

# 新しい地方財政の展望

「アベノミクス」を超えて

## はじめに

ここに、シリーズ第16冊目となる「地方財政レポート2016 新しい地方財政の展望 『アベノミクス』を超えて」を刊行する。

まず、触れなければならないのは、発刊時期の大幅な延引である。

大半の原稿は、予定通りの期日で執筆されたにもかかわらず、事務局の不手際で編集作業が遅滞したことにより、このような事態に立ち至ってしまった。この間に、アメリカ大統領選挙が行われるなど、国内外の政治経済状況は目まぐるしく変化をくり返している。それらを十分に反映し切れていないとすれば、その責任は、ひとえに事務局にある。

地方財政研究会では、引き続き、いわゆる「アベノミクス」に焦点を当て、各委員の専門領域から批判的に研究を重ねてきた。本書は、それらを「日本経済の動向と地域」（第1章）、「税制改正と社会保障改革」（第2章）、「地方財政計画と自治体の行財政」（第3章）としてまとめたものである。

「新しい地方財政の展望」は、現状の客観的な理解からしかスタートしない。それが、副題を「アベノミクス」とした意味である。本書が、多くの読者にとって新たな展望への出発点となることを願ってやまない。

2017年6月

公益財団法人 地方自治総合研究所

### 地方財政研究会メンバー および執筆分担

|    |    |                 |     |
|----|----|-----------------|-----|
| 田中 | 信孝 | (元岩手県立大学教授)     | 第1章 |
| 町田 | 俊彦 | (専修大学名誉教授)      | 第1章 |
| 石原 | 健二 | (元立教大学特任教授)     | 第1章 |
| 中村 | 良広 | (熊本学園大学教授)      | 第2章 |
| 兼村 | 高文 | (明治大学教授)        | 第2章 |
| 横山 | 純一 | (北海学園大学教授)      | 第2章 |
| 菅原 | 敏夫 | (地方自治総合研究所研究員)  | 第2章 |
| 高木 | 健二 | (前地方自治総合研究所研究員) | 第3章 |
| 飛田 | 博史 | (地方自治総合研究所研究員)  | 第3章 |
| 星野 | 泉  | (明治大学教授)        | 第3章 |
| 澤井 | 勝  | (奈良女子大学名誉教授)    | 第3章 |
| 沼尾 | 波子 | (東洋大学教授)        | 第3章 |



# 目 次

## 第 1 章 日本経済の動向と地域

- |                            |            |    |
|----------------------------|------------|----|
| 1. 剥落する「アベノミクス」効果と金融・国債の問題 | 田中 信孝…………… | 6  |
| 2. 国債累増と財政健全化政策            | 町田 俊彦…………… | 37 |
| 3. TPP「大筋合意」と農業・農協         | 石原 健二…………… | 58 |

## 第 2 章 税制改正と社会保障改革

- |  |            |     |
|--|------------|-----|
| 1. 高齢世代の格差と税制  | 中村 良広…………… | 72  |
| 2. 年金改革のロードマップ ～英国の公的年金一元化を参考に～  | 兼村 高文…………… | 87  |
| 3. 消費税増税と消費税増収額を活用した「社会保障の充実」策の検証<br>—— 社会保障と税の一体改革における「社会保障の充実」策についての考察 | 横山 純一…………… | 102 |
| 4. 自治体と「社会保障・税一体改革」<br>—— 市町村における財源確保を中心に ——                             | 菅原 敏夫…………… | 124 |

## 第 3 章 地方財政計画と自治体の行財政

- |   |            |     |
|---|------------|-----|
| 1. 地方財政計画と地方交付税   | 高木 健二…………… | 134 |
| 2. 地方交付税制度をめぐる 4 つの論点                                       | 飛田 博史…………… | 153 |
| 3. 少子高齢化と地方財政   | 星野 泉……………  | 174 |
| 4. 生活困窮者自立支援法施行 1 年～その施行状況と課題                               | 澤井 勝……………  | 200 |
| 5. 地域づくりの情報共有と連携の仕組みづくり<br>～愛媛県松前町における地域ケア推進会議運営の検討事例を手掛かりに | 沼尾 波子…………… | 213 |



# 第1章 日本経済の動向と地域

# 1. 剥落する「アベノミクス」効果と金融・国債の問題

田 中 信 孝

## (1) はじめに

安倍内閣の経済政策「アベノミクス」はその目的の達成にはほど遠い状況にある。

政権がもくろむ「成長戦略」は長期的な停滞に陥った日本経済の浮上をはかり、経済の競争力を回復し再び成長軌道に乗せることにあると思われるが、一向に実現する見通しが立たない。

ここでは、実質賃金とそれに規定される家計の消費支出の動向、「成長戦略」と日本経済の潜在成長率、企業収益の構造や「マネー経済」下の為替相場と株価の関係、それに「異次元の金融緩和」と国債・財政再建の問題などをとりあげることとする。

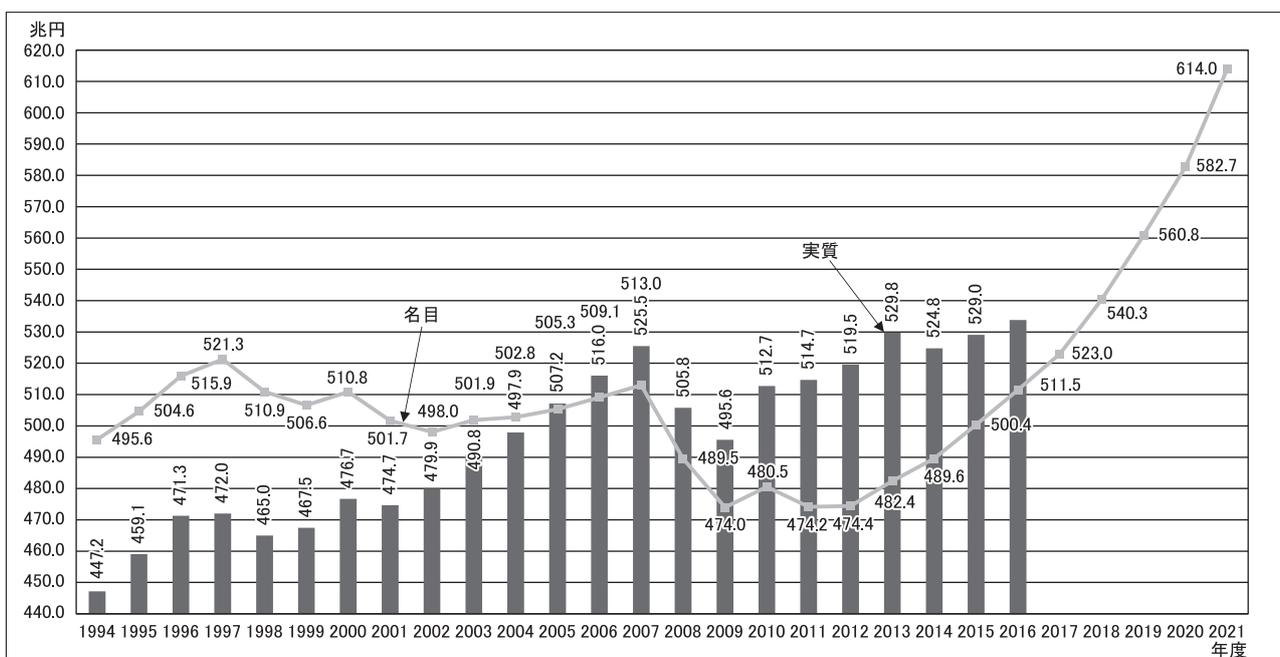
## (2) 停滞感が漂う日本経済

### ① 「経済の好循環」の実相

日本経済は2014年度の消費税の税率引上げによりマイナス成長になった後、2015年度に入っても景気の頭打ち状態が続いた。2015年度の実質GDPが529兆円で2013年度の水準からほとんど伸び

ていない(図表1)。政府が目標とする名目GDP「2020年度頃の600兆円」も、潜在成長率がゼロ%近傍にとどまっている現状から見て、この間相当大規模な財政出動や高いインフレ率を想定しなければ実現は無理であると思われる<sup>1)</sup>。

図表1 GDPの推移と「名目GDP 600兆円」



(注) 1. 内閣府「国民経済計算」(年度確報)により作成。  
 2. 2016年度は内閣府年央試算(2016年7月13日)による。  
 3. 2017~2021年度は内閣府「中長期の経済財政に関する試算(経済再生ケース)」(2016年7月26日)による。

当初、政府は2016年度の経済見通しで名目成長率3.1%（実質1.7%）と見込んでいたが、7月の「内閣府年央試算」では名目成長率2.2%（実質0.9%）と大幅な下方修正を行った（図表2）。

当初の政府見通しでは消費税10%への引上げ前の駆け込み需要（2017年1～3月期）が成長率を実質で0.3%押し上げることも前提となっていたが、2019年10月までの増税再先送りでの嵩上げ要因が消滅した。個人消費の前年度比伸び率を当初の2.0%増から0.9%増に下方修正した。

さらに新たなGDP下押し要因にイギリスのEU離脱が加わった。「内閣府年央試算」で輸出は当初の4.8%増から1.5%増に、設備投資は4.5%増から2.0%増に引き下げられた。

内需の冷込みだけでなく、年初来の為替・株式市場の変動（円高・株安）のほか、中国経済が抱える企業の過剰債務問題やイギリスのEU離脱決定（6月24日の国民投票）など世界経済の動向も日本経済の先行きを不透明にしている。

経済成長率については、2009年度（リーマン危機）の落込みからの反動で前年度比で伸びた2010年度を除き、近年、政府見通しが達成されたケースはなく、名目3%台という成長率も過去20年達

成したことのない高い水準である。年度当初における高めの成長率の設定は税収見込みを高くし政府にとって好都合なものとなる。税収増を前提とした「選挙向けの予算編成」を容易にしながら、当座の財政再建の厄介ごとを棚上げにできるからである。しかし、すでに問題が露呈している。2016年7月1日に公表された2015年度の一般会計税収決算（概要）では、法人税収の6年振りの減少で政府の補正後見積もりを下回り（当初見積もり54兆5,250億円・補正後56兆4,240億円・決算56兆2,854億円）、2016年度の税収見積もり（57兆6,040億円）の達成も困難な状況にある。

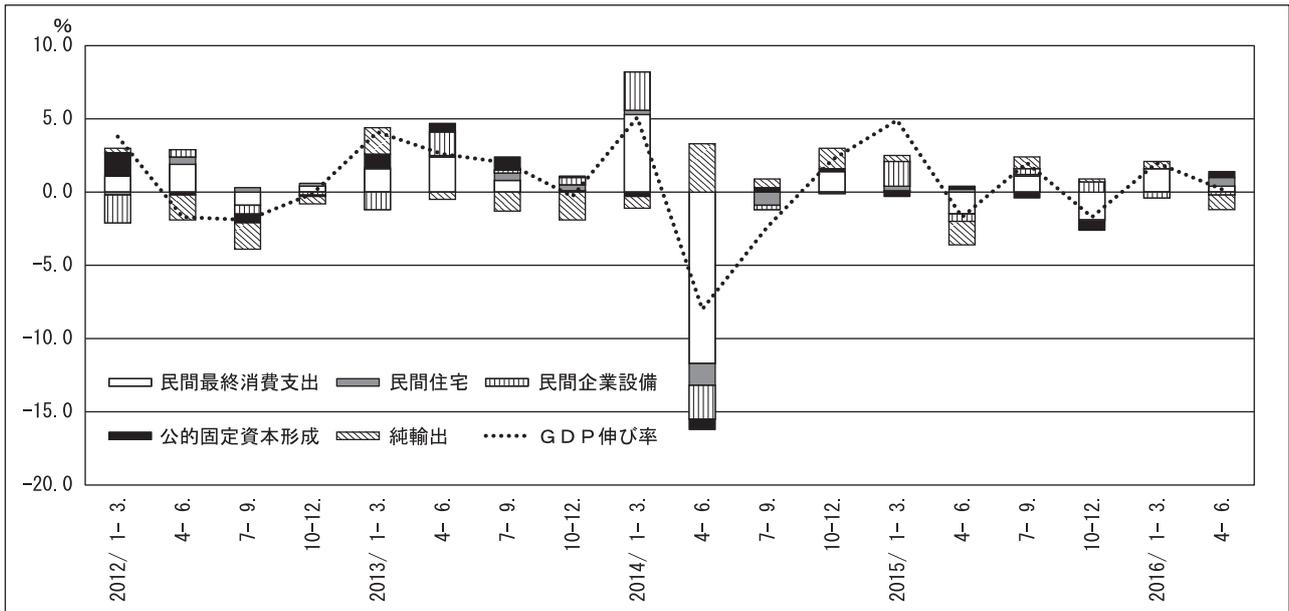
2016年4～6月期の実質GDP（第1次速報）で前期比年率0.2%の伸びとそろってプラス成長になったが、それも金融緩和効果による住宅投資や公共投資の増額など政策に支えられたものの寄与度が高く設備投資や個人消費は低迷したままである（図表3）。2016年に入ってから市場の混乱から企業や家計の心理がさらに悪化すると内需が伸び悩み、経済が一層落ち込むリスクがある。また、世界経済もイギリスのEU離脱問題や中国経済の低迷などが重苦しい不確実性となって先行きを不安定なものにしている。

図表2 政府の経済見通しの概要（前年度比伸び率、単位%）

|             | 2015年度 |      | 2016年度 |      | 2017年度 |
|-------------|--------|------|--------|------|--------|
|             | 当初見通し  | 実績   | 当初見通し  | 年央試算 | 参考試算   |
| 実質成長率       | 1.5    | 0.8  | 1.7    | 0.9  | 1.2    |
| 民間最終消費支出    | 2.0    | -0.2 | 2.0    | 0.9  | 1.4    |
| 住宅投資        | 1.5    | 2.4  | 3.8    | 0.8  | 1.3    |
| 設備投資        | 5.3    | 2.0  | 4.5    | 2.0  | 3.4    |
| 輸出          | 5.2    | 0.4  | 4.8    | 1.5  |        |
| 輸入          | 3.9    | -0.1 | 5.2    | 1.1  |        |
| 名目成長率       | 2.7    | 2.2  | 3.1    | 2.2  | 2.2    |
| 消費者物価指数（総合） | 1.4    | 0.2  | 1.2    | 0.4  | 1.4    |

（注）2016年度の年央試算、参考試算は、「平成28年度内閣府年央試算」（2016年7月13日）による。

図表3 需要項目別の実質経済成長率寄与度



(注) 内閣府「四半期別GDP速報」により作成。年率換算季節調整系列。

② 内需の落込みと対外環境の先行き懸念

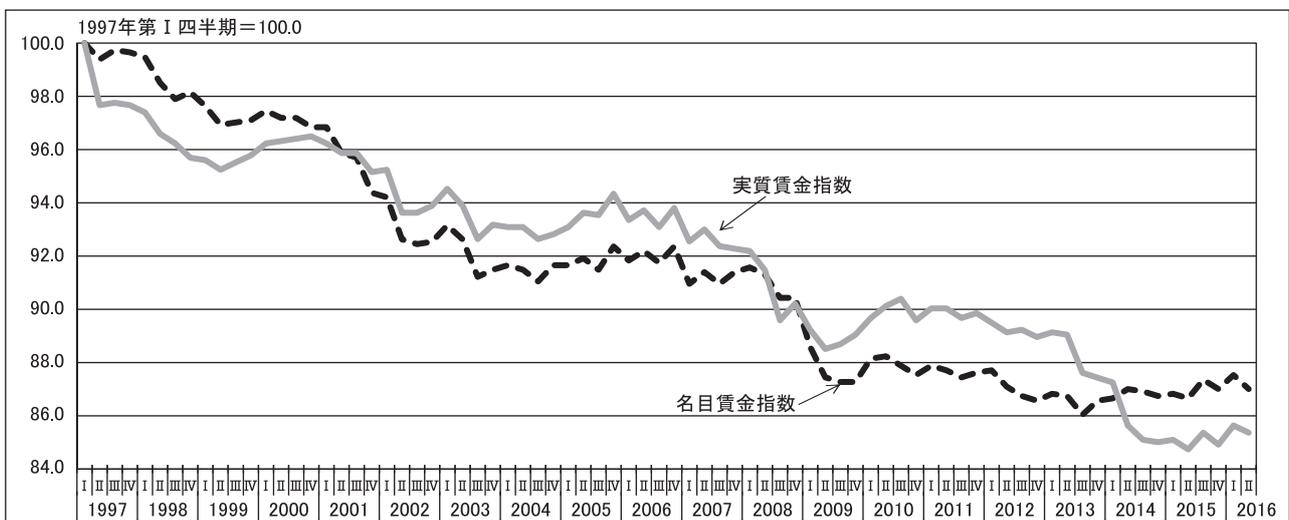
最大の需要項目の消費支出を支える実質賃金が大きく落ち込んでいる(図表4)。

完全失業率が3%台前半に下がるなど雇用環境が引き締まっても、産業別の就業者数で伸びの大きいのは賃金が安い医療・福祉分野が中心で、また低賃金の非正規労働者が2012年末の1,843万人から2015年末に2,015万人に増えている。勤労所得者で低所得者層が増え、高齢者世帯でも介護保険料等の社会保険料は上がり手取り収入は大幅に

減少している。GDPベースの個人消費支出(実質・年率換算)は2016年4~6月期に307.6兆円と消費税増税の直後で落ち込んだ2014年4~6月期とほぼ同水準に低迷したままである(図表5)。

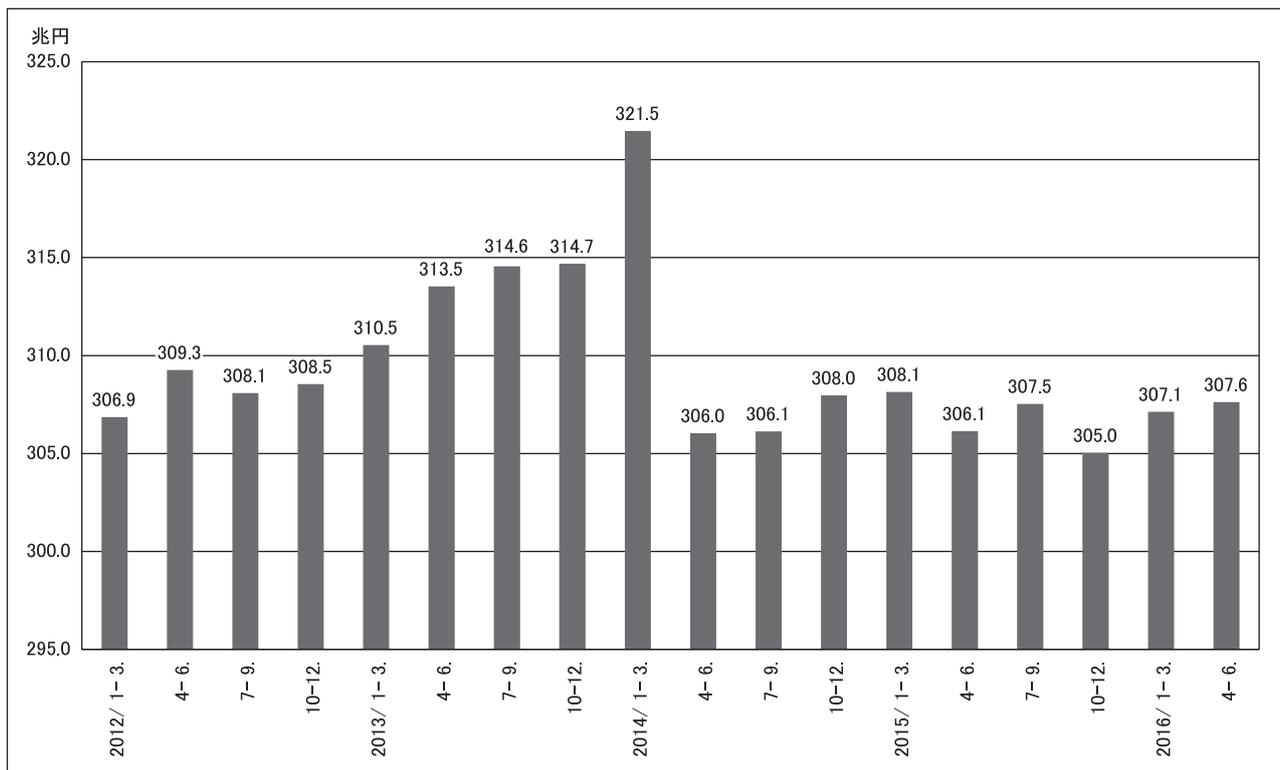
そもそも、労働側の賃上げ要求が過年度の物価上昇率に届かず、政府・日銀の予想チャンネルを重視する政策と相容れず、一段と実質賃金が落ち込むことも避けられない。所得の明るい展望がもてないところでは消費支出も伸び悩む(図表6)。

図表4 賃金指数の推移



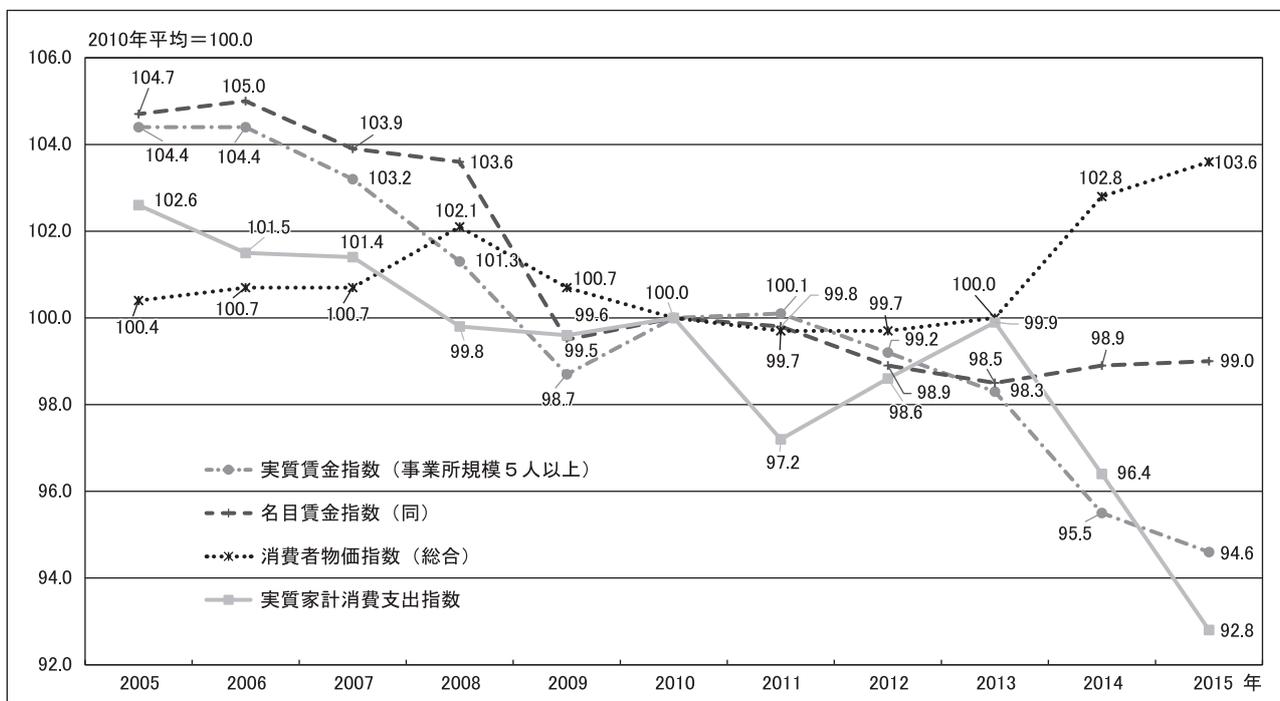
(注) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」により作成。事業所規模5人以上、季節調整済み。

図表5 民間最終消費支出の推移



(注) 内閣府「四半期GDP速報」(実額・年率換算季節調整系列)により作成。

図表6 賃金・消費者物価・家計支出の推移



(注) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」、総務省統計局「消費者物価指数」・「家計調査家計消費支出指数」により作成。

③ 「円高」と株式市場

デフレ脱却も成長戦略も未達成のまま「アベノ

ミクス」で仕掛けられた「円安・株高」の効果が剥落している。

2016年の初め以降円高の方向に変わり、企業収益への逆風は一段と強まっている。新興国経済の減速や米国の出口戦略（利上げ）の先送りといった対外環境の先行き懸念に6月にはイギリスのEU離脱問題が加わった。

「円高」方向に転換する背景には、中国・新興国経済の減速、原油安などの構造的な要素が含まれているから、金融緩和政策による円安の定着を期待できそうもない<sup>(2)</sup>。円の為替相場は、①日米間の金利差（米FRBの利上げペースの鈍化と日銀のマイナス金利政策）、②円とドルの為替需給（日本の経常収支黒字幅の拡大、原油安＝リスク回避通貨先としての「円」）、③世界経済の悪化懸念（中国・新興国・資源国の停滞、イギリスのEU離脱）、などで規定される状況にある。

2013年4月の日銀の「異次元の金融緩和」で、米欧経済の回復と重なり上昇局面にあった株価が同年末まで上昇した後、2014年に入って下げに転じ4月の消費税増税でさらに下げた。同年10月に日銀の追加緩和で株価はいったん上昇するがその後再び下落し2016年1月の「マイナス金利」でも株価は上がらない状況になった。

ところで、円相場と株式市場（日経平均株価・225種）の関係を検証すると、2000年代とくに2010年以降に両者で逆相関の関係を鮮明にしている（図表7）。株価が地価高騰に呼応するようにして上昇した1980年代後半のバブル期（プラザ合意後の円高局面と株価高騰）などとは異なり、近年はヘッジファンドによる先物・オプションを使った為替・株の売買や為替ヘッジ付きの日本株投資（日本株購入と同時に通貨先物で円売り）など、海外投資家が円と日本株を同時に売買する動きが活発になったことがその要因としてあげられている<sup>(3)</sup>。

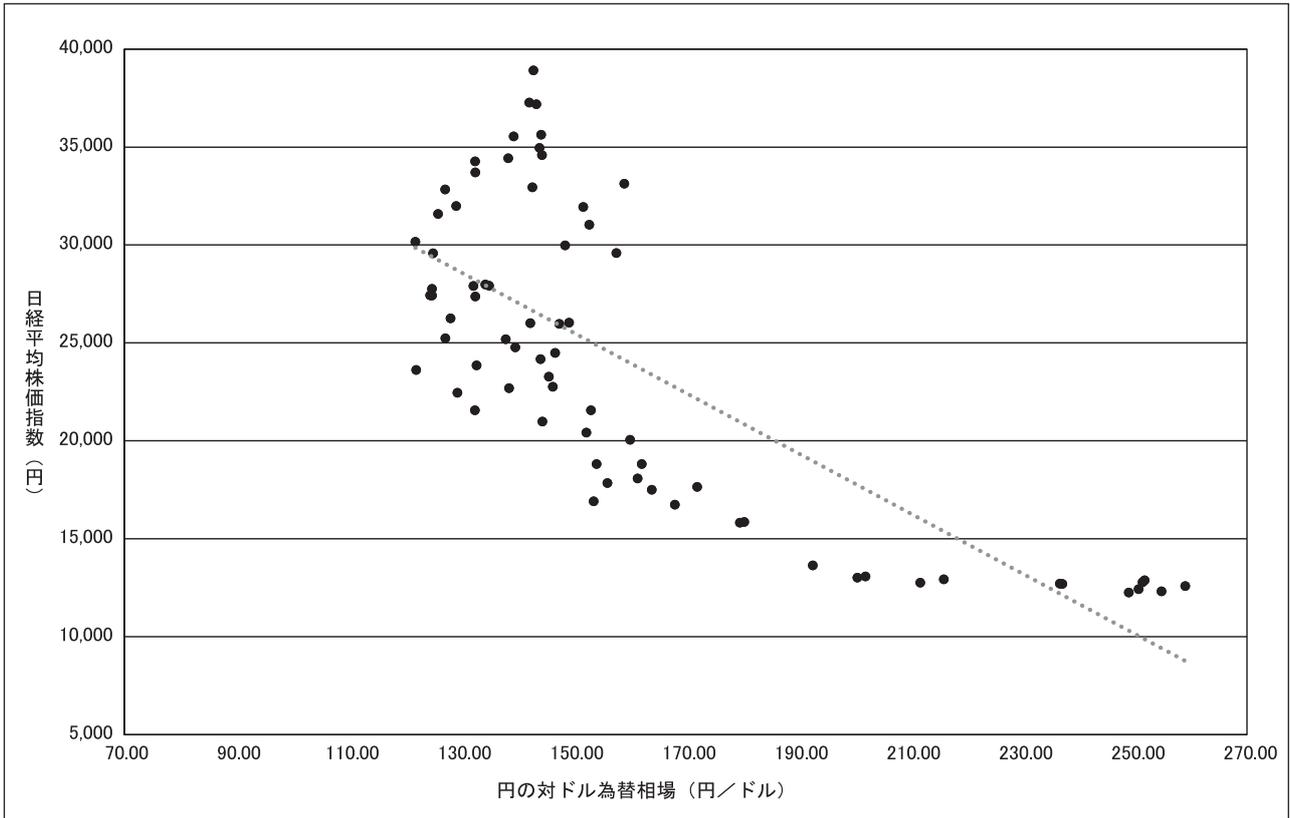
円高リスクへの警戒が広がる過程で、インフレ期待の後退・企業の売上の伸び悩み・企業収益の圧迫・株価の下落、という経路が想定されるが、後述する企業の収益構造の変貌も一つの要因となつて為替相場と株価が連動する度合いを強めていると思われる。為替相場の変動が日本経済に与える影響も大きなものにならざるを得ない状況にあり、円高による企業収益の悪化から、日本経済が一段と停滞感を深める可能性も否定できない。

図表7

① 円の対ドル為替相場と日経平均株価指数の推移

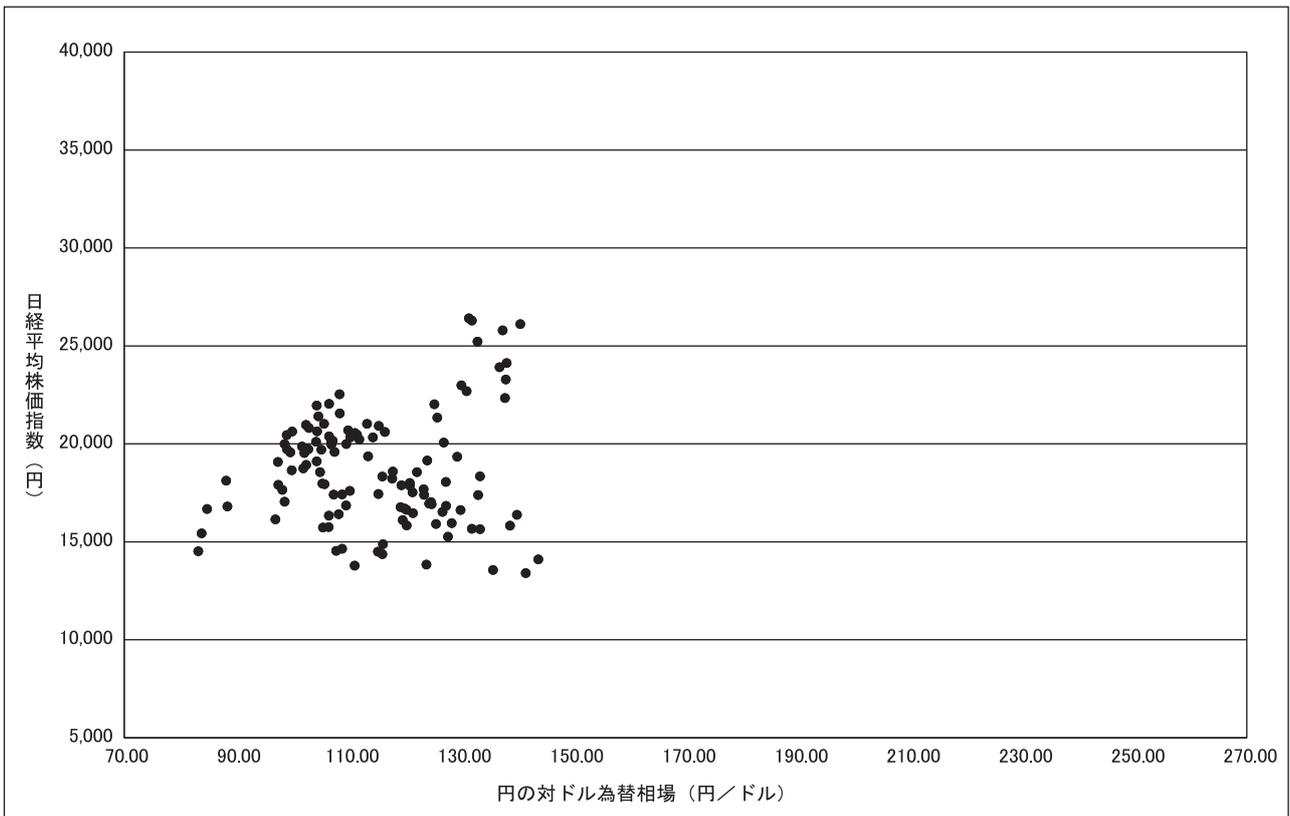


② 円の対ドル為替相場と日経平均株価指数（①1985～1990年）

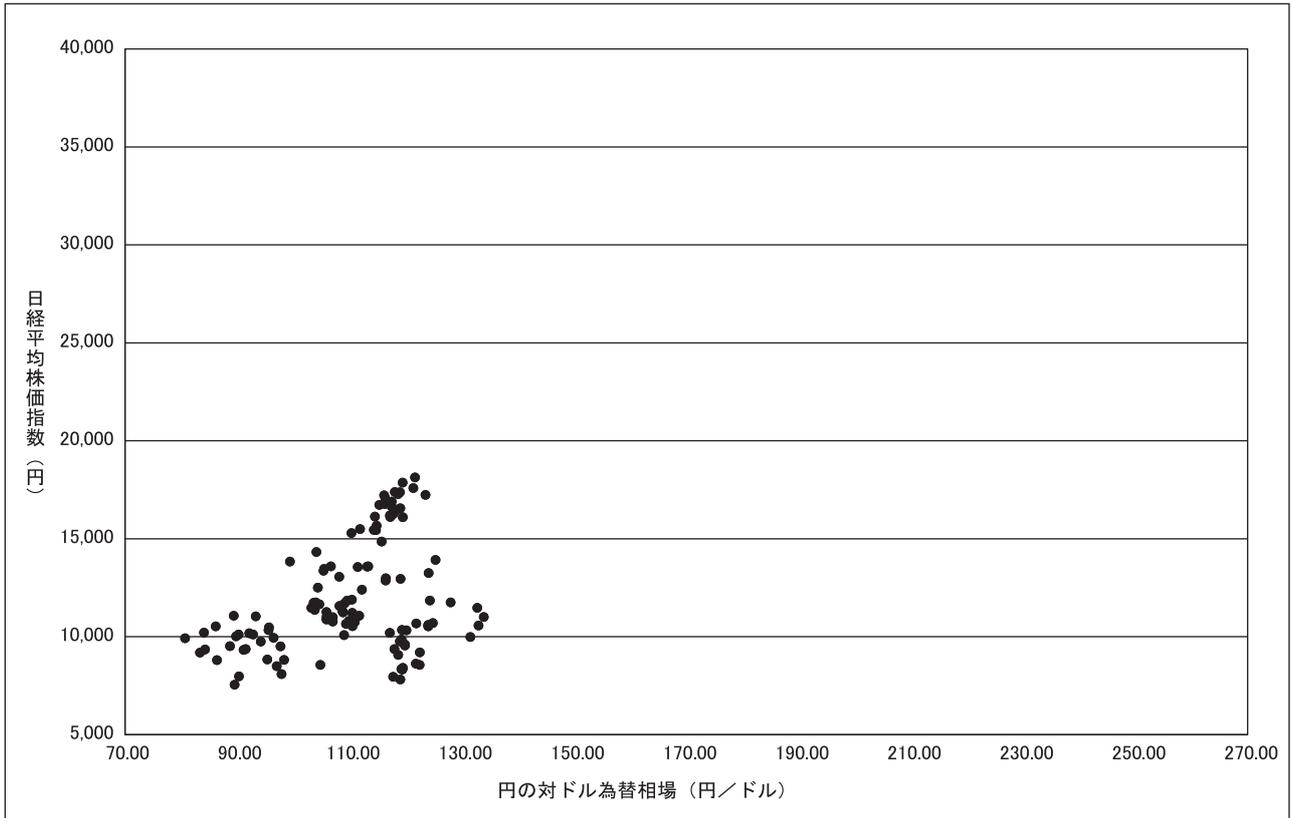


(注) 円の対ドル為替相場：東京市場スポット・17時時点・月末、日経平均株価指数：翌月初終値。

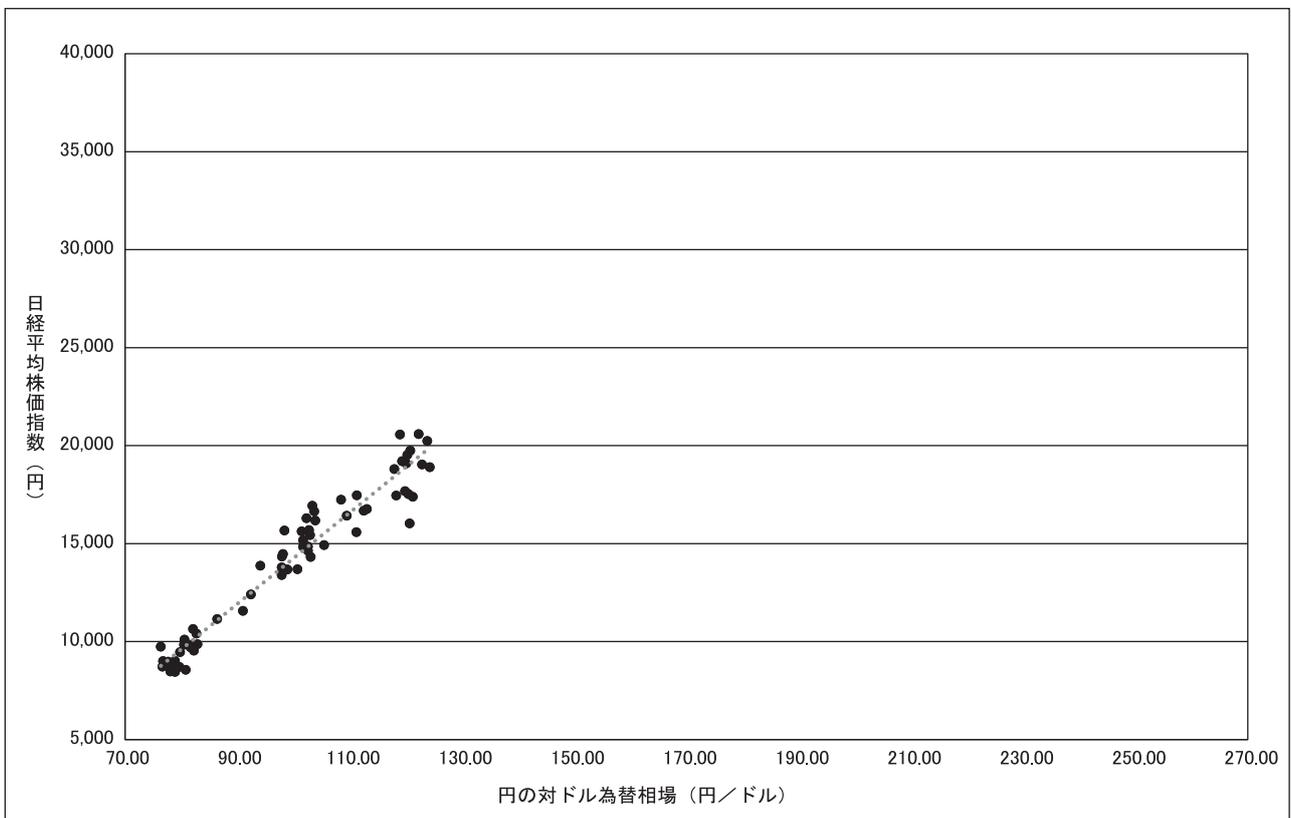
③ 円の対ドル為替相場と日経平均株価指数（②1991～2000年）



④ 円の対ドル為替相場と日経平均株価指数 (③2001～2010年)



⑤ 円の対ドル為替相場と日経平均株価指数 (④2011～2016年 8月)



#### ④ 変貌する企業の収益構造

企業の設備投資については、設備の老朽化などで維持・補修などの更新や人手不足に対応する合理化・省力化投資が下支えとなるが、製造業の能力増強投資の低迷は続いたままである。大企業が保有する資産の長期的な推移を図表8に示したが、実物経済の拡大につながる有形固定資産（土地を除く）は、繰延資産を加えても落ち込む傾向にある。企業収益が好調でも設備投資に回す動きが鈍く内部留保への蓄積を推し進めている。財務省「法人企業統計」によれば、2015年度の「利益剰余金」が金融・保険業を除く全産業で過去最高の377.9兆円に達している。実物投資のウエイトが下がる一方で、他企業の株式取得やM&Aの結果を示す長期の投資有価証券の保有割合が増加しているのである。この資産構成の変化は雇用等に結びつく実物経済に対比して「マネー経済」が肥大化している状況を物語るものにほかならない。したがって、企業収益も保有資産の評価額が変動することで大きな影響を受けることとなる。

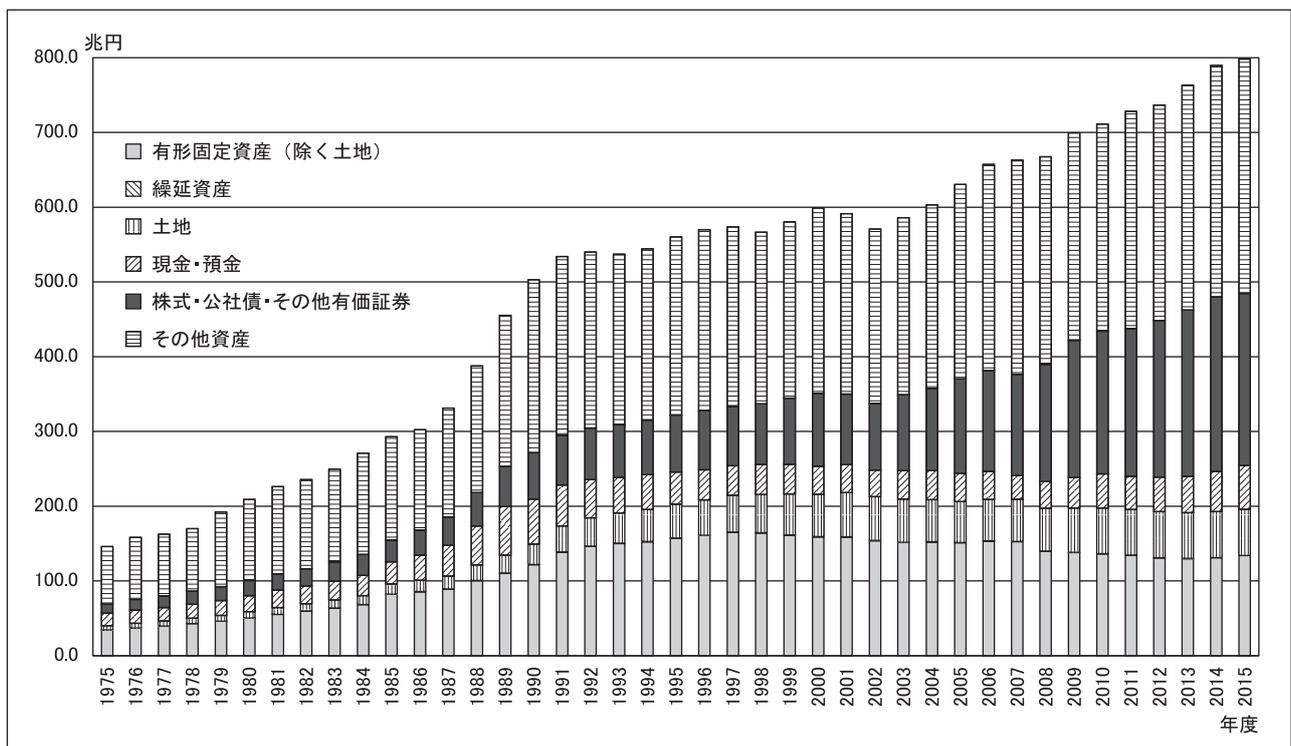
製造業の利益率の推移を図表9に示したが（図表のデータは当該年度を含む5年分の移動平均）、

金融利益を含めた経常収支を売上高で除して算出する「売上高経常利益率」を見ると、2012年度をボトムにして上昇に転じ2014年度にはリーマンショック前を上回る水準にまで伸びている。2000年代後半以降「売上高経常利益率」が「売上高営業利益率」を上回り、低金利政策により企業の借入金利子率が下がっていることや有価証券等の売買利益が膨らんだことが背景にある。さらに、2013年度以降「売上高純利益率」（＝税引前当期純利益÷売上高）が「売上高営業利益率」を上回っており、臨時のキャピタルゲインが企業利益に大きな影響を与えていることが読みとれる<sup>(4)</sup>。

日本銀行の「全国企業短期経済観測調査（短観）」（2016年6月）によれば、大企業・製造業の2016年度の想定為替レートが111.41円/ドル（3月時点の想定為替レート117.48円/ドル）に円高となることで売上高経常利益率は6.4%（同7.1%）と0.7%ポイントも低下するとしている。さらに、想定為替レート以上の大幅な円高は一段と企業収益を押し下げることとなる。

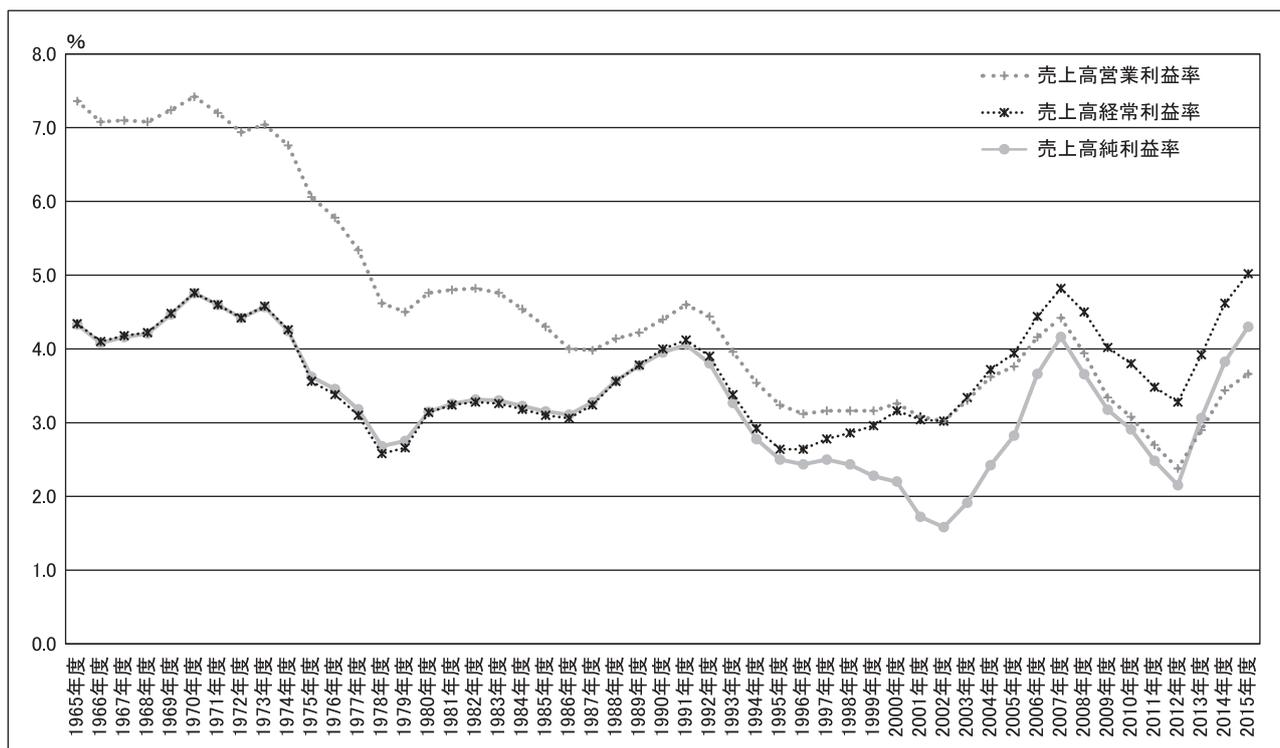
また、円安局面で企業利益が伸びる背景には、円安による円建て収益の嵩上げ効果もある。2015

図表8 大企業の保有資産の推移（当期末・資本金10億円以上）



（注）財務省「法人企業統計」により作成。金融保険業を除く全産業。

図表 9 製造業の利益率の推移（全規模・当期末・5年移動平均）



(注) 財務省「法人企業統計」により作成。

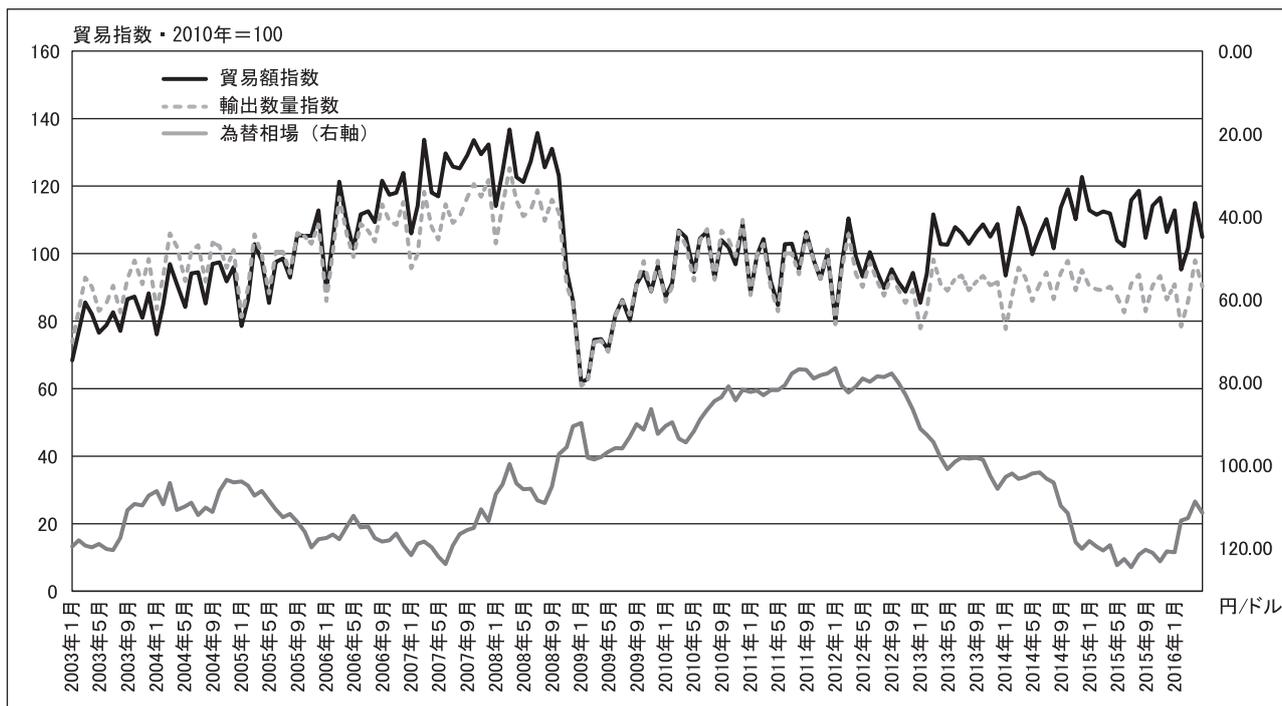
年末までのほぼ3年間で1ドル約80円から約120円の水準まで大幅な円安が進んだ。大企業における収益改善もこの輸出金額の嵩上げや対外資産のもたらす利子・配当などのインカムゲインと評価額（キャピタルゲイン）の増加を背景としている可能性が強い<sup>(5)</sup>。一方で、円安は輸出企業に当面の利益増をもたらしても、輸入コストの上昇で国内事業が主力の中小企業の経営を厳しくした。

円安が進行するなかで輸出の金額は増え企業収益の増加となったものの、輸出数量はほとんど増加せず国内の実体経済の本格的な回復に波及することはなかった（図表10）。円安にもかかわらず輸出が伸び悩んだ背景には、現地生産・現地販売の増加、電気機器などの一部の産業における輸出競争力の低下や企業の収益志向の行動（日本企業における商品の高付加価値化を背景に円安方向に

推移するとき現地通貨建ての輸出価格の引下げを抑える）がある<sup>(6)</sup>。円高に転じれば、海外現地生産比率の上昇ペースが再加速することで輸出は減少し同時に円建て収益の嵩上げの効果も消滅する。

企業に蓄積された過剰資本が擬制資本への資本投下を増加させ、短期利益を追求する傾向を強めているのである。そして、株式市場における「官製相場」がそれを支えた。それ自体が企業の収益確保の基盤が脆弱であることを示すものであるが、為替相場が「円高」リスクを高めかつ株価の下落傾向を強める経営環境が続けば企業収益の落込みは避けられない。いずれにしても、企業収益が生産や売上など実体経済によって裏付けられたものでなければ、収益改善が生じたとしても設備投資の押し上げにはつながらない。

図表10 円ドル為替相場と輸出額・数量の推移



(注) 財務省「貿易統計」等により作成。

### (3) 日本経済の潜在成長率と需給ギャップ

#### ① 低下する潜在成長率

内閣府の「企業行動に関するアンケート調査」を見ても、企業の将来期待（成長率）は1%強の水準のままで「アベノミクス」下でもほとんど変わっていない（図表11）。企業の成長期待の喪失は「固定費」の増加となる正社員を中心とした一般労働者の賃上げを抑制的にするとともに、実体経済における投資活動を一層冷え込ませることはいうまでもない。

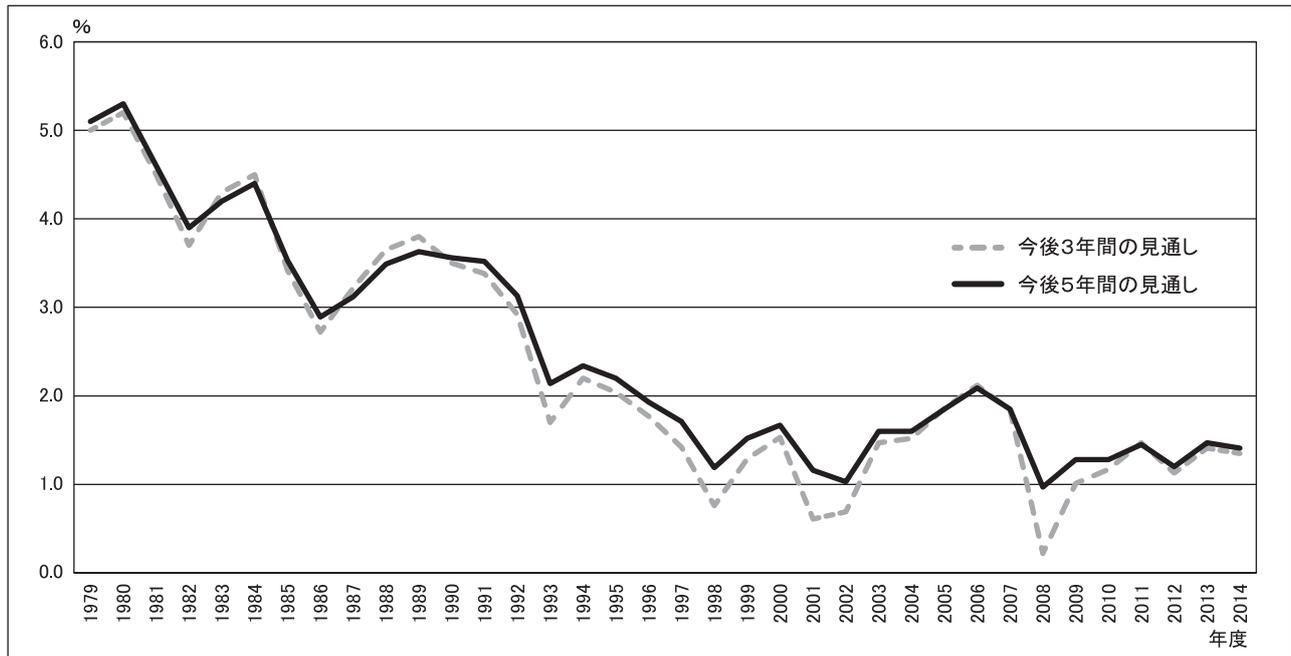
政府は、高齢者や女性の労働参加促進（労働投入量の確保）と規制緩和を通じた生産性の向上で潜在成長率を2%程度まで引き上げるとしている。しかし、潜在的な成長力を決める労働投入量（就業者数×労働時間）と資本ストック、全要素生産性（TFP）が好転する材料は乏しく、日本銀行の推計する潜在成長率は0%台半ばに低迷したままである（図表12）。内閣府の推計でも低い水準にあり、2015年度には2013年度の0.5%から0.3%に下がっている。

女性や高齢者の労働参加が高まったとしても、

増えるのは非正規の短時間労働者が中心で、「就業者数×労働時間」で見た実質的な労働投入はそれほど増えず、労働人口の減少傾向を反転させることはできない。また、成長力への資本ストックの寄与も足元ではマイナスにまで落ち込んでいる。政府は「GDP 600兆円」の達成に向けAI（人工知能）やIoT（さまざまな機器をインターネットにつなぐことで価値を高める「モノのインターネット」）を活用した産業構造の転換＝「第4次産業革命（industry4.0）」で市場創出を描くが、需給バランスが弱含みであれば産業間の労働移動も難しく、また、AIやITの進展が企業の投資支出を小さくするという見方もあり<sup>(7)</sup>、市場・需要拡大の具体的な道筋が示されているわけではない。

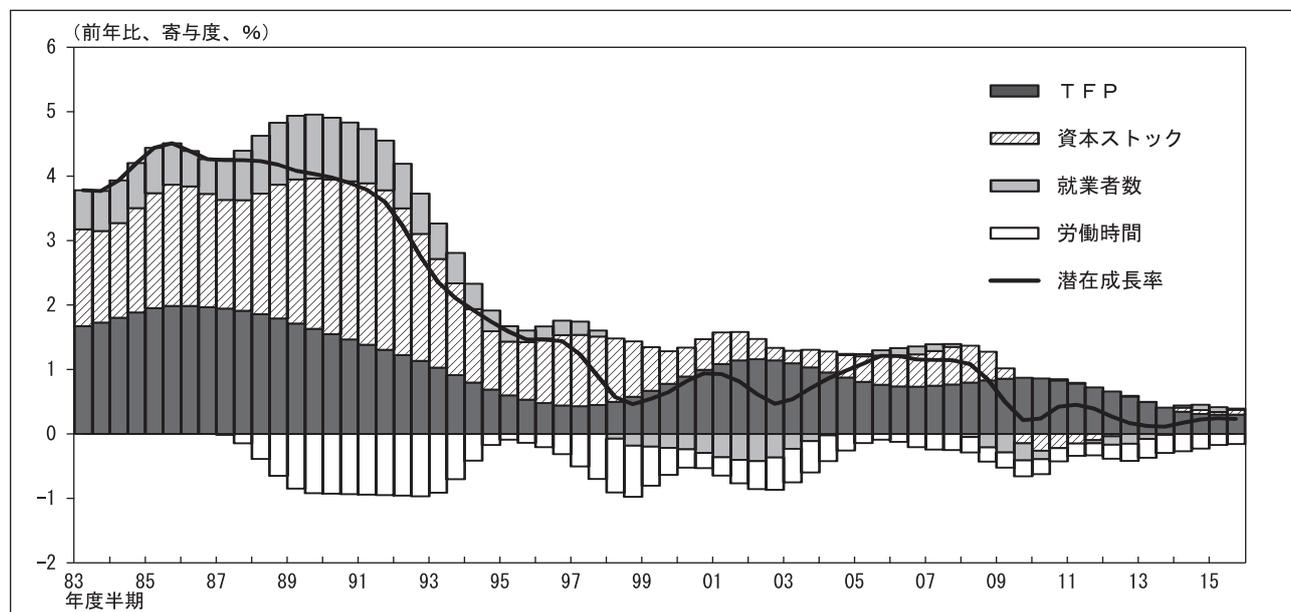
生産年齢人口に対し老年人口が増加し経済成長の「重荷」となる「人口オーナス（onus）」を生産性の向上でどれだけ埋めることができるのか疑わしい。また、少子高齢化の進行とともに医療サービスや介護、保育、教育など対人サービス部

図表11 企業による実質経済成長率の見通し



- (注) 1. 調査対象は東京、名古屋の証券取引所第一部および第二部に上場する全企業（約2,500社）。  
 2. 内閣府「企業行動に関するアンケート調査」（全産業）により作成。

図表12 潜在成長率



- (注) 1. 需給ギャップおよび潜在成長率は、日本銀行調査統計局の試算値。  
 2. 短観加重平均D I（全産業全規模）は、生産・営業用設備判断D Iと雇用人員判断D Iを資本・労働分配率で加重平均して算出。なお、短観の2003年12月調査には、調査の枠組み見直しによる不連続が生じている。  
 3. 出所：内閣府、日本銀行、総務省、厚生労働省、経済産業省、経済産業研究所  
 4. 日本銀行の資料により作成。

門の従事者が増加するのが自然であり、そのこと自体が生産性の下方圧力を高める。

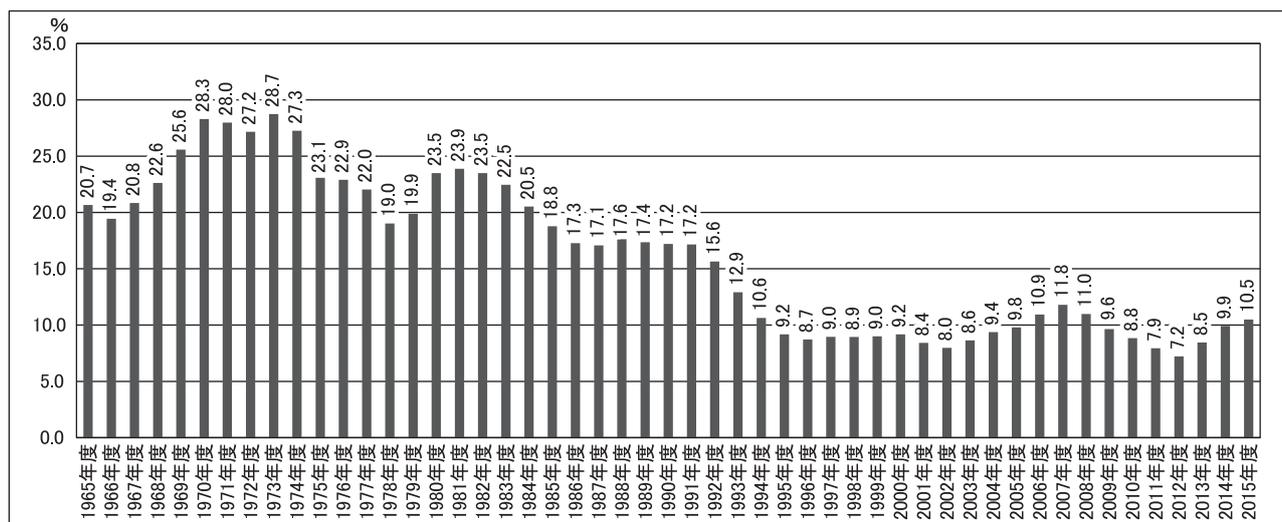
潜在成長率の低迷は、企業の利益率の低下傾向によっても裏付けられる。図表13には製造業の利益率の推移を示したが、自己資本経常利益率は1970年代前半の30%弱から1990年代後半以降の7～9%まで大幅にシフトダウンしている（なお、近年は自社株買いなどの財務戦略で自己資本を圧縮させ利益率を高める動きも活発になっている）。したがって、長期金利の低下でも企業が借入を増やし成長に向け投資を行う動きは鈍くなる。

潜在成長率の引上げは規制緩和など「構造改革」による生産性の向上を目指すこととなる。「経済財政運営と改革の基本方針2016」（2016年6月2日）は「基本方針2015」を引き継ぎ社会保障をは

じめとする「公的サービスの産業化」を打ち出し、企業等の公的サービスへの参画を推し進めようとしている。相対的に生産性が低い労働集約的な公的サービス部門に向けた民間投資を促そうとしても、生産性の向上には限界がある。いきおい企業の利益を上げるため労働強化（低賃金・長時間労働・非正規など）も行われかねない。そうした不安定・非正規雇用の拡大は労働や公共サービスの質的劣化を引き起こし生産性の低下を不可避とするという悪循環に陥る。

「成長戦略」に拘泥することなく、国民の将来不安を引き起こしている労働環境を改善し、食糧自給率の向上、介護や保育、環境など地域の公共サービス分野への投資拡大と公的雇用の拡大が求められる。

図表13 製造業の自己資本経常利益率の推移（全規模・当期末・5年移動平均）



(注) 財務省「法人企業統計」により作成。

## ② 需給ギャップと物価

政府は2016年度のCPI（総合）の上昇率を前年比1.2%と見込んでいる。しかし、需要面からの押上げ圧力が弱く、また年初以降の円高進行が一段の物価下落をもたらし日銀が重視する原油安の影響を除いた物価指数（日銀コアCPI）も前年比1%を下回る水準で伸び悩み「デフレ脱却」とはほど遠い状況にある（図表14）。原油や鉄鉱石といった「川上」の下落幅が大きく輸入物価指数（円ベース）が前年比約20%の下落となっており、「川下」に行くにしたがって下落幅は狭くな

るものの、国内企業物価は前年比マイナス5%、コアCPIもほぼゼロ%近傍に下落している。

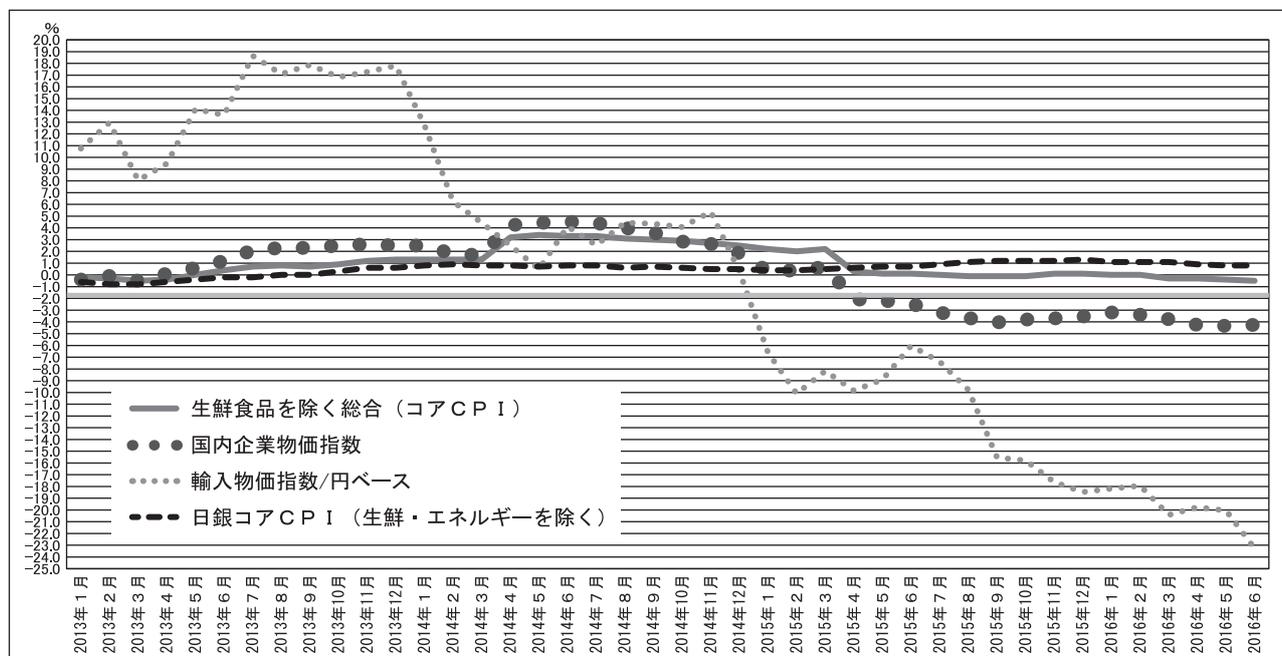
日本銀行は物価上昇率の目標達成時期を再三にわたって先延ばしをしている（図表15）。日銀は2016年9月2日の「総括的な検証」で達成時期自体を明示しなかった。「2%」の未達成の背景に、原油下落の大幅下落ばかりでなく国内の賃金の伸び悩み＝消費需要の停滞とマクロ的な需給ギャップの縮小止まりなど実体経済の冷込みがある。

日銀と内閣府が推計した需給ギャップの状況をそれぞれ図表16に掲げた。リーマンショックの影

響を受けた時点ではマイナス8%弱と大幅なマイナスであったのがその後回復の方向にあるもののゼロ%近傍での動きとなっている。内閣府の試算でも、2016年4-6月期のGDP速報を反映した

GDPギャップがマイナス1.1%程度にとどまったままである。どちらの推計でも需給ギャップがプラスに転じる方向性を読みとれない。

図表14 コアCPIと国内企業物価指数の推移（総合）



(注) 総務省、日本銀行の資料により作成。前年同月比伸び率。

図表15 日本銀行の物価見通しの推移

|          | 2012年度 | 2013年度 | 2014年度 | 2015年度 | 2016年度 | 2017年度 | 2018年度 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2012年 7月 | 0.2    | 0.7    |        |        |        |        |        |
| 10月      | -0.1   | 0.4    | 0.8    |        |        |        |        |
| 2013年 1月 | -0.2   | 0.4    | 0.9    |        |        |        |        |
| 4月       |        | 0.7    | 1.4    | 1.9    |        |        |        |
| 7月       |        | 0.6    | 1.3    | 1.9    |        |        |        |
| 10月      |        | 0.7    | 1.3    | 1.9    |        |        |        |
| 2014年 1月 |        | 0.7    | 1.3    | 1.9    |        |        |        |
| 4月       |        | 0.8    | 1.3    | 1.9    | 2.1    |        |        |
| 7月       |        |        | 1.3    | 1.9    | 2.1    |        |        |
| 10月      |        |        | 1.2    | 1.7    | 2.1    |        |        |
| 2015年 1月 |        |        | 0.9    | 1.0    | 2.2    |        |        |
| 4月       |        |        | 0.8    | 0.8    | 2.0    | 1.9    |        |
| 7月       |        |        |        | 0.7    | 1.9    | 1.8    |        |
| 10月      |        |        |        | 0.1    | 1.4    | 1.8    |        |
| 2016年 1月 |        |        |        | 0.1    | 0.8    | 1.8    |        |
| 4月       |        |        |        | 0.0    | 0.5    | 1.7    | 1.9    |
| 7月       |        |        |        |        | 0.1    | 1.7    | 1.9    |
| 実績       | -0.2   | 0.8    | 0.8    | 0.0    |        |        |        |

(注) 1. 生鮮食品を除くCPIの前年度比上昇率(%)。2014・2017年度は消費税増税の影響分を除く。  
 2. 日本銀行政策委員見通しの中央値。  
 3. 日本銀行「経済・物価情勢の展望」により作成。



## (4) 異次元金融緩和と国債

### ① 5年間の特例公債法

2016年度における新規国債の発行額は前年度比6.6%減らし34.4兆円（借換債を含めた全体の発行額は162.2兆円）としたが、それでも一般会計ベースの基礎的財政収支（P B）は10.8兆円の赤字で、普通国債残高は16年度末に838兆円とG D Pの1.6倍に膨らむ見通しだ。債務残高を減らすにはP Bの均衡化ばかりでなく、利払い費に相当する分を上回る黒字化が必要である。

2016年度における新規国債の発行額のうち特例公債が28.38兆円（建設国債は6.05兆円）にのぼる。周知のように、特例公債は、①非募債主義の原則（財政法第4条1項）と②建設国債について限定的に容認（同項「但し」書き）、という財政法に特例を設けて発行されるものであるからまさに「異例中の異例の措置」で発行されるものである。しかし、特例公債は1975年度の補正予算で石油危機後の景気悪化に伴う税収落込みから生じた歳入欠陥を補填するために発行されて以来、1990～1993年度を除いて連続して発行され、その規模も建設国債の5倍弱になるまで膨らんでいる。

ところで、2015年度で特例公債の発行を予算措置で授権する特例法が期限切れとなった。特例法は年度ごとに定められてきたが、民主党政権下で与野党の対立で混乱が生じ予算執行が制約される恐れがあるとして（2010年の参院選挙後のねじれ国会<sup>8)</sup>）、2012年11月に、4年間（2012～2015年度）の時限措置として予算のみをもって赤字国債の発行を授権する特例法が定められた<sup>9)</sup>。

特例法の期限切れを受け、政府は2016年度から2020年度までの5年間について特例公債の発行を可能とすることとした。復興債の発行と抱き合わせで法律に盛り込まれた（「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法及び財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律の一部を改正する法律案」2016年3月31日、成立・公布）。なお、この法律案を審議する第90回国会は衆・参両院で与党が過半数の議席を有し

ている。

建設国債には財政法で公共事業費等の範囲内という発行限度が画されているが、特例公債にはその規定はない。そのため、特例公債の無制限発行を抑制するため、特例公債について借換償還を禁止したうえで、特例公債法を恒久法ではなく単年度法とする体裁がとられた。いずれも特例公債の増発を抑制する装置であり、かつ「異例中の異例の措置」である特例公債の発行に対するいわば最後の拠り所となる歯止め装置でもある。前者の借換禁止の規定はすでに1984年度の特例公債法から削除され、特例公債の「償還のための起債は……できるだけ行わないよう努める」と単なる努力目標に変更されている。

特例公債法を単年度ごとに制定する趣旨は毎年度特例公債論議という真摯な国会の論議を経て緊張した財政運営を行うということであった。かつて大平正芳蔵相も国会の答弁で「毎年特例債を発行することは、財政法に認められていない歳入調達的手段でございますから……毎年毎年いわゆる財特法案で苦勞するのは、これは大変でございます。……これは当然苦勞するに値するといえますか、そういう非常に異例な措置を国会にお願いしておるわけですから、政府として誠心誠意国会の理解を求めまして、異例な措置を認めていただくということでございますから、こういうことをまとめてひとつ御承認を得ておこうということは、横着なやり方でございますので、そういうことは私、とるべきじゃない。来年も再来年も、特例債が多少にかかわらず、特例債をお願いしなければならない間は、毎年毎年やっぱりお願いをする。しかし、御理解を得まして、予算成立と同時に成立をさしていただくように政府としてはベストを尽くすということ以外に、分別はございません<sup>10)</sup>」と述べている。

政府が設けた「2020年度のプライマリーバランス黒字化」の目標を理由に財政規律は保たれるとしたが（2012年の特例公債法では「2015年度におけるP B赤字半減」の目標）、その目標自体は閣

議決定のレベルにとどまるもので法的拘束力はない。「昭和50年代前半の特例公債脱却」を目標に掲げていた当時の大平蔵相は「(昭和50年代)前半には特例債からの脱却財政に持っていくという(目標を設けたうえで)、国会に毎年、毎年(特例法案の)御審議を通じて決意を申し上げて、御了解を得ながらまいっていくことが行政府の正しい姿勢ではないか」<sup>(4)</sup>( ( ) 内は引用者)と答弁している。特例公債法の単年度審議を通じ「特例公債脱却」の目標を掲げながら発行規模を抑制しようというものである。これが財政法の趣旨を踏まえたぎりぎりの対応と思われる。

本来財政法で発行が認められていない特例公債を予算の編成で「必要なだけ」発行できる仕組みは、特例公債の安易な発行を実質的に恒久化し財政規律を一段と緩めることになる。

## ② 日本銀行の国債大量買入れと国債金利の低下

長期金利が1%を下回る低水準が3年以上も続いていたが、日本銀行が「マイナス金利政策」の導入を決めた後、2016年2月9日には10年国債の流通利回りが初めてマイナスになった(図表17)。その後もイギリスのEU離脱決定を受け世界経済

の先行き懸念(投資家のリスク回避傾向)から2016年7月に入ってマイナス幅の過去最低を更新している。さらに、財務省が2016年3月1日に実施した10年国債の入札で落札価格の平均価格101円25銭・落札利回りマイナス0.024%と発行市場でも初のマイナスの利回りになった。

そして、国債金利が下落する主な要因にはいうまでもなく日銀による国債の大量買入れがあるので、金融緩和政策の動向次第では市場金利も不安定になる。2016年7月29日に、日銀が9月20~21日の金融政策決定会合で金融緩和政策の「総合的な検証」を行うとの発表を行ったことで、債券市場は警戒感を強め国債利回りがその後上昇しマイナス幅を縮小している。

日銀による国債の大量買入れは、国債膨張に対する市場からの歯止め機能を麻痺させる。日銀は買入れ対象の国債について、当初の「発行後1年以内のものを除く」(日銀「国債売買基本要領」1999年3月25日)としていた制約を「発行後1年以内のものうち発行年限別の直近発行2銘柄を除く」(2002年1月27日)に拡大した後、2013年4月4日の量的・質的金融緩和政策以降その制約自体も撤廃している(図表18)。

図表17 10年国債の金利の推移



(注) 1. 流通市場における実勢価格(公社債店頭売買参考統計値)に基づく半年複利ベースの最終利回り。  
2. 財務省「国債金利情報」により作成。

日銀が保有する長期国債が2012年末の約90兆円から2016年6月末の約324兆円に膨らみ（図表19）、日銀の保有額の割合は2009年度末の7.5%を底にして2015年度末に33.2%に達している（図表20）。日銀による国債（財投債を含む）の保有増加額は2013年度63兆円、2014年度68.1兆円、

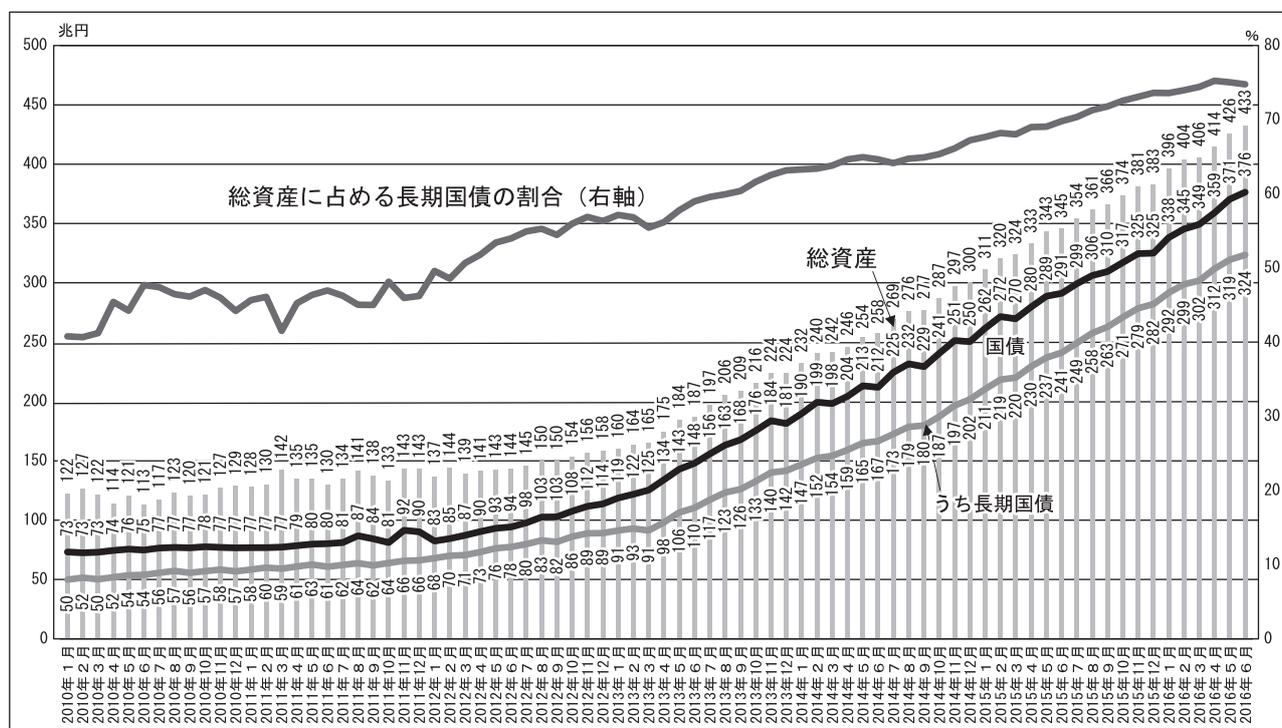
2015年度92.2兆円となっている。全体の国債の発行残高の増加額を上回る規模で日銀の保有額が増えることで、日銀の保有国債の割合が高まっているのである（図表21）。それは同時に市場における国債の枯渇から流動性の問題を深刻にする。

図表18 日本銀行が保有する国債の種類別残高（2016年6月30日現在）

|       | 保有残高（億円）  | 構成比（%） | 直近国債の銘柄（発行年月日）   |
|-------|-----------|--------|------------------|
| 2年債   | 337,616   | 10.7   | 365回債（2016/6/15） |
| 5年債   | 852,940   | 27.0   | 128回債（2016/6/20） |
| 10年債  | 1,149,058 | 36.4   | 343回債（2016/6/20） |
| 20年債  | 535,004   | 17.0   | 157回債（2016/6/27） |
| 30年債  | 178,030   | 5.6    | 51回債（2016/6/20）  |
| 40年債  | 36,613    | 1.2    | 8回債（2015/10/27）  |
| 変動利付債 | 53,513    | 1.7    | 48回債（2014/4/15）  |
| 物価連動債 | 12,555    | 0.4    | 21回債（2016/4/14）  |
| 合計    | 3,155,329 | 100.0  |                  |

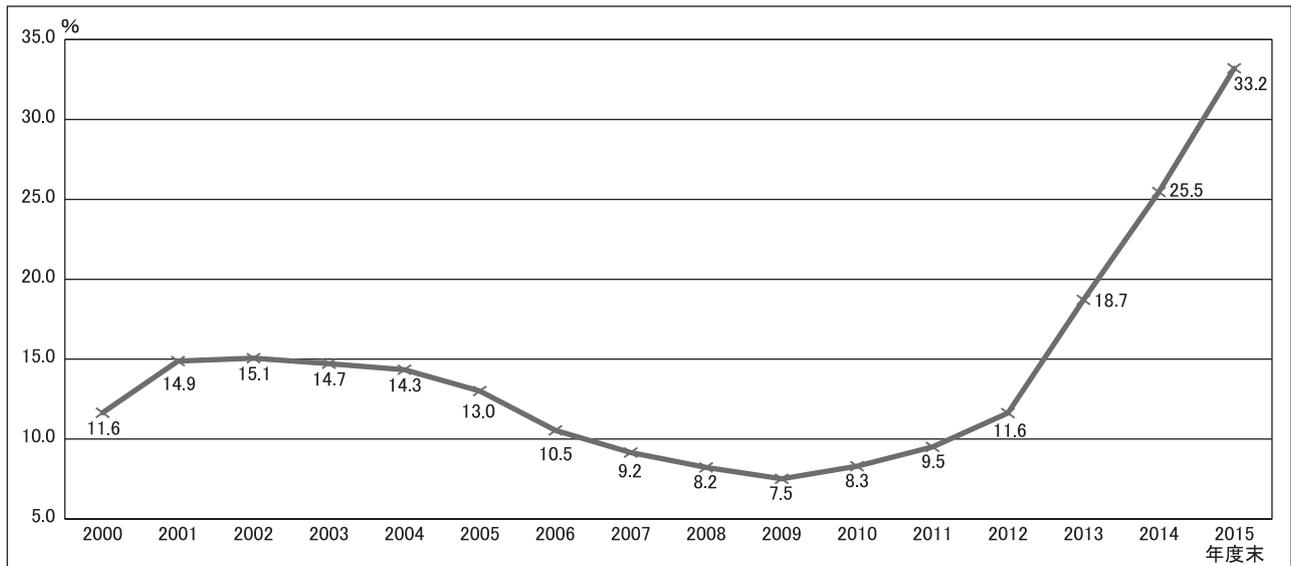
- (注) 1. 利付国債の保有額（受渡し完了ベース）。国債買入オベに加え、対政府取引等による増減も勘案した国債の残高。  
 2. 保有残高＝国債買入オベの買入れ分＋借換のための引受け分－国債整理基金等への売却分。額面ベース。  
 3. 日本銀行の資料により作成。

図表19 日本銀行の総資産と保有国債の推移



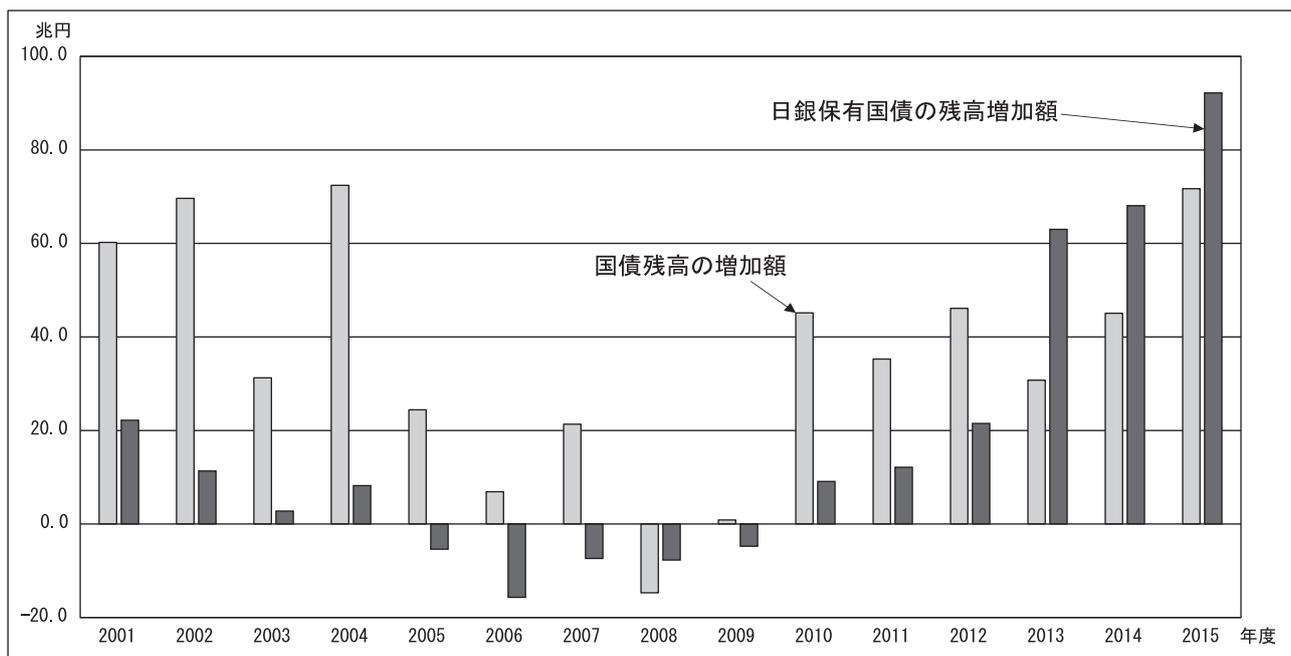
(注) 日本銀行統計により作成。

図表20 日銀の国債保有割合の推移



(注) 日本銀行「資金循環統計」により作成。国債は財投債を含む。

図表21 国債残高の増加額と日銀の国債保有増加額の推移



(注) 日本銀行「資金循環統計」により作成。国債には財投債を含む。

当初の異次元の緩和政策と比べて、長期金利は底に張り付いており、デフレ脱却への効果も薄らいでいる可能性もある。「物価上昇率2%」のターゲット達成時期が金融政策決定会合ごとに先送りされ、2016年9月21日の「総括的な検証」では達成時期が外された(図表22)。日銀は予想物価上昇率の引上げに関しては成功していないが、

その一方で「中央銀行による財政ファイナンス」は具体的な効果となって進行している。膨張してやまない政府債務は経済の長期停滞の調節弁の役割を果たしている証左でもあるが、「異次元の金融緩和政策」がそのコストを(マイナスに)削減しているということでもある<sup>(2)</sup>。

図表22 「消費者物価2%目標」の達成時期の先送りと取り外し

|       |        |   |
|-------|--------|---|
| 2013年 | 4月4日   | 2年程度の期間を念頭に置いてできるだけ早期に。   |
| 2014年 | 4月26日  | 「見通し期間（2015年度まで1年間延長）」の後半にかけて。  |
|       | 10月31日 | 2015年度を中心とする期間<br>*消費増税の反動影響、国際商品市況の下落                                      |
| 2015年 | 4月30日  | 2016年度前半ごろ（「2年程度」での目標達成を断念）。①<br>*原油価格の下落                                   |
|       | 10月30日 | 2016年度後半ごろ。②<br>*原油価格の下落  |
| 2016年 | 1月29日  | （消費税10%引上げの直接的な影響を除くベースで）2017年度前半ごろになると予想される。③<br>*エネルギー価格の下落               |
|       | 4月28日  | 2017年度中になると予想される。④<br>*2017年度の初めまでエネルギー価格のマイナス寄与が残る。                        |
|       | 9月21日  | 具体的な達成時期を外し「できるだけ早期に実現する」。<br>*原油価格の下落、消費税増税の影響、新興国経済の減速など外的要素と予想物価上昇率の下押し。 |

(注) 1. ①～④は目標達成時期の先送りの回次。\*は先送り等の背景とされた事由。  
2. 日本銀行政策委員会・金融政策決定会合「経済・物価情勢の展望」等により作成。

### ③ 「異次元の金融緩和」

日銀の「異次元の金融緩和」は「量的→量的・質的→マイナス金利付き量的・質的→長短金利操作付き量的・質的」金融緩和と、逐次その内容を拡大してきている（図表23）。

日銀は2015年12月18日に「金融緩和の補完措置」を決め、日銀が買う国債の平均残存期間を「7～10年」から「7～12年」に長期化する方針を打ち出した。買入れ国債の期限長期化は2013年4月4日の「異次元の金融緩和政策」で「質的金融緩和」の一環として打ち出され、2010年10月5日の「包括的金融緩和政策」では「1～3年程度」が目標とされていたものである。

また、金融機関が日銀に差し入れる担保の種類を住宅ローン債権などにも広げ国債を手放しやすくする。いずれも、債券市場に出回る国債が少なくなっていることへの対応策であると見られている。

さらに、日銀は株価吊り上げ策を強化し、年3兆円の買入れ目標がある株価指数連動の上場投資信託（ETF）について新たに年3千億円の枠を設ける<sup>(8)</sup>。設備や人材に積極的に支出する企業の株式を対象とするETFを買って後押しする。設備投資も人件費も企業にとっては株主の取り分を減らすコストとなるが、中央銀行が市場の企業行動に介入する構図は異常である。

財務省は、日銀による「異次元の緩和」の効果

で金利水準が低いうちに満期までの期間が長い国債の発行を増やす方針をとり、発行済み国債の満期までの平均償還年限（フローベース）は2016年度に9年2カ月と2013年度までの7年台から2年以上延びている（図表24）。借換リスクの抑制や中長期的な調達コストの低減等を図る観点から、超長期債の増額や中短期債の減額により平均償還年限の長期化が進められているのである。

日銀が買う国債の平均残存期間の延長は財務省の国債償還年限の長期化と整合的ではあるが、ただ、残存期間が長期化すればするほど金融機関が国債を購入した後直ちに日銀に売却することが可能となり一層「日銀引受け」に近づく（逆に残存期間が短いと金融機関が購入した国債を一定期間保有することになる）。

また、日銀の大量購入により期間が短い国債は市場で「品薄状態」になり、償還年限の長期化にも限界がある。日銀に差し入れる担保の種類拡大はその対策でもある。

ついで、2016年1月29日、日本銀行は「マイナス金利付き量的・質的金融緩和政策」を決定した。中国や新興国、資源国の先行き不透明感が強まっていることを背景にデフレマインドからの脱却に影響が出るリスクを少なくするためとしている。

2016年2月16日からの準備預金期間から日銀当座預金の一部にマイナス0.1%金利を適用する。これまでの国債買入れ年80兆円、ETF・J-R

図表23 非伝統的金融緩和政策の推移

| 政策決定・名称  | 時期                 | 目的   | 概要   |
|--|--------------------|--|--|
| ①<br>2001/3/19<br>量的金融緩和政策<br>(非伝統的金融緩和政策)       | 2001.3～<br>2006.3  | 金融緩和<br>(CPIがゼロ%を安定的に上回るまで)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・金融市場調節の誘導目標を無担保コールレート（オーバーナイトもの）から当座預金の残高の量に。<br/>（当座預金残高の目標を当初の5兆円程度から順次2004年11月の30～35兆円程度に拡大）</li> <li>・毎月の国債購入額を順次拡大。</li> <li>・成長通貨供給量を上回る国債購入（日本銀行が保有する長期国債の残高について銀行券発行残高を上限とする「銀行券ルール」を導入）</li> </ul> <p>2002年1月17日から実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・買いオペ対象を拡大（発行1年経過の国債→直近発行2銘柄を除く国債）</li> </ul>   |
| ②<br>2010/10/5<br>包括的な金融緩和政策                     | 2010.10～<br>2013.3 | 世界金融危機に対処  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・無担保コールの翌日もの金利誘導目標を0.1%から0～0.1%に変更。</li> <li>・「資産買入れ等の基金」の創設。</li> </ul> <p>国債やCP以外にも、指数連動型上場投資信託（ETF）や不動産投資信託（JREIT）を買入れ。基金の規模は、買入資産（5兆円程度）を合わせ、35兆円程度。買入対象国債の残存期間は1～3年程度。</p>   |
| ③<br>2013/1/22<br>日銀・政府の共同声明<br>日銀政策委員会・金融政策決定会合 |                    | 物価上昇率の目標達成   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・物価安定の目標を導入</li> <li>・「資産購入等の基金」で「期限を定めない資産買入れ方式」を導入。</li> </ul> <p>2014年初から、毎月長期国債2兆円程度を含む13兆円程度の金融資産を買入れ。</p>   |
| ④<br>2013/4/4<br>量的・質的金融緩和政策<br>(異次元の金融緩和政策)     | 2013.4～            | デフレ脱却（物価上昇の目標達成）   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・CPIの前年比上昇率2%の「物価安定の目標」を2年程度の期間を念頭に置いてできるだけ早期に実現。それまで、量的・質的金融緩和政策を継続。</li> <li>・資金供給量（マネタリーベース）を年間約60～70兆円に拡大。</li> <li>・国債買入れの拡大（年間50兆円、2年間で2倍）、ETF（年1兆円）、JREIT（3千億円）の買入れの拡大。</li> <li>・買いオペ対象を拡大（「直近発行2銘柄を除く国債」を撤廃）</li> <li>・買入れ国債の年限を長期化（平均残存年数を3年弱から7年程度に延長）</li> <li>・「銀行券ルール」の一時停止。</li> <li>・株価指数に連動する上場投資信託（ETF）の買入れ枠を年1兆円、JREITを300億円に相当するペースで増加するよう買入れ。</li> </ul> |
| ⑤<br>2014/10/30<br>追加的金融緩和政策                     | 2014.10～           | デフレ脱却の懸念払拭<br>(消費税の10%への増税を行っても景気悪化の防止を。一方、政府は税率引上げの1年半延期を決定・2014.11.18) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・資金供給量の増加目標を年10～20兆円拡大。</li> <li>・国債買入れの拡大（年間30兆円増やし80兆円に）</li> <li>・すべてのゾーンの国債購入、平均残存年数7～10年程度に。</li> <li>・ETFの買入れを従来の3倍に拡大（年約3兆円）、JREITを3倍の900億円に。</li> </ul>   |
| ⑥<br>2015/12/18<br>量的・質的金融緩和政策<br>の補完措置          | 2015.12～           | 資産買入れの円滑化<br>金融緩和政策の実体経済への浸透   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・買入れ国債の平均残存年数を「7～10年」から「7～12年」に。</li> <li>・成長基盤強化支援資金供給の拡充。</li> <li>・金融機関が日銀に差し入れる担保の種類を住宅ローン債権などに拡大。</li> <li>・ETFの買入れ枠を年3.3兆円に拡大（2016年4月以降）</li> <li>・JREITの買入限度額の引上げ。</li> </ul>  |
| ⑦<br>2016/1/29<br>マイナス金利付き量的・質的金融緩和政策            | 2016.1～            | 中国・新興国・資源国の先行き不透明感でデフレマインドからの脱却に影響が出るリスクを圧縮                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・金利面での緩和策を追加。日銀当座預金にマイナス0.1%金利を適用（2016.2.16からの準備預金期間から）</li> <li>・日銀当座預金を3段階の階層構造に分割。</li> <li>・イールドカーブ全体の金利低下を促す。</li> </ul>   |
| ⑧<br>2016/7/29<br>金融緩和の強化                        | 2016.7～            | 英国のEU離脱問題、新興国経済の減速を背景に、海外経済の不透明感が高まり、企業・家計のコンフィデンスの悪化を防止                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ETFの買入れ枠を年3.3兆円から年約6兆円に拡大。</li> <li>・企業・金融機関の外貨資金調達環境の安定のための措置（成長支援資金供給・米ドル特別の拡大、米ドル資金供給オペの担保となる国債の貸付制度の新設）</li> </ul>   |
| ⑨<br>2016/9/21<br>長短金利操作付き量的・質的金融緩和政策            | 2016.9～            | 「総括的な検証」を踏まえ、新たな枠組みを導入   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・長期金利が年ゼロ%程度で推移するよう国債を買入れ、平均残存年数の定めを廃止。</li> <li>・国債の「指値オペ」を実施。</li> <li>・固定金利の資金供給オペを1年から10年に延長。</li> <li>・短期のマイナス金利は据え置き。</li> <li>・物価上昇率の実績値が安定的に「2%」を超えるまで資金供給量拡大を継続。</li> </ul>  |

図表24 国債のカレンダーベース市中発行額の平均償還年限

| 2007年度 | 2008年度 | 2009年度 | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度 | 2013年度 | 2014年度 | 2015年度 | 2016年度 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 7年0ヵ月  | 7年4ヵ月  | 7年3ヵ月  | 7年7ヵ月  | 7年9ヵ月  | 7年10ヵ月 | 7年11ヵ月 | 8年6ヵ月  | 9年0ヵ月  | 9年2ヵ月  |

(注) 1. 2014年度までは実績、2015・2016年度は当初。  
2. 財務省「政府債務管理レポート2015」により作成。

EITの買入れ枠、国債保有の平均残存年数7～10年程度等の「量的・質的金融緩和」に、金利面での緩和策を追加した。

日銀当座預金残高を基礎残高、マクロ加算残高、政策金利残高の3段階の階層構造に分割し、それぞれ0.1%、ゼロ%、マイナス0.1%の金利を適用する<sup>(4)</sup> (図表25)。マイナス金利が適用される「政策金利残高」を抱える金融機関はマイナス0.1%上回る例えばマイナス0.05%の金利でも負担が軽くなるので、資金を放出するインセンティブが働く。長期金利が底に張り付く状況を受けイールドカーブの起点(短期金利)を引き下げ全体の金利低下を促しながら、企業向け貸出や住宅ローンの金利を押し下げることをもくろむ。

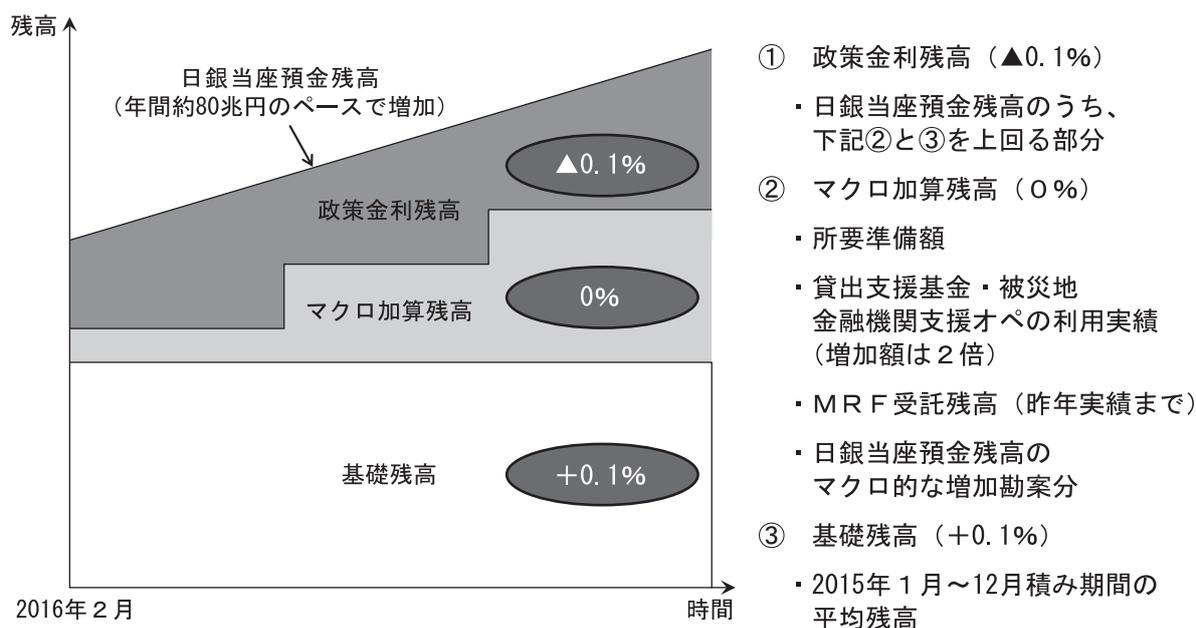
国債の発行残高の3割を日銀が保有するまでになり、国債の買増しを介した金融緩和も限界に近づきつつあった<sup>(5)</sup>。「マイナス金利」は国債の「品薄状態」という債券市場の流動性低下に制約されずに追加利下げを進めることを狙ったものと

思われる。

この「マイナス金利付き量的・質的金融緩和政策」にもいくつかデメリットが指摘されている。

- ・預金金利をマイナスにするのは困難であるから、金融機関の収益に悪影響を与え<sup>(6)</sup>、貸渋りを引き起こす。とくに総資産に対する日銀当座預金残高の比率が高い傾向にある地方の金融機関への影響が大きい。また、保険や年金など資金運用への負のインパクトもある。
- ・日銀の大量の国債購入で金利リスクが下げられ流動性も付与された国債市場の環境の下、金融機関が国債を運用対象に選択し続ける可能性がある。
- ・これまでの量的・質的金融緩和で採ってきた日銀当座預金残高を増やす政策とこれに課金するマイナス金利政策とは矛盾する。
- ・マイナス金利がある限度を超えると、日銀当座預金のコスト(マイナス金利)が銀行券保有コストを上回り、金融緩和政策の効果が消滅する

図表25 階層型の当座預金制度(マイナス金利)



(注) 日本銀行の資料により作成。

(日銀は金融機関の現金保有額が大きく増加した場合のペナルティーを組み込んではいない)。  
・金融緩和の波及効果が通貨安に集中すればするほど、各国が自国通貨高を避けようとして世界的な為替切下げ競争に陥る、など。

さらに、国債利回りの低下が国債市場特別参加者制度(プライマリーディーラー制度)のあり方にも影響を及ぼしている。特別参加者の一角として国債の安定消化を支えてきた三菱東京UFJ銀行が資格を返上することとした(2016年7月13日、財務省に届け出)。

2004年10月に財務省が導入したプライマリーディーラー制度は国債入札への積極的な参加など、国債管理政策上重要な責任を果たす一定の入札参加者に対し、財務省が「国債市場特別参加者」として特別な資格を付与することにより、国債の安定的な消化の促進、国債市場の流動性の維持・向上等を図ることを目的としている。特別参加者(三菱東京UFJ銀行の返上前の2016年6月時点、メガバンク3行、証券会社19社の計22社)は財務省と市場動向に関して情報交換できるなどの利点があるものの「全ての国債の入札で、相応な価格で、発行予定額の4%以上の相応の額を応札すること」や「直近2四半期中の入札で、短期・中期・長期・超長期の各ゾーンについて、発行予定額の一定割合(原則短期ゾーン0.5%、短期以外のゾーンは1%)以上の額の落札を行うこと」といったことが義務づけられている。三菱東京UFJ銀行はプライマリーディーラーの資格返上について「グループ内での役割分担の変更」を表面上の理由としているが、満期保有で損失が発生し国債の短期売買(いわゆる「日銀トレード」)が不可避となるなど、マイナス金利政策が資格保有者の負担を重くしているのである。同行に限らずほかのプライマリーディーラーも問題を共有している。こうした事態を受け、財務省は現在発行予定額の1割としている特別入札(資格保有者が競争入札の平均価格で購入できる)の配分を広げることなどを検討している(「日本経済新聞」2016年6月25日)。それでも、金融市場が抱える国債金利急騰や金融緩和政策の持続可能性への不安感を払拭するのは容易ではない。

「異次元の金融緩和」の問題が国債の消化構造への副作用となって露呈している。「2%の物価上昇目標」の達成が見通せないなか、金融緩和策が長期化し政府の国債管理政策と金融政策の間にも齟齬が生じているのである。

2016年7月29日、日銀は追加金融緩和策で上場投資信託(ETF)の買入れ増額や金融機関へのドル供給枠を拡大することなどを決めた。

株価押し上げ効果を狙うETFの買入れをこれまでの年3.3兆円から年約6兆円に拡大した。政府の大型経済対策(8月2日に閣議決定)を側面から支援する。国債購入の増加が限界に達しつつありマイナス金利の幅拡大も金融機関の収益圧迫となる。緩和策が手詰まり感を強めるなか、日銀が苦肉の策を迫られた格好となった。日銀は健全性を損ないかねないリスク資産を買い進めることになるが、市場における価格(株価)形成の機能を歪めるばかりで<sup>4)</sup>、2%の物価目標の実現や景気を底上げする効果は乏しい。

2016年9月21日、日銀は異次元緩和政策の「総合的な検証」を踏まえ「長短金利操作付き量的・質的金融緩和政策」を決定した。その主な内容は次の通りである。①一時はマイナス0.3%まで下がった10年国債の利回りをゼロ%程度にする新目標を設定し、長短金利を調節する政策に転換する(イールドカーブ・コントロール)。また、国債の「指値オペ」と最長10年の資金を固定金利で資金供給する金融調節を導入する。②国債の買入れ額は現状の買入れペース(年80兆円)を「めど」としながら上記の金利操作方針を実現する。③異次元緩和政策を解除する条件を「CPIの上昇率の実績値が安定的に2%を超えること」とし、一時的なCPIの上振れではマネタリーベースの拡大方針を解除しない(オーバーシュート型コミットメント)。④日経平均株価連動のETF買入れを減らし、TOPIX(東証株価指数)連動型を増やす。

「長短金利操作付き量的・質的金融緩和政策」は、国債の大量購入が限界に近づくなか金融機関の経営圧迫などマイナス金利がもたらす副作用を修正しようとしたものと思われるが(金利調節とマネタリーベースへのコミットメントで前者を重

視)、この新たな枠組みの実効性に対する懐疑論も根強い。経済成長率(長期資金の需給)や海外の金利動向等に左右される長期金利を中央銀行が操作するのは難しく、また強引な政策誘導は金利に期待される市場機能を損なうことになる。そし

て「CPI上昇率2%」の達成時期が明示されなかったため異次元緩和政策の「持久戦」が予想され、「出口政策」の開始時期が一段と不透明になったことも注意されるべきである。

## (5) 「異次元の緩和政策」の波及経路と「出口戦略」

### ① 「異次元の緩和政策」の波及経路

日本銀行は長期国債を買い入れることで、金融機関は保有する国債を減らし日銀当座預金残高を増やす。さらに、日銀が金融政策と物価の関係にコミットすることで(時間軸政策・フォワードガイダンス)<sup>⑧</sup>、予想物価上昇率の引上げと円安を目指す。インフレ率が高まるなか名目金利を政策的に引き下げることで実質金利を引き下げる。また、金融機関は相対的に高い利回りを求めてリスク資産への投資を増やし(ポートフォリオ・リバランス)、あわせて金利リスク・流動性リスクの減少からリスクプレミアムの縮小で株価上昇も狙う。こうして、企業の投資と家計消費の拡大をもたらすデフレからの脱却を実現する。

以上のような「異次元の金融緩和」で期待される波及経路をまとめて示せば図表26の通りである。

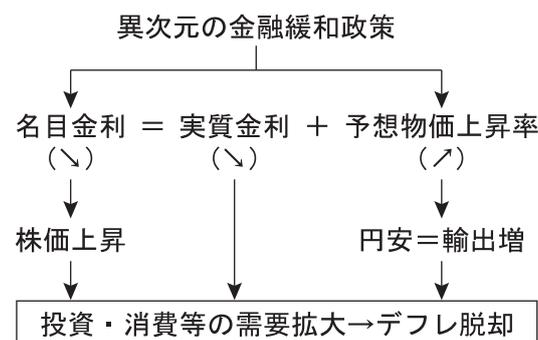
しかし、金融緩和政策の波及メカニズムの「起点」となる予想物価上昇率は一時的に高まる現象が見られたものの、それが定着するまでには至らず2012年末頃の水準にまで消滅している。QUICKの調査によれば、市場参加者の1年後のCPI上昇率の見通しは2014年5月をピークにして、

その後「異次元の緩和政策」導入前の水準に逆戻りしている(図表27)。实体经济におけるマイナスの需給ギャップを反映したものであろう。

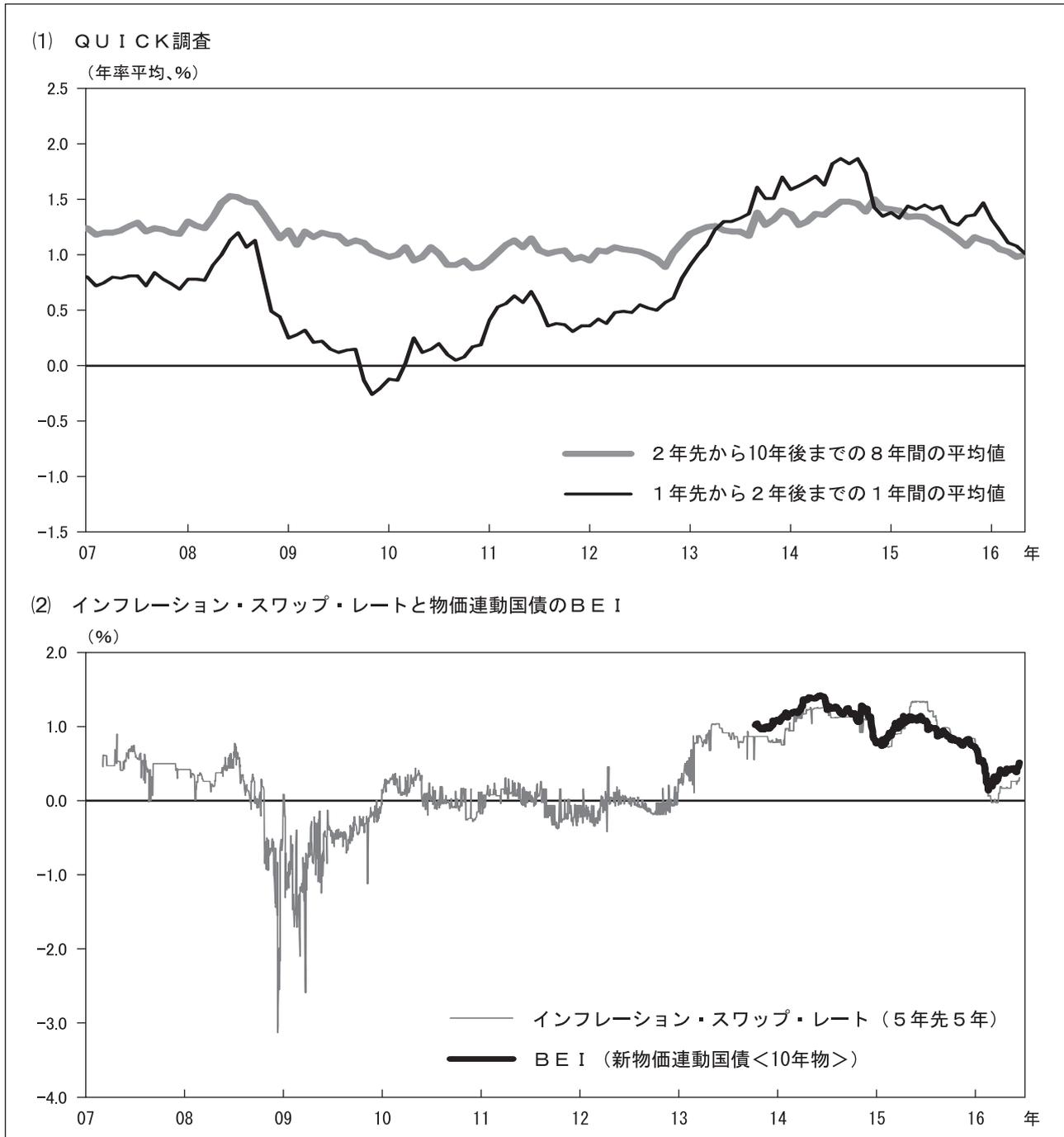
そして、市場金利の低下には富裕層による貸家投資や住宅ローンの借換え需要の増加、企業による長期社債の発行といった効果が確認できるものの、实体经济を刺激する効果は限られている。

