

日本の医療制度改革について

お茶の水女子大学大学院
人間文化創成科学研究科准教授

大森正博



はしがき 本稿は、平成19年12月25日開催の財政経済基本問題研究会におけるお茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授大森正博氏の『日本の医療制度改革について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

I. はじめに¹

近年、日本の医療を取り巻く環境は激変しつつある。毎日のように新聞、テレビ等で医療に関するニュースを目にするようになった。2006年6月21日には、健康保険法等を改正する法律案等が国会で成立し、「医療費適正化の総合的な推進」、「新たな高齢者医療制度の創設」、「保険者の再編・統合」を推進するための今後のスケジュールが具体的に示され、着々と制度改革が進展し、大きな改革として、2008年4月より新しい高齢者医療制度が導入されることになっている。

医療に関わるニュースの中には、新しい医療技術の開発など、人々にとって喜ばしいニュースもある一方で、ネガティブな情報が多く流布されていることも否定できない。日本の医療費は増加してきており、このまま医療費が増加すると医療費をまかなえなくなる、といったような言説、医療ミスに関するニュース、診療科に

よる医師不足、地域間の医療格差など、その例であろう。医療が人々の日々の生活の基礎になる健康、生命に関係していることから、これらのニュースは、人々から感情的に受け取られがちであり、しばしば医療制度に関する冷静な議論を難しくする。

本論文では、日本で生じている医療問題を、経済学の視点からシステムティックに構造的に考えることを目的としている。医療は人の生命、健康に関わる営みであるが、そこには「経済」が深く関与している。医療サービスというモノ・サービスが医療サービス供給者から患者に移動する側面が、医療には必ずある。これこそ、まさに経済現象である。

また、近年クローズアップされている医療費の増加に関する問題の背後には、限られた資源を如何に必要な人々に無駄なく振り向けるかという資源配分問題が隠されており、さらに、医療サービスの対価を誰がどのくらい負担するかという所得分配の問題も内包している。医療に関わる問題を考える上で、経済学は重要な知見を与えてくれる。

第Ⅱ節では、経済学の視点から医療について考察し、医療に関わる諸問題の根源を探る。そして、第Ⅲ節では、日本の医療制度が抱える問題点を、公表されている統計データを利用して記述することを試みる。第Ⅳ節では、第Ⅲ節ま

¹ 本稿は、文部科学研究費補助金（課題番号 K195302687）の成果の一部を用いている。

での議論を前提として、近年行われている日本の医療制度改革の方向性を具体的に検討し、その正否について考察し、本論を閉じる。

II. 経済学から見た医療

我々が日常生活で利用する財・サービスの多くは、市場における自由な取引に任されて、需要と供給が行われている。それに対して、医療サービスについては、日本を含めた多くの国々で、市場における自由な取引に任せず、公的介入が多く見られ、その結果、政府が医療サービス市場におけるルール作り、規制を行い、その結果、国それぞれで独自の医療制度（医療システム）が形成されてきている。医療サービスが市場における取引になじまない理由について、理論的根拠が多くの経済学者によって議論され、明らかにされてきた²。

医療サービスが、市場という取引の仕組みになじまないかもしれないことを理解するためには、そもそも市場メカニズムとは何か、そして、市場メカニズムがうまく機能しない場合、つまり「市場の失敗」が如何に生じるかについて、考えておく必要がある。

市場メカニズム (Market Mechanism) は、市場においてモノ・サービスの取引を行った場合に何が生じるかを総称しているが、別名を価格メカニズム (Price Mechanism) ともいう。その理由は、価格が重要な役割を果たすからである。

市場で需要 (量) が供給 (量) を上回ったときに価格がそれを反映して上昇し、逆に需要量が供給量を上回ったときには、価格がそれを反映して下落する。つまりモノ・サービスが需要超過の場合には価格が上昇し、供給超過の場合には価格が下落するという形で、需要と供給が一致するまで調整が行われる。価格という比較的単純な指標の下で、消費者、生産者が行動す

ることによって、モノ・サービスの余りも不足もない状況が実現するのである。価格は、需給調整のためのシグナルであると同時に、モノ・サービスの社会的評価を表すシグナルでもある。社会的評価の高い (消費者の評価の高い) モノ・サービスは、相対的に需要が供給よりも多いので価格は高くなる。高い価格がついたモノ・サービスには、より多くの労働、資本が配分され、低い価格がついたモノ・サービスには、労働、資本がより少なく配分される。市場メカニズムは、社会的評価の高いモノ・サービスにより多くの資源が配分され、社会的評価の低いモノ・サービスには、より少ない資源が配分されるという意味で資源配分機能を備えている。

その一方で市場メカニズムは、弱肉強食、優勝劣敗の側面を持っていることも否定できない。社会的に評価されるモノ・サービスの供給に関与できる組織、そしてそこに関与できる人々は高い所得を得て、それが可能でない人々は低い所得に甘んじなければならない。したがって、モノ・サービスの取引について、市場を利用している社会では、所得分配の問題に常に直面することになる。それが故に、我々の社会では、租税、補助金が存在しており、その存在意義があるのである。

市場は所得分配問題以外にも欠点を抱えている。それは、市場が上記の望ましい資源配分機能を果たすためには、前提条件があるからである。「完全競争の条件」とよばれる5つの条件の1つでも満たされないと、市場は所期の機能を果たすことが出来ない。「完全競争の条件」は、以下の5つである。

- ① 多くの売り手と多くの買い手。
- ② 同質財。
- ③ 完全情報。
- ④ 外部性が存在しない。
- ⑤ 参入・退出の自由。

² Arrow (1963) は、医療サービスの性質と市場メカニズム及びそれを補正する制度との関係について論じている。

①の条件は、市場の需給を調整し、モノ・サービスの社会的評価を反映する役割をする価格がその本来の役割を果たすための条件である。多くの売り手と多くの買い手がいる条件が満たされない場合を考えると、この条件の持つ意味が明らかになる。例えば、売り手が1社の（売り手）独占の場合、売り手が1社であることによって、売り手が価格を含めて販売上のバゲニング・パワーを持つことになり、典型的には価格のつり上げが生じる。この場合、価格は市場の需給を反映するシグナル、そのモノ・サービスの社会的評価を反映するシグナルにはなり得ない。逆に、市場でモノ・サービスの取引に多くの人々が関わることによって、特定の者の利害で価格設定がゆがめられないことになる。

②の条件は、モノ・サービスの評価を行うときに、品質の異なるモノ・サービスは別のモノ・サービスとして、区別して取引を行うという条件である。品質の異なるモノ・サービスに対する評価は、生産者、消費者双方にとって異なり、品質の良いモノほど評価は高く、逆もしかりである。品質の異なるモノ・サービスを同じ市場で取引すれば、市場が本来の機能を発揮し得ないのは明らかである。

③の条件は、消費者、生産者が、情報を十分に（完全に）持って行動するという条件である。消費者がモノ・サービスに関する情報を十分に持たないで消費を行えば、モノ・サービスを適切に評価できない状態で消費の意思決定を行うので、モノ・サービスに対する需要量は過剰ないし過小になり、それに応じて、価格も本来のモノ・サービスに対する評価を反映しないであろう。

④の条件について理解するためには、「外部性 (Externality)」とは何かを理解する必要がある。外部性とは、市場の「外部」でモノ・サービスが取引されることを意味する。これは、モノ・サービスに価格がつかない形でモノ・サービスが取引されることを意味する。市場における取引の特徴は、モノ・サービスに価格がつく

ことであり、それによって初めて市場の機能が発揮される。したがって、市場の外部で価格がつかない形でモノ・サービスが取引されても、市場はその機能を発揮し得ない。

⑤の条件は、市場において価格調整が十分に行われるための条件である。例えば、需要が供給を超過している場合に価格は低下する。そのプロセスで、需要は増加し、供給は減少する。供給の減少は、個別の生産者の生産量の減少と、既存の生産者の市場からの退出の両方によって生じていると考えられる。既存の生産者の退出が自由に行われる場合の方が、価格による需給調整はスムーズに行われる。

医療サービスについて、これらの条件はどの程度満たされているのであろうか。①の条件については、例えば、遠隔地では供給者である病院の数が少数である場合が多い。また、患者数が比較的少ない疾病の場合、サービス供給者の数は少なくならざるを得ない。②の条件については、医療サービスが医師、看護師等の人の技術・熟練に依存するサービスであることから、差別化された財であると考えられる。そして、これらを人的サービスの熟練度によって、異なるサービスとして異なる市場で取引することは容易ではない。

③の条件は、医療において決定的に満たされていない条件である。患者は医学的知識が決定的に欠けているのに対して、医師を始め医療関係者は、医学的知識・情報を保有しているという意味で、情報の非対称性 (Asymmetry of information) が存在する。以下のような例を考えてみよう。患者が風邪をひいたといて、医師の元を訪れた場合に、医師は、(1)投薬治療をする。(2)患者に暖かくして休むように生活上のアドバイスを、という2つの治療方法を選択できるとする。患者は、医学的知識が十分でないので、自分の症状に対してどの治療方法を選択すればよいか分らない。医師は、医学的知識があるので、(1)、(2)のいずれの治療方法を選択しても、患者は治癒することを知って

いるとする。そうすると、医師は、患者の費用負担も小さく副作用の小さな(2)の治療方法を選択することが望ましい。

医師が、仮に(1)の治療を選択する場合、患者は医学的知識がないことから、医師の行動が適切かどうか判断できない。患者にとっては、(2)を選択することが望ましいわけであるが、肝心なことは、(1)、(2)いずれの治療方法を採用しても、風邪は最終的に治るということである。つまり、医師が「モラル」である、(2)の治療方法を選択しないで、(1)の選択肢を採用しても患者には分からない。この様な下で、実際に医師が(1)の選択を行うことは「モラル」が危機に陥っていることから、「モラル・ハザード (Moral Hazard)」が生じている。

④の条件は、医療においてしばしば成立しない場合が見受けられる。感染症がその一例である。感染症は、戦後の日本の疾病構造のトップを走っていた。日本の戦後の医療制度は、感染症との戦いに明け暮れていたと言っても過言ではない。例えば、冬になるとはやるインフルエンザのような感染症の場合、ある個人が罹患すると、健康水準、所得水準を含めた効用は低下するが、その周囲の人々も、病気が伝染することを通じて効用が低下する。インフルエンザの感染は、市場における取引を介していない。もしもインフルエンザにかかったことについて、受け手である感染させられた者から感染させた者に対して、医療費などの損害賠償が請求できれば、ある意味、市場的な取引が行われていることになる。つまり、マイナスの価値を持つインフルエンザに対する価格付けが損害賠償の金額ということになる。しかし、実際にはインフルエンザの感染について、市場的取引が行われることは稀であろう。その理由は、感染経路を特定することが難しいし、仮にできたとしても費用がかかるからである。感染症は生じないに越したことはないが、それを抑制するために、市場の力を借りることは極めて困難である。

⑤の条件を満たさない例としては、以下のよ

うなものがある。医療には専門職の免許制があることから、その専門職のサービスに対する需要の増加があっても、新規参入は、専門職の養成課程における定員及び単位認定と国家試験の合格率に依存して決まり、完全に自由に参入できる条件が満たされているわけではない。

このように医療サービスは、「市場の失敗」を生じさせる性質を元々持っており、それが故に様々な規制が存在している。また、市場が元来、所得分配を補正する機能を内蔵していないことから、公平性に対する配慮が医療制度では行われているが、この規制、分配の仕組みが再考を促されているのが今日の状況といえよう。それでは、医療制度改革の必要性が叫ばれている日本の医療制度の現状について、若干の評価を第Ⅱ節で試みてみよう。

Ⅲ. 日本の医療制度の特長と問題点

本節では、現在の日本の医療制度に関して、評価を試みる。制度・システムは一般的に目的があって構成されるものであり、医療制度は、いうまでもなく対象となる居住者の病気を診療し、生命を救い、健康を保つための制度ということになる。日本の医療制度は、日本の居住者の健康を確保するという役割をどの程度しているか、便益 (Benefit) はどのくらいあるかを明らかにすることを試みる。そして、便益を得るためには費用 (Cost) をかける必要があるが、その程度についても検討する。

まず、便益であるが、日本の医療制度が、日本の国民 (居住者) の健康をどの程度保っているか、生命をどの程度救っているかという客観的指標を手に入れることは困難である。

個別の疾患に関しては治療方法による死亡率などのデータがあるが、日本の医療制度全体が日本の居住者の健康に与える影響を測る指標としては、平均寿命、乳幼児死亡率を取るくらいしかない。人生において、生命が最もリスクにさらされるのは、高齢期および生まれてから3

歳ぐらいまでの期間である。乳幼児死亡率は生まれてから1年間、1歳になるまでの期間の、人口1,000人に対する死亡率を測ったものである³。優れた医療制度を持っている国は、生まれて1年間の非常に健康のリスクが大きいときに、その健康のリスクにうまく対処でき、乳幼児死亡率は低いはずであるという論理の下に、医療制度の便益の指標として採用されている。

(表1) OECD300カ国の平均寿命上位10カ国
(2003年)

1	日 本	81.8
2	ア イ ス ラ ン ド	81.2
3	ス イ ス	80.6
4	オーストラリア	80.3
5	ス ペ イ ン	80.3
6	ス ウ ェ ー デ ン	80.2
7	カ ナ ダ	79.9
8	イ タ リ ア	79.7
9	ニュージーランド	79.6
10	ノ ル ウ ェ ー	79.6

出典：OECD Health Data 2007より筆者が作成。

(表2) OECD30カ国の乳幼児死亡率上位10カ国
(2002年)

1	ア イ ス ラ ン ド	2.3
2	フ ィ ン ラ ン ド	3
3	日 本	3
4	ス ウ ェ ー デ ン	3.3
5	ノ ル ウ ェ ー	3.5
6	オーストラリア	4.1
7	チ ェ コ	4.1
8	フ ラ ン ス	4.1
9	ス ペ イ ン	4.1
10	ド イ ツ	4.2

OECD Health Data 2007より筆者が作成。

一方、平均寿命は、その年の0歳児の平均余命を言う。高齢期に病気をしやすくなったとき

に、その生命の危機をいかに救えるかというのが医療制度の役割であり、平均寿命が長ければその国の医療制度は優れているという見方の下に、医療制度の便益の指標として取り入れられている。

この両者の指標で見ると、日本の医療制度は優れていると評価できる。表1には、OECD加盟国の2003年の平均寿命のベスト10を掲載してあるが、日本は1位であり非常に優れた成績を収めていることがわかる。

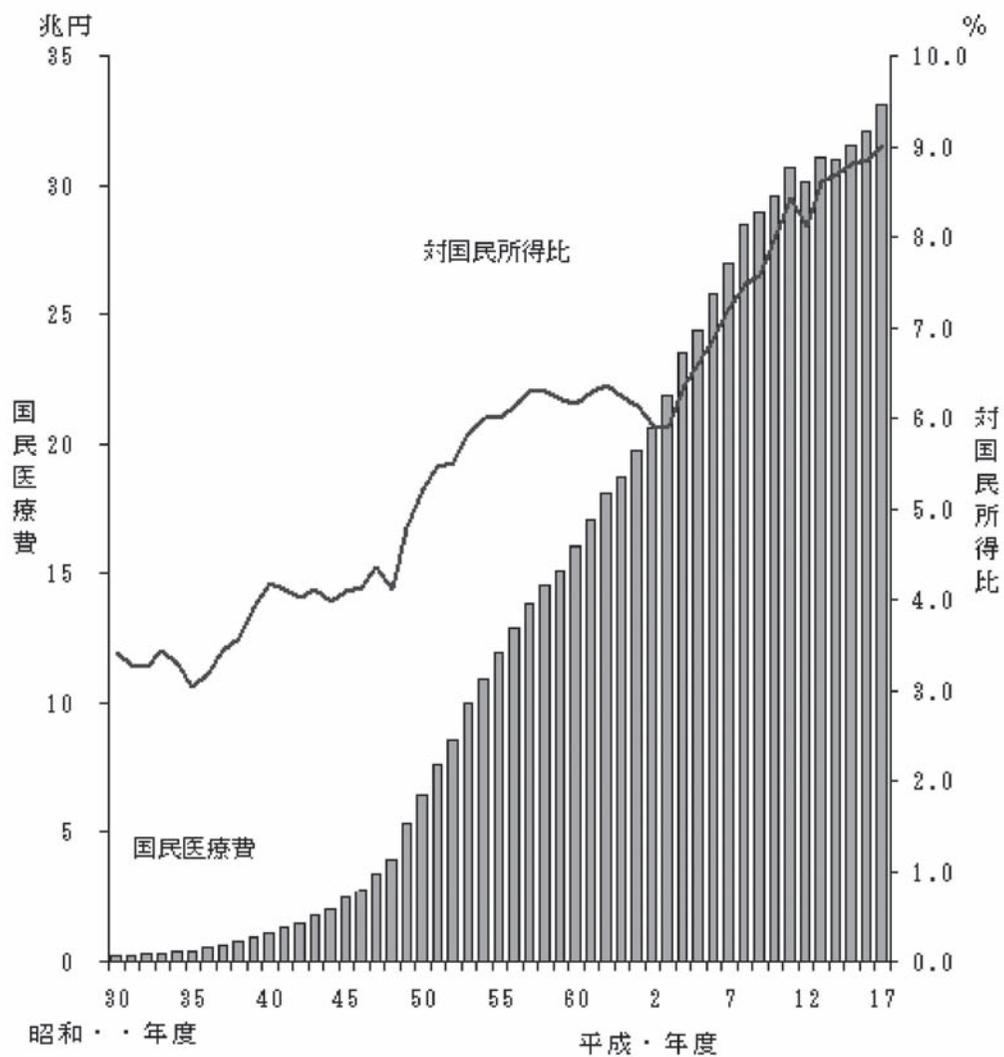
乳幼児死亡率に関しては、表2を参照されたい。2002年のOECD諸国30カ国の中で、日本は3位と優れた成果を収めていることがわかる。

あと、日本はどのくらいの費用を掛けてこれらの便益を得ているのかを確認する必要がある。日本の医療費の代表的指標は国民医療費であるが、図1を参照されたい。2005年の国民医療費は33兆1,289億円であり、国民1人あたりで25万9,300円であり、国民医療費の対国民所得比は9.01%である⁴。図1は、横軸に年度、左側の縦軸に国民医療費、右側の縦軸に国民医療費の対国民所得比がとってある。棒グラフが各年度の国民医療費、折れ線グラフが対国民所得比を表しているが、いずれも増加傾向にあることが分かる。少子高齢化が進み、医療サービスを必要とする人々が多くなってきている以上、医療費が増加していくのはやむを得ないことであると考えられるが、注目すべきことは、医療サービスに利用できる資源の中でどの程度が医療費に回っているかということであろう。国民医療費の対国民所得比は、いわば、日本の財布（国民所得）の中から何%ぐらいを医療費（国民医療費）に使っているかを示している。日本でこの数値が増加傾向にあるということは、日本のお財布から医療費に回す割合が増加しており、データを見る限りでは増加に歯止めがかかっていないことを意味している。この点が、日本で

³ OECD Health Data では、生後52週までを乳幼児（Infant）の期間としている。

⁴ 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成17年度国民医療費』。

(図1) 国民医療費の対国民所得比



出典) 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成17年度国民医療費』

医療費の増加に関して危機感を持って語られる理由だと考えられる。

日本の医療費は諸外国と比べても高いのであろうか。表3はOECD Health Dataを利用して、2004年の医療費（Total Health Expenditure）の対GDP比を見ている。

(表3) 総医療費の対GDP比

順位		2004
1	アメリカ	15.2
2	スイス	11.5
3	フランス	11
4	ドイツ	10.6
5	オーストリア	10.3
6	ベルギー	10.2
7	アイスランド	10
8	カナダ	9.8
9	ポルトガル	9.8
10	ノルウェー	9.7
11	ギリシャ	9.6
12	オーストラリア	9.5
13	デンマーク	9.2
14	オランダ	9.2
15	スウェーデン	9.1
16	イタリア	8.7
17	ニュージーランド	8.6
18	ルクセンブルグ	8.3
19	ハンガリー	8.1
20	スペイン	8.1
21	イギリス	8.1
22	日本	8
23	トルコ	7.7
24	アイルランド	7.5
25	フィンランド	7.4
26	チェコ共和国	7.3
27	スロバキア共和国	7.2
28	メキシコ	6.5
29	ポーランド	6.2
30	韓国	5.5

出典) OECD Health Data 2007

この指標は、「国民医療費の対国民所得比」と同様の意味を持っている。アメリカが段トツ一位で15.2%であるが、日本は8.0%と、22位に位置しており、OECD30カ国の中で決して高い

位置にはないことが分かる。少なくともOECD諸国の中では、日本の医療費は取り立てて高いわけではないことが分かる。

図2は、OECD30カ国の中から何カ国かを選んで、医療費の対GDP比の年次推移を見ているが、諸外国も日本と同様に、医療費の対GDP比の増加の問題に直面していることが分かる。

ここまでの観察で分かることは、日本の医療制度は、高い便益と低い費用で特徴付けられているということである。

医療費に関して、さらに留意しなければならないことは、医療費の中身である。表4は、平成17年度の国民医療費の年齢階級別構成を示している。65歳以上の人々（高齢者）が16兆8,906億円使っており、これは、国民医療費総額33兆1,289億円のうち51.0%を占めている。さらに70歳以上になると41.0%。75歳以上は28.8%である。日本の医療費に関して考える時に、高齢者医療費は決して無視はできない論点であることが分かる。

