

地方交付税制度の再構築への指針： 留保財源率の引き下げという選択¹



青山学院大学経済学部准教授 西川雅史

はしがき 本稿は、平成22年1月28日開催の財政経済研究会における、青山学院大学経済学部准教授 西川雅史氏の『地方交付税制度の再構築への指針：留保財源率の引き下げという選択¹』と題する講演内容をとりまとめたものである。

〔筆者注〕

本稿は、地方財政学会で報告した論文（地方財政学会研究叢書第17号に掲載予定）を下に、租税研究会で報告させていただいた部分を抜粋したものである。研究会では非常に有益なコメントを頂戴したが、本稿がすでに公刊予定であることもあり、それらを本文中に反映できていないことをお詫びする。

1. はじめに

本稿の目的は、地方交付税制度の構造の一端を明らかにした上で、財政中立の前提を維持し

ながらも自治体間の財政格差を是正する方策として、留保財源率の引き下げと基準財政需要額の引き上げとをセットで行う施策を提案することにある。具体的には、実際のデータを使ったシミュレーションによって、留保財源率を10%へ下げるとともに基準財政需要額を現行より10%引き上げる案などを提示する。これによる財政効果は、人口規模が1～3万の自治体の平均値で見れば約4.4億円であり、地方税の20%に相当している。

留保財源率を巡る議論はすでに存在しており、例えば、財務省の財政制度審議会では、留保財源率を引き上げることが望ましいとする意見が大勢を占めていた（「平成14年度予算の編成等に関する建議」）。それが具体化したのが、平成15年に実施された都道府県の留保財源率の引き上げである。その一方で、地方制度調査会での神野試案（神野 [2003]）や地方自治体（岩手県 HP）では、留保財源率の引き下げに言及されている。これらいずれの立場を主張するにせよ、定量的な根拠を示した上で具体的な留保財

¹ 本稿は、科学研究費（「所得格差が政策決定へ与える影響を、選挙結果等政治過程との関係を含めて実証分析する」；若手研究(B)16730162）および科学研究費（「地方自治体における、選挙を通じた住民監視の有効性の実証的検証」；若手研究(B)19730214）の成果の一部である。草案段階では、日本経済政策学会関東支部研究会において持田信樹教授（東京大学）から重要な示唆を頂戴した。地方財政学会では、平嶋彰英氏（総務省自治財政局財政課長）から多岐にわたる教唆を受けた。また、磯道真氏（日本経済新聞社編集局産業地域研究所主任研究員兼地方部編集委員）からのアドバイスも有益であった。記して謝意を表します。なお、残されている過誤は筆者の責任に帰される。

源率を提案したものを、筆者は管見にして存じない。本稿はこの間隙を埋めるための試みと位置づけられる。

2. 地方交付税制度の構造

わが国では、地方交付税制度によってすべての自治体に対して標準的な行政サービスを提供するために必要な財源を保障している。地方交付税は、地方政府の財源不足を補うために交付される「普通交付税」と、災害などの特別の事由を考慮する「特別交付税」から構成されており、交付税総額のうち前者が94%、後者が6%を占めている。以下では、特に断らない限り、地方交付税とは普通交付税を指すものとする。また、基本的には、市町村を念頭に議論を進めることにしたい。

まず、交付税制度の構造を整理してみよう。第*i*地方自治体の地方交付税の額 Y_i は、各地方政府が標準的な行政サービスを提供するために必要となる財源の大きさを意味する「基準財政需要額」 D_i と、自前で稼ぐことができる財源の大きさを意味する「基準財政収入額」 R_i の差分を埋め合わせるように交付される。

$$(1) \quad Y_i = D_i - R_i$$

第*i*地方自治体の基準財政需要額は、各行政項目の必要額を算定するのに妥当であると考えられる指標（面積、人口、道路の長さなど）を「測定単位」とし、これに単位あたりの価格となる「単位費用」と、自治体ごとの自然環境・社会環境などを考慮する「補正係数」をかけた値（測定単位×単位費用×補正係数）を算出し、この値をすべての行政項目について足し上げたものである²。なお、測定単位と単位費用は全国一律に定められているが、補正係数は、その主旨から明らかなように、自治体ごと

に軽重が与えられ、真に必要な財政需要の把握に努められている。

行政サービスには、図書館のように公共財に近い財もあれば、乳幼児医療費助成のように私的財に近い移転支出もある。公共財であれば非競争性が働くので、人口の多い団体ほど一人当たり単価を引き下げることができるが、人口とはあまり関係なく、面積が大きくなれば設置する必要数が増える小学校のような財もある。また、私的財を公的に供給する場合であっても、その生産段階で固定費用が十分に大きいならば規模の経済性が働くので、1人あたりの単価を引き下げることができる。

消費における非競争性と生産における規模の経済性の他にも、例えば、豪雪地帯では、除雪費用もかかるし、自動車がチェーンを使用することによって道路の寿命も短くなるであろうから、同じ道路延長であっても供給費用は一律ではない。こうした多様性に配慮し、財政需要の大きさを適切に反映しようとするものが補正係数なのである。

次に、第*i*地方自治体の基準財政収入額は、標準的な地方税収 \bar{L}_i に「基準税率」と呼ばれる値0.75を乗じた値に、地方譲与税額などで構成されるその他の収入 J_i を加えたものとして、以下のように求められる。

$$(2) \quad R_i = J_i + 0.75\bar{L}_i$$

ただし、標準的な地方税収 \bar{L}_i とは、総務省が定める標準税率 \bar{T} と、標準的な徴収率すなわち「補足徴収率」 \bar{A} 、および当該団体の課税標準額 B_i という3つの要素の積値として与えられる。ここでは、簡便化のために、地方税の課税客体が1つであるものとして以下のように表記する。

$$(3) \quad \bar{L}_i = \bar{A} \bar{T} B_i$$

² 地方交付税制度の全体像については足立（2006）が詳しく、補正係数については別所（2008；pp.98-102）の整理が簡潔である。

式(2)で基準税率が0.75（残余にあたる0.25は「留保財源率」と呼ばれる）とされているのは、総務省が地方財政計画を策定する際に、厳密に各自治体の財政需要額を測定することが難しいため、必要な支出の25%程度は基準財政需要額の算定から漏れているであろうから、これを支弁するために地方自治体の手元に財源を留保するためのものとされている³。

ところで、実際の地方税収は、式(3)が示す標準的な地方税収 \bar{L}_i とは異なり、現実の徴収率 A_i と本当の税率 T と課税標準額 B の積によって求められる値である。

$$(4) \quad L_i = A_i T B_i$$

以上までの式(1)から式(4)を整理し、地方自治体にとっての総歳入が、地方税収 L_i 、地方交付税収 Y_i 、地方譲与税などの歳入 J_i の合計値 W_i によって表されるものとすれば、式(5)を得ることができる。

$$(5) \quad W_i = Y_i + L_i + J_i = D_i - 0.75 \bar{A} \bar{T} B_i + A_i T B_i$$

ここまでは、基準財政需要額よりも基準財政収入額が小さいこと（ $D_i > R_i$ ）を暗に仮定していたが、すべての団体にこうした状況があてはまるわけではない。地方税収ないし地方譲与税などが十分に大きく、 $D_i < R_i$ であるような団体も実在しており、これらは、地方交付税が必要のない団体として「不交付団体」と呼ばれている。市町村のうち不交付団体となっているのは、核関連の施設を有する北海道泊村、青森県六ヶ所村、宮城県女川町、福島県楢葉町、茨城県東海村などと、優良大企業を有する山梨県

忍野村や愛知県豊田市、また、ディズニーランドを有する千葉県浦安市、空港等の施設を有する成田市など大規模な固定資産税収を有する自治体が多い。そのほか、高額所得者を多く抱える東京都武蔵野市、東京都三鷹市、神奈川県鎌倉市なども不交付団体となっている⁴。これら不交付団体の総数は、2009年度で152団体（対前年比27減）であり全市町村の1割程度に相当している。

地方交付税制度においては、不交付団体であるからといって、その超過した財源を国が取り上げてしまうようなことはないが、地方道路譲与税は、不交付団体に対する配分を減額する仕組みになっているなど、軽微ではあるが、不交付団体になることの不利益は存在している。こうした軽微な不利益を無視するとすれば、不交付団体の総歳入 W_i は以下ようになる。

$$(6) \quad W_i = L_i + J_i = A_i T B_i + J_i$$

2.1. 交付税制度の理想と現実

地方交付税制度が不交付団体と交付団体に与える影響を比較するためには、式(5)と式(6)を比較すればよく、西川・横山（2004）および西川（2006a）で既に整理されている。ここでは詳細を割愛し結論だけを要約すると、交付税制度は、税率や徴収率を引き上げるインセンティブについては、交付団体と不交付団体とで差違が生じない仕組みになっているが、課税標準を増やす（ex. 企業誘致や高所得者の勧誘）インセンティブについては、不交付団体の方が交付団体よりも強くなっている⁵。地方交付税制度

³ 立田（2005）は、留保財源についての指摘（pp.27）を含め、小西砂千夫教授（関西学院大）との質疑の中に重要な知見が数多く示されている。また、足立（2006,p.22）では、留保財源率の存在が地方自治体における税源涵養への規律付けにもなると指摘している。この点については後述する。

⁴ 三位一体の改革による税源移譲が不交付団体を増やした一因である。しかし、税源移譲によって地方税収が減少する団体もある（西川，2006b）。例えば、芦屋市は、税源移譲による地方税の減収を主因として不交付団体へ転落した（景気の回復した平成18年度には不交付団体へ復活している）。

⁵ 直観的には、式(5)と式(6)を A_i 、 T 、 B_i でそれぞれ偏微分すれば、総歳入 W_i に対する限界的な効果を比較することができる。

がこうしたインセンティブ構造になっている理由を考えてみると、制度設計者の狙いは明快である。すなわち、受益者負担という地方財政の規範論や地域住民による監視機能を考慮すれば、地方自治体が住民との対話によって行政サービスの水準と租税負担を調整する仕組みは好ましい。それゆえ、不交付団体ないし交付団体の区分無く、超過課税による税収のすべてが自治体の手元に残されるように制度は仕組まれている^{6,7}。これは徴収率についても同様である。

他方で、課税標準を増やすための企業誘致などの取り組みについては違う視点が加わってくる。島国として閉鎖性が強かったわが国の場合、海外からの人の移動には強い制限があるし、企業誘致の対象も日本語という言語の壁を勘案すれば主として国内企業に絞られていた。

こうした仮定の下で国全体を統治する立場に置かれたならば、自治体間の誘致合戦はいずれの団体が勝つにせよゼロサムゲームに過ぎず、浪費的な競争として目に映る。企業誘致のための減税競争が過熱し、法人からの税収が極端に小さくなるような弊害を抑止するために、標準税率以下の税率を自治体が選択し難くするとともに、課税標準の争奪戦に対して相対的に低いインセンティブを与えるような制度を構築したのであろう。

このように、交付税制度による交付団体のインセンティブ構造は、税率や徴収率の引き上げ

を推奨し、課税標準の奪い合いを戒めているかのようなのである。しかし、地方自治体の現実の姿を見ると、税率や徴収率の操作には消極的である一方で、企業誘致には非常に積極的である⁸。つまり、交付税制度が地方自治体の行政活動に与えているはずの影響は顕在化しておらず、むしろまったく反対の行動が観察されている。このことから推察すれば、交付税制度からの影響は、他の要素からの影響に比べて相対的には弱いと認識するのが妥当であろう。地方自治体の財政的規律を正すために交付税制度を見直すという主張があるが、それはさしたる説得力を持たないように思われる^{9,10}。

3. 留保財源率の変更という制度改革

地方交付税制度には、一般に、財源保障機能と財政調整機能とがあるとされている。財源保障機能は、標準的な行政サービスの大きさを規定する基準財政需要額によって測ることができよう。その一方で、財政調整機能は、留保財源率によっても測ることができそうである。何故ならば、留保財源率を操作することで、財政力の格差の源となる留保財源の大きさを変えられることができるからである。

留保財源率の変遷を表1で振り返ってみると、制度発足当時は、市町村・府県ともに30%であった（基準税率が70%であった）。その

⁶ しかし、国は地方自治体が超過課税を実施することを推奨してはなかった。地方税の負担が過度に重くならないこと、また、その負担に地域差が生じないようにすることが国ないし地方交付税制度の役割であると考えられてきたからである。例えば、固定資産税の超過課税の実態については、西川（2007）を参照のこと。

⁷ この特徴を換言すれば、留保財源率がゼロであっても、地方自治体は独自に歳入を増やすことができることを意味している。

⁸ ただし、林（2006,pp14）が指摘するように、企業誘致のインセンティブと交付税制度の関係は先験的には不明であり、実証分析も不足している。

⁹ 第29次の地方制度調査会は、地方自治体の意志決定を健全化するために、住民参加のあり方や監査制度などの見直しや、地方議会の活性化などを通じた行政制度の改革によって、公正な意志決定と適正な執行とを促そうとしている。地方自治体の規律付ける方策としては、こちらの道筋が中心になろう。

¹⁰ 田近・宮崎（2008）は市町村合併のインセンティブについて、山下（2001）、山下ほか（2002）は、歳出の効率性について交付団体と不交付団体とで実証的な比較をしている。

後、1953年度から府県は20%へと引き下げられ、1964年からは市町村が25%へと引き下げられている。こうした制度変更の背景には、基準財政需要額の取りこぼしが減っているとの認識が自治省にあったと考えることもできようが、1963（昭和38）年の参議院地方行政委員会における鈴木壽議員（日本社会党）と柴田護氏（自治省財政局長）のやりとからは、むしろ違った側面が見えてくる。柴田財政局長は、議事録の中で、自治省としては、基準税率ではなく、補正係数による基準財政需要額の操作によって地域間の実状の相違に配慮していくとの考えを披露している。この方が国による地方自治体の統制にも都合が良いとも言えるが、格差是正の効果を発揮しやすいのも事実であろう。このとき、補正係数によって資力の乏しい団体へ交付税を配分しようとするれば交付税総額に膨張の圧力がかかるため、留保財源率を引き下げることによって総額の増分が相殺されたのである。

その後、2003年には都道府県の留保財源率が引き上げられることになるが、そこでは、地方財政に格差を創出することで、地方自治体に税源を涵養するインセンティブを付与しようと企図されており、これまでの制度改正から主旨が大きく転換されている。

表1： 留保財源率の推移

	都道府県	市町村
1950年（平衡交付金制度）	30	30
1953年	20	↓
1964年	↓	25
2003年	25	↓
現在	25	25

3.1. 留保財源率の操作

留保財源率が地方財政へ与える影響を理解するための道具として、田近ほか（2001）による

概念図（図1）を用いてみたい。この概念図で想定されている状況は、すべての自治体が等しい基準財政需要を持っているが、地方税収（法定された課税対象に標準税率を課して得ることができる標準的な地方税収）は異なっており、原点から右へ順に地方税収の小さい団体から高い団体までが1列に並んでいるような状態を考えている。例えば、外見的には同じ自治体であるが、居住する高額所得者の割合が異なるために、住民税所得割からの税収額が異なるような自治体が原点から右へと並んでいると考えればよいであろう。ただし、以下では簡便化のために、地方譲与税を考慮せず、税率は標準税率、徴収率は補足徴収率と等しいものと仮定する。

図1の上段図では、一定と仮定された基準財政需要額と、式(2)で示された基準財政収入額とが描き出されており、点より左側の領域では、基準財政需要額が基準財政収入額よりも大きいことから交付団体となり、右側では不交付団体となる。また、灰色に塗られた面積は、基準財政需要額に対する基準財政収入額の不足分（ $D-R$ ）であるから交付税の総額を意味している。

ここで、前節のモデルを踏襲し、地方自治体の歳入が地方税と地方交付税という2つの要素のみで構成されていると仮定すると、交付団体の歳入を式(7)、不交付団体の歳入を式(8)のように定式化することができる。

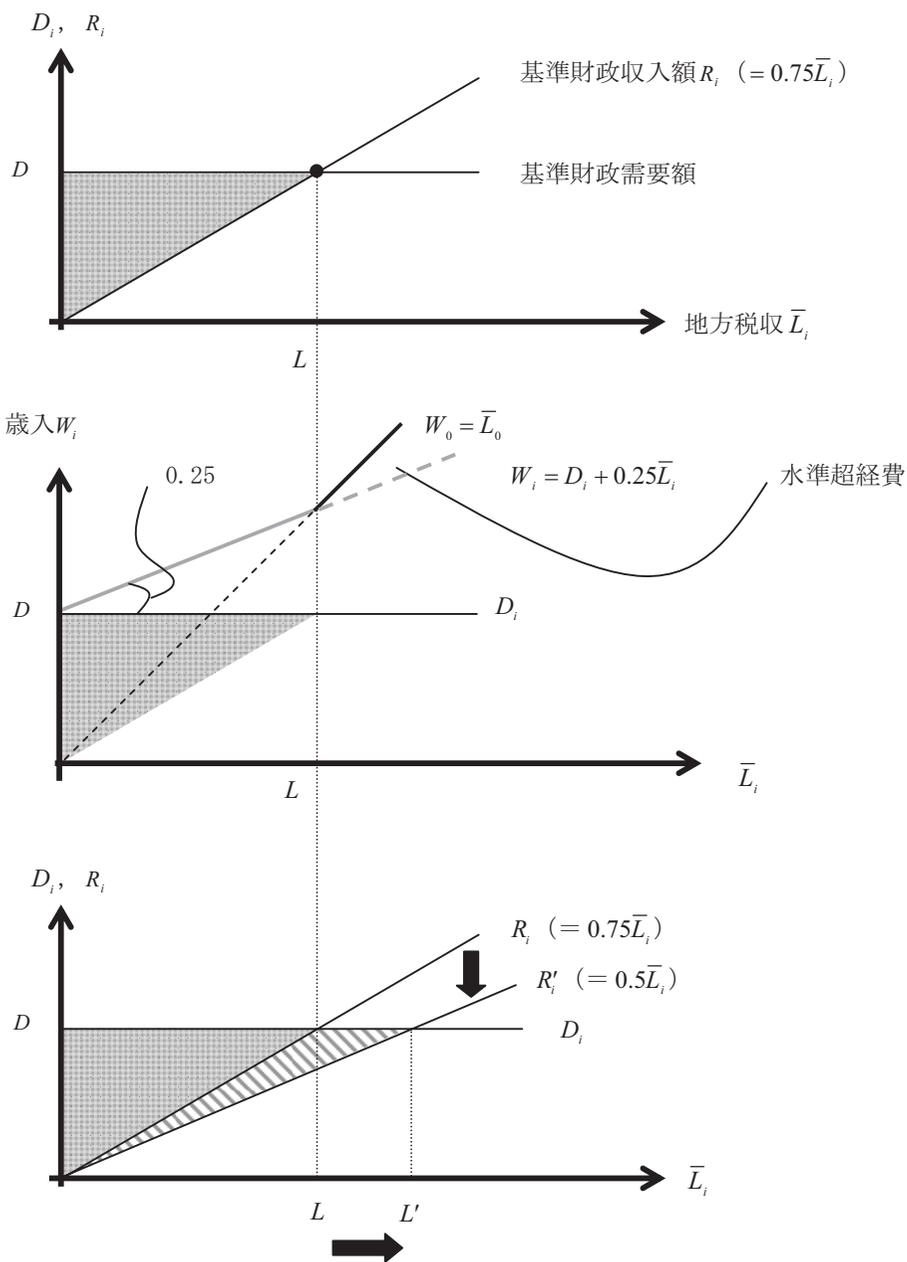
$$(7) \quad W_i = D_i + 0.25(\bar{A} \bar{T} B_i) = D_i + 0.25\bar{L}_i$$

$$(8) \quad W_0 = \bar{A} \bar{T} B_0 = \bar{L}_0$$

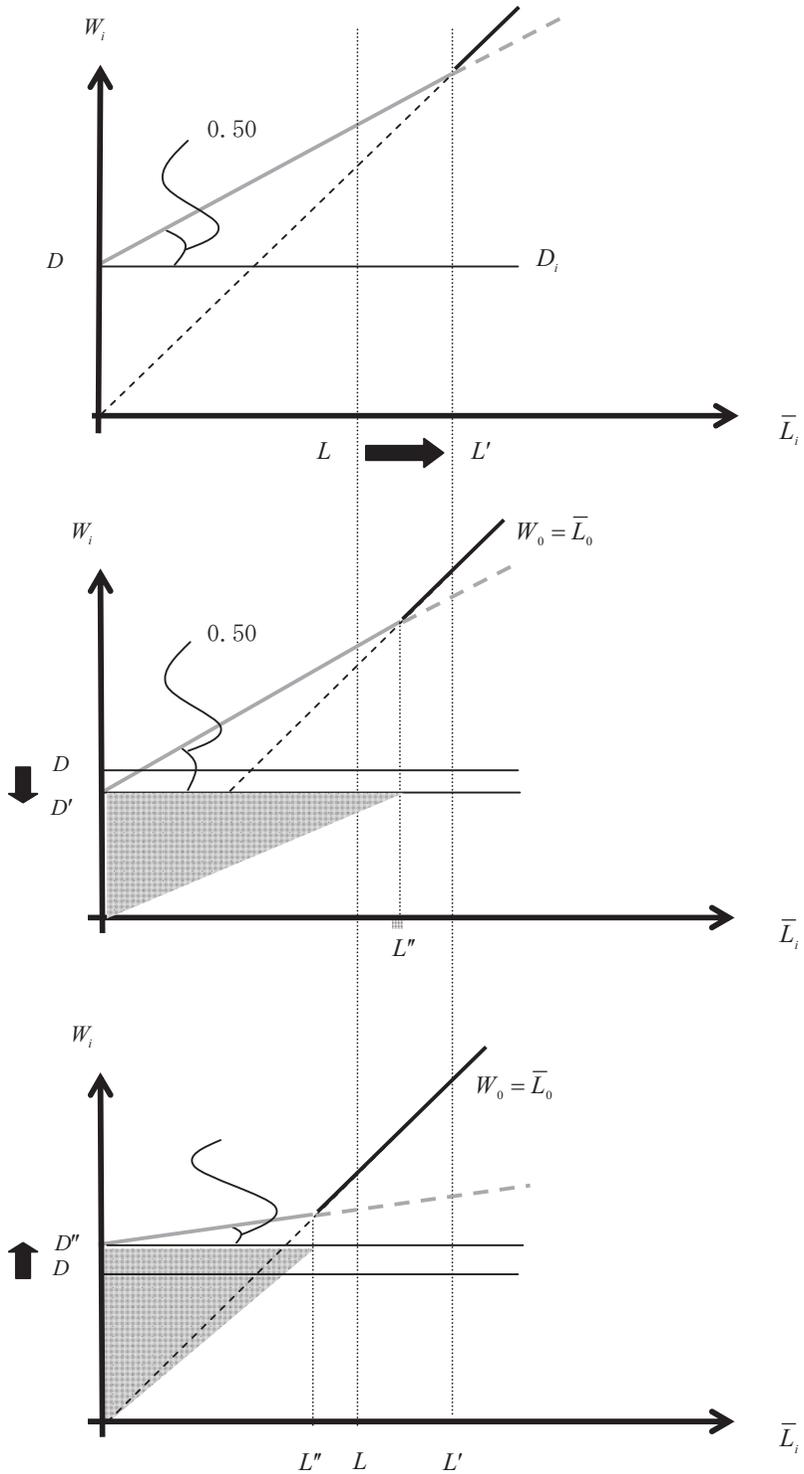
図1の中段図では、式(7)で示された交付団体の歳入が、基準財政需要額 D を切片とし、傾き0.25の右上がりの直線（灰色線； $W_i = D_i + 0.25\bar{L}_i$ ）として描かれている。これを「基準財政需要額 + 留保財源率 × 地方税」と解釈すれば良い。また、式(8)で示される不交付団体の歳入が45°線（黒線； $W_0 = \bar{L}_0$ ）として描かれてい

¹¹ $W_i = D_i + 0.25\bar{L}_i$ と $W_0 = \bar{L}_0$ の交点は、2つの式の連立方程式の解であるから、インデックスの違いを無視すれば $D = 0.75L$ となることわかる。これは、基準財政需要額 = 基準財政収入額であるから図2の上段図の点 L に等しい。