また、日銀の国債買入れはマネタリーベースとなる民間金融機関の「日銀当座預金」を増加させはしたが(図表28)、实体经济と関わりをもつ「マネーストック」(この数値は金融機関の企業向け貸出増等によって増える)の増加まで日銀はコントロールできず、「デフレ脱却」につながっていない。現金通貨を含めたマネタリーベースは2013年3月末の146兆円から2016年6月末の403.9兆円に2.8倍も増えた。つまり、準備預金の積増しが預金通貨の増加につながらず(準備預金・預金通貨比率の上昇)、流動性の罫の下で信用乗数が大きく落ち込んでいるのである(図表29)。マネタリーベースを物価に影響を与える重要な変数とする考え方は現実でも否定されている。

図表26 「異次元の金融緩和政策」の経路

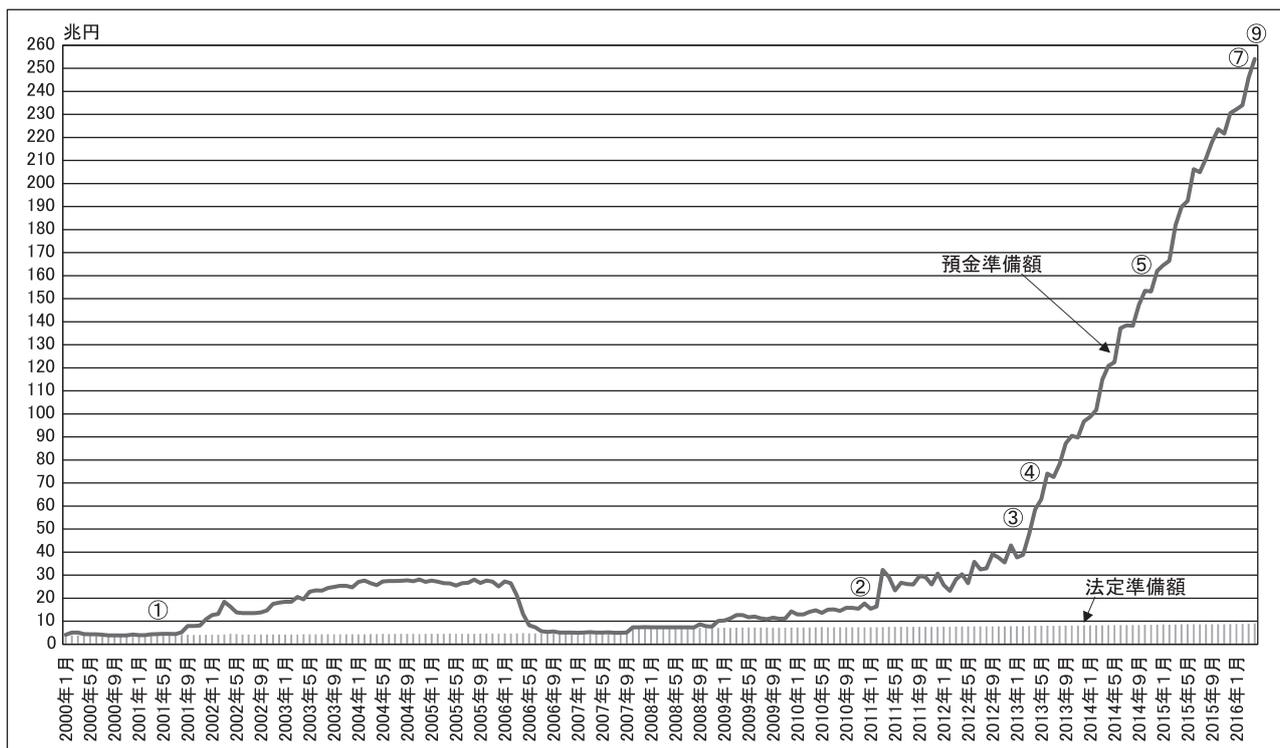


図表27 市場の予想物価上昇率



- (注) 1. 直近は、(1)が2016年5月、(2)が2016年6月10日。  
 2. (1)のQUICK調査は、証券会社および機関投資家の債券担当者の予想をもとに算出。  
 3. (2)のうち、インフレーション・スワップ・レートは、ゼロクーポン・インフレーション・スワップにおける固定金利。  
 4. BEIは、固定利付国債利回りー物価連動国債利回り。2013年10月以降に発行されたものを新物価連動国債と呼称。  
 5. 出所：QUICK「QUICK月次調査(債券)」、Bloomberg  
 6. 日本銀行の資料により作成。

図表28 預金準備額（平均残高）の推移



(注) 日本銀行「日本銀行関連統計」により作成。①～⑨は図表23を参照。

図表29 信用乗数の推移



- (注) 1. 信用乗数 =  $MS / MB = (C + D) / (C + R) = (c + 1) / (c + r)$ 、  
 $c = C / D = \text{現金通貨} \cdot \text{預金通貨比率}$ 、 $r = R / D = \text{準備預金} \cdot \text{預金通貨比率}$   
 2. 日本銀行の統計資料により作成。

## ② 「出口戦略」の道筋

米FRBはリーマン危機を契機にファニーメイ・フレディマックのMBS（住宅担保証券）や長期国債の購入などで総資産規模を膨らませた（図表30）。また、2011年3月にゼロ金利を持続させるフォワードガイダンスの手法や2012年1月にはインフレ目標の導入なども行っている。

労働市場の改善する状況を受けFRBは2014年10月にQE3を終了させ、4.5兆ドル前後まで膨らんだFRBの資産を2016年に入ってからやや規模を抑制したが高水準を維持している。また、同年12月にFF金利の誘導目標をこれまでの年0～0.25%から0.25～0.50%に引き上げ、2008年12月から続いたゼロ金利政策を解除した。ただ、その後の利上げのペースについて当初「年4回」としていたのを、雇用情勢やイギリスのEU離脱の問題もあり2016年10月現在据え置いたままである。一方で、FRBによる緩和的政策のスタンスが続くものと見込まれ、その後も長期金利は低水準で推移している。

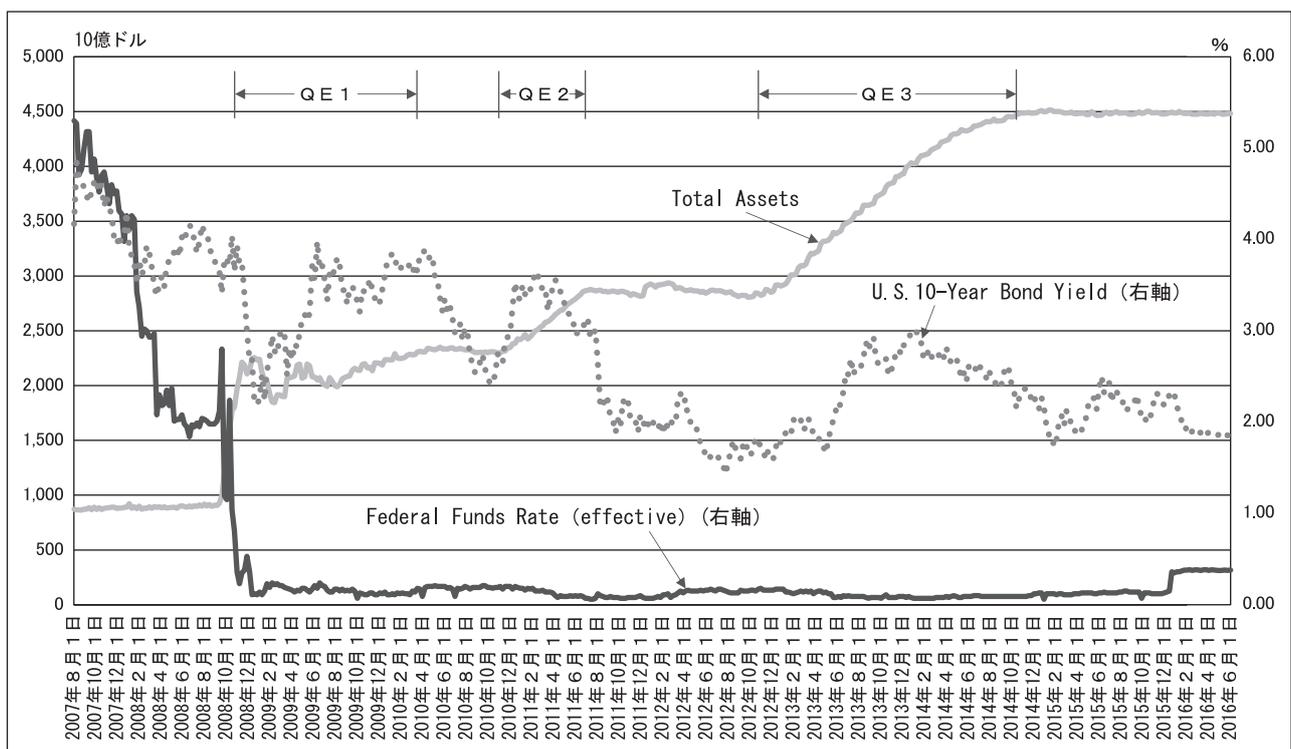
「出口戦略」をめぐるアメリカとの比較では、①日本における実体経済の低迷（企業収益率や期

待成長率の低さ）、②日銀保有資産で国債の比重が大きいこと、③先行きの「出口戦略」への不透明感、そして④通貨（円とドル）の国際的地位の違い、などにも注目しなければならない。FOMC（米連邦公開市場委員会）がQE2を終えた2011年6月に「出口戦略の原則」を決め、さらにQE3に踏み切った後2014年9月にその修正版「政策正常化の原則と計画」を公表し、FRB保有の有価証券満期到来額への再投資額の縮小、資産担保証券の売却は当面凍結、超過準備への付利によるフェデラルファンド金利の目標範囲の引上げ、などの政策運営方針を示していた。

日銀による年80兆円規模の国債買入れが財政危機の表面化を回避しているが、これをいつまでも続けるわけにはいかない<sup>19)</sup>。日銀の大量の国債購入といういわば「官製相場」のため市場は反応を示さなかったが、欧米の主要格付け3社がこの1年で日本国債を相次いで格下げしている（2014年12月Moody's、2015年4月Fitch、2015年9月S&P）。

日銀の国債購入額が膨大になりかつ保有国債の平均残存期間も長期化していることやより基本的

図表30 FRBの総資産規模・FFR・10年国債金利の推移



(注) Federal Reserve Board、U.S. Department of The Treasuryの資料により作成。

には日本経済が自律的な「成長軌道」に乗る見通しが見えないことなどから、「出口戦略」の時期・期間の不透明さを増幅させている。また、物価を上昇させる「政策目標」が実現すればその段階で金利全体の上昇リスクも生じ、したがって財政再建も難しくなる。

日本経済における経常収支の黒字基調・企業部門の貯蓄超過などの基礎的条件を考慮すれば、「金利急騰（国債価格の暴落）→政府債務危機→資金の海外流出・円の暴落→ハイパーインフレ」といったシナリオが直ちに現実化することは想定しにくい。ただ、海外投資家の国債保有残高も2016年3月末には全体の10.2%まで増えており（日銀「資金循環統計」国庫短期証券を含む）、また、流通市場における海外投資家の参入度合いが高まっていることなどを踏まえれば（図表31、図表32）、日本の国債・金融状況に対する市場の受け止め方次第ではそうした事態に陥らないとも限らない。

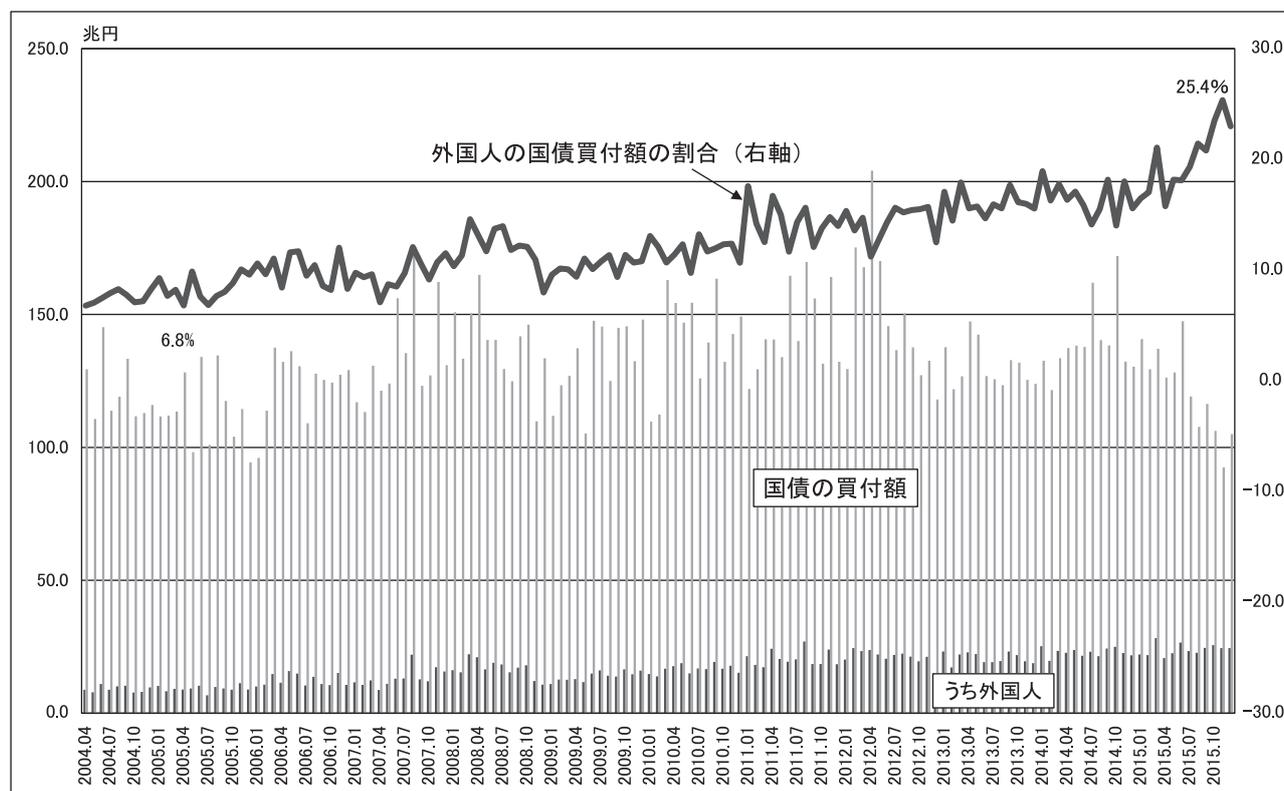
日銀の緩和政策からの「出口戦略」は金利急騰の引き金となる可能性が高いからこそ、その道筋

を早急に明らかにすべきである。なお、国債発行時点で生じている「マイナス金利」は発行価格が額面（償還）価格を上回ることによって政府にマイナスの発行差金（差益）をもたらすが、全体の財政負担のなかで見ればその規模は微弱なものにとどまる。

「出口戦略」には国債費の膨張ばかりでなく、日銀の収支赤字<sup>(注)</sup>による国庫納付金の消滅などの財政負担も回避できそうもない。すでに、日銀の2015年度決算では、これまでの会計処理方針を変更し<sup>(注)</sup>、債券取引損失引当金を4,501億円増やし税引前当期剰余金が同額減少することで国庫納付金は3,905億円（前年度7,567億円）に半減している。また、日銀資産の毀損は通貨価値への不信からインフレーションを惹起することも危惧される。

「出口戦略」の選択肢としては、①日銀の保有国債の売却・ベースマネーの回収と財政黒字による国債償還（→財源確保策をどうするか）、②日銀が国債保有を維持・準備預金に付利（→銀行の収入増の一方、日銀の国庫納付金の消滅に伴う国民負担増）、③法定準備預金率の引上げ（→経済

図表31 国債売買高（月間買付額合計・外国人）



(注) 日本証券業協会の資料により作成。

図表32 公社債条件付売買（現先）・月末買残に占める外国人の買残の割合

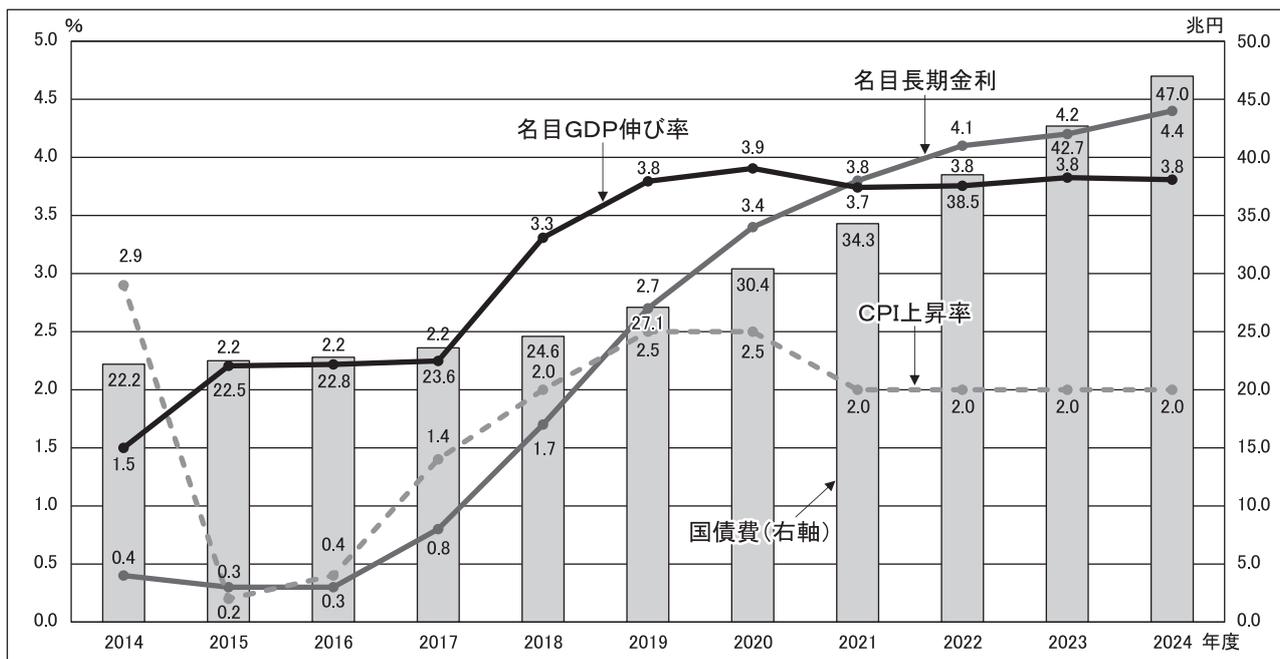


(注) 日本証券業協会の資料により作成。

への引締め効果が大きい) などがあるほか、最悪のシナリオとしては④日銀が大量の国債を保有し続け「出口」のない恒久的なマネタイゼーション・インフレ税による国債償却（33年間の2%のインフレで国債の実質価値が半減）などもある。①では必要となる財源を賄うため所得再分配機能の強化を伴った個人・法人の所得課税と資産課税の改革による租税制度の構築が欠かせない。かりに消費税の増税による大衆課税の強化の路線を続けるとすれば、財政・金融政策の失策の後始末を低所得者など庶民に押しつけることになる。

内閣府が策定している「中長期の経済財政に関する試算」でも具体的に明示されておらず（図表33）、財政再建策は「出口戦略」のプロセスをも前提にしたものでなければ現実性を欠くものとなる。同試算では、2021年度以降、長期金利が名目GDP伸び率を上回る水準に引き上げられてはいる。予測の最終年度の2024年度で、名目長期金利が4.4%、名目GDP成長率が3.8%と想定され、その乖離幅は0.5%前後にとどまっており少なくともこの期間における「出口戦略」との整合性は見いだせない。

図表33 名目GDP伸び率、CPI伸び率、名目長期金利および国債費（内閣府試算）



(注) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算（「経済再生ケース」）（2016年7月26日、経済財政諮問会議提出）」により作成。

## (6) おわりに

以上述べてきたことについて、いくつかの論点ごとにまとめることとする。

- ① 近年の日本経済における潜在成長率がゼロ%近傍にとどまっており、相当大規模な財政出動やインフレでも想定しない限り高い名目成長率も現実的でない。潜在成長率の落込みは企業の成長期待の喪失や利益率の低下傾向によっても裏付けられるが、金融緩和策で企業の投資が誘発される経営環境にはない。労働投入量の低下をカバーする生産性の向上には規制改革などが含まれ、そのことが労働環境の劣悪化と生活不安を引き起こし消費支出が伸び悩むという悪循環をもたらす。
- ② デフレ脱却も「成長戦略」も未達成のまま対外環境の先行き懸念もあり「アベノミクス」で仕掛けられた「円安・株高効果」が剥落している。企業収益が好調な大企業でも設備投資に回す動きは鈍く、その資産構成でも雇用に結びつく実物経済に対比して「マネー経済」が肥大化する構造となっている。それが一つの要因となって近年の為替相場と株価が連動する度合いを強め、企業の収

益構造も脆弱化している。

- ③ 国債の膨張に対する歯止め装置が崩壊している。特例公債の発行抑制のため、特例公債について借換償還を禁止したうえで、特例公債法を単年度法とする体裁がとられたが、前者の借換禁止の規定は1984年度の特例公債法から削除され、後者については、2012年特例法（2012～2015年度）と2016年特例法（2016～2020年度）によって予算の編成で「必要なだけ」特例公債を発行できる仕組みにされている。また、国債の大量買入を行う日本銀行の「異次元の金融緩和政策」が政府債務のコストを削減し財政拡張を容易にする役割を担い、国債膨張に対する市場からの歯止め機能が麻痺する。要するに、国債に対する歯止め装置は償還ルールばかりでなく、発行・流通の両市場で機能不全の状態にある。
- ④ 「異次元の金融緩和政策」の問題が副作用となって露呈している。国債の「品薄状態」といった債券市場の流動性低下、「マイナス金利」による金融機関の収益圧迫などと、物価上昇目標の達

成が見通せないなか、長期化する金融緩和策で政府の国債管理政策と金融政策の間にも深刻な齟齬がもたらされているのである。

- ⑤ 「異次元の金融緩和政策」の波及経路のいわば「起点」となる予想物価上昇率は一時的に高まっただけで消滅している。また、準備預金の積増しが預金通貨の増加につながらず、流動性の罍の下で信用乗数が大きく落ち込み、マネタリーベースを物価に影響を与える重要な変数とする考え方は現実でも否定されている。
- ⑥ 日銀の緩和政策からの「出口戦略」が不透明になるなか財政再建問題が実質的に棚上げにされている。日銀による大規模な国債買入れが財政危機の表面化を回避しているが、これをいつまでも続けるわけにはいかない。「出口戦略」は金利急騰の引き金となる可能性が高いので、その道筋を早急に明らかにされるべきである。財政再建計画も「出口戦略」のプロセスを前提にしたものでなければ現実性を欠くものとなる。

## [注]

- (1) なお、2016年12月に内閣府が行うGDP統計の基準改訂によりGDPが20兆円ほど嵩上げになると見込まれている。これまで「中間消費」とされていた研究開発費が「総固定資本形成」に改められ付加価値に加算されることなどが主因である。ただ、いうまでもなく「600兆円」目標は旧基準に基づくものである。
- (2) 2016年4月29日に、アメリカ政府は日本のマイナス金利による円安誘導を牽制して、日本の為替政策を監視対象に据えた「財務省・半期為替報告書」を公表している。
- (3) 「日本経済新聞」2016年6月9日
- (4)  $\text{売上高} - (\text{売上原価} + \text{販売費} \cdot \text{一般管理費}) = \text{営業利益}$   
 $\text{営業利益} + (\text{営業外収益} - \text{営業外費用}) = \text{経常利益}$   
 $\text{経常利益} + (\text{特別利益} - \text{特別損失}) = \text{当期純利益}$   
特別損失(＝特別利益－特別損失)には長期保有目的の有価証券や固定資産などの売却損益が算入。
- (5) 岩本武和「対外資産の投資収益 値上がり益重要性高まる」(「日本経済新聞」(経済教室)2016年6月15日)
- (6) 内閣府『平成28年度年次経済財政報告』(2016年8月)14頁。なお、輸出品目で家電などの完成品の割合が低下する一方、半導体などの部品の割合が増えているため(部品の輸出は相手企業が数量と価格の設定に関してイニシアチブをもつケースが多い)、円安メリットが「数量効果」としては生じにくく「為替差益」にとどまっているとの分析もある。RIETI-ID2014(独立行政法人経済産業研究所のTrade Industry Database)によると、日本の輸出全体における「中間財」の割合は1990年が44.6%、2000年が53.3%、2010年が58.6%、2014年が58.9%と、徐々に拡大している。末廣徹「円安で輸出数量は増えなかったが、円高では減るのか」(『うちよ資産研レポート』2016年7月)を参照。
- (7) 柳川範之「ITの進展、投資にも変化」(「日本経済新聞」(経済教室)2016年7月12日)
- (8) 「ねじれ国会」で、2011年度および2012年度に特例公債法案は年度が開始しても成立までに大幅な時間を要する状況となっていた。とくに、2012年度には地方交付税の交付時期が遅延したほか、利付国債の入札発行を平準的に実施することが困難になることも懸念されていた。
- (9) 米議会の「ねじれ」の政治状況と政府債務上限  
アメリカでは、法定の政府債務残高(debt ceiling)に達すると議会で法改正を行う必要があるが(この制度自体は戦費調達のため第1次世界大戦中の1917年に設けられ、それまで連邦政府が国債を発行する際資金使途ごとに議会承認が必要であった

ものを弾力化したもの)、大統領と上院は民主党・下院は共和党という「ねじれ」の政治状況が発生するなか(「ねじれ」は2010年の中間選挙で発生し2012年選挙でも継続)、債務不履行の危機は回避されてきた(2011年8月、2013年10月)。政府債務残高に対する法的規制もなく特例公債の「自動発行」を認める日本の仕組みと比べれば、より強く危機感と緊張感をもった財政運営が政府に求められる。アメリカでの度重なる「混乱」が市場からリスク要因の一つとして捉えられる側面も否定できないが、そのこと自体が財政膨脹への警告のシグナルとなつて一つの歯止めの役割を果たしているように思われる。

(10) 「参議院大蔵委員会会議録」1976年10月7日

(11) 「衆議院大蔵委員会会議録」1976年5月12日

(12) カーメン・M・ラインハートは国家の超低金利誘導が市場で自由に決まる水準より低くし財政破綻を回避する重要な手段となる状況を「金融抑圧(Financial Repression)」の表現で説明している。Carmen M. Reinhart, Jacob F. Kirkegaard, and M. Belen Sbrancia “Financial Repression Redux”, Finance & Development, June 2011.

(13) なお、日銀が銀行の経営不振を和らげる狙いで2002~2004年と2009~2010年に金融機関保有の株式約3兆円を買い入れ、保有残高が約1.3兆円(簿価)となっている株式を2016年4月から年3千億円ずつ売却する予定である。

(14) 2016年3月16日の日銀の発表によれば、マイナス金利に関して、2月16日から3月15日までに、年0.1%のマイナス金利を適用する当座預金残高は23兆840億円となり、導入から1カ月で銀行などが日銀に支払う手数料は約18億3千万円になった。

(15) 岩田一政「日銀の量的・質的金融緩和、継続可能はあと2年・マイナス金利採用を」『日本経済新聞(経済教室)』2015年11月18日

(16) 金融庁の調査によれば、マイナス金利が3メガ銀行グループの2017年3月期決算で少なくとも3千億円程度(三菱東京UFJ1,550億円、みずほ610億円、三井住友750~760億円)の減益要因になるとされている(『日本経済新聞』2017年8月13日)。

(17) 日銀は2010年10月からETF購入を始めたが、2016年7月末のETF保有残高は8.7兆円を超えている。ETFは株価指数に沿って幅広い銘柄を買うため、業績や経営に難がある企業にも資金が向かうことになる。また、日銀が議決権を行使することもなく企業統治改革に逆行するという見方もある(『日本経済新聞』2016年7月30日)。

(18) 例えば、「経済・物価情勢の展望」(2016年1月30日)で「日本銀行は、2%の『物価安定の目標』の実現を目指し、これを安定的に持続するために必要な時点まで、『マイナス金利付き量的・質的金融緩和』を継続する」と述べている。

(19) 日銀による国債買入れの持続性をめぐる問題につ

いては、白井さゆり『超金融緩和からの脱却』(日本経済新聞出版社2016年8月)179~180頁を参照。

(20) 日本経済研究センターの試算によれば、日銀が金融機関から国債を買い取る価格と額面価格の差は2016年度だけで約10兆円に膨らむ。『日本経済新聞』2016年7月6日。

(21) 日銀は保有国債を増やす金融緩和拡大局面では国債からの利子収入で収益が増加するが、「出口」では当座預金の付利引上げなどによる利払い負担の増加で収益悪化が懸念される。今回、引当金制度を拡充し「長期国債の利子収入」と「超過準備への付利など有利子負債の利払い費」の差額の50%を利益があった場合に積み立て、損失が生じた場合は取り崩すこととした。

## 2. 国債累増と財政健全化政策

町田俊彦

### (1) 国債償還と減債基金制度

#### ① 財政規模が大きい「国債費」と減債基金制度

一般会計歳出の主要経費別分類において国債費は社会保障関係費に次ぐ地位を占めており、2014年度決算では22兆1,857億円、歳出総額に占める比率は22.5%となっている。ただし一般会計「国債費」は、国の財政全体の「国債費」の一部を構成するにすぎない。戦後、主要先進国においては制度として廃止されるか、制度は存在しても使われていない「減債基金制度」（公債または借入金を計画的に償還するために、償還資金を積み立てておく制度）が、日本では「国債整理基金特別会計」として存続し、巨大な財政規模となっていることによる。

日本における減債基金制度は1906年制定の国債整理基金特別会計法で設置され、日露戦争（1904～05年）関連で発行された公債の償還金として一般会計から同特別会計への定額繰入が規定された<sup>(1)</sup>。1915年度から定額繰入を廃止して定率繰入（前年度首国債発行残高の116/10000、実質86.2年償還）が導入された。1932年度には定率繰入率の引き下げにより歳入補填公債の発行額を圧縮するために、「当分の間」定率を本則の1/3とする特例が定められた。

戦後1947年に制定された財政法では公債不発行主義と建設公債原則（第4条）を打ち出すとともに、剰余金繰入（一般会計の決算剰余金の1/2以上を公債償還財源に充てる）を導入した。剰余金繰入と戦時から継承された定率繰入の2本立てとなったが、公債の償還財源は剰余金繰入だけで十分と判断されるようになり、定率繰入は1953年度以降毎年度の特例法の制定により停止され、1961年度以降は特例法により「当分の間」停止された。

現行の減債基金制度が確立したのは、戦後初の一般会計国債の発行（1965年度補正予算、歳入補

填債）、建設公債の発行開始（1966年度）を経過した後の1968年5月のことである。中核は建設公債を財源として整備された社会資本等の耐用年数に見合うとの理由づけから「60年償還ルール」を設定し、定率繰入率を前年度首国債発行残高の1.6/100とした。この1)定率繰入、従前から機能してきた2)剰余金繰入、新設された3)予算繰入（出資公債や交付公債の償還財源、満期構成などから国債整理基金で償還財源が不足した場合の財源など）を併せて3本立てとなった。

1975年度から財政法では認められていない赤字国債が発行年度における両院の議決を必要とする「特例公債」として発行されたが、毎年度の特例公債法には「償還のための起債は、行わないものとする」という旨の条文が入っていた<sup>(2)</sup>。1985年度からの赤字国債の大量償還を前に、1984年度の特例公債法により特例公債についても「借換」が認められ、大量発行への歯止めが取り払われた。

国債整理基金で償還・利払いを行う国債は、2001年度以降、財投債、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下、交付税特別会計）借入金、復興債、年金特例公債など多様化してきている。国債整理基金への償還資金等の繰入は、一般会計との間だけではなく、多様化した国債・借入金を経理する各特別会計との間でも行われている。

2014年度決算で一般会計と特別会計の純計をみると、国債費は203兆9,868億円で純計総額の過半を占めている（表1参照）。借換償還額を除いても国債費は84兆6,139億円で純計総額（226兆7,564億円）の37.3%を占め、社会保障関係費（75兆5,757億円、構成比33.3%）を抜いて首座を占めている。予算の透明性を担保する「予算の単一性」の予算原則に反して、多様な予算から成る日本の予算の実態は一般会計だけからは明らかにならず、特別会計等との関連に着目して分析す

表 1 歳出決算主要経費別純計表（一般会計と特別会計の計） — 2014年度 —

10億円／%

|           | 純 計             | 借換償還額<br>を除く   |             | 純 計              | 借換償還額<br>を除く     |
|-----------|-----------------|----------------|-------------|------------------|------------------|
| 社会保障関係費   | 75,575.7(21.8)  | 75,575.7(33.3) | 公共事業関係費     | 8,260.5( 2.4)    | 8,260.5( 3.6)    |
| 文教及び科学振興費 | 6,070.6( 1.8)   | 6,070.6( 2.7)  | 経済協力費       | 655.5( 0.2)      | 655.5( 0.3)      |
| 国債費       | 203,986.8(58.9) | 84,613.9(37.3) | 中小企業対策費     | 451.3( 0.1)      | 451.3( 0.2)      |
| 恩給関係費     | 443.6( 0.1)     | 443.6( 0.2)    | エネルギー対策費    | 1,179.2( 0.3)    | 1,179.2( 0.5)    |
| 地方交付税交付金  | 17,431.4( 5.0)  | 17,431.4( 7.7) | 食料安定供給関係費   | 1,588.6( 0.5)    | 1,588.6( 0.7)    |
| 地方特例交付金   | 119.2( 0.0)     | 119.2( 0.1)    | その他の事項経費    | 22,338.9( 6.4)   | 22,338.9( 9.8)   |
| 地方譲与税譲与金  | 2.9( 0.0)       | 2.9( 0.0)      | うち財政投融资特別会計 | 14,290.7( 4.1)   | 14,290.7( 6.3)   |
| 防衛関係費     | 5,091.0( 1.5)   | 5,091.0( 2.2)  | 歳 出 合 計     | 346,129.2(100.0) | 226,756.4(100.0) |

(注) ( ) 内は構成比。

(出所) 財務省「決算の説明」

ることが必要であるが、「国債費」はその必要性が特に高い<sup>3)</sup>。

## ② 国債整理基金特別会計と他会計との関連

2014年度決算でみると、国債整理基金特別会計の歳入総額は207.5兆円であり、うち他会計からの受入は84.6兆円で4割を占めるにすぎない（表2参照）。借換債発行等による公債金が96.1兆円で46.3%を占め、最大である。

一般会計「国債費」の側からみると、歳出額22.2兆円のうち21.5兆円が国債整理基金特別会計に繰り入れられた。2013年度の決算剰余金（財政法第6条の純剰余金）の1/2に当たる0.7兆円は復興債償還財源として東日本大震災復興特別会計に繰り入れられ、同会計を経由して国債整理基金特別会計に繰り入れられた<sup>4)</sup>。国債整理基金特別会計に繰り入れられる21.5兆円のうち、利子繰入が8.3兆円で4割弱を占める。公債費償還繰入は13.1兆円で6割を占めるにすぎず、国債残高の累増を抑えるにはきわめて不十分である。

利子繰入は8.3兆円となっているが、膨大な公債残高との比較でみればきわめて少ない。普通国債残高（年度末）を分母とし、利払費を分子として国債の平均金利を算出すると、1995年度4.6%、2000年度2.7%、2005～2009年度1.4%、2010年度1.3%、2011～2013年度1.2%、2014年度1.1%と急速に低下している<sup>5)</sup>。

日銀によるコール・レートを操作目標とする低金利政策から2000年3月以降の量的緩和政策、安倍第2次政権下の「異次元」の量的・質的金融緩

和（2013年4月発表、国債の大量買入により2%の物価目標を2年程度で実現）、2014年秋の追加緩和、2016年2月の「マイナス金利」政策の導入により超金融緩和が進むことによって、累増した国債残高に対する金利負担は低位に抑えられ、国債費の膨張による予算編成難は回避されている。

公債費償還繰入の中心は定率繰入等分11.3兆円であり、割引国債に係る年割額繰入分と借入金の法定償還額（0.2兆円）も含まれる。その他に一般会計「国債費」の公債費償還繰入に計上されるのは、予算繰入1.2兆円（うち公債分0.9兆円、借入金分0.3兆円）、減税特例公債分償還分0.3兆円、年金特例公債償還分0.3兆円である。

借入金償還費繰入は、特別会計等から国の一般会計が承継した借入金の償還費である。2014年度末の国の借入金残高（55.0兆円）の内訳は、一般会計借入金13.4兆円、特別会計借入金2.3兆円、特別会計借入金（5年未満）39.3兆円である。一般会計借入金では、後述する交付税特別会計からの承継分が12.8兆円で95.5%と大半を占める。

国債整理基金特別会計と一般会計・他の特別会計との関係に大きな影響を及ぼしたのは、第1に2001年度の財政投融资改革（以下、財投改革）である。財投改革では、資金運用部への郵便貯金、公的年金等の預託義務が廃止され、代わりに財政融資資金が財政投融资の中核に位置することになった。財政融資資金の財源調達を中心となる「財投債」は国債として位置づけられ、その償還費・利払費に見合った額が財政投融资特別会計から繰り入れられている。その他に積立金の取り崩

表 2 国債整理基金特別会計と他会計との関係 — 2014年度決算、兆円 —

| 一般会計「国債費」・歳出計 22.2                     |      |       |     |       |
|--|------|-------|-----|-------|
|  | 計    | 債務償還費 | 利子  | 事務取扱費 |
| 国債整理基金への繰入小計                           | 21.5 |       |     |       |
| (1) 公債費償還費繰入                           | 13.1 | 13.1  |     |       |
| ① 特別会計法第42条第2項の規定による繰入                 |      | 11.3  |     |       |
| 定率繰入等分                                 |      | 11.1  |     |       |
| 割引国債発行差減額・年割額繰入分                       |      | 0.0   |     |       |
| 借入金償還費繰入                               |      | 0.2   |     |       |
| ② 特別会計法第42条第5項の規定による必要額                |      | 1.5   |     |       |
| 年金特例公債償還分                              |      | 0.3   |     |       |
| 予算繰入分                                  |      | 0.9   |     |       |
| 借入金償還費繰入、予算繰入分                         |      | 0.3   |     |       |
| ③ 減税特例公債(1994~1996年度)償還分               |      | 0.3   |     |       |
| (2) 利子繰入                               | 8.3  |       | 8.3 |       |
| ① 公債利子等繰入                              |      |       | 8.0 |       |
| ② 年金特例公債利子                             |      |       | 0.0 |       |
| ③ 借入金利子                                |      |       | 0.2 |       |
| (3) 国債事務取扱費                            | 0.0  |       |     | 0.0   |
| 東日本大震災復興特別会計への繰入<br>2013年度の決算上の剰余金の1/2 | 0.7  | 0.7   |     |       |

| 交付税及び譲与税配付金特別会計・歳出 |      |
|--------------------|------|
| 地方交付税交付金           | 17.4 |
| 地方譲与税譲与金           | 2.9  |
| 国債整理基金特別会計へ繰入      | 33.4 |
| うち現金償還分            | 0.2  |
| その他                | 0.1  |
| 歳出合計               | 53.9 |

| 東日本大震災復興特別会計歳出 |     |
|----------------|-----|
| 公共事業等          | 0.8 |
| 原子力災害復興関係      | 0.8 |
| 地方交付税交付金       | 0.4 |
| 国債整理基金特別会計へ繰入  | 0.7 |
| うち利払費          | 0.0 |
| 債務償還費          | 0.7 |
| その他            | 1.1 |
| 歳出合計           | 3.8 |

| 財政投融资特別会計・歳出  |      |
|---------------|------|
| 財政融資資金へ繰入     | 14.0 |
| 国債整理基金特別会計へ繰入 | 20.5 |
| その他           | 0.4  |
| 歳出合計          | 34.9 |

| 国債整理基金特別会計・歳入計 207.5 |      |       |        |       |
|----------------------|------|-------|--------|-------|
|                      | 計    | 債務償還費 | 利子・割引料 | 事務取扱費 |
| (1) 他会計より受入計         | 84.6 | 75.0  | 9.6    | 0.0   |
| ① 一般会計より受入           | 21.5 | 13.1  | 8.3    | 0.0   |
| ② 交付税等特別会計より受入       | 33.4 | 33.3  | 0.0    | —     |
| ③ 財政投融资特別会計より受入      | 20.5 | 19.2  | 1.3    | 0.0   |
| ④ エネルギー対策特別会計より受入    | 6.5  | 6.5   | 0.0    | 0.0   |
| ⑤ 年金特別会計より受入         | 1.5  | 1.5   | 0.0    | —     |
| ⑥ 東日本大震災復興特別会計より受入   | 0.7  | 0.7   | 0.0    | 0.0   |
| ⑦ その他の4特別会計より受入      | 0.6  | 0.5   | 0.0    | 0.0   |
| (2) 公債金(借換債)         | 96.1 |       |        |       |
| (3) 前年度剰余金受入         | 26.4 |       |        |       |
| (4) その他の収入           | 0.0  |       |        |       |

| 国債整理基金特別会計・歳出計 204.4 |       |       |      |       |        |     |
|----------------------|-------|-------|------|-------|--------|-----|
|                      | 計     | 公債等   |      | 借入金   | 政府短期証券 |     |
|                      |       | 現金    | 借換   |       |        |     |
| (1) 債務償還費            | 194.4 | 152.9 | 33.8 | 119.2 | 40.1   | 1.4 |
| 一般会計分                | 131.8 | 131.1 | 12.4 | 118.3 | 0.7    | —   |
| 交付税等特別会計分            | 33.3  | —     | —    | —     | 33.3   | —   |
| 財政投融资特別会計分           | 19.2  | 19.2  | —    | —     | —      | —   |
| エネルギー対策特別会計分         | 6.5   | 1.0   | —    | —     | 4.3    | 1.2 |
| 年金特別会計分              | 1.5   | —     | —    | —     | 1.5    | —   |
| 東日本大震災復興特別会計分        | 1.6   | 1.6   | —    | —     | —      | —   |
| その他の3特別会計分           | 0.5   | —     | —    | —     | 0.4    | 0.1 |
| (2) 売却及償還差額補填金       | 9.1   |       |      |       |        |     |
| (3) その他の支出           | 0.9   |       |      |       |        |     |

(出所) 「決算の説明」、財務省理財局「国債統計年報」各年度版より作成。国債整理基金特別会計・歳出のうち、一般会計分の現金償還分・借換分については参議院予算委員会調査室 [2016] による。

しにより、2006年度に12兆円、2008年度に7兆1,600億円が繰り入れられている。

第2に財投改革による資金運用部の廃止は、交付税特別会計借入の縮小・廃止と結びついた。地方交付税の国税法定原資では不足する調整財源に対する上積み措置の中心となる交付税特別会計借入金についてみると、残高（地方負担分）は2000年度末に26兆円を超えた。政府では、こうした「隠れ借金」は好ましくない、地方自治体から目に見える借金である地方債に切り替えるべきであるとの考え方が強まった。契機となったのは借入先である資金運用部の廃止であり、減税分を除いた通常収支分について借入額を2001年度から縮小し、2003年度には廃止した。2007年度以降は、減税分を含めて新たな借入は廃止された。併せて国負担分18兆6,648億円が交付税特別会計から一般会計の借入金として承継された。

地方の負担額33兆6,173億円については、2011～2013年度には利払費の縮減により確保された財源等を活用して毎年度1,000億円を、2014年度以降は毎年度1,000億円ずつ増額、2022年度以降は30年間各年度1兆円を償還に充当することになっている。2012年度末の地方負担分の債務残高は33兆4,173億円であり、この金額が2013年度の国債整理基金の受入（債務償還費分）となる。うち現金償還分は1,000億円で、2013年度末の債務残高は33兆3,173億円となり、この金額が2014年度国債整理基金の受入（償還分）となるが、うち現金償還分は2,000億円にすぎない。

第3に2011年11月に成立した復興財源確保法に基づき東日本大震災の復興事業に充当するために復興債が発行された。復興特別税と一般会計の純剰余金からの繰入を財源として、2037年度までに償還する。

第4に2012年度と2013年度に基礎年金国庫負担1/2の財源調達のために年金国債が発行された。2012年度当初予算では歳入予算に計上されない年金交付公債（2兆5,044億円）、2013年度当初予算では歳入予算に計上される年金特例公債（2兆6,110億円）により賄った。年金交付公債と年金

特例公債は、国債整理基金で一括して年金特例公債として償還・利払が行われている。

### ③ 借換中心の償還

2014年度における国債整理基金特別会計の歳出をみると、債務償還費194.4兆円のうち国債償還額は152.9兆円であるが、現金償還は33.8兆円で22.1%を占めるにすぎず、119.2兆円、77.9%は借換に依存している。2007年度以降の償還方法別償還額の推移をみた表3によると、国債計では現金償還の比率はおおむね2割強にすぎない。借換の大半が行われている一般会計国債では、現金償還の比率はおおむね10%前後にとどまっている。

政府は国債償還の85%程度を占める一般会計国債について、2つの方式で現金償還のウエイトを高めようとした。第1は財政投融资資金特別会計の剰余金・積立金の国債整理基金特別会計への繰入である。2006年度には12兆円、2008年度には7.2兆円が繰り入れられた<sup>(6)</sup>。第2に2013年1月、政府は国債整理基金残高の圧縮による借換債の発行抑制の方針を発表し2013年度に実施した。

この2つの方式で臨時的に資金が繰り入れられた年度には償還費に占める現金償還の比率は15～16%に高まったが、その他の年度はおおむね1割前後であり、借換償還への依存度は著しく高い。財政投融资資金特別会計の剰余金・積立金は、「埋蔵金」批判により取り崩され枯渇している。国債整理基金の残高は2010年度13.7兆円、2012年度10.5兆円、2013～2014年度3.0兆円と圧縮されており、もはや「基金」としてはほとんど機能していない。むしろ国債整理基金特別会計は、借換債発行機関としての性格が色濃くなっている。そこで2014年度には、一般会計国債の現金償還は前年度比6兆6,162億円減の12兆4,346億円に縮小し、償還額に占める割合は9.5%へ低下している。

一般会計国債全体に主要先進国では例をみない超長期の「60年償還ルール」を適用することにより償還の中心は借換となり、一般会計「国債費」の膨張を抑え、平均金利の低下とともに予算編成難の顕在化を回避させている。

表3 国債の償還方法別（現金、借換）償還額

兆円／%

|        |       | 償還額   |       |       | 構成比   |      |      |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
|        |       | 計     | 現金    | 借換    | 計     | 現金   | 借換   |
| 国債計    | 2000  | 74.2  | 8.9   | 65.4  | 100.0 | 12.0 | 88.0 |
|        | 2001  | 77.5  | 6.5   | 71.0  | 100.0 | 8.4  | 91.6 |
|        | 2002  | 88.9  | 7.3   | 81.6  | 100.0 | 8.2  | 91.8 |
|        | 2003  | 107.8 | 19.6  | 88.2  | 100.0 | 18.2 | 81.8 |
|        | 2004  | 115.7 | 17.9  | 97.8  | 100.0 | 15.5 | 84.5 |
|        | 2005  | 137.1 | 20.0  | 117.2 | 100.0 | 14.6 | 85.4 |
|        | 2006  | 167.7 | 47.8  | 119.9 | 100.0 | 28.5 | 71.5 |
|        | 2007  | 126.7 | 27.8  | 99.0  | 100.0 | 21.5 | 78.1 |
|        | 2008  | 128.8 | 35.2  | 93.6  | 100.0 | 27.4 | 72.6 |
|        | 2009  | 117.5 | 27.4  | 90.1  | 100.0 | 23.3 | 76.7 |
|        | 2010  | 122.6 | 22.2  | 100.4 | 100.0 | 18.1 | 81.9 |
|        | 2011  | 142.3 | 33.7  | 108.6 | 100.0 | 23.7 | 76.3 |
|        | 2012  | 143.6 | 32.8  | 110.8 | 100.0 | 22.9 | 77.1 |
|        | 2013  | 148.6 | 38.6  | 110.0 | 100.0 | 26.0 | 74.0 |
| 2014   | 152.9 | 33.8  | 119.2 | 100.0 | 22.1  | 77.9 |      |
| 一般会計国債 | 2000  | 56.6  | 4.5   | 52.2  | 100.0 | 7.9  | 92.1 |
|        | 2001  | 63.9  | 4.9   | 59.0  | 100.0 | 7.7  | 92.3 |
|        | 2002  | 74.5  | 5.5   | 69.0  | 100.0 | 7.3  | 92.7 |
|        | 2003  | 81.2  | 6.8   | 74.4  | 100.0 | 8.3  | 91.7 |
|        | 2004  | 91.0  | 7.0   | 84.0  | 100.0 | 7.7  | 92.3 |
|        | 2005  | 114.1 | 8.9   | 105.2 | 100.0 | 7.8  | 92.2 |
|        | 2006  | 129.3 | 21.4  | 107.9 | 100.0 | 16.5 | 83.5 |
|        | 2007  | 110.5 | 11.6  | 99.0  | 100.0 | 10.5 | 89.5 |
|        | 2008  | 111.0 | 17.4  | 93.6  | 100.0 | 15.7 | 84.3 |
|        | 2009  | 98.3  | 8.3   | 90.0  | 100.0 | 8.4  | 91.6 |
|        | 2010  | 109.6 | 9.5   | 100.2 | 100.0 | 8.6  | 91.4 |
|        | 2011  | 120.7 | 12.5  | 108.2 | 100.0 | 10.3 | 89.7 |
|        | 2012  | 120.6 | 12.3  | 108.3 | 100.0 | 10.2 | 89.8 |
|        | 2013  | 126.5 | 19.1  | 107.5 | 100.0 | 15.1 | 84.9 |
| 2014   | 130.8 | 12.4  | 118.3 | 100.0 | 9.5   | 90.5 |      |

(注) 国債計の2007年度の現金償還と借換償還の合計は計と一致しないが、出典のままとした。

(出所) 国債計は財務省理財局「国債統計年報」、一般会計国債は参議院予算委員会調査室 [2016]。

## (2) 国債残高の累増

### ① 借換債を中心に160兆円を超える国債発行額

1980年代後半の第1次財政再建、橋本内閣下の「財政構造改革法」（1997年11月成立）では、再建目標としては特例公債発行ゼロが設定された。2001年4月に発足した小泉内閣の下で、同年6月に経済財政諮問会議で初めて決定された「骨太の方針2001」では、建設公債と特例公債を区別せずに新規国債について「30兆円枠」を設定した。リーマン・ショック（2008年9月）を契機とする世界同時不況の下で、2009年度決算では新規国債発行額は52.0兆円（建設公債15.0兆円、特例公債36.9兆円）まで膨張した（表4参照）。

2009年9月の政権交代後、民主党政権は2010年6月に「財政運営戦略」と題した「中期財政フレーム」を閣議決定、新規国債発行枠を前年度当初予算並みの44兆4,000億円以下と設定した。2012年12月の衆議院選挙で自民党は3年ぶりに政権党に復帰したが、安倍第2次政権の下での財政健全化では小泉内閣下で採用され、民主党政権において継承された「基礎的財政収支」黒字化を目標として掲げたが、新規国債発行枠は設定していない。

実質的には安倍第2次政権の初の当初予算としての2014年度当初予算では、消費増税と法人税の

大幅増収に支えられて、新規国債発行額は前年度の45.5兆円（年金特例公債2.6兆円を含む）から4.2兆円減額されて41.3兆円となった。新規国債発行額は2015年度当初予算では36.9兆円と40兆円を割り込み、2016年度当初予算では34.4兆円まで縮減している。

2016年予算政府案について、政府は国債発行額（34.4兆円）を前年度当初比で2.4兆円減額し、公債依存度は35.6%とリーマン・ショック以前（2008年度当初予算以来）の水準まで回復したとして、財政健全化の進展を喧伝している。2016年度当初予算の新規財源債は、新規国債に復興債2.2兆円と財投債16.5兆円を合わせて53.1兆円になる。借換債は109.1兆円で新規国債の3.2倍の規模となっており、これを合わせた国債発行総額は

162.2兆円に達している。新規国債発行額は発行総額の2割強を示しているにすぎず、借換債発行額が2/3と圧倒的割合を占めているのである。借換債発行額は2010年代に100兆円を超えてから、110～120兆円で高止まりすることにより、国債発行総額の圧縮にブレーキをかけており、財政健全化が進展しているとはいえない。

## ② 償還額を上回る国債発行額と国債残高の累増

2007年度以降の普通国債及び財投債の増減（額面ベース）を示した表5によると、リーマン・ショックを契機とする世界同時不況の影響が現れる直前の2008年度には、国債発行額は償還額を下回り、年度末現在額は年度首現在額（前年度末現在額）を下回った。2009年度には国債発行額は再

表4 発行根拠別国債発行額の推移 — 収入金ベース —

兆円/%

|      | 発行額計  | 新規財源債 | 新規国債 |      |      | 年金特例公債 | 復興債  | 財投債  | 借換債         |
|------|-------|-------|------|------|------|--------|------|------|-------------|
|      |       |       | 建設国債 | 特例国債 |      |        |      |      |             |
| 2007 | 141.3 | 42.1  | 25.4 | 6.0  | 19.3 | —      | —    | 16.8 | 99.2(70.2)  |
| 2008 | 135.7 | 41.8  | 33.2 | 7.0  | 26.2 | —      | —    | 8.6  | 93.9(69.2)  |
| 2009 | 151.8 | 61.3  | 52.0 | 15.0 | 36.9 | —      | —    | 9.4  | 90.5(59.6)  |
| 2010 | 151.5 | 50.7  | 42.3 | 7.6  | 34.7 | —      | —    | 8.4  | 100.8(66.5) |
| 2011 | 176.2 | 67.2  | 42.8 | 8.4  | 34.4 | —      | 11.3 | 13.1 | 109.0(61.9) |
| 2012 | 177.5 | 66.5  | 47.5 | 11.4 | 36.0 | 2.6    | 2.3  | 14.2 | 111.0(62.5) |
| 2013 | 164.3 | 54.1  | 40.9 | 7.0  | 33.9 | 2.6    | —    | 10.7 | 110.2(67.0) |
| 2014 | 172.0 | 52.6  | 38.5 | 6.6  | 31.9 | —      | 0.1  | 14.0 | 119.4(69.4) |
| 2015 | 166.7 | 52.3  | 36.4 | 6.5  | 29.9 | —      | 1.9  | 14.0 | 114.4(68.6) |
| 2016 | 162.2 | 53.1  | 34.4 | 6.1  | 28.4 | —      | 2.2  | 16.5 | 109.1(67.3) |

(注) 1. 2014年度までは実績、2015年度は補正後、2016年度は当初予算。

2. ( ) 内は発行総額に対する借換債の比率。

(出所) 参議院予算委員会調査室 [2016]。

表5 普通国債及び財投債の増減 — 額面ベース —

兆円

|      | 年度首現在額 | 発行額   | 償還額   | 償還額   |       | 年度末現在額 |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|
|      |        |       |       | 満期償還  | 買入消却等 |        |
| 2007 | 670.6  | 136.5 | 126.0 | 123.0 | 3.0   | 681.2  |
| 2008 | 681.2  | 123.9 | 128.1 | 117.8 | 10.4  | 677.0  |
| 2009 | 677.0  | 156.0 | 116.7 | 111.0 | 5.7   | 716.2  |
| 2010 | 716.2  | 160.4 | 122.1 | 118.2 | 3.9   | 754.5  |
| 2011 | 754.5  | 167.3 | 141.0 | 136.1 | 4.9   | 780.8  |
| 2012 | 780.8  | 175.0 | 141.5 | 136.9 | 4.5   | 814.3  |
| 2013 | 814.3  | 180.2 | 146.4 | 141.6 | 4.8   | 848.1  |
| 2014 | 848.1  | 176.1 | 151.2 | 147.3 | 3.8   | 873.1  |

(出所) 財務省理財局「国債統計年報」各年度版。

び急増し、償還額を39.3兆円も上回り、その分だけ年度末現在額は前年度末比で増加した。国債発行額と償還額の差は、新規国債が減額に転じた2014年度にも33.8兆円にのぼり、2014年度には縮小したものの、なお24.9兆円と巨額である。

2007年度以降の年度末の国債発行残高（額面ベース）を示した表6によると、2009年度に700億円台、2012年度800億円台、2015年度（補正後）900億円台と増加の一途をたどり、2016年度当初見込みでは931.6億円にのぼっている。2007～2016年度（当初見込み）に国債残高は250.4兆円増加したが、内訳では財投債が46.0兆円減少する一方で、特例公債が246.5兆円、建設公債が38.0兆円増加している。大量に発行されてきた特例公債への「60年償還ルール」の適用は、一般会計「国債費」の膨張を抑え、予算編成難の回避に寄与する一方、公債残高の累増という副作用をもたらしている。

### ③ 高水準で上昇を続ける日本の中央・地方債務残高比率（対GDP比）

2007年以降の主要国における中央・地方（一般政府）の財政収支差額の対GDP比の推移を示すと、図1の通りである。財政収入からは公債収入が除かれている。財政支出からは公債費のうち償還費は除かれているが、利払費は含まれている。財政収支から利払費を除くとプライマリー・バランス（PB・基礎的財政収支）になる。

リーマン・ショック後の世界同時不況の影響で、

2009年に各国とも赤字比率を大幅に高めている。赤字比率が最も高いのはアメリカで13.7%に達しており、イギリスが10.8%でこれに次ぐ。日本は8.9%で3番目の高さを示し、フランスが7.2%で4位であった。2013年までにアメリカ、イギリスおよびフランスでは赤字比率を急速に低下させたのに対して、日本では1ポイントしか低下しなかったのが7.9%で首座を占めるようになった。

その後2016年にかけては、日本における赤字比率の低下が3ポイントと最大であり、2016年には4.9%で依然として首座を占めているものの、アメリカ（4.5%）やフランス（3.4%）との差は目立たなくなっている。日本においては、①超低金利により対GDP比の利払費の上昇が抑えられた、②円安により輸出依存度が高い大企業の円ベースの売り上げと法人所得の急増により法人税収が順調に拡大するようになった、③税率引き上げにより消費税収入が急増したといった要因が作用して、財政収支は改善に向かったのである。

2007年以降の主要先進国における中央・地方債務残高の対GDP比の推移を示した図2によると、2009年における財政収支差額の赤字比率の大幅な上昇が影響して、各国とも2009年から2012年にかけて債務残高対GDP比が上昇している。その後、日本とイタリアを除く主要先進国では、2012年頃には頭打ちになった。100%を超えて欧米主要先進国で突出して高いイタリアでは2014年に160%水準に近づいた後、横ばいに転じている。これに対して日本では2002年に150%を超え、2011年に

表6 国債発行残高の推移 — 年度末、額面ベース —

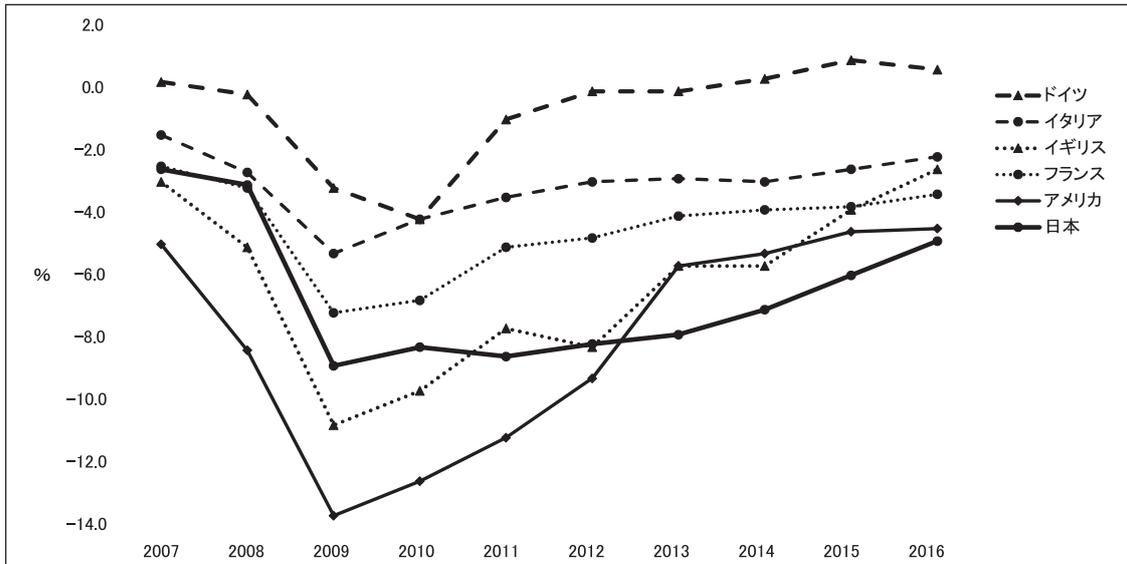
兆円

|      | 国債残高計 | 普通国債計 | 普通国債計 |       |        |      | 財投債   |
|------|-------|-------|-------|-------|--------|------|-------|
|      |       |       | 建設国債  | 特例国債  | 年金特例国債 | 復興債  |       |
| 2007 | 681.2 | 541.5 | 236.9 | 304.5 | —      | —    | 139.8 |
| 2008 | 677.0 | 545.9 | 224.9 | 321.0 | —      | —    | 131.1 |
| 2009 | 716.2 | 594.0 | 238.3 | 355.6 | —      | —    | 122.2 |
| 2010 | 754.5 | 636.3 | 246.3 | 390.0 | —      | —    | 118.2 |
| 2011 | 780.8 | 669.9 | 248.3 | 410.9 | —      | 10.7 | 110.9 |
| 2012 | 814.3 | 705.0 | 249.9 | 442.2 | 2.6    | 10.3 | 109.3 |
| 2013 | 848.1 | 743.9 | 258.0 | 471.6 | 5.2    | 9.0  | 104.2 |
| 2014 | 873.1 | 774.1 | 260.1 | 500.8 | 4.9    | 8.3  | 99.0  |
| 2015 | 908.9 | 812.1 | 270.3 | 529.3 | 4.6    | 7.8  | 96.8  |
| 2016 | 931.6 | 837.8 | 274.9 | 551.0 | 4.4    | 7.6  | 93.8  |

(注) 2014年度までは実績、2015年度は補正後見込み、2016年度は当初見込み。

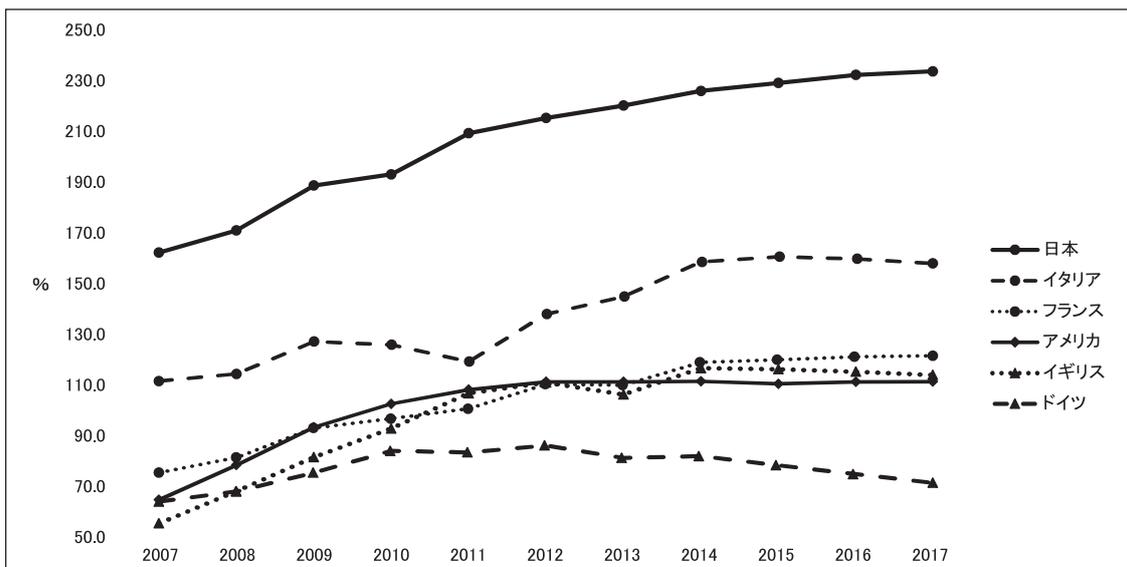
(出所) 2016年度予算関連資料（財務省理財局「国債関連」）2015年12月。

図1 主要国における一般政府財政収支差額の対GDP比



(出所) OECD, *Economic Outlook 98*, November 2015.

図2 主要国における一般政府債務残高の対GDP比



(出所) OECD, *Economic Outlook 98*, November 2015.

200%を超えた後、財政収支が急速な改善を示した2014～2016年にも上昇を続け、2016年には230%を超えるという見通しになっている。

主要先進国の中で財政収支の改善が最も進んだのはドイツであり、2011年から急速に財政収支を改善し、2014年からは中央・地方の財政収支が主要先進国で唯一黒字に転じている<sup>(7)</sup>。PBは2009年には早くも対GDP比1%の黒字となっている<sup>(8)</sup>。それにもかかわらず債務残高対GDP比は2012年の86.3%まで上昇を続け、2016年までに低下が見

込まれているのは約10ポイントにすぎない。

後述する通り、日本の財政健全化ではPBの均衡により債務残高対GDP比の上昇に歯止めをかけることを目標とし、その後は引き下げを目指している。ドイツの例からみると、PBが均衡化したとしても、230%を超える債務残高対GDP比をリーマン・ショック以前の160%台（債務残高上位2位のイタリアの2016年の水準）に引き下げるのは容易なことではない。

### (3) 財政健全化政策

#### ① 基礎的財政収支の均衡が目標

2001年4月に発足した小泉政権下で6月に閣議決定された「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」（以下、「基本方針」）では、財政健全化の当面の目標として2002年度予算で国債発行額を30兆円以下に引き下げ、次にPBの黒字化を目指すとした<sup>9)</sup>。

PBとは、その年度に必要とされる政策的経費（歳出総額マイナス国債費、PB対象経費）が、その年度の税収と税外収入（歳入総額マイナス公債金）でどの程度賅うことができているかを示す指標である<sup>10)</sup>。PBが均衡していれば、その年度のPB対象経費を公債金収入に頼ることなく、税収・税外収入で賅うことができている。PBが均衡していても、利払費相当分だけ債務残高は増加する。従って債務残高を増加させないためには、利払費も歳出に含めた国民経済計算ベースの財政収支を均衡化させる必要がある。PBが均衡化している状態では、債務残高は利払費（債務残高×名目長期金利）だけ増加する。従って債務残高対GDPの変動率は名目長期金利と名目成長率の水準に依存して変動することになり、名目長期金利と名目成長率が一致している場合には一定となる。名目長期金利が名目成長率を上回っているケースで債務残高対GDP比を安定的に低下させるには、一定水準以上のPB黒字を達成する必要がある。

2002年度当初予算で国債発行額30兆円（補正後・決算では未達）を達成した後、2003年1月に閣議決定された「改革と展望——2002年度改定」においては、2010年代初頭においてPBの黒字化を目指すとして財政健全化目標をより具体化した。輸出主導型景気上昇と税収の増加を背景に、小泉政権で最後となる「骨太の方針」（2006年7月閣議決定）では、PB黒字化の達成年度を2011年度と具体化した。この財政健全化目標は、第1次安倍政権、福田政権と引き継がれた。

ここでのPBは国民経済計算（SNA）ベースの国・地方のPBである。国（中央政府）には一般会計だけではなく、特別会計の一部と独立行政

法人の一部が含まれる。SNAベースのPBは、財政収支（純貸出－黒字－または純借入－赤字－）マイナス純利払い（利払いマイナス利子受け取り）として算出される。国の一般会計ベースのPB（基礎的財政収支）は公債金を除く歳入マイナス基礎的財政収支対象経費（PB対象経費）である。PB対象経費は、一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻（2010年度7,182億円）を控除した金額である。

リーマン・ショック後の世界同時不況の影響による財政収支の大幅な悪化により、PB黒字化を2011年度に達成することは不可能になった。麻生政権下でまとめられた「基本方針2009」においては、5年以内のPB赤字比率（対GDP比）の半減、10年以内のPB黒字化の確実な達成と達成年度を先送りした。

民主党政権発足（2009年9月）によっても、それまでの財政健全化目標に関して大きな変化はみられなかった。2010年6月に財政運営戦略として閣議決定された財政健全化目標では、①2015年度までにPB赤字比率（対GDP比）を2010年度比で半減させる、②2020年度にPBを黒字化する、③2021年度以降に対GDP比政府債務残高を低下させるとした。

第2次安倍政権成立以降も財政健全化目標は変わっていない。2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」では、2015年度には国・地方のPB赤字比率は3.3%と2010年度（6.6%）比で半減する見込みであることを背景に、2020年度までにPBを黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的引き下げという財政健全化目標を堅持し、2016～2018年度を集中改革期間として位置づけた。集中改革期間における改革努力のメルクマールとして、2018年度のPB赤字比率について1%程度という新たな中間目標を設定した。

② 2015年度の財政健全化の中間目標は達成の見込み

2010年度以降のSNAベースの国・地方のPBの推移を示すと表7の通りである。参考までに国の一般会計ベースのPBも掲げている。

2010年度のPBは、地方では0.3兆円の黒字、国では31.9兆円の赤字、国・地方では31.7兆円の赤字で、対GDP比は6.6%の赤字であった。国の一般会計ベースのPBは22.7兆円の赤字で、SNAベースの国（中央政府）のPBの赤字と比較すると、約7割の規模であった。

国のPB赤字は2013年度には30.3兆円と2010年度比でほとんど減っていないが、2014年度に21.5兆円に大幅に縮小し、国・地方では20.0兆円に縮小している。2015年度には国のPB赤字が20.4兆円へ小幅な減少を示し、地方のPB黒字が拡大したことにより、国・地方のPB赤字は16.6兆円に縮小し、対GDP比は3.3%と2010年度から半減すると見込まれており、財政健全化の中間目標は達成されたとみられる。

小泉政権が発足し、PBの黒字化を目標とした財政健全化が最優先政策となって以降、大半の年度においてPB対象経費は厳しく抑制され、国の一般会計の基礎的財政収支の動向は主に税収によって規定されてきた。例外的にPB対象経費（決算ベース）が対前年度比で25.9%と著しく高い伸びを示したのは民主党政権下の2009年度であり、「子ども手当」の創設により社会保障関係費が6.2兆円増（27.3%増）と大幅に増加したことが影響している。2011年度の伸び率も8.0%と比

較的高いが、「一括交付金」の導入により、「その他の事項経費」が2.0兆円増（27.8%増）と大幅に増加したことによる。

リーマン・ショック後の世界同時不況の影響で停滞していた所得税と法人税は、2013年度決算では、対前年度比で11.0%、7.5%の高い伸びを示し、SNAベースでは横ばいであったPB赤字を国の一般会計ベースでは6.9兆円も縮小するのに寄与した（表8参照）。2014年度にはこれに税率引き上げ（国・地方、2014年4月以降8%）による消費税（決算ベース）の対前年度比5.2兆円増（48.0%増）が加わり、税収は7.0兆円増（14.9%増）と大幅な伸びを示した。2015年度補正後では、対前年度補正後比の伸び率が所得税と法人税で11%台に高まるとともに、消費税でも11%台と高く、税収は2.5兆円増（9.1%増）と高い伸びを示した。

「社会保障・税の一体改革」において消費税増税分は制度上全て社会保障財源化（社会保障4経費に充当）された。しかし2014年度予算～2016年度予算における消費税増収額（8.2兆円）のうち、「社会保障の充実」に充てられたのは1.35兆円（うち子ども・子育て支援816億円）、16%にすぎない。4割以上は財政再建のための国債減額に充当されている。

景気回復に伴う所得税・法人税の増収と消費税増税と増収分の財政健全化への優先的配分により、国の一般会計ベースのPB赤字は対前年度比で2014年度決算3.3兆円、2015年度補正後2.8兆円も縮小した。2015年度補正後の基礎的財政収支の

表7 国及び地方のPB — 国民経済計算ベース —

|       |               | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016          |
|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
|       |               | 実績    |       |       |       |       | 推計値   |               |
| 実数    | 国・地方のPB       | -31.7 | -29.9 | -26.2 | -27.8 | -20.0 | -16.6 | -15.0 [-16.0] |
|       | 国のPB          | -31.9 | -32.8 | -28.8 | -30.3 | -21.5 | -20.4 | -17.8 [-18.7] |
|       | 地方のPB         | 0.3   | 2.9   | 2.6   | 2.5   | 1.5   | 3.8   | 2.8 [ 2.7]    |
|       | (参考)国の一般会計のPB | -22.8 | -23.2 | -26.5 | -19.6 | -16.3 | -13.5 | -10.9         |
| 対GDP比 | 国・地方のPB       | -6.6  | -6.3  | -5.5  | -5.7  | -4.1  | -3.3  | -2.9 [-3.1]   |
|       | 国のPB          | -6.7  | -6.9  | -6.1  | -6.3  | -4.4  | -4.1  | -3.4 [-3.6]   |
|       | 地方のPB         | 0.1   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.3   | 0.8   | 0.5 [ 0.5]    |

(注) 1. [ ] 内は、復興対策の経費及び財源の金額を含んだベース。

2. 国の一般会計のPBについては、2014年度までは決算、2015年度は補正後、2016年度は当初予算。

(出所) 参議院予算委員会調査室 [2015、2016] (原資料は内閣府「参議院予算委員会提出資料」)。

表8 国の一般会計の歳出・歳入と基礎的財政収支

億円／%

|            | 歳出総額      | 基礎的財政収支対象経費 |         |        |        |         | 地方交付税交付金等 | 国債費 |
|------------|-----------|-------------|---------|--------|--------|---------|-----------|-----|
|            |           | 社会保障関係費     | 公共事業関係費 | 防衛関係費  |        |         |           |     |
| 2010 (決算)  | 953,123   | 750,503     | 282,489 | 58,028 | 46,696 | 187,903 | 195,439   |     |
| 2011 (決算)  | 1,007,154 | 810,877     | 297,777 | 59,148 | 48,181 | 194,507 | 196,277   |     |
|            | (5.7)     | (8.0)       | (5.4)   | (1.9)  | (3.2)  | (3.5)   | (0.4)     |     |
| 2012 (決算)  | 970,842   | 760,765     | 291,976 | 57,760 | 47,615 | 168,847 | 210,107   |     |
|            | (-3.6)    | (-6.2)      | (-1.9)  | (-2.3) | (-1.2) | (-13.2) | (7.0)     |     |
| 2013 (決算)  | 1,001,889 | 788,954     | 292,320 | 79,752 | 47,923 | 175,535 | 212,935   |     |
|            | (3.2)     | (3.7)       | (0.1)   | (38.1) | (0.6)  | (4.0)   | (1.3)     |     |
| 2014 (決算)  | 988,135   | 766,278     | 301,709 | 73,208 | 50,628 | 170,963 | 221,857   |     |
|            | (-1.4)    | (-2.9)      | (3.2)   | (-8.2) | (5.6)  | (-2.6)  | (4.2)     |     |
| 2015 (補正後) | 996,633   | 767,563     | 315,297 | 65,470 | 51,719 | 168,008 | 234,507   |     |
|            | (0.7)     | (0.3)       | (5.4)   | (2.2)  | (1.6)  | (-1.7)  | (1.8)     |     |
| 2016 (当初)  | 967,218   | 731,097     | 319,738 | 59,737 | 50,541 | 152,811 | 236,121   |     |
|            | (0.4)     | (0.3)       | (1.4)   | 0.0    | (1.5)  | (-1.6)  | (0.7)     |     |

|            | 歳入総額      | 租税及印紙収入 |         |         |         | 公債金     | 基礎的財政収支  |
|------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
|            |           | 所得税     | 法人税     | 消費税     |         |         |          |
| 2010 (決算)  | 1,005,346 | 414,868 | 129,844 | 89,677  | 100,333 | 423,030 | -227,591 |
| 2011 (決算)  | 1,099,795 | 428,326 | 134,762 | 93,514  | 101,946 | 540,480 | -231,703 |
|            | (9.4)     | (3.2)   | (3.8)   | (4.3)   | (1.6)   | (27.8)  |          |
| 2012 (決算)  | 1,077,620 | 439,314 | 139,925 | 97,583  | 103,504 | 500,492 | -264,543 |
|            | (-2.0)    | (2.6)   | (3.8)   | (4.4)   | (1.5)   | (-7.4)  |          |
| 2013 (決算)  | 1,060,447 | 469,529 | 155,308 | 104,937 | 108,293 | 434,545 | -195,575 |
|            | (-1.6)    | (6.9)   | (11.0)  | (7.5)   | (4.6)   | (-13.2) |          |
| 2014 (決算)  | 1,046,791 | 539,707 | 167,902 | 110,316 | 160,290 | 384,929 | -163,072 |
|            | (-1.3)    | (14.9)  | (8.1)   | (5.1)   | (48.0)  | (-11.4) |          |
| 2015 (補正後) | 996,633   | 564,240 | 175,090 | 117,410 | 171,120 | 364,183 | -135,113 |
|            | (0.7)     | (9.1)   | (11.2)  | (11.7)  | (11.6)  | (-10.1) |          |
| 2016 (当初)  | 967,218   | 576,040 | 179,750 | 122,330 | 171,850 | 344,320 | -109,188 |
|            | (0.4)     | (5.6)   | (9.3)   | (11.3)  | (0.4)   | (-6.6)  |          |

(注) 2014年度までの( )内は前年度決算比増減率。2015年度の( )内は前年度補正後比、2016年度の( )内は前年度当初比。

(出所) 参議院予算委員会調査室 [2015、2016]。

赤字は13.5兆円でピークの2012年度から半減し、2010年度比で6割弱となっている。国の一般会計におけるPB赤字の大幅な縮減は、SNAベースのPBを指標とした財政健全化の中間目標の達成に大きく寄与している。

### ③ 困難な財政健全化最終目標の達成

2015年度には財政健全化の中間目標は達成されたと見込まれるが、2020年度におけるPBの黒字化という最終目標は達成可能なのだろうか。PBの将来推計は、財務省による国の一般会計ベースのPBと内閣府によるSNAベースの国・地方のPBがある。

財務省は、2016年度予算における制度・施策を前提とした後年度推計により、国の一般会計ベースのPBを推計している。ただし「社会保障と税の一体改革」による消費増税分の一部を充当する「社会保障の充実等」は織り込んでいる。税収の推計は、2017年4月1日からの消費税率(国・地方)の10%への引き上げと軽減税率の導入を前提にしている。

名目経済成長率3.0%と1.5%の2つのケースについて推計している。名目成長率3.0%のケースでは、国の一般会計のPBは2015年度当初予算の13.4兆円から2020年度には5.8兆円に縮小する(表9参照)。名目経済成長率3.0%は楽観的す

ぎる経済見通しである。リーマン・ショック後の世界同時不況の影響で、2008～2012年度にはおおむねマイナス成長またはゼロ成長であった。2013～15年度当初予算編成の前提となる政府経済見通しでは、2.7～3.3%と3%前後の名目成長率見通しを立てたが、実績は2013年度1.7%、2014年度1.5%、2015年度（見込み）2.7%にとどまっている。名目成長率1.5%のケースは実現可能性が高いが、PB赤字は2020年度に8.4兆円となり、2015年度比で5.0兆円しか縮小しない。

内閣府が2016年1月21日の経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」は、経済再生ケースとベースラインケースに区分して試算している（表10参照）。

経済再生ケースは、日本経済再生に向けた経済財政政策の効果が着実に発現し、中長期的に経済成長率は実質2%以上、名目3%以上となり、消費者物価上昇率（消費税率引き上げの影響は除く）は2%近傍で安定的に推移すると前提している。復興・復旧対策の経費及び財源を除いたベースで

表9 財務省「平成28年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（2016年1月）

[試算－1 名目経済成長率3.0%ケース]

兆円/％

|               | 2015  | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
|---------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 国債費           | 23.5  | 23.6   | 25.1   | 26.4   | 28.0   | 29.8   | 31.5   |
| うち利払費         | 10.1  | 9.9    | 10.7   | 11.9   | 13.2   | 14.0   | 16.0   |
| 基礎的財政収支対象経費 ① | 72.9  | 73.4   | 75.8   | 77.8   | 78.7   | 80.3   | 82.0   |
|               |       | (+0.3) | (+3.6) | (+2.7) | (+1.1) | (+2.1) | (+2.1) |
| 歳出計           | 96.3  | 96.7   | 100.8  | 104.2  | 106.6  | 110.1  | 113.5  |
| 税収            | 54.5  | 57.6   | 62.6   | 65.1   | 67.2   | 69.5   | 71.7   |
| 税外収入等         | 5.0   | 4.7    | 4.6    | 4.6    | 4.5    | 4.5    | 4.5    |
| 歳入計（公債金を除く） ② | 59.5  | 62.3   | 67.1   | 69.7   | 71.8   | 74.0   | 76.3   |
| 基礎的財政収支 ②－①   | -13.4 | -10.8  | -8.3   | -7.7   | -6.5   | -5.8   | -5.2   |

[試算－2 名目経済成長率1.5%ケース]

兆円/％

|               | 2015  | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
|---------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 国債費           | 23.5  | 23.6   | 25.0   | 26.2   | 27.6   | 29.0   | 30.3   |
| うち利払費         | 10.1  | 9.9    | 10.6   | 11.8   | 12.9   | 14.0   | 14.8   |
| 基礎的財政収支対象経費 ① | 72.9  | 73.1   | 75.4   | 76.9   | 77.3   | 78.5   | 79.7   |
|               |       | (+0.3) | (+3.1) | (+2.1) | (+0.4) | (+1.5) | (+1.6) |
| 歳出計           | 96.3  | 96.7   | 100.4  | 103.2  | 104.9  | 107.5  | 110.0  |
| 税収            | 54.5  | 57.6   | 61.6   | 63.0   | 64.0   | 65.1   | 66.2   |
| 税外収入等         | 5.0   | 4.7    | 4.6    | 4.6    | 4.5    | 4.5    | 4.5    |
| 歳入計（公債金を除く） ② | 59.5  | 62.3   | 66.1   | 67.6   | 68.6   | 69.7   | 70.7   |
| 基礎的財政収支 ②－①   | -13.4 | -10.8  | -8.9   | -8.9   | -8.3   | -8.4   | -8.6   |

- (注) 1. 2015年度は当初予算額、2016年度は政府予算案、2016～2019年度は2016年度予算における制度・施策を前提とした後年度推計。2020年度と2021年度は「平成28年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」を基に、一定の前提の下に一般会計の姿を試算した仮定計算例である。社会保障関係費については、毎年度、試算上の自然増約0.8兆円が生じると仮定し、それ以外の経費については一部を除き消費者物価上昇率で延伸。
2. 国債費は、[試算－1]では2016年度は予算における積算金利、2017年度以降は市場に織り込まれた金利の将来予想を加味した金利（10年国債：2016年度1.6%、2017年度1.7%、2018年度1.9%、2019年度2.0%、2020年度2.2%、2021年度2.4%）により積算。[試算－2]では、2016年度予算積算金利1.6%が2021年度まで続くものして積算。
3. 2017年度以降の「基礎的財政収支対象経費」は、2016年度予算における制度・施策を前提とした後年度推計により算出した歳出額に、「社会保障と税の一体改革」の実施に伴う「社会保障等の充実等」を機械的に加算している。

(出所) 参議院予算委員会調査室 [2016]。

国・地方のPBは、2020年度には6.5兆円（対GDP比1.1%）の赤字となり、財政健全化目標は達成しない。2.6兆円の黒字に転じるのは2024年度であるが、国は8.5兆円の赤字、地方は11.1兆円の黒字であり、地方のPB黒字の大幅な拡大に期待した推計になっている。

ベースラインケースは、経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移、中長期的に経済成長率は実質1%弱、名目1%半ばとなり、消費者物価上昇率（消費税率引き上げの影響は除く）は1.2%近傍で安定的に推移すると前提する。復

興・復旧対策の経費及び財源を除いたベースで国・地方のPBは、2020年度には12.4兆円（対GDP比2.3%）の赤字となり、財政健全化目標からはほど遠い。2024年度では、国・地方のPB赤字は15.0兆円（対GDP比2.6%）と2020年度よりも拡大する。

2つのケースとも2017年4月から消費税率（国・地方）の10%への引き上げと軽減税率の導入を前提にしているが、安倍首相は2016年6月1日、2019年10月に再延期すると表明した。当初の2015年10月から1年半延ばした2014年11月の決定

表10 中長期の経済財政に関する試算 — 内閣府作成、2016年1月21日経済財政諮問会議提出 —

兆円程度／%程度

|           |           | 2015             | 2020               | 2023               | 2024               |
|-----------|-----------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 経済再生ケース   | 実質GDP成長率  | 1.2              | 2.2                | 2.4                | 2.4                |
|           | 名目GDP成長率  | 2.7              | 3.6                | 3.8                | 3.8                |
|           | 消費者物価上昇率  | 0.4              | 2.0                | 2.0                | 2.0                |
|           | 名目長期金利    | 0.3              | 3.9                | 4.5                | 4.6                |
|           | 国・地方のPB   | -16.6<br>(-3.3)  | -6.5<br>(-1.1)     | -0.6<br>(-0.1)     | 2.6<br>(0.4)       |
|           | 国         | -20.4<br>(-4.1)  | -11.8<br>(-2.0)    | -9.4<br>(-1.4)     | -8.5<br>(-1.2)     |
|           | 地方        | 3.8<br>(0.8)     | 5.3<br>(0.9)       | 8.8<br>(1.3)       | 11.1<br>(1.6)      |
|           | 国・地方の財政収支 | -25.5<br>(-5.1)  | -21.8<br>(-3.7)    | -28.3<br>(-4.3)    | -29.5<br>(-4.3)    |
|           | 国         | -26.8<br>(-5.3)  | -24.6<br>(-4.2)    | -34.1<br>(-5.2)    | -37.5<br>(-5.5)    |
|           | 地方        | 1.3<br>(0.2)     | 2.8<br>(0.5)       | 5.8<br>(0.9)       | 8.0<br>(1.2)       |
|           | 公債等残高     | 993.5<br>(197.5) | 1,097.8<br>(185.5) | 1,180.6<br>(178.5) | 1,212.6<br>(176.7) |
|           | 国の一般会計のPB | -13.5            | -7.0               | -4.4               | -3.3               |
| 地方普通会計のPB | 3.6       | 5.7              | 9.3                | 11.6               |                    |
| ベースラインケース | 実質GDP成長率  | 1.2              | 0.8                | 0.8                | 0.8                |
|           | 名目GDP成長率  | 2.7              | 1.3                | 1.3                | 1.3                |
|           | 消費者物価上昇率  | 0.4              | 1.2                | 1.2                | 1.2                |
|           | 名目長期金利    | 0.3              | 1.6                | 2.0                | 2.0                |
|           | 国・地方のPB   | -16.6<br>(-3.3)  | -12.4<br>(-2.3)    | -14.5<br>(-2.5)    | -15.0<br>(-2.6)    |
|           | 国         | -20.4<br>(-4.1)  | -14.2<br>(-2.6)    | -15.1<br>(-2.6)    | -15.4<br>(-2.7)    |
|           | 地方        | 3.8<br>(0.8)     | 1.8<br>(3.0)       | 0.5<br>(0.1)       | 0.4<br>(0.1)       |
|           | 国・地方の財政収支 | -25.5<br>(-5.1)  | -23.2<br>(-4.2)    | -30.8<br>(-5.4)    | -33.6<br>(-5.8)    |
|           | 国         | -26.8<br>(-5.3)  | -23.1<br>(-4.2)    | -29.0<br>(-5.1)    | -31.4<br>(-5.4)    |
|           | 地方        | 1.3<br>(0.2)     | -0.1<br>(-0.0)     | -1.8<br>(-0.3)     | -2.2<br>(-0.4)     |
|           | 公債等残高     | 993.5<br>(197.5) | 1,099.7<br>(200.3) | 1,182.2<br>(207.3) | 1,215.2<br>(210.4) |
|           | 国の一般会計のPB | -13.5            | -10.0              | -10.5              | -10.8              |
| 地方普通会計のPB | 3.6       | 2.2              | 1.0                | 0.8                |                    |

(注) 1. 国・地方のPBは、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたケース。

2. 国・地方のPB、公債等残高の（ ）内は対名目GDP比。

(出所) 参議院予算委員会調査室 [2016]。

に次いで2回目である。伊勢志摩で開催されたサミットにおいて財政出動で参加国の合意を得ようとして失敗、国際公約を理由にできないにもかかわらず、アベノミクスの破綻を認めずに、世界経済の下振れリスクに備えると外的要因に転嫁している。2020年度までのPBの黒字化という財政健全化目標は堅持するとしているが、上述した通り、楽観的な経済見通しに立ち、消費税率（国・地方）の10%への引き上げを実施したとしても、国・地方のPB黒字化という財政健全化目標の達成は困難な試算になっている。

内閣府が2016年7月26日の経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」は、消費税率（国・地方）の10%への引き上げ時期が2019年10月に繰り延べられることを前提としている。経済再生ケースとベースラインケースの想定は同年1月21日に提出した中長期試算と同様である。

楽観的な経済見通しに立つ経済再生ケースをみると、2018年度の国・地方のPB赤字比率は1.9%で中間目標は達成されない（表11参照）。2020年度の国・地方のPB赤字は5.5兆円で最終

表11 中長期の経済財政に関する試算 — 内閣府作成、2016年7月26日経済財政諮問会議提出 —

兆円程度/%程度

|           |           | 2015             | 2018               | 2020               | 2023               | 2024               |
|-----------|-----------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 経済再生ケース   | 実質GDP成長率  | 0.8              | 1.9                | 2.1                | 2.4                | 2.4                |
|           | 名目GDP成長率  | 2.2              | 3.3                | 3.9                | 3.8                | 3.8                |
|           | 消費者物価上昇率  | 0.2              | 2.5                | 2.5                | 2.0                | 2.0                |
|           | 名目長期金利    | 0.3              | 3.4                | 3.4                | 4.2                | 4.4                |
|           | 国・地方のPB   | -15.8<br>(-3.2)  | -10.5<br>(-1.9)    | -5.5<br>(-1.0)     | 0.6<br>(0.1)       | 3.7<br>(0.6)       |
|           | 国         | -19.5<br>(-3.9)  | -14.7<br>(-2.7)    | -11.4<br>(-2.0)    | -9.1<br>(-1.4)     | -8.3<br>(-1.2)     |
|           | 地方        | 3.8<br>(0.8)     | 4.3<br>(0.8)       | 5.9<br>(1.0)       | 9.8<br>(1.5)       | 12.0<br>(1.8)      |
|           | 国・地方の財政収支 | -24.5<br>(-4.9)  | -19.7<br>(-3.6)    | -18.4<br>(-3.2)    | -22.3<br>(-3.4)    | -22.9<br>(-3.4)    |
|           | 国         | -25.8<br>(-5.1)  | -21.9<br>(-4.1)    | -22.0<br>(-3.8)    | -29.6<br>(-4.5)    | -32.4<br>(-4.8)    |
|           | 地方        | 1.3<br>(0.2)     | 2.2<br>(0.4)       | 3.6<br>(0.6)       | 7.3<br>(1.1)       | 9.6<br>(1.4)       |
|           | 公債等残高     | 993.5<br>(198.6) | 1,051.8<br>(194.7) | 1,088.3<br>(186.8) | 1,152.9<br>(177.0) | 1,177.6<br>(174.2) |
|           | 国の一般会計のPB | -12.1            | -10.0              | -6.6               | -4.0               | -3.0               |
|           | 地方普通会計のPB | 3.7              | 4.7                | 6.3                | 10.2               | 12.4               |
|           | ベースラインケース | 実質GDP成長率         | 0.8                | 1.2                | 0.8                | 0.8                |
| 名目GDP成長率  |           | 2.2              | 1.7                | 1.7                | 1.3                | 1.3                |
| 消費者物価上昇率  |           | 0.2              | 1.2                | 1.7                | 1.2                | 1.2                |
| 名目長期金利    |           | 0.3              | 1.1                | 1.5                | 1.8                | 1.9                |
| 国・地方のPB   |           | -15.8<br>(-3.2)  | -11.0<br>(-2.1)    | -9.2<br>(-1.7)     | -10.7<br>(-1.9)    | -11.1<br>(-1.9)    |
| 国         |           | -19.5<br>(-3.9)  | -14.8<br>(-2.8)    | -12.9<br>(-2.3)    | -13.7<br>(-2.4)    | -13.9<br>(-2.4)    |
| 地方        |           | 3.8<br>(0.8)     | 3.8<br>(0.7)       | 3.7<br>(0.7)       | 3.0<br>(0.5)       | 2.7<br>(0.5)       |
| 国・地方の財政収支 |           | -24.5<br>(-4.9)  | -19.4<br>(-3.7)    | -18.6<br>(-3.4)    | -24.1<br>(-4.2)    | -26.2<br>(-4.5)    |
| 国         |           | -25.8<br>(-5.1)  | -21.4<br>(-4.0)    | -20.5<br>(-3.7)    | -25.1<br>(-4.4)    | -26.9<br>(-4.6)    |
| 地方        |           | 1.2<br>(0.2)     | 1.9<br>(0.4)       | 1.9<br>(0.3)       | 1.0<br>(0.2)       | 0.7<br>(0.1)       |
| 公債等残高     |           | 993.5<br>(198.6) | 1,051.9<br>(197.8) | 1,087.3<br>(197.3) | 1,150.2<br>(200.6) | 1,175.6<br>(202.3) |
| 国の一般会計のPB |           | -12.1            | -10.5              | -8.6               | -9.1               | -9.3               |
| 地方普通会計のPB |           | 3.7              | 4.4                | 4.3                | 3.5                | 3.4                |

(注) 1. 国・地方のPBは、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたケース。

2. 国・地方のPB、公債等残高の（ ）内は対名目GDP比。

(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2016年7月26日経済財政諮問会議提出）。

目標も達成されない。ただしP B赤字は1月推計の6.5兆円と比較して1兆円縮小している。1月推計ではP B黒字化は2024年度に達成されるが、7月推計では1年前倒しして2023年度（0.6兆円の黒字）に達成されることになっている。2020～2023年度に国のP B赤字は11.4兆円から9.1兆円へ2.3兆円改善されるにすぎないが、地方のP B黒字は5.9兆円から9.8兆円へ3.9兆円も拡大することになっている。2023年度における国・地方のP B黒字化は財政健全化の主役を地方財政に押し付けた結果であり、恣意性の強い見通しである。

実態に即しているとみられるベースラインケースでは、国・地方のP Bは2018年度には11.0兆円の赤字で、赤字比率は中間目標の2倍の2.1%となる。2020年度には9.2兆円、GDP比1.7%の赤字で、黒字化の最終目標は達成されない。2024年度には11.1兆円、GDP比1.9%の赤字で、黒字化どころか赤字幅縮小の見通しすら立たない。

先述した通り、P Bの支出からは償還金と利払費が除かれているから、黒字化しても利払費が大きければ、償還財源は生み出されない。公債残高を削減してゆく償還金を生み出すためには、支出

に利払費が含まれる財政収支を黒字化する必要がある。

1月推計によると、経済再生ケースにおいて財政収支の赤字は2019年度の20.1兆円（対GDP比3.5%）を底として反転し、2024年度には29.5兆円（対GDP比4.3%）まで拡大する。その結果、公債等残高は2015年度末の993.5兆円から2024年度の1,212.6兆円まで拡大を続ける。ベースラインケースでは、2024年度までに国・地方の財政収支は33.6兆円（対GDP比5.8%）、公債等残高は1,215.2兆円まで拡大を続ける。

7月推計においても、2024年度までに国・地方の財政収支の赤字は、経済再生ケースで22.9兆円、ベースラインケースで26.2兆円まで拡大を続ける。公債残高も2024年度まで経済再生ケースで1,177.6兆円、ベースラインケースで1,175.6兆円まで拡大を続ける。

これまでのような財政健全化政策を継続し、公債金を除く収入でP B対象経費と利払費を賄い、債務償還に充当できるようにするのは不可能に近い。

#### (4) 税制の抜本的改革による財政収支の改善

##### ① 税制改革の方向性

財政健全化を達成するには、破綻したアベノミクスから国民生活を豊かにする経済を構築するための経済政策への転換が最も重要なフレームワークとなるが、財政政策では税制の財源調達能力と再分配機能の回復・強化が緊急の課題である。

橘木 [2016] は、ピケティが格差是正策として累進的な所得税・資産税を主張しているのに対して、所得税や法人税は直接税なので労働供給・勤労意欲や貯蓄率にマイナス効果を発揮し、経済成長の阻害要因となりかねないとして批判的である<sup>10)</sup>。ピケティが提唱する累進資本税（高資産保有者に対する保有税）について、タックス・ヘイブン（無課税地域）があるのですべての国の協調がない限り不可能と思われる、また資産額の把握は容易ではないとして消極的姿勢をみせている。

一方、消費税は間接税なので資源配分に対して中立的であり、日本は税収に占める間接税の比率が伝統的に低かったので経済成長にマイナス効果があったかもしれない。消費税率アップによって間接税比率を高めることは、成長へのマイナス効果を弱めて成長の手助けになるとみている。

こうした橘木 [2016] の税制改革論は、日本の実態を踏まえない「供給サイド」を重視する教科書的な論述である。日本経済の長期停滞は、労働供給・勤労意欲や貯蓄率の低下という供給サイドに主因があるのではない。正規雇用の賃金の伸び悩みと低賃金の非正規雇用の拡大により総労働報酬が低下を続け、内需の中心を占める個人消費が抑制されるという需要サイドに主因があるのである。従って1990年代以降の所得税率のフラット化、法人法定税率の引き下げ、消費税の導入と増税は

租税体系における間接税比率の引き上げをもたらしたが、成長促進機能を発揮することなく、むしろ経済の長期停滞を加速化したのである。投資機会が不足しているために、法人法定税率の引き下げは投資拡大に結びつくことなく、巨大企業の内部留保の積み増しを結果している。

財政健全化の達成と超高齢化に対応した経費の財源確保を両立させるには、長期的には消費税率のヨーロッパ水準への引き上げと給付つき税額控除の導入を伴う中堅所得層の所得税負担の引き上げは避けられない。ただしこうした税制改革が多く国民に受け入れられる条件の整備として、労働報酬の引き上げに寄与する労働法制の規制強化と租税負担の「公平性」の確保が必須である。租税負担の公平化では、一般に高所得者と中低所得者の間の負担関係が問題とされるが、現在の日本においては低い労働報酬と税負担により内部留保を積み増している巨大企業と労働報酬が低下しつつある低中所得者の間のバランスが最も重要な課題であることを認識する必要がある。

## ② 法人税の「課税ベース」拡大

日本の法人税率は国際的にみて高いといわれるが法定税率のみをみた評価であり、優遇措置により課税ベースが大幅に縮小されているので、本来の法人所得を分母として算出した負担率はそれほど高いわけではない。富岡 [2014] では、税法上の法人所得に本法および租税特別措置で非課税とされている項目を加算した推定企業利潤相当額を分母とし、法人税を分子として、平均実効負担率を算出している（表12参照）。法定税率25.5%

（中小企業に対する軽減税率15%）に対して、平均実効負担率は外国税額を除くケースで15.47%、外国税額を含むケースで16.59%にとどまっている。資本金100億円以上の巨大企業の平均実効負担率は外国税額を含むケースで11.54%と法定税率の1/2に満たない。

巨大企業の法人税平均実効税率を大幅に軽減しているのは課税ベースを縮小する制度であり、特に「受取配当益金不算入制度」が重要な役割を果たしている。子会社や関係会社の株式等に係る受取配当については、100%の「法人間配当無税」が認められており、それ以外の会社の配当については50%が、一定の要件を満たす海外の子会社については95%が益金不算入となっている。富岡 [2014] によると、2003～2011年度の受取配当金の累計は65兆5,495億円（資本金100億円以上の巨大企業分57兆7,418億円）、うち無税配当額は48兆979億円（同、42兆4,538億円）で無税割合は73.4%（同、73.5%）に達する。同期間の法人税収（99兆1,799億円）に対する比率でみると48.4%もの大きな規模の受取配当が益金不算入となっており、その効果の大半は資本金100億円以上の巨大企業が享受している。

2007年度に受取配当額は11兆5,975億円、無税配当額は8兆3,074億円とピークに達したが、リーマン・ショック後の世界同時不況の下で減少に転じ、2009年度に底を打った。2011年度には受取配当額は6兆8,340億円、無税配当額は6兆1,169億円まで回復している。巨大企業の受取配当額は景気動向の影響を受けて変動的であるが、経常利益の中で営業利益のウエイトは低下し、受

表12 資本金階級別法人税平均実効負担率（2012年度分）

百万円/%

| 資本金階級別<br>区分 | 申告所得<br>金額 | 推定企業<br>利益相当額 | 外国税額を除く   |                | 外国税額を含む   |                |
|--------------|------------|---------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
|              |            |               | 法人税相当額    | 法人税平均<br>実効負担率 | 法人税相当額    | 法人税平均<br>実効負担率 |
| 1,000万円以下    | 5,074,878  | 5,514,267     | 1,111,506 | 20.15          | 1,112,502 | 20.17          |
| 5,000万円以下    | 4,413,957  | 4,742,133     | 1,089,445 | 22.97          | 1,091,706 | 23.02          |
| 1億円以下        | 2,934,596  | 3,162,636     | 741,889   | 23.45          | 747,179   | 23.62          |
| 5億円以下        | 3,215,947  | 3,398,693     | 859,707   | 25.29          | 864,827   | 25.44          |
| 10億円以下       | 1,302,659  | 1,435,122     | 331,735   | 23.11          | 333,376   | 23.22          |
| 100億円以下      | 5,911,370  | 6,747,343     | 1,237,794 | 18.34          | 1,311,326 | 19.43          |
| 100億円超       | 17,910,151 | 25,942,944    | 2,511,071 | 9.67           | 2,995,497 | 11.54          |
| 合計           | 40,763,558 | 50,943,138    | 7,883,147 | 15.47          | 8,456,413 | 16.59          |

（出所）富岡 [2014] 90頁。

取配当金を中心に営業外利益のウエイトが高まっており、受取配当益金不算入制度は平均実効負担率を低下させる効果を発揮している。

法人の受取配当益金不算入は、法人税は個人株主に帰着するとする「法人擬制説」に立つシャウブ勧告に基づく税制改革で導入された制度であり、さらに法人の受取配当に課税することはその法人の個人株主に重課することになるとした。富岡 [2014] では、今では大企業の利益は個人株主に帰着していないのであるから、この制度を適用する根拠は失われているとしている<sup>10)</sup>。

財務省の推計によると、2012年度における課税ベース縮小措置の法人税収入への影響は、欠損金の繰越控除が2.3兆円で最大であり、受取配当益金不算入（外国子会社配当益金不算入を含む）が2.0兆円でこれに次ぐ<sup>11)</sup>。租税特別措置1.0兆円、その他0.6兆円を合わせると6兆円程度の減収となっており、法人税（所得税・外国税額控除前）10.4兆円は本来の課税ベースに対する税の2/3を捕捉しているにすぎない。課税ベースの拡大により6兆円程度の増収効果が得られる。

### ③ 所得税の累進性回復および「富裕税」の導入

国税庁編『税務統計からみた申告所得税の実態』により、申告所得者の所得構造を分析した関野 [2015] によると、2012年についてみれば、所得70万円未満層の負担率0.5%から5,000万円前後層の負担率26~27%まで全体としては累進的負担構造が確認できるが、所得1億円以上の超高所得層では負担率は一貫して低下し、100億円超層では14.7%という低さ（1,200~1,500万円層の15.5%

よりもやや低い）になっている<sup>12)</sup>。その理由は、超高所得層の所得の大半は累進課税（5~40%）が適用されず、低率の分離課税が適用される株式等譲渡所得、配当所得、不動産譲渡所得から構成されているからである。

所得税の公平性を確保しつつ、税収調達力を回復させ、財政健全化を進めるには、所得税の総合課税化と最高税率引き上げが必要である。醍醐 [2012] では、所得税を総合課税化し、法定税率をほぼ消費税導入前の水準に戻す（所得控除前所得700万円以上について25%~70%に引き上げ）増収案を提起し、増収額を推計している。1.9兆円強の増収となるが、増収の中心は納税者の層が厚い1,500万円~1億円層が1.2兆円強で63%を占める（表13参照）。1億円超は0.6兆円の増収で全体の29.2%を占める<sup>13)</sup>。

所得税の限界税率を高くしすぎると超高所得層の租税回避行動により、十分な税収を確保できない可能性もある。そこで補完的に「純資産税（富裕税）」を導入することも必要である。

野村総合研究所は国税統計、全国消費実態調査等の政府統計と独自の「NR I 1万人アンケート調査（金融編）」、「NR I 富裕層アンケート調査」等により、純金融資産保有額の階層別世帯数と各層の保有資産規模を推計している（表14参照）。2014年調査によると、2013年における全5,250万世帯の純金融資産総額1,286兆円のうち、純金融資産5億円超の「超富裕層」は5.4万世帯（全体の0.10%）で73兆円（全体の5.9%）の純金融資産を保有している。関野 [2016] では、野村総研の推計に基づき「超富裕層」に対して税率

表13 所得税増税醍醐私案による増収額の試算

| 合計所得（所得控除前所得）階級 | 適用税率（%） | 概算増収額（億円） | 合計所得（所得控除前所得）階級 | 適用税率（%） | 概算増収額（億円） |
|-----------------|---------|-----------|-----------------|---------|-----------|
| 700万円～ 800万円    | 25      | 57        | 1億円～ 2億円        | 70      | 1,956     |
| 800万円～1,000万円   | 25      | 222       | 2億円～ 5億円        | 70      | 1,635     |
| 1,000万円～1,200万円 | 35      | 518       | 5億円～ 10億円       | 70      | 730       |
| 1,200万円～1,500万円 | 45      | 945       | 10億円～ 20億円      | 70      | 541       |
| 1,500万円～2,000万円 | 55      | 3,530     | 20億円～ 50億円      | 70      | 556       |
| 2,000万円～3,000万円 | 55      | 2,639     | 50億円～100億円      | 70      | 155       |
| 3,000万円～5,000万円 | 55      | 3,005     | 100億円以上         | 70      | 106       |
| 5,000万円～ 1億円    | 60      | 3,000     | 計               |         | 1兆9,481   |

（出所）醍醐 [2012]。

表14 純金融資産保有額の階層別に応じた世帯数と各層の保有資産規模の推移

|              | 階層区分    | 階層区分の基準            | 2000    | 2007    | 2009    | 2011    | 2013    |
|--------------|---------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 世帯数<br>(万世帯) | 超富裕層    | 5億円以上              | 6.6     | 6.1     | 5.0     | 5.0     | 5.4     |
|              | 富裕層     | 1億円以上 5億円未満        | 76.9    | 84.2    | 79.5    | 76.0    | 95.3    |
|              | 準富裕層    | 5,000万円以上 1億円未満    | 256.0   | 271.1   | 269.8   | 268.7   | 315.2   |
|              | アップーマス層 | 3,000万円以上5,000万円未満 | 575.1   | 659.8   | 639.2   | 638.4   | 651.7   |
|              | マス層     | 3,000万円未満          | 3,760.5 | 3,940.0 | 4,015.8 | 4,048.2 | 4,182.7 |
|              | 計       |                    | 4,675.1 | 4,961.2 | 5,009.3 | 5,036.3 | 5,250.3 |
| 金融資産<br>(兆円) | 超富裕層    | 5億円以上              | 43      | 65      | 45      | 44      | 73      |
|              | 富裕層     | 1億円以上 5億円未満        | 128     | 189     | 150     | 144     | 168     |
|              | 準富裕層    | 5,000万円以上 1億円未満    | 166     | 195     | 181     | 196     | 242     |
|              | アップーマス層 | 3,000万円以上5,000万円未満 | 201     | 254     | 225     | 254     | 264     |
|              | マス層     | 3,000万円未満          | 503     | 470     | 480     | 500     | 539     |
|              | 計       |                    | 1,041   | 1,173   | 1,081   | 1,138   | 1,286   |

(出所) 野村総合研究所「日本の富裕層は101万世帯、純金融資産残高は241兆円」『野村総研ニュースリリース』2014年11月18日。

0.5%で「富裕税」を課すと3,500億円の税収になるとしている<sup>(6)</sup>。「超富裕層」に準じる金融純資産1億円超～5億円未満の「富裕層」も課税対象とすると、税収は1.3兆円になる。この推計は金融資産のみを対象とした富裕税を想定しているが、日本の富裕層は高額不動産を保有している点に特徴がある。一定価額以上の不動産に富裕税を課せば、増収効果は高まる（一定価額以上の土地については、1992年に国税の「地価税」が導入されたが、1998年度改正により、「当分の間」課税停止）。

#### ④ 大企業の内部留保課税

資本金10億円以上の大企業（金融・保険業を除く）の狭義の内部留保としての利益剰余金は、2009年度の135.9兆円から2014年度の170.5兆円へ34.6兆円増加している<sup>(7)</sup>。資本剰余金（96.8兆円）、負債性引当金（32.2兆円）を合わせた広義の内部留保は、ほぼ300兆円に達している。

内部留保が増えても、それが新たな投資に使われ、事業規模や雇用の拡大に繋がるとというのがアベノミクスのトリクルダウンの考え方であるが、2000年代後半に有形固定資産は減少を続け、現

金・預金や有価証券などの金融資産が増えている。日本の上場企業の現預金比率（現預金・総資産比率）は2000年代から2013年度にかけて上昇し、2013年度についてみると欧米の上場企業に対して2%程度高い水準になっている<sup>(8)</sup>。垣内 [2015] では、現金・預金を中心とする手元資金のうち、売上高比で1960～2000年度（バブル期の4年間を除く）の平均値を超える部分を「余剰資金」とし、2014年度には26.5兆円に達していると推計している<sup>(9)</sup>。

アベノミクスがトリクルダウンの効果を発揮することなく、法人税減税の恩恵が大企業における膨大な「余剰資金」を結果していることに着目して、資本金1億円以上の大企業の広義の内部留保を課税ベースとして、税率1.5%の課税を行う。2014年度ベースで税収は4.5兆円程度となり、上記の「余剰資金」の17%程度が国庫に吸収されることになる。大企業が投資や雇用を拡大すれば、「余剰資金」は縮小し税収は減少するが、所得税など別の税目の税収増加につながり、内部留保課税は経済効果を発揮したことになる。課税ベースの拡大と合わせると、大企業を中心に法人の負担は10兆円程度増加する。

## むすび

特例公債の借換の容認、「60年償還ルール」の適用と超低金利は、一般会計「国債費」の負担を著しく軽減し、国債発行の「歯止め」を取り外すことを

通じて、借換債を中心に公債累増を招いた<sup>(10)</sup>。国債保有構造をみると、国内銀行の国債保有残高とシェアはリーマン・ショック後上昇したが、2013年4月

の「異次元」の量的・質的金融緩和以降都市銀行を中心に急速に縮小している。金利上昇による含み損の発生を未然に回避するため、都市銀行を中心に国内銀行が日銀による国債買いオペに積極的に応じた結果とみられる<sup>(2)</sup>。

国債の所有者別現在額（額面ベース）をみると、2012～2015年度に市中金融機関の比率が20.7%から12.3%に低下した半面、日銀の比率が7.8%から32.2%に急上昇している<sup>(2)</sup>。国債残高の満期構成の操作を国債管理政策というが、低金利の局面では財政当局は利子最小化を狙いとして長期化を愛好する。代田〔2015Ⅱ〕によると、日本において超長期債（20年債～40年債）の比率が2013年度末には内国債残高の30%を占め、35%を占める利付国庫債券（10年債）にほぼ匹敵する規模に拡大し、国債残高の満期構成における超長期化が進行している<sup>(3)</sup>。低利率の超長期国債は価格変動リスクが高いため、民間銀行や生損保は愛好しない。結局、超長期国債も主として日銀の買い切りオペで消化されているという。日銀は国債の量（巨額の国債保有規模）と質（超長期国債の保有）の2面において、借換債を中心とする膨大な低利の国債発行を支えているが、日銀自身は保有国債暴落のリスクを抱え込んでいる。

前掲表10の内閣府による中長期の経済財政に関する試算では、名目長期金利が2015年度の0.3%から2020年度の3.9%へ高まると想定しているが、量的緩和を終了させる「出口戦略」を立て、金利を引き上げてゆくのは困難である。国家財政では、新規財源債と借換債の発行の際に高い金利が適用されるが、時間をかけて公債残高全体が高い金利のものに置き換えられてゆくの、利払費が累積的に増大する。大幅な増税またはPB対象経費の削減を行わなければ、国債費のうち利払費のウエイトはさらに高まり、現金償還による債務残高削減は一層困難になる。

保有する国債の利率と市場金利との間で逆ザヤが発生し、民間金融機関と日銀で多額の含み損が発生する。民間金融機関では含み損が一定基準を上回ると損失へ計上が義務付けられているため、収益は悪化する。日銀の収益が悪化して国庫への納付金が縮小して財政負担に転嫁するとともに、通貨の信任の低下につながる危険性もある。結局、超低金利の公債累増という条件の下で、正常な金利への復帰は八

