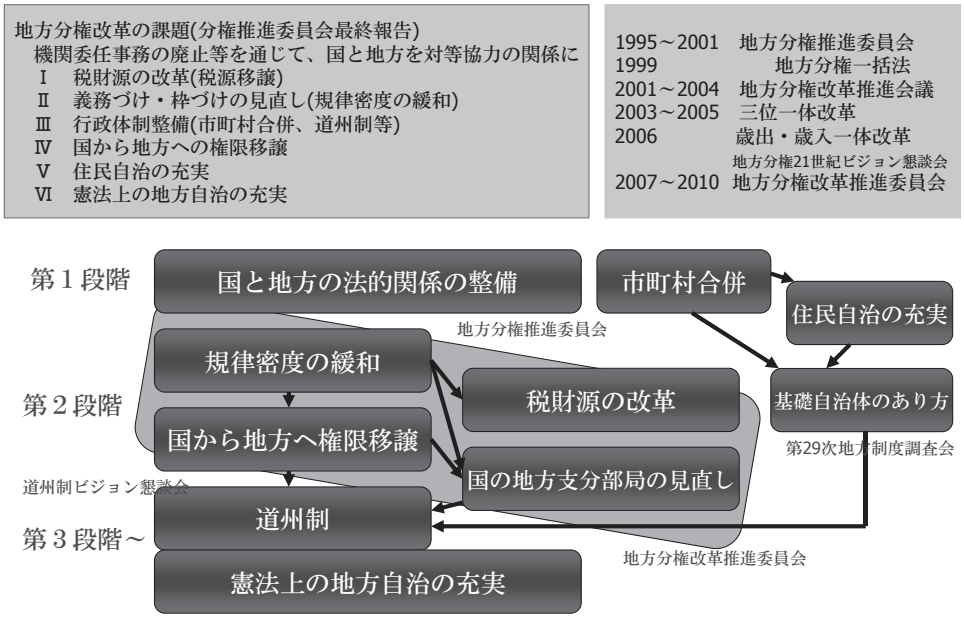
第2段階のところの最も重たい義務付け・枠付けの見直しのことを規律密度の緩和と最近はあまり言いませんが，当時はそういう言い方をしていました。規律密度の緩和，税財源の改革，国から地方への権限移譲，国の地方支分部局の見直しの4つとも地方分権改革推進委員会がやろうとしていたのです。この委員会は安倍内閣のときに発足しまして，この4つの課題を当初は3年間の任期中で法改正まで含めて実現する意気込みでした。私は実のところ，頬張りすぎではないかと懸念しておりました。当時，安倍内閣ではこれと並行して道州制ビジョン懇談会もやっていたわけです。つまり，憲法改正以外は全部やる気だったわけです。

ところが，地方分権改革推進委員会というのは端で見ていても気の毒でした。安倍内閣で発足して，第1次勧告を出しに行ったら福田総理になっていて，第2次勧告を出しに行ったら麻生総理になっていて，第3次勧告はなんと鳩山総理になっており，政治が安定しなかったのは気の毒なことでした。そのあおりで第4次勧告はほとんど議論らしい議論をしていません。

3. 地方分権改革の課題

図1は，時系列で上から下へ流れていくように書いています。規律密度の緩和というのが最初で，国の地方支分部局の見直しとか，道州制はあとの課題と位置づけています。もっといえば，当面は「他のことを犠牲にしてでも，規律密度の緩和に全力を挙げてください。多くのことを並行してやらない方がよい」というニュアンスをこの図で表現したたつもりです。規律密度の緩和に真剣に取り組むと，どれぐらいのス

図1　地方分権改革のアジェンダとその関係



ケジュール感で臨んだらいいのか。実際に法律を改正するまでにかなりの年月がかかるので，早くて３～４年かかるかなと思います。それでいくと，並行して取り組むべきは，税財源の改革であって，それ以外の国から地方への権限移譲とか，地方支分部局の見直しとかいうのはかなり後となります。

⑴　規律密度の緩和

私がなぜ規律密度の緩和を最初にと考えるかなのですが，国と地方の法的関係の整備というのは，法律の解釈権を国が持っている限りにおいて国と地方は対等協力の関係ではないという認識から始まっているのです。かつては通達というのがありました。例えば国税庁と税務署の間には通達は残っていますが，国と地方の間に今，通達はないのです。

