〔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

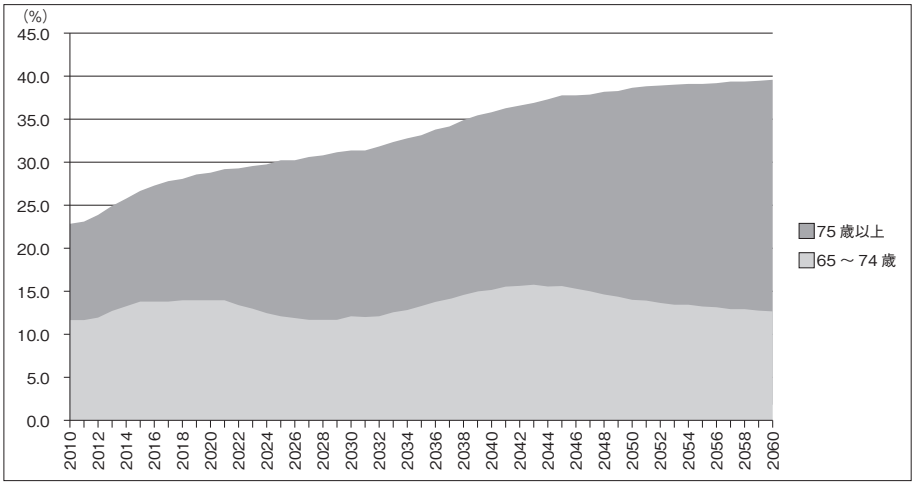
⑴　子育て支援，就学前・初等教育の充実

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

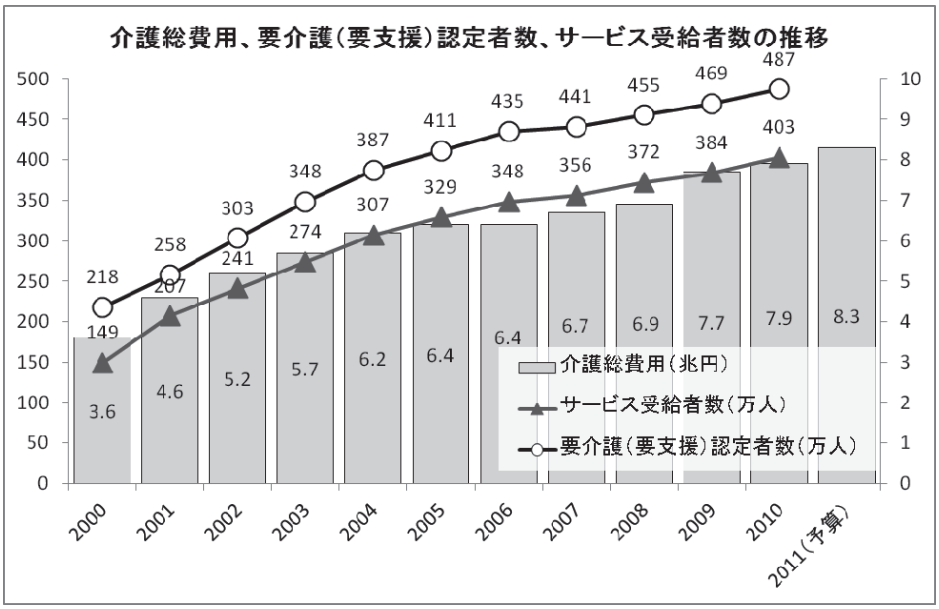
1．介護保険制度改革のあらまし

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

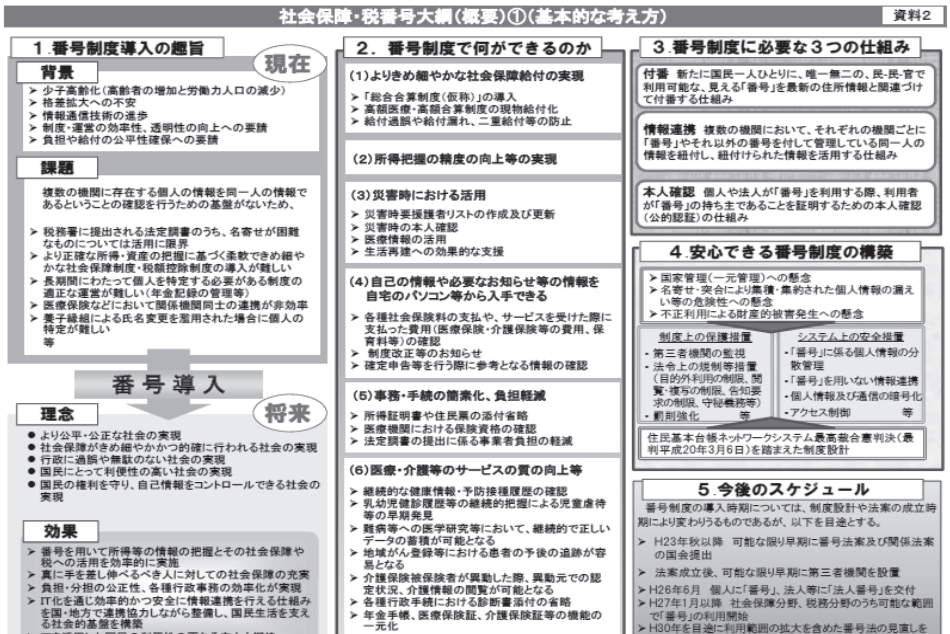