方ふさがりであり「出口なし」の状態である。「出口戦略」がないまま、日銀は2016年7月29日の金融政策決定会合で追加の金融緩和策を決定した。上場投資信託（ETF）の買い入れ額をこれまでの3兆3,000億円から6兆円にほぼ倍増させる。「通貨の番人」としての中央銀行の独立性を放棄し、政府が決定しようとしている経済対策へ呼応しようとしたものである。日銀による国債買い入れ枠（年80兆円）の上乗せは行われず、金融政策は明らかに手詰まりになっている。

2016年8月2日、自公政権は参議院選挙の勝利を受け、「アベノミクスのエンジンを最大限ふかす」として、28兆1,000億円の事業規模の経済対策を決定した。内訳は中小企業への金融支援10.9兆円、公共事業10.7兆円、保育士や介護職員の待遇改善3.5兆円、熊本地震や東日本大震災の復興支援3兆円となっている。公共事業拡大はアベノミクスの「3本の矢」の第2の矢としての財政出動として実施されたにもかかわらず、建設資材や建設技能者の不足の下で、建築価格の高騰とゼネコンの利益増大をもたらしただけである。

景気浮揚効果は期待できないにもかかわらず、経済対策により国債は増発される。財源面では国の財政負担は6.2兆円、地方の財政負担は1.3兆円で、いわゆる「真水」は7.5兆円であるが、国の財政負担のうち4兆円程度は2016年度第2次補正予算に組み込み、建設公債の発行で財源を手当てする。財政投融资が6兆円を分担するが、国債としての財投債の増発を伴う。アベノミクスの発動から3年半、大企業の内部留保を積み増すだけで、企業の設備投資拡大をバネとする「トリクルダウン」は生み出されず、実質賃金の低下と個人消費の抑制が続いている。安倍政権によって乗っ取られた大手マスコミが、「アベノミクス」の破綻を明示しない中で、「手詰まり」で有効な政策手段が欠如しているにもかかわらず、破綻を糊塗する政策が打ち出され、国債は累増しようとしている。

## [注]

- (1) 日本における減債基金制度の歴史については、浅羽 [2013] 49～53頁による。
- (2) 特例公債の借換を巡る政策の変化と特例公債発行の推移については、中島 [2013] で詳細に論じられている。民主党政権下で2010年の参議院選挙後「ねじれ国会」となり、与野党の対立で混乱が生じ予算執行が制約される恐れがあるとして、2012～2015年度の4年間の時限措置として、予算のみをもって特例国債の発行を授権する特例法が定められた。なお政府は5年間（2016～2020年度）延長する予定である。特例公債発行と両院の議決の関連については田中信孝 [2016] による。
- (3) 最近の減債制度に関する研究としては、浅羽 [2013] の他に、岩波 [2015]、代田 [2015 II] がある。
- (4) 決算剰余金（財政法第6条の純剰余金）のうち、純剰余金が発生しなかった2008年度と全額（1兆4,653億円）が一般財源に充当された2010年度を除いて、1/2が公債等償還財源充当額とされ、2007年度3,160億円、2009年度8,123億円、2011年度が国債整理基金特別会計に繰り入れられた。公債等償還財源充当額は2011年度9,895億円、2012年度8,446億円、2013年度7,247億円、2014年度7,904億円となったが、東日本大震災復興特別会計に繰り入れられた。残りの1/2（2010年度は全額）は一般財源充当額とされたが、ここからも2011年度3,434億円、2012年度3,515億円、2013年度1,194億円が復興償還財源として東日本大震災復興特別会計に繰り入れられた。参議院予算委員会調査室 [2016] 95頁による。
- (5) 財務省主計局、平成28年度予算政府案関係資料「我が国の財政事情」、2015年12月、6頁。発行ベースの金利は国債残高ベースの平均金利よりは低いはずであるが、当初予算における想定金利は例えば2010年度に2.0%と実態よりも高く設定されてきた。国債費は補正予算で減額され、経済対策等の財源として利用されてきた（藤井 [2012] 117～120頁）。
- (6) 財務省「債務管理レポート」2015年度版、147頁。
- (7) 田中秀明 [2011] は、日本とドイツOECD諸国の中では予算制度改革に後ろ向きな国の代表であり、ボトムアップ的な予算編成のスタイルは変わっていないとしている（349頁）。同書で、日本とならんで財政再建が困難な国の代表とされたドイツにおいて最も急速に財政収支が改善した主因は、域内に対して為替切り上げのリスクを伴わない共通通貨制度のメリットを享受した輸出主導型成長による増収増である。
- (8) 浅羽 [2013] 141頁。同書では、ドイツの建設公債の原則（2009年の基本法改正で廃止）と公債発行の歴史について詳述している（100～129頁）。
- (9) 財政健全化目標としてのPB黒字化の採用と目標

年度の推移については、浅羽 [2013] 87～91頁による。

- (10) PBの説明は可部 [2014] 33～36頁による。
- (11) 橘木 [2016] 115頁、146～147頁。
- (12) 富岡 [2014] 100～101頁。
- (13) 代田 [2015 I] 30頁。
- (14) 関野 [2016] 22～23頁。
- (15) 関野 [2016] では、①民間給与所得者のうち所得2,000万円超層に平均負担率40%を適用する、②申告所得者のうち5,000万円超層に対して一律に平均税率40%で課税するとして想定所得税額を算出、2012年税額と比較している。その結果は①で0.8兆円、②で0.7兆円の増収となる（28～29頁）。
- (16) 関野 [2015] 30頁。
- (17) 垣内 [2015] 43頁。
- (18) 内閣府 [2015] 147頁。
- (19) 垣内 [2015] 45頁。
- (20) 中島 [2013] は、赤字国債の無制限発行を可能にした要因として、第1に特例公債法で禁止されていた赤字国債の借換禁止規定の削除、第2に長期金利の低下による国債の低利発行をあげている（32～34頁）。
- (21) 勝田 [2015] 128～129頁。
- (22) 参議院予算委員会調査室 [2016] 。
- (23) 代田 [2015 II] 70頁。

## [参考文献]

- 浅羽隆史 [2013] 『建設公債の原則と財政赤字』丸善プラネット。
- 岩波一寛 [2015] 「日本を借金大国にした公債制度の特異性」『経済』第243号（2015年12月）、57～64頁。
- 垣内亮 [2015] 「大企業の〈史上最高益〉の構造」『経済』第243号（2015年12月）、35～47頁。
- 片桐正俊・御船洋・横山彰編著 [2015] 『格差は正対応財政の新展開』中央大学出版部。
- 勝田佳裕 [2015] 「バブル崩壊以降の国債累増・国債保有構造と国内銀行の国債保有」『証券経済研究』第89号（2015年3月）、121～138頁。
- 可部哲生編著 [2014] 『図説 日本の財政』平成26年度版。参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』各年度版。
- 代田純 [2015 I] 「我が国の法人税と課税所得」『証券経済研究』第91号（2015年9月）、25～43頁。
- 代田純 [2015 II] 「ユーロ圏からみた日本国債の金利リスク」『経済』第243号（2015年12月）、65～77頁。
- 関野満男 [2015] 「日本の所得税収入と所得税負担——1990年代～2010年代の実態——」（片桐正俊・御船洋・横山彰編著 [2015] 所収）3～32頁。
- 橘木俊詔 [2016] 『21世紀日本の格差』岩波書店。
- 醍醐聰 [2012] 『消費増税の大罪 会計学者が明かす財源の代替』柏書房。
- 田中信孝 [2015] 「日本経済の動向と発言が困難な『経済

の好循環』」『自治総研』第441号（2015年7月、32～50頁。

田中信孝 [2016] 「剥落する『アベノミクス』効果と金融・国債の問題」（地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』6～36頁。

田中秀明 [2011] 『財政規律と予算制度改革』日本評論社。

富岡幸雄 [2014] 『税金を払わない巨大企業』文藝春秋。

内閣府 [2015] 『経済財政白書』平成27年度版。

中島将隆 [2013] 「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」『証券経済研究』第81号、2013年3月、17～35頁。

藤井亮二 [2012] 「予算における国債費見積りの課題」（専修大社会科学研究所『社会科学年報』第46号、2012年3月）115～122頁。

### 3. TPP「大筋合意」と農業・農協

石原健二

#### はじめに

2015年の農業白書（『食糧・農業・農村の動向』）は冒頭、「TPP交渉の合意及び関連政策」を掲げている。TPP参加の9カ国がその輪郭を発表したのが2011年。当時の民主党政権は参加の意向を示していたが、自民党はこのとき反対を表明し、直後の衆・参同時選挙で勝利を収めている。しかし、2013年2月、日米首脳会談で発表された共同声明で「日本は農産品、米国は工業製品」という「両国とも二国間貿易上のセンシビリティが存在することから、TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求めるものではない」等を確認したとし、これ以後安倍政権はTPP交渉に参加することとなった。

TPPへの参加は国内各方面から、国会でも与野党を含め反対が多く、2013年4月18日に参議院、19日には衆議院の農林水産委員会で「米麦、牛肉、豚

肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外または再協議の対象とすること」との決議をおこなっている（いわゆる重要5品目にかかわる決議）。日本が参加しての協議はすぐ始められたが、その内容は一切明らかにされず、2015年10月5日アトランタでのTPP閣僚会議で大筋合意とされた。

政府は直後の10月9日、安倍首相を本部長とし、全閣僚を構成員とする「TPP総合対策本部」を設置し、ついで11月25日早々に「総合的なTPP関連政策大綱」を公表している。農林水産分野については重要5品目にかかわる合意内容と政策大綱が示されたが、2016年年明け後の国会で審議が行われたが、合意内容と資料等の開示に問題が指摘され、9月以後国会審議が再開され、11月に可決・成立している。まず、大筋合意の内容を見てみよう。

#### (1) TPPの大筋合意

##### ① 米

まず米は、国家貿易制度のもとで枠外税率kg当たり341円を維持、ただし、現在WTO枠として年間77万tのMA米（関税実績のない米などの品目に対し国内消費量の一定割合の輸入をするというもの）、うち主食用米としてSBS米方式（国家貿易の枠内で輸入業者と国内実需者による直接取引）による10万tの輸入に加え、アメリカ、オーストラリアに対し、国別枠を設定。アメリカは当初3年間5万t、13年目以降7万t。オーストラリアは当初3年0.6万t、13年目0.84tを加える。なお、この対策としては増加する国別枠と同量の国内産米を国が買い取り回転備蓄による価格調整を行う。MA米等については加工用米として利用するほか、米粉調製品などの輸入に当たっては今

後関税を引き下げることとしている〈表1〉。

一般的には、米については関税が守られて何事もなかったように報告されているが、加工用の米の輸入の増加は限りなく国内産加工用、との競合になっており、米価格を引き下げることとなり、後に述べるように容易なことではない。

##### ② 麦

麦も国家貿易制度による輸入農産物であり、小麦は国が買い入れるときは無税。国は買入価格に上乗せして（マークアップ）上限kg当たり28.6円で国内の製粉業者等に売却している。民間業者が輸入する場合は二次税率kg55円、である。小麦の輸入量はWTO枠として年間574万t、加えて合意後は米と同様TPP発効時、アメリカ11.4万t、

表1 TPP農産物関税交渉の結果概要

|      |   |
|------|---|
| 米    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・米国、オーストラリア、国別枠、米国＝5万t（3年維持）→7万t（13年目） オーストラリア＝0.6万t（3年維持）→0.84万t（13年目）</li> <li>・一定の輸入がある場合米粉調製品は関税5～25%削減</li> </ul> |
| 小麦   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・米国、オーストラリア、カナダに国別枠（SBS方式）を新設</li> <li>・マークアップを45%削減</li> </ul>  |
| 牛肉   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・SG付きで関税を大幅削減＝38.5%→9%（16年目）</li> </ul>  |
| 豚肉   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・SG付きで関税を大幅削減</li> <li>従価税（4.3%）→撤廃（10年目）</li> <li>従量税1kg当り482円→同50円（10年目）</li> </ul>                                  |
| 乳製品  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・TPP枠を設定＝生乳換算で6万t（当初）→7万t（6年目）</li> </ul>  |
| 甘味資源 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・加糖調製品に品目ごとのTPP枠を設定</li> </ul>   |

カナダ4.0万t、オーストラリア3.8万tに拡大、7年目にはそれぞれ15万t、5.3万t、5.0万tと拡がることとなる。しかも国内向けのマークアップを9年後までに45%削減するという。1950年代から小麦はこの輸入差益を元に生産者価格の補填を行っているが、マークアップが引き下げになれば現行の補填の水準を保つことはできなくなるし、国内産小麦価格は引き下げとなる。となれば相応の財政負担が必要となる。

大麦も同様の措置がされている。二次税率はkg39円。輸入量は食糧用23万5千t、飼料用106万9千tに上り、主としてオーストラリアからの輸入である。ビール大麦は国内産ではビール会社と生産者との契約栽培となっているが、国産の不足を補うため関税割り当てによる無税の麦芽の輸入をしている。年間50万tほどである。ビール大麦の枠外輸入の二次税率はkg当り21.3円である。

### ③ 牛肉

TPPでは米麦に比べ牛肉など畜産物が問題とされた。牛肉は16年間かけて現在の38.5%の関税を9%とし、関税削減期間中輸入急増に対するセーフガードを確保するというもの。関税を撤廃しないことが政府の努力とされている。

牛肉の国内生産量は2013年度35万4千t、主な国内生産地は北海道2%、鹿児島13%、宮崎10%だが、飼養戸数は14年で5.8万戸。2001年から半分に減っている。飼養頭数は1戸当り26頭から45頭と倍になっている。しかも、輸入量は国内生産量を超える53万6千t、うちオーストラリア52%、アメリカ38%、ニュージーランド5%となってい

る。

重要なことは小麦と同じように38.5%の関税収益（年間1,000億円）を原資として肉用牛対策が行われていることである。関税がなくなったら肉用牛対策はどうなるのか。第2に16年間にわたって9%とするというものの、セーフガード発動の税率も決めているが、2015年に決まった日豪EPAにおいては輸入実績に比較し、発動基準数量が高く、発動することは少ないと思われる。また、輸出振興が安倍政権の看板だが、嗜好の違いもあり容易に輸出は伸びない。

### ④ 豚肉

豚肉は1971年の輸入自由化の際、差額関税を入れている。現在の実態は輸入価格がkg当り64.53円より低い価格の場合は、従量税kg482円で、基準輸入価格がkg当り546.53円、輸入価格がkg当り524円以下の場合、546.53円と輸入価格との差額が関税として課される。kg当り524円より高い場合は輸入価格に4.3%の関税となっている。合意内容ではこれを10年間で従量税をkg当り482円から50円に引き下げ、従価税は撤廃。差額関税を維持するというもの。ただ11年目までは豚肉輸入が一定以上に達した場合はセーフガードを牛肉同様確保することとなった。しかし、従価税にかかわる発動時の数量は1～2年目112%、3～4年目116%、7～11年目は119%と高く、従量税の場合も5年目まで年間5万tと高い水準である。また、輸入数量が急増した場合はkg当り681円まで引き上げる措置を残している。

豚肉は現在でもこのような保護措置があるにも

かわらず、輸入数量は増加し、そのため飼養戸数は2001年の半分となってきている。2014年の平均で国産はkg当り847円、輸入価格は556円だからである。加えてハム・ベーコンなどは現行10～20%の差額関税となっているが、それが50%引き下げられ、11年目には撤廃される。ソーセージも6年目で撤廃となる。牛豚肉では調製品を含めると7割が撤廃となっている。

政府は国内で作られている豚肉の調製品は原料が輸入肉のため、国産に影響は少ないという。現在国内の養豚が淘汰される中で「養豚経営安定対策事業」がつけられているが、粗収益が生産コストを下回った場合、国と生産者が1対1の割合で資金を拠出し積立金を作り差額の8割を補填するというもの。農家の負担を入れると実質4割の補填に過ぎないのが、その内容である。

#### ⑤ 牛乳・乳製品

バター等乳製品は、WTO以前、輸入数量制限をしていたが、1995年以後はすべて関税化している。関税化した乳製品については国家貿易枠および民間貿易の関税割り当て枠を設定、枠内輸入は一次関税を、枠外輸入は高水準の二次税率を適用している。ただし、プロセスチーズ原料用として国産チーズ1に対して2.5倍の割合で無税での輸入が可能となっており、チーズの国産化は第二義的な位置づけである。

一次税率、二次税率によってもたらされる輸入収益は2013年度で23億円になっているが、これは酪農家への経営安定対策に充当されている。

食生活が変化し脱脂粉乳・バターなどの需要が増える中で、国家貿易枠を存置し、枠外税率を確保している。しかし、ここでもTPP枠を設定し、生乳換算で当初6万t、6年目以降7万tと無税の枠を増やしている。また、最近需要が伸びているチーズ製造の際作られる副産物のホエイについては、21年目にまで関税撤廃期間を延ばしている。ただし、カマンベールチーズ、プロセスチーズ等の関税は維持されている。

生乳価格と乳製品への原料価格との格差は乳製品の輸入が増加する中で格差が開き、加工原料乳生産者への不足払制度などが用意されている。し

かし、乳製品は輸入が中心となってきており、乳用牛の飼養戸数は北海道でも2005年の8,830戸から2015年6,680戸に、都府県でも18,800戸から11,000戸に減っている。

#### ⑥ 鶏卵・鶏肉

鶏卵・鶏肉は農業の近代化の優等生と呼ばれてきた。規模拡大と生産性の向上、しかも価格が安定しているからである。この関税は鶏卵8.3%、鶏肉11.9%あり、調製品等については殻つき卵に21.3%の関税が課されている。大筋合意では鶏卵・鶏肉については今後11年目に関税撤廃。鶏肉調製品については6年目に関税撤廃としている。

鶏卵は生産量が2013年度で年間252万t、輸入量12万tだが、採卵鶏の飼養動向を見れば、2003年4,340戸から2014年2,560戸と減り、飼養羽数も一戸当り3万1,600羽から5万2,200羽と大規模化し、家族経営の域を超えてきている。粉卵・液卵による輸入が増えている中、関税撤廃となったときどのようなか予測もつかない。

#### ⑦ 甘味資源・でん粉、その他作物

甘味資源にかかわる北海道のてん菜、沖縄のさとうきびは現行の糖価安定制度を維持、粗糖kg71.8円、精製糖103.1円の関税が課せられている。また、でんぷんについても糖価調整制度による調整金は徴収され、枠外税率もkg119円が維持される。

いわゆる重要5品目にかかわる大筋合意の内容は以上のようなものだが、重要5品目はいわば国家貿易制度下にあり、ここで生じた輸入差益を国内の農業生産対策、農家への経営対策に充てているものが多い。安上がり農政の政策構造である。大筋合意はしかし、重要5品目でも現行の制度を守れてはいない。関税区分で細かく見れば、586品目中3割の174品目は撤廃されることになる。しかも、重要5品目以外の農産物についてはより厳しいもので、その影響は計り知れない<表2>。

まず、畑作物ではトマト加工品のトマトケチャップ21.3%を11年目、トマトジュース29.8%を6年目で撤廃。タマネギの6年目の撤廃が懸念される。

果樹については畑作以上の影響が懸念される。オ

表2 果物・野菜の交渉結果の概要

| 品目       | 関税                     | TPP発効後    |
|----------|------------------------|-----------|
| ブドウ      | 7.8%~17%               | 即時撤廃      |
| キウイ      | 6.4%                   | 即時撤廃      |
| スイカ      | 6%                     | 即時撤廃      |
| メロン      | 6%                     | 即時撤廃      |
| イチゴ      | 6%                     | 即時撤廃      |
| トマト      | 3%                     | 即時撤廃      |
| ニンジン     | 3%                     | 即時撤廃      |
| グレープフルーツ | 10%                    | 6年目に撤廃    |
| サクランボ    | 8.5%                   | 6年目に撤廃    |
| オレンジ     | 16~32%                 | 6~8年目に撤廃  |
| オレンジジュース | 21.3~29.8%かkg当り23円の高い方 | 6~11年目に撤廃 |
| リンゴ      | 17%                    | 11年目に撤廃   |
| リンゴジュース  | 19.1%~34%かkg当り23円の高い方  | 8~11年目に撤廃 |
| バナナ      | 20~25%                 | 11年目に撤廃   |
| パイナップル   | 17%                    | 11年目に撤廃   |

レンジについては温州みかんと競合を考慮し、現行の関税も12月~5月は32%とされているが、これを初年度20%削減、3年据え置き後、段階的に8年間で撤廃とする、としている。オレンジの自由化以後、柑橘農家の輸入柑橘類への対応は品種の改良を含め容易ならざる努力で生産を保ってきている。それに加えて果汁の21%を超える関税の6年目、11年目の撤廃はより打撃が大きいと思われる。同様に

りんごについても現在17%の関税が初年度その25%削減、11年目に撤廃となる。りんごは季節性があるとはいうものの、アメリカを始め中国での日本種の栽培面積が急増しているなかで、りんご果汁の8年目、11年目の撤廃とともに地域特産物への影響は計り知れないものがある。このほか、こんにゃく、茶などの地域特産物に及ぶ関税撤廃は地域の農業を大きく変えてしまうであろう。

## (2) 大筋合意後の政府の試算

大筋合意後の2015年10月24日、農林水産省は影響試算を公表した。TPPの影響試算は2011年、経済産業省、内閣府とともに農林水産省も出している。このときは全ての関税の即時撤廃を仮定して行われ、農林水産物の生産減少額は4兆5千億円程度、食料自給率は40%から13%に下がり、農業の多面的機能の喪失額は3兆7千億円程度とされた。2013年にも試算は出されており、その際は農産物計で2兆6,600億円、林水産物で3,000億円、合計3兆円となっていた。今回の試算では生産額の減少は1,300億円から2,100億円。食料自給率はカロリーベースで39%と現在とほとんど変わらない。品目ごとの影響は大筋合意を反映したのものとして、TPP対策実施を前提にして示したという。TPPによる関税収入減少額は、初年度660億円、最終年度1,650億円とされ、主要農産物の減少率はゼロ、減少額はそれぞ

れ<表3>のようになっている。

### ① 米、小麦・大麦

主要農産物の筆頭である米は、国家貿易制度の下で二次税率も維持できたとして問題視していない。だが、米の現状を見ると問題が多い。

2016年の米の生産量は750万t、MA米が生産量の8%とされた時の米の生産量は1,000万tだった。にもかかわらず77万tは変わらず輸入されている。本来ならばまずこのMA米の削減を求めべきである。米の消費は年々下がってきており、たとえ加工用・援助用といえども輸入増は国内産米価に大きな影響となっている。

現在、生産者米価は年々下がり続け、他方、消費者米価はほとんど下がっていない。2015年産の生産者米価は平均60kg当り1万2,000円、消費者

表3 TPP交渉参加前と大筋合意後の政府試算の変化

| 品目       | 生産量減少率  | 生産減少額   |   |
|----------|---------|---|---|
|          |         | (2013年3月の政府統一試算)                                      | (今回の影響分析)   |
| 米        | 32%→0%  | 1兆100億円<br>3割が置き換わる。他は価格下落                            | → 0億円<br>国別枠の輸入量相当の国産米を政府が買い入れ                                |
| 小麦       | 99%→0%  | 770億円<br>国産を売りにした小麦粉用を除き置き換わる                         | → 62億円<br>新たな国別枠輸入は、既存枠の一部が置き換わる。国内対策を実施                      |
| 大麦       | 79%→0%  | 230億円<br>ビール、焼酎、麦茶用などが置き換わる                           | → 4億円<br>TPP枠輸入は既存枠の一部が置き換わる。国内対策を実施                          |
| 砂糖       | 100%→0% | 1,500億円<br>品質格差がなく、全て置き換わる                            | → 52億円<br>糖価調整制度の維持で、タイ産粗糖の一部がTPP参加国に代わるだけ。国内対策を実施            |
| でんぷん原料作物 | 100%→0% | 220億円<br>品質格差がなく、全て置き換わる                              | → 12億円<br>糖価調整制度を維持。TPP参加国の関税割り当ては現行関税割り当ての範囲内。国内対策を実施        |
| 牛肉       | 68%→0%  | 3,600億円<br>3等級以下は一部を除き置き換わる                           | → 311億~625億円<br>長期の関税削減期間、差額関税制度、セーフガードを措置。和牛・交雑種は差別化。国内対策を実施 |
| 豚肉       | 70%→0%  | 4,600億円<br>銘柄豚を除き置き換わる                                | → 169億~332億円<br>長期の関税削減期間、差額関税制度、セーフガードを措置。国内対策を実施            |
| 牛乳・乳製品   | 45%→0%  | 2,900億円<br>乳製品は生クリームなどを除き置き換わる。飲用乳は都府県の大部分が北海道産に置き換わる | → 198億~291億円<br>バター・脱脂粉乳は枠外税率を維持。ホエーはセーフガードなどを措置。国内対策を実施      |
| かんきつ類    | 8%→0%   | 60億円<br>ストレート果汁は残り、濃縮果汁と缶詰は一部を除き置き換わる                 | → 21億~42億円<br>国産は差別化されている。国内対策も実施                             |
| リンゴ      | 8%→0%   | 40億円<br>ストレート果汁は残り、濃縮果汁は一部を除き置き換わる                    | → 3億~6億円<br>国産は差別化されている。国内対策も実施                               |
| 鶏肉       | 20%→0%  | 990億円<br>業務・加工用の半分が置き換わる                              | → 19億~36億円<br>TPP参加国からの輸入実績は少なく、用途も限定。国内対策を実施                 |
| 鶏卵       | 17%→0%  | 1,100億円<br>業務・加工用のうち弁当等用と加工用の半分が置き換わる                 | → 26億~53億円<br>TPP参加国からの輸入実績は少なく、用途も限定。国内対策を実施                 |
| 農産物計     |         | 2兆6,600億円   | → 878億~1,516億円  |
| 林水産物計    |         | 3,000億円   | → 393億~566億円  |
| 合計       |         | 3兆円   | → 1,300億~2,100億円  |

米価は5kg2,000円なので、60kg2万4,000円となる。大正の米騒動時と同様、ほぼ倍の価格差となっている。これは1996年に食管法が廃止され食糧法となり、価格補償が廃止され、政府の役割が米の輸出入管理と在庫による価格調整となったこと。加えて2006年の規制緩和に伴う流通の自由化により、消費者が従来のお米屋さんからの購入からスーパー・コンビニでの購入が圧倒的となったことによる。これはスーパーなどの親会社である総合商社が、同時に米卸を傘下にし、米の流通を支配し、米の価格形成のイニシアティブを握るこ

とになったからである。しかし、生産者米価は従来の食管からの慣習もあり、田植え後の仮渡金を全農が相対価格を提示し支払い、集荷している。食管制度下の流通システムそのままに、農協・経済連・全農・卸を通じて行われているが、実際はこの指標価格が買い叩かれているのが現状である。それがこのような結果となっている。

2011年、民主党政権下で行われた戸別所得補償10a当り1万5,000円は当時の2haの米農家の生産費60kgあたり1万3,400円を実現させるものであったが、現在の生産者米価1万2,000円では、

15ha以上の農家でしか再生産を維持できない価格となっている。いま、米農家は集落営農組織などで生産を維持しているものの、多くは労賃さえ実現できない価格で生産しているのが実態である。このままでは国内生産を維持するのは難しくなる。しかも主食用としてのSBS米の価格は国内産価格に近づいている。さらにMA米から加工用に回っている米が多いことから国内産の加工用価格が下がっており、これが消費者米価の価格低落を必然化させている。国による価格支持ないし直接支払い制度の導入を図るべき状況といえよう。

米の生産調整は2018年度で終了とすることが決まっているが、転作奨励金の消滅とともに転作作物の生産の維持、米の生産の方向を明らかにする必要がある。とりわけ飼料用米については今後の方向付けを早急に明らかにする必要がある。

小麦・大麦については米同様、国家貿易の下で維持されることから、生産も農家所得も確保され、国内生産は確保されるという。その影響は小麦で62億円という。しかし、国が買い入れする際のマークアップの引き下げによって国産麦価格が下落し、国内生産を維持するには経営安定対策はもちろんそのための財源を別途確保しなければならないのは必然だろう。

## ② 牛肉、豚肉、牛乳・乳製品

牛肉の関税は、38.5%から9%に下がる。輸入価格はkg当り150円下がることになる。輸入牛肉と競合する国産乳用種は現在のkg当り883円から150円、17%ほど落ちる。一方、和牛や交雑種はその半分ほどの8%しか下がらない。生産コストの削減や高付加価値等の体質強化で、関税削減分の半分の75円でとどまると見ている。

関税削減期間が長期にわたること、セーフガードが措置され、和牛・交雑種が差別化されているので311億円から625億円の減で落ち着くと見ている。生産と経営にかかわる対策は関税益から充当されているが、今後800億円近い関税益の減少をどのように対処しようとするのか。

豚肉についても差額関税制度が維持されたので、分岐点価格kg当り524円での輸入が9割、重量税による輸入が1割と見積もっている。国産価格は

輸入価格の9割程度なので、関税削減相当部分は下落するが、銘柄豚肉は普通豚肉の半分程度の下落に止まる。したがって今後はコスト削減、品質向上などの対策と充実した経営安定対策によって農家所得を確保できるという。生産減額は169億円～322億円で止まると見ている。

牛乳・乳製品は内外価格差が大きく、品質格差はほとんどない。国家貿易品目として扱われており、プロセスチーズ向け原料抱き合わせ無税もあり、国産生乳価格は輸入価格、または関税削減相当分下落する。ホエイが関税撤廃されればこの面からも加工原料乳への生乳価格は下落する。同様に生クリーム等液状乳製品向け生乳価格も下落する。その結果、198億円～291億円の生産額の減少となる。加工原料乳生産者補給金制度を含めて充実した経営安定対策により農家所得を確保するというが、生乳の生産基盤の充実を早急に示さなくてはならないだろう。

## ③ かんきつ類、りんご、甘味資源・でん粉

かんきつ、りんごは国産のみかん、りんごが、輸入オレンジ、りんごと比較し、収穫時期の違い、品質差、価格差があるため果汁を含め外国産と差別化が認められているということで、楽観視している。試算では外国産オレンジはその果汁とともに、国産の5割ほどの価格であり、21億円～42億円の減少額と見ている。りんごの輸入価格も国内産の7割程度とし、りんごの果汁は関税削減相当分を3億円～6億円としている。いずれも今後体質強化対策を講じることにより国内生産量も農家所得をも維持できる。国内産価格が30%～40%下落しても再生産できるという。どのような対策をするのだろうか。

甘味資源・でん粉も国家貿易制度が守られたことから、TPP参加国への割り当ても現行の範囲内であり、タイ産の粗糖の一部がTPP参加国に変わることのみ。ただし加糖調製品の輸入増が見込まれ、精製糖は6%程度の価格の低下が予測される。国産糖価格は下落し、生産額も52億円減少する。これを体質改善策や経営所得安定対策で、生産も所得も維持できると試算している。

### (3) TPP 関連政策大綱に基づく施策

大筋合意とともに2015年10月9日、TPP総合対策本部は「総合的な政策対応に関する基本方針」を決めている。ここではこのたびの協定が「閣僚レベルの交渉を成功裏に終え」大筋合意に到り、「チャンスに満ち溢れた日本」を取り戻し、日本の未来を切り開く歴史的な第一歩としている。そして今後の政策で①TPPの活用促進による新たな市場開拓②TPPを契機としたイノベーションの促進、産業活性化を図り、TPPの影響に関する国民の不安の払拭をはかるとした。農林水産物については競争力の強化を通じて確実に再生産が可能となるよう「美しく活力ある農山漁村の構築に向けた万全の体質強化対策を講じ」、とくに農林水産分野では「農林水産業・地域の活力創造本部」で「農林水産分野にかかわる基本方針」を示している。

その内容は体質強化策として、担い手育成・確保、農地の集積・集約化、農業施設・整備の向上、6次産業化など、従来からの政策の繰り返しである。重要5品目のかかわりでは①米については、備蓄運営による外国産米の主食用米生産に対する影響のくい止め②麦・甘味資源作物は、国内産品の安定供給が図られるような環境整備③牛肉・豚肉、乳製品は経営の継続・発展のための環境整備を柱に上げている。

#### ① 2015年度補正予算

しかし、実際に出された2015年度補正予算は「TPP関連政策大綱」に基づき、総額4,008億円となる額だが、うちTPP関連は3,122億円。目玉は「畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業」の610億円。第2は畜産クラスターを後押しする草地整備の推進事業164億円である。クラスター計画とは地域ぐるみで収益性を向上させる産官民一体となった計画をいうが、これを策定した地域に、機械のリースや施設整備、家畜導入の際の支援をするというもの。これまでの官民に加え企業の参加を可能にしているのである。

担い手対策、国際競争力対策、産地イノベーションの事業促進では「産地パワーアップ事業」505億円、を示している。公共事業では農地の大区画化・汎用化の推進として370億円、水田の畑地化、畑・樹園地の高機能化等の推進406億円、などである。水産を含め公共事業は1,448億円となっている。なお、農産物の輸出促進のための施設整備等では43億円、輸出促進緊急対策に33億円をつけている。

「地域の活力創造プラン」は新規就農、人材育成などで青年就農者・経営承継者への給付金の23

表4 2015年度補正予算のTPP関連等事業

|                      |                          |       |
|----------------------|--------------------------|-------|
| 1. 「TPP関連政策大綱」に基づく施策 |                          |       |
| ①                    | 担い手の育成                   |       |
|                      | 担い手確保・経営強化支援事業           | 53億円  |
|                      | 担い手経営発展支援金融対策            | 100億円 |
|                      | 農地の大区画化・汎用化の推進（公共）       | 370億円 |
| ②                    | 国際競争力のある産地イノベーションの促進     |       |
|                      | 産地パワーアップ事業               | 505億円 |
|                      | 水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進   | 406億円 |
|                      | 革新的技術開発                  | 100億円 |
| ③                    | 畜産・酪農収益力強化総合プロジェクト       |       |
|                      | 畜産・酪農収益力強化整備事業等特別対策事業    | 610億円 |
|                      | 畜産クラスターを後押しする草地整備の推進（公共） | 164億円 |
| ④                    | 農畜産物の輸出等の需要フロンティア        |       |
|                      | 輸出促進緊急対策                 | 33億円  |
|                      | 農畜産物輸出価格大施設整備事業          | 43億円  |
| 2. 地域の活力創造プラン        |                          |       |
| ①                    | 新規就業・経営継承総合支援事業          | 23億円  |
| ②                    | 生産振興対策                   |       |
|                      | 水田活用の直接支払い交付金            | 160億円 |
|                      | 甘味資源作物の安定生産支援            | 15億円  |

億円に過ぎず、生産振興費の内容も2015年産の飼料米、麦、大麦の生産増に伴う交付金支払い増分に過ぎない。

補正予算によるTPPへの対応といいながらその内容は輸出促進策を含めた施設・設備の整備と農地基盤整備の公共事業であり、従来の農政の方向と変わりはない。

## ② 2016年度農林水産予算

つづいて出された2016年度農林水産予算は、総額2兆3,091億円で2015年度予算とほぼ同額、伸び率ゼロであった。TPP対策は補正予算で措置されたこととされ、公共事業を対前年比2.6%伸ばしているのに、非公共事業はマイナスである。公共事業は相変わらず圃場の大区画化、耐震化、老朽化した施設の更新に当てられ6,761億円である。

一般事業費は総額1兆6,330億円。その中心は個別農家等への経営安定対策であり、うち畜産・酪農経営安定対策1,701億円、水田畑作関係では水田活用の直接支払い交付金3,078億円、畑作の直接支払い交付金1,948億円、米収入減少影響緩和対策で979億円、米の直接支払い交付金723億円となっている。これに日本型直接支払いといわれる多面的機能支払交付金512億円、中山間地域直接支払交付金290億円、環境保全型農業直接支払交付金651億円などを入れると、所得の再配分に当たるもので9,000億円を超えている。その大部分は重要5品目にかかわるものとなっている。

重要5品目は、米のように食糧制度からの継続事業として行われている事業と輸入を制限するため関税障壁を設け、その収益で国内対策を講じている安上がりの農政の下にある作物でもある。麦、畜産、酪農、乳製品、甘味資源、でん粉などほぼ同様である。これをもって行われる経営安定対策

## (4) より進む企業による農業への参入

TPPへの対策は補正予算で組まれているが、他方でTPPを前提とした農業施策への規制緩和措置が着実に進行している。

そのひとつは加工原料乳不足払いの廃止で、2016

も、また、価格の補填対策も、米畑作物の収入減少影響緩和対策と同様に減少額の9割補填であり、しかも国と個別農家等との拠出を1対3としていることから実質67.5%の補填でしかない。TPP対策で採られようとしている牛肉などへのマルキン制度も同様である。アメリカにおける価格支持政策、ヨーロッパの直接支払い制度に見るような経営安定対策・所得政策とは似て非なるものである。日本農業の自然死を狙ったの対策としか言いようがない。2016年度予算では所得の再配分にかかわる予算は継続されているものの前年度を超えるものとはなっていない。

## ③ 2016年度補正予算

2016年度補正予算は9月の国会開催を前に、8月24日閣議決定している。TPP本格審議に対し出されたもので、農林水産関係では5,739億円。うち公共事業は2,863億円、非公共事業で2,876億円である。2015年度の補正に比べてより大きくなっている。その内容はTPP関連が昨年補正予算に似て、産地パワーアップ事業570億円、畜産クラスター事業685億円、農業用機械施設・設備の整備に53億円、スーパーL資金の無利子貸付資金46億円など。公共事業では農業農村整備関連事業に1,700億円、農地大区画化事業に370億円、水田畑地化などに496億円、畜産クラスターの草地整備事業94億円となっている。

昨年の補正との違いは農産物輸出対策として国内外での輸出拠点づくりとして施設の整備を行うこと。その民間事業者に203億円。同じくその側面支援に56億円。農林業分野におけるイノベーション支援に117億円。担い手の育成に53億円などとなっており、輸出関連で民間への補助金を増やしている<表5>。

年3月規制改革会議がこの制度の廃止を提言している。

ヨーロッパなどのようにチーズ・バターを個別の酪農家が生乳とともに製造している場合はともかく、

表5 2016年度補正予算の主な事業

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 国内外での輸出拠点の整備           | 203億円 |
| 輸出拡大のためのサポート体制の充実      | 56億円  |
| 中山間地域所得向上支援対策          | 300億円 |
| 農林水産分野におけるイノベーションの推進   | 117億円 |
| 農地の更なる大区画・汎用化の推進       | 370億円 |
| 産地パワーアップ事業             | 570億円 |
| 水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進 | 496億円 |
| 畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業    | 685億円 |
| 水田活用の直接支払い交付金          | 144億円 |

生乳を乳業会社を通じ飲用乳、原料乳として出荷している日本の現状では、チーズ・バターなど原料乳価格は下げられる。したがって、農産物自由化の下で国産のチーズ・バターの生産は困難となる。そこで集荷団体である農協等が一括集荷し販売を委託され、それぞれの用途に応じ価格交渉を行い、原料乳と生乳との価格差を国が補填する。これによって国産のチーズ・バターの生産を振興させる制度が加工原料乳の不足払いである。1960年代に出来ている。すでに述べたように乳業会社のこの制度への参加を促すため、国内産原料乳1に対し2.5倍まで、プロセスチーズ用原材料の無税による輸入を認めている。

規制改革会議の今回の提案は、TPP対策の一環としてクリームなど液状の乳製品を不足払いの対象としたことを機に、指定団体に加入していない3%ほどの大規模酪農家の要望に応じ、制度の廃止、指定団体以外のアウトサイダーへの価格補填を要求したものである。制度の経緯も実情も知ることなく、単なる規制緩和、農協機能と共販組織の消滅を狙ったの提言なのである。政府・与党内でも異論がでており、結論は2017年に持ち越されている。

つぎは国家戦略特区での企業による農地取得である。企業の農業への参入は2009年の農地法改正ではば実現されている。にもかかわらず、農業生産法人へ出資制限の緩和要求などが企業から絶え間なく行われている。2016年4月から企業による出資制限は4分の1から2分の1以下となったが、特区内の農業生産法人への出資制限は2分の1以上に引き上げ、農業以外の売上が2分の1未満という制限も2分の1以上に見直しを行っている。そのうえ特区内の農地取得を兵庫県養父市において容認したのである。特区ではいまや企業は思い通りの農業が出来るのである。

農業生産法人への企業の参入は近年急激に増加しているが、農地の取得についてのメリットは見えず、企業も多くはリース方式で十分といっている。もともと資本主義下の農業は借地農を基本としており、農家は資本を投下し、平均利潤を超える利潤を実現し、その超過利潤を地代として支払う構造となっている。現在の日本の地代は農地法改正以後極めて低い水準にあり、地代の96倍にもなる農地をわざわざ取得する理由が理解できない。農地取得へのこだわりは転用を意図しているとしか思えない。

第3の問題は企業の農業への参入で、大手金融機関等が共同して「農地所有適格法人」（旧制度の「農業生産法人」）を設立することができる、としたことである。

先に述べたように農業生産法人への要件緩和は企業の農業への参入を容易にし、農地取得への途をひらき、農業経営をも可能にした。しかし、これまで銀行など金融機関の出資による構成員の参加は不可能であった。それを、2016年4月の改正により「農地所有適格法人」への出資を認めたのである。そして早速、2016年6月15日、株式会社こまち協会は八郎瀧の入植者涌井社長が設立者となり、三井住友銀行、秋田銀行、三井住友ファイナンス・リース(株)が加わって、1,000ha規模の農場を持つ法人を設立している。ただし、銀行についての出資は上限5%とされている。一般企業による農地取得は国家戦略特区諮問会議の竹中平蔵氏が「岩盤中の岩盤、ザ岩盤」と言っていたもので、財界が金城湯池と認めていた企業による農地取得を認めたことになる。TPPのラチェット条項があり、規制緩和によって外国企業も農地取得可能ともなれば、すでに山林に見られるように外国資本による農地所有の危険性も出てくる。ちなみにアメリカは外国人による農地取得は

認めていない。

## (5) TPP協議から始まる農協つぶし

### ① 政権が求めた農協改革

財界等による農業・農協改革への動きはWTO以後激しさを増していた。2009年の農地法改正の際は執念にも似た異常さを感じるものであった。より拍車がかかったのが2013年4月のTPP協議参加後、農家・農業団体の反対運動が強まる中で重要5品目への国会での枠組みが行われてからである。

2013年12月、安倍首相が本部長である政府の活力創造本部による「農林水産業・地域の活力創造プラン」で「農業の成長産業化に向けた役割を發揮するよう、自己改革を促すとともに、少数の担い手と多数の兼業組合員、正准組合員の逆転という事象を踏まえ、農業組織のあり方の見直しに向けて検討する。」としたのである。「農協改革」の始まりである。この段階では産業競争力会議が米の生産調整や農地の中間管理機構問題を担当し、農協・農業委員会法等の制度改革は規制改革会議・農業ワーキンググループ（「規制改革会議WG」）が検討することとなったが、このWGが2014年5月14日「農業改革に関する意見」を出した。それは①中央会制度の廃止②全農の株式会社化・単位農協の専門化（信用・共済事業の連合会への移管、代理店化）③理事会の見直し（理事の過半は認定農業者・民間企業経営の経験者）④准組合員の利用制限（正組合員の事業利用の2分の1を超えてはならない）というもので、現在の農協経営を否定・解体するものであった。

これを受けて与党と政府間で調整が行われたが、6月に「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」が取りまとめられた。農協改革の目的は「農業者、特に担い手から見て農協が農業者の所得向上に向けた経済活動を積極的に行えること」、また、高齢化、過疎化が進む農村社会において、必要なサービスを提供出来るようにすることが必要とされた。また農業者が自主的に設立する協同組織という原点を踏まえ、これを徹底する

ことを加えていた。

しかし、財界等の農協改革の狙いは農協事業と組織そのものの改変、運営にかかわる改変を求めるもので、協同組合組織のあり方の変更を強要するもので、農協つぶしである。

まず、農協の事業では販売事業で農協の「委託販売を「買取り」とすることを求めている。農協の販売事業は終戦直後の混乱期に買取りによる倒産が相次ぎ、ために委託販売を原則としてきている。10年ほど前、全酪連が生乳の買取りを行って見る間に経営破たんを生じたことは記憶に新しい出来事である。規制改革会議は買取りによって農協経営の破綻を期待しているのであろう。また、生産資材などの購買事業では独禁法除外の規定廃止をいっている。農協は購買事業では業者と競合しているものの、農業者はそれを選択して購入している。独占とはなっていない。また信用・共済事業では農協の農林中金への事業譲渡と、代理店化を促している。これはJAバンク法以来出されているもので、農協の信用事業・共済事業の分離を求めるもので、すでに漁協、生協の信用・共済事業が分離され経営を悪化させている。その農協への適用である。農協にとってこのことは不採算部門である営農・生活活動の先細りを結果することは明らかである。なお、この信用事業・共済事業の分離と一般法人化への移行については、その後この時期、農協の信用・共済資金をめぐって、在米商工会議所の働きかけがあったことが明らかにされている。いずれも経営の弱体化と農村市場への内外企業の進出が狙いとなっている。

次いで問題にされたのは農協の理事会の構成で、認定農業者、農産物販売などのプロの採用を求めている。また、都市部等で見られる准組合員が正組合員を上回る農協があることから、准組合員への制限を打ち出したのである。この准組合員問題は農協内で大きな問題となり農協法改正問題は、

准組合員制度の当面の維持に走り、他の法改正事項について全て妥協を迫られることとなったのである。

農協改革は単位農協のみではなく、県段階・全国段階など連合会組織への改革も迫っており、全農・経済連は株式会社への転換を可能とすること。その事業については「大口需要者との安定的取引関係を構築すること」を求め、さらに農協による食品産業への出資を求めている。与党取りまとめのあとの法改正の検討では旧法8条の「目的」をあらためること、理事の規定の変更、厚生連の社会医療法人への組織変更を可能とすることなどが決まっている。

## ② 首相の一言から急変 ― 農協法改正の内容

2014年6月24日「農林水産業・地域の活力創造本部」において安倍首相が「農協法に基づく中央会制度は存続し得ないことになる。」と突然発言。全中廃止を明らかにした。これを機に農協を中心としたTPP反対運動は実質消滅し、農協と農業委員会を含めた農業団体組織の廃止に向かって一挙に進むこととなった。そして農協改革の与党内の検討の中心に全中と都道府県中央会が置かれることとなった。

年明けの2015年2月9日、政府与党と全中との協議により、①全中を2019年までに一般社団法人とする。②全中がJA監査機構の下で行っている監査制度を全中から分離し、公認会計士法に基づく監査法人を新設し、資金量200億円以上の農協は新たな監査法人か一般監査法人を選択し、公認会計士の監査を受ける。③都道府県中央会は連合会化を意図する。④農協法の目的に「農業所得の増大その他の農業者の利益増進を図らなければならない。」を入れ、「的確な事業活動により利益をあげ、その利益を事業の成長発展を図るための投資や組合員への利用高配当に充てる。」とし、改正法案の提出となった。

農協法改正法案は2015年4月国会に提出され、8月28日成立した。その内容は次のようなものとなった。

第1に法の目的は、前文の「組合はその行う事

業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすること」を残し、2項で「その事業を行うに当っては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。」3項では「農産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用量分配当に充てるようつとめなければならない。」(法7条)となった。

第2に理事の定数についてはその過半数は「1 認定農業者 2 農産物の販売その他の当該農業協同組合が行う事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者」(法30条1項の12)とし、「理事の年齢および性別に著しい偏りを生じないよう配慮しなければならない。」(法30条1項の13)とした。認定農業者による経営への参画と企業関係者の参加を可能にしている。同様の趣旨で経営委員会については定数を5名とし、経営設置組合の理事には「農産物販売その他の組合が行う事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者でなければならない」(法30条2項の7)と、ダメを押ししている。

第3は4章の組織変更で、ここでは第1節で信用・共済事業を行う組合又は農事組合法人は株式会社になることが出来るとともに、経済事業にかかわる全農・経済連の株式化を可能にしている(法73条2項)。第2節では非出資組合の一般社団法人への組織変更、第3節では消費生活協同組合への組織変更、第4節で医療法人への組織変更を加えている。消費生活協同組合への変更は現行の信用・共済事業を行う農協についてはできないが、都市農協等がこの事業の事業譲渡をし、経済事業への特化が図られるようになれば可能となる。医療法人への変更は厚生連事業の変更であり、公的医療機関としての性格、法人税非課税措置も受けている医療機関であり、大きな問題を含んである。第4は全中・都道府県中央会で、旧法にあった「中央会」の章は全文削除となっている。今後の名称については附則で「中央会」を残すことが可能とし、監査でも現行に近い機能を持たせようとしている。

### ③ 問題だらけの改正法

改正農協法は2009年の農地法改正に似ている。財界の提言に基づき企業の農村市場へのより一層の進出。農協経営への企業の参画を含めた農協事業への介入である。他の協同組合の存続にもかかわる法改正である。

特に象徴的なのは法の目的を変えたことである。法の目的に「農業所得の増大に最大限の配慮」とか、事業遂行に当たって「高い収益性の実現」をいい、その収益で事業発展のための投資を行い事業分量配当に充てるよう努めるなど、協同組合原則から全く離れている。1995年の原則改定で国際協同組合学会が剰余金の蓄積を認めたものの、株式会社と変わらない利益の追求を目的とすることは協同組合とはいえない。ましてや政府与党の検討の段階から「農業所得の増大に最大限の努力をせよ」とはいかなるものであろうか。農業所得の多寡は、農業政策の下で農業者の生産性向上等の努力等によってもたらせるものであり、安定的な価格政策と健全な流通・所得政策の下で実現されるものである。農業所得の増大を目的とするのは国の場合はともかく、農政の責めを農協に丸投げしているに等しい。しかも担い手への還元としてより多くの事業利用量配当に努めよとは、担い手育成を農協の経営目的とし、責務としようとしている。まさに「他人の種で相撲を取る」の類である。1960年代初め、農業基本法成立時、農協全国連の全中、全販連、農林中金の会長は農林事務次官経験者であったが、基本法にある「自立農業経営者」に賛意を示さなかった。それは「協同組

合の趣旨に反する」との意であったという。農業政策の対象を認定農業者と法人に絞るのは1993年からだが、今回の法改正では理事の定数、経営委員会についても農協に同様の選別を求めている。農協は協同組合として異質のものとなったのである。

農協・連合会の株式会社化、生活協同組合への組織変更を可能にした改正は、厚生連の社会医療法人への変更とともに、協同組織からの離脱を求めている。

今回の改正で中央会の章がなくなり、全中是一般社団法人に、都道府県中央会は会員の要請を踏まえた経営相談・監査、会員の意思の代表、会員相互間の調整が業務となり、県中央会は2019年3月31日までに連合会に移行となる。また、監査士制度の大幅な変更となったが、この問題などは2007年の金融自由化に伴う農協法改正の際、与党において「監査の質も確保されている」とされていたものである。今後は公認会計士による監査が行われることとなるが、経営指導を含めた農協監査とは異なるものとなろう。しかも小規模農協にとってはかなりの負担になることは必至で新たな経営問題となる。また、問題となった准組合問題は事業規制については見送られたが、今後5年間の利用状況などを見て検討することとなっている。

その後2016年8月24日、農水省は農協法改正に伴う総合指針を変更。農協の農業政策上の位置づけを廃止し、職能組合化を示し、準組合員制度の廃止、信用・共済事業の中金・全共連への事業譲渡を前提とした指針を明らかにしている。

### (6) センサスに見る農業の後退と今後

2016年7月28日、農林水産政策研究所は2015年農林業センサスを公表した。これによれば、2015年の農業経営体の数は5年前の10年センサスに比べ18%も減って137万7,000となった。だが、法人経営などの組織経営体は6.4%増加し、特に法人経営体は33.4%増の2万2,000となり、組織経営体の中の法人割合も69.1%となっている。営農形態からみれば家族経営体が圧倒的に多く、134万2,000の経営体で

ある。一経営体当たりの経営面積は拡大してきており、とくに北海道では100ha以上層が3割増えている。都府県も5ha以上が増加していて、10ha以上層が5年間で2割増えているという。しかし、5ha以下の農家の動向は明らかにされていない。他方、販売金額での増加は3,000万円以上で2.6%、1,000万円～3,000万円が6.5%と前回との比較では0.6%しか増えていない。重要なのは後継者がいる販売農家

は48.7%と前回の10.7%の減で、北陸・関東では後継者のいない農家が半分を超えている。西日本では同居後継者がいる割合は3割以下となった。

販売農家を主業農家と副業別に見ると、主業農家は29万3,000戸で6万7,000戸（18.6%）減、準主業農家は25万7,000戸で13万2,000戸（34%）の減少。副業的農家は77万7,000戸で10万5,000戸（11.9%）減少である。販売農家のうちで主業農家22.1%、準主業農家が19.3%、副業的農家は58.6%となっている。経営体の減少の激しさに比べ組織経営体の増加が見られるが、集落数は13万8,000とほとんど代わりはない。集落単位での農地・隣地の地域資源の維持管理は言うに及ばず、農業生産家庭における共同作業、相互補完機能は維持され、農業生産がかりうじて保たれているようである〈表6〉。

日本の農業はヨーロッパやアメリカ、植民地経営の下にあった国の農業と異なり、主食である米の生産が中心であり、水の管理が重要な位置を占めている。農地改革以前も地主制度の中であっても、主体は自作農であり、農地改革後も小規模な自作農である。1960年代の農業基本法以来、自立経営農家の育成は行われているものの、個別農家の規模拡大は容易に進んでいない。認定農業者というものの集落との連携なしに存在しえない。農業生産法人への転換も集落営農の組織を基盤としているのである。作目も米麦を中心とした多品目少量生産の農業であり、専作による規模拡大はかなり難しい。専作し易い畜産、果樹、酪農等は海外の大規模な経営に到底立ち向かうことはできない。

1960年代、EUでは生産主義を唱え、規模拡大と生産性向上を目指したが、フランス、ドイツをはじめ環境保全、農業地域の雇用・活力の維持のための政策に変えてきている。このままTPPの下で安倍農政が進められれば、「農業をより一層苦境に追い込み農村社会と環境に破壊的影響を及ぼすことになる。」（北林寿信 『農業成長産業化という妄想』

「世界」2016年9月号 p201)

TPPにかかわる国会審議は2016年9月の臨時国会で行われ、審議も不十分なまま12月9日可決成立している。アメリカでは11月の大統領選の結果、共和党トランプ氏が選出された。彼はTPP反対を掲げている。アメリカでは新自由主義の下で、これまで進められてきた貿易と関税の自由化の結果、雇用を始め内需の低迷が続き、市民の反対を無視できなくなっているのである。トランプ氏の場合はもちろんより一層の譲歩を日本に迫るための反対でもある。したがって安易な国会審議でこれを承認することは与野党とも決して許されるものではなかったはずだ。

TPPでいう重要5品目は、いずれも国家貿易制度の下で保護なしには生産の維持が困難な作目である。TPPの合意内容は、これら農産物の関税障壁を削除・撤廃するものであり、基本的に多品目少量生産の営農体系を壊すこととなる。TPP交渉とともにはじまった政府・財界等による農協つぶしは、このような生産組織基盤を必要としない農業とするとの表現であり、同時に農業への企業の参入の最終段階ともいえる行動であろう。

日本の政府・財界等の農業への認識は、アメリカを始め、ヨーロッパで1930年代以後取っている食糧自給政策、農業者への価格補償・所得の再配分政策、協同組合への関心が全くないことである。その狙いはTPP合意による結果というより、当面の農村市場の農協からの奪取である。協同組合への介入は生協・漁協においてすでに影響が出ているが、残念なことに協同組合間の一致した見解も出されず、反対も聞かれない。TPP国会審議中の11月末、安倍首相のもとに設置されている規制改革推進会議は、全農の販売・購買事業の転換、農協の共同販売事業の廃止、当座貸越による販売の廃止を提言している。あまりの露骨さに与党内の反発を招いたが、農協事業否定の動きはより強まっている。

表6 集落機能のある農業集落数 (2015年農林業センサス)

| 区分       | 計     | 集落機能がある | 集落機能がない |
|----------|-------|---------|---------|
| 平成22年    | 1,392 | 1,337   | 55      |
| 27       | 1,383 | 1,343   | 39      |
| 構成割合 (%) |       |         |         |
| 平成22年    | 100.0 | 96.0    | 4.0     |
| 27       | 100.0 | 97.2    | 2.8     |

## 第2章 税制改正と社会保障改革

# 1. 高齢世代の格差と税制

中 村 良 広

## はじめに

総務省が2016年6月29日に公表した2015年国勢調査（1%抽出速報）によれば、65歳以上の高齢者が総人口に占める割合は前回調査時の23.9%から26.7%に高まった。一方、高齢化の進行に伴い高齢世代の貧困問題が深刻化している。生活保護を受給する高齢者世帯数は2015年8月にはついに80万の大台を超え、その後も一貫して増加を続けている。引退後の「ゆとりある年金生活」への期待との落差は大きい。

勤労所得、財産所得に加えて年金等による所得再分配によって多くの高齢者が自活している半面、最後のセーフティ・ネットとしての生活保護に依存せざるを得ない高齢者が増え続けている。

「格差社会」の問題が提起されて久しい。小泉改革以降、現役世代における格差拡大（当初所得）が

続いている。2015年には非正規雇用の比率が4割に迫るなど、事態はさらに進んでいる。しかし、高齢世代における所得格差は現役世代のそれをさらに上回っている。それだけに年金をはじめとする再分配への期待が高まらざるを得ない。

このような中、世界に冠たる超高齢社会を今後持続的に維持していけるのか。先の見えない財政事情の悪化をもたらす社会保障基盤の脆弱化を背景に、高齢世代だけでなく現役世代においても「将来への不安」が高まっている。長期にわたる消費の低迷もここにその一因がある。

本稿の課題は、社会保障のゆらぎに直撃されることになる高齢世代の格差の実態とそれへの税制上の対策について考察することである。

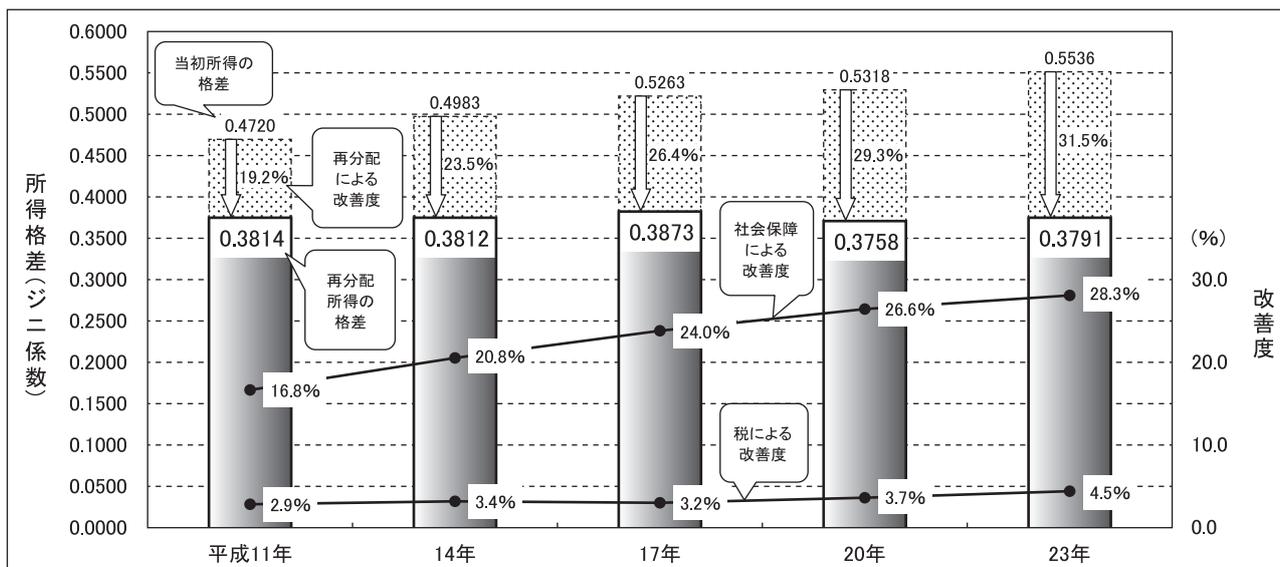
## (1) 高齢者世帯における格差是正と社会保障

はじめに世帯を単位とした所得格差と再分配の一般的な状況を時系列的に概観しておこう。当初所得とは再分配前の所得である。再分配は税と社会保障によって行われる。再分配の手段としての税とは所得税、住民税、固定資産税（事業上のものを除く）および自動車税・軽自動車税（事業上のものを除く）である。社会保障とは負担面では医療保険、年金保険、介護保険および雇用保険制度による保険料（事業主負担を除く）、給付面で年金その他の各種社会保障制度（厚生年金保険、船員保険、国民年金・福祉年金、恩給、各種共済組合、児童手当・子ども手当等、雇用保険、生活保護その他法令に基づくものなど）による給付金品および医療、介護、保育などによる現物給付を指している。

まず、当初所得については長期的に格差の拡大が続いている（図表1）。この主たる原因は元来格差

が大きい高齢世代の人口における比重が高まっていることにあるが、他に世帯規模の縮小やこれに加えて近年では特に現役世代の稼働所得の格差拡大もこれに寄与している<sup>(1)</sup>。しかし、再分配によってこの格差は大幅に是正され、格差はほぼ横ばいに推移している。したがって、当初所得の格差拡大に対応して再分配の強度は上がっていることになる。再分配の要因として税の役割は相対的に小さいが、近年、その役割がわずかに高まっている。それに対して社会保障の役割は大きく、しかもその程度は一貫して高まっている。ここから推測されるのは、高齢化に伴う当初所得における格差拡大に対して、年金等による再分配がその大部分を相殺しているという構図である<sup>(2)</sup>。無論、現役世代においても再分配による格差縮小は認められるが、後述の通りその程度は小さく、高齢世代における再分配の影響の大きさとは

図表1 所得再分配によるジニ係数の変化



(注) 平成11年の現物給付は医療のみであり、平成14年以降については医療、介護、保育である。

(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書(平成23年)」

比肩すべくもない。

実際、図表2が示すように世帯類型別では高齢者世帯の当初所得のジニ係数が極端に高いが、年金(ついで医療)を中心にした社会保障における多額の受給超過によって再分配所得の格差は大幅に是正されている。それに対して高齢者世帯の租税負担は母子世帯より大きいものの、その他の世帯(一般世帯)に比べれば半額以下の水準にとどまり、高齢者

世帯における税による再分配への寄与度は全体(「総数」)を大きく下回る。

要するに、一般的に再分配への寄与度は税に比べて社会保障の方がはるかに大きく、高齢者世帯においてこの傾向が特に顕著である。再分配の内訳としては現金給付としての年金が7割を占め、医療、介護の現物給付がこれに続いている。

図表2 世帯類型別所得再分配状況

|                   |          | 総数           | 高齢者世帯        | 母子世帯        | その他の世帯※      |
|-------------------|----------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| 世帯数               |          | 5,021        | 1,355        | 97          | 3,555        |
| 世帯人員数             | (人)      | 2.47         | 1.54         | 2.70        | 2.82         |
| 当初所得              | (A) (万円) | 404.7        | 92.7         | 195.7       | 528.9        |
| 可処分所得             | (万円)     | 424.5        | 263.0        | 229.9       | 491.4        |
| 再分配所得             | (B) (万円) | 486.0        | 348.0        | 258.2       | 545.0        |
| 再分配係数 (B-A)/A (%) |          | 20.1         | 275.4        | 31.9        | 3.0          |
| 拠出                | 拠出合計額    | 94.8         | 41.6         | 27.1        | 116.8        |
|                   | 税金       | 47.1         | 25.0         | 7.6         | 56.6         |
|                   | 社会保険料    | 47.7         | 16.7         | 19.5        | 60.3         |
| 受給                | 受給合計額    | 176.1(100.0) | 296.9(100.0) | 89.6(100.0) | 132.9(100.0) |
|                   | 年金・恩給    | 106.9(60.7)  | 209.4(70.5)  | 10.5(11.7)  | 70.8(53.3)   |
|                   | 医療       | 48.8(27.7)   | 70.0(23.6)   | 24.5(27.4)  | 41.4(31.2)   |
|                   | 介護       | 11.0(6.2)    | 15.0(5.1)    | 0.0(0.0)    | 9.8(7.4)     |
|                   | その他      | 9.4(5.4)     | 2.4(0.8)     | 54.6(61.0)  | 10.8(8.1)    |
| ジニ係数              | 当初所得     | 0.5536       | 0.8091       | 0.4070      | 0.4369       |
|                   | 再分配所得    | 0.3791       | 0.3728       | 0.2754      | 0.3590       |
|                   | 改善度(%)   | 31.5         | 53.9         | 32.3        | 17.8         |

※ 平成20年以前においては、「一般世帯」と表記。

(注) ( )内の数値は、構成割合を示す。

(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書(平成23年)」

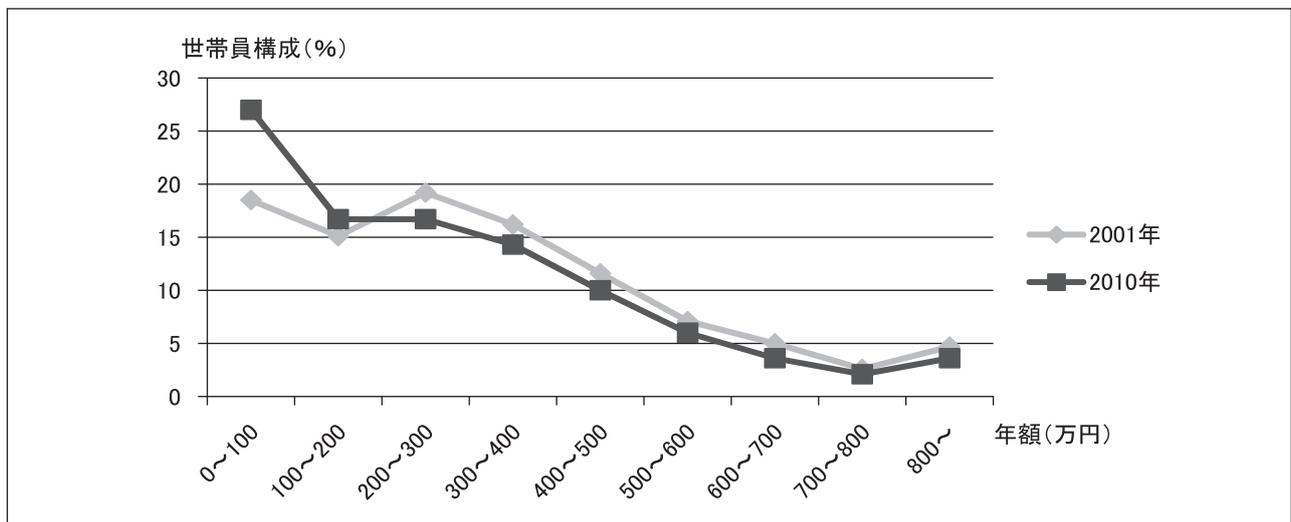
## (2) 所得水準の低下と高齢世代の格差

図表3によって等価<sup>(3)</sup>当初所得階級ごとの世帯員の分布を見ると、200万円以下の低所得階級に属する世帯員の比率がかなり高いことが窺われる。その比率は2001年に約33%、2010年に約44%と10年間に実に10%以上も高まっている<sup>(4)</sup>。

これを図表4の再分配後で見るとさすがに年間100万円以下の階級は5%程度にまで大幅にその比率が低下しているが、100～200万円の階級が大幅に増加している。また、分布のピークが当初所得では

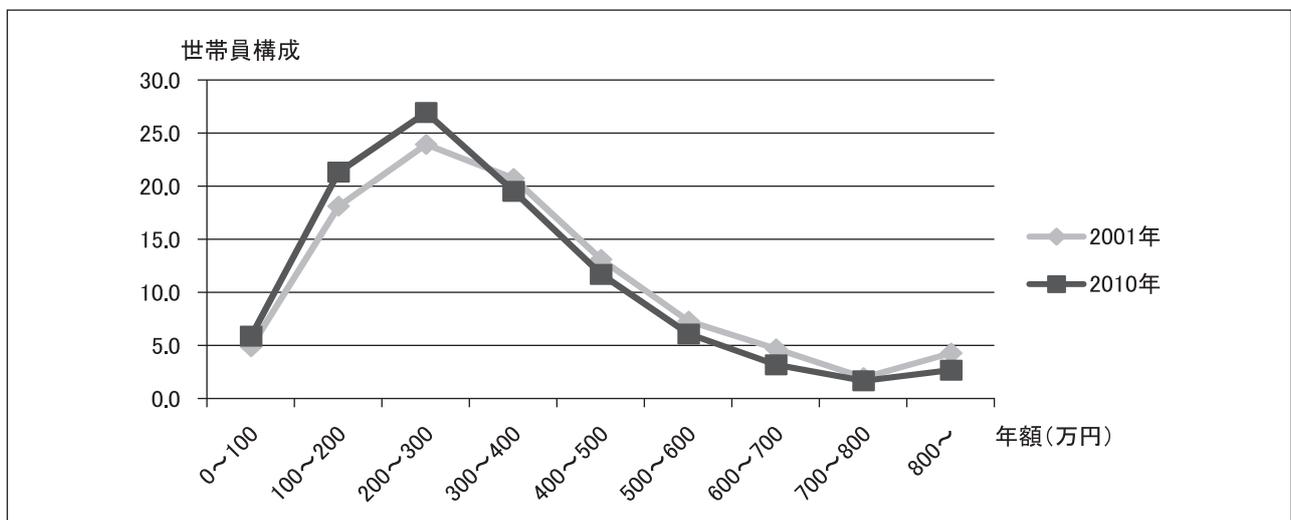
2001年、2010年ともに100万円以下の階級であったものが、再分配後には200～300万円の階級がピークになっているが、2010年にはその山が10年前より高くなっている。そしてそれとは対照的に300万円以上の層ではいずれも2010年の山は低くなっている。すなわち、2001年から2010年の間に全般的に当初所得の水準が低下し、かつ、再分配後にもその傾向が残っている。この10年間に所得水準の低下が進んだのである。

図表3 所得分布の比較（等価当初所得）



(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」（2002年、2011年）

図表4 所得分布の比較（等価再分配所得）



(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」（2002年、2011年）

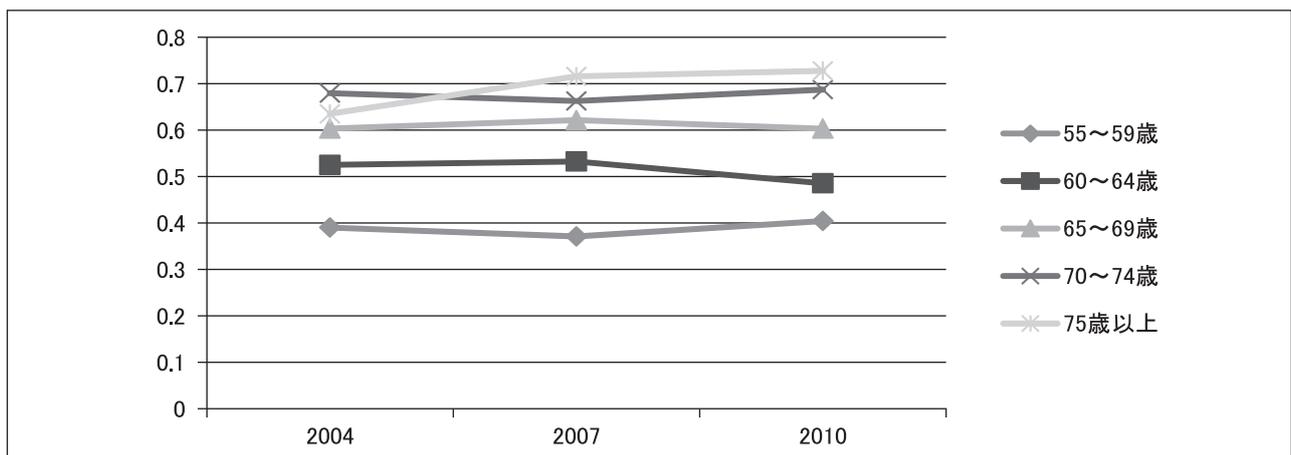
それでは、2000年代半ば以降高齢世代における格差はどのように展開したのか<sup>(5)</sup>。図表5によれば、65歳以上の高齢者の等価当初所得における格差はそれ以下の年齢階層に比べて相対的に大きく、しかも年齢が上がるにしたがって格差が大きくなっている。ただし、高齢世代内部では70～74歳層と75歳以上層との間で近年逆転現象が見られる。また、60～64歳層および65～69歳層においては近年格差の縮小傾向が表れている。

高齢世代における当初所得格差の大きな原因はその就業状況の如何にある。図表6は、高齢者を中心とする年齢階級別の就業状況の推移を示している。通常、給与所得者の定年は60歳であり、そこで職業人生を終えるものと、継続雇用や再雇用により就業

を継続するものとに分かれる。55～59歳層に比べて60～64歳層の就業率は20%程度低下するため、就業を継続する者と引退する者との所得格差によって、この世代全体の所得格差が拡大する。もっとも近年この層の就業率は上昇傾向にあり、この10年間にほぼ10%の上昇を見た。

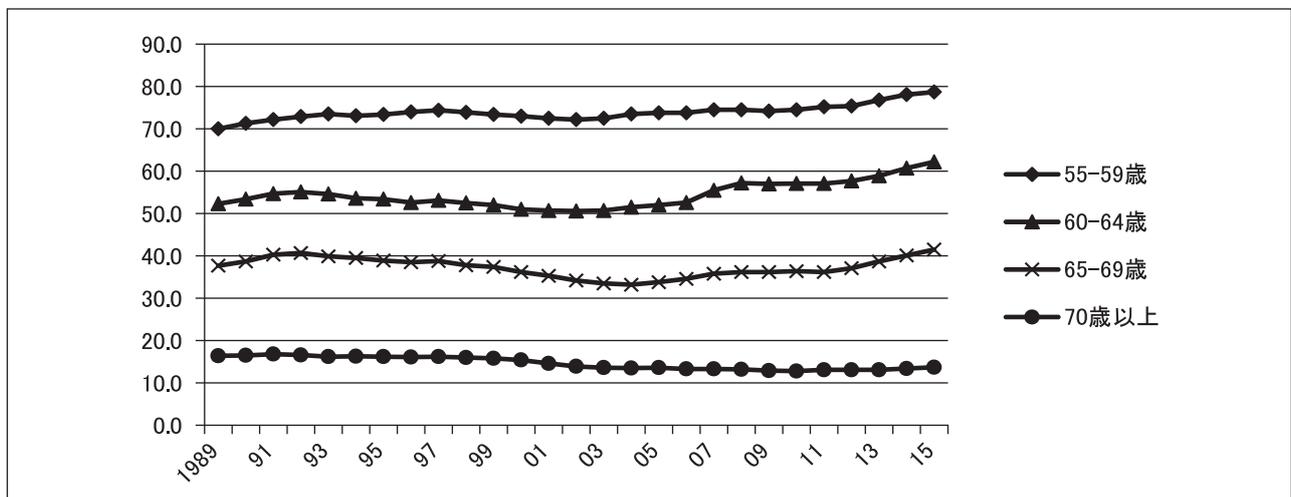
しかし、この就業継続グループも65歳を節目にほぼ大部分が職業人生を終え、年金生活に入るため、その就業率は60～64歳層に比べてさらに20%低下する。それでも、65～69歳層の就業率も40%に近く、しかも近年この比率が上昇している。高齢世代におけるこうした就業率の上昇は、概してこの世代における当初所得格差の縮小をもたらすと推測される。

図表5 高齢者の等価当初所得のジニ係数の推移



(出所) 厚生労働省「所得再分配報告書」各年版

図表6 高齢者等就業率の推移



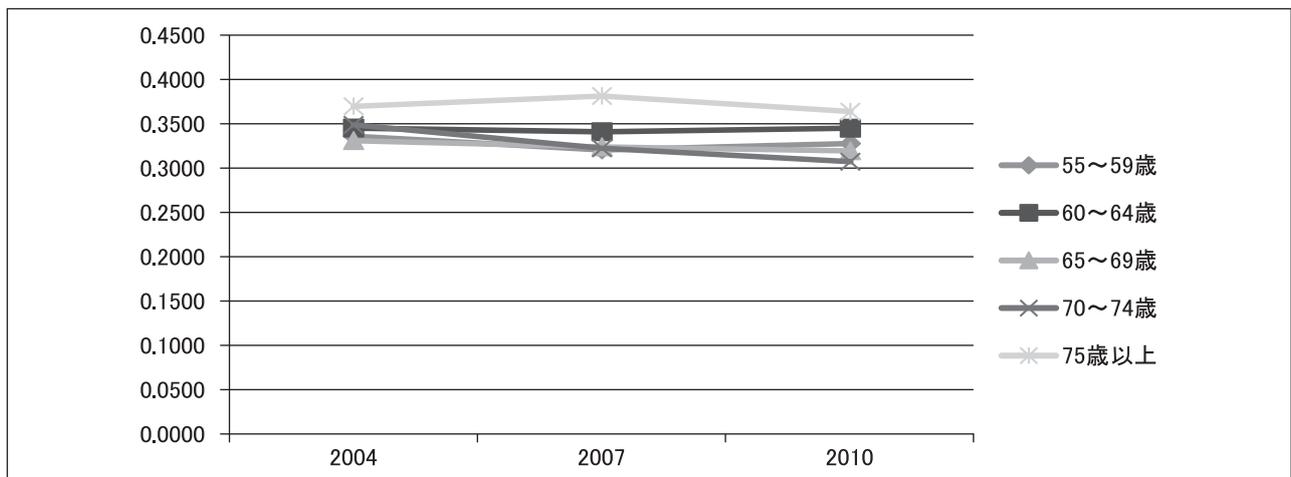
(出所) 労働力調査 (2016年4月、長期時系列データ)

しかし、70歳以上になるとさすがに就業率は10%台であり、近年上昇の気配はあるものの、その程度はごく僅かである<sup>(6)</sup>。

一方、**図表7**によって等価再分配所得における格差を観察してみると高齢世代の格差は大幅に是正され、現役世代とほとんど違いがなくなっている。もっとも、高齢世代の中で75歳以上の世代における格差がやや大きいことが注目される。当初所得の格

差の大きさもあるが、75歳以上の世代において所得再分配が十分に機能していない可能性がある。その原因と考えられるのは、75歳以上の世代になると女性の単身世帯の比率が高まることである。女性の年金は遺族年金にしる、自身の厚生年金にしる、男性の年金より低水準にあるため、社会保障による再分配が弱まるからである。

**図表7 高齢者の等価再分配所得ジニ係数の推移**



(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」各年版

### (3) 高齢者における再分配の要因別分析

当初所得の格差は概して高齢世代ほど大きく、それを是正する再分配の改善度も高齢世代ほど大きくなる。しかし、やや詳細に見れば当初所得の格差が最大の75歳以上層の改善度のランクは2～3位にとどまっている。この理由は上述の通りである。また、かつて上がり続けていた60～64歳層の改善度は近年低下の兆しを見せている(**図表8**)。これはこの世代における比較的明瞭な就業率の上昇に裏付けられた当初所得格差の縮小に対応するものである。

ところで、こうした高齢者間の再分配において税および社会保障はどのように働いているのか。以下要因ごとにその実情を確かめたい。

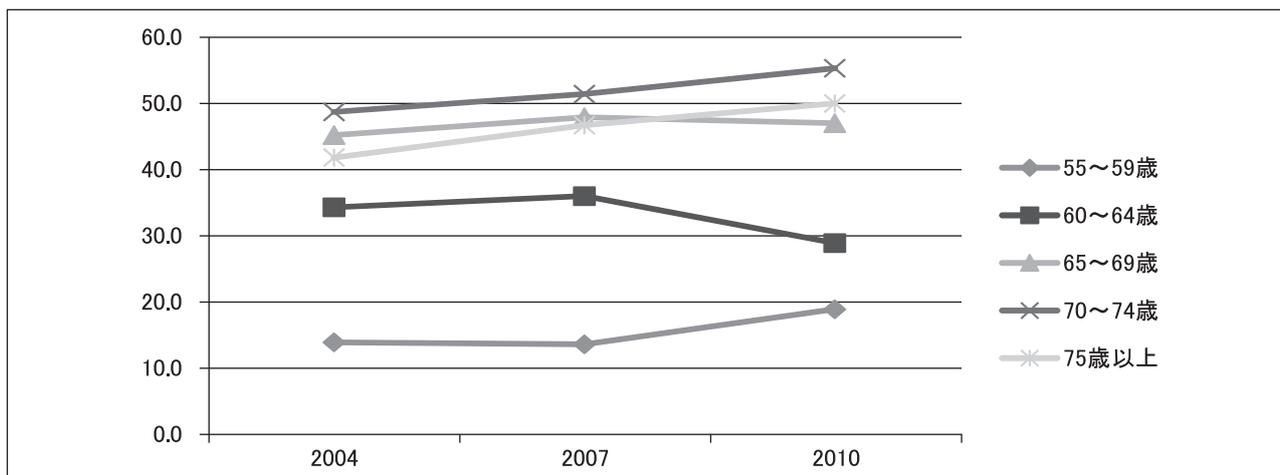
まず税による改善度を見るとほぼ一貫して上昇している(**図表9**)。低年金のゆえに格差是正が不十分と見られる75歳以上層においても、税による再分配は他の年齢階層並みに効いている。

税によるジニ係数の改善度の上昇は、高齢世代における税負担の増大を窺わせる。この背景にあるのは高齢世代における稼得所得の増加と後述の年金税制の改正である。なお、70～74歳層の2007年における改善度の低下は原因不明であるが、全世代の中でも突出して低い改善度となっていて、例外的な異常値と思われる。

定年前世代である55～59歳層における税による改善度が全体の平均に比べて相対的に大きくなっているのは、定年前のこの世代においては稼得所得の格差が大きく、それが所得課税によって強く是正されているからである。

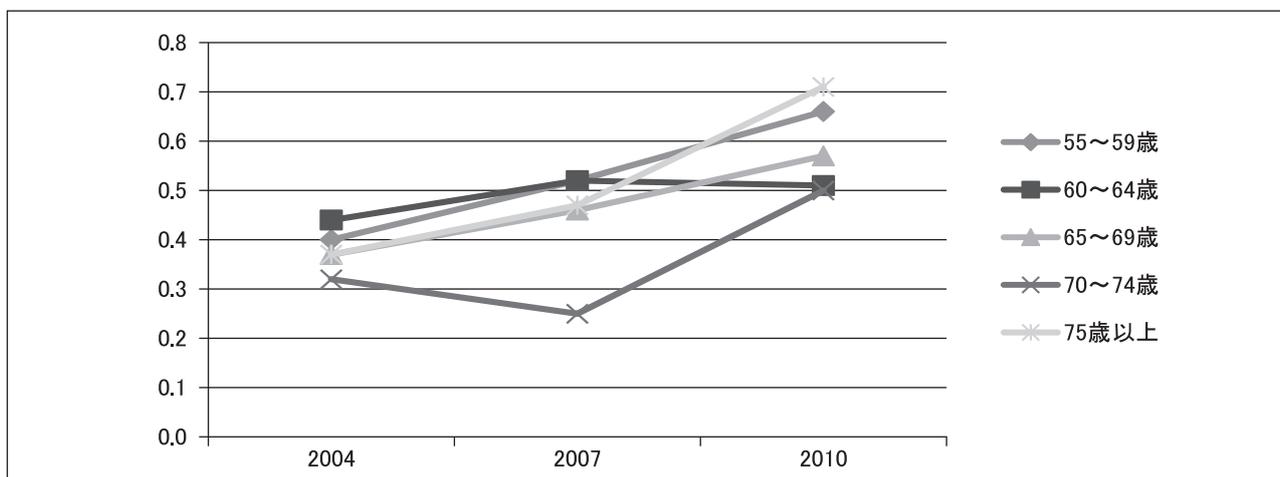
社会保障(給付)による改善度では、最高齢世代(75歳以上)ではなく、70～74歳層の改善度が最大である(**図表10**)。これについては上述したように、高齢の女性の比率が高まるにつれて年金水準が低下

図表8 高齢者の等価所得の再分配による改善度の推移



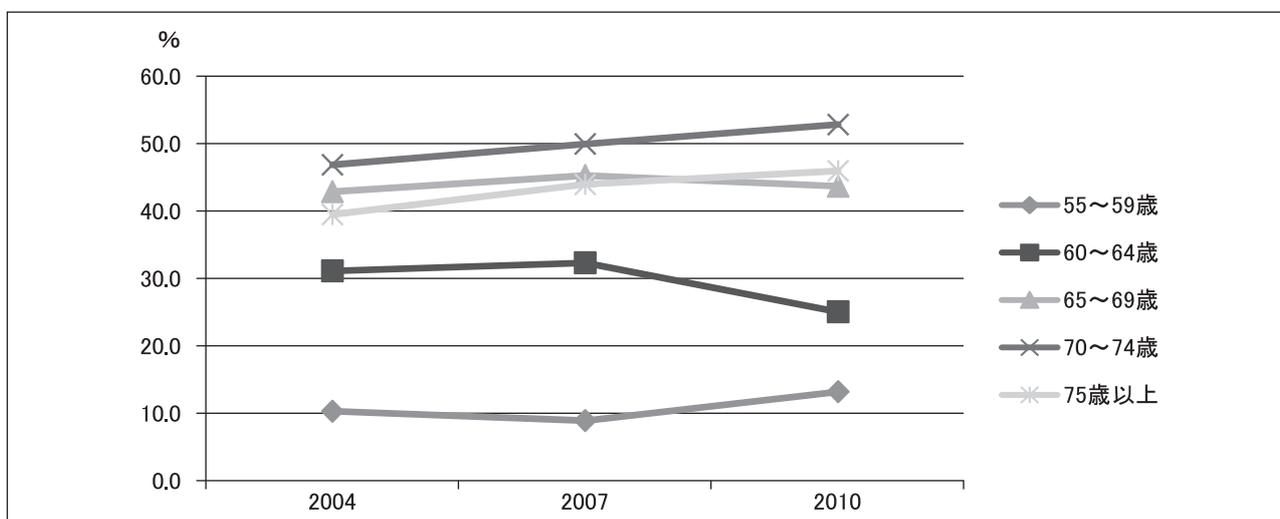
(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」各年版

図表9 税によるジニ係数の改善度の推移



(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」各年版

図表10 社会保障によるジニ係数の改善度の推移



(出所) 厚生労働省「所得再分配調査報告書」各年版

することがその最大の原因と考えられる。最高齢世代の改善度ランクは従来第3位であったところ、2010年にようやく2位に浮上した。60～64歳層の改善度が大きく低下したのは、上述の当初所得の格差縮小に加えて、男性について2001年、女性については2006年から始まった年金（定額部分）支給開始年齢の引き上げの影響が大きいと思われる。引き上げ目標は65歳であり、開始から12年後に目標年次に到達する。男性については2013年、女性については2018年に引き上げ完了の予定である。これに続く報酬比例部分の引き上げ開始年次は、男性2013年、女性2018年であり、それぞれ12年後、すなわち男性2025年、女性2030年に引き上げが完了する。したがって、今後とも60代前半における年金の再分配への寄与度が徐々に低下することになる。

達する。男性については2013年、女性については2018年に引き上げ完了の予定である。これに続く報酬比例部分の引き上げ開始年次は、男性2013年、女性2018年であり、それぞれ12年後、すなわち男性2025年、女性2030年に引き上げが完了する。したがって、今後とも60代前半における年金の再分配への寄与度が徐々に低下することになる。

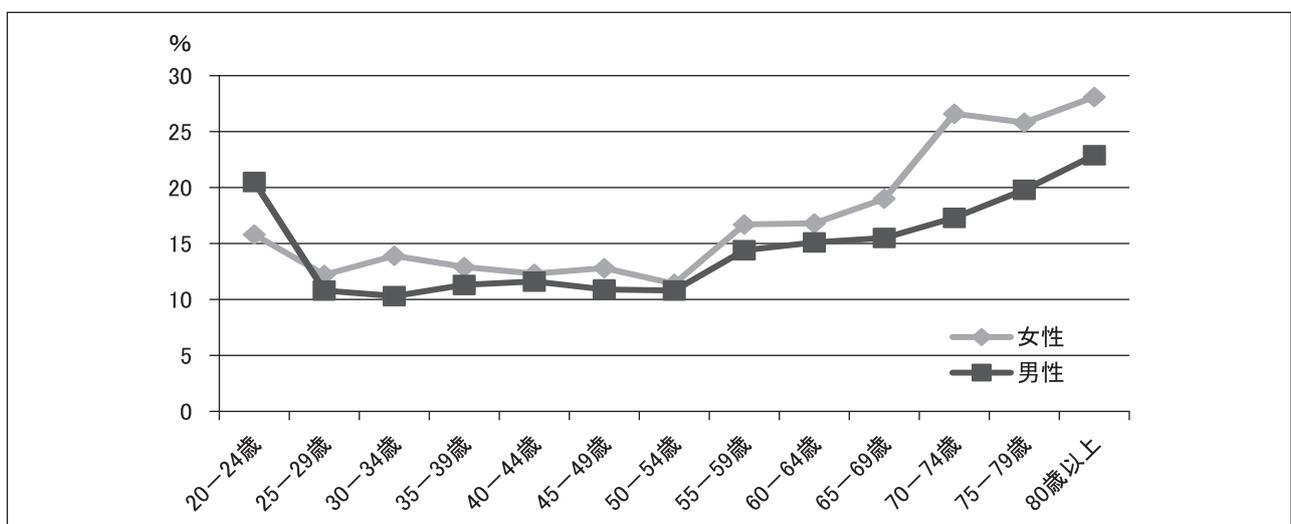
#### (4) 格差と高齢者の貧困

すでに見たように、高齢者における当初所得の格差は年金を中心とする再分配によって大きく是正される。しかし、それでもなお高齢者における可処分所得は現役世代に比べれば相対的に低水準にある。その結果、高齢者における相対的貧困率（等価可処分所得の中央値の1/2未満の世帯員の割合）は、現役世代に比べて明確に高くなっている。そして、その程度は特に女性において顕著である（図表11）。

高齢者世帯<sup>(7)</sup>の所得状況を図表12によって確かめると、世帯の平均所得約297万円は全体の平均約542万円を大きく下回っている。中でも稼働所得は約60万円と、高齢者世帯は生活の自立的基盤を欠いている。補填する所得の中心は年金であり、これに平均をやや上回る財産所得などが付け加わる。

この年金さえ欠くか、もしくは著しく低水準にある場合には最低限度の生活を維持し得ない「絶対的貧困」の状況に陥り、生活保護に依存することを余儀なくされる。被保護の状況にある高齢者世帯は2016年6月時点で83万世帯強、被保護世帯全体の51.2%に達している（図表13）。そのため、生活保護費は構造的に増加傾向にあり、2014年度決算ではついに4兆円を超えた（cf. 2013年度：3兆9,640億円）。2015年に26.7%の高齢化率は今後も上昇を続け2060年には39.9%に達し、また高齢者人口も現状の3,392万人からピーク時の2042年には3,878万人に達すると推計されている<sup>(8)</sup>。他の事情を一定とすれば、生活保護費の負担が一層大きな問題となることは避けられない。

図表11 男女別・年齢別相対的貧困率（2010年）



(出所) 内閣府「男女共同参画白書（平成23年版）」

図表12 各種世帯の所得種類別1世帯当たり平均所得金額

| 世帯の種類                    | 総所得   | 稼働所得  | 公的年金・<br>恩給 | 財産所得 | 年金以外の<br>社会保障給付金 | 仕送り・企業年金・<br>個人年金・その他の所得 |
|--------------------------|-------|-------|-------------|------|------------------|--------------------------|
| 1世帯当たりの平均所得金額（単位：万円）     |       |       |             |      |                  |                          |
| 全世帯                      | 541.9 | 403.8 | 106.1       | 12.9 | 6.9              | 12.1                     |
| 高齢者世帯                    | 297.3 | 60.2  | 200.6       | 15.3 | 4.5              | 16.6                     |
| 児童のいる世帯                  | 712.9 | 656.5 | 25.5        | 10.0 | 16.2             | 4.7                      |
| 1世帯当たりの平均所得金額の構成割合（単位：％） |       |       |             |      |                  |                          |
| 全世帯                      | 100.0 | 74.5  | 19.6        | 2.4  | 1.3              | 2.2                      |
| 高齢者世帯                    | 100.0 | 20.3  | 67.5        | 5.2  | 1.5              | 5.6                      |
| 児童のいる世帯                  | 100.0 | 92.1  | 3.6         | 1.4  | 2.3              | 0.7                      |

（出所）厚生労働省編（2015）「平成27年国民生活基礎調査」

図表13 世帯類型別に現に保護を受けた世帯数

（各月間）

|          | 高齢者世帯   | 母子世帯    | 障害者世帯   | 傷病者世帯   | その他の世帯  |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 平成26年 6月 | 753,141 | 108,027 | 183,905 | 268,662 | 282,617 |
| 7月       | 755,859 | 108,314 | 184,968 | 269,084 | 282,525 |
| 8月       | 757,087 | 108,298 | 185,844 | 269,097 | 280,941 |
| 9月       | 759,165 | 108,506 | 186,354 | 268,988 | 280,369 |
| 10月      | 761,644 | 108,880 | 187,113 | 268,655 | 280,521 |
| 11月      | 762,697 | 108,971 | 187,517 | 267,950 | 279,394 |
| 12月      | 764,715 | 109,250 | 188,140 | 268,257 | 279,526 |
| 平成27年 1月 | 765,922 | 109,291 | 188,610 | 267,587 | 279,292 |
| 2月       | 766,241 | 109,485 | 189,121 | 266,790 | 278,845 |
| 3月       | 786,634 | 105,438 | 187,628 | 258,171 | 276,812 |
| 4月       | 792,209 | 104,241 | 186,917 | 255,089 | 274,944 |
| 5月       | 793,658 | 104,256 | 187,484 | 255,011 | 274,398 |
| 6月       | 796,455 | 104,399 | 188,161 | 254,936 | 273,823 |
| 7月       | 798,609 | 104,682 | 188,896 | 254,843 | 273,469 |
| 8月       | 799,103 | 104,616 | 189,225 | 253,926 | 273,075 |
| 9月       | 800,301 | 104,723 | 189,752 | 253,386 | 272,564 |
| 10月      | 802,492 | 104,967 | 190,316 | 253,374 | 272,427 |
| 11月      | 803,846 | 104,850 | 190,724 | 252,905 | 271,211 |
| 12月      | 805,723 | 104,922 | 191,350 | 252,671 | 271,037 |
| 平成28年 1月 | 806,606 | 104,747 | 191,392 | 252,115 | 270,035 |
| 2月       | 808,299 | 104,805 | 191,937 | 250,818 | 268,580 |
| 3月       | 826,656 | 100,924 | 189,502 | 243,665 | 266,172 |
| 4月       | 830,512 | 99,483  | 188,967 | 240,895 | 264,227 |
| 5月       | 831,568 | 99,172  | 189,232 | 240,843 | 264,212 |
| 6月       | 832,525 | 99,138  | 189,777 | 240,552 | 263,930 |

（注）1. 平成27年3月分までは確定数

2. 現に保護を受けた世帯数は、月中に1日（回）でも生活保護を受けた世帯である。（保護停止中の世帯を除く。）

（出所）厚生労働省（2016）Press Release（2016.9.7）

## (5) 高齢者層における格差・貧困と税制

### ① 高齢者に多い非課税

一般的に低所得である高齢者が負担する所得税の状況を示すのが図表14である。この数値は「世帯主の年齢階級」によるものであるから、高齢者が世帯主であっても現役世代の同居人があれば、世帯としての所得は高くなる。したがって、高齢者世帯の所得よりやや高くなっていることに注意が必要である。これを承知の上で近似的に高齢者世帯を表すものとしてこの数値を利用している。

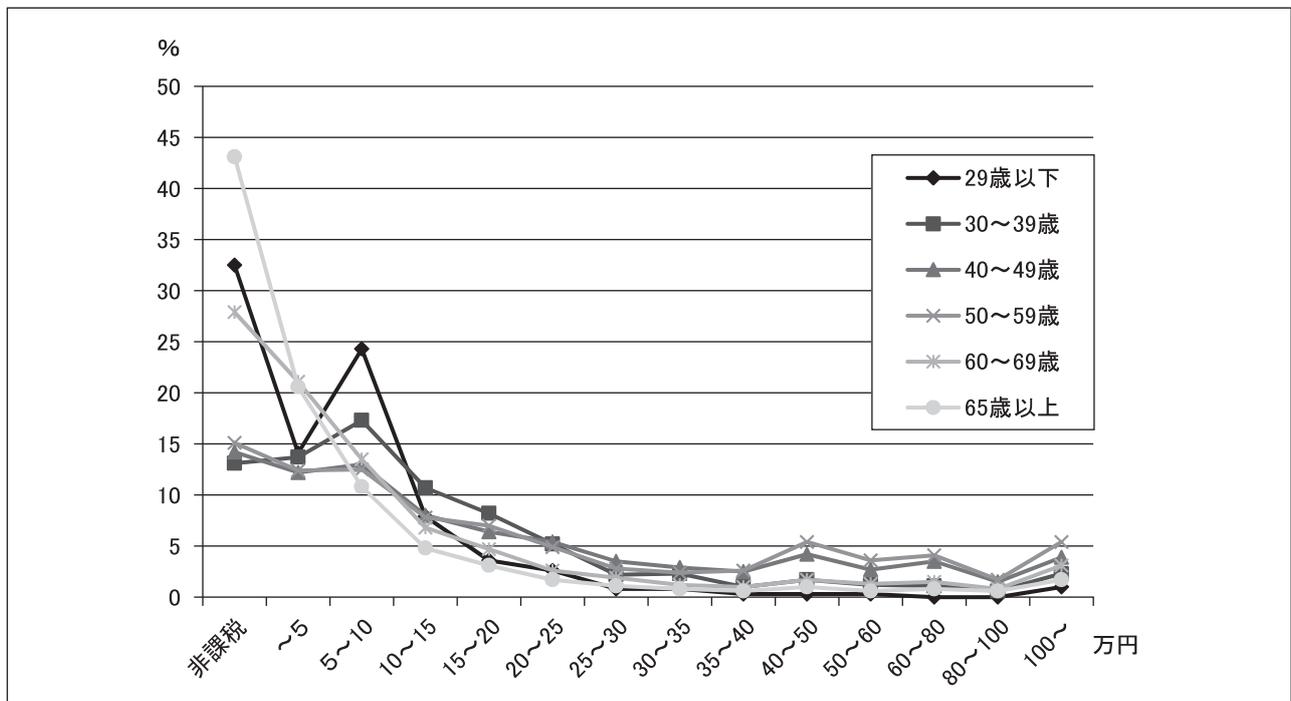
これによれば、年金が基本的な収入源となる65歳以上世帯ではその4割以上が所得税非課税となっている。これは非課税世帯が3割超（32.5%）の水準にある29歳以下世帯よりむしろ高い数値である。

ところが、この納税額の分布を調査したのと同じ年次の「国民生活基礎調査」でみると、世帯主が「29歳以下」の世帯人員1人当たりの平均所得金額が169.9万円であるのに対して、「65歳以上」の世帯人員1人当たりの平均所得金額は193.7万

円である。つまり、世帯主が29歳以下の世帯の世帯人員1人当たりの所得金額が相対的に低いにもかかわらず、世帯主が65歳以上の世帯の非課税比率の方が高くなっている。さらに課税世帯についても世帯主が65歳以上の世帯の納税額では5万円未満の世帯が2割を超えているのに対して、世帯主が29歳以下の世帯の納税額の分布は「5～10万円」で最大値（24.3%）を示している。要するに、高齢者を世帯主とする世帯の税負担は軽く、しかも所得水準としては低位にある若者を世帯主とする世帯よりさらに軽くなっているのである。

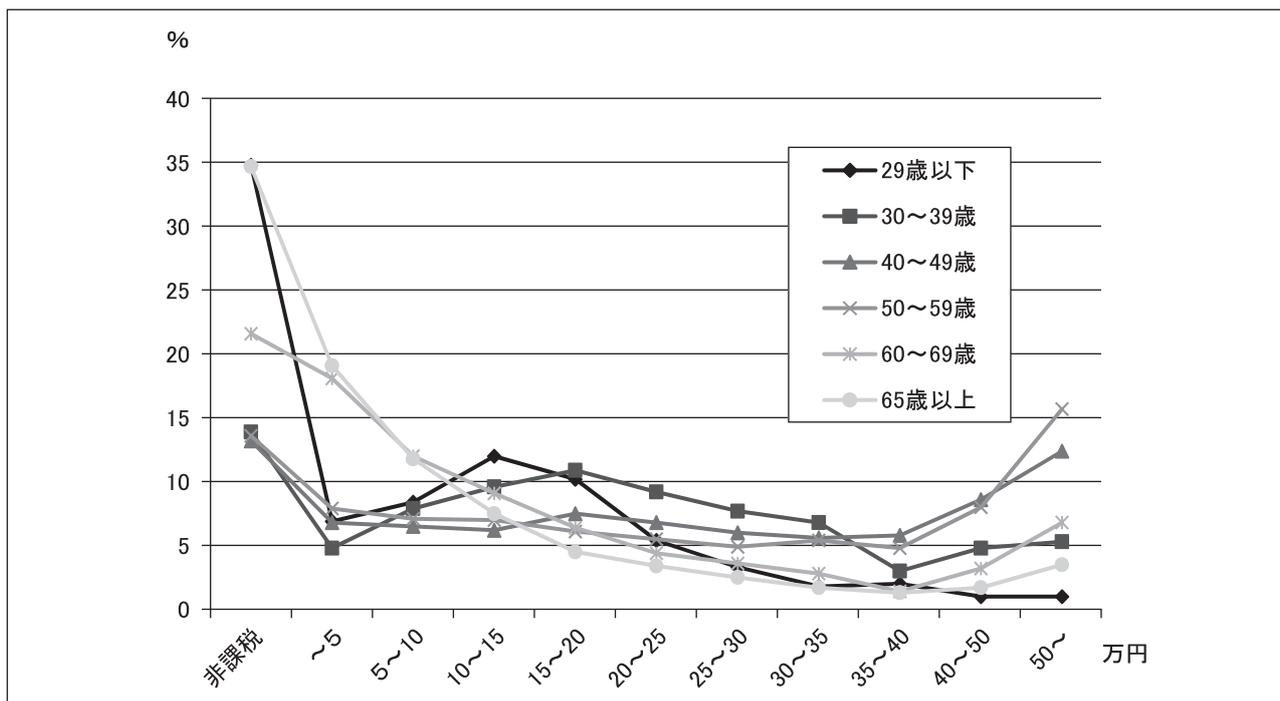
住民税については課税最低限が所得税より低く、かつ税率が10%の比例税率であるという点で若干異なる結果が現れる。特に非課税世帯の割合が所得税よりも低くなっている<sup>9)</sup>（図表15）。しかし、いずれにしても高齢者が世帯主となる世帯の税負担は、国税・地方税を通じて低くなっていることには変わりはない。

図表14 世帯主年齢階級別所得税納税額の分布



(出所) 厚生労働省 (2013) 「平成25年国民生活基礎調査」より

図表15 世帯主年齢階級別住民税納税額の分布



(出所) 厚生労働省 (2013) 「平成25年国民生活基礎調査」より

## ② 年金課税の問題

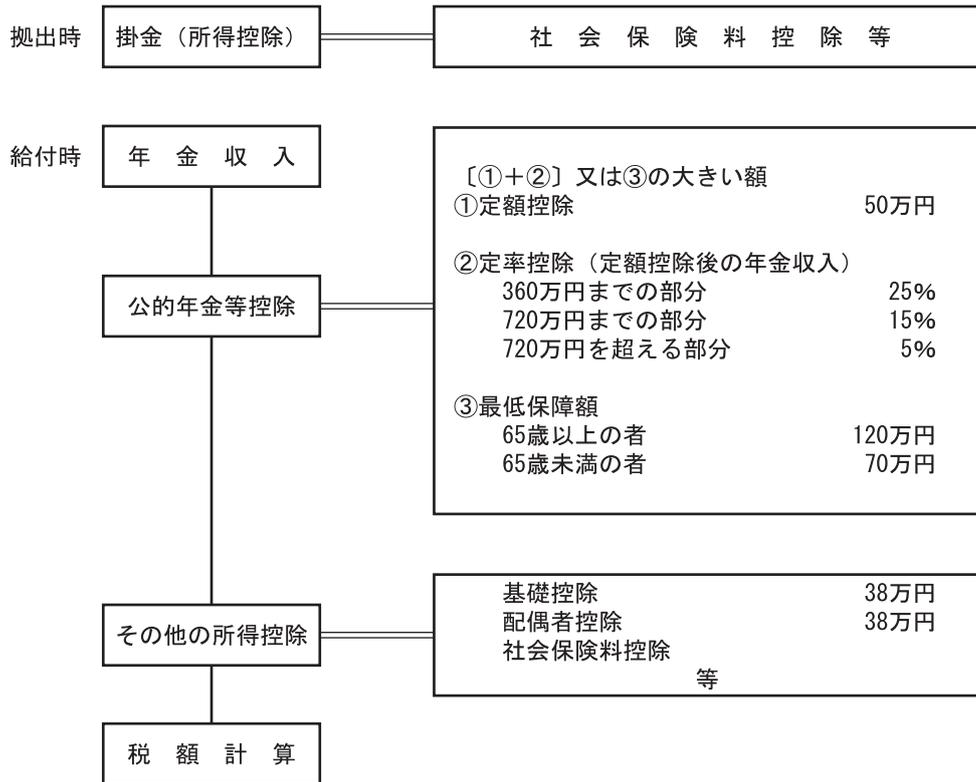
高齢者が世帯主である世帯の税負担が低い理由の大半は、年金課税と給与所得課税の制度上の差異にある。すなわち、給与所得に比べて年金所得の方が概して控除額が大きく、そのため、高齢者が世帯主である世帯において非課税世帯が多く、また、課税世帯においても負担額が小さくなるのである。図表16・17を参考にして、公的年金等控除と給与所得控除による控除額の多寡を比較してみよう。

例えば、年金収入もしくは給与収入300万円の場合、公的年金等控除では控除額は125万円（50万円＋300万円×25%）であるのに対して、給与所得控除では控除額は108万円（180万円×40%＋120万円×30%）となる。課税所得の算出にあたっては、これらの所得から基礎控除、配偶者控除（70歳以上の配偶者については48万円）、社会保険料控除などが控除されるため、年金所得の大部分は非課税となり、負担は僅かである。年金収入が200万円程度であれば、完全に非課税となる。給与所得に比べて負担が小さいことが世代間の不公平として早くから問題にされてきた。これが第1の問題である。

第2の問題となるのは、年金とともに給与所得があるケースである。かつて年金は給与所得とみなされていたため、就業しながら年金を受給する場合、給与収入と年金収入とを合算して給与所得控除が適用された。ところが、1987年の抜本的税制改正によって年金所得が給与所得から雑所得に区分変更された結果、年金には新たに公的年金等控除が適用されることになったため、給与所得者が同時に年金も受給する場合、それぞれの収入に区分した上で給与所得控除および公的年金等控除が適用されることになった。

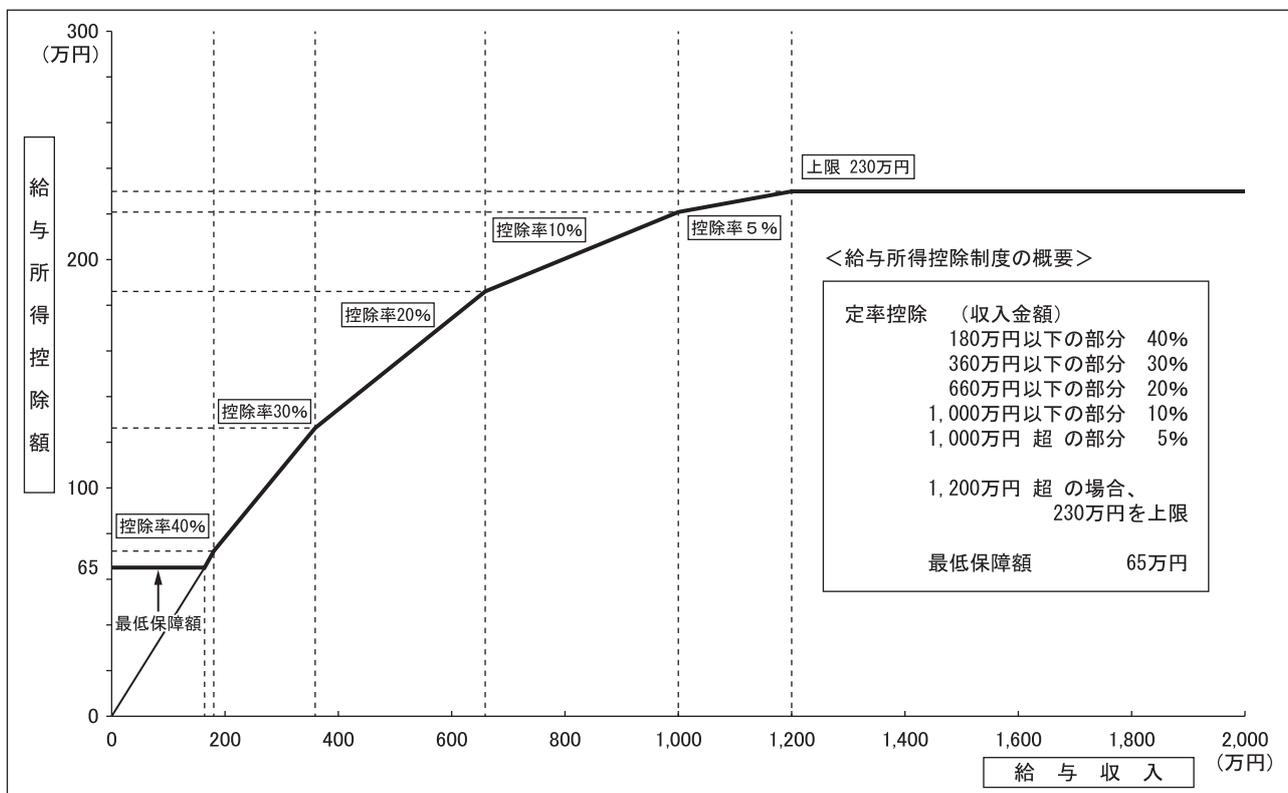
年金所得を給与所得と区別したことは理論的には適切であったが、年金所得における負担の激変緩和のため年金に公的年金等控除を新設した結果、在職中に年金を得る場合には控除が二重に適用（公的年金等控除と給与所得控除双方の適用）されることになった。確かに、在職年金については報酬比例部分は給与所得に応じて減額されるので、その影響は抑制されてはいるが、定額部分を満額受給した上で減額された報酬比例部分をこれに加え、公的年金等控除を適用することになるので、やはりこの場合の控除の二重の利用は問題とされねばならない。

図表16 公的年金等に係る課税の仕組み



(出所) 財務省HP [http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/income/050.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/050.htm)

図表17 給与所得控除制度の概要



(出所) 財務省HP [http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/income/049.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/049.htm)

すでに2004年の税制改正において基礎年金の国庫負担率2分の1への引き上げの財源確保のため、公的年金に関する増税措置が講じられた。公的年金等控除については、65歳以上の高齢者について従来の最低保障額140万円が120万円に引き下げられた。さらに老年者控除50万円も廃止されたため、従来、非課税であった年金の一部が課税対象に含まれることになった。しかし、これ以降、年金税制について目立った動きはなく、以後10年の歳月が経過して今日に至っている。

今後の改革方向としては、上記の第1の問題への対策は、公的年金等控除の水準をできるだけ給与所得控除の水準に近づけていくことである。また、第2の問題への対策は、年金収入と給与収入とを合算して公的年金等控除かもしくは給与所得控除かのいずれかのみを適用することである。適用すべき控除は収入額が大きい方とすればよい。

### ③ 金融所得課税と高齢者

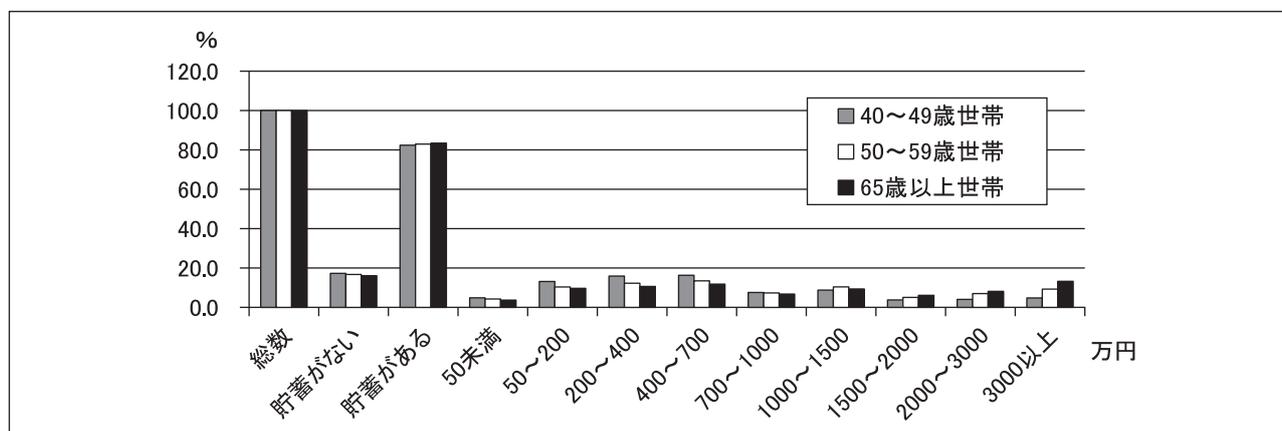
図表12にみるように高齢者世帯の所得において財産所得が比較的大きな地位を占めている。財産収入としては不動産所得もあるが、ここでは金融資産に限定して年齢階級別の状況を確認しておこう。図表18によれば、貯蓄残高は年齢階級が上がるごとに増加し、定年退職直前の50～59歳世帯に比べても65歳以上世帯の貯蓄高は大きい。貯蓄額3,000万円以上の世帯の割合は50～59歳世帯では9.1%であるが、65歳以上世帯では13.2%となっている。40～49歳世帯では同じ比率は4.5%であ

