高速道路無料化案に関する論点整理*

上智大学経済学部准教授　中里　透

はしがき　　本稿は，平成22年６月10日開催の財政経済研究会における，上智大学経済学部准教授 中里 透氏の『高速道路無料化案に関する論点整理』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚，当日の配付資料を，本文末尾にまとめて添付している。

……

本日はこのような形で報告をさせていただく機会をありがとうございます。「高速道路無料化案に関する論点整理」というテーマで報告をさせていただきます。

高速道路無料化案は，一般にはあまり評判がよいとはいえませんが，「無料化」というのを料金をタダにするという意味ではなく，弾力化することだととらえれば，通常の経済学の発想からするとむしろ自然なアイデアであるように思われます。無料化案に関する議論をみていると，どうもそこのところの冷静な議論が欠けているのではないかという気がしています。そこで，今日はこのような観点から，高速道路無料化案について考えてみたいと思います[1]。

最初により一般的なことを言うと，この問題に限らずこのへんで一度，マニフェスト自体の「仕分け」をきちんとやることが必要なのではないかと思います。事業仕分けで，ものすごい時間と労力をかけて，たとえば１件50億円とか100億円といったオーダーで予算を削っても，十分な議論のないまま子ども手当に数兆円という単位で予算をつけてしまったら，事業仕分けの努力が意味のないものになってしまうわけです。この点を考えると，やはりマニフェスト関連予算の仕分けをしなければいけないということになると思います。

これまでの経過をながめていると，マニフェストに書かれている政策について説明不足のところがすごくあって，例えば子ども手当にしても，あれは本来だったら扶養控除と配偶者控除を廃止するという前提のもとで，控除の廃止によって得られる財源をもとに子ども手当を支給しましょうということだったはずなのです。つまり，控除の廃止と手当の創設をセットで実施することで，実質的な再分配機能を強化するという税制改正の議論だったはずなのですが，いつの間にかその点が忘れられてしまったために，バラマキとの印象をもたれてしまった面があると思います。

＊　本稿は平成22年６月10日に開催された財政経済研究会における報告をもとに作成したものである。研究会では出席者各位から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

1　以下では「無料化」を料金の引き下げを含む料金設定の弾力化という意味で用いることがある。

同様のことが高速道路無料化案についても言えて，どうも合理的な政策決定がきちんとできていないところに大きな問題があるように思われます。今日は，この機会を利用して，合理的な制度設計のあり方という点も含めて，高速道路無料化案について考えてみたいと思います。

1．高速道路政策の基礎知識

（高速道路政策の「迷走」と「逆走」）

現在の状況について率直な感想を言えば，高速道路政策について「迷走」と「逆走」が同時に進行中であるということになると思います。まず，「迷走」というのは，無料化と料金体系の見直しが統一的な視点からとらえられていないということです。無料化については，今年度の予算で財源が1,000億円しか確保できなかったため，無料化の対象区間がかなり限られたものになったとの説明がなされています。

しかしながら，「緊急総合対策」と「生活対策」をもとに実施されている料金値下げの財源として別途３兆円が確保されているわけで，この財源を利用すれば一般会計で新たに予算措置をしなくても無料化はできるはずなのです。本来，無料化と料金体系の見直しはセットでやらなければならない話なのに，そこのところが統一的な視点からとらえられていないのは大きな問題だと思います。料金体系の見直しについても，「千円高速」の発想の延長線上で「２千円高速」が出てきたのですが，率直に申し上げてこれは何をしたいのかがさっぱりわかりません。これが「迷走」の話ということになります。

では次に「逆走」は何かというと，これは「利便増進事業」を活用した高速道路整備の話ということになります。利便増進事業というのは，スマートインターチェンジ（簡易版のインターチェンジ）の整備や高速道路料金の割引のことで，さきほどの３兆円というのは，この利便増進事業のために措置された財源ということになります。いま国会に提出されている道路財政特別措置法改正案は，この利便増進事業のための資金を高速道路の建設にも充てることができるようにするもので，高速道路の建設も高速道路を使っている人の利便の増進につながるからこれも利便増進事業だという説明がなされています。

この法改正には２つの意味で問題があります。ひとつはもちろん「造るから使うへ」という無料化案の趣旨と逆行するような話になっているということです。もうひとつは，高速道路会社に国費（税金）を投入しないという民営化の際の重要なコミットメントについて，ほとんど議論がなされないまま，なし崩し的に民営化以前の状態に話を戻すような動きが生じているということです[2]。

なぜこのようなことになってしまうかというと，高速道路の整備や利用のあり方について十分な検討がなされないまま，場当たり的に政策決定がなされているということに原因があると思います。しかも，無料化についての説明が不十分なために，「無料化はけしからん」という人と，「無料化すると言ったのに公約違反ではないか」という人が両方いて，きちんとした合意形成がなされないという問題が生じてしまっているように思われます。

（高速道路とは何か？）

高速道路と聞いて通常イメージされるものは，有料の自動車専用道路で，例えば100km/h のスピードで高速走行ができるものということになると思います。では，実際に高速道路にはどのようなものがあるでしょうということで，こ

2　特殊法人等整理合理化計画（2001年12月19日閣議決定）に基づいて，02年度以降，日本道路公団に対する国費の投入が中止された。道路公団民営化に際しても，民営化会社が行う高速道路の建設に国費の投入を行わないことが確認されている。

こでは山陰道を具体例としてこのことを見てみたいと思います。山陰道はれっきとした幹線の高速道路で，宍道 IC～松江玉造 IC の区間はまさに本物の高速道路，高速自動車国道と呼ばれる高速道路として整備されています。これに対して，松江玉造 IC～東出雲 IC の区間は実は無料の一般国道になっています。一般国道だけどこれは高速道路という扱いになります。それから，東出雲 IC～米子西 IC の間は一般有料道路で，米子西 IC～淀江 IC の間は再び無料の一般国道になります。ですから，「高速道路はそもそも有料道路として整備されているものなのだから，無料化するのはけしからん」という批判は，現になされている高速道路整備の実際の姿とまったく合っていないのです。無料化に対して賛成・反対いずれの立場をとるにしても，議論の出発点としてこのような実際の整備の状況についての正しい理解が必要であるように思われます。

この点を踏まえて，高速道路とは何かということを一般的にまとめてみると，以下のようになります。高速道路には，第 4 次全国総合開発計画（ 4 全総）で定められた 1 万4,000km の高規格幹線道路網という枠組みがまずあって，そのうちの 1 万1,520km が高速自動車国道として，それ以外の2,480km が一般有料道路として整備されることになっています。高速自動車国道はこれまで有料道路の形で整備されてきたのですが，最近は直轄事業として国が整備するもの（新直轄）もあって，こちらは高速自動車国道でも無料の高速道路ということになります。

一般有料道路の中には高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路というものがあります。この高速道路（A´ 路線）と高速自動車国道（A 路線）の違いは何かというと，高速自動車国道は料金プール制を採用しているのに対して，A´ 路線はそれぞれ路線ごとに単体で料金を徴収して，一定の料金徴収期間内に債務を償還しなければならないという形になっているということです。この他に一般国道の自動車専用道路（B 路線）というのがあって，これは本州四国連絡道路（本四架橋）などのことです。本四架橋の通行料が何で高いのかというと，料金プール制の中に入っていなくて，単体で採算を取るというスキームになっているからなのです。これらを合わせたものが高規格幹線道路網と呼ばれているものです。

（高速道路無料化の経済学）

ここで高速道路の無料化について考えるにあたっての原理原則を確認しておきたいと思います。もともと，高速道路は，不足する財源を補って道路整備を進めていくために有料道路として整備されることになったものです。ですから，料金の決定は収支相償の考え方に基づいていて，債務の償還が終われば無料開放するのが制度本来の趣旨ということになります。

では，このような制度的な枠組みからちょっと離れて，高速道路の最適な利用ということを考えた場合に望ましい料金水準はどのようなものになるかというと，混雑が生じていない高速道路については維持管理費，つまり限界費用相当分だけを料金で徴収し，それ以外の部分は税金で補てんするというのが，社会的な便益が最大になるという意味で適切であるということになります。もし料金収入に比べて料金徴収のコストが高くつくのであれば，料金徴収をやめて無料開放してしまうほうがよいということになります。はたしてこのように料金徴収のコストさえも賄えないような道路を，高速道路，有料道路として造ってよいのかという判断はもちろんありますが，造ってしまったものは仕方がないということになるのです。これに対して，混雑が生じている高速道路については，混雑費用が内部化されるように料金を設定して，得られた財源を混雑を解消するための投資に充てるのが望ましいということになります。

もうひとつ考えないといけないのは，自動車の走行に伴う環境負荷の問題です。確かに無料化すると自動車がどんどん走るようになって，

環境に負荷がかかるというのが当然予想されるところです。ただし，環境負荷の問題は，本来であれば環境税，あるいはその代替措置であるところのガソリン税で内部化すればよいのであって，高速道路の料金決定の話と環境に対する負荷の問題を直接結び付けて考えることには多少違和感があります。もちろん，民主党の「マニフェスト2009」で暫定税率は廃止します，高速道路は無料化しますとやって良かったかどうかという点については，別途判断があり得ると思います。

2. 高速道路無料化の理想と現実

（無料化案の概要）

「マニフェスト2009」では高速道路の無料化について，「割引率の順次拡大などの社会実験を実施し，その影響を確認しながら，高速道路を無料化していく」とあります。そのための予算額として毎年1.3兆円の予算が必要ということになっていますが，これは何かというと，保有機構（日本高速道路保有・債務返済機構）の債務を国に付け替えた場合の元利償還費をざっくり計算すると1.3兆円になるということなのです。

では，実際の無料化はどのようになっているかというと，２月２日に「平成22年度高速道路無料化社会実験計画（案）」が出て，６月28日からこの計画案にそって無料化が始まります。無料化の対象区間は「三大都市圏及び札幌，仙台，広島，福岡の各都市圏内の路線及びこれを相互に連絡する路線，並びにこれと県庁所在地を結ぶ路線」を除く区間ということになっていて，要するに高速道路の中でも，東名や中央道といった主要な高速道路ではなく，交通量の少ない路線・区間を中心に無料化が行われるということになっているのです。具体的には37路線50区間，1,626km（全供用延長の約２割）が無料化されることになります[3]。社会実験なので，来年の３月末までの期限付きで，予算規模は1,000億円ということになっています。

新聞に無料化の対象となる区間の路線図が出ているのをご覧になって，こんなに細切れの形で無料化する意味があるのかと思われた方がいらっしゃるかもしれませんが，これは無料化の対象となる区間についての地図の載せ方がちょっとまずいのです。実は今回の社会実験が行われる前から既に無料で供用されている高速道路があって，無料化の社会実験の対象となった区間は，隣に無料の高速道路がある区間を選んでいる場合が多いので，それなりに長い距離が無料になっているのです。この点も踏まえて無料化の議論をしていかないといけないということになると思います。

（無料化案に対する批判）

無料化案に対してはさまざまな意見や批判が表明されていますが，そのひとつは無料化すると受益者負担の原則が満たされなくなる，本来，有料であるべき高速道路に税金を投入するのは良くないというものです。もうひとつは，無料化すると，渋滞がひどくなり環境に対する悪影響が生じるというものです。無料化によって，鉄道やバスなどの公共交通機関の経営が圧迫されるのではないかとの意見もあります。これらはいずれも無料化の検討に当たって十分留意しなくてはならない点ですが，受益者負担の議論についてはちょっと気を付けないといけないことがあるので，この点については後ほど申し上げたいと思います。

（新料金案の概要）

無料化案に引き続いて，４月９日に高速道路の新料金案が発表になりました。いまは経済対

3　６月28日に実施された無料化の社会実験では，前倒しで供用されることとなった東九州自動車道の一部区間（26㎞）が対象に加えられたため，対象区間は1,652㎞となった。

策で高速道路料金の値下げが行われていますが，高速道路の本来の料金は，普通車でいうと，ターミナルチャージが150円，これに加えて１km 当たり24円60銭が徴収される対距離料金制になっています。今回の新料金案は，現在行われている各種の割引をなくして本来の料金体系に戻したうえで，たとえば普通車であれば2,000円という形で上限料金を設けるというものです。

現在の「千円高速」の場合には曜日・日時の指定がありますが，今回の新料金は時間帯や曜日の区別がなく，また ETC だけでなく現金での利用でも割引が受けられる形になります。大都市と地方とで料金体系の違うということもありません[4]。これが先日公表された新料金案の概要です。

（新料金案に対する反応）

さて，このような新料金案が出て，多くの利用者にとっては料金が値上げになることがわかりました。利用者の７割ぐらいは高速道路を短い距離で利用しているので，上限料金制があっても実質的には値上げになるのです。このために，値上げになるのはおかしいという批判がたくさん出たわけですが，新料金案が公表される前には「高速道路の料金は受益者負担が原則であり，無料化のために税金を投入するのはおかしい」という批判がたくさんあったわけで，この２つの批判は矛盾した話ということになります。

というのは，現在の高速道路の料金水準は「緊急総合対策」と「生活対策」で税金を投入して値下げをした水準になっているわけで，無料化のために税金を投入することは受益者負担の観点から問題であるとの主張にそっていくと，値下げをやめて元の料金水準に戻すのはむしろ料金の適正化ということになるからです。となれば，新料金案は大歓迎ということになってもおかしくなかったはずなのですが，逆に批判の声が多かったということになると，では望ましい料金水準はどのようなものになるのでしょうかというのが，次の検討課題ということになります。無料化して高速道路をタダにしてしまうのもおかしいし，元の料金水準に戻すのも問題だということであれば，合理的な制度設計はどのようなものになるのか，ということになります。

（「２千円高速」の問題点）

ここで新料金案，「２千円高速」の問題点について整理しておきたいと思います。ひとつは，一定の距離，普通車で70～75km くらいになりますが，それ以上の距離の利用については追加負担がない，２千円でどこまでもいけるということになるので，レジャーで高速道路を使う人が増えて，道路が混雑するためにトラックなどにはむしろマイナスの影響が出るのではないかということがあげられます。

もうひとつは，今回の新料金案が，民主党がこれまでしてきた高速道路無料化の提案と整合性のとれたものになっていないということです。2009年３月に公表された民主党の「高速道路政策大綱」では，無料化によって高速道路を「地域道路」「生活道路」として利用することが可能になり，一般道から高速道路への利用転換が進むことで渋滞の緩和や環境負荷の低減が可能になるという説明がなされていました。このことが，民主党の高速道路無料化を支える大きな思想，哲学だったわけですが，となると，短距離の利用が実質的に値上げになる「２千円高速」は従来の主張と大きく矛盾するものということになるわけです。

4　本州四国連絡道路については，軽自動車と普通車の上限料金について1000円の上乗せをするという案が示されたが，地元の反対などを受けて，７月６日に前原誠司国土交通大臣から引き下げの方向で見直しを行う意向が表明された。

「２千円高速」の問題点は，交通需要の変動に対応する形で実施されている現在の割引制度をすべて廃止して，硬直的な価格設定におきかえようとしているという点にあります。「緊急総合対策」や「生活対策」で導入された料金割引は，時間帯に応じて５割あるいは３割の割引を実施するにするという形になっていて，これは交通需要の変化に対応する料金制度として一定の合理性があるものなのです。

たとえば，JR は繁忙期と閑散期で特急料金が違いますし，電気料金だって深夜割引をしているわけで，容量が決まっているインフラを有効利用するためには，料金をそのときどきで変えることが適切ということになるわけです。そのことを考えると，「２千円高速」は何をやろうとしているのかがよくわからないということになると思います。

（料金設定の弾力化）

では，何をどのように見直したらよいのかということになりますが，何が一番問題かというと，現行制度のもとでは弾力的な料金設定ができないということが問題ということになります。なぜそのようになるかというと，高速道路の料金は全路線を通じた収支相償という考え方（料金プール制）のもとで，一定の料金徴収期間内に料金収入で建設費などをまかなって，最後は無料開放することを前提に料金が決定されているからです（償還主義）。このもとで，高速道路の料金は路線・区間によらず一律に150円＋24.6円 /km ×距離（km）という形で決まってしまっているわけです[5]。

よく考えてみると，地域によって交通量が違うはずなのに，料金体系が全国一律になっているのはおかしいのではないかという議論は当然あり得るわけです。たとえば，高速道路と一般道が並行している区間についてみると，一般道の混雑度が1.0以上で，高速道路の混雑度が1.0未満という区間が全体の65％となっていて，無料化や料金の引き下げで一般道から高速道路への利用転換を促せば，渋滞が緩和され，環境に対する負荷も低減できる余地がかなりあるということになります。

ただし，値下げのためにはもちろん国費の投入が必要になります。この点について，受益者負担の原則が損なわれるという指摘はもちろん理解できなくはないのですが，既にできてしまった高速道路は利用しないともったいないということもあるわけで，受益者負担論については，高速道路の有効利用という観点とのバランスが重要ということになると思います。

もちろん，建設する前に，きちんと料金収入だけで建設費が償還できる高速道路だけを造るという基準があって，そのコミットメントがきちんと守られていれば，税金を投入して料金の値下げをする必要はまったくないのですが，造ったのはいいけれど十分に利用されていない高速道路が現にあるわけです。それではどうしたらよいでしょうかという話になると，“Let bygones be bygones”，つまり過去のことは過去のことということで，高速道路の建設と利用を将来に向けて効率化するという前向きな意思決定をしたほうがいいのではないかという判断があり得るように思うのです。

（批判に対する対応）

では，このことを踏まえたうえで，無料化に対する批判に対する対応について考えてみることにしましょう。受益者負担の原則が満たされなくなるという点については，制度の建前を守って全国一律の料金で１km あたり24円60銭ちゃんともらいます，その場合に高速道路が有効に利用されなくても止むを得ませんとする方がよいのか，それとも（本来は造るべきでな

5　これは「緊急総合対策」と「生活対策」に基づく高速道路料金の値下げが行われる以前の（本来の）料金水準である。

かったが）造ってしまったものは税金を投入してでも料金を引き下げて有効に活用してもらった方がよいのかという点についての判断が必要になると思います。

渋滞がひどくなる，環境への悪影響が生じるという批判については，首都高と阪高を除く全路線を無料化するということであれば，もちろん渋滞が深刻な問題になると思います。ただ，さきほど見たように，高速道路は空いているのに，一般道が混雑しているような区間については，料金を引き下げることで一般道から高速道路への利用転換を図れば渋滞が減りますし，環境への負荷も低減できることになります。

それから，自動車やバスなど他の公共交通機関との調整は，無料化に際しての重要な配慮事項ということになります。有料道路の料金徴収を規定している道路整備特別措置法に即して言うと，これは公正妥当主義に基づいて料金を決定しないといけないということで，きめ細かな配慮が必要な点だと思います。

（財源の確保）

では，財源の確保はどうするかという話に移ることにしましょう。無料化をするために新たな負担を求めるということになると見事に「人からコンクリートへ」が実現してしまうことになるので，当然のことながらそれは避けられるべき話ということになるはずです。となれば，今後建設が予定されている路線・区間の整備のあり方を見直すことで財源を確保するのが筋ということになると思います。整備のあり方の見直しについては，新規の路線・区間の着工を見送るという判断もあるでしょうし，もし仮に着工するとしても，構造・規格を見直してコストの削減に努めるということが必要になると思います。たとえば，渋滞する一般道のバイパスを造る代わりに高速道路を使うことにすれば，バイパスを整備する必要がなくなるのだから，その事業費の分を料金の値下げに使うということができるようになると思います。

このように見てくると，無料化と料金体系のあり方と今後の道路整備のあり方は，これらを全部一体で見直さないといけないということがお分かりいただけると思います。そこで次に高速道路の整備（建設）のあり方について考えてみたいと思います。

3．高速道路整備の効率化

（利便増進事業の概要）

いま国会に提出されている道路財政特別措置法改正案には，利便増進事業を活用して高速道路の整備をするということが盛り込まれています。それでは利便増進事業というのは何か，ということになりますが，現行法ではスマートインターチェンジ，これは簡易版のインーチェンジのことですが，それを整備する事業が利便増進事業のひとつとして規定されています。

もうひとつは，現在実施されている高速道路の料金割引が利便増進事業ということになります。この利便増進事業の財源が３兆円確保されているのですが，これは国が保有機構から債務を承継する形で措置されたものです。現在の高速道路の運営は，保有機構が道路施設を保有して，それを各高速道路会社に貸し付けるという「上下分離」になっているのですが，国が保有機構から債務を承継すると保有機構の負担がその分軽くなるので，これによって余裕ができた分だけ保有機構が各道路会社に道路を貸し付ける料金（リース料）を減額することができ，それによって高速料金の値下げが可能になるということになります。

（道路財政特別措置法改正案）

今回の法律改正は，いまお話した２つの利便増進事業に加えて，通常版のインターチェンジやサービスエリア・パーキングエリアの整備と，既設の高速道路の車線の増設，これは暫定２車線で供用されている高速道路を４車線化するものですが，それとミッシング・リンクの解消に

利便増進事業の財源を活用できるようにすることを目的としたものです。サービスエリアやパーキングエリアの整備はともかく，既存の高速道路の拡幅や新たな区間の建設がはたして「利便増進事業」なのかという疑問がなきにしもあらずですが，いま国会で審議されている法案ではそのようになっているということです。

要するに料金の値下げに使うはずだった財源の一部（1.4兆円）を，高速道路を造ることに回すことが今回の法改正の目的なのですが，これは高速道路の無料化の趣旨とは話がまったく反対になってしまっていると思います。なぜこのような法改正をしなくてはならないのかというと，不採算路線を整備するために何らかの形で税金を投入することが必要だから，ということになります。

では，これまで不採算路線をどのようにして造ってきたかというと，ひとつには内部補助，つまり料金プール制を利用して，東名・名神や中央道の料金収入で地方の不採算路線を造ってきたということがあります。この場合には，税金の投入という形での国民負担はなかったのですが，そのうち税金を投入しないと高速道路が造れなくなってきたので，次に採られたのが道路公団に国費を投入するというものでした。小泉内閣のときに投入が打ち切られた３千億円の国費がこれにあたります。

ここから先がだんだんややこしくなるのですが，合併施行といって，現物出資の形で国費を投入する方法もあります。有料道路を整備する場合には，既にある一般道を改良して有料道路にすることもできるのです。そうすると，この方法の応用動作として，税金を投入していったん国が国道を造ったうえで，道路公団（当時）がその道路に舗装をするとか料金所を設置するとかといった工事を行って有料道路として完成させるということが可能になるのです。このようにすると，用地買収などの費用を国費で負担するという形で高速道路の整備に税金を投入することが可能になります。

それから，新直轄方式というものがあって，これは国が高速道路を無料の道路として整備するものです。何で「直轄方式」ではなく「新直轄方式」と言うかというと，これまで合併施行の形で直轄事業として高速道路を整備してきたものがあるからです。

ただ，合併施行で整備される高速道路は，高速自動車国道ではなく，一般有料道路ということになり，これだとネットワークの形成に支障があるということで，2003年に高速自動車国道法が改正されて新直轄方式が導入されたのです。新直轄方式で整備される高速道路は高速自動車国道，つまりれっきとした本物の高速道路なのですが，料金徴収をしない無料の高速道路であることに留意が必要です。

（民主党重点要望）

昨年12月に民主党から「重点要望」（予算重要要点）が提出されましたが，この要望では，新直轄をやめてそれに見合う財源を高速道路会社に投入して高速道路の整備を進めていくようにすることと，全国統一の料金設定をすることが提案されました。

この要望を受けて国土交通省が出してきたのが「２千円高速」（新料金案）と利便増進事業を活用した高速道路の整備なのですが，これらの案と党が要望したこととの間にはかなりギャップがあるように思われます。

