

社会 保障 研究

第5卷
第4号
2021年

「社会保障・税一体改革」以降の 医療制度改革

..... 遠藤 久夫

特集：社会保障と税の一体改革の 成果とその後

社会保障と税の一体改革は何であったか

—社会保障の充実・安定化の側面—

..... 中村 秀一

一体改革はなぜその目的を達成できなかったか

—社会保障の公費負担ルールの策定を急げ—

..... 田近 栄治

社会保障と税の一体改革と地方財政

..... 沼尾 波子

社会保障と税の一体改革：2040年を見据えた課題

..... 府川 哲夫

セーフティネット機能としての年金の意義

—2019年・財政検証とTFP上昇率の評価を巡って—

..... 小黒 一正

幼保無償化をどうみるか

—保育料負担の歴史的・制度的文脈と普遍主義—

..... 高端 正幸

財源としての消費税と福祉 (wellbeing)

..... 佐藤 主光

新たな政策課題としての居住支援

..... 白川 泰之

社会保障研究 第5巻第4号 (2021年) 目次

巻頭言

「社会保障・税一体改革」以降の医療制度改革 遠藤 久夫 432

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

社会保障と税の一体改革は何であったか—社会保障の充実・安定化の側面— 中村 秀一 435

一体改革はなぜその目的を達成できなかったか—社会保障の公費負担ルールの
策定を急げ— 田近 栄治 449

社会保障と税の一体改革と地方財政 沼尾 波子 460

社会保障と税の一体改革：2040年を見据えた課題 府川 哲夫 478

セーフティネット機能としての年金の意義—2019年・財政検証とTFP上昇率の
評価を巡って— 小黒 一正 489

幼保無償化をどうみるか—保育料負担の歴史的・制度的文脈と普遍主義— 高端 正幸 502

財源としての消費税と福祉 (wellbeing) 佐藤 主光 516

新たな政策課題としての居住支援 白川 泰之 530

投稿 (論文)

タイにおける高齢者介護システムの現状と課題：低・中所得国における制度
構築に着目して 三好 友良・奥井 利幸 545

情報

介護保険制度下での家族介護の現状に関する研究 (平成29～令和元年度) について 小島 克久 557

新刊紹介

アビジット・V・バナジー, エステル・デュフロ著, 村井章子訳『絶望を希望に
変える経済学 社会の重大問題をどう解決するか』(日本経済新聞出版社) 盖 若琰 559

巻頭言

「社会保障・税一体改革」以降の医療制度改革

少子高齢化の進展や社会保障費の増加と財政状況の逼迫を背景に、持続可能な社会保障制度の確立のため、社会保障の安定財源の確保と社会制度改革を目指したのが税・社会保障一体改革である。2012年に社会保障・税一体改革大綱が閣議決定され、その一環として社会保障制度改革国民会議が設置され、2013年に少子化、医療、介護、年金の4分野の改革の方向性が示された。その後、具体的な政策については、社会保障審議会等で審議してきた。改革の方向性として、高齢者3分野（医療、介護、年金）だけでなく、子供・子育て支援など、高齢者へ偏った保障の仕組みを改めるという特徴があるが、2019年に発足した全世代型社会保障検討会議では、その視点がより明確になった。

筆者は社会保障制度改革国民会議や全世代型社会保障検討会議、および社会保障審議会医療保険部会、同介護保険部会等に参加することでこの改革にかかわってきたが、検討の対象が社会保障だけでなく、税制や労働政策にまで広がりすそ野が広いのが特徴である。紙幅の都合上、最も深くかかわってきた医療制度改革に絞って論ずる。

一般に、医療保険制度改革（●で表記）は、決定までの時間はかかるが、決定後は仕組みの変更とともに当初の目標が達成されやすい。一方、医療提供体制の改革（○で表記）は、規制や誘導によって医療者や患者の行動を変容させる必要があるため、十分に目標達成できない場合がある。

1 制度改革が実行されおおむね目的通りの効果が得られているもの

●市町村国保の財政運営の都道府県への移行

財政の安定化のため市町村国保の都道府県への移管は従来から懸案事項であったが、国保の財政が脆弱なことから都道府県は消極的であった。国民会議での検討により、国保への公費投入を増やすこととともに2018年から財政運営の責任を都道府県へ移管することになった。

●被用者保険の適用拡大

将来の年金収入を増やすため、被用者保険に加入していない被用者を、要件を見直すことにより被用者保険に加入させるもの。数度の適用拡大が行われたが、直近の2016年には企業規模要件を緩和

して、約25万人（国保被保険者約15万人、健保被扶養者約10万人）が新たに被用者保険本人となり、その結果公費支出は240億円減り、事業主負担が170億円増加した。

●70-74歳の自己負担引き上げ

本来は2割負担であるが特例措置で1割負担となっていた70-74歳の自己負担を2014年に70歳になった人から順次2割負担に引き上げた。

●後期高齢者（75歳以上）の自己負担引き上げ

2025年には団塊の世代が全員後期高齢者になるため、現役世代の負担軽減のため後期高齢者の自己負担引き上げが議論されてきた。2020年には全世代型社会保障検討会議において2割負担の導入が決定され、具体的な所得区分は医療保険部会で検討された。部会では3割負担の現役並み所得層（7%）と低所得層（約4割）を除くすべてを2割負担とすべきと主張する経済界、保険者と、負担能力を考慮してもっと絞るべきという医師会、高齢者団体などが対立し、さらに政府と一部与党との間でも当初は決着がつかなかった。最終的には収入200万円以上（上位30%）に政治決着した。

2 制度改革が実行されたが十分な効果が得られていない

○地域医療構想

今後、都市部の高齢化と地方の人口減少が見込まれるため、医療需要の変化に合わせて病院・病床の機能や数量を調整する構想。画期的な取り組みであるが、再編成には強制力がないため、一部地域を除いてあまり進展していない。

○外来受診の適正化

高度な医療が外来でも行われるようになってきているため、医療資源の適正利用の視点から、このような大病院に紹介無く受診した場合、選定療養費として自己負担を課すこととした。数度にわたり自己負担額の引き上げや対象病院の拡大を行っているが、大病院志向は根強く十分な効果が出ているとはいえない。

○医師の地域偏在、診療科偏在の是正

医師の大都市集中、偏在問題は古くからあるが、医師がどこで働くかは基本的人権であるため勤務地を強制することは難しい。地域枠で入学した学生が増えていることが偏在是正に期待できるものの効果は限定的だろう。

3 制度改革が検討中：意見集約ができない

●薬剤費の自己負担の見直し

薬剤費抑制の手段の一つとして、市販薬で代替可能な「市販類似薬」の自己負担を引き上げることの検討。「市販薬に代替できない高薬価の新薬の処方が増えてかえって薬剤費が増加する」「製薬企業の新薬を市販薬に転換する誘因が低下し、セルフメディケーションに反する」などの反対があり意見集約はできていない。

●保険料や自己負担の算定に金融資産

高齢者は金融資産を多く保有しているのに、保険料や自己負担の算定に金融資産も考慮すべきという主張。「正確な補足ができず不公平」「金融資産の額は消費態度で決まる。勤儉貯蓄の阿りに厳しく、宵越しの銭は持たないギリギリに甘い政策だ。世間が納得するか」などの理由で合意は得られていない。

少子高齢化の進展と経済成長の鈍化という制約条件に加えて、新興感染症の拡大という複雑な環境変化が加わり、医療制度改革は待ったなしであり、より厳しい選択を迫られることになる。

遠藤久夫

(えんどう・ひさお 学習院大学経済学部教授)

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

社会保障と税の一体改革は何であったか ——社会保障の充実・安定化の側面——

中村 秀一*

抄 録

本稿の目的は、社会保障と税の一体改革の意義を、1990年以降の社会保障の歴史の中で確認することを目的としている。

まず本稿では社会保障と税の一体改革の検討の開始から制度改革の実現までの経過を確認する。その上で、この改革は社会保障の制度改革と財源の確保を一体として実現したものであり、これまで忌避されがちであった負担増に正面から向き合い、消費税の引上げによる社会保障財源の確保という従来の社会保障改革では成しえなかった成果を達成したことを明らかにする。

次に、これまでの社会保障改革は1955年以来の自民党の長期政権下で実施されてきたが、この改革は2009年の民主党政権の成立と2012年の自民政権への復帰という政権交代の最中で行われた改革であること、2009年の政権交代の前後で対立が深まった社会保障政策に関し、与野党間で合意が形成され、制度改革が実現したことに重要な意義があることを指摘した。

キーワード：社会保障と税の一体改革，消費税，3党合意，社会保障制度改革国民会議，全世代型社会保障

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 435-448.

で一体改革の意義を論ずる。

はじめに

筆者は仙谷由人官房長官（当時）に請われ、2010年10月29日付けで新設された内閣官房社会保障改革担当室の室長に就任し、2014年2月末日まで「社会保障と税の一体改革」の事務局を務めた。本稿は社会保障と税の一体改革の渦中にいた立場からの報告である¹⁾。

本稿では、Iで一体改革の経過を述べ、II～IV

I 社会保障と税の一体改革の経過

1 検討の開始

2009年8月の総選挙の結果、民主党への政権交代となり9月に鳩山（由紀夫）内閣が成立した。しかし、鳩山は沖縄の基地移転問題で行き詰まり2010年6月に退陣し、後継として菅（直人）内閣が成立した。民主党は直後（7月11日）の参議院選で

* 国際医療福祉大学大学院 教授

¹⁾ 社会保障と税の一体改革の主要関係資料については宮島俊彦監修（2018）『社会保障と税の一体改革—改革推進の軌跡と要点—』第一法規に収録されている。

敗北し、参議院では与党が過半数割れし「ねじれ国会」の状態となった。

このような状況下で2010年10月28日に首相を本部長とする「政府・与党社会保障改革検討本部」が設置され、「社会保障と税の一体改革」の検討が開始された。政権交代直前に当時の自公政権下で成立した税制改正法附則104条で社会保障に要する費用を勘案しつつ、2011年度中に消費税率の引き上げを含む税制改正を行う旨が規定されていた²⁾。この条文を手掛かりとして、野党である自民・公明両党の協力を得て社会保障と税制の改正を一体的に実施する途が選択されたのである。

同年11月には宮本（太郎）北大教授（当時）を座長とし、有識者5名で構成する「社会保障改革に関する有識者検討会」が設置された。この有識者会議が12月に取りまとめた報告書「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン」は、その後の一体改革の方向性を定めるものとなった。

これを受け12月14日に「社会保障改革の推進について」が閣議決定され、税制改正法附則104条が規定した「平成23年度までに」というスケジュール³⁾を念頭に置き2011年半ばまでに成案を取りまとめることになった。

2 成案の決定

2011年1月に内閣改造があり、自民党政権で閣僚経験者であった与謝野馨を一体改革担当大臣として登用することになった。与謝野は政府・与党のメンバー及び有識者で構成する「集中検討会議」を設置し、2月から精力的に各界からのヒアリングを実施した。5月12日には厚生労働省案（た

たき台）の提示を受け、6月2日に「社会保障改革案」をとりまとめた。

以後、政治プロセスに入るとして、与謝野は2011年6月3日に政府・与党メンバーで構成する「成案決定会合」を設置し、議論を進めた。成案決定会合では、片山（善博）総務大臣から消費税率引き上げ分の税収についての国と地方の配分について異議が出て、「国と地方の協議」に委ねられることになった。

これと並行して民主党内の「平場」の議論も行われたが、消費税増税の是非、引き上げ幅や実施の時期、前提条件などをめぐり党内調整は難航した。6月17日には与謝野から「社会保障・税一体改革成案（案）」が提示され、ぎりぎりの調整を続けた結果、6月30日に「成案」が決定され、7月1日に閣議に報告⁴⁾された。

成案の内容は、

- ①社会保障給付の公費負担は消費税収（国・地方）を主要な財源とする。
- ②消費税収（国分）の用途は、従来の「高齢者三経費」から年金、医療、介護、少子化の「社会保障四経費」とし、消費税収の用途の明確化と社会保障財源化を図る。
- ③引上げ分の消費税収（国・地方）は社会保障給付における国と地方の役割分担に応じ配分し、現行分の消費税収（国・地方）についての配分の基本的枠組みは変更しない。
- ④2010年半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げる。
- ⑤消費税率引き上げ分の5%の財源は社会保障の充実に1%、社会保障の安定化（その中には基礎年金の国庫負担1/2への引上げに必要な財

²⁾ 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条は税制の抜本的な改革に係る措置として、第1項で「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代（平成22年から平成31年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする」と規定した。

³⁾ 「平成23年度までに」という規定は、政府が23年度中に法案を国会に提出（「法制上の措置を講ずる」）する期限であると解され、そのためには2011年の年央には成案を得る必要があったのである。

⁴⁾ 民主党内反対派の要請により、閣議決定を避け、閣議報告に止めた。

源、消費税率の引上げに伴う社会保障における対応分を含む)に4%を配分する。

- ⑥社会保障改革の安定財源確保と財政健全化を同時達成し、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、同時達成への一里塚が築かれる。
 - ⑦改革にあたっては、「国と地方の協議の場」で真摯に協議する。
 - ⑧社会保障改革は、工程表に従って実施する。
 - ⑨経済状況を好転させることを条件として税制抜本改革を実施するため、附則104条の道筋に従って2011年度中に法制上の措置を講ずる。その際、経済状況の好転は、総合的に判断し、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとするとともに、不断の行政改革及び徹底的な歳出の無駄の排除を行う。
- というものであった。

3 難航した民主党内の取りまとめ

成案の決定後、厚生労働省では社会保障審議会の審議が開始された。年金部会が開催されると、年金の支給開始年齢の引上げが大きく報道されることになった。小宮山(洋子)厚生労働大臣は早々に今回の改正では支給開始年齢の引上げは行わないと述べ、年齢引き上げは「中長期課題」とされた。このように厚生労働省の審議会では部分的な後退が発生した。

菅の退陣を承けて9月2日に首相に就任した野田(佳彦)は、「成案を早急に具体化する」と言明した。民主党内では引き続き議論が重ねられたが毎回紛糾し、その様子は逐次マスコミで報道され、与党としてのガバナンスが問われるようになった。

党内の議論は12月30日ようやく決着し、政府・与党は2012年1月6日に「社会保障・税一体改革素案」を決定した。「成案」で先送りされていた消費税率の引き上げ時期は2014年4月に8%とし、2015年10月に10%とするとされた。

4 法案の国会提出と3党協議

民主党は「素案」をもって野党に協議を呼び掛けたが、野党はこれに応ぜず、政府は2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定し、3月30日に一体改革関連7法案を国会に提出した。

7法案については5月11日に衆議院で審議が開始され、「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」が設置された。委員会での審議に並行して6月8日から自民、公明、民主の3党間で法案の修正協議が開始された。そこでは、民主党が主張する「新たな年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」の取り扱いが論点となった。

3党協議は6月15日に合意⁵⁾に達し、「今後の年金制度、今後の高齢者医療制度にかかる改革については、あらかじめその内容等について三党間で合意に向けて協議する。」という確認もされた。法案は、6月26日に衆議院で、8月10日には参議院でそれぞれ可決して成立し、8月22日に公布された。

5 社会保障制度改革国民会議における検討とプログラム法の制定

3党共同の議員提出法案である社会保障制度改革推進法では、社会保障制度改革の基本的な考え方などを定めるとともに、社会保障制度改革を検討する社会保障制度改革国民会議(以下「国民会議」)を内閣に設置することを定めた。政府は、国民会議の審議の結果等を踏まえ、1年以内に必要な「法制上の措置」を講ずることが義務付けられた。

国民会議は2012年11月に発足、総選挙を経て2012年12月に第2次安倍(晋三)内閣が成立したが、引き続き審議を行い、2013年8月に報告書を取りまとめた。これを受けて政府は2013年12月に「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(いわゆるプログラム法)を国会で成立させた。

プログラム法に基づき、2014年6月18日に医療介護総合確保推進法(医療・介護関係の19本の法

⁵⁾ 合意内容は、①社会保障制度改革推進法案を提出する、②認定こども園法案を提出し、総合子ども園法案は廃案とする、③一体改革関連6法案を議員修正する、④一体改革関連8法案を今国会で成立させる、というものであった。

律を改正)が成立した。医療法などの改正による効率的で質の高い医療の確保と介護保険法などの改正による地域包括ケアシステムの構築を目指す改正であった。

2014年以降、このようにプラグラム法に沿った制度改正、診療報酬・介護報酬の改定等が行われた。

II 財源を確保し、負担を先送りしない社会保障改革(一体改革の意義1)

1 社会保障の制度改革と財源の確保の一体的実施

「社会保障と税の一体改革」の意義は、社会保障の制度改革と財源の確保を一体的に行ったことである、という単なる同語反復と思われるかもしれない。しかし、社会保障の制度改革の歴史を緋けば、年金制度改革や医療保険制度改革などの制度改革では、保険料については制度改革で議論されてきたものの、税財源(公費)については議論が及んでいなかったことが分かる。基礎年金の国庫負担の引上げ(1/3から1/2へ)を例にとれば、国民年金法の改正で国庫負担の割合の引上げは規定できても、その財源は確保されなかった(2009年改正)。

つまり、従来の社会保障改革は財源の面で「片肺飛行」を余儀なくされてきたのである。税法は財務省(国税)と総務省(地方税)の所管であり、税制改正については自民党税制調査会が強力な主導権を握っていた状況では、厚生省・厚生労働省だけでは社会保障の制度改革と税財源の確保を一体的に行うことは不可能であった。

それが実現できるのは、内閣主導以外ではありえないのだが、これまではそのような機会に恵まれなかった⁹⁾。本格的な非自民政権の成立という2009年の政権交代とその行き詰まりが、「社会保

障と税の一体改革」を産んだといえよう。

2 社会保障と消費税の関係

冒頭(I・1)に述べたとおり、一体改革は社会保障財源として消費税を充てることを前提に検討が開始された。このことを理解するためには、消費税と社会保障をめぐる歴史を振り返る必要がある。

1989年4月に消費税(税率3%)が導入されたが、その直後の参議院選挙で消費税反対を唱える社会党が躍進した。自民党は過半数を割る惨敗で、参議院で与野党の議席が逆転した。政府は消費税の存続すら危ぶまれるような事態に危機感を持ち、国民の「目に見える政策」として高齢者の介護基盤整備のための高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)を策定した。その推進体制を整えるため、1990年には全市町村に老人保健福祉計画の策定を義務付けること等を内容とする「福祉8法の改正」が行われた。これがその後の介護保険制度の制定に繋がる最初のステップとなった。

1993年8月には細川・非自民8党派連立内閣が成立した。翌年2月に細川首相は突如、税率7%の「国民福祉税」構想を発表した。しかし、政府内の合意形成の不備とその用途について詰めの甘さを露呈し、この構想は数日で撤回された。この騒動を通じて消費税財源の用途として社会保障が強く意識されることとなった。

その直後の1994年3月に厚生省の「高齢社会福祉ビジョン懇談会」(宮崎勇座長)から報告書『21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～』が提出された。そこでは「年金、医療、福祉のバランスがとれた社会保障の給付構造」を実現すべきとして「年金制度の安定化、医療制度の安定化、効率化を図るとともに福祉等の水準を思い切って引き上げる」ことが提言された。そして、間接税

⁹⁾ 首相官邸で社会保障を議論する場として、小渕内閣において2000年1月に「社会保障構造の在り方に関する有識者会議」が設置されたことがあるが、4月の小渕首相の死去により10月に後任の森首相に報告書を提出して終了した。2001年の中央省庁の再編に伴い、総理府に設置されていた社会保障制度審議会が廃止され、経済財政諮問会議が社会保障についても議論する場とされてきた。言うまでもなく経済財政諮問会議は社会保障を専門に議論する場ではなかった。

の増収措置が講じられる場合にはその一定程度を社会保障の経費に充当することを検討し、その際当面の方向としては、緊急の課題である介護対策の充実等に充てていくことが適切であるとした。この報告書以後、厚生省は介護保険制度創設に向けて急ピッチで作業を進めることになった。

1990年代末になると不況の深刻化に伴い、社会保障制度の持続可能性について懸念が高まり、年金制度を中心として税方式の採用などの議論が盛り上がった。1999年10月には自民党、自由党、公明党の3党連立政権が成立した。その連立協議で、自由党は年金、老人医療及び介護については税方式を採用し、その財源は消費税を充てることを主張した。その結果、税方式の採用には至らなかったものの、国分の消費税は、基礎年金、高齢者医療及び介護の国庫負担分である「高齢者3経費」に充て、その旨を予算書総則で規定することとされ、社会保障の財源として消費税が特別に充てられる途が開かれた。

3 財政の健全化の要請

一体改革の背景として、財政健全化の要請が強かったことも忘れてはならない。菅内閣の発足直後に「財政健全化計画」が閣議決定されている⁷⁾。

「財政健全化計画」では、国・地方の基礎的財政収支を少なくとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減し、遅くとも2020年度までには黒字化するという財政健全化目標を定めており、その実現に向けた取り組みが求められた。

I・2及び3で述べたとおり、一体改革では社会保障改革と財政健全化の同時達成の実現と消費税率の引上げによる2015年の中間目標の達成が目指された⁸⁾。

4 基礎年金の国庫負担1/2への引上げのための財源の確保

さらに、基礎年金の国庫負担の1/2への引き上げのための財源の確保が懸案であった。

基礎年金の国庫負担の1/2への引上げが最初に議論されたのは、1994年の年金法改正の際である。94年年金改正法の附則第2条として「長期的で安定した年金制度を維持していくため」次期財政再計算の時期を目途として、「財源を確保しつつ、基礎年金の国庫負担の割合を引き上げることについて総合的に検討を加え、その結果に基づいて、必要な措置を講じるものとする」ことが規定された。

2000年の年金改正法では、附則第2条に「当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合を2分の1への引上げを図るものとする」とされ、1/2が明記されるとともに、実施時期も規定された。

さらに、2004年の年金法改正では国庫負担は1/2とすることを本則で規定した上で、附則で「 $1/3 + a$ 」の国庫負担が適用され、1/2への引上げの実施年度について附則第16条で、平成19年(2007年)までに「所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までの間のいずれかの年度を定める」と規定された。

2009年の年金法改正で、①平成21年4月から基礎年金の国庫負担を1/2とする、②国庫は、平成21年度及び22年度分については、財源確保法の規定に基づく財政投融资特別会計から一般会計への特例的繰入金を活用し、1/2との差額を負担する、③その後税制改正法の規定に従って行われる税制に抜本的な改革により所要の安定財源を確保した上で、基礎年金の国庫負担割合1/2を恒久化する、④それまでの間は②と同様に臨時的法制上・財政上の措置を講ずる、とされ、基礎年金の国庫負担

⁷⁾ 2010年6月26日・27日にG20のトロント・サミットが開催されており、「先進国は、2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させる財政計画にコミット」することが求められた。わが国は、このサミットに備え、財政健全化計画を策定する必要がある、6月22日に閣議決定した。

⁸⁾ 2014年4月には予定どおり消費税率が8%に引き上げられ、2015年の国・地方の基礎的財政収支の対赤字半減目標(対GDP比、2010年度比較)は達成した。

1/2が実現した。

しかし、上記③にあるように「その後税制改正法の規定に従って行われる税制に抜本的な改革により所要の安定財源を確保」が重い課題となっていたのである⁹⁾。

5 難航した一体改革のとりまとめ

2010年6月から開始された「成案決定会合」と並行して民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」で議員が自由に参加できる「平場」での議論が行われた。そこで際立ったのは増税反対派の意見である。その主張は、①現下の経済状況で消費税の引き上げを行うべきではない、②経済が回復すれば、税収が上がるので消費税引き上げは不要、③無駄の排除を徹底すれば財源が出てくる、などであった。これに併せて「辞める総理の下で決めるべきではない」という政局論が組み合わされた¹⁰⁾。結局、執行部提案の消費税率10%への引き上げ時期「2015年までに」を「2010年代半ばまでに」と改め、消費税率引き上げの要件とされた「経済状況の好転」について「前提として」を「条件として」に改めて、6月30日に政府・与党本部で「成案」の決定をみた。かろうじて「自ら設定した期限に結論を得る」という政権与党としての規律を何とか維持したのである。

成案の決定後、民主党は消費税の引き上げ時期、引き上げ幅を決めなければならなかったが、その党内議論も難航を極めた。9月に就任した野

田首相は年内決着を目指した¹¹⁾。民主党の調査会での議論は12月29日の深夜まで続けられ、外遊先のインドから帰国した野田首相自らが出席し、長時間にわたる議論に参加し、押し切る形でようやく決着した。その前日に民主党税調役員会がまとめた骨子案では、13年10月から8%、15年4月から10%という引上げスケジュールであったものが、それぞれ半年遅らせて決着となった。

政府は、2012年3月30日に消費税の引き上げを内容とする税制の抜本改正法案を閣議決定して国会に提出した¹²⁾。政府が法案を閣議決定するに当たっては、与党である民主党の法案審査が必要であることから、3月中旬から政調会長の下に関係調査会、部門会議の合同会議で法案審査が行われた。ここでも民主党の党内議論は難航した。消費税引き上げ「推進派」とこれに否定的な「慎重派」の議論が対立し、両者の溝が埋まらないまま時間が経過し、年度内法案提出のためには限界とされる3月28日未明（午前2時過ぎ）に政調会長により議論が打ち切れ、「慎重派」の怒号の中で法案審査は終了した。

このようにして税制関連法案は国会に提出されたが、これに不服な「慎重派」の議員が政務3役や民主党の役職について辞意を表明するなど、民主党内の対立は更に高まった¹³⁾。

2012年6月に民主・自民・公明の三党による修正協議が合意に達し、社会保障・税一体改革7法案の修正法案と新たに提出された「社会保障制度改革

⁹⁾ 2009年の税制改正法附則104条でもその旨が規定されていた。

¹⁰⁾ 当時、菅首相であったが、東日本大震災への対応をめぐる野党からも民主党内も「菅おろし」が強まり、退陣の条件と時期が焦点となっていた。

¹¹⁾ 菅総理の辞意を受けて行われた代表選挙では、「一体改革」のために増税もいとわないとする野田候補が代表に選ばれた。野田首相は、「一体改革」については「成案を早急に具体化する」とした。

¹²⁾ 年明けの2012年1月4日の年頭記者会見で、野田首相は、改めて社会保障・税一体改革が「一番大きなハードルだ」とし、発言の半分以上をこの問題に費やし、首相の意欲を示した。基礎年金国庫負担1/2の確保は、「自公政権以降、かなり苦心惨憺をしてきている状況」であるが、「もうこれ以上先送りできない状況」であるとした上で、一体改革については、「今週中に素案の正式決定」、「来週中に野党に協議を呼びかけ」、与野党協議を経て「大綱」をつくり、法案を「年度内に提出」と、これからの取り運びについて明言した。

¹³⁾ 民主党内の議論は繰り返し出発点まで戻り、「成案」や「素案」で決められたことまで再度議論を蒸し返す、「卓袱台返し」の議論が横行する会議であった。民主党の議員には、物事を決定していかなければならないと自覚の欠如、財源やマンパワーなどさまざまな制約がある中で政策を実行していかなければならないという政権与党の立場への無理解、あるいは時として国民に不人気な政策でも国益のためには断行しなければならないという国家運営についての責任感の不在が目立った。

推進法案」が6月26日に衆議院で可決した。衆議院の特別委員会における100時間を超える審議を踏まえ、3党がそれぞれ歩み寄る形で修正に合意したのである。

その際、民主党の増税反対派（小沢グループ）は民主党を離党した。一体改革はこのようにして民主党としては党の分裂という高いコストを払わなければならなかった。

6 負担に正面から取り組んだ改革

社会保障をめぐる論議においては、長らく負担はできるだけ小さく、給付は大きくという声が強かった。その結果、現在の世代は自分たちで負担している以上の給付やサービスを受け、後世代に負担をつけ回している状態になっていた。一体改革は負担について逃げることなく正面から取り組んだ改革であり、その意義はいくら強調してもしすぎることはない。

特に1970年代から消費税をめぐって苦難の歴史を繰り返してきたわが国の政治の歩みを思うと、当時の与野党の3大政党が消費税の引き上げに合意した「3党合意」は画期的であった。

しかし、民主党内の合意形成は最後まで難航したし、最終的には民主党の分裂という形で決着した。「負担増から逃げない」ということ、とりわけ消費税率の引上げは政党にとって困難な課題であったのである。

Ⅲ 超党派の合意による社会保障改革（一体改革の意義2）

1 政権交代と社会保障

2009年の民主党への政権交代は、1955年以来我々が初めて経験する本格的な政権交代であった。一体改革はこの政権交代という政治環境の中

で、求められる社会保障改革をどのように実現していくかという課題への回答であった。

わが国において今後も政権交代が常態となるのであれば（少なくとも55年体制のように自民政権が今後半世紀にわたって続くと想定しないとすれば）、今回の政権交代で経験したことの検証は不可欠であろう。

2 民主党の社会保障政策と野党との軋轢

民主党への政権交代をもたらした総選挙（2009年8月）を民主党はマニフェストを掲げて戦い、勝利した¹⁴⁾。政権交代直後に取り組んだ2010年4月の診療報酬改定では10年振りのプラス改定（0.19%）を実現し、入院と外来の配分を予算でセットした¹⁵⁾。

民主党の目玉政策であった子ども手当については、2010年6月から公約の半額の月額1.3万円ではあったが支給が開始された。野党の自公両党がこれを「ばらまきの典型」として厳しく批判した。2011年3月に東日本大震災が発生し、その復興対策について野党の協力が必要になった。これに対し、自公両党は子ども手当の廃止を条件とした。その結果、子ども手当は2012年3月分まで支給した上で廃止され、以後、児童手当を支給することで3党の合意が成立した（2011年8月）。

子ども手当と並んで与野党が激しく対立したのが、民主党の「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」という政策であった。

2000年代半ばから「消えた年金記録問題」など年金制度の保険者である社会保険庁をめぐる不祥事が続発し、政府への信頼が失墜した。一方、民主党は現行の年金制度は持続可能ではなく、最低保障機能にも欠けるとして、当時の与党の現行制度を前提とする改革案をすべて否定してきた。そして、現行制度に替えて全年金制度を所得比例年

¹⁴⁾ マニフェストでは社会保障について①月額2.6万円の子どもの手当の支給、②新たな年金制度の創設（所得比例年金への一元化。月額7万円の最低保障年金の創設）、③医療・介護の再生（後期高齢者医療の廃止。医師数1.5倍。医療機関の診療報酬（入院）の増額）などを掲げていた。

¹⁵⁾ 従来、診療報酬の改定幅は政府が予算で決定するが、その配分については中医協（中央社会保険医療協議会）の審議事項とされ、予算で配分を決定することはなかった。2010年改定ではマニフェストどおり入院に多くの財源が割かれた。

金に一元化し、あわせて最低保障年金を創設するという「新しい年金制度の創設」を提案していた。

政権交代後は、民主党案が具体化されないことで、逆に野党から強く追及される立場になった¹⁶⁾。自公両党は民主党案の具体化を強く求めたが、民主党は2010年6月に「新年金制度の基本原則」という7項目を公表したにとどまり、政権担当期間中に具体的な制度設計はなされなかった¹⁷⁾。一体改革を与野党合意で実現するためには、「新しい年金制度の創設」は最大の障壁となっていた。

後期高齢者医療制度は、2006年の医療制度改革で法制化され、2008年4月に施行された。75歳以上の者は従来の医療保険制度から離脱し、新たに創設された別建ての後期高齢者医療制度に加入する制度である。施行時に、ごく一部の対象者に新しい保険証が届かないという不備が生じた。また、「後期高齢者」という名称が不評であったり、75歳以上の者を対象とした診療報酬が「年齢による差別」であると批判されたりした。このため、当時の福田首相は制度施行の初日に「長寿医療制度」と呼称を変えるという混乱振りであった。

民主党はマニフェストに「後期高齢者医療制度の廃止」を掲げ、政権交代後、長妻厚生労働大臣の下で高齢者医療制度改革会議を設置し見直しに着手した。改革会議は2010年12月には最終的な取りまとめを行った¹⁸⁾。

しかし、全国知事会はこの案に対し現行制度の改悪であるとして反対を表明するなど関係者間の

合意が得られず、後期高齢者医療制度の廃止についても民主党政権下では、それ以上の進展は図れなかった。

他方、自公両党は後期高齢者医療の廃止には反対であり、この問題も「新しい年金制度の創設」と並んで社会保障分野で最も与野党の間で隔たりが大きく、かつ、対立が根深い問題となっていた。

3 断絶から継承へー「有識者会議」の報告書

前述のとおり（I・1）、2010年11月に設置された社会保障改革に関する有識者検討会の報告書はその後の社会保障と税の一体改革の方向性を定めるものとなったが、この報告書で強調されたのは、自公政権の政策との連続性であった¹⁹⁾。

そこには、自公政権下における議論の蓄積への高い評価と超党派での改革の必要性への指摘があった²⁰⁾。そして中央省庁の再編で廃止された社会保障制度審議会を例に出し、「しかし、社会経済の変化が激しくなり、政権交代が例外的な事態ではなくなった今日こそ、こうした会議体が必要である。法律に根拠があり、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」（仮称）の速やかな設置を提案する。」とした。

まさに、2012年8月に制定された社会保障制度改革推進法で規定された社会保障制度改革国民会議の姿がここに先取的に示されている。

さらに報告書は「社会保障改革を支える税制のあり方」を論じているが、「消費税の用途明確化の

¹⁶⁾ 2004年の年金改正を担当したのは公明党の坂口（力）厚生労働大臣であったこともあり、公明党は2010年末に公表した同党の福祉ビジョンで一章を割いて民主党案の「欺瞞性」を追及した。

