

社会的セーフティ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、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のセーフティネット」もしくは「新しいセーフティネット」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きます。

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

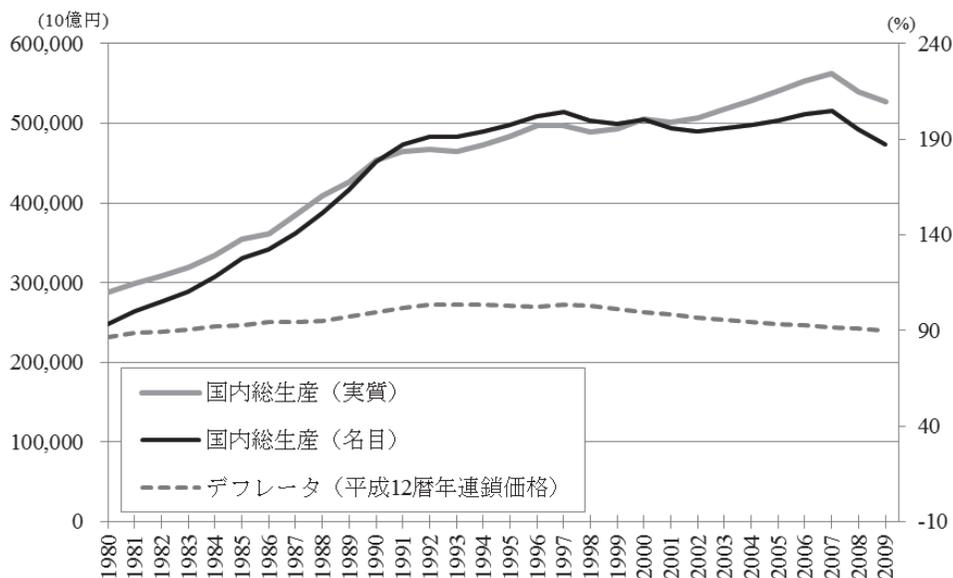
第1は、なんといっても経済成長の停滞です。例えば、名目国内総生産をみてみますと、ここ20年間ぐらいは500兆円あたりを変動するのみで、傾向としては停滞しています。また、2009年度の確報値をみると474兆円となっており、500兆円を大きく下回っています。この20年間の経済停滞は、図1に示しているとおおり、名目GDPが1980年度から1990年度間の10年間でおおよそ2倍に増加していることと非常に対照的です。実質GDPは1990年度以降もなんとか増加しているのですが、これはGDPデフレーターが低下しているためであり、このような価格水準の低下が招く問題は周知のとおりです。

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きます。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。

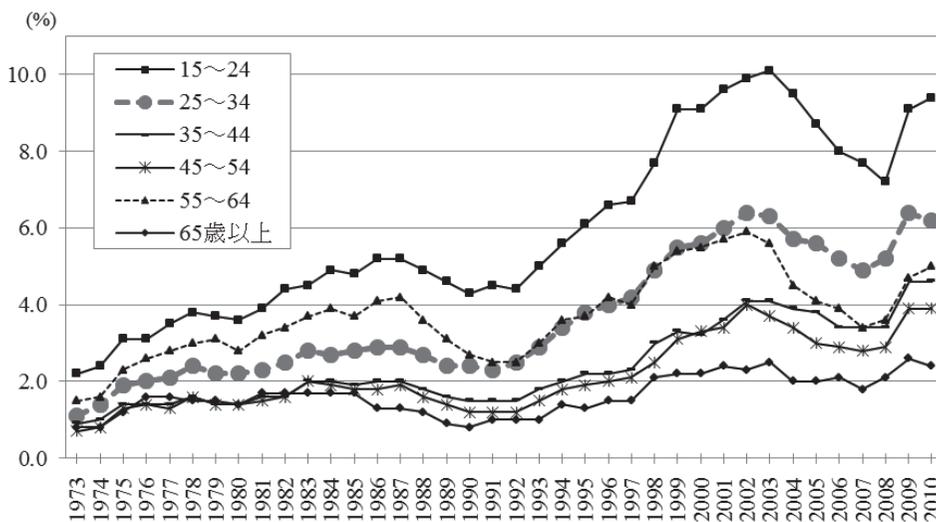
第2は、これもご存じの通り、高齢化の進展です。高齢化が与える悪影響は徐々に顕在化していますが、現在のところそれほど目立った効果を与えてはいないかもしれません。しかし、高齢化が更に進展することは確実であり、それ

(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)。

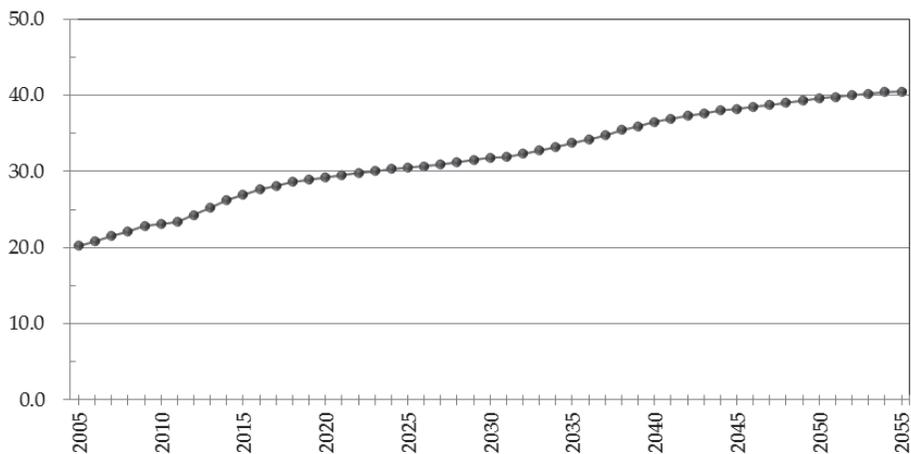
もう少し時間がたつと、同研究所によって新しい推計が発表される予定ですが、それがどのような未来像を描いてくれているか、おそろしく感じます。高齢化の進展は医療費や介護費の増加を伴うだけではなく、基本的に賦課方式である公的年金の財源不足を引き起こします。現在、日本の年金は修正積立方式にもとづいて、過去に積み立てられた基金とそのときそのときの収入からファイナンスされていますが、2004年の年金改革時には100年間はずっと謳われていた年金積立金は、学習院大学の鈴木亘先生の予測によると、約半分の期間にあたる2055年には底をつくの見積もられています(図4)。

第3は、非正規雇用者の増加です。それにもない厚生年金や被用者健康保険などの社会保障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障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のないでしょう。

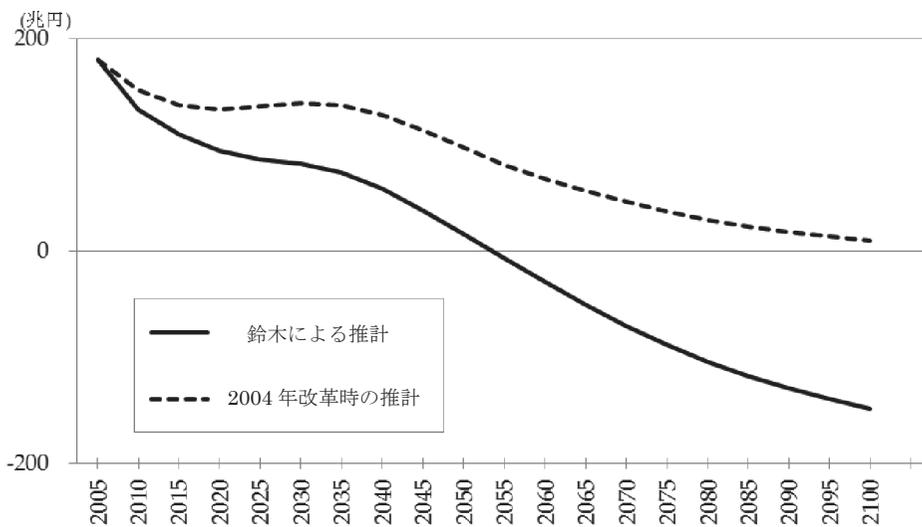
最後は貧困の拡大です。この貧困の拡大は、おそらく、今まで述べた複数の要因—日本経済の停滞・高齢化の進展・非正規雇用者の増加—と深く関連していると思われます。経済協力開発機構(OECD)によると、図6に示すように、日本の貧困率はOECD諸国の中では、メキシコ、アメリカ、そしてトルコに続き第4番目に高いと報告されています。ここでの貧困率は絶対的貧困率ではなく、相対的貧困率(中位所得から半分の所得水準以下の所得しか有さない世帯の比率)であることに注意する必要はありま