(図1) 地方交付税制度における留保財源率の効果



(図2) 基準財政需要額の切り下げによる調整



る。この2本の直線の交点は、上段図における点と一致する¹¹。

この図を使うと、地方税収 \bar{L}_i を増加させたときの歳入額 W_i の限界的な増分は、点 L より左側に位置する交付団体では $W_i = D_i + 0.25\bar{L}_i$ に沿って変化し、点より右側に位置する不交付団体では $W_i = \bar{L}_i$ に沿って変化する。このとき、交付団体では、限界的な歳入の増分（直線の傾き）が小さいために、不交付団体に比べて税収を増やそうとするインセンティブが小さくなっていると解釈することができる。そこで、田近ほか（2001）は、交付団体のインセンティブを不交付団体に近づけるためには、点 L より左側の領域にある実線の傾きを点 L の右側の傾きに近づけるべきである（＝交付税の留保財源率を引き上げ、交付団体における直線の傾きを大きくするべきである）と主張したのである。

しかし、彼らは、留保財源率を引き上げれば、基準財政収入額 R_i を示す直線の傾きが緩やかになる効果を見落としている。図1の下段図では、留保財源率が0.5になったものとして基準財政収入額を R'_i 描き出している。この場合には、交付団体と不交付団体との境界が点 L から L' へずれることになり、他を一定とすれば、より多くの地方税を有する団体だけしか不交付団体になることができず、地方自治体にとっては不交付団体への道のりが遠のくことになる。そればかりか、国が提供すべき交付税総額が斜線で色塗りされた面積（図1の下段図）の分だけ増加してしまう。しかしながら、地方交付税の総額は主として国税5税（所得税、法人税、酒税、たばこ税、消費税）の一定割合として先決されているし、わが国の財政事情からしてアドホックな増額にも期待できない。

そこで、ここでは、基準財政需要額の調整に

よって交付税総額が一定に保たれるものと想定してみよう。図2の中段図では、留保財源率が0.5の時の交付税総額（色づけされた面積）が、留保財源率が0.75の場合と同じなるように、基準財政需要額が D から D' からへ低下させてある。この結果、交付団体の歳入と不交付団体の歳入の交点は L'' のようになる。恐らく、2003年の留保財源率の改訂では、こうした調整が実際に行われたはずである。

ところで、この裏を返せば、留保財源率を引き下げる（財政調整機能を強化する）ことができれば、財政中立の前提の下であっても基準財政需要額を引き上げる（財源保障機能を強化する）ことができることがわかる¹²。図2の下段図では、留保財源率を10%へと下げたものと仮定し、基準財政収入額を大きくすることで交付税総額を小さくし、この縮減分を使って基準財政需要額を D から D'' へ引き上げ、交付税総額を一定に保つ構図が描き出されている。本稿の着想は、この図2下段図に集約されているとも言える。

3.2. 水準超経費の効果

留保財源率の引き下げには、「水準超経費」を通じて財政格差を広げる要素も内包されている点には言及しておきたい。水準超経費とは、図1の中段図で示されているように、交付団体の歳入を意味するグレーの線と不交付団体の歳入を意味する45°線とに囲まれる部分であり、不交付団体だけが有する財政的余剰である。水準超経費を図2の中段図と下段図とで比較すると、グレーラインと45°線との「角度」の差、すなわち水準超経費を通じた財政格差は、留保財源率の低い下段図の方が大きくなっている。留保財源率の引き下げは、交付団体間の財政調

¹² いわゆる三位一体の改革で実施された税源移譲では、移譲された相当額にまつわる留保財源率を0とし、その全額を基準財政収入額としている。本稿が指摘する構造を理解した上で、過地域間格差を抑制するために留保財源率を極限まで下げたのであろう。

整を強めることができるが、その一方で、交付団体と不交付団体との間で格差を広げてしまうのである。

なお、留保財源率が低くなるほど不交付団体数は増加することから、水準超経費の問題はよりいっそう顕在化する蓋然性が高まるというのが直観的な理解であろう。しかし、留保財源率の引き下げと同時に基準財政需要額を引き上げるならば、後者が不交付団体数を増やす効果を有するため、不交付団体数の増減は自明ではない。それゆえ、図2のLとL'の大小関係も実のところ自明ではない。

4. 実測値によるシミュレーション

交付税総額が所与で一定であるとした上で留保財源率(=1-基準税率)を操作した場合、各自治体の歳入がどのように変化するかを実測値を用いて確認してみたい。そのためには、まず、留保財源率が変化したときに、現行制度と比較してどの程度の余剰財源ないしは財源不足が交付税制度の中で発生するのかを算定する必要がある。以下で作業に使用するデータは『市町村別決算状況調』(2007年度)に基づくものであり、人口データは2008年3月31日時点の住民基本台帳による値であり、都道府県は扱っていない。まず式(9)を用いて、観測された基準財政収入額 R_i から $0.75 \times$ 地方税を除くことで、基準財政収入額のうち地方税収に連動しない歳入分、主として地方譲与税であるが、この値 J_i を求める。

$$(9) \quad J_i = R_i - 0.75L_i$$

次に、任意の基準税率 γ を設定し、これと地方税 L_i との積から γL_i を求め、これに J_i を加えることで基準財政収入額 R_{iy} が得られる(式(10))。この R_{iy} を用いて基準税率 γ の下での第 i

自治体の交付税額 Y_{iy} を式(11)のように求めることができる。なお、額 $Y_{iy} < 0$ の団体は不交付になるので $Y_{iy} = 0$ と置換する。その上で、 Y_{iy} の合計値として、式(12)のように交付税総額 Π_γ を得る。

$$(10) \quad R_{iy} = J_i + \gamma L_i$$

$$(11) \quad Y_{iy} = D_i - R_{iy}$$

$$(12) \quad \Pi_\gamma = \sum_i Y_{iy}$$

いま、任意の基準税率 γ のときの交付税総額 Π_γ を現行の交付税総額 $\Pi_{0.75}$ と比較すると、 γ が0.75を上回れば(留保財源率が0.25を下回れば)、交付税総額は小さくなる($\Pi_{0.75} - \Pi_\gamma > 0$)ので余剰財源が発生する。反対に、 γ が0.75を下回れば(留保財源率が0.25を上げれば)、交付税総額は大きくなる($\Pi_{0.75} - \Pi_\gamma < 0$)ので財源不足が発生する。

4.1. 単純な財政移転の方法

財政中立を念頭において、追加的に生じた財源の過不足を各自治体に割り振るならば、なんらかの分配基準が必要になる。ここでは、分配基準として「人口比例型」と「基準財政需要比例型」の2つを考えてみたい¹³。まず、第 i 自治体が全体に占めるシェアを「人口」と「基準財政需要額」とについてそれぞれ式(13)・式(14)のように求める。ただし、以下では、交付団体と不交付団体とを区別する必要がないので、インデックス i には不交付団体を含むものとして表記する。

$$(13) \quad PR_i = P_i / \Sigma P_i$$

$$(14) \quad DR_i = D_i / \Sigma D_i$$

上記で P_i とは第 i 自治体の人口であり、 PR_i とは全人口に占める第 i 自治体の人口の割合である。同様に、 DR_i は基準財政需要額の全国合計値に占める第 i 自治体の基準財政需要額の割

¹³ 2007年度のデータを用いた分析における「基準財政需要額」は、基準財政需要額に臨時財政対策債発行可能額を加えた値を採用している。

合である。これらを用いることで、人口比例型および基準財政需要比例型における各自治体への分配額（ないし逆交付額）が、それぞれ π_{iy}^p および π_{iy}^d として求まる。

$$(15) \quad \pi_{iy}^p = (\Pi_{0.75} - \Pi_y) \times PR_i$$

$$(16) \quad \pi_{iy}^d = (\Pi_{0.75} - \Pi_y) \times DR_i$$

図3は、留保財源率を10%に低下させ、式(16)を通じて再分配が行われる場合を例にとって、その概要を図案化したものである。ここでの設定では、基準財政需要額がすべての自治体で等しいので、 DR_i は一律であり、 π_{iy}^d はあたかも定額の「ゲタ」ように描き出される。もちろん実際には、自治体ごとに基準財政需要額は異なるので、 DR_i は一律ではないし、 π_{iy}^d は定額ではない。式(15)と式(16)のような分配方法は、不交付団体を含むすべての自治体に財源が移譲されるという意味で格差是正の効果が幾分なりとも抑制されてしまうが、仕組みは簡素で透明性が高い。

4.2. ジニ係数による比較

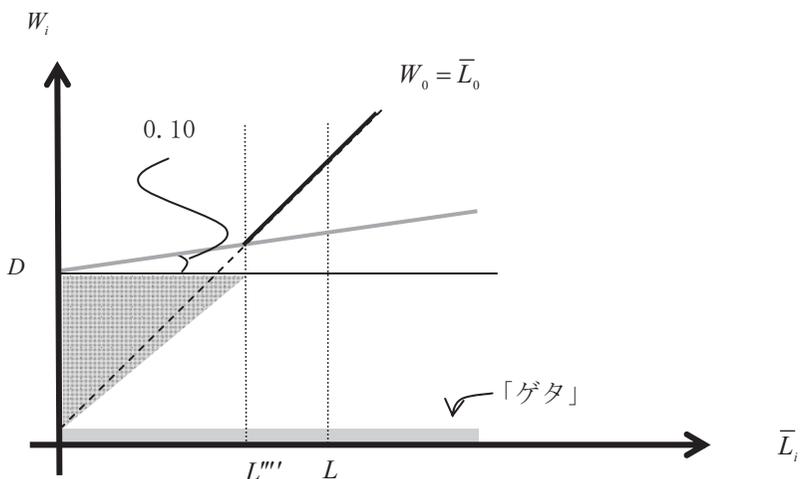
留保財源率を操作して再分配（追加負担）を

行った後、地方自治体間の財政力の格差がどのような状況であるのかを測定する尺度としてジニ係数を採用してみよう。周知のように、ジニ係数はその値が小さいほど格差が小さい状態を示唆するものである。ジニ係数を算定する対象は、以下の式(17)で与えられているような、 π_{iy} を各自治体に分配した後の \hat{W}_{iy} 地方歳入である。

$$(17) \quad \hat{W}_{iy} = Y_i \gamma + J_i + L_i + \pi_{iy}$$

図4は式(17)から求める各団体の値についてジニ係数を算出し、分配方式の違いと留保財源率の違いとに留意して図式化したものである。図4が示すように、留保財源率の変更によって生じた影響額を考慮した後の地方歳入 \hat{W}_{iy} から求めたジニ係数は、人口比例型であれ、基準財政需要比例型であれ、留保財源率の変化に伴って下に凸の形状をとっており、格差を最小にする留保財源率が一意に与えられている。それは、人口比例であれば留保財源率が20%のときであり、基準財政需要比例型であれば留保財源率が10%のときである。いずれにせよ、現行の25%とは異なっている。本稿の目的は地方歳入の格差是正であることから、双方のボトムを比較す

(図3) 財源の再分配の概念図



ればよく、基準財政需要比例型で留保財源率を10%にするときに、地方自治体間の歳入の格差を最小にすることができる。

さて、留保財源率を10%へ引き下げるならば交付税総額が圧縮され、各団体への再分配が生じているはずである。ではその規模はどの程度ものなのであろうか。表2は、これを確認するために、式(18)で示される基準財政需要額で測った分配額の相対的な大きさ η_i^D （「基準財政需要額の変化率」と呼ぶ）を、留保財源率ごとに算定した結果をまとめてある¹⁴。

$$(18) \quad \eta_i^D = \frac{\pi_{iY}^D}{D_i}$$

ただし、 η_i^D に自治体を表す i が含まれていないのは、 η_i^D は定義上すべての自治体で等しくなるためである。表2をみると、留保財源率を10%へ低下させたときに各団体が受け取る移

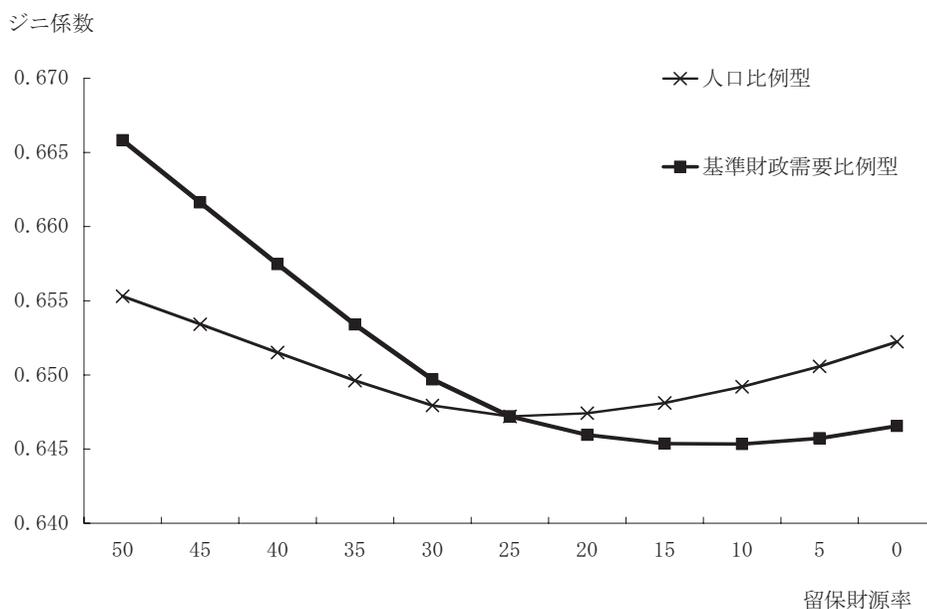
転額は、それぞれの基準財政需要額の7.2%（= η_i^D ）に相当していることが示されている。2004年に生じた地方交付税の急激な縮小（いわゆる「交付税ショック」）は、交付税+臨財債の大きさで見ると、対前年比で2.8兆円の減少であり、それが12%減であったことと比較すると、その半返しといった規模に相当する。

また、表3は、留保財源率の変化に応じて、不交付団体に該当する自治体数および、当該団体に居住する住民数の状態を一覧にしたものである。留保財源率を10%に引き下げれば、不交付団体の自治体数は335団体（全体の19%）となり、当該団体の住民数は全体の45%を超えることがわかる。

5. 現実妥当性と安定性

もう一度、図2の下段図に戻って欲しい。そ

(図4) 再分配後の地方自治体の歳入額のバラツキ具合（ジニ係数）



¹⁴ 分配額の総額は人口比例型と基準財政需要比例型とで等しいので、各団体への分配額の平均値も等しい。

表2： 各ジニ係数における η_y^D の大きさ

留保財源率	基準財政需要額の変化率
50%	-0.191
45%	-0.150
40%	-0.110
35%	-0.070
30%	-0.033
25%	0.000
20%	0.027
15%	0.051
10%	0.072
5%	0.090
0%	0.106

表3： 不交付団体の団体数と人口

	分析対象となる団体		不交付団体			
	自治体数	人口	自治体数		人口	
留保財源率50%	1793	118,652,295	38	(2.12%)	2,553,348	(2.15%)
留保財源率45%			50	(2.79%)	3,453,773	(2.91%)
留保財源率40%			71	(3.96%)	4,901,894	(4.13%)
留保財源率35%			98	(5.47%)	7,595,562	(6.40%)
留保財源率30%			138	(7.70%)	15,664,056	(13.20%)
留保財源率25%			185	(10.32%)	25,950,783	(21.87%)
留保財源率20%			236	(13.16%)	37,974,649	(32.00%)
留保財源率15%			283	(15.78%)	46,329,577	(39.05%)
留保財源率10%			335	(18.68%)	54,702,502	(46.10%)
留保財源率05%			388	(21.64%)	61,603,142	(51.92%)
留保財源率00%			446	(24.87%)	67,019,286	(56.48%)

NOTE：東京都23区（人口8,413,883）を除く1793団体。なお、『地方財政の状況（平成21年3月）』（p.151-152）によれば、2007年度の不交付団体（23区を除く）の総務省発表の数値は186市町村であり、不交付団体の人口は23区を含んで3460万人（27.1%）となっている。

ここでは、留保財源率が引き下げられたことで生じた財政余剰を基準財政需要額の引き上げによって相殺している。この作法を忠実に処理するならば、図3に描かれている分配とは異なった結果になる。直観的には、図3では、追加された財源が地方交付税制度の外側にゲタのような形で存在し、基準財政収入額には含まれていない。これに対して、図2の下段図は、追加された財源をあたかも地方譲与税のように見なすことで基準財政収入額にカウントし、不交付団体には追加的分配を行っていない。以下では、この方式を再現してみたい。

いま、交付税総額の変動額を式(19)のように K と与える。

$$(19) \quad K = \Pi_{0.75} - \Pi_y$$

この K を基準財政需要額に応じて各自治体へ分配した額が π_{iy}^D である ($K = \sum_i \pi_{iy}^D$)。なお、式(18)から $\pi_{iy}^D = \eta_y^D D_i$ であるから、地方自治体の取り分は基準財政需要額の一定割合 ($\eta_y^D D_i$) と理解することができる。

ところで、このままでは不交付団体も π_{iy}^D の恩恵を受けてしまう (式(17)と同じ) ので作業を継続し、以下の式に基づいて π_{iy}^D が分配された後の各自治体の交付税額 \tilde{Y}_{iy} を求める。

$$(20) \quad \tilde{Y}_{iy} = D_i - (R_i + \eta_y^D D_i)$$

ここで、 $\tilde{Y}_{iy} < 0$ となる団体には交付税を分配

しないというのが交付税制度の核心部分である。これに準ずると、 π_{iy}^D の一部ないし全部を受け取れない不交付団体が存在するため $K > \sum_i \pi_{iy}^D$ となる。ここで、分配されなかった財源 $K' (= K - \sum_i \pi_{iy}^D)$ を使って、さらなる分配が可能になる（基準財政需要額の引き上げが可能になる）。その分配が $\eta_{iy}^D D_i$ であるとしよう。これを用いて再び交付税額を以下のように計算する。

$$(2) \quad \tilde{Y}_{iy} = D_i - (R_{iy} + \eta_{iy}^D D_i + \eta_{iy}^D D_i)$$

先ほどと同じく、 $\tilde{Y}_{iy} < 0$ となる団体には、 $\eta_{iy}^D D_i$ の一部ないし全部が分配されないので $K'' (= K - \sum_i \eta_{iy}^D D_i)$ が発生する。ただし、 $K > K' > K''$ であり、残額は逓減していく。この作業をさらに繰り返していき、交付税総額の誤差が、与件とされる交付税総額 $\Pi_{0.75}$ の1%未満になったところ ($K^* < \Pi_{0.75} \times 0.01$) で作業を打ち切ることにした。こうした作業は煩瑣に感じられるが、実際の地方財政計画の調整過程は、おそらくこうした手順に近いはずである。

上記の分配方法は、基準財政需要額に比例的

に行う作法となっているが、前節の「基準財政需要比例型」と区分するために、前節のものを「単純型」、本節のものを「繰り返し型」と呼ぶことにする。両者の本質的な違いは、留保財源の操作を通じて生じる交付税総額の過不足を前者が不交付団体へも分配するのに対して、後者は不交付団体へは分配しない点にある。それゆえ、繰り返し型の方が地域間の財政格差を均衡化する効果は強い。

5.1. 繰り返し型

図5は、図4に、繰り返し型のジニ係数を重ね合わせる形で描き出されている。表4には、 $\eta_{iy}^D D_i + \eta_{iy}^D D_i + \dots$ という形で積み上げられた額を、表2と参照可能な基準財政需要額の変化率として示されている。また、表5には、財政調整を通じて不交付団体となる団体数や、不交付団体に居住する人口の状態が整理してある。

まず図5から、繰り返し型では、単純型とは異なり、留保財源率が小さいほど地域間の財政力の格差は縮小することがわかった。留保財源

(図5) ジニ係数の変化 (2007年, 繰り返し型, 図4の一部再掲)

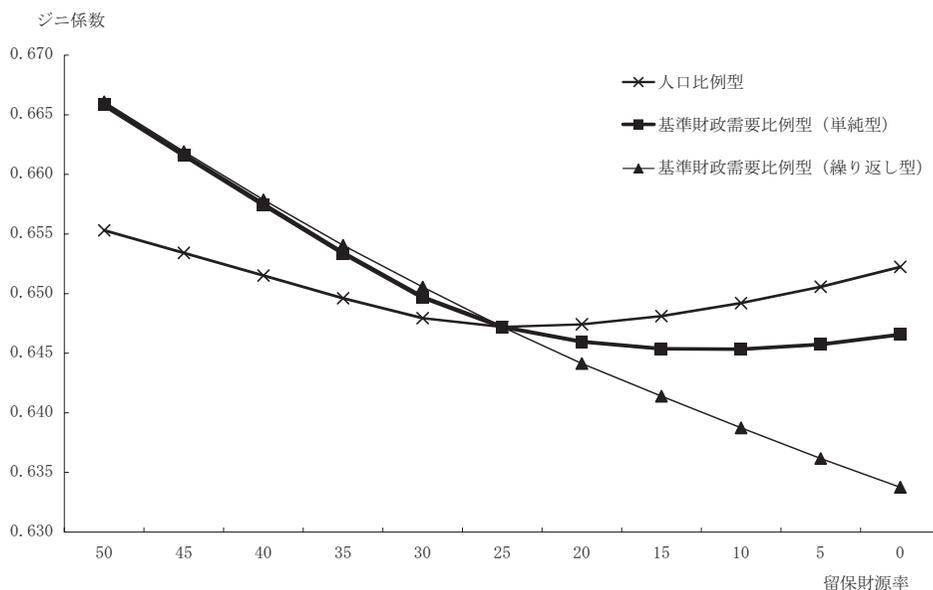


表4： 各ジニ係数における η^D の大きさ
(2007年, 繰り返し型)

留保財源率	基準財政需要額の変化率
50%	-0.197
45%	-0.156
40%	-0.115
35%	-0.076
30%	-0.038
25%	0.000
20%	0.037
15%	0.072
10%	0.106
5%	0.140
0%	0.174

表5： 不交付団体数と人口 (2007年, 繰り返し型)

	分析対象となる団体		不交付団体			
	自治体数	人口	自治体数		人口	
留保財源率50%	1793	118,652,295	96	(5.35%)	7,117,134	(6.00%)
留保財源率45%			113	(6.30%)	9,676,370	(8.16%)
留保財源率40%			132	(7.36%)	12,868,112	(10.85%)
留保財源率35%			145	(8.09%)	18,889,855	(15.92%)
留保財源率30%			172	(9.59%)	24,371,029	(20.54%)
留保財源率25%			185	(10.32%)	25,950,783	(21.87%)
留保財源率20%			205	(11.43%)	34,131,041	(28.77%)
留保財源率15%			221	(12.33%)	36,083,031	(30.41%)
留保財源率10%			236	(13.16%)	38,051,243	(32.07%)
留保財源率05%			250	(13.94%)	40,356,797	(34.01%)
留保財源率00%			262	(14.61%)	43,323,770	(36.51%)

表6： 基準財政需要額の増加効果の現実的な意味 (2007年, 繰り返し型)

人口規模	自治体数	平均値				(E) = (C) × 10%	(F) = (E) ÷ (D)
		(A) 基準財政需要額	(B) 臨時財政対策債発行可能額	(C) = (A) + (B)	(D) 地方税	基準財政需要の増額分	対地方税比率
100万超	11	3122.6	175.3	3297.9	3549.7	329.8	9.3%
50万～100万	15	1092.1	56.0	1148.1	1145.4	114.8	10.0%
30万～50万	45	566.8	29.7	596.5	631.2	59.6	9.5%
20万～30万	38	360.3	20.7	380.9	388.0	38.1	9.8%
10万～20万	151	208.9	12.6	221.5	211.9	22.2	10.5%
5万～10万	279	116.3	7.0	123.3	97.3	12.3	12.7%
3万～5万	261	75.2	4.4	79.6	48.7	8.0	16.3%
1万～3万	498	41.3	2.5	43.8	21.6	4.4	20.3%
5000～1万	263	24.7	1.5	26.2	9.2	2.6	28.6%
5000人以下	232	15.5	0.9	16.4	3.5	1.6	46.3%