¹⁷⁾ 「新年金制度の基本原則」は、厚生労働省（2010）『平成22年版厚生労働白書』321頁参照。

¹⁸⁾ 「高齢者医療制度改革会議」は、厚生労働省（2011）『平成23年版厚生労働白書』239頁参照。

¹⁹⁾ 報告書は冒頭部分で「これまでの社会保障改革論議の総括」として「新しい社会保障のあり方をめぐる議論は、前政権下の社会保障国民会議、安心社会実現会議などにおいても開始されていた。社会保障国民会議は、社会保障の機能強化について具体的な提言をおこない、安心社会実現会議は、社会保障、雇用、教育の連携をふまえて安心社会への道筋を展望した。それらの議論は、参加と包摂の社会保障によって経済との好循環を展望するという点で、本報告書とも多くの共通点がある。ここには、党派を超えて共有できる、社会保障改革論の流れがある。こうした議論の蓄積を尊重しつつ、新たな視点からの検証も加えて、議論を発展させていく必要がある」とした。

²⁰⁾ 報告書は「年金をはじめとする社会保障制度には、長期的に安定した、継続的な仕組みが必要である。時々の政権ごとに、社会保障制度が大きく振れるならば、国民の不安はいや増す。幅広い国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせず、事実に基づいた客観的な議論をすすめることが大切である。こうした目的のために、与野党が対等に議論できる常設の会議体を設置するべきである。」と提言した。

必要性」として、自公政権の民主党への政権交替直前に規定した平成21年度税制改正法附則104条が引用されている²¹⁾。以後この条文が民主党内での消費税論議に重要な役割を果たしたことは既に記述したところである。(I・1)。

報告書の結語部分においても「与野党の国会議員や有識者で構成する「社会保障諮問会議」(仮称)の設置を急ぎ、とくに年金や医療について、本報告書の提起もたき台として、政権交代を越えて安定的に定着させるべき仕組みについての合意を形成するべきである。」とした。政権交替下における社会保障についての政策決定のあり方について、特に年金と医療を明示したのは「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」が与野党間で抜きがたい対立の元となっていることを強く意識したためである。

4 集中検討会議が果たした役割

2011年1月14日の内閣改造での与謝野(当時、「立ち上がれ日本」を離党して無所属の議員)の大臣への起用は大きな驚きをもって受け止められた。その後の国会でも与謝野の「変節」を追及する質問が少なくなかったほどだ²²⁾。前年12月の閣議決定でこの年の6月までに「成案を得る」としたが、報道機関の反応は「半信半疑」であった。内閣が本気に取り組むのか見定めがつかなかったのである。与謝野の登用は民主党にとっても「劇薬」の人事であったが、これにより俄然「政権の

本気度」が伝わることになった²³⁾。

与謝野は就任直後の1月21日に政府・与党の推進本部で「社会保障改革に関する集中検討会議」の設置を決定した。また、集中検討会議のとりまとめの後に政治レベルで決定するための成案決定会合を設けるとした。集中検討会議は「政治決定プロセスではない」とすることによって、民主党内議論からのフリーハンドを確保し、議論の停滞を回避したのである。集中検討会議はすべて首相官邸で開催され、毎回首相が出席し、議論は公開された。

与謝野は集中検討会議を頻繁に開催(ほぼ1~2週間に1度)することによって、改革案作成の進捗管理を図った。首相が出席するのでその度にマスコミで報道されることになり、検討状況が「見える化」され一体改革についての求心力が高まった。

5 集中検討会議における年金改革議論

与謝野は「あらゆる提案を検討の俎上にのせる」という方針を打ち出し、集中検討会議で経済団体、労働団体、地方団体、医療関係者、保険者などからヒアリングを行った。大臣の強い意向で新聞各社も対象となった²⁴⁾。このことは、一体改革についてマスコミの関心をさらに高めることになった。

また、「あらゆる提案を検討の俎上にのせる」とことで、年金改革についての民主党案が相対化され

²¹⁾ 報告書は「消費税の用途を社会保障に限定することは、すでに法律や閣議決定において決められていることを改めて確認し、こうした決定をさらに具体化し、国民が点検可能な条件を構築していく必要がある。すなわち、平成21年度税制改正法附則104条においては、「消費税の全額が制度として確立された年金、医療および介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられること」が決められている。また、この税制改正法に先立って閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」においても、「消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない」と明記されている。」とし、「政府は、この考え方を発展させ、消費税を社会保障目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなど、消費税の用途を明確化するべきである。」と踏み込んでいる。

²²⁾ 与謝野は、福田改造内閣で経済財政担当相に、続く麻生内閣では一時、財務相、経済担当相も加えて経済関連3閣僚を兼務した。政権交替の直前に自公政権の中核にあり、与謝野大臣の就任は継続性を象徴するものであった。

²³⁾ 実務的には社会保障・税一体改革の「専任大臣」が誕生したことの意義が大きい。これまで担当大臣は官房長官であった。閣内で最も多忙な官房長官が所管するのと専任大臣が所管するのでは、政策形成の速度が比較にならないほど高まった。

²⁴⁾ 新聞各社は年金制度改革などについて改革案を提案していたが、政府の会議としては異例であった。なお、朝日新聞はヒアリングに参加しなかった。

ることになった。各提案を整理することによって、所得比例年金に一元化することは将来構想として正面から否定はしないものの（「棚上げ」をして）、各提案に共通する「年金制度の当面する課題」の解決を優先するという方向性を打ち出すこととなった。

全制度を所得比例年金制度に一元化するという提案も、実現には被用者年金の一元化からスタートし、全制度の一元化を目指す「2段階改革論」であった²⁵⁾。

現行の2階建て年金制度を支持する論者の間でも、一階部分の基礎年金については全額税方式²⁶⁾から国庫負担は1/2までとする意見まで幅²⁷⁾があった。

二階部分の所得比例年金については、任意の拠出建てにするという意見（これは公的年金においては所得比例年金を廃止するという考え方で、見方によっては所得比例年金に一元化する主張に最も対立する）までであった²⁸⁾。

なお、現行制度の体系の維持を主張する立場も、被用者年金の一元化、非正規労働者への厚生年金適用の拡大、年金の最低保障機能の強化など現行制度の見直しは必要であるという意見であった。

また、基礎年金の額の引き上げを主張したの

は、連合（月額7万円程度）と毎日新聞（「将来的課題」とする最低保障年金の額を7万円とする）であった。

以上に述べた意見の幅が生じる背景には、年金制度に回せる税財源の規模をどのように認識するか、医療、介護、子育てといった「現物給付」への税財源の投入の必要性との優先度をどうとらえるかが根底にあった²⁹⁾。

このように「全制度を所得比例年金制度に一元化」と「現行制度の体系の維持」とでは、一見したところ相容れないようにみえるが、当面の改革（第一段階の改革）までではほぼ一致していたのである³⁰⁾。

ヒアリングの結果は「国民年金と被用者年金の一元化については、自営業者等の所得把握が難しい国民年金は別制度のままとして将来の課題とすべきとの意見や、第1段階の改革として、厚生・共済年金の一元化を行い、第2段階の改革として、全ての制度を一元化すべきとの意見があった。」とまとめられた（5月12日開催の集中検討会議提出資料「ヒアリングにおける意見について」）。

6月2日の集中検討会議で「社会保障改革案」がとりまとめられた³¹⁾。年金については、「新しい年金制度の創設」については「実現に取り組む」とされ、「国民的合意に向けた議論や環境整備を進

²⁵⁾ 所得比例年金に「一元化」（+最低保障年金で補完）か、基礎年金と所得比例年金の「2階建て」かの論点については、連合と毎日新聞が「一元化」を主張、ほかは「2階建て」の維持という意見であった。「一元化」という意見も、自営業者まで含む一元化は「第2段階の改革」（連合）、「将来的課題」（毎日新聞）とし、当面は被用者年金（厚生年金と共済年金）の一元化を実現すべきという意見であった。

²⁶⁾ 経済同友会、連合、日経新聞が基礎年金の税方式を主張した。連合は、第1段階の改革で基礎年金を全額税方式とし、第2段階の改革で所得比例年金に一元化する際に基礎年金を最低保障年金に転換するとした。

²⁷⁾ 基礎年金の国庫負担については、経団連は、将来ほかの社会保障分野への給付、財政状況を勘案しつつ2025年に税負担の割合を1/2から「段階的に引上げを図る」としているが、どこまで引き上げるのかは明示していない。それ以外の者は国庫負担割合を1/2という現行方式を支持した。

²⁸⁾ 経済同友会は、2階の所得比例年金は民間の金融機関等が運営する拠出建て私的年金とし、任意加入の制度にするとした。

²⁹⁾ 読売新聞は、医療・介護の安全網整備を視野に入れ、少子化対策を含めた社会保障全体を見据えなければならないということから、基礎年金の国庫負担1/2という意見であった。財源の2分の1とするとした。日経新聞は、医療・介護は保険方式がふさわしく、基礎年金は全額税方式とすべきとした。

³⁰⁾ 集中検討会議の委員の宮本太郎は、年金をめぐる議論について、その差異ばかりに注目するのではなく「認識やアプローチについては収斂が図られつつあるという方向性」を見定めるべきとコメントした。

³¹⁾ 社会保障改革案では改革の優先順位を、①子ども・子育て支援、若年者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④制度横断的な「貧困・格差対策」、「低所得者対策」と定めた。具体的な改革項目として、各分野について、「充実」「重点化・効率化」すべき項目が掲げられ、改革の「工程」として軸等が明示され、それぞれの所要費用が計上された。

める」とされたが、時期や所要費用は示されなかった。他方、「年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図る」事項として、①最低保障機能の強化+高所得者の年金給付の見直し、②短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第3号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し、産休期間中の保険料負担免除、被用者年金の一元化、③デフレ下のマクロ経済スライドの実施、支給開始年齢の引上げ、標準報酬上限の引上げ、④業務運営の効率化を図る（業務運営及びシステムの改善）の4項目が工程及び費用試算とともに示された。

6 一体改革関連法案の修正協議と3党合意の成立

2012年5月から始まった国会審議において自民党は「社会保障改革基本法」の制定を主張した。3党協議で「社会保障制度改革推進法」の提出が決まり、同法で「社会保障制度改革国民会議」が1年間設置されることになった³²⁾。

社会保障制度改革推進法では、第2条で基本的な考え方が、第5条から第8条までで年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策についての改革の基本方針が示された。さらに、既述のとおり「あらかじめその内容について三党間で合意に向けて協議する」との約束があり、国民会議の開催と並行して、自公民3党間の協議が行われた。国民会議の検討項目も3党から提出された。この意味で、国民会議は清家（篤）会長が繰り返し強調したとおり、「具体的なミッションを受け

た専門家の検討」であった。

社会保障と税の一体改革において国民会議が果たした役割は大きいものがある。本稿Ⅲ・3で説明したように、幅広く国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせず、事実に基づいた客観的な議論をすすめることの重要性が指摘され、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」（仮称）の設置が提案されていた³³⁾。

国民会議は、与野党間で対立が先鋭であった「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」の議論を「棚上げ」する場として設置されたものであり、これなくして2012年6月の3党合意はありえなかったのである。期せずして1年間と言う時限的な会議ではあったが、2010年12月の有識者検討会議の報告書の提言が実現したのであった³⁴⁾。

さらに、政府には社会保障制度改革の実施が義務付けられ、「必要な法制上の措置については、この法律の施行後一年以内に、第九条に規定する社会保障制度改革国民会議における審議の結果等を踏まえて講ずるものとする」（第4条）とされ、国民会議における審議の結果は政府によって実行されることが担保されていた。そのための財源は、まさに一体改革関連法によって消費税率の引上げが法定されているので、財源も約束された状況での審議が行われた。政府の多くの審議会、検討会が報告書を出しながら、棚さらしになることが少

³²⁾ 社会保障制度改革国民会議は2012年6月に自公民3党の議員提案である社会保障制度改革推進法によって、1年間に限り内閣に設置された会議である。会議については同法第9条で「平成二十四年二月十七日に閣議において決定された社会保障・税一体改革大綱その他既往の方針のみにかかわらず幅広い観点に立って、第二条の基本的な考え方にのっとり、かつ、前章に定める基本方針に基づき社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議する」とされていた。

³³⁾ 社会保障制度改革国民会議は約10年振りに首相官邸に設置された社会保障の検討の場となった。

³⁴⁾ 与野党間で意見が対立した「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」については、社会保障制度改革推進法で「今後の年金制度」、「今後の高齢者医療制度」は「国民会議で検討し、結論を得る」と規定された。民主党はマニフェストの方針は堅持したという立場であるし、自公両党はこれによって民主党案を葬ったという立場であった。3党間では社会保障制度改革推進法とは別に、これらの問題については「あらかじめその内容について三党間で合意に向けて協議する」と「確認」された。野党時代の自公両党は、これによって社会保障制度改革国民会議での審議が民主党の方針のとおり議論することはあり得ないという認識であった。まさに同床異夢であったが、このような形でしか3党の合意は形成されなかったのである。

なくないことを考えると、国民会議は極めて恵まれが環境で検討が行われたといえよう。

国民会議からの報告書の提出（2013年8月6日）を受けて、政府は社会保障制度改革推進法施行後1年以内という期限である8月21日に、「法制上の措置」の骨子を閣議決定した。この閣議決定で、この骨子に基づき「社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする法律案」を速やかに策定し、臨時国会の冒頭に提出することとした。

以後、いわゆるプログラム法の制定とそれに基づく関係法案の成立状況はⅠ・5で述べたとおりである。

Ⅳ 1990年代以降の社会保障改革の中での位置付け（一体改革の意義3）

1 1990年代以降の社会保障

戦後の社会保障の歩みは、1945年からの戦後改革期、1961年の国民皆保険・皆年金の達成、1973年の給付の大幅改善、1980年台前半の「福祉見直し」（第2臨調）という歩みを経て、1990年からは経済の長期的低迷下での社会保障制度の運営の時代となっている。

1990年代後半に経済の悪化が一層深刻となり、最初に医療保険財政が行き詰まって対応に追われることとなった。1990年代末には年金制度を中心に制度の持続可能性についての懸念が高まり、それまでの社会保障改革では提起されなかった「大胆な」見直し案が提案された。

2001年に小泉政権が成立すると内閣が掲げる構造改革の一環として2002年の医療保険改革、2004年の年金制度改革、2005年の介護保険法改正、障害者自立支援法の制定、2006年の医療制度改革と社会保障分野での改革が相次いだ。小泉首相は2006年に退陣したが、その直前に閣議決定した

「骨太方針2006」で以後5年間、国の社会保障予算の伸びを毎年2,200億円削減することとされた。

小泉内閣以後、安倍内閣（第1次）、福田内閣、麻生内閣と続いたが、いわゆる地域医療の崩壊、貧困・格差の問題の顕在化（「年越し派遣村」など）、「消えた年金記録問題」等社会保険庁の不祥事が続出し、社会保障についてさまざまな「ほころび」が露わになった。

福田内閣における「社会保障国民会議」の設置、麻生内閣における「安心社会実現会議」の設置など、「骨太方針2006」の給付抑制路線からの「方向転換」が模索されたが、実現に至らなかった。

政府が社会保障分野で失点³⁵⁾を重ね、「政権交代が目前」と意識される中で社会保障分野が与野党間の対決の見せ場となる一方、厚生労働省は不祥事への対応に追われ、小泉内閣のもとでの医療制度改革（2006年）を最後に制度改革は停滞することとなった。

2 停滞を打破した一体改革

社会保障と税の一体改革は、民主党政権が参議院の敗北で追い込まれた中で開始されたものであるが、政府・与党の本部を立ち上げ、官邸主導で改革が実施されることとなった。事務局が内閣官房に置かれ、厚生労働省に対し改革を迫る形となった³⁶⁾。

年金制度、医療保険制度等、具体的な制度改正については、厚生労働省の社会保障審議会の各部会で審議することが必要であった。従来、その場はステークホルダーの綱引きの場となり審議が立ち往生しがちであったが、「一体改革」では官邸主導という外圧で審議の停滞を押し切ることとなった。

³⁵⁾ 2008年4月にスタートした後期高齢者医療制度も立ち上がりにおいて躓き、民主党は後期高齢者医療制度廃止を主張し、攻勢をかけることとなった。

³⁶⁾ 民主党政権は国家戦略局を設置して重要政策の推進を図ることを目指していた。このため、国家戦略室が設置され官民の人材が集められたが、成果を上げたとは言い難かった。「一体改革」の事務局は内閣官房の官房副長官補室の別室として設置された。自公政権時の「従来ルート」に戻したといえよう。同時に、それまで国家戦略室で検討されていた「番号制度」（マイナンバーとして制度化）についても社会保障改革担当室に移管された。

3 全世代型社会保障への転換

一体改革における社会保障改革で強調されたのは、全世代型社会保障への転換であった。このことは検討の当初である2010年11月に設置された有識者検討会報告書で既に示されていた。

そこでは、わが国の社会保障について創設当時と社会環境が大きく変化する中で現役世代の子育て、失業、不安定就労などの課題に対応できず、機能不全が生じていると診断し、今後目指すべきは、高齢期に集中していた社会保障を改め「全世代対応型」に転換することと、子ども・子育て支援、若年層の就労・能力開発支援を中心に「未来への投資としての社会保障」とすると提案した。さらに、若い世代は社会保障について見返り感が乏しいまま負担感が増し、制度不信が高まっているとし、この負担と給付の歪みの是正が必要であると指摘した。そして、非正規雇用の増加や社会保険料の逆進性などによる「社会保険の揺らぎ」を税負担で補完することを求めたのである。

国民会議の報告書でも全世代型社会保障への転換が明記されている。報告書の冒頭の「国民へのメッセージ」で、清家会長は「何よりも社会保障制度を支える現役世代、特に若い世代の活力を高めることが重要です。子育て支援などの取組は、社会保障制度の持続可能性を高めるためだけではなく、日本の社会全体の発展のためにも不可欠です。全世代型の社会保障が求められる所以であり、納得性の高い社会保障制度のもとで、国民がそれぞれの時点でのニーズに合った給付を受けられるようにしていくことが大切」と述べている。さらに、報告書は総論部分で「社会保障改革の方向性」として8項目を掲げているが、その第2項目が「すべての世代を対象とし、すべての世代が相

互に支え合う仕組み」であり、「主として高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障への転換を目指すべきである」とし、「その際、全世代型の社会保障への転換は、世代間の財源の取り合いをするのではなく、それぞれ必要な財源を確保することによって達成を図っていく必要がある」としている。

さらに、「世代間の公平だけではなく、世代内の公平も重要であり、特に他の年代と比較して格差の大きい高齢者については、一律横並びに対応するのではなく、負担能力に応じて社会保障財源に貢献してもらうことが必要」とし、「これまでの「年齢別」から「負担能力別」に負担の在り方を切り替え」ることを提言しているのである。

終わりに

1990年代以降、わが国は少子高齢化の進展・人口減少社会への突入、経済の長期的低迷とそれに伴う雇用の不安定化、貧困格差問題の顕在化などの経済社会の大きな変動を経験した。また、1993年と2009年の非自民政権の成立によって1955年以来経験をしたことのない与野党間での政権交代があった。さらに、終戦直後のシャープ税制以来の直接税中心の租税構造の転換を図るとして導入された消費税の税率引上げが課題であり続けた30年であった。

社会保障と税の一体改革は、このようなわが国の経済社会の変化への対応、政権交代への適応、消費税増税の実現、持続可能で安定的な社会保障の確立という連立方程式についての解であった。

(なかむら・しゅういち)

What is the Comprehensive Reform of Social Security and Tax?: A Necessary Step to Protect, Evolve and Maintain Japan's Social Security System

NAKAMURA Shuichi*

Abstract

The purpose of this paper is to confirm the significance of the comprehensive reform of social security and tax in the history of social security in Japan since 1990.

First, this paper will confirm the process from the start of consideration of comprehensive reform of social security and tax till the realization of system reform.

On top of that, it will make clear that this reform has realized to integrate the reform of the social security system and the securing of financial resources as one, and tackled the increase in burden head-on which had tended to be avoided so far, and achieved the result that could not have been achieved by the conventional social security reform of securing social security financial resources by raising the consumption tax.

Second, the social security reforms until then have been implemented under the long-term LDP administration since 1955, but this reform was carried out amid the change of government, from the establishment of Democratic Party in 2009 to the return to the LDP administration in 2012, and points out that it is of significant importance that the ruling and opposition parties reached an agreement on social security policy, about which the conflict had deepened before and after the change of government in 2009 and then the system reforms were realized.

Keywords : Comprehensive Reform of Social Security and Tax, Consumption Tax, Three-party Agreement, National Council on Social Security System Reform, Social Security System Oriented to All Generations

* Professor, Graduate School of International University of Health and Welfare

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

一体改革はなぜその目的を達成できなかったか
——社会保障の公費負担ルールの策定を急げ——

田近 栄治*

要 約

本稿では消費税の創設から現在にいたる税率の推移を念頭に置きつつ、2012年の「社会保障・税一体改革大綱について」の検討から出発し、一体改革の財政面からの評価を行った。一体改革は当初、社会保障の財源確保と財政健全化を課題に掲げ、消費税を社会保障目的税化した。しかしその後、消費税の社会保障目的税化による、社会保障給付の充実が強調され、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標は、断念された。その一方、社会保障における公費負担は社会保険料と比べても、はるかに高い率で増加を続けている。一体改革において正面に置くべき課題は、社会保障における公費負担ルールを定め、その財源の確保を図ることだったはずである。しかし、消費税の社会保障目的税化が先行した結果、公費負担が増大を続け、現在に至っても財政健全化の目途が立っていないというのが、本稿の主張である。

キーワード：目的税，社会保障財源，公費負担

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.449-459.

I はじめに

社会保障財源の確保と財政健全化は、日本の経済と財政のかかえている最も重要な課題の一つである。それに取り組んだのが民主党政権下で取りまとめられた「社会保障・税一体改革大綱について」(2012年2月17日、閣議決定)(以下、大綱)である。その後、大綱の国と地方を合わせた2段階からなる消費税率引上げ案は、民主党、自民党と公明党の三党間で合意された。そして、自民党政権のもとで、2014年4月にその第1段階の5%から8%への税率引上げが実現した。

社会保障財源の確保と財政健全化に対して大綱の示した具体的指針は、消費税を社会保障財源目的税として、社会保障の持続可能性を高め、同時に財政健全化を達成するというものであった。すなわち、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降公債等の対GDP比を引き下げに向かうこととされた。しかし、現実は大綱の訴えた消費税の社会保障財源目的税化が、目標としていた財政健全化を不可能とした。

その背景は次の通りである。大綱は消費税率の10%までの引上げを提案し、上記の第1段階の引上げに続いて、2015年10月に第2段階として8%から10%への引上げが実行されることとなってい

* 一橋大学 名誉教授

た。しかし、この目標は2度にわたって延長されたいうえ、3度目には税率引き上げに先立ち、政府は「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日、閣議決定)を発表した。その内容は、消費税率引上げを前提として、社会保障充実のための新しい施策を実行するため、財政健全化のための財源が不足する。そのため、2020年度の財政健全化の達成は困難となるというものである。

消費税を社会保障目的税とすることによって、財政健全化は推進されるはずであった。しかし、実際にはその逆に、社会保障の充実を理由に財政健全化を断念するという結果となった。財政の観点からすれば、一体改革はその目的を達成できなかったと言わざるを得ない。

その原因は、消費税の社会保障目的税化が、一体改革を消費税率引き上げによる増収の配分に閉じ込めたことによる。水際の増税、税収配分に政治的な関心が集中しているうちに、社会保障財源に占める公費負担が増加を続け、それが財政に圧力をかけていることへの十分な配慮がなされなかった。その結果、気がついてみたら、増加する社会保障の公費負担が、日本の財政をますます厳しい状態に陥らせることになってしまった。

消費税の社会保障目的税化が招いたこうした皮肉な結果を回避しなければならない。そのためには真の一体改革が必要であり、そこで取り組むべき最も重要な課題は、社会保障への国の関与のあり方、具体的には社会保障への公費負担のルールを定めることである。それによって、目指すべき社会保障像を示しつつ、財政健全化を達成するべきである。

一体改革に関する以上の考えをもとに、本稿では以下、第2節で消費税率の推移を念頭に、一体改革の目指したものは何かについて検討する。第3節では、消費税の社会保障目的税化が、一体改革の目的を達成するために有効な手段であったか考える。第4節では、一体改革はなぜその目的を達成できなかったかについて述べる。第5節は本稿の結論であり、ここでは、これからの課題として、社会保障の公費負担のあり方とあるべき一体改革について述べる。

II 一体改革の目指したもの

1 消費税の税率の推移

一体改革の基礎資料として、消費税率の推移から始める(表1)。消費税は、1989年4月1日に創設された。税率は3%であり、すべて国税であった。その後、1997年4月1日に税率は引上げられたが、このとき、地方消費税が創設され、その税率は1%とされた。同時に国税である消費税の税率は、3%から4%に引き上げられたため、国と地方を合わせた消費税合計の税率は5%となった。

2014年4月1日に消費税と地方消費税はともに増税され、両者を合わせた税率は8%となった。その後、8%から10%への引上げは、当初予定されていた2015年10月1日、およびそのあとに予定されていた2017年4月1日の2回とも先送りされ、2019年10月1日に実現された。このときはまた、10%の標準税率と並んで8%の軽減税率が導入された。

次に、税率からみた消費税収の国と地方への配分を示す。消費税率の推移の説明からわかるように、消費税は国の税金であり、それに対して、地方に直接帰属する部分は地方消費税と呼ばれている。一方、国税である消費税の一部は、地方交付税を通じて地方に配分される(消費税の地方への配分比率を交付税率と呼んでいる)。したがって、地方消費税と国からの交付税を合わせたものが、消費税収のなかの地方の分となる。厳密に言えば、消費税収のこうした国と地方への配分方式

表1 消費税(国税)と地方消費税(地方税)の税率推移(%)

施行日	消費税	地方消費税	国と地方の消費税合計
1989.4.1	3	0	3
1997.4.1	4	1	5
2014.4.1	6.3	1.7	8
2015.10.1	消費税率(国地方)10%への引上げの先送り		
2017.4.1	消費税率(国地方)10%への引上げの先送り		
2019.10.1 標準税率	7.8	2.2	10
2019.10.1 軽減税率	6.24	1.76	8

出所：財務省(2020a)などにより筆者作成。

表2 税率からみた消費税収の国と地方への配分—地方交付税による配分を含む(%)

	国への配分	地方への配分			国と地方合計
		地方への配分合計 a=b+c	地方交付税分 (交付税率) b	地方消費税率 c	
1989.4.1	1.824	1.176 内訳は(注1)			3
1997.4.1	2.82	2.18	1.18 (29.5%)	1	5
2014.4.1	4.9	3.1	1.4 (22.3%)	1.7	8
2019.10.1 標準税率	6.28	3.72	1.52 (19.5%)	2.2	10
2019.10.1 軽減税率	5.02	2.98	1.22 (19.5%)	1.76	8

注1：1989年度改正では、消費税の20%は消費譲与税、残り80%の24%が地方交付税として地方に配分されている。1997年度改正以降は、地方消費税が導入され、消費譲与税は廃止された。

注2：交付税率とは、国税である消費税のうち地方交付税として地方に配分される割合である。

注3：地方消費税のうち1%分は使途の定めのない地方財源であり、残りは社会保障財源である。

出所：財務省(2020a)などにより筆者作成。

は、1997年度改正以降であり、1989年4月1日の消費税創設時当時の配分は、表2の脚注に記した方式によっていた。以上を通じて、結果的に消費税の国と地方への配分がどうなっているのかを税率を通じて示したのが表2である。

この表によって、消費税収の国への配分と地方への配分合計(a)を比較する。創設時当時、国と地方を合わせた税率は3%であり、全額消費税、すなわち国税であった。しかし、国から地方への税源の移転が行われた結果、3%の消費税は、国と地方との間で、1.824%と1.176%に配分されることになった。地方消費税の創設された1997年度では、国と地方を合わせた税率5%は、国と地方の間で、2.82%と2.18%に配分された。

以上および表2に示されたそれ以降の国と地方を合わせた税率の配分から明らかなおおりに、消費税収の国と地方の配分比率はほぼ6:4となっている。消費税、地方消費税という言葉の難しさに、国から地方への税源移転も加わって、消費税収入の国と地方の配分はあまり議論されることがない。しかし、消費税収入の40%は地方に配分されていることは、これからみていく社会保障と税の一体改革において、国と地方が両輪となって改革を進めていかなければならないことを訴えかけている。

2 「社会保障・税一体改革大綱」と消費税の社会保障目的税化

社会保障財源のあり方、そのなかで消費税の増税や福祉目的税化にどう取り組むべきかについては、本稿のはじめにで言及したように、民主党政権下でとりまとめられた「社会保障・税一体改革大綱について」(2012年2月17日、閣議決定)で検討が行われている。そこでは、日本の高齢化の水準が世界でも群を抜いたものとなるにもかかわらず、「社会保障制度は、現在でも全体として給付に見合う負担を確保できておらず、その機能を維持し制度の持続可能性を確保するための改革が求められている」とし、「今後は、給付面で、子ども・子育て支援などを中心に来るべき投資という性格を強め、全世代対応型の制度としていくとともに、負担面で、年齢を問わず負担能力に応じた負担を求めていくなど制度を支える基盤を強化していくことが必要である」との指摘を行っている。いずれもわが国の今後のあり方を考える上できわめて重要である。以下では、現在においても社会保障と税の一体改革の指針となっているこの大綱において、社会保障に係る財政と税についてのどのような議論がなされているかを検討する。

まず財政については、「第2部税制抜本改革」、「第1章税制抜本改革の基本的な考え方」において改革の全体像が示されている。すなわち、「一層

厳しさを増す我が国財政の健全化は、一刻の猶予も許されない課題である。今回の税制抜本改革は、こうした状況に対応し、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への第一歩を踏み出すものであり、これを通じて、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうこととなる」としている。

続いて、その先の目標として、「一方で、2020年度までには、さらに高齢化が進展し、社会保障費の増加が見込まれる。そうした中で、社会保障制度の持続可能性を確保するとともに、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降において公債等残高の対GDP比を安定的に低下させていくという財政健全化目標の達成へと向かうためには、名目3%程度、実質2%程度の成長の姿に近づいていくことを目指す「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)及び「日本再生の基本戦略」(平成23年12月24日閣議決定)を着実に実施していくとともに、財政健全化に向けた更なる取組を行っていくことが必要である」としている。

このように一体改革は、社会保障財政の持続可能性を高めると同時に、日本の財政健全化を実現することを目的にしていた。国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化はその後、2020年度の達成目標が後退し、コロナ禍の2020年7月の時点で、基礎的財政収支は国内総生産(GDP)の10%を超える赤字となっている。その後も2020年代をつうじて均衡する兆しをうかがうことはできない(内閣府、2020)。

大綱は財政健全化に続いて、「税制抜本改革の基本的方向性」で必要な税制改革へと議論を進めている。この箇所がその後の一体改革の基礎となっている部分である。ここでは、消費税の社会保障財源としての意義と目的税化について記されている。

その意義については、「社会保障改革と一体的に実施する今回の税制抜本改革の最大の柱は、社会保障財源を確保するための消費税率の引上げである。消費税は、高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定していることに加え、勤労世代など特定の者へ

負担が集中せず、経済活動に与える歪みが小さいという特徴を持っている。社会保険料など勤労世代の負担が既に年々高まりつつある中で、こうした特徴を持ち、幅広い国民が負担する消費税は、高齢化社会における社会保障の安定財源としてふさわしいと考えられる」と述べている。すなわち、消費税の高い財源調達力、税源としての安定性、広範な世代の負担などが社会保障財源としての消費税の特徴であるとしている。

一方、消費税の社会保障の目的税化は、消費税の基礎年金、老人医療および介護の福祉予算への充当を明記した1999年度の国の一般会計の予算総則規定から始まる。大綱はこの経緯も踏まえながら、消費税の社会保障の目的税化について次のように述べている。

「我が国においては、高齢化の進展等を見据え、平成元年に消費税を導入し、平成9年に税率の引上げを行った。また、平成11年度予算から、高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)に国分の消費税収を充てるいわゆる福祉目的化を行った(予算総則規定、筆者挿入)。しかし、消費税収に比べて高齢者3経費は急速に増加し、更なる高齢化の進展による社会保障費の増加に対応できない状況となっている。今を生きる世代が享受する社会保障給付について、その負担を将来世代に先送りし続けることは、社会保障の持続可能性確保の観点からも、財政健全化の観点からも困難である。社会保障の機能強化・機能維持のために安定した社会保障財源を確保し、同時に財政健全化を進めるため、消費税について2014年4月に8%、2015年10月に10%へと、段階的に地方分を合わせた税率の引上げを行う。その際、国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化するなど、消費税収(国・地方、現行分の地方消費税を除く。)については、その用途を明確にし、官の肥大化には使わず全て国民に還元し、社会保障財源化する。」このように、財政健全化や社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源として、消費税全額の社会保障目的税化が必要であるとしている。

大綱は続けて、「第3章各分野の基本的な方向性」の消費税の箇所で、上に記した税率の段階的

引上げスケジュールに加えて、負担調整や目的税化についてより具体的な議論を行っている。「消費税(国・地方)の税率構造については、食料品等に対し軽減税率を適用した場合、高額所得者ほど負担軽減額が大きくなること、課税ベースが大きく侵食されること、事業者の負担が増すこと等を踏まえ、今回の改革においては単一税率を維持することとする」として、軽減税率を排除し、単一税率を主張している。2014年4月1日に消費税の引上げがなされたが、実際の改正においてもこの主張は貫かれた。