（今後の高速道路整備のあり方）

さて，以上のことを踏まえたうえで，今後の高速道路整備のあり方について考えてみたいと思います。今後整備が予定されている高速道路の整備については，着工の是非を含めて再度点検をする必要があると思いますが，もし予定通り整備をする場合には，以下の２つのスキームに分けて考えることができると思います。

ひとつは，採算面からは国費を投入しないと整備が困難であるが，有料道路として整備しないと渋滞などの問題が発生してしまうおそれの

ある路線・区間で，この場合には厳格な事業評価を行ったうえで，限定的に国費の投入を前提として高速道路会社が整備するということになると思います。もうひとつは，無料の道路であればB/C（費用対効果）などの観点から整備することに一定の合理性が認められる路線・区間で，この場合には規格や構造の見直しを十分に行ったうえで，一般国道の自動車専用道路の形で整備するということが妥当ということになると思います。

では，このような形で高速道路の整備を進めていく場合に留意しなくてはならない点は何かということになりますが，ひとつは当然のことながら費用対効果を十分考慮しないといけないということです。高規格幹線道路網の地図をみて，まだつながっていない高速道路があると，どうしても条件反射でその間をつながなくてはならないような気がしてきますが，「国土のミッシング・リンク」論というのは，はたして本当に大丈夫なのかということをいま一度慎重に考えてみる必要があるように思います。

それからもうひとつは，整備新幹線と同様にきちんと地元負担を求めることが重要ということです。高速道路会社施行で整備をすると，地元負担がまったくなくて済むということになりますが，このようにすると知事さんたちの陳情合戦で整備が決まるということになりかねません。そうではなくて，地元がどの程度負担をする意思があるのかを確認したうえで，整備をするかどうかを決めるということが必要になると思います。もうひとつ，高速自動車国道の規格で整備するか，一般有料道路の形で整備するかという検討が必要で，そのことを通じてコスト縮減に努めることが重要ということになると思います。

さらに，より根本的なことを言えば，現在「上下分離」の形で運営されている高速道路会社と保有機構の関係を見直すことが必要です。現在のスキームのもとでは，高速道路会社が高速道路の建設や料金の設定について自律的に意思決定ができる体制になっていないので，これを機に「民営化」のやり直しをすることが必要だと思います。無料化案も利便増進事業による高速道路整備も，もとをたどれば道路公団の民営化の問題にたどり着く大きな問題であり，今後の高速道路の整備と利用のあり方をどのようにすべきかという視点から，冷静な議論を積み重ねていく必要があるように思われます。私の報告は以上です。

ご静聴，ありがとうございました。

①

高速道路無料化案に関する論点整理

中里 透
（上智大学経済学部）

②

高速道路政策の「迷走」と「逆走」

○「迷走」：無料化案と新料金案
・無料化と料金体系の見直しが統一的な視点からとらえられていない。
・「2000円高速」は何をしたいのかがほとんど意味不明
○「逆走」：「利便増進事業」を活用した高速道路整備
・高速道路の整備に国費を投入しないという民営化の際のコミットメントからの逸脱
・「利便増進事業」の拡大解釈による高速道路の建設
⇒今後の高速道路の整備と利用のあり方についての検討が十分になされないまま、場当たり的な政策決定がなされているのが「迷走」と「逆走」の原因
⇒再検討が必要

③

「高速道路」とは何か？

○「有料の自動車専用道路で、高速走行が可能なもの」というのが通常想定される「高速道路」のイメージ

○山陰道（宍道 IC～淀江IC間）の例

宍道 IC～松江玉造IC(山陰自動車道)：高速自動車国道
松江玉造IC～東出雲IC(松江道路)：一般国道(無料区間)
東出雲IC～米子西IC （安来道路):一般有料道路(合併施行)
米子西IC～淀江IC (米子道路):一般国道(無料区間)

⇒高速道路もいろいろ（高速国道・一般有料・一般国道）

④

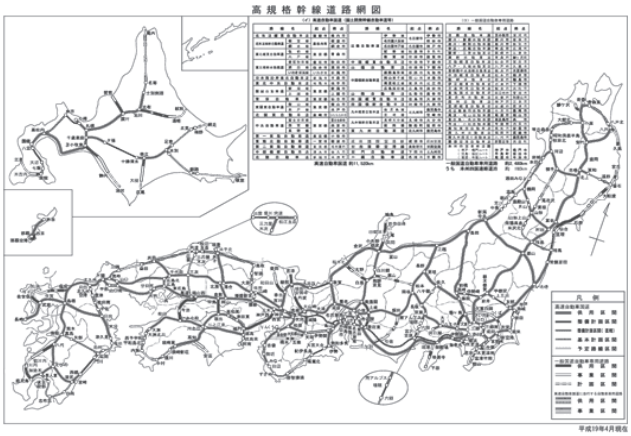
「高速道路」とは何か？（続き）

○高規格幹線道路網

高速自動車国道（A路線）
　高速道路会社施行方式［有料区間］
　直轄施行（新直轄）方式［無料区間］
一般有料道路
　高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路（A´路線）
　一般国道自動車専用道路（ネットワーク型（B路線））

⑤

「高速道路」とは何か？（続き）



⑥

高速道路無料化の理想と現実
「無料化案」の概要

○民主党マニフェスト2009
- ・割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していく。
- ・所要額1.3兆円程度

○国土交通省「平成22年度高速道路無料化社会実験計画」
- ・「三大都市圏及び札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線及びこれを相互に連絡する路線、並びにこれと県庁所在地を結ぶ路線」を除く路線・区間を無料化の社会実験の対象とする。
- ・37路線50区間・1,626km
  (首都高・阪神高速を除く全供用延長の約18%)
- ・全車種・2011年3月末まで
- ・予算額1000億円程度

⑦

高速道路無料化の理想と現実
「新料金案」の概要

○国土交通省「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」
（2010年4月公表）

・上限料金制の導入：一定額以上の利用は同一料金

（上限料金）

	軽自動車	普通車	中・大型車	特大車
NEXCO	1000円	2000円	5000円	10000円
本四	2000円	3000円	5000円	10000円

・時間帯・曜日の区別なし
・現金とETCの区別なし
・大都市と地方で上限の区別なし
・軽自動車やエコカーを優遇

⑧

高速道路無料化の理想と現実
「2000円高速」の問題点

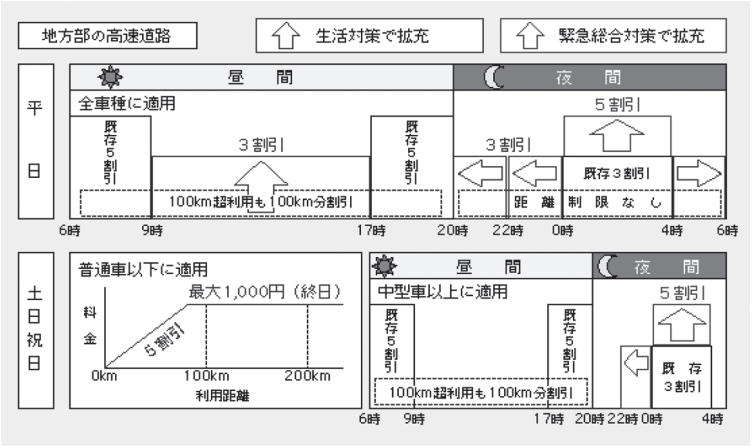
○「2000円高速」（上限料金制）の問題点
・一定距離（普通車で約75km）以上の利用については
追加負担なし（長距離の利用を促進）
・短距離については事実上の値上げ

⇒一般道から高速道路への利用転換を促すことで渋滞や
環境負荷の問題を低減させるという「無料化」の趣旨に背馳
（「エコカー割引で環境問題に配慮」というのは論点のすりかえ）

○「1000円高速」をベースに料金体系を考えるのではなく、
現在の平日昼間3割引、夜間5割引などをベースに料金
体系を考えるべき（交通需要の調整という視点が重要）

⑨

高速道路無料化の理想と現実
「2000円高速」の問題点（続き）



⑩

高速道路整備の効率化
「利便増進事業」の概要

○利便増進事業
- ・スマートインターチェンジの整備
- ・高速道路料金の引下げ

○利便増進事業の実施に係るスキーム
国が高速道路保有・債務返済機構から債務を承継

⇒保有機構が高速道路会社に対する道路施設の貸付料を減額

⇒高速道路会社が利便増進事業を実施

○ 根拠法：「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（道路特定財源を規定していた法律）

⑪

高速道路整備の効率化
道路財政特別措置法改正案

〇今回の改正案の内容
「利便増進事業」に下記を追加
・IC（スマートIC以外）、JCTの整備
・既設の高速道路の車線の増設
・既設の高速道路間を連絡する高速道路の新設・改築
・SA・PAの整備

〇今回の改正案のポイント
「緊急総合対策」と「生活対策」で高速料金の値下げなど
に利用するために措置された3兆円の財源のうち、
1.4兆円を高速道路の整備に転用することを可能にすること

⑫

高速道路整備の効率化
道路財政特別措置法改正案（続き）

〇なぜこのような対応が必要なのか？
⇒今後整備される高速道路は料金収入で建設費・管理費
をまかなうことができない不採算路線
⇒何らかの形で国費（税金）の投入が必要

〇不採算路線を建設するためのスキーム
・料金プール制による内部補助
・道路公団に対する利子補給（資金コスト3％路線）
・合併施行（国が一般国道を整備したうえで高速道路会社が
料金所等を設置して有料道路として完成させる事業方式）
・新直轄方式（国が直轄事業で高速道路（高速自動車国道）
を整備する事業方式。完成した高速道路は無料で供用）

⑬

高速道路整備の効率化
民主党重点要望（予算重要要点）

○民主党「平成22年度予算重要要点」（抜粋）

1．重点要望
⑧高速道路の整備
(1)平成22年度において、高速道路会社による高速道路整備を推進するため、利便増進事業を抜本的に見直すとともに、いわゆる新直轄事業を取り止め、これに見合う額を国が高速道路会社に対し支援する。また所要の法律を手当てする。
(2)平成23年度以降の新たな高速道路建設促進の枠組みとして、全国統一の料金設定、国の高速道路建設の高速道路会社への一本化をはかるとともに、地方自らが、必要とする高速道路建設を行うことができるようにするための国の支援策を検討し、来年6月中に政府として成案を得る。

⑭

高速道路整備の効率化
今後の高速道路整備のあり方

○今後整備される高速道路の整備スキーム
・採算性の面からは国費の投入が必要になるが、新直轄で無料の高速道路として整備した場合には渋滞の発生が懸念される路線・区間
⇒高速道路会社施行
・交通量が少ないため、無料の高速道路として整備することが適切な路線・区間
⇒新直轄方式による整備

⑮

高速道路整備の効率化
今後の高速道路整備のあり方（続き）

〇今後の整備にあたっての留意点
・いずれの場合も、費用対効果を十分に考慮することが必要
⇒整備計画の見直し（「国土のミッシング・リンク」論に要注意）
・整備新幹線と同様に、地元に適切な負担を求めることが必要
⇒「利便増進事業」の拡大解釈は問題
・高速国道の規格で整備する必要があるか見直しを行う
⇒コスト縮減
・高速道路会社と保有機構による「上下分離」方式の見直し
⇒「民営化」スキームの再検討

⑯

参考文献

猪瀬直樹(2003)『道路の権力　道路公団民営化の攻防1000日』文藝春秋.
加藤秀樹・構想日本(2001)『道路公団解体プラン』文春新書.
田中一昭(2004)『偽りの民営化　道路公団改革』ワック.
角本良平(2004)『自滅への道　道路公団民営化2』流通経済大学出版会.
中里透(2005)「高速道路整備の現状と課題」井堀利宏編『公共部門の業績評価　官と民の役割分担を考える』東京大学出版会.
中里透(2010)「経済教室　道路課金を考える」2010年2月4日日本経済新聞朝刊.
星野眞三雄(2009)『道路独裁　官僚支配はどこまで続くか』講談社.
山崎養世(2009)『高速道路無料化　新しい日本のつくり方』朝日文庫.

税制改革の論点

一橋大学国際・公共政策大学院准教授　國枝繁樹

はしがき　　本稿は，平成22年７月８日開催の財政経済研究会における，一橋大学国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹氏の『税制改革の論点』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1．はじめに

先進国の多くは，リーマンショック以降の経済危機で大幅に財政赤字が拡大したため，現在では財政再建を推進しようとしている。本年６月のトロント・サミットにおいても，先進国が財政の健全化を進めていくことが合意された。財政再建のためには歳出削減も必要だが，多くの場合，それだけでは足りず，増収を図るための税制改革が必要になってくる。先進国の財政再建のための税制改革の中で共通する論点としては，付加価値税（日本では消費税）の引上げ，高所得者への課税強化，法人税改革，金融機関・金融取引への課税強化等がある。

欧米と比較してリーマンショックによる金融機関の破綻等が生じなかった我が国においては，金融機関・金融取引への課税強化はあまり重要ではないと考えられるので，本稿においては，他の３つの論点を中心に我が国の税制改革につき論じることとする。議論の参考とするため，まず英国の最近の税制改革を見るとともに，米国に関しSaez（2010）が提案したフェア・インカム・タックスを紹介する。その後，我が国の税制改革の論点につき論じることにする。

2．英国の最近の税制改革

英国はリーマンショックの影響が最も大きかった国の一つであり，当初は景気刺激のための減税等が行われ，銀行破綻の処理費用等の支出拡大もあり，財政赤字が急増した。このため，ブラウン前政権下から税収増を図る税制改正が進められてきた。税収増のための主な改正点としては，①所得税最高税率引上げ（40%から50%へ）や10万ポンド超の高所得者の所得控除圧縮等による高所得者の負担増，②社会保険料１%引上げ，③自動車燃料，酒，たばこ等の個別間接税の増税等がある。

本年５月には，総選挙の結果，保守党・自由民主党の連立によるキャメロン政権が成立した。財政再建を重視するキャメロン政権は，大幅な支出削減に加え，税制改革による増収を図ることを緊急予算において示した。具体的には，付加価値税の標準税率の17.5%から20%への引上げ（2014年度ベース。以下同じ。）で135億ポンドの増収），高所得者に対するキャピタルゲイン税率の18%から28%への引上げ（９億ポンドの増収），所得税の基礎控除引上げ（39億ポンドの減収），法人税率の28%から24%への引下げ（27億ポンドの減収），減価償却の圧縮等の法人課税ベースの拡大（29億ポンドの増収），

銀行負担税の導入（24億ポンドの増収）等で，総計では，80億ポンドの増収となっている。

こうした英国のキャメロン政権の税制改革の評価を，財政研究所（IFS）の評価も参照しつつ考えてみよう。まず税制の累進度を巡る議論がある。英国は米国と並んで，スーパーリッチへの所得の集中が進んできた国であり，経済格差是正のため，最高税率の引上げを図るのは自然な発想である。

このため，ブラウン政権下で最高税率の引上げが行われたが，どの程度の引上げが望ましいかについては議論があった。ブラウン政権はまず45%への引上げを提案したが，IFSは43%への引上げに止めることが望ましいと主張した（Brewer and Browne（2009））。しかし，ブラウン政権はさらに引上げ幅を拡大して，50%への引上げを行うこととし，キャメロン政権もこれを支持した。

IFSの主張は，マーリーズ・レビューのために作成されたBrewer, Saez and Shephard（2010）に基づくものである。同論文では，英国の経済格差が拡大したことを指摘した後，新しい最適所得税理論（後述）に基づくシミュレーションから英国の最高税率を引き上げる必要なしとしているが，経済格差拡大を批判した論文前半と後半の分析の結果の方向性に若干の違和感があるようにも思える。

税制改革全般の所得分配への影響については，IFSのBrowne（2010）は，全般的には累進度を高めたが，それは主に最高税率引上げ等のブラウン前政権の税制改正によるもので，キャメロン新政権の税制改革については逆進的であると指摘している。

もう一つの論点は，法人税改正の評価である。キャメロン新政権は減価償却の圧縮等による課税ベースの拡大を財源に法人税率の引下げを行うこととしたが，減価償却の圧縮は法人税の限界税率の引上げを意味し，法人税率の引下げは平均税率の引下げを意味する。追加的投資からの収益に対してどの程度の法人税が課せられているかに対応するのが限界税率であり，法人の課税所得全体にどれだけの法人税が課されるかに対応するのが平均税率である。平均税率は法定税率とほぼ同じと考えてよいが，限界税率は減価償却制度，投資減税等によって法定税率と大きく変わりうる。企業投資の経済理論においては，対外直接投資の対象国選定や租税回避のための所得移転に影響を与えるのは平均税率であるが，設備投資等に影響があるのは投資を１単位追加した場合の収益率に関係する限界税率である。従って，平均税率の引下げは英国への直接投資促進に貢献するかも知れないが，限界税率の引上げは国内企業の投資を抑制し，経済成長を阻害しうる。

そうした認識に基づき，IFSのAdam（2010）は，キャメロン政権の法人税改正につき，利益があるが投資機会のない産業にとって望ましい政策であり，製造業よりも銀行やスーパーマーケットを優遇するものであるとして批判している。法人税改革のあり方を考えるためには，限界税率と平均税率の違いを認識することが基本だが，我が国における法人税減税を求める議論でもその違いはほとんど理解されておらず，キャメロン政権の政策に対するIFSの批判は参考になろう。

3．フェア・インカム・タックス

米国のオバマ政権の税制改革については，国枝（2009a）で紹介したので，本稿においては，米国の所得税制改革の提案であるSaez（2010）のフェア・インカム・タックス構想につき紹介することとする。提案者のSaezカルフォルニア大学バークレー校教授は最適所得税制研究の第一人者であり，米国経済学会が最優秀の若手経済学者に授与するジョン・ベイツ・クラーク・メダルを2009年に受賞している。フェア・インカム・タックスは，Saezが本年１月の全米経済学会のジョン・ベイツ・クラーク・メダル受賞講演で提示した構想である。

望ましい所得税制のあり方については，Diamond（1998）が新しい最適所得税制理論の枠組みを提示した。新しい最適所得税理論においては，最適な限界税率は，一定の前提の下，次の式により決定される（導出方法は，Salanie〈2003〉等を参考にされたい）。

$$\frac{T'(Y)}{1-T'(Y)} = A \times B \times C$$

ただし，

$$A = \left(1+1/\varepsilon\right)$$

$$B = \left(\frac{1-F(w)}{wf(w)}\right)$$

$$C = \left(1-D(w)/D(0)\right)$$

（記号および関数の定義）

T'（Y）：限界税率（所得Yに対する）

ε　：課税所得（または労働供給）の（補償された）賃金弾力性

w　：賃金水準（能力）

F（w）：wの分布関数（賃金水準w以下の賃金水準の個人の割合）

f（w）：wの密度関数

D（w）：能力wの個人に対する限界的な社会厚生関数上のウエイトのwから無限大までの間の平均値

上記の数式より，最適な限界税率は，A，BおよびCの３つの要因で決まることがわかる。課税所得（または労働供給）の弾力性εが大きい場合にはAが小さくなるため，最適限界税率は低くなる。対象となる所得水準の個人の割合（f（w））が大きい場合，またはその所得を超す所得を有する個人の割合（１－F（w））が小さい場合には，Bが小さくなるので，最適限界税率は小さくなる。さらに，社会厚生関数上，高所得者に対し付される限界的なウエイトD（w）/D（0））が小さい場合には，Cは大きくなるので，最適な限界税率はより大きくなる。

高所得者の所得分布がパレート係数α_{income}のパレート分布に従う場合は，最適な最高限界税率は，次式より導出される。

$$T'(\infty) = \frac{1-g}{\alpha_{income}\varepsilon + (1-g)} \quad \text{ただし} g = D(\infty)/D(0)$$

従って，高額所得者の所得分布に対応するパレート係数α_{income}と労働供給または課税所得の弾力性εがわかれば，後は社会厚生関数から決定されるgの値を仮定すれば，最適な最高限界税率を導出できることになる。

米国の高額所得分布については，1970年代にα_{income}=2.0 だったが，最近では，α_{income}=約1.5とされる（Pikkety and Saez（2003））。これは，米国において1980年代以降，スーパーリッチへの所得集中が急速に進んだことを意味している。εについては，最近は課税所得の弾力性が用いられることが多いが，Saez, Slemrod and Gierz（forthcoming）のサーベイは0.12～0.4としている。従って，例えば，α_{income}=1.5およびε=0.25で，ロールズ型の社会厚生関数（g=0）を仮定すれば，最適な最高限界税率は73%となる。

しかし，課税所得の弾力性については，課税ベースの拡大や徴税効率の改善により小さくすることができ，それにより所得再分配を強化し，社会厚生を引き上げることが可能になる（Slemrod and Kopezuk〈2002〉，Kopezuk〈2005〉）。これは，Slemrod（1990）が提唱してきた最適な税率構造を考えるだけでなく，最適な執行体制まで考慮した最適税制の考え方とも一致する。

もっとも，理論的な分析のみでは一般の人々が理解しがたいこともあってか，Saez（2010）は，1989年以来の米国の経済成長の果実が公平に分配されるような所得税制というもう一つのメルクマールも打ち出している。

米国においては，1980年代以降，ごく限られた人数のスーパーリッチに経済成長の果実が集中し，その他の所得階層の人々は経済成長の恩恵を受けられない状況が続いてきた。この状況をスーパーリッチへの課税強化を中心とする所得税制の累進強化により是正しようとするわけである。

新しい最適所得税理論と1989年以来の経済成長の果実の公平な分配の考え方に基づき，Saez（2010）が提案したフェア・インカム・タックスのポイントは，次のとおりである。

⑴ 課税単位と税率構造

① 課税単位を現行の家計から個人へ変更。

② 15%の基本税率，基礎控除は7250ドルに設定する。所得上位10%を除く全ての個人が基本控除と基本税率でカバーされる。

③ 所得上位10%に対しては，次の超過課税を行う。（限界税率は基本税率と超過税率の合計）

- 所得上位10～１%（８万～28万ドル）限界税率30%
- 所得上位１～0.1%（28万ドル～132.5万ドル） 限界税率45%
- 所得上位 0.1%以内（132.5万ドル超）限界税率 60%

⑵ 課税ベースの拡大による租税回避の抑制

① 租税回避防止のため，異なる種類の所得の税率を統一する。具体的には，キャピタルゲインへの税率を他の資本所得税の税率と同一とする一方，配当税額控除を導入し，配当に対する二重課税を排除する。

② 地方歳入債の利子の非課税等の非課税項目を圧縮するとともに，住宅ローン税額控除，地方税控除等を廃止する。租税回避の手段となる慈善寄付金の控除制度を大幅に改革する。

⑶ 税務執行面の改革

① 源泉徴収で納税手続きが済んだ納税者については，申告不要とする。

② 第３者による情報提供（法定調書等）の強化・効率化を図る。

③ 公的扶助の整理合理化を図る[1]。

同提案で注目すべき点は，税率構造だけではなく，課税単位・課税ベース・税務執行を一体的に改革しようとしている点である。すなわち，課税単位を家計から個人に変更した上，各種控除を圧縮し，大多数の納税者に基本税率を適用することにより，多くの納税者が源泉徴収のみで納税が終わるようになる。このことにより，多くの納税者のコンプライアンス・コストが大きく低下するのみならず，種類の異なる所得の税率を統一することと併せ，租税回避の余地を小さくする。租税回避の余地が小さくなれば，課税所得の弾力性が低下するため，大きな経済効率の低下をもたらすことなく，累進的税制により経済格差を是正することができる。こうした一体的な税制改革は，課税所得の弾力性を低下させることまで考慮した最近の最適所得税理論の考え方に沿っている。

