

地方財政  
レポート  
2018

# 経済・財政・社会保障の これまでとこれから

公益財団法人 地方自治総合研究所





## はじめに

ここに、シリーズ第17冊目となる「地方財政レポート2018 経済・財政・社会保障のこれまでとこれから」を刊行する。

最近における本レポート副題は「検証 社会保障・税一体改革」（地方財政レポート2012）、「安倍政権下の地方財政と地域」（同2014）、「新しい地方財政の展望 『アベノミクスを超えて』」（同2016）と推移しており、それぞれの段階において展開されている、またはされつつある政策や将来を見据えた展望を念頭に置いて副題を設定してきた。

今回のレポートでは「これまでとこれから」としているが、どちらかという力点を「これまで」に置き、委員それぞれの問題意識に沿ってこれまでの状況をふりかえることを試みた。

もちろん、問題意識そのものや対象とする分野によりふりかえるべきスパンや「これから」との力点のバランスは異なることが想定されるためそれらを明確な執筆方針とすることは避けたが、2018年度終了時点の現状と課題を整理することができた。

全ての原稿の校正を終え、編集の最終段階においてこの研究会でも長く活躍された高木健二さんの訃報に接した。高木さんは、前回の地方財政レポートの完成後研究会を退いていた。謹んで哀悼の意を表するとともに、高木さんのこれまでの業績に敬意を表し、研究会の議論を活性化していただいたことを心から感謝したい。

2019年5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2章
石原 健二	(元立教大学特任教授)	第3章
沼尾 波子	(東洋大学教授)	第4章
兼村 高文	(明治大学教授)	第5章
星野 泉	(明治大学教授)	第6章
飛田 博史	(地方自治総合研究所研究員)	第7章
中村 良広	(熊本学園大学教授)	第8章
澤井 勝	(奈良女子大学名誉教授)	第9章
横山 純一	(北海学園大学教授)	第10章



# 目 次

第1章 実現しない「経済の好循環」と財政・金融問題	田中 信孝……………	5
第2章 財政支出と租税負担の再編、公債累積	町田 俊彦……………	25
第3章 終末的な米と農地政策	石原 健二……………	49
第4章 過疎対策事業債に関する一考察	沼尾 波子……………	65
第5章 公共経営（NPM）による地方行革の四半世紀を振り返る ～日英比較をとおして～	兼村 高文……………	75
第6章 多様性社会に向けた地方財政改革	星野 泉……………	87
第7章 地方財政計画の歳出特別枠等の10年 —— 特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化 ——	飛田 博史……………	111
第8章 ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革	中村 良広……………	127
第9章 高齢者福祉重視から全世代対応型社会保障へ 消費税と介護保険、そして子どもの貧困対策	澤井 勝……………	141
第10章 フィンランドにおける高齢者福祉と民営化の動向	横山 純一……………	151



# 第1章 実現しない「経済の好循環」と財政・金融問題

田 中 信 孝

## 1. 落ち込む潜在成長率

安倍政権が「成長戦略」で描くシナリオは、生産性を高める投資などサプライサイドの改革、女性・高齢者等の労働参加率の上昇→潜在成長率の引上げ→企業の収益改善、雇用増加・賃金上昇→デフレ脱却・経済の好循環の実現、というものであろう。

そのことは2015年6月の「経済・財政再生計画」（「基本方針2015」<sup>(1)</sup>）でも確認できる。

「デフレ脱却・経済再生を確実なものにするため、成長戦略の加速に向け、法人税改革、規制改革、官民ファンドや既存の設備投資関連税制の利活用、経済連携、対日直接投資等を更に促進するとともに、健康産業、観光、農林水産業、エネルギー等の成長産業化、さらにはロボット、人工知能やビッグデータ、オープンデータ等を活用した『産業大変革』を具体化する。同時に、生産性を向上させる投資や女性・若者・高齢者等の労働参加率の上昇等により供給面での取組の強化を実現する。さらに、企業の収益改善が雇用増加や賃金上昇に結び付き、それが消費や投資の拡大に結び付く『経済の好循環』を中小企業や地方の企業を含め更に拡大・深化させていく」。これらにより、実質2%程度・名目3%程度を上回る民需主導の持続的な経済成長と歳入増加を実現する、としている。

ところで、日本経済の潜在成長率は図表1に示し

たように労働・資本投入の減少を要因とする供給制約から落ち込んでいる。日本の一人当たりのGDPも1995年の世界第3位から2017年の第25位まで下がった。

内閣府の分析<sup>(2)</sup>によれば、日本経済の潜在成長率が落ち込む背景について、①バブル期に積み上がった資本のストックの過剰による資本投入寄与の大きな低下、②労働時間の短縮や生産年齢人口の伸び低下による労働投入の落ち込み、③ICT（情報通信技術）資本の利活用の遅れや設備老朽化等による全要素生産性（TFP）の伸び低下、があげられている。

資本投入と労働投入の寄与度を所与とすれば、TFPで高い上昇がない限り潜在成長率は1%未満の水準にとどまる。飛躍的な企業の技術革新などがあれば様相は変わる可能性があるとしても、生産性の向上に必要な人材育成のための日本企業の投資はバブル崩壊後減少傾向にある<sup>(3)</sup>、と見られている。

また、異次元の金融緩和自体が非効率的な資本の配分で「低収益企業」も存続させ、生産性の上昇を阻んでいる。さらに、過度な金融緩和政策により金融機関の収益悪化と金融仲介機能の低下が潜在成長率を引き下げている、といった指摘もある<sup>(4)</sup>。

潜在成長率は近年における女性（「M字カーブ」もほぼ解消しつつある）や高齢者、外国人の労働参

図表1 日本の潜在成長率の推移

(年平均成長率、%)

	1981~1990年	1991~2000年	2001~2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2011~16年平均
資本投入寄与度	1.8	1.4	0.5	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.1	0.1	-0.1
労働投入寄与度	0.6	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.0	0.1	0.2	-0.1
TFP寄与度	2.0	0.5	0.6	1.0	1.1	1.0	0.8	0.7	0.6	0.8
潜在成長率	4.4	1.6	0.8	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.7

(注) 1981~2010年は、経済財政諮問会議・専門調査会「選択する未来」委員会報告書（2014年11月）「参考資料集」、2011~16年は内閣府の推計により作成。

加率の上昇で下げ止まっているものの依然として低水準で推移している。そうしたなか、長時間労働の蔓延とそれを是正するルールの欠如、副業の推進、「高プロ」制度に見られる労働時間規制の緩和・廃止の動き、あるいは本来就労を目的としない留学生や外国人技能実習生等を利用した低賃金・単純労働者受入れなどが推し進められている。また、「基本方針2018<sup>6)</sup>」で外国人が就労できる新たな在留資格（最長5年）を設け低賃金労働者の確保策を盛り込み、その後法制化した。「労働投入寄与度」の引上げには多くの課題があり、強引に進めることに社会の反発を招くのはいうまでもない。さらに、団塊世代が75歳を超える時期には「介護離職」の著増で中長期的に労働力人口が減少していくことも危惧され

る。

また、医療・介護・福祉等の労働集約的な社会サービスに比重を置く社会保障費や維持補修費・災害復旧費等にかかる公共投資支出が増加する傾向を考慮すれば、今後、財政支出全体の効率性も低下せざるを得ない。そうしたなか「社会保障の市場化・産業化」（「基本方針2015」）で財政に過大な生産性向上効果を期待すれば、国民の生活不安を助長しまた地域間の格差拡大をひき起こしてしまう。

財政再建の手法も高い名目成長率（および低い政府の資金調達コスト）を前提としたものではなく、実態に即した潜在成長率と整合性のある財政再建計画を策定することが求められる。

## 2. 企業の貯蓄超過と人件費抑制

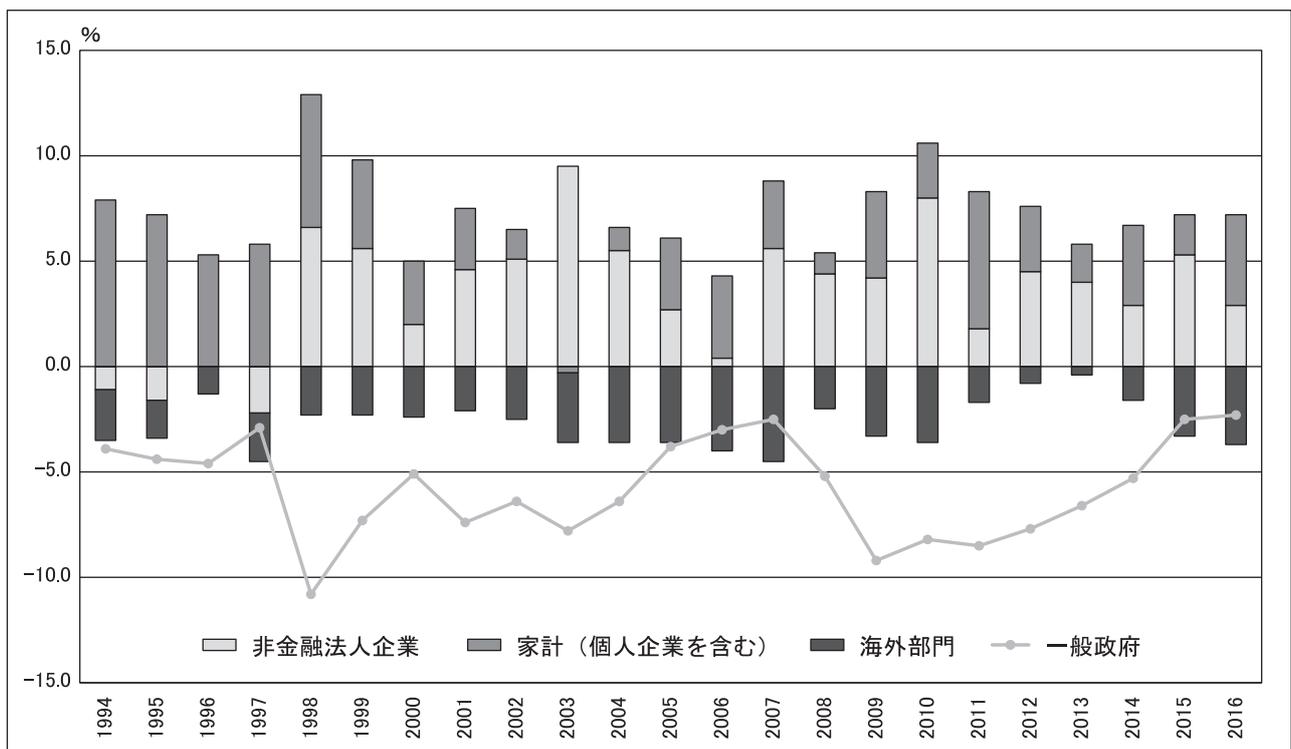
### (1) 企業部門の貯蓄超過と経常収支の黒字拡大

図表2は、内閣府「国民経済計算年報」におけるSNAベースの制度部門別の貯蓄・投資バランスを図示したものである。1998年度以降、企業部

門（非金融法人企業ベース）は貯蓄が投資を上回る資金余剰の状況にある。

企業部門の「投資」は「総固定資本形成－固定資本減耗＋在庫変動＋土地の購入（純）」で、

図表2 制度部門別の資金過不足（対GDP比）の推移



(注) 内閣府「国民経済計算」により作成。

「貯蓄」は「貯蓄（純）＋資本移転等（受取）－資本移転等（支払）」で算出される。企業が「債務返済」を積極的に進めれば「貯蓄超過」の度合いを高める。貯蓄・投資バランスにもっとも影響するのは「総固定資本形成」つまり設備投資である。近年の企業の設備投資は情報化の進展など技術革新への対応やインバウンドの増加、都市の再開発といった要因によって穏やかに増えており、また、人手不足解消のための省力化投資関連の設備投資も増えている。ただ、企業収益が過去最高を更新しながら大きく伸びる一方で、海外市場における企業活動の強化やM&Aなどの証券投資の活発化等を要因として、国内の企業設備投資の勢いは穏やかなペースにとどまっている。

2014年度以降、経常収支黒字（「海外部門」の赤字）は穏やかに増加している。近年は海外経済の回復、中国のスマートフォン向け電子部品の需要拡大や世界的な情報関連財の増加の影響で日本の資本財への需要が高まっていることも増加要因の一つとなっている。原油価格の下落と輸出の増加、インバウンドの増加に伴う旅行収支の黒字化、海外投資からの高水準の所得収支黒字などで、経常収支の黒字傾向は定着している。

とくに、日本の大企業体制が多国籍企業型に変貌することで、対外資産にかかる利子・配当収入が増加し、国際収支の黒字は構造的なものとなっている。したがって、日本経済における企業部門の貯蓄超過・経常収支の黒字基調など実体経済における基礎的条件を考慮すれば、国債の国内消化は十分可能な状況にあり「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2017年度末には119.7兆円と全体の10.9%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も高まっていることなどを踏まえれば（海外投資家の売買シェアは約3割）、市場の受け止め次第では国債価格の暴落のシナリオを辿らないとも限らない。また、ヘッジファンド等による国債先物の売り浴びせが現物市場に波及するので、現物

の保有者別保有比率の状況だけでなく、グローバルな規模で広がる国債先物市場等の存在にも注意すべきだとの指摘もある<sup>6)</sup>。

## (2) 企業の人件費抑制

財務省「法人企業統計調査」（金融業・保険業を除く）によれば、企業が抱える「現金・預金」が2017年度末に222兆円に膨れあがり、「アベノミクス」が発動される前（2011年度末）に比べて59兆円も増えた（図表3）。なお、2017年度末における企業の内部留保（利益剰余金）は507兆円に増加しているが、内部留保は企業会計上資金の調達源泉を表す概念であり、企業に滞留する資金＝現金・預金とは性格を異にする。

現金・預金が膨らむ過程で、「人件費」（うち約13%の役員給与・賞与を含む）は6年前から2.5%増の206兆円にとどまる。人件費抑制の内情に非正規雇用の拡大や賃金不払い残業の蔓延などもあることは周知のことである。一方、それとは対照的に企業の「純利益」は6年前の3.2倍の61兆円で、バブル最盛期の1989年度（18兆円）をもはるかに超えている。なお、この「統計調査」は企業の単体決算を対象としているので、連結決算と異なり海外子会社の売上高や利益などの計数は含まれていない。

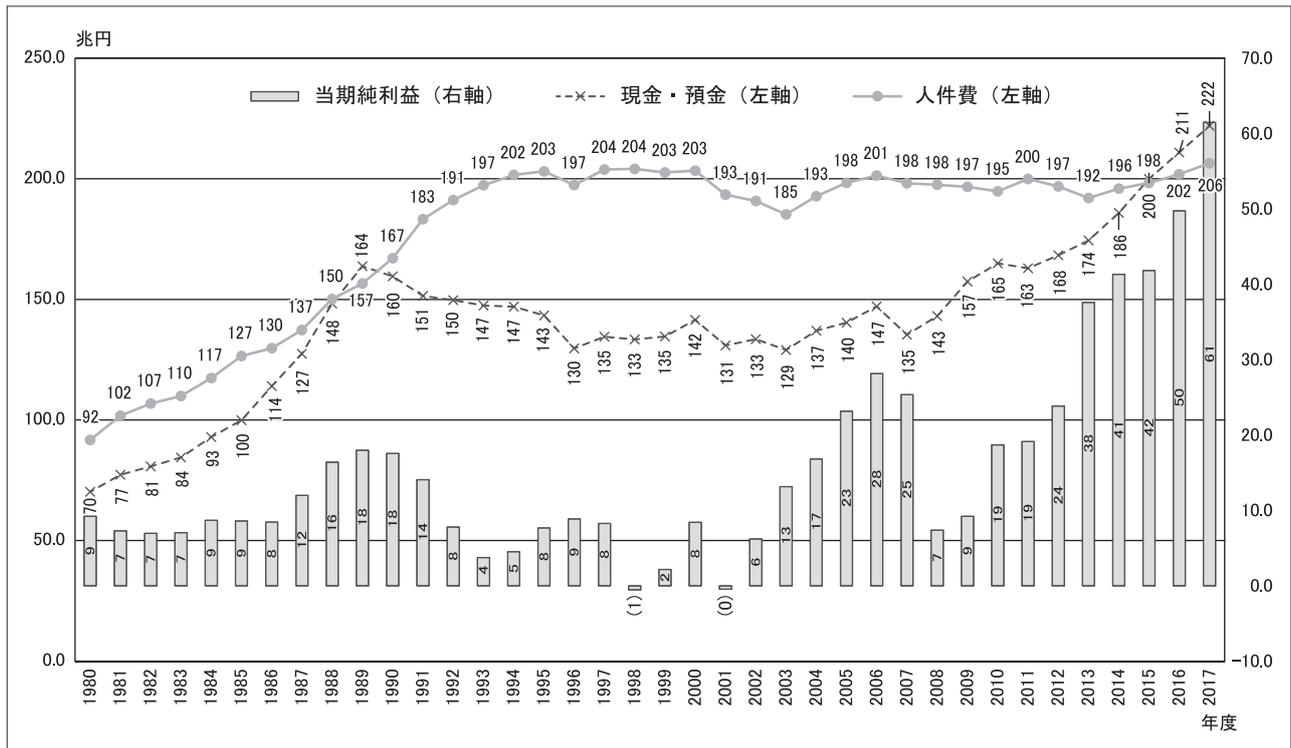
企業部門の貯蓄超過は人件費の抑制と有意な相関関係が認められる（図表4）。企業の好業績が働く者に還元されず、現金・預金の積み増しつまりキャッシュフローの増加に向かう構図を鮮明にしている。そして、この間、法人税も減税されてきた。標準税率での法人実効税率は2014年34.62%から2015年32.11%、2016年29.97%、2018年29.74%と逐次引き下げられている。

そして、企業の人件費抑制は民間需要を低調にすることはいうまでもない。

## (3) 実質賃金の落込みと増えるワーキングプア

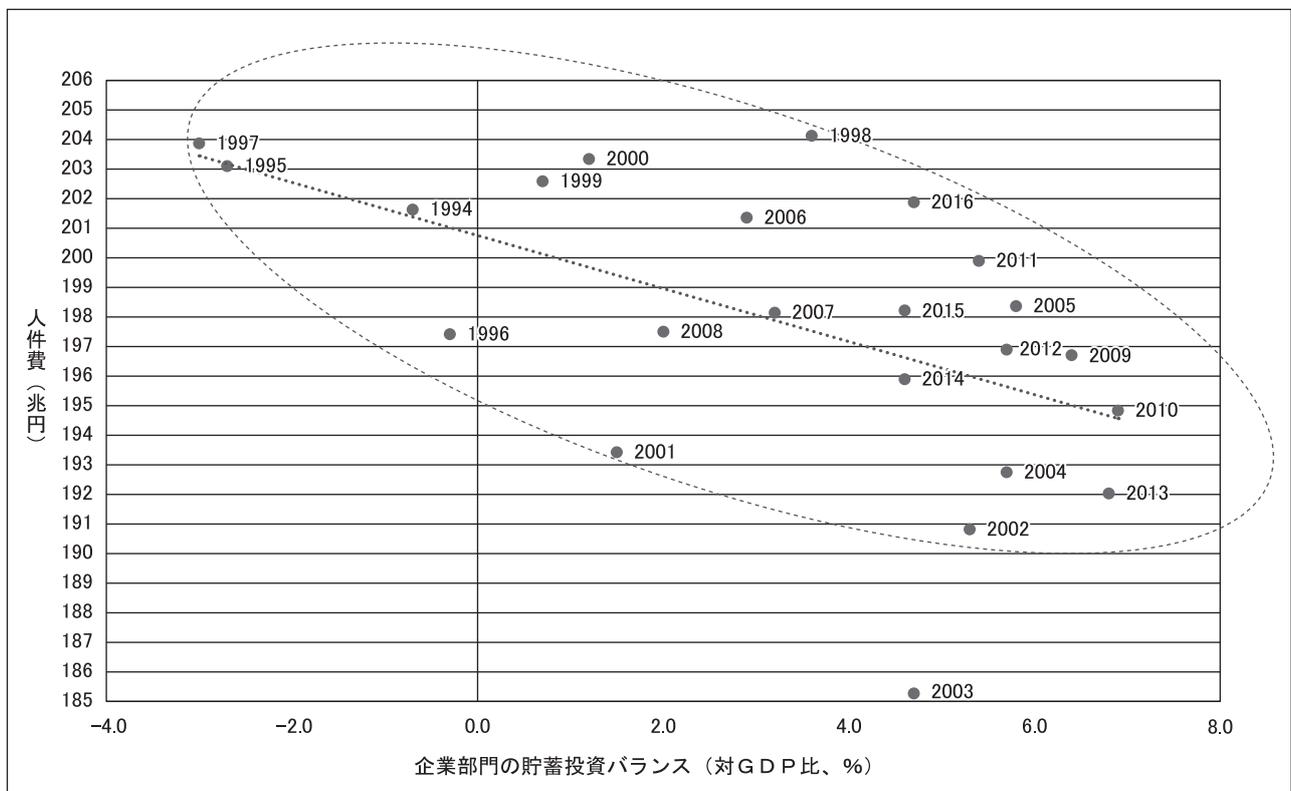
賃金の動向は厚生労働省が実施している「毎月勤労統計調査」で把握できる。図表5は近年のピーク時である「1997年第I四半期（1～3月）」の賃金指数（名目賃金と実質賃金）を基準としてグラフ化したものであるが、物価が下落した2016

図表3 企業の利益と人件費、現金・預金の推移



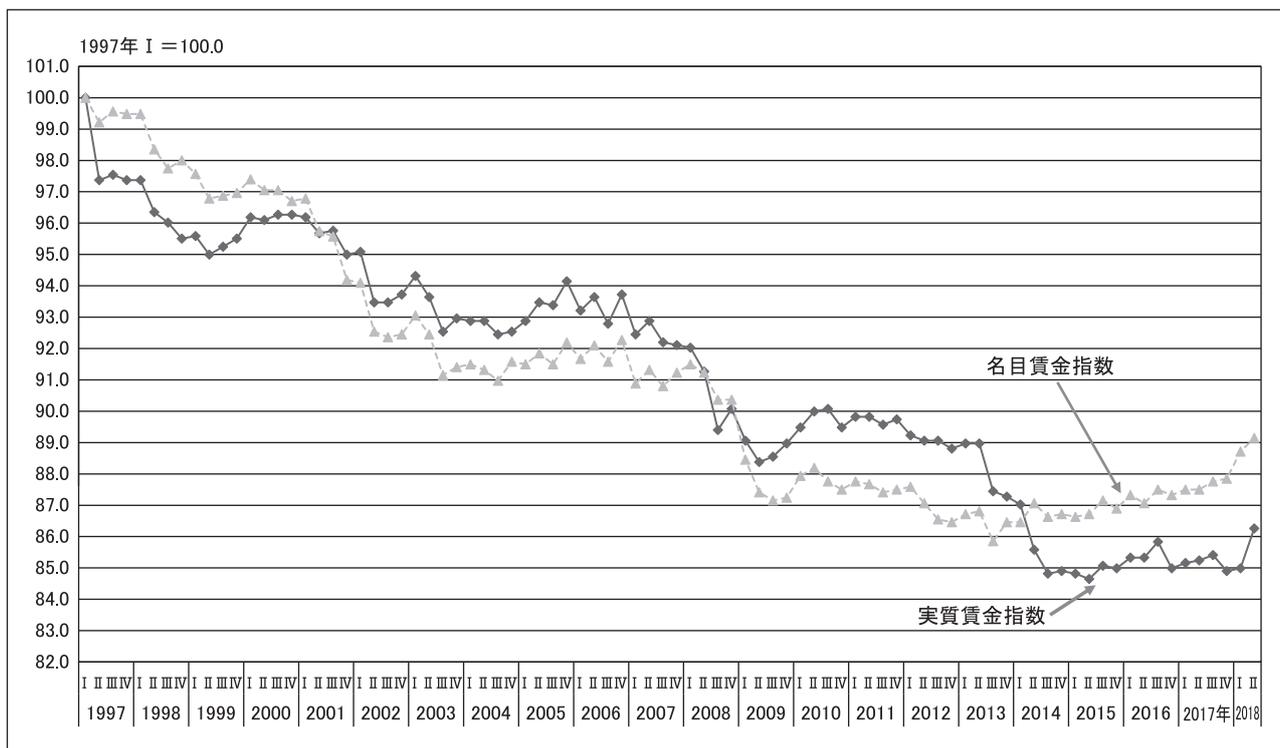
(注) 財務省「法人企業統計調査」(いずれも当期末)。「人件費」には役員給与・賞与を含む。

図表4 企業部門の貯蓄投資バランスと人件費 (散布図、1996~2016年度)



(注) 内閣府「国民経済計算」、財務省「法人企業統計調査」により作成。

図表5 賃金指数の推移



- (注) 1. 厚生労働省「毎月勤労統計調査」(事業所規模5人以上、季節調整済み)により作成。  
 2. なお、「毎月勤労統計調査」のデータ不正処理により、2018年の賃金指数が実態より高い伸びとなっているので注意を要する。

年を除いて実質賃金は減少傾向にある。ピーク時を100として最近の実質賃金は85前後の水準にまで落ち込んでいることが読みとれる(なお、図表5の(注)2も参照)。団塊世代の大量退職に連動した賃金水準の落込み(給与水準の低い再雇用や新卒雇用者の参入)も背景にあるが、非正規労働者の比率が上昇するなど雇用環境の悪化を軽視できない。また、賃金が多少上がったとしても物価がそれ以上に上がれば実質賃金は上がり、したがって生活水準は改善しない。円安に伴い生活必需品の価格が上昇したり、消費税率が引き上げられたりすればそれを上回る賃金の増加が実現しなければ実質賃金は下がる。

企業収益が過去最大の規模を更新する一方で、日本経済は安定した回復・拡大軌道には乗れないでいるが、企業収益、有効求人倍率などの部分指標に改善が見られるのにとどまり全体に波及しない背景には、実質賃金の落込みを要因とした個人消費の停滞があり、それに関連した企業行動における構造的な変化も軽視できない。

国税庁が公表している「民間給与実態調査」によれば、民間給与労働者のうち年収200万円以下の層が1995年の793万人から2016年の1,132万人に増加し、全体に占める割合は同じ時期に17.8%から23.3%まで増えた(図表6)。女性労働者に限れば2016年には834万人で、割合は41.6%に上る。このデータは「1年を通じて勤務した者」に限定したものであるから、非正規の労働者などの低賃金の実態はさらに深刻で、「ワーキングプア」の増加傾向は止まらない。

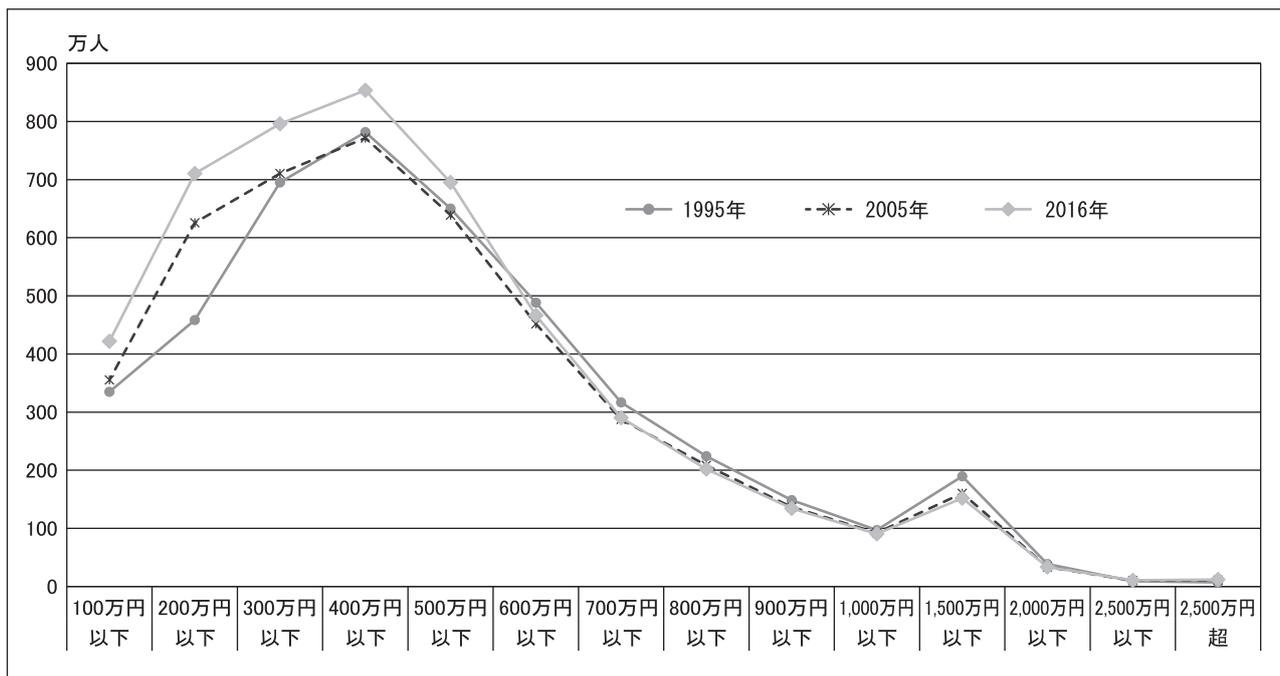
経済停滞の背景には、こうした雇用不安・所得分配の不平等拡大による生活閉塞感や生活防衛意識の高まりによる消費需要の伸び悩みがある。

#### (4) 地域間格差の拡大

内閣府「県民経済計算」に基づき、一人当たり県民所得の推移を図表7に示した。

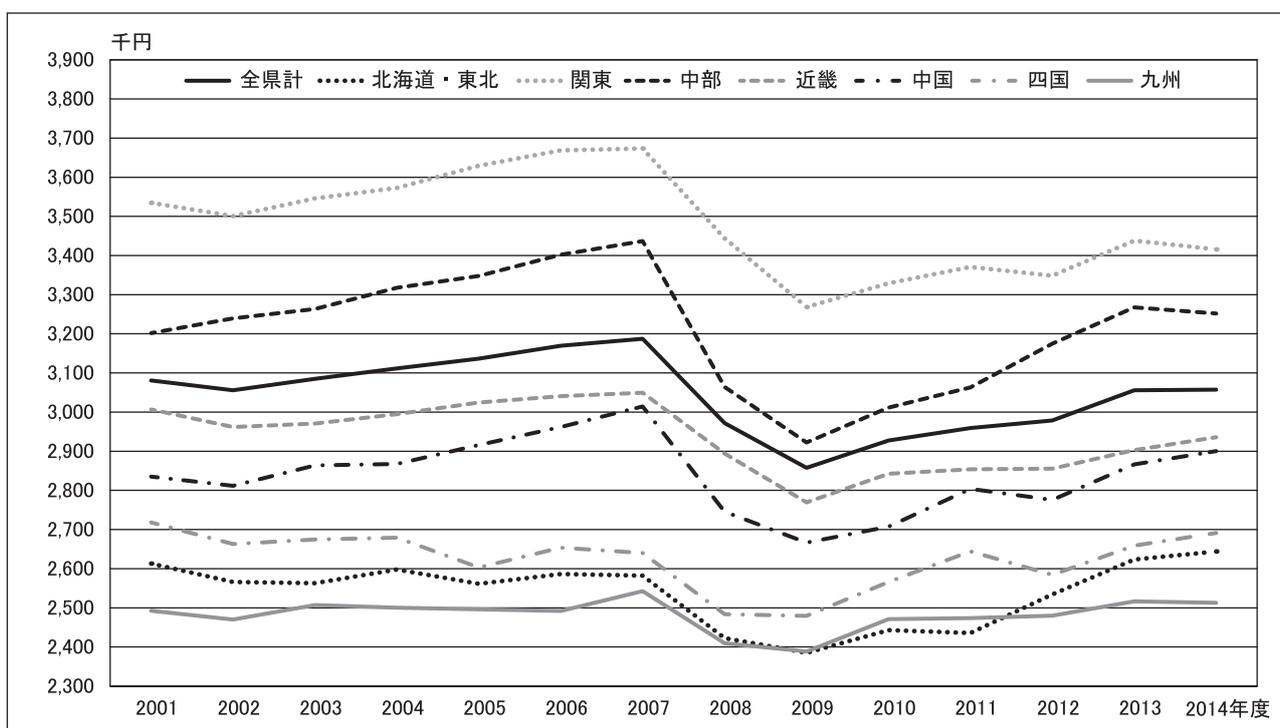
一人当たり県民所得は2009年度を底に全地域で増加の傾向にある。ただ、建設業等の復興需要が下支えしている「北海道・東北」での増加を例外

図表6 年収階級別の民間労働者数の推移



(注) 国税庁「民間給与実態調査」により作成。

図表7 一人当たりの県民所得（地域ブロック別）の推移



(注) 内閣府「県民経済計算」により作成。

として、地域間の格差は縮小する傾向にはない。  
 その際、①大規模な金融緩和と政策の副作用としてとくに地域金融機関の収益を圧迫し（低金利が

続く金融仲介機能が阻害され緩和効果が反転する「リバーサル・レート」の現象)、地域経済にマイナスの影響を与える。大手行と違い、地銀や

信金は海外融資を大規模に増やすことはできず、運用先を長期国債や外債、投資信託といった有価証券に振り向けており、市況次第では含み損となるリスクを抱えている。②異常な金融緩和から資産性所得が膨らみ（大都市部富裕層の保有する金融資産に占める有価証券の割合が相対的に高い）、地域間の所得格差の拡大をもたらすことにも注意しなければならない。

「県民経済計算」の県民所得は個人に分配される雇用者報酬のほか、民間法人企業所得なども含まれるため個人の所得水準を表すものではない。

そこで、総務省の「家計調査」における「可処分所得」の動きを見てみると、全国と関東大都市圏や東京都区部との格差は近年大きく開く傾向にある（図表8）。

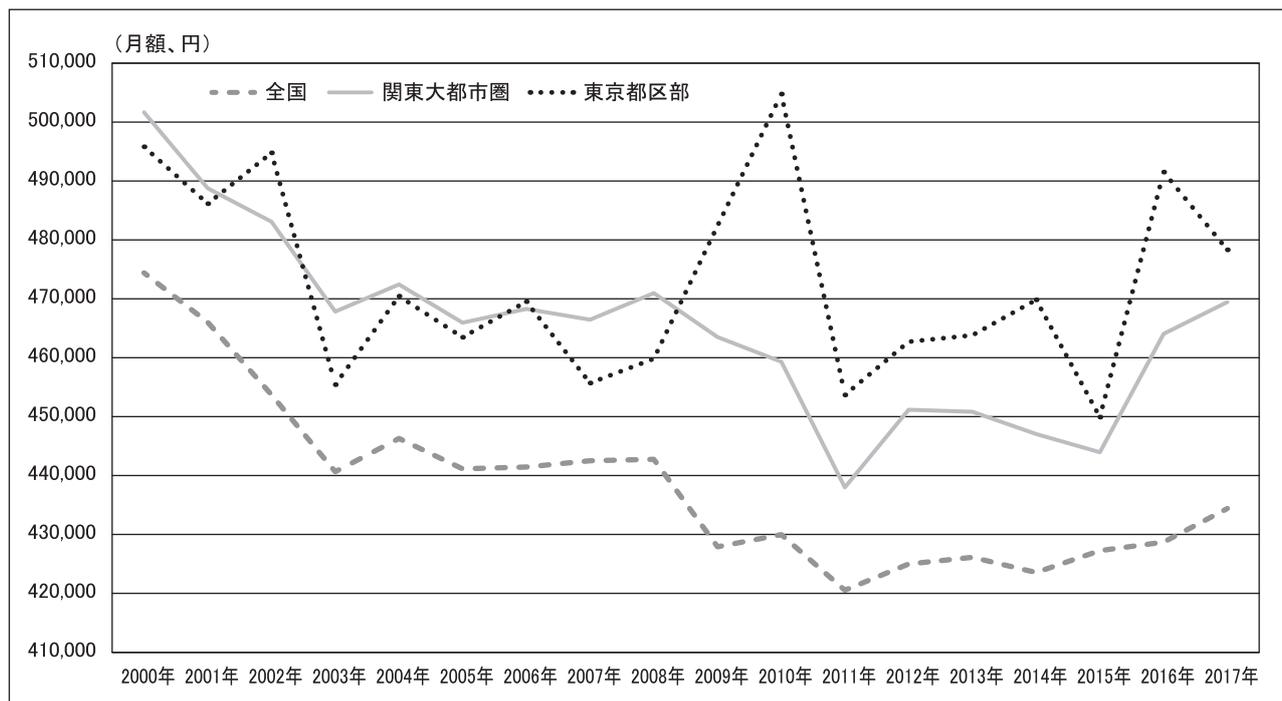
人口一人当たりの地方税収のばらつきを都道府

県別に見たのが図表9である。都道府県税収における変動係数は2009年度以降低下している。

税収の「ばらつき」縮小の要因として、2007年度以降「三位一体改革」の税源移譲により個人住民税所得割の税率が一律10%（都道府県民税所得割2、3%→市町村民税所得割3、8、10%→6%）にされたことのほか、地方税（2008年度・地方法人特別税の創設→2014年度・地方法人税の創設）を用いることなどで税源偏在の手直しを行う措置がとられたことがあると思われる。

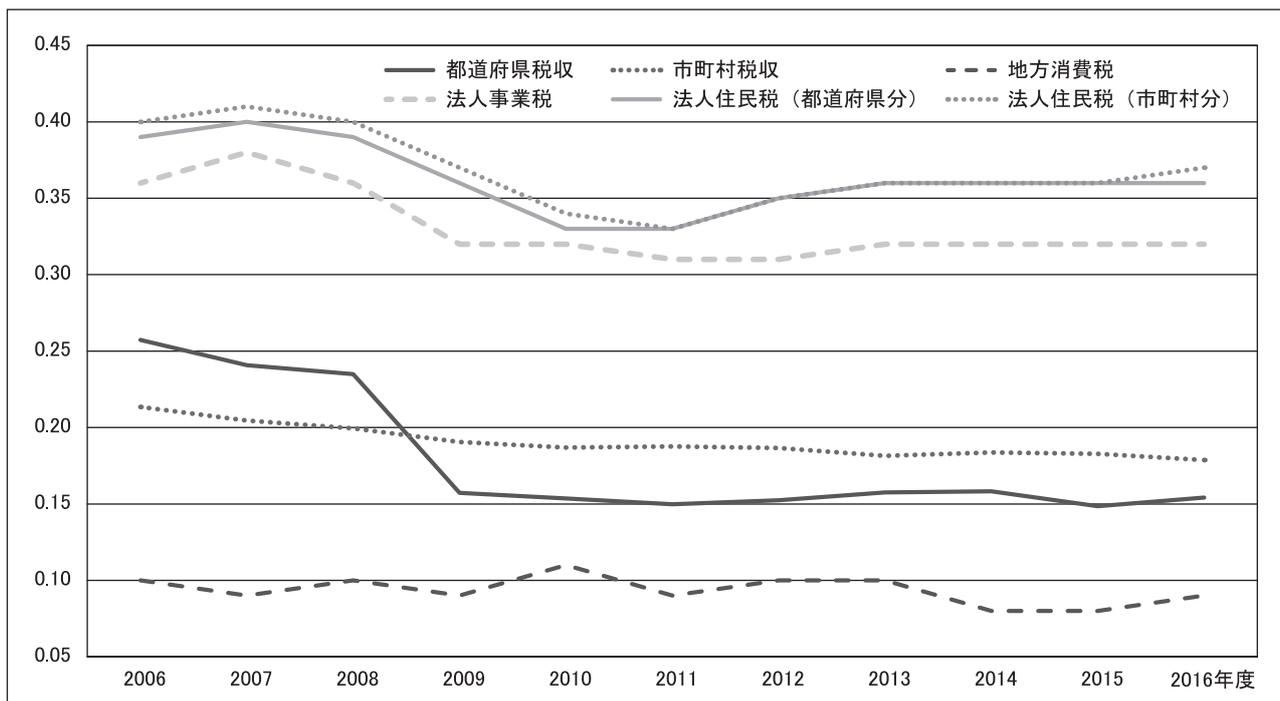
地域間の所得格差の拡大は地方財政にも影響を与えざるを得ないが、それを財政調整制度ではなく自治体間の自主財源の再配分で対応することにその措置の特徴があり、地方自治の理念を蔑ろにするものである。

図表8 可処分所得の格差の推移



(注) 総務省「家計調査（二人以上の世帯）」（勤労者世帯）により作成。

図表9 人口一人当たり地方税収のばらつきの推移（変動係数）



- (注) 1. 東京都は都が特別区において都税として徴収した市町村税相当分を道府県税収から控除して市町村税収に。  
 2. 地方消費税は、都道府県間における清算後の額。  
 3. 都道府県が徴収した道府県民税利子割・配当割・株式等譲渡所得割、地方消費税、ゴルフ場利用税、特別地方消費税、自動車取得税及び軽油引取税はそのまま道府県税収に。  
 4. 総務省「地方税に関する参考計数資料」により作成。

### 3. 「異次元の金融緩和政策」の効果

#### (1) 落ち込む「信用乗数」

経済拡大・物価上昇の効果を狙った政策が実施されているが、日本経済はそれでも「流動性の罠」から抜けられず目標とする物価上昇が実現していない。

図表10に示したように、「信用乗数」も不安定（落ち込み）で、金融政策の量的緩和（マネタリーベースの増額）に見合ったマネーストックの増加は生じていない。すなわち、日銀への国債売却で民間金融機関の日銀当座預金（マネタリーベース）が膨らんでも企業向け貸出等による預金創造（マネーストックの増加）につながっていないのである<sup>(7)</sup>。

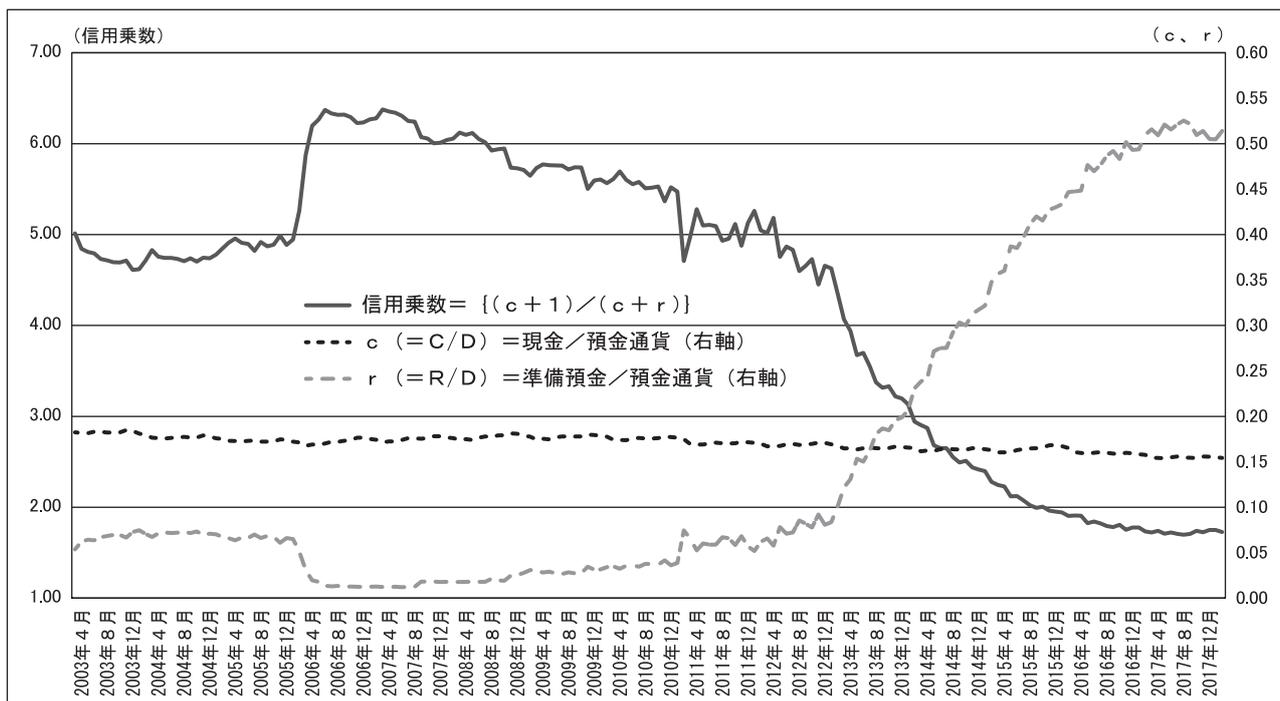
マネーストックは金融機関の与信行動と企業・家計の資産選択行動の相互作用の結果として決まるが、現実には信用乗数論の条件とはかけ離れた状況にある。企業の期待成長率は低迷したまま企業

部門が「貯蓄超過」状況にあり、投資の金利弾力性も低く金融機関の与信行動は消極的にならざるを得ない。また、企業による債務返済という財務行動も銀行の対企業与信を減らす。銀行の貸出金が増えた領域でも偏りがあり、不動産向けやM&A向け、海外融資などが多くを占め経済の潜在成長率を引き上げるような企業の投資につながっていない。さらに、銀行のリスクテイク能力の落ち込みや融資部門の審査能力の低下も背景にあるとする見方もある。そして、既述したように超低金利政策が金融機関の経営におよぼす副作用も軽視できない。

#### (2) 物価状況と変動要因

2013年4月に「量的・質的金融緩和」の導入が決定されてから6年近く経過しても、「物価上昇率2%」<sup>(8)</sup>というデフレ脱却が実現する目途が立た

図表10 信用乗数の推移



- (注) 1. 事後的恒等式である「 $MB \times \text{信用乗数} = MS$ 」をもとに信用乗数は次のように表すことができる。  
 2.  $\text{信用乗数} = MS / MB = (C + D) / (C + R) = (c + 1) / (c + r)$ 、 $c = C/D = \text{現金通貨} \cdot \text{預金通貨比率}$ 、 $r = R/D = \text{準備預金} \cdot \text{預金通貨比率}$   
 3. 日本銀行の統計資料により作成。

ず、物価見通しの下方修正が繰り返されている（図表11）。目標達成時期の先送りも6回に及び、2017年4月の「経済・物価情勢の展望」では達成の目途は「2019年度ごろ」としたが、2018年4月の「経済・物価情勢の展望」は達成時期（「達成される時期の『見通し』」の記述を削除している。

2016年9月21日に、日銀は「『量的・質的金融緩和』導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証」（「総括的な検証」）で、「物価の持続的な下落という意味でのデフレではなくなった」とする一方で、「2%目標」が実現しない理由として、原油価格の下落や消費税増税の反動減、新興国経済の減速など金融政策によって外生的な要因をあげている。また、それらの外生的要因から生じる現実の物価上昇率の低下自体が過去の履歴効果による「適合的期待形成」（adaptive expectation）を介して予想物価上昇率の「横ばい（弱含み）」をもたらしているとする。

予想物価上昇率（予想インフレ率）は実質金利を引き下げ設備投資や住宅投資など民間需要を誘

発するものとして、政策効果における波及経路（予想チャネル）のいわば「起点」となっているものである。そのため、異次元金融緩和政策において予想物価上昇率の下落は見逃せない現象ということになる。

「経済・物価情勢の展望」（2017年7月）も、「携帯電話機や通信料の値下げといった一時的要因もあるが、賃金・物価が上がりにくいことを前提とした考え方や慣行が企業や家計に根強く残っていることも影響している。……労働需給の着実な引き締めや高水準の企業収益に比べ、企業の賃金・価格設定スタンスはなお慎重なものにとどまっている」として、実際の物価上昇率の影響を強く受ける「適合的期待」から予想物価上昇率の「弱含み」を説明している。

要するに、異次元金融緩和から物価上昇にいたる経路を阻害するものとして外的要因があげられる一方で、その影響も受ける予想物価上昇率の「弱含み」が強調されているのである。外的要因を弁明材料にしなが、異次元金融緩和の効果自

図表11 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	2019年度	2020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	-0.2	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		
10月					-0.1	1.6	1.7		
2017年1月					-0.2	1.5	1.7		
4月					-0.3	1.4	1.7	1.9	
7月						1.1	1.5	1.8	
10月						0.8	1.4	1.8	
2018年1月						0.8	1.4	1.8	
4月						0.7	1.3	1.8	1.8
7月							1.1	1.5	1.6
実績	-0.2	0.8	0.8	0.0	-0.3	0.7			

- (注) 1. 生鮮食品を除くCPIの前年度比上昇率(%)。2014・2019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。「中央値」は9委員が出した予測の平均値ではなく、数値順に並べて真ん中に位置する5人目の数値。  
 3. 日本銀行「経済・物価情勢の展望」により作成。

体に孕む問題を棚上げにしている。

「予想物価上昇率」は個々の経済主体が多様な情報を主観的に判断することで形成されるものであるが、実際の物価水準を決定する要因は、実体経済における需給ギャップ（過剰生産による在庫の増大）や流動性選好の状況さらには有効需要の大きさにかかわる財政政策の乗数効果などが重要となろう。また、人口減少は長期的な需要の増加を予想しにくくさせる。

さらに、グローバルな物価状況や貿易・産業構造に注目しなければならない。新興国の台頭・生産力向上による価格競争の激化や先進国企業による生産拠点の海外移転などという構造的な要素を背景として、1990年代に入って世界のインフレ率

は低下傾向にある。経済グローバル化による国際貿易財の拡大で企業間の競争圧力が強まり、国内の貿易財とサービス等の「相対価格」の変化や非熟練労働の賃金低下圧力（＝労働集約的財貨の価格低下）が生じる。それに、外国為替相場や原油等のエネルギー価格の変動等の影響が加わる（図表12）。

また、賃金と物価の関係も複雑である。労働者側の賃上げ要請のパワー低下で失業率が下がり雇用市場が逼迫しても賃金が上昇しづらい経済構造になっている。また、単位労働コスト（物やサービスを1単位生み出すのに必要な労働費用）が上昇したとしても、販売価格等への転嫁が困難な状況であれば物価水準は上昇しない。消費者の低価

図表12 輸入物価指数・国内企業物価指数・コアCPIの推移（総合、対前年比伸び率）



(注) 1. 輸入物価指数は伸び率の変化率に1/3を乗じて表示している。  
2. 総務省、日本銀行の資料により作成。

格・節約志向やネット販売との競合も企業の価格設定スタンスを慎重にしている。また、労働節約的な技術や設備への投資を拡大可能な企業は価格転嫁をしないで収益が確保できるが、事業承継の見通しが立たない中小企業などは省力化投資に慎重になり価格転嫁も容易でない。

このように、実際の物価水準を決定する複合的な要因の存在を考慮すれば「デフレ脱却」を果たす中央銀行の役割には限りがある<sup>9)</sup>。

### (3) 「異次元の金融緩和策」の金融・資産効果

「異次元の金融緩和策」が実施される過程で、金融・為替市場参加者の「期待」に大きな影響をおよぼした。為替・株式市場は政策発動に応じて円安・株高が生じた。2016年に導入された「マイナス金利政策」が金融機関の収益悪化をもたらす懸念などで株安・円高が進行する局面もあった。株価の値動きはドル・円相場との連動性を強めながら変動したが、2017年に入ってからトランプ政権による財政政策拡大が進まないことへの失望感（米国長期金利低下・日米金利差の縮小→ドル

安・円高）などから生じた円高の局面においても、企業業績の最高益を更新することなどを背景に株価水準は堅調に推移している。FRBの引締め政策が鮮明になった2018年春以降円高傾向は収まっているように見える。ECBも量的緩和政策を2018年内に終了させることを決めた（2018年6月）。ただ、新興国市場からの資金流出による動揺が激しくなれば中央銀行の金融政策の正常化は難しくなる（図表13）。

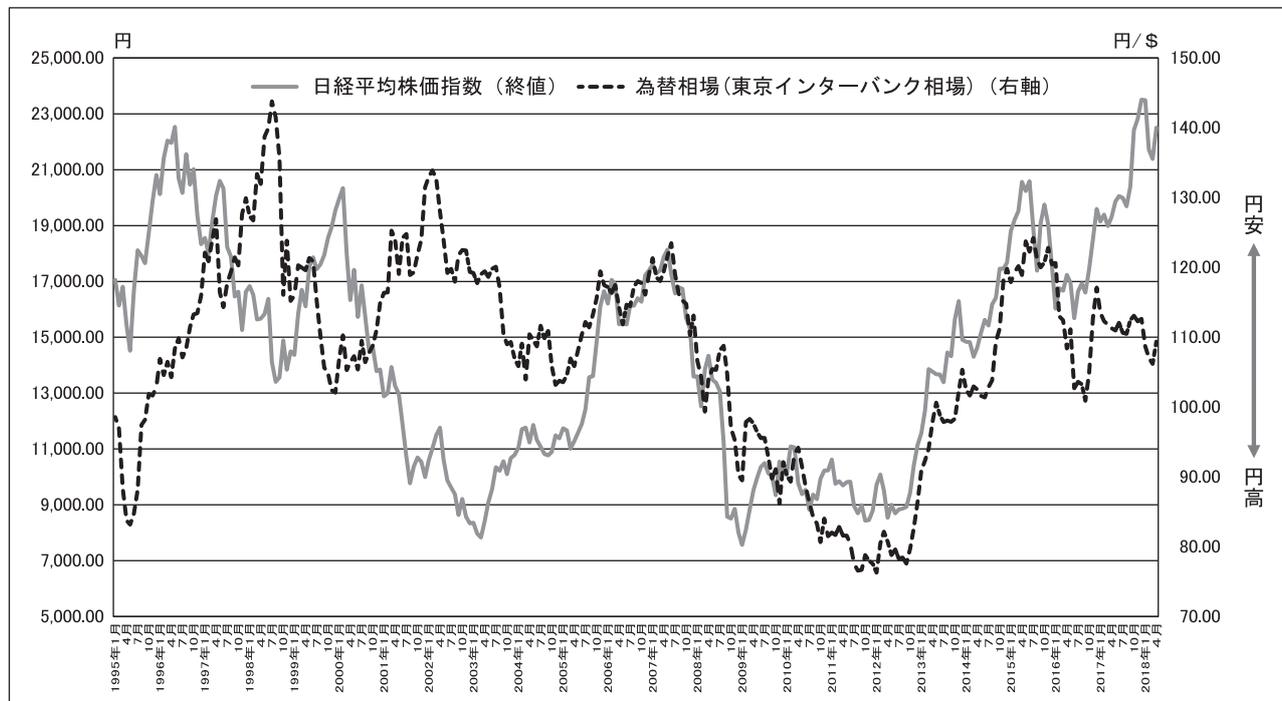
「異次元の金融緩和策」による為替・株式市場への影響については、配当や株式の譲渡益などの資産性所得の増加をもたらすなど、実体経済への影響とは対照的に大きな効果をもたらしたといえる。日銀自身によるETF買入れ強化で2017年度末のETF保有額は約18.9兆円（時価約24兆円）にも及び株価やETF売買代金の急上昇をもたらした。ETF受益証券投資家への配当金を増加させた。とくに、2013年度以降その傾向は顕著で、株式譲渡益や配当収入が急増した（図表14～16）。なお、少額投資非課税制度（NISA）が2014年1月にスタートし、非課税投資枠（毎年120万円、

最長5年間600万円)にかかる配当金などが非課税とされ、配当等の支払金額を膨らませている。

「異次元の金融緩和策」が「新バブル族」とも

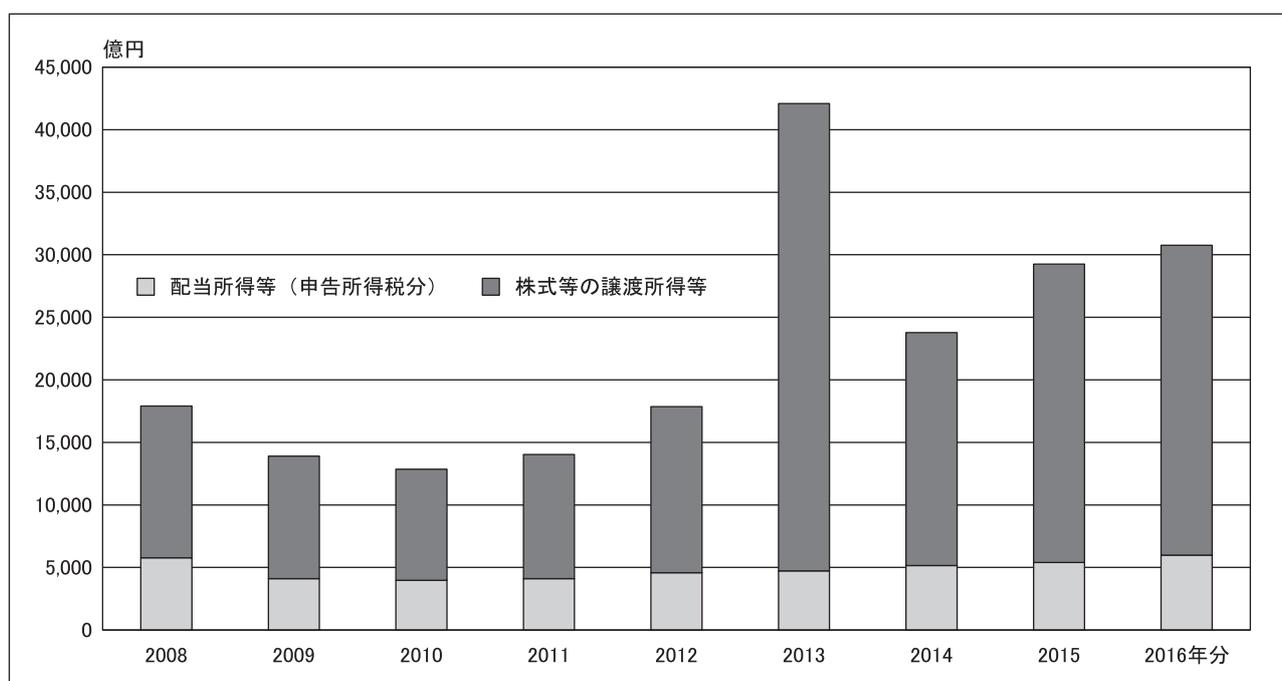
呼ばれる富裕層（「緩和長者」<sup>(9)</sup>）を生み出したのである。

図表13 円の対ドル相場と日経平均株価指数の推移



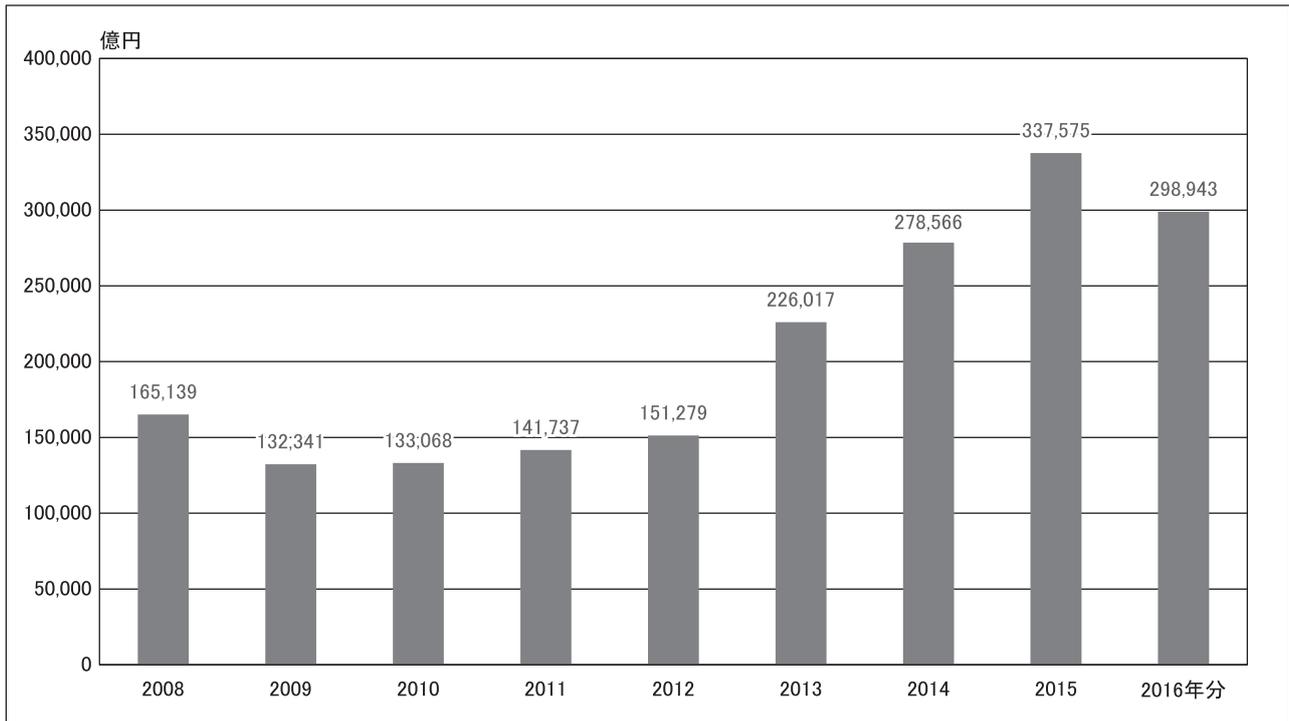
(注) 日本銀行「外国為替市況」等により作成。

図表14 株式等の譲渡所得・配当所得等の推移



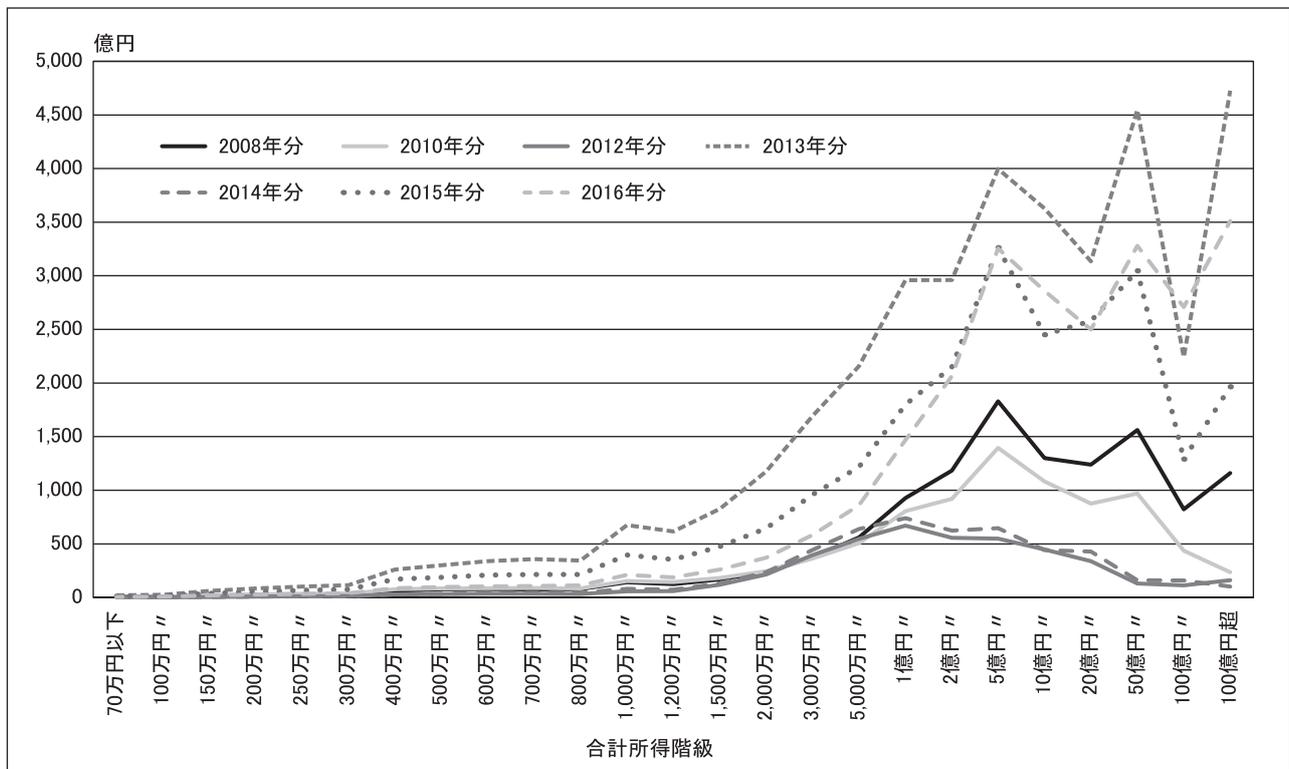
(注) 国税庁「申告所得税標本調査結果」により作成。

図表15 配当等の支払金額（源泉所得税分）の推移



(注) 1. 非課税分の支払金額を含む。  
2. 国税庁「統計年報・源泉所得税」により作成。

図表16 所得階級別に見た株式等の譲渡所得



(注) 国税庁「申告所得税標本調査結果」により作成。

なお、実体経済に影響を与えた側面としては、円安が与える貿易への影響や富裕層の消費拡大効果があるが、一方では、製造業の海外生産シフトで円安の輸出拡大効果は小さくなっていることや家計部門の利子所得の減少による購買力低下といったマイナスの効果も軽視できない。

資産性所得の増加には「資産効果」による消費刺激も認められるものの、富裕層の消費性向は低いので、総体としての需要効果は相対的に小さい。所得格差の拡大が総じて経済の停滞要因となるのである。

#### (4) 「財政ファイナンス」

日銀が保有する長期国債が2012年度末の約91.3兆円から2017年度末の約426.6兆円に膨らみ（図表17）、発行国債（財投債を含む）に占める日銀の保有額の割合は2009年度末の7.5%を底にして2016年度末に40.0%に達している（図表18）。日銀が全体の国債の発行残高の増加額を上回る規模で国債購入を行い、その保有額の割合を急激に高めているのである。

日銀による国債の保有増加額は2013年度62.8兆円、2014年度66.0兆円、2015年度81.8兆円となっ

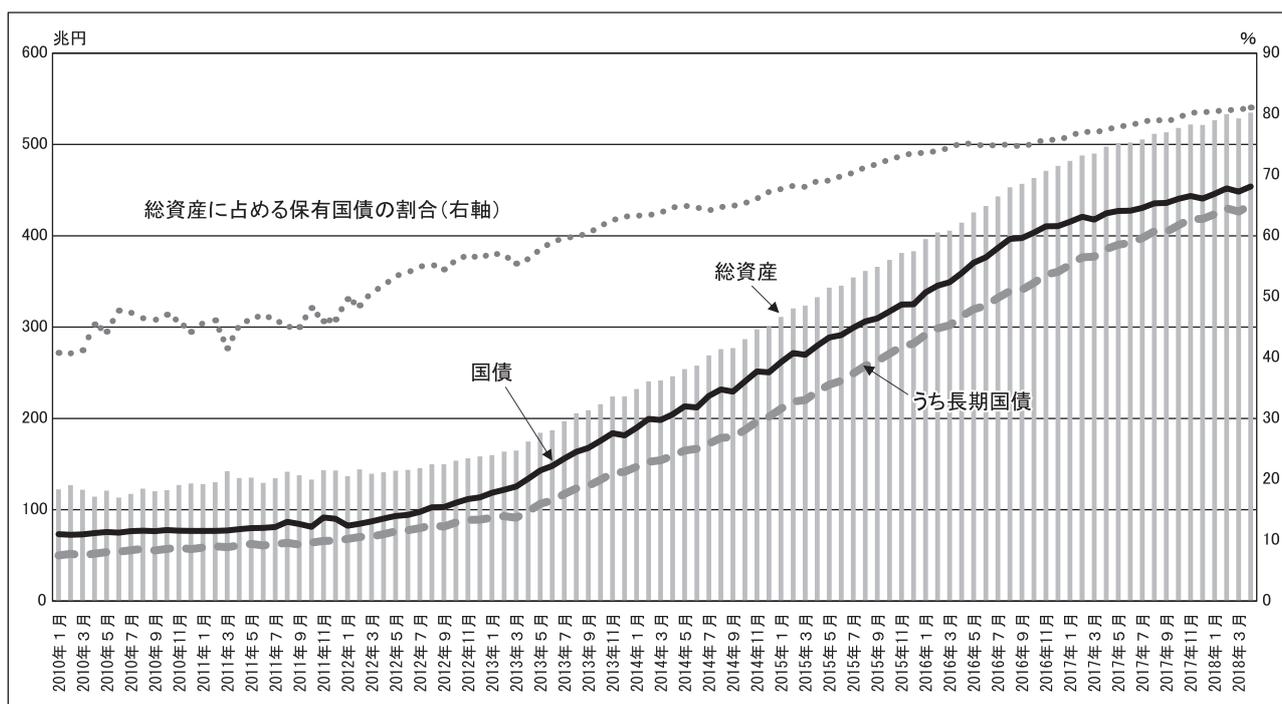
ている。

2015年度末の時点で「銀行等」、「保険・年金基金」等を上回って日銀が最大の保有者となっているが、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した。そして、「イールドカーブ・コントロール」の導入を決めた2016年9月からの買入れペースは減速傾向にあり（いわゆる「ステルス・テーパリング」）、国債保有増加額は2016年度75.2兆円、2017年度49.4兆円で前年度よりそれぞれ6.5兆円、25.8兆円の減額となった（図表19）。2017年度について見ると、96.2兆円の長期国債を新規に買入れ、うち長期国債の償還相当額46.8兆円があるので、保有残高は49.4兆円の増加となっている。なお、これとは別に、同図表の「参考」に示したように、当該年度中に償還期限の到来する日銀保有国債のうち割引短期国債の借換え引受けがある。

日銀による大量の国債買入れと長短金利操作によるいわゆる「金融抑圧」（Financial Repression）効果で長期金利の上昇は回避されている。

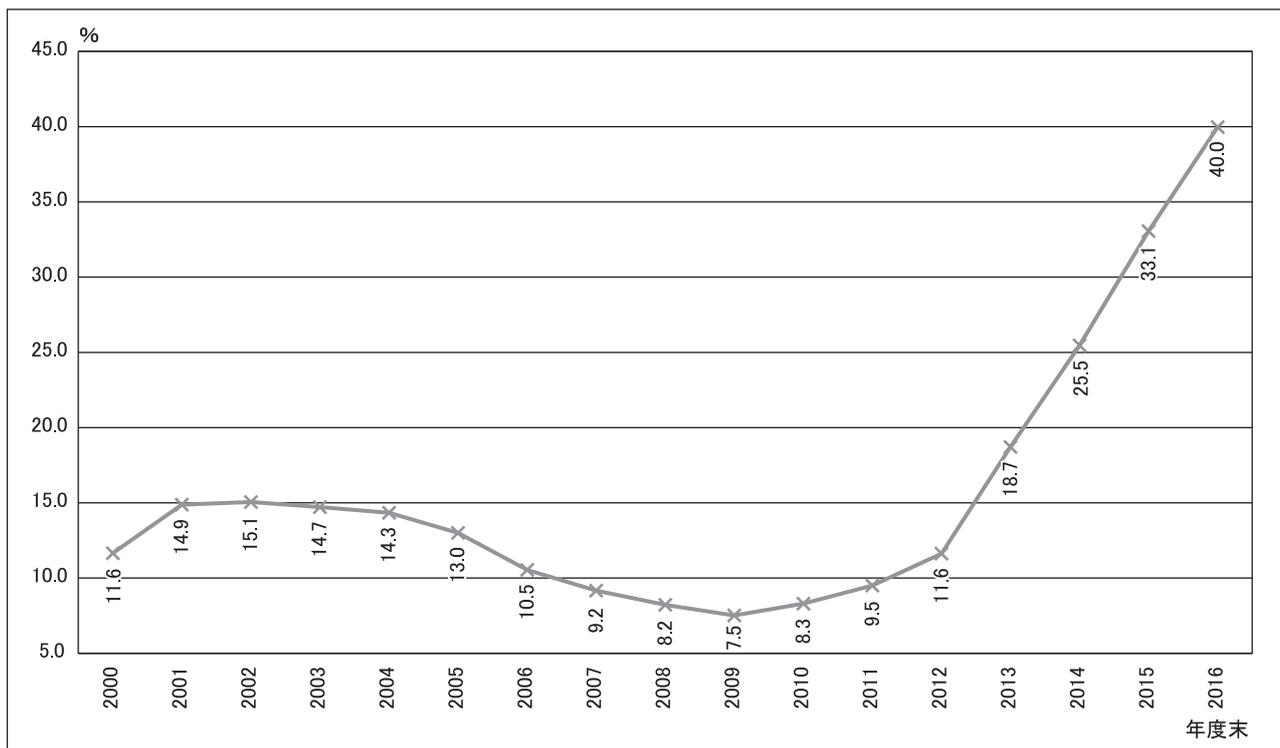
野田前総理が衆議院解散を表明した2012年11月頃に長期金利は動き始め、「アベノミクス」の概要が明らかになり、量的・質的金融緩和が導入さ

図表17 日本銀行の総資産と保有国債の推移



(注) 日本銀行の統計により作成。

図表18 発行国債に占める日本銀行の保有割合の推移



- (注) 1. 国債は財投債を含む。  
 2. 日本銀行「資金循環統計」により作成。

図表19 日本銀行の長期国債の買入れ額の状況

(億円)

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
保有残高増加分	206,626	628,044	659,801	817,649	752,456	494,232
償還相当分	241,988	252,212	306,414	331,185	405,545	468,071
合計	448,614	880,256	966,215	1,148,834	1,158,001	962,303
(参考) 日銀保有国債の借換え引受け (兆円)	16.7	11.7	11.1	10.4	8.0	3.0

- (注) 1. 償還相当分には償却原価法に基づく評価替えに伴う簿価の変動額が含まれる。  
 2. 「参考」の数値は、当該年度に償還期限の到来する日銀保有国債の借換えのための引受限度額である。  
 3. 日本銀行「マネタリーベースと日本銀行の取引（フロー表）」、同「対政府取引に関する業務」により作成。

れた2013年春に大きく下げた。その後、FRBのバーナンキ前議長の資産買入れの減額（テーパリング）を示唆する発言で長期金利が大きく振れる時期（2013年6月、いわゆるテーパー・タントラムによるバーナンキ・ショック）もあったが、概して長期金利が1%を下回る低水準が3年以上も続き、日銀が「マイナス金利政策」の導入を決めた後、とくに超長期債の利回りが大きく下がり、2016年2月9日には10年国債の流通利回りも初めてマイナスになった（図表20）。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た。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。

日銀が2016年9月21日に「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入を発表し、国債の買入れの増加ペースは日途（80兆円）として、短期金利と長期金利（10年国債利回り）を新たな操作目標とした。この決定の後には、とくに10年国債の金

図表20 国債金利の推移



(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。

利をマイナス0.1%からプラス0.1%の間で維持している。一方、長期金利の目標金利を維持する「指値オペ」も実施している。

国債金利が低位に推移する背景には低迷する経済成長率（物価上昇率）があることも否めないものの、最大の要因はいうまでもなく日銀による国債の大量買入れがある。そのため、金融緩和政策の動向次第では市場金利も不安定にならざるを得ない。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するなどの動きもあった。

2018年7月31日の金融政策決定会合では、ゼロ%程度に誘導している長期金利の変動幅をマイナス0.1%～プラス0.1%の幅から2倍程度に拡大した。長引く超低金利による金融機関の収益悪化や国債市場の機能不全などの副作用を無視できなくなったための弥縫策である。

一方、「異次元の金融緩和」が政府・財政に与える最大の効果は「財政ファイナンス」の機能であろう。政府の資金調達コストが引き下げられ財

政出動（「機動的な財政政策」）を容易にした。金融機関に対しては、日銀による国債の高値買い＝「日銀トレード」で当面の収益悪化を補てんする。つまり、政府は長期金利の低下と国債発行年限の長期化（日銀は買入れ国債の平均残存期間の長期化で対応）による国債費の抑制をテコにしながら財政の拡大を行い、その結果、国債残高を膨らませているのである。

日銀による国債の大量買入れは、財政と金融との境界を一層不明確にし、国債膨張に対する市場からの歯止め機能を麻痺させている。

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」以降そのルール自体も撤廃している。新発債の大量買入れは実質的な「財政ファイナンス」になる<sup>(4)</sup>。「異次元の金融緩和政策」の経緯については図表21に掲げた。

図表21 異次元の金融緩和政策の推移

政策決定・名称	時期	目的	金融政策の概要			「銀行券ルール」・ 「国債買入れルール」
			量的緩和	質的緩和	金利操作	
2001/3/19 量的金融緩和政策 (非伝統的金融政策)	2001.3～ 2006.3	金融緩和 (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。（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> </ul>			2001年3月19日 <ul style="list-style-type: none"> <li>・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> 2002年1月17日 <ul style="list-style-type: none"> <li>・買いオペ対象を拡大（1967年1月に設置した「1年ルール」＝発行1年経過の国債→直近発行2銘柄を除く国債）</li> </ul>
2006/3/9			量的金融緩和を解除し、目標を無担保コールレートに変更。			
2010/10/5 包括的な金融緩和政策	2010.10～ 2013.3	世界金融危機に 対処	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「資産買入れ等の基金」の創設。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（J-REIT）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。この後、基金における資産買入れ額を逐次拡大。</li> <li>・買入対象国債の残存期間は1～3年程度。</li> </ul>		<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> </ul>	2010年10月5日 <ul style="list-style-type: none"> <li>・「銀行券ルール」を「輪番オペ」（成長通貨に相当する供給量）に限定し、「資産買入れ等の基金」による長期国債の買入れには適用せず。</li> </ul>
2013/1/11			安倍内閣・緊急経済対策「三本の矢」			
2013/1/22 日銀・政府の共同声明 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 (物価安定の目 標を導入)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「資産買入れ等の基金」で「期限を定めない資産買入れ方式」を導入。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。</li> </ul>			
2013/4/4 量的・質的金融緩和政策 (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) (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。)	<ul style="list-style-type: none"> <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）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・買入れ国債の年限を長期化（平均残存年数をフローベースで3年弱から7年程度に延長）</li> <li>・ETF（年1兆円）、J-REIT（3千億円）の買入れの拡大。</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、J-REITを300億円に相当するペースで増加するよう買入れ。</li> </ul>		2013年4月4日 <ul style="list-style-type: none"> <li>・「銀行券ルール」を停止。</li> <li>（「資産買入れ等の基金」を廃止——「輪番オペ」と「基金オペ」の統合——）</li> <li>・「1年ルール」を撤廃（買いオペ対象を拡大し、「直近発行2銘柄を除く国債」を撤廃）</li> </ul>
2014/10/30 追加的金融緩和政策	2014.10～	デフレ脱却の懸 念払拭（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 率引上げを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> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <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）、J-REITを3倍の900億円に。</li> </ul>		
2015/12/18 量的・質的金融緩和政策 の補完措置	2015.12～	資産買入れの円 滑化 金融緩和政策の 実体経済への浸 透	<ul style="list-style-type: none"> <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> </ul>	<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>・ETFの買入れ枠を年3.3兆円に拡大（2016年4月以降）。</li> <li>・J-REITの銘柄別の買入限度額の引上げ（当該銘柄の発行済み投資口の総数の5%以内から10%以内に引上げ）。</li> </ul>		