り、世代間格差はさらに大きくなっている。この最大の原因は定年退職に伴う退職給与であり、高齢者がこれを貯蓄して老後の備えとする姿が浮かび上がる。

しかしまた、3,000万円以上の貯蓄を持つ比率が最高の高齢世代においても格差は存在し、まったく貯蓄がない世帯が全体の16.6%であり、50万円未満の世帯3.6%と合わせるとほぼ2割の世帯がこのグループに属している。400万円以下までに範囲を広げればその割合は実に4割に及んでいる。年齢を重ねるごとに稼得所得が減少し、年金を除く恒常的収入が乏しくなる多くの高齢者にとって、老後の人生は決して安泰とは言えない。

わが国の所得税負担率が年間所得1億円をピークに低下に転じることは比較的良好に知られている。その最大の原因は配当・株式譲渡所得に対する低い比例税率による課税にある。特に2003年以降、株式配当および譲渡所得に対して10%の軽減税率が適用されるようになった影響は大きかった。2014年からようやく20%の本則税率に戻り、高所得層における負担の逆進性は軽減されたが、本質的な傾向は変わっていない<sup>10)</sup>。高齢世代における貯蓄格差が上記の通りであるとすれば、それがもたらす金融所得の格差もそれを反映することになる。この格差を是正するためには資産性所得に対する税率の引き上げ、例えばスウェーデン並みの30%への引き上げによって税による再分配の強化を目指すべきである。

図表18 世帯主の年齢階級別世帯貯蓄の状況（2013年）



(出所) 厚生労働省編 (2013) 「平成25年国民生活基礎調査」より。

#### ④ 相続による格差拡大と相続税

長寿化が進んだ結果、遺産の相続年齢が高齢化している。2003年度税制改正による相続時精算課税制度の創設はこれに対応して、被相続人からの生前贈与を容易にし、後継世代による資産の活用を促すものであった。それ以降も長寿化は進み、被相続人の高齢化が一層進んでいる（図表19）。

2013年には被相続人の年齢80歳以上が7割に近いが、特に90歳以上が23.7%に及んでいる。その場合、相続人の年齢はすでに60代以上であると推測される。高齢者である親から高齢者である子への相続が珍しくない時代となった。いうまでもなくこうした相続は高齢者間の資産格差をさらに押し進めるものであり、税による再分配が期待される場面である。

そもそも多くの高齢者が一定の遺産をのこし得る背景には社会保障の存在がある。年金や医療・介護保険といった社会保障の存在によって、時として高齢者はその貯蓄を消尽することなく後世代に引き継ぐのである。社会保障が完璧であれば老後のための貯蓄は不要なのであるが、現実はそのような状況にならないため「万一のために」貯蓄を保有し、

結果的にそれに手を付けずに生涯を終える。これは「利他的動機」による子孫のための遺産というより、自己の生活保障のための貯蓄が結果的に消費されない「利己的動機」による遺産である。しかし、主観的な遺産動機の如何にかかわらず、社会保障の存在が遺産の額を増加させることは事実である。

したがって、この遺産は少なくともその一部は社会保障の恩恵がストック化したものであり、その役割を終えた時点で社会に還元されるべきである。社会保障によって支えられる高齢社会における相続税は、このような意味においてその役割が再評価される。ここで一つの比喩を行いたい。個人レベルではリバースモーゲージの仕組みがある。高齢者は住宅を担保に金融機関から資金を借り入れ、これを貯蓄や年金等に加算して老後の生活の糧とする。高齢者が生前は従来通り住宅を使用した上で、死後に金融機関はその住宅を売却して資金を回収する。社会保障と相続税の関係は、あたかもこの個人レベルにおける仕組みを社会化したものと言えるのかもしれない。

図表19 被相続人の年齢の構成比

(単位：%)

|       | 59歳以下 | 60歳～69歳 | 70歳～79歳 | 80歳以上 |                     |
|-------|-------|---------|---------|-------|---------------------|
| 1989年 | 11.5  | 18.7    | 30.2    | 38.9  |                     |
| 1998年 | 8.3   | 15.0    | 29.8    | 46.5  |                     |
| 2013年 | 4.5   | 8.8     | 18.4    | 68.3  | (うち90歳以上)<br>(23.7) |

(出所) 税制調査会 (2015) 「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」 (2015年11月) より。

## おわりに

「一億総中流化」の幻想が潰え、「格差」が日本社会を特徴づけるキーワードとなってすでに久しい。長期にわたる経済停滞や労働法制の改悪による現役世代における格差拡大は重大な問題である。「格差」が特に深刻な問題となるのは、それが貧困を伴うからである。富者のおこぼれが貧者にも均霑するという「トリクルダウン」の期待に反して、現実には一部の階層における富裕化の半面で広範な階層にお

ける貧困化が進んでいる。現役世代の貧困問題は、彼等に扶養される子どもの貧困問題でもある。

格差と貧困の問題は現役世代のみで発生しているわけではない。もともと格差が大きかった高齢世代の人口に占める割合が高まるにつれて、高齢者の貧困問題が前面に現れてきた。しかも、非正規雇用比率の上昇に伴う現役世代の貧困は、将来、低年金・無年金の高齢者の貧困問題へとつながっていく。高

高齢者の貧困問題がいつそう深刻化する恐れがある。

高齢世代を支える現役世代の負担は、こうした貧困問題に対処するために加重される。年金制度の堅持を基本としつつ、負荷が増しつづめる生活保護制度を最後のセーフティ・ネットとする福祉国家を維持するためにも財源の確保が不可欠である。高齢世代における格差対応税制は、再分配を強化するだけでなく、それがもたらす収入は社会保障の財源としても貴重である。超高齢社会における高齢者の扶養については、現役世代との連帯はいうに及ばず、それを持続可能にするためにも高齢世代内部における共助と連帯が求められているのである。

#### [注]

- (1) 内閣府（2009）「平成21年度年次経済財政報告——危機の克服と持続的回復への展望——」（227～229頁）によれば、1987～2007年の期間中、労働所得の格差が拡大し続けているが、中でも1997～2002年の期間を典型として非正規雇用比率の上昇が格差拡大に大きく寄与している。
- (2) 現役期における非正規雇用者や自営業・農業者が退職期に受給する年金は、基本的に国民年金に限られるため、受給額は相対的に低い。また、かつての正規雇用者の年金については定額部分もあるが報酬比例部分において現役期の格差が反映される。こうして現役期の所得格差は年金受給額においても引き継がれることになる。しかし、年金なしの当初所得の段階には労働所得や財産所得がある高齢者とそうでない高齢者の格差が著しく大きいものに対して、ベーシックな所得としての年金が加わることで両者の格差はよほど縮小すると考えてよい。
- (3) 等価所得とは世帯単位の所得を世帯員単位に変換したものである。このためにはOECDでは世帯所得を単純に世帯員数で除するのではなく、規模の利益を考慮して世帯員数の平方根で除した数値として算定している。「所得再分配調査報告書」もこの方式を採用している。
- (4) 「所得再分配調査報告書」の数値は報告年次の1年前のものである。例えば2005年の報告書の数値は2004年の調査結果に基づくものである。
- (5) 図表5・6では65歳以上の高齢者だけでなく、比較のために55～59歳および60～64歳の階層の数値も挙げている。なお、これ以降、2004年以降の数値に限って分析しているが、それは2001年（「平成14年所得再分配調査報告書」より）と2004年以降の「税による改善度」の数値が連続しないからである。2001年までは純粋に当初所得に対する再分配効果が計算されていたのに対して、2004年以降は計算方法

が変更され、当初所得を社会保障給付金および社会保険料で調整した後の所得に対する税の再分配効果が算定されている。これについての批判的検討は、梅原英治（2015）「日本における税制の所得再分配効果——厚生労働省『所得再分配調査』の検討——」『大阪経大論集』第66巻第2号において行われている。

- (6) 70歳以上の層の就業率は2010年に12.8%で底を打った後、わずかに上昇し、2015年の就業率は13.7%となっている。
- (7) 「高齢者世帯」とは65歳以上の者のみで構成するか、もしくはこれに18歳未満の者が加わる世帯をいい、世帯の主たる稼得者は高齢者と見てよい。これに対して、「世帯主が高齢者」の世帯の場合、現役世代の世帯構成員が稼得することで、世帯の所得は高齢者世帯より大きくなる。
- (8) 内閣府（2016）「高齢社会白書（平成28年版）」
- (9) 世帯主29歳以下の場合、住民税の方が非課税世帯の割合が高くなっている。この理由としては、住民税については「障害者、寡婦、未成年」について特別な非課税規定（地方税法295条）があることによるものと思われる。「これらの者の前年の合計所得金額が125万円を超える場合を除く。」と定められており、給与収入にすれば約204万円程度までは非課税となる。
- (10) 森信茂樹「（経済教室）あるべき経済対策とは（下）所得・資産の再分配進めよ」、日本経済新聞、2016年4月21日。

#### [参考文献]

- 宇沢弘文・橋本俊詔・内山勝久編（2012）『格差社会を越えて』東京大学出版会
- 梅原英治（2015）「日本における税制の所得再分配効果——厚生労働省『所得再分配調査』の検討——」『大阪経大論集』第66巻第2号
- 貝塚啓明・財務省総合政策研究所編著（2006）『経済格差の研究 日本の分配構造を読み解く』中央経済社
- 小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編（2006）『日本の所得分配——格差拡大と日本の税制』東京大学出版会
- 小塩隆士（2011）「所得の再分配のあり方——格差社会と税制（対談：聞き手・上西左大信）」『税研』2011.9
- 大竹文雄（2005）『日本の不平等——格差社会の幻想と未来』日本経済新聞出版社
- 片桐正俊・御船 洋・横山 彰編著（2016）『格差対応 財政の新展開』中央大学出版部
- 関野満夫（2015）『福祉国家の財政と所得再分配』高菅 出版
- 白波瀬佐和子（2009）「人口高齢化と格差拡大・再考」『社会学評論』第60巻2号
- 白波瀬佐和子（2009）『日本の不平等を考える——少子

高齢社会の国際比較』東京大学出版会  
橋木俊詔（1998）『日本の経済格差 所得と資産から考える』岩波書店  
橋木俊詔（2005）『格差社会 何が問題なのか』岩波書店  
橋木俊詔・浦川邦夫（2006）『日本の貧困研究』東京大学出版会  
橋木俊詔（2016）『21世紀日本の格差』岩波書店  
土井丈朗（2012）「所得税の見直し ― 求められる格差是正の方法」『税理』2012.1  
野崎 明編著（2016）『格差社会論』同文館出版  
林 宏昭（2011）『税と格差社会 ― いま日本に必要な改革とは』日本経済新聞出版社  
森信茂樹（2016）「（経済教室）あるべき経済対策とは（下）所得・資産の再分配進めよ」、日本経済新聞、2016年4月21日

#### [参考資料]

厚生労働省（各年）「所得再分配調査報告書（各年版）」  
厚生労働省編（2013）「平成25年国民生活基礎調査」  
厚生労働省編（2015）「平成27年国民生活基礎調査」  
厚生労働省（2016）Press Release（2016.9.7）  
税制調査会（2015）「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」  
内閣府（2009）「平成21年度年次経済財政報告 ― 危機の克服と持続的回復への展望 ―」  
内閣府（2011）「男女共同参画白書（平成23年版）」  
内閣府（2015）「高齢社会白書（平成27年版）」  
内閣府（2016）「高齢社会白書（平成28年版）」

## 2. 年金改革のロードマップ ～英国の公的年金一元化を参考に～

兼 村 高 文

### はじめに

『2014年度・地方財政レポート』のテーマは「安倍政権下の地方財政と地域」であった。筆者はそこで「消費税増税に関わる社会保障」をテーマに執筆させてもらった。当時は、消費税率の引き上げと社会保障制度改革を一体として進める「社会保障・税一体改革」が、第2次安倍内閣で民主党政権から引き継がれて議論されていた。しかしこれまでのところ、消費税率10%への引き上げは第3次安倍内閣で2019年10月まで先送りされることが決まり、社会保障制度についても小手先の改正に止まり社会保障・税一体改革は遅々として進んでいない。

社会保障制度を巡る改革のなかで、年金問題は喫緊の課題である。わが国の高齢化率が世界でトップを記録し続けているにもかかわらず、持続可能な年

金制度への改革は遅れている。内閣府の世論調査で「政府に対する要望」のなかで毎回最も多いのが「医療・年金等の社会保障の整備」であり、つねに6割を超えている。しかし年金改革の議論では、見通しの甘い前提で財政推計が行われ高齢者に配慮した政策しか政治は決めてこなかった。

本稿では、年金問題は地方財政の領域ではないものの社会保障改革の中では最重要課題として捉え、わが国の今後の年金改革のロードマップを、英国で進められてきた公的年金改革——とくに2016年度から実施された公的年金一元化（実際には1階部分の基礎年金と2階部分の付加年金を一層年金（single-tier pension）化）——を参考にしながら素描してみたい。

### (1) 英国の社会保障と年金制度

英国はかつて社会保障先進国であったが、サッチャー保守党政権（1979年～1990年）のもとでラディカルに進められた公共部門のリストラで社会保障関係費もカットされて、社会保障給付水準は福祉先進国のなかで下位に位置づけられるようになった。そして再び2010年からのキャメロン保守党・自民党連立政権（2010年～2015年）および保守党単独政権（2015年～）のもとで緊縮財政政策を最優先して、社会保障関係費を削減している。将来に向けて持続可能な社会保障制度——とくに公的年金——を維持していくことは、将来世代への責任でもあるとして、健全財政を最優先しながら年金改革を進めている。これまでの英国の社会保障制度について年金を中心に概観する。

#### ① 社会保障制度の概要

英国の戦後の社会保障制度は、周知のように、

1942年に発表された「ベバリッジ報告」にもとづいて、全国民に保険による公的年金と失業等の給付、患者負担無しの保健医療サービス、所得制限なしの福祉手当、完全雇用の確保、などの社会保障サービスがアトリー労働党政権（1945年～1951年）のもとで1948年までに整備された。これによって、労働党が掲げてきた「From the Cradle to the Grave」が実現した。その後、社会保障制度はこれまでに幾度かの改革が行われてきたが、国民保険（National Insurance）による公的年金等給付や無料の国民保健医療サービス（National Health Service：NHS）などは当初と大きくは変わっていない。すなわち、年金と失業や雇用等の給付は国民保険で保険料を財源にして国によって給付され、保健医療は税金を財源としたNHSで全国民を対象に原則無料で提供されている。また高齢者や障害者、児童等の福祉は地方自治体で税金を財

源として受給資格に一定の所得制限を設けて主に低所得者を対象に給付されている。

社会保障を取り巻く英国の環境をみると、高齢化率については、2015年現在17.8%であり、この数値は欧州の中ではドイツの21.2%、フィンランドの20.5%、スウェーデンの19.9%、フランスの19.1%より低く、ノルウェーの16.3%、アイルランドの13.1%より高い（日本は26.3%、アメリカは14.8%）。しかし、英国は移民により比率が低く保たれているところがあり、今後、EU離脱により移民の数が絞られてくると急速に比率を高める可能性はある。また合計特殊出生率は1.92であり、フランスの2.01より低いがスウェーデンの1.92と同じであり、ドイツの1.38より高い（日本は1.43、アメリカは1.87）。他の欧州とほぼ並び、人口増が今後も見込まれている。国連の予測では、2013年時点で6,314万人の人口は2050年に7,313万人、2100年に7,717万人へと増加する。ただし、この数値も今後の移民政策によって大きく影響されることが考えられる。国民所得水準については、1人当たり国民総所得（GNI）は世界15位でわが国の25位より高いが、英国社会は一面では階級社会として特徴付けられるところもあり、ロンドンをはじめとした都市圏に集中するマイノリティの人々の所得水準は平均所得より2割程度も低く、その多くは公的年金でカバーされず生活支援等に関わるサービスを受けているため、公的年金のあり方とともに議論されてきた。

英国では以上のように、わが国ほど少子高齢化は進んでおらず、むしろ人口増が見込まれている。しかしOECDの2012年の調査<sup>(1)</sup>では、現在は65歳以上の年金世代を支える現役世代（20歳～64歳）の人数は3.5人で日本の2.4人より多いが、2050年にはそれぞれ2.2人と1.2人にまで少なくなると予測している。その時点で年金給付の総所得代替率は、英国は32.6%で日本も35.6%まで低下するとされ、いずれも厳しい数値が示されている。英国政府はこれまで、社会保障制度はつねに持続可能性を重視し、均衡財政主義（赤字公債不発行の継続）を堅持しながら改革を進めてきた。とくに公的年金は、詳細は次節で述べるが、その創設時から退職後の所得保障は私的年金に委ね公的年金は

高齢者の最低限の所得保障に役割を限定してきた。これは英国政府がこれまで公表してきた年金改革白書（例えばPersonal Accounts: a new way to save, 2006）においても、老後の備えは個人の責任であることを強調し、公的年金はつねに持続可能性とともに世代間の公平を重視してきた。今回の公的年金一元化（一層化）でも、英国労働年金省（Department for Work and Pensions）は公的年金支出の対GDP比は2013年の現状で2012年度の6.9%に比して2060年度は8.5%と1.6%ポイントの増と予測している<sup>(2)</sup>。一方、民間の有力シンクタンク財政問題研究所（IFS）はこれまでの年金改革のなかでは一層制年金は積極的に評価しているが、同時に個人の年金貯蓄が低調なことを指摘している<sup>(3)</sup>。たしかに政府がこれまで進めてきた現役世代の退職後に備えた貯蓄準備は、低所得者では半数にも満たないのが現状である。

保健医療サービスのNHSについては、国営ゆえに官僚的運営や低い効率性さらにサービスの質などの問題が予算とともに論じられ改革が進められてきた。NHSは現在でも一部の医療サービス（処方箋や歯科医療等）を除いて無償で提供されていることに変わらないが、その規模はNHSを含む健康省（Department of Health）の予算が経常予算の約3分の1を占めるまで膨れている。NHS改革は政治的にも重要な課題であり、これまでサッチャー政権で大胆な予算カットが行われ、ブレア・ブラウン労働党政権（1997年～2010年）でカットが見直され、そしてキャメロン連立政権で再びカットと構造改革が進められるなど、財政政策と関連しながら改革が繰り返され迷走してきた。現在、キャメロン政権下で2010年に公表された政府白書『NHSの自由化』（Equity and excellence: Liberating the NHS）をもとに、効率性や自律性をより民主的ガバナンスのもとで改善を進めるための組織改革を含めて取り組んでいる<sup>(4)</sup>。とくに大きな改革は、ブレア政権で設置されたNHSの運営責任がプライマリ・ケア・トラスト（Primary Care Trust）から地方自治体に移され、代わりに主に家庭医（General Practitioner）で構成されるクリニカル・ケア・グループ（Clinical Care Group）が主体となり、より現場に近いとこ

ろで意思決定が行われることで自律性の高い組織に改める取り組みが進められている。なお2016年7月にメイ政権に代わり今後の政策は不明である。

社会福祉サービスは、地方自治体が行っているが保健医療サービスはNHSが責任を持つためこれまで福祉と医療の連携が問題として指摘されてきた。キャメロン政権でも高齢者や児童、障害者等の福祉サービスを自治体をはじめボランティア・セクター等との協働で提供できるスキームを整えてきた。これはとくにキャメロン政権で地域主義法（Localism Act 2011）を制定して地方分権化を推進するとともに、国が個別自治体と包括的な権限付与に関する契約を結ぶ自治権移譲協約（Devolution Deal）のなかで福祉と医療サービスの連携も可能にしている。しかし実際の成果はまだこれからであり、NHSの改革の行方とともに課題は残されている。

## ② 2015年までの公的年金制度

### 1) これまでの年金改革

1948年にスタートした公的年金は、絶対的貧困者を救済することを目的に定額の拠出と給付の制度として創設された。英国の年金は当初から私的年金にその役割を委ねてきたため公的年金は老後の最低生活費支給という位置づけであった。しかし被用者の退職後の所得を保障する必要性が高まり、1978年には基礎年金の上に付加年金（報酬比例年金、2002年から国家第二年金）が加えられて2階建ての公的年金制度となった。それでも欧州諸国と比べて給付水準が低く最低限の所得保障にも満たないとして、公的年金は高齢者の貧困問題とも関わって改革が進められてきた。なお高齢者の貧困対策としては、年金とは別に税金を財源にしたわが国の生活保護給付に相当する最低所得保証（Minimum Income Guarantee）制度が1999年に創設された。これは2003年に後述する年金クレジット（pension credit）に置き換わり貯蓄促進措置とともに整備された。

こうした年金改革の背景をみると、1990年代頃より高齢化の兆候が現れるにつれて、低所得の高齢者が増加し、また中低所得者の中で老後

への貯蓄不足が明らかになり、さらに男女間の賃金格差から付加年金で不公平な年金制度となっていることなどが課題として指摘された。公的年金改革に関するこれまでの報告書をみると、年金制度の整備を求めながらも私的年金の拡充がつねに論じられていた<sup>6)</sup>。ブレア政権でも私的年金の加入を促すため、付加年金である国家第二年金に中低所得者向けに保険料を低額に抑えた確定拠出（Defined Certificate：DC）型個人年金であるステークホルダー年金を創設するなどの取り組みが行われた。しかしこれまで私的年金への加入は中低所得者を中心に進んでいない。

英国の年金制度については、かねてより私的年金加入者に公的年金の保険料を免除する特有の適用除外制度（contract out）や年金クレジット等が入り交じって制度は複雑化したことで、多くの現役世代が退職後の受給額が分からず必要な備えができていない状況にあった。また男女間の年金格差が縮まらず不公平であることなどが指摘されていた。キャメロン政権はより簡素で持続可能な公的年金改革案として一層制の公的年金を2013年に提案し、2016年度から実施したのである。

### 2) 年金構造

2015年度までの年金構造をやや詳しくみよう。国民保険によってカバーされる給付は、年金に加えて、就労不能給付、遺族関連給付（遺族一時金、有子遺族手当、遺族手当）、求職者手当、業務災害障害給付等である。また国民保険への加入は、全国民に義務を課しているが、無業者、義務教育（16歳終了）を終えて週給£111以下の被用者および年所得£5,885以下の自営業者は加入義務がない。国民保険料は自営業者も含めて所得に応じて支払う。公的年金は賦課方式であり、国庫負担は原則としてない。

公的年金の構造は、当初は基礎年金（Basic State Pension）の1階のみであったが、1978年から付加年金である報酬比例年金、2002年から国家第二年金（State Second Pension）が加えられ2階建てとなった。具体的には図表1のよう

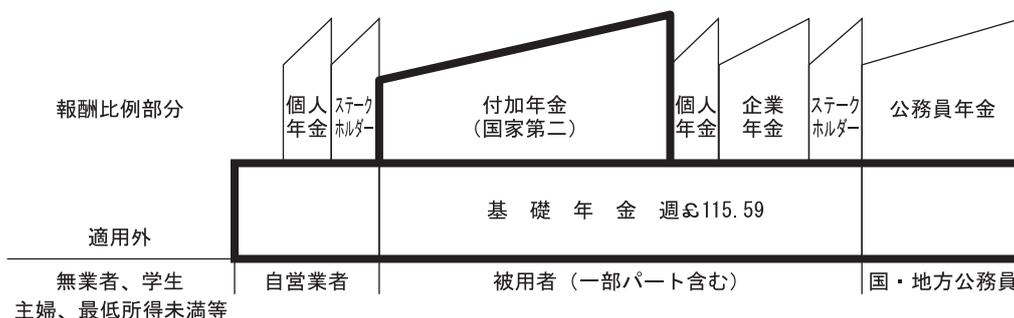
である。基礎年金は、カテゴリー別に該当する者が保険加入年数に応じて年金が支給される。支給に際しては、退職の有無にかかわらず、支給年齢に達したらカテゴリー別に支給される。カテゴリーAは、本人の保険料拠出により支給される。2015年において満額で£115.95である。満額の加入期間30年であり、1年以上加入期間に応じて支払われる。なお満額の加入期間は、2010年3月までは1945年4月6日より前に生まれた男性は44年、1950年4月6日より前に生まれた女性は39年、1945年4月6日以降に生まれた男性及び1950年4月6日以降に生まれた女性は39年であり、年金を受け取るための最低加入期間が満期の25%であったが、2010年4月より大幅に短縮され1年以上加入した者は年金を受け取れるようになった。カテゴリーBは、配偶者（シビルパートナー含む）の保険料拠出により他の配偶者（同）に支給される。同じく満額で£67.80である。カテゴリーCは、1948年に受給年齢に達していた者を対象としたもので現在は完了している。カテゴリーDは、年金の受給資格がなくとも80歳以上で最低所得以下の者に支給される。支給額はカテゴリーBと同じである。支給は4週ごとにまとめて支払われる。なお毎年の年金計算は、2007年に物価スライドから物価・賃金・2.5%のうちから最も高い比

率で計算される3重の鍵方式（Triple Rock）に変更された。

また2階部分の付加年金である国家第二年金は、被用者全員に加入が義務付けられ給与に応じて国民保険料が徴収されるが、一定の基準を満たす私的年金である職域年金または個人年金に加入すれば、国家第二年金の保険料は適用除外（contract out）が認められ保険料の支払いは免除されてきた。また12歳未満の子を養育して児童給付を受給している者、病気や障害を有する者を週20時間以上看護・介護して国民保健手当が適用されている者、病気や障害等で手当を受給している者などは保険料手当が適用される。給付額の算定は、所得に応じて一定の給付乗率で算定される。

公的年金の給付水準は、労働年金省の資料によると、2013年で基礎年金は平均所得の18%程度であり、また私的年金を含めた年金全体の所得代替率は47%程度と見積もられた<sup>(6)</sup>。この所得代替率はわが国の現状に比べれば低いが、後述するように、厚労省の2014年の年金の財政検証結果で最も厳しい条件で見通したケースでは2065年に40%を割り込むまで低下するので、わが国も現行制度のままであれば将来は英国の給付水準を下回ってしまう<sup>(7)</sup>。

図表1 英国の年金制度：公的年金一層化以前（2015年まで）



(注) 太線内公的年金

|        |   |
|--------|---|
| 年金の種類  | ① 基礎年金：定額給付<br>カテゴリーA：拠出実績に基づく給付<br>カテゴリーB：配偶者（パートナー含む）の拠出実績に基づく他の配偶者への給付（カテゴリーC：1948年時点の給付措置で終了）<br>カテゴリーD：80歳以上の低所得者に無拠出でも給付。満額の6割程度<br>② 付加年金：国家第二年金：2002年に報酬比例年金の代替として導入<br>拠出保険料額と国民保健クレジットにより給付 |
| 加入者    | 義務教育（イングランドは16歳）を終えて週給£111以上の被用者および年所得£5,885以上の自営業者は強制加入で満期間まで<br>無業者、最低所得未満の者、学生、主婦等は任意加入  |
| 国民保険料率 | 一般被用者：25.8%<br>被用者：12.0%（週給£153～£805、週給£805以上はそれぞれプラス2%）<br>雇用者：13.8%<br>自営業者：定額部分£2.75/週、所得比例部分は年収£7,957～41,865の分は9%、それ以上の分は2%<br>任意加入：£13.9/週   |
| 加入期間   | 2010年（4月5日）以前：最低加入期間11年以上、満期加入期間44年<br>2010年（4月6日）以降：同 1年以上、同 30年<br>2016年（4月5日）まで：<br>*なお2016年（4月6日）以降は最低加入期間10年以上、満期加入期間35年   |
| 受給年齢   | 男性：65歳<br>女性：62歳、2018年までに65歳に引き上げ<br>*男女とも2018年から2020年までに66歳に引き上げられ、その後2026年から2028年までに67歳、2044年から2046年に68歳に引き上げ予定<br>繰り上げ受給なし。繰り下げ受給あり  |
| 受給金額   | 基礎年金：満期加入で£115.95/週<br>配偶者加算：満期加入で£67.80/週<br>*満期末満の場合は加入期間に応じて計算（£115.95/週×加入期間÷30年）   |

（出所）労働年金省（2013）、厚生労働省（2012）などを参考に作成。

### 3) 支給開始年齢

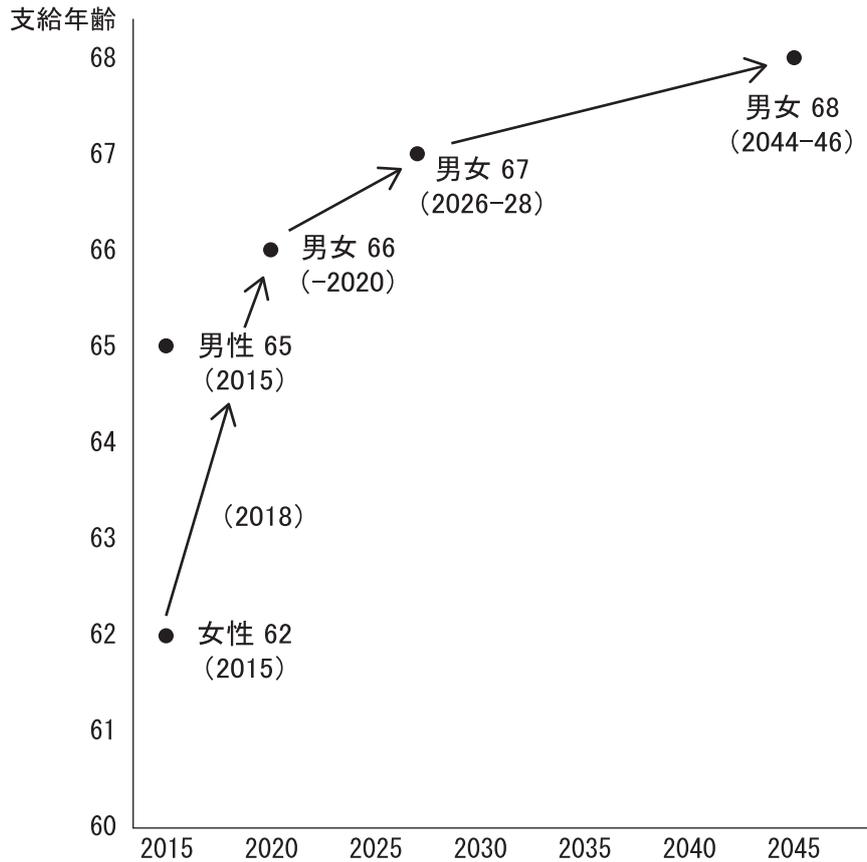
公的年金の支給開始年齢については、図表2のように、年金法の改正で何度か引き上げられてきた。1995年の改正で女性の60歳は2010年に65歳まで引き上げられる予定であったが、2007年の改正で男女とも2018年から2020年にかけて66歳、2026年から2028年にかけて67歳、2044年から2046年にかけて68歳へそれぞれ引き上げられることが決まっている。2015年時点では、男性65歳、女性は62歳である。なお2014年に当時のオズボーン財務大臣は、2050年には70歳支給にまで引き上げる必要があると述べていた。

年金の繰り上げ受給はないが、繰り延べ受給については給付額が増額される。基礎年金は請求されるまで自動的に繰り延べされる。繰り延べによる増額率は、5週間の繰り延べについて1%、年率で10.4%であり、5年間繰り延べると50%以上増額される。

### 4) 高齢者の最低所得保障：年金クレジット

低額給付の公的年金を補完する制度として、2003年に最低所得保証制度に代えて低所得の高齢者に最低限の所得を保証する年金クレジットが導入された。年金クレジットは、保証クレジット（Guarantee Credit）と貯蓄クレジット（Saving Credit）からなり、年金クレジットは税金を財源として資力調査をもとに支給される所得扶助制度である。保証クレジットで支給される金額は、週当たりの所得が単身世帯は£148.35、配偶者（パートナー含む）世帯は£226.50にそれぞれ満たない場合に不足分が支給されるが、資力調査として、公的・私的年金のほか£6,000を超える預貯金等については、£500あたり収入£1と換算して計算しその差額が支給された。貯蓄クレジットは、65歳以上の高齢者で老後に備えた預貯金や私的年金への加入を促進するため一定の所得以下の者に一定額（単身世帯は週£20.40、有配偶者世帯は週£27.03が上限）を上乗せして支給する制度であった。

図表2 公的年金受給年齢の推移



(出所) 関連資料より作成。

## (2) 英国の公的年金一層制（一元化）への取り組み

労働年金省から2013年に公的年金一層制（single-tier pension）に関する白書が公表された。これをもとに、2016年度から基礎年金と付加年金の2階建てであった公的年金は一元化されて一層制となったが、これは英国の公的年金制度を大きく変える改革である。改革に至る議論と一層制の構造をみよう。

### ① 公的年金一層制の議論

公的年金一元化の議論について、2010年の下院選挙に際して各党が掲げたマニフェストを見てみよう。はじめに選挙情勢をみておくと、2010年の選挙は混沌としていた。与党であった労働党はブラウン首相の失言等で支持を失い、選挙結果は保守党が第1党となった。しかし保守党は過半数の議席を獲得できずハングパーラメントとなった。キャメロン党首は第3党の自民党と連立を組んで

戦後初となる連立政権が誕生した。2010年5月に連立政権をスタートさせたキャメロン首相は、リーマンショックでGDPの11%にまで膨れた公共部門の赤字を解消するためサッチャー首相より強硬とも言われるほどの緊縮財政政策を断行した。その結果、支持率は下がり続けたが堅調な経済に支えられて2015年5月の下院選挙では保守党が単独で過半数の議席を獲得しキャメロン首相が引続き政権を引き継いだ。しかし2016年6月に実施した国民投票で大方の予想に反して英国はEU離脱を決め、EU残留を訴えてきたキャメロン首相は即座に辞任し、7月からテリーザ・メイ氏が首相となって保守党政権を受け継いでいる。

年金に関する各党の2010年下院選挙におけるマニフェストをみると、保守党のマニフェスト「INVITATION TO JOIN THE GOVERNMENT OF

BRITAIN」の中では、私的年金への投資を促すとともに年金生活者に配慮した社会の構築を目指すとし、ここではとくに一層制への改革については触れていなかった。また2015年のマニフェスト「A CLEAR ECONOMIC PLAN, A BRIGHTER, MORE SECURE FUTURE」では、公的年金を強固な制度とするために3種の鍵方式と呼んでいる年金スライドについて触れていたほか、貯蓄への投資を税制優遇で進めることが書き込まれていた。一方、労働党の2010年のマニフェストのタイトルは、「Britain only succeeds when working people succeed. This is a plan to reward hard work, share prosperity and build a better Britain」とやや長いタイトルが付けられていた。年金については、世代間の公平から高所得の年金受給者を制限することなどが述べられている程度でそれほど書き込まれていなかった。なお一層制についてはここでも述べられていない。

以上のように、両党とも公的年金についてはマニフェストに主要な政策として掲げていなかったが、キャメロン連立政権では政権発足の直後から公的年金改革を社会保障制度とともに重要な政策課題として取り上げ取り組んできた。公的年金については、現行の年金制度が複雑となり退職後に受け取れる給付額が分かり難くなり、現役時代に適切な備えができないなどの問題が指摘されてきたのに加え、英国でも少子高齢化が進展しより持続可能な公的年金制度への改革が求められていた。そこで政府は2011年に2つの改革案を示した。1つは、付加年金について段階的に廃止して定額制に移行すること、2つは、基礎年金と付加年金を統合して一元化すること、である。このうち多くの識者が後者を支持し、2013年に白書『一層年金：簡素な貯蓄基金』を公表するに至った。一層年金Single-tier Pensionは、2階部分の付加年金を1階部分の基礎年金に一元化して一層制とし、公的年金をより簡素な制度とするものである。一層年金への改革で、複雑な制度が簡素化され将来の年金受給額が明確となり男女間の給付格差も改善されることが期待されている。

## ② 一層制の公的年金の仕組み

「ペバリッジ報告」の公表から2012年で70年の節目を迎えたが、この年にキャメロン政権は公的年金の1階部分の基礎年金と2階部分の付加年金である国家第二年金を一元化して1つの基礎年金のみとする新たな公的年金改革へ動き出した。政府は政策提案書（白書）『一層制年金：簡素な貯蓄口座』（The single-tier pension: a simple foundation for saving）を2013年に公表し、翌2014年に年金法（Pension Act 2014）が成立して2016年4月から実施されたのである。

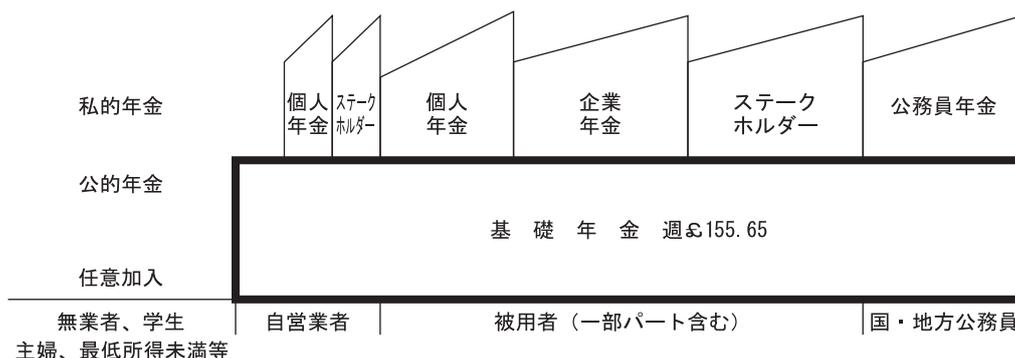
一層制の年金構造は図表3のようである。一層年金は2016年に受給年齢に達した人（男性は1951年4月6日以降、女性は1953年4月6日以降に生まれた被保険者）から適用される。年金の種類は基礎年金のみとなり、付加年金（国家第二）は廃止された。したがって私的年金加入者に適用されていた適用除外も廃止された。これによりすべての被用者は同額の国民保険料を負担することになる<sup>(8)</sup>。基礎年金の給付額は、直近の経済予測をもとに計算して満額で週£155.95の定額のみである。満額を受給するための加入期間は30年から35年になり、最低加入期間も1年から10年に延びる。受給者のカテゴリーは、AとBの本人と配偶者（シビルパートナー含む）のみである。カテゴリーCは該当する生存者のみであり、カテゴリーDは新制度の受給者から廃止される。また高齢者の生活扶助である年金クレジットについては、保証クレジットはそのまま存続するが基礎年金が最低所得保証額を上回るため受給者は2050年には現在の4割から1割弱に減少することが見込まれている。また貯蓄クレジットは基礎年金が最低所得保証額を上回り優遇する必要がなくなり新制度のもとで廃止された。

一層化によるメリットについて政府はつぎの3点をあげている<sup>(9)</sup>。1つは、一層制で複雑さが解消され将来の受給額がこれまでより明確になる。一層制により公的年金の透明性が高まるわけである。政府の試算では、2030年代には8割の受給者が満額の一層年金を受け取れるため受給額がわかりやすくなるとしている。2つは、付加年金が廃止されることで所得が男性に比べて低い女性との

格差が是正される。また自営業者と被用者も同一の基礎年金のみとなり格差がなくなる。3つは、付加年金の廃止で年金財政が安定化される。公的年金支出の対GDP比は2012年に6.9%であったが、2060年に2階建てのもとでは8.5%、一層制では8.1%と推計され、長期的に一層制年金は財政面でより安定的となると見通されている<sup>10)</sup>。し

かしIFS(2016)の分析では、英国も長期的には高齢化比率は高まり一層制年金でも政府のコストは増加するため将来的には再び財政安定化のために給付額の引下げをともなう年金改革を行うか増税が必要としている。また低所得の高齢者は私的年金への加入が必要となることも指摘している。

図表3 英国の年金制度：公的年金一層化以降（2016年から）



|        |  |
|--------|--|
| 年金の種類  | 基礎年金：定額給付<br>カテゴリーA：拠出実績に基づく給付<br>カテゴリーB：配偶者（パートナー含む）の拠出実績に基づく給付 |
| 加入者    | 2015年度に同じ  |
| 国民保険料率 | 2015年度に同じ<br>適用除外制度は廃止   |
| 加入期間   | 最低加入期間は10年、満期は35年<br>適用者は誕生日が男性1951年4月6日、女性1953年4月6日以降から         |
| 支給年齢   | 2015年度に同じ  |
| 支給金額   | 満期加入で週£155.95  |

### (3) 英国のEU離脱後の見通しと公的年金改革の視座

英国の公的年金の給付水準は、当初から私的年金に依存してきたこともあり低い。また制度上から低所得者に多くの無年金者が生じている。しかし持続可能性という年金制度にとって最も重要な点はずねにキープして改革を進めてきた。今後の英国経済にも深く関わるEU離脱問題とともに公的年金の改革視座を考えてみたい。

EUとの交渉は2017年3月までには行うと表明した（2016年10月時点）。英国はこれまで外交では強かさをみせてきたが、メイ首相の外交手腕は未知数であり、内閣のメンバーが専門性に欠けるとの評価などから、英国の先行きは外交を含めて五里霧中である。また今後の財政運営についても現段階では不明である（2016年12月）。

#### ① 英国の強かさとEU離脱交渉の行方

2016年7月に就任したメイ首相は、9月に初めてEUのトゥスク大統領と首相官邸で会見した。EU側は離脱の手続きを早急に進めるよう求めているのに対し、メイ首相は会見時点で英国政府と

今後に予想されるEU離脱交渉のスケジュールに関しては、メイ首相はリスボン条約50条（EUの運営に関する手続き）の発効を2017年の早い時期に行うと表明しているが、具体的な日程等は不明である。2017年に交渉開始すれば、2年後の2019年までには英国はEU加盟国27国から外れる

ことになる。その過程で英国にとって有利な条件を引き出す交渉が繰り返されるのであろうが、2017年に予定されている独仏等の選挙結果が交渉内容に影響することも考えられる。これは2016年11月に行われた米国大統領選の予想外の結果が各国のEU離脱を主張する極右勢力を勢いづかせているからである。EU離脱を訴えている政党が議席を拡大すれば、EUそのものの結束が揺るぎかねない。独仏が英国に続きEU離脱の動きを見せれば、英国の離脱交渉にも影響を及ぼすであろう。こうした動きが他の加盟国に広がれば、EUの実質的な崩壊にもつながりかねない。しかし独仏の選挙でEU支持が確認されれば、英国にとっては厳しい交渉になることが予測される。この場合には、交渉内容によっては英国に本拠を置く金融機関をはじめ主要な企業の移転が現実のものとなるかもしれない。すでにポンドは対ドルで歴史的な安値をつけた。もっともポンド安がインバウンドに有利に働き観光業は潤い、経済は株価指数FTSEをみても離脱前の水準に戻り堅調である。これまでのところ、EU離脱という世界に衝撃を与えた事態を引き起こしたにもかかわらず、英国自身は強かさが見え隠れする。

英国の懸念はEU離脱に加えて英連邦内にもある。EU離脱が決定した直後に再びスコットランド独立の動きが起こった。2014年9月にスコットランド国民は連合王国からの独立を僅差で否決したが、EU離脱にもともと反対であったスコットランド国民は、EU離脱の決定を受けて再び独立を問う住民投票の実施を訴えている。スコットランド政府のスタージョン首相も独立のための法整備を始めている。早ければ2017年にも実施が噂されている。スコットランドが独立を決めれば北アイルランドも続くことが予想される。そうなれば連合王国自身が揺るぎかねない。英国はイングランド（とウェールズ）のみの王国となることも十分予想される。

これまで英国は、戦後にIMFの介入や金融ビッグバンなどの危機を乗り越えて対外的には強かさを見せてきたが、今回は連合王国自体が崩壊しかねない状況に直面している。この局面でどのような強かさを見せるのか、世界が注目している。

投票（選挙）の予想外の結果は、米国大統領選でも多くが驚きをもった。人々の真意がどこにあり、民意がどう反映されているのか、民主主義の手続きによる決定が人々の何を反映しているのか、多くが疑問を抱いた。年金改革でも世代間と長期的な公平性を見据えて、真の民意を集約する決定でなければならない。

## ② 年金制度改革の視座

英国の年金政策は、1980年代から欧州の中でも先んじて公共部門の民営化、スリム化、効率化、官民協働化をラディカルに進める中で公的年金改革も進められた。サッチャー政権では公的年金の民営化も議論された。1990年代に労働党政権に代わっても公的年金は老後の最低生活保障としての位置づけは変わらず、2000年代には個人の確定拠出（DC）年金へ誘導する措置が講じられ、2008年には全ての雇用主に従業員をDC年金へ自動的に加入させる年金法が制定された。そして公的年金は定額給付の基礎年金に一元化された。英国は一貫して公的年金は最低限の所得保障とし老後の生活は現役時代に個人貯蓄で備えるよう導いてきた。それゆえ年金財政は健全で持続可能性は他の欧州諸国に比して高い。

一方、公的年金の一元化を報酬比例の一層制にしたのがスウェーデンである。同国は1999年の公的年金改革でそれまでの基礎年金と報酬比例の2階建てを報酬比例年金へ一元化した。一層制の報酬比例年金は、現役時代に納めた報酬比例の保険料がそのまま個人の年金給付に反映されるものである。ただし無業者や年金額が最低生活保障額を下回る場合には差額分が税財源により支払われる。また支給開始年齢は61歳から自由に選択できる。ここでの特徴は、これまでの賦課方式を採りながら個人の保険料を個人口座に記録するみなし積立方式に切り替えたことである。長期的には公的年金を確定拠出の制度にすることで持続可能性が高まり、また業種間の年金格差が解消されるといったメリットがあるが、これはスウェーデンの経済社会が高福祉国家体制であることで実現している。

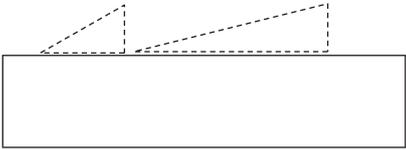
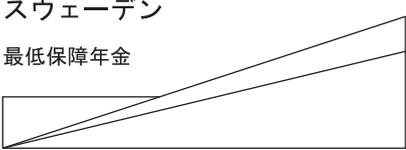
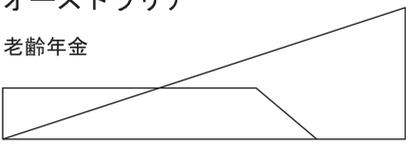
また年金構造が二層制で1階部分は公的年金、2階部分は私的年金であるのがオーストラリアで

ある。1階の基礎（老齢）年金は一定の所得で給付が制限され税財源で全額が支出される。2階は強制加入のDC年金であるスーパーアニュエーション（Superannuation）である。スーパーアニュエーションは1992年から強制加入となり私的年金として政府が税制面等から整備してきたこともあり、個人金融資産の過半を占めるに至っている。

退職後の生活を支える年金については、政府が公的年金で責任を持つがその給付水準については歴史的経緯や財政事情、政治態勢などでさまざま

である。私的年金にゆだねる英国とオーストラリアは制度の運用や法的整備に努め最低限の役割に止めてきた。後述する世界の年金制度のランキングで信頼度の高い国に共通しているのは、健全な制度設計に向けて超長期的な視点から政治が世代間の公平を重視して取り組んできたことである。現役世代に持続可能性が高く信頼できる年金制度をどう示していくか、世界最速の高齢化率が制度を崩壊させつつあるなか議論を重ねる時間は限られてきた。

図表4 英国・スウェーデン・オーストラリアの年金構造

|   |   |
|---|---|
| <p>英国</p>                      | <p>一層の公的年金（定額）<br/>保険料は所得比例<br/>*私的年金はDC、職域別等</p>               |
| <p>スウェーデン</p> <p>最低保障年金</p>  | <p>一層の公的年金（報酬比例）<br/>*最低保障年金は税金</p>                             |
| <p>オーストラリア</p> <p>老齢年金</p>   | <p>二層の公的年金（老齢）と私的年金（報酬比例）<br/>*老齢年金は税金で所得制限有<br/>*報酬比例は積立方式</p> |

#### (4) わが国の公的年金改革のロードマップ

2004年当時の小泉政権下で竹中経済財政担当大臣が取り組んだ年金改革は「年金100年安心プラン」と呼ばれ、“2017年まで保険料は上げるが将来に向かって所得代替率は50%を保証する”というものであった。しかし楽観的に過ぎる前提条件で安心プランはわずか7年で崩れた。その後、5年毎に行われている財政検証では、2014年の検証で前提条件に高成長ケースに加えて低成長ケースでより現実的な数値が示された。低成長ケースのうち最も慎重なケース（より現実的であろう）では、2030年代に所得代

替率は50%を下回り、2050年代には年金積立金も枯渇するという結果が示された。わが国で2015年に実施された公的年金一元化をみたうえで、今後の公的年金改革のロードマップを素描してみたい。

##### ① わが国の公的年金一元化

わが国の公的年金が国民皆年金として社会保険制度として整備されたのは1961年であった。ここでは、私立学校教職員、国地方公務員、公共企業体職員は共済年金、会社員等の被用者は厚生年金、

自営業者等は国民年金にそれぞれ職域毎に加入して異なる保険料と年金給付で制度ごとに給付水準や国庫負担が異なっていた。そのため制度間の不公平やまた高齢社会の到来等の問題から、1984年に中曽根内閣で公的年金に関する一元化が閣議決定された。社会経済情勢の変化に備えて公的年金制度全体の長期的安定と整合性ある発展を図る必要性から政府が改革に動いたのである。その後、1986年に職業に関わらず給付額が統一された全国民に共通の基礎年金を支給する現在の国民年金が創設されて一元化が実現した。しかしここでは保険料率が自営業者等の1号被保険者は所得に関係なく定額（当時は月額13,300円）、会社員や公務員の2号被保険者は所得比例の負担、また2号の配偶者の3号被保険者は負担なしという制度間の不公平という問題が残された。

その後、公的年金の一元化は2階建て部分の厚生年金と共済年金の統合が議論されてきた。1990年代後半から2000年代前半にかけて民営化された公社等の共済組合は厚生年金に一元化されたが、国・地方公務員共済と私立学校教職員共済は共済組合として残った。厚生年金と共済年金の一元化は、両年金で負担と給付で格差がありこれを公平化すること、年金財政を全体として安定化すること、年金業務を効率化することを理由として、2004年の年金改正法案の審議において議論が進められた。

厚生年金と共済年金の一元化は民主党が先導するかたちで議論が進められてきた。2003年の総選挙で民主党のマニフェストに税方式による全国民共通の所得比例年金として一元化が提示され、2004年には自民・公明を加えた3党で2007年を目処に年金一元化について協議することが合意された。そして民主党が2009年に掲げたマニフェストには、年金改革案として制度を一元化して月額7万円の最低保障年金を実現することなどが書き込まれていた。2009年の総選挙で自民党に圧勝して政権の座についた民主党は、3年間の政権中に「被用者年金一元化法」を制定し、共済年金に加入している公務員と私立学校教職員も厚生年金に加入することで公的年金の2階部分は厚生年金に一元化することを決めた。その後の自公政権は公

的年金の一元化には消極的であったが、2階部分の一元化は2015年に実現した。

## ② わが国の年金制度スケッチ

わが国の年金の支え手は、1960年代は多数で支える“胴上げ”型であった。だれも年金の支え手については疑問を持たなかった。しかし70年代に入る頃から支え手が減り始め、2000年代になると3人で支える“騎馬戦”型となった。このままの状況が続くと2050年代には1人が支える“肩車”型になると予測されている。言うまでもなく、わが国の高齢者の支え手はどこの国よりも少なくなるが、英国も前述のように、一層制改革前の制度では2050年には“騎馬戦”型となると予測されていた。この時点でわが国より1人多い支え手であったが、一層制で支え手は増えることになる。財政負担も増加しないことが見込まれているので、持続可能性はわが国よりはるかに高い。

世界の年金制度を健全性、十分性、持続性の視点から指数化してランキングを発表している民間コンサルティング会社マーサー（MERCER）によると、わが国は2015年度で25か国中23位という低位にランク付けされている<sup>44</sup>。評価が低いのは、年金給付の所得代替率が低く十分性が懸念され、年金支給期間（平均余命と年金支給開始年齢の差）が長く持続可能性も厳しいことなどを指摘している。上位3カ国はデンマーク、オランダ、オーストラリアであり、わが国の下は韓国とインドで中国は1つ上の22位である。上位に位置づけられる要因としては、年金積立基金の十分性や資産構成の健全性、多くの加入者数と高い掛金水準などで高い持続性の評価をえている。

持続可能な年金制度にするためには、支え手はどこの先進諸国もほとんど増えないのであるから、上に乗る年金受給者の受給額を減らすか、受給資格の年齢を引き上げて支え手に回ってもらうしか解決法はない。しかし受給金額を減らすのは、年金の役割がわが国でも最低生活保障に移りつつある現状では難しい。したがって受給資格年齢の引き上げが現状では取りうる方法である。英国の受給年齢は2020年までに66歳になり、2040年代には68歳まで引き上げられることが決まっている。こ

れに先立ち、2011年に65歳に定められていた法定の定年年齢が廃止となり、定年年齢による解雇が禁止された。定年制の廃止により、労働者は自由に退職時期を決められることになった。法的には受給年齢が引き上げられても雇用の機会は保障されていることになる。

わが国の公的年金制度は、どこの国より持続可能性が危ういことは周知である。そのことで年金保険料の引き上げも国民はしぶしぶ合意している。しかし将来的には破綻するのではないかという懸念は現役層が強く抱いている。これは国民保険料の低い納付率にも表れている。わが国の公的年金について、現役層の懸念を払拭し持続可能性を高めるためには、現行の年金制度を改めるしかない。1つは、平均寿命が延び、健康寿命も徐々に延びているのであるから、受給年齢も英国など他の国と同様に65歳からの引き上げを早急に進めるべきである。これにより年金支給額が減額となり、持続可能性はその分高まる。これは同時に定年延長を実施しなければならない。2つは、英国のように私的年金の役割を高めることである。わが国でもすでに企業年金を個人の確定拠出（DC）年金へ移しているが、まだ税制面を含めて使い勝手の良い仕組みとはなっていない。現役層の退職後の所得は、個人の貯蓄口座で備えるDC年金へ政府が導くことも必要である。英国ではそれまで評判の悪かったDC年金をステークホルダー年金として政府が整備する年金基金運用機関とともに用意し、2008年年金法で段階的に強制加入を定めて私的年金への個人貯蓄を促してきた。しかしDC年金での運用は、市場の変動リスクを受けるため個人が損失を被る危険性もある。退職後の所得確保をどこまで自己責任に負わせるかは、わが国ではまだ多くの議論が必要である。

### ③ 公的年金改革ロードマップ素描

公的年金を長期的に持続可能な制度とするため

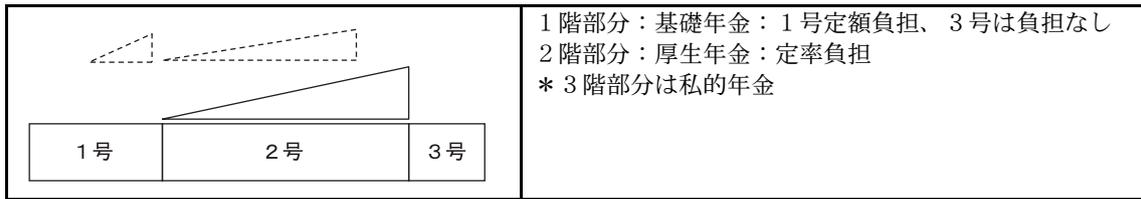
には、現役世代に信頼できる制度であることを示すことが重要である。英国の公的年金はその役割を最低限に抑え受給資格年齢も高齢化の進展に合わせて引き上げてきた。そしてさらに、50年後を見据えて公的年金を一層化するという改革に踏み込んだ。しかしこれには私的年金へ誘導する措置もあわせてとられてきた。今後、わが国が現役世代に信頼できる制度としてどのような年金改革に踏み込むべきなのか、ここでは一元化の改革パターンを示しながら考えてみたい。

図表5は、わが国の現行の年金制度と3つの公的年金一元化のパターンを示している。①は、1階部分の基礎年金について1号から3号までの区分を無くした一元化である。全ての被保険者は定額または定率の保険料を負担する。これにより自営業者と被用者およびその配偶者は等しく保険料を負担することになり公平化される。ただし定率の保険料とすると自営業者と勤労者など業種間の所得捕捉率の格差が問題となる。2階部分はそのままとする。②は、1階部分と2階部分を合わせて公的年金全体を所得比例年金とする一元化である。オーストラリアのケースに近い。2階の一部は私的年金となる。被保険者は全て定率保険料を負担することになるが、低所得者は十分な年金が受け取れないため最低所得保障の制度でカバーする必要がある。③は、1階部分と2階部分それぞれの一元化である。被保険者は定額と定率の保険料を負担する。定率の保険料で所得捕捉率の問題はあるが2階部分で業種別の格差がなくなる。

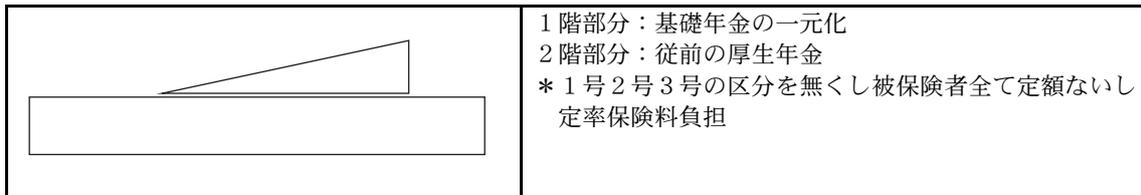
わが国の年金改革は、いずれのパターンを検討するにしても難題が多い。この難題を解きながら改革に踏み込むのは政治である。政治を動かすのは国民であるが、年金改革を推し進めるのは現役世代の国民が政治に訴えて始まる。しかし年金受給世代も安定的で持続可能な年金制度への改革の必要性は認識しており、現役世代とともに方向を早急に探る必要がある。

図表5 わが国の公的年金一元化のパターン

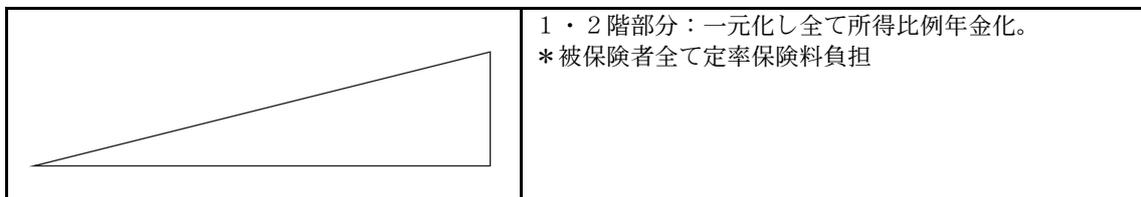
現行の年金制度



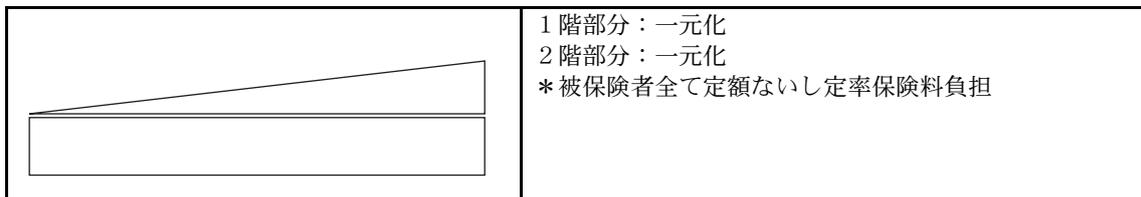
① 基礎年金部分のみ一元化



② 公的年金の所得比例一元化（一層化）



③ 基礎年金一元化＋2階部分一元化



(出所) 経済財政諮問会議2004年資料等を参考に作成。

④ 年金改革に向けた議論

公的年金と私的年金の在り方について、英国はその創設当初より、公的年金は高齢者の最低所得保障として役割を限定してきた。その後も現在まで、退職後の所得保障は私的年金にその役割を任せてきた。今回の一層化も公的年金の役割を拡大する中で制度が複雑化し老後への備えが個人で不明確となることで簡素化に動き、私的年金へ誘導してきたところである。これに対してわが国では前述のように、老後の所得を自己責任に負わせるのは現状では受け入れられないであろう。

そこで現実的な視点から、わが国の現状から問題点をあげて年金改革の議論を述べてみたい。現行の年金制度で大きな問題の1つは、世代間で不公平が生じているのではないかという懷疑である。

世代間の不公平問題とは、個人が納付した保険料累計額の現在価値とこれから受け取る年金給付累計額の現在価値を比較して、世代間で異なることである。現状では年金受領世代が圧倒的に有利であると世代間会計でも推計されている。この点について、平成25年の社会保障制度改革国民会議で議論され同年8月にまとめられた報告書には次のように述べられていた。すなわち「いわゆる中立命題の本質である私的な扶養と公的な扶養の代替を考えれば、年金制度の中だけで自分が払った保険料と自分が受け取る年金給付を比較する計算は、本当の意味での世代間の公平を表すものではない。仮に、公的年金が存在しなければ、その分同様に私的な扶養負担が増えることとなるだけであり、私的扶養の代替という年金制度が持つ本来機能を

踏まえた議論が必要である」<sup>(4)</sup>。しかしこの議論は現行の年金に対する懐疑に対しては何ら応えていない。この議論を前提とするなら、公的年金制度そのものを根本から建て直さなければならない。世代間の不公平に対応するためには、年金の受給開始年齢と受給資格期間を論じるのが現実的である。

年金受給開始年齢については、わが国は国民年金の支給開始年齢は60歳から段階的に引き上げられて現在は65歳である。しかし欧米ではすでにほとんどの国で2050年頃までに最高で68歳まで引き上げることが決められている。英国では前内閣で財務大臣が公に70歳までの引き上げを論じた。平均寿命が世界でトップクラスのわが国で65歳に止まっているのは、現役世代からも議論が出よう。

受給資格期間については、わが国の国民年金の受給資格期間は25年であったが、無年金者対策として期間を10年に短縮する年金強化法改正案が2016年秋の臨時国会で可決された。改正の目的は、将来の無年金者の発生を抑えることであった。対象となる年金は、老齢基礎年金、老齢厚生年金、退職共済年金、寡婦年金、およびこれらに準じる旧法老齢年金である。現在、無年金である高齢者に対しても改正後の受給資格期間を満たす場合には経過措置として施行日以降、保険料納付済期間等に応じた年金支給が行われる。10年に短縮することで無年金者の約4割、約64万人が受給資格をえるが約650億円の財源が必要となる。これは消費税率10%への引き上げと同時に実施する予定であったが、期間の短縮だけ先に実施することが閣議決定された。英国の公的年金の受給資格期間は、一層化前は1年以上であったが、2016年の一層化から10年に引き上げられている。これはわが国の生活保護給付に相当する年金クレジットでカバーすることで無年金者の問題が回避されている。

最後に、英国とわが国の年金政策に対するスタンスを振り返ろう。キャメロン前首相は2015年5月の総選挙に際して、支持率も伸びない中で評判の悪かった緊縮財政政策を年金改革とともに進める姿勢を取り続けていた。もちろん経済対策として法人税率の引き下げや外資の呼び込みに優遇政

策も打ち出していたが、基本的には歳出カットと増税で均衡財政を最優先に挙げていた。健全財政こそ最善の経済政策というスタンスを貫いていた。この背景には、英国景気がEUの中では好調であったことがあげられる。2014年度は2%台の成長を確保していた。

これに対して安倍政権は、アベノミクスを財政出動とともに強硬に推し進めてきた。成果を上げなければ支持率を失う危機感がつねにある。景気動向を睨みながら、相変わらず赤字公債依存の景気対策を最優先とし、年金に係る社会保障・税一体改革は消費税増税の先送りでは社会保障改革はほとんど手付かずである。巨額の公債残高を抱える危険性が叫ばれながらも、政治は高齢者の支持率を失う恐怖から年金改革には踏みださないうちで現行のままでは世代間不公平の高まりとともに年金の持続可能性は消失する可能性はだれしも認識しているところである。

こうしたスタンスの違いは、内閣制の違いからも指摘できる。キャメロン連立政権では5年任期が法定されたため首相は容易に解散できない状況に置かれたが、これこそが支持率を失おうと5年間に不人気の改革も行うことができたのである。これに対して日本の内閣は、自民党総裁任期が3年であるが、不人気の政策で支持率が下がれば首相は場合によっては1年もたないうちにその座から下ろされる。これでは投票率の高い高齢者層の支持が得られない年金改革など提案さえできない。年金改革のロードマップは、日本では現実的には高齢者に配慮したものしか描けないのが現状である。しかし年金財政は危機に向かっている。健全化へのロードマップを諸外国を参考に早急に描く必要がある。

#### [参考文献]

- 大沼貴幸 (2016) 「DC年金改革——英国の例にみる日本への示唆——」三菱UFJ資産運用情報。
- 大和田雅英 (2015) 「公的年金制度の一元化に向けて～自営業の現状と年金制度～」国際公共政策研究センター (CIPP) Information 第91号。
- 神山哲也 (2006) 「英国における公的年金改革」野村資本市場クォーターリー2006冬号。
- 神山哲也・田中健太郎 (2014) 「英国における集団運用型確定拠出型年金導入の議論」、野村資本市場クォー

- タリー2014年冬号。  
 健康保険組合連合会（2012）『NHS改革と医療供給体制に関する調査研究報告書』。  
 駒村康平編著（2016）『2025年の日本 破綻か復活か』勁草書房。  
 榊原毅（2005）「英国の所得保障改革（上）」『大原社会問題研究所雑誌』No. 560。  
 地方自治総合研究所（2012）『地方財政レポート2012 検証 社会保障・税一体改革』。  
 中川秀空（2014）「イギリスの年金改革 — 一層型の年金制度の導入 —」『レファレンス』2014. 8。  
 西村淳（2006）『社会保障の明日 — 日本と世界の潮流と課題 —』ぎょうせい。  
 野村亜紀子（2011）「諸外国における公的年金役割後退の対応策 — 中核を占める私的年金の活用 —」野村資本市場クォーターリー2011春号。  
 橋本恭之・山口耕嗣・北浦義朗（2007）「公的年金一元化について — 社会保障財源のあり方 —」『経済論集』（関西大学）第56巻第4号。  
 みずほ総合研究所（2004）「公的年金の一元化をどう考えるか」みずほ政策インサイト2004年12月30日発行。  
 村田浩治（2010）「『自動加入方式』を採用する英国の新個人年金制度 — 行動経済学を取り入れた改革 —」日本証券経済研究所、平成22年1月18日。  
 山田隆博（2015）「スウェーデンに学ぶ日本の年金制度改革」『経済政策研究』（香川大学）通巻12号。  
 経済財政諮問会議、2004年8月会議資料。  
 自治体国際化協会ロンドン事務所、マンズリートピック、2012年—2015年。  
 厚生労働省（2012）『各国の社会保障』。  
 厚生労働省（2015）「海外情勢報告」。  
 国立国会図書館調査及び立法考査局、外国の立法、イギリス、2012年—2015年。  
 Department for Work & Pensions（2013）, *Single-tier pension reform*.  
 Department for Work & Pensions（2014 a）, *Pension Act 2014 Impact Assessment; Summary of Impacts*.  
 Department for Work & Pensions（2014 b）, *Updated impact of the single-tier pension reforms*.  
 Department for Work and Pensions（2016）, *Impact of New State Pension (nSP) on an Individual's Pension Entitlement — Longer term effects of nSP*.  
 Institute for Fiscal Studies（2013）, A single-tier pension : what does it, *IFS Report R82*.  
 Emmerson, C.（2016）, Recent UK pensions policy, Institute for Fiscal Studies.  
 Office for Budget Responsibility（2012）, *Fiscal Sustainability Report : July 2012*.

## [注]

- (1) OECD（2013）*Pension at a Glance 2013*.
- (2) Department for Work & Pensions（2013）p12.
- (3) Institute for Fiscal Studies（2013）。
- (4) キャメロン政権のNHS改革については、健康保険組合連合会（2012）『NHS改革と医療供給体制

に関する調査報告書』に詳しい。

- (5) 例えば2005年の報告書でも私的年金として確定拠出型年金であるステークホルダー年金への誘導を提唱している。Department for Work & Pensions（2005）, *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*.
- (6) Department for Work & Pensions（2013）。
- (7) 厚労省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し — 平成26年財政検証結果」（2014年）によると、最も厳しい前提条件で2065年に所得代替率は38.9%と見通している。
- (8) IFS（2016）の試算によると、適用除外の廃止により国民保険料負担は雇用者で3.4%、被用者で1.4%の負担増となると見積もっている。
- (9) Department Work & Pensions（2013）。
- (10) ただし政府の試算でも予算責任局（Office for Budget Responsibility）は8.3%という値を示している。Department Work & Pensions, *ibid*.
- (11) マーサー・ジャパンのHP：<http://www.mercer.co.jp/newsroom/2016-global-pension-index.html>
- (12) 社会保障制度改革国民会議報告書（平成25年）、45ページ。

### 3. 消費税増税と消費税増収額を活用した「社会保障の充実」策の検証 — 社会保障と税の一体改革における「社会保障の充実」策についての考察<sup>(1)</sup>

横山 純一

#### はじめに

民主党野田政権時の2012年6月15日に民主党、自民党、公明党の3党合意がなされ、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目的として消費税率を引き上げ、増収分を含む消費税収（既存の地方消費税収は除く）はすべて社会保障の充実・安定化に向けた「社会保障と税の一体改革」が方針化された。そして、2012年8月に、消費税率は2014年4月から8%、2015年10月から10%に引き上げられることが確定した<sup>(2)</sup>。

そして、2014年4月に予定通り消費税率が5%から8%に引き上げられたが、2015年10月の消費税率の8%から10%への引き上げについては安倍首相のもとで1年6か月延期された（引き上げ実施時期は2017年4月）。このために財源が不足し、社会保障の充実・安定化はシナリオ通りにいかなかった。さらに、安倍首相は2016年7月の参議院選挙を前に

して、再び消費税率の8%から10%への引き上げ延期を表明し、引き上げ実施は2019年10月となった。

本稿は、消費税増収額を活用した社会保障の充実・安定化のうち「社会保障の充実」策（以下「社会保障の充実」と略す）に的を絞って、2014年度、2015年度、2016年度の各年度ごとにその内容について考察する。さらに、2回にわたって消費税率の引き上げが延期されたことによる「社会保障の充実」への影響について検討する。その際に、「社会保障の充実」の中には消費税増収額に加え、「介護離職ゼロ」や「アベノミクスの果実の均てん化」などを柱とする2015年度補正予算等においても財源が確保されているものがあるため、2015年度補正予算についても「社会保障の充実」と密接に関連する範囲において言及することにした<sup>(3)</sup>。

#### (1) 社会保障と税の一体改革における社会保障の充実・安定化の全体像

社会保障と税の一体改革では、消費税率が5%から10%に引き上げられた場合、増収額（国及び地方の合計額、以下、増収額とは国及び地方の合計額をさす）は14.0兆円と見込まれている。つまり、消費税の税率を1%引き上げることで2兆8,000億円の増収が見込まれるとされたのである。そして、この14兆円のうち、子ども・子育て支援の充実、医療・介護の充実、年金制度の改善等の「社会保障の充実」に2.8兆円、「消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増」（診療報酬、介護報酬、子育て支援等についての物価上昇に伴う増）に0.8兆円、「後代への負担のつけ回しの軽減」（高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費）に7.3兆円、「基礎年金国庫負担割合2分の1」

に3.2兆円が充当される予定になっている（図表1）。

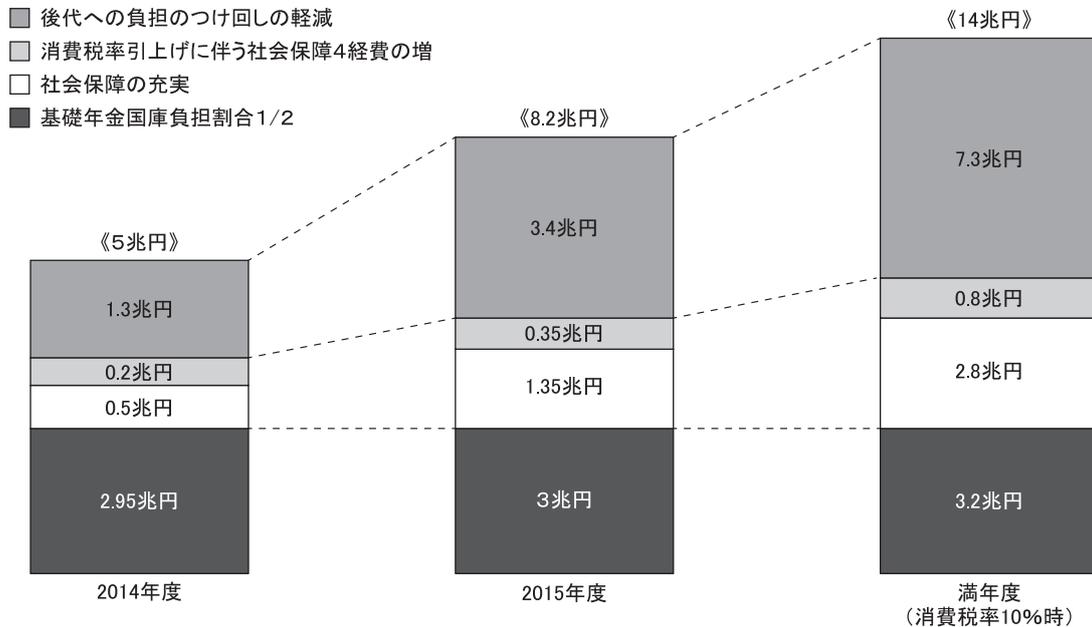
さらに、消費税収の国・地方の配分についてもみておこう。消費税率が5%の時は、4%が国消費税、1%が地方消費税であったが、国消費税分（4%）のうち地方交付税分（1.18%）があるため、実質的な国財源分が2.82%、地方財源分が2.18%であった。現在の消費税率が8%の時は、6.3%が国消費税、1.7%が地方消費税であるが、国消費税分（6.3%）のうち地方交付税分（1.4%）があるため、実質的な国財源分が4.9%、地方財源分が3.1%である。今後、消費税率が10%になった場合は、7.8%が国消費税、2.2%が地方消費税となるが、国消費税分（7.8%）のうち地方交付税分（1.52%）があるため、実質的な国財源分が6.28%、地方財源分が

3.72%になる予定である（図表2）。

消費税率の5%から10%への引き上げとの関連で最も注目される「社会保障の充実」は税率1%分に相当する2兆8,000億円が計上されたにすぎず、国

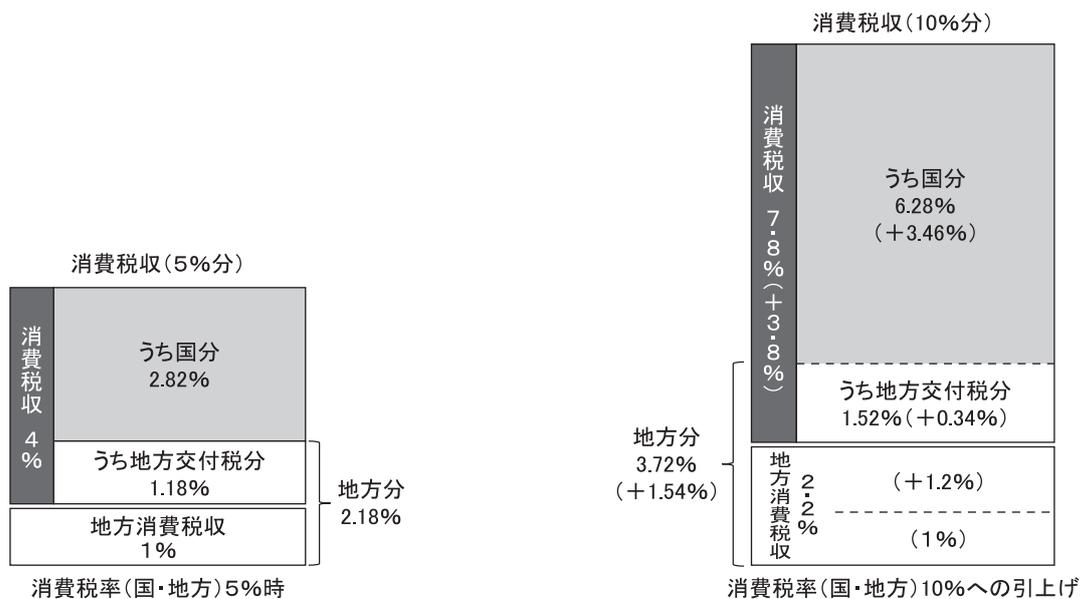
民には物足りなさが残る内容になった。「基本方針」（2014年12月24日閣議決定）にもとづく「社会保障の充実」のスケジュールは図表3、「社会保障の充実」の全体像は図表4のとおりである。

図表1 消費税増収分の使途について



(注) 1. 金額は公費ベース（国・地方の合計額）。  
 2. 消費税増収分については、消費税率1%当たりの税収を満年度については2.8兆円と仮定し機械的に試算。  
 (出所) 厚生労働省資料「平成27年度社会保障の充実・安定化について」（第3回社会保障制度改革推進本部資料）、2015年1月13日。

図表2 消費税収の国・地方の配分



(注) 税制抜本改革法等にもとづく。なお、消費税率（国・地方）8%への引上げ時においては、消費税収6.3%（うち国財源分4.9%（+2.08%）、地方交付税分1.4%（+0.22%））、地方消費税収1.7%（+0.7%）。（地方財源3.1%）

(出所) 財務省資料「消費税など消費課税に関する資料」『わが国の税制の概要』2016年6月。

図表3 社会保障と税の一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールについて

| ○消費税率の10%への引上げを2017年4月から実施することを踏まえ、社会保障の充実に「基本方針」（2014年12月24日閣議決定）に沿って着実に推進。 |                               |                            |         |               |                    |
|--|-------------------------------|----------------------------|---------|---------------|--------------------|
|  | 2014年度                        | 2015年度                     | 2016年度  | 2017年度        | 2018年度             |
| 消費税  | ●8%への引上げ（4月）                  | ○（10月）                     |         | ●10%への引上げ（4月） |                    |
| 子ども・子育て支援  | 子ども・子育て支援新制度（予定通り2015年4月から実施） |                            |         |               |                    |
|  | ●育児休業中の経済的支援の強化               |                            |         |               |                    |
| 医療・介護  | ●診療報酬改定                       | ●介護報酬改定                    | ●診療報酬改定 |               | ●診療報酬改定<br>●介護報酬改定 |
|  | ●（医療分）                        | 地域医療介護総合確保基金               |         |               |                    |
|  |                               | ●（介護分）                     |         |               |                    |
|  | ●国保等の低所得者保険料軽減措置の拡充           |                            |         |               |                    |
|  |                               | ●国保への財政支援の拡充               |         |               |                    |
|  |                               | ●高額療養費の見直し                 |         |               |                    |
|  |                               |                            |         |               | ○後期高齢者の保険料軽減特例の見直し |
|  |                               | ●地域支援事業の充実                 |         |               |                    |
|  |                               | ●一部実施 介護保険1号保険料の低所得者軽減強化   |         | ●完全実施         |                    |
|  | ●難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等 |                            |         |               |                    |
| 年金   |                               | ○消費税率引上げ延期を踏まえ、2017年4月から実施 |         | ●年金生活者支援給付金   |                    |
|  |                               | ○                          |         | ●受給資格期間の短縮    |                    |
|  | ●遺族基礎年金の父子家庭への拡大              |                            |         |               |                    |

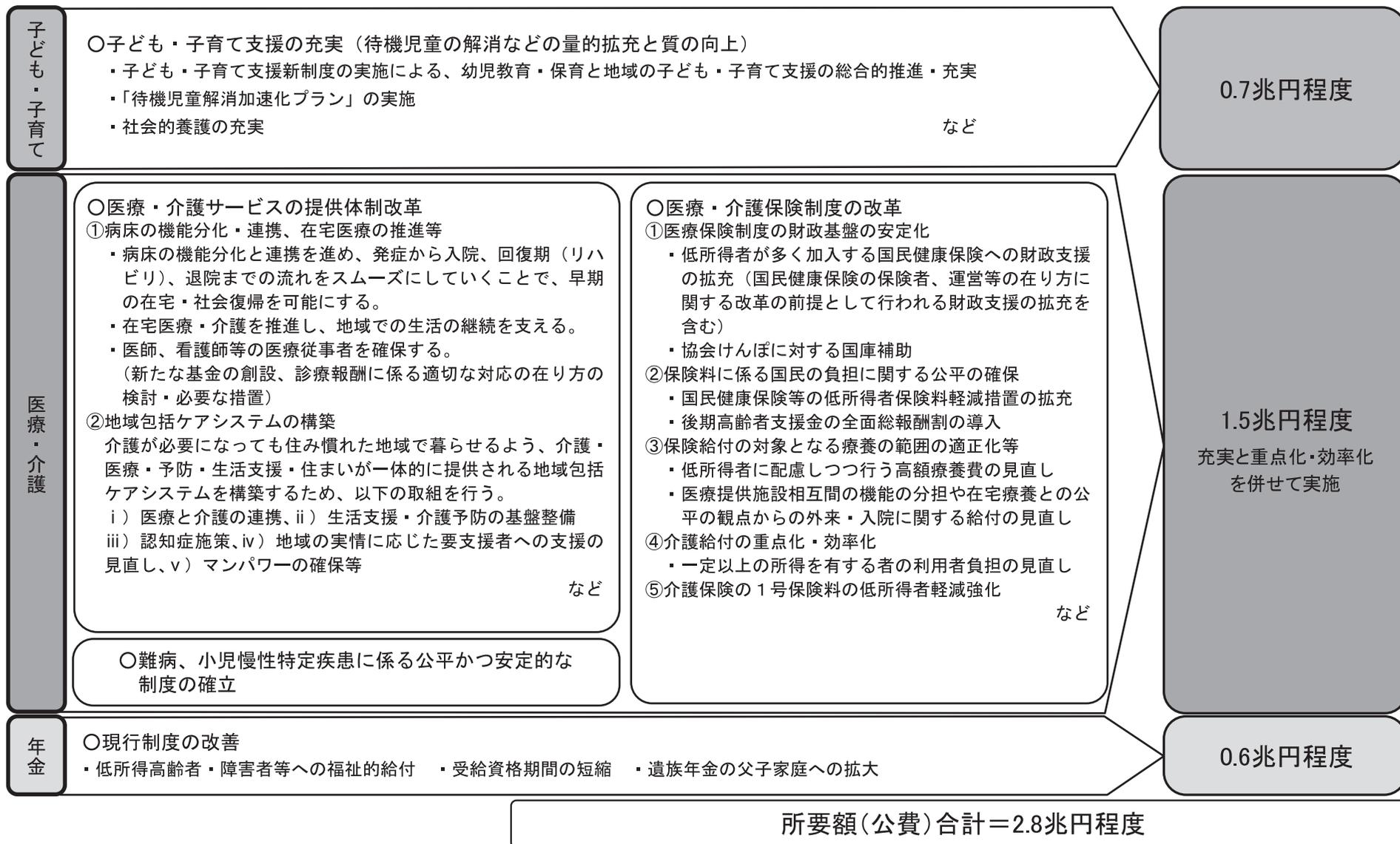
(注) 1. 「基本方針」（2014年12月24日閣議決定）抜粋。

2. ●は実施、○は実施が延期されたもの。

3. 消費税率10%の実現は2017年4月となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実にについては、可能な限り予定通り実施する。だれもが安心できる持続可能な社会保障制度の確立をめざし、引き続き、その改革に取り組む。

(出所) 厚生労働省資料「平成28年度における社会保障の充実」（第6回社会保障制度改革推進会議資料）、2016年4月21日。

図表4 社会保障の「充実」の全体像



(注) 上記の表は、消費税増収分を活用した社会保障の充実について、公費に影響のあるものについて整理したものである。

(出所) 厚生労働省資料「平成28年度における社会保障の充実」（第6回社会保障制度改革推進会議資料）、2016年4月21日。

## (2) 2014年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容<sup>(4)</sup>

### ① 2014年度の社会保障の充実・安定化

2014年度における消費税率の引き上げに伴う増収額は5兆円と見込まれていた。消費税は国の会計年度と消費税を納税する者の事業年度が必ずしも一致するものではないことなどにより、増収は段階的になる。このために税率引き上げの初年度増収額は5兆円にとどまったのである。

2014年度の増収額（5兆円）については、まず、「基礎年金国庫負担割合2分の1」に2.95兆円が振り向けられた。そして、残りの額については、満年度時（消費税率10%時）の「社会保障の充実」・「消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増」と「後代への負担のつけ回しの軽減」の比率（おおむね1対2の比率）で按分した額が、それぞれ振り向けられることとなった。具体的には「基礎年金国庫負担割合2分の1」が2.95兆円、「社会保障の充実」が0.5兆円、「消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増」が0.2兆円、「後代への負担のつけ回しの軽減」が1.3兆円であった。

### ② 2014年度の「社会保障の充実」の内容

#### A 子ども・子育て支援

2014年度の「社会保障の充実」の内容と金額は図表5のとおりである。総額は4,962億円で、子ども・子育て支援の充実が3,059億円、医療・介護の充実が1,892億円、年金制度の改善が10億円だった。

「社会保障の充実」の総額の6割は子ども・子育て支援の充実で、そのほとんどが待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実であった。「待機児童解消加速化プラン」が1,841億円、保育緊急確保事業が2,307億円（ただし、保育緊急確保事業の中で「待機児童解消加速化プラン」に含まれていた金額を除くと1,074億円）であった。「待機児童解消加速化プラン」は、「緊急集中取組期間」（2013年度、2014年度）と「取組加速期間」（2015年度、2016年度、2017年度）に分かれる。さらに、

2015年4月には子ども・子育て支援新制度が施行された。「緊急集中取組期間」で約20万人分の受け皿を確保し、2015年4月施行の子ども・子育て支援新制度で弾みをつけることによって「取組加速期間」でいっそうの整備を進め、2017年度末までに合わせて約40万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消をめざすことが打ち出されたのである<sup>(5)</sup>。そして、保育緊急確保事業では、新制度のもとで市町村が実施する地域子育て支援拠点事業や一時預かり事業、ファミリーサポートセンター事業、放課後児童クラブの充実など、地域子ども・子育て支援事業等を先行的に支援するとした。

また、社会的養護の充実には80億円が計上された。虐待を受けた子どもなど社会的養護が必要な子どもが増加していることへの対応として、児童養護施設等の受け入れ児童数を拡大するとともに、児童養護施設等での家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の推進が図られたのである。

また、育児休業期間中の経済的支援の強化に64億円が計上された。育児休業の取得を促進するため、育児休業給付の給付率が引き上げられたのである（休業最初の6か月間につき50%から67%に引き上げ）。

#### B 医療・介護

医療・介護の充実には1,892億円であった。このうち国民健康保険と後期高齢者医療における低所得者の保険料軽減措置の拡充（2割軽減、5割軽減の拡大）が612億円であった。このような措置により、新たに国民健康保険料が軽減される者が400万人、新たに後期高齢者医療保険料が軽減される者が110万人になることが予定された。このような措置の2014年度における所要額は、国民健康保険が490億円、後期高齢者医療が130億円であった。具体的には、国民健康保険料の場合、これまで2割軽減と5割軽減が行われていたが、それぞれ軽減対象とな

図表5 2014年度における「社会保障の充実」(概要)

(単位:億円)

| 事 項          |                      | 事 業 内 容   | 計 (注1) | 国 分           |       |
|--------------|----------------------|---|--------|---------------|-------|
|              |                      |   |        | 国 分           | 地方分   |
| 子ども・子育て支援の充実 |                      | 待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実<br>(「待機児童解消加速化プラン」の推進、保育緊急確保事業の実施)          | 2,915  | 1,348<br>(注3) | 1,568 |
|              |                      | 社会的養護の充実  | 80     | 40            | 40    |
|              |                      | 育児休業中の経済的支援の強化  | 64     | 56<br>(注4)    | 8     |
| 医療・介護<br>の充実 | 医療・介護サービスの提供<br>体制改革 | 病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等<br>(1) 消費税財源の活用による診療報酬の改定<br>(2) 新たな財政支援制度の創設(注2) | 353    | 249           | 105   |
|              |                      | 地域包括ケアシステムの構築<br>(認知症に係る地域支援事業の充実等)                                   | 544    | 362           | 181   |
|              |                      |   | 43     | 22            | 22    |
|              | 医療保険制度改革             | 国民健康保険・後期高齢者医療の低所得者保険料軽減措置の拡充   | 612    | 0             | 612   |
|              |                      | 高額療養費制度の見直し   | 42     | 37            | 5     |
|              | 難病・小児慢性特定疾患への対応      | 難病・小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な医療費助成の制度の確立 等                                   | 298    | 126           | 172   |
| 年金制度の改善      |                      | 遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大   | 10     | 10            | 0     |
| 合 計          |                      |   | 4,962  | 2,249         | 2,713 |

(注) 1. 金額は公費(国及び地方の合計額)である。

2. 医療提供体制改革のための新たな財政支援制度(地域医療介護総合確保基金)については、上記に加え、公費360億円の上乗せ措置を別途実施。その結果、基金規模は合計904億円。

3. 「保育緊急確保事業」の国分(1,043億円)は内閣府、保育所運営費の国分(304億円)は厚生労働省に計上。

4. 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。

5. 計数は、それぞれ四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(出所) 厚生労働省資料「平成26年度における社会保障の充実」(第1回社会保障制度改革推進会議資料)、2014年7月17日。

る所得基準額の引き上げが行われた。2割軽減の場合では、これまでは基準額33万円プラス35万円×被保険者数（給与収入約223万円、3人世帯）だったが、改正により基準額33万円プラス45万円×被保険者数（給与収入約266万円、3人世帯）となった。5割軽減の場合では、これまでは基準額33万円プラス24.5万円×（被保険者数マイナス世帯主）（給与収入約147万円、3人世帯）だったが、改正により基準額33万円プラス24.5万円×被保険者数（給与収入約178万円、3人世帯）となったのである。

さらに、高額療養費制度の見直しが行われ、負担能力に応じた負担とする観点から、70歳未満の所得区分を細分化して自己負担限度額をきめ細かく設定するとした。高額療養費制度の見直しの施行日はシステム改修等の期間を考慮して2015年1月となっているため、その所要額は42億円にとどまった。

注目されるべきは、新たな財政支援制度として地域医療介護総合確保基金が創設されたことである（544億円）。各都道府県が消費税増収分を財源として活用した基金をつくり、各都道府県が作成した医療・介護の整備計画にもとづいて基金の対象事業となる医療・介護事業に対して財源が投じられるのである（図表6）。対象事業は病床の機能分化・連携のために必要な事業、在宅医療・介護サービスの充実のために必要な事業、医師・看護師等の医療従事者や介護従事者の確保・勤務環境の改善など医療・介護サービスの提供体制の改革のための事業である。国は法律にもとづく基本方針を策定して対象事業を明確化し、都道府県は整備計画を厚生労働省に提出するしくみになっている。消費税

増収額の活用分である544億円のほかに、別の公費による上乗せ措置360億円が加わって公費904億円が投じられた。基金の負担割合は国が3分の2、都道府県が3分の1である。ただし、基金の対象事業は医療・介護とはなっていたが、2014年度においては診療報酬の改定との関連で医療のみに基金が使われた（図表7）。

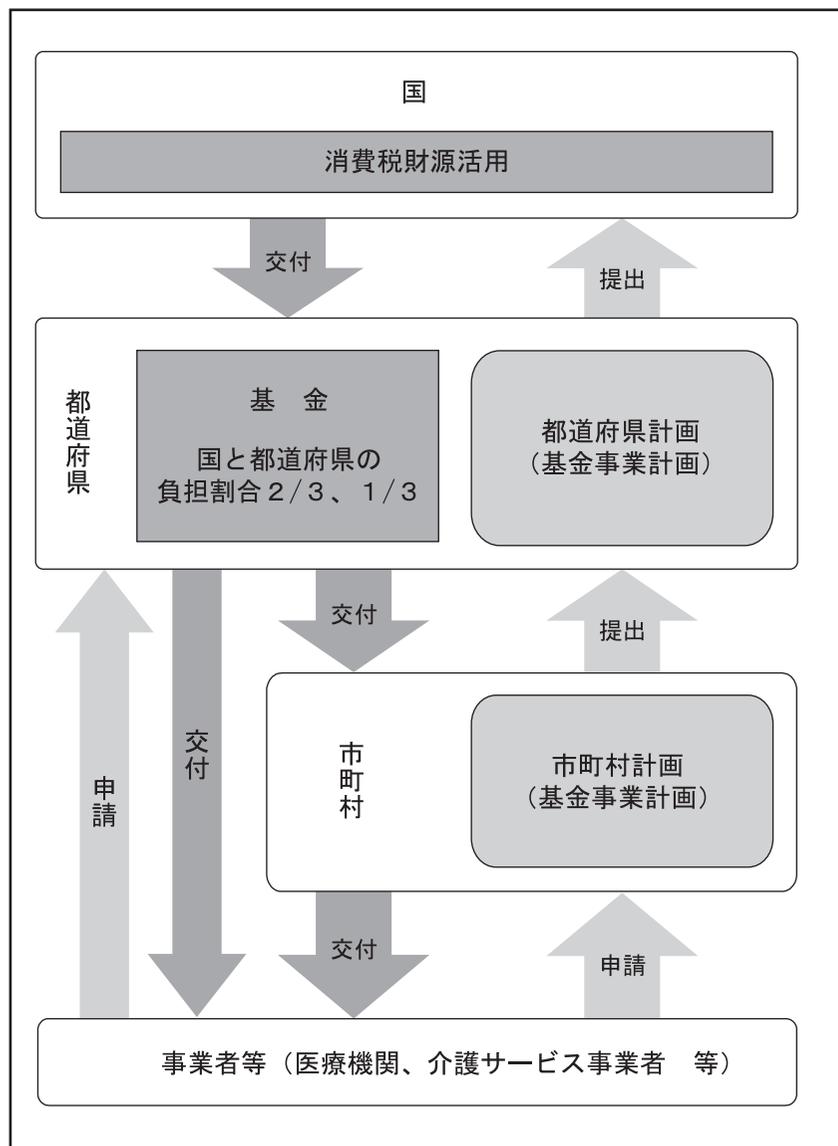
さらに、認知症施策と生活支援の充実が行われた（43億円）。認知症施策としては、認知症初期集中支援チームや認知症地域支援推進員などについて、介護保険の地域支援事業に位置づけて安定的な財源確保を図ることを目的に33億円が計上され、生活支援サービスとしては、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化などを行うコーディネーターの配置等について、介護保険の地域支援事業に位置づけて取り組みを進めるとし10億円が計上された。

また、消費税財源の活用による診療報酬の改定が353億円、難病・小児慢性特定疾患にかかわる制度の確立等が298億円だった。難病・小児慢性特定疾患にかかわる制度は、医療費助成について難病の都道府県の超過負担の解消を図るとともに、公平かつ安定的な制度の確立を目的としてつくられたものである。その実施は2015年1月からであったため、2014年度分は2カ月分（298億円）だけが計上された（2015年度分では2,140億円が計上）。

## C 年金

年金の改善（10億円）は、すべて遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大であった。

図表6 地域医療介護総合確保基金のしくみ、基金事業計画、対象事業



### 都道府県計画及び市町村計画（基金事業計画）

- 基金に関する基本的事項
  - ・公正かつ透明なプロセスの確保（関係者の意見を反映させる仕組みの整備）
  - ・事業主体間の公平性など公正性・透明性の確保
  - ・診療報酬・介護報酬等との役割分担
- 都道府県計画及び市町村計画の基本的な記載事項
 

医療介護総合確保区域の設定※1／目標と計画期間（原則1年間）／事業の内容、費用の額等／事業の評価方法※2

  - ※1 都道府県は、二次医療圏及び老人福祉圏域を念頭に置きつつ、地域の実情を踏まえて設定。市町村は、日常生活圏域を念頭に設定。
  - ※2 都道府県は、市町村の協力を得つつ、事業の事後評価等を実施  
国は都道府県の事業を検証し、基金の配分等に活用
- 都道府県は市町村計画の事業をとりまとめて、都道府県計画を作成

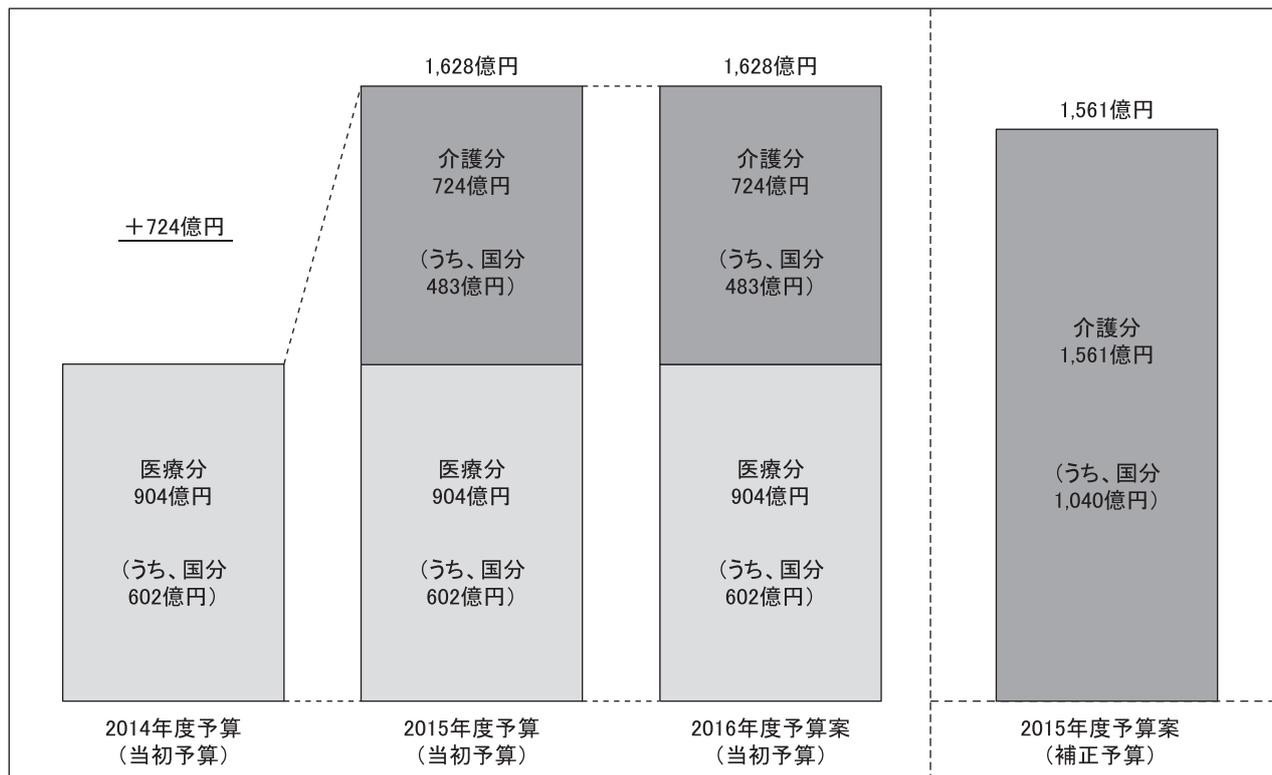
### 地域医療介護総合確保基金の対象事業

- 1 地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業(※)
- 2 居宅等における医療の提供に関する事業(※)
- 3 介護施設等の整備に関する事業（地域密着型サービス等）
- 4 医療従事者の確保に関する事業(※)
- 5 介護従事者の確保に関する事業

※ 基金の対象事業は、2014年度は医療を対象として1、2、4を、2015年度以降は介護を含めて全ての事業としている。

(出所) 厚生労働省資料「地域医療介護総合確保基金」2016年。

図表7 地域医療介護総合確保基金の予算



(注) 2015年度補正予算では、都市部を中心とした在宅・施設サービスの加速化・支援の拡充を目的とする地域医療介護総合確保基金（介護分）の積み増しが921億円、地域医療介護総合確保基金（介護分）を活用した介護人材対策の加速化を目的とする地域医療介護総合確保基金（介護分）の積み増しが119億円であった。

(出所) 厚生労働省資料「地域医療介護総合確保基金の平成27年度補正予算案及び平成28年度予算案について」2016年。

### (3) 2015年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容<sup>6)</sup>

#### ① 2015年度の社会保障の充実・安定化の内容と「社会保障の充実」の概要

2015年度の増収額は8.2兆円だった。このうち「基礎年金国庫負担割合2分の1」が3兆円、「社会保障の充実」が1.35兆円、「消費税率引き上げに伴う社会保障の4経費の増」が0.35兆円、「後代への負担のつけ回しの軽減」が3.4兆円であった。なお、2015年度の「社会保障の充実」については、消費税率の引き上げが2017年4月に延期されたことに伴い、2015年度の「社会保障の充実」に充当される消費税増収分が1.35兆円となって満年度（消費税率10%時）に比べて少なくなるため、施策の優先順位をつけることで対応することとされた。

子ども・子育て支援の充実では、政府を挙げて取り組んでいる「すべての女性が輝く社会の実現」

にとって重要な施策であるため、2015年4月から予定通り子ども・子育て支援新制度が実施された。そして、市町村計画の実現に必要な「量的拡大」に加え、0.7兆円ベースの「質の改善」<sup>7)</sup>を実施するために5,127億円が措置された。

医療・介護サービスの提供体制の改革では、団塊の世代が75歳以上となって医療・介護等の需要の急増が予想される2025年に向け、医療・介護サービスの提供体制の改革を本格的に進めるとして地域医療介護総合確保基金が拡充された（医療分が904億円、介護分が724億円）。また、2015年度介護報酬改定における介護職員の処遇改善等として1,051億円が計上された。このほかに地域支援事業の充実のために236億円が措置された。

国民健康保険については、保険料の軽減対象者数に応じた保険者への財政支援の拡充（保険者の

財政基盤強化)が図られ1,664億円が計上された。また、保険者の財政の安定化のために都道府県に財政安定化基金が設置され、所要額として200億円が計上された。さらに、国民健康保険・後期高齢者医療における低所得者の保険料軽減措置の拡充が行われ、612億円が計上された。また、被用者保険の拠出金に対する支援(所要額109億円)と高額療養費制度の見直し(所要額248億円)が行われた。

しかし、消費増税の延期に伴い、年金関係の充実(低所得者への福祉的給付、受給資格期間の短縮)については、消費税率の2017年4月の10%への引き上げ時まで延期するとし、介護保険の65歳以上の者が支払う保険料についての低所得者の軽減強化については、2段階に分けて実施するものとされた。そして、第1段階として、2015年4月からとくに所得の低い高齢者を対象に一部だけ実施されたのである(所要額221億円)<sup>8)</sup>。

図表8は2015年度の「社会保障の充実」にかかわる予算である。合計額が1兆3,620億円、子ども・子育て支援が5,189億円、医療・介護が8,409億円、年金が20億円であり、医療・介護において新規に計上された額が多くなっている。なお、子ども・子育て支援新制度の実施の国分については、2014年度は1,043億円が内閣府、304億円が厚生労働省に計上されたが、2015年度は全額内閣府に計上された。

## ② 2015年度の「社会保障の充実」の内容

### A 子ども・子育て支援

では、2015年度の「社会保障の充実」について、詳しくみてみよう。

まず、子ども・子育て支援については、2015年度に施行された子ども・子育て支援制度への対応として、2015年度から保育所運営費補助や児童手当制度などが内閣府に設置される「子ども・子育て本部」に移管された。そこで、この部分の予算が内閣府予算となり、厚生労働省予算としては保育所施設整備費等が残ることになった。子ども・子育て支援の充実(量的拡充と質の改善)のためには財源が1兆円程度必要とされている。このうち7,000億円は消費税財

源から充当されるが、残りの3,000億円超の財源については確保が見通せていない。このため、2015年度は、「0.7兆円の範囲で実施する事項」として、子ども・子育て会議において整理されたメニューについて、すべて実施することとされた。認定こども園、幼稚園、保育所の運営費、地域型保育(家庭的保育、小規模保育、事業所内保育、居宅訪問型保育)の運営費、地域子ども・子育て支援事業(利用者支援事業、延長保育事業、放課後児童健全育成事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、病児・病後児保育事業、ファミリーサポートセンター事業など市町村が地域の実情に応じて実施する事業)に4,844億円、社会的養護の充実(児童養護施設等での家庭的な養育環境の推進、児童養護施設等の受け入れ児童数の拡大)に283億円、合計で5,127億円となった(図表9)。なお、4,844億円は全額内閣府予算として計上されているが、その内訳についてみると、約28万人分の保育の受け皿や、約20万人分の放課後児童クラブの受け入れ児童数の拡充などの量的拡充に3,027億円、保育士等の処遇改善(プラス3%)や職員配置の改善等の「質の改善」に1,817億円が計上された。

なお、このほかに育児休業中の経済的支援の強化に62億円が計上された。このうちの国分については、雇用保険の適用分(55億円)が厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)が各省庁に計上された。

### B 医療・介護(医療・介護サービスの提供体制改革)

2025年に向けて、質の高い医療提供体制や地域包括ケアシステムの構築に取り組むことをめざした「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」(「医療介護総合確保推進法」)が、2014年に成立した。この法律にもとづいて、2014年度から地域医療介護総合確保基金が都道府県に設置された。基金の対象事業は、医療と介護の両方であったが、すでに述べたように、2014年度当初予算では、診療報酬改定との関連

図表8 2015年度における「社会保障の充実」(概要)

(単位: 億円)

| 事 項          | 事 業 内 容   | 2015年度<br>予算案<br>(注1)   | 2015年度    |       | (参 考)<br>2014年度<br>予算額 |     |
|--------------|---|---|-----------|-------|------------------------|-----|
|              |   |   | 国 分       | 地方分   |                        |     |
| 子ども・子育て支援の充実 | 子ども・子育て支援新制度の実施   | 4,844   | 2,195(注2) | 2,649 | 2,915                  |     |
|              | 社会的養護の充実  | 283   | 142       | 142   | 80                     |     |
|              | 育児休業中の経済的支援の強化  | 62  | 56(注3)    | 6     | 64                     |     |
| 医療・介護        | 医療・介護サービスの提供体制改革<br>病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等<br>・地域医療介護総合確保基金(医療分)<br>・2014年度診療報酬改定における消費税財源の活用分 | 904   | 602       | 301   | 544                    |     |
|              |   | 392   | 277       | 115   | 353                    |     |
|              |   | 724   | 483       | 241   | —                      |     |
|              | 医療・介護保険制度の改革  | 地域包括ケアシステムの構築<br>・地域医療介護総合確保基金(介護分)<br>・消費税財源の活用による2015年度介護報酬改定における介護職員の<br>処遇改善等 | 1,051     | 531   | 520                    | —   |
|              |   | ・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実  | 236       | 118   | 118                    | 43  |
|              |   | 国民健康保険・後期高齢者医療の低所得者保険料軽減措置の拡充   | 612       | 0     | 612                    | 612 |
|              |   | 国民健康保険への財政支援の拡充   | 1,864     | 1,032 | 832                    | —   |
|              |   | 被用者保険の拠出金に対する支援   | 109       | 109   | 0                      | —   |
|              | 難病・小児慢性特定疾病への対応   | 高額療養費制度の見直し   | 248       | 217   | 31                     | 42  |
|              |   | 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化   | 221       | 110   | 110                    | —   |
| 年金           | 難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な医療費助成の制度の<br>確立等  | 2,048   | 894       | 1,154 | 298                    |     |
|              | 遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大   | 20  | 20        | 0     | 10                     |     |
| 合 計          |   | 13,620  | 6,786     | 6,833 | 4,962                  |     |

- (注) 1. 金額は公費(国及び地方の合計額)である。  
 2. 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分について、2015年度は全額内閣府に計上、2014年度は1,043億円は内閣府、304億円は厚生労働省に計上。  
 3. 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。  
 4. 上記の社会保障の充実と税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策である「簡素な給付措置(臨時福祉給付金)」(1,320億円)をあわせて一体的に、消費税増収分と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用して財源を確保。  
 5. 計数は、それぞれ四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(出所) 厚生労働省資料「平成27年度社会保障の充実・安定化について」(第3回社会保障制度改革推進本部資料)、2015年1月13日。

図表9 2015年度における子ども・子育て支援の「量的拡充」と「質の改善」項目

|                      | 量的拡充   | 質の改善  |
|----------------------|--|---|
| 所要額                  | 3,097億円  | 2,030億円   |
| 主な内容                 | ○認定こども園、幼稚園、保育所、地域型保育の量的拡充<br>(待機児童解消加速化プランの推進等)   | ○3歳児の職員配置を改善(20:1→15:1)<br>○私立幼稚園・保育所等・認定こども園の職員給与の改善(3%)<br>○保育標準時間認定に対応した職員配置の改善<br>○研修機会の充実<br>○小規模保育の体制強化<br>○減価償却費、賃借料等への対応 など |
|                      | ○地域子ども・子育て支援事業の量的拡充<br>(地域子育て支援拠点、一時預かり、放課後児童クラブ等) | ○放課後児童クラブの充実<br>○病児・病後児保育の充実<br>○利用者支援事業の推進 など  |
|                      | ○社会的養護の量的拡充  | ○児童養護施設等の職員配置を改善(5.5:1→4:1等)<br>○児童養護施設等での家庭的な養育環境の推進<br>○民間児童養護施設等の職員給与の改善(3%) など  |
| 量的拡充・質の改善 合計 5,127億円 |  |   |

- (注) 1. 子ども・子育て会議において「0.7兆円の範囲で実施する事項」として整理された質の改善事項はすべて実施。  
 2. 子ども・子育て支援の「量的拡充」と「質の改善」を実現するためには「1兆円超」の財源が必要とされたところであり、政府においては、引き続き、その確保に最大限努力する。  
 (出所) 厚生労働省資料「平成27年度社会保障の充実・安定化について」(第3回社会保障制度改革推進本部資料)、2015年1月13日。

で基金の対象事業は医療のみであった。2015年度(当初予算)において地域医療総合確保基金は、医療分に904億円、介護分に724億円が計上された(図表7)。

基金のうち介護分は、介護施設等の整備(634億円)や介護従事者の確保等(90億円)のために用いられることになった。つまり、地域密着型特別養護老人ホーム等の地域密着型サービスの施設の整備に必要な経費や、介護施設の開設準備等に必要な経費、特別養護老人ホームの多床室のプライバシー保護のための改修など介護サービスの改善を図るための改修等に必要な経費への助成を行ったり、多様な人材の参入促進と資質の向上、労働環境・処遇の改善の観点から介護従事者の確保対策を推進するために使われることになったのである。

基金のうちの医療分は、2015年度以降に都道府県が策定する地域医療構想(ビジョン)を踏まえ、病床の機能分化・連携に必要な基盤整備や在宅医療の推進、医療従事者の確保・養成に必要な事業を支援するために用いられる。2015年度の医療分の基金は2014年度と同額の904億円だったが、2014年度は消費税増収分から544億円で、一般会計から360億円が上乗せされて

いた。2015年度は全額について消費税増収額が充当されることになった。注目されるべきは、2015年度補正予算により、介護分の基金が1,040億円(国分)積み増しされたことである(図表7)。図表10で示されているように、これは安倍政権の看板政策の一つである「1億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」のうちの「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策の一部として実施され、都市部を中心とした在宅・施設サービスの整備の加速化・支援の拡充を目的とする積み増しが921億円、介護人材対策の加速化を目的とする積み増しが119億円計上されたのである。

さらに、消費税財源の活用による2015年度介護報酬改定(第6期改定)における介護職員の処遇改善や介護サービスの充実のために1,051億円が投じられた。1人当たり月額1万2,000円相当の処遇改善に784億円(改定率換算でプラス1.65%)、中重度の要介護者や認知症高齢者の介護サービスの充実に266億円(改定率換算でプラス0.56%)が充当されたのである。ただし、2015年度の介護報酬の改定率は、介護職員の処遇改善や中重度の要介護者等の介護サービスの充実についてはプラス改定ではあったも

