

我が国の教育財政改革と子供の教育ニーズ

専修大学経済学部教授 中野英夫



はしがき 本稿は、平成21年3月26日開催の財政経済基本問題研究会における、専修大学経済学部教授 中野英夫氏の『我が国の教育財政改革と子供の教育ニーズ』と題する講演内容を取りまとめたものである。尚、当日の配付資料を、本文末尾にまとめて掲載している。

はじめに

今日は、教育をテーマに話をさせていただきますが、現在のわが国が直面する教育の問題と申しますと、子供の学力の問題を挙げることができます。

昨今、子供の学力が懸念されています。何が子供の学力に影響するのか、さまざまな議論がありますが、今回は、家庭の経済環境に焦点をあてて考えていきたいと思います。教育費への親の負担は非常に大きいものがあります。そのため家庭の経済力の如何によって子供の受ける教育の水準が左右され、子供の学力への影響を懸念する事があります。

この家庭の経済環境を原因とする子供の学力の問題に対して、政府はこれまであまり注意を払っていなかったように思います。現在の教育行財政は何らかの具体的な措置を講じることなく現在に至っています。この問題の解決のためには、子供の学力形成に及ぼす要因についての詳細な検証が不可欠であり、また適切に対処す

るよう義務教育費国庫負担金や教育費の基準財政需要額の見直しが急務となります。以下ではこうした論点を踏まえながら報告する次第です。

1. 家庭の経済環境が子供の学力に与える影響

子供の学力に影響する要因とはどのようなものか、わが国では学校での学習環境や家庭での生活習慣等の観点に立った議論が多く聞かれます。前者の学習環境の観点からは、学力向上の方策として、習熟度別授業の実施、授業時間やカリキュラムの見直しが挙げられます。また、後者の生活習慣の観点からは、早寝、早起きなど、親のしつけや子どもとの日頃の過ごし方などが課題になります。

いずれも子供の学力形成において重要なファクターであると私も認識していますが、それが全ての問題を網羅しているとも思えません。子供の学力に影響を及ぼす要因には、教育費負担を許容する家庭の経済環境というものがあり、これもまた見過ごしてはならないものと考えています。日本は教育費の私費負担が大きい、とりわけ、高校、大学進学のための教育支出、塾や家庭教師、習い事への私費負担が大きいといわれています。経済的に恵まれた家庭の子供ならば、学費の高い私立の学校に通うことや家庭教師、塾を利用し、学校外でも質の高い教育を受けることができます。逆にそういった教育へ

の支出に余裕の無い家庭の子供は、公教育が十分に機能していない限り、進路や職業上の選択肢の広さ等の点で、不利な状況に置かれます。必然的に裕福な家庭の子供と受ける教育の内容に顕著な差が生まれ、ひいては学力の格差につながる恐れがあります。

いったい家庭の経済環境によって子供の学力がどの程度左右されるのか、すでに多くの研究でも明らかになっておりますが、2007年に実施された全国学力テストの結果からもその一端を知ることができます。

全国学力テストは、小学校6年生、中学3年生の全児童生徒を対象としたテストです。近年低下が指摘されている子供の学力について、その原因を明らかにしようとして始められました。児童生徒の意識調査や経済状況も調査し、成績との比較も行われています。文部科学省が公表した資料には、家庭の経済状況と子供の学力との関係がおぼろげながら見て取れます。

(図1)は、全国学力テストの中学校3年生の正答率と就学援助との関係を表したものです。(図1)の横軸は各学校での就学援助を受けている子供の割合です。この図にある選択肢は、1から6まで値が大きくなるにつれて就学援助を受けている学生の割合が高くなります。また図中の四角い箱は散らばりの度合いを表しています。中学3年生の結果から、就学援助を受けている子供の割合が多い学校ほど学力は低い傾向が見られ、またその散らばりも大きいことが分かります。

家庭の経済環境と子供の学力との関係は、平成16年度に東京都の教育委員会が独自に実施した学力テストにも表れています。調査では、4教科の合計点を区毎に公表していますが、(図2)は、この合計点と就学援助との関係を表したものです。縦軸はテストの合計点、横軸は各区における就学援助を受けている児童の割合です。各点は右下がり分布しており、就学援助を受けている児童の多い区ほど試験の成績が低い傾向にあることが分かります。

全国学力テスト、東京都のテストいずれからも、就学援助の受給の有無を基準とする親の所得と子供の学力との関係について何らかの相関があることは想像できます。しかし、ここで確認できたことは、単純な相関だけですから、より詳しいことは今後の研究を待たねばなりません。

では実際、ほかの国でも同じようなことが起きているのかどうか、イングランド、ここでは便宜上イギリスと申し上げますが、そのイギリスでは貧しい家庭の子供とそうではない子供との間で学力に明確な差が現れています。

(図3)はイギリスの南西部のブリストル市にある初等学校における就学援助に相当する無料給食制度と学力の関係を見たものです。無料給食制度とは、親の所得が1万5,000ポンド以下の児童生徒に給食を無料で提供する制度です。日本の就学援助と同じように、イギリスでは、生活に困窮する家庭の子供の数を、無料給食を受ける児童生徒数で把握します。無料給食を受けている児童生徒はイングランドで110万人、児童生徒全体のおよそ15%を占めています。

(図3)の横軸は各学校で無料給食を受けている子供の割合、縦軸はナショナルテストという学力テストで目標とする学力に達した子供の割合です。分布はやはり右下がりになっています。つまり、無料給食を受けている児童生徒が多い学校ほど得点が低いことが分かります。

家庭の経済環境と子供の学力との関係をより詳しく見るには、無料給食を受けている子供と、受けていない子供との間で学力到達度の度合いを比較すると分かり易いと思います(図4参照)。レベル1,2というのは、それぞれ7歳、11歳の子供が受ける学力テストです。無料給食を受けている子供と受けていない子供の学力到達度の度合いを比べると、確かに無料給食を受けている子供の方が、望ましい学力に達していない児童生徒が多いことが分かります。さらにこの格差は年齢が上がるに従って拡大しています。また、イギリスではGCSEという義務教

育卒業資格制度があり、その可否で義務教育を修了したか否かを判断します。「No passes」は不合格を表しますが、やはり無料給食を受けている児童生徒ほうが割合は大きいということが分かります。

さらにこの図で注目されるのは、Key Stage 1での比較です。7歳という義務教育の最初の段階においても、無料給食を受けている子供と受けていない子供との間でも学力の差があることは極めて深刻な問題と言わねばなりません。

2. イギリスの教育財政と子供の教育ニーズ

無料給食を受ける低所得の家庭の子供と受けない子供との学力のギャップをどう解消するのか、イギリスでは子供の貧困の問題とこれに伴う学力格差をいかに克服するかが教育政策の大きな課題になっています。1997年のブレア労働党政権の発足から、イギリスの教育行財政は劇的とも言うべき変化を遂げています。その中で一番大きい変化は、2006年度の学校特定負担金の導入です。従来、学校運営の予算については、地方がこれを負担し、一般交付金や地方税などの一般財源が充てられていました。それら全て国が負担する特定補助金となったのです。これによって、学校予算は地方自治体の財政状況とは無関係に、安点して確保されるようになりました。

学校特定負担金は、教職員の給与、施設備品の購入に充てられますが、その用途を国や地方が定めることなく、全て学校に移譲されます。学校は教員の任用からカリキュラムの作成までその仕事は幅広く、その学校予算は、例えば300人に満たない学校でも、年間の学校予算は2億円を超える規模に達します。そのためどのような基準で学校予算を配分するかは、教育の内容にも大きく影響します。

イギリスの学校予算の算定とその配分には、

わが国には見られない非常にユニークな特色があります。それは子供の教育ニーズによる予算配分です。

子供の個性や能力というのは多様であり、なかには、学習を進める上で何らかの助力を必要とする子供もいます。イギリスの学校予算は、基本的には生徒数や建物の大きさに応じた配分ですが、これに加えて、在学する子供の特性や経済的事情などにも配慮した、教育ニーズというプラスアルファのファクターに基づいた予算配分を行っています。

教育ニーズの一つに、特別支援教育ニーズ (SEN) があります。これはわが国の障害者教育に位置づけられているものであり、学習障害等々、学校教育を受ける上で何らかの必要な助力が必要な子供への対応です。特別教育支援を要する児童生徒は、全体の16%ぐらいを占めています。そういう子供には、教育アシスタントが子供の習熟度に合った学習プランを組み立て、学習のサポートが行われます。

そしてもう一つは付加的教育ニーズ (Additional Educational Needs) と呼ばれるものです。何らかの障害を抱えることによる教育ニーズではなく、在籍する児童生徒が直面する経済環境や学習習熟度を反映した教育ニーズであり、家庭の貧困や地域の社会的な窮乏へ対応した予算措置を行います。イギリスの教育予算は、子供一人に掛かる教育のコストは決して一律ではなく、社会的な貧困や学習障害の度合いに応じて、子供の学習に必要な教員の指導時間数や教育教材の費用は異なるという前提に立って編成されています。無料給食受給者数もその付加的教育ニーズによる予算配分の1つの配分基準であり、無料給食受給者数が多い学校やナショナルテストで目標とする学力に届かない子供の割合が多い学校ほど、付加的教育ニーズの高い学校として、より多くの予算を配分する。学校予算の中に付加的教育ニーズの比重は高く、全予算の30%ぐらいに達する学校もあるようです。

国が定める予算配分規則では、学校予算に付加的教育ニーズのための予算措置を必ず盛り込むことが義務づけられています。表1は、ロンドン郊外の Wokingham という自治体とロンドン中心部にある Tower Hamlets という自治体の小学校予算を見たものです。予算には、特別な教育ニーズや付加的な教育ニーズの予算が計上されており、付加的な教育ニーズが占める割合や児童一人当たりの予算額にも大きな違いが見られます。これは、子供の家庭の貧困の度合いや、地域の社会的窮乏の状態を反映した結果です。

家庭の経済環境による子どもの学力差を是正するイギリスの取り組みはまだ道半ばですが、こうした子供の教育ニーズに配慮した予算配分というのは、我が国ではほとんど議論されていません。今後の教育財政の見直しの一つの方向性として、大いに参考になると思います。

3. 教育の自由化と財政の地方分権化

日本の学校は、イギリスのような自立度の高い組織ではありません。自分で教員を任用したり、カリキュラムを作成したり、あるいはクラス編成を変えたり、少人数学級を独自に実施することはできません。国と地方（県と市町村）、そして学校との関係は上意下達の関係とも評されます。教育制度の枠組みを決めるのが国の仕事で、学習指導要領を作成し、授業で学ぶ内容を定めます。一方、県や市町村は、国の指針などをもとに、教職員の配置基準を定め、学校の管理運営を行います。

かつては、教育行政の意思決定の至る所で国の関与があり、国内の学級の大きさも一律40人と定められ、地方が独自に学級編成を行うことができませんでした。しかし、除々にではありますが、教育の意思決定を地方が行う分権化が進みつつあります。

2001年の義務標準法の改正によって、地方が独自に学級編成を決める途も開かれました。

2002年には秋田県や山形県などが少人数学級に必要な教員の給与費を独自に負担して、小学校低学年を対象に少人数学級が開始されました。また、県ではなく志木市のような市町村でも、構造改革特区の設置によって市町村独自の少人数教育が実現しました。

教育財政の面でも変化が表れています。教職員の給与費を負担する義務教育費国庫負担金が段階的に見直されました。2003年に総額総量制が導入され、教育任用における地方の自由度が拡大しました。また2006年には、2分の1の負担率が3分の1へ引き下げられ、教育費に占める地方の割合が高まりました。

ただし、我が国の教育行財政はずいぶん分権化が進んだとはいえ、それが十分なものかといえば少し心もとないものがあります。実は、国から地方への教育財源の配分の基本的な仕組みは昔と大きく変わっておらず、現在我が国が直面している教育上の課題に対して柔軟に対応できるのか、疑問に思えるからです。

小学校を例に詳しく見ますと、学校予算とか学校運営費というのは、主に小学校費とその他教育費の一部からなります。その財源は義務教育費国庫負担金と地方の一般財源です。

教育費の大部分を占めるのは教職員の給与費です。その財源は、国が義務標準法により定めた加配も含めた教職員定数をベースとしますが、市町村単独で教職員を採用することが可能になったため、その意味からも地方交付税制度における基準財政需要の算定は非常に重要です。そこでこの地方交付税制度から、地方にどのように教育費の財源が配分されるのか見てみたいと思います。

表2は、1学校当たりの小学校費の基準財政需要です。小学校費の測定単位は、道府県が教職員数です。また市町村分の小学校費の測定単位は、児童数と学級数と学校数です。補正はスクールバスの数、一般財源化された就学援助に係る経費の負担、地域手当や寒冷地の補正が主なものです。

道府県分にせよ市町村分にせよ、小学校費の基準財政需要額の算定式は一見するといろいろな補正が加わり、きめ細かい調整が行われているような印象を与えますが、その反面、測定単位の数が極めて限られており、見ようによっては非常に単純な構造であることがわかります。

前述のように、イギリスの学校予算では、いろいろな測定単位を使い、どのような子供が在籍しているかによって学校予算も大きく変わりますが、日本の基準財政需要の小学校費の算定は子どもの学習の進捗度や家庭の経済的な状況に配慮するファクターが全くありません。

学校管理費、学校教育費、社会教育費についても同様です。これらの経費は、その他の教育費として分類され、教育の質向上のために重要な経費ですが、市町村でのこれらの経費の基準財政需要額の測定単位は、人口数と幼稚園の児童数です。実際にいろいろな寒冷とか態様補正をかけて調整しているのではないかという反論もあるでしょうが、実のところ教職員の給与費の地域差を反映するに過ぎません。見た目はとても複雑ですが、事実上、単純な生徒数割、あるいは人口割りの配分と言ってもいいくらいの仕組みです。さらに驚かされるのは、この基準財政需要の算定の基本的な骨格が、これまで見直しの気運すらなく、長らくそのままになっていることです。

むろん、これは教育費の需要額の算定ですから、これがそのまま小学校予算になるわけではありません。しかし、国の算定する需要額を一つの目安とする地方自治体が多いことを考えると、地方の教育費算定に与える影響は大きいと思います。

4. 教育費の基準財政需要算定の見直しの必要性

教育の財源の配分方法をイギリスと日本で比較すると、多くの違いに気がつきます。イギリスでは、幅広い基準、測定単位を用いて子供の

教育ニーズを教育費の財政需要に盛り込んでいます。特に付加的教育ニーズの予算措置によって、家庭の経済環境による子供の学力格差是正に向けた姿勢をその予算からも伺うことができます。

イギリスにあって日本にないものは、こうした家庭の経済環境等によって生じる子供の学力格差への対応です。見てきたように日本の教育費の基準財政需要額にはこうした教育ニーズというものを考慮せず、単純な児童数に応じた配分です。両者の違いは、特別支援教育ニーズや付加的教育ニーズというものの予算措置の有無に過ぎませんが、その違いが意味するところは非常に大きいと思います。

ここで考えなくてはならないのは、日本の教育予算の算定とイギリスの教育予算の算定のどちらが正しいかということです。イギリスのような付加的教育ニーズの予算措置が本当に必要なのか、あるいは不要なのか、こうしたファクターを考慮しない日本の公教育は問題がないのかということです。

仮に、イギリスのほうが真の教育需要として不可欠なニーズを反映したものだとするれば、日本の国から地方への教育財源の配分というのは、本来の教育財政需要をきちんと反映しないまったく異なる物差しで行っていることになり、自治体間での財源の配分は過大かあるいは過少かのどちらかになります。

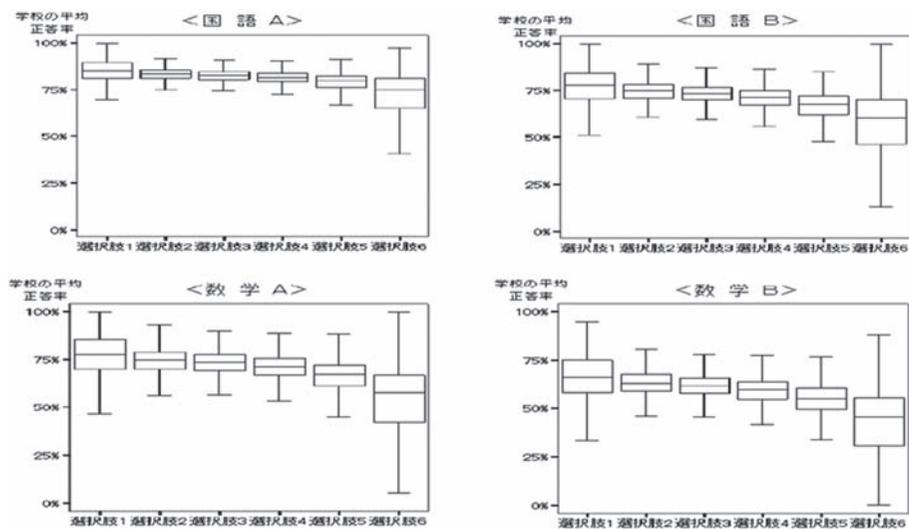
2006年の三位一体改革では、義務教育国庫負担金制度の見直しを巡って激しい議論がありました。教育の財源を全て地方の一般財源だけで賄うようになると、地方は教育に十分なお金を使わず公教育が脅かされるという意見もあります。実際、教育費の基準財政需要額と実支出額を比較して、基準財政需要額がこれだけあるのに、実際の支出はそれに満たないのはけしからんという議論をよく目にします。われわれは基準財政需要額の算定に何の疑念を差し挟むことなく受け入れてきました。基準財政需要額は地方の財政需要を正確に反映したものであり、こ

れに比べて少ない支出しか行わない自治体は、教育に熱心でない自治体という見方をしてしまいがちです。しかし、これまでの議論で明らかのように、おかしいのは基準財政需要の算定の方ではないかという逆の推論も決して誤りではありません。

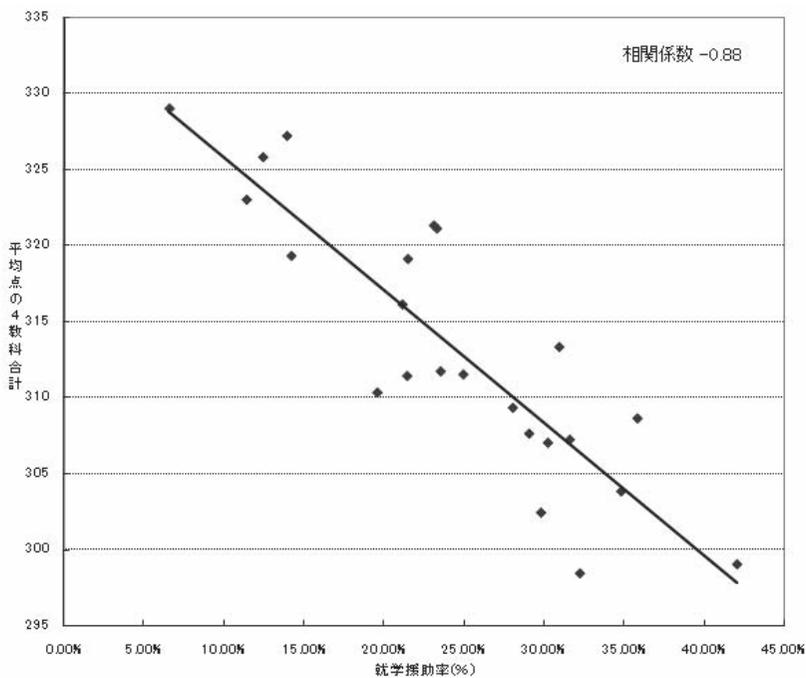
教育行財政も分権化が進展し、教育政策の担い手も大きく様変わりしました。そろそろ義務教育費国庫負担金の地方間の配分や教育費の基

準財政需要額の算定について、真の教育需要を教育費に反映させるためにどのような見直しが必要か真剣に議論する時期に来ていると思います。そのためには家庭の経済環境によって生じる子供の学力差という問題に真摯に向き合い、両者の関係について詳細な検証を進めなければなりません。こうした取り組みこそが、より良い公教育実現への第一歩となるのではないのでしょうか。

(図1) 平成19年度全国学力・学習状況調査の調査結果(中学校3年生)における
就学援助と正答率との関係

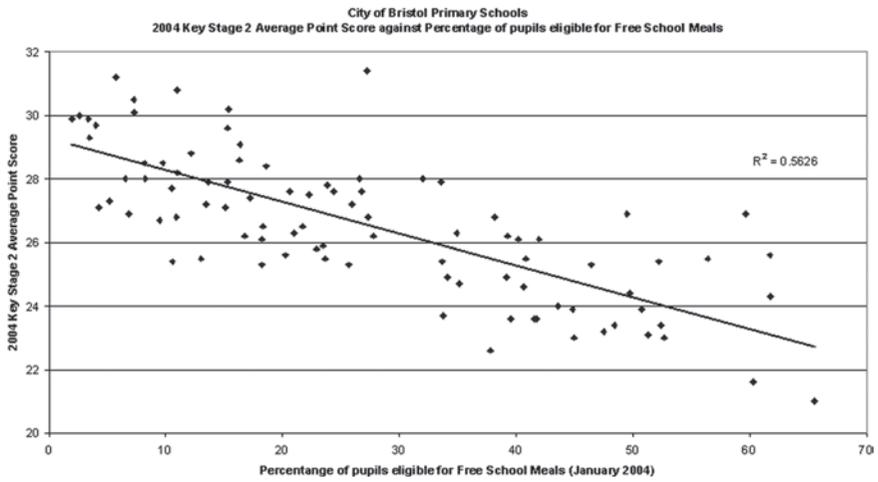


(図2) 就学援助率と学力の相関(04年度)



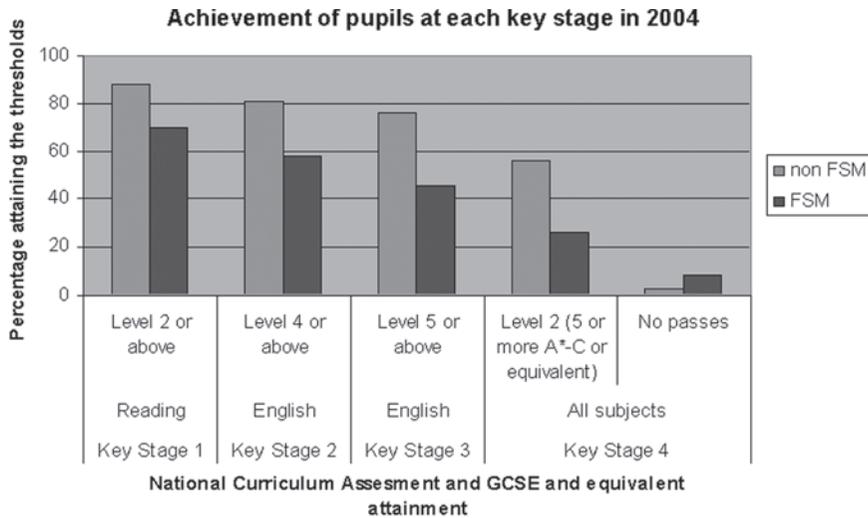
(出所) 東京都教育委員会「児童・生徒の学力向上を図るための調査」平成16年度
をもとに筆者作成。

(図3) イングランド南西部ブリストル市の初等学校における無料給食を受ける児童の割合と学力到達度との関係



(出所) “Child Poverty : Fair Funding for School” Department for education and skills

(図4) 無料給食を受ける児童生徒と受けない児童生徒との学力到達度格差



(出所) 図3に同じ。

表1 イギリス地方自治体の小学校予算の例

2008-09 自治体名	Wokingham			Tower Hamlets		
児童数	12,290 人			22,123 人		
学校予算算定内訳(単位:ポンド)	総額	児童1人 当たり	割合	総額	児童1人当 たり	割合
年齢でウエイト付けた児童数による配分(Age-Weighted Funding)	27,505,671	2,238	74.8%	75,365,944	3,407	72.7%
特別な教育ニーズ(1) SEN - pupils with or without statements (pupil-led)	1,199,482	98	3.3%	5,203,573	235	5.0%
特別な教育ニーズ(2) SEN - Pupils with or without statement (place-led treated as pupil-led)	0	0	0.0%	923,618	42	0.9%
付加的教育ニーズ(1): AEN - Other Learning Needs	649,288	53	1.8%	0	0	0.0%
付加的教育ニーズ(2): AEN - Social Needs	1,368,900	111	3.7%	9,056,043	409	8.7%
建物、グラウンドなど: Site Specific Factors	987,635	80	2.7%	5,060,841	229	4.9%
学校固有の要因: School Specific Formula Factors	4,968,524	404	13.5%	8,055,090	364	7.8%
最低予算保証: Minimum Funding Guarantee	114,914	9	0.3%	60234	3	0.1%
小学校学校予算総額(Total Funds Available to Mainstream Schools)	36,794,413	2,994	100.0%	103,725,343	4,689	100.0%

(出所) 各自治体予算書をもとに筆者作成

表2 わが国の小学校1校当たりの基準財政需要額

自治体	測定単位	1学校当たり数値	単位費用	標準経費(単位:千円)	補正係数
県	教職員数	24.6	8,688	213,713	普通・経常
市町村	児童数	720	41	29,710	普通・寒冷・密度I・密度II
	学級数	18	853	15,350	普通・寒冷・急減
	学校数	1	8,415	8,415	普通・寒冷・急減
				267,188	
普通態容補正	地方自治体間の給与差を反映				
寒冷補正	気候の寒冷又は積雪の度合いによって行政に要する経費が割高になることを反映。				
経常態容補正	単位費用計上額のうち義務教育国庫負担金の負担割合変更分について、各都道府県ごとの年齢差等を反映。				
密度補正I	スクールバス・ボートの維持運営に要する経費を増額算入。				
密度補正II	準要保護児童生徒に対する補助分の一般財源化に伴う補正				
数値(学校・学級数)急減補正	学校統合その他の理由による学級数の急激な減少に伴う基準財政需要額の急減を緩和する措置。				



社会保障と地方財政

一橋大学 国際・公共政策大学院准教授 林 正義

はしがき 本稿は、平成21年6月11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 林 正義氏の『社会保障と地方財政』と題する講演内容を取りまとめたものである。

1. はじめに

日本においては、分権のメリットとして「足による投票」や「分権化定理」という言葉が広く人口に膾炙しているようだ。「足による投票(voting with the feet)」とは、公共財が対価を支払うことなくだれにでも消費できるという性質(非排除性 non-excludability)による選好顕示問題を解決するために、提示された。この議論で優れている点は、その消費から他地域の住民を排除することができるという地方公共財の特徴に着目した点である。地方公共財の便益が及ぶ範囲を管轄する地方政府が同地域の住民に対し地方公共財を供給するための課税が自由に行われているならば、特定の地域に居住することは特定の価格(税率)が付された特定水準の公共財を購入することと同値になる。したがって数多くの地方政府が存在し、個人の選好の多様性に対応できるほど地方公共財(便益)と税(負担)の組み合わせが存在している場合、居住地選択は所与の価格に対する公共財需要の正直な申告となる。つまり、「足による投票(=

居住地選択)」によって、選好顕示問題が解決されることになる。

一方の「分権化定理(decentralization theorem)」とは、公共サービスに関する住民の選好が多様な場合、それぞれの地域住民の選好に合わせた政策をとる地方政府のほうが、画一的な政策を行う中央政府よりも、社会に発生する厚生損失を最小限に抑えることができるという命題である。多種多様な個人が存在する社会でも、公共財の消費量は定義によって一定であり、個人別に消費量を変えることができない。

また、その公共財の原資となる税に関してはその税率や税額を、所得や資産以外の個人の属性に応じて大きく変えることはできないであろう。したがって、多種多様な個人が存在する社会では、全ての人々が最適と同意できる公共財の数量とその負担額を提示することは難しい。しかし、現行の社会を個人の選好別に再グループ化できるならば、それぞれの社会のなかは容易に公共財水準や税率を決めることができ、そして、全ての個人がその政策に満足することになる(厚生損失が最小になる)。

既述の、足による投票によれば、多様な地方が存在し、個人が自由に住居地を選べる場合、特定の地方には特定の類似した選好を有した個人が集中する(これは「ティブー分住(Tiebout sorting)」と呼ばれる)。したがって、特定の地域に特定のタイプが集中していなくとも地方政府が自由に多様な政策を実施していれば、

タイプ分住を可能とさせ、その結果、地方公共財をめぐる情報の非対称性問題（選好顕示の問題）が解決すると同時に、地方内では政策に関わる厚生損失が最小化されることになる。

このような地方分権は日本の財政運営のやり方にバラ色の処方箋を示しているように思われる。しかしながら、これらの理論は「公共財」の供給に関わる理論であることに注意しなければならない。Boadway and Keen（2000）が的確に指摘しているように、現在の公的支出の大半は公共財供給というよりも、現金や現物を通じた移転に関わる再分配的な歳出が大部分を占めている。もちろん、これらの議論が発展した北米の基礎自治体のように、地方団体が再分配的な事務をほとんど行っておらず、公共資本整備・警察・消防など公共財的なサービスに特化している場合は、これらの議論は妥当性をもつであろう。ただし、いったん地方団体の仕事からそのような事務から離れた場合はどうなのであろうか。実際、北米における地方分権に関する経済分析においては、公共財的なサービスを主に供給する基礎自治体レベルから再分配的な権限を有する州政府レベルに分析対象を移すと、地方分権のメリットというよりも、そのデメリットを強調する研究が多く見られるようだ。

したがって、日本における地方分権を考える場合、まずは日本の地方団体がどのような仕事を行っているかをしっかり理解しておく必要があるであろう。結論から言うと、日本の地方歳出の大部分は再分配的であり、米国、英国、カナダなどの基礎自治体を念頭においた効率的分権化論が前提としている地方政府の機能（地方公共財の供給）とは大きく異なった仕事をしている。地方公共団体は社会福祉法によって「福祉の措置」の実施機関と位置づけられ、公的扶助（生活保護）から対人社会サービス（老人福祉、障害者福祉、児童福祉、母子福祉）の提供まで多くの再分配政策を執行している。また、国民健康保険制度と介護保険制度においては、市町村がその保険者として関与している。後述

するように、我が国の地方政府は社会保障給付や社会扶助における歳出に関して政府部門における7割以上のシェアを占めており、この再分配的な日本の地方歳出を所与としたままでは、公共財の供給を前提とする、足による投票や分権化定理にもとづき、財政的な地方分権化をすすめることは賢い選択ではないであろう。

2. 日本の地方歳出の特徴

2.1. 地方事務の分類

現代社会において文明的な生活をおくるためには、公共部門の活動が不可欠である。特に日本においては、日常生活に直結する公共サービスや移転支出のほとんどは地方公共団体によって担われている。日本における地方公共団体の組織と運営に関する大綱と国（中央政府）と地方公共団体（地方政府）との間の基本的関係は地方自治法によって定められている。同法では地方公共団体の役割を「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定し、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」としている（第1条の2）。一方、国の重点的な役割としては、①国際社会における国家としての存立に関わる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模や全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、などが列挙されている。

表1は社会保障分野における地方（県と市町村）の事務を一部の国庫補助とともに例示したものである。地方自治法は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（第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」事務であり、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」事務とされる。これには、義務教育、生活保護、児童福祉、障害者福祉、老人福祉、公衆衛生費などに関わる全26の項目が列挙されている。一方、自治事務は地方公共団体の事務のうち法定受託事務ではない事務として残余的に規定される。ただし、自治事務であっても、国の法律や政令にしたがって地方公共団体が処理しなければならない事務は多い。そのような自治事務は、しばしば、法定自治事務と呼ばれ、本来の意味での自治事務（法定外自治事務）と区別される。

地方の事務は地方財政法（第10条）によって国庫補助の観点からも分類される。第1は、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国が進んで経費を負担する必要がある事務である。それには、義務教育（教職員給与、建物建築、教職員職員共済の長期給付）、生活保護費、児童福祉費（母子健康診断、児童相談、児童手当、児童扶養手当、児童福祉施設などの経費）、障害

者福祉費（身体障害者の更正援護、知的障害者の援護、精神障害者経費、障害者学校などの就学奨励）、老人福祉費（老人保健事業、老人養護、老人ホームなど）、公衆衛生費（結核および感染症予防）など全26の項目が含まれる。

第2は、法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する事務のうち、国民経済に適合するよう総合的に樹立された計画に従って地方公共団体が実施しなければならない事務である。これには、重要な道路・河川・砂防・海岸・港湾等施設、重要な農林水産業施設、国土保全施設、重要な都市計画事業に関わる施設、公営住宅、そして、社会福祉施設などの諸施設の設置・運営管理、および、土地改良及び開拓が含まれる。

第3は、地方税法又は地方交付税法ではその財政需要に適合した財源を得ることが困難な事務であり、主に災害救助や災害復旧が含まれる。第4は、専ら国の利害に関係のある地方公共団体が行う事務であり、国政選挙、最高裁判所裁

表1. 社会保障分野における地方事務

	県	市町村
医療	医療計画、医療適正化計画、保健事業（予防接種・健康診断・健康教育）、公立病院	国民健康保険（保険者）、保健事業（予防接種・健康診断・健康教育）、公立病院、後期高齢者医療制度
老人福祉	介護サービスの指定・監督 介護保険支援計画（必要入所定員総数の設定）	介護保険（保険者）、介護サービス（地域密着型）の指定・監督、介護サービス提供（一部）、地域支援事業（介護予防・その他包括支援）、上乗せ・横出し
児童福祉	児童手当負担（1/3、被用者の場合1/10）	保育事業、ひとり親支援、母親支援（幼児クラブ）、健全育成事業（学童保育・児童館）、児童福祉施設の設置（助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童擁護施設etc） 児童手当給付（1/3負担、被用者1/10負担）、児童扶養手当給付（2/3負担）
障害者福祉	障害者手帳の交付、自立支援費給付、地域生活支援事業（市町村の代行）、権利擁護のための助言・情報提供、特別児童扶養手当給付、都道府県障害者福祉計画の策定	障害者（児）の生活実態の把握・関連機関との綿密な連携、情報提供・相談・指導、自立支援給付、地域生活支援事業、障害者福祉サービス（介護給付・訓練等給付）、障害者程度区分認定、市町村障害者福祉計画の策定
生活保護	福祉事務所を持たない町村部を対象（生活保護費1/4負担）、自立支援事業	生活保護費1/4負担（人件費除く）、自立支援事業