政策決定・名称	時 期	目 的	金融政策の概要			「銀行券ルール」・ 「国債買入れルール」
			量的緩和	質的緩和	金利操作	
2016/1/29 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	・国債買入れを年間80兆円のペースで増加。		<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>	
2016/7/29 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3.3兆円を年約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・米ドル特則の拡大、米ドル資金供給オベの担保となる国債の貸付制度の新設)。</li> </ul>		
2016/9/21 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>・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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ETFとJ-REITの買入れをそれぞれ年6兆円、年90億円は従来通り。</li> </ul>	<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(買入れ額は概ね現状程度のペース・年間80兆円)、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> </ul>	
2018/7/31 強力な金融緩和継続のための枠組み強化	2018.7～	「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の持続性を強化		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ETFの買入れ配分比率の変更(日経平均株価連動型の比率を減らし、より幅広い銘柄からなる東証株価指数&lt;TOPIX&gt;連動型を増やす)。</li> <li>・ETFの買入れ額を柔軟化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期金利の変動幅を拡大(マイナス0.1%～プラス0.1%の幅から2倍程度に)。</li> <li>・当分の間、現在の極めて低い長短金利を維持するとして「フォワード・ガイダンス」を導入。</li> </ul>	

(注) 日本銀行「金融政策決定会合」後の公表資料、その他により作成。

また、日銀は2001年3月に日銀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」を明文化していた。それは、日銀による長期国債の買入れを経済成長に伴うマネタリーベース需要増の範囲内にとどめる「成長通貨オペ」の考え方に基づくものであった。2010年10月5日の「包括的金融緩和政策」で「銀行券ルール」を「輪番オペ」に限定し、「資産買入れ等の基金」による長期国債の買入れには適用しないこととし、2013年4月4日には同基金を廃止し「銀行券ルール」そのものを停止している。

「1年ルール」と「銀行券ルール」というまでもなく国債のマネタイゼーションに対する防波堤としての役割をもつものであった。

「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」では達成時期も外された。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。政府債務は経済の長期停滞の調節弁の役割を果たすべく期待されながら膨張し続け「異次元の金融緩和政策」はそのコストの顕在化を回避している。財政膨張への市場からの歯止めとなる長期金利の上昇が金融抑圧で抑え込まれ財政規律は弛緩する。そのうえ政府は低迷する潜在成長率の実態から見ても極めて楽観的な高い成長(バブル期以来の名目成長率3%)を前提にして財政健全化を先送りしている。「出口」の局面で金融抑圧が収まるなかで、国債の増発が止まらなければ国債価格は下落する。仮に高い成長率が実現したとしても、低金利の既発債が、順次、より高利回り

の国債に借り換えられ、後年度ほど利払い費が膨らむことが不可避となる。金利上昇による財政負担増が経済成長（税収増加）の効果を上回れば政府債務は拡散してしまう。「出口」局面を含んだより長期で詳細な財政試算の提示が求められる。

「出口」で想定されるリスクは、国債費の膨張のほか民間金融機関の保有国債の評価損、日銀の資産毀損などがある。

民間金融機関は「出口」にあたって日銀当座預金の付利（利息）収入や預貸収支の正常化によりフロー収益が回復することが予想されるとしても、

国債価格の下落に伴う金融市場の不安定化は軽視できない。また、預貸収支の正常化は高い経済成長率が実現することが前提となる。

日銀の保有国債の利回りは徐々に上昇することが見込まれるが、一方で（「出口政策」の過程で採られた場合）当座預金への付利に伴う支払利子が増えるので、日銀の財務悪化が避けられない。日銀は国債の運用利息等を得る通貨発行益で収益構造を一部支える仕組みをもっているものの、当座預金への付利が急速に増えればその財務状況は悪化する。

## 4. 小 括

- ① 政府の掲げる「成長戦略」は実勢に比較して相当高い生産性の向上を想定している。労働投入率の引上げは高齢化の過程で労働集約的な福祉・社会サービスの充実強化を通じて進めることが求められている。その場合、必ずしも潜在成長率の引上げにつながるとは限らない。安定した国民の暮らしを重視する立場から見れば、「社会保障の市場化・産業化」などで財政に過大な生産性向上効果を期待することには多くの問題がある。
- ② 収益が膨らむなか人件費を抑制する企業の行動は企業部門の構造的な貯蓄超過をもたらす要因となっている。それは財政赤字の国内消化を可能にするという経済基礎的な構図を形成するのであるが、その際、人件費の抑制自体が国内需要を冷え込ませていること、国内の過剰貯蓄がある一方で日銀による実質的な「財政ファイナンス」が行われそれからの正常化が困難になっていること、などの問題に注意しなければならない。
- ③ 異次元の金融緩和政策でその恩恵を受けた大企業の収益環境は改善し、また、富裕層の資産性所得も著しく増加している。それは大企業・投資家の利益を優先した経済政策がもたらした結果でもある。その一方で、家計部門は「ゼロ金利」や年金の運用環境の悪化に伴う「逸失利益」を負担しており、また、民間金融機関とくに地域金融機関における収益環境の悪化が深刻になっている。

所得移転（逆再分配）の効果や地域間の所得格
- ④ 6年近くになる日銀の異次元の金融緩和政策は、緩和の手法を「量」から「金利」にシフトするなど内容を変化させながらも依然として政策目標「物価2%上昇」は実現していない。実際の物価水準の動向からも明らかなように「デフレ脱却」に向けた日銀の役割は限られたものでしかない。

国民が抱く根強い将来不安や低迷する潜在成長率があり、企業の期待成長率も低水準に推移している。その結果、マネタリーベースの増加に見合うマネーストックの伸びはなく信用乗数が大きく落ち込んでいる。
- ⑤ 政府は金融緩和に加えて財政拡張政策をも重視する姿勢を示すようになってきている。これは、信用乗数の落ち込みを補う方策とも位置づけられるが、財政規律を一層緩ませてしまうことはいうまでもない。

経済規模や政府債務に比較して日銀の国債保有は極めて高い割合に達している。政府は低利での国債発行と財政拡張が可能となり、日銀による「財政ファイナンス」（「国債のマネー化」）が現実化している。
- ⑥ 「出口政策」の具体的な方策が提示されておらず、出口局面で各経済主体の負担構造にどのような変化を与えるのか検証するのは難しい。出口局面で想定されるリスクは政府、民間金融機関および日銀のそれぞれに及ぶが、とくに、政府にとつ

て財政健全化を怠ったままでは財政危機はより深刻なものになる蓋然性が高い。金利上昇のリスクを日銀の「金融抑圧」で抑え込めばインフレリスクが高まる。これらはいずれも国民負担となって跳ね返ってくる。政府には「出口政策」と整合性のとれた財政再建計画を策定する責務がある。

#### [注]

- (1) 閣議決定「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～」(2015年6月30日)
- (2) 内閣府「日本経済－2018－成長強化に向けた課題と展望」(2018年1月)
- (3) 宮川努「人材・IT投資一体で推進」(「日本経済新聞(経済教室)」2017年8月22日)
- (4) 木内登英『異次元緩和の真実』(日本経済新聞出版社、2017年11月)150～162頁。
- (5) 閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日)
- (6) 湯本雅士『サブプライム危機後の金融財政政策——伝統的パラダイムの転換』(岩波書店、2010年)198頁。
- (7) 宮尾龍蔵は、マネタリーベースの増加が、長期金利の低下と株価や為替レートの上昇(ドル高・円安)の波及効果をもたらしたばかりでなく、GDPや消費者物価上昇率に持続的なプラス効果をおよぼしたとする分析を行っているが、信用乗数の落込みについて触れていない。宮尾龍蔵『非伝統的金融政策——政策当事者としての視点』(有斐閣、2016年10月)89～120頁。
- (8) 目標を「2%」とした理由について、次の三つのことがあげられている。①CPIが実勢より上昇率が高めに出る傾向があること(上方バイアス)、②景気が大きく悪化したとき金融政策の対応力を維持するためある程度の物価上昇率を確保しておくのが望ましいこと(のりしろ)、③アメリカ、イギリス、カナダなど他の中央銀行が2%の目標値を掲げており、2%で足並みをそろえないと円高を招くおそれがあること(グローバルスタンダード)。黒田東彦「なぜ『2%』の物価上昇を目指すのか」日本商工会議所における講演2014年4月20日。
- (9) なお、黒田東彦は著書『財政金融政策の成功と失敗』(日本評論社、2005年)で「日本のデフレはさまざまな要因が影響して起こったことだと考えられ、金融政策もそれらの一つだったろうし、ある局面では主要な要因だったかもしれないが、一貫してデフレの最大原因だったということはむずかしい。……ただし、このことがデフレの責任が金融政策にない

ということを意味しているわけではない」(182頁)と、デフレの原因が金融政策にあるとは限らないが、デフレ脱却を実現する責任は金融政策にある旨のことを述べている。

- (10) 「日本経済新聞」(2018年6月12日)
- (11) 財務省は新発国債の入札から発行までの「決済期間」(これまで10日以上かかる場合もある)を入札の翌営業日に揃え、2018年5月から実施している。決済期間の短縮は金融機関の国債転売リスクを軽減することで日銀への売却(日銀トレード)を容易にするものである。

## 第2章 財政支出と租税負担の再編、公債累積

町田俊彦

### 1. 長期経済停滞と財政支出の再編

#### (1) 日本経済の展開と財政

##### ① 日本経済の時期区分と財政の役割

第2次大戦後の日本経済は、敗戦後のアメリカによる占領政策の下での激性インフレ期、1949年のドッジ・ラインによるインフレ終息期、1950年6月の朝鮮戦争勃発後の「朝鮮特需」に支えられた経済復興期を経て、1955年から高度成長がスタートした。

高度成長がスタートして以降の日本経済は①高度成長期（経済成長率—実質GDPの年平均増加率—約10%）、②安定成長期（経済成長率約4%）、③低成長期（経済成長率約1%）の3期に大別される<sup>(1)</sup>。

##### ② 転型期と安定成長1期における財政出動

高度成長期は、「投資が投資を呼ぶ」と呼ばれた設備投資主導型の第1次高度成長期と輸出・設備投資主導型の第2次高度成長期に区分される。第2次高度成長期には、重化学工業の国際競争力の飛躍的上昇に支えられて、輸出が設備投資とともに成長の主導要因となった。

1971～74年は、政府や国民の意識の上では高度成長が続いていたが、実態としては経済成長率が約6%に低下しており、1975年不況以降の安定成長期への「転型期」として位置付けられる。高度成長終息の要因は、国内的には超完全雇用による労働力不足であったが、より重要な契機となったのは、1971年夏のニクソン声明（ドルの金兌換の停止、固定レート制の停止と変動相場制への移行—スミソニアン協定の破綻を経て、最終的には1973年に移行—）と1973年秋の第1次石油危機であった。

1975年のスタグフレーション（不況とインフレの並立）の様相を呈した深刻な不況から日本

経済は安定成長期に移行した。安定成長期には、財政主導で景気回復が図られた局面（1期）と拡大した財政赤字を縮小するために財政再建を最優先した局面（2期）に区分される。

1970年代後半に入ると経済成長率は大幅に低下し、高度成長の終息と安定成長への移行は明らかとなった。1970年度補正予算から国債の大量発行に支えられた本格的なフィスカル・ポリシー（景気調整的財政政策）が実施され、「財政主導型」中成長へ転換した。国債依存度は1975年度補正後で一挙に26.3%に上昇し、1979年度当初予算では39.6%と異例の高さに達した。1975年度補正予算以降は、国債発行は「建設国債」の範囲を超え、毎年度、特例法を制定して「赤字公債（特例公債）」を発行することを余儀なくされた。1979年度当初予算では、国債の内訳は建設国債47%、赤字国債53%で、赤字国債が建設国債を上回った。

##### ③ 財政再建とバブルの発生

安定成長2期の1980年代は、財政再建が最優先された時期である。1981年3月に発足した臨時行政調査会が「増税なき財政再建」を目標としたため、付加価値税のような大型間接税の導入の途は絶たれた。財政再建目標は、1990年度までに赤字国債の発行をゼロとすることであった。毎年度の予算編成ではシーリングが設定され、前年度当初予算比の歳出増加率をゼロまたはマイナスとした。歳出抑制の主な対象となったのは社会保障費である。「福祉元年」の目玉であった老人医療無料化は廃止され、一部自己負担が導入された。要介護老人に対するケアは低所得層を除いては家族の負担とされてきたが、家族依存を「日本型福祉社会」として維持して

ゆく方針を示した。

一方、公共事業費の抑制は1980年代後半に入ると緩和された。1985年9月のプラザ合意によりドル高が修正されると、日本では円高不況が生じ、対策が求められたからである。財政再建期に入ると、経済成長に対する財政の寄与度は低下し、「輸出主導型」中成長へ転換した。対米貿易黒字は急速に拡大し、アメリカは1985年1月に開始された日米次官級協議、1989年9月に開始された日米構造協議において日本の内需拡大を要求した。この要求に対応するために公共事業費については財政再建のための抑制を緩和し、1990年6月には10年間で総額430兆円の「公共投資基本計画」を策定した。1987～1990年のバブルは、西ドイツとは対照的にバブル発生後も長期間続けられた日銀の金融緩和政策を主因としているが、内需拡大のための公共投資拡大も副次的な役割を果たしたことは見逃せない。

国債依存度は、1980年度当初予算の33.5%から1987年度当初予算の19.4%までなだらかに低下した。国債の内訳は1980年度には建設国債6.8兆円、赤字国債7.5兆円、1987年度当初予算では建設国債5.5兆円、赤字国債5.0兆円であった。7年間に赤字国債は2.5兆円減額されたにすぎず、1990年度までの3年間で5.0兆円の赤字国債をゼロにするのは困難であると思われた。しかしバブル好況下で国税収入が急増したため、国債依存度が1987年度決算で16.3%、1989年度決算で10.1%と急落した後、1990年度当初予算では8.4%まで低下するとともに、赤字国債ゼロという財政再建目標が達成された。

#### ④ バブルの崩壊と低成長1期における財政出動

日銀が銀行の不動産融資を禁止し、金融引き締めへ転じたことから、1991年に地価と株価が急落し、バブルが崩壊するとともに、現在まで続き「失われた25年」と呼ばれる低成長期（長期停滞の局面）に入った。

「赤字国債」ゼロという財政再建目標が達成されたことにより、公共事業の範囲内での国債（建設国債）発行という点で、第2次高度成長期の財政に戻っているが、バブル好況に支えら

れた一時的な現象であった。バブルが崩壊すると再び国債が大量に発行され、国債依存度は1999年度補正予算では43.4%と初めて40%を超えた。国債発行額は38.6兆円、内訳は建設国債13.2兆円、赤字国債25.5兆円となっており、赤字国債は建設国債の2倍の規模にまで膨張している。なお1975年度から大量に発行された10年債の償還が1985年度から始まるのを前にして、1984年に「財源確保法」を制定し、赤字国債にも借換を認め、「60年償還ルール」を適用することとした。借換禁止という赤字国債発行への歯止めがなくなったことも、低成長期における赤字国債膨張の要因の一つである。

1996年頃には景気上昇の気配がみられたが、財政再建路線への転換（消費税増税、公共事業の抑制）とアジア通貨危機の相乗作用により、低成長から脱却できなかった。バブル崩壊後、大銀行は不良債権を抱え、貸し渋りに走った。自己資本が減少する中で、BIS規制（自己資本比率＝自己資本/総資産>8%）をクリアし国際業務を続けるためには、総資産残高（貸付残高）を縮小せざるをえなかった。1997年には山一証券と北海道拓殖銀行が破綻、金融システムを再生するには、巨額の公的資金の注入が不可避となった。1997年11月には財政再建を狙いとする「財政構造改革法」が制定されたが、1998年12月には凍結された。財政再建よりも不況からの脱出が優先課題となった。主な政策手段となったのは、従来の公共投資の拡大ではなく、所得税・法人税の減税であった。

#### ⑤ デフレ型低成長と財政健全化政策

2000年代に入ると、低成長にデフレが付け加わった。2012年12月に安倍第2次政権が成立すると、「3本の矢」を打ち出し、中心的な政策手段となる第1の矢として2013年4月に日銀が「異次元の金融緩和策」に踏み込んだが、「失われた25年」と呼ばれるように長期停滞から脱していない。

特徴的なことは、1998～2015年の18年間のうち7年はマイナス成長に陥り、2013年までは名目成長率が実質成長率を下回るようになったことである。GDPデフレーターは2013

年までマイナスを計上し、プラスに転じたのは2014年のことである。本稿が対象とする2000年代～2010年代は「デフレ型成長」という点でバブル崩壊後の1990年代（低成長1期）とは区別され、低成長2期と位置付けられる。

日本の「デフレ型」成長という特徴は、主要先進国と比較しても際立っている。実質成長率を主要4カ国について比較すると、2000年代に入ると、アメリカ以外の国は0～1%の低成長となっており、日本が特に低いわけではない（表1参照）。一方、名目成長率をみると、2000年代に日本のみがマイナス成長に陥っている。

2001年4月に発足した小泉政権が成立すると、「小さな政府」指向の構造改革と財政健全化を標榜した財政再建が最優先課題となり、低成長1期から政策基調が転換した。同年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、「骨太の方針」）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（基礎的財政収支）の黒字化を目指すとした。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、福田政権へ引き継がれた。

## (2) 「公共投資国家」型財政の確立——転型期・安定成長期・低成長1期——

### ① 日本の特質としての「公共投資国家」型財政

国民経済計算ベースの公共投資（一般政府の公的総固定資本形成）のGDP比を国際比較した図1によると、高度成長期の終点である1970年度には相対的には高水準であったが、主要国の高位グループの内部にあった<sup>(2)</sup>。安定成長1期に入るとその中から抜け出して突出した高さを示すようになった。安定成長2期には財政再建下で低下したが、1980年代半ばに下げ止まり、1980年代後半にはアメリカの要求に応える内需拡大のために緩やかに上昇している。

安定成長期を通じて、公共投資のGDPは主要国の中で突出した高さを示し、バブル崩壊後に再び本格的なフィスカル・ポリシーが実施された低成長1期に引き継がれた。2000年代の低成長2期には「小さな政府」指向、財政再建最優先政策の下で、公共投資のGDP比は急速に低下し、主要国の水準に近付いている。

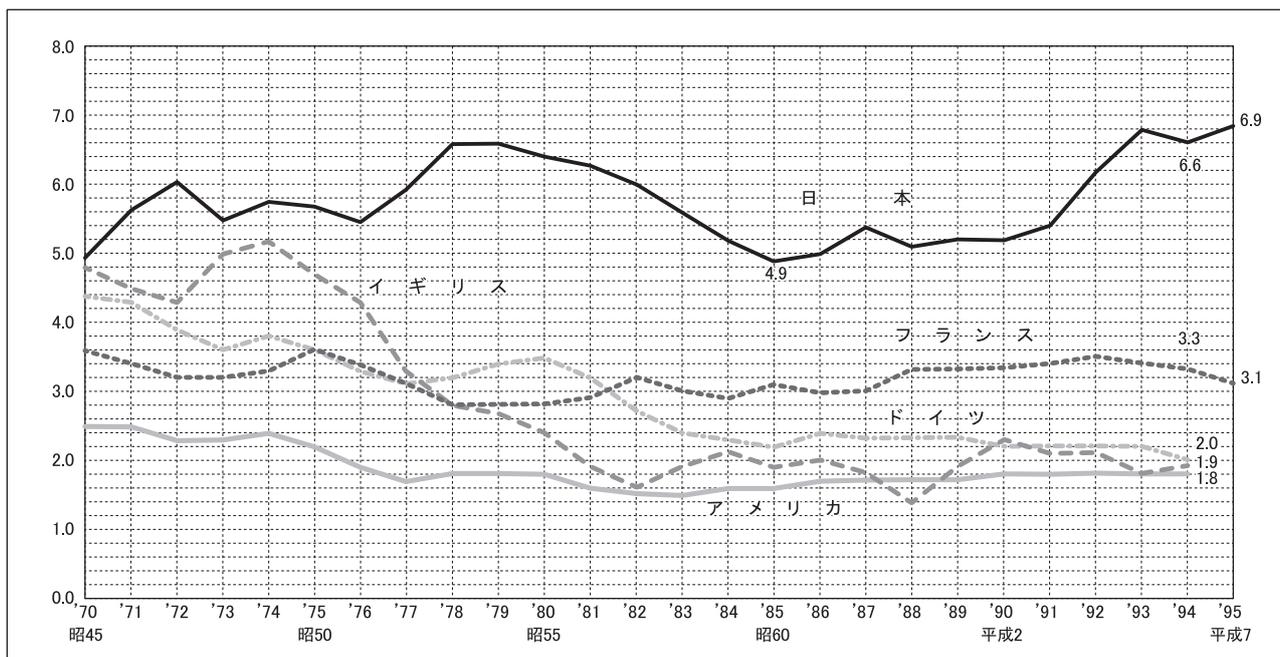
財政支出の国際比較をみると、防衛関係費のウエイトが高いアメリカを「軍事国家」型財政、社会保障費のウエイトが高いフランス、ドイツを「福祉国家」型財政と呼ぶが、日本は「公共投資国家」型財政と特徴付けることができる。日本財政の「公共投資国家」型という特質は安定成長期に確立したといえる。

表1 主要国におけるGDP成長率（年率）

		1990～1995	1995～2000	2000～2005	2005～2010	2010～2016
実質GDP	フランス	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
	ドイツ	1.29	2.91	1.65	0.77	1.01
	日本	1.96	1.91	0.54	1.22	1.71
	イギリス	1.49	1.10	1.18	0.10	1.01
	アメリカ	1.62	3.32	2.76	0.34	2.05
名目GDP	フランス	2.96	3.93	3.59	2.43	1.84
	ドイツ	7.67	2.19	1.68	2.32	3.35
	日本	2.47	0.55	-0.10	-0.92	1.23
	イギリス	4.83	5.18	4.94	2.65	3.69
	アメリカ	5.09	6.06	4.95	2.71	3.71

(出所) IMF, *World Economic Outlook Database*より作成。

図1 主要国における一般政府の公的総固定資本形成の対GDP比



(出所) 勝栄二郎「平成10年度公共事業予算」『ファイナンス』1998年4月号、51頁。

## ② 「公共投資国家」型財政をつくり出した諸要因

1970年代半ばから日本を除く主要国では経済成長率の低下から財政赤字に見舞われ、弾力的経費（社会保障費のように法制度により引き下げが困難な硬直的経費とは異なり、伸縮しやすい経費）としての公共投資は削減され、対GDP比は低下した。なぜ日本だけが、公共投資を膨脹させ、「公共投資国家」型財政を確立させたのか。その主な理由の第1は第2次大戦後、社会資本の整備状況があまりに劣悪であったことである。日本と同じファシズム国家であったドイツは、ヒトラーの命令により国民車（フォルクスワーゲン）を開発・生産するとともに、アウトバーンと呼ばれる高速道路ネットワークを整備した。戦後、空襲等で破壊されたアウトバーンを復旧した上に、ガソリン税を目的税として整備し、無料の高速道路網を拡充した。一方、日本は第2次大戦に入る前から財政支出の多くを軍備拡充と戦費に投入し、社会資本の整備は軍事上必要度が高いほんの一部について行われたにすぎない。戦後、ほぼゼロからの社会資本整備となる日本では、公共投資の事業別内訳では、道路整備が一貫して1位であった。租

税・国債を財源とする一般政府のみの整備では遅々として進まないことから、中央政府公的企業としての道路公団を設立、財政投融资を財源として、有料の高速道路網を整備せざるをえなかった。

第2の理由は、政府間財政関係がフィスカル・ポリシーの主な政策手段として公共投資を活用することを可能にしていることである。マズグレイブは現代財政の3機能、(i)資源配分の調整、(ii)所得再分配、(iii)経済の安定（成長促進、景気安定）のうち、中央政府が(i)～(iii)の全ての機能を果たすのに対して、地方政府は(i)の機能のみを果たすとした。(iii)の機能の中心である景気安定策（フィスカル・ポリシー）の政策手段は、財政支出の調整と増減税である。財政支出では、伸縮性に富み、乗数効果（財政支出を1増やした時、GDPが何倍増えるかを示す指標）が大きい公共投資の操作が考えられる。

主要国では公共投資の2/3～3/4は地方政府によって実施されているので、フィスカル・ポリシーの主な政策手段としては使いにくく、課税権（租税立法権）の中央政府への集中に支えられて増減税が主な政策手段になっている。

通貨発行権限をもたない地方政府では均衡予算主義が基本であり、税収が減少する不況期には伸縮性に富む公共投資を削減し、景気不安定要因となるからである。中央政府から地方政府に交付される特定補助金は、教育や社会保障向けが大半で硬直的であり、景気安定のためには使われない。

敗戦国でありながら、日本と同様に高度成長を遂げ、大幅な貿易黒字国となった旧西ドイツは1967年に初めて不況を経験した。初めて成立した社会民主党政権は、長年続いた保守党政権が物価安定を最優先して消極的であったフィスカル・ポリシーを実施した<sup>(3)</sup>。中央政府が実施する公共投資を拡大したものの、州・地方政府が公共投資を削減したために、マクロ的にみると公共投資は縮小し、景気安定の効果を発揮できなかった。以後、政策手段は増減税に限られるようになった。

一方、日本では特定補助金としての国庫支出金、一般補助金としての地方交付税、地方債許可制度を活用して地方財政をフィスカル・ポリシーへ動員するシステムが構築された。日本ではマスグレイブの定式化とは異なって、地方政府が(iii)の経済安定機能も果たしており、「公共投資国家」という特質を示したのである。

第3に「土建国家」と呼ばれる政治構造がある<sup>(4)</sup>。1955年の保守合同以降長期政権の座にあった自民党で政策形成を担うのは「政策調査会」であり、各省庁に対応して部会を構成している。公共事業官庁としての建設省（省庁再編で現・国土交通省に）と農林省（現・農林水産省）に対応した建設部会と農林部会に所属する国会議員は、政治力が強い「建設族」（うち道路調査会に所属した議員は「道路族」）、「農林族」と呼ばれる圧力集団（プレッシュア・グループ）を構成した。「建設族」は最も強力な圧力集団であり、最大派閥であった田中（角栄）派に所属する議員が多数であった。公共事業を受注する建設業界は、大企業（大手ゼネコンと呼ばれる）を中心に自民党に多大な政治献金を行うとともに、膨大な下請け中小建設業者のネットワークがあるために、各選挙区において

最大の集票マシンとして機能した。銀行も多大な政治献金を行ってきたが、強力な集票マシンとしては機能していない。

建設業界が自民党に多大な政治献金を行うことが可能であったのは、「談合」（受注業者を入札前の密談により順送りする）によって公共事業の受注価格を政治献金だけかさ上げしてきたからである。「談合」で受注できる業者は、国・地方自治体が設定し、形式上秘密となっている「予定価格」（安値受注で品質が悪い社会資本がつくられるのを防ぐ狙いで設定）を上回るうちで最も低い入札価格を提示した業者である。「談合」が成立するためには、入札の前に「予定価格」を知らなければならない。「予定価格」の情報提供を行ったのは、国会議員、地方自治体の首長、退職後の有力な就職先（「天下り」先）として依存している中央政府の公共事業官庁の官僚、地方自治体の建設部門・農林部門の公務員であった。「談合」では、最低価格の下限すれすれで入札する建設業者を事業ごとに順送りしてきたのである。

「族議員」、公共事業官庁、大手ゼネコンの強力なネットワークは、「鉄の三角形（トライアングル）」と呼ばれ、大蔵省（現・財務省）に対して公共事業予算の大幅な増額を要求し、財政再建期における公共事業予算の削減に抵抗してきた。自民政権下では、国内政治で「鉄の三角形」は絶大な政治力を発揮しており、「土建国家」と呼ばれた。

第4に公共投資の事業別内訳で一貫して最大であった道路整備には、揮発油税という目的税＝道路特定財源があった<sup>(5)</sup>。揮発油税の大半は一般会計に計上されても、実質的には大蔵省の予算査定を受けることなく、道路整備特別会計に繰り入れられた。道路特定財源は、「鉄の三角形」が管理する財源とみなされ、財政再建のために大蔵省が活用することができない「聖域」であった。

### (3) 公共投資の圧縮と「福祉国家」型財政への転換

#### ① 公共投資の圧縮

2000～2014年における主要6カ国の一般政府

表2 主要国における一般政府支出の対GDP比

%

		政府最終消費支出		総固定資本形成	社会給付	その他		合計
			人件費				利払費	
日本	2000	16.6	6.6	5.7	10.0	6.7		38.9
	2010	19.6	6.2	3.2	14.0	4.1		40.9
	2014	20.4	6.0	3.5	14.1	3.9	2.3	41.8
アメリカ	2000	14.3	9.6	2.4	10.7	6.7		34.2
	2010	17.5	11.0	2.5	15.6	6.9		42.5
	2014	14.7	9.9	3.2	14.4	5.7	3.5	38.1
イギリス	2000	18.1	9.6	1.3	12.8	6.6		38.9
	2010	22.8	11.4	2.5	15.1	9.8		50.2
	2014	19.8	9.4	2.7	14.1	7.3	2.7	43.9
ドイツ	2000	19.2	8.2	1.9	18.6	8.3		48.1
	2010	19.7	7.9	1.6	17.3	9.2		47.9
	2014	19.3	7.7	2.2	15.5	7.3	1.8	44.3
フランス	2000	23.2	13.5	2.9	17.7	8.8		52.6
	2010	24.8	13.4	3.1	19.6	9.2		56.6
	2014	24.2	13.0	3.7	20.2	9.5	2.2	57.5
スウェーデン	2000	26.7	15.4	3.1	17.7	10.6		58.1
	2010	26.9	14.7	3.5	15.3	7.0		52.8
	2014	26.3	12.6	4.5	13.9	7.1	0.7	51.8

(注) 1. 日本は年度、その他の国は暦年。

2. 社会給付は現物社会移転以外の社会給付であり、年金、失業給付など。

3. 日本は内閣府・国民経済計算の93SNA基準、諸外国がOECDの国民経済計算の08SNA基準。

(出所) 『図説 日本の財政』平成23年度版、24年度版、28年度版。

支出の対GDP比を比較した表2によると、支出規模の対GDP比はドイツとスウェーデンで低下し、日本はアメリカ、イギリス、フランスとともに上昇している。

日本は公共投資の対GDP比が唯一低下している。2000年においては突出した高さを示していたが、2014年には他の主要国の水準との格差はほぼ解消している。日本の「公共投資国家」型財政という特質は消失している。

前述した「公共投資国家」型財政をつくり出した要因はどのように変化したのか。

第1に社会資本の整備はおおむね完了し、景気対策としての公共投資は有用性が低い、無駄な社会資本をつくり出しているという批判が高まるようになった。2000年代に入ると、高度成長期に整備された社会資本の老朽化が問題となった。社会資本の新設よりは、老朽化した社会資本の更新、耐震化、人口減少に対応した統廃合が課題となっている。

第2に低成長1期までのフィスカル・ポリシーへの動員により、公共投資の多くを担う地

方財政は大幅な地方債残高を抱えるようになった。2000年代には国が地方交付税を大幅に削減したことも影響して、地方財政では財政再建が優先課題となった。

第3に自民党では少数派閥出身の小泉首相が誕生し、「建設族」議員を多く抱える最大派閥・旧田中派の政治力を弱体化する政策を展開した。政策形成では、首相が議長を務め、民間大企業経営者が主導権を握る「経済財政諮問会議」（2001年1月に省庁再編で設置）が中心的な舞台となり、各省庁と族議員の影響力が低下した。

第4に道路特定財源をめぐる情勢が大きく動いた。財政再建が最優先の課題となり公共事業が削減されると、道路予算は道路特定財源を下回り、道路特定財源の余剰が生まれた。経済社会のニーズに対応した予算配分の変更を制約する公共事業関連の特定財源制度と特別会計制度に対する批判が強まり、一般財源化の圧力が強まった。小泉首相は揮発油税の一般財源化を課題としてあげたが、民営化された道路公団の後

継機関（高速道路機構）の債務削減等使途の多様化を抜け道として「鉄のトライアングル」が強く抵抗し、挫折した。結局、道路特定財源の一般財源化は2009年度予算で実現した。

## ② 「福祉国家型」財政への転換

表2によると、現金社会給付の対GDPは、支出規模の動きと対応している。上昇した4カ国のうち、アメリカとともに上昇幅が大きい。2000年には、高いドイツ、フランス、スウェーデンと低い日本、アメリカ、中間のイギリスと分布していたが、2014年には突出しているフランスを除き、他の5カ国は同一水準に収斂している。日本はヨーロッパ主要国の「福祉国家」型財政へ転換したといえる。

最終消費支出のGDP比をみると、2000年には日本は17%でアメリカ（14%）とともに、24～26%のフランス、スウェーデン、18～19%のイギリス、ドイツと比較して低位であった。2000～2014年には、政府最終消費支出の対GDP比が日本は6カ国で唯一上昇している。その結果、2014年にアメリカは相変わらず14%と低位であるが、日本は20%と24～26%のフランス、スウェーデンに及ばないものの、イギリスやドイツと肩を並べるようになってきている。政府最終

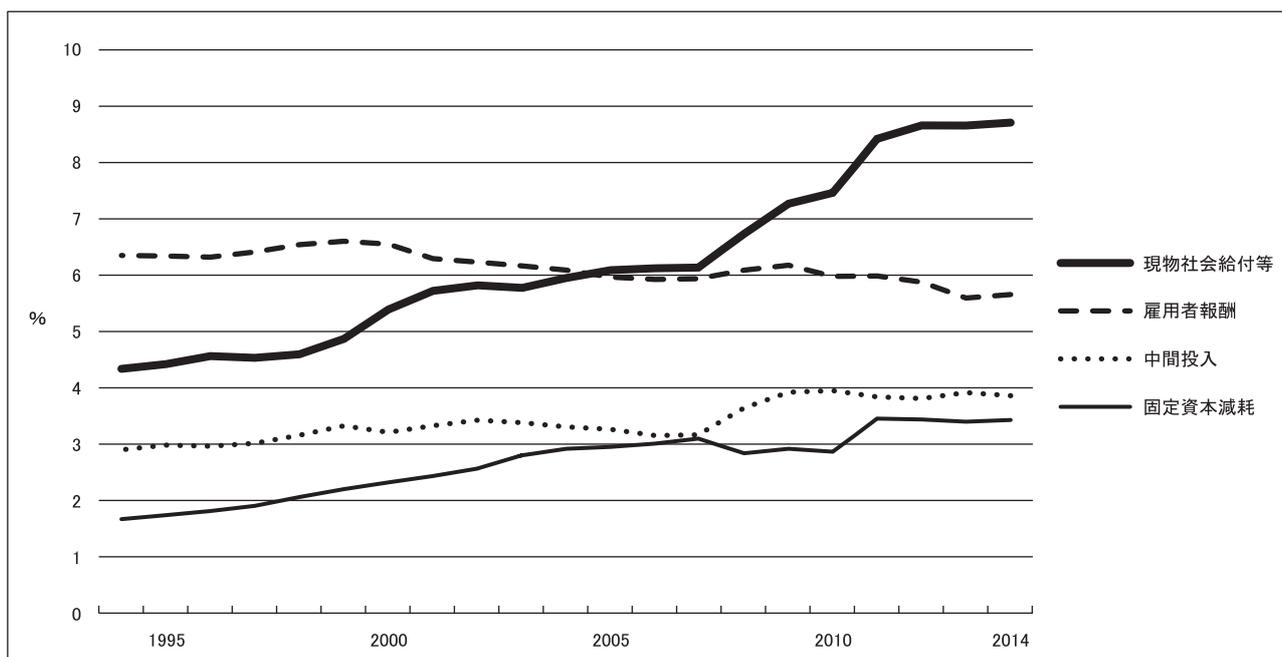
消費支出のうち人件費の比率は目立って低く、フランスとスウェーデンの1/2である。

日本の特徴である政府最終消費支出の対GDP比の上昇は、現物社会給付等の膨張に起因している（図2参照）。現物社会給付等の対GDP比は2000年代に上昇し、2000年代末からは上昇が加速化している。一方、雇用者報酬の対GDP比は低成長2期に低下しており、地方行革による正規公務員削減の影響が現れている。

「福祉国家」型財政への転換は、第1に主要国の中で最も急速に進んでいる高齢化が、年金受給者の急増により現金社会給付を急増させたことによる。第2に老人介護を家族に依存してきた「日本型」福祉が破綻し、介護給付を中心に現物社会給付が膨張したことによる。家庭内介護を主に担ってきたのは同居する長男のパートナーであり、子供が同居していない老人単身世帯では「老々介護」（高齢者が要介護老人をケア）が行われた。いずれのケースにおいても、ケアをする家族は疲弊し、社会的介護が不可欠になってきたのである。

1990年代にはゴールドプランに基づき老人介護の人的インフラ（ホームヘルパーなど）と施設インフラ（デイサービス施設、特別養護老人

図2 政府最終消費支出の対GDP比



(出所) 「国民経済計算年報」1994～2015年度版より作成。

ホーム)の整備が進められた。2000年には介護保険がスタートし、介護保険給付は年金、医療を上回るテンポで拡大した。介護保険給付が拡大しているとはいえ、当初唱えられた「家族介護から社会的介護への転換」は実現していない。「特別養護老人ホーム」は不足しており、多数の待機者がいる。多くの要介護老人は家族に依存した在宅福祉の対象となっており、ホームヘルパーの派遣やデイサービスの利用により社会的に支えられているのが実態である。親の介護のために、息子や娘が正規労働者としての職場をやめざるをえない「介護離職」が多数発生している。2025年には、戦後出生率が極端に高かった時期に生まれた「団塊の世代」が全て後期高齢者になり、医療・介護需要が急増すると見込まれている。

福祉先進国と比較すると、日本の社会保障給付は高齢者給付に偏っており、家族給付のGDP比がかなり低いという特徴を示している。3世代同居により祖父母に児童ケアを依存することが可能な地方圏とは異なり、核家族が一般的な大都市では保育所へのニーズが急速に高まっ

ている。低成長による賃金の低迷を主因として、出産後も働き続ける女性が急増していることによる。保育所の整備は加速しているが、保育ニーズの急増に追い付かず、多数の待機児童がいる。政府は2017年12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育・保育無償化で、待機児童の解消にむけた施策も盛り込まれている。厚生労働省が2018年9月7日に発表した4月1日現在の待機児童数は1万9,895人で前年より6,186人減少し、10年ぶりに2万人を割った。ただし認可保育所に入れなかったが、「自治体独自の認可外保育所を利用している」「特定の施設だけを希望している」などの理由で待機児童の集計から除外された「潜在的な待機児童」は前年より1,325人減少したものの、6万7,899人に達している(「東京新聞」2018年9月8日付)。

高齢者福祉と児童福祉を中心に、現金給付と現物給付の両面において社会給付が急増し、日本財政は「福祉国家」型という性格を一層強めようとしている。

## 2. 社会保障給付費の膨脹

### (1) 介護対策を中心とする「福祉その他」の膨脹

次に国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」により、社会保障給付費の部門別内訳と財源の推移を検討しよう。社会保障費用統計は、OECD及びILOが定める基準に従って集計されている。ILO基準は「個人に対する給付」を集計するが、OECD基準は「個人に対する給付」と「施設整備費など」を集計している。社会保障費用統計のうち「社会保障給付費」はILO基準により、「社会支出」はOECD基準により集計している。

国民経済計算における社会保障は、病気、失業、退職等の一定の出来事あるいは状況から生じるニーズに対する備えとなることを意図して家庭に支えられる経常移転として定義されており、社会保障費用統計の「施設整備費など」は含まれない。

「個人に対する給付」では、(i)社会保障制度の公的年金等の「現金による社会給付」、(ii)生活保護等による「社会扶助給付」、(iii)「現物社会移転」のうち社会保障制度の医療保険給付及び介護保険給付のほか、社会保障費用統計には含まれない企業年金や退職一時金などの「その他の社会保障年金給付」が集計されている。

社会保障給付費では、地方自治体が単独事業として実施している社会保障費は公費負担医療給付分(2016年度6,889億円)以外は集計されていない。社会保障・税一体改革において消費税(国税・地方税)の税率引き上げ3%の国・地方間配分に関連して、総務省が2010年に実施した調査によると、社会保障の地方単独事業費は社会保障4分野3.8兆円、「則った範囲」0.5兆円、計4.3兆円であった<sup>(6)</sup>。2010年度の社会保障給付費105.4兆

円に対する比率は4.1%である。内訳では医療が約4割で首座を占め、子ども・子育てが約3割でこれに次ぐ。

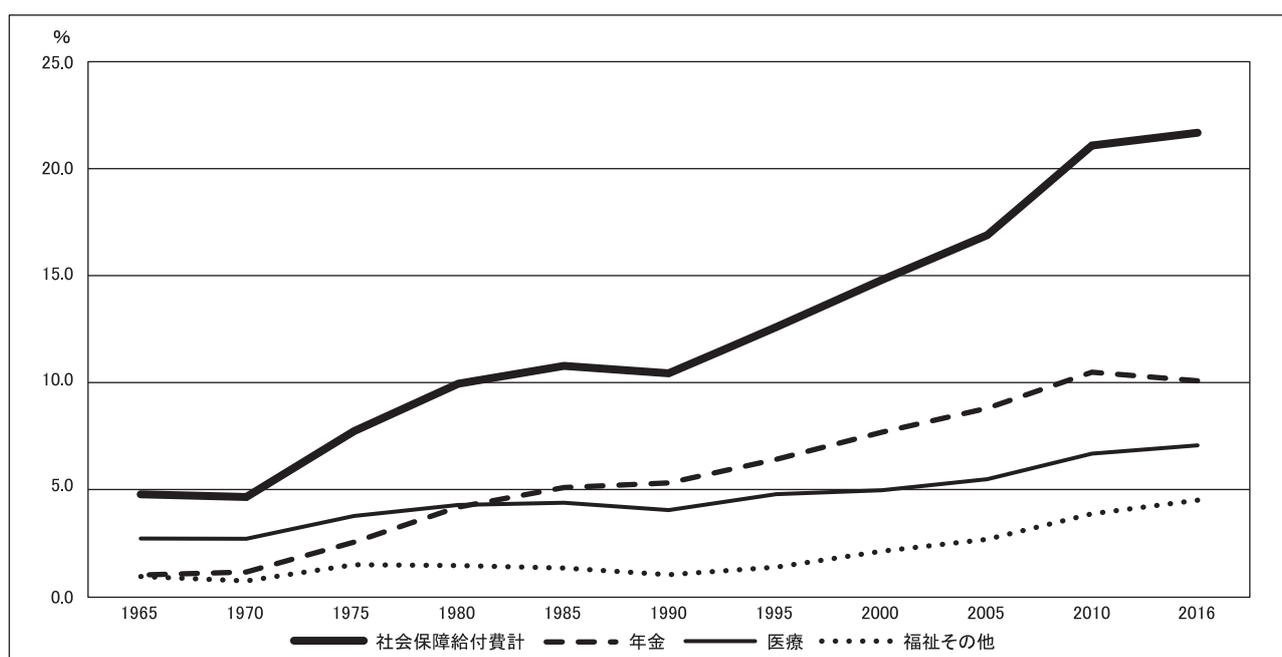
社会保障給付費総額の対GDP比は、1973年の「福祉元年」の施策により上昇した後、第1次財政再建下の1980年代に停滞した（図3参照）。1990年代に入ると再び上昇し、民主党政権が誕生した2000年代後半には上昇が加速化している。医療、年金、「福祉その他」の3部門区分では、3部門とも上昇しているが、医療の上昇テンポは比較的緩慢である。年金は、1973年の「福祉元年」の施策として年金水準の大幅な引き上げと物価スライドの導入が行われたことから、1970年代と1990年代～2000年代に急上昇したが、2010年代には年金水準の引き下げの影響により停滞している。一方、「福祉その他」は、ゴールドプランの推進等により1990年代から上昇し、介護保険の導入により2000年代には上昇が加速化している。

社会保障給付費の3部門別構成の長期的な動向を示した表3によると、高度成長期には医療が6割弱と圧倒的な割合を占めていた。「福祉元年」の年金改革を契機に、年金の比率が上昇し、2000年度には51.7%を占めて、33.9%まで低下した医療の比率を大きく引き離れた。低成長2期にあた

る2000年代～2010年代半ばには、医療費は30%強で横ばいとなり、年金の比率が46.5%まで低下した。代わりに比率を高めたのは「福祉その他」である。2000～2015年度に「福祉その他」の比率は5.3ポイント上昇したが、うち介護対策の比率が4.0ポイント上昇している。「福祉その他」の比率上昇には、2000年度にスタートした介護保険の下での介護給付の膨脹が大きく寄与していることが分かる。

社会保障給付費の機能別内訳は、高齢、遺族、障害、労働災害、保健医療、家族、失業、生活保護その他に分類されている。最も比率が高いのは高齢であり、2005年度の49.6%から2010年度48.7%、2016年度47.5%と低下している<sup>(7)</sup>。第2位は保健医療で、2005年度30.7%、2010年度30.6%、2016年度31.4%と横ばいである。主要な機能である高齢と保健医療の比率が低下するか横ばいで推移する中で、比率を高めたのは家族と生活保護その他である。家族の比率は2005年度の3.6%から2010年度4.8%、2016年度5.9%と高まっている。生活保護その他の比率も、2005年度2.6%、2010年度2.8%、2016年度3.4%と家族よりは小幅であるが、上昇している。

図3 部門別社会保障給付費の対GDP比



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度社会保障費用統計」

表3 社会保障給付費の部門別構成

	計	医療	年金	福祉その他	介護対策
1965	100.0	57.0	21.9	21.2	—
1970	100.0	58.9	24.3	16.8	—
1975	100.0	48.7	32.3	19.0	—
1980	100.0	43.4	41.7	14.9	—
1985	100.0	40.2	46.9	12.9	—
1990	100.0	39.3	50.7	10.2	—
1995	100.0	37.9	50.1	10.6	—
2000	100.0	33.9	51.7	14.4	4.2
2005	100.0	32.4	51.9	15.7	6.6
2010	100.0	31.9	49.6	18.5	7.1
2016	100.0	32.8	46.5	20.6	8.2

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

(2) 国際比較からみた日本の特徴：高齢者福祉への傾斜と低水準の家族福祉・障害者福祉

日本の社会保障を主要国と比較しよう。池上[2018]では、先進国を脱商品化と脱家族化を指標とするエスピン・アンデルセンの「福祉レジーム論」を採用して、日本の特徴を明らかにしている<sup>(8)</sup>。「福祉レジーム論」は各国を(i)社会民主主義レジーム(スウェーデン、デンマークなど北欧諸国)、(ii)保守主義レジーム(ドイツ、フランス)、(iii)自由主義レジーム(アメリカ、カナダ、イギリス)、(iv)家族主義(日本、イタリア、スペイン)に分類している。

OECD基準の社会支出の対GDP比をみると、1980年には社会民主主義レジームに属するスウェーデンとデンマークは25%前後で高福祉国、保守主義レジームに属するドイツ、フランスは21~22%で中福祉国、自由主義レジームに属するアメリカとカナダは13%、家族主義レジームに属する日本は10%で低福祉国であり、レジームの類型と福祉水準はかなり対応していた。1980~2011年の変化をみると、社会民主主義レジーム諸国では大きく変化していないのに対して、制度のスタートが遅かった韓国を除く家族主義レジーム諸国では急上昇している(スウェーデン1.2ポイント、デンマーク5.7ポイントの上昇に対して、日本12.8ポイント、イタリア9.5ポイント、スペイン

11.4ポイントの上昇)<sup>(9)</sup>。

ただしドイツとフランスを同じ保守主義レジームとして括るのは無理がある。ドイツでは3.7ポイントの上昇にとどまったのに対して、フランスでは10.8ポイント上昇して社会民主主義レジーム諸国を抜いて最高位に位置するようになったからである。表4により主要6カ国について2015年の社会支出の対GDP比をみると、福祉レジームの類型との対応関係は変化している。保守主義レジーム国のフランスが福祉最先進国、ドイツが社会民主主義レジーム国のスウェーデンと同水準になって高福祉国となり、自由主義レジーム国のアメリカ、イギリス、日本は低福祉国にとどまっている。

対GDP比でみると日本は社会支出が低水準であるにもかかわらず、高齢は10.4%でフランスよりも低いものの、スウェーデンを上回って6カ国で第2位である。高齢は構成比でみると46.8%でフランス(39.5%)を上回って首位であり、高齢者福祉への傾斜が日本の特徴となっている。

一方、家族の対GDP比は1.2%と児童手当制度がないアメリカ(0.7%)に次いで低い。家族の構成比は5.5%であり、ヨーロッパ4カ国の8~16%を大幅に下回っている。障害、業務災害、傷病の対GDP比が6カ国で最低である点も目につく。

表4 政策分野別社会支出の国際比較 — 2015年 —

%

		日 本	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	フランス
対GDP比	計	22.2	19.1	22.7	26.8	27.1	32.1
	高 齢	10.4	6.4	7.3	9.1	8.3	12.7
	障害等	1.0	1.5	2.0	4.5	3.4	1.8
	保 健	7.6	8.5	7.8	6.3	8.9	8.7
	家 族	1.2	0.7	3.6	3.5	2.3	3.0
	その他	2.0	2.0	2.0	3.4	4.2	5.9
構 成 比	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	高 齢	46.8	33.6	32.4	33.9	30.5	39.5
	障害等	4.4	7.9	8.7	17.0	12.6	5.6
	保 健	34.3	44.6	35.4	23.5	32.9	27.0
	家 族	5.5	3.4	15.8	13.2	8.4	9.2
	その他	9.0	10.5	7.7	12.4	15.6	18.7

(注) 障害等は障害、業務災害、傷病。

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

## (3) 介護サービスがウエイトを高める高齢者福祉

高齢者関係給付費は、年金保険給付費、老人保健給付費（医療分）、老人福祉サービス給付費、高年齢雇用継続給付費（1995年度以降）から成る。社会保障給付費に占める高齢者関係給付費の比率は、「福祉元年」直後の1975年度には1/3であった（表5参照）。高齢化の急速な進展に伴い、この比率は1980年度には40%台に、1985年度には50%台に、1995年度には60%台に乗り、2005年度には69.7%と約70%近くまで高まっている。2010年度には後述する児童・家族関係給付費の膨脹の影響で67.5%に低下している。しかし2014年度には67.6%で比率低下は一時的なものにとどまり、高齢者福祉への著しい傾斜という特質は弱まって

いない。

年金保険給付費の社会保険給付に占める比率は、1975年度の24.6%から2000年度の50.1%へ倍増しており、高齢者関係給付費の比率上昇はほとんど年金給付の膨脹によるものである。2000年代後半から2010年代前半にかけては年金保険給付の比率は低下に転じている。一方、老人福祉サービス給付費の比率は、1995年度の1.4%から2014年度の8.2%まで大幅に上昇し、1985年度以降低迷している老人保健給付費の比率に接近している。1990年代におけるゴールドプランに基づく介護基盤の整備、2000年度の介護保険の導入が社会保障の高齢者福祉への傾斜が維持される上で、重要な役割を果たしたことが示されている。

表5 高齢者関係給付費の社会保障給付費に占める比率

%

	高齢者関係給付費計	年金保険給付費	老人保健給付費	老人福祉サービス給付費	高年齢雇用継続給付費
1975	32.9	24.6	7.4	1.0	—
1980	42.4	33.8	8.6	1.0	—
1985	52.8	40.5	11.2	1.0	—
1990	58.9	45.8	12.1	1.2	—
1995	62.6	48.1	13.1	1.4	0.1
2000	67.9	50.1	13.2	4.6	0.1
2005	69.7	50.9	12.0	6.7	0.1
2010	67.5	49.1	11.1	7.1	0.1
2014	67.6	47.6	11.9	8.2	0.2

(注) 1. 老人保健給付費は医療分。

2. 老人福祉サービス給付費は介護対策給付費と介護保険以外の在宅福祉サービス費の合計。

(出所) 「保険と福祉の動向」2017/2018。

#### (4) こども手当の創設と児童・家族関係給付費の増大

国立社会保障・人口問題研究所「社会費用統計」で2015年度版から算出されている児童・家族関係給付費は、現金給付としての児童手当、児童扶養手当、育児休業給付、出産関係費と現物給付としての児童福祉サービスから成る。児童・家族関係給付費は1990年度に1兆5,990円で、社会保障給付費の3.4%を占めるにすぎなかった（表6参照）。最大は児童福祉サービスで8,530億円支出され、53.3%を占めていた。

2000年度まで厳しい所得制限により受給者が限られ、シングルマザーに対する児童扶養手当を下回っていた児童手当は、2000年代には所得制限の緩和により高い伸びを示していた。2010年度には2005年度の6,300億円から2兆4,641億円へ激増し、構成比45.1%で首座を占めるようになった。民主党政権により所得制限なしの「こども手当」が創

設されたことによる。

ねじれ国会で予算案などを成立させるために、民主党は自民党・公明党が要求する所得制限の導入を受け入れることを余儀なくされた。2012年度以降の恒久的な制度について、名称を児童手当に戻し、所得制限を導入する児童手当法の改正法が成立、2012年6月から支給が開始された。所得制限の導入により、児童手当は2012年度には2兆2,821億円に圧縮された。それに伴い児童・家族関係給付費の社会保障給付費に占める割合は、2010年度の5.18%から2014年度の5.00%へ低下している。

児童福祉サービスの7割弱を占める保育所の給付は、2010年度の1兆561億円から2014年度の1兆2,153億円へ急速に拡大している。それにもかかわらず高齢者福祉への傾斜、零細な家族関係給付という日本の社会保障の特質は変化がない。

表6 児童・家族関係給付費の内訳と社会保障給付費に対する比率

10億円/%

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
社会保障給付計	24,774 (100.0)	35,680 (100.0)	47,220 (100.0)	64,724 (100.0)	78,399 (100.0)	88,852 (100.0)	105,361 (100.0)	112,102 (100.0)
児童・家族関係給付費計	1,120 (4.5)	1,451 (4.1)	1,599 (3.4)	2,111 (3.3)	2,742 (3.5)	3,562.6 (4.0)	5,461 (5.2)	5,604 (5.0)
児童手当	178	159	139	161	292	630	2,464	2,217
児童扶養手当	178	303	306	350	420	528	578	608
児童福祉サービス	600	684	853	1,118	1,496	1,827	1,543	1,779
うち保育所	—	—	—	—	—	—	1,056	1,215
育児休業給付	—	—	—	33	72	143	312	435
出産関係費	164	306	301	450	362	435	564	565

(注) ( ) 内は社会保障給付費計に対する比率。

(出所) 「日本統計年鑑」2010年版、2018年版より作成。

### 3. 租税負担の上昇と高まる社会保険料・消費税への依存度

#### (1) 租税負担率の上昇

次に日本財政の再編を租税負担の側からみよう。以下、租税はOECDの歳入統計 (*Revenue Statistics*) に倣って、狭義の租税収入に社会保障負担 (社会保険料、社会保障税) を合わせた公的負担を指す。歳入統計では、公的負担を租税収入 (tax revenue)、狭義の租税収入を「社会保障負

担を除く租税収入」 (tax revenue excluding social security contributions) と表している。

国際比較をする場合に、公的負担のうち社会保障負担への依存度に差があるので、依存度の高い国の狭義の租税負担は低く表れ、ミスリーディングが生じやすい。公的負担に占める社会保障負担の割合 (2014年) は、日本 (39.7%) がフランス

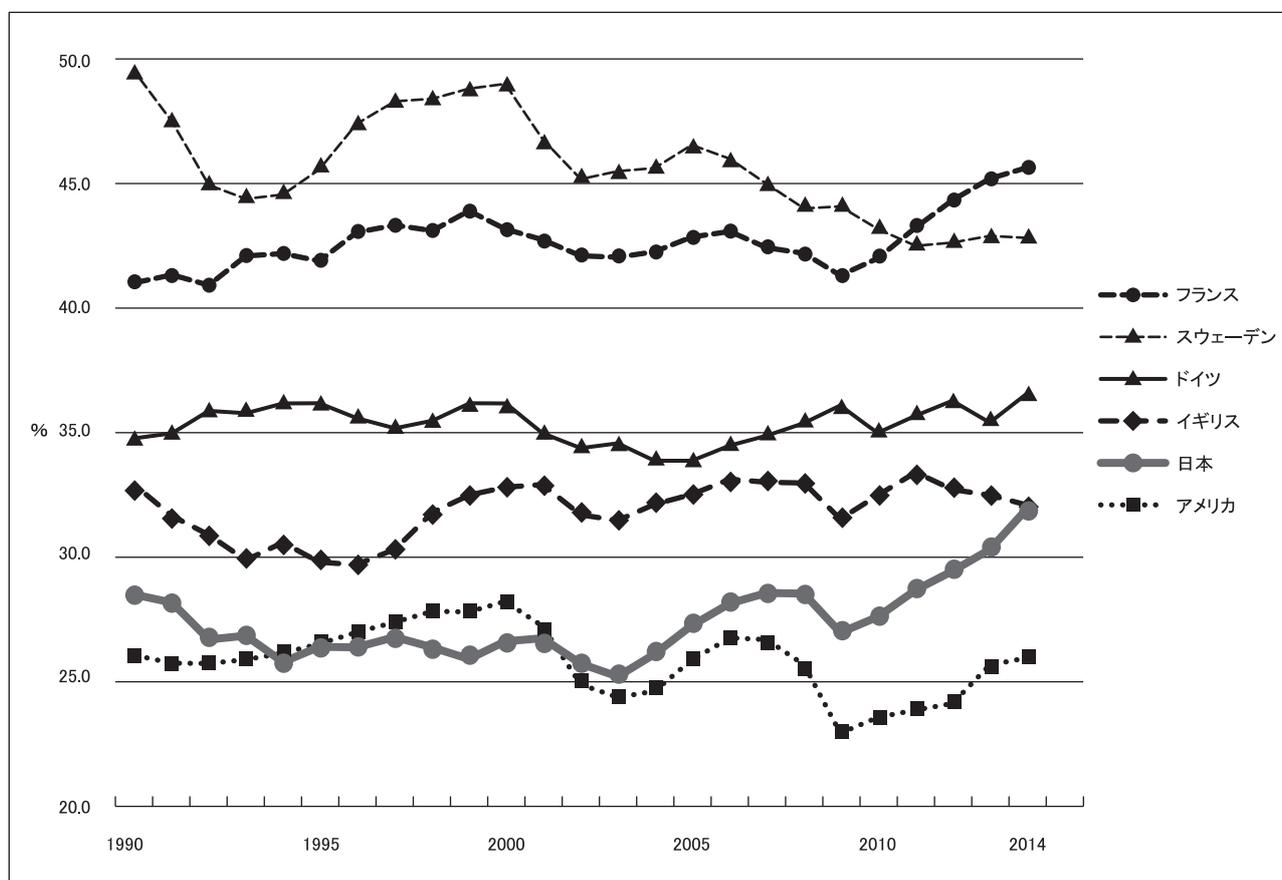
(37.4%)、ドイツ(38.1%)とともに高位グループを構成し、最も高い。イギリス(18.7%)、スウェーデン(23.2%)、アメリカ(24.1%)は低位グループを構成する。そこで狭義の租税負担率(対GDP比、2014年)をとると、スウェーデンが32.9%で最も高いが、広義の租税負担率ではフランスが45.5%で最も高く、スウェーデンが42.8%で第2位である。日本のように社会保障負担への依存度が高い国については、狭義の租税だけをみても国民・企業の負担の全体像がみえない。後述する通り、社会保障負担への依存度を大幅に引き上げてきた国については、広義の租税をみてゆく必要性が特に高い。

スウェーデンを含む主要6カ国の2000年と2014年の広義の租税負担率を比較すると、上昇した国(日本、フランス)、横ばいの国(ドイツ、イギリス)、低下した国(スウェーデン、アメリカ)に分かれる(図4参照)。フランスが2.5ポイント上昇したのに対して、日本は26.6%から32.0%

へ5.4ポイントとより大幅上昇している。主要先進国の中で数少ない広義の租税負担率の引き上げ国であり、引き上げ幅が際立って高い点が日本の特徴である。

租税のタイプ別に2000年と2014年の対GDP比負担率の変化をみると、狭義の租税は2.0ポイント、社会保険料は3.3ポイント上昇しており、租税負担率の引き上げが社会保険料を中心に進められている(表7参照)。狭義の租税では、所得課税の比率上昇は0.9ポイントにとどまっている。個人所得課税では雇用者報酬の低迷が、法人所得課税では相次ぐ法人税率引き下げが税収の伸びを抑えている。消費・サービス課税は1.3ポイント上昇しているが、「税と社会保障一体改革」による消費税率引き上げで一般消費税が1.5ポイント上昇したことによる。社会保険料では、被用者拠出が1.6ポイント、事業主拠出が1.4ポイントの上昇で、事業主拠出の方が負担率の上昇が小幅である。

図4 主要国の広義の租税負担率 — 対GDP比 —



(出所) OECD, Revenue Statistics 1965-2015, 2016より作成。

表7 広義の租税負担率 — 対GDP比 —

%

	1990	2000	2009	2014
租税	21.0	17.3	15.9	19.3
所得課税	14.3	9.3	8.0	10.2
個人所得課税	7.9	5.6	5.4	6.1
法人所得課税	6.4	3.7	2.6	4.1
財産課税	2.7	2.8	2.7	2.7
消費・サービス課税	3.9	5.1	5.1	6.3
うち消費課税	3.4	4.5	4.5	5.8
一般消費税	1.3	2.4	2.6	3.9
個別消費税	2.2	2.1	2.0	1.9
社会保険料	7.5	9.4	11.0	12.7
被用者拠出	3.0	3.9	4.7	5.5
事業主拠出	3.6	4.4	5.0	5.8
計	28.5	26.6	27.0	32.0

(出所) OECD, *Revenue Statistics 1965-2015*, 2016.

## (2) 広義の租税体系における社会保険料へのシフト

広義の租税体系からみても、日本の低成長期における狭義の租税から社会保険料へのシフトは顕著である(表8参照)。狭義の租税と社会保険料の構成は、1990年度の3対1から、2000年度2対1、2009年度と2014年度は6対4となった。狭義の租税の中では2010年度まで法人所得課税の落ち込みが顕著であったが、アベノミクスによる円高と賃金抑制が高収益を生んだことから、2014年度には2000年度の比率を回復している。個人所得課税の比率は1990～2000年度には大幅に低下したが、2000年度以降は小幅な低下になっている。一般消

費税としての消費税の比率は、消費税率の引き上げにより着実に上昇している。

注目すべきことは、1990年度には個人所得課税は社会保険料被用者拠出の2.6倍に達していたが、2014年度には格差がほとんどなくなっていることである。一定の所得水準以下の階層では、社会保険料は所得税・住民税を上回る。1990年度には法人所得課税は社会保険料事業主拠出の1.5倍であったが、2000年度にはほぼ同規模となり、2014年度には社会保険料事業主拠出が法人所得課税の1.4倍まで増大している。

表8 租税収入の構成

%

	1990	2000	2009	2014
狭義の租税	73.6	64.8	59.0	60.3
所得課税	50.2	34.8	29.5	31.8
個人所得課税	27.8	21.1	20.0	18.9
法人所得課税	22.4	13.8	9.6	13.2
財産課税	9.4	10.5	10.1	8.5
消費・サービス課税	13.7	19.3	19.1	19.8
うち消費課税	12.0	17.0	16.9	18.2
一般消費税	4.4	9.1	9.6	12.2
個別消費税	7.5	8.0	7.3	6.0
社会保険料	26.4	35.2	41.0	39.7
被用者拠出	10.6	14.5	17.6	17.3
事業主拠出	14.8	12.7	18.5	18.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) OECD, *Revenue Statistics 1965-2015*, 2016.

主要国と比較すると、広義の租税収入の社会保険料への依存度の上昇は日本の特徴である（図5参照）。広義の租税収入に占める社会保障負担の比率はイギリスでは小幅な上昇を示しているが、他の4カ国では横ばいか低下している。日本においては政府への不信感が強く、使途が特定されない狭義の租税の税率引き上げへの抵抗が強い。年金を除くと個人ごとに負担と受益が対応しているわけではないが、使途が限定されている点で社会保険料率引き上げに対する抵抗は比較的弱い。

医療保険と介護保険に公費が投入されず、社会保険制度が徹底しているドイツでは、社会保険料率引き上げについては、労働コストを高め、国際競争力を低下させるとして、財界の抵抗が強い。そこで付加価値税の一部を年金目的税化して、年金保険料の上昇にブレーキをかけている。

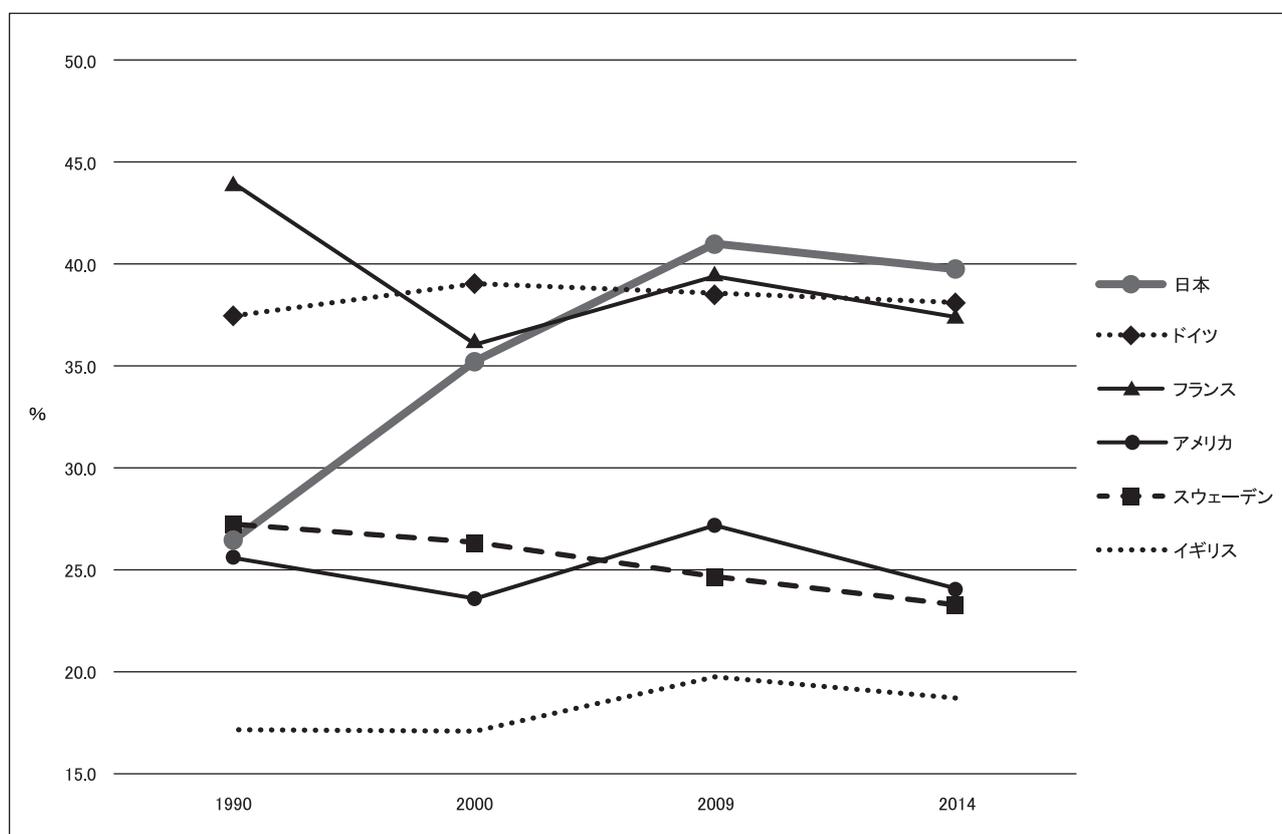
これに対して日本では、法人企業は社会保険料事業主拠出を回避できる非正規雇用の拡大で対応している。社会保険料の内訳をみた表9によると、被保険者拠出の比率が高まる反面、事業主拠出の

比率が低下しており、非正規労働者へのシフトの効果が現れている。

社会保険料は逆進的である。特に国民年金や国民健康保険へ加入する非正規労働者の負担率は高い。職域の社会保険に加入する正規労働者については、(i)賦課ベースの算定で所得税のような所得控除が設定されていない、(ii)料率が比例的である、(iii)年金と健康保険では最高報酬頭打ちが設定されているため、中所得上層以上では負担が逆進的であるという点で、所得税と比較して垂直的公平に欠ける。

こうした欠陥があるにもかかわらず社会保険料に意義があるのは、課税ベースの縮小と税率引き下げにより、法人所得課税が収入調達力を低下させている中で、法人に対する外形課税として相対的に収入調達力が高いことによる。非正規雇用へのシフトによる事業主負担の軽減は社会保険料の意義を減ずるものであり、職域保険の非正規雇用への拡大は喫緊の政策課題である。

図5 広義の租税収入に占める社会保障負担の比率



(出所) OECD, Revenue Statistics 1965-2015, 2016より作成。

表9 社会保障財源としての社会保険料の内訳

		社会保険料計		
			被保険者拠出	事業主拠出
実数 (10億円)	1995	51,217	24,412	26,805
	2000	54,964	26,656	28,308
	2005	55,329	28,366	26,963
	2010	58,482	30,329	28,153
	2016	68,888	36,495	32,393
構成比 (%)	1995	100.0	47.7	52.3
	2000	100.0	48.5	51.5
	2005	100.0	51.3	48.7
	2010	100.0	51.9	48.1
	2016	100.0	53.0	47.0

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

### (3) 国税体系の消費税へのシフト

主要国の租税体系は、直接税中心型のアメリカ、カナダ、スウェーデン、間接税中心型のフランス、イタリア、中間型のドイツ、イギリスにタイプ分けされ、日本は直接税中心型に属する。国税の科目別構成を示した表10によると、1990年度には直接税3/4、間接税等1/4となっており、直接税中心の体系を維持していた。低成長期に入ると、直接税の比率は2000年度61.3%、2010年度56.3%と低下し、中間型の体系へ移行した。消費税の比率は1990年度の7.4%から2000年度18.6%、2010年度23.0%と着実に上昇している。

2010～2016年度には直間比率はほとんど変化していない。消費税の比率は2016年度に28.1%まで高まったものの、個別消費税としての揮発油税や

酒税の比率が低下したことによる。2019年10月に予定通り消費税増税が行われると、直間比率はほぼ1対1になるだろう。

### (4) バランスのとれた道府県税体系

道府県税は法人事業税と法人住民税から成る法人二税に偏った租税体系が特徴であった。1990年度には法人二税の比率は46.6%を占め、この特徴が維持されていた(表11参照)。低成長期に入ると、道府県税体系は激変した。法人事業税の比率は、1990年度の40.2%から2000年度の25.1%へ大幅に低下した。輸出主導型景気上昇により2005年度には30.9%まで回復したが、リーマン・ショック後の不況と法人事業税の一部国税化(2008年度改正、地方譲与税財源としての「地方法人特別税」

表10 国税の科目別構成

	1990	1995	2000	2005	2010	2016
直接税	73.7	66.1	61.3	60.3	56.3	57.2
所得税	41.4	35.5	35.6	29.8	29.7	29.4
源泉分	29.9	28.6	30.1	24.8	24.4	24.6
申告分	11.5	6.9	5.5	5.0	5.3	4.8
法人税	29.3	25.0	22.3	25.4	20.5	20.0
相続税	3.1	4.9	3.4	3.0	2.9	3.1
地方法人特別税	—	—	—	—	3.2	3.1
間接税等	26.3	33.9	38.7	39.7	43.7	42.8
消費税	7.4	10.5	18.6	20.2	23.0	28.1
酒税	3.1	3.7	3.4	3.0	3.2	2.2
揮発油税	2.4	3.4	3.9	4.1	6.3	3.9
印紙収入	3.0	3.5	2.9	2.2	2.3	1.7
租税印紙収入計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「財政金融統計月報」2016年5月号、2018年5月号。

表11 道府県税の科目別構成

%

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
個人道府県民税	15.7	19.1	15.3	14.9	24.7	28.7
法人二税	46.6	36.2	30.4	37.2	21.5	24.2
法人道府県民税	6.4	5.8	5.3	6.3	5.4	4.7
法人事業税	40.2	30.4	25.1	30.9	16.1	19.5
地方消費税	—	—	16.2	16.8	18.8	27.6
自動車税	8.2	11.4	11.5	11.5	10.7	8.6
軽油引税取税	5.3	9.6	8.1	7.1	6.5	5.1
計（その他を含む）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「地方税に関する参考計数資料」各年度版。

化)により、法人事業税の比率は、2010年度には16.1%へ低下した。2014年度改正における法人住民税の一部交付税原資化に対応して、法人事業税は1/3還元されたが、比率は2015年度に19.5%へ上昇したにすぎない。2008年度改正で導入された法人事業税の一部国税化は、東京都との約束で消費税率が10%に引き上げられるまでの「暫定措置」とされたが、2019年度改正で約束は実質的には反故にされている。新たに国税として「特別法人事業税」が採用されるとともに、都道府県への譲与税配分にあって東京都を狙い撃ちする不交付団体に対する7割カットが導入される。法人住民税の国税原資化も拡大するために、地方税を原資とする実質的な「水平方式」の財政調整は強化されることになった。

法人二税と対照的に比率を高めたのは、第1に地方消費税である。2014年度の消費税率（国税・地方税計）の8%への引き上げに伴い、地方消費税率（消費税換算）は1%から1.7%へ引き上げ

られた。その結果、2015年度には地方消費税の比率は27.6%まで上昇し、基幹税の一翼を占めるようになった。第2は個人住民税である。「三位一体の改革」に伴う2007年度の所得税から個人住民税所得割への税源移譲は、都道府県が国庫支出金削減の主な対象となったことから道府県税を中心に行われた。その結果、個人道府県民税の比率は、2005年度の14.9%から2010年度24.7%、2015年度28.7%と急上昇し、首座を占めるようになった。道府県税は、個人住民税、地方消費税、法人二税を基幹税として、バランスがとれた税体系に激変した。

#### (5) 安定的な市町村体系

個人市町村民税と固定資産税を基幹税とするシャープ勧告以降の市町村税体系の骨格は維持されている。2015年度には固定資産税が4割強で首座を占め、個人市町村民税が1/3を占めてこれに次いでいる（表12参照）。

表12 市町村税の科目別構成

%

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
個人市町村民税	36.4	33.0	30.3	29.1	33.5	34.3
法人市町村民税	18.0	11.5	10.9	12.6	9.6	11.0
固定資産税	33.8	42.6	45.3	44.7	44.2	41.5
土地	13.3	17.7	18.8	17.4	17.1	16.1
家屋	13.2	16.3	17.4	19.2	18.6	17.5
償却資産	7.0	8.4	8.7	8.1	7.9	7.5
軽自動車税	0.5	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0
市町村たばこ（消費）税	3.6	3.4	4.3	4.3	3.9	4.4
事業所税	1.6	1.6	1.6	1.5	1.0	1.7
都市計画税	5.3	6.6	6.6	6.3	3.7	5.9
計（その他を含む）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「地方税に関する参考計数資料」各年度版。

## 4. 財政赤字・公債累積と財政健全化政策

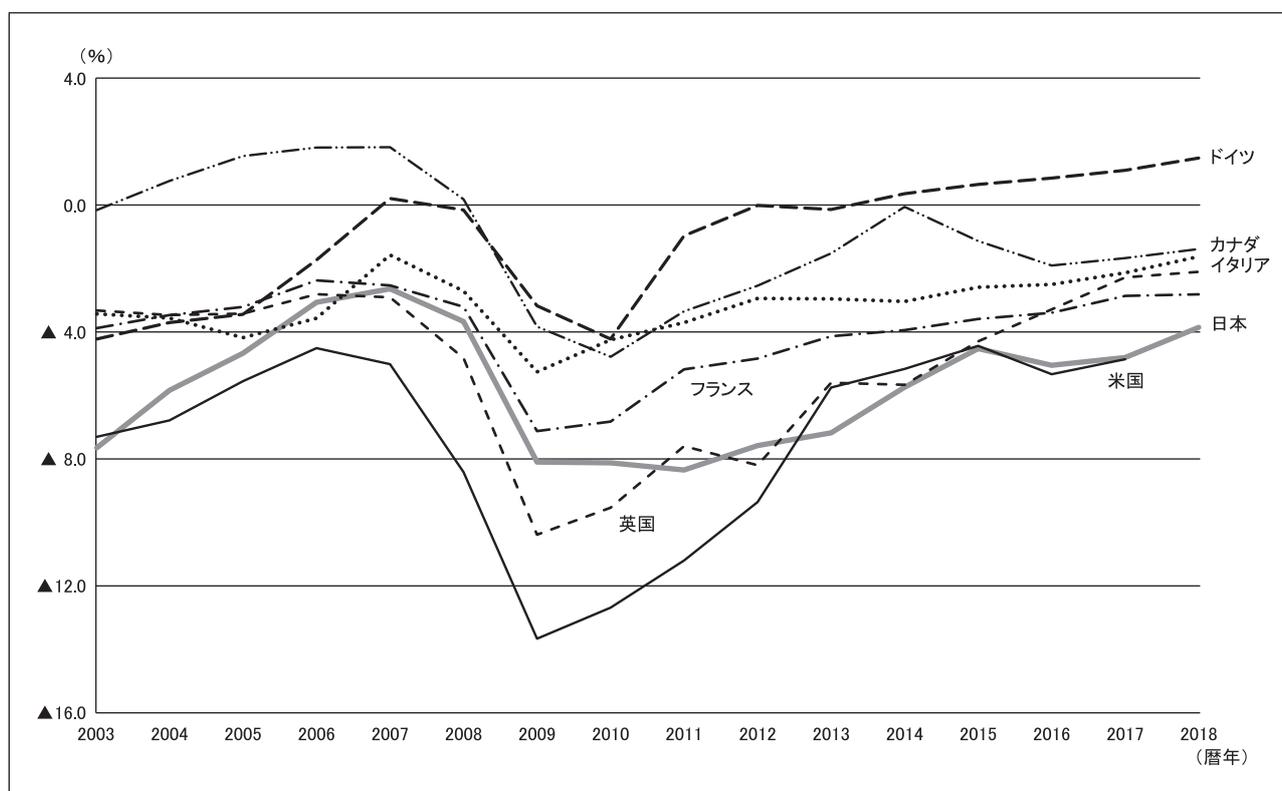
### (1) EU基準を上回る財政赤字の継続

2003年以降における主要7カ国における中央・地方一般政府のSNA（国民経済計算）ベースの財政収支差額の対GDP比の推移を示したのが図6である。財政収入から公債収入が除かれている。財政支出には利払費が含まれ、償還費は除かれている。SNAベースの財政収支から利払費を除くと、後述する財政健全化政策の操作指標である基礎的財政収支＝プライマリー・バランス（PB）になる。