(図3) 高齢化率の推移

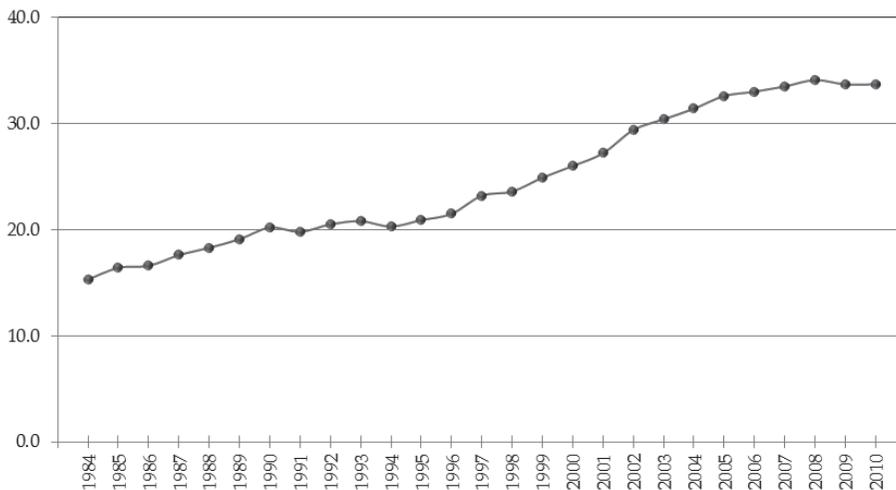


(出所) 国立社会保障・人口問題研究所

(図4) 年金積立金（国民年金と厚生年金の合計額）の減少

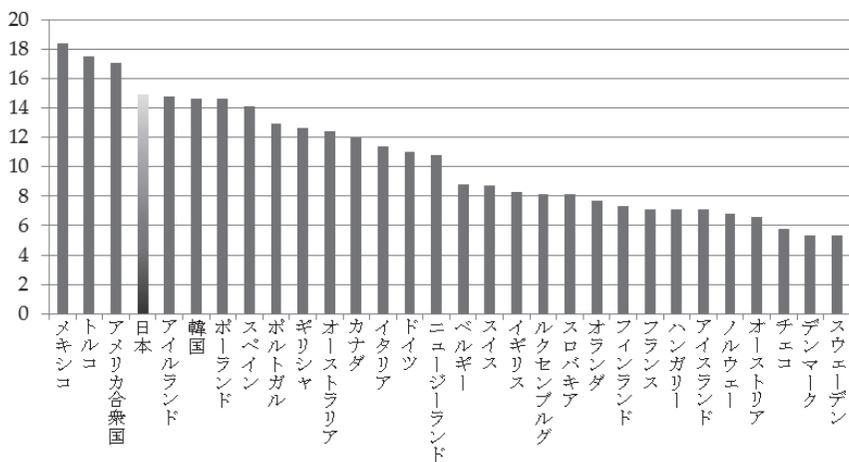


(図5) 非正規雇用の増加



(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

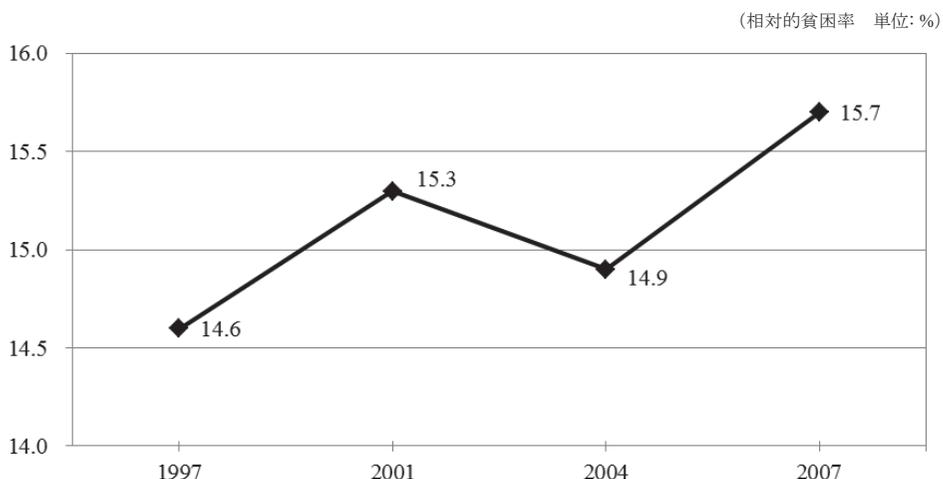
さて、このような社会経済の変化に対して既存の社会的セーフティネットはどのように対応してきたの

でしょうか。日本における社会的セーフティネット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となります。もちろん、これら残余的な社会保険も「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となります。そのように「上層」のセーフティネットから抜け落ちた人々は、本来、最後の社会的セーフティネットたる生活保護制度によってカバーされるはずですが、しかしながら、このような幾層にもわたる社会的セーフティネットは、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いか、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えて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）。

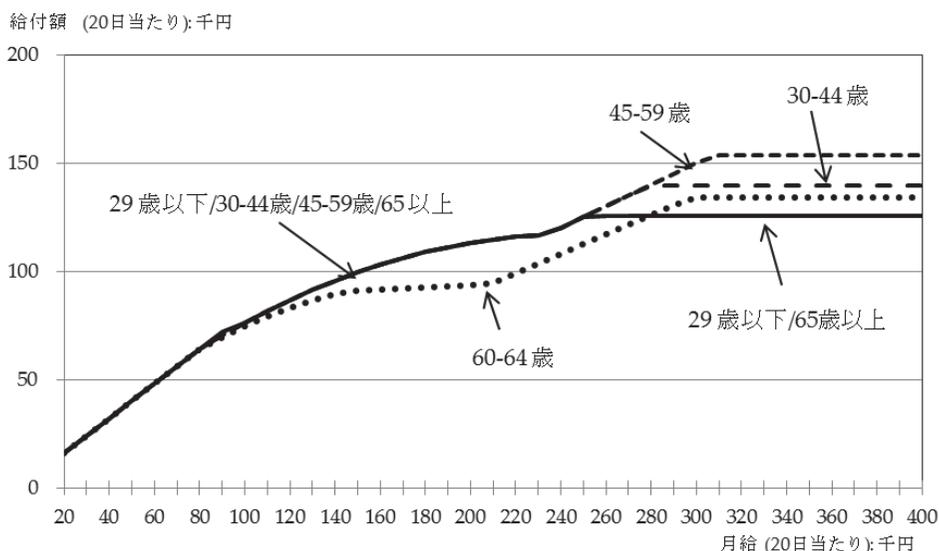
表1：雇用保険の給付日数

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

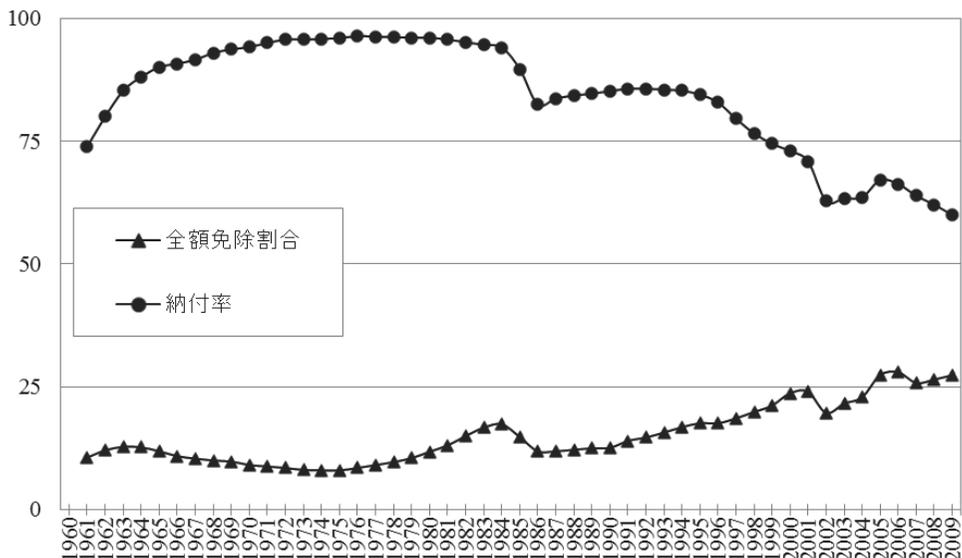
② 国民年金

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あります。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となります。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。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31.1万世帯にもなっています。