判官国民審査，国民投票，国の統計及び調査，外国人登録，国民年金，雇用保険，及び，特別児童扶養手当に要する事務が含まれる。

上記以外でも，国の施策を達成するために地方公共団体が行う事務も存在する。そのような事務が国の地方に対する一般的な指導だけでは目的を達することが困難な場合，補助を与えて当該事務・事業を奨励・促進できる（地方財政法第16条）。

上記のように国から補助を受ける地方の事務は補助事業と呼ばれ，国の補助を受けていない地方の事務は単独事業と呼ばれる。社会保障分野における地方事務の多くは上記に示した補助事業に分類されるが，一方の同分野における単独事業も決して少なくなく，総務省の調査によると平成20年度で約7兆円に達している。

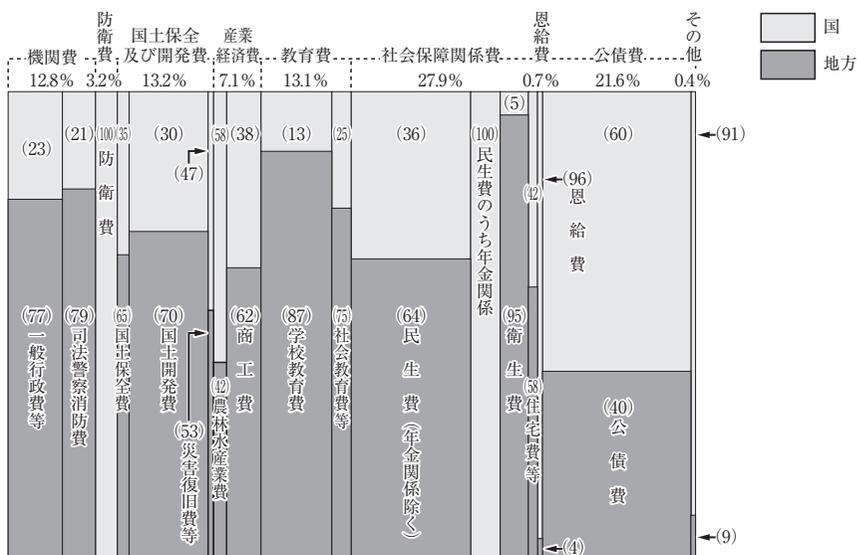
2.2. 日本における地方歳出構造

このように日本では公共サービスや移転の多

くが地方公共団体によって担われている。それを金額で表現して，しばしば，国と地方の歳出比率は4対6であるとされる。その詳しい内訳は図1に示されている。平成19年の歳出純計額は約149兆2,376億円であり，国が61兆3,556億円，地方が87兆8,820億円となり，国と地方の比率は4.11対5.89となっている。しかし，この比率は，国の一般会計と交付税及び譲与税配付金，公共事業関係等の10特別会計の純計，地方の普通会計の歳出合計から重複分を除いた値（歳出純計額）に基づいており，国民年金，介護保険，国民健康保険などの社会保険制度の歳出の大部分は考慮されていないことに注意する必要がある。

地方財政白書では，図2のように，SNA統計の最終消費を用いても国と地方の割合を示している。しかし，「国内総支出」を用いる場合，公共部門から個人への現金給付は，公共部門ではなく家計部門の支出に含まれるから，公共部門から個人への現金給付の規模を鑑みると，こ

(図1) 一般関係と普通会計を中心とした国と地方の比率



(注) () 内の数値は，目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

出典：平成21年版地方財政白書より転載。

注：平成19年度決算，括弧内は比率 (%)

の数値では公共部門の歳出規模を適切に捉えることはできない。

幸い新しい国民経済計算体系（93SNA）では、現金給付と現物給付を分離した形で公共部門における歳出額を得ることができる。表2はそのような数値を利用して、国と地方の歳出規模を表したものである（2006年度数値）。SNAでは公的部門を、中央政府、地方政府、および社会保障基金に分けている。社会保障基金には、地方政府が保険者である国民健康保険と介護保険、ならびに、地方がその歳出を担う老人保健と児童手当が含まれる。これら4つ歳出は総額25兆円を超える。表2では、これら4つの社会保障基金制度の歳出（④）を地方政府の歳出（②）に加え、事実上の地方政府の歳出（⑤）とし、公共部門合計の歳出（⑥）に⑤が占める比率（⑦）を示している。

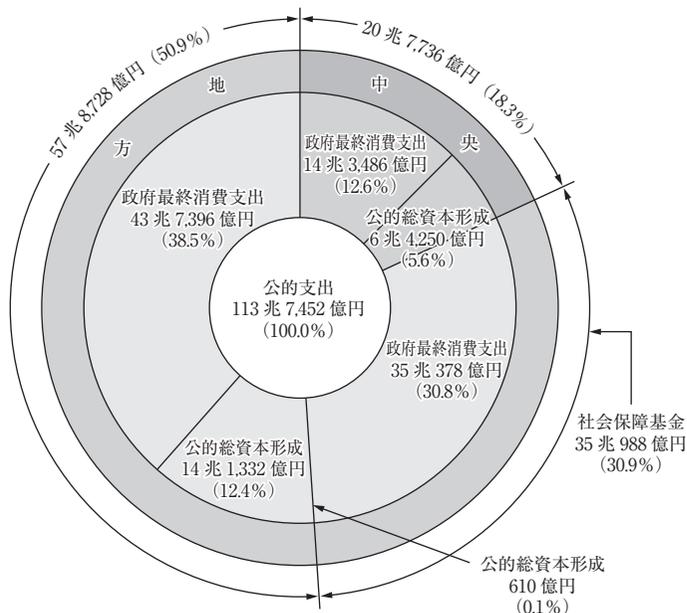
表2は、これらの数値をSNA体系の歳出類型別に示している。図2が捉えていた公的部門

の総支出は、表2の「現実最終消費」、「現物社会移転」、「他に分類されない経常移転」、および、「総固定資本形成」は含むが、「現物社会移転以外の社会給付」は含まれない。したがって、国民年金などの「現金による社会給付」、政府部門が雇い主として支払う補償金、見舞金、手当などの「無基金雇用者社会保障給付」、生活保護などの「社会扶助給付」は図2の政府規模からは抜け落ちている。

表2における政府部門の「現実最終消費」とは、政府部門における人件費や物件費をさす。これは国民もしくは地域住民が等しく享受する便益への経費と解釈可能であり、この意味で、それは「集合消費支出」とも呼ばれる。この支出に占める地方の割合は約68%に至る。

次に「現物社会移転」とは、個人消費のうち公的部門が現物支給する部分であり、その意味で、「個別消費支出」とも呼ばれる。現物社会移転は更に、「払い戻しによる社会保障給付」、

（図2） 国内総支出を用いた国と地方の比率



出典：平成21年版地方財政白書より転載。
注：平成19年度. 名目値. 括弧内は比率 (%)

表2. 地方歳出の規模

(単位：兆円)

	① 中央政府	② 地方政府	③社会保障基金		⑤地方 = ②+④	⑥合計 = ①+ ②+③	⑦地方 割合 = ⑤÷⑥
			④地方				
現実最終消費（集合消費支出）	12.08	26.54	0.63	0.00	26.54	39.2	67.6%
現物社会移転（個別消費支出）	2.11	15.90	32.65	24.19	40.09	50.7	79.1%
払い戻しによる社会保障給付	0.00	0.00	1.23	0.79	0.79	1.2	64.5%
その他の現物社会保障給付	0.00	0.00	30.79	23.40	23.40	30.8	76.0%
個別的非市場財・サービスの移転	2.11	15.90	0.63	0.00	15.90	18.6	85.3%
現物社会移転以外の社会給付	1.72	8.71	47.86	1.00	9.70	58.3	16.6%
現金による社会保障給付	0.00	0.00	47.84	1.00	1.00	47.8	2.1%
無基金雇用者社会給付 ¹	0.60	2.41	0.02	0.00	2.41	3.0	79.5%
社会扶助給付（一部現物含む）	1.12	6.30	0.00	0.00	6.30	7.4	84.9%
他に分類されない経常移転 ²	2.04	3.52	0.83	0.00	3.52	6.4	55.0%
総固定資本形成	4.26	12.30	0.06	0.00	12.30	16.6	74.0%
土地の購入（純）	0.27	1.73	0.00	0.00	1.73	2.0	86.7%
合計	22.48	68.70	82.03	25.18	93.88	173.2	54.2%

注1 政府部門が雇主として雇用者に支払う公務災害補償、労災にかかる見舞金、家族手当、退職一時金などの給付。

注2 非生命純保険料、一般政府内の経常移転、および、経常国際協力を除く。

出典：平成20年国民経済計算（<http://www.esri.cao.go.jp/sna/h18-kaku/20annual-report-j.html>）より作成。

「その他の現物社会保障給付」、および、「個別的非市場財・サービスの移転」に分かれる。その他の現物社会保障給付には、医療や介護サービスの公的負担部分を含むが、国民健康保険や介護保険の給付を地方政府の歳出とすると、地方比率は76%に至る。また、公立保育所等への経常費補助等を含む個別的非市場財・サービスに至っては、地方比率は85%を超えている。

さらに「現物社会移転以外の社会給付」は、「現金による社会保障給付」、「無基金雇用者社会給付」、および、「社会扶助給付」に分けられる。現金による社会保障給付は、殆どが国民年金、厚生年金、雇用保険給付金等を含む社会保

障基金による給付であるため、地方の割合は2%強にとどまる。しかし、生活保護や恩給等の移転である「社会扶助給付」は、統計上の制約により現金だけではなく現物給付も含んでいるものの、その地方比率は84%となっている。

なお、政府部門から民間部門への移転として捉えられる、私立保育所への補助や社会福祉法人への扶助費などは、「他に分類されない経常移転」に含まれる。表2では、他に分類されない経常移転から、非生命純保険料、一般政府内の経常移転、および、経常国際協力が除かれた数値が示してあるが、当該数値における地方政府の割合は55%と5割を超えている。

最後に「総固定資本形成」とは公共施設等の社会資本の増加分であり、公共事業費から土地代等を除いたものと考えればよい。この地方シェアは74%であり、一方の「土地の購入」に至っては87%と9割近い数値を示している。これらの数値は、殆どの公共事業が地方によって担われていることを如実に表している。

このように地方政府部門の項目別の歳出シェアは、現金による社会保障給付以外、非常に高い値を示している。特に、現物社会移転では79%、社会扶助では85%、総固定資本形成+土地購入では75%となっている。また、各項を合計した数値(54%)は、図1もしくは図2から得られる地方の歳出比率よりは小さいものの、過半数は超えている。

2.3. 日本の地方歳出構造の国際的位相

このような日本における地方政府の歳出役割は国際的にみても大きい。表3は、フランス、イタリア、スウェーデン、イギリス(以上、単一国家)、ならびに、オーストラリア、カナダ、ドイツ、アメリカ(以上、連邦国家)における、社会保障基金を含む公共部門の総歳出に占める

地方歳出のシェアを示したものである。

連邦国家において州は「くに」であり、日本のような単一国家の地方政府と同等に扱うことは適切ではない¹。しかし、仮に州を「地方」として扱ったとしても、州+地方の歳出シェアは、カナダ以外では5割を超えることはない。また、これらの国における本来の「地方」である州内部の地方政府の歳出シェアに関しては、最大がアメリカの約25%であり、カナダとドイツは15~16%、オーストラリアに至っては6%ほどしかない。一方、単一国家における地方シェアは、スウェーデンは約44%、イタリアとイギリスはおよそ30%、そして、フランスは約19%と、連邦国家の地方シェアよりも大きい。日本のシェアには及ばない。

さらに社会給付に限れば日本との差は決定的である。表4に示すように、単一国家においても社会給付に占める地方のシェアは、老齢年金の給付事務を行っているデンマークを除くと、概して小さい。当該シェアはせいぜいスウェーデンの2割弱程度であり、フランスにいたっては4%、ルクセンブルグでは1%にも満たない。ただし、社会扶助給付に限ればそのシェアは小

表3. 歳出シェア：国際比較

		州	地方
単一国家	フランス(2004)	-	18.5
	イタリア(2003)	-	29.6
	スウェーデン(2003)	-	44.2
	イギリス(2004)	-	28.1
連邦国家	オーストラリア(2004)	38.8	6.2
	カナダ(2004)	45.9	16.5
	ドイツ(2004)	22.2	15.1
	アメリカ合衆国(2000)	22.2	24.8

出典：International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook* より作成。

¹ これを傍証するかのごとく、国際的な統計では、州はlocal governmentsとは呼ばれない。州はあくまでもstate(米国の場合)であり、明確に「地方政府」とは異なるものとされている。ちなみに、連邦国家では、地方政府は州の創造物であり、州の地方政府への統制は日本よりも厳格である場合が多い。

表 4. 歳出シェア：国際比較

		社会給付		社会扶助給付	
		州	地方	州	地方
単一 国家	デンマーク (2006)	－	70.8	－	90.1
	フィンランド (2006)	－	8.3	－	32.9
	フランス (2006)	－	4.0	－	32.3*
	アイスランド (2006)	－	7.6	－	29.3
	イタリア (2006)	－	14.6	－	39.7**
	ルクセンブルグ (2006)	－	0.3	－	n.a.
	オランダ (2006)	－	8.0	－	32.9
	ニュージーランド (2006)	－	00.0	－	00.0
	スウェーデン (2006)	－	17.5	－	n.a.
	イギリス (2005)	－	11.4	－	19.7
連邦 国家	オーストラリア (2006)	5.1	0.0	5.5	00.0
	オーストリア (2006)	10.8	5.5	－	－
	ベルギー (2006)	9.0	3.4	－	－
	カナダ (2006)	16.5	0.0	7.1	00.0
	ドイツ (2006)	8.1	7.7	21.8	36.1

出典：International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook* より作成。

注：*2004年データ，**2003年データ。

さくはない。デンマークは9割と日本と同等の比率を示すが、他の国ではせいぜいイタリアの約4割であり、日本（やデンマーク）の半分である。

連邦国家では社会保障に関わる権限は州政府が有しているため、その歳出役割は大きくなると期待されるが、それでもカナダの16%を最大に、オーストリアとドイツが州と地方を合わせて10%を超える程度である。またオーストラリアとカナダでは、地方政府は全く社会給付を担っていない。但し、社会給付のうち、社会扶助給付に限れば、ドイツでは州で21.8%、地方政府で36.1%と合計6割以上を州+地方政府が占めている。しかし、これも日本の85%に比べれば小さい数値である。

つまり日本の地方は、全般的に他の先進国よりも多くの事務を行っているだけでなく、また、その中でも社会保障支出に関するシェアが突出して高いことが理解できる。

3. 日本の地方による社会保障は中央集権的なのか

このように地方における社会保障支出が突出しているが故、日本における社会保障サービスには大きな地域差が存在すると考えられる。これはある意味、日本においては分権が進んでいないというのではなく、社会福祉政策が分権化されていることから生じる問題として理解できるであろう。かつての革新自治体による独自の福祉サービス提供の事例から容易に想起できるように、日本の地方歳出における地方の自由度は、制度的にはかなり高いと考えて良い。国の制度で縛られている部分はあるものの、日本の自治体は単独事業として独自の対人社会サービスや給付を行うことは禁止されていない。実際、子どもの医療補助や諸々の対人社会サービスに関しては、国の制度が存在する場合は上乗せを行

表5. 地方単独事業としての社会保障歳出

	医療	介護・福祉等
義務的な経費（法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予防接種（880億円）〔予防接種法〕 ・ がん検診・がん予防等成人病対策（680億円）〔健康増進法・がん対策基本法〕 ・ 乳幼児健康診査（550億円）〔母子保健法〕 ・ 妊産婦健康診査（140億円）〔母子保健法〕 ・ 母子保健対策事業（170億円）〔母子保健法〕 ・ 保健所・保健センター運営費（2,960億円）〔地域保健法〕 ・ 病院事業会計繰出金（4,040億円）〔地方公営企業法〕 ・ 救急医療対策事業（小児救急・周産期救急・夜間休日救急等）（640億円）〔医療法〕 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育所・幼稚園運営費（5,000億円）〔児童福祉法・学校教育法〕 ・ 児童館等児童福祉施設運営費（1,160億円）〔児童福祉法〕 ・ 放課後児童健全育成事業（340億円）〔児童福祉法〕 ・ 養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費（760億円）〔老人福祉法〕 ・ 民生委員活動事業（200億円）〔民生委員法〕 ・ 福祉事務所・児童相談所運営費（1,070億円）〔社会福祉法・児童福祉法〕 ・ 障害者支援施設運営費（570億円）〔障害者自立支援法〕 ・ 障害者自立支援事業（960億円）〔障害者自立支援法〕
約3.2兆円	約1.2兆円	約2.0兆円
全国的に広く実施され定着している事業等（国庫補助事業の超過負担分や上乘せ事業を含む）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 乳幼児・老人・障害者等医療費助成（6,450億円） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幼稚園就園奨励費補助（260億円） ・ 児童手当・児童扶養手当（1,050億円） ・ 障害者福祉手当（840億円） ・ 障害者交通費助成（260億円） ・ 要援護ひとり暮らし高齢者生活支援（390億円） ・ 介護予防・家族介護用品支援（100億円）
約1.2兆円	約0.7兆円	約0.5兆円
その他（統一的な調査項目以外の事業費を集計したもの、括弧内は、各団体が任意に提出したものを抽出して記載）	<ul style="list-style-type: none"> ・ （新型インフルエンザ対策、難病患者支援等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者福祉関係（6,000億円）（認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等） ・ 障害者福祉・低所得者等対策関係（7,000億円）（リハビリテーションセンター運営費、身体障害者住宅改造助成等） ・ 少子化対策関係（4,000億円）（家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業等）
約2.7兆円	約1.0兆円	約1.7兆円

資料:「地方が負担する社会保障関係費について」経済財政諮問会議平成20年12月16日鳩山議員提出資料を元に作成。

い、また、国の制度が及ばない領域においても独自の政策を展開している場合がある。

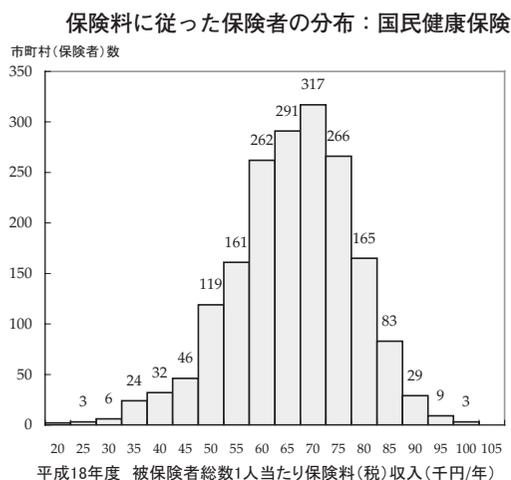
それを表しているのが表5である。同表では2007年の決算統計（速報）を用いて総務省が推計した社会保障分野における地方単独事業の一覧である。当該事業の総額は約7.1兆円であり、国全体の社会保障関係費約37.2兆円の約19%を占めている（なお単独事業の他に8.2兆円の地方負担部分が存在し、社会保障関係費の地方負

担額は15.1兆円、総額の4割を占める）。表5では各単独事業の呼称とその全国総額が示されているが、その支出パターンは一様ではない。むしろ、これらの事業の実施や濃淡は当該団体の財源の余裕度に応じて、団体間でかなりの差が存在していると考えられる。

また、日本の国民健康保険と介護保険では市町村が保険者となっているが、そこにおいても大きな地域差が存在する。

国民健康保険の場合を考えよう。図3は保険料（1人当たり保険料収入）に従った保険者数の分布をみたものである。当該保険料は年額で2万円から10万円まで約5倍の開きをもって分布している。日本どこでも同じ医療サービスに対しては同じ価格が付されており、その自己負担額も等しい。そうであるのに、自分が居住している地域によって保険料は図3のように大きく異なる。そして、この保険料の差も、いわゆる「保険原理」に従ってものでもない。つまり、健康リスクが同程度の個人であっても、同じ保険者に属する他の個人の属性が異なればことなつた保険料を支払わなければならない。

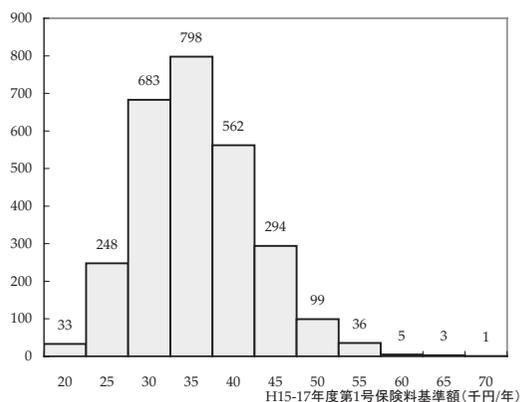
(図3)



このことは同じく市町村を保険者とする介護保険にも当てはまる。図4に記されているように、介護保険においても保険料の格差は大きい。さらに、介護保険は当該地域にどれくらい介護サービス供給者が存在するか、また、介護施設が存在するかによって、サービス供給の程度も異なる。とはいっても、2000年に介護保険が導入され制度的に統一される前までは、高齢者に対する福祉サービスは地方の裁量や財源に任せられていた部分が大きく、地方間の格差は今以上に大きかったと考えられる。

(図4)

保険料に従った保険者の分布：介護保険



上記2つの地域保健は保険者（市町村）の特別会計によって運営され、地域毎に異なる保険料でファイナンスされており、その意味で地方は独自の徴収権をもっている。

追加的な歳出のために税源を増加させることに対する中央の制約は、現在ではほとんどない。その一方で、地方の歳入は国庫支出金や地方交付税などの中央からの財政移転が大部分を占めており、声高に中央政府からの財源移譲が求められている。

しかし、ここで求められている「税源」移譲とは、課税権限の移譲ではなく、国が課税していた税収の移転（tax transfers）であることに注意したい。実際、既に住民税や固定資産税に関する制限税率は撤廃されており、地方は自らが望めば、個人所得や固定資産という大きな課税ベースに対して自由に税率を決定することが可能である。

したがって、地方が独自に福祉プログラムを開発し、それが新たな財源を投入しても実施する必要があるのであれば、地方は地方税の増税によって自由に歳入を増やすことができる。

実際、本来国が行うべき社会保障支出に限ったとしても、現在のところ国の税収も十分ではなく、地方への「税源」移譲どころではない状態である。したがって、今後の社会保障ニーズ

の増大を前にすると、社会保障制度の改善と、一刻も早い増税による財源の確保が必要であろう。しかし、国政レベルでは様々な事由により増税は進展していない。国からの更なる対応が望めない状態で制度的には増税が可能であるならば、そして、地方は中央よりも地域のニーズに柔軟に応えることができるならば、自らの地方税を上昇させてまでも地域の社会福祉ニーズに応えるべきではないだろうか。

しかし、そのような選択をとる地方公共団体は多くない。むしろ、独自に地方税を課税できるにもかかわらず、政治的リスクを回避するた

めに「税源移譲」のみを振りかざし、自らの地方税の増税を避けていたり、また、単独事業として独自の給付が可能であるにもかかわらず、何も行っていなかったりしている地方が大多数ではないであろうか。

以上を考慮すると日本の地方による社会保障は多分に分権的で、むしろ分権の悪い点が如実に表れているように考えられる。このことは、日本の地方が社会保障で果たす大きな役割を考えると、社会保障分野において財政上の分権をさらに深めることは大きな問題を生じさせるかもしれない。

《参考文献》

- Banting, K., Boadway, R., 2004. Defining the sharing community: The federal role in health care, in Lazar, H., St-Hilaire, F., (Eds.), *Money, Politics and Health Care* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 1-77.
- Boadway, R., Keen, M., 2000. Redistribution. in Atkinson, A.B., Bourguignon, F., (Eds.) *Handbook of Income Distribution* Vol. 1 (Elsevier, Amsterdam), 677-789.
- Oates, W., 1972. *Fiscal Federalism* (Harcourt Brace Jovanovich).
- Olson, M., 1969. The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review* 59 (2), 479-87.
- Samuelson, P., 1954. The pure theory of public expenditures. *Review of Economics and Statistics* 36 (3), 387-389.
- Tiebout, C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64, 416-424.

畑農鋭也, 林正義, 吉田浩, 2008.『財政学をつかむ』(有斐閣)

林正義, 2002. 「地方自治体の最小効率規模: 地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー《特集: 地方財政制度の仮題と評価》』(61) 59-89.

林正義, 2004. 「自治体合併の評価: 経済学の視点から」井堀利弘(編)『公共部門の業績評価』東京大学出版会, 83-105.

林正義(責任編集), 2006a. 「特集: 政府間財政関係の経済分析」『フィナンシャル・レビュー』第82号.

林正義, 2006b. 「国と地方の役割分担: 再分配的歳出を中心とした国際比較」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況: 総論・連邦国家4カ国編(3分冊の1)』財務省財務総合政策研究所, 1-59.

林正義, 2006c. 「地方財政改革と経済分析」『地方財政』第45巻第11号, 4-11.

林正義, 2008. 「地方分権の経済理論: 論点と解釈」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所(編)『分権化時代の地方財政』中央経済社, 43-69.



財政収支と財政健全化*

上智大学経済学部准教授 中里 透**

❖ はじめに

今日は「財政収支と財政健全化」というテーマでお話をさせていただきます。「真水で15兆円の景気対策を」と言っているときに財政健全化の議論をするのはちょっとむなしいという感じがあるのは否めませんが、中期・長期における財政健全化の道筋を考えることは、現時点における財政運営の安定性を確保するうえでも重要な課題であると思います¹。

❖ 90年代以降の経済財政運営

現在、日本が置かれている状況について考えるために、まず最初に90年代以降の経済財政運営について簡単に振り返っておくことにしたいと思います。

1990年というともう20年近く前のことになり

ますが、ご存知の通り90年から91年にかけてバブルが崩壊し、景気の悪化に対応する形で92年8月に総合経済対策が策定されました。これがバブル崩壊後初めての本格的な経済対策ということになるわけですが、このような景気重視のスタンスが95年頃まで続くこととなります。その後、95年から96年にかけて景気が順調に回復しつつあったことから、橋本内閣のもとで財政健全化を重視する方向に政策転換が図られて、財政構造改革に向けた検討と消費税率の引き上げが行われたのが96年の後半から97年にかけての動きということになります。

しかしながら、97年秋に金融システムの不安定化が生じて、その後は金融不安とデフレに対する危機対応ということできざまな措置がとられることとなります。財政政策については、特別減税・定率減税という形で減税が実施され、地域振興券に象徴されるように小渕内閣のもとで歳出面においてもきざまな対応がなされま

* 本稿は2009年4月9日に開催された「財政経済基本問題研究会」において筆者が行なった報告の議事録をもとに、当日の報告の内容を再構成のうえとりまとめたものである。参加者各位からいただいたコメントは本稿を作成するうえで大変有益であった。ここに記して感謝の意を表したい。もちろん、本稿にあり得べき誤りは筆者の責に帰するものである。なお、本稿にはすべてを反映させることができなかったが、研究会では報告内容の枠を超えるより広範な論点について、活発で興味深い議論がなされた。これらの議論については、今後、本研究会の報告書の作成などに活かされていくことになる。

** 上智大学経済学部准教授 E-mail: nakaza-t@sophia.ac.jp

¹ たとえば、景気対策の実施に伴う財政赤字の拡大によって財政のサステナビリティに対する懸念が生じると、現時点において長期金利の上昇が生じ、景気対策の効果が減殺されてしまう可能性がある。欧米各国は大規模な財政出動に踏み切る一方で、景気回復後に財政赤字の削減を図ることを表明しているが、この背景には上記の点に関する配慮があるものと推察される。

した。また、金融政策についてもゼロ金利政策の導入（99年2月）、さらには量的緩和政策の導入（01年3月）という形で臨時異例の措置がとられることになったわけです。

このような拡張的な政策運営は森内閣にも引き継がれましたが、小泉内閣以降は再び財政健全化の方に政策の軸足が移り、05年から歳出・歳入一体改革に向けた検討がなされるとともに、06年1月に定率減税の縮減（半減）が、07年1月に廃止が行われ、財政収支の均衡化を重視した政策運営がなされていくこととなります。また、金融政策についても06年3月に量的緩和政策の解除が、7月にゼロ金利政策の解除が行われて、臨時異例の措置からの脱却が図られました。

このように、財政と金融が正常化の方向に歩みだすことになった矢先にリーマンショックが起きて、また元の世界に戻ってしまったというのが現在の状況ということになります。では我々はいまどこにいるかということ、1つの見方はバブルが崩壊した直後の91年頃というもので、世界全体で見ると現在の状況は90年代に日本が経験したことを追体験しているということになるかもしれません。もうひとつの見方は、金融システムの不安定化に対する危機対応ということで臨時異例の措置がとられるきっかけとなった、97年秋に戻ったというものです。たしかに、リーマンショックと三洋証券の破綻を重ねあわせてみると、その後の事態の進展がわかりやすいかもしれません²。

❖ 「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争

このような状況になったため、財政再建の話はどこかにとんでしまい、いまは景気対策一色

という感じですが、小泉内閣のもとで歳出・歳入一体改革の検討が進められていた頃からリーマンショックの前までは、財政健全化の進め方をめぐってさまざまな議論がありました。

「骨太の方針2006」の策定にあたって大きな争点となったのは、増税と歳出削減のいずれに重点をおいて財政収支の均衡化を図るべきかということでした。また、金利と成長率の大小関係や債務残高対GDP比に関する目標設定の必要性をめぐっても、いわゆる「財政タカ派」（増税重視派）と「上げ潮派」（歳出削減・経済成長重視派）の間で激しい論争があったことはみなさんご記憶の通りです。このような両者の対立はその後も続き、デフレからの脱却と金融政策の運営をめぐってはインフレターゲット導入の是非に関する論争があり、また、ここ1年ほどはいわゆる「霞が関埋蔵金」の有無をめぐって議論がなされてきたところ です。

これらの議論は、一見すると全部ばらばらの話のように見えますが、政府の通時的な予算制約式を利用すれば、実はすべて統一的な枠組みのもとで理解が可能です。政府債務の増加分、つまり毎年の財政赤字は、歳出総額（一般歳出と利払費の合計）から税収を引いたものなので、政府の予算制約式は、

$$B_{t+1} - B_t = (G_t + rB_t) - T_t \quad \dots(1)$$

（ G_t ：一般歳出、 T_t ：税収、 B_t ：公債残高、 r ：金利）

と書くことができ、これを対GDP比に直すと、経済成長率の項がくくりだされて、

$$b_{t+1} = (g_t - t_t) + (1 + r - n) b_t \quad \dots(2)$$

（ g_t ：一般歳出、 t_t ：税収、 b_t ：公債残高、 r ：金利、 n ：成長率、 g_t 、 t_t 、 b_t はいずれも対GDP比で表された計数）

² 三洋証券が会社更生法の適用を申請した際にコール市場とレポ市場でデフォルトが発生し、これをきっかけとして金融市場で急速な信用収縮が生じることとなった。リーマンショックによって生じた金融市場の混乱は、山一証券よりも三洋証券の破綻になぞらえて理解する方がその後の展開がわかりやすい。

という格好になります。(2)式の右辺第1項の $g - t$ はプライマリーバランス（基礎的財政収支）で、プライマリーバランスの黒字化を図るためには歳出を削減するか増税をするかという2つの選択肢、またはその両者の組み合わせがあるということになります。第2項には金利 (r) と成長率 (n) が出てきますが、もし仮にプライマリーバランスが均衡しているとする ($g - t = 0$)、 r と n の大小関係によって、 r が n よりも大きければ債務残高対 GDP 比 (b) は次第に上昇していくということになりますし、 r が n よりも小さい場合には GDP 対比で見た公債残高は次第にゼロに近づいていくということになります。このように、プライマリーバランスと金利、成長率によって公債残高の時系列的な推移が決まることになりますが、ここで留意すべきポイントのひとつは、公債残高をネットで見るとグロスで見るとかということ、これが埋蔵金の議論と関連することになります。

財政健全化の進め方については「上げ潮派」と「財政タカ派」の間で金利と成長率の大小関係や債務残高対 GDP 比に関する目標設定の是非をめぐる激しい論争が起きたわけですが、(2)式を見ればすぐわかるように、埋蔵金があるかどうか、あるいは成長率と金利のどちらが大きいかということは、実はどれだけ増税をすべきかということと1対1には対応しないわけです。つまり、財政収支の均衡を確保するうえで大事なものはプライマリーバランスの大きさであって、ある一定のプライマリーバランスを確保するとした場合にそれを増税でまかなうのか、歳出削減でまかなうのかは、必要となるプライマリーバランスの黒字幅に対して適当な t と g の組み合わせを選べばよいということになります。したがって、埋蔵金があるから増税は必要ないという話にはならないし、埋蔵金がないから増税をする必要があるということにもならないのです。

同じように、金利と成長率の大小関係につい

ても、直接関係するのはプライマリーバランスの大きさなのであって、金利と成長率のどちらが大きいかということは、増税の幅をどれくらいにすればよいのかということと1対1で結びつくものではありません。この点を踏まえると、「上げ潮派」と「財政タカ派」の論争は、確かに面白い議論ではありましたが、必ずしも生産的なものではなかったということになるように思われます。