2007年までイタリアを除く6カ国は、景気上昇を背景に財政収支を改善し、カナダとドイツは黒字化を達成している。日本は、2003年には赤字比率7.7%でアメリカ（7.3%）とともに高位国であったが、2007年には3.0%まで低下し、中位国

になった。リーマン・ショック後の世界同時不況の下で、2008年と2009年に各国は財政収支を悪化させた。2009年の赤字比率はアメリカ（13.7%）とイギリス（10.4%）が突出して高く、日本は8.1%で次に高いグループを構成した。2010年以降、各国は財政収支を改善したが、2013年までは日本の赤字比率低下は緩慢で、7.2%で最も高率であった。2014年4月の消費税率（国・地方計）の5%から8%への引き上げの効果が発揮されて、2015年には赤字比率は4.5%まで低下した。2015年に赤字比率がEU基準（3%）を上回って4%台に乗っているのは、日本、アメリカ、イギリスの3カ国であり、日本の財政赤字は主要国の中でおお大幅である。

図6 一般政府の財政収支差額の対GDP比



(注) 1. 日本とアメリカについては社会保障基金を除いた金額。

2. 2017年11月時点でのデータを用いており、2018年度予算案の内容を反映していない。

(出所) 財務省主計局「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」2017年12月

(2) 突出して高水準の中央・地方債務残高の対GDP比

2007年以降の主要7カ国における中央・地方債務残高の対GDP比の推移を示したのが図7である。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130%を超えた後、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、2010年に200%を超えた後、財政収支が急速な改善を示した2014～2016年に240%前後で高止まりしている。

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。PBは2009年には早くも対GDP比1%の黒字となっている。それにもかかわらず債務残高対GDP比は2012年の79.8%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。

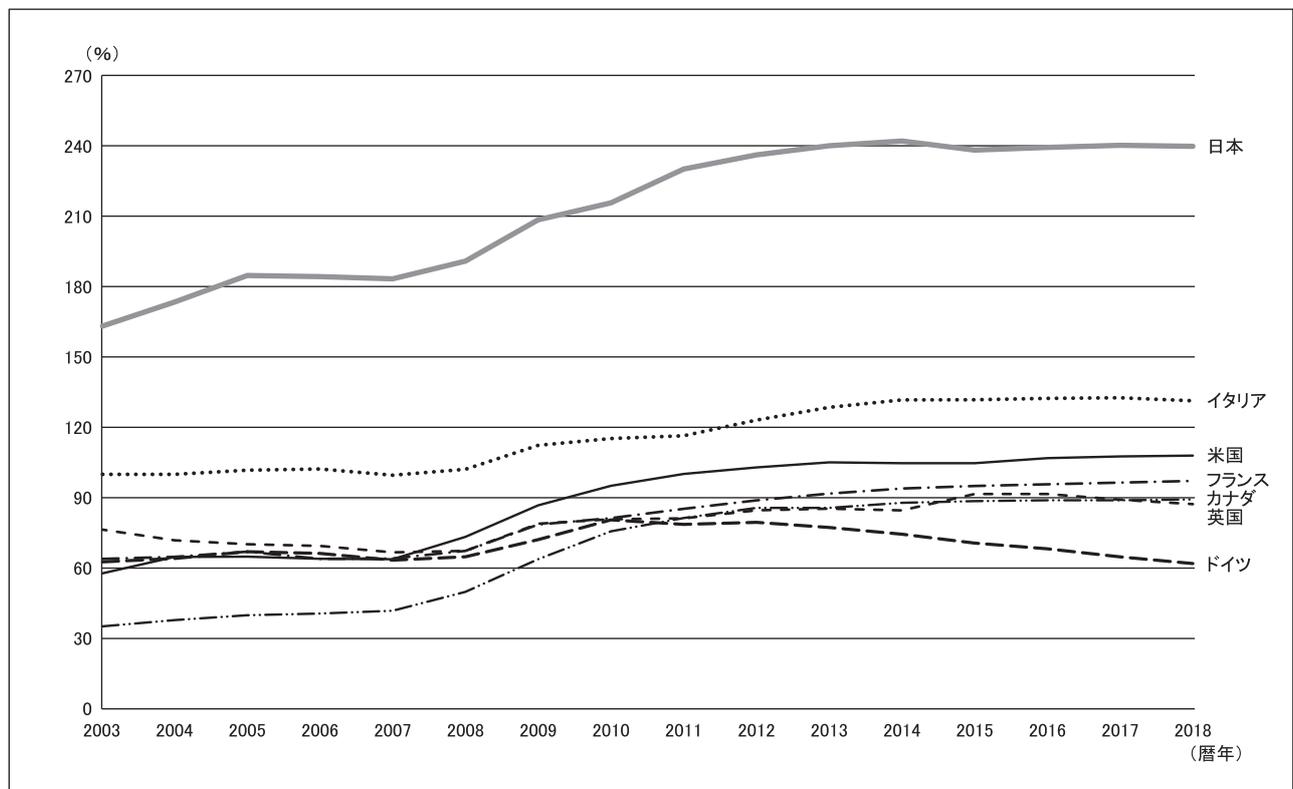
後述する通り、日本の財政健全化ではPB（基礎的財政収支）の均衡により債務残高対GDP比の上昇に歯止めをかけることを目標とし、その後は引き下げを目指すとしている。ドイツの例からみると、PBが均衡化したとしても、230%を超える債務残高対GDP比をリーマン・ショック以前の160%台（2003年の水準）に引き下げるのは容易なことではない。

(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「骨太の方針」では、財政健全化

図7 一般政府債務残高の対GDP比



(注) 1. 日本とアメリカについては社会保障基金を除いた金額。  
2. 2017年11月時点でのデータを用いており、2018年度予算案の内容を反映していない。

(出所) 財務省主計局「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」2017年12月

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P Bの黒字化を目指すとした。

P B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、P B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）でどの程度賄うことができているかを示す指標である。P Bが均衡していれば、その年度のP B対象経費を公債金収入に頼ることなく、税収・税外収入で賄うことができている。P B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。P B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G D P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G D P比を安定的に低下させるには、一定水準以上のP B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P B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、P B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P Bは国民経済計算（S N A）ベースの国・地方のP B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。S N AベースのP B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P B（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である。基礎的財政収支対象経費は、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、P B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「骨太の方針2009」においては、5年以内のP B赤字比率（対G D P比）の半減、10年以内のP B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た閣議決定された財政健全化目標では、（i）2015年度までにP B赤字比率（対G D P比）を2010年度比で半減させる、（ii）2020年度にP Bを黒字化するとした。

## ② 2015年度における財政健全化の中間目標の達成

安倍第2次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「骨太の方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」では、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化、その後の債務残高対G D P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付けた。

2010年度のP B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G D P比は6.6%の赤字であった。国・地方のP B赤字比率は2013年度には5%台で小幅な低下にとどまっていたが、2014年度から急速に低下し、2015年度には2.9%まで低下した。P B赤字比率は2016年度3.0%、2017年度2.9%、2018年度2.8%と推移した。

2015年度における財政健全化政策の中間目標が達成され、集中改革期間においてP B赤字比率が2010年度の1/2以下にとどめられた要因としては、第1に輸出主導型景気上昇と円安（輸出関連大企業の円ベースの売上を増大させる）による法人税の順調な拡大があげられる。

第2に2014年4月の消費税増税と増収分の財政再建への優先的配分である。「社会保障・税の一体改革」において消費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。

第3に計画的な社会保障関係費の抑制である。「骨太の方針2015」の経済・財政再生計画は、2016～2018年度の集中改革期間における社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とする目安を設定した。実績としては、社会保障関係費の伸びは3年連続して対前年度4,997億円増となり、目安は順守された。社会保障関係費の伸びを対前年度5,000億円に抑えるために、2016年度予算では1,700億円、2017年度予算では1,400億円、2018年度予算では1,300億円の削減措置が薬価の引き下げ、医療等の自己負担を中心として盛り込まれた。

### ③ 「新しい経済政策パッケージ」と財政健全化の挫折

2015年度には財政健全化の中間目標は達成されたが、2020年度におけるPBの黒字化という最終目標の達成は不可能であることを政府も認めざるをえなくなった。2017年7月に内閣府が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」によると、実質経済成長率が実質で2%以上、名目で3%以上という「超楽観的」シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。PBが黒字化するのは、財政健全化の最終目標から5年繰り延べられて2025年度となる。この試算は、2019年10月からの消費税率（国・地方）の10%への引き上げと軽減税率の導入、社会保障・税の一体改革の時点で決まった増収分の使途を前提としている。

「解散の大義がない」「森友・加計学園問題の疑惑隠し」との批判を封じるために、自民党は総選挙の目玉として「人づくり革命」を打ち出し、教育の無償化や高齢者中心の社会保障を

低所得者・若年者に向けた「全世代型社会保障」の実現を掲げ、その財源として消費税率引き上げによる増収分を充てるとした。衆議院選挙で与党が勝利すると、政府は12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育・保育無償化で、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する。財源としては消費税の増税分（5.6兆円）の使途を変更、2012年の「税と社会保障の一体改革」をめぐる3党合意で決まっていた財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2（2.8兆円）に引き上げる。消費税率引き上げによる増収分の財政再建等への充当割合の引き下げにより、PB赤字の削減は2017年7月の内閣府の見通しよりも小幅になる。そこで「新しい経済政策パッケージ」においては、2020年度のPB黒字化の達成は困難になると認めている。

### ④ 2018年1月提出の「中長期の経済財政に関する試算」：PB黒字化は2027年度

2018年1月23日、内閣府は経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算」を提出した。2020年代前半の経済成長率を、2017年7月の試算の「経済再生ケース」では実質2.4%、名目3.9%まで高まると「超楽観的」な想定をしたが、この試算では「成長実現ケース」で実質2%前後、名目3%前後に引き下げている。2017年7月の試算では2020年度のPB赤字を8.2兆円（名目GDP比1.3%）としたが、10.8兆円（名目GDP比1.8%）に拡大した。2017年7月の試算でPBが黒字化するとした2025年度にPBは3.8兆円（名目GDP比0.5%）の赤字である。PB黒字化の達成は、2017年7月の試算よりは2年ずれ込んで2027年度となる。

### ⑤ 2018年7月提出の「中長期の経済財政に関する試算」

2018年7月9日、内閣府は新たな「中長期の経済財政に関する試算」を経済財政諮問会議に提出した（表13参照）。新たな財政健全化計画では、基盤強化期間の2019～2021年度に社会保障費の伸びを集中的に抑えるとしており、新た

表13 中長期の経済財政に関する試算 — 内閣府作成、2018年7月9日経済財政諮問会議提出 —

兆円程度／％程度

		2016	2018	2020	2025	2027
成長実現ケース	実質GDP成長率	1.2	1.5	1.4	2.0	2.0
	名目GDP成長率	1.0	1.7	2.8	3.5	3.5
	潜在成長率	1.0	1.2	1.7	2.0	2.0
	消費者物価上昇率	-0.1	1.1	1.8	2.0	2.0
	名目長期金利	-0.1	0.0	0.0	2.6	3.5
	国・地方の基礎的財政収支	-16.0	-15.7	-8.9	-2.4	2.0
		(-3.0)	(-2.8)	(-1.5)	(-0.3)	(0.3)
	国	-18.7	-16.6	-12.7	-9.9	-8.4
		(-3.5)	(-301)	(-2.2)	(-1.4)	(-1.1)
	地方	2.7	0.8	3.8	7.5	10.4
		(0.5)	(0.1)	(0.6)	(1.1)	(1.4)
	公債等残高	1,011.7	1,055.8	1,083.3	1,138.8	1,168.9
	(187.6)	(189.2)	(183.7)	(164.0)	(157.1)	
国の一般会計の基礎的財政収支	-15.5	-10.4	-8.0	-5.1	-3.5	
地方普通会計の基礎的財政収支	2.7	2.3	3.9	7.5	10.5	
ベースラインケース	実質GDP成長率	1.2	1.5	1.2	1.2	1.1
	名目GDP成長率	1.0	1.7	2.1	1.7	1.6
	潜在成長率	1.0	1.2	1.5	1.2	1.1
	消費者物価上昇率	-0.1	1.1	1.4	1.1	1.1
	名目長期金利	-0.1	0.0	0.0	2.0	2.1
	国・地方の基礎的財政収支	-16.0	-15.7	-9.0	-8.1	-7.2
		(-3.0)	(-2.8)	(-1.5)	(-1.3)	(-1.1)
	国	-18.7	-16.6	-12.7	-12.1	-11.8
		(-3.5)	(-3.0)	(-2.2)	(-1.9)	(-1.8)
	地方	2.7	0.8	3.7	3.9	4.6
		(0.5)	(0.1)	(0.6)	(0.6)	(0.7)
	公債等残高	1,011.7	1,055.8	1,083.5	1,148.9	1,184.0
	(187.6)	(189.2)	(185.0)	(180.3)	(179.8)	
国の一般会計の基礎的財政収支	-15.5	-10.4	-8.2	-7.6	-7.4	
地方普通会計の基礎的財政収支	2.7	2.3	3.8	4.0	4.7	

(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」(平成30年7月29日経済財政諮問会議提出)。

な試算では2019年度にある程度歳出削減が進むとの前提を織り込んでいる。2020年度以降の歳出は、新たな財政健全化計画に基づく歳出改革を含まない、いわゆる「歳出自然体」である。

成長実現ケースは、GDPについて2020年代前半以降、実質2%以上、名目3%以上の成長が安定的に続くという前提に立っている。実質2%以上の成長が何年も続くという事態はバブル以降経験していない。非現実的なシナリオにおいて、2025年度には2.4兆円(対GDP比0.3%)のPB赤字になり、PBが黒字化するのは2027年度である。

より現実的なベースラインケースでは、2020年代のGDP成長率は1.1~1.2%である。消費者物価上昇率は消費税率引き上げの影響で2018年度の1.1%から2020年度の1.4%に高まるが、2020年代には1.1%に戻ってしまう。その結果、名目GDP成長率は2020年度の2.1%から2025年度1.2%、2027年度1.1%と低下する。2025年度のPB赤字は成長実現ケースを5.7兆円上回る8.1兆円(対GDP比1.3%)であり、2027年度にも7.2兆円(対GDP比1.1%)と巨額の赤字が残る。

## ⑥ 「骨太の方針2018」と財政健全化目標の改定

2018年6月15日、「骨太の方針2018～少子高齢化の克服による持続可能な成長経路の実現～」が閣議決定された。全72頁のうち「力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」がインフラ輸出、農林水産新時代、スポーツ立国、目玉としての「人づくり革命」（幼児教育・保育と高等教育の無償化など）などの40頁にわたって書き込まれている。労働力投入、資本ストック、技術革新など供給サイドによって決定される潜在成長力は1%まで落ち込んでいるが、その引き上げが重要な政策課題であり、外国人材の受け入れを積極化しようとしている。

新経済・財政計画の策定においても、「経済再生なくして財政健全化なし」の第2次安倍内閣の基本方針を堅持、引き続き「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の3本柱の改革を加速・拡大するとしている。財政健全化目標では、2025年度の国・地方のPB黒字化を目指すとして、旧計画よりも目標年度を5年間繰り延べている。

2019～2021年度は社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」と位置付けられたが、旧計画の集中改革期間のような社会保障費抑制の数値目標が設定されているわけではない。4月末、麻生財務大臣らは官邸で2019～2021年度の社会保障費の伸びを計1.3兆円に抑えることができるといふ財務省原案を提示したが、安倍首相は難色を示したという（『朝日新聞』2018年6月16日付）。結局、今回は「2020年度の骨太の方針で、社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき課題をとりまとめる」として、議論を参議院選挙後に先送りした。

財政健全化目標の5年先送りだけでは、財政再建路線の放棄という批判が生じるのを回避するために、中間検証として2021年度時点の進捗状況を対GDP比で①PB赤字比率1.5%程度に抑える、②SNAベースの財政赤字を3%以下（EU基準）に抑える、③債務残高を180%前半に抑える、という3指標を点検する。

## ⑦ 財政規律が緩む2019年度予算

財政健全化目標の5年先送りにより、2019年

度予算では財政規律の緩みが顕著となった。9月7日に財務省が発表した2019年度一般会計の概算要求総額は102兆7,658億円でこれまで過去最大であった2016年度（102.4兆円）を上回った。概算要求総額が膨張した第1の理由は、7月10日に閣議了解された概算要求基準において、2018年度比で1割増の「特別枠」が認められたことである。基準では、政府が掲げる成長戦略に関する政策については、約4.4兆円の特別枠を設け、経費の削減額の3倍まで要求を認める。特別枠の財源を捻出するために2つの手法を用いた。

(i) 使い道の自由度が高い裁量的経費について、各省に2018年度予算（14.7兆円）を10%削減するよう求める。その上で、削減した金額の3倍にあたる4.4兆円の「特別枠」を設け、政府が掲げる成長戦略に関する政策に充てる。この方式の「特別枠」は2018年度予算では裁量的経費の27%にあたる4兆円程度であったが、2019年度予算では3ポイント増の30%に拡充される。

(ii) 人件費などの義務的経費（2018年度12.7兆円）について、削減額の3倍まで公共事業などの裁量的経費に振り替える「特別枠」を新設する。

従って義務的経費の削減が進めば、(i)と(ii)を合わせた「特別枠」は4.4兆円からさらに膨らむ。各省庁は、既存の政策を特別枠に適合するように看板を塗り替えて、歳出拡大に努めてきた。「特別枠」の拡充は、概算要求総額の肥大化を招いた。

北朝鮮をめぐる情勢が変化しているにもかかわらず、脅威は変わっていないとして、防衛関係費の拡充を続けようとしている。防衛関係費は過去最大の5兆2,986億円の要求で、5年連続して過去最大を更新した。

国債残高の累増により、国債費の要求は2兆5,874億円で2018年度予算よりも1兆2,854億円増大した。

概算要求には計上されていない2つの経費が当初予算の拡大を招いた。第1に2019年10月における消費税増税の影響を和らげるための経済

政策が検討中であり、その予算化は当初予算で行われることになった。第2に2019年10月から始まる新しい経済政策パッケージに基づく幼児教育・保育無償化についても、「予算編成過程で検討する」と概算要求基準に明記された。

2018年12月21日に閣議決定された2019年度の一般会計予算案の規模は101兆4,564億円で、当初予算として初めて100兆円台に乗った。2019年1月18日、毎月勤労統計の不適切な調査に基づく雇用保険などの過小給付を是正するために、一般会計予算政府案の修正案が閣議決定され、予算規模は当初案よりも約6億5,000万円多い101兆4,571億円になった。消費増税対策（「臨時・特別の措置」）として初年度の増税額の1.56倍にのぼる2兆280億円が計上されている。「臨時・特別の措置」のうちポイント還元などの消費者向け（6,606億円）は、9カ月間の短期的措置で景気効果は乏しいと考えられる。規模が大きいのは防災・減災、国土強靱化対策であり、2018年度第2次補正予算（1兆723億円）と2019年度の「臨時・特別の措置」（1兆3,475億円）で国費2.4兆円が投入される。消費増税対策の中心が景気対策としての公共事業の拡大に置かれ、建設国債の増発を伴っている。

「骨太の方針2018」（2018年6月15日閣議決定）に定められた「新経済・財政計画」では、社会保障関係費の実質的な伸び（自然増マイナス政策減）を「高齢化による増加分（2019年度4,800億円程度）に収める」という方針を打ち出した。実勢価格の動向を反映した薬価の引き下げ、2018年10月から3年かけて行う生活扶助基準の2回目の引き下げ等の政策減により1,236億円削減し、実質的な伸びを4,768億円と同計画の枠内に収めた。

一方、防衛関係費は「専守防衛」を逸脱した防衛大綱と31中期防（2018年12月18日閣議決定）に基づくアメリカからの高額兵器の購入により、歳出膨張圧力を強めている。当初予算の伸びを低く見せかけるために、2018年度第2次補正予算案で多額の兵器購入費が計上されているにもかかわらず、防衛関係費は7年連続増額の5兆2,574億円（2018年度比1.3%増）で、5年続け

て過去最大を更新している。高額兵器購入では、後年度負担（継続費、国庫債務負担行為）と呼ばれる兵器ローンが膨張している。新規ローンは2兆5,781億円にのぼり、2018年度比で4,627億円、21.8%も急増している（残高は5兆3千億円）。大型兵器の購入において、初年度予算に計上されるのは頭金のみであり、31中期防に基づく大型兵器購入の予算への影響は2020年度以降顕在化する。財政健全化を制約する要因としては、超高齢化に伴う社会保障費の自然増があげられることが多いが、兵器ローン残高の膨張による防衛関係費の下方硬直性の強まりも見逃せない。

日銀の「異次元の金融緩和」による超低金利と国債の大量買入に支えられて、財政健全化を先送りする予算政策が続いてゆく。

#### [注]

- (1) 日本経済の推移については、牛島利明「高度成長から平成不況まで」（浜野潔ほか『日本経済史 1600—2015 — 歴史に読む現代』慶應義塾大学出版会、2017年・所収）269～318頁で概観している。
- (2) 公共投資の国際比較は、中村良広「減額続く地方公共投資と地域格差の拡大」（地方自治総合研究所編『財政再建・構造改革下の地域格差の諸相：地方財政レポート2008』・所収）110頁による。
- (3) 旧西ドイツのフィスカル・ポリシーについては町田俊彦「西ドイツにおける〈安定法〉下の景気調整」福島大学経済学会『商学論集』第47巻第4号、1979年で分析している。
- (4) 日本財政の1980年代後半までの「土建国家」としての特質とその形成については、井手英策「統治の全体像としての〈土建国家〉」（井手英策編『日本財政の現代史Ⅰ 土建国家の時代 1960～85』2014年・所収）1～22頁で分析されている。
- (5) 道路特定財源が果たした役割については、宮崎雅人「公共投資と国土計画」（井手英策編、前掲書・所収）110～115頁による。
- (6) 星野菜穂子「社会保障の単独事業——一体改革での含意——」（地方自治総合研究所編『検証 社会保障・税一体改革：地方財政レポート2012』・所収）213～214頁。
- (7) 社会保障給付費の機能別内訳については、2011年度に新たな費用を追加し、2005年度まで遡及したために、2004年度以前の計数とは段差が生じている。「平成28年度社会保障費用統計」43頁。
- (8) 池上岳彦「日本における福祉財政の特徴」（高橋正幸/伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房、2018年・所収）3～7頁。
- (9) 池上岳彦、同上論文、5頁、7頁。

## 第3章 終末的な米と農地政策

石原健二

### 1. MA米を軸とした米政策

#### (1) 新たな米政策のはじまり

2018年は米の生産にとっては大きな曲がり角となっている。天候異変、地震など災害の多い年であったばかりではなく、農業政策のうえでも転換の年であった。

しかし、その方向は5年前に示されていた。2013年の農林水産省「地域の活力創造本部」の決定としてあげていた3つの方向である。それは①今後10年間（2023年）で、担い手の米の生産コストを4割削減する。②飼料米の生産性コストをコストの削減や単収増により2倍に向上させる。③農業経営者が自らの経営判断により作物を選択できるよう米政策改革の定着を図る、というものであった。

今年からはじまった新たな米政策とは、政府による生産目標数量の配分をなくし、農業者（産地）は主体的に需要に応じた生産販売を行う必要がある、というものである。「米価は産地銘柄ごとの需要バランスによって形成されており、農業者が市場動向や自らの販売実績を踏まえ、どの作物をどれだけ生産し、誰にどのように販売するかという戦略に基づいて主体的に取り組むことが重要。」という。そのため国は情報の提供や支援措置を行うこととしている。そこで、2018年の米の生産にあたって政府の示した全国の需給見通しはどのようなものであったか。生産量は735万t、これに納めるため「水田活用の直接支払交付金」、「収入減少影響緩和対策」や収入保険でセーフティネットを用意するというもの。それは生産者が多収穫品種の導入や省力栽培技術を積極的に取り入れ、他方、業者による資材価格の引き下げ、農地中間管理機構による農地集積や大区画整理を行い、コストの引き下げを図ることを意図している。米

の需要拡大にあたっては主食用米の31%にあたる中食・外食用の需要不足に応じた生産を行い、そのため生産者と実需者との複数年契約・事前契約などの安定的取引を推進。国も業務用米等のマッチング等への援助に取り組む支援をとするしたのである〈表1〉。

#### (2) 主食用米ではなく、非主食用の確保

政府による目標数量の配分がなくなるにつれ、農水省は県・市町村・農業団体・認定農業者等を含む「地域再生協議会」を組織し、実質的な配分を行わせている。この協議会では、地域農業の設計図として「水田フル活用ビジョン」を作成し、生産目標を出させている。そこでは需要に不足していた業務用・加工用・飼料用など非主食用の作付け目標や技術などを記載することとし、その生産を促している。

しかし、これらの対策はほとんどがこれまでの米対策の継続である。水田活用の直接交付金は従来の転作作物への対策で、①産地交付金は今回付け加えられた対策だが、高付加価値や低コスト化を図りながら二毛作・耕畜連携をした産地づくりに対し、都道府県に交付されるものである。加工用・米粉用米、飼料米等に10aあたり1.2万円を配分、転換作物の拡大について10aあたり1万円。米の新市場開拓については10aあたり2万円、畑地化に対しては10aあたり10万円と細かな奨励金の配分となっている。②米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）も従来からのもので、対象は認定農業者、集落営農、農業法人、認定新規就業者であり戸別作物への補填（ゲタ対策）とともに、農家経営にかかわる補助として用意されている。これは収入保険との選択性となっている。

表1 米政策改革の概要

## 30年産から新たな米政策が始まります

- 30年産から行政による生産数量目標の配分がなくなり、農業者（産地）は主体的に需要に応じた生産・販売を行う必要があります。
- 国は引き続き、きめ細かな情報提供や水田フル活用に向けた支援を講じてまいります。

30年産以降も需要に応じた生産・販売の重要性は変わりません。  
米価は産地銘柄ごとの需給バランスによって形成されており、農業者（産地）が市場動向や自らの販売実績等を踏まえ、どの作物をどれだけ生産し、誰にどのように販売するのかという戦略に基づいて主体的に取り組むことが重要です。

国や農業再生協議会が様々な取組でしっかりお支えます！！

【例えば】

- ▶ 中食・外食等の最終実需者との事前契約による安定取引
- ▶ 輸出や米粉など、新たな需要の開拓に向けた取組
- ▶ 野菜等の高収益作物、飼料用トウモロコシ等への転換
- ▶ 飼料用米等の戦略作物の本作化

それぞれが需要に応じた生産・販売を行わないと、在庫を抱え、結果的に米価が低迷することになります。

### 経営判断のための国からの情報提供や支援措置

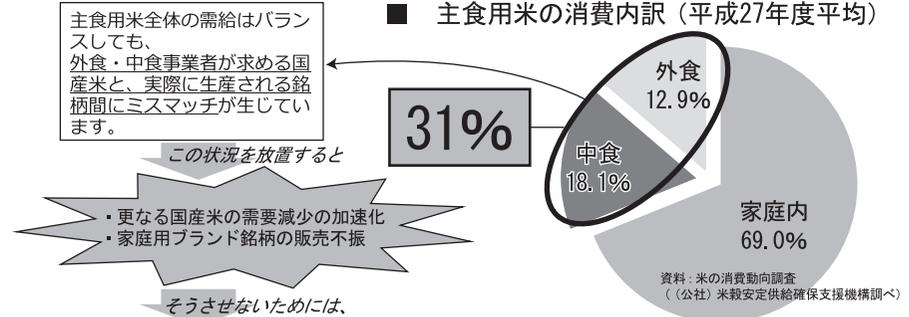
<p><b>きめ細かい情報提供</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 全国の需給見通し（30年産生産量 735万トン（前年同））</li> <li>✓ 各県、各地域ごとの作付動向の中間公表、マンスリーレポート</li> <li>✓ 各産地への情報提供・意見交換</li> </ul>	<p><b>生産コスト低減</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 多収品種や省力栽培技術の導入</li> <li>✓ 農業競争力強化支援法に基づく生産資材価格の引下げ</li> <li>✓ 農地中間管理機構による担い手への農地集積や農地の大区画化</li> </ul>
<p><b>水田フル活用に向けた支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 水田活用の直接支払交付金【H30年度概算要求 3,304億円】</li> <li>✓ 収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）や収入保険（31年～）等のセーフティネット</li> </ul>	<p><b>米の需要拡大</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 中食・外食等最終実需者との安定取引の推進（マッチングフェア）</li> <li>✓ コメ海外市場拡大戦略プロジェクトによる輸出拡大</li> <li>✓ ノングルテン表示、用途別基準設定により、米粉の利用を促進</li> </ul>

（出所）農林水産省ウェブサイト。

## 主食用米の需要に応じた生産

～外食・中食等の実需者と産地との間の安定取引の拡大が必要です～

- 外食・中食の需要は、主食用米の3割超を占めており、今後も堅調な需要が期待されます。



- 外食・中食等の実需者と産地との間で、複数年契約・事前契約などの安定取引を拡大していくことが重要です。



先進地域では、既に安定取引の構築に取り組んでいます。

- 先進地域では、高級ブランド米の販売と併せて、外食・中食向けをメインターゲットにした米の生産を推進し、安定的に中長期的に取引できる関係を構築しています。

平成27年産米の産地別事前契約比率  
（事前契約数量を農産物検査数量で除した比率） 28年12月現在

順位	1	2	3	4	5
産地	山口	宮城	香川	島根	岩手
事前契約比率	55.1%	52.1%	50.0%	44.7%	44.1%

国も後押しします！

- 国としても、外食・中食との安定取引のマッチングを支援することとしています。

米穀周年供給・需要拡大支援事業  
\* 29年度からメニュー追加

- ① 業務用等のマッチングの取組の支援
- ② 産地が自主的に行う年間を通じた安定販売、需要拡大等の取組の支援

（業務用米取引セミナー）（展示商談会）

しかもこのナラシ対策は標準的収入額の9割補助で、農業者の抛出が必要で、収入減少分の実質67%の補填に過ぎない。③主食用対策としては「米穀周年供給・需要拡大支援事業」がつくられているが、これは主食用米を生産する農業者が豊作等で過剰になったとき過剰分を翌年の飼料米として回し、翌年は同量の米を飼料米として生産するというもの。この経費も国は2分の1の補助となっており後は農業者の抛出である。2018年度に加わった事業は非主食用米の確保のための対策であると同時に、認定農業者・法人・企業に着目した政策となっている。

その結果、2018年産米は9月15日現在で、作付面積は1万6千ha増の138万ha、作況指数は100で生産量は737万tとなっていて、2019年6月の在庫量は前年同期比4万t減の186万tとなる見通しとなっている。作付面積では主食用では西日本は減少気味で、政府が期待していた加工用の作付面積も減ってきている。飼料米は多収穫品種の作付けが50%で、補助金が高いことから水稻全体の作付け規模が5ha以上の農業者が7割を占めている。しかし、2017年度より1万2千ha減の8万haに減少。備蓄用米も1万3千ha減の2万2千haに落ち込んでいる。なかなか増えてはいないのだ。しかし、なぜ、政府は非主食用米の生産増を狙うのだろうか。

### (3) 需給関係にのしかかるMA米

毎年の米の需給計画は作付けの前年の秋に出されるが、MA米、SBS米は入っていない。しかし、その輸入量は年77万t、年間の生産量730万tの1割を超えている。国内産米が10%減ったりすれば、価格は大きく変動し、端境期には消費者米価は高騰する。しかし、MA米は政府管理の下にあって、直接、表には出てこない。流通の実態はつかめない。

MA米（ミニマムアクセス米）は1995年GATTウルグアイラウンド農業合意で、原則として関税以外の国境措置を禁止し、全ての非関税措置は内外価格差によって関税によるとされた。そのため、輸入実績のほとんど無い品目については国内の消費量（1986～1988年）の一定割合の数量につ

いて最低限の輸入をすることとされたのだ。1年目の1995年は3%で、毎年0.3%ずつ引き上げられたが、途中で3%に引き下げられ、6年目の2000年から8%となった。このとき数量が85.2万tから76.7万tに縮減され、現在に至っている。米の国境措置は、国が購入する場合は輸入価格にkgあたり292円の引き上げが可能とされ、民間が購入する場合は枠外税率kgあたり341円を支払わなければならない。しかも77万tのうち、36万tは米国産米を買わなければならない。その価格は2017年で米国産SBS米がkg109円、米国産一般MA米は90円、タイ米48円、中国産80円。国産米の生産者の相対価格は263円で、SBS米でも輸入米は半分以下である。

MA米のうち66万tは国が輸入業者から買入れ、価格面で対応しきれない加工用米、飼料用等非主食用として販売、10万tのSBS米（Simultaneous Buy and Sell）は輸入業者と実需者の間に国が入って直接取引を行い、主として業務用・主食用に販売されている。

1995年から2017年、23年間のMA米の販売状況を見ると<表2>、輸入量1,585万tのうち主食用141万t、加工用486万t、飼料用564万t、援助用320万t、在庫54万tとなっている。SBS米は主食用に、あとは加工用、飼料用として用いられている。国内産の非主食用米に与える影響は大きいのだ。2017年度を見ても畜産農家へ16万t、飼料メーカー100万tのうち54万tの供給である<表3>。国がMA米を国の需給計画に入れず、非主食用米の国内産の振興を図ろうという意図が分からない。

MA米の財政負担を見ると売買損益、在庫に伴う保管料などが発生している。飼料米ではtあたり4万円、援助用では9万円、在庫では年間1万円となり、2014年度412億円、2015年度505億円、2016年度で351億円となり、かなりの額である。こうした財政負担を生じながら国内産の生産量が700万tと減少してきているのに、なぜ、MA米を増やそうとするのか疑問を感じるのである。

### (4) 米価の実態 — 米騒動のときと同じ状態

米生産の目標数量の配分を止めた政府は、引き

表2 MA米の販売状況（年度別）

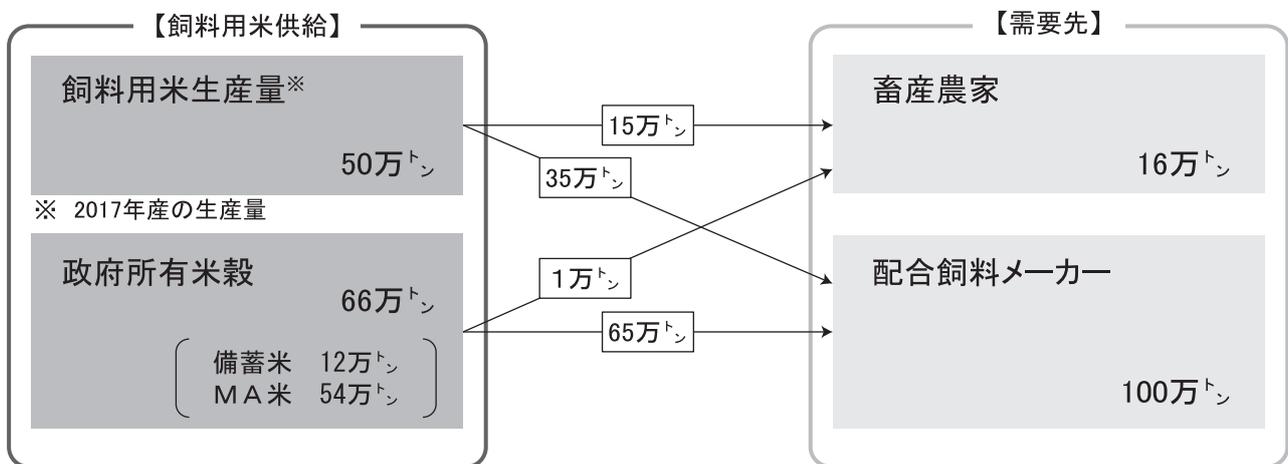
（単位：万玄米トン）

販売先	8 RY	9 RY	10 RY	11 RY	12 RY	13 RY	14 RY	15 RY	16 RY	17 RY	18 RY	19 RY	20 RY	21 RY	22 RY	23 RY	24 RY	25 RY	26 RY	27 RY	28 RY	29 RY	合計
主食用	-	3	4	10	10	9	10	4	6	8	10	11	10	8	8	1	8	10	4	1	1	5	141
加工用	12	28	19	28	24	27	24	21	31	25	25	36	37	21	21	15	15	19	15	10	13	19	486
飼料用	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	58	66	25	42	38	45	33	44	65	70	63	564
援助用	-	12	34	23	26	21	23	20	22	17	13	8	12	20	14	9	19	10	4	6	4	3	320
在庫	31	39	42	44	56	75	95	127	148	175	189	152	97	95	88	96	78	80	83	71	64	54	-

- (注) 1. RY（米穀年度）とは前年11月から当年10月までの1年間である  
 （例えば29RYであれば、平成28年11月から平成29年10月まで）。
2. この他に、食用不適品として処理した4万トン、バイオエタノール用に販売した16万トンがある。
3. ラウンドの関係で、内訳と合計が一致しない場合がある。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

表3 米の飼料用としての供給量（2017年度）



(出所) 農林水産省ウェブサイト。

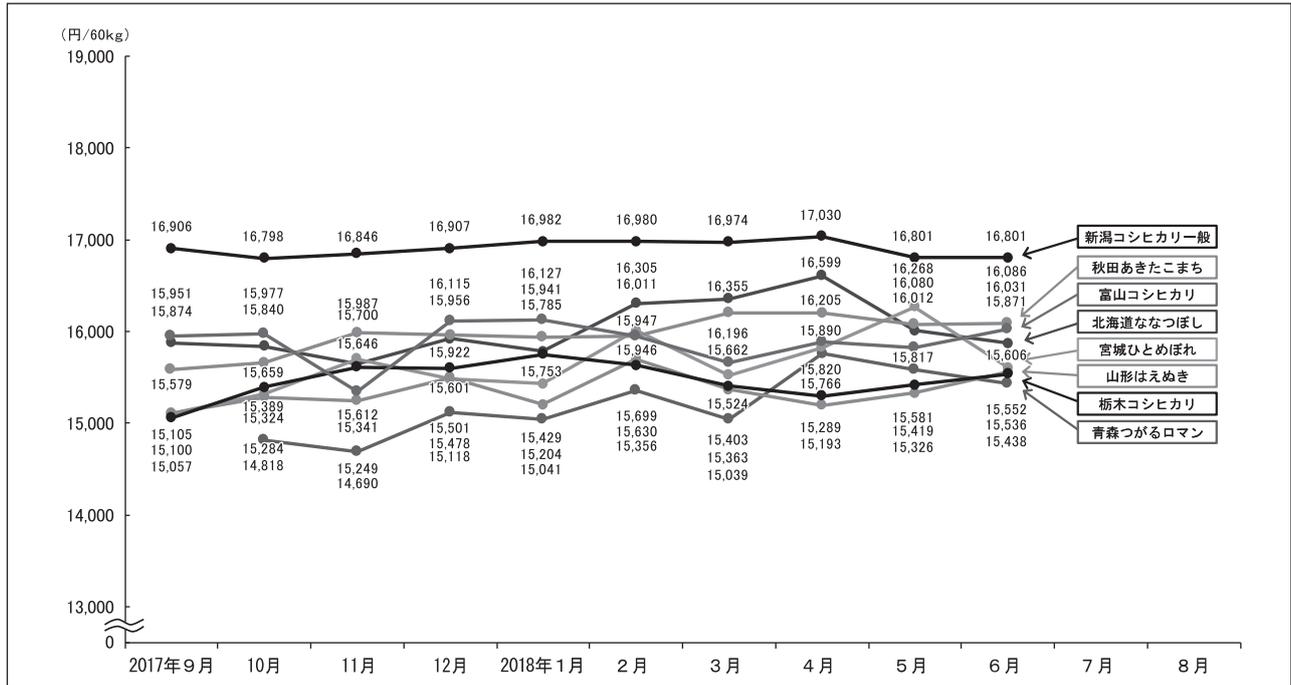
続き生産を抑制し、非主食用の生産を増やそうとしている。こうしたなかで米の生産者米価は再生産可能な価格になっているのだろうか。2017年産全銘柄平均の米価格は2018年5月では60kgあたり1万5,735円、対前年比1,285円高い。最近の米の生産費を見ると2015年の1haの米農家の費用合計が60kgあたり1万3,167円であり、これでは1.4haの平均的米作農家であっても余剰は出ない。政府は米価を15haの主業農家を目標として4割のコスト削減を目指しているが、2016年に15haの米作農家が31%減の1万900円となっているものの、40%減には届かない。銘柄別の相対取引価格を見ても15haの米作農家でも専業として続けられるか予測もできない。ごく一般的な米作農家は集落営農など協同組織に変わるかしなければ、生産を続

けることはできない。これに対し、小売価格は平均で5kgあたり2,040円、60kgでは2万4,500円である。新潟産魚沼のコシヒカリなど特別銘柄と呼ばれる米は、今年は需給関係が逼迫しそうなので、1kgあたり千円に近くなると思われる。昔から米価は生産者にとっては耐え難く低く、消費者にとっては貧乏人が買えない価格とされたが、今は1918年の大正の米騒動のときと同じような価格差となっている。何も問題とならないのは米離れなのか<表4、5>。

(5) スーパー・コンビニ中心の米流通

なぜ、このような流通となったのか。自主流通米がはじまったのは1969年。食管法が終焉を迎えるのが1995年、1999年以後「食料・農業・農村基

表4 生産者米価（2017年産）



(資料) 農林水産省「米穀の取引に関する報告」

(注) 運賃、包装代、消費税相当額を含む1等米の価格である。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

表5 小売価格の推移

(円/5kg袋販売時換算(税込み))

	北海道 ななつぼし	青森 まっしぐら	宮城 ひとめぼれ	秋田 あきたこまち	山形 はえぬき	茨城 コシヒカリ	新潟 コシヒカリ一般	全POS 取引 平均価格
2017年5月	1,948	1,750	1,775	1,898	1,776	1,773	2,086	1,944
6月	1,948	1,755	1,799	1,853	1,698	1,767	2,062	1,941
7月	1,939	1,759	1,784	1,862	1,673	1,795	2,023	1,937
8月	1,950	1,745	1,765	1,868	1,687	1,806	2,057	1,942
9月	1,925	1,710	1,794	1,886	1,705	1,918	2,045	1,945
10月	2,017	1,791	1,923	2,031	1,758	1,934	2,161	2,015
11月	2,021	1,875	1,900	2,026	1,850	1,917	2,161	2,034
12月	2,042	1,911	1,938	2,055	1,907	1,939	2,165	2,076
2018年1月	2,037	1,811	1,929	2,074	1,961	1,902	2,172	2,067
2月	2,023	1,806	1,910	2,069	1,899	1,935	2,140	2,058
3月	2,021	1,834	1,919	2,079	1,905	1,944	2,159	2,056
4月	2,037	1,805	1,950	2,076	1,867	1,965	2,156	2,057
5月	2,008	1,802	1,948	2,046	1,830	1,956	2,151	2,040
対前月比	▲1.4%	▲0.2%	▲0.1%	▲1.4%	▲1.9%	▲0.4%	▲0.2%	▲0.8%
対前年同月比	3.1%	3.0%	9.8%	7.8%	3.1%	10.3%	3.1%	5.0%

(資料) (株)KSP-S Pが提供するPOSデータに基づいて農林水産省が作成

(注) 1. (株)KSP-S Pが提供するPOSデータは、全国約1,020店舗のスーパー、生協等から購入したデータに基づくものである。

2. POSデータは、データ提供企業から遅れて報告されるものもあるため、時点によって集計結果に若干のずれが生じることがあり、今後、修正されることもある。

3. POSデータの提供店舗数は、変動があることに留意が必要である。

4. 平均価格は、POSデータで把握できる全ての精米の販売について5kg袋販売時に換算した上で加重平均を行った価格である。

5. 価格に含む消費税は8%である。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

本法」の下で農業政策は行われているが、食管法廃止後、米にかかわる国の役割は外国との輸出入管理と価格の調整・在庫管理となっている。米の流通は食管の廃止とともに米屋の免許登録制が無くなり、それまでスーパー・コンビニなどが米を売るときは、お米屋さんから米の販売権をかりて売っていたのだが、2000年に入り、誰でも何処でも米が売れるようになったのである。

現在の精米購入先は<表6>にあるように、スーパーが53.7%、ドラッグ・ストア4.4%、ディスカウントストア3.0%、コンビニ0.2%とあわせて60%を超し、生協は6.9%、農協は1.3%、お米さんは2.5%となっている。家族などへの縁故米、インターネット、生産者からの産直なども伸びはない。スーパーやコンビニは従来からの卸を通じた販売をしているが、スーパーなどの親会社である総合商社が卸を支配し、2006年以後流通は総合商社の手の中にあるとあってよい。生産者にとっては安く、消費者にとっては高いのは戦前の米穀商支配の時代と同様になっている。農協の販売力の劣勢は集荷中心で、販売を市場にゆだねてきた結果で、量販店、ネット販売などに挑戦することなく、流通への対応が遅れているのに原因がある。

## (6) 進む農業構造の転換

政府の政策ではあと5年で、生産者自らが市場の動向を把握した上で作物を選択し、生産をする。豊凶の責めは生産者自らが負う。これは資本主義以前でも適用されなかった論理で生産者に責任を負わせる米政策である。当面の問題として、国内産の米による非主食用の米が不足していることからその増産を図っているのが、今年の実策である。しかし、この分野はMA米がかなり入り込み、この非主食用米の増産は伸びていない。飼料用米の収量もわずかず伸びてはいるものの、MA米には到底近づけない。低位な価格で国内産米を圧迫し続けていることを指摘する人もいない。政府はひたすら米の生産者を15ha以上の農家や法

人、企業、集落の共同組織に集約し、生産性を上げることを目標としている。

2017年に種苗法が廃止され、長い間農事試験場、県、市町村で取り組まれていた米の優良品種の普及はこれによって、国の補助金が無くなった。地方交付税によって補助がされていたものが無くなり、県など自治体の独自予算による取り組みとなった。2017年の県の独自予算で対前年比増額したのは宮城、秋田、福島、茨城、埼玉、千葉、神奈川、山梨、長野、滋賀、鳥取、香川、高知、福岡、長崎で、15県。減ったのは北海道、山形、新潟、岐阜、愛知、兵庫、和歌山、岡山、広島、沖縄、三重の11県となった。あとは前年並みとなっているが、これらの中には業務用米などでは多収良味の品種として、企業が進出してきている。三井化学アグロの「みつひかり」、豊田通商の「しきゆたか」、住友化学「つくばSDシリーズ」などが導入されている。

種苗法の廃止は今後の米作に多大な影響をあたえると思われるが、廃止時の農林大臣は「米の検査制度があるので、心配なし」とした。しかし、今年になって、米の検査制度を廃止する方向が出されている。検査制度の廃止となれば、米の生産において、混乱することは間違いなく、種子が海外から輸入され、それに伴う肥料農薬等が連携して入り、国内の米生産は様変わりとなろう。

今年の政府の非主食用への転換も、MA米への国内産米価格の目標値的な意味ともとられ、主食用米の生産者価格の動向を見ても、より一層の生産者米価の引き下げを狙いとしているようにも見える。

食糧の安定供給は1930年代の農業恐慌以来、先進国では食糧自給を柱に据え、生産者には再生産を補償する価格とし、消費者にはたとえ貧しくとも買える価格でなくてはならないようにしている。いつの間にか輸入米が価格を支配するようになりはじめています。

米政策は正に終末を迎えている状態である。

表6 精米購入・入手経路別の購入数量

(kg)

	デパート	スーパーマーケット	ドラッグストア	ディスカウントストア	コンビニエンスストア	生協(店舗、共同購入含む)	農協(店舗、共同購入含む)	米穀専門店	産地直売所	購入生産者から直接	インターネットショップ	家族・知人などから無償で入手	その他
2012年度	1.0	45.1	4.3	3.4	0.3	7.8	1.8	4.2	1.8	7.0	7.4	22.9	2.0
2013年度	0.7	47.4	3.8	2.8	0.3	7.1	1.6	3.8	1.8	6.8	10.0	20.8	1.6
2014年度	1.2	48.7	4.1	2.4	0.2	8.2	1.5	3.5	2.0	6.7	8.7	19.5	2.6
2015年度	1.8	48.1	3.7	2.5	0.2	7.8	1.0	3.7	1.5	5.2	9.7	20.3	2.6
2016年度	1.5	49.7	3.7	2.8	0.5	8.1	1.5	2.7	1.8	6.2	9.6	17.2	3.2
2017年度	1.4	49.4	4.3	3.1	0.3	6.9	1.6	2.8	2.0	7.1	10.0	16.2	2.5
2018年4月	1.5	53.7	4.4	3.0	0.2	6.9	1.3	2.5	2.0	5.5	10.9	13.7	2.2
5月	0.9	53.8	4.4	2.3	0.2	6.5	1.3	2.6	2.3	6.1	10.2	13.5	2.7

- (注) 1. 地域ごとの世帯人員構成比が2010年国勢調査「世帯人員構成比」に沿うようウェイトバック集計を実施した上で集計した。  
 2. 世帯平均購入数量は、当該購入先において精米を購入した世帯の平均購入数量である。  
 3. ラウンドの関係で合計と内訳が合わない場合がある。  
 4. 2016年3月25日に米穀機構が「米の消費動向調査結果」(2015年度の5月から1月分)を修正したことに伴う訂正を行った。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

## 2. EUとのEPA交渉の妥結

TPPから離脱したアメリカは日本にはFTAによる二国間交渉により、農産物輸入の上乗せの意図を見せている。しかし、日本政府はTPP11にアメリカの参加を要請したことから、「TAG」(Trade Agreement on Goods)「米物品貿易協定」と位置付け、TPP12の合意内で収めることを強調しようとしている。

しかし、日本はTPP11においてTPP12を超える譲歩を示しており、2018年7月17日には協定署名したEUとのEPAでも、EUへの日本の自動車輸出関税を7年で撤廃することにしている。これに対し、日本はナチュラルチーズをはじめ、豚肉、ワイン、チョコレートなどかなりの緩和をしている。日米FTA交渉となれば、当然EUとのEPAより厳しくなるのは明白である。EUとのEPAでは日本の10府県で打撃があると試算しているが、日本のメディアの報道はされていない。日米交渉を予測する上で、参考になるであろうEUとの結果を示しておこう<表7>。

合意内容は日本側撤廃率が農林水産物で82%、コ

メは関税削減・撤廃から除外で合意している。工業品は100%の撤廃とした。EUは農産物、工業製品とも撤廃している。

関税等の撤廃では酪農製品が多く、ナチュラルチーズは現行の29.8%の関税を15年で撤廃。モッツァレラチーズ、ブルーチーズ、カマンベールチーズなどでは無税枠を2万tから3万1千tにして残している。現在ソフト系チーズは22.4%の関税がかかっているが、チーズホエイなども25%、35%の関税がかかっている。しかし、枠内関税率が6年目で無税で枠内即時無税となる。畜産では豚肉が10年で従量税kgあたり50円、従価税は無税に削減。アイスクリームなども関税削減となり、来年3月の発動となるが、無税枠の新設で、EU産チーズが増えれば、北海道産のチーズに影響が出て都府県にも広がりかねない。そのほか、ワインやスパゲッティもTPP以上の譲歩をしている。

TPP11は6月29日国会で可決成立しているが、11カ国中半分以上の6カ国の国内手続きが完了してその60日後に発動する。TPP11では農林水産物の

表7 日欧EPAの発効後、関税が下がる主な品目

	品目	いまの関税	→ 発効後
EU ▽ 日本	ナチュラルチーズ	原則29.8%	枠内は15年で撤廃
	ワイン	15%か、1ℓあたり125円の安い方	即時撤廃
	パスタ	1ℓあたり30円	10年で撤廃
	チョコレート	10%	10年で撤廃
	豚肉	最低で1ℓあたり約23円	10年で引き下げ
	革製品	最高で30%	10年か15年で撤廃
	木材 (構造用集成材)	3.9%	7年で撤廃
日本 ▽ EU	自動車	10%	7年で撤廃
	自動車部品 (ギアボックスで)	3~4.5%	大半を即時撤廃
	電気機器	最高14%	大半を即時撤廃
	ホタテ貝(冷凍)	8%	7年で撤廃
	緑茶	無税~3.2%	即時撤廃
	しょうゆ	7.7%	即時撤廃
	日本酒	100ℓあたり最高7.7%	即時撤廃

(出所) 『朝日新聞』2018年7月17日より引用。

82%を関税撤廃し、過去一度も関税の撤廃をしたことのない901品目の5割(446品目)が撤廃となり、米・牛・豚などの加工品を含めた重要品目も4割(170品目)が撤廃されることとなる。過去最高レベルの農産物の自由化である。これ以上の譲歩はありえないのだが、政府は先に見たEUとの妥協を超えて、東アジア地域包括的経済連携(RECP)などでも「自由貿易の旗振り」的役割をしている。農産物の自由化には、牛・豚等については粗利益

が生産コストを下回った場合はその8割を補填する制度(マルキン制度)があるというが、経営所得対策と同様その補填は8割で、しかも生産者の抛出が4分の1で、実質6割の補填に過ぎない。

米・麦・果樹・野菜などの輸入に関しては生産物そのものの自由化のみではなく、関連する加工品の自由化が大きく影響を受けるのである。目の前に迫った完全自由化は日本農業の継続を可能にするのだろうか。

### 3. 都市農業の振興はあったのか——新都市計画法改正から農地法改正まで

#### (1) 都市計画法の改正と農地を狙いとした開発

##### ① 都市計画法の改正

都市農業をめぐる問題は1968年の都市計画法の改正とともに始まっている。新たな都市計画法は、土地法制の中に線引きによる面的規制

を導入した点で画期的なものだった。市街化区域と市街化調整区域の区分によって、市街化区域の開発では農地転用の許可申請を必要とせず、市街化調整区域では開発は例外的な建築、開発行為の容認をするにとどめた。しかも市街化区

域内農地への課税は宅地評価としたことであった。しかも同時に行われた建築基準法の改正では戸別住宅の建設にあたっての30㎡の緑地確保をなくし、容積率の全面適用を図り、1種住専200%、住居地域、2種住専は300~400%、600%とし、ロンドン500%、西ドイツ400%、パリ350%と比較しても高い水準とした。以後、日本の都市の高層化は著しく、10階建て以上の建築物では東京はニューヨークを抜くこととなっている。緑なき都市のはじまりでもあった。1960年代後半から70年代にかけては、農業では米の過剰と減反問題が持ち上がり、田中自民党幹事長による150万t分の米の減反計画のうち11万8千ha分を政府買い上げまたは農地転用によって行うとの案も出された。このこともあってか、1969年の通達で農家の次、三男等への住宅供給を名目に、都市計画法34条10号の国の特例で、市街化調整区域での転用を認めている。また1970年代には米の減反を農地転用によって行う政策が出され、5年の時限立法で国道・農道の沿道部分が市街化調整区域のみならず農用地区域でも転用可能となっている。その後、1990年代になってこれは通常化している。

しかし、この時代は列島改造論の一方で公害問題が関心を集めており、1970年の建築基準法の改正でも日照権問題、北側・隣地斜線制限、居住環境整備の要求等があり、開発抑制の力も働いていたのである。ただ、農業では農産物の自由化が迫られ、政策の後退がはじまっている。

## ② 1980年代、オイルショック以後

1970年代後半にかけてのオイルショックに日本はIT産業への産業構造への転換によっていち早く不況から脱している。しかし、このときから、農業労働力が経済の変動に応じた労働力の調整帯となっていたのが、それがなくなり、農村労働力は一般経済での役割をなくしてゆく。と同時に農業の日本経済における位置づけが変化し、農業政策も転換してゆく。1982年、中曽根政権の「土光臨調」による財政再建で、米・国鉄・健保の3Kの見直しで、米の予算が削られ、農林予算は1982年の3兆7千億円から1989年2兆7千億円に削られる。農産物の自由化と

ともに農業政策は大きくかわったのである。

### 1) 線引き見直し

都市計画法は改正から10年を迎え、見直しの時期となる。土地バブルもはじけ、千葉県では市街化区域面積を3,000ha調整区域に戻した。開発も不況の中で滞りがちとなる。1982年の見直しではそれまで具体的な線引きとして行われていた市街化区域を地図上に明示し、地番を明らかにしていたが、かわって、人口増加等による開発予定面積の留保が可能となり、具体的な線引きはそのつどの開発事業で対応することとなった。市街化調整区域での市街化区域への穴抜きを認める一方、市街化区域での調整区域の存在を認める。いわゆる「水玉模様の土地利用」となり、開発企業にとって現実的な措置となったのである。これによって市街化調整区域内の小規模開発が20haの規模から5haで認められることになる。市街化調整区域の開発は大きく緩和され、市街化調整区域の住宅建設が容易になり、デベロッパーの求めるとおりになったのである。これによってゾーニングによる土地利用区分は失われてゆくのである。

この間、一部市町村ではドイツの「地区詳細計画」に似た地区計画を行う動きがあったが、「再開地区計画」「用途別容積型地区計画」にかわり、前者は用途地域の建築制限を白紙にして独自の規制を定められるものとなり、後者は400%の容積率のところもこれを使えば600%になるというものである。さらに1987年にはリゾート法の成立とともに「総合保養地域整備法」ができ、一箇所3,000haの大型リゾート開発が可能となっている。また「集落地域整備法」によって都市計画地域と農振地域の重複地域で、土地利用計画を実施できることとしている。

### 2) 都市計画法・建築規制の緩和

1983年、景気の上昇によって建設省は「規制緩和による都市再開の促進方策」を中曽根首相に提出。この報告書は「都市整備、住宅建設を一層推進する」ため、「都市・住宅分野への民間投資の活力ある展開を図る」こ

とが重要であり、そのため、「都市計画・建築規制の緩和等」および「国有地等の活用」を行うというものであった。民間デベロッパーに自由な規制されない活動の場を与え、国公有地を何の計画条件もつけずに払い下げ開発をするというもので、「反計画」と呼ぶべきものであった。

ここで行われたことは「1種住専から2種住専への指定替え」と「宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正」である。後者については1983年7月に措置方針を作り、自治省も11月に通達を出すことによって宅地開発指導要綱は反古とされる。瞬時の出来事で、この要綱は川西市からはじまり、東京町田市では60坪以下の宅地建設を認めぬ要綱となっていたが、デベロッパーにとって開発にあたり公園、幼稚園、小学校などの建設が条件とされ、目障りな制度となっていたのである。

1980年代後半から90年代にかけての規制緩和はドラスチックなものだった。1985年のゴルフ場への農地転用が解禁され、農地の転用規制も市街化調整区域から農用地区域を対象を移している。1988年の土地基本法は制定されるもののバブルの抑制にもならなければ、開発利益の還元も実施せず、適正な運用にもならなかった。

### ③ バブル崩壊と一層の土地利用規制の緩和 — 農地法の改正へ

#### 1) 土地利用の一層の緩和

1989年のソ連の崩壊とともに世界は資本の跳梁するところとなる。農産物自由化もWTOとなるが、財界の農業への直接的な要求が行われるようになる。一方、バブルは崩壊し、宮沢内閣による10年間430兆円の公共投資が示される。これに応じ1992年都市計画法の改正で、用途地域が8地域から12地域に種類を細分化し、土地利用に応じた容積率・建蔽率の制限を緩和している。また、特別地区の「商業専用地区」「中高層階住居専用地区」を追加している。また、同時に導入された「都市計画マスタープラン」は、住民参加による土地利用計画の道が拓かれたとされるが、

市議会等での議決を経ることからかえって開発の優先性と規制緩和を実現させる手段として使われたのである。

#### 2) 地方分権一括法案と農地転用規制の緩和

1990年代後半は、戦後二度目の町村合併を含めた地方分権化が進められる。農業関係ではここで機関委任事務から自治事務に65%移行している。しかし、地方分権一括法以前の1997年に農地法改正による権限委譲と農振法の改正が行われ、農地にとって大きな変化となっている。農振法の改正では住宅関連事業を活性化させるため、農地転用規制の緩和が不可欠とされ、1996年の地方分権推進委員会の中間報告で「農地法に基づく転用許可は、基本的には都道府県の自治事務とする」とされ、国の関与は一定規模以上の農地転用に限られるべきとされ、一般的転用は極力市町村の判断にゆだねられるべきとされた。そして都市計画地域や市街化調整区域の指定も市町村の権限に移行することとしたのである。1997年の閣議決定によって「4ha以下の農地転用の許可権限を都道府県知事に移管することについては平成9年（1997年）に所要の措置を講ずる」と急いだ。この農地転用では「農振地域等で原則転用不許可となっている農地であっても集落に接続するなどの要件を備えるもののほか農村活性化土地利用構想等を活用する場合は転用を許可する」とし、規制緩和の目的が農用地区域内の農地転用にあったことを明確にしている。1998年4月に成立した「田園住宅建設促進法」では、1戸300㎡以上、戸建て3階以下、下水道処理施設等完備など、一定の要件を備えた田園優良住宅については、市町村長が指定した区域において市街化調整区域、農用地区域いずれにおいても住宅建設が可能としている。

#### ④ 農地法の改正へ — 株式会社の農業参入と農地取得

1999年の経済審議会の最後の答申で「企業が国を選ぶ時代となった」と銘記されるが、政治・経済が財界の主導のもとに行われるようになる。

農地法の改変にあたってはまず、財界よりの求めに応じ、農業生産法人への株式会社の参入を1993年に認め、1995年「農地法の耕作主義の見直し」を迫られると、生産法人の関連業者に食品会社等を加えている。1997年経団連に「株式会社の農地取得の段階的解禁」を突きつけられると1998年、新たな「食料・農業・農村基本問題調査会」で、株式会社の農業参入への道を拓くこととしている。2001年の農地法の改正で一定の条件の下で農業生産法人として加えることとしたが、2002年には市町村が一定の地域について転用と農地の権利の移動を認めることとしている。2003年には「構造改革特別区域法」の特区内で、農業生産法人以外の株式会社、NPO法人など特定法人による農業参入を認めている。

2006年には農業政策は品目横断的経営安定対策がはじめられ、農産物価格政策は終焉となる。農地政策の見直しが急になり、2007年には経済財政諮問会議が「農地改革なくして強い農業なし」と主張し、2009年の農地法改正に結び付けている。

この農地法改正は財界等がこれまで主張してきたことをほぼ取り入れた内容となっている。耕作主義は排除され、法の目的も農地の有効利用が中心的課題となった。そのための権利の取得、利用調整となっている。そして法2条の2で「農地について権利を有する者の責務」として、「適性かつ効率的な利用を確保しなければならない」と念を押している。これは政府の説明によれば、都市計画法58条の4にある「土地所有者等の責務」と同様の趣旨とされている。都市計画法の土地の有効利用の促進とは農地の宅地転用促進に使われたものであり、農地を公共財として位置づけ利用を優先し、所有を二次としている。農地は一般土地商品に一步踏み出したのである。

2009年の農地法改正によって企業の農業参入、農地取得も可能となり、2017年度の農業白書では2016年末で2,676法人がリース方式で参入し、1年あたりの法人参加数は改正前の5倍となっている。なお、2016年農地法改正で、農地を所

有できる法人の要件が見直され、法人の議決権に締める農業関係者の割合が4分の3以上から2分の1以上に緩和され、役員も重要な使用人のうち1人以上が農作業に従事すればよいとされて緩和されている。

## (2) 宅地なみ課税の現状と農地固定資産税

### ① 紆余曲折した宅地なみ課税

都市計画法改正とともに行われた線引きは、国の権限をかざした機関委任事務で行われ、住民参加の不徹底と宅地なみ課税があいまいのまま行われている。そのため政府予測の3倍の市街化区域の設定となった。政府は法案審議のさい、保利建設大臣が「市街化区域内になったため、農地の固定資産税が何倍にも上がるということはない」と発言していたが、1971年に宅地なみ課税を決め1972年実施となった。

農地の課税は1963年まで収益還元で行われており、宅地より低く評価がされていた。1964年から農地も路線価格となるものの1971年はまだ据え置かれ、1971年3月の地方税法改正で全国の市街化区域農地の固定資産税は宅地評価となっている。宅地なみ課税問題はここから本格化するが、1972年実施を延期、1973年からの実施となる。しかし、ここでも地価に応じA、B農地に分け、評価額の2分の1に5年かけて引き上げることとしている。1974年には一種と二種に分けた生産緑地法が成立し、相続税猶予制度も発足しているが、1976年には地方税の減額制度が成立して自治体ごとの減額が行われている。そして1977年にアメリカの州で行われている「農地保全法」に似た「長期営農継続農地制度」が発足している。これで宅地なみ課税問題も一服状態となった。

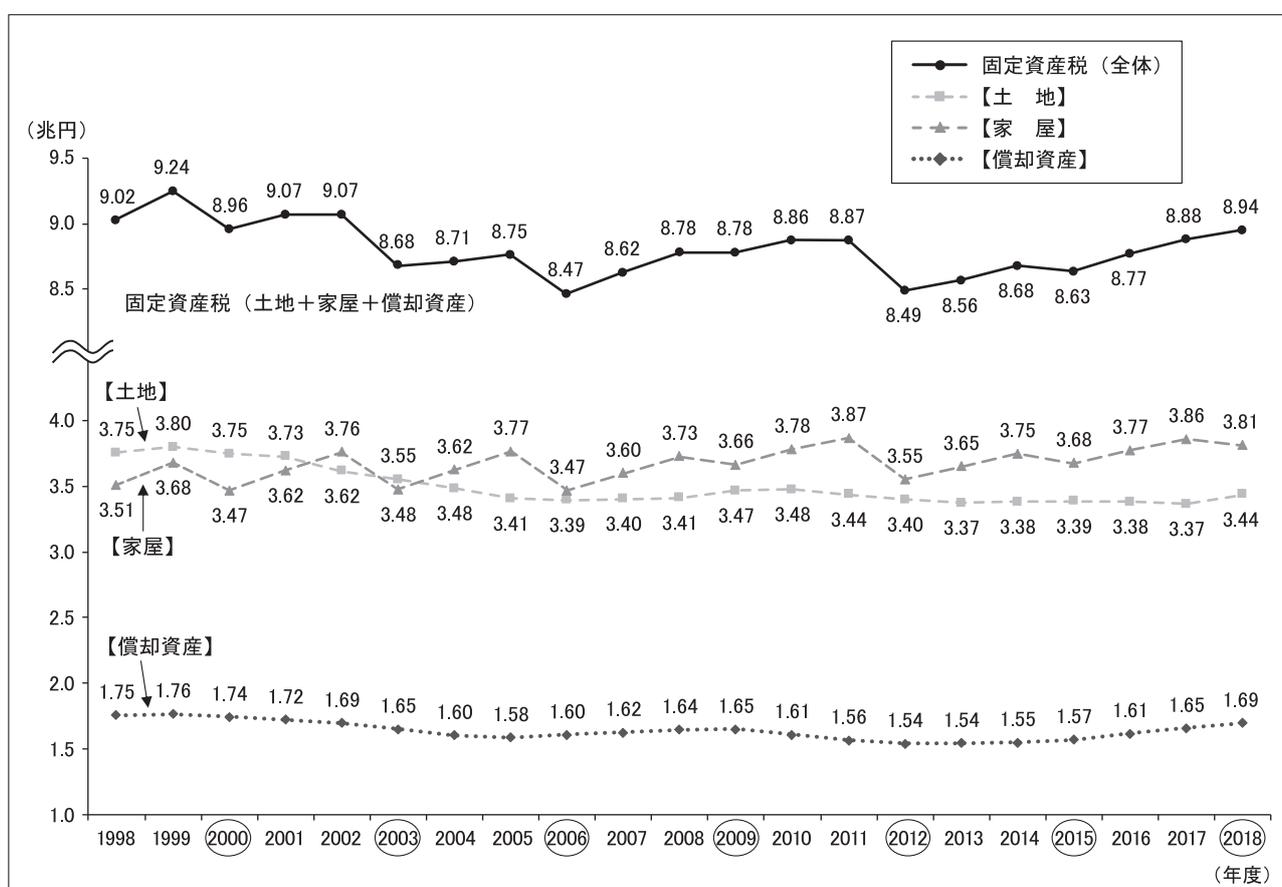
しかし1980年代後半からの地価高騰を背景に財界等からの特定市街化区域内農地にかかわる批判が高まり、1991年、長期営農継続農地制度を廃止し、現在の厳しい生産緑地制度に改正された。ここから市街化区域農地は保全すべき農地は生産緑地に、他は宅地に峻別されることとなった。ただ、地価高騰の中で農地の評価額は公示価格の7割とし、固定資産税は評価額の3

分の1で計算することとした。同時に都市計画税は評価標準を3分の2としている。しかしこの後すぐ、地価の下落がはじまり今に続いている。固定資産税は3年に一度、評価額の改定を行っており、1997年、2003年、2009年に税額軽減のための負担調整を行っている。しかし、その調整額は地価の下落にもかかわらず、税収を大幅に減収させるようにはなっておらず、土地の税収は2004年から3兆4千億円ほどとなっている<表8>。現在の全市町村の固定資産税は

税収の41%を占め、大都市では38%、都市では42%、町村は50%と町村に行くほど固定資産税への依存は高くなっている。

宅地なみ課税はすぐに市街化区域内農地に変化をもたらした。市街化区域内農地面積は1995年、全国で11万8千haから2016年には5万8千aに、三大都市圏も4万8千haから2万4千haと半減している。三大都市圏の生産緑地面積は1万3千haとなっている<表9>。

表8 固定資産税収の推移



(注) 1. 2016年度までは決算額、2017年度は決算見込額、2018年度は地方財政計画ベースの収入見込額である。  
 2. 丸がついた年度は、評価替え年度である。  
 3. 大規模償却資産に係る道府県分(2016年度決算額:27.9億円)は含まれていない。

(出所) 総務省ウェブサイト。

表9 市街化区域内の農地面積の推移

地域		年						
		1985	1995	2000	2005	2010	2013	2016
市街化区域農地面積	全国(A)	186,787	118,257	100,505	84,552	71,625	65,781	58,535
	三大都市圏	85,775	48,127	40,062	33,457	30,771	27,785	24,552
	東京圏	40,779	23,468	20,094	16,457	13,446	11,927	10,327
	東京都	8,764	2,666	2,013	1,478	1,161	1,003	891
	区部	1,877	603	438	247	176	132	106
	地方圏	101,012	70,130	60,443	51,094	40,854	37,996	33,983
生産緑地地区指定面積	全国(A)		15,497	15,381	14,696	14,248	13,859	13,442
	三大都市圏		15,494	15,378	14,690	14,193	13,783	13,361
	東京圏		8,695	8,794	8,487	8,157	7,942	7,735
	東京都		4,060	3,925	3,746	3,521	3,381	3,296
	区部		591	558	515	472	451	437
	地方圏		2	3	6	55	76	81
市街化区域面積(B)		1,342,936	1,410,296 (5.0)	1,434,302 (1.5)	1,434,640 (0.2)	1,440,000 (0.4)	1,447,771 (0.5)	1,448,850 (0.1)
農地率 A/B		13.9	8.4	7.0	5.9	5.0	4.5	4.0

(出所) 総務省「固定資産の価格等の概要調書」及び国土交通省「都市計画年報」より作成。

(注) 1. 地域区分は以下のとおり

- 三大都市圏：東京圏、中部圏及び近畿圏
- 東京圏：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県
- 中部圏：静岡県、愛知県及び三重県
- 近畿圏：京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県
- 地方圏：三大都市圏以外の道県

2. 各年とも市街化区域農地面積は1月1日現在、生産緑地地区指定面積は3月31日現在の数値

## (2) 宅地なみ課税の現状は

それでは現在の宅地なみ課税の現状を見ておこう。〈表10〉に示しているものは毎年出されている総務省の「固定資産概要調書」からのもので、当該年の土地売買面積とその総額から㎡あたり単価を出したもので、固定資産税の評価額の基本となる数字である。1994年、2003年、2010年、2017年をとったのは評価基準に手直しをした区切りの年だからである。2017年の評価額は課税上の単価より高く、平均値が課税する額に近いことから市のなかで独自に固定資産概要調書を出して、平均の評価額を示している市の税額で、私が試算したもので、参考である。

ここで田と畑の評価額が㎡単価でいずれの年も100円から200円程度でかなり低いことが分かる。これは売買が少なく単価が低いからである。ただ、これを10aあたりにすると1,300円から3,000円となる。米作農家平均の面積を1haとすると1万3

千円から3万円となる。2015年の米の生産費は60kgあたりの費用合計が1万3,167円で、取引価格と同額で、税金を払う余裕は無い。政府が米専業農家を15haとしていることでも分かるように、一般の米作農家は税金を払える状態とはなっていない。

宅地なみ課税の現状を分かりやすくするため、ここでは①三大都市圏と、②特定市でないのにもかかわらず生産緑地制度を導入している市町村、③地方の大都市、に分けている。これを見ると何処の市町村も当初の地価の高さが際立っている。1994年、三大都市圏では東京（特別区）で坪あたり300～400万円、名古屋市110～210万円、神戸市も100～140万円である。一方、特定市以外で生産緑地制度を導入した市を見ると、福岡市は東京（特別区）を超え370～825万円、金沢市は260～283万円、和歌山市105～320万円、長野市130万円、門川町、五霞町25万円、5万円近くと高い。特定

表10 特定市等の市街化区域宅地なみ農地価格

	市 町 名	2017年の生産 緑地農地価格		㎡あたり市街化区域内 宅地なみ農地価格（千円）				2017年の10 aあたり 宅地なみ課税額
		種類	㎡あたり円	1994年	2003年	2010年	2017年	（千円）
特 定 市	東京（特別区）	田	220	948	186	160	42	198
		畑	181	1,327	463	486	166	777
	さいたま市	田	112	395	182	156	37	173
		畑	97	979	332	213	60	280
	名古屋市	田	123	334	124	114	107	
		畑	112	687	166	163	192	
	神戸市	田	151	430	194	237	14	69
		畑	72	375	202	164	21	101
	静岡市	田	120	372	133	127	34	
		畑	48	362	131	162	25	
特 定 市 以 外 で 生 産 緑 地 制 度 を も つ	五霞町	田	122	46	31	22	17	
		畑	74	57	41	27	20	
	長野市	田	181	39	84	57	16	75
		畑	153	38	833	57	14	68
	金沢市	田	193	858	245	147	98	
		畑	147	790	206	124	111	
	和歌山市	田	115	968	273	99	11	55
		畑	53	348	117	130	14	66
	大山崎町	田	114	189	108	92	91	
		畑	92	190	115	96	94	
門川町	田	154	25	16	16	12		
	畑	133	30	21	21	18		
福岡市	田	151	1,120	220	212	33	154	
	畑	120	2,947	196	129	29	139	
地 方 大 都 市	札幌市	田	50	38	23	21	21	
		畑	69	264	76	90	85	
	仙台市	田		289	201	133	21	69
		畑		294	172	139	85	112
	新潟市	田	145	186	94	13	18	84
		畑	79	679	130	18	60	87

（出所）総務省「固定資産概要調書」より作成。

市以外でこの高さは堪えられなかったに違いない。その後基準単価は下がって、三大都市圏では東京（特別区）・名古屋市を除いては10万円を切るようになってきている。

地方大都市の仙台・札幌、新潟市なども100万円を越える課税評価額となり、10年以後は震災後もあり納税者の負担は大きいと思われる。これを見ると広島市、岡山市、岐阜市など1千haを超える市街化区域内農地を有する市では納税者の悲鳴が聞こえてくるようである。今後の何らかの配慮が必要と思われる。

参考で示しているのは、現在の市街化区域内の宅地なみ課税の税額で、10 aあたり東京（特別区）で畑77万7千円、さいたま市で田17万円と畑28万

円、神戸市で7万円と10万円、といまだに高い水準である。仙台市、新潟市も7～11万円、8万円とかなり高い。

固定資産税は地価の分布を見てもかなり分散しており、格差をより鮮明にする結果となっている。地方財政の本来の目的とすれば、この格差を埋めることが必要で市町村の税制としてはこのような固定資産税によるべきではないのであろう。宅地なみ課税発足当初から手直しだらけのこの税制をもう一度見直す必要があるのであろう。

### （3）都市農業への新たな動き

#### ① 生産緑地の継続と開発

宅地なみ課税が完全実施され、生産緑地法が

改正されて2018年は25年となる。政府は2023年で30年の期限を迎える前に、30年経過後の10年後の延長制度（特定生産緑地制度）を成立させている。1992年の生産緑地制度は期間が30年という法制度としては異例のものだった。しかも規模を500㎡以上という、都市部としては広い一団の農地、そのうえ終身営農で、国への申し出で買い取りを求めるなど、農家としては尻込みする制度だった。この制度は農地売却を促す制度なのである。そのため、この制度に多く入った東京（特別区）と京都市、大阪市、神戸市などの農家の農地への思いの深さがおのずと伝わってくる。それが25年を過ぎ事前に継続の方向を政府が明らかにしている。