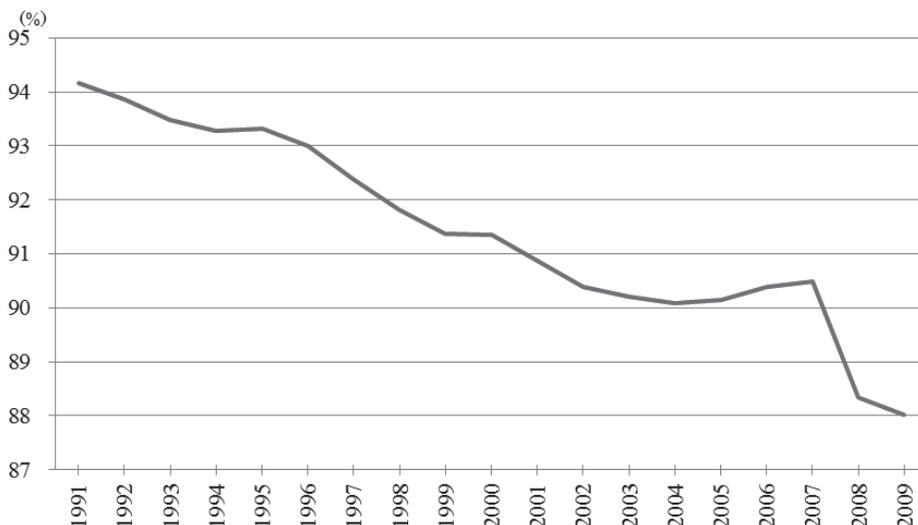
そこで問題になったのが子どもの受診です。親が保険料を滞納すると、その子どもまで無保険の状態になりました。当然、子どもには無保険になった責任はありません。それでも、全額負担で医療を受けなければならないのです（実際は、全額払った後、管轄の市町村に出向き申

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。

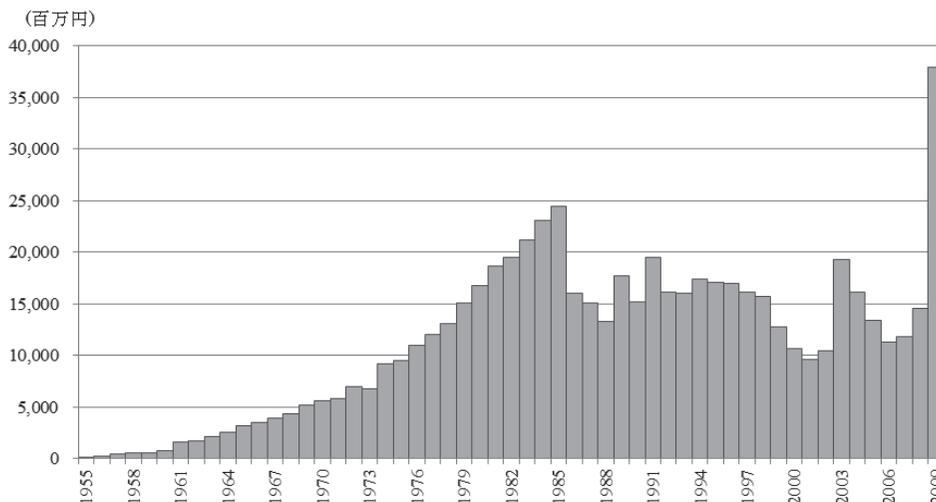
表2：生活福祉資金貸付制度の要件緩和

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が。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々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が。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、というような懸念ができ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が急降下しています。

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

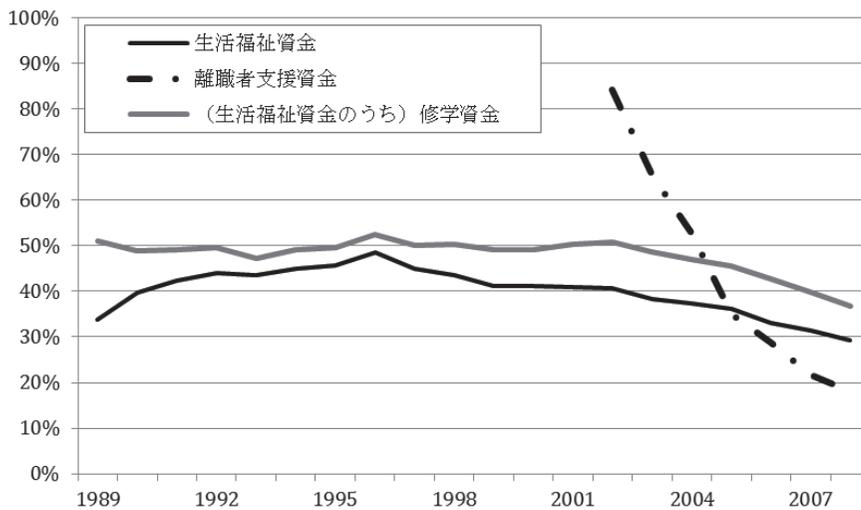
これら上層の社会的安全網の綻びを最終的にカバーするのが生活保護です。生活保護が最後の社会的安全網と呼ばれることの所以です。実際、生活保護世帯数の変化やその世帯属性による構成の変化をみると、生活保護は最後の社会的安全網として機能しているように見えます。生活保護の受給者数は2011年7月時点で戦後の混乱期に同制度が設立されてから最多の約205

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す。人数だけで見ると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ありません。

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)。

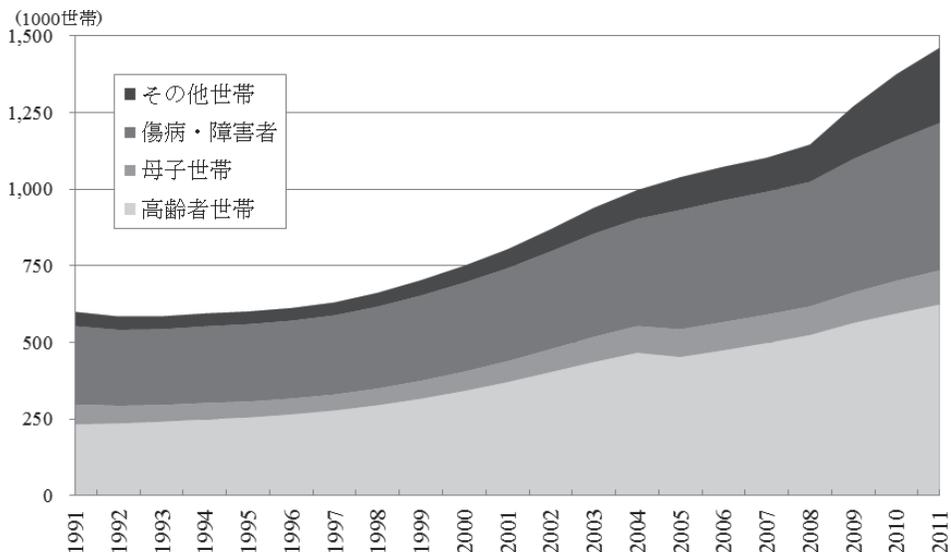
世帯数に関しては、世帯の特質別に経年変化をみることができます(図14)。例えば、高齢化の進展にともなう無年金・定年者の増加は、生活保護世帯における高齢者世帯を着実に増加させています。なお、2004年から2005年にかけての高齢者世帯は減少していますが、それはその定義変更(以前は、男性65歳以上で女性が60