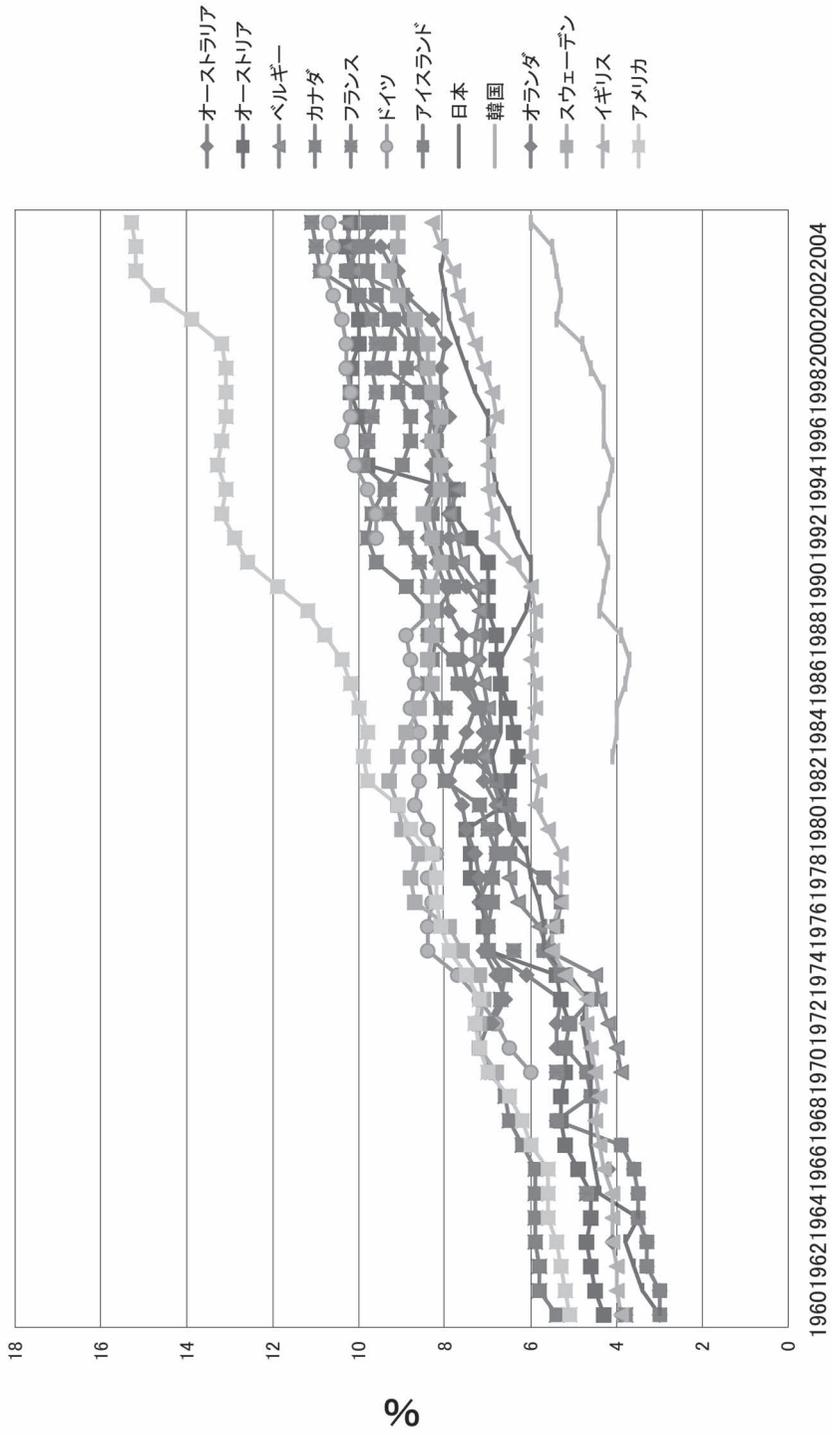
(表4) 平成17年度年齢階級別国民医療費

年齢階級	平成17年度 推計額 (億円)	構成割合 (%)	国民一人当 たり医療費 (千円)
総数	331 289	100	259.3
65歳未満	162 383	49	159.2
0～14歳	22 767	6.9	129.5
15～44歳	50 665	15.3	103.5
45～64歳	88 951	26.8	250.9
65歳以上	168 906	51	655.7
70歳以上(再掲)	135 847	41	742.3
75歳以上(再掲)	95 336	28.8	819.1

出典)『平成17年度国民医療費』

医療費についてさらに留意するべき点は、誰が医療費を負担しているかということである。日本の医療制度は社会保険制度が導入されており、保険料が主たる財源であると考えられるが、相当の租税財源が投入されていることに注意すべきである。表5は平成17年度の国民医療費の財源別構成比率を示しているが、国民医療費

(図2) 総医療費の対GDP比の年次推移



出典) OECD HEALTH DATA 2007, July 2007

全体のうち、保険料で賄われているのは49.2%であり、あとは患者の一部負担で14.4%、残りは公費が36.4%投入されている。

(表5) 平成17年度国民医療費の財源別構成比率

財源	平成17年度 推計額 (億円)	構成割合 (%)
国民医療費	331 289	100
公費	120 610	36.4
国庫	82 992	25.1
地方	37 618	11.4
保険料	162 893	49.2
事業主	67 082	20.2
被保険者	95 811	28.9
その他	47 786	14.4
患者負担(再掲)	47 572	14.4

出典)厚生労働省大臣官房統計情報部
『平成17年度国民医療費』

日本の医療費について考える上で、この負担構造が持つ意味は非常に大きい。社会保険料収入が医療費全体に比べて足りず、患者に一部負担も求めるが、それでも足りないので租税財源を投入する。医療費全体の3分の1を租税に依存しているわけである。したがって、今日のように財政再建という、医療とは直接関係のない次元の問題が医療制度の存立に影響を与える結果になっているわけである。仮に医療費がOECD諸国の中で低くても、租税財源に医療費の財源を求めている以上、税金からこれ以上出せませんという話になると立ちゆかなくなってしまうのが、今の医療制度の現状である。

医療制度の評価をする上で、費用と便益という観点では観察することのできない側面である医療の質的側面について、触れておきたい。

1つは、日本は国民皆保険が実現している。日本の居住者が、病気になったときに比較的低い費用で医療サービスを受けられることは評価できる。国民皆保険の実現の経緯には歴史的な

偶然もあるわけであるが、これを実現したくてもできないで苦しんでいる国があることを考えると、高く評価することができる。

その一方で、国民皆保険によって引き起こされている問題点もある。それは、患者のモラルハザードの問題である。そして、医療サービス供給者のサイドにもモラルハザードの問題が潜んでいる。

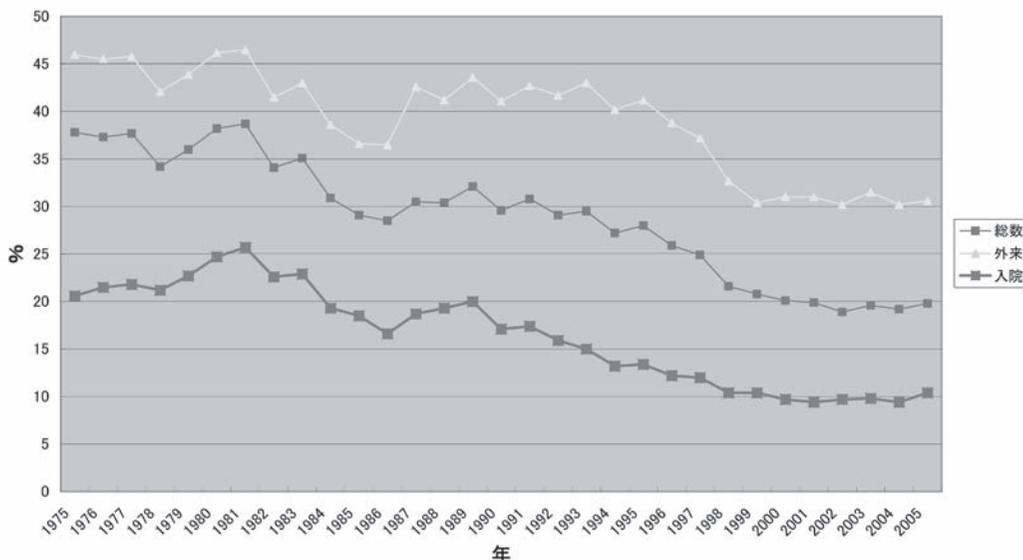
患者のモラルハザードは、保険の存在により費用の一部しか負担しなくて済む制度設計があることから、全額自己負担の場合よりも医療サービスを多く需要する傾向を持つ。患者が、同じ病気でも複数の医師を訪問する、いわゆるドクターショッピングは、一例である。患者のモラルハザードは、保険制度を導入した形で医療制度を構成した場合に常につきまとう問題であると考えられる。

供給者のモラルハザードは、先述のように医学的知識・情報に関する情報の非対称性が医療サービス供給者と患者の間に存在することから生じる問題である。供給者のモラルハザードに関連して、従来、薬剤費の問題が取り上げられてきた。図3は政管健保などの被用者保険の1975年から2005年までの医療費全体の薬剤比率の推移を見ている⁵。1975年には、外来・入院併せて37.8%であったが、医薬分業が進んだということもあって、2005年では19.8%まで低下してきた。このような現象は、1975年と2005年では、疾病構造、日本人の病気のかかり方が変わってきており、それに伴い治療方法も変わるのであり得ないことではないが、恐らくそれ以外の要因があると考えるのが自然である。供給者のモラルハザードの問題は、その程度の大小が問題であるが、いずれにせよ医療を考える上で常にその背後にある問題であると考えられる。

医療の質的な問題としては、短い診療時間の問題を欠かすことはできない。俗に「3時間待ち3分診療」といわれているものである。需要

⁵ 『社会医療診療行為別調査』薬剤使用状況のデータを参照。

(図3) 医療費に占める薬剤費比率の年次推移



出典) 社会保険診療行為別調査

と供給の問題で、需要が供給に対して大きければ、待ち行列ができ、それを解消するために短い時間で診療するということになる。

また、3時間待ち3分診療が主として病院、特に規模の大きな(機能の高い)病院で起きていることに注意しなければならない。この問題の本質は、連携の問題、経済学の用語でいうと分業の問題ということになる。通常のモノ・サービスについては、価格、品質によって、消費者は供給者を選び、供給者の分業が行われる。しかし、医療の場合には、患者がサービスの品質を観察できない場合があること、保険の存在により価格の存在意義が薄れることから、分業の問題を価格でもって解決することが困難である。したがって、分業の問題は、人為的に解決しなければいけなくなる。人為的な方法として、紹介制度が考えられる。病診連携が求められているゆえんである。

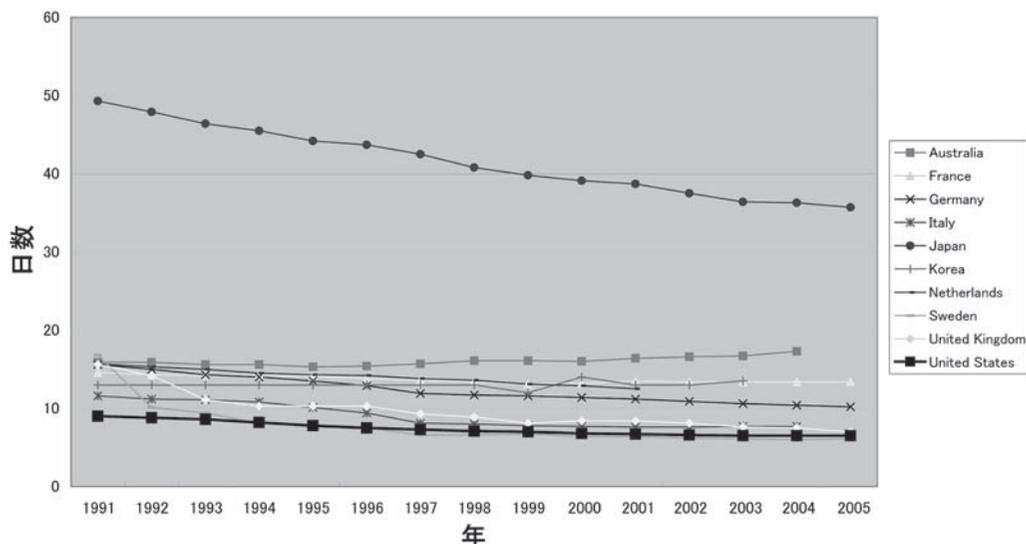
次に、長い入院日数の問題を挙げておく必要がある。図4は、OECD諸国数カ国の平均在院日数の年次推移を示している。日本の平均在院日数は、1991年の49.3から2005年には35.7まで

減少している。しかし、他の国々は、概ね15日より低い水準で推移しており、日本の入院日数の長さが際だっている。日本の入院日数の長さの一要因として、いわゆる「社会的入院」を挙げることがある。つまり、本来、医療よりも介護を中心として受けた方がよい人々が、家庭の事情、介護サービスの供給不足などの社会的要因から、病院に入院せざるを得ないことから入院日数が長いという説明が行われてきた。

また、医療過誤の問題も見逃すことはできない。かねてから問題になっており、それでもずっと繰り返り起り続けている問題ということで深刻な問題であると考えられる。

地域格差と診療科のミスマッチも、医療の質的側面に関わる問題として忘れることはできない。過疎医療の問題は、昔からずっとある問題であるが、なかなか改善していかない悩ましい問題である。また、小児科、産科など診療科によって、サービスの供給不足が生じ、例えば夜間の小児医療が危機に陥り、妊婦が安心して出産できない状況があることも無視できない問題である。

(図4) 平均在院日数(入院)の年次推移



© OECD HEALTH DATA 2006, June 2006

IV. 医療制度改革の視点

本節では、Ⅱ節までの考察をふまえて、現在進行しつつある医療制度改革の内容を紹介しつつ、経済学的視点からどのように評価できるのかを議論し、残された課題を指摘する。

日本の医療制度について、様々な問題点が指摘されてきているが、中でも主要な論点になっているのが、医療費の増加の問題である。国の医療政策関連の文書の中では、「医療費の適正化」という言葉を使っているが、要するに医療費を抑制しなければいけないということが強くいわれている。

それでは、実際に医療費の適正化、医療費の抑制のためにどのような政策をしているのかを見てみると、一部負担の増加政策が積極的に取り入れられていることが分かる。この政策は、価格を上昇させると需要量が低下するという、伝統的な経済学の処方箋に則っているように思われる。一部負担の増加は、継続して行われてきた。例えば、1997年には、被用者保険の本人の

一部負担が1割から2割に増え、さらに2002年6月には3割に増加し、被用者保険、国民健康保険いずれの保険についても一律3割負担となった。高齢者医療制度についても同様の動きが見られる。1983年の老人保健制度の導入直後は、70歳以上の高齢者が対象であり、入院については一日あたり300円、外来は1月あたり400円の定額であった。それが、表6に示すように1987年、1991年、1993年に次々と一部負担が増加し、2001年以降も実質的な一部負担の増加が継続している。

また、老人保健制度の老人医療の対象者が、2002年10月から75歳以上になったことも注目すべき点である。老人保健制度の老人医療の適用対象外となった70歳以上75歳未満の高齢者に関して、一部負担がどうなったかを見てみると、退職者医療制度により実質的には老人保健制度と同様の一部負担で推移してきたが、2008年4月から現役並み所得者ではない人々の一部負担が2割に上昇する予定であった。政府が2007年秋にこの施策を一時的に凍結させ、2009年3月まで一割負担に据え置いたことは記憶に新しい。

(表 6) 高齢者医療制度の一部負担の年次推移 (2006年9月30日まで)

年度	外来サービス	入院サービス
1983	400円/月	300円/日
1987	800円/月	400円/日
1991	900円/月	600円/日
1993	1000円/月	700円/日
1997	500円/日 5回目から無料	1000円/日
2001	10% 定額負担と選択可能	10%
2003	10% 20% (現役並み所得者)	10% 20% (現役並み所得者)
2006.10.1	10% 30% (現役並み所得者)	10% 30% (現役並み所得者)

一部負担を増加させる政策を、価格を上昇させる政策であると見たときに、それが患者の受療行動をどの様に変化させ、医療費にどの様な影響を与えるかを考えるにあたって、医療サービスの需要の価格弾力性が重要な意味を持つ。

表 7 は、日本における医療サービスの需要の価格弾力性の推計結果の中からいくつかを取り上げて示しているが、1 を切っていることがわかる⁶。つまり価格の 1% の上昇に対して、需要量は 1% 未満しか低下しないのである。医療サービスの価格を上げる政策は、医療サービスの需要量は低下させるが、医療費を低下させることはできない。結局、一部負担増加の政策は、需要量を抑制し、医療費を低下させる効果よりも、むしろ患者の負担を増やす政策であると考えた方がよい。

この政策が、高齢者にまで及んできている点については、賛否両論があるが、若年世代と高齢者世代の医療費の負担の問題が重要な論点になっていることは間違いないと思われる。高齢者世代に従来よりも医療費の負担を求める政策が採られる方向にあることは間違いない。いずれにせよ、一部負担増加の政策は、医療費抑制

のためには効果的ではない。

(表 7) 医療需要の価格弾力性——日本の場合

外来サービス	
Bhattacharya et al.(1996)	0.12 - 0.54
錫田他 (2004)	0.13
鈴木 (2004)	0.075 - 0.08
軽医療	
大日 (1999)	0.123 - 0.149
Ii and Ohkusa(2002)	0.23 - 0.36

医療費抑制のみが目的ではないが、「保険者機能」を重視する政策も採られている。国民皆保険の日本では、保険者は、保険者と被保険者としての患者の関係の中で、患者の医療サービス需要に深い関わりを持っている。患者が多く医療サービスを利用すれば、保険者の財政に影響がある。2008年 4 月より、保険者に、医療費適正化計画の中で、被保険者に対する予防検診を義務づけることになっている。そのねらいは、医療費を使うのは病気になるからであり、だから病気をしないように予防検診をするということである。近年、注目され、教育課程の中で取り入れられつつある「食育」も、予防検診の考

⁶ 井伊、別所 (2006) は、日本の医療に関する様々な実証分析のサーベイランスを行っている。

え方と同じ路線の中にある政策ではないかと考えられる。

また、保険者の機能を発揮させるために、保険者の財政を安定させ、より組織化させ、交渉力を持たせる政策が採られる方向にある。保険者を都道府県単位で統合をする方向性が決まっている。2008年4月から導入予定の高齢者医療制度も、都道府県単位の制度となっていることは、この点と整合的である。

2008年4月より、老人保健制度の老人医療を廃止して導入される新しい高齢者医療制度は、高齢者医療に大きな変化をもたらすことが予想される。現在の老人保健制度は、75歳以上の高齢者が被用者保険、国民健康保険に加入しながら、医療費自体は、前掲の一部負担を高齢者が支払いながら、残りの医療費の50%を租税財源による公費、残り50%を被用者保険、国民健康保険の保険者が拠出する老人保健拠出金で賄う制度である。高齢者医療費が増加すれば、その分だけ、公費負担が増加し、老人保健拠出金も増加し、前者は中央・地方政府の財政に、後者は各保険者の財政に負担をかけることになる。しかし、新しい高齢者医療制度は、75歳以上の高齢者は都道府県が「後期高齢者医療広域連合」という組織で保険者として運営する保険に加入する仕組みになっている。したがって、75歳以上の高齢者は、被用者保険、国民健康保険から脱退することになる。

医療費の財源構成については、一部負担は表8に示したように引き続き存在する点、残りの

医療費の50%を租税を財源とする公費で賄う点は、従来の老人保健制度と同じであるが、残りの医療費の40%を各保険者が拠出する後期高齢者支援金、10%を高齢者自身が被保険者として支払う保険料で賄う点が、従来とは異なっている。各保険者の拠出が、割合としては減少し、被保険者としての高齢者の保険料負担が登場している点が特徴的である。高齢者医療費が増加すると、被保険者である高齢者が、保険料の増加という形で負担増を強いられることになる。医療費増加の痛みを知ることで、医療サービスの使用を控えるという側面を否定するわけではないが、負担増は、特に所得が高くない高齢者に対して影響を与えることが予想される。低所得者に対する保険料の減免措置などが制度化されているが、その実施に当たってはきめ細かい配慮が必要であると思われる。

V. 終わりに

本稿では医療サービスの性質が市場の機能にどのような影響を与えるかを考察した上で、現実の日本の医療制度を費用＝便益の観点から観察し、評価を試みた。医療が人々の生活の基礎となる生命、健康に関わるものであることから、医療制度改革に関する議論は、しばしば冷静さを欠く場合が見受けられる。しかし、本稿は、その中で、医療を経済学の視点から、システムティックに分析し、冷静に現実の医療制度、現在行われつつある医療制度改革の主要な政策に

(表8) 近年の一部負担割合の推移

年 齢	所 得 層	2003-2006.9.30	2006.10.1-	2008.4.1-
—69歳	高・一般・低	3割	3割	3割
	現役並み	2割	3割	3割
70-74歳	一般・低	1割	1割	2割 (2009.3.31まで凍結し、1割に据置き)
	現役並み	2割	3割	3割
75歳—	一般・低	1割	1割	1割

ついて分析を行った。

日本の医療制度改革を考える上で、欠くべからざる論点は、医療費の水準もさることながら、誰が負担するのかという点が重要であると考ええる。保険制度を採用している以上、医療費の増加は保険料の増加という形で被保険者が負担するのが原則であるが、日本の医療制度は、被保険者には一部負担、保険料の負担を求める一方で、約3分の1を、租税を財源とする公費で賄っている。それは、医療費の負担を誰が行っているかを不明瞭にする側面があり、財政再建など、医療そのものとは関係のない外部的な要因によって、医療制度が左右される素地を作っている。

また、本稿では十分に触れることができなかったが、これからの医療において、品質、「医療の質」に関する配慮は欠くべからざるものであると考えられる。質を上げるためにはどうしても費用をたくさん投入する必要があるという関係があるので、医療の質の問題と医療費の問題は密接な関わりを持っている。