Slemrod and Bajika（2008）は，最適税制の観点から，英国の基本税率がカバーする対象が広く，源泉徴収の適用が容易な所得税制度を高く評価してきたが，フェア・インカム・タックス構想も同じ方向への改革を目指している（なお，フェア・インカム・タックスの基本的考え方が，課税ベースを拡大し，税率を引き下げることを望ましいとしてきた1986年のレーガン第２次税制改革の基本的考え方と比較して，課税ベースを拡大する点は同じでも，税率の累進度を上げ，所得再分配強化で社会厚生を増加させようという点で異なることに注意する必要がある）。

現実の米国の税制改革においても，オバマ政権はブッシュ前政権の行った所得減税のうち，高所得者に対して行った減税を打ち切り，高所得者に対する課税強化を打ち出している。もっともブッシュ減税の継続を求める共和党は反対しており，高所得者への課税強化が実現するか

[1] 公的扶助の整理合理化はきわめて重要な改革を含んでいるが，その内容は米国の貧困政策全般と関連してくるので，本稿では詳細の説明は省くこととする。

は政治的に予断を許さない状況になっている。しかし，Saez（2010）のフェア・インカム・タックス構想は，現在の最適所得税理論の成果を十分活かした所得税改革案であり，今後，所得税のあり方を論じる際には無視できない存在になると考えられる。

4. 我が国の税制改革の論点

英国の最近の税制改革と米国のフェア・インカム・タックス構想を概観したが，我が国の税制改革への教訓となる点はあるだろうか？　以下，我が国の税制改革のいくつかの論点につき考察する。

⑴　消費税増税の必要性

我が国税制の最大の課題は，言うまでもなく「財政的児童虐待」と呼ばれるほど深刻な我が国の公的債務を減らしていくための増収策である。我が国においては，未だに経済成長があれば増税は必要ないとする「ポンジー財政政策」（「財政赤字ギャンブル」）を主張する論者も存在するが，そうした政策は，動学的に効率的な経済においては，単に後世代にリスク増大の形で負担を押し付けるだけであり，標準的な経済理論においては望ましくないものと考えられている。歳出削減も必要だが，高齢化が急速に進む中，社会保障関連支出の急増を抑制するのがやっとであり，やはり消費税増税は不可欠である。英国のキャメロン新政権が政権成立早々に，財政再建のため，付加価値税の17.5%から20%への引上げを決定したことが参考になろう。

消費税増税に伴う課題の一つが，低所得者の負担増に対する対策である[2]。その方法としては，まずは既存の給付制度の物価スライドの実施が考えられるが，税率が10%を超える場合には，さらに軽減税率の導入，あるいは低所得者への新たな給付制度の導入を検討する必要が出てこよう。そのうち，軽減税率については，課税ベースが小さくなるため，同一税収を得るためにはより高い税率を得る必要がある。実際，英国の付加価値税はそうした軽減税率の対象が多く，そのため，多くの論者は英国の付加価値税の増収策は，税率引上げよりも，軽減税率の対象品目を減らすことの方が望ましいと考えている。また現実には，軽減税率の対象と標準税率の対象の区分が技術的に難しい場合も少なくなく，実務上の問題も多い（具体例については國枝〈2010a〉を参考のこと）。

これらの問題を勘案すると，低所得者への給付制度の導入の方が望ましいと考えられるが，同制度にも執行上の課題は存在するため，十分な実務的な検討が必要である。

⑵　所得再分配機能の強化

①　所得税の税率構造

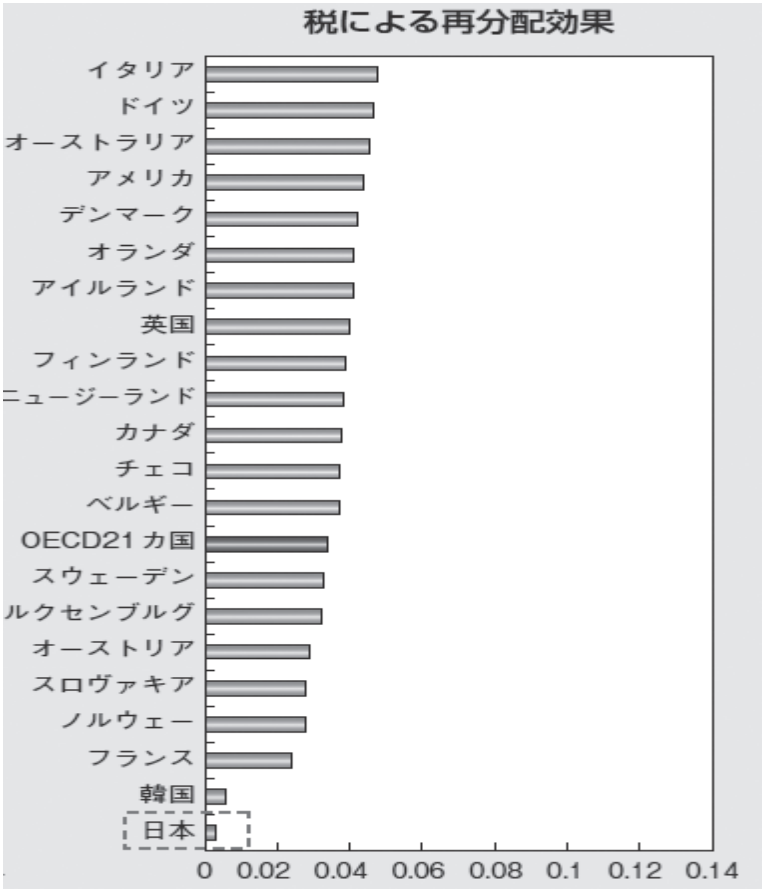
英米ほどではないにせよ，我が国においても経済格差が拡大しつつあるとの認識が広まりつつある。しかし，我が国の所得税制は1980年代後半の抜本的税制改革以降，**第１表**の最高税率の引下げに代表されるように，フラット化してきた。

（第１表）　所得税・住民税の最高税率の推移

年	所得税	住民税	合　計
1984	70%	18%	88% （賦課制限）
1987	60%	18%	78%
1988	60%	16%	76%
1989	50% （2千万円超）	15%	65%
1995	50% （2千万円超）	15%	65%
1999	37%	13%	50%
2006	40%	10%	50%

[2] 消費税の低所得者の負担軽減策については，國枝（2010a）を参考にされたい。

（第１図）　先進国の税による所得再分配（出所：2009年度経済財政白書）



このため，税制による所得再分配機能はOECD諸国の中でも最低レベルになってしまっている（**第１図**）。

従って，所得税の所得再分配機能の強化も我が国の税制改革の重要な課題となってくる。本年６月の政府税制調査会専門家委員会の「議論の中間的な整理」においても，「所得や資産に対する課税において，累進構造を回復させる改革を行って，税制の再分配機能を取り戻す必要がある。」とされている。政治的には，特に所得税の最高税率の引上げが注目を浴びている。

上述したように，新しい最適所得税理論においては，最適な最高限界税率を算出することができる。

なお，國枝（2007）においては，所得分布のパレート係数α_{income}の推計値をそのまま，能力wの分布のパレート係数αの推計値として用いて計算を行ったが，厳密に言えば，所得分布のパレート係数α_{income}と能力wの分布のパレート係数αの間には，$\alpha_{income}=\alpha/(1+\varepsilon)$の関係が成立する（Saez（2001））。両者の違いはεが大きい場合には重要になりうるので，本稿においては，Saez（2001）に従い，α_{income}を明示的に含んだ次式を用いて，最適な最高限界税率を推計する（変数の定義は上述のとおり）。

$$T'(\infty)=\frac{1-g}{\alpha_{income}\varepsilon+(1-g)}$$

変数のうち，我が国の高額所得者の所得分布が従うパレート分布のパレート係数 α_{income} については，溝口（1987）は高額所得者番付を用いて1975～1982年平均で α_{income}=約2.5と推計している。また，岩本・濱秋(2008)は，α_{income}=3程度としている。これに対し，國枝（2009b）は，2003年の高額納税者番付を利用して，所得１億円以上では α_{income}=2.1前後，所得１億円未満では α_{income}=2.25前後と推計している。

他方，我が国の課税所得の弾力性 ε については，先行研究として，内閣府政策統括官（2001）の ε =0.074，八塩（2005）の ε =0.053および北村・宮崎（2009）の ε =0.18がある[3]。社会厚生関数の形状により決まってくるgについては，g= 0，0.25および0.5の仮定を置くこととする。

これらのパラメーターを用いて最適な最高限界税率を計算したのが，次の**第２表**である。

（第２表）　最適な最高限界税率（α_{income}= 2.1の場合）

	八塩（2005）ε =0.053	内閣府（2001）ε =0.074	北村･宮崎（2009）ε =0.18
g=0	89.98%	86.55%	72.57%
g=0.25	87.08%	82.84%	66.49%
g=0.5	81.79%	76.29%	56.95%

最適な最高限界税率は課税所得の弾力性およびgの仮定によりかなり変わるものの，現行の50%を超えている。これは，我が国の個人所得税の最高税率は引上げの余地があることを意味している。我が国（α_{income}=2.1）は，米国（α_{income}=1.5）よりもスーパーリッチへの所得集中の度合いが低いにもかかわらず，我が国の最適な最高限界税率がそれほど低くないのは，先行研究で推計された課税所得の弾力性が比較的小さいからである。ただし，最高税率を引き上げたとしても，増収額は限られており，財政再建の主な手段にはなりえない。

②　課税所得の弾力性の決定要因

新しい最適所得税理論においては，課税所得の弾力性を小さくする政策も重要な役割を果たす。課税所得の弾力性は，税率の変化に反応した労働供給の変化のみならず，税率の変化に反応した租税回避行動の影響も反映している。Gruber and Saez（2002）の課税所得の弾力性の推計は，米国の課税所得の弾力性が主に租税回避行動の影響を反映している可能性を示唆している。すなわち，米国の課税所得計算においては，まず総所得（Broad Income）の概念があり，若干の調整後を経て，調整済総所得（Adjusted Gross Income）が計算される。さらに，「基礎控除＋標準控除」，または「基礎控除＋各種控除（慈善寄付金，雇用経費等）」のどちらかを控除した額が，課税所得である。（高額所得者の85%は各種控除を用いている。）Gruber and Saez（2002）は，総所得の弾力性はずっと低いことを見出しており，課税所得の弾力性は主に各種控除を通じた租税回避を反映しているものと考えられる。

これに対し，我が国の給与所得については，給与収入から給与所得控除または特定支出控除（通勤費，研修費，引越費用等）を選択して控除できる制度になっているが，ほとんどの納税者は給与所得控除を選択するため，米国のように各種控除を積極的に活用して租税回避を図ることが難しい。従って，我が国の課税所得の弾力性が，米国の課税所得の弾力性よりも低く推計されても不思議はない。

他方，我が国においては，給与所得控除の見直しと特定支出控除の対象拡大により，確定申告を行う納税者を増やすことが望ましいという

3　北村・宮崎（2009）の推計値は，最近の北村・宮崎（2010）においては，ε =0.2～0.28に改定されているが，改定された数値を用いても，最適な最高限界税率はほとんどの場合に50%を上回る（國枝〈2010b〉）。

主張が伝統的に存在する[4]。これは，各種控除の圧縮と源泉徴収制度の強化により，確定申告を不要する者を増加させ，コンプライアンス・コストの低下と所得再分配の強化を図るフェア・インカム・タックスの考え方とは逆である。新しい最適所得税理論に基づくフェア・インカム・タックスの考え方を踏まえれば，我が国において特定支出控除の対象が拡大される場合でも，税務当局による確認が困難な項目は含めないなど，租税回避の余地を大きくさせないよう慎重な検討が必要とされる。

⑶ 法人税引下げの意味

法人税については，本年６月の新成長戦略で，「日本に立地する企業の競争力強化と外資系企業の立地促進のため，法人実効税率を主要国並みに引き下げる。その際，租税特別措置などあらゆる税制措置を抜本的に見直し，課税ベースの拡大を含め財源確保に留意し，雇用の確保及び企業の立地環境の改善が緊急の課題であることも踏まえ，税率を段階的に引き下げる。」とされた一方，政府税制調査会専門家委員会「議論の中間的な整理」においては，「経済のグローバル化との関係では，近年の新興市場国の台頭等を背景に，税制を国際競争力の観点からさらに議論すべきとの意見と，税負担と国際競争力とを安易に結びつけて議論すべきでないとの意見の両論があった。

また，法人税率の引下げを行う場合，課税ベースの拡大と併せて実施すべきである。」との指摘があった。こうした議論を受け，本稿では主に法人税率引下げの考え方について論じることとする。

法人税率引下げを行うためには，まず財源の確保が必要である。法人税（国税）は現在，30%の税率なので，例えば５%の引下げを行えば，単純計算をすれば1/6の法人税収が失われることになる。報道でよく引用される必要財源は１兆円というのは，平成22年度当初予算における法人税収見積もりが約６兆円であることをもって，その1/6の１兆円が必要財源としているものと思われるが，約６兆円の法人税収の見積もりは企業収益の低迷を反映した一時的な非常に低い水準であることに留意する必要がある。リーマンショック前には法人税収は14兆円台を記録しており，これをベースに考えると５%の税率引下げは，２兆円を超す減収につながることになる。これは企業側の行動の変化を勘案しない単純計算であるが，我が国よりも租税回避の余地が大きいと思われる米国の法人税の課税所得の弾力性でも02程度(Gruber and Rauh〈2006〉)とされており，我が国において法人税率の引下げでむしろ法人税収が増加するという法人税ラッファーカーブは期待できない（弾力性が１を超さなければ，法人税増収にはつながらない)。

上述のように，法人税の企業投資への影響を論じるためには，限界税率と平均税率を区別することが不可欠である。既に存在する企業が追加的に投資を行う際に考慮するのは，基本的には限界税率である。ただし，企業が流動性制約下にある場合には，平均税率の引下げも自己資金を増加させることを通じて，企業投資を促進する。しかし，現在の我が国の上場企業はむしろ投資先がなく，余剰資金を借金返済に充当している状況であり，この効果は小さいと考えられる。従って，現在の日本企業の企業投資の促進に政策の主目的があるのであれば，限界税率の引下げが有効である。米国オバマ政権が最近発表した景気対策に，法人税率の引下げではなく，投資減税の拡充が含まれているのは，そうした経済理論を踏まえたものである。

---

4 確定申告を行う者の数を増加させるべきとする論者は，確定申告が増加することで納税者意識の向上や政府支出への監視強化がもたらされるというメリットがあるとも主張している。しかし，筆者の知る限り，そうした主張を支持する実証研究はないと思われる。

他方，平均税率が重要となりうるのは，外国企業が対内投資を行うか否かを判断する場合である。ある国に本格的な投資を行うためには一定の固定費用がかかるため，その固定費用に見合うだけの額の収益が必要となってくる。このため，他国との平均税率の違いが問題となってくる。また，多国籍企業が移転価格操作等を通じて平均税率の低い国に所得を移転しようとしている場合にも他国との平均税率の差が問題になってくるが，これは企業投資や雇用とは直接関係はない。

我が国において法人税引下げのあり方について議論する場合も限界税率と平均税率の違いを念頭に置いて論じる必要があるが，残念ながらそうしたレベルの議論はほとんど見当たらず，単に経営者等が法定税率の引下げ（直接的には平均税率の引下げを意味する）を主張している状況である。税率引下げの財源としては，法人税の課税ベースの拡大が考えられる。

課税ベースの拡大の方法としてまず考えられるのは，租税特別措置の見直しであるが，ある程度の規模の財源を確保しようとすれば，減価償却の圧縮やR&D減税の廃止・見直し等も含めて検討せざるをえない。しかし，減価償却を圧縮すれば，限界税率は増加することになる。国内企業の投資を左右するのは限界税率のため，企業投資は抑制される。また，R&Dはイノベーションにつながり，経済成長を促進する原動力となるものだが，R&D減税が廃止・見直しとなれば，中期的な経済成長に悪影響を及ぼしかねない。

一方，平均税率の引下げは，対内直接投資を促進する可能性はあるが，多くの企業が過剰な内部留保を抱えている中，国内企業の企業投資への影響は限定的であろう。

結局，Adam（2010）が英国キャメロン政権の法人税改革につき「利益はあるが，投資機会のない産業にとって望ましい政策で，銀行やスーパーマーケットを製造業よりも優遇する政策」と批判したのと同様に，我が国においても，減価償却の圧縮やR&D減税の廃止・見直しを財源に法人税率を引き下げる政策は，利益はないものの投資需要が旺盛な企業にとっては不利に働き，利益はあるが投資機会のあまりない企業にとっては有利に働く方策となろう[5]（その意味では，これまで我が国が限られた財源のうち，法定税率の引下げよりも，投資減税やR&D減税を中心に投資促進を図ってきたことは経済理論的には合理的であった）。

より望ましい課税ベースの拡大による財源確保の方策としては，負債利子の控除の制限がある。現代コーポレート・ファイナンス理論が教えるように，法人税制においては，配当等の株式からの所得は法人税課税後の利益から支払われるのに，負債利子の支払いは，法人税の計算上，費用とされ，法人税の課税対象とされていない。

株式と負債の法人税法上の取扱いの違いは，負債に有利に働き，企業の資本調達を歪めてきたと考えられている。國枝・高畑・矢田（2009）は，日本企業についてもそうした税制が資本調達のあり方を歪めていることを明らかにした。従って，負債利子についても控除を制限し，法人税課税の対象とすることで，我が国の企業の資本政策をより効率化させるとともに，法定税率引下げのための財源を確保することが望ましい[6]。

負債利子の控除の制限は，ドイツにおいても実施され，増収分は法定税率の引下げの財源に用いられている。ただ，現代コーポレート・

5　限界税率の方が投資促進には有効なのに，一般に企業経営者は平均税率の引下げを支持することが多い。この点について，経済学者は平均税率の引下げによりフリー・キャッシュ・フローが増加することにより，経営者の私的利益の追求がより容易になるからではないかと考えている。

6　ただし，事実上，銀行借り入れしか資本調達手段のない中小企業については，何らかの救済措置が必要になる。

ファイナンスの知識を十分持たない企業経営者が，負債利子が税務上費用とされないことを納得しないおそれがあるため，十分な説明を行い，関係者の理解を得るよう努める必要がある。

また，我が国が平均税率を引き下げても，他国が同様に平均税率を引き下げてしまえば，対内直接投資の増加は期待できないことにも留意する必要がある。各国が企業誘致を狙って，お互いに税率引下げ競争を行い，結局，各国の税収だけが減少してしまう状況を経済学では，Race to the Bottom（底辺への競争）と呼ぶが，東アジア地域でもそうした兆候が見え始めている。東アジア地域では，香港（法人税率16.5%）やシンガポール（同17%）が低税率を武器に企業誘致を争っているが，本年５月には台湾が法人税率を25%から17%に引き下げている。

こうした税率引下げ競争が激化して最も困るのが，財政的な余裕がなく激化する税率引下げ競争についていくことが難しい我が国である。従って，我が国にとっては，他の先進国や東アジア諸国に，過度な法人税率引下げ競争を抑制するように働きかけていくことが，戦略的に重要である。

実際，本年６月のG20会合には，峰崎財務副大臣がG20，OECD，およびIMFのような場で国際的な協調を行い，過度な引下げ競争を止める方向に持っていく必要があるのではないかという提案をしている。先進国の大半が財政再建で苦労する一方，同時に法人税の引下げ競争を行っているという状況は問題が多く，国際的な協調が模索されるべきであろう。

4．終わりに

以上，英国の最近の税制改革と米国のフェア・インカム・タックス構想を参考にしながら，我が国の税制改革のいくつかの論点につき考察した。

まず，我が国税制の喫緊の課題は財政再建のための増収策を図ることであり，低所得者対策も検討した上で，早急に消費税増税を行うべきである。また，税制の所得再分配機能の回復のためには，最新の最適所得税理論からも個人所得税の最高税率の引上げが支持されるが，税収面では多くを期待できないことを認識する必要がある。そして，法人税率引下げについては，まず限界税率と平均税率の違いを認識した正しい議論を行うことが不可欠であるが，その上で，法人税率を引き下げる場合には，負債利子の控除の制限により財源を確保することが望ましい。同時に，法人税率の引下げ競争を抑制するよう，国際的な協調が求められている。

最近の我が国の税制改革の議論においては，残念ながら現代の経済理論や実証結果に基づかない主張も多く見られるが，今後は本稿に述べた考え方も踏まえ，最新の租税理論の知識を有する税制専門家により税制改革のあり方が検討されることが強く望まれる。

【参考文献】

（欧文文献）

Adam, S.（2010）, "Business and Capital Taxes" presented at Post-Emergency Budget Briefing 2010, The Institute for Fiscal Studies, London

Brewer, M., and J. Browne（2009）, "Can More Revenue be Raised by Increasing Income Tax Rates for the Very Rich?" IFS Brief Note BN84, Institute for Fiscal Studies, London

Brewer, M., E. Saez, and A. Shephard（2010）, "Means-Testing and Tax Rates on Earnings," in J. Mirrlees, chair, *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, pp. 90–173

Browne, J.（2010）, "Personal Taxes and Distributional Impact of Budget Measures," presented at Post-Emergency Budget Briefing 2010, The Institute for Fiscal Studies, London

Diamond, P.（1998）, "Optimal Income Taxation： An Example with U-shaped Pattern of Optimal Marginal Income Tax Rates," *American Economics Review, Vol.88, No, 1,* pp.83–95

Gruber, J. and E. Saez（2002）, "The Elasticity of Taxable Income：Evidences and Implications," *Journal of Pubic Economics,* Vol.84, pp. 1 –32.