1．マイナンバーの概要

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。

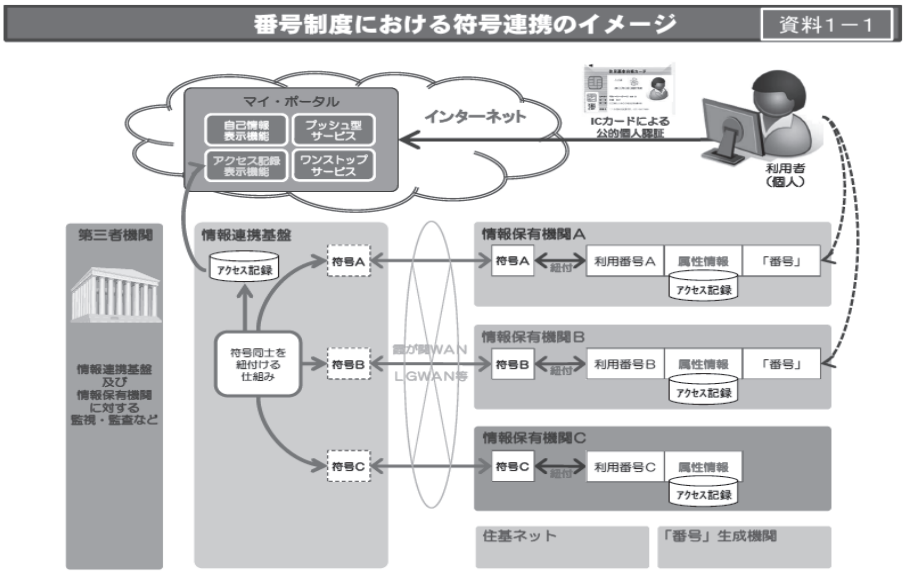
発行予定の IC カードの機能はまさに社会保障カードで検討されてきたものである。健康保険証の機能は当然として，各医療機関の診察券の機能も全部 1 枚に集約したいという要求がある。複数の医療機関を受信しても，ネットワークを通じて電子カルテを取り寄せて，再検査を不要にしたり，処方薬の状況を確認できるようにしたりすれば，患者の負担軽減と同時に医療費抑制も実現可能になる。