図表10 2015年度補正予算のうち「1億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」における  
主な社会保障関連施策

| 1億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等               |  | 1兆1,646億円 |
|---|--|-----------|
| 「希望出生率1.8」に直結する緊急対策<br>1,488億円          | 待機児童解消を確実なものとするための認可保育所の整備等（「待機児童解消加速化プラン」の前倒し）          | 501億円     |
|   | 保育人材確保のための取組の推進（保育士修学資金貸付の強化など）                          | 714億円     |
| 「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策<br>1,384億円            | 都市部を中心とした在宅・施設サービスの基盤の加速化・支援の拡充（地域医療介護総合確保基金（介護分）の積み増し）  | 921億円     |
|   | 介護人材の育成・確保のための取組の推進（介護福祉士修学資金貸付の拡充など）                    | 261億円     |
|   | 地域医療介護総合確保基金（介護分）を活用した介護人材対策の加速化（地域医療介護総合確保基金（介護分）の積み増し） | 119億円     |
| アベノミクスの果実の均てんによる消費喚起・安心の社会保障<br>3,624億円 | 低所得の高齢者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金                                | 3,624億円   |

(注) 1. 待機児童解消を確実なものにするため、2017年度末までの保育拡大量を40万人から50万人に拡大する。  
2. 「1億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」等のうち、社会保障関連施策以外のものとしては、投資促進・生産性革命が2,401億円（ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金1,021億円など）、地方創生の本格展開等が1,670億円（地方創生加速化交付金1,000億円など）がある。また、「希望出生率1.8」に直結する緊急対策のなかにも公立学校等施設整備438億円など社会保障関連施策以外のものもある。

(出所) 内閣府『平成27年度補正予算の概要』2015年、厚生労働省『平成27年度厚生労働省補正予算（案）の概要』2015年。

の、全体としては2012年度改定（第5期）に比べてマイナス2.27%と落ち込んでいる<sup>(9)</sup>。そこで、介護職員の処遇改善にどの程度踏み込んだらよいのか躊躇している事業所が多かったと推測されるし、実際、筆者の調査によれば、処遇改善を行っている事業所の多くは、定期昇給ではなくボーナス等の臨時給与部分で行っているのが実情であった<sup>(10)</sup>。

また、市町村が行う地域支援事業の充実のために236億円が計上された。2014年度には認知症施策と生活支援の充実強化に43億円が計上されたが、2015年度は認知症対策に56億円、生活支援の充実・強化に107億円が計上された。これ以外の地域支援事業の充実策として地域ケア会議に47億円、在宅医療・介護連携に26億円が計上された。なお、以上のような地域支援事業の負担割合は、国39%、都道府県19.5%、市町村19.5%、1号保険料が22%である。第6期介護保険では介護予防日常生活支援総合事業が推進されているし、2017年度からはすべての市町村において、介護予防日常生活支援総合事業が行われる予定となっている<sup>(11)</sup>。今回の予算計上は、2017年度からのその完全実施に向けて段階

的に予算の拡充が図られたものであるということが出来る。

さらに、2014年度診療報酬改定における消費税財源の活用分が392億円計上されている。2025年に向けて、入院・外来を含めた医療機関の機能分化・連携、質の高い在宅医療の推進等に重点的に取り組むことの一環として計上されたのである。

#### C 医療・介護（医療・介護保険制度の改革）

医療・介護保険制度の改革として、国民健康保険・後期高齢者医療における低所得者保険料軽減措置の拡充に612億円、国民健康保険における財政支援の拡充に1,864億円、被用者保険の拠出金に対する支援に109億円、高額療養費制度の見直しに248億円、介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化に221億円が計上された。

まず、国民健康保険・後期高齢者医療における低所得者保険料軽減措置については、2014年度に保険料の軽減判定所得の基準が見直され、保険料の軽減対象の拡大（5割軽減と2割軽減の対象者の拡大）がなされた。2015年度も、2014年度と同額の612億円が所要額として計上

され、軽減対象となる所得基準額について若干の引き上げが行われたが、これは軽減対象の拡大をめざしたものではなく、経済動向を踏まえたうえで若干の見直しを行ったものであった。後期高齢者医療についても同様の見直しが行われた。

次に、国民健康保険への財政支援の拡充について。2015年1月13日に「医療保険制度改革骨子」が決定され、約1,700億円の保険者支援制度の拡充が示された<sup>(4)</sup>。具体的な拡充内容は、これまで財政支援の対象となっていない2割軽減対象者についても財政支援の対象とするとともに、軽減対象の拡大に応じ財政支援の対象を拡大する、現行の7割軽減、5割軽減の対象者数に応じた財政支援の補助率を引き上げる、財政支援額の算定基準を平均保険料収納額の一定割合から平均保険料算定額の一定割合に改める、という内容のものであった。軽減対象者1人当たりの支援額については、改定前は7割軽減対象者の場合平均保険料収納額の12%、5割軽減対象者の場合平均保険料収納額の6%だったが、改定後の軽減対象者1人当たりの支援額は、7割軽減対象者の場合平均保険料算定額の15%、5割軽減対象者の場合平均保険料算定額の14%となった。さらに、2割軽減対象者についても新たに財政支援の対象となり、平均保険料算定額の13%が軽減対象者1人当たりの支援額となった。また、計算の基礎になる保険料額についても、見直し後は収納額ではなく算定額になった。算定額は実際の収納額ではなく、収納額に法定軽減額と未納額を加えたものである。支援額は収納額に代わって算定額を用いることによっても増加する。そして、このような拡充に伴う所要額は1,664億円（国832億円、都道府県416億円、市町村416億円）となったのである。

第3に、保険者の財政安定化のために、保険者が予想外の給付増や保険料収納不足によって財源不足に陥った場合に備え、一般財源からの財政補てん等を行う必要がないように、2015年度から都道府県に財政安定化基金を設置し、都道府県及び市町村に対し貸付・交付を行うことができる体制を構築することになった。2015年

度には200億円が計上されたが、今後も積み増すことになっている。

第4に、被用者保険の負担が増加する中で、拠出金負担の重い被用者保険者への支援が実施されることになった。具体的には、2015年度から高齢者医療運営円滑化等補助金を段階的に拡充して前期高齢者納付金の負担軽減を図り、2017年度からは拠出金負担が重い保険者への負担軽減対策の対象を拡大し、拡大分に該当する保険者の負担を保険者相互の拠出と国費の折半により軽減するものである。2015年度には、高齢者医療運営円滑化等補助金の拡充を目的として109億円が計上され、既存分と合わせて約310億円規模の補助金により、被用者保険者の前期高齢者納付金、後期高齢者支援金等の負担軽減が実施されることになった。

第5に、高額療養費制度が見直された（2015年1月実施）。高額療養費制度については、低所得者に配慮しつつ負担能力に応じた負担とする観点から、70歳未満の所得区分が細分化されて自己負担限度額がきめ細かく設定されることになった。70歳未満の者は、これまで所得によって上位所得者（年収約770万円以上）、低所得者（住民税非課税）、一般所得者（上位所得者・低所得者以外）の3つに区分され、それぞれの区分ごとに月単位の上限額が定められていた。このしくみの見直しが行われて5つの区分になったのである。つまり、上位所得者は年収約1,160万円以上の者と年収約770万円～約1,160万円の者に分けられ、一般所得者は年収約370万円～約770万円の者と年収約370万円以下の者に分けられたのである。そして、年収約370万円以下の一般所得者の月単位の上限額が引き下げられる一方で、上位所得者の月単位の上限額が引き上げられた。とくに年収約1,160万円以上の者の引き上げが大きかった。年収約370万円～約770万円の一般所得者と低所得者については負担面の変化はなかった。このような見直しによる負担面の変化が生じる上位所得者は約1,330万人、年収約370万円以下の一般所得者は約4,060万人と推計されている。このような見直しは2015年1月から実施されたため2014

年度の所要額は42億円と少なかったが、2015年度の所要額は248億円と大幅に増加した。なお、70歳以上の者の自己負担限度額は据え置きとされた。

第6に、医療介護総合確保推進法にもとづいて、2015年4月から介護保険の1号保険料（2015年4月からの第6期1号保険料）の低所得者軽減強化が行われた。これは市町村民税の世帯非課税者のうち、とくに所得の低い高齢者を対象にした措置で、このような措置により65歳以上の高齢者全体の約2割（650万人、2012年度末実績をもとに推計）が属する新第1段階（第6期から設定された段階、生活保護被保護者、世帯全員が市町村民税非課税の老齢福祉年金受給者、世帯全員が市町村民税非課税かつ本人年金収入等80万円以下、第5期における第1段階、第2段階に該当）の高齢者の保険料については、これまで保険料基準額の0.5倍であったが、2015年4月からは保険料基準額の0.45倍に変更されることになった。このための所要額は221億円であった。

ただし、次の点に留意する必要がある。つまり、消費税が2015年10月に8%から10%に引き上げられていれば、介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化は、65歳以上の者の3割に相当する市町村民税非課税世帯全体を対象（約1,100万人）に行われるはずであった。つまり、新第1段階、新第2段階（第5期の保険者判断で設定できる特例第3段階に該当、世帯全員が市町村民税非課税かつ本人年金収入等80万円超120万円以下）、新第3段階（第5期の第3段階に該当、世帯全員が市町村民税非課税かつ本人年金収入等120万円超）の保険料納付者が対象となり、新第1段階は保険料基準額に対する割合が0.5から0.3に、新第2段階は0.75から0.5に、新第3段階は0.75から0.7に引き下げられる予定だった。しかし、消費税の引き上げが延期されたため、保険料の新第1段階の高齢者に対してのみ、保険料基準額の0.5から0.45への軽減が行われるにすぎなくなってしまったのである。所要額は新第3段階までを対象に軽減強化が行われれば1,400億円になる見込みで

あった。低所得者の介護保険料軽減に税金（公費）を投入することは画期的なことで評価できる。しかし、対象者数と軽減額を大幅に圧縮したため、効果的な施策にはならなくなってしまったのである<sup>18)</sup>。

#### D 医療・介護（難病・小児慢性特定疾病への対応）

難病・小児慢性特定疾病への対応については、2014年に難病対策新法等（「難病の患者に対する医療等に関する法律」および「児童福祉法の一部を改正する法律」）が成立し、2015年1月から新制度がスタートした。新制度ではこれまで予算事業として行われてきた難病患者に対する医療費助成が法定給付とされた。そして、医療費助成の対象疾病が、これまでの56疾病から、2015年1月に110疾病に、2015年夏には約300疾病に拡大された。医療費助成のほか、治療研究や福祉サービス、就労等の自立支援も総合的に実施される。小児慢性特定疾病（子ども）についても、これまでの514疾病を細分化して疾病数を597に再整理（対象者は同じ）したうえで、新規に107疾病を追加して704疾病とした。受給者数は、2011年度が約89万人（大人約78万人、子ども約11万人）だったが、2015年度には約165万人（大人約150万人、子ども約15万人）となった。難病患者、小児慢性特定疾病患者の自己負担についても、これまでの3割負担から2割負担への変更がなされた。そして、原則として所得に応じた区分ごとに月額2,500円から月額3万円の上限額が設定された。また、高額な医療が長期的に継続する患者に対しては障がい者医療（重度かつ継続）と同じ上限（最大月額2万円）が設定され、原則助成対象とならない軽症の難病患者のうち高額な医療を要する者に対しても助成対象とすることになった。さらに、子どもについては負担上限、入院時の食事負担ともに大人の半分とするとされた。制度の実施が2015年1月からのため、2014年度予算では298億円が計上されたにすぎなかったが、2015年度では2,048億円が所要額として計上された。このような措置が実施されることによって、医

療費助成について、都道府県の超過負担の解消を図るとともに公平かつ安定的な制度の確立がめざされているといえることができるのである。

## E 年金

遺族基礎年金についてはこれまで支給対象が子のある妻または子に限定されていたが、2014年4月1日から、年金機能強化法（「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」、2012年）にもとづいて男女差を解消し、父子家庭についても支給対象に加えることになった。つまり、子のある妻または子に加えて子のある夫も支給対象になるのであり、その適用は施行日以後に死亡したことにより支給する遺族基礎年金からとなった。受給権者の増加により所要額は2015年度が20億円になった（2014年度は10億円）。今後も受給権者が増加することが見込まれているが、子の18歳到達による失権者の増加により、所要額の増加幅は徐々に緩やかになり、約100億円で所要額は増加しないと推計されている。

さらに、年金の「社会保障の充実」では、2012年8月に成立した年金機能強化法（「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」）

にもとづいて、無年金対策（将来の無年金者の発生の抑制）として年金を受給するのに必要な受給資格期間の短縮（25年から10年へ）が盛り込まれ、2012年時点での推計では、この施策により年金を受給できるようになると考えられる者は約17万人、所要額は75億円と見込まれていた（2015年10月に制度が開始される場合）。そして、満年度の場合の所要額は300億円と見込まれていた。しかし、消費税率の引き上げが延期されたため2015年度の実施は見送られ、10%への引き上げがなされる2017年4月の実施に変更されることになったのである。

また、年金生活者支援給付金法（「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」、2012年）にもとづき、消費税率が引き上げられるのに伴って所得の少ない年金受給者に、保険料納付済月数に応じて給付金が最大月額5,000円（年6万円）支給されることとなっていた。支給対象者は約790万人で、老齢基礎年金受給者が600万人、障害・遺族基礎年金受給者が190万人であった。2015年度の所要額（国費）は約1,900億円、満年度ベースでの所要額は5,600億円と見込まれていた。しかし、無年金対策と同様に、消費税率の引き上げ延期に伴い実施は2017年4月に延期された<sup>(4)</sup>。

## (4) 2016年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容<sup>(5)</sup>

### ① 2016年度の社会保障の充実・安定化

安倍首相は2014年11月に、景気判断条項により10%への引き上げ時期を2017年4月まで延期することを表明した。そこで、2016年度の消費税増収額は2015年度と同額の8.2兆円となり、これがすべて社会保障の充実・安定化に充当されることになった。そして、「社会保障の充実」に充当される額は1兆5,295億円となった。財源には、消費税増収額（2015年度と同額の1.35兆円）と社会保障プログラム法にもとづく重点化・効率化で生ずる財政効果額2,900億円の合計額1兆6,400億円が活用される。この1兆6,400億円は、1兆5,295億

円の「社会保障の充実」に加え、簡素な給付措置（臨時福祉給付金、事業費660億円）と低所得の障害・遺族基礎年金受給者に対する年金生活者等支援臨時福祉給付金（450億円）に充当された。

簡素な給付措置（臨時福祉給付金）は消費税率が5%から8%に引き上げられた2014年度から始まったもので、低所得者の生活への影響を緩和するため、低所得者（市町村民税非課税者、ただし課税者の扶養になっている者や生活保護制度の被保護者は除く）に、対象者1人当たり3,000円（2016年10月～2017年3月の半年分の低所得者の食料品についての5%から8%への消費税率引き

上げ相当分)が臨時的に市町村を通じて支給されるものである(図表11)。また、低所得の障害・遺族基礎年金受給者に対する年金生活者等支援臨時福祉給付金については、給付額は1人当たり3万円で、対象者は約150万人である。

なお、2015年度補正予算では、低所得の高齢者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金が3,624億円計上された。政府の説明では、この給付金はアベノミクスの成果の均てん化の観点から、賃金引き上げの恩恵が及びにくい低所得の高齢者(65歳以上の高齢者で市町村民税非課税者)約1,130万人に対して1人当たり3万円を給付するもので、2017年度から実施される予定となっていた年金生活者支援給付金の前倒し的な性格を有するものと位置づけられている。そして、このような低所得の高齢者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金は簡素な給付措置と同じくみのもとで2016年度前半に支給される。同じ年金生活者等支援臨時福祉給付金でも、低所得の障害・遺族基礎年金受給者を対象とする年金生活者等支援臨時福祉給付金のほうは、2015年度補正予算ではなく2016年度当

初予算で「社会保障の充実」や簡素な給付措置の財源と一体となって確保されている点に注意しておきたい。また、低所得の障害・遺族基礎年金受給者を対象とする年金生活者等支援臨時福祉給付金については、2015年度補正予算で実施された低所得の高齢者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金の対象となっている者は対象から除外される。

## ② 2016年度の「社会保障の充実」の内容

### A 子ども・子育て支援

図表12は、2016年度の「社会保障の充実」の予算額である。消費税増収分は2015年度とほぼ同額であり、「社会保障の充実」も総額1兆5,295億円と2015年度とほぼ同程度であった。このために新規の施策は基本的になかったといえることができる。1兆5,295億円のうち、子ども・子育て支援が6,005億円、医療・介護が9,257億円、年金が32億円であった。そして、注目されるべきは、消費税増収分(1.35兆円)と重点化・効率化による財政効果(0.29兆円)を活用し、「社会保障の充実」と低所得者に対

図表11 簡素な給付措置(臨時福祉給付金)の概要(2014~2016年度の比較)

|     |  | 2016年度   | 2015年度  | 2014年度  |
|-----|--|--|---|---|
| 趣 旨 |  | 税制抜本改革法に基づき、低所得者に対し、消費税率引上げ(5→8%)による影響を緩和するため、簡素な給付措置(臨時福祉給付金の支給)を実施 |   |   |
| 内 容 | 支給対象者                                    | 市町村民税(均等割)が課税されていない者<br>(市町村民税(均等割)が課税されている者の扶養親族等、生活保護の被保護者等を除く)    |   |   |
|     | 予算上の対象者数(注1)                             | 2,200万人  | 2,200万人   | 2,400万人   |
|     | 支給対象者の特例                                 | 施設入所等児童等、DV被害者、措置入所等障害者・高齢者等は、所定の手続きの下、扶養関係にかかわらず、当該者に支給             |   |   |
|     | 実施主体                                     | 市町村(特別区を含む)  |   |   |
|     | 基準日                                      | 2016年1月1日  | 2015年1月1日   | 2014年1月1日   |
|     | 支給額(注2)                                  | 支給対象者一人につき、3,000円<br>(加算措置なし)<br>(2016年10月~2017年3月の半年分)              | 支給対象者一人につき、6,000円<br>(加算措置なし)<br>(2015年10月~2016年9月の1年分) | 支給対象者一人につき、10,000円<br>基礎年金受給者等に、5,000円<br>を加算<br>(2014年4月~2015年9月の1年半分) |
|     | 費用                                       | 事業の実施に要する経費(事業費・事務費)を国が補助(10/10)                                     |   |   |
| 予算額 | 1,033億円<br>(事業費:660億円、<br>事務費:373億円(注3)) | 1,693億円<br>(事業費:1,320億円、<br>事務費:373億円)                               | 3,420億円<br>(事業費:3,000億円、<br>事務費:420億円)                  |   |

- (注) 1. 対象者数は、予算積算上の推計数である。  
 2. 支給額は、低所得世帯の消費税率引上げに伴う食料品支出額の増加分(3%アップ分)を参考に算出。  
 3. 2016年度の簡素な給付措置(臨時福祉給付金)は、低所得の障害・遺族基礎年金受給者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金と併せて支給し、申請・審査・振込などの事務手続きを一括して行うことから、事務費の額には、低所得の障害・遺族基礎年金受給者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金の支給に係る分も含まれている。

(出所) 厚生労働省資料「平成28年度の簡素な給付措置(臨時福祉給付金)の概要について」2016年。

図表12 2016年度における「社会保障の充実」(概要)

(単位：億円)

| 事 項             | 事 業 内 容  | 2016年度<br>予算額<br>(注1)   | 国 分       |       | (参 考)<br>2015年度<br>予算額 |       |
|-----------------|--|---|-----------|-------|------------------------|-------|
|                 |  |   | 国 分       | 地方分   |                        |       |
| 子ども・子育て支援       | 子ども・子育て支援新制度の実施  | 5,593   | 2,519(注2) | 3,074 | 4,844                  |       |
|                 | 社会的養護の充実   | 345   | 173       | 173   | 283                    |       |
|                 | 育児休業中の経済的支援の強化   | 67  | 56(注3)    | 11    | 62                     |       |
| 医療・介護           | 病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等<br>・地域医療介護総合確保基金(医療分)<br>・診療報酬改定における消費税財源等の活用分 | 904   | 602       | 301   | 904                    |       |
|                 |  | 422   | 298       | 124   | 392                    |       |
|                 | 医療・介護サービスの提供体制改革   | 地域包括ケアシステムの構築<br>・地域医療介護総合確保基金(介護分)<br>・2015年度介護報酬改定における消費税財源の活用分(介護職員の処<br>遇改善等) | 724       | 483   | 241                    | 724   |
|                 |  | 1,196   | 604       | 592   | 1,051                  |       |
|                 |  | 390   | 195       | 195   | 236                    |       |
|                 | 医療・介護保険制度の改革   | 国民健康保険・後期高齢者医療の低所得者保険料軽減措置の拡充   | 612       | 0     | 612                    | 612   |
|                 |  | 国民健康保険への財政支援の拡充等  | 2,244     | 1,412 | 832                    | 1,864 |
|                 |  | 被用者保険の拠出金に対する支援   | 210       | 210   | 0                      | 109   |
|                 |  | 高額療養費制度の見直し   | 248       | 217   | 31                     | 248   |
|                 |  | 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化   | 218       | 109   | 109                    | 221   |
| 難病・小児慢性特定疾病への対応 | 難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な医療費助成の制度の<br>確立等                             | 2,089   | 1,044     | 1,044 | 2,048                  |       |
| 年 金             | 遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大  | 32  | 32        | 0     | 20                     |       |
| 合 計             |  | 15,295  | 7,955     | 7,340 | 13,620                 |       |

- (注) 1. 金額は公費(国及び地方の合計額)である。  
 2. 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分については全額内閣府に計上。  
 3. 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。  
 4. 消費税増収分(1.35兆円)と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(▲0.29兆円)を活用し、上記の社会保障の充実(1.53兆円)と税制  
 抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策である「簡素な給付措置(臨時福祉給付金)」等(0.11兆円)の財源をあわせて一体的に確保。  
 5. 計数は、それぞれ四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(出所) 厚生労働省資料「平成28年度における社会保障の充実」(第6回社会保障制度改革推進会議資料)、2016年4月21日。

する逆進性対策の財源が一体的に確保されて施策が打たれていることである。

まず、子ども・子育て支援についてみてみよう。2015年度における子ども・子育て支援新制度の実施にもとづき、すべての子ども・子育て家庭を対象に、市町村が実施主体となって教育・保育、地域の子育て支援についての量の確保と質の充実を図るとし、所要額として5,593億円が計上された。教育・保育給付（認定こども園、幼稚園、保育所等）については、「待機児童解消加速化プラン」の取り組みとしても位置づけられている。すでに述べたように、「待機児童解消加速化プラン」は2013年度から2017年度末までに約40万人の保育の受け皿を確保することを目標にしているが、2013年度と2014年度の2カ年で合計約22万人分の保育の受け皿の拡大が達成された。さらに、今後、女性の就業率上昇が進むことを念頭に、整備目標を前倒しして40万人から50万人にすることとし、2017年度末までに待機児童の解消がめざされている。社会的養護の充実については345億円が計上された。前年度と同様に、児童養護施設等での家庭的な養育環境の推進や、児童養護施設等の受け入れ児童数の拡大がめざされている。

子ども・子育て支援新制度の実施と社会的養護の充実を合わせた量的拡充には3,719億円、質の向上には2,220億円が計上され、合計5,939億円が計上された。ただし、これらの量的拡充と質の向上の実現には1兆円超の財源が必要とされている。政府は引き続き財源の確保に最大限努めたいとしている。

このほかの子ども・子育て支援としては、育児休業中の経済的支援の強化に67億円が計上された。このうち国分が56億円だったが、雇用保険の適用分（55億円）が厚生労働省、国共済組合の適用分（1億円）は各省庁の計上となる。

## B 医療・介護（医療介護サービスの提供体制改革）

医療・介護サービスの提供体制の改革は、病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等（1,326億円）と地域包括ケアシステムの構築

（2,310億円）に分かれる。どれも前年度とほぼ同じ内容での実施であり、金額についても増加は少額である。

病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等の内訳は、地域医療介護総合確保基金（医療分）が904億円、診療報酬の改定における消費税財源等の活用分が422億円だった。地域医療介護総合確保基金（医療分）は、2026年度までに都道府県が地域医療構想（ビジョン）を策定することになっていることを踏まえ、病床の機能分化・連携に必要な基盤整備や在宅医療の推進、医療従事者等の確保・養成に必要な事業を支援するための財源である。地域医療構想の策定においては、2025年の医療需要と病床の必要量の推計がなされるが、その際には高度急性期・急性期・回復期・慢性期の4機能ごとの推計が、都道府県内の2次医療圏域単位で行われることになっている。そして、2016年度以降、基金の都道府県計画を踏まえ、病床の機能分化・連携（地域医療構想を踏まえた基盤整備）、在宅医療の推進（地域包括ケアシステムに向けた拡充）、医療従事者等の確保・養成（病床機能等に対応した人員配置・連携に必要な人材確保等の拡充）がなされることになっている。また、2016年度の診療報酬の改定については、医療保険制度改革に伴う国民健康保険組合の国庫補助の見直しによって生ずる財政効果を活用して、診療報酬本体に30億円の上乗せが行われるが、薬価等が引き下げになり（マイナス1.33%）、本体と薬価等を合わせた全体での改定率はマイナス0.84%（診療報酬本体はプラス0.49%）であった。

地域包括ケアシステムの構築（2,310億円）については、地域医療介護総合確保基金（介護分）が前年度と同額の724億円、2015年度介護報酬改定における消費税財源の活用分（介護職員の処遇改善等）が1,196億円（前年度は1,051億円）、在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実が390億円（前年度は236億円）であった。介護職員の処遇改善については、1人当たり月額1万2,000円相当の処遇改善がめざされており893億円（前年度は

784億円)が計上された。あわせて中重度の要介護者や認知症高齢者等の介護サービスの充実が行われる(303億円、前年度は266億円)。さらに、地域支援事業については、在宅医療・介護連携が68億円(前年度は26億円)、認知症施策が113億円(前年度は56億円)、地域ケア会議が47億円(前年度と同額)、生活支援の充実・強化が162億円(前年度は107億円)だった。地域支援事業は2018年度から完全実施されることになっていて、現在全市町村が地域支援事業に取り組むことができるように、段階的に予算が拡充されている。

#### C 医療・介護(医療・介護保険制度の改革)

医療・介護保険制度の改革には3,532億円が計上された。国民健康保険・後期高齢者医療における低所得者の保険料軽減措置では、2015年度と同様に軽減対象となる所得基準額について経済動向等を踏まえた若干の見直しが行われた。予算額は前年度と同額の612億円であった。高額療養費制度の見直し(248億円)と介護保険の1号保険料の軽減強化(218億円)については前年度とまったく同様な施策で、金額も高額療養費制度が前年度と同額、介護保険の1号保険料の軽減強化もほぼ同額(前年度221億円)であった。

国民健康保険への財政支援の拡充等は2,244億円で、このうち保険料の軽減対象者数に応じた保険者への財政支援の拡充は前年度と同額の1,664億円、財政安定化基金の造成が580億円で、財政安定化基金は前年度よりも380億円積み増しとなった。

被用者保険の拠出金に対する支援は210億円で前年度よりも101億円増加した。この制度は高齢者医療の拠出金(前期高齢者医療納付金、後期高齢者医療支援金)が重い被用者保険への財政支援であり、具体的には高齢者医療運営円滑化等補助金が段階的に拡充されるものである。2015年度は「社会保障の充実」分として109億円が計上され、既存分と合わせて310億円規模の補助金が計上された。2016年度は高齢者医療運営円滑化等補助金がさらに拡充され、既存分に加えて「社会保障の充実」分として210億円が計上された。さらに、2017年度には、被用者保険支援のために700億円(うち高齢者医療運営円滑化等補助金が600億円、残りの100億円は保険者の支えあいと国費で折半)が確保される予定になっている。

#### D 医療・介護(難病・小児慢性特定疾病への対応)

難病・小児慢性特定疾病への対応については、2016年度は2,089億円が計上された(前年度は2,048億円)。難病における医療費助成の対象疾病は2015年7月に196疾病を追加して306疾病になった。

#### E 年金

遺族基礎年金の父子家庭への拡大が2014年4月1日から行われ、その所要見込み額は2014年度が10億円、2015年度が20億円だったが、受給権者の増加により所要額が増加して、2016年度は32億円となった。

### (5) 消費税率の8%から10%への引き上げの2回にわたる延期と社会保障の今後

2014年秋の消費税の8%から10%への増税延期の余波は、かなり大きかったといえる。つまり、介護保険料(2015年4月からの第6期介護保険料)については、増収額を活用して1,400億円を投じ、高齢者の約3分の1を占める市町村民税の世帯非課税者の保険料軽減を行う予定だったが、増税

延期により年金収入80万円以下の高齢者(650万人)を対象に、対象者1人当たり月額約280円の軽減を行うにとどまったのである。さらに、低年金対策については、所得の少ない年金受給者に毎月5,000円の上乗せ措置(年金生活者支援給付金、年最大6万円)を実施する予定だったが、10%への増税時まで

延期された。無年金対策についても、年金を受給するのに必要な受給資格期間の短縮（25年から10年へ）を図ろうとしたが、これも10%への増税時まで延期されたのである。

このような中で、安倍首相は2016年7月の参議院議員選挙を前にして、再び消費税率の8%から10%への延期を表明した。上記の低所得の年金受給者に年最大6万円の上乗せをするには約5,600億円、公的年金の受給に必要な資格期間の短縮には約300億円、低所得者の介護保険料の軽減強化や国民健康保険への財政支援強化等には約5,000億円が必要である。そこで、これらの施策を中心に政府が予定していた約1兆3,000億円分の「社会保障の充実」が、再度の増税延期により今後どのようなものになるのかが注目されるのである。さしあたりは2016年8月に政府が取りまとめた経済対策と2016年度第2次補正予算（4兆1,143億円、2016年8月24日閣議決定）が注視されるべきだが、赤字国債の発行を手控えたものの、4年ぶりに年度途中に追加発行した建設国債（2兆7,500億円）や財投債を用いたかなりの規模の公共事業が中心になっている<sup>6)</sup>。そして、子ども・子育て関係はある程度織り込まれても、高齢者関係の施策の織り込みはあまり期待できない。低所得の高齢者の介護保険料の軽減強化の完全実施や年金生活者支援給付金の支給は再び先送りになるだろう。2016年度の第2次補正予算では、低所得者向けの簡素な給付措置（臨時福祉給付金）の継続（2019年9月末までの2年半分を一括して措置、3,673億円）など一部にとどまるものと予想される。

なお、年金の受給資格期間の短縮については、2017年度中に実施されることになった。すでに述べたように、2012年時点では、このような年金受給資格期間の短縮により年金を受けられるようになる者は17万人、必要な国費は300億円と見込まれていた。しかし、新たに試算しなおした結果、団塊の世代の多数が年金受給者になるなどで対象者は64万人に増加し、必要な国費も650億円になった。政府は増税延期で新たな財源を探ることが求められるが、「アベノミクス」の果実の活用では安定した財源の確保にはなりえないだろう。

筆者は消費税だけではなく所得税と法人税の改革を視野に入れながら、社会保障の充実を考えること

が重要であると考えている。そこで、社会保障の拡充と消費税率の引き上げが今後常にリンクされ、消費税がいわば目的税的な性格をもってしてしまうことには反対である。しかし、長年大きな課題になっていた基礎年金における国庫負担の引き上げや、少子・高齢化対策の必要性、厳しい国財政の状況を考えれば、消費税増税分の配分において「社会保障の充実」分の比重が低いという問題は指摘しないわけにはいかないけれども、社会保障の充実と財政再建という目的をもつ「社会保障と税の一体改革」については一定程度評価できる。さらに、消費税の10%への増税にあたり軽減税率を導入するとしたことも評価できる。にもかかわらず2回も増税を延期するのは目線が低いと言わざるを得ない。導入が予定されていた軽減税率についても、導入の是非をめぐる議論が今後あらためて引き起こされる可能性もないわけではないのである。

実際、雇用、年金、医療、介護など社会保障の将来に国民は大きな不安を抱いており、それが個人消費の伸び悩みにもつながっていることは明らかである。その意味では、社会保障は安定的な経済成長の実現と密接に関連している。また、保育士や介護従事者等の待遇が大幅に改善されるのならば、社会保障は介護サービスの充実だけではなく、雇用にも大きく貢献することになる。都市部だけではなく地域の雇用への寄与度も高くなるだろう。

国民は深刻な財政赤字の状況を認識し、「財源論抜き」の社会保障の充実はあり得ない」と次第に考えるようになってきている。国民は、どの程度社会保障の充実が実現するのかを注視している。介護従事者や保育士の処遇改善や保育の充実などについてはおそらく歓迎するだろうが、全体的な社会保障の動向をみれば、例えば介護保険からの軽度者外しの本格化や利用者負担の増加など充実とほど遠い施策も行われている。このため消費税の引き上げに疑問を抱いたり、戸惑っている国民が少なくないのが実情である。まずは、低所得高齢者などさしせまって困っている者に対応すべきであるが、それだけにとどまらない。目先だけの政策やばらまきの施策ではなく、持続可能な社会保障制度をつくるのが肝要なのである。たとえ国民負担率が現在よりもかなり高くなったとしても、国民が将来的に安心できる社

会保障制度を構築することこそが重要なのである。そして、そのことが内需拡大や地域経済の活性化にもつながることが銘記されなければならないのである。

#### [注]

- (1) 本稿は、横山純一「社会保障と税の一体改革における『社会保障の充実』策の検証」『開発論集』北海学園大学開発研究所、2016年9月を紙数の都合で縮減するとともに、一部加筆・修正をしたものである。なお、本稿の脱稿は2016年9月16日である。その後、国の2017年度予算案が出されるなど社会保障をめぐる動きがみられる。このような動きについては、本稿校正の段階（2016年12月下旬）で若干加筆することも可能であったが、加筆はせず、別稿を準備することにした。
- (2) 「社会保障と税の一体改革」の経緯については、君塚明宏「社会保障制度改革について」『地方財政』第55巻6号、2016年6月、杉山綾子「消費税率延期による『社会保障の充実』への影響」『立法と調査』No. 362、2015年3月を参照。
- (3) 本稿は、注(2)に掲げた文献のほか下記文献・資料を参照している。鎌野里々子「平成28年度（2016年度）社会保障関係予算——一億総活躍社会の実現と財政健全化の両立」『立法と調査』No. 374、2016年2月、寺沢素大「消費税率引上げ再延期による社会保障への影響」『立法と調査』No. 378、2016年7月、財務省「日本の財政関係資料」2014年10月、同2015年3月、同2016年4月。厚生労働省「平成26年度における社会保障の充実」2014年7月、同「平成27年度社会保障の充実・安定化について」2015年1月、同「平成28年度における社会保障の充実」2016年4月、同「平成28年度における社会保障の充実（参考資料）」2016年4月。
- (4) 2014年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容については、杉山前掲論文、財務省前掲資料、厚生労働省前掲資料を参照。
- (5) なお、後述するように、2015年度補正予算において、待機児童解消を確実なものとするための認可保育所の整備等に501億円が計上された。これは「待機児童解消加速化プラン」の前倒しであり、2017年度末までに保育の受け皿を40万人から50万人に拡大しようとするものであった。
- (6) 2015年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容については、杉山前掲論文、君塚前掲論文、財務省前掲資料、厚生労働省前掲資料を参照。
- (7) 「質の改善」については(3)②で詳しく述べる。
- (8) 横山純一『介護・医療の施策と財源——自治体からの再構築』第5章、第6章、同文館出版、2015年8月を参照。
- (9) 改定率全体でマイナス2.27%、うち処遇改善がプラス1.65%、介護サービスの充実がプラス0.56%、その他がマイナス4.48%であった。厚生労働省前掲資料「平成27年度社会保障の充実・安定化について」を参照。
- (10) 2016年度初めに筆者が行った北海道内の5つの特別養護老人ホームに対するヒアリングによる。夏・冬のボーナスを支給するにあたって金融機関から一時的な借り入れをくり返している特別養護老人ホームもみられた。
- (11) 2017年度からはすべての市町村で介護予防日常生活支援総合事業が行われることになっているが、介護予防日常生活支援総合事業の内容と課題については、横山純一前掲書、第5章を参照。
- (12) この点については、横山純一前掲書、第6章を参照。
- (13) この点については、横山純一前掲書、第5章を参照。
- (14) この点については、杉山前掲論文、鎌野前掲論文、寺沢前掲論文が詳しい。
- (15) 2016年度の社会保障の充実・安定化と「社会保障の充実」の内容については、鎌野前掲論文、寺沢前掲論文、財務省前掲資料、厚生労働省前掲資料を参照。
- (16) 政府は2016年7月28日に経済対策案を大筋で取りまとめた。また、第2次補正予算案を2016年8月24日の臨時閣議で決定した。

## 4. 自治体と「社会保障・税一体改革」 — 市町村における財源確保を中心に —

菅原敏夫

### (1) はじめに

2015年度決算は自治体にとって大きな画期を示した。歳入においては、地方消費税・地方消費税交付金について、2014年の税率引き上げがほぼ平年度化することによって増収となった。2014年の消費税・地方消費税引き上げは、地方法人税創設の直接の要因となった。法人住民税が引き下げられると同時に、地方法人税収が地方交付税特会に直入され、地方税の意味に少なからぬ影響をもたらした。

歳出面では地方消費税・交付金の使途の明確化が行われ、決算の説明様式にも変化がもたらされた。しかし、この変更を行った自治体の数は多くなく、説明の仕方も十分ではない。自治体の予算説明書の段階でこの明確化の説明を行う自治体は増えているものの、予算決算の両段階で使途の明確化を行う自治体は少ない。2016年の自治体議会における決算審議を通じて、議会が使途明確化の要求を行っていな

ければ、自治体における社会保障・税の一体改革の成果は検証できない。

本稿では、まず、社会保障・税の一体改革を概観する。その場合、消費税率の引き上げが社会保障改革の枠組みを決定づけていく経過を見る。次に、2014年消費税率の引き上げ実現にともなって実現した社会保障改革・充実の枠組みを述べる。この場合には、消費税法、地方税法双方の財源確保と使途の明確化に留意する。最後に社会保障の充実の成果とされる地域医療介護総合確保法によって社会保障・税の一体改革の検証を試みる。国の社会保障の規模の中心は年金制度だが、医療・介護は自治体中心の事務事業であり、医療・介護にかかわる事業所も自治体の設立、運営、補助、監督等を受ける。社会保障の現場の側からの実態を描き出すことができるのではないかと考える。

### (2) 社会保障・税の一体改革

社会保障・税の一体改革が必要とされる背景には、人口動態、社会保障給付費用、歳入・収入の要素があると考えられている。

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計：出生中位・死亡中位推計）」によれば、団塊の世代がすべて75歳となる2025年には、75歳以上が全人口の18%となる。2060年には、人口は8,674万人まで減少するが、一方で、65歳以上は全人口の約40%となる。という人口動態とそれともなう社会保障費用の増大が見込まれる。社会保障給付の現時点での要素別の費用は表1のようになる。

社会保障改革の全体像についてはこれまでも様々な議論されてきた。必要な財源を確保策と併せて議

論の枠組みを初めに提示したのは民主党であった。民主党は2009年総選挙（第45回衆議院議員総選挙。7月21日の衆議院解散に伴い、同年8月18日に公示、8月30日に執行された衆議院議員総選挙）に向けた『民主党政権政策Manifesto』（2009年7月27日発行、民主党）において、次のように主張した。年金・医療分野の政策として、「一元化で公平な年金制度へ」という項目の下に、「月額7万円以上の年金を受給できる年金制度をつくり、高齢期の生活の安定、現役世代の安心感を高める」という「政策目的」を掲げ、「具体策」として、「消費税を財源とする『最低保障年金』を創設し、全ての人が7万円以上の年金を受け取れるようにする。『所得比例年金』を一定額以上受給できる人には、『最低保障年

表 1 社会保障給付の要素別費用

|         | 1970 |         | 1980  |         | 1990  |         | 2000  |         | 2010  |         | 2016  |         |
|---------|------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|
| 国民所得A   | 61.0 |         | 203.9 |         | 346.9 |         | 375.2 |         | 352.7 |         | 385.9 |         |
| 給付総額B   | 3.5  | 100.00% | 24.8  | 100.00% | 47.4  | 100.00% | 78.3  | 100.00% | 105.2 | 100.00% | 118.3 | 100.00% |
| (内訳)年 金 | 0.9  | 24.30%  | 10.5  | 42.20%  | 24    | 50.70%  | 41.2  | 52.60%  | 53    | 50.40%  | 56.7  | 47.90%  |
| 医 療     | 2.1  | 58.90%  | 10.7  | 43.30%  | 18.4  | 38.80%  | 26    | 33.20%  | 32.9  | 31.30%  | 37.9  | 32.00%  |
| 福祉その他   | 0.6  | 16.80%  | 3.6   | 14.50%  | 5     | 10.50%  | 11.1  | 14.20%  | 19.3  | 18.40%  | 23.7  | 20.00%  |
| B/A     |      | 5.77%   |       | 12.15%  |       | 13.66%  |       | 20.88%  |       | 29.83%  |       | 30.65%  |

(兆円、2016年度は予算ベース)

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「平成26年度社会保障費用統計」、2015年度、2016年度(予算ベース)は厚生労働省推計、2016年度の国民所得額は「平成28年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(2016年1月22日閣議決定)」による。

金』を減額する。」と書いた。この総選挙で民主党は政権に就いた。

2010年12月14日には以下の内容の閣議決定が行われた。

社会保障改革の推進について

社会保障改革については、以下に掲げる基本方針に沿って行うものとする。

1. 社会保障改革に係る基本方針

- 少子高齢化が進む中、国民の安心を実現するためには、「社会保障の機能強化」とそれを支える「財政の健全化」を同時に達成することが不可欠であり、それが国民生活の安定や雇用・消費の拡大を通じて、経済成長につながっていく。
- このための改革の基本的方向については、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」や、「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」において示されている。
- 政府・与党においては、それらの内容を尊重し、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る。

また、優先的に取り組むべき子ども子

育て対策・若者支援対策として、子ども手当法案、子ども・子育て新システム法案(仮称)及び求職者支援法案(仮称)の早期提出に向け、検討を急ぐ。

- 上記改革の実現のためには、立場を超えた幅広い議論の上に立った国民の理解と協力が必要であり、そのための場として、超党派による常設の会議を設置することも含め、素直に、かつ胸襟を開いて野党各党に社会保障改革のための協議を提案し、参加を呼び掛ける。
- 2. 社会保障・税に関わる番号制度について(略)

この政府方針により、与野党3党(民主、自民、公明)による協議が行われた。協議の結果、2012年6月15日に、3党合意に至り、3党の確認書が交わされた。

確認書では、

- 一. 社会保障制度改革推進法案について別添の骨子に基づき、社会保障制度改革推進法案を速やかにとりまとめて提出し、社会保障・税一体改革関連法案とともに今国会での成立を図る。
- 二. 社会保障改革関連5法案について政府提出の社会保障改革関連5法案については、以下のとおり修正等を行い、今国会での成立を図る。

とされ、年金関連の法改正は最低保障年金ではなく、

低所得高齢者・障害者等への年金額加算となった。  
合意内容は、

○ 低所得高齢者・障害者等への年金額加算の規定は削除するが、消費税率引上げにより増加する消費税収を活用して、平成27年10月から、新たな低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付措置を講ずるものとし、今回の消費税率引上げを含む税制抜本改革が「社会保障制度の改革とともに」行うとされている（税制抜本改革法案第1条）趣旨に則り、税制抜本改革法案の公布後6月以内に必要な法制上の措置を講ずる旨を規定する。

さらに財源では、

交付国債関連の規定は削除する。

とされ、消費税率引き上げの退路を断った。この後に成立する社会保障制度改革推進法（2012年8月22日法律第64号）は、

（目的）

第一条 この法律は、近年の急速な少子高齢化の進展等による社会保障給付に要する費用の増大及び生産年齢人口の減少に伴い、社会保険料に係る国民の負担が増大するとともに、国及び地方公共団体の財政状況が社会保障制

度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み、所得税法等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第四百四条の規定の趣旨を踏まえて安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする。

とし、基本的な考え方（第2条）の中で、

国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとする。

の文言を入れた。具体的な消費税法の改正は、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（2012年8月22日法律第68号）となった。その第1条には「社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から消費税の使途の明確化及び税率の引上げ」と言及されている。

### （3）消費税収使途の明確化

税制抜本改革法

（趣旨）

第一条 この法律は、世代間及び世代内の公平性が確保された社会保障制度を構築することが我が国の直面する重要な課題であることに鑑み、社会保障制度の改革とともに不断に行政改革を推進することに一段と注力しつつ経済状況を好転させることを条件として行う税制の抜本的な改革の一環として、社会保障の

安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から消費税の使途の明確化及び税率の引上げを行うため、消費税法（昭和六十三年法律第八号）の一部を改正するとともに、その他の税制の抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置について定めるものとする。

その改正により、消費税収の「目的税化」が行われた。消費税法は第1条の標題を「趣旨等」と改め、

第1条に第2項を加えた。第2項は「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百一十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。」である。同時に、地方税法も改正され、地方税法第2章第3節地方消費税に、第五款「用途等」を付け加えた。

（地方消費税の用途）

第72条の116 道府県は、前条第2項に規定する合計額から同項の規定により当該道府県内の市町村に交付した額を控除した額に相当する額を、消費税法第1条第2項に規定する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。次項において同じ。）に要する経費に充てるものとする。

2 市町村は、前条第2項の規定により道府県から交付を受けた額に相当する額を、消費税法第1条第2項に規定する経費その他社会保障施策に要する経費に充てるものとする。

趣旨は消費税法の改正・付加と同様であるが、自治体の事務事業の範囲に合わせて、「消費税法第1条第2項に規定する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。次項において同じ。）に要する経費に充てるものとする。」と「その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策）」となっている。「経費に充てるものとする」という規定ぶりが消費税法、地方税法に共通している。

この規定によって、消費税、地方消費税は目的税化されたのだろうか。

ほぼ平年度化された2015年度決算を見てみると決して目的税化されていないことが分かる。言い方を変えれば、社会保障目的に充てられたかどうかはまったく確認できない、どの自治体も例外なく、そうだ。自治体では、地方消費税収・地方消費税交付金は完全に一般財源だ。2012年の税制抜本改革法の制定時には、「目的税化」の是非が議論となったが、実態はいかなる意味でも目的税ではなく、一般財源

として扱われている。「経費に充てるものとする」という表現は目的税を規定するものでも、目的税化を保障するものではなかった。

消費税率の10%への引き上げは当初の予定（2017年4月）より30か月延期された。しかし、2014年4月には5%から8%への引き上げが実施されている。予算・決算にとって重要なのは、額ばかりでなく、その用途についての性格の変化である。前述のように、2014年の消費税率引き上げの際に、消費税法は第1条に第2項を付け加え、地方税法も款を一つ起こして、地方消費税の用途を定めた。引き上げ分についての目的税化がなされ、社会保障充実のための引き上げという歯止めが嫌税世論に対する回答となった。本来、税は自治体が自由に使えるものである（一般財源）。税で用途が特定されているもの（目的税）は、都市計画税、入湯税などごく一部しかない。税は用途自由という原則を曲げてでも消費税収の目的税化が行われたのは、それだけ国民の消費税引き上げに対する抵抗感が強かった（結果として消費を抑制して今も苦しんでいる）のと、消費税率引き上げを税と社会保障一体改革の一環として設計したからでもある。

さて、「社会保障施策に要する経費に充てるものとする」というのは住民に対する約束なのだが、予算・決算的にどのように取り扱われたのだろうか。自治体の予算の歳入には地方消費税交付金の科目があるものの歳出には対応する科目はない。それでは、地方消費税収を「社会保障施策に要する経費に充てた」ということを証明できない。議会の政務活動費に用途と領収書が付いていなければ住民は怒るだろう。それと同じだ。消費税収は目的税「化」されたが、目的税ではない。他の税収と一緒に用途自由で使われている。

そうした批判を気にして、総務省は2014年の1月に一片の通知を出して、自治体の予算説明書に1枚加えて、「引上げ分に係る地方消費税収の用途の明確化について」という議会・住民向けの書式の説明書を作ることを求めた。調べてみたらいくつかの自治体は、決算に関してでも公表しようとしているのが分かった。しかし、決算に関しては全国でも少数の例ではないか。消費税引き上げの経緯を考えたら、長は住民に丁寧に説明すべきだ。議会は予算・決算

表 2 2015年度決算における消費税収

|          | 2015年度決算額① | 2013年度決算額② | 増減 (①-②)  |
|----------|------------|------------|-----------|
| (国税) 消費税 | 17兆4,263億円 | 10兆8,293億円 | 6兆5,970億円 |
| 地方消費税    | 4兆9,742億円  | 2兆6,485億円  | 2兆3,257億円 |

財務省、総務省発表資料。地方消費税は2016年7月時点での決算見込み。

において審査すべきだ。だが残念ながら総務省の通知はあまり効果がなかった。通知通りの書類を作ったのは全部の自治体ではない。その通知通りの書類も不備がある。充てられた具体的な額が分からないのだ。どこも「各経費に按分しています」とことわっている。予算の時はそれでも仕方がない（不可能ということではない）かもしれないが、決算の時はさらに詳しい説明が可能だ。事業に充当するときの財源構成を考えるというのは予算編成の基本的なテクニックだ。その一般財源の中に地方消費税（交付金）の科目の目印を付けておくことは可能だ。よく聞く理由は、たくさんの一般財源が充てられる社会保障・社会福祉関係費の一部に充当されるのだから、「大海の一滴」で分けられないのは無理のないところだが、消費税によって何が充実し、何が始められたのかは政策の説明としても必要だと思う。議会の予算・決算審査の考慮項目であることは当然だ。これから10%引き上げ時にはもっと丁寧な説明が必要となろう。

たとえば下記石川県小松市の地方消費税収の使途の決算資料を計算してみると、地方消費税の充当額と一般財源の充当額の比が全項目きれいに2.9%に

#### (4) 地域医療介護総合確保法

消費税は国税なのだから、地方交付税に回る分を除いて自治体には直接関係ない。しかし、国税の消費税は社会保障経費に充当することになっており、その中で、社会保障の充実として自治体を交付金で支援する政策が含まれている。そのお金は市町村に向けてきちんと届いているのだろうか。それを確認することも予算・決算の課題だ。都道府県も清算後の地方消費税収入を社会保障目的に使わなければならない（「充てるものとする」だが）。それはどのような使途に使われているのだろうか。市町村とし

なっている。事後的な按分の結果だ。国税である消費税が充てられる（これも目的税化されている）自治体社会保障政策の国負担分を合わせれば相当な額になることは間違いない。

今年の決算審査は、8%への引き上げによって実質的に初めて社会保障目的の地方消費税交付金が収入され使われた年度であるから、より詳しく自治体の社会保障施策の成果が問われることになるろう。

小松市はwebで公表している。小松市の例については下記参照。

小松市2016年度予算における使途説明

[http://www.city.komatsu.lg.jp/secure/18291/value-added\\_tax\\_h28.pdf](http://www.city.komatsu.lg.jp/secure/18291/value-added_tax_h28.pdf)

小松市2014年度決算における使途説明

[http://www.city.komatsu.lg.jp/secure/3774/value-added\\_tax\\_h26\\_account-settlement.pdf](http://www.city.komatsu.lg.jp/secure/3774/value-added_tax_h26_account-settlement.pdf)

総務省の通知は下記。

総務省自治税務局都道府県税課長発各道府県税務主管部長東京都総務・主税局長宛総税都第2号平成26年1月24日

「引上げ分に係る地方消費税収の使途の明確化について」

ても強い関心を払わなければならない。

社会保障の充実のため法律が作られた。地域医療介護の総合確保法という法律で、この法律の下で総合確保基金が作られ、この基金から自治体や事業者比較的使いやすい交付金が交付されている。都道府県は計画（総合確保法第4条）、市町村も計画（同第5条）を作り交付金の交付を求める。全国の都道府県計画はすべて策定されていて公表されている（2014年度、2015年度、2016年度計画）。では、市町村計画はあるのだろうか。あるいは県からの交

付金を受ける基金事業計画はあるのだろうか。

2014年度は医療分の交付から始まった。医療分野なので、県や、県医師会の事業がほとんどだ。しかし、2015年度からは少し少ないほぼ同額の介護分の交付も始まっている。介護分野なのだから、市町村が主体となった事業がたくさんあるはずだ。既存の補助金ではなく、「充実」のために使われているかどうかは今年度の予算・決算の重要事項だと思う。今年度だけでなく、消費税、地方消費税の増収分はこうした使い途が続き、10%やそれ以上になったときにはさらに重要になる。今年度を出発点に予算・決算審査で対応していく必要がある。

たとえば、2015年度の東京都計画（2015年11月策定）は、

1. 計画の基本的事項
2. 計画の目標及びその実現のため実施する事業
  - I 地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業
  - II 居宅等における医療の提供に関する事業
  - III 介護施設等の整備に関する事業
  - IV 医療従事者の確保に関する事業
  - V 介護従事者の確保に関する事業
3. 事業の評価方法
4. 計画に基づき実施する事業（個票）

となっている。

個票を検討し、介護の事業だけ抜粋してみよう（表3）。

市町村事業でないのが不思議だ。

公表されている個票を点検すると、市町村向けの交付はほとんどない。医療分は市町村向けが少なくとも理解できる。しかし介護分は「地域包括ケアの構築」の項目の中に立てられているものだ。市町村向けがほとんどないのは理解しかねる。さらに、総合確保法第5条の市町村計画は全国的に見てもほとんどない。第5条は死文だ。

さらに深刻な欠陥もある。厚労省に寄せられた

「支障事例」だが、「国庫補助金から多数の事業が振り替えられており」とある。

○ 地域医療介護総合確保基金事業には、国庫補助金から多数の事業が振り替えられており、その多くが医療従事者の確保に関する事業である。また、切れ目のない医療提供体制を構築するため、在宅医療の推進及び医療従事者の確保が不可欠であり、それらの事業については継続して実施する必要がある。一方で、国は、平成27年度は、病床の機能分化・連携を推進するための基盤整備事業へ重点配分することとし、また、事業区分間の額の調整はできないこととされていたことから、在宅医療の推進及び医療従事者の確保に関する事業については、事業規模を縮小して実施したところである。

確保基金事業は「社会保障の充実」の下で行われているが、「充実」ではなくて、看板の掛け替えである。なぜなら、これまでの当該の補助事業は国：都道府県、1：1であったものが、確保基金事業は国：地方（都道府県）が、2：1に設定されており、都道府県に有利な補助事業となっている。看板を掛け替えれば、都道府県の負担は減るという仕組みだ。

総合確保基金事業については都道府県分は全て個票・評価まで含めて公表されている。個々の都道府県において「国庫補助金から多数の事業が振り替え」を確認できる。確保基金事業の始まる前の年度の都道府県「補助等の調」を見れば、振り替えられる前の補助事業・対象・金額を確認することができる。

実際に、医療分野の基金事業の始まった「医療介護総合確保法に基づく平成26年度東京都計画」（2014年10月）からその点を確認しておこう。

その中で「従来の国庫補助事業より移行」とあるのは、以下の通りである。全体の事業数（個票の数）は39であった。そのうち24事業は「従来の国庫補助事業より移行」である。「平成27年度東京都計画」では40事業中26事業が「従来の国庫補助事業より移行」である。

表3 介護従事者の確保に関する事業一覧

|         |  |                    |
|---------|--|--------------------|
|         | V. 介護従事者の確保に関する事業  |                    |
| 事業名     | 地域住民や学校の生徒に対する介護や介護の仕事の理解促進事業<br>※ 以下の細事業を実施する。(1)将来に向けた人材育成・活用プロジェクト事業(次世代の介護人材確保事業)(2)福祉人材センターの運営(事業運営費)(総合的広報)(3)福祉人材センターの運営(事業運営費)(福祉の仕事イメージアップキャンペーン) | 【総事業費】<br>48,098千円 |
| 事業の実施主体 | 東京都(東京都社会福祉協議会東京都福祉人材センターへ委託)  |                    |

|                    |  |                     |
|--------------------|--|---------------------|
| 事業の区分              | V. 介護従事者の確保に関する事業<br>(大項目) 参入促進<br>(中項目) 地域のマッチング機能強化<br>(小項目) 多様な人材層(若者・女性・高齢者)に応じたマッチング機能強化事業  |                     |
| 事業名                | 多様な人材層(若者・女性・高齢者)に応じたマッチング機能強化事業<br>※ 以下の細事業を実施する。(1)将来に向けた人材育成・活用プロジェクト事業(人材定着・離職防止に向けた相談支援)(2)将来に向けた人材育成・活用プロジェクト事業(事業連絡会システム開発)(3)福祉人材センターの運営(福祉の仕事就職フォーラム)(4)福祉人材センターの運営(福祉人材確保ネットワーク事業)(5)福祉人材センターの運営(地域密着面接会)(6)福祉人材センターの運営(マッチング強化策)  | 【総事業費】<br>137,566千円 |
| 事業の対象となる医療介護総合確保区域 | 都全域  |                     |
| 事業の実施主体            | 東京都(東京都社会福祉協議会東京都福祉人材センターへ委託)  |                     |
| 事業の目標              | (1)相談支援事業による相談件数について、年間1,900件の利用実績を想定している。(2)システムの調達について、27年度内に完了し、28年度より稼働を目指す。(3)「福祉の仕事就職フォーラム」について、年2回実施し、累計1,000名以上の参加を目指す。(4)「合同採用試験」について、年2回実施し、計250名以上の受験を目指す。(5)年30回以上の面接会開催を目指す。(6)他社協・学校等での出張相談について、12か所以上での実施を目指す。また、「採用活動支援研修会」について、5回以上開催し、各回50名以上の参加を目指す。  |                     |
| 事業の期間              | 平成27年度   |                     |
| 事業の内容              | (1)人材定着・離職防止の観点から、福祉・介護従事者に対して相談支援事業を行う。なお、やむなく離職する相談者に対しては、併せて業界内転職を支援し、資格・経験を有する人材の他業界流出を防止する。(2)福祉人材センターが活用している求人求職システムの機能を拡充し、求職者等の利便性向上を図るとともに、より適切な相談支援やイベント等の情報提供を行う。(3)大規模説明会を開催し、福祉業界のイメージアップを図り、福祉系のみならず、経営系等他学部の学生も確保し、業界の未来を担う人材を確保する。また、福祉の仕事の内容と魅力を伝える。(4)都内の福祉施設がネットワークを組んだ形で、合同採用試験、採用時合同研修、人事交流などを実施し、人材確保・定着を図る。(5)住み慣れた地域で、遊休時間を活かして福祉の仕事をしたい人のための地域面接会を開催する。(6)福祉人材センターの相談員がハローワーク等に出向き、求職者の相談に応じ就職を支援するとともに、事業者の求人開拓を行う。また、福祉・介護事業者の採用担当者向けセミナーを開催し、効果的な職員募集のノウハウなどを提供する。 |                     |

|                    |   |                     |
|--------------------|---|---------------------|
| 事業の区分              | V. 介護従事者の確保に関する事業<br>(大項目) 資質の向上<br>(中項目) 研修代替要員の確保支援<br>(小項目) 各種研修に係る代替要員の確保対策事業 |                     |
| 事業名                | 各種研修に係る代替要員の確保対策事業(代替職員の確保による現任介護職員等の研修支援事業)                                      | 【総事業費】<br>130,356千円 |
| 事業の対象となる医療介護総合確保区域 | 都全域   |                     |
| 事業の実施主体            | 東京都(人材派遣会社へ委託)  |                     |

(医療介護総合確保法に基づく東京都計画【2015年度】)

表4 総合確保法基金事業における「従来の国庫補助事業より移行」事業一覧

医師勤務環境改善事業（院内助産所・助産師外来の施設設備整備）  
 東京都在宅歯科診療設備整備事業  
 東京都地域医療支援センター事業  
 東京都地域医療支援ドクター事業産科医等確保支援事業  
 産科医育成支援事業  
 救急医療機関勤務医師確保事業  
 新生児医療担当医（新生児科医）確保事業  
 小児集中治療室医療従事者研修医師勤務環境改善事業  
 新人看護職員研修体制整備事業  
 看護職員地域確保支援事業  
 看護外来相談開設研修事業  
 院内助産所・助産師外来開設研修事業  
 看護職員実習指導者研修  
 看護師等教員養成研修  
 看護師等養成所運営費補助  
 看護師等養成所施設整備費等補助  
 看護職員確保に向けた取組支援  
 看護師勤務環境改善施設整備費補助  
 院内保育施設運営費補助  
 院内保育所整備費補助  
 休日・全夜間診療事業（小児）  
 母と子の健康相談室

（医療介護総合確保法に基づく東京都計画【2014年度】）

介護分野（2015年度から基金事業が始まった）では、そもそも「従来の国庫補助事業」がほとんどないため上記のような直接の比較はできないが、個票に書かれている細事業を検討してみると東京都社会福祉協議会東京都福祉人材センターなどへの業務委託を中心に、これまでの社会福祉協議会への補助事業が東京都計画に並んでいる。

消費税収・地方消費税交付金の使途は一見社会保障財源に振り向けられたように見える。しかし、社会保障財源が純増したわけではない。総合確保基金事業を見る限りでは需要の自然増に充てられているわけでもない。国庫補助事業と都（道府県）の単独補助事業に振り替えられている。名目だけ社会保障目的に移行した。一般財源の純増分はむしろ社会保

障目的以外の支出に充てられたということができる。総合各府基金事業に関する限り、社会保障の「充実」は事実上なかった。東京計画の掲載事業は2013年度東京都補助事業（東京都総務局行政部『市町村に対する補助等の調べ』2013年8月）と比較しても基本的に額も増えていない。

国の予算では、消費税収の使途は「社会保障の充実」という項目で整理されている。総合確保法の事業は、「地域医療介護総合確保基金（医療分）（介護分）」に計上されている。最後に、国・地方を合わせた「社会保障の充実」の全体像を見ておくことにしよう。

表5 社会保障の充実

| 事項               | 事業内容                                 | 合計<br>(2017予算額)  | 国分     | 地方分   | 2016予算額      |
|------------------|--------------------------------------|------------------|--------|-------|--------------|
| 子ども・子育て支援        | 子ども・子育て支援新制度                         | 6,526            | 2,985  | 3,541 | 5,593        |
|                  | 社会的養護の充実                             | 416              | 208    | 208   | 345          |
|                  | 育児休業中の経済的支援の強化                       | 17               | 10     | 6     | 67           |
| 医療・介護サービスの提供体制改革 | 病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等                  |                  |        |       |              |
|                  | ・地域医療介護総合確保基金(医療分)                   | 904              | 602    | 301   | 904          |
|                  | ・診療報酬改定における消費税財源の活用分                 | 442              | 313    | 129   | 422          |
|                  | 地域包括ケアシステムの構築                        |                  |        |       |              |
|                  | ・地域医療介護総合確保基金(介護分)                   | 724              | 483    | 241   | 724          |
|                  | ・15年度介護報酬改定における消費税財源の活用分(介護職員の処遇改善等) | 1,196            | 604    | 592   | 1,196        |
|                  | ・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実       | 429              | 215    | 215   | 390          |
| 医療保険制度の改革        | 国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充               | 612              | 0      | 612   | 612          |
|                  | 国民健康保険への財政支援の拡充                      |                  |        |       |              |
|                  | ・財政安定化基金の造成(基金の積立残高)                 | 1,100<br>(1,700) | 1,100  | 0     | 580<br>(600) |
|                  | ・上記以外の財政支援の拡充                        | 2,464            | 1,632  | 832   | 1,664        |
|                  | 被用者保険の拠出金に対する支援                      | 700              | 700    | 0     | 210          |
|                  | 70歳未満の高額療養費制度の見直し                    | 248              | 217    | 31    | 248          |
|                  | 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化                  | 221              | 111    | 111   | 218          |
| 難病・小児慢性特定疾病への対応  | 難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等         | 2,089            | 1,044  | 1,044 | 2,089        |
| 年金               | 年金受給資格期間の25年から10年への短縮                | 256              | 245    | 10    | —            |
|                  | 遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大                    | 44               | 41     | 3     | 32           |
| 合計               |                                      | 18,388           | 10,511 | 7,877 | 15,295       |

(厚生労働省、2016、2017年度ともに当初予算見積もり)

## 第3章 地方財政計画と自治体の行財政

## 1. 地方財政計画と地方交付税

高木 健二

2016年度の地方財政計画と地方交付税の具体的分析を通じて、わが国の地方財政の現状と近い将来の姿を検討しておきたい。

政府は、2015年度補正予算案（3兆3213億円）を成立させた。その中心は、①「1億総活躍社会」の緊急施策（1兆1646億円）、②環太平洋連携協定（TPP）に対応する国内農業への対策（3403億円）、③災害復旧等（5169億円）などである。その内、土地改良事業等のTPP対策が940億円、災害復旧を合わせた公共事業が6000億円、消費税の軽減税率に対応した中小企業の相談窓口の設置費用が170億円、テロ・サミット対策強化が144億円などである。

以上の様な国の補正予算が成立しても地方財政では地方財政計画の補正が行われることはない。補正予算に伴う必要な地方財源は、地方交付税法の一部改正法案によって確保することになっているのである。

### (1) 地方財政計画の意義と役割

地方財政計画は、地方自治体全体の歳入・歳出見積もり程度にしか理解されていないが、ここで地方財政計画の意義と役割を以下のとおり、改めて再確認しておきたい。

#### ① 「標準的行政水準」の保障

- 1) 地方財政計画は、歳出・歳入への必要額85.8兆円（2016年度）の計上を通じて、地方交付税の交付団体、不交付団体を問わず、全ての都道府県、市町村に「標準的行政水準」を保障している。国民が日本全国のいかなる地域に居住しようが、義務教育の35人学級制、生活保護基準、必要な公共施設などの「標準的行政水準」は等しく保障されている。特に国が国会で決定した

「1億総活躍」事業の一環として、約1100万人を対象に「年金生活者等支援臨時福祉給付金」3624億円を計上し、1人当たり3万円の現金給付を行った（給付は2016年4月以降）。これは、消費税の軽減税率1兆円（但し実施は2019年に延期）と合わせて、7月の参議院選挙対策以外の何物でもなかった。しかし参議院選挙直前に消費税10%引き上げは2017年4月から2019年10月に延期された。後述するように、これの地方財政に及ぼす影響は大きい。

国の補正予算とともに地方財政については、地方交付税法の一部改正により2015年度分の地方交付税1兆2644億円を2016年度に繰り越し、地方交付税特別会計を使った事実上の年度間の財政調整が行われた。また2015年の地方公務員の給与改定分1540億円は、地方財政計画の「追加財政需要額」4200億円から充当した。地方公務員の賃上げが実施されないとこの「追加財政需要額」はめったに地方財政計画に計上されない。

法令に基づく各中央省庁の全ての補助金事業は、地方負担分も合わせて地方財政計画に計上し、それを地方交付税の基準財政需要額に算入することを通じて、全ての地方自治体が完全に実施できるようになっている。地方単独事業も法令に規定のある事業を中心に地方交付税の基準財政需要額に算入され、財源保障が行われている。「補助金廃止」、「交付金化」などの補助金改革もこの地方負担分の財源保障による「標準的行政水準」が維持されない限りほとんど無意味なのである。

- 2) 東京都など地方交付税の不交付団体であり、財政力豊かな地方自治体の行政水準についても、地方財政計画に「水準超経費」（地方財政計画

の標準的行政水準を超える必要経費)を計上し、「標準的行政水準」を超える高い、広範囲の行政水準に必要な財源を容認・保障している。

- 3) 不交付団体も交付団体と同様に、公債費が地方財政計画に計上されることを通じて金融機関等への事実上の信用保証が行われ、適正水準の利子で、担保等なしに地方債の発行が可能になっている。
- 4) 歳入からは超過課税、法定外税、「ふるさと納税」の寄付金等は除外され、地方税も標準税率で算定されている。歳出には貸付金も全国標準を考慮し低水準にして計上している。財政調整基金等の積立金の積立て・取り崩しも除外されている。つまり地方財政計画は、各地方自治体が、交付団体、不交付団体を問わず、地方税の増税をしなくても「標準的収入」を基礎に「標準的行政水準」が維持できる仕組みになっている。

地方自治体によるa)一般廃棄物収集の有料化による住民への二重負担、b)河川・道路清掃などへの住民動員による税外負担、c)義務教育の教材費の流用・減額、d)臨時財政対策債の地方交付税による償還財源保障の流用、e)消防団員に対する出動手当の減額・未払いなどは、いずれも地方財政計画、地方交付税による財源保障を無視し、不必要な住民負担を求めるものである。

## ② マクロの財源保障

地方財政計画は、その歳出85.8兆円(2016年度、以下同様)が先に確定し、その歳出の財源を保障する地方税38.7兆円等の財源が不足する場合は、地方交付税16.7兆円、臨時財政対策債3.8兆円などで補てんした上で、最終的に歳入85.8兆円を確定させることになっている。これは地方財政計画の歳出は、その70%弱(決算ベース)が、国の法令等で直接的・間接的に義務づけられた経費、地方単独事業も必要不可欠な経費で占められているため、国の責任で地方交付税等の増減を図り、財源保障することになっているのである。これが地方財政計画のマクロレベル(道府県、市町村全体)の財源保障である。

地方財政計画で確定した地方交付税額は、その後の各地方自治体の地方交付税算定結果によっても動かない。算定結果の地方交付税額が地方財政計画の地方交付税額を上回った場合は、一律に各地方自治体の基準財政需要額をカットし調整しているのである。

## ③ ミクロの財源保障

地方財政計画の歳出を最終的に地方交付税で補てんし、地方財政計画で決定された地方交付税総額16.7兆円(特別交付税分を除く)を個別の地方自治体ごとに[基準財政需要額-基準財政収入額=普通交付税]の配分基準に基づき算定し、その結果、地方自治体ごとの財源不足を完全に補てんすることを通じて、地方自治体のミクロレベル(個別の道府県、市町村)の財源保障を行っているのである。

地方財政計画の策定を基礎に地方交付税を使ってわが国の地方財政全体及び全ての地方自治体の財源保障が行われているマクロとミクロが一体となった壮大なシステムを十分理解しておく必要がある。

- ・平衡交付金制度(今は地方交付税制度)を中心として、財政学者で当時一番詳しくしたのは藤田武夫先生なのですが、この藤田武夫さんが、平衡交付金制度を批判しまして、地方財政計画的なもので財源不足を出すのは問題である。すべての自治体の財政需要と財政収入を個別に計算して積み上げない限りは、正確な地方の財源不足の実態はでないということで強烈に批判しました。
- ・地方財政学者は、大体、藤田門下が継承してきていますから、今日の地方財政学者はこの影響を受けまして、地方交付税制度における地方財政計画による地方交付税総額の決定の仕組みについて非常に無理解、かつ批判しております。これは藤田先生が批判したものを継承しているわけです。
- ・私は、藤田先生の批判は、戦後当時の地方財政が窮迫する厳しい状況のなかでは、地方財政計画で決めた財源不足額が地方の現実の財

政不足額と大きな乖離がある。どうしようもない。地方財政対策は大蔵省（財務省）と折衝して決めるわけですから、大蔵省（財務省）に値切られると地財計画上の額も値切られて、平衡交付金総額が値切られてきますから、藤田武夫先生が、もっと実際の財政需要額をきっちり積み上げて計算すべきだと批判したのは、その当時としては当然のことだと思いますが、理論的には間違っていると思います。実際に地方自治体が必要とする実需要額を全部配分するとしてしまえば、地方自治体がどんな無駄な行政需要、財政需要を拡大しようが、それを収入額との差で全額保障するとしたら、平衡交付金総額は止めどなく拡大していくに決まっている。ですから、一定の基準に基づいて、できれば理論的な計算に

基づいて、その基準はできるだけ中立的かつ客観的な基準に基づいて配分する。それは必ずしも実際の財政需要と完全には合致しない。これはある意味で当然であると思うのです。

- ・今でも良心的な地方財政学者のなかには、今の地方交付税制度は駄目で、実際の財政需要額を反映していないという批判をする人もいます。実需を反映しない地方交付税制度として批判する人もいますが、そういうことはあり得ない。何らかの客観的基準であり、その基準は官僚の恣意を排して、できるだけ中立的かつ客観的な基準で配分するのがある意味では当然だと思うわけです（憲法研究会、高木健二講演議事録、2008.12.15）。

## (2) 地方財源不足と補てん対策

わが国の地方財政では、地域間・地方自治体間に激しい財政力格差が存在していても、全ての地方自治体は、納税者である住民の期待に応え、全国共通のナショナルミニマムの行政水準、また「標準的行政水準」を維持しなければならないために必然的・構造的に地方財源不足が発生する。

1) 国が国会で立法する法令等により地方自治体に特定の事務事業の実施と一定の行政水準の維持を義務付けている、2) 地方分権化で「義務付け・枠付け」が緩和されても、国の「条例制定基準等」による地方自治体の事務事業への関与は続く、3) 補助事業から地方単独事業化しても国の法令等の規定は存続する、4) 元来の地方単独事業も地域住民生活に不可欠な事務事業が多い、5) 国の直轄事業、国庫負担金・国庫補助金事業には必ず地方自治体負担が義務づけられている、6) 以上の経費を賄うべき地方自治体の地方税等の固有の自主財源が少なく、地域間・地方自治体間の財政力格差が激しいため、地方交付税制度により財源不足の補てんの「財源保障」と格差是正の狭義の「財政調整」を行っているのである。

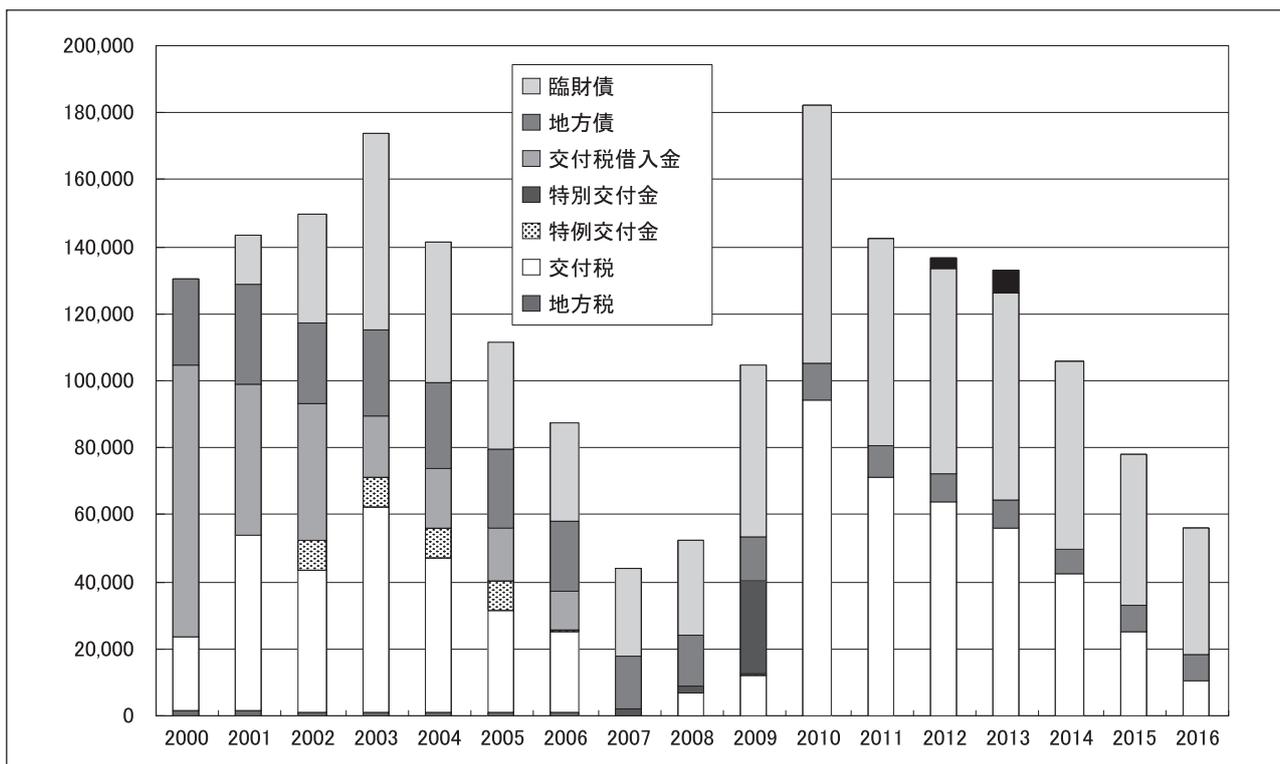
地方自治体の地方財源不足（地方税等の一般財源

不足）は、国の責任で地方交付税等の一般財源で全額補てんするのが地方交付税制度の本来の趣旨である。しかし国は国税の税収不足を理由に多額の地方債（財源対策債、臨時財政対策債（赤字地方債））も使って補てんさせてきている。2016年度は、法人事業税+5824億円の増収、地方消費税+2961億円の増収等により、地方財源不足は5兆6063億円（前年度比▲2兆2142億円）に大幅縮小した。この財源不足に対して、a) 地方交付税1兆278億円、b) 財源対策債7900億円、c) 臨時財政対策債3兆7880億円、d) 自治体金融公庫準備金活用2000億円などで補てんした（図表1「地方財源不足と補てん対策」を参照）。

依然として地方債とりわけ臨時財政対策債（赤字地方債）の補てん分が大きい。臨時財政対策債分は、後年度に元利償還金の100%が地方交付税の基準財政需要額に算入され、地方交付税を「先食い」しているに過ぎないとされるが、当該の地方自治体の地方税等の基準財政収入額が増えれば、その分、地方交付税は減額になり、臨時財政対策債の償還分が全て地方交付税で戻ってはこず、増収分の地方税で償還する必要があるためである。

図表1 地方財源不足と補てん対策

(単位/億円)



(出所) 毎年度地方財政対策資料 (総務省) より作成。

### (3) 地方財政計画の規模、東日本大震災

#### ① 地方財政計画の規模と主な歳入・歳出

地方財政計画の規模は、85兆7593億円（前年度比+4883億円）となり、微増にとどまった。

- 1) 歳入では、地方税が+1兆2103億円伸びているが、その分、地方交付税▲545億円、臨時財政対策債▲7370億円などを減少させている。地方交付税+臨時財政対策債は、地方税不足の場合の補てん財源であり、地方財政計画の歳出を拡大させ、「標準的行政水準」を引き上げない限り、地方税が伸びれば、その分、減少するのである。従って、補てん財源の地方交付税だけを取り上げて、その増減を言い立ててもほとんど無意味である。
- 2) 地方債は、8兆8607億円で前年度比▲6402億円の減額になった。地方消費税、法人事業税を中心に地方税が伸びた結果、地方財源不足の補てんに当たって、臨時財政対策債（赤字地方債）を3兆7880億円とし、前年度比▲7370億円減額

したためである。臨時財政対策債は、元来、地方交付税の代替財源として発行されてきたものであり、この削減は地方交付税の削減と同じである。

- 3) 国庫支出金は、13兆2184億円となり、前年度比+1416億円の増となった。普通補助負担金は10兆3170億円で、前年度比+1430億円の増だが、公共事業補助金は2兆6343億円で、前年度比+72億円の増となった。
- 4) 歳出では、給与関係費は、退職手当以外は辛うじて前年度比で減額を免れている。人事委員会勧告等により地方公務員給与は、ある程度上がるが、義務教育教職員をはじめとした地方公務員の定数削減、非正規職員化により給与関係費は伸びない。
- 5) 一般行政経費は、社会保障費などの補助事業+4514億円の伸びを中心に、全体で+7342億円増加し、35兆7931億円に達した。

6) 投資的経費は、a)補助・直轄事業費が5兆7705億円（前年度比+453億円）、b)地方単独事業費が5兆4341億円（前年度比+1583億円）になった。投資的経費は、+2036億円増になっているが、かつての3分の1程度にすぎない。したがって2年度目に入った「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円の成果が問われてきている。

7) 公債費は、12兆8051億円（前年度比▲1461億円）、8) 地方の借入金残高は196兆円（前年度比▲3兆円）、9) 交付税特別会計の借入金残高は32.4兆円（前年度比▲0.4兆円）となっている。

10) 公営企業繰出金は、2兆5143億円（前年度比▲254億円）になった（図表2「2016年度地方財政計画」を参照）。

図表2 2016年度地方財政計画

(単位/億円)

| 歳入項目      | 2016年度  | 2015年度  | 前年度比    | 歳出項目       | 2016年度  | 2015年度  | 前年度比   |
|-----------|---------|---------|---------|------------|---------|---------|--------|
| 地方税       | 387,022 | 374,919 | +12,103 | 給与関係費      | 203,274 | 203,351 | ▲77    |
| 道府県民税所得割  | 46,765  | 46,230  | +535    | 退職手当以外     | 185,807 | 185,291 | +516   |
| 道府県法人事業税  | 41,866  | 36,042  | +5,824  | 退職手当       | 17,467  | 18,060  | ▲593   |
| 市町村民税所得割  | 69,951  | 69,214  | +737    | 一般行政経費     | 357,931 | 350,589 | +7,342 |
| 市町村民税法人税割 | 14,825  | 15,834  | ▲1,009  | ・補助事業      | 190,004 | 185,490 | +4,514 |
| 市町村固定資産税  | 88,156  | 87,079  | +1,077  | ・地方単独事業    | 140,374 | 139,964 | +410   |
| 地方消費税     | 48,529  | 45,568  | +2,961  | ・重点課題対応    | 2,500   |         | 皆増     |
| 地方譲与税     | 24,322  | 26,854  | ▲2,532  | ・地方創生事業    | 10,000  | 10,000  | ±0     |
| 地方特例交付金   | 1,233   | 1,189   | +44     | ・地域経済・雇用   | 4,450   | 8,450   | ▲4,000 |
| 地方交付税     | 167,003 | 167,548 | ▲545    | 投資的経費      | 112,046 | 110,010 | +2,036 |
| 地方債       | 88,607  | 95,009  | ▲6,402  | ・補助・直轄事業   | 57,705  | 57,252  | +453   |
| 臨時財政対策債   | 37,880  | 45,250  | ▲7,370  | ・地方単独事業    | 54,341  | 52,758  | +1,583 |
| 財源対策債     | 7,900   | 7,800   | +100    | ・緊急防災減災事業  | 5,000   | 5,000   | ±0     |
| 公営企業会計分   | 23,524  | 24,303  | ▲779    | ・公共施設最適化事業 | 2,000   | 1,000   | +1,000 |
| 国庫支出金     | 132,184 | 130,733 | +1,451  | 公債費        | 128,051 | 129,512 | ▲1,461 |
| 普通補助負担金   | 103,170 | 101,754 | +1,416  | 公営企業繰出金    | 25,143  | 25,397  | ▲254   |
| 公共事業補助金   | 26,343  | 26,271  | +72     | 企業債普通会計負担  | 15,905  | 16,247  | ▲342   |
| 使用料・手数料   | 16,247  | 16,044  | +203    | 維持補修費      | 12,198  | 11,601  | +597   |
| 雑収入       | 41,643  | 40,689  | +954    | 水準超経費      | 14,500  | 13,800  | +700   |
| 歳入合計      | 857,593 | 852,710 | +4,883  | 歳出合計       | 857,593 | 852,710 | +4,883 |

(出所) 毎年度地方財政計画より作成。

## ② 東日本大震災復旧復興事業

### 1) 復興事業費の大幅減額

東日本大震災復旧復興事業費は、1兆7799億円で前年度比▲2261億円の減となった。うち災害復興特別交付税は、4802億円で前年度比▲1096億円の減になった（図表3「2016年度東日本大震災復旧復興事業」を参照）。

### 2) 人口減による地方交付税の減収対策

東日本大震災の被災自治体を対象に、住民避難による人口流出に伴い本来は減少する地方交

付税額について、減額幅を圧縮する特例を講じることになった。地方交付税の配分に当たっては、5年に1度の国勢調査人口を使っているが、これまでは震災前の2010年の調査人口を使っていたが、16年度からは震災後の15年調査の人口を使うことになる。そのまま地方交付税額を計算すると大幅な減収につながるため、岩手、宮城、福島3県のうち津波と東電福島第1原発事故で被災した市町村と福島県については、人口が大幅に減る場合、減少率を10年の国勢調査人口に比べ最大10%にとどめることになった。

### 3) 復興予算の低水準の執行率

復興庁によると、2014年度の東日本大震災の復興関連予算6兆2542億円の執行率は60.6%にとどまり、2兆4620億円が使われていない。高台移転や除染の事業などで地元調整が容易に進まないためである。未執行のうち1兆5352億円分の事業は15年度に延期、9268億円分は見通しが立たず、大半が後期（16～20年度）の事業費に振り向けられる。延期分の事業費が最も多かったのは復興住宅の建設費用などに充てる復興交付金事業の3001億円。高台移転に際し住民の要望を受け計画変更などを行ったため遅れているという。東電福島第1原発事故に伴う除染事業1823億円は、汚染土の仮置き場の確保が難航し、執行が延期された。事業の見通しが立たないのは、指定廃棄物の処分場建設事業（1008億円）や中間貯蔵施設の整備事業（561億円）で、いずれも地元との合意形成に時間がかかっている。帰還促進に使われる福島再生加速化交付金（864億円）も避難区域の住民が帰還する時期が見通せず、執行の見通しが立っていない。復興住宅で住宅用地の造成が進んだこともあり、復興交付金事業の累計契約額は14年度末で1兆4780億円となり、前年度末時点の約1.6倍と

なった（2015.7.31、毎日新聞）。

### 4) 膨大な不用額等

復興予算の膨大な「不用額」「繰越金」、低水準の「執行率」は毎年度通例化してしまっている。被災地では、地方自治体職員等の人員不足により、復興計画等の策定、種々の調整作業、補助金申請業務等が停滞している。被災自治体では、被災以前から、地方公務員を大幅削減し、非正規職員に置き換えてきたことを早急に転換し、復興に必要な人材確保に取り組むべきであろう。さもないと新たな人災になりかねない。また復興事業に不可欠な土木作業員、建築資材等も、東京オリンピック開催決定の影響により、人件費、資材の高騰が続き、人手不足・資材不足などが解決されておらず、今までと同様に現場対応の困難が続いている。

### 5) 全国防災事業の廃止

被災地以外も対象の全国防災事業費は、1310億円となり、前年度比▲3595億円の大幅減となった。公債費の償還のみに限定されることになった。全国防災事業の予算措置は事実上終わった。

図表3 2016年度東日本大震災復旧復興事業

(単位/億円)

| 歳入項目      | 2016年度 | 2015年度 | 前年度比   | 歳出項目     | 2016年度 | 2015年度 | 前年度比   |
|-----------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|
| 災害復興特別交付税 | 4,802  | 5,898  | ▲1,096 | 直轄・補助事業費 | 11,648 | 13,478 | ▲1,830 |
| 国庫支出金     | 12,528 | 13,717 | ▲1,189 | 地方単独事業費  | 376    | 396    | ▲20    |
| 地方債       | 331    | 355    | ▲24    | 一般行政経費   | 5,464  | 5,723  | ▲259   |
| 一般財源充当分   | 79     |        | 皆増     |          |        |        |        |
| 計         | 17,799 | 20,060 | ▲2,261 | 計        | 17,799 | 20,060 | ▲2,261 |

(出所) 毎年度地方財政計画より作成。

## (4) 地方財政計画の歳入

### ① 地方税

・地方税は、38兆7022億円で、前年度比+1兆2103億円の増収になった。道府県法人事業税+5824億円、地方消費税+2961億円（約半分は市町村地方消費税交付金）などの増収の結果であ

る。しかし市町村民税法人税割は▲1009億円減となり、固定資産税は+1077億円増と微増に止まっている。また道府県民税所得割は+535億円増、市町村民税所得割は+737億円増など、賃上げが大企業中心にしか行われず、非正規職

員が増大していることにより、微増でしかなかった。

### 1) 住民税等の給与所得控除縮小

所得税、住民税の給与所得控除が、年収1000万円以上の所得者、210万人を対象に、2016年1月から2段階で縮小されることになった。現行は年収が1500万円を上回ると給与所得控除は245万円で頭打ちになっているが、2016年1月から1200万円以上が230万円、2017年1月から1000万円以上が220万円に減額される。この結果2017年は所得税が810億円、住民税は2017年6月から272億円それぞれ増税になる。

### 2) 地方消費税の第2次税率引き上げの再延期

地方消費税は、2014年度から税率1%から1.7%への引き上げもあり、4兆8529億円となり、前年度比+2961億円の増収になった。

#### a) 地方消費税の第2次税率引き上げの再延期

・地方消費税は、2014年4月1日からの1.7%への第1次引き上げに引き続き、2015年10月1日からの2.2%への第2次引き上げが実施される予定であったが、経済状況の悪化により2017年4月1日に延期された。し

かし経済状況の悪化は変わらず、7月参議院選挙を前に第2次引き上げは2019年10月に再延期された。

#### b) 軽減税率8%の導入

・国税消費税への軽減税率8%（国・地方合計）の導入も延期されたが（2019年10月実施）、軽減税率の対象はa)生鮮食品と加工食品を含む食料品（酒類、外食を除く）、b)定期購読契約が締結された週2回以上発行の新聞などとなっている（図表4「消費税率10%と軽減税率8%の税収見込み（軽減税率で異なる）」を参照）。その際、益税回避のインボイスの導入も不可欠である。

#### c) 軽減税率で地方交付税等減収

・軽減税率の導入により、約1兆円（内0.4兆円分は過去の低所得者対策費を流用）の財源が新たに必要とされる。一方、総務省は、軽減税率で地方税収（地方交付税と合わせて）が、増収分から▲3000億円以上減少すると試算しており、その財源確保が課題になってこよう。消費税の逆進性対策は高額所得者への所得税強化を行い、なお不足する財源の補てんは、法人税引き上げによって賄うのが当然である。

図表4 消費税率10%と軽減税率8%の税収見込み（軽減税率で異なる）

|              | 国地方合計  | 国分     | 地方分    |
|--------------|--------|--------|--------|
| 軽減税率（食料品等のみ） | 8%     | 6.24%  | 1.76%  |
| 税収見込み        | 21.6兆円 | 16.8兆円 | 4.75兆円 |
| 標準税率         | 10%    | 7.8%   | 2.2%   |
| 税収見込み        | 27.0兆円 | 21.1兆円 | 5.94兆円 |

（出所）総務省資料より作成。消費税率1%=2.7兆円で試算。

#### d) 消費税の増収分の使途～半分以上は赤字国債償還に

・消費税の引き上げに伴う増収分については、「制度として確立された年金」、「医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」、「その他社会保障施策に要する経費」（消費税法第1条第2項）に充当すると規定されている。しかし軽減税率導入前の消費税率10%に伴

う国の増収見込額14兆円については、①赤字国債償還分等7.3兆円が半分以上を占め、②社会保障充実は2.8兆円、③基礎年金国庫負担分は3.2兆円などに過ぎず、後は④物価上昇対応分0.8兆円になっていることに留意が必要である。さらに軽減税率導入により、これらの内容も、当然、異なってくる。

・2016年度の消費税・地方消費税の増収分の

社会保障充実分は、次のとおりである。

①教育・保育、地域の子ども・子育て支援3074億円、②児童養護施設等の受け入れ児童数の拡大173億円、③医療介護サービス提供体制の支援（医療301億円、介護241億円）、④地域包括ケアシステムの支援195億円など3984億円である。この社会保障充実分の地方負担は6711億円であり、これは地方交付税の基準財政需要額に算入し財源保障される。

- ・なお、地方消費税に係る市町村交付金については、社会保障財源化されることを踏まえ、2015年度に人口対従業員数の割合を1対1から3対2に既に変更している。

### 3) 法人事業税の所得割の減税と外形標準課税の増税

- ・国が法人税の実効税率を現行（34.62%）→2016年度（32.11%）→2017年度（31.33%）に減税実施したことに伴い、地方では、都道府県の法人事業税の外形標準課税を拡大することになった（図表5「法人事業税の所得割の減税と外形標準課税の拡大」を参照）。但し負担増の企業のうち一定以下の法人については、2年間、負担増を4分の2、4分の1に軽減する措置を講じている。

図表5 法人事業税の所得割の減税と外形標準課税の拡大

|        | 付加価値割 | 資本割  | 所得割  |
|--------|-------|------|------|
| 2016年度 | 0.72% | 0.3% | 6.0% |
| 2017年度 | 1.20% | 0.5% | 3.6% |

### 4) 「地方法人税」の増額配分

- ・2017年度から「地方法人税」（2014年度、都道府県、市町村の住民税法人税割の一部の国税化、地方交付税として全額配分）の増額配分を行うため、都道府県、市町村の住民税の法人税割の税率改正を行うことになった（図表6「法人住民税の法人税割の改正」を参照）。

図表6 法人住民税の法人税割の改正

|       | 現行   | 2017年度 |
|-------|------|--------|
| 道府県民税 | 3.2% | 1.0%   |
| 市町村民税 | 9.7% | 6.0%   |

- ・2017年度から「地方法人税」は4.4%から10.3%に税率改正することになった。地方交付税として再配分する額は、現行の約6000億円から2017年度に約1.4兆円と、約8000億円増額する方針を固めたとされる（2015.12.5、毎日新聞）。  
国が地方税を勝手に取り上げて国税化した上で、地方交付税原資化するの、地方の課税自主権の否定であり、地方自治権の侵害以外の何物でもない。

### 5) 「地方法人特別税」の廃止

- ・2017年度から「地方法人特別税・譲与税」（2008年度に都道府県法人事業税の一部を国税化、都道府県に譲与税として再配分、1兆6587億円、2012年度）を廃止し、全額法人事業税に還元することになった。

### 6) 「法人事業税交付金」の創設

- ・2017年度から都道府県法人事業税の一部を、都道府県が市町村に交付する「法人事業税交付金」を創設することになった。a)道府県は、法人事業税の5.4%を市町村に交付する、b)都は法人事業税の5.4%を市町村に交付する、c)特別区分は特別区財政調整交付金の財源とする、d)交付基準はいずれも従業者数である。これも国が都道府県の法人事業税の一部を強制的に市町村に交付させるものであり、都道府県の課税自主権、財政自治権の侵害である。

### 7) 自動車取得税の廃止と「環境性能割」の創設

- ・2017年度から消費税率10%引き上げ時に、自動車取得税（都道府県税、95%の10分の7を市町村に交付、1096億円）を廃止し、自動車税（都道府県税、1兆5397億円）、軽自動車税（市町村税、2442億円）にそれぞれ「環境性能割」を創設することになった。

a) 税率は、燃費基準値達成等に応じて決定し、非課税、1%、2%、3%の4段階を基準にする、b) 新車、中古車を問わず対象にする、c) 燃費基準値達成等は2年毎に見直す、d) 軽自動車環境性能割は、当分の間、都道府県が賦課徴収等を行う、e) 自動車税の「環境性能割」については、税収の一定割合を市町村に交付する制度を設ける。自動車取得税の廃止に伴う市町村交付金の減収がどれだけカバーされるかが問題となる。

## ② 地方交付税の法定税率の変化、不安定化

### 1) 地方交付税総額の内訳

地方交付税総額の内訳は、次のとおりとなっている。

a) 所得税、法人税、酒税、消費税の法定率分14兆5106億円(+9606億円)、b) 国税決算精算分▲1811億円(▲675億円)、c) 折半対象以外の財源不足額の補てん分5536億円(+1210億円)、d) 臨時財政対策特例加算分2747億円(▲1兆1782億円)、e) 「地方法人税」の法定率分6365億円(+1595億円)、f) 交付税特別会計借入金元金償還分▲4000億円(▲1000億円)、g) 交付税特別会計借入金支払利子分▲1584億円(+30億円)、h) 2015年からの繰越金1兆2644億円(+3420億円)、i) 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用2000億円(▲1000億円)。

### 2) 法人税分引き下げ、たばこ税分廃止、所得税・酒税分引き上げ

- ・地方交付税は、16兆7003億円となり、前年度比で▲545億円の減額になった。法人事業税、地方消費税を中心に地方税が増収になり一般財源が増えたが、一方基準財政需要額がそれほど増えないため、基準財政需要額を充足させるための一般財源の不足を補てんする地方交付税は、その分、減額されたのである。
- ・2015年度に国の法人税減税に伴い、法人税に対する地方交付税の法定税率は34%→33.1%に引き下げ、地方交付税の各法定税率は、a) 所得税32%→33.1%の引き上げ、b) 酒税

22.3%→50%の引き上げ、c) たばこ税25%→0%の廃止、d) 地方法人税100%→100%の継続などとなった。2019年度には消費税への軽減税率の導入で地方交付税が減額される。安定財源であるべき地方交付税の法定税率の変化、不安定化が激しくなっている。

### 3) 地方交付税を使った「年度間の財政調整」

- ・2015年度の国税の増収のため地方交付税が増収となり、本来なら2015年度内に特別交付税等として交付すべきところを、地方交付税法の単年度のみ法改正を行い、2016年度に繰り越した「2015年度繰越金1兆2644億円」が大きい。これは地方交付税を使った事実上の「年度間の財政調整」を行っていることとなる。地方財政の年度間の財政調整は、地方財政法上では、各個別の地方自治体毎に積立金制度を活用して行うことになっているのである。なお交付税特別会計の今までの借金の元金償還▲4000億円(前年度▲3000億円)が増えたが、利子償還▲1584億円(前年度▲1614億円)は少し減っている。

### 4) 地方交付税の「歳出特別枠」「別枠加算」の廃止

- a) リーマンショック以前の税収が回復したとして、平時モードへの繰り替えを行うとして、「歳出特別枠」については、必要な歳出4000億円を確保し、同額を減額した。
- b) 「まち・ひと・しごと創生事業費」は引き続き1兆円が確保された。
- c) 公共施設等の老朽化対策費が+1500億円増額された。
- d) 重点課題対応分として、自治体情報システム構造改革推進事業1500億円、高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組み作りの推進500億円、森林吸収源対策の推進500億円など2500億円が新規に計上された。

### 5) 消費税に対する地方交付税の法定税率の改正

- ・消費税に係る地方交付税の法定税率22.3%は、

2019年10月からの消費税率の10%への引き上げに伴い、次のとおり税率引き下げの改定が行われる。消費税率が10%に引き上げられれば、これに対する地方交付税の法定税率は19.5%に引き下げられるが、国の消費税が大幅増収になるため、地方交付税の税収も3.8兆円から4.1兆円に増収となる（図表7「消費税の交付税法定税率改定の見込み」を参照）。但し消費税の軽減税率導入により、この内容も変化してくる。

図表7 消費税の交付税法定税率改定の見込み

|        | 地方交付税率(税収)    | 消費税率換算 |
|--------|---------------|--------|
| 現行     | 22.3% (3.8兆円) | 1.40%  |
| 2017年度 | 20.8% (4.0兆円) | 1.47%  |
| 2018年度 | 19.5% (4.1兆円) | 1.52%  |

(出所) 総務省資料より作成。消費税率1%=2.7兆円で試算。

(注) 消費税の軽減税率導入で、この内容も変化する。

- 6) なお特別交付税については、2016年度から現行6%を5%に引き下げるようになっていたが、災害の多発を考慮し、現行制度を維持することになった。

茨城・常総市、水害で4倍に、  
15年度特別交付税

総務省は18日、災害対応や地域医療の確保などに取り組んだ地方自治体を支援する特別交付税の2015年度配分額を発表した。昨年9月の関東・東北水害で大きな被害を受けた茨城県常総市への交付額は前年度の4倍超の27億4400万円となった。15年度の特別交付税総額は0.8%減の1兆53億円。うち災害関連経費は344億円で、前年度に続き300億円を越す高い水準となった。関東東北水害や、九州地方を中心に被害が出た台風15号などの災害が相次いだことが理由だ（2016.3.18、時事通信）。

③ 地方一般財源の規模と水準～一般財源確保の意味

1) 地方税38兆7022億円（前年度比+1兆2103億円）、地方譲与税2兆4322億円（前年度比▲2532億円）、地方交付税16兆7003億円（前年度比▲545億円）、地方特例交付金1233億円（前年度比+44億円）、臨時財政対策債3兆7880億円（前年度比▲7370億円）を合わせた地方の一般財源は、61兆6792億円となり、前年度比+1307億円が増加した。

2) 地方交付税の減額のみ注目して一嬉一憂する必要は全くない。地方交付税は地方税等の一般財源の不足を補てんするのが制度の趣旨であり、地方税などの一般財源が増加すれば、地方財政計画の歳出が大幅に伸びず一定の範囲にとどまる限りは、その分、地方交付税は減額になるのは当然のことである。

3) 基準財政需要額－基準財政収入額＝普通交付税の算式であるが、これを変更すると、基準財政需要額＝基準財政収入額＋普通交付税（＝一般財源）となる。地方財政計画の地方一般財源総額は、「標準的行政水準」（但し一般財源ベース）である基準財政需要額を示しているのである。但し基準財政収入額からは留保財源分25%が除外されており、基準財政需要額からも25%分が除外されている（但し消費税増収分の社会保障費充当分、公立保育士の給与費などそれぞれ100%算入の経費もある）。

また地方譲与税、地方特例交付金、臨時財政対策債（元利償還金は100%基準財政需要額に算入されている）が加えられている。

これらを考慮した上で、地方一般財源＝基準財政需要額ということになる。従って地方財政計画の地方一般財源総額が下がるとそれだけ全国共通の「標準的行政水準」（但し一般財源ベース）が低下することを意味する。

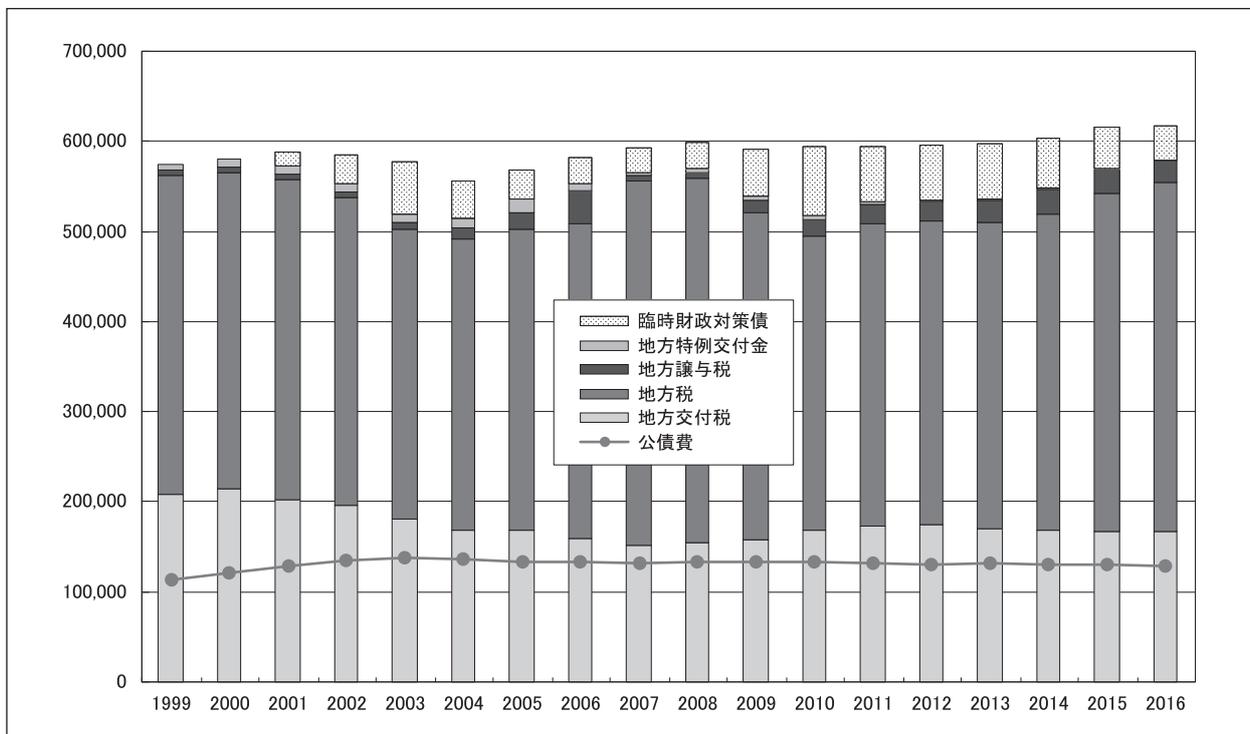
4) このような一般財源の規模・水準は、引き続き戦後最高の水準にあり、普通にやっている限り地方自治体の通常の財政運営に何らの支障はない。しかし地方交付税16.7兆円に対して、借金の返済である公債費が12.8兆円あるため、過去に公共事業をやり過ぎた地方自治体では、それぞれの地方

交付税の大半がそれぞれの公債費に充当されることになり、一般財源の高水準の意義を実感できな

い状況にある（図表8「地方一般財源の規模・水準」を参照）。

図表8 地方一般財源の規模・水準

(単位/億円)



(出所) 毎年度地方財政計画より作成。不交付団体の「水準超経費」は除く。

## (5) 地方財政計画の歳出

### ① 非正規職員化で給与関係費の減額～地方自治体内の格差拡大

1) 給与関係費は、20兆3274億円となり、前年度比▲77億円の減額となった。退職手当を除いた給与関係費は、18兆5807億円となり、前年度比+516億円の増額になった。退職手当は、1兆7467億円で前年度比▲593億円の減額になった。

なお退職手当債（地方債）について、この10年間、地方財政法第5条の特例として発行されてきたが、退職手当の負担が大きい地方自治体が依然として残っていることを考慮し今後10年間再延長することになった。正常な地方自治体では、予定の退職者数は従前から掌握できており、それに必要な一般財源はあらかじめ積み立てるなり、留保しておくのが当然である。

2) 地方財政計画の給与関係費は1998年度の25.4

兆円から2012年度の21.7兆円までで、既に▲3.7兆円が削減されている。実際の決算でも、給与関係費は、1998年の26.8兆円から2011年の22.5兆円まで▲4.3兆円が削減されている（図表9「給与関係費の計画と決算」を参照）。

3) 給与関係費は、給与単価×地方公務員数で計算される。総務省は、給与単価は前年度の地方財政計画上の給与単価をベースに、各人事委員会勧告の増減幅の全国平均（職員数による加重平均）を乗じて、新年度の給与単価を算出しているとしている。従って、2016年度の給与単価は、2015年度の現給保障+ベースアップ分となっている。2016年度は、引き続き地方公務員給与引き上げに全力を挙げるべきである。

4) 財務省は、全国の公立小中学校の教職員定数について、児童・生徒数の減少を踏まえ、2024

年度までに約3万7000人を削減するとしている（2015.10.23、時事通信）。これに基づき政府は2016年度の公立小中学校の教職員定数について、2015年度よりも3470人超減らす方針を固めた。少子化に伴って自然に減る3100人に加え、370人超を削減する。自然減を上回る削減幅としては過去最大となる（2015.12.19、朝日新聞デジタル）。

これも地方財政計画上の給与関係費削減につながるのはいまでもない。公立学校の教職員は、文科省調査によると、人員不足が原因で、2014年度で5045人が「精神疾患」で休職しており（2015.12.26、毎日新聞）、安易な人員削減を行うべきではない。

5) 地方公務員の定数削減状況（実際は非正規職員化）を地方財政計画と実数を比較して見ると地方財政計画よりも実数削減がはるかに上回っている。地方財政計画では1999年度から2014年度までに20万8000人削減（非正規職員化）しているが、実数では1999年度から2013年度までで、41万1000人削減（非正規職員化）しているのである（図表10「地方公務員数の地財計画と実数」

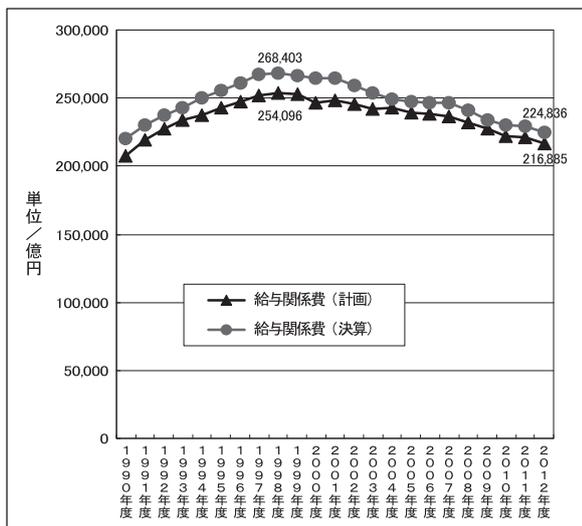
を参照）。

地方財政計画による地方公務員の非正規職員化による定数削減も問題であるが、地方財政計画の2倍以上の非正規職員化による定数削減を勝手放題にやっている地方自治体の方はさらに問題であろう。

地方自治体は、この20年間余で、地方財政計画よりも20万3000人も上回って大幅削減している。しかし周知のように地方公務員を削減しているが、その分、仕事や業務量を削減しているわけではなく、全て非正規職員に置き換えているだけなのである。地方自治体は、国が求める以上に定数削減（非正規職員化）をやり過ぎている。地方自治体内での正規職員と非正規職員の深刻な格差と不公平が拡大している。

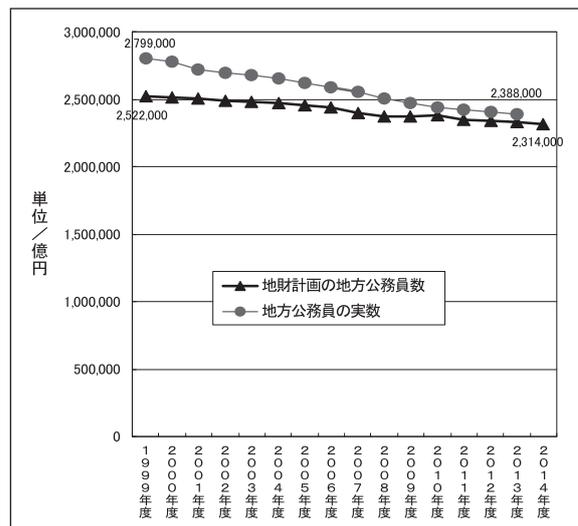
またこれはいずれ地方財政計画の標準的定数をさらに引き下げ、給与関係費を一層削減することにつながり、地方自治体は自分で自分の首を絞めることになりかねないであろう。2016年度は、「まち・ひと・しごと創生1兆円事業」もあり、非正規職員を一人でも多く正規職員化すべきであろう。

図表9 給与関係費の計画と決算



(出所) 『2014年度地方財政統計要覧』より作成。  
(注) 計画と決算の比較は、3年遅れでしか公表されない。

図表10 地方公務員数の地財計画と実数



(出所) 『2014年度地方財政統計要覧』より作成。  
(注) 普通会計の職員数のみ、公営企業等は除く。

## ② 一般行政経費～地方創生 1 兆円事業

一般行政経費は、35兆7931億円となり、前年度比+7342億円の増加になった。

1) 補助事業費は、19兆4億円となり、前年度比+4514億円の増加になった。

- ・2017年度の国の消費税、地方の地方消費税の増税分を活用した社会保障の充実策については、国の補助事業を対象に1兆3548億円（前年度比+31億円）となった。その他、社会保障4経費の公経済負担分（地方分）が3684億円（前年度比+147億円）ある。

2) 地方単独事業費は、14兆374億円となり、前年度比+410億円の増額になった。

a) 地方単独事業費として、2016年度に「地域の元気創造事業費」（3500億円）が廃止されたのに続き、2017年度は、地方単独事業費としての「地域経済基盤強化・雇用等対策費」が4450億円となり、前年度比▲4000億円が減額された。

b) 地方の重点課題対応分として、以下の新規事業2500億円が計上された。

- ・自治体情報システム構造改革推進事業1500億円（自治体コスト構造改革、情報セキュリティ構造改革、マイナンバーの基礎となる住基ネットの運用、地方会計システムの整備運用、デジタル方式に移行した消防無線システムの運用）。

- ・高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進500億円（地域運営組織の運営支援、買い物支援、雪下ろしなど高齢者の暮らしを守る経費）。

- ・森林吸収源対策の推進500億円（林地台帳の整備、森林所有の確定、境界の明確化、林業の担い手対策、間伐等により生産された木材の活用）。

3) 「まち・ひと・しごと創生事業」1兆円事業

a) 企業版ふるさと納税の創設

- ・地方単独事業費として「まち・ひと・しごと創生事業」1兆円が、2017年度も引き続

き計上された。また「企業版ふるさと納税」が創設され、地方自治体が行う地方創生事業に対して企業が行った寄付について、現行の損金算入に加え、法人事業税、法人住民税、法人税から税額控除することになった。

b) 1兆円の新型交付金

- ・新型交付金の地方自治体への支給額は1080億円とし、地方自治体負担分（地方交付税に算入）を含めた事業費ベースでは2160億円になった。さらに各省庁が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の関連事業費として7763億円（前年度比+538億円）計上したため、新型交付金2160億円（地方自治体負担の地方交付税に算入分）を合わせると9923億円で、約1兆円となった。この新型交付金は、地方交付税の基準財政需要額において、2014年度の「地域の元気創造事業費」、2016年度新設の「人口減少等特別対策事業費」により、算定される。つまり、人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率が「悪い団体」及びこれらの指標を「改善させた団体」の双方に地方交付税を割増し交付するというものである。

この「人口減少等特別対策事業費」の算定指標の中に、「取組の必要度」「取組の成果」の双方に女性の就業率の指標を入れ、地方交付税を割増し交付するようにしているが、これら女性の就業率、若年者就業率は、すべて正規雇用者をカウントすべきであろう。

- ・「まち・ひと・しごと創生事業」1兆円の内、新型交付金2160億円以外の事業費の主な内訳は、次のとおりであるとされる（図表11の1「まち・ひと・しごと創生事業1兆円の内訳」を参照）。