Gruber, J. and J. Rauh（2006）, "How Elastic is the Corporate Income Tax Base?" in A. Auerbach, J. Hines, and J. Slemrod, eds., *Taxing Corporate Income in the 21st Century*, Cambridge University Press, pp. 140–163

Kopczuk, W.（2005）, "Tax Bases, Tax Rates and the Elasticity of Reported Income," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 11–12, pp. 2093–2119

Pikkety, T., and E. Saez（2003）, "Income Inequality in the United States, 1913–1998," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1, pp.1–39

Saez, E.（2001）, "Using Elasticities to Derive Optimal Tax Rates," *Review of Economic Studies*, Vol.68, pp.205–229

Saez, E.（2010）, "From Optimal Tax Theory to Practice： Comprehensive US Tax Reform," presented at Annual Meeting of American Economic Association, Atlanta, GA

Saez, E., J. Slemrod, and S. Giertz（forthcoming）, "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates：Critical Review," *Journal of Economics Literature*

Slemrod, J.（1990）, "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems;" *Journal of Economic Perspectives*, Winter Vol. 4, No.1, pp. 157–178

Salanie,B.（2003）, *The Economics of Taxation*, MIT Press

Slemrod, J. and J. Bakija（2008）, *Taxing Ourselves*（*4th edition*）, MIT Press

Slemrod, J. and W. Kopczuk（2002）, "The Optimal Elasticity of Taxable Income," *Journal of Public Economics*, Vol.84, No.1, pp.91–112

（邦文文献）

岩本康志・濱秋純哉（2008），「租税・社会保障制度による再分配の構造の評価」，*季刊・社会保障研究*，第44巻第３巻，266–277頁

北村行伸・宮崎毅（2009），「日本における限界税率の課税所得弾力性：1994年から2004年までの全国消費実態調査の個票データによる分析」，日本経済学会秋季大会（専修大学）における報告論文

北村行伸・宮崎毅（2010），「日本における課税所得の弾力性と最適所得税率：全国消費実態調査の個票データによる分析」，Global COE High-Stat Discussion Paper Series No. 150, 一橋大学経済研究所

國枝繁樹（2007），「最適所得税理論と日本の所得税制」，*租税研究*　第690号，69–82頁

國枝繁樹（2009a），「米オバマ政権の税制改革：所得の再分配を重視」，経済教室，日本経済新聞 2009.4.28 朝刊

國枝繁樹（2009b），「最適所得税理論と日本の所得税制：アップデート」，第８回現代経済

政策研究会議（2009.11.29）にて報告，淡路島夢舞台国際会議場
國枝繁樹（2010a），「消費増税を考える 4：低所得者への配慮　視野に」，経済教室，日本経済新聞 2010.3.11 朝刊
國枝繁樹（2010b），「最適所得税理論と日本の所得税制：アップデート」，日本経済学会秋季大会（2010.9.19）における報告，関西学院大学
國枝繁樹・高畑純一郎・矢田晴那（2009），「日本企業の負債政策と税制」，一橋大学大学院経済学研究科Discussion Papers No. 2009-15
内閣府政策統括官（2001），「1990年代における所得税制改正の効果について」，政策効果分析レポートNo.9
溝口敏行（1987），「日本の高額所得者の分布」，経済研究　第38巻第 2 号，130-138頁
八塩裕之（2005），「所得税の限界税率変化が課税所得に与える効果」，*一橋論叢*，第134巻第 6 号，1135-1158頁

公立病院を取り巻く諸問題

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授　大森正博

はしがき　　本稿は，平成22年８月12日開催の財政経済研究会における，お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授 大森正博氏の『公立病院を取り巻く諸問題』と題する講演内容をとりまとめたものである。

Ⅰ．はじめに[1]

「医療崩壊」というセンセーショナルな文言がテレビ，新聞等で取りざたされて久しい。救命救急の患者が病院をたらい回しにされるケース，病院で出産を希望する妊婦が受け入れを拒否されるケースが報道されるなど，社会的な関心を呼んだことは記憶に新しい。これらのケースと同時期に報道されたのが，公立病院の経営難による閉鎖である。北海道の夕張市民病院の閉鎖，千葉の銚子市立病院の閉鎖がマスコミによって大きくクローズアップされたが，これを契機に，各地で公立病院の経営難が生じていることが社会的関心を集めるようになった。

地方公共団体が設立，経営を行う公立病院は先の大戦後の病院サービス拡充期に設立・拡充され，2008年度で全国に936存在している。日本の全病院数8794に占める割合は約10.6%である。公立病院は全国に存在しているが，厳しい財政状況にあり，国，地方公共団体の財政悪化と相まって公立病院のあり方が問われている。

本稿の目的は，公立病院の役割を再検討し，近年の公立病院に対する政策措置について検討することにある。第Ⅱ節では，公立病院の制度と現状について説明する。第Ⅲ節では，公立病院の存在意義について，経済理論の観点から検討を行う。第Ⅳ節では，公立病院改革の現状について紹介し，検討を行う。第Ⅴ節で結語が述べられる。

Ⅱ．公立病院の制度と現状

公立病院は，都道府県，市町村といった地方公共団体の経営する病院を指す。全国に病院事業（地方公営企業法を適用する事業）として665（2008年度）あり，病院数は936で，日本の全病院数の約10.6％を占めている。開設主体についての内訳は，都道府県立が198（45都道府県），指定都市立が43（17指定都市），市立が398（326市），町村立が193（181町村），事務組合立が104（81組合）となっている。

（表１）は，公立病院の開設主体別病院数の年次推移を示しているが，公立病院数が漸減していることが分かる。2004年頃より市立病院が増加，町村立病院が減少しているように見える

1　本稿は，文部科学研究費補助金基盤研究(C)「最適な地域医療システムの研究（課題番号22530303）」の成果の一部を使用している。記して感謝の意を表したい。

が，この時期に進展した市町村の合併によるものと考えられ，市立病院，町村立病院の合計は漸減していることが分かる。

一方，公立病院の役割に目を移してみると，機能別では，一般病院が891，結核病院が１，精神科病院が44となっている。

公立病院は，日本の各種設立形態の病院の中で相対的に大規模病院が多いという特徴がある。**（表３）**は各開設主体の病床規模別の一般病院数をみており，**（表２）**は，それを元に各開設主体の病院数の病床規模別割合を見ているが，公立病院の全病院に占める割合は，100床未満で9.0%，100床以上300床未満で11.7%，300床以上で24.1%となっており，病床規模が大きくなるほど，公立病院の割合が高くなることが分かる。病床規模の大きい病院は，入院サービスをより多く供給する機能を持っていることに加えて，その他の様々な機能を持っている場合が多い。公立病院の場合も以下に示すとおり，該当すると思われる。

（表１） 公立病院の開設主体別病院数の年次推移

年度	公立	都道府県	指定都市	市	町村	組合
2003	1003	225	34	288	317	139
2004	1000	223	34	347	268	128
2005	982	217	37	418	202	108
2006	973	209	38	419	201	106
2007	957	200	42	413	198	104
2008	936	198	43	398	193	104

出典:『自治体病院経営ハンドブック』

（表２） 開設主体別病床規模による一般病院数の割合

病床数	国	地方公共団体	地方公共団体以外の公的医療機関	医療法人・個人	その他	計
300床以上	15.9%	24.1%	12.1%	28.7%	19.2%	100%
100床以上300床未満	1.6%	11.7%	3.3%	69.0%	14.4%	100%
100床未満	0.5%	9.0%	1.0%	83.2%	6.4%	100%
計	3.5%	12.6%	3.8%	68.2%	11.8%	100%

出典:『自治体病院経営ハンドブック　第17次改訂版』

（表３） 開設主体別病床規模による一般病院数

病床数	国	地方公共団体	地方公共団体以外の公的医療機関	医療法人・個人	その他	計
300床以上	208	314	158	374	251	1305
100床以上300床未満	49	367	104	2159	451	3130
100床未満	16	294	32	2727	210	3279
計	273	975	294	5260	912	7714

出典:『自治体病院経営ハンドブック　第17次改訂版』

「不採算地区病院」は，公立病院の一般病院891病院のうち，220病院あり，割合にして24.7%を占めている。「不採算地区病院」とは，文字通り，採算のとりにくい地区に立地している病院を意味しているが，具体的には，病床数150床未満（感染症病床を除く）で最寄りの一般病院までの到着距離が15キロメートル以上であるもの又は直近の国勢調査における人口集中地区以外の地域に所在するものを指す。

採算がとりにくく，私的病院が立地しにくい地域の病院サービスを公立病院が担っている場合も多い。

「へき地医療拠点病院」は183病院あり，へき地医療拠点病院に指定されている全病院のうち，69.6%を占めている。「へき地医療拠点病院」とは，無医地区（医療機関のない地域で中心地から半径４Kmの区域内に50人以上が居住し，容易に医療機関を利用できない地区）及び無医地区に準ずる地区を対象として，当各都道府県に設置されたへき地医療支援機構の指導・調整の下に巡回診療・へき地診療所等への医師派遣，又はへき地診療所の医師等の休暇時等における代替医師等の派遣等を行っている病院を意味している。

また，公立病院は，救命救急においても，重要な役割を果たしている。救命救急病院に指定されている公立病院は，778病院あり，全公立病院の83.1%を占めている。また，救命救急センターに指定されている公立病院は87病院あり，全国の救命救急センターの39.4%を占めている。

医師の卒後教育を担う臨床研修についても，公立病院は一定の役割を果たしている。公立病院の中で臨床研修病院に指定されている病院は621病院であり，全臨床研修病院2542病院のうち，24.4%を占めている。

公立病院は，医療法において「公的医療機関」として位置づけられている。「公的医療機関」は，医療法第31条によって規定されており，「都道府県，市町村その他厚生労働大臣の定める者の開設する病院，診療所」を意味する。具体的には，以下の開設主体の開設する病院，診療所が該当する。都道府県，市町村，一部事務組合等地方公共団体の組合，国民健康保険団体連合会，普通国民健康保険組合，日本赤十字社，社会福祉法人恩賜財団済生会，厚生農業協同組合連合会，社会福祉法人北海道社会事業協会である。

「公的医療機関」が設けられた趣旨は，戦後，医療機関の計画的整備を図るに際して，国民に必要な医療を確保すると共に，医療水準の向上を進める上で公的なものを中心とする必要があったこと等による，とされている[2]。

厚生労働大臣は「公的医療機関」の設置命令を発することができる（医療法第34条第１項）。そして，厚生労働大臣又は都道府県知事は，開設者に対しその施設等を院外の医師の医療又は研究のために利用させること，医師法による実地訓練又は臨床研修に必要な条件を整備させること，医療の確保に関し必要な措置を講ずること等，その運営に関して必要な指示をなし得ること（医療法第35条）が規定されている。

このことから，公立病院は，医療機器，入院施設等を地域医療のために開放すること，医師の卒後教育の拠点の役割を果たすこと，地域において，必要な医療供給をできるように地域医療において，指導的役割を果たすことが求められていると言えよう。

その一方で，公立病院の財政は厳しい状況にある。平成20年度決算で，経常利益を生じた事業数は，営業中の事業数の27.6%にあたる183事業であり，病院数では29%にあたる271病院であった。逆に経常損失を生じた事業数は，営業中事業の72.4%にあたる481事業であり，病院数では70.6%にあたる661病院であった。単年度で

[2] 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』pp.2-3。

のこのような状況に加えて，累積欠損金は全事業，全病院で２兆1,368億円と，前年度（平成19年度）よりも1,353億円増加し，6.8%の増加となった。

公立病院は，一般行政病院を除いて，地方財政制度上，公営企業に位置づけられる。地方公営企業は，地方公営企業法第３条に示されているように，企業としての「経済性」を追求すると同時に「公共の福祉」を増進する様に経営を行うことが求められている。この考え方に基づいて，公営企業は独立採算制の原則が適用される。ただし，これは受益者負担の原則になじむと考えられるサービスについてのことであり，「公共の福祉」に関わり，受益者負担の原則になじまないサービスを供給，及び本来は地方公共団体が供給するべきサービスを代わりに供給している場合については，地方公共団体の一般会計または他の特別会計が負担するものとしている。後者の地方公共団体の一般行政事務を地方公営企業が肩代わりして行っている場合に生じる経費は，「１号該当経費」，前者については，地方公営企業の性質上，公営企業に負担させることが困難な経費を「２号該当経費」としている。「１号該当経費」は，地方公共団体が一般会計等で負担するべきものであり，「２号該当経費」についてはその経費の性質によって負担割合は異なるが，地方公共団体が負担をするべきものと考えられている[3]。

また，ここで注目するべきことは，地方公共団体による補助は，収益的収支における費用，いわゆるランニングコストのみならず，資本的収支における支出も対象としている。

地方公共団体による具体的な補助は，一般会計からの負担金の支出，出資，長期の貸付け等の方法による。病院事業において一般会計等が負担すべき経費については，地方公営企業法施行例第８条の５に定められているが，この他，地方公営企業法第17条の３および第18条の規定に基づく一般会計からの補助および出資のあり方等も含めて，繰出金の趣旨と基準が総務省自治財政局長通知「平成21年度地方公営企業繰り出し金について」として出されている[4]。

こうした補助を考えるにあたって，国の役割，国と地方公共団体との関係についても考慮する必要がある。地方公営企業法では，国の行政機関の長が地方公営企業の業務の遂行に配慮すること，国が地方公営企業の健全な経営を確保するため必要があると認めるときは，企業債の償還の繰延べ，借換え等について，法令の範囲内で資金事情が許す限り，特別の配慮をするものとしている。

また，総務大臣は，地方公営企業がその経営の基本原則に合致して経営されるように，地方公益業を経営する地方公共団体に対して，助言または勧告をすることができる。また，地方公営企業の経営に関して，地方公共団体相互の間で協議が整わない場合には，関係地方公共団体の申し出があるときは，総務大臣又は都道府県知事は，必要な斡旋・調停・勧告をすることができるとされている。

次に公立病院の財源について説明しよう。病院経営の費用は，運営にかかる運営費用，設備等に関わる資本費用があるが，補助はこの両者に分けて行われている。

公立病院の資本費用の補助は，公立病院の新設，増改築，医療機器の整備等に対して行われることである。国庫補助金の対象となる施設・設備とそれ以外で補助のあり方は異なっている。国庫補助金は，基本的にへき地医療対策に関連する以下の２つから成っている。

①　医療施設等施設整備費補助金

へき地医療等の医療の確保および医療従事者

3 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』pp.23-24。

4 『自治体病院経営ハンドブック平成22年』P.24。

の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の施設整備事業について補助するもの。

② **医療施設等施設整備費補助金**

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の医療機器やヘリコプター，患者輸送車の購入等設備整備事業について補助するもの。

へき地医療対策の建造物・設備，通常の建設改良の場合の両者共通に病院事業債，一般会計繰出金が充当されている。

病院事業債は地方公共団体が，へき地医療，救命救急，高度医療および結核，精神医療等の特殊医療など，地域医療に欠くべからざるサービスで民間医療機関に期待できないサービスの確保に必要な，地方公共団体の設置する医療施設，付帯施設，医療機器，医師，看護師の宿舎等の整備事業を対象としている。

一般会計繰出金は，病院の建設改良において，経営に伴う収入をもって充てることができないと認められるものに相当する額で，病院事業債の元利償還金の１/２および病院事業債を充当しないで整備する建設改良費の１/２を基準として，一般会計から繰り出すこととしている。なお，一般会計が繰り出した額に対して，病院事業債の元利償還金については，45％を事業割りとして，15％を病床割りとして，また病院事業債を充当しない場合には50％を病床割りとして，普通交付税で措置されることになる。

一方，公立病院の運営費用の補助について説明しよう。運営費用に充てる収入は，診療収入，室料差額等のその他の収入に加えて，地方公共団体からの一般会計繰出金，国庫補助金等がある。国庫補助金には，以下の２つがある。

① **医療施設運営費等補助金**

離島，山村等の医療に恵まれない地域住民の医療の確保，地域住民の救急医療の確保，地域の小児医療等の不採算な医療を確保するため，へき地医療拠点病院，へき地診療所の運営について補助するもの。

② **医療関係者養成確保対策費等補助金**

保健師，助産師，看護師および准看護師の離職防止，潜在看護職員の再就職の促進，医師および歯科医師の臨床研修の円滑な運営を図るため，それらを実施するために必要な経費について補助するもの。

この様に公立病院は，地方公共団体からの一般会計繰り出し金，国から国庫補助金等の補助を受けているが，赤字に陥っている病院が少なからず存在しているのが現状であり，閉鎖の決断をせざるを得ない病院さえ出る状況になっている。

Ⅲ．公立病院の存在意義

公立病院は，へき地医療，救命救急，高度医療，特殊医療等，地域において，一定の役割を果たしている一方で，赤字経営に悩んでいる病院が少なからず存在し，閉鎖する病院まで現れているのが今日の状況である。国庫補助金，地方公共団体の一般会計から補助を受けて，赤字が出ている現状は，国の財政，地方財政の立て直しが叫ばれている今日，公立病院の存立基盤を脅かしかねない状況といえる。そもそも，なぜ公立病院が存在しなければならないのか，なぜ公立病院に赤字補填をしなければならないのか，明らかにし，公立病院の存在意義について再考しなければならないときを迎えているといえる。

以下では，公立病院を経済理論の観点から分析していく。

Ⅲ－１．公立病院の存在根拠

通常，市場経済を採用している国々では，財・サービスの生産を私的企業に委ねる。財・サービスの供給について，公的介入を行うためにはそれ相応の根拠が必要になる。

公的介入が正当化されうるのは，「市場の失敗」が存在する時である。医療サービスの需給において，いくつかの局面で「市場の失敗」が

発生する可能性がある。

第一に「外部性」の存在が挙げられる。インフルエンザ等の感染症は外部性があり，市場的な解決は有効ではない。この場合，その対策として，公的介入が正当化される。感染症が生じないように，住民，医療関係者への情報提供も含めた予防医療の提供が有効な処方箋として考えられる。さらに，これらの予防医療が「公共財（Public Goods）」の性質を持つことも公的介入の正当性を強めることになる。住民，医療関係者への情報は，その消費から他者を排除できないので，「非排除性（Non-excludability）」を持ち，かつ特定の個人，医療機関が消費をしても，他の個人，医療機関の消費レベルは落ちないことから，消費の「非競合性（Non-rivalness）」を持っている。

第二に医療における「規模の経済性」の存在を挙げることができる。サービス提供にかかる固定費用の大きさに比べて，市場規模が相対的に小さい場合，市場に需給を委ねると，サービスが提供されない。医療サービスの中には，こうした性質を持つものが存在する。

例えば，救命救急医療はその一例である。救命救急医療は，何時生じるかわからないニーズに対応して，高額な設備，医師，看護師等の人員を待機させておかなければならない。可変的ではない設備，人員は，経済学的には固定費用と見なすことができる。この固定費用が十分に大きい場合，相当数以上の患者がいなければ，規模の経済性が十分に発揮できないために，供給者は１社に成らざるを得ない。１社に独占させた場合，生産者による価格操作およびそれに伴う社会的厚生損失という独占の問題が生じる。この独占の問題を回避するためには，消費者の利益を含めた社会的厚生を最大にすることを目的とすることが期待される公的主体，例えば，地方公共団体が直接経営を行うという選択肢が考えられる。

救命救急医療のみならず高度医療，難病治療，人口の少ないへき地における地域医療も，救命救急医療と同様の費用構造になっていると考えられる。小児医療，産科医療等も少子化の進む中で不採算化してきていると言われているが，同様の産業形態となってきていると推測される。

また，医師をはじめ，医療関係者の卒後教育，研修サービスについても該当すると考えられる。なぜならば，教育，研修を行うためには，一定の固定的設備，人員，人的資源が必要になるからである。

１社に独占させざるを得ないというこのケースは，経済学では「自然独占（Natural Monopoly）」として知られている。「自然独占」の場合，独占の弊害を避けて，社会的厚生を最大にするための価格規制のあり方が重要な課題になる。

よく知られている処方箋は，限界費用価格規制，平均費用価格規制，ヤードスティック規制（Yard stick regulation）等であるが，いずれの価格規制を採用するべきかを判断するために重要なポイントは，現行の医療サービスの価格規制である社会保険診療報酬制度，薬価基準制度と整合性を保つこと，価格規制を実施する上で必要な情報の取得可能性に留意することである。例えば，平均費用価格規制は，規制を行う上での費用情報の制約が最も小さい価格規制の方法であると考えられるが，現行の価格規制との整合性の観点で問題があるかもしれない。サービスの展開される地域によって，費用条件が異なると考えられるので，平均費用価格規制の場合，地域によって差異をつける必要があるが，現行の医療の価格規制は，全国一律になっているという矛盾がある。

限界費用価格規制も，地域による費用条件の差異があることを前提とすると，平均費用価格規制と同様の問題に直面し，かつ規制を行う上で生産者の私的情報である「限界費用」に関する情報が必要である点で情報の取得に困難が存在する。ただし，限界費用の差異が地域によってそれほど大きくないとすれば，一括補助（Lump-sum subsidy）を地域の費用条件の違

いに応じて調整することで対応することも考えられる。

さらにこれらの価格規制の方法は他の問題も抱えている。平均費用価格規制も限界費用価格規制も，既存の費用条件によって決定されるために，組織に，資源を効率的に利用して費用を削減するための効率性のインセンティブをもたらさないことが問題にされてきた。

インセンティブ問題に対する経済理論による処方箋の一つとして，ヤードスティック規制が考えられる。ヤードスティック規制とは，例えば，対象となる産業をいくつかの地域に区分し，それぞれの地域の費用実績の平均的な値を次の会計年度の規制価格に適用する価格規制を意味する。

現実の費用が平均的な値より低くなれば利潤を生み出すことが出来る一方，平均的な値よりも高い場合には損失が出るために，生産者は経営を効率化して，費用を削減するインセンティブを持つ。もっとも，賃金，資本コストの差など，費用条件が地域によって差異がある場合には，その差異を補正して適用しないと価格規制としては適当ではないことになる。

いわゆる「不採算医療」は，上記の「自然独占」にあたるような産業状況の時に発生するばかりでなく，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度等の価格規制が適切になされていない場合にも生じると考えられる。社会保険診療報酬制度，薬価基準制度は，中央社会保険医療協議会において，決定されるが，そこでの価格決定は，保険者及び医師等のサービス供給者の間でのバーゲニングに影響されることになり，必ずしも標榜している「総括原価方式」になっていない可能性がある。

また，自然独占，公共財の供給において，市場に需給を委ねることができないとしても，必ず公的主体が供給をしなければならないわけではないことに注意を要する。それは公共財の私的供給（Private provision of Public Goods）の問題であり，一定の規制の下で，私的主体が供給を行うことも可能であることに留意するべきである。

Ⅲ－２．公立病院の問題点

Ⅲ－１で議論してきたように，公立病院には一定の存在根拠が認められるが，問題点もある。複数の問題点が凝縮されて発露しているのが，赤字問題である。以下，順に検討していこう。

Ⅲ－2－1　経営の効率性

公立病院の赤字を考える場合に重要な論点となるのが，経営の効率性である。公立病院の組織のあり方が，経営の非効率性を生み出す可能性がある。

組織の効率性に影響を与えるのは，組織の経営に利害関係を持ち，モニタリングを行う主体の存在である。例えば，株式会社の場合には，株主の存在が，経営者の経営の効率性に影響を与えることになる。株主の持つ配当請求権，経営参加権が，経営者に対して，利潤最大化の動機付けをもたらし，経営の効率性を保っている。

公立病院の場合，株式会社における株主のような意味で病院に利害関係を持つ者は存在しない。公立病院に出資しているのは，主として，経営を行っている都道府県および都道府県を通して，地方交付税制度，国庫支出金を通じて，補助を行っている国である。都道府県，国の公立病院に対する要求は，やや複雑である。株式会社における株主のように利益を出すことを求めることまではないが，赤字を出さないこと，かつ補助金の金額が少なくても目的を達成することを望むであろう。そして，当該地方公共団体に居住する地域住民に対して，必要な医療を提供することを望むと考えられる。例えば，救命救急医療を提供することが公立病院の目的であれば，赤字を出しても提供して欲しいと考える反面，あまりに赤字を大きくしてもらっては困ると考えるであろう。

次に，公立病院の組織について考えてみよう。公立病院の長は病院長であり，地方公共団体が

院長を選任し，議会で承認を得る必要がある。議会は住民の代表である。したがって，論理的には，病院長は，住民の求める医療を提供する動機づけがある[5]。

住民が公立病院に求めることは何であろうか。やはり，住民に対する適切な医療の提供であると考えられるが，それが地方公共団体の地域医療の担当者が公立病院の役割として想定しているものと同じである保証はない。また，住民の求める公立病院の医療の提供によって赤字が出た場合に，その赤字補填を将来世代に負わせるのか，地方交付税制度等を通じて他都道府県の住民に負わせるのかを住民が十分に意識しているかどうかも重要である。

一方，公立病院の長である病院長は，これらの要望をどの様に実現していくのであろうか。病院の医師・看護師等の医療関係者，事務職員は，原則として，当該地方公共団体の公務員である。地方公営企業法の全部適用において人事権の大幅な権限が与えられたとしても，実際は，職員の採用については人事委員会の承認を得なければならず，制約を受けることになり，病院長が必ずしも十分に人事を把握してるわけではない。病院の設備等を導入，整備するための予算についても，地方公営企業法の全部適用を受けて，予算権の大幅な権限が与えられたとしても，実際は予算や契約については議会の承認を得なければならず，制約を受けることになる。仮に地方公共団体，ひいては地域住民から病院の目的を明示された場合でも，病院長は必ずしもそれを遂行するのに十分な手段を持っているとはいえない。

また，公立病院に限定されたことではないが，病院は２つの命令系統のある組織であることも（公立）病院の行動を複雑にする[6]。病院には，患者と直接接する診療部門と事務部門があり，それぞれの命令系統があり，しばしば，それぞれの目的が対立することがある。例えば，診療部門で，患者の救命のために先端医療技術を導入したいと考えても，病院の収支を悪化させると予想される場合には，事務部門がそれに反対することがあり得る。いかなる組織でも組織内で利害関係の調整は必要であるが，病院の場合，組織の目的が唯一ではないことが調整をより複雑にすると考えられる。