その趣旨は都市の農地が新鮮な農産物の供給や学童などの体験農園・交流の場となり、災害時の防災空間の提供となっており、将来にわたって「都市農業の有する機能の発揮を図るために、都市農地の有効な活用を図ることが必要」というのだ。ここにきていつの間にか都市農業従事者の減少と高齢化を憂慮し、高くなった都市農地を、買い手も見当たらないことから「意欲ある都市農業者が都市農地を借りて活用することが重要」という。しかも今の生産緑地制度では法定更新ができず、相続税猶予制度の適用を受けている場合はこれが打ち切られるなど、実質貸借が不可能であったものを可能にしたのである。同時に「都市緑地法」の改定を行い、生産緑地の500㎡の面積要件を市町村が条例で300㎡を下限で受けることができるようになった。さらに生産緑地地区内で農産物直売所、農家レストランの設置も可能とした。都市公園の再生・活性化では公園内に保育所等の設置を可能とするなど、公共還元型の収益施設等も設置できる。そのうえ、用途地域の類型として「田園住宅地域」を創設、新たな開発地域を設定している。

この都市緑地法の改正にかかわる事項は残された農地の他用途利用で、市街化区域農地の転用である。しかし、公園内の保育所等の設置は残されてきたわずかな緑地空間を潰すことであり、環境保全にも結びつかない。また田園住居

地区の創設は、すでに述べた1998年の「田園住宅建設促進法」の事業と酷似している。この事業の失敗例は最近でも報道されている。開発のための規制緩和と農地の潰廃は都市農業の振興とはいえない。

## ② 都市農業振興基本法の制定

生産緑地法の延長の手続きとともに2015年制定されたのが、「都市農業振興基本法」である。その趣旨は生産緑地法にかかわる改正と同じである。

基本法では基本理念として①都市農業の多様な機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効活用と保全、②良好な市街地形成における農との共存に資する都市農業の振興、③国民の理解の下に施策の推進が行われること、とされている。そして、政府が「都市農業振興基本計画」を策定することとした。この基本計画は2016年5月の閣議で決められている。ここでも担い手の確保、土地の確保等が示されているが、講ずるべき施策として目立つものは土地利用の策定である。①市町村マスタープランや緑の基本計画に「都市農地の保全」を位置づけること、②新たな制度の下で、一定期間にわたる営農計画を地方公共団体が評価する仕組みと土地利用規制の検討をすることとしている。しかし、最もやるべきことは「市街化区域内農地の保有にかかわる税負担のあり方」であることは言うまでもない。なお、都市農業振興の計画だけでの評価はできない。実施内容をみてからであろう。

(注) この「3. 都市農業の振興はあったのか」は、『農村と都市をむすぶ』2018年10月号の稿を若干手直しをしたものである。



## 第4章 過疎対策事業債に関する一考察

沼尾波子

### 1. はじめに

人口減少地域に対する財政措置の一つに、過疎対策がある。高度経済成長とともに農村から都市への人口流入を通じて過疎過密問題が生じるが、過疎化が進む地域に対する財政支援策として1970年に議員立法で成立したのが過疎地域対策緊急措置法である。この法律は10年間の時限立法とされたが、過疎対策はその後も、10年ごとに見直しをしながら推進されてきた。1980年には過疎地域振興特別措置法、1990年には過疎地域活性化特別措置法、2000年には過疎地域自立促進特別措置法が議員立法で可決、施行され、これが2度の延長により、今日に至っている。過疎地域への財政措置については、補助事業の補助率かさ上げのほか、過疎対策事業債（以下、過疎債）の発行、交付金制度などが導入されている。

一連の過疎対策に対する財政措置のなかで、2010年の過疎法延長の際に導入されたのが、過疎債のソフト事業への活用を認める制度である。過疎債は、

過疎法により過疎地域とされた市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債である。総務大臣が各都道府県に同意等予定額を通知し、各都道府県知事が市町村ごとに同意（許可）すれば発行が可能となる。事業費に対する起債充当率は100%であり、その元利償還金の70%は普通交付税の基準財政需要額に算入される。この過疎債について、2010年の過疎法改正により、あらたにソフト事業への充当が可能とされたのである。

本稿では、この過疎債のソフト事業への活用について考察する。はじめに過疎自治体の財政構造を確認する。次に過疎債（ソフト事業分）のスキームについて確認し、財政規律の観点から整理を行う。次に、起債原則論に照らしながら、過疎債（ソフト事業分）の考え方を整理し、ソフト事業に対する過疎債の活用について考察を行うこととする。

### 2. 過疎自治体の財政構造

はじめに、過疎市町村の財政構造の特徴について確認しておくこととする。図1は2015年度の市町村歳入決算額の構成比を過疎市町村と全国平均とで比較したものである。過疎自治体への指定要件として、人口減少率と財政力の2つの要素があり、過疎市町村の財政力指数は低い。したがって歳入に占める地方税割合が低く、地方交付税依存割合は高い。一方、全国平均と比較すると、過疎市町村は国庫支出金割合は低いのに、地方債割合が高い傾向にある。国庫支出金の多くが義務教育のほか、生活保護や児童手当などの社会保障関連支出であり、人口規模の大きい自治体のほうが高い傾向にあるためである。

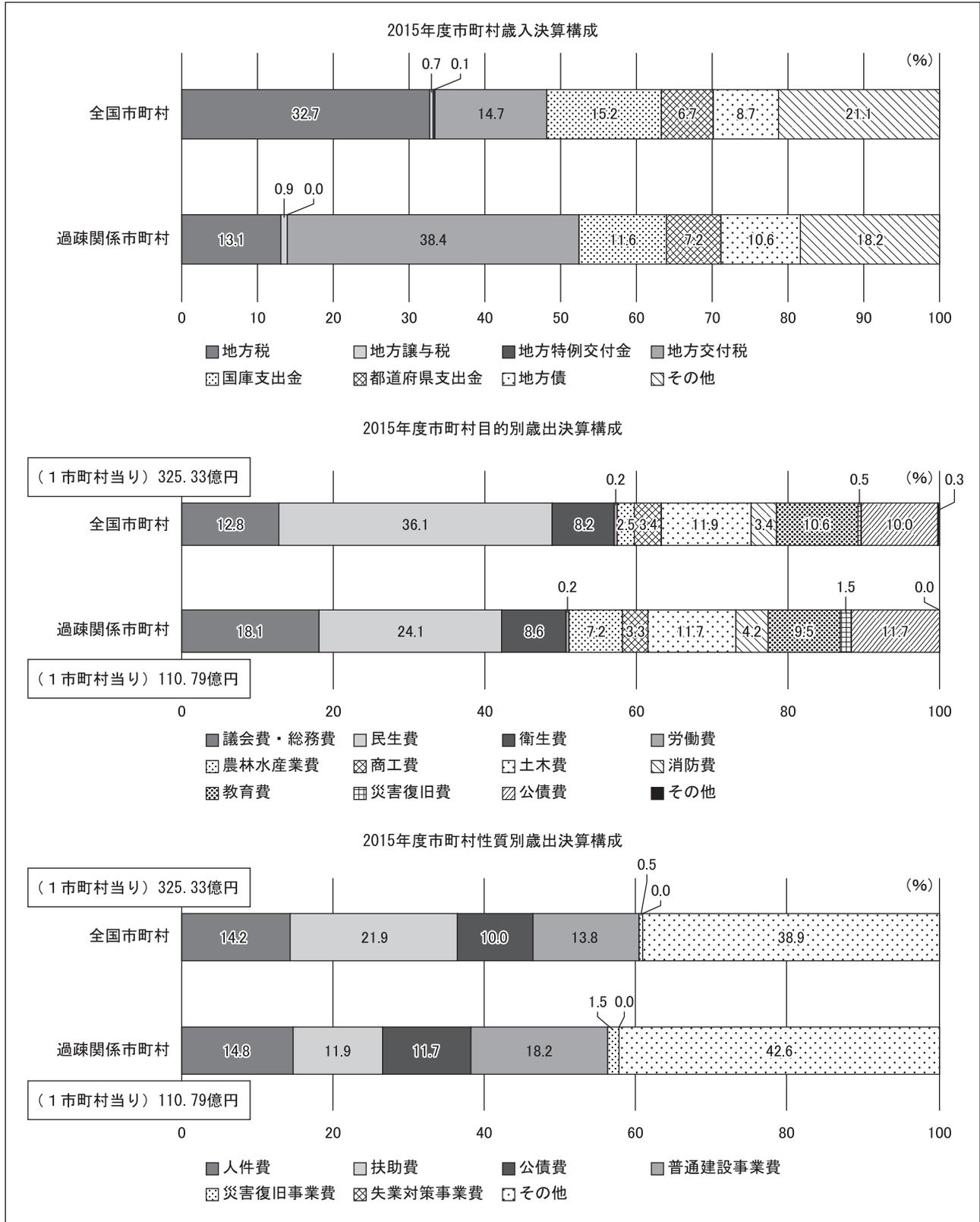
他方で、地方債への依存度は過疎自治体のほうが高い。過疎自治体に発行が認められた過疎債の活用がこうした傾向を生んでいるものと考えられる。（図1）

次に歳出構成についてみていくこととする。2015年度決算額でみた目的別歳出構成をみると、過疎市町村では、全国平均と比較して、民生費の割合が低い。生活保護を所掌していない町村が多いことから福祉関連の支出が少ないという面と、地域内での互助的な機能が残っており、公的な支援への依存割合が低いことが考えられる。他方で、過疎自治体では農林水産業費、ならびに議会費・総務費の割合が全国平均と比較して高い傾向にある。

これを性質別にみると、過疎自治体では扶助費の割合が著しく低いのにに対し、普通建設事業費割合が高い傾向にあることがわかる。道路や公共下水道な

どの未整備地域があることなどの理由により、インフラ整備に対する支出が行われているためである。

図1 全国と比較した過疎市町村の財政構造



(出典) 総務省『過疎対策の現況』（平成29年度）より

### 3. 過疎地域自立促進のための対策

過疎対策自立促進法では、過疎地域の自立促進に向けた具体的な対策として以下の5項目を掲げている。

第1に「産業基盤の整備、農林漁業経営の近代化、中小企業の育成、企業の導入及び起業の促進、観光の開発等により、産業を振興し、安定的な雇用を増大すること」、第2に「交通施設、通信施設等の整備を図ること等により交通通信連絡を確保するとともに、過疎地域における情報化を図り、及び地域間交流を促進すること」、第3に「生活環境の整備、高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進、医療の確保並びに教育の振興を図ることにより、住民生活の安定と福祉の向上を図ること」、第4に「美しい景観の整備、地域文化の振興を図ることにより、個性豊かな地域社会を形成すること」、そして第5に「基幹集落の整備、適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること」である。

これらの対策を推進するために、過疎法では行財政上の特別措置について規定されている。行政上の特別措置として、医療の確保（法第16～17条）、高齢者の福祉の増進（法第18～19条）、交通の確保（法第20条）、情報の流通の円滑化及び通信体系の充実（法第21条）がある。このほかには過疎地域を対象とした財政上の措置として、補助金等、補助率

かさ上げ、補助等の要件緩和、過疎債による起債といった制度がある。

まず国の補助率のかさ上げ等（法第10条）として、①統合に伴う小中学校校舎等（1/2⇒5.5/10）、②公立以外の保育所（1/2⇒2/3）、③公立保育所（1/2⇒5.5/10）、④消防施設（1/3⇒5.5/10）、⑤統合に伴う教職員住宅の建築（事業に要する経費の5.5/10）に対する補助率の引上げが行われている。また、過疎対策事業債（法第12条）の制度があり、2018年度計画額は4,600億円となっている。過疎市町村が単独で事業を行うことが難しい事業について、都道府県代行制度（法第14～15条）があり、具体的には基幹道路・公共下水道整備の分野で対応が図られている。このほかには、政府系金融機関等を通じた資金確保策といった金融措置（法第26～28条）、所得税・法人税に係る減価償却の特例等といった税制措置（法第29～30条）、地方税の課税免除・不均一課税に伴う地方交付税による減収補填措置（法第31条）が挙げられる。

さらに、過疎法で規定されている支援策以外にも、総務省による過疎地域等自立活性化推進交付金制度があり、2018年度の交付決定額は6.91億円となっている。（表2）

表2 過疎地域等自立活性化推進交付金の交付決定額の推移（当初）

（千円）

事業メニュー名	対象経費	交付決定額（2014年度～2018年度）				
		2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
過疎地域等自立活性化推進事業	市町村等が行う、先進的で波及性のあるソフト事業に要する経費（産業の振興や集落の維持・活性化等）	240,000	80,000	110,000	177,029	284,219
過疎地域集落再編整備事業	市町村等が行う、定住促進のための団地整備や空き家改修等に要する経費	127,200	63,000	70,393	93,062	105,774
過疎地域遊休施設再整備事業	市町村等が行う、地域活性化や振興のための遊休施設整備に要する経費	49,900	13,351	66,259	10,833	28,939
過疎集落等自立再生対策事業（～2014年度まで）	地域運営組織等が集落の維持・活性化に取り組むために要する経費	513,000				
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業（2015年度～）	地域運営組織等が行う、複数集落で連携して集落の維持・活性化に取り組む事業に要する経費（高齢者サロン開設等）		494,000	443,000	408,728	271,720
計		930,100	650,351	689,652	689,652	690,652

（出典）総務省資料より

## 4. 地方財政計画のなかの過疎対策費

過疎対策事業の地方財政計画のなかでの位置づけを示したのが図3である。毎年度の地方財政計画額に占める過疎対策事業費の割合は2003年度以降、1%～1.25%の範囲内で推移している。1990年代には全国的にも投資的経費割合が高いなかで、過疎対策事業費は2%を超える水準であったが、2003年度以降、投資的経費の削減とともに、過疎対策事業費の水準も縮小し、2011年度には7,606億円に縮小する。しかしながら、その後、過疎対策事業費の規模は若干の増加となり、2018年度には1兆0,878億円となっている。

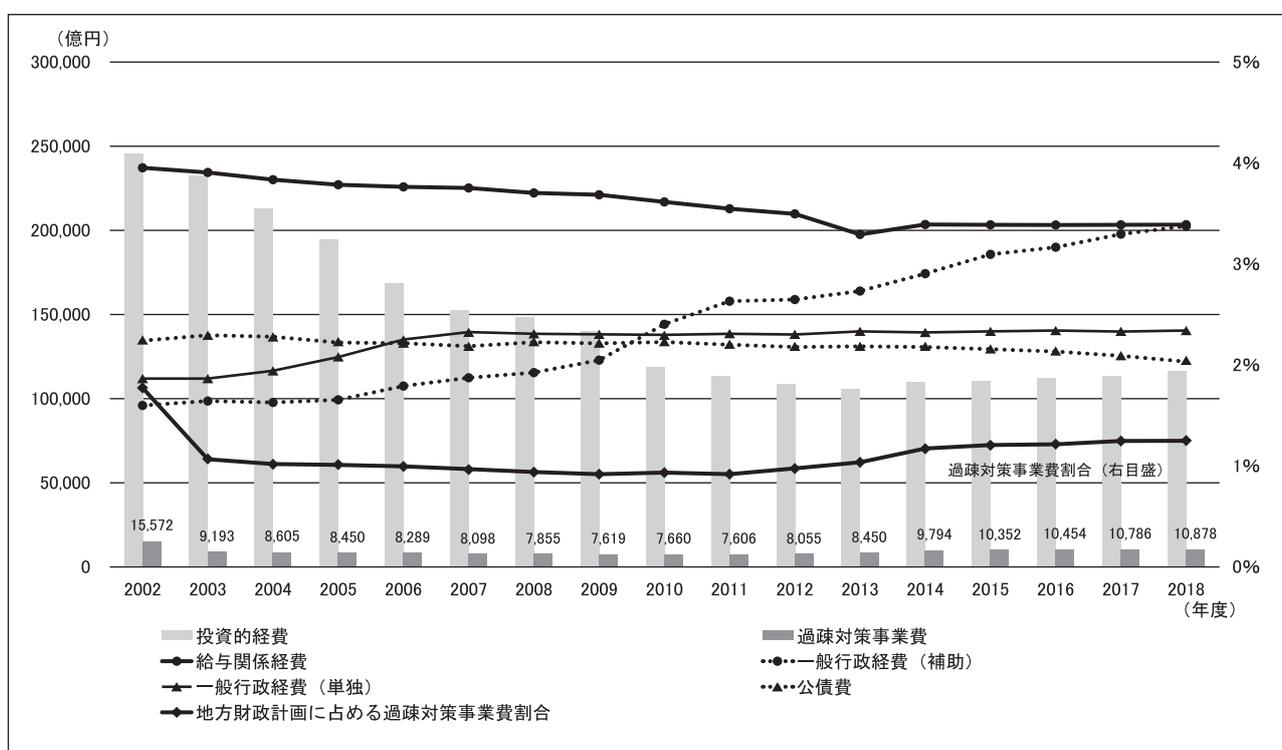
次に、地方債計画額のなかでの過疎債についてみてみることにする。表4は地方債計画（通常収支分）、（一般会計債・通常収支分）及び、そこでの過疎債の占めるシェアについて示している。地方債計画額の規模はリーマンショック後の経済対策が行われた2009～10年度をピークにして年々減少する傾

向にある。ところが過疎債計画額は、2009年度以降、次第に増加する傾向がみられる。地方債計画額に占める過疎債の割合をみると、2018年度には3.9%となっている。

実際の過疎債発行額をみると（図5）、2010年度以降、その値は増加傾向にある。ソフト事業に活用する過疎債発行額も年々増加している。また、ハード事業分の用途を目的別にみると、最も割合が高いのは道路関連の事業であり、このほかには、学校再編や観光レクリエーション施設等の事業への充当が比較的多い。

このように、過疎債（ハード事業分）は、道路や上下水道、学校の再編に伴う校舎の整備、観光・レクリエーション施設、公民館その他の集会施設など、人口減少と高齢化が進行する過疎地域の再生や、施設等の再編などの目的で活用されていると考えられる。

図3 項目別にみた地方財政計画額の推移



(出典) 総務省『地方財政要覧』（各年度）、総務省『地方公共団体の歳入・歳出の見込額』（2018）をもとに作成

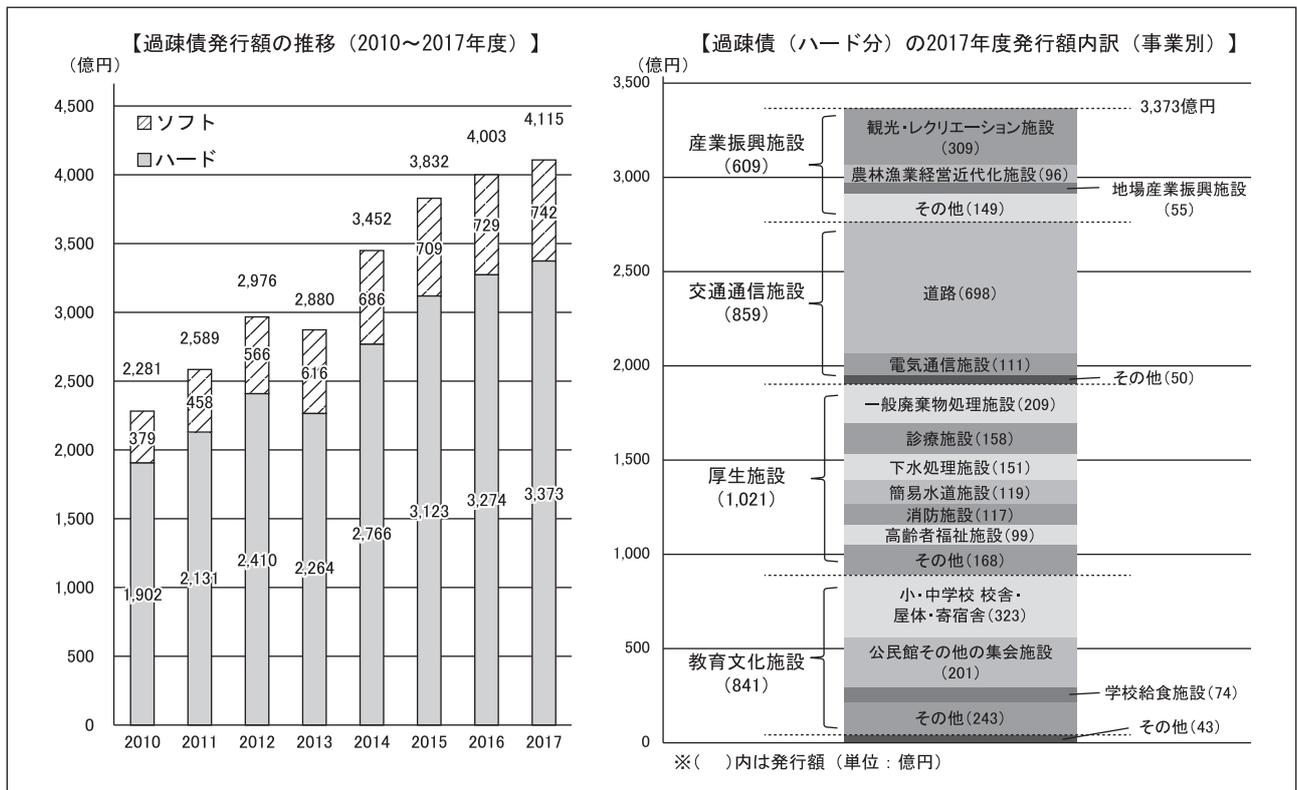
表4 地方債計画額の推移

(億円)

	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	2017年度	2018年度
地方債計画(通常収支分) A	125,108	124,776	141,844	158,976	137,340	135,430	133,708	128,301	119,242	112,082	116,257	116,456
地方債計画(一般会計債・通常収支分) B	63,184	60,761	60,144	51,951	48,267	45,631	46,706	47,881	48,074	49,132	49,884	50,734
うち地債	508	493	478	433	412	397	410	410	465	465	475	485
うち過疎債 C	2,804	2,720	2,638	2,700	2,700	2,900	3,050	3,600	4,100	4,200	4,500	4,600
臨時財政対策債	26,300	28,332	51,486	77,069	61,593	61,333	62,132	55,952	45,250	37,880	40,452	39,865
C/B	4.4%	4.5%	4.4%	5.2%	5.6%	6.4%	6.5%	7.5%	8.5%	8.5%	9.0%	9.1%
C/A	2.2%	2.2%	1.9%	1.7%	2.0%	2.1%	2.3%	2.8%	3.4%	3.7%	3.9%	3.9%

(出典) 総務省『地方債統計年報』(各年度)をもとに作成

図5 過疎債の発行状況



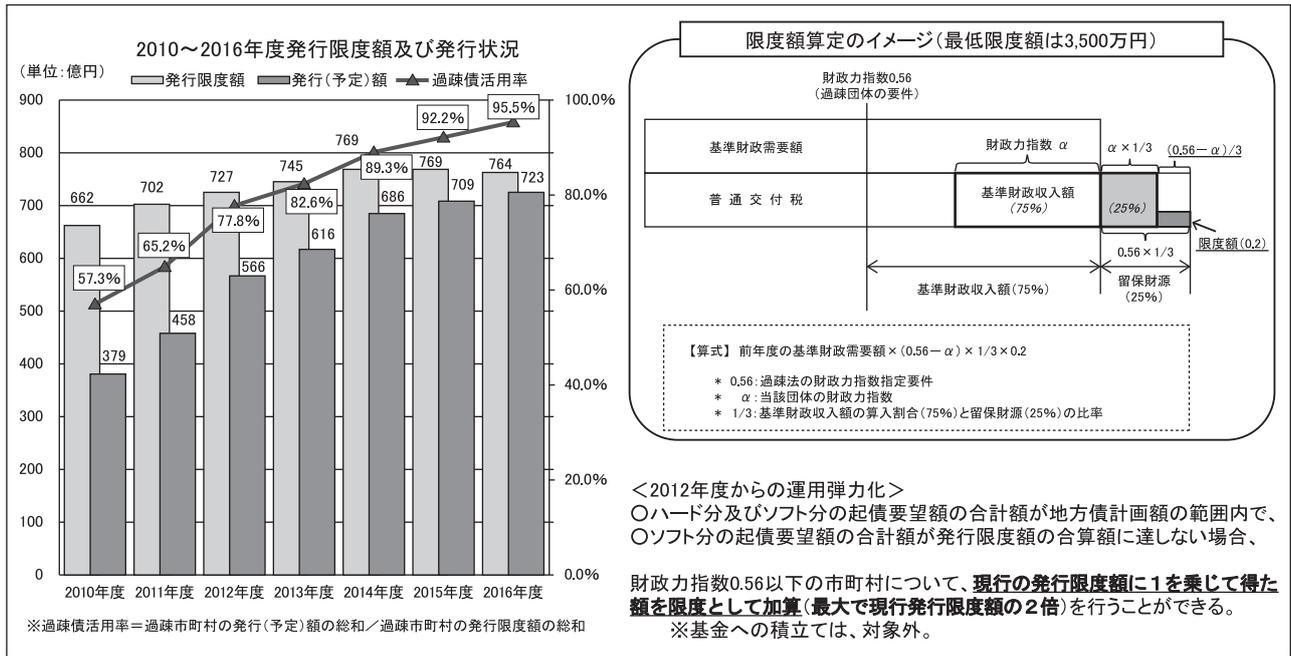
(出典) 総務省「2018年度第3回過疎問題懇談会資料」をもとに作成

## 5. 過疎債(ソフト事業分)

次に過疎債を活用したソフト事業についてみていくこととする。図6は毎年度の過疎債(ソフト事業分)発行限度額及び実際の発行額を示したものである。制度が創設された2010年度当初の活用率は57.3%であるが、その値は次第に上昇し、2016年度には95.5%にまで達している。その使い勝手の良さから、次第に活用する過疎自治体が増えてきたものとみることができる。

総務省では、過疎債を充当できるソフト事業について、自治体へ通知を出している。そのなかでは、「地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業(基金の積立てを含む)」と説明されている。また具体的な対象経

図6 過疎債（ソフト事業分）発行限度額・発行状況



(出典) 総務省「平成30年度第3回過疎問題懇談会資料」を一部加工

費としては、「以下を除き、将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業を広く対象（出資及び施設整備費を除く）」とするとされており、例外規定が3つ掲げられている。具体的には、①市町村の行政運営に通常必要とされる内部管理経費、②生活保護等法令に基づき負担が義務づけられている経費、③地方債の元利償還に要する経費である。このように、過疎債（ソフト事業分）は、起債できない事業費を限定列举で掲載するかたちとなっており、その他の多様な目的に使用することが認められている。

各自治体の過疎債（ソフト事業分）の発行額の考え方は以下のようなものである。過疎指定要件の1つに、財政力指数0.56以下という基準がある。この財政力指数0.56を基準として、財政力指数が0.56のときの留保財源額と、当該自治体の留保財源額とを比較し、その差額分の2割を上限として発行を認めるというものである。ただし最低限度額は3,500万円とされている。

図7は、基準財政需要額が等しい財政力指数0.56の市町村Aと0.3の市町村Bの標準財政規模を比較したものである。図から分かるように、仮に2つの市町村の基準財政需要額が同じ水準となった場合でも、財政力の違いにより、留保財源額が異なることから、標準財政規模は異なる値となる。普通交付税

算定では、この留保財源分については、交付税算定対象となる標準的な行政サービスを超越する自治体独自の財政需要に充当できる財源とされ、またこの留保財源があることで、自治体の税源涵養を促すインセンティブとなることが期待されると指摘されてきた。

しかしながら、実際には、留保財源は自治体が自由に使うことのできる余裕財源という訳ではない。基準財政需要額のなかでは十分に反映することが難しい経費を賄うための財源となっている。また、普通交付税の基準財政需要額では十分に算定しきれない財政需要が出てきており、自治体にはそれらの課題に対応した支出が求められるようになってきている。

図8は、2017年度に全国市長会・日本都市センター研究室が実施した「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」での調査結果を示したものである。全国の都市自治体を対象に単独事業の実施状況を尋ねたところ、教育分野では、回答のあった都市自治体の85%以上で、学校職員のうち特別支援教育支援員やALTの雇用を行っているという回答があった。

また、これを財政力別にみると、財政力指数の高い自治体ほど、実施率が高い結果となった。教育、子育て支援、公共交通などの分野で自治体独自の単

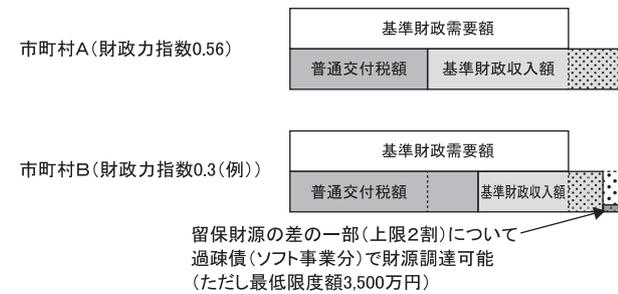
独事業を行う動きが拡大しており、各地で人材不足への対応とともに、教育や公共交通などのシステム構築が課題とされている。しかしながら、地方創生交付金などの交付金制度は国の財政状況や政策判断によって数年間で打ち切られる可能性があり、安定的な財源とはいえない。過疎債（ソフト事業分）は、留保財源の不足を補完し、毎年度の財源調達を行う手段として活用されていると考えられる。

図9は、過疎債（ソフト事業分）の活用状況を調べたものである。これをみると、過疎債（ソフト事業分）は幅広い分野で活用されていることがうかがえる。また、過疎債（ソフト事業分）が創設される

以前から実施されている事業割合は55.3%となっており、一般財源からの振替が過半を占めていることがうかがえる。

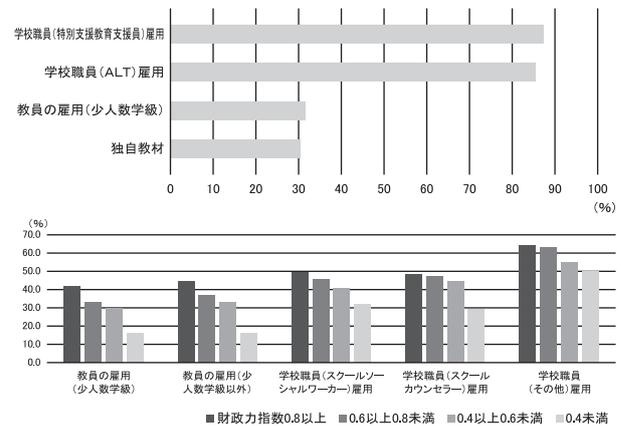
具体的に「教育の振興」に関する事業内容をみると、人的支援・人材派遣として、ALT、特別支援教育支援員、教育相談員、カウンセラーなどの職員雇用があり、補助制度としては、通学費用・下宿費用の補助、交通手段（バスなど）の確保などを挙げることができる。教育サービスに対するニーズの多様化・複雑化に加えて、学校統廃合に伴う通学距離・時間の増大などを踏まえると、これらは過疎地域での生活を維持するために必要な措置ともいえる

図7 過疎債（ソフト事業分）発行限度額算定の考え方



（出典）筆者作成

図8 都市自治体の教育分野における単独事業の実施率



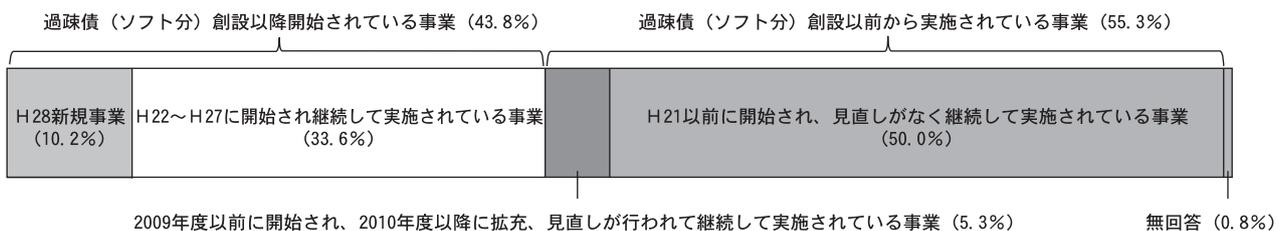
（出典）全国市町会「ネクストステージに向けた都市自治体の行財政のあり方に関する研究会」報告書

図9 過疎債（ソフト事業分）の活用状況

【過疎債（ソフト分）の平成28年度発行実績額内訳（分野別）】



【過疎債（ソフト分）の2016年度発行実績額内訳（事業の新規性別）】



（出典）総務省「平成30年度第3回過疎問題懇談会資料」より

が、こうした財政需要について賄うことのできる一般財源には限りがあり、留保財源が少ない過疎市町村では、過疎債（ソフト事業分）で対応しているとみることできる。

このように、過疎債（ソフト事業分）が、財政力の弱い自治体に対し一般財源を確保する機能を担っていることについて、どのように考えればよいだろうか。梶田（2003）は、1970年の過疎法創設の背景として、1965年の国勢調査人口の公表により「国勢調査人口の減少に伴う交付税削減問題、すなわち人口減少のなかでいかに従来どおりの財源を確保するか」という課題が浮上したことを指摘する。だが、こうした「人口激減地域」の課題は、その後次第に「過疎地域」の課題、すなわち「いかにして社会基盤整備を進め、キャッチアップをはかるか」という課題へとシフトしたと論じる。過疎地域の位置づけが「従来の生活パターンの維持が困難となりつつあ

る地域」（1967年「経済審議会地域部会報告」）から「生活水準及び生産機能が他の地域に比較して低位にある地域」（1980年過疎地域振興特別措置法・第1条）へと変化していることはその根拠ともいえる。

おおよそ50年にわたって、過疎地域では、過疎対策事業を通じて、各種の社会基盤整備が積極的に推進されてきた。しかしながら、日本全国で人口減少が進む時代となり、インフラ整備から長寿命化へと政策の軸足が移りつつあるなかで、これからの時代の過疎対策のあり方を再検討すべきとの指摘もある。実際に、多くの過疎地域では、人材育成や担い手確保など、施設整備を伴わないソフトのインフラを求める声大きい。一般財源に限られるなかで、過疎債（ソフト事業分）は、人材育成等の支援策を行うための財源確保策として機能してきたということでもある。

## 6. 起債原則の考え方からみた過疎債（ソフト事業分）

一方で、公債発行には建設公債の原則という考え方がある。歴史をさかのぼると、1919年に公布されたドイツのワイマール憲法第87条で「国債は、非常に必要のある場合に限り、かつ、通例は事業目的（Werbender Zweck）の経費に充てるためののみ、これを起こすことができる」とされ、起債は対象事業からの収益で元利償還が可能なものに限定するという考え方がとられていた。戦後日本においても、1947年に財政法が制定され、第4条で「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」とする非募債主義の考え方が打ち出されている。ただし「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入をなすことができる」との規定により、建設公債に限り、発行対象と規模を規定した上で、起債が認められることとされている。このように、起債発行は将来世代に負担を先送りすることになることから、その理由が明確であることが求められてきた。

地方自治体の起債についてみると、1947年の地方自治法制定により、当初第226条では「普通地方公

共同体は、その負債を償還するため、普通地方公共団体の永久の利益となるべき支出をするため、又は天災等のため必要がある場合に限り、議会の議決を経て、地方債を起こすことができる」と規定されており、公共事業、出資金、貸付金は対象外とされた。その後、1948年に制定された地方財政法の第5条では、財政法第4条に倣うかたちで建設公債の原則が掲げられ、公営企業、出資金・貸付金、借換、災害復旧事業費等について起債が認められることとされた。ただし当時は、公共事業（災害関連以外）で適用可能なのは超過課税を実施している自治体のみとされ、戦災復旧事業費、学校、河川、道路、港湾等の公共施設又は公用施設の建設事業費とされていた。その後、起債対象の事業対象範囲は徐々に拡大され、庁舎などの公用施設、学校以外の文教施設、厚生施設、消防施設などへの充当が可能となったほか、超過課税にかかわらず、起債が認められることとなった。

地方財政法以外の規定により、自治体の建設公債が認められたのは、1962年の「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する

法律」による辺地対策事業債である。以後も地方債発行の規定は広がりを見せ、1970年の過疎法定定により、過疎債の発行も認められることとなった。しかしながら、地方債の償還期間は国債の60年ルールとは異なり、対象となる資産等の耐用年数の範囲内とする規定が置かれている。また、地方分権一括法の施行まで、自治体の起債は、国の許可制のもとで認められてきたことは周知のとおりである。

自治体の赤字地方債の発行は、例外的に行われてきた。1955年には地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建債が導入された。また1961年には災害対策基本法に基づく歳入欠陥等債、2007年には地方財政健全化法に基づく再生振替特例債発行が例外的に認められてきた。他方で、地方財政法に基づく赤字地方債として、1959年の固定資産税制限税率引下げに伴う単年度特例措置のほか、自治体職員の退職金支払いに充てる退職手当債、特別減税に伴う減税補填債、予想せざる経済の落ち込みによって税収不足に陥ったときに発行される減収補填債、交付税特別会計の不足分を自治体が調達する臨時財政対策債の制度が創設されてきた。これらの赤字地方債の仕組みは、国と地方が一体となって景気対策等を担う上で、年度間財政調整機能という役割を果たしてきたという評価もある。しかしながら、国・地方ともに巨額の債務を抱える状況のもとで、負担を次世代に先送りするという点で望ましいものとはいえない。

## 7. 過疎債（ソフト事業分）をどう捉えるか

過疎自治体は、過疎債を活用して様々な事業を推進してきた。また過疎債（ソフト事業分）により、各種のソフト事業を実施している。では、これからの過疎債をどのように考えていけばよいだろうか。

まず、社会経済情勢の変化とともに、地域社会の存続にかかわる社会資本の在り方は変容を遂げているという点が指摘できる。高度成長時代の各種インフラや施設整備の時代には、起債発行により、数十年間使用できる施設整備を通じて、豊かな地域社会を構築するという考え方がとられ、財政力が弱く、人口減少が進んだ過疎自治体では、過疎債を発行して各種のインフラ整備が行われてきた。しかしなが

では、過疎債における財政規律をどのように評価すればよいのだろうか。現在、自治体の財政規律については、マクロベースの規律とミクロベースの規律を維持するための制度が導入されている。まず、地方財政計画・地方債計画において、毎年度の発行予定額の枠組みが確定し、起債総額のコントロールが図られている。また、財政融資資金・地方公共団体金融機構資金等による公的資金を活用する場合には、国との協議に基づく同意（または許可）が必要とされている。

一方、ミクロ的な規律として、財政健全化指標ならびに、自治体の議会での議決ならびに監査制度を通じた財政運営にかかるチェックの仕組みがある。さらに、財政健全化法により、財政健全化4指標が一定の値よりも悪い自治体については、起債許可、ないし起債制限等がかかる仕組みとなっている。

過疎債についても、その総額は地方財政計画・地方債計画によりコントロールされている。また過疎債は全額が財政融資資金ないし地方公共団体等金融機構資金であることから、国との協議に基づく同意が必要とされる。発行額の7割が後年度交付税措置されることから、自治体のモラルハザードを生むという指摘もあるが、その半面で、3割は自治体負担であることから、財政力の弱い自治体として、元利償還費の総額をコントロールしながら財政運営を考える必要が生じているとみることもできる。

ら、人工知能（AI）の導入をはじめ、これからの社会経済の基盤を支える技術を構築・活用するには、人材の確保育成が必要であり、また多様な人々の知恵や工夫を形にするネットワークの構築が課題となっている。

知識集約型社会を念頭に置いた持続可能な地域社会の形と、過疎地域におけるインフラは、従来型の道路や施設だけでなく、人材育成や地域運営組織の構築など、多様なものとなる。宇沢（1992）では、社会的共通資本の概念が提唱されるが、持続可能な地域社会の構築を考える上では重要な概念であろう。そこでは、「一般に、ある特定の希少資源が私有を

認められず社会的共通資本として取り扱われるのは、この希少資源自体が社会の存立、形成にとって基本的な役割を果たすか、あるいはそこから生み出されるサービスが、社会の主体的構成員である市民の基本的権利の充足に重要な関わりをもつものだからである。」とされ、①大気、森林、河川、土壌、海洋などという自然資本、②堤防、道路、港湾、上・下水道、電力、鉄道、都市のインフラなどの社会資本、③教育、医療、司法、金融制度などの制度資本の3つが示されている。これを過疎地域に照らして考えれば、仕事・住まい・関係すなわち風土・文化醸成のための制度構築、システム設計、人材育成などもまた、投資として捉えることは可能である。

むろん、本来であれば、こうした教育投資は毎年度の財政支出で行われるべきものであり、起債によって財源調達することは望ましいとはいえない。

## むすびにかえて

過疎債は、人的資本、制度資本など持続可能な地域づくりのために必要な「ソフト」の支出を賄う財源として、過疎地域の持続可能な社会を維持・再構築するために活用することはできる。他方で、本稿で見てきた通り、地方財政計画の枠組みのなかで、地方交付税制度では対応しきれない「コモンニーズ」を支える財源としての機能を果たしている側面がある。これらの財源は、本来であれば、地方交付税制度ないし交付金制度により対応することが求められるものである。例えば国境離島地域では、国策上の観点から、手厚い交付金制度が創設されている。こうしたことを踏まえるなら、例えば世界的な水危機が懸念されるなかで、日本の自然環境は豊かな森をめぐみ、水を守る機能を有していることなどに着目し、水源地域を社会の財産として保全することや、廃棄物の不法投棄の抑制、犯罪発生の抑制などの効果などに着目し、それぞれの地域で人が暮らし、地域の自然を守り、地域の暮らしや文化を保全することが社会全体に多くの価値をもたらすことについて、再確認することも必要である。

日本の人口そのものが減少局面に入り、全国各地で人口減少対策が課題とされるなかで、過疎対策に

しかしながら、財政難の折、後世に負担を求めるといふ点で、比較的理解を得られやすい支出といえるかもしれない。

これに対し、過疎債（ソフト事業分）を活用して、その効果が単発的なイベント事業などに充当する財源を起債で調達することは、望ましいとはいえない。中長期的な地域の資産・財産となりうる事業に対する投資（例えば教育、医療・介護等の制度構築や、人材育成など）の人的資本への投資を考える必要がある。また、その推進にあたっては、市町村過疎計画のなかで、地域づくりの戦略と構築する「制度資本」を明確化することが必要であろう。受益が将来世代にも及ぶものであること（＝「将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業」であること）を確認しておく必要がある。

ついて疑問視する声も聴かれるようになっている。過疎地域自立促進特別措置法は2010年に期限をむかえるに際し、6年間の延長がなされることとなり、さらにその後5年間の延長がなされて今日に至っている。人口減少時代にあって、2021年度からの過疎対策をどのように考えればよいのかが課題とされている。2021年3月末に現行過疎法が期限をむかえるなかで、今後の対応が注視される。

### [主要参考文献]

- 浅羽隆史「地方債における建設公債の原則の位置付けと健全性に与える影響」『証券経済研究』(97), 91-106, 2017-03
- 宇沢弘文『社会的共通資本』東京大学出版会, 1992
- 小田切徳美「新過疎法と過疎自治体：小規模団体との関連で」『ガバナンス』(139), 24-26, 2012年
- 梶田真「『過疎』と市町村人口減少」『日本地理学会発表要旨集』, p. 117, 2003
- 総務省『過疎対策の現況』各年版
- 総務省「過疎債について」（過疎問題懇談会平成30年度第5回資料）2018
- 堀部篤「広域合併市町村における農政執行体制の構築手法：過疎債による非正規職員の活用に着目して」『農業経済研究』, 88(4), 382-387, 2017
- 宮口侗廸「過疎法延長の意義とその目指すところ」『市政』59(4), 10-12, 2010-04

# 第5章 公共経営（NPM）による地方行革の 四半世紀を振り返る

～日英比較をとおして～

兼 村 高 文

## はじめに

今日、実務でも一般的に使われている公共経営（New Public Management：NPM）という言葉は、公共部門に登場して‘まだ’か‘すでに’か、それぞれ抱く印象は異なるであろうがはや四半世紀以上が経過した。NPMはアングロサクソン諸国を中心に公共のシーンを大きく変えてきた。わが国でもNPMが広まって公共部門の様相は一変した。黒澤明監督の映画「生きる」に映し出された役所のシーンは過去のものとなった。お上であった役人は奉仕者になり、住民は顧客となった。地方自治体も地方分権化とともにまさに‘自治団体’としての権能と財源を持ち、国際的にもある程度の地方自治が実現してきたとみることができる。

こうした役所のシーンを変えてきたNPMとは何であったのか、あるいは依然として公共経営の考え方はわが国では支持されているから、どのようなものであり続けるのか。NPMのネーミング自体は、

新自由主義的なイデオロギーとして特徴づけられ実践が先行しそれを学問的に色付けしてまとめたものであり、それゆえ実践的成果が実証されるなかで普及してきたので説得的でもある。しかしNPMは市場志向が強いゆえに、やがて公共性との相克に遭遇することになる。NPMは1990年代に議論されはじめた新公共ガバナンス（NPG）ないし新公共サービス（NPS）の論者から批判が向けられ、政策の軸足はNPMが論じる市場志向・成果志向からNPGが主張する民主的志向へとシフトする動きもみられた。

本稿では、NPMがこれまでわが国の地方行革にいかなる変革をもたらしてきたのか、またNPGは政策に何らかの影響をもたらしているのか。この四半世紀を振り返りながら、その発祥の地でもある英国の地方行革と対比しながら考えてみたい。

## 1. 公共経営（NPM）のアイデアと特質

### (1) managementの公共への必然的で不可避的広まり

ここで改めてNPMの詳細を論じることはしないが、managementの用語が英語圏で公共（public）に登場したのは、英国では19世紀末に国民主権国家が形成されて公金を公正に管理する仕組み（監査や検査、会計）が整備されるなかで、accountability（会計責任）などとともに用いられてきた。しかし今日に繋がるmanagementは、20世紀初頭に米国で合理主義（rationalism）が広まりmanagementが行政にも用いられるようになっ

たとの指摘がある<sup>(1)</sup>。具体的には、米国で1914年に創設されたICMA（国際都市マネジメント協会）の名称に登場し、また1938年に地方行政サービスの経済的効率性の測定を試みたC・リドリーとH・サイモンの「Measuring Municipal Activity（自治体活動の測定）」<sup>(2)</sup>でmanagementの考えが述べられていた。こうした行政サービスの効率性を求めた取組みは、1960年代に米国連邦予算にプログラム予算（PPBS）として実践されたが、組織管理や統制など伝統的な行政機構の問題から

広がりはみせなかった。

その後managementが広まったのは、1970年代に世界的なスタグフレーションに見舞われる中で積極財政からの転換が余儀なくされ、新たな政策として新保守主義ないし新自由主義といったイデオロギーで括られた市場志向の民間経営に倣った管理手法が実践されて広まり、それを英国の行政学者C・フッド等がNew Public Managementと命名したのである<sup>3)</sup>。フッドによると、NPMのアイデアは新制度派経済学と公共部門における（企業的）経営管理主義（managerialism）の‘結婚’に由来するとしている（1991年に発表した論文「A Public Management for All Seasons?」による）。ここではNPMの特徴を次の7つにまとめている。①専門家による管理、②明確な基準による業績測定、③アウトプットによる統制、④組織単位への移動、⑤競争市場への移動、⑥民間の経営実践の重視、⑦資源利用の規律と節約の重視。これらのうち、②は行政評価・事務事業評価として実践され、③は産出から成果志向へと向かい、また⑤は市場原理が現業から行政事務まで幅広く導入されてきた。ここには経営管理主義が色濃く表れていた。この登場は、積極財政が機能しなくなったことで政府の役割を見直せざるを得ない状況に追いやられて、必然的に現れたとみることができる。

こうした市場志向の特徴をもつNPMは、普遍的（for All Season?）なアイデアなのかの問いもあったが、NPMは行政の一般的な枠組みを前提にまとめた実践的なアイデアであり指針でもある。NPMをもとにした行財政改革は、先進諸国から広まったが同じように普及したわけではない。アングロサクソン諸国でも英国やオーストラリアでは行政が“自由な経営”に向かい、ニュージーランドでは政治的な“選択の自由”が先行したとフッドは指摘している。わが国でこれまでの軌跡を振り返ると、英国流の方向を目指してNPMの改革が進んできたといえる。

行政シーンを一変させたNPMは、それ以前の行政の特徴と対比すると分かりやすい。後述する旧来の行政Old Public Administration（OPA）とNPMの特徴を対比してみると（図表1）、OP

Aの行政は、政治家・官僚によるトップダウンの階層的な組織構造であり、政府の役割は自らが行政サービスを提供する生産者であるのに対して、NPMの行政は、市場志向の財政マネジメントを機能させて意思決定を行い、分権的な組織構造で政府の役割は生産者から仲介役が変わる。市民も市場と同様の顧客となる。まさに企業志向の政府が誕生したのである。こうした政府は、もはや役人天国と呼ばれるような状況を市民に見せるわけにはいかない。このことは誰も納得するし、この方向は必然的で不可逆的なことであった。

## (2) NPMによる政策の特質

公共経営（NPM）をベースにした行財政改革の取組みは、英国ではサッチャー政権（1979-90：サッチャリズム）、米国ではレーガン政権（1981-89：レーガノミクス）から始められ、またラディカルに取組んだ国としてニュージーランドのロンギ政権（1984-89：財相のロジャー・ダグラス氏が進めたのでロジャーノミクスと呼ばれる）があげられる。わが国では中曽根政権（1982-87）で第二臨調の行革が民営化等を進め、その後の橋本政権（1996-98：橋本行革）と小泉政権（2001-06：構造改革）でNPMを参考にした改革が実施されてきた。

わが国のNPMの行財政改革は、主に英米で始められた取組みを参考に進められてきた。実際に制度改革が行われたのは1990年代後半頃からであるが、NPMの改革はブームとなって役所のシーンを変えてきた。ここでNPMの改革を3つの視点——近代化（modernization）、市場化（market-oriented）、協働化（partnership、co-production）——から特質を探ってみたい。

1つ目の（行政制度の）近代化は、民間（民営化）に際して行政のネットワークや公会計等の情報インフラの近代的制度への改革である。とくに公会計制度の近代化（官庁会計の企業会計化）は、予算決算や監査・検査に関係し財政マネジメントを機能させる重要な取組みである。公会計を企業会計へ最も近づけたのはニュージーランドであるが、英国も1982年に自治体の外部監査機関として監査委員会を創設し3E（Economy・Efficiency・

Effectiveness) 監査を義務付けたが、これに関連して自治体会計に発生主義会計を導入した。公会計改革は欧米から途上国まで多くの国でこれまで実施されてきた。企業会計化で作成された決算書(財務諸表)は、行政評価のためにも不可欠の情報となった。そのほか近代化の取組みには、ブレア政権(1997-2005)で1999年に「政府の現代化」(Modernising Government)を打出し、新たなPPPやeガバメントを推進し行政の情報ネットワーク化でインフラ整備の面で近代化に貢献した。

2つ目の市場化は、主に行政組織・機構の市場化であってNPMの核心で民間化と同じであるが、NPM改革が目指す‘小さな政府’のための民営化や民間委託、規制緩和等で経営志向の取組みでもある。これらの取組みの中では、サッチャー政権誕生直後の1980年に導入した強制競争入札制度(CCT)は自治体の現業サービスから企画サービスまで民間業者との競争入札を義務付けた過激なものであった。民間化された部署の職員は減首されECから問題視された。また次の改革——ネクスト・ステップ——として取組まれたのが行政機構の外部化(執行エージェンシー化)であった。1988年に始められ100以上の政府機関がエージェンシーとして独立した。さらに1990年代にはメジャー政権(1990-97)が顧客である国民に公共サービスの内容を公約する市民憲章(Citizen Charter)を公表して、政府の顧客志向を表明した。これは行政評価(performance measurement)をとめない評価制度が財政マネジメントのサイクルに組込まれた。評価制度は米国でもクリントン政権(1993-2001)で国家業績評価(National Performance Review)の取組みを始めた。

3つ目の(官民の)協働化は、欧米ではボランティア・セクターが相応の役割を担ってきたのでNPMから始まったものではないが、政府との明

確な協働化の取組みはNPMが代理人理論にも依拠していることから官民連携志向が明確である。特徴的には、メジャー政権で1992年にPFIの取組みを始め、その後ブレア政権で2000年にPPPを掲げ、地域開発に戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)を創設して協働事業を支援してきた。協働化はまた地方分権化を進め、英国の2000年地方自治法は地方自治体に大幅な権限委譲を認め自治体での協働化を推進した。

NPMは諸説語られてきたが、おおよそは前述のように、民間の経営理念や手法を行政運営に取入れて、効率化・有効化を促すアイデアをまとめたものであり、理論的な組立は実践で試みられてきた専門家経営、業績測定、成果主義、顧客主義、集権的意思決定、分権的執行、市場主義、モニタリング、発生主義会計などを経営主義理論や新制度派経済学を拠り所としている<sup>(4)</sup>。したがってNPMによる行政運営は、公共の独占性や情報の不完全性あるいは権力的支配性といった行政の特殊性を市場メカニズム仕様に変えて排除するものである。実際には戦略計画をもとにチェック(評価)とレビュー(見直し)を繰り返すマネジメント・サイクル(管理の連環)で運営効率の改善を目指すもので、業績マネジメントから予算マネジメントへと展開するプロセスを持ち込むのである。

1980年代から資本主義諸国を中心に始まったNPM改革は、まさに燎原の火のごとく、世界中に瞬く間に広まった。とくにアングロアメリカ諸国では、民間と公共をセクターニュートラルとみなして民間化をラディカルに進めてきた。わが国もバブル崩壊以降に財政再建の考え方としてNPMによる改革が進められてきたが、後述するように、必ずしも本来のマネジメント改革は実現していない側面もある。

## 2. 公共経営が促した日英の地方行革

### (1) 英国の地方行革の内容

英国は1970年代まではバツケリズム(Butskellism)に象徴されるように、保守党と労働党の政党間で

イデオロギーによる政策変更が繰り返されてきたが、サッチャー保守党首が首相に選ばれた1979年からは、新保守主義に基づいた政策へと大きく舵

を切り、ラディカルな改革が断行されてきた。サッチャリズムと呼ばれた政策のアイデアは、当時、積極財政が否定されて急速に広まってきたNPMであった。サッチャー首相は古典派経済学を信奉していたこともあり、強い政治主導により徹底した民営化を強硬に進めたことは周知のとおりである。

英国におけるNPMの改革は、サッチャー・メジャー保守党政権下で始められたが、その後のブレア・ブラウン労働党政権下でも‘第三の道’を標榜しながらも地方分権の推進や評価制度の拡充が行われ、引続きNPMの手法が取入れられてきた。そして現政権につながるキャメロン・メイ保守党政権では、厳しい緊縮政策を強行する中でNPMの手法であっても効果のないものは廃止を決めている。評価制度は費用対効果の面で成果がみえないとして国も地方も廃止した。ただ民間との協働は積極的に取入れ新たな取組みも進めている。

以下では、英国で実践されてきた主に地方行革に関連する取組み事例を政権ごとにまとめてみた。

#### ① サッチャー・メジャー保守党政権（1979－1990－1997）の取組み

この時期は‘小さな政府’を旗頭にしてサッチャリズムに象徴されるNPMの改革をラディカルに実践した時期として特徴づけられるが、1980年代はサッチャリズムで歳出規模は小さくならず経済はむしろ悪化した。1990年代後半には景気は回復するものの保守党の長期政権が飽きられて終わった。ここでのNPM改革は公営企業や現業サービスの民営化を進めた。強制競争入札による公務員の減首はECから人権問題として注文が付けられたが続けた。地方財政の効率化のために監査が強化され、発生主義会計も導入された。また民営化は公的年金にも議論が及んだがさすがに反対が多く阻止された。

- 1980年：強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tender）を創設し自治体の現業サービスは民間業者との競争入札を義務付けた。CCTはその後、企画サービスにも拡大されたが次の政権（1999年）で強制ではなくなった。CCTで民間には3～4割程度が移ったとされる。日本では公共サービス改革

法が2006年に制定された。

- 1982年：1982年地方財政法（Local Government Finance Act 1982）で自治体に3E（Economy・Efficiency・Effectiveness）監査を義務付けた。また3E監査を検証するため自治体の会計に発生主義を導入した。
- \_\_\_\_\_：監査委員会（Audit Commission）を自治体の外部監査機関として創設した。ACはその後、自治体の業績評価を担当したがコスト等の問題で2015年に正式に廃止された。
- 1985年：1985年地方自治法（Local Government Act 1985）で行政サービスの効率化と説明責任の明確化を名目にロンドン都庁（GLC）と大都市圏カウンティを廃止した。GLCは1986年に廃止され首都は特別区のみ1層制となり大都市圏もディストリクトのみ1層制となった。
- 1988年：ネクストステップ（Next Step Initiative）の取組みを始め政府の執行部門のエンジニア化を進めた。
- 1991年：市民憲章（Citizens Charter）を制定し1992年から施行した。自治体ではローカル・チャーターを作成して住民にサービス内容を明記して公約した。
- \_\_\_\_\_：市民チャレンジ（City Challenge）制度を創設し官民共同の地域開発を始めた。
- 1992年：民間資金等活用事業（Private Financial Initiative）を創設し公共事業の整備に活用が始まった。PFIはわが国では1999年にPFI法が施行された。
- \_\_\_\_\_：1992年地方自治法（Local Government Act 1992）でイングランドの地方制度の一層化（93のユニタリー政府のみ）を決めた。しかし地域の反対もありユニタリー政府は実際には13に止まり地方圏では2層制と混在することになった。
- \_\_\_\_\_：業績指標（Performance Indicator）を設定し公共サービスの業績評価を始めた。

#### ② ブレア・ブラウン労働党政権（1997－2007－2010）の取組み

NPM改革を継続しながらも中道左派として‘第三の道’を模索した時期である。ブレア首

相は行革で荒廃した教育を第1に打出して圧倒的な人気で就任し景気を拡大させてきたが、ブラウン政権時にリーマン・ショックで最悪の財政赤字を記録した。また公共サービスは質も重要とベスト・バリュー政策を進め自治体の評価制度を拡充した。地域開発では官民パートナーシップが重要な役割を果たした。英国史上初めてスコットランド、北アイルランド及びウェールズへの地方分権（Devolution）を実施した。イングランドの地方分権は2000年・2003年地方自治法の制定で進展をみた。

- 1997年：サービス第一主義（Service First）の政策を打ち出す。
- 1998年：公共サービス協定（Public Service Agreement）を創設し評価制度を予算マネジメントとして国の複数年度予算フレームである包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review）に組込んで始めた。
- 1999年：1999年地方自治法でベスト・バリュー（Best Value）制度を導入し金銭的効率性（Value For Money）を目指した行政サービスを義務付けた。VFM測定のため国は200を超える業績指標を設定し自治体も独自の指標を加えて結果を公表した。
- \_\_\_\_\_：ビーコンカウンシル（Beacon Council）制度を創設し国が優良自治体を表彰してモデル自治体として優遇した。
- 2000年：2000年地方自治法（Local Government Act 2000）で議会改革や自治体へ地域社会と住民福祉の増進に関する権限の移譲などを規定した。
- \_\_\_\_\_：ロンドン議会（Grater London Authority）を復活し首都を再び2層制に戻した。
- \_\_\_\_\_：公共サービスの官民連携をPPP（Public-Private Partnership）として改めて国の政策として打出した。
- \_\_\_\_\_：地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）を創設し官民協働の地域開発を推進した。
- \_\_\_\_\_：包括的業績評価（Comprehensive Performance Assessment：CPA）制度を導入し自治体を業績測定で評価しランク付けを

開始した。CPAは2007年に地域協定（LAA）制度に組込まれ2009年に包括的地域評価（CAA）制度に代わったが2010年の政権交代で廃止された。

- 2006年：一般補助金（Rate Support Grant）を大幅に削減した。RSGはそのほとんどが教育支出に充てられていたため実質的には財政運営に影響しなかった。
- 2008年：市民参加予算（Participatory Budgeting）を自治体で導入することを白書に明記し2012年に全自治体に導入を予定したが政権交代で消失した。

### ③ キャメロン連立政権（2010－2015）及びキャメロン・メイ保守党政権（2015－2016－）の取組み

この時期はキャメロン首相が2009年に記録した最悪の財政赤字を解消することを最優先にして、緊縮政策をサッチャー首相よりラディカルに進めた時期である。とくに地方への補助金は2015年度までに3割以上カットし、地方財政を危機的状況に追い込んだ。NPMに関連した施策については、財政的に効果のないものは廃止を決めた。公的年金も持続性を高める名目で2階建ての基礎年金を1つにまとめ、さらに個人年金へ誘導する制度を整備した。キャメロン首相は2016年の国民投票でEU離脱が選択され残留を主張していた首相は直後に辞任し、その後メイ首相が政策を引継いでいるが2017年に実施した総選挙で保守党は再び過半数割れした。英国は現在、周知のEU離脱交渉をどう有利に進めるかが政権最大の課題となっている。

- 2010年：‘大きな社会’（Big Society）を連立政権の合意文書に明記。大きな社会とは民間との協働で創出する社会を意味し内容のないものであった。地域開発では企業を取込んでパートナーシップ（PPP）を推進した。
- 2011年：2011年地域主義法（Localism Act 2011）で包括的権限（general power of competence）を自治体に委譲し地方分権を進めた。ただし財源はむしろ削減し、また同法により前政権の制度であるCAAとLAA、および監査委員会の廃止を決定した。同法は英国の地方自

治を特徴づけてきた権限超越の原則（Ultra Vires）を消滅させたとの意見も聞かれた。

- 2012年：都市協定（City Deals）を創設し国は都市の経済発展に関し協定を結び権限と財源を移す取組みを開始した。
- 2015年：地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership）をLSPに替えて企業も加えた新たな地域開発の取組みを開始した。
- \_\_\_\_\_：自治権委譲協約（Devolution Deals）を創設し自治体が国と個別に権限委譲に関し協定を結び地域開発を進める取組みを開始した。現在大都市圏で10程度の事例があるが広がりはない。
- \_\_\_\_\_：合同行政機構（Combined Authority）の設置を認可し広域での地域開発等の取組みを推進（現在7団体程度）した。

## (2) 日本の地方行革

わが国でNPMによる行革が始まったのは、1990年代の後半頃からといわれている<sup>6)</sup>。もちろんそれ以前から先進自治体と言われた三重県や藤沢市、高山市、白杵市などでは、試験的に評価制度の導入や公会計制度の改善の取組みを1980年代に始めていたが、制度改正としてNPMの影響を受けて政府が動き始めたのは橋本行革が行われた1990年代の後半頃からである。本格的には2001年からの小泉政権（2001-06）で進められた構造改革が最もNPMとの関連が見られる。エージェンシー化を参考にした独立行政法人法が2001年に制定され日本でも100以上が独法になり、その後地方も独法化を進めた。また2004年には指定管理者制度が導入され、強制競争入札（CCT）を参考にした取組みは公共サービス改革法として2006年に制定された。これは市場化テストとして自治体で実践された。市民憲章に関しては、日本でも顧客志向が定着し、行政評価は国・地方ともにマネジメント・サイクルに組み込まれて浸透し、多くの自治体で事務事業評価が実施され現在も継続されている。行政の市場化はあらゆる場面で取込まれ、経営志向はだれも否定できない改革指針となった。以下にNPMに関連した取組みをあげてみる。

- 1999年：PFI法を制定し民間資金を活用した公共施設の整備を進めた。その後PFI法は改正が加えられて拡充されてきた。日本のPFI/PPPには批判もあるが事業の件数と事業費は増加し継続して活用されている。現在はコンセッション方式を上下水道事業に適用できる法律が成立し議論を呼んでいる。なおPPPに関連して、最近ではコープロダクション（co-production）の取組みが英国の自治体で行われている。コープロダクションは行政（NGOや専門家等を含む）と市民がお互いの資源を有効活用しより良い成果ないし効率を達成するための取組みであり、地域の障害者支援から児童教育、成人ケア、防犯など広範な公共サービスの協働化である。わが国でもこれに類した取組みはNPOと自治体などで散見される。
- 2001年：独立行政法人法を制定し国の機関の独法化を進めた（現在は87法人）。地方独立行政法人法は2003年に制定し公立大学や公立病院など約100が法人化された。
- \_\_\_\_\_：総務省が企業会計方式の決算書作成のための指針を公表。公会計改革の必要性の高まりとともに自治体向けにバランスシートの作成マニュアルを提示した。以降、公会計基準を作成して自治体に財務書類の公表を促してきた。現在全自治体で作成・公表している。
- 2003年：地方自治法の一部改正で管理委託制度を指定管理者制度に移行し指定管理者制度を創設した。指定管理者制度はNPMからのPFIやPPPに関連した制度として位置づけられるが日本的指定管理者制度には批判も多い<sup>6)</sup>。
- 2006年：いわゆる官民競争入札法を制定し市場化テストを開始した。CCTを参考にした市場化テストはその後、図書館サービスなどに拡張されて議論を呼んできた。

## (3) 日英の地方行革にみる特質

以上みてきた日英両国の地方行革の取組みを比べると、そこには歴史的、制度的、政治的な違い

を映し異なる点も多い。ここではその根本的な違いとして、地方自治の違いに焦点を当てて行革の特質を探ってみよう。

英国の国と地方の政府間関係は、日本と比べて集権的と見られているが一方で、‘地方自治の母国’というフレーズで言い表されてきた。その出所は別にして、果たしてそれは何を根拠としていた（いる）のか。このフレーズに関連して日英を比較してみよう。まず住民自治に関しては、住民の自治体に対する直接請求制度や参加制度は日本は英国より保障されているところが多い。条例の制定や改廃、監査請求、リコールなどは英国にはない。住民参加も日本は住民参加に関する条例を定める自治体が広がっているが英国にはない。英国の住民参加はパートナーシップなどの取組みでコミュニティを含め参加制度はあるが直接の住民参加は限られている。財政自治については、地方財政の自主財源は日本が約4割（地方財政計画ベース）であるのに対し英国は2割程度（唯一の地方税であるカウンシル税収の割合）で財政的自治についても日本は大きい。

では何が英国を地方自治の母国と言わしめたのか。英国は議会制民主主義の母国でもある。地方議会は議決機関であり執行機関である。地方の行政権限については、2000年地方自治法や2011年地域主義法で包括的な授権も広まったが、個別授権の裁量権は日本より大きい。例えば義務教育に関しては、国は特定補助金を支出するが教育行政は自治体が裁量をもって担当している。また財政自治はマクロベースで日本より小さくても、地方税率の決定権は住民投票という制約はあるが日本より大きい。毎年度の税率は、歳出を決めて税収以外の収入で不足する分で決まる。公選首長が少ない英国の地方議会では、内閣制をとる議会では政策決定と執行の責任は閣僚が責任を負い、委員会

制のところではそれぞれが負う。議会のこのような権能をして、地方自治の母国と言わしめてきたのかもしれない。

以上のような意味での地方自治の母国も、NPMの改革によって翻弄されてきた。サッチャー政権では‘小さな政府’と‘市場化改革’により地方の権限と財源を大きく削減した。国（ウエストミンスター）が自治体を廃止する権限を持つ国である。ブレア政権でも一般財源であった歳入援助交付金（RSG）はほとんど特定財源に移し、キャメロン政権では3割以上も地方財政の補助金をカットした。自治体が危機的状況でも容赦なしに緊縮政策を続けてきた。しかしここで注意しなければならないことは、英国は自主財源こそ少ないが日本のように使途に関して義務付け・枠付けのような細かい縛りはない。自治体に授権された業務は限られているので特定補助金であっても政策目的に特定した補助金（Ring-Fenced Grants）として使途の自由度は日本より高い。このことを考慮に入れると、財政自治を一般財源と特定財源の多寡で判断するのは適当ではないかもしれない。

日英で行革の決め方に関する違いをみよう。日本の行革は一般的にみて、議論を重ね導入するには当初は緩和措置を入れて温情主義的に進めるのに対し、英国は首相の権限で決めて即実施してしまう。ロンドン都庁の廃止はサッチャー首相の権限で決め、キャメロン首相も政権中に批判を受けながらも財政赤字削減のために福祉や年金をカットし国立大授業料は3倍にアップするなど多くの国民の反対を無視して断行した。それゆえNPMの考えがイデオロギーとして良くも悪くも政策に反映されてきたといえよう。断行が繰り返されても議会制民主主義がゆるぎないのは、英国の大きな特質なのかもしれない。

### 3. 公共ガバナンス論のパラダイムシフト

#### (1) ガバナンス論再考

“ガバナンス”という用語は、1960年代の米国で企業のみならず社会問題に対する批判からコー

ポレート・ガバナンスが登場し、その後、各国でさまざまな分野で用いられてきた。公共部門ではパブリック・ガバナンス、国際機関ではグッド・

ガバナンス、あるいは広く社会のソーシャル・ガバナンスなどとして使われてきた。それぞれの展開においてニュアンスは異なるものの、独占的、専制的な統治形態からより民主的で合議的、包括的な統治形態を志向する意味合いが含まれている。

パブリック・ガバナンスの定義や概念については、これまで学派としてまとめられるほど論じられてきたとの指摘がある (Pierre & Peters 2000)。例えばRhodes (1997) は、ガバナンスを①最少の国家、②企業のコーポレート・ガバナンス、③NPM、④世界銀行のグッド・ガバナンス、⑤社会知能化 (Sociocybernetics) システム、⑥自己組織化 (self-organizing system) の6つに整理し、主に政策のネットワークとして論じ、また宮川公男・山本清 (2002) は、ガバナンスを「統治システムの構造とプロセスの発言パターン」と定義している。さらに中野章 (2003) は、これからの行政には、「透明性」 (Transparency)、「説明責任」 (Accountability)、「参加」 (Participation)、「公平性」 (Equity) の「T A P E」が求められるとし、これを実現していくために出現する政府や自治体のあり方をガバナンスと呼ぶことがあるとしている。さらにガバナンス論を整理したOsborne (2010) は、ガバナンスを社会政治的ガバナンス、公共政策のガバナンス、行政のガバナンス、契約のガバナンス、ネットワーク・ガバナンスに分類している。またDenhardt & Denhardt (2007) は、新たなガバナンスを政府の役割は舵取りより奉仕、公共の関心はサービスより目的、戦略的な思考と民主的な行動、多様なアカウンタビリティ、生産性より人々の価値などとしてまとめ、新公共サービス (NPS) と名付けてNPMとは分けて論じている。

## (2) 新公共ガバナンス論 (NPG) の必然的登場

NPMのアイデアの1つは、合理的経済人 (homo economicus) を前提とした新制度派経済学としてまとめられた新たな経済理論である。その1つであるゲーム理論には、登場するプレイヤーは利己的であり合理的な行動をとる。しかし実際には人間は利他的でもあるし非合理的でもある。行き過ぎたNPM改革への批判には、公共の

意思決定をあまりにもこうした経済合理性を前提にした民間の市場原理に求め、公共の原理である民主的合意性を無視した政策決定が指摘された。また現代人は非合理的であるとする議論が心理学と経済学が融合した行動経済学 (Behaviour Economics) から投げかけられてきた。人間は身勝手な都合のよい情報のみを優先して行動するが利他的な要素も持ち合わせているなどと説く行動経済学は、心理学者でノーベル経済学者でもあるカーネマン (D.Kahneman) とトバスキー (A.Tversky) の研究を出発点としている。彼らは心理学の研究成果を経済学に取り込んで不確実性下における人間の意思決定の解明を図ったのであるが、NPSの民主的合意によるマネジメントではこうした行動経済学からのアプローチも有益であるかもしれない。

公共のガバナンス論は、以上のような指摘もありマネジメントからデモクラシーの文脈で論じられるようになった。これは行き過ぎた新自由主義に対する批判から反市場主義的な政策が各国で展開されてきたこともあるが、公共部門の軸足があまりにも市場主義に偏り、民主的決定を効率基準が排除してしまった現実がある。予算を中心とした財政は、いつの時代も基本的には財政民主主義が求められている証である。

NPGは旧来の行政としてまとめられているOPA (Old Public Administration) およびNPMと比較すると特徴がつかめる (図表1参照)。NPGの基本的な理論は、経済理論よりも民主主義論である。新古典派が前提としていた合理的経済人は批判を受け、改めて実際の意思決定が不合理でも成立することを認識したが、NPGでは民主主義的合意を尊重する。またNPSでは政府は市民とともに奉仕者 (serving) となる。さらに公共サービスは市民との協働で提供するため公務員の責任も顧客ではなく共同責任を担う市民である。政府は市民社会で市民と協働のガバナンスのもとで社会へ奉仕する存在として位置づけられる。

これまでの行革は、経営志向のマネジメントを中心に進められてきたのに対して、NPGは民主的合意によるマネジメントが目指す方向である。公共のガバナンスは政府と市民、NPO、民間と

図表 1 旧行政管理（OPA）・新公共経営（NPM）・新公共ガバナンス（NPG）の概要

	旧行政管理（OPA）	新公共経営（NPM）	新公共ガバナンス（NPG）
主たる理論	政治理論	経済理論（新制度派経済学等）	民主主義論
公益の概念	政治的意識と法の規定	個人の利益	公共の価値
政府が責任を負う対象	納税者、有権者	顧客である市民	公共の市民
政府の役割	漕ぎ手（生産者）	舵取り手（仲介）	奉仕者（利害調整）
政策の達成方法	政府機関による直接の執行	政府、非営利、民間等との執行プログラム（PFI、PPP等）	公共圏に関わる広く利害関係者との合意と連携プログラム（協働等）
政府の説明責任	政治家に対する行政官の責任	市民（顧客）に対するValue for Money達成等の責任	市民に対する社会的価値達成等の責任
行政の裁量	行政権限の範囲内	事業目的に応じて広範囲で曖昧さもある	広範であるが調整役の責任が求められる
行政の組織構造	トップダウン	分権的	ボトムアップと協調

（出所）Denhardt and Denhardt(2007)などを参照し作成。

の協働が鮮明になっている。しかしここで、NPMとNPGないしNPSは欧米の実際の社会で論じられたものである。日本社会のガバナンスと日本人の行動原理は異なるところも多い。NPMからNPGへのパラダイムシフトの議論では人間行動の原理として行動経済学が引用されたが、欧米では個人主義的合理性を前提にすることにそれほど違和感がないが集団的コンセンサスを重視する日本社会では異なる人間行動を想定したアプローチも求められる。

### (3) NPGの英国と日本における影響

国の政策としてNPGの影響を見ることができるのは、ブレア労働党首が1997年に保守党から政権を奪取してからであろう。周知のように、ブレア首相のブレインであったデギンズの著作「第3の道」<sup>7)</sup>に述べられているように、第3の道は右でも左でもなく中道である。またそれまでの改革の基準であった効率性・効果を測定するValue for Moneyは、行政サービスの質を求めたBest Valueへと軸足を移した。ただしここで効率性を否定したわけではない。引続き財政マネジメントの取り組みは継続した。例えば、前述の予算マネジメントである包括的歳出見直しという複数年度予算を1999年度から導入し、評価制度である公共サービス合意（Public Service Agreement：PSA）を入れて機能させていた。したがってNPMの取組み

も維持しながら、NPGを意識した政策が取り入れられてきたと見ることができる。以下に関連する取組みをみる。

- 2000年に連合王国の分権（devolution）を初めて実施しスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会設置し第一次立法権を認めた。
- 2000年地方自治法で議会改革を実施し地方議会に大幅な裁量権を付与し権限超越（Ultra Vires）の範囲を大幅に縮小した。議会改革を実施し新たに公選首長と内閣制などの選択を認め議会の効率化と責任強化を図った。
- 国の地域開発公社による開発として9つの公社を設置し地域開発を担当した。地方自治体は企業、警察、コミュニティ等による地域戦略パートナーシップ（LSP）を設置しコミュニティ戦略を作成して地域開発を進めた。
- 国・地方ともに多くの業績指標による評価制度を義務付けた。国は3年度予算SRの枠組みのなかでPSAを実施し、地方は地域合意（LAA）の作成が義務付けられた。
- 緊縮政策を断行し地方補助金を2015年度までに3割カット、その後もカットを継続し地方財政は危機的状況に陥った。最小団体は破綻状態（例えばWest Somerset District Council）
- 2011年地域主義法（Localism Act 2011）を制定し地方分権と市民参加を推進した。
- 「大きな社会」を掲げてパートナーシップで建

設を目指した。地方への補助金カット分はパートナーシップで代替（コミュニティ予算）を図った。

- パートナーシップ（民間と地方政府）の推進で地方政府は企業との地域産業パートナーシップ（LEP）を設置し地域支援を先導。パートナーによるビジネス改善地区の設置等を進めた。
- 地域活性化は過疎過密ではなく主に荒廃地域を対象に推進した。キャメロン首相の「大きな社会」の建設はパートナーシップで取組んだ。
- 官民パートナーシップを拡大しLSP、LEPともに民間を巻き込んで活性化に取組んだ。財政支援は地方政府に支出するのではなくパートナーシップへ競争的資金も含めて支出した。
- 経済特区と広域連合の推進（LEPと経済特区、大学特区の設置）した。国と地方等との協約締結の推進（地域成長協約（Local Growth Deals）、都市協約（City Deals）の都市経済成長プロジェクトとLEPとの連携）を進めた。キャメロン政権（2020年まで）はとくに外資（主として中国）と連携し地域開発を推進した。
- キャメロン緊縮政策下の地方分権は地方議会のガバナンスにゆだねた分権化として特徴づけられた。
- 市民契約（Citizen Deal）で個別に地方政府と契約を結び規制緩和等の分権化を図った。

以上の英国でのNPGの影響と考えられる取り組みを拾ってみたが、日本では依然としてNPMが信奉され支持されているので、その影響をみることは難しい。日本のNPMによる改革といっても、前述のようにこれまでのところ制度の改正に止ま

り改革ではない。理念ばかりが先行して実効性は乏しい。とくに自治体は個別に取組み、先進事例といわれてもNPMに忠実という意味での先進であって、必ずしも実態を伴っているわけではなかった。

効率重視のマネジメント改革も重要であるが、ブレア首相が唱えた“第三の道”も格差社会への批判が高まるなかでは重要な選択肢の1つである。またやはり日本的な改革を展開するのであれば、漸進的に民主的合意のマネジメントを目指すべきであろう。とくにかつての地縁力・血縁力の復活に努めながら、集団志向の協調社会を前提に改革を進めることが結果的には財政健全化への早道となるのではないだろうか。なぜなら、行政活動の目的は最終的には住民の福祉の向上でありその手段として成果志向があり、それはあくまで手段であって求められる結果ではない。公共のNPMは手段でありあるべきはNPGの説く民主的ガバナンスの実現であろう。

民主党政権（1999-2002）では「新しい公共」という政策を掲げていた。当時の政府は公共ガバナンスを市民や企業の参加のもとに創りあげるイメージを示していたが、明確な政策的内容が不明のまま政権の終焉とともに消えた。NPGの政策は安倍政権では見つけられない。協働という言葉は用いつつも、協働に参加する市民やNPOなど具体的な取り組みは見えてこない。自民政権ではこれまで、市民参加や市民協働には積極的に政策に取り入れてきていない。わが国ではNPGは政策としては見られない。