では、なぜこれまで両者の論争が続いてきたのかというと、この論争の一番根っこにあるのは政府規模をめぐる議論、月並みな言い方をすれば、小さな政府か大きな政府かという点をめぐって両者の考え方に大きな違いがあるから、ということになるのだらうと思います。このことは永田町と霞が関の関係や公務員制度改革に対する考え方の違いとも密接に関係していて、いまは景気対策の議論の後景に退いていますが、両者の対立は実は非常に大きな話で、経済が平時に復帰するとまたクローズアップされるようになるものと予想されます。

❖ 財政健全化の進め方

(歳出削減と増税のバランス)

では、財政健全化の進め方に話を移したいと思います。財政健全化を進めていくにあたっては、増税を中心にするのかそれとも歳出削減を中心にするのかということが大きな論点ということになりますが、増税と歳出削減のいずれを中心にするかは政府規模に対して非対称な効果をもたらすこととなります。となると、このいずれを選択するかは、望ましい政府規模についてどのように考えるかということに依存するわけで、これは最終的には政治的なチャネルを通じて決めるしかないということになります。

ただ、そうはいってもこれまでの経験に学ぶことは重要で、Alesina and Perotti (1997) をはじめとする一連の研究によれば、増税よりも歳出削減、特に公務員給与と社会保障費の抑制

を中心に財政健全化を進めていったほうが財政健全化に向けた取り組みが継続的になるという結果が得られています。公務員給与と社会保障費を中心に歳出削減を行うということは、政治的に最も抑制が困難と予想される部分に踏み込んでいるということになるわけで、財政再建に対するコミットメントの強さがその成否に影響を与えているというように理解することができるかもしれません。

歳出削減を中心に財政再建をしたほうがよいということの、もうひとつの理由としては、公共部門についてもフリーキャッシュフロー仮説が成り立ち得るのではないかとことがあげられます。フリーキャッシュフロー仮説というのは、情報などの制約から株主が経営者の行動を完全にコントロールできない場合に、もし経営者の手元にフリーキャッシュが発生してしまうと、それが豪華な社屋の建設といった非生産的な用途に用いられ、必ずしも効率的な経営が確保されなくなる可能性があるという話です。

たとえば霞が関埋蔵金についていうと、定額給付金の2兆円の話がクローズアップされていますが、実はそれ以外にも交付金という形で公共事業などを実施するための財源として活用されることになっているわけです。ではこの交付金が、はたしてきちんと生産的な用途に用いられるかという、選挙対策の面もあって必ずしもそうとは限らないわけですから、となれば、特別会計の剰余金のようなものは国債の償還に充ててしまい、埋蔵金のような形でなるべく残しておかないほうがよいという判断になるわけです³。

(金融政策と長期金利)

次に、金利と成長率の大小関係をめぐる論争に関連する話として金融政策と長期金利の話に

ふれておきたいと思います。金利と成長率の関係を議論する際に重要なポイントのひとつとして、金利と成長率ははたして政策によってコントロールできるのかということがあります。金利についていうと、コール市場におけるオーバーナイト物の金利は日々の金融調節によってほぼ完全にコントロールすることができます。ターム物についてもある程度コントロールすることが可能でしょう。ただ、それが10年物の国債ということになったときに、その金利を金融政策によってコントロールできるかということになると、その余地はかなり限られたものになってくるというのが自然な見方であるように思われます。経済成長率についていうと、成長率を政策によって確実に引き上げることができればわれわれにとってとてもハッピーなことなのですが、まあそれはなかなか困難であるというのが一般的な見方ではないかと思えます。

成長率を名目で見た場合には、インフレ率の上昇によって名目成長率を引き上げるという発想もあり得るわけですが、期待物価上昇率が足許の物価上昇率と一致するという非常に単純なモデルを考えると、インフレ率は実質金利と実質成長率と同じ率で乗ることになるので、その差であるところの金利-成長率は一定になってしまうわけです。

もちろん、これは極端なケースで、実際には名目成長率が意味を持つケースというのを考えることもできます。通常、期待物価上昇率と現実の物価上昇率は乖離するわけで、たとえば過度に緩和的な金融政策のもとでは、将来のインフレ率の上昇を先取りする形で期待インフレ率が上昇して、名目成長率は変わらないのに名目金利だけが上昇してしまうということが起こるかもしれません。もうひとつ、名目成長率が意味を持つケースとしては、税制の、いわゆるブ

³ 1988年に竹下内閣のもとで実施された「ふるさと創生事業」は、税収の大幅な伸びによって交付税特会に余裕が生じたために、その余資を活用する形で行われたものであり、これもフリーキャッシュフロー仮説の成立をうかがわせるエピソードのひとつということができるだろう。

ラケット・クリープによるものを考えることができます。普通、税制というのはインデクセーションがなされていないので、もし物価が上昇すると、仮に実質的な成長率がゼロであったとしてもインフレによるブラケット・クリープによって税収が増える可能性があります。このように、名目成長率が財政に与える影響はまったくないわけではないのですが、それが財政収支にプラスの影響を与えるのか、マイナスの影響を与えるのかは確定できないということになります。

成長率と金利の大小関係について、実際のデータを見た場合にどうなっているかという点、1980年代半ばくらいまでは名目成長率の方が長期金利よりも高いケースがあるのですが、80年代後半以降についてみると、名目成長率よりも長期金利の方が高いか、あるいは両者がほぼ同じというのが全体的な傾向ということになります^{4,5}。

さて、ここまではマクロの視点から金利と成長率のことを考えてきたわけですが、財政収支のことを考える場合には、もうひとつ別のアプローチとして金利や成長率、インフレ率が歳入と歳出にどのような影響を与えるかを個別に下から積み上げていくという方法があるように思われます。たとえば物価が上がると、現在は完全な物価スライド制ではありませんが、年金の給付額が上がるために歳出が増加する要因になりますし、金利が上昇すれば当然のことながら利払費に影響が及ぶということになります。こ

のように、財政収支に与える影響を考える場合には、金利と成長率のどちらが大きいのが普通なのかという議論をするよりは、歳入と歳出の主な項目ごとにどのような影響があるかを個別に積み上げていったほうがより生産的な議論ができるのではないかというのが個人的な感想です。ただ、これを実際にやろうとすると相当に細かい情報が必要で、この試算は財政当局にしかできないかもしれないという点がネックかもしれません。

今後のことを考えると、景気対策のために国債の増発が続く中で財政のサステナビリティ（持続可能性）をどうやって確保するかということが重要な問題ということになります⁶。90年代以降、国債の大量発行にもかかわらずなぜ財政破綻が生じなかったかという点、90年代初頭に7%近くの水準にあった長期金利が1%台半ばの水準まで低下したために、金利が低下した効果が債務が累増した効果を上回り、その結果利払費が増えていない、むしろ減っているという状況にあったということがあげられます。ただ、最近は金利の低下余地が限られる一方、債務が大幅に増加したので、ひとたび金利が上昇するとサステナビリティが確保されなくなるおそれがあり、財政規律の確保がこれまで以上に意味をもつという状況になっています⁷。

（制度的担保の重要性）

では次に、財政規律を確保するための制度的な担保はなぜ必要なのか、それをどのような形

⁴ もちろん、これは10年物利付国債（新発債）の金利を長期金利とした場合の比較であり、指標のとり方によっては結論が異なり得ることに留意が必要である。

⁵ モデルに即して考えると、重要なのは一定の期間を均してみた場合に成長率と金利の大小関係がどうなるかということであり、この点からすると、たとえば成長率について過去10年間の平均的な成長率を利用するなどにより、平均的な姿をみることも必要である。

⁶ 財政の持続可能性に関する議論の詳細については土居（2004）を参照のこと。

⁷ 財政状況の悪化にもかかわらず、なぜこれまで長期金利の低位安定が保たれてきたのかということについては、(1)ホームカントリーバイアスや安全資産志向のために、国債に対する投資家の根強い需要があること、(2)将来時点における増税の余地があることを考慮すると、通時的な意味での財政収支の均衡が現時点においてもなお確保されていると考えられること（中里・副島・柴田・粕谷（2003））などの理由があげられる。

で確保するのかというお話をしたいと思います。財政再建を進めていくうえで、歳出と歳入の両面における中期的な目標が必要であるということは、ここにお集まりの皆様にも共通の認識であると思われます。「骨太の方針2006」に沿ってこれまで取り組まれてきた歳出・歳入一体改革においては、今後、自然体のもとで歳出がこれだけ増えていくという「要対応額」があり、これを踏まえて、要対応額のうちどれくらいを歳出抑制によって措置するのかという「歳出削減額」が決定され、両者の差額をもとに消費税率の引き上げをはじめとする「増収措置」が決まるという形で中期的な目標設定がなされています。

ここでちょっと最近の出来事について感想めいたことをお話をさせていただくことをお許しください。昨年の12月にいわゆる「中期プログラム」(持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」)が閣議決定されたわけですが、「中期プログラム」に対する各方面の反応を見ていると、将来的に消費税率を引き上げる必要があるということについてはある程度広範なコンセンサスが得られているにもかかわらず、「中期プログラム」の策定そのものについては必ずしも十分な支持が得られていないというのが現状です。なぜこのようなことが起きるのかというと、おそらく「中福祉・中負担」の具体的な内容が必ずしも明確になっていないというところにその原因があるように思われます。もちろん、「社会保障の充実を図りますから、とにかく増税をさせてください」というやり方もあることはあるのですが、その時点の総理大臣に対する高い支持や政府に対する十分な信認がないと、この方法はうまくいかないような気がします。「シェフのお任せ」で料理の注文がとれるのは、そのシェフの腕前が確かだという信頼があるときだけで、この点が満たされていない場合には、コースのメニューをきちんと書かないと、なかなかお客さんに来てもらえないということになるわけです。

「要対応額－歳出削減額＝増収措置」という「与謝野の方程式」にしたがえば、歳出の中身の議論を詰めていけば必ず消費税率の引き上げ幅が決まってくるわけで、やはり歳出改革について具体的な中期目標が必要だということになります。

では、このような目標設定、政策コミットメントをすることにはどのような意味があるのかというと、その役割としては2つのことが考えられます。1つは、政治的リスクの低減ということです。予算編成に関与するさまざまなアクターはしばしば不規則な行動をする場合があるわけですが、政策コミットメントがあればそのような動きを安定化させることが可能になります。たとえば、社会保障費の伸びを毎年2,200億円ずつ抑制するということについては、もちろんそうすることがよいことなのかという点についてはさまざまな意見があると思いますが、とはいえ歳出・歳入一体改革の枠組みのもとで一定の籐をはめてあるので、それを超える形で不規則な動きが生じて制御不能になるのを抑制することには成功しているわけです。

もう1つは、ゼロ金利政策の時間軸効果を考えてみればすぐにわかる話ですが、政策コミットメントがあることによって家計や企業の期待の安定化が図られるというメリットがあり、このことは政策リスクの低減につながることにあります。ただ、コミットメントは強ければ強いほどよいかというと、弾力条項がないと予想できないショックに対して機動的な対応がとれなくて、結果として厚生上のロスが生じてしまう可能性もあるので、この点が難しいところです。もちろん、弾力条項があまりに弾力的だと、もともとのコミットメントの意味がなくなってしまふわけで、このへんのバランスをどう考えるかということも重要な論点ということになります。

(景気動向と財政再建)

財政再建を進めていく際に景気動向との兼ね

合いをどう考えるのかということも重要な検討課題ということになります。この点について考える際に大きな論点となるのは、橋本内閣のもとで行われた消費税率の引き上げや財政構造改革とその後の景気後退の関係です。この点については「橋本内閣のもとで行われた財政構造改革と消費税の引き上げが景気後退をもたらした」という見解が少なからずあるのですが、97年にはこれ以外にもアジア通貨危機や金融システムの不安定化など景気にマイナスの影響を与える出来事が立て続けにあったわけで、印象論だけによらない冷静な分析が必要であるように思われます。

96年から97年にかけての景気動向に影響を与えた可能性のある出来事について振り返ってみると、96年央以降、順調な景気回復をうけて財政政策が積極型から中立型に転換されて公共投資の抑制が行われ、97年4月には消費税率の引き上げと特別減税の廃止が行われました。7月にはタイ・バーツ危機をきっかけにアジア通貨危機が起り、11月には三洋証券が会社更生法の適用を申請したのをきっかけに金融システムの不安定化が生じて、拓銀が北洋銀行への営業譲渡を表明、山一証券が自主廃業を決定するなど、動揺が一気に広がりました。財政構造改革法が成立したのも97年11月のことです。97年5月以降の景気後退局面については、消費税率の引き上げ、特別減税の廃止と医療費の自己負担の引き上げなどによる「9兆円の負担増」の影響が強調されることがありますが、金融危機の影響についても留意して景気動向をみていく必要があります。

橋本内閣のもとでの財政健全化に向けた取り組みと景気動向の関係について、まず公共投資削減の影響をみてみると、96年央以降、公共投資の減少が生じたことはデータからも確認できます。ただし、鉄鋼・窯業・土石など公共投資削減の影響を受けやすい業種を含め、その後も生産活動は堅調に推移しており、公共投資削減の影響は、もしあるとしても軽微なものであ

たということになります。

次に、消費税率の引き上げと特別減税廃止の影響についてですが、この点については、消費税の引き上げに伴う駆け込み需要と反動減の影響によって实体经济に攪乱が生じたのではないかとということ、これらの負担増が将来のさらなる負担増を予想させる形になって、消費を弱含みにしたのではないかとという2つの論点があると思います。家計調査による実際の家計支出の動向や消費者信頼度指数など消費者のコンフィデンスに関するデータを見ると、消費税率が引き上げられた直後の97年4-6月期には確かに反動減がみられるのですが、夏場には家計消費に持ち直しの動きが見られ、消費者のコンフィデンスも引き上げ前とほぼ同じ水準に回復していますから、消費税の引き上げによって一気に消費が落ち込んだということではないのですが、データをご覧いただくとはっきりわかるのですが、家計調査による実際の家計支出にしても、消費者信頼度指数にしても、97年の秋口から98年の前半にかけて急速な悪化がみられます。つまり、金融システムの不安定化とそれをきっかけとした雇用不安の高まりによって消費が急速に冷え込んだわけで、消費税率の引き上げや特別減税の廃止よりも金融システムの不安定化が景気後退により大きな影響をもたらした可能性があるということに留意が必要ということになります。

「財革法が景気悪化をもたらした」という意見も依然として根強くあるのですが、これは財革法の影響を過大評価しているように思われます。確かに98年度の当初予算は財革法に基づいて緊縮型の予算になっているのですが、当初予算の前倒し執行によって上半期の公共工事の契約率を高めたうえで、年度途中で息切れしないよう補正予算で手当てをすれば年間を通じて十分な事業量が確保できるわけで、当初予算が緊縮型でも支障はないわけです。また、減税については、12月半ばに橋本総理が特別減税の実施を表明されて、1月末には96年度の補正で減税

を実施するという形で関連法案が成立しているわけですから、この点においても財革法が大きなネックになったとはいえないように思われます。

もちろん、財政のために経済があるのではなく、経済のために財政があるのですから、財政健全化を進めていくうえで景気動向に配慮することは当然のことですが、冷静な分析なしに「97年の経験」を持ち出してイメージ先行の議論をすることは避けなくてはならないように思われます。

❖ 道路特定財源の一般財源化

ここまでの議論はマクロ的なフレームからみた場合の財政運営の話ですが、財政の健全化を進めていく場合にはこのような「総論」に対する「各論」の部分、つまり個別分野の歳出改革と税制改革についての検討が併せて必要ということになります。各分野の歳出改革と税制改革のあり方については、この研究会にご参加の先生方から詳細な検討がなされることとなっておりますが、ここでは私の担当分として、道路特定財源の一般財源化について簡単に整理しておきたいと思います。

道路特定財源は、国税分と地方税分でスキームに違いがあって、国税分については揮発油税や自動車重量税などの税収の用途を道路整備に限定するという形で、歳出面から特定財源化が図られていました。これに対して軽油引取税や自動車取得税などの地方税分については、税法において道路整備に充てることが書かれていたので、これは目的税だったということになります。一般財源化をめぐる議論においてクローズアップされたのは国（国税分）の道路特定財源に関する話なので、以下ではこの点を中心にお話したいと思います。

道路特定財源の見直しをめぐる議論の過程においてしばしば見られた誤解として「道路予算は特定財源だから予算編成上の聖域になってい

て、全く削られていない」というものがあります。これは一見もっともらしく見えるのですが、このままだとかなりミスリードになります。というのは、道路整備費についても他の公共事業と同様にシーリングがかかっている、実は毎年削られてきたからです。ただ、制度上、揮発油税などの税収は道路整備に充てないといけないというしぼりがあって、道路整備費が削られてもその削減分を道路整備とまったく関係のない分野に振り向けることができないため、そのために生じたオーバーフロー（余剰分）をどうするかということが問題になったのです。この余剰分については、これまで地方道路整備臨時交付金という形で自治体に配分されたり、本四公団の債務処理に充てられたりしてきたのですが、本四公団の債務処理が終わって大幅な余剰分が生じることになったために、これをどのような形で利用するかということが重要な問題になったというのが、見直しをめぐる議論の発端でした。

この問題は安倍内閣のもとで決着できずに福田内閣に引き継がれたわけですが、ねじれ国会のもとで暫定税率が期限切れを迎えてしまうという事情もあって、昨年3月に福田総理から一般財源化の方針が示されました。この方針にそって一般財源化に向けた具体的な検討が昨年夏から年末にかけて行われることになったわけです。

一般財源化に向けた議論の中で「一般財源化されたら税収は何にでも使えるわけだから、半分くらいは社会保障に使いましょう」というような意見がありましたが、これも誤解に基づく議論です。というのは、道路整備費は国土交通省のシーリングの枠内であって、それは簡単に削れるものではないからです。もちろんシーリングの枠内の予算を既得権ととらえてよいのかという点は議論の余地のあるところですが、国交省に限らず各省庁の予算については、シーリングの見直しを行わない限りそう簡単に削れるものではないというのが実際のところではあります。

となると、道路特定財源の一般財源化の議論というのは、つまるところシーリング対象外経費であった地方道路整備臨時交付金をどのように見直すのかという問題に集約されるということになるのです。この見直しについて麻生総理は当初、地方交付税の増額という形で具体化を図るつもりだったようですが、この案は各方面の猛烈な反発にあって、結局は道路予算のうち臨時交付金を含めて1兆円分の使途を見直し、このうちの9,400億円を公共事業に充て、600億円を社会保障関係の支出に充てるという決着になりました。もっとも、9,400億円のうち8,000億円は道路整備に充て、残りの1,400億円も道路関連の公共事業に充てるという整理になっているので、現状では一般財源化されてもこれまでとほとんど何も変わらないということになります⁸。

* * *

このように道路予算ひとつをとっても、歳出

改革を進めていくうえではさまざまな困難が伴うことが予想されます。こうした中で財政健全化に向けた取り組みが今後どのように進められていくのか、引き続き動向を注視していきたいと思えます。ご清聴ありがとうございました。

《参考文献》

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries : Composition and Macroeconomic Effects", IMF Staff Papers 44 (2) ,210-248.
- 土居丈朗 (2004) 「政府債務の持続可能性の考え方」 PRI Discussion Paper Series 04A - 02, 財務総合政策研究所.
- 中里透・副島豊・柴田(中川)裕希子・粕谷宗久 (2003) 「財政のサステナビリティと長期金利の動向」
- 日本銀行ワーキングペーパーシリーズ 03 - J - 7, 日本銀行.

⁸ 道路整備費は建設公債発行対象経費であり、一般財源化後の道路整備の財源は建設国債の発行によってまかなわれることになる。従来の特定財源制度のもとでも道路整備費に建設国債が充てられていたと理解してよいかという点については関係者の間で意見の相違がみられる。

オバマ政権の税制改革と日本への含意



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21年4月23日開催の財政経済基本問題研究会における、一橋大学国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹氏の『オバマ政権の税制改革と日本への含意』と題する講演内容を取りまとめたものである。

はじめに

本稿においては、米国のこれまでの経済政策の変遷を概説した後、オバマ政権の税制改革につき説明し、その我が国への含意を論じる。ブッシュ前政権のトリクルダウン理論に基づく租税政策から大きく転回し、財政責任と所得再分配を重視したオバマ政権の税制改革の考え方は、我が国における税制改革においても重要な意義を持つ。

I. 米国の経済政策の考え方の推移

(1) 黄金の60年代

60年代の米国は、「黄金の60年代」とも呼ばれ、ケネディ・ジョンソン両大統領の民主党政権下にあった。このころの財政政策の考え方は、ケインジアン経済学に基づくもので、景気刺激策としての減税として有名な「ケネディ減税」も行われた¹。所得税制も、現在から見ると、

非常に累進的な税制であった。また、ジョンソン大統領のときに進められたのが、アメリカ版の福祉国家構想である「Great Society（偉大な社会）」の構築である。この政策により、米国の社会保障が大幅に拡充された。ジョンソン政権のもう一つの成果は、人種差別撤廃等の公民権法の制定である。しかし、人種差別の撤廃は、南部での民主党の影響力を失わせ、ベトナム戦争の泥沼化とともに、共和党政権への移行を招くことになった。

(2) 混迷の70年代

70年代に入ると、ベトナム戦争と「偉大な社会」構築にかかる財源が十分確保されていなかったこともあり、財政赤字が拡大する一方、対外的にも貿易赤字が累積し、ニクソン政権下でいわゆるドルショックが起こる。さらにオイルショックにより、原油価格も急騰する。ニクソン政権は、物価統制等を通じて、インフレ抑制を図るが失敗し、インフレと失業が共存するスタグフレーションの状況に直面することになる。スタグフレーションには従来のケインジアン経済学では十分対処できず、インフレ期待の役割を重視する「合理的期待形成学派」の考え方が唱えられる。他方、ハーバード大学のフェルドシュタイン教授等を中心に、減税によるインセンティブ効果を重視する「サプライサイド

¹ サプライサイダーの中には、ケネディ減税もサプライサイド政策だったと説く論者も存在する。

経済学」が生まれてくることになる。

(3) レーガノミクスの80年代

80年代に入ると、いわゆるレーガノミクスの登場により経済思想が大きく転換し、「小さな政府」重視の考え方が優勢になっていく。レーガノミクスの中心にあった考え方の一つが、減税による財政再建、いわゆる「ブードゥー経済学 (Voodoo Economics)」の考え方である。また、高所得者の優遇により経済が成長すれば中所得者層、或いは低所得層の人たちにも成長の果実が行き渡るという「トリクルダウン理論」が提唱された。

① ブードゥー経済学

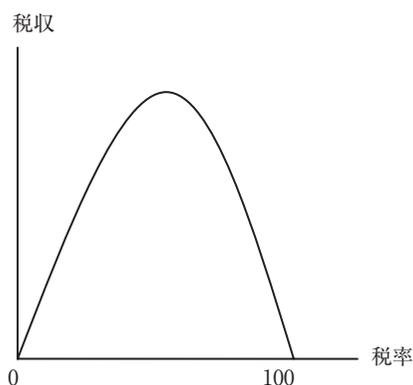
カリブ海の呪術であるブードゥー教から名前を取った「ブードゥー経済学」とは、一般には、「減税で経済成長を促して、経済成長による税収増加で財政再建を実現する」という過激なサプライサイド経済学の考え方を指す。

そのベースになる考え方の「ラッファーカーブ」は、一般には1974年にアーサー・ラッファァーがワシントンD.Cのレストランでナプキンに初めて書いたとされている。その場の同席者としては、ジュード・ワニスキーという、ウォール・ストリート・ジャーナルの編集者があり、またチェイニー前副大統領やラムズフェルド前国防長官も同席していたようである。(Laffer (2004))そして、ジャック・ケンプ下院議員 (共和党) も、その場にはいなかったが、後でこの集まりに加わる。ジャック・ケンプ議員は、減税による経済成長で財政再建との考え方をレーガン・カルフォルニア州知事 (当時) に伝えるという非常に重要な役割を果たす。

ラッファーカーブは、第1図のとおり、税率と税収の関係を示す曲線である。税率が0%であれば税収が入らず、また、税率100%であれば勤労意欲が完全に失われ、課税ベースが0になって税収が0になる。0%から100%の間の税率に対しては、第1図のカーブのような税収が期待され、どこかに税収を最大化する税率が

存在する。ここまでは多くの経済学者は誰も異論がないが、ラッファァーの主張が問題になったのは、米国のその当時の税率が、税収を最大化する税率よりも右側にあるとし、減税により税収が増えると主張したことにある。

第1図 ラッファーカーブ



1980年の共和党内の大統領候補選挙において、ジャック・ケンプ議員からラッファァーカーブの考え方を吹き込まれたレーガン・カルフォルニア州知事 (当時) が、減税で財政再建を実現すると訴えたが、対立候補であったジョージ・H.W.ブッシュ (前大統領の父) は、そうした考え方を呪術のような馬鹿げた考え方として、「ブードゥー経済学」と呼び、批判した。しかし、共和党内の大統領候補選挙、そして現職のカーター大統領との大統領選挙とも、レーガン候補が勝ち、1981年に、ブードゥー経済学に基づくレーガン第1次税制改革が実施される。レーガン第1次税制改革は、特にインセンティブを重視した巨額の減税で、最高税率の50%への引下げ等の所得税のフラット化や加速度償却等の巨額の投資減税を行ったが、期待された経済の急成長は起こらず、現実には、財政赤字が急増し、その結果、貿易赤字も急拡大して、いわゆる双子の赤字を抱えることになる。

経済理論上、ブードゥー経済学の主張するように、減税が税収増につながるためには、労働供給等に非常に高い弾力性がなければならない

が、当時でも実証研究の多くは、少なくとも男性労働者の労働供給の弾力性は低いとしており、アカデミックなサプライサイダーでも特別なケースを除けば、ラッファーの主張は正しくないと認識していた。

その後、財務省報告をベースにした1986年のレーガン第2次税制改革においては、税制改革の方向性が転換され、課税ベースの拡大と税率の引下げを行っている。課税ベースの拡大としては、例えば、キャピタルゲイン課税を強化し、加速度償却制度の多くを縮小した。他方、税率構造についてはさらにフラット化を進め、最高税率を28%まで引き下げた。

この改革は税率引下げによる効率性の向上に加え、キャピタルゲインの課税強化等を通じスーパーリッチに対しても適正な課税を行うという意味で公平性にも配慮したことが特徴で、効率的かつ公平な税制改革として、各国の税制改革のモデルとされた。もっとも、その後の実証研究では、レーガン第2次税制改革による一定の効率性の向上はあったものの、非常に大きいものではなかったことが知られている (Auerbach and Slemrod (1997))。

ただ、レーガン第2次税制改革は、元々、税収中立の改革とされていたため、当然財政赤字は減少しないという致命的な問題を抱えていた。巨額の財政赤字は継続し、1980年代後半には経済状態は悪化していくことになる。

② トリクルダウン理論の帰結

レーガノミクスのもう一つの特徴は、トリクルダウン理論であるが、実証研究は、トリクルダウン理論の主張と異なり、80年代の米国では経済格差が急拡大したことを指摘している。カルフォルニア大学パークレー校のサエズ教授らの分析 (Piketty and Saez (2006)) によれば、高所得トップ10%の家計の米国全体の所得に占めるシェアは、戦前までは45%等の非常に高いシェアであったのが、戦争と大恐慌で、30%台の半ばぐらいに急減した。その後も、シェアは安定していたが、80年代に入ってから、トップ

の人たちのウエイトが急増した。また、トップの10%の家計の中でも、特にトップ1%の家計のシェアについて見ると、80年代に入ってから大きく伸びており、スーパーリッチへの所得の集中が1980年代以降、急速に進んでいることがわかる。80年代においてどうして経済格差の急拡大が起きたのかについては、多くの議論がなされているが、一つは、IT技術の進展など、未熟練の労働者にとっては不利な形の技術革新があげられる。また、グローバリゼーションの進展も、未熟練の労働者の仕事の海外へのアウトソーシングを通じ、経済格差を拡大させたとの指摘がある。

高額所得者への減税中心の税制改革自体が、経済格差拡大の原因となったかという点については議論があるところだが、少なくとも技術革新・グローバリゼーション等の要因で経済格差が拡大したのにもかかわらず、税率構造をフラット化したため、税制の所得再分配機能が弱体化したことは指摘できよう。現実には、米国においても、既に80年代末には、経済格差が広がっていることが大問題になり、政治評論家のケビン・フィリップスが経済格差拡大を批判したベストセラーを出している (Philips (1990))。

(4) クリントン政権下での黄金の90年代

① 1990年代初期の米国の苦境

1990年代の初め、ジョージ・H.W.ブッシュ政権下の米国経済は非常に不況に陥っており、S & Lの破綻という金融危機に直面し、財政赤字は相変わらず巨額であった。さらには、経済格差も大きく拡大し、ジョージ・H.W.ブッシュ大統領は湾岸戦争に勝ったにもかかわらず、1992年大統領選挙で敗れることとなる。この非常に厳しい経済状況で登場したのが、クリントン民主党政権である。

② クリントン政権の財政政策

クリントン政権は、グリーンズパンFRB議長や経済顧問の助言に従い、巨額の財政赤字と経済格差拡大の是正のため、冷戦終結による軍

事費削減による歳出削減等に加え、高額所得者に対する税率引上げ等の増税で、財政再建を図る。具体的には、ジョージ・H.W.ブッシュ政権下で31%になっていた所得税の最高税率を39.6%に引き上げ、また、法人税率を1%引き上げた。さらに、クリントン大統領は選挙中、中間層へ減税をすることを公約していたが、財政赤字の現状を見て、公約違反との批判を受けながらも、中間層への減税も取り止めるという政治的に非常に困難な決断を行った（ポプ・ウッドワードの『大統領執務室』の記述が詳しい。（Woodward〈1994〉））。

これに対し、サプライサイダー陣営は最高税率の引上げにより、納税者の行動が歪められ、経済厚生の大きな損失が生じると批判した（Feldstein〈1995〉）。

③ 黄金の90年代の実現

しかし、サプライサイダーの警告とは反対に、クリントン政権下の米国経済は「黄金の90年代」と呼ばれる高成長期を迎える。増税と歳出削減で財政赤字が縮小して金利が低下し、IT投資が進んだ。また、グリーンSPANFRB議長も財政再建の努力を支援するため、緩和気味の金融政策を続けた。その結果、90年代末には、クリントン政権誕生時には誰も想像しなかった財政黒字が実現することになった。

④ 所得再分配の重視

共和党政権と異なり、クリントン民主党政権においては、トリクルダウン理論は基本的に否定され、所得再分配が重視されたが、伝統的な「大きな政府」路線とは異なり、英国ブレア政権の「第3の道」に近い考え方が取られた。すなわち、市場メカニズムの役割は認め、規制緩和は継続する。所得再分配政策については、市場にフレンドリーな政策として、教育の強化や勤労所得税額控除の拡充が重視された。また、1990年代前半のカード教授とクルーガー教授の「最低賃金を引き上げても、雇用は減らない」との実証研究（Card and Kruger〈1994〉）を踏まえ、最低賃金の引上げが行われた。

⑤ 米国90年代に存在しなかった政策： 上げ潮政策

他方、90年代の米国で実施されなかった政策が「上げ潮政策」である。1998年に『Rising Tide（上げ潮）』（Jasinowski〈1998〉）という本が出版され、経済学者等が経済成長の重要性を指摘しているが、その第1章を著述した政治家が、ジャック・ケンプ元議員である。ジャック・ケンプ元議員は上述したように、「減税による経済成長で財政再建」というブードゥー経済学をレーガン大統領に伝えた張本人である。クリントン民主党政権下で、共和党のジャック・ケンプ元議員は96年の大統領選挙で当時のドール大統領候補の副大統領候補となり、クリントン大統領・ゴア副大統領のコンビに敗れた。

我が国には、米国でいわゆる上げ潮政策が行われ、90年代の黄金時代を迎えたので、我が国でも上げ潮政策を講じるべきと主張する論者が存在するが、「上げ潮政策」の主唱者のジャック・ケンプ元議員は敗れた副大統領候補であり、その政策は民主党のクリントン政権の経済運営の成功とは関係がない（なお、ジャック・ケンプ元議員は、本年5月初めに亡くなった。後述するように、オバマ大統領により、「減税による経済成長での財政再建」という考え方が完全に否定される中、その代表的論者であったジャック・ケンプ元議員の訃報は、一つの時代の終わりを感ぜさせる）。

(5) ブッシュ政権と米国の経済財政政策の破綻

① ジョージ・W・ブッシュ政権の誕生

2000年の大統領選挙において、ジョージ・W・ブッシュ共和党政権が登場する。ここで重要なのは、この政権党の交代が、クリントン政権の経済政策の失敗によりもたらされたものではないということである。2000年の時点では経済は絶好調であり、財政収支も黒字となっていた。大統領選挙においては、ブッシュ大統領候補も当時は「思いやりある保守主義」を提唱し、クリントン政権の経済政策に近いイメージを提示

していた。ブッシュ候補の勝利は、宗教右派の台頭、クリントン政権のスキャンダル、ゴア候補が傲慢に見えたこと等の経済政策とは関係ない要因によるものと考えられる。

② ブッシュ政権の財政政策

ブッシュ政権の財政政策は、アカデミックなサブライサイダーの中でももっとも過激なローレンス・リンゼー・元ハーバード大学助教授が国家経済会議委員長に就いたことに代表されるように、再びブードゥー経済学の方角に向かっている²。

9.11テロ後の不況対策として、高所得者中心に減税がなされ、所得税の最高税率は35%に引き下げられる。また、遺産税を段階的に軽減し、2010年には、遺産税は完全に廃止されることとされた（遺産税廃止を巡る政治経済学的な分析は、國枝〈2006〉を参照されたい）。また、資本課税においては、キャピタルゲインと配当に対する減税が行われた（ただし、配当課税の減税は、全く二重課税を調整しないクラシカルシステムの米国においては、二重課税調整のための税負担軽減策として正当化しうる）。