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。

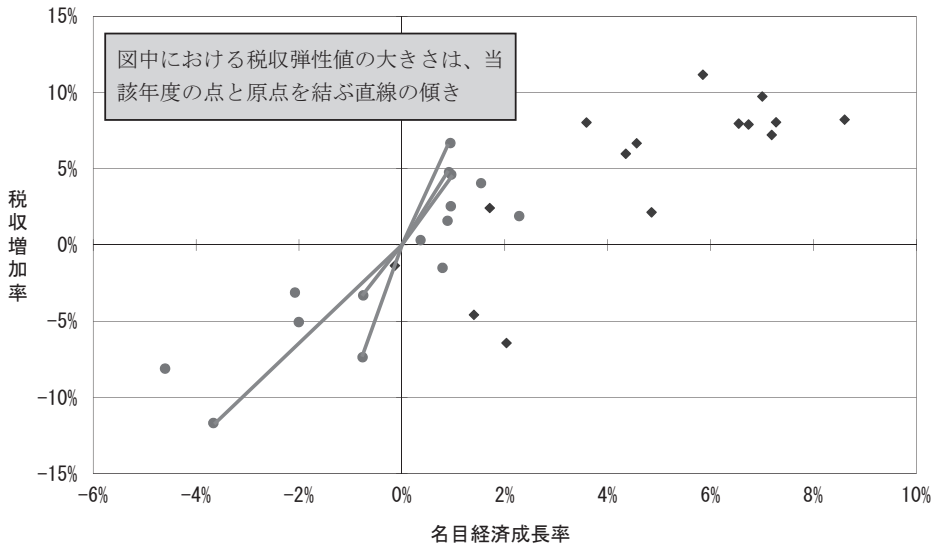
3．税収弾性値の見方

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，

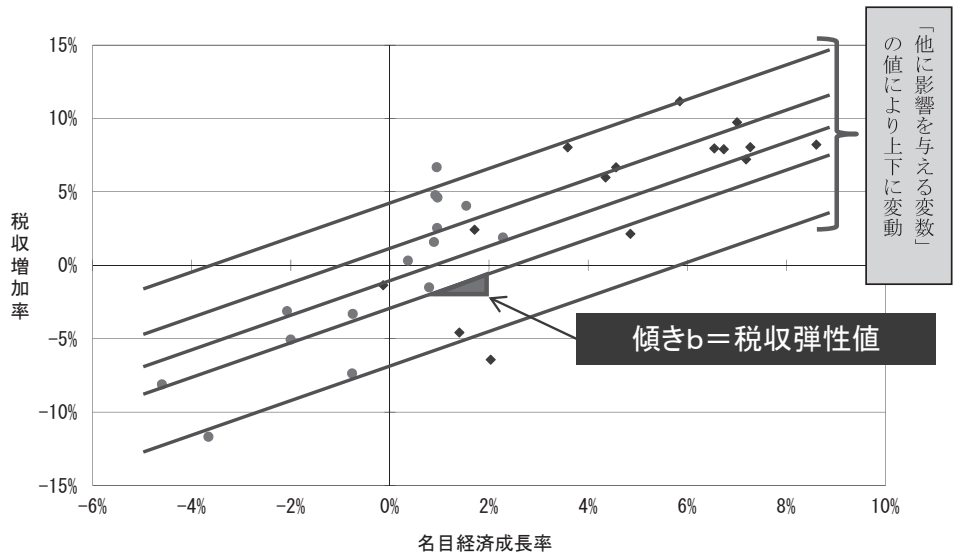
税収増加率＝ａ＋ｂ×名目経済成長率＋
ｃ× 他に影響を与える変数