医療の質に関しては、「医療の標準化」の試みが、学会、医療界で行われている。1つの取り組み例として、電子カルテの導入があげられる。これはどちらかというところ、保険者の事務コストを下げる観点から最初に導入され始めたわけであるが、結果として、医療サービス供給者自身が、病気に対してどのようなサービスをしたかを客観的に記録し、分析する素地を作り出している。これは、さらに広がって、病院に対する包括払い（DPC）を導入することも、その目的の中に入ってきて、医療サービス供給者に

対し、特定の病気に対して、何が望ましい治療方法、医療であるかを問いかける契機になっている。

最後に、医療制度に対する信頼の醸成が今日、答えを求められている重要な課題であることも強調しておかなければならない。医療サービスは、医療サービス供給者が生産し、患者が消費するという意味では、私たちが日常生活で消費しているモノ・サービスと同様であるが、異なる側面を持っている。日常生活で健康なときは、その存在を忘れていたが、いざ病気になったときに、それがなければ日常生活が左右され、場合によっては命に関わるという側面である。つまり、普段、健康でいるときは必要としないが、実際に健康を損なうと、医療サービスをどうしても必要とするようになる。例えば、子供が夜中に病気になり、病院に駆け込んでみると、小児科の先生がいなくて診てもらえなかった、或いは、病院をたらい回しにされたというようなことが起こってしまう。こうしたことが重なっていくと、人々が医療制度に対する信頼を失ってしまうのではないかとということが危惧される。

信頼を回復するためには、医療関係者の努力も必要であるし、効率的な制度設計も必要であるが、必要な部分に費用をかけていくことは欠くべからざることである。どのぐらいの費用を医療に費やすのかという点について国民的な合意を得る必要があるように思われる。そして、費用をかけるときには、それを誰が負担するべきなのかも重要な論点であり、国民の賛同を得るような施策を考える必要がある。

《参考文献》

- 井伊雅子、別所俊一郎 「医療の基礎的実証分析と政策：サーベイ」 2006年 『フィナンシャルレビュー』 pp.117 - 156
- 池上直己 『ベーシック医療問題 第3版』（日本経済新聞社／2006年）

- 遠藤久夫 「診療報酬制度の理論と実際」 遠藤久夫、池上直己編『医療保険・診療報酬制度』（頸草書房所収／2005年）
- 大森正博 "A New approach to the Primary Care System," 『医療と社会』 Vol.5 No.4 pp.65-84 1996年

- 大森正博 「医療・介護サービスの資源配分メカニズム」(国立社会保障人口問題研究所編)「医療・介護の産業分析」P.229-262 (東京大学出版会／2000年)
- 大森正博 『医療経済論』岩波書店・近刊
- 鶴田忠彦編 『日本の医療改革—レセプトデータによる経済分析』(東洋経済新報社／2004年)
- 鶴田忠彦, 近藤健文編 『ヘルスリサーチの新展開』(東洋経済新報社／2003年)
- 西村周三 『医療と福祉の経済システム』(筑摩書房新社／1997年)
- 宮島 洋 『高齢社会へのメッセージ』(丸善ライブラリー／1997年)
- 三輪芳朗 「医療問題」 阪本他編 『経済政策入門 (2)各論』所収 (有斐閣／1979年)
- 八代尚宏 「規制改革—『法と経済学』からの提言」(有斐閣／2003年), 『国民衛生の動向 各年版』(厚生統計協会)
- 厚生労働省大臣官房統計情報部 『国民医療費 各年度版』(厚生統計協会)
- K.J.Arrow. 1963. "Uncertainty and the welfare economics of Medical Care," American Economic Review Vol.53,941-973.
- Folland, Goodman and Stano. The Economics of Health and Health Care. 4th edition 2003
- Victor R.Fuchs. Who Shall Live? Health, Economics, and Social Justice Expanded Edition 1998

義務教育費における国と地方の費用分担

——日英の比較からの検討——



専修大学経済学部教授 中野英夫

はしがき 本稿は、平成20年2月28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『義務教育費における国と地方の費用分担——日英の比較からの検討』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

2006/07年度に、イギリス労働党政権は、学校予算を全額国庫負担化する学校特定負担金(Dedicated Schools Grant)を創設した。その目指すところは、学校単位での教育予算の安定性、予見可能性の確保にあるといわれている。これによって、地方自治体の財源によって支えられていた学校予算は、ほぼ中央政府の財源に置き換えられ、教育費に占める地方負担の割合は大幅に低下した。

一方、我が国でも、イギリスの改革とほぼ時期を同じくして、教育費の国と地方の負担のあり方について見直しが行われた。2004年度からの教員任用の自由度を拡大する義務教育費国庫負担金の総額裁量制導入、さらに三位一体改革による教職員給与費における退職手当等の一般財源化、さらに、2006年度の義務教育費国庫負

担金負担率の2分の1から3分の1への引き下げである。これらの措置によって、イギリスとは反対に、教育費に占める地方の一般財源の比重が高まった。

近年、わが国でも今後の教育改革の方向性を巡って、イギリスの教育改革の是非への関心が集まっている。近年、広く市町村で実施されている学校選択制など、イギリスの制度をモデルとする施策も少なくない、しかし、イギリスでは国と地方で教育費をどう分担し、どのようなプロセスで学校に必要な予算を配分するのか、その詳細はあまり知られていない。両国は、教員人事、学級編成、予算執行など学校運営全般において、相違するところが多く、こうした違い配慮した議論が必要である。

本分析では、こうした点に留意しながら、イギリスの教育財政の改革が、地方自治体間の教育予算の配分にどのような影響を及ぼすのかその意義を検証し、これを踏まえて、我が国の義務教育費における国と地方の費用負担のあり方を考えてみたい¹。

2. 教育予算配分の政府間財政

2.1 日本とイギリスの教育予算の推移

イギリス労働党政権は、教育政策、とりわけ

¹ 一般に、イギリスという呼称は、4つの地域、すなわち、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドからなる地域であり、これらの地域はそれぞれ独自の教育制度を有する。本分析の対象はイングランドであるが、他の文献の用法に倣い、便宜的にイギリスと呼ぶことにする。

公費維持学校 (maintained school) の教育水準の向上を最優先課題に掲げてきた²。

1997年の政権発足以来、ブレア、ブラウンと続く労働党政権の教育政策重視の姿勢は一貫しており、2002年教育法、2005年教育法による学校制度の見直し、地方教育局の役割見直しなど教育に関係する改革は多岐にわたる。なかでも際立っているのは、教育予算の大幅な量的拡大である。

図表1・2は、日本とイングランドにおける教育費の推移を示したものである。2001年度以降教育費が4期連続のマイナスを記録している日本とは対照的に、イングランドの教育費は労働党政権下で一貫して高い伸びを記録している。1998/99年度の政権発足当初335.5億ポンドであった教育費は、平均年率7.5%という高い伸びで拡大を続け、2007/08年度には640億ポンドと約2倍近い水準に達している。

両国共に、中央政府と地方自治体それぞれが教育費を負担する。両者の負担割合を比較して気がつくのは、日本では、地方自治体の負担割合が徐々に高まっているのに対して、イングランドでは逆に、中央政府の歳出伸びが著しく、さらに2006/07年度以降、その割合が劇的に高まったことである。これは学校特定負担金の導入によるものであり、イングランドの教育予算は、その大半を中央政府が担う構造に、大きくその姿を変えている。この教育財政の改革が、地方自治体や各教育機関にどのような影響を及ぼすのか考えてみたい。

2.2 学校特定負担金の複数年配分による教育財政の改革

イギリスでは教育費を国と地方でどう分担し、どのようにして学校に配分するのか、はじめに、学校特定負担金が導入される以前の教育財政の

仕組みを確認する。

イングランドの初等、中等学校などに配分される学校予算は、主に地方自治体の一般財源によって支えられていた。地方自治体の一般財源には、わが国の地方交付税にあたる公式交付金と地方税であるカウンシル税などがある。前者の公式交付金は、わが国の地方交付税制度と同様、公的支出配分査定額 (FSS) と呼ばれる算定公式によって推計する財政需要額と財政収入額との差額によって財源不足額を把握し、公式交付金の財源移転を行う仕組みとなっていた (図表3)。

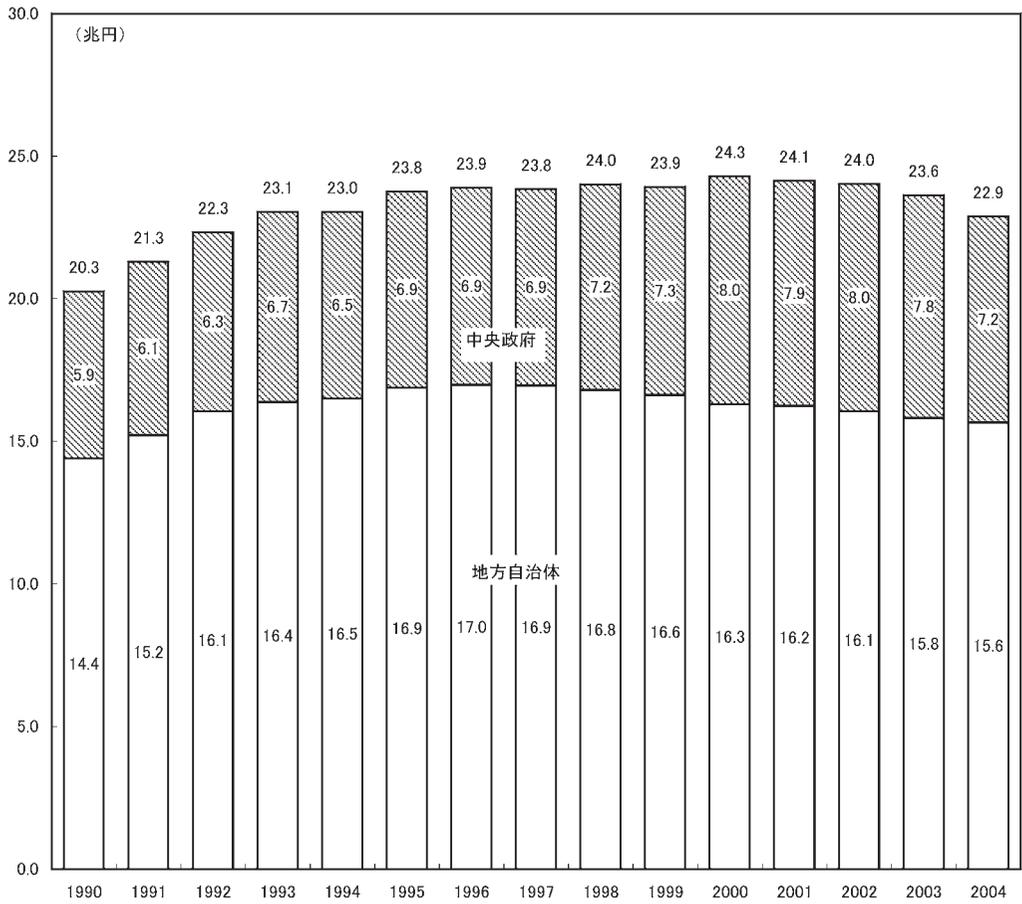
地方公共サービスの財政需要額算定において教育費の占める割合は高い。2005/06年度のFSSは総額641億ポンド、このうち教育関係FSSは278.7億ポンドである。教育関係FSSは学校ブロック (schools block) 247.1億ポンドと、LEAブロック (LEA block) が31.7億ポンドに分かれ、学校予算を支える一般財源はこの前者の財政需要額に相当する。

2006/07年度に創設された学校特定負担金は、教育関係FSSの学校ブロック分にあたる地方の財政需要をそのまま特定補助金に振り替える措置であり、イングランドの学校予算のほぼ全額がこの特定補助金によってカバーされるに至った。FSS全体の38%を占めていた学校ブロックの消滅によって、図表3にみるように、公式交付金の一つである歳入援助交付金は、前年度267億ポンドからわずか33億ポンドまで落ち込んでいる。

学校特定負担金は、学校予算に用途を限定した特定補助金である。2006/07年度の学校特定負担金の規模は266億ポンドに達する。2006/07年度は、地方財政調整制度の大幅な見直しが行われた年でもあり、これ以降、3カ年にわたって学校特定負担金の配分を行っている。2007年

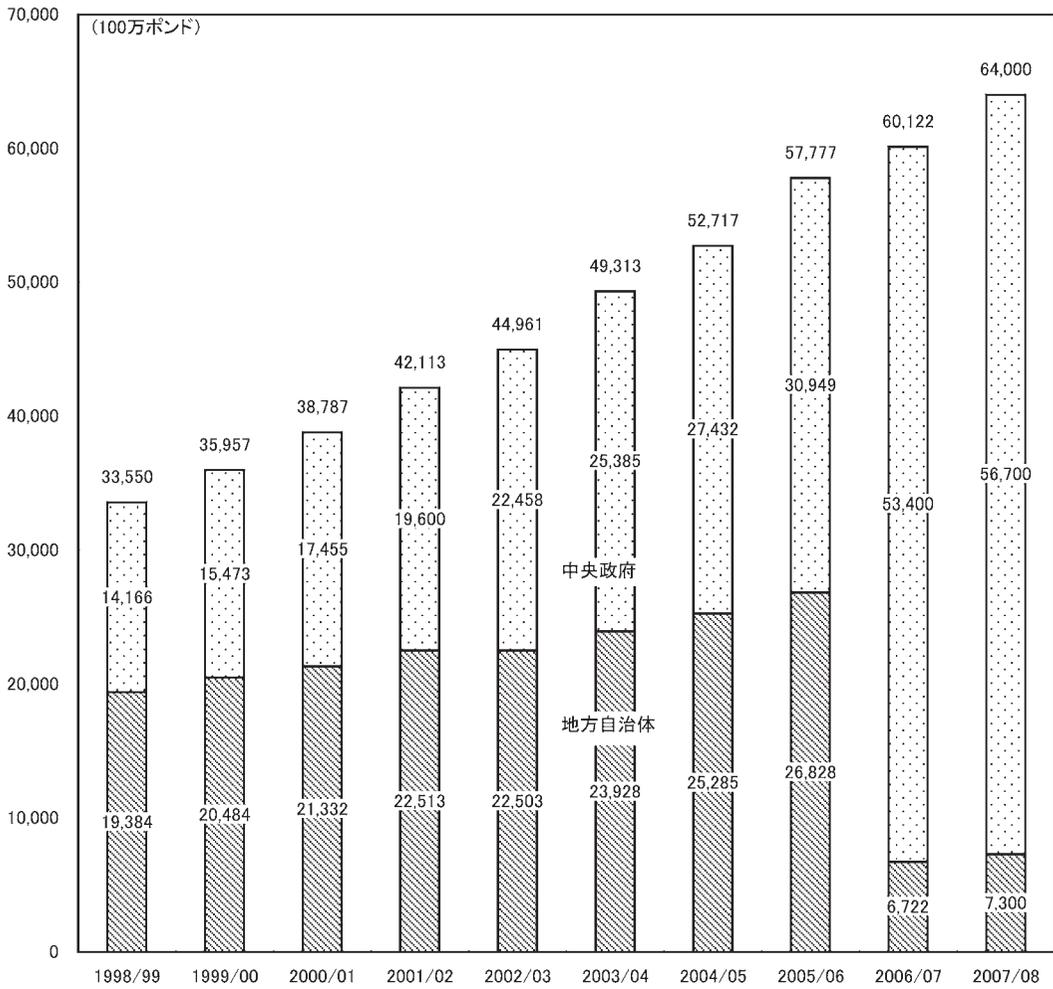
² イングランドの公費維持学校 (Maintained School) には以下の3種類の学校がある。地域学校 (Community school)、有志団体立管理学校 (Voluntary Controlled School)、有志団体立補助学校 (Voluntary Aided School)、がある。詳しくは、自治国際化協会 (2003) を参照。

図表1：日本の教育費の推移



(注)：地方教育費調査（文部科学省）より筆者作成

図表 2 : イギリス・イングランドの教育費の推移



(注) : Spending Review 各年版より筆者作成

図表 3 : 地方自治体の一般経常会計の推移

年度	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
経常支出	65,898	78,931	83,795	88,929	91,442
AEF内補助金(-)	8,901	13,447	14,090	14,745	39,994
(うち学校特定負担金)					26,661
純経常支出	56,997	65,484	69,705	74,184	51,448
準備金の取り崩し	177	1,266	1,347	831	-572
年金基金からの充当	0	-3,687	-4,492	-4,562	-3,449
他調整	-30	-46	2	23	-5
予算所要額	57,144	63,017	66,562	70,476	47,422
公式交付金(-)	40,329	43,905	46,118	49,020	24,820
歳入援助交付金	19,889	24,215	26,946	26,663	3,378
事業用レイト交付金	16,632	15,611	15,004	18,004	17,506
警察補助金	3808	4,079	4,168	4,353	3,936
その他補助金(-)	166	166	126	141	149
カウンスル税	16,649	18,946	20,318	21,315	22,453

7月には、包括的歳出レビュー2007が公表され、現在、3年先の2010/11年度までの学校特定負担金の規模、地方自治体への配分額が示されている。

創設当初の学校特定負担金は次のような算定式によって配分された。はじめに前年度（2005/06年度）の児童生徒一人当たりの学校予算措置額（学校予算の歳出実績額）をベースとして、それに5.1%分を上乗せしたものに2006/07年度の児童生徒数を乗じて計算する。さらに、若干の補正を加え、地方自治体に配分するなど、配分の算定式は極めて単純化されたものとなっている。

3カ年予算の初年度にあたる2008/09年度以降も、その基本的な配分構造は変わっていない。2010/11年度の学校特定負担金は314億ポンドと見込まれ、その伸び率は、児童生徒一人当たり平均4.2%となっている。

2.3 地方自治体から学校への予算配分

地方自治体の教育予算は、学校予算（School Budget）とLEA予算（LEA Budget）の2つに分かれる。前者の学校予算には、保育学校、初等学校、中等学校、特別学校の各学校に直接配分する個別学校予算（Individual School Budget）があり、学校予算の大半を占めている。この個別学校予算を支えているのが学校特定負担金である。他方、LEA予算は、入学審査、スクールバスによるアクセスの向上など、学校外での環境整備、包括的な管理に充てられる予算であり、主に地方の一般財源によって賄われる。

図表4は、イングランドにおける中央政府から地方自治体、各種教育機関への予算配分をみたものである。2006/07年度におけるイングランド全体の教育予算は372億ポンド、その内の88%の327億ポンドを学校予算が占める。各教育機関別では、幼稚園1億803万ポンド、初等学校135億ポンド、中等学校146億ポンド、特別学校14億5493万ポンドとなっている。

地方自治体は、学校特定負担金に自らの一般財源などを加えた財源を、中央政府の定める配分規則（School Finance Regulations）に従い、各地域の事情に配慮した独自の配分公式に基づいて各学校に配分する。前述のように、教育を業務とする全ての地方自治体には、すでに2010/11年度までの学校特定負担金の配分が決まっており、配分対象となる公費維持学校の予算も算定、公表されている。

配分公式は、大きく分けて児童生徒数に応じた分配（pupil-led funding）とそれ以外の要因による分配（non pupil-led funding）に分かれる。前者は、児童生徒の就学年齢、特別支援教育の必要性の大きさを勘案して分配する。一方、後者の児童生徒数によらない配分では、地域の社会的貧困度、建物やグラウンドの大きさによって配分額を決定する。学校予算全てが児童生徒数に応じた配分ばかりではなく、貧困等の地域社会が置かれている状況にも配慮した配分となる。

この学校予算の配分においては、学校予算最低保証（MFG：Minimum Funding Guarantee）の措置がある。すでに2004/05財政年度に開始されたものだが、地方自治体に個別学校予算の安定性を確保するために、児童生徒一人当たり最低一定率の伸びを保証するよう必要な予算措置を義務づけている。2006/07年度の学校予算最低保証の水準は、保育学校と初等教育学校が4%、中等教育学校は3.4%であり、2007/08年度では、全ての学校が4%の水準に設定されている。

図表5は、シェフィールド市にある初等学校（児童数288人）の学校予算とその算定の内訳である。地方自治体が独自の算定公式で決定したものが862,721ポンドであり、これに中央政府から直接配分される School Development Grant などの特定補助金を加えた1,039,768ポンドが配分総額となる。児童一人当たりの額は3,610ポンドとなる。

地方自治体の算定公式のなかで、児童数に応

図表 4 : イングランド地方自治体から教育機関への予算配分

各教育機関		地方自治体		中央政府	
受取	支払	学校予算	受取	支払	
保育学校					
Individual Schools Budget	13,633	Individual Schools Budget	25,146,401	Dedicated Schools Grant	26,573,838
School Standards Grant	689	School Standards Grant	998,636		
School Development Grant	838	School Development Grant	1,836,147		
Other Standards Fund Allocation	672	Other Standards Fund Allocati	596,605		
Other	115,589	Other	4,184,885		
	131,421		32,762,674		
初等学校					
Individual Schools Budget	1,158,584	Individual Schools Budget	3,352,934	Dedicated Schools Grant	26,573,838
School Standards Grant	55,078	School Standards Grant	998,636		
School Development Grant	73,772	School Development Grant	1,836,147		
Other Standards Fund Allocation	34,639	Other Standards Fund Allocati	596,605		
Other	109,479	Other	4,184,885		
	1,431,552		32,762,674		
中等学校					
Individual Schools Budget	1,208,877	Individual Schools Budget	3,352,934	Dedicated Schools Grant	26,573,838
School Standards Grant	40,291	School Standards Grant	998,636		
School Development Grant	104,238	School Development Grant	1,836,147		
Other Standards Fund Allocation	27,657	Other Standards Fund Allocati	596,605		
Other	114,268	Other	4,184,885		
	1,495,332		32,762,674		
特別学校					
Individual Schools Budget	133,546	Individual Schools Budget	3,352,934	Dedicated Schools Grant	26,573,838
School Standards Grant	3,810	School Standards Grant	998,636		
School Development Grant	4,831	School Development Grant	1,836,147		
Other Standards Fund Allocation	1,199	Other Standards Fund Allocati	596,605		
Other	3,132,882	Other	4,184,885		
	3,276,267		32,762,674		
LEA 予算					
		LEA 予算	3,314,975		
		LEA Central Functions	1,155,252		
		Youth and Community	4,468,227		
		Income			
			4,468,227		