(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。

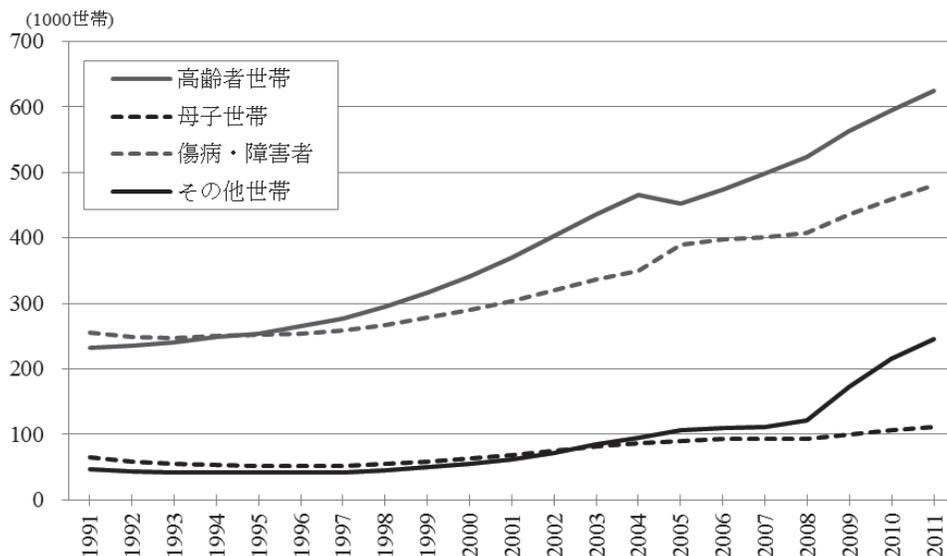
(図13) 生活保護世帯数の推移



(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、現在は兩人とも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年近くほどの世帯類型も増加傾向にあります。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。

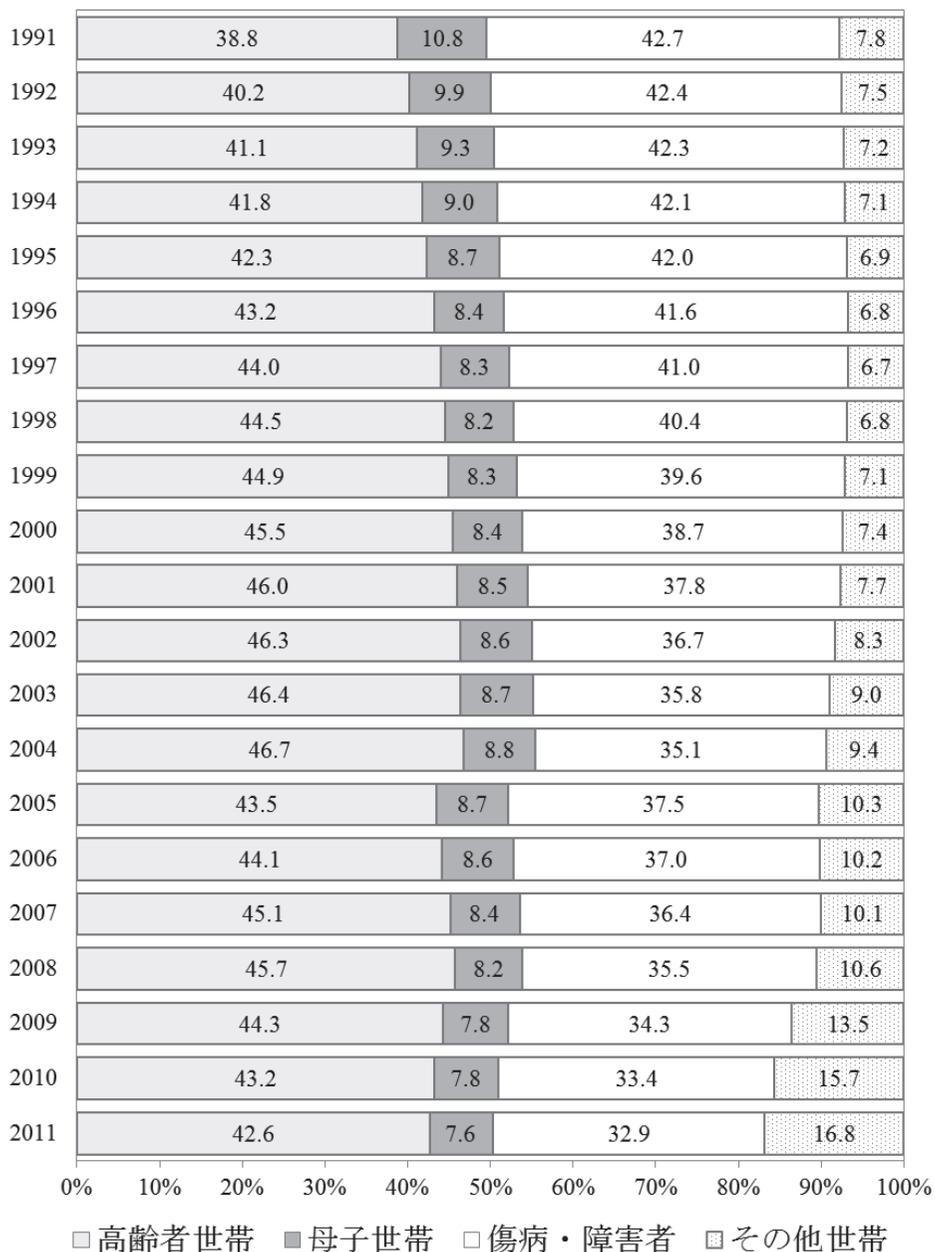
日本の生活保護制度は、厚生労働省による法令や通達に現れる、その時々厚生労働行政のスタンスによって影響されると考えられています。例えば、1998年以降は都市部におけるホームレスの急増に対応して、ホームレスによる生活保護申請が認められるようになってきました。

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きました。

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、その値はは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。

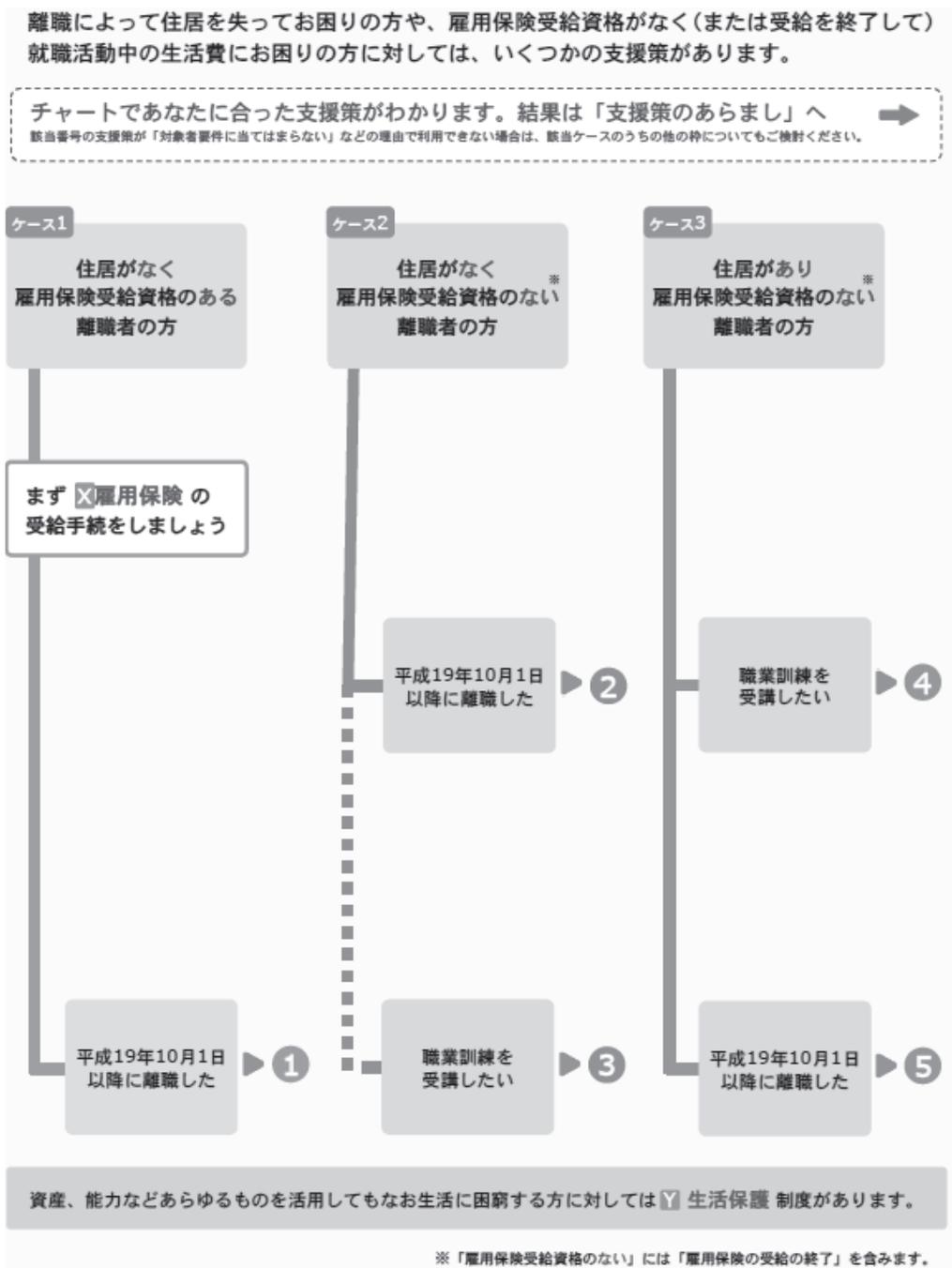
ただし、少なくとも形式的にこれらは結びつけられており、厚生労働省のサイトでは、「『第二のセーフティネット支援ガイド』のリーフレットとパンフレット～仕事・住まい・生活にお困りの求職者の方へ～」（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/taisaku2.html>）と題して、やのような資料が提供されています。以下、主要なものを簡単に説明しましょう。