図表11の1 「まち・ひと・しごと創生事業」

1兆円の内訳

| 「まち・ひと・しごと創生事業」        | 事業費    |
|------------------------|--------|
| ① 中小企業や農林水産業の支援による雇用創出 | 2191億円 |
| ② 地方大学の機能強化や移住・定住促進    | 772億円  |
| ③ 少子化対策                | 1064億円 |
| ④ コンパクトシティの形成などまちづくり   | 3736億円 |

(出所) 共同、2015.9.3。

- c) 今後の財源確保は不交付団体の財源で
- 今後の財源確保については、安倍首相は「地方創生には息の長い取りくみが必要であることから、今後、地方法人課税の偏在是正を更に進めること等により、恒久財源を確保し、まち・ひと・しごと創生事業費の安定的確保に努めてまいります」(2015.1.28、参議院本会議)としている。これでは東京など不交付団体の財源を恒久

的に国が取りあげて、地域創生事業を進めることになり、これら地方自治体の自治権侵害が恒久的に続くことになる。国税が原資の地方交付税で財源を確保・保障すべきである。内閣官房はこの事業について5年間の継続と予算規模の維持を求めているが、財務省は使途を事後検証しなければ継続の判断ができないとしている(2015.10.30、時事通信)。

d) 創生事業の基本目標等

- 「まち・ひと・しごと創生事業」の長期ビジョンと総合戦略と基本目標は、以下のとおりとなっている(図表11の2「まち・ひと・しごと創生の長期ビジョンと総合戦略」を参照)。道府県、市区町村では、これらを参考にして、「地方版総合戦略」5カ年計画を今年3月末までに作成し、内閣府に申請・協議していくことになろう。

図表11の2 「まち・ひと・しごと創生」の長期ビジョンと総合戦略

| 長期ビジョン   | 基本目標                                 | 主な施策   |
|--|--------------------------------------|--|
| 1. 人口減少問題<br>・2060年に1億人確保<br>・出生率1.8<br>・東京一極集中の是正 | ①地方における安定雇用を創出する                     | ①地域産業の競争力強化、②地方への人材還流  |
|  | ②地方への新しい人の流れをつくる                     | ①地方移住の推進(日本版CCRCの検討・普及)、②地方拠点強化、③地方採用・就労促進、④地方大学創生5カ年戦略            |
|  | ③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる              | ①若者雇用対策の推進・正社員実現加速、②結婚・出産・子育て支援、③仕事・生活の調和(育児休業等)                   |
| 2. 成長力の確保<br>・2050年代に実質成長率1.5%~2%程度                | ④時代に合った地域を作り安心な暮らしを守るとともに地域と地域を連携する。 | ①小さな拠点形成支援、②都市のコンパクト化と周辺のネットワーク形成、③大都市圏の安心な暮らしの確保、④既存ストックのマネジメント強化 |

(出所) 内閣府、2015.1。

- e) 非正規職員の正規職員化
- この「長期ビジョンと総合戦略」の「基本目標」にあるように「地方における安定雇用を創出する」ためには、「主な施策」は、ここにある「地域産業の競争力強化」などの迂遠な施策ではなく、「若者雇用対策の推進・正社員実現加速」を最優先課題にすべきであろう。非正規職員数は2015年で2007万人の戦後最高水準に達しており、非正規職員の若年層、中年層は将来の生活

展望が全く描けない状況にある。このまま推移すれば将来、正規職員や一部のパート職員以外は、厚生年金は受給できず、せいぜい基礎年金6万円程度の月収しか得られず、ほとんどが生活保護受給者にならざるを得ないであろう(図表11の3「正規・非正規職員数」を参照)。

- 既述したように、地方自治体では1999年度から2013年度までで、職員を41万1000人削減(非正規職員化)している。こうした中

で、地域が空洞化しつつあるのである。直ぐにできることは、保育士、介護士などの正規職員化をはじめとして、地方自治体職員の地方財政計画を20万3000人も上回る必要以上の定員削減により生じた非正規職員の正規職員化を図ることである。これが「まち・ひと・しごと創生事業」の基本である。

f) 保育士、介護士の給与11万円アップ

- 地方に安定雇用の場がないから東京など都市部への人口移動が行われているのは、戦後以来一貫して変わらないことなのである。特に1980年代以降の国の規制緩和政策の展開中で、地域における若い女性の有力な職種であった保育士、介護士などが民営化、非正規職員化により低賃金、不安定雇用に変えられたために、都市部への人口移動を一層加速させている。

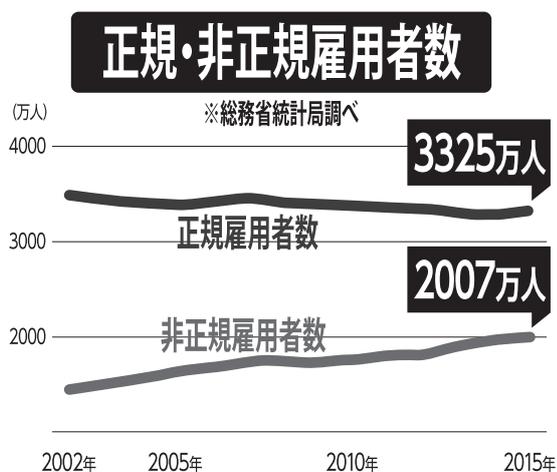
特に保育士の給与は通常の職員より11万円安く月収21万円台であり、このため約5万人以上の免許取得の保育士が保育の仕事に携わっていないとされる（毎日新聞、2016. 1. 16）。7月参議院選挙、東京都知事選挙でも与野党を問わず保育士、介護士の給与引き上げが課題になったが、それぞれの給与を速やかに11万円引き上げるべきで

あろう（図表11の4「保育士と介護士の賃金」を参照）。

g) 地方移住促進は地方での安定雇用確保が基本

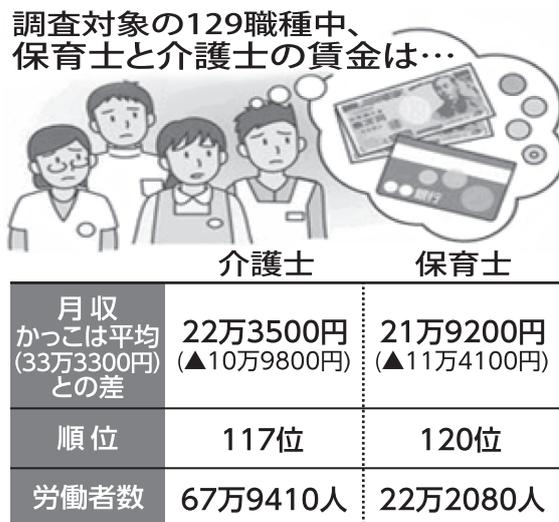
- 今の日本の「地域の人口増減数」、「移住者数」をみても、ここ5年間で東京、神奈川、埼玉、愛知、大阪、福岡、沖縄などで人口増は200万人を超えているが、福島、北海道、秋田、青森、岩手、新潟、和歌山、長崎などでは▲53万7719人の人口減が続いているのである。この中で地方への移住者数は、わずかに1万1735人（2014年度）である（図表12「過去5年間の人口増減数と移住者数」を参照）。少子化が進むとともに男女高校生の大学への全員進学時代も間近になってきており、地方に安定雇用の場が保障されない限り、若者たちの東京など都市部への人口流出は止めようがないであろう。
- 「地方への新しい人の流れをつくる」として「地方移住の推進（日本版C C R C）」の検討・普及を進めるとしており、全国で15市町村が計3500人の高齢者の受け入れに名乗りを上げている（2015. 12. 9、毎日新聞）。しかし移住の対象者は、大半が一般的退職者として厚生年金月額21.8万円の高

図表11の3 正規・非正規職員数



(出所) Yahooニュース編集部、2016. 6. 16。

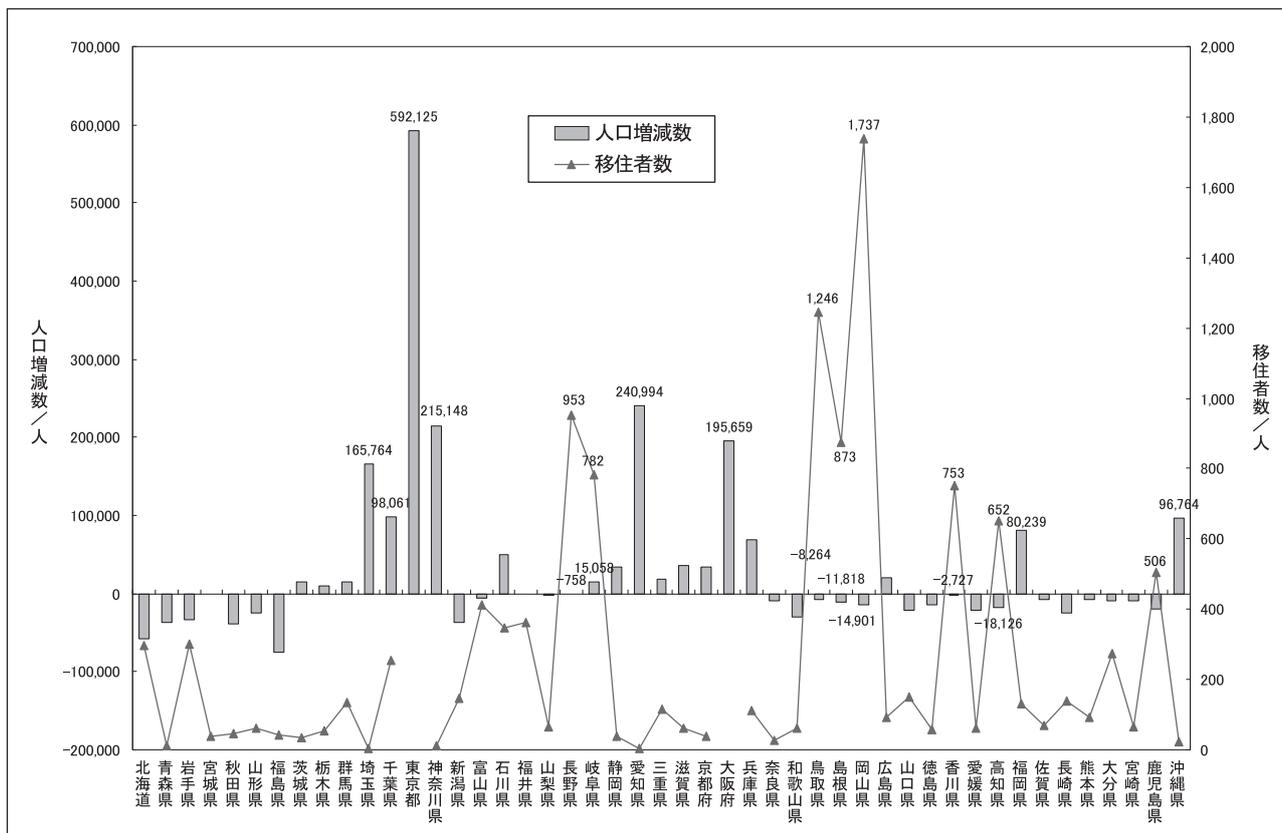
図表11の4 保育士と介護士の賃金



※2015年賃金構造基本統計調査。介護士は調査では「福祉施設介護員」と区分

(出所) 東京新聞、2016. 5. 2。

図表12 過去5年間の人口増減数と移住者数



(出所) 人口増減数は住民基本台帳人口(2009年度末~2014年度末)。2014年度の移住者数は毎日新聞等の調査結果(2015. 12. 20)。

齢者夫婦世帯以上に設定されており(「日本版CCRC構想素案」、CCRC構想有識者会議、2015年)、介護・医療施設等の供給を行う民間は利益が上がらなければ撤退し、「姥捨て山」化もあり得ることになっており、地域で生活できる賃金、正規職員化など安定雇用確保なしに「地方への新しい人の流れをつくる」のは非常に難しい。

- ・「都市のコンパクト化」を図るとして「コンパクトシティ構想」がいくつかの街で進められているが、青森市などでは、すでにほぼ破綻して膨大な赤字を出しており、ハコモノ作り中心では容易に「地方への新しい人の流れをつくる」ことはできない。兵庫県相生市では、市立幼稚園、小中学校の給食費無償化、市立幼稚園の保育料無料化、中学校卒業までの医療費無料化、若い世代の転入に対する家賃補助などを実施した結果、2013年度には一時的に転入者が転出

者を上回ったとされる(毎日新聞、2016. 2. 22)。これらに加えて安定雇用の就職斡旋など思い切った対策を講じない限り人口減を防ぐことはできない。

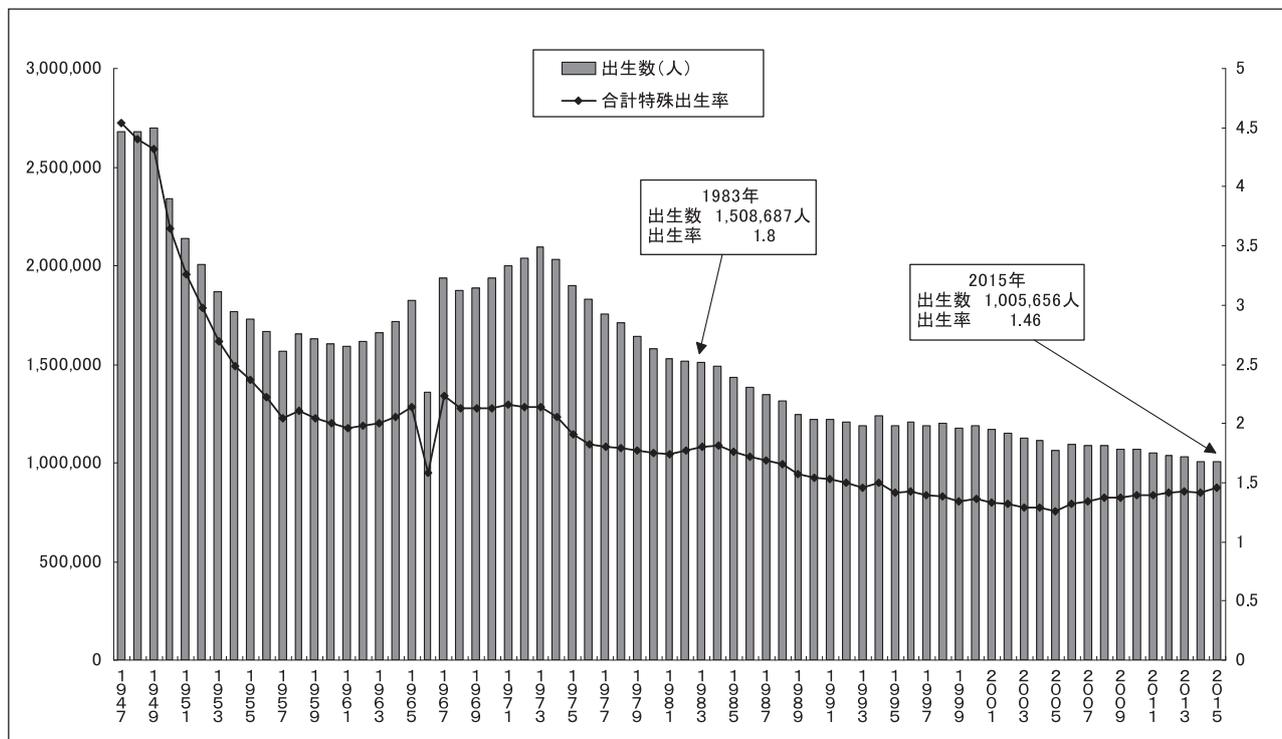
- h) 特殊出生率1.8の実現には50万人以上の出生が必要

- ・地方創生事業、「一億総活躍」事業のいずれもわが国の特殊出生率を1.8に引き上げ、人口1億人の確保を目指し、a)「若者雇用対策の推進・正社員実現加速」、b)「結婚・出産・子育て支援」、c)「仕事・生活の調和(育児休業等)」に取り組むとしているが、既述してきたように若者たちの正規職員化を基本に、保育士、介護士の給与の11万円引き上げを早急に実施するしかない。合計特殊出生率を1.8に引き上げるためには、1983年の特殊出生率1.8、出生数150万8687人を達成する必要がある。2015年の特殊出生率は1.46、出生数は100万5656人であり、15歳から49歳の女性が50万3031人の

出生数に達する必要がある、現状の対策では到底実現不可能である（図表13「合計特殊出生率、出生数」を参照）。また15歳から

49歳の女性数が減少すれば、特殊出生率が1.8になっても出生数はかつてのようには増えないということにも留意が必要である。

図表13 合計特殊出生率、出生数



(出所) 厚生労働省資料、但し2015年度の数値は未確定。

## ⑦ 国が東京など不交付団体の財源を収奪し、地方に再分配する時代へ

### 1) 「水準超経費」の意味

- 東京都など自主税源の財政力があり、かつ地方交付税の不交付団体である地方自治体の行政水準は地方財政計画で財源保障している「標準的行政水準」を上回っている。これを地方財政計画の標準的経費を上回る経費として「水準超経費」として位置付け、別扱っているのである。東京都などの不交付団体の高水準、広範囲の経費を「標準的行政水準」に取り込んで全ての地方自治体に同等水準の行政水準を保障した場合、地方財政計画は歳入不足で、完全にパンクしてしまうからである。

### 2) 「水準超経費」で巨大都市の市民生活を保障

- この「水準超経費」は、その上回っている「水準超経費」分を地方財政計画の歳出に計

上し、歳入に含まれている東京都などの不交付団体の「水準超経費」分の財源を区別してそれを保障し、その高い、広範囲の行政水準の維持も保障しているのである。つまり東京都などの不交付団体の高水準、広範囲の経費は、東京や巨大都市への一極集中の結果、生み出された特別の高水準、広範囲の行政需要、財政需要であり、これらを容認しない限り、東京や巨大都市の市民生活は成り立たないのである。そして交付団体の標準的行政水準は地方財政計画の歳出水準、地方交付税の基準財政需要額で完全に保障されているのである。

### 3) 財務省の不交付団体の行政サービス、高水準給与を批判

- この「水準超経費」が前年度比で+700億円と増額されているため、不交付団体は前年度以上の幅のある財政運営が可能になるわけで

ある。しかし財務省は、①不交付団体においては手厚い行政サービス（中学校卒までの医療費の無料化、幼稚園教育費が平均の2分の1～3分の1）、②高水準の給与（都職員給与のラス110.4）が、地方全体の歳出抑制努力の足かせとなるなどあり得ない理由を持ち出して、この不交付団体の「水準超経費」の財源を国が勝手に取り上げて、地方に再分配することを強引に主張してきたのである（財務省主計局、2013.10.28）。

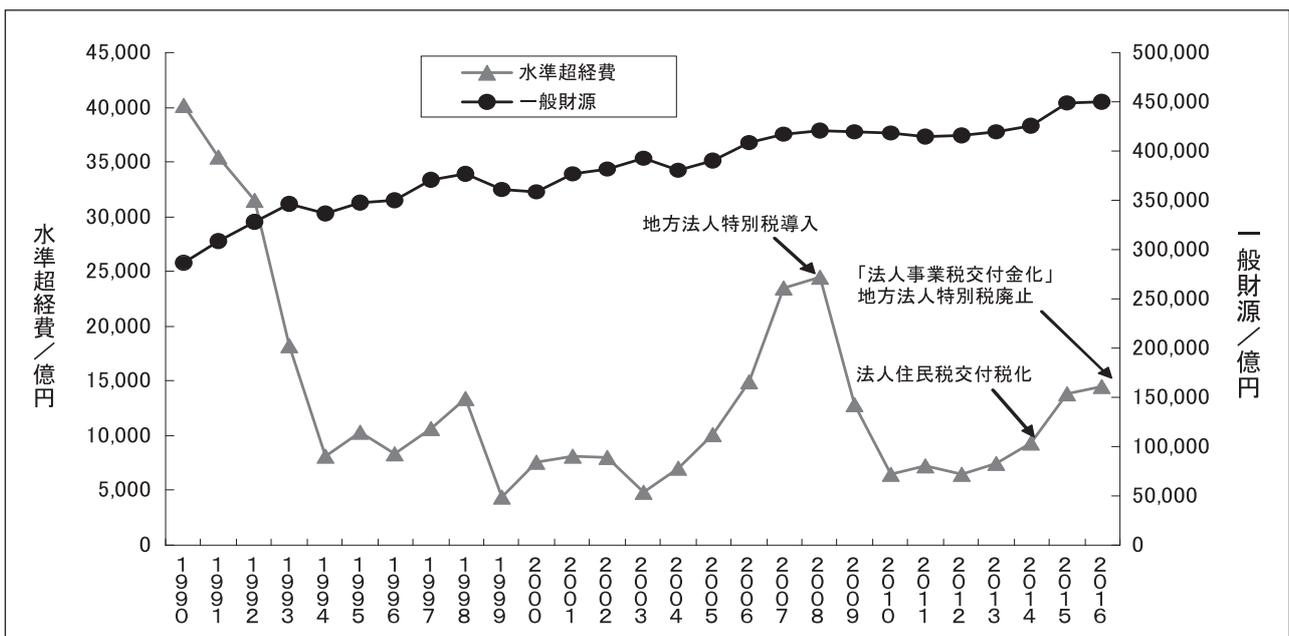
#### 4) 地方法人特別税・法人住民税の国税化、法人事業税の市町村交付金化

・総務省も地方交付税を伸ばせない中で、財務省に屈服せざるを得なくなり、①2008年度に地方法人特別税の一部の国税化と道府県間の再分配、②2014年度に法人住民税の法人税割の一部の国税化と地方交付税としての再分配、③2017年度に地方法人特別税・譲与税の廃止・法人事業税への復元、④2017年度に都道府県法人事業税の一部を、都道府県が市町村に交付する「法人事業税交付金」の創設、などを行ってきたのである。これらは国が勝手に東京など不交付団体の地

方税を取り上げて、国税化し、再分配するもので、これら地方自治体の「自主税源の篡奪」、「自主課税権の侵害」、「地方自治の否定」である。

- ・東京都などの不交付団体の「水準超経費」の動向をみると、a)1990年～1992年に「水準超経費」が3兆円～4兆円台に達し、格差が拡大していたにもかかわらず、不交付団体の地方税の再分配などこれっぽっちも問題にならなかった、b)1997年の消費税5%への引き上げ時に「水準超経費」が1兆円台であったが同様に誰も問題にしなかったのである。
- ・不交付団体の「水準超経費」分を除いた一般財源は、a)1997年の消費税5%引き上げ、b)2014年の消費税8%引き上げ、c)2008年の法人特別税導入、d)2014年の法人住民税の地方交付税化、e)2016年の法人事業税の交付金化、などのいずれの時も伸びている。これらを見れば、東京など不交付団体の地方税を取り上げて、国税化し、再分配する必要はない。これは財務省の地方交付税の総額抑制・削減のための便宜的手段に過ぎないのである（図表14「不交付団体の水準超経費と不交付団体の地方税源の国税化等」を参照）。

図表14 不交付団体の水準超経費と不交付団体の地方税源の国税化等



(出所) 毎年度地財計画より作成。

(注) 一般財源は、不交付団体の水準超経費分の財源は除外。

## 5) 東京等への税の集中は分権・分散政策の徹底化で

- ・東京への一極集中による税等の集中の是正は、東京都などの税を取り上げ、勝手に国税化するような「自主税源の篡奪」、「自主課税権の侵害」、「地方自治の否定」の安易な政策ではなく、中央政府各省庁の徹底的な分権・分散政策を根本から打ち出すべきである。

国は、地方創生の一環として、文化庁、消費者庁、中小企業庁などの国の機関や国立ガンセンターなど5つの国の研究機関の地方移転を打ち出しているが、いまのところ実現性はない。実現してもこの程度の分権・分散では集中の是正効果はでない。

地方移転政府方針案、4庁見送り、  
文化庁数年内に京都府へ

安倍政権が「地方創生」の一環として検討する政府機関の地方移転に関する基本方針案の概要が15日分かった。移転検討対象の7省庁のうち、特許庁、中小企業庁、観光庁、気象庁の4庁は移転すると「機能維持・向上」ができないとして移転を見送り、既設の出先機関の強化で対応する。文化庁は外交や国会対応などの業務を除き、京都府へ数年以内に「全面的に移転する」と明記する。徳島県が誘致し、現在「お試し移転」が行われている消費者庁と、和歌山県が要望している総務省統計局は、機能移転の業務試行や実証実験を行った上で、8月末までに移転の可否の結論を得るとしている。長野県と大阪府が提案した特許庁は移転検討対象とはならなかったが、関係機関の工業所有権情報・研修館の拠点を近畿地方に整備する方向で検討。大阪府は中小企業庁も誘致したが、移転で全国的な視野が失われるとして対象から外れた。観光庁は北海道と兵庫県が求めているが、安倍政権が進める外国人観光客誘致の司令塔機能が重視され対象外に。三重県が提案した気象庁は、大規模災害時の危機管理対応には東京に所在していることが不可欠だとされた。文化庁は、文化財が集まる京都や関西への移転効果が大きいとされ、年内に移転の具体的内容を決める(2016. 3. 16、毎日新聞)。

## 2. 地方交付税制度をめぐる4つの論点

飛田博史

### はじめに

2000年代以降の地方交付税は、いわゆる三位一体改革による地方交付税総額削減の逆風にさらされるなかで、骨太方針2004において「地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保する」という文言が盛り込まれて以来、政府の財政方針における「一般財源総額確保」を担保として、財源保障が行われてきた。

それは地方自治体の財政運営にとって、財源保障の安定性や予見可能性という面では安全弁として寄与してきたが、一方で総額が確保されれば、その内容はあまり問題とされない、言い換えれば質は問わない状況をもたらしているのではないかと考える。

とりわけ、近年の地方財政計画では、いわゆる歳出特別枠のような臨時的な経費が1兆円規模で計上され、マクロの一般財源総額をかさ上げするとともに、これを各自治体レベルで保障する普通交付税算

定では、行革や地域活性化の指標を一部導入し、自治体の「努力」を反映させる手法が目立っている。それはいわば、安定的に確保された交付税のパイを自治体間の競争を通じて奪い合う構造である。

さらに2016年度にはいわゆるトップランナー方式が導入され、普通交付税の単位費用に民間委託等の進んだモデル自治体の経費水準が反映されることになり、行革を前提とする交付税算定が推進されようとしている。

このように毎年度、財源保障の見直しが頻繁に行われるなかで、安倍政権下の財源保障の現状を立ち止まって客観的に評価する必要性がある。

本稿では近年の地方交付税制度をめぐる4つの論点を取り上げ、それぞれ検討を加えて問題点を明らかにする。

### (1) 財源保障の動向

#### ① 地財計画の状況

まず、2000年度以降の地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）と地方交付税（以下「交付税」と呼ぶ）総額の動向を見ておこう。

図表1は地財計画をはじめとする財源保障の規模の推移である。

2001年度の89.3兆円をピークに、いわゆる三位一体改革の期間に減少に転じた。これは、当時の給与関係経費、一般行政経費、投資的経費（特に単独）を2004～06年度の期間に一定水準に抑制するもので、地財規模自体が大幅に削減されることになった。これに伴い、交付税総額の削減を通じて一般財源総額も減少し、2001年度の58.9兆円から2004年度には55.6兆円まで削減された。

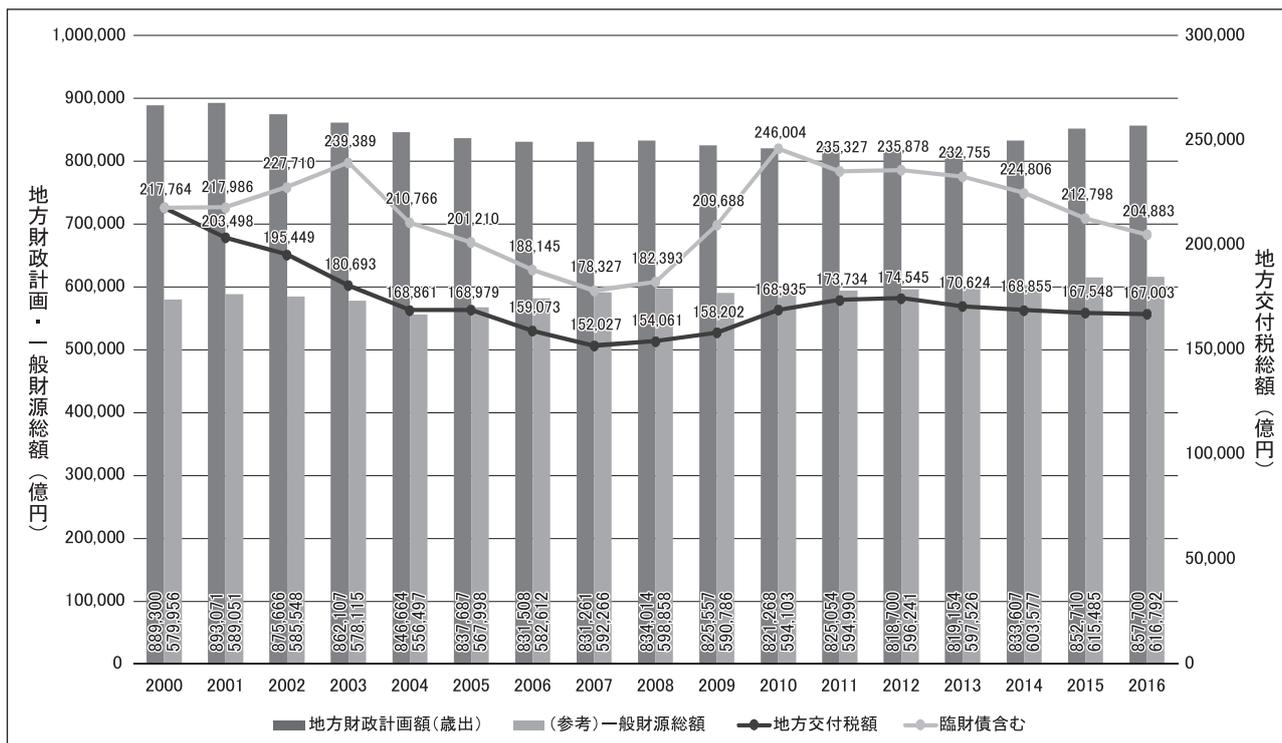
その後、政府の骨太方針2004に「一般財源総額

確保」が明記されることにより、削減傾向に歯止めがかかり、再び増加に転じた。

さらに2008年度秋のリーマンショックにともなう地方財政危機対策として、2009年度には交付税総額を国の一般会計から別枠で1兆円加算する「別枠加算」が講じられ、交付税を「量」として増やす財政措置が導入された。

財源保障の大枠となる地財計画についても、2008年度の地方再生対策費（4,000億円）以降包括的な臨時的経費が算入され、年々その規模は拡大しており、2015年度以降は政府の地方創生政策を受けて「人口減少等特別対策事業費」が1兆円計上され現在にいたっている。なお、本稿では2008年度以降の包括的な臨時経費のほか、2014年度以降、一般行政経費の内数として計上された

図表1 地方財政計画、一般財源総額と地方交付税総額の推移



(資料) 総務省ホームページ 地方財政計画各年度資料より作成

「地域の元気創造事業費」および「まち・ひと・しごと創生事業費」を含め「歳出特別枠等」と呼ぶこととする。

地財計画の推移は2009年度以降、ほぼ横ばいで推移し、2013年度以降増加傾向に転じている。

また、一般財源総額もリーマンショックを挟んで横ばいで推移し、2012年度以降増加傾向に転じている。

以上から、地財計画と一般財源総額の拡大が並行するのは2013年度以降であることがわかる。

次に、交付税総額については臨財債控除後で見ると、2000年度以降減少傾向をたどり、2007年度で底を打ったのち増加に転じ、2012年度をピークに微減傾向にある。

臨財債控除前では2003年度をピークに、いわゆる交付税ショックの2004年度に減少に転じたあと、2007年度で底を打ったのち増加に転じ、2010年度をピークに増加傾向にあった。

2000年代前半から半ばの減少局面は、地財計画の規模縮小および地方税の増加見通しによる財源不足の縮小によるものである。2000年代後半の増加局面はリーマンショックによる財源不足の拡大

によるもので、2010年代以降の減少局面は地財規模の拡大するなかで、景気回復と税制改正による地方税の増加によるものである。

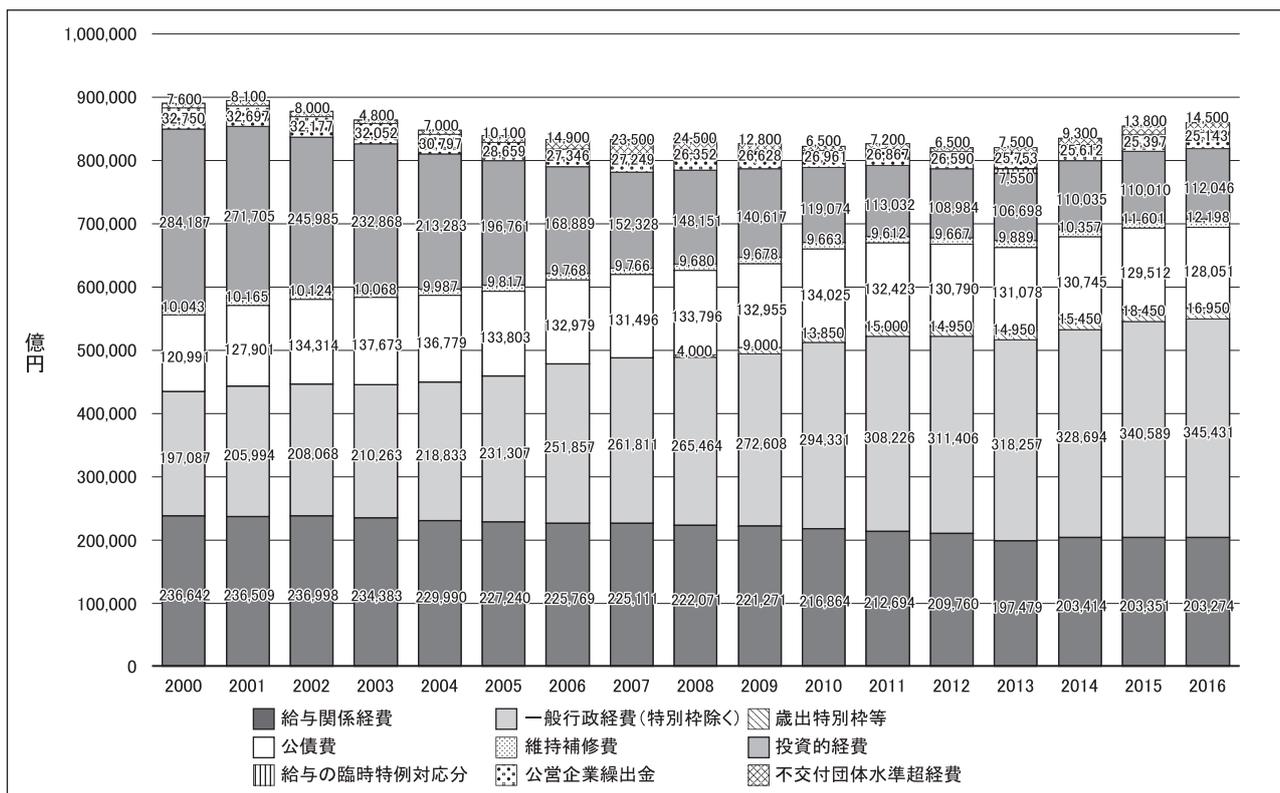
## ② 地財計画の歳出の状況

図表2で地財計画の内容を歳出面から見ると、一般行政経費（歳出特別枠等を除く）が社会保障費の制度充実および自然増にともない増加しているほかは、主要な経費では減少傾向にある。2000年代初頭と直近で比較すると一般行政経費と投資的経費の規模が対照をなしており、現在の財源保障が大幅な投資的経費の縮小を特徴としていることがわかる。

2013年以降、地財規模が増加傾向にあるが、一般行政経費と維持補修費を除けば、臨時的な経費である歳出特別枠等に依存している状況にあり、安定的な財源保障のあり方からみて脆弱性をもっている。

なお、維持補修費については近年の公共施設の維持更新費の増大を踏まえたものであり、この拡充は今後の投資的経費の財源保障を展望する重要な要素といえる。

図表2 地方財政計画の推移（歳出）



(資料) 同上

## (2) 論点1 — 一般財源総額は確保されているのか

### ① 「総額確保」の経緯

2004年度のいわゆる交付税ショックのなかで、国の財政方針において「一般財源総額確保」が明記されたのは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（骨太方針2004）である。そこでは「地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保する」と記述されている。ただし、当時はその水準をどこに求めるかは明記されておらず、交付税ショックのような大幅な交付税カットはしないという方針を暗示したものと推察される。

その後「一般財源総額確保」は若干の表現の違いはあるものの、ほぼ毎年度、政府の財政方針に明記されるようになった。

一般財源総額確保の水準を示すようになったのは2012年度の予算方針からで、当時は「交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額を平成23年度地方財政計画と実質

的に同水準となるように確保する」として、安定性を明確にするようになった。

さらに2014年度には前年度に閣議決定された中期財政計画に則り、「2014、2015年度の一般財源総額が2013年度を下回らない水準で確保する」という複数年度の財源保障として示された。

2016年度予算へ向けた骨太方針2015では、脚注部分ではあったが「交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度までにおいて、2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」として、さらに中期的な保障が明記された。

このように、毎年度の国の予算や財政方針において、おおむね「一般財源総額確保」が明記され、安定的な財源保障が担保されてきた。

ただし、その一方で、近年、複数年度にわたる水準確保が方針となっていることは、その間、国の政策展開にともなう一般財源の所要額の増加が

生じたとしても、必ずしも所要の財源を確保することを約束するものではないと解釈することもでき、必要額を確保するのではなく、水準を前年度並みとしてキャップをかける意図とみることができる。

なお、骨太方針2016では、遂に一般財源総額確保の文言が盛り込まれなかった。すでに前年度に複数年度の財源保障の方針が示されたとはいえ、一般財源総額確保に対する政府方針が消極的になったという見方もできる。

## ② 一般財源総額の状況

図表3は2000年度以降の一般財源総額の推移を表したものである。

2000年度以降、三位一体改革による減少を経て増加に転じたが、リーマンショック後に再び減少し2010年度を底に増加に転じ、2014年度以降、60兆円台にいたっている。

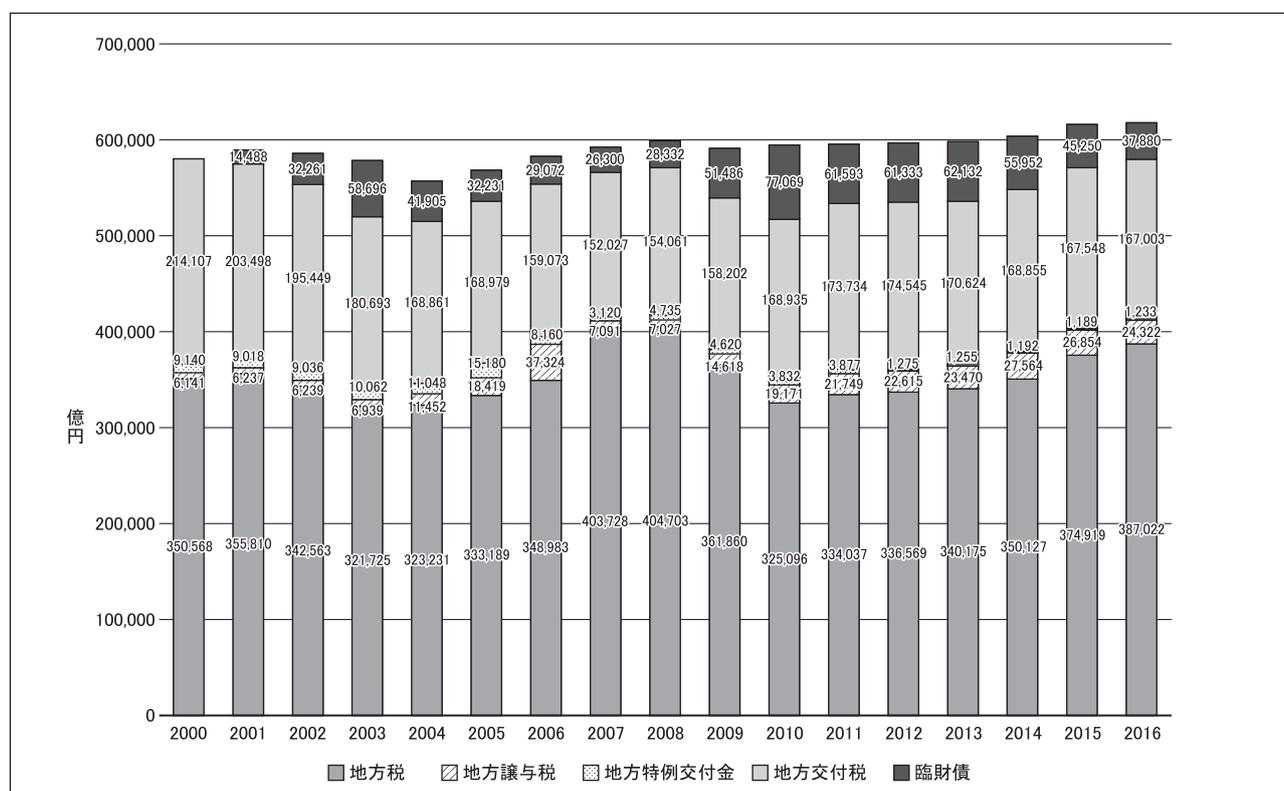
この間、地方税の回復局面で一般財源を大きく押し上げているように見えるが、2006年度の恒久的減税の完全廃止、2007年度の3兆円の税源移譲、

2013年度の個人住民税の年少扶養控除等の廃止、2014年度の地方消費増税など、税制改正による地方税の増収要因が含まれており、単純に過去の水準と比較することはできない。

しかも税源移譲については国庫補助負担金の一般財源化、年少扶養控除等廃止では子宮頸がん等ワクチン接種や妊婦検診関連の国庫負担金の一般財源化、地方消費増税については社会保障目的財源化など相当額の経費との見合いの財源となっており、一般財源の増加といえども実質的には限定的なものと同推察される。

また、臨財債を除く一般財源でみると2016年度が過去最高水準であるが、過去のピークである2008年度を1兆円弱上回る水準にとどまる。この間、上記のような各種一般財源化や社会保障経費の拡大などがあったことを踏まえると、一般財源総額確保を前年度並みあるいは複数年度にわたり一定水準で固定化するというのは、所要充當経費の状況を踏まえると、実質的に安定保障とはいえない。むしろ、財源保障のキャップがかけられたとみることができる。

図表3 一般財源総額の推移



(資料) 同上

### ③ 歳出（一般行政経費）からみた一般財源総額確保の実態

地方歳出に対する財源保障の意義は、自治体の裁量の余地がある単独事業の充実にある。先述のように近年の地財計画では一般行政経費が増加していることから、その単独事業の状況が注目される。

図表4は、国保事業を除く最近10年間の一般行政経費の補助、単独の推移である。

補助事業は社会保障費の自然増や2010年度の子ども手当の導入などの制度拡充により増加しているが、単独事業は歳出特別枠関連（2014年度：地域の元気創造事業費、2015年度以降：まち・ひと・しごと創生事業費）を除くとほぼ横ばいで推移しており、2016年度は重点課題対応分の計上で若干増加している。

特別枠関連を含めてみると2014年度以降単独事業が拡充されたことになるが、これはあくまで臨時的な経費であり、相当額の一般財源を恒久的に保障するとは限らない。

近年、地方の少子高齢化対策の取組が求められるなかで、「一般財源総額確保」の実態は補助事業の裏負担の増加が主体であり、地方の裁量的単独施策に対する財源保障は臨時的な経費の充実にとどまっている。

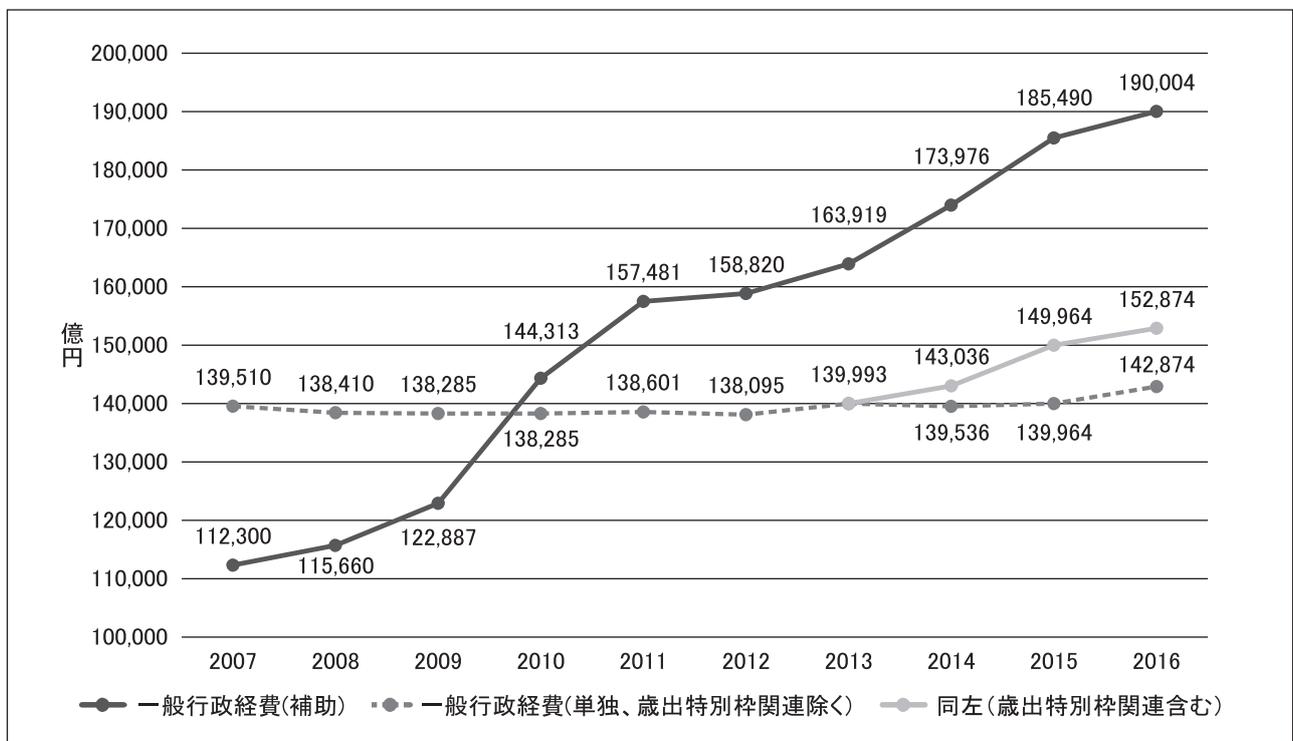
### ④ 臨財債と一般財源

図表5は一般財源に占める臨財債の割合である。

臨財債の元利償還金は年々増加傾向にあり、2015年度では地財計画の公債費の45%を占めるほどになっている。地財対策ではその償還分について臨財債を発行し、事実上の借換債となっている。

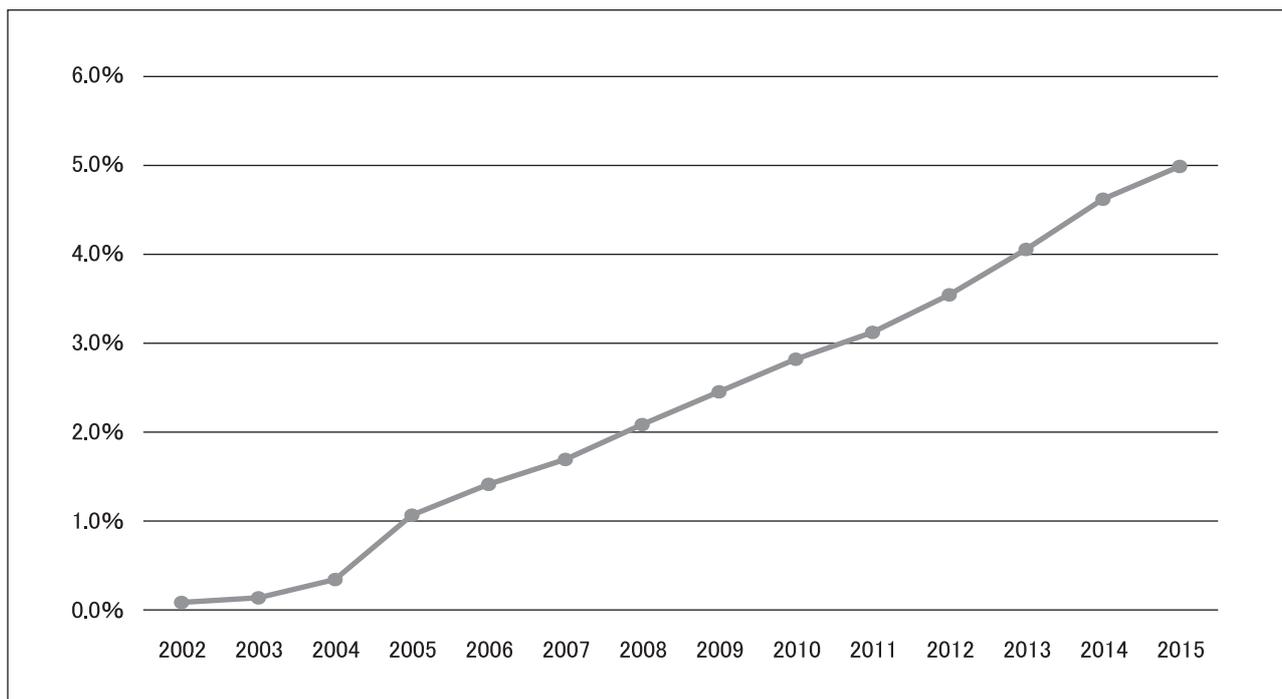
図表のように、一般財源に占める臨財債償還費の割合は低いものの、年々上昇している。既述のように償還費相当額を臨財債で補てんし、あわせて一般財源総額も伸びていることから、臨財債償還費が一般財源を浸食する状況にはないが、今後、一般財源総額の伸びが抑制される局面にいたった場合には、たとえ前年度比同水準であっても、実質的には一般財源水準を引き下げる懸念がある。

図表4 一般行政経費の推移



(資料) 同上

図表5 臨財債元利償還額／一般財源総額



(資料) 総務省「地方交付税等関係計数資料Ⅱ」および地財計画各年度より作成

以上のように近年一般財源総額は安定的かつ増加傾向のなかで量的には確保されているが、その内容は歳出特別枠等や臨財債を含む公債費に負うところが多く、また主要な増加要因である一般行

政経費についても、もっぱら補助事業の裏負担部分が増加しているに過ぎない。用途の自由な一般財源の充実という点からすれば、必ずしも一般財源総額が充実したとは評価できない。

### (3) 論点2 — 歳出特別枠等は財政需要として肯定されるか

#### ① 歳出特別枠等の経緯

歳出特別枠等とは、地財計画およびこれにもとづく普通交付税算定で通常の経費とは別枠で包括的な経費を計上するものである。

この用語自体は厳密な定義はないようだが、2008年度の地財計画で「地方再生対策費」4,000億円を「特別枠」で計上するとして先鞭をつけた。

ただし、政府側の国会答弁のなかでは2012年度の地域経済基盤強化・雇用等対策費以降、「歳出特別枠」と呼ばれるようになったことが確認できる。

なお、2014年度以降、地財計画の臨時項目から一般行政経費の内訳として、特別枠の事実上の移行が図られており、2016年度現在では「まち・ひ

と・しごと創造事業費」1兆円が一般行政経費に計上されている。

地財計画の説明ではこうした一般行政経費の内訳は「歳出特別枠」とは呼んでいないようであるが、冒頭で述べたように本稿ではこれらも含めて「歳出特別枠等」と呼んでいる。

地財計画における歳出特別枠等の状況は下記の図表6の通りである。

地方再生対策費は、2008年度の地方法人特別税・特別譲与税の創設にともない、事業税の再配分を通じた地財計画の水準超経費の抑制をもとに創設されたもので、その後、2012年度の地域経済基盤強化・雇用等対策費の創設により事実上吸収された。

2009年度の地域雇用創出推進費から地域経済基

図表6 地財計画の歳出特別枠等の状況

(億円)

|                 | 2008  | 2009  | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|-----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 地方再生対策費         | 4,000 | 4,000 | 4,000  | 3,000  |        |        |        |        |        |
| 地域雇用創出推進費       |       | 5,000 |        |        |        |        |        |        |        |
| 地域活性化・雇用等臨時特例費  |       |       | 9,850  |        |        |        |        |        |        |
| 地域活性化・雇用等対策費    |       |       |        | 12,000 |        |        |        |        |        |
| 地域経済基盤強化・雇用等対策費 |       |       |        |        | 14,950 | 14,950 | 11,950 | 8,450  | 4,450  |
| 地域の元気づくり推進費     |       |       |        |        |        | 3,000  |        |        |        |
| 地域の元気創造事業費      |       |       |        |        |        |        | 3,500  |        |        |
| まち・ひと・しごと創生事業費  |       |       |        |        |        |        |        | 10,000 | 10,000 |
| 合 計             | 4,000 | 9,000 | 13,850 | 15,000 | 14,950 | 17,950 | 15,450 | 18,450 | 14,450 |
| *重点課題対応分        |       |       |        |        |        |        |        |        | 2,500  |

(資料) 各年度の地財計画より作成

盤強化・雇用等対策費までは、いわゆるリーマンショックにともなう地方財政危機対策を名目に、地方交付税総額を充実させることを目的に包括算入されたもので、その金額も名称を見直しつつ1.5兆円近くまで増加したが、現在は「危機モード」から「平時モード」への回帰を志向する政府方針のもとで、4,450億円まで減少している。

2013年度の地域の元気づくり推進費は地方公務員の給与の臨時削減にともなう地財計画の圧縮に対する地財対策として講じられたものである。

翌年には地域の元気創造事業費3,500億円が、一般行政経費の内訳に計上された。これは前年度の「推進費」を引き継ぎつつ、臨時経費である地域経済基盤強化・雇用等対策費の削減相当額を補てんする役割を担った。

2015年度のまち・ひと・しごと創生事業費1兆円は、安倍政権の地方創生の取組を反映し、やはり一般行政経費の内訳として計上され、事実上、前年度の「創造事業費」が吸収された。

2016年度は「創生事業費」は同額計上される一方、地域経済基盤強化・雇用等対策費は4,450億円に縮小した。

なお、歳出特別枠等には含めていないが、一般行政経費内の重点課題対応分として①自治体情報

システム構造改革推進事業②高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくり③森林吸収源対策等の推進について総額2,500億円が計上され、事実上、地域経済基盤強化・雇用等対策費の削減の一部を補てんしている。

## ② 交付税算定への反映

以上のような歳出特別枠等をもとに普通交付税の算定にも反映されてきた。

図表7は歳出特別枠等の基準財政需要額における算定結果をみたものである。なお、「各項目への包括算定（活性化推進事業費）」については当初の概算ベースとなっている。

毎年度、時の政権が経済危機対策や地域活性化を打ち出す中で、その項目や算定方法の変遷を経て結果的には継続的に算定されてきており、2015年度算定では総額で約1.8兆円と過去最大の規模となっている。特別枠でありながら、需要額の一 corner を占めるようになっている。

これらの項目はすべて地方交付税法の附則で単年度あるいは「当分の間」として法定された臨時的な算定項目であり、不安定な財政需要に支えられた交付税制度の側面が表れている。

図表7 歳出特別枠等の基準財政需要額の算定結果

(億円)

|      |      | 地方再生対策費 | 地域雇用創出推進費 | 雇用対策・地域資源活用臨時特例費 | 雇用対策・地域資源活用推進費 | 地域経済・雇用対策費 | 地域の元気づくり推進費 | 地域の元気創造事業費 | 人口減少特別対策事業費 | 各項目への包括加算(活性化推進事業費) | 合計     |
|------|------|---------|-----------|------------------|----------------|------------|-------------|------------|-------------|---------------------|--------|
| 2008 | 道府県分 | 1,504   |           |                  |                |            |             |            |             |                     | 1,504  |
|      | 市町村分 | 2,504   |           |                  |                |            |             |            |             |                     | 2,504  |
|      | 合計   | 4,008   |           |                  |                |            |             |            |             |                     | 4,008  |
| 2009 | 道府県分 | 1,504   | 2,500     |                  |                |            |             |            |             |                     | 4,004  |
|      | 市町村分 | 2,509   | 2,500     |                  |                |            |             |            |             |                     | 5,009  |
|      | 合計   | 4,013   | 5,000     |                  |                |            |             |            |             | 5,000               | 14,013 |
| 2010 | 道府県分 | 1,504   |           | 2,250            |                |            |             |            |             |                     | 3,754  |
|      | 市町村分 | 2,496   |           | 2,250            |                |            |             |            |             |                     | 4,746  |
|      | 合計   | 4,000   |           | 4,500            |                |            |             |            |             | 5,350               | 13,850 |
| 2011 | 道府県分 | 1,124   |           |                  | 2,249          |            |             |            |             | 3,150               | 6,523  |
|      | 市町村分 | 1,872   |           |                  | 2,250          |            |             |            |             | 4,350               | 8,472  |
|      | 合計   | 2,996   |           |                  | 4,499          |            |             |            |             | 7,500               | 14,995 |
| 2012 | 道府県分 |         |           |                  |                | 3,297      |             |            |             | 3,300               | 6,597  |
|      | 市町村分 |         |           |                  |                | 4,097      |             |            |             | 4,100               | 8,197  |
|      | 合計   |         |           |                  |                | 7,394      |             |            |             | 7,400               | 14,794 |
| 2013 | 道府県分 |         |           |                  |                | 3,297      | 1,950       |            |             | 3,300               | 8,547  |
|      | 市町村分 |         |           |                  |                | 4,100      | 1,050       |            |             | 4,100               | 9,250  |
|      | 合計   |         |           |                  |                | 7,397      | 3,000       |            |             | 7,400               | 17,797 |
| 2014 | 道府県分 |         |           |                  |                | 2,924      |             | 875        |             | 2,795               | 6,594  |
|      | 市町村分 |         |           |                  |                | 2,973      |             | 2,624      |             | 3,255               | 8,852  |
|      | 合計   |         |           |                  |                | 5,897      |             | 3,499      |             | 6,050               | 15,446 |
| 2015 | 道府県分 |         |           |                  |                | 1,925      |             | 975        | 1,999       | 2,045               | 6,944  |
|      | 市町村分 |         |           |                  |                | 2,474      |             | 2,924      | 3,997       | 2,005               | 11,400 |
|      | 合計   |         |           |                  |                | 4,399      |             | 3,899      | 5,996       | 4,050               | 18,344 |

(資料) 地方財務協会「地方財政」各年9月号より作成

### ③ 基準財政需要額からみた歳出特別枠等

これらの算定が基準財政需要額にもたらす状況を市町村分についてみたのが図表8である。

図表は、個別算定経費、歳出特別枠等、包括算定経費、公債費の積み上げグラフで示したものである<sup>(1)</sup>。なお、2009年度、2010年度も単位費用への加算が行われているが、その内訳が不明であることから、個別算定経費の内数としている。

歳出特別枠等を除く個別算定経費は2007年度から2015年度にかけて17.4兆円から18.2兆円に増加しているが、消費増税による社会保障の充実が図られる2014年度以前でみれば、わずか3～4千億円程度の増加にとどまっている。

この間の臨時項目分および単位費用分をあわせた歳出特別枠等は伸びており、その合計額は2008

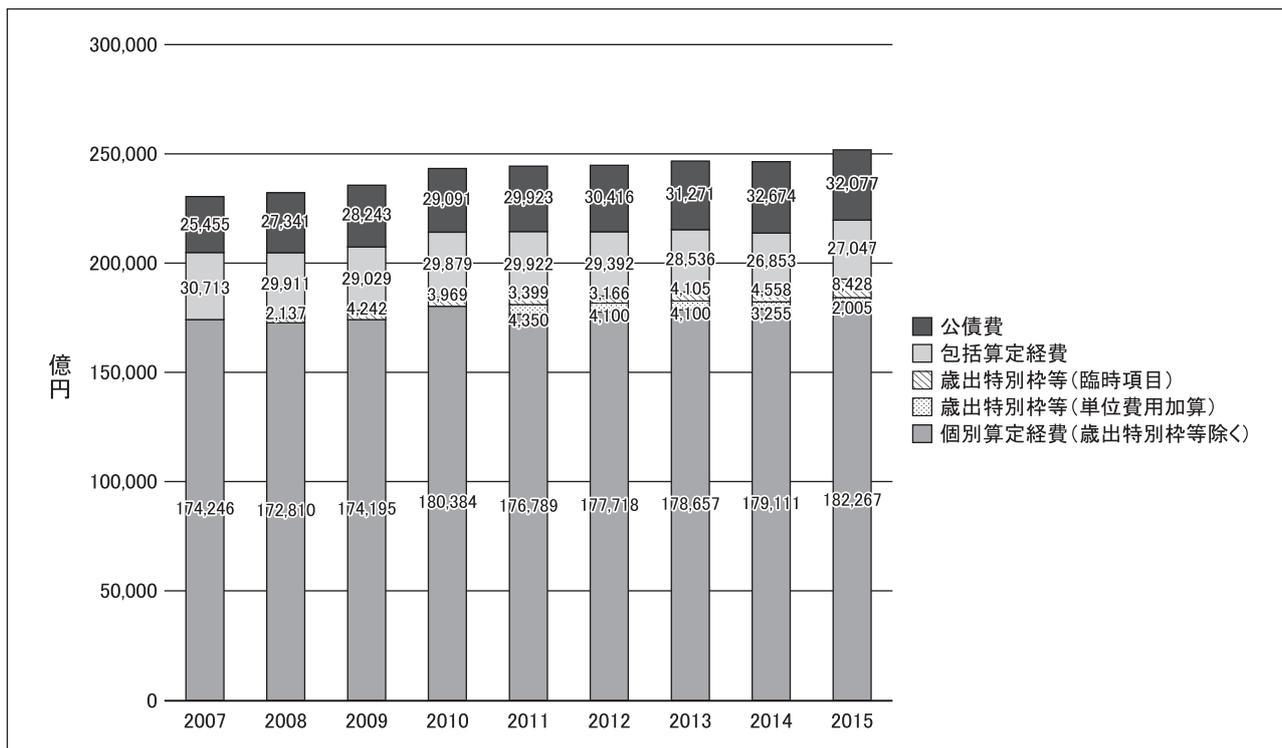
年度約2,100億円から2015年度には約1兆円と需要額全体の増加が歳出特別枠に大きく依存していることがわかる。

包括算定経費は2007年度から2015年度にかけて3兆円から2.7兆円の微減となっており、建設事業関係の抑制や総務費関連の削減が影響している。

公債費はこの間2.5兆円から3.2兆円に増加しているが、主に臨時財政対策債の元利償還金の算入増によるものである。

以上のように、新型交付税導入以降の需要額の伸びが、社会保障関連経費や公債費以外では歳出特別枠等でもたらされており、需要額を通じた交付税の増額が経費実態のない擬似的なものに依存している<sup>(2)</sup>。

図表8 基準財政需要額（市町村分・一本算定）の推移（2007～）



(資料) 総務省「地方交付税算定計数資料」各年度より作成

#### ④ 歳出特別枠等の需要額加算効果

歳出特別枠等は年々、需要額算定における影響度を増してきている。

後に成果指標の算定の問題で具体的にとりあげることが、地方再生対策費以来、算定式では段階補正が適用されており、小規模自治体への再配分効果が重視されてきたが、地方創生を背景とする人口減少等特別対策事業費等にいたっては、成果指標を通じてあらゆる自治体の算定において引き上げ効果をもたらしている。

図表9は市町村算定の個別算定経費に占める歳出特別枠等の割合である。

町村は期間を通じてもっとも高い割合を示し、2015年度の算定では7.2%に急上昇している。他の自治体規模では比較的低調であったが、2013年度から全般的に上昇傾向にあり、全自治体の割り増し効果を通じて、地方創生への取組を誘引する効果が小さくないことがうかがわれる。

#### ⑤ 歳出特別枠等の算定根拠の流動性

ところで、地財計画および交付税が、標準的かつ普遍的な行政経費を算定するものと仮定した場

合、歳出特別枠等はこれに即したものと見えるのだろうか。

交付税算定における一連の歳出特別枠等の創設理由に関する総務省の解説を整理すると、おおむね以下のような区分ができる。

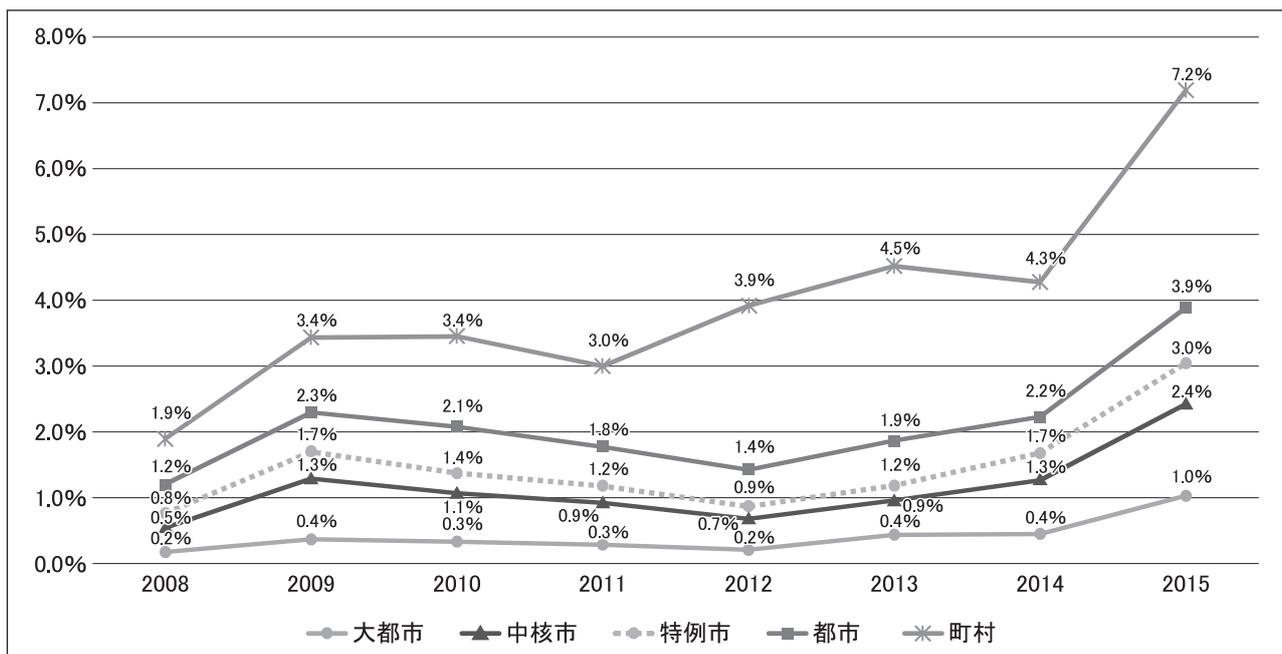
- ・2008～2012年度（地方再生対策費、地域雇用創出推進費、雇用対策・地域資源活用臨時特例費、雇用対策・地域資源活用推進費、地域経済雇用対策費）

経済危機や格差是正を主眼として、地方自治体の救済、とりわけ条件不利地域の自治体への配分に重点が置かれていた。

- ・2013年度（地域の元気づくり推進費）

給与の臨時削減にともなう、交付税算定における人件費削減の事実上の補てん措置として導入され、とりわけ行革算定が強調された。すでに行革算定自体は地域振興費にあったものの、算定基準はアナウンス効果が強かった。国側はこの算定を「地方が要望した」としており、これを転機として「努力」が歳出特別枠等の主役となった。

図表9 需要額（個別算定経費）対歳出特別枠等比



(資料) 同上

・2014年度（地域の元気創造事業費）

「地方団体からの要望を踏まえ、各地方団体が行革により捻出した財源を活用して、地域経済活性化の取組を行っていると考えられること。地域経済活性化に積極的に取り組み、成果指標を全国標準よりも伸ばしている地方団体は、地域経済活性化に全国標準よりも多く取り組んでいると考えられること」など、推測の域を出ない根拠で成果指標算定を採用しており、「努力」がよりハイブリッド化している。

・2015年度（人口減少等特別対策費）

地財計画の「まち・ひと・しごと創生」を根拠とする算定で、もっぱら地方創生の推進ありきの成果指標で算定しようとしている。解説を読むと交付税制度の標準的行政経費の保障という考え方に沿ったものとして算定の正当性を主張しているが、結局中身は本来の社会保障や地域振興であり、特別枠として算定する必要性は理解できない。しかも取組の必要度では人口が減少している自治体はその対策（人口増？）に取り組む必要性が高いとしているが、必ずしもそうした意向を裏付ける根拠が示されたわけではなく、算定のため

の理由付けという域を出ない。また、取組の成果についても子育て支援等の充実と人口増の因果関係自体、過去のデータから明確な相関は実証されておらず、単なる仮定を指標化しているに過ぎない。

以上のように、2008年度以降、創設時期や個別項目ごとに算定理由の異なる財政需要を流動的に算入してきた状況は、標準的行政水準の財源保障の考え方からして不適切である。しかも、成果指標のように国が企図する政策指標やそのウエイト付けは、算定の客観性という点からも疑義がある。

国が地方に対して財政措置を通じて一定の政策効果を求めるのであれば、本来、奨励的な国庫補助負担金で行うべきであり、交付税にこれを持ち込むことは、標準的な行政経費の算定を基本とする交付税制度の劣化を招くことになる。

⑥ 財源保障の安定性からみた課題

石原信雄はこれらの交付税の附則において算定されている項目について次のように述べている。

「近年、これらの額が巨額となっているが、普通交付税の安定性や地方団体の予見性等を踏まえると、可能な限り通常の費用に移し替える努力を行うことが望ましいと考えられる<sup>(3)</sup>」

先に見たように、歳出特別枠等が需要額に占める割合はとりわけ町村において上昇しており、その需要額算定への影響は大きい。

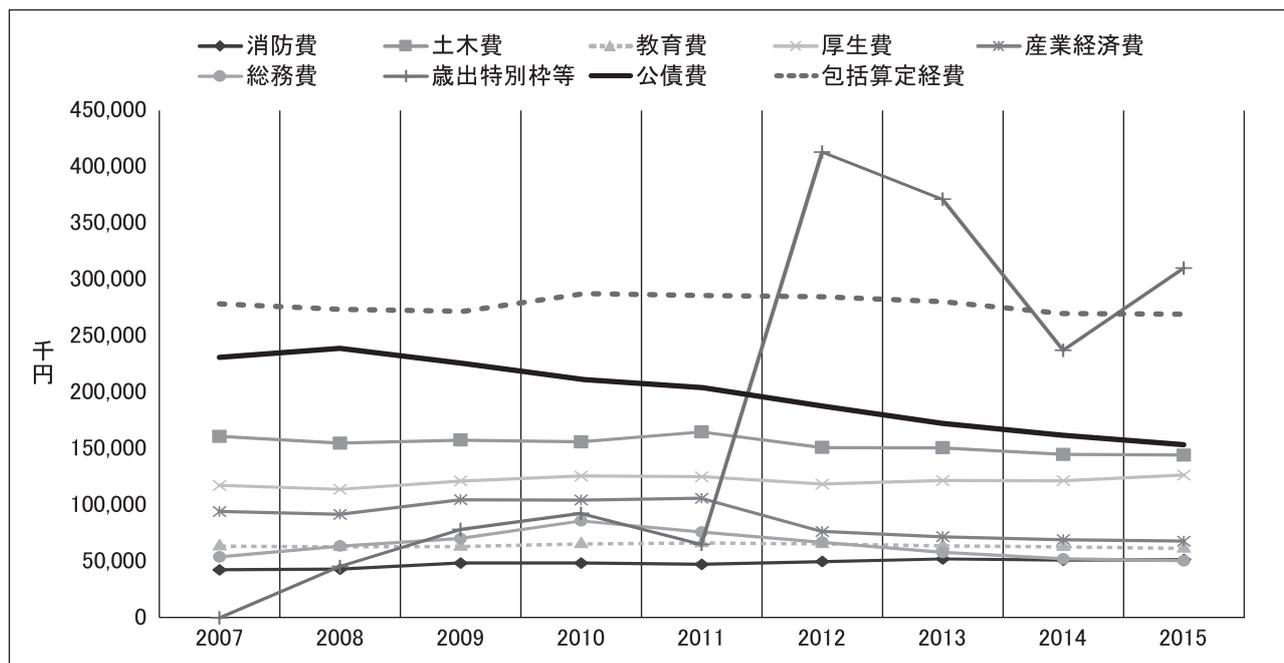
図表10は長野県の人口1,000人台の町村の需要額算定結果を中項目別にみたものである。

公債費や産業経済費が減少しているほかは比較的安定的に推移しているが、歳出特別枠等につい

ては2012年度以降、需要額が急増し2015年度現在では最も大きい項目となっている。しかし、年々の変動幅は著しく、石原が重視する安定性や予見性といった点で問題がある。

特別枠による量としての財源保障の充実が図られている事実は確認できるものの、その質の面では評価しがたい。

図表10 基準財政需要額の中項目別の推移（A村）



(資料) 同上

#### (4) 論点3 — トップランナー方式は「合理的、かつ、妥当な水準」か

##### ① トップランナー方式とは

国が自治体に対し民間委託等の検討を求める23の業務分野について、合理化の進んだモデルとなる自治体の経費を普通交付税算定の基準とする方法である。

具体的には普通交付税の基準財政需要額の計算要素である「単位費用」の算定基礎を見直すもので、第一に算定基礎の経費項目の給与費から委託費等への移行。第二に経費水準の引き下げという2つの見直しがある。ただし、すべての対象業務について2つの見直しが行われるわけではなく、需要額への影響は異なる。

導入のきっかけは2015年5月12日の経済財政諮

問会議（以下「諮問会議」と呼ぶ）の有識者議員提出資料「論点整理・総論 — 経済再生と財政健全化を両立する計画の策定に向けて」である。同資料では、地方歳出の無駄をなくす「インセンティブ改革」として地方の合理化の取組を促す仕組みを求め、具体策として「地方交付税の単位費用を計画期間内に低コスト団体にあわせる仕組みを導入する」「トップランナー方式」（以下「ト方式」と呼ぶ）が提案された。

これを受けて同年6月30日に閣議決定された骨太方針2015で「自治体間での行政コスト比較を通じて行政効率を見える化し、自治体の行財政改革を促すとともに、例えば歳出効率化に向けた取組

で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映し（トップランナー方式）、自治体全体の取組を加速する」ことが明記された。

これを踏まえ、8月28日総務大臣発出の「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」が示され、民間委託等の検討を求める業務分野がリストアップされ、このうち交付税算定に含まれる23業務がト方式の対象となった。

② トップランナー方式の内容

図表11はト方式の対象業務と見直し内容である。全体で23業務中16業務について段階的な見直しが行われる。このうち、道府県は12業務、市町村は16業務すべてが対象となる。

ただし見直し内容は項目によって異なり、道府県については経費水準の引き下げと経費区分の見直しの両方を行う業務が7、経費水準の引き下げのみが1、経費区分の見直しのみが4である。一方、市町村については両方を行う業務が11、経費水準の引き下げのみが1、経費区分の見直しのみが4である。

なお、これらは項目により単年度限りから最長5年間にわたり段階的に見直され、残りの7業務についても2017年度以降検討し、可能なものから導入を予定している。

また、民間委託等の進捗度が低い町村などの小規模自治体については、段階補正を拡充し、経費実態を勘案することになっている。

資料1は経費水準の最終的な見直し額と見直し期間である。

図表11 いわゆるトップランナー方式による23業務の見直しについて

(○は適用されるもの)

|                   | 対象業務       | 道府県分     |                        | 市町村分                          |                        | 業務改革の内容       |
|-------------------|------------|----------|------------------------|-------------------------------|------------------------|---------------|
|                   |            | 経費水準引き下げ | 経費区分の見直し<br>(人件費→委託費等) | 経費水準引き下げ                      | 経費区分の見直し<br>(人件費→委託費等) |               |
| 2016年度<br>(16業務)  | 学校用務員事務    | ○        | ○                      | ○                             | ○                      | 民間委託等         |
|                   | 道路維持補修・清掃等 | ○        | —                      | ○                             | —                      |               |
|                   | 本庁舎清掃      | ○        | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 本庁舎夜間警備    | ○        | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 案内・受付      | ○        | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 電話交換       | ○        | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 公用車運転      | ○        | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 一般ごみ収集     |          |                        | 据え置き                          | ○                      |               |
|                   | 学校給食（調理）   |          |                        | 据え置き                          | ○                      |               |
|                   | 学校給食（運搬）   |          |                        | 据え置き                          | ○                      |               |
|                   | 体育館管理      | 据え置き     | ○                      | ○                             | ○                      | 指定管理者制度、民間委託等 |
|                   | 競技場管理      | 据え置き     | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | プール管理      | 据え置き     | ○                      | ○                             | ○                      |               |
|                   | 公園管理       | 据え置き     | ○                      | 据え置き                          | ○                      |               |
|                   | 庶務業務       | ○        | ○                      | ○                             | ○                      | 庶務業務の集約化      |
|                   | 情報システム運用   |          |                        | ○                             | ○                      | 情報システムのクラウド化  |
|                   | 対象業務       | 道府県分     | 市町村分                   |                               |                        |               |
| 2017年度以降<br>(7業務) | 図書館管理      | ○        | ○                      | 指定管理者制度導入等                    |                        |               |
|                   | 博物館管理      | ○        |                        |                               |                        |               |
|                   | 公民館管理      |          | ○                      |                               |                        |               |
|                   | 児童館、児童遊園管理 |          | ○                      |                               |                        |               |
|                   | 青少年教育施設管理  | ○        |                        | 地方独立行政法人化<br>総合窓口・アウトソーシングの活用 |                        |               |
|                   | 公立大学運営     | ○        | ○                      |                               |                        |               |
| 窓口業務              |            | ○        |                        |                               |                        |               |

(資料) 総務省資料より作成

③ トップランナー方式の見直しの仕組み

ト方式で具体的にどのような単位費用の影響があるのか、学校用務員の見直しが行われる小学校

費（測定単位 学校数）を例にみてみよう。

図表12は小学校費の単位費用とその積算基礎を表している。

図表12 小学校費・学校数

|                           | 総 額（単位費用以外は千円） |           | 前年度比増減   | 備 考                                    |
|---------------------------|----------------|-----------|----------|--|
|                           | 2016           | 2015      |          |  |
| （給与費）                     |                | 3,707     | -3,707   | 用務員数1人→民間委託等を前提に委託料等へ振り替え              |
| （報酬）                      | 3,506          | 3,316     | 190      |  |
| （需用費等）                    | 1,931          | 2,016     | -85      |  |
| （委託料等）                    | 3,768          | 217       | 3,551    | 用務員事務委託手数料等として給与費から振り替え・見直し。<br>-156千円 |
| 学校経費計                     | 9,205          | 9,256     | -51      |  |
| 一般財源ベース                   | 9,181          | 9,228     | -47      |  |
| うちトップランナー方式による一般財源影響額(千円) |                |           | -156     |  |
| 単位費用（円）                   | 9,181,000      | 9,228,000 | -47,000  |  |
| うちトップランナー方式による単位費用影響額（円）  |                |           | -156,000 |  |

（資料）地方財務協会「地方交付税制度解説（単位費用編）」2016年度版より作成

小学校費のうち学校数を測定単位とする計算は給与費から委託料等までの合計額から特定財源を控除した「一般財源ベース」がそのまま単位費用になる。

2015年度の単位費用は9,228,000円であり、給与費に用務員数1人の人件費3,707千円が計上されていた。

ト方式の導入により、給与費から委託料等に経費が振り替えられ、さらに156千円が引き下げられ、単位費用では前年度比47,000円減の9,181,000円となる。一般財源ベースでみると減少額は47千円にとどまっており、他の経費がト方式の削減分を相殺している。

ト方式の仕組みを単純にみれば、単位費用引き下げ相当分の交付税が減少することになり、民間委託等が進んでいない自治体ではこれに取り組みざるを得ないことになる。しかし、実際には単位費用の水準はさまざまな変数により決まること。また、交付税交付額は各項目の需要額の総額を通じて決定されることから、算定の見直しと算定結

果は区別するべきである。

④ トップランナー方式の影響

図表13はト方式による各項目の需要額への影響を試算したものである。

左側は単位費用の前年度比増減率とそのうちのト方式の減少率の影響。中間はその算定基礎となる事業費ベースの前年度との増減比較。右側は段階的な見直し後の単位費用の対2015年度水準の減少率である。

小学校費の例でみたように、2016年度の単位費用の増減率は必ずしもト方式の減少率が直接的に影響するとは限らず、他の見直し要因で相殺される場合もある。したがって、毎年度、単位費用の積算結果を待たなければ実質的な影響額を評価することはできない。

最終的な引き下げの影響試算の部分では単位費用の減少率が項目により異なっており、道府県、市町村分の道路橋りょう費、市町村分の小中学校費の減少の影響が大きい。

図表13 トップランナー方式による単位費用の影響（総括）

|                  | 対象業務        | 基準財政需要額の算定項目     | 単位費用（円）    |           | 増 減      | うちトップランナー方式による影響額 | 単位費用伸び率 | うちトップランナー影響分 | 事業費総額（一般財源ベース）（千円） |           | 増 減       | うちトップランナー方式の影響額 | 参考              |        |
|------------------|-------------|------------------|------------|-----------|----------|-------------------|---------|--------------|--------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------------|--------|
|                  |             |                  | 2016       | 2015      |          |                   |         |              | 2016               | 2015      |           |                 | 見直し期間後の単位費用（試算） | 伸び率    |
|                  |             |                  |            |           |          |                   |         |              |                    |           |           |                 |                 |        |
| 道府県分             | 学校用務員事務     | 高等学校費・生徒数        | 56,600     | 58,900    | -2,300   | -325              | -3.9%   | -0.6%        | 1,960,604          | 2,040,438 | -79,834   | -11,272         | 57,277          | -2.8%  |
|                  |             | 特別支援学校費・学級数      | 2,074,000  | 2,098,000 | -24,000  | -3,886            | -1.1%   | -0.2%        | 725,851            | 734,311   | -8,460    | -1,360          | 2,078,597       | -0.9%  |
|                  | 道路維持補修・清掃費等 | 道路橋りょう費・道路の面積    | 146,000    | 151,000   | -5,000   | -5,504            | -3.3%   | -3.6%        | 4,535,776          | 4,682,206 | -146,430  | -170,633        | 134,521         | -10.9% |
|                  | 本庁舎清掃等      | 包括算定経費・人口（百万円）   | 17,663     | 19,082    | -1,419   | -44               | -7.4%   | -0.3%        | 17,663             | 19,082    | -1,419    | -44             | 18,941          | -0.7%  |
|                  | 庶務業務        |                  |            |           |          | -8                |         |              |                    |           |           | -8              |                 |        |
|                  |             | 体育館・競技場・プールの施設管理 | その他の教育費・人口 | 2,110     | 1,930    | 180               | 0       | 9.3%         |                    | 3,595,311 | 3,283,408 | 311,903         | 0               |        |
|                  | 公園管理        | その他の土木費・人口       | 1,420      | 1,430     | -10      | 0                 | -0.7%   |              | 2,407,823          | 2,425,203 | -17,380   | 0               |                 |        |
| 市町村分             | 学校用務員事務     | 小学校費・学校数         | 9,181,000  | 9,228,000 | -47,000  | -156,000          | -0.5%   | -1.7%        | 9,181              | 9,228     | -47       | -156            | 8,448,000       | -8.5%  |
|                  |             | 中学校費・学校数         | 8,778,000  | 9,126,000 | -348,000 | -156,000          | -3.8%   | -1.7%        | 8,778              | 9,126     | -348      | -156            | 8,346,000       | -8.5%  |
|                  |             | 高等学校費・生徒数        | 70,300     | 73,100    | -2,800   | -400              | -3.8%   | -0.5%        | 42,183             | 43,866    | -1,683    | -240            | 71,108          | -2.7%  |
|                  | 道路維持補修・清掃費等 | 道路橋りょう費・道路の面積    | 75,200     | 76,600    | -1,400   | -1,783            | -1.8%   | -2.3%        | 203,173            | 206,743   | -3,570    | -4,813          | 71,209          | -7.0%  |
|                  | 本庁舎清掃等      | 包括算定経費・人口（百万円）   | 1,908      | 2,018     | -110     | -2                | -5.5%   | -0.3%        | 1,908              | 2,018     | -110      | -2              | 1,987           | -1.5%  |
|                  | 庶務業務        |                  |            |           |          | -2                |         |              |                    |           |           | -2              |                 |        |
|                  |             |                  |            |           |          | -3                |         |              |                    |           |           | -3              |                 |        |
|                  | 情報システムの運用   | 戸籍住民基本台帳費・戸籍数    | 1,190      | 1,210     | -20      | -14               | -1.7%   | -1.2%        | 48,722             | 49,784    | -1,062    | -851            |                 |        |
|                  |             | 戸籍住民基本台帳費・世帯数    | 2,160      | 2,020     | 140      | -21               | 6.9%    | -1.0%        | 88,758             | 82,793    | 5,965     | -859            |                 |        |
|                  |             | 徴税費・世帯数          | 4,530      | 4,540     | -10      | -64               | -0.2%   | -1.4%        | 185,773            | 186,025   | -252      | -2,623          | 4,345           | -4.3%  |
|                  | 一般ごみ収集      | 清掃費・人口           | 5,070      | 5,070     | 0        | 0                 | 0.0%    |              | 569,415            | 573,883   | -4,468    | 0               |                 |        |
|                  | 学校給食（調理）    | 小学校費・児童数         | 43,100     | 43,900    | -800     | 0                 | -1.8%   |              | 29,760             | 30,303    | -543      | 0               |                 |        |
|                  | 学校給食（運搬）    | 中学校費・生徒数         | 40,400     | 41,300    | -900     | 0                 | -2.2%   |              | 24,250             | 24,799    | -549      | 0               |                 |        |
| 体育館・競技場・プールの施設管理 | その他の教育費・人口  | 5,090            | 5,060      | 30        | -6       | 0.6%              | -0.1%   | 508,620      | 505,611            | 3,009     | -643      | 5,037           | -0.5%           |        |
| 公園管理             | 公園費・人口      | 531              | 533        | -2        | 0        | -0.4%             |         | 53,129       | 53,289             | -160      | 0         |                 |                 |        |

（資料） 同上

⑤ トップランナー方式は「合理的、且つ、妥当な」水準か

交付税法の第2条6号では、単位費用について次のように定義している。「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」。

逐条解説によれば、「標準的条件を備えた地方団体」について平均的な行政規模、内容を有し、自然的、社会的条件に特異性のない自治体を想定している。

こうした法律の解釈に基づけば、モデルとなる自治体を基準とすることは標準的条件として不相当である。そもそもト方式は民間委託等の水準設定の考え方が不透明であり、算定にかかる説明責任という点でも問題である。

ここで解釈を拡大し、民間委託等の実施状況にもとづき、実施率の高い業務の経費をト方式とし

て反映したと仮定しよう。

図表14はト方式の主な対象業務に関する自治体の民間委託等の実施状況で、表中の網掛けは実施率が5割未満の業務である。

今年度の16業務についてはその多くが8割以上の実施率であり、上記の前提に立てば、実施自治体の一定の経費水準をト方式として適用する可能性はある。しかし、学校用務員事務については32.8%と5割を切っており、ト方式は単位費用の引き下げを通じた合理化の誘導策となりうる。

さらに2017年度以降実施が検討されている業務については、都道府県、政令市を除けばいずれも5割未満であり、図書館業務にいたっては20%未満ときわめて低い実施率である。これらの業務へのト方式の適用は、単位費用の「合理的、且つ、妥当な水準」の考え方を逸脱するものとなり許容しがたい。こうしたト方式の考え方を安易に適用することは、交付税の財源保障の理念を根本的に覆すことになり、きわめて問題がある。

図表14 民間委託（事務事業）・指定管理者制度の実施状況

(実施比率、制度導入比率 %)

| トップランナー方式の主な対象業務          |               | 都道府県 | 政令指定都市 | 市区町村 |
|---------------------------|---------------|------|--------|------|
| 民間委託                      | 本庁舎の清掃        | 100  | 100    | 99.2 |
|                           | 本庁舎の夜間警備      | 100  | 90     | 97.8 |
|                           | 案内・受付         | 97   | 100    | 86.2 |
|                           | 電話交換          | 89.2 | 89.5   | 89.9 |
|                           | 公用車運転         | 91.5 | 90     | 86.5 |
|                           | し尿収集          |      | 89.5   | 97.8 |
|                           | 一般ごみ収集        |      | 100    | 96.3 |
|                           | 学校給食（調理）      | 100  | 89.5   | 61.9 |
|                           | 学校給食（運搬）      | 100  | 100    | 88.6 |
|                           | 学校用務員事務       | 34.1 | 40.0   | 32.8 |
|                           | 道路維持補修・清掃等    | 100  | 100    | 95.3 |
|                           | 情報処理・庁内システム維持 | 100  | 100    | 98.8 |
| 指定管理                      | 体育館           | 93.9 | 90.8   | 36.5 |
|                           | 競技場           | 89.6 | 64.8   | 45.5 |
|                           | プール           | 92.6 | 94.4   | 46.3 |
|                           | 大規模公園         | 87.9 | 49.3   | 49.8 |
| (参考)<br>2017年度以降の<br>検討業務 | 図書館           | 9.5  | 21.5   | 14.7 |
|                           | 博物館           | 48.9 | 43.3   | 27.0 |
|                           | 公民館・市民会館      |      | 51.6   | 21.2 |
|                           | 児童館・児童遊園管理    | 85.7 | 71.3   | 22.5 |

(資料) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2016年3月25日公表より作成

\* 網掛けは実施率50%未満

## (5) 論点4 — 成果指標は財源保障として許容されるのか

### ① 実績に応じた交付税算定について

歳出特別枠等の交付税算定は、一定の成果指標にもとづく補正を加える点で、自治体の実績を評価する算定である。

ところで実績ベースの交付税算定の歴史は古く、1956年の特別態容補正（道府県分）にさかのぼる。当時、財政力の低い自治体への傾斜配分を強化するために、所得水準の低さや道路等の未改良率など指標に「あるべき」行政水準を達成する補正として適用された。これが交付税算定の動態化の端緒といわれる。

その後「全総」時代に入り、地方の社会経済インフラの急速な整備が求められるなかで、1962年に地方が実施した公共事業費の一部を補正する「密度補正（事業費補正）」が採用され、さらに1967年事業費補正を投資態容補正に移行させ、客観指標にもとづく投資の必要性を補正する方式を充実させた。

また、1969年には交付税算定を經常経費と投資的経費に区分し、公債費算定については現行の公共施設の公債費を算入する減価償却費算入方式からあるべき公共事業の投資に応じた公債費を算入する計画的事業費算入方式へと完全転換した。

このような「あるべき」水準を一定の成果で算定する方式は、行政水準の充実を図る上では時代の要請であったといえよう。

しかし、「あるべき」水準は、1990年代のいわゆる平成不況対策のように、時として国の政策に地方を動員し過剰な投資をもたらす危険性がある。2000年代に入り、単独事業を過度に拡大した事業費補正が見直されたのは、当時の小泉改革の背景とともに1990年代の反省があったからである。

その点では「あるべき」水準を交付税算定で適切に具体化することは慎重を期すべきであり、現在の歳出特別枠等にもとづく算定が問われるべき点もそこにある。

### ② 地域の元気創造事業費の例

ここで地財計画の「まち・ひと・しごと創生事

業費」1兆円を受けて算定される「地域の元気創造事業費」（以下「創造事業費」と呼ぶ）の仕組みをみてみよう。

資料2は同経費の算定の概要である。2014年度に創設された創造事業費は総額3,500億円について、行革努力分として3,000億円、経済活性化分として500億円が算定される<sup>(4)</sup>。

いずれの算定も人口を測定単位として段階補正が適用されており、小規模自治体に手厚い配分となる。さらに經常態容補正Ⅰで行革努力分、Ⅱで経済活性化分が算定される。

ⅠではAの職員数削減率の実績からFの地方債残高削減率までの6指標が適用され、職員数削減率とラスパイレス指数についてウエイトが高い。一方ⅡではGの産業指標からOの道府県民所得または地方税収を指標とし、GからIの3つの産業指標についてウエイトが高い。

補正の考え方は全国平均を上回る実績について高い補正係数が適用されるが、下回った場合でも補正係数の下限値が適用される。試算の結果、經常態容補正合計で最高2.165、最低0.08となり、後者の場合は段階補正が一定程度割り落とされることになる。

算定額、補正係数の両面でⅠにウエイトが置かれており、地域の元気創造事業とは行革推進とみなすことができる。

なお、「まち・ひと・しごと創生事業費」の6,500億円分は人口減少等特別対策事業費として算定されており、こちらは人口減少率や転入者人口比率など、安倍政権の地方創生施策により引きつけた内容となっており、全国平均より劣位にある指標をプラスに補正する「取組の必要度」と全国平均より優位にある指標をプラスに補正する「取組の成果」から構成される。

現時点では前者に高いウエイトが置かれているが、段階的に後者へシフトさせる予定である。

### ③ 成果指標の問題点

以上紹介した直近の歳出特別枠等における成果

指標の問題点として、次のような3点があげられる。

第一に政策誘導の恣意性が高いことである。

「創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」のいずれも、行革や地方創生の政策誘導の意図が強く表れており、普遍的な財政需要を自治体の状況に応じて配分する交付税のあり方とは大きく乖離する。

地方交付税制度創設時の補正係数について、当時の地方自治庁の想定問答集では次のように書かれている。「補正係数を算定する場合基礎とする補正事由は、地方経費を決定している各種条件のうち、客観的に明確であり、恣意や作為の介入の余地がないものの中から普遍的且つ重要なものを選ぶ<sup>6)</sup>」

こうした考え方を基本とするならば、歳出特別枠等で採用された各種指標は、国の行革や地方創生の政策推進という恣意や作為の介入ということができるのではないか。たとえば2014年度創設の創造事業費の指標に、2015年度のまち・ひと・しごと総合戦略を踏まえて、新たに女性就業率が加えられたことなど、政策の都合にあわせた場当た

り的な指標化である。

また、各種指標の成果の評価基準、たとえば行革算定における職員数削減率など、比較年度の設定は中央政府が定めるものであり、成果の評価は中央政府のさじ加減次第ということになる。少なくとも成果指標の設定にあたっては国と地方の協議の場にゆだねられるべきだと考えられるが、そうした経過は確認できない。

第二に算定内容の不安定性である。

歳出特別枠等が毎年度見直されている中で、その都度、各種指標が改定されており、「普遍的且つ重要なものを選ぶ」という観点から、補正係数自体の不安定性は問題である。創造事業費における女性就業率の追加などは極めて場当たりのであり、不安定性の象徴といえるだろう。

第三に行革算定の矛盾である。

しばしば指摘していることだが、行革実績を補正と通じて財政需要ととらえるのは、経費の削減を経費として算定することから矛盾している。総務省は行革に要する経費と説明しているが、具体的にどのような需要があるのか明らかではない。

## 結 び

地方交付税制度は、小泉政権の三位一体改革を転機として、財源保障の内容よりもむしろ量的水準を確保することに傾斜し、地財対策は年々技術化する傾向にある。

それは、従来の地財規模の拡大基調から抑制基調へと転換するなかで「一般財源総額」を橋頭堡として、その確保のために地方の行革や政策の「努力」を人身御供に、臨時的な経費実態を伴わない枠経費の算入で充実を図る財源保障の図式である。

本稿で取り上げた歳出特別枠等の成果算定やト方式などは、いずれも地方の「汗」を「見える化」する代わりに財源保障を担保する算定の一端である。

総務・財務両省の地財折衝の世界では、これまでの一連の制度見直しは最大限の妥協点というこ

となのだろう。

しかし、地方交付税法の「合理的、且つ、妥当な水準」という財源保障の基本的考え方、あるいは石原の指摘するような「安定性、予見可能性」といった運用上の原則などに照らして、近年の交付税算定の見直しは一般財源総額確保の成果よりも、むしろ制度の骨格を脆弱化させる懸念がある。

事実、2017年度へ向けた交付税制度改革をめぐり、諮問会議では「人口減少等特別対策事業費」の成果指標算定の強化が求められ<sup>6)</sup>、また、財政制度等審議会では、地財計画の枠計上となっており、同「対策事業費」を含む一般行政経費単独事業の過大見積もりが指摘される<sup>7)</sup>など、ここ数年で導入された財源保障の仕組みに対する見直しや批判が相次いでいる。

このように交付税制度のあり方がさまざまな角

度から指摘されるなかで、改めて交付税法の「合理的、且つ、妥当な水準」および配分方法のあり方について、制度の歴史を踏まえた検証が必要であり、少なくとも地方自治体は一般財源総額確保という結果に甘んじることなく、自らが財源保障のあるべき水準を組織的に実証する責任がある。

政府の骨太方針2015では、一般財源総額を2018年度まで2015年度水準を下回らないようにしているが、これは地財計画の歳出水準の見直しを含んだものであることに留意すべきである。約2年半後に地財計画、交付税を通じた「合理的、且つ、妥当な水準」がどのような姿になっているのか。交付税制度は重要な節目にある。

#### [注]

- (1) 総務省の関連資料では、歳出特別枠等は個別算定経費に含めていないが、実質的には複数年にわたり経常的に算入されていることから、本稿ではこれを含めて呼称している。
- (2) 図表は一本算定にもとづく金額であり、実際には合併算定替により個別算定経費の伸びは図表より高いことが推測されるが、それでもなお歳出特別枠等の寄与度は大きい。
- (3) 石原信雄『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい、2016年、90ページ
- (4) 2014年度は地財計画の一般行政経費の内訳として「地域の元気創造事業費」が計上されたが、2015年度以降は「まち・ひと・しごと創生事業費」に吸収され、交付税算定の項目だけが残された。なお、地方創生政策を踏まえ2015年度以降は経済活性化分の成果指標として女性就業率が追加された。
- (5) 地方自治庁 第13回国会地方財政平衡交付金法改正関係想定問答集 5ページ
- (6) 2016年11月18日 専門調査会経済・財政一体改革推進委員会
- (7) 2016年10月27日

#### [参考文献]

- 石原信雄『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい、2016
- 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説 第3版』ぎょうせい、1996
- 岡本全勝『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局、1996
- 小西砂千夫『地方財政のヒミツ』ぎょうせい、2012
- 立田清士「地方交付税の発足時を振り返り、制度運営の歴史を総括する」『地方財政』地方財務協会、2005年4月

飛田博史『財政の自治』公人社、2013

飛田博史「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」『自治総研』2016年10月

矢野浩一郎「高度経済成長から安定成長へ～地方交付税の成長と質的転換」『地方財政』地方財務協会、2005年5月

「座談会 地方交付税最近10年の歩みと課題を中心に」『地方財政』地方財務協会、2014年11月

## トプランナー方式の導入について

- 基本方針2015に基づき、歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組を推進
- その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心・安全を確保することを前提として取り組む。

### 取組の概要

- 地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務(23業務)についてトプランナー方式の検討対象とする。  
※ 法令等により国が基準を定めている業務や産業振興・地域振興等の業務はトプランナー方式になじまないことから対象としていない。
- このうちできる限り多くの業務(16業務)について平成28年度に着手。地方団体への影響等を考慮し、複数年(概ね3~5年程度)かけて段階的に反映。  
※ 地方団体の人口規模の違い等の地域の実情を踏まえて算定。
- 残る業務について、平成29年度以降、課題等を検討し、可能なものから導入。

### 【平成28年度に着手する取組】

| 対象業務  | 基準財政需要額の算定項目     |                          | 基準財政需要の算定基礎とする業務改革の内容                      |
|---|------------------|--------------------------|--|
|   | 都道府県             | 市町村                      |  |
| ◇学校用務員事務<br>(小学校、中学校、高等学校、特別支援学校)                     | 高等学校費<br>特別支援学校費 | 小学校費、中学校費、<br>高等学校費      | 民間委託等<br>(現行：直営、<br>一部民間委託等)               |
| ◇道路維持補修・清掃等   | 道路橋りょう費          | 道路橋りょう費                  |  |
| ◇本庁舎清掃           ◇電話交換<br>◇本庁舎夜間警備   ◇公用車運転<br>◇案内・受付 | 包括算定経費           | 包括算定経費                   |  |
| ◇一般ごみ収集   | —                | 清掃費                      |  |
| ◇学校給食(調理)<br>◇学校給食(運搬)                                | —                | 小学校費、中学校費                |  |
| ◇体育館管理           ◇プール管理<br>◇競技場管理                     | その他の教育費          | その他の教育費                  | 指定管理者制度導入、<br>民間委託等<br>(現行：直営、<br>一部民間委託等) |
| ◇公園管理   | その他の土木費          | 公園費                      | 庶務業務の集約化                                   |
| ◇庶務業務<br>(人事、給与、旅費、福利厚生等)                             | 包括算定経費           | 包括算定経費                   |  |
| ◇情報システムの運用<br>(住民情報、税務、<br>福祉関連等の情報システム)              | —                | 戸籍住民基本台帳費、<br>徴税费、包括算定経費 |  |

※ 下線の項目については、既に業務改革を前提とした経費水準としており、平成28年度から経費区分を給与費から委託料等に見直し。

(資料) 総務省ホームページ

## 平成28年度トップランナー方式の見直し方針（予定）

### 【市町村分】

| 対象業務  | 基準財政需要額の算定項目 | 見直し内容             |              |                        |          | 見直し年数 | 基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容 |                 |
|---|--------------|-------------------|--------------|------------------------|----------|-------|------------------------|-----------------|
|   |              | 経費水準の見直し          |              | 経費区分の見直し<br>(給与費→委託料等) | 段階補正の見直し |       |                        |                 |
|   |              | 見直し前              | 見直し後         |                        |          |       |                        |                 |
| ◇学校用務員事務<br>(小学校、中学校、高等学校)                      | 小学校費         | 3,707(千円/1校)      | 2,927(千円/1校) | ○                      |          | 5     | 民間委託等                  |                 |
|   | 中学校費         | 3,707(千円/1校)      | 2,927(千円/1校) | ○                      |          |       |                        |                 |
|   | 高等学校費        | 7,353(千円/1校)      | 6,152(千円/1校) | ○                      |          |       |                        |                 |
| ◇道路維持補修・清掃等                                     | 道路橋りょう費      | 153,607(千円)       | 139,129(千円)  |                        |          | 3     |                        |                 |
| ◇本庁舎清掃<br>◇本庁舎夜間警備<br>◇案内・受付<br>◇電話交換<br>◇公用車運転 | 包括算定経費       | 55,483(千円)        | 44,359(千円)   | ○                      | ○        | 3     |                        |                 |
| ◇一般ごみ収集   | 清掃費          | 192,962(千円)       | 据え置き         | ○                      |          | -     |                        |                 |
| ◇学校給食(調理)                                       | 小学校費         | 20,255(千円/1校)     | 据え置き         | ○                      |          | -     |                        |                 |
| ◇学校給食(運搬)                                       | 中学校費         | 12,782(千円/1校)     | 据え置き         | ○                      |          | -     |                        |                 |
| ◇体育館管理<br>◇競技場管理<br>◇プール管理                      | その他の教育費      | 31,370(千円)        | 29,441(千円)   | ○                      | ○        | 3     |                        | 指定管理者制度導入、民間委託等 |
| ◇公園管理   | 公園費          | 51,569(千円)        | 据え置き         | ○                      |          | -     |                        |                 |
| ◇庶務業務<br>(人事、給与、旅費、福利厚生等)                       | 包括算定経費       | 庶務業務として特定せず包括的に算定 | 11,398(千円)の減 | ○                      | ○        | 5     | 庶務業務の集約化               |                 |
| ◇情報システムの運用<br>(住民情報関連システム、税務関連システム、福祉関連システム等)   | 戸籍住民基本台帳費    | 17,586(千円)        | 13,265(千円)   | ○                      | ○        | 3     | 情報システムのクラウド化           |                 |
|   | 徴税费          | 32,030(千円)        | 24,160(千円)   |                        |          |       |                        |                 |
|   | 包括算定経費       | 36,204(千円)        | 27,309(千円)   |                        |          |       |                        |                 |

### 【都道府県分】

| 対象業務  | 基準財政需要額の算定項目 | 見直し内容             |               |                        | 見直し年数 | 基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容 |
|---|--------------|-------------------|---------------|------------------------|-------|------------------------|
|   |              | 経費水準の見直し          |               | 経費区分の見直し<br>(給与費→委託料等) |       |                        |
|   |              | 見直し前              | 見直し後          |                        |       |                        |
| ◇学校用務員事務<br>(高等学校、特別支援学校)                       | 高等学校費        | 388,570(千円)       | 332,208(千円)   | ○                      | 5     | 民間委託等                  |
|   | 特別支援学校費      | 57,312(千円)        | 50,510(千円)    | ○                      | 5     |                        |
| ◇道路維持補修・清掃等                                     | 道路橋りょう費      | 4,062,692(千円)     | 3,550,647(千円) |                        | 3     |                        |
| ◇本庁舎清掃<br>◇本庁舎夜間警備<br>◇案内・受付<br>◇電話交換<br>◇公用車運転 | 包括算定経費       | 466,812(千円)       | 334,448(千円)   | ○                      | 3     |                        |
| ◇体育館管理<br>◇競技場管理<br>◇プール管理                      | その他の教育費      | 25,629(千円)        | 据え置き          | ○                      | -     | 指定管理者制度導入、民間委託等        |
| ◇公園管理   | その他の土木費      | 161,345(千円)       | 据え置き          | ○                      | -     |                        |
| ◇庶務業務<br>(人事、給与、旅費、福利厚生等)                       | 包括算定経費       | 庶務業務として特定せず包括的に算定 | 8,270(千円)の減   | ○                      | 1     | 庶務業務の集約化               |

※「見直し内容」における「見直し後」については、精査中であり、今後、数値の異動が生じ得る。

## 地域の元気創造事業費の算定方法(案)

### 算式

単位費用 × 測定単位(人口) × 段階補正 × (経常態容補正Ⅰ + 経常態容補正Ⅱ)

単位費用…道府県分950円、市町村分:2,530円

段階補正…地域経済・雇用対策費の段階補正をベースに設定

### 経常態容補正Ⅰ (行革努力分)

経常態容補正Ⅰ =  $(0.3A + 0.2B + 0.1C + 0.1D + 0.1E + 0.1F + 0.1) \times \alpha$

A : 職員数削減率 / 全国平均削減率

B : ラスパイレス指数(前年度)による係数(指数に応じて増減)

C : ラスパイレス指数(直近5か年平均)による係数(指数が100を下回る程度に応じて割増し)

D : 人件費削減率 / 全国平均削減率

E : 人件費を除く経常的経費削減率 / 全国平均削減率

F : 地方債残高削減率 / 全国平均削減率

$\alpha$  : 算定額を道府県分:750億円程度、市町村分:2,250億円程度とするための率

### 経常態容補正Ⅱ (地域経済活性化分)

経常態容補正Ⅱ

=  $(0.15G + 0.15H + 0.15I + 0.1125J + 0.1125K + 0.1125L + 0.1125M + 0.05N + 0.05O) \times \beta$

G : 第一次産業産出額(道府県分)、農業産出額(市町村分)

H : 製造品出荷額

I : 小売業年間商品販売額

J : 若年者就業率

K : 女性就業率

L : 従業者数

M : 事業所数

N : 延べ宿泊者数(道府県分)、転入超過率(市町村分)

O : 一人当たり県民所得(道府県分)、一人当たり地方税収(市町村分)

$\beta$  : 算定額を道府県分:225億円程度、市町村分:675億円程度とするための率

各団体の伸び率と全国の伸び率との差に応じて割増し。

### 指標の取り方について

- ・ 経常態容補正Ⅰ(ラスパイレス指数を除く)については、5か年平均の削減率を用いる。
- ・ 経常態容補正Ⅱについて、毎年度公表される統計を用いる指標は、3か年平均の伸び率を用いる。毎年度公表されない統計を用いる指標は、直近の伸び率を用いる。

|                       | 指 標                                 | H27算定における指標の取り方 |
|-----------------------|-------------------------------------|-----------------|
| 経常態容補正Ⅰ<br>(行革努力分)    | 職員数削減率                              | H5~9→H22~26     |
|                       | ラスパイレス指数(前年度、直近5か年平均)               |                 |
|                       | 人件費削減率、人件費を除く経常的経費削減率               | H7~11→H21~25    |
|                       | 地方債残高削減率                            | H12~16→H21~25   |
| 経常態容補正Ⅱ<br>(地域経済活性化分) | 第一次産業産出額(道府県)、製造品出荷額、一人当たり地方税収(市町村) | H22~24→H23~25   |
|                       | 農業産出額(市町村)・若年者就業率・女性就業率             | H17→H22         |
|                       | 小売業年間商品販売額                          | H19→H24         |
|                       | 従業者数・事業所数                           | H21→H24         |
|                       | 延べ宿泊者数(道府県)                         | H23~24→H24~25   |
|                       | 転入超過率(市町村)                          | H22~24→H24~26   |
|                       | 一人当たり県民所得(道府県)                      | H20~22→H21~23   |

※係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更があり得ることに留意。

### 3. 少子高齢化と地方財政

星 野 泉

#### はじめに

アメリカ大統領選挙は、共和党候補のトランプ氏と、民主党候補のクリントン氏と競り合いの末、トランプ氏が当選した。この地でも同じ格差の問題が争点となり、民主党内でも、実現可能性から切れ味鋭い政策を提示できないクリントン氏は、最低賃金引き上げや大学授業料無料化などアメリカでは異端とされる社会民主主義的政策を次々と掲げるサンダース氏に追い上げられることとなった。トランプ氏の発言はあまりにも自由奔放で一貫性があるものとはいえず、実現可能性に問題があるものが多いものの、それ故のわかりやすさがあり、支持を集めてきた。共和党エスタブリッシュメントから眉をひそめられながらも排外的政策で支持を集めるトランプ氏、民主党的な多様性を評価する政策を打ち出しつつもエスタブリッシュメントの代表とみなされるクリントン氏の対立であった。

一方、ヨーロッパでは、E E C設立から60年、イギリスのE C加盟から40年超、マーストリヒト条約によるE U設立より20年を超え、加盟国の拡大が進むとともに危機的な状況になってきた。これまでは、一つの国を超えた単位であるE Uへの集権、そして一国内の地域あるいは自治体への地方分権、地方自治という2方向のベクトルをうまく調整しつつ統合効果を高めてきたヨーロッパ諸国であったが、E Uの拡大、国際経済・社会変動の影響、各国の国内的には先進国型人口問題である少子高齢化の影響等から多様な格差を生じてきたことで、財政のかじ取りが難しい局面に入ってきた。

1990年のバブル崩壊後、あるいはリーマンショック後の立ち直り状況からも、経済・財政的には比較的早く回復してきたように見える北欧のスウェーデンも、変化の兆しが見られる。これまでは、社民主義的、新自由主義的と明確に色分けすることはでき

ない程度の変化幅で福祉国家としての中心軸を動かし、漸進的改革を進めてきたところであるが、ナショナリズム台頭の中で少子高齢化対策をどのように進めるのであろうか。

日本はといえば、バブル崩壊後の低成長、マイナス成長の時代が長く続き、地方分権改革の中で行政体制論が出てきて、地方自治に経営性が求められるようになった。行政は民間との競争をたえず意識し、そうした緊張感は地方財政健全化法という形で数字の中にも表れ、自治体自ら点検の必要が出てきている。さらに、近年では、地方交付税のもつ地方財政調整機能が、国税である地方交付税から地方税自体にも求められるようになりつつある。法人事業税の一部国税化・譲与税化、法人住民税の一部交付税化など、地方自治体間で財政調整をする。自治体の自立がより求められるようになってきたといえる。

こうした厳しい環境下で、自治体はどう対応しているのか。多くのケースでは、民間をまねてコスト削減を進める「仕分け型」の行政評価のスタイルで点検がみられているが、行政の機能とは、というそもそもその部分が揺らいでしまう可能性がある。公共性と経営性。両輪のうち、経営性ばかりが目され、住民生活、住民の幸せを守るための行政サービス、格差是正という公共性の観点が後回しになっていることも否めない。先だつての民主党政権でも、歳出削減に力を入れるばかりに、対立軸を明確にできず、普遍主義的な政策、格差是正を進める社会民主主義的政策を十分に進めることができなかった。

ローカル・アベノミクスによる地方財政改革は、格差への対応、多様性への対応（ダイバーシティ・マネージメント）にどこまで向き合おうとしているのか。各種データから日本の少子高齢化の現状と地方財政改革について考えたい。

## (1) ローカル・アベノミクスにみる地方財政改革

### ① 経済財政運営と改革の基本方針2014から

安倍内閣では、デフレからの早期脱却と日本経済の再生のため、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を「三本の矢」として、新たな経済政策（「アベノミクス」）に一体的に取り組んできたが、2014（平成26）年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2014」（いわゆる骨太の方針）では、地域経済財政対策としていわゆるローカル・アベノミクスが提唱されている。