(注) Section 52教育予算(06/07年度)より筆者作成
単位:千ポンド

図表 5 : 初等教育学校の学校予算配分

	算定項目	予算額	備考	
↑	Base Entitlement	473,706	(1661ポンド×285(生徒数))	
	Funding determined by Pupil Age	82,594		
	Prior-year Adjustments	-		
	Senior Management Lump Sum	9,102		
	Nursery Lump Sum	-		
	Scaling to Match Resources	- 15,264		
	Small School Allowance	-		
	Awkward Year Groups	28,269		
	Pupil-Led Funding	578,407		
	Primary Teacher PPA	22,929		追加的な教員給与
	Personalised Learning	20,238		
	14-16 Practical Learning	-		
	Teacher Threshold Pay	29,491		
	Additional Staffing Funding	72,658		
↑	Cleaning	15,284	学校施設などによる配分	
	Repairs	8,943		
	Energy	23,999		
	Water	2,922		
	Rates	33,078		
	Caretaker Council Tax	-		
	Split Site	-		
	Grounds' Maintenance	2,350		
	Insurance	5,186		
	Premises Safety Net	- 593		
↑	PFI Related Costs	-	地方算定分 82.1%	
	Premises	91,168		
	School Meals (Free Meals & Kitchen Repairs & Maintenance)	21,041		
	Fair Funding	17,874		
	Add. Educ. Needs - Social Deprivation	7,579		
	School Improvement	6,598		
	Minimum Funding Guarantee (学校最低予算保証)	13,882		
	General 5% Safety Net	-		
	Other Funding	66,974		
	Budget Share (Exc 6th Form Funding) - I01	809,206		追加的教育支援のための配分 (無料給食資格児童数、生活保護受給世帯児童数、目標学力未到達度児童数などを社会的な貧困の指標として予算措置)
	FUNDING FOR SIXTH FORM STUDENTS - I02	-		
	Integrated Resources	-		特殊支援教育のための配分
	Low Incidence SEN Funding	8,997		
	Add. Educ. Needs - Special Needs	44,518		
SEN FUNDING - REVENUE - I03	53,515			
Total Funding (I01 + I02 + I03)	862,721	地方当局の算定公式配分		
↑	FUNDING FOR MINORITY ETHNIC PUPILS - I04	24,527	(個別学校予算は、Total Funding862,721ポンドから重度の障害を持つ児童への予算措置(Low Incidence SEN Funding)を控除した853,724ポンド)	
	School Standards Grant - Other	43,635		
	School Standards Grant - Personalisation	12,634		
	FUNDS DELEGATED BY THE LA - I14	56,269		
	School Development Grant	87,605		国からの特定補助金
	Targeted Support for Secondary Strategy	-		
	Aimhigher	-		
	Targeted Support for Primary Strategy	5,000		
	School Meals Grant	-		
	STANDARDS FUND - I05	92,605		
E Learning Creds - Curr On Line	1,945			
Broadband Connectivity	1,701			
CAPITAL INCOME - STANDARDS FUND - CI01	3,646			
NDS Devolved Capital	-			
CAPITAL INCOME - FORMULA CAPITAL - CI01	-			
TOTAL FUNDING(I01+I02+I03+I04+I14+I05+CI01)	1,039,768	配分総額		

じた配分額は578,407ポンドであり、全体の66%を占める。この児童数に応じた配分の基礎となる基礎付与額（Base Entitlement）は、学校長などの管理者、教員、学事職員など標準的な規模を想定した学校で必要とされる給与総額を児童生徒数で按分したものであって、2007/08年度の基準額は1,660ポンドに設定されている。この基準額1,660ポンドと児童数を掛けた数字が基礎付与額の総額であり、さらに学校の面積、特殊支援を要する児童数など、児童数以外の要因を加味して最終的な配分額を決定する。

日本と比較して、顕著な違いに驚かされるのは、学校に配分される予算の大きさである。シェフィールド市の初等学校に配分される学校予算は、児童一人当たり平均2,879ポンド（最高4,116ポンド、最低2,332ポンド）と非常に高い水準にある。これは、学校管理費の消耗品費、印刷費など学校が執行する予算が一部の経費に留まる日本の学校配当予算と異なり、イングランドでは教員給与も学校による予算策定と執行の対象になることによるものである。

これら学校予算を執行するのは学校理事会の役割である。学校理事会は、父兄、学校長、教員などで構成される学校の管理運営を行う機関であり、1988年教育改革法によって、構成や機能など規定され、2002年教育法により全ての公費援助学校に設置を義務づけている。

学校理事会は、予算の管理、執行において、地方自治体からの独立性が高く、配分された予算を、教員任用、施設備品購入など幅広い用途に充てている。現在、2010/11年度まで各学校の予算が公表されており、学校予算の安定性、予見可能性を確保しつつ、より長期的な視野に立った学校運営が可能となっている。

2.4 イングランドの教育財政改革の意義と日本への示唆

学校特定負担金の導入によって、学校予算は中央政府の管理下に置かれることとなった。現在、2008/9年度からの3カ年も従来の方法を

踏襲しつつ、その規模を拡大させている。

学校特定負担金の導入は、公費援助学校の予算配分拡大を目指す政府の強い意思を反映するものであって、その目標は、学校のアカウントビリティ（説明責任）の強化にあり、学校理事会による学校予算の管理・運営の自主性、裁量性の拡大が期待される。だが、学校特定負担金の算定基準は、過去の学校予算の実績額に一定率を乗じ負担金を算定するという単純な配分構造であるため、こうした算定方法による配分が長期にわたれば、地方自治体間で配分のミスマッチが生じ、一部の地方自治体に過度の財政負担を強いる可能性がある。政府は、財政需要を的確に反映する新たな算定公式を検討している状況にあるが、具体的な案は示されておらず、全て国が一元的に管理、運用することの難しさを示唆している。

教育予算の特定財源化への道を歩むイギリスに対して、わが国では、ここ数年の地方分権の流れを受け、教育予算は一般財源化への道を歩んでいる。

わが国の教育財政の要である義務教育費国庫負担制度は、しばしばイングランドの学校特定負担金と比較される。義務教育費国庫負担金は、教職員給与費の3分の1を負担する国の負担金であり、分権化の流れを受け、三位一体改革においては廃止の対象にも挙げられた。その存続の是非を検討した中央教育審議会は、(1)教育の質の向上、(2)財源確保の確実性、予見可能性、(3)地方の自由度の拡大の観点から検討し、義務教育費国庫負担制度の存続が望ましいとする答申を公表している。

義務教育費国庫負担制度は、2004年度の総額総量制の導入によって、教職員の配置や給与額において地方の裁量性が高まった。しかし、その用途は教職員給与に限定され、学校運営費はその対象に含まれない。その点で、学校現場においてその用途を定めない学校特定負担金とは質的に異なる。

わが国では、義務教育の水準の確保は、義務

教育法、教員免許制度など法的な面でその機能を果たしているという指摘がある³。その一方で、学校予算の裁量性を保証する財源の安定性、予見可能性という面での配慮は顕著に立ち遅れている。学校裁量予算を導入している教育委員会は233団体と全体（3115団体）の7.4%を占めるに過ぎない⁴。

2004年9月には、わが国でも学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）が導入された。イングランドの学校理事会をモデルとするともいわれる新しい学校の機関は、地域住民などが学校運営に参画する新しい公立学校の運営の仕組みとして注目されているが、予算執行やカリキュラムへの関与の程度において、イングランドの学校理事会とは大きな違いがある。

図表6は、わが国の義務教育費の負担者と負担割合を見たものである。人件費と並び、義務教育の確保、質的向上に欠かせない学校運営費は市町村の負担である。

前途のように、この学校運営費から学校配当予算として各学校に予算が配分されるが、イギリスのような統一した学校予算の配分規則は存在しない。地方自治体の裁量性が大きく、教育

委員会によって運用も異なり、その詳細は広く公開されているとは言い難い。そのため、わが国の学校予算は、地方自治体の財政状況の如何によって影響を受け易く、毎年度の予算が安定しないことがある。財政が悪化した地方自治体では、予算を大幅に削減される学校もあり、これが教育の現場に過度の負担を強いる可能性が高い。

2007年に学校教育法が改正され、学校への外部評価とその運営の状況に関する情報の積極的な開示が求められている。学校のアカウントビリティの強化を目指すものであるが、そのためには学校自身の創意工夫と、これを支える学校予算の見直しが重要である。イギリスの学校予算の安定性、予見可能性の確保という視点は、わが国でも真剣に検討する時期に至っている。

3. おわりに

イギリス労働党政権の教育財政の改革は、学校特定負担金の導入とその配分の複数年度化の実現によって一つの区切りを迎えた。改革の過程で明らかになったのは、公立学校の運営を担

図表6：義務教育費の負担者と負担割合（2004年度）

	国	都道府県	市町村	計
人件費	1.7 (22.0%)	5.3 (68.8%)	0.7 (9.2%)	7.6 (100%)
学校運営費	0 (1.3%)	0.1 (6.4%)	1.1 (92.3%)	1.2 (100%)
施設費	0.1 (25.9%)	0 (2.5%)	0.4 (71.6%)	0.5 (100%)
その他	0 (0.6%)	0 (2.5%)	0.7 (96.9%)	0.8 (100%)
計	1.8	5.4	2.9	10.1

（単位：兆円，文部科学省資料）

³ 渡辺（2006）を参照。

⁴ 磯田（2006）を参照。

う学校理事会のアカウントビリティの強化と、それを支える学校予算の安定性と予見可能性の確保であった。

個別学校予算の安定性、予見可能性を目標に学校特定負担金を導入したイギリスの教育財政改革への評価は、依然として流動的である。今後の問題は、地方自治体が財政面で学校予算に直接関与しないもとで、教育という地方公共サービス供給が長期的に維持可能かどうかである。過去の配分実績額を基準とし、生徒一人当たり教育費を一定の割合で増やす学校特定負担金の配分方式の単純さには批判も多い。

国が学校の財政需要を個別に把握し、合理的に予算を配分する方法を見出すことにはおのずと限界がある。長期的には公立学校間の予算配分において少なからぬ資源配分上の歪みをもたらす可能性が高い。学力向上を目指す国の教育政策が、地方自治体の機能と役割、そして学校

のアカウントビリティといかに整合性を保つことができるのか今後の新たな枠組み作りが求められている。

わが国では、教育行財政の分野で分権化が進むなかでも、その流れは学校にまで至っていない。イギリスと比較すると、わが国の学校配当予算は、徐々に改善の兆しはあるものの、依然として配分の不透明性は高く、学校による予算運営の裁量性も限定されている。

2004年にコミュニティ・スクールが導入されて以降、わが国でも学校理事会を置く学校は、現在195校まで増加している。今後、学校運営において、保護者や地域の住民が学校運営に参画する機会がさらに増えると見込まれる。教育水準の確保とその向上のために、学校の自立性の確保、裁量性の拡大が欠かせない。その実現のために学校予算をどう改革するかが今後の課題である。

<参考文献>

- [1] 磯田 文雄 (2004) 『新しい教育行政—自立と共生の社会をめざして』 ぎょうせい
- [2] 兼村高文 (2006) 「英国 (イングランド) の財政調整制度について」, 平成17年度比較地方自治研究会調査研究報告書, 財団法人自治体国際化協会, pp.203-229
- [3] 北村裕明 (1999) 「イギリス地方税改革と財政責任」 地方財政学会編 『地方分権と財政責任』 pp.49-66 勁草書房
- [4] 佐貫 浩 (2002) 『イギリスの教育改革と日本』 高文研
- [5] 田中聡一郎 (2005) 「地方公教育財政の「危機」—イギリスの場合 (1997~2003)」, 地方財政45(5), p.p187~212
- [6] 中央教育審議会 (2005) 答申「新しい時代の義務教育を創造する」, 2005年10月26日
- [7] 溝口洋 (2003) 「海外の地方税財政事情—イングランドの地方交付金制度の改革とその影響についての考察 (上)」, 地方財政 (地方財務協会) 42(3), pp.216~238
- [8] 務台俊介 (2004) 「半世紀を経て繰り返される義務教育財源論」 『自治研究』 第80巻第10号, p.p.80
- [9] 渡辺恵子: 義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制」への移行についての考察, 国立教育政策研究所紀要第134集, 2005年3月

- [10] Boltonl P. and Wood E. (2002) "Local Government Finance in England : replacing the Standard Spending Assessment" Research Paper 02/56, House of Commons.
- [11] DFES (2004) "Five Year Strategy for Children and Learners" (<http://www.dfes.gov.uk/publications/5yearstrategy/fore.shtml>)
- [12] Department for Transport Local Government and the Regions (2001) "Strong Local Leadership- Quality Public Services". White paper
- [13] Department for Education and Skills (2004) "Five Year Strategy for Children and Learners"
- [14] Hale Rita (2005) "Guide to Formula Spending Shares for 2005-2006", CIPFA
- [15] Office of the Deputy Prime Minister (2004) "The Local Government Finance Report (England) 2004/2005"
- [16] Office of the Deputy Prime Minister (2004) "Three-year Revenue and Capital Settlements : Consultaion Paper"
- [17] Office of the Deputy Prime Minister (2006) "A guide to the Local Government Finance Settlementr"

地方自治体の経営とガバナンス

一橋大学大学院経済学研究科准教授 山重慎二



はしがき 本稿は、平成19年10月26日開催の財政経済基本問題研究会における、一橋大学大学院経済学研究科准教授山重慎二氏の『地方自治体の経営とガバナンス』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

本日は、「地方自治体の経営とガバナンス」ということで、2つのお話をさせて頂きたいと思います。まず初めに、地方自治体を組織として見たときに、経営とガバナンスの問題をどのように考えたらいいかというミクロの話をさせて頂こうと思います。そして、後半ではマクロ的な観点から見たときの地方財政・地方分権の在り方に関して、少し発展的に議論をさせて頂きたいと思っております。

それぞれの議論については、すでに論文として公表しておりますので、ご関心を持っていただける場合には、それらもお読み頂けますと幸いです*。

中心となりますのは「自治体の経営とガバナンス」に関する議論ですが、夕張市の財政破綻

問題などを1つの事例として、そこからどんな問題が見えてくるか、そして、どんな改革が必要とされるのかについて、少し包括的にお話させて頂きたいと思います。

夕張市の問題に関しては、しばらく前に話題になっていたことですので、今回はタイミング的にはちょっと遅れた感じのお話になってしまいますが、根っこはかなり深い問題だと思えます。旬ということでは、やや遅れ気味ですが、根源的な問題について議論できればと思います。今日お話をさせて頂きたいと思います。

基本的な問題意識ですが、重い債務、地方経済の低迷、高齢化・人口減少、そして三位一体改革の影響で、厳しさを増している地方自治体は少なくないということです。地方財政、地方経済の問題に対する関心は非常に高い状況だと思えますが、みんな「どこか問題だ」と思いつつ、どうしたらいいのかが必ずしも見えてこないというのが、問題の深刻さを表していると思えます。

今日は夕張市の問題、一番典型的な事例だと思えますが、その構造的な問題をまず確認し、新たに制定された地方自治体のいわゆる健全化法の持つ意味にも触れながら、これからの自治

* 「地方自治体の経営とガバナンス～夕張市を事例として～」『経営戦略研究』2007年、vol. 13、44-56頁、および「地域社会の構造変化と政策的対応～活性化から調和社会の創造支援へ～」財務省財務総合政策研究所(編)『人口減少、家族・地域社会の変化と就労をめぐる諸問題に関する研究会 報告書』2007年、第12章(樋口美雄・財務省財務総合政策研究所(編著)『人口減少社会の家族と地域』2008年、日本評論社、として刊行予定)。

体経営とガバナンスの在り方について考えてみたいと思います。

そのような考察を踏まえて、また、地方自治体の実態を踏まえて、これからの日本における維持可能な地方分権社会のビジョンについても、再検討してみたいと考えております。

2. 夕張市の破綻問題

まず、夕張市の問題についてお話をさせていただきます。これはもうご存じの方もかなり多いと思いますが、復習と若干の新たな視点も含めて、お話を頂ければと思います。

夕張市の基本的な問題については、私は次のように認識しています。まず、最初のきっかけになっているのは「社会経済構造の変化」の問題で、夕張市が大きな構造変化の中に巻き込まれたということです。うまくそれに対応できれば、財政問題もそれほど大きくならなかったと思うのですが、経済構造の変化にうまく対応できなかった。その点をここでは「政府の失敗」の問題と認識しています。そして、「社会経済構造の変化」と「政府の失敗」が重なったために、このような大きな問題になったと認識しています。

以下では、まず、夕張市の財政状況および構造変化の実態についてお話し、その上で、夕張市の財政破綻の最終的な原因になったと考えられる政府の失敗の問題について、お話しして行きたいと思います。

2-1 財政状況

まず夕張市の財政状況はどうだったのかということですが、破綻の時点で、標準財政規模が約45億円といわれていました。2006年当初の時点では財政再建団体に入っていなかったのですが、実は隠れた債務があって、洗い出してみると、結局、普通会計において今後返済すべき債務が約353億円あることが明らかになりました。そのプロセスで、公営事業、公社、第3セクター

を含む債務の総額を計算してみると、約630億円ということになりました。基準財政需要が約45億円で、353億円ほどの債務を抱えているということが発覚した段階で、この問題の深刻さが明確になったということです。

公社、第3セクターということで、**図表1**のように5つの法人が挙がっています。負債の額も多いのですが、公社や第3セクターに関しては資産もありますので、純債務として630億円という数字が出てきているわけではないという点にはご注意下さい。

図表1：夕張市の公社・第3セクターの負債と資産

(単位：千円)

法人名	資産(A)	負債(B)	(A) - (B)
㈱石炭の歴史村観光	7,555,973	7,713,103	△157,130
夕張観光開発㈱	5,599,279	5,613,930	△ 14,651
夕張木炭製造㈱	1,031,381	1,600,597	△569,216
財夕張振興公社	353,584	115,032	238,552
夕張市土地開発公社	8,754,476	8,517,751	236,725

出所) 北海道企画振興部(2006)「夕張市の財政運営に関する調査」(2006年9月11日)

ただ、その資産に関して言えば、例えば**図表1**の夕張市土地開発公社のところでは、負債と資産の帳尻が合っていて、資産の方が若干超過しているように見えますが、これは資産の計算のところが時価ではなくて、取得価格で計算されていると思いますので、実態としてはやはり負債の方が大きいと思います。土地開発公社に関しては、同じような問題がほかの自治体にもあって、ここの債務をどうするかという問題は、どの自治体も頭を悩ませている状況です。

むしろ本当の問題が起こったのは公営事業の方ですので、それについてもう少し丁寧に見ていきたいと思います。もちろん公営事業と公社との関係がありますので、どちら側で見てもいいのですが、わかりやすさという点から、夕張市の公営事業会計の方を少し見ていきたいと思っています。

図表2が自治体の会計の仕組みを表していますが、普通会計があって、それから公営事業会計があります。公営事業会計の中に公営企業会計と事業会計があって、今回特に問題になったのが、公営企業会計の中で、法非適用部分の観光事業です。そして、法適用の中でも、病院事業にかなり大きな負債があることがわかってきました。

このような事業では、累積していた負債があったのですが、それが表に現れなかったのが、再建団体とはなりません。どうしてそれが隠れていたのかについては、後で少し「政府の失敗」の問題の事例として議論したいと思います。

2-2 社会経済構造の問題

さて、夕張市の経済の構造変化についてですが、やはり炭鉱の閉鎖に伴う人口減少が相当なスピードで進んだことが、一番大きな要因です。1960年ぐらいに石炭産業が一番ピークを迎えて、11万人近くまでいった人口も、その後急速に減少し、現在1万3千人程度となっています。

その背後には炭坑の閉鎖があるのですが、それは、石炭がなくなったからというわけではなく、石炭から石油にシフトしていこうという国策の転換によって起こりました。この点もちょっ

と、夕張市民にとっては納得できないところもあったようです。つまり、石炭がなくなってしまったという状況であれば、それは事前に予想もできるわけですから、閉鎖するのも納得できる場所ですが、国策が変わり、石炭から石油へという政策転換の結果として、閉鎖せざるを得なかったという状況があって、国の政策に踊らされてしまったという思いもまた強いようです。逆にそういう問題があるが故に、国も閉鎖に対応して、補助金を与える政策を行ったという少し複雑な要因があることも、ご承知おきいただければと思います。

いずれにしても、速いスピードで、特に勤労世代と子供たちの世代がどんどん減少していきました。高齢者は、最近少し減少してきていますが、人口全体、特に若い人たちがかなり出ていきましたので、高齢化が相当進んでおり、今もう40%を超える段階になっています。今後、人口はさらに減少していきます。約18年でその債務を返していくということで、2025年あたりが債務返済のターゲットになっているのですが、このときには現在の人口よりさらに減って、半分近く、つまり7,000人ぐらいまで下がり、高齢化率も50%に達しようという状況になると予想されています。