目的税化については、「消費税収(国分)は法律上は全額社会保障4経費(制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用)に充てることを明確にし、社会保障目的税化するとともに、会計上も予算等において用途を明確化することで社会保障財源化する。消費税収(地方分(現行分の地方消費税を除く。))については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その用途を明確化する(消費税収の社会保障財源化)。その上で、今般の一体改革において盛り込まれた社会保障の機能強化の一環として、低所得者への年金加算、介護保険料・国民健康保険料の軽減措置等、きめ細かな機能強化策を着実に実施する」として、消費税をこれまで対象としてきた年金、老人医療及び介護の社会保障給付に加えて、少子化対策も加えた社会保障4経費の目的税として明確に規定した。また、医療においても、対象範囲は老人医療から医療全般へと拡大された。

その後、消費税法においても「消費税の収入については、・・・毎年度、制度として確立した年金、医療及び介護の社会給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」(消費税法第1条第2項)と明記された。同様の規定は、地方税(都道府県と市町村)においても設けられた。すなわち、1997年の改定で導入された地方消費税1%を除く、地方消費税分と消費税の地方交付税分を加えた額の用途についても、上記消費税と同様の規定が適用されることとなった。

大綱ではこのほか、所得税のいわゆる逆進性対

策についても議論されている。「所得の少ない家計ほど、食料品向けを含めた消費支出の割合が高いために、消費税負担率も高くなるという、いわゆる逆進性の問題も踏まえ、2015年度以降の番号制度の本格稼働・定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや所得控除の抜本的な整理とあわせ、総合合算制度や給付付き税額控除等、再分配に関する総合的な施策を導入する。上記の再分配に関する総合的な施策の実現までの間の暫定的、臨時的措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、給付の開始時期、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。」

ここで消費税の逆進性対策として提案されたマイナンバー制度の本格稼働、所得控除の抜本的整理とあわせた総合合算制度や税額控除制度など、重要な改革は実現しないままである。一方、貫くべきとされた消費税の単一税率は、2019年度の改正で軽減税率の導入により幕を下ろした。簡素な給付措置も、2014年4月の消費税率の引上げに伴い、住民税の非課税者などを対象に一人、1年15,000円の給付という形で実施されたが、低所得者対策、逆進性対策として軽減税率が導入されたことにより終了した。

3 大綱後の展開

大綱後、消費税率の引上げを巡って民主党、自民党および公明党の間の三党合意が成立し、2012年8月、大綱に示された消費税率引上げ案が国会で成立した。その後、三党合意に従って、2014年4月1日に、消費税率と地方消費税率を合わせた税率の5%から8%への引上げが実施された。このときには、政権は民主党から自民党に代わっていた。しかし、その後、2015年10月に予定されていた同税率の10%への引上げは、表1に示されているように、2度にわたり延長され、2019年10月に実施された。

この10%への税率引き上げに先立ち、政府は「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日、閣議決定)を取りまとめている。そのなかで、「人づ

くり革命」, 人材への投資のための施策に消費税増収分(5兆円強)のおおむね半分を充当としている。こうした「消費税率引上げ分の使い道の見直しにより, 国・地方のプライマリーバランスの黒字化の達成時期に影響が出ることから, 2020年度のプライマリーバランス黒字化目標の達成は困難となる。ただし, 財政健全化の旗は決して降ろさず, 不断の歳入・歳出改革努力を徹底し, プライマリーバランスの黒字化を目指すという目標自体はしっかり堅持する。」

財政健全化の旗は降ろさない。しかし, その実は, 2012年の「大綱」で掲げた2020年度までに国と地方の基礎的財政収支を黒字化するという, 一体改革の根幹となっていた目標の達成を放棄するものであった。消費税の増収をもとに計画された社会保障の充実が, 皮肉にも財政健全化をより困難なものとする結果となった。

Ⅲ 消費税の社会保障目的税化—有効な手段か

大綱に記されているように, 一体改革が目的としていたものは, 「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」である。しかし, 前節の最後でみてきたように, 消費税を社会保障のために目的税化としたことによって, 当初目的としていた財政健全化の達成が困難となったのが現実である。ここでは, 消費税の社会保障目的税化が一体

改革の目的を実現のために有効な手段であるかを検討する。

議論の前提として, 一体改革の対象とした社会保障経費(3経費と4経費)と消費税収との比較を行う。財務省は国の一般会計の各年度当初予算額をもとに, 表3に示された社会保障経費と消費税収を比較している。この比較に関して2点留意点を述べる。第1に, 社会保障経費, 消費税収ともに各年度予算ベースなので, 実績に基づいた比較となっていないことである。第2に, 国ベースの分析なので, 消費税収は消費税の国分, すなわち消費税のうち前節で説明した地方交付税部分を除いたものとなっていることである。すでに説明したように, 消費税の対象とする社会保障経費は, 一体改革前は3経費であり, 改革後の2014年度以降は4経費となっている。

以上を念頭に, 表3の社会保障経費(A)と消費税収(B)をみると, 社会保障経費が著しく増加していることがわかる。その理由の一つは, 2014年度から, それまでの3経費のなかの老人医療を医療全体としたこと, および子ども・子育てなど少子化対策が消費税の対象経費に加わったことである。一方, 消費税収は2014年度, 2019年度の税率引上げ効果を反映して, 2000年度の6.9兆円, 2010年度の6.8兆円から, 2020年度には17.5兆円となっている。

このように社会保障経費が消費税収より大幅に

表3 消費税の使途とされた社会保障経費と消費税収の間の「スキマ」(国の一般会計) 兆円

年度	社会保障3経費(A)					消費税収(B)	スキマ B-A	B/A (%)
	基礎年金	老人医療	介護		合計			
2000	4.5	3.3	1.3		9.0	6.9	▲2.1	76.9
2005	5.8	4.0	2.0		11.8	7.2	▲4.6	60.9
2010	9.9	4.6	2.1		16.6	6.8	▲9.8	41.0

年度	社会保障4経費(A)					消費税収(B)	スキマ B-A	B/A (%)
	基礎年金	医療	介護	子ども子育て	合計			
2014	11.4	10.9	2.8	1.9	26.9	11.9	▲15.0	44.3
2015	11.7	11.2	2.8	2.0	27.7	13.3	▲14.5	47.5
2018	12.3	11.6	3.1	2.1	29.1	13.6	▲15.5	46.8
2020	13.1	12.2	3.4	3.0	31.7	17.5	▲14.2	55.1

注: 各年度の金額は国の一般会計の当初予算額。消費税収は, 地方交付税分を除いた金額である。

出所: 財務省(2020a), 「福祉目的化」及び「『社会保障・税一体改革』による社会保障の安定財源確保」の推移」より筆者作成。

増加した結果、消費税収と社会保障経費の差が増大を続けている。表ではこの差を「スキマ」と呼んでいるが、2000年度の2.1兆円からその後ほぼ毎年増加して、2020年度には14.2兆円となっている¹⁾。また、消費税収の社会保障経費充足率（表中B/A）は、2000年度の76.9%から下がり続け、最近では、ほぼ50%ないしそれを下回る水準となっている。

以上表3に示された、社会保障経費と消費税収の事実に基づいて、消費税の社会保障目的税源化がどのような役割を發揮したかについて考える。以下では三つの役割を取り上げ、そのなかで実際に効果を發揮したのは「限界的役割」であることを論じる。

消費税の社会保障目的税源化の第1役割は、消費税をすべて対象とされる社会保障経費に充当することである。表3に示された通り、すべての年度で消費税収入をはるかに上回る社会保障経費が投入されているので、この観点に立てば、すでに消費税の社会保障目的税源化は100%達成されたことになる。しかし、これは現実をたんに追認しただけで、一体改革の目指した社会保障財源確保にも財政健全化のいずにも寄与しない議論である。

それに対して、第2の役割は、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させることである。これには二つの方向性がある。第1は、消費税を増税することにより、「消費税収＝社会保障経費」を実現することである。実際、表3のもととなった財務省資料（2020）では、表中の「スキマ」が埋まっていないことを理由に、「消費税収は全て社会保障財源に充てることとされています。しかしながら、社会保障4経費の合計額には足りていません」と指摘し、2020年度において国と地方を合わせた消費税の「スキマ」合計額が、19.8兆円（国14.2兆円、地方5.6兆円）となっていることを図示している。

しかし、この不足分20兆円を国・地方の消費税

増税で実現することは非現実であり、またそもそも不足分は、すべて消費税に負わせるべきものでもない。これに対して、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させる第2の方法は、社会保障経費を削減して、「消費税収＝社会保障経費」を実現することである。しかしこれは、表3に示されているように2020年度において、国では31.7兆円の社会保障経費を消費税収の17.5兆円まで削減することになる。地方でも12.8兆円の社会保障経費を消費税に係る税収である7.2兆円にまで削減しなくてはならない（財務省、2020a）。これもまた、現実的な政策からかけ離れている。

したがって、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させるために、総額としての社会保障経費と消費税収の均衡を目指すのであれば、経費削減と税収増の両方から接近しなければならない。しかし、消費税の社会保障目的税源化には、総額としての「消費税収＝社会保障経費」を実現しなくてはならないという財政規律が明記されていないので、その達成は困難である。また、2020年度においてほぼ20兆円にも達する「スキマ」を消費税の社会保障目的税源化によって達成することは不可能だ。

消費税の社会保障目的税源化の第3の役割は、消費税の増税額の使途を対象とされる社会保障経費に限定することで、社会保障財源確保と財政健全化の両面で「限界的」効果を發揮することである。消費税収の増加額を「△消費税収」、社会保障経費の増加を「△社会保障経費増加額」、財政赤字の削減額を「▲財政赤字」で表せば、「△消費税収＝△社会保障経費」、「△消費税収＝▲財政赤字」あるいは、「△消費税収＝△社会保障経費と▲財政赤字の組合せ」となる。

消費税の社会保障目的税化は、この関係（恒等式）の遵守を迫るためのメカニズムである。このことが実際に示されたのは、前節でも言及した「新しい経済政策パッケージ」（2017）であった。そこでは消費税の社会保障目的税源化の限界的な

¹⁾すでに説明したとおり、表3の社会保障経費と消費税収入額ともに当初予算額であり、実績を示したものではない。各年度当初予算と実績には乖離が生じるが、特に2020年度はコロナ禍があり、社会保障経費と消費税収入額ともに乖離幅が大きくなることが予想されている。

効果がどのように働くか明確に示されている。このパッケージのなかには、「社会保障の充実と財政健全化のバランスを取りつつ、安定財源として、2019年10月に予定される消費税率10%への引上げによる財源を活用する。消費税率の2%の引上げにより5兆円強の税収となるが、この増収分を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれおおむね半分ずつ充当する」と記されている。先の恒等式で表せば、

$$\begin{aligned} &\Delta \text{消費税収 (5兆円強)} = \\ &\Delta \text{社会保障経費 (「人づくり革命」, 人材投資,} \\ &\quad \text{約2.5兆円)} \\ &+ \\ &\blacktriangle \text{財政赤字 (約2.5兆円)} \end{aligned}$$

である。これはまさに、消費税の社会保障目的税源化が現実の経済政策でどのように機能しているかを示したものである。この結果、国と地方を合わせた消費税率を8%から10%に増やしても、財政健全化のための財源が十分確保されず、一体改革の原点でもあった2020年度までの国・地方の基礎的財政収支の均衡は断念された。社会保障財源の確保と財政健全化の二兎を追い求めた一体改革であったが、財政健全化の一兎ははるか遠くに

去ってしまった。

IV 一体改革はなぜその目的を達成できなかったか

2012年の「大綱」から始まる一体改革は、予算総則による消費税の用途の社会保障目的化を進めて、消費税を社会保障目的税とした。しかし、目的税化しても、消費税収と対象とされる社会保障経費の全体の均衡という形では効力を発揮しなかった。これは社会保障経費が消費税収をはるかに上回っている現実からすれば、当然だと言える。それに対して、一体改革が拘束力を持ったのは、その限界的な恒等式、「 Δ 消費税収 = Δ 社会保障経費 + \blacktriangle 財政赤字の組合せ」を通じてであった。うえにみたように、この制約は結果的には、財政健全化の先送りを理由づけるものとなった。

それだけではない。一体改革の視点からより重要なのは、社会保障における国と地方の負担（公費負担）の増加に歯止めがきいていないことである。この点を示したのが表4である。この表は、2000年度から2018年度の社会保障財源総額とその構成割合を示している。この間、社会保障財源の合計額は、89兆円から132.5兆円へと49%増加し

表4 社会保障財源の項目別推移

年度	財源額 (億円) 構成割合 (%)				
	合計	社会保険料	公費負担	資産収入	その他
2000	890,477 (100)	549,637 (61.7)	250,710 (28.2)	64,976 (7.3)	25,155 (2.8)
2005	1,159,019 (100)	553,297 (47.7)	300,370 (25.9)	188,454 (16.3)	116,898 (10.1)
2010	1,096,787 (100)	584,822 (53.3)	407,983 (37.2)	8,388 (0.8)	95,594 (8.7)
2014	1,372,611 (100)	651,559 (47.5)	450,231 (32.8)	217,195 (15.8)	53,926 (3.9)
2015	1,253,516 (100)	669,288 (53.4)	482,527 (38.5)	20,571 (1.6)	81,132 (6.5)
2018	1,325,963 (100)	725,890 (54.7)	503,870 (38.0)	44,284 (3.3)	51,919 (3.9)

注1：社会保障財源は、社会保障給付費のほかに運用損失・その他支出（施設整備費等）を含む全体の財源を指す。2018年において社会保障給付が、121兆5,408億円であるのに対して、社会保障財源額は132兆5,963億円である。

注2：社会保障財源のなかの「資産収入」は、公的年金制度等における運用実績の影響を受けるため変動が大きい。「その他」は積立金からの受入れを含む。

出所：国立社会保障・人口問題研究所（2020）、「平成30年度社会保障費用統計」。第14表「社会保障財源の項目別推移（1951～2018年度）」より筆者作成。

たのに対して、社会保険料は54.9兆円から72.5兆円に、公費負担は25兆円から50.3兆円に増加している。社会保険料の増加率は32%であるのに対して、公費負担の増加率は101%、すなわち倍増している。この結果、社会保障財源に占める社会保険料の割合が61.7%から54.7%に減少する一方、公費負担の割合は28.2%から38%へと増加することとなった。一体改革後の2014年度から2018年度においても、公費負担は増加を続け、45兆円の負担額は50.3兆円となっている。

社会保障と税の一体改革が目指すべき最も重要な課題は、高齢化の進んだ日本において、「社会保障制度の持続可能性を確保するとともに、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降において公債等残高の対GDP比を安定的に低下させていくという財政健全化目標の達成へと向かう」(大綱)ことだったはずである。しかし、一体改革を進めた後、この目的が先送りされただけでなく、社会保障における公費負担も増加を続けている。財政の観点からは、一体改革は失敗したと言わざるを得ない。

その原因は、社会保障財源として消費税の増税にウエイトを置きすぎた結果、社会保障における国の関与のあり方についての議論が不十分だったことによる。言い換えれば、公的年金、医療、介護および社会福祉(障害者支援、生活保護など)給付のために必要な公費負担のルールを定め、そこから推計される公費負担額を前提にして、その全体を消費税を含めて財源調達する観点から出発するべきであった。

しかし、一体改革では、社会保障における公費負担のあり方やその必要額について国民との間で合意形成を図る前に、消費税を社会保障目的税化し、社会保障の財源の一部だけを決めてしまった。その結果、表4に示されたように、社会保障における公費負担は適切に管理されることなく、増大の一途を辿ることになり、財政健全化も困難にした。一方、一体改革は社会保障費の充実を可能とする新たな財源の供給源となった。

社会保障と税の一体改革は、その当初の目的通り、社会保障財源の確保と財政健全化のために必

要である。しかし、あるべき改革は社会保障における国の関与のあり方、すなわち、公費負担ルールを定めることから出発するべきである。そのもとに必要な公費を消費税を含めた税全体で調達するべきである。その際、財源調達力や税制が消費者・生産者などの経済活動に及ぼす効果を考えると、消費税が社会保障の公費の最も重要な財源となることは明らかであるが、そのほかの税源なしに消費税だけで、社会保障に必要な公費全額を調達することは困難である。

V おわりに—公費負担のあり方とあるべき一体改革

本稿では消費税の創設から現在にいたる税率の推移を念頭に置きつつ、2012年の「社会保障・税一体改革大綱について」の検討から出発し、一体改革の財政面からの評価を行った。消費税を社会保障目的税化し、財源確保をすることを一体改革の中心とした結果、社会保障における公費のあり方という根本の議論がなされなかったというのが、本稿の主張である。

以下では、改革に向けて、日本の社会保障給付費の90%近くを占める基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担について、現状と問題について簡潔に述べる²⁾。より詳細な検討は田近(2019,

表5 基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担の現状

	保険者・保険制度	公費負担
基礎年金	国民年金	給付費の50%
医療保険	市町村国民健康保険	給付費の50% 後期高齢者支援金の50% 保険料負担軽減など
	協会けんぽ	給付費の16.4% 後期高齢者支援金の16.4%
	組合健保	後期高齢者支援金等への補助
	共済組合	なし
	後期高齢者医療制度	給付費の50% (国、都道府県、市町村=4:1:1) 保険料軽減など
介護保険	市町村	給付費の50% (国、都道府県、市町村=4:1:1) 保険料軽減など

出所：各制度に基づき筆者作成。

2020)で行っている。また、いわゆる「管理された競争」をはじめとする医療保険における政府の役割については、田近・菊池(2012a, 2012b)、小塩・府川・田近(2014)で論じている。

表5は基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担の現状を記したものである。ここから指摘すべきことは、基礎年金給付費の50%、医療保険では市町村国民健康保険や後期高齢者医療制度の給付費の50%、協会けんぽの給付費の16.4%、介護保険給付費の50%など、ほとんどすべて保険で給付の一定割合が公費負担となっていることである。

基礎年金、医療保険および介護保険はいずれも社会保険であり、給付にみあう負担、すなわち社会保険料を求めることで運営されるのが原則である。大きな給付は保険料に反映されることを通じて、給付の適正化が図られるはずである。しかし、日本の仕組みでは、多くの社会保険が半分保険、半分公費となっているため、保険者や保険制度の運営者のコスト意識は低下する。

医療保険や介護保険では、保険料がコストを反映していない結果、利用者や医療・介護サービス提供者の双方で需要が誘発される。しかも、公費負担は事後的にかかった給付費に基づいて支払われる結果、給付費の抑制はさらに困難となっている。少なくとも、公費負担のルールとしては、公費は事前に見積もったコストに基づいて支払い、各保険の財政規律を高める必要がある。またその先には、給付の一律公費負担の仕組みを改め、負担の対価を保険料にきちんと反映させると同時

に、個人の負担能力に応じた保険料の支援を行うなど、社会保障制度の抜本的な見直しが必要である。

こうした社会保障に係る公費負担の予見性の向上と抑制を図るべきである。その結果、どうしても必要な公費を消費税はじめそのほかさまざまな税源によって確保し、財政健全化を実現すべきである。これが社会保障と税の一体化のあるべき姿である。

参考文献

- 財務省, 2020a, 「消費税の使途に関する資料」, ホームページ。
- , 2020b, 「日本の財政関係資料集」。
- 小塩隆士・府川哲夫・田近栄治, 2014, 『日本の社会保障政策—課題と改革』, 東京大学出版会。
- 田近栄治, 2020, 「財政における社会保障費の現状—コロナ対策を含む財政の最新の状況を踏まえて」, 『税研』, 9月, 36-43ページ, 2020年。
- , 2019, 「社会保障と財政—医療制度改革を中心に—」, 成城大学経済研究所年報, 4月, 25-41ページ。
- 田近栄治・菊池潤, 2012a, 「医療保障制度における政府と民間保険の役割: 理論フレームと各国の事例」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第111号, 8-28ページ。
- , 2012b, 「日本の公的医療制度の課題と民間医療保険の可能性」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第111号, 29-47ページ。
- 内閣府, 2020, 「中長期の経済財政に関する試算」, 7月31日, 経済財政諮問会議提出。

(たぢか・えいじ)

²⁾ 財務省(2020b), 「23.社会保障分野 (1) 社会保障給付費の増」による。

Synchronized Reform of Social Welfare and Tax: Why Did It Fail to Achieve the Fiscal Balance of Japan?

TAJIKA Eiji*

Abstract

Social welfare reform with enhancing fiscal capacity was launched by the Government in 2012. The government called its initiative “synchronized reform of social welfare and tax” (synchronized reform, in short). The reform earmarked the revenue from the consumption tax (the value-added tax) to financing the social welfare. The intention of synchronized reform was that the social-welfare designated revenue should contribute to both better welfare and fiscal consolidation. The purpose of this paper is to evaluate the extent that the reform achieved these policy goals. Its main findings are that the welfare-earmarked tax gave a room for the government to increase social-welfare spending, but that the increased revenue by raising the rate of the tax was far smaller than the amount necessary to achieve the fiscal balance of the nation. In fact, the fiscal deficits of Japan have never been met since the reform, and the debt to GDP ratio has been expanding.

Keywords : Consumption Tax, Welfare Reform, Fiscal Reform

* Professor Emeritus, Hitotsubashi University

社会保障と税の一体改革と地方財政

沼尾 波子*

要 旨

社会保障・税一体改革は、拡大する社会保障支出に対応しながら財政再建を図ることが目指された改革であるが、この改革が地方財政ならびに地方自治体の行財政運営に与えた影響について考察した。地方財政計画を通じた国から地方への財源保障により、社会保障の充実のための財源は手当てされている。しかしながら、社会保障の自然増分や、消費税による財源手当てのない生活保護や障がい者福祉などについては、見合いの財源確保に向けて地方税改革や交付税原資の見直しのほか、投資的経費や人件費抑制にも結びついた。政府は地域共生社会の実現に向けて、公共私連携を通じた安心安全な暮らしの確保を掲げるが、ニーズの把握、事業者の連携と担い手確保、多様な主体の連携と協働には、情報共有と連携を図るための人材と資源が不足し、見通しも不透明である。地域の経済循環構築のなかで社会保障システムをデザインする必要がある、そのための財源確保が必要である。

キーワード：社会保障・税一体改革，消費税，地方財政，財源保障，公共私連携

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.460-477.

I はじめに

人口減少と少子高齢化の進展、そして暮らし方や働き方の変化により、国民の社会保障に対するニーズは多様化・複雑化しながら肥大化してきた。それにともない、国・地方ともに社会保障給付にかかる財源確保は大きな課題となっている。とりわけ地方自治体は現物給付を中心に社会保障の各分野で多くの役割を果たしており、一般会計歳出に占める社会保障関係経費の割合も年々高まっている。本稿では、社会保障と税の一体改革が地方財政もたらした変化について考察すると

もに、これからの社会保障のあり方を見据えながら、自治体の行財政運営の課題について検討する。社会経済構造の変化に対応した社会保障制度のあり方について、地方自治体の機能と役割という視点から考えてみたい。

II 社会保障・税一体改革が目指したもの

1 社会保障・税一体改革の経緯

はじめに社会保障・税一体改革（以下、一体改革）の経緯を確認しておく。

社会保障の充実・安定化とそのための財源確保、そして財政健全化の同時達成を目指す一体改

* 東洋大学国際学部 教授

革は、2008年1月の社会保障国民会議における検討に端を発す。毎年1兆円規模で増加する社会保障給付費の財源確保に向けて、2008年12月24日には「持続可能な社会保障の構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」が閣議決定され、社会保障の機能強化の工程表が示された。また中期プログラムを踏まえて「所得税法等の一部を改正する法律」附則104条において、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講じるとされ、消費税による財源確保の方向が示された。

その後、民主党への政権交代がおり、改革についての検討が進められ、社会保障の個別分野における具体的な改革検討項目が示されるとともに、改革後の社会保障費用の推計が行われた。改革全体を通じて2015年度には社会保障4分野（年金・医療・介護・子育て）について充実に要する額3.8兆円、重点化・効率化により1.2兆円程度の歳出削減となることが目途とされ、機能強化による追加所要額は約2.7兆円と見込まれた。

この推計とともに安定した社会保障財源の確保に向けて、消費税率（国・地方）を5%から10%まで引き上げる方針が示された。増収の5%分（13.5兆円程度）のうち、社会保障の充実に1%（2.7兆円）程度、社会保障の安定化に4%程度（年金国庫負担割合を2分の1拡大に伴う安定財源に2.9兆円程度、後代への負担のつけ回しの軽減に7.0兆円程度、消費税引上げに伴う社会保障支出の増に0.8兆円程度）を充てることとされた。

また、社会保障制度改革推進法が成立したのち、その進捗について、社会保障4分野の講ずべき改革の措置等についてスケジュール等を規定した「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（社会保障改革プログラム法）が制定され、社会保障4分野の改革に向けた検討事項とその実施時期、法案提出時期の目途について定められたほか、改革推進体制や地方自治に重要な影響を及ぼす措置に関する地方六団体との協議等についても定められた。この中では、社会保障制度改革に要する財源として消費税率の引上げによる増収分が全額充てられることとされ、

消費税は2014年4月に8%、2015年10月に10%へと段階的に引上げられることとなった。

その後、2014年4月に消費税率は予定通り8%に引き上げられたが、10%への引上げについては、経済状況等を理由として2度に渡って延期された。2019年10月に消費税率は10%とされたが、軽減税率が導入されたほか、「新しい経済政策パッケージ（人づくり革命）」を踏まえた消費税増収分の用途変更がなされ、幼児教育無償化、介護職の処遇改善や待機児童対策が追加されることとなり、いわば財政再建が先送りされた形で今日に至っている。

2 一体改革の理念にみる地方の役割

ここで、社会保障・税一体改革が地方自治体の行財政運営に与えた影響を考えるに際し、以下の3点を確認しておく。

(1) 消費税の国・地方配分割合と地方単独事業第1に、消費税の国・地方配分割合を決定する際に、消費税を通じた財源保障の対象となる事業と、対象とならない事業について線引きが行われたことである。

増大する社会保障給付費の財源を確保し、持続可能な社会保障制度を確立するという目標は、国だけではなく、地方にとっても同様である。消費税率5%引上げによる増収約13.5兆円のうち、地方への配分割合がどの程度となるかが、地方財政運営にとって重要事項であった。

2008年6月の社会保障国民会議中間報告では、社会保障給付費の国・地方負担の状況を示している。そこでは2005年度決算の数値に基づき、統計上把握されていた「社会保障給付費」の国負担が21.1兆円、地方負担分6.5兆円としたうえで、このほかに社会保障給付費に計上されていない地方の社会保障関係給付・サービスなどの支出が7.9兆円に及ぶという数値が示された。

当初、国の財政再建が優先され、消費税は「社会保障給付費」の水準をベースに国・地方で配分する案が示されたが、これに地方が反発し、消費税の配分割合をめぐる地方単独事業の取り扱いに

ついて、議論されることとなった。総務省による地方単独事業についての調査が実施され、総額6.2兆円におよぶ単独事業費とその内訳が示された。その後、地方単独事業のうち消費税増税分の算定対象とする範囲について、国と地方の協議の場での議論をへて、整理が行われた。

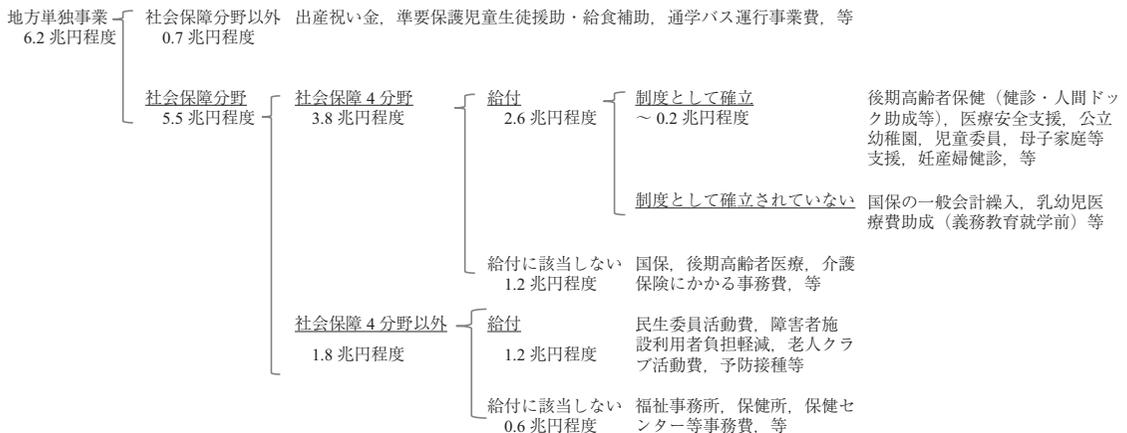
地方自治体が担う社会保障支出には、国庫補助負担をとまなう補助事業と、地方税や地方交付税等の一般財源による単独事業がある。そこで、「社会保障4分野」に属するか、「給付」のための経費か、「制度として確立されているもの」か、という3つの基準により、単独事業の分類が行われた(図1)。また、消費税配分割合への算入にあたっては、「社会保障4経費の分野に則った範囲の社会保障給付」における地方単独事業を対象とすることが基本とされた。さらにこれに「則った範囲」として実施的に、年金、医療、介護、少子化に対処するための施策という4つの政策分野と重複している事業や、一体として評価される事業も含まれることとされ、予防接種、がん検診、乳幼児医療、老人保護措置費等を加えて整理が行われた。

その結果、社会保障4経費の分野のうち、制度として確立しており、社会保障給付費に計上されているものが2012年度の時点で国23.1兆円、地方7.7兆円あるが、それに加えて、地方単独事業分として別途2.6兆円を追加することとし、その比率に応じて、消費税5%分について、国3.46%、地方1.54%を配分することとされた¹⁾。

(2) 消費税の給付費への充当

第2に、消費税の充当は社会保障給付費に限定され、職員人件費等に充当できないこととされた点である。

社会保障費用の安定財源確保に向けて、2008年の中期プログラムでは、国民の安心強化の3原則として「中福祉・中負担の社会を目指す」「安心強化と財源確保の同時進行を行う」「安心と責任のバランスの取れた安定財源の確保を図る」としており、国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保することが謳われた。中期プログラムではさらに、この消費税収につい



※下線は算入対象とされたもの(ただしすべてを含むものではない。)

資料：総務省(2012)「社会保障地方単独事業の分類」をもとに作成。

図1 社会保障地方単独事業費の分類

¹⁾ この地方単独事業費2.6兆円という水準については、対象となる社会保障4経費とされた3.8兆円と、「則った経費」として追加される0.5兆円を加えた4.3兆円をもとに、これに事務費及び事務職員人件費等と除外するために80%を乗じ、さらに一般財源総額に占める基準財政需要額の割合となる「標準的な行政水準」の割合75%を乗じて算出されたものである。

て「確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない」とした。そして予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示するとともに、全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てるとされた。既にみたように、確立・制度化した給付という点については広めの解釈がなされたが、社会保障の充実にかかる増収分は国民への給付に充てるという考え方が貫かれており、給付等にかかる職員人件費等への充当は認められていない。後述するように、このことはさまざまな福祉の現物給付を担う自治体の運営体制に大きな影響を与えている。

(3) 多様な主体の参加を通じた全世代の参加保障

第3に、それまで高齢者中心の保障だった日本の社会保障の形を全世代型にすることとあわせて、多様な主体の参加により、縦割りを越えた自助・共助・公助の仕組みを構築するとされた点である。

2010年の「社会保障改革に関する有識者検討会」報告書では、社会保障の3つの理念と5つの原則²⁾が示された。この理念と原則は、社会保障・税一体改革法のなかにも受け継がれており、「有識者会議で示された3つの理念、5つの原則を踏まえつつ、より受益感覚が得られ、納得感のある社会保障の実現を目指し、国民皆保険・皆年金を堅持した上で、給付と負担のバランスを前提として、それぞれにOECD加盟先進国の水準を踏まえた制度設計を行い、中規模・高機能な社会保障体制を目指す」とされた。

ここで留意すべきは、限られた財源を効率的に活用しながら、全国的に必要な社会保障給付を切れ目なく全世代に提供できる体制を構築するというナショナルミニマム保障の考え方と、支援型

サービス給付の分権的・多元的な供給体制の構築により、「地域や個人の多様なニーズに的確に対応できるよう、地方の現場における経験や創意工夫を取り入れた各種サービスのワンストップ化など」を図るとする分権型システムの構築という2つの方向性が混在した形で示されたことである。その両立のための財源確保が課題となっている。

III 社会保障・税一体改革とマクロの地方財政

1 地方財政計画にみる国から地方への財源保障

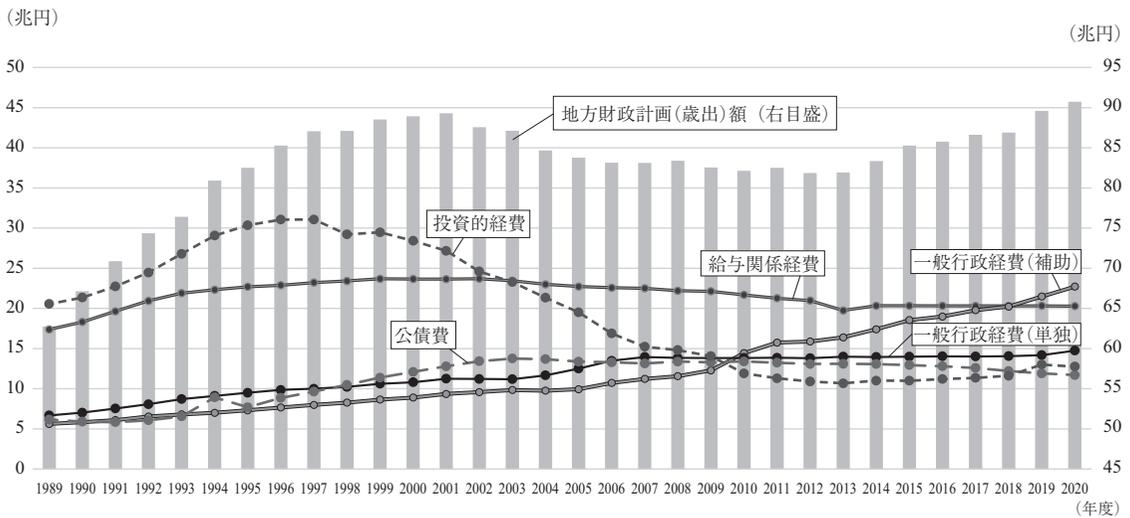
では、一体改革は地方財政にどのような影響を与えたのだろうか。はじめに地方財政計画を確認し、国の財源保障の状況を確認することとする。