2007年度の『市町村別決算状況調』より、東京都特別23区を除く1793団体のデータに基づいて作成。
単位は億円。各人口区分は、下限より大、上限以下で分類した。

率が低位のときに、不交付団体へ分配されるはずの財源を抑制できるため、それを交付団体の基準財政需要額の上積みに充てることができるからである。このことは、表4と表2の比較から、各ジニ係数における η_i^D の大きさが「繰り返し型」の方が大きいことからわかる。

次に、表5が示すように、繰り返し型の場合には、留保財源率が0%の場合でも不交付団体は262団体にしかならない。これは、単純型の446団体(表3)に比べて非常に少ない。留保財源率の引き下げは不交付団体数を増やすものの、基準財政需要額の引き上げによって不交付団体数が減少するため、不交付団体数はさほど増加しないのである。

地方自治体の財政力格差は、留保財源の多寡と水準超経費とに依存している。すでに言及したように、留保財源率を引き下げれば、水準超経費を有する不交付団体と、これを持たない交付団体との間の財政格差は拡大する。しかし、不交付団体の数そのものが抑えられることで、多数を占める交付団体間での格差は正効果が支配的であることをシミュレーション結果は示している。

5.2. 現実的な政策案

実際の政策手段の選択では、地方自治体の歳入格差を最小化するだけでなく、実行の容易さ(事務コスト、第三者からの理解の容易さ)や、田近ほか(2001)が強調している留保財源が地方自治体に与えるインセンティブの強弱なども考慮すべきであろう。それゆえ、格差は正と経年的な安定性の視点から、基準財政需要比例型の繰り返し型を採用しつつも、留保財源率を10%程度は残すというのがより有力なアイデアとなるかもしれない。

この場合、交付団体のみが受け取る移転額(基準財政需要額の変化)は、表4より各団体の基準財政需要額の10.6%になる。この「約10%」の定量的な意味を確認するために用意したものが表6である。例えば、人口規模が1～

3万の自治体の平均値で見ると、基準財政需要額の10%とは約4.4億円(グレーの列)であり、これは対地方税比率で20%に相当しており、その金額は、臨時財政対策債発行可能額よりも十分に大きい。

ただし、留保財源率を25%から10%へと引き下げるときには、地方税の15%に相当する留保財源の分だけ地方財政は縮小している。したがって、先述した財政効果から、この縮小分を相殺した金額がネットで見たときの財政効果となる。このことに留意すると、人口が5万人を越える団体では移転額の対地方税比率が15%を下回っていることから、平均的には実質減収となる。財政中立の下で地方財政のバラツキを抑制するために特定の団体へ手厚い分配を行えば、他方で減収が起きるのは必然である。

上記のスキームのとき、どのような団体で減収が生じるのかを簡単な計算によって、よく使う指標によって特徴付けてみよう。いま、改革前の歳入 $W_{0.75}$ を基準財政需要額と留保財源の合計として、 $W_{0.75} = D + 0.25L$ と表記する。また、改革後の歳入 $W_{0.1}$ は、移転された財源($\eta_i^D D_i$)を基準財政需要額の10%と想定すれば、 $W_{0.1} = D + 0.1L + 0.1D$ と表記できる。これらから、改革前の歳入が改革後の歳入を上回る(減収となる)条件は、 $W_{0.75} > W_{0.1}$ より $(L/D) > (2/3)$ と求まる。ここで、地方税と基準財政収入額の関係式である $0.75L = R$ を用いると以下の関係式を得ることができる。

$$(22) \quad \frac{R}{D} > \frac{1}{2}$$

式(22)の左辺は、基準財政需要額に占める基準財政収入額の割合なので財政力指数を意味しており、これが0.5より高い市町村が実質的に減収になる。反対に、財政力指数が0.5より低い市町村が実質的に増収となる。2007年度の単年度データを用いて R/D を算出したところ、この値が0.5より高い団体(減収になる団体)の割合は全市町村の50%(=908/1793)であった。

この概算結果は、上位団体からの支出金や地方譲与税などを考慮していないなどの問題はあるが、使い慣れた指標を尺度とすることで今回の政策案の姿を上手に示している。すなわち、財政力の高い上位50%の団体から下位50%の団体へ財源を移転することで、地域間の格差を平衡化するスキームになっているのである。

6. おわりに

本稿では2007年度の市町村データを用いたシミュレーション分析を行い、ある特定の作法の下（5.3節のシナリオ）であれば、留保財源率を10%へ引き下げ、かつ基準財政需要額を現行より10%引き上げることによって、ジニ係数で測定した地域間の財政力格差を現状よりも抑制することができることを明らかにした。この施策によって不交付団体となる自治体数は236であり全体の14%を占め、当該団体の住民数は全体の約30%を占めることになる。これらの値は、いずれも現状より大きな値である。また、交付税総額を一定と仮定しているため、国に追加的な財政負担が生じていない。ただ単純に地方交付税制度の留保財源率を見直すだけで、これだけの効能が期待できるのである。

ただし、留保財源率の引き下げによってジニ係数が低下するとしても、その変化に社会科学的事実的な意味を見いだすのは軽率に過ぎるかもしれない。ジニ係数の値そのものは0.63～0.67であり、地域間の格差が本質的な意味で霧消するわけではないし、その変化幅が何を意味しているのかが不明瞭である。しかしながら、定量的な根拠を示した上で、具体的な留保財源率を提案したものを筆見にして存じないことから、本稿の政策論への貢献が僅かでもあるとすれば、定量的な考察をベースとした具体案を提示した点にあるのではないだろうか。

最後に、残された重要な課題を挙げておきたい。先述したように、本稿が提案する留保財源率の引き下げによる地域間格差の是正策は、交

付団体間でのみ財政調整を行う構造になっている。それゆえ、交付団体と不交付団体とで財政力を比較すれば、その格差はなんら是正されていないどころか、むしろ広がってしまう構造になっている（3.2節）。交付団体と不交付団体の間の財政格差を是正するのであれば、不交付団体からの財源拠出（いわゆる「逆交付税」）を求め、これを交付団体に分配するような制度が必要であるが、わが国では採用されていない。

そうした中で導入された地方法人特別（譲与）税は、地域間の偏在性が高い地方税を選定し、その一部を国税とすることで地域間の財政格差を抑制した上で、国税化した財源を譲与税として恣意的に再分配し、地域間の財政格差を縮小させるようなスキームを持っている。

実質的な意味で「逆交付」にあたる当該制度を許諾した東京都の判断の意義は相当に高いように、私には思われる。また、現在進められている定住自立圏構想の中心市が不交付団体であれば、自然な形で格差是正がすすむのかもしれない。しかしながら、留保財源率を10%に設定し、基準財政需要比例配分の繰り返し型で不交付団体となる236団体（2007年度）の中には、定住自立圏構想で中心市宣言をしている自治体は存在しない。

今後は、大都市部の不交付団体からどのようにして水平的財政調整の許しを得るのが、政策上の課題として浮上するであろう。

《参考文献》

- (1) 足立伸（2006）。「地方交付税法の運用の実態について－地方交付税をめぐる誤解とその背景－」, PRI Discussion Paper Series No.06A-7.
- (2) 井川博（2006a）。「自治体施策に対する国の責任と財源保障（上）-ナショナル・ミニマム、「通常的生活水準」の確保と地方交付税」『自治研究』82（10号）；pp.3-22.
- (3) 井川博（2006b）。「自治体施策に対する国の責任と財源保障（下）-ナショナル・ミニマム、「通

- 常の生活水準」の確保と地方交付税』『自治研究』82(11号)；pp.31-52.
- (4) 神野直彦(2003)。「分権型社会における地方税財政(メモ)－三位一体の改革の検討試案－」(第27次地方制度調査会委員提出意見：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou-seido/singi/pdf/No27_senmon21_01.pdf)。
- (5) 田近栄治(2009)。「地方分権のために交付税と地方税源をどう改革するべきか」(地方分権改革推進委員会報告, 2009年2月25日)。
- (6) 田近栄治, 油井雄二(2005)。「地方財政改革－交付税, 地方税と補助金の連関をどう解くか」『フィナンシャルレビュー』76；pp.161-184.
- (7) 田近栄治, 宮崎毅(2008)。「地方交付税と地方自治体の財政改善努力－全国市町村データによる分析」『会計検査研究』38；pp.1-13.
- (8) 田近栄治, 油井雄二, 佐藤主光(2001)。「地方交付税の何が問題か」『税経通信』56(12)；pp.23-33.
- (9) 立田清士(2005)。「～講演会「地方交付税発足50年, 制度の持続可能性を問う」から～地方交付税の発足時を振り返り, 制度運営の歴史を総括する」『地方財政2005.4』, pp.12-40.
- (10) 西川雅史(2006a)。「徴税の費用対効果」『第2回税に関する論文－入選論集』；pp.1-31.
- (11) 西川雅史(2006b)。「税源移譲に関する一考察」『計画行政』29(4)；pp.34-43.
- (12) 西川雅史(2007)。「固定資産税の定量的考察－1975～2001年」片桐正俊ほか編著『分権化財政の新展開』(中央大学出版会)；pp.41-68.
- (13) 西川雅史(2009)。「分権政策の派生的結果としての道州制と地域間格差」(林宣嗣編著, 『地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革－道州制と税財政制度－』, 第2章所収, 日本経済団体連合会21世紀総合研究所)。
- (14) 西川雅史, 横山彰(2004)。「地方政府の徴税インセンティブ」日本経済研究センター『日本経済研究』(50)；pp.165-79.
- (15) 林正義(2006)。「地方交付税の経済分析：現状と課題」, 『経済政策ジャーナル』3(2)；pp.6-24.
- (16) 林正義(2008)。「地方財政と生活保護」『生活保護の経済分析』東京大学出版会。
- (17) 別所俊一郎(2008)。「公共投資の実施と政府間関係」『フィナンシャルレビュー』89；pp.93-117.
- (18) 山下耕治(2001)。「地方政府の課税インセンティブ－超過課税に関する実証分析－」『日本経済研究』43；pp.155-169.
- (19) 山下耕治, 赤井伸朗, 佐藤主光(2002)。「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果：フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証」『フィナンシャルレビュー』61；pp.120-45.
- (20) Boadway, Robin. 2004. "The Theory and Practice of Equalization," CESifo Economic Studies, 50; pp.211-254.
- (21) Boadway, Robin and Frank R. Flatters. 1982. Equalization in a Federal State: An Economic Analysis. Economic Council of Canada.
- (22) Buchanan, James M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity," American Economic Review, vol.40, no.4; pp.583-99.
- (23) Buchanan, James M. 1952. "Federal Grants and Resource Allocation," Journal of Political Economy, 60; pp.208-17.
- (24) Buchanan, James M. and Charles J. Goetz. 1972. "Efficiency Limits of Fiscal Mobility," Journal of Public Economics, 1；pp.25-43.
- (25) Mieszkowski, Peter and Richard A. Musgrave. 1999. "Federalism, Grants, and Fiscal Equalization," National Tax Journal, 52(2)；pp.239-260.

《参照した資料・URL》

- (26) 「地方交付税の留保財源率の見直し」(岩手県HP, <http://www.pref.iwate.jp/syoku/5%20ryuhozaigen.pdf>, 2009年5月28日現在)。
- (27) 「平成14年度予算の編成等に関する建議」(財務省HP, <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseia131115b.pdf#search='平成14年度予算の編成等に関する建議'>, 2009年5月28日現在)。

財政制度と地域経済

——財政制度を通じた地方の疲弊と再生——



一橋大学大学院経済学研究科准教授 山重慎二

はしがき 本稿は、平成22年3月4日開催の財政経済研究会における、一橋大学大学院経済学研究科准教授 山重慎二氏の『財政制度と地域経済——財政制度を通じた地方の疲弊と再生』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚、スライド1～34を本文末尾にまとめて添付している。

「地域経済」の関連についてお話をいただければと考えています。

1. 基本的な視点

私の基本的な視点は、社会保障制度や交付税交付金制度といった再分配の仕組みが、戦後の日本の財政の中で充実したことで、結果的には地方が疲弊するという状況が起こってしまったというものです。これが本日の前半のお話です。

そして、財政制度が地方の疲弊の一因になっているとすれば、これらの制度をもう一度再設計することで地域経済の再生のきっかけが生まれると考えています。どのような制度改革を行うことで地方の再生を果たせるのか。これが、本日の後半のお話となります。

本日は、近年の地域経済の問題について、どのように理解し、どのように解決していったらいいのかについて、私の考えをお話させていただきたいと思います。この問題については、『社会保障と経済』という東大出版会の本のシリーズの中で、「地域経済と社会保障」というタイトルの論文を書かせていただきましたので、本日の報告はこちらの論文がベースとなっております。したがって、もし本日の報告にご関心を持っていただければ、併せてこちらの論文の方にもお目通しいただければ、大変ありがたく存じます。

まず【スライド2】で、ある過疎の町の町長さんの発言を紹介させていただいております。「所得を得る機会が失われるとか、医療・福祉を支えられなくなるとか、あいは文化活動が維持できなくなるなどの、暮らしの基盤が崩壊してしまうようなことが起きなければ、人口が減ること自体さほど深刻には受け止めていません」という発言です。この発言が私の頭の中にずっと引っ掛かっていまして、この発言から、財政制度がなぜ地域の疲弊、とりわけ過疎化のきっかけになっているのかということ、まず読み解いていければと思っています。

論文では、主として社会保障制度と地域経済の関係に関する議論を行ったのですが、社会保障制度のみならず、交付税交付金制度を初めとする補助金の仕組みが地域経済に与える影響も非常に重要だと思いますので、本日は社会保障制度と補助金制度を中心とする「財政制度」と

この発言が示しているのは、財政の面で手厚い保障が行われるのであれば、自分たちの町や村は過疎化が進んでも特に心配しませんという心理状況です。そのような心理構造が日本の社会の中に作り出されて、それが結局、過疎化を促進する一因になってしまったのではないかということです。言い換えると、過疎化が進んで地域の財政基盤が崩壊していくと、公共サービスも止まってしまうというような状況があったとすれば、各地域で過疎化を食い止める必死の努力が行われていたのではないかということです。このような考え方をモチーフとして、これからのお話を進めていきたいと思います。

本日は、「地方」という言葉を「都市圏から離れた地域」という意味で使わせていただきますが、その「地方」で過疎化が進行しており、人口減少・少子高齢化の流れの中で「地方」をどのように再生させるかは最も重要な政策課題の1つだと考えています。

総務省の『過疎対策の現況について』という資料によれば、2009年時点で過疎地域は国土の面積の約半数以上を占めます。さらに深刻と思われるのは、「過疎地域」の市町村が、市町村数の約41%を占めるという状況です。このような状況下で、地方分権をどう進めていくのかについて考えていかなければならないという認識は重要だと思います【スライド3】。

「過疎地域」の定義については、資料の最後の【スライド34】を見ていただければと思いますが、基本的には人口がどんどん流出している地域です。そして、その結果として高齢化が進んでいる地域ととらえることができると思います。

したがって、過疎の問題や地方の疲弊の問題を考える場合、「人口移動」の理論、あるいは、「人口移動」に関してどう規範的に考えた方がいいのかという理論が役に立つと思います。そして、財政と地域経済の関係について考えていきますので、「地方分権」に関する理論も有用です。そこで、まず初めに、それぞれの理論

を「分析の枠組み」として簡単にレビューさせていただきます。

2. 分析の枠組み

2-1. 人口移動に関する理論

分析の枠組みということで、まず人口移動に関して理解を深めることが議論の上で役に立つと思います。人口移動に関する事実解明的理論、つまりどうして人口移動が起こるのか、人口移動が起こるとどのようなことが起こるのかという視点で議論をしているものを、【スライド5】では3つのカテゴリーに分けて挙げています。

第1に、経済成長が人口移動の大きな要因になるという研究です。基本的には、成長が進んでいる地域に人が集まってくるという理論です。そして、人が集まることで集積のメリットや規模の経済性が発生して、それがさらに人口を呼ぶといった構造も生まれやすくなることが知られています。

次に、財政との関係で言えば、Tieboutの「足による投票」の議論が一番有名ですが、地域の競争や自治体の競争が人々の移動の一因になるということがよく知られています。

第3に、あまり指摘されていないことですが、実は人口移動の問題を考えると、家族や共同体の問題を考えることが意外と重要だと考えています。後でも議論になってきますが、高齢の親が住んでいる地域から、子供が移動するのかわからないのかという意思決定が実は頻繁に行われていて、家族が住んでいるから、老親が心配だから地方にとどまるということもあるし、逆に稼ぎが必要だからということで、都市に行かなければいけないということもあるわけです。

このような現象に関する経済学的理論はあまりないのですが、地域へのアタッチメント（愛着）が人口移動や足による投票の議論を考える上で重要であるとの指摘が行われています。また、最近ではSocial Capitalとも言われる「地域での人間関係」が人々の地域間移動を考える

上では重要で、移動の結果、地域の人間関係が変わってきて、それが例えば成長率などにも影響を与えるといった議論が出てきます。若干ではありますが、人口移動と家族・共同体の関連に関する分析が幾つかあります。

このような議論を整理してみたのが、【スライド6】の図の左側の部分です。つまり、地域移動を媒介として、「地域経済」の中で雇用機会、家族、地域社会が相互に依存しあいながらダイナミズムを生み出しているという視点が分析の枠組みの一つとなります。

前述の論文では、このようなダイナミズムの下で、社会保障制度が人々の地域移動や地域経済に影響を与えることで、社会保障制度と地域経済の相互依存関係が生まれることに注目した分析を行いました。本日は、さらに、交付金制度などの補助金制度まで含めて、財政制度が人々の地域移動を通じて地域経済に与える間接的影響、そして雇用機会などに直接与える影響に注目して、財政制度と地域経済の相互依存関係を考えてみるということになります。そのような相互依存関係の故に、財政制度が地域経済を疲弊させる一因になるとともに、その再設計が地域経済を再生させるきっかけにもなるというのが、分析の枠組みとなります。

人口移動に関しては、様々な要因で起こり、それが地域にいろいろな影響を与えるという事実解明的な議論があるわけですが、私たちの関心は結局のところ政策にありますので、規範的に考えていくことも求められます。例えば、人口移動は良いことなのかという問題を最終的には考える必要があるということです【スライド7】。

そのような規範的議論に関しても、もちろん様々な議論があります。例えば経済成長と人口移動の関連では、成長率の高い地域への人口移動は、労働市場の効率性の観点から望ましいと考えられます。しかしながら、市場に任せていたら効率的になるかということ、実は外部性があるのでそうとはならないということも知られて

います。ですから、人口移動が経済の効率化に寄与することもあるのですが、例えば過密とか過疎とかいった非効率性を引き起こしてしまうこともあるということです。

次に、政府と人口移動に関しては、足による投票を通じて効率化がすすむという可能性はありますが、逆に有害な租税競争が発生して非効率性や不公平性が生ずる可能性もあります。ですから、この面でも、人口移動が必ず効率性を高めるというわけではなく、放っておくと望ましくない状況も十分起こり得るということです。

最後に、家族・共同体と人口移動に関しては、人口が移動しないことで家族やコミュニティの絆やネットワークが維持されやすくなりますので、相互扶助の規範が持続し、社会の効率性が高まる場合があることも理論的には知られています。しかしながら、人口が移動しないことが社会の閉鎖性につながり、非効率性を生む可能性も出てきます。人口移動が起こらない場合、家族や共同体といった閉じられた社会でのサービス供給が中心となってくるわけですが、そのようなネットワークの閉鎖性が非効率性を持つことも知られており、家族・共同体との関連でも人口移動が望ましいか否かは明確ではありません。

このように、規範的な観点からは、人口移動が起こることには、メリットとデメリットがあることとなります。結局、良いとも悪いとも言えないということですが、少なくとも人口移動が効率性に影響を与えるというのは面白いところかと思えます。

2-2. 地方分権に関する理論

地方分権の理論に関しては、あらためて皆様にご説明する必要はないと思いますが、「地域の再生」という観点からは、地方分権が進むとどんなことが起こるのかということを整理しておくことは有用だと考えています【スライド8】。

事実解明的な分析に関しては、まず、分権化が進むと自治体間の競争が起こるということが指摘されます。さらに、中央政府と地方政府の間のプリンシパル・エージェント関係、つまり一種の主従関係に緊張関係が生まれてきます。一般に、歳出を自由に決める権限が地方自治体のような「エージェント」に与えられていく中で、放漫な財政運営が行われる可能性が高くなることも、よく指摘されることです。

さらに、一般にはあまり指摘されないのですが、自治体は地域の共同体と連携しながらさまざまな施策を実施していますので、分権の問題を考える上では、実は地域共同体などとの関係も非常に重要になってきます。最後の議論に関しては、ケーススタディなどが多いのですが、幾つか分析や議論が行われています。

一方、規範的な分析に関しても、いろいろな議論があります。要は、地方分権はいいのかどうかという話ですが、重要なポイントになるのが「分権定理」といわれるものです。情報の不完備性がある場合、サービスを受ける人たちに一番近いところで公共サービスが提供されることが望ましいということが、地方分権を進める理論的根拠になっています【スライド9】。

ただ、その一方で、規模の経済性があるような場合には、「集権化」が望ましいことになります。「集権化」という言葉は、ちょっとわかりにくいと思いますが、基礎自治体で意思決定やサービス供給が行われるようになることを「分権化」とすると、都道府県あるいは国といった上位政府で広域的にサービスを提供するようになることを、ここでは「集権化」と呼んでいます。

ですから、規模の経済性がある場合は、基礎自治体に任せるよりは、それより上位の都道府県なり国なりがサービス供給を行った方が望ましいという意味で、集権化が望ましいということが知られています。したがって、経済学的には、分権化が必ずしも常に望ましいわけではなく、規模の経済性あるいは外部性がある場合に

は、ここでいう「集権化」が望ましいということもありえます。

さらに、財源調達に関しても、規模の経済性があることに注目すれば集権化が望ましいと考えられる場合もあります。

また、分権化を進める中で政府間移転が大きくなる可能性も高いわけですが、その場合、すでに指摘したようなプリンシパル・エージェント問題が起こるので、あまりエージェントに権限を与えない、つまり集権化の方がいいという議論も出てきます。

最後に、社会保障との関係で少し強調させていただきたいのですが、政府の役割の1つとして、保険の提供があります。社会保険というのがまさに政府による保険の提供の1つです。政府が保険を提供しているときに、保険者は誰がいいのかという話を考えると、保険を支える原理は基本的には「大数の法則」ですから、やはり大規模に、つまり集権的に保険事業を行うことが、リスク・シェアリングの効率性の観点からは望ましいことになります。

ただ、保険事業にはモラルハザードの問題が伴いますので、そのモラルハザードの問題を考えると、被保険者に近いところでモニタリング等が行われるといいということが確かにあります。その点を考えると、保険事業を分権化することが効率性を高める可能性も考えられます。

結局、規範的な観点からざっくり言えば、情報が重要な財・サービスに関しては、分権化が望ましいけれども、規模の経済性や外部性がある場合には集権化が望ましいというイメージが、経済学的議論の1つのイメージなのかと思っています。

3. 財政制度を通じた地方の過疎化

以上のような分析の枠組みを念頭に置きながら、つまり「人口移動」あるいは「分権化」といった概念をキーワードとしながら、これから日本の歴史を少し振り返り、財政制度が地方の

過疎化に寄与してしまったプロセスについてお話していきたいと思います。

3-1. 戦後の経済成長戦略

戦後の成長戦略というものが一体どんなものだったかということ、あらためて振り返ってみると、やはり戦争で破壊された都市部に、まずは集中的に開発投資を行い、そこで経済成長を遂げるということが行われたのだと思います。これが1960年代までに起こったことです【スライド10】。

古い論文からの引用で恐縮ですが、【スライド12】の図は、1人当たりの公共投資額の推移を表したものです。全国平均を100としたときに、各都道府県における行政投資はどのようなパターンを示しているかを示したものです。例えば東京圏では、1960から1970年代の初めぐらいまでは、100を超える水準の行政投資が行われていました。同様に大阪、愛知といったところでも、1970年に入るぐらいまでは全国平均を超えるような行政投資が行われていました。