しかし、これらの減税の財源は確保されていないため、2011年にはブッシュ減税の多くは終わり、例えば遺産税は元の50%の税率に戻るという非常に無責任な税制改正となっていた。この財源なき減税に加え、イラク戦争開戦等により歳出は拡大し、クリントン政権が実現した財政黒字は消え去り、史上最大の財政赤字が生じることとなった。しかし、ブッシュ政権は、財政赤字の急増を前にしても、財源確保のための増税を行うわけではなく、「ブッシュ減税を恒久化することで経済成長を促し、財政再建できる」とのブードゥー経済政策を主張し続けた。所得再分配政策についても、基本的にはトリクルダウン理論に基づくものであり、経済格差も

さらに拡大した。そして、サブプライム危機を震源とする世界的な経済危機が起こり、ブッシュ政権は、大きく傷ついた米国経済と巨額の財政赤字を残し、退場することとなった。

(6) オバマ政権の税制改革

① ブッシュ政権の「失敗した時代遅れの考え方」からの脱却

本年発足したオバマ政権は、ブッシュ政権が残した未曾有の経済危機に対処するため、まずかつてない規模の財政出動・減税により、景気刺激を行った。しかし、オバマ大統領は、選挙キャンペーン中から、経済成長で財政再建を実現するとして増税先送りも続けてきたブッシュ政権の考え方については、「失敗した時代遅れの考え方 (old tired idea that proved to fail)」として、完全に否定し、これからは「新しい財政責任の時代 (new era of fiscal responsibility)」であり、景気回復後の増税も含めた財政再建策を明示するとしている。その背景には、米国財政の持続可能性に懸念が生じれば、中国をはじめとする投資家の米国債への信頼が大きく揺らぎ、長期金利が上昇してしまうという現実的な問題もある。

具体的には、まず、オバマ政権は短期的には景気刺激策を講じるが、景気回復後は増税も含めた財政再建を断行し、第1期オバマ政権の任期末の4年後にはブッシュ政権から引き継いだ財政赤字を半分にすることを宣言している。また、トリクルダウン理論も完全に否定し、政府による所得再分配を重視する。そして、小さな政府という考え方についても、重要なのは政府の大小ではなく、「賢い政府」であるか否かであると指摘し、必要な支出、特に環境や教育への支出については、将来の経済成長のため積極的な歳出を行うとしている。

² ブッシュ政権のローレンス・リンゼー国家経済会議委員長とオバマ政権のローレンス・サマーズ国家経済会議委員長の間の比較については、クルーグマン教授の辛らつなエッセイ「二人のラリー」(Krugman (2000))を参照されたい。

また、米国の場合、過去に建設した公共インフラが、十分な維持費を確保できず、橋が落ちるなど劣化が進んでいるため、インフラの整備を行うとしている。

② オバマ政権の税制改革案

こうした考え方を背景に、オバマ政権の税制改革案の基本的な方向性が、本年2月の予算教書の概要で示された。第1表は、ブルッキングスとアーバン・インスティテュートのタックス・ポリシー・センターが行った、同概要に基づいた税制改革項目の増減収額の試算である。試算の対象期間は、2009～2019年である。オバマ政権自体が示した増減収額は、2010年からの税制改革なので、2010年からの税収増減見込みだが、タックス・ポリシー・センターでは、税制改正前に、租税回避が生じ、2009年から税収に影響が出る可能性を勘案し、2009年からの試算になっている。

第1表 予算教書概要で示された主な税制改革項目と増減収額

(2009～2019の単純累計、単位10億ドル、▲は減収)

税制改革増減収額	+339
1. 低・中所得者への減税	▲770
メイキング・ワーク・ペイ税額控除	▲537
勤労所得税額控除拡充	▲33
児童税額控除拡充	▲71
奨学金税額控除拡充	▲75
貯蓄控除とIRAおよび401(k)への自動加入	▲55
その他	+1
2. 高額所得者への増税	+955
高額所得者への36%および39.6%課税	+339
高額所得者の各種控除の制限	+498
キャピタルゲイン課税・配当課税の20%への増税	+118
3. 企業関連等のその他の税制改革	+154
R&D税額控除の恒久化	▲74

国際課税強化等の改革	+210
ヘッジファンド等の成功報酬への課税強化	+24
その他	▲6
※ 排出権の売却益	+646

(出所：アーバン・ブルッキングス・タックス・ポリシー・センター資料から筆者作成)

税制改革全体の増減収額では、3,390億ドルという巨額の増収だが、その中で低・中所得者に対しては、7,700億ドルの巨額の減税を行う。5,370億ドルの「メイキング・ワーク・ペイ税額控除」で、比例的な社会保険料（米国では payroll tax）は比例的に課されるため、低所得者層も負担せざるをえないが、その負担軽減を税額控除を用いて行うというのが「メイキング・ワーク・ペイ税額控除」の考え方である。また、既存の勤労所得税額控除の拡充、児童税額控除の拡充、そして奨学金の税額控除の拡充も行う。

また、非常に革新的な貯蓄奨励策として、401(K)等の、自動加入方式の導入が提案されている。自動加入というのは、従業員が拒否しない限り、401(K)等に会社側の設定した保険料で自動的に加入することになるという意味である。これは、ブッシュ政権下で行われた超党派の大統領税制改革諮問委員会でも提案されていたが、人々の行動が設定されたデフォルトに従うことが多いという行動経済学の実証研究の成果が活用されている。この自動加入方式が広く採用されると、長らく低迷していた米国の家計貯蓄率が上昇する可能性がある。

他方、こうした低中所得者への減税と財政赤字削減の財源として、第1表に示されているように、高額所得者に対し、総額で9,550億ドルの増税が予定されている。高額所得者については、現在33%、35%の税率が適用されている人たちに対して、36%、39.6%に税率を引き上げる。また、各種の控除につき、高額所得者の利

用を制限し、5,000億ドル近くの増税をする。あとはキャピタルゲイン課税・配当課税を元の20%に戻し、1,180億ドルの増税を行うこととされている。

その他にも様々な税制上の措置があげられている。企業関連では、R&D税額控除の恒久化でイノベーションを促す。また、タックスヘイブン税制等を含めた国際課税の強化もあげられている。オバマ大統領自身は、上院議員時代に上院にタックスヘイブンを利用した租税回避防止のための法案を提出したこともあり、租税回避防止の重要性については理解がある。また、ヘッジファンドの成功報酬がキャピタルゲインとして低い税率が適用されていたが、その課税を強化する。

もう一つの財源は、排出権の売却益で、6,460億ドルという巨額の収入を確保している。排出権取引には異論もあり、これが議会で承認されないとメイキング・ワーク・ペイ税額控除の恒久化は難しくなる。米国の税制改革においては、大統領の方針がそのまま、法制化されるとは限らないため、他の項目についても、予算教書概要のとおりにはならない可能性も強いが、少なくともオバマ政権が考えている税制改革の基本的な方向性は、上述のとおりである。

③ オバマ政権の税制改革案への評価

オバマ政権の税制改革案については、当然、共和党や共和党と関係の深い経済学者より批判がなされている。例えばボスキン・スタンフォード大学教授は、ウォール・ストリート・ジャーナル紙上（2009.3.6）において、「最高税率の引き上げでインセンティブが失われ、経済成長が阻害される。」と述べている。また、排出権取引の負担は転嫁され、低中所得者にとっては、増税になるとの批判もなされている。

これに対してオバマ政権関係者は、39.6%の最高税率に代表されるように、オバマ政権の税制改革案により、クリントン政権下での税率構造に戻ることを指摘し、クリントン時代が非常

に高成長だったことから、経済成長が阻害されるとの指摘は正しくないとしている。実際、経済学における実証研究でも、主な働き手である男性労働者の労働供給への影響というのは恐らく小さいだろうと考えられている。課税所得については、クリントン政権の税制改革前後において変動したが、その多くが、租税回避によるものであることを、オバマ大統領の選挙期間中の経済顧問であったシカゴ大学のグールズビー教授が実証研究で示している（Goolsbee〈2000〉）。租税回避防止のための努力は不可欠なものの、オバマ大統領は、増税ではなく、減税で財政再建を図るという共和党の主張は、失敗に終わった時代遅れの主張をまた繰り返しているだけだとして一蹴している。

もっとも、オバマの税制改革案にも問題はあつた。特に税収見通しの前提となる経済予測が楽観的すぎるのではないかと批判されており、現実にはさらなる増税が必要になるだろうというのが一般的な見方であろう。

④ グローバリゼーション下の経済大国のジレンマ

では、米国がさらなる増税が必要だとして、どのような増税を行うべきか？ 米国を含めた経済大国の税制改革のあり方については、オバマ政権のサマーズ国家経済会議委員長とハインズ・ミシガン大学教授が本年1月にNBERワーキングペーパー（Hines and Summers〈2009〉）で示した興味深い見方がある。同論文は、グローバリゼーションが進む中での税制改革の方向性を考察している。

まず、現在で小国と大国の税収構成を較べると、小国の方がやはり間接税収入の割合が大きい。理論的には、小国の場合には直接税を下げれば、資本流入や労働移入の効果が大きいため、小国がより間接税収入に依存することが予想され、現実のデータもそうした議論を支持している。同論文は、グローバリゼーションというのは、ある意味、経済大国が小国化することと考えられ、大国も今の小国のように間接税中心の

税制に移行せざるを得ないのではないかと指摘している。

ただ、間接税中心の税制だと、所得再分配が難しくなる。同論文では、教育等への支出増加とともに、租税回避防止のための国際協調の重要性に言及している。

サブプライム危機に関連して、問題のあるスキームの多くは、タックスヘイブンが絡んでいたことで、今や米国、ドイツといった経済大国が租税回避防止の方向に動いている。G20においても、タックスヘイブンに対する制裁強化を行うとの方針を受け、多くのタックスヘイブンが税務当局への強化を約束するという状況になってきている。我が国においても、租税回避防止のための努力が従来以上に行われる必要があるだろう。

(7) 含意：経済格差と経済政策の3つの考え方

大胆に分類すれば、経済格差に対する経済政策の基本的考え方には、おそらく3つの考え方があると考えられる。一つは、「経済成長すれば低所得者にも自動的に恩恵がある」とするトリクルダウン理論であり、その政策の基本は規制緩和や高所得者への減税等による経済成長の促進で、財政による所得再分配には基本的に冷淡である。上述の米国の経済政策の変遷においては、レーガン政権やジョージ・W・ブッシュ政権で取られた考え方である。他方、市場メカニズム自体を経済格差をもたらすものとして問題視するのが、反市場・反グローバリゼーションの立場を取る伝統的な左派の考え方である。こうした考え方においては、所得再分配を重視するのみならず、市場メカニズム自体への不信から規制強化を図ろうとする政策が好まれる。我が国のテレビの討論番組でも、トリクルダウン理論に基づく主張を繰り返す上げ潮論者と市場メカニズム自体を否定する反市場・反グローバリゼーション論者の論争をよく見かける。

しかし、多くの実証研究が示してきたように、最近の技術革新やグローバリゼーションは、生

産性を引き上げ、一国の経済全体のパイを増加させるものの、経済格差を拡大させてきた。また、逆に、市場メカニズムに背を向け、技術革新やグローバリゼーションの成果を活用できなければ、低い経済厚生しか享受できないことも明らかである。

そしてもう一つの考え方が、クリントン政権やオバマ政権の取るいわゆる「第3の道」に近い考え方である。すなわち、市場メカニズムの重要性を認識し、グローバリゼーションや技術革新につながる規制緩和を行わなければ、経済全体のパイを拡大できないことを理解している。しかし、同時に、トリクルダウン理論とは異なり、財政を通じた所得再分配を行わなければ、経済格差の縮小はできないことを理解し、所得再分配策も積極的に講じていくという考え方である（ただし、今回の金融危機を受けて、市場メカニズムの不安定性については、クリントン政権よりもオバマ政権の方が重く受け止めていると思われる）。

そして、そうした考え方の背景には、次のような認識がある。すなわち、規制緩和等を行うばかりで、財政を通じた所得再分配を行わないと、経済格差が拡大し、低・中所得を中心に、政治的な反発が起こる。その結果、極端な反市場・反グローバリゼーションの方向に、民意が向かってしまうおそれがある。そうした市場メカニズム自体を否定する動きを抑制するためにも、十分な所得再分配政策の実現が必要だという認識である。

反市場・反グローバリゼーション的な考え方に基づき所得再分配を行うのではなくて、むしろ市場メカニズムを政治的にサバイバルさせるためにも所得再分配政策が必要との主張である。興味深いことに、必ずしも「第3の道」を支持するものではないが、ラジャンとジンガレスも、資本家から資本主義を守るため、資産課税・相続課税の強化や困窮者のためのセーフティネット整備の必要性を指摘している（Rajan and Zingales (2003)）。

Ⅱ. 日本の税制改革への影響

(1) 米国から大きく遅れる日本の財政政策の考え方

我が国においては、様々な財政政策の考え方が米国より相当遅れて、実際の政策決定に反映されていると考えられ、米国においては既に疑問が付されている政策が実行されるケースも少なくなかったものと思われる。第2表においては、最近の日米における主な財政政策の考え方を並べている。以下、我が国における最近の財政政策の考え方を概説する。

(2) 90年代：オールド・ケインジアン

我が国の財政政策にケインジアン の考え方が反映されるようになったかについては議論があるが、バブル崩壊後の1990年代の減税や公共投資拡大による需要喚起の試みには、伝統的なケインジアン の考え方が存在していたと考えられよう。当時の代表的なケインジアン の論者としては野村総研（当時）の植草氏があげられるが、「不況時には減税するが、景気回復に転じたら増税」という伝統的なケインジアン の財政政策

の教えとは異なり、「財政出動による高成長実現で増税は最小限で済む」といったいわば「ケインジアン・ラッファー・カーブ」とでも呼ぶべき問題のある主張を行うことが少なくなかった。1990年代最後の小渕政権の「何でもあり」の財政政策が、オールド・ケインジアン 的な財政支出のピークと考えられよう。

(3) 2000年代のサプライサイド経済政策とトリクルダウン理論

2000年代に入り、小泉政権下においては、レーガン第1期税制改革時に見られたような過激なサプライサイド経済学に基づく主張がなされた。こうした論者は、インセンティブを重視し、所得税のフラット化等の減税による経済成長を主張した。政府税調等では、こうした主張に対し、政府の予算制約式を考えれば、減税を行うには消費税増税等による財源確保が不可欠であるという当然の批判が出た。しかし、我が国の過激なサプライサイダーは、減税による経済成長により税収が増加するので、減税財源を確保する必要はないという政府の予算制約式を無視したブードゥー経済学的な主張を行った。

我が国において、こうした過激なサプライサ

第2表 米国と日本における財政政策を巡る考え方の推移

年 代	米 国	日 本
1960-70年代	ケインジアン政策（ケネディ減税等）	
1980年代	過激なサプライサイド経済政策とトリクルダウン理論の失敗	～1990年代 ケインジアン政策（1990年代の公共投資等）
1990年代	クリントノミクスの成功（黄金の90年代の実現）	
2000年代	ブッシュ政権のトリクルダウン理論の失敗	2000年代末まで サプライサイド経済政策とトリクルダウン理論 + ポンジー財政政策
2009年	トリクルダウン理論の否定とオバマノミクスの登場	持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」

（出典：筆者作成）

イダーらの主張を裏付けるような高い労働供給の弾力性を示す実証研究が存在していたかと言えば、林〈2006〉が述べるように、労働供給の主力をなす働き盛りの男性労働者の労働供給の弾力性については、Bessho and Hayashi(2008)等の研究以前には、本格的な実証研究がほとんどなされていなかったのが現実であった。フェルドシュタイン教授らの指摘(Feldstein〈1995〉)により、最近では、課税所得の弾力性についても注目が集まっているが、内閣府〈2001〉は、1995年の税制改革前後の課税所得の変化を differences in differences の方法で分析し、我が国における課税所得の弾性値は非常に低いと報告している。米国において課税所得の弾力性が高かった背景には例えば、個人所得としての課税の対象となるS法人の存在を前提として、個人所得税と法人税の間での一種の租税裁定がなされたことが指摘されている(Slemrod〈2000〉)。

これに対し、我が国においては、個人所得税と法人税の税率の差が変化した場合に、個人事業主が法人成りする割合が大きく変化するといった状況は存在していないことが確認されており(田近・八塩〈2005〉)、我が国において課税所得の弾力性が非常に低いとの内閣府の推計結果は、そうした研究とも整合的である。こうした実証研究の成果は、我が国の過激なサプライサイダーの「減税のインセンティブ効果で高経済成長を実現」といった主張が当てはまらないことを明らかにした(ところが、非常に奇妙なことに、我が国の課税所得の弾力性が非常に低いことを明らかにした内閣府〈2001〉のレポートは、現在では過大推計と見られているリンゼーの米国での実証研究等を持ち出し、我が国でも減税の経済厚生上のメリットは大きいとの結論を導いている)。

また、経済格差の問題については、減税等により経済成長の果実が低所得者層にも影響を与えよとの主張(いわゆる「トリクルダウン理論」)がなされ、問題視すべきでないとされた。

しかし、実際には、米国等においては、グローバル化と技術革新が、一国全体のパイは拡大させるが、経済格差の拡大をもたらすとの実証研究が既に知られており、経済格差の拡大に対し、どのような対策を取るのかを議論しなければならないのは明らかであった。米国等での議論を踏まえていけば、規制緩和を進める際には、セーフティネットの拡充等の財政の所得再分配機能の強化を同時に検討すべきであったが、現実には所得税制のフラット化が図られ、財政の所得再分配機能は、大きく制限されることとなった(もちろん表面的には、セーフティネットの確保を図るとの議論もなされたが、消費税引上げが先送りされ、財源が確保されていないため、現実には、生活保護給付削減等の措置が取られ、セーフティネットは弱体化した)。

(4) 2000年代前半の「ポンジー」財政政策： 詐欺師の財政政策

しかし、我が国においては、ブドゥー経済学やトリクルダウン理論のようなレーガン政権第1期やブッシュ減税で見られた考え方のみならず、独自の「ポンジー財政政策」が唱えられ、消費税増税を含む財政再建のスピードがさらに遅れることとなった。「ポンジー財政政策」とは、政府が多額の国債を発行していても、経済成長率が金利よりも高い状態が続けば、プライマリー財政収支の均衡さえ実現すれば、借り換えを繰り返すことによって、国債の大部分を免れることができるとの主張である。残念ながら、経済学においては、エーベル教授らの有名な論文があって、そうした都合のいい話は、日本を含む先進国においては当てはまらないことがよく知られている(Abel et.al.〈1989〉)。

ところが、小渕政権の経済戦略会議の答申において、我が国において、ポンジー財政政策を行うことが明記されてしまう事件が起こる。そして、その後もしばらくの間、ポンジー財政政策は、我が国の財政政策の基本方針の根拠とされてしまった(筆者自身も、そうしたナンセン

スな政策が日本政府の政策となっていることを聞いた留学時代の米国人の同級生に爆笑され、本当に恥ずかしい思いをしたことがある)。

若干、トリッキーなのは、現実の経済には不確実性が存在するため、安全資産である国債の金利は、他の資本所得に比べ低くなり、過去のデータをそのまま較べると、国債金利の方が経済成長率よりも低くなっている場合もあることである。これは、変動の幅の大きい経済成長率を、安全資産の金利である国債金利とそのまま、比較することから生じる誤りであり、望ましい政策を論じるためには、本来であれば、リスクを調整する必要がある。例えば、オブストフェルド教授とロゴフ教授の国際マクロ経済学の教科書(Rogoff and Obstfeld (1998))では、国債金利にリスクプレミアムを加えて比較する方法が示されている。また、アウアーバック教授が主張するように、経済成長率について幾つかシナリオがある場合には、一番慎重な経済成長予想を前提に財政政策を議論するとの方法も考えられる(Auerbach (1999))。

しかし、現実には、残念なことに、2005年の経済財政政策諮問会議において、本間阪大教授と吉川東大教授が、「ポンジー財政政策」の主唱者であった竹中総務大臣(当時)の主張の誤りを厳しく批判するまで、「ポンジー財政政策」は、日本政府の財政政策の基本方針の根拠となっていたのである。

(5) 我が国における今後の税制改革とオバマ政権の税制改革の方向性

日本経済は、2002年に底を打った後、拡大に転じ、戦後最長の景気拡大を続けたが、好況時にもかかわらず消費増税は先送りされ、結局、将来を見据えた本格的な税制改革は行われることないまま、リーマンショック以降の世界的な金融危機に直面することとなった。未曾有の経済危機に対し、景気刺激策が講じられ、財政赤字が一時的に急増するのはやむをえないとしても、一方で少子高齢化は確実に進んでおり、景

気回復後の財政再建の必要性はますます高まりつつある。こうした情勢を踏まえ、麻生政権においては、昨年末に税制改革の中期プログラムを決定し、中期的な税制改革の方向性を明らかにした。

同中期プログラムに示された今後の税制改革は、上述したオバマ政権の税制改革の方向性から見て、どう評価できるだろうか？

まず指摘したいのは、同中期プログラムに示された我が国の今後の税制改革は、オバマ政権の税制改革の方向性とかなり整合的であるという点である。

そもそも、大胆な景気刺激策は講じるものの、同時に、景気回復後の増税を含む税制改革の中期プログラムを策定・公表すること自体が、増税を先送りしたブッシュ政権を批判し、増税を含む財政再建の方針を明示することが、「新しい時代の財政責任(new era of fiscal responsibility)」だとするオバマ政権のスタンスと一致している。我が国においては、与野党関係者の中に、将来の消費増税を含む税制改革を示すことに反対する論者も少ないが、そうした議論は、オバマ政権においては全く無責任な態度として厳しく批判されるであろう。

また、経済格差拡大への批判を受けた所得再分配機能の強化についても共通している。中期プログラムにおいては、個人所得課税につき、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直すとしている。具体的には、最高税率や給与所得控除上限の調整等により、高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取り組みの中で子育て等に配慮して、中・低所得者世帯の負担の軽減を検討する。

これは、最高税率を引き上げるオバマ政権の所得再分配機能強化と整合的である。最新の最適所得税理論に基づく國枝(2007)の推計でも我が国の所得税の最高税率の引上げの余地があることが指摘されている。なお、最高税率の引上げによる累進課税の強化が行われるのは、日

米のみならず、英国も最高税率を40%から50%に引き上げを行うとしている。

中期プログラムにおいて、相続税の見直しに言及されているが、もし相続税強化の方向だとすると、ブッシュ政権による遺産税廃止の方針を改め、遺産税を維持しようとするオバマ政権と同方向である。さらに、中期プログラムにおいては、オバマ政権も重視する税制全体のグリーン化についても言及されている。

もちろん、我が国の税制改革の中期プログラムとオバマ政権の税制改革との間に違いもある。例えば、オバマ政権においては、租税回避防止の必要性を強調しているが、中期プログラムにはそうした記述がない。ただ、報道（日本経済新聞2009.4.15）によれば、我が国においても租税回避防止策を強化することであり、中期プログラムに記述はなくとも、執行面では、米国と同様に租税回避防止の努力がなされるようである。

また、中期プログラムにおいては、消費税の使途として、年金・医療・介護・少子化があげられている。しかし、我が国の社会保障制度がその規模にもかかわらず、他国と比較して、所得再分配機能が有効でないのは、公的扶助よりも社会保険（年金・医療・介護等）のウエイトが大きいためである。社会保険の場合、保険料は基本的に所得に対し比例的なので、所得再分配効果はどうしても限られてしまうからである。従って、経済格差拡大を抑制する観点からは、公的扶助分野での支出拡大を考える必要がある。特に、現下の雇用情勢の悪化および高齢化の進展で、生活保護受給者が急増しており、巨額の給付が必要となってきている。今後、公的扶助の分野における財源確保のあり方が喫緊の課題となってこよう。

さらに、オバマ政権の税制改革においては、短期的な景気刺激策としての減税を行う場合も、中期的な税制改革との整合性を考慮しながら税制改革が行われているが、日本の景気刺激策の中には、所得再分配機能の強化という中期的な

税制改革の目標とは必ずしも一致しない政策もある。そうした政策の中には、住宅に関する贈与税軽減や、最終的に実現しなかったが、相続税免除国債構想等が含まれよう。しかし、元々、ケインズの一般理論において、不況時の租税政策として、消費性向の高い低所得者への所得再分配が内需拡大につながるとの認識の下、相続税増税を薦めていることに鑑みれば、短期の景気刺激策は、中期的な所得再分配強化にも資する政策が望ましい。

Ⅲ. 米国の税制改革をめぐる考え方の推移から学べること

(1) 時代遅れの不毛な論争から「第3の道」へ

残念ながら、最近の日本のメディアでよく見かける経済政策論争の多くは、「小さな政府・トリクルダウン理論」派と、「反グローバリゼーション・反市場」派の間の論争である。前者の「小さな政府・トリクルダウン理論」派の主張は、増税を先送りし続けて、現在の米国の巨額の財政赤字を招き、オバマ大統領から「失敗した時代遅れの考え方」と批判されたブッシュ前政権の主張と基本的に同じである。他方、後者の「反グローバリゼーション・反市場」派の主張も、我が国経済が世界経済から孤立して発展できるとは思えず、現実的ではないだろう。現在の我が国に必要なのは、そうした時代遅れの不毛な論争ではなく、貿易自由化や規制緩和を通じ、グローバリゼーションや技術革新をもたらす果実を経済全体で享受しつつ、その副作用とでも言うべき経済格差の拡大につき、財政の所得再分配機能を強化し、経済成長の果実を全ての国民が公平に享受できる経済政策であろう。

ここで重要なのは、貿易自由化・規制緩和等に対する政治的支持確保のためにも、所得再分配機能の強化が必要であるとの認識である。グローバリゼーションや技術革新が経済格差の拡大をもたらし、経済成長の果実を享受できるの

が一部の国民のみであれば、国民が政治的に貿易自由化・規制緩和に反対することになろう。そうした点を考慮すれば、市場メカニズムの政治的なサバイバルのためにも、所得再分配機能の強化は不可欠なのである。こうした観点に立てば、所得再分配機能の強化やセーフティネットの拡充と一体的に規制緩和等を進める必要があると考えられる。その際、所得再分配機能の強化やセーフティネット拡大のための財源を十分確保する必要があるが、我が国においては、消費税増税によるしかない。

最近の我が国においては、税制・社会保障の一体的な改革がよく論じられるが、今後の議論においては、税制と社会保障だけではなく、労働市場規制の在り方等も同時に論じられる必要がある。例えば、税制・社会保障の改革を通じたセーフティネットの整備が十分、行われないうまま、規制緩和が行われると、経済格差の拡大を引き起こし、社会厚生が低下がもたらされるおそれがある。我が国における事例としては、派遣労働者の規制緩和があげられよう。元々、企業が派遣労働者を採用したいと考えた主要な理由は、派遣労働者の不況時のリストラの容易さと考えられる。従って、不況となれば、多くの派遣労働者が発生するのは自明であったのに、現実の経済政策においては、十分なセーフティネットの拡充が行われず、その結果、失業した派遣労働者が急増し、生活に困るといった事態がもたらされた。こうした経済政策の失敗を避けるためにも、今後の我が国においては、税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革が不可欠である。

(2) 税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革の意味

最近の研究によれば、望ましい税制・社会保障・労働市場規制の関係は、単に、労働市場規制緩和の際には、税・社会保障によるセーフティネット拡充が望ましいといった単純な関係だけでなく、一定の労働市場規制の存在が

税・社会保障による所得再分配機能を強化する可能性等も含めたより有機的なものであることがわかってきている。

例えば、最低賃金と生活保護の関係についても、そうした有機的な関係がありうる。従来、経済学者の間では、最低賃金制度は、労働市場の市場メカニズムへの介入であり、効率性を低下させるものとして不人気であった。そうした考え方の背景には、規制により所得再分配を図るよりも、累進税制とセーフティネットにより所得再分配を任せればよいとの伝統的な認識がある。しかし、最適所得税の理論においては、税務当局は納税者の所得は把握できても、能力は観察できないという情報の非対称性の存在により、その所得再分配機能にも限界があることが知られている。リー・プリンストン大学教授とサエズ・カルフォルニア大学パークレー校教授は、一定の仮定の下、最低賃金制度の存在が情報の非対称性の制約を緩和し、最適所得税の所得再分配機能を強化する可能性があることを示した (Lee and Saez <2008>)。特に、労働供給の弾力性において、就労の選択に係る extensive marginの方が、労働時間の選択に係る intensive margin よりも重要だとすれば、最適所得税は、限界税率が負となる勤労所得税額控除の形を取ることになる (就労選択がより重要な場合に、我が国の生活保護制度のような伝統的な最低所得保障制度ではなく、勤労所得税額控除が最適な所得税制となることについては、國枝 <2008a> の議論を参照にされたい)。

注目すべき点は、勤労所得税額控除制度が最低賃金制度の代わりに所得再分配を行うという関係ではなく、むしろ最低賃金制度と勤労所得税額控除制度の最適の組み合わせにより、社会厚生が最大化されることである。例えば、勤労所得税額控除が存在せず、生活保護等の伝統的な公的扶助制度が貧困対策の中心にある国においては、最低賃金が比較的高く設定され、最低賃金制度が所得再分配において、より重要な役割を果たす必要がある。他方、充実した勤労所

得税額控除が存在する場合には、最低賃金を比較的低位に設定することが望ましくなる（最適賃金と最適所得税の関係については、國枝〈2008b〉を参照されたい）。

従って、税制・社会保障と労働規制の間には、一種の補完関係が存在することとなる。税制・社会保障と労働規制の一体的な改革においては、こうした研究成果を踏まえたより深い議論が不可欠と考えられる。

(3) 租税回避防止のための国際協調と税制の調和のための努力の必要性

グローバル化した経済の下、タックスヘイブンを利用した租税回避行動により高所得者の課税所得（taxable income）の弾力性が高くなれば、累進度の高い所得税制は最適でなくなり、所得税の所得再分配機能は制約される。（Feldstein（1999））従って、タックスヘイブンを利用した租税回避行動を防止することは、税収確保のみならず、税制全体の所得再分配機能の維持のために不可欠である。主要先進国は、金融危機の元凶となった問題のある金融スキームの多くがタックスヘイブンを利用したものであったことにも鑑み、タックスヘイブンへの監視を強めており、我が国も租税回避防止の国際協調に積極的に関与すべきである。

また、中期的には、東アジア地域において、税制の調和（タックス・ハーモナイゼーション）のための努力も必要になろう。現在、東アジア諸国においては、香港・シンガポール等の小国・地域が、法人税の引下げ競争を行っているが、過剰な税率引下げ競争は、結局、アジア諸国の税制を歪めることになりかねない。特に、経済大国である日本にとっては、過剰の税率引下げ競争の弊害は大きく、東アジア地域で、税制の調和が図られるメリットは大きいものと考えられる。

また、あまり認識されていないが、東アジア諸国の中には、所得・資産の分布が偏っている国が少なくない。例えば、アジア諸国につき、

富裕な家族トップ10がコントロールしている資本がどの程度あるかを示したのが第3表である。

第3表 東アジア諸国における富の集中
（トップ10の同族に支配されている資産の割合）

インドネシア	57.7%
フィリピン	52.5%
タイ	46.2%
韓国	36.8%
香港	32.1%
シンガポール	26.6%
マレーシア	24.8%
台湾	18.4%
日本	2.4%

※各国におけるサンプル企業全体の総資産のパーセント比
（出典：Claessens, Djankov and Lang（2000））

日本と台湾を除くと、ほとんどの国で富がごく少数の家族に集中している。過去のクズネッツ・カーブ等の考え方では、経済成長が進めば、自動的に中流階級が現われ、富の集中は終わると考えられていたが、最近の研究では、20世紀前半に見られた先進国における富の集中が緩和されたのは、1930年代の大恐慌とその後の戦争によるものであり、戦後、80年代ぐらいまで同様の富の集中が見られなかった一因は、累進課税の影響ではないかと指摘されている。そうした見方が正しいとすれば、アジア各国の政府が税制等を通じ、能動的に富の集中を緩和しようとしなければ、現在の富の集中の構造は変わらないことになる。その意味でも、東アジアの各国においても、行き過ぎた税の競争がもたらす問題を認識し、税の調和のための努力につき真剣に検討する時期に来ているのではないかと思われる。もちろん、EU各国における税の調和がなかなか進まないように、アジア各国間の税の調和には相当の時間が必要となることは覚悟しないといけないが、それだけに関係各国の早めの取り組みが望まれる。

終わりに

本稿においては、米国の過去の税制改革を巡る考え方を概説した上、オバマ政権が、前政権の増税先送りの無責任な財政政策を「失敗した時代遅れの考え方」を否定し、将来の財政再建の姿を明示する「新しい時代の財政責任」の考え方にに基づき、高額所得者への増税を含む税制の所得再分配機能の強化を中心とする税制改革の方針を示したことを説明した。我が国においては、残念ながら既に米国では疑問視されているような過去の考え方に基づいた財政政策が行われることも少なくなかった。

【参考文献】

(英文文献)