地方財政計画とは、次年度の地方全体の歳入と歳出の総額の見込額を記載したものであり、これにより、地方交付税との関連において地方財源の総額を確保するとともに、地方自治体に対して行財政運営の指針を示すこと、国の財政経済政策の参考に資するものとされる。地方財政計画に計上された歳出については、見合いの財源手当てが行われることとされ、国から地方へのマクロベースの財源保障について確認することができる。

(1) 2000年代の行政改革と地方財政

図2は、地方財政計画における歳出総額とその内訳の推移を示している。地方財政計画（歳出）額は、2001年度の89.3兆円をピークに2012年度の81.9兆円まで減少している。この時期は、小泉内閣の下で構造改革が行われ、いわゆる三位一体改革や市町村合併が進められた時期でもある。特に投資的経費が大幅に削減となったほか、給与関係経費についても、縮小されている。民営化等の行政改革³⁾が進行し、社会保障の分野においても、介護保険制度の導入による民間事業者など多様な主体の事業参入、障害者福祉における自立支援制度、公立病院改革におけるPFI等の導入などが図

²⁾ 社会保障の3つの理念とは、参加保障、普遍主義、安心に基づく活力であり、5つの原則とは、①切れ目なく全世代を対象とした社会保障、②未来への投資としての社会保障、③地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制、④縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援、⑤次世代に負担を先送りしない、安定財源に基づく社会保障、である。



資料：総務省（各年度）『地方財政白書』をもとに作成。

図2 地方財政計画額（歳出）とその内訳の推移

られている。多様な主体の参入とともに、競争原理の導入を通じてサービスの効率化が期待された。この間、地方自治体の総職員数は大幅に減少し、限られた職員数で、増大する行政需要に対応する必要が生じている⁴⁾。

(2) 一体改革期の地方財政

いっぽう、一体改革を通じた社会保障の充実が行われる2014年度以降、地方財政計画額は年々増大し、2020年度には90.7兆円まで増大する。図2から歳出内訳の推移をみると、2014年度以降、投資的経費は横ばいから微増、公債費は公共投資減少の影響もありやや減少傾向にある。一般行政経費（単独事業費）については15兆円程度でほぼ横ばい、給与関係経費は減少傾向で推移している。これに対し、急増するのが一般行政経費（補助事業費分）である。国庫補助に裏付けられた一般行政経費の増大は、社会保障関連の支出による

ものが大きい⁵⁾。

図3は、地方財政計画の歳入総額とその内訳の推移を示している。地方財政計画はあくまでも計画額であり、歳入の見込みを示したものであるが、2012年度以降、地方税収入の増加と社会保障関連の国庫支出金が増加している。これらの財源を通じて、増大する一般行政経費等を賄うというスキームが見てとれる。

(3) 「一般財源総額確保ルール」と社会保障の充実

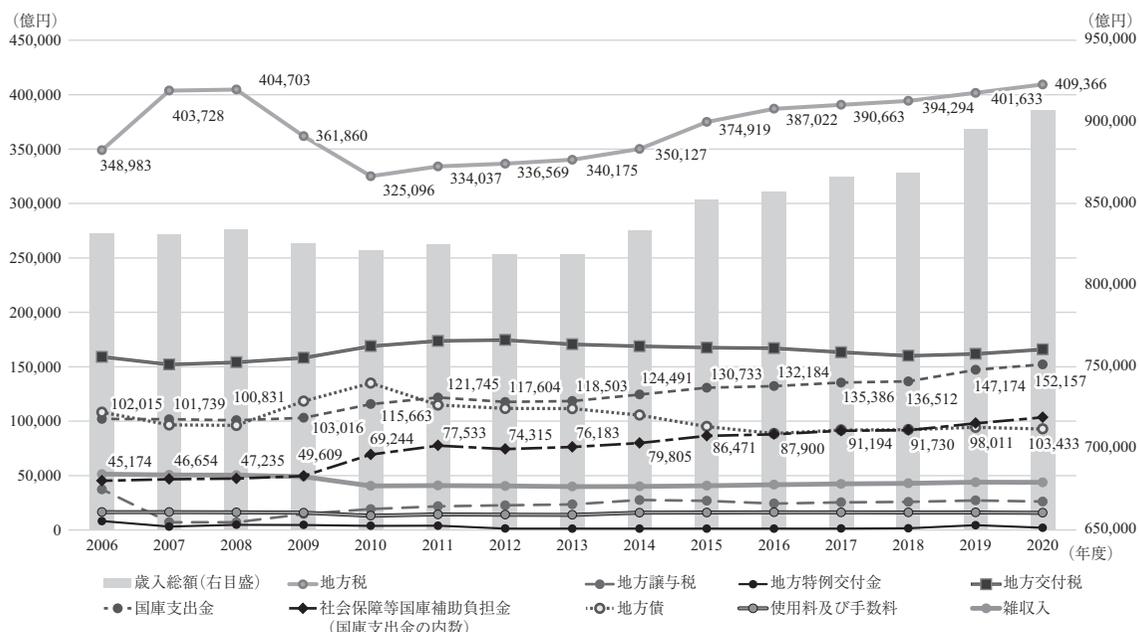
地方財政計画の規模は、国・地方の財政運営のあり方と深く関わりを持つ。国の一般会計では、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の改善という財政再建目標の達成に向けて、当面の財政運営において基礎的財政収支対象経費を対前年度比で据え置くこととされた。

いっぽう地方財政運営については、民主党政権

³⁾ 2005年の総務省「地方公共団体における行政改革のための新たな指針」では、自治体に対し、数値目標による定員の管理、給与の適正化、事務・事業の民間委託の推進などを主な内容とする「集中改革プラン」の作成が求められ、行政の簡素化・合理化のための対策として、経費・人員削減、事務事業の見直し、組織・機構の統廃合、外部委託など、削減型の改革が図られてきた。

⁴⁾ 1994年に約328.2万人だった地方自治体の職員数は2012年に276.9万人にまで落ち込み、その後も2016年の273.7万人まで削減が続いた。以後、ほぼ横ばいの状況が続き、2019年には274万人となっている。

⁵⁾ 2020年度には、地方向け補助金等のうち約75%が社会保障関係の補助金・負担金・交付金である。



資料：総務省（各年度）『地方財政白書』をもとに作成。

図3 地方財政計画額（歳入）の推移

下で、地方財政計画における一般財源総額確保ルールが定められた。ここでいう一般財源とは、国庫支出金などの用途が特定された財源以外で、地方税、地方交付税、地方譲与税や地方特例交付金等によって賄われる財源を指す。一般財源総額確保ルールとは、地方財政計画上、地方の一般財源総額については、2012年度の地方財政計画の水準を下回らないように実質的に同水準を確保するというものである。言い換えれば、地方一般財源の水準については、2012年度の水準より大幅に減ることはないが、「見合いの追加財源がない限り大きく増えることもない」ということでもある[小西(2019)]。したがって、社会保障支出の増分についても、消費税増収分が確保できれば一般財源は増えるが、それ以外には、たとえ高齢化が進むことで給付費が増大しても、一般財源の増額は期待できない可能性があることを意味する。

実際に一体改革では、消費税率の10%への引上げは2度先送りされたが、それに伴い社会保障制度改正の時期も先送りされており、財源と一体的な運用が図られている。税率引上げが延期された

2015年度の場合には、財源が増えないなかで、施策に優先順位をつけて取り組むこととされ、「子ども・子育て支援の充実」、「医療・介護サービス提供体制改革の着実な実施」、「国民健康保険の財政支援の拡充」が優先して実施されている。

表1は、一連の社会保障充実分の項目とそれに対する財政措置の推移を示している。社会保障の充実確保に充当できる財源は消費税率が10%となった2020年度の時点で、税率1%分の2.8兆円程度とされていた。表1から、子ども子育て支援の充実で0.7兆円、医療・介護で1.5兆円程度、年金で0.6兆円程度とされており、地方分は全体で0.89兆円程度とされており、それに沿った規模となっている。

[小西(2020)]は、2014年度以降の地方財政計画の一般財源総額の対前年度比での増額分が、「社会保障の充実」やその後に追加された「新しい政策パッケージ(人づくり革命)」にかかる地方負担分の増加(一般財源ベース)とほぼ見合っていることから、充実分について、財源保障がなされていると論じる。他方で、高齢化の進展に伴う社

表1 「社会保障の充実」分の推移

	2014年度		2015年度		2016年度		2017年度		2018年度		2019年度		2020年度	
	予算	(地方分)												
子ども・子育て支援	2,915	1,568	4,844	2,649	5,593	3,074	6,526	3,541	6,526	3,541	6,526	3,541	6,526	3,541
子ども・子育て支援	80	40	283	142	345	173	416	208	416	208	474	237	474	237
子ども・子育て支援	64	8	62	6	67	11	17	6	17	6	17	6	17	6
子ども・子育て支援	544	181												
子ども・子育て支援	43	22												
子ども・子育て支援	1,051	520	1,196	592	1,196	592	1,196	592	1,196	592	1,196	592	1,196	592
子ども・子育て支援	236	118	390	195	429	215	434	217	434	217	534	267	534	267
子ども・子育て支援	612	612	612	612	612	612	612	612	612	612	612	612	612	612
子ども・子育て支援	1,864	832	2,244	832										
子ども・子育て支援	42	5	248	31	248	31	248	31	248	31	248	31	248	31
子ども・子育て支援	298	172	2,048	1,154	2,089	1,044	2,089	1,044	2,089	1,044	2,089	1,044	2,089	1,044
子ども・子育て支援	10	0	20	0	32	0	44	3	50	3	61	4	68	4
子ども・子育て支援	4,962	2,713	13,620	6,833	15,295	7,340	18,388	7,877	18,659	7,927	21,930	8,402	27,111	8,829

注：金額は公費（国及び地方の合計額）。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。
 出典：厚生労働省資料をもとに作成。

会保障支出の自然増や、地方が独自に実施する単独事業等について、見合いの財源が確保できるかどうかは分からない。確かに消費税率引上げ分のうち1.54%相当分は地方財源として配分されるが、これは2012年度における国と地方の協議の場での議論を踏まえた配分割合である。その後もこの1.54%分で、地方における社会保障支出の自然増分等を賄うことができるとは限らないためである。

(4) 地方の一般財源確保策

このように、地方財政計画では「一般財源総額確保ルール」が設けられ、さらに消費税率引上げ分の財源は社会保障4経費へ充当することとされた。その結果、毎年度の地方財政計画策定では、高齢化に伴う給付費の自然増分や社会保障4経費以外の支出、すなわち生活保護費、障がい者支援等の需要額に対し、見合いの財源を確保することが、他の支出項目の抑制とともに模索されてきた。

歳入確保では、2014年度から2020年度にかけて、地方財政計画上で、社会保障の自然増分を含め、地方の一般財源総額を確保する方法としてさまざまな手法が用いられた。

① 地方税の見直し

第1に、地方税の改革を通じた水準超経費の抑制である。人口や企業の東京一極集中などを背景に、地方税のなかでも法人二税（法人事業税・法人住民税）の偏在性は大きい。その結果東京都など一部の自治体に相当額の水準超経費⁶⁾が生じていた。水準超経費とは、一般的な行政水準を超えて自治体が使える余剰財源のことである。国・地方をあげて財政状況が厳しい状況下では、東京都

など特定の自治体に税収が偏り、水準超経費が発生する状況を見直しその財源を、財政力の弱い自治体の標準的な行政サービスを賄う支出に充当できるよう、偏在性が高い地方法人二税の譲与税化、交付税原資化を行う改革が進められた。

一体改革以前の2008年度には、法人事業税のうち約2.6兆円分を地方法人特別税として国税化し、地方法人特別譲与税として2分の1を人口、2分の1を従業者数で按分して配分することとされた。その結果、水準超経費の縮小によって生み出された4000億円（2011年度は3000億円）が、2011年度までの間、交付税原資として計上された。これは税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税法系の構築が行われるまでの間の措置とされ、消費税率引き上げの時点で廃止された。

いっぽう2014年度税制改正には、消費税率8%引上げと同時に、法人住民税法人割について税率4.4%相当分を地方法人税として国税化し、普通交付税原資に充てる制度改正が行われた。2019年度の消費税率10%への引上げ時には、偏在性は正の観点から、地方法人税率は10.3%まで引き上げられている。

さらに、地方消費税の都道府県への清算基準についても見直しが行われた⁷⁾。地方消費税は、税収の一定割合が①各都道府県の小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合算額（消費額としての位置づけ）、②各都道府県人口、③従業者数に応じて按分計算により各都道府県に配分されていた。これが2015年度以降、人口基準の拡大と従業者基準の縮小が進み、2018年度には、消費額を基準とする配分割合が50%、人口を基準とした配分割合が50%となるよう改正が行われ、従業者基準は廃止された。県境をまたいだ消費に対し、消

⁶⁾ 地方自治体に地方交付税を配分する際、標準的な行政サービスを担うのに必要とされる基準財政需要額から、標準的な税収の75%（＝基準財政収入額）を差し引いた額を基準に、普通交付税額が算定される。標準税収の25%分は留保財源とされ、基準財政需要額のなかで十分に算定できていない歳出等に充当することが見込まれるものである。ところが交付税不交付団体の場合、基準財政需要額を上回る水準で税収が上がることから、留保財源を上回る「余裕」財源が生じることとなる。これが水準超経費といわれるものである。

⁷⁾ 2014年度までは税収の75%相当分が各都道府県の小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合算額（消費額としての位置づけ）、12.5%相当分が各都道府県人口、12.5%相当分が従業者数に応じて按分計算により各都道府県に配分されていた。これが2015年度にはそれぞれ75%、15%、10%へ、2018年度には50%、50%、0%とされた〔中里（2018）〕。

費税は消費者の居住地に帰属すべきとする考え方によるものだが、地方消費税は社会保障に充当する財源であることから、人口に応じた配分割合を拡大することが望ましいとする指摘もある。また都道府県から市町村に対する5%増税分の地方消費税交付金は、全額が人口を基準として配分されている。このように地方消費税は、消費額を基準とした配分から人口を基準とした配分割合を増大しながら譲与税化している。

以上のように、一連の地方税改革を通じた地方税の偏在是正と、水準超経費の縮減により、総額としての地方財源確保が図られてきた。しかしながら、こうした地方税の地方譲与税化ともいえる税制改正は、地方の課税権を損ねるものでもあり、地方自治体の租税政策の実効性を縮小させるものとなっている。

② 地方交付税率の見直し

第2に、地方交付税率の見直しである。2015年度に、交付税原資の安定性の向上・充実を図るため、法定率の見直しが行われ、地方交付税原資は所得税の32%から33.1%、法人税の34%から33.1%、酒税の32%から50%と変更され、たばこ税が除外された。

③ その他の一般財源確保策

このほかにも、各年度で、所要一般財源の確保に向けた対応が図られてきた。表2は、地方の財

源不足に対する地方財政対策の推移を示している。

地方の財源不足に対し、国が一般会計から加算を行い補填するのが「一般会計加算」である。これに対し、自治体が起債により財源調達するのが「臨時財政対策債（臨財債）の発行」である。2014年度以降、一般会計加算も臨財債発行額も減少傾向にある。特に臨財債は2019年度より新規発行分がなくなった。

その他には、地方交付税特別会計から国への元利償還の繰延が行われている。過去に地方交付税総額を確保するために、地方交付税特別会計借入によって地方交付税財源が調達されていたが、その償還については国と地方とで折半することとされており、計画的な償還が求められてきた。この償還を延期することで、必要財源を確保する対応が採られている。また、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用も行われた。地方公共団体金融機構では、業務を将来にわたり円滑に運用するために必要な準備金を上回る準備金は、国に帰属させることが法定されている。この資金を国に帰属させ、これを地方交付税原資に充当することで財源を確保している。

このように、社会保障支出は増大しているにもかかわらず、近年では地方の財源不足額について起債等による財源調達が減少している。消費税増

表2 地方財政対策における財源不足補填の状況（単位：億円）

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
一般会計加算	54,176	41,186	21,155	8,283	12,958	7,022	2,633	5,187
既往法定分	8,231	8,648	4,326	5,536	6,307	5,367	2,633	5,187
臨時財政対策加算	36,054	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655		
別枠加算	9,900	6,100	2,300					
財源対策債の発行	8,000	7,800	7,800	7,900	7,900	7,900	7,900	7,700
臨時財政対策債の発行	62,131	55,951	45,249	37,880	40,453	39,865	32,568	31,398
既往償還分	26,086	29,513	30,720	35,133	33,802	38,210	32,568	31,398
新規発行分	36,045	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655		
その他	8,500	1,000	4,000	2,000	8,400	6,995	1,000	1,000
国税決算積算分の先送り						2,245		
交付税特別会計償還先送り					1,000			
交付税特別会計余剰金活用	2,000	1,000	1,000		3,400	750		1,000
公庫償還金利変動準備金の活用	6,500		3,000	2,000	4,000	4,000	1,000	
合計	132,808	105,938	78,205	56,063	69,710	61,783	44,101	45,285

資料：総務省（各年度）「地方財政計画」をもとに作成。

表3 社会保障の充実と自然増の圧縮

	平成26(2014)年度	平成27(2015)年度	平成28(2016)年度	平成29(2017)年度	平成30(2018)年度	令和元(2019)年度	令和2(2020)年度
社会保障の充実	<ul style="list-style-type: none"> 子ども・子育て支援の充実 社会的養育の充実 育児休業給付の強化 地域医療介護総合確保基金(医療分)の創設 地域支援事業(認知症施策等)の充実 高額療養費の見直し 難病・小児慢性特定疾病の医療費助成 遺族年金の父子家庭への拡大 診療報酬本体改定 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども・子育て支援新制度の創設 社会的養育の充実 地域医療介護総合確保基金(介護分)の創設 地域支援事業の充実 国保の財政支援の拡充 被用者保険の支援拡充 介護報酬改定 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども・子育て支援新制度の充実 社会的養育の充実 地域支援事業の充実 国保の財政支援の拡充 被用者保険の支援拡充 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども・子育て支援新制度の充実 社会的養育の充実 地域支援事業の充実 国保の財政支援の拡充 被用者保険の支援拡充 年金受給資格期間の短縮 	<ul style="list-style-type: none"> 地域医療介護総合確保基金(医療分)の増額 	<ul style="list-style-type: none"> 社会的養育の充実 地域医療介護総合確保基金(医療分)の増額 医療情報化支援基金の創設 地域医療介護総合確保基金(介護分)の増額 地域支援事業の充実 介護保険料の更なる軽減強化 年金生活者支援給付金の支給 	<ul style="list-style-type: none"> 診療報酬における救急病院の勤務医の働き方改革への特例的な対応 勤務医の働き方改革の推進のための地域医療介護総合確保基金(医療分)の増額 国保の保険者努力支援制度の強化 介護保険保険者努力支援交付金 医療情報化支援基金
自然増の圧縮(目安対応)	<ul style="list-style-type: none"> 薬価改定 7対1入院基本料の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> 介護報酬改定(適正化分) 協会けんぽ国庫補助特例減額 	<ul style="list-style-type: none"> 薬価改定等 協会けんぽ国庫補助特例減額 	<ul style="list-style-type: none"> オプジーボ薬価引下げ 高額療養費の見直し 後期高齢者の保険料軽減特例の見直し 介護納付金の総報酬割の導入 協会けんぽ国庫補助特例減額 	<ul style="list-style-type: none"> 薬価制度の抜本改革、薬価改定等 	<ul style="list-style-type: none"> 介護納付金の総報酬割の拡大 薬価改定等 生活保護基準の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> 介護納付金の総報酬割の拡大 薬価改定等 生活保護基準の見直し
	▲1,700億円	▲1,700億円	▲1,700億円	▲1,400億円	▲1,300億円	▲1,300億円	▲1,300億円

資料：厚生労働省(2020)『厚生労働白書』より。

税分の収入や、一連の地方税制改正等を通じて、マクロでみた地方の財政状況は改善したとみることもできる。

(5) 歳出抑制

税収が増加すれば、社会保障給付費の増を吸収することは可能となるが、必ずしもすべてを賄うことができるとは限らない。また、消費税の税率引上げ分は、社会保障4経費へ充当することとされ、生活保護制度や障がい者福祉などを対象としていない。さらに、高齢化等に伴う社会保障の自然増などもあり、一体改革に含まれない社会保障給付の増を賄うには限界もある。生活保護における自立支援プログラムの推進や不正・不適正受給対策の強化、医療扶助の適正化や、生活困窮者自立支援制度の創設による就労支援策の強化などの運営費を捻出する必要もある。そこで増大する社会保障支出を賄うための財源確保に向けてさまざまな対応が図られてきた。その1つは、社会保障制度改革の枠組みの中で支出抑制を図り、支出の

自然増を圧縮する方法であり、もう1つは公債費や人件費などの抑制で対応する方法である。

表3は、毎年度の社会保障の充実と支出抑制に向けた制度改正項目を示している。薬価改定、介護報酬の改訂、介護納付金の総額報酬制度の見直し、生活保護基準の見直しなどが行われていることがわかる。

他方で、投資的経費や人件費の抑制も図られている。図2で見たように2000年代以降、自治体では、歳出抑制策としてインフラ長寿命化を図ることで維持更新投資を抑制したり、民間施設を活用することで投資的経費の抑制を図ってきた。しかしながら、すでに社会保障給付の増加分を投資的経費の圧縮で吸収できる状況にはなくなっている。また、地方公務員の定数削減などによる人件費削減で対応しているところもあるが、人事院勧告による人件費増や、2020年度より始まった会計年度任用職員制度⁸⁾を含め、今後は人件費の増加も見込まれており、厳しい財政運営が続くと考えられる。

(6) 歳出特別枠とまち・ひと・しごと創生事業費

最後に、地方自治体の一般行政経費を考える上で、歳出特別枠とまち・ひと・しごと創生事業費についてみておくこととする。先述のとおり、高齢化に伴う自然増や、自治体が独自に行う単独事業費、さらにはこれらの施策を担うための追加的な人員や専門職を雇用するための人件費に紐づいた特定財源があるわけではない。そのための一般財源の手当てが課題とされるが、こうした特定の支出と紐づいていない項目として、地方財政計画における歳出特別枠等がある。

歳出特別枠とは、2008年の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、地方財政計画の歳出に、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、2017年度まで続いた。いっぽう、まち・ひと・しごと創生事業費は一般行政経費（単独）分として計上されているもので、歳出特別枠ではないが、政府のまち・ひと・しごと創生総合戦略を推進するための経費とみることができる。地方創生関連の事業には、人口減少対策や若者の仕事と暮らしを支える事業などが含まれており、社会

保障関連の施策や事業と重なるところも少なくない。地方創生総合戦略の基本目標⁹⁾は、社会保障政策と重なるところも多い。自治体が策定する地方版総合戦略においても、おおむねこの目標を取り入れており、子育て支援をはじめとする施策が推進されている。

歳出特別枠は地域活性化や雇用創出等にかかる費目とされ、需要額の算定にあたっては、取り組みの必要度と成果の指標が設けられている。[小西(2019)]は「雇用創出や地域活性化のための歳出枠の確保という目的もさることながら、実態的には一般行政経費の地方単独事業の別動隊とみることもできる」と論じる。また、[飛田(2018)]は、2014年度に非常時モードから平時モードへと切り替わるなかで、歳出特別枠が、まち・ひと・しごと創生費へとシフトしながら、地方の一般単独事業を賄う財源を確保していると説明する。

表4は歳出特別枠等の推移を示している。2009年度以降、歳出特別枠は少しずつ形を変えながら、自治体の地域振興や人件費などの財源を賄うバッファーとしての機能を担ってきたと考えられる。

以上のように、社会保障制度改革による新たな

表4 歳出特別枠等の状況

(億円)

	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	2019 年度	2020 年度
地方再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000									
地域雇用創出推進費		5,000											
地域活性化・雇用等臨時特例費			9,850										
地域活性化・雇用等対策費				12,000									
地域経済基盤強化・雇用等対策費					14,950	14,950	11,950	8,450	4,450	1,950			
地域の元気創造事業費							3,500						
その他経費充実		5,000	5,000										
給与臨時特例対応分						8,523							
まち・ひと・しごと創生事業費								10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
地域社会再生事業費													4,200

※網掛けが「歳出特別枠」である。

資料：総務省（各年度）「地方財政計画」をもとに作成。

⁹⁾ 会計年度任用職員制度とは、地方自治体における臨時・非常勤職員の任用要件の厳格化に伴って創設されたもので、当該職員は、常勤職員と同様に給料や手当の支給対象となる。

⁹⁾ 地方創生総合戦略の基本目標は、①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、となっている。

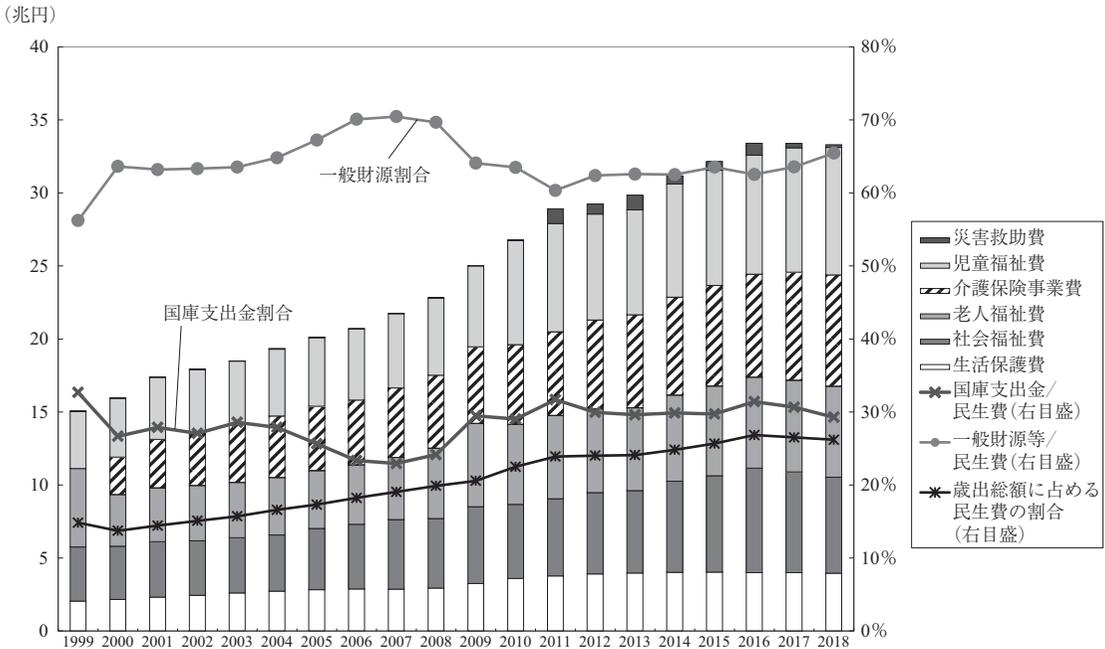
施策や事業の推進とあわせて、高齢化の進展等とともに歳出の自然増分を含め、地方財政計画ならびに地方財政対策により、見合いの財源を確保するための制度改革が行われてきた。しかしながら、地方税の偏在是正を通じた財源確保に向けて、地方税制の見直しが行われたことで、自治体の課税権は縮小する傾向にある。また、投資的経費の縮小と、それに伴う公債費の減少、さらに人件費の縮小が進んだことがわかる。さらに、歳出特別枠やまち・ひと・しごと創生事業費が、社会保障給付を支える自治体の行財政運営にかかる費用を下支えしている。人口減少時代の持続可能な地域づくりを考える上で、社会保障財源の確保に軸足を置いた行財政運営の在り方が問われている。

Ⅳ 一体改革による自治体行財政運営の課題

1 社会保障における地方自治体の役割と財政次に、一体改革を通じた自治体の財政状況について確認しておくこととする。

図4は、地方自治体における民生費等¹⁰⁾の推移と項目別構成を示している。2000年以降、民生費等の増加が続き、地方の歳出総額に占める民生費の割合も2000年の13.7%から2018年度の26.2%へとシェアを2倍近く伸ばしている。また2008年度の子ども手当制度の導入や、2014年度以降の子ども・子育て支援施策の充実により児童福祉費の支出割合が増大する。

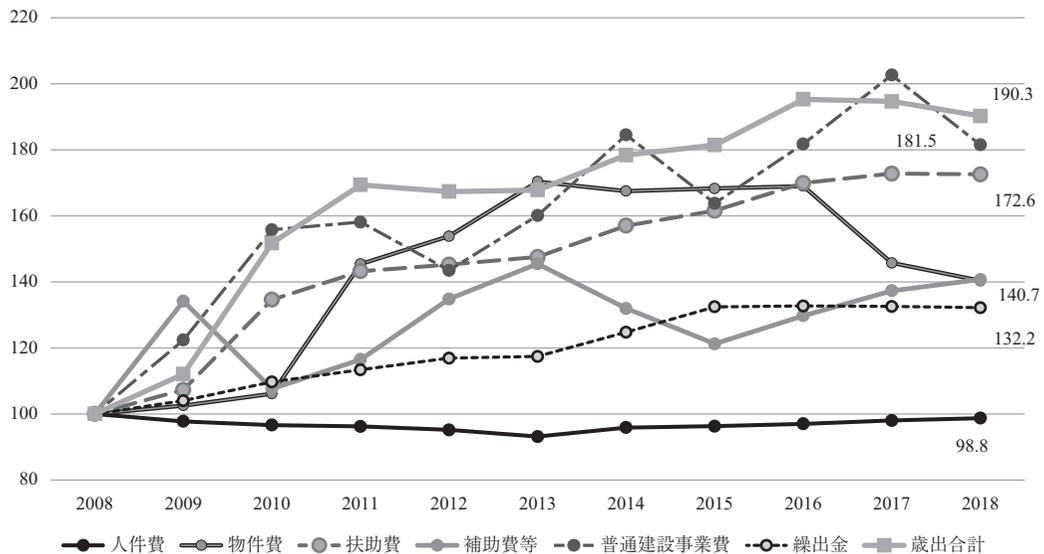
また、民生費の充当財源割合をみると、2008年度以降、国の経済対策や子ども手当制度の創設、



※ここでいう民生費等とは、民生費に介護保険事業費を加えたものである。
 ※介護保険事業費は都道府県支出金、他会計繰入金、繰出金を除いている。
 資料：総務省（各年度）『地方財政統計年報』をもとに作成。

図4 地方自治体の民生費等の推移

¹⁰⁾ 一体改革関連の支出は、衛生費や教育費などに含まれるものもあるが、ここでは社会保障支出の主要な項目とされる民生費に着目する。



資料：総務省（各年度）『地方財政白書』をもとに作成。

図5 市町村民生費の性質別歳出の伸び（2008年度＝100）

東日本大震災への対応などにより国庫支出金割合が上昇し、一般財源割合が少しずつ減少している。その後、一般財源割合は60%代前半で推移するが、少しずつ増加の傾向にある。

図5は2008年度を100とした市町村民生費の伸びを支出の性質別に示している。民生費全体では2018年度に190と2倍近くにまで支出が増大している。そのなかでも歳出額の多い扶助費は2018年度に172.6となったほか、国民健康保険事業会計（事業勘定）、や介護保険事業会計、後期高齢者医療事業会計等に対する繰出金は132.2、さらに都道府県から後期高齢者医療事業会計や介護保険事業会計、国民健康保険事業会計への補助費は140.7と大きく伸びている。他方で人件費は98.8とほぼ横ばいである。物件費は140.4となっているが、その約8割が賃金または委託料である。非正規職員の雇用や、民間事業者等への委託や指定管理などにより、マンパワーを確保していることがうかがえる。

2 安心安全社会の実現に向けた地方自治体の役割と財政

以上のように、一体改革を通じた持続可能な社会保障制度の構築に向けて、地方財政における社会保障の充実分については見合いの財源保障が図られ、補助金等も増大した。しかしながら、それを担う人件費が確保されておらず、限られた職員で多様化、複雑化する行政課題に対応する必要性が生じていることがわかる。近年では、効果的なサービス給付体制を構築するために、住民ニーズを把握するとともに、当事者参加型での計画策定の実施、施策や事業の成果をKPIで評価することなども求められている。また、医療介護統合確保法や、子ども子育て支援新制度における子育て支援地域包括支援センターの構築など、多世代を対象に、多機関連携、多職種連携による対応も求められるようになってきている。行政にはその連絡調整を含め、多様な対応を担うことが期待されている。