その一方で、1つの事例ですが、青森を見ると、同時期には平均よりも明らかに低い行政投資しか行われていなかったことがわかります。ところが、70年代にターニングポイントがあって、これがいわゆる日本列島改造論と呼ばれるようなものに起因していると思うのですが、公共投資が地方に向かうのです。都市部では、80年代後半に、また違う様相が出てくるのですが、少なくとも70年代半ばから80年代の前半ぐらいまでは、地方に積極的な公共投資が行われるというプロセスがありました。

そして、それと連動しているようなパターンを示しているのが、【スライド11】の人口移動のグラフです。つまり、都市部への集中的な投資がある時期が1970年代の初めまでの時期ですが、この時期には人口の大きな純流入が都市圏で起こっています。70年代以降、地方にも投資が行われるようになって、都市への人口流入は減少し始めます。東京圏ではずっと継続的に人

口の純流入が起こっているのですが、特に大阪圏、名古屋圏では、人口の流入が基本的に止まる、場合によっては流出が起こるという状況が生まれました。大阪圏、名古屋圏ではその傾向がずっと続いています。東京圏については、バブルがはじけたころは人口流出が起こっていますが、それ以外の時期は基本的に流入しているという状況です。

結局、戦後の成長戦略とはどのようなものだったかと言うと、都市部の開発を先行的に行い、資本と人口を都市部に集中をさせて経済成長を遂げるというものだったと思います。それに伴って都市部に人口が流入して、一定の成功を収めたわけですが、過密等の弊害も指摘されるようになりました。そして、日本列島改造論のように地方の開発も進めていく必要があるということで、地方に対する公共投資が行われるのが70年代以降ということでした。

そこで期待どおりに地方の開発が進んだかと言うと、そんなことは結果的には起こらなかった。都市部では開発が先行し人口も集まったので、結果的に、その優位性が継続した。それを覆すほどの状況の変化は、地方では作られず、多くの地方で過疎化の進行を食い止められず、公共投資も結果的に無駄になってしまったという状況が起こったのではないかと理解しています。

ただ、地方の中核都市というのはそれなりに発展していますので、全く無駄になったわけではないと思いますが、過疎地と言われるような地域で盛んに行われた公共投資は、結果的には無駄になってしまったということが起きたと考えています。

3-2. 交付税交付金制度の意義と副作用

このような歴史的展開の中で、補助金制度や社会保障制度の充実の意義を考える必要があります。ただし、その一方で、それらには「副作用」も伴ったことに気付くことは重要だと思います。

まず交付金制度というのは何だったかと考えると、結局、都市部への集中的な資源の投下の結果生まれる公共財・サービスの地域間格差を是正し、成長戦略への理解を求める制度であったと考えられます。都市部で生まれた果実を、地方にも回すということで、地方の人々の不満を和らげるという意味があったと思いますし、継続的にその仕組みが存続するのであれば、地方から若者を都市部に送ってもいいのではないかと意識を作ることに貢献したのではないかと思います【スライド13】。

私は鹿児島出身なのですが、今でも、若い人たちが、優秀な人たちを東京に送って「もったいない」という気もしますが、あまりそれに対する抵抗感というのは地方にはない。若者を地方から都市部に出してもいいのではないかと考えるのは、やはりそのリターンが自分たちにも何らかの形で返ってくるという理解があるからと感じています。つまり、交付金制度を初めとする補助金制度を充実させることで、人材を地域にとどめようとする地方政府の努力が結果的に起こらなかったのではないかと考えています。本日の冒頭で紹介した過疎の町の町長の言葉は、そのようにして作られた意識を象徴的に表していると思います。

地方からの人材流出を食い止める努力が行われなかったことは、おそらく、日本全体の経済成長の観点からは望ましいことだったのだと思いますが、それは地方の過疎化が進むことも意味していました。私は最近よく「政策の副作用」という言葉を使うのですが、ある目的を持って行われた政策には、それ自身には意義や効果があったとしても、実は副作用がある場合が少なくありません。その副作用をきちんと考えて政策を設計しているかどうかは非常に重要ですが、日本の政策の歴史を振り返ってみると、政策の副作用を十分考えずに政策の処方が行われてきた場合が多いのではないかと印象を持っています。

もちろん考えられていたのかもしれませんが、

例えば、交付税交付金制度の充実は、それ自身には大きな意義を見いだせるとしても、地方の過疎化を生み出すという副作用に十分注意しながら戦略的に行われてきたのかという疑問が残ります。地方の過疎化が進んでいくことに気付いて、あわてて舵を取り直したけれど、その時にはすでに遅かったという状況にあったのではないかと感じます。

さらに、舵を取り直して、地方への投資が行われるようになって、実は交付税制度の下で必要な財源保障が行われ続ける限り、地方自治体が地域に人口や企業を引き留めたり、呼び寄せたりする努力は十分に行われてこなかったのではないかと考えられます。一応努力はするのだと思うのですが、その本気度が低いのではないかとということです。

したがって、対処療法的に、地方へ公共投資を続けるだけでは意味や効果はあまりなく、やはり根幹となる交付金制度にメスを入れ、見直して行かなければ地域経済の問題は本当には解決できないと考えています。これが今後の再生の議論につながってくる認識です。

3-3. 社会保障制度の意義と副作用

社会保障制度についても同様の意義と副作用があると考えています。高度成長期の若年者の都市部への流出に伴い、地方で取り残される高齢者の生活保障が社会的な問題になりました。1960年代に始まる皆年金・皆保険という社会保障制度の充実、戦後の成長戦略の結果として生まれた家族の分離への対応であったと考えられます。そういう意味ではきちんとした目的や意義があったのだと思います。ところが、政府が生活保障を行うようになると、家族内での相互扶助の必要性が低下し、親が子供たちを地方にとどめる努力を行わなくなり、過疎化がさらに進行してしまうという副作用が起こったのではないかと考えています【スライド14】。

それまでは、田舎では、典型的には、親は長男に家を継がせ、自らの老後の生活を確保しよ

うとしてきました。社会保障がない時代には、自分たちの老後をやはり子供に依存せざるを得ない状況があったわけですから、長男を引き留めようとする。あるいは娘たちも地元を引き留めるということをやってきたのだと思うのです。

ところが、政府が老後の生活保障を行ってくるといふことであれば、無理やり子供を引き留める必要はないし、子供たちが都市部で豊かになってくれれば、それが自分にとっても日本にとっても結構なことではないかという感じで、子供たちの都市部への流出を食い止めることが行われなくなったのだと思います。それが結果的には過疎化の進行につながっているのだという印象を持っています。

そのような仮説を裏付けるデータとしてどのようなものがあるかということですが、まず【スライド15】に見られるように、日本全体で核家族化が進み、子供との同居がどんどん低下してきたという事実があります。高齢者が自分の子供と同居する割合は、日本では昔は非常に高く、65歳以上のお年寄りが子供と一緒に住んでいる割合を示す「老人同居率」は、昔は80%ほどありました。それが最近ではもう50%を切っており、子供と一緒に住む、親と一緒に住むという生活パターンが日本でも明らかに失われてきています。

その一方で高齢者の単身世帯と夫婦のみの世帯が明らかに増えてきている。これが1960年代以降の日本で起きたことです。その理由のひとつは、やはり社会保障制度が充実してきて同居しなくてもいいという状況が生まれたことにあります。高齢になっても、夫婦だけまたは単独で生活できるという環境ができてきたからこそ、高齢者の単身化、核家族化、そして子供との同居率の低下が起こったと考えられます。

簡単な分析で恐縮ですが、【スライド17】では、高齢者夫婦のみの世帯や高齢者単身の世帯が増えてきた理由に関する分析結果を紹介しています。主な結果が2つあります。まず、単身または夫婦のみの高齢者世帯の割合を「高齢世

帯率」と呼び、それが高度成長期に変化した理由を、都道府県データを用いて推計してみました。そこでは、純転出率が大きい、つまり若者が出ていくような都道府県では、やはり高齢者からのみなる世帯の割合が増加していくことが示されています。

それからもう1つ面白いと思っているのは、高齢者のみからなる世帯の割合（高齢世帯率）が低い地域では、高齢者のみからなる世帯割合の変化（高齢世帯率の変化）は、実は小さくなるという結果です。高齢世帯率が低い地域というのはどういうところかということ、同居の規範が残っている地域と考えられます。一般に、高齢者のみからなる世帯の割合の変化が地域によって大きく異なるとは考えにくいと思うのですが、同居の規範が残っていると考えられる地域ではそれが小さくなっている。つまり、同居の規範が残っているような地域では若者の流出を食い止めるようなことが行われていた可能性が示唆されており、ちょっと面白い結果だと個人的には思っています。

いずれにしてもここで示したかったことは、経済成長の過程で、若者が流出していくことで、高齢者が取り残され、それへの対応として社会保障制度の充実というのが図られたことがうかがえるのではないかということです。

4. 財政制度と地方の再生

そのような歴史認識、あるいは制度認識に基づいて、今後どうすれば財政制度を通じた地方の再生が可能になっていくのかについて、次にお話させていただきます。

4-1. 社会保障制度を通じた持続可能な再生戦略

私の考え方の根っこにあるのは、地方を公共投資でカンフル剤的に再生するというやり方はもう失敗しているのだから、それとは違うやり方で、地方を持続的に再生させるような財政制度の見

直しを行うことはできないだろうかという考え方で【スライド18】。

地方経済に関する最重要課題のひとつは、地方に住む人々の最低限度の生活保障をいかに行うかということです。4割ぐらいの基礎自治体が過疎地域にある状況で、どうやって地方の人々の最低限の生活保障を行っていくのかという問題が非常に重要と考えています。

まず初めに、65歳以上の高齢者の割合が5割を超えるような「限界集落」と呼ばれる地域の中には、やはり持続させることが非常に難しいと考えられる地域があると思います。そのような地域では、人々の移住を支援するような制度設計を、やはり考えていかなければいけないのではないかと思います。

次に、持続可能と考えられる「地方」に関しては、私は、社会保障制度をうまく再設計することで持続可能な再生につなげられるのではないかと考えています。その基本的な考え方は、社会保険および福祉サービスの確保の責任を原則として国の役割とし、どこに住んでも一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みにすることが望ましいというものです。

日本の制度は、そのような制度になっていると思っている人が実は多いのではないかと感じているのですが、現実にはそうならないということをまず確認しておきたいと思います。ここにいらっしゃる方々は、よくご存じではないかと思うのですが、日本の社会保険は、一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みになっていません。この仕組みを見直すことが、地方を再生するという観点から見ても、望ましいのではないかというのが、ここでの議論のポイントになります。

(1) 医療保険制度の見直し

地方の再生という観点を別にしても、私はまず「どこに住んでも一律の保険料にする」ということは基本的に望ましいと考えています。なぜそう考えるかという点、既に地方分権の望ましさに関する説明の中でも申し上げたように、

保険事業というのは基本的に大きなプールでリスク・シェアリングを行うことが効率的です。しかしながら、現在の日本の医療保険制度では、国民健康保険の保険者は基礎自治体です。小さな市町村でリスク・プーリングを行うことはなかなか難しく、効率性あるいは安定性の観点から問題があります。ですから、社会保険については、国全体でリスク・プーリングを行うことを原則にすればいいのではないかと考えます。

今後道州制になって、規模の大きい自治体が出てくれば、そこで保険料をプールする仕組みとすることもあり得るかと思うのですが、現時点では、公的保険については、国全体でプールすることがやはり望ましいのではないかと考えています。実際に誰が保険事業を運営するかということになると、エージェンシーを幾つか作って分権的に運営してもらおうということもあり得ると思うのですが、保険自身は全国的に保険料をプールして行う方がよいということです。今の社会保険でも、実は一定のプール化は行われているのですが、極めて不完全であり、その結果、自治体が過剰な負担や重荷を担わされることになっています。

医療保険に関しては、組合健康保険や政府管掌健康保険などもありますが、すでに説明しましたように、国民健康保険については基礎自治体が保険者になっています。最近出来た「後期高齢者医療制度」では、保険者は都道府県を単位とする広域連合になっていますが、それ以外については基礎自治体が保険者になる仕組みとなっています。

例えば、【スライド19】にありますように、前期高齢者つまり60～75歳未満の人たちに関してはそれぞれ該当する保険に加入するのですが、退職した人たちが多く、退職した人たちは国民健康保険に入るわけです。前期高齢者の人口は約12%なのですが、国民健康保険では前期高齢者の割合は約28%であり、多くの高齢者が国民健康保険に加入しています。言い換えると、ほかの保険では前期高齢者の割合は小さいという

ことです。組合健康保険だと2%ぐらい、政府管掌だと5%ぐらいで、保険財政の観点からは、国民健康保険に加入する人たちが高い保険料を支払うことになり不公平とも言えます。

そこで、組合健康保険や政府管掌健康保険の加入者にも、前期高齢者の医療費の適切な割合を「支払基金」に拠出してもらう仕組みとしてあります。例えば組合健康保険では約10%、政府管掌では約7%、支払基金に拠出してもらい、それを高齢者の負担が重い国民健康保険に給付することで何とか賄えるという状況が作られています。さらに言うと、国民健康保険には国庫支出金が給付金に上乗せされて入ってくるという仕組みがあって、相当の再分配が国民健康保険の加入者には行われている実態があります。このような保険者間の再分配の仕組みは、医療保険が全国一律の制度となっていないために作り出された仕組みで、その仕組みが不透明になりやすく、様々な問題を引き起こしています。

そのような再分配の仕組みは、実は地域間の再分配として見ることもできます。社会保障制度は、基本的には個人に対して支払いを行うもので、地域間での再分配を目的としているものではないのですが、地域間で個人の属性が違ってきますので、地域で再分配が起こっているかのような形で表れます。例えば、東京都の人たちは、平均的にたくさん税金や保険料を払いますが、それがどこに行くかという、社会保障制度を通じて、地方に住んでいる人に向かう形になっています。

この点に注目して、社会保障制度を通じた地域間再分配の構造を都道府県ごとに計算したのが、【スライド25】で紹介する研究です。ここでは、明らかに東京都に住んでいる人たちが納める税金や保険料が、年金あるいは老人医療という社会保障制度を通して、地方に住んでいる高齢者の手元に届く構造が存在するために、地方の方にプラスの再分配が行われて、都市部にマイナスの再分配が行われている状況が示されています。

もともとは地域間の再分配を目的にしたものではないのですが、結果的に見ると、やはり都市の人たちが納める保険料なり税金なりが、地方の人たちの医療を支えるという構造が起こってきています。これが結果的には地域間の再分配の仕組みとして機能していることが、今の制度の下で起こっていることがわかります。

ちょっと面白いのは、このような再分配が行われた結果、地方ではどんなことが起こっているかという、【スライド24】のグラフに示されているように、年金所得が地方の高齢化が進んでいる地域の主要な所得になるということが起こっています。むしろこの図では高齢化率を横軸と考えてグラフを見た方が解釈しやすいのですが、高齢化率が高い都道府県では年金給付が県民所得に占める比率が上がってきています。つまり、年金所得が、地方に住んでいる人たちの重要な所得源になっているということです。それは何を意味しているかという、年金が充実すると、交付税などを通じた再分配を行わなくても、社会保障制度を通じて地域の経済が支えられるということです。

このように、現在でも社会保障制度を通じて、地域経済が支えられるという構造が存在しているのですが、現在の仕組みの下では、それはかなり不完全なものでしかなく、自治体が地域の社会保障の重荷の一部を担うことになっています。国が一体的に保険を運営するという保険原理からも望ましいと考えられる改革を行い、基礎自治体の重荷を取り除くことで、地方財政および地方経済の問題を改善していくべきであるというのが最初の提案です。

(2) 医療サービス供給方式の見直し

さらに、このような保険の面のみならず、サービス提供に関しても、最低限のサービスをどこに住んでいても受けられるという状況になっていないのが日本の社会保障制度の特徴です。この点を、また医療を事例として説明したいと思います【スライド19】。

現在、日本では「不採算医療」と呼ばれるも

のがあります。厚生労働省の資料によれば、「救急医療、災害医療、へき地医療など社会の基盤を整備するために必要不可欠ではあるが、資金面で困難な不採算を伴う事業を担う」と説明されています。地域経済の問題との関連で言えば、「へき地医療」などが不採算医療となっていることが、重要だと思います。

なぜ「へき地医療」が不採算となるかと言えば、過疎地に行けば行くほど規模の経済性が働かなくなるからです。医療サービスの供給には一定の固定費用が必要ですので、人口が少なくなるほど、サービスを提供するための1人当たりの費用が高くなってしまいます。

その一方で、診療報酬は「全国一律」とされていますので、過疎になればなるほど、医療は不採算となりやすいのです。つまり、同じ医療サービスを提供しようとしても、地域によって平均費用が違いますので、一律の診療報酬では賄えない、赤字になってしまう、不採算になってしまう状況が過疎地では発生します。言い換えると、「不採算医療」とは、現在の日本の「全国一律」の診療報酬制度が生み出している問題なのです。

平均費用が高くて不採算になるという問題に対して、現在、日本ではどのように対応しているかということ、基本的には基礎自治体が追加で負担することで対応する構造になっています。

【スライド20】にもありますように、日本の医療法では、「国及び地方公共団体は、医療計画の達成を推進するため、病院又は診療所の不足している地域における病院又は診療所の整備その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする」と書かれています。ですから、過疎地ほど平均費用が高くなってしまいますので、それに見合う診療報酬が来ない場合には、その自治体で追加負担をしなければならないという構造になっているのです。そういう意味で、日本ではどこに住んでも、一律の保険料負担で最低限の医療サービスを受けられる仕組みにはなっていないのです。

ただ、基礎自治体の追加負担というのは、特に過疎地等では大変ですので、実際には国が補助を与える仕組みがあるわけです。ですから、後の議論とも関連してくるのですが、ここでも「補助金」が出てきて、社会保障制度の不完全性を補うために自治体に与えられるという構造が存在しています。

問題は、このように自治体の財政に社会保障制度の一部を担わせること、そしてそのために、国から自治体に補助金を与える構造が存在することが望ましいかという点です。確かに、保険事業にかかわるモラルハザード問題を抑制するために、意図的に基礎自治体を介在させることで、過剰な医療資源の利用を抑制できると考えられます。基礎自治体は自らの負担が増加することは避けたいので、医療サービスの利用を抑制するような努力を行うだろうということです。

しかし、そのような仕組みが持つ弊害や副作用を考えると、今後は、モラルハザードの抑制は、医療保険や医療サービスの提供に基礎自治体を介在させることによってではなく、保険者、被保険者、サービス提供者の間の契約を通じて行うのがよいのではないかと考えるのです。そのような仕組みとしていくことが地方の再生にもつながると考えています。診療報酬では賄えない部分を国からの補助金で賄えば、それはそれで良いのではないかと考え方もあるかもしれませんが、補助金という仕組みが入ってくることで、様々な問題が起こってきます。

補助金制度が具体的にどうなっているかというと、地方公営企業法施行令において、自治体は一般会計から「公立病院」に繰り出し金を計上することができ、現在その繰り出し金が地方交付税等において考慮されることになっているのです。つまり「公立病院」を作り、そこに「不採算医療」を行わせて、それに対して国が補助をすることで先ほどの問題を解決しようとしているのが、日本の医療サービス提供の仕組みなのです。

結果的に公立病院に対して補助が行われる仕組みがあるわけですが、補助がきてもなお3/4ほどの公立病院が赤字で、累積欠損額は2兆円ぐらいあります。ちょっと古いデータで恐縮ですが、そのような実態があることを、【スライド21】は示しています。

もちろん、公立病院の経営やガバナンスが甘いことが、公立病院の赤字の基本的な原因との指摘もたくさんあります。確かに経営がきちんと出来ていない公立病院がたくさんあるので、それが最も重要な理由という気もします。ただ、その一方で、そもそも、なぜ「公立病院」が存在しているのかという問題を考え始めると、上記のような診療報酬構造の不完全性のために不採算医療の問題が生まれ、それを公立病院への補助金という形で解消しようとしているという仕組みが、「公立病院」の存在を求めているという構造にぶつかるとのことです。そして、そのような構造の上で、補助が与えられる公立病院の経営が甘くなってしまうという問題が起こっていると考えられます。

したがって、真の問題は、「公立病院」の存在を求める社会保障制度の不備にあると考えています。「公立病院」が必要なければ、そもそも「公立病院」の経営の問題は重要でなくなるのですから。そして、公立病院が必要とされる理由の一つは、現在の診療報酬の仕組みの下で不採算医療が生まれることにありますので、真の解決策は、不採算医療が起こらないように、平均費用が賄われる診療報酬体系にするということです。

そうっていないのはなぜかという点、平均費用が賄われるような診療報酬体系にすると、医療サービスが高コストになっても財源保障が行われるということですので、医療サービスの提供者がコストを削減する努力を怠るモラルハザードの問題が起こるからだと考えられます。そこで、公立病院の設置者である自治体に、赤字の少なくとも一部を担わせるような構造を作っておくことで、このモラルハザードの問題

を抑制できるのではないかという考え方が、自治体が医療サービスの供給に関わる理由の1つになっていると思っています。

ところが、よくよく考えてみると、このモラルハザード問題は典型的な平均費用価格規制の問題です。費用に見合うだけの収入を与えてしまうと、コスト削減を怠るというモラルハザード行動が起こるという問題ですね。これに対して経済学は何と言っているかという点、適切な価格を設定して、事業者に対してインセンティブ規制を行うことが望ましいということです。

そのようなインセンティブ規制を病院に対して行うことが、望まれる改革だと私は考えています。平均費用に見合う支払いを行うことで、モラルハザードの問題が確かに起こりやすくなります。しかし、その問題を緩和するために自治体を介入させるのではなく、むしろ国が社会保障制度の中で診療報酬をきちんと設定し、病院に対するインセンティブ規制を設けることで、病院と保険者の関係、そして保険者と被保険者の関係の中で、問題を改善することができるということです。自治体そして補助金を通じて問題を改善することは、様々な弊害を生むため、望ましい改善方法ではないと考えています。

例えば、ヤードスティック競争のように、類似する地域の病院の平均費用を計算して診療報酬を設定することで、病院が努力して平均費用を引き下げるインセンティブが生まれますので、様々な効率化のための努力が期待されます。もちろん、完璧な制度設計を行うことは難しいとは思いますが、例えば介護保険などでは事業者への支払いを地域ごとに変えているのですから、制度的にはそれほど難しいことではないと考えています。

このような改善案のイメージを図であらわしたのが【スライド22】です。今までの仕組みが左側の図です。ここでは事業として「病院事業」を考えるわけですが、この事業は、現在の診療報酬制度の下では不採算事業となりやすいので、国が補助金を出すから自治体でしっかり

モニタリングしながら行って下さいという仕組みになっています。こうすると、国から自治体への補助金と自治体から病院への補助金という2重の構造が生まれます。

そうではなく、保険者となる国が、サービス提供者である病院との直接契約の中でモラルハザード問題を改善するメカニズムを導入すれば、自治体に対する交付金をなくすることができる。その方が、医療保険およびサービス供給の仕組みとしても、地方財政の仕組みとしてもクリアとなり、効率化が図られることになるのではないかと考えています。

注意していただきたいのは、私は公立病院を無くすべきだと言っているわけではないということです。公立病院を作らなくても、最低限度の医療サービスが提供される仕組みにすべきであるということを申し上げているだけです。公立病院の方が、よりよい医療サービスが提供してくれるという住民の判断があれば、公立病院を残してもらっても構わないと思います。重要なのは、過疎地域でも、割高になりやすい費用を賄えるだけの診療報酬が与えられる仕組みとすることで、民間の医療機関でも適切な医療サービスを提供できるような環境を整えるということです。それによって、公立病院に依存する必要がなくなるため、過疎地域の病院そして自治体の財政状況が改善されることが期待されるのです。

(3) 社会保障制度改革と「地方の再生」

これまでの議論を、「地方の再生」に関する議論との関連で簡単にまとめておきます。ポイントとなるのは次の点です。保険に関しては全国的な保険の仕組みとし、サービス供給に関しては自治体の負担にならないように、保険者が最低限必要なサービスの平均費用を賄える制度を整備することが望ましいということです。