- Abel, A., G. Mankiw, L. Summers, and R. Zeckhauser, (1989), "Assessing dynamic efficiency: Theory and evidence," *Review of Economic Studies*
- Auerbach, A. (1999), "On the performance and use of government revenue forecasts" *National Tax Journal*, December 1999, pp. 767-782
- Auerbach, A., and J. Slemrod (1997), "The economic effects of the tax reform act 1986," *Journal of Economic Literature*
- Bessho, S., and M. Hayashi (2008), "A structural estimation of the CES preferences and linear labor supply: The case of prime-age males in Japan," Discussion Paper No.2008-2, Department of Economics, Hitotsubashi University
- Boskin, M. (2009), "Obama's radicalism is killing the Dow," *Wall Street Journal*, 2009.3.6
- Card, D., and A. Krueger (1994), "Minimum wage, and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania," *American Economic Review*, Vol. 84, No. 4
- Claessens, S., S. Djankov, and L. H. P. Lang (2000), "The Separation of ownership and control in East Asian corporations," *Journal of Financial Economics*
- Laffer, A. B. (2004), "The Laffer curve: Past, present, and future," *Backgrounder No.1765*, June 1, 2004, The Heritage Foundation, Washington D.C.
- Feldstein, M. (1995), "The effects of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act," *Journal of Political Economy*, Vol.103, No.3
- Feldstein, M. (1999), "Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax," *Review of Economics and Statistics*
- Goolsbee, A. (2000), "What happens when you tax the rich? Evidence from executive compensation," *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No.2

- Hines, J. and L. Summers (2009) , “How globalization affects tax design?” NBER Working Paper No. 14664
- Jasinowski, J. (eds.) (1998) , The Rising Tide, John Wiley & Sons
- Krugman, P. (2000) , “The Two Larrys,” New York Times (2000.11.19) (邦訳「二人のラリー」, ポール・クルーグマン (三上義一訳) 『嘘つき大統領のデタラメ経済』, 早川書房 所収)
- Lee, D., and E. Saez (2008) , “Optimal minimum wage policy in competitive labor markets,” NBER working paper No. 14320
- Obstfeld, M., and K. Rogoff (1998) , Foundations of International Macroeconomics, MIT Press
- Phillips, K. (1990) , Politics of Rich and Poor, Random House
- Piketty, T. and E. Saez (2006) , “The Evolution of Top Income : A Historical and International Perspectives,” American Economic Review Vol.96, No.2
- Rajan, R., and L. Zingales (2003) , Saving Capitalism from the Capitalists, Crown Business, New York (邦訳, 『セイヴィング・キャピタリズム』〈堀内昭義・アブレウ聖子・有岡律子・関村正吾訳〉, 慶応義塾大学出版会)
- Slemrod, J. (2000) , “Economics of Taxing the Rich,” in J. Slemrod eds., Does Atlas Shrug? : the Economic Consequences of Taxing the Rich, Harvard University Press
- Stockman, D., The Triumph of Politics : Why the Reagan Revolution Failed., Harper and Collins
- Woodward, Bob (1994) , The Agenda : Inside the Clinton White House, Simon & Schuster (邦訳: ポプ・ウッドワード〈山岡洋一・仁平和夫訳〉, 『大統領執務室: 裸のクリントン政権』, 文藝春秋社)
- (邦文文献)
- 國枝繁樹 (2006), 「相続税と経済格差」, 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』, 中央経済社
- 國枝繁樹 (2007), 「最適所得税理論と日本の所得税制」, 『租税研究』, 2007年4月号, 69-82頁
- 國枝繁樹 (2008a), 「公的扶助の経済理論 I : 公的扶助と労働供給」, 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
- 國枝繁樹 (2008b), 「最低賃金と最適所得税制」, ミニコンファレンス『最低賃金と生活保障』(於: JILPT 霞ヶ関事務所) / 2009年11月29日発表
- 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
- 田近栄治・八塩裕之 (2005), 「税制制と事業形態選択 - 日本のケース」, 『財政研究』, 第1巻, 2005年, 177-194頁
- 林正義 (2006), 「税制と労働供給 - 我が国における実証研究をめぐって」, 『わが国の税制と労働供給の関わりに関する調査研究』, 財政経済協会



統治構造の変化と 道州制論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21年1月22日開催の財政経済基本問題研究会における、青山学院大学経済学部准教授 西川雅史氏の『統治構造の変化と道州制論』と題する講演内容を取りまとめたものである。

1. 地方分権改革

2000年以降の地方自治体まつわる改革として最も目につく具体的なものといえば、「三位一体の改革」と市町村合併なのではないだろうか。

「三位一体の改革」では、3兆円の税源移譲、国庫支出金（とくに国庫補助金と国庫負担金）の見直し、地方交付税の簡素化と総額の抑制とが進められた²。この結果として、地方財政は、量的には縮減されたものの、地方自治体の裁量が広げられたため、質的な改善が図られたともいえる。ただし、質的な改善が図られたとしても、量的な縮減が進めば裁量を振るう実質的な余地は大きくならない。そこで、市町村合併な

どの施策を通じて行政を効率化し、地方財政を量的に確保することで、強化された地方自治体の裁量を活かすための素地を作り出すことが必要になる。市町村合併の目的の1つとして、「地方分権の受け皿を作る」というものがあげられる所以である。

他方で、地方自治体の裁量を拡充するのであれば、当然ながら、地方自治体の意志決定機関としての役割が増すことになるが、地方自治体の意志決定機関としての仕組みは、こうした重責を担いうるほどの熟度に達していないことが危惧され、財政改革に伴う、行政改革の必要性が顕在化した。例えば、地方議会の活性化（実質化）というテーマがある。わが国の地方議会は二代表制であり、地方議会と首長とは相互に牽制し合う立場にあるが、その緊張関係を担保できていない実状があった。その原因は多様であろうが、その1つの現れとして指摘されている指標が、議員によって提案された条例数の少なさである。表1は、市制の団体における議員による条例の提案数が示されているが、1団体当たりの提案数はわずか1.5-2.5本程度に過

¹ 本稿は、日本経済団体連合会・道州制タスクフォース（座長：林宣嗣関西学院大学教授）での2年間にわたる研究成果および西川（2009、『会計検査研究』近刊）を基礎としつつ、日本租税研究協会・財政経済基本問題研究会（座長：小澤太郎慶応大学教授）での討議を経て、新たに加筆した部分を含め、再構成し直したものである。研究会で貴重なコメントを下された委員各位に感謝したい。なお、残されている過誤は筆者に帰される。

² 三位一体の改革の流れの中に、地方交付税総額の縮減を含むのは妥当ではないかも知れないが、ほぼ同じタイミングで進行していたのは事実である。

ぎない。地方分権一括法では、地方議会を活性化するための1つの方策として、議案提出要件と修正動議要件が議員定数の8分の1以上から12分の1以上に緩和し、自治体議会の常任委員会にも議案提出権を賦与するなど、活性化のための条件整備を進めている。また、機関委任事務と団体委任事務などが全廃され、自治事務と法定受託事務という新たな枠組みへと再構築される過程で、地方自治体が独自の条例によって地域ニーズをくみ上げる余地が広がられている(表2)。これらの制度変更にも拘わらず、表1が示す時系列的な値の推移は、議員の活動に大きな変化が生じていないことも示唆している。

また、第29次の地方制度調査会(地制調)では、議論のテーマの1つとして、自治体の監査制度の拡充を取り上げている。代議制民主主義国家であるわが国の場合、自治体を監査すべき者とは、住民及びその代表者としての議会であるというのが素直な理解であるが、財政状況の監査ないし会計監査などの領域では、専門的な知識の必要性に鑑み、地方自治法では「監査委員」の制度を設けている。地方自治法196条では、監査委員は、有識者と議員とから構成され、首長が議会の同意を得て選任することなどが定められている。さらに、これに追加するものとして、都道府県および政令指定都市については、「外部監査契約に基づく監査」が義務づけられており、公認会計士事務所、監査法人などが監査の任を負っている。

外部監査契約に基づく監査は、その名の通り地方議会という意志決定者から見て「外部」にあたる者が監査する制度であるが、監査委員という制度は、有識者のうちに自治体職員のOBを含めることが多いことと、議員のうちから議会の同意を得て選任される委員(議選委員)とが主たる監査者として想定されていて、かつ実態もそのようになっていることから、自浄作用の仕組みに求められるインセンティブ構造、すなわち正しい監査に対する成功報酬と誤った監査に対するペナルティーとが整えられていない。

簡潔に言えば、身内の恥を隠そうとするであろう議会・行政の予想される行動規範を抑制できるとは考えにくいのである。地制調は、この点を重視し、制度の見直しを図ろうとしたが、はかばかしい成果をあげるには至っていないようである。分権改革が実質的な効果を上げていくためには、地方議会を含む行政が意志決定機関として十全に機能するような仕組み作りが必要であるが、いまだ道半ばである。

1.1. 市町村合併の副次的な効果

先述したように、地方分権改革の中でとりわけ目立つ施策の1つが市町村合併であり、その直接的影響は、当然ながら市町村に及んだわけだが、税源移譲などの三位一体の改革や機関委任事務の廃止などは、財政面・行政面から市町村だけではなく都道府県にも直接的な影響を与えたと言える。とりわけ横道(2006)が指摘するように、機関委任事務の廃止は統治構造の変化を伴うものであり、すべての市町村・都道府県に関係している。

かつて、市制町村制(1888年)、府県制・郡制(1890年)という2つの制度によって市町村には公選制度が導入されて自治体としての体裁が整えられたが、市町村を監視・統制する位置づけとされた府県には官選の知事がおかれ、国一県一市町村という垂直的な統治制度が第二次大戦終戦までの長きにわたり維持されることとなった。終戦後、地方自治法(1947年)によって県知事が公選されるようになり、県と市町村は独立した自治体となったが、国から地方自治体に委任された事務すなわち機関委任事務の割合が高いため、自治体として裁量を振ることができる範囲は限定されていたし、地方自治法第150条(廃止)が規定していたように、市町村は機関委任事務について国および県知事に統括されていたことから、国一県一市町村という垂直的な統治制度が実態としては維持されてきたともいえる³。2000年の地方分権一括法は、こうした流れを断ち切るかのように、機関委任事

表1 条例制定権の活用度合い

	団体数	提出された条例案の数		1団体当たり議員 による条例提案数
		議員提案	首長提案	
2000	671	1045	31,337	1.56
2001	697	1020	22,864	1.46
2002	698	1706	26,177	2.44
2003	686	999	21,967	1.46
2004	751	848	22,851	1.13
2005	778	1405	41,047	1.81
2006	802	1493	37,926	1.86
2007	806	1794	30,501	2.23

NOTE：『市議会の活動に関する実態調査』（全国市議会議長会、各年度版）より作成。なお、議員提出による議案には、条例案、規則案、意見書案、決議案、その他という区分が考えられるが、一般的にもっとも多いのは意見書案であり、次がその他、その次が条例案である。

表2 条例制定の環境の変化

	改正前	改正後	
	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定	不可	法令に反しない限り可能	
地方議会の権限	・検閲、検査権等は、自治令で定める一定の事務（国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限の権限に属するもの）は対象外。 ・100条調査権の対象外。	・地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外。	・国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外。
監査委員の権限	・自治令で定める一定の事務は対象外。		

務をすべて廃止し、自治体の事務は法定受託事務と自治事務とに再編された。法定受託事務（第一号法定受託事務）は、法（国）－都道府県、法（国）－市町村という形式をとることから、機関委任事務とは決定的に異なり、法（国）と市町村の間に都道府県が介在する必然性がなくなった⁴。こうして、わが国の三層による統治

構造の中間的な存在である県から市町村を統括するという役割（の一部）が軽減されたのである。

また、分権改革にまつわる施策の直接的な影響だけではなく、派生的な影響にも目配りが必要である。市町村合併は町村制の団体数を減少させ、かつ市制の団体数を増加させたが、この

³ 地方自治法第150条（現在は削除）には、「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」とある。

⁴ 法定受託事務には、第二号法定受託事務があり、これは、都道府県が本来果たすべき役割であるが、市町村等が処理する事務であるから、都道府県において適正な処理を特に確保する必要があると定められており、県－市町村の関係が残されている。

派生的な影響として、都道府県はこれまで町村に代わって請け負ってきた社会保険事務所の設置や都市計画にまつわる事務などを合併によって体力をつけた基礎的自治体へ戻すことができる。さらには、2000年に設けられた特例市の制度は、20万人程度の自治体がより大きな権限を担うことを可能にしたし、中核市や政令指定都市などより大きな自治体の数も増加している。図1が示すように、これら3つのカテゴリに含まれる自治体数は、合計で約100団体にもなるのである。西川（2009）が指摘するように、これら基礎的自治体の変化には都道府県ごとに程度の差がかなりあるものの、都道府県から基礎的自治体への権限移譲は、けっして小さな範囲に収まるものではない。

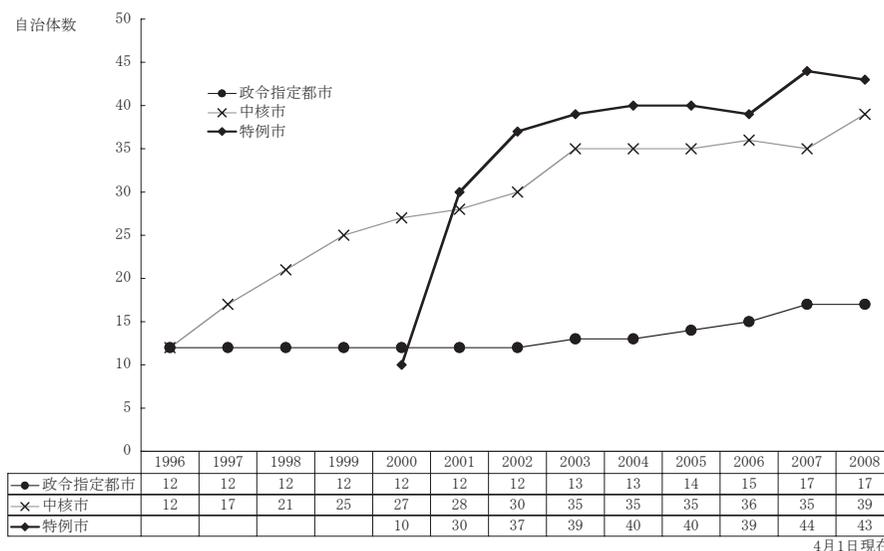
1.2. 階差的な権限移譲

中央集権的制度の下で、国が定めた行政サービスをおおよそ同等な水準で地方公共団体が提供するという現状に頭を縛れてしまうと、地域間の財政力格差を是正すべきであるとの意見が熱を帯びがちであるが、もしわが国が目指す地

方分権が中央集権的の制度からの別離を意味しているのであれば、地方自治体が自らの有する財政力に見合った行政権限を担い、過大な役割については、より上位の団体に任せるといような姿が考えられてもよいであろう。つまり、財政力の格差をならすのではなく、財政力に合わせて仕事量を加減する（階差的に権限を委譲する）のである。これは、経済財政諮問会議が2001年に提示した骨太の方針（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要」）の中にも含まれている考え方も重なる。また、2002年に第27次地方制度調査会において西尾勝氏が提示した私案（以下、西尾私案）では、十分な財政力を持たない町村は通常の自治体よりも責務（＝権限）を縮小するような仕組みを提案しているが、その真意もまた階差的な権限委譲にある。

西尾私案は、さらに加えて、小規模な町村については、議員は無給などの措置をとる事務代行方式や、都道府県知事が周辺の市に強制的に編入してしまうことまでを提案したために、論理的な一貫性はあるものの社会的な抵抗にあっ

【図1】 政令指定都市、中核市、特例市の推移



出典：総務省 HP のデータより筆者作成。なお、各年次のデータは、4月1日現在で基準化した。

てしまい頓挫したが、基礎的自治体の行政範囲に幅を持たせるというコンセプトの重要性が低下したわけではない。現状においても、政令指定都市（保健所政令市）、中核市、特例市という区分を設けて階差的な権限の移譲が行われているし、市と町村についてさえ、生活保護行政などごく一部ではあるが、行政範囲が異なっているのである⁵。西尾私案が受けた批判を抑えつつ、階差的な分権を促すための工夫の1つは、町村の格を「並以下」に下げるのではなく、むしろ、規模の大きな団体への権限移譲を強化する形で、「特上」を作っていくという手順が考えられる⁶。例えば、横浜市、大阪市、名古屋市が2008年に設立した「大都市制度構想研究会」（座長：伊藤滋早稲田特命教授）は、県を超えるような権限をこれら財政基盤の強い都市へ付与することを提案しようとするものであり、「特上」を作り出す流れに乗っている。

また、2008年から総務省が取り組んでいる「定住自立圏構想」は、強制的な合併を避けつつ、地方自治体の規模を擬似的に拡大させようとするものである。裏を返せば、自立圏の中心地が行政機能を集約的に担い、周辺の自治体は独自の供給を控え、中心市のサービスを利用する構図になるので、周辺の自治体から中心市への機能移譲と見することもできる。つまりは、これも階差的な分権の一形態なのである。

このほか、地方自治体を階差的に分類するのではなく、地方自治体が自らで実施する行政サービスを財政力に応じて選択できるよう、行政サービスを「メニュー化」していくという手順もあり得る。例えば、都道府県が市町村に事務処理を移譲する際に、関連する複数の事務をパッケージにし、基本型と追加型などのメニューの中から、地方自治体を選択してもらおうような手順は、

すでに多くの分野で用いられている。これらの方途は、財政調整ではなく、行政調整によって地方自治体間の格差を受け止め、自立と競争の条件を整備しようとするものと位置づけられよう。

1.3. グローバル競争と行政の効率化

統治構造の変化と基礎的自治体の変化とによって県の役割が変わりつつあるとすれば、県のあり方について問い直されるのは必然であろう。とりわけ、そこに県の役割の空洞化を見て取るならば、その延長線上で「道州制」が議論されるという流れは理解しやすい。また、先に言及した階差的な分権というアイデアを想起すれば、道州制を「特区」のフレームで一部の団体で先行的に実施しようとする現状に重ね合わせることもできる。西尾（2009；p5）は、地方制度調査会とは異なる私見であると断った上で、既存の都道府県と道州とが水平的に並存したり、都道府県が市町村と道州の間に残存するようなことを許容しなければ、「道州制の円滑な導入は難しい」と述べている。この主張を本稿に沿って理解すれば、一般市に対する政令市のような存在として、都道府県に対する道州を規定し、階差的に分権すればよいことになる。

道州制の議論を加速させている存在として、経済界・産業界（以下、財界）がいることは指摘しておくべきである。財界は多額の租税負担に直面するプレイヤーであり、非効率的な統治制度によって行政コストが割高となれば、それが租税負担に跳ね返ることを理解している。彼らは国内で生産活動を続け、雇用を維持するなどして国民に広く貢献したいと考えつつも、国際競争の中にあつては、より租税負担の小さい国・地域で安価に製品を生産しなくてはならな

⁵ 生活保護にまつわる業務を担う福祉事務所は町村でも設置することが許されているが、実際に設置している町村は例外的な存在である。

⁶ かつて北海道で用いられていた二級町村（条例制定権が無いなど、権限の範囲が小さい）を「標準」とし、徐々に権限の範囲を広げていくようなイメージかもしれない。

表3 アジア（東アジア，東南アジア）の地域・都市の集積

Country	City	2025の人口	2025年の順位	2007年の順位
Japan	Tokyo	36400	1	1
India	Mumbai (Bombay)	26385	2	2
India	Delhi	22498	3	3
Bangladesh	Dhaka	22015	4	6
India	Kolkata (Calcutta)	20560	5	5
China	Shanghai	19412	6	4
Pakistan	Karachi	19095	7	7
Philippines	Manila	14808	8	10
China	Beijing	14545	9	9
Indonesia	Jakarta	12363	10	12
Japan	Osaka-Kobe	11368	12	8
Japan	Nagoya	3295	66	40
Japan	Fukuoka-Kitakyushu	2834	81	52
Japan	Sapporo	2565	90	61
Japan	Sendai	2288	109	71
Japan	Hiroshima	2046	129	81
Japan	Kyoto	1804	152	92

NOTE : World Urbanization Prospects:The 2007 Revision Population Database より筆者が加工して作成。

なお、人口の単位は千人で推計値。順位をつけた対象は、2007年調査の段階で都市圏人口が75万人を超えていた265地域・都市。

い。それゆえ、わが国の行政を効率化し、租税負担を小さくしようとする積極的な動機を財界は持っているであろう。また、現在の道県が行う産業政策に対しては、国際的な地域間競争の中にあってはやや小粒であるとの印象を持っていたであろうし、国の地方支分部局と都道府県との二重行政の非効率性も肌で感じていたであろう。そこへ県の役割の空洞化が顕在化したのであるから、都道府県合併という形で規模を追求するか、さらに一步踏み込んで、国の支分部局を吸収するような道州制を目指すことで、行政の効率化と産業政策の力量の引き上げとを期待するようになったとすれば合点がいく。

こうした財界の感覚は、わが国における地方分権政策が欠落させている視点を提供してくれてもいる。グローバルな国際競争では、個別企業間での競争も激しいが、国家間での競争も激しさを増している。アジアにおけるわが国のプ

レゼンスは、韓国やシンガポール、中国やインドなどの台頭によって相対的に低下し、「ジャパン・パッシング」というような俗語までが生まれた。同じように、都市間での国際的な競争も存在している。

表3では、アジア圏で2007年の時点で75万以上の人口で都市圏を形成している265の地域について、2007年および2025年の推定人口に基づくランキングが示されている⁷。東京都市圏は2025年の時点でも、アジアで1位の人口規模を維持するが、その相対的な優位性は低下している。観光文化都市である京都の人口規模ランキングは92位から152位へと大幅に下落しているが、そのことよりも、産業都市との色合いの濃い仙台と広島はベスト100から漏れてしまうことの方が問題は深刻かも知れない。

市町村合併が規模の経済性を期待した施策であったことから明らかなように、都市にとっ

て人口規模の小ささは、規模の経済性に基づく優位性が小さいことを意味し、地域間競争での苦しい立場に立たされることを示唆している。したがって、わが国の代表的な都市については、国内の他団体との横並びで考えるだけでは不十分であり、国際的な競争の中で勝ち残っていきただけの規模なり集中度合いを維持する必要があるのでは無いだろうか。

1.4. 本稿のねらい

筆者は、地方自治体の自立への心構えの熟度からして、地方分権政策の本格的な萌芽はこれからであると見ており、いまだ手直しすべきところも多いと感じているが、変革への種子はすでに蒔かれている。これらが今後どのように発育していくのかについて、ある程度の見通しをもち、必要ならば「枝打ち」の準備もする必要がある。本稿の主たる目的は、私見として、「行政の効率化」および「規模の経済性」を体现するための施策であるところの「市町村合併」の延長線上に「道州制論」をとらまえ、今後の分権改革の方向性の一側面を示すところにある。ただし、ここでいうところの方向性とは、その是非を論じるわけではなく、あくまでも進むであろう方向を示唆するに過ぎないことをあらかじめ断っておきたい。

2. 市町村合併の進展

地方分権一括法が施行される2000年以前には、市町村数は3200を超えていた。これが市町村合併を経て2007年には、1800を切るころにまで至っている。わが国の場合、これまでの苦い経験を踏まえ、市町村合併は地方自治体の自発性に委ねられてきたが、いわゆる「平成の大合併」

は、地方交付税総額の急激な縮小と補正係数の見直しなどを通じた地域間再分配機能の低下とがあいまった財政的逼迫の中で、市町村は合併へと踏み切らざるを得なかったというのが正当な評価であろう。表4では、国への財政の依存度が高い（財政力指数が低い）自治体ほど、「名」を捨ててまで合併に踏み切った自治体（新設ないし吸収合併した自治体）の割合が高いことが示されている。

ただし、ポジティブな見方をすれば、市町村合併によって行財政運営における「規模の経済性」が発揮されるものと期待されるのも事実である。ここでいう規模を測る尺度は、行政区の面積を一定とすれば、財政力指数などの地方自治体の財政力を示す指標であっても、単に人口規模であってもおおよそ同義である。より多くの人を引きつける自治体は、市場原理によって地価が上昇し、所得の高い人が居住するようになるため、固定資産税収や住民税収が大きくなる。表5が示すように、人口規模、平均所得、1人当たりの地方税収は、おおよそ正の関係を有するのである⁸。

地方自治体の規模の違いが行政サービスに影響を与える例として福祉行政を考えてみよう。市制の自治体では福祉事務所の設置が義務づけられ、社会福祉主事を置いて生活保護などの事務を直接処理することができる。しかし、それを賄うだけの財政的（人的）基盤を保持できない町村については県がこれを代行している⁹。身近な存在である基礎的自治体がサービスを提供すべきであるとの考えからすれば、町村はその役を担い切れていないことになる。

また、財政のタームで考えれば話はさらに明快で、財政がより豊かな自治体ほど、国が定める基準以上に手厚い行政サービスを提供しうる

⁷ アジアとは、インド、インドネシア、カンボジア、シンガポール、スリランカ、タイ、韓国、中国、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、東ティモール、ブータン、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、モルディブ、モンゴル、ラオスである。

⁸ 他の指標と一人あたりの交付税額との間には負の相関が見られるが、これは当然に制度的な理由によるものである。

表4 財政状況と自治体の合併傾向

財政力指 2000	該当団体数	合併しなかった団体		吸収合併した団体		新設・吸収合併された団体	
		数	(%)	数	(%)	数	(%)
0.1	3	1	(33.3%)		(0.0%)	2	(66.7%)
0.2	401	130	(32.4%)		(0.0%)	271	(67.6%)
0.3	757	231	(30.5%)	13	(1.7%)	513	(67.8%)
0.4	563	164	(29.1%)	32	(5.7%)	367	(65.2%)
0.5	409	145	(35.5%)	31	(7.6%)	233	(57.0%)
0.6	300	120	(40.0%)	47	(15.7%)	133	(44.3%)
0.7	262	122	(46.6%)	47	(17.9%)	93	(35.5%)
0.8	180	89	(49.4%)	47	(26.1%)	44	(24.4%)
0.9	127	77	(60.6%)	27	(21.3%)	23	(18.1%)
1	107	63	(58.9%)	25	(23.4%)	19	(17.8%)
1.1	46	38	(82.6%)	5	(10.9%)	3	(6.5%)
1.1以上	71	62	(87.3%)	3	(4.2%)	6	(8.5%)
合計	3226						

NOTE：財政力指数を小数点以下第一位で四捨五入してグループ化。また、財政力指数のデータが欠損している東京都特別23区、田無市、保谷市、黒埼町を除く。なお、ここでいう「吸収合併した団体」とは自治体コードに変更のない自治体を指し、自治体コードが変更になった団体を「新設・吸収された自治体」と定義している。

表5 人口規模、地方財政、平均所得

人口規模(万人)	1人当たり平均値(自治体あたりの値を平均化)				サンプル数
	歳入額	交付税額	地方税収	平均所得	
0~0.25	1890	872	123	3075	245
0.25~0.5	983	482	85	2932	454
0.5~0.75	732	330	94	2915	482
0.75~1	588	246	97	2956	362
1~1.25	493	189	103	2975	264
1.25~1.5	459	174	99	3011	180
1.5~2	429	149	105	3072	259
2~3	405	128	108	3177	265
3~4	367	96	121	3260	166
4~5	380	94	127	3231	96
5~7.5	355	72	133	3397	158
7.5~10	352	54	143	3525	70
10~20	334	44	146	3615	122
20~30	331	35	152	3592	39
30~50	344	33	160	3694	44
50~	338	34	158	3640	9
全体	671	275	108	3090	3215

NOTE：政令指定都市と東京都特別23区および上記のデータについて欠値を含む自治体を除く2000年のデータ。単位は千円、人。

であろう。その典型例は、東京都特別23区などで拡充されている児童手当や乳幼児医療費補助制度があげられる。さらには、国保などの財政運営におけるリスク分散などにも規模の経済性は貢献するであろう。

ただし、複数の市町村が合併すれば人口や財政規模は大きくなるが、これがそのまま規模の経済性に繋がるわけではない¹⁰。場合によっては、合併後の面積が十分に広いために、小学校、消防団、市役所などの数を減らすことができず、ゴミ収集の手間も減らないなど、規模の経済性が削がれてしまうことがある¹¹。さらには、住民の視点からすれば、あまりに面積が大きくなってしまふような合併は、交流のない地域との統合を意味することから、基礎的自治体としてのアイデンティティーを共有できそうにないなど、違和感という名の精神的コストが発生することも考えられる（西川[2002]、町田[2006]、横山[2006]）。

平成の大合併後の市町村の面積をみると、その最大値は10の自治体が合併した岐阜県高山市の2179km²であり、東京都の面積（2187km²）に匹敵している。第2位は1511km²（静岡県浜松市）、第3位は1450km²（栃木県日光市）であるから高山市の大きさは格別であるが、大阪府（1893km²）や香川県（1862km²）と比較すると、これらの自治体の面積の大きさが理解され、自治体としての一体感の喪失が絵空事ではないことがわかる。

表6をみると、合併前の面積が600km²超の自治体は45自治体あり、そのうち合併を選択したのは、静岡県静岡市（1146km²）、北海道静内町（801km²）、広島県広島市（741km²）北海道阿寒町（739km²）、北海道八雲町（735km²）、青森県青森市（692km²）、秋田県田沢湖町（672km²）、岩手県遠野市（660km²）、京都府京都市（610km²）北海道歌登町（606km²）の10団体のみであり、その割合は22%になっている。さらに目線を上げて400-600km²という面積のグループを見ても、合併に至る団体の割合は37%であり、過半数を割っている。これらよりも面積の小さい自治体のグループでは、総じて50%以上の自治体が合併していることを鑑みれば、面積が400km²を超えるような大きな自治体では、面積が小さい自治体よりも合併に消極的にならざるを得なかったという程度のことは言えるであろう。

私たちの生活圏は、交通網の整備にしたがって広がりを見せており、市町村合併による行政区分の広域化は、時代に即した変化の1つであるとの主張には筆者も首肯する。ただし、ここで指摘された「400km²」という自治体の面積を1つの目安とすれば、1辺が20kmの正方形（直径22.6kmの円）の自治体を想起できる。一般国道の平均旅行速度を40km/hと仮定すれば¹²、一辺を30分で移動できるという算段になる。

この30分を生活圏と考えるとき、都市部の旅行速度が平地・山地部のおよそ半分20km/h程度であることを考慮すれば¹³、都市部において

⁹ 社会福祉法第14条によれば、町村は福祉事務所を設置し、生活保護などの行政を行うこともできるが、これを実施している団体は非常に少ない。厚生労働省の資料によれば、2004年4月現在で町村が設置する福祉事務所は全国で5カ所に過ぎない（「生活保護制度運営における地域間の較差の状況」、<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>）。

¹⁰ 完全競争とのアナロジーから、地方自治体数が増えるほど行政サービスのコストは低下する（効率化する）というのが、Tieboutの「足による投票」にまつわる理論の指摘するところである。そうであれば、市町村合併によって自治体数が減少することで完全競争から遠ざかり、効率性が低下すると評価することも可能である。

¹¹ 林（2002）で指摘されているように、人口規模が拡大しても、面積の拡大がそれ以上であれば、行政コストの改善は必ずしも期待できない。

¹² 『道路交通センサス』（平成17年度版、国土交通省）によれば、一般国道の平均旅行速度は、平地部で40.3km/h、山地部で43.0km/hである。

30分で移動できる1辺の長さは10kmであり、面積に直すと100kmにしかない。ここでの簡単な計算例で指摘したいことは、旅行速度の違いが私たちの認識する「生活圏」に影響を与えることにより、たとえ面積が等しい自治体であっても、移動時間がかかる都市的な地域と、それ以外の地域とでは、それを「広い」と感じるか、「狭い」と感じるのかには温度差が生じ、これが合併へのインセンティブに影響するという点である¹⁴。

表6 面積と合併という選択の関係

合併前の面積(km ²)	合併しなかった団体数	合併した団体	
		団体数	割合
0-20	189	208	52%
20-40	212	362	63%
40-60	158	302	66%
60-80	120	245	67%
80-100	86	189	69%
100-125	85	159	65%
125-150	59	133	69%
150-200	86	154	64%
200-300	129	137	52%
300-400	50	61	55%
400-600	46	27	37%
600-800	34	8	19%
800-1000	4	1	20%
1000-1250	5	1	17%
1250超	2	0	0%
	1265	1987	

NOTE：合併の面積は2000年データ

都市部で平成の大合併が進まなかった主たる

理由は、一般に指摘されているように、財政的余力のある地方自治体が都市部には多く、これらの団体では、現状から変化しようとするインセンティブが高くは無かった点に求めることができよう。しかし、これに加えて、一見すると面積は大きくない都市部の自治体ではあるが、都市住民としてはそれでも面積を十分に大きいと認識しているが故に、合併へのインセンティブを削がれていたとの見方もできるのではないか。この指摘は、今後、都市部での市町村合併が容易に進むとは考えられないとの予測を強化するものでもある。

2.1. 支出削減

市町村合併のメリットの1つとして、行政が効率化されることで支出削減が進む点を取り上げられる。ここでいう「支出削減」とは、「合併前の歳出-合併後の歳出」と定義することができ、もっぱら議員数および自治体職員数の縮減ならびに役場など公共施設の集約によってもたらされるものである。この捻出された財源を用いて一部の行政サービスは拡充されたり、より高度で専門的なサービスも提供可能になる。しかし、その一方で、役場が遠くなるなどの不便（サービスの低下）が生じることもある。

ところで、上記の姿は合併特例法が定める経過期間中のものであり、おおよそ10年後の経過期間終了後には違う様相が現れる¹⁵。市町村における歳入は、主として地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債によって構成されているが、これらのうち国から市町村へ交付されている地

¹³ 『道路交通センサス』（平成17年度版、国土交通省）によれば、都市部の平均旅行速度は東京都特別区で18.2km/h、大阪市で15.9km/h、名古屋市で20.6km/hである。

¹⁴ 都市部での通勤には、自動車ではなく、専ら電車が使用されているとの指摘があろう。しかし、例えば、『埼玉縣市町村合併推進構想』（埼玉県）を見ると、合併に前向きな久喜市等におけるパーソントリップ調査の結果では、通勤・通学ではなく、日常の買い物で行き来する自治体間で連携が進む様子がうかがえる。日常の買い物であれば、移動手段として、電車ではなく自動車を念頭におくことに違和感はなかろう。