その中の「経済再生の進展に向けた基本的方向性」では、「労働力人口の減少が見込まれる中、抜本的な少子化対策を講じるとともに、女性、若者、高齢者を始め、全ての人々が意欲、個性、能力に応じて活躍できるような社会が実現することを目指す。また、教育の再生・人材育成、キャリア教育・職業教育の充実等により、質の高い人材を育成していく。」として、「このような経済全体の成長の実現を、人々が暮らす地域社会の発展につなげていくことが不可欠である。現在、成長戦略の成果は、中堅・中小企業、小規模事業者や地域経済に波及しつつあり、それが全国津々浦々まで広がり、中長期的な地域経済の展望を見いだせるよう、しっかりとした対応（「ローカル・アベノミクス」）を行うことが必要である。」と整理する。

「日本の未来像に関わる制度・システムの改革」では、以下のように指摘する。

「デフレ脱却・経済再生の先に、もう一つ超えなければならない高いハードルがある。現在の日本は、『人口急減・超高齢化』へ確実に向かっている。この流れを変えなければ、持続的・安定的な成長軌道に乗っていくことはできない。

人口急減・超高齢化の流れを変えることは容易でなく、流れが変わっても効果が現れるまで長期間を要する。人口急減・超高齢化の流れを変えられない場合には、経済規模が収縮し、縮小スパイラルに陥るおそれがある。そこに至っては、もはや回復は困難となろう。従来の少子化対策の枠組

みにとらわれず、福祉分野以外にも、教育、社会保障、社会資本整備、地方行財政、産業振興、税制など、あらゆる分野の制度・システムを若者・子ども世代や次の世代のためになっているか、結婚しやすく子育てしやすい環境を実現する仕組みになっているかという観点から見直し、2020年を目途にトレンドを変えるために抜本的な改革・変革を推進すべき時期に来ている。

希望通りに働き、結婚、出産、子育てを実現することができる環境を整え、人々の意識が大きく変わり、2020年を目途にトレンドを変えていくことで、50年後にも1億人程度の安定的な人口構造を保持することができると見込まれる。」とした。

### ② 経済財政運営と改革の基本方針2015から

翌年の「経済財政運営と改革の基本方針2015について」では、「地方行財政改革・分野横断的な取組等」として、「従来の仕組みを踏襲することへの危機意識を国・地方ともに共有し、『公的サービスの産業化』、『インセンティブ改革』、『公共サービスのイノベーション』を内容とした歳出改革・効率化と利用者のニーズを踏まえたサービス向上の両立に取り組む必要がある。そのため、人口減少などの社会構造の変化を踏まえ、歳出増加を前提とせず、国・地方ともに徹底的な抑制や債務の圧縮に取り組む必要がある。」とする。

「（地方行財政改革の基本的な考え方等）」としては、「分野横断的な取組を進めるとともに、地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組みの充実、国と地方で基調を合わせた歳出改革・効率化、地方自治体の経営資源の有効活用を進める。その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心・安全を確保することを前提として、上記の観点から地方交付税制度の改革に取り組む。」としている。「一方で、別枠加算や歳出特別枠といったリーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく。」

「（地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組み）」としては、「地方自治体が自ら地域の活性化や歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革等に創意工夫を行うインセンティブを強化するとともに、頑張る地方を従来以上に支援する仕組みへシフトする観点から以下の取組を一体として行う。」そして、「地域間の税源の偏在を是正する方策、課税自主権の拡充、地域の活性化に向けて従来の国庫支出金等の在り方を見直し、地方創生の取組を効果的かつ効率的に支援するため新型交付金を創設・活用する。さらに、民間の大胆な活用による公的サービスの産業化、協働の取組、また、頑張る地方を支援できるよう、地域の活性化、歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革、人口減少対策等の取組の成果を一層反映させる観点から地方交付税をはじめとした地方財政制度の改革を行う。」とする一方、「地方単独事業について、過度な給付拡大競争を抑制していくための制度改革を進める。」ことになる。

「地方独立行政法人を含む地方においても効率的で質の高いサービスを提供するため、民間の大胆な活用の観点から市町村で取組が遅れている分野や窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務の適正な民間委託の取組の加速をはじめ、公共サービスの広域化、共助社会づくりなど幅広い取組を自ら進める。」また、「地方交付税制度の改革に合わせて、留保財源率については必要な見直しを検討する。」

### ③ 経済財政運営と改革の基本方針2016から

2016年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2016について」では、「第1章 現下の日本経済の課題と考え方」の中で、「『成長と分配の好循環』を確立することにより、地方を含め日本経済全体の持続的拡大均衡を目指す」「新・三本の矢」を掲げている。

第一の矢、600兆円経済の実現を通じて、生産性革命、イノベーションが促され、健康長寿や子育て支援サービス分野等で国民のニーズに応える付加価値の高い財・サービス、新たな投資、質の高い雇用を生み出し、産業構造が変革されるというもので、国民一人ひとりの生活の質を上げると

ともに、国民所得の拡大を生み出す。

第二の矢、希望出生率1.8、第三の矢の介護離職ゼロの実現によって、国民一人ひとりの希望の実現を支え、人口減少・高齢化が醸成している将来不安を払拭し、日本の経済社会の持続的成長力を高めるといものである。

「第2章 成長と分配の好循環の実現」においては、以下のような取り組みを進める。

#### 1. 結婚・出産・子育ての希望、働く希望、学ぶ希望の実現：経済成長の隘路の根本にある構造的な問題への対応

##### (1) 結婚・出産の支援

少子高齢化が深刻化する中、若者の希望する結婚が、それぞれ希望する年齢で叶えられるような環境を整備するための支援を充実するとともに、結婚・出産を希望する若者世帯・子育て世帯が望む住生活の充実を図る。

##### (2) 子ども・子育て支援、子供の貧困対策等

地域の実情に応じ、妊娠期から子育て期まで切れ目ない子育て支援体制の拡充を進める。また、必要な保育人材を確保するため、保育士の処遇改善、多様な人材の確保と人材育成、生産性向上を通じた労働負担の軽減、さらには安心・快適に働ける環境の整備を推進するなど総合的に取り組む。家族において世代間で助け合いながら子や孫を育てることができ、子育てのしやすい環境づくりとして、三世代の同居・近居を推進する。

教育機会の不平等による貧困の固定化を回避し、家庭の経済事情等にかかわらず全ての子どもたちが夢に向かって希望する教育を受けられる教育環境を整備する。

##### (3) 就業を希望する女性・高齢者の就業促進、非正規雇用労働者の待遇改善等

働き方改革を、一億総活躍社会実現に向けた最大のチャレンジと位置付け、同一労働同一賃金の実現など非正規雇用労働者の待遇改善、総労働時間抑制等の長時間労働是正に取り組み、多様な働き方の選択肢を広げる。また、非正規雇用労働者の正社員転換や年次有給休暇の取得促進等を推進する。また、高齢者の就業率を高めるため、高齢者の希望に応

じた多様な就業機会の確保を図る。合わせて、女性が働きやすい税制・社会保障制度・配偶者手当等への見直し等、働きたい人が働きやすい環境整備の実現に向けた具体的検討を進める。

#### (4) 女性の活躍推進

我が国最大の潜在力である「女性の力」を十分に発揮させなければならない。様々な状況に置かれた女性が、自らの希望を実現して輝くことができるよう、女性の活躍を加速する必要がある。

#### (5) 介護の環境整備等

介護サービスが利用できずやむを得ず離職する者をなくすとともに、特別養護老人ホームに入所が必要であるにもかかわらず自宅で待機している高齢者を解消することを目指し、介護ニーズに応じた機動的な介護サービス基盤を整備し、地域包括ケアを推進する。

#### (6) 障害者等の活躍支援、地域共生社会の実現

障害者、難病患者、がん患者等も、それぞれの希望や能力、障害や疾病の特性等に応じて最大限活躍できる社会を目指し、就労支援及び職場定着支援、治療と職業生活の両立支援、障害者の文化芸術活動の振興等を進め、社会参加や自立を促進していく。性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める。

また、「第3章 経済・財政一体改革の推進」

では、以下のように指摘している。

「1. 経済・財政一体改革の着実な推進」で、「経済再生と財政健全化の二兎を追いながら、改革の成果を活かして更に改革を推進していく」として、「歳出改革に当たっては、先進・優良事例の展開促進、国と地方の連携強化、『見える化』の徹底・拡大を通じて、国・地方を通じたボトムアップの改革を推進する。あわせて、国庫支出金や義務的経費を含め、歳出全般について経済再生と財政健全化に資するよう、ワイズ・スペンディングの仕組みの強化を進める。」

「2. 先進・優良事例の展開促進、国と地方

の連携強化、『見える化』の徹底・拡大」では、「先進・優良事例の展開促進」として、「公的サービスの在り方を改革している事例を上手く掘り出し、関係者間で共有し、広く基礎自治体レベルの現場まで浸透・拡大を図っていく。」としている。

国が地方自治体に対して支出する国庫支出金については、地方財政に占める割合が相当規模になっていることや最終的な予算執行までの資金の流れが多段階になるため、国の支出段階のみでのPDCAだけでは、実際の予算執行の現場に手の届くものとはならない。成果の向上と「見える化」に一段の工夫として、国庫支出金の性格に応じ、その政策目的が実現したかどうかを地方自治体ごとに評価する指標（国庫支出金のパフォーマンス指標）の設定・評価のための分野横断的しくみを構築する。国庫支出金のパフォーマンス指標の設定等に当たっては、行政事業レビューの成果指標（国レベルのアウトカム指標）と整合的かつ一体的に行う。

所管府省庁は、地方の裁量度の高い分野について、国庫支出金のパフォーマンス指標の設定を求めるとともに、その配分に当たっては、地方自治体ごとの取り組み状況や達成度合い等に応じてメリハリをつける。あわせて、国庫支出金ごとに、地方自治体への交付状況や達成状況の評価について「見える化」するとともに、データに基づく自治体間の比較により、先進・優良事例の積極的な展開を図る。

#### 「3. ワイズ・スペンディングの仕組みの強化」

「財政の『質の改善』を図り、現下の課題に対応するため、歳出の中身を大胆に入れ替え、政策効果が乏しい歳出は徹底して削減し、政策効果の高い歳出に転換するワイズ・スペンディングの仕組みの強化が重要である。経済再生と財政健全化の双方に資するかどうかという観点からの優先順位付けとデータ分析による効果や成果の評価などの分析を、経済財政諮問会議での議論等を通じて、適切に予算編成の過程に取り込んでいく。」

「5. 主要分野ごとの改革の取組」の「(3)地方行財政改革・分野横断的な課題では、以下のよ

うにまとめられる。

### ① 基本的な考え方

窓口業務の適正な民間委託等の加速と自治体クラウド等のICT化・業務改革をはじめとする様々な取組の全国展開及び、それらの自治体の境界を越えた広域化・共同化を軸に、各種取組を進める。

### ② 地方交付税をはじめとした地方の財政に係る制度の改革

多くの自治体が自ら歳出効率化を含む先進的な取組を応用・実施することにより、全国展開を促すため、先進的な取組の具体的な内容等を明らかにする。あわせて、先進自治体の経費水準の基準財政需要額算定への反映（いわゆるトップランナー方式）の導入に際し、その趣旨、経費の算定基準、今後のスケジュールをホームページで公表し、周知を図る。

窓口業務のアウトソーシングについては、都道府県の協力も得ながら全国展開を進める。これを含めトップランナー方式の残る検討対象業務について、関係府省庁の協力も得て、先進自治体の実態把握や課題の整理等を行い、早期の導入を目指す。

### ③ 地方行財政の「見える化」等

平成27年度決算より、経年比較や類似団体比較を含めて住民一人当たりコストについて性質別・目的別に網羅的な「見える化」を実

施する。また、ユーザーが様々な条件を設定して自治体間比較ができるデータベースの早期実現に取り組む。

### ④ 広域化・共同化などの地方行政分野における改革

人口減少・少子高齢化の下、公共施設の集約化等、公営企業の運営、業務改革や民間委託など自治体が直面する課題については、自治体間で地域の実情に応じた広域化・共同化など連携した取組を促す。

### ⑤ IT化と業務改革、行政改革等

「国・地方IT化・BPR推進チーム報告書」に基づく進捗状況の把握や必要な措置を行い、国の業務改革・情報システム改革を引き続き推進する。

この3年間の経済財政運営指針からは、あらゆる事柄に目配りされ総花的な政策でありメリハリに欠けているものの、文字通り「一億総活躍社会」を考えていることはわかる。PDCA、ワイズ・スペンディング、地方創生、女性活躍、三世代同居、見える化、トップランナー、パフォーマンス指標、経済再生と財政健全化、成長と分配、歳出改革。キーワードからは、自治体に求められるものがかなり厳しく、それ故もあって家族ベースの社会保障という日本的システムの継続、そして格差と分配より成長に視点を置くものとなっていることがわかる。

## (2) 北欧の少子高齢化

日本や欧米先進国にみられるような少子高齢化とアジアや中南米、アフリカにみられる人口爆発という2つの相対する人口問題。そこにある格差の問題を通じて発生したナショナリズムの台頭は世界的な現象となっている。アメリカのトランプ現象、ヨーロッパにおけるテロに対するナショナリズム、アジア諸国におけるナショナリズム。この観点から北欧事例をみよう。

### ① スウェーデン・ナショナリズムの台頭

2014年9月、スウェーデンで国会議員選挙が実施され、2期8年続いた穏健党中心の保守中道4党（穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党）連立政権から社民党（社会民主労働党）と緑の党（環境党緑）の2党連立、左翼党（かつての共産党）の閣外協力による赤緑連合政権に交代した。

2006年の選挙前までは社民党の少数単独政権で、左翼党と緑の党が閣外協力することで過半数を確

保していたが、2006年の選挙で、穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党の保守中道4党が過半数を占め政権に就いた。社民党は第一党を維持したものの下野することとなり、穏健党のラインフェルト首相が4党による与党連合を率いることとなった。2006年選挙前世論調査で支持率4%を超えていた極右、スウェーデン民主党は、この時、得票率が足りず議席獲得はできなかった。

2010年の選挙でも社民党など赤緑連合3党との比較で与党連合の保守中道4党が相対多数を確保したが、極右政党スウェーデン民主党が初めて5.7%の得票で20議席獲得したことで過半数割れ、少数政権として政権維持となっていた。与党連合の勝利ということにはなったが、与党4党のうち、議席を増やしたのは首相を出している穏健党のみで10議席増やして107議席へ。後の3党はそれぞれ数議席の減少で各20議席前後。与党4党連合としては5議席減の173議席。過半数の175を下回った。野党連合は、社民党が18議席減で112議席、左翼党も3議席減で、野党3党では15議席減の156議席となった。直近の世論調査では、穏健党が第一党になるとの予測も多かったが、かろうじて社民党が第一党を守った格好であった。

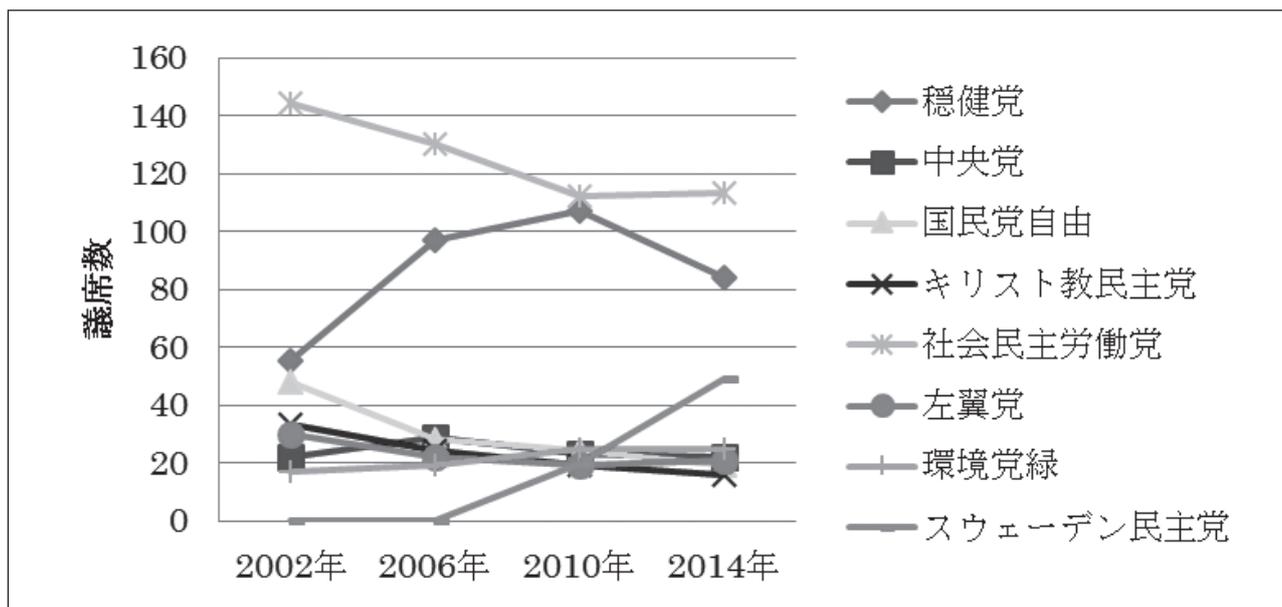
これまで2～3%の得票であったスウェーデン民主党は5.70%の得票で、議席を得られる最低基

準4%を超え、初めて国会に20議席を獲得。国会内8党中第六党となった。

差別的とされテレビではなく、ネットで流されたスウェーデン民主党のCMは党の考え方と性格をかなり明確に表している。年金経費、移民経費の札束を計算する職員。緊迫感を感じさせるBGMに暗い背景。シルバーカーを押しつつゆっくり歩むスウェーデン人にみえるお年寄り。その脇を、乳母車を押して走り抜けようとする移民風にみせた集団。向かう先は移民ブレーキ、年金ブレーキとそれぞれ書かれたつり革のようなブレーキ。どちらを引くか、あなたが決める、というもの。早く移民ブレーキを引かないとあなたの年金がなくなるということで、移民を社会保障のフリー・ライダーととらえ追い出そうとする、いわゆる「福祉ショーヴィニズム」そのもののCMであった。選挙前から、与党、野党の7党は、政権に就いても極右政党とは連立しないことを明らかにしていたため、政権は少数与党となった。

2014年9月の選挙結果でも、349議席のうち、保守中道連合が32議席減の141議席、赤緑連合が3議席増の159議席といずれも過半数に届かず。前回よりも、多数派の過半数は遠くなり、極右スウェーデン民主党が29議席増の49議席（得票率12.86%）で第三党となった。保守中道連合、赤

図表1 スウェーデン総選挙議席の変化



(出典) Val till riksdagen-Röster, Valmyndighetenより作成

緑連合とも過半数には届かなかったが、政権は、相対多数の赤緑連合、社民党のロヴェーン首相に決まった。しかし、2015年度予算についてはスウェーデン民主党が保守中道連合の予算案に賛成票を入れたことで野党予算案が通ってしまうという特殊な形になった。

社民党の政権復帰とはなったものの、2002年選挙以降の傾向をみれば社民党の上昇傾向はみえない。穏健党への期待が高まって落ち、その他、既存政党に票が集まってきているようでもない。2006年、2010年との比較では、社民党、穏健党の減少分がスウェーデン民主党に移ったように見える。

## ② 雇用に関わる政策動向

保守中道政権時代の経済政策は、全体として大きくなりすぎた財政の点検の意味が大きい。必ずしも福祉国家路線を否定することなく、民営化やコストの見直しなどで対応する、いわばスウェーデン型「第三の道」によって、政治的にも経済的にもウイングを左に伸ばしたといえる。実際、8年間に国民経済に対する財政の規模はかなり縮小された。また、2010年に政権継続となった理由に、リーマンショックなどの国際的経済危機に対しても立て直しは早く、経済のかじ取りに成功してきていることがあった。国民の雇用と社会保障維持のため移民排斥を訴え議席を得た極右政党に対しては、議席獲得の可能性が高いとみられていた2010年選挙前から協力しないとしていたことも政策の継続性ととも安定感を感じさせていた。

長い間、失業と早期退職の広範な利用が多様な雇用問題を生じさせてきたところであったため、2006年の保守中道政権では、雇用政策が重点政策となった。できるだけ多くの人々が仕事に就くことを促すことを目指して労働供給面でどう対処していけるか、また、一定の雇用に関わる税を下げることにより、若年層の仕事をどう増やしていけるか、労働需要面の政策がテーマであった。

まず、労働供給に関わる改革として、「勤労税額控除」があげられる。これは、2007年以来2014年まで、5段階にわたり内容を充実させてきたもので、若年層の失業や社会保障に依存する人々へ

の対策として、そうした人々を労働市場に返すための試みである。給付つき税額控除ではないので、税を支払っていないければ恩恵はない。額に汗して働くことで得た収入には税額控除を行い、年金、病欠給付、育児休業給付、失業給付等、労働以外の社会保障からの収入には税額控除しないことで差をつけ、労働意欲をわかせるというものである。控除額は、収入が増えれば一定額まで増加するしくみであり、低所得、中所得層に減税効果が大きいの。ただ、それ以上収入が多くてもアメリカやイギリスのように控除額の逡減、消失のしくみがなないため、すでに職のある者も減税の恩恵を受けることで、より労働時間を増やそうということになる。また、すでに年金を得ている高齢者にも控除を上乗せすることでより労働意欲に期待する。一方、失業給付については基準を厳しくしている。これにより年間10万人分の雇用とGDPの2%成長が期待された。

デフレと失業、業種によっては人手不足に悩んできた日本でも検討に値すると思われるが、様々な所得控除の存在により、すでに所得税負担は世界最低レベルである。スウェーデンと異なり、福祉関係給付は非課税のものが多く課税ベースに入っていない。この種の勤労税額控除実施によるさらなる減税は困難である。

労働需要の拡大に関しては、若年層を雇用した場合の社会保険料減税がある。OECDのデータでみると、社会保険料負担が雇用主、従業員、ほぼ1対1の負担配分である日本に対し、スウェーデンでは、雇用主負担の割合が大きくほぼ3対1である。こうした状況は、社会保険制度ではなく租税によって社会保障を実施しているデンマークを除けば、北欧諸国の特徴ともいえる。社会保険料の雇用主負担のうち年金を除く部分を軽減し、財源は国が補助するというものであり、雇用主負担の大きい国では減税効果も大きい。高い失業率を示す若年層の雇用を活性化させる目的であり、2007年に導入された。26歳までの若年層を雇用すると、負担が4分の1となる。

さらに、スウェーデンの消費税は、デンマークほどではないものの、北欧型普遍主義のしくみから、標準税率25%の幅が広いのが特徴であったが、

レストラン利用については、2012年、軽減税率の12%に引き下げられた。日本の場合、軽減税率は、低所得者の負担感解消、消費税の逆進性対策として検討されているが、この場合は、労働集約的な観光産業活性化の観点や雇用促進、特に若年層の雇用刺激効果を狙ったものとなっている。

労働需要、労働供給両面に関わるとみられるものとしては、2007年導入の家事サービス税額控除（RUT-avdrag）がある。これは、掃除、ベビーシッター、調理、庭木の剪定などの家事サービスについてその半額を勤労所得税から税額控除できるというものである。雇用確保、特にこの分野は女性や移民事業者が多く、新しいマーケットを作り出した。かつて大臣が消費税を支払わない無申告労働のベビーシッターに依頼していたことが問題となったが、こうした課税漏れを減らす目論見もあげられている。介護への利用もみられるが、自治体による通常の介護サービス負担額が個人の所得に応じて決まるため、高額所得者ではこの税額控除を選択するケースがあり、高齢者介護支出削減や雇用に影響がでているとの指摘もある（斉藤弥生「スウェーデンにおける介護サービスの民営化と市場化に関する一考察——バウチャーシステムと家事労賃控除（RUT-avdrag）の導入の現状から——」『北ヨーロッパ研究』北ヨーロッパ学会、第8巻、2012年）。他に、広範な家の改修・修繕サービス税額控除（ROT-avdrag）もある。いずれも住民一人当たり最高5万SEKまで。半額補助ということなので事業規模としては10万クローナまでということになる。カップルであればその倍となる。1クローナ=15円とすると税額控除は一人当たり75万円までとなり、かなり広範なものといえる。

これら前政権時代の制度の多くは、その効果が乏しいとして現政権政党が批判してきたことも多く一部改革の動きがみられているところであり、今後の動向が注目される。スウェーデンの労働力率や雇用対人口比率は、EUでもトップクラス（2014年は1位）であるが、それ故、失業率が最も低いわけではない。保守中道政権時代の2006年～2013年は、35歳以上の中老年、特に55歳以上は、労働力率、雇用対人口比率ともかなり伸びている

のに対し、若年層で伸びは鈍く、25歳から34歳では、いずれもマイナスであった。このあたり、効果的改革の難しさを示している。

2014年の政権交代後は、さらなる子育て支援の取り組みとして父親の育児休暇拡充が進められている。男女平等度が高く共働きが一般的なスウェーデンで、子育て支援の取り組みがもう一歩進んだ。育児休暇は、社会保険制度の枠組みの中で運営されてきた。両親休暇という名で、これまで16か月（480日）まで認められており、このうち、通常は父親のため2か月配分されてきた。これは、1995年に父親のため1か月、2002年に2か月の配分に増やしてきたものである。給付額は、2013年、16か月のうち13か月は、給料の8割、最高で月28,380SEK（約42万円=1SEK15円）まで保障され、残り3か月は5,400SEK（約8万円=同）となっている。子どもが8歳になるまで利用でき、半日利用により取得日数を倍に延ばすことも可能である。

2016年より、父親分として配分されてきた期間が2か月～3か月となる。16か月のうち、3か月は必ず父母それぞれの権利として配分され、父母間で融通はできない。残り10か月はどちらがとってもよいということでもある（29/5/2015 Sweden Local）。スウェーデンといえども、フルタイムで働く者は男性の方が多いため概して所得水準は高い。女性のフルタイム労働は全体の半分以上。したがって、父親が自宅にいることはその収入が8割になってしまうことでそれなりの経済的損失を伴う。そのため、父親の休暇利用は十分に伸びてこなかった。また、この改革の本質は16か月の中の配分変更で、世帯として休暇期間が増えるわけではない。母親の配分が1か月減少するというところでもある。財政的には、所得水準の高い父親の取得が増えることによる負担増、取得率の高い母親から取得率の低い父親へ1か月分振り替わることによる取得率減。このあたりに今後の動向についてみるべき点がありそうである。

父親への配分が固定された1990年代は、スウェーデンの合計特殊出生率が1.5に低下した時期であり、これを引き上げるための一つの対策とした結果、2近くまで回復してきた。おりしも、

1.26を底に上昇傾向にあった日本の合計特殊出生率は9年ぶりに下がって1.42となった。日本でも、女性が輝く社会をめざし、産業界に育児休暇の延長、制度充実を呼びかけているが、北欧福祉国家といえども、法律と社会保険制度がなければそう簡単には進まないということでもある。

### ③ 人口減少の動向

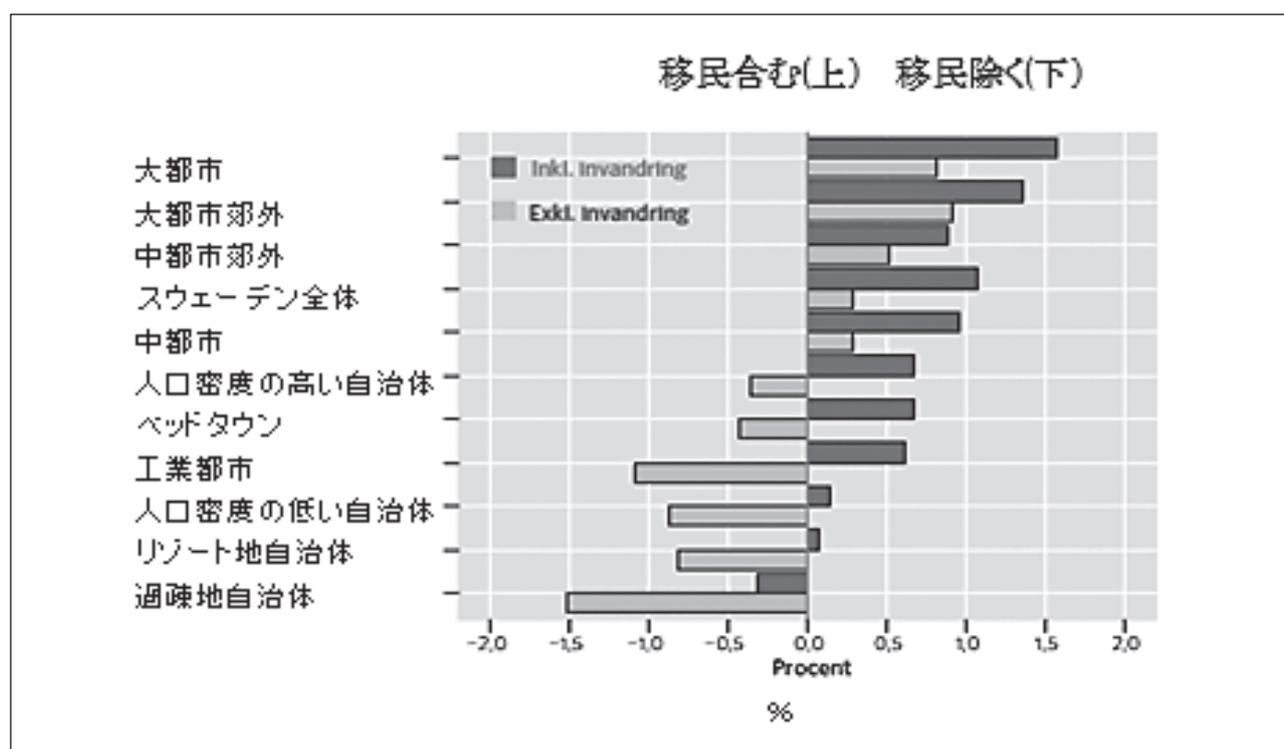
2015年4月の自治体連合（Sveriges Kommuner och Landsting）の経済レポート（Ekonomirapporten, 2015.4）は、スウェーデン生まれの人口が増えず、難民については労働力参加率が低いことが、労働力供給の状況に影響を与えていることを指摘している。今後、労働力供給が大幅に伸びることなど望むべくもなく、失業率が2016年中頃に、6.6%程度に落ち着くことでよしとしなくてはならないようである。

自治体連合として地域の問題を評価すれば、子供やお年寄りは自治体にとって高コストとみざるをえないが、2030年には、80歳以上のお年寄りの人口増加率は6割を上回り、あまりお金のかからない20歳～64歳人口は3%増にすぎないとみてい

る。人口増は、移民の増加から生じてくるとみられ、スウェーデン移民局は、8万人～10万5千人の難民申請者が訪れると予測している。

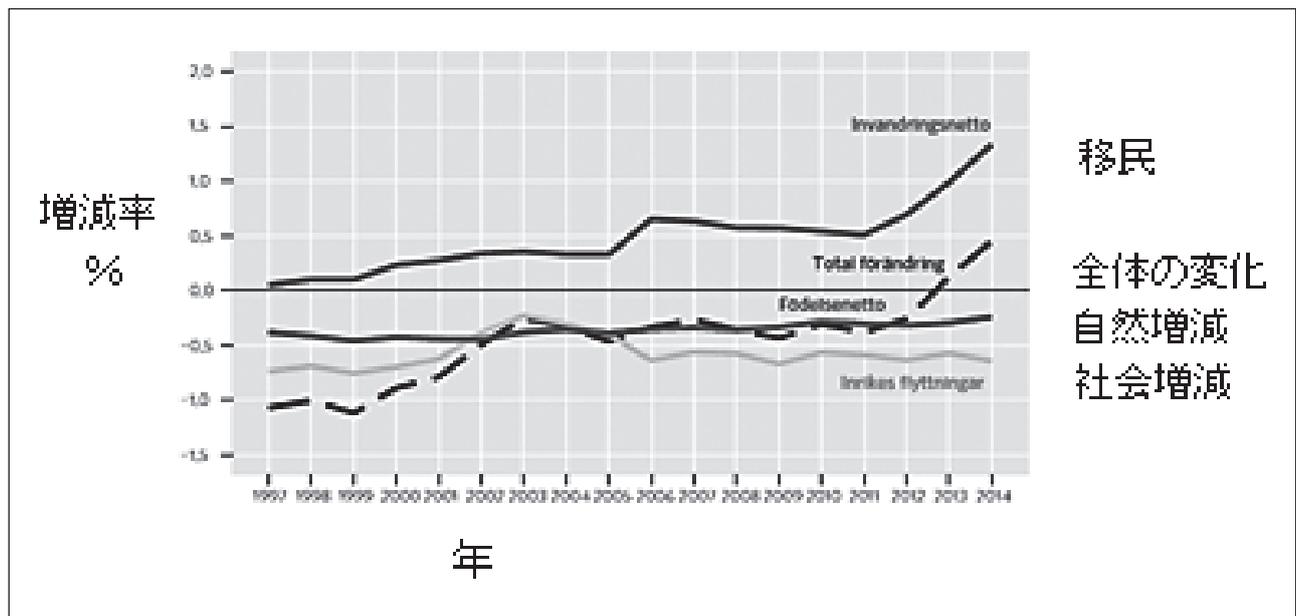
2014年に、スウェーデンの基礎自治体290コミュニティ（市町村）のうち40コミュニティの人口が減少しているが、移民受け入れがなければ168コミュニティはすでに人口減少ということになる。一つの問題は、難民の多くが自ら住む場所を決めるため、国全体に偏りなく居住するようになっていない。自治体が、数の見積もりや管理をすることも困難な面がある。過去2年間の状況では、自治体の人口1,000人あたりでみて最も難民受け入れ率の高い10コミュニティは、最も受け入れ率の低い10コミュニティの70倍にもなっている。図表2のように、大都市部等は、雇用の状況から、移民にとってもスウェーデン生まれの住民にとっても住みやすく、いずれも人口増となっている一方、図表3のように、人の居住がまばらな地域や工業都市では、移民の人々の存在抜きでは、人口の維持はかなり厳しい状況にある。自然減、社会減ともに安定的にマイナスとなっており、移民のみが上昇傾向にある。工業都市ではまた、移民が労働力

図表2 地域の人口変化率



(出典) “Ekonomirapporten, Om kommunernas och landstingens ekonomi, April 2015”, Sveriges Kommuner och Landsting.

図表3 人口変化の動向 1997～2014  
 — 工業都市および人口密度の低い自治体・過疎地のみ



(出典) 図表2に同。

として期待されていることも明らかとなる。2014年の人口増加率は1989年以来最低であり、急激にブレーキがかかっている。もはや、大都市部においても例外とはいえない状況になりつつある。

2014年、国全体では、8,300施設が用意され、実際にそこに住んだのは6,200人であったが、自分で場所を選んだ難民とその家族を含めると45,800人であった。コミューンには、他に、家族関係をもつケースも含め子供の難民申請があり、さらに2014年末までで、約8万人の難民申請と居住登録を受け付けており、移民局の受け入れ制度

の下、その3分の2は難民保護施設に居住している。

選挙の争点となる政治経済政策においては、財政と再分配に関する若干の水準調整がこれまでの対立軸であったが、これからは、国際政策における柔軟性の有無も対立軸となっていくのだろうか。日本と同様の少子高齢社会の中で、寛容と分かち合いを示し、その視点から家族政策や移民政策を進めてきたスウェーデンが、これまで通りの道を歩んでいくのかどうか。日本の方向性を考えるヒントになるだろう。

### (3) 日本地方財政の課題

さて、こうした、高福祉高負担国家、多様性に寛容な国であるスウェーデンでさえ、この状況である。政権には関わっていないにしろ国内的には内向きのナショナリズム台頭という課題を抱えている。日本の場合は、当面、移民問題はないとされているが、分断社会が進み、生活保護受給についてすでに日本人外国人を問わずデマを含む批判的な情報、ヘイト・スピーチが問題とされている。一方、北欧ほど税負担増に許容範囲が小さいという点は、社会保障、

自治体サービスの将来に厳しい足かせとなっている。

こうした日本の現状において、どのように「一億総活躍社会」にもっていけるのか。

#### ① 日本の少子高齢化

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、予定通り人口減少に歯止めがかかり、2040年までに合計特殊出生率が2.07まで回復した場合、2060年には総人口1億人程度を確保し、2090年頃には人

口が定常状態になると見込んでいる。「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られ、2050年代の実質GDP成長率は、1.5～2%程度が維持されるとみる。すでに、2014年度補正予算から、地域商品券発行助成などの「地域消費喚起・生活支援型」、総合戦略の先行実施として人口減少対策を行う「地方創生先行型」、2つの「地域住民生活等緊急支援のための交付金」を設置。2015年度も、「まち・ひと・しごと創生事業費」1.0兆円が動き出している。

国の長期ビジョンを受け、各自治体で2019年度まで5か年の政策目標・施策を策定する地方版総合戦略づくりが進められた。しかし、出生率の将来目標を、2を大きく超えるありえないレベルに設定する自治体が出現するなど、数値に裏付けが乏しく十分な検証が行われていないケースが多く、付け焼刃の感は免れない。

2013年OECDの資料によれば、出生率が2程度ある先進国は、ニュージーランド(2.01)、フランス(1.98)などほんのわずかである。他は、イスラエル、メキシコ、トルコ。北欧4か国も1.7～1.9くらいの水準で、デンマークでも1.67まで落ちてきた。こうした国の多くは世界でも特に高負担の国々である。第二次大戦の枢軸国で家族主義的結びつきが比較的高いドイツ、イタリア、日本はいずれも1.4。OECD平均で1.67、EU28か国平均が1.52。途上国とされる国々でさえ、産業の発展に伴い、かなり下がってきている事実をみておく必要がある。一方で、日本の高齢化率は世界的にみてもとびぬけて高い水準にある。2000年には、ヨーロッパの比較的高齢化の進んだ多くの先進国と同等の水準であったが、2014年には8ポイントも上昇し、続くイタリア、ドイツを5ポイント前後上回る。

こうした空前の少子高齢化の進行に対し、GDP比でみた公共部門の大きさはそれほど大きいものではなく、ヨーロッパの福祉国家を10ポイント前後下回っている。周知のように公債依存は極めて大きい。消費税、所得税などの税収が少なく租税負担率も決して大きい水準にあるとはいえない状況にある。教育費や社会支出への投資も十分なものとはいえず、ジェンダー賃金格差(正社

員・自営業の男女賃金格差で日本の場合男性100に対し女性73.4ということになる)も大きい。失業率が低い、すなわち仕事があるにもかかわらず非正規労働が多いこともあって相対的貧困率が高めである。他の相対的貧困率上位の国は、途上国あるいは失業率の高い国がほとんどである。そして、労働時間が長く、労働生産性も低い。子育てに参加できる時間が少ないのである。このあたりの数値の悪いことは、合計特殊出生率の状況と相関関係がある。

こういう状況で、政府目標の希望出生率1.8は、かなり難しいというより、現状の制度、政策ではもはや妄想に近い。実際、1.5を切って回復軌道に乗った国は存在せず、少し戻った国は世界でも特に高負担の福祉国家であり、GDP比でみた政府の規模も大きく、政府の負債も小さい国である。都道府県別でも、1.6を上回る県は九州・沖縄、山陰にいくつかあるだけで、その他の多くは1.5を下回る。近年人口が増加傾向にある珍しい県である沖縄でも1.86である。

2015年秋のラグビー・ワールドカップ、イングランド大会では、日本は強豪南アフリカを破るなど過去最高の成績で、一気に世界レベルで戦える人気スポーツ種目に躍り出た。この時、もう一つ注目されたことは、日本代表の範囲を広く取っていることであった。国籍や民族ばかりが基準とされないことで、様々な経歴をもつ日本代表が力を合わせて素晴らしい結果となった。

今日の日本社会において、少子高齢化、人口減少、自治体消滅の危機が問題とされている。しかし、世界的にみれば、先進国で少子化傾向がある一方、途上国では相変わらず人口爆発である。正反対の人口問題を生じているが、人口爆発の規模の方が大きい地球規模でみれば人口は増加である。人口減少はあくまで、先進国、そして日本の国内問題なのである。人口減少は、若年層中堅層の減少による労働力不足とそれに伴う税収減、そして高齢者など財政負担を多く必要とする年齢層の増加という形で問題とされる。その際、日本国籍や民族を前提とすれば、人口減少は解決の難しい問題として立ちふさがってくる。

安倍首相は、移民受け入れより女性活用で対応

するとしているが、現実はかなり厳しい。少子化に悩む先進国の人口政策として、具体的家族支援策などの大枠は似通っても、政府や国民の多様性に対する考え方がヨーロッパと日本でかなり違う。確かに、多民族化の進行、広範な育児休暇の一般化が進めば様々な問題は出てくるかもしれないが、それを多様性として受け止められるかどうか。幅広い人材の登用により大きな成果が得られたこと。ラグビー日本代表の意味するところは、スポーツに止まるものではない。

- 租税負担は小さいが公債で財政を運営してなんとか現在の財政規模（中福祉低負担国家）
- 国と地方の税源配分から見ると、意外に地方税が大きい→税金の観点からは分権国家→地方

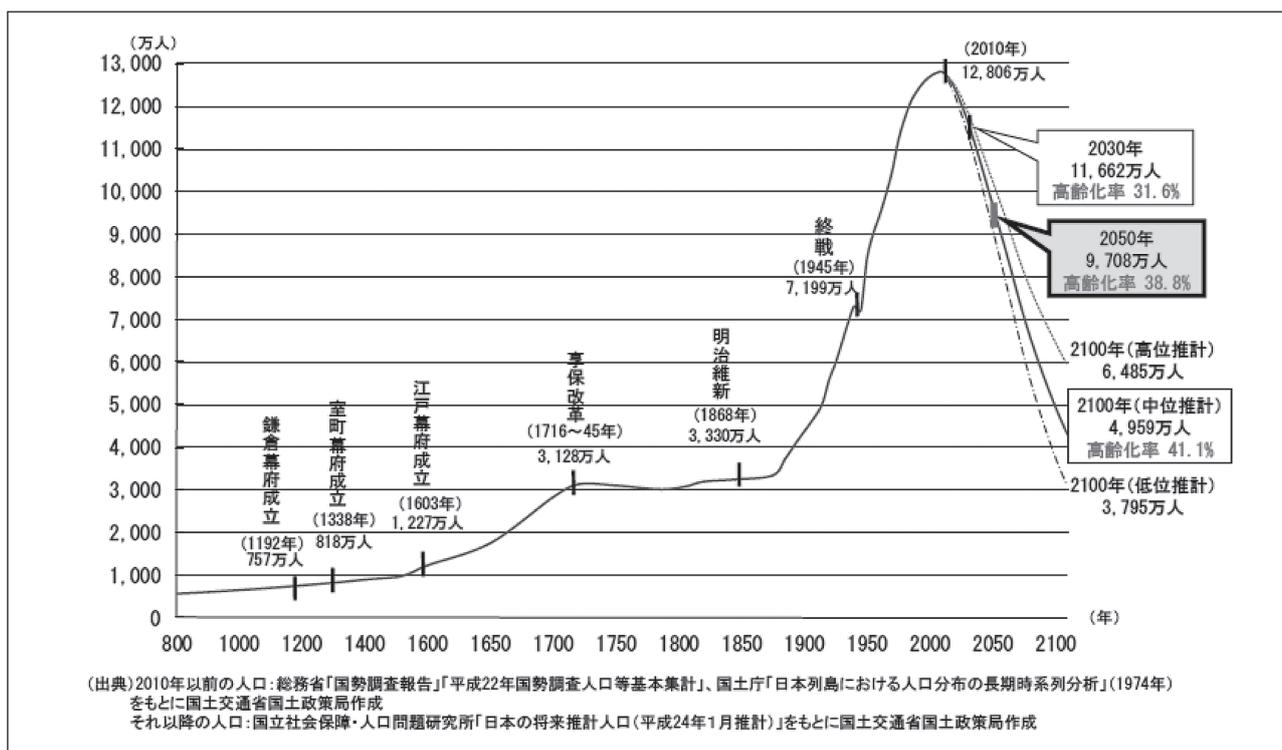
税が財政調整機能をもつようになってきた

- 日本は普遍主義的でなく選別主義的福祉国家
- 人口減少を食い止めることはかなり困難というより現状ではほぼ無理
- 期待はまさしく基礎自治体の担当するサービス
- 教育・保育現場への人の投入
- 社会支出は、年金、医療以外のサービス、給付が課題

こうした現実を前に、できることは何でもやらなければならない、少子高齢化対策の根本を見直すということに尽きるだろう。その前提は、数値をしっかりとみた議論をするということである。

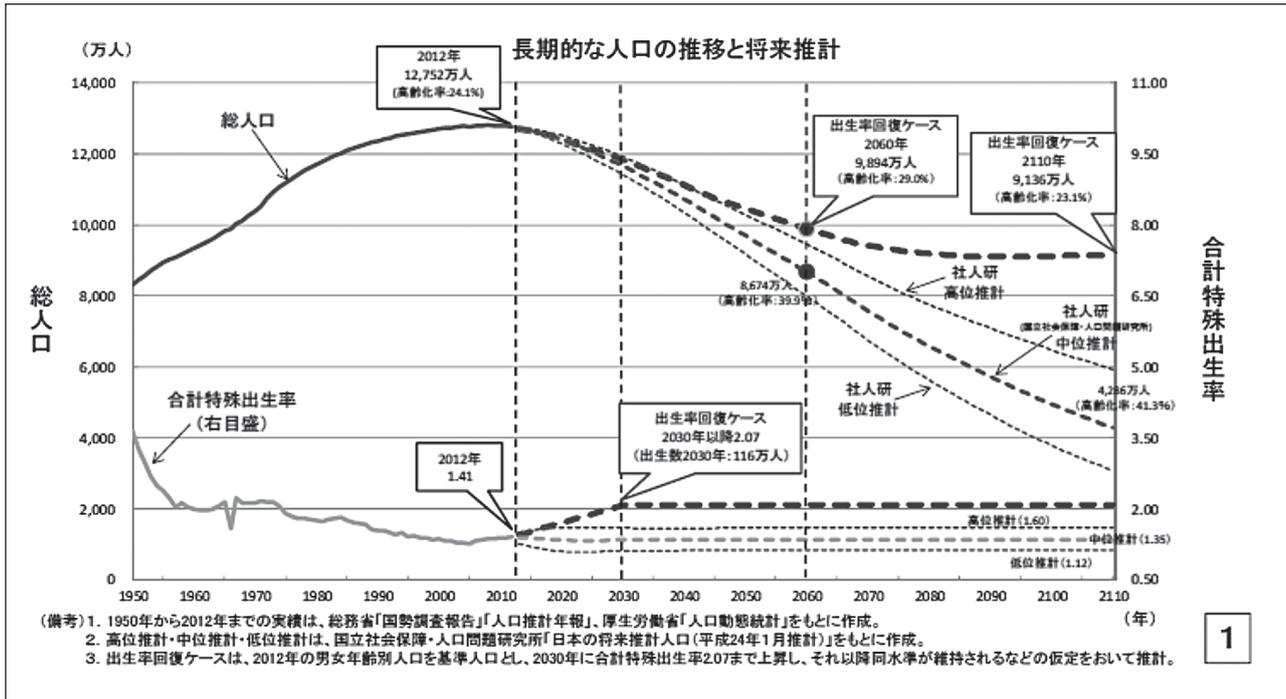
(図表4～23参照)

図表4 我が国人口の長期的推移



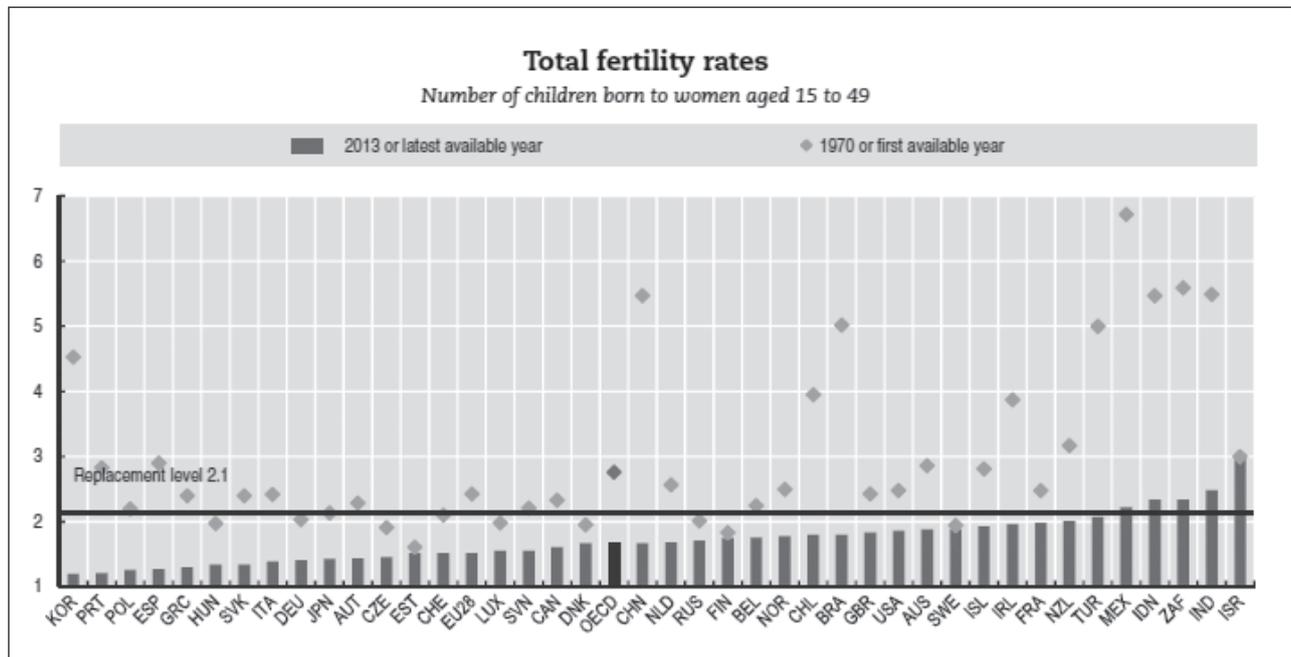
(出典) 「人口動態について(中長期、マクロ的観点からの分析③)」内閣府、2014年。

図表5 人口減少と出生率



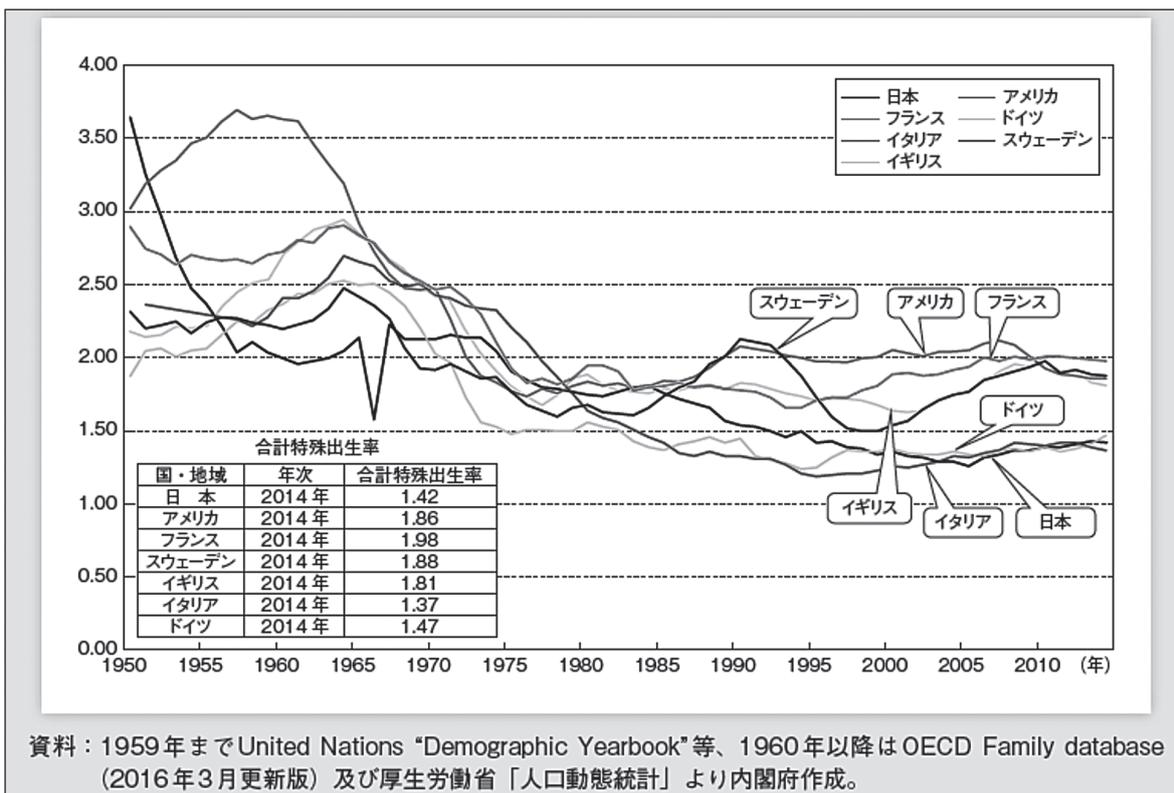
(出典) 図表4に同。

図表6 合計特殊出生率 2013年



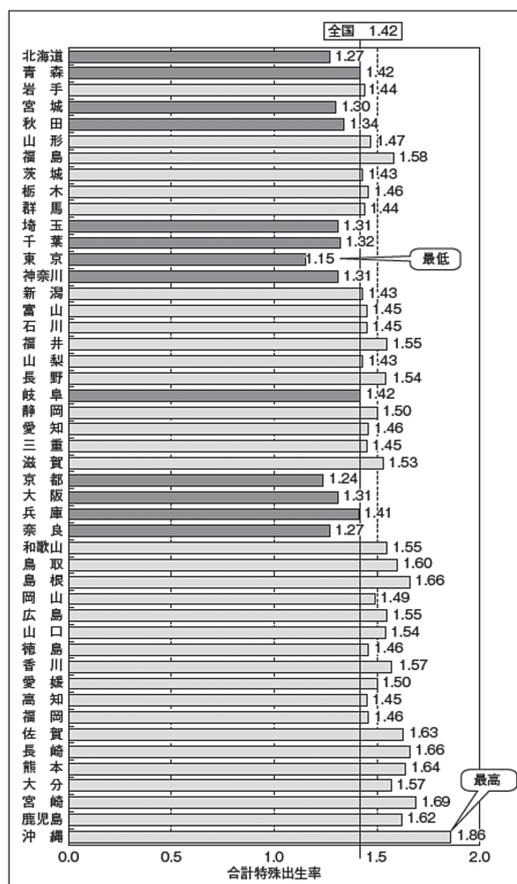
(出典) OECD Fact Book 2015.

図表7 主要国の合計特殊出生率の変化



(出典) 『少子化社会対策白書』内閣府、2016年。

図表8 都道府県別合計特殊出生率 2014年



(出典) 『人口動態統計』厚生労働省、2015年。

図表9 都道府県別合計特殊出生率の推移

| (年)  | 合計特殊出生率 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|      | 1925    | 1950 | 1960 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 北海道  | 5.98    | 4.59 | 2.17 | 1.93 | 1.82 | 1.64 | 1.61 | 1.43 | 1.31 | 1.23 | 1.15 | 1.18 | 1.19 | 1.2  | 1.19 | 1.21 |
| 青森県  | 6.47    | 4.81 | 2.48 | 2.25 | 2    | 1.85 | 1.8  | 1.56 | 1.56 | 1.47 | 1.29 | 1.31 | 1.28 | 1.3  | 1.26 | 1.3  |
| 岩手県  | 6.01    | 4.48 | 2.3  | 2.11 | 2.14 | 1.95 | 1.88 | 1.72 | 1.62 | 1.56 | 1.41 | 1.39 | 1.39 | 1.39 | 1.37 | 1.39 |
| 宮城県  | 6.23    | 4.29 | 2.13 | 2.06 | 1.96 | 1.86 | 1.8  | 1.57 | 1.46 | 1.39 | 1.24 | 1.25 | 1.27 | 1.29 | 1.25 | 1.27 |
| 秋田県  | 6.12    | 4.31 | 2.09 | 1.88 | 1.86 | 1.79 | 1.69 | 1.57 | 1.56 | 1.45 | 1.34 | 1.34 | 1.31 | 1.32 | 1.29 | 1.24 |
| 山形県  | 5.9     | 3.93 | 2.04 | 1.98 | 1.96 | 1.93 | 1.87 | 1.75 | 1.69 | 1.62 | 1.45 | 1.45 | 1.42 | 1.44 | 1.39 | 1.4  |
| 福島県  | 5.7     | 4.47 | 2.43 | 2.16 | 2.13 | 1.99 | 1.98 | 1.79 | 1.72 | 1.65 | 1.49 | 1.49 | 1.49 | 1.52 | 1.49 | 1.51 |
| 茨城県  | 5.61    | 4.02 | 2.31 | 2.3  | 2.09 | 1.87 | 1.86 | 1.64 | 1.52 | 1.47 | 1.32 | 1.35 | 1.35 | 1.37 | 1.37 | 1.38 |
| 栃木県  | 5.88    | 4.14 | 2.22 | 2.21 | 2.06 | 1.86 | 1.9  | 1.67 | 1.52 | 1.48 | 1.4  | 1.4  | 1.39 | 1.42 | 1.43 | 1.4  |
| 群馬県  | 5.53    | 3.8  | 2.03 | 2.16 | 1.99 | 1.81 | 1.85 | 1.63 | 1.56 | 1.51 | 1.39 | 1.36 | 1.36 | 1.4  | 1.38 | 1.39 |
| 埼玉県  | 5.68    | 3.92 | 2.16 | 2.35 | 2.06 | 1.73 | 1.72 | 1.5  | 1.41 | 1.3  | 1.22 | 1.24 | 1.26 | 1.28 | 1.28 | 1.29 |
| 千葉県  | 5.52    | 3.59 | 2.13 | 2.28 | 2.03 | 1.74 | 1.75 | 1.47 | 1.36 | 1.3  | 1.22 | 1.23 | 1.25 | 1.29 | 1.31 | 1.31 |
| 東京都  | 4.08    | 2.73 | 1.7  | 1.96 | 1.63 | 1.44 | 1.44 | 1.23 | 1.11 | 1.07 | 1    | 1.02 | 1.05 | 1.09 | 1.12 | 1.12 |
| 神奈川県 | 5.1     | 3.25 | 1.89 | 2.23 | 1.95 | 1.7  | 1.68 | 1.45 | 1.34 | 1.28 | 1.19 | 1.23 | 1.25 | 1.27 | 1.28 | 1.29 |
| 新潟県  | 5.95    | 3.99 | 2.13 | 2.1  | 2.03 | 1.88 | 1.88 | 1.69 | 1.59 | 1.51 | 1.34 | 1.37 | 1.37 | 1.37 | 1.37 | 1.41 |
| 富山県  | 5.87    | 3.57 | 1.91 | 1.94 | 1.94 | 1.77 | 1.79 | 1.56 | 1.49 | 1.45 | 1.37 | 1.34 | 1.34 | 1.38 | 1.37 | 1.39 |
| 石川県  | 5.4     | 3.56 | 2.05 | 2.07 | 2.08 | 1.87 | 1.79 | 1.6  | 1.46 | 1.45 | 1.35 | 1.36 | 1.4  | 1.41 | 1.4  | 1.4  |
| 福井県  | 5.63    | 3.65 | 2.17 | 2.1  | 2.06 | 1.93 | 1.93 | 1.75 | 1.67 | 1.6  | 1.5  | 1.5  | 1.52 | 1.54 | 1.55 | 1.55 |
| 山梨県  | 5.92    | 3.71 | 2.16 | 2.2  | 1.98 | 1.76 | 1.85 | 1.62 | 1.6  | 1.51 | 1.38 | 1.34 | 1.35 | 1.35 | 1.31 | 1.34 |
| 長野県  | 4.99    | 3.25 | 1.94 | 2.09 | 2.05 | 1.89 | 1.85 | 1.71 | 1.64 | 1.59 | 1.46 | 1.44 | 1.47 | 1.45 | 1.43 | 1.47 |
| 岐阜県  | 5.73    | 3.55 | 2.04 | 2.12 | 2    | 1.8  | 1.81 | 1.57 | 1.49 | 1.47 | 1.37 | 1.35 | 1.34 | 1.35 | 1.37 | 1.37 |
| 静岡県  | 5.81    | 3.74 | 2.11 | 2.12 | 2.02 | 1.8  | 1.85 | 1.6  | 1.48 | 1.47 | 1.39 | 1.39 | 1.44 | 1.44 | 1.43 | 1.48 |
| 愛知県  | 4.97    | 3.27 | 1.9  | 2.19 | 2.02 | 1.81 | 1.82 | 1.57 | 1.46 | 1.44 | 1.34 | 1.36 | 1.38 | 1.43 | 1.43 | 1.46 |
| 三重県  | 5.32    | 3.33 | 1.95 | 2.04 | 1.99 | 1.82 | 1.8  | 1.61 | 1.5  | 1.48 | 1.36 | 1.35 | 1.37 | 1.38 | 1.4  | 1.39 |
| 滋賀県  | 5.05    | 3.29 | 2.02 | 2.19 | 2.13 | 1.96 | 1.97 | 1.75 | 1.58 | 1.53 | 1.39 | 1.41 | 1.42 | 1.45 | 1.44 | 1.48 |
| 京都府  | 4.06    | 2.8  | 1.72 | 2.02 | 1.81 | 1.67 | 1.68 | 1.48 | 1.32 | 1.28 | 1.18 | 1.19 | 1.18 | 1.22 | 1.2  | 1.22 |
| 大阪府  | 3.51    | 2.87 | 1.81 | 2.17 | 1.9  | 1.67 | 1.69 | 1.46 | 1.33 | 1.31 | 1.21 | 1.22 | 1.24 | 1.28 | 1.28 | 1.3  |
| 兵庫県  | 4.31    | 3.08 | 1.9  | 2.12 | 1.96 | 1.76 | 1.75 | 1.53 | 1.41 | 1.38 | 1.25 | 1.28 | 1.3  | 1.34 | 1.33 | 1.36 |
| 奈良県  | 4.86    | 3.08 | 1.87 | 2.08 | 1.85 | 1.7  | 1.69 | 1.49 | 1.36 | 1.3  | 1.19 | 1.22 | 1.22 | 1.22 | 1.23 | 1.25 |
| 和歌山県 | 4.85    | 3.09 | 1.95 | 2.1  | 1.95 | 1.8  | 1.79 | 1.55 | 1.48 | 1.45 | 1.32 | 1.34 | 1.34 | 1.41 | 1.36 | 1.42 |
| 鳥取県  | 5.01    | 3.46 | 2.05 | 1.96 | 2.02 | 1.93 | 1.93 | 1.82 | 1.69 | 1.62 | 1.47 | 1.51 | 1.47 | 1.43 | 1.46 | 1.48 |
| 島根県  | 5.1     | 3.87 | 2.13 | 2.02 | 2.1  | 2.01 | 2.01 | 1.85 | 1.73 | 1.65 | 1.5  | 1.53 | 1.53 | 1.51 | 1.55 | 1.63 |
| 岡山県  | 4.49    | 3.18 | 1.89 | 2.03 | 2.05 | 1.86 | 1.89 | 1.66 | 1.54 | 1.51 | 1.37 | 1.4  | 1.41 | 1.43 | 1.39 | 1.45 |
| 広島県  | 5.13    | 3.22 | 1.92 | 2.07 | 2.05 | 1.84 | 1.83 | 1.63 | 1.48 | 1.41 | 1.34 | 1.37 | 1.43 | 1.45 | 1.47 | 1.51 |
| 山口県  | 4.78    | 3.62 | 1.92 | 1.98 | 1.92 | 1.79 | 1.82 | 1.56 | 1.5  | 1.47 | 1.38 | 1.4  | 1.42 | 1.43 | 1.43 | 1.5  |
| 徳島県  | 5.67    | 3.97 | 2.02 | 1.97 | 1.89 | 1.76 | 1.8  | 1.61 | 1.52 | 1.45 | 1.26 | 1.31 | 1.3  | 1.3  | 1.35 | 1.4  |
| 香川県  | 5.52    | 3.38 | 1.84 | 1.97 | 1.96 | 1.82 | 1.81 | 1.6  | 1.51 | 1.53 | 1.43 | 1.42 | 1.48 | 1.47 | 1.48 | 1.55 |
| 愛媛県  | 5.42    | 4.03 | 2.1  | 2.02 | 1.97 | 1.79 | 1.78 | 1.6  | 1.53 | 1.45 | 1.35 | 1.37 | 1.4  | 1.4  | 1.41 | 1.43 |
| 高知県  | 4.73    | 3.39 | 1.94 | 1.97 | 1.91 | 1.64 | 1.81 | 1.54 | 1.51 | 1.45 | 1.32 | 1.33 | 1.31 | 1.36 | 1.29 | 1.32 |
| 福岡県  | 4.57    | 3.91 | 1.92 | 1.95 | 1.83 | 1.74 | 1.75 | 1.52 | 1.42 | 1.36 | 1.26 | 1.3  | 1.34 | 1.37 | 1.37 | 1.4  |
| 佐賀県  | 5.55    | 4.28 | 2.35 | 2.13 | 2.03 | 1.93 | 1.95 | 1.75 | 1.64 | 1.67 | 1.48 | 1.5  | 1.51 | 1.55 | 1.49 | 1.56 |
| 長崎県  | 5.1     | 4.49 | 2.72 | 2.33 | 2.13 | 1.87 | 1.87 | 1.7  | 1.6  | 1.57 | 1.45 | 1.49 | 1.48 | 1.5  | 1.5  | 1.54 |
| 熊本県  | 5.13    | 4.06 | 2.25 | 1.98 | 1.94 | 1.83 | 1.85 | 1.65 | 1.6  | 1.56 | 1.46 | 1.5  | 1.54 | 1.58 | 1.58 | 1.61 |
| 大分県  | 5.36    | 3.9  | 2.05 | 1.97 | 1.93 | 1.82 | 1.78 | 1.58 | 1.55 | 1.51 | 1.4  | 1.45 | 1.47 | 1.53 | 1.5  | 1.55 |
| 宮崎県  | 5.2     | 4.35 | 2.43 | 2.15 | 2.11 | 1.93 | 1.9  | 1.68 | 1.7  | 1.62 | 1.48 | 1.55 | 1.59 | 1.6  | 1.61 | 1.63 |
| 鹿児島県 | 5.32    | 4.19 | 2.66 | 2.21 | 2.11 | 1.95 | 1.93 | 1.73 | 1.62 | 1.58 | 1.49 | 1.51 | 1.54 | 1.59 | 1.56 | 1.6  |
| 沖縄県  | 3.85    | ……   | ……   | ……   | 2.88 | 2.38 | 2.31 | 1.95 | 1.87 | 1.82 | 1.72 | 1.74 | 1.75 | 1.78 | 1.79 | 1.83 |
| 全国   | 5.11    | 3.65 | 2    | 2.13 | 1.91 | 1.75 | 1.76 | 1.54 | 1.42 | 1.36 | 1.26 | 1.32 | 1.34 | 1.37 | 1.37 | 1.39 |

(資料) 1925年から1985年まで、また、1995年は、国立社会保障・人口問題研究所「人口動態統計資料集」。

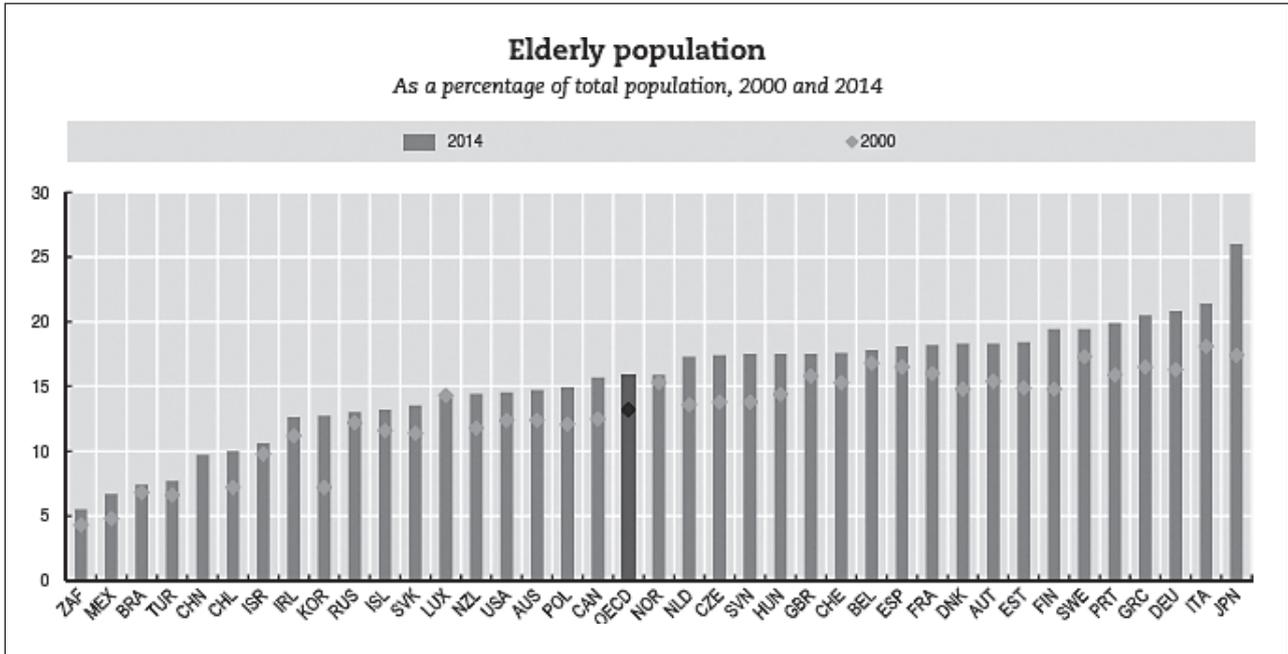
1990年以降は、1995年を除き、厚生労働省「人口動態統計」。

(注) 1. 全国の値は年齢各歳の出生率をもとに算出しているが、都道府県の値は年齢5歳階級における出生率をもとに算出している。1950年～70年の沖縄県を含まない。

2. 厚生労働省「人口動態統計」について、2010年の数値は概数値、それ以外は確定数である。

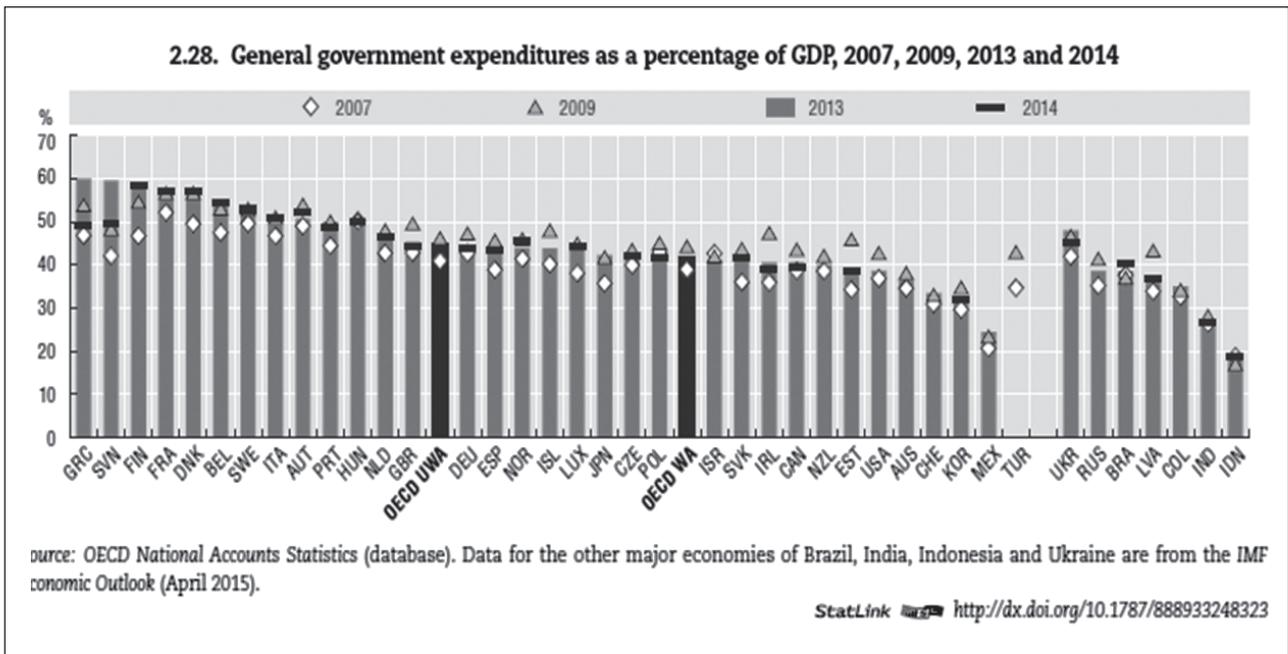
(出典) 『子供・子育て白書』内閣府、2011年版。

図表10 高齢化率 2014年



(出典) 図表 6 に同。

図表11 GDP比一般政府支出



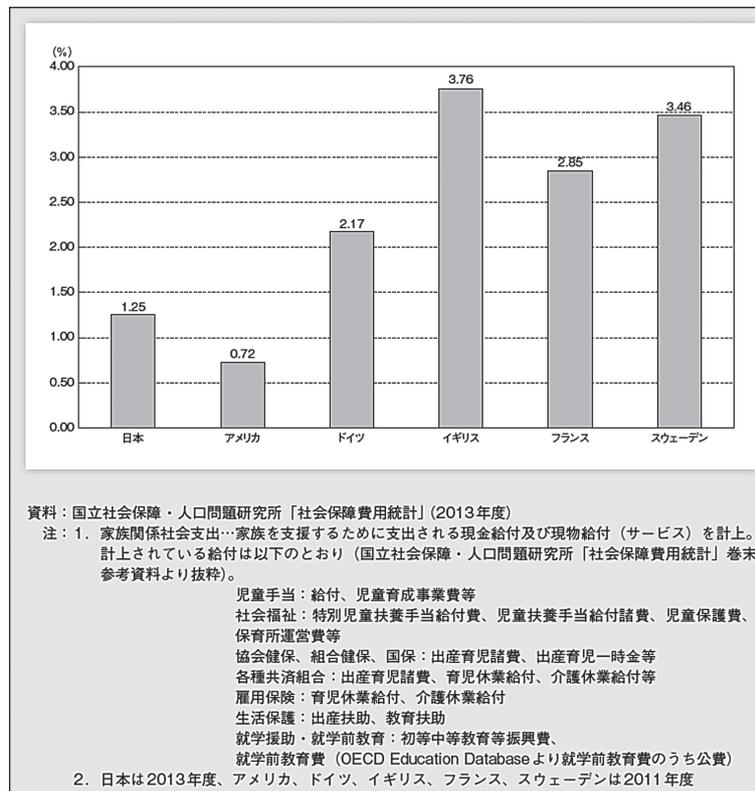
(出典) 図表 6 に同。

図表12 公共部門で雇用される割合 2013年



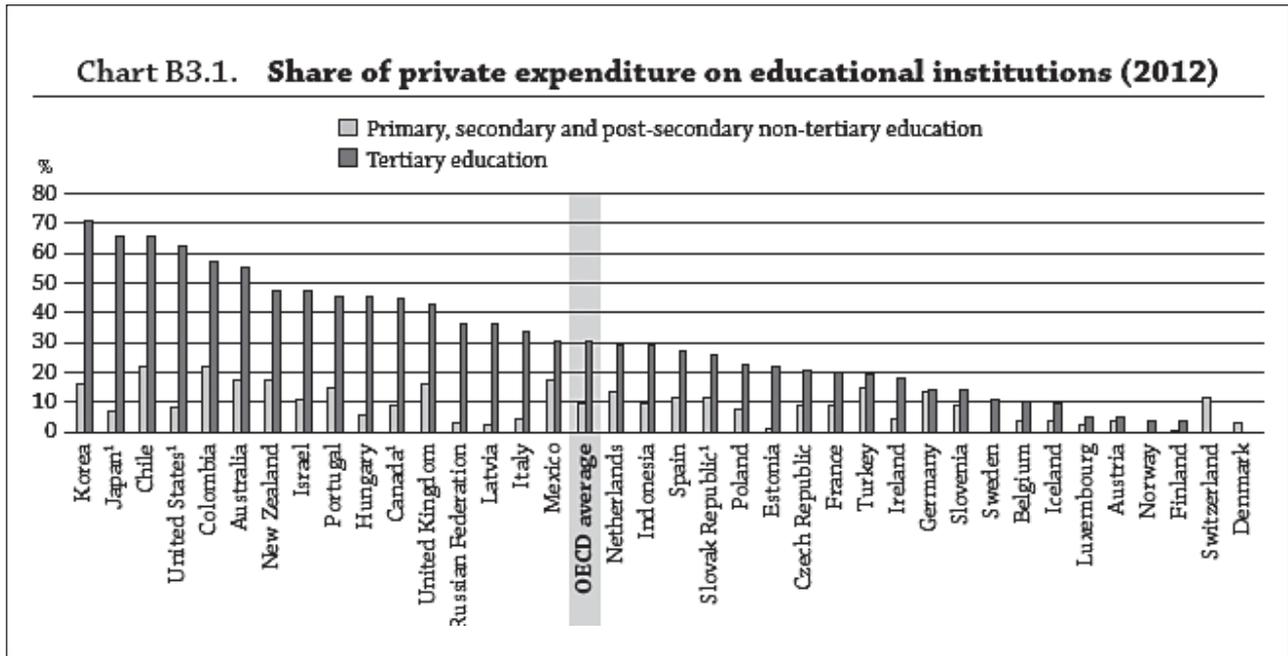
(出典) 図表 6 に同。

図表13 主要国のGDP比家族関係社会支出



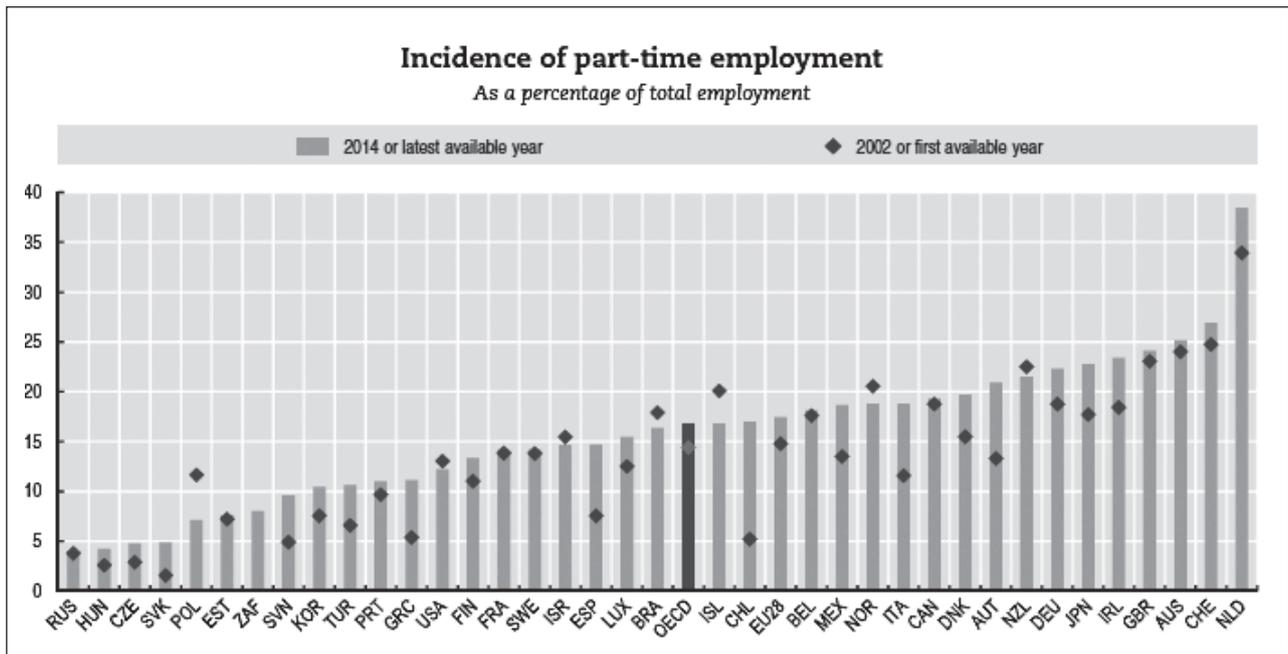
(出典) 図表 7 に同。

図表14 高等教育に占める自己負担率



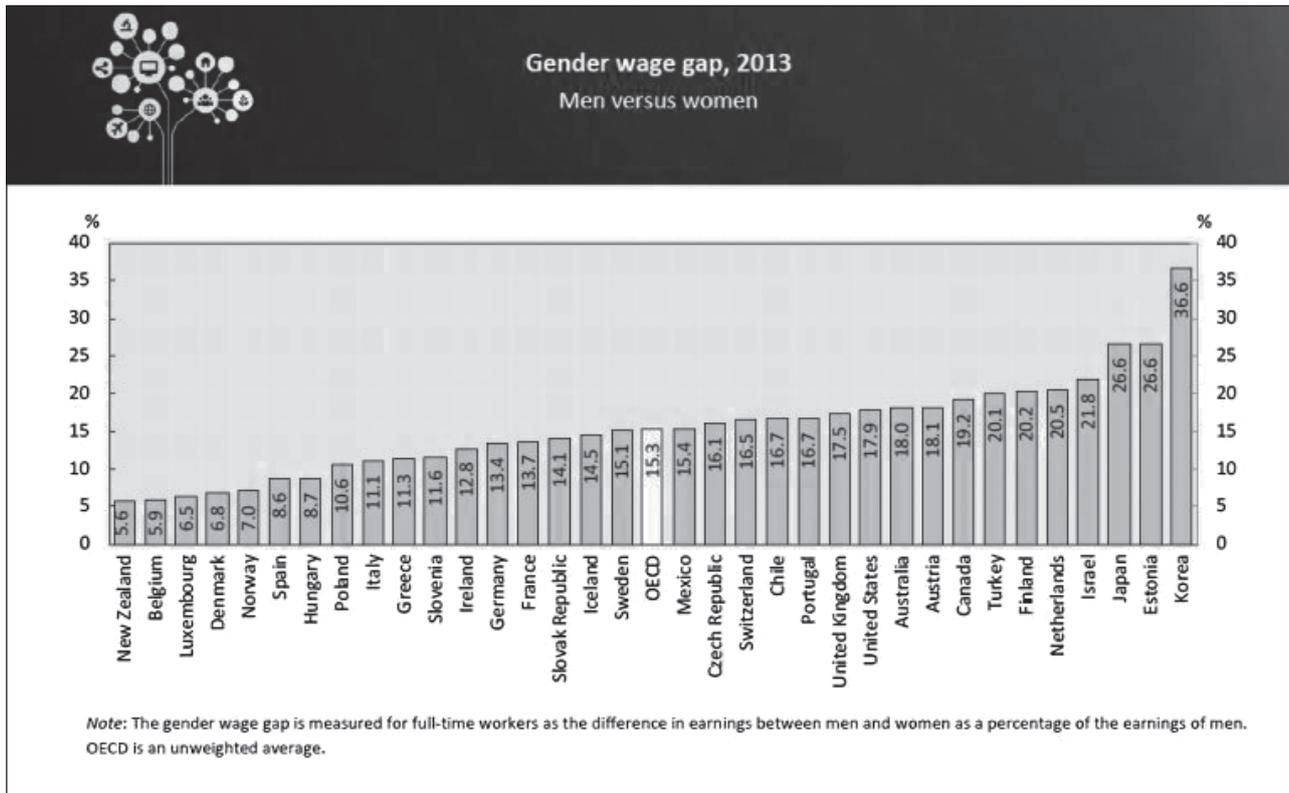
(出典) 図表 6 に同。

図表15 パートタイム雇用比率



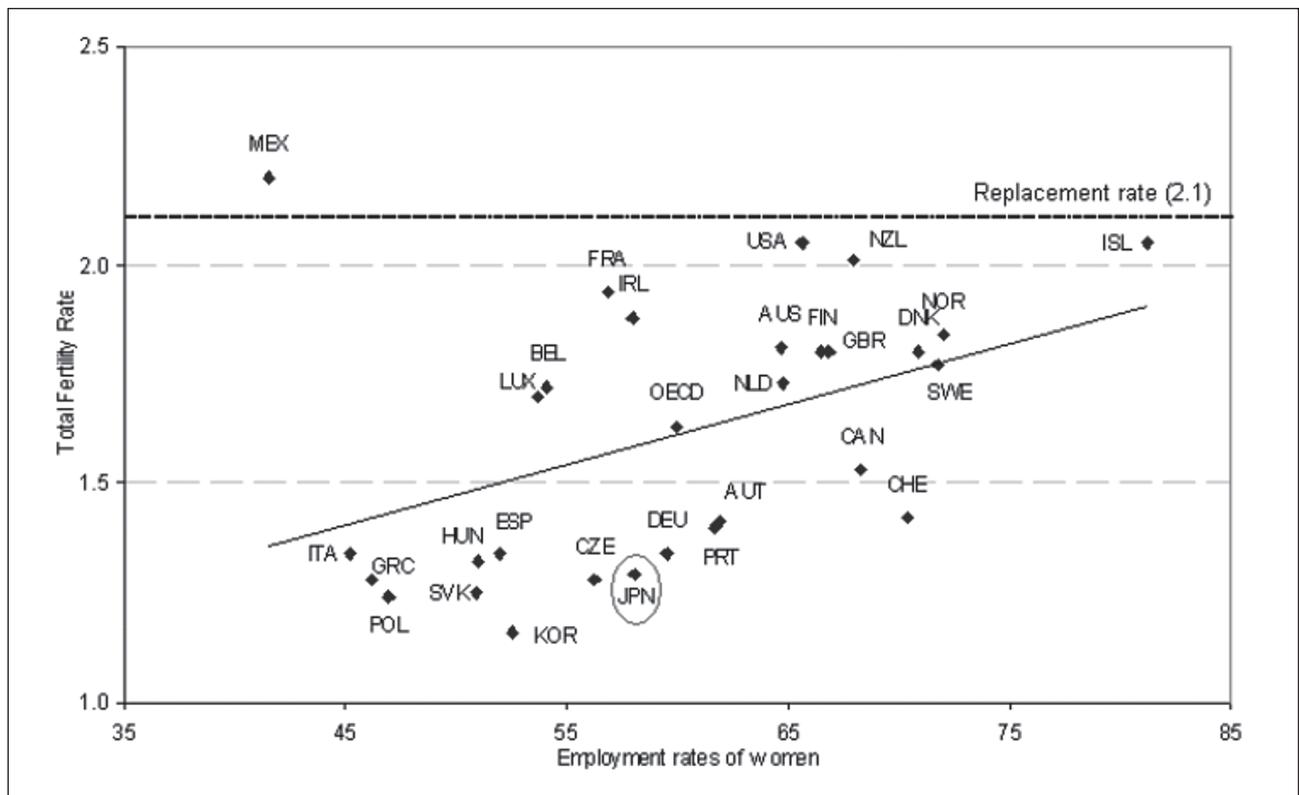
(出典) 図表 6 に同。

図表16 ジェンダー賃金ギャップ



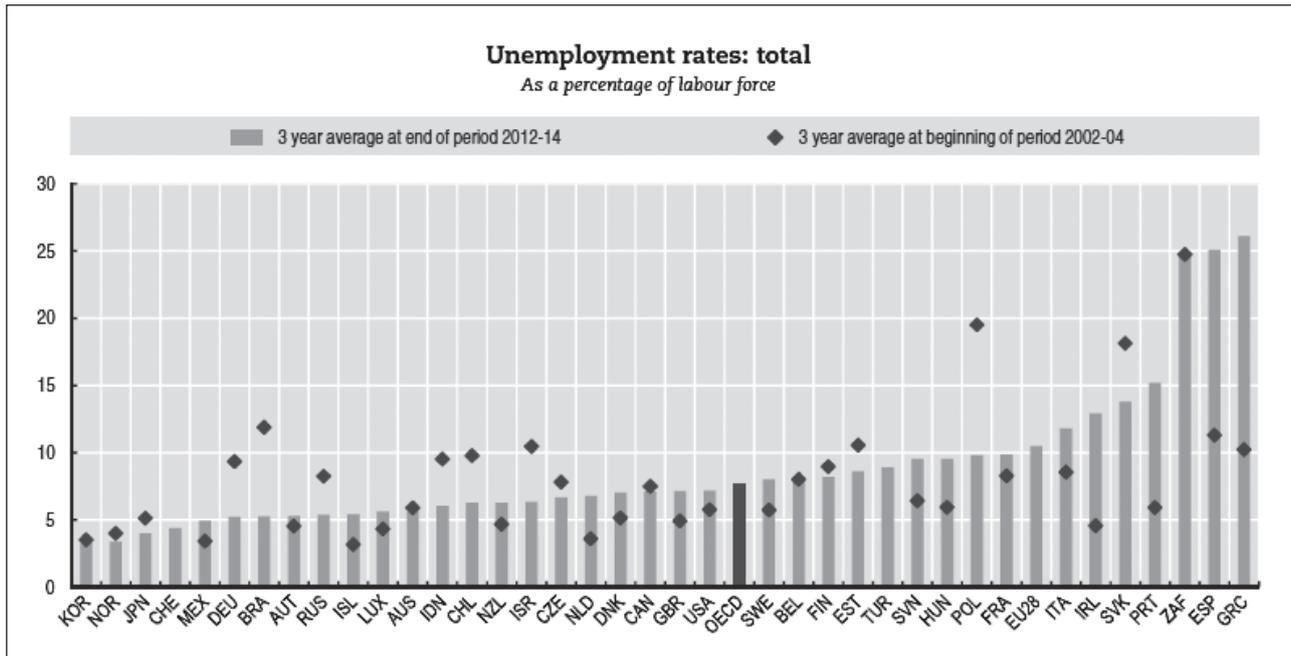
(出典) Employment and unemployment in figures, OECD.

図表17 女性雇用と合計特殊出生率の関係 2005年



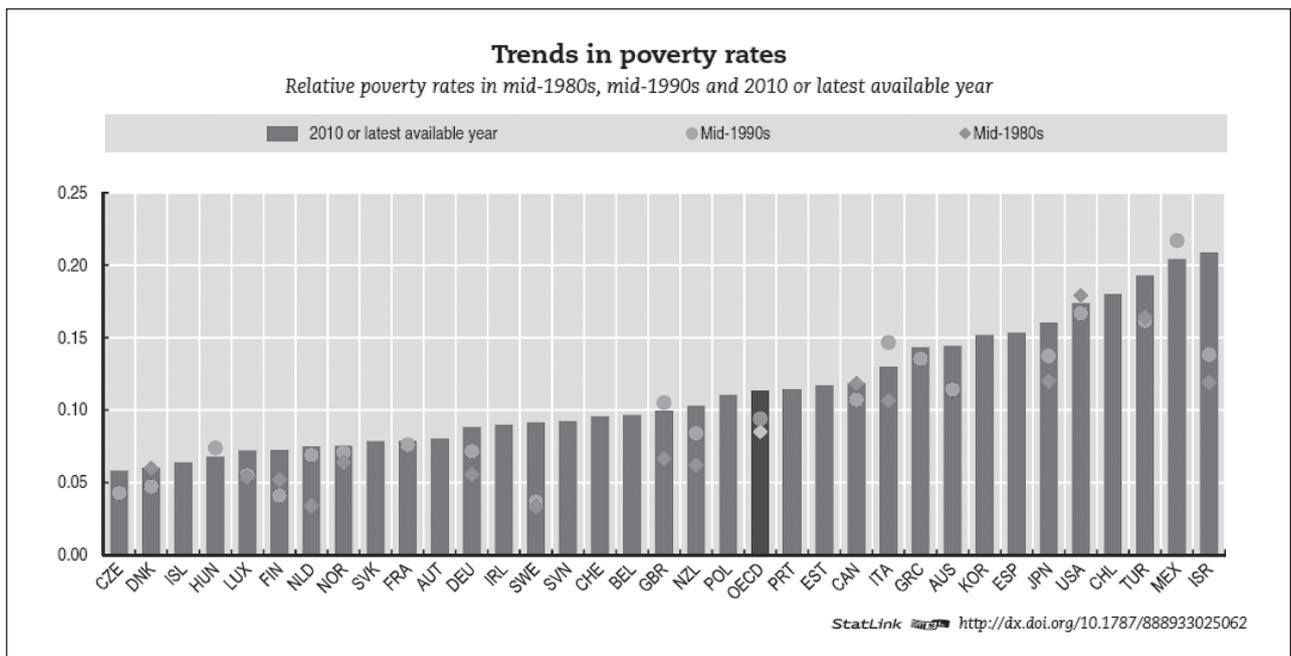
(出典) Highlights Japan, Babies and Bosses — Policies towards reconciling work and family life, OECD.

図表18 失業率



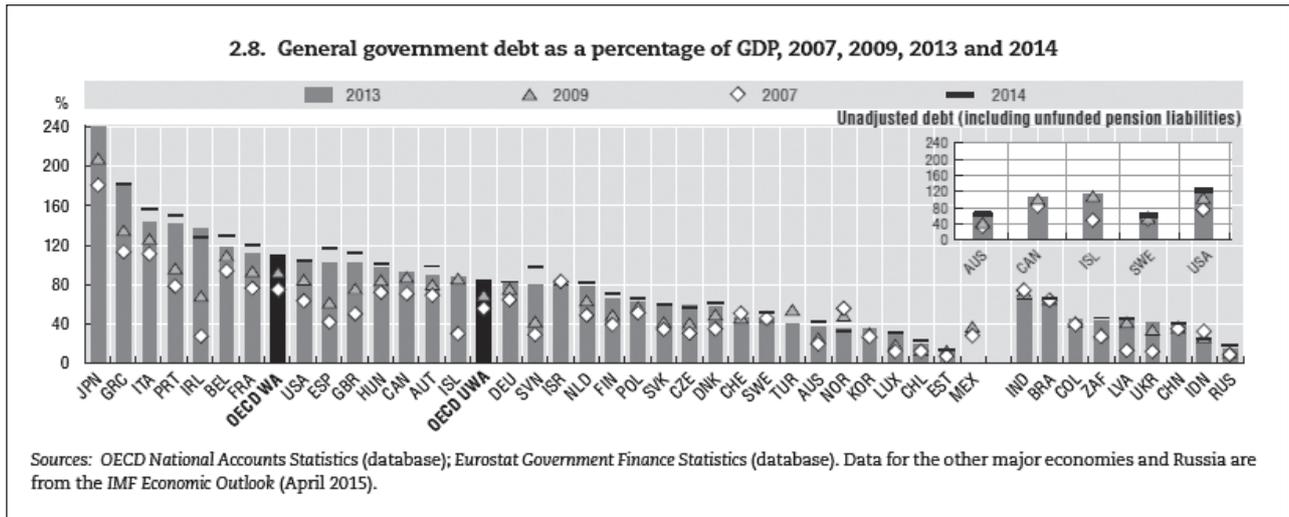
(出典) 図表 6 に同。

図表19 相対貧困率の動向



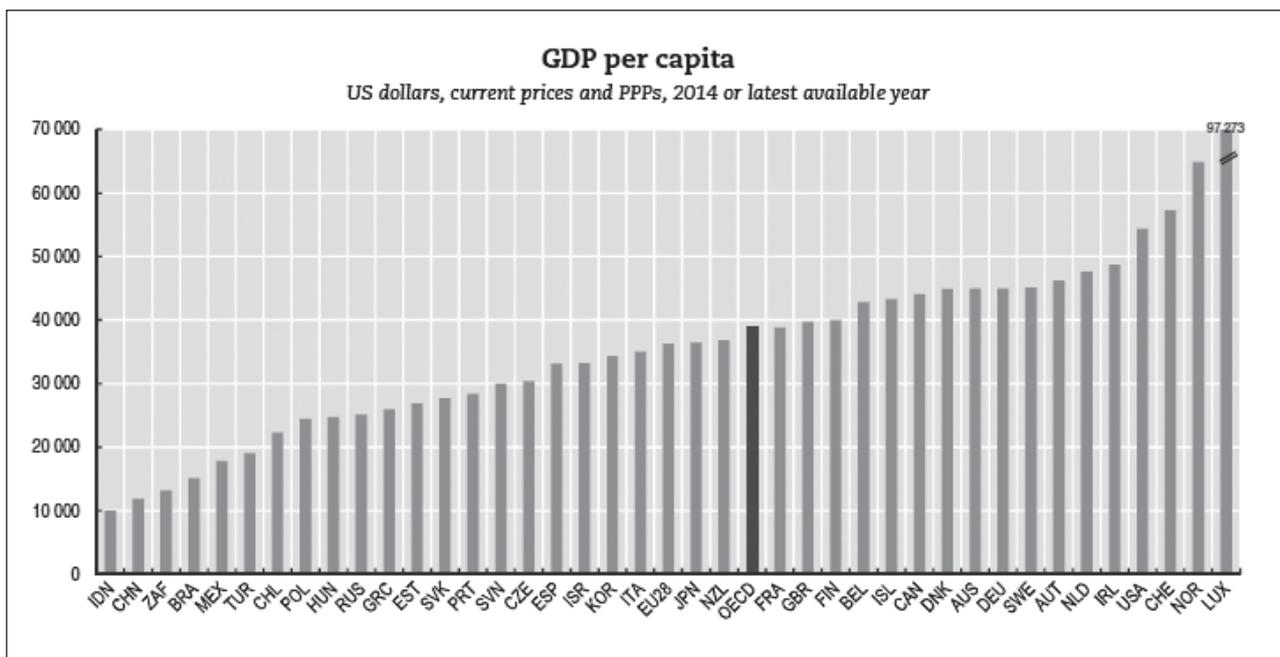
(出典) 図表 6 に同。

図表20 GDP比公債残高



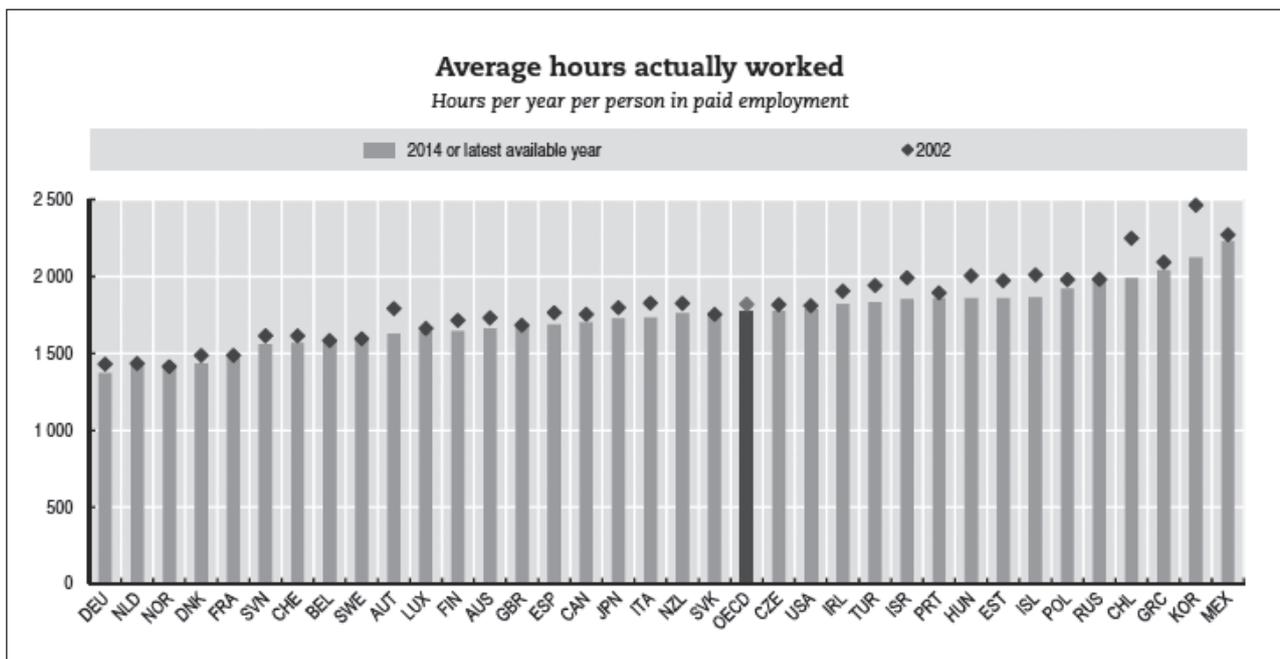
(出典) 図表 6 に同。

図表21 人口一人当たりGDP



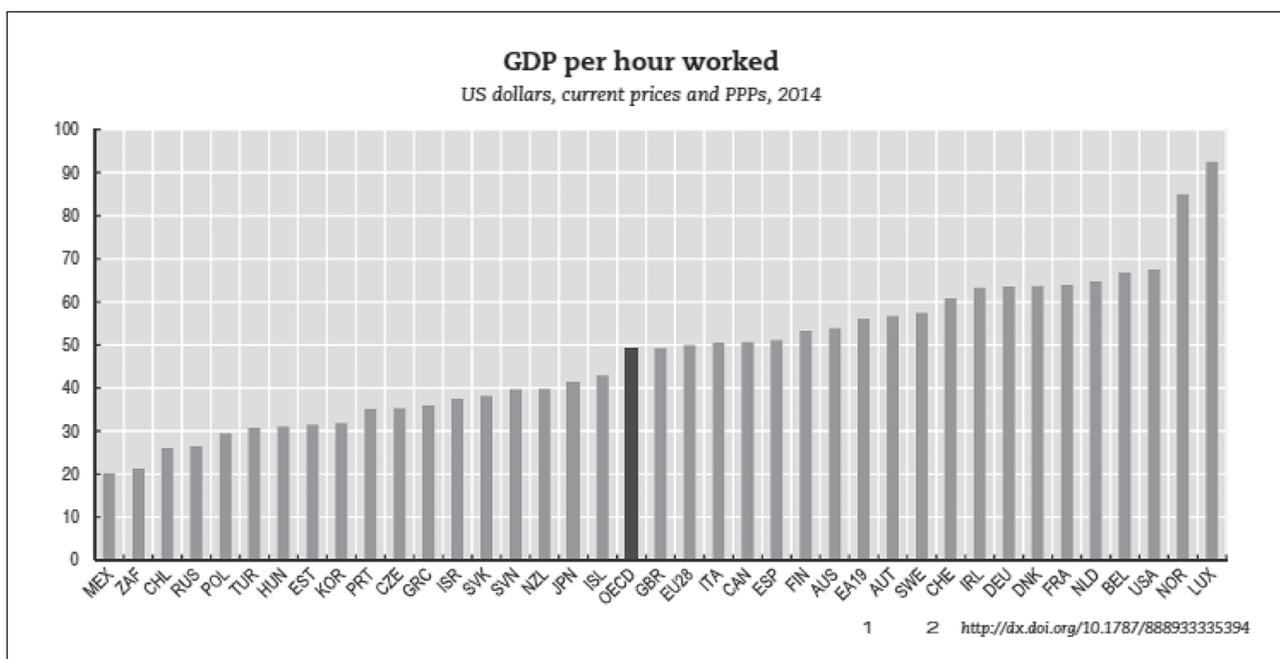
(出典) 図表 6 に同。

図表22 年間総労働時間



(出典) 図表 6 に同。

図表23 労働生産性 労働1時間当たりGDP



(出典) 図表 6 に同。

## ② 公共部門と雇用

日本創成会議によれば、今後も大都市部への人口移動が続けば、全国の約半数の市区町村で、20～39歳の女性人口が2040年に半減し、「消滅可能性都市」とされる。これまで、女性の働きやすい、子育てしやすい環境づくりが少子化対策として挙

げられているが、移民労働力の受け入れ促進ともう一つ、公共部門で雇用確保することに目が向けられるべきである。

日本とスウェーデンの総人口に占める65歳以上高齢者比率（2012年）を都道府県単位で比較してみると、日本の場合、沖縄県の17.7%から島根県

の30.7%までとなるが、スウェーデンの場合、ストックホルムの15.2%からカルマルの23.0%までのばらつきにとどまる。市町村（コミューン）単位でも、高齢者が30%を超えるのは北部の人口3,500のコミューン31.2%の他わずかである。このコミューンを擁する最北部の県ノルボッテンとしては21.6%。生産人口である20-64歳の構成も県単位で比較すると、ストックホルムの60.7%からカルマルの55.7%まで。市町村単位でも、50%を切っている自治体は少なく、極端な年齢構成比の地域格差はみられない。最北地域でさえ高齢者ばかりが居住する自治体は少ないのである。

その主要な要因は公共部門である。全雇用者に占める公共部門雇用者比率（2012年）をみると、日本に比べれば全国的に公共部門で働く者が多く、457万雇用者の約3割が国、県、市町村など公共部門で働く。市町村単位でもさらに明確であり、北部では女性労働者の約6割が公共部門、男性を含めても4割弱が公共部門で働いている。一方、大都市部では民間部門中心の雇用となる。こうした傾向は日本でもあるが、より顕著な傾向となっている。

地方自治体の主な仕事は、コミューンは高齢者・児童などの福祉と教育、ランスタングは医療。これらに従事する生産年齢人口がいるから、高齢者ばかり居住の地域にならず、地域格差の是正に寄与しているのである。高齢化率第二位のコミューンNorrbottenのPajalaでも20-64歳の生産年齢人口が49.7%、高齢人口比率は31.1%である。生産年齢人口が50%割れ、高齢人口比率が30%超えは全国290コミューンのうちこことVästerbottenのÅsele（生産年齢人口比率49.2%、高齢人口比率30.2%）、Bjurholm（同48.4%、同30.3%）の3つのみである（2012年）。国全体でみると、457万雇用者の17.3%がコミューン、5.3%がランスタングで働く。いずれかの自治体で働く者は男性の9.0%、女性の37.5%、Pajalaでは雇用者（男女）の34.8%を占めている。

一方で、日本の就業者に占める公務員比率（2010年）は3%~5%ほどで平均3.4%。雇業者に占める比率でなく就業者に占める比率であること、労働力調査における各都道府県別産業別就

業者数の統計では「サービス業（他に分類されないもの）」の中に公務労働の一部が含まれているが、それを加味しても極めて少ない水準である。また、都道府県毎の比較でみて、過疎を抱える道県ほど高率という傾向は、スウェーデンのランスタングの状況と同じであるが、都道府県毎に極めて大きい格差があるというほどでもない。

社会保障人口問題研究所の推計と異なり、日本創成会議の推計では、大都市への継続的な人口移動による社会増が大きいことを重視し、この傾向が今後も続くとみている。2040年推計による東京特別区について、2010年からの変化幅をみれば、この30年間、人口移動がなければ40.6%減少のところ、継続的都心への人口移動があれば30.1%の減少ですむとされる。東京への人口移動によって人口の減少傾向が緩和されるということであり、一方で、農村部の過疎化を激化させることになる。

### ③ 地方交付税改革

これまで、地方交付税等地方財政調整財源の確保には、資金運用部借入れや臨時財政対策債の発行で対応してきた。また、投資的経費拡充をめざしては、財政分析の5段階評価、地域総合整備事業債、公共事業の事業費補正等が置かれていた。その後、平成の大合併推進には合併特例債と段階補正見直し、自治体の自立を促す方向としてはいくつもの「がんばる」地方を応援するプログラム等、自治体の財政健全化努力にも多様な対策がとられた。さらに、財政健全化目標の中でもう一步進んで、近年は水準超経費削減にも目が向けられている。地方財政調整機能を、国税を財源とする地方交付税の総額を抑える中で、法人関係地方税にも担わせる方向で進んできている。

さらに、基本方針2015に基づき、歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取り組みが推進される。その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心・安全を確保することを前提として取り組む。地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての

業務（23業務）についてトップランナー方式の検討対象とされる。つまり、委託、指定管理等、コスト削減努力をしたものとして需要算定されるということになる。

このうち16業務について2016年度に着手。地方団体への影響等を考慮し、複数年（概ね3～5年程度）かけて段階的に反映するものとなった。2017年度は7業務が検討対象とされたが、このうち、公立大学運営について地方独立行政法人化を、青少年教育施設管理について指定管理者制度の導入を基準財政需要額の算定基礎とする業務改革内容とする、ということで2つ追加となった。一方で、図書館や児童館、博物館、公民館管理への指定管理者制度導入については、司書等は自治体職員として配置することが適切とする自治体の意見を踏まえ、トップランナー方式は見送りとなった。「総合窓口・アウトソーシングの活用」については、第31次地方制度調査会の動向を注視しつつ、

見送りとなった。

また、基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しをする。地方税の実効的な徴収対策を行う地方自治体の徴収率を標準的な徴収率として基準財政収入額の算定に反映する。平成28年度から実施されるが、地方自治体への影響等を考慮し、5年間で段階的に反映されるものとなる。

基準財政収入額＝

標準的な課税見込額×標準的な徴収率×0.75等

これまで、全国の平均的な徴収率を標準的な徴収率として算定していたものを、上位3分の1の地方自治体が達成している徴収率（過去5年平均）を標準的な徴収率として算定するというのである。つまり、税徴収に熱心でない自治体の場合、熱心でないために集められなかった金額も税収があるとして計算されるということである。

図表24 トップランナー方式 平成28年度着手の取り組み

| 対象業務                                      | 基準財政需要額の算定項目     |                          | 基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容                 |
|---|------------------|--------------------------|--|
|   | 都道府県             | 市町村                      |  |
| ◇学校用務員事務<br>(小学校、中学校、高等学校、特別支援学校)         | 高等学校費<br>特別支援学校費 | 小学校費、中学校費、<br>高等学校費      | 民間委託等<br>(現行:直営、一部民間委託等)               |
| ◇道路維持補修・清掃等                               | 道路橋りょう費          | 道路橋りょう費                  |  |
| ◇本庁舎清掃 ◇案内・受付<br>◇公用車運転 ◇本庁舎夜間警備<br>◇電話交換 | 包括算定経費           | 包括算定経費                   |  |
| ◇一般ごみ収集                                   | —                | 清掃費                      |  |
| ◇学校給食(調理)<br>◇学校給食(運搬)                    | —                | 小学校費、中学校費                |  |
| ◇体育館管理 ◇プール管理<br>◇競技場管理                   | その他の教育費          | その他の教育費                  | 指定管理者制度導入、<br>民間委託等<br>(現行:直営、一部民間委託等) |
| ◇公園管理                                     | その他の土木費          | 公園費                      |  |
| ◇庶務業務<br>(人事、給与、旅費、福利厚生等)                 | 包括算定経費           | 包括算定経費                   | 庶務業務の集約化                               |
| ◇情報システムの運用<br>(住民情報、税務、福祉関連等の<br>情報システム)  | —                | 戸籍住民基本台帳費、<br>徴収費、包括算定経費 | 情報システムのクラウド化                           |

※ 下線の項目については、既に業務改革を前提とした経費水準としており、平成28年度から経費区分を給与費から委託料等に見直し。

(出典) 『トップランナー方式の導入について』総務省、2015年。

図表25 トップランナー方式 平成29年度以降導入を検討したもの

| 検討対象業務                               | 基準財政需要額の算定項目 |                                    | 業務改革の内容          | 課題等   |
|--------------------------------------|--------------|------------------------------------|------------------|---|
|                                      | 都道府県分        | 市町村分                               |                  |   |
| ◇図書館管理                               | その他の教育費      | その他の教育費                            | 指定管理者制度導入等       | ○地方団体から以下の意見がある。<br>・教育機関、調査研究機関としての重要性に鑑み、司書、学芸員等を地方団体の職員として配置している。<br>・福祉分野は業務の専門性が高く、直営を選択している。<br>○実態として指定管理制度の導入が進んでいない。<br>○社会教育法等の一部改正法（2008年）の国会審議において「社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」等の附帯決議あり。 |
| ◇博物館管理                               | その他の教育費      | —                                  |                  |   |
| ◇公民館管理                               | —            | その他の教育費                            |                  |   |
| ◇児童館、児童遊園管理                          | —            | 社会福祉費                              |                  |   |
| ◇青少年教育施設管理                           | その他の教育費      | —                                  |                  |   |
| ◇公立大学運営                              | その他の教育費      | その他の教育費                            | 地方独立行政法人化        | ○地方団体から以下の意見がある。<br>・小規模な公立大学については、法人化にコストがかかることから効率化が困難となる可能性がある。<br>・学部によって、民間との共同研究等による外部資金の獲得等、効率化可能な程度が異なる。  |
| ◇窓口業務<br>(戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等) | —            | 戸籍住民基本台帳費、徴税費、社会福祉費、高齢者保健福祉費、保健衛生費 | 総合窓口・アウトソーシングの活用 | ○第31次地方制度調査会において、窓口業務に係る外部資源の活用方策について検討中である。<br>○政府内において、窓口業務等の民間委託の為の業務マニュアル・標準委託仕様書（案）を作成予定（平成28年度）である。   |

(出典) 図表24に同。

需要、収入、両面において、改革努力が促されるということになる。基準財政需要額を削減、基準財政収入額を増やし、結果として不交付団体を増やす方向である。財政健全化の中で財源保障、水準超経費を減らしてその部分を交付団体に、ということになるとメリハリが必要になり、どこをコスト削減対象にし、どこを手厚くするかが重要になる。少子高齢化をどう押しとどめていくかを

重視し、財源保障を手厚くしていく部分をどうするか。今後、これが拡大し、地方では直営しかないような分野、福祉分野まで削減対象にならないよう、段階補正も含め対応が必要となる。