そのような制度が整備されると、高齢者を初めとする福祉サービス受給者の存在、そして地域における福祉サービスの拡大は、基礎自治体

の負担にはならなくなっていくと思います。これまでの制度の下では、高齢者が増えれば増えるほど、自治体の負担も増加する構造がありましたので、高齢者は、言葉は悪いのですが「お荷物」となっていました。ですから自治体も病院を充実させたいけれど、財政面で制約がかかってくるという構造があったわけです。もちろん、そのような制約こそ、過剰なサービス利用を抑制する仕組みと考えられてきたのですが、自治体の自立と地域経済の再生を阻むという副作用も持ってしまったと考えられます。

先ほど申し上げた私の提案は、基本的に社会保障制度と自治体財政を切り離しましょうという提案です。過剰なサービス利用を抑制するという観点からは、そのような改革は非常に怖い気もします。自治体が、地域の高齢者のために、どんどん福祉サービスの拡大に励むようになり、社会保障関係費がどんどん膨らんでいくと感じられるからです。

その懸念に対しては、そのようなモラルハザード行動は、保険者である国が病院および被保険者との契約の中で適切なインセンティブを与える仕組みを整えることで、解決していくべきであるという考え方を提示したところです。そのような仕組みを適切に設計するには、それなりの費用が必要だと思いますが、現在の仕組みが持つ弊害や副作用が緩和され、「地方の再生」に貢献する可能性が高いことを考えると、十分検討に値する改革案と考えているわけです。

具体的に、「地方の再生」に関して、どのような期待ができるかという点、まず、良質な医療や介護サービスを安価に提供できる地域に事業所が参入することで、福祉サービスを地域の重要な産業として位置付ける地方が現れることが期待されます。これまでの仕組みの下では、財政面での負担のゆえに、そのような動きは抑制されてきたのですが、逆に、福祉サービスの拡大が望ましいと考えられる地方で、福祉サービスの拡大が抑制され、結果的に過疎化がさらに進行するということが起こってきた可能性が

あるのではないかと考えています【スライド23】。

確かに一時的には福祉サービスを地域の重要な産業として位置付ける自治体が数多く現れ、過剰な資源投資が行われる可能性もあります。しかし、サービス市場への自治体の介入を極力制限するとともに、病院や被保険者の過剰な資源利用を抑制するメカニズムを作ることで、過剰な資源利用はコントロール可能であると考えています【スライド26】。

むしろ地域住民の福祉サービスを維持するための資源が過疎の地方でも確保されることになりますので、福祉サービスの主たる提供者である若者も地方に定住あるいは移住し、地方が再生する可能性が生まれるのではないかと考えています。

この点については、【スライド27】の図が示唆的です。この図は、高齢化率が高い都道府県では、医療・福祉従事者の割合が高くなっていることを示しています。これは、高齢化が進んでいる地域では、【スライド24】で見えていたような所得面だけでなく、雇用面でも社会保障が非常に重要なサービス産業になっており、社会保障制度が適正化されることで、若い人たちがサービス提供者として高齢者のいる地方に定住あるいは移り住み、地域の再生が図られることが期待されます。

そして、そのような現象が起これば、さらなる副次的効果も期待されます。例えば、若い人たちが福祉の仕事をしなが、都会ではなく地方に住むようになれば、地方では保育所などにも余裕がありますので、都市部での待機児童の問題なども緩和され、地方でも都市部でも出生率の改善が起こることが期待されます。また、若者が生活費の安い地方に住むことで若者の貧困の問題が緩和されたり、若い人たちが来ることによって地方の自治体財政の改善が起こるといったことも期待されます【スライド28】。

そのような副次的効果について考えてみると、現在の社会保障制度は、地方における雇用機会

の創出を結果的に阻むことで、少子化問題、貧困問題、地方の財政問題などを悪化させる制度となっていると考えることができるかもしれません。社会保障制度を見直し、自治体に保険事業や福祉サービス提供の役割を担わせないことで、むしろ地方が再生するチャンスがあるのではないかと考えています。

このように、地方において福祉サービスの維持・拡充が図られる制度改革は、公共投資による一時的な地域の景気拡大策とは異なり、急速に高齢化が進行する過疎の地方においてこそ、持続的なメリットが生まれる改革であり、持続可能な地方再生の切り札になるのではないかと考えています。

4-2. 地方分権や補助金等の在り方の見直し

補助金についても、社会保障制度の仕組みの見直しと同じような発想で考えていくのですが、時間がなくなってきましたので、ポイントだけお話をさせていただきます。地方の交付税を通じた再分配の仕組みについては、その歴史的意義や公平性の観点からの意義は理解できるのですが、それが「ただ乗り」を許容する仕組みであることには十分な注意が必要だと考えています。つまり、豊かな地域が生み出す財源にただ乗りすることで、自分たちの財政が賄えるという仕組みの下では、自立のための十分な努力が行われにくくなり、それが地方の疲弊の一因になっていると考えられます【スライド29】。

公平性を確保しようとする制度が、副作用として非効率性を生みやすいことはよく知られています。補助金制度を見直して、できるだけ効率的な公平性の確保を目指すことが重要です。もちろん、地域間の再分配の仕組みである交付金制度を即刻なくし、交付金をゼロにすべきであると主張するわけではないのですが、長期的にはそれを目指す改革を行うべきだと考えています。交付金制度を廃止することは長期的には1つの理想だと考えています【スライド30】。

交付金が必要とされるのは、自治体の歳出と

自治体の自主財源が異なるからです。一般に、自治体の自主財源と歳出のどちらをコントロールしやすいかと言えば、歳出の方だと考えられますので、交付金をゼロにするということは、自主財源を所与として自治体に歳出をコントロールしてもらうということを意味します。

これは、昔から言われている「入るを量りて出ざるを制す」、つまり収入を見て、それに応じて支出を決めるという原則に対応します。私は、この原則が、やはり地方自治あるいは地方分権の望ましい有り様ではないかと考えています。そして、この原則を基本とすれば、地方交付税は必要なくなります【スライド31】。

現在の交付金制度は、「出ざるを量りて入るを制す」という全く逆の考え方に基づいています。つまり基礎自治体が担うべき役割と歳出があらかじめ特定され、その支出に足りない分は国が補助するというのが、現在の交付金の仕組みになっているわけです。その意味で、「出ざる」が最初にあって、「入る」ところをコントロールするという構造になっている。そのような仕組みが本当に望ましいのかと考えると、やはり問題の多い仕組みであると考えられます。

それでは、「入るを量りて出ざるを制す」という基本原則に則った仕組みを具体的にどのような設計したらよいのでしょうか。理論的には、私の答えは単純です。各自治体は自主財源で賄える分しか役割を担えないという仕組みにするというものです。ここで注意していただきたいのは、すでにお話ししたように、私は社会保障という「最低限度の公共サービス」の確保については、基本的に国の役割と考えているということです。

また、基幹となる道路や河川の整備あるいは高等教育など、規模の経済性や外部性の大きい公共サービスについては都道府県の役割とすることも望ましいと考えています。このように、国や都道府県が提供した方がよい公共サービスについてはあらかじめ所与とした上で、それら以外の公共サービスの供給が基礎自治体には求

められることとなります。

その意味では、「最低限度の公共サービス」に関して、基礎自治体に求められる役割は、それほど大きくないという役割分担を想定しています。また、例えば教育のように基礎自治体が外部性を持つ公共サービスを提供する場合、その恩恵を受ける地域が支払う応分の負担は基礎自治体の自主財源と考えてよいと思います。例えば、国や都道府県からのいわゆる「支出金」については、再分配を目的とした補助金とは異なり、自主財源の一部と考えてよいと考えています。

それでも、自主財源の少ない過疎地域では、最低限度の公共サービスさえ賄えないところも出てくるのが予想されます。その場合には、歳出の決定権を上位政府である都道府県に委譲することになります。権限を委譲された都道府県もまた自主財源で賄える範囲で、最低限度の公共サービスが域内の各地域で確保されるように取り組みます。

ここでポイントとなるのは、自主財源が少ない地域では最低限度のサービスしか提供されないという点です。充実したサービス供給が行われるのであれば、基礎自治体は上位政府に「ただ乗り」するインセンティブを持ってしまい、現在の制度とあまり変わらなくなってしまうからです。逆に言えば、最低限度の公共サービスしか提供されない場合、それを嫌がる基礎自治体は、自主財源を増やす努力や近隣の自治体との合併といった取り組みを行い始めることが考えられます。そして、このような仕組みの下で、どうしても最低限度のサービスが提供されない地域が生まれた場合、最後は国がサービス提供を行うという仕組みとすることを考えています。

このような仕組みの根幹にある考え方は、財源がプールされ、歳入が少ない地域に配分されることで生まれる「ただ乗り問題」を可能な限り回避するべく、自治体の自主財源と歳出が一致することを前提とした財政制度とした方がよいという考え方です。広域的な事業が望ましい

場合には、国、道州、都道府県などが実施する。そして、自治体は自主財源を用いて、基礎的な公共サービスの供給から始めて、最低限でのサービス供給が行われない場合には上位政府が現物給付するという仕組みが、「ただ乗り」の非効率性を抑制しながら、効率的に公平性を確保する制度にはなっていくのではないかと考えています。

もちろん、このような改革案以外にも、現在の地方財政の問題を改善する仕組みを色々と考えることはできると思います。例えば、住民1人当りの歳入が同じになるように交付金を与えて、あとは基礎自治体に任せるといった仕組みでも、現在の補助制度が持つ非効率性を緩和することができると思われます。特に、地域が持つ潜在力は実際には異なっているため、どんなに努力しても自主財源だけでは最低限の公共サービスを確保することが難しい地域もあること考えると、補助金を通じて一定水準の歳入を与えることは必要ではないかとも思われます。

しかしながら、そのような仕組みの下では、補助金を通じて自治体の財源が保障されるがゆえに、地域が持つ潜在力を最大限活かして財源を生み出そうとする本気の努力がやはり生まれにくくなるという構造が残ってしまうと思います。各地域の限られた資源を最大限に活かす努力を促す仕組みは、確かに厳しい制度と言えるかもしれません。しかし、これまで活用されてこなかった地域の資源を見いだす努力の中で、地域の人々のつながりや魅力が高まる可能性もあると思います。ただ、そのような地域の魅力は、住民だけで発見することが難しい場合もありますので、国や都道府県が、補助金ではなく、知的支援や人的支援を行うことも望ましいと思われれます。

自主財源に応じて各自治体の責任の範囲を定めるという仕組みは、制度的には複雑になる可能性があります。したがって、理論的に望ましい制度を完全に導入することは難しいと思います。しかしながら、例えば、政令指定都市、中

核市、特例市など自治体の規模等によって担える役割をきめ細かく変えていくという近年の改革の方向性は、私が考えている改革の方向性に近いものです。このような改革を、さらに規模の小さい自治体に関しても行っていくことが、具体的な制度改革になると思います。

なお、このような改革の方向性に関して気になるのは、「地方分権」の流れに逆行する改革ではないかという点です。様々な公共サービスの提供を、どんどん基礎自治体に任せていくことを「分権化」と言うのであれば、私の案は明らかに「分権化」に逆行していると思います。分権化に関する理論の紹介の中でお話させていただいたように、何でもかんでも基礎自治体に任せるということが望ましいとは考えていません。公共サービスの特徴に応じて、それぞれのレベルの政府に一定の役割があります。

望ましい地方分権化とは、都道府県あるいは基礎自治体が決定権限を持つことが望ましいと考えられる公共サービスの供給については、それを担うことが望ましい地方政府に任せて行きましょうということだと思います。その意味では、基礎自治体のみならず都道府県に対して国から権限の委譲が行われることも、地方分権と考える方がよいと考えています。

そのような地方分権については、私も大いに賛成ですが、その検討においては、例えば、社会保険についてはやはり国が責任を持つことが望ましいという議論があってもよいのではないのでしょうか。その意味では、分権化を望ましいものとして分権化を進めていくのではなく、望ましい分権社会を模索しながら分権化を進めていくということが重要ではないかと思えます。

5. まとめ

本日は、まず前半で、財政制度を通じた地域経済の疲弊というのが、実際には起こっていたと考えられるということをお話しました。

後半では、そのような「財政制度と地域経済

の相互依存関係」を踏まえると、財政制度を通じた地域経済の再生が可能となるのではないかというお話をさせていただきました。具体的には社会保障制度を全国一律の制度とすることが合理的であるのみならず、その結果、過疎地等でも高齢者はお荷物ではなくなり、福祉サービス産業が成長し、労働力として若者が流入することで、地域経済の持続的な再生が図られるチャンスになるのではないかということをお話させていただきました。そして、そのような改革によって、基礎自治体が担わなければならない役割や歳出は低下し、財政格差も縮小するのではないかと考えています。

そのような社会保障制度改革を前提とすれば、基礎自治体には自主財源に応じた歳出・事業のみを認め、それで賄えない最低限度の公共サービスについては上位政府に決定権限を委譲するというのが、交付金制度を大幅に縮小させ、地方が本気で地方の再生に取り組むきっかけになるのではないかと考えています。よりよい公共サービスを確保するために、自治体や住民が自主財源を増やす努力を本気で行うことが期待されます。そして、その結果として地域の再生が図られる可能性も生まれるのではないのでしょうか。

地域経済の問題は、人々の生活と大きく関わるものですので、非常に重要な政策課題だと考えています。その改善策を考える上では、公共事業による地域経済の活性化といった発想ではなく、社会保障制度や交付税交付金制度といった財政制度と地域経済の密接な関係に注目した制度改革を行うことで、地域経済の持続的な再生を目指すことが重要と考えています。このことが、本日最もお話したかったことです。ありがとうございました。

追記：本稿は平成22年3月4日に行われた報告を、当日いただいた質問およびコメントへの回答も一部報告の内容に織り込む形で再構成したものです。質問およびコメントをして下さった参加者の方々にあらためて感謝いたします。なお、今回の報告の基礎となる研究の一部は、「税と社会保障の一体的改革——格差問題と国際化への対応」と題する科研プロジェクトの成果であり、下記の参考文献も参考にさせていただきますと幸いです。

〈参考文献〉

- 山重慎二「家族および地域共同体の機能と政府の役割——日本型福祉社会の経済学的分析」『一橋論叢』第120巻第6号、38-62頁、1999年。
- 山重慎二「日本の社会経済構造と税制——20世紀の回顧と21世紀の展望」『一橋大学研究年報 経済学研究』2001年。
- 山重慎二「税制と社会保障制度の一体改革による格差問題への対応——均等化政策から潜在力支援型底上げ政策へ」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所〔編著〕『経済格差の研究——日本の分配構造を読み解く』（第9章）中央経済社、2006年。
- 山重慎二「地域社会の構造変化と政策的対応～活性化から調和社会の創造支援へ」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所〔編著〕『人口減少社会の家族と地域』（第12章）日本評論社、2008年。
- 山重慎二「少子化対策の経済学——戦略的制度設計」『租税研究』715号、2009年5月。
- 山重慎二「地域経済と社会保障」宮島洋・西村周三・京極高宣〔編〕『社会保障と経済社会：第2巻「財政と所得保障」』東京大学出版会、2009年。

スライド 1

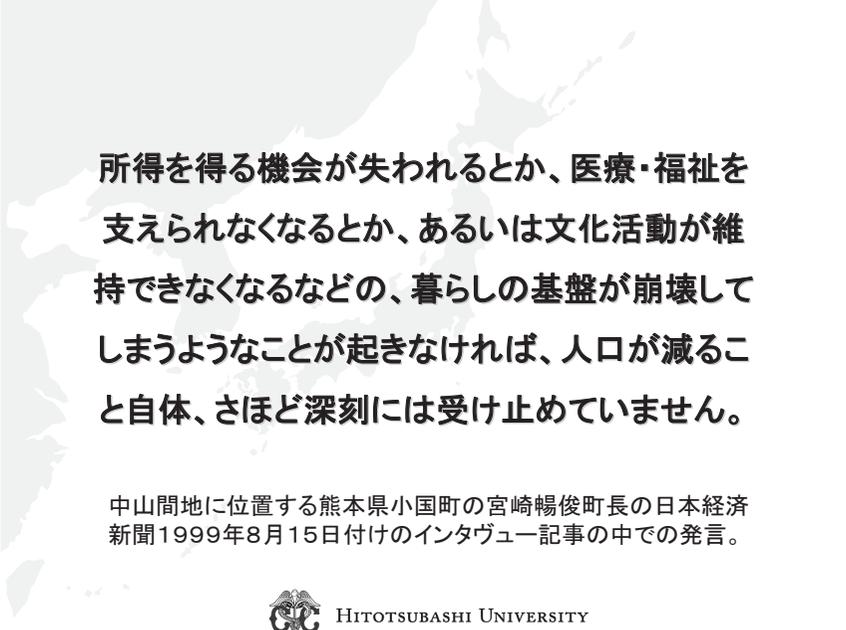


財政制度と地域経済
～財政制度を通じた地方の疲弊と再生～

一橋大学
経済学研究科／国際・公共政策大学院
山重 慎二

 HITOTSUBASHI UNIVERSITY

スライド 2



**所得を得る機会が失われるとか、医療・福祉を
支えられなくなるとか、あるいは文化活動が維
持できなくなるなどの、暮らしの基盤が崩壊して
しまうようなことが起きなければ、人口が減るこ
と自体、さほど深刻には受け止めていません。**

中山間地に位置する熊本県小国町の宮崎暢俊町長の日本経済
新聞1999年8月15日付けのインタビュー記事の中での発言。

 HITOTSUBASHI UNIVERSITY



基本的な視点

- 日本の地方(都市圏から離れた地域)では「過疎化」が進行しており、人口減少・少子高齢化の流れの中で、どのように再生させるかは最も重要な政策課題のひとつ。
 - 2009年時点で、「過疎地域」は国土の面積の約54%、市町村数の約41%を占める(総務省「過疎対策の現況」について)。
- 地方の過疎化(疲弊)の一因は日本の財政制度にある。
- 財政制度の見直しは地方の再生の重要な要因となる。
 - ◆ 下記の2つの財政制度の設計がポイント
 - 地方交付税交付金制度
 - 社会保障制度



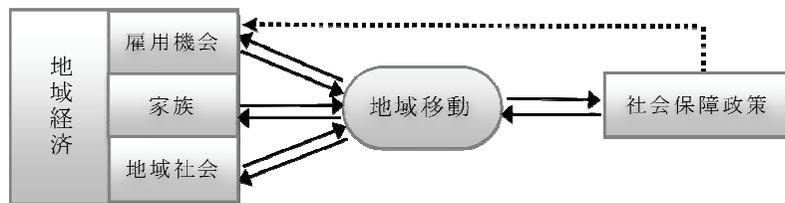
本日の報告の流れ

1. 分析の枠組み
 - 人口移動に関する理論(＋望ましい国土利用に関する議論)
 - 地方分権に関する理論
2. 財政制度を通じた地方の過疎化
 - 戦後の経済成長戦略
 - 交付税交付金制度／社会保障制度の意義と副作用
3. 財政制度を通じた地方の再生
 - 社会保障制度を通じた持続可能な再生戦略
 - 地方分権や補助金等の在り方の見直し
4. まとめ

1. 分析の枠組み: (1)人口移動に関する理論

■ 人口移動に関する理論 (事実解明的議論)

- 経済成長と人口移動の関連
 - Harris-Todaro (1970) on “Two Sector Model”
 - Krugman (1991) on “Increasing Returns & Economic Geography”
- 政府と人口移動の関連
 - Tiebout (1956) on “Voting by Feet”
- 家族・共同体と人口移動の関連
 - Mansoorian and Myers (1993) on “attachment”,
 - Glaeser, Laibson, Sacerdote (2002) on “Social Capital”



出所) 筆者作成

図 2 : 地域経済と社会保障制度の相互依存関係



1. 分析の枠組み:(1)人口移動に関する理論

■ 人口移動に関する理論(規範的議論)

□ 経済成長と人口移動の関連

- 成長率の高い地域(一般に都市部)への人口移動は労働市場の効率性の観点からは望ましいが、人口移動・分布の外部性を考えると、人口分布の非効率性が発生する可能性も高い。

□ 政府と人口移動の関連

- 「足による投票」を通じて公共財・サービス供給の効率化が進む可能性があるが、「有害な租税競争」を通じて非効率性や不公平性が生ずる可能性もある。

□ 家族・共同体と人口移動の関連

- 3世代同居やコミュニティなどを通じた「相互扶助」は、社会の効率性を高める可能性があるが、共同体の閉鎖性が非効率性を生む可能性もある。



1. 分析の枠組み:(2)地方分権に関する理論

■ 地方分権に関する理論(事実解明的議論)

□ 自治体間の競争

- 自治体は、税制や公共財供給の面で競争している。

□ ソフトな予算制約の問題(モラル・ハザード問題)

- 中央政府と地方政府、あるいは地方政府と公営企業等の間に見られるプリンシパル・エージェント関係の中で放漫な財政運営が行われる。

□ 地域共同体と地方政府の関係

- 自治体は、地域の共同体(町内会やNPOなど)と連携しながら、様々な施策を実施している。

1. 分析の枠組み: (2) 地方分権に関する理論

■ 地方分権に関する理論 (規範的議論):

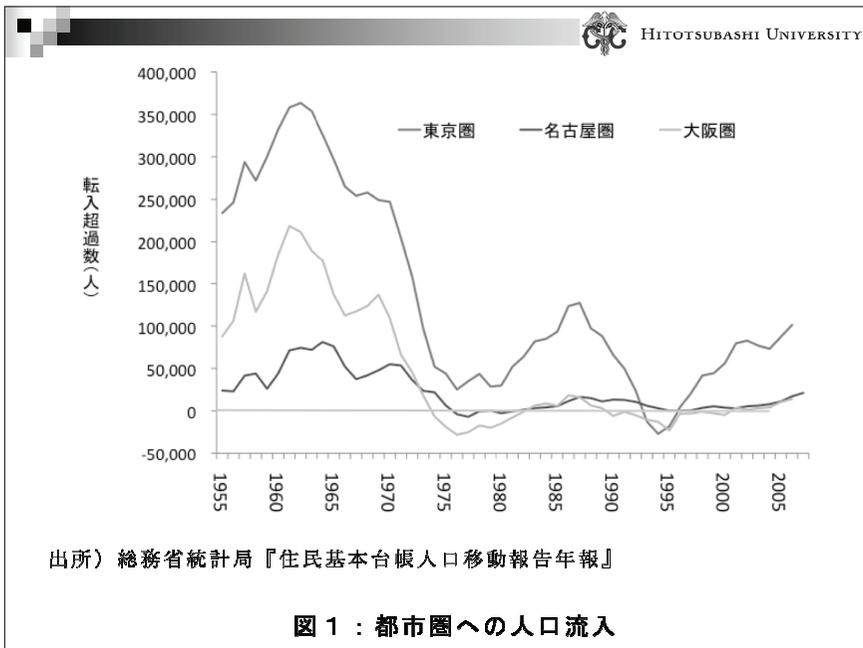
- 効率的な公共財供給
 - 情報の不完備性(→分権化)【分権定理】
 - 規模の経済性(→集権化)
 - 外部性(→集権化)
- 効率的な財源調達と政府間移転
 - 規模の経済性(→集権化)
 - モラル・ハザード問題(→集権化 & 分権化)【ソフトな予算制約の問題】
- 効率的なリスク・シェアリング
 - 保険理論の観点から(→集権化)
 - モラル・ハザード問題(→集権化 & 分権化)
- ◆ 情報が重要な財・サービス供給は分権化が望ましいが、規模の経済性があるサービスは集権化が望ましい。