極端なことをいうと，法律をややラフに書いておいてその解釈権を留保しておくと，通達を使えば，国は選挙で選ばれた知事，市町村長に言うことを聞かせることができるようになります。法律を作るのは国ですが，作った法律の解釈権は，国が一方的に持つわけではないのです。従って，国と地方は法律の解釈について異議があるときには国・地方係争処理委員会に持って行って，そこで第三者が判断します。税金関係では不服審判所がありますが，それに類するものです。最近ではちょっと逆のことが起きて，地方が国を訴えることはできますが，国は地方を訴えられないので，国が地方の違法行為の認定することがテーマになっています。

通達でコントロールできなくなるようにしたあとの課題は，法律，政令，省令，告示等の法令等をいかに簡素化して，一部を条例委任にすることで，自治体の事務執行上の自由度を高めることが重要となります。それが規律密度の緩和です。ときどき，条例による上書き権といったりすることがありますが，本当に上書きできたら法律よりも条例の方が上ということになります。それはつまり，法律で細かに規定しない

で，条例に委任するということといえます。法律で規定したものをあえて規定しないで，いわば城を明け渡すというのが規律密度の緩和です。規律密度の緩和が優先順位が高いのは，ほぼ必定ではないかと思います。

⑵ 補助金改革

ただ，もう１つ税財源の改革は並行して取り組んでよい優先順位の高い課題です。なかでも国庫補助負担金の改革があります。国庫負担金と義務付け・枠付けは，国が地方を縛るという意味で二重になっているところがあるのです。国庫負担金は国が使途を細かく指定する。この補助金による縛りと，義務付け・枠付けは，それぞれ独立した世界で，物によったら政省令の義務付け・枠付けよりも補助金の縛り方がもっと細かいというのがあります。ですから，補助金改革と規律密度の緩和というのは，まずこっちをやって，次にこっちをやって，もう１回こっちをやってといった感じで，何度も繰り返さないといけないところがあります。

ただ，地方分権改革が進んだ結果，内政にかかわることは基本的に国はやらないようにするといった勇ましい意見がありますが，そこまで行くとちょっと行き過ぎかなと思います。改革は漸進的であるのがよくて，義務付けの緩和をやってみて，自治体でも対応可能だという成功体験を積み重ねて，学習効果を働かせながら積み重ねていくようなところもあります。一気呵成に完成型に持っていくといった感じはどうかと思います。やってみて，国民も「こういうものか」とわかってくるとか，地方公共団体の人も法律ではなくて，条例で規定するというのはこういうことかとわかってくる。時間をかけなければできないことがあります。規律密度の緩和とか，補助金改革を進めていくと，どこかで「これが限界か」と思えるところにたどり着く。それ以上は分権はあきらめるといった感じで，相当時間をかけていかないといけないことではないかと思うわけです。

⑶ 基礎自治体の強化

規律密度の緩和も十分に進んでいないのに，国から地方への権限移譲が進んだり，地方支分部局を見直すのは，私には分権改革とはいえ，功をあせりすぎという感じがあります。こういう例えがいいかどうかわかりませんが，規律密度の緩和が進まない状態で国から地方への権限移譲が進むと，規律密度ががちがちにはまった状態で仕事が国から地方に行きますので，これはトロイの木馬で，木馬を城内に入れたら中から兵士が降りてきましたということです。つまり，規律密度の緩和がないまま地方へ権限移譲が進むと，何のことはない，「結局は大臣の言うことを聞かなければいけない」となりかねない。

道州制は，経済界の方から見ると，政府部門のリストラのイメージではないかと思います。都道府県知事の方にも道州制が好きな方が相当おられます。ただ，道州制をいそぐのは，そもそも基礎自治体中心主義として進めてきたこれまでの地方分権の流れとどのように整理するかが難しいように感じています。