[畑本・黒田（2018）]は、社会保障制度のなかで相談支援業務が拡大していることを踏まえた市町村の組織体制と職員配置について論じている。

そ、安心安全な暮らしが構築される。

このことはいうなれば、行政内部においても、住宅政策や商業政策などと福祉部門が連携しながら、トータルな地域づくりビジョンと計画を策定する必要性を説くものである。しかしながら、一体改革は、特定分野の社会保障給付について、財源手当てとともにサービスを拡大させることには成功したが、トータルな地域づくりという視点にたった財源保障というものではない。それについては歳出特別枠やまち・ひと・しごと創生事業費に加え、地方創生交付金など毎年度の地方財政計画により対応が図られている。先々の財政見通しが不透明かつ不安定な中で自治体の財政運営が行われている。

分権型地域づくりの一環として、社会保障政策を考えるには、地域の将来ビジョンを描き、そこに向けた対応を計画として策定する必要がある。10年後、20年後の目指す姿を描き、そこから取り組む課題を描いていくと、介護予防の形は大きく変わることも考えられる。こうした計画策定やビジョンづくり、その議論を行うための場の構築や情報共有のためのデータのオープンデータ化などに要する人員と財源の確保も必要である。[沼尾(2021)]。

4 地域間格差への対応

最後に地域間格差の問題について言及しておく。先述のとおり、一体改革では、地方税の偏在是正を含め、地方の所要財源を確保するためのマクロの財源保障に向けた制度改正が行われた。しかしながら、地方が担うサービス給付の水準や内容、保険料や利用料負担のあり方は、必ずしも一様ではない。

[安藤(2017)]は、地方単独事業の実施状況と自治体の財力との関係について分析を行い、乳幼児医療や就学援助などの水準は、財力との関係で説明できることを実証している。乳幼児医療や就学援助について、自治体の判断とするのか、国が一律で保障水準を定めるのかについては議論があるところだが、財力が自治体の給付水準に影響を与えるとすれば、社会保障制度の枠組みの

中で、全国的にサービス給付を行うべきものと、地域特性によって格差が生じることが容認されるものが区分され、それによって財源保障のかたちが規定されるべきであろう。社会保障一体改革を通じて、子ども子育て支援制度などにより、地方の補助事業は拡大している。しかしながら、地方単独事業のなかには就学援助をはじめ、ナショナルミニマムとして国がその財源を確保しつつ、全国的に一定の給付が求められる施策や事業もあるだろう。また、看護師や保育士などの専門職の不足により、財源手当てはあってもサービス提供が行えない地域もある。こうしたことを含めて、格差の実態と財源保障の在り方について、検討することが求められている。

一体改革が自治体に与えたもう一つの影響は、国民健康保険や介護保険をはじめとする保険給付費の拡大と保険財政の悪化について、公費を投入して地域間格差を是正する改革が進められた点である。国民健康保険では、財政の立て直しに向けて、都道府県が国保の保険者となり、財政運営の責任主体となる「国民健康保険の都道府県単位化」とともに、後期高齢者支援金の全面総報酬割導入等により従前から厳しい運営を迫られている国保財政の問題を解決することが目指されている。保険料の収納不足や医療費増加に対処するために財政安定化基金が都道府県に造成され、財政調整交付金を実質的に増額され、都道府県・市町村の医療費適正化に向けた取組等を支援する保険者努力義務制度の創設なども行われた。また、介護保険では、従来からの調整交付金制度や介護保険財政安定化基金制度などにより、保険料負担の格差を是正する措置がとられているが、介護保険財政全体を安定化させるために、介護納付金総報酬割の拡大とともに、高所得者の利用者負担割合の引上げが行われたほか、介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化が2段階に分けて実施されるなど、格差是正と負担の見直しを通じた保険財政の安定化に向けた改革が実施された。

このように、社会保険制度の不安定性を消費税等の公費で補う仕組みが拡大するとともに、保険制度における応能負担方式の拡大が進められてお

り、医療や介護を、地域を単位とする社会保険制度として支えながらユニバーサルサービスを確保することは難しくなりつつある。改めてこれらの費用負担について、抜本的な税・社会保険料体系の見直しが必要であろう。一体改革は完了したが、さまざまな地域課題に対応するための更なる財源確保について、考える時期に来ている。

Ⅶ むすびにかえて

これまで見たように、一体改革を通じて、地方自治体では、増大する社会保障支出を賄う財源の確保を通じて、子育て支援の充実や、医療・介護ニーズへの対応などが図られてきた。また地方財政計画においても、財源不足額は減少する傾向となった。

しかしながら、既に述べたように、特定のサービス給付を賄う財源は確保されたが、多機関・多職種連携や相談業務にかかわる人材の育成と確保をはじめ、多様で複雑化する行政ニーズを把握し、支援する体制の整備に係る財源は不足している。また、地方単独事業とされ、一体改革を通じた消費税による見合いの財源がない就学援助や乳幼児医療、生活困窮者自立支援事業などは、自治体によってサービス水準に格差が生じている。いわばナショナルミニマムともいえるこれらのサービスについては、国と地方事務権限配分や財政負担の在り方を改めて考えていく必要があるだろう。

さらに、自治体には、効率的な行財政運営を目指して、各種の計画策定や事業評価の実施が求められているが、地域の将来ビジョンを見据えた計画策定や事業について考える「場」と「関係」は十分に整えられているとはいえない。依然として縦割り型で、目の前の業務を処理する行政運営に追われる自治体も少なくない。

むろん、自治体のなかには、将来ビジョンを見

据えた地域振興策を模索しながら、担い手としての外国人住民受入や、ニーズ把握のための仕組みづくりを行っているところもある。だが、こうした仕組みが機能するためには、「専門システム」と緩やかなつながりの場（「弱い専門システム」）¹¹⁾ [大江 (2008)] との組み合わせが重要であり、またSNSなどを介した多様な情報伝達手段を確保することも必要である。

政府は地域共生社会の実現に向けて、公共私の連携を通じた安心安全な暮らしの確保を掲げるが、ニーズの把握、事業者の連携と担い手確保、多様な主体の連携と協働には、専門職による連携以外にも、地域の中でさまざまな関係者が情報共有と連携を図るため環境が求められており、その人材と資源の確保が必要である。

こうした地域における人々のつながりや経済循環のなかで社会保障システムをデザインする必要がある。このような自治分権型の地域づくりを担う財源として、歳出特別枠やまち・ひと・しごと創生事業費などが手当てされているが、安定財源ではないことに加え、規模に限度があり、自治体では安定的、継続的な人材育成や雇用を図ることが難しい状況にある。地域の基盤づくりを支える財源確保に向けた議論が必要となる。

さらに、2020年の新型コロナウイルス感染拡大は新たな行政課題と財政需要を生み、同時に、人材不足への対応や連携の場の構築といった地域課題を浮き彫りにした。巨額の公債発行により、国・地方財政はますます厳しい状況に立たされている。社会保障制度の見直しと併せて、財源確保に向けた負担の見直しは待ったなしといえる。

主要参考文献

- 安藤道人 (2017) 「自治体の財政力が地方単独事業費、子どもの医療費助成、就学援助に与える影響：Double-LASSO回帰による分析」『社会保障研究』第1巻第4号。
大江守之/駒井正晶編 (2008) 『大都市郊外の変容と

¹¹⁾ [大江 (2008)] は、医療や介護などのシステムが、制度的基盤の上に用意され、また市場によるサービス供給がその一部を構成する専門システムであるとしたうえで、これらは、家族等によって補完されることで、当事者がそれを十全に受け止めることができるとする。しかしながら単身高齢世帯や、老々介護世帯の増加とともに、家族の補完が難しい状況にあって、それに対応する「弱い専門システム」が必要であると論じる。

- 「協働」慶応義塾大学出版会。
厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部
(2017)「『地域共生社会』の実現に向けて」。
小西砂千夫(2020)「令和2年度地方財政計画と社会保障」『地方議会人』第50巻10号。
——(2019)「平成31年度地方財政対策と伸び続ける社会保障給付への対応」『地方議会人』第49巻10号。
飛田博史「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—」『地方財政レポート2018』第7章, 地方自治総合研究所。
中里 透(2018)「地方消費税の配分と清算基準のあり方について—平成30年度改正の評価と影響試算—」『会計検査研究』第57号。
西村幸満(2018)「福祉サービスにおける連携の類型化」『地域で担う生活支援 自治体の役割と連携』第5章, 東京大学出版会。
沼尾波子(2021)「『公共私連携』から考える自治体行財政運営の課題」『都市社会研究』第13号。
畑本裕介・黒田有志弥(2018)「市町村における組織体制と職員配置—変遷と課題—」『地域で担う生活支援 自治体の役割と連携』第2章, 東京大学出版会。

(ぬまお・なみこ)

Comprehensive Reform of Social Security, Tax and Local Government Finance in Japan

NUMAO Namiko*

Abstract

This paper examines the impact of the comprehensive reform of the social security and tax system on local government finances and the administrative and fiscal management of local governments in Japan. Even though the national government has guaranteed local funds for added social welfare services through the reform, it has been done with certain controls on spending. This has led to a burden on local public management with less autonomy. Furthermore, there is added welfare spending on the increasing growth rate of the elderly population, as well as on welfare for disabled and the public assistance program, which are not covered by the amended consumption tax. To offset this increase in expenditure of local government, there has been local tax reforms and a review of local allocation tax resources, as well as investment and personnel cost restraints, to ensure adequate financial resources. However, there is a lack of human resources, information sharing resources and cooperation between public and private sectors. The outlook is unclear when it comes to identifying needs, securing cooperation among business operators and bearers, as well as collaboration among diverse entities. It is necessary to design a social security system in the context of building regional economic cycles, and to secure financial resources for this purpose.

Keywords : Comprehensive Reform of Social Security and Tax, Consumption Tax, Local Public Finance, A Guarantee of Local Financial Resources, Public-private Partnership

* Professor, Faculty of Global and Regional Studies, Toyo University

社会保障と税の一体改革：2040年を見据えた課題

府川 哲夫*

抄 録

2040年はまだ高齢化の途上であるが、2040年の高齢者像を今日と比較する作業を通して65歳以上を高齢者（＝引退世代）とすることにはすでに無理があることがわかる。高齢化の圧力を和らげるには一人ひとりの高齢者が要介護になる年齢を遅らせ、要介護度の悪化を遅らせることが重要である。また、高齢者が施設に入る時期を遅らせることができれば、本人にとっても社会にとっても望ましいことである。社会保障と税の一体改革によって社会保障の財源は強化され、子育て支援が社会保障の新しい柱として位置付けられ、「未来への投資」の重要性が認識されるようになった。社会保障への支出はどの国の中央政府にとっても重要な支出分野である。特に将来に対する必要な投資（子育て支援、貧困の連鎖の遮断、柔軟で公正な労働市場政策、不合理な格差の是正、など）については国民の合意も得られていると考えられ、強力に進めていかなければならない。国民により信頼される行政を展開するためにはEBPMを適切に推進していくことが求められている。高齢者に生き甲斐と地域コミュニティへの帰属意識を持たせ、彼らも社会資源の一部であるとみなす社会が求められている。

キーワード：社会支出、健康寿命、自立寿命、施設需要、EBPM

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.478-488.

はじめに

社会保障と税の一体改革によって社会保障の財源が強化され、社会保障は効率化を進めるとともに機能が弱いところ（特に未来への投資の部分）は拡充しなければならないという認識が高まった。日本の社会保障の規模（対GDP比）は高齢化が進んでいる割には小さい。この状況は今後とも変わらないのであろうか？ 今後人口高齢化がさらに進む中で、国民の求める社会保障制度を構築

するためにどのような課題が残されているのか？ 本稿はこのような問題意識の下に、第1節で社会保障と税の一体改革について振り返り、第2節で2040年における高齢者像をもとに少子高齢化の社会保障に与える影響を考えた。第3節では社会保障の規模の国際比較に用いられるOECDの社会支出（Social Expenditure）の将来推計をもとに、2020年から2060年までの高齢化率と社会支出（公的支出）のGDP比の状況を主要7か国について検討した。第4節では第2節と第3節の結果を踏まえて、残された課題を議論した。

* IF研

I 柱になった「子育て支援」

社会保障と税の一体改革は、2012年8月に関連8法案が成立し、2013年8月の社会保障制度改革国民会議報告書を経て、次の6つの柱に沿って改革が進められた（厚労省、2012）。

- ・ 未来への投資：子ども・子育て新システムなどを通して子どもを育てやすい社会を目指す；
- ・ 医療・介護サービス保障の強化などセーフティーネット機能の強化：すべての人が適切な医療・介護サービスを受けられる社会を目指す；
- ・ 貧困・格差対策の強化：支援が必要な人に重層的なセーフティーネットを用意する；
- ・ 多様な働き方の支援：多様な生き方・働き方に公平な社会保障制度を目指す；
- ・ decent workの実現：非正規就業者の雇用の安定・処遇改善などを通して誰もが就業によって安定した生活を営める社会を目指す；
- ・ 社会保障制度の安定財源の確保：全世代が公平に社会保障の負担を分かち合う社会を目指す。

特に子育て支援は「社会保障制度の持続可能性を高めるためだけでなく、日本の社会全体の発展のためにも不可欠である」として社会保障制度改革国民会議報告書が強調した点の1つである。

社会保障改革の議論は2019年9月からは全世代型社会保障検討会議に引き継がれている。少子高齢化と同時にライフスタイルが多様化する中で、

人生100年時代の到来を見据えながら、全世代（子ども・子育て世代、現役世代、高齢者）を視野に入れて、①就労しやすい社会づくり、②個性・多様性を尊重し支えていく環境づくり、③社会保障の持続可能性の重視、という3つの原則を念頭に議論が行われている。

表1は2018年5月に公表された2040年度における社会保障給付費の推計である。これまでの推計では「その他」に含まれていた「子育て」支援策が単独に計上されるようになった。2040年度のGDP比をみると、年金は規模の縮小が見込まれ、医療は機能強化が必要な部分を中心にやや拡大し、介護は高齢化の進展のため大幅な拡大が見込まれている一方、子育て支援策のGDP比は今日の規模と比べてあまり大きくなっていない¹⁾。将来推計値は仮定によって結果が変わるので、この推計値はこれからの政策を議論する上での1つの参考値に過ぎないが、「日本が子育て支援にこれからも一定程度しか力を入れない」見込みであるとも読める。今後、人口高齢化がさらに進む中で、これまで日本が参考にしてきた先進諸国の社会保障の規模の動向も気になるところである。

II 2040年の高齢者像

本節ではINAHSIM 2018から得られる2040年における高齢者像をもとに、少子高齢化の社会保障に与える影響を考える²⁾。INAHSIM 2018は2015年の実績値をもとにして2020～2070年について人

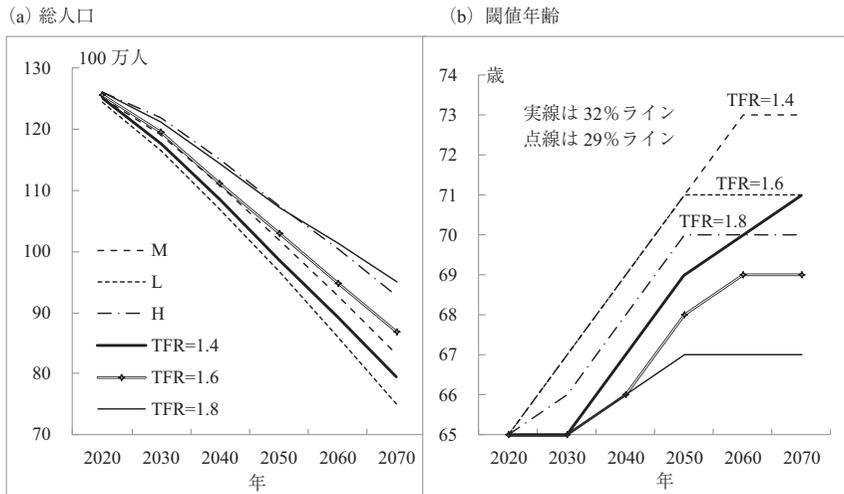
表1 社会保障給付費の見通し

	給付費（兆円）			対GDP比（％）		
	2018年度	2025年度	2040年度	2018年度	2025年度	2040年度
給付費計	121.5	149.3～151.0	210.8～216.2	22.2	21.1～21.3	22.6～23.2
年金	55.3	64.2	85.9	10.1	9.1	9.2
医療	39.7	49.3～51.8	70.5～77.2	7.3	7.0～7.3	7.6～8.3
介護	10.4	15.7～16.2	27.3～28.7	1.9	2.2～2.3	2.9～3.1
子育て		10.8	14.8		1.5	1.6
その他	16.1	8.4	11.1	2.9	1.2	1.2

注：2018年度は実績値（国立社会保障・人口問題研究所「2018年度社会保障費用統計」、2020年10月）、2025・2040年度は内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省 2018年5月推計。

¹⁾ 2020年度予算ベースでの子育て支援に関する給付費は9.0兆円と見込まれている。

²⁾ 本節は府川（2020b）に依拠している。



注a：M, L, Hは社人研の2017年4月人口推計における中位推計，出生低位・死亡高位推計，出生高位・死亡低位推計を表す。

注b：閾値年齢の図で実線も上から順にTFR=1.4, 1.6, 1.8に対応する。

出所：府川（2020b）。

図1 総人口及び閾値年齢：2020～2070年

口・世帯推計を行ったものである。

図1 (a) は2020～2070年の総人口の動向を国立社会保障・人口問題研究所の2017年4月推計との対比で図示したものである。どの推計でも総人口は減少の一途をたどっているが、TFR=1.4を仮定すると2070年の総人口は7,900万人まで減少する見込みであるのに対して、TFR=1.6では8,700万人、TFR=1.8では9,500万人と減少幅が縮小する見込みである。

国連の2019年のWorld Population Prospectsによると、将来の高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める比率）は、アメリカは27%、イギリス・スウェーデンは29%、ドイツは31%、フランスは32%を超えないという結果になっていた（イタリアは37%を超えない）。そこで高齢者の割合に関するラインとして29%と32%を設定し、その割合を超えないように高齢者と定義する年齢（閾値年齢）を引き上げた結果を図1 (b) に示した。32%ラインの結果では、将来の出生率をTFR=1.4と仮定した場合は2070年には71歳まで引き上げる必要があるが、1.8と仮定した場合は67歳まで引き上げれば十分という結果になった。

表2は平均寿命・平均余命，平均Super自立寿命・平均自立余命，要介護者数（率），施設需要者数（率）について現在と2040年の高齢者像を比較したものである。平均寿命は今後20年間に男で1.9年，女で2.2年の伸びが予想され，80歳の平均余命でも男で1.0年，女で1.5年の伸びが予想されている。

日常生活に多少の支障があっても，人や社会サービスの助けを借りて自宅で自立した生活を送れる状態を「自立」ととらえ，健康で完全に自立（障害なし）した状態を「Super自立」とすると，2020年における平均Super自立寿命は男72.0年，女76.1年で，この値は2016年における健康寿命（健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間）男72.1年，女74.8年（内閣府，2020）に近い。平均Super自立寿命は2040年に向けて男で0.5年，女で0.3年伸びることが期待される。一方，65歳の平均自立余命は2020年の男16.7年，女20.3年から2040年には男17.3年，女20.7年に伸びると推計されている。

人口の高齢化によって要介護者数・要介護率ともに増加・上昇することが見込まれ，65歳以上人

表2 現在と2040年の高齢者像の比較

(単位：人数は万人、率は%)

	現在			2040年	
	年	男	女	男	女
平均寿命 (年)	2019	81.4	87.4	83.3	89.6
65歳の平均余命 (年)	2019	19.8	24.6	21.3	26.5
80歳の平均余命 (年)	2019	9.2	12.0	10.2	13.5
平均Super自立寿命 (年)	2020	72.0	76.1	72.5	76.4
65歳の平均自立余命 (年)	2020	16.7	20.3	17.3	20.7
65歳以上の要介護者数 (率)	2019	132 (8.4)	299 (14.7)	258 (15.5)	394 (19.1)
80歳以上の要介護者数 (率)	2019	87 (21.4)	250 (34.8)	175 (31.8)	327 (37.5)
65歳以上の施設需要者数 (率)	2015	55 (3.8)	145 (7.6)	48-125 (2.9-7.5)	106-212 (5.1-10.3)
80歳以上の施設需要者数 (率)	2015	31 (8.9)	118 (18.4)	35-89 (6.5-16.2)	94-177 (10.7-20.2)

注：施設需要者数 (率) は左が独立ケース、右が標準ケース。
出所：2040年の平均寿命・平均余命は社人研 (2017)、それ以外は府川 (2020b)。

表3 7か国の高齢化率と社会支出

(単位：%)

		フランス	ドイツ	イタリア	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
総人口 (100万人)	2019	67.0	83.0	60.4	126.2	10.2	66.6	328.2
高齢化率	2019	20.1	21.5	22.8	28.4	19.9	18.4	16.5
社会支出 (Public) / GDP	2018	31.2	25.1	27.9	21.9	26.1	20.6	18.7
社会支出 (Private) / GDP	2015	3.5	3.5	1.9	3.1	3.6	6.2	12.5

注：日本の社会支出 (Public) は2015年。
出所：OECD Health Statistics 2020及びOECD Social Expenditure Database 2020。

口では2019年に431万人 (人口の12.0%) が要介護であったが、2040年には651万人 (人口の17.5%) に増えると推計される (要支援は除く)。80歳以上でみると、要介護率は2019年の30%から2040年には35%に上昇する見込みである (男女計)。しかしながら、65歳以上の要支援を含んだ要介護率は2015年をピークにその後は減少傾向にあり (府川, 2020a)、推計値にはこれが反映されていないことに注意を要する。

2015年における65歳以上人口の施設入所者数は200万人、入所率は6.0%であり、入所率を男女別にみると男3.8%、女7.6%であった。将来に向けて施設需要者数・需要率ともに増加・上昇の一途をたどるが、2040年における65歳以上人口の施設需要率は標準ケースで男7.5%、女10.3%であるのに対して、独立ケースでは男2.9%、女5.1%に留

まる見込みである³⁾。80歳以上の施設入所率は2015年では男8.9%、女18.4%であったが、2040年の施設需要率は標準ケースで男16.2%、女20.2%、独立ケースで男6.5%、女10.7%と推計されている。

III 社会支出 (GDP比) の見通し⁴⁾

本節は上述のように日本の社会保障の規模 (対GDP比) が、高齢化が進んでいる割には小さい傾向が将来も続くのかどうかについての示唆を得ることを目的に、日本を含む先進7か国の将来の社会支出 (公的支出) のGDP比を以下のような方法で概算した。各国の将来の高齢化率については国連の将来推計を用いた。

表3は日本の比較対象としてよく挙げられる5か

³⁾ 標準ケースは2015年の状況が将来も続くと仮定した場合であり、独立ケースは高齢者の施設入所が減少すると仮定した場合を示している。

⁴⁾ 本節は府川 (2018b) を改訂したものである。

国に、高齢化が進んでいるイタリアを加えた計7か国について、2019年における総人口・高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める割合）及び直近年における社会支出のGDP比を示したものである。社会支出⁵⁾は公的制度に基づく支出と私的仕組みに基づく支出に分けられる。7か国の中で日本の総人口はアメリカに次いで多く、フランスとイタリアの合計に匹敵している。日本の高齢化率は群を抜いて高く、日本の社会支出（Public）のGDP比はアメリカ、イギリスに次いで低い値になっている。アメリカやイギリスでは特に高齢年金や医療保険の分野で社会支出（Private）が大きな役割を果たしており、社会支出（公私計）のGDP比は7か国の中で日本が最も小さく、日本社会のセーフティーネットはアメリカやイギリスよりも整備が不十分である可能性が高い。本来、将来の社会支出も公私計でみる必要があるが、資料の制約上本稿では公的支出に限定している。

社会支出（公的支出）の太宗を占める年金

（Public）と保健費（Total）の将来推計についての個別の推計結果をまとめたのが表4である。推計値が欠けている年次はいずれも線形補完した。なお、保健費は医療費とLTC（Health）の合計である⁶⁾

表5は社会支出（公的支出）のGDP比の過去の実績値及び将来推計値を示したものである。2015年における年金（Public）＋保健（Total）と社会支出の比率が今後とも変わらないと仮定して、年金（Public）＋保健（Total）の将来推計値から社会支出（GDP比）の将来推計値を算出した。

図2は7か国について、横軸に高齢化率、縦軸に表5に示されている社会支出（公的支出）のGDP比をとって、2020年から2060年まで10年ごとにプロットしたものである。7か国の中で高齢化率が30%を大きく超える国は日本とイタリアだけであり、両国とも2050年には36%を超えると推計されている。

社会支出のGDP比はフランス・スウェーデン・

表4 年金（Public）及び保健費（Total）の将来推計

		(GDPに対する比率：%)							
年		フランス	ドイツ	イタリア	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ	
年金 (Public)	a								
	2015-16	15.0	10.1	15.6	10.2	8.2	7.7	4.9	
	2020	15.0	10.3	15.6	10.0	7.6	7.7	5.2	
	2030	15.4	11.5	17.2	9.9	7.2	8.0	5.5	
	2040	15.1	12.0	18.7	9.7	6.8	8.6	5.9	
	2050	13.8	12.2	17.3	9.5	6.6	8.3	5.8	
	2060	12.5	12.5	15.1	9.5	7.0	8.8	5.8	
保健 (Total)									
	2015	b	11.5	11.1	9.0	10.9	11.0	9.8	16.8
	2020		12.3	11.7	9.4	11.5	12.0	10.6	18.5
	2030	b	13.1	12.3	9.7	12.1	13.0	11.4	20.2
	2040		14.3	13.4	10.9	13.4	14.4	12.5	22.1
	2050		15.6	14.6	12.0	14.8	15.7	13.6	23.9
	2060	c	16.8	15.7	13.2	16.1	17.1	14.8	25.8

注：cはMaisonneuve and Oliveira Martins（2015）の2060年の値から計算した。

網掛け部分は線形補完した。

出所：a OECD（2019）Pensions at a Glance 2019.

b OECD（2019）Health Working Paper No. 110, Health Spending Projections to 2030.

⁵⁾ OECDのSocial Expenditure Databaseによる社会支出の内訳は、①高齢者への給付（年金、介護、など）、②遺族への給付、③障害者への給付、④保健給付（大部分が医療費）、⑤家族給付、⑥労働政策による給付、⑦失業給付、⑧低所得者への住宅給付、⑨生活保護・そのほかの福祉給付、に分類されている。

⁶⁾ OECD Health Expenditureには医療費のほかに介護費の一部（日本の場合はほぼすべて）が含まれ、LTC（Health）と表記される。介護費はLTC（Health）とLTC（Social）の合計である。

ドイツ・イタリアで30%を超え、フランスでは2040年以降に35%を超える見込みである。一方、日本・アメリカ・イギリスでは2060年でも社会支出のGDP比は30%を超えない見通しである。さ

らに、図2からは将来の社会支出のGDP比に関して次のような点を読み取れる。

・スウェーデンでは社会支出のGDP比が今後も10年で1%ポイントまたはそれ以上上昇すると見

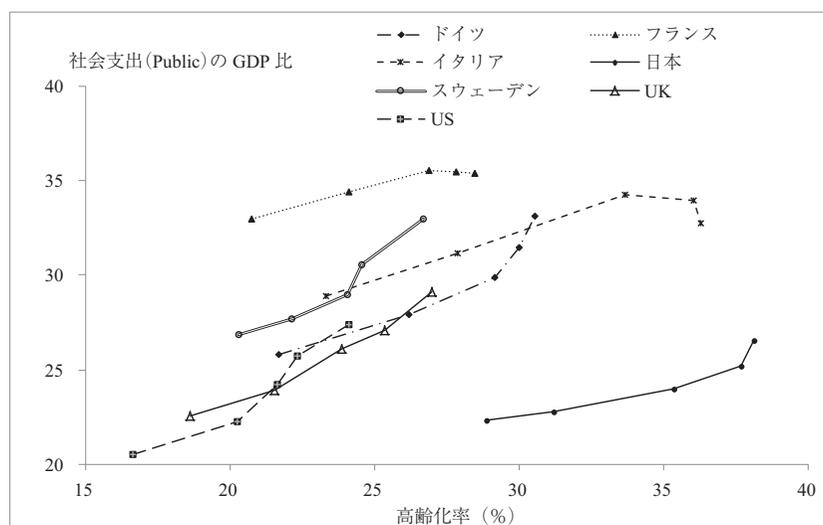
表5 社会支出（公的支出）のGDP比の将来推計

		(GDPに対する比率：%)						
年		フランス	ドイツ	イタリア	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
実績								
2015	①	32.0	24.9	28.5	21.9	26.3	21.6	18.8
2018		31.2	25.1	27.9		26.1	20.6	18.7
年金+保健								
2015	②	26.5	21.2	24.6	21.1	19.2	17.5	21.7
2020		27.3	22.0	25.0	21.5	19.6	18.3	23.7
2030		28.5	23.8	26.9	22.0	20.2	19.4	25.7
2040		29.4	25.4	29.6	23.1	21.2	21.1	28.0
2050		29.4	26.8	29.3	24.3	22.3	21.9	29.7
2060		29.3	28.2	28.3	25.6	24.1	23.6	31.6
②/① (%)		82.8	85.1	86.3	96.3	73.0	81.0	115.4
将来推計								
2020		33.0	25.8	28.9	22.3	26.8	22.6	20.5
2030		34.4	28.0	31.2	22.8	27.7	23.9	22.3
2040		35.5	29.9	34.2	24.0	29.0	26.1	24.2
2050		35.4	31.4	34.0	25.2	30.6	27.1	25.8
2060		35.4	33.1	32.8	26.6	33.0	29.1	27.4

注1：実績はOECD（2019）Social Expenditure Database。

注2：年金+保健は表4の年金（Public）と保健（Total）の合計である。

出所：筆者推計。



出所：高齡化率はUN（2019）、社会支出は表5。

図2 7か国の高齡化率（横軸）と社会支出（公的支出）のGDP比（縦軸）の推計：2020年～2060年

込まれる。

- ・ドイツは7か国の中で社会支出のGDP比が最も上昇する見込みである。
- ・イギリスの社会支出のGDP比はドイツよりは緩やかだが、スウェーデンより早く上昇する見込みであり、アメリカは10～15年遅れでイギリスを追いかけている。
- ・イタリアは2020～2060年の間に社会支出のGDP比の上昇がフランスに次いで少ないと見込まれている。

IV 考察

2040年は高齢化の途上である。2040年の高齢者像を今日と比較すると、①平均寿命は男で1.9年、女で2.2年の伸びが予想され、②日常生活に多少の支障があっても、人や社会サービスの助けを借りて自宅で自立した生活を送れる状態を「自立」ととらえると、65歳の平均自立余命は男で0.6年、女で0.4年の伸びが予想され、③65歳以上人口の要介護率は12.0%から17.5%に上昇し（要支援は除く）、④65歳以上人口の施設入所率は6%から9%に上昇すると推計され、65歳以上を高齢者（＝引退世代）とするにはすでに無理があることがわかる。人口の約4割を引退世代とすることに持続可能性は見いだせないで、高齢者と定義する年齢（閾値年齢）を2020～2070年について試算した結果、出生率が現在のまま低ければ閾値年齢は少なくとも71歳まで引き上げる必要があるが、高い出生率（TFR＝1.8）を仮定できれば閾値年齢は67歳まで引き上げれば十分という結果になった（府川，2020b）。

要支援を除いた要介護率は、2019年には65歳以上人口の12.0%であったが、現状のままでは2040年には17.5%に上昇する見込みである（80歳以上では2019年の30%から2040年には35%）。人口の高齢化によって要介護者が増加するのは避けられないが、介護人材・財源の不足が懸念されるなか、介護予防の諸施策によって一人ひとりの高齢者が要介護となる年齢を遅らせ、要介護度の悪化を遅らせることが最も重要である（府川，2020b）。

高齢者の施設需要も高齢化のコストに関する大きな変数の1つである。2015年の国勢調査結果によると、65歳以上人口における施設等入所者（6%）は女が男より人数は約3倍、率は2倍と多かった。2015年の状況を前提にすると2040年の施設需要率は65歳以上人口の9%に上昇することが見込まれる。高齢者が施設に入る時期をできるだけ遅らせることができれば、本人にとってもAgeing in Placeが実現でき、社会にとっても高齢化のコストを緩和できるので望ましいことである（府川，2020b）。

2020年から2060年までの高齢化率と社会支出（公的支出）のGDP比の状況を主要7か国について検討した結果、社会支出のGDP比はフランス・スウェーデン・ドイツ・イタリアで30%を超え、フランスでは2040年以降35%を超える見込みである一方、日本・アメリカ・イギリスでは2060年でも社会支出のGDP比は30%を超えない見通しである。日本はこれまで高齢化率が高い割には社会支出のGDP比は相対的に低い水準にとどまっていたが、図2によるとこの日本の特徴は将来も維持され、2060年における日本の社会支出のGDP比は27%程度と見込まれる。この推計は現状を前提にしたものであるが、現状を前提にするということは、現在日本が抱えている諸問題（待機児童、格差拡大、非正規の増加、介護離職、貧困の連鎖、社会保障制度の持続可能性への懸念、など）が将来においてもそのまま温存される可能性があり、それでは諸問題の解決を望んでいる国民の期待に応えることにはならない（府川，2018b）。

日本だけ高齢化の定義を70歳以上人口の総人口に占める割合に変更すると、日本の高齢化率はドイツと類似の値になったが、社会支出のGDP比はドイツより相当低く、高齢化の定義を75歳以上に変えると、日本のグラフはようやくほかの国々の間に入るようになり（日本の高齢化の特異性が消滅した）、日本の高齢化がいかにほかの先進諸国とかけ離れて深刻であるかがわかるとともに、日本の社会支出（GDP比）の低さが浮き彫りにされた（府川，2018b）。世界で最も深刻な少子高齢化と人口減少が進んでいくなかで、日本がどのよう