ただ、より根本的課題としては、人口減少の中の高齢化であることから、どのような形で税源確保していくかが、より重要である。

## おわりに

財政の規模が大きいことを特徴とする北欧にあって、家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持してきたスウェーデンでさえ、回

復してきた合計特殊出生率は1.9。2014年に、全290自治体のうち40自治体は人口減少しており、移民の流入がなければ人口減少自治体は過疎地域や工業地

域など168自治体（全自治体の58%）に及ぶ。移民を計算に入れなくても人口増がみられるのは都市部のみとなる。スウェーデンの地方財政調整制度では、個人・家族福祉、高齢者福祉、義務教育・保育の分野における需要算定の際、北欧やEU以外の出身者、19歳までの移民子弟、彼らに対する母国語教育のコスト、シングルマザー、ひとり親の子供、などが測定単位のような形で考慮される。日本やヨーロッパ先進国のほとんどは少子高齢化問題を抱えているものの世界的にみれば人口は増加している。血統のみを考えるのではなく、問題を最小限にして移民受け入れを可能にするにはどうすべきか、視点を変え、そのための地方財政制度を検討すべき時にきているといえるだろう。

日本の少子高齢化対策として、全国的取り組みとしては、増税も視野に財源を作り、子育て支援に関わる可能な施策はすべて行う。年金・医療等高齢者施策のついでではなく、社会政策の中心に位置づける。そして、労働時間短縮、雇用環境の整備を進める。公務員の雇用条件を民間並みにではなく、民間の雇用条件を公務員並みに。女性の働き方を男性に近づけるのではなく、男性の働き方を女性並みに近づけることである。社会保障の充実した北欧やフランスを目指すのか、家族・親族重視の途上国に逆戻りさせるのか、の選択となる。自治体レベルでは、女性公務員の積極的採用を含め公務員増で教育・福祉水準を高めることである。公共部門の大きい国の多くは一人当たりGDPが高いという現実を再確認するとともに、地方交付税の財源保障機能を充実させ、地域間格差是正と定住促進を図ることが必要となる。

ローカル・アベノミクスにある地方行財政改革の推進にあたっては、地方自治体の意見を聞きながら丁寧に議論を進め、その内容について地方自治体の理解と納得を得ることが必要である。行政コスト及び公共施設の維持管理コストの「見える化」により、公共施設の老朽化対策、施設の修理、建て替えなどを図ることで、災害に強い自治体の実現を進めることは重要である。アウトカム目標、パフォーマンス指標、事業等の進捗・成果について評価するしくみは、地域の実情を勘案し、丁寧な対応が必要だろう。

## [参考文献]

- Karin Halldén and Anders Stenberg(2014),“The Relationship between Hours of Domestic Services and Female Earnings: Panel Register Data Evidence from a Reform”, Discussion Paper No. 8675, IZA.
- “Skatter i Sverige, Skattestatistisk årsbok 2014”, Skatteverket.
- Dan Johansson, Arvid Malm and Mikael Stenkula(2015), “Taxation in Sweden” “INDICE DELLA LIBERTÀ FISCALE 2015” impresa lavoro Centro Studi.
- Oskar Nordström Skans(2015),“Labor market developments and reforms in Sweden since 2008 (or 2006)”, Uppsala University.
- “Ekonomirapporten, Om kommunernas och landstingens ekonomi, April 2015” k, Sveriges Kommuner och Landsting.
- 湯元健治・佐藤吉宗（2010）『スウェーデン・パラドックス — 高福祉・高競争力経済の真実』日本経済新聞出版社。
- 渡辺博明（2013）「スウェーデンにおける選挙政治の変容と新右翼政党の議会進出」『龍谷法学』龍谷大学法学会、第46巻第2号。
- 「欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者 — ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス5カ国調査 —」（2014）『労働政策研究・研修機構』資料シリーズNo.139、独立行政法人 労働政策研究・研修機構。
- Taxing Wages, Revenue Statistics, National Outlook, Education at a Glance, Government at a Glance, OECD Fact Book, OECD.
- European Commission HP.
- 日本創成会議HP。
- 国立社会保障・人口問題研究所HP。

## 4. 生活困窮者自立支援法施行1年～その施行状況と課題

澤 井 勝

### (1) まえおき

2013年12月に、改正生活保護法と同時に成立し、2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法は、雇用保険や医療保険、労災保険などの社会保険を第一層とし、生活保護を最後の層とする生活困窮者に対する三層のセイフティーネットにおいて、第二のセイフティーネットと位置付けられている。

福祉事務所を設置する市区町村（790市と23特別区の市区と任意設置の43町村）、およびそれ以外の町村を管轄する都道府県は、自立相談支援センターを設置して相談事業を行うことと、住居確保給付金の支給事業を行うことが義務づけられた。これと合わせて、任意事業として、就労準備支援事業、認定就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）、生活保護受給者等就労自立促進事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、こどもの学習支援事業が法的に

定められ、加えて法に定めがない他の機関や団体が実施している支援や、民生委員や自治会、ボランティアなどインフォーマルな支援事業を行うこととされた。

対象は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれがある者をいう」とされている（第一条）。このため、一時生活支援事業などのように、所得を一定水準以下の者に限定するなど、事業の幅が狭くなっているとの批判がある。しかし、事業の出発点である自立相談事業は、所得制限などはなく、生活の困りごと全般を幅広く受け入れることが想定されている。また、子どもの学習支援事業は生活困窮世帯の子どもと合わせて生活保護受給世帯の子どもも対象としている。

### (2) 生活困窮者支援施策は1990年代からの流れ

この生活困窮者自立支援制度は、1990年代初めのバブル経済の破たん以来、自治体やNPOなどが取り組んできた以下のような個別施策にその起源があると考えられる。

これらは日本社会における所得格差の拡大と、実質賃金の引き下げなど雇用労働条件の悪化、経済のグローバル化に対応するとして展開されたリストラなどの経営合理化、人件費削減のための派遣労働や嘱託、契約労働など非正規雇用の拡大に対応する対症的施策として、各地で取り組まれてきたものだ。

① まず1980年代後半に急激に拡大したホームレスへの支援運動である。北九州市の「ホームレス自立支援機構」（現在は「抱樸」に名称変更）が1988年から、炊き出しから始めた事業や、それ以前からの大阪西成区釜ヶ崎での支援などがある。

湯浅誠たちの「もやい」は1990年代の終わりからの取組を経て、2002年に設立されている。（2002年8月7日法律第105号、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」）

② 第二には、同和対策事業における地域就労支援事業を一般行政に転換させる動きがあった。同和対策特別措置法は1969年に制定されたが、その後5回延長され、2002年に失効した。この失効を受けて、大阪府の単独事業としての「地域就労支援事業」が施行され、府内各市町村に「地域就労支援センター」を置いた事例（2002年から）がもつとも良い例である。このときこの事業を積極的に活用して、自治体が雇用就労施策に乗り出したのが豊中市や箕面市であった。

③ また2000年代初頭からの多重債務からの脱却を目指す消費者相談窓口の活動があった。1999年に

野洲町の消費者相談員（非常勤嘱託）となった生水裕美さんが、その活動を広げた結果、役所全体の活動として野洲市の「多重債務者包括的支援プロジェクト」が立ち上げたのは2009年10月である（2008年10月正規職員）。2007年に貸金業法が改正されている（借入金の年収3分の1への総量規制、上限金利の20%等への引き下げ、など）。

- ④ 2006年8月に福岡県の生活協同組合グリーンコープによる多重債務脱却を目指す、低利の貸し付けと家計相談事業も始まっている。これは1993年ごろからの生協組合員の「福祉基金」の設立（1世帯年500円の寄付）と、それを使ったワークスコレクティブ立ち上げ支援活動の延長にあるものだ。
- ⑤ また生活保護行政では、2004年に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」からの「最終報告書」が出され、2005年から「生活保護受給者等就労支援事業」が始まる。これはハードなワークフェアの色彩が濃いと批判される。その後は2011年度から「福祉から就労」支援事業としてハローワークと自治体との協定などが強化され、2013年度からの「生活保護受給者等自立促進事業」に引き継がれている。この最終報告書では、生活保護法にいう「自立の助長」の「自立」には、「日常生活自立」、「社会生活自立」、「就労自立」という3つの局面があり、それぞれが独立した意義があることが指摘されている。釧路市では、2005年以降、非保護母子世帯の自立支援のモデル事業を受け、曲折を経ながら「中間的就労」などのかたちや、「半就労半福祉」を大事にする施策を形成していく。2006年以降に、釧路の三角形といわれる「釧路モデル」が成立したとされている。
- ⑥ 障害者福祉では、2005年に障害者自立支援法が成立し、就労継続支援A型（雇用型）とB型事業（非雇用型）が位置付けられている。
- ⑦ 加えて、特に就職氷河期への対応として、若者就労支援施策として2006年から地域若者サポートステーション（サポステ）が始まった。
- ⑧ 生活困窮者自立支援はニートや引きこもりへの対策から引き継がれる課題でもあった。秋田県藤里町社協が「ひきこもり」が町民10人に1人（100人以上）いることに気付いたのが2006年。

中間的就労の場である「こみっと」（キッシュづくりと販売、まちの食堂、居場所）を開いたのが2010年である。

- ⑨ これらと並んで、1990年代から継続してきた過疎地における、定住とUIターン支援として就労支援に取り組んだ岡山県津山圏域雇用労働センターの動き（1979年に設置）などの流れがある。このようなUIターンなど定住政策の基礎に雇用就労支援施策を置いた「ふるさと島根定住財団」が設置されたのは1992年である。
- ⑩ さらに第一次分権改革（2000年の地方分権一括法施行まで）の流れから、2003年の職安法の改正で職業紹介事業のうち「無料職業紹介事業」の一部が自治体の事務と位置付けられ、厚労省への届け出で可能になっていることも、就労支援事業の道具立てとして重要である。また2000年の雇用対策法改正法は自治体に「雇用に関する施策を講ずるよう」努力義務を課している。
- ⑪ このほかに、グリーンコープなど同じように、1990年代から生活協同組合が福祉に取り組む動きが始まったが、それらが社会福祉法人を設立して、中間的就労の現場を作ってきた経緯もある。千葉県生活クラブ生協を母体とする社会福祉法人生活クラブ風の村や、大阪いずみ生活協同組合などがそれである。こういった動きを背景に、2008年9月のリーマンショック後の2008年末から2009年正月（12月31日から1月5日）に、日比谷公園やその後の厚生労働省講堂での「年越し派遣村」の取組が与えた影響は大きいのではないと思われる。この村の村長となったのが湯浅誠である。この派遣村では「ワンポイント支援実現ネットワーク」が一緒に活動している。このときの政権は自公政権であり、これが民主党政権にも引き継がれる。2009年9月には民主党の鳩山政権が誕生し、湯浅は内閣府参与となる。一度辞任するが、2010年5月に参与に戻る。この動きなども受けて、2010年の7月に内閣府に「パーソナルサポートサービス検討委員会」が置かれ、2011年度の予算から「パーソナルサポートモデル事業」が始まった。最初は釧路市、横浜市、京都府、福岡市、沖縄県の5団体だった。3年間で終了するが、終了時の2012年度のモデル事

業実施団体は、先の5団体の他、岩手県、新潟県、長野県、野田市、柏市、足立区、相模原市、浜松市、岐阜県、野洲市、京丹後市、吹田市、箕面市、豊中市、大阪市、八尾市、柏原市、島根県、岡山市、山口県、香川県、徳島県、である。このうち岩手県や新潟県、長野県などの取組は各県労福協（労働者福祉協議会）が受託している。

2012年2月17日には「社会保障・税一体改革大綱」に「生活支援戦略」の策定を盛り込むことを閣議決定している。

2012年4月には社会保障審議会が「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」を設置した。

## (2) 法施行後1年の各事業の状況（全体）

法施行後1年を経過した。その施行状況について、2016年の1月27日に行われた「生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会」に出された厚労省の「社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室」の資料、「生活困窮者自立支援法の施行状況について」と、同じく厚労省の2015年11月24日付け「第115回市町村職員を対象としたセミナー」への資料、「生活困窮者自立支援制度施行後の状況について、就労準備支援事業の可能性を探る」、を中心に検討しておきたい。

まず、法が規定する自治体が義務的に実施すべき「自立相談支援事業」と「住居確保給付金の支給」事業は一応すべての福祉事務所設置団体で実施されている。

任意事業については、2015年度当初の調べでは、3割から4割の自治体で実施されている。都道府県間でも大きな差異がある。なお以下の記述に出てくる2016年度の取組見込みは、先の2016年1月27日の「生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会」に出した資料のものである。

① 「就労準備支援事業」については、2014年度にモデル事業で行っていたのは100団体であったが、2015年度には253自治体で取り組まれている。903福祉事務所設置自治体の28%である。期待される

12月に自民党安倍内閣に政権が交代。「生活支援戦略」は「生活困窮者支援」へと切り替えられ、生活保護費削減施策の一環という位置づけが濃くなる。

2013年1月に社会保障審議会の「特別部会報告」が行われた。4月には、「パーソナルサポートモデル事業」を引き継ぐかたちで、「生活困窮者自立促進モデル事業」が2013年度予算で始まる。2013年度は68団体、2014年度は254団体。

2013年12月6日に「生活困窮者自立支援法」と「生活保護法改正法」がようやく成立。短い施行準備期間を経て、2014年4月に生活保護法が、2015年4月に生活困窮者自立支援法が全国で施行された。

数値とは言えない。なお、2016年度の見込みでは、380自治体。42%程度が取り組むとされている。

- ② 「一時生活支援事業」はモデル事業では57自治体。2015年度は172自治体で19%。2016年度には230自治体、25%程度に拡大する見込み。
- ③ 「家計相談支援事業」はモデル事業では80自治体だったが、2015年度は205自治体、23%。2016年度には350自治体、39%程度になる見込み。
- ④ 「子どもの学習支援事業」は、モデル事業では184自治体。2015年度には300自治体、33%程度である。2016年度には450自治体、50%程度に拡大する。

「学習支援」についてのNPO法人「さいたまユースサポートネット」の調査によると、調査に回答した479自治体のうち32.2%が実施しているとし、20.3%が2016年度に実施する予定だとしている（『朝日新聞』2016年3月20日、朝刊）。問題は「実施する予定がない」と回答した自治体が45.3%もあるところだ。東京や埼玉、大阪など大都市部で実施する自治体が多いが、山形、長野、愛媛など16県では予定も含め実施する自治体が2つ以下にとどまっている。理由としては、「実施するための人員や団体が確保できない」（64.5%）が最も多く、次いで「財源の確保ができない」（45.6%）と続く。

### (3) 各事業の状況（個別）

#### ① 自立相談支援事業（必須事業）

##### A 自立相談支援事業の内容

福祉事務所設置自治体（市区、島根県の12町村、鳥取県14町村、広島県の9町村、鹿児島県2町村、奈良県十津川村、大阪府島本町、山口県周防大島町、長崎県小値賀町、三重県多気町）および、福祉事務所のない町村を管轄する都道府県は、「自立相談支援事業」を実施しなければならない。直営でも委託でもよい。設置費用の4分の3に国庫負担金がつく。

自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談を受け、まず、生活困窮者が抱える課題を評価・分析し、ニーズを把握する。これを「アセスメント」という（この前段に課題の振り分けを行う「インテーク」が行われる）。厚労省の「自立相談支援事業の手引き」では、「アセスメントとは、生活困窮の状況を把握し、背景・要因を分析した上で対応すべき課題を適切にとらえ、解決の方向性を見定めることである」としている。

そのアセスメントを受けて、ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう「個別ケース検討会議」などで「自立支援プラン」を作成し、「支援調整会議」による調整を経て、法定事業等を行うときは「自治体の支援決定」を行う。

○ 事例検討 大阪市東淀川区役所では、平成26（2014）年1月から、自立相談支援事業と就労準備支援事業をモデル事業として実施した。その報告書が出ているので、そこからいくつかのポイントを紹介していきたい。報告者は生活自立支援相談窓口主任生活相談員のAさん（「報告書」15頁以下）。（『東淀川区生活困窮者自立支援モデル事業相談事例集』大阪市東淀川区役所生活困窮者自立支援担当、2015年3月）。

##### 1) 受付件数および延べ相談件数

新規に窓口に来て相談を行った人は、1月から12月までで418件となった。1か月あた

り多くて59件、少なくても16件である。その後継続して相談、訪問、同行等なんらかの支援を行った「延べ件数」は1年間で2,644件となった。一人の相談者に多数回の相談や訪問を行っていることがわかる。

418件のうち男性が228人、女性が189人で、少し男性が多かった（不明が1名あり）。年齢別では、10代が5人、20代が45人、30代が63人、40代が93人、50代が61人、60から64歳が22人、65歳以上が99人だった。すべての年齢層にわたって相談に来ている。高齢者が多いが、30代から50代の中年層も多い。

##### 2) 相談経路

相談経路では、最も多いのが広報や回覧、掲示等を見て、本人が窓口に来たケースで、199人となっている。次に多いのが、区役所の窓口とそれ以外の関係機関、関係者から回ってきた143件である。家族からは27件、本人からの電話が19件である。

区役所の窓口では、生活保護担当窓口が25件、国民健康保険窓口25件、在宅支援給付窓口15件、子育て企画（DV担当）13件、障害担当窓口と精神保健担当課からが8件ずつ、高齢担当からは2件となっている。

関係機関からは、生活福祉資金担当からが24件、民生・児童委員と居宅介護事業所からが4件ずつ。地域包括支援センターとランチ（出張所）からが3件ずつある。その他に、区社協、生活と権利を守る会、医療機関、大阪市地域就労支援センター、救護・更生施設、子ども青少年局、障害者相談支援センター、から回ってきている。この状況を次のように述べている。

「この中では生活の問題、仕事に関わる問題が最も多く、ついで健康にかかわる問題、メンタルの問題の順となっています。これは、働きたいが、健康やメンタルの問題を抱えているため、先にそれらの問題を解決しなければ働けない等、就労だけの単一の問題だけに

とどまっているものだけではないと考えられます。収入が安定しないから医療や介護を受けられない、家賃が払えないとなり、逆に、病気やメンタルの問題があるために安定した収入が得られないといった風に問題が連鎖していることがわかります。

また債務の相談も高い割合を占めています。債務については、金融機関からのローンだけではなく、家賃、光熱費、国民健康保険料の滞納が挙げられます。」

東淀川区役所の「生活困窮者自立支援相談」窓口と、区役所内および社協や民生委員など関係機関窓口との連携は、かなり成果を上げていると見ることができる。

### 3) 相談内容

相談者の相談内容は、様々な問題がからみあっている。そのために一人の相談者に対して複数回の回答を行っている。

- ・生活をめぐる問題が最も多い。新規相談（418件）とそのあとの実質的相談内容として最も多いのが生活をめぐる問題（206件）である。家賃が払えない81件、医療を受けるお金がない70件、年金を受給しているが生活費が苦しい55件。
- ・仕事をめぐる問題が次に多い197件。仕事がなかなか見つからない93件（一般）。仕事をしているが収入がなかなか安定しない58件。近々仕事の契約が切れるので不安24件。
- ・健康をめぐる問題は132件（疾病、けがなど）。
- ・メンタルヘルス98件（うつ、発達障害など）。
- ・家をめぐる問題45件。うち家を消失、次の家に引っ越すお金がない21件。引越を迫られているがお金がない24件。
- ・家族との関係をめぐる問題49件。DV、虐待など。
- ・ひきこもり27件。家族がひきこもり10件。本人がひきこり17件。
- ・多重債務76件。

### 4) 以下は相談員のまとめである。

「一年を振り返って、生活困窮者問題は、経済的な問題が前面に出てきていますが、実際に相談に当たってみて、単に仕事がない、収入が少ないだけではなく、様々な問題が絡み合っていることを実感しました。それらの問題は、未就労、ひきこもり、多重債務、居宅喪失、DV、健康の問題等多様です。

また、私たち相談支援員はこの制度で言われている伴走型支援の大切さも実感しました。相談内容の核となる問題を解決していくには、その問題だけを見つめいくだけではうまくいかないこともあります。家族や関わりのある親族が多いほど、それぞれの想いも多様になり、ぶつかり合うこともあり、その調整に入ることもありました。また、相談者の中には窓口以外に相談できる人がおらず、相談支援員に自らの想いを話される方もいました。様々な経験、良いことも悪いこともすべての経験を一つ一つ積み上げていくことがその人の人生になります。その人生の1ページに私たち相談員が関わることで、人生を左右する場合もないとはいえません。そのことの重大性を踏まえつつ、相談者が納得のいく道を選ぶよう、問題の解決に向けて一緒に考え、一緒に見つけるプロセスを常に大切にしていきたいと思います。」

### B 自立相談支援事業の実施状況（調査時点は、制度施行時の2015年4月）

- i 自立相談支援事業の運営方法としては、直営としているのが40%、委託が49%、直営と委託の混合形態が11%となっている。
- ii 委託先としては、社会福祉法人（社協以外）が8.0%。社会福祉協議会が76.0%。医療法人は0.0%。社団法人・財団法人が6.7%。株式会社等は6.3%。NPO法人は12.6%。その他が3.0%となっている。
- iii 実施場所としては役所・役場内が61.5%。委託先施設内が36.2%。公的施設内が8.3%。民間物件に賃借5.0%。商業用施設内0.3%。その他2.2%。
- iv 被保護者就労支援事業と一体的実施をして

いるかについては、一体的に実施しているとの回答が47%。していないのが51%。

### C 自立相談支援事業の支援員の状況（厚労省自立支援室調べ）

i 自立相談支援事業の支援員は、実人数で約4,200人。

ii 職種別では、相談支援員が2,284人、うち専任が1,005人、兼務が1,279人。

主任相談支援員が1,257人。うち専任が649人、兼務が608人。

就労支援員が1,698人、うち専任388人、兼務が1,301人。

iii 他事業との兼務状況では、被保護者就労支援事業28.6%。就労支援準備事業との兼務が11.9%。家計相談支援事業との兼務が13.6%。一時生活支援事業14.7%。被保護者就労準備支援事業3.4%。子どもの学習支援9.2%。その他の生活困窮者自立支援制度に関する事業10.6%。それ以外が45.6%。

#### iv 支援員の体制

|           | 全支援員数  | 主任相談支援員 | 相談支援員  | 就労支援員  |
|-----------|--------|---------|--------|--------|
| 5万人未満     | 2.43人  | 1.01人   | 1.25人  | 1.16人  |
| 5万～10万人   | 2.89人  | 1.06人   | 1.48人  | 1.28人  |
| 10万～30万人  | 4.74人  | 1.44人   | 2.54人  | 2.07人  |
| 30万～50万人  | 7.56人  | 1.69人   | 4.56人  | 2.93人  |
| 50万～100万人 | 10.08人 | 2.00人   | 6.12人  | 3.35人  |
| 100万人以上   | 41.08人 | 7.92人   | 17.08人 | 18.67人 |
| 全体        | 4.24人  | 1.30人   | 2.22人  | 1.84人  |

#### v 相談支援員の資格

相談支援員（主任相談支援員、相談支援員、就労支援員）の資格で最も多いのが社会福祉主事だが、これは文系の大卒、短大卒者ならだれでも該当する資格といえる。社会福祉士主任では37.2%、相談員で27.5%、就労支援員で17.7%。キャリアコンサルタントは就労支援員で11.9%、相談支援員で3.9%。精神保健福祉士が主任で11.0%、相談支援員で

8.9%、就労支援員で5.2%いる。その他、介護福祉士、産業カウンセラー、介護支援専門員、障害者相談支援専門員など。

### ② 住居確保給付金支給事業（必須事業）

賃貸家賃の代理納付である。

離職等により経済的に困窮し、住居を失ったか又はそのおそれがある者に対し、住居確保給付金を支給する。緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として、平成21（2011）年10月から行われているものを制度化。支給対象は65歳未満で離職後2年以内の者。ハローワークに求職の申し込みをしていること。離職前に世帯の家計を主として維持していたこと。国の雇用施策の給付等を受けていないこと。

収入要件は、世帯収入の合計額が基準額（市町村民税均等割りが非課税になる収入額の12分の1プラス家賃額以下であること。東京都1級地で単身世帯13万8千円、2人世帯19万4千円、3人世帯24万1千円。資産要件は、世帯の預貯金合計額が基準額×6（ただし100万円を超えない）。東京都1級地で単身世帯50.4万円、2人世帯78万円、3人世帯100万円。

就職活動要件は、ハローワークでの月2回の職業相談、自治体での月4回以上の面接支援等。

支給額は、家賃額。東京都1級地で単身世帯5万3,700円、2人世帯6万4,000円。

支給期間は、原則3か月間。就職活動を誠実にやっている場合は3か月延長可能。最長9か月まで。

自立相談支援事業や就労準備支援事業との組み合わせによって効果があがることを期待する。

### ③ 就労準備支援事業（任意事業）

#### A 就労準備支援事業の内容

一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援する事業として創設された。

福祉事務所設置自治体の事業。社会福祉法人等への委託は可能。最長で1年の有期の支援。

毎日通い、生活リズムを整えるなど生活習慣形成のための訓練（日常生活自立）

模擬面接、集団生活等の経験など、就労の前段階として必要な社会的能力の習得（社会生活自立）。

就職に役立つ、事業所での就労体験提供や、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等への支援（就労支援）。事業の形式は、通所によるものや合宿によるもの等を想定している。

## ○ モデル事業での実施例

### 1) 大阪府箕面市（人口12万9,217人）

箕面市は、就労準備支援事業を「箕面市社会福祉協議会」および「NPO法人暮らしづくりネットワーク北芝」に委託して実施している。2011年度に「パーソナル・サポート・サービスモデル事業」として立ち上げた。2013年度から「生活困窮者自立促進モデル事業」として、自立相談、就労準備、家計相談、学習支援事業を実施し、2015年度につないでいる。（「箕面市生活困窮者自立促進支援モデル事業 平成25年度事業報告書」NPO法人暮らしづくりネットワーク北芝）

支援内容としては、まず、地域の企業や事業所と連携した取り組みを積み重ねている。チラシのポスティング、クリーニング店受付、衣料品の検針作業、高齢者施設での清掃、市立図書館や市の事務補助アルバイトなど。また、地域資源を活用して、子ども活動サポーターにボランティアで参加して地域イベントでの出店や手伝いなどの活動を就労準備支援事業として行い、日常生活訓練、社会生活自立体験を行う。地域通貨を活用したボランティア活動も利用する。

当事者や地域ニーズに合わせて作り出す取り組みを行っている。商品開発（米ぬかカイロ）、出張カフェ（イベントや公共施設のロビーに出店）、引越作業など、困窮家庭の若者を巻き込み、高齢者の困りごとをサポートする生活支援サービスなども実施し、就労準備支援事業として活用する。

利用者の特徴としては、背景に「ひきこもり」や発達障害、精神疾患などの課題に直面

している人が多い。対人関係や過去の仕事でのつまづきを経験し、人間関係に困難を感じやすい傾向にある。

体力面や経済面の条件から、「近所でできる」プログラムを求める人が多い。ハローワーク等の公的機関の就労支援、講座や訓練を受けることへのハードルを感じる人が多い。就労準備支援事業を利用したのち、別の支援プログラムを利用しながら自己回復やスキルの獲得をしていく人が多い。

ポイントとしては、3点ほどある。第一に、既存プログラムの枠にはめ込むのではなく、本人の状況に合わせてプログラムをオーダーメイドする。第二に、自立相談支援事業と常に連携し、本人の能力や就労阻害要因などに対するアセスメントを意識する。三番目は、地域の資源開発、地域のニーズと支援対象者の社会参加のマッチングを意識した働きかけを行う。

就労の実績は、モデル事業期間中（13、14年度）に46人。就労準備支援事業への参加者は55人。

## B 就労準備支援事業の実施状況

2014年度のモデル事業では、903自治体のうち、100自治体がこの事業を行った。法施行後の2015年度には253自治体、28%の自治体がこれに取り組んでいる。今後の見通しとしては、2016年度に380自治体、42%が取り組むとの報告が行われている。

## ④ 就労訓練事業（いわゆる中間的就労）

### A 就労訓練事業の内容

社会福祉法人、消費生活協同組合、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施を促す。事業実施に際しては、都道府県の事業認可を必要とする。一般就労とは異なり、有償ボランティアの活用や時間的に不規則な変則的就労であるために、低額の報酬、または交通費だけといった条件となるので、事業を都道府県の認可制としている。

対象者としては、就労準備のための支援を受

けても、一般就労のかたちの雇用に移行できない人などを想定している。生活習慣の崩れ、健康やメンタルに問題を抱えているなど。

対象者の状態に応じた就労の機会（清掃、リサイクル、農作業など）の提供を行う。合わせて個々人の就労支援プログラムに基づいて、就労支援担当者による一般就労に向けた支援を行う。

非雇用型と雇用型とを準備している。

非雇用型では、訓練計画に基づく就労訓練を行う。また事業主の指示や監督を受けない軽作業などを用意する。それに就労支援担当者による就労支援・指導などが想定されている。

雇用型では、雇用契約に基づく就労になる。比較的容易な軽作業などを準備する。就労支援員による就労支援・指導を行う。就労条件については、労働時間や欠勤などについて一定の配慮が求められる。

対象者の課題の評価と分析（アセスメント）は6か月ごとに行う。

## B 就労訓練事業の認定状況（2015年度第1四半期～第3四半期）

就労訓練事業所の認定状況は、全体では302件、利用定員の合計は939人である。認定権限がある47都道府県のうち28都道府県、20政令市のうち9政令市、45中核市のうち19市、が認定している。全体としては低い、地域差も大きい。

訓練事業所として認定された法人の種別では、社会福祉法人170（高齢者113、障害者25、児童1、保護施設11、その他20）、NPO法人46、生活協同組合等18、株式会社36、社団法人5、財団法人2、その他25、となっている。

予定している主な訓練内容は、食品製造・加工7、その他の製造11、クリーニング・リネンサプライ19、農林漁業関連15、印刷関係作業3、福祉サービスの補助作業71、事務・情報処理25、清掃・警備102、建設作業2、その他36、となっている。

## ⑤ 一時生活支援事業（任意事業）

### A 一時生活支援事業の内容

一時生活支援事業は、各自治体においてホームレス対策事業（2002年ホームレス自立支援特別措置法成立）として実施してきたホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター）及びホームレス自立支援センターの運用を踏まえて制度化したものとされている。

仙台市の自立支援ホーム「清流荘」などの事業を土台にしていると考えられる。「清流荘」は社会福祉法人青葉会が運営する自立支援ホームで、定員50人。原則90日の間入居し、就労支援を受けることができる。仙台市はピーク時の2004年には253人のホームレスが概算でいたが、その後は100人前後で推移している。2013年調査では103人である。

福祉事務所設置自治体は、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、原則3か月、最大で6か月間、宿泊所の供与や衣食等の供与を実施する。

この間に、自立相談支援機関の相談員が必要に応じて、就労準備支援事業、家計相談支援事業、就労訓練事業などにつなぐことで、就労に結び付ける。なお、生活保護の扶助と合わせて支援を行うことも考えられる。

住居を持たない生活困窮者に衣食住というサービスを提供するとともに、状況によっては、本事業を利用している間に、仕事を探し、アパート等を借りるための資金を貯蓄し、自立を果たすこともできる。

### B 一時生活支援事業の取組状況

モデル事業では、57自治体を実施。2015年度には172自治体、19%。2016年度には230自治体、25%が取り組む意向を示している。

## ⑥ 家計相談支援事業（任意事業）

### A 家計相談事業の内容

家計相談事業は、家計簿作成等を活用し、家計収支についての課題の評価・分析（アセスメント）を行い、相談者の状況に応じた支援プランを作成する。家計管理に対する支援としては、

家計表、家計簿などの作成支援。出納管理の支援。滞納（家賃、税金、公共料金等）の解消や各種給付金の利用に向けた情報提供。多重債務整理の方針を立て、過払い金の有無など多重債務相談窓口と協力。低利資金の貸付のあっせん と返済計画の作成。

地域の社会福祉協議会や生活協同組合等の貸付機関に委託する場合が多い。

支援の視点として、①相談者自身が課題を見えるようになることへの支援。②ともに目標を立て、家計の再生に向けて歩き出す支援。③相談者が自ら家計管理を続けていくことへの支援。一体的、総合的、継続的な支援の実施。

## B 家計相談支援事業の取組状況

モデル事業では80自治体が取り組んだ。2015年度からは205自治体、23%が実施している。2016年度の見込みでは、350自治体、39%が取り組むとしている。

## ⑦ 子どもの学習支援事業（任意事業）

### A 子どもの学習支援事業の内容

いわゆる「貧困の連鎖」を断ち切るために、生活保護受給家族や低所得の家庭の子どもたち

に無償で学習支援を行う。各自治体ごとに工夫をこらした事業が行われている。

進路相談と中退防止のための支援を含む学習支援を行う。学習教室では、ボランティアによるマンツーマンの学習支援を行う。家庭訪問による進学の見学や養育支援を行う。子どもたちの「居場所」をつくる。

高知市の「高知チャレンジ塾」事業では、福祉部局と教育委員会が協力して、生活保護受給世帯の中学生を対象に学習支援を実施している。市が雇用した就学促進員が定期的に家庭訪問し、保護者への事業参加への働きかけをおこなう。民間団体に委託して、教員OBや大学生などの学習支援員が週2回程度、市内5か所で学習支援を行う。2013年度の生活保護受給世帯の中学生271人が参加し、中学三年生55人のすべてが高校へ進学した。

## B 子どもの学習支援事業の取組状況

本事業はモデル事業では、184自治体に取り組んでいる。2015年度には300自治体、33%。2016年度には450自治体程度、50%程度の自治体に取り組む見込みだとされている。

## (4) 就労支援事業を実例から見る

### 豊中市 西岡正次氏の「全国担当者会議」に向けた報告から

先に見たように、生活困窮者自立支援制度は、1990年代からの格差の拡大の中で、就労支援事業（日常生活自立支援から就労訓練など中間的就労、就労準備事業、一般就労）を中心に、家計簿づけからはじまる家計再生支援、貧困の連鎖を断つ学習支援と居場所づくりなどの組み合わせを相互利用ができるかたちで形成されてきた。

ここでは、その具体的な態様を、豊中市の実践を踏まえた報告「自治体における就労支援の取り組み——豊中の事例から」2015年9月25日、から見ていきたい。

個別事例の紹介の中で、今まで見てきた、自立支援相談事業、その後の就労支援、障害者自立支援、

就労準備への誘い、社会生活自立訓練、見守り、寄り添い支援、職場定着支援などが、自在に組み合わせられている活動状況を見て取れる。必須事業である自立相談事業にたどりついた相談者の状況に合わせて、就労支援を中心にしながら、日常生活や社会生活自立への支援と、社会的居場所づくりを進める、各担当者の活動が見て取れる。また2006年から取り組んでいる「無料職業紹介事業」を積極的に活用し、独自の就労準備や訓練の受け皿として、市が掘り起こした協力的な地元企業と協同して就労の場を用意していることがわかる。

1) 税等の滞納対応、生活保護受給と一体となった就労支援

相談者は60歳代の女性で専業主婦である。滞納等が嵩み、「暮らし再建PSセンター」（生活困窮者自立支援相談窓口）に来所したのがきっかけとなった。夫が疾病で失業。子は腰痛をきっかけに離職して10年以上無職の状態となっている。生活保護利用の検討と申請の支援を行う。税等の滞納処分の手続きに同行支援を行う。並行して早期の就労支援を想定して、無料職業紹介所で清掃職の求人を提案する。面接同行で就職が実現した。家計支援と職場定着支援を続行している。無職の子も相談につなげる。

## 2) 多様な出口を想定した相談支援の例。見守りと生活再生

40歳代の男性だが、精神科に通院している。離職して約10年になる。家族の介護で就労準備から遠ざかるが、家計が厳しくなり相談に来た。生活保護の相談を進めたが家族が不同意。症状等の影響や就労条件を見極めるため、就労準備支援「花づくり体験」を案内し、参加することに。生活習慣ができていたので、従事時間等を調整して、就労継続支援A型事業所での就労を提案。施設の見学に同行・体験を経て通所につながる。見守りを継続して、生活再生へ。

## 3) 企業実習から就労訓練（雇用型）へ、そして正社員に

30歳代の男性で、家族を通じて相談に来る。流通業で就労体験がある。疾病で失職し、10年あまり無職に。家事の手伝いなど生活習慣はしっかりしているが、仕事や就労のイメージが持てないという。企業実習で体力、意欲等を確認し、就労訓練事業（雇用型）を提案したところ参加することに。店舗への品出し業務から始め、企業・本人・相談員の3者で、振り返りを行い、正社員を目指して就労を継続している。就業条件は週20時間から延長する予定である。

## 4) 企業と連携した伴走型支援の事例

20歳代の女性だが就労希望で来所した。家族と同居しているが転退職が多く、メンタル的に厳しい状況となっている。手芸が得意という手先の器用さを活かすことができるようなものづくり分野を想定し、就労準備支援事業（カバン縫製）を提案したところ参加を決める。当初は

声も出ない状況で、一人のできる環境整備などの配慮を調整しながら継続した。3者で振り返り、就労訓練事業（非雇用型、一日3時間、週3日から始める）にステップアップした。参加時間を徐々に増やしていきながら、雇用型への移行を目指している。

## 5) 就労訓練で就労のイメージや自信を取り戻す

40歳代の男性。新卒就職だが数年で離職。音楽活動で独立した。10年余で音楽家活動をやめ、親の介護にあたる。その後、家業の廃業で生活保護を受給するようになる。200余社の就職活動も実らず、介護中心の暮らしを継続。ブランクが長く、就労のイメージが描けないまま自信を喪失していく。ものづくり職人の夢を手掛かりに、企業実習（カバン縫製）を経て、就労準備支援事業を6か月継続した。「あと1年経験を積めば職人になれる」という振り返りの評価を得て就労訓練（雇用型）に移行した。次のステップを目指している。本人の生活再生、生活保護脱却を見通す段階に来ている。

## 6) 疾病で離職。孤立を防止し、生活習慣の再構築へ。息の長い就労支援

50歳代の男性。飲食関係で就労していたが、疾病で失業した。退院後も通院して加療中、就労準備支援を希望。孤立を避け、生活習慣を築くため、外出の機会（居場所プログラム等）を案内したところ参加。就労意欲の維持や体力の確認等をサポートしながら、就労機会を開発する予定となっている。

## 7) 「子育て」と「働く」、並行した相談支援と伴走型のキャリア支援

母子家庭の母親。子どもが保育所を利用しているが、発達の遅れなどもあって子育ての不安もあり、就労準備ができない状態。保健所とも連携し、子どもの相談支援と並行して、就職希望を踏まえ、無料職業紹介所が短時間就労を紹介。職場への定着支援、子育てとの両立を図りながら、週3日の就労の充実を目指す。並行して資格の取得を目指し、支援を継続している。

## 8) 障害等への気づき、福祉サービスを利用しながらキャリア形成へ

20歳代の男性とその母親。男性は高卒後アル

バイトを目指すが就職できず来所。無料職業紹介を利用して箱詰め作業に従事したが、作業スピードに追いつかず離職。食品製造への転換を支援している。並行して、母親の相談支援を行い家族の暮らし再生へ。清掃作業に従事するが、作業内容の習得が進まず、職業適性検査を受ける。結果、障害者手帳の申請と障害者年金の受給をサポートすることに。障害者枠の転職につなげる。家族の「働く」「暮らしの再生へ」。

9) 発達障害を自覚し手帳取得を希望。主治医と連携して支援に

40歳代の男性。手先の動作や、ものごとの優先順位などの判断、人間関係づくりが不得手。大学も単位取得や手続き等の相談ができないまま退学となった。短期間のアルバイトを繰り返し、10年余続いたアルバイトも離職。学生時代からの自閉傾向を振り返り、適性検査で発達障害の傾向を受容するようになる。手帳の取得と生活再生を希望するが、生活の困難を主治医に

伝えられず手帳の申請手続きが進まない。支援員が主治医に職場での困難性や生活障害の状況、手帳取得後の就労支援の方針を伝え、手帳取得と専門機関での訓練参加が可能になる。今後、安定した就労機会の開発を目指す。

10) 統合失調症。仕事への焦り、「就労は時期尚早」という主治医と連携して

30歳代の男性。就労相談に来所。高校で発病、就職したが幻聴が出現してトラブルになり退職。自宅療養で幻聴は改善するが、就労すると幻聴が出現、転退職を繰り返す。家族と同居で経済的には困っていない。就労意欲は高く、仕事への焦燥感が強い。主治医と連携し、訓練を優先して疾病の安定化を図ることなど、共通理解を深める。障害者就労移行支援事業所での支援を受け、過去の失敗体験を冷静に振り返ることができ、就労準備を進めている。事業所と連携し、就労機会を開発へ。

## (5) 「もやい」の東京23区事業実施状況調査

「NPO法人 自立生活サポートセンターもやい」が2015年4月に行った電話等によるアンケート調査では、以下のようになっている。

| 区名   | 相談事業は直営か委託か       | 任意事業  |
|------|-------------------|---|
| 千代田区 | 直営で1年間実施しニーズを検討   | 行わない  |
| 葛飾区  | 委託(社会福祉法人 新栄会)    | 就労準備事業(新栄会)<br>家計相談事業(新栄会)  |
| 練馬区  | 委託(社会福祉協議会)       | 就労準備支援事業(非公開)<br>子どもの学習支援事業(非公開)  |
| 豊島区  | 委託(社会福祉協議会)       | 就労準備支援事業(NPO法人オレンジ)<br>家計相談事業(社会福祉協議会)<br>子どもの学習支援(社会福祉協議会)<br>必須事業だけでは、入り口のみで出口がないので、効果的に進めることを狙う。<br>地域保健福祉計画(5年間)に位置付けた。 |
| 中野区  | 委託(東京リーガルマインド)    | 就労準備支援事業(リーガルマインド)<br>小学生対象子どもの学習支援事業(社会福祉協議会)<br>中学生対象子どもの学習支援事業((株)栄光)  |
| 杉並区  | 委託(社会福祉協議会)       | 就労準備支援事業(NPO法人ネット)<br>子どもの学習支援(NPO法人ネット)<br>家計相談事業(社会福祉協議会)   |
| 墨田区  | 直営(福祉事務所)         | 子どもの学習支援(NPO法人キッズドア)  |
| 江東区  | 委託(ランスタッド、(社)新栄会) | 就労準備支援事業(ランスタッド)<br>子どもの学習支援(NPO法人ワーカーズコープ)   |

| 区名   | 相談事業は直営か委託か                                       | 任意事業  |
|------|---|---|
| 渋谷区  | 直営（福祉事務所）国から庁内連携でといわれていたので、まずは直営で。                | 就労準備支援（テンプスタッフ）   |
| 世田谷区 | 直営と委託   | 家計相談事業（社会福祉協議会）<br>子どもの学習支援（未定）   |
| 目黒区  | 直営（生活福祉課）法的責任を追究。生活保護が必要な人は生活保護につながるように福祉事務所に置いた。 | 就労準備支援事業<br>家計相談事業<br>子どもの学習支援<br>ひきこもりの問題、貧困の連鎖の問題など生活困窮者が抱える様々な問題に対応するために必要と考えて。<br>地域福祉計画の中に位置付けた。 |
| 板橋区  | 委託（ワーカーズコープ）民間の専門性を活かしたい。直営だと補助対象にならない。           | 就労準備支援事業（パソナ）<br>家計相談事業（ワーカーズコープ）<br>子どもの学習支援（NPO法人）  |
| 足立区  | 直営 ノウハウを自治体で蓄え、委託するかどうか判断する。                      | 就労準備支援事業（準備中）<br>家計相談事業（準備中）<br>子どもの学習支援（準備中）   |
| 荒川区  | 直営 新法前から独自事業がある                                   | おこなわない（独自事業がある）   |
| 文京区  | 委託（やまて企業組合）                                       | 子どもの学習支援事業（社団てらまっち）<br>ほかの事業はニーズがわからない。   |
| 港区   | 委託（やまて企業組合）                                       | 就労準備支援事業（やまて企業組合）<br>家計相談事業（同）<br>子ども学習支援（同）  |
| 大田区  | 委託（社）やまて福祉会                                       | 就労準備支援事業（やまて福祉会）<br>出口を意識するという意味で就労準備事業を行う。<br>生活困窮者の定義が広くニーズがつかめない。                                  |
| 北区   | 委託（社会福祉協議会、パソナ就労部分）                               | 家計相談事業（社会福祉協議会）   |
| 品川区  | 直営 関係各課との連携体制の構築がしやすくワンストップサービスを提供できる。            |   |
| 台東区  | 直営 事業の連続性と連携                                      | おこなわない  |
| 新宿区  | 委託（社団東京社会福祉士会）区職員には専門性と実務経験者が少ない。                 | 就労準備支援事業（ランスタッド）<br>家計相談事業（東京福祉士会）<br>子どもの学習支援（栄光）<br>一時生活支援事業（新宿ホームレス支援機構など）                         |

## [参考文献]

- 『ワークフェアの日本的展開』宮寄晃臣・兵頭淳史編。専修大学社会科学研究所 社会科学叢書17。2015年3月。
- 『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』櫛部武俊。聞き手・沼尾波子、金井利之、上林陽治、正木浩司。公人社。自治に人あり5。2014年12月。
- 『生活困窮者への伴走型支援 経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』奥田知志、稲月正、垣田裕介、堤圭史郎。明石書店。2014年3月。
- 『「助けて」と言える国へ』奥田知志、茂木健一郎。集英社新書。2013年8月。
- 『生活保護と就労支援 福祉事務所における自立支援の実践』池谷秀登編著。山吹書店。2013年11月。
- 『自治体セーフティネット』大阪市政調査会編。公人社。2014年2月。福原宏幸、五石敬路、櫻井純理、澤井勝、等。
- 『大阪しごと探し 地域就労支援事業』（財）おおさか人材雇用開発人権センター。解放出版社。2005年3月。大谷強、富田一幸、など。
- 『自治体雇用・就労施策の新展開』大谷強、澤井勝編著。公人社。2008年6月。
- 『貧困まったなし とちらかりの10年』自立生活サポートセンターもやい編。岩波書店。2012年3月。
- 『二極化する若者と自立支援』宮本みち子、小杉礼子編著。明石書店。2011年11月。この第8章に「雇用保険

でも生活保護でもない第2のセイフティーネットと伴走型支援——支援の現場で見えてきたこと」湯浅誠、がある。

『社会保障審議会 生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会報告』2013年1月25日。

『就労支援を問い直す』筒井美紀、櫻井純理、本田由紀。勁草書房。2014年5月。

『釧路市における生活保護自立支援プログラムの取り組みについて』正木浩司。『北海道自治研究』第504号、2011年1月。

『生活困窮者自立支援制度の本格施行と自治体の課題』櫛部武俊、正木浩司。『北海道自治研究』第554号、2015年3月。

『だから仕事は面白い 消費生活トラブル解決します』野洲市生活相談員、生水裕美。『月刊自治研』2014年1月号。

『グリーンコープの生活相談窓口から見える生活困窮者自立支援法』グリーンコープ生活再生事業推進室長、行岡みち子。『月刊自治研』2014年3月号。

『ひきこもり支援から見た地域福祉の可能性』社会福祉法人藤里町社会福祉協議会事務局長 菊池まゆみ 『自立と依存 自治総研セミナーの記録』。澤井勝、上林陽治、正木浩司編。公人社。2015年4月。

『生活困窮者自立支援制度施行後の状況について 就労準備支援事業の可能性を探る』2015年11月24日、厚生労働省社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室。

『生活困窮者自立支援法の施行状況等について』2016年1月27日、厚生労働省社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室。（生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会資料）

『生活困窮者自立促進モデル事業について』野洲市市民生活相談課、2014年4月24日、生活困窮者自立促進支援モデル事業等連絡会議資料12。

『箕面市生活困窮者自立促進モデル事業 2013年度事業報告書』2014年5月。

『大阪市東淀川区生活困窮者自立支援モデル事業相談事例集』大阪市東淀川区役所生活困窮者自立支援担当、2015年3月。

『自治体における就労支援の取り組み 豊中市の事例から』西岡正次（豊中市福祉事務所）生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料2。2015年9月26日。

『道内自治体における生活困窮者自立支援制度施行初年度（2015年度）の実施状況について』正木浩司。『北海道自治研究』第568号、2016年5月。

## 5. 地域づくりの情報共有と連携の仕組みづくり

～愛媛県松前町における地域ケア推進会議運営の検討事例を手掛かりに

沼尾波子

### (1) 人口減少時代の地域の将来像を描く

人口減少と少子化、経済停滞と財政難のもとで、日本社会は厳しい状況に置かれている。だが、自治体が地域の将来を見据えた政策対応について、財政負担を含めて主体的に考える動きが見えてこない。

2014年に政府が打ち出した地方創生戦略では、人口減少・少子化と東京一極集中という二つの課題に対する対応策が打ち出された。これを受けて、地方自治体においても「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定が努力義務とされ、策定を通じて、将来人口について地域で認識を共有し、その結果に基づいて、「小売店の進出・撤退、地域の産業における人材過不足状況、公共施設の維持管理・更新、社会保障の財政需要や税収等への影響などを分析・考察する」ことが大切であるとされた（まち・ひと・しごと創生本部（2014））。

その後、すべての自治体で総合戦略の策定が行われたが、人口ビジョンや総合戦略が、地域の将来について考え、取り組むための羅針盤として機能しているかといえば、甚だ心もとない。

確かに、総合戦略策定を地域の将来について主体的に考えるための絶好の機会と捉え、自治体の将来について、戦略的に考えることを提唱する声もある。例えば藤山（2015）では、地方人口ビジョンと地方版総合戦略の策定に対し、国の「長期ビジョン」と「総合戦略」が完成形ではなく、地域の特性を踏まえた独自のビジョンと戦略を「自立的・主体的」に考えていくことが大切であると指摘している。また、自治体と各地区との二階建て方式で「人口ビジョン」

と「総合戦略」を策定することを提起し、小学校区などの地区単位で地域の将来像を共有し、将来の姿について戦略を立てることの必要性を指摘している。実際に、島根県雲南市のように、地区ごとの将来人口推計を踏まえて、地区の将来について話し合いを行っている事例もある。しかしながら多くの自治体にとって、総合戦略策定が、人口減少と少子高齢化が進行する地域の将来を主体的に考え、対策を講じる機会となったかどうかについては疑問が残る（中山（2016））。多くの自治体では、国が示した人口ビジョンと総合戦略を踏まえながら人口推計を行い、国の対応に準じた人口減少への対応策を掲げている。また、計画策定プロセスをみても、住民参加を通じて、多くの人々の間で地域の将来について認識を共有することが期待されたはずであるが、現実には、人口ビジョンや総合戦略策定を民間のコンサルタント会社等に委託した自治体も多い。行政内部でも、企画部門以外は、総合戦略の内容について良く分かっていないという自治体もあり、必ずしも地域課題に対する認識が地元で共有されたとは言えない状況にある。

人口ビジョンや総合戦略の策定は、多くの自治体にとって、いわば国から「降ってきた仕事」であって、主体的に地域の将来を考えるきっかけと成りえていない。地方創生交付金を受けるために策定しなくてはならない計画として認識されているといえるだろう。

### (2) 機能別予算編成と中期財政計画の不在

しかしながら、地方創生交付金のみならず、補助金や地方交付税が、将来にわたって現在の水準を維

持する形で交付されるかどうかは定かではない。周知の通り、国・地方ともに財政状況は厳しい。国・

地方の長期債務残高は2016年度末に1,062兆円にまで膨れ上がる見込みである。高齢化の進展等により、社会保障給付費は毎年1兆円規模で増大している。社会保険料収入も伸び悩みが続く中で、毎年、巨額の公債発行により、財源調達が行なわれてきた。今後さらに増大する社会保障給付費の財源調達に向けて、2011年には社会保障・税一体改革により、消費税の5%から10%への引上げが決められた。ところが、その後の度重なる消費税率引上げ延期に加え、軽減税率の導入、さらには法人実効税率の引下げなど、景気対策が優先され、税収確保は先送りされてきた。それでも2009年度以降、地方交付税の総額は17兆円前後で推移してきたが、2017年度には16兆円程度となる見込みであり、先行きは不透明である。

この間、地方自治体には行政改革が求められており、人件費削減や民営化の推進等が目指されてきた。また、人口推計や経済見通しを踏まえた財政計画を立て、中長期的な地域の展望と行財政運営の方向性を考える取組みの推進が期待され、公共施設等総合管理計画やインフラ長寿化計画など、地域のストックを把握し、今後の財政需要の見通しを把握することも求められている。

しかしながら、自治体が地域の行財政運営について、その将来像を描くことには難しさもある。人口減少、経済停滞、地方財政制度の見通しという3つのことがら、個々の自治体での統制範囲を超える

### (3) 機能別の計画策定と行政の対応

一方、地方自治体内の各部署では、個別の政策分野について、法令等に基づいて計画を策定している。例えば介護保険事業計画や子ども子育て支援事業計画など、分野ごとに3年～5年程度の期間で、地域の現状を踏まえた行政需要予測を行い、費用負担の将来見通しについても推計を行っている。これらの計画で示されたデータ等は、都道府県を通じて各省庁に集約され、全国の動向を把握するとともに、国全体の長期計画や財政需要額などを検討する1つの材料となっている。

介護保険事業計画の場合、国が介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本指針

課題であるため、自治体で将来推計を行うことや、数値をコントロールすることが難しい（山本（2003））。なかでも地方財政制度の見通しについては、地方税制改正、地方交付税の交付水準、補助金制度や地方財政対策によって、その値が大きく変わることから、将来の姿を自治体が主体的に描くことはできない。実際には、現行制度を前提とした推計を行わざるを得ない。

山本（2003）では、自治体による現実的なリスク対応として、「緩衝材としての財政調整基金や減債基金等の活用」「受益者負担や原因者負担の導入によりリスクを自治体から別の主体に移転する方法」「早めの対策を立てて管理可能な状態に転換する方法」「広域行政等によりリスクを分担する方法」「民営化、公民連携等によりリスクを分担する方法」などを掲げている。

国が「公共施設等総合管理計画」「地方版人口ビジョン」「地方版総合戦略」等の策定を自治体に求めるのは、国の財政難と、地方に対する補助金や地方交付税の確保が難しくなっていることも背景にある。地方自治体が今後の財政運営について中長期的な計画を策定し、リスク対応を図ることが求められている。しかしながら、行財政運営に関する将来見通しについての情報は、自治体内はもちろんのこと、地域住民の間で共有されているとはいえない。

を定め、それに従って、市町村では日常生活圏域を設定し、各区域における種類ごとの介護サービス量の見込みや施設等の必要定員総数、地域支援事業の量の見込み等を算定し、これらの需要見込みに基づいて保険料を設定することとされている。これら市町村の計画を集め、それらをもとに、都道府県では老人福祉圏域を設定し、介護サービス量の見込みを算出するとともに、施設等の必要定員総数等を設定している。

このように、各政策分野ごとに、計画策定を通じて財政需要を把握し、国や都道府県による財政負担の見通しを立てることが行われている。しかしなが

ら、これらの財政需要については省庁別に把握され、財務省や総務省での予算折衝や地方財政計画策定のなかで財源保障の枠組みが決まっていく。したがっ

#### (4) 介護保険財政と自治体の対応

しかしながら、その中に在って、介護保険は、やや事情が異なる。上述のとおり、介護保険では、市町村ごとの行政需要を算出し、そこから財政需要を割り出し、高齢者が負担する1号保険料を算出する。したがって、サービス利用が増えた場合、高齢者の保険料負担が増大するのである。さらに、介護保険では、国民健康保険制度のように、保険料率収入の不足分を一般会計からの基準外繰出で補填することが基本的に認められていない。したがって、地域におけるサービス利用水準と高齢者の支払う第1号保険料の関係、すなわち給付と負担の関係が明確化された制度となっている。

厚生労働省の試算では、現行制度のもとで、今後、いわゆる団塊世代全体が後期高齢者となる2025年の介護サービス需要を推計すると、高齢者が負担する第1号保険料の全国平均基準額は8,165円（月額）になると見込まれている。介護保険制度創設当時、高齢者が負担する保険料は高くても月額5,000円程

で、自治体が財政需要の水準と、そのための財源確保策を中長期的に検討することにはつながりづらい。

度と想定されていた。しかしながら、予測を上回るサービス利用の増大などから、すでに月額平均保険料はその水準に達しており、今後もますます上昇すると見込まれている。

このままサービス利用が増え、高齢者が負担する保険料が上昇すれば、保険料・利用料を負担できない高齢者が増大し、本来セイフティネットであるはずの保険制度が機能不全に陥ることも考えられる。そこで、給付の伸びを抑制することで、持続可能な保険制度となるよう取り組む改革が進められてきた。その一つが、費用の高い施設サービスを利用するのではなく、出来るだけ住みなれた自宅で生活し、居宅サービス等で暮らしを維持するための基盤となる地域包括ケアシステムの構築である。加えて、介護予防に力を入れ、介護サービスの利用を増やさないように取り組むことや、介護事業者が必要以上にサービスを盛り込むことのないよう、ケアプランやレセプトの点検を行う等の対応が図られている。

#### (5) 地域包括ケアシステム構築とケア推進会議

このように、持続可能な介護保険制度と、地域における安心・安全な暮らしを両立する上で、国では地域包括ケアシステムの構築を推進している。長寿社会開発センター（2011）によれば、地域包括ケアシステムについては「地域住民が住み慣れた地域で安心して尊厳あるその人らしい生活を継続することができるように、介護保険制度による公的サービスのみならず、その他のフォーマルやインフォーマルな多様な社会資源を本人が活用できるように、包括的および継続的に支援すること」と説明している。

2005年の介護保険法改正時には、地域包括ケアシステムの構築に向けて、第1に、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが連携した要介護者等へ

の包括的な支援（地域包括ケア）を推進すること、第2に、日常生活圏域ごとに地域ニーズや課題の把握を踏まえた介護保険事業計画を策定すること、第3に、単身・重度の要介護者等に対応できるよう、24時間対応の定期巡回・随時対応型サービスや複合型サービスを創設すること、第4に、保険者の判断による予防給付と生活支援サービスの総合的な実施を可能とすること、そして第5に、介護療養病床の新たな指定は行わないこととし、在宅でのケアを推進することがうたわれた。このほか、日常生活圏域のニーズ調査を実施し、地域の課題・ニーズを的確に把握するとともに、計画の内容として、認知症支援策、在宅医療、住まいの整備、生活支援を位置付

け、実行していくことが期待された。そして、個々のケースについて、トータルな支援を行うために、専門家や地域の担い手が集い、ケース検討を行う場として地域ケア会議の設置が掲げられている。

図1、2は地域ケア会議に期待される機能と役割を示したものである。これによれば、介護保険制度の中で、個別のケースについてどのようにケアプランを立て、対応するかを検討するのが個別会議である。そこでは、様々な専門家が集まり、当事者の身体的状況や生活環境に留まらず、家族や近隣との関係なども踏まえて、適切な支援のあり方を話し合っ  
て決めていくことが期待されている。一般に、行政サービスでは公平かつ均質な対応をすることが求められる。しかしながら、専門家による地域ケア会議の場で、個々の状態を踏まえてサービス給付の内容を決めるという手続きを経ることで、個別に多様な対応を図ることが公的に担保できる。したがって、地域ケア会議の運営は、高齢者介護における給付と負担のあり方を個別に決めていく場と見ることもできる。

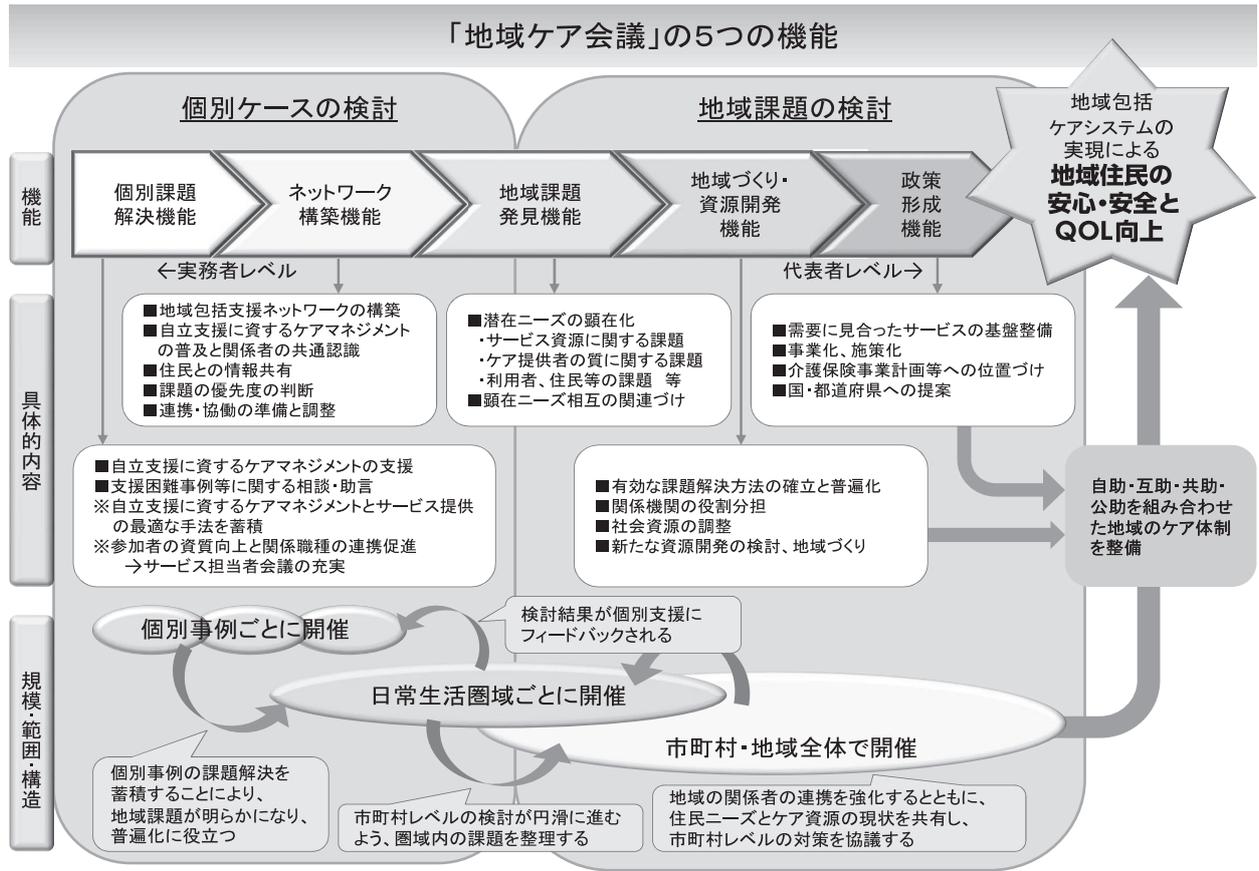
ところが、その際に、個別ケアにとどまらず、生活環境全般に関わる課題が提起されることがある。例えば高齢者の買い物環境の整備や、公営住宅や道路における段差の解消など、高齢者の日常生活を支援する上で、まちづくりの課題が浮かび上がることがある。こうした課題について、厚生労働省では、個別会議を通じて出てきた課題のうち、類似の事例として整理できるものを取りまとめ、地域包括支援センターから行政の各担当課に伝えるなどのルール

を設けることで、地域課題の解決に結びつけることの必要性を説いている。また、こうした地域課題について、自治体で検討を行い、日常生活環境の改善を図るための会議として、「地域ケア推進会議」が提起されている。道路や住宅、買い物アクセスなどの施策は介護保険事業の枠外であるが、これらの施策の有無が、介護サービスの利用に大きくかわるものである。

しかし、現実には、高齢者を取り巻く地域課題を保険者である市町村が把握できていないことや、地域ケア会議の運営体制が整わないことなど、効率的な保険制度の運営に必要な体制構築には、様々な課題がある。地域包括ケアシステムに期待される機能を地域が持つためには、地域課題の発掘と検討、地域を構成する多様な立場の人々の間での合意形成や連携の仕組みを通じた活動実践が求められる。加えて、将来的な保険料上昇を抑制しようとするれば、予防のための取組みに留まらず、介護給付費を抑制するための地域における創意工夫を図る取組みも必要である。さらに言えば、行政と事業者とが連携し、需要と供給の適正規模を見出していくことも必要となる。

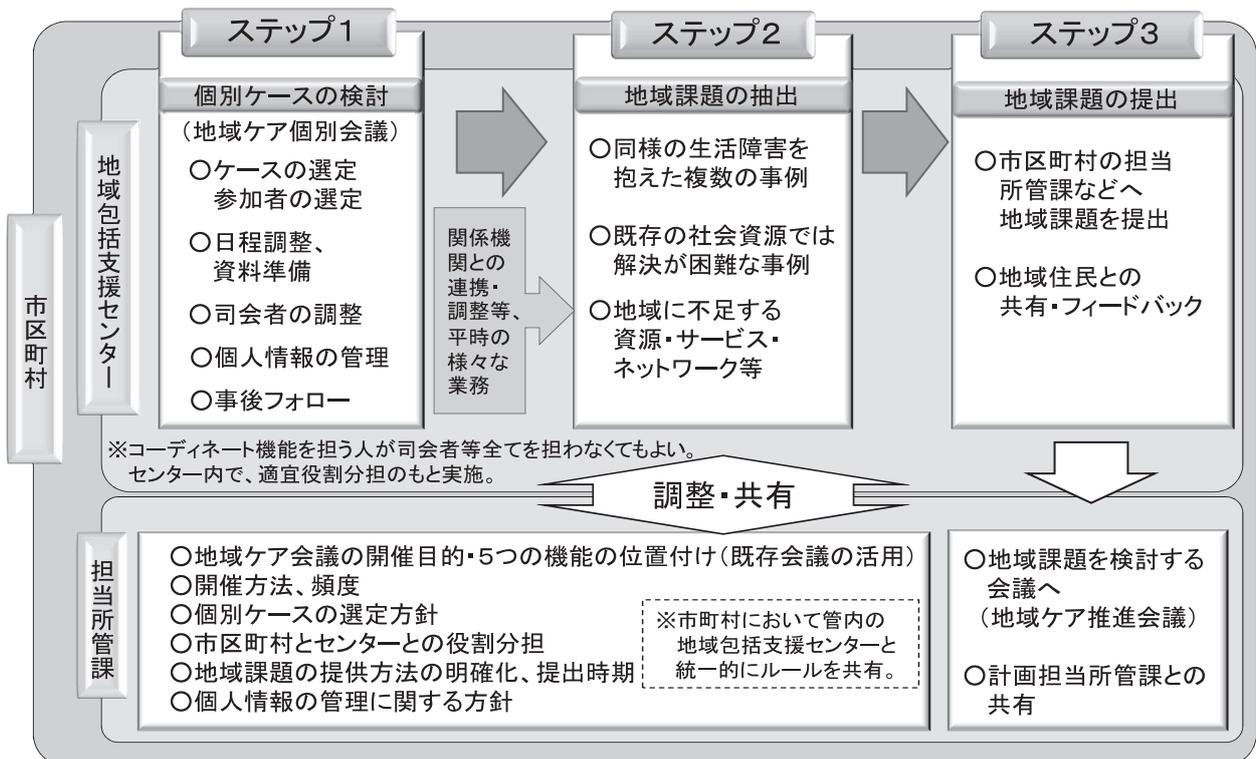
このように、地域ケア会議や地域ケア推進会議は、高齢者をはじめとした人々の、日々の暮らしの安心・安全の確保に向けて地域でどのような対応を図るかについて、保険料負担水準にも目配りした対応を考える場となるものである。また、その運営は自治体の財政運営において将来の負担水準のあり方を決めることにもつながるものである。

図1 地域ケア会議の機能



(資料) 厚生労働省資料

図2 地域包括ケアシステムを通じた地域課題への取組み



## (6) 松前町の事例にみる地域ケア推進会議の可能性

このように、個別ケースに対して必要な支援のあり方を決めるとともに、予防給付や日常生活の見守りまでを含めたトータルな支援のあり方を考えるには、ケアに関わる専門家のみならず、行政他部署や、地域住民・コミュニティとの連携なども必要となる。加えてサービス給付水準が保険料負担に関わることから、給付と負担の水準についても考慮しながら、地域の将来について主体的に考えることも求められる。しかしながら、多くの自治体では、そのための仕組みは出来ているとはいえない。そこで、こうした連携のあり方を考えるうえで、個別会議で出た課題を庁内他部署と共有し、連携を図るためのしくみについて検討する地域ケア推進会議（地域づくり会議）の場の構築と、そこで必要とされる制度的要件について検討することとした。

愛媛県松前町役場の協力を得て、地域ケア推進会議の実現に向けた対応について、ワークショップ形式で検討を行った。松前町は地域ケア個別会議の運営体制がすでに構築されているほか、行政内部の地域包括支援センターと民間事業者（ブランチ）との間で、日ごろから風通しの良い関係が築かれており、町内の高齢者について、一定の連携・情報共有が図られている自治体である（沼尾（2014））。それらの情報を地域課題として庁内で共有する環境構築が次の課題となっていることから、この地域でワークショップを実施した。

ワークショップは2015年11月から2016年2月までの間、毎月1回、計4回にわたって実施した。第1回・第2回は2時間、第3回・第4回は3時間の開催とし、いずれも畠中智子氏（株式会社わらびの）がファシリテーターを務めた。各回の参加者ならびに検討テーマは表1のとおりである。

事前打合せの段階では、地域ケア推進会議を通じた庁内横断型の仕組みづくりに向けて、次のような課題を検討する必要があるとした。

- 1) 高齢者一人一人の個別課題から（部局横断型の）地域課題をどのように抽出するか
  - ・個別のケースについて、事業所職員等が個々に対応できることと、地域課題として対応を考える必要があることをどのように整理するか。
  - ・目の前の課題に対する直接的な対応を図るだけでなく、他の類似したケースにも目を向けることで、町全体の課題として、対応を検討する仕組みをどのように構築するか。
  - ・ケアマネ等の事業所職員が、個々のケースに対応する際に、目の前の課題に対して個別の対応で終わらせるのではなく、「地域課題」としての眼差しを持つにはどうすればよいか。
- 2) 個別のケースから出てきた課題を地域課題として受け止めていくにあたり、それらの課題に取り組む主体は誰か

表1 ワークショップの実施状況（2015年11月～2016年2月）

|                 | 参加者   | 検討テーマ  |
|-----------------|---|--|
| 第1回<br>(11月18日) | 地域包括支援センター職員・事業所主任ケアマネ等18名                  | 地域ケア会議構成メンバーからみた高齢者を取り巻く課題を挙げ、そこにある地域課題について、抽出、整理を行った。 |
| 第2回<br>(12月9日)  | 町役場各課職員12名                                  | 役場職員が、日々の業務のなかで直面した高齢者を取り巻く課題を挙げ、地域課題について抽出、整理を行った。    |
| 第3回<br>(1月25日)  | 庁内各課職員12名<br>地域包括支援センター職員・事業所主任ケアマネ等14名計26名 | 地域ケア推進会議に向けて課題の共有と求められる対応について意見交換し、整理を行った。             |
| 第4回<br>(2月16日)  | 庁内各課職員10名<br>地域包括支援センター職員・事業所主任ケアマネ等12名計22名 | 地域ケア推進会議に向けて、取り組むべき課題を整理し、対応を検討した。                     |

(資料) ワークショップ時のメモをもとに著者作成

※ 第3回、第4回の参加者は、第1回、第2回WS参加者としたが、一部、業務等の都合により、他の職員に交代している。

行政のみならず、事業者・家族・地域コミュニティなど、状況に応じて、多様な主体による多様な対応が考えられる。そのなかで、行政課題として考えるべきものについては、どこの部署が担当するのか、行政内部で施策を切り分ける必要がある。地域課題は、道路や住宅など多様な領域にまたがるのが考えられるため、施策の切り分けとともに、そこで上がった課題を事業化・予算化する手続きが必要となる。その際には、介護保険制度における総合支援事業等との関係も見据えつつ、業務を切り分けて対応を図る必要がある。また、町内会・自治会等との情報共有・連携の仕組みをどう創り、高齢者等を取り巻く地域課題について、どのように対応するかについて、話し合いが必要となる。

### 3) 地域ケア推進会議の庁内での位置づけ

地域課題に対する行政内部での情報共有や解決策の検討が求められるが、会議の構成メンバーや、運営時間・進め方、そして保健福祉部門と他の部門との関係などを整理する必要がある。

#### ① 第1回ワークショップ

第1回ワークショップでは、日ごろから高齢者の相談業務に当たっている地域包括支援センター職員、居宅介護支援事業所職員が参加し、日ごろ

の業務の中での困りごとを洗い出し、共有するとともに、「なぜ」困ってしまうのかについて検討を行った。このワークショップを通じて、日々の業務の中で、高齢者を取り巻く様々な地域課題が浮かび上がった。

ワークショップを通じて、以下のことが明らかになった。第1に、表2にあるように、日ごろ高齢者ケアに関する業務を担う地域包括支援センターや事業所（ランチ）では、高齢者とのかかわりの中で、様々な課題に直面していることが、改めて浮き彫りになった。第2に、こうした課題に直面したとき、専門職の職員は、その場でできる限りの対応を図ろうとするが、そこには限界もあること、そして職員の中には、そのことを自分自身の力不足と捉えてしまう場合もあることが見えてきた。第3に、家族との繋がりが希薄な高齢者や、単身高齢者へのケアでは、様々な課題が生じており、地域包括支援センターや事業所職員だけでは限界も多く、近隣のサポートが必要であるということが浮かび上がった。第4に、現場職員だけでは対応が難しい課題のうち、公営住宅や道路の段差などの問題など、行政課題と思っても、すぐに解決することが難しく、また、それらの課題についてどこの誰に相談してよいか分からないという意見も聞かれた。

表2 第1回WSを通じて上がってきた高齢者を取り巻く地域課題

|            |  |
|------------|--|
| 道路         | 道路が狭い、歩道がガタガタで押し車では歩けない                |
| 街灯やサービス    | 役場に言ったところ是对応してもらえるが、言わないと何もしてもらえない     |
| 交通手段       | 交通手段がない                                |
| 地域活動       | 近くに活動の場がない                             |
| 買い物        | 近隣に買い物先がない                             |
| 住居         | 保証人の不在、大家が高齢者に部屋を貸したがない、町営住宅がバリアフリーでない |
| ごみ屋敷       | ごみ屋敷が多い、ごみをためる高齢者支援の難しさ                |
| お金         | 生活困窮者への対応、お金がない、ひどい状況になる前に役場からの情報がほしい  |
| 個人情報の壁     | 困っている人への働きかけ、病院や行政から情報がもらえない           |
| 障害者        | 障害者のサービス情報が少ない、家族だけでの暮らしが難しく支援が必要      |
| 認知症対応      | 若年性認知症の利用できるサービスがない。カフェ・場がほしい          |
| 家族         | 家族が協力的でない、介護を行う家族への支援がない               |
| 近隣         | 近所との付き合いがない、民生委員との繋がり                  |
| 医療         | 病院との連携が取れていない                          |
| ボランティア     | ちょっとした手助けがあるとよい                        |
| (介護) 職員として | 力不足、相手に気持ち伝わらない、コミュニケーション不足            |

(資料) ワークショップ時のメモをもとに著者作成

## ② 第2回ワークショップ

第2回ワークショップでは、町内各課から各1名の参加により、高齢者を取り巻く行政内部での課題の検討を行うこととした。高齢者を取り巻く地域課題が多岐にわたることを踏まえると、保健福祉部局で出た課題を他の部局と共有するという発想に留まらず、それぞれの部局で生じている課題を整理し、相互に助け合う仕組みを構築することが大切であるという視点から、行政各課職員のなかで、高齢者を取り巻く業務上の課題について取り上げることとした。11課（総務課・財政課・税務課・福祉課・町民課・保険課・まちづくり課・産業課・上下水道課・学校教育課・社会教育課）と消防のうち、2つの課が業務の関係で参加できなかった。また主催者である健康課はワークショップの話し合いには加わっていない。

職員としての経験の中で、日々の業務を通じて直面した高齢者に関する困りごとを挙げるグループワークを行ったところ、表3のような課題が浮かび上がってきた。

表3をみると、町役場においても、各課職員は、日々のそれぞれの業務の中で、高齢者に関する様々な課題に直面していることがわかる。職員は対応できることについては対応しているが、特定の個人にのみ特別な対応を図ることは難しいこともあり、業務上のルールに則った対応を図っているという。また、挙げられた課題は、必ずしもすぐに解決できるものばかりではなく、庁内各課が連携して対応を図ることで、解決に結びつくと考えられるものもみられた。

ワークショップの後半では、高齢者の暮らしに関する諸課題に対する職員の対応方法について、検討を行った。その結果から見えてくるのは、複数の部課が集まって課題について協議することで、多様な解決策とその組合せによる対応が考えられるということである。例えば、道路の段差について、まちづくり課では改修工事を考えることになるが、そこに健康課や地域包括支援センターが加わることで、体力アップのための介護予防につながるというもう一つの可能性が見えてくる。

表3 第2回WSを通じて上がってきた高齢者を取り巻く地域課題（担当課別分類）

|       |   |
|-------|---|
| まちづくり | 公営住宅（高齢者が暮らしにくい）、介護（予防）サービス等未利用、パスポート写真   |
| 町民    | ごみ処理・ごみ屋敷、マイナンバー等での詐欺   |
| 産業    | 後継者問題、法人化、訪問販売トラブル  |
| 保険    | 介護保険未申請・サービスを利用しない、費用負担できない、家族の支援を受けられない  |
| 総務    | —————   |
| 健康    | 高齢者と家族との関係（ネグレクト・無関心）   |
| 福祉    | 生活困窮（病院に行けない、生活できない）、金銭管理の学習が必要<br>サービス内容よりも、金額でメニューを選択する<br>障害のある高齢者が、介護サービスの料金体系について理解しない<br>最近見ないので亡くなっているのではないか   |
| 税務    | 低所得者の滞納、相続人を探すのに困る  |
| 上下水道  | 料金支払い、下水整備工事にお金をかけられないため、接続率が上がらない<br>工事の際の説明を覚えていない  |
| 社会教育  | イベントに参加した際に、自分のものをどこに置いたか忘れる（盗難にあったといわれる）<br>地域の活動にはりきって協力するのはよいが、怪我をする<br>何かやりたいと提案をするが、最後は行政頼みになる<br>エレベーターがない施設がある |
| 消防    | 救急車の気軽な利用（タクシー代わり）、かかりつけ医への搬送の要請<br>身元引受人がおらず、救急車が帰れない  |
| 全般    | 何回説明しても理解してもらえない<br>一つの課だけでは解決できない  |

（資料）ワークショップ時のメモをもとに著者作成

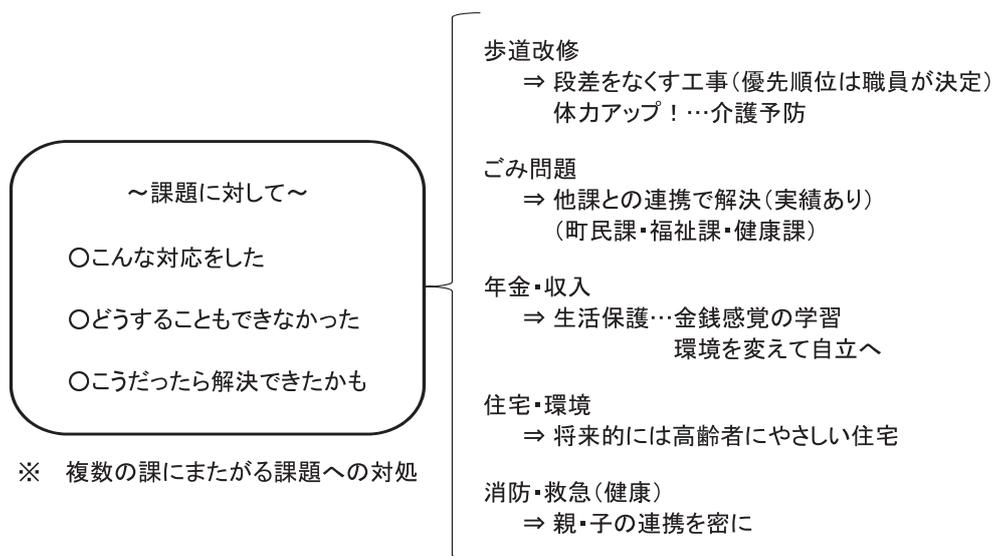
また、金銭管理や滞納問題については、税務課・町民課・上下水道課など、多様な部課にまたがる問題でもあり、情報共有と連携を通じて、効果的な解決策につながる可能性がある。

このように、他部局連携を通じて、高齢者を取り巻く諸課題の解決を図る取り組みの必要性とその意義が可視化された。しかしながら他方で、ワークショップ終了後、一部の参加者から「なぜ健康課の所管である地域包括ケアの課題に対して、他部署の職員が集まって議論するのかが分からない。」という意見も聞かれた。いずれの部課も、限られた職員数で日々の業務に対応しており、健康課が挙げた課題に対して、他の部課の職員が対応することに対する疑問が呈されたということでもある。こうした意見は、業務縦割型の組織では十分生じることが予想される。会合を通じて情報を共有し、課題解決策を検討する取組みは、全て

の部課にとってメリットがなければ、続かない。そのように考えると、「地域ケア推進会議」として、介護担当の部課が、この仕組みをマネジメントすることが望ましいのかどうかについては検討の余地がある。むしろ、高齢者をはじめとする地域住民の暮らしの安心・安全を確保するという幅広い視点に立てば、地域包括ケアシステムの構築は、いわば「まちづくり」「地域づくり」と言いかえることもできる。「地域づくり検討会議」という考え方で、幅広い視点から連携や情報の共有を図る対応をしていくことが、実効性もあり、各課の職員の理解と協力を得られやすいだろう。

2回のワークショップを通じて、多くの共通する地域課題や業務運営上の課題があることが参加者のなかで確認できたことの意義は大きい。介護現場に関わる職員も、行政職員も同様の課題を抱えていることが明らかになった。

図3 第2回ワークショップで出てきた地域課題への対応



(資料) ワークショップ時のメモをもとに著者作成

### ③ 第3回ワークショップ

第3回ワークショップでは、高齢者を取り巻く多様な地域課題の解決策に向けた対応について検討した。だが、現場の介護職員と役場職員とでは、置かれている状況も立場も異なるため、混成チームで制度設計そのものを議論することは難しい。事前打ち合わせでは、どのような検討を行うかについて、ファシリテーターと協議を行った。その

際の検討状況を示したのが図4である。

検討を通じて、現場事業者が抱える課題や、行政の課題に目を向ける前に、生活の様々な場面で困っている人(高齢者)に目を向け、そこでの課題に対応するための仕組みが必要であることを改めて確認することとした。また、介護事業者等が現場でできることに取り組む対応のほか、「行政がすぐに出来ること」「事業化・予算化が必要な

もの」「制度改正を含めた対応が必要なもの」など、様々な対応が必要であることが見えてきた。

そこで、ワークショップでは、このボードにかかれたメモについて参加者に説明を行うとともに、第1回・第2回のワークショップで出された課題についても、改めて紹介しながら、高齢者が暮らしやすい環境を構築するには、まず何から考えなくてはならないかを自由に挙げてもらい、仕組みづくりについて議論することから始めることとした。

なお、参加者には第3回の検討テーマについて、事前に次のアナウンスを行っている。

- 1) 事業所や、役場内各課が業務を通じて抱えている課題について、情報を共有し、対応を図ることで、できることから解決に結びつける仕組みを考える。
- 2) 行政だけでは解決が難しい課題について、事業者や住民の方々の理解と協力を得て、対応に

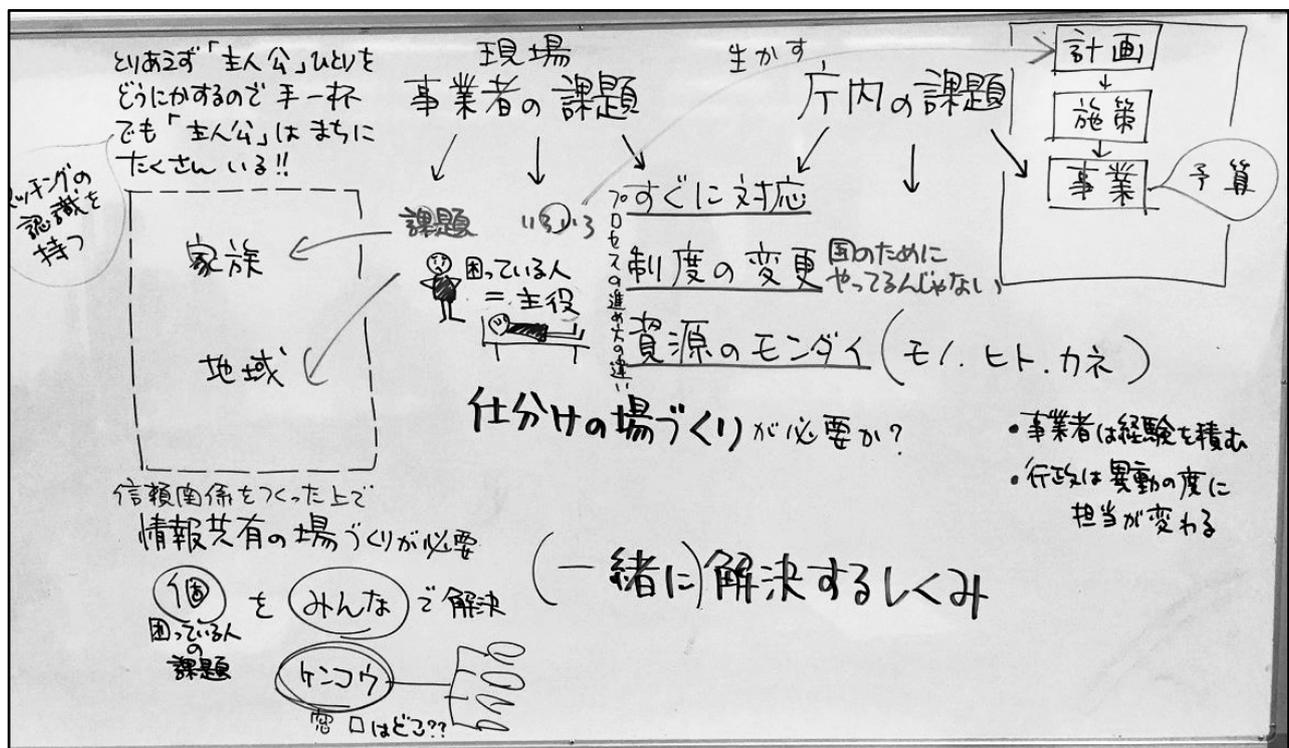
取り組む方法を考える。

- 3) 高齢者ケアの現場から上がった地域課題を担当課が把握しておき、施策に反映することを考える。

- 4) 行政内部の複数の課や係が連携することで、一つの事業で複数の課題に対応するような工夫を行うことを考える。

図4にある検討課題の説明を踏まえて、高齢者を取り巻く地域課題の解決に向けて、検討すべき仕組みとは何かを考えるために、4つのグループ（A～D班）に分かれて、関心のあるテーマを挙げてもらった。すると、最初にほとんどの班が取り上げたのが「情報共有」であり、第2番目のテーマとして挙げたのが「窓口」であった。これらのテーマについて、自由に議論を行うこととし、そこで挙げた事柄を「現状・課題」と「対応策」に分けて班ごとに整理したのが表4である。

図4 第3回WSの課題設定に向けた検討



(資料) 第3回ワークショップ準備の際の打合せメモ (畠中氏作成)

表4 第3回WSで検討したテーマ（地域課題解決に向けた仕組みづくりについての関心テーマ3点とその議論）

| A班    | 1：窓口   | 2：人   | 3：スーパー窓口   |
|-------|--|---|--|
| 現状・課題 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・連携づくり・どこに行けばよいか</li> <li>・顔が分かれば行ける。<br/>顔見知り、まず福祉課へ（窓口の仕分け）</li> <li>・なじみのあるところ、聞きやすいところに行ってしまう。</li> <li>・担当者が変わる。（面識によって変わっても大丈夫<br/>←顔みしりの人に部署が変わっても助けてもらう）</li> <li>・総合案内（役割が分からない。）</li> <li>・高齢者の窓口⇒福祉・包括だが、その場所が分からないという人がいる。</li> <li>・包括の役割は？</li> <li>・各課のヨコの繋がりが無い。</li> <li>・各課の業務が分からない</li> <li>・職員は飲み会で仕事？</li> </ul> <p>情報共有<br/>現場の情報だけしかない・困りごとを役場で共有したい・個人情報の壁で解決につながらない・集まる機会がない・多重債務問題への対応が難しい</p> | <p>人づくり<br/>すぐに対応できる人</p> <p>問題によってキーパーソンが違ってくる<br/>人によった対応方法が異なる</p>                       |  |
| 対応    | <p>⇒スーパー窓口の設置（担当者） すぐに対応<br/>←人手不足</p> <p>窓口の責任、スーパーマン・スーパーウーマン、それぞれの立場から</p>  | <p>集まる場があるとよい<br/>介護支援員、住民（物知り）、役場担当者、民生委員（地域のことを聞く）<br/>おせっかいの教育（たまに役立つ）<br/>集まりをいつやる？</p> | <p>役場 総合案内（福祉課、健康課、保険課）<br/>各課代表者1人ずつ日替わり<br/>声をくみ取る人<br/>攻めの支援<br/>困った人が来たら、そこにパッと集まる<br/>情報収集（個人情報の壁）<br/>情報共有<br/>窓口まで行けるのか、いけない人は？</p> |

| B班  | 1：情報共有  | 2：窓口   | 3：ルール作り   |
|-----|---|--|---|
| 現 状 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・悪質商法関係で、情報共有が必要</li> <li>・ケアマネの事業所内で、情報共有ができていないか？</li> <li>・個人を見ってしまう（家族単位で見ってしまう）</li> <li>・役場に相談に行くと、別の問題にすり替えられてしまう</li> <li>・相談した相手の受け止め方で、問題の捉え方が変わってしまう、職種により、問題の見方が違う</li> <li>・信頼関係（初回訪問）を築くのが大変</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティがすぐにある</li> <li>・報告の仕組みができていない</li> <li>・民生委員が頑張ってくれている</li> <li>・近所の人⇒民生委員⇒居宅支援事業所⇒包括</li> <li>・現場ががんばっている</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・期待値と処理能力のずれ</li> <li>・ある程度の情報がないとどこまで対応すればよいか分からない</li> </ul>   |
| 課 題 | <p>現場の課題を利用者・事業者・行政の間で共有し、対応するための仕組みをどう創るか</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・窓口が増えるとみんなが困り、分からなくなる</li> <li>・窓口から発信する、受け身ではだめ。それでは住民が困ってしまう。</li> <li>・窓口が多すぎるとたらいまわしになる。</li> <li>・障害と介護の窓口（65歳になってすぐ、障害⇒介護に移るところが理解されにくい）</li> <li>・本人からの発信が少ない</li> <li>・連絡協議会（民生委員・見守りさん）での啓発</li> <li>・悪質商法などの被害にあって、問題が発覚する。女性が多い。</li> <li>・行政と現場の話し合いの場がない</li> <li>・行政の担当が変わるとシステムが変わってしまう恐れがある</li> <li>・行政の担当者が変わることで困ってしまうことがあるので、困らないようにしてほしい。人が変わると方針が変わってしまう。</li> <li>・民間の力を信じて。信頼がないとやっていけない。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急性による振り分け<br/>生命・金銭（緊急性の判断基準）<br/>周知方法</li> <li>・来た情報を審査して、どこがまとめるか</li> <li>・集約するところがあればよい</li> <li>・総務がまとめ役？</li> </ul>  |
| 対 応 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・以前の似通ったケースがある場合、うまくいった手法を教える（情報共有）</li> <li>・事業所で解決できない時には地域包括支援センターに相談、「包括」は複数担当で対応</li> <li>・「包括」での窓口相談を受けた場合には所内で検討したり、保険課にも相談<br/>(→立場・職種によって問題の捉え方が異なるという場合の調整と対応をどうするか)</li> <li>・いろいろな情報を持つことで、総合的に問題解決ができる。</li> <li>・（信頼関係を築くために）、すでに関わってくれている人と一緒に訪問</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・評価をしていく。（変えるため、守っていくために）</li> <li>・やりっぱなしだとダメ。個の考えになってしまう。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・各部署にひとつずつ、さらに全体の総括窓口を一つ</li> <li>・拠点は総務部門</li> <li>・それぞれの課で強みが違う（持っている情報）⇒人権相談。行政相談（総務部）・心配事相談（社協）</li> <li>・窓口で記録や処理報告はしてもらいたい</li> <li>・情報の整理・分析、個の課題から町の課題へ<br/>→線引き（複合の場合は？）、問題が多岐にわたっている場合の対応をどうするか</li> </ul> |

| C班    | 1：情報共有   | 2：資源（ヒト・モノ・カネ）  | 3：担当が替わっても変わらない体制  |
|-------|--|---|--|
| 現状・課題 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個の困りごとに対し、それぞれが別々に動いている</li> <li>・ 相談が集まる場所にはたくさん集まっている（共有したらよいのに……）</li> <li>・ こういうケースはどこに言えばいいかわからない（どこに言うかわからなくなると、そこで止まってしまう）</li> <li>・ 現場と行政では、実は困りごとは同じ</li> <li>・ 担当が変わるとまた白紙に戻る</li> <li>・ 情報がないために困る場合がある</li> <li>・ 問合せに対し答えられない場合がある</li> </ul> |   |  |
| 対応    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 定期的集まる・集まるのが難しければメール等を利用</li> <li>・ 誤解が生じている場合もあるので、会って話をしようがよい</li> <li>・ 窓口が一つにして、情報を共有する場をつなげる</li> </ul> <p>○皆が長く集まるためには……（時間）<br/>←食事をしながら</p> <p>○個人情報の壁<br/>←会合で使用するという規定・条例等をつくる</p> <p>※ 情報共有を行う場合の、最初の窓口はどこ？</p>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ リアルタイムで伝えられるツール（情報の共有）、メールや携帯などによるツール</li> <li>・ システムをつくり、会を重ねる</li> <li>・ 個人の困りごとはどこまで？ どこまでみればよいのか？ 対象者はどこまでか？<br/>←どこまで公的資源を個人の問題に対して投入するか？</li> <li>・ 苦情処理の共有</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 定期的な会合、会の参加の人選、会での情報を課内で伝達、後継者を育てる、課員同士の連携、気軽に話せる体制</li> <li>・ 議事録閲覧データベース、マニュアルを用意する</li> <li>・ 住民の立場に立った職員対応、職員研修等での意識向上、組織の横の繋がりの強化</li> </ul> |

| D班  | 1：問題（情報共有）   | 2：制度の変更   | 3：窓口の仕分け   |
|-----|--|---|--|
| 現 状 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児相・生保の権限がない</li> <li>・ 役所内での情報共有は？</li> <li>・ 町民の問題</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 健康課が対応している</li> <li>・ 利便性が悪い</li> <li>・ 総務課が現在は総合窓口</li> </ul>   | <p>電話総合案内、総合受付<br/>           →課題レベルではできている<br/>           対応の仕方は職員によって違いがある<br/>           ←今のままでよいか？</p>         |
| 課 題 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 窓口（各課に振り分ける窓口）をどうするか→電話？ 窓口？</li> <li>・ 窓口にどういう役割を求める？</li> <li>・ 新しい窓口の設置</li> <li>・ 制度の変更は可能か？</li> <li>・ 住民目線から見た問題<br/>               どの窓口で相談すればよいか分からない<br/>               行政区が分からない<br/>               区長・民生委員・広報？</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 課の情報共有</li> <li>・ カネ・ヒト・モノ・時間</li> <li>・ 個人情報の問題</li> <li>・ 窓口・総合相談の場所はどこか？</li> </ul>                   |  |
| 対 応 | <p>町長が決める<br/>           高齢者・児童などの窓口を考えるか</p>  | <p>情報共有の場を設ける<br/>           理想：すぐに対応<br/>           総合窓口<br/>           受け身ではなく積極的に<br/>           出前サービス<br/>           （住民のところ）に行くのはダメなのか？</p> | <p>町内出前サービス<br/>           庁舎内出前サービス<br/>           受け付けは知識が必要<br/>           課長が交代で窓口対応 ←熟練した人が必要、各課の連携が図りやすい</p> |

(注) 斜字体は筆者が取りまとめに際して加筆したものである。

(資料) ワークショップ時のメモをもとに著者作成

第3回ワークショップを通じて以下のことが明らかになった。当初、地域ケア推進会議を通じた連携・情報共有の仕組みづくりを考えるにあたり、検討すべき課題は、会議の運営や進行に関わる制度設計にあると思われた。しかしながら、ワークショップのなかで実際に挙げたのは、①住民の声を受け止める分かりやすい窓口の必要性、②住民の声を聴き、受け止めることのできるような職員の意識改革、③窓口等を通じて挙げた様々な情報のシェアとストックの仕組みづくりであった。これらの課題について、どのように取り組んでいくかについて、第4回のワークショップで検討することとした。

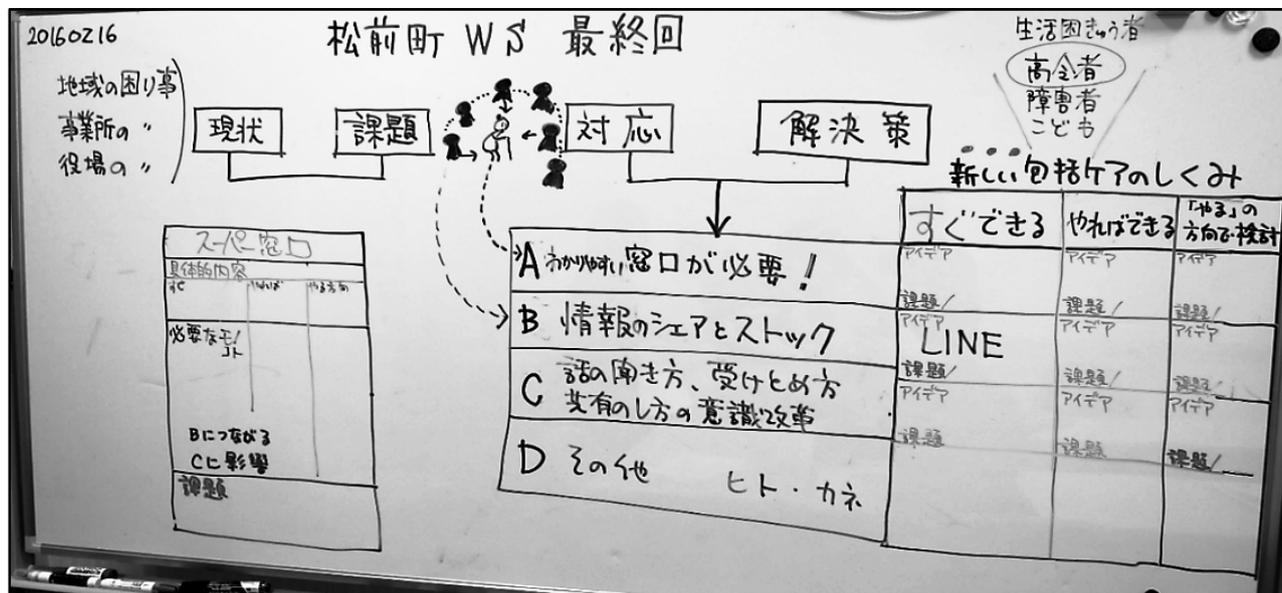
#### ④ 第4回ワークショップ

第4回ワークショップでは、第3回に挙げた課題について、具体的に取り組む方法を検討することとした。第3回と同じメンバーに参加を検討したが、実際には業務の都合等により、参加者の

交代や、人数の減少が見られた。4班に分かれて、第3回ワークショップで浮かび上がった3つの課題（①窓口、②情報のシェア・ストック、③話の聞き方・受け止め方）について「すぐできること」「少し頑張っても、やればできそうなこと」「すぐにはできないが、やっていく方向で検討していくこと」について話し合いを行った。またそこでは、取組み内容のみならず、「取り組むにあたって必要となるモノ・ヒト・コト」「取り組む上での課題」をあげることにした。その作業イメージを示したのが図5である。

4つの班すべて（A～D班）で、「窓口」の構築について議論を行い、取り組むべきことごとについて意見を出し合った。次に2つの班（B・D班）で「情報のシェアとストック」、残る2班（A・C班）で「話の聞き方・受け止め方の意識改革」について検討を行った。話し合いを通じて出てきた具体的な対応策をまとめたのが表5である。

図5 第4回WSの課題設定に向けた検討



(資料) 第4回ワークショップ準備の際の打合せメモ (畠中氏作成)

表5 第4回WSで検討したテーマ（松前町の「地域包括ケア」システム構築に当たっての課題とその対応の検討）

| テーマ①<br>窓 口 | A：スーパー窓口課   | B：あなたのための窓口  | C：どこでも窓口   | D：庁舎内出前サービス  |
|-------------|---|--|--|--|
| 具体的な内容      | 役場での場の確保<br>意見箱の設置<br>生活全般の相談<br>こられない人のための地区訪問<br>スーパー窓口課の設置     | 窓口の設置自体は簡単<br><b>曜日によって内容や対象者を分ける</b><br>ワンストップ窓口<br>銀行のような窓口<br>シンプルな方がよい<br>移動窓口<br>テーマを決めて地区を回る | 総合窓口の機能強化<br>地域包括支援センターを本庁に移せないか<br>福祉センターの窓口を<br>巡回型窓口<br>分かりやすい窓口<br><b>車などによる訪問窓口</b> | 利用者が満足できる窓口<br>行きやすい・相談しやすい<br><b>役所内での意識の統一</b><br>庁舎内出前サービス<br>町内出前サービス<br>スーパー窓口を作る |
| 必要なモノ・ヒト・コト | 役場と事業者の職員<br>当番事業所をつくる<br><br><b>役場の退職した人をスーパー窓口</b><br><b>配置</b> | よろず相談に対応できる人材<br>住民への周知<br>総括部署が必要<br>役場の全体を分かっている人<br>移動窓口には車と人員が必要<br>対応マニュアルが必要                 | マニュアル作り<br>ルール作り<br>質の高い人材<br>能力向上のための研修<br>管理職の窓口対応<br>TV電話<br>人員確保（人数が足りない）            | 経験年数のある熟達した職員の選出<br><b>課長・部長による対応</b><br>課題解決コーディネーター<br>相談しやすい場所<br>情報の共有             |
| 実施に当たっての課題  | 事業者への委託費<br>相談を振り分ける人<br>対応マニュアル                                  | 意見をしっかり吸い上げる仕組み<br>滞ると対応が遅くなる<br>窓口の住民への周知<br>誰がマニュアルを作るのか<br>出張して租税や料金を徴収できないか                    | 職員の意識づくり<br>個人情報の壁<br>共通認識を作る<br>仕事量がただでさえ多く、キャパが不足している<br>何かを捨てる                        | 窓口の役割は振り分けだけなのか、そこで対応まで図るのか<br>部署に囚われない職員の能力養成<br>個人情報の管理                              |

(注) 太字は、投票（1人3票）の結果、2名以上の得票があったもの

表5 (つづき)

| テーマ②・③      | B：あなたの情報、活かします  | D：情報のシェアとストック   | A：話の聴き方、受け止め方、<br>情報共有の仕方に関する意識改革   | C：当事者意識を持った職員になる  |
|-------------|---|---|---|---|
| 具体的な内容      | 個人情報の勉強会<br>情報の記録の仕方の勉強会<br>個室で相談できる環境<br>紙媒体で記録した情報の共有<br>障害と介護での情報共有  | 閲覧可能な個人台帳を作る<br>データのほう管理しやすい<br><b>共通の書式を作る</b><br>情報のストックにより、同じような<br>ケースの参考になる<br>情報の活用 | 二人体制での面談<br>相談内容に応じた場所<br>緊急性の有無を判断<br>かしこまらない会話<br>課題を共有するために複数で話を聞く                   | 傾聴できる人になる→ <b>聞き方の研修を行う</b><br>会合を行い、意識共有を図る<br>困りごとを明確化する<br>相談対応者を守る体制の構築<br>上司も一緒に対応・課をまたいで一緒に<br>対応 |
| 必要なモノ・ヒト・コト | 勉強会には指導者が必要<br>住基情報を活用できるとよい<br>相談者とかかわりのある人が分かる<br>と、支援しやすい<br>障害と介護で共有できる情報システム<br>これまでの当事者の関わりが分かると<br>対応しやすい  | パソコンの確保ならびにシステム構築<br>i P a dなどで持ち運びできると便利   | 関係者の受け止め方が立場によって異なることへの対応<br>行政と事業所との情報共有（虐待のケースなど）<br><b>関係者同士のものさしづくり</b><br>話し合いを重ねる | 定期的な研修と話し合いの場<br>各課の課長の話を聞く（聴き方の研修）<br>話を聞いて得られた情報の共有とストック→ファイルが必要<br>職員に困難な体験をさせる                      |
| 実施に当たっての課題  | 個人情報の使い方<br>部署をまたぐ個人情報の取り扱い<br>紙媒体だと量が膨大になる<br>どこまで情報を共有するか（一つに集約すると管理が大変）<br>65歳未満の情報がない<br>どこが何の情報を持っているのが把握できていない<br>人によって人物評価が異なる<br>やり取りを記録すると、職員の負担が増える | 関係者で情報共有できるような条例<br>紙ベースだと、保管場所と管理者が必要<br>個人情報の保護   | 意識改革<br>話し合いのために皆が集まる時間がない  | 予算<br>上司の理解<br>役場に染まっている職員  |

(注) 太字は、投票（1人3票）の結果、2名以上の得票があったもの

(資料) ワークショップ時のメモをもとに著者作成

次に、話し合いを通じて、各班で取りまとめたシートを壁に張り出し、全てのシートのなかから、共感する意見にシールを貼る形式で、投票を行った。1人が投票できるのは3票までとした。表5では2票以上を獲得した意見を太字で示している。さらに、得票数が高かった意見に対して、どのような点で共感したのかについて、コメントを出し合った。

「役場を退職された方に（嘱託等で）スーパー窓口を担当してもらおう」という意見（7票）に対して、「知識・人脈・組織を知っている人の存在は貴重」「職員にこれ以上の業務負担が増えるのは大変である」というコメントがあった。

「曜日によって相談内容や対象を分ける」という意見（6票）には、「その日の相談項目の目玉を設けることで、住民へのアピールにもなり、また専門家が対応しやすい」とのコメントがあった。

「役所内での意識統一」（6票）については、課をまたぐと異なる考えが出てくるので、そうした認識を共有しておくことが必要」とのコメントがあった。

「支援対象者について以前の関わり方が分かる」と助かる」という意見（7票）については、「これまでの家族と事業者と関係が分かれば、アプローチしやすい」「以前の課題などを正確に得られることは助かる」「65歳で障害から介護の制度に移行する際、以前の情報がほしい」「住民から、『以前にも同じことを役場に言った』といわれても対応できない」といったコメントが出た。

「聴き方の研修会を開催」（5票）については「一番大事な研修である」「若手職員は『話を聞く』ことへのストレスを感じており、研修は必要」といったコメントがあった。

第4回ワークショップを通じて、誰もが必要に応じて相談できる窓口体制の構築が必要であることが示された。ここでいう「窓口」とは単なる総合受付ではない。相談内容を聴き、そこで出た課題を仕分けして、対応につなげていく「場」と考えられる。しかしながら、その実現には、相談者の話をしっかり受け止めると同時に、そこでの相談内容を的確に処理し、関連部署につなげるのできる職員力が必要であるということが見えて

きた。また、そのためには、そこで上がった情報を共有し、管理するルールと仕組みを構築することも必要である。

#### ⑤ ワークショップを通じて明らかになったこと

4回のワークショップを通じて、以下のことが明らかになった。第1に、高齢者を取り巻く課題について意見交換を行った結果、個々の職員が直面する課題には共通するところが多数あり、相互に情報を共有し、解決策に結びつける仕組みを創ることで、効率化が図られる可能性があるということである。第2に、日々の業務の中で浮かび上がった高齢者を取り巻く課題について、必ずしも関係者の間で情報が共有されているわけではないという点である。同時に、個別の課題に対して、個々に対応していることから、その情報やノウハウは個人のレベルにとどまっており、その経験の蓄積が関係者の共有財産となっているわけではない。それと関連して、第3に、高齢者の困りごとに関する情報の共有とストックの仕組みが明確には存在せず、個々の職員の対応力に依存する傾向があるということが明確になった。そして第4に、地域ケア（地域づくり）の担い手に求められる能力として、相談者の話を受けとめる力、そして、そこで得られた情報を共有するとともに、具体的な対応に結びつけていく力が必要とされること、そしてまた、そのためには、情報共有・管理の仕組みづくりが必要であることが確認された。

#### ⑥ 地域ケア推進会議の実現に向けた取組み

ワークショップを通じて出てきたのは、行政内部の風通しを良くして、情報を共有する仕組みを考えるとともに、住民からの相談を聴き、話を受けとめる「窓口」機能が発揮できる体制の構築であった。松前町は、人口約31,000人、面積20.32㎢、地域住民の繋がりの強い地区が残る自治体である。こうした「窓口」方式は、小規模自治体である松前町ならではの解決策といえるかもしれない。しかしながら、高齢者をはじめとした対人社会サービスは、個々の事情に応じた多様で柔軟な対応を行うことが求められており、そのための「窓口」機能の構築と、そこで上がった課題に関

する情報共有は、住民にとっても、行政等における業務の効率化を考える際にも有効であると考え

られる。

## (7) 行政に求められる政策対応

本稿では、財政難のなかで地域の将来を考えるにあたり、必要な行政サービスの確保と負担の関係を考える必要があることから、そのための仕組みづくりについて検討を行った。介護保険制度は、第1号保険料が、給付費の一定割合とされていることから、サービス利用の増大は、保険料負担に直結し、市町村の中でその関係が明確となる制度である。将来にわたって、地域のなかで安心・安全な暮らしを確保するために、必要なケアとその提供の方法や、インフラ整備と維持更新などを含め、考えていくことが求められている。

松前町のワークショップの結果から、庁内各部署の連携・情報共有、民間事業者との連携・情報共有、住民との情報共有と理解を求めることが必要であることが、改めて確認できる。松前町では、小規模自治体の強みに加え、民間事業者との連携を通じて、地域ケア会議において必要なケアを効率的・効果的に行うための連携・情報共有が図られてきた。だが、それを地域の日常生活に関わる他部署の連携につなげるには、庁内の情報共有や、住民の窓口創出など、さらなる課題が浮かび上がった。第1に、住民の声を聞き、それを受けとめる「窓口」機能の構築、第2に、そこで得られた情報を共有・管理するシステム構築、という2つの課題が見えてきた。

今回のワークショップでは、行政が担うべき介護保険事業の規模と、それに要する財源確保策について議論されていない。しかしながら、増大する行政ニーズを踏まえつつ、効率的・効果的な行財政運営を行うにあたって、一つの考え方を参加者で共有したことは、地域の将来を考える第一歩である。住民ニーズを把握し、そのうち行政が担うことについて検討を行ないながら、必要な予算を確保する方法を検討することが求められるようになるが、その合意をつくるという取組みを考える上で、今回の事例は他の政策分野においても応用できるものである。地域の将来を構想し、計画策定を行う際に、住民の

意見を把握することや、情報共有を図りながら解決策を検討するための体制構築を図ることなど、行政体制の見直しを考える上で、参考になるものといえるだろう。

無論、個々の自治体でのこうした取組みだけで、増大する介護需要を賄うことは難しい。保険料率が上昇することで、保険料負担が困難な高齢者がふえていくとすれば、費用負担のあり方を含めた保険制度そのもののあり方の検討が欠かせない。国から地方への財源保障の水準や、各自治体の財政需要を賄うための租税制度のあり方について、国民全体で考えていくことが、その大前提にあることを付記しておく。

### [参考文献]

- 長寿社会開発センター編（2011）『地域包括支援センター業務マニュアル（改訂版）』長寿社会開発センター。
- 中山徹（2016）「47都道府県人口ビジョンと総合戦略の特徴、見えてきた課題」『住民と自治』638号, pp. 25-34, 自治体研究社。
- 沼尾波子（2014）「地域包括ケアシステムにおける自治体行財政運営の課題」宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編』第4章, pp. 119-150, 赤石書店。
- 沼尾波子（2016 a）「人材育成プログラムの骨格の検討」川越雅弘編『地域包括ケアシステム構築に向けた地域マネジメント力の強化手法ならびに地域リーダー養成プログラムの開発に関する研究 平成27年度委託業務成果報告書』国立社会保障人口問題研究所。（本稿第6節で紹介した松前町ワークショップについての記述は、この報告書をもとにしている。）
- 沼尾波子（2016 b）「地域の将来を見据えた自治体の行財政運営」『地方財政』55巻12号, pp. 4-12, 地方財務協会。
- 藤山浩（2015）「田園回帰を始動させる地方人口ビジョンと地方版総合戦略：国の『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」』を受けて」『農村計画学会誌』34巻1号, pp. 61-66。
- まち・ひと・しごと創生本部（2014）「都道府県まち・ひと・しごと創生戦略及び市町村まち・ひと・しごと

創生戦略の策定について」。

山本清（2003）「自治体の財務戦略——リスク対応と価値創造に向けて」『地方財務』2003年1月号, pp. 22-31, ぎょうせい。

# 新しい地方財政の展望

「アベノミクス」を超えて