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、地方公共団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のセーフティネット2

支援策のあらまし

チャートの結果(①～⑤)から、あなたに合った支援策(A～D)がわかります。それぞれの支援策には対象者の要件がありますので、中面の支援ガイドまたは支援策ごとの詳しいリーフレットをご参照ください。

1 チャートの結果が①の方

●自治体から **A 住宅手当**の支給を受けられる可能性があります。

賃貸住宅の家賃額を、原則6ヵ月

※家賃額は、地域ごとの上限額と収入に応じた調整があります。

2 チャートの結果が②の方

●自治体から **A 住宅手当**の支給を受けられる可能性があります。

賃貸住宅の家賃額を、原則6ヵ月

※家賃額は、地域ごとの上限額と収入に応じた調整があります。

●社会福祉協議会から **B 総合支援資金貸付**として、住宅入居費や生活支援費などの貸付を受けられる可能性があります。

住宅入居費(上限:40万円)
生活支援費(単身者=上限・月15万円、2人以上世帯=上限・月20万円)を最長12ヵ月 など

※「住宅手当」は単独で利用できますが、「総合支援資金貸付」は必ず「住宅手当」と併用する必要があります。

3 チャートの結果が③の方

●ハローワークの支援指示により職業訓練を受講した場合に、訓練期間中、**C 職業訓練受講給付金(求職者支援制度)**の支給を受けられる可能性があります。

受講手当 月額10万
通所手当 通所経路に応じた所定の金額

1 2 3
チャートの結果が①～③の方

離職して住居を失い、**A～C**の公的な給付・貸付が開始されるまでの生活が立ちゆかない場合は、社会福祉協議会から、当座の生活資金として **D 臨時特例つなぎ資金貸付**(上限:10万円)を受けることができます。

4 チャートの結果が④の方

●ハローワークの支援指示により職業訓練を受講した場合に、訓練期間中、**C 職業訓練受講給付金(求職者支援制度)**の支給を受けられる可能性があります。

受講手当 月額10万
通所手当 通所経路に応じた所定の金額

5 チャートの結果が⑤の方

●住宅を失う恐れがある場合に、地方自治体から **A 住宅手当**の支給を受けられる可能性があります。

賃貸住宅の家賃額を、原則6ヵ月

※家賃額は、地域ごとの上限額と収入に応じた調整があります。

●社会福祉協議会から **B 総合支援資金貸付**として、生活支援費などの貸付を受けられる可能性があります。

生活支援費(単身者=上限・月15万円、2人以上世帯=上限・月20万円)を最長12ヵ月 など

※「住宅手当」と「総合支援資金貸付」は単独でも両方あわせてでも利用できます。

(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。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(市町村住民税非課税程度〈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あり、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す。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が、「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。

実現の一手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

1. 番号制度導入の趣旨

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

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

将来

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化を通じ効率的かつ安全に情報連携を行える仕組み
- ▶ 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

- ▶ 各種社会保障料の支払や、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
- ▶ 医療機関における除菌作業者負担の軽減
- ▶ 法定調書の提出に際す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
- ▶ 秋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、介護情報の照算が可能となる
- ▶ 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けし、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・突合により重複・真約された個人情報(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

- ▶ 第三者機関の監視・散管理
- ▶ 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

システム上の安全措置

- ▶ 「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らうものであるが、以下を目安とする。

- ▶ 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い、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、それを具体的にどのような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使用することもできる。

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。

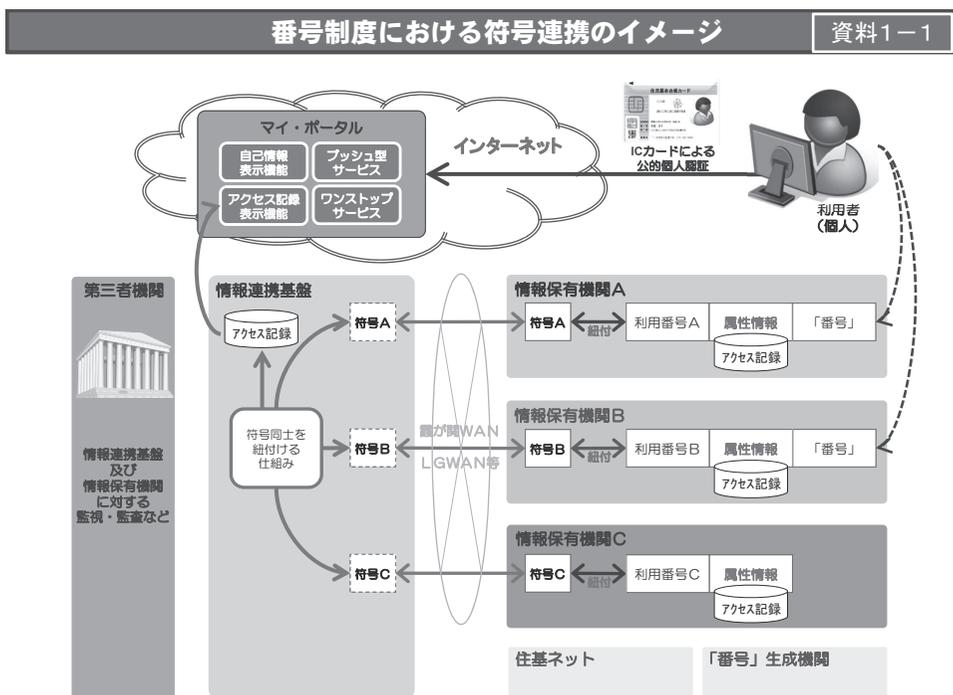
初期投資として、まず1億2,700万人に加え在留外国人の住民の方々に付番し、法人に対しても付番する費用が必要になる。さらにICカードを発行するところまで踏み込もうとしているので、追加費用は確実である。昨年、具体的な費用が幾つかのモデルケースで出ていて、とりあえず番号を付けるだけなら1,300億円かかる。番号を統括する組織におけるデータベ-

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ハ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、しっかり確認して廃番していかななくてはならない。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金が確保できれば、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、あなたのご存じですか」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、あなたがかつて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れ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

パターンリズム（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で自動振り込みされる仕組みはパターン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た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を示されている。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っ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。個人番号を使つてはいけなくと言って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と、もっと便利な生活ができるのではないかとこの指摘もできる。

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ものもありうる。

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取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は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なります。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に仕組みを設ける」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、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に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攪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きますから、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、山一証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点、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し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考えられます。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ひます。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がありますが、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考えられます。

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攪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かと思ひます。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かと思ひます。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もの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ひます。

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、いろいろ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、景気に対する攪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攪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