基礎自治体中心主義で言うと，小規模町村の執行体制が整わないところで義務付け・枠付けの見直しが進む中で執行体制をどうカバーするかというのは結構大きな問題だと思うのです。これは地方自治の現場的にはそう生易しい問題ではないのです。そうすると，道州制もさることながら，広域自治体は小規模町村をどういうふうに補完するかが重要であると思います。そういうことに熱心な知事に，私がたまたまよく存じ上げているという意味で，奈良県の知事がおられます。

奈良県では「県はサッカーでいえば，ミッドフィルダーです。フォワードは市町村です」と言ったりします。県は自分が主役になって自分が点を取りにいくこともあるけれども，守りに回ることもあるし，フォワードの市町村に適切なパスを出すということもある。要は基礎自治体中心主義を中心に据えて，県の役割を考えて

いるわけです。たとえば，町村道や橋梁などの技術的な面でスタッフを十分にもてない自治体は，場合によっては，県が肩代わりしましょう。その代わり，市町村は財政健全化に努めてほしいと呼びかけています。これは１つの形ではないかと思います。

4. 地域自主戦略交付金（一括交付金）

民主党連立政権では，地方分権改革にかなう税財源面での改革として，一括交付金，現在は地域自主戦略交付金とよばれているものが打ち出されました。一括交付金を何にたとえればよいか。普通の補助金というのは物によるプレゼントです。ところが，物によるプレゼントというのは欲しくない物をもらったりすると全然うれしくないとかいうのがあります。それに対して，一般財源というのはお金によるプレゼントです。それには当たり外れがないわけです。

それでは，一括交付金というのは何かというと，いわば「選べるギフト券」です。選べる範囲が広くなればなるほど一般財源に近くなるけれども，ギフト券はギフト券です。結局，一括交付金は補助要綱に沿った執行が求められている限り，本質的には補助金です。使うまでは一般財源に近いのですが，使った後は結局，補助金と同じといえます。そういう意味では一般財源ではないのです。個別補助金からすると進化形なのですが，あえて一般財源化ではなく，途中下車する意味があるのかどうか。

2009年の衆議院選挙の間にゲストにおける一括交付金は，自然に読めば一般財源としか読めないのですが，地域主権戦略会議で一括交付金の制度設計の議論が始まった最初から，特定財源を前提に制度設計の議論をしています。ですから，民主党の中で政府に入った方と党におられる方がおられると，党におられる方は一般財源のイメージで一括交付金を語っておられるのかもしれません。

5. 主要課題の具体化に向けた工程

地域主権戦略会議では，改革に向けての工程表が改訂されながら示されています。これは結構よく考えられていて，その中心は義務付け・枠付けの見直しであるように映ります。政権交代して程なく地域主権戦略会議が発足し，その時点では，一括法案（第１次）は平成21年度ですから22年３月に成立することになっていたのですが，１年遅れてこの４月に成立しました。一括法案の第２次は，2011年の通常国会に提出されましたが，今日の時点ではなお審議日程のめどが立っていませんので，成立するかどうかわかりません。地方分権改革推進委員会の１次から３次までの勧告を受けて，そのうちのごく一部だけを，１年遅れですが，一括法案（第１次）という形で成立させ，３次勧告の残りの部分を一括法案の第２次という形で上げて，２次勧告の分を順次ずっと時間をかけて国会に上げていくといったスケジューリングになっております。先ほども申しましたが，やりきるには，相当時間がかかると見ています。第１次の内容は対したものではないという見方がありますが，地方公営企業関係だけでも相当なものだと私は見ています。義務付けの緩和は，自治体の現場に大きな意識改革を強いるところがあります。また第２次になると項目が多いので，それだけインパクトも大きいと言えます。

というわけでありまして，私の見るところ，地方分権改革は義務付け・枠付けの課題に特化して，それに全力を挙げるとしても，世間受けする成果を急ぐことは戒めるべきだと思います。改革の時代で，社会的にも焦燥感がありますので，改革を早く早くという雰囲気は否定できませんが，それで本当にうまくいくのか。時間をかけなければできないことがあります。功を焦ると上滑りする危険があることは，申し上げておかなければならないと思っております。