¹⁵ いわゆる交付税の算定替えにまつわる特例措置は、激変緩和措置の期間を含めれば15年となる。なお、本文中で「おおよそ10年」とあるのは、2005年4月以降は、特例期間が段階的に縮減されるためである。詳細は、合併特例法（新法）を参照のこと。

方交付税は、経過期間が終了すると支出削減の効果を織り込んで減額されてしまう。つまり、捻出した財源の一部は、いずれは相殺されてしまう一時的なボーナスのようなものである¹⁶。このボーナスを上手に活用しなければ、行政サービスの拡充は思いのほか進まないまま、将来時点においては、サービス水準の低下のみが目につくようになってしまう恐れがある¹⁷。そうならないために合併後の市町村では、規模の経済性を活かしつつ、民間資金の導入も含めて公共サービスのあり方を見直し、住民やNPOなどとの協同をすすめるなど、その体質改善を急いでいる。

市町村合併にともなう支出削減額は、国から見れば国庫負担の縮減度合いを測る尺度であるが、地方自治体から見れば、将来へ向けた体質変化への必需性、ないしは、体質強化の潜在的可能性の度合いを測る代理指標の1つとしてみるほうが適当であろう。本稿は、こうした考えに立って支出削減額を検討することにしたい。

2.2. 支出削減額の推定

市町村合併による支出の削減効果については、すでに総務省による『市町村合併による効果について—市町村合併に関する研究会 平成17年度報告書』（以下、「報告書」）が推計している¹⁸。「報告書」では、計量分析を基礎としつつも、実際の役職員数の低下や、合併以前に各自治体が有する効率的な側面が維持される可能性を考慮するなどして、平年度で1.8兆円の財政効果があると試算している。しかし、合併後の面積が推定結果に与える影響を含め、類似団体との

比較を主として用いた推計手順は、細かい目配りとは不相応に、推計結果をラフなものにしてしまっている。

これに対して、本稿は、いわゆる最小効率規模を求める作業として発展してきた、自治体の歳出関数を推定する手法を用いて支出削減効果を推計しており、細かい目配りに欠けるように見えるが、推計結果のパフォーマンスは高いように思われる。本稿の試算結果を先取りすると、支出の削減額は単年度の合計で約1.1兆円と推計され、「報告書」よりも小さい。この理由は、本稿の推計では、政令指定都市と東京都特別23区を支出削減額の推定から除外しているためであるが、詳細は後述する。

図2は、以下で行う支出削減額の推計作業の手順をフローチャートで示したものであり、「本当の姿」を出発点として、右回りの作業と、左回りの作業とに分かれている。この図に沿って推計の手順を概説したい。まず、自治体の「本当の姿」である2000年のデータを用いて、以下の式のような重回帰分析（分散不均一性を考慮した頑健推定）を行う。なお、2000年のデータを選択したのは、合併などの地方分権一括法にまつわる影響をさほどに考慮しなくて済むことと、国勢調査が実施されたことでデータが豊富なこと等の理由からである。

$$(1) \quad y_i = \alpha + \sum_{j=1}^{11} \beta_j x_{ij} + \varepsilon$$

ここで、 y_i は自治体*i*の歳出総額、 α は定数項、 x_{ij} は表7が示す11の説明変数、 β_j は x_{ij} の回帰係数であり、 ε は通常の仮定を満たす誤差項である。なお、市制の自治体と、町村制の自

¹⁶ この上に、さらに合併特例債を上積みすることも可能であるが、近年では、その償還費用の将来負担を見越して、合併特例債の起債に慎重な自治体が増えている。

¹⁷ 長期で見れば、市町村合併の効率化による財政的余剰は国庫に帰着し、国税負担の低下（ないし上昇の抑制）に寄与することから、間接的にはその効能は持続する。

¹⁸ 国の立場からすれば、合併による支出削減効果と、その過程で支出される交付税の増額措置や合併特例債の大きさを勘案することになる。上村・鷺見（2003）は、2003年1月までに合併した自治体における財政効果は、国が負担する政策コストと比較すると、そのパフォーマンスは必ずしも良くないと評価している。

自治体では担うべき行政サービスが異なることから、両者を「市モデル」と「町村モデル」とに区分して2つの推定を行っている。また、政令指定都市と東京都特別23区については、担うべき行政サービスの範囲が異なることと、これらだけを別途で回帰分析するにはサンプル数が少ないとの理由から計量分析から除外している。また、表8にある33自治体は、推定値の計算に必要なデータが欠落しているために削減額を算定することができなかったものである。

図2に戻り、右回りの作業は、回帰分析で得られた回帰係数を用いて各自治体の平年度の歳出総額を推定している。この値を「推定歳出」と定義する。推定歳出は、自治体の特性を示す一般的な指標（表4の説明変数郡）では説明できない固有の事情や一時的な変動が捨象され、平年度の財政状態を横断的に比較することができる値である。こうして求められた推定歳出を足し合わせたものが「推定値単純合計」である。

他方で、左回りの作業では、成立した合併状況を踏まえて、まずは各説明変数の合併後の合算値（データは2000年で固定）を求めている。このとき、例えば、人口密度であれば、面積と人口のそれぞれを積算する形で合併後の値を求めてから、人口÷面積によって人口密度を算出

している。同様の手続きは、すべての変数について行っている。こうして算出された合併時の合計値を用いて、先ほど求めた回帰係数によって「合併後推定値」を求める。この値は、合併特例による経過措置終了後の姿を「一本算定」によって求めたものと考えて良いであろう。ただし、合併後推定値の算定にあたっては、市モデルと町村モデルの双方の回帰係数で計算を行い、歳出額が大きくなる方の値を採用する。「大きくなる方の値」の採用は、合併による効果を厳しく（少なく）見積もることを意味している。

最後に、推定値単純合計から合併後推定値を引き算することで、平年時における合併による支出の「削減額」を求めることができる。また、これを人口で除すことで1人当たりの削減額を算出することもできる。

2.3. 都道府県ごとに集計した支出削減額

市町村合併による支出の削減額を市町村の体質変化の尺度とすれば、これを都道府県ごとに集計し直した値は、それぞれの都道府県が直面している基礎的自治体の変化の大きさということになる。そこで、県下の市町村の支出削減額を合計し、これを県の歳入総額で除した「削

【図2】 推定作業のながれ

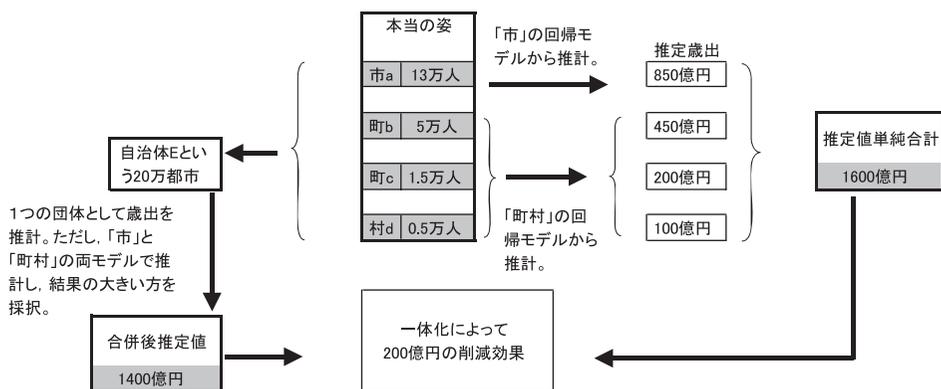


表7 最小二乗法による推定結果

OLS with robustness	市		町村	
被説明変数：歳出総額（千円）				
15歳未満人口	2.537E+02	(0.56)	1.354E+03	(5.13) ***
15-64人口	1.028E+02	(1.13)	-1.068E+02	(-1.62)
65歳超人口	1.304E+03	(2.80) ***	1.099E+03	(10.65) ***
15歳未満人口の二乗	6.779E-03	(0.87)	-6.866E-02	(-2.18) **
15-64人口の二乗	-2.004E-04	(-0.92)	4.804E-03	(2.98) ***
65歳超人口の二乗	-1.224E-03	(-0.19)	-7.554E-02	(-5.10) ***
人口密度（国調人口/面積）	6.513E+01	(0.26)	-1.169E+02	(-1.15)
第一次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-7.179E+06	(-1.06)	5.597E+05	(1.77) *
第二次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-1.240E+07	(-2.63) ***	-2.200E+06	(-5.86) ***
面積（km ² ）	2.648E+03	(0.44)	5.370E+03	(13.33) ***
可住地面積の割合（×10倍）	-1.139E+04	(-0.61)	-1.222E+03	(-0.81)
定数項	5.769E+06	(2.52) **	1.824E+06	(9.63) ***
Number of obs	644		2407	
F 値	530.56	F(11, 632)	624.54	F(11, 2395)
Prob > F	0		0	
R-squared	0.961		0.805	
Root MSE	7500000		1100000	

NOTE： t 値横の*はt検定による有意性を意味し、それぞれ***< 1%、**< 5%、*<10%の水準でクリアしている。

表8 回帰係数を用いて「削減額」の推定値を求めることができなかった自治体の一覧

宮城県 加美郡加美町	石川県 かほく市	岐阜県 郡上市	長崎県 対馬市
茨城県 潮来市	福井県 あわら市	岐阜県 下呂市	長崎県 壱岐市
茨城県 守谷市	山梨県 南アルプス市	三重県 いなべ市	熊本県 上天草市
群馬県 多野郡神流町	山梨県 南都留郡富士河口湖町	滋賀県 栗東市	熊本県 球磨郡あさぎり町
千葉県 白井市	長野県 千曲市	広島県 安芸高田市	沖縄県 豊見城市
千葉県 富里市	岐阜県 山県市	広島県 豊田郡大崎上島町	沖縄県 島尻郡久米島町
東京都 西東京市	岐阜県 瑞穂市	山口県 周南市	
東京都 三宅島 三宅村	岐阜県 飛騨市	香川県 さぬき市	
新潟県 佐渡市	岐阜県 本巣市	香川県 東かがわ	

減率」という値によって都道府県を横断的に比較してみたい。いま、入手可能な最新のデータである2005年度の都道府県別歳入決算額で支出の削減額を除いて「削減率」を求め、この値の上位10団体と下位10団体を一覧にしたものが表9と表10である。

削減率の上位団体、すなわち県下の自治体で発生した合併の財政的な変化が大きかった上位10県を示す表9には、秋田県のみが関東以北の県として含まれている。秋田県では、2000年4月に存在した69団体のうち59団体（86%）が2007年3月末までに市町村合併に踏み切っているが、8つの自治体が参加する大型合併が3つ（横手市、由利本庄市、大仙市）あったことが特徴的である。その中でも、新設となる由利本庄市と大仙市は、小規模自治体同士による合併であったため、それぞれが別々に行政サービスを提供する場合に比べて規模の経済性が大きく働くことで支出の削減額が大きくなっている。

山梨県でも、北杜市（5町3村）、笛吹市（5町2村）、南アルプス市（4町2村）という3つの大型合併がなされたが、これらも小規模自治体による合併であったため、支出の削減額は大きくなっている。ただし、南アルプス市は表8の一覧に含まれており、支出の削減額を算定していない。

鳥取県は、鳥取市が6町2村を編入した事例以外は2ないし3つの自治体による小規模な合併となっている。一般に、大きな市による小規模自治体の編入合併は効率化がさほど進まない。直観的には、1人当たりの歳出関数を考えると良い。1人当たり歳出額は、他を一定とすれば、規模（主として人口）に関していわゆる「U字形」ないし「L字形」に近い形状になることが知られており（川崎・原田[2001]、西川[2002]、中井[1989]）、UないしLの底辺となるような

規模（一般に10-15万人）以上になると、規模を拡大しても1人当たりの行政コストの低下（＝支出削減）が見込めなくなる。鳥取市の場合、合併前の人口が15万、合併後の人口が約20万人であるからU字ないしL字のボトムに近く、効率化があがりにくいはずである。しかしながら、編入した自治体の中に人口が5000人以下の団体が4つもあったことから、これらの団体での支出削減の効果が積み上がって大きくなり、これが鳥取県全体で見ても大きな役割を果たしている。

鳥根県の合併の組み合わせをみると、2つの自治体によるものから8つの自治体によるものまで多様だが、合併後の自治体の面積がおおよそ300-600km²で均質化されており、市町村の配置状況は整然としたものになった（地図を見ると明らかである）。また、もともと小規模町村が多いことから、合併による規模の経済性が働きやすいため、後述する愛媛県よりも合併に参加した自治体の割合こそ低いが、削減率は高くなっている。

岡山県は、中規模（4-6自治体）の合併が他の自治体よりも多いことが目につく。5町4村が合併した真庭市は、合併した個数が多いだけでなく、小規模自治体の合併であったという事情もあり支出の削減額は大きい。他方で、2町を編入合併した倉敷市の削減額は大きくない。これは、鳥取市のところで言及した大都市の特性（合併効果が上がりにくい）が顕在化した結果である。愛媛県は、2000年時点で70市町村が存在していたが、2007年までに68自治体（97%）が合併に参加した¹⁹。今治市に9町2村が編入された事例は、その参加自治体数からして際だった存在だが、合併後の面積は約420km²であり極端に大きいわけではない。合併後の自治体の面積は総じて200-500km²におおよそ取

¹⁹ 合併に参加しなかった自治体のうち、松野町は殆どが山岳地帯であるような典型的な中山間地である。他方で、松前町は、県都松山市に隣接する平地であり、合併しうる素地はある。

まっており、島根県と同様に自治体の配置のバランスが良い。

長崎県は、削減額、削減率がともに全国で最大となっている。長崎県の合併は、中・大規模（4－8自治体）の合併が多い点に特徴がある。この理由の1つは、壱岐市、五島市、対馬市にみられるように島嶼部で同一の島内にある複数の自治体が合併した事例が存在するところにある²⁰。熊本県と大分県は、長崎県に比べると小・中規模（2－5）の合併が多い。支出の削減額は、同じ九州地方の長崎県よりも小ぶりであり、おおそ400億円程度と見込まれている。大分県は、島根県と合併の特徴が似ているようにも見えるが、島根県のように合併後の自治体の面積が集約されているわけではない。

続いて、表10にある削減率が小さかった都府県には、東京都、神奈川県、大阪府が含まれている。これら3団体は、合併事例がありながらも支出削減額がゼロになっているが、これは以下の事情による。東京都は表5にある田無市と保谷市が削減額を算定できず、神奈川県相模原市と大阪府堺市は、ともに政令指定都市へ昇格する規模のため推定モデルの範囲外となり、これらも削減額を算定できなかった。そのほか、埼玉県さいたま市、静岡県静岡市、浜松市などの新設された政令指定都市も削減額も表7の削減額としてはカウントされていない。

これら大都市を抱える自治体が多い表10にあって、栃木県と富山県はやや異質な存在であり、本篇の主旨からして重要である。栃木県では57%の自治体が合併したのであるが、大きな支出削減には結びつかなかった。その理由の1つは、

支出の削減額が大きくなりにくい大都市（宇都宮市）の事例が含まれている点にあるが、強調すべき他の理由として、町村が合併した後に3万人程度の自治体になった事例が多かった点をあげられる。3万人程度の自治体は、市の回帰係数を用いて合併後推定値を算定すると、市にしては規模が小さすぎて行政コストが割高になるため、合併せずにバラバラに支出した場合（推定値単純合計）と比べたときの削減額が、さほどに大きくはならないのである²¹。富山県もほぼ同様の特徴を有しており、富山市による吸収合併があった一方で、合併後の人口が3万人程度の自治体が多く、削減効果がさほどに上がらないものと推定されたのである。市町村合併を通じた都道府県への変化の圧力は、合併の多寡だけではなく、その内容にも依存しているものの、都道府県ごとの違いが小さくはないことが理解されよう。

3. 市町村の構成の変化

合併の必然的な帰結として、自治体が広域化することで外部性の内部化が進むとともに、自治体数も減少することで自治体間の利害調整（集会的意志決定）が容易になる²²。こうした基礎的自治体の数の変化は、これを統括・補完する広域的自治体の役割も変化させる（低下させる）ことになろう。とりわけ、県の役割の変化を考える上では市町村数の減少よりも、相対的に自立性が低い「町村」の数の変化の方がより直接的な指標となろう。以下では、市町村合併による町村数の変化、また、依然として残さ

²⁰ 島嶼地域では必然的に合併が進むというわけではない。例えば、淡路島は、淡路市、洲本市、南あわじ市の3つの自治体へと分かれた形で合併が進んだし、鹿児島県の奄美大島は、名瀬市、笠利町、住用村が先行して合併し奄美市となったものの、他の2町2村は合併から離脱した。北海道の利尻島（利尻富士町、利尻町）や鹿児島県の徳之島（徳之島町、伊仙町、天城町）は、合併に至ることができなかった一例である。

²¹ 図1の概説で触れたように、支出削減の効果を過大に評価することを避けるために、合併後推定値は、市モデルと町村モデルでの推計のうち、大きい方を採用している。

²² 「集会的意志決定」についてはオルソン（1996）を参照のこと。また、自治体数の変化を地域間競争の視点から考察したものとして西川（2001）がある。

表9 支出削減率（対県歳入）の大きかった県

都道府県名	2000.4の団体数	合併しなかった団体数	合併した団体数割合		合併した団体数を合併規模ごとにグループ化												削減率	削減額 (億円)	2005年度決算 (歳入額)
					2	3	4	5	6	7	8	9	10	12					
秋田県	69	10	59	86%	6	21	8						24				6.20%	417	6,722
山梨県	64	15	49	77%	4	24			6	7	8						6.05%	287	4,747
鳥取県	39	9	30	77%	12	9								9			6.79%	262	3,854
島根県	59	6	53	90%	12	12	4	5	12		8						7.36%	414	5,624
岡山県	78	10	68	87%	4	21	8	20	6					9			6.02%	470	7,807
愛媛県	70	2	68	97%	10	12	24	10							12		7.22%	473	6,546
佐賀県	49	13	36	73%	6	12	4	5						9			6.18%	263	4,254
長崎県	79	10	69	87%	2	3	8	15	18	7	16						8.21%	569	6,926
熊本県	94	32	62	66%	10	9	12	15	6						10		5.79%	426	7,359
大分県	58	6	52	90%	2	15	8	5	6	7			9				7.14%	422	5,902

NOTE： 削減額，歳入決算額の単位は億円。なお，政令指定都市（既設+新設）の自治体による合併は，「合併数」には含まれているが，削減額は「ゼロ」として計算している。たとえば，神奈川県は相模原市（1市4町）が編入合併をしたが，削減額はゼロになっている。

表10 支出削減率（対県歳入）の小さかった県

都道府県名	2000.4の団体数	合併しなかった団体数	合併した団体数割合		合併した団体数を合併規模ごとにグループ化												削減率削	減額（億円）	2005年度決算 （歳入額）
					2	3	4	5	6	7	8	9	10	12					
栃木県	49	21	28	57%	8	15		5									1.27%	102	8,065
埼玉県	92	57	35	38%	16	3	16										0.35%	54	15,170
千葉県	80	45	35	44%	10	6	12			7							0.98%	143	14,592
東京都	63	61	2	3%	2												0.00%	0	64,334
神奈川県	37	32	5	14%				5									0.00%	0	17,277
富山県	35	9	26	74%	6			5		7	8						1.12%	59	5,252
静岡県	74	28	46	62%	16	9	4	5						12			0.42%	47	11,079
愛知県	88	50	38	43%	12	15	4			7							0.20%	41	20,859
大阪府	44	42	2	5%	2												0.00%	0	26,293
福岡県	97	49	48	49%	16	18	4	10									0.47%	70	14,811

NOTE： 表6に同じ。

れる小規模団体の数，都道府県の役割を担い
る大都市の現存数などについて都道府県ごとに
整理し検討を加える。

3.1. 町村数の減少

県下の町村数の変化を把握する指標として，
第 p 県の町村数の減少率（ $M_{p,2007}^u$ ）を以下のよう
に定義する。

$$(2) \quad M_{p,2007}^u = (M_{p,2000} - M_{p,2007}) / M_{p,2000}$$

ただし， $M_{p,t}$ は時点 t において第 p 県が抱え
る町村の数である。表11は，町村数の減少率の
高低を比較し，下位と上位の10団体を列挙した
ものである。そこでは，2000年から2007年にか
けて最も町村の減少率が高かったのは大分県で
あり，その値が91.4%になっていることが示さ
れている。これに続くのが広島県の87.6%，第
三位が長崎県で85.9%である。

表11 町村数の減少率（2000→2007年）

減少率上位の10団体	
都道府県	町村数の減少率
大分県	91%
広島県	88%
長崎県	86%
愛媛県	84%
新潟県	84%
岡山県	82%
兵庫県	82%
茨城県	82%
富山県	81%
秋田県	80%

NOTE： 総務省 HP にある「都道府県別市町村
数の変遷」より作成。

さらに少し視点を変えて，町村数の動的な
変化という視点を加えてみたい。表9は，2007

年の時点で県下の市町村のうち町村の割合が低
い上位10都府県を示したものである。つまり，
市の割合が高い都府県とも言える。

表12には，2007年の町村割合だけではなく，
2000年の町村割合も示されており，「平成の大
合併」を経て，県下の市・町村の割合がどの程
度変化したのかを比較することができる。

表12 2007年の時点で県下の自治体のうち
町村の割合が低い上位10自治体

都道府県	町村の場合	
	2000	2007
大分県	81.0%	22.2%
大阪府	25.0%	23.3%
茨城県	76.5%	27.3%
兵庫県	75.0%	29.3%
東京都	32.5%	33.3%
富山県	74.3%	33.3%
千葉県	61.3%	35.7%
広島県	84.9%	39.1%
山口県	75.0%	40.9%
京都府	72.7%	42.3%

NOTE： 総務省 HP にある「都道府県別市町村
数の変遷」より作成。

大分県は，既に言及してきたように，町村数
の減少率が最も多かった結果，2007年時点にお
いて県下に抱える町村制の自治体の割合は81%
となり，最も低くなっている。やや枠を広げら
ば，大阪府，茨城県，兵庫県も町村の割合が相
対的に低いと言える。これら4府県で広域自治
体として市町村合併から受けた影響を比較する
ならば，2000年の時点から町村が少なかった大
阪府よりも，2000年時点では町村が多かった大
分県などの方が，市町村合併から受けた影響は
大きいはずである²³。東京都や大阪府などのよ
うに町村の割合が当初から少ない都府県におけ

²³ こうした視点は，佐賀県統轄本部政策監グループ南里隆副課長（当時）へのヒアリングを通じて考えさせられたものである。

る市町村合併とは、複数の「市」が合併して新たな「市」になるようなものが多いであろうし、仮に「町村」が合併して「市」になったとしても、もともと市制の自治体が多いのであるから、ここでの文脈における広域自治体としての役割りに大きな変化は生じないであろう。

3.2. 規模が小さいままの団体

市町村合併によって基礎体力が向上した自治体がある一方で、小規模な自治体も依然として存在している。人口規模が小さい自治体では、1人当たり地方税収などの財政指標においても相対的に劣位にあることが多い。そして、このことが他の団体との合併を困難にしまうこともある²⁴。ここでは、人口規模の小さい自治体（人口5000未満）を「支援を必要とする自治体」＝「要支援団体」と解釈し、こうした団体を広域自治体で支える場合の負担の大きさについて横断的に比較してみたい。

表13は、2000年の人口をもとに、2007年3月31日時点での合併状況を反映させたデータを作成し、人口が5000以上になる自治体と、人口5000未満でしかない自治体とに区分して、都道府県ごとに人口比や歳出比をクロス集計したものである。そこでは、高知県、北海道、長野県では、県下にある要支援団体（人口5000未満）に居住する人口の割合が3%を超えていることが示されている。ラフな計算になるが100で3を支える構図であり、全国平均の0.51%と比較すると、地域内での市町村間再分配は荷が重いかも知れない。奈良県や沖縄県は、歳出比こそ相対的に高いものの、人口比で見たときの値がさほど高くない点には留意して良いであろう。これは、極端に小さい自治体で1人当たり歳出

が高んでいることを意味している。一方で、埼玉県、東京都、神奈川県などは小規模団体が残っているものの、人口比で見ても歳出比で見てもその値は全国平均を下回っており、県内で市町村間再分配を実施するとしても、その負担感は相対的に小さいといえる。市町村合併による基礎的自治体の強化は、自立の困難な自治体数を減らすことを通じて、都道府県で要支援団体への支援を担えるようにしつつあるのかも知れない²⁵。現行制度の下では、市町村間への再分配を国が担っているが、例えば、神奈川県のように全国的な再分配（人口比で0.51%）よりも、地域内での再分配（0.04%）の方が負担感が小さいのであれば、県で市町村間の財政調整機能を担っても良いと考えるかも知れない。

4. 道州制にまつわる一試論

市町村合併を通じて、自立が難しい自治体の数は減少傾向にあるなど、地方分権の潮流は、広域自治体としての都道府県の役割に変化を迫っている。広域自治体の変化した姿の1つが「道州制」であるとすれば、その機能の1つとして、市町村間の財政調整に近接性の概念を導入し、州内での水平的財政調整を期待することもできよう。つまり、地域内扶助（市町村間再分配）という実務を行う受け皿としての「道州制」である。西尾私案（西尾[2007,p135-6]）では、いわゆる小規模団体を国ないし県が直轄するようなイメージが提示されている。地方自治体間の競争を促すのであれば、そこでの生き残りが難しい自治体の存在を真摯に受け止め、こうした提案がなされることを私は肯定する。その上で、こうした団体への支援策を「分権的」に行

²⁴ 表4が示すように、財政力指数で見ると限りにおいては、財政力が極度に低いことで合併が滞ったとの顕著な傾向は見いだせない。また、財政力指数が最も低い20団体を個別に見ても、島嶼地域が含まれているにもかかわらず、そのちょうど50%が合併している。

²⁵ ここでの情報からだけでは、どの程度であれば市町村間再分配を県内で実施可能であり、どの程度になると困難であるのかを議論することはできない。

表13 支援を必要とする小規模団体（人口5000未満）の存在

	市町村数		人口比： B/ (A+B)	歳出比： B/ (A+B)		市町村数		人口比： B/ (A+B)	歳出比： B/ (A+B)
	(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満				(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満		
北海道	125	55	3.30%	8.21%	滋賀県	24	2	0.71%	1.38%
青森県	34	6	1.27%	2.79%	京都府	23	3	0.34%	0.66%
岩手県	32	3	0.84%	1.87%	大阪府	43	0	-	-
宮城県	35	1	0.09%	0.32%	兵庫県	41	0	-	-
秋田県	21	4	1.24%	2.87%	奈良県	28	11	1.85%	6.29%
山形県	34	1	0.36%	0.80%	和歌山県	27	3	0.76%	1.62%
福島県	49	11	1.60%	3.85%	鳥取県	15	4	2.68%	4.70%
茨城県	44	0	-	-	島根県	17	4	1.57%	3.45%
栃木県	31	0	-	-	岡山県	25	2	0.15%	0.54%
群馬県	33	5	0.80%	1.94%	広島県	23	0	-	-
埼玉県	69	1	0.07%	0.13%	山口県	20	2	0.65%	1.19%
千葉県	56	0	-	-	徳島県	22	2	0.62%	1.86%
東京都	54	8	0.10%	0.56%	香川県	16	1	0.40%	1.13%
神奈川県	32	1	0.04%	0.08%	愛媛県	19	1	0.33%	0.75%
新潟県	34	1	0.02%	0.10%	高知県	24	11	4.14%	7.66%
富山県	14	1	0.19%	0.29%	福岡県	62	4	0.24%	0.56%
石川県	18	1	0.43%	0.83%	佐賀県	23	0	-	-
福井県	16	1	0.47%	1.07%	長崎県	22	1	0.26%	0.50%
山梨県	21	7	2.27%	4.89%	熊本県	43	5	0.82%	2.01%
長野県	57	24	3.16%	7.08%	大分県	17	1	0.23%	0.58%
岐阜県	40	2	0.27%	0.67%	宮崎県	27	3	0.65%	2.78%
静岡県	42	0	-	-	鹿児島県	45	4	0.31%	2.15%
愛知県	60	3	0.16%	0.42%	沖縄県	27	14	2.02%	8.17%
三重県	29	0	-	-	全国平均(総計)	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE： 2000年の人口をもとに、2007年3月31日までの合併結果までを反映した自治体ごとのデータベースを作成。これを人口5000以上と5000未満に区分して整理したもの。

いうるのが考察されるべきであり、以下の試論は、そうした取り組みの1つとなることを意図している。

表11の上位集団をみると、中国地方から岡山県、広島県、九州地方から長崎県と大分県、四国地方からは愛媛県、北東北から秋田県が入ってきている。これらの地域は、いわゆる「道州制」の議論で狙上へのせられることが多い地方

である。以下では、北東北3県、中国地方、四国地方、九州地方をそれぞれ1つのグループ（いわゆる「州」）と見なして、市町村間の再分配をグループ内で行うような状況を考えてみたい。表14は、それぞれの地方（グループ）について「要支援団体」の人口および歳出のウェイトを示したものである。

まず、北東北3県および四国地方は、人口比

と歳出比の2つの指標ともに全国平均よりも値が大きくなっており、市町村間の再分配を当該グループ内で行うとき、いわゆる支援側に回った団体の負担感は、全国規模で再分配を行う場合に比べて相対的に重たい。中国地方は、歳出比は全国平均を下回っているが、人口比では、上回っており、北東北3県や四国よりは、グループ内での市町村間再分配の条件が整っていると見ることができるかもしれない。ただし、四国地方を加えた「中四国地方」になると、人口比・歳出比の双方の指標で全国平均よりも負担感は大きくなってしまう。

九州地方（除沖縄）は、これらの中で唯一、人口比と歳出比の双方で地域内での市町村間再分配が全国平均を下回っている。すなわち、九州圏内で市町村間再分配を実施することに前向きになりうる状況にある。表10を見ると、熊本県、宮崎県、鹿児島県の各数値は、全国平均よりも高く、これら3県だけでは、市町村間再分配への機運が高まらないものと推察するならば、九州でグループ化することの意義をここに見いだすことができよう。

ところで、北海道などは市町村合併による支出削減が小さく、町村数の変化も乏しい。また、

北海道の市町村の面積が既に十分に広いことを考えれば、今後市町村合併が劇的に進展するとも考えにくいなど、ここまでの考察を踏まえば、北海道の広域自治体としての役割が縮小傾向にあるとは見立てにくい。しかも、表13によれば、北海道における市町村間での再分配は容易ではなく、国による全国規模での再分配を北海道は志向する可能性が高い。地方分権一括法が施行された2000年以降、地方自治体のあり方が大きく変わりつつあるものの、その動向には地位差がある。それゆえ、全国一律ではなく、特区などの形で道州制を議論することには合点が行く。しかし、それは北海道からではなく、例えば、九州地方の方がより適当であることを本稿の分析結果は示している。九州地方であれば、全国規模で水平的財政調整を行うのではなく、グループ内で水平的財政調整を行うことに優位性を見だし、ここを接着点として道州制が実現するかもしれない。

5. まとめ

本稿では、「行政の効率化」および「規模の経済性」の視点から市町村合併の影響を考察し、

表14 表10の結果を「地方」で再集計したもの

	団体数		人口比： B/(A+B)	歳出比： B/(A+B)
	(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満		
北東北3県	87	13	1.12%	2.49%
中国地方	100	12	0.53%	1.20%
四国地方	81	15	1.17%	2.78%
中国・四国地方	181	27	0.76%	1.74%
九州地方（除沖縄県）	239	18	0.35%	1.11%
九州地方（含沖縄県）	266	32	0.50%	1.69%
全国平均（再掲）	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE：北東北3県とは、青森県、秋田県、岩手県を指し、中国地方とは、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県を指す。着色で強調した値は全国平均を下回っている。

自治体の量的・質的な変化を明らかにするとともに、支出削減効果についても参考となる値を提示した。そこから見えてくる姿を本稿の主旨に沿って要約すれば、わが国の三層構造の中間に位置する都道府県の役割の変化、より率直には役割の低下という事実が見えてくる。つまり、これまでの分権政策の副次的な効果として、必然的に都道府県にまつわる改革が俎上に上ってくるのである。本稿では、ここから議論を一步進め、地域間再分配政策という結節点を設けることで、都道府県改革の1つのあり方として道

州制を視野に入れることを構想している。

地方分権といいながら、財政的に裕福な自治体が権限を求め、財政的に困窮する自治体の世話は国に任せるかのようなスタンスが当然視されているが、国を小さくし、地方を大きくすることを目標として掲げるのであれば、財政的な自立が難しい団体への再分配政策についても、地方自治体間で調整するような仕組みが検討されるべきであるし、そうした相互扶助を基底にして、地域のアイデンティティーは形成されていくのではないだろうか。