## 4. 公共ガバナンスの経営論と民主論の相克から今後のゆくえ

### (1) 経営論と民主論の相克

公共のシーンは図表1にみたように、OPAからNPMへ、そしてNPG（NPS）へのパラダイムシフトを見せてきた。経済は絶えず景気の波に揺られて振り子のように好況と不況を繰り返してきた。経済が好況の時には公共ガバナンスはそれほど議論されず、OPAであっても市民は気にし

ない。しかしひとたび不況になれば、現代社会では市民の目は公共に向かい、市場と同じ厳しさを公共に求める。したがってOPAからNPMへのシフトは必然的であった。NPMのアイデアは不況下の経済理論から生まれた。政府は民間とは別の特権をもった主体として君臨していた時代は終焉を迎えた。政府が生産者の地位を民間に

渡すのと同時に、政府自身も民間の厳しさが求められた。市場という厳しい環境で絶えず価格を基準に競争に対峙することが求められた。そのため、の枠組みとして財政マネジメントが示され、これを機能させるための経営的管理や評価制度、公会計改革などが政治によってNPM改革として推し進められてきたのである。

NPMの行革は、ときには公共を民間に収斂させて両者をニュートラルな主体と見做して市場原理を導入して進められてきた。英国のNPMの事例でも見たように、公共サービスを民間とコスト比較するために個別のサービスごとに業績測定が行われ政策評価が実施された。わが国でも‘事業仕分け’の名称でコストを基準に行政サービスが仕分けられた。自治体でもこれに影響され、事務事業評価がいまでも実施されている。

こうした行革の結果、市民が公共に求めている公共性は次第に失われ、必要なサービスさえも市場価格で提供されるようになるなど、公共性の意味が薄れ市民にも不満がもたれるようになった。また公共性は保持しつつも民間が担うようになると、サービスの質についての不満も聞かれるようになった。しかし当初は、NPMの教義で行政をマネジメントすることに異を唱える者は少なかった。むしろ公共サービスをコストで仕分ける範囲は拡大され、管理部門にも市場原理が優先された。

その後（1990年代に入って）、あまりにも公共の民主性を無視したNPMの改革は、次第にNPGの考えが提起されるようになってきたのも当然の方向であったかもしれない。公共資源も希少となるなかではNPMは当然に支持されるが、それがあまりにも広範に純公共財として特徴づけられるサービスまで広げられると、公共性と経営との相克の問題に行き着く。公共性の選択は、民主的決定が基本であり、これは通常はコストを無視して決められるから結果的には非効率となる。NPMの教義では決して選択されない。しかし公共サービスは、公共性が高いほどコストより民主的決定が優先されてなければならない。NPGはそのことを論じ、必然的シフトとして議論が台頭してきたのである。

## (2) 公共ガバナンスは民主的に経営すること

先進諸国を中心に広まったNPMの教義は、それぞれの国によって取入れ方は一様ではないが、多少なりとも影響を受けて公共シーンを変えてきたことは確かである。NPMを生み出したアングロサクソン諸国でも、英国はサッチャー政権で強く信奉されラディカルに改革を進めてきたが、ブレア政権ではNPMの考え方は維持しつつも軸足を公共サービスの効率から質へと移した。しかし基本的にはNPMの考え方自体は現メイ政権でも維持されていると見ることができる。米国でも政策評価は継続しており、そのための制度も維持されている。日本でも依然としてNPMの考え方は官民ともに支持している。役所ではいまでも‘経営’を冠した部署をもつところは多いし、総務省がとりまとめている国の行政評価も継続して行われ、地方自治体の事務事業評価は総務省の調査によると現在も約6割で実施されている<sup>(8)</sup>。

こうした状況は、NPGが言われつつも依然として各国で公共は経営志向を保持していることの現れであり、NPMを否定して行革をストップしているわけではない。日本でも同様である。この背景には、NPMの教義は市民にとっては親和的であることがあげられる。改革に際しては必ずフォローとアゲインストの風が吹くが、公共の効率性・効果を求めるNPMの行革は、市民は絶えずフォローの風を吹かせている。行政の無駄を経験してきた市民にとって、市民からNPMの行革にアゲインストの風を吹かせることは決してない。しかし、NPGが論じる公共性も‘公共の市民’は支持する。したがって市民は、NPMとNPGの教義ともに同感し支持するのである。

これまでの公共のガバナンスの様相を振り返ると、日本のみならずあまりにも上からの政治・官僚による一方的な統治であり続けてきた。市民はそこへの後戻りはだれも望まないし、統治者も市民から選ばれ民主的統治が実現した今日では、そこを目指す人もいなくなった。今日のガバナンスがハーバーマスの言う2回路の政治<sup>(9)</sup>——政治家による議会政治と市民の側の政治——がうまく機能するようになれば、公共のシーンでは討議による民主的意思決定が行われる。討議には当然に政

府の経営志向が確認されるであろうから、NPMをベースにしたNPGが実現するものと思われる。

#### [注]

- (1) 例えば、Hughes (1994) ch2参照。
- (2) 日本語版は『行政評価の基準 — 自治体活動の測定』(本田弘訳、北樹出版、1999)。
- (3) Hood (1991) p3。
- (4) 大住莊四郎 (2003) など参照のこと。
- (5) 白川一郎他 (2001)、大住莊四郎他 (2003) など参照。
- (6) 例えば、北大路 (2010) は日本の契約や入札方法について問題を指摘している。
- (7) アンソニー・デギンズ (佐和隆光訳) (1999) 『第三の道』日本経済新聞社。
- (8) 総務省の調査「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」では平成22年の調査に比べて26年では5%増えている。
- (9) 2回路の政治については、篠原一 (2012) を参照。

#### [参考文献]

- 稲沢克拓 (2006) 『自治体の市場化テスト』学陽書房。
- 内貴滋 (2012) 「『地方自治の母国』の素顔とその評価 — 中央集権から地方分権への道 —」『都市とガバナンス』Vol.17、日本都市センター。
- 大住莊四郎 (2003) 『NPMによる行政革命』日本評論社。
- \_\_\_\_\_・上山信一・玉村雅敏・永田潤子 (2003) 『日本型NPM』ぎょうせい。
- 岡田章宏編 (2005) 『NPMの検証 — 日本とヨーロッパ』自治体研究社。
- 榎谷隆夫編著 (2016) 『公共部門のマネジメント』同文館出版。
- 兼村高文 (2006) 「改めてpublic managementの行財政改革を考える」『地方財政』
- \_\_\_\_\_ (2009) 「わが国政府予算マネジメントの制度構築に向けた理論・実証研究」『明治大学社会科学研究紀要』第48巻1号、明治大学。
- \_\_\_\_\_ (2017) 「公共経営の‘これまで’と‘これから’ (1)~(5)」『地方財務』第760、761、766、767号、ぎょうせい。
- 北大路信郷 (2010) 「自治体における公共調達改革の課題」『ガバナンス研究』明治大学、No.7。
- 齋藤憲司 (2010) 「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』2010年9月。
- 篠原一 (2012) 『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店。
- 白川一郎・富士通総研編著 (2001) 『NPMによる自治体改革 — 日本型ニューパブリックマネジメントの展開』経済産業調査会。
- ジェーン・バーナム・ロバート・パイパー (稲継裕昭監訳) (2010) 『イギリスの行政改革 — 「現代化」する公務』ミネルヴァ書房。
- 中郵章 (2003) 『自治体主権のシナリオ — ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。

- メイナード、G (新保生二訳) (1989) 『サッチャーの経済革命』日本経済新聞社。
- 古川俊一・毛受俊浩 (2002) 『自治体変革の現実と政策』中央法規出版株式会社。
- 宮川公男・山本清 (2002) 『パブリック・ガバナンス改革と戦略』日本経済評論社。
- 寄本勝美・小原隆治編 (2011) 『新しい公共と自治の現場』コモンズ。
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 『外国の立法』、各年度イギリス。  
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/index.html>
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007), *The New Public Service*, M. E. Shape.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, Vol.69, Spring, pp3-19.
- Hughes, O. E. (1994) *Public Management & Administration*, Palgrave.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1993) *Reinventing Government*, A Plume Book.
- Osborne, P. S. ed. (2010) *The New Public Governance*, Routledge.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, St.Martin's Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform*, Oxford.
- Rhodes, W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- Wilson, D. and Chris, G. (2011), *Local Government in the United Kingdom*, 5th edition, Macmillan

## 第6章 多様性社会に向けた地方財政改革

星 野 泉

### はじめに

自治体戦略2040構想研究会の報告は、第一に、人口減少という縮小傾向、第二に、少子高齢化という人口バランスの変化傾向、という2つの現状を見据え、中期的に限られた財源の中で何ができるか、公共部門をどう削れるかについて模索した。一方、労

働力確保のため入管難民法の改正も進められている。こうした議論と地方制度調査会の議論は直結するものではないが、今後の地方制度改革、地方財政制度改革に向けて、何が抜けているのかについて、いくつかの内外の事例を示しつつ、議論してみたい。

### 1. 21世紀スウェーデンにおける極右台頭

スウェーデンで極右政党が初めて国会に議席を得たのは、2010年である。スウェーデン国会は、一院制で任期4年、非拘束名簿式比例代表制をとっているが、この比例代表制は日本のようにドント式ではなく、得票を1.4で割るところから始める修正サンラグ式というものである。ドント式より小政党に配慮したサンラグ式の修正版とされる。得票が4%ないと議席をもてないという極小政党の議席獲得を防ぐ最低基準はあるものの、死票が少なく自分の投票が無駄にならないことで、伝統的に高い投票率を示してきた。選挙は、国会、県（ランスティング）議会、市町村（コミュニティ）議会同時に行い、選挙権は18歳以上。地方議員選挙は、ノルウェー、アイスランド、EU加盟国民、また3年以上の居住があれば外国人でも投票できる。スウェーデンで国会に議席をもつ政党は、社民党（社会民主労働党）、環境党緑（いわゆる緑の党）、左翼党（旧共産党）（この3党が、赤緑連合という左グループ）、穏健党、国民党自由、中央党、キリスト教民主党（この4党が、連合という保守中道グループ）、そして独立系のスウェーデン民主党（極右）である。

スウェーデンで2大政党といえるものは、社民党と穏健党ということになるが、議席、支持率とも5割を超えず、社民党が3割、穏健党が2～3割と

いったところである。その他の政党は、1割を下回ることが多く、議席を確保可能な4%基準を維持できるかどうかが目される水準の小政党もある。しかし、これまでは、議席をもつほすべての政党が次期政権担当の候補であるという意味では、2大政党ではなくとも2大連合（グループ）ということができる。

2006年の選挙前までは社民党の少数単独政権で、左翼党と環境党緑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ついた。社民党は第1党を維持したものの下野することとなり、穏健党のReinfeldt（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%を超えていた極右の政党、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、このブロックでは環境党緑のみ6議席増、野党3党では15議席減で156議席となった。直近の世論調査では、穏健党が第1党になるとの予測も多かったが、かろうじて社民党が第1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。キリスト教民主党と左翼党の各19議席を上回り、国会内8党中第6党となった。

差別的とされテレビ放映が取りやめとなり、ネットで流されたスウェーデン民主党のCMは、党の考え方や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見えるお年寄り。その脇を、乳母車を押して走り抜けようとする移民風に見せた集団。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<sup>(1)</sup>。この年、10月初めには、議会開催に先立ってストックホルム大聖堂で行われた司教によるお説教（スピーチ）が、一国を超えた世界の単位の重要性、民族差別への批判に触れると、特定の政党名が出ていないにも関わらずこの政党の議員たちは早々に出て行ってしまった。党の政策を批判されたと解釈したようであった。その後も、度々排外主義的な活動で批判を浴びてきたところである。

選挙前から、与党、野党の7党は、政権につ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、当初、穏健党は国会内第3党で25議席となった環境党緑に協力を求めた。しかし、早期の地球温暖化対策、環境税増税、原発についての考え方の隔たりも大きく協力を拒否され、少数与党としての船

出となり、社民党などと移民、難民政策について協力をすることになった。2006年総選挙以降の世論調査をみると、赤緑連合の支持の方が高い期間も多かったが、リーマンショック以降の経済的不安で流れが明確に変わった。民営化や勤労税額控除実施等により、経済立て直しが早かったことも穏健党への支持につながった。一方で移民や難民の多い地域で極右政党の台頭がみられた。

2014年9月、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と環境党緑の2党連立、左翼党の閣外協力による赤緑連合政権に交代した。この時の選挙結果でも、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3党となった。この選挙に先立って5月に実施された欧州議会選挙では、スウェーデンの議席配分20議席のうち3議席を環境党緑がとっていたため、環境への関心の高まりから国会議員選挙でも第3党確保を目指した環境党緑の党勢拡大はならなかった。保守中道連合、赤緑連合とも過半数には届かなかったが、相対多数ということで社民党は農民政党中央党との連立を模索したがうまくゆかず。政権は、社民党のLöfven（ロヴェーン）首相に決まったが、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。与党からは今年3月再選挙との計画もでて、結局それはなくなったものの、2015年度についてみれば新しい政権の選択肢はかなり限定的となった。

社民党の政権復帰とはなかったものの、2002年選挙以降の傾向をみれば社民党の上昇傾向は見えない。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。

北部過疎地では社民党、大都市郊外の高級住宅地では穏健党、ストックホルムとヨーテボリの大都市中心部で緑の党、デンマークとの境界で移民や難民の多いスコーネではスウェーデン民主党の得票が多

く、地域的な特徴が出ている。ただ、こうした、地域的な特徴とは別に、スウェーデン民主党の得票率の伸びは全国的なものである。2006年、2010年、2014年選挙の得票変化を比べてみると、その傾向ははっきりしている。雇用者の中に公務員が多く社民党が強い北部のノルボッテンでは、1.47、3.85、10.97。2006年にはスウェーデン民主党が全国でも最も弱かった中北部ヴェステルボッテンでは、1.13、2.73、7.40。ストックホルム郊外を含む地域では、1.90、4.17、9.70、もともとスウェーデン民主党の強いスコーネ北東選挙区5.63、11.21、22.16、スコーネ西選挙区では7.13、10.06、19.33といずれも高い伸び率といえる。概して、個人の所得水準が高く地方所得税率が低い傾向にあり地方財政調整制度の恩恵が小さい地域では、この政党の得票率は低い傾向にあ

## 2. スウェーデンの2018年秋総選挙結果から

さらに、直近、2018年9月9日に実施されたスウェーデンの総選挙についてみよう。事前の予想通り、極右政党スウェーデン民主党の躍進となった。ただ、極右政党が第2党になるとの予想もあり、実際そうした出口調査の結果もあったようであるが、そこのところは、かろうじて穏健党（保守中道連合グループ）がなんとか第2党をキープし、4年前と同じく、第1党、社民党、第2党、穏健党、第3党、スウェーデン民主党の順となった。総数349議席の内訳は、100、70、62議席の順である。前回は113、84、49議席であったから、2大政党がそれぞれ13～14議席下落、スウェーデン民主党が13議席増えて、極右政党の議席は、2大政党にかなり接近したことになる。

選挙結果を整理しておく、以下のようにまとめられる。

- ① 政権担当を目指すグループとしては、与野党グループとも約40%の得票で、旧与党の赤緑連合（40.7%）が旧野党の保守中道連合（40.2%）をほんのわずかに上回る程度でありそれぞれのグループとも過半数確保まではかなり遠い。
- ② 左右の2大政党はいずれも大幅に得票を減らしており、社民党は31.0%から28.3%へ、穏健党は

るといえるが、こうした傾向の顕著なストックホルム郊外のダンデリードコミュニティあたりでもその伸びは大きく、0.68、1.68、5.30と徐々に増加してきている。

保守中道政権時代の経済政策は、全体として大きくなり過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。

23.3%から19.8%へ、それぞれ3ポイント前後減少した。

- ③ スウェーデン民主党は、得票率が大幅に増え、12.9%から17.5%（4.6ポイント増）へ増加した。しかし、2005年にノルウェーのFremskrittspartietが、2015年にデンマークのDansk Folkepartiが超えた得票率20%の壁には到達しなかった。
- ④ 左翼党も大幅増となっており、スウェーデン民主党とともに政治的に明確な主張があるとみられる両端にある政党が強い。
- ⑤ 2000年以降、政権担当経験のある7つの既存政党は、いずれも議席獲得可能な最低得票率4%を上回った。
- ⑥ 赤緑連合の中では環境党緑が大幅減、保守中道連合の中では穏健党以外は増加傾向で、結果として保守中道連合の総得票率が赤緑連合の総得票率に近づいた。
- ⑦ スコーネ・レーンでは、極右勢力の伸びが大きく、とくに、この地域の北東部選挙区（Skåne läns norra och östra）では、4年前総選挙で、社民党に次いで第2党であったスウェーデン民主党が、28.8%の得票で第1党となった。選挙区は異なるが、スコーネの中心都市は、30万人口を擁するス

ウェーデン第3の都市マルメである。かつてはデンマーク領であり、デンマークとの国境にはオーレスレン橋がある。外国人や高齢者が多く、仕事をもっていない人が全国平均より多い地区である。

- ⑧ 社民党支持が全国で最も多く公務員比率が高い北部地域、ノルボッテン・レーンでも、社民党は7.0ポイント減の41.7%、スウェーデン民主党は4.8ポイント増の15.8%であった。
- ⑨ スウェーデン民主党の党勢は、国政におけるものが中心であり、国会の得票数は、県、市町村の得票数を4.6ポイントほど上回っている。2大政党の場合は、国、県、市町村選挙の得票率に大きな違いはないが、その他の小規模政党、とくに中央党、国民党自由は地方選挙の票に比べ国会の得票率が低く、その分がスウェーデン民主党の得票となっているようである。スウェーデン民主党は、県、市町村いずれも前回2014年は9%程度であったから、4ポイントほど増加してはいるものの13%を若干下回っている。

2010年（保守中道政権）と2014年、2018年（赤緑連合政権）の3回の選挙は、いずれも過半数をもっていない少数政権であり、とくに、2014年は、国会でスウェーデン民主党が野党予算に賛成票を投じたことで、野党提出予算が通過するという異常事態となったが今回はどのようになるか。これまでと同様、左右の2大グループはスウェーデン民主党とは連立を組まないと明言しているが、変化はあるのだろうか。選挙結果を受けて、若干の評価を加えれば以下のようなになる。

- ① 国政選挙の結果では、ナショナリズム的傾向がみられたが、地方選挙の結果をみる限り、政党の得票には大きな変化はみられないといえる。すな

わち、高齢者福祉、児童福祉、教育、医療などについては、政治を大きく転換すべしという住民の意識は感じられない。

- ② そもそも、スウェーデン民主党は、社会保障政策においては、保守中道グループより、赤緑連合の政策に近い。日本では、保守系の政党の主張する新自由主義と排外主義には親和性があるとみられているが、北欧では必ずしもそうではなさそうである。2014年、総選挙の際、極右勢力が社民党政権の予算を否決したが、それは、社民党の予算の内容を大いに問題視したというより、否決することにより野党予算が通るということで揺さぶりをかけるという効果を狙ったことが大きい。おそらく、政権樹立論議に関われないことへのフラストレーションから、論議に介入することを狙ったか。社会保障の枠としてどこまでを包含するかが異なるだけで、どちらかといえば、排外主義政党の社会保障政策は社民的色合いももつ。

このように、排外主義として批判される部分の中身について、日本の極右とスウェーデンの極右には大きな違いがある。スウェーデンの場合、内と外を分ける場合の分水嶺は、スウェーデン人かそうでないか、であるとみられるが、日本の場合、単純に日本人かそうでないかではなく、分断社会の中で日本の中でも低所得者や障害者、LGBTなど、エスタブリッシュメントとされるグループの外にいるかどうかで分けられる。日本人という意味も、単純に国籍だけでなく、日本語を話し、日本人らしい風貌をもつかどうかも含まれるようだ。まさしく、分断社会といわれるところに分水嶺がある。つまり、日本国内にも差別する側と差別されている側が存在するということである<sup>(2)</sup>。

### 3. Brexitに続くSwexitの足音

2016年6月、世界中を大きく驚かせたのはイギリス(UK)のEU離脱決定だった。イギリス国内で行われた国民投票の結果、残留派48.1%、離脱派51.9%という大接戦の末、離脱派が勝利した。しかし見逃してはいけないのは、イギリス国内各地での意見の違いである。『YOMIURI ONLINE』(2016.

6.25)によると、スコットランドの投票結果は残留派62%、離脱派38%と圧倒的に残留派が多かったのだが、イギリス全体としての結果につながることはなかった。2014年、スコットランドでは、スコットランドが一つの国としてイギリスから独立するか否かを決める投票があり、イギリス残留派が55%を占

めた。今回行われた投票結果と2年前の投票結果を比べると、スコットランドの人々はイギリスに対するアイデンティティよりもEUに対するアイデンティティを強くもっているということになる。また、同様に北アイルランド、ロンドンそれぞれの地域内におけるEU残留派の割合は、共に離脱派の割合を上回っていたことから、地域別にみると残留派優勢の地域もかなりあるとわかる。国としての決定と地域ごとの意向が異なる現状が生まれている。

イギリスでBrexit（イギリスのEU離脱）が起きて改めてわかったことは、若者、高収入、高学歴、大都市住民など残留派と、移民流入で教育、医療制度が脅かされていると感じた経済のグローバル化に取り残された人々に多い離脱派の間で、大きな溝ができていく分断社会という現実であった（村上直久『EUはどうか Brexitの衝撃』平凡社新書、2016年）。

2016年6月の、EU残留に関するSifo世論調査（ヨーテボリポステン）によれば、EU残留支持72%、離脱17%となり、Swexit（スウェーデンのEU離脱）は当面なさそうである。ヨーテボリ大学のヨーロッパ研究センターのディレクター、Linda Bergは、同国のEuroscpticism（EU懐疑論）の長期的かつ緩やかな減少を反映していると述べている。

「2000年代を通じた傾向として、EUに強く批判的で、スウェーデンがEUを離れることを望んでいる人々の割合が大幅に減少したことがあげられる」と指摘する。一方で、イギリスのSpectator、Express、International Business Times、BBCなど、英国の報道機関は、スウェーデンがEUを離れる可能性があることを頻繁に報じている。（Sweden Local 2016. 6. 19）

一方、2016年7月に実施されたスウェーデンTV4の調査によると、Brexitの投票結果を受け、スウェーデンにおけるEUの支持率が高まり、スウェーデンで国民投票が行われた場合は63%が残留に賛成するとしており、英国の国民投票の前に行われた以前のNovusにおける研究の58%を上回った。欧州連合（EU）の政治研究を専門とするスウェーデンの政治学者Ian Mannersは、英国がEU離脱決定したことで、スウェーデン人はヨーロッパという枠組みについてより詳細に考えるようになったとみる。

「平均的なスウェーデン人は、EUについてそれほど注意を払ったりしていないが、Brexitは、この問題に気づかせてくれた。英国の国民投票では、その後も複雑な問題が生じていることで、スウェーデンの人々は、EUとは何かについて漠然とした意見を超え、しっかりとものを考える必要性に迫られている」と述べた。

2016年11月の欧州議会発行、Parlemeterの世論調査で、EUの存在が自国にとって良い効果をもつと考えているEU内の住民は53%にとどまっており、2015年の調査より2%減少している。しかし、イギリス国民投票の3か月後、9月24日から10月3日まで実施されたスウェーデンの調査では、スウェーデン人の64%は、EUの存在はスウェーデンにとって望ましいものにとらえており、2015年より5%増加している。スウェーデン人の62%はEUの加盟国としての恩恵があると受けとめており、これも2015年より4%増加している。同じ質問に対するEUの平均は60%で、前年と変わらない。スウェーデンがEUからの恩恵と考える最も一般的な理由は、「メンバーであることによるスウェーデンとEUの他の国との協力改善」（53%）であるが、EU28か国の回答者の平均では、同じ理由をあげる人々は29%に過ぎない。しかし、スウェーデンの回答者の55%が、EUに加盟しているが故に間違った方向に進むとの懸念もあげており、この数字はEU平均の54%よりやや高い。（Sweden Local 2017. 11. 23）

しかしながら、極右の台頭により、与野党の2大政党も、移民対策を重要課題とせざるをえず、福祉、財政政策でも取り組みが進められた。

一つは、移民対策としての両親休暇改正案である。

スウェーデンは、移住してきた子供の保護者が両親休暇給付金を支払い請求できる期間に上限を設けることで規定を厳しくすることとなった。この提案は、新たに入国した両親がスウェーデンの労働市場に早期に参入することを促すための取り組みである。しかし、新しいルールによれば、子供が1歳と2歳との間にスウェーデンに到着した両親は最大で200日間の休業給付を求めることができ、子供の2歳以降に到着する場合は、100日間に制限されることとなった。スウェーデンの現行の両親休暇制度では、両親に、子供1人につき480日間の有給休暇を与え

ている。

Annika Strandhäll社会問題大臣は、この変更の意味するところは、スウェーデンに到着する両親が育児休暇に関しては、「過保障」を受けられなくすることであると述べた。「こうした両親や子どもたちと、スウェーデンの両親や子どもたちは、今より平等な立場になるだろう」と彼女は言い、それは新しいスウェーデン居住者と、より良く統合できるようにするためのパズルの重要なピースだと付け加えた。新しいルールは、2017年7月1日以降にスウェーデンに到着するすべての両親を対象としているが、2015年後半以降に到着した人にも適用可能となる。ただし、子どもについて適用されてきた保障については除かれる。

この提案をした研究者の1人であるLars Arrheniusは、この改正は両親とともにスウェーデンに到着する子供たちにとっても恩恵があるだろうと述べた。

「子供たちは、他のスウェーデン人の子供たちと同じ時間を親とともに過ごす機会が与えられる。プリスクールに入る機会が与えられることでもあり、これは子どもにとって有益なことである」。(Sweden Local 2016. 10. 29)

もう一つは、南部国境における一時的移民コントロールである。

スウェーデン南部の警察は、水曜日夕方の内務大臣発表に続いて、木曜日の昼からスウェーデン南部の国境コントロールを開始した。12:39pmから、係官はマルメのハイリ駅に到着する列車を停止し乗客の身分証明書を確認した。また、警察は、デンマークとドイツから到着するフェリーターミナルで書類をチェックした。スウェーデン移民局の要請によるチェックは、スウェーデン南部のÖresund橋とフェリーターミナルで引き続き実施された。

国境管理の導入は、スウェーデンに来る難民が3つの選択に直面することを意味する。彼らが来た国に戻る、スウェーデンで亡命を求める、最終目的地まで別のルートを選択してスウェーデンを通過する。実際には、犯罪の恐れがある場合にのみ、通常は許可されているスウェーデンの国境を越える者の身元を、警察が停止して確認する。しかし、警察の国境部隊の責任者、Patrik Engströmは、誰もが停止してチェックされるわけではない、とも語った。「私た

ちは国境を越えて旅行するすべての人をコントロールするつもりはなく、おもに無作為の選択が行われるだろう」と彼は語った。「Öresund橋のような交通集中的な場所では、すべてをチェックすることは不可能だ」。スウェーデンとデンマークをつなぐこの橋では、毎日約2万台の車が走っているためである。

シェンゲンの国境に関する合意では、ほとんどのEU諸国で国境管理が廃止され、旅行者はパスポートを提示せずに移動することができることを認めている。しかし、同協定は、「公共政策または国内的安全保障」に深刻な脅威がある場合、国が一時的に統制を復活することを可能にしている。南スウェーデンにおいて道路、鉄道、海から入国する人々にのみ適用されるスウェーデンの決定は、2016年の初めに実施されたドイツとフランスの動きに追随するものである。

デンマークのLars Løkke Rasmussen首相は、スウェーデンに来る難民の主要な通過地であることから、難民の数を減らすため難民政策を強化すると述べた。スウェーデンの国境チェックの導入発表を受けて、デンマーク・ラジオに次のように語った。

「私たちは良い関係を築いており、私はこれを何らかの非友好的行為であるとは考えていない。」さらに、デンマークがスウェーデンに続いて国境管理を導入する考えはないと付け加えた。また、「デンマークに、ある程度の数の難民申請者が来ることは確か」とTV2 Newsに語り、デンマークは国境にとどまった亡命希望者を登録するか、来た国に返すかしなければならぬとしている。また、スウェーデンは国境管理を決定しても実際には亡命者の数が増えるかもしれないと付け加えた。「それは、フィンランドやノルウェーに行こうとしている人々の一部が、彼らの亡命申請書をスウェーデンに提出することがあることを意味している」。

デンマークへの亡命者はスウェーデンへの数ほどではない。1週間で、スウェーデンに難民申請が10,201出されたが、これは7日間で最高の難民数である。スウェーデンの1週間の数字が、デンマークで2015年初めから9か月間に受けた亡命申請9,793人を超えているということになる。

2015年10月、赤緑連立政権は、スウェーデンが以

前与えてきた標準的な永住権に代え、多くの難民に一時的な居留許可を与えることに関して、中道右派の野党4党と激しい応酬になった。スウェーデンで最もリベラルな移民政策を取り入れている環境党緑が最新の動きに同意しているのかどうかについて質問され、Ygeman内務大臣（社民党）は、「政府は政府の決定に統一されている。代案はない」という。しかし、環境党緑の移民担当広報Magda Rasmussonは「一つの事柄で移民政策が変わったことを意味するわけではない。」と声明を出している。

難民申請の管理に積極的な最大野党穏健党は、最新の動きは不満だと述べた。Anna Kinberg BatraがS V Tに述べたところでは、スウェーデンに滞在する権利をもたない人々が確実に元の国に帰るための措置が必要であり、「持続不可能な状況の中でより良いしくみを作る必要」があり、政府と新しい交渉を開始する考えがあると語った。（Sweden Local 2015. 11. 11）

そして、スウェーデンの難民申請者数は、国境の厳格化と厳しい移民規制の結果、2015年の163,000人から2016年に80%近く下落した。

スウェーデンは、2015年、人口比でみて、他のどのEU加盟国よりも多くの難民申請を受け入れた。移民局は、2016年1年間で、7月の見積もりでは3万~5万人だったところ、最新の見積もりでは、28,000~32,000人になったとの予測を示した。これには、海岸からの移動を抑止するトルコ、バルカンの主要な道からEUの領土に入ることへの取り締まり、EUのシェンゲン（Schengen）パスポートフリー旅行ゾーン内の国境で身分証明書確認措置を行っていることの影響が含まれている。「スウェーデンに入ることやそのためにヨーロッパに入ることがより困難になってきた」と、移民局は述べている。ドイツを含む他のEU諸国でも、2015年に記録された100万人以上もの移民が急激に減少したと報告されている。

寛容と安定に関するスウェーデンの高い評判が、数十年間、難民の避難場所となる要因だった。しかし、2015年以降、移民の多い都市での暴力を含む外国人犯罪の増加の報告で、多くのスウェーデン人が不安を募らせ気分が変わりつつある。さらに、移民や難民申請措置への支出は、今年の予算の約7%を

占めるほど急上昇する支出であり、福祉制度に対する脅威とみる人もでてきた。国境チェックや親族を呼ぶことの制限など、昨年、赤緑政権が導入した、より厳しいルールは、数とコストを劇的に減少させた。

2016年の難民申請は約22,000件に減少している。しかし、反移民感情は次第に高まっているかもしれない。Svenska DagbladetのSifoによる週末の世論調査で、スウェーデン人の40%以上が政府に対し、移住に関してより厳しい姿勢で臨んでほしいことが示された。世論調査では、今なお多数が多文化社会を支持しているが、その数は急激に減少していることも明らかとなった。大衆の反発も暴力的な面を伴うようになり、多くの難民センターで放火の疑われる火事があった。2016年10月、ストックホルムでも2つのセンターが襲撃された。移民問題の影響で、極右スウェーデン民主党は、2014年の総選挙で獲得した13%から、約17%まで支持を上昇させた。（Reuters 2016. 10. 25）

その後、スウェーデンは、国の南部での国境管理とID確認をさらに3か月延長すると発表した。スウェーデン南部の港とデンマークのÖresund橋のスウェーデン側の国境管理は、スウェーデンが記録的な163,000件の難民申請を受けた年である2015年秋に導入され、Öresund橋を渡る列車内でのIDチェックもその後すぐに導入された。パスポートチェックのないSchengenゾーンの措置は一時的なもので、元々は6か月間だけということで設計されたが、2016年5月にはさらに半年、その後の11月はまた3か月延長されている。European Commission（欧州委員会）は、Schengen地域の5か国に、2017年5月までさらに3か月延長する措置を講じており、スウェーデンはこれを行うことを承認した。Stefan Löfven首相は、「今なお不明確な状況なので、延長せざるをえない」と述べ、「それは、ドイツに放置されたままの多くの未登録者がいること、地中海ルートからも申請希望者が増えていることから、今後どのように進んでいくのか不明確なところがある」と付け加えた。

この規制は、スウェーデン南部やデンマークのコペンハーゲン地域の通勤利用者から、Öresund橋を渡るのにあまりに時間がかかり過ぎるとの不平不満

も溜まってくることとなった。Löfven首相は、この地域で働く人たちに同情の意を表明した。「我々は、列車に乗ったり降りたりするのに際して皆が不満をもっていることについて理解しており、鉄道業者やデンマークと議論しつつ、なんとかより簡略にできるよう考えている」。首相は、最近、デンマークの鉄道D S Bで決定されたチェックの簡素化について強調した。これにより、旅客が、自らの旅行継続のためではなく、ID確認のためだけにKastrup駅でホームを変更するという時間のかかる面倒なプロセスを行う必要がなくなった。(Sweden Local 2017. 2. 1)

さらに、社民党の移民労働制限提案である。

社民党は、スウェーデン労働組合連合(L O)の支持を受けて、EU外からの移民労働者に低賃金の仕事を提供することをより困難にしたいと考えていた。しかし連立を組む環境党緑は同意していない。2016年にスウェーデンで約3,900の就労許可が与えられたが、その多くは、あまり訓練や研修を必要とされないような、たとえばベリー摘みのような低熟練農作業である。L Oの支持を受け、社民党の執行部はこの制限案を提案するべく議論を進めた。

社民党所属の首相Stefan Löfvenは、スウェーデンの通信社、TTに語った。「私たちの国には、高等教育や高い資格を必要とされないような仕事ならつくことはできるような失業者がいます。まずは彼らがこうした仕事を得られるようにしたい」。ス

ウェーデンの現行の移民労働に関するルールは、前政権の中道右派政権によって制定されたもので、現在は社民党と連立政権を担っている環境党緑が支援してできたものである。環境党緑はブルーカラーの組合からの支持を得られておらず、また、社民党の考えによってスタンスを変えようとはしていない。環境党緑の広報Maria Fermlは、TTに語った。「私たちはこれまでと同じ立場をとっている。現在のルールは貴重だと考えていますが、もちろん搾取や労働時間改善のために様々な方法で検討を重ねている」。

Löfvenは、ポピュリスト的にこの提案をしようというわけではないとして、スウェーデンで失業している人たちがなんらかの仕事につけるようもっと対応すべきということであると主張する。「もしあなたがスウェーデンで失業しているなら、仕事をできるようにする準備も必要だ。それが私たちの考え方だ」。

中道右派の野党グループは、外国人労働者を制限することが効果的であるかどうか疑問視している。穏健党労働政策広報担当Elisabeth Svantessonは、「問題は、あまりにも多くの人々が果実を摘むという仕事を求めここに来てしまう、ということではない。大きな問題は、スウェーデン人の中に、果実を摘み取るなどの仕事をする者がいないということだ」と述べた。(Sweden Local 2017. 2. 14)

#### 4. 多様性社会スウェーデンの地方財政調整制度

現状では、こうした、移民問題への対応を迫られてきてはいるものの、2018年総選挙で極右政党が2大政党に割って入ることがなかった、20%を超えることはできなかったことを考えれば、基本的にはスウェーデン・モデルは、当面、漸進的な調整にとどまるものとみられる。

スウェーデンの財政や税の考え方は、みんなで払ってみんなでサービス、給付を受けているということがある。普遍的な社会政策として紹介されるサービスや給付面、財政支出面ばかりでなく、負担についても普遍的でありその意味で本格的な普遍的な政策

といえる。日本のように、結婚した、子どもが高校生になった、年寄りや家計を一緒にしたなどの家庭内の事柄が、所得控除の形で、すなわち限界税率の高い高額所得者の減税幅を大きくする形で所得税、住民税減税の材料となってきたとは異なり、家庭内の個別事情を税ではほとんど斟酌することはない。所得控除は極めて少なく、所得税負担は比較的低所得者から始まるということになる。消費税(付加価値税)についても、25%の標準税率で課税される範囲は大きく、イギリスやアイルランドで食料品や子供服など幅広く適用されてきたゼロ税率の採用はほ

とどなく、12%、6%の軽減税率適用範囲も他のEU諸国に比べれば限定的といえる。なお、お隣デンマークには、軽減税率もゼロ税率もほぼない。消費税率が高いから軽減税率の必要性が出るのではなく、格差が小さいから軽減税率をそれほど重要視しなくてよいのである。北欧で格差の小さくなる社会政策を進めていることは、税制度に大きな影響もっている。国民の生活に関わる給付、サービスは財政支出からということになり、高齢者・児童福祉、教育、医療を中心にサービス提供が行われている。税の弾力性があり、財政も持続的安定的運営がなされているから、リーマンショックの経済的影響からの復活も早い。

日本はといえば、家庭内の事情は所得控除という減税で対応しているのだから、あとは自分で何とかやりくりしてください、困ったときはしっかりミーンズテスト等の結果で対応しましょう、でもできるだけ対象者は少ない方が望ましいとなるのである。こうしたことが常識であれば、国民から、年金を真面目に払ってきたのに生活保護の待遇の方が良いとの不満や、なぜ金持ちに子ども手当なのか、さらには、他人の税金を使って大学に行ったとして東大卒の市長を揶揄する麻生大臣の発言などがでてくることになる。一方、日本の租税負担率はOECDでも極めて低いレベルにありながら、公共サービスは最低ではないから財政は火の車である。

こうした普遍性は、地方財政制度やその財源についても同様である。スウェーデンの地方財政調整制度は、地方税そのものの中いわゆる水平的財政調整、すなわち資金に余裕があれば余裕分を資金不足団体に回すというしくみを取り入れている。かつては、完全な水平的財政調整制度で、住民一人当たり課税力（課税所得）が平均より多いか少ないか（財源調整交付金・納付金）、地域の一人当たり財政需要が平均より多いか少ないか（需要調整交付金・納付金）の差額について、余裕があれば納付、なければ交付。したがって、納付総額と交付総額が同じというものであり地方税の中で調整完了、その他に、ほぼすべての団体に公平に配分される一般交付金があった。

2005年以降は、一般交付金相当額を、住民一人当たり課税力（課税所得）で計算する財源調整交付

金・納付金制度に組み入れたため、財源調整制度部分のみ交付金額の方が多くなっている。財源調整交付金の財源は主として国からとなり、以前の一般交付金が主たる財源となったことで財源調整効果は高まったといえる<sup>(3)</sup>。財源超過団体からの納付金は、資金源としてはほんのわずかを構成するに過ぎず、より部分的な水平的財政調整となった。財源調整交付金・納付金は、各自治体の課税力と税均衡化基準との乖離から算定される。全国平均の一人当たり課税力（一人当たり課税所得）に対し、市町村（コミューン）の場合115%、国の機関レーンとほぼ同じ行政区域を管轄する県（ランスティング）の場合110%が基準とされ、この基準まで交付金が交付される。最近の改正で、県も市町村と同様115%まで保障されるようになった。この基準を超える場合には、財源調整納付金を納付することになる。県の財源保障率が115%に引き上げられ市町村と同じ水準になったことは、日本の道府県留保財源率の引き上げと似た変更である。

各自治体の課税力算定の際には、市町村の場合、（レーン毎の）平均税率の95%、県の場合90%に減らした税率を用いる。ただし、納付団体の場合、県、市町村とも、平均税率の85%とする。つまり、税収が豊かということで国へ納付する団体は、課税力見積もりが交付団体より低めに算定されることになり、納付金額が少なくなるのである。この制度改革の結果、納付団体は2004年に54市町村、2県であったものが、新制度の2005年には13市町村、1県にとどまり、2019年には、9市町村（全290市町村中）、1県（全20県中）となる見込みである。県の中で納付団体はストックホルムのみ、納付市町村もほとんどストックホルム内である<sup>(4)</sup>。

一方、需要調整制度は、自治体として影響を及ぼすことのできない、基本的構造的コストの違いを調整するものであり、以前と同様、交付総額と納付総額がほぼ均衡する水平的財政調整のしくみをとっている。2005年新制度導入時に、コミューンは、8つのサービス分野毎に、ランスティングについては衛生・医療のサービス分野について指標が設けられたが、2008年に地域の賃金水準や人口減少状況が加えられ<sup>(5)</sup>、現在、調整項目は市町村10サービス分野、県で4サービス分野となっている<sup>(6)</sup>。この他、共通

項目として、両者が責任を分担する公共交通がある。

これらはおもに2つの種類に分かれる。一つは、公共サービスニーズの違いであり、年齢構成や住民構成（移民の状況など社会経済的条件）に関わるもの。もう一つは、特定のサービス供給の際の供給コストの違いであり、規模の経済性や地理的要因によるものとなる。すべてのモデルの標準的コスト合計が、自治体の構造的コストとよばれ、これが全国平均より多くかかる場合、国から交付金を受け、全国平均より低い場合、納付金となる。この制度は、財政的には中立であり、ネットで支出を伴うものではない。年齢構成や住民構成をベースに、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を行い、さらに、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などが考慮される<sup>(7)</sup>。

おもに公共部門がサービス供給している教育、医療、福祉部門における民間委託は、大都市部で進められているが、農村部ではあまり積極的ではない。これらの分野の民間事業者数の伸びは、全国で1993年に10,270業者、2007年に23,359業者、2.3倍近いが地域格差は大きい。レーン/ランスティング（県）単位で見ると、ストックホルムの2.7倍に対し、積極的でないところは1.6倍にとどまる。この分野に

## 5. 共生と多様性社会の都市づくり

日本では、経済財政諮問会議で、農業、介護、建設、宿泊、造船など比較的単純労働の分野で外国人の働き手の受け入れ拡大が表明され、2025年までに50万人規模の就業を目指し、労働の国際化へ向けて動き出す。すでに、大学、大学院でも多くの外国人が勉学に勤しんでおり、専門学校生などを含む外国人留学生数は27万人規模となっている。かつては、母国に帰って日本の経験を活かす学生が多くみられたが、最近では、日本での就職、定住を目指す学生が増えてきている。

そして、外国人労働者受け入れ拡大のため、在留資格を新設する入管難民法（出入国管理及び難民認定法）などの改正案が2018年11月閣議決定され、国会審議が進められている。人手不足解消のため、高

従事する民間雇用者数で見ても全国的には74,958人から188,666人へ2.5倍に達するが、ストックホルムの3.3倍に対し、半分近くでは2倍を下回る。

1人当たり課税ベースは年々微増の状況にあり、2018年における地域格差は、コミューン単位で比較すれば、ストックホルムに突出したコミューンがあるため、平均を100として177（Stockholms länのDanderyd）から73（Värmlands länのÅrjäng）まで、県（län）単位で比較すれば118から87である。87は、人口6万を下回るGotland島であるから、これを除けば、90～110の間に収まる程度の小さいものといえ、また、格差にほとんど変化はない。これは、地域の格差が、地方財政調整制度によって調整され、格差の少ない国づくり、定住型地域づくりが行われた結果としての、各地の雇用状況と住民の年齢構成の結果である。さらに、地方税率が、コミューンで20%、ランスティングで10%という状況にも大きな変化はなく、2018年、平均で32.12%、教会税が廃止された2000年の30.38%と比べても、20年近くもの間、ほとんど変化はない。税率格差も、最高のDorotea Kommun（北部の過疎地）で35.15%、最低のVellinge Kommun（南部の都市）で29.19%。最高と最低で1対1.2程度の差にとどまっており、この傾向にも大きな変化はない<sup>(8)</sup>。

度な専門的人材の受け入れに限っていたところであるが、単純労働分野でも就労可能とする改正である。

一般技能が必要な業務につく「特定技能1号」と、熟練技能が必要な業務につく「特定技能2号」の在留資格を新設する。1号は、在留期限が通算5年で家族帯同を認めず、2号は期限の更新ができ配偶者と子どもの帯同も可能、条件を満たせば永住にも道を開くというものである。人権侵害などで問題視されることもある「外国人技能実習制度」によって日本に3年間滞在してきた実習生は、日本語試験などを受けて「特定技能1号」に移行できる。受け入れ対象として検討されているのは、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、介護、ビルクリーニング、農業、漁業、飲食料品製造業、

外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業の14業種。このうち、初めの5業種（建設業から宿泊業まで）が2号の検討対象である。介護は「高度な専門人材」を対象とした在留資格「介護」があり、国家資格取得が前提になっており「介護」をもって10年以上日本に在留していれば、永住許可申請が可能となるため、2号の検討対象とはしない。国会審議では、移民政策ではないとしているが、受け入れ側の日本政府、自治体の覚悟が問われるところとなる。

2013年のOECD統計によれば、「外国人」が10%以上居住する国は、34か国中6か国に過ぎないが、総人口に占める「外国生まれ」の人口比率が10%を超える国は34か国中19か国に及ぶ。外国生まれ人口比率が最も高いのは地理的経済的環境から44%のルクセンブルク。続いてスイス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなどが20%を超え、スウェーデン、ノルウェー、アメリカ、ドイツ、イギリスなどが10%超となっている。統計の定義としては、「外国人」が、居住国でなく出身国の国籍、すなわち外国籍をもつ者。一方、「外国生まれ」は国籍にこだわらない概念なので、外国生まれの数値の方が若干高い国が多い。日本は、日本居住で日本生まれの外国人の方が多く1.6%、外国生まれは2000年の数値となるが1.0%であり、極めて少ない国に位置する<sup>9)</sup>。

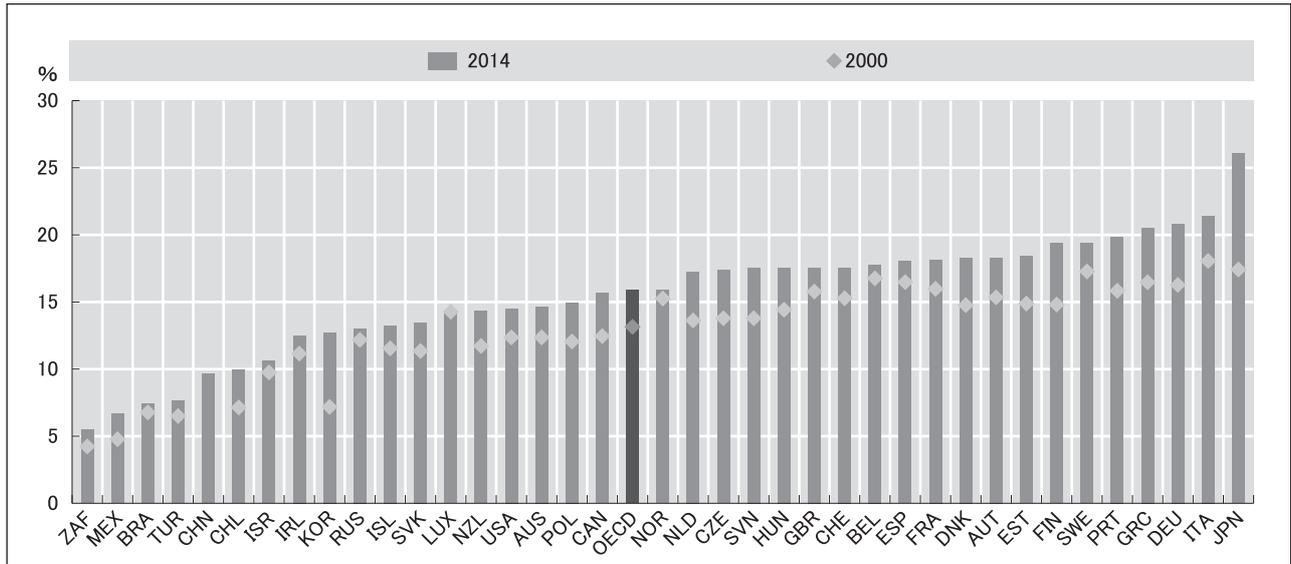
OECD諸国における高齢者人口は、2000と2014年の間に、総人口の伸びより3倍以上も早く増え、高齢化が進んでいる。日本には、さらに、非婚化を含む少子化の影響と日本に海外生まれ住民が少ないことも要因としてある。結果として、総人口に占める65歳以上人口比率として示される高齢化率は、近年急激に上昇してきた。2000年には17%（OECD平均は14%）で、イタリア、スウェーデンなどヨー

ロッパの長寿国と同レベルであったものが、2014年には26%（同平均は16%）。イタリア、ドイツを5ポイント近くも上回り、OECDデータが示されている国の中で世界一のとび抜けた高齢者居住国家となった。（図表1～14参照）

さらに、15歳～64歳の生産年齢（労働年齢）人口に対する65歳以上高齢者人口として示される老年人口指数（elderly dependency rate）でも、比率は着実に上昇しており、2015年、OECD諸国平均で28%となっているが、その中でも日本は46%と2位のイタリアを8ポイントも上回ってトップである。OECDはさらに、国連資料をもとに将来予測も公表しているが、7年後、2025年の日本は54%（OECD平均は35%）となるとみている。もっとも、世界の高齢化は今後加速され、2050年に平均53%、2075年に59%になるという。日本の水準は世界を25年先取りしていることになるが、2075年予測では75%。ただし、その時は世界一ではなく、韓国とポルトガルが80%近いことになるようである<sup>10)</sup>。

今から50年以上先を議論してもしかたないと思われるかもしれないが、2050年ならば32年後。現在の30代、40代がリタイヤする頃である。1975年には、OECD平均を大幅に下回っていたわけで、今から1970～1980年代にもっと心配していたら、きちんとした対応がとられていたらと考えれば、意味のない話ではないことがわかるだろう。老年人口指数は、退職者と現役の対比ということもでき、1対1となる時代を控え、今後の日本を考える基礎となる。人口構成の問題は、保育所問題や労働形態などを含む子育て支援、現役世代の労働のあり方、高齢者の過ごし方、それに伴う増税や行政改革を含む財政問題など、多様な課題がある。すべての取り組みを強力に進めていかねばならない課題である。

図表1 OECD諸国における高齢化率（2000年と2014年）



(出典) OECD Fact Book 2016.

図表2 未婚率の国際比較

性別	年齢	韓国 (2000年)	日本 (2005年)	オランダ (2002年)	アメリカ (2001年)	イギリス (2001年)	カナダ (2001年)	フランス (1999年)	ノルウェー (2001年)	スウェーデン (2003年)
男性	総数	35.1	32.0	36.3	30.3	<sup>1)</sup> 33.9	30.3	38.5	31.2	44.4
	15~19	99.7	99.6	99.9	95.8	<sup>2)</sup> 99.5	98.9	99.8	99.6	99.9
	20~24	97.5	93.5	96.6	78.8	95.3	85.3	97.7	88.5	97.6
	25~29	71.1	71.4	79.4	49.2	74.1	53.3	80.0	57.9	87.8
	30~34	28.1	47.1	51.2	29.6	45.6	30.8	51.2	33.9	67.8
	35~39	10.6	31.2	31.2	} 17.9	28.7	21.3	34.6	12.1	51.1
	40~44	4.9	22.7	21.7		19.2	15.7	22.8	16.7	40.0
	45~49	2.4	17.6	15.2	} 9.7	13.9	11.7	15.0	12.4	31.2
	50~54	1.3	14.4	10.3		10.5	8.5	10.4	9.1	23.7
	55~59	0.8	10.1	7.3	6.0	8.6	6.7	8.5	7.6	17.3
	60~64	0.5	5.9	6.5	5.1	7.8	6.1	8.9	7.4	12.3
65歳以上	0.3	2.4	5.6	4.4	7.4	5.9	8.1	8.3	9.4	
女性	総数	25.1	23.4	28.6	24.1	<sup>1)</sup> 20.9	24.2	31.3	22.9	35.3
	15~19	99.3	99.2	99.3	94.1	<sup>2)</sup> 98.6	96.9	99.3	97.9	99.5
	20~24	89.1	88.7	88.9	69.1	98.5	73.3	93.1	73.9	93.0
	25~29	40.1	59.1	62.4	38.1	60.6	38.9	66.2	39.3	77.3
	30~34	10.7	32.0	35.4	21.9	34.5	21.1	40.0	20.9	54.2
	35~39	4.3	18.7	21.4	} 13.4	20.9	14.6	26.2	14.3	40.2
	40~44	2.6	12.2	14.9		13.1	11.4	16.7	10.6	30.5
	45~49	1.7	8.3	10.1	} 8.0	8.8	9.0	11.6	7.6	22.9
	50~54	1.1	6.2	6.8		6.0	7.2	8.5	5.6	16.6
	55~59	0.7	5.3	5.1	5.3	5.0	6.0	7.0	4.9	11.1
	60~64	0.5	4.3	4.8	4.5	5.0	5.4	6.5	4.3	7.8
65歳以上	0.3	3.5	7.0	4.3	7.0	6.2	7.6	6.7	6.4	

(出典) 厚生労働省ホームページ。

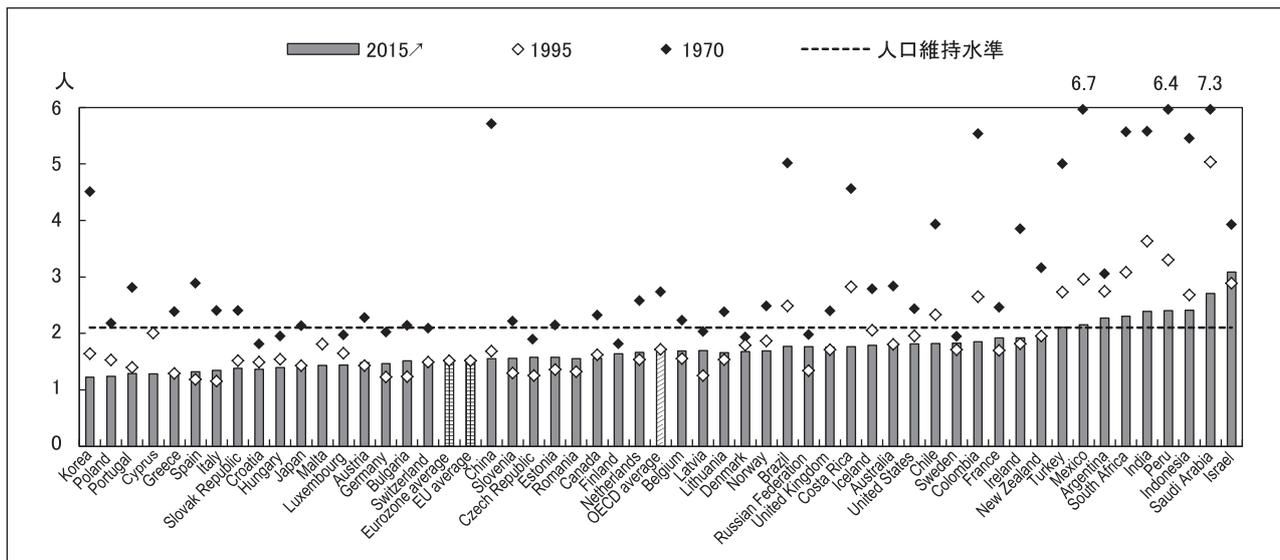
(資料) UN, Demographic Yearbookによる。日本は、総務省統計局『国勢調査報告』による。

各性、年齢層別人口総数100についての未婚者および有配偶者の率である。総数は15歳以上で、不詳のある場合これを含む。

なお、有配偶は合意結婚と別居を含む。配列は、女子の15歳以上有配偶率の高い順。

- (注) 1. 16歳以上  
2. 16~19歳

図表3 合計特殊出生率（1970年、1995年、2015年）



(出典) [http://www.oecd.org/els/family/SF\\_2\\_1\\_Fertility\\_rates.pdf](http://www.oecd.org/els/family/SF_2_1_Fertility_rates.pdf)

図表4 出生に占める嫡出でない子の出生割合の国際比較

国	年次	割合(%)
日本	2015	2.3
アメリカ合衆国	2015	40.2
韓国	2015	1.9
フランス	2012	56.7
ドイツ	2014	35.0
イタリア	2014	28.8
スウェーデン	2014	54.6
イギリス	2012	47.6

(出典) 厚生労働省『我が国の人口動態——平成27年までの動向』平成29年。

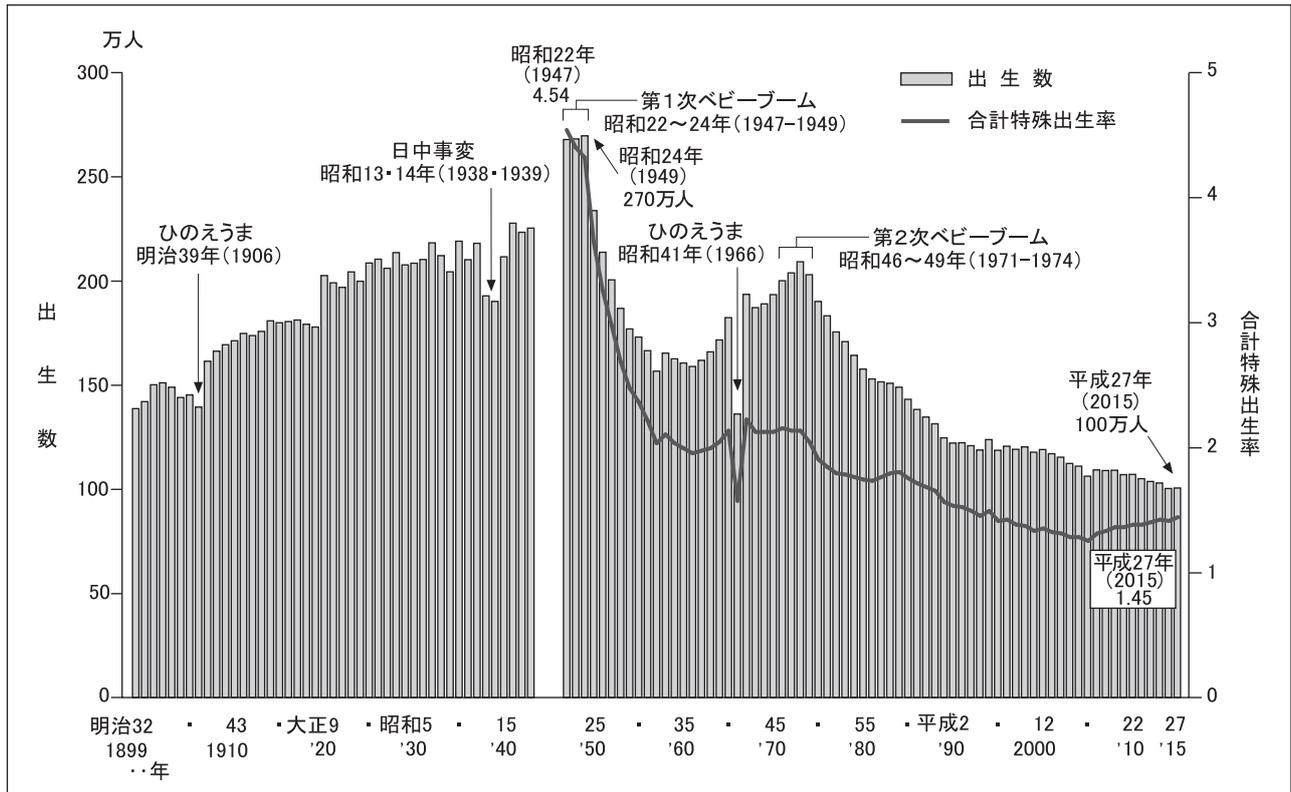
(注) アメリカ合衆国は暫定値である。

(資料) Eurostat 「Population and Social Conditions」

U.S. Department of Health and Human services 「National Vital Statistics Reports」

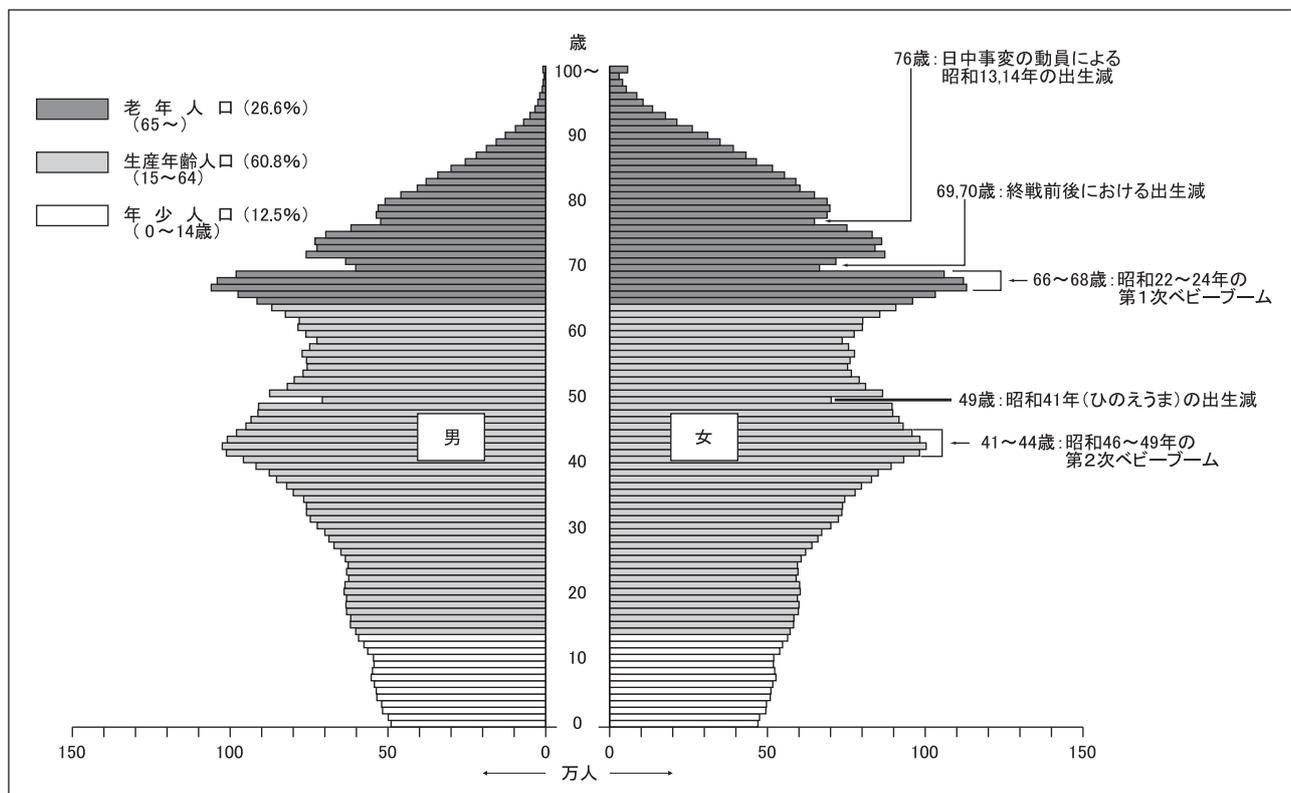
韓国統計庁資料

図表5 出生数及び合計特殊出生率の年次推移 — 明治32～平成27年 —



(出典) 図表4に同。

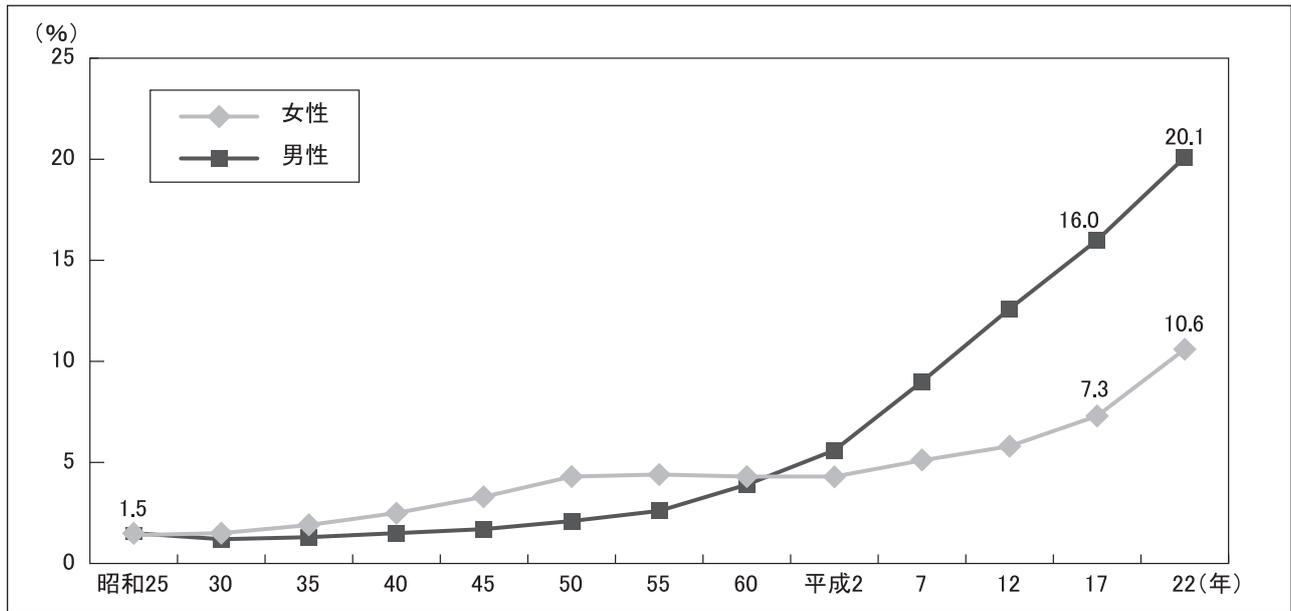
図表6 我が国の人口ピラミッド — 平成27年10月1日現在 —



(出典) 図表4に同。

(資料) 総務省統計局「平成27年国勢調査 年齢・国籍不詳をあん分した人口(参考表)」(総人口)

図表7 生涯未婚率の推移



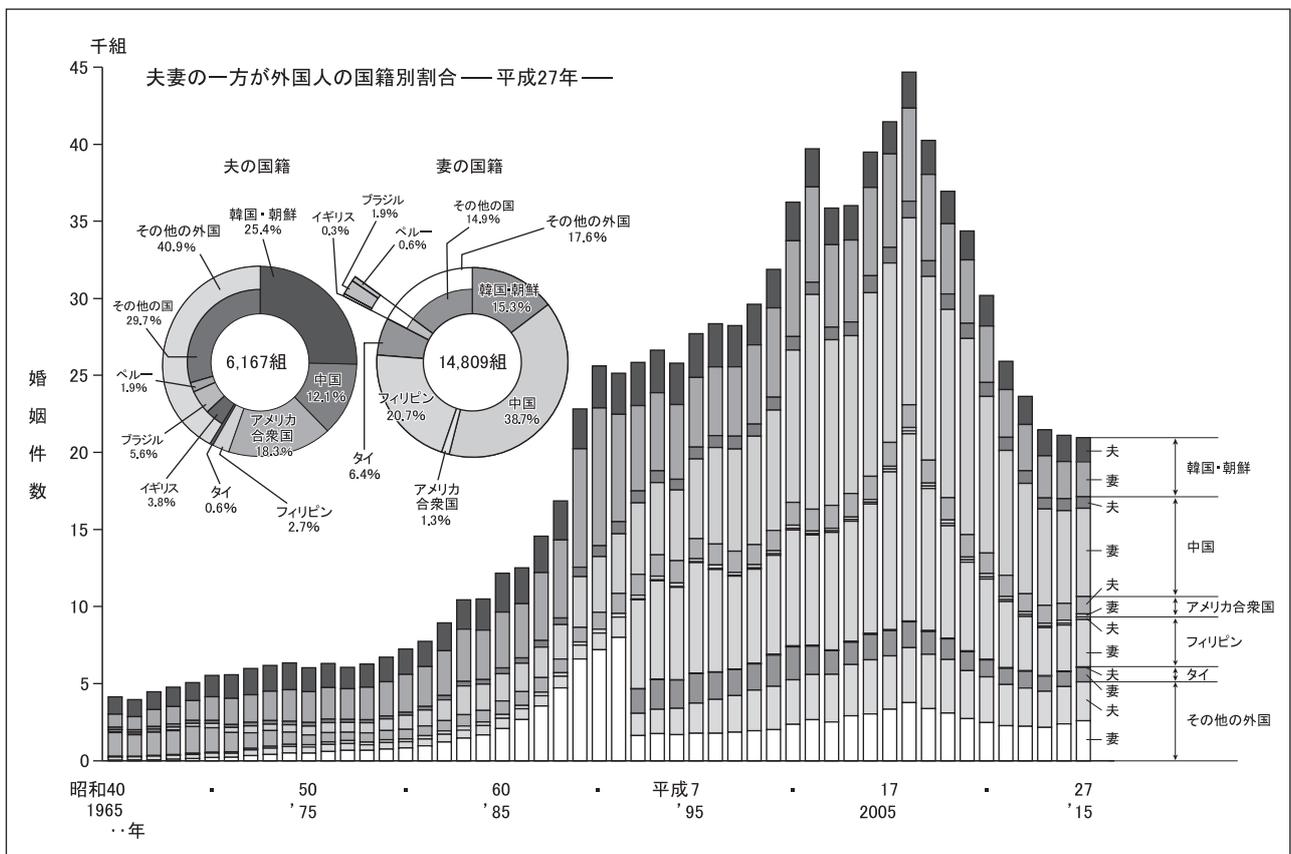
(出典) 『男女共同参画白書 平成25年版』

(注) 1. 総務省「国勢調査」より作成。

2. 生涯未婚率は、50歳時の未婚率であり、45～49歳と50～54歳の未婚率の単純平均により算出。

3. 配偶関係不詳を除く。

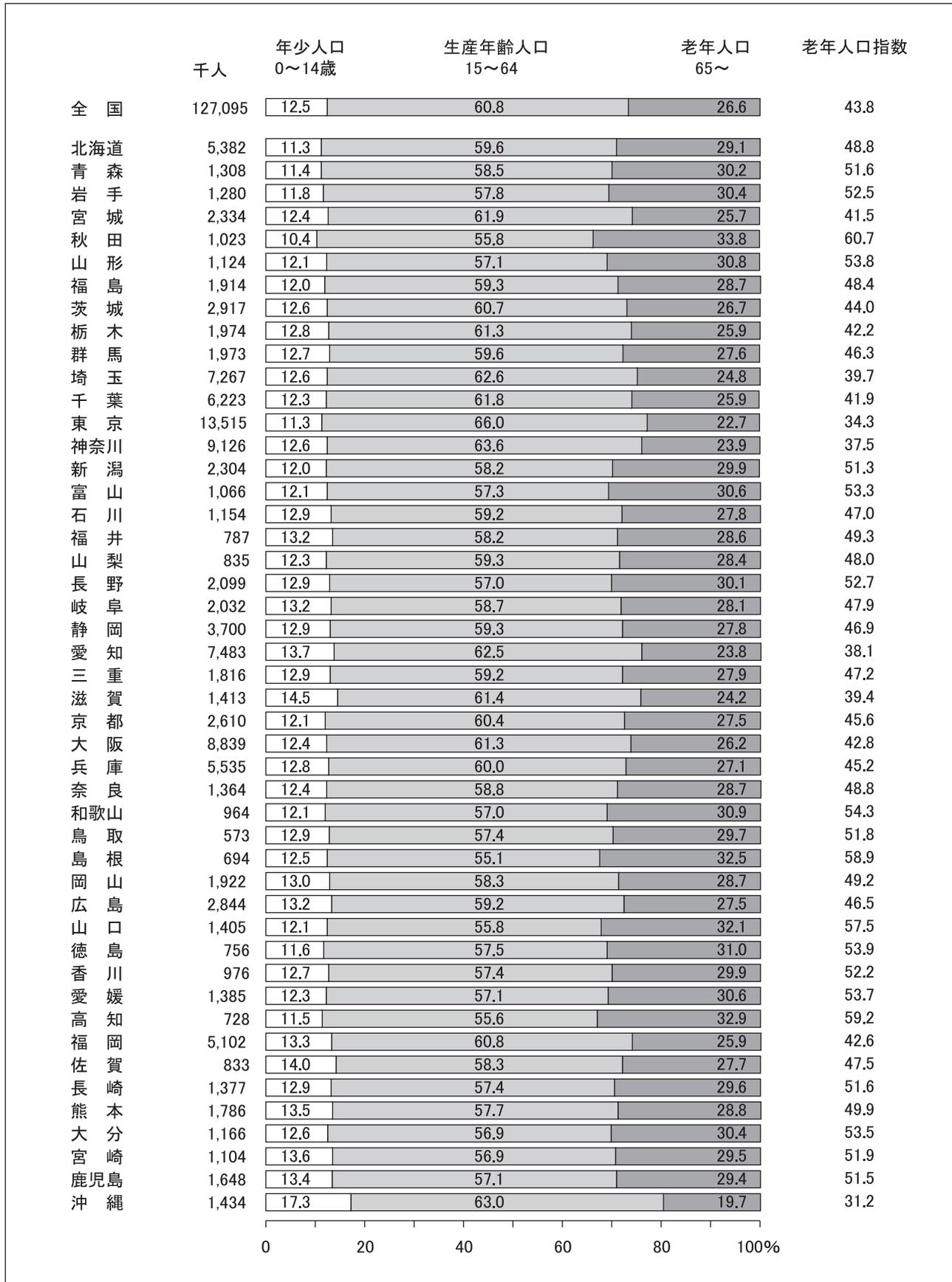
図表8 夫妻の一方が外国人の国籍別婚姻件数の年次推移 — 昭和40～平成27年 —



(出典) 図表4に同。

(注) フィリピン、タイは、平成4年から調査しており、3年までは「その他の外国」に含まれる。

図表9 都道府県別にみた年齢3区分別人口割合及び老年人口指数 — 平成27年 —



(出典) 総務省統計局「平成27年国勢調査 年齢・国籍不詳をあん分した人口(参考表)」(総人口)

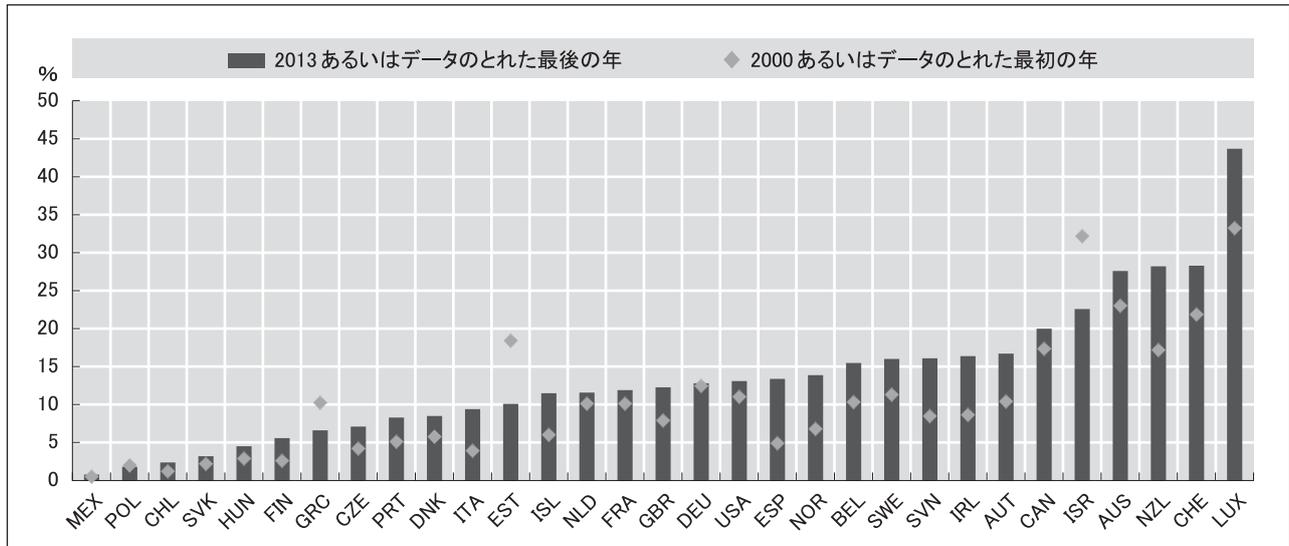
図表10 厚労省発表を修正した都道府県別合計特殊出生率（平成27年）

A 今回の再計算結果 (分母：日本人人口)			B 厚生労働省の公表値 (分母：総人口)		
1	沖縄県	1.95	1	沖縄県	1.94
2	島根県	1.87	2	島根県	1.80
3	鳥取県	1.74	3	宮崎県	1.72
3	宮崎県	1.74	4	鳥取県	1.69
5	熊本県	1.71	5	熊本県	1.68
6	福井県	1.70	6	佐賀県	1.67
6	長崎県	1.70	6	長崎県	1.67
8	佐賀県	1.69	8	鹿児島県	1.65
9	香川県	1.68	9	香川県	1.64
10	鹿児島県	1.67	10	福井県	1.63
11	長野県	1.64	11	山口県	1.61
11	山口県	1.64	12	福島県	1.60
11	大分県	1.64	12	大分県	1.60
14	福島県	1.63	14	長野県	1.58
15	滋賀県	1.62	14	和歌山県	1.58
16	広島県	1.61	16	滋賀県	1.57
17	静岡県	1.60	16	広島県	1.57
17	和歌山県	1.60	18	徳島県	1.55
19	岐阜県	1.58	19	静岡県	1.54
19	三重県	1.58	20	富山県	1.51
19	徳島県	1.58	20	石川県	1.51
22	愛知県	1.57	20	三重県	1.51
23	富山県	1.56	20	愛媛県	1.51
24	石川県	1.55	24	岩手県	1.50
25	愛媛県	1.54	24	山形県	1.50
26	岩手県	1.53	24	高知県	1.50
26	山形県	1.53	27	岐阜県	1.49
26	群馬県	1.53	27	愛知県	1.49
26	岡山県	1.53	27	岡山県	1.49
30	栃木県	1.52	30	栃木県	1.48
30	高知県	1.52	30	福岡県	1.48
32	茨城県	1.51	32	群馬県	1.47
32	山梨県	1.51	32	新潟県	1.47
34	福岡県	1.50		<b>全 国</b>	<b>1.46</b>
35	新潟県	1.49	34	茨城県	1.46
36	兵庫県	1.47	34	山梨県	1.46
	<b>全 国</b>	<b>1.46</b>	36	青森県	1.43
37	青森県	1.44	36	兵庫県	1.43
38	秋田県	1.40	38	秋田県	1.38
39	千葉県	1.39	39	千葉県	1.35
40	埼玉県	1.38	39	奈良県	1.35
40	大阪府	1.38	41	埼玉県	1.34
42	神奈川県	1.37	41	神奈川県	1.34
42	奈良県	1.37	41	大阪府	1.34
44	宮城県	1.32	44	宮城県	1.31
45	北海道	1.30	45	北海道	1.29
46	京都府	1.29	46	京都府	1.26
47	東京都	1.22	47	東京都	1.17