4. 消費税率の引き上げ方について

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

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くなると、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 を十分踏まえたいうえで、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のご批判です。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と、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のご批判です。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けられました。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

えて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えます。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。



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

「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。

「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。

「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。

「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。

「経済状況の好転」の条件についての経緯 一体改革「素案」

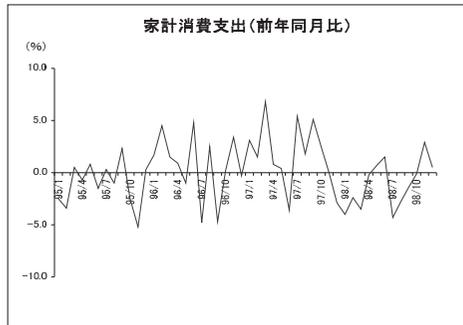
社会保障・税一体改革素案

(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。

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

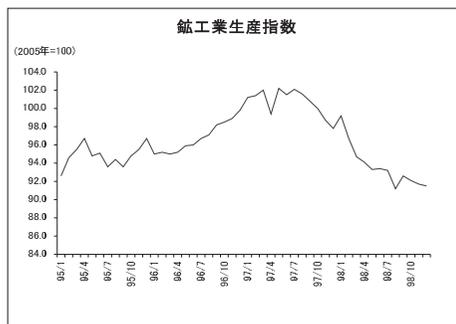


家計消費は97年1-3月期の駆け込み需要と4-6月期の反動減の後、夏に持ち直しの動き。

(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

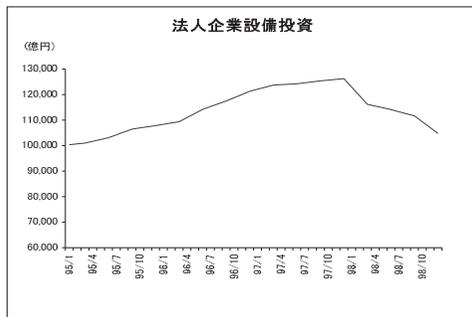
消費税増税が経済に与える影響 1997年の経験: データによる確認(続き)



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))

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)

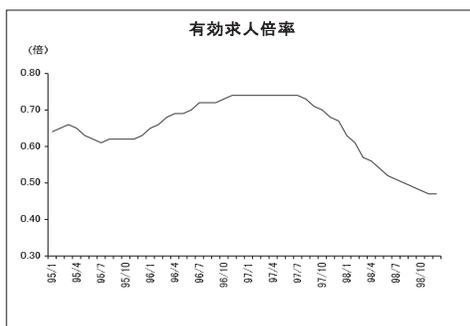


設備投資も97年中は堅調に推移。98年入り後急速に減少。

(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ーを利用して実質化。

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)

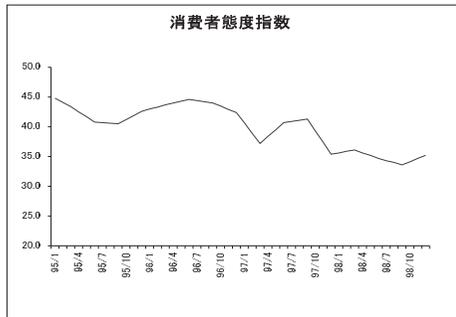


雇用情勢は秋口に弱含み、97年11月以降急速に悪化。

(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。

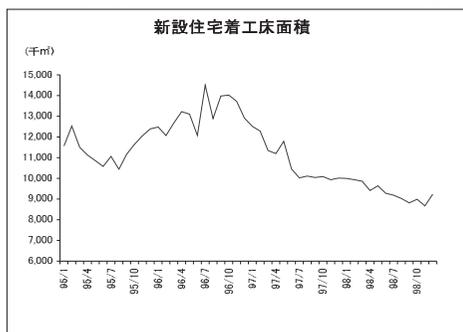
消費税増税が経済に与える影響 1997年の経験：データによる確認(続き)



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))

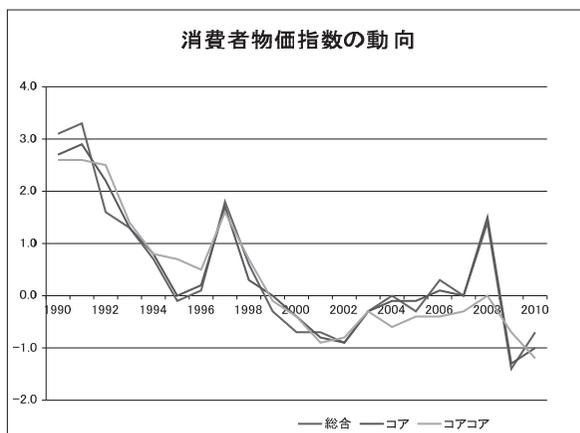
消費税増税が経済に与える影響 1997年の経験：データによる確認(続き)



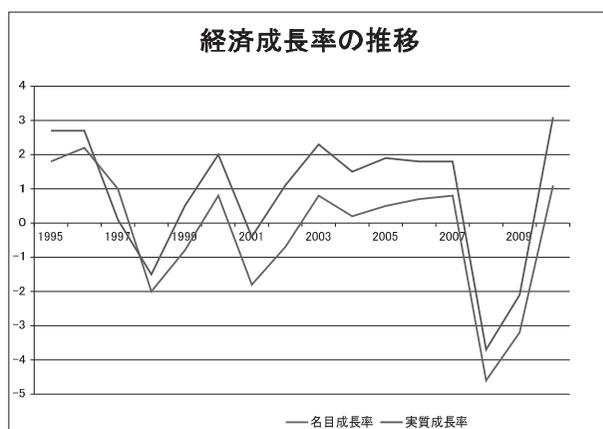
住宅投資については、消費税率引き上げ(97年4月)の前後に
大幅な駆け込み需要と反動減が生じた。着工戸数でも
同様の動き(182万戸(96年10月)⇒124万戸(97年7月))

(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))

消費税率の引き上げ方について データの確認：物価動向



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



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



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（ $=558 \times 3.0\%$ ）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たら身もふたもない。

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見ると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ふより、収入が不足しているというのが基本構造である。

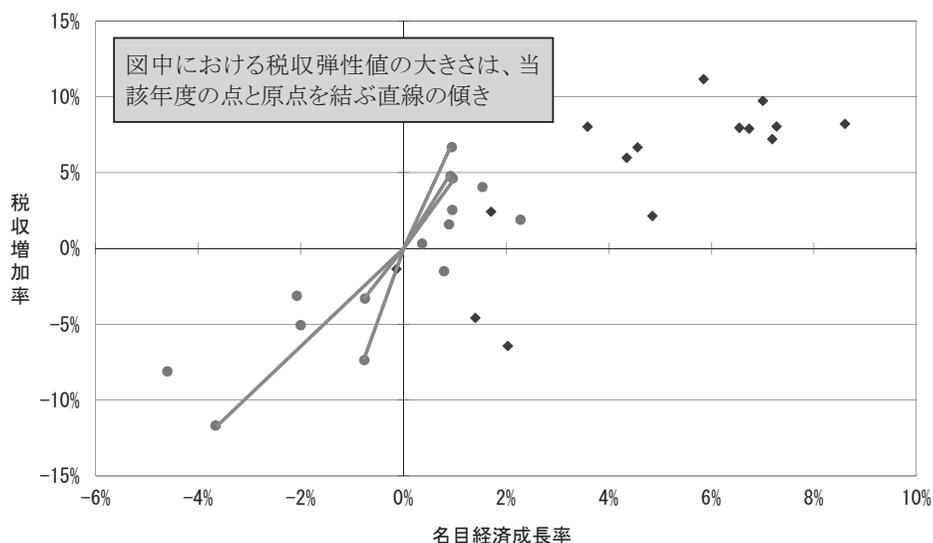
日本の財政再建は、経済成長さえすれば増税をしなくても実現できるとの見方がある。しかしこれは、客観的な根拠に欠く。この見方の背景には、経済成長率が高まれば増税せずとも税収が自ずと大きく増えるとの発想がある。経済