† 参考資料

- (1) 上村敏之・鷺見英司(2003)「合併協議会の設置状況と地方交付税」『会計検査研究』(28)；pp.85-99。
- (2) オルソン・マンカー，1983。『集合行為論』依田博・森脇俊雅訳，ミネルヴァ書房（Olson, M. 1965 *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.）。
- (3) 金井利之(2009)。「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』61(10)；pp.3-18。
- (4) 神野直彦(2009)。「Governance Review」『ガバナンス』2月号；pp.12-13。
- (5) 中井英雄(1988)『現在財政負担の数量分析—国・地方を通じた財政負担問題』，有斐閣。
- (6) 西川雅史(2001)。「市町村合併のメリット(1)」『郵政研究所月報』2001年2月号，pp.48-56。
- (7) 西川雅史(2002)「市町村合併の政策評価—最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』；pp.61-79。
- (8) 西川雅史(2008)「市町村合併と地方自治」『改革者11月号』pp.36-39。
- (9) 西川雅史(2009)「市町村合併による支出削減と市町村構成の変化：市町村合併が都道府
- 県に与える影響」『会計検査研究』(近刊)。
- (10) 西尾勝(2007)。「地方分権改革」，東京大学出版会。
- (11) 西尾勝(2005)。「地方制度改革とこれからの都道府県—『道州制』についての私見」『自治体学研究』90；pp.3-9。
- (12) 野田遊(2006)「市町村合併と府県の政策変容の関係に関する実証研究」『会計検査研究』33；pp.149-171。
- (13) 原田博夫・川崎一泰(2000)。「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年誌』48巻；pp.191-99。
- (14) 林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』(61)；pp.59-89。
- (15) 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。
- (16) 町田俊彦。「地方交付税削減下の『平成大合併』」，(町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』，公人社，2006年，第3章)。
- (17) 森田朗(2009)「地方政府のかたち—分権改革の方向と自治体の規模」『自治体学研究』97；

pp.20-25。

- (18) 横道清孝(2005)「都道府県と市町村の新しい関係－合併後の2層体制」『都市問題』97(3); pp.48-55。
- (19) 横山純一(2006)「市町村合併が進まない北海道」,(町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』,公人社,2006年,第7章)。
- (20) 和田八東(1973)。「都市財政」『日本の財政』(林健久・貝塚啓明編)東京大学出版会。

† 参考資料

- (1) 『分権型社会のビジョン (最終報告)』(「豊かな自治と新しい国の形を求めて」～「このまちに住んでよかった」と思えるように～第二期地方分権改革とその後の改革の方向),(新地方分権構想検討委員会,2006)。
- (2) 『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要』(「骨太の方針」)(内閣府経済財政諮問会議,2001)

- (3) 『市町村合併による効果について』(総務省,市町村の合併に関する研究会,平成18年度版報告書)。

† 参考資料

- (1) 『道州制に関する答申』(九州地域戦略会議道州制検討委員会,2006)。
- (2) 第28次地方制度調査会第8回専門小委員会議事録。
- (3) 道州制ビジョン懇談会第10回,第11回議事録。
- (4) 『市町村合併による効果について』(総務省,市町村の合併に関する研究会 平成18年度版報告書)。
- (5) 『大都市部における市町村合併の推進』(総務省,市町村の合併に関する研究会 平成19年度版報告書)。
- (6) 『埼玉県市町村合併推進構想』(埼玉県総合政策部地方分権支援課)。

年金制度の課題

——基礎年金税方式の是非と支給開始年齢の引き上げ——



慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平

はしがき 本稿は、平成20年6月26日開催の財政経済基本問題研究会における慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平氏の『年金制度の課題——基本年金税方式の是非と支給開始年齢の引き上げ』と題する講演内容を取りまとめたものである。

1. 先進国に共通する年金改革の課題

少子高齢化はどの国でも共通して起きている。多くの先進国で、90年代から2000年代にかけてベビーブーマー世代の多く退職するようになる。別に日本だけに団塊の世代がいて、団塊の世代が退職するというわけではない。程度の差はあれ、どの国でもベビーブーマー・団塊の世代が存在して、退職に向かっていく。どの国でも90年代から2000年にかけて年金改革が難しくなっていく。全国民が得する年金改革は存在しないため、世代間の利害の対立は不可避になる。国民にとって、わかりやすい年金改革は、痛みを伴うため、政権与党の持続可能性を奪うことになり、必然的にわかりにくい改革が行われている傾向になる。こうしたわかりにくい改革が、かえって年金不信を高める悪循環につながる可能性もある。こうした事態を回避するためには、制度をなるべくわかりやすい形にし、国民と政府が年金制度、財政に関する情報を共有し、協

力して制度改革を進めていく必要がある。

2. 年金改革の評価基準

年金制度をどのように評価するかは、制度・政策評価の基準を決めておく必要がある。国際社会保障協会 ISSA などのレポートによると、次の3つの評価基準にまとめることができる。

- ① 制度の持続可能性。制度が財政的に維持可能であるためには、負担と給付の見直しは不可避である。
- ② 社会・経済状況への変化の対応力。雇用形態やライフコースが変化するなかで、年金制度によって有利不利が生まれない、制度の中立性も重要である。
- ③ 高齢期に適切な給付水準を維持できるか。

この3つの評価基準からみて、日本の年金制度をどのように評価できるのか。持続可能性については、諸外国に比較すると相対的には改善されている。しかし、06年の人口推計で明らかになったように、少子化が加速しているため、出生率の上昇、女性・高齢者の労働力率の上昇が持続可能性を高めるためには不可欠である。なお、制度の持続可能性については、注意しなければならないのは、欧州の年金改革では、負担額と給付額の比較、あるいは年金の収益率から評価した世代の公平性という問題ではなく、財政的な持続可能性の維持、すなわち、GDP

に占める年金負担の比率を一定以内に押さえ込もうという点に重点がおかれている。世代間公平性という点にこだわると、選択を誤るおそれもある。

2つ目の社会・経済状況への対応力であるが、年金空洞化の原因が雇用の流動化であったことを考えると、日本の年金制度は十分ではない。

3つ目の高齢期に適当な給付水準については、低所得高齢者が多数存在することから現行制度は不十分であり、最低保障年金などの検討を進める必要がある。

3. 年金制度・改革に関する情報

こうした評価基準に基づく、議論の前段階として、日本の年金制度は別の問題も抱えている。それは、政府と国民の間での、年金制度に関するコミュニケーションの欠如である。たとえば、2004年年金改革の効果と評価、特にマクロ経済スライドという政策なども、国民の理解は進んでいない。

情報不足以上に問題なのは、国民個々人の年金記録の問題である。ただし、日本だけ年金記録の管理がうまくいっていないわけではなく、アメリカでも2002年までは、毎年、毎年数百万件の年金記録、累計2億件の記録が宙にういたという報告もある。

日本での宙に浮いた年金は5000万件あるとされているが、これが財政的に与える影響は、限定的であるが、国民の年金制度への信頼には決定的なダメージを与えている。制度改革以前に、制度に関する信頼性がなければ改革は進まない。年金記録の完全な修復はすでに不可能であるが、同様の問題が再発しないように社会保障カードの導入をすすめ、政府と国民双方で年金記録をチェックする仕組みが必要である。

4. 2004年年金改革の評価

制度改革については、04年年金改革が財政の

持続可能性を高める効果があったが、依然として、雇用への中立性を持った制度となっていない。給付面では、マクロ経済スライドの対象に基礎年金を含めたことも問題である。厚生年金の保険料率を2017年で20%まで上げることができれば、基礎年金へのマクロ経済スライドを回避できたはずであるが、保険料調整の最終段階で18.3%まで保険料の上限を下げたことで基礎年金のマクロ経済スライドを回避できなくなった。基礎年金にマクロ経済スライドをかけると、年金額は毎年月額600円程度年金額が低下していくことになる。これを2025年ごろまで続けると、年金額は、実質価値5.7万円程度まで下がる。ここから医療、介護の保険料を引いたら、手取り年金より生活保護の方がはるかに上になり、年金未納への魅力を高め、さらなる貧困の高齢者の増加につながることになる。04年年金改革は、この点で新しい問題を引き起こすことになる。

5. 年金空洞化と基礎年金税方式

年金のもう1つの問題は、年金空洞化である。年金空洞化への対策は、税方式が有力視されている。その根拠として、1) 国民の4割が保険料を支払っていない、2) 空洞化が進めば年金財政は破綻する、3) 税方式にすれば、社会保障庁の年金記録管理が必要でなくなるという見方がある。しかし、こうした根拠はすべて間違っている。

まず、4割の未納率とは、国民年金1号被保険者に限定した話であり、厚生年金も加入者である国民年金2、3号を加えると全体の未納率は1割程度である。

次に、空洞化により年金財政が破綻するという説も、この程度の空洞化では、年金財政は破綻しないことが、社会保障国民会議で確認されている。

最後に、税方式にすれば、年金記録を管理する必要がなくなるという話であるが、いわゆる

宙に浮いた年金の大半は厚生年金であるため、基礎年金を税方式にしても、記録管理の必要性がなくなるわけではない。

ただ、だからといって、空洞化を放置しているわけではない。空洞化により、将来の無年金者が増加するからである。空洞化への対応のためには、まず、空洞化の原因を検証すべきである。空洞化の圧倒的な原因は、全額自己負担の国民年金保険料を自主納付する、所得が不安定な非正規労働者の増加である。まず、空洞化を防止するためには、非正規労働者への厚生年金適用拡大を進めるべきである。またすでに未納となっている低所得高齢者については、生活保護も組み合わせた高齢者向け最低所得保障制度の立て直しで考えるべきである。

6. 基礎年金税方式化について

基礎年金税方式については、社会保障国民会議でも、議論されているがそのハードルは多くある。

(1) 現役世帯と企業に対する効果

基礎年金の税方式の必要性は、空洞化・記録管理といった議論ではなく、より本質的な部分で検討されなければならない。それは、1) 年金を巡る世代間の公平性と、2) 企業も負担する賃金課税の性格をもった保険料と消費税のいずれが経済成長に親和的であろうかという点である。こうした点からの税方式は、大いに議論する価値がある。そこで保険方式から税方式への変更は、国民間、労働者と企業の間で、負担構成が大きく変わる。

具体的には、税方式に切り替えて、消費税を6%程度引き上げ、国民年金保険料を軽減すると国民間の負担構造はどのように変化するか。

図1は、その影響を推計したものである。国民年金第1号被保険者の保険料は約14,400円を負担する必要はなくなる。サラリーマンの方は、

厚生年金保険料の中の5%が国民年金保険料部分なので、この部分の負担が軽減される。しかし、5%のうち、半分の2.5%が企業負担であるため、労働者への負担軽減は2.5%にとどまる。この結果、自営業者の負担は税方式によって軽減されるが、サラリーマンはあたかも、所得税2.5%と消費税6%の交換ということになるため、所得にしめる消費の割合、消費性向が高い世帯ほど消費税の増税の方が、所得税減税よりも多くなり、かえって負担増となる。全国消費実態調査のデータから計算すると、ほとんどのサラリーマンが税方式では負担増になる。一方、企業は、保険料負担が軽減されることになるので、4兆円程度の負担減となる。

もし、企業が2.5%程度の賃上げも同時におこなうということで、税方式切り替えの負担軽減を労働者に還元すると、税方式によるサラリーマンの保険料負担減は5%になる。この場合、年収600万円以下のサラリーマン世帯は税方式により負担増になるが、それ以上の所得層は負担減になる。

(2) 高齢者世帯に対する効果

消費税の引き上げ分の物価上昇分について、年金をどうするか。若い時に保険料率が低く、負担に比較して高い給付を受けている高齢者に対して負担を求めるといふこと、すなわち世代間の公平性を改善するためには、当然、消費税引き上げ分の年金スライドは行うべきではない。しかし、この場合、年金額に一律で実質6%の年金カットが発生することを意味する。

逆に、消費税分だけ年金額を引き上げれば、世代間の公平性という税方式の目的は達成されず、消費税補償分だけ、消費税率の追加引き上げも必要になる。

(3) 基礎年金税方式は困難

保険方式から税方式への切り替えは、これまでの拠出記録を反映しながら行うことになるため、制度移行には40年程度かかるという制約条

件もある。一方、世代間の公平とともに、賃金課税の保険方式より消費税の方が経済成長を刺激するという見方、シミュレーションもあるが、これも設定するパラメーター次第となる。社会保障の財源確保のためには、消費税の引き上げは不可欠であるが、その優先順位が、一律給付の基礎年金への消費税投入にあるとは考えられない。むしろ医療、介護、少子化といった部分も財源確保が必要である。基礎年金の維持ではなく、低所得高齢者に限定した税方式による最低保障年金を導入すべきであろう。

7. 年金の支給開始年齢の見直し

年金の支給開始年齢は、厚生年金は1942年にスタートした当初は55歳、54年には60歳、94年には65歳と引き上げられた。その間の、寿命の伸びも早く、65歳支給開始年齢を続けると年金

財政の持続可能性が低下する。このため、中期の年金改革の課題は、支給開始年齢の引き上げであり、ドイツ、英国、米国では支給開始年齢の引き上げが決定、あるいは検討されている。

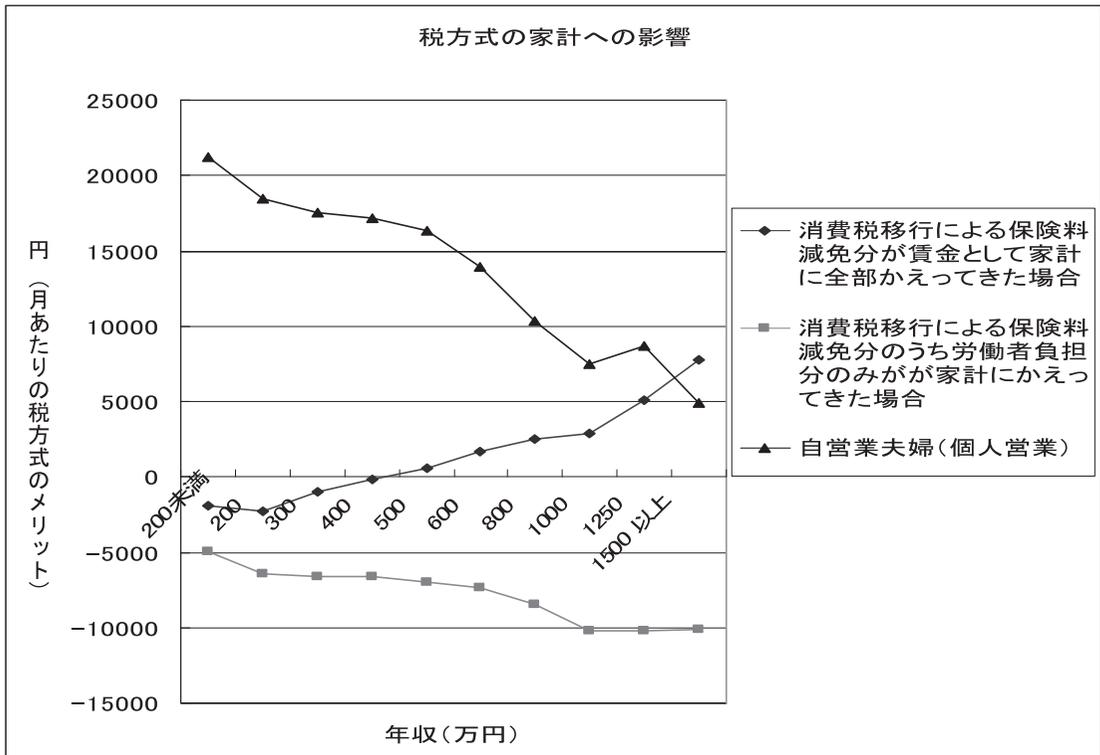
(1) 長寿と支給開始年齢

今後、若い世代ほど寿命が延びていき、年金のもらう期間が長期化する。寿命の延びと、年金額、支給開始年齢の関係は次のようになる。

まず1年あたりの年金額が同じならば、今の高齢者より若い世代ほど生涯で受け取る年金は増加する。

図2では、第1世代が65歳から毎年100ポイントの年金を受け取り平均80歳まで生きた場合、生涯で合計1,500ポイントの年金を受け取る。85歳まで寿命が延びた第2世代が、第1世代と同様に年間100ポイントの年金を受け取ると生涯で合計2,000ポイントの年金を受け取ること

図1：



になる。これは、寿命リスクの上昇であり、年金保険料を引き上げることにつながる。

保険料を引き上げない方法は2つしかない。1つは、支給開始年齢の引き上げであり、もう1つは、1年あたりの年金額の引き下げである（図2では、第2世代が70歳から年金を支給すると年金受給期間は15年となり、生涯の年金受給金額の合計は第1世代と同じになる。あるいは、65歳から年金を支給しながら、25%年金を引き下げ、1年あたりの年金額を75ポイントまでに引き下げると、第2世代の生涯の合計の年金受給額は1,500ポイントとなり、第1世代と同等になる。このときの引き下げ率は、第1世代に比べ、第2世代の寿命が延びた率である。5年/20年=25%）。あるいは、支給開始年齢の少しの引き上げと1年あたりの少しの引き下げの組み合わせという選択肢もある（図1では67歳まで年金支給開始年齢の引き上げを行い、1年あたりの年金を16.7%引き下げるケースを示している。この場合も第2世代が受け取る生涯の年金額の合計は1,500ポイントとなる）。

このような長寿への対応方法は、各国の年金

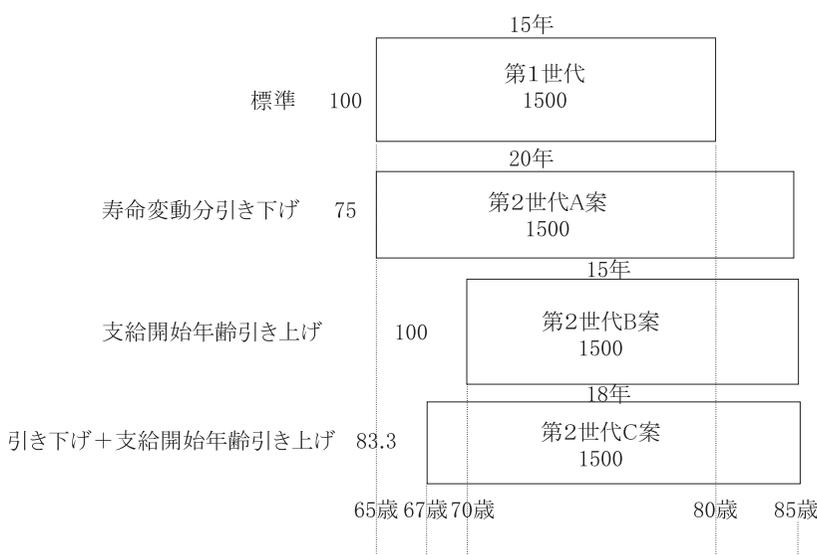
改革でも採用されている。例として、スウェーデン、イタリア、フィンランドである。特に、日本同様に給付建ての年金を採用しているフィンランドの対応は参考になる。フィンランドでは、寿命の伸びを年金受給額の調整する長寿化割引係数を年金額の計算式に入れている。長寿化割引係数とは、各コホート毎に65歳時点での平均寿命を予測し、その伸びた分だけ年金額を引き下げる係数である。

(2) 支給開始年齢の弾力化

現時点での日本の年金制度で、仮に支給開始年齢67歳に引き上げると、給付水準は15%ほど引き上げか可能になる。2004年年金改革でマクロスライド方式により、65歳受給開始時点ので、厚生年金の所得代替率は、2004年時点の59%からスライド調整終了時には50%まで抑制される。しかし、仮に支給開始年齢を67歳までに遅らせるとすると、現在の繰り下げ受給の増額率を使って計算すると、所得代替率は58%となり、マクロ経済スライドの低下分を補うことができる。

しかし、いきなり支給開始年齢を67歳に引き

図2：



下げることは現実的ではなく、67歳を標準にして、実際には繰り上げ・繰り下げ受給制度で弾力的に対応できるようにすべきである。繰り上げ・繰り下げ受給を適切に組み合わせることにより、支給年齢中立的な制度にすることができる。

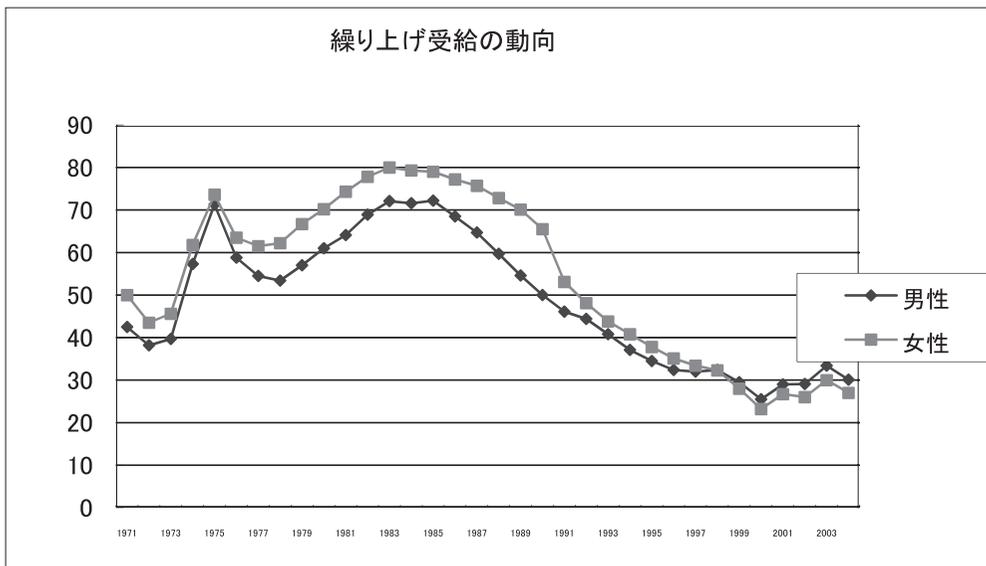
このような方式は、拠出建て年金と類似する。一般に、スウェーデンのような拠出建て年金と日本の給付建て年金の違いが大きいとされている。拠出建て年金は、どの年齢から年金を受け取っても生涯受け取る年金は同額になるように設計されているが、日本の給付建て年金は受給開始年齢が固定されているので、受け取り始める年齢で生涯で受け取る年金額が異なるとされている。しかし、この評価は正しくない。給付建て年金でも繰り上げ・繰り下げ受給を組み合わせることで、実際には年金支給開始年齢は弾力化されている。繰り上げ・繰り下げ受給の減額・増額率が平均寿命に基づいて保険数理中立的に設計されていれば、拠出建て年金と同じ仕組みは可能である。

(3) 繰り上げ年金・繰り下げ年金の受給の実態と課題

国民年金の平均受給金額は2002年度で約5万円程度で、満額6.6万円よりも大きく下回る。年金金額の低さの原因は、未納期間やカラ期間の影響もうけるが、繰り上げ支給の影響もある。

通常、国民年金の受給開始年齢は65歳となっているが、繰り上げ、繰り下げ受給により60-69歳まで幅がある。繰り上げ・繰り下げ受給というのは、国民年金額に大きな影響を与える。65歳より1ヵ月早く受け取ると、0.5%、60歳から受け取ると $0.5 \times 12 \text{ヵ月} \times 5 \text{年}$ により、30%年金額がカットされる。逆に、一月遅らせると0.7%年金額は増加する。ひとたび繰り上げ受給を選択すると、一生カットされたままとなり、現行の減額率だと平均寿命より長生きする人は、確率的には繰り上げ受給は生涯年金総額では損をする。繰り上げ受給を選択している人は意外に多く、2005年度で国民年金（基礎年金のみ、旧国民年金）における繰上げ受給者は、既裁定者で48.8%、新規裁定者で20.9%となっ

図3： 繰り上げ受給の動向



資料：社会保険事業年報より作成

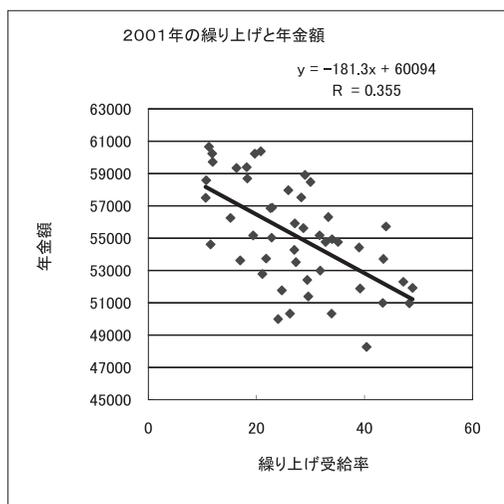
ている。また、繰り上げ受給の選択は、大きく変動している。

図3で示すように、73年から74年の石油危機の際には、繰り上げ受給が急激に増えている。この時には、物価スライドが不完全であり、受給者がインフレによる目減りをおそれたから早期の受給を選択した可能性もある。その後、一時期、繰り上げ受給は減少したが、1985年前後に繰り上げ受給は増加している。この原因は、明確ではないが、1985年に年金制度に大きな改革があり、制度変更リスクを回避するためかもしれない。

その後、寿命の伸長に歩調を合わせて、繰り上げ受給の選択率は低下した。ただし01年度に寿命の伸長にあわせて、繰り上げ受給を選択した場合の減額率を下げた結果、若干、繰り上げ受給の選択率が上昇した。

この繰り上げ受給が、低額年金受給者を生む1つの原因になっている。図4は、都道府県毎の平均年金受給額と繰り上げ受給の関係であるが、繰り上げ受給者が多い都道府県ほど平均年金額が低くなる。

図4： 2001年の新規受給国民年金額と新規繰り上げ受給選択率の関係



(資料：社会保険事業年報より作成)

図5でわかるように、都道府県で繰り上げ受給率の差は大きく、繰り上げ受給の多い都道府県は、常に高い傾向がある。

なぜ、都道府県間でこのような差がでるか不明であるが、分析を行ったところ、高齢者の自営業者の多い地域では、繰り上げ受給の選択率は低い傾向にある。

一方、子どもとの同居率が高い都道府県は、繰り上げ受給の選択率が高い。このことは、子どもと同居する高齢者は、長生きし、生活費が足りなくなるリスクが低く、むしろ子どもとの同居生活で気兼ねしないように、お小遣的な性格として年金を考えている可能性もある。興味深いのが、寿命との関係であるが、女性については、平均寿命の長い都道府県ほど、繰り上げ受給を選択しない傾向にある。

(4) 繰り上げ・繰り下げ受給における逆選択

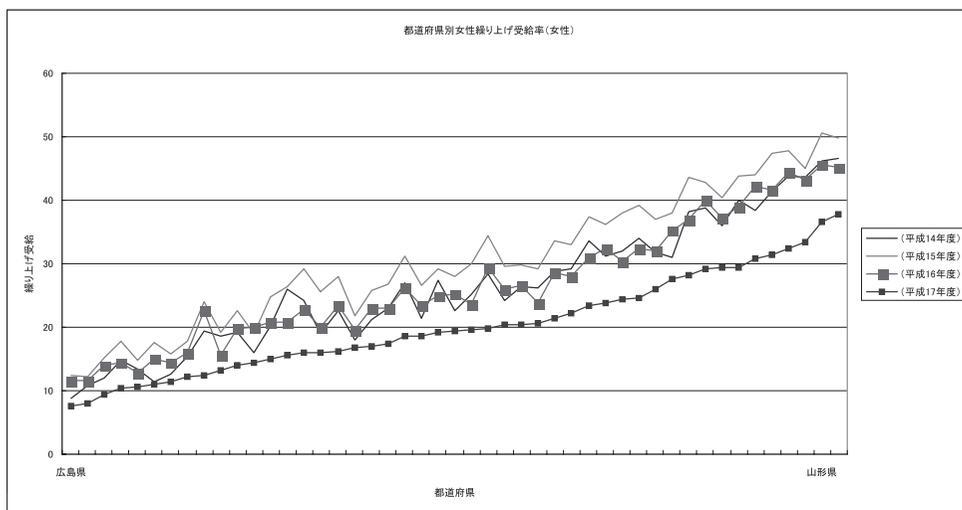
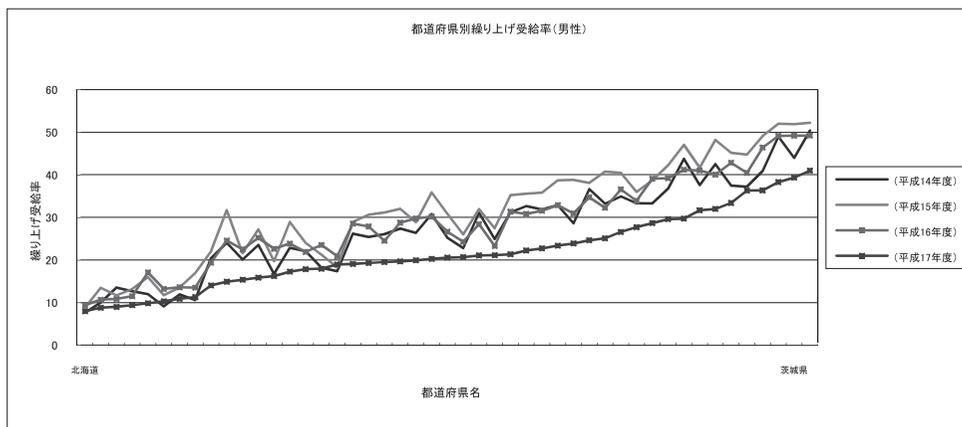
ところで、もし寿命の短い人のみ繰り上げ受給を選択し、寿命の長い人ばかりが、65歳や繰り下げ受給を選択したらどうなるであろうか。年金保険は、長生き保険であるため、長命な人ばかりが加入するとリスクが高すぎて保険が成立しなくなる。この問題を逆選択という。公的年金が強制加入である理由は、短命な人が加入せず、長命な人ばかりが加入する逆選択を防止するためである。

ところが、年金の一部解約である繰り上げ受給においても、短命な人が早く受給し、長命な人だけが残るとい、年金受給時での逆選択が発生する可能性がある。

そこで、繰り上げ受給の意欲について、アンケート調査を行った結果、表1のように、繰り上げ受給を希望する人ほど、予想寿命が短いことが確認できた。このことから、繰り上げ受給において、逆選択の発生可能性が確認された。

逆選択が発生しているのならば、繰り上げ受給の減額率は、短命な人を前提に設定し、繰り下げ受給の増額率は長命な人を前提に設定される必要がある。

図5： 都道府県別男女別繰り上げ受給率



注：各点は47都道府県であるが，上位，下位1位の県名のみが示されている。
 (資料：社会保険事業年報より作成)

(表1) 受給希望別平均予想寿命

	平均値	度数	標準偏差
繰り上げ受給	73.7306	245	7.89641
65歳受給	78.1325	604	7.70275
繰り下げ受給	81.0784	153	6.49041
全体	77.5060	1002	7.93810

注：すべて5%水準で有意に差がある。

(5) 支給開始年齢の見直しに向けての課題

年金財政の持続可能性を高めるためには，寿命の伸長にあわせて支給開始年齢の引き上げは不可避である。67歳支給を標準にしながら，繰り上げ・繰り下げ受給によって弾力化を進めるべきである。

繰り上げ・繰り下げ受給の減額・増額率については，基本的には寿命の延びを考慮し，どの年齢から受給しても生涯の総受給額が均等にな

るよう保険数理的に中立な仕組みにすべきであり、また寿命の伸長、金利の変動にあわせて、定期的な改定が必要である。ただし、平均寿命が短い人が繰り上げ受給を選択し、平均寿命が長い人が繰り下げ受給を選択するという逆選択が発生する可能性も加味し、減額・増額率を設定する必要もある。

また、67歳を標準受給にする場合は、退職年齢の引き上げ、高齢者雇用の制度充実のための政策を進めることも前提となる。

8. まとめ

以上、年金制度が直面する課題については、評価基準を明確にして評価し、現実可能な選択肢からベストのものを選ぶべきであろう。その際、まず国民の年金記録問題への対応が不可欠であり、これが不十分だと制度改革そのものが信認されない。社会保障カードなどにより政府

と国民の記録の相互チェックにシステムを導入すべきである。その上で、国民と政府は、年金財政の現状、将来予測を共有し、持続可能性、社会経済状況への対応、最低保障の確保という点から必要な改革を行うべきである。特に議論になっている基礎年金の税方式は、現行制度のフレームワークにとらわれすぎである。むしろ、高齢期の最低所得保障のために、税財源をどのように有効に使うのかという視点から、基礎年金を解体し、生活保護制度と連携した最低保障年金に組み替えを進めるべきである。

厚生年金については、適用拡大を進め、最終的には国民年金1号被保険者も組み込んだ、所得比例年金に一本化すべきである。

支給開始年齢については、長寿化が続くなかで制度の持続可能性を高めるためにも、67歳程度までの引き上げは不可欠であるが、その際に、繰り上げ・繰り下げ受給を使った支給開始年齢の弾力化と高齢者雇用の充実が鍵になる。



高齢期の生活費用と 年金資産

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20年4月24日開催の財政経済基本問題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『高齢期の生活費用と年金資産』と題する講演内容を取りまとめたものである。

1. 高齢期の経済的不安

高齢者になったときにそれまでの蓄えて生活費用が賄えるのか？という不安は多くの人が抱くのではないのでしょうか。その延長線上に年金に対する不安や不信が表面化しているとも考えられます。

経済学の議論にはライフサイクル仮説というものがあります。個々人は現役世代と高齢期の世代と2つの世代を生きます。高齢期に必要な生活費用を見積もり、年金受給額、貯蓄額などを見積もって、現役世代から計画的に資産を形成し、人生を通して使い切るというストーリーです。そういうようなことを前提としながら議論を進めていきますが、では実際には国民みんなが正確な見積もりができていのだろうかという疑問が生じてきます。

2006年にNIRA（総合研究開発機構）の研究プロジェクトⁱで、アンケート調査を行いました。その調査結果の中から、生活費用や蓄えの

見積もりができていのかどうか。もしできているのであれば、どのくらいの人ができているのか。できていない人とはどのくらいのギャップがあるのか。既に高齢期に入っている世代の人々が費やしている生活費用と対照させながら明らかにしました。

既存の研究に関して、公的年金と家計資産、とりわけ公的年金の重要性を指摘するものがあります。年金の生涯受給額を通算すれば大きな資産として認識できますし、実際に家計資産の中でもっとも大きな割合を占めるとの指摘があります。年金資産に相当するものを個人で貯蓄できるのかといったような議論が、過去にもなされております。また、制度や仕組みは違うのですが、アメリカでも年金資産の認識についてさまざまな議論をしています。NIRAのアンケート調査の結果は、実際に高齢期に掛かる生活費用と、今、現実に貯蓄できている金額との間には大きなギャップがあって、特に高齢期の生活費用の見積もりが甘くなっていることを明らかにしています。一方で、ここまで貯蓄すればいいという目標額と現在の貯蓄額とのギャップもあります。これに関連して、今後どうやってこの貯蓄を増やしていくのか、資産を増やしていくのかという問題が明らかになってきます。