2. 財政制度と地方の過疎化: (1) 戦後の成長戦略

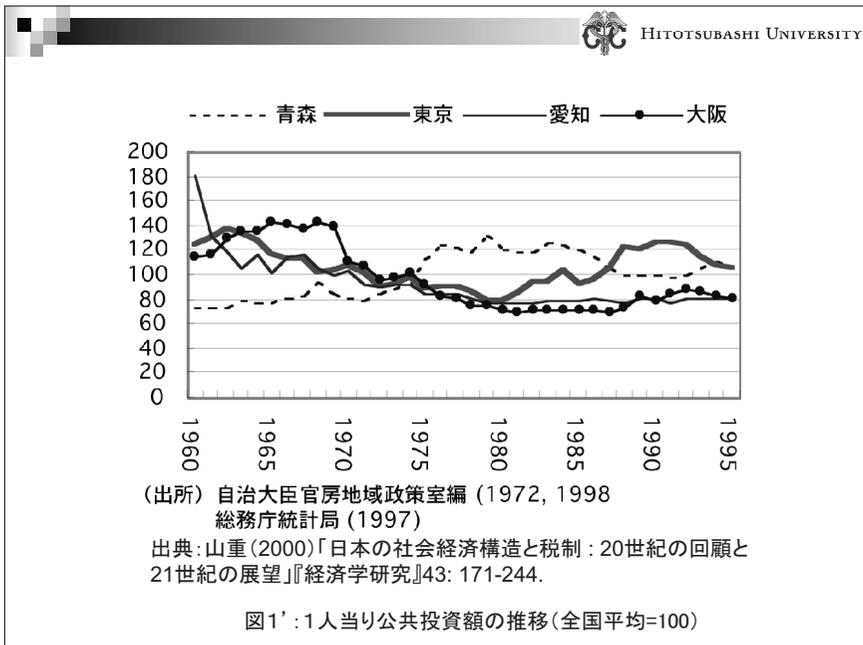
■ 戦後の成長戦略

- (1960年代の半ば頃まで) 都市部の開発を行い、人口と資本を集中させて、爆発的な経済発展を遂げる。
 - 都市部への公共投資の集中
- (1960年代の半ば以降) 上記の政策の成功とともに弊害も指摘されるようになり、「日本列島改造計画」あるいは「均衡ある国土」といったスローガンに代表されるような「地方の開発」に政策の重心が移ってきた。
- しかしながら、先行し人口も集まった都市部の優位性をくつがえすほどの状況の変化は作れず、結果的に、多くの地方で過疎化の進行を食い止められず、公共投資も無駄になった。(ただし、地方の中核都市はそれなりに発展している。)

スライド11



スライド12





2. 財政制度と地方の過疎化:(2) 交付金制度

■ 交付税交付金制度の意義と副作用

- 交付金制度は、都市への集中的な資源の投下の結果生まれる公共財・サービスの地域間格差を是正し、成長戦略への理解を求める制度でもあった(意義)。
- しかしながら、そのような制度の下で、地方からの人材流出を食い止める努力が行われなくなり、地方の過疎化が進んでいった(副作用)。
- 地方への投資が行われるようになって、交付税制度の下で、必要な財源保障が行われる限り、財政面では、地域に人口や企業を引き止め呼び寄せる努力は十分には行われない。
- そのようにして生まれる「限界集落」のような地域を消滅させるのであれば問題ないが、温存させるのであれば、自立化を促すような制度設計が求められる。

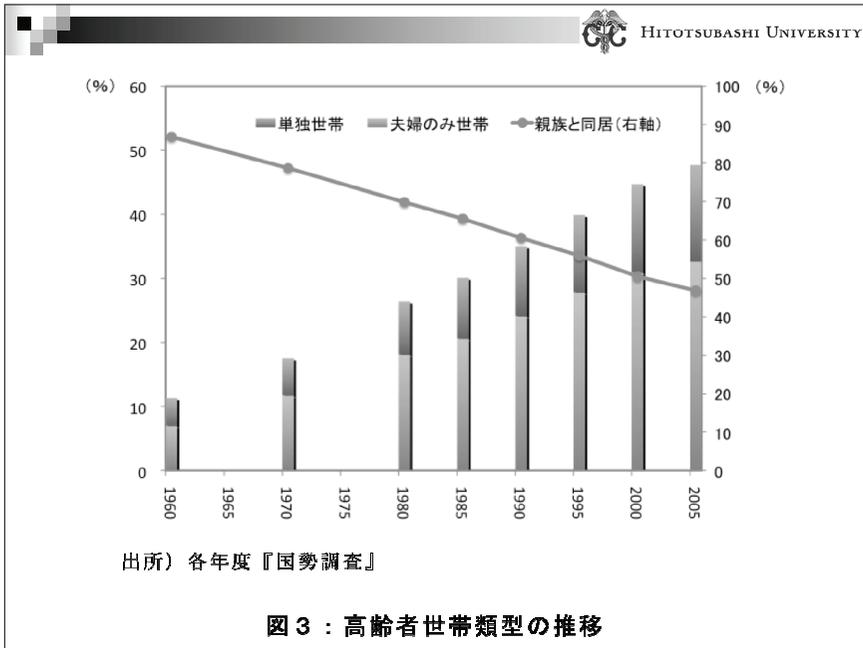


2. 財政制度と地方の過疎化:(3) 社会保障制度

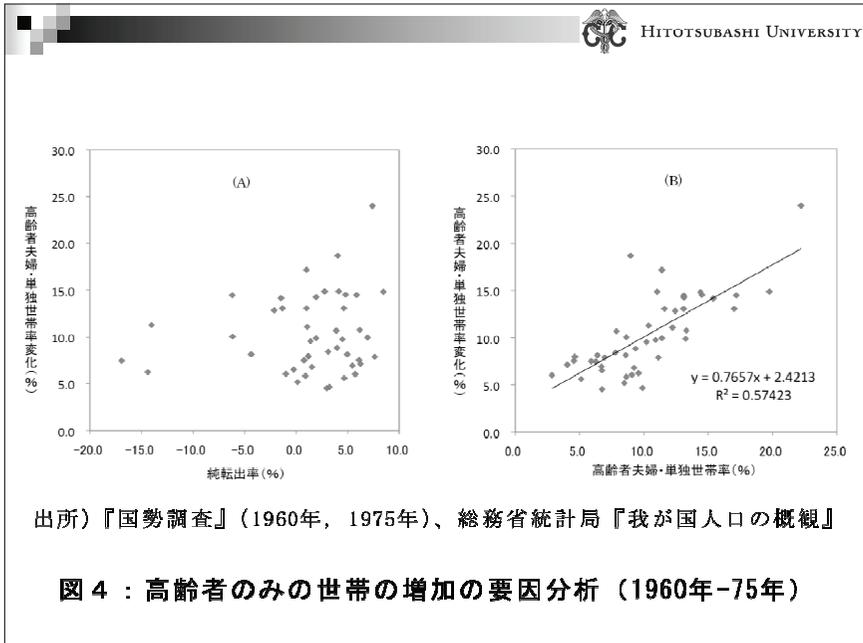
■ 社会保障制度の意義と副作用

- 若年者の都市部への流出に伴い、地方で取り残される高齢者の生活保障が社会問題となる。
- 1960年代に本格的に始まる皆年金・皆保険という社会保障制度の充実は、戦後の成長戦略の結果として生まれる「家族の分離(核家族化)」への対応であった(意義)。
- しかしながら、生活保障を政府が行うようになると、家族内の相互扶助の必要性が低下し、家族が子供たちを地方にとどめる努力を行わなくなり、過疎化が進行した(副作用)。
- 現在の社会保障制度の下で、医療・介護の保険料や医療サービスの水準に差が生まれていることは懸念される。
 - 保険やサービス供給に自治体が強く関わっているために起こる問題

スライド15



スライド16





都道府県データの分析

高齢者のみからなる世帯の割合(高齢世帯率)の増加は、純転出
 が大きい地域で大きい(→ 高齢者が取り残される)。

$$\text{高齢世帯率の変化} = -5.08 + 0.35[\text{純転出率}] + 0.81[\text{高齢世帯率}] + 1.37[\text{自然増加率}]$$

(-2.30) (3.36) (9.04) (3.78)

- 高齢世帯率：高齢者の夫婦あるいは単身者からなる高齢者のみの世帯の全世帯に占める割合（1960年）
- 高齢世帯率の変化：1960年と1975年の高齢世帯率の差
- 純転出率：1960年から1975年間の5年毎の変化率の平均
- 自然増加率：1960年から1975年間の5年毎の変化率の平均

注：高齢者のみからなる世帯の割合(高齢世帯率)の増加は、高齢者のみからなる世帯の割合が低い地域では小さい(同居の規範が残る地域では高齢者のみからなる世帯の増加は抑制される。)



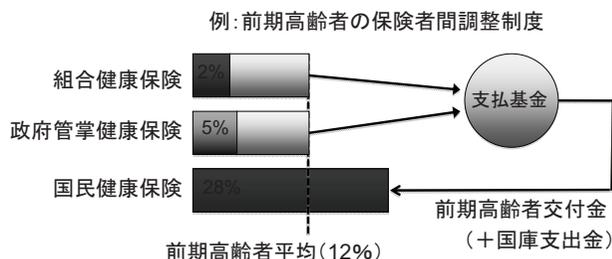
3. 財政制度と地方の再生：(1) 社会保障制度

■ 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生

- 地方経済に関する最重要課題の一つは、地方に住む人々の最低限度の生活の保障をいかに行うか。
 - 長期的に持続可能と思われない地域では、人々の移住を支援。
 - 社会保険および福祉サービスの確保の責任は、基本的に国(あるいは道州)の役割とし、「どこに住んでも」一律の保険料と負担で最低限のサービスを受けられる仕組みとする。
 - 保険事業は大きなプールで(国全体で)実施
 - 「不採算医療」等への基礎自治体の追加負担が発生しないように、平均費用を賄える診療報酬等の仕組みを整備
 - 保険に関わるモラル・ハザード問題(過剰な資源利用)を抑制することは、基礎自治体の介在ではなく、保険者、被保険者、サービス提供者の間の契約を通じて行う。

事例：医療保険と地方財政

- 地域医療の確保は自治体の役割
 - 後期高齢者医療制度は、都道府県を単位とする広域連合。
- ただし、地域間の格差を考慮した補助制度が存在。
 - 市町村国民健康保険の保険料収入が支出に占める割合は平均約25% (約3.0兆円／約12.6兆円)--平成20年度国民健康保険の財政状況



事例：医療サービスと地方財政

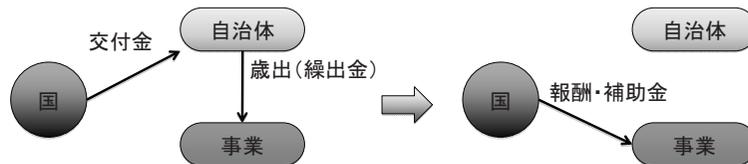
- 医療サービスの確保は、国のみならず、地方自治体の役割(→厚生労働省と総務省の連携)。
 - 第30条の10:国及び地方公共団体は、医療計画の達成を推進するため、病院又は診療所の不足している地域における病院又は診療所の整備その他必要な措置を講ずるように努めるものとする。
 - 不採算医療： 救急医療、災害医療、へき地医療など社会の基盤を整備するために必要不可欠ではあるが、資金面で困難な不採算を伴う事業
(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshou/iryouseido01/pdf/ryouyou01f.pdf>)
 - 上記のような事業については、地方公営企業法施行令において、一般会計からの公立病院に繰出金を計上することができ、現在は、その繰り出し金は「地方交付税等において考慮」されることになっている。

事例：医療サービスと地方財政（続き）

- 2006年時点で4分の3程の公立病院が赤字、累積欠損金は約2兆円。
 - 構造的な問題の一つは、過疎等の条件の故に高くなる平均費用を賄える診療報酬体系となっていないこと。
 - 同じ保険料を支払っていても、過疎地等に住んでいる場合には、追加的な税負担を行わなければ、同水準の医療サービスを受けられないという構造が存在している。
 - 望ましい医療保険の仕組みと言えるだろうか？
 - 最低限度の医療サービスの提供が、厳しい財政状況に直面する過疎地等の自治体に求められている（→補助への依存を生んでいる）。
 - 最低限度の医療サービスに関しては、どこに住んでいても、同じ負担で受けられるようにすべき（→必要な財源については医療保険できちんとカバーされるべき）。

事例：医療サービスと地方財政（続き）

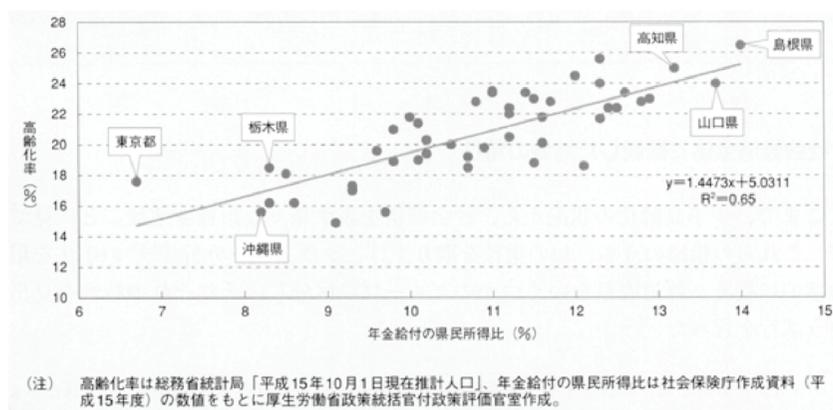
- 医療サービスが高コストとなっても財源保障が行われると、モラルハザード問題が起こって高コスト体質となるので、自治体にも一定の負担を求めることは妥当なのでは？
 - 上記の問題は典型的な平均費用価格規制の問題。
 - 望ましい解決策は、適切な利用者価格の設定と病院に対するインセンティブ規制（平均費用低下の努力を促す規制）であって、自治体を介在させて費用の一部を負担させる必要はない。（そもそも、公立病院が「不採算医療」を担うという仕組みが問題。）



3. 財政制度と地方の再生:(1)社会保障制度

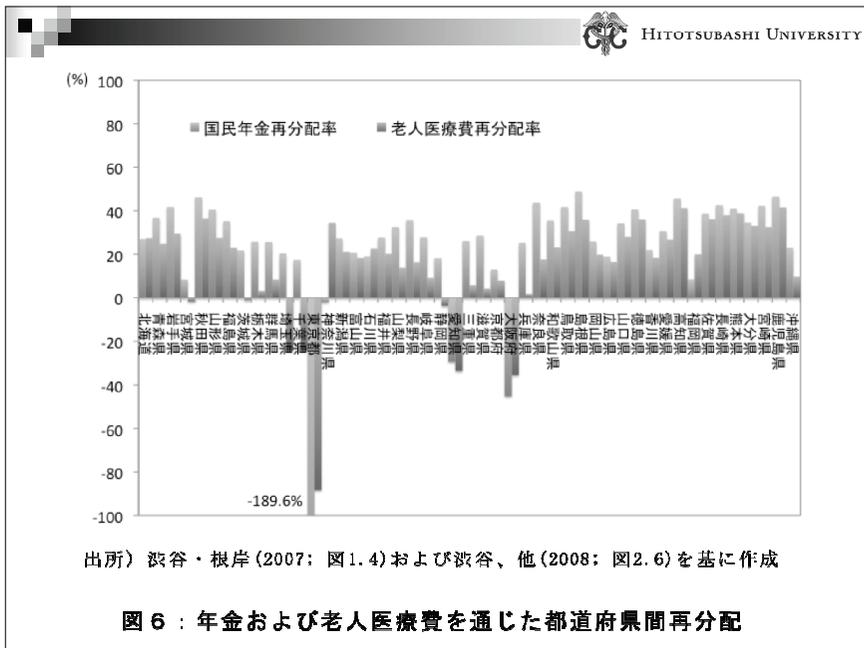
■ 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生

- 上記のような社会保障制度の下では、高齢者を初めとする福祉サービスの受給者の存在、そして地域における福祉サービスの拡大は基礎自治体の負担とならない。
- 良質な医療や介護サービスを安価に提供できる地域に福祉サービス事業者が参入するため、福祉サービスを地域の重要な産業として位置づける地方が現れる可能性が高い。
 - 現在の社会保障制度は、そのような自治体の動きが、福祉サービスの過剰な供給(モラルハザード行動)を招くことを恐れて、自治体に保険者の役割を担わせていたと考えられる。
 - この結果、福祉サービスの拡大が望ましいと考えられる地方で、自治体の重荷となる福祉サービスの拡大が抑制され、過疎化がさらに進行するという悪循環が生まれていた可能性がある。



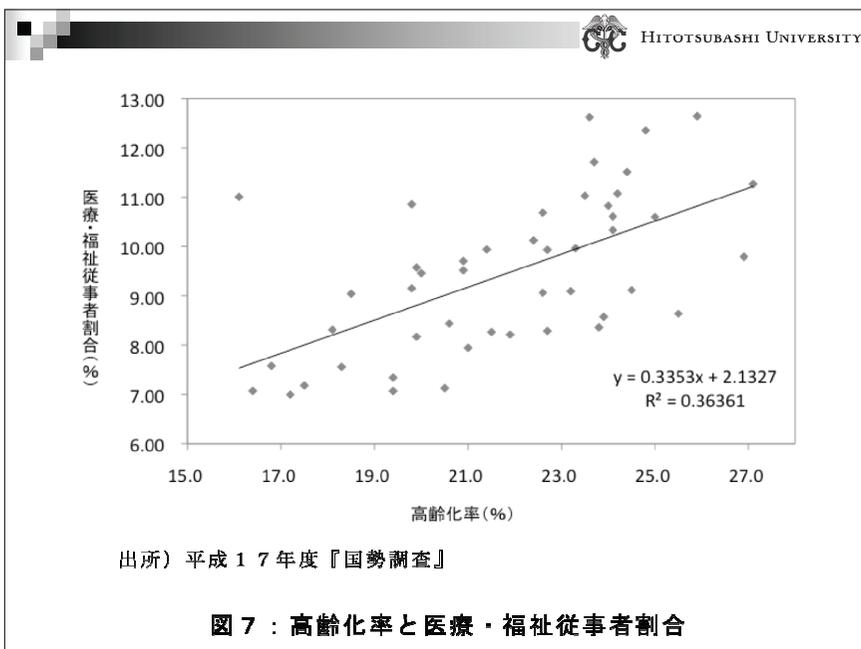
出所) 平成17年度『厚生労働白書』

図5：年金給付の県民所得比と高齢化率



3. 財政制度と地方の再生：(1) 社会保障制度

- 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生
 - 確かに、一時的には、福祉サービスを地域の重要な産業として位置づける自治体が数多く現れ、過剰な資源投入が行われる可能性があるが、サービス市場への自治体の介入を極力制限するとともに、病院や被保険者の過剰な資源利用を抑制するメカニズムを作ることによって、過剰な資源利用はコントロール可能と考えられる。
 - むしろ、地域住民の福祉サービスを維持するための適切な資源を国が保証すれば、主たるサービス提供者である若者も地方に定住・移住し、地方が再生する可能性が生まれる。
 - つまり、公共投資ではなく、福祉サービスの維持・拡充が図れる制度改革が、持続可能な地方再生の切り札。



3. 財政制度と地方の再生：(1) 社会保障制度

- 社会保障制度改革を通じた地方の持続的再生
 - 次のような副次的効果(副作用)も期待される。
 - 出生率の改善
 - 地方の方が保育所などにも余裕があり、出生率が相対的に高い水準にある。
 - 貧困問題の改善
 - 地方の方が生活費も安く、地域のつながりも残っているため、(仕事さえあれば)貧困の問題は緩和されやすい。
 - 地方の自治体財政の改善
 - 福祉サービス関連の産業が拡大し、労働者も増えれば、自治体の税収は増加し、(歳出面での規模の経済性があれば)財政の改善も期待される。

3. 財政制度と地方の再生：(2)補助金

■ 補助金のあり方(「地方分権」のあり方)の見直し

- 地方への補助金に関する最も深刻な問題の一つは、必要な歳出を自主財源で賄えない地域が多く、交付税に依存(「ただ乗り」)する構造が生まれ、非効率性が発生していること。
- 補助金制度を見直し、効率的な公平性の確保を目指す。
 - 前述のような社会保障制度改革を前提にすれば、「基準財政需要」と「基準財政収入」のギャップは小さくなるのではないか(→要検証)。
- 理想的な補助制度(地方分権制度)を明確にして、その理想状態への移行過程を適切に設計することを目指す。

3. 財政制度と地方の再生：(2)補助金

■ 補助金のあり方(「地方分権」のあり方)の見直し

- 望ましい補助金制度：財源がプールされることで生まれる「ただ乗り」問題を可能な限り回避するべく、各自治体の「自主財源」と歳出が一致することを前提とした財政制度とする。
 - ただし「自主財源」には、外部性を内部化することを目的とする「特定補助金」なども含めて考える。
- 一つの理想的な制度(→自主財源に応じた権限の付与)
 - 交付税交付金制度を廃止
 - 外部性等に応じた補助金
 - 広域的な事業が望ましい場合、国・道州・都道府県などが実施
 - 自治体は「自主財源」を用いて、基礎的な公共サービスの供給から始めて、最低限でのサービスの供給が行えない場合には、上位政府(最後は国)が現物給付。

3. 財政制度と地方の再生:(2)補助金

■ 補助金のあり方(「地方分権」のあり方)の見直し

□ 地方分権制度の基本原則

- 「入るを量りて出ざるを制す」(収入をよく計算してから支出を決める『禮記・王制篇』)を基本とする。
- ただし「入る」=「自主財源」と考え、その収入に応じて自治体が行える支出を決めると解釈する。
- これまで「出ざるを量りて入るを制す」(基礎自治体の支出を決めて、必要な収入を決めて不足分を補助する)という方式となっており、それが地方財政の様々な問題となっていた。

- この原則に従えば、収入の少ない過疎地域では、多くの歳出の決定権を上位政府に委譲することになるだろうが、その移譲先が都道府県(道州)であれば、地方分権の1つの姿と考えられる。(→ より多くの決定権を持ちたいのであれば、歳入を増加させる努力を行うだろう。)

4. まとめ

■ 財政制度を通じた地域経済の疲弊

- 交付税交付金制度および社会保障制度の充実により、地方から都市部への人口流出を食い止める誘因が失われ、地方経済は疲弊した。



4. まとめ

■ 財政制度を通じた地域経済の再生

- 社会保障制度を全国一律の制度とすることは合理的であるのみならず、それを通じて基礎自治体が担わなければならない役割・歳出は大きく低下し、財政格差は縮小する。
 - 過疎地等でも高齢者は「お荷物」ではなくなり、福祉サービス産業が成長し、労働力として若年者が流入することで地域経済の持続的な再生が図られるチャンスとなる。
- 各自治体には「自主財源(特定補助金を含む)」に応じた歳出・事業のみを認め、それで賄えない基礎的サービスについては上位政府に決定権限を委譲する(最低限度の公共サービスについては最終的には国が現物給付する)。
 - 決定権限を欲する自治体が、自主財源を増やす努力を行うことで、地域経済の再生が図られる可能性も生まれる。

補足

- **過疎地域の定義(過疎地域自立促進特別措置法)**
 - 国勢調査の結果による昭和35年～平成7年の35年間の人口減少率が30%以上である(第二条一イ)。
 - 人口減少率が25%以上で、以下のどちらかを満たしている。
 - ・ 平成7年で65歳以上の高齢者比率が24%以上
 - ・ 平成7年で15歳以上30歳未満の若年者比率が15%以下
 - 国勢調査の結果による昭和45年～平成7年の人口減少率が19%以上である。
 - 平成8年度～平成10年度の財政力指数が0.42以下
- **過疎地域への財政措置**
 - 元利の70%までを地方交付税で補てんされる地方債の発行が可能(地方交付税法附則第5条)、など。

子持ち既婚女性が支持する少子化対策



嘉悦大学経営経済学部専任講師 和泉徹彦

はしがき 本稿は、平成22年4月8日開催の財政経済研究会における、嘉悦大学経営経済学部専任講師 和泉徹彦氏の『子持ち既婚女性が支持する少子化対策』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

少子化対策が役に立っているのか立っていないのかといったときに、そもそも少子化対策とは何だろうか。女性が子育てしながら働く就労環境の問題、保育所に希望しても入れない待機児童の問題、あるいは教育費負担の問題が少子化を起こしているのだから、これらの問題を解決することが一般的には少子化対策なのだとと言われる。そのために育児休業を確立しよう、保育所を増やそう、高校授業料を無償化しようといった数多くの施策が打ち出されてきた。

既に子育てを終えた世代であっても少子化対策には関心を持って欲しい。子育てをする家族や地域社会の環境は大きく様変わりしている。孫育ての意味での少子化対策は続いている。皮肉のように聞こえるかもしれないが、高齢期の生活を安定させてくれる公的年金制度が整備された国では保険料を拠出してくれる若い世代が公共財になっているとの議論すらある。他人の子どもが自分の年金を支えてくれるので自分の子どもを持つ必要が無く、放置しておく少