(出典) 東北大学大学院経済学研究科。

- (注) 1. 上がったところは外国人が多いとみられる。  
 2. 厚労省の分母は外国籍を含むため総人口である。

図表11 外国生まれ人口比率 — 総人口に占める比率



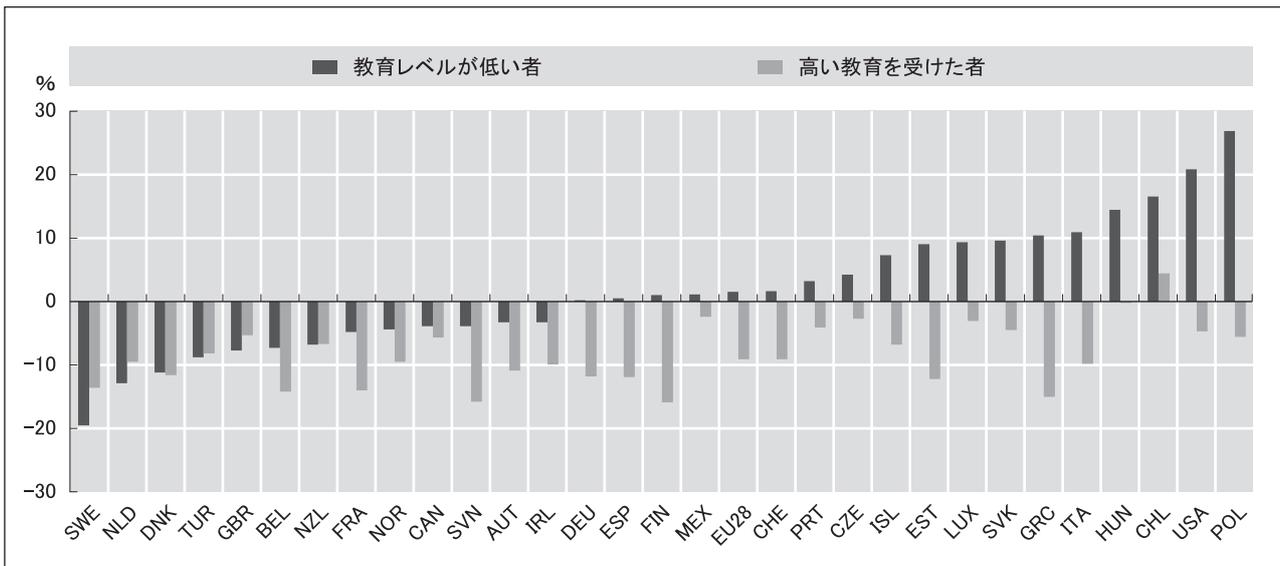
(出典) 図表 1 に同。

図表12 外国生まれと外国籍人口 (%)

年	総人口に占める比率								外国生まれに占める比率
	外国生まれ人口				外国籍人口				2011あるいはデータのとれた最後の年
	2000	2005	2010	2013	2000	2005	2010	2013	
Australia	23.0	24.1	26.6	27.6	—	—	—	—	—
Austria	10.4	14.5	15.7	16.7	8.8	9.7	10.9	12.6	36.5
Belgium	10.3	12.1	14.9	15.5	8.4	8.6	10.2	10.9	44.2
Canada	17.4	18.7	19.9	20.0	—	—	—	—	—
Chile	—	1.5	2.2	—	—	—	—	—	—
Czech Republic	4.2	5.1	6.3	7.1	1.9	2.7	4.0	4.2	59.1
Denmark	5.8	6.5	7.7	8.5	4.8	5.0	6.2	7.1	40.8
Estonia	18.4	16.9	16.0	10.1	—	19.0	16.3	16.1	37.4
Finland	2.6	3.4	4.6	5.6	1.8	2.2	3.1	3.8	46.3
France	10.1	11.3	11.7	—	—	5.8	6.1	—	53.2
Germany	12.5	12.6	13.0	12.8	8.9	8.2	8.3	9.3	52.6
Greece	—	—	7.4	—	2.9	5.0	7.3	6.2	20.0
Hungary	2.9	3.3	4.5	4.5	1.1	1.5	2.1	1.4	71.9
Iceland	6.0	8.3	10.9	11.5	—	4.7	6.6	7.0	47.5
Ireland	8.7	12.6	17.0	16.4	—	—	12.3	—	29.0
Israel	32.2	28.1	24.5	22.6	—	—	—	—	—
Italy	—	—	8.9	—	2.4	4.6	7.6	8.1	25.0
Japan	1.0	—	—	—	1.3	1.6	1.7	1.6	—
Korea	0.3	—	—	—	0.4	1.1	2.0	2.0	—
Luxembourg	33.2	36.2	40.5	43.7	37.3	41.1	43.5	45.8	13.9
Mexico	0.5	0.5	0.8	0.8	—	—	0.2	—	—
Netherlands	10.1	10.6	11.2	11.6	4.2	4.2	4.6	4.9	67.3
New Zealand	17.2	20.3	27.3	28.2	—	—	—	—	—
Norway	6.8	8.2	11.6	13.9	4.0	4.8	7.6	9.5	46.2
Poland	—	—	—	—	—	—	—	—	84.8
Portugal	5.1	7.1	8.1	—	2.1	4.0	4.2	3.7	67.3
Slovak Republic	—	4.6	—	3.2	0.5	0.5	1.3	1.1	79.9
Slovenia	—	—	11.2	16.1	—	—	4.7	5.4	74.5
Spain	4.9	11.1	14.3	13.4	—	9.5	12.4	10.7	22.1
Sweden	11.3	12.5	14.8	16.0	5.4	5.3	6.8	7.2	66.6
Switzerland	21.9	23.8	26.5	28.3	19.3	20.3	22.0	23.3	31.9
Turkey	1.9	—	—	—	—	—	—	—	—
United Kingdom	7.9	9.2	11.2	12.3	4.0	5.0	7.2	7.7	41.6
United States	11.0	12.1	12.9	13.1	—	7.2	7.3	7.0	49.1

(出典) 図表 1 に同。

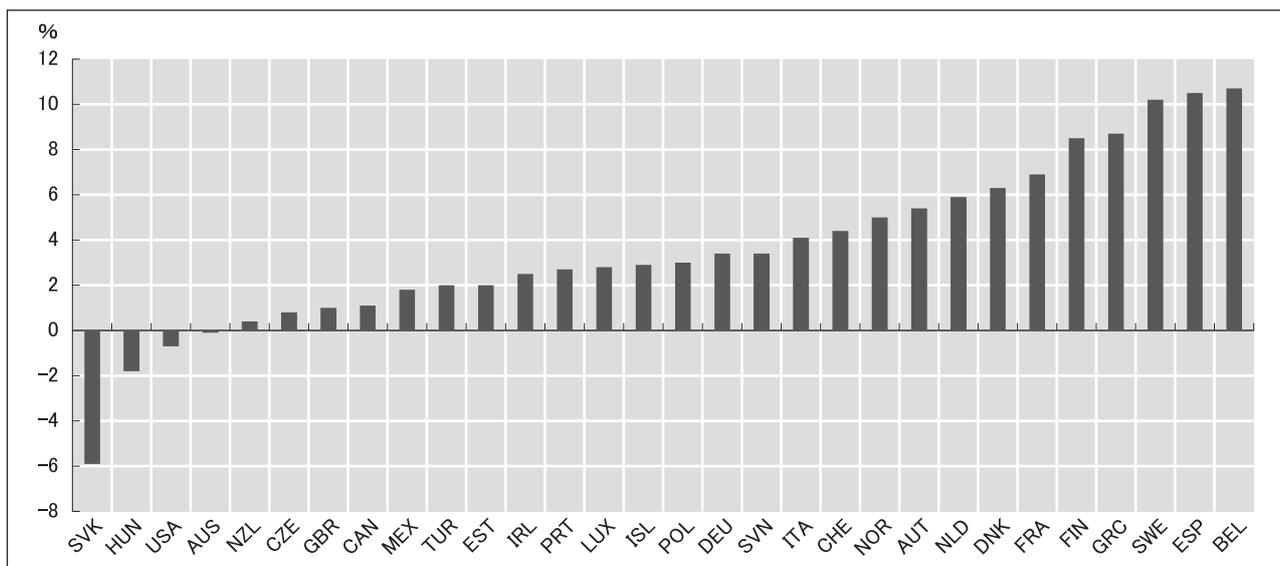
図表13 教育レベルによる就業率の違い（外国生まれと母国生まれに分けて計算）（2014年）



(出典) 図表1に同。

(注) プラスは外国生まれの方が就業率が高い。

図表14 外国生まれと母国生まれの失業率の違い（2014年）



(出典) 図表1に同。

(注) プラスは外国生まれの方が失業率が高い。

岐阜県的美濃加茂市は、積極的な工場誘致の結果、工場立地が進み、2017年4月現在、外国籍を含む56,293人の住民のうち、ブラジル人やフィリピン人を中心に外国籍の住民は4,438人、外国人比率7.9%であり、日本の中でも外国人比率が最も高い自治体の一つである。1990年に0.7%、311人であったが、製造業の発展とともに2008年11.2%、6,234人とピークを迎えた後、リーマンショックやソニーの工

場閉鎖に伴い減少したが、このところ再び回復基調にある。とくに、ここ数年は出稼ぎから定住へ外国人居住に大きな変化がみられている。

ソニー美濃加茂サイトの閉鎖を受けて同市が行った調査によれば、従業員約2,200人のうち、契約更新が危ぶまれる非正規従業員は約8割(1,675人)。うち半数が外国人で、その多くが美濃加茂市在住であることが判明した。リーマンショックの時は、急

な解雇による生活保護の申請や生活困窮の相談が殺到し、その後1,000人以上の外国人が同市を離れた。同市では、経済緊急対策会議の中で、外国人の近況情報収集として教会への聞き取りを決定した。教会はリーマンショックの時にかなりの外国人が寮を追い出され身を寄せた場所だからで、「今回は少し猶

予期間があるが、いずれは寮を出なければならない。その時は教会に行く可能性が高い。リーマンショックの時、みんな牧師さんの話はよく聞き、指示に従って動いてくれた。これは最悪の想定だが、そうになったら教会を通して情報を共有していこうと思う」という<sup>4)</sup>。(図表15～19参照)

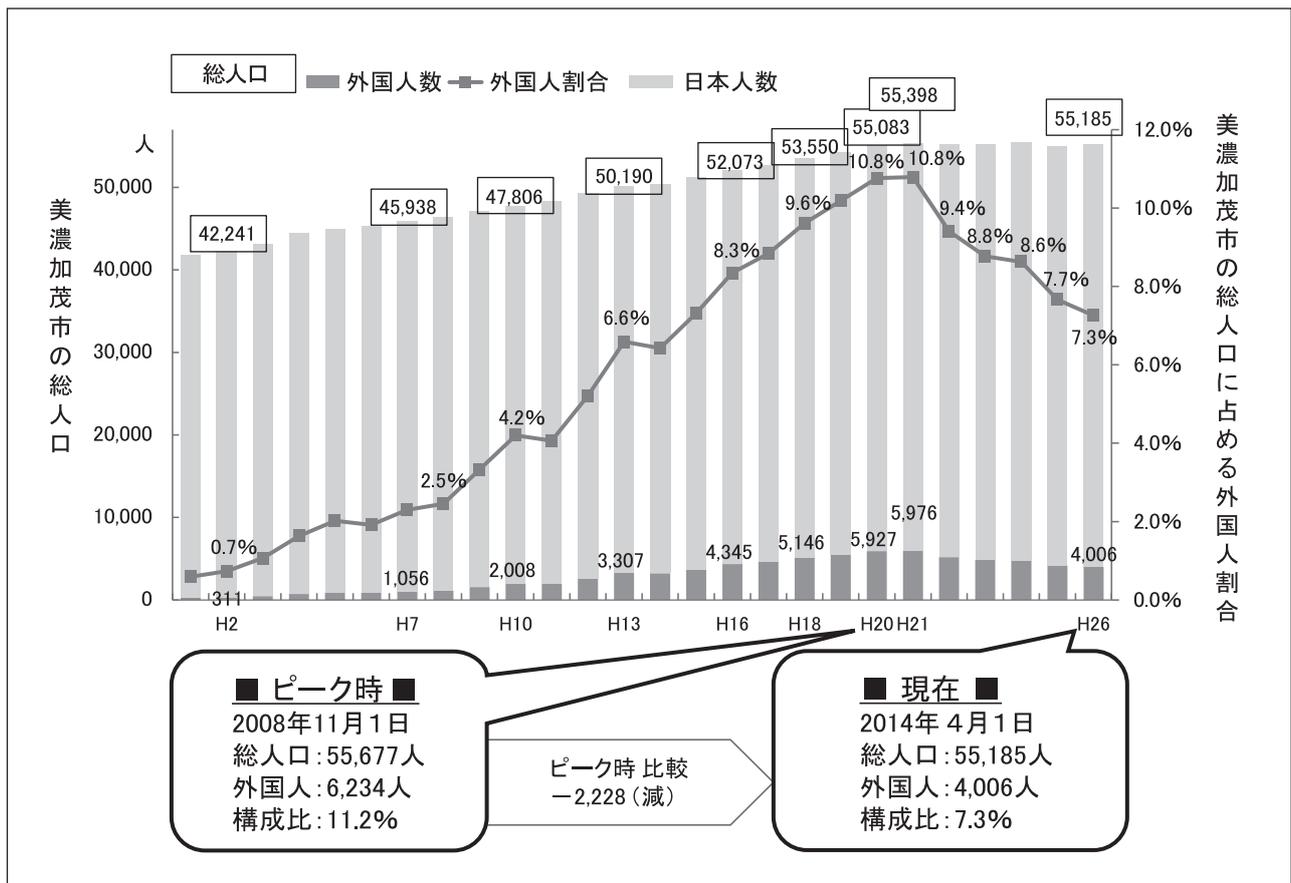
図表15 美濃加茂市 外国人住民国籍別集計 2017年11月1日現在

外国籍	男	女
フィリピン	815	1,014
ブラジル	1,095	955
その他	420	303
計 4,602人	2,330人	2,272人

(出典) 美濃加茂市資料。

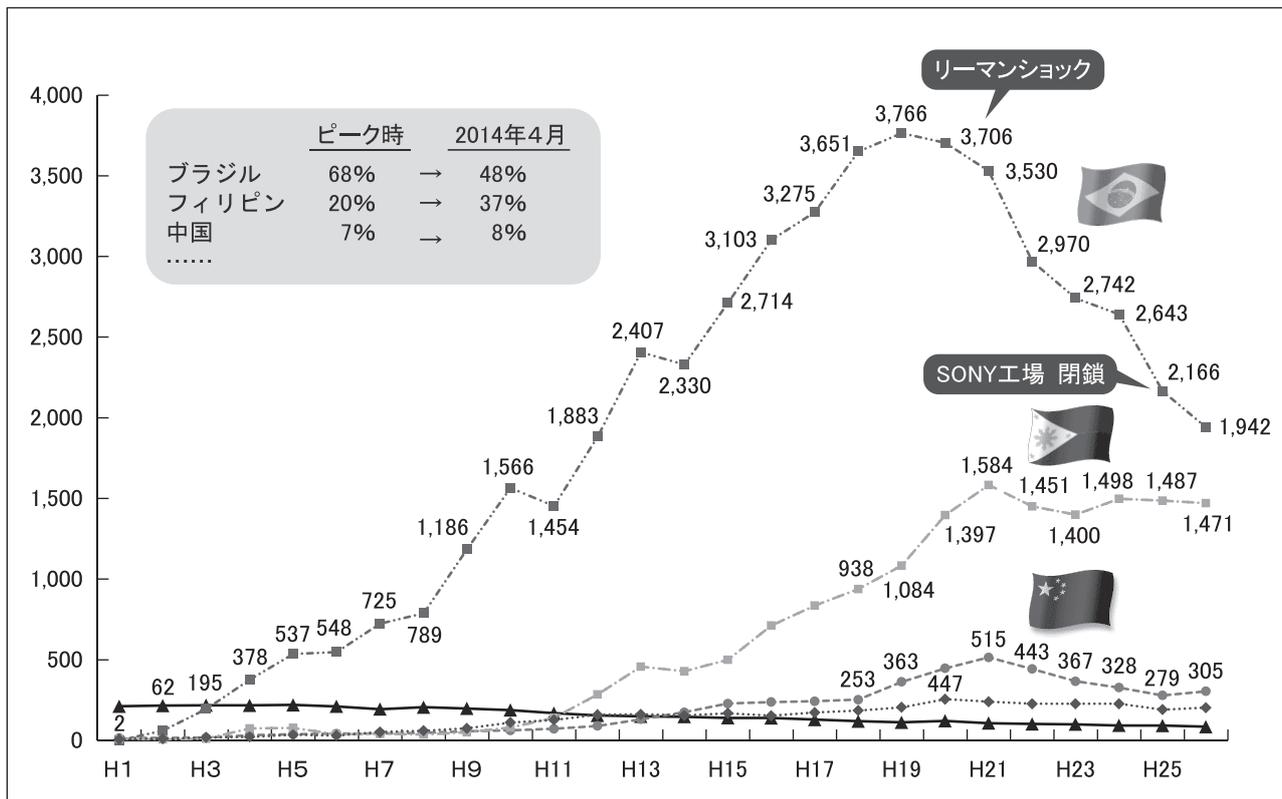
(注) 小中学校生徒の外国籍300人弱で、日本語の指導が必要な生徒は半分程度。

図表16 市の人口と在留外国人の割合



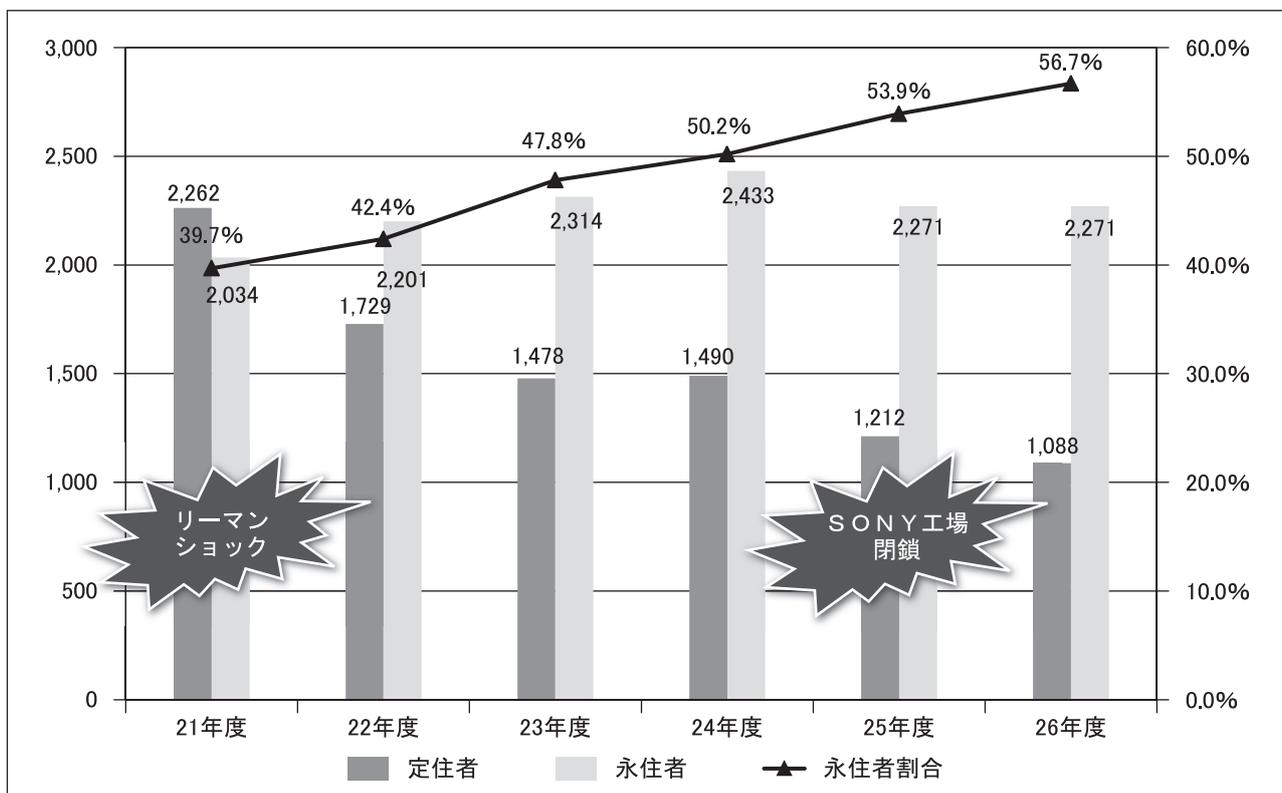
(出典) 図表15に同。

図表17 国別在留外国人数の推移 各年4月1日



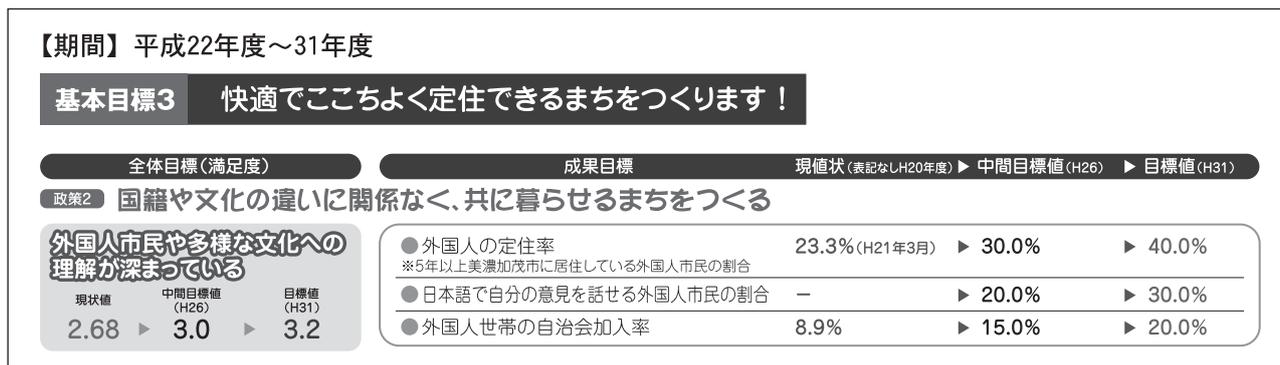
(出典) 図表15に同。

図表18 外国人の減少と定住化の進行 各年4月1日



(出典) 図表15に同。

図表19 美濃加茂市第5次総合計画『まあるいまちみのかも』



(出典) 図表15に同。

言葉の壁から相互理解がうまく進まないことがある。その点、美濃加茂市が定住者に向けコミュニケーション、教育、生活支援を進め、総合計画上で、外国人定住率や自治会加入率引上げに向け数値目標を掲げていることは興味深い。自治会や消防団などコミュニティとの関わりを進めていくことで相互理解は深まる。今後は日本語だけでなく外国から来られた人々の母国語にも敬意を払い、二文化を認めあうことが重要である。その点では、日本国内の自治体で、母国語教育にまで関心をもっている自治体はなく、現在のところ、「郷に入れば郷に従え」、日本に来たら、日本文化、習慣、日本語を学べ、のレベルを超えるところまで達していない。特別支援学

級に入れざるをえない状況もあるようである。国からの対応も、経常的に期待できる普通交付税では加味されておらず、特別交付税に期待せざるをえない状況にある。

日本は増税に異常に苦勞する。財源がないから自己責任に頼らざるをえないのではなく、分断社会だから他者のための負担を嫌い、分かちあいと多様性を認めあう大きな政府構築が難しくなる。旧住民と新住民との融合といった課題は、日本全国どこでもみられなんら珍しいものではない。政府の「地域における多文化共生推進プラン」から10年。出身地域、年齢、性別に関わらず、お互いを認めあう多様性への取り組みを大きく進展させることが必要である。

## 6. 日本の地方財政制度がもつ課題と展望

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が起きている。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見れば人口は増加している。人口減少は世界的問題ではなく、あくまで先進諸国、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、人口減少は解決不能な問題として立ちふさがってくる。

家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持しているスウェーデンでも、2014年に、

13%の自治体は人口減少である。また、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58%の自治体に及び、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。人の居住がまばらな地域や工業都市でも、移民の人々の存在抜きでは、人口の維持はかなり厳しい。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、移民が労働力として期待されていることも明らかである。2014年の人口増加率は1989年以来最低であり、これも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。

政府は、外国人労働者受け入れは移民政策ではな

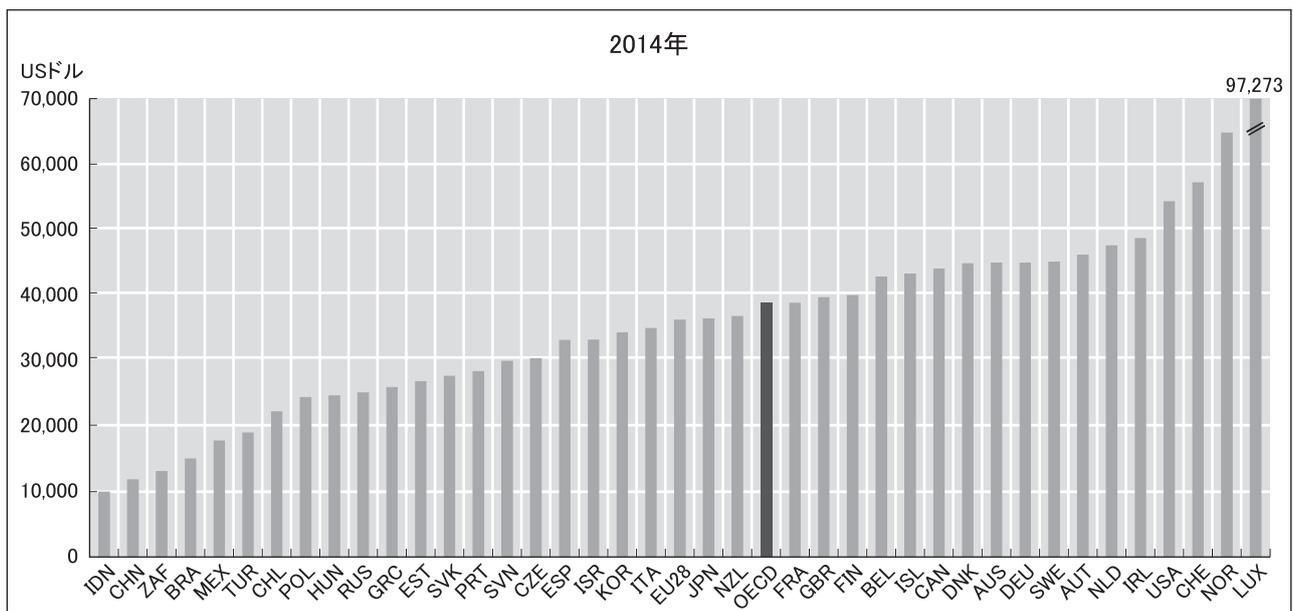
いとしつつ、移民受け入れより女性活用で生産年齢人口減に対応しているが、現実はかなり厳しい。少子化に悩む先進国の人口政策として、具体的家族支援策などは似通っても、政府や国民の多様性に対する考え方がヨーロッパと日本でかなり違う。確かに、多民族化の進行、広範な育児休暇の一般化が進めば様々な問題は出てくるかもしれないが、それを多様性として受けとめられるかどうか。さらに、実は、人口減少を食いとめるための施策にそれほどの期待をもっていないことの表れで、自然ではなく無理矢理な都市のコンパクト化、公共部門の範囲をより小さくすることなどで財政問題に対応しようとしている。

進む方向は、公共部門＝住民生活の縮小と民間部門＝企業部門の拡大である。東大出身市長について人の税金を使って大学に行ったと揶揄する麻生財務大臣の発言が、一つのヒントを示している。大学に行くこと、高等教育を受けることは、本人の幸せ、家族の幸せであり、他人には関係ない。そんな個人的な幸せのためにみんなの税金が使われるのだからその人は得をしているという考えである。そこに、国民全体として教育レベルがアップすれば、やがて社会で活躍する人材となって、日本の経済発展に還元されるという観点はない。そもそも教育無償化は、自民党の憲法改正案に書き込むかどうか議論され、

それは見送りになったものの、政権の主要施策の一つに位置付けられていたものである。このあたりのコンセンサスが与党内であいまいなままであり、さらに、国民の中でもそれほど明確になっていないことを感じ取っての発言とみられる。

同じように、社会保障の恩恵も個人的なものではない。増税は、国民生活の将来を見据え、社会保障充実と国債のこれ以上の累積は止めたいとの考えからではなかったか。目的は、財源確保である。それにも関わらず、政治的批判を抑えるため、税収を減らす小手先の激変緩和措置ばかりが目される。EUの標準税率は20%以上、軽減税率は10%前後である。つまり、EU基準でみれば、日本は10%になったところですべての取引に軽減税率が採用され標準税率がないということである。いわゆるぜいたく品にまで軽減税率が適用されているということになる。1989年の消費税導入の際、それ以前の2つの新税としての付加価値税案で計画された標準税率より低い税率3%が適用され、そして益税とされる高い免税点や簡易課税制度等が設定された。さらに、税収額を上回る所得税や法人税の減税を実施、その後の減税もあって、平成の30年間、消費税導入時の租税負担率を下回り続けた愚を繰り返すことはやめにした。 (図表20参照)

図表20 人口一人当たりGDP



(出典) 図表 1 に同。

しっかりとした財源を基礎とした、スウェーデンの地方財政調整制度（日本の地方交付税に相当）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、などが測定単位として考慮されているが、日本でも、特別交付税のみではなく、普通交付税の需要算定の際検討を進めてほしい課題である。

最後に、人口爆発地域からの難民問題、移民問題に対し、先進国といわれる地域における内向き傾向について。世界的なナショナリズム傾向を比例代表制で受けるのと小選挙区制で受けるのと大きく異なる。民主主義が維持できるかどうか、小選挙区制をとる国に分断状況が強く、比例代表制をとる国の方が多様性がみられる。今や小選挙区制はアメリカやイギリスなど一部の国に過ぎず、福祉国家の多いヨーロッパでの導入例はわずかである。また、SNSは、その便利さ故、誰でも発信できる。意図的であるか否かはともかく、嘘の情報でも怪しい情報でも推敲しなくても発信できる。民主主義という面倒な手続きはいらない。様々な事柄を捨象すればするほどわかりやすい。こうした、ある意味危険なメディアに政治家を含めた人々が関わることで生じた劣化の側面はもはや看過しがたい。正しい情報、資料に基づいて、基礎的な調査研究能力をもった人々が民主主義的に議論し、結論を求める、その前提としての教育レベルの底上げ、ネットリテラシーは、最重要である。

#### [注]

- (1) “Sverigedemokraternas valfilm 2010”, Sverigedemokraterna.
- (2) 得票率数値等は、“Val till riksdagen 2006”, “Val till riksdagen-Röster 2010”, “Val till riksdagen-Röster 2014”, “Valpresentation 2018”, Valmyndighet, による。  
赤緑連合より1議席足りない保守中道グループが多数派形成、政権獲得を目指したが実現せず、結局、2019年の年明け、ようやく中央党、国民党自由との閣外協力交渉がまとまり、これまで通りLöfven（ロヴェーン）首相を擁する社民党と環境党緑の連立政権継続、という形で、極右排外政党は政権入りしないことになった。
- (3) “Kommunalekonomisk Utjämning-En informationskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting”, “Local government financial equalization in

- Sweden-An information brochure on the equalisation system for municipalities and county councils from 2005”, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting.
- (4) “Kommunalskatterna 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.
  - (5) “Local government Financial Equalisation-Information about the Equalisation System for Swedish Municipalities and County Councils in 2008”, Sveriges Kommuner och Landsting. “Historik-kommunalekonomisk utjämning”, Statistiska centralbyrån, 2017.
  - (6) “Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsår 2019”, “Kommunalekonomisk utjämning för landsting Utjämningsår 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.
  - (7) “Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2019”, Statistiska centralbyrån.
  - (8) “Kommunalskatterna 2019”.
  - (9) ‘Immigrant and foreign population’, “OECD Fact Book 2015-2016, Economic, Environmental and Social Statistics”, OECD, 2015, p.p.20-21.
  - (10) Old-Age Dependency Ratio’, “Pensions at a Glance 2017-OECD and G20 Indicators”, OECD, 2017, p.p.122-123.
  - (11) 「揺れる美濃加茂市？～大手電機メーカー工場閉鎖への対応から見た多文化共生の姿」名古屋国際センターHP。

# 第7章 地方財政計画の歳出特別枠等の10年 — 特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化 —

飛田博史

## 目 的

2008年度から実質的に創設された歳出特別枠とこれを事実上引き継ぐ地方創生枠（以上「歳出特別枠等」と呼ぶ）の財源保障の量的、質的变化を、地方財政計画および交付税算定の両面から検証する。

論証の要点としては、地財計画による財源保障の歴史のなかで初めて包括的かつ臨時的項目が創設され、この経費枠と財源の裏付けとなる別枠加算の変化が微妙に折り重なりながら、経費枠を次第に拡大させ、やがて縮小局面では、一般行政経費などの他の経費に振り替えられていく状況を明らかにしていく。また、歳出特別枠と入れ替わるかたちで、一般行政経費の内数として創設されたまち・ひと・しごと

と創生事業費（以下、適宜「地方創生枠」と略称する場合がある）については、その財源を歳出特別枠の一部を引き継ぎつつ、法人住民税の交付税原資化にともなう偏在是正分や公庫債権準備金など、従来の別枠加算とは異なる財源措置である点に言及する。

一方、歳出特別枠等にもとづく交付税算定では、算定の目的が、経済財政諮問会議の議論を背景に、次第に格差是正中心から成果主義（インセンティブ）算定へと変化していく状況を批判的にとらえ、一連の特別枠がもたらした算定の効果を小規模自治体の事例を交え検証する。

## 1. 歳出特別枠について

### (1) 歳出特別枠とは

いわゆる「歳出特別枠」とは、財務省によれば「リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）の歳出に上乘せされた臨時異例の措置である」（財務省ホームページ）と規定している。

つまり、地方財政計画の通常の費目とは別に、臨時的な費目として計上された項目であり、期間としては2009年度から2017年度までとなる。なお、総務省関係者の文章（「地方財政」2008年1月号等）をみると、2008年度の「地方再生対策費」についても「特別な枠」と呼んでおり、2008年度を含めて広義の「歳出特別枠」と呼ぶこともできるが、本稿では2009年度から2017年度までの臨時項目を「歳出特別枠」とする。

一方、2015年度以降創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」については、総務・財務両省とも特別枠ととらえる記述がみられないことや地財計画の通常の項目である一般行政経費の内数であることから、「歳出特別枠」とは位置づけが異なるものと解釈できる。ただし、交付税算定においては、歳出特別枠と同様に地方交付税法の附則において、基準財政需要額の特別項目と位置づけられており、また、算定方法についても、「歳出特別枠」の内容を継承している点が多いことから、算定構造についてはほぼ同様のものとみることができる。

以上を踏まえて、本稿では2009年度から2017年度までのリーマン・ショック対策の項目を「歳出特別枠」。「地方再生対策費」から2018年度現在の「まち・ひと・しごと創生事業費」までを「歳

出特別枠等」と呼び検証を行う。

## (2) 歳出特別枠とまち・ひと・しごと創生事業費の違い

歳出特別枠は地財計画の別立ての項目として創設されたという点では、1989年度補正予算で「財源対策債償還基金費」（～1992年度）が計上されて以来のことである。地財計画を規定する地方交

付税法第7条では、計画に計上すべき項目が列挙されているが、これには含まれておらず法定外の項目である。

これに対し「まち・ひと・しごと創生事業費」は一般行政経費の内数であり、法定内の経費とみることができる、ちなみにこのような計上方法は、90年代の投資的経費における「特別事業費」などで用いられている。

## 2. 地財計画における歳出特別枠等の検証

### (1) 経過

図表1は地財計画に計上された歳出特別枠等の各項目別の金額と、交付税の「別枠加算」の推移をあらわしたものである。

歳出特別枠等の皮切りとなる「地方再生対策費」は、地方法人特別税・譲与税の導入にともなう偏在是正効果を財源に、条件不利地域の財源確保を目的に4,000億円が計上された。

2009年度にはリーマン・ショックにともなう麻生内閣の「生活防衛のための緊急対策」の一環として、地財計画に「地域雇用対策創出推進費」5,000億円が創設された。この歳出特別枠の特徴は交付税の「別枠加算」による財源の裏付けをともなう点である。地財対策を通じた交付税総額の確保は、国地方の折半ルールにもとづき、国の一

般会計加算（臨時財政対策加算）と地方の臨財債で折半しているが、「別枠加算」はこのルールとは別枠で追加的な加算を講じるものであった。

図表に見られるように、民主党政権以降、歳出特別枠等は統廃合を繰り返して増額され、2012年度には1兆4,950億円に達した。これらの項目は、地域活性化などの地方単独事業の充実を目的としており、交付税算定では、段階補正を通じた小規模自治体への傾斜配分をともないつつ、既存項目の単位費用のかさ上げなどを通じて、地方全体の基準財政需要額を引き上げる効果をもたらした。

その後、第二次安倍政権のもとで復活した「経済財政運営と改革の基本方針2014」において、地方財政の危機モードから平常モードへの回帰方針が打ち出され、リーマン・ショック以来の歳出特

図表1 地財計画における歳出特別枠等の状況

(億円)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
歳出特別枠	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
	地域の元気創造事業費							3,500
	その他経費充実		5,000	5,000				
(参考)	給与臨時特例対応分						8,523	
	交付税別枠加算		10,000	11,000	12,650	10,500	9,900	6,100
		2015	2016	2017	2018			
歳出特別枠	地域経済基盤強化・雇用等対策費	8,450	4,450	1,950				
地方創生枠	まち・ひと・しごと創生事業費	10,000	10,000	10,000	10,000			
	交付税別枠加算	2,300						

(資料) 各年度の地方財政計画資料より作成

別枠は段階的に縮小され、2017年度を最後に廃止された。この間の別枠加算の推移をみると、2011年度をピークに歳出特別枠に先んじて縮減、廃止されている。

2015年度以降は安倍政権の地方創生枠として、一般行政経費の内数で「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円が計上されている。交付税算定では「人口減少等特別対策事業費」「地域の元気創造事業費」の臨時的な項目で算定されており、実質的には歳出特別枠の算定を引き継ぐこととなった。

なお、その他、歳出特別枠以外では、2009～10年度の1兆円の別枠加算にともなう既存の経費の充実分。2013年度の地方公務員給与の臨時削減に対する代替経費として給与臨時特例対応分がある。以下では、歳出特別枠等の各年度の項目について詳しくみていこう。

(2) 地方再生対策費（2008年度）（図表2参照）

2007年11月8日の増田ペーパー（「地方と都市の共生」プログラム）の「地方再生・活性化対策

費」の提案をきっかけに、地方法人特別税・譲与税の導入による偏在是正分を財源として、地財計画に初めて4,000億円が単独の項目として計上された。

偏在是正の効果を生ずる方法は、不交付団体の水準超経費の削減分を交付団体の新たな経費創設に振り替える形になり、国の一般会計加算を必要としない点で新たな財源保障の手法であった。また、創設の目的はもっぱら財政の格差是正（真に困窮している自治体を対象）であった点は近年の特別枠等とは一線を画している。

同項目は2011年まで計上され、その後、地域活性化・雇用等対策費に統合された。

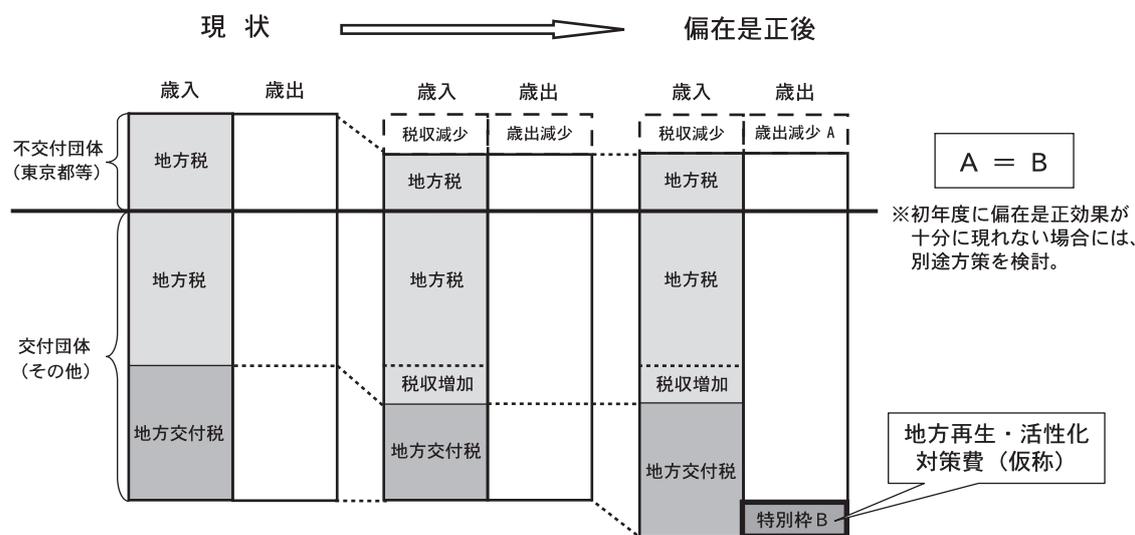
図表2は増田案の概要である。地方税の偏在是正による不交付団体の水準超経費の縮小分を、特別枠として交付団体の新たな需要額として加算し、一般財源総額を拡充する仕組みである。

当時の経費創設の目的は、政府が打ち出した「地方再生戦略」にもとづき、「地方と都市の共生」の考え方のもと、地域間の税源偏在是正を講じるとともに、これにより生じる財源を活用して、

図表2 経済財政諮問会議 増田ペーパー

「地方と都市の共生」プログラム（実施イメージ）

○地方と都市がともに支えあう「共生」の考え方の下、地方の自主的・主体的な活性化施策に必要な地方交付税の特別枠を確保。その財源は、地方税の偏在是正により生ずる財源を活用。  
 ○東京都等の歳出が減少し、交付団体の歳出に振り替わるものであって、地方全体の歳出は増加しない（A=B）



(資料) 経済財政諮問会議 (2007年11月8日増田大臣提出資料)

地方再生対策費を創設するとしている。地方再生戦略では「地方都市」「農山漁村」「基礎的条件の厳しい集落」の3つの地域類型ごとに、暮らしの確保、産業振興、観光や交通などの交流を通じた地域発展を図る施策を展開するとしていた。

交付税算定では段階補正を適用し、さらに態容補正として第一次産業や高齢者人口比率などを指標として採用し、条件不利地域に手厚い算定であった。

### (3) リーマン・ショック対策関連

以下はリーマン・ショック対策の各項目の創設の背景である。

#### ◆地域雇用創出推進費

2008年秋に生じたいわゆるリーマン・ショックによる世界的な金融危機は、実体経済にも波及し、税収の大幅減を通じて国・地方の財政危機をもたらした。こうしたなか、麻生政権は「生活防衛のための緊急対策」にもとづき、2009年度の地方財政対策として、通常とは別枠で1兆円の交付税の一般会計加算を講じ、歳出では新たな特別枠として「地域雇用創出推進費」5,000億円を創設し、残り5,000億円は地域活性化や少子化対策、公立病院支援などの一般行政経費や公営企業繰出金の充実などを図った。

交付税算定では、同名の費目を創設し、段階補正と雇用創出につながる指標を係数に用いている。その目的は百年に一度といわれる経済危機による雇用悪化に対し、国民生活の不安を解消するとともに、地域の雇用を維持するために、特に雇用情勢や経済財政状況の厳しい地域に重点配分すると説明されていた<sup>(1)</sup>。

#### ◆地域活性化・雇用等臨時特例費

2010年度は、政権交代により与党民主党が掲げる「地域主権改革」の一環で、地方の一般財源を充実させるため別枠加算が1.1兆円に拡大され、これにあわせて前年度の地域雇用創出推進費に代わり「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円が計上された。

前年度と同様に地財計画の特別枠ではあったが、「コンクリートから人へ」という政策スローガンにもとづき、地財計画の投資的経費の

単独事業を抑制した代替措置として、特別枠を位置づけており<sup>(2)</sup>、実質的には投資的経費の性格をもっていたことは注目される。

#### ◆地域活性化・雇用等対策費

2011年度は、前年度の項目名の「臨時特例費」から「対策費」に置き換えられ、1兆2,000億円に増額された。これにはいくつかの新たな考え方が反映されている。

第一に増額については、前年度の額に①保育所運営費等の子どもに対する現物給付の単独事業の充実1,000億円②2010年度補正予算で計上された住民生活に光をそそぐ事業の継続化1,050億円③地球温暖化対策暫定事業100億円が新たに計上されたこと。第二に同特別枠を3年間継続することとなり、予見可能性を確保したこと。第三に財源の裏付けとなる別枠加算についても1兆2,650億円を確保し、今後の額については総務・財務両大臣の協議で決定すること。第四に地方六団体が求める三位一体改革で削減された交付税の「復元」の要求を踏まえ、税制抜本改革時の交付税率の引き上げを見据え、別枠加算の仕組みをそれまで継続するとしたことなどである。

2011年度の措置はそれまでの臨時的な対策から、歳出特別枠を梃子に地財規模を経常化させる路線変更を試みた年度であったと解釈できる。

#### ◆地域経済基盤強化・雇用等対策費

2012年度から2017年度まで計上されていたのが地域経済基盤強化・雇用等対策費である。当時の「提言型政策仕分け」における歳出特別枠の効率化<sup>(3)</sup>などを受けて、前年度の地方再生対策費と地域活性化・雇用等対策費を整理・統合しつつ、「歴史的円高等の地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力強化のため、地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠」<sup>(4)</sup>1,750億円を加算し、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」と改称し、1兆4,950億円に増額された。同経費については財政運営戦略に定める中期財政フレームを踏まえて2012年度から2014年度まで計上することが明記され、各年度の額は総務・財務両大臣の協議で決定することとなった。

同対策費は2013年度も同額が計上されたが、先述のように安倍内閣の「基本方針2014」でリーマン・ショック対策から平時モードへの回帰が打ち出され、図表の通り、2014年度から段階的に削減されていった。

以上のようにリーマン・ショック対策として創設された歳出特別枠であったが、年度ごとに創設の目的、経費の性格や構成などが見直され、地方財政の標準的姿を示す地財計画の役割や財源保障の予見可能性という点では問題があった。ただし、2012年度以降は、経費計上の複数年度化や子育て支援等の単独事業を算入するなど、後述する財源保障枠の安定化や経費の経常化を図るなど、歳出特別枠の質的变化を講じる取組がみられる。

#### (4) 地方創生枠 ― まち・ひと・しごと創生事業費

第二次安倍政権が打ち出した地方創生の一環として、2015年度以降、「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円が計上され、現在にいたっている。この経費は一般行政経費の一部として計上されており、歳出特別枠とは位置づけが異なっているが、あくまで政府のまち・ひと・しごと総合戦略（2014～19年度）の受け皿であり、期限付きの経費枠とみなすことができる。財源については以下の通りで、税源偏在是正や歳出特別枠の振り替えなど追加的な一般会計加算に依存しない内容となっている。

##### 【まち・ひと・しごと創生事業費の財源構成】

- ① 前年度の地域の元気創造事業費3,500億円
- ② 地域経済基盤強化・雇用等対策費1,500億円の振り替え
- ③ 地方法人住民税交付税減資化にともなう偏在是正効果分1,000億円
- ④ 地方公共団体金融機構公庫変動準備金3,000億円
- ⑤ 過去の投資的経費の抑制の公債費減にともなう一般財源活用分1,000億円。

なお、地財計画の資料では、偏在是正を進めることで恒久的財源を確保するとしており、総務省として地方創生枠に関する国の一般会計負担を避けつつ、中期的な経費枠の定着を目指す意図がうかがわれる。このことは、地方交付税法において

同経費枠にもとづく交付税項目の単位費用が「当分の間」とされていることから推察できるが、あくまで地方創生の政策経費であることから、政局頼みの不安定性は否めない。

#### (5) 歳出特別枠の経常化の課題

既述のように、最大約1.5兆円に達したリーマン・ショック対策の臨時的経費は、2018年度をもって廃止されたが、結果的には各年度の削減額に応じて他の経費に振り替えられた。

図表3は2013年度をピークとする歳出特別枠（地域経済基盤強化・雇用等対策費）の縮減の経過と、これに対応して新たに計上された経費を積算したものである。おおむね、歳出特別枠の廃止額の見合いで、さまざまな経費が新設または増額されているが、このうち「まち・ひと・しごと創生事業費」は、2015年度に「地域の元気創造事業費」からまち・ひと・しごと創生事業費へと移行した分も含めて4,500億円と約3分の1が地方創生枠に取って代わられた。地方創生枠の今後の扱いにもよるが、少なくとも現時点では歳出特別枠と同様、期限付きの経費に置き換わったに過ぎない。

また、公共施設等適正化推進事業費（公共施設等最適化事業費）も4,800億円と歳出特別枠の3分の1を占めている。ただし、その財源は充当率90%の地方債（公共施設等適正化推進事業債）であり、後年度の交付税措置（30～50%）はあるものの、一般財源を前提とする歳出特別枠の振り替え措置という面では後退している。

残りの経費は一億総活躍プランを除けば一般財源ベースの単独事業であり<sup>(5)</sup>、経常的な経費の一般財源保障として歳出特別枠から移行したのは、実質的に3分の1にとどまったとみることができる。

以上のように、歳出特別枠の段階的廃止は、既存の経費の増額や新たな経費の計上により、基本的に同経費の水準を維持するかたちで進められてきた。しかも、その一部は経常的な経費へと移行することにより、従来の臨時的な措置に比べて財源保障の安定化が図られた面はある。しかし、まち・ひと・しごと創生事業費や公共施設等適正化

図表3 歳出特別枠の段階的な経費の振替

(億円)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合計	
地域経済基盤強化・雇用等対策費	14,950	11,950	8,450	4,450	1,950		41,750	
各年度の削減額		-3,000	-3,500	-4,000	-2,500	-1,950	-14,950	
各種経費の充実	地域の元気創造事業費(2015年度 まち・ひと・しごと創生事業費へ振替)		3,000				3,000	
	まち・ひと・しごと創生事業費			1,500			1,500	
	公共施設等最適化事業費			1,000	1,000	1,500	1,300	4,800
	維持補修費の充実			1,244	597		250	2,091
	重点課題対応分				2,500			2,500
	一億総活躍プラン(保育士・介護士処遇改善)					1,000		1,000
	社会保障関係の地方単独事業の充実						400	400
						総額	1,5291	

(資料) 前掲「地方財政計画」より作成

推進事業費は、地財計画上の事業規模としては歳出特別枠を代替したものの、一般財源の保障とい

う面では上記のような課題が残されている。

### 3. 歳出特別枠等の算定構造の検証

#### (1) 普通交付税算定における歳出特別枠等の算定

地財計画における歳出特別枠等の経費は、普通交付税算定は基準財政需要額の臨時項目の創設や既存の単位費用の包括加算を通じて反映された。しかも、臨時項目の算定においては、後述するように地域活性化や行革努力などの指標を多用した補正が特徴である。

図表4は歳出特別枠等の交付税算定における項目名と算定額の状況を整理したものである。なお、備考には交付税算定項目に対応する地財計画における項目名を記述してある。

まず、歳出特別枠についてみると、2010年度以降は地財計画の計上額の約半分程度を需要額の臨時項目、残りを既存項目の単位費用の包括加算で算定しており、臨時項目以外に既存の需要額の底上げが図られた。一方、地財計画の「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円は、交付税算定では「地域の元気創造事業費」(3,900億円)、「人口減少等特別対策事業費」(6,000億円)の二つの新規項目の需要額で受けており、単位費用の包括算定を含む歳出特別枠に比べ、臨時項目の算定の影響が比較的強く表れる内容となっている。

上記2項目の算定理由については、おおむね以

下のように解説されている。

#### ◆地域の元気創造事業費

「経済財政運営と改革の基本方針2013」における「頑張る地方の支援」として「地方分権を強力に推し進め地方の自由度を高めるとともに、地方交付税において、新たに、地域経済の活性化に資する算定を行革努力と地域経済活性化の成果の2つの観点から行うこととし、頑張る地方を息長く支援するため一定程度の期間継続する」という方針にもとづき、自治体による地域経済活性化に取り組む需要を算定するため、行革努力と地域経済活性化の成果を反映させる<sup>(6)</sup>。

#### ◆人口減少等特別対策事業費

各自治体が地方創生に取り組むための財政需要を算定するものであることから、算定に当たって、取組の必要度と取組の成果を反映させる<sup>(7)</sup>。

図表4 歳出特別枠等の普通交付算定額

歳出特別枠等の普通交付税算定

(億円)

交付税算定の項目名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	(参考) 地財計画上の項目名
地方再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000								地方再生対策費
地域雇用創出推進費		5,000										地域雇用創出推進費
雇用対策・地域資源活用臨時特例費			4,500									地域活性化・雇用等臨時特例費
雇用対策・地域資源活用推進費				4,500								地域活性化・雇用等対策費
地域経済・雇用対策費					7,400	7,400	5,900	4,400	2,300	1,300		地域経済基盤強化・雇用等対策費
地域の元気創造事業費							3,500	3,900	3,900	3,900	3,900	まち・ひと・しごと創生事業費(地域の元気創造事業費は2014年度以降、まち・ひと・しごと創生事業費に算入)
人口減少等特別対策事業費								6,000	6,000	6,000	6,000	
歳出特別枠の単位費用への加算			5,350	7,500	7,550	7,550	6,050	4,050	2,150	650		
歳出特別枠に占める単位費用加算			54%	63%	51%	51%	51%	48%	48%	33%		

\* 網掛けは歳出特別枠の臨時的経費と単位費用による算定

\* 単位費用算入率は単位費用算入額÷地財計画の歳出特別枠総額

\* まち・ひと・しごと創生事業費は単位費用の加算はないので「総額」には含まない

(資料) 同上資料

地方創生枠の算定として、なぜ、前年度に創設された地域の元気創造事業費をそのままスライドさせたのかは不明であるが、同項目の規定が交付税法の附則において「当分の間」とされていることから、地域経済活性化を共通点として地方創生枠のなかで存置したとも考えられる。

そもそも行革努力を需要額算定に反映させることについて、総務省関係者は行革により捻出した財源を地域活性化などの経費を算定するため<sup>8)</sup>としているが、これはあくまで算定の技術的な説明であり、算定項目として行革努力と地方創生は間尺に合わず、もっぱら地方創生の流れに任せて需要項目を当てはめた印象を受ける。

(2) 適用指標の状況

一連の歳出特別枠等の需要額算定の構造は、人口を測定単位として段階補正と経常態容補正が適用され、このうち経常態容補正の算出において各種の社会経済指標等が用いられてきた。

図表5は歳出特別枠等で採用された各種指標を「歳入指標」「社会指標」「雇用指標」「産業指標」「行革指標」に区分し、道府県分と市町村分で表したものである。

図表下にある歳出特別枠等の項目ごとの指標数の合計数でみると、地方再生対策費では2～3であったものが、地域経済・雇用対策費などのリーマン・ショック対策関連で5～6に増加し、地方創生枠では地域の元気創造事業費で15、人口減少等特別対策事業費で延べ19(取組の必要度・取組の成果合計)と急増している。ただし、このなかには、地域振興費、農業行政費、商工行政費などの既存項目の経常態容補正から移行したものも含まれており、実質的な数にはこれを下回るが、それでもなお数が多い。

一連のリーマン・ショック対策関連の項目では、自主財源比率や第一次産業産出額など、町村などの条件不利地域に着目した算定に重点を置く傾向がみられるが、地方創生枠(行革指標除く)では、人口減少等特別対策事業費の「取組の必要度」において、いわゆるローカル・アベノミクスを象徴する経済活性化指標の算定を充実させていることがわかる。しかも、採用する指標については途中で一部が見直されている。具体的には2017年度に自然増減率の取組の成果分の出生率への変更、2017年度に延べ宿泊者数を日本人と外国人への区分、地域の元気創造事業費の転入者人口比率の

図表5 歳出特別枠等の適用指標の状況

	偏在是正財源活用		リーマン・ショック対策								地方創生枠				(参考) 地方公務員臨時給与削減対策			
	2008-2011		2009		2010		2011		2012-2017		2014-		2014-		2013			
	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・地域資源活用特例費		地域経済・雇用対策費		地域の元気創出事業費		人口減少等特別対策事業費(取組の必要度)		人口減少等特別対策事業費(取組の成果)		地域の元気づくり推進費	
	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分	道府県分	市町村分
歳入指標	自主財源比率			○	○	○	○	○	○	○								
	一人当たり県民所得			○							○							
	納税者一人当たり対課税対象所得				○													
	一人当たり地方税収										○							
社会指標	人口増減率												○	○	○	○		
	自然増減率(2017~取組の成果一出生率)												○	○	○	○		
	年少者人口比率					○	○	○	○				○	○	○	○		
	高齢者比率	○	○			○	○	○	○	○	○							
	人口密度	○								○	○							
	延べ宿泊数伸び率(2017~日本人延べ宿泊者数・外国人延べ宿泊者数)											○						
	転入者人口比率(~2016)											○	○	○	○	○		
	転出者人口比率												○	○	○	○		
雇用指標	有効求人倍率(逆数)			○		○		○		○								
	有効求人倍率の変化率					○		○										
	若年者就業率											○	○	○	○	○	○	
	女性就業率(2015~)											○	○	○	○	○	○	
	従業者数											○	○					
	事業所数											○	○					
産業指標	第一次産業就業者比率	○	○		○		○		○									
	第一次産業算出額伸び率											○		○				
	住民一人当たり第一次産業産出額							○		○								
	住民一人当たり農業産出額・漁業生産額及び林業産出額合計					○												
	農業算出額伸び率											○		○				
	住民一人当たり農業産出額						○		○	○								
	住民一人当たり製造品出荷額									○	○							
	製造品出荷額伸び率											○	○	○	○			
	小売業年間商品販売額伸び率											○	○	○	○			
卸売業年間商品販売額伸び率												○	○					
行革指標	ラスパイレス指数(前年度)										○	○					○	○
	ラスパイレス指数(直近5カ年平均)										○	○						
	職員削減率										○	○					○	○
	人件費削減率										○	○						
	人件費を除く経常的経費削減率										○	○						
地方債残高削減率										○	○							
各指標の採用延べ数計	歳入指標	0	0	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0		
	社会指標	2	1	0	0	2	2	2	2	2	1	1	5	5	5	5		
	雇用指標	0	0	1	0	2	0	2	0	1	0	4	4	3	3	2	2	
	産業指標	1	1	0	1	1	2	1	2	2	2	3	3	4	4	0	0	
	行革指標*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	0	0	0	
	合計	3	2	3	3	6	5	6	5	6	5	15	15	12	12	7	7	

(注) 網掛けは以前から既存の項目で採用されていた指標

(資料) 同上資料および地方財務協会「地方財政」各年5月号より作成

2017年度の廃止、女性就業率の2015年度からの算入が行われており、交付税算定の安定性よりも政策主体で算定が見直されてきたといえる。

### (3) 算定式の比較

直近の歳出特別枠である地域経済・雇用対策費と地方創生枠である地域の元気創造事業費および人口減少等特別対策事業費について、具体的な算定式をみてみよう。

#### ◆地域経済・雇用対策費

カッコ内の係数は、合計で1となるようウエイト付けされており、各指標とも数値が相対的に劣位なほどプラスの補正となり、町村などに

おける条件不利地域において需要額の割り増し算定となるように設定されている。

特に高いウエイト（図表中では0.2）となっているのは道府県では一人当たり第一次産業算出額、自主財源比率、有効求人倍率。市町村では一人当たり農業産出額、自主財源比率、人口密度、高齢者人口比率である。

#### ◆地域の元気創造事業費

経常態容補正Ⅰが行革努力分、Ⅱが地域経済活性化分となっている。

行革努力分ではいずれも過去の全国数値がピーク時であった5年間平均と直近の5年間平均の差をとり、マイナス（削減）となれば割り

図表6-1 地域経済・雇用対策費の算定式（2012年度）

### 算定方法

#### 《道府県分》

$$\text{単位費用} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times (0.2A + 0.1B + 0.2C + 0.2D + 0.1E + 0.1F + 0.1) \times (\text{※})$$

(2,630円)

- A : 1人当たり第一次産業産出額 / 全国平均
- B : 1人当たり製造品出荷額 / 全国平均
- C : 全国平均 / 自主財源比率
- D : 1 / 有効求人倍率
- E : 全国平均 / 人口密度
- F : 高齢者人口比率 / 全国平均
- ※ : 算定額を3,300億円程度とするための率

#### 《市町村分》

$$\text{単位費用} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times (0.2A + 0.1B + 0.2C + 0.2D + 0.2E + 0.1) \times (\text{※})$$

(2,340円)

- A : 1人当たり農業産出額 / 全国平均
- B : 1人当たり製造品出荷額 / 全国平均
- C : 全国平均 / 自主財源比率
- D : 全国平均 / 人口密度
- E : 高齢者人口比率 / 全国平均
- ※ : 算定額を4,100億円程度とするための率

(資料) 前掲「地方財政計画」より抜粋

増し、プラス（増加）となれば割落としの係数がかけられる。いずれもピーク時との比較なので多くの自治体では割り増しとなる場合が多い。ただし、人件費やその他経常経費の削減率については、今後の社会保障経費の増加や政策の充実などにともない、各種経費の増加圧力が強まることから、こうした行革努力の算定自体に限界がある。事実、2019年度の地財計画では児童福祉司等の充実が図られた結果、人件費が増加する見通しであり、交付税算定においてもこうした要因を折り込む予定となっており、「努力」

の評価基準が揺らいでいる。

一方、地域経済活性化分では数多くの指標が適用され、歳出特別枠の算定とは異なり、それぞれ伸び率などの改善度合いが高いほど係数が高くなる計算となる。また、従業者数、事業所数については指定都市・中核市、都市、町村ごとの改善度合いを別立てで計算する。

なお、2017年度以降3年間で、行革努力分から地域経済活性化分へと1,000億円分の算定をシフトさせる見直しが行われており、従来よりも地方創生の成果重視の算定となり、経済的に

図表6-2 地域の元気創造事業費の算定式（2018年度）

### 算定方法

単位費用 × 人口 × 段階補正 × ( 経常態容補正 I + 経常態容補正 II )

〔道府県：950円 市町村：2,530円〕

《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 ) × α

- A : 職員数削減率
- B : ラスパイレス指数（前年度）
- C : ラスパイレス指数（直近5か年平均）
- D : 人件費削減率
- E : 人件費を除く経常的経費削減率
- F : 地方債残高削減率
- α : 算定額を総額に合わせつけるための率

各団体の削減率と全国の削減率との差（ラスパイレス指数については、指数100との差）に応じて割増し又は割落し

（注）削減率は、全国数値がピーク時であった5年間の平均と直近5年間の平均により算出

《地域経済活性化分》経常態容補正 II =

＜道府県＞ ( 0.1125G + 0.1125H + 0.1125I + 0.1125J + 0.1125K + 0.1125L  
+ 0.1125M + 0.1125N + 0.1O ) × r × β

＜市町村＞ ( 0.15G + 0.15H + 0.15I + 0.1125K + 0.1125L  
+ 0.1125M + 0.1125N + 0.1O ) × r × β

- G : 第一次産業産出額（道府県）・農業産出額（市町村）
- H : 製造品出荷額
- I : 小売業年間商品販売額
- J : 日本人延べ宿泊者数・外国人延べ宿泊者数（道府県）
- K : 若年者就業率
- L : 女性就業率
- M : 従業者数\*
- N : 事業所数\*
- O : 一人当たり県民所得（道府県）・一人当たり地方税収（市町村）
- r : 条件不利地域の割増率
- β : 算定額を総額に合わせつけるための率

全国と比較して改善度合いが大きい団体の需要額を割増し

（※は、指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度合いを比較（市町村））

（資料）同上資料

有利な都市部の算定に手厚くなっている。ただし、この見直しにともない、新たに条件不利地域の割増率（図表中の「r」）が加えられたことで、算定見直しの影響を最小限にとどめるようになっている。

#### ◆人口減少等特別対策事業費

経常態容補正Ⅰが取組の必要度、Ⅱが取組の成果となっており、前者では各指標の数値が劣位な場合に割り増し、後者は数値が優位な場合に割り増しの補正がかかる。いずれも道府県分と市町村分では共通の指標が採用されている。

取組の必要度では人口増減率のウエイト付けが高く、条件不利地域で高い係数が算定されるようになっている。

一方、取組の成果でも人口増減率のウエイトが高くなっており、人口増減率および年少者人口比率では指定都市・中核市、都市、町村で改善度の比較を別途行っている。

同項目についても2017年度から3年間で、取組の必要度から取組の成果へと1,000億円分の算定をシフトさせているが、これについても条件不利地域の割り増しが適用されるため、自治

図表6-3 人口減少等特別対策事業費の算定式（2018年度）

### 算定方法

単位費用 × 人口 × 段階補正 × ( 経常態容補正Ⅰ + 経常態容補正Ⅱ )

[ 道府県 : 1,700円 市町村 : 3,400円 ]

《取組の必要度》

経常態容補正Ⅰ = ( 0.4A + 0.075B + 0.075C + 0.075D + 0.075E + 0.075F  
+ 0.075G + 0.075H + 0.075I ) × α

- A : 人口増減率 / 全国平均 (注)
- B : 全国平均 / 転入者人口比率
- C : 転出者人口比率 / 全国平均
- D : 全国平均 / 年少者人口比率
- E : 自然増減率 / 全国平均 (注)
- F : 全国平均 / 若年者就業率
- G : 全国平均 / 女性就業率
- H : 1 / 有効求人倍率
- I : 全国平均 / 一人当たり各産業の売上高
- α : 算定額を総額に合わせつけるための率

(注) 各団体の増減率と全国の増加又は減少団体の増減率を比較して算出

《取組の成果》

経常態容補正Ⅱ = ( 0.4J + 0.1K + 0.1L + 0.1M + 0.1N + 0.1O + 0.1P ) × r × β

- J : 人口増減率※
- K : 転入者人口比率
- L : 転出者人口比率
- M : 年少者人口比率※
- N : 出生率
- O : 若年者就業率
- P : 女性就業率
- r : 条件不利地域の割増率
- β : 算定額を総額に合わせつけるための率

全国と比較して改善度合が大きい団体の需要額を割増し (注)

[ ※は、指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度合を比較 (市町村) ]

(注) 例えば、人口増減率については、H14~16の人口増減率の平均値とH27~29の人口増減率の平均値の差を改善度合としている

(資料) 同上資料

体間の成果に関する相対的な格差は是正され、算定結果の影響は地域の元気創造事業費と同様に最小限にとどめるようになっていく。

以上のように歳出特別枠、地方創生枠ともに段階補正などを通じて町村などの条件不利地域への交付税配分に配慮しつつ、政府の政策を反映した指標に基づく補正を組み込んできた。しかし、補正係数の役割は単位費用と測定単位ではとらえられない経済的、社会的、地理的条件等の客観的自由にもとづく経費差を反映させるものであり<sup>(9)</sup>、その影響が顕著なもの、かつ、ある程度普遍的なもの<sup>(10)</sup>とされている。その点からすれば、第一次

産業産出額や製造品出荷額、女性就業率などの一連の補正係数の基礎数値は、具体的に自治体間の経費差とどのように関係しているか不明確であり、地域経済・雇用対策費の自主財源比率や地方創生枠の行革算定にいたっては、需要ではないものを需要とみなす矛盾を重ねている<sup>(11)</sup>。一連の歳出特別枠等の算定は、「財政需要」の中身を問わず、もっぱら配分技術に特化したものであり、それが地方創生枠の算定において、国の政策に沿った「成果主義」へと進展し、交付税算定の本来のあり方から一層かい離れたとみることができる。

## 4. 市町村分の算定結果の検証

次に歳出特別枠等の算定が自治体の需要額に及ぼした影響について、市町村に注目して検証をしてみよう。

### (1) 需要額に占める歳出特別枠等の影響

図表7は2008年度以降の歳出特別枠等の算定結果の個別算定経費に占める割合で表したものである。

2008年度の地方再生対策費を起点に、リーマン・ショック対策にともなう歳出特別枠の算定額が拡充するにしたがい、特に町村における割合が上昇していることがわかる。これは歳出特別枠等の全項目を通じて、段階補正による割り増しが効いているためである。

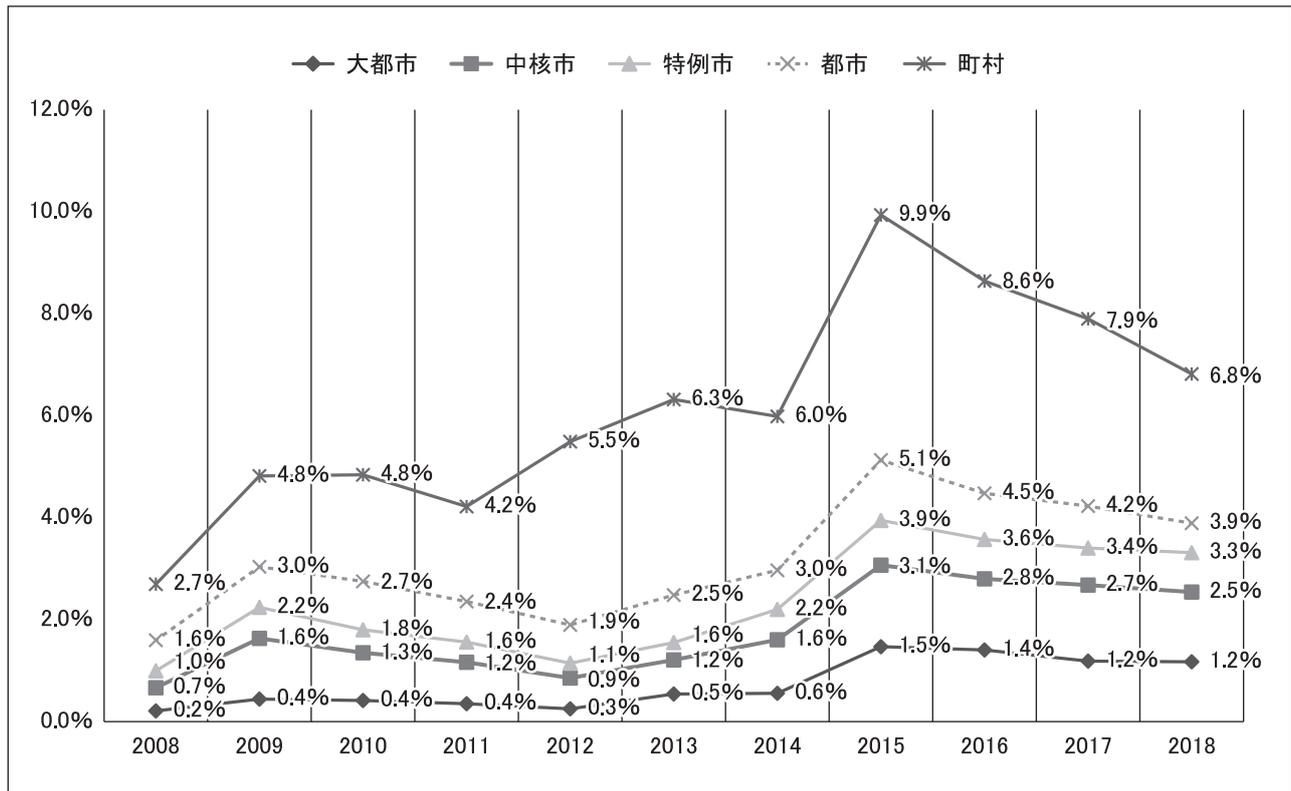
2015年度の急増は歳出特別枠の段階的縮小過程で地方創生枠が新設されたことによるもので、大都市から町村まで含め構成比がピークに達している。歳出特別枠が廃止された2018年度でみると、依然として町村の割合は6.8%と高いが、歳出特別枠が約1.5兆円算定されていた2012年度頃に比べて、町村以外の割合が高止まりしていることがわかる。これは地方創生枠における成果指標の算定が都市部でプラスに働いていると推察される。いずれにしても、町村の需要額に占める歳出特別枠等の重要度は依然として高く、今後の安倍政権が進める地方創生の動向が大きく影響する状況は変わらない。

図表8は個別算定経費に占める歳出特別枠等の割合を、人口10万人以下の自治体を対象に、地方創生枠が導入される前後の状況で比較したものである。

地域経済・雇用対策費のみであった2014年度と地方創生枠項目のみとなった2018年度で比較すると、いずれも人口5万人を下回るあたりから割合が上昇し、1万人未満で急上昇している。これは先ほどみたように段階補正が共通して適用されていることや、そもそも小規模自治体では分母となる個別算定経費の総額が小さいことなどが原因としてあげられる。ただし、詳細に見ると2014年度の算定では小規模自治体でも割合が低い自治体が散見され、ばらつきの程度が大きいのに対し、2018年度では2014年度に比べてばらつきが小さく、人口規模に応じた分布がまとまっている。また割合の水準でみると、2014年度に比べて2018年度の分布は人口規模が比較的大きい層で高くなる傾向がみられる。

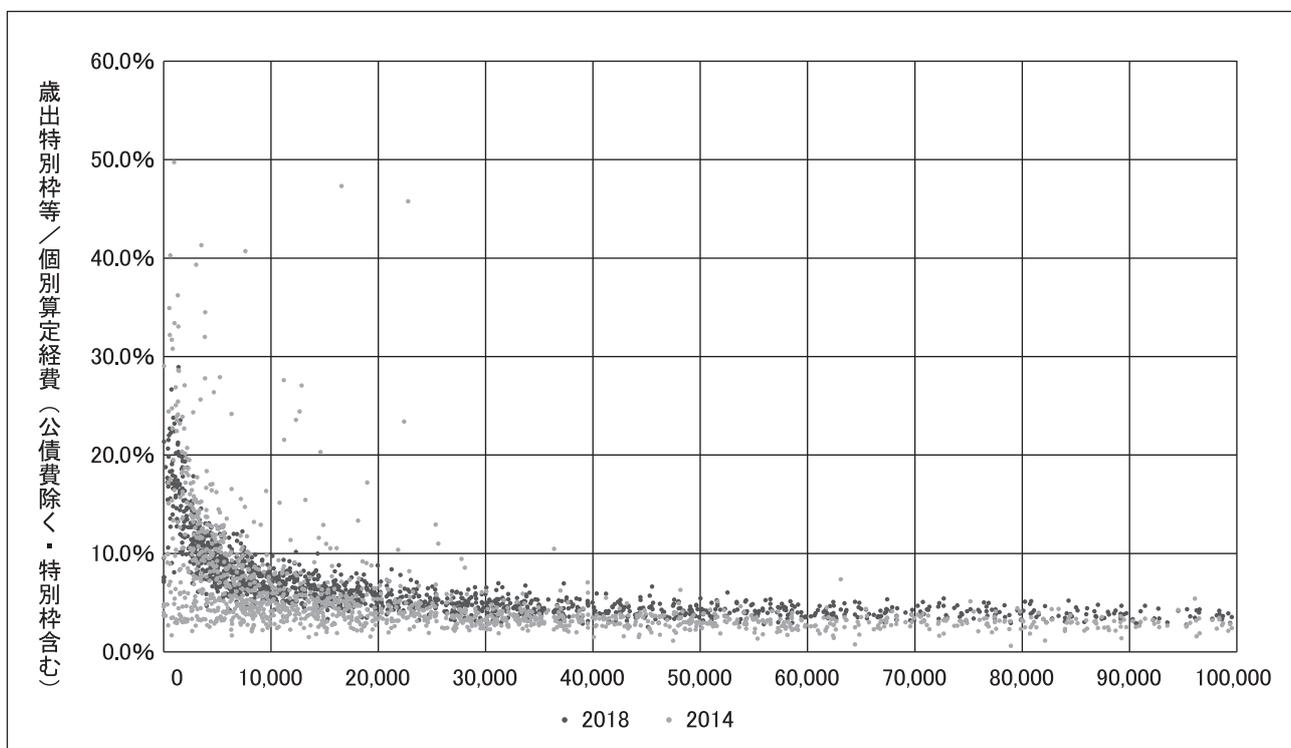
2018年度の傾向について本稿では分析にいたっておらずあくまで推測であるが、小規模自治体の分布がまとまった要因としては、条件不利地域の割増補正が一律に適用されていること(図表6-2、6-3参照)。人口規模が大きいところで割合が高い要因としては、成果指標にもとづく算定が、都市部に優位に算定されたことが考えられる。

図表7 歳出特別枠等の市町村算定の状況



(資料) 総務省「地方交付税算定計数資料」より作成

図表8 歳出特別枠等の個別算定経費に占める割合の人口別分布（人口10万人以下）



(資料) 総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より作成

いずれにしても、歳出特別枠等の項目はあくまで交付税法の附則扱いであり、いわば例外的な算定項目が需要額において高い割合を占めている状況は、標準的行政経費の算定を基本とする交付税制度においては問題がある。

## (2) 小規模自治体の事例 ― 栄村

図表8でみたように小規模自治体において歳出特別枠等が需要額に占める割合が高く、交付税算定において大きな影響をもっている。そこで小規模自治体の事例として長野県栄村（人口2,011人－2015年度国調）を取り上げ、歳出特別枠等の創設前の2007年度から直近までの需要額算定結果を検証する。