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低い。したがって、十分な標本数を得て、

$$\text{税収増加率} = a + b \times \text{名目経済成長率} + c \times \text{他に影響を与える変数}$$

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。

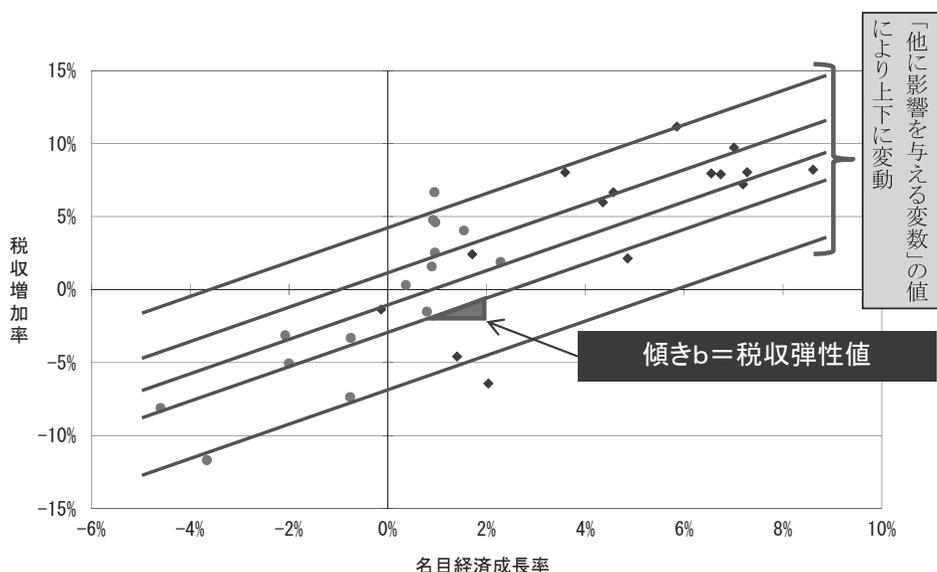
税収弾性値の計量分析を行った研究はいくつかあり、代表的な研究として橋本・呉(2008)では、税収弾性値を、租税関数を推定しながら分析している。これによると、総税収の税収弾性値は1.07、国税については1.154、地方税については0.942という分析結果を導いている。このことから、税収弾性値1.1という値は、より洗練された分析手法によって妥当性が裏付けられるものといえる。

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、増税せざ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（ $=1.18 \div 1.16$ ）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、課税前年取別にみた所得税・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、それはマイクロレベルでは、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

課税前年取	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鑄造益（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、将来のある時点で政府債務対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、国が用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用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用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。

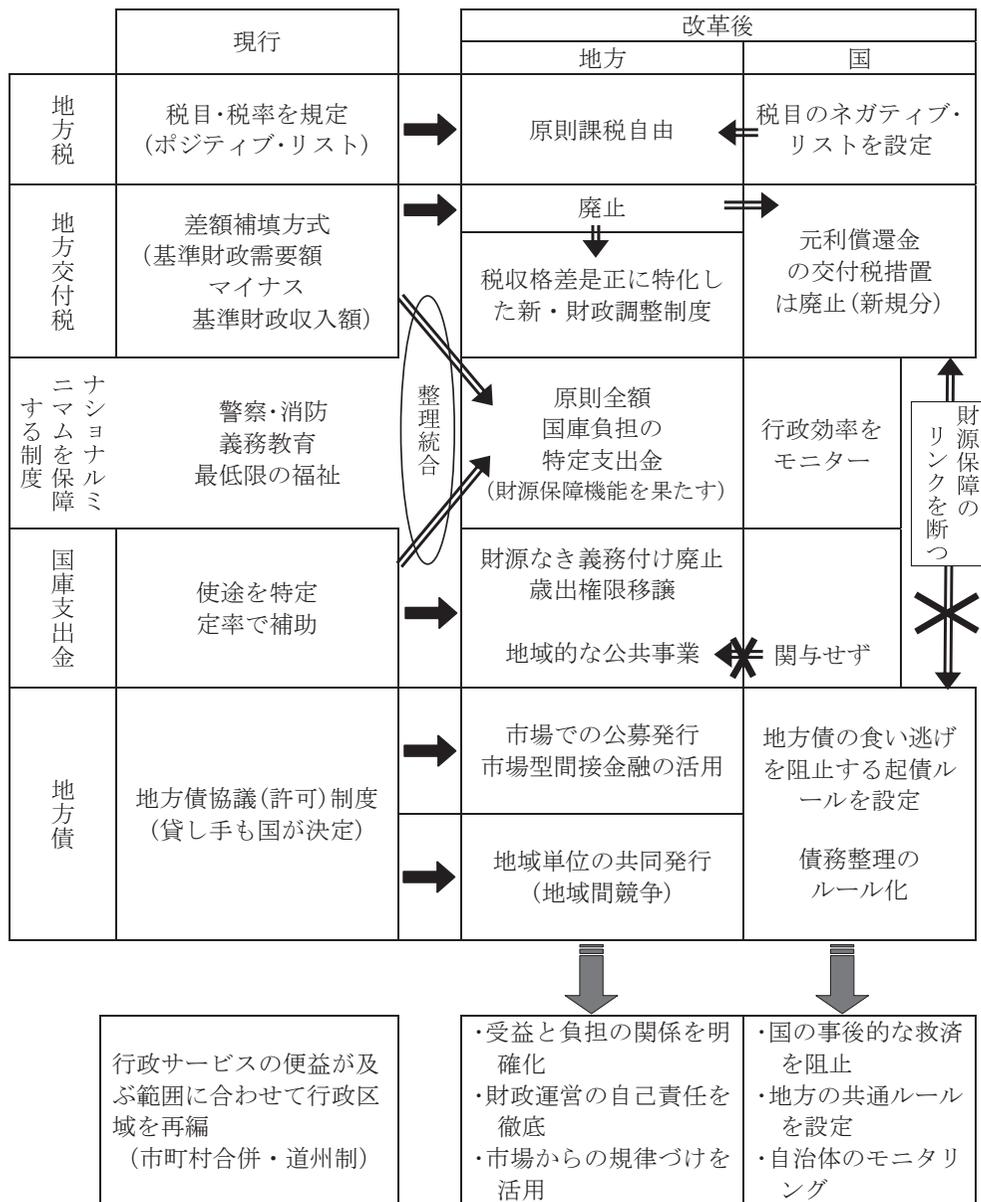
そうした現状を改めるには、国から地方への財政移転の仕組みを抜本改革すべきである。地方交付税では、それに期待されている財政調整と財源保障という2つの機能の境界が曖昧であるという問題点がある。これは、財源を保障すべき対象が曖昧であること、そして国と地方の役割分担が曖昧であることにも起因している。このような事態は一刻も早く解消すべきである。そのための改革の手順としては、国と地方の役割分担を明確にするとともに、地方交付税の2つの機能を分離し、それぞれ別の制度で行うのが望ましい（〈表3〉参照）。

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。

(1) 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。個人人の消費行動を一生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逃している。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。

(2) 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。

(3) 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を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。

(4) 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、貨幣鑄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、貨幣鑄造益を含めると、政府の予算制約式は、

$$b_t = g_t - \tau_t + \frac{1+i_t}{1+\eta_t} b_{t-1} - \text{貨幣鑄造益対GDP比}$$

と表せる。ここで、

$$\text{貨幣鑄造益} = \text{今年末ベースマネー} - \text{前年末ベースマネー}$$

だから、

貨幣鑄造益対 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」, RI-ETI 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。

(1) 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、ます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のように、財政・金融という2つの危機が複合的に絡み合い、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。

(2) 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 Rechef (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、リーマンショック以前は、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、(1)財政再建のための増税の必要性、および、(2)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。

(1) 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っていると指摘し、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。

(2) 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、スーパーリッチへ的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

(1) 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 $(金利 - 成長率) \times 債務残高$ 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 $(金利 - 成長率) \times 債務残高$ 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) \times 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) \times 債務残高を超えるプライマリー財政黒字が必要である。

(2) 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る。

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にする。

(1) 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年を目標に、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%を越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必要とされる必要がある。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。

(2) 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減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。)

(3) 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な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。

(4) 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る。

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、禁止的な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。

(5) 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、一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、企業の資本調達に難しいなど、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、同分野の専門家である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る。

6. 早期の税制改革実現の必要性和その障害

(1) 早期の税制改革実現の必要性和その障害

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。

(2) 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った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。