財政経済研究会 ／ 委員名簿

平成24年 6 月時点（敬称略・氏名50音順）

座　　長	慶應義塾大学　総合政策学部	教　授	小 澤 太 郎
	嘉悦大学　経営経済学部	准教授	和 泉 徹 彦
	お茶の水女子大学　大学院人間文化創成科学研究科	准教授	大 森 正 博
	一橋大学　国際・公共政策大学院	准教授	國 枝 繁 樹
主　　査 （社会保障）	慶應義塾大学　経済学部	教　授	駒 村 康 平
主　　査 （財政経済）	慶應義塾大学　経済学部	教　授	土 居 丈 朗
	上智大学　経済学部	准教授	中 里　　透
	専修大学　経済学部	教　授	中 野 英 夫
	青山学院大学　経済学部	教　授	西 川 雅 史
	東京大学　大学院経済学研究科	准教授	林　　正 義
	一橋大学　大学院経済学研究科 / 国際・公共政策大学院	准教授	山 重 慎 二

財政経済研究会活動実績（平成22年1月～平成24年4月）

日程				テーマ	発表者（敬称略）	「租税研究」掲載月
平成22年	1月	28日	木	地方交付税制度の再構築への指針 :留保財源率の引き下げという選択	西川　雅史	平成22年4月
	3月	4日	木	財政制度と地域経済 ー財政制度を通じた地方の疲弊と再生ー	山重　慎二	平成22年6月
	4月	8日	木	子持ち既婚女性が支持する少子化対策	和泉　徹彦	平成22年7月
	5月	13日	木	学級編制及び教育財政の見直しの方向性	中野　英夫	平成22年8月
	6月	10日	木	高速道路無料化案に関する論点整理	中里　　透	平成22年9月
	7月	8日	木	税制改革の論点	國枝　繁樹	平成22年11月
	8月	12日	木	公立病院を取り巻く諸問題	大森　正博	平成22年11月
	10月	14日	木	生活保護と地方財政	林　　正義	平成23年1月
	11月	11日	木	新春座談会 少子・高齢化社会における持続可能な社会保障制度改革	和泉　徹彦 大森　正博 中野　英夫 林　　正義 山重　慎二 司会　駒村　康平	平成23年2月
平成23年	5月	19日	木	地方分権改革の動向	（外部講師講演） 関西学院大学 小西　砂千夫	平成23年8月

「社会保障・税一体改革における課題と今後の展望」

平成23年	7月	14日	木	マイナンバー：社会保障・税番号制度の行方	和泉　徹彦	平成23年10月
	9月	15日	木	日本における子育て支援のあり方	山重　慎二	平成23年12月
				社会保障改革と教育財政の見直しの方向性	中野　英夫	平成23年12月
	10月	13日	木	日本の医療制度改革について	大森　正博	平成24年1月
				介護支援・障害者自立支援改革の行方	和泉　徹彦	平成24年1月
	11月	10日	木	社会的セーフティーネットの現状について	林　　正義	平成24年2月
				社会保障・税一体改革で議論されている2012年年金改革の評価	駒村　康平	平成24年2月
	12月	8日	木	東日本大震災の財政的インパクト	西川　雅史	平成24年3月
				税制改革の課題	國枝　繁樹	平成24年3月
	1月	12日	木	財政健全化と景気動向 ー社会保障・税一体改革における「経済状況の好転」の条件についてー	中里　　透	平成24年4月
				わが国の財政健全化には何が有効か： 経済成長，歳出削減，増税	土居　丈朗	平成24年5月
	3月	15日	木	社会保障、財政経済取りまとめ 全体とりまとめ　（第1回）	小澤 太郎　座長 駒村 康平　主査 土居 丈朗　主査 財政経済研究会	平成24年6月
	4月	12日	木	社会保障、財政経済取りまとめ 全体とりまとめ　（第2回）		

〔財政経済研究会報告書〕
社会保障・税一体改革における課題と今後の展望

平成 24 年 7 月 6 日印刷
平成 24 年 6 月 30 日発行

発　行　所　　公益社団法人 日本租税研究協会
東京都千代田区大手町 2 － 6 － 2
日本ビル 5 階 552 区
TEL　03(3281)2719
FAX　03(3281)6073
E-mail：j-tax-as@tkg.att.ne.jp

印　刷　所　　日本印刷株式会社
TEL03(3833)6971