このような経済構造の変化に対応して、職員

図表2：夕張市の公営事業会計

夕張市	普通会計	一般会計		一般会計	
		特別会計		住宅管理事業	公営住宅の管理
	公営事業会計	法適用	公営企業会計	上水道事業	上水道の管理運営
				病院事業	市立病院の管理運営
				公共下水道事業	下水道の管理運営
		法非適用		市場事業	青果、水産物等の卸売
				観光事業	各種観光施設の設置、管理
				宅地造成事業	宅地の造成、分譲
				事業会計	
			老人保健医療事業	老人医療費の支払等	
		介護保険事業	介護保険の運営		

出所) 北海道企画振興部 (2006) 「夕張市の財政運営に関する調査」(2006年9月11日)

の数などもどんどん減らすことが、本来行われるべきだったのですが、そのような対応が迅速に行われず、経済構造変化にうまく対応できなかったことが、夕張市の財政問題の根本にあります。

2-3 夕張市の再建計画

このような構造的な財政問題を議論する前に、再建計画についてお話ししておきたいと思います。破綻が明らかになり、夕張市の方で再建計画を立て、最後は総務省が入って最終案が出てくるという形で、再建計画が策定されています。

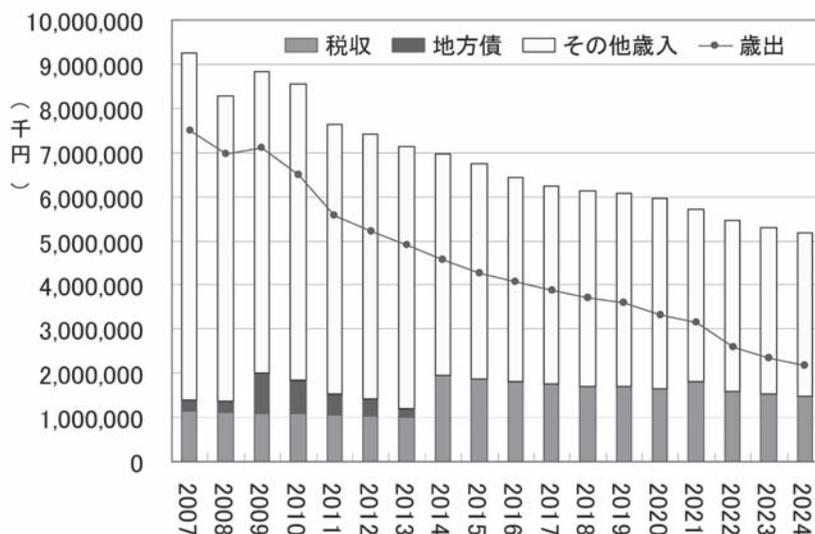
図表3は、財政再建計画における歳出と歳入の推移を見たものです。歳出のグラフが折れ線で描かれています。その一方で、歳入の部分が棒グラフで描かれています。棒グラフが歳入で、折れ線が歳出ですので、毎年歳入が歳出を上回る状況になっていることがわかります。これはもちろん債務を返済するためです。

どんな計画になっているかというと、まず歳出を相当カットすることが必要だということで、

それが計画されています。それから、歳入に関しても、例えばいろいろな利用料金や使用料などが増えて、住民は大変だという話もニュースなどではよく聞きました。しかし夕張市では、そもそも税収は非常に低いのです。1割ぐらいだと思います。1割ぐらいしか税収がないところで、どんなに住民負担を引き上げようといっても、財政に与える効果は極めて限定的です。ですから、根本的には税収を上げることはかなり難しいということで、とにかく歳出をカットする対応をしているというのが、この再建計画の本質だと理解しています。

この再建計画を見ていくと、突如2014年に税収が2倍近くになります。これは最初調べたときは、あまり議論されていなかったことなので、何だろうと随分調べてもわからなかったのですが、ようやく見つけ出したのは、この2014年に夕張シューパロダムというダムが供用を開始するということでした。このダムからの固定資産税、もう少し正確に言うと、固定資産税に相当する額が国から来るということですが、それが

図表3：夕張市の財政再建計画



出所) 夕張市ホームページ (<http://www.dolphin.co.jp/hpr/yubari/saiken/20070306saiken.pdf>) を基に筆者作成

入ってくるのが2014年からということで、税収が2倍になるということだったようです。

この夕張スーパーダムに関しては、石狩平野で洪水が起こりやすい、起こってきたということがあって、現在も夕張市にダムはあるのですが、さらにそれを大きくしようということで、災害対策や農地に対する水の供給といった目的で造られているということになっています。費用対効果もきちんと計算されているのですが、同様のダムがその近隣地域にも幾つかできていることを考えると、過疎対策の色合いも強いダムだと個人的には考えています。いずれにしても、これが2014年から供用を開始するので、その税収が入ってきます。これが財政再建のプロセスで、夕張市に若干の余裕を与えるものになっています。

実は、この税収は夕張市が1月の段階で見積もったときは約2億円でした。ところが、3月に総務省が入って最終版ができた段階では、その推計が約9億円になっています。何かあったのかということで、知り合いにも聞いたのですが、なぜ2億円が9億円になったのか、結局よくわかりませんでした。固定資産税ですので、地価の評価を少し変えてあげれば、そういう額が出てきてもおかしくないということなのかもしれません。

ただ、その一方で、この「税収」が大きく財政に寄与するかというと、そうではないというところもまた面白いところです。要は、基準財政収入が増加して、交付税が減らされる形になりますので、税収が上昇しても、歳入はほんの少ししか増えない。これもある意味で地方財政の問題点を示唆しているのではないかと思います。つまり、このケースはダムですが、自治体が頑張って事業者や住民を増やして税収を上げて、結局交付税が減らされるという形で吸収されてしまう可能性が高いわけです。ですから、そのように自治体で税収が増えても、交付税が減るので、自治体としては税収を増やそうとするインセンティブに欠けるということが

起こってしまうわけです。そのような構造的な問題もここでは見ることができます。

とは言え、この固定資産税収の増加が、若干なりとも財政再建の貢献要因になるということはあると思います。過疎地の自治体というのは、こういう交付金や公共事業などに依存しているという実態も見えてくるのではないかと思います。

さて、具体的に、どんどん切り詰めていかざるを得ないということで計画されている再建計画ですが、「最低のサービスと最高の負担」という観点からの財政再建計画であるとされています。つまり、サービス水準は、日本全国の自治体の中の最低水準に合わせましょう。そして、負担に関しては、日本全国の自治体の中の最高水準にしましょう。そのような発想に基づく再建計画です。つまり、非人道的なことをやっているわけではなくて、サービスについても負担についても、他の自治体の中にやっているとところがあるわけですから、その中で頑張ってもらいましょうという枠組みで計画されています。

一番大きいのが職員の数で、270人いた職員を4年間で70人に削減するという歳出削減計画です。もちろん、そんなことができるのか、大変なことになるのではないかと危惧はあったわけですが、背後にあるのは、経済構造の大きな変化に対して職員の数が十分に減らされてこなかったという実態です。それを身の丈に合った職員の数にしましょうということで行われた削減計画です。

他の自治体からも、構造変化に対応した人員削減が必要であることはわかるが、公務員の首を切るのは難しいという声が聞こえてきます。それが財政再建がなかなか進まない言い訳にもなっているのですが、夕張市の事例は「やればできる」ということを示しています。どうやったかということ、基本的には早期退職を促すようなインセンティブの仕組みを設けて、自主的に辞めてもらう形にしています。つまり、あまり働いていない人は早期に辞めてもらうというイ

ンセンティブの仕組みさえ作れば、自治体でもこうやって職員の数を迅速に減らすことはできることが示唆されています。

その他の再建計画としては、赤字が累積していた総合病院を診療所に転換する。それから、その後の計画の見直しで若干変わっているところもあるようですが、再建計画の中では、介護施設を廃止する、11校あった小中学校も小学校1校、中学校1校の2校にする、そういう身の丈に合った行財政の姿にするという再建計画が立てられています。確かに、サービスとしては一番低い水準が目標ですから、かなり厳しいものであることは間違いのないのですが、これを行うことによって、かなりの歳出削減ができることがわかったということです。これが夕張市の現状です。

2-4 構造変化への対応の遅れ

このような歳出削減計画がもっと早い段階で出されていれば、ここまで厳しいことをやらなくても済んだと思うのですが、夕張市では、破綻に至るまでそのような対応が行われることがなかった。したがって、根源的な問題は、なぜそのような対応が行われてこなかったのかということだと思います。これが「政府の失敗」の問題です。

まず第1に、夕張市への補助金が、一言で言えば、だらだら続いていたということが大きな問題です。経済学の言葉でいえば、夕張市の予算がソフト化していた、つまり「ソフトな予算制約の問題」として、この問題を位置付けることができます。

夕張市は1981年から産炭地域振興臨時措置法（産炭法）の適用を受け、さまざまな補助金を受けることができるようになりました。この補助金を使って、要は観光事業にどんどんお金を回して夕張市を活性化しようとしたのが、前々市長でした。それが持続可能なものではなかったということが、破綻に至る「政府の失敗」の問題なのです。

特に興味深いのは、この産炭地域振興臨時措置法です。そもそも、1961年に5年間の時限立法として成立したのですが、その後「まだ状況は厳しい」ということで何度も延長されて、結局40年間も有効となった臨時措置法なのです。しかし、近年、地方分権の議論や三位一体改革の議論の中で、補助金を縮減していこうという方向性が明確にされるようになると、さすがにこれは続けられなくなりました。その結果、この臨時措置法は2001年に失効したのです。

夕張市としては、どうもこれが2001年にも延長されるのではないかという期待があったようです。2001年にもうやめましょうということが決まり、そこから急速に夕張市の状況が悪化していきます。これは経済学的に言えば、このような国による救済措置が続けられることにより、当該自治体の予算制約が曖昧になり、自立に向けた取組みが行われなかったという典型的な「ソフトな予算制約」の問題です。自治体の予算制約がハードになった瞬間に、今までの問題が噴き出すことになったという意味で、「政府の失敗」の問題だと考えています。

次に、これは必ずしも政府の失敗とは言えないのですが、夕張市の補助金に関する議論の中で、三位一体改革について語らざるを得ないところがあるので、その影響についても少し触れておきたいと思います。

三位一体改革というのは、基本的には、地方に税源移譲をする一方で、自治体への補助金、そして交付金をカットしていこうという改革です。最初の時点での議論は、税源移譲による増額分と、補助金、交付金のカットによる減額分が、プラス・マイナスでバランスするようだという事だったと思います。そういう中立的な改革であったとしても、実はマイクロ・レベルに下りて見ていくと、効果は自治体によって違うわけです。

例えば、夕張市のように税収がほとんどないような地域で税源移譲をされても、実際には、ほとんど影響はないわけです。それよりも、補

助金や交付金の削減の方が大きく出てしまいます。一方、交付金を受けていないような自治体においては、例えば東京都のようなケースでは税源移譲があると、相当税収は上がる一方、補助金や交付金の削減の影響は、比較的小さくて済みます。

全体としてマクロでバランスしているような改革であったとしても、その影響はミクロ・レベルでは相当違います。特に過疎地といわれる地域では、この影響は大きく、財政が厳しくなる要因として大きく働きました。その後、さらに交付金がどんどん削減されるということも起こりましたので、その影響をもろに受けたのが過疎の地域の実態だったわけです。これが今後の在り方を考える上で、重要なポイントになってきます。この点も、夕張市の事例の中で見ていただければと思っています。夕張市のように税収基盤の弱い自治体は、税源移譲によっても税収があまり増えない一方、補助金や交付金の削減の効果は大きいので、大きな歳入減となったということです。

2-5 不適正な財務処理の問題

夕張市の一番深刻な問題と考えられるのが、粉飾決済とも呼べるような財務処理の問題です。夕張市の財政問題については、いくつか公的な報告書が出されていますが、そこでは一貫して「粉飾決済」や「不正会計」という言葉は出てきません。「不適正な財務処理」というオブラートに包まれたような表現が出てきます。明らかに不正だと思われることをやっているのですが、なぜこのように「不適正な」と言うのがよくわかりませんでした。

いろいろな先生方に聞いてわかってきたのが、確かに地方自治法との関係で言えば、不正な行為と判断されることをやっていると思われるのですが、裁判になっていないのです。「不法だ」という判断が行われていないときに、これを「不法だ」と言っただけとはいえないということが、少なくとも、公的な文書に関してはあるわけ

です。ですから、実態としては法律にのっとらない行為が行われていても、それを公的文書においては、「不適正な財務処理」と表現することになるということのようです。

どんなことが行われたかということですが、これもご存じの方も多いと思うので、復習になるかもしれません。普通会計に関しては、会計年度は4月から3月までですが、3月までに行われたいろいろな活動に対して税金を課するとすると、その税収は4月～5月ぐらいい入ってくると考えられます。ですから、3月末で締めではあるのだけれども、会計年度の収入としては、4～5月までに納入されたものも認めましょうという制度があります。この制度を悪用しているのが今回の問題です。

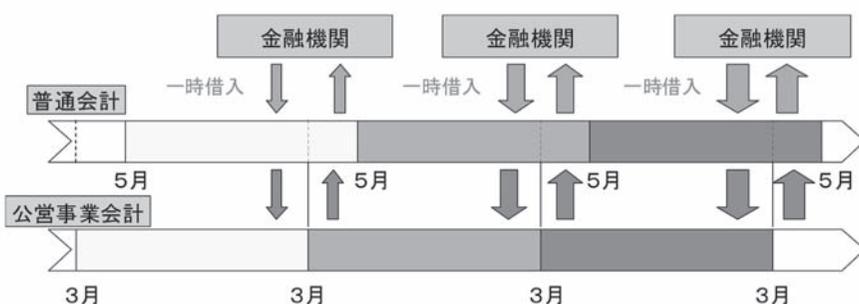
公営事業に関しては、収入等の会計が4月から3月までできちんと閉じられる形になっているのですが、普通会計の図表4のような仕組みを使って、次のようなことが行われました。

まず公営事業会計、例えば観光や病院といった事業で赤字が発生します。赤字ですから、会計を締めるまでにお金を借りてこなければいけないのですが、どうやったかということ、普通会計から借りてきます。

普通会計では、その資金を外部の金融機関から借りて、それを事業会計に貸し付けるという形で流してあげます。これによって、赤字が出た公営事業も、一応会計を閉じることができず。次に、年度が明けた4月から5月の間に、公営事業会計から普通会計に返済が行われますが、普通会計では、その返済金を前年度の収入と見なすことが認められていますので、そのまま外部の金融機関に返済することで、年度を越えた借入が発生しないこととなります。つまり年度内での一時借入として処理することで、普通会計では債務が発生しないということになります。

これを続けていけば、どちらの事業もきちんと運営できるのみならず、普通会計に関しては長期的な借入がないこととなります。ただ、こ

図表4：夕張市の「不適正な財務処理」問題



れをやっていくと、どんどん赤字はたまっていきます。しかし、たまって、一時借入という形で全部処理できますので、夕張市は財政再建団体に陥ることなく、債務がどんどん膨らんでいくことになりました。

このような財務処理が、ちょうど先ほどの産炭法の補助金がカットされたような時期から、活用されることになってしまっていて、それがたまりたまって、353億円という借入の実態になったのです。4月～3月の会計年度で考えてみると、普通会計でも次の年度に繰り越さなければいけない債務が発生しているので、これをきちんと調べてみると、先ほど述べたような数字になっていたということだと思います。

これは明らかに法の精神にのっとらない行為ですので、粉飾決算と呼んでいいものではないかと思っています。民間であれば、こういう財務処理は許されないし、会計がうまくいっているかのように見せているという点では、明らかにおかしいことをやっていて、訴えられてもおかしくないような問題ではないかと思っています。なぜこれが自治体レベルでは見過ごされてしまうのかというところが、問題の本質だと思います。自治体の経営に関しても、民間並みの監査、民間並みのガバナンスが行われていれば、問題は発生しなかったはずですが。監査やガバナンスがきちんと行われていなかったが故に、問題が隠され、破綻に至ってしまったと考えられます。

3. 経済学的に考える

3-1 「政府の失敗」の問題はガバナンスの問題

経済学的に言えば、夕張市の財政破綻の問題は、「政府の失敗」の問題です。「政府の失敗」の問題の本質とは一体何かと言えば、結局は政府部門のガバナンスの問題ではないかと私は考えています。ガバナンスという言葉は近年頻繁に用いられるようになり、独り歩きしているところもあるので、少し経済学的に考えてみたいと思います。

Xという組織に対するガバナンスの問題というのは、そのXという主体をコントロールする権利を有する者が、Xをいかにコントロールするか、いかに規律づけるかという問題だと、広い意味で定義することができます。経済学的に言えば、ガバナンスの問題というのは、いわゆる Principal-Agent 問題だと考えることができます。どうすれば、Principal（依頼人）は、Agent（代理人）をコントロールできるのかという問題です。

3-2 コーポレート・ガバナンスの問題

ガバナンスという言葉が頻繁に用いられるのが、コーポレート・ガバナンスに関する議論です。その議論は、実は営利法人のみならず、自

自治体のような非営利の組織のガバナンスに関しても非常に有用な示唆を与えてくれるものですので、少し詳しく見ていきたいと思えます。

コーポレート・ガバナンスの問題とは、法人をコントロールする権利を有する者が、株式会社の場合には一般に株主ですが、法人の経営をいかに規律づけるかという問題です。

Principal-Agent 問題という観点から言えば、企業における Principal-Agent 問題は、2つに分けることができます。まず、経営者がいかに従業員を規律づけるか、従業員に一生懸命働いてもらうかという問題が、1つの Principal-Agent 問題としてあります。もうひとつは、経営者をいかに規律づけるかという上位の問題です。つまり、株主などの出資者が、いかに経営者を規律づけるかという Principal-Agent 問題があります。

両方ともガバナンスの問題と考えることもできるのですが、コーポレート・ガバナンスの文脈では、社長がどうしたら社員を規律づけて良い成果を出せるのかという問題を経営（マネジメント）の問題と呼び、どうしたら経営者に株主の利益の最大化を追求させることができるのかという問題をガバナンスの問題と呼んでいます。この区分は比較的わかりやすいので、自治体の組織の問題を見るときも、首長がどうしたら行政組織を動かして良い成果を出せるのかという問題を自治体の経営の問題と呼び、首長をどうしたら住民・地域のために働かせることができるのかという問題をガバナンスの問題と呼びたいと思えます。

ガバナンスの仕組みとして具体的にどのようなものがあるかという、例えば、株式会社の場合、株主が経営者を効果的に規律づけるために、経営を監視する役として取締役を設けることが考えられます。この「取締役」という日本語は非常によくできています。取締役に期待される役割は経営者を取り締まることなのです。Board of Directors という英語を取締役会と訳した人はすごいという話を聞いたことがありま

す。確かに、ガバナンスの構造から言えば、取締役会とは経営者を監視・監督し取り締まることが求められる集団であり、その意味でガバナンスの中核になる組織だと位置付けることができます。

ところが、日本ではこの「取締役」という言葉に込められた意味が形骸化しているのではないかと指摘されてきました。経営者と取締役がほとんど一体化してしまっている企業が数多く見られたからです。社長が取締役のトップだったりするわけで、取り締まられるべき人たちが取り締まる側のトップになってしまって、ガバナンスの観点から言えば、変なことが起こっていたわけです。

近年、このようなガバナンスの仕組みの形骸化が、日本の経営者の不適切な意思決定の一因になっていたのではないかと反省が出てきました。基本に立ち戻り、経営者が取締役の厳しい監視・監督そして助言の下で日々真剣勝負に挑む、そのような緊張感のある経営が行われるようにしようという改革が、近年のガバナンス改革です。民間法人に関しては、取締役と経営陣を分離し、取締役には、アドバイスも含めて、きちんと経営者を監視・監督することを求める改革が行われています。

3-3 Principal-Supervisor-Agent モデル

ここで、ガバナンスが不十分な場合に起こる問題を、Laffont 等が開発したゲーム論的モデルに基づいて考えてみたいと思えます。コーポレート・ガバナンスの問題は、株主→経営者という Principal-Agent 構造の中に、取締役が Supervisor（監督者）として入ってくる3層構造モデルによって分析することができます。

この3層構造は、かなり普遍的に見られる構造です。例えば Principal が数多くいる場合、Supervisor を置いて、Agent を監視してもらうことがよく行われます。既に見た、「株主→取締役→経営者」という構造の他にも、社長が Principal として、すべての Agent すなわち社

員を監視・監督することは難しいので、Supervisor として中間管理職を置き、社員の監視・監督を行わせるという3層構造を見いだすことができます。

実は、このような3層構造の下では、本来 Agent の監視・監督・規律づけを行う Supervisor に対して、Agent が何かの「賄賂」を渡し、まあ適当にやりましょうという提案を行う可能性が生まれます。これは Agent と Supervisor の「結託」の問題と呼ばれます。Agent が提示する利益、つまり「賄賂」が十分大きければ、Supervisor は Principal に従うよりは、Agent と仲良くして、なあなあで済ませて、何も問題が起っていないかのように振る舞う方がいい場合が出てきます。もちろん Principal の立場から考えると、これは許し難いことなので、どのようにして、そのような Supervisor と Agent の間での結託を阻止するかということが重要な問題となります。

ひとつの手法は、十分な報酬を Supervisor に与えることです。賄賂でも動かされないような構造にしておくことによって、初めて Supervisor は、Supervisor として期待される行動をとるだろうということです。もちろん、問題の本質は、Supervisor と Agent の結託が起らないようにすることですから、理論的には Supervisor と Agent の関係を監視・監督する Supervisor を設けるというようなことも考えられますが、新たな結託の問題が生まれますので、抜本的な解決にはならないと考えられます。したがって結局は、報酬を十分に与えることでしか抜本的な解決はできないのではないかと、というのが基本的な認識だと思います。ただ、取締役会のように複数の Supervisor が監視・監督を行う体制を整えることで、経営者と取締役会の間での結託が難しくなるような工夫も考えることができます。