な社会をみぞそうとしているのか、国民が納得できる保障と負担の水準はどの程度か、何を公的な仕組みで保障し、何を自己責任にゆだねるのか、そしてその財源をどのように確保するのか、といったことについての国民の合意が不可欠である(府川, 2017)。

前述のように、社会保障と税の一体改革によって社会保障の財源は強化され、子育て支援が社会保障の新しい柱として位置付けられ、「未来への投資」の重要性が認識されるようになった。しかしながら、少子高齢化が今後も急速に進み、人工知能(AI)・ロボット・ビッグデータといった第4次産業革命がもたらす技術革新が人々の生活を画的に変えていくことが想定される中で、社会保障制度は常に新たな環境に適合するように改革することが求められている。

人生100年時代を迎え、人々のライフスタイルが多様化する中で、国民の多様な選択に親和的で合理的な社会保障制度が求められる。制度の持続可能性も、もう1つの重要な柱である。そして社会保障改革においてはエビデンスに基づいた政策決定がますます必要とされている。

65歳以上を一括りに「高齢者」とすることが現実にそぐわなくなっていることは既に多くの人に認識されている。公的部門の役割を増やすとそれが税や社会保険料にはねかえることもよく理解されているので、自助・共助・公助の適切なバランスを常に考える必要がある。その中で、申請主義に立脚しているために支援を必要としている人に支援が届かない状況は早急に改善しなければならない。社会保障がうまく機能していない分野においては、給付の拡充や適切なインセンティブの付与などの制度改革が不可欠である(府川, 2018b)。国民の支持を得るには制度が合理的で透明性の高いものでなければならない。

先進諸国では一般政府の支出総額に占める社会保障費の割合は多くの国で55~60%であり(府川, 2018a)、社会保障負担はどの国の中央政府にとっても重要な支出分野である。日本は今日高齢化が進んでいる割には社会支出のGDP比は相対的に低い水準にとどまり、現状を前提にすればこ

の日本の特徴は将来も維持される見込みである。従って、将来に対する必要な投資(子育て支援、貧困の連鎖の遮断、柔軟で公正な労働市場、不合理な格差の是正、など)が十分に行われない懸念があり、「未来への投資」をより積極的に行う政策転換が必要である。そのための財源確保は避けて通ることはできない。働き方改革にあわせて、earnings(稼働所得)に過度に依存する現在の社会保険料は早急に見直す必要がある。

EBPM(Evidence based policy making)は客観的なエビデンスを活用して政策の効果的・効率的な決定・運営を目指す取組みである。欧米に続いて、近年は日本国内でも関心が高まっている。2018年1月に内閣官房行政改革推進本部が公表した資料「EBPMの推進」では、EBPMを「政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ(エビデンス)に基づくものとする」としている。OECDではEBPMを「政策オプションの中から決定し選択する際に、現在最も有益なエビデンスを誠実かつ明確に活用すること」と定義している。限りある政策資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するためにはEBPMを適切に推進していくことが求められている。社会保障改革に有用&必要なエビデンスとしては次のような例があげられる。

- ・在職老齢年金制度は高齢者の就業にどのような影響を与えているか；
- ・年金給付が高齢者の相対的貧困率を低下させていないのはなぜか；
- ・医薬品の保険給付率を臨床的な有用性によって変えると消費量にどのような影響があるか；
- ・日本の医師数(診療科別、地域別)は足りているか；
- ・年齢階級別人口1人当たり医療費は年齢の上昇とともに増加し続けているが、なぜ超高齢層で低下しないのか；
- ・社会的入院は介護保険導入以後減少したと考えられるが、どれくらい残っているか；
- ・介護予防に役立つ介入として、どのようなプロ

グラムがどの程度役立つか；

- ・人口高齢化が進展しているにもかかわらず2015年度以降65歳以上人口の要介護率が低下しているのはなぜか；
- ・生活保護の捕捉率；
- ・日本の障害者数・障害給付はなぜ少ないのか；
- ・日本は子育て支援に力を入れている国といえるか；
- ・感染予防には行動制限と検査拡大（&陽性者の隔離）のどちらが有効か；
- ・社会保障に地方政府はいくら拠出しているか。

新型コロナウイルスによるパンデミック対策の一環として国民1人あたり10万円の特別給付金が支給された。これは、はからずも日本全国で一時的なベーシック・インカムの社会実験が行われたかのようにみえるが、1回限りの10万円が何を意味するか人によって千差万別であり、たとえ何らかの方法で結果が集計・分析されたとしても、そこから何かを読み取ることは困難であろう。2000年以降の社会保障改革において、患者負担の2割から原則3割への引き上げ、障害者自立支援法における利用者負担の導入、社会保障・税一体改革における消費税率の引き上げ、などのいずれにおいてもエビデンスに基づいて政策が決定されるという局面は少なかった。65歳以上人口の要介護率は年々上昇していたが、最近では2015年の14.9%をピークに低下して（2019年14.1%）、その理由は説明されていない。高齢者の要介護発生率が低下してきているのなら喜ばしいことであるが、現場での要介護認定の変化の結果が統計に表れているだけなのかも知れない。

社会支出のGDP比は低ければ低い程良いと多くの国民が考えているわけではないであろう。子育て支援、貧困の連鎖の遮断、格差是正などは将来に対する必要な投資であり、このような政策に対しては国民の合意も得られていると考えられる。社会的なつながり・連帯感のほころびなどに対しては行政だけでは必ずしも十分に対応できないため、市民による「公共への奉仕」も今後ますます重要になる（府川，2018b）。高齢者の社会的孤立は拡大しつつあり、社会的孤立はタバコを一

日15本吸うことまたはアルコール依存と同程度の健康リスクがあり、肥満の2倍程度身体的・精神的健康に有害である（Holt-Lunstad et-al., 2015）。また、寂しさを感じる高齢者は脳卒中や心疾患の発生リスクが30%高く、認知症の発生リスクが40%高いといった報告もある（Novotney, 2019）。低所得者ほど孤立に陥る傾向が指摘されている。社会的孤立・経済的困窮・不健康の関連性が強ければ、個人の力でこうした状況から抜け出すのはますます困難になる。高齢単身者が友人や近隣者と支え合う関係を築くことができれば、社会的孤立を回避しやすい。高齢者に「自分でははや生産的ではなく、社会のお荷物だ」と思わず、彼らに生き甲斐と地域コミュニティへの帰属意識を持たせることが重要である。就労意欲があっても元気な高齢者であれば、働くことで職場の同僚と人間関係が生まれ、仕事を通じて社会と接点を持てる。高齢者はサービスの利用者であることが多いが、彼らを支えられる側の人とのみ位置づけしないで、彼らも社会に貢献する人的資本（あるいは、自ら能動的に地域で活動する主体）としてとらえる考え方が重要である。

参考文献

- 厚労省（2012）社会保障・税一体改革の目指す将来像。国立社会保障・人口問題研究所（2017）日本の将来推計人口（平成29年推計）2017年4月。
- 内閣府（2020）高齢社会白書2020年版。
- 府川哲夫（2017）福祉計画のまとめ in 磯部・府川編著「福祉行財政と福祉計画」（改訂版）、ミネルヴァ書。
- （2018a）社会支出と政府の社会保障費，IFW DPシリーズ2018-2。
- （2018b）高齢化と社会支出，IFW DPシリーズ2018-3。
- （2020a）要介護率の動向と日独比較，生存科学 Vol. 30-2。
- （2020b）INAHSIM 2018推計から得られる高齢者に関する指標：2020～2070年，IFW DPシリーズ2020-2。
- Fukawa T. (2019). Projection of Living Arrangements of Japanese Elderly Using INAHSIM, Scholars' Press.
- Holt-Lunstad J. et-al. (2015). Loneliness and Social Isolation as Risk Factors for Mortality: A Meta-Analytic Review, Perspectives on Psychological Science, Vol. 10, No.2.
- Maisonneuve C. and Oliveira Martins J. (2015). The

- future of health and long-term care spending, OECD Journal: Economic Studies.
- Novotney A (2019). The risks of social isolation. Monitor on Psychology, Vol. 50, No. 5.
- OECD (2019a). Pensions at a Glance 2019.
- (2019b). Health Working Paper No. 110, Health Spending Projections to 2030.
- (2020). Health Statistics 2020.
- UN (2019). United Nations World Population Prospect 2019.

(ふかわ・てつお)

Remaining Issues in Social Security-tax Combined Reform Towards 2040

FUKAWA Tetsuo*

Abstract

We compared portraits of the elderly today and in 2040, which is still in the middle of population aging, and confirmed that it is already unrealistic in Japan to view those who are 65 years old or over as retired generation. It is important and desirable in order to mitigate the pressure of population aging that each one of the elderly delays to be a beneficiary of long-term care (LTC) services and delays to enter into a LTC facility. Through social security-tax combined reforms since 2012, financing of social security has been strengthened and child care support has become one of important pillars of social security, regarding child care support as one of important investments for the future. Expenditure in social security is massive for most central governments of developed countries including Japan. There exists a kind of national consensus on the strong enforcement of necessary investments for the future such as child care support, interception of poverty chain, active labour market policy, and elimination of unreasonable differentials. Evidence based policy making is needed to deploy public administration which is trusted by the public. Concerning the elderly, their active participation in local community and society as a whole is indispensable, not treating them as only dependent population group, in order to overcome a super aged society towards which Japan is heading.

Keywords : Social Expenditure, Health Life Expectancy, Independent Living Expectancy, LTC Facility Needs, EBPM

* Institute for Future Welfare, Tokyo

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

セーフティネット機能としての年金の意義¹⁾
——2019年・財政検証とTFP上昇率の評価を巡って——

小黒 一正*

要 旨

本稿では、セーフティネット機能としての年金の役割等を検証するため、過去30年超のTFP上昇率に関するデータを用いて、簡単な確率モデルを構築した上で、モンテカルロ・シミュレーション法により、2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率を推計し、簡単な考察を行っている。まず、2014年・財政検証までの資料には、どのシナリオの妥当性が確率的に高く、どのシナリオの妥当性が確率的に低いのかという情報が存在しなかった。しかしながら、2019年・財政検証では、そのコアとなる重要なパラメータ（例：TFP上昇率）について、過去データに基づく度数分布を参考資料集の一部に挿入し、各シナリオの前提が度数分布のどこに位置付けられ、度数分布のうち何割をカバーするのかを明らかにした。この試みは評価すべきだが、そのカバー率は財政検証が前提とするTFP上昇率の実現確率と一致しない。これは、セーフティネット機能としての年金の役割を検証するため、財政検証の前提とするTFP上昇率について、一定の確率モデルを用いて評価する重要性を示唆する。

キーワード：年金財政，財政検証，TFP上昇率，度数分布，確率モデル，JEL classification codes: H55, C63

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 489-501.

I はじめに

本稿の主な目的は、セーフティネット機能としての年金の役割等を検証するため、過去30年超のTFP上昇率に関するデータを用いて、簡単な確率モデルを構築した上で、モンテカルロ・シミュレーション法により、2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率を推計し、

簡単な考察を行うことにある。

周知のとおり、我が国の公的年金制度の最大の問題は、老後の防貧機能を堅持しながら、年金財政の持続可能性をいかに高めていくかにある。しかしながら、今後のマクロ経済の状況によっては、公的年金の実質的な給付水準が大幅に目減りし、その防貧機能が低下してしまう懸念がある。

このため、法律に基づき、年金財政の健康診断に相当する「財政検証」を少なくとも5年に一度実

* 法政大学経済学部 教授

¹⁾ 本稿の初期の草稿には、久永拓馬・IMFアジア太平洋局エコノミストのほか、稲垣誠一・国際医療福祉大学教授などから助言を受けている。記して感謝したい。また、本稿の文責はすべて筆者にあり、かつ本稿の内容はすべて筆者の個人的見解であって筆者の所属機関の公式見解を示すものではない。

施し、年金財政の健全性を確認している。この財政検証で重要な前提となるのが「①人口の前提」「②労働力の前提」「③経済の前提」等である。このうち、①は国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」、②は労働政策研究・研修機構の「労働力需給の推計」が用いられるが、③については、厚生労働省・社会保障審議会・年金部会の下に設置した専門委員会において検討される。

これら前提のうち、財政検証の結果に最も影響を及ぼすのはTFP上昇率や物価上昇率・賃金上昇率・運用利回り等の「経済の前提」だが、財政検証では、①・②・③の前提を組み合わせながら、長期的に妥当と考えられる複数のシナリオを幅広く想定して推計を行っている。

複数のシナリオを幅広く想定して推計する方法は、年金財政の検証において多角的な情報の提供に貢献するのは明らかだが、財政検証の結果を受け取る人々にとっては、複数のシナリオのうちどの妥当性が高いのか、判断が難しくなるという問題を引き起こす。

例えば、③の「経済の前提」のみでも、2009年・財政検証では、TFP上昇率などの異なる前提に基づき、「経済中位」「経済高位」「経済低位」という3ケースを設定していたが、2014年・財政検証では8ケース、2019年・財政検証でも6ケースを設定している。これら以外にも、①や②の複数シナリオのほか、2019年・財政検証では一定の制度改革を仮定したオプション試算といった複数シナリオが存在する。

当然だが、シナリオの妥当性の高低を判断するためには、財政検証の前提（例：TFP上昇率）や各シナリオの実現確率などの情報も必要となる。

このため、厚生労働省・社会保障審議会・年金数理部会（2016）『平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレ

ビュー）』の第10章「2. 今後の財政検証への提言」でも、（1）財政検証の確実な実施、（2）年金財政の変動要因分析、（3）確率的将来見通し、（4）分布推計という4つの課題を列挙しており、年金財政の安定性をより詳細に把握するための有効な手段として、確率的将来見通しを公表する重要性を指摘している²⁾。

この確率的将来見通しについては、稲垣（2020）が指摘するとおり、大学・研究機関などの研究成果として、北村・中嶋・臼杵（2006）、北村（2008）、稲垣・清水（2014）等が存在するが、現在のところ政府は公式に確率的将来見通しを公表していない³⁾。

このため、厚生労働省・社会保障審議会・年金部会「第11回 年金財政における経済前提に関する専門委員会」（2019年3月13日開催）の資料「年金財政における経済前提について（検討結果の報告）」では、「財政検証の結果は、人口や経済を含めた将来の状況を正確に見通す予測（forecast）というよりも、人口や経済等に関して現時点で得られるデータを一定のシナリオに基づき将来の年金財政へ投影（projection）するものという性格に留意が必要である」と強調した上で、「財政検証に当たっては、長期的に妥当と考えられる複数のシナリオを幅広く想定した上で、長期の平均的な姿として複数ケースの前提を設定し、その結果についても幅を持って解釈する必要がある」と記載する。この記載の含意は、財政検証では複数ケースの前提で計算し、年金財政の「投影（projection）」はするが、シナリオの妥当性に関する「評価」はしないという意味である。

2019年・財政検証においても、財政検証の前提や各シナリオの実現確率に関する情報は存在しないが、そのコアとなる重要なパラメータ（例：TFP上昇率・物価上昇率・賃金上昇率・運用利回

²⁾ 第10章の提言では、「今回のように複数の経済前提に基づく結果が並列的に扱われていると、給付水準調整終了年度を決定するという財政検証本来の目的が果たせなくなることが懸念されることから、確率的将来見通しはこれに対する対応策の一つとなり得る」と指摘している。

³⁾ 厚生労働省・社会保障審議会・年金数理部会（2016）『平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）』の第10章「2. 今後の財政検証への提言」では、確率的将来見通しの重要性を指摘しながら、「対象基礎率の選定、基礎率の分布の設定、基礎率間の整合性、必要なシミュレーションの回数、結果の表現方法等様々な課題があり、実施に当たってはある程度の割り切りが必要である」旨の懸念も指摘している。

り)について、第2節のとおり、過去データに基づく度数分布(ヒストグラム)を公式資料に挿入し、各シナリオの前提が度数分布のどこに位置付けられ、度数分布のうち何割をカバーするのかを明らかにした。

このような度数分布は前回(2014年・財政検証)までは存在しなかったものであり、その試みは評価すべきだが、度数分布のカバー率が財政検証の前提であるTFP上昇率などの実現確率と一致するとは限らない。そもそも、TFP上昇率の経済前提の想定などにおいて直面する問題の一つは、客観的なデータや指標に基づき、各々の前提の妥当性に関する評価を定量的にどう行うかである。何らかの定量的な評価が存在しない限り、財政検証の前提やそれに基づくシナリオの妥当性を検証することは難しい。

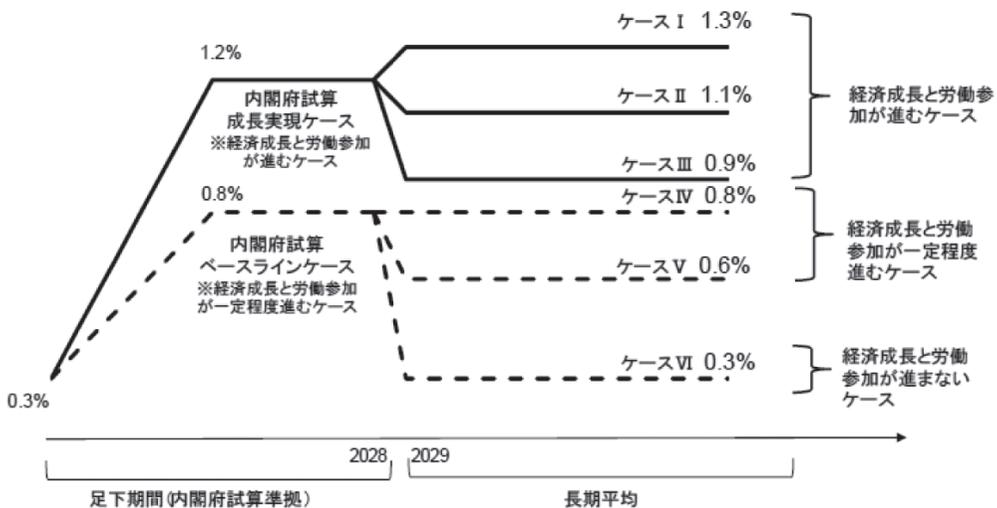
例えば、2019年の財政検証では、名目運用利回りや実質賃金の伸び等の異なる条件で6ケース(ケースⅠ～ケースⅥ)を検証しているが、低成長(2029年度以降の実質GDP成長率が▲0.5%～0.2%)の3ケースでは所得代替率が50%を下回り、特にケースⅥでは、国民年金の積立金が2052年度に枯渇し、所得代替率が38%～36%程度にな

る可能性を示している。これは、今後のマクロ経済の状況によっては公的年金の実質的な給付水準が大幅に目減りし、その防貧機能が大幅に低下してしまう懸念があることを意味する。

そこで、本稿では、セーフティネット機能としての年金の役割等を検証するため、過去30年超のTFP上昇率に関するデータを用いて、簡単な確率モデルを構築した上で、モンテカルロ・シミュレーション法により、2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率を推計し、簡単な考察を行うものとする。本稿の構成は次のとおりである。まず、第2節では、2019年・財政検証におけるTFP上昇率の前提や、当該財政検証の資料に盛り込まれている、TFP上昇率の「度数分布」や「カバー率」等を概説する。また、第3節では、推計に利用するデータと確率モデルの概要を説明した上で、TFP上昇率の実現確率を推計し、第4節で推計結果の考察を行う。最後の第5節では、まとめと今後の課題を述べる。

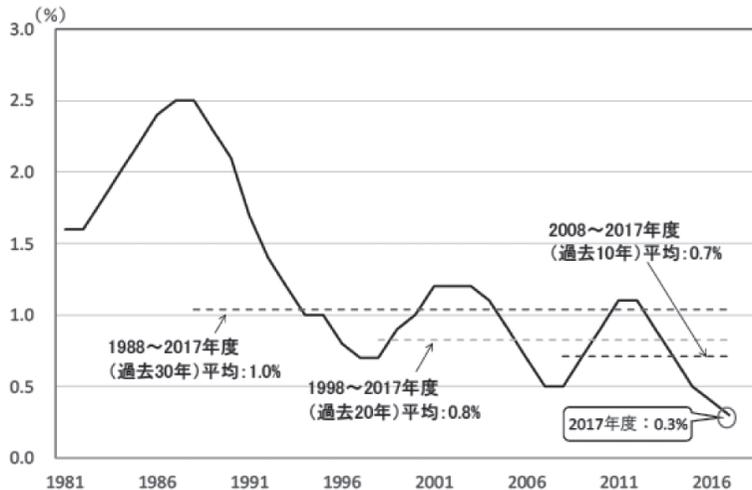
Ⅱ 2019年・財政検証とTFP上昇率の前提

年金財政の健全性は、法律に基づき、年金財政



出所：厚生労働省・社会保障審議会「第9回 年金部会」(2019年8月27日開催)の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見通し-2019(令和元)年財政検証結果-」から抜粋。

図表1 2019年・財政検証におけるTFP上昇率の前提



出所：厚生労働省・社会保障審議会「第9回 年金部会」（2019年8月27日開催）の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見通し-2019（令和元）年財政検証結果-」から抜粋。

図表2 TFP上昇率の推移（1981～2017年度）

の健康診断に相当する「財政検証」を少なくとも5年に一度実施することで確認する。前回の財政検証は2014年であり、2019年では5年振りに財政検証が実施された。

2014年の財政検証では、経済成長率の方向性を決定づけるTFP（全要素生産性）上昇率のほか、名目運用利回りや実質賃金の伸び等の異なる条件で8ケース（ケースA～H）を検証していたが、今回（2019年）の財政検証では6ケース（ケースⅠ～Ⅵ）のシナリオを定めた（図表1）。

では、今回の目玉は何か。それは、財政検証のコアとなる重要なパラメータ（例：TFP上昇率・物価上昇率・賃金上昇率・運用利回り）について、過去データに基づく度数分布（ヒストグラム）を参考資料集の一部に挿入しつつ、各シナリオが度数分布のどこに位置付けられるかを明らかにしたことである（注：厚生労働省・社会保障審議会・年金部会「第10回 年金財政における経済前提に関する専門委員会」（2019年3月7日開催）の資料2「年金財政における経済前提について（参考資料集）」（以下「参考資料集」という）の26ページ、38-40ページ、63ページを参照）。

今回（2019年財政検証）の経済前提では、過去

のTFP上昇率の推移（図表2）等を参考にしながら、2029年度以降のTFP上昇率について、1.3%のケースⅠ、1.1%のケースⅡ、0.9%のケースⅢ、0.8%のケースⅣ、0.6%のケースⅤ、0.3%のケースⅥという6ケースのシナリオを設定した。

その際、各シナリオの妥当性は、過去のTFP上昇率の分布から以下のように説明されている（注：厚生労働省・社会保障審議会・年金部会「第10回 年金財政における経済前提に関する専門委員会」（2019年3月7日開催）の資料1「年金財政における経済前提について（案）（検討結果の報告）」（以下「報告案」という）の6ページを参照）。

全要素生産性（TFP）上昇率の長期（2029年度～）の前提は、1.3%～0.3%の範囲の設定となる。バブル崩壊後の1990年代後半以降の実績が1.2%～0.3%の範囲で推移しており、概ねこの範囲で設定されたものとなる。また、過去30年間（1988～2017年度）の実績の分布をみると、ケースⅠの前提1.3%を上回るのは約2割（17%）であり、ケースⅠは過去30年間の実績の約2割（17%）をカバーするシナリオに相当する。同様に、ケースⅡの

1.1%は約4割（40%）、ケースⅢの0.9%は約6割（63%）、ケースⅣの0.8%は約7割（67%）、ケースⅤの0.6%は約8割（83%）、ケースⅥの0.3%は10割（100%）がカバーされるシナリオに相当する。

この報告案の説明に登場する数値の意味については、補足的な説明が必要である。例えば、TFP上昇率が0.9%のケースⅢで考えてみよう。

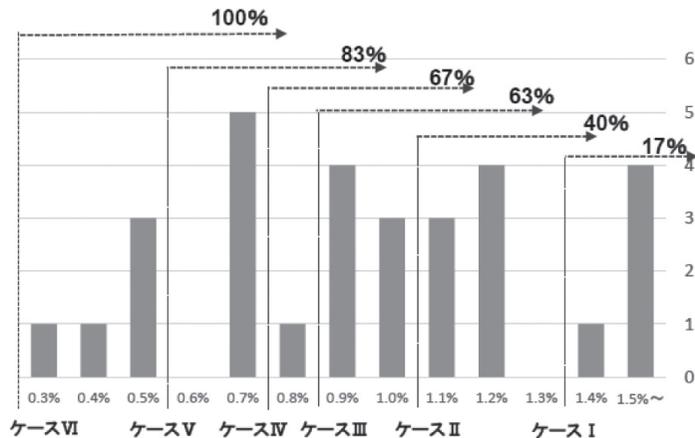
まず、「過去30年間（1988～2017年度）の実績の分布でみると、ケースⅢの0.9%は約6割（63%）がカバーされるシナリオに相当する」という意味は、過去のTFP上昇率の度数分布をみると分かりやすい。参考資料集の26ページでは、過去30年間（1988～2017年度）のTFP上昇率の度数分布（図表3）が掲載されているが、その分布のうちTFP上昇率が0.9%以上になる割合は63%になっている。これが「ケースⅢの0.9%は約6割（63%）がカバーされるシナリオに相当する」という意味である。

しかしながら、これはケースⅢのシナリオが63%の確率で実現することを示すものではない。今後のTFP上昇率の分布がこれまでの分布と変わらないと仮定しても、ケースⅢのシナリオは63%

の確率では実現しない。理由は単純で、ケースⅢは2029年度以降のTFP上昇率が必ず毎年度0.9%以上であることを想定するものであり、1年でもTFP上昇率が0.9%を下回ればケースⅢの前提を満たさないためである。

これは次のような簡単なケースで明確に分かるはずである。1年目のTFP上昇率が0.9%以上で、2年目のTFP上昇率も0.9%以上である確率はいくつか。各年度におけるTFP上昇率の確率変数が独立とすると、 $39.7\% (=0.63 \times 0.63)$ が正しい確率になる。すなわち、63%という値は、ある年度におけるTFP上昇率が0.9%以上となる確率を示すが、2029年度以降のTFP上昇率が常に毎年度0.9%以上である確率を示すものではない。

一定の前提を置き、2019年・財政検証の各ケースのTFP上昇率の前提に関する評価ができないものか。このため、次の第3節では、TFP上昇率に関する簡単な確率モデルを構築した上で、モンテカルロ・シミュレーション法により、2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率を推計する。



出所：厚生労働省・社会保障審議会「第9回 年金部会」（2019年8月27日開催）の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見通し-2019（令和元）年財政検証結果-」から抜粋。

図表3 TFP上昇率の度数分布（1988～2017年度）

Ⅲ 利用データと確率モデルの概要

まず、厚生労働省・社会保障審議会「第9回 年金部会」（2019年8月27日開催）の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見通し－2019（令和元）年財政検証結果－」の9ページに記載されているTFP上昇率のデータは、内閣府「月例経済報告」の「2018年10-12月期四半期別GDP速報（1次速報値）」のデータであり、本稿でも、この

図表4 TFP上昇率等の基本統計量

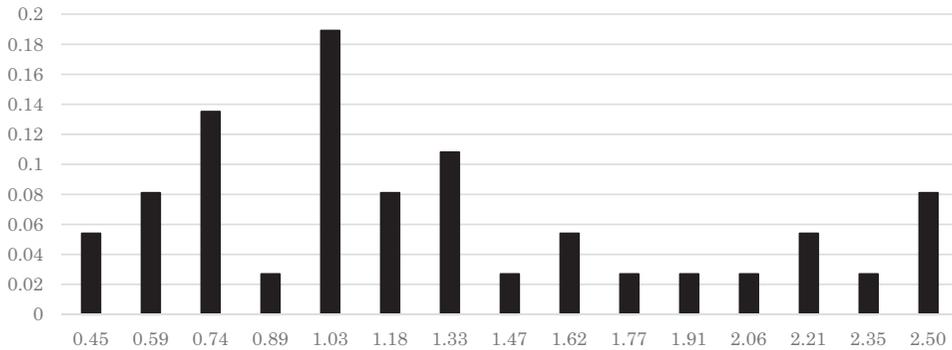
	ρ	$\Delta\rho$	$\Delta^2\rho$
平均	1.22	-0.04	0.00
分散 σ^2	0.40	0.03	0.02
σ	0.63	0.17	0.13
最大値	2.50	0.20	0.20
最小値	0.30	-0.40	-0.20
中央値	1.10	0.00	0.00

TFP上昇率のデータを基本的にも利用する。

次に、 t 年度のTFP上昇率の値を $\rho(t)$ と表記する。また、 t 年度のTFP上昇率と $(t-1)$ 年度のTFP上昇率の差分を $\Delta\rho(t)=\rho(t)-\rho(t-1)$ とし、 $\Delta^2\rho(t)=\Delta\rho(t)-\Delta\rho(t-1)$ を定義する。

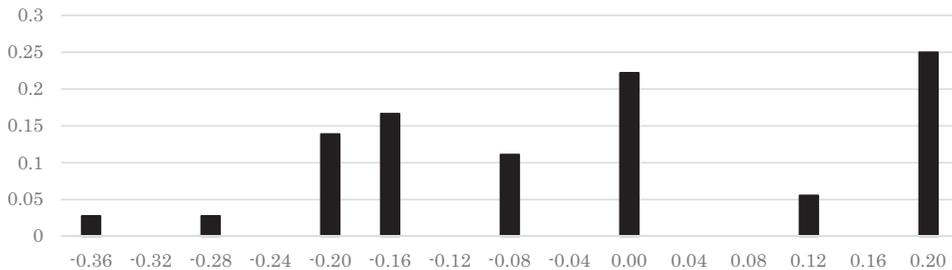
「2018年10-12月期四半期別GDP速報（1次速報値）」のTFP上昇率のデータから、 ρ （TFP上昇率）等の基本統計量を作成すると、図表4のとおりだが、このデータに基づき、「 ρ の相対度数分布」「 $\Delta\rho$ の相対度数分布」「 $\Delta^2\rho$ の相対度数分布」を試算し、グラフにしたものが図表5・図表6・図表7である。

いま変数 x の相対度数分布を P_x と表す。変数 x の t 年度の値が $(t-1)$ 年度の値とは独立かつ確率的に相対度数分布 $P(x)$ に従うとき、 t 年度の変数が $x(t)=\alpha$ である確率は $P_x(\alpha)$ となる。変数 x の候補としてはさまざまなものが考えられるが、最も簡単な確率モデルは以下の3つである。



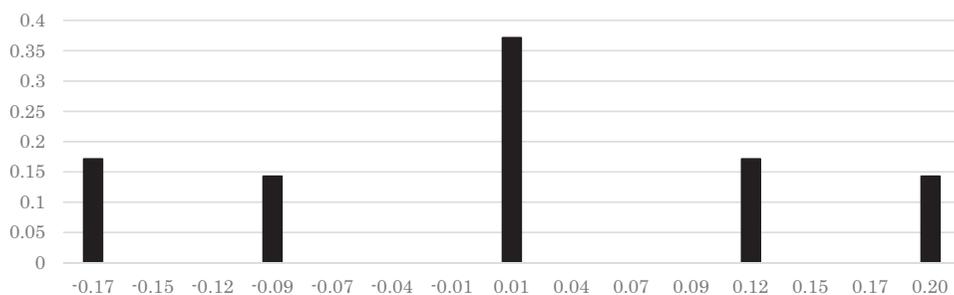
出所：内閣府「月例経済報告」の「2018年10-12月期四半期別GDP速報（1次速報値）」から筆者作成。

図表5 ρ の相対度数分布（横軸の単位：％）



出所：内閣府「月例経済報告」の「2018年10-12月期四半期別GDP速報（1次速報値）」から筆者作成。

図表6 $\Delta\rho$ の相対度数分布（横軸の単位：％ポイント）



出所：内閣府「月例経済報告」の「2018年10-12月期四半期別GDP速報（1次速報値）」から筆者作成。

図表7 $\Delta^2\rho$ の相対度数分布

図表8 財政検証が前提とするTFP上昇率の平均値（2019～2068年度）（単位：％）

	ケースⅠ	ケースⅡ	ケースⅢ	ケースⅣ	ケースⅤ	ケースⅥ
γ	1.24	1.08	0.92	0.784	0.624	0.384

出所：筆者作成。

- (1) $x=\rho$
- (2) $x=\Delta\rho$
- (3) $x=\Delta^2\rho$

このうち、(1)の確率モデルは現実的に少々無理がある。なぜならば、図表5（ ρ の相対度数分布）から、例えばt年度のTFP上昇率の値が $\rho(t)=0.45$ となり、(t+1)年度が $\rho(t+1)=2.50$ となる確率がそれなりにあるが、図表2における過去のTFP上昇率の推移をみても、1年後のTFP上昇率が2%ポイント超も増加した年度は存在しないからである。これは、図表4（基本統計量）で $\Delta\rho$ の最大値が0.20%ポイントであり、分散 σ が0.17%ポイントであることから読み取れる。以上から、本稿の確率モデルとしては、上記(2)と(3)を考えることにする。

確率モデル： $x=\Delta\rho$

まず、 $x=\Delta\rho$ の確率モデルを考えよう。2019年・財政検証では、2019年度から2115年度という97年間の試算を行っているが、各ケースの試算においては、図表1のとおり、TFP上昇率は2019年度から2028年度までは徐々に上昇し、2029年度以降から長期的に一定値となることを前提とする。この一定値を β とし、2019年度から2028年度までの