図表9は栄村の需要額の推移を中項目別<sup>(注)</sup>に表したものである。

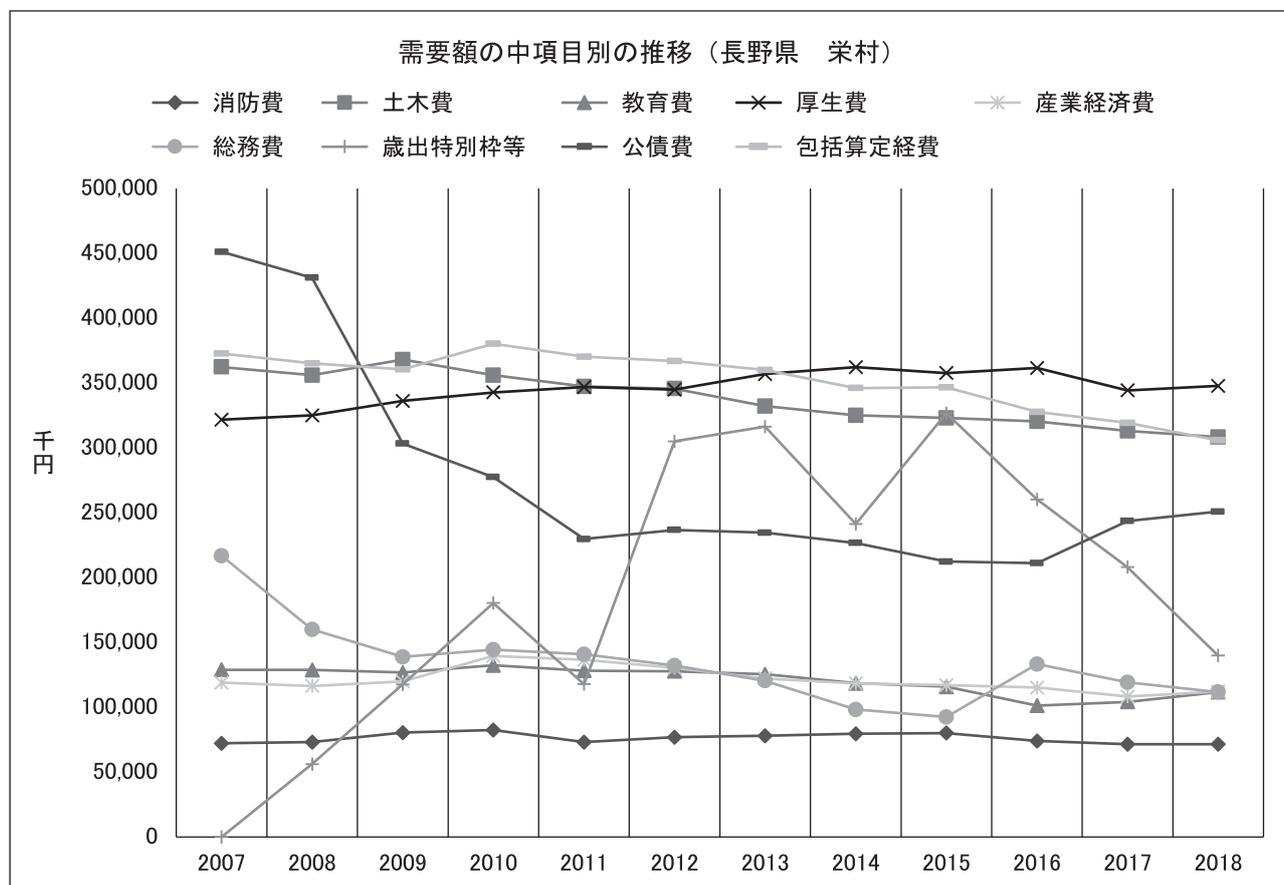
需要額の規模でみると直近となる2018年度では、厚生費がもっとも高く、次いで、土木費、包括算定経費、公債費の順となり、歳出特別枠等は5番

目に位置しており、地域経済・雇用対策費の廃止の影響により減少傾向にあるものの、総務費や産業経済費などを上回り重要な項目である。過去からの推移でみると、2012年度から2015年度が需要額のピークで、2015年度は土木費を上回り3番目に大きい項目となっており、交付税算定における依存度が著しく大きかったことを物語っている。

他の経費との関係でみると、2008年度まで需要額で最大であった公債費が急減するなかで、結果的に歳出特別枠がこれを補完する役割を果たしている。公債費の減少の要因は過疎対策事業債の償還費の減少によるもので、2000年代前半の地方債計画における発行枠および発行実績の減少が影響しているものと推察される。

しかし、歳出特別枠等の需要額への寄与度が大きいとはいえ、年々の算定額は乱高下しており、歳出特別枠等の地財計画ベースの総額の変動や算定方法の見直しなどが需要額の動向に大きく影響していることがわかる。

図表9 栄村の算定状況



(資料) 前掲「計数資料」より作成

栄村では需要額項目全般にわたり変動幅は比較的緩やかであるとはいえ、ほとんどの項目が減少傾向にあり、交付税配分にプラスとなる要素が少ない中で、過去10年にわたる歳出特別枠等の算定は数少ないプラス要因として際立つ結果となっている。現在、地方創生枠項目が残るなかで、国の政策枠の算定に依存する小規模自治体の需要額算定のあり方が問われる。

なお、こうした小規模自治体の傾向は同じ県内

## 結び——「標準」の追求

歳出特別枠等は、2000年代なかばの三位一体改革により縮減した財源保障枠を、交付税の規模の充実と配分の仕組みを通じて、小規模自治体を中心に復元することに寄与した。しかし、その内容はこれまで見てきたように、政策的かつ技術的に偏った算定であり、交付税制度の基本である①地方固有の財源②標準的な行政水準の確保③地方自治の本旨の実現と地方自治体の独立性の強化④財源保障の予見可能性など<sup>(6)</sup>に照らして不適切である。もちろん成果や行革指標などによる算定が、自治体間の交付税配分に与える影響には一定の配慮はみられるが、いわば、何らかの「努力」に対して追加的に交付税を配分する手法が常態化することは、その金額の程度にかかわらず交付税制度の根幹を揺るがす危険性ははらんでいる。

安倍政権の地方創生では、人口減少および地域経済の2つの克服を目的として、成果指標の達成状況を掲げて政策を強力に推進しており、交付税の地方創生枠もこれに応じた指標にもとづき「需要」を算定している<sup>(6)</sup>。しかし、その一方で、2018年7月に総務省の自治体戦略2040構想研究会が取りまとめた第2次報告では、地方創生の目標とは逆に2040年度の人口減少社会の姿を前提に、現在にさかのぼって（バックキャスト）地方自治体のA I化や事務の標準化などを進めようとしている。こうした矛盾した安倍政権の政策に交付税が巻き込まれている状況は問題である。しかも、政府は2019年度で区切りを迎える「まち・ひと・しごと総合戦略」をさらに延長し、東京への人口流出を抑制する中枢中核都市に重

の泰阜村や王滝村でも同様の結果であった。また、中都市の事例として松本市についての検証も行ったが、需要額ベースでは全項目のなかで最も低かったものの、直近ではほぼ産業経済費と同額であり、過去の推移も小規模自治体と同様の傾向がみられ、歳出特別枠等の算定の影響は都市部でも看過できない。その点では、歳出特別枠等の算定のあり方は都市部でも同様の課題といえるだろう。

点を置くことが検討されており、交付税算定の「成果」もこれに対応することになれば、財源保障の予見可能性が損なわれる恐れがある。

石原（2016）は普通交付税の安定性や地方団体の予見性などから、可能な限り通常の費目に移し替える努力をすべきだと述べているが<sup>(6)</sup>、まさに地方創生枠に代わる標準的行政の姿を問い直す必要がある。その点では、本稿で明らかにしたように、地域経済・基盤強化対策費の縮減・廃止の過程において、3分の1程度が維持補修費の充実や社会保障関係の地方単独事業などの通常経費に振り替えられたことは注目に値する。今後は、現在の地財計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円についても、経常経費化という出口戦略が求められる。

今後の地方施策としては、新たに森林環境譲与税で注目される森林管理などの環境保全、高齢化の進展にともなう地方圏の公共交通確保、入管法改正をきっかけとする外国人との共生政策など、本格的な取組が必要な課題は山積しており、いずれも地方自治体が取り組むための人も財源も不足している状況である。こうした状況を踏まえ、中期抑制傾向にある地財計画の一般行政経費の単独事業を充実させることも、一案として考えられる。

一方、交付税算定のあり方についても人口減少社会を見据えた課題がある。現在の測定単位は人口要素（高齢者人口や児童・生徒等含む）で算定される需要額の割合が7～8割を占めており、人口減少局面では人口動態が交付税配分を大きく左右する。しかし、少子化のなかで児童虐待件数は増え児童福祉

司のニーズが高まっているように、人口の要因とは関わらない、あるいは人口減少ゆえの地域の諸課題は多様化、複雑化しており、それに応じた新たな単位費用と測定単位の組み合わせは検討に値する。

たとえば兵庫県立大学の竹端寛准教授は、南アルプス市において公共交通による移動支援と高齢者介護の関係などについて社会実験を交えた研究を行っており、いわゆるクロス・セクション的アプローチを通じた新たな需要項目と測定単位の可能性をうかがわせる。その意味では、地方創生枠で採用された社会経済指標は、補正係数ではなく新たな項目の測定単位として応用した方が発展的かもしれない。

こうした新しい交付税算定をめぐる検討は、現場を抱える自治体こそが積極的に取り組むべきであろう。その点では、かつて全国知事会に設置されていた「地方交付税問題小委員会」の議論や提言は評価に値する。地財計画や交付税算定の充実に関する実証研究を通じて、財源保障の規模と質の両面から「合理的、かつ、妥当な水準」をとらえ直す必要があるのではないだろうか。

#### [注]

- (1) 地方財務協会「地方財政」2009年5月号参照
- (2) 同上2010年3月号31～32ページ参照
- (3) 行革刷新会議 2011年11月21日ワーキンググループB評価結果参照
- (4) 前掲「地方財政」2012年3月号
- (5) このうち、2016年度に創設された重点課題対応分は、一般行政経費単独の別枠で創設されたもので、その内訳は自治体情報システム構造改革推進事業1,500億円、高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進500億円、森林吸収源対策等の推進500億円であり、内容としては経常的な経費として継続する可能性が高い
- (6) 前掲「地方財政」2014年9月号 121～122ページ参照
- (7) 同上2015年5月号 80ページ参照
- (8) 石原（2016）248ページ参照
- (9) 遠藤（1996）152ページ参照
- (10) 地方交付税制度研究会編（2018）28ページ
- (11) 星野（2013）211ページ参照
- (12) 例えば土木費であれば、道路橋りょう費、港湾費、都市計画費、公園費、下水道費、その他の土木費を含む
- (13) 石原（2016）90ページ、地方交付税制度研究会編（2018）7ページ、遠藤（1996）46～48ページ参照

(14) 総務省関係者は取組の必要性やその成果そのものを「財政需要」として算定しているわけではないと説明しているが（「地方財政」2015年5月号80ページ）、自治体側からすれば、インセンティブを通じた交付税配分を期待するものであり結果は同じである

(15) 石原（2016）90ページ

#### [参考資料]

- 石原信雄『新地方財政調整制度 改訂版』ぎょうせい、2016年
- 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説第3版』ぎょうせい、1996年
- 岡本全勝『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局、1996年
- 黒田武一郎『地方交付税を考える』ぎょうせい、2018年
- 小西砂千夫『地方財政のヒミツ』ぎょうせい、2012年
- 神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、2003年
- 高木健二『交付税改革』敬文堂、2002年
- 飛田博史『財政の自治』公人社、2013年
- 星野菜穂子『地方交付税の財源保障』ミネルヴァ書房、2013年
- 地方交付税制度研究会編『平成30年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会、2018年
- 地方財務協会「地方財政」2007～2018年各5月、9月号  
総務省ホームページ「地方財政計画」2007～2018年度各資料

## 第8章 ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革

中村良広

### はじめに

わが国の地方財政調整制度の中核をなすシステムとして地方交付税制度がある。これは国税の一定割合を財源とする垂直的財政調整制度であるが、今日では国の極端な財源難のためその運営に困難を来し、2001年度以降は臨時財政対策債なる赤字地方債によって地方財源不足を補うほか、地方法人二税の一部を国税化することで東京都をはじめとする「富裕団体」の財源を剥ぎ取る変則的な「水平的財政調整」が進められている。また、「国から地方への税源移譲」をスローガンに2000年代半に実施された「三位一体の改革」に際しても、地域間の税収格差拡大に対処する方策として日本的な「水平的財政調整」が話題になったこともある。

わが国の地方財政調整制度は国と地方の間で行われる垂直的財政調整<sup>(1)</sup>が基本であるのに対して、同一レベルの政府間で行われる水平的財政調整の典型としてしばしば引き合いに出されるのがドイツの州間財政調整である。1955年以来のこのシステムにおいては、州間の財政力格差是正のため富裕州（財政強力州）の拠出金を財源として貧困州（財政弱体州）への交付が行われる。極度に中央集権的であったナチス時代への反省から、戦後、連邦制国家として再編された旧西ドイツおよび再統一後のドイツにおいて、州間財政調整は曲折を経ながらも連邦制国家を象徴する仕組みとして維持されてきた。

しかし、このような州間財政調整を重要な構成部分とするドイツの連邦財政調整（der bundesstaatliche Finanzausgleich）をめぐっては、それが巨額の資金の地域間移動をもたらすことから関係各州においてしばしば問題視されてきた。とりわけ域外に財政資金が流出する財政強力州の不満が大きくなることは想像に難くない。旧西ドイツ時代からこの問題の解決を求めて、連邦憲法裁判所への違憲訴訟が繰り返

された。規範統制請求（Normenkontrollantrag）と称される訴訟提起を契機に、その正当性をめぐる関係者の論議が沸騰し、それを背景にしながら連邦憲法裁判所における審理が進められ判決が下される。現行制度について「違憲」ないし「違憲に近い」という判決が出た場合、それを受けた法改正すなわち連邦財政調整制度の再編が必要になる。

ドイツ統一は、旧東西ドイツ間の巨大な経済格差のゆえに連邦財政調整にかかる負担を飛躍的に高めた。統一後に応急的に作られた特別会計であるドイツ統一基金（Fonds Deutsche Einheit、1994年末まで）やその後の連帯協定 I（1993年3月13日合意）に基づく暫定制度には限界があった。その状況を不満として、近い将来における制度の抜本的な見直しを求める違憲訴訟が財政強力州であり、財政調整資金の拠出元となる南ドイツ3州（バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン）によって提起されたのは1998年7月、これを受けて連邦憲法裁判所の判決が下されたのはそれから1年余りを経た1999年11月11日のことであった。

判決は、当時の制度についてそれを直ちに違憲とすることはなかったが、一定の猶予期間を設けた上で制度改正に向けた基準法（Maßstabgesetz、2003年1月1日までに発効）を成立させ、それに基づいて2005年1月から新制度に移行すべきことを求めた（それができなければ既存の制度は違憲となる）。こうして実質的に3年間で連邦財政調整制度の改正作業が進められ、ともかくもこの義務は果たされた。しかし、その内容はいずれにしても利害が相反する諸州の妥協の産物であり、交渉過程において「第三者」的な地位にあった連邦が一定の追加的負担を引き受けることでまとまったに過ぎなかった<sup>(2)</sup>。

しかし、こうして発足した新制度は、2019年末に

終期を迎えることから、その期限が迫るにつれて新たな制度設計に向けた論議や政治的綱引きが始まることは必然であった。また、そもそも制度内容そのものが各州の利害対立の根本原因を解決するものではなかつただけに不満は燻り、早晚それが臨界点に達するのは時間の問題であったともいえる。

予想に違わず2013年3月4日、財政強力州である南ドイツ2州（バイエルン、ヘッセン）は、現行の連邦財政調整に関する違憲訴訟を連邦憲法裁判所に

提起した<sup>3)</sup>。今回も財政強力州の要求は基本的に同じであり、その帰結も従来通り現行制度の微調整に終わるのであろうという見解が有力であった。ところが、そうした観測を裏切り、実際には「狭義の州間財政調整」（後述）の廃止という、連邦財政調整制度の抜本改革に至った。本稿の主たる課題は、この改革内容およびその影響について一応の整理を行うことである。

## 1. 現行連邦財政調整制度の構成

### (1) 財政力均等化に向けた財政調整

連邦財政調整の基本目標は、一言にしていえば各政府段階の任務遂行に必要な財源の確保（財源保障）および地域間経済力の格差に基づく諸州の財政力格差の是正（財源調整）にある。その際、連邦財政調整は4つの段階を経て重層的に実施される。特にその第3段階において、明示的に財政強力州と財政弱体州との財政力の均等化が目指されるということで、この仕組みが「州間財政調整」（Länderfinanzausgleich）と呼称されている。しかし、その一方で、そもそも重層的な連邦財政調整が各段階における手続きや形式の相違はともかく、全体として諸州間の財政調整を目標とするものであるという意味で、これもまた「州間財政調整」と称されている。ドイツではメディアのみならず政府の文書においても、通常、「連邦財政調整」の意味で「州間財政調整」の用語が使用されており、どちらを指すのか紛らわしいことがある。そのため、用語法として前者を「狭義の州間財政調整」（Länderfinanzausgleich im engeren Sinne）、後者を「広義の州間財政調整」（Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne）として区別することもある。

本稿では混乱を避けるため、「広義の州間財政調整」についてはできるだけ「連邦財政調整」という制度上の名称を使用しており、特に断らずに「州間財政調整」という場合にはこの連邦財政調整の一部を構成する「狭義の州間財政調整」を意味している。以下では、はじめに連邦財政調整の4段階にわたる調整の概要<sup>4)</sup>を整理し、そこにお

ける州間財政調整の位置づけを確認する。

**第1段階**では、各種の租税のそれぞれの政府レベルへの帰属が決定される。そこにおいては特に重要な税が連邦、州そして一部は市町村の間の共同税となる。残りの税はそれぞれのレベルの政府の固有税となる。すなわち、所得税、法人税および売上税が連邦と州全体との間で分割され、同時に所得税と売上税の一部は市町村に帰属する。連邦には所得税の42.5%、法人税の50%、売上税の約52.25%が割り当てられ、州には所得税の42.5%、法人税の50%、売上税の45.51%が割り当てられる。さらに市町村には所得税の15%、売上税の2.22%が割り当てられる<sup>5)</sup>。

なお、所得税、法人税とは異なり売上税の連邦・州間における配分は、短期的に頻繁に変更される。連邦および州の財政事情を考慮し、両者のバランスを図る調整弁としての位置づけが売上税に与えられているのである。

各政府レベルの固有税を見ると、連邦税として大部分の消費課税（エネルギー税、たばこ税）、保険税、自動車税および連帯付加税がある。州税としては不動産取得税、相続税および競馬・宝くじ税などがある。市町村税としては営業税、不動産税および地域的消費税などがある。さらに、市町村の営業税に連邦、州が営業税納付金の形で部分的に参加する。

**第2段階**では、州全体に帰属する税が州間で配分される。売上税を除いて税収は基本的に税務署の所在地に帰属する（地域収入原則）。地域収入

原則は所得税、法人税にあっては一定のルールによって修正される。所得税は居住地原則によって、法人税は事業所原則によって分割される。

売上税は地域収入原則には従わず、最大25%までがいわゆる補充部分として、また残額の最小75%が人口比例で各州に配分される。補充部分の配分は明確に財政力の均等化を目標にしている。したがって、次に述べる第3段階の狭義の州間財政調整に先立つ調整という意味で売上税事前調整（Umsatzsteuervorwegausgleich）と称される。すなわち、所得税、法人税、営業税納付金の州帰属分および財政調整において算定対象となる州固有税からの収入について全国平均（人口1人当たり）を下回る財政弱体州に対して97%を下回るゾーンに95%、97%超～100%のゾーンには95%～60%の漸減的な補填率が適用される。補充部分が州売上税参与の25%では不足する場合には調整不足のまま残されるが、現実には売上税州割当額の20%以下でこと足りることがしばしばである<sup>(6)</sup>。

この段階における調整水準が低くなれば次の段階の調整額が増大し、逆に高くなれば次の段階の調整額は減少する。財源の地域間配分という点ではどの段階で行おうと同じこととも言えるが、「売上税事前調整」の段階でそれなりの調整が済んでいれば、これに続く地域間の利害対立が最も鮮明に現れる水平的財政調整の負荷が軽減されることになる。

**第3段階**では、州間財政調整（＝「狭義の州間財政調整」）が行われる。ここでは財政力測定値（Finanzkraftmesszahl）と調整額測定値（Ausgleichsmesszahl）とが対比され、前者が後者を上回る州は財政強力州として調整給付義務州（拋出州）となり、前者が後者を下回る州は財政弱体州として調整交付請求権州（受領州）となる。

財政力測定値の内訳は、州分と市町村分の合計からなり、州分が前述の州固有税、鉱山法による州の鉱産税、共同税（所得税、法人税、売上税）州参与、営業税州納付金であり、市町村分が標準税率により算定された市町村物税（営業税、不動産税）および市町村共同税（所得税、売上税）参与合計の64%から構成されている。これに関して州域内における市町村財政調整の責任を負うのは

州であるが、調整対象となる市町村の財政需要を完全に把握し、これを州間財政調整に反映させることは困難であることが市町村税収の概算的算入（64%）の根拠とされている。市町村税収の算入率が低いほど「留保財源」は大きくなり、財政強力州に有利になる。逆の場合は逆である。

調整額測定値は、ごくラフに言えば財政力測定値の人口1人当たり全国平均に各州の人口を乗じて得られるもので、人口を基準に抽象的財政需要を算定することになっているが、同時にそれは各州が持つべき平均的租税力を表現するともいえる。調整額測定値の算定における最大の問題は、人口補正に関連している。すなわち、都市州（ハンブルク、ブレーメン、ベルリン）の人口にはスピル・オーバー効果に配慮して135%の割増補正が行われる。また、過疎州にも人口補正が適用され、その割増率はメクレンブルク・フォアポンメルン105%、ブランデンブルク103%、ザクセン・アンハルト102%となっている。

以上のような財政力測定値と調整額測定値とを比較した上で、調整交付請求権州に対しては財政力測定値が調整額測定値の80%以下のゾーンについてはその75%が補填され、80%超～93%のゾーンについては75%から漸減的に70%まで補填される。93%超～100%のゾーンについても70%から漸減的に44%まで補填される<sup>(7)</sup>。これとは逆に財政力測定値が調整額測定値を上回る財政強力州はその超過額に応じて、100%超～107%で44%～70%、107%超～120%で70%～75%の漸増的な拋出率が適用される。120%超のゾーンについては一律に75%の拋出率となる。なお、拋出財源で調整財源が不足する場合には財政弱体州と財政強力州でこの不足分を折半して負担する（弱体州は補填額の減額により、強力州は拋出額の増額により負担する）。

現行制度が適用される2005年以降の各州における拋出額、受領額の推移は図表1の通りである。資金移動の規模が2009年を底に、以後一貫して増加を続けていることが確認される。最大の拋出州はバイエルンであり、近年では総額の過半を担っている。次いでバーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセンがこれに加わり、南部3州が拋出州とい

図表 1 州間財政調整における調整給付義務州（－）と調整交付請求権州（＋）の推移

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>(注)</sup>	2017 <sup>(注)</sup>
in Mio. €													
Nordrhein-Westfalen	-490	-132	-38	54	-59	354	240	435	691	899	1,025	1,107	1,243
Bayern	-2,234	-2,093	-2,311	-2,923	-3,354	-3,511	-3,621	-3,797	-4,307	-4,856	-5,468	-5,821	-5,887
Baden-Württemberg	-2,235	-2,057	-2,316	-2,499	-1,488	-1,709	-1,813	-2,765	-2,415	-2,357	-2,324	-2,538	-2,779
Niedersachsen	363	240	318	317	110	259	209	178	107	278	420	681	696
Hessen	-1,606	-2,418	-2,885	-2,470	-1,902	-1,752	-1,799	-1,304	-1,702	-1,756	-1,730	-2,261	-2,480
Rheinland-Pfalz	294	346	343	374	293	267	246	256	242	289	351	388	392
Schleswig-Holstein	146	124	136	177	169	101	119	134	168	173	249	226	239
Saarland	113	115	125	116	93	89	120	94	137	144	153	174	198
Hamburg	-383	-623	-368	-371	-45	-66	-92	-25	88	-56	-115	65	-40
Bremen	366	417	471	505	433	445	518	521	588	604	627	694	692
Berlin	2,456	2,709	2,900	3,140	2,877	2,900	2,999	3,224	3,328	3,491	3,622	3,919	4,233
Sachsen	1,020	1,078	1,165	1,158	910	854	922	961	995	1,035	1,030	1,089	1,184
Sachsen-Anhalt	587	590	627	627	514	497	544	550	559	586	601	645	539
Thüringen	581	617	644	637	497	472	531	542	543	553	585	598	641
Brandenburg	588	611	675	621	501	401	443	543	518	510	498	543	607
Mecklenburg-Vorpommern	433	475	513	538	450	399	433	453	461	463	476	493	523
Gesamt	±6,948	±7,322	±7,917	±8,263	±6,848	±7,039	±7,324	±7,891	±8,424	±9,025	±9,636	±10,620	±11,186

(注) 2016年、2017年は暫定値。

(出所) Bundesministerium der Finanzen (2018b), S. 147.

う構造は不変である。受領州としてはこれまたベルリンの比重が一貫して大きく、これにザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレンが続いている。なお、ノルトライン・ヴェストファーレンは、かつては少額ながら拠出州であったが、2010年以降は受領州として定着し、しかもその金額が増大している。ハンブルクは近年拠出州であったり、受領州であったりと両方向の境界線上に位置している。

旧東ドイツ諸州は上記のベルリン、ザクセンのみならず他の4州（ザクセン・アンハルト、テューリンゲン、ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポンメルン）すべてが受領州であり続け、しかもその受領額が縮小する兆しはない。

最後の第4段階に位置するのが連邦補充交付金（Bundesergänzungszuweisungen）である。これは、財政弱体州に対してその一般的財源不足額を補填するために交付される部分と、特別な負担を調整するために交付される部分とから構成されている。

第一に、狭義の州間財政調整の後に残る調整額測定値に対する財政力不足分をさらに調整すべく、1人当たり財政力が全国平均の99.5%を下回る部分

の77.5%が補填される（一般連邦補充交付金）。

第二に、特別需要連邦補充交付金（Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen）がこれに加わる。すなわち、ベルリンにおいては行政上の首都機能のために特別な経費が発生するほか、小規模州（ブランデンブルク、ブレーメンなど）においては議会や首長などのための「政府運営費用」（Kosten politischer Führung）が人口比で割高になること、また、構造的失業および旧東ドイツ諸州の復興経費を勘案して交付が行われる。

図表2は、4段階にわたる連邦財政調整制度の中で第2段階～第4段階について、すなわち州間財政力の均等化を目標とする第2段階の売上税事前調整、第3段階の州間財政調整および第4段階の一般連邦補充交付金の状況を、2017年実績に基づいて示している。さしあたりここではそれぞれの調整段階の規模を確認しておく、売上税事前調整83億8,600万€、州間財政調整111億8,600万€、一般連邦補充交付金45億600万€であり、州間財政調整による資金移転規模が最大であることが確認される。一方、垂直的財政調整に当たる一般連邦補充交付金はこのシステムの中では最小規模であ

図表 2 連邦財政調整の現状（2017年実績）

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
売上税調整前の州税（人口1人当り対平均）（%）	95.7	128.9	116.6	84.1	125.1	59.8	93.5	56.3	90.0
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100万€）	-1,999	-2,412	-2,042	611	-1,158	2,420	-282	1,476	-1
対州平均財政力（財政調整前）（%）	96.6	117.6	110.5	98.5	115.7	88.6	95.5	90.3	96.0
州間財政調整における拠出額と交付額（100万€）	1,243	-5,887	-2,779	696	-2,480	1,184	392	539	239
対州平均財政力（財政調整後）（%）	98.3	106.5	104.3	98.0	105.9	95.7	97.8	96.2	98.1
一般連邦補充交付金（100万€）	670	—	—	378	—	489	212	234	130
対州平均財政力（財政調整および一般連邦補充交付金交付後）（%）	99.2	106.5	104.3	99.2	105.9	98.6	99.1	98.8	99.2
	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	合計	
売上税調整前の州税（人口1人当り対平均）（%）	54.8	68.8	56.9	74.8	92.1	154.2	89.1	100.0	
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100万€）	1,489	1,039	1,044	296	-153	-338	11	±8,386	
対州平均財政力（財政調整前）（%）	88.3	90.2	87.5	91.7	69.3	100.9	73.2	—	
州間財政調整における拠出額と交付額（100万€）	641	607	523	198	4,233	-40	692	±11,186	
対州平均財政力（財政調整後）（%）	95.6	96.2	95.4	96.6	90.7	100.5	91.7	100.0	
一般連邦補充交付金（100万€）	263	263	210	91	1,340	—	225	4,506	
対州平均財政力（財政調整および一般連邦補充交付金交付後）（%）	98.6	98.8	98.6	98.8	97.5	100.5	97.7	—	

(注) NW：ノルトライン・ヴェストファーレン、BY：バイエルン、BW：バーデン・ヴュルテンベルク、NI：ニーダーザクセン、HE：ヘッセン、SN：ザクセン、RP：ラインラント・プファルツ、ST：ザクセン・アンハルト、SH：シュレスヴィヒ・ホルスタイン、TH：テューリンゲン、BB：ブランデンブルク、MV：メクレンブルク・フォアポンメルン、SL：ザールラント、BE：ベルリン、HH：ハンブルク、HB：ブレーメン  
(出所) Bundesministerium der Finanzen (2018 a)

り、従たる地位を与えられている。そして、一般連邦補充交付金に至る連邦財政調整によって財政力は最終的に図表2に示す水準まで平準化される。つまり、連邦財政調整前には人口1人当りの財政力が全国平均の54.8%に過ぎなかった州（テューリンゲン）の財政力が、一般連邦補充交付金配分後には全国平均の98.6%にまで引き上げられているのである。

## (2) 地域の特別需要に向けた連邦補充交付金

州間の財政力格差是正のための連邦財政調整制度の規模と効果は上記の通りであるが、実は、連邦財政調整制度の最後を締めくくる連邦補充交付金には財政力均等化のための一般連邦補充交付金に加えて地域の特別な財政需要に対応するための

特別需要連邦補充交付金がある。その規模と内容および配分状況は図表3の通りである。

その内容は、小規模州の追加的財政需要（スπιルオーバー効果への対応）に応える「政府運営費用連邦補充交付金」、失業が特に深刻な州の財政需要に応える「構造的失業連邦補充交付金」および旧東ドイツ諸州の復興需要に応える「新諸州連邦補充交付金」からなっている。特別需要連邦補充交付金は算定根拠は特別な財政需要であるが、その用途は特定されない一般財源である。

特別需要連邦補充交付金は一般連邦補充交付金をやや上回る規模であり、両者を合わせれば売上税事前調整を上回り、州間財政調整に迫るものとなっている。特別需要連邦補充交付金の中では東西ドイツ統一後の旧東ドイツ諸州の復興需要に対

図表3 特別需要連邦補充交付金（2017年度）

（単位100万€）

	S N	R P	S T	S H	T H	B B
政府運営費用交付金	26	46	53	53	56	55
構造的失業交付金	161		94		89	96
新諸州交付金	933		563		512	513
計	1,120	46	710	53	657	664
	M V	S L	B E	H B	合 計	
政府運営費用交付金	61	63	43	60	516	
構造的失業交付金	65				505	
新諸州交付金	377		681		3,579	
計	503	63	724	60	4,600	

（注）州名の略記法は図表2に同じ。

（出所）Bundesministerium der Finanzen（2018），S.151.

応する新諸州連邦補充交付金が圧倒的に大きく、したがって、特別需要連邦補充交付金はベルリンを含む旧東ドイツ地域で構造的に失業率が高いこともこれに加わり、旧東ドイツ地域にそのほとんど（96.6%）が配分されている。連帯付加税（所

得税・法人税の5.5%）は目的税ではないが、こうした東ドイツ地域に対する援助財源となっており、この税に対する不満も旧西ドイツ地域では根強いものがある。

## 2. 連邦財政調整制度の抜本改革——州間財政調整の廃止

2017年6月1日、2日に法案が連邦議会、連邦参議院を通過し、2020年に施行されることとなった新制度の要点は以下の通りである<sup>(8)</sup>。

① 州間財政調整が廃止され、売上税の州間配分に一元化される。現行の売上税事前調整も廃止され、新たな財政調整は売上税総額を財源として行われる。こうして、1955年財政改革によって導入された州間財政調整が実に65年振りに廃止されることになる。

売上税総額を財源として行われる財政調整において、州間の配分基準は人口である。そして、この人口については割増し、割落しの補正が加えられる。補正係数の決定は各州の財政力測定値と調整額測定値の差額に依存する。調整率は一律で、全国の平均財政力に対する不足分ないし超過分の63%とされる。そこで、例えば財政力が全国平均の60%の州で不足分が40%の州であれば、25%強（40%×63%）が補填され、財政力は85%強まで

高められる。また、全国平均の130%の州であれば、その財政力は約111%（130%－30%×63%）に削減される<sup>(9)</sup>。

この段階の調整を担う財源である売上税の州割当額を拡充するため、追加的に連邦から州に固定額として26億€、さらに州割当率引き上げ<sup>(10)</sup>によって14億2,000万€、合計40億2,000万€が引き渡される。

② 財政力測定値の算定における市町村財政力の算入率は64%から75%に引き上げられる一方、鉱産税<sup>(11)</sup>の算入率は現行の100%から33%に<sup>(12)</sup>引き下げられる。前者は調整水準を引き上げる措置であるのに対して、後者は鉱産税を得る州の「留保財源」を認め調整水準を引き下げる措置であり、互いに逆方向を向いている。

③ 財政力弱体州のための一般連邦補充交付金の交付率が引き上げられる。調整基準値は99.5%から99.75%に引き上げられ、かつ不足分（99.75%に

足りない部分)の補填率も77.5%から80%に引き上げられる<sup>(13)</sup>。

- ④ 財政弱体市町村を抱える州のために市町村財政力連邦補充交付金が導入される。これは、財政力が平均の80%未満の市町村を抱える州に対して、80%を下回る差額の53.5%を補填するものである。また、基本法第91b条に基づく研究助成金が平均以下の州に対して平均を目指す研究助成調整のための連邦補充交付金が新設される。
- ⑤ 平均を超える政府運営費用に対する特別需要連邦補充交付金(対ブランデンブルク)が増額(110万€)される。

こうして、州間財政調整の廃止に代えて補正人口による売上税総額の配分が導入されるとともに、③~⑤の改正の結果、連邦補充交付金の意義が大きく高まることになる。

これらの改革によって州に対して追加される財源の全体像は図表4の通りである。2016年度をベースにした見積りで、2020年度について95億€を超える連邦の追加負担により、州財源の全体が底上げされる。改革によって不利益を被る州がなくなることが諸州合意の改革構想の大前提であった。

図表4が示すところによれば、州のための追加財源の中では現行の売上税事前調整と州間財政調整を一体化する新設の売上税調整のために追加される財源(40億2,000万€)が最大である。また、これに続く連邦財政調整の最終段階に位置する連邦補充交付金(一般)も26億4,300万€だけ増額される。さらに、財政力弱体市町村に配慮して新設される市町村

財政力交付金も14億9,700万€となっている。

表中の財政健全化援助とは特に財政状況が厳しい諸州に対して交付されるものである。2020年以降、諸州は基本法第109条第3項の規定に従い財政を起債収入なしに均衡させなければならない(起債制限)。そのため、2011年から2019年までの過渡期においていくつかの州に対して財政健全化援助が与えられるが、ブレーメン、ザールラント両州の特に深刻な財政状況に鑑みてこの法規定が補完される。これによって連邦は両州に2020年以降も総計8億€の財政健全化援助を与える。代わりに両州は、過度な借り入れの廃止と自州の経済・財政力の強化に取り組まなければならない。さらに、3億3,300万€は市町村交通財源調達法プログラムの延長に係るものであり、また、2億3,100万€は研究費、港湾負担、政府運営費用に係る交付金である。

総額95億€を超える連邦の追加負担をてこに実現されることになった、新たな連邦財政調整制度は、各州にどのような影響を及ぼすのか。図表5は現行制度と新制度による財政調整の結果としての各州の財源状況を示している。

現行制度の著しい特徴は、本源的租税配分の段階と比較した各州の財源配分の順位的大幅な入れ替えである。特に、当初は軒並み下位にあった旧東ドイツ諸州(ブランデンブルク、ザクセン、ザクセン・アンハルト、メクレンブルク・フォアポンメルン、テューリンゲン)が財政調整後はいずれも上位に浮上し、逆にバイエルン、ヘッセン、バーデン・ヴェルテンベルクといった南部の財政強力州が中位以下

図表4 州のための追加財源とその構成

(単位:100万€)

売上税	4,020
連邦補充交付金	2,643
財政健全化援助	800
G V F G 連邦プログラム <sup>(注)</sup>	333
市町村財政力交付金	1,497
その他交付金(研究、港湾、政府運営費用)	231
合計	9,524

(注)市町村交通財源調達法Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz(GVFG)によって1971年以来、連邦は州・市町村に対して交通状況改善のための財政援助を行ってきた。2019年を期限としてきたこのプログラムが連邦財政調整の改正に伴い無期限に延長されることになった。

(出所)Hentze(2017),S.7.

図表5 財政調整前・後の財政力比較 — 新旧制度比較（2016年の対州平均比率）

(単位：%)

本源的租税配分		現行の州間財政調整とその他の交付金		将来の財政調整とその他の交付金	
1. ハンブルク	150.4	1. ザクセン・アンハルト	110.9	1. ザールラント	109.2
2. バイエルン	131.7	2. メクレンブルク・フォアポンメルン	109.6	2. ブレーメン	109.1
3. ヘッセン	126.6	3. テューリンゲン	109.6	3. バイエルン	108.7
4. バーデン・ヴュルテンベルク	117.0	4. ブレーメン	109.1	4. ヘッセン	107.5
5. ベルリン	95.7	5. ザクセン	108.9	5. バーデン・ヴュルテンベルク	105.8
6. ノルトライン・ヴェストファーレン	94.8	6. ブランデンブルク	108.3	6. テューリンゲン	101.6
7. ラインラント・プファルツ	92.0	7. ザールラント	108.2	7. メクレンブルク・フォアポンメルン	101.5
8. ブレーメン	91.7	8. バイエルン	107.6	8. ザクセン・アンハルト	101.3
9. シュレスヴィッヒ・ホルスタイン	90.2	9. ヘッセン	106.6	9. ハンブルク	101.2
10. ニーダーザクセン	84.8	10. バーデン・ヴュルテンベルク	105.2	10. ザクセン	101.0
11. ザールラント	75.1	11. ベルリン	103.4	11. ラインラント・プファルツ	100.0
12. ブランデンブルク	65.9	12. シュレスヴィッヒ・ホルスタイン	101.2	12. ノルトライン・ヴェストファーレン	99.8
13. ザクセン	57.1	13. ハンブルク	100.4	13. シュレスヴィッヒ・ホルスタイン	99.7
14. ザクセン・アンハルト	57.1	14. ラインラント・プファルツ	100.1	14. ブランデンブルク	99.5
15. メクレンブルク・フォアポンメルン	55.1	15. ノルトライン・ヴェストファーレン	100.0	15. ニーダーザクセン	99.5
16. テューリンゲン	54.5	16. ニーダーザクセン	99.9	16. ベルリン	97.8

(出所) Hentze (2017), S.12.

に沈下している。これこそ南部諸州の長年にわたる不満の中心問題であった。

それに対して、新制度では旧東ドイツ諸州が中位以下に沈下し、南部3州は上位に浮上している。なお、首都でありながら旧制度下でも下位の財源順位に甘んじていたベルリンは、新制度では最下位に低

落することになっている。また、州平均を下回る州が現行制度では1州であるのに対して、新制度では5州に増加しているが、これは人口規模が大きい南部3州<sup>(4)</sup>に財源がシフトした影響であると考えられる。

### 3. 連邦財政調整制度抜本改革の意義と問題

#### (1) 進展する中央集権化

現行制度による調整規模において従たる地位にある連邦補充交付金の地位が明確に高まる。一般連邦補充交付金の調整率の引き上げに加えて新規

の特別需要連邦補充交付金の導入も行われたからである。

さらにこの連邦財政調整制度の枠外で、しかもこれと密接に関連して以下のような措置が実施さ

れる<sup>16)</sup>。

- ① 安定化評議会 (Stabilitätsrat) の活動が強化され、2020年以降、新規借入れに関する基本ルール (「起債制限 (Schuldenbremse)」) の維持のために連邦および州に対する監視が行われる。
- ② 連邦による財政弱体市町村の教育施設投資に向けた補助のため、市町村投資助成基金が35億€だけ増額される。連邦はこうした援助資金の使用について統制の可能性を強める。従来、連邦が市町村への直接の援助を行うことはなかったため、これも集権化の新たな動きと言える。
- ③ 連邦は連邦自動車道および連邦長距離道路の計画、建設、経営、維持および財産管理に関する専一的な責任を負う。従来は財源・権限は連邦が握り、業務の実施は州が分担していたものが、連邦によって独占されることになる。
- ④ 全国的に重要な分野の投資促進のために財政援助を行う際に、連邦はさらなる統制・管理権を持つようになり、その財政援助を使用する州プログラムの策定においても連邦と州の合意が必要となる。
- ⑤ 連邦会計検査院の調査権が拡充され、連邦が州に対して特定補助金を交付する場合、州および市町村における調査を行うことが可能になる。それによって連邦が交付した補助金が合目的に使用されているかどうかを検査するのである。

## (2) 連邦財政調整制度改革に先行する連邦制度改革

連邦財政調整制度の抜本改革に先立って、ドイツの連邦国家秩序の現代化を目指して二次にわたる連邦制度改革が実施された<sup>16)</sup>。連邦財政調整制度の抜本改革はこの連邦制度改革の成果を受け継ぎ、そこで残された課題に取り組むものであった。

ドイツでは、連邦と州の立法権限および財政権限が錯綜していることが長らく問題とされてきた。このうち連邦と州の立法権限については2006年の第一次連邦制度改革によって整理され、連邦と州の財政権限については2009年の第二次連邦制度改革のテーマとされた。

第一次連邦制度改革の要点は以下の通りである。

- ① 連邦による立法過程の迅速化に向けて、連邦

の立法に関する連邦参議院の同意を必要とする連邦法律 (同意法) の割合が60%程度から35~40%に削減されることになった。

- ② 財政関係においても連邦と州の共同事務の削減、連邦から州への財政援助の要件の厳格化、州独自税源の自律性の強化 (不動産取得税の税率決定権承認) が決定された。

しかし、連邦と州の財政権限については両者の権限の切り離しと明確化を主眼とするもので、これを踏まえた財政運営の諸原則の具体化は課題として残された。

第一次連邦制度改革の後に連邦議会、連邦参議院に設けられた合同調査会は連邦と州の財政関係の現代化に向けた検討を始め、この合同調査会提案を基本とする基本法改正は2009年5月29日連邦議会で可決され、6月12日に連邦参議院がこれに同意した。第一次連邦制度改革が積み残した連邦と州の財政関係に関する改革に着手した第二次連邦制度改革の要点は以下の通りである。

- ① 連邦と州の財政規律が強化され、均衡予算の原則が確認され、起債の限界についての基準が明示された。すなわち、従来は起債については予算に計上された「投資」の範囲において起債を許容するという「ゴールデン・ルール」 (goldene Regel) が規範とされてきたが、これでは過剰な起債を抑制するに不十分であるとして廃止され、新たな「起債制限」が設けられた。それによれば、連邦は国内総生産 (GDP) の0.35%を超えない範囲に限り起債が認められる一方、州は自然災害等の例外的事態を除いて起債は認められない。これらの新規定の実施は連邦については2011年に施行した上で2015年までを経過期間とする一方、州については2019年末までを経過期間として認めている<sup>17)</sup>。
- ② 厳しい起債制限の遵守を可能にするため、財政弱体州に対する財政健全化援助の経過規定が新設された。
- ③ 財政的非常事態を回避するため「安定化評議会」が設置され、連邦と州の財政が継続的に監視されることになった。第一次連邦制度改革による同意法の削減は、連邦参議院ないし州の権限の削減によって国家意思

決定のスピードアップを図るものであり、従来の連邦国家秩序の深刻な変質を意味している。さらに第二次連邦制度改革によって導入された厳格な「起債制限」は、連邦財政調整制度の改革に際して州間の合意を促進する枠組み条件であり、州の連邦への依存を推し進める要因となった。

### (3) 抜本改革の問題

連邦財政調整制度の抜本改革については次のような問題が指摘される。

第1に、州間財政調整という連邦国家における諸州の「連帯」を象徴するものであった仕組みの廃止は、連邦国家としてのドイツのあり方を大きく変容させるものである。連邦の権限を強め、「垂直化」(Vertikalisierung)とも特徴づけられる今回の改革について、政権与党の中であって最も有力な反対者である連邦議会議長Norbert Lammertは、「中央集権国家(Zentralstaat)への発展を推し進める」との懸念を表明した<sup>(8)</sup>。

第2に、売上税を補正人口で配分する新たな調整システムにおいて、補正前人口による架空の配分額との比較によって各州はこのシステムにより失う売上税収と追加的に獲得する売上税収を認識することができる。かつて州間財政調整において繰り返して起こった州間の争いが、将来は局面を変えて売上税配分における補正係数の是非をめぐって再燃することは十分に予想される<sup>(9)</sup>。

第3に、現行の州間財政調整に比べて、将来の

売上税による調整の均等化効果は低くなっている。そのことは財政強力州にとっては経済発展による税収増加のより大きな部分を留保し得るということで、経済的インセンティブ効果を高める。一方、最終的に一般連邦補充交付金による平準化率は現行制度より高まる。財政弱体州はこれによって救済されるが、こうした手厚い垂直的財政調整が持続的であり得るかどうかは、基本的に連邦の財政事情の推移に依存する。

第4に、連邦財政調整における財政力平準化の最終段階に位置する一般連邦補充交付金がどのような規模になるかは、結局のところ財政弱体州の経済発展に依存している。軒並み財政弱体州である旧東ドイツ諸州の経済発展のテンポは90年代前半には旧西ドイツを上回ったが、それ以降はむしろ下回る年の方が多く、格差は構造的に定着している。この地域に対する財政援助が連邦の重い負担となり、従来は州間の利害調整問題であったものが、将来はその削減が連邦政府の重要課題となる可能性は否定しがたい。

第5に、95億€を超える連邦の追加負担については、実は過大算定であるという批判が加えられている。すなわち、確かに「法的には」、連帯協定IIに基づく旧東ドイツ地域(新諸州)に対する援助(図表3)は2019年をもって期限切れでゼロになるが、「政治的には」これは非現実的である<sup>(10)</sup>。

## おわりに

連邦財政調整制度の抜本改革は、財源面における連邦の一定の譲歩によって実現された。新制度の基本的骨格は全国16州の代表が集う首相会議がとりまとめた「連邦国家的財政関係再編のための最終提案」<sup>(11)</sup>(2015年12月3日)に従うものである。この提案は、「連邦財政関係の再編によって改正がなかった場合より財政的に悪化する州は皆無である」とその意義を特徴づけている。しかし、そもそも州間財政調整は拠出州と受領州との間の財政移転をその内容とするものであるから、一方が得をすれば他方が

損をするという「ゼロサム・ゲーム」である。制度改革によって「財政的に悪化する州は皆無である」結果をもたらすためには、第三者としての連邦が追加負担を受け入れるほかはない。

こうした諸州の提案に対して連邦財務省は当初は当然冷淡であったが、一連の経緯の後、財源面での譲歩と引き換えに連邦の権限を強化するかたちでそれを受け入れた<sup>(12)</sup>。

膠着状態にあった連邦と州の綱引きにおいて転機となったのは連邦議会の予算審議における2016年9

月7日のメルケル首相の発言であった。首相は、「ドイツの市民はどのレベルに権限があるかには関心はなく、むしろ自分のものが増えることを望んでいるのだ」と述べた<sup>(33)</sup>。その後、2016年10月4日に各州首相たちと連邦首相の会談が行われて事態が動き、2016年10月14日に連邦・州間財政関係の再編に関する合意が達せられた。抜本改革によって明確に財政力を強化することになった南部2州は、この結果に満足して訴訟を取り下げた<sup>(34)</sup>。

今回の連邦財政調整制度の抜本改革の内容とその経緯は、独立性の高い州の連合体としての典型的な連邦国家であるドイツが、今や集権国家へ大きく舵を切ったことを示唆している。しかもそれが連邦の主導によってではなく、州の自発性によって行われた。その背景にはEUとユーロの問題があるように思われる。

ユーロ参加国ドイツは、経済的収斂条件に関して財政面では財政赤字対GDP比3%以下、債務残高対GDP比60%以下を守るため厳格な起債制限を設けた。ドイツ経済の現状からみて「勇み足」ともいえるこの起債制限は、連邦の財政援助を希求して自発的に集権化を呼び込む各州の意思決定をもたらした。また、EUの一員として迅速な国家意思の決定を行うことへの要請は、連邦参議院の同意を要する同意法を削減することとなった。国家統合が本格的に進展し、国境の壁が低くなった暁には地方政府としての州の意義が高まることが想定されるが、そこに至る過渡期においてむしろ集権化が進むという逆説的状况が現れているのである。

さらに、深刻化する中東情勢を背景に大量の難民がEUの中心国ドイツに流入し、その対応をめぐるメルケル政権への批判が高まった。従来難民に寛容であったドイツにおいてさえ、排外主義的・極右的な動きが強まり、戦後ドイツに根付いたはずの「社会的」価値観が動揺しているように見える。求心力が低下するメルケル首相(CDU)は姉妹党たるキリスト教社会同盟(CSU)への配慮を強めざるを得ないが、まさにこのCSUこそ長らく州間財政調整批判の急先鋒であるバイエルン州の政権党であり続けたのである<sup>(35)</sup>。

#### [注]

- (1) 地方交付税は形態的には異なるレベルの政府間の資金移転によって行われる垂直的財政調整であるが、この資金移転によって都道府県、市町村という同一レベルの財政力の均等化が行われるので、機能的には水平的財政調整の側面も持っている。わが国では垂直的財政調整ないし水平的財政調整について、機能ではなく形態に着目して定義する場合が多い。水平的財政調整、垂直的財政調整および相互の関連については半谷(2013)、44-45頁が明快な整理を行っている。
- (2) この経緯および固まった制度の意義と問題については中村(2004)において詳細に論じた。
- (3) 訴訟はすでに2年前から計画されており、南部富裕州の一角をなすバーデン・ヴュルテンベルク州も原告に加わるはずであったが、後に同州における政権交代があり、訴訟に批判的な緑の党・社会民主党連立政権が誕生したため、原告は南部2州だけになった(Handelsblatt 25/3/2013)。
- (4) 以下の説明は基本的にBundesministerium der Finanzen(2017a)によるものであり、2017年2月時点の状況である。なお、文献によっては例えば半谷(2013)のように3段階に分けるものもある。
- (5) 売上税の各政府レベルにおける実質的分割割合は短期的に変動する。この数値は2017年の実績である(Bundesministerium der Finanzen(2018b), S.69)。
- (6) 通常、この25%まで使わずに調整が終わるのであり、例えば2016年には14.55%、2017年には14.57%で済んだ(Bundesministerium der Finanzen(2018a))。
- (7) Bundesministerium(2016)によれば、州間財政調整の前後で比較すると財政力が平均の70%の州の財政力が91%に、90%の州の財政力が96%に上昇する。
- (8) Bundesministerium der Finanzen(2017b)
- (9) Hentze(2017), S.9.
- (10) それぞれの割当率は、連邦52.80864227%、州45.19541378%、市町村1.99594395%となる。
- (11) 鉱産税は州に帰属する公課であり、各採鉱企業から連邦鉱山法の適用領域における土地資源の消費に対して支払われるべきものである。鉱山税は、採掘された鉱物(天然ガス、石油、硫黄)に対して平均的に得られる市場価値の10%の率で課税される。鉱産税の徴収と支払の詳細は諸州の法令によって定められる。徴収団体はバイエルン、ハンブルク、ニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルスタインの各州であるが、ニーダーザクセンの収入額が突出しており、その金額は全体の額の7割を超えている(2017年)。
- (12) これは違憲となる惧れがある。1986年6月24日の連邦憲法裁判所判決では、「鉱産税を含む州のすべての重要な収入は全額財政力に算入される」と判示されているからである(Renzsch(2017), S.878)。

- (13) 例えば財政力が70%の州の補てん率は、 $(99.75 - 70) \times 80 / 100 = 23.8$ となり、93.8%に調整される。
- (14) ドイツの総人口は約8,252万人（2016年12月31日現在）であり、州の人口規模でバイエルンが1,293万人で2位、バーデン・ヴュルテンベルクが1,095万人で3位、ヘッセンが621万人で5位であり、これらの3州で総人口の36%を占めている（Statistisches Bundesamt（2018），S.26）。新制度でこれらの州への財源配分が増えることは財政弱体州への調整効果を低下させることになる。
- (15) Bundesministerium der Finanzen（2017b）
- (16) 連邦制度改革については、主として戸部（2008）、山口（2010）、八巻（2010）、渡辺（2010）を参考にした。
- (17) 確かにユーロ参加国の経済的収斂条件に反してドイツの債務残高の対GDP比は、ピーク時の2010年には80%を超えたが、以後徐々に低下し、2018年には60%を下回るものと見込まれている。EUにおける「一人勝ち」と称されるドイツの好調な経済状況がその背景にあり、厳格な「起債制限」が果たして必要であったのかという疑問は残る。
- (18) ZEIT ONLINE 1/6/2017
- (19) Renschは、「そこには平和をもたらす解決は認められず、逆に新たな紛争が準備されているように思われる」（Rensch（2017），S.878）と述べている。
- (20) Rensch（2017），S.879。Hentze（2017）は、2019年をベースにすれば連邦の追加負担は95億€ではなく、40億€強となると指摘している（S.7）。
- (21) Bremen Senatskanzlei（2015）
- (22) Rensch（2017）は、「財政的結果は問題であり、諸州間の格差は広がり、連邦と州の連邦主義的バランスは州に不利にシフトする。これは連邦の希望によるのではなく、より多くの金のために自らを無力化する州の希望によるものなのである」（S.880）と評価している。
- (23) Rensch（2017），S.877。
- (24) Horst Seehofer（バイエルン州首相）およびVolker Bouffier（ヘッセン州首相）は「2013年春のわれわれの提訴は正しく、われわれは目的を達成した。……この措置は、すべての州の一致と連邦との妥協の達成に寄与した。この成果にわれわれは満足している。連邦議会および連邦参議院が6月初めに決定した連邦・州間財政関係の再編によって従来の拠出州は2020年以降財政調整において大幅に負担軽減される」との声明を発表した（2017.9.5）。Bayerische Staatsregierung（HP）。
- (25) 2018年10月14日に行われたバイエルン州議会選挙においてCSUは歴史的な大敗を喫して議席の過半数を失い、続いて10月28日のヘッセン州議会選挙でもCDUおよびSPDが敗北し、メルケル首相はCDUの党首を辞任した（首相は続投。）

## 【参考文献】

- ・伊東弘文（1989）「連邦・州間財政調整をめぐる憲法紛争の発生と解決」、原田溥・津守常弘編『現代西ドイツの企業経営と公共政策』九州大学出版会、所収
- ・高田敏・初宿正典編訳（2016）『ドイツ憲法集（第7版）』信山社
- ・初宿正典訳（2018）『ドイツ連邦共和国基本法 全訳と第62回改正までの全経過』信山社
- ・戸部真澄（2008）「ドイツ連邦制度改革における財政改革」『環境研究』No.149
- ・中村良広（2004）『ドイツ州間財政調整の改革——「水平的財政調整」の射程』（財）地方自治総合研究所
- ・——（2005）「ドイツ州間財政調整と『連邦国家秩序の現代化』」、日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房、所収
- ・——（2017）「（研究ノート）ドイツ連邦財政調整改革論の現段階」『熊本学園大学経済論集』第23巻第1-4合併号
- ・半谷俊彦（2003）「ドイツの財政調整制度——調整効果の分析と問題点の整理を中心として——」、神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、所収
- ・——（2013）「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」『地方財政』2013年2月号
- ・八巻節夫（2010）「ドイツ連邦制度改革の経緯と課題」『（東洋大学）経済論集』第36巻第1号
- ・山口和人（2010）「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）(1)——基本法の改正」『外国の立法』243
- ・渡辺富久子（2010）「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）(2)——財政赤字削減のための法整備——」『外国の立法』246
- ・Bremen Senatskanzlei（2015），MKP fasst Beschluss zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.  
<http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.157180.de&asl=bremen02.c.730.de>
- ・Broer Michael（2014），Reformoption des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in : Wirtschaftsdienst 4/2014.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2016），Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2017a），Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2017b），Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2017c），Finanzbericht 2018.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2017d），Monatsbericht 3/2017.
- ・Bundesministerium der Finanzen（2018a），Monatsbericht

3/2018.

- Bundesministerium der Finanzen (2018 b) , Finanzbericht 2019.
- Geske, Otto-Erich (2015) , Sind neue Ziele für den Länderfinanzausgleich erforderlich? in : Wirtschaftsdienst 11/2015.
- Groh, Manfred (2017) , Die Neuordnung der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag Dr. Kovač.
- Heinemann, André W., (2012) , Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in : Wirtschaftsdienst 7/2012.
- Hentze, Tobias (2017) , Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs: Was der neue Finanzausgleich für Bund und Länder bedeutet, IW policy paper 16/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.  
<http://www.iwkoeln.de>
- Hessische Staatskanzlei (2013) , Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich.  
[https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/anlage\\_1\\_kabinettsitzung.pdf](https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinettsitzung.pdf)
- Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016) , Für einen einfachen, transparenten und effizienten Finanzausgleich, in : Wirtschaftsdienst 4/2016.
- Lenk, Thomas/Glinka Philipp (2017) , Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich — eine Reform und viel Reformaufschub, in : Wirtschaftsdienst 7/2017.
- — (2015) , Steuerzuordnung nach Wirtschaftskraft — gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in : Wirtschaftsdienst 12/2015.
- Renzsch, Wolfgang (1991) , Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990) , Verlag J. H. W. Dietz Nachf.. 伊東弘文 (訳) (1999) 『ドイツ財政調整発展史 — 戦後から統一まで — 』九州大学出版会
- — (2017) , Die verbogene Verfassung — zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, in : Wirtschaftsdienst 12/2017.
- Schäuble streitet mit 16 Regierungsschefs, in : Frankfurter Allgemeine 20/04/2016.
- Statistisches Bundesamt (2018) , Statistisches Jahrbuch 2018.
- Walsman, Marion (2011) , Finanzreform : Die vertikale Chance, in : Wirtschaftsdienst 10/2011.



## 第9章 高齢者福祉重視から全世代対応型社会保障へ 消費税と介護保険、そして子どもの貧困対策

澤 井 勝

### はじめに

この2年ほどの間に、現在の社会保障制度を現場で企画し、制度構築に携わってきた人たちの著書が出版されてきた。まず介護保険制度構築の各種審議会、研究会、私的諮問機関を歴任してきた大森彌東大名誉教授の『老いを拓く社会システム——介護保険の歩みと自治行政』第一法規、2018年3月30日。そして「介護保険の鉄人」と言われた香取照幸氏の『教養としての社会保障』東洋経済新報社、2017年6月1日。それに「ミスター介護保険」の山崎史郎氏の『人口減少と社会保障——孤立と縮小を乗り越える』中公新書、2017年9月25日などである。

なお、介護保険制度については、2016年に介護保

険制度史研究会（大森彌、山崎史郎、香取照幸、稲川武宣、菅原弘子）編著の『介護保険制度史——基本構想から法施行まで』が出版されている。また当地方自治総合研究所の事務長でもあった池田省三の遺著『介護保険論 福祉の解体と再生』は2011年3月に出ている。2013年4月没、66才。

いずれもこれまでの社会保障改革の道程の内幕を窺うことができるが、同時にこれからの改革の方向性と具体的なテーマが提示されている。論点は多岐にわたるが、ここでは、21世紀に入って最初の15年間に、日本の社会保障制度に大きな転換が少なくとも2度あったということに注目したい。

### 1. 介護と年金、医療という高齢者3施策

一つは、現物給付としての高齢者施策が、2000年の介護保険制度の施行とその後の地域包括支援センターの設置（2006年）などを経て、日本社会に定着したという点である。

高齢者施策としては、年金については、2004年の年金法改正に伴う「マクロ経済スライド」の導入と、高齢者の医療費の面では2008年施行の後期高齢者医療制度の設定も大きな意味を持つ。

それまでは在宅介護が中心で、それを担うのはほとんどが女性であった。それは妻である配偶者か嫁であり、娘たちが担ってきたという状況であった。もう一つは、老人病院であり、介護の人材がない状態での「社会的入院」という社会問題として表れていた。また在宅での家族による介護を支援するホームヘルパー（家庭奉仕員）は、市町村職員として、あるいは市町村の社会福祉協議会の専門職として配

置されていたが、人数は限られていた上、福祉サービスの利用者には「スティグマ」（恥辱の烙印）を伴う「ミーンズテスト」（資力調査）を通過するものだったと指摘されている。この時代、サービスを提供するかどうかは行政が決定するもの（措置制度）だった。

そのため、ヘルパーに来てもらった家では、ヘルパーの車を家の前に停めないよう強く求めることが少なくなく、それが支援活動への制限となっていた。「慈悲を施される対象」と行政も利用者も、周囲も思い込んでいたといつてよい。

それが介護保険の「当事者の権利としての保険活用」、「保険料を払って買うサービスへの転換」が強く印象付けられることになった。言い換えれば、介護保険によって、介護サービスの利用は、「措置」から「契約」へ、と言われた。どのサービスを選ぶ

かは、利用者の権利であるということになった。そしてどのような介護サービスを組み合わせるかも利用者が決めることができる。

### (1) マイケアプラン

これを「マイケアプラン」といい、その作成と運用を支援する全国ネットワークがある。京都市の場合は次のような手順で、ケアプランを利用者が立て、サービス契約を自ら選択した事業者と結び利用することができる。まず、区・市に自己作成の旨を伝え提出書類を入手する。書類は区役所窓口を用意されている。必要なは「サービス利用票」と「サービス利用票別表」でそのほかに、あると便利なものとして「介護給付費単位数コード表」、「サービス提供事業者リスト」などの情報、「市町村のケアプラン作成要領」や「自己作成案内」などもある。

マイケアプランの本領は、どんなサービスを、どれだけの回数、どこの事業者でなどを、決めていくところにある。その際、利用者や経験者のクチコミを大いに活用することができる。費用計算は専門的だが、市や区の窓口で、また最寄りのケアマネージャーに教えてもらうことができる。京都市の場合は、区役所職員の支援の下で自己作成できる場合もある。それから計画に沿って、事業者に電話予約を行う。

区・市町村に「サービス利用票」と「サービス利用票別表」に計画を記入した上で提出する。これは毎月直接届け出る。内容は同じでも毎月同じものを提出する。

京都市では、マイケアプラン作成者の提出用紙を確認の後に、次の必要な4つの正式書類をコンピューターで作成し交付してくれる。

- ① サービス利用票
- ② サービス利用票別表
- ③ サービス提供票
- ④ サービス提供票別表

これによって契約になる。

介護保険が日本社会に定着してきたことを示す一つのかたちは、毎日朝、デイサービスに向かうデイサービスセンターや老人保健施設、特別養護老人ホームなどの車両が、利用者の自宅に乗りつ

け、笑顔のスタッフの介助を受け、家族に送られて乗り込む風景が当たり前になっていることに端的に表れている。

### (2) 地方老人保健福祉計画とユニットケア

厚生省が本格的に高齢者の在宅介護支援を市町村の仕事として位置付け、「ゴールドプラン10か年戦略でヘルパー10万人体制」を打ち出したのが1990年である。これに基づいて、老人福祉法と老人保健法を改正して、「地方老人保健福祉計画」の策定を市区町村に義務付けたのが1991年である。この「地方老人保健福祉計画」は、その市町村の人口推計を土台に、65才以上、特に75才以上の高齢者数を算出し、そのうち、介護を必要とすると考えられる人数を計測することが最初の手順であった。

これにその市町村の実績としての5段階の要介護度ごとの必要ヘルパーの人数を算出していく。これが「地方老人保健福祉計画」の中心であった。ニーズに基づく必要支援者数の積算こそが「介護の社会化」の第一歩だったのである。

この結果、地方老人保健福祉計画が全ての市区町村で策定され、その全国集計が行われた。必要ヘルパー数も全国の市町村の積算をもとに大幅に引き上げられた。1995年に改められた「新ゴールドプラン」は、「ヘルパー17万人体制」へと引き上げられたのである。

### (3) ユニットケアの開拓

この措置制度の時代に、利用者の尊厳を守る介護を実現しようと取り組まれたのが、ユニットケアという介護方式である。

2018年3月、ある市の介護保険運営協議会の仕事の一つとして、地域密着型デイサービスを訪問してサービスの内容など、スタッフからお話を伺う機会があった。2階建ての空き家を改装して、1階部分のみを使う。登録者18人（1日8人から10人）を6人のスタッフで9時半から16時までケアし、その後は自宅まで車で送るという。昼食は1人が担当して調理して提供する。施設長は20年以上、特養やデイサービスなどで経験を積んできたケアマネージャーだという。

このとき昼食などはスタッフと一緒にとるんですかと聞いたら、別にするという。そこで「ユニットケアの考え方と言うと、スタッフと一緒に食事するとか、利用者にも調理や配膳などに参加してもらおうとかは、どうなんですか」と尋ねたところ、「そうですね、考えてみます」とのことだった。「ユニットケア」という言葉自体は伝わったようだ。ただこの言葉は、デイサービス事業の現場では、ちょっとなじみにくいかもしれない。

「ユニットケア」とは、特別養護老人ホームや老人保健施設などの旧来の高齢者施設の介護を改善しようとして、2000年ごろから実践が行われ、理論的な提起も行われてきた。2000年8月に筒井書房から『ユニットケアのすすめ』が出ている。著者は外山義（当時は京大大学院教授）、著書に『クリッパンの老人たち スウェーデンの高齢者ケア』、『グループホーム読本』など、グループホーム導入を先導し、ユニットケアを進めていたが、2002年8月に53才で没した。他の著者は、辻哲夫（厚生省老人福祉課長を経て厚生労働省事務次官、現在は東大の高齢社会総合研究機構特任教授）、大熊由紀子（元朝日新聞記者、『寝たきり老人のいる国、いない国』）、武田和典（1999年設立で現在も活動中の「特養・老健、医療施設ユニットケア研究会」の代表）、など5人。

それまでの特別養護老人ホームなど施設介護は、8人部屋や4人部屋など混合室で、介護者の都合で、集団的な処遇が行われ、一斉起床、一斉食事、入浴時期も職員の都合に合わせて順番に、など一人一人の生活のリズムを無視したものであった。個室もなく、プライバシーはなかった。病院の病室と同じだったといっただけよい。

これを変えていったのがスウェーデンの福祉を6年間にわたって見てきた外山義であり、収容施設ではない家（いえ）としてのグループホームを提案し、またユニット型特養をつくっていった。1996年に富山県の宇奈月町が外山の設計と監理による「特養おらはうす宇奈月」を建設したが、これがユニット型特養の原型といっただけよいだろう。ユニット型特養では、たとえば100人の入居者を10人程度のユニットに分け、それぞれ10の個室と

共同のスペースである食堂リビングとキッチン、ユニットをつなぐ空間で構成される。外山の設計によるグループホームでは同じ1996年の岡山県笠岡市の痴ほう性高齢者グループホーム「炉端の家」が早い。グループホームは個室と食堂、キッチン、リビングで構成される。2000年には千葉県八街市に生活クラブ生協の特養「風の村」を建てている。

ユニット型特養やグループホームは、「入所」する「施設」ではなく、「入居」する「家」である。厚生労働省は2001年以降に建設される特養は、全部を個室としたユニット型とするよう指導している。しかし、建物は個室とリビング、食堂で構成されても、職員のほうのケアが、従来からの流れ作業で集団処遇から抜けられない場合が多いようである。そのために、一般社団法人「ユニットケア推進センター」が活動しており、現在も全国各地で職員やリーダー向けの研修を行っている。

ユニットケアという個別ケアのかたちを今まで見てきた複数の事例などからまとめると次のようになる。

個室にそれまで使っていた家具や鏡や化粧道具を持ち込み、表札をつけるなどのしつらいを設ける。自分用のトイレがある場合もある。部屋には鍵がかかる。職員も各ユニットごとに同じ職員が常駐するので、顔なじみになり、利用者のそれまでの生活の歴史や家族との関係など課題を共有できる。

朝食はそれぞれの起床時間に合わせて始まる。ユニットでご飯を炊き、みそ汁を作るので、いいにおいが漂う。盛り付けもユニットで行い、食器洗いもするので、利用者が手伝えることがいろいろある。若いスタッフが教えてもらうこともある。お風呂も一人ずつ好みに合わせて入浴できる。地域とのつながりもあり、通い入れた理髪店や美容院にも行けるし、なじみの居酒屋にも行ける。コンビニで買い物もできる。喫茶店などが施設内にあり地域の住民も利用できる場所では、自然に地域の住民との交流が生まれる。ユニットではビールやお酒を飲むことができる。施設内に地域に開かれたサロンを持ち、手芸などのサークルも定期的に活動しているので、参加は自由だ。園庭に野菜畑や花壇をつくり、入居者が世話をする。

施設内にリハビリデイサービスがあれば、定期的に目標を立ててリハビリに励むこともできる。職員もユニフォームではなく、リビングで利用者と一緒に座って話をしていると、誰が利用者かすぐにはわからない。走っているスタッフはいない。呼び出しブザーはほとんど鳴らない。笑い声が絶えない。窓は開けてあり、良い風が流れていく。周囲の緑がよく見える。

このようにユニットケアの考え方とは、それまでの生活の継続を基本にし、その人のペースでくらししていくことを支援することだ。それによってそれぞれの人の尊厳を保つことを基本に生活を一緒に組み立てるということに尽きる。このようにして、施設にいても要介護度4から2年ほどで介護保険を卒業する例も生まれている。旧来型の特養や老健でもこのユニットケアの考え方を実現することはできる。

今後の介護事業所のサービスの評価は、改めてこのような原点に立ち戻ることが求められている。

#### (4) 介護保険のひずみ

理念的には、ユニットケアや地域包括ケアを掲げ、施設でも在宅でも、介護を必要とする人が自立した日常生活ができるよう支援することが介護保険のあるべき姿である。介護保険法も次のようにその目的を定めている。

「介護保険法 第1条 目的 この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護および療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保険医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。」

しかし現実には、介護保険の運用上の問題点が指摘されることも少なくない。その最大の問題は、介護労働力不足の深刻化である。ヘルパーなど介護職の賃金水準が、製造業や他のサービス業など

に比べて著しく低いことや、労働密度が濃く、対人サービスのしんどさを伴うことなど、基礎的な問題がある。2015年の離職率は全産業平均とそう大きな差はないが、それでも16.7%で、全産業平均15%を上回る。これは公益財団法人「介護労働安定センター」の8,993事業所への調査の数字である。民間の小規模事業所ほど高い傾向がある。

平均給与も全産業に比較して10万円以上低いと指摘され、その改善策が毎年度、介護報酬への給与加算として行われてきた。厚生労働省の「介護職員処遇改善加算」対象事業所への調査では、毎年度、このペースでは改善してきている。

勤続年数	平成29年9月	平成28年9月
1年	260,420円	232,560円
2年	268,150円	255,140円
3年	279,690円	263,330円
4年	279,750円	266,390円
5年～9年	292,150円	281,140円
10年以上	326,620円	317,090円

現状は、離職率の高さというより、採用が困難という問題が正面に立ちだかっている。そのため、人手不足を訴える事業所が7割に及ぶ。

2018年10月10日の各紙では、京都府向日市の特別養護老人ホームで、91才の入所者を介護職員が暴行して死なせた疑いで逮捕されたニュースが報じられた。厚生労働省によると、介護施設職員による高齢者虐待は、2016年度に計452件（前年度比で44件増）と過去最悪を更新した。暴力など「身体的虐待」が6割超を占めている。介護現場での人手不足による過酷な労働環境や職場の人間関係などからのストレスが背景にあると思われる。

#### (5) 社会保障の財源問題と消費税率引き上げ

話はさかのぼるが、1993年ごろ、政府は、このニーズ調査を基礎にしたヘルパー需要予測の急拡大によって、それを支える財源をどうするかという根本的な問題が改めて突き付けられることになった。これに先立って、政権政党は、迫りくる高齢社会への対応の財源として大型間接税を一つの柱として考え、1987年に竹下内閣の下での税法改正で消費税導入を決定し、1988年4月に税率

3%で消費税の導入が実現した。その後、消費税率は1997年4月の橋本龍太郎内閣の時に5%に引き上げられたが、これはそれに先立つ村山富市内閣の時に成立した税法改正によるものである。

民主党の野田内閣は、2012年8月に自民党と公明党とも合意の上、「税・社会保障一体改革法」を成立させている。ここで、2014年4月に8%に税率を引き上げ、更に2016年6月に10%に引き上げることが法律に定められた。その後、2014年4月の8%引き上げは実現したものの、2014年11月に安倍首相は、この法律をないがしろにして10%への引き上げを2017年4月からに延期することになった。そして、2016年6月には、これを更に2019年10月に再延期している。これが実現するかどうかはこれからのひとつのポイントである。

#### (6) 消費税増税分の配分をめぐって

この間に、消費税の国税分は、1999年度から「高齢者3経費（年金、老人医療、介護）」に充当されることとされていたが、8%となった2014年度からは「社会保障4経費（年金、医療、介護、子ども・子育て支援）に充当されることになっている。

2000年度には高齢者3経費は基礎年金4.5兆円、老人医療3.3兆円、介護に1.3兆円の合計9.0兆円であった。消費税収の国税分は6.9兆円だったので、差額は2.1兆円となっている。

これが2018年度予算案では、社会保障4経費は、年金が12.3兆円、医療に11.6兆円、介護に3.1兆

円、子ども・子育て支援に2.1兆円、合計29.1兆円となっている。消費税の国税分は13.6兆円なので、スキマは15.5兆円に拡大している。

一方では、国債発行残高は2018年度で880兆円を超え、財政再建の要請は強くある。このような事情からは、介護保険という新しい財源を創設する必要があったと改めて理解される。介護保険の財源内訳は、利用者の自己負担が1割、残りの9割を、被保険者の保険料で半分、残りの半分は国と地方（都道府県、市町村）が半分ずつそれぞれの税財源で受け持つ。被保険者は第1号が65才以上高齢者、第2号被保険者は40才以上64才以下となっている。

#### (7) 介護保険制度の導入後の状況

介護保険の給付費（ILO基準）は、2000年度の3兆2,806億円から2016年度の9兆6,045億円と2.93倍になっている。この間に社会保障費用全体は、ILO基準の社会保障給付費では78兆1,272億円から、116兆9,027億円に、1.5倍になっている（国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』38頁から）に過ぎないので、高齢者施策（年金と介護）の伸びが際立っている。

社会保障給付費における介護費用のウェイトは2000年度の4.2%から2016年度の8.2%に上昇している。

なお、第1表および第2表に、「OECD基準に基づく政策分野別社会支出の推移」（1998－2016）を示してある。

第1表 政策分野別社会支出の推移（OECD基準）

(億円)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
合計	769,707	809,746	830,559	863,893	879,513	885,092	898,881	919,982	933,421
高齢	318,311	343,849	367,141	388,057	410,621	418,273	428,640	442,762	453,081
遺族	56,525	58,227	59,617	60,918	61,733	62,552	63,381	64,638	65,346
障害、業務災害、傷病	39,623	36,650	36,139	37,956	35,397	37,155	36,599	35,292	38,448
保健	279,425	289,892	286,259	291,592	288,606	290,007	295,649	307,606	309,251
家族	24,914	27,984	28,824	31,467	32,876	33,117	35,700	37,536	36,763
積極的労働市場政策	13,673	14,291	14,196	14,136	12,289	12,138	11,506	4,366	4,224
失業	29,476	30,529	29,409	29,825	27,365	20,378	15,144	14,249	13,322
住宅	1,615	1,802	2,007	2,240	2,521	2,823	3,073	4,290	3,621
他の政策分野	6,147	6,520	6,967	7,522	8,105	8,650	9,188	9,242	9,364

第2表 政策分野別社会支出の構成割合の国際比較（2007年・2015年）

%（OECD基準）

2007年	高齢	遺族	障害、業務災害、傷病	保健	家族	積極的労働市場政策	失業	住宅	他の政策
日本	47.6	6.7	5.0	32.7	4.1	0.9	1.6	0.0	1.4
アメリカ	32.1	4.2	8.9	44.7	4.0	0.7	2.0	0.0	3.3
イギリス	29.7	0.7	11.6	32.1	15.2	1.5	1.8	6.7	0.8
ドイツ	32.9	7.9	11.1	29.9	7.2	2.8	5.3	2.3	0.7
スウェーデン	32.4	2.0	20.0	24.0	12.1	4.0	2.4	1.7	2.1
フランス	38.8	6.4	6.6	26.0	10.4	3.1	4.7	2.6	1.2

（出所）『平成20年度 社会保障給付費』39頁から作成。

2015年	高齢	遺族	障害、業務災害、傷病	保健	家族	積極的労働市場政策	失業	住宅	他の政策
日本	46.8	5.6	4.4	34.3	5.5	0.7	0.8	0.5	1.3
アメリカ	33.6	3.5	7.9	44.6	3.4	0.5	1.0	1.4	4.2
イギリス	32.4	0.2	8.7	34.4	15.8	1.2	6.8	0.0	0.5
ドイツ	30.5	6.8	12.6	32.9	8.4	2.3	3.3	2.0	1.1
スウェーデン	33.9	1.2	17.0	23.5	13.2	4.7	1.2	1.7	3.5
フランス	39.5	5.3	5.6	27.0	9.2	3.1	5.0	2.6	2.5