日本では、取締役が経営組織の中から選ばれることが多かったのですが、取締役会がそのような内部者のみによって構成される場合には、

経営者との結託が起りやすいことが容易に想像されます。「結託」という言葉はやや強い言葉ですので、「馴れ合い」という言葉で表現しましょう。そこでは、経営者が行う不正な行為を取締役が見ないふりをするといった深刻な問題から、経営者が株主の利益ではなく、自らの名声や利益を追求することに対して取締役が沈黙を守るといった小さな問題まで、「馴れ合い」構造の中で様々な問題が起こることが考えられます。

そこで近年のガバナンス改革では、組織の外の人を連れてきて、社外取締役として十分な報酬を与え、経営の監視・監督を行ってもらおうということが行われるようになってきました。これは、結託を防ぐ工夫・メカニズムの1つと考えられます。社外取締役の導入や外部監査の強化が最近の民間法人に対して求められている改革のひとつですが、それは取締役と経営者の「馴れ合い」を防ぐために行われている改革だと考えることもできます。

3-4 自治体におけるガバナンス

このように、民間ではガバナンス改革が進み始めましたが、自治体という組織のガバナンスの状況はどうでしょうか。夕張市を初めとして、多くの自治体の組織構造は、実態としては、あまりガバナンスの効かない日本の古い組織構造になっているのではないかと思います。

図表5は、民間企業および自治体の組織構造とガバナンスの仕組みを、単純化して描いたものです。左側が最も進んでいるといわれる民間企業のガバナンスの仕組みのひとつで、いわゆる委員会設置会社の組織構造です。取締役会の中に専門委員会を設け、経営に対する助言等も含めて、本当に経営の監視・監督を行える強固な取締役会にしようという仕組みです。

右側が自治体の組織構造です。実際に行政の仕事を行うのは、首長以下の行政組織です。首長が住民のための行政運営を行うように、首長の行動を規律づけること、これが自治体のガバ

ナンスの問題です。そこで監視・監督の役割を期待されているのは、基本的には地方議会だと考えられます。ですから、行政に対しては、地方議会がきちんと監視・監督することが求められています。さらに、自治体の場合にも、民間企業と同様に、専門的な観点から業務や財務の監査を行う監査委員がいます。このように、自治体組織にも、首長を規律づけるガバナンスの仕組みが一応存在します。

このようなガバナンスの仕組みが存在しながら、なぜ夕張市のような不適正な財務処理や破綻の問題が起これるのでしょうか。基本的には、地方議会や監査委員が果たすべき監督の役割をきちんと行っていないからだと言うことができます。その意味で、夕張市の問題は、実は地方自治体のガバナンスの問題であると言えます。

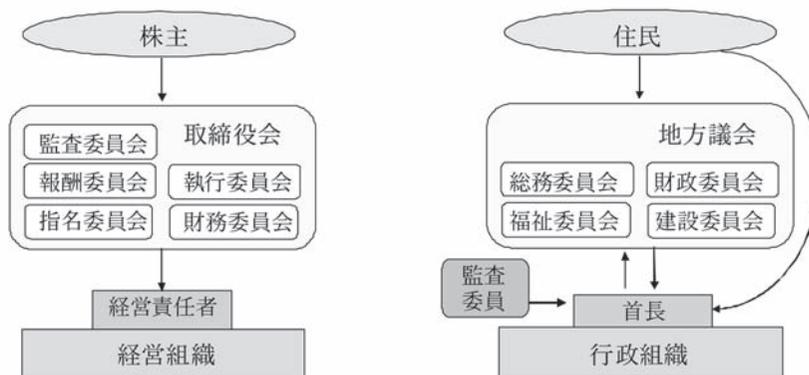
夕張市の問題が発覚したとき、議員は何をやっていたのか、監査委員は何をやっていたのかという声が出てきたのですが、それはもっともな話です。しかし、それは夕張市の議員や監査委員の固有の問題というよりも、経済学的に考えてみると、自治体のガバナンスのシステムの問題だと考えられます。

夕張市を初めとして、多くの自治体において、先ほど見た Principal-Supervisor-Agent モデルの示唆は当たっていると思います。つまり、地方議会と首長の間には、ある種の「馴れ合い」が存在し、問題があることは知りつつも、議員は実は首長と同じ政治家として、問題を明らかにすることが得策ではないと判断する状況があったということだと思います。

特に、自治体においては、議会は立法権を持つ組織ですので、その権限に対するチェック・アンド・バランスとして、首長が議会を監視することも求められます。そこで、日本では住民が首長を直接選ぶ仕組みがあります。このような構造は図表5の左側の民間のケースにはないものです。しかしながら、このようなチェック・アンド・バランスの仕組みの下では、馴れ合いがいったん起こってしまうと、その関係が継続しやすくなるという問題があります。

さらに、自治体にも監査の仕組みが一応あるのですが、上手く機能しなくなる構造があります。どのように監査委員が選ばれるかということ、通常4人からなる監査委員のうち2人は、首長が指名して議会で承認されます。残る2人は議員の中から選ばれます。したがって、先ほど指

図表5：民間企業と自治体の組織構造とガバナンス



摘したような、首長と議会との馴れ合いが存在している場合、議員の代表も含めて、すべて首長の息のかかった人が監査委員になるということが起こります。このような仕組みでは、首長の監視・監督は十分に行われないことになるでしょう。

3-5 地方自治体のガバナンス改革

今後の自治体の経営そしてガバナンスの問題を考えると、やはり改革が必要だと思えます。民間レベルでは会社法や商法の抜本的な見直しですが、政府によって求められてきて、一生懸命努力して改革を行ってきています。ところが、それを要求する政府部門自身は、必要なガバナンス改革を行っていない。だから、自治体の破綻といった問題が起こったのだということを、まずは指摘しておきたいと思えます。

そのような観点から言えば、地方自治法や地方財政法を抜本的に見直して、きちんとしたガバナンスが行われるような仕組みを地方自治体にも導入しないと、自治体経営の底上げは図られないと思えます。ただ、その一方で少しずつですが、そのようなガバナンス改革が行われ始めていることも指摘しておきたいと思えます。

まず、都道府県そして政令指定都市では、外部監査が義務付けられる方向にきています。これは監査を外部者に行ってもらうことで、馴れ合いを減らし、専門性の高い監査を行ってもらうようにする改革だと考えられます。ただし現時点では、外部監査の導入は、市町村にまでは求められていませんので、今後とも夕張市のようなケースが出てくるのが危惧されます。

それから、オンブズマン制度があります。これは市民オンブズマンではなくて、公的なオンブズマン制度で、市民の代表を公的に行政組織の中に入れて監視してもらおうという仕組みを指しています。この仕組みは北欧の国々を初めとするいくつかの国で導入されているのですが、これも一種のガバナンス改革で、オンブズマンは社外取締役のような役割を担っていると考

ることができます。日本でも、自主的にこの制度を導入している自治体が出てきています。

そして、近年の一番大きな改革の1つが、「健全化法」の制定です。これは正式には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」という名称の法律です。これまでの「再建法」は、破綻した自治体が出てきたときに、いかに再建するかということを主眼にした法律でした。ところが、その法律では、まだ破綻はしていないけれど、今後破綻しそうな自治体について、国は何も手が出せないという問題がありました。破綻しそうな自治体を規律づけていくための法律、これが健全化法だと私は位置付けています。そこでは4つの財政指標に基づいて、この中には連結指標が入っているわけですが、健全化が必要だと判断された自治体には、健全化計画の策定や外部監査の導入が求められます。

しかし、この改正は、結局、地方に対する国のガバナンスを強化する改正であると考えられます。地方自治の観点から言えば、本来は住民がきちんと自分の自治体の規律付けを行うべきですが、それが実態として機能していないわけです。そういう実態があるから、財政的に極めて厳しい自治体が出てくる。そこで、国によるガバナンスの強化が図られたと考えられます。しかし、それでは本当の意味での地方分権社会は来ないと思えます。

それから、地方債の発行に関しても大きな改革が行われました。これまでの許可制から、一定の条件を満たしている優良な自治体に関しては、協議制という形で地方債を発行できるようになりました。極端な場合、国の許可が全く出なくても地方債を発行できるようになってきています。この改革は、ガバナンスの観点からはどう評価できるでしょうか。ここでは、いわゆる債務調整の問題との関連で、危惧の残る改革であることを指摘しておきたいと思えます。

債務調整の問題というのは、自治体が発行する地方債に関しては、債務不履行が発生せず、貸し手には貸し手責任が求められていないとい

う問題です。例えば夕張市の例では、金融機関が一時借入金としてお金を貸して、それがどんどん累積していきました。債務が累積する状況になれば、普通だったら金融機関はもう貸さなくなるはずですが、45億円ほどの財政規模の自治体で300億円を超える債務が累積していく状況を見れば、普通は債務不履行が予想されるので、貸し手が見つからないという状況が生まれると考えられます。

そのような制約が、借り手の規律づけにつながると考えられるのですが、自治体については、国による暗黙の債務保証があり、実質的に債務不履行になることはないから、いくらでも貸してしまうというモラルハザードの問題が発生してしまいます。これが、自治体の経営規律を緩める一因になっていると考えられるのです。

そこで、ガバナンスの観点からは、債務調整制度を導入し、債務不履行が起こり得る仕組みとすることで、債権者がステークホルダーの一人として自治体経営の監視・監督を行うという構造を作ることは有用です。そのような制度を今すぐ導入することは、難しいだろうと思いますが、ガバナンスの強化という観点からは、真剣に検討していく必要があるだろうと思っています。

そして、そのような債務調整が行われない場合には、実質的に債務保証を行っている国が、地方債の発行に対して厳しい制限を課すべきです。しかしながら、すでに述べたように、地方債の発行に関しては、許可制から協議制に移りました。この点が危惧されるわけです。

現在優良な財政状況であれば、自治体は独自の判断で地方債を発行できるのですが、その自治体に将来何が起こるかわかりません。破綻が生じた場合に債務調整が行われないとすれば、国の許可を得ないで発行した地方債であったとしても、結局は国がその地方債を返済しなければいけないことになります。ある自治体が国の許可を得ないで発行した債務に対して、国が最終的に保証する、つまり国民全体が負担しなけ

ればならない状況が発生するという事です。

考え過ぎかもしれませんが、債務調整を行わない中で、協議制に移行するということは、自治体財政の規律をさらに緩める可能性が生まれるとともに、そのつけを国民全体で負わなければならないということが起こりかねないと思います。少なくとも国の許可を得ないで発行した地方債については、国は保証を行わないことを明確にし、貸し手の責任も問われる債務調整の仕組みを導入することが、ガバナンスの観点からは必要なのではないかと考えています。

4. 地方財政の構造改革

最後に少し、マクロの話を見せて頂きたいと思います。これまでの議論のポイントは、現在、経営がうまくいっていない自治体の根本的な問題は、そのガバナンス構造にあると考えられるということでした。自治体経営のガバナンスを強化していくという観点から、地方自治法や財政法を見直していかないと、今後とも夕張市と同じような問題が起こると思います。

具体的な改革案を考える上で、現在そして今後の地方財政の状況が、全体としてどのような方向に進んでいるのかについて、よく理解しておくことは重要です。特に地方自治体の経営は、地方財政に関する国の制度に大きく依存している状況ですので、自治体経営の改善のための改革を考える上で、自治体レベルのミクロの問題とともに、地方財政に関するマクロの問題を総合的に見るのが重要です。そのような観点から、マクロのお話をさせていただきます。

今後、国の財政状況はさらに厳しくなり、三位一体改革に類する分権化がさらに進行していくことが考えられます。つまり税源移譲と補助金削減がさらに進められることが考えられるのですが、そのような分権化が進められると、夕張市の事例が典型的に示すように、過疎地の自治体の財政問題がさらに深刻化していくと考えられます。

後ほど改めて紹介しますが、日本の市町村の中で過疎地の自治体は約40%と言われており、かなり大きな割合を占めています。したがって、過疎地から地方財政の問題を見ていくということは、決して小さな問題を考えているというわけではないことになります。

むしろ過疎地域の視点から、これからの日本の分権化の方向性を考えることは、極めて重要な視点だと考えています。そのような視点から見たとき、着実に進む少子高齢化・人口減少という大きな流れを見据えるならば、これからの日本における分権化の意味を根本的に見直す必要があるのではないかと強く感じています。

地方分権の基本的な精神は、地域が自立し、住民によるきちんとしたガバナンスの下で自律的な経営を行うということではないかと思えます。そのような観点からは、例えば、いわゆる「地方の格差」の問題に対して、持続性の観点から問題の多い「活性化」政策を行うよりも、地域が自立し、調和のとれた社会となることを目指す「調和社会の創造支援」政策を実施する方がよいのではないかと考えています。

4-1 過疎地の自治体の問題

そこで、過疎の自治体の問題を見ながら、どのような改革を進めるべきかということについてお話させて頂きたいと思えます。過疎地の自治体の問題ですが、総務省の調査によれば、2006年4月の時点で、過疎地域はもう国土の半数を超えています。市町村数で言えば、約40%を占めています。その一方で過疎地の人口が全人口に占める割合は約9%です。

この過疎地域に対して過疎対策として、1970～1999年度までの30年間に約63兆円が使われ、2000～2004年に14兆円が支払われてきました。2005～2009年にも総額13兆円の過疎対策費が支払われる予定です。平均すると、毎年約2兆円を超える額の過疎対策費が計上されてきました。厳しさを増す財政状況の中で、このような救済的な財政措置を続けていいのかという疑問が、

基本的な問題意識です。

少子高齢化・人口減少が急速に進行する過疎地域の自治体は、財政面ではほとんど自立は見込めず、補助金に頼らざるを得ない状況になっています。こういう自治体をどうするのかというのが、最も深刻な問題の1つです。これに対して、自治体を合併させ、自治体を大きくして、基礎体力を付けさせましょうという考え方が出てきました。それによって自立性が高まってくるのではないかという議論だと思うのですが、実は過疎地域の自治体の多くでは、近隣地域も同様の過疎地であることが少なくありません。そのような過疎地域の自治体群が合併しても、厳しい財政状況はほとんど変わらないだろうということなのです。

図表6は、日本の全自治体について、横軸に高齢化率をとり、縦軸に1人当たりの歳出と税収を取ったものです。上方の曲線の周りにある四角い点が、各自治体の高齢化率と1人当たり歳出を示す点です。

図表6が示していることは、高齢化が進行するに従い、歳出はだんだん大きくなる方向に進むということです。その一方で、税収に関しては、×印が各自治体の1人当たりの税収を示しているのですが、高齢化にともなって税収が徐々に小さくなる傾向が示されています。つまり、高齢化というのはこの歳出と税収のギャップを大きくする方向に働くわけです。

歳出は増えるし、税収は小さくなります。これを埋める補助をどんどん与えていかざるを得ないというのが、今後予想される状況です。そして、そのようなギャップを埋めるための補助を行うということは、自治体の自立を阻害することになります。したがって、地方自治体の自立という観点から言えば、現在の地方財政制度は、高齢化の深化のプロセスで、全く反対の状況を作り出す制度になっていると考えられます。

既にお話したように、この問題は、過疎地域の自治体の合併では解決しません。むしろ問題を悪化させる可能性もあります。過疎の村には、

今でも住民の助け合いの仕組みが残っている場合が多く、行政としても住民の助け合いに依存しながら何とか生活保障が確保されているという状況があります。しかしながら、市町村の合併が進むと、そのような相互扶助の力が失われていく可能性があるわけです。自治体が大きくなると、行政単位として組織的な行動がとりにくくなりますから、合併の結果として、過疎の村における助け合いの力が失われ、公的な支出をむしろ拡大させなければならなくなる可能性があるということです。

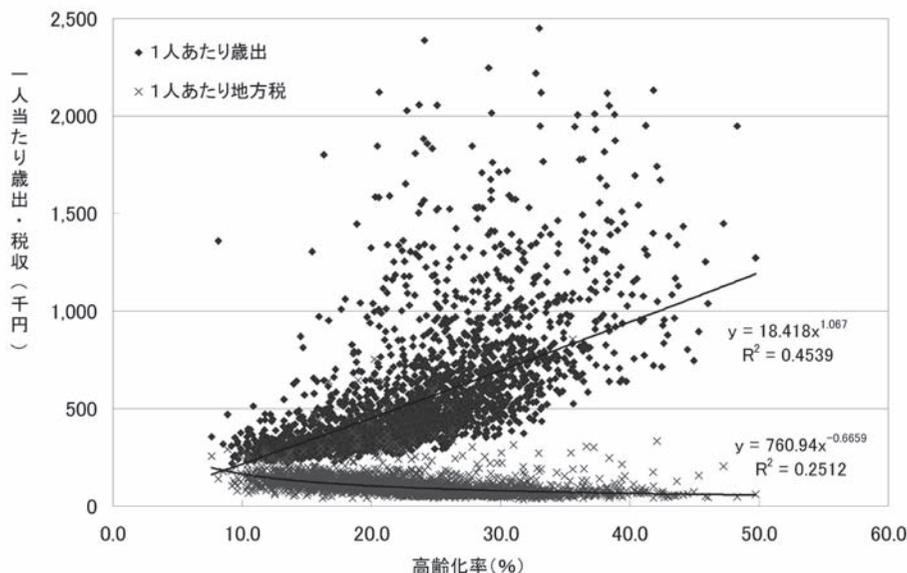
市町村合併のもう1つの問題は、それによって、住民に近いという特性を持つ基礎自治体の良さが失われることです。基礎自治体の良さは住民に近いということだと思うのですが、合併して大きくなればなるほど、行政は住民から遠くなっていくわけです。それが本当に地方自治の良さを生かした改革になっているかという点、

かなり疑問が大きいということです。うまくいく場合もあると思いますが、それだけでは救えない地域・自治体がたくさんあるのではないかと考えています。

何が根本的な問題かという点、小さな自治体に過大な仕事及要求されていることが問題ではないかと思えます。例えば、医療や介護の保険事業、あるいは病院や介護の事業といった大変な仕事が、小さな基礎自治体に求められています。特に近年は、サービスに関しては、住民に近い基礎自治体で提供してもらおうということが地方分権だと思われていて、その方向に改革が進んでいると思うのですが、それは小さな自治体にとっては非常に大きな負担になります。それが、例えば図表6に見られるように、歳出が高齢化によってどんどん大きくなっていく構造を生む一因になるわけです。

しかしながら、そのような構造の下では、高

図表6：高齢化と自治体財政



出所) 総務省統計局 (<http://www.stat.go.jp/index.htm>) の市区町村データを基に筆者作成

齢化の進行にともない、地方の自立性がどんどん低下していくことになります。そして、そのように自立性が低下するような状況では、自治体が、経営やガバナンスをよりよくする努力は生まれにくくなります。

ですから、発想を大きく変える必要があると思います。基礎自治体に割り当てられた仕事に応じて財源を与えるというのがこれまでの発想だったと思いますが、今後は、基礎自治体の税収に応じて仕事を割り当てるという発想で、マクロの地方財政の仕組みを変えていかなければ、日本の地方財政は悪化の一途をたどるのではないかと考えます。

これまでは、自治体の仕事があらかじめ、その仕事をするために不足する財源については、交付金や補助金を与えるという仕組みになっていました。しかし、公的債務が700兆円を超える状況においては、そのような補助を続けることは極めて難しくなっています。今後は、各自治体は、税収に応じた仕事を担うという形にしていく必要があるだろうと思っています。

4-2 「分権化」の意味の見直し

具体的にどのような改革を考えているのかと言いますと、権限と財源を、基礎自治体の多様性を内包することで安定性を保つことができる都道府県に対して委譲していくという改革です。これまでは、権限と財源の移譲は地方の基礎自治体に対して行うという考え方が基本だったと思うのですが、そうではなくて、自治体のばらつきを吸収できるような広域的な地方政府に、権限と財源を委譲することが重要だと思います。基礎自治体の中には、本当に厳しい財政状況のところがあるわけですが、そのような多様性を内包する都道府県に権限移譲を行えば、ある程度リスクシェアリングといえますか、不安定性がプールされる状況が生まれてきますので、事業が効率的かつ安定的に行われるようになり、自立性が高められると考えられるのです。

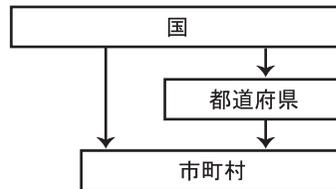
そのような発想から言えば、日本において望

ましいと考えられる分権化の方向性はアメリカ型ではないかと考えるのです。州レベル、つまり日本で言えば都道府県レベル或いはこれからの議論で言えば道州レベルに対して権限移譲を行い、基礎自治体に関しては、税収と最低限の機能を果たす補助金の中でできる仕事だけを行ってもらおうという形で、自治体の仕事の見直しを行う。基礎自治体でできない部分については、基本的には都道府県あるいは道州が吸収して、事業を広域的かつ効率的に行う仕組みに変えていく。これがこれからの分権化の望ましい方向ではないかと思っています。

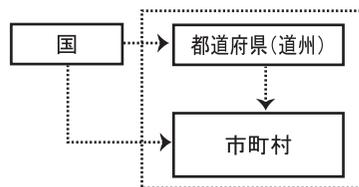
これまでの政府間関係は、図表7の(a)のように描くことができると思います。国が最上位にあって、国は都道府県だけではなくて市町村に対して直接的な強い影響を与えるという構造です。これを(b)のようにしていくことが必要ではないかというのが改革のイメージです。