病院の目的は，地域住民の生命・健康を保持することであり，かつ永く医療を提供するために病院の経営を安定させることも目的としている。前者は診療部門が支持する傾向があり，後者は事務部門が保持する傾向があるかもしれない。病院の目的が地域住民の生命・健康を保持するということであれば，先端医療を導入して，救える生命は救うべきであるが，先端医療の導入には慎重を期して，病院の経営を安定的にして地域において永く医療を提供することも地域住民の利益に合致すると考えられる。したがって，病院が最終的にどの目的設定をするかは，組織内の診療部門・事務部門のバーゲニングパワー，さらには住民の公立病院に対する要求，病院長の意志決定等により影響されるために，病院の行動は多様になると予想される。

このような状況を踏まえて，近年では，公立病院に多様な経営形態が生まれている。地方独立行政法人，指定管理者制度，PFI（Private Finance Initiative）である。

地方独立行政法人は，地方独立行政法人法に基づいて，地方公共団体が設置する法人で，人事管理，財務運営をより弾力的にする。

指定管理者制度とは，地方自治法の規定に基づいて，設置者である地方公共団体が指定する法人その他の団体であれば，民間企業等を含めて制限を設けずに管理委託を行うものである。

5　もっとも，住民が利益の代弁者として議員を選出するときに公立病院に関わることだけで選任するわけではないことには注意を要する。

6　Harris（1977）を参照。

PFIとは，公共施設等の建設・維持管理・運営等を，民間の資金・経営能力及び技術的能力を活用して行う手法のことである。

Ⅲ－2－2　補助金のあり方

公立病院は，上記のように価格規制のあり方にも依存するが，その提供しているサービスの性質から赤字が発生するため，補助金（Subsidy）が必要である。

公立病院に対する補助は，地方公共団体の一般会計繰出金，国庫支出金より供給されるが，前者については，地方公共団体の財政状況が厳しい中で，その裁量によって決まってくる側面がある。赤字が累積し，最終的に地方公共団体が閉鎖の決断をするケースも近年見られ，社会に衝撃を与えたことは記憶に新しい。しかし，多くの場合，地方公共団体は，公立病院の地域における役割を考え，閉鎖を避けようとする傾向があり，赤字補填を事後的に行おうとする傾向があると考えられる。経済学的には，ソフトバジェット（Soft Budget）と呼ばれている問題である[7]。

公立病院の場合のソフトバジェットは，以下のように現れる。病院の経営者が，予定された補助を会計年度の最初に受け取った時，会計年度の終了時に事後的に赤字が出た場合に，最終的には赤字補填されると予想していれば，経営努力を怠る可能性がある。

Ⅳ．公立病院改革の流れ

公立病院の財政的逼迫，国，地方公共団体の財政状況の悪化及びそれに伴う行政改革の流れの中で，公立病院も変革を要請され，様々な施策が行われてきた[8]。本節では，その今日までのおよその経緯について説明し，若干の検討を行う。

Ⅳ－1．国庫補助金の改革

国庫補助金は，1948年の医療制度審議会の「公的医療機関の整備を促進するべきである。」という答申により制度が整備され，その後，へき地における医療確保，救急医療体制の整備など，社会問題化すると整備・拡充されてきた。そして，1973年，1974年に自治大臣（当時）の私的諮問機関である地方公営企業研究会の「高度，特殊医療や不採算医療に対する国庫補助制度の充実を図るべきである。」という提言を受けて，1974年度以降急速に拡大していった。

しかし，この方向性は，国の財政の悪化の中で，いわゆる「三位一体の改革」によって方向転換を余儀なくされることとなった。

2006年度に，医療施設・設備の整備に対する国庫補助金について，「医療施設運営費等補助金」，「医療施設等設備整備費補助金」，「医療施設等施設整備費補助金」のうち，公立病院に対する措置の大部分が一般財源化され，国庫補助金は，へき地における医療の確保にかかるもの等に限定されている。ただし，2009年度補正予算において，地域の医師確保，救急医療の確保など，地域における医療課題の解決を図るための地域医療再生臨時特例交付金の措置および未耐震の災害拠点病院の行う耐震整備事業に対する医療施設耐震化臨時交付金が措置された。

現在の厚生労働省所管分の公立病院向けの国庫補助金は，以下の2種類に限定されている。

①　医療施設等施設整備費補助金

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の施設整備事業について補助するもの。

7　Kornai（2009）を参照。

8　近年の公立病院改革の現実の紹介については，伊関（2007）が先駆的であり，金川他（2010）にも詳しい記述がある。

② **医療施設等設備整備費補助金**

へき地医療等の医療の確保および医療従事者の養成力の充実等を図るため，へき地医療拠点病院等の医療機器やヘリコプター，患者輸送車の購入等設備整備事業について補助するもの。

一方，医療施設・設備の運営費に対する国庫補助金については，「三位一体の改革」以前の1993年度から「看護師養成所運営費補助金」，「公的病院特殊診断部門運営費補助金」が一般財源化され，「三位一体の改革」により，2005年度から「医療施設運営費等補助金」の中から，病院郡輪番制病院運営に係るものが一般財源化された。さらに2006年度から，「医療施設運営費等補助金」の中から，救命救急センター運営に係るもの等が一般財源化された。現在は以下の２つが医療機関の運営に向けた国庫補助金として設定されている。

① **医療施設運営費等補助金**

山村，救急医療，小児医療等の不採算医療。へき地医療拠点病院，へき地診療所等の運営について補助するもの。

② **医療関係者養成確保対策費等補助金**

保健師，助産師，看護師及び准看護師の離職防止，潜在看護職員の再就職の促進，医師及び歯科医師の臨床研修の円滑な運営を図るため，それらを実施するために必要な経費について補助するもの。

このように，国庫補助金の一般財源化が進行し，国庫支出金の総額の削減の方向性が示されてきたのが今日までの流れである。

なお，国庫補助金は，2004年度には176億9,300万円，2005年度には171億1,300万円であったが，2006年度には147億1,500万円，2007年度には148億8,800万円，2008年度には163億1,100万円となっている。一方，一般会計繰入金等の他会計繰入金は，2004年度には5,234億5,900万円，2005年度には5,166億5,400万円であったが，2006年度には5,100億100万円，2007年度には5,216億8,700万円，2008年度には5,436億6,100万円となっている。

2005年度から2006年度にかけて，国庫補助金も他会計繰入金も目立って減少したが，その後，両者共に漸増していることが分かる。

Ⅳ－２．公立病院改革

政府は，近年，公立病院改革に着手している。2007年５月15日に開催された経済財政諮問会議において，当時の菅総務大臣が公立病院改革に取り組むことを表明し，2007年６月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）の中でも，「総務省は平成19年内に各自治体に対し，ガイドラインを示し，経営指標に関する数値目標を設定した改革プランを策定するよう促す」とした。その後，「公立病院改革懇談会」において，2007年11月12日に改革ガイドライン案がまとまり，地方公共団体の意見を聴取して，2007年12月24日に総務省自治財政局長から「公立病院改革ガイドライン」が地方公共団体に告知された。総務省は，このガイドラインを踏まえて，2008年度内に「公立病院改革プラン」を策定し，病院事業経営の改革に総合的に取り組むことを要請された。

「公立病院改革ガイドライン」では，地域において必要な医療提供体制を踏まえて，公立病院の期待される機能，役割について抜本的に見直し，①経営効率化，②再編・ネットワーク化，③経営形態の見直しの３つの視点にたった改革を行うことを目指している[9]。2009年３月31日の段階で，「公立病院改革プラン」の策定状況は，656団体のうち，「策定済み」は603団体（91.9%）（837病院），「平成21年度内策定予定」は49団体（7.5%）（96病院）であった[10]。

9 「公立病院改革ガイドライン」 2007年を参照。

10 「公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成21年3月31日）」2009年 を参照。

837のプラン策定病院（公営企業型地方独立行政法人も含む。以下同じ。）の中で改革プランの内容を見てみよう。

「経営の効率化」に取り組み，「平成23年度までの経常収支の黒字化を目標」とする病院は544病院（65.0%）であった。逆に言うと35%の病院は平成24年度以降の黒字化を目標としているということである。

「再編・ネットワーク化」に取り組む病院は，159病院（19.0%）で，関係団体間で再編・ネットワーク化の基本的な枠組まで同意していた。ただし，「平成23年度までに結論を取りまとめ予定（取りまとめ済みを含む）」は，435病院（52.0%）であり，残り48%の病院は，平成24年度以降に結論をとりまとめるとしているわけであり，「再編・ネットワーク化」の実現はまだ道半ばである様子がうかがえる。

「経営形態の見直し」については，以下の通りである。

⑴ 地方公営企業法の全部適用（実施済300病院）を新たに78病院が予定。

⑵ 地方独立行政法人化（実施済11病院）を新たに34病院が予定。

⑶ 指定管理者制度の導入（実施済54病院）を新たに10病院が予定。

⑷ 民間譲渡を新たに12病院が予定。

なお，上記の⑴−⑷を含め「平成23年度までに結論を取りまとめ予定」は553病院（66.1%）であり，経営形態の見直しもまだ途上であることが分かる。

公立病院等の再編・ネットワーク化推進に係る都道府県の取組状況については，調査対象の47団体について，「策定済み」は22団体（46.8%），「平成21年度内策定予定」は16団体（34.1%），「平成22年度以降又は時期未定」は5団体（10.6%），「検討中・未定」は4団体（8.5%）という状況であった。そして，1年後の2010年3月31日段階では，656団体のうち，改革プラン策定団体数は，650団体（都道府県では44団体，市町村では606団体）（99.1%）（928病院）と2009年より47団体増加した[11]。

プランを策定した928病院の改革プランをみていこう。

「経営の効率化」については，「平成23年度までの経常収支の黒字化を目標」としているのは596病院（64.2%）と52病院増加した。なお，平成20年度に経常収支が黒字の病院は275病院であった。

「再編・ネットワーク化」については，プランを策定した928病院のうち，平成21年度までに再編・ネットワーク化計画を策定した病院は328病院（35.3%）であり，検討中の病院は494病院（53.2%）であった。

「経営形態の見直し」については，プランを策定した928病院のうち，経営形態の見直しを行っていない病院（地方公営企業法財務適用の病院）は521病院で，うち484病院（92.9%）が経営形態の見直しを行う予定又は見直しを検討中であった。また，既に経営形態の見直しを行っている病院（地方公営企業法財務適用以外の病院）は407病院で，うち188病院（46.2%）が更に経営形態の見直しを行う予定又は見直しを検討中であった。

このように公立病院改革プランの策定は道半ばであり，プランの策定は必ずしも迅速，着実に行われているとは必ずしも言えないが，これも，地域医療に関わることであり，関係者間の調整が必要であることから予測されていたことも言える。例えば，病院のネットワーク化を例にとってみると，どうしても基幹病院の集約化が伴うために，同じ市町村内でも地域により基幹病院へのアクセスの差が出てしまう。自分の住む地域に基幹病院をという要求が住民から出てくることは自然であり，利害調整，説得が

11 公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成22年3月31日）」2010年を参照。

必要になる。地方公共団体をまたいでネットワーク化を推し進める場合はなおさらである。改革プランの策定にあたり，意見調整，利害調整が重要になって来るわけである。そこで，地方公共団体の中でも都道府県の役割は特に重要である。

公立病院等の再編・ネットワーク化推進に係る都道府県の取組状況は，2009年３月31日現在で47都道府県の内，「策定済み」は22都道府県（46.8%），「平成21年度内策定予定」は16都道府県（34.1%），「平成22年度以降又は時期未定」は５都道府県（10.6%），「検討中・未定」は４都道府県（8.5%）であった。2010年３月31日現在で47都道府県の内，「平成20年度策定済み」の22都道府県（46.8%）に，「平成21年度策定済み」の14都道府県（29.8%）が加わり，「策定済み」の都道府県が増加したことが注目される。「平成22年度内策定予定」は４都道府県（8.5%），「平成23年度以降策定予定」は６都道府県（12.8%），「策定せず」が１都道府県（2.1%）であり，まだ策定の目処が立っていない都道府県が存在することが10%を超えていることが，利害調整の難しさを浮き彫りにしているように思われる。

国は，公立病院改革を推進するために財政支援措置を講じている。計画策定費，再編・ネットワーク化に際して，拠点病院を新たに設置し，拠点病院の高度医療機器整備，患者搬送車，遠隔医療設備の整備，情報システムの統一に要する経費等について財政支援措置を講じた。

第一に2008年度に限って，公立病院特例債を発行できることとした。これは，公立病院の不良債務を長期債務に振り返ることにより，不良債務の償還期間に猶予を与える措置である。「公立病院改革プラン」がより実効性のあるものになることを期待してのことである。

第二に，既存の地方財政措置について見直しを行った。病院から一般診療所に移行する場合，極端に地方交付税措置が減少しないように，救命救急，「不採算地区」に係る特別交付税措置を継続すること，「不採算地区」に立地する日本赤十字社等の公的医療機関の運営費に対する市町村からの助成に対して財政措置を講じることとしている。

Ⅳ－３．公立病院改革の検討

公立病院は，まだ改革の途上にあるが，第Ⅲ節における検討も踏まえて，公立病院改革のあり方について検討する。

第Ⅲ節で検討したように，公立病院の存在意義は，１つは「市場の失敗」の補正にある。自然独占の産業構造の生じる可能性の高い，高度医療，難病治療，救命救急等，少子化状況の下での産科，小児科，人口の少ない地域における医療，および医師，看護師をはじめ医療関係者の卒後教育・研修等である。ここで生じてくる問題点は，２つある。第１に，供給の独占を認めるとして，それが「公立病院」である必要があるかどうかということ，第２に費用償還のあり方である。

第１点については，公立病院改革の中で，「経営形態の見直し」がポイントとして出てきており，地方独立行政法人，指定管理者制度が選択肢として挙げられ，さらにPFIに変わろうとする公立病院も出てきている。効率的な経営の実現にあたって，どの形態が望ましいかは重要な検討課題であるが，その判断にあたって公立病院が，地域の医療サービス供給者の中で果たすべき役割を適切に遂行しているかどうかに留意するべきである。効率性は，目的に対して評価される。公立病院は，独占を許されている以上，一定の役割を果たす必要があり，公立病院の経営目標，実績について，この観点から監視する仕組みを考えるべきである。それは，地方公共団体，地方議会が行うことも一つの選択肢ではあるが，病院の評議会等に地域の医療を考え，地域の利益を代表できるような有識者を入れて，病院の経営を監視することも考えられる。

第２点は，費用償還を行う上で，経営の効率

性を確保しながら社会的厚生を考慮に入れた方式を考えるべきである。既に第Ⅲ節で触れたが，全国一律の価格規制である，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度を前提とすると，限界費用に大きな地域差が無ければ，価格規制と補助金を組み合わせた，限界費用価格規制の規制方式を採ることにも一定の合理性はあると考えられる。しかし，社会保険診療報酬制度，薬価基準制度において，価格設定にあたって限界費用が適用されているかは明確ではない。

また，補助金が，国庫補助金，地方交付税制度による一般会計からの繰出金等，多様な経路で供給されており，限界費用価格規制による赤字補填の補助金と同じ性質を持っているかどうか疑問である。第Ⅲ節でも触れたように，社会的厚生及び情報の取得可能性，実現可能性から考えて，平均費用価格規制も考慮に入れるべきであるが，平均費用は地域によって差異があると考えられ，全国一律の価格規制を前提とする限りは，実現は難しい。

公立病院は，先端医療，地域医療に関わる情報等の公共財，予防医療等の外部性に対処するサービスを提供することにも存在意義があると考えられる。自然独占の産業構造を持つサービスについても同様であるが，公立病院は，地域医療の分業の中でこれらのサービスの供給を行うことを明示的に目的として設定して，経営を行うべきである。ただし，この場合でも，供給者が公立病院である必要があるかどうかは，前述した様に検討の必要がある。

公立病院改革を考える上で，地域医療の分業の視点は重要である。医療サービスは，その情報の不完全性の性質から消費者主権のみで分業を行うことが困難である。多くの財・サービスは，消費者がその内容，グレード等の品質に関する情報を持っていて，品質を見分けることが出来ることから，分業が行われるが，医療サービスの場合には，医療サービスに関する情報が消費者サイドに十分に無いために，この分業促進のメカニズムを期待することは困難である。分業を促す制度を工夫してはじめて，分業が実現されることが期待される。その意味で，「公立病院改革ガイドライン」の中で改革のポイントとして示された「再編・ネットワーク化」をどの様な仕組みで，どの様な手続きの下で行うかは極めて重要である。

適切な分業のグランドデザインを描くことは当然重要であるが，それを実施する仕組みも重要である。「再編・ネットワーク化」を行う上で，関係者間で利害関係が発生することが必至であり，その調整をどの様に行うかがポイントである。そこでは，都道府県が役割を担うことが期待される。

Ⅴ．結　語

本稿では，近年の公立病院改革の現状を踏まえ，公立病院の役割を再検討し，近年の公立病院に対する政策措置について検討してきた。理論的には，サービス提供が自然独占の産業構造になっている場合，外部性が存在する場合，公共財を供給する場合に，公立病院の存在意義があると考えられる。

その一方で，これらのサービスを供給する上で，公立病院が供給しなければならない必然性があるわけではなく，その組織形態，規制のあり方についてさらなる検討が必要であると考えられる。近年の公立病院改革は，「公立病院改革ガイドライン」の策定およびその下での「公立病院改革プラン」の作成により本格化しているが，まだ改革の途上にある。

本稿では，改革にあたり留意するべき点についても指摘した。第一に，目的を達成するための公立病院の組織形態について検討する必要があるが，その中で，公立病院が目的に向かって業務を行い達成しているかどうかをチェックする機能も重視するべきである。第二に，費用償還のあり方について，経営の効率性，社会的厚生を重視した価格設定，費用償還方式を考えるべきである。第三に，公立病院の果たす役割，

目的を地域医療の中で明示的に位置づけ，それに向けた分業を政策的に実現するべきである。

地方財政，国の財政の悪化を背景に，今日，医療における国，地方公共団体の役割について再検討する時期が来ているように思われる。公立病院改革の議論，およびそれに伴う施策の遂行の過程で，住民をはじめ，関係者が医療のことを真剣に考え，人々に幸福をもたらす医療制度が構築されることを願ってやまない。

〈参考文献〉

伊関友伸 『まちの病院がなくなる!? ――地域医療の崩壊と再生』 時事通信出版局 2007年

大森正博 『医療経済論』 岩波書店 2008年

金川佳弘，藤田和恵，山本裕 『地域医療再生と自治体病院』 自治体研究社 2010年

小松秀樹 『医療崩壊』 朝日新聞社

「公立病院改革ガイドライン」 2007年

「公立病院改革プラン策定状況等の調査結果（調査日：平成22年３月31日）」 2010年

公立病院に関する財政措置のあり方等検討会 「公立病院に関する財政措置のあり方等検討会報告書」 2008年11月25日

自治体病院経営研究会 編 『自治体病院経営ハンドブック 第17次改訂版（平成22年）』 ぎょうせい 2010年

地方公営企業研究会編 『平成20年度第56集 地方公営企業年鑑 病院』 ㈶地方財務協会

Harris,Jeffrey E. 1977,. The Internal Organization of Hospitals：Some Economic Implications," Bell Journal of Economics 8（1977）：467-482

J.Kornai. 2009. The soft budget constraint syndrome in the hospital sector. International Journal of Health Care Finance and Economics Vol. 9. Number 2. pp. 117-136

生活保護と地方財政

東京大学大学院経済学研究科准教授　林　正義

はしがき　　本稿は，平成22年10月14日開催の財政経済研究会における，東京大学大学院経済学研究科准教授 林 正義氏の『生活保護と地方財政』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

生活保護を求める権利は全ての国民に無差別平等に与えられているが，最後の安全網である生活保護を利用するには，既に他の利用可能な公的援助制度が活用されていなければならない。したがって，生活保護の守備範囲は「残余的」であり，生活保護以外の社会保障制度が充実していると，生活保護の守備範囲は小さくなり，またその逆の場合は大きくなる。この残余性という観点から日本の生活保護の実態を眺めると興味深い。生活保護給付費のうち約半分は医療扶助として低所得者の医療保障に向けられ，また受給世帯数をみると高齢者世帯が半分近くを占めている。つまり日本における最後の安全網（生活保護）は，低所得者の医療保障制度と高齢者の所得保障制度をも同時に担っているとも言える。

欧米諸国では最後の安全網がこの２つの機能を同時に担っているケースは珍しい。低所得高齢者に対しては，生活保護制度とは独立した無拠出の老齢年金制度，または，低所得高齢者および障害者に特化した所得保障制度が存在しているし，医療保障に関しては，少なくない国で租税方式による原則無料（もしくは極少額の利用料）の制度が採用されている国が多い。また殆どの国で，拠出制の失業保険から漏れた就労可能な若壮年健常者に対する無拠出制の失業手当も存在している。

このように日本の生活保護は，欧米では他の社会保障制度が対応している機能も抱えているといって良い。さらに日本において特徴的なことは，そのような丸抱えを地方が担っていることである。海外でも，ドイツ，イタリア，フランスや北欧諸国のように地方政府が最後の安全網を担っている国は存在する。しかし，その場合，別の制度で高齢者の所得保障や低所得者の医療保障が対応されている場合が多く，地方が担う公的扶助の範囲は日本よりも狭く，事務量も大きくないと考えられる。

したがって，地方が担っている日本の生活保護の現状を地方財政の文脈で確認することは重要である。今回の報告では筆者が過去に行った分析に基づき（林2008ab，2009，2010），この観点から，生活保護制度を概観するとともに，生活保護と地方財政の現状を俯瞰することにしたい。

2. 生活保護制度の概要

近代国家としての日本の公的扶助は，1874年

の恤救規則に始まる。同法は前文と５条からなる短いものであり，かつ，救済要件が非常に厳しいものであった。この恤救規則は，大正から昭和にかけて発生した社会不安や貧困者の増大に応えられるものではなく，新たに救護法が1929年に定められ（当時の財政難より救護法の実施は1932年），保護対象も拡大した。救護法では，生活扶助・医療扶助・助産扶助・生業扶助という区分，市町村長による救護実施，国庫による救護費用の補助（５割以内）など，現在の生活保護制度につながる制度も定められている。

日中戦争から太平洋戦争の戦時体制において日本の公的扶助は拡大する。兵役で世帯主が家庭を離れた場合や戦死した場合の遺族の生活保障が問題となり，軍事扶助法（1937年），母子保護法（1937年），医療保護法（1941年），戦時災害保護法（1942年）が制定された。戦時中では，結局，これら戦時立法による被保護者が以前から存在していた救護法による被保護者を上回ることになった。

太平洋戦争終了直後，戦災者・引揚者・離職者が大量に発生することになり，従来の制度では対応不可能となった。政府は1945年に生活困窮者緊急生活援護要綱を決定し，翌年４月から実施した。そして，1946年には，連合軍総司令部の覚書（SCAPIN775）をうけ（旧）生活保護法が制定される。旧生活保護法は当時複数の法規に分散していた救済制度を改廃・統一したものであった。

戦後最も早く制定された福祉法制である旧生活保護法はいくつかの不備を有していた。社会保障審議会による1949年の「生活保護制度の改善強化にかんする勧告」では次の３点が指摘された。第１は，日本国憲法25条（生存権規定）との関係である。憲法公布前に制定されたこともあり，旧生活保護法では社会権に関する言及はなかった。そこで，国家責任として保証される最低生活水準は，25条にある「健康で文化的な水準」とすることが勧告された。第２は，生活保護請求権の明示である。生活に困窮した国民の当然の権利として保護を請求できることを明示し，不服がある場合の権利保障措置を明らかにするよう求められた。第３は欠格条項に関する。旧生活保護法には欠格条項が存在したが，基準が明示されていなかったため，その恣意的な運用が懸念された。