TFP上昇率の合計を δ とすると、2019年度から50年間の「平均」で評価するとき、財政検証が設定するTFP上昇率の前提を満たす条件は以下となる。

$$\frac{1}{50}\sum_{t=1}^{50}\rho(2018+t)\geq\gamma\equiv\frac{1}{50}(\delta+40\beta) \quad (1)$$

この不等式の右辺(γ)は、2019年度から50年間において、2019年・財政検証が前提とするTFP上昇率の平均値を意味し、各ケースの γ は図表8のとおりとなる（注：2019年度から2028年度のTFP上昇率の前提は、厚生労働省・社会保障審議会「第9回年金部会」（2019年8月27日開催）の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見通し-2019（令和元）年財政検証結果-」の11ページを参照）。

また、変数 $\Delta\rho$ が確率的に相対度数分布 $P_{\Delta\rho}$ に従う場合、図表6の下限を $\Delta\rho_{min}$ 、上限を $\Delta\rho_{max}$ とし、その累積確率分布 $F(\Delta\rho)$ は以下となる。

$$F(\Delta\rho)=\int_{\Delta\rho_{min}}^{\Delta\rho} P_{\Delta\rho}(s)ds$$

$$(ただし、\int_{\Delta\rho_{min}}^{\Delta\rho_{max}} P_{\Delta\rho}(s)ds=1) \quad (2)$$

さらに、 t 年度 ($t=2020, 2021, \dots, 2068$) において、区間 $[0, 1]$ で生成される一様分布の乱数を $\epsilon(t)$ とするとき、 t 年度の $\Delta\rho(t)$ を以下のように定める⁴⁾。

$$\Delta\rho(t) = F^{-1}(\epsilon(t)) \tag{3}$$

なお、2019年・財政検証において、TFP上昇率の初期値 (2019年度) は $\rho(2019)=0.4$ であるため、これを初期値として、モンテカルロ・シミュレーション法により、49年間 ($t=2020, 2021, \dots, 2068$) の乱数を生成し、(3) を不等式 (1) の左辺に代入することで、(1) の条件を満たすか否かを確認できる。この操作 (モンテカルロ・シミュレーション) を5000回実行し、次の方法により、変数 $K(j)$ の値を定める。まず、 $j=1, 2, 3, \dots, 5000$ とし、 j 回目において上述の操作を5000回実行し、(1) の条件を満たす場合は $K(j)=1$ とする。(1) の条件を満たさない場合は $K(j)=0$ とする。この操作 (モンテカルロ・シミュレーション) を5000回終了したら、以下の式により、2019年・財

政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率 q を定義する。

$$q = \frac{1}{5000} \sum_{j=1}^{5000} K(j) \tag{4}$$

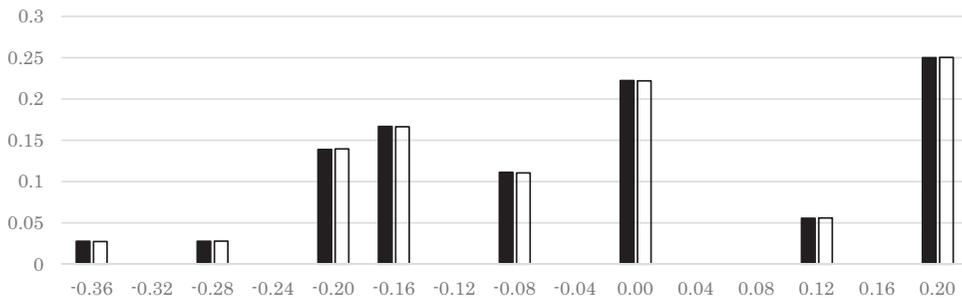
以上の方法により、2019年財政検証の各ケースにおいて、Matlabのプログラムを作成し、(4) の実現確率 q を試算すると、図表9のとおりとなる。

また、図表9の試算の精度を示すため、図表6の「 $\Delta\rho$ の相対度数分布」に、モンテカルロ・シミュレーション5000回の平均として求めた「 $\Delta\rho$ の確率分布 (5000回の平均)」を追加したものが図表10である。「 $\Delta\rho$ の確率分布 (5000回の平均)」は白色の棒グラフで表しているが、黒色の棒グラフである「 $\Delta\rho$ の相対度数分布」(「2020年1-3月期四半期別GDP速報 (2次速報 (改定値))」のTFP上昇率のデータから作成) とおおむね一致していることが確認できる。

図表9 TFP上昇率の実現確率 (確率モデル： $\alpha=\Delta\rho$)

	ケースⅠ	ケースⅡ	ケースⅢ	ケースⅣ	ケースⅤ	ケースⅥ
q	0.38%	0.86%	1.62%	4.78%	12.3%	91.84%

出所：筆者作成。



出所：筆者作成。

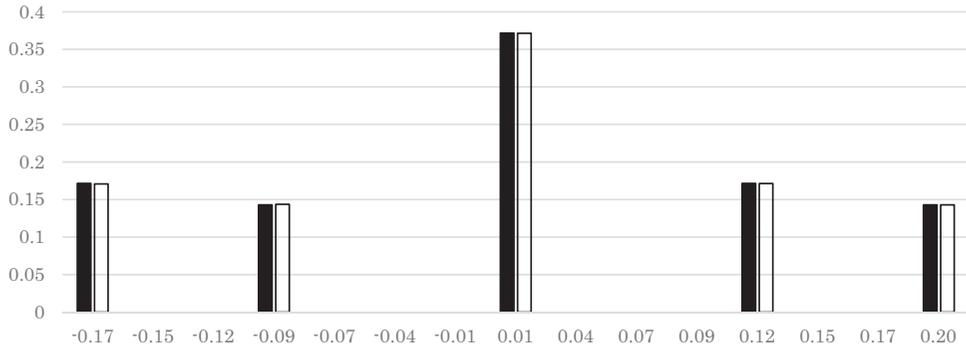
図表10 $\Delta\rho$ の確率分布 (モンテカルロ・シミュレーション5000回の平均)

⁴⁾ 金融工学のブラック・ショールズ方程式等による理論では、株価が幾何ブラウン運動によることが前提となっているが、現実のさまざまな資産価格の収益率は正規分布でないケースが多い。これはTFP上昇率などの一般的な経済変数でも同様のケースが存在し、この問題を解決するため、Hörmann and Leydold (2003) や Imai and Tan (2006) では、区間 $[0, 1]$ の一様分布の乱数から確率変数を生成する逆関数法を提案しており、本稿の財政検証の分析でも、これと似た方法を採用している。

図表11 TFP上昇率の実現確率（確率モデル： $x=\Delta^2\rho$ ）

	ケースⅠ	ケースⅡ	ケースⅢ	ケースⅣ	ケースⅤ	ケースⅥ
q	21.2%	28.94%	36.12%	44.9%	54.22%	80.78%

出所：筆者作成。



出所：筆者作成。

図表12 $\Delta^2\rho$ の確率分布（モンテカルロ・シミュレーション5000回の平均）確率モデル： $x=\Delta^2\rho$

次に、 $x=\Delta^2\rho$ の確率モデルを考える。2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率 q の試算方法は、 $x=\Delta\rho$ の確率モデルとおおむね同じだが、(2) や (3) は修正が必要となる。

まず、変数 $\Delta^2\rho$ が確率的に相対度数分布 $P_{\Delta^2\rho}$ に従う場合、図表7の下限を $\Delta^2\rho_{min}$ 、上限を $\Delta^2\rho_{max}$ とし、その累積確率分布 $G(\Delta^2\rho)$ は以下となる。

$$G(\Delta^2\rho) = \int_{\Delta^2\rho_{min}}^{\Delta^2\rho} P_{\Delta^2\rho}(s) ds$$

$$\left(\text{ただし、} \int_{\Delta^2\rho_{min}}^{\Delta^2\rho_{max}} P_{\Delta^2\rho}(s) ds = 1 \right) \quad (5)$$

この (5) や区間 $[0, 1]$ の一様乱数 $\varepsilon(t)$ を用いて、 t 年度 ($t=2020, 2021, \dots, 2068$) の $\Delta^2\rho(t)$ を以下で定める。

$$\Delta^2\rho(t) = G^{-1}(\varepsilon(t)) \quad (6)$$

また、2019年・財政検証におけるTFP上昇率の初期値（2019年度）は $\rho(2019)=0.4$ であるため、

これを初期値とすることは (4) の計算プロセスと変わらないが、不等式 (1) の左辺の計算には、 $\Delta\rho(2019)$ の値が必要となる。内閣府「2020年1-3月期四半期別GDP速報（2次速報（改定値）」のTFP上昇率のデータでは $\Delta\rho(2019)=0$ のため、この値を利用し、 $x=\Delta\rho$ の確率モデルと同様の方法により、2019年財政検証の各ケースにおける (4) の実現確率 q を試算すると、図表11のとおりとなる。図表10と同様のものは図表12であり、図表12において、白色の棒グラフは「 $\Delta^2\rho$ の確率分布（5000回の平均）」を表す。これも、黒色の棒グラフである「 $\Delta^2\rho$ の相対度数分布」とおおむね一致していることが確認できる。

IV 考察

図表9と図表11の試算結果から読み取れるものは何か。まず、図表3のケースⅠからケースⅥにおけるカバー率は、図表9や図表11の実現確率とは大きく異なるということである。これは、図表3のカバー率が、財政検証が前提とするTFP上昇率の実現確率と一致しないことを意味する。

また、 $x=\Delta\rho$ の確率モデルを前提にする場合、

図表13 給付水準調整の終了年度と最終的な所得代替率（2019年財政検証）

	ケースⅠ	ケースⅡ	ケースⅢ	ケースⅣ	ケースⅤ	ケースⅥ
給付水準調整の終了年度	2046	2046	2047	2053	2058	2052以降
最終的な所得代替率（注）	51.9%	51.6%	50.8%	46.5%	44.5%	38-36%

注：ケースⅣからケースⅥでは、2043～2044年度に所得代替率50%を下回るため、財政のバランスが取れるまで機械的に給付水準の調整を進めたときの所得代替率を表す。

出所：厚生労働省・社会保障審議会「第9回 年金部会」（2019年8月27日開催）の資料2-1「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見直し - 2019（令和元）年財政検証結果 -」から筆者作成。

図表9により、ケースⅠからケースⅣが前提とするTFP上昇率が実現する確率は5%未満であり、ケースⅤでも約12%という厳しい結果である。ケースⅥだけが約90%の実現確率となる。

これは極めて厳しい結果である。そもそも、政府は2004年の年金改革で、将来にわたり、年金の所得代替率を50%以上に維持すると法律に明記し、50%を割る場合は制度改正を義務づけているが、2019年の財政検証では、高成長（2029年度以降の実質GDP成長率が0.4%～0.9%）を前提とする3ケース（ケースⅠ・ケースⅡ・ケースⅢ）でも、図表13のとおり、現在（2019年度）において61.7%の所得代替率は50.8%～51.9%に低下し、約30年後の給付水準は約2割減となることを明らかにしている。

また、低成長（2029年度以降の実質GDP成長率が▲0.5%～0.2%）の3ケース（ケースⅣ・ケースⅤ・ケースⅥ）では所得代替率が50%を下回り、このうちのケースⅥでは、国民年金の積立金が2052年度になくなり完全な賦課方式に移行するとともに、所得代替率が38%～36%程度になる可能性も明らかにしている。

このような2019年・財政検証の結果を前提にすると、ケースⅥが前提とするTFP上昇率の実現確率のみが約90%というのは、将来の年金財政が本当に厳しくなる可能性を示唆する。

もっとも、以上の議論は $x=\Delta\rho$ の確率モデルを前提にする場合であり、 $x=\Delta^2\rho$ の確率モデルを前提にすると議論が変わってくる。 $x=\Delta^2\rho$ の確率モデルを前提にする場合、図表11により、ケースⅠからケースⅢが前提とするTFP上昇率が実現する確率は約21%～約36%に上昇する。また、

ケースⅥの実現確率が約80%で最も高いことは図表9と同じだが、ケースⅣやケースⅤの実現確率も約45%～約54%に上昇する。

最終的な所得代替率が40%弱のケースⅥと比較して、ケースⅣやケースⅤでは最終的に50%弱の所得代替率を維持できるため、ケースⅣやケースⅥが前提とするTFP上昇率が実現できれば、所得代替率は約1.2倍になることを意味する。

なお、図表9と図表11から、財政検証のTFP上昇率の前提を評価するときに採用する確率モデルとして何を採用するかにより、TFP上昇率の実現確率が変化する。この主な理由は、図表4や図表6・図表7から読み取れる。まず、TFP上昇率は景気循環の影響を受けて上下するが、長期的には低下トレンドにあり、 $\Delta\rho$ の平均値は若干のマイナス、 $\Delta^2\rho$ の平均値はゼロとなっている。これは、 $\Delta\rho$ の相対度数分布（図表6）が多少左側に歪んでいることから、この確率モデルではTFP上昇率の低下トレンドは考慮できているが、 $\Delta^2\rho$ の相対度数分布（図表7）は正規分布に近い形状であり、この確率モデルで低下トレンドが反映されているとは限らない。結果として、この差が図表9・図表11の実現確率の違いに現れている可能性がある。このことから、試算結果は幅をもって解釈することが重要だが、図表11の試算結果（ $x=\Delta^2\rho$ の確率モデル）を前提にしても、ケースⅠやケースⅡの実現確率は30%未満しかないという現実も直視する必要がある⁵⁾。

これは、公的年金の実質的な給付水準が大幅に目減りし、その防貧機能が低下してしまう懸念が否定できないことを意味する。社会保障の安定財源を確保するため、2019年10月に消費税率が10%

に引き上げられたが、公的年金による老後の防貧機能の低下を防ぐためには、低年金対策の一層の強化やさらなる財源拡充に関する検討なども必要だろう。

V まとめと今後の課題

本稿の主な目的は、セーフティネット機能としての年金の役割等を検証するため、過去30年超のTFP上昇率に関するデータを用いて、簡単な確率モデルを構築した上で、モンテカルロ・シミュレーション法により、2019年・財政検証の各ケースが前提とするTFP上昇率の実現確率を推計し、簡単な考察をすることであった。この結果、明らかになったことは以下の3点である。

第1は、セーフティネット機能としての年金の役割を確認するため、財政検証におけるTFP上昇率などの前提について、一定の確率モデルを用いて評価する重要性である。2014年・財政検証までの資料には、どのシナリオの妥当性が確率的に高く、どのシナリオの妥当性が確率的に低いのかという情報が存在しなかった。しかしながら、2019年・財政検証では、そのコアとなる重要なパラメータ（例：TFP上昇率）について、過去データに基づく度数分布を参考資料集の一部に挿入し、各シナリオの前提が度数分布のどこに位置付けられ、度数分布のうち何割をカバーするのかを明らかにした。この試みは評価すべきだが、第4節の考察のとおり、そのカバー率は財政検証が前提とするTFP上昇率の実現確率と一致しない。これは、財政検証の前提とするTFP上昇率について、一定の確率モデルを用いて評価する重要性を示唆する。

第2は、 $x=\Delta\rho$ の確率モデルを前提にする場合、2019年・財政検証のケースⅠからケースⅣが前提

とするTFP上昇率が実現する確率は5%未満、ケースⅤでも約12%であり、ケースⅥだけが約90%の実現確率となることである。ケースⅥでは、国民年金の積立金が2052年度になくなり完全な賦課方式に移行するとともに、所得代替率が38%~36%程度になる可能性も明らかにしており、これは、将来の年金財政が本当に厳しくなる可能性を示唆する。

第3は、 $x=\Delta^2\rho$ の確率モデルを前提にする場合、2019年・財政検証のケースⅠからケースⅢが前提とするTFP上昇率が実現する確率は約21%~約36%に上昇するが、ケースⅠやケースⅡの実現確率は30%未満しかないことである。これは、ケースⅠやケースⅡが前提とする1.3%や1.1%というTFP上昇率が、少々楽観的な前提である可能性を示唆する。

なお、今後の課題は以下の3点が挙げられよう。

第1は、財政検証のコアとなるTFP上昇率以外の重要なパラメータ（例：物価上昇率・賃金上昇率・運用利回り）についても、確率モデルを構築しながら、財政検証が前提とするその実現確率を推計することである。本稿では、TFP上昇率の実現確率を推計し、財政検証の前提に関する考察を行ったが、物価上昇率・賃金上昇率・運用利回りの実現確率は推計しておらず、それは今後の課題である。

第2は、多変量・確率モデルの構築である。財政検証のコアとなる重要なパラメータとしては、「TFP上昇率」「物価上昇率」「賃金上昇率」「運用利回り」等がある。これらの変数は独立でなく、互いに相関をもつ可能性がある。しかしながら、本稿では、TFP上昇率の振る舞いを定める確率モデルは、物価上昇率・賃金上昇率・運用利回り等の変数とは独立であることを仮定し、財政検証の前提であるTFP上昇率の実現確率を推計してい

⁵⁾ 詳細な説明は省略するが、図表9や図表11と同様の手法により、 $x=\Delta\rho/\rho$ の確率モデルを前提にTFP上昇率の実現確率を推計すると、ケースⅠが0.1%、ケースⅡが0.4%、ケースⅢが1.1%、ケースⅣが1.4%、ケースⅤが4.0%、ケースⅥが48.2%となる。また、バブル期の異常値を除去するため、1992年度から2017年度のTFP上昇率のデータを用いて、図表9や図表11と同じ確率モデルによりTFP上昇率の実現確率を推計すると、次のようになる。まず、図表9は、ケースⅠが0%、ケースⅡが0%、ケースⅢが0.3%、ケースⅣが1.6%、ケースⅤが7.8%、ケースⅥが80.5%となる。次に、図表11は、ケースⅠが3.1%、ケースⅡが18.1%、ケースⅢが37.3%、ケースⅣが58.1%、ケースⅤが79.2%、ケースⅥが97.1%となる。

る。これを（実際の財政検証でも利用可能なように）あまり複雑でないモデル形式で、互いに相関をもつ多変量・確率モデルに拡張して推計を行うことも今後の課題である。

第3は、年金の財政検証以外への応用である。マクロ経済や財政の中長期的な姿を予測し、財政再建などの方向性を検討するため、内閣府は「中長期の経済財政に関する試算」を公表している。この試算でもTFP上昇率などに一定の前提を置きながら、公債等残高（対GDP）や財政赤字（対GDP）等の推計を行っており、その前提（例：TFP上昇率）の妥当性に関する評価も重要である。図表9や図表11のケースIやケースIIの実現確率は、財政検証において2029年度以降に想定する1.3%や1.1%というTFP上昇率が楽観的である可能性を示すが、内閣府の中長期試算における「成長実現ケース」でも似たTFP上昇率の前提を置いており、その妥当性に関する評価なども今後の課題である。

(参考文献)

- ・稲垣誠一・清水時彦（2014）「確率的公的年金財政モデルによる基本ポートフォリオの検討」『日本保険・年金リスク学会誌』6（1），pp.1-19。
- ・稲垣誠一（2020）「財政検証スキームの改善」季刊『個人金融』15（1），pp.22-30。
- ・北村智紀・中嶋邦夫・白杵政治（2006）「マクロ経済スライド下における積立金運用でのリスク」『経済分析』内閣府経済社会総合研究所，178，pp.23-52。
- ・北村智紀（2008）「新人口推計下における公的年金財

政の持続可能性について」『リスクと保険』日本保険・年金リスク学会・日本アクチュアリー会，4，pp.41-59。

- ・厚生労働省・社会保障審議会・年金数理部会（2016）『平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000112819.html>
- ・厚生労働省・社会保障審議会・年金部会「第10回年金財政における経済前提に関する専門委員会」（2019a）「年金財政における経済前提について（案）」<https://www.mhlw.go.jp/content/12506000/000486002.pdf>
- ・厚生労働省・社会保障審議会・年金部会「第11回年金財政における経済前提に関する専門委員会」（2019）「年金財政における経済前提について（検討結果の報告）」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03932.html
- ・厚生労働省・社会保障審議会「第9回年金部会」（2019）「国民年金及び厚生に係る財政の現況及び見直し－2019（令和元）年財政検証結果－」<https://www.mhlw.go.jp/content/000540199.pdf>
- ・Hörmann, W., and Leydold, J. (2003) “Continuous Random Variate Generation by Fast Numerical Inversion,” *ACM Transactions on Modeling and Computer Simulation* 13 (4), pp.347-362.
- ・Imai, J., and Tan, K. S. (2006) “A General Dimension Reduction Technique for Derivative Pricing,” *Journal of Computational Finance* 10 (2), pp.129-155.

（おぐろ・かずまさ）

The Role of Public Pension as Social Safety Net: Discuss on Financial Verification of Public Pension Finance in 2019 and Evaluation of the TFP Growth Rate, an Economic Assumption

OGURO Kazumasa*

Abstract

In this paper, in order to verify the role of public pension as social safety net, we build a simple probabilistic model using data on the total-factor productivity (TFP) growth rate over the past 30 years, and then, using the Monte Carlo simulation method, estimate the probability of realization of the TFP increase rate that is assumed in each case of financial verification in 2019 and consider the economic assumptions and pension finance issues in financial verification. First, verification of financial materials up to 2014 revealed no information about which scenario had a high probability of validity and which scenario had a low probability of validity. However, in verification of financial materials for 2019, the frequency distribution based on past data was inserted into a part of the reference materials for the important parameters (e.g. TFP growth rate) that are at the core of financial verification, and the materials clarified the position and the coverage rate of each scenario's assumptions in the frequency distribution. This attempt should be evaluated, but the coverage rate does not match the probability of realization of the rate of increase in TFP, derived from an assumption in financial verification. This suggests the importance of assessing the rate of increase in TFP, which is a prerequisite for financial verification, using a Stochastic model.

Keywords : Public Pension Finance, Financial Verification, TFP Growth Rate, Frequency Distribution, Stochastic Model

* Professor, the Faculty of Economics at Hosei University

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

幼保無償化をどうみるか ——保育料負担の歴史的・制度的文脈と普遍主義——

高 端 正 幸*

抄 録

本稿は、2019年10月に実施された幼保無償化を評価する前提として押さえておくべき基本論点を整理する。従来の保育料のあり方については、応能負担の正当性や保育料負担そのものの必要性がかねてより問われていたが、財政学的見地から再検討を加えると、それらはいずれも明らかではないと結論付けざるをえない。それでは、無償化に意義が認められるとすればそれは何でありうるのか。それは利用者の確実な権利保障を図る観点、および普遍主義の観点から見出すことができる。また、幼保無償化の意義を踏まえることをつうじて、その日本の文脈における困難や、制度的不確定性の問題を見出すことも可能となる。幼保無償化に至る政策決定過程においてこうした議論が十分に深まらなかったことは大きな課題であり、それが今後の幼保無償化をめぐる検証作業の手前でまず求められる。

キーワード：利用者負担、負担配分原則、普遍主義、権利保障

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.502-515.

I 幼保無償化を論じるために

幼児教育・保育無償化（以下、幼保無償化とする¹⁾）が、2019年10月に実施された。その実施から1年しか経っていない現段階では、それが子育て世帯の家計状況や保育利用動向、保育所・幼稚園の運営等に及ぼした影響をつぶさに把握することは難しい。

しかし、事後的な評価を下すための前提とし

て、まずは幼保無償化が日本の今日的文脈において持ちうる意義や限界を確認しておく必要がある。2017年の衆議院議員総選挙にあたって幼保無償化が与党の政権公約に掲げられてから、実施に至るまでの間に、その是非めぐって一定の論争がみられた。ところが、幼保無償化を推し進めた政府・与党においても、その是非を論じた専門家やメディア等においても、無償化、すなわち幼児教育という対人社会サービスの無償性を実現することの意味が、十分に掘り下げられなかったから

* 埼玉大学人文社会科学部 准教授

¹⁾ 本稿では、日本において2019年に実施された幼児教育・保育無償化を「幼保無償化」とし、就学前段階の幼児教育・保育に係る利用者負担の無償化を一般的に指す場合には「幼児教育の無償化」という語をあてることとする。また、単に「幼児教育」と述べる時、それは保育を含めた就学前教育全般を指すこととする。さらに本稿では、単に「無償」「無償制」あるいは「無償化」という場合には、ある公共サービスの利用者のすべてに利用者負担を求めないこと（完全無償、完全無償化）を指すものとする。

いがある。

無償化は、単なる利用者負担の軽減とは質的に異なる。それは何を目的とし、いかなる意義を伴うものなのか。無償化の目的や意義、および日本における幼児教育・保育をめぐる制度的・歴史的な文脈との関係で、幼保無償化はいかに評価されるべきなのか。本稿は、こうした問いに答えるための材料を提供する。

具体的にはまず、従来の保育料負担をめぐる基本論点として、応能負担の是非および保育料負担の必要性という2点を抽出し（第II節）、それぞれの歴史的な文脈や過去の議論を吟味していく（第III節、第IV節）。そこで確認されるのは、保育料の応能負担の正当性も保育料の存在根拠そのものも、必ずしも自明ではないということである。そのうえで、保育料、あるいは福祉サービス一般の無償化が本来内包しうる意義や可能性をいくつかの視点から検討し、幼保無償化との関係を見る（第V節）。こうした考察をつうじ、今後本格化するであろう幼保無償化に対する事後的な検証作業において前提とされるべき、若干の基礎的な認識を提供することが、本稿の目的である。

II 従来の保育料負担をめぐる論点

まずは歴史的観点から、保育所の利用者負担すなわち保育料には重要な意味があったことを確認しておきたい。

周知のとおり、戦後、保育を含む福祉サービス一般においては、関連各法（児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法等）によって、入所等の措置に係る費用の全部または一部を利用者（本人またはその扶養義務者）に負担させることが可能とされ、実施されてきた。そして、国および地方自治体の財政事情が悪化した1970年代中頃から、いわゆる「臨調行革」の下での「増税なき財政再建」が推し進められた80年代にかけて、この利用

者負担が次々と強化され、これが社会福祉行政における一つの大きな問題と化した。

そのさい保育料負担は、つぎの2点において特徴的な位置を占めた。第一に、利用者負担の導入およびその強化は、保育料を先行形態として福祉サービス一般に展開していった。1948年施行の児童福祉法は、その56条において保育の措置費用の全部または一部を利用者（本人またはその扶養義務者）から徴収する旨を規定していた。当初、保育料の決定は収入認定方式（ミーンズテスト）によっていたが、1958年7月から所得税・個人住民税の課税状況を基準とするいわゆる税制転用方式に変更された。そしてこの税制転用方式に基づく応能負担制度が、1972年に精神薄弱者施設、老人福祉施設、地域福祉施設さらには身体障害者施設にも援用されることとなる。つまり保育料は、広範な福祉サービスにおける利用料徴収制度の原型をなしたのであり、その意味で社会福祉全般の費用徴収問題の中でも重要な位置を占めていた〔垣内（1993）、pp.146-151〕。

第二に、高齢者福祉・障害者福祉諸施設と比較して、保育所については1970年代より以前から利用者負担（保育料）が相対的に高水準に設定されていたうえに、その後さらなる引き上げが進んだ²⁾。ゆえに、保育料負担の水準やその決定メカニズムに対する問題意識は比較的早期からみられ、かつ80年代にはとりわけ問題とされることとなった。

さて、今日の観点から興味深いのは、過去に提起された保育料のあり方をめぐる諸論点に明確な決着が付けられないまま、1990年代以降さらには幼保無償化の実施にいたる近年まで、応能負担型保育料負担が維持されてきたことである。未解決の諸論点のなかには、幼保無償化の意味を確認するうえでとりわけ注目すべきポイントが2つある。ひとつは保育料（および社会福祉サービス全般における利用者負担）における応能負担の是非であ

²⁾ 地方自治体の歳入科目の1つとしての保育所使用料（公立保育所のみ）の全国総歳入額は、1970年度から75年度に約3.2倍、70年度から78年度に約5.6倍の伸びを示していた〔堀（1981）、p.295〕。また寺脇（1982）は、措置費を分母とした場合の保育料の水準を「利用者負担率」として推計し、その水準が他の社会福祉諸施設より著しく高いこと、およびそれが1975年度の37.6%から80年度には47.4%へと上昇したことを明らかにしている。

り、もうひとつは保育料（および社会福祉サービス全般における利用者負担）の必要性あるいは正当性そのものである。

このうち前者は、従来の保育料が応能負担制をとり、かつ低所得世帯についてはすでに無償であったことから、無償化が所得水準の高い世帯により大きな負担軽減効果をもたらすという、幼保無償化に対する主要な批判点にかかわっている。そして後者は、幼保無償化の必要性の如何に直接かかわる論点である。これらを以下で順次整理し、考察を加えていくこととする。

Ⅲ 応能的保育料負担とは何か

1 負担配分原則をめぐる混乱

前述のとおり、1948年の児童福祉法施行当初から、保育所措置費用の全部または一部の利用者負担の徴収が規定され、1958年には税制転用方式に基づく応能負担制が導入されて、その後の保育料のあり方を基礎づけた。

堀勝洋は、保育料徴収に関する児童福祉法の「基本原理」を次のように整理した。第1は、保育所への入所要件に経済的要件が付されていないことである。したがって、高所得層も含めて、「保育に欠ける」要件を満たせば保育所の利用が認められる。ここから第2に、高所得層にまで福祉サービスを無料で行う必要はなく、適正な負担を求めることが社会的公正にもかない、また限られた福祉資源の効率的な利用を図るうえでも必要不可欠なことだとする。ただし第3に、利用者に負担能力が欠ける場合には、その負担能力に応じて負担が減免されることが当然だとする〔堀（1981）、p.297〕。

このうち第1の点は児童福祉法上の規定をそのまま確認したにすぎないが、第2、第3の点は堀自

身の規範的な法解釈である。要するに、保育所の保育サービスが選別的・救済的施策ではなく、ニーズに応じて費用負担能力を十分有する者を含めて提供されるがゆえに、利用者はその負担能力に応じて保育料を負担すべきだというのが堀の主張である。これは当時の応能的保育料負担制度を是認する代表的な見解であるだけでなく、経済的・社会的状況の異なる今日においてもなお、応能負担型保育料を支持する場合の典型的な考え方だといってよい。

さて、保育料徴収そのものの必要性の如何については次節で検討することとし、まずは応能負担の是非に着目すると、その軸をなしたのは「応能負担か、応益負担か」という論点であった。

上述のように応能負担の正当性を主張する堀は、保育料を含めた公共サービスの受益者負担の目的の第1に、「受益に応ずる負担」を挙げ、サービスの利用により生じる社会的便益と私的便益のうち私的便益に相当する負担を利用者に求めること〔堀（1981）、p.307〕が可能であり、「社会福祉施策における利用者負担の多くは、この受益に応ずる負担を課すことをねらいとしている」〔堀（1984）、p.332〕としていた。つまり堀は、保育料徴収の根拠を受益に求めながらも、負担配分については応能負担を是認するという論理構成をとっていたわけである³⁾。

これに対し、ほぼ同時期に、保育料の応益負担を主張し応能負担を退けたのが成瀬龍夫である。成瀬は、「保育所や老人ホームの利用者においては、サービスからの『受益』は基本的に同一であって、料金差を設ける経済的根拠が明白ではない。むしろ、負担の『公平』という見地に立てば、同一サービス同一負担の原則、すなわちサービスの受益の程度が同一ならば料金の負担も同一という考え方が、負担の『公平』の理念により忠実で

³⁾ この矛盾に関する堀の見解は明らかでない。堀（1981）においては、保育料の上限である措置費用全額徴収の場合は応益負担、減免する場合は応能負担というように、両原則が混在する状態にあるとの認識が示されるとともに、応能負担を肯定する趣旨の議論がなされているが〔堀（1981）、p.303、p.316〕、応益・応能両原則の保育料負担制度における混在を理論的に正当化する作業はなされていない。後年の堀（1987）でも、応益原則を「便益基準」、応能原則を「能力基準」と言い換えたうえで、両者を並立させているのみである。なお、こうした堀における負担原則の一貫性の欠如が、1980年代に至るまでに進んだ「受益者負担論」に基づく利用者負担強化傾向それ自体がはらむ性格を反映したものである点については後述する。

あるといえる」〔成瀬（1981），p.59〕と主張した。急いで付け加えれば、この成瀬の主張には、サービスの内容とサービスからの受益とを混同し、受益に着目した負担が保育所利用者（正確には保育料負担者である児童の扶養義務者）の別によらず同一水準になると即断している点で粗さが含まれている⁴⁾。

それでもなお成瀬の議論に着目すべき理由は、彼の議論が応能負担の基本問題を萌芽的に指摘していたことにある。というのも、成瀬はまず、応能的利用者負担が（ほかの社会福祉施設に比して中・高所得層を利用者に多く含む保育所の場合においては特に）高所得層に租税負担および利用者負担の両面で二重に重い負担を負わせる点を不合理であるとみた。そして、高所得者に高保育料を負担させることを公平だとする見方を退け、「負担の不公平に問題があれば、まず租税負担の領域で社会的な調整をはかることが先決であってしかるべきだ」とした〔成瀬（1981），pp.59-60〕。ここでは、公共サービスに対する一般的かつ第一義的な財源調達手段としての租税において高所得層は累進的な負担を求められているのに、なぜ保育所の利用という特定の場面においても高い負担を求められるのかという疑問、および、負担の垂直的公平を図るなら、公共サービスの利用者負担ではなく、租税負担によって図るべきだという見解が示されている。

後年に、こうした疑問が生じる根本的な原因を指摘したのが内山昭である。内山は、「応能原則というのは、公共サービスや財政支出と無関係に、あるいはそれらと切り離して負担を求めるところに本質的特徴がある」〔内山（1995），p.53〕ことに注意を促す。つまり租税の本質は、反対給付への請求権がないという意味での無償性にあり〔神野（2007），p.151〕、反対給付の受け取りとは無関係に負担を求めるものであるがゆえに、受益とは無関係に応能原則に基づく負担を求めるとが租税においては可能となる。しかし、「保育料