公的年金をもらい続けるというのは、終生もらい続けることができるわけですが、その生涯

ⁱ 駒村康平編（2007）『年金制度と個人のオーナーシップ』総合研究開発機構 NIRA 研究報告書

受給額トータルを資産と考えたときに、年金資産額は、総額で幾らになるのでしょうか。これを糸口として、生活費用との関連の中で必要な貯蓄額、そして貯蓄目標額が導き出されていきます。これらの理想と現実とのギャップが今どうあって、では個人はどのように対応したらいいのか。或いは、個人がそれぞれ対応できるようにするためには、どういった情報提供が必要なのかということについて、最後は年金通知システムの検討ということで、私なりの提案をさせていただきます。

2. 年金資産に関する既存の研究

既存の研究の中で、年金資産に関する議論を幾つか簡単に紹介します。一橋大学の高山先生らがいち早く、ストックとフローの関係、特に高齢期の生活に占める年金資産の重要性を議論されてきましたⁱⁱ。80年代後半から90年代頭にかけて、高山先生が全国消費実態調査のデータを使いながら分析された結果は、とても意義のあるものです。特に90年のデータでは、50歳代後半以降のサラリーマン世帯の家計資産の中で年金資産が最大であると分析しています。50歳代後半というと、もうほとんど引退しかかっている、定年になりかかっている、そういった世帯において、最も大きな資産は年金資産だということが指摘されているわけです。一方で、一般的にはそういった事実が十分に理解されているとは言えません。

そして、それを受けてのさらに発展的な議論の中で92年には、ストック保有に関して格差が大きいとも分析しています。持っている・持っていないという格差が大きい。これは特に持ち家を持っているかどうかというのにかなり大きな差が出てくるわけですが、金融資産の面でも

格差が大きいということが指摘されています。

現在は、高齢化の過程の中でストック形成をどうしていくのか、どうやって貯蓄していくのかというところに関心が集まりがちです。近い将来、実際にとっても高齢者の多くなった時期に今度は、ストックをフロー化していく過程に関心が移らざるを得ません。つまり金融資産であればすぐに換金して、消費に回すことができるわけですが、一番大きな問題は持ち家で、持ち家をリバースモーゲージでフロー化していくには様々な仕組み作りが必要になるのです。

リバースモーゲージの仕組み作りについては、関連する学会ではこの数年、毎回のように大きな議論が巻き起こっている分野です。ただ、近年は、建築物の信頼性というのですか、構造計算が間違っていた、或いは詐欺的な構造計算で耐震性が確保されていないといった事件が起きたことによって、揺らいでいるのも事実です。高齢期を迎える将来にわたって、持ち家の本当の評価額というものをどう考えたらいいのか、真剣に取り組むべき時期にきています。先進的にリバースモーゲージの実施を始めた自治体では、もう既に持ち家の評価額に相当する融資限度の貸し付けを終わってしまってストップしてしまうというようなことが起きたり、或いは相続人たち、相続予定者たちの承諾を得なければリバースモーゲージが実施できなかったりと、現実的な課題も明らかになっています。

みんながみんなストックをフロー化して将来の生活費用に充てるということは決してうまく行っていないという現状があって、どのような仕組みならばうまくいくのかというのは今なお議論が盛んに行われて、結論が出ていないところでは、これを92年に指摘された高山先生らⁱⁱⁱの先見の明には感じ入ります。

90年代の消費生活パネル調査^{iv}によれば、将

ⁱⁱ 高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄・関口昌彦・澁谷時幸・上野大・久保克行（1990）人的資産の推計と公的年金の再分配効果、経済分析、第118号

ⁱⁱⁱ 高山憲之（1992）『ストック・エコノミー』東洋経済新報社

来不安に対する予備的貯蓄の観点で、公的年金不安によって貯蓄を増やそうと考えている人たちは、親と別居している世帯がほとんどです。つまり、親と同居している30代の世帯は、公的年金不安だからといって貯蓄を増やしたりはしていません。例えば親の持ち家をそのまま自分が相続できるという見込みがあるとか、或いは親がまだまだ元気で、そして親世帯の生活については年金で何とかかなりそうだといい見通しがあるわけです。さらに同居あるいは近居によって、お互いに支え合うような家計を形成していけば、特に将来に対して不安を感じる必要はないというふうに考えている、そういった世帯もあるわけです。

貯蓄を形成しようと考えたときに、最近は何種類多様な金融商品が出回っています。十分な知識が無ければ専門家にアドバイスが求められるという状況があって、ファイナンシャルプランナーなどの役割が強調されてきます。家計がリスク商品、特に株式、投資信託など、ある程度値下がりする要因のある、元本割れをするような要素のあるリスク商品を保有する理由を考えたときに、金融知識の有無で説明するといった議論があります。通常の預貯金だけでは貯蓄があまり増えていかない、金融資産も増えていかないという現状で、ある程度、保有資産が多い人々がリスク商品を保有する率は上がってきます。金融知識があれば、リスク商品であってもプラスマイナスの幅があって、長期的には貯蓄を増やしていける可能性が高いというふうに判断するのではないかといい説明^{iv}をします。

ニッセイ基礎研の栗林主任研究員ら^{vi}の議論では、実はリスク商品を購入するというのは、2つの特性のあるグループに分かれると指摘さ

れています。

1つは、情報収集能力や冷静な判断力を持っているが、投資余力が少ないグループです。金融知識があるとリスク商品を積極的に保有するといった議論にかなり近い、実際に金融知識があつて判断力があつて、その中から自分にふさわしいと思われるリスク商品を保有する、ある意味、元手は小さく、大きく増やしたいというグループだとお考えください。

リスク商品を持っているのは、知識・経験豊富とは言えないのだけれども、投資余力が大きいという特性を持ったグループもあります。これは何を意味しているかというところ、たまたま自分の自由になるお金が入ってきた、親の相続などで大きな資産が手に入ったといったときに、それをどこで運用しようかと考え、リスク商品も一部持ってみようかという判断に傾くのです。あまり知識はないのだけれども、自分の資産の一部をリスク商品に振り向けてみようかと考えるのです。

こういった議論が導き出す結論というのは、投資余力が少ないが冷静な判断能力や情報収集能力があるようなグループかつ、ある程度若い世代でリスクが取れる、これから取り返しのきくような世代であれば、特に問題視する必要はないのだけれども、例えば50代、60代、さらにはもう年金生活に入っている人たちが、知識・経験があまりないのにリスク商品に手を出してしまうということの危険性が指摘されてくるわけです。こういった人たちへのアドバイスをきちんとやっていく、保護的なことをやっていくことが必要だということで、金融証券取引法が改正されるなど、消費者を保護する方向に変わってきています。

^{iv} 村田啓子（2003）ミクロ・データによる家計行動分析：将来不安と予備的貯蓄、金融研究、第22巻第3号pp23-58

^v 塩路悦朗・藤木裕（2005）金融不安・低金利と通貨需要：「家計の金融資産に関する世論調査」を用いた分析、IMES Discussion Paper Series 2005-J-11

^{vi} 栗林敦子・井上 智紀（2005）中高年生活者のリスク性金融商品利用に関する一考察－金融行動の成熟度と投資余力による類型化をもとに－、ニッセイ基礎研所報、Vol.39 pp54-83

次に、アメリカにおける年金資産に関する議論^{vii}を紹介します。これは、アメリカの公的年金と私的年金に関する調査結果を突き合わせながら分析した議論です。私的年金は、雇用されている企業で入っている年金の場合と、個人で入っている年金場合があります。個人単位のベースで、公的年金では被保険者からの回答と実際の加入記録を突き合わせて、そして私的年金については、企業年金については従業員からの回答と経営側からの回答を突き合わせて、ある意味、個人の思い込みと実際の加入記録について対比してみたものです。

対比結果を分析すると、まず公的年金については、将来受給可能額に関する大きな認識ギャップが存在していることが判明しています。これは、もらえる年金額を大きく見積もっている人もいれば、小さく評価している人たちもいるという意味で、大きな認識ギャップが存在しています。

企業年金については、自分が入っている年金が確定拠出型なのか確定給付型であるのか、混合型であるのか、それすらわかっていないというようなギャップのあることがわかりました。単に会社に勤めていて給料から天引きされているというだけで、その中身について全く意識を払ったことがないと考えざるを得ません。確定給付型年金ならば将来受け取り額が保証されていますし、確定拠出型ならば運用成績によって変動することになります。

加入記録をベースに、将来の資産形成についてきちんとアドバイスをするような機会がなければ、高齢期の生活費用をまかなうだけの蓄えの認識と退職時期の決定に大きな誤認を与える、そういった影響が、この議論の中では懸念されています。

つまり、日本とアメリカだけを比べても、年

金に関する個人の思い込みというのはかなりあるという議論になります。生活費用と資産に関する認識ギャップというのは多くあって、それはもう、世界のどこを取っても、恐らく同じ状況があるのです。これをカバーするためには、そのギャップを埋める何らかの対応が求められていくだろうと考えられます。

3. NIRA アンケート調査と試算シナリオ

2006年に「社会保障制度の個人のオーナーシップ強化に関する研究」という研究プロジェクトがありまして、モニターアンケート調査を実施しました。

- 「公的年金制度に関する意識調査」
- 調査期間：2006年5～6月
- 全国20～79歳の男女個人対象，中央調査社マスターサンプルに対して，性・年代別で層化抽出を行って総標本数2800とした
- 郵送回答方式で有効回収数は1204（回収率43%）

金融資産について尋ねたり、お金について質問したりする調査というのはなかなか回答率が上がらないというのが定説としていわれているわけですが、これは43%まで何とか回収できたというふうに評価できるのかもしれませんが。ちなみにこの調査結果に関しては、年齢構成などについて、ウエート付けによって補正を行い、なるべく世代全体がうまく説明できるように調整しています。

概略だけ簡単に、幾つか結果を見ていただこうと思います。現在の金融資産は幾らありますかという回答が図表1にあります。100万円未満が一番多くて、資産がない。これは各種の世

^{vii} Gustman, A.L. and Steinmeier, T.L. (2004) What People Don't Know about Their Pensions and Social Security (in Gale, W.G., Shoven, J.B. and Warshawsky, M.J. (eds) (2004) PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICIES, The Brookings Institution)

論調査の中でも、やはり資産がないと答える世帯がありまして、実際に調査結果の中からもある程度そういったものが裏付けられています。

ただ、分布として、1,000万円以上3,000万円未満とか、1,000万円を超えるような資産を保有している世帯もある程度ありまして、かなり分布の幅が広いという印象があります。

どういった金融資産を持っていますかという質問もしました。リスクのある、つまり元本割れの可能性のある金融資産を持っているかどうかを知りたかったわけです。複数回答ですので預貯金がないという人はほとんどいないわけで、預貯金はみんな持っています。株式を持っている、投資信託を持っている、個人向け国債・地方債を持っている、生命保険に加入している、個人年金に入っている、それ以外の金融資産も持っているといった選択肢で尋ねています。さまざまな金融商品の中で、特に株式、投資信託

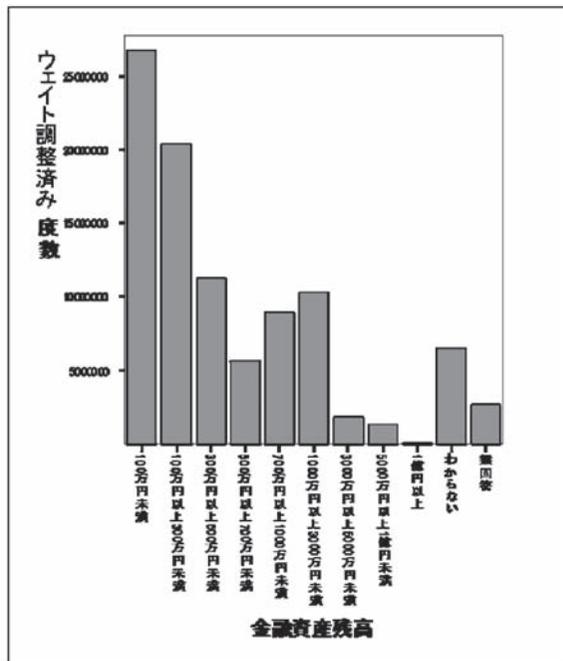
をリスク商品としてみると、まだ低い保有割合だという結果になっています。

この元本割れのリスクを含む商品、株式や投資信託を持っている人たちをリスク選好と定義したときに、リスク選好の人たちの保有資産が大きいという結果も出ています。つまり、保有資産が多いから、その一部としてリスク商品も持っているといったグループがかなり大きな割合として出てきました。一方、リスクを回避するグループというのは、保有資産の額がかなり低く、振り向けるような余力がないというような現状かもしれません。

4. 資産形成のシナリオ —— 目標と現実のギャップ

合理的な資産形成のシナリオということを考えてときに、将来の貯蓄目標額と、将来自分が

(図表1) 現在金融資産額の分布



寿命までもらい続ける年金資産を足し合わせたものが、将来自分が使うことのできるトータルの資産額になります。

- ① 将来貯蓄目標額 + 年金資産 \geq 平均余命 \times 年間老後生活費
- ② 将来貯蓄目標額 \geq 平均余命 \times 年間老後生活費 $\times (1 - a)$
※ a は生活費に占める年金収入の割合
- ③ 将来貯蓄目標額 \leq (退職年齢 - 現年齢) \times 年間貯蓄増加 + 現在貯蓄額
- ④ 将来貯蓄目標額 \leq (退職年齢 - 現年齢) \times 年間金融資産増加 + 現在貯蓄額 + 退職金

単純に平均余命まで生きると仮定して考えてみて、年間の老後生活費はどのくらい掛かるのだろうか。事故があつてとか、病気があつて医療費が掛かってといったところは特に気にせず平均化して考えてみたときに、生活費として使い切るのが最適な資産額になります。ただ何らかの形で備えも持ちたいので、資産をプラスに持ちたいというのが合理的な資産形成ではないかと思われまふ。そして、将来の貯蓄目標額の中身というのは、生活費に占める年金収入の割合というものを除してやつて、結果的に残りの部分、年金では賄えない部分を貯蓄で賄うということになります。

では現在、現役世代である人たちは、これから将来の目標額をどう考えればいいのかといえは、退職年齢と現年齢を差し引いたものに、年間でどのくらい貯蓄を増加させることができるのかという単位、これを掛け合わせて、現在の貯蓄額に上乘せしてやると、将来貯蓄目標額というのが見えてきます。

③で貯蓄目標額といっていますが、実際に幾ら年間の貯蓄を増加できるかというのは収入に依存してくるわけですので、結果的に総貯蓄額が幾らになりそうかという見込額にもなつてきます。

問い方の問題だったかもしれませんが、資産の一部として退職金というものがあまり意識さ

れるような設問にはなつておりませんでした。では、どのくらい貯蓄が必要なのかというときに、将来貯蓄目標額の中に、特に退職金というものを想定していなかつたということがありまして、本来であれば、毎年毎年増やしていく、金融資産が増えていくというような増加額に加えて、退職金というものが、資産としてさらに上乘せされるというふうな形のシナリオも考えられます。

そこで、平均余命で考えてみた老後生活費の総額は幾らになるだろうか。また、受給可能な年金総額というのは幾らになるだろうかというのを計算してみました。65歳時点で男性はまだ18年ちょっと平均余命がありますし、女性の場合には23年ちょっとということで、女性はもうほとんど90歳に手が届いています。

この、65歳以上で、実際に今生活している人たちに、アンケートで生活費用を聞いてみました。実際に生活費用として毎年幾ら掛かっていますかというときに、世帯での支出を聞いているわけですが、年間368万円は平均して掛かっていますという回答でした。ただ、65歳未満の人たちに、高齢期にどのくらい生活費用が掛かると思っていますか聞いたときには、329万円という見積もりだったので。このギャップというのは、毎年毎年のことですので、それが平均余命分拡大していくと、かなり大きな差となつて表れてきます(図表2)。

ちなみに65歳以上の実績の生活費、今高齢期にある人たちが回答された生活費で、男性の平均余命18年分を足し合わせてみると、6,600万円余りの生活費用が必要だという計算になってきますし、女性の場合には8,500万円程度の生活費用が、やはり23年間には掛かってくると。そういった数字が出てくるわけです。

では、まだ年金をもらい始めていない65歳未満の、高齢者になっていない人たちの見込みで計算してみますと、この18年間で男性の場合には6,000万円弱の生活費用だと見積もっているわけですし、女性の場合には7,620万円程度だ

と見込んでいるわけです。特に女性の場合には900万円近くのギャップというのが発生します。

では、年金の年間受取額はどうかというところになるのですが、あまり細かく個人のプロフィールが聞けないものですから、男性も女性も、厚生年金の平均額で一律に計算してしまっています。

平均額で計算したときに、男性の場合、厚生年金の平均受給額が279万6,000円だと18年間で5,064万円分、つまり現役世代の見積もりだと、男性は1,000万円ぐらい貯蓄があれば何とかかなると思っている可能性があります。実際には1,600万円程度、実績としては差し引きとしてギャップがあります。

さらに女性の場合には、厚生年金の平均受給額で見ますと6,500万円近くもらうことになります。そうしますと、生活費との差し引きで見たところ、実績では2,000万円余りの貯蓄がさらに必要になるという結果が出るのに対して、65歳未満の現役世代では1,000万円ちょっと、1,200万円あれば何とかかなるかなという甘さが出てきています。ギャップの分布を見ると貯蓄

目標額が現実に必要な額に達していない割合が約7割に上っています。この7割の人たちは、実際に自分の高齢期に現実に必要となる貯蓄額を認識できていないといった問題が明らかになっています。

平均貯蓄目標額は2,000万円を超えます。上を見れば「いや、もっと高くなければいけないよ」という人たちもいるわけです。これは将来、自分がどういう消費生活を送る、生活費用が掛かるという見積もりに基づいているので、単純に高い低いというのはい言えないわけですが、それでは自分の将来掛かると思っている生活費用と、平均余命まで本当に必要な貯蓄額とのギャップが問題となるのです。平均的な貯蓄目標額に達するために、退職年齢まで毎年貯蓄しなければいけない平均額は約83万円。あくまでもこれは最低限の、カバーしなければいけない生活費用の分で、平均余命までです。自分が平均余命よりも前に亡くなるという想定であればこれで十分なのですが、自分は長生きするぞという見込みがあれば、それを大きく上回るような貯蓄額が必要になります。

(図表2) 高齢期の生活費用と年金資産額の試算

		男性	女性
年間生活費		95歳まで	100歳まで
65歳以上・実績	368万円	11040万円	12880万円
65歳未満・予測	329万円	9870万円	11515万円
年間年金受給額	279.6万円	8388万円	9786万円
差し引き			
65歳以上・実績		2652万円	3094万円
65歳未満・予測		1482万円	1729万円

5. 資産形成のシナリオ——課題

見込みが甘い7割の人たちというのは、貯蓄目標額が低いということが認識ギャップの原因なわけですが、将来受け取り可能な受給額のトータルである年金資産額と個人貯蓄のバランスが意識されることによって、実際に高齢期に幾らお金が使えるのかということが、個々人で認識できるように支援していく対応を考えなければなりません。

このときに、貯蓄額が低い状態で高齢期を迎えれば、生活費用を節約していかなければならないですし、また、現役の早いうちにそれに気付けば、ある程度の生活水準を守るために、現在の毎年の貯蓄額を増やしていくというような選択がまだ可能になります。個々人がこのギャップに気付く、自らの資産形成についてのリスクを気付かせてあげることが必要になります。そこでは、自分の将来受け取り可能な年金額がわかるような年金通知システムの役割は、とても大きいだろうと考えるわけです。

ちなみに、先ほど平均余命までということまで計算しました。平均余命では同世代がまだ半分残っているぞ、生き残ってしまうぞと考えるときに、今現実を見ると長寿の方もたくさんいらっしゃいますが、男性で95歳ぐらいまで、女性で100歳ぐらいまで、切りのいいあたりにしてみましょう。男性も女性も実績ベースで考えてみると、1億円を超えるような生活費用が掛かってきます。そして生活費用と資産額の見込みからのギャップというのは、さらに広がっていくことになります。一方で、終生もらえる公的年金の場合には年金資産額も大きくなりまして、机上の計算ではありますけれども、男性の場合には8,000万円強、女性については1億円近くになるとも言えます。差し引きしたときに、では幾ら貯蓄しなければいけないのか、男性の場合、実績ベースで2,600万円余り、女性の場合には3,000万円を超えるような貯蓄額は、

最低生活費用としては必要となる計算です。

ちなみにこの辺りの数字については、議論する人によって出てくる数字が違っていて、あるシンクタンクの方だと男性も女性も1億円必要ですとおっしゃる方もいらっしゃいます。年金資産というものを全く意識していない一般の人たちにとっては、ああ1億円必要なのかと、何となく受け入れられてしまうようです。高山先生が90年に既に指摘されていることなのですが、年金資産の大きさもあるというのがまだ広がっていない状況があります。

加入記録問題や諸々の組織的不祥事が明るみに出て、公的年金制度がさまざまな不安を呼んだり、信頼をなくしたりする状況ではあるのですが、実際に資産額として見たときに、これだけ大きな割合を占めていることを十分に認識してもらう必要があります。個人で準備しなければいけない必要貯蓄額は、恐れるほどの多額ではないということを目指しておきたいと思えます。

6. 年金通知システム

次に、個人が適切な資産形成をできる仕組みや環境作りの観点で、年金通知システムをより拡充した形での展開が必要ではないかということをご提案したいと思います。

2008年度中に全加入者に「ねんきん特別便」が送られることが予定されています。この加入記録を確認することによって、自分がきちんと将来、年金資産を受け取れる、年金を受給できる資格の確認をするという意味があります。先行して送られた人々には、加入記録が不整合であったり、欠けていたりといった問題があって、その対応に、社会保険庁が不誠実だったと糾弾される場面もありました。最初は「特別便」になりましたが、今後は節目に「定期便」が届けられます。

ただし、「ねんきん特別便・定期便」に根本的に欠けている要素があります。将来幾らもら

えるのかは、現行制度では実際50歳以上になってみないとわからないのが本当なのですが、見込みとして大体幾らもらえるのだろうかという加入者の重大関心事が「ねんきん特別便・定期便」には記載されていません。年金を資産のポートフォリオの1つとして考えたときに、トータルの自分の資産を把握して、きちんと試算できるようにはなっていません。

取引口座のある銀行ではソファの席に案内されて、専任担当者からいろいろな資産形成のアドバイスを受けられるであるとか、自分の資産に関してアドバイスしてくれる顧問ファイナンシャルプランナーがいるという世帯はまだまだ多くはありません。

こういったときに、年金通知システムによって、実際に年金資産が試算額として示されることで、引退後に幾ら必要なのか、どのくらい貯蓄すればいいのかを把握できるようにするのは国民に対する最低限の情報提供になります。漠然と将来不安で、取りあえずためておくのではなくて、正確な資金が幾ら必要なのか、資産がどのくらい運用できればいいのかといったような知識を提供することが望まれます。そうすれば、公的年金の資産というのは家計の中でこれだけ大きかったのだと知ってもらい、信頼を高めることができます。年金が危ないとか、ある意味で根拠の薄い議論が飛び交っているわけですが、公的年金の重要性を見直してもらうことも、情報提供の効果として考えています。

次に年金通知システムをどのように具体化するかを検討してみます。さまざまな形でインターネットが活用されてきて、電子政府の取組みも進んできている状況があります。例えば、海外の電子政府の例でいえば、ほとんどの国民が必要な手続きとして、確定申告による納税があります。先進国の電子政府の取組みの中を見ても、初期にシステム化されるのは、確定申告のシステムなのです。日本では、今年、来年あたりはe-Taxと称して、電子申告すると5,000円分の税控除がありますよといったインセンティ

ブで、ようやく導入が始まった感があります。インターネットを活用して、コストもある程度削減しながら、そしてリアルタイムに、国民がそれぞれ情報確認できるような仕組みが、だんだんと整いつつあります。これから引退していく世代というのは、ある程度はコンピュータを使える世代です。インターネットを利用したポータルサイト、特に資産運用に関するポータルサイトと関連づけることが、年金通知システムとしては重要です。

もちろん紙で、封筒で送りつける通知の必要性は無くなりませんが、紙以上のことをしようと思ったときに、そろばんと鉛筆を取り出すのではなく、コンピュータを操作しながら、自分の資産運用についてシミュレーションできるサービスがニーズを持ってくるでしょう。

このポータルサイトについて具体的にイメージすると、自分が持っている資産或いは負債といったものを一元的に把握できることが望ましいわけです。一覧の形で、或いは通算して表示できるというようなタイプのものを想定しております。例えば銀行、証券会社、クレジットカード会社、そして生命保険会社といったような、それぞれに分かれている個人の口座、アカウントを1つに集約して表示させるといったサービスです。こういったサービスはアカウントアグリゲーションと呼ばれています(図表3)。

時系列でどのように資産が増えてきたのか。或いは、いろいろな資産について評価額が低くなったときには注意を促すようなメールを通知するとか。或いは、こういった資産を組み入れると将来どういった運用が可能になるだろうかとといった計算などを、このサイト上で行うことができます。

民間ベースでは、自分のパソコンで使う個人資産の管理ソフトというものがあるって、パソコンの画面を開くと、それぞれのインターネットを通じて口座にアクセスし、手元にすべて一覧で見せてくれる機能があります。銀行や証券会社が顧客の囲い込みをするために、自分の銀行

の口座以外に、他社クレジットカード会社からデータを取得したり、或いは証券会社からデータを取得したり、投信販売の管理会社から投資信託の評価額を取り入れたりして一覧表示するということが、実際にサービスとして提供しています。

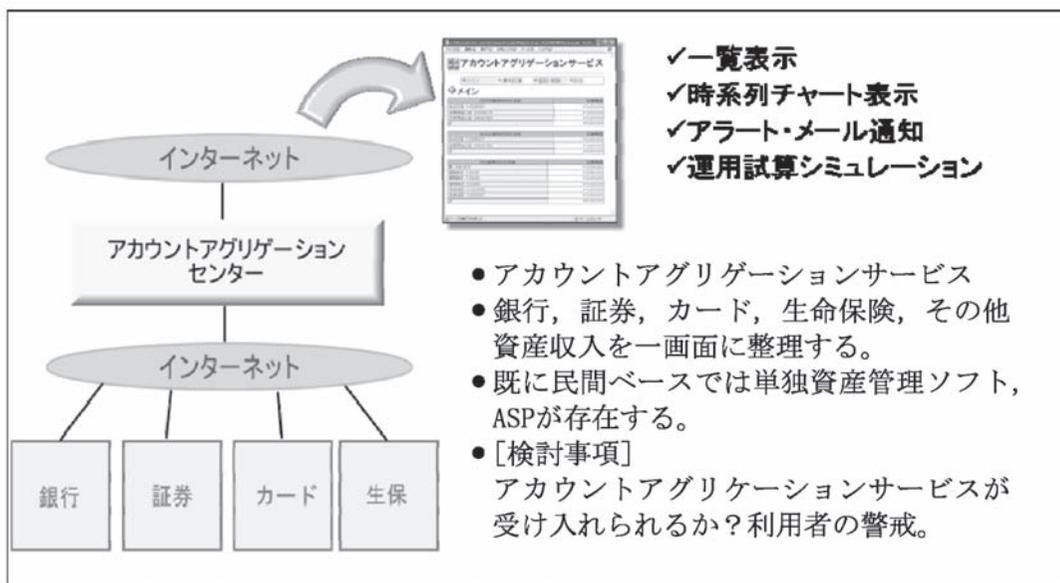
ただし、その利用率があまり伸びていないという現状も指摘されています。これはアメリカでも同様の状況があり、1つの企業サービスにそういった個人資産の情報をすべて集めるということが本当に信頼できることなのかといった議論が、今なお続いています。自分の金融資産をすべて一覧表示させることで、もしかすると銀行からのぞき見される可能性があるのではないかと、ほかの事業者からのぞき見されて、それをベースに、倫理的に問題のあるマーケティングをされるのではないかとといったような警戒があるようです。また、ニュースの中でとぎれることなく続く、企業による個人情報漏洩問題があります。一度自分の個人資産情報が外部に流出してしまうと取り返しがつかないというの

も、警戒の中に含まれています。

ただ、やはりいろいろなところに資産が分散しているという中で、一覧して自分の資産全体を把握できるということは重要です。銀行、証券会社、カード、生保と並んでいる中に、実は社会保険庁、或いは今度新しくできる年金の機構、組織といったものが同列に並ぶのが本来的には望ましいわけです。

イギリスでは、かなり積極的に、電子政府化を進めています。電子政府ポータルでのPIN (Personal Identification Number) で公的年金の試算が可能になります。これは日本の社会保険庁のホームページでやっている年金記録の確認と同じやり方と想像していただければいいのですが、一度問い合わせをすると郵送でPINを送ってきて、そのPINを入力すると自分の加入記録がネットで確認できるといったやり方です。イギリスの年金制度はちょっと複雑なことになっていまして、公的年金の割合が年々低下しています。どんどん適用除外を受けて民間の年金に移行しているという状況がありまして、

(図表3) FPポータル・アカウントアグリゲーション



報酬比例の年金の部分だけ試算可能になっています。画面上に何人か顔写真がモデルとして出ていて、私はどういうプロフィールの人間かということに基づき、自分の年金資産をどういうふうに把握したらいいかというガイドが用意されています。もう退職した人、もうすぐ退職しかかっている人では年金資産について把握の仕方が変わってきます。それぞれのメニューを作って、年金資産についてなるべく理解しやすくするサービスを提供しています。

保有資産をトータルで表示させるようなポータルサイトについて、インターネットを活用した年金通知システムというのはどういう形があり得るでしょうか。今政府が検討しているやり方というのは、電子政府のシステムに乗っかって、単独で年金の加入記録部分だけを公開しようというものです。社会保険庁でやっているシステムをまさに流用して、年金について問い合わせたら年金のことだけ答えるというやり方です。最低限の情報提供しかしないで、自分で勝手にお使いくださいというわけです。サービスとしては情報の漏洩をしないようにとか、或いは予断を与えない、不信を招かないという意味では一番シンプルな形です。

さらに、もうちょっと踏み込んで国民に対して親切なサービスにしようとするならば、やはり生活費を賄うためには年金と実際の自分の貯蓄資産とのトータルで考えなければなりません。電子政府ベースで国がやるとしても、そこにある程度、銀行や証券会社やといったさまざまな個人口座のデータを一覧できるようなアカウントアグリゲーションができれば、国民にとってより利用しやすいサイトになっていきます。接続仕様をオープンにできれば、民間でも対応できるはずで

さらにそれを進めると、もう完全に民間ペー

スで自分の好きなサイトを使いながら、銀行や証券と公的年金の記録というのが並び、ツールを使いながら保有資産を自在に把握できるようになります。こういった形の加入記録の方が、より民間で活用されますし、国民の選択の自由度が高まるというような形態になるかと考えています。

年金通知システムの先駆けかつ日本の「ねんきん定期便」のモデルとなったのは、スウェーデンのオレンジレターです。加入記録、条件別の将来年金受取額が書かれていまして、現時点での確定拠出部分の資産額というのも報告されています。誰々さんあてにという個別のガイドがあって、今、経済成長が現状のまま、0%だった場合に、将来61歳で退職した場合に、毎月幾らもらえますと将来受取額が示されます。では65歳で退職したときに幾らもらえます、70歳で退職したときに幾らもらえますというような区分で示されています。自分で年金受給開始年齢を決められるので、引退を遅くすればするほど受け取れる年金額は増えていきます。

毎年届くオレンジレターのもう1つの活用法があります。これは先述の民間ベースのアカウントアグリゲーションと連携することができるのです。具体的には、自分がいつも使っている銀行口座にインターネットログインして、年金記録も統合するような形に操作しますと、自分の個人資産額をすべて1つの画面の中で、自分の使っている銀行のところで表示させることができます。銀行によっては、さらにどういう資産を組み入れるとより将来資産が増やせますよといったようなことが表示されます。これまで金融知識がなかった人たちも、積極的にリスク資産を購入できるようになったと、実際に金融商品を選ぶときにかなり大きな支援になっていると指摘する論文^{viii}もあります。

^{viii} Agneta Ranerup (2008) "Decision Support Systems for Public Policy Implementation: The Case of Pension Reform", Social Science Computer Review

7. 年金資産に対する不安

社会情勢と年金資産についての関連を考えていったときに、年金に対する不安の中に、年金資産が毀損していくのではないかという不安を持っているわけです。

それは例えば2004年に導入されたマクロ経済スライド調整で、平均余命の延びと、支え手減少率合わせて0.9%分の年金支給額を実際もらっている人から減らしていく仕組みです。名目の金額は減らないのだけれども、実質の金額は減っていくといった仕組みが入ってきていますし、2008年度からは、かなり不評な後期高齢者医療制度で保険料が年金から天引きされていたり、実質的に年金支給額が減らされて、年金資産が減っているのではないかという不安があるわけです。個々人の資産形成ということに関して言

えば、こんなはずではなかったのという人たちの声も無視できません。

また、今、与野党ねじれの現象もありまして、今後年金がどうなっていくのか、被用者年金を一元化するという議論もあれば、全くスウェーデン方式のような形に変えていくという議論もあります。基礎年金部分を税金で全部まかなうという提案もあるわけで、実際に年金資産がどういう形に変化していくのかについては、まだまだ不透明な部分があります。今後政権が交代するかによって、年金がどうなるかもなかなかわかりにくい。

公的年金の資産を信頼して、では残りの部分を自分たちで準備しなければいけないという意識を持ってもらうためには、確実に年金資産がありますよ、将来の受取り額も大きくは変動しませんよという約束が必要になってくるのではないかと考えています。