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

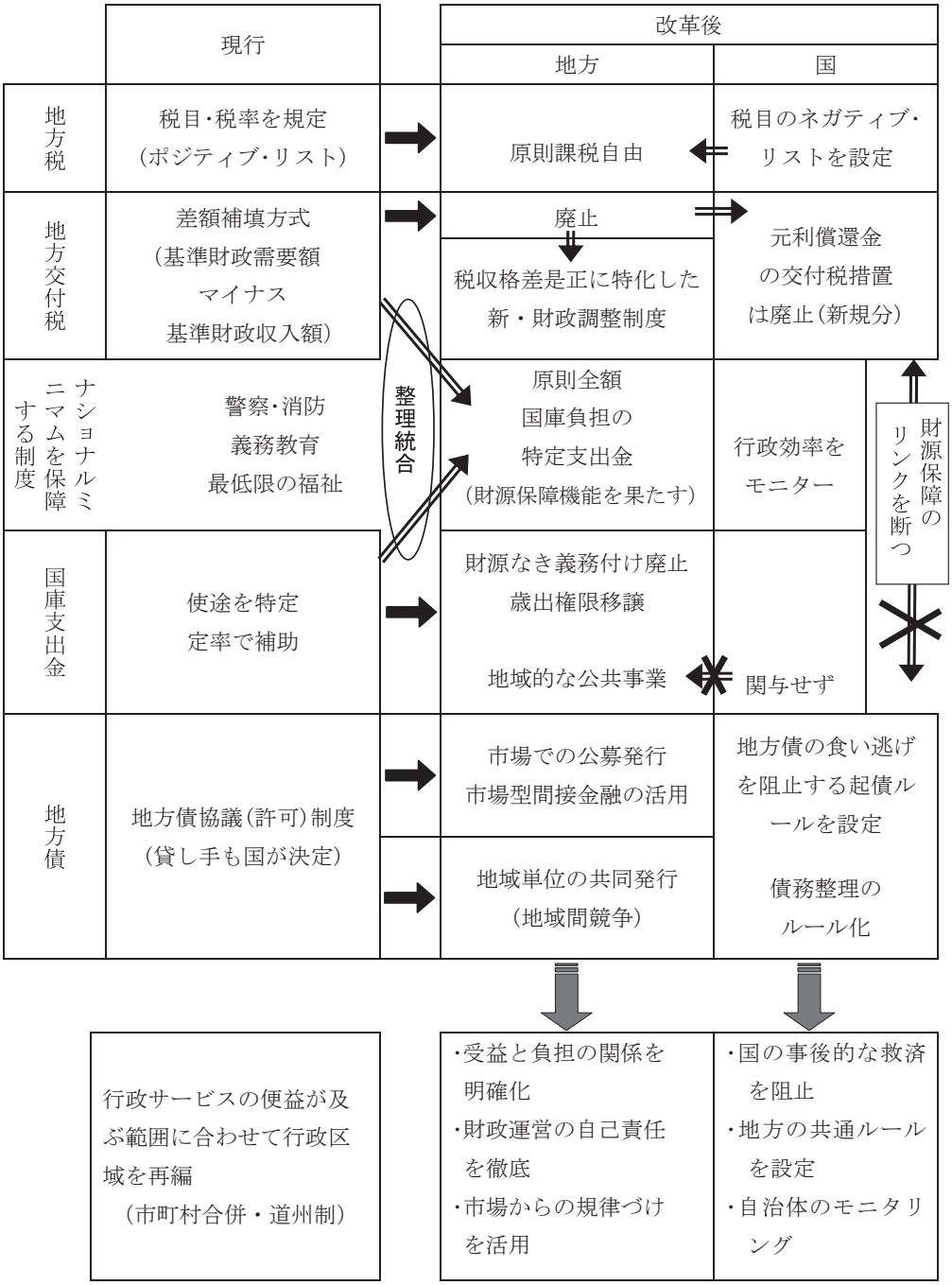
地方分権を進める上で，地方税の拡充は不可欠である。三位一体改革の中でも，地方税の増強は謳われたが，その具体的手段だった税源移譲は，意見が大きく対立した論点だった。地方税を拡充する方法として，なぜ税源移譲に固執しなければならないのか。

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。