子化が進行するという説である。将来の安定のために子どもに頼る必要は無くなったという意味である。公共財は国家の介入無しにはフリーライド（ただのり）可能で過小供給に陥る性質を持つ。ただ、子どもを持つよう国家が義務として強制するには馴染まない。子どもを生み育てたい個人の希望がかなえられるように支援するのが少子化対策の分際だろう。

数ある少子化対策の中で何が有効か、誰がそれを知っているのだろうか。本稿では実際に子どもを育てている女性、特に第2子、第3子を生む可能性のある子持ち既婚女性にターゲットを絞った。少子化対策が最も効果的に働くと考えられる子持ち既婚女性（20～44歳）を対象に

- (1) 将来持ちたい子どもの数と現実格差の実態把握
- (2) 出産育児支援環境整備への選好
- (3) 就労継続支援施策への選好
- (4) 予算制約付き施策選択

を明らかにし、少子化対策の優先順位を提案することを目的と定めた。

少子化対策メニューを個別に支持を尋ねれば、結果として総花的なフルコースメニューになるのは当然のことである。今回は優先順位についても調べており、有効性が高いと支持された施策の取りかかる順番も示唆する結果となっている。

少子化原因の一つとして、晩婚化が挙げられる。特に女性の場合には、第1子出産年齢が

2, 3子を生むかどうかの事実上の制約になっている。地方自治体によってはお見合いパーティを開催して若者世代の晩婚化を食い止めようとする少子化対策も実施している。子育てのイメージが無い結婚していない人たちに少子化対策の有効性を尋ねるよりも、実際に子育てを経験している人たちに2人目, 3人目を育てる上で必要な子育て支援を尋ねた方が明確になる, これは本研究の着眼点であった。

30代後半の団塊ジュニア世代には, 周りが結婚していくのを見て何となく乗り遅れたことなく一緒に結婚するような人たちもいる。周りで子育てをしている人たちが多くなればなるほど, 子どもを持つことに消極的だった人たちが積極的に変わる瞬間があるのかと考えている。その気になった子育て適齢世代を逃さない支援の意味で, 少子化対策の拡充は待ったなしである。

2. 「少子化対策に関する調査」実施概要

この調査は日本社会事業大学共同研究プロジェクト(大橋謙策教授・丸尾直美客員教授)における分担研究として実施されたものである。本稿における分析及び考察は筆者の責において執筆されている(図表1)。

調査手法についていくつか説明しておきたい。調査対象地域は4つの地域ブロックからなっている。首都圏には神奈川県, 東京都, 千葉県,

埼玉県の4県, 中部圏は愛知県, 三重県, 岐阜県の3県, 京阪神は京都府, 大阪府, 兵庫県の3府県, そして南九州に関しては鹿児島県, 熊本県, 宮崎県の3県を含めて対象地域に指定した。インターネット調査モニターに属性でフィルターをかけて, 各地域ブロックで予定サンプル数が集まった時点で終わるという打ち止め形式での回収方法を採用した。合計3000サンプルを回収しているが, 各地域ブロックさらに年齢階層によるばらつきがあるため重み付け処理(文末注)を行って集計分析を行った。

3. 日本における少子化の状況

女性が一生のうちに生む子どもの数を合計特殊出生率と呼び, 2008年時点での日本の人口が減りもしないし増えもしない人口定常に見合う合計特殊出生率は2.07である。死産の割合が高かったり, 子どもの志望リスクが高かったりする国の場合には合計特殊出生率がもっと高くないと人口定常は保てない。日本には医療水準含めて子どもが健全に育つ環境があるため, 2.07人生まると人口定常となる。

それでは実際の2008年時点での合計特殊出生率, 女性が一生のうちに生む子どもの数を見ると1.37である。2003年に1.29ショックと呼ばれた状況からは多少改善してきているが, このままでは人口が減って少子化が進んでいく傾向となっている。

図表1: 「少子化対策に関する調査」実施概要

実施期間	2009年3月25~27日
調査対象	首都圏, 中京圏, 京阪神, 南九州在住 子ども有り女性(20~44歳)
サンプル数	首都圏1,500, 中京圏500, 京阪神500, 南九州500 (合計) 3,000
委託先	楽天リサーチ株式会社

少子化の原因として冒頭にもいくつかの問題を挙げた。晩婚化，保育所不足，教育費の不安，あるいは漠然とした社会不安であり子育てに適した社会環境ではないと考える人もいる。また，産婦人科医が減って出産できる病院が少なくなった，小児科救急が近所がない，子どもを育てる中ですぐに医療に頼れないといった医療体制の不安もある。さまざまな要因が絡み合っ
て，少子化が起きていると考えられる。

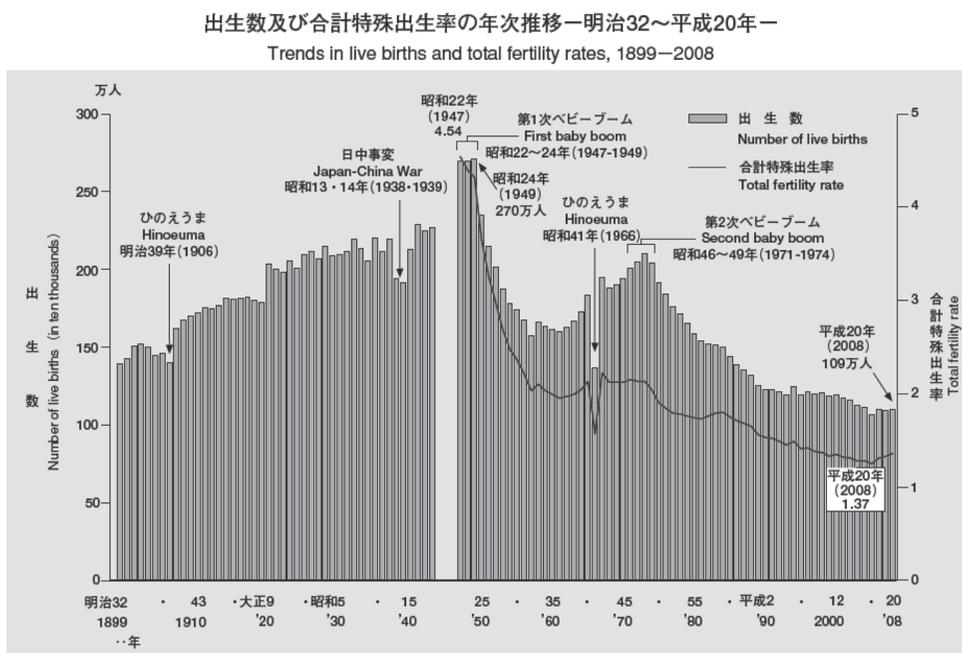
図表2は，出生数と合計特殊出生率を明治の時代から現在まで示したものである。一般には第二次大戦後の第1次ベビーブームから描かれることの多いグラフであるが，明治から見ても団塊の世代がやはり一番のピークであって，第2次ベビーブームの団塊ジュニア世代に，もう一つの山がある。

合計特殊出生率を見ると2008年の1.37は少し

改善した。第2次ベビーブーマーの1971～1974年生まれの団塊ジュニア世代が子どもを育て始めたのが，この回復の理由である。団塊ジュニア世代が子育て期間を終わってしまえばボリュームゾーンが無くなるので，あと5年くらいが少子化対策のリミットになる。5年以内に2人目，或いは3人目といった子どもを育て始めないと，この出生率の低下には歯止めが効かなくなると予想される。

出生率を都道府県別に見てみると地域格差が存在する。かつて沖縄県は出生率が高くて子どもが多いと言われてきた。その沖縄県でさえ，現在は2を下回って1.78といった出生率になっている。出生率最低は東京都の1.09で，1.0を割るかという時期もあったのだが，多少持ち直している。出生率最低水準のグループには北海道，京都府も含まれる。太平洋ベルトにかかる首都

図表2： 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



厚生労働省『平成22年 我が国の人口動態』

圏、中京圏、京阪神は総じて低い出生率となっている。

一方で出生率が1.5を超えていて子育て意欲が高い地域もあって、山陰地方や南九州が該当する。鹿児島県、宮崎県、熊本県を含む南九州ブロックを調査対象にしたのは高い出生率に注目したためである。

参考までに出生率の国際比較を示したのが図表3である。他の先進国でも少子化は進んでおり2を超えているような国はほとんど見かけない。アメリカは例外的に移民の出生力に助けられて2を超えている。

フランス、そしてスウェーデンなど北欧の国々も、2に近いところまで上げてきていて、就労継続できるような施策、あるいは家族手当のような形の施策が功を奏しているのではないだろうか。

ヨーロッパの中で日本と同じグループだと見なされているのは、イタリア、ドイツである。特にドイツは専業主婦モデルというライフスタイルが日本と似通っているとされ、イタリアは家族のきずなが強いあまりなかなか男が結婚し

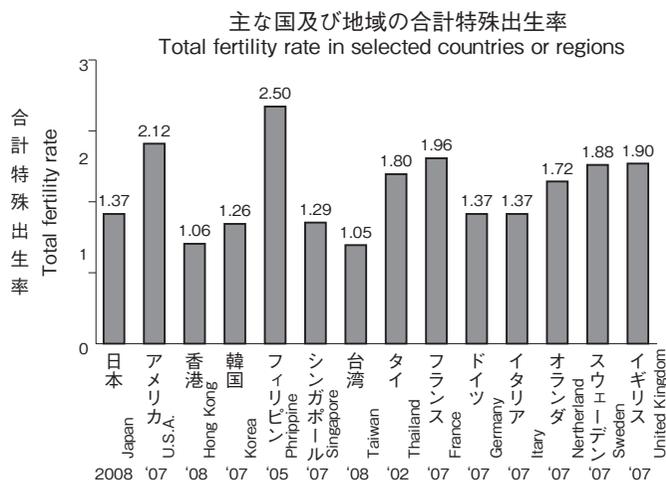
ない、結婚できないのではないかとされており、日本の事情と共通性が見いだせる。このグループの出生率が1.37で並んでいるのは興味深い。

このように先進国の中でもある程度少子化の歯止めが効いたと思わせるような国と、ある程度低位に沈んでおり浮上が期待できるか心配する国とに分かれつつあるのではないかという対照的な比較がなされている。

4. 第3子を生む母親の年齢とは

図表4の出生順位別に見た母親の平均年齢とは、第1子つまり初産の平均年齢、そして第2子、第3子を生んだ平均年齢を示している。最初に子どもを生んだ年齢が次の第2子、第3子の年齢につながっていくので、少子化に歯止めをかけるためにはこの年齢までに生めるように目標を定めるか、平均年齢が高くても生めるように環境整備や支援を行うことになる。年次推移を見ると1975年から2008年まで第1子の出産年齢は4歳上がってきている。

図表3： 合計特殊出生率の国際比較



厚生労働省『平成22年 我が国の人口動態』

図表 4： 出生順位別にみた母親の平均年齢

	1975年	2008年
第1子	25.5歳	29.5歳
第2子	28.0歳	31.6歳
第3子	30.3歳	33.0歳

厚生労働省『平成22年 我が国の人口動態』より筆者作成

日本では慣習的に結婚と出産はとても密接な関係にあって、結婚年齢が遅くなればなるほど第1子の出産年齢が遅くなっていく。フランスやスウェーデンのように結婚制度が特に出産に対して大きな制約にならない、家族手当の支給の条件にはなっていない国々では、結婚と出産を絡める必要はない。日本の場合には伝統的に絡んでいるので、晩婚化が即少子化につながっていく結果になっている。これが非嫡出子（婚外子）を認めるべきか否かという戸籍制度の話に行ってしまうのはこじつけた議論であって、生まれてくる子どもと育てる親を支援する施策を実施すれば良いことである。

第3子を生んでいる母親の平均年齢は33歳であるが、周囲であまり見かけない。つまり第3子を生んでいる少数の母親の平均年齢が示されているのである。さらに40代を過ぎてしまうと、妊娠したとしてももう育てる気はないので中絶するという形の数字になっている。一方で子どもが欲しいのに授からないため自費負担の不妊治療を続ける夫婦もあるといった複雑な状況になっている。

再び結婚と出産の関連で言うと、結婚1年目に子どもが生まれた6割程度の夫婦が6カ月以内に出産している。結婚する人の半分は「できちゃった婚」あるいは「授かり婚」と感覚的に言われるのも数字で裏付けられており、半分ではないものの3分の1程度は妊娠がわかって出産することを前提に結婚していることが明らかになっている。

結婚と出産が必ず密接に結び付いていると見えるのが、第1子が生まれるまでの平均同居期

間2.15年という数字である。以前の1.61年よりは長くなってきたが、結婚すればほぼ1年半までの間に妊娠をして2年ほどで出産している状況がある。ただし、これは子どもが生まれた夫婦に限った状況であって、一人も生まない、授からないというケースは除外されることになる。

日本の少子化状況を将来推計人口から見た場合、希望する子どもの数が最高までかなえられたケースの出生率は、2040年までに1.75、その先の2055年時点で1.76という高位推計がある。さらに、中位推計では団塊ジュニア世代が子育て期間を終わってしまった後から出生率が下がっていった、1.25（2040年）、1.26（2055年）と推計される。

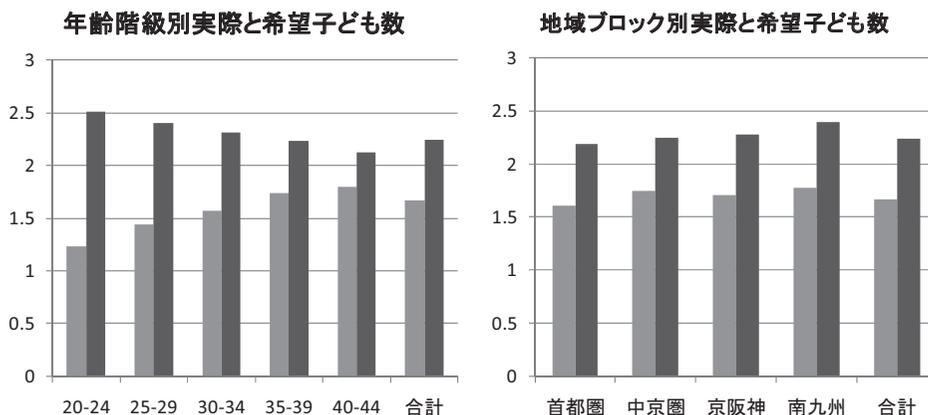
5. 年齢階級別・地域ブロック別 子ども数

ここからは調査結果を使って、子持ちの既婚の女性が育てている実際の人数と希望の子ども数について年齢階級別と地域分布別に実態を把握する。図表5にある2本並んだバーの右側が希望の子ども数で、左側のバーが実際の子ども数の平均を示している。平均だけでみると属性内のばらつきが見えにくくなるが、年齢が上がるにつれて実際と希望の差は縮まる。

注目したいのは1人以上子どもを育てている人に希望の子ども数を聞くと2人以上育てたいという結果が出てくるところである。しかし、実際の子どもの数は40代前半まできても2には達せず、将来人口推計の希望が全部かなえられた1.75に近いところで止まってしまう結果となっている。首都圏、中京圏、京阪神、南九州という地域ブロック別で見ると、首都圏は実際の子どもの数と希望の子ども数は両方とも高くない。中京圏、京阪神は似たような数字で、対照群として調査対象にただけに南九州の数字は上がっている。

全体の平均で見ると、実際の子どもの人数は平均1.67人、希望する子どもの人数の平均は

図表 5 : 年齢階級別・地域ブロック別子ども数



2.24人、差分では0.58人分となっている。差分については、これから将来埋めていく、現時点での少子化改善余地ということになる。

6. 母親の就労状況と子ども数

母親の就労状況と子どもの数にどのような因果関係があるかについては、子持ち既婚女性の回答からは違いを数字で裏付けることができなかった。

設問では、経営者・役員、正社員・正職員、契約社員・嘱託社員、派遣社員、パート・アルバイト、自営業、無職といった属性で就労状況を聞いてみた。経営者のごくわずかであったのと、契約社員・嘱託社員、派遣社員という形態はあまり多くなかった。専業主婦を含む無職という人たちが6割で、就労している人たちは4割程度と。その中でも正社員の人は1割、パート・アルバイトが2割であった。

このような就労状況で、専業主婦と正社員を比較しても実際の子どもの数、希望する子ども数ともに大きな差異は認められなかった。

地域ブロック別の比較として、都市部と南九州を対照群に設定した。これは南九州が際立って出生率が高い「地方」だったからだ。誤算だったのは、地方の多くは保育所定員が余って

いて誰でも入れる状態であるのに、南九州では女性の就労意欲も高く保育所利用ニーズが高くなり、都市部との対照が出にくかったことである。

7. 出産前の環境整備に関する少子化対策

既に実施されている施策、未だ実施されていない施策をとりまぜながら、出産前の環境整備に関連する少子化対策を第一カテゴリにして、その有効性について回答を求めた。その施策と反応を図表6にまとめた。

大いに有効だと反応を示したのは、特に産科・小児科を増やして不安を無くすところである。都市部で産婦人科が明らかに減っていて、病院の中でお産ができる、できない、あるいは6カ月前に予約してくださいというのが当たり前の状況が知られている。身近な知り合いがまさにそういう苦境にあるといった結果が反映されたのではないだろうか。

出産、その直後というのはかなり費用がかかるということを意識した現金給付に対する選好が示されている。

障害児が生まれたときも社会が全面的に支援することへの支持も高く、高齢出産が増えてく

図表6： 出産前の環境整備に関連する少子化対策とその反応

	育児休暇を分割して必要に応じてとれるようにする。	残業を原則としてなくし、特に妊娠中や乳幼児を持つ母親の労働時間を短くする。	産科・小児科医を増やし、治療・出産の不安をなくす。	出産時に健康保険から給付される出産一時金を60万円を増やし、出産前に受け取れるようにする。	出産時に健康保険から給付される出産一時金を廃止し、検診と出産費用をすべて健康保険適用する。	婚外出生児と婚内出生児の法的および社会的差別をなくす。	障害児が生まれたときも社会で全面的に支援する。
大いに有効	31.6%	39.6%	61.3%	53.5%	34.3%	20.9%	52.2%
どちらかといえば有効	44.9%	40.3%	30.8%	25.7%	27.2%	28.7%	31.0%
どちらとも言えない	16.8%	15.8%	6.7%	14.9%	27.2%	38.1%	14.2%
どちらかといえば有効ではない	5.3%	3.2%	1.0%	4.3%	7.9%	8.2%	1.7%
全く有効ではない	1.5%	1.0%	0.2%	1.6%	3.5%	4.0%	0.8%

ることによって障害児が生まれるリスクというのは高まるのが背景になっている。それを親だけの責任にするのではなく、社会全体で見たいという親たちの願いの表れで支持が高まっていると考えられる。

8. 出産後の支援に関する少子化対策

生まれてから後の施策について第二カテゴリとして挙げて、その有効性について回答を求めた。その施策と反応を図表7にまとめた。

断トツで支持を集めたのが保育所で、まず保育所を希望どおりに利用できるようにしてほしいというところが一番になっている。次に、子ども手当支持と理解することができるのかもしれないが、現金給付には高い支持が集まった。そして、保育所のニーズのところ、利用時間や形態の弾力化が含まれている。保育所や学童

保育の充実など、職場に女性が復帰できるための支援が支持を集めている。

9. 少子化対策支持率ランキング

出産前の環境整備にかかる第一カテゴリ、出産後の支援施策にかかる第二カテゴリの施策を混ぜた上で順位付けをして回答してもらった結果を重み付けで集計したトップ3の施策は次の通りである。

- (1) 保育所を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。
 - (2) 出産時に健康保険から給付される出産一時金を60万円を増やし、出産前に受け取れるようにする。
 - (3) 産科・小児科医を増やし、治療・出産の不安をなくす。
- 一番に挙がっているのが、やはり定員を増や

図表7： 出産後の支援に関する少子化対策とその反応

	男性は仕事、女性は家事・育児という役割分業の意識を職場でも家庭でも改める。	出産後の女性の職場復帰を円滑にする支援プログラムを実施する。	保育所を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。	保育所の利用時間を職場の女性のニーズに合わせて弾力的にする。	利用者ニーズに応えられる地域の保育サポートメニュー（ファミリーサポート、保育ママなど）を充実させる。	小学生の学童保育を希望者が必ず利用できるように定員を増やす。	18歳以下（現在、小学生以下）の子どもが同居している家庭に児童手当を支給する。	大学進学希望の人に給付奨学金または奨学ローンを受けられるようにして、経済的事情で進学をあきらめることがないようにする。
大いに有効	34.5%	50.7%	72.5%	63.3%	44.8%	55.5%	64.0%	53.7%
どちらかといえば有効	38.8%	40.1%	22.6%	29.2%	41.9%	34.2%	25.7%	31.2%
どちらとも言えない	20.3%	7.7%	4.3%	6.8%	12.1%	9.3%	8.5%	12.9%
どちらかといえば有効ではない	4.3%	1.0%	0.4%	0.7%	1.0%	0.8%	1.4%	1.8%
全く有効ではない	2.0%	0.4%	0.2%	0.1%	0.3%	0.2%	0.4%	0.5%

して保育所を必ず利用できるようにするという施策である。そして、出産一時金の現金給付、産科・小児科を増やして治療・出産の不安をなくすと続いている。これら3つの施策は第4位以下に大きく差をつけて支持されている。

実際に生みたいと思ったときに、育てたいと思ったときに医療の不安がないということが、子持ち既婚女性たちの考える有効な少子化対策として選ばれている。この環境条件を整備してくれなければ、なかなか生めないのだと理解できる。

10. 5,000億円予算制約付メニューとその支持率

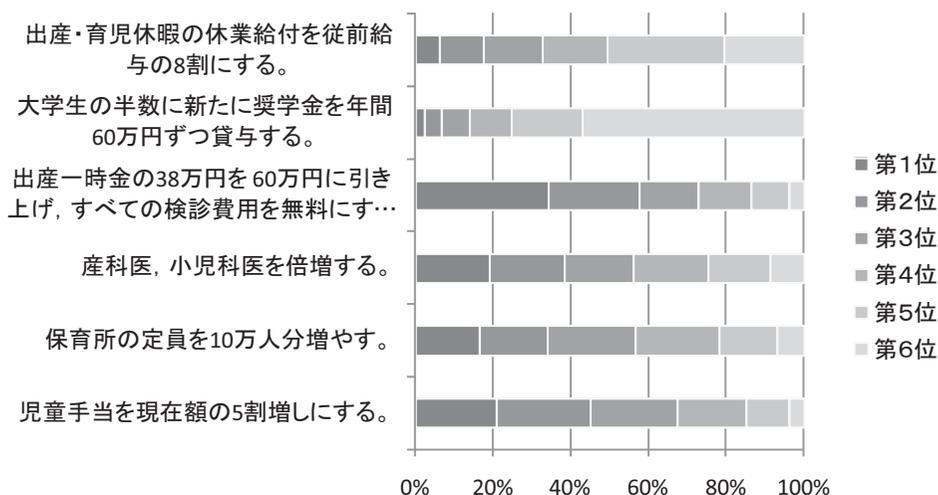
予算財源が無尽蔵であるならば思いつく全ての少子化対策を実施して効果を確かめることが

できる。概ね5,000億円程度の予算を投入するとしたらどのような少子化対策ができるのか検討し、予算制約付のメニューを6つ提案してみた。

子ども手当が半額実施されている今の時点では尋ね方が古くなっているが、児童手当を現在（従来）額の5割増しにするというのが5,000億円程度である。加えて、保育所の定員を10万人分増、産科・小児科医を倍増、出産一時金の引き上げ&検診費を無料、大学生の半数に新たに奨学金を年間60万円ずつ貸与、そして出産・育児休暇の休業給付を従前給与の8割にといったメニューが財源的には等しいものとして試算している。

図表8では、1～6位まで順位を付けて回答させたものを比率で帯グラフにしており、濃色が強いほど支持が集まっている結果となっている。

図表8： 少子化対策6つの予算制約付メニューとその反応



る。出産一時金を60万円に引き上げてすべての検診費を無料にしてほしいという出産にかかるお金の話が一番支持を集めており、児童手当増額、そして産科医・小児科医倍増が続く結果となっている。