(3) 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、プリンシパ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。

(4) 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）

(1) 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えられる」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る。

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。

(2) 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の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回合会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なければならない。」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ののっとり、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。

(3) 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。

(4) 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

(1) 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する者も多い。

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・ラッファア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ふ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ぬ」（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、ポンジ財政政策を批判した。

しかし、ポンジ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。

(2) 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ですが、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、学術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、学術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旨を指摘する。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に寄稿する(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、「彼以外の人はず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。

(3) 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に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していると非難し、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、もっと複雑であり、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う、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。

(4) 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(1)で述べたように、ポンジ財政政策、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『米国の謀略説』。社会保障と税の一体改革の話をする『財務省悪玉論』。入り口のところで変な議論が起る」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が進む中、「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「財政赤字ギャンプル」（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プ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もおもしろかったけれども、あまり高級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、ほと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、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。

(1) 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るにもかかわらず、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。

(2) 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る。

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。

(3) 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、野党に對抗して、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る。

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と、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と、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。

(4) 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

(1) 経済学者の政策決定における役割

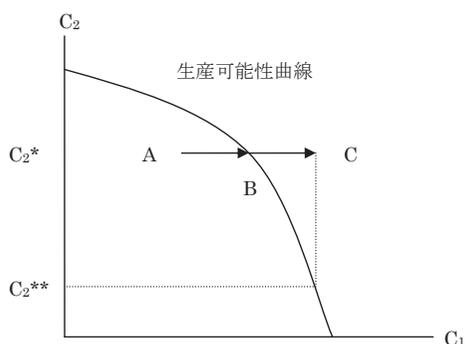
経済学者の役割を見るために、図1のような単純な今期の消費と翌期の消費の選択を考える。

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れる。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は無視し、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。

(2) 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けば、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、苦勞の多いものである。しかも、政策プロモーターは学術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（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。

(3) 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と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)

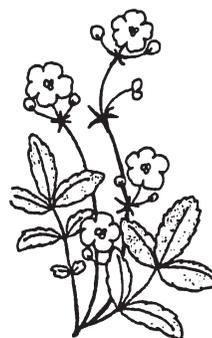
- Abel, A., G. Mankiw, L. Summers, and R. Zeckhauser, (1989), "Assessing Dynamic Efficiency : theory and Evidence," *Review of Economic Studies*, Vol.56, pp.1-20
- Alesina, A., and A. Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, pp. 1170-88
- Blanchard, 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 (4th 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 卷 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。

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、あえて一步下がり、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。

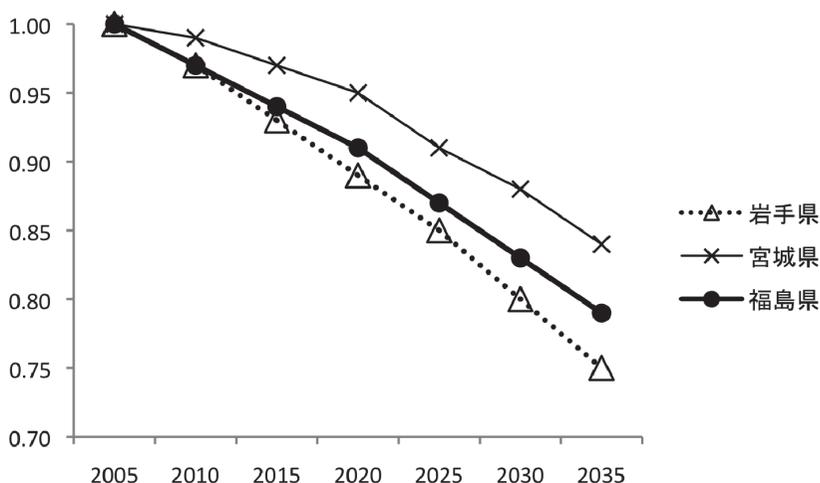
このように表現すると、冷徹な印象をもたれてしまうが、図1で発災前の人口予測を見てみると、仙台市を抱える宮城県はともかく、岩手県と福島県の人口は2005年から2035年にかけて20～25%も人口が縮小するものと見込まれていた。時代状況と主たる被災地の特性を踏まえれば、復旧・復興のあり方は、関東大震災や阪神・淡路大震災とは異なるものになると想像しうる。その一方で、これまでわが国では、自然災害に見舞われた地域の公的インフラは原状回

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だけ円滑に進められるのか、国が資金の用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るだろうが、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のが分かる。

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を示されている。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年間で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が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。

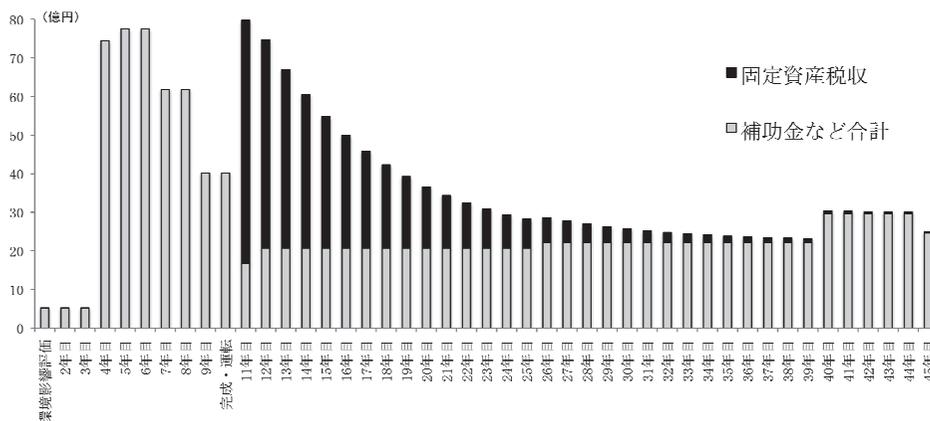
また、表3は、原子力発電施設を抱える新潟県柏崎市と刈羽村をとりあげて、それぞれの原子力関連施設がもたらす財政的影響を整理してある。刈羽村の場合、原子力関連以外の税収が少ないこともあり、その財政的メリットは相対的に大きく、かつ人口が少ないため、個別世帯あたりの効果額も大きくなる。当たり前のこと

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と許されるならば、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

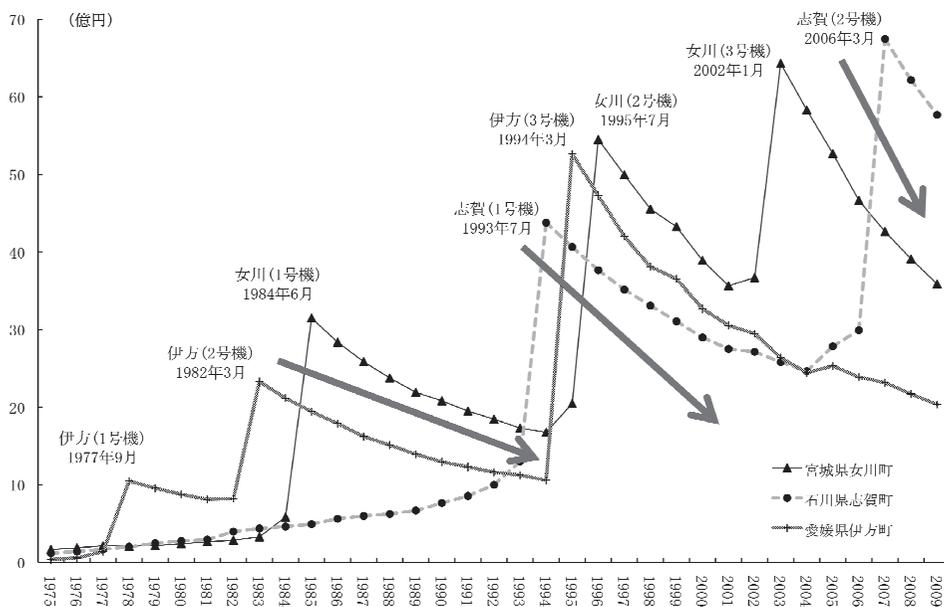


表3：原子力発電所が地方財政へ与える影響（2006年）

(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たものを頂いたもの。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う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。

- (4) 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』60(4), pp.27-54。
- (5) プライアン・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)