図表7：国と地方の関係の見直し

(a) これまでの政府間関係



(b) 新しい政府間関係



そこでは、都道府県と市町村が1つの大きなユニットとなり、地方の最終的な責任を担うのは都道府県として、ここに権限と財源を委譲して自立させる。そして、市町村の中でも、政令

指定都市のように、財源面での自立性の自治体に対しては税収に応じた仕事や権限を与えますが、税収の低い市町村に対しては、その税収規模に応じて、権限と仕事を与え、自治体の自立性・自律性を阻害しないような最低限の補助を与える。そのようなイメージです。

この新しい構造の中では、国は間接的な形で都道府県、市町村に対して、一定の関与を行うこととなります。トポロジー的に言えば、国・都道府県・市町村の関係を示す矢印の流れは、(a)と(b)で変わらないのですが、改革後は、国と地方が並立するようなイメージ、つまり国は横から間接的にサポートするというイメージになるということが、今日お伝えしたかった改革の基本的な考え方です。

これまでの地方分権の議論とはかなり発想の違う提案になっていると思いますが、夕張市の事例を見ながら、そして数多くの過疎地の自治体が直面する問題を考えながら、地方分権化の意味を、もう一度根本的に考え直す必要があるのではないかと考えています。

5. おわりに

現在、日本では、巨額の公的債務が存在する中で、財政をさらに圧迫するような少子高齢化が、かなりのスピードで進行しています。その

ような状況において、地方分権を進めることが理想とされ、実際にも分権化が進んでいます。しかしながら、現在の地方財政の状況を見ると、地方財政制度というマクロのレベルでも、そして、自治体の経営とガバナンスというミクロのレベルでも、数多くの構造的な問題が存在していると感じざるをえません。

そのような構造的な問題を温存したままで、基礎自治体への財源・権限の委譲を理想とする分権化を進めることには、強い危惧を感じています。地方の自治体が直面している現実を踏まえて、今後進めていくべき分権化の姿を、もう一度慎重に議論していくことが重要だと思います。そして、各自治体の自立性を高めるような地方財政制度を再構築するとともに、各自治体の経営とガバナンスが改善されるような制度改革を、財政法そして地方自治法を見直すことで進めていくことが重要だと思います。

民間では、会社法や商法などの改正を通じて、経営の効率性や安定性を高めるような改革が進められていますが、そのような改革が本当に必要だと思われる政府部門においては、改革は遅々として進んでいません。「まず隗より始めよ」という言葉がありますが、政府は必要な改革を自ら進めて行くことが重要です。私たち国民もまた、そのような改革を私たちの政府に求めていくことが重要ではないかと思います。



地域経済と税制：来年度 税制改正の焦点

上智大学経済学部准教授 中里 透

はしがき 本稿は、平成19年7月17日開催の財政経済基本問題研究会における上智大学経済学部准教授中里透氏の『地域経済と税制：来年度税制改正の焦点』と題する講演の内容をとりまとめたものである。

1. はじめに

本日は報告の機会を賜り、ありがとうございます。「地域経済と税制」というタイトルで、来年度の税制改正に向けた課題について整理してみたいと思います。このテーマでとりあげるべきトピックスとしては、おそらく3つの議題があると思います。1つは、道路特定財源の見直しです。これは厳密にいうと、税制ではなく特定財源の話なのですが、道路整備に関する現在の計画は今年度が計画の最終年次なので、来年度の税制改正作業と併せて今年中に結論を出さないといけない話ということになります。もう1つは、地域間格差をめぐる議論が最近活発に行われていますが、その中で地域間の税収格差の問題をどうするかという話です。

この点については2つの話題があって、1つは、法人二税と地方消費税の見直しをめぐる議論、もう1つは「ふるさと納税」の導入をめぐる議論です。「ふるさと納税」は、税収格差の是正という観点からはあまり有効な方策とはいえませんが、たとえば納税者の税に関する意識

の問題であるとか、地方税における受益と負担の問題とか、そういう問題を考えるためのきっかけ、1つのアイデアとしては興味深い面があると思います。法人二税と地方消費税の見直しは、政策のロジックの問題として何をやればよいのかはある程度コンセンサスが得られると思うのですが、実際にはさまざまな利害の対立があって、なかなか進みにくいということになると思います。

2. 道路特定財源の見直しに関する 論点整理

それでは、まず道路特定財源についてお話しさせていただくことにしたいと思います。道路特定財源制度のもとで、毎年6兆円近い税収が道路整備のために使われていますが、地方の道路整備については、特定財源に加えて一般財源も投入していますから、道路事業費はさらに規模が大きくなります。こうした中で道路特定財源をどのように見直すかというのは、政治的になかなか難しい問題なのですが、以下順を追って考えてみたいと思います。

2.1 検討の経緯

(見直しに関する基本方針)

まず、これまでの検討の経緯を簡単に整理し

ておきますと、小泉内閣が成立して最初の「骨太の方針」で「道路等の特定財源を見直す」ということが示されたのですが、この問題にはなかなか着手できなくて、郵政解散の後、2005年12月によりやく「特定財源見直しに関する基本方針」が決まり、それが行革推進法に盛り込まれて、2006年6月に自民党のプロジェクトチームによる中間とりまとめが行われました。それを受けて、「道路特定財源の見直しに関する具体策」がとりまとめられましたが、これは実は今年中にやらなくてはならない作業の予定表を書いたようなもので、見直しの具体的な方向性は示されていません。

これまでの検討の中で道路特定財源の見直しについてどのような方針が示されてきたかをみていくと、まず「真に必要な道路は計画的に整備を進める」ということがあります。ここでいう「計画的に整備を進める」道路の事業量が決まらなると、道路特定財源をどの程度見直すことができるのかということが決まりません。

2番目は、これは環境税との関係をどう考えるかということにもなるのですが、「環境面への影響にも配慮」するということがいわれています。自動車の通行量がさらに増えるのを抑制するという観点から、税率については「現行の税率水準を維持する」ということになっています。

3番目は、「一般財源化を図ることを前提とし」ということなのですが、この点については応益的な、あるいは受益者負担という観点からの税の体系と、一般的な税の関係をどのように整理するかが論点になると思います。これが「見直しに関する基本方針」のポイントです。

(道路特定財源の見直しに関する具体策)

昨年12月にとりまとめられた「具体策」では「真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、19年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する」ということと「暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率

水準を維持する」ということが確認されています。ここでいう「中期的な計画」は別に新しい試みをするということではなく、現在の計画が平成19年度で終了することから、平成20年度以降の計画を策定するというに過ぎません。

「具体策」の3(1)のところには「税金の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改める」とあります。この「具体策」において一般財源化を図ることについてどのような取り扱いになっているかということ、「道路歳出を上回る税金は一般財源とする」とあって、ということは、道路歳出の額というのはこの中期計画で決まるわけですが、その額と道路特定財源のもとになる自動車関係の税金の差額が一般財源化されるということになります。したがって、道路特定財源のうちどれだけが一般財源化できるかということは、この計画をどの程度抑制できるかということにかかっているということになります。道路特定財源という制度の見直しは、中期的な道路整備の計画額をきちんと抑制しないと、単なる形式的な改正に過ぎなくなってしまうのです。

道路特定財源の見直しについては、2つのポイントがあると思います。ひとつは、道路特定財源という制度が創設されて50年になりますが、この間に経済環境や道路整備の状況がかなり変化してきたわけで、その中でこれまで通りのペースで今後も道路整備を続けていくべきかということがあります。

もう1つは、道路に係る税を、これまでは受益者負担という形で議論してきたわけですが、環境への影響等を考えたときに、原因者負担という観点から見たときに、これからも特定財源として維持していくことがよいかということがあります。

2.2 戦後の道路整備

道路特定財源制度が創設された頃と現在とで、どの程度状況が変化したのかを考えるために、

ここで戦後の道路整備のことを振り返っておくことにしたいと思います。この話をするときには、まずワトキンス調査団のことにふれなくてはなりません。ワトキンス調査団は、名神高速道路について世銀融資を行うということで、日本の道路整備の状況を調査に来たのですが、その報告書には「道路網の主要部を形成する、2級国道及び都道府県道は90ないし96%が未舗装である」と書かれています。風が吹くと砂埃が舞い、雨が降るとぬかるみになるような道路、それが昭和30年頃の日本の道路の状況だったということになります。

このような劣悪な道路の状況を改善するためにどのような措置が採られたかという、2つの大きな柱があったということになります。1つは有料道路制度です。これは料金収入で道路の早期整備を進めていくというアイデアですが、これにそって道路整備特別措置法と日本道路公団法ができました。もう1つが、道路整備五箇年計画と道路特定財源制度による一般道路の整備ということになります。

最初の道路整備五箇年計画は1954年に策定されました。揮発油税、これはガソリン税といったほうがわかりやすいかもしれませんが、揮発油税は、当初は一般税だったのです。そこに、道路整備を進めるために揮発油税を財源として活用しようというアイデアが出てきて、それが五箇年計画とセットになって、揮発油税が特定財源化されたということになります。

2.3 道路特定財源制度の概要

次に、現行の道路特定財源制度の概要について説明しておきたいと思います。

道路特定財源には国税分と地方税分があって、合わせて6兆円弱の税収があります。このうち、ガソリン税については国税と地方税合わせて1リットル当たり53円80銭の税がかかっています。また、自動車の保有に対して自動車重量税が課税されています。タクシーなどの営業用車両の

燃料に使われるLPGについては、石油ガス税が課税されます。地方税としては軽油引取税と自動車取得税があります。自動車に課される地方税にはこの他に自動車税と軽自動車税がありますが、これらは一般財源です。国税として徴収されている税については、その税収の一部または全部が地方に譲与税として譲与されています。

(特定財源と目的税)

これはちょっと技術的な話なのですが、道路特定財源といっても、国税分と地方税分とは実は制度の体系が異なります。国税については、税収の使途を歳出面から特定化しているので、これは目的税ではなく特定財源ということになります。たとえばガソリン税の税収そのものは、実は色が付いていないお金なのです。どこで色を付けているかという、法律で歳出を道路整備に充てるように規定しているということになります。自動車重量税については、これは創設とその後の運用の経緯で特定財源化されていますが、特定財源であるという明示的な根拠はありません。

地方税の方はちょっと体系が違っていて、これは目的税なのです。目的税ということとは、歳入面で使途を特定しているということです。ですから、もしこれらの税目を一般財源化するとすると、地方税法を改正しなければならないということになるわけです。

(特定財源と長期計画)

次に特定財源と長期計画の関係についてお話したいと思います。道路関係の税収を道路整備費に充てて特定財源化することの根拠法は「道路整備費の財源等の特例に関する法律」です。この法律の第3条には「平成十五年度以降五箇年間は、毎年度、次に掲げる額の合算額に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない」と書かれています。ときどき、道路特定財源を一般財源化するためには法律改正が必

要だといわれることがあります。これは誤解で、実は道路特定財源を維持するためにこの法律を改正して、期限を延長しないとけないということになるのです。道路関係の税収のうち、いくらを道路整備に充てるかということは第3項のところでは書かれていて、「国土交通大臣は（中略）平成十五年度以降五箇年間に於けるべき道路の整備に関する事業の量の案を作成して閣議の決定を求めなければならない」ということになっています。ここでいう「事業の量の案」というのは、かつては道路整備五箇年計画というものだったのですが、公共事業の長期計画そのものを見直すべきだという議論が一時期あったために、各分野の長期計画が統合されて、現在では社会資本整備重点計画に書かれているということになります。

この法律をなくしてしまえば実は完全な一般財源化ができることとなります。ただ、それは政治的に非常に難しいですから、中期計画を作成するという前提のもとでの一般財源化の成否は、この法律でいうところの「事業の量の案」、つまり道路整備の計画額をどれだけ抑制することができるかということにかかっているということになります。

2.4 見直しにあたっての論点

道路特定財源の見直しに当たっての論点としては、3つのポイントがあると思います。ひとつは現時点における道路整備の必要性あるいは緊急性についてどのように考えるかということです。確かにコストを度外視すれば、必要な道路というのはたくさんあるわけです。ただ、その中で、他の公共サービスに優先させて道路の整備に充てるべき必要性がどれだけあるか、ということになると、緊急性ということがチェックポイントだということになります。もちろん緊急に整備すべき道路については、きちんとその判断基準を示すことが必要です。

もう1つのポイントは、本則税率と暫定税率

の関係をどう考えるかということです。道路特定財源の見直しについてしばしば「納税者の理解」ということがいわれるのですが、この場合の「納税者」というのは誰を意味しているのかという点についてはいろいろな議論があると思います。また、暫定税率を廃止するという場合には、環境に与える影響についてどのように考えるかということが論点になると思います。

3つめのポイントは、受益者負担と原因者負担の議論をどのように整理していくかということです。

（道路整備の必要性）

ここで道路整備の現況についてみておきたいと思います。先ほど昭和30年代初頭の道路の状態が大変劣悪であったというお話をしましたが、それが現時点でどのくらい改善したのかということが、道路整備の緊急性について考えるうえでひとつの判断材料になると思います。

ここに3つの年度のデータを示してあります。ひとつは1953年のデータで、これは道路整備を急いで進めていかななくてはならないということが認識されて、さまざまな制度が整備されていた、戦後の道路整備の出発点のデータということになります。1974年は、田中内閣による列島改造論の流れの中で、道路関係の税金に上乗せの税金を課して、道路整備をさらに進めていこうということで暫定税率が導入された年にあたります。2003年というのは現行の五箇年計画の最初の年次にあたります。

ここには改良率と舗装率のデータを示してありますが、改良率というのは道路構造令という法令で道路のさまざまな規格が定められていて、その一定の規格にそって道路整備がなされているかどうかを表す指標です。舗装率について注意しないといけないのは、簡易舗装という舗装を除くと、舗装率がここに示した率よりも相当下がるということです。ただし、簡易舗装もきちんとした立派な舗装で、通行量などを勘案して簡易な舗装になっているというだけですから、

基本的には簡易舗装の部分も含めてデータをみるべきだということになります。

高速道路以外の道路には一般国道と都道府県道と市町村道という区分があるのですが、これを見る限り、少なくとも国道と都道府県道について言うと、改良率、舗装率ともに相当高い数字になっており、道路整備は相当進んできたということになると思います。市町村道については少し低めの数字になっていますが、緊急に道路整備をすべき必要性は、道路特定財源が創設された頃、あるいは暫定税率が導入された頃と比べると相当程度低下したといえるのではないかと思います。

次に、道路整備の経済効果についての分析例をもとに、道路整備の必要性を考えてみたいと思います。ここに掲げてある研究のうち、森川（1997）と中里（2001）、中里（2003）は、いわゆるバロー回帰という、経済成長の収束の実証分析の手法を利用したもの、林（2003）、山口・幕（2004）、宮崎（2004）は、社会資本の生産力効果の分析の枠組みを利用したものです。千野・船木（2002）は、製造品出荷額や小売売上高など、地域経済の状況を表す基本的な統計データを利用して、高速道路が整備されたときに地域経済にどの程度効果があったのかをみたものです。

これらの分析結果をみると、総じて70年代、あるいは80年代までは道路整備に有意なプラスの効果があったのに対して、最近では整備効果がみられない、少なくとも低下してきたということがわかります。

続いて、青森県が県政モニターを対象に実施したアンケートの結果をみておきたいと思います。青森県は、どちらかといえば「地方」に属する地域ですが、地方部にお住まいの方のご意見としても、道路整備に関する主な要望は既存の道路の改良あるいは管理に関するもので、新設の道路整備についての要望は必ずしも多くないことがわかります。首長さんの中には「道路が足りない、道路が足りない」とおっしゃる方

がおられますが、本当にそうなのだろうか、やや注意して見る必要があるのではないかということを示唆するデータではないかと思います。

以上が、道路整備の必要性、あるいは緊急性についてのお話です。

（暫定税率の取り扱い）

続いて、暫定税率の取り扱いについて考えてみたいと思います。まず、暫定税率が設定された経緯について振り返ってみると、74年に揮発油税、地方道路税、自動車重量税、自動車取得税について暫定税率が設定され、2年後の76年に軽油引取税についても暫定税率が導入されています。

暫定税率を設定した理由なのですが、1つにはもちろん道路の早期整備を図るための財源を確保するということがあげられます。ときどき、自動車関係の税を道路整備に充てないのであれば、暫定税率をなくして本則税率に戻すべきだという意見がみられますが、その根拠はこの点にあります。ただし、暫定税率の設定にあたっては、石油消費の抑制や環境保全という観点からの説明もなされていますので、道路特定財源の見直しの議論においては、原因者負担ということについても併せて考慮することが必要だということになります。

（受益者負担と原因者負担）

道路特定財源の性格と負担の関係について整理すると以下のようになると思います。

まず、自動車の走行から得られるサービスの対価として道路関係の税があるという整理をすると、これはいってみれば通行料金をガソリン税という形で徴収をしているということになるわけですから、この場合には受益者負担という観点から特定財源とするのが妥当ということになります。

次に、自動車の走行に伴って道路の損傷が生じることとの関係ですが、この点については原因者負担の観点から自動車の利用に税を課すと

いう整理になって、この場合にも特定財源でよいということになります。

3番目として、自動車の走行が沿道の住民に与える影響やより一般的に環境に負荷を与える問題を考慮した場合に道路特定財源をどのように考えるかということがあります。この場合の自動車に対する課税はピグー的な課税と考えられるわけで、道路の利用に係る課税は自動車の走行に伴う負荷に対する補償であるという整理になって、これは一般財源としてかまわないということになると思います。

2.5 見直しの方向性

それでは以上のことを踏まえて、見直しの方向性について検討してみたいと思います。ここに6つの案を掲げてあります。1番目は現行制度を維持して、見直しを行わないというものですが、これは現時点ですでに選択肢から外れています。

2番目に現行制度のもとで用途拡大を図るといったものがあります。これは現時点ですで行われているものですが、道路特定財源の一部が有料道路の社会実験のための費用に充てられたり、「まちづくり交付金」の一部として道路整備に充てられています。

3番目は道路特定財源を地方に移譲するというものです。先ほど、道路特定財源の中には国税として徴収したものの一部を地方に譲与税という形で配付しているものがあるという話をしましたが、これを地方税に振り替えれば、地方への移譲ができるということになります。ただし、この案については注意が必要です。自治体が行う道路整備については道路特定財源だけで費用がまかなえていなくて、一般財源も投入して整備がなされています。また、地方の道路整備のために、国庫補助金という形で国から地方に流れているお金もあります。そうすると、補助金として国から地方に道路整備のために交付されている分を削って、あるいは譲与税の部分

を地方税に振り替えて、地方の取り分を増やした場合に、道路整備に使われる財源の構成が変わるだけで、実質的には見直し後もこれまでとあまり変わらないということになる可能性があります。

4番目に暫定税率を廃止するという案がありますが、この案については、自動車の利用が増加して環境への負荷が問題にならないかということが議論になると思います。

5番目が環境税化です。道路交通が環境に与える負荷に対して課税をするという整理をすると、それではガソリン燃料の消費について社会的な費用がどれくらい生じるかということになりますが、この点については金本・蓮池・藤原(2006)の試算があります。これによると、温暖化ガスの排出に係る費用が1リットル当たり18円90銭、大気汚染に係る費用が9円90銭となっていて、これらを合わせると28円80銭ということになります。もちろんこの試算については一定の幅をもってみる必要がありますが、現行の揮発油税の税率は48円60銭ですから、揮発油税の相当程度が原因者負担で説明できるということになるかもしれません。

6番目に債務処理に充当するというアイデアがあります。道路特定財源のうち道路整備に充てなかった部分、余剰分を他の用途に転用するという案については、転用によって他用途に利用した場合に、道路整備に使う場合より効率的に利用されるとは限らないという批判がありますが、債務処理に充ててしまえばこの問題はクリアできることになります。

道路特定財源を債務処理に充てることについては本州四国連絡橋公団の債務処理に充ててきたという経緯があります。道路特定財源の余剰分としては、本四公団の債務処理の終了に伴うもののほかに、地方道路整備臨時交付金という形で利用されている分があります。これは揮発油税収の4分の1相当額を道路整備特別会計に直入して、「交付金」という形で地方の道路整備に充てているものです。これは交付金ですか

ら本来であれば色の付いていないお金のはずなのですが、経済財政諮問会議の議事録を見ると、この交付金の使い方について箇所付けまで行われていたということが、片山虎之助総務大臣（当時）の発言からわかります。本四の債務処理に充ててきた分と地方道路整備臨時交付金として使っている分を合わせると、1兆2千億円くらいになりますから、この分を一般財源化できれば、消費税率を0.5%上げるのと同程度の財源が確保できるということになります。

それでは、余剰分を債務処理に充てるとして、その具体的な方法についてですが、本四公団の債務処理と同じことを旧国鉄債務の処理について行うという方法があります。国鉄清算事業団を解散する際に、国鉄清算事業団の債務を国の一般会計の債務に付け替えるという処理が行われて、現在、国鉄清算事業団承継債務借換国債という形で20兆円近い債務が残っています。この債務に対してたとえば毎年1兆円を道路特定財源の中から充てたととしても、相当の期間、余剰分が債務処理に充てられるということになります。

3. 地域間格差是正・地域活性化と地方税制

3.1 地域間の税収格差の是正

ここからは法人二税・地方消費税の見直しと「ふるさと納税」の話に移りたいと思います。

地域間格差、あるいは税収格差の是正については、もちろん「ふるさと納税」にその役割は期待できませんから、法人二税・地方消費税の見直しで対応すべきということになると思います。法人二税・地方消費税をどのように見直すべきかは、国と地方にどのような税源を配分するのが適切かという問題に帰着しますが、地域間の税源の偏在度の低さ、あるいは異時点間の

税収の安定性ということを考えて場合には、地方の財源として消費課税を割り当てるのが適切で、法人所得に係る税は国に持っていくというのが自然な姿だと思います。もちろん、現実の問題として財務省と総務省の間でこの点について合意が得られるかということ、それはなかなか難しいと思いますが、政策のロジックの問題としてはこのような整理になると思います。