大学生への奨学金については最も支持が低い結果となっており、これは子どもの平均年齢が高い40歳代であっても支持が高まっていない。行動経済学では双曲割引として説明されることある、目先の金額に目を奪われ、将来時点の金額を大幅に割り引いて評価してしまう不合理性によって説明可能である。子どもを一人育てるのに教育費用が数千万円かかるといった類の不安について実際には合理的に評価しておらず、少子化の要因としては小さな影響しか与えていないのかもしれない。

11. まとめとしての提言

地域属性と年齢階級区分に絡めた調査結果で注目すべき点を挙げた。これらは本稿のタイトルでもある「子持ち既婚女性が支持する少子化対策」を示している。

- 都市部と南九州の地域別では、特に地方で

は出産時から小学生くらいまでの育児費用支援にターゲットが絞れそうである。

- 保育所不足は明らかに都市部の問題であり、複数の子育てをする気持ちはあるのに環境条件整備が遅れているために2人目以降の子どもが育てられない。
- 2人目の子どもを育てる最後の機会にさしかかっている40歳代前半の女性たちに、産科・小児科の不足が大きな懸念材料になっていることも明らかになった。
- 少子化対策を実施するのは、女性たちの意志に反して2人以上の子育てを強いるようなことではなく、既に子育てを経験している女性たちが将来的に2人以上の子どもを育てたいという希望に基づくものである。

現金給付などの経済的支援にせよ、職場環境整備といった就労支援にせよ、それを必要としている年齢階級や地域属性は異なっており、そのターゲットに応じてきめ細やかな対応が少子化対策には求められている。全国一律に同じ仕組みで提供するような施策ばかりが通用するのではなく、ニーズに応じた施策が実施されなければならない。

実現に向けては、少子化対策共通財源を確保

した上で地域分権化された施策を実施するか、あるいは子どもベースの子育て教育用途限定の基金を設定し、個人が支援サービスを選択していくような仕組みが望ましい。子ども手当の用途を尋ねたら半数が貯蓄に回すといった内閣府の世論調査結果（2010年4月）も出ており、それならば仮想的な口座として子ども手当を積み立て、子育て教育用途に限定して支出できる仕組みにすれば、子育てを支援するという目的にも合致することになる。

ただし、子持ち既婚女性の支持率ナンバーワンである保育所の定員増に関しては公立認可保育所に限るとインフラ整備投資が必要となるため、利用者補助として子ども手当だけでは実現が難しい。認可無認可の区別無く施設設置基準を満たした保育所に対する補助率を一定にするか、機関補助を廃止して利用者補助に切り替えるような規制緩和が求められる。

先の10節で示した5,000億円予算制約付きメニューは、2.6兆円の追加財源を必要とする子ども手当満額を断念した長妻厚生労働大臣の再任会見を受けて、新たな意味を帯びてきたと考える。つまり子ども手当満額からは少額の追加になる5,000億円分の増額よりも、子持ち既婚女性が支持するのは出産時にかかる費用の全額公費負担、次いで安心して出産子育てができる医療環境整備という結果である。単に子ども手当満額をあきらめたでは終わらない少子化対策メニューの選択肢を示す意義を持っている。

謝 辞：

日本社会事業大学共同研究プロジェクトにおいて、大橋謙策学長（当時）、姫野孝雄教授、宇野裕専務理事、丸尾直美容員教授、そして学外分担研究者（鈴木賢志明治大学准教授、的場康子第一生命経済研究所主任研究員、宮木由貴子第一生命経済研究所副主任研究員）の方々には調査研究の実施にあたって便宜を図っていただき、さらには有益なるコメントをいただいたことを深く感謝したい。

注記： 重み付け処理について

本調査では楽天リサーチ登録モニターから世帯類型・性別・地域属性で層化された約3万人を対象に無差別抽出し、首都圏1500、中京圏500、京阪神500、南九州500のサンプルケースを回収している。本調査の分析フレームワークで重要になる属性は、地域ブロックと5歳刻み年齢階級である。調査結果の集計分析には地域ブロック別のサンプリングサイズの違いが全国集計やグループ集計の妨げとなるため、当該属性の存在数に近似できるようにケースの重み付けを行った。その処理方法については以下の通り。

1. 子持ち既婚女性の5歳刻み年齢階級別×都道府県別人口を、「平成17年国勢調査」の「男女・年齢・配偶関係、世帯の構成、住居の状態など（第1次基本集計）」の都道府県結果から求めた。
2. 国立社会保障・人口問題研究所の『人口統計資料集2010』から「平成17年国勢調査」ベースの「都道府県別世帯主の男女別年齢5歳階級別家族類型別世帯数」（※）を採用し、都道府県別の年齢5歳階級別の[夫婦と子からなる世帯／（夫婦と子からなる世帯+夫婦のみの世帯）]の比率で既婚女性数に掛け合わせて都道府県別年齢5歳階級別子持ち既婚女性人口を算出した。
3. 都道府県別年齢5歳階級別子持ち既婚女性人口をそれぞれ年齢5歳階級別都道府県サンプル数で割った値をケースの重み付け値として定めた。

（※）当初、「平成17年国勢調査」の世帯の家族類型（16区分）別一般世帯数から女性を含む子どもを含む既婚世帯の割合を都道府県別に算出し、既婚女性人口にかけあわせて年齢5歳階級別子持ち既婚女性人口を算出しようと試みた。しかし、年齢の高い育て上げ世帯も勘定してしまうので、年齢5歳階級別の集計がある国立社会保障・人口問題研究所の統計データを採用することにした。但し、この場

合の年齢5歳階級は世帯主の年齢階級になる
ので厳密には女性の年齢階級とは一致しない。

〈参考文献〉

丸尾直美（2008年8月）「日本における出生率のU
字型回復の可能性と有効な施策——都道府県
データによる分析」『尚美学園大学総合政策論
集』。

Myrskylä, M., Kohler, H.P. and Billari, F.C. (2009)
'Advances in development reverse fertility de-
clines.' *Nature* 460, 741-743.

厚生労働省（2009年10月）『平成20年 保健・衛生
行政業務報告（衛生行政報告例）』

厚生労働省『平成22年 我が国の人口動態』

日本社会事業大学社会事業研究所（2010年3月）
『共同研究プロジェクト報告書』





学級編制及び教育財政の見直しの方向性

専修大学経済学部教授 中野英夫

はしがき 本稿は、平成22年5月13日開催の財政経済研究会における、専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『学級編制及び教育財政の見直しの方向性』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

昨年に引き続き教育をテーマに報告をさせていただいております。昨年はイギリスと日本の教育財政の比較でしたが、今年は日本の義務標準法とそれに関連する義務教育費国庫負担金等の教育財政の話を中心に議論をしてみたいと思います。

教育財政を考える上で義務標準法という非常に重要な法律がありますが、それが今見直しの最中にあります。それは義務標準法が定める1学級40人という学級編成の標準を見直し、より少人数の学級を全国一律で実施しようというものです。ただ、その一方で教育財政については、いろいろ批判もあります。例えば昨年11月の行政刷新会議で義務教育費国庫負担金が仕分けの対象となったように、国や地方の教育予算は、もう十分に足りているのではないかという意見もあり、そのあり方を巡っては賛否が分かれるところです。

教育財政についてのこれまでの議論は、教育費の予算が多い少ないとか、あるいはその費用

を国と地方でどう分担するかという話が多かったように思います。今回の報告は、どちらかというともあまり議論されていなかった教育費算定の基礎となる教職員定数の算定方法や基準に注目して議論していきたいと思います。

本報告の目的としては、教育財政を支える義務標準法と学級編成の標準の役割を簡単に振り返りながら、学級の小規模化実現に向けての課題を考えていきます。また、教育に関連しては、2006年6月に学校教育法が改正されまして、特別支援教育が始まりました。その特別支援教育と今回の学級編成標準との整合性という問題が、実はちょっと結構重要なのではないかと考えておりまして、それについて触れてまいります。

この報告では、教職員定数算定の特色、義務教育費国庫負担金の対象となる公立学校の現状を見てまいります。

2. 義務標準法と教職員定数算定の特色

義務標準法は、1958年、今からもう半世紀以上も前に作られた法律です。その目的は、義務教育水準の維持向上、学級規模と教職員配置の適正化を目指して、学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定めています。各都道府県には教職員定数が定められており、その教職員定数に基づく給与費の3分の1を負担するのが義務教育費国庫負担金です。2010年度の義

義務教育費国庫負担金予算人員は約70万人、義務教育費国庫負担金は1兆6,486億円です（資料1）。

義務標準法の特徴は、学級編制の標準という1学級当たり40人の枠を設けて教職員定数を算定する点にあります。実際にどう算定するのかを見たのが資料2～4の表で、実は非常に簡単な計算であることが分かります。まず各学校について、1学級40人を基準として各学年でいくつ学級が必要か計算します。こちらの例では、1年生の学級数については、児童数100人を40人毎に区切っていくと3学級になります。他の学年、特別支援学級を加えれば、合計20学級になります。

この学級数に乗数を掛けたものが教職員の基礎定数です。先程の学級数20の小学校の場合、1.17の数字を掛け、23.4人の教職員数が計算されます。

学級数に乗じる乗数の値は、ほとんどが1.3

とか1.1ぐらいの1を僅かに超える値です。これはどういう意味かという、学級には必ず学級担任がおりますから、20人学級に必ず20人の担任が必要になります。担任外の教職員は、3.4人しかおりません。うち1人は教頭に配置されるので、担任外の教員は、1人ないし2人と数は非常に少なく余裕がないことが分かります。

実際に学校に通う子供にとってみると、日常の教育というものは、担任の先生1人からほとんど全ての授業を受けることを意味します。基礎定数だけでは教育の幅は非常に狭く、習熟度別なり少人数指導等の、学校現場で創意工夫してやる余地というのは限られています。

個別の問題に対応するために、基礎定数以外に加配定数が設けられています。2010年には先ほど見たように加配定数は5万5千人です。この5万5千人の配置は、それぞれに配分する事項があります。指導方法工夫改善ほかいろいろ

(1)

資料1 義務教育国庫負担金ほか教育財政の概要

(1) 義務教育費国庫負担金予算人員(2010年度)

総数	701,780人
基礎定数	646,314人
加配定数	55,466人

(2) 予算額：

義務教育費国庫負担金	1兆6486億円	1/3
地方自治体の裏負担	3兆2972億円	2/3
一人当たり給与費	約704万円	

資料2 学級編成の仕組み

学級編成の標準

	小学校	中学校
同学年の児童生徒で編成する学級	40人	40人
複式学級 (1年生を含むもの 8人)	16人	8人
特別支援学級	8人	8人
特別支援学校	6人(重複障害 3人)	

学級編成の標準は、1学級あたりの人数の上限を示したものの。

資料3

公立学校における教職員配置の例

□□市立△△小学校の例：20学級の学校								
	1年	2年	3年	4年	5年	6年	特殊学級	計
児童数	100	95	84	89	89	95	2	554人
学級数	3	3	3	3	3	3	2	20学級

教職員配置		市費負担職員	
校長 1人	校長 1人	用務員 1人	
教頭 1人	教頭 1人	給食調理員 4人	
教諭等 24人	教諭等 22.4人+加配	事務補佐員 1人	
養護教諭 1人	養護教諭 1人	司書補 1人	
事務職員 1人	事務職員 1人	計 7人	
計 28人	学校栄養職員 1人		

外部人材の活用	
学校いきいきプランの活用	
年間のべ25人 月2～3回 1回当たり1時間程度	

※教諭等の内訳
 学級担任 20人
 専科教員 2人(理科、音楽)
 指導芳成工夫改善加配 2人
 (3～6学年の算数、習熟度別指導)

17

出所：教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議(第3回)配付資料

資料4

学級数	校長	教頭	教諭			教員計	養護教諭	事務職員	合計	
			学級担任	担任外	生徒指導					小計
3学級	1	—	3	0.75	—	3.75	4.75	1	0.75	6.50
6学級	1	0.75	6	1	—	7	8.75	1	1	10.75
12学級	1	1	12	1.5	—	13.5	15.50	1	1	17.50
18学級	1	1	18	2.6	—	20.6	22.60	1	1	24.60
24学級	1	1	24	3	—	27.0	29.00	2	1	32.00
30学級	1	2	30	3.6	0.6	34.0	37.00	2	2	41.00
36学級	1	2	36	3.9	0.5	40.4	43.40	2	2	47.40
42学級	1	2	42	4.5	0.5	47.0	50.00	2	2	54.00

出所：教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議(第3回)配付資料

な目的があって、それに見合うよう配分を行います。

加配定数5万5千人という数字は、1学校当たりで換算すると、およそ2人ぐらいに相当します。ですから、こちらの20学級の小学校では、教職員数22.4人にプラス加配で2人来れば、習熟度別の授業や、少人数学級の授業に活用できます。

しかし、加配定数の配分は、各都道府県の申請によって国が配分を行います。幾ら定数を各都道府県に配分したという結果を見ることはできますが、その配分の基準や方法はよく分かりません。文科省の裁量性が強く、配分が非常に不透明です。

実際、加配の配分には各都道府県によってばらつきがあり、非常に多く配分される自治体と少なく配分される自治体とではかなりの開きがあります。結局、教育における質の向上というのは、国の加配の配分に左右されるところが大きいと思われれます。

3. 我が国の教育が直面する問題：特別支援学級の急増

上記の例が示すように、学級編制標準による標準学級数は、通常学級、特別支援学級それぞれに在籍する児童生徒数に対して、40人、8人という学級編制の標準の枠を使って計算します。教職員定数の算定に必要なものは、各学年の児童生徒数だけです。以前、紹介したイギリスの教育財政のように、発達障害などの子どもの障害の有無、家庭の経済状況や地域の社会環境など教育にかかる様々な要因に配慮して教育費を算定しません。こうした教育財政の単純な算定の仕組みは、実際の教育の現場において何らかの歪みをもたらす可能性があります。

最近、特別支援学級の急増が深刻な問題になっています。これは何かというと、義務教育費国庫負担金に対する事業仕分けの議論の中で、子どもの数が少なくなっているのに、なぜ義務

資料5 公立義務教育諸学校の児童生徒数、標準学級数

	17年度	21年度	増減数
小・中・特別支援学校の全児童生徒数	1,048.4	1,031.6	-16.8
小・中学校の通常学級在籍数	1,033.6	1,012.1	-21.5
小・中学校の特別支援学級在籍数	9.6	13.5	3.9
特別支援学校在籍数	5.2	6.0	0.8

	17年度	21年度	増減数
小・中・特別支援学校の標準学級総数	391,441	392,807	1,366
小・中学校の通常学級総数	340,207	331,678	-8,529
小・中学校の特別支援学級数	33,947	42,007	8,060
特別支援学校学級数	17,287	19,122	1,835

出所：行政刷新会議ワーキンググループ・配布資料（11月25日）

教育費国庫負担金が減らないのかという指摘がありました。これに対して、少子化で就学する子どもの数は減っているのは事実だが、学級数は逆に増えているため教育費の予算は減らないという反論がありました。

資料5は、平成17年と平成21年の比較で小・中・特別支援学校の全児童生徒数を見たものです。平成17年から21年にかけて就学する子どもの数は16.8万人減少しました。その下にある小中学校の通常学級に通う子どもの数も減っています。その一方で、小中学校の特別支援学級、特別支援学校に在籍する子供の数は併せて4.7万人増えています。子どもの数が減少するなかで、特別支援学級、特別支援学校に在籍する子どもの占める割合が高まっています。

次に、平成17年と平成21年の標準学級総数を比較すると、標準学級総数は1366学級増加しました。その内訳をみると、通常学級総数は8,529学級減少しています。その反面、小中学校の特別支援学級数は8,060学級の増加、これ

は率にすると20%増というかなり急激な増加です。また特別支援学校の学級数も1,835学級の増加、率にすると10%強の増加です。先ほど申しましたように学級数に乗数を掛けて教職員定数を計算しますから、特別支援学級数の増加がそのまま教職員定数と義務教育費国庫負担金を押し上げる要因になっています。

特別支援学級に通う児童の増加の原因は何でしょうか。資料6は、特別支援学級に在籍する子どもの数をその障害別に見たものです。特別支援学級に在籍する障害には、知的障害、肢体不自由、病弱、弱視、難聴、言語障害、情緒障害などありますが、肢体不自由などはほぼ横ばいである一方、知的障害と情緒障害だけが突出していることが分かります。

4. 教育財政の見直しの方向性

なぜ特別支援学級や特別支援学校に在籍する子どもが増加しているのか、日本全体の子供の

資料6 障害種別の特別支援児童数

種類別	特別支援学級児童数(公立)		寄与度
	17年度	21年度	
知的障害	39,657	49,739	15.0%
肢体不自由	2,914	3,155	0.4%
病弱・身体虚弱	1,261	1,527	0.4%
弱視	221	271	0.1%
難聴	821	903	0.1%
言語障害	1,197	1,384	0.3%
情緒障害	21,508	36,233	21.8%
合計	67,402	93,212	38.3%

学校基本調査各年版より筆者作成

数はあまり変わらないのに、このたかだか4年の間に知的障害や情緒障害の子どもが急に増えているというのは考えにくいと思います。おそらく、これまで通常学級に在籍していた子どもが、何からの理由により特別支援学級に移るケースが増えていることが考えられます。

厚生労働省の調査によれば、特別支援学級の急増の原因として(1)発達障害の概念の広がりによる診断基準の変化、(2)保護者の間で、発達障害への抵抗が薄れた等の障害感の変化、(3)特別支援教育の充実と、教育への期待の高まり、(4)育児能力の低下や子育てへの不安、(5)未熟児医療の低下や低体重出生の増加等があるようです。

障害を持つ子ども全てが、特別支援学級や特別支援学校で教育を受ける必要はありません。通常学級の中でも、何らかの学習上の困難を抱える子どもも非常に多くおります。通常学級に通う児童生徒の中でLD、ADHD、高機能自閉症等の障害を抱える子どもは児童生徒全体の6.3%程度、およそ68万人と推定されています。

軽度の障害を持つこれら児童生徒は通常学級に在籍するのが望ましいとされています。また、特別支援学級、特別支援学校に在籍する子どもの増加は、近年の障害者教育の国際的な潮流といわれるインクルーシブ教育の理念にも逆行します。

2007年に特別支援教育が始まり、これまでの障害児教育の抜本的な見直しが行われました。学習上の困難を抱えるこうした子どもに対しては、その学習上の困難に伴う教育ニーズを持つ子どもとして、その学習困難を克服できるよう、個別に指導計画を作成したり、特別支援教育コーディネーター等の専門家による指導などを通じて必要な支援を行います。

学級編成の標準は、この教育ニーズをどう捉えているのでしょうか。標準学級数を算定する学級の大きさは、通常学級40人に対して、特別支援学級8人とその枠を小さくすることによって教育ニーズに対応するきめ細やかな教育や支援を行います。

しかし、学級の枠だけでは子どもの教育ニーズへの支援になりません。学級編成の標準は、教育ニーズの有無を、特別支援学級に在籍しているか否かによって把握します。このため、何らかの学習困難を抱えながら通常学級に通う子どもについては、他の健常児と同等の扱いになり、教育上の支援は措置されません。イギリスの教育財政と比較すると、ここに大きな問題があるように思います。

40人という学級規模自体が欧米諸国と比較して見劣りがするように（資料7）、障害を抱える子どもにとって通常学級は恵まれた環境とは言い難いものがあります。2007年の特別支援教育の開始にあたって、各学校に特別支援教育支援員も配置され、教育ニーズを持つ子どもへの学習支援、介助も行われています。

その経費は、地方交付税で措置されるのですが、全ての学校で全国一律です。よって、子ども一人当たりに換算した措置額は自治体によ

って大きな開きがあります。特に、大規模校を多く抱える都市部の自治体では相対的にその予算が不足し、子どものニーズに見合うような支援が行われぬ可能性があります。

近年、特別支援学級に在籍している子どもの中には、障害が比較的軽い子どもが増えていると言われています。また通常学級の担任が、指導困難な子どもを安易に通級学級へ送り出そうとする事例や、軽度の障害でも保護者が特別支援学級を希望する傾向があるという指摘があります。特別支援学級に在籍する子どもの急増の背景には、様々な原因があり、一律に論じるのは容易ではありませんが、子どもの教育ニーズへの財政的な措置の不備による、通常学級での特別支援教育の困難さを反映したものかもしれません。本来通常学級に在籍すべき障害の軽い子どもが特別支援学級に在籍しているとすれば、それは障害を持つ子どもにとって特別支援学級が教育の場として適切であるからではなく、通

(7)

資料7

学級規模の基準 [国際比較]

(公立)

	学校種	学級編制基準
アメリカ (カリフォルニア州 の場合)	小学校	第1-3学年 学区内平均で1学級当たり30名を上限とし、さらに学区内に32名を超える学級がないこと
	小学校、ミッドスクール	第4-8学年 196年度の教員1人当たり児童生徒数の州内平均(29.9名)か同年度の当該学区の教員1人当たり児童生徒数のうち大きい数値を上限とする
イギリス	小学校	第1-2学年 30人(上限)
	中等学校	第3-6学年 なし
フランス	幼稚園・小学校	なし(児童数と地域事情に応じて、国の地方事務所(県レベル)が教員数と1学級当たり平均児童数を決定。教員当たり平均児童数は17-20)
	中等学校 前期・コレシヨ 後期・ル	なし(生徒数と地域事情に応じて、国の地方事務所(地域圏レベル)が教員数を決定。教員当たり平均生徒数はコレシヨで21-24人)
ドイツ (北ライン・ ヴェストファーレン州 の場合)	基礎学校	(標準) (範囲) 第1-4学年 24人 18-30人
	中等教育	第5-10学年 24人 18-30人
	ハイワ'トシュレ ギムナジウム	第5-10学年 28人 26-30人
日本	小学校	40人(上限)
	中学校	40人(上限)
	高校	40人(標準)

文部科学省調査 5

出所:教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議(第3回)配付資料

資料8 日本の小学校費における特別支援教育支援員の財政措置(平成21年度)

都道府県		市町村		
教職員数		児童数	学級数	学校数
標準団体の経費総額(千円)	57,881,542	29,940	15,003	8,687
(-)特定財源	14,492,748	339	0	28
差し引き一般財源(A)	43,388,794	29,601	15,003	8,659
標準団体(施設)行政規模(B)	6,641	720	18	1
単位費用A/B(千円)	6,533	41	834	8,659
1学校あたり換算値		特別支援教育支援員		
教職員数		児童数	学級数	学校数
単位費用(千円)	6,533	41	834	8,659
行政規模	25	720	18	1
標準経費(千円)	160,723	29,601	15,003	8,659
補正係数	普通・経常	普通・寒冷・密度I・密	普通・寒冷・急減	普通・寒冷・急減 度II

常学級そのものに特別支援教育のための教育資源の基盤が欠落していることに原因を求めることができるのではないのでしょうか(資料8)。

5. おわりに

以上をまとめますと、政府は現在の1学級40人を改め、少人数学級の実現に向けた見直しの検討に入っていますが、少人数学級の実現によって現在我が国の教育が直面している全ての問題を解決するわけではありません。この他にもっと議論すべき論点はたくさんあるように思います。

教育ニーズを持つ子どもへの支援とこれを保証する財政的な裏付けの確保が、義務教育のナショナルミニマムを保障するものとして不可欠であることは言うまでもありません。そのため

の学級編成の標準はどうあるべきか、特別支援教育との整合性を含めて教育財政全般についてより幅広い議論が必要であると思います。

〈参考文献〉

- [1] 小川正人(1991)『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会
- [2] 荻谷剛彦(2009)『教育と平等——大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書
- [3] 日本発達障害福祉連盟(2009)『発達障害白書(2010年版)特集・いま、発達障害は増えているのか——その実態と理由、新たなニーズを探る』日本文化科学社
- [4] 山崎晃資(2005)「教員への『特別支援教育』研修」こころの科学(124), pp.59-62.
- [5] 山崎晃資(2008)「特別支援教育 実施から1年——その課題と問題点」学校経営 CS研レポート(61), pp.38-45. 啓林館