（出所）『平成28年度 社会保障費用統計』9頁から作成。

（注）高齢	現金：退職年金（厚生年金、国民年金等）	現物：介護、ホームヘルプサービス
遺族	現金：遺族年金	現物：埋葬費
障害、業務災害、傷病	現金：障害年金、休業給付（傷病手当）	現物：介護、ホームヘルプサービス
保健	現金：公費負担医療給付	現物：社会福祉費
家族	現金：児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当	現物：介護休業給付、育児休業給付、就学前教育費
積極的労働市場政策		現物：職業紹介事業、職業教育訓練給付、障害者職業能力開発支援
失業	現金：雇用保険	
住宅	現金：生活保護の住宅扶助、公的賃貸住宅補助	
他の政策分野	現金：生活保護の生活扶助、生業扶助	

この結果、日本の社会保障費用は、高齢施策に重点化した姿となっていた。第2表に見られるように、2007年の国際比較では、OECD基準の社会支出の政策分野別の構成比は、高齢者向けの年金や介護などが日本では47.6%を占めることになった。同じ高齢者施策がアメリカは32.1%、イギリスが29.7%、ドイツが32.9%、スウェーデンが32.4%、フランスが38.8%であった。

この政策分野別社会支出では、2015年には日本は高齢者が46.8%とやや低下したもののやはり大きな割合を占めている。アメリカが33.6%、イギリスが32.4%、ドイツが30.5%、スウェーデンが33.9%、フランスが39.5%である。

なお、家族（児童手当、児童扶養手当、介護休業給付、育児休業給付、など）への社会支出は、

2007年の4.1%から2015年の5.5%と数値を上げている。これは、先ほどの、子ども手当（児童手当）の大幅アップなどが効果を上げていると見ることもできる。

「人生前半の社会保障」こそがこれから重要だとの主張（広井良典千葉大学教授）が2006年ごろから行われ、教育界を中心に反響を呼び、「子どもの貧困」論と結びつくようになった。それが、幼児教育無償化の議論として、文科省が積極的に取り上げるようになったと思われる。またニートと呼ばれる若者の居場所作りの取り組みなどもあり、高校授業料無償化や、貧困世帯の高校生の大学進学支援の方策としての給付型奨学金の拡充なども議論されるようになっていく。

山崎史郎は「人口減少と社会保障」の中で次の

ように言う。「日本の社会保障は、前にも述べたが、年金のみならず医療や介護などの面で高齢期への支援が中心となっている。これを『全世代型』へと転換していくためには、給付面では『子育て支援』の強化が、負担面では『支えあい構造』の再構築が必要となる。

まず足元の現実として認識しなければならないのは、我が国の保育サービスや児童手当などの子

育て支援施策は、他の先進国に比べて大きく立ち遅れていることである。日本の子育て支援に関する社会支出（家族関係社会支出）の対GDP比率（2013年）は1.26%と、スウェーデン（3.64%）やフランス（2.91%）などに比べると半分にも満たない状況にあり、抜本的な強化が急務となっている。」（山崎、168頁～169頁）。

## 2. 2008年 子どもの貧困元年

2つ目の転換は、2008年に、「子どもの貧困」についての論考が相次いで出版され、「子どもの貧困元年」と呼ばれることになったことである。それは阿部彩国立社会保障・人口問題研究所研究員の『子どもの貧困 ― 日本の不公平を考える』岩波新書（2008年11月20日）、や山野良一児童相談所勤務児童福祉士『子どもの最貧国・日本 ― 学力・心身・社会におよぶ諸影響』光文社新書（2008年9月20日）、であり、浅井春夫等著『子どもの貧困』明石書店（2008年4月15日）、などである。

阿部の「子どもの貧困」では、子どもの貧困をOECDの基準にのっとり「相対的貧困率」で測定することが提起された。「相対的貧困率」とは、「その国の世帯所得（厳密には等価可処分所得＝世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割ったもの）の最も標準的な手取りの世帯所得（中央値）の半分の率」を『貧困線』と定義する。この相対的貧困率を使って国際比較を行っている。基礎となるデータは、厚生労働省が毎年度行っている「国民生活基礎調査」の3年ごとの大調査（サンプル数は2.5万～3万）に求められている。この調査は、国際比較を容易にするためにOECDの基準にもとづいて行われている。

阿部の「子どもの貧困」では、第2章「子どもの貧困を測る」で、この「国民生活基礎調査」を使って、「日本の社会の中で、一番、貧困となる割合が大きいのは高齢者であり、その貧困率は20～21%と高い数値で推移している。20歳未満の子どもの貧困率は、最新の2004年のデータでは、14.7%である。つまり7人に一人の子どもの貧困状態にあるという

ことである。」と指摘した（同書52頁）。

また、「1990年代に入ってから、子どもの貧困率は大きく上昇している。89年の12.9%から2001年の15.2%に上昇し、04年には若干減少して14.7%となっているものの、その上昇率は他のどの年齢層よりも高い。」ことにも注意を呼びかけている。更に国際比較から日本の子どもの貧困率の高さも指摘する。

これらがきっかけだと思われるが、その後、短期間の間に民主党政権下の2010年に、それまでの浅く薄い「児童手当」から所得制限のない「子ども手当」の創設が行われた。ただ財源手当が十分ではなく、「ばらまき」批判もあって自公政権下で、所得制限が復活した「児童手当」（2012年）に改正されている。ただし、児童手当の額は、子ども手当とほぼ同じ水準を維持していることには注意が必要である。

### (1) 現行児童手当の概要 2018年度予算ベース

受給対象は中学校修了までの児童で国内に住所を有する者。受給資格者は、生計を一にする父母、施設入所の場合は施設の設置者。

手当月額。0～3才未満は15,000円。3才～小学校修了までの第1子、第2子は10,000円、第3子以降は15,000円。中学生は一律10,000円。所得制限以上は一律5,000円（当分の間の特例給付）。所得制限額は年収960万円未満。

給付総額は2兆1,694億円（2017年度予算額は2兆1,985億円）。うち国負担額は1兆1,979億円、地方負担分5,989億円。事業主負担分1,817億円。公務員分1,909億円。児童手当の負担割合は、国

3分の2、地方3分の1。

また、同時期に2012年8月には、認定こども園法の一部改正などで構成される「子ども子育て支援関連3法」が成立し、2013年6月には「子どもの貧困対策の推進に関する法律（通称：子どもの貧困対策法）」が衆議院参議院の全会一致で成立している。2014年8月29日には、この法を受け、閣議決定「子どもの貧困対策に関する大綱」が定められた。

民主党政権下の2010年から高校授業料の無償化が行われ、その後の自公政権でも引き継がれた。国の財政負担は約4,000億円である。具体的には「高等学校等就学支援金」で、2018年度予算要求額は3,676億34百万円。高等学校に在学する者に年額118,800円を支給する。学校設置者が代理受領する。2014年度から所得制限が導入され、年収910万円（夫婦と子供二人世帯）以上の者には支給しない。私立高等学校等に在学する生徒については、所得に応じて、支給額を1.5倍～2倍に増額した額を上限とする。

## (2) 子どもの貧困率はやや低下

これらの点を最近の指標で確認しよう。まず第3表である、『2016年度 国民生活基礎調査』から作成したもののだが、貧困率の年次推移を1985年から3年ごとに表示している。まず気が付くことは、相対的貧困率は1985年の12.0%から2000年の15.3%まで一貫して上昇、2003年に14.9%とやや

低下したものの2012年には16.1%にまで上昇する。そして2015年度には15.7%に低下する。この貧困率の低下が、どのような要因で生じているかは未知であるが、ひとまず今後の動きも合わせて注目していきたい。

子どもの貧困率は、1985年の10.9%から2000年の14.4%まで上下動をしながら上昇し、その後も上がり下がりの動きをしながら2012年度には16.3%にまで上昇している。そして、相対的貧困率と同様に2015年度には13.9%まで低下した。

これは子ども手当などの増額による所得再配分が効果を上げたとは現状で言い切ることはできないが、望ましい方向ではある。

ただし、子どものいる現役世代で大人が一人の世帯（一人親世帯）の貧困率は1985年度に54.5%であり、その後も50%台となっている。また貧困線（中央値の半分）は1997年に149万円であったが、この2期は122万円と低迷している。

## (3) 生活困窮者自立支援法と地域包括ケア

更にこの時期の政策展開で重要なのは、生活困窮者自立支援法の制定（2013年12月13日）であろう。本法は、生活保護法の改正と同時に成立したが、それに伴い、就労支援を「よりそいながらの生活自立支援」という施策が制度化されていった。ここから「中間的就労」という考え方が明確になってきたことも重要である。日常生活自立支援、社会生活自立支援、一般就労自立支援という3つ

第3表 貧困率の年次推移

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.7
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
子どものいる現役世帯	10.3	11.9	11.6	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7

中央値（万円）	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	244
貧困線（万円）	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122

（出所）『2016年度 国民生活基礎調査概要』15頁等から作成。

- （注）1. 1994年の数値は兵庫県を除いたもの。  
 2. 2015年の数値は熊本県を除いたもの。  
 3. 貧困率とは等価可処分所得金額（世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割った額）の中央値の半分の率。  
 4. 大人とは18才以上の者、子どもとは17才以下の者、現役世帯とは世帯主が18才以上65才未満の世帯。

の局面ごとに、それぞれの被支援者の状況に合わせて支援を組み立てていく。

更にこの時期の政策展開で重要な視点を加えると、介護保険の政策分野で、「地域包括ケアシステムの構築」が挙げられる。「地域包括ケアシステム」は、介護保険の給付額が大きく伸びる中で、少子化と人口減少の現在から将来に向けての財源的な制約の顕在化に合わせて、登場してきたといえる。

#### (4) 地方単独事業が大きい役割 子ども医療費助成事業

この間に、高齢者施策以外の分野で公的支出に

よる社会支出は、「乳幼児医療費助成」などの地方単独事業で行われてきた。

医療保険制度における子どもの自己負担額（3割、ただし小学校入学前までは2割）分については、対象年齢や、所得制限、一部自己負担の有無などの違いはあるが、2018年現在では、全ての都道府県が域内の市町村に補助を行い、その市町村が実施している。市町村では、その多くが都道府県の対象年齢等を拡大して行っている。この子どもの医療費助成事業については、OECD基準、ILO基準ともその社会支出、社会保障費用にはカウントされていないものと考えられる。

#### 都道府県における実施状況（2015年9月2日 厚生労働省資料6）

（単位：都道府県）

対象年齢	通院	入院
実施都道府県数計	47	47
3才未満	3	—
4才未満	4	1
5才未満	1	—
就学前	25	22
9才年度末	3	3
12才年度末	5	8
15才年度末	5	12
18才年度末	1	1

所得制限	
所得制限なし	17
所得制限あり	30

一部自己負担	
自己負担なし	8
自己負担あり	39

#### 2019年10月から幼児教育・保育無償化

2017年12月8日に「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定。これはその前の参議院選挙で公約に掲げた幼児教育・保育無償化を具体化する内容を含むものであった。3才から5才までの全ての子どもの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化するとした。

また2018年5月31日には、幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書を取りまとめた。3才から5才までの預かり保育や認可外保育施設も無償化の対象とする。2019年10月から全面实施する。これは、消費税の増税が2019年10月であることから、税収が確保できることから2020年に全面实施とされていたものを、前倒ししたものである。

この幼児教育の無償化に要する追加公費は、

2009年ベースで7,900億円と見込まれている。この数値は、「幼児教育の無償化について（中間報告）」今後の幼児教育の振興方策に関する研究会、2009年5月18日、のものである。

#### 幼児教育の無償化に要する追加公費（平成21年度ベース）

単位：億円

	公立	私立	計
幼稚園	200	3,300	3,500
保育所	2,000	2,300	4,400
計	2,300	5,600	7,900

この幼児教育の無償化については、一部の自治体で既に実施されている。明石市は2017年度から、第2子以降の保育料を無料にしている。子どもの

医療費無料化などその他の支援策をとってきた結果、子育て世帯の転入が続く。「待機児童の解消」を掲げて年1,000人規模の保育の受け皿作りを進めるが、2017年4月の待機児童は全国で6番目。2018年の最終的な待機児童は前年を39人上回る586人で、全国一位になった。

## 第10章 フィンランドにおける高齢者福祉と民営化の動向

横山 純一

### はじめに

筆者は、高い経済成長を実現した1980年代のフィンランドにおいて、「社会福祉保健医療計画と国庫支出金に関する法律」（1984年1月1日施行）のもとで自治体直営サービスを基軸に充実した高齢者福祉サービスが展開され、児童福祉サービスの充実とも相まって、1980年代末にフィンランドが北欧型福祉国家の一員になったことを明らかにした<sup>(1)</sup>。

さらに、1990年代初頭の大不況から2005年までの時期を分析する中で、1990年代後半以降に重度な高齢者へのホームケアサービスの重点的提供、軽度な高齢者への訪問介護サービスの縮小・抑制、老人ホームや長期療養の病院・診療所のベッド数の削減と入所・入院者数の減少、グループホームなど24時間サービスつきの高齢者用住宅が急速に増大したことを示し、高齢者福祉面で大きな変化が生じている

ことを明らかにした<sup>(2)</sup>。また、同時期の分析の中で、高齢者福祉、児童福祉など広範囲な社会福祉サービスにおいて伝統的な自治体直営サービスが縮小して自治体サービスの民間委託化が進んだことや、自治体からのファイナンスのない相対サービスとしての民営サービスが進んできたことを明らかにした<sup>(3)</sup>。社会福祉サービス面での変化と福祉民営化の進展という両面から、1980年代末に確立したフィンランドの福祉国家が再編・変容の過程にあることを示したのである。

本稿<sup>(4)</sup>では、筆者がこれまでに行ってきた分析結果を踏まえたうえで、2005年以降の社会福祉サービス、とくに高齢者福祉サービスの動向と民営化の動向について考察し、現在のフィンランドの福祉国家の内実を迫ることにしたい。

### 1. フィンランドの全産業に占める 社会福祉・保健医療の位置と高齢化の動向

#### (1) フィンランドの社会福祉・保健医療従事者数の動向

まず、雇用労働者数の観点から、フィンランドの社会福祉・保健医療サービスの全産業に占める位置についてみていこう。社会福祉・保健医療従事者数は38万5,479人（2013年）で、全産業の雇用労働者数の6分の1を占めている<sup>(5)</sup>。また、全産業の雇用労働者数の約3割が社会福祉・保健医療・教育文化従事者だった<sup>(6)</sup>。近年農林水産業が落ち込む中<sup>(7)</sup>、農山漁村自治体で雇用労働者数の約3割を社会福祉・保健医療・教育文化従事者が占めていることが、過疎化の進行に一定の歯止めをかける役割を果たしている。

さらに、社会福祉・保健医療従事者数の動向をみよう（図表1）。保健医療従事者数は2000年に15万3,300人、2011年に18万1,655人となっており11年間で2万8,355人増加し、社会福祉従事者数は2000年に15万1,200人、2011年に19万4,525人となって4万3,325人増加した。ただし、2009年以降、保健医療従事者数、社会福祉従事者数ともに伸びが鈍化している。病院の従事者数は若干の伸長はみられるものの顕著な伸びはみられないし、老人ホーム、訪問介護の従事者数はほぼ横ばいである。2000年から2005年にかけて大幅に伸長した高齢者用住宅の従事者数も、2005年以降はゆるやかな伸びで推移している。

図表 1 社会福祉・保健医療従事者数の推移

(人)

年	2000	2005	2007	2009	2010	2011
従事者数						
社会福祉・保健医療従事者数	307,000	335,700	351,500	366,700	372,300	376,180
保健医療従事者数	153,300	169,600	173,900	177,000	179,300	181,655
うち 病院	81,200	92,400	94,000	95,400	96,650	97,376
うち 自治体立診療所、民間開業医、歯科医等	63,600	66,200	67,900	67,400	68,300	67,700
社会福祉従事者数	151,200	166,100	177,600	189,700	192,400	194,525
うち 老人ホーム	21,500	20,400	22,030	24,000	23,500	22,796
うち 高齢者用住宅	15,700	27,000	31,120	23,500	29,000	28,204
うち 訪問介護	17,700	18,200	19,750	24,500	21,000	19,800
うち 保育所等児童福祉	58,300	59,100	60,200	61,600	61,500	62,681

(注) 1. 訪問介護サービスには、訪問介護サービスと訪問看護サービスをくみあわせたホームケアサービスを構成する訪問看護サービスを行うホームヘルパーのほかに、訪問介護サービスのみを比較的軽度な高齢者や障がい児・障がい者に提供するものがあり、このようなサービスを提供するホームヘルパーをふくむ。

2. 高齢者用住宅には、24時間サービスつきのもので24時間サービスつきではないものの両方をふくむ。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2011”, 2011, S.177, “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.203.

## (2) 高齢化の進展

ヨーロッパ諸国の中で、フィンランドは高齢化が急テンポで進んでいる国の一つに数えられるだろう。フィンランドの高齢者比率は1980年に12.0%、1990年に13.5%、2000年に15.0%と、各10年間で1.5ポイントずつの緩やかな増加で推移してきた。しかし、2010年には17.5%と10年間で2.5ポイント増加した。さらに2014年には19.9%となつてわずか4年間で2.4ポイント増加し、高齢化のテンポが速くなってきた<sup>(8)</sup>。

今後、2025年から2030年にかけてフィンランドの75歳以上人口は大幅に増加する見通しである<sup>(9)</sup>。一般に、75歳をすぎれば医療や介護の必要度は格段に高まるので、フィンランドで社会福祉・保健医療の果たす役割はいつそう重要になる。そして、医療費と介護費が上昇し、負担をめぐる問題やサービス提供のあり方が、現在、そして今後のフィンランドの大きな課題となっていることが注視されなければならないのである。

## 2. 高齢者福祉サービスの動向

### (1) ホームケアサービス

図表 2 では、65歳以上、75歳以上、85歳以上の各年齢層の高齢者における高齢者福祉サービス（ホームケアサービス、高齢者用住宅、24時間サービスつき高齢者用住宅、老人ホーム、長期療養の病院・診療所、近親者介護サービス）の利用者数と、各高齢者福祉サービスの利用者数の当該年齢層の人口に占める割合（利用割合）が示されている。

ホームケアサービスは訪問介護と訪問看護を合わせたもので、図表 2 ではケアプランにもとづいて訪問介護サービス、訪問看護サービス、病院・診療所のいずれかを少なくとも週1回以上利用する高齢者がふくまれている<sup>(10)</sup>。1995年以降、各年齢層でほぼ利用者数が増加したが、利用割合は1995年以降2005年までどの年齢層においても低下している。2005年以降の利用割合は65歳以上と75歳以上が横ばい、85歳以上が若干上昇している。

図表 2 高齢者の高齢者福祉サービス利用状況

(人、%)

65歳以上の利用状況	近親者介護サービス		ホームケア		高齢者用住宅 (24時間サービスつきではない)		24時間サービスつき高齢者用住宅		老人ホーム		長期療養の 病院・診療所	
	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合
	1990	13,196	2.0							25,659	3.8	11,311
1995	11,294	1.5	51,788	7.1					22,546	3.1	12,255	1.7
2001	15,920	2.0	50,957	6.5	9,935	1.3	9,055	1.2	20,092	2.6	12,136	1.5
2005	19,796	2.4	53,149	6.3	10,072	1.2	15,639	1.9	18,899	2.2	11,325	1.3
2010	24,656	2.6	60,432	6.4	6,675	0.7	27,711	2.9	15,656	1.7	7,598	0.8
2013	28,273	2.7	65,297	6.2	5,746	0.5	33,929	3.2	11,586	1.1	4,742	0.4

75歳以上の利用状況	近親者介護サービス		ホームケア		高齢者用住宅 (24時間サービスつきではない)		24時間サービスつき高齢者用住宅		老人ホーム		長期療養の 病院・診療所	
	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合
	1990	9,326	3.3							22,180	7.8	9,608
1995	8,041	2.7	40,177	13.4					19,535	6.5	10,312	3.4
2001	11,340	3.2	41,132	11.8	7,951	2.3	7,791	2.2	17,755	5.1	10,362	3.0
2005	14,517	3.7	44,082	11.2	8,521	2.2	13,554	3.4	16,878	4.3	9,871	2.5
2010	18,379	4.2	51,271	11.8	5,851	1.3	24,434	5.6	14,022	3.2	6,649	1.5
2013	21,233	4.6	55,419	11.9	5,109	1.1	30,075	6.5	10,365	2.2	4,116	0.9

85歳以上の利用状況	近親者介護サービス		ホームケア		高齢者用住宅 (24時間サービスつきではない)		24時間サービスつき高齢者用住宅		老人ホーム		長期療養の 病院・診療所	
	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合	利用者数	割合
	1990	3,454	6.6							9,910	19.1	4,239
1995	3,369	5.0	14,618	21.8					10,301	15.4	5,257	7.8
2001	4,455	5.6	16,613	20.9	3,393	4.3	3,825	4.8	9,703	12.2	5,482	6.9
2005	5,286	6.0	18,197	20.5	3,925	4.4	6,670	7.5	9,215	10.4	5,082	5.7
2010	6,808	6.0	24,529	21.5	3,250	2.8	13,556	11.9	8,138	7.1	3,586	3.1
2013	8,362	6.5	28,515	22.1	3,129	2.4	17,567	13.6	6,218	4.8	2,292	1.8

(注) ホームケアは11月30日、高齢者用住宅(24時間サービスつきではない)、24時間サービスつき高齢者用住宅、老人ホーム、長期療養の病院・診療所は12月31日における利用者数。近親者介護サービスは、1年間の利用者数。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.108-109.

図表 3 は75歳以上の高齢者が受けるホームケアサービスの1か月あたりの訪問回数別利用者数の利用者総数に占める割合を示している。1995年から2005年にかけて、重度な高齢者へのホームケアサービスの重点的提供がなされ、月1～8回、月9～16回のサービスを受ける利用者の割合が低下し、月40回以上が増加している。2005年以降も、月1～8回のサービスを受ける利用者の割合が2005年の40.1%から2013年の37.0%に、月9～16

回が13.0% (2005年) から8.3% (2013年) に低下する反面、月40回以上が28.1% (2005年) から34.8% (2013年) に増加している。ホームケアサービス利用者の3人に1人が月40回以上の利用者で、2005年以降ホームケアサービスの重度者に重点をおいた提供がいつそう強化されていることが把握できる。ホームケアサービスは身体介護と医療ケア(訪問看護)に集中する方向に変化してきているのである。

図表3 75歳以上の高齢者が受けるホームケアサービスの1か月あたりの訪問回数別利用者数の利用者総数に占める割合

	利用者総数	月1～8回	月9～16回	月17～39回	月40回以上	(人、%)
1995	40,177	47.2	16.6	19.5	16.7	100.0
1999	41,669	40.4	17.1	19.3	23.2	100.0
2003	40,585	42.3	11.7	18.8	27.2	100.0
2005	44,082	40.1	13.0	18.8	28.1	100.0
2009	48,049	38.2	10.8	20.3	30.7	100.0
2010	51,271	38.0	11.2	19.7	31.1	100.0
2011	54,166	39.8	9.2	19.5	31.5	100.0
2012	53,703	36.7	9.8	20.1	33.4	100.0
2013	55,419	37.0	8.3	19.9	34.8	100.0

(注) いずれの年も11月30日現在の利用者数。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali-ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.115

## (2) 老人ホーム、長期療養の病院・診療所

図表2をみると、老人ホームと長期療養の病院・診療所は国の削減方針を反映して利用者数が大幅に減少している。老人ホームでは1995年の建設補助金（国庫支出金）の廃止が大きかった<sup>100</sup>。1995年から2005年にかけて65歳以上、75歳以上、85歳以上のいずれの年齢層においても利用者数が減少し、各年齢層の老人ホーム利用者数の当該年齢層の人口に占める割合（利用割合）も減少している。さらに、2005年から2013年までの期間を1995年から2005年までの期間と比較すると、いっそう減少率が大きくなっていることが把握できる。つまり、65歳以上では利用者数が18,899人（2005年）から11,586人（2013年）に減少し、利用割合も2.2%（2005年）から1.1%（2013年）に減少した。75歳以上の利用者数は16,878人（2005年）から10,365人（2013年）に、利用割合は4.3%（2005年）から2.2%（2013年）に、85歳以上の利用者数は9,215人（2005年）から6,218人（2013年）に、利用割合は10.4%（2005年）から4.8%（2013年）に急減した。

長期療養の病院・診療所は1995年から2005年まで各年齢層ともに利用割合はわずかな減少で推移したが、2005年から2013年までの期間には利用者数、利用割合ともに大きく減少した。65歳以上の利用者数は11,325人（2005年）から4,742人（2013年）に、75歳以上は9,871人（2005年）から4,116人（2013年）に、85歳以上は5,082人（2005年）から2,292人（2013年）に大幅減と

なっている。利用割合も大幅に減少し、65歳以上が1.3%（2005年）から0.4%（2013年）に、75歳以上が2.5%（2005年）から0.9%（2013年）に、85歳以上が5.7%（2005年）から1.8%（2013年）となっている。現在、ごく限られた高齢者のみが病院・診療所に長期入院していることが推測できるのである。

## (3) 高齢者用住宅（24時間サービスつきのもの、24時間サービスつきではないもの）

老人ホームと長期療養の病院・診療所の役割の低下と反比例する形で、高齢者用住宅（24時間サービスつきのもの、24時間サービスつきではないものの両方をふくむ）のニーズが高まっている。65歳以上では2001年に24時間サービスつきではない高齢者用住宅の利用者数が9,935人、24時間サービスつきの高齢者用住宅の利用者数が9,055人であった。その後、2005年にかけて、高齢者用住宅はグループホームなど24時間サービスつきのものが増大し、24時間サービスつきではない高齢者用住宅の利用者数を上回った。

注目すべきは、2005年から2013年にかけて24時間サービスつきの高齢者用住宅の利用者数が急増したことである。とくに2005年から2010年の増加が著しかった。つまり、65歳以上の利用者数は1万5,639人（2005年）から2万7,711人（2010年）、3万3,929人（2013年）に、75歳以上は1万3,554人（2005年）から2万4,434人（2010年）、3万75人（2013年）に、85歳以上は6,670人（2005年）

から1万3,556人(2010年)、1万7,567人(2013年)に急増したのである。そして、利用割合も利用者数の伸びとともに上昇している。

#### (4) 近親者介護サービス

近親者介護サービスとは、介護が必要な高齢者が高齢者福祉サービスを受けないで親族など近親者による介護を受ける場合に、近親者に支払われる手当(近親者介護手当)をいう。2013年の近親者介護手当のミニマムは月額375ユーロ、高いケアニーズをもつ高齢者(重度の高齢者)の場合は、月額749ユーロ(ミニマム)となっている<sup>(9)</sup>。

1995年から2005年の間に近親者介護手当の利用者数と利用割合が増加した。2005年以降も安定的に伸長し、65歳以上の利用者数が1万9,796人(2005年)から2万8,273人(2013年)に、75歳以上が1万4,517人(2005年)から2万1,233人(2013年)に、85歳以上が5,286人(2005年)から8,362人(2013年)に増加した。利用割合も増加し、2013年には65歳以上が2.7%、75歳以上が4.6%、85歳以上が6.5%となっているのである。

#### (5) サポートサービス

訪問介護サービスの中に、比較的軽度な高齢者

を対象にしたサポートサービスがある。これは、高齢者の自立した生活への支援を目的として、配食、洗濯、掃除、入浴、買い物、移動などのサービスを提供する訪問介護サービスである。近年、このサポートサービスの利用割合が徐々に低下している。とくに、2008年以降減少幅が大きくなっている<sup>(10)</sup>。

このようなサポートサービスの低下は次のような理由によるものと考えられることができる。つまり、近年、自治体においてホームケアサービスから配食サービスや、清掃サービスなどが外される傾向があること、サポートサービスの利用料金の自己負担強化の動きがみられること、近親者介護手当利用者が増加していることなどが影響しているのである<sup>(11)</sup>。フィンランドの社会福祉サービス費用に占める利用者負担(利用料金)の割合は他の北欧諸国よりも高く、なかでも高齢者向けサービスの利用者負担が割高になっている<sup>(12)</sup>。

ただし、自治体のサポートサービスへの対応にはばらつきがある。ホームケアサービスからサポートサービスを外そうとする自治体がある一方で、現在もホームケアの中にしっかり位置づけている自治体もある。利用料金は自治体間でばらつきがみられる<sup>(13)</sup>。

### 3. 高齢者福祉サービスの地域別動向

#### (1) Maakunta別の高齢者福祉サービスの利用状況

図表4は、75歳以上の高齢者における各高齢者福祉サービス利用者数の75歳以上人口に占める割合(利用割合)をMaakunta別にみたものである(2013年)。図表4をみるとMaakunta別に大きな違いがあることが一目瞭然にわかる。

近親者介護サービスについては、利用割合が高いMaakunta(Kainuu7.5%、Keski-Pohjanmaa7.0%)がある一方で、その割合が低いMaakunta(Pohjois-Karjala3.5%)が存在する。ホームケアサービスではPohjois-Pohjanmaa(15.6%)が最高で、Keski-Pohjanmaa(9.2%)が最も低い。24時間サービスつきの高齢者用住宅ではKeski-Pohjanmaa(9.1%)

が最も高く、Etelä-Karjala(4.8%)が最も低い。老人ホームではAhvenanmaaの利用割合が5.2%と高く、最も低いのはKainuuとPohjois-Karjalaの0.6%であった。長期療養の病院・診療所は最高でも2%台(Päijät-Häme2.4%)だった。

24時間サービスつきではない高齢者用住宅を除いて検討した場合、Keski-Pohjanmaaは近親者介護手当と24時間サービスつきの高齢者用住宅で全国平均を上回ったが、ホームケア、老人ホーム、長期療養の病院・診療所は全国平均を下回った。Etelä-Pohjanmaaはすべてのサービスで全国平均を上回った。UusimaaとKanta-Hämeは老人ホーム以外は全国平均を下回っている。

図表4 75歳以上の高齢者のMaakunta別の高齢者福祉サービス利用状況

(%)

	近親者介護サービス	ホームケア	高齢者用住宅 (24時間サービスつきではない)	24時間サービスつき高齢者住宅	老人ホーム	長期療養の 病院・診療所
全国平均	4.6	11.9	1.1	6.5	2.2	0.9
Uusimaa	3.6	10.7	1.2	6.0	2.7	0.5
Varsinais-Suomi	4.2	13.0	1.3	5.7	2.4	1.0
Satakunta	5.0	10.6	0.5	7.3	2.6	0.7
Kanta-Häme	4.1	10.8	1.4	5.7	2.9	0.2
Pirkanmaa	3.6	11.4	1.0	5.2	2.9	0.9
Päijät-Häme	3.8	9.7	0.4	5.7	1.1	2.4
Kymenlaakso	4.9	11.4	1.7	8.9	2.2	0.4
Etelä-Karjala	5.3	13.5	1.7	4.8	1.7	0.8
Etelä-Savo	4.7	13.7	1.1	6.9	1.3	1.3
Pohjois-Savo	5.0	12.1	1.0	6.4	1.7	0.7
Pohjois-Karjala	3.5	12.1	1.1	8.6	0.6	2.1
Keski-Suomi	4.5	11.9	1.1	7.2	2.4	0.9
Etelä-Pohjanmaa	6.3	15.5	1.8	6.9	2.6	1.1
Pohjanmaa	4.5	10.8	0.6	6.9	2.5	1.4
Keski-Pohjanmaa	7.0	9.2	0.6	9.1	0.9	0.2
Pohjois-Pohjanmaa	6.5	15.6	0.6	6.9	2.5	0.5
Kainuu	7.5	12.5	1.4	8.0	0.6	1.0
Lappi	6.1	11.7	1.1	7.2	1.3	1.4
Ahvenanmaa	4.2	13.5	—	6.5	5.2	—

(注) 1. 数値は2013年の数値。

2. 数値は75歳以上利用者数の75歳以上人口に占める割合である。

3. ホームケアは11月30日、高齢者利用住宅（24時間サービスつきではない）、24時間サービスつき高齢者利用住宅、老人ホーム、長期療養の病院・診療所は12月31日における利用者数。近親者介護サービスは1年間の利用者数。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.110-111.

## (2) 自治体別の高齢者福祉サービスの利用状況と自治体間格差

次に、ホームケアサービスを例にとりながら自治体間の相異についてみてみよう。

図表5は、ホームケアサービスを利用する75歳以上の高齢者の当該年齢層人口に占める割合（利用割合）が高い自治体と低い自治体を掲げたものである。利用割合が高い自治体（24%以上）が7、低い自治体（6%未満）が8存在した。利用割合が30%以上となったのがSievi（31.6%）、Pyhäntä（30.5%）、Kumlinge（30.4%）の3自治体、24%以上30%未満がAskola（27.6%）など4自治

体であった。その反対に、Karstulaは利用者数が5人と少数で、利用割合が0.9%と低かった。これに4%台のSiikalatvaなど3自治体、そのあとに5%台の4自治体が続いている。ホームケアサービスの自治体間の利用割合の違いが一目瞭然に理解できるのである。

さらに、ホームケアサービスを重度の高齢者に重点化して提供している自治体とそうではない自治体について検討しよう。図表6、図表7でとりあつかうホームケアサービスは、これまで検討したホームケアサービスよりも利用者の範囲を広げたものになっている<sup>10)</sup>。

図表5 75歳以上のホームケア利用者数の75歳以上の人口数に占める割合（利用割合）の高い自治体と低い自治体

利用割合が24%以上の自治体				利用割合が6%未満の自治体			
自治体名	所属Maakunta	利用者数 (人)	利用割合 (%)	自治体名	所属Maakunta	利用者数 (人)	利用割合 (%)
Sievi	Pohjois-Pohjanmaa	123	31.6	Karstula	Keski-Suomi	5	0.9
Pyhäntä	Pohjois-Pohjanmaa	39	30.5	Siikalatva	Pohjois-Pohjanmaa	31	4.3
Kumlinge	Ahvenanmaa	17	30.4	Tarvasjoki	Varsinais-Suomi	8	4.4
Askola	Itä-Uusimaa	81	27.6	Rusko	Varsinais-Suomi	15	4.5
Vihanti	Pohjois-Pohjanmaa	99	36.2	Hollola	Päijät-Häme	72	5.2
Kökar	Ahvenanmaa	8	25.8	Kerava	Uusimaa	91	5.4
Sulkava	Etelä-Savo	108	24.3	Harjavalta	Satakunta	46	5.8
				Suomenniemi	Etelä-Karjala	7	5.8

- (注) 1. 2010年11月30日現在の利用者数、利用割合。  
 2. Itä-Uusimaaは現在Uusimaaに統合されている。  
 3. Vihanti, Tarvasjoki, Suomenniemiは自治体合併により、現在存在しない。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Kotihoidon laskenta 30.11.2010”

図表6 ホームケアサービスの1か月の訪問回数の中で月1～3回の利用者の割合が高い自治体

自治体名	所属Maakunta	月1～3回の利用者数 (人)	月1～3回の利用者数の全利用者数に占める割合 (%)	月60回以上の利用者数 (人)	人口数 (人)
Lumparland	Ahvenanmaa	6	100.0	0	399
Suomenniemi	Etelä-Karjala	9	81.8	0	784
Kökar	Ahvenanmaa	7	77.8	0	249
Sund	Ahvenanmaa	14	70.0	0	1,032
Sodankylä	Lappi	127	69.8	0	8,806
Hammarland	Ahvenanmaa	8	66.7	0	1,526
Enontekiö	Lappi	19	61.3	0	1,893
Vieremä	Pohjois-Savo	49	56.3	19	3,962
Vesanto	Pohjois-Savo	28	56.0	0	2,390
Askola	Itä-Uusimaa	57	54.8	14	4,911
Vihanti	Pohjois-Pohjanmaa	65	54.2	19	3,059
Eura	Satakunta	172	53.8	6	12,424
Nousiainen	Varsinais-Suomi	46	52.9	0	4,814
Perho	Keski-Pohjanmaa	30	51.7	0	2,910
Sulkava	Etelä-Savo	69	50.0	23	2,876

- (注) 1. 2010年11月30日現在の利用者数、利用割合。  
 2. 人口数は2011年12月31日現在。  
 3. Itä-Uusimaaは現在Uusimaaに統合されている。  
 4. Suomenniemi, Vihantiは自治体合併により、現在存在しない。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Kotihoidon laskenta 30.11.2010”. Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2012”, 2012, S.78-95.

図表7 ホームケアサービスの1か月の訪問回数の中で月60回以上の利用者の割合が高い自治体

自治体名	所属Maakunta	月60回以上の利用者数(人)	月60回以上の利用者数の全利用者数に占める割合(%)	月1～3回の利用者数(人)	人口数(人)
Kustavi	Varsinais-Suomi	13	81.3	0	886
Siikalatva	Pohjois-Pohjanmaa	26	66.7	0	6,061
Utajärvi	Pohjois-Pohjanmaa	32	57.2	0	2,951
Paltamo	Kainuu	32	57.1	5	3,807
Ristijärvi	Kainuu	19	54.3	0	1,489
Tuusniemi	Pohjois-Savo	32	54.2	0	2,820
Kuhmo	Kainuu	93	54.1	6	9,334
Taivassalo	Varsinais-Suomi	19	51.3	0	1,690
Yli-li	Pohjois-Pohjanmaa	20	51.3	0	2,188
Vaala	Kainuu	50	51.0	11	3,314
Korsnäs	Pohjanmaa	23	50.0	0	2,249
Nilsia	Pohjois-Savo	53	50.0	8	6,499

- (注) 1. 2010年11月30日現在の利用者数、利用割合。  
 2. 人口数は2011年12月31日現在。  
 3. Yli-li, Nilsiaは自治体合併により、現在存在しない。

(出所) Terveysten ja Hyvinvoinnin Laitos “Kotihoidon laskenta 30.11.2010”. Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2012”, 2012, S.78-95.

図表6は、月1～3回のホームケアサービスを受けている利用者数の当該自治体のホームケアサービスの利用者総数に占める割合が大変高い自治体(50%以上、15自治体)を掲げてある。最高がLumparlandで100%、次がSuomenniemiの81.8%だった。この15自治体の中には、Sodankylä(人口数8,806人)やEura(人口数1万2,424人)など比較的人口が多い自治体も存在するが、残りの13自治体は人口が5,000人未満である。これらの15自治体では月60回以上利用する者は皆無もしくは少数である。

図表7は、月60回以上のホームケアサービスを受けている利用者数の当該自治体のホームケアサービスの利用者総数に占める割合が、50%以上と大変高い12自治体を掲げたものである。最高はKustaviの81.3%であった。この12自治体の中で3自治体が6,000人以上の人口を有しているが、残りの9自治体の人口数はいずれも4,000人未満である。そして、図表7の自治体では月1～3回の利用者数は皆無もしくは少数である。図表7の自治体ではホームケアサービスの重度者への重点的提供が行われているのである。

#### 4. 社会福祉・保健医療サービスの民営化

##### (1) 民間の社会福祉・保健医療従事者数の推移

まず、公立(自治体立、自治体連立)の社会福祉・保健医療サービスに従事する者と民間(営利、非営利)の社会福祉・保健医療サービスに従事する者の数の変化について検討しよう。2011年の社会福祉・保健医療従事者数は37万6,180人で、その27.5%が民間に従事していることがわかる

(図表8)。保健医療従事者数は18万1,655人で21.5%が民間従事者、社会福祉従事者数は19万4,525人で32.8%が民間従事者であった。さらに、社会福祉・保健医療従事者数に占める民間従事者数の割合は2000年の18.5%、2005年の23.2%、2011年の27.5%と増加している。保健医療従事者数に占める民間従事者数の割合は2000年が16.6%、

図表 8 社会福祉・保健医療従事者数と民間の割合の推移

(人、%)

従事者数	年	2000		2005		2011	
		従業者数	民間の割合	従業者数	民間の割合	従業者数	民間の割合
社会福祉・保健医療従事者数		307,000	18.5	335,700	23.2	376,180	27.5
保健医療従事者数		153,300	16.6	169,600	18.4	181,655	21.5
うち	病院	81,200	7.8	92,400	8.0	97,376	7.6
うち	自治体立診療所、民間開業医、歯科医等	63,600	17.1	66,200	19.7	67,700	25.2
社会福祉従事者数		151,200	20.7	166,100	28.1	194,525	32.8
うち	老人ホーム	21,500	15.3	20,400	14.9	22,796	17.4
うち	高齢者用住宅	15,700	59.0	27,000	62.4	28,204	61
うち	訪問介護	17,700	9.5	18,200	14.9	19,800	17.3
うち	保育所等児童福祉	58,300	8.7	59,100	11.0	62,681	35.2

- (注) 1. 訪問介護サービスには、訪問介護サービスと訪問看護サービスをくみあわせたホームケアサービスを構成する訪問看護サービスを行うホームヘルパーのほかに、訪問介護サービスのみを比較的軽度な高齢者や障がい児・障がい者に提供するものがあり、このようなサービスを提供するホームヘルパーをふくむ。
2. 高齢者用住宅には、24時間サービスつきのものでないものも両方をふくむ。
3. 民間には営利企業と非営利組織の両方をふくむ。
4. 2011年の保育所等児童福祉における民間の割合(35.2%)については統計の数値をそのまま掲載しているが、おそらく誤りであると思われる。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2011”, 2011, S.177, “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.203.

2005年が18.4%、2011年が21.5%に、社会福祉従事者数に占める民間従事者数の割合は2000年が20.7%、2005年が28.1%、2011年が32.8%と増加した。民営化が進んでいることが把握できるが、民営化の多くは自治体サービスの民間委託化である。社会福祉サービスで民営化がより進んでいるといえることができる。

社会福祉サービスの中で最も民営化が進んでいるのは高齢者福祉サービスで、とくにサービスつき高齢者用住宅において顕著である。このことは従事者数に反映する。つまり、社会福祉従事者の中で民間従事者の比重が高いのは高齢者用住宅で、その従事者数の61.0% (2011年) が民間従事者である。ただし、高齢者用住宅の民間従事者数は1990年代後半に大きく伸び<sup>(8)</sup>、さらに、2000年から2005年にかけても著しく伸びたが、2005年から2011年にかけてはゆるやかな伸びにとどまっている。2005年以降も高齢者用住宅の利用者数は伸長したが、従事者数はそれほど伸びていないのである。老人ホームと訪問介護サービスについては、

民間従事者数の割合は17%台 (2011年) で高齢者用住宅に比べれば民間の比重はそれほど高くない。しかし、2000年、2005年、2011年を比較すれば、緩やかに民間の割合が高くなっている。病院については歴史的経緯や医療のもつ特性から、民間の割合が高くなく伸びもほとんどみられない。

## (2) Maakunta別にみた社会福祉・保健医療従事者数における公立従事者数と民間従事者数の割合

次に、社会福祉・保健医療従事者数における公立従事者数と民間従事者数の割合を、Maakunta別にみてみよう (図表 9)。

保健医療従事者数では、民間従事者数の割合は最高がPirkanmaaの27.8%、2位がUusimaaの27.4%、3位がVarsinais-Suomiの22.5%であった。その反対に、最低はAhvenanmaaの10.2%、2位はKainuuとKeski-Pohjanmaaの13.7%だった。このことから保健医療従事者で民間の割合が高いのは人口数が多く大都市が所属するMaakuntaであることがわかる。Pirkanmaaは人口数が2位の

MaakuntaでTampereが中心都市である。Uusimaaは首都Helsinkiがあり、人口が最も多いMaakuntaである。Varsinais-Suomiはフィンランドで3番目に

人口が多くTurkuが中心都市である（図表10）。その反対に民間の割合が低いのは人口が少ないMaakuntaである。

図表9 公立・民間別の保健医療従事者数と社会福祉従事者数（Maakunta別）

（人、％）

	保健医療従事者				社会福祉従事者			
	公立従事者数	民間従事者数	保健医療従事者数合計	民間の割合	公立従事者数	民間従事者数	社会福祉従事者数合計	民間の割合
Uusimaa	36,038	13,596	49,634	27.4	34,052	19,946	53,998	36.9
Varsinais-Suomi	12,506	3,631	16,137	22.5	12,911	4,971	17,882	27.8
Satakunta	5,795	1,438	7,233	19.9	5,954	2,482	8,436	29.4
Kanta-Häme	3,803	901	4,704	19.2	4,543	2,107	6,650	31.7
Pirkanmaa	12,123	4,678	16,801	27.8	11,350	5,603	16,953	33.1
Päijät-Häme	6,213	1,055	7,268	14.5	3,798	2,360	6,158	38.3
Kymenlaakso	4,187	943	5,130	18.4	4,336	2,420	6,756	35.8
Etelä-Karjala	2,906	728	3,634	20.0	2,956	1,521	4,477	34.0
Etelä-Savo	4,048	941	4,989	18.9	4,162	2,452	6,614	37.1
Pohjois-Savo	9,175	1,621	10,796	15.0	5,848	3,143	8,991	35.0
Pohjois-Karjala	4,560	905	5,465	16.6	3,951	2,139	6,090	35.1
Keski-Suomi	6,838	1,782	8,620	20.7	6,976	3,292	10,268	32.1
Etelä-Pohjanmaa	5,613	1,060	6,673	15.9	5,397	1,816	7,213	25.2
Pohjanmaa	5,972	1,051	7,023	15.0	5,715	1,541	7,256	21.2
Keski-Pohjanmaa	2,407	381	2,788	13.7	1,629	698	2,327	30.0
Pohjois-Pohjanmaa	11,474	3,253	14,727	22.1	9,168	4,275	13,443	31.8
Kainuu	2,392	379	2,771	13.7	1,909	985	2,894	34.0
Lappi	4,883	1,085	5,968	18.2	4,777	1,956	6,733	29.1
Ahvenanmaa	1,162	132	1,294	10.2	1,269	117	1,386	8.4
全国計	142,095	39,560	181,655	21.8	130,701	63,824	194,525	32.8

(注) 1. 2011年の数値である。

2. 公立従事者数には自治体の保健医療サービス・社会福祉サービス従事者のほかに、自治体連合の保健医療サービス・社会福祉サービス従事者をふくむ。

3. 自治体連合とは、1つもしくは複数の事業やサービスを行うためにいくつかの自治体が集まって形成される。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2014”, 2014, S.204-207.

図表10 Maakunta別の人口数、各Maakuntaの主要都市とその人口数

(人)

	人口数	主要都市とその人口数
全 国	5, 471, 753	
Uusimaa	1, 603, 388	Helsinki (620, 715), Espoo (265, 543), Vantaa (210, 803)
Varsinais-Suomi	472, 725	Turku (183, 824)
Satakunta	223, 983	Pori (85, 418)
Kanta-Häme	175, 350	Hämeenlinna (67, 976)
Pirkanmaa	503, 382	Tampere (223, 004)
Päijät-Häme	202, 009	Lahti (103, 754)
Kymenlaakso	179, 858	Kouvola (86, 453)
Etelä-Karjala	131, 764	Lappeenranta (72, 794)
Etelä-Savo	151, 562	Mikkeli (54, 605), Savonlinna (35, 944)
Pohjois-Savo	248, 407	Kuopio (111, 289)
Pohjois-Karjala	165, 258	Joensuu (75, 041)
Keski-Suomi	275, 360	Jyväskylä (135, 780)
Etelä-Pohjanmaa	193, 400	Seinäjoki (60, 880)
Pohjanmaa	181, 156	Vassa (66, 965)
Keski-Pohjanmaa	68, 832	Kokkola (47, 278)
Pohjois-Pohjanmaa	405, 397	Oulu (196, 291)
Kainuu	79, 258	Kajaani (37, 791)
Lappi	181, 748	Rovaniemi (61, 551)
Ahvenanmaa	28, 916	Maarianhamina (11, 479)

(注) 人口数は2014年12月31日現在の数値。

(出所) Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2015”, 2015, S.442-457.

社会福祉従事者数で民間の割合が高いのは Päijät-Hämeの38.3%、続いてEtelä-Savoの37.1%、Uusimaaの36.9%であった。民間の割合が低いのは Ahvenanmaaの8.4%、続いてPohjanmaaの21.2%、Etelä-Pohjanmaaの25.2%であった。UusimaaとAhvenanmaa以外の4つのMaakuntaの人口数はほぼ同等で、中心都市の規模もほとんど相違がないため、社会福祉従事者での民間割合の多寡を、人口と所属自治体の規模から論ずることは難しいといえるだろう。

### (3) 老人ホームと24時間サービスつきの高齢者用住宅を利用する高齢者のうち公立利用者数と民間利用者数のMaakunta別の比較

老人ホームと24時間サービスつきの高齢者用住宅に的をしぼって、利用者数から民営化の動向を検討してみよう(図表11)。老人ホームの利用者総数は1万7,118人である。このうち公立の利用

者数が1万4,827人、民間の利用者数が2,291人で、民間の老人ホーム利用者数の割合は13.3%であった。ただし、民間の老人ホーム利用者の割合はMaakunta間で大きく異なり、Uusimaaが39.8%と他のMaakuntaを圧倒的に引き離している。Uusimaaを除いたMaakuntaはいずれも全国平均(13.3%)に達していない。また、民間の割合がゼロもしくは1%台のMaakuntaも6つ存在している。民間の老人ホーム利用者数の実に3分の2がUusimaaに集中しているのである。

24時間サービスつきの高齢者用住宅の利用者総数は2万5,684人である。うち公立の利用者数が1万2,123人、民間の利用者数が1万3,561人で、利用者総数に占める民間の割合は52.7%だった。民間利用者の割合が40%未満のMaakuntaは、Keski-Pohjanmaa(22.6%)、Ahvenanmaa(0%)など5つにすぎない。すでにみてきたように、Keski-Pohjanmaaでは75歳以上の高齢者の24時間サービ

図表11 老人ホームと24時間サービスつきの高齢者用住宅における公立利用者数と民間利用者数、民間利用者数の利用者総数に占める割合（Maakunta別）

(人、%)

	老人ホーム				24時間サービスつきの高齢者用住宅			
	利用者 総数	公立利 用者数	民間利 用者数	民間 割合	利用者 総数	公立利 用者数	民間利 用者数	民間 割合
全 国	17,118	14,827	2,291	13.3	25,684	12,123	13,561	52.7
Uusimaa	3,818	2,297	1,521	39.8	5,243	1,845	3,398	64.8
Itä-Uusimaa	373	372	0	0	230	88	142	61.7
Kanta-Häme	907	857	50	5.5	694	326	368	53.0
Päijät-Häme	364	337	27	7.4	879	427	452	51.4
Kymenlaakso	809	797	12	1.4	1,242	683	559	45.0
Etelä-Karjala	407	404	0	0	707	280	427	60.3
Varsinais-Suomi	1,894	1,822	72	3.8	2,076	900	1,176	56.6
Satakunta	1,262	1,216	46	3.6	1,555	634	921	59.2
Pirkanmaa	2,043	1,799	244	11.9	1,217	401	816	67.0
Keski-Suomi	1,014	944	70	6.9	1,386	855	531	38.3
Etelä-Pohjanmaa	724	700	24	3.3	1,136	462	674	59.3
Pohjanmaa	503	490	13	2.5	1,144	795	349	30.5
Keski-Pohjanmaa	94	94	0	0	715	553	162	22.6
Etelä-Savo	532	494	38	7.1	1,170	463	707	60.4
Pohjois-Savo	702	671	31	4.4	1,336	624	712	53.2
Pohjois-Karjala	348	319	29	8.3	988	476	512	51.8
Pohjois-Pohjanmaa	914	817	97	10.6	1,966	1,189	777	39.5
Kainuu	88	88	0	0	641	324	317	49.4
Lappi	199	186	13	6.5	1,246	685	561	45.0
Ahvenanmaa	122	122	0	0	112	112	0	0

- (注) 1. 2009年12月31日現在の利用者数。  
 2. Itä-Uusimaaは現在Uusimaaに統合されている。  
 3. 公立には自治体立のほか自治体連立をふくむ。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2009”, 2009.

スつきの高齢者用住宅の利用割合が最も高かったが、Keski-Pohjanmaaでは公立の24時間サービスつき住宅の利用が圧倒的に多いのである。また、Ahvenanmaaでは民間の24時間サービスつき高齢者用住宅の整備が進まず、利用者数は皆無である。これに対し、民間の利用割合が高いのは、Pirkanmaa (67.0%) とUusimaa (64.8%) であった。

老人ホームと24時間サービスつき高齢者用住宅の利用者数の公立・民間の割合はMaakunta間でばらつきが大きい。その中で、人口が多くて中心市の人口も多いUusimaa、Pirkanmaaにおいて、民間の割合が高いといえることができる。

#### (4) 24時間サービスつきの高齢者用住宅利用者数が多い自治体の分析

上記の(3)はあくまで、Maakunta別の比較であった。Maakuntaの内部には、都市も存在すれば農山漁村も存在する。当然、民営化の進行は都市と農山漁村とでは異なる。そこで、民営化の詳細を知るには自治体の分析が欠かせないと考え、民間の24時間サービスつきの高齢者用住宅利用者数が200人以上の自治体をすべて抜き出し、これらの自治体における24時間サービスつきの高齢者用住宅の利用者総数に占める民間利用者数の割合を示した(図表12)。民間の利用割合が最も高いのはTampere (98.5%)、続いてEspoo (98.1%)、

図表12 民間の24時間サービスつきの高齢者用住宅利用者数が200人以上の自治体における公立利用者数と民間利用者数、民間利用者数の利用者総数に占める割合

(人、%)

自治体名	所属Maakunta	民間利用者数	公立利用者数	24時間サービスつきの高齢者用住宅利用者総数	民間の利用割合
Espoo	Uusimaa	699	13	712	98.1%
Helsinki	Uusimaa	1,431	1,202	2,633	54.3%
Vantaa	Uusimaa	457	193	650	70.3%
Hämeenlinna	Kanta-Häme	283	82	365	77.5%
Lahti	Päijät-Häme	288	160	448	64.2%
Kouvola	Kymenlaakso	293	298	591	49.5%
Lappeenranta	Etelä-Karjala	336	54	390	86.1%
Turku	Varsinais-Suomi	607	219	826	73.4%
Pori	Satakunta	396	146	542	73.0%
Tampere	Pirkanmaa	419	6	425	98.5%
Jyväskylä	Keski-Suomi	230	299	529	43.4%
Mikkeli	Etelä-Savo	236	60	296	79.7%
Kuopio	Pohjois-Savo	270	40	310	87.0%
Joensuu	Pohjois-Karjala	267	72	339	78.7%
Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	278	61	339	82.0%
Rovaniemi	Lappi	231	151	382	60.4%

(注) 2009年12月31日現在の利用者数。

(出所) Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2009”, 2009.

Kuopio (87.0%) の順であった。さらに、図表12に掲げた16市のうち14市がMaakuntaの中心都市であり、残りの2市 (Espoo、Vantaa) がUusimaaの中で、Helsinkiに次ぐ人口規模の市であった。最

も民営化が進んでいる24時間サービスつきの高齢者用住宅で民間の利用割合が高いということは、それだけ都市で民営化が進んでいることが示されているといえよう。

## 5. 民営化の進展と民営化の内容の変化

### (1) 非営利組織中心で始まったフィンランドの民営化

フィンランドの民営化では、株式会社などの営利企業だけではなく、NPOなどの非営利組織による事業展開が大きいことが特徴になっている。とくにフィンランドの高齢者福祉サービス分野では、もともと非営利活動の歴史があることと、スロットマシン協会による非営利組織への資金の援助が大きな役割を果たしてきた。1980年代のフィンランドでは、民間サービスといえば非営利組織によるサービスであったし、1990年代半ばにフィンランドで民営化が進んだときも、営利企業よりも非営利組織の役割のほうが大きかったので

ある<sup>90)</sup>。非営利組織は規模が小さいけれども地域に根ざしたものが少なくなかった。地域の数名の篤志家が資金提供して建設された高齢者用住宅やデイサービスセンターなどが多数あり、民営化が進みだした1990年代半ばには、自治体はこのような非営利組織に社会福祉サービスをアウトソーシングをするケースが多かったのである<sup>91)</sup>。

### (2) いっそうの市場化と営利企業の台頭

しかし、フィンランドの社会福祉・保健医療サービスの民営化、とくに社会福祉サービスの民営化は現在大きく変化し、ドラスティックな市場

化の中にあるとあってよいであろう。図表13は、社会福祉サービス従事者数のうち、公立（自治体立、自治体連立）従事者数、非営利組織従事者数、営利企業従事者数の割合の変化を示したものである。

図表13から次のことが把握できる。

- ア 1990年から2009年までの間に公立従事者数の割合は87.9%から68.3%に下がった。これに対し民間従事者数は12.1%から31.7%に上昇した。
- イ 1990年と民営化の初期にあたる1995年は、民間従事者数のうち営利企業従事者数の割合が大変小さく（1990年0.5%、1995年1.6%）、非営利組織従事者数の比重（1990年11.6%、1995年11.9%）が圧倒的に大きかった。
- ウ 営利企業従事者数の割合は2002年の5.9%から2006年の10.8%、2009年の14.5%と上昇したが、非営利従事者数の割合は低下した（2002年18.1%、2009年17.2%）。

さらに、図表14をみてみよう。図表14は高齢者福祉サービス従事者数のみを取り出し、各高齢者福祉サービスごとに公立従事者数、営利企業従事者数、非営利組織従事者数の割合を、2000年と2010年を比較しながらみたものである。

老人ホームについては、公立の老人ホーム従事者数の割合が80%台前半を示した。民間のうち、営利企業の老人ホーム従事者数の割合は2000年に比べ2010年には伸長したが、非営利組織の従事者数の割合は2000年（14.1%）に比べ2010年（12.0%）に低下した。

高齢者用住宅（24時間サービスつきのもの、24時間サービスつきではないもの）については、2000年において公立従事者数の割合よりも民間従事者数の割合のほうが高く、他の高齢者福祉サービスよりも顕著に民営化が進んでいる。営利企業の高齢者用住宅の従事者数の割合は2000年の16.4%から2010年の29.0%に急増した。これに対

図表13 社会福祉サービスの従事者数のうち公立と民間（営利、非営利）の割合

(%)

	1990	1995	2000	2002	2006	2009
公立	87.9	86.6	79.3	76.0	71.4	68.3
民間	12.1	13.4	20.7	24.0	28.6	31.7
うち 営利	0.5	1.6	4.5	5.9	10.8	14.5
うち 非営利	11.6	11.9	16.2	18.1	17.8	17.2

(注) 公立従事者数には自治体における従事者数のほかに自治体連合の従事者数をふくむ。

(出所) Olli Karsio and Anneli Anttonen “Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of fo-profit services”, in “Marketisation in Nordic eldercare” edited by Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, 2013, S.107.

図表14 高齢者福祉サービスの従事者数のうち公立と民間（営利、非営利）の割合

(%)

	老人ホーム（注1）		高齢者用住宅（注2）		ホームケア（注3）		合計（注4）	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
公立	84.7	83.0	41.0	37.0	90.5	85.0	74.1	66.0
民間	15.3	17.0	59.0	63.0	9.5	15.0	25.9	34.0
うち 営利	1.2	5.0	16.4	29.0	4.9	13.0	6.7	17.0
うち 非営利	14.1	12.0	42.6	34.0	4.6	2.0	19.2	17.0

(注) 1. 老人ホームのほかに長期ケアの病院・診療所をふくむ。

2. 24時間サービスつきのもので24時間サービスつきではないものをふくむ。

3. ホームケアサービスのほかに比較的軽度な高齢者や障がい児・障がい者にサービスを提供する訪問介護サービスをふくむ。

4. 注1.～注3.のサービスを合計したものの割合である。

5. 公立には自治体のほかに自治体連合をふくむ。

(出所) Olli Karsio and Anneli Anttonen “Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of fo-profit services”, in “Marketisation in Nordic eldercare” edited by Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, 2013, S.108.

し、非営利組織の従事者数は2000年（42.6％）に比べ2010年（34.0％）には8.6ポイントの大幅減少となった。

ホームケアサービスについては公立従事者の割合が高く、2000年に90.5％、2010年に85.0％となっている。営利企業のホームケアサービス従事者数の割合は、2000年は4.9％と低かったが、2010年には13.0％に上昇した。これに対し、非営利組織のホームケアサービスの従事者数の割合は2000年（4.6％）に比べて2010年（2.0％）には低下した。

このように高齢者福祉サービスでは、2000年から2010年にかけて民間従事者数の割合が増大している。そして、どの高齢者福祉サービスでも、2000年から2010年までの間に営利企業の従事者数の割合の増加、非営利組織の従事者数の割合の低下がみられるのである。

### (3) 民間社会福祉サービスの事業所数や利用者数からみた営利企業の台頭

民間の社会福祉サービスの事業所数の変遷を示した図表15をみてみよう。民間の社会福祉サービスの事業所数は、2002年に3,018であったが、2005年に3,550、2010年に4,350に増大した。2002年と比較した2010年の増加率は44.1％であった。このうち営利企業の事業所数は、2002年に1,365、2005年に1,803、2010年に2,824となり、2002年に比べて2010年の増加率は実に106.7％となっている。とくに2005年から2010年にかけての増加率が高かった。これに対し、非営利組織の事業所数は、2002年に1,632あったが、2005年には1,726、2010年には2005年の12.6％減の1,509となり、減少傾向を示している。

向を示している。

さらに、図表では示していないが、訪問介護サービスの利用者数においても非営利組織の落ち込みと営利企業の台頭がみられる。2000年には非営利組織の訪問介護サービスの利用者数が1万5,000人程度存在したが、2010年にはその3分の2に落ち込んでいる。また、営利企業の訪問介護サービス利用者数が2010年には2万人に達したのである<sup>(2)</sup>。

図表13、図表14、図表15から、非営利組織中心に始まったフィンランドの社会福祉サービス、とくに高齢者福祉サービスの民営化は、ほぼ2005年を境に非営利組織が後景に退き、営利企業が民営化の中心的担い手として台頭してきていることが把握できるのである。明らかに、フィンランドの民営化の中身が、この10年間で大きく変容してきているということができるのである。一言でいえば、福祉の市場化が進み、「（企業が）稼げる福祉」が進んでいるのである。

### (4) 社会福祉サービスにおける大企業・グローバル企業の台頭

以上から民間の社会福祉サービスにおいて、ほぼ2005年以降、営利企業の役割の増加と非営利組織の役割の低下が明らかになった。注目されるべきは、営利企業の中で大企業やグローバル企業が台頭していることである。例えば、2008年のサービスつき高齢者用住宅では、利用者数が増加し、これに伴ってスタッフ数、売上高が増加したが、むしろサービスつき高齢者用住宅を運営する企業数は減少している。そして、それ以降もこのような傾向が続いている<sup>(2)</sup>。このことは、少なくとも

図表15 民間社会福祉サービスの事業所数

	2002	2004	2005	2009	2010	2002～2010 の伸び率	2002～2005 の伸び率	2005～2010 の伸び率
民間社会福祉サービスの事業所数	3,018	3,275	3,550	4,272	4,350	44.1%	17.6%	22.5%
うち 営利	1,365		1,803		2,824	106.7%	32.0%	56.6%
うち 非営利	1,632		1,726		1,509	マイナス 7.5%	5.7%	マイナス 12.6%

(出所) Olli Karsio and Anneli Anttonen “Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of fo-profit services”, in “Marketisation in Nordic eldercare” edited by Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, 2013, S.113.

サービスつき高齢者用住宅においては、大きな営利企業にサービス提供が集中し始めていることを示しているのである。

フィンランドでは社会福祉サービスに参入する営利企業のうち、とくに大きな企業が10社あり、この10社で働く合計従事者数は2008年に4,400人、2011年に7,800人を数えた<sup>89</sup>。社会福祉サービスを提供するすべての営利企業従事者数に占める10社の合計従事者数の割合は、2008年に20%であったが、2011年には30%に増加した。このような10社のうち1社のみが非営利組織から法人組織（営利企業）に切り替わった企業である。また、10社合計の売上高も2008年に2億1,000万ユーロだったが、2011年には4億1,000万ユーロに増加した。民間の社会福祉サービスでは、リハビリの会社、高齢者や児童、障がい児・障がい者の訪問介護サービス会社などで従事者数が10人未満の小さな会社が多い一方で、高齢者用住宅を営む営利企業を中心に、大企業、グローバルな企業が台頭しているのである。

大企業10社のうち、主に高齢者用住宅を運営するのはAttendo Oy、Mainio Vire、Mikeva、Esperi Care、Caremaの5社である。このうちフィンランドに基盤のある会社は1社のみで、残り4社はグローバル企業である。例えば、Attendo Oyはフィンランドの50自治体で事業展開する最大の高齢者福祉サービス事業者である。フィンランドだけではなく、スウェーデン、ノルウェーにおいても事業を展開し、この10年間で著しく発展した。そして、フィンランドに根ざした小規模な企業を統合しながら高齢者用住宅のケアユニットを増やしてきたのである。

#### (5) 大企業・グローバル企業の台頭の背景

では、なぜ、民営化が進行し、営利企業とくに大企業が台頭してきたのだろうか。

まず、国庫支出金制度の変化を挙げることができる。具体的には、1993年に地方分権的な財政改革が行われて福祉・保健医療包括補助金が導入されたことが大きかった。つまり、1984年施行の「社会福祉保健医療計画と国庫支出金に関する法律」では、社会福祉・保健医療の国庫支出金の役

割が大きかったが、この国庫支出金は経費支出ベースで自治体に交付されるとともに、使途が厳しく限定されていた。さらに、自治体が自治体サービスをアウトソーシングすることは規制されていたし、民間（営利、非営利）が提供する社会福祉サービスを自治体が購入する際に自治体が国庫支出金を用いることはできなかった。これに対し、包括補助金制度導入後は、自治体がほとんどのサービスをアウトソーシングすることが可能になった。自治体は自治体直営サービスだけではなく、民間（営利、非営利）が提供するサービスの購入に国庫支出金（包括補助金）を使うことができるようになったのである。さらに、包括補助金制度導入後は近親者介護手当についても、それまで認められなかった国庫支出金の使用が認められることになった。このような状況の変化により、1990年代半ば以降、自治体サービスの民間委託化が進んだのである。フィンランドでは、地方分権が実質的に自治体サービスの民間委託化を伴いながら進行していったといえることができるのである<sup>90</sup>。

次に、スロットマシン協会の補助金の助成方法の変化である<sup>91</sup>。スロットマシン協会の補助金は、非営利組織が社会福祉サービスを提供するのに大きな役割を果たし、フィンランドの非営利組織の発展に貢献してきた。つまり、1960年代と1970年代には非営利組織が運営する老人ホームの建設に、1990年代には非営利組織が運営する高齢者用住宅の建設に寄与してきたのである。スロットマシン協会の補助金は自治体や営利企業に出されることはなく、あくまで非営利組織にのみ助成するものであった。その際、非営利組織はスロットマシン協会の補助金を獲得するために自治体との間で購買協定を結ぶ必要があった。そして、自治体はサービスを非営利組織に委託することを通じ、非営利組織との間に良好なパートナーシップ関係を形成していったのである。

しかし、2001年の法律の改正は、「競争の中立性」を理由にスロットマシン協会の非営利組織への助成金システムの改革をもたらすことになった。つまり、法律改正によって非営利組織が提供する社会福祉サービスへの特別なとりあつかいに変化が生まれ、協働社会原則（非営利組織への配

慮)から市場競争原則への方向転換が行われたのである。これまで活動の条件に恵まれていた非営利組織は営利企業との厳しい競争にさらされることになった。営利企業に吸収されたり、その傘下に入る非営利組織が出てきた<sup>66)</sup>。また、非営利組織の中には収益のあがるサービス提供部門と他の活動部門(ボランティアな活動部門)を切り離し、サービス提供部門については営利企業との競争(価格競争等)に対応するため、新しい会社を設立することによって営利企業に転換したのもあった。このことはフィンランドにおける伝統的な非営利サービスの提供と市場競争原則(「競争の中立性」)の同時達成が大変難しいということを示したといえる。このような市場競争重視への転換は営利企業の成長・発展と非営利組織の落ち込みの招来に一役買ったといえるだろう。

第3には、バウチャー制度やPurchase-Providerモデル等の導入がある。バウチャー制度はサービスを受ける高齢者が事業者を選択できるしくみで、利用者選択権を強化するものである。また、試行的な導入で全国の自治体に広くいきわたっているものではないし、自治体によって運用の方法も異なっている。しかし、例えば、訪問介護サービスにおけるバウチャー制度の利用者数は2011年に9,000人になり(2007年は3,000人)、訪問介護サービスの全利用者の9%に達している<sup>67)</sup>。また、Purchase-Providerモデルは、自治体サービスの民間委託化を促進するのに役立った。

第4に、ARA(住宅金融開発センター、環境省の一部機関)の補助金の問題である<sup>68)</sup>。ARAの補助金は高齢者用住宅を建設する際に非営利組

織に財政支援として支出されていた。そこで、大企業やグローバル企業などの営利企業は、ARAの補助金を獲得するために補助金の受け皿となる非営利企業を立ち上げてきた。そして、少なくとも6,000万ユーロの補助金と、2億5,000万ユーロの無利子のローンがARAから支払われてきたのである。フィンランドにおいて社会福祉サービスを提供する営利企業とくにグローバル企業をめぐって多く議論されてきたのは、高齢者用住宅建設の際のARAによる公的財政支援の問題であった。現在のところ、ARAが営利企業によって所有される非営利組織に補助金を支出することは、法律上適切なものとされている。このようなARAの補助金のもつ役割も営利企業とくにグローバル企業の台頭に寄与しているといえることができるのである。

第5に、自治体が自治体サービスを民間委託する財政上の理由である。自治体は社会福祉・保健医療サービスをアウトソーシングすることを法律上義務づけられているわけではない。自治体はサービスをアウトソーシングしてもよいし、自治体直営サービスを維持し続けることもできる。アウトソーシングの場合、自治体連合にサービス提供を委託することも可能である。このような中で民間委託が進んでいるのは、自治体の歳出総額に占める社会福祉・保健医療費の割合が60%を超過している自治体が少なくない現実があり、今後いっそう高齢化が進み財政支出が増大するだろうという事情があった。このため自治体は効率性・生産性やコストを重視し、民間サービスの活用と民間委託の手法をとるようになったのである<sup>69)</sup>。

## むすびにかえて

(1) フィンランドの全産業に占める社会福祉・保健医療サービスの比重は大変高く、雇用への貢献度も高い。今後、フィンランドはヨーロッパ諸国の中で最も高齢化が進む国の1つになるのであり、社会福祉・保健医療サービスの役割はますます大きくなることが予測される。それとともに、医療費と介護費の上昇や負担をめぐる問題、サービス

提供のあり方が、現在、そして今後のフィンランドの大きな課題になっている。

(2) 高齢者福祉のサービス面で大きな変化がみられる。1990年代半ば以降2005年までの期間に、ホームケアサービスの重度者へのサービス提供の重点化が行われてきた。さらに、国の削減方針のもとで老人ホームの役割の縮小、サービスつきの高齢

者用住宅の増加がみられた。2005年以降はこのような傾向がいつそう進んだ。老人ホーム利用者数の減少が継続するとともに、長期療養の病院・診療所の利用者数が著減し、グループホームなどの24時間サービスつきの高齢者用住宅の利用者数が大きく伸びた。ホームケアサービスでは重度者へのサービスの重点的提供がいつそう強化される一方で軽度な高齢者へのホームケアサービスの提供が減少し、軽度な高齢者の自立支援を目的としたサポートサービスの利用者数と利用割合も低下した。さらに、サポートサービスの利用料の自己負担強化の動きがみられた。また、介護が必要な高齢者が自治体のサービスを使わず、親族など近親者による介護を受けるケースが増えている。1995年以降、近親者介護手当の利用者が増えたが、このような傾向は2005年以降も続いている。そして、高齢者福祉サービスの利用状況は地域別にかなり異なっている。ホームケアサービスにおいては重度者への重点的提供を行っている自治体と、そうではない自治体との差異が大きかった。

- (3) 保健医療サービスと社会福祉サービス、とくに社会福祉サービスの民営化が進んでいる。社会福祉サービスの中で最も民営化が進んでいるのは高齢者福祉サービスで、とくにサービスつき高齢者用住宅で顕著である。民営化の進み具合は、Maakunta間、自治体間で大きな差異がある。とくに高齢者用住宅では都市部で民営化の進捗度が大変高い。

注目されるべきは1995年から2005年までと、2005年以降とでは民営化の内容に違いがみられることである。フィンランドで本格的な民営化がスタートした1990年代半ばには非営利組織の果たす役割が大きかったが、2005年ころを境に様変わりし、営利企業が前面に躍り出、非営利組織が後景に退いた。このような傾向はとくに高齢者用住宅で顕著だった。

- (4) 営利企業の中で大企業が台頭していることが注目されなければならない。例えば、2008年以降の高齢者用住宅についてみれば、利用者数が増加し、これに伴ってスタッフ数や売上高も増加したが運営する企業数は減少した。このことは大きな営利企業にサービス提供が集中し始めていることを示

している。営利企業にとって最大のビジネスチャンスはサービスつきの高齢者用住宅であり、そこに大企業が参入しているのである。大企業の多くはグローバル企業である。

- (5) 大企業台頭の背景には、1993年の国庫支出金改革と包括補助金導入以前に厳しく規制されていた自治体のアウトソーシングの緩和、非営利組織に助成してきたスロットマシン協会の補助金助成方法の改革、バウチャー制度の試行的採用、高齢者用住宅を建設・運営する営利企業のARA補助金の活用、アウトソーシング等に関わる数度の法律改正があった。
- (6) 歳出の6割以上を社会福祉・保健医療サービスが占める自治体が増えた。自治体では現在と将来の財政事情を斟酌し、福祉・保健医療サービスを民間委託する動きが強まった。

本稿では、フィンランドの社会福祉・保健医療サービス、とくに民営化が最も進行している高齢者福祉サービスを検討する中で、フィンランドにおける福祉国家の変容を考察してきた。フィンランドの財政や経済はリーマンショック以降厳しい状況が続き、20歳代を中心に失業率が高い<sup>30)</sup>。このような中、給付の抑制や営利企業の台頭による民営化のいつそうの進行がみられるのである。明らかに1980年代末に確立したフィンランドの福祉国家は大きな変化にさらされているといえよう。今後も、財政・経済と福祉サービスの両面から、フィンランドの福祉国家の動向について検討していくことを筆者の課題にしたい。

#### [注]

- (1) 横山純一『介護・医療の施策と財源——自治体からの再構築』（以下、横山①と略す）第1章、同文館出版、2015年8月を参照。
- (2) 横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題——日本とフィンランド』（以下、横山②と略す）第5章、同文館出版、2012年3月を参照。
- (3) 横山②第5章を参照。なお民間の社会福祉サービスのうち自治体サービスの民間委託が8割、純粋な民間サービス（相対サービス）が2割である。これについては、Olli Karsio and Anneli Anttonen “Marketisation of eldercare in Finland : legal frames outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services”, (以下、Olli Karsio and Anneli Anttonenと略す) in “Marketisation in

- Nordic eldercare” edited by Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, 2013, S.112を参照。
- (4) 本稿は横山純一「フィンランドにおける高齢者ケアの現状と福祉民営化の動向（2005－2013）」『開発論集』（北海学園大学開発研究所）99号、2017年3月を、紙数の都合で縮小するとともに、必要な部分を加筆修正したものである。なお、筆者は、2019年1月に拙著『転機にたつフィンランド福祉国家——高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』、同文館出版、2019年1月、を出版した。あわせて参照されたい。
- (5) 2013年のフィンランドの全産業の雇用労働者数は230万1,751人、このうち38万5,479人が社会福祉・保健医療従事者数であった。Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2015”, 2015, S.399.
- (6) Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.416-417.
- (7) 横山①第2章。
- (8) Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2015”, 2015, S.465.
- (9) Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2015”, 2015, S.463.
- (10) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.90.
- (11) 横山①第1章。
- (12) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.89.
- (13) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.88, S.90-91.
- (14) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.90-91.
- (15) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.104.
- (16) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.90-91.
- (17) ホームケアサービスの定義は2.(1)のとおりであるが、**図表6**、**図表7**ではホームケアサービスを2.(1)で説明したものよりも広くとっていて、障がい児、障がい者をふくんでいる。この点については、Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Kotihoiden laskenta 30.11.2010”, 2010を参照。
- (18) 横山②第5章。
- (19) 横山②第5章。
- (20) 筆者が訪問したVihati自治体の高齢者用住宅とデイサービスセンターは非営利組織の運営で、主に地元の篤志家や教育者等が資金の提供をしていた。
- (21) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.108.
- (22) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.113-114.
- (23) フィンランドの大企業、グローバル企業については、Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.113-115を参照。
- (24) Simo Kokko “State subsidy reform in the Finnish social welfare and health services” in “Dialogi” edited by the National Research and Development Centre for Welfare and Health, 1992, S.6-8、ならびにOlli Karsio and Anneli Anttonen, S.92-93、Jan Klavus and Satu Merilainen-Porras “Governance and financing of long-term care for older people”, 2011, S.4を参照。とくに包括補助金導入時に書かれたSimo Kokko論文から学ぶ点は大きかった。
- (25) スロットマシン協会の補助金助成方法の変化については、Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.92-96を参照。
- (26) 筆者がスウェーデンのソルナ自治体でヒアリングした訪問介護会社のリーダーの1人は、以前には小さな訪問介護会社を営んでいた。大きな社会福祉サービス会社が小規模な社会福祉サービス会社を吸収したり傘下に収めるということでいえば、スウェーデンはフィンランド以上に進んでいると思われる。
- (27) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.100-102, S.117-118.
- (28) Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.93, S.115.
- (29) Juha Hämäläinen “Privatization of social care services in Finland”, 2010, S.2-9を参照。なおOlli Karsio and Anneli Anttonenによれば、フィンランドでは市場化、民営化の現状をどのようにとらえるのかに関する調査・研究は多様に行われているが、コスト、サービスの質、従事者の労働条件等について、まだ定まった結論が得られているわけではないとしている。Olli Karsio and Anneli Anttonen, S.115-117を参照。
- (30) 2008年に6.4%だった失業率（全国平均）が、リーマンショック以後高止まりし、2009年から2014年までほぼ毎年8%台で推移している。2014年の失業率が約17%のMaakuntaも存在する。15～24歳の失業率が最も高く、15～24歳の失業率は、2009年以降2014年までほぼ毎年20%前半で推移している（全国平均）。また、全年齢階層の中で最も生活保護受給率が高いのは20歳台である。失業率については、Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2015”, 2015, S.407-408を参照。生活保護受給率については、Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos “Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2012”, 2012, S.194-195を参照。





研究所資料 No.127

経済・財政・社会保障のこれまでとこれから

2019年5月 公益財団法人 地方自治総合研究所