こうして旧生活保護法が改正されるかたちで，1950年に（新）生活保護法が制定された。その１条は「この法律は，日本国憲法第25条に規定する理念に基づき，必要な保護を行い，その最低限度の生活を保障するとともに，その自立を助長することを目的とする」とされ，憲法25条に基づく国家責任として生活保護が行われることが明示された。そしてこの法律は現在まで，半世紀以上にわたって日本の公的扶助の基本法として機能することになる。

このように制定された生活保護法には生活保護制度が基づく思想と，同法の運用にあたっての判断基準として次の３つの原理が示されている。第１は，無差別平等の原理（２条）である。生活保護を請求する権利（保護請求権）はすべての国民に無差別平等に与えられる。ここで無差別平等とは，保護の請求者が，その生活困窮原因，人種，信条，性別，社会経済的地位などによる優先的もしくは差別的な取り扱いを受けないことを意味する。第２は最低生活の原理（３条）である。生活保護法は「保障される最低限度の生活は，健康で文化的な生活水準を維持することができるもの」とし，単なる衣食住に足りる水準を超えた水準であることが明示されている。第３は，補足性の原理（４条）である。資産があるものは資産を（資産活用），稼働能力があるものは労働を（能力活用），家族・親類の援助があるものはその援助を（扶養義務の履行），そして，他の公的援助制度が利用可能ならば当該制度を（他法活用）活用しなければならない。これら，利用できる他の手段を尽くしても最低限の生活が不可能な場合に，生活保護が給付される。

生活保護法には，これら原理に加え，次の４つの「原則」が生活保護実施の手順として規定されている。第１は，申請保護の原則である（７条）。保護請求権が無差別平等に認められるとしても，要保護者による申請があって初めて保護を受けることができる。第２は基準及び程度の原則である（８条）。この原則は，「健康で文化的な生活水準」は，生活保護基準額として厚生労働大臣（国）が別途設定すること，また，給付金額は必要と認められた水準のうち要保護者が自ら満たせない部分を補う程度であることを示している。したがって生活保護給付額は，認定された給付世帯の収入を，生活保護基準額から引いたものとなる。第３は必要即応の原則であり（９条），要保護者の年齢，性，健康等の違いに応じて保護を行うことが要請されている。第４は世帯単位の原則である（10条）。これは，世帯を単位として保護の要否や給付額が決定されることを意味し，要保護者への給付額は世帯単位で算出される。ただし，世帯単位の原則の厳密な適用のために必要な保護を行うことができない場合は，実際は同居していても，書類上で当該世帯員を別世帯とみなすこと（世帯分離）もある。

生活保護基準額の算定においては，必要即応の原則により，保証水準が世帯の困窮程度に対応できるように複数の扶助や特別加算が用意されており，**図１**の算定例のように，それらの合計額として生活保護基準額が決定される。

そのうち８つの扶助には，年齢・世帯人員・所在地域などに応じて一般基準が設定されている。それらは，生活扶助（日常生活に必要な衣料費，食料費，光熱費など），教育扶助（義務教育に必要な学用品など），住宅扶助（家賃，補修など住宅維持費），医療扶助（治療費，薬剤費，治療材料費など），介護扶助（介護保険の自己負担部分など），出産扶助，生業扶助（生業に必要な資金，職業能力開発校等の費用），葬祭扶助（要保護者死亡の場合の葬祭経費）であるが，このうち医療扶助と介護扶助が各サービス提供者に福祉事務所から直接経費が支払われる以外，要保護世帯に現金で給付される。また，生活扶助には母子加算や障害者加算など複数の加算がある。現行の生活保護基準額は，一般消費水準額のおおよそ６～７割程度で設定されている。

表１には，標準世帯１級地の生活扶助基準額の推移が記されている。生活保護基準の設定には，被保護世帯の人員の数や各世帯構成員の年齢などが考慮され，特に生活扶助，住宅扶助，葬祭扶助には，地価を含む地域物価を考慮して，地域別に異なった基準が設定されている。これらの地域区分は「級地」と呼ばれるが，その区分は市町村を単位として全部で６つある。

図１．最低生活費の算定例

生活扶助		住宅扶助		教育扶助		介護扶助		医療扶助		
生活費	＋	家賃等	＋	義務教育費	＋	介護費	＋	医療費	＝	最低生活費

・このほか，出産，葬祭等がある場合は，その基準額が加えられる。

（収入充当額の計算）
　平均月額収入－(必要経費の実名+各種控除)=収入充当額

（扶助額の計算）
　最低生活費－収入充当額=扶助額

（出所）『平成 19 年度版　厚生労働白書』

表１．標準世帯の生活扶助基準額の推移

（単位：円）

実施年度	標準3人世帯 1級地－1	
	基準額（円）	前年比（%）
1994	155,717	101.6
1995	157,274	101.0
1996	158,375	100.7
1997	161,859	102.2
1998	163,316	100.9
1999	163,806	100.3
2000	163,970	100.1
2001	163,970	100.0
2002	163,970	100.0
2003	162,490	99.1
2004	162,170	99.8
2005	162,170	100.0
2006	162,170	100.0
2007	162,170	100.0
2008	162,170	100.0

（出所）『平成21年度版 生活保護の手引き』

表２は，この生活扶助基準額を含む，世帯構成や級地にしたがった生活保護基準額を示している。

現行の水準均衡方式をとる生活保護基準に至るまで，その算定方法は何度か変化している。まず，旧生活保護法が施行された1946年からは標準生計費方式とよばれる方法がとられた。

これは戦前の救貧制度のうち最も給付水準が高かった軍事扶助法の基準を利用したものであり，その基準の根拠は明確ではない。

1948年８月に標準生計費方式が廃止され，マーケット・バスケット方式がとられた。この方式は，物品を買い物かごに入れて，最後に，それらの費用を合計するというイメージに由来する。つまり，生活に必要な，飲食物，被服，家具什器など費用を列挙し，その合計値として最低生活費を算定する方法である。これを適切に運営するためには，常に国民の消費状況を，細部にわたって把握しなければならず，毎年の改訂作業が煩雑になるという問題が指摘されていた。

このマーケット・バスケット方式は1960年度に廃止され，翌年度からエンゲル方式が採用された。エンゲル方式では，日本人の標準栄養所要量を満たす飲食物費と，低所得者家計のエンゲル係数（家計消費支出に占める飲食物費の割合）の平均値が利用された。しかし，この方式による生活保護基準は，飲食物以外の消費の多様性の変化を適切に反映させにくく，さらに当時の急速な経済成長もあって，一般勤労世帯の消費水準の半分にも満たなかった。

このエンゲル方式は４年間で廃止され，1965年度からは格差縮小方式が採用された。これは，

表２．世帯類型別生活保護基準額（2009年度）月額

（単位：円）

	標準3人世帯（35歳男・30歳女・9歳子・4歳子）	障害者を含む2人世帯（65歳女・20歳男障害者）	老人2人世帯（68歳男・65歳女）	母子2人世帯（30歳女就労・4歳子）
1級地－1	216,480	192,400	134,940	144,360
1級地－2	207,870	186,730	129,460	139,120
2級地－1	199,270	179,170	123,960	133,890
2級地－2	190,640	173,490	118,480	128,640
3級地－1	177,040	160,950	107,990	118,420
3級地－2	168,430	155,270	102,500	113,170

（出所）『平成21年度生活保護の手引き』

毎年の予算編成直前に算定される政府経済見通しによる翌年度の民間消費の伸び率にいくらかの下駄を履かせた値を保護基準改正の伸び率に用いるという方式であった。この一般勤労世帯所得との格差を縮める格差縮小方式の結果，1983年度には格差が66.4%までに縮小し，保護基準が一般国民の生活水準と比べておおむね妥当と判断されたため，1984年度以降は現行の水準均衡方式に移行している。

3. 生活保護の執行体制

生活保護は生活保護法によって枠付けられ，地方公共団体（市部は市，郡部は主に県）によって執行される。生活保護法は，生活保護基準額の設定は厚生労働大臣（国）が行い（8条），保護の実施は都道府県知事，市長，および福祉事務所を設置する町村長が行うと定めている（19条）。保護の実施にあたっての地方による事務は，保護の開始および変更（24条，25条），保護の停止および廃止（26条），資力調査および健康健診（28条，29条）等の給付に関わる事務，並びに，被保護者の指導・指示（27条の１）および相談・助言（27条の２）などのケースワークに関わる事務に分けられる。

地方自治法は，地方の事務を地方公共団体の事務を法定受託事務と自治事務に分けている（２条）。法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により処理することとされる」事務とされ，特に地方公共団体が国から受託する「第１号法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割」に関わり，「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」とされている。生活保護では，保護の開始および変更（福祉事務所をもたない町村による緊急保護を除く），保護の停止および廃止，資力調査等の給付に関わる事務に加え，被保護者の指導・指示等が法定受託事務として列挙されている。

一方，指導・指示以外の相談・助言等のケースワークは自治事務に分類される。自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち，法定受託事務以外のもの」であり，「自治」事務といっても必ずしも国の制限なしに地方が独自に行う事務ではない。自治事務でも国の法律や政令に規定される事務（法定自治事務）であるものが多く，生活保護のケースワークも生活保護法によって規定されている部分がある。

生活保護法は，都道府県知事，市長，および福祉事務所を設置する町村長を保護の実施機関と定めているが，その「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部」を，その管理下の行政機関に委任することができるとも定めている。その保護を実施する行政機関にあたるのが福祉事務所である。福祉事務所については社会福祉法で規定されている。社会福祉法（14条）によって，都道府県と市（東京都特別区を含む）は福祉事務所の設置を義務付けられている。

福祉事務所は，生活保護法を含む福祉六法に定められた援護・育成・更正の措置に関わる事務を一元的に実施する機関であり，その具体的な事務は，福祉六法の各々の項で定められている。多くの市はひとつの福祉事務所に全市域を管轄させているが，人口が多い市では市域を複数に分割し，各々に福祉事務所を設置する場合もある。

一方，町村による福祉事務所の設置は任意である。2007年10月現在では，大阪府島本町，奈良県十津川村，島根県飯南町，広島県大崎上島町，広島県安芸太田町，広島県北広島町，広島県世羅町，および広島県神石高原町のみが福祉事務所を設置している。福祉事務所を設置しない町村の住民に対しては，都道府県の福祉事務所が生活保護業務を行う。都道府県は町村部全域を複数に分割し，区分毎に福祉事務所を設置している。

社会福祉法（15条）は，福祉事務所に，所の長（「所長」），指導監督を行う所員（「指導監督員」），現業を行う所員（「現業員＝ケースワーカー」），および，現業以外の庶務・事務を行う所員（「事務員」）の配置を義務付けている。所

表３．福祉事務所現業員数（最低数）

都道府県	保護世帯数390世帯以下	65世帯増す毎に
	6人	1人
市（特別区含む）	保護世帯数240世帯以下	80世帯増す毎に
	3人	1人
町村	保護世帯数160世帯以下	80世帯増す毎に
	2人	1人

長は，都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む）の指揮監督のもとで所務を掌理し，指導監督員は所長の指揮監督のもとで現業事務を指導監督する。なお所長は，業務に支障がない限り指導監督員を兼ねることができる。一方，現業員は，所長の指揮監督のもと，「援護・育成・更生の措置を要する者等の家庭を訪問し，又は訪問しないで，これらの者に面接し，本人の資産や環境等を調査し，保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し，生活指導を行う」とされる。なお，指導監督員と現業員は社会福祉主事でなければならない（社会福祉法18条第１項）。さらに，都道府県や市においては民生部に保護課・厚生課・社会課等が設置され，福祉事務所に委任した事務に対する指揮監督，保護施設の運営指導が行われている。

旧社会福祉事業法（15条）では生活保護法の適用を受ける保護世帯数を用いて福祉事務所の現業員数に関して，**表３**の通りの「法定数」を定めていた。しかし2000年度に社会福祉事業法にかわり制定された社会福祉法（16条）では，同表の数値は拘束力の強い法定数から目安としての「標準数」に変更された。なおこの標準数は，生活保護世帯数を用いて規定されているが，その数自体は，生活保護担当現業員だけではなく，他の福祉５法（児童福祉法，母子及び寡婦福祉法，老人福祉法，身体障害者福祉法，知的障害者福祉法）を担当する現業員を加えた全現業員数である。

実際に，この標準数が満たされているかを確認するために，2007年度における現業員１人当たりの保護世帯数を全市について算定した。なお，現業員数には地方公共団体定員管理調査による現業員定員数（2007年４月１日現在）を用いる。まず社会福祉法の規定にしたがい，生活保護法と社会福祉５法の担当を合算した現業員数を用いる。定数管理調査では，業務を兼務する職員は相対的に業務量が大きな職種の定員として計上されており，現業員業務を行っていても現業員として計上されない場合がある。実際，生活保護担当現業員と福祉５法担当現業員の合計数を用いても，全市の１割強にあたる90市で現業員数がゼロとなっている。以下では現業員１人当たりの係数を用いるため，これら90市は除くが，以下のデータではそのような不備があることに留意したい。

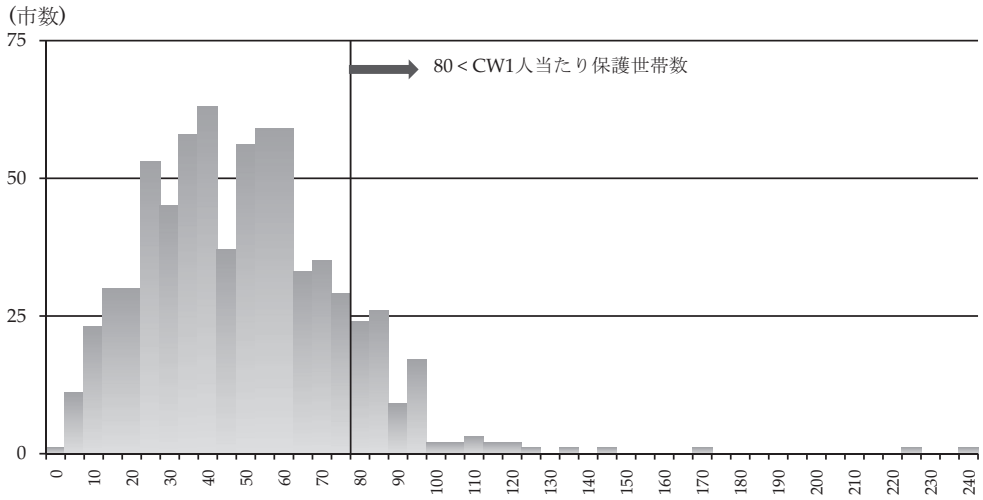
そのように算定された現業員１人当たり保護世帯数の分布は**図２**のようになる。平均は52.0世帯，中央値は50.7世帯であり，標準数である80世帯以下を満たしている。しかし個々の市をみると，最小値の4.8世帯から最大値の245.0世帯まで大きな差が存在しており，標準数を満たさない世帯数80超の市は93存在する。

しばしば大都市部では現業員数が不足していると議論される。これを確認するため，現業員１人当たり保護世帯数を当該市人口（対数表記）に対し散布した（**図３**）。ここからは，人口が多くなるほど，現業員１人当たりの保護世帯数が多くなる傾向が読み取れる。ただ，散布図の散らばりから分かるように，その関係から

離れた市も多数存在する。例えば，大都市（右側）よりも大きな世帯数を示す小都市（左側）は多数存在する。

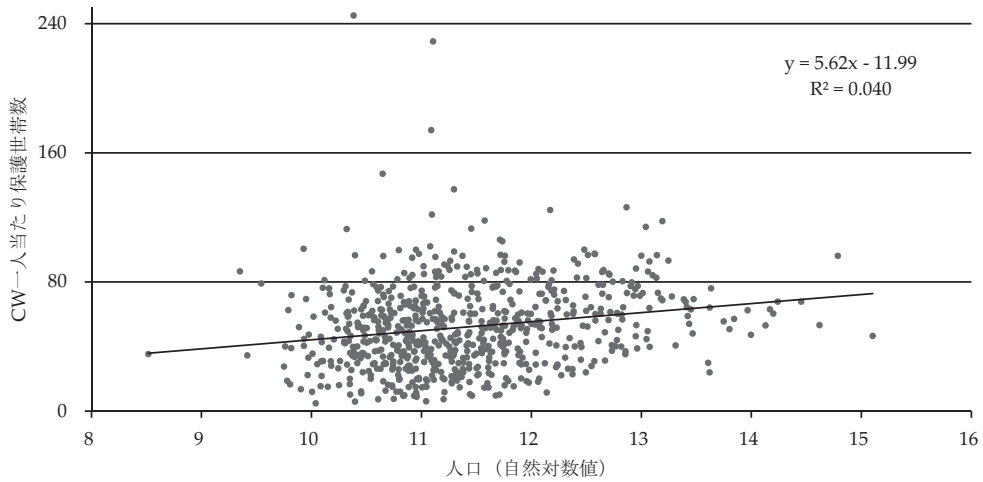
次に，現業員全数ではなく生活保護担当現業員数を用いて１人当たりの保護世帯数を算出する（生活保護担当現業員数がゼロである市は94存在するため，以下で対象となる市数は711となる）。ここから得られる現業員１人当たり世帯保護数の分布は，**図４**のようになる。生活保護担当現業員１人当たりの保護世帯数は，平均

図２．現業員１人当たり生活保護世帯数の分布



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図３．ケースワーカー１人当たり生活保護世帯と人口規模



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

値で73.5世帯ではあるが，個々の市をみると，最小値の12.0世帯から最大値の354.0世帯まで多様である。

最後に，**図 5** で生活保護担当現業員１人当たり保護世帯数と人口規模（対数値表記）の関係を見ると，ここでも右上がりの関係が確認され，さらに人口規模が１人当たり保護世帯に与える影響は強くなっている。

4. 地方財政と生活保護費

以下では平成19年度の市町村別決算を用いて，生活保護費が市・東京都特別区の歳出に占める割合を概観しよう。ここの生活保護費は，生活保護給付額に加え，福祉事務所における現業員の人件費ならびに他の給付業務に関わる経費も含まれている。**図 6** から分かるように，生活保護費が地方財政に占める割合は市によって大きく異なる。生活保護費が一般会計歳出の１％にも満たない市が47存在する一方で，10%を超える市（東京都特別区を含む）は60も存在する。

表 4 は，生活保護費の割合が高い順に，これらの割合が10%を超える市（東京都特別区を含む）を列挙している。最大値は，東京都台東区（20.2%），市に限れば大阪府門真市（19.6%）となる（東京都特別区は消防などの一部の歳出を東京都が肩代わりしているため，生活保護費の割合は高くなることに注意）。表内の地方の多くは大都市地域（東京都，大阪府），旧産炭地，地方中心都市となっていると考えられる。

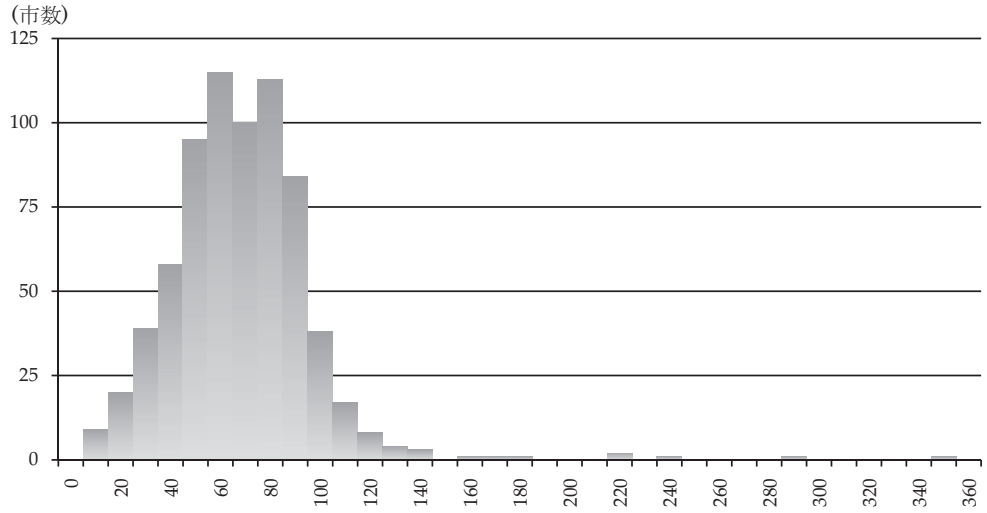
図 7 は，生活保護費の割合と人口規模（対数値）の関係を表している。既述の台東区や門真市など，最も高い割合を示している地方公共団体は中規模程度の人口であり，それらを含む割合の高い地方公共団体は人口規模に影響を受けていないようである。しかし，回帰線を当てはめると決定係数は約0.16と比較的小さいものの，その正の傾き（1.463）は有意と判定される（P値 < 0.000）。つまり，平均的には人口規模が大きくなるほど生活保護費の割合は増加する傾向にあると考えられよう。

このように，地方によって生活保護費の歳出に占める比率は異なっても，全国均一的な生活保護事務を展開できるように，生活保護には国庫負担と地方交付税を通じた財政支援が行われている。地方が実施する生活保護に関わる事務は，地方財政法によって「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち，その円滑な運営を期するためには，なお，国が進んで経費を負担する必要がある事務」（10条）とみなされている。したがって生活保護事務は国庫負担金制度による財政支援の対象となり，**表 5** に示す負担率に従い，保護費（保護の実施に要する費用），保護施設事務費（被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費），委託事務費（被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費），および，（社会福祉法人及び日本赤十字社の設置する）保護施設整備費（保護施設の新築・取得・増築・補修等の経費）の一部が国によって負担されている。この国の負担部分は，厚生労働省の予算を通じて地方に支払われる。

国庫負担金の他に，2004年度に自立・就労支援事業として創設され，翌2005年度に「セーフティネット支援対策等補助金」に組み込まれた国庫補助事業がある。そのなかの「自立支援プログラム策定実施推進事業」のうち，実施体制事業には全額，自立支援サービス整備事業には50％の国庫補助が与えられている。また同補助事業の「生活保護適正実施推進事業」分にあたる，生活保護適正化事業には全額，生活保護法施行事務監査等事業（県のみの事業）には50%の国庫補助が与えられる。

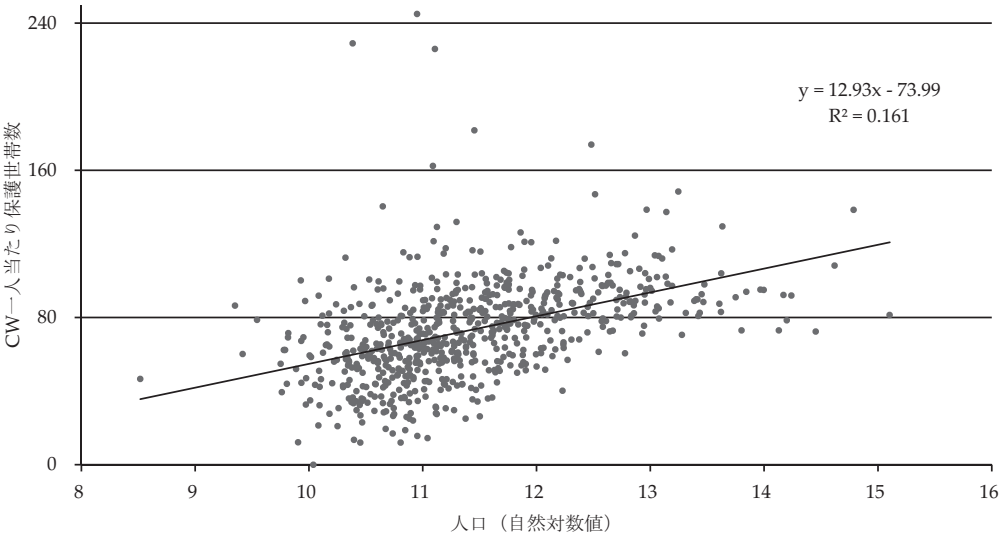
地方は，このような国庫負担や国庫補助の地方負担分部分に加え，国庫負担金の補助対象とならない福祉事務所の人件費等を負担することになる。したがって，十分な財源が存在しない地方では，生活保護が適切に実施されないおそれがある。この点に配慮するのが地方交付税である。