地方税としての消費課税のメリットは、ひとつは地域間の税源の偏在が少ないということですが、もう1つのメリットとして、異時点間の財政調整を考えたときに、景気による税収の変動が少ないということがあげられます。これには2つ理由があって、恒常所得・ライフサイクル仮説にそっていけば、時間を通じてみたときに所得より消費の方が安定的ということになりますから、まず、税収自体が景気によらず安定的であるということがいえます。

もう1つの理由は、何らかのショックによって、歳出が急に増えたり、あるいは税収が落ち込んだりした場合に、課税平準化の理論にしたがえば、公債を発行して対応するのが資源配分上適切であるということになるわけですが、ではそのときに国と自治体のどちらの方が公債を発行して資金調達をするのが容易かということになるわけです。常識的に考えると、国が税収の変化に対して国債を発行して対応する方が、自治体が個別に地方債を発行して財源を確保するよりも調整がしやすいということになりますから、この点からすると、税収の変動の大きい法人課税を国に、税収が比較的安定的な消費課税を地方に割り当てるのが理論的には適切だということになります。

3.2 「ふるさと納税」の導入をめぐる動き

次に「ふるさと納税」の導入をめぐる議論について考えてみたいと思います。冒頭でお話しましたように、「ふるさと納税」は、税収格差

の是正という観点からはあまり有効な方策とはいえませんが、たとえば納税者の税に関する意識の問題であるとか、地方税における受益と負担の問題とか、そういう問題を考えるためのきっかけ、ひとつのアイデアとしては興味深い面があると思います。

(これまでの経緯)

まず、「ふるさと納税」の導入をめぐる動きについて簡単にみておくことにします。5月初めに菅総務大臣がパリにいらしたときに、記者会見で「ふるさと納税」の導入を検討する意向を表明されました。これを受けて6月1日に「ふるさと納税研究会」が発足して、これまでに2回研究会が開催されています。

また、6月19日に公表された「基本方針2007」には、「“ふるさと”に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する」ということが明記されました。「ふるさと納税」に直接関わる記述ではありませんが、「基本方針2007」には「効率的な政府を目指す中で、“公”の分野における国民や企業の多様な活動の展開を促すよう、寄付金税制等の在り方を検討する」ということも書かれていて、これも「ふるさと納税」について考えるうえでの補助線の役割を果たすものになると思います。

(「ふるさと納税」導入の理由)

次に「ふるさと納税」の導入をめぐる議論について整理してみたいと思います。

「ふるさと納税」を導入すべきだという理由のひとつは地域間格差の是正を図るためというものです。もう1つの理由として一部の首長さんが主張されるのは、生まれ育った地域への恩返しということです。これはどういうことかというと、ある地域で生まれて、その地域の行政サービスを受けて育ったのに、高校や大学を卒業して進学や就職をすると他の地域に移転してしまう人がいるが、このような場合には過去に

受けた受益に対する負担が適切になされていないのではないかと、だとすれば出生地などへの「恩返し」として「ふるさと納税」を考えることができるのではないかと主張です。「ふるさと納税」導入の3番目の理由は、地域活性化に役立つのではないかとということです。

(「ふるさと納税」導入の論点)

ふるさと納税の導入をめぐる論点としては、次のようなものがあると思います。

1つは、住民税を居住地における公共サービスの対価であるとしてとらえた場合に、「ふるさと納税」は受益者負担の原則と整合性がとれるのかということです。

2番目は「ふるさと納税」が地域間の税収格差の是正にはたして有効なのかということです。この点について私は否定的ですが、おそらく多くの方がそう思われると思います。

3番目は、これは制度を導入するとした場合の課題ということになりますが、「ふるさと納税」を住民税の分割納付の形にするか、それとも寄付金控除の形にするかということです。

4番目は「都市部」や「ふるさと」について地域要件を付すべきかということです。

5番目は税源移譲とリンクさせるかという点です。たとえば、中川幹事長の提案にあるように、「ふるさと納税」相当分を所得税からも控除できるものとする、これは所得税の一部を住民税に振り替えるのと同じことになりながら、この場合には「ふるさと納税」が税源移譲の話とリンクすることになります。

以下、これらの論点について少し詳しくみていきたいと思います。

「ふるさと納税」については、住民税における受益と負担の関係をめぐって2つの主張があります。都市部の自治体の主張は、地方税というのは本来受益と負担の関係で課税されているものなので、「ふるさと納税」の導入はこの点からみて問題があるのではないかとということです。一方、地方部の自治体の主張は「ふるさと

納税」は、他地域に移転した人が過去に生まれ故郷で受けた行政サービスの対価の後払いだというものです。

都市部の自治体が主張するように、住民税を受益と負担という観点からみることにした場合には、現状において個人住民税は本当に応益的な税になっているのかということが問題になります。たとえば、埼玉から東京に通勤をされていて、昼間は東京で働いている所得の高い人と、ずっと埼玉にいて、その分、地元の行政サービスを多く受けている所得の低い人との間で考えた場合に、はたして個人住民税が受益と負担の関係からみた場合に適切なものになっているのかということを考えてみる必要があるのです。

もし、個人住民税が応益的な税であるということであれば、行政サービスの中には、所得によらず、各住民が等しく受けている部分があるでしょうから、均等割の負担が、それに見合うものになっていないといけないことにはなりますが、実際の個人住民税における均等割分は年額4,000円に過ぎません。自治体の側からみても、個人住民税の税収の9割以上は、所得割によるものです。

一方、「ふるさと納税」は生まれ故郷への恩返しであるという「地方」の自治体の主張については、自治体が供給している行政サービスの相当程度は国からの移転、補助金と交付税によってまかなわれているということをどのように

考えたらよいかかが問題ということになります。

2番目の格差是正にどの程度有効かということについては、菅総務大臣の提案にあるように個人住民税の1割程度を「ふるさと納税」に充てた場合にも、その額は1兆2千億円程度で、しかも「ふるさと納税」の利用に地域要件を付すということになると、この額はさらに低下することになりますから、格差是正の効果は限定的だということになります。

これらのことを踏まえると、導入の理由の3番目にあるように、「ふるさと納税」については、地域活性化という観点から、縁のある地域や応援したい地域に対する寄付を行うものとしてとらえた方がよいように思われます。

このように、「ふるさと納税」を地域活性化のための手段としてとらえる場合には、地域要件を付す必要はないということになります。具体的なスキームはシンプルに考えればよくて、個人住民税の課税ベースが前年の所得であることと平仄を合わせる形で、現住地以外の自治体に対する前年の寄付金額を住民税の計算の際に税額控除すればよいということになります。

「ふるさと納税」については「暮らしの複線化」の議論における二地域居住との関連でもうひとつ論点があるのですが、今日は時間の関係で割愛いたします。私からの報告はこれくらいにさせて頂き、皆様のご意見を賜たいと思います。ご清聴ありがとうございました。

検討の経緯

- ・骨太の方針(2001年6月閣議決定)
- ・特定財源見直しに関する基本方針
(2005年12月)
- ・行政改革推進法(平成18年法律第47号)
- ・自民党プロジェクトチーム中間とりまとめ
(2006年6月)
- ・道路特定財源の見直しに関する具体策
(2006年12月)

1

道路特定財源制度の見直しに関する 基本方針(2005年12月9日)

1. 道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に
見極めつつ、真に必要な道路は計画的に整備を進める。そ
の際、道路歳出は財源に関わらず厳格な事業評価や徹底し
たコスト縮減を行い、引き続き、重点化・効率化を図る。
2. 厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税
率による上乗せ部分を含め、現行の税率水準を維持する。
3. 特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提と
し、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対し
て十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る。

2

行政改革推進法 (平成18年法律第47号)

(道路整備特別会計等の見直し)

第二十条

3 (抜粋)

- 三 特定財源制度に係る税の収入額については、
一般財源化を図ることを前提とし、
平成十九年度以降の歳出及び歳入の在り方に
関する検討と併せて、納税者の理解を得つつ、
具体的な改正の案を作成するものとする。

3

道路特定財源の見直しに関する具体策 (2006年12月8日 政府・与党)

1. 道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に精査し、引き続き、重点化、効率化を進めつつ、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、19年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する。
2. 20年度以降も、厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

4

道路特定財源の見直しに関する具体策 (2006年12月8日 政府・与党)(続き)

3. 一般財源化を前提とした国の道路特定財源全体の見直しについては、税率を維持しながら、納税者の理解を得ることとの整合性を保ち、
 - (1) 税金の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改めることとし、20年の通常国会において所要の法改正を行う。
 - (2) また、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税金は一般財源とする。
4. (略)

5

戦後の道路整備(1)

「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない。日本の1級国道—この国も最も重要な道路—の77%は舗装されていない。この道路網の半分以上は、かつて何らの改良も加えられた事がない。道路網の主要部を形成する、2級国道及び都道府県道は90ないし96%が未舗装である。これらの道路の75ないし80%が全く未改良である。

しかし、道路網の状態はこれらの統計が意味するものよりもっと悪い。なぜならば、改良済道路ですらも工事がまずく、維持が不十分であり、悪天候の条件の下では事実上進行不能の場合が多いからである。」

(ワトキンス調査団 名古屋・神戸高速道路調査報告書)

6

戦後の道路整備(2)

道路の早期整備を図るためのスキーム

(1)有料道路制度

道路整備特別措置法(1956年)

日本道路公団法(1956年)

(2)道路特定財源制度

第1次道路整備五箇年計画(1954年)

揮発油税特定財源化(1954年)

7

道路特定財源制度の概要

(1)国税

ガソリン税

(揮発油税[28,395]及び地方道路税[3,072])

石油ガス税[272]

自動車重量税[9,148](一般財源分を除く)

(2)地方税

自動車取得税[4,855]

軽油引取税[10,360]

(注1)[]内は平成19年度の税収額(見込み)

(注2)地方道路税の全額、石油ガス税の1/2相当額、自動車重量税の1/4相当額は譲与税として地方に譲与される。

8

特定財源と目的税

- 国税分: 特定財源(歳出面から用途を特定)
 - (1)揮発油税・石油ガス税: 法律で用途を規定
(道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条)
 - (2)自動車重量税: 創設及び運用の経緯により
特定財源化
- 地方税分: 目的税(歳入面から用途を特定)
 - (1)軽油引取税・自動車取得税: 地方税法で規定
 - (2)地方道路税: 地方道路税法で用途を規定

9

特定財源と長期計画

道路整備費の財源等の特例に関する法律(昭和33年法律第34号)(抜粋)

第三条 政府は、平成十五年度以降五箇年間は、毎年度、次に掲げる額の合算額に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない。

一 当該年度の揮発油税等の収入額の予算額

(中略)

3 国土交通大臣は、前二項の規定による措置を講じて平成十五年度以降五箇年間に行すべき道路の整備に関する事業の量の案を作成して閣議の決定を求めなければならない。

4 前項の事業の量は、社会資本整備重点計画法第二条第一項に規定する社会資本整備重点計画に即したものでなければならない。

10

見直しにあたっての論点

- 道路整備の必要性
現時点における道路整備の「緊急性」についてどのように考えるか。
- 本則税率と暫定税率
暫定税率による課税をどのように考えるか
(納税者の理解・環境に与える影響の考慮)
- 受益者負担と原因者負担
特定財源化の根拠をどのように考えるか

11

道路の整備状況

改良率(単位:%)	1953年度	1974年度	2003年度
一般国道	33.8	84.9	93.6
都道府県道	19.5	53.7	76.6
市町村道	4.7	21.0	53.4

舗装率(単位:%)	1953年度	1974年度	2003年度
一般国道	14.5	91.2	99.3
都道府県道	4.2	66.2	95.9
市町村道	0.7	24.2	74.6

(注1)1953年度のデータは年度末の計数、1974年度及び2003年度のデータは年度初の計数である。

(注2)舗装率は簡易舗装を含む。

12

道路の整備効果の分析

論文	対象期間	整備効果の有無
森川(1997)	1975-91	定式化に依存
中里(2001)(2003)	1960-99	(60年代・70年代)プラスの整備効果 (80年代・90年代)整備効果が低下
千野・船木(2002)	1963-97	(90年代前半まで)プラスの整備効果 (90年代後半以降)整備効果が低下
林(2003)	1975-98	生産力効果なし
山口・幕(2004)	1990/95/98	生産力効果あり
宮崎(2004)	1975-95 (5年ごと)	生産力効果なし

13

道路整備に関するアンケート

青森県県政モニターアンケート報告書
「青森県の道路について」(2006年9月)

県の道路整備・管理に期待するもの(回答は3つまで)	
除雪・排雪の充実	22.9%
快適な歩行者空間の確保	16.3%
狭い道路の拡幅	12.0%
流雪溝・ロードヒーティングの整備	10.1%
日常的な維持管理の充実	7.4%
標識等道路案内の充実	6.2%

14

道路整備に関するアンケート

青森県県政モニターアンケート報告書
「青森県の道路について」(2006年9月)

県の道路整備・管理に期待するもの(回答は3つまで)(続き)

ガードレール等安全施設の充実	4.9%
道路線形の改良による事故対策	4.5%
最寄りの都市までの道路整備	3.7%
高速道路の整備	3.5%
バイパスの整備等による渋滞対策	3.5%
土砂崩れ・落石などの災害対策	2.7%

15

暫定税率設定の経緯

(経緯)

1974年 揮発油税、地方道路税、自動車重量税、
自動車取得税について暫定税率を設定

76年 軽油引取税について暫定税率を設定

(理由)

- (1)道路の早期整備を図るための財源確保
- (2)希少な枯渇性資源である石油の消費抑制
- (3)環境保全

16

受益者負担と原因者負担

道路特定財源の性格と負担の関係

- (1)自動車の走行から得られるサービスの対価
⇒受益者負担・特定財源
- (2)自動車の走行に伴う道路の損傷・混雑の発生
⇒原因者負担・特定財源
- (3)自動車の走行に伴う環境への負荷に対する補償
⇒原因者負担・一般財源

17

見直しの方向性(1)

- (1)現行制度を維持
- (2)現行制度のもとでの用途拡大
(有料道路の社会実験、まちづくり交付金の一部等)
- (3)地方への移譲
自動車重量税・石油ガス税の譲与税分の引き上げ
揮発油税と地方道路税の税率調整
譲与税の配分基準(道路延長と道路面積)の見直し

18

見直しの方向性(2)

(4)暫定税率の廃止

(5)環境税化

ガソリン燃料の消費に係る社会的費用

(金本・蓮池・藤原(2006))

温暖化ガスの排出に係る費用: 18.9円/リットル

大気汚染に係る費用 : 9.9円/リットル

現行の揮発油税の税率 : 48.6円/リットル

税収は必ずしも環境対策に用いる必要はなく、
一般財源としてよい。

19

見直しの方向性(3)

(6) 債務処理への充当

・ 道路特定財源の余剰分

本四公団の債務処理の終了に伴うもの

(4,522億円(平成18年度予算))

地方道路整備臨時交付金(7,099億円)

・ 本四公団の債務処理

本四公団の長期借入金及び本州四国連絡橋

債に係る債務で政令で定めるものを

一般会計において承継

20

見直しの方向性(4)

(6) 債務処理への充当(続き)

- ・旧国鉄債務の処理への充当
国鉄清算事業団承継債務借換国債 194,115億円
- ・総合交通体系の整備という観点からの使途拡大
「本州四国連絡橋の建設に伴う一般旅客
定期航路事業等に関する特別措置法」
(昭和56年法律第72号)

21

結論

- ・道路の整備効果に関する近年の実証研究からは、80年代以降、道路の整備効果が低下してきた可能性が示唆されるが、道路特定財源の見直しにあたっては、この点を踏まえて、今後必要とされる道路投資額(事業量)についての精査が必要である。
- ・見直しの方向性としては、現行制度のもとでの道路関連施策への使途拡大、地方への移譲、税率の引き下げ、環境税化、旧国鉄債務の処理への活用等の案が考えられるが、このいずれが望ましいかについては、見直しの必要性そのものの検討と併せて、今後さらに詳細な検討が必要である。

22

来年度税制改正の焦点

○地方税をめぐる最近の議論

(1) 法人二税・地方消費税の見直し

(2) ふるさと納税

○前者を地域間格差(税収格差)の是正、後者を地域活性化に割り当てるのが適切なのではないか？

23

「ふるさと納税」の導入をめぐる動き

○検討の経緯

5月1日 菅総務大臣が検討を表明

6月1日 「ふるさと納税研究会」(総務省)発足

6月19日 「基本方針2007」に検討を明記

○基本方針2007

- ・ 「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。
- ・ 効率的な政府を目指す中で、「公」の分野における国民や企業の多様な活動の展開を促すよう、寄付金税制等の在り方を検討する。

24

「ふるさと納税」の導入に関する議論

○導入の理由

- (1) 地域間格差(税収格差)の是正
- (2) 「生まれ育った地域」などへの「恩返し」
- (3) 地域活性化

○論点

- (1) 地方税における「受益者負担の原則」と整合的か？
- (2) 税収格差の是正にどの程度有効か？
- (3) 住民税の分割納付か寄付金控除か？
- (4) 「都市部」や「ふるさと」について地域要件を付すべきか？
- (5) 税源移譲とリンクさせるか？

25

「ふるさと納税」の論点(1) 地方税における「受益と負担」

○「受益と負担」をめぐる2つの主張

「都市部」の自治体:

「ふるさと納税」は地方税における受益と負担
の関係を崩すもので不適切

「地方」の自治体:

「ふるさと納税」は過去に「生まれ故郷」で受けた
行政サービスの後払いであり、生涯を通じた受益
と負担のバランスをとるという観点からみて妥当

26

「ふるさと納税」の論点(1) 地方税における「受益と負担」

○個人住民税における応益性は確保されているか？

都道府県民税 1,000円(年額)

市町村民税 3,000円(年額)

個人住民税の税収の9割以上が所得割

○自治体が供給している行政サービスのどの程度が
その地方の税収によってまかなわれているか？

福井県の場合(平成19年度6月補正後ベース)

地方税 25.8%、地方交付税 26.1%

国庫支出金 15.2%、県債 12.5%(うち臨財債4.1%)

27

「ふるさと納税」の論点(2) 格差是正に有効か？

○「ふるさと納税」を個人住民税の1割程度とすると、
その「税収」は1兆2千億円程度(地方交付税総額
との対比でみて8%程度)

○「ふるさと納税」に地域要件を付すと、上記の比率
はさらに低下

○地域要件を付さない場合、「地方」から「都市部」
への「ふるさと納税」も行われる

28

「ふるさと納税」の論点(3)

地域活性化の視点

- 「頑張る地方応援プログラム」の一環
 - 農業や環境などの分野で先進的な取り組みを進めている自治体や魅力的な地域づくりを行っている自治体に対する「寄付」のスキーム
 - 「お財布による投票」を通じた自治体間競争の促進
- ⇒地域間格差の是正策ではなく、地域活性化の手段として「ふるさと納税」を考えてみてはどうか？

29

「ふるさと納税」の具体的なスキーム

- 以上の点を踏まえると、「ふるさと納税」は、
 - (1) 地域間格差の是正ではなく、地域活性化の視点から
 - (2) 「都市部」や「ふるさと」といった地域要件を付さずに
 - (3) 住民税における税額控除の形で導入することが適切なのではないか？
- 具体的なスキーム
 - (1) 居住地以外の自治体に対する前年の寄付金の一定額を住民税の算定において税額控除
 - (2) 寄付を行なった自治体からの証明書を確定申告の際に添付(あるいは居住地の自治体に提出)

30

「ふるさと納税」をめぐるもうひとつの視点 暮らしの複線化(二地域居住)

○暮らしの複線化

「再チャレンジができる、働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会の仕組みを構築していく一つの手法として、大都市と地方との二地域居住やUJIターン等の暮らしの複線化を促進する」

(内閣官房「暮らしの複線化」研究会)

○二地域居住と税制上の対応

「二地域居住を行う場合の住民税等の地方税負担のあり方について検討を進める」

(「暮らしの複線化」研究会報告書)

31

「ふるさと納税」をめぐるもうひとつの視点 暮らしの複線化(二地域居住)

○一般的な「ふるさと納税」は自治体の行政サービスに係る受益と負担の関係のみからは説明しにくい

○二地域居住に係る税制上の対応については
受益と負担の視点からの説明が可能

- ・住民税
- ・地方消費税
- ・固定資産税

32

財政経済研究会／委員名簿（敬称略・氏名50音順）〈※平成21年10月時点〉

座長	慶應義塾大学 総合政策学部 総合政策学科	教授	小澤 太郎
	嘉悦大学 経営経済学部	専任講師	和泉 徹彦
	お茶の水女子大学 大学院人間文化創成科学研究科	准教授	大森 正博
	一橋大学 大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	國枝 繁樹
主査 (社会保障)	慶應義塾大学 経済学部	教授	駒村 康平
主査 (財政経済)	慶應義塾大学 経済学部	教授	土居 丈朗
	上智大学 経済学部	准教授	中里 透
	専修大学 経済学部	教授	中野 英夫
	青山学院大学 経済学部	准教授	西川 雅史
	一橋大学 大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	林 正義
	一橋大学 大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院	准教授	山重 慎二

〔財政経済研究会報告書〕
持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革

平成 22 年 2 月 17 日印刷
平成 22 年 2 月 22 日発行

発 行 所

社団法人 日本租税研究協会
東京都千代田区大手町 2 - 6 - 2
日本ビル 5 階 552 区
TEL 03(3281)2719
FAX 03(3281)6073

E-mail : j-tax-as@tkg.att.ne.jp

印 刷 所

日本印刷株式会社
TEL03(3833)6971