は保育サービスを受けていることに料金負担の根拠があるから、これに応能原則＝累進負担を適用することははじめから無理」〔内山（1995），pp.53-54〕なはずである。したがって、保育料（を含めた公共サービスの利用者負担）を負担させるとしても、それはサービスの提供費用もしくはサービスからの受益に着目した負担配分方式をとるべきだということになる。

2 応能的保育料負担の歴史的 성격

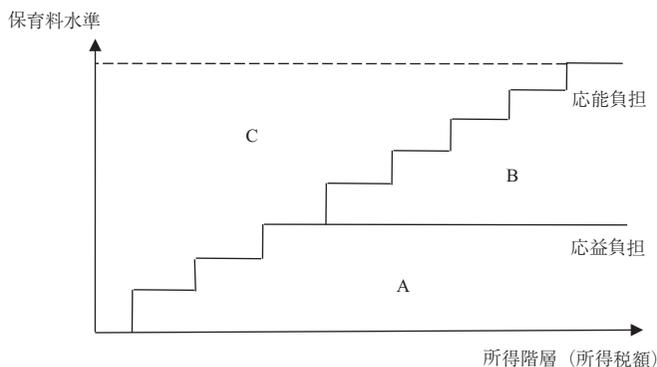
こうした根本的問題の存在にもかかわらず、なぜ保育料の応能負担制は定着したのか。

確認すると、保育料は1958年から税制転用方式に基づく一種の応能負担制をとっており、具体的には所得税額を基準に階層を設定し、保育料に差をつけるものであった。ただし1962年までは、3歳以上児についてはABCDの4階層区分で、最上位のD階層の保育料を保育所措置費用（保育単価）の半額とし、以下3段階にわたって軽減するものであり、3歳未満児については一律料金制をとっていたため、減免制度つき応益（定額）負担制に近いものであった〔内山（1995），p.54〕。しかしその後、最上位における措置費用全額徴収と、階層区分の細分化が進み、1980年度時点では措置費全額を最高額とする15階層（3歳以上児は11階層）の段階的保育料が設定されていた〔寺脇（1982），p.36〕。

重要なのは、こうした保育料制度については、「福祉費用（すなわち財政支出—筆者注）をできるだけ低位にとどめるため、利用者負担をできるだけ高め、支弁費全額を利用者負担額の最高額とし、以下を適宜税額で調整するという方式」〔右田（1973），p.323〕であり、「実態をみる限り、応能負担原則は高額保育料政策の論拠として用いられている」〔田村（1982），p.24〕という指摘がなされていたことである。

歴史的な文脈を押さえておこう。1965年の昭和41年度予算編成において国が戦後初の赤字公債発行

⁴⁾ 保育料負担者である扶養義務者を受益者とみなしたうえで、扶養義務者にもたらされる私的便益を保育所の利用により実現された就労による稼得として把握するならば、扶養義務者の所得の多寡に応じた差別的負担設定が応益負担として正当化しうるなど、応益負担イコール均一負担となる必然性はない。



出所：筆者作成。

図1 利用者負担配分と公費負担

に踏み切り、均衡財政主義の放棄を迫られたことをうけて、財政合理化を機とする大蔵省主導の「受益者負担論」に基づく福祉サービス利用者負担強化の流れが形作られていった。「受益者負担論」は当初、主に医療保険制度に対する国庫負担の引き下げを正当化するために展開されたが、1970年代には次第に社会福祉領域における利用者負担へと援用が進み、オイルショックを経た1975年度以降にはかなりの浸透をみせた〔佐藤・古市(2014), pp.55-69〕。1975年には、財政当局ではなく福祉当局サイドから初めて、社会保障長期計画懇談会が「保健、福祉サービスにおいても、必要な場合には受益者にも相応の負担を求める等費用負担の合理化を行う」ことを提言し(『今後の社会保障のあり方について』1975年8月12日)、同年の厚生白書(昭和50年版)にもほぼ同様の記述があらわれた。そして1970年代末以降には、中央社会福祉審議会が老人ホームの入所措置や老人家庭奉仕員の派遣に係る利用者負担の導入および強化を具申していくこととなる⁵⁾。

こうした動向のもと、保育料水準はほかの社会福祉施設の利用料に先駆けて引き上げが重ねられ、同時に応能負担化が進んだ。国が定める社会福祉施設の利用者負担徴収基準をみると、「(1980年時点で)保育所の徴収基準だけは、(中略)他の通所施設のおよそ2~3倍にも及ぶ金額」〔寺脇

(1982), p.32〕に達していたが、それは保育料の徴収基準を「毎年改定(他施設はほぼ1年おき)して、設定金額を引上げ、経費(保育単価)とのズレを最小限にする」とともに、「階層区分の区分方法をその分布状況の変動に即して、次々に細分化したことで、課税状況のわずかの変動(名目所得の上昇)でも、階層ランクが移動し、徴収金額が自動的に引きあげられる仕組み」を整えていった結果であった〔寺脇(1982), p.33〕。つまり財政的観点からみれば、当時進行した保育料の応能負担化とは、措置費用の全額を上限とし、細かな階層別保育料を用意することによって、低所得層から高所得層まで「応能的」に可能なぎりぎりの保育料負担を実現させることで、措置費用に対する公費負担を縮減しようとしたものにほかならない。

理解を容易にするため図式化すれば、図1のようになる。点線の水準を措置費用の全額とする。上述した1962年までの減免付き応益負担制の保育料設定の場合、利用者負担額はA、公費負担額はB+Cとなるが、措置費用全額を上限とする応能負担制をとれば、Bに相当する額を利用者負担に変え、公費負担額をCに削減することができる。利用者の負担能力に配慮しつつも公費負担を極力抑制しようとしたからこそ、保育料制度は応益負担から応能負担へとシフトしていったわけである。こうした公費負担の抑制と利用者負担の強化が、

⁵⁾ 中央社会福祉審議会(1979)および同(1981)。

費用負担面における国家責任の後退と保育サービスの「私化」を意味することはいうまでもない。

それゆえに、1970年代後半から80年代にかけて、上述した成瀬に代表される応益負担論は、保育を受ける権利の保障と、その一環としての保育料軽減を求める立場から展開された。成瀬は、租税でまかなわれるべき行政サービスの費用が国民の税外負担に転嫁させられていくことが、国民の主権者、納税者としての権利を著しく損なうことを懸念するがゆえに、「(利用料負担者としての個別的資格ではなく一筆者注)納税者としての一般的資格で無償あるいは低料金でサービスが利用されるようにする必要がある」としたうえで、そのためには応能負担を税制の領域に限定し、利用者負担は定額均一料金制をとることが望ましいと論じた〔成瀬(1981), pp.60-61, 同(1984), p.10〕。つまり、成瀬の応益負担論には、「社会福祉法制における現実の応能負担制度が措置費の全額自己負担を思想上の前提としており、つねに公的責任の縮減、需要抑制、自助の強要と直結してきたという事実に対する批判がこめられて」〔河野(1982), p.19〕いたわけである⁶⁾。

いったんまとめよう。前項で指摘したように、そもそも、保育料を含めた公共サービスの利用者負担に応能原則を持ち込むことには根本的な矛盾が存在する。それにもかかわらず、国レベルの徴収基準において、措置費全額を上限とする応能負担制は1997年度まで維持された。なお、1990年代

には階層区分の若干の簡素化が進んだし、1998年度以降は保育料最高額と措置費全額とのリンクも解消された。ただし、それらは主に共働きの中高所得階層における保育料の負担感の高まり、および国庫負担制度上の保育料徴収基準と各地方自治体における(軽減)保育料設定との乖離に起因する自治体負担の過重化といった問題への対応であって、応益負担原則への接近が理論的根拠に基づいて進められたものとはみなしがたい⁷⁾。

以上をつうじて押さえておきたいのは、3歳以上児について2019年10月の幼保無償化まで存続し、0~2歳児については今なお存続する保育料の応能負担制は、負担配分原則上の難点を有するのみならず、利用者負担の最大化と公費負担の最小化を図る手段として発展・定着した保育料制度の残滓だということである。前述のとおり、幼保無償化に対しては、保育料の応能負担を正当とみる立場からの批判がみられた。無償化を保育サービス利用に係る金銭的負担の単なる軽減策とみなすなら、この指摘に誤りはない。しかし、利用者負担の配分原則としての応能原則の妥当性や、応能負担制が帯びる歴史的性格といった点を含めた応能負担の正当性に関する省察が、そこには決定的に欠けていると言わざるをえない。

⁶⁾ こうした立場とは異なり、公共経済学の立場から、保育料の応能負担を根拠薄弱としつつ保育費用の利用者全額負担を唱えたものとして、高山(1982)および同(1984)がある。なお、高山の議論に対して、堀(1987)は全面的な批判を展開している。

⁷⁾ このことを当時の審議会・委員会等の報告で確認すると、まず1993年の社会保障将来像委員会第一次報告では、医療や福祉サービスの「費用については、サービスの性質に応じ負担能力のある者に応分の負担を求めることが適当である」と応能負担が支持されていた。また同年の「これからの保育所懇談会」による提言は、応能負担型保育料制度に「応益負担を加味しながら徴収区分を簡素化する」ことを検討すべきだとしたが、その目的は、共働きの勤労者世帯や3歳未満児を持つ若年世帯、多子世帯の負担感が大きいことに起因する負担感や不公平感の解消とされていた。そして翌94年の『保育問題検討会報告書』は保育料階層区分の統合・簡素化および上限額設定を行うべきだとしたが、その目的は「共働きサラリーマン世帯の高額保育料負担の軽減及び不公平感の解消を図る」とされた。さらに1996年の中央児童福祉審議会基本問題部会『少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)』は、均一料金制の考え方に踏み込んでいるが、そこでもその理由は主として中堅所得層の共働き世帯の負担感、およびサラリーマン世帯の抱く不公平感に求められた。なお周知のとおり、応益負担論は1990年代半ば以降の文脈において、異なる政策的インプリケーションを伴いつつ高齢者福祉(介護保険制度)や障害者福祉(支援費制度、自立支援法等)へと援用されていくこととなるが、本稿の課題を外れるため、ここではその点を指摘するのみにとどめておく。

Ⅳ 無償化の意義はどこにあるのか

1 「普遍主義＝利用者負担主義」の再検討

幼保無償化は、自明に近いものとされていた保育料の存在そのものについて、否応なく再考を迫った。そもそも、保育料の徴収は必要なのか。もし単なる軽減ではなく、無償とすべきなのだとすれば、それはなぜなのか。

手始めに、1970年代後半から80年代にかけての福祉サービス利用者負担の導入・強化の背景にあった考え方を確認すると、それはおおむね4点に要約することができる。

- ①福祉サービスが、低所得者のみならず福祉ニーズを有する幅広い層にも利用されるようになってきたため、負担能力を有する高所得層に費用を負担させることが社会的公正にかなう。
- ②所得保障制度の相次ぐ改善により、福祉サービスの利用者の負担能力が高まったため、適正な利用者負担を課すべきである。
- ③財政事情の悪化にともない、国庫負担の軽減を図るため、福祉サービスについても利用者負担を導入強化すべきである。
- ④高齢化により年金・医療の費用増大が見込まれ、そこに財源を充当するために、その他の福祉ニーズについては自助努力（の一環としての利用者負担）によって可能な限り対応させるべきである。

〔堀（1987），pp.66-67〕

このうち③・④は、福祉サービスの性格・ニーズ自体ではなく財政事情という外在的要因から発するものであるため、ここで検討の対象とはしない。それに対して①（および付随して②）は、保育料のあり方をめぐって多くの論者⁸⁾に共有された「無料化＝選別主義，有料化＝普遍主義」〔里見（2002），p.100〕というとらえ方であり、ここで若

干の検討を加える必要がある。なぜなら、「有料化＝普遍主義」志向とは対照的に、本稿がテーマとする今日の幼保無償化は、保育の必要性に応じて所得によらず保育ニーズを充足していくという、普遍主義を指向する保育政策の下で実施されたからである。

保育所については制度上、戦後早い時期から利用要件に所得の欠如が含まれなかったうえに、高度経済成長期の家計所得の向上もあって、中・高所得層による利用が増加していった。こうして、いわば救済的選別主義から普遍主義への移行が早期に進行するなかで、負担能力に応じて利用者負担を求めるべきとの見解が強まり、前節で検討した応能的利用者負担の定着と強化が進んだ。このとき、普遍主義への移行を保育料あるいは福祉サービス全般における利用者負担の必要性に結びつける論拠として、つぎの2点がしばしば強調された。

第一に、利用者と非利用者間の公平・公正の確保である。利用者も非利用者も負担する国税・地方税によって保育サービス費用はまかなわれる半面、保育サービスから私的便益を受けるのは利用者のみである。このように利用者には特別の利益が発生するため、その対価として保育料を負担することが公平であるという⁹⁾。なお周知のとおり、この意味での公平・公正論は、保育あるいは社会福祉領域にかぎらず、社会保険制度を含めた社会保障全般における利用者負担の必要性やその引き上げの根拠として、今日に至るまで繰り返し主張されている。

第二に、利用者の自立意識の醸成、あるいはステイグマの除去である。これは、高齢者福祉や障害者福祉に利用者負担を拡張するさいに、「応分の費用を負担することは、自立意識を醸成し、さらに施設を生活施設として発展させていくための 方途の一つとして多大な役割を有する」〔中央社

⁸⁾ 例えば大野（1984，pp.7-8）、三浦（1985，p.211）、堀（1987，p.77）等。

⁹⁾ なお、1962年の社会保障制度審議会勧告（いわゆる「総合調整勧告」）が、社会福祉においては原則として受益者に費用を負担させるべきではないとしつつも、「当人に負担能力があり、かつ受益できない者との権衡上適当である場合には、費用の一部を当人に負担させることもある」としたさいには、当時すでに利用者負担が存在した保育所が念頭におかれていたと思われる。

会福祉審議会(1979)],あるいは「その利用者層を課税世帯に拡大していくに当たっては、利用者が(中略)応分の負担をする制度の導入は避けられず、「負担制度の導入は、福祉サービスについて利用者の側から主体的に利用するものであるという認識を醸成する役割を果たす」〔中央社会福祉審議会(1981)]す、という形で展開された(いずれも傍点は筆者)。つまり、救貧的・残余的施設サービスの生活施設への発展や、利用者層の拡大といった普遍主義化傾向にともない、利用者の自立意識の向上のために利用者負担が重要となるというわけである。

しかし、これらの論拠には説得力に欠ける面がある。まず、受益の有無によって利用者と非利用者を分け、前者の受益に着目して保育料負担を正当化する第一の論拠に基づくかぎり、応能的保育料負担は正当化しがたい。しかも保育料負担の強化が図られた時期に社会的便益に比して私的便益が増大したとも考えにくい。そのため、この考え方は必ずしも現実の保育料政策を理論的次元で規定したわけではない。むしろそれは、公費節減を目的に「サービスの便益が及ぶ範囲を狭く見積もることで、サービスの利用者と非利用者を区分し、この両者の間で公平性を確保するということを建前に利用者から受益者負担を徴収」〔佐藤・古市(2014), pp.68-69]するため、あるいは利用者負担への政治的支持を非利用者の側から調達するための、言説戦略としての性格が強かったとみるべきである。

また、利用者・非利用者間の不公平は利用者の中・高所得層が増えるほど顕在化することとなるため、この論理は救貧的・選別的制度の擁護に接近していく。すなわちこの論理は、「現在の保育所のように低所得者とは考えられない一般の者にも、原価の60%から85%もの公費(租税)が充てられているということは、少なくとも租税の使い方としては公正を欠くといえる」〔日本都市センター(1979), p.208]し、「このことは、保育所の

『利用者』と『非利用者』との間にも著しい不正を生んでいる」〔同, p.214]ため、「保育所運営費に対する国庫負担制度は、(中略)その対象を保護者が病気である等のため、真に保育に欠けていると認められる児童に限定」〔同, p.215]すべきだという論理的帰結に陥りかねない¹⁰⁾。

つぎに、上の第二の論拠については、里見賢治による批判をみておきたい。里見は、費用を負担すれば自立意識が養われるという考え方が「負担できないものは、その限りで自立意識をもてなくても当然とする考え方を伏在させている」〔里見(1986), p.80]ことを問題としたうえで、「自立や参加を強調するのであれば、むしろ費用負担の有無や程度による差別やスティグマを除去するために、費用負担をはずすことの方が有効であろう」と指摘している。さらに里見は、スティグマ、すなわちサービスの利用に伴い恥辱感・屈辱感が発生するのは、低所得層に対象を限定する選別主義的サービスが(低所得層に限定されるがゆえに)無償で提供される場合であって、幅広い層の利用が進む普遍主義的状况にそれを当てはめることはできないとし、そのことは原則無償制の義務教育をみれば明らかであるとする。つまり、スティグマを防ぐために利用者負担が必要だとする見解は、「低所得階層に限定された選別主義的サービス(それは無料となる)のもつスティグマ性を、無料のサービス一般に拡大し(混同し)て理解するもの」〔里見(2002), p.100]だというわけである。

2 権利保障手段としての無償化

以上のことから保育料負担の必要性に疑問が呈されるとしても、無償化がただちに正当化されるわけではない。そこでさらに、幼保無償化そのものが内包する積極的意義を確かめておくことしよう。

手がかりとして、まず他の対人社会サービスに目を向けてみたい。特に、幼児教育が接続する教

¹⁰⁾ 近年に至っても、税という国民一般の強制的負担によってまかなわれる福祉サービスが対象とするニーズは特別に公が責任を持って直接に対応すべきニーズとして選定されねばならないため、福祉サービスを自力で買うことのできない低所得層に給付対象を限定すべきだ、という考え方は根強く存在する〔堤(2015), 小塩(2016)]。

育段階であるところの義務教育は、いかなる根拠により長年無償とされてきたのだろうか¹¹⁾。教育へのアクセスを費用負担が阻害しないようにすることが目的であれば、応能負担制や低所得層への減免を伴う応益負担制でも事足りるかもしれない。また、国際人権規約（A規約）に基づき、日本政府が義務教育のみならず高等学校や大学の漸進的無償化にコミットする今日では、無償制の根拠を義務教育であることに求めることもできない。

まず明確にしておくべきことは、無償化は単なる費用負担軽減策ではないという点である。例えば義務教育の分野においては、日本国憲法や教育基本法に基づく無償制と並んで、教育基本法第4条の3（「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」）や学校教育法第19条（「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」）に基づく就学援助制度が存在する。無償制も就学援助も、教育の機会均等を目的とする点は共通している。

しかし、二者間には重要な性格の異なりがある。すなわち、「就学援助は経済的ハンディを持つ保護者を一定の方法でもって抽出選別して無償の対象を決定するのであって（選択・選別の方式）、しかも就学援助をする側（無償義務の当事者）の『立法政策上の問題』という大幅な裁量権の事柄とされてしまっており、それゆえその就学援助の内容は予算の範囲内であったり、時々政策上の選択（政治的な意図や力関係に依存した）であったりという特徴を持つ」〔江幡（2014）、p.47〕。ゆえに就学援助制度は「保護者の経済力に対応させた選択・選別を公権力の側の広い裁量でもって遂行することになってしまっている点（および）慈恵的恩恵的な性格を克服し得ているかという点」〔同、p.51〕において、無償制とは根本的に性格を異にする。

こうした見地に立てば、義務教育における無償制の特質は、負担軽減の対象の選択・選別という国家の裁量権が生じる余地をなくし、普遍的な権利保障を目的とする国家の義務の履行として、無条件に教育という公共サービスの無対価性を確保する点に見いだされる。言い換えれば、選別性や国家の裁量権の排除が、すべての国民に等しくその能力に応じた教育を受ける機会が与えられなければならない（教育基本法第4条）という意味での、教育を受ける権利の確実な保障のために重要だと考えられているわけである。国際人権規約（A規約）の教育無償化条項が、初等教育の無償、および中等・高等教育について「すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入」（13条2（b）、（c））により教育機会を保障することを掲げ、教育の無償化に特段の重要性を付与していることも、同様の趣旨によるものと考えられる。

この点を幼児教育にひきつけてみよう。経済成長や所得保障（現金給付）の発達等により子育て世帯の費用負担能力が十分に高まれば、上述のような権利保障手段としての無償制の必要性の程度は減じられうるかもしれないが、若年世代の所得の不安定化や世帯構成の多様化、ひとり親世帯の貧困率の高さ等が指摘される今日の状況はむしろその必要性を高めている。加えて、日本の財政をめぐる政治的文脈に照らした場合に重要となるのは、財政事情の悪化に応じて、社会保障全般にわたり利用者負担の引き上げが追求されてきたことであり、本稿で触れたように保育分野にもそれが典型的にみられてきたことである。したがって、今日および今後の日本において、乳幼児期における良好な生育環境の保障（およびそのための集団保育の重視）が義務教育期のそれに近い重要性を持つものと認められ、かつ女性の「キャリア権」の保障〔三浦（2018）〕による就労とケアの両面にわたるジェンダー平等の追求が望まれるとするならば、財政事情に応じた幼児教育費用負担の「私化」を防ぎ、幼児教育へのアクセスの確実な保障

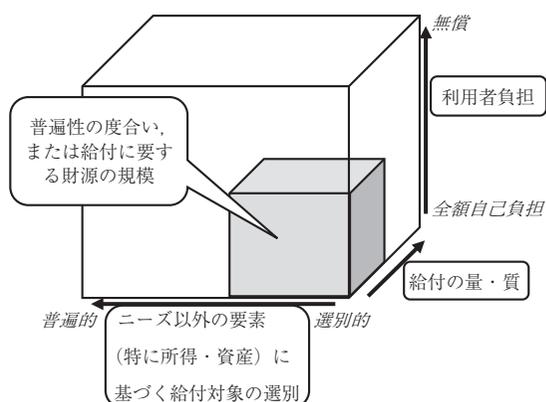
¹¹⁾ ここでは考察の手がかりとして義務教育における無償制の論理に着目するにすぎない。実態としての義務教育の無償制が教育を受ける権利を十全に保障し得ているか否かについて、無償の範囲（授業料、教科書、給食費、その他学習費用）、私立学校の扱いなど具体論の次元で常に議論の余地が存在することは、周知のとおりである。

を期するための手段として、幼児教育の無償化という選択が明確な意義を有することとなる。

3 普遍主義の構成要素としての無償制

関連して、普遍主義もしくは普遍的給付の構成要素としての無償制の重要性にも言及しておかねばならない。まず阿部彩によれば、家族の相互扶助機能の減退や子供期の貧困（に起因する生育環境の悪化）がもたらす甚大な社会的コストを踏まえると、「子どもの育成という大事業を、それぞれの家庭の責任の範疇にとどめておくことが、社会の持続可能性から言っても、賢い選択肢ではない」〔阿部（2012），p.253〕。続いて阿部は「すべての子どもの健全な育成を保障すること」が不可欠であり、それがすなわち「普遍的制度の基本理念」であるとしたうえで、そこでは「子どもが属する家族や諸事情について『不問』でなければならない」とする〔阿部（2012），p.254〕。ここで阿部が論じたのは児童扶養手当等の現金給付における普遍的給付の正当性であるが、これを幼児教育の現物給付に敷衍することも可能である。すなわち、保育ニーズのみに着目し、（子どもの属する世帯の所得状況など）そのほかの諸事情については不問とすべきで、ゆえに幼児教育の利用者負担は極めて低額の応益負担制さらには無償制をとるべきだという立場を導くことができる。

利用者負担を抑制もしくは無償化することによって、あるニーズ（例えば保育ニーズ）への対応責任を費用負担の面からも利用者（保育ニーズの場合は扶養義務者）から切り離すことは、普遍主義的福祉サービスの重要な構成要素である¹²⁾。世界保健機関（WHO）は、医療保障制度の普遍化を、①適用される医療サービスの範囲、②給付対象者の範囲、③制度的に支弁される費用の範囲という3つの側面把握する〔WHO（2010），p.15〕。このうち③は、公費負担の拡大すなわち私的負担（患者負担）の抑制を普遍化のポイントとするものである。こうした把握を福祉サービスに適用すると図2のようになり、ここで色付きの直方体の



出所：WHO（2010），p.XVの図をもとに筆者作成。

図2 福祉給付の3つの側面

体積が大きいほど、その給付は利用者のニーズを普遍的にカバーすることとなる。

また、ブロムクイストとパルメは、福祉政策分析に用いる理念型としての普遍主義を、①同様の条件にあるすべての市民を制度的に包含すること、②公的な財源のみでまかなわれること、③給付が同等のものとなるよう単一主体により運営されること、④量的・質的に十分な給付によって困窮しない層も含めたすべての集団を対象とすること、の4点で定義しており、このうち②が無償制を指し示している〔Blomqvist and Palme（2020），pp.114-115〕。こうした理解に基づけば、子どものニーズの充足に対する責任について脱家族化を図るために、普遍主義を指向するならば、費用負担面では無償制をとることが理想となる。

加えて、こうした普遍主義の多面的把握が、日本の幼保無償化をめぐる議論を再構成するための手がかりを与えてくれることも指摘しておきたい。周知のとおり、幼保無償化に際しては、待機児童の解消が優先されるべきだという批判や、認可外保育所への無償化適用に関する疑問が沸き起こった。このうち前者は保育サービスの量的不足に起因するサービスからの排除の問題である。そして後者は給付の質的問題、あるいは上記のブロムクイストとパルメの整理に従えば、単一主体

¹²⁾ 従来の日本での福祉政策論議において、むしろ普遍主義を利用者負担の導入・強化と結びつける見解が強かったことは、既述のとおりである。

(あるいは単一制度)により運営されていないため給付が同等のものになっておらず(上記③)、同様の条件にあるすべての市民を制度的に包含することができていないこと(上記①)に起因する問題である。幼稚園の扱いをめぐる問題についても、ここに含めることができよう。

このことが示唆するのは、第一に、日本の保育ひいては幼児教育全般の制度的現実と、普遍主義的制度との間の懸隔が、決して小さくないということである。幼保無償化は費用負担面で普遍主義へと大きく接近する政策であるが、そのほかの側面にも普遍主義の観点から重要課題が存在するため、優先順位の是非が問われることとなった。

関連して第二に指摘すべきは、普遍主義的制度と従来の制度との懸隔が小さくないがゆえに、普遍主義への接近が困難化するということである。もちろん、日本の保育制度に歴史的に定着した利用者負担重視の傾向を幼保無償化が覆したことには重みがある。しかし、待機児童が解消せず、(特に大都市部では)認可外保育サービスへのサービス供給の依存が進み、認可・認可外それぞれに保育の質の確保が保育士の待遇問題も絡みつつ問われ、幼保一元化も道半ばにあるといった現状のもとでは、幼保無償化によるある種の「一点突破」がそれ自体として意義があるとしても、一定の無理が生じる。

重要なのは、これらのことが、幼保無償化に制度的不確定性をもたらしたように思われる点である。確実な権利保障の手段として無償化を期するならば、義務教育や公共図書館の例と同様に、保育料を無償とする旨を法定することが当然にして不可欠であろう。ところが、幼保無償化後も子ども・子育て支援法に無償化の規定は存在せず、保育料徴収に関する規定はむしろ維持されている。同法施行令において、利用者負担の決定枠組みを維持したまま、無償化対象となる保護者の利用者負担上限額をゼロ円に定めることによって、それは実施されたのである(認可外保育所については施設等利用費の給付制度を新設することにより対応)。これは、内閣が施行令の関係規定を改正するだけで、容易に再有償化されうることを意味す

る〔田村(2020), pp.4-7〕。こうした点を踏まえると、幼保無償化が幼児教育の普遍化への確かな橋頭保となるのか否かについては、今後の動向を注視する必要があるといえよう。

V おわりに―理念・原則の重要性

以上、幼保無償化を評価するための前提として押さえておくべき論点を、いくつかの角度から提示した。そのうえで、改めて最後に指摘しておかねばならないのは、幼保無償化の政策決定過程において、本稿が提起したような視点から無償化の根拠や理念が議論されたり、打ち出されたりした形跡があまりみられない点である。

『新しい経済政策パッケージ』(2017年12月8日閣議決定)は「人づくり革命」の筆頭に「幼児教育の無償化」を掲げ、子育てと仕事の両立や子育てにかかる費用が子育て世代への大きな負担となっていること、幼児期の能力開発・身体育成・人格形成等にとっての重要性、将来の貧困の防止といった点を列挙したが、なぜ単なる利用者負担軽減ではなく無償化が必要なのかについては明示されなかった。さかのぼっても、文部科学省が設置した「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」の『幼児教育の無償化について(中間報告)』(2009年5月18日)は、幼児教育の無償化が「喫緊の課題」である理由として、幼児教育の重要性に関する認識が高まってきていること、教育的・社会経済的効果を実証的に明らかになってきたこと、経済的負担の軽減が少子化対策上の施策として求められていること、諸外国が無償化の取組を進めていることを列挙したが、やはり利用者負担軽減ではなく無償化が求められる根拠は明らかでない。紙幅の制約上、例示はかなわないが、審議会・委員会さらには国会における議論も含め、利用者負担の要否、単なる負担軽減を超えた無償化の必要性、それを根拠づける理念や原則論が深められないままに、幼保無償化は実現へと向かったきらいがある。

幼保無償化の理念・原則を見つめ直すことが、今後の幼保無償化をめぐる検証作業の手前でまず

求められるのではないだろうか。その過程が省略されてしまえば、今後の検証作業も、評価軸がいまいなまま個別的論点に拘泥することとなりかねない。無償化は、オーソドックスな経済学の視点のみでは正当化しがたい。また、利用者負担の存在が当然視されがちな日本の状況において、その意義は一般に容易に理解されにくい。そうであるからこそ、いったん立ち止まり、その根本を丁寧に確認する必要がある。本稿はそのためのいくつかの切り口を提示したが、今後もさらに、多様な観点から議論を深めていくことが期待される。

<参考文献>

- 阿部 彩 (2012) 「子どもに対する政策」, 国立社会保障・人口問題研究所編『日本社会の生活不安—自助・共助・公助の新たなかたち』, pp.251-255。
- 右田紀久恵 (1973) 「社会福祉施設と受益者負担—費用徴収(利用料)についての諸問題—」, 『ジュリスト』, No. 537, pp.321-333。
- 内山 昭 (1995) 「保育所制度改革の動向と保育料」, 『都市問題』, Vol. 86, No. 1, pp.49-63。
- 江幡 裕 (2014) 「義務教育における無償制という課題—方法論的な視点からの問題提起—」, 『教育制度学研究』, No. 21, pp.40-55。
- 大厚吉輝 (1984) 「成熟社会における社会福祉の自己負担」, 『季刊社会保障研究』, Vol. 20, No. 1, pp.5-13。
- 小塩隆士 (2016) 「社会保険制度の効率と公平」, 後藤玲子編『正義(福祉 + α)』, ミネルヴァ書房, pp.107-117。
- 垣内国光 (1993) 「福祉『改革』と保育料徴収問題」, 小川政亮・垣内国光・河合克義編著『社会福祉の利用者負担を考える』, ミネルヴァ書房, pp.145-169。
- 河野正輝 (1982) 「社会福祉行政と費用負担の法的側面」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.15-20。
- 厚生労働省 (1975) 『厚生白書 昭和50年版』。
- これからの保育所懇談会『今後の保育所のあり方について～これからの保育サービスの目指す方向～(提言)』(1993年4月7日)。
- 今後の幼児教育の振興方策に関する研究会『幼児教育の無償化について(中間報告)』(2009年5月18日)。
- 佐藤滋・古市将人 (2014) 『租税抵抗の財政学—信頼と合意に基づく社会へ』, 岩波書店。
- 里見賢治 (1986) 「社会福祉政策の動向と課題」, 『社会福祉学』, Vol. 28, No. 1, pp.65-85。
- (2002) 「社会福祉再編期における社会福祉パラダイム—普遍主義・選別主義の概念を中心として」, 阿部志郎・右田紀久恵・宮田和明・松井二郎編『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望』, pp.73-132。
- 社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会『社会保障将来像委員会第一次報告～社会保障の理念等の見直しについて～』(1993年2月)。
- 社会保障長期計画懇談会『今後の社会保障のあり方について』(1975年8月12日)。
- 神野直彦 (1997) 『財政学 改訂版』, 有斐閣。
- 高山憲之 (1982) 「保育サービスの費用負担—応能負担原則の再検討—」, 『経済研究』, Vol. 33, No. 3, pp.239-250。
- (1984) 「福祉の将来像を求めて—保育と年金を例にして」, 『月刊福祉』, Vol. 67, No. 1, pp.46-51。
- 田村和之 (1982) 「保育所の保育費負担のあり方—その法的側面の検討—」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.21-25。
- (2020) 「子ども・子育て支援法の2019年5月改正について—幼保『無償化』, 認可外保育施設の法定化, 3歳児給食有償化」, 『ジュリスト』, No. 1753, pp.4-13。
- 中央児童福祉審議会基本問題部会『少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)』(1996年12月3日)。
- 中央社会福祉審議会『養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改善について』(1979年11月20日)。
- 『当面の在宅老人福祉対策のあり方について(意見具申)』(1981年12月10日)。
- 堀 修三 (2015) 『社会保険の政策原理—連帯と強制の間』, 関西社会保障法研究会報告論文, 2015年9月12日。
- 寺脇隆夫 (1982) 「社会福祉施設での利用者負担—費用徴収制度の実態と問題点—」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.26-41。
- 成瀬龍夫 (1981) 「社会福祉行政と『受益者負担』」, 『都市問題』, Vol. 72, No. 6, pp.50-62。
- (1984) 「福祉行政サービスと費用負