図４．生活保護担当ケースワーカー１人当たり生活保護世帯数の分布



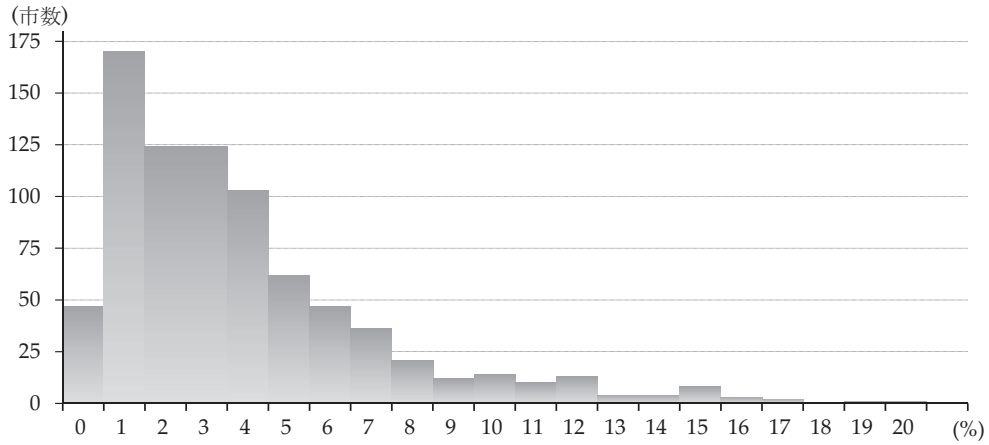
（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図５．生活保護担当現業員1人当たり生活保護世帯数と人口規模



（出所）厚生労働省「福祉事務所別データ」，および，総務省「地方公共団体定員管理調査」

図６．一般会計歳出における生活保護費のシェア（%）の分布



（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」より作成。

表４．歳出に占める生活保護費の割合が10%以上の市および東京都特別区

都道府県	都市名	生活保護費割合	都道府県	都市名	生活保護費割合	都道府県	都市名	生活保護費割合
東京都	台東区	20.23%	東京都	墨田区	13.65%	大阪府	和泉市	11.62%
大阪府	門真市	19.58%	高知県	高知市	13.18%	東京都	立川市	11.53%
福岡県	嘉麻市	17.89%	北海道	釧路市	13.08%	北海道	歌志内市	11.37%
福岡県	飯塚市	17.80%	東京都	北区	12.96%	北海道	苫小牧市	11.12%
福岡県	田川市	16.71%	北海道	室蘭市	12.85%	東京都	練馬区	11.12%
大阪府	東大阪市	16.43%	大阪府	堺市	12.78%	東京都	江戸川区	11.09%
大阪府	守口市	16.01%	北海道	旭川市	12.73%	徳島県	徳島市	10.99%
大阪府	大阪市	15.88%	北海道	札幌市	12.71%	東京都	中野区	10.97%
高知県	室戸市	15.88%	大阪府	八尾市	12.44%	沖縄県	沖縄市	10.89%
北海道	小樽市	15.77%	沖縄県	那覇市	12.41%	青森県	青森市	10.80%
福岡県	中間市	15.75%	東京都	清瀬市	12.34%	東京都	東村山市	10.80%
北海道	函館市	15.73%	東京都	大田区	12.27%	愛媛県	松山市	10.75%
東京都	足立区	15.69%	東京都	荒川区	12.25%	大阪府	豊中市	10.66%
鹿児島県	奄美市	15.27%	大阪府	松原市	12.12%	和歌山県	和歌山市	10.35%
大分市	別府市	15.20%	大阪府	寝屋川市	12.10%	京都府	京都市	10.16%
東京都	板橋区	14.81%	東京都	豊島区	12.07%	大阪府	泉南市	10.15%
福岡県	大牟田市	14.21%	福岡県	直方市	11.73%	鹿児島県	鹿児島市	10.07%
兵庫県	尼崎市	14.08%	東京都	葛飾区	11.73%	北海道	登別市	10.06%
福岡県	宮若市	14.02%	福岡県	行橋市	11.66%	大阪府	岸和田市	10.02%
東京都	新宿区	13.88%	大阪府	藤井寺市	11.65%	大阪府	富田林市	10.01%

（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」より作成。

図７．生活保護費の割合と人口規模

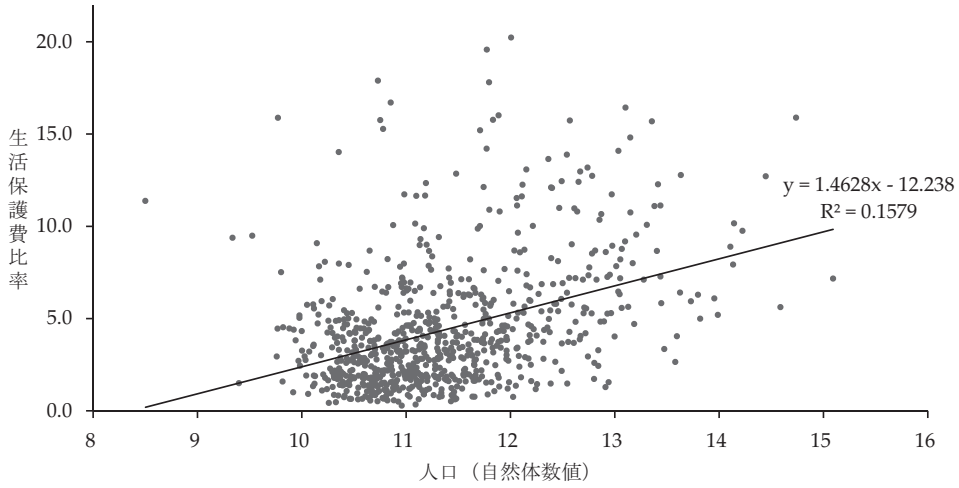


表５．生活保護事務に係る財源措置

		経費負担主体	負担率
保護費・施設事務費・委託事務費		国	3/4
		都道府県又は市町村	1/4
保護施設整備費	社会福祉法人及び日本赤十字社設置	国	1/2
		都道府県・政令指定都市・中核市	1/4
		事業者	1/4

地方交付税は用途を指定しない一般補助金である。地方交付税は，交付金総額の94%を占める「普通交付税」と，残りの６%を占める「特別交付税」に分けられる。前者は地方の行政需要のうち自主財源だけでは足りない部分を補填し，後者は前者の算定時には予測できない地方の行政需要に対応するとされている。生活保護との関連で重要なのは普通交付税である。地方公共団体に交付される普通交付税額は基準財政需要額と基準財政収入額の差となる（差が負の場合，普通交付税は交付されない)。

ここで基準財政収入額とは，地方公共団体毎に推計された標準的な地方税収の75%に当該地方公共団体が受け取る地方譲与税を加えた値である。これら標準的な税収と地方譲与税の推計方法は地方財政計画における歳入総額の推計に準じている。したがって，税収の推計値は現存する全ての地方税を考慮してはいないし，推計に利用される税率は地方税法における全国一律の法定税率であるから，必ずしも地方が実際に用いる税率とは一致しない。また標準的な税収のうち25%は「留保財源」として基準財政収入額に計上されない。これは基準財政需要額だけでは捉えられない行政需要に対応する財源として，また，地方に税源を涵養する誘因として位置づけられている。

一方，基準財政需要額とは，各地方公共団体が等しく合理的かつ妥当な水準で事務作業を遂

行するのに必要な経費を推計したものであり，生活保護費を含む歳出項目毎に算定される。基準財政需要額は，歳出項目毎に求められた，測定単位，単位費用，および補正係数の積を，歳出項目全てに関して総和した金額である。ここで測定単位とは，受益者の人数や当該サービスに関連する公共資本の規模などによって測られる行政需要の単位となる変数である。単位費用は測定単位１単位に必要とされる経費であり，全地方公共団体に一律に適用される。単位費用は平均的な人口（市町村の場合は10万人），面積，および，行政機構をもつ「標準団体」の行政需要額から算出される。最後に補正係数は，地域特性によって費用が変化することを調整する係数である。

生活保護費の基準財政需要額には，生活保護給付額等の国庫負担の対象にならない部分（25%）と，そもそも国庫負担の対象ではない，現業員の人件費等を含む福祉事務所の運営費が全て算入される。

この生活保護費の基準財政需要額は，当該地方公共団体の直近の国勢調査人口を測定単位として推計される（都道府県の場合，町村部人口のみをカウント）。したがって，生活保護費の単位費用は，人口１人当たりの数値として算定される。なお，2007年度の市部の単位費用は6,580円である。

しかし，人口１人当たりの被保護者数，各扶助の受給者構成，福祉事務所の職員配置数，生活保護基準，そして特別加算の対象者数等は地方公共団体毎に異なるから，実際の人口１人当たりの生活保護費は特定の地方公共団体が直面している単位費用とは一致しない。そのような団体差を調整するのが補正係数であり，特定団体の生活保護費にかかる基準財政需要額は，「単位費用×測定単位（当該市の人口）×当該市の補正係数」と算定される。つまり，基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉えているか否かは，補正係数が的確に設計されているかに依存する。

市部における生活保護費に適用される補正係数は，

$$\text{補正係数} = \begin{pmatrix}\text{段階補}\\ \text{正係数}\end{pmatrix} \times \begin{pmatrix}\text{普通態容}\\ \text{補正係数}\end{pmatrix} \times \left(\begin{pmatrix}\text{寒冷補}\\ \text{正I係数}\end{pmatrix} + \begin{pmatrix}\text{寒冷補}\\ \text{正II係数}\end{pmatrix} - 1 \right) + \begin{pmatrix}\text{密度補正}\\ \text{係数}\end{pmatrix} - 1$$

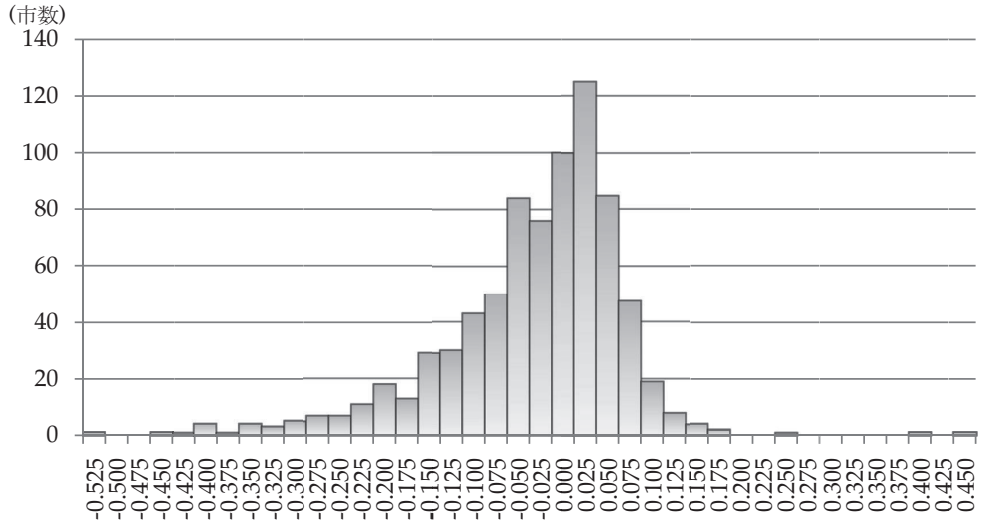
となる。

この補正係数は複数の要因を有するが，段階補正係数は人口規模を反映させ，態容補正は異なった都市化の度合いや行政上の権能による福祉事務所費の差異，または，異なった級地による生活保護基準の違いを調整する。

また，寒冷補正Ⅰは寒冷地手当の差による福祉事務所職員の給与差を，寒冷補正Ⅱは生活扶助の冬期加算による地域差を補正する。最後に密度補正は，当該団体の人口に占める生活保護受給者数ならびに福祉事務所の人員数の違いを補正する。

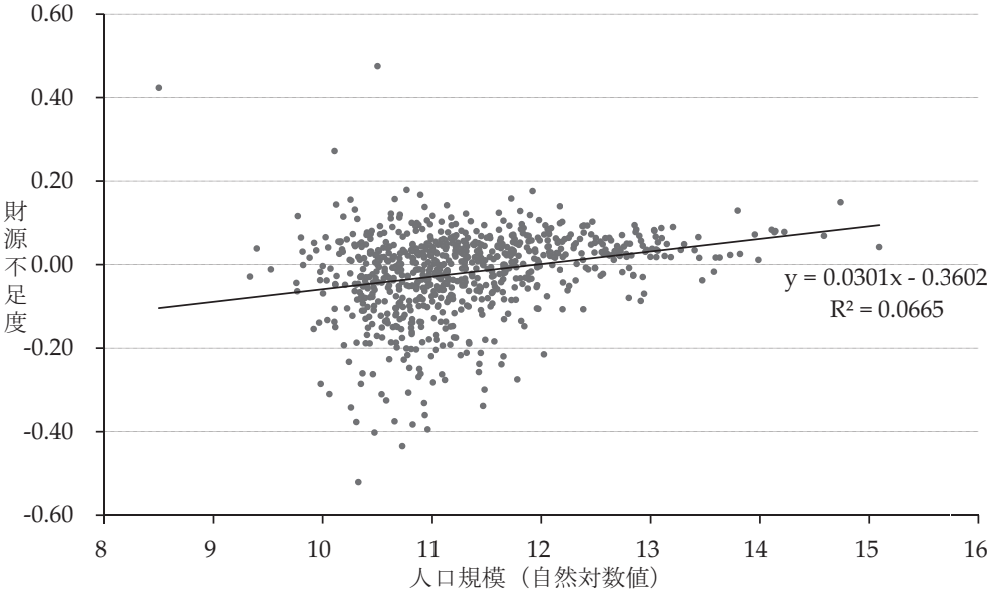
このように補正される生活保護費の基準財政需要額は，国庫負担金とともに実際の生活保護費を保障できているであろうか。国による財源保障額として利用できるデータは，市町村決算状況調より入手できる「都市別歳入内訳－国庫支出金内訳－生活保護負担金（以下，CGS と略）」，ならびに，「基準財政需要額内訳－生活保護費（以下，SFD と略）」の２つがある。CGS は，(a)保護費（生活保護法に従った給付額），(b)保護施設事務費（被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費）および，(c)委託事務費（被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費）の75%のみを対象とし，SFD はそれらの地方負担分（25%）を含んでいる。つまり，CGS と SFD でこれら３つが全額保障されることになっている。さらに SFD には，(d)福祉事務所費，(e)医療費・調剤費支払事務委託費，(f)介護費審査支払業務委託費，(g)自立支援サービス整備事業費（1/2の地方負担）が含まれる。

図８．財源不足度の分布



（出所）総務省「平成19年度市町村決算状況調」およびその他総務省提供資料より作成。

図９．財源不足度と人口規模



したがって，国による財源保障の対象となる地方の生活保護費をEXPとすると，財源不足度DFCは以下のように算定される。

$$DFC = \frac{EXP}{CGS + SFD} - 1 \qquad \cdots(1)$$

ここで，EXPには「都市別目的別歳出内訳-民生費内訳-生活保護費」を用いることが考えられるが，これらのCGSとSFDを合わせた金額が財源保障しようとする項目は，当該生活保護費に含まれる経費項目と一致しない。したがって，(1)式第1項の分子と分母の平仄を合わせるために，SFDに調整を施し，EXPに生活保護費のなかの①人件費＋②物件費＋④扶助費＋⑤補助費等の合計値を充てた。それでもこれらの合計金額はCGSとSFDの合計が対象とする項目に対応するとは限らない。しかし，その歪みはそれほど大きくないと考えられる。

図8はそのように算定された2007年度の財源不足度の分布である。なお，ここでは基準財政需要額が算定されない東京都特別区と2007年度内に合併した鹿児島県の南九州市は除かれている。中央値は0.001であるから，財源不足と財源余剰の団体はそれぞれ半数ずつであることが理解できる。また，それらの散らばりも小さくなく，財源不足度は47.5%から－52.1%まで広範囲にわたる。

最後に**図9**は，財源不足度と人口規模（対数値）の関係を表している。最も高い財源不足度は，小規模もしくは中規模の地方公共団体であり，また，高い財源不足度をもつ地方公共団体は最も人口が大きい団体ではない。実際，回帰線を当てはめると決定係数は約0.067と小さいが，その正の傾き（0.030）は有意に推定される（P値<0.000）ため，平均的には人口規模が大きくなると財源不足度は増加する傾向にあるといえる。

5. 最後に

本報告では日本の生活保護制度を概観し，さらに生活保護と地方財政の関係を地方単位のデータを用いて整理することを試みた。生活保護世帯の増加は，高齢化という構造的要因が大きな影響を与えている。そしてそれは，無拠出の老齢年金手当のような，生活保護とは独立した高齢者の所得保障制度が存在せず，かつ，生活保護制度が低所得者の医療費もカバーしていることによる。今後，都市部においても高齢化が急速に進み，かつ，多くの無年金・低年金者が発生すると予想されることを鑑みると，都市部における生活保護世帯は今後も増大し，その財政を圧迫することが懸念される。もちろん，国による財源保障が十分であれば，大きな心配は必要ないかもしれない。しかし，現行の地方に対する財源保障制度を所与とする限り，都市部ほど財源の不足は拡大する傾向にあると考えられるであろう。いずれにせよ，国と地方の関係も踏まえた，生活保護制度の改革が必要となろう。

〈参考文献〉

林正義，2008a.「生活保護制度の現状と本書の課題」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会，pp.1-17.

林正義，2008b.「地方財政と生活保護」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会，pp.239-268.

林正義，2009.「生活保護と財源保障」日本地方財政学会第17大会発表論文，関西学院大学，2009年5月.

林正義，2010.「生活保護と地方行財政の現状：市単位データを中心とした分析」『経済のプリズム』No.78，pp.1-30.

地方分権改革の動向

関西学院大学大学院経済学研究科
人間福祉学部教授　小西砂千夫

はしがき　　本稿は平成23年５月19日開催の財政経済研究会における，関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部教授 小西砂千夫氏の『地方分権改革の動向』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. 地方分権，この10年

５月末に沖縄で開催が予定されている日本地方財政学会で，地方分権関係のシンポジウムがあります。そこでは西尾勝先生（東京市政調査会理事長）に基調講演のお願いをしておりまして，その後，パネルディスカッションをします。

テーマを設定するに当たって『ガバナンス』という雑誌の３月号にあった４月号の特集予告である「地方分権，この10年」というテーマを借用しました。もちろん，同誌の編集部には了解をいただきました。実際に４月号が発刊されると，意味は同じですが少し違ったタイトルになっていましたが，いずれにしても，このタイトルを考えた編集部は秀逸だと思います。センスがいいと思うのは，「この10年」という言い方に対して，それが何を意味しているかがわかるかどうかが，その人の地方分権への見方を占えるところがあるからです。

地方分権関係の年表を挙げると，近年の動きの最初は，平成５年（1993年）に衆参両院での地方分権改革推進の国会決議があります。ただこれは，「この10年」ではないわけです。その国会決議の直後に宮沢政権が倒れまして，細川連立政権に代わります。

細川連立政権は地方分権改革と規制緩和というようなことを言うのですが，１年足らずで退陣したこともあって，内閣としてはさしたる成果を上げられなかったところがあります。その後，平成７年（1995年）は，阪神・淡路大震災の年ですが，阪神・淡路大震災の後，地方分権推進法に基づいて地方分権推進委員会ができます。同委員会は，第４次勧告までをとりまとめ，それを受けた地方分権一括法が99年に成立しで，施行が2000年ですか。これもまだ10年ではないのです。

地方分権推進委員会が解散するのが平成13年（2001年）ですが，そのときに最終報告というのを残すわけです。最終報告はいわば，そのあとに続く分権改革を担う者へのが引継書に当たります。この10年とは，したがって最終報告からの10年ということなのです。ですので，地方分権推進委員会が絵を描いた地方分権改革のビジョンがあって，地方分権推進委員会自身としてやり遂げたことがあり，最後にやり遂げなかったことを最終報告という形で残したわけです。その最終報告から10年たちました。その最終報告から「この10年」を経過して，分権推進委員会が描いた地方分権改革の文脈に沿った改革が，はたして順調に進んだのか，という疑問が「地方分権改革，この10年」というタイトル

に表現されていると思うのです。

地方分権というのはまさに一般名詞ですから，そこにはいろいろな改革が分権の範疇に入るわけです。しかしながら，地方分権推進委員会の言うところの地方分権の文脈と，それとは相容れないさまざまな地方分権の考え方があるわけです。地方分権という言葉ではなかなかくくれないような改革のビジョンなり，改革の方向性なり，哲学なり，考え方なりがある中で「この10年」はいかにそういったものが入り乱れて，結果的に，先の成果を踏まえて着実に成果を積み上げていったとはいえず，紆余曲折を経たのではないかと思います。

その意味で，地方分権推進委員会の最終報告が描く地方分権の全体像は何か，この10年間に起きたさまざま地方分権改革の動きをぐっとロングで引いてみたときに，何が親和的で何が違っているかを見極めることが重要だと思います。私の印象を申し上げますが，諸先生にさまざまコメントをいただき，自分の勉強の機会にしたいと考えております。

⑴ 地方分権推進委員会の柱立て

表１－１～１－３までは，この学会のシンポジウムのために私が作成しました。10年間の地方分権改革の動きを振り返るという意味で，基礎資料としてあった方がいいだろうと考えました。３枚のうち，**表１－１**は特に細かい字ですが，地方分権推進委員会最終報告にある「未完の分権改革」という節にある６つの分権改革の課題について，内容がたいへん重要であることから，字が小さくなることを承知で，あえて全文をそのまま引用したものです。

左側に「柱立て」と書いています。「地方財政秩序の再構築」などいちばん左の柱は，地方分権推進委員会最終報告の柱立てそのものです。その横に「改革の細目」と書いて，中区分と細区分を置きました。中区分と細区分はいずれも私が勝手に入れた文言ですので，怪しいとか，漏れがあるとか，言葉が定義されていないとか，異論は大いにあり得ると思っておりますが，それなりに考えて入れてみました。

⑵ いつどこで検討されてきたか，いつ何が実現したか

表１－２と**１－３**では，色を塗っているところが，何らかの形で提言なりで取り上げられた課題です。その内容を明示する必要がある場合には，セルのなかに文字を書いています。「地方分権改革推進委員会」という欄の丸数字は勧告の番号です。第１次勧告を①，第２次勧告を②としています。もっともどこに色を塗るかは，いろいろと迷うところですし，これで完璧な整理と思っているわけではありません。列方向は主な改革が検討された「場」を示していますが，一番右の欄にそれ以外の地方制度調査会とか，財政制度等審議会といったそのほかの「場」があります。

表１－３は，法改正が実現するなど，実際に改革が動いた部分です。当然，**表１－２**よりも色の塗られた部分は小さくなります。税財源の改革については小泉改革のときから結構動きが頻繁なのですが，それ以外は実態的にはあまり動いていません。憲法改正はもちろんですが，ほとんど何も動いていません。もっとも，民主党政権になってちょっと動いたところもあります。

⑶ 地方分権推進委員会がめざしたもの

さて，地方分権推進委員会の最終報告が何を目指していたか。いい変えれば，日本の国の分権改革をするときに，どのようなアジェンダを立てて，どのようなスケジュールを立てたのかということでもあります。地方分権一括法は基本的に機関委任事務の廃止を柱にしているわけです。機関委任事務の廃止と自治事務，法定受託事務の整理をしているわけです。事務の性格を整理するということは国と地方の法的な意味での役割を整理したということであって，別に事務を動かしたわけでもなく，また，自治事務，

地方分権、この10年(1)　地方分権推進委員会の理念

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			最終報告の記述
柱立て	改革の細目		
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実	まず第1に、地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築することである。 分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。 このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。 地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの当否を地域住民に問いかけていくべきである。わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳出の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない。
		地方税改革	
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減	
		留保財源率の見直し	
		算定の簡素化	
		決算乖離是正	
		事業費補正等の見直し	
		特別交付税の改革	
		交付税特会の借入金解消	
	補助金改革	補助金の廃止縮減	
		一括交付金等	
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備	
		地方債改革	
		公会計改革	
		財務会計制度の見直し	
		監査制度の見直し	
	直轄事業負担金の見直し		
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和			ついで第2に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである。 第1次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等(法律・政令・省令・告示)による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに終わっている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある。 また、自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減され、しかも国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。 さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併		第3に、平成17年3月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号)に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。 委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。 しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第1次勧告を提出した時点、すなわち機関委任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第2次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。 これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。
	広域連携		
	大都市制度		
	道州制		
	地方支分部局の改革		
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲		第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性(subsidiarity)の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。 すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合(IULA)がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。 わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。
	県から基礎自治体への権限移譲		
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化		第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。 地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。 しかしながら、最近は、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度(Home Rule Charter System)に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態 やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。 わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。
	議会制度改革		
	小規模町村・連携のあり方		
	住民投票制度の拡充		
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)		最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。 憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。 しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。 しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。
	国の決定への地方の関与の強化		
	憲法上の地方自治の強化		

地方分権、この10年(2)　いつどこで検討されてきたか

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			地方分権改革推進会議 2001～2004	三位一体改革(経済財政諮問会議) 2002～2005	地方分権21世紀ビジョン懇談会 2006	地方分権改革推進委員会(丸数字名勧告) 2007～2010	地域主権戦略会議 2009～	事業仕分け 2009,2010	地方行財政検討会議 2009～	その他の検討の場
柱立て	改革の細目									
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実				法定率引き上げ④				税と社会保障一体改革
		地方税改革	住民税のフラット化		地方消費税の拡充	道路財源①、自動車関連税制④、課税自主権④				自動車税制見直し(総務省研究会)
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減	地方財政計画の規模縮小							財政制度等審議会(法定率引き下げ等)
		留保財源率の見直し	留保財源率の引き上げ							
		算定の簡素化	算定の簡素化		新型交付税					財政制度等審議会
		決算乖離是正								財政制度等審議会
		事業費補正等の見直し	事業費補正・段階補正の圧縮			④				財政制度等審議会
		特別交付税の改革				説明責任の観点で見直し④				
		交付税特会の借入金解消								
	補助金改革	補助金の廃止縮減	義務教育国庫負担金を中心に							財政制度等審議会
		一括交付金等				④				
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備								総務省研究会
		地方債改革	発行条件の見直し			起債自主権の確立④				地方財政審議会(地方公共団体金融機構)
		公会計改革								総務省研究会
		財務会計制度の見直し				③				
		監査制度の見直し								第29次地方制度調査会
	直轄事業負担金の見直し		情報開示			④				
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和						①②③				
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併									
	広域連携									地方制度調査会、総務省研究会
	大都市制度									地方制度調査会
	道州制									地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会
	地方支分部局の改革					①②				地方制度調査会
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲									
	県から基礎自治体への権限移譲					①				
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化									地方制度調査会
	議会制度改革									地方制度調査会
	小規模町村・連携のあり方									地方制度調査会
	住民投票制度の拡充									
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)									
	国の決定への地方の関与の強化					③				地方6団体・新地方自治確立検討委員会
	憲法上の地方自治の強化									憲法調査会

地方分権、この10年(3)　いつ何が実施されたか

地方分権推進委員会最終報告(2001年5月)			小泉内閣						安倍内閣	福田内閣	麻生内閣	鳩山内閣	菅内閣	
柱立て	改革の細目		平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
地方財政秩序の再構築	地方財源の充実	地方財源の充実											
		地方税改革				税源移譲、個人住民税のフラット化			ふるさと納税	偏在是正	道路特定財源の見直し		
	地方交付税等の改革、地方税財源の圧縮	地方財源の縮減		地方財政計画の圧縮									
		留保財源率の見直し			県分を5%引き上げ			税源移譲に伴う圧縮					
		算定の簡素化							新型交付税				
		決算乖離是正											
		事業費補正等の見直し		抜本見直し								大幅見直し	
		特別交付税の改革											ただし3年間凍結
		交付税特会の借入金解消											
	補助金改革	補助金の廃止縮減			芽だし等	三位一体改革							
		一括交付金等										社会資本整備総合交付金	一括交付金
	市場化の進展、再建法制の見直し等	再建法制の整備											
		地方債改革						協議制開始	統一条件交渉停止		地方公共団体金融機構発足		事前届出制開始
		公会計改革											
		財務会計制度の見直し											
		監査制度の見直し											
	直轄事業負担金の見直し												
地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和												法案提出	
地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討	市町村合併												
	広域連携												
	大都市制度												
	道州制												
	地方支分部局の改革												
事務事業の移譲	国から地方への権限移譲												
	県から基礎自治体への権限移譲												閣議決定
制度規制の緩和と住民自治の拡充方策	地域自治組織の制度化												
	議会制度改革												
	小規模町村・連携のあり方												
	住民投票制度の拡充												法案提出準備
「地方自治の本旨」の具体化	地方自治法の強化(地方自治基本法等)												
	国の決定への地方の関与の強化												
	憲法上の地方自治の強化												

法定受託事務の区分は補助事業，単独事業の区分でもありませんので，財源問題でもないのです。とはいえ，機関委任事務の廃止の意味は画期的なものでした。機関委任事務の意味は地方公共団体の知事ないしは市町村長を国の執行機関として事務の委任をするということですので，結局，その大臣の命令権が知事及び市町村長に及ばないようにするという意味で重要です。また法令の解釈権を一方的に国が持つことがないとしたことも大きな意味があります。通達を廃止したわけですから。それらを通じて，国と地方は対等・協力の関係になったといえます。ですが，事務が動いたわけでも財源が動いたわけでもない。

地方分権推進委員会は，あえて機関委任事務の廃止と事務の性格の整理だけしかしなかったといえます。それだけにとどめたので，地方分権一括法という成果まで持っていくことができたといえます。分権改革のアジェンダは，表1－1で示したように，残された課題が6つあるということは7つあったわけです。その7分の1しかあえてしなかったのが地方分権推進委員会といえます。堅実に取り組んで，きちんと法律改正につなげたということです。

2. 地方分権改革のアジェンダとその関係

それに対して，第2次改革といわれた地方分権改革推進委員会は，もっとたくさんのことをやろうとします。ところが，政権が代わったという不幸もありますが，結局，法律改正までもっていくことはできなかった。取り組んだテーマが多かったことに対して，分権改革の大変さ，難しさ。実務的にみたボリューム感。国会で議決を経て法律になって，それが執行されるということの実態的な距離感に欠いていたのではないかいう感じがするのです。

図1は，地方分権改革推進委員会に私が呼んでいただきまして用意したものです。その図を通じて，私は，分権改革は3つの段階を踏んで行うべきだといいたかったわけです。第1段階は国と地方の法的関係の整備で，これは分権一括法の内容です。市町村合併や住民自治の充実は，地方分権推進委員会とは別のところでやっています。

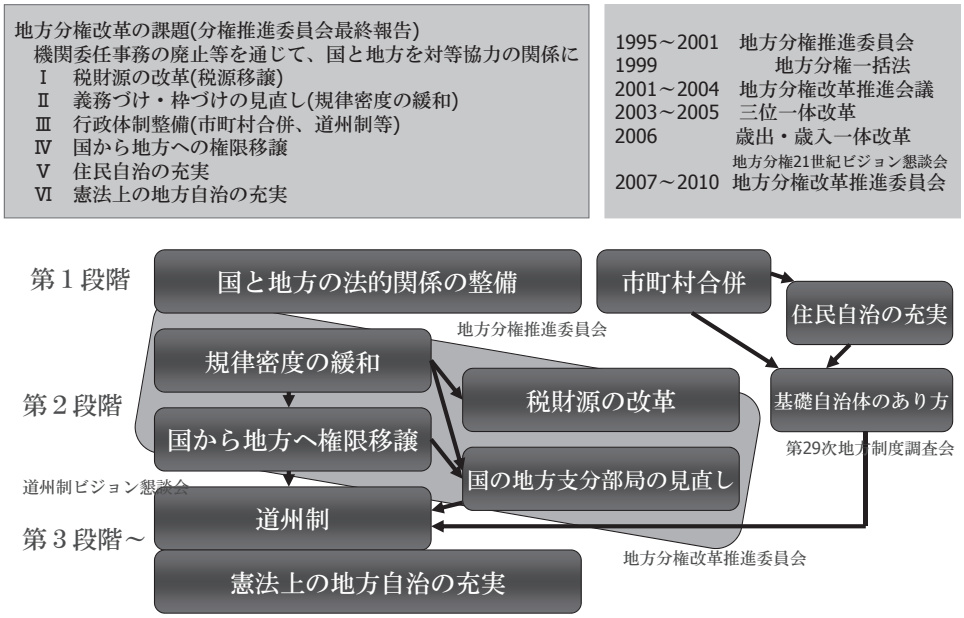
第2段階のところの最も重たい義務付け・枠付けの見直しのことを規律密度の緩和と最近はあまり言いませんが，当時はそういう言い方をしていました。規律密度の緩和，税財源の改革，国から地方への権限移譲，国の地方支分部局の見直しの4つとも地方分権改革推進委員会がやろうとしていたのです。この委員会は安倍内閣のときに発足しまして，この4つの課題を当初は3年間の任期中で法改正まで含めて実現する意気込みでした。私は実のところ，頬張りすぎではないかと懸念しておりました。当時，安倍内閣ではこれと並行して道州制ビジョン懇談会もやっていたわけです。つまり，憲法改正以外は全部やる気だったわけです。

ところが，地方分権改革推進委員会というのは端で見ていても気の毒でした。安倍内閣で発足して，第1次勧告を出しに行ったら福田総理になっていて，第2次勧告を出しに行ったら麻生総理になっていて，第3次勧告はなんと鳩山総理になっており，政治が安定しなかったのは気の毒なことでした。そのあおりで第4次勧告はほとんど議論らしい議論をしていません。

3. 地方分権改革の課題

図1は，時系列で上から下へ流れていくように書いています。規律密度の緩和というのが最初で，国の地方支分部局の見直しとか，道州制はあとの課題と位置づけています。もっといえば，当面は「他のことを犠牲にしてでも，規律密度の緩和に全力を挙げてください。多くのことを並行してやらない方がよい」というニュアンスをこの図で表現したたつもりです。規律密度の緩和に真剣に取り組むと，どれぐらいのス

図1　地方分権改革のアジェンダとその関係



ケジュール感で臨んだらいいのか。実際に法律を改正するまでにかなりの年月がかかるので，早くて３～４年かかるかなと思います。それでいくと，並行して取り組むべきは，税財源の改革であって，それ以外の国から地方への権限移譲とか，地方支分部局の見直しとかいうのはかなり後となります。

⑴　規律密度の緩和

私がなぜ規律密度の緩和を最初にと考えるかなのですが，国と地方の法的関係の整備というのは，法律の解釈権を国が持っている限りにおいて国と地方は対等協力の関係ではないという認識から始まっているのです。かつては通達というのがありました。例えば国税庁と税務署の間には通達は残っていますが，国と地方の間に今，通達はないのです。

極端なことをいうと，法律をややラフに書いておいてその解釈権を留保しておくと，通達を使えば，国は選挙で選ばれた知事，市町村長に言うことを聞かせることができるようになります。法律を作るのは国ですが，作った法律の解釈権は，国が一方的に持つわけではないのです。従って，国と地方は法律の解釈について異議があるときには国・地方係争処理委員会に持って行って，そこで第三者が判断します。税金関係では不服審判所がありますが，それに類するものです。最近ではちょっと逆のことが起きて，地方が国を訴えることはできますが，国は地方を訴えられないので，国が地方の違法行為の認定することがテーマになっています。

通達でコントロールできなくなるようにしたあとの課題は，法律，政令，省令，告示等の法令等をいかに簡素化して，一部を条例委任にすることで，自治体の事務執行上の自由度を高めることが重要となります。それが規律密度の緩和です。ときどき，条例による上書き権といったりすることがありますが，本当に上書きできたら法律よりも条例の方が上ということになります。それはつまり，法律で細かに規定しない

で，条例に委任するということといえます。法律で規定したものをあえて規定しないで，いわば城を明け渡すというのが規律密度の緩和です。規律密度の緩和が優先順位が高いのは，ほぼ必定ではないかと思います。

⑵ 補助金改革

ただ，もう１つ税財源の改革は並行して取り組んでよい優先順位の高い課題です。なかでも国庫補助負担金の改革があります。国庫負担金と義務付け・枠付けは，国が地方を縛るという意味で二重になっているところがあるのです。国庫負担金は国が使途を細かく指定する。この補助金による縛りと，義務付け・枠付けは，それぞれ独立した世界で，物によったら政省令の義務付け・枠付けよりも補助金の縛り方がもっと細かいというのがあります。ですから，補助金改革と規律密度の緩和というのは，まずこっちをやって，次にこっちをやって，もう１回こっちをやってといった感じで，何度も繰り返さないといけないところがあります。

ただ，地方分権改革が進んだ結果，内政にかかわることは基本的に国はやらないようにするといった勇ましい意見がありますが，そこまで行くとちょっと行き過ぎかなと思います。改革は漸進的であるのがよくて，義務付けの緩和をやってみて，自治体でも対応可能だという成功体験を積み重ねて，学習効果を働かせながら積み重ねていくようなところもあります。一気呵成に完成型に持っていくといった感じはどうかと思います。やってみて，国民も「こういうものか」とわかってくるとか，地方公共団体の人も法律ではなくて，条例で規定するというのはこういうことかとわかってくる。時間をかけなければできないことがあります。規律密度の緩和とか，補助金改革を進めていくと，どこかで「これが限界か」と思えるところにたどり着く。それ以上は分権はあきらめるといった感じで，相当時間をかけていかないといけないことではないかと思うわけです。

⑶ 基礎自治体の強化

規律密度の緩和も十分に進んでいないのに，国から地方への権限移譲が進んだり，地方支分部局を見直すのは，私には分権改革とはいえ，功をあせりすぎという感じがあります。こういう例えがいいかどうかわかりませんが，規律密度の緩和が進まない状態で国から地方への権限移譲が進むと，規律密度ががちがちにはまった状態で仕事が国から地方に行きますので，これはトロイの木馬で，木馬を城内に入れたら中から兵士が降りてきましたということです。つまり，規律密度の緩和がないまま地方へ権限移譲が進むと，何のことはない，「結局は大臣の言うことを聞かなければいけない」となりかねない。

道州制は，経済界の方から見ると，政府部門のリストラのイメージではないかと思います。都道府県知事の方にも道州制が好きな方が相当おられます。ただ，道州制をいそぐのは，そもそも基礎自治体中心主義として進めてきたこれまでの地方分権の流れとどのように整理するかが難しいように感じています。

基礎自治体中心主義で言うと，小規模町村の執行体制が整わないところで義務付け・枠付けの見直しが進む中で執行体制をどうカバーするかというのは結構大きな問題だと思うのです。これは地方自治の現場的にはそう生易しい問題ではないのです。そうすると，道州制もさることながら，広域自治体は小規模町村をどういうふうに補完するかが重要であると思います。そういうことに熱心な知事に，私がたまたまよく存じ上げているという意味で，奈良県の知事がおられます。

奈良県では「県はサッカーでいえば，ミッドフィルダーです。フォワードは市町村です」と言ったりします。県は自分が主役になって自分が点を取りにいくこともあるけれども，守りに回ることもあるし，フォワードの市町村に適切なパスを出すということもある。要は基礎自治体中心主義を中心に据えて，県の役割を考えて

いるわけです。たとえば，町村道や橋梁などの技術的な面でスタッフを十分にもてない自治体は，場合によっては，県が肩代わりしましょう。その代わり，市町村は財政健全化に努めてほしいと呼びかけています。これは１つの形ではないかと思います。

4. 地域自主戦略交付金（一括交付金）

民主党連立政権では，地方分権改革にかなう税財源面での改革として，一括交付金，現在は地域自主戦略交付金とよばれているものが打ち出されました。一括交付金を何にたとえればよいか。普通の補助金というのは物によるプレゼントです。ところが，物によるプレゼントというのは欲しくない物をもらったりすると全然うれしくないとかいうのがあります。それに対して，一般財源というのはお金によるプレゼントです。それには当たり外れがないわけです。

それでは，一括交付金というのは何かというと，いわば「選べるギフト券」です。選べる範囲が広くなればなるほど一般財源に近くなるけれども，ギフト券はギフト券です。結局，一括交付金は補助要綱に沿った執行が求められている限り，本質的には補助金です。使うまでは一般財源に近いのですが，使った後は結局，補助金と同じといえます。そういう意味では一般財源ではないのです。個別補助金からすると進化形なのですが，あえて一般財源化ではなく，途中下車する意味があるのかどうか。

2009年の衆議院選挙の間にゲストにおける一括交付金は，自然に読めば一般財源としか読めないのですが，地域主権戦略会議で一括交付金の制度設計の議論が始まった最初から，特定財源を前提に制度設計の議論をしています。ですから，民主党の中で政府に入った方と党におられる方がおられると，党におられる方は一般財源のイメージで一括交付金を語っておられるのかもしれません。

5. 主要課題の具体化に向けた工程

地域主権戦略会議では，改革に向けての工程表が改訂されながら示されています。これは結構よく考えられていて，その中心は義務付け・枠付けの見直しであるように映ります。政権交代して程なく地域主権戦略会議が発足し，その時点では，一括法案（第１次）は平成21年度ですから22年３月に成立することになっていたのですが，１年遅れてこの４月に成立しました。一括法案の第２次は，2011年の通常国会に提出されましたが，今日の時点ではなお審議日程のめどが立っていませんので，成立するかどうかわかりません。地方分権改革推進委員会の１次から３次までの勧告を受けて，そのうちのごく一部だけを，１年遅れですが，一括法案（第１次）という形で成立させ，３次勧告の残りの部分を一括法案の第２次という形で上げて，２次勧告の分を順次ずっと時間をかけて国会に上げていくといったスケジューリングになっております。先ほども申しましたが，やりきるには，相当時間がかかると見ています。第１次の内容は対したものではないという見方がありますが，地方公営企業関係だけでも相当なものだと私は見ています。義務付けの緩和は，自治体の現場に大きな意識改革を強いるところがあります。また第２次になると項目が多いので，それだけインパクトも大きいと言えます。

というわけでありまして，私の見るところ，地方分権改革は義務付け・枠付けの課題に特化して，それに全力を挙げるとしても，世間受けする成果を急ぐことは戒めるべきだと思います。改革の時代で，社会的にも焦燥感がありますので，改革を早く早くという雰囲気は否定できませんが，それで本当にうまくいくのか。時間をかけなければできないことがあります。功を焦ると上滑りする危険があることは，申し上げておかなければならないと思っております。

財政経済研究会 ／ 委員名簿

平成24年 6 月時点（敬称略・氏名50音順）

座　　長	慶應義塾大学　総合政策学部	教　授	小 澤 太 郎
	嘉悦大学　経営経済学部	准教授	和 泉 徹 彦
	お茶の水女子大学　大学院人間文化創成科学研究科	准教授	大 森 正 博
	一橋大学　国際・公共政策大学院	准教授	國 枝 繁 樹
主　　査 （社会保障）	慶應義塾大学　経済学部	教　授	駒 村 康 平
主　　査 （財政経済）	慶應義塾大学　経済学部	教　授	土 居 丈 朗
	上智大学　経済学部	准教授	中 里　　透
	専修大学　経済学部	教　授	中 野 英 夫
	青山学院大学　経済学部	教　授	西 川 雅 史
	東京大学　大学院経済学研究科	准教授	林　　正 義
	一橋大学　大学院経済学研究科 / 国際・公共政策大学院	准教授	山 重 慎 二

財政経済研究会活動実績（平成22年1月～平成24年4月）

日程				テーマ	発表者（敬称略）	「租税研究」掲載月
平成22年	1月	28日	木	地方交付税制度の再構築への指針 :留保財源率の引き下げという選択	西川　雅史	平成22年4月
	3月	4日	木	財政制度と地域経済 ー財政制度を通じた地方の疲弊と再生ー	山重　慎二	平成22年6月
	4月	8日	木	子持ち既婚女性が支持する少子化対策	和泉　徹彦	平成22年7月
	5月	13日	木	学級編制及び教育財政の見直しの方向性	中野　英夫	平成22年8月
	6月	10日	木	高速道路無料化案に関する論点整理	中里　　透	平成22年9月
	7月	8日	木	税制改革の論点	國枝　繁樹	平成22年11月
	8月	12日	木	公立病院を取り巻く諸問題	大森　正博	平成22年11月
	10月	14日	木	生活保護と地方財政	林　　正義	平成23年1月
	11月	11日	木	新春座談会 少子・高齢化社会における持続可能な社会保障制度改革	和泉　徹彦 大森　正博 中野　英夫 林　　正義 山重　慎二 司会　駒村　康平	平成23年2月
平成23年	5月	19日	木	地方分権改革の動向	（外部講師講演） 関西学院大学 小西　砂千夫	平成23年8月

「社会保障・税一体改革における課題と今後の展望」

平成23年	7月	14日	木	マイナンバー：社会保障・税番号制度の行方	和泉　徹彦	平成23年10月
	9月	15日	木	日本における子育て支援のあり方	山重　慎二	平成23年12月
				社会保障改革と教育財政の見直しの方向性	中野　英夫	平成23年12月
	10月	13日	木	日本の医療制度改革について	大森　正博	平成24年1月
				介護支援・障害者自立支援改革の行方	和泉　徹彦	平成24年1月
	11月	10日	木	社会的セーフティーネットの現状について	林　　正義	平成24年2月
				社会保障・税一体改革で議論されている2012年年金改革の評価	駒村　康平	平成24年2月
	12月	8日	木	東日本大震災の財政的インパクト	西川　雅史	平成24年3月
				税制改革の課題	國枝　繁樹	平成24年3月
	1月	12日	木	財政健全化と景気動向 ー社会保障・税一体改革における「経済状況の好転」の条件についてー	中里　　透	平成24年4月
				わが国の財政健全化には何が有効か： 経済成長，歳出削減，増税	土居　丈朗	平成24年5月
	3月	15日	木	社会保障、財政経済取りまとめ 全体とりまとめ　（第1回）	小澤 太郎　座長 駒村 康平　主査 土居 丈朗　主査 財政経済研究会	平成24年6月
	4月	12日	木	社会保障、財政経済取りまとめ 全体とりまとめ　（第2回）		

〔財政経済研究会報告書〕
社会保障・税一体改革における課題と今後の展望

平成 24 年 7 月 6 日印刷
平成 24 年 6 月 30 日発行

発　行　所　　公益社団法人 日本租税研究協会
東京都千代田区大手町 2 － 6 － 2
日本ビル 5 階 552 区
TEL　03(3281)2719
FAX　03(3281)6073
E-mail：j-tax-as@tkg.att.ne.jp

印　刷　所　　日本印刷株式会社
TEL03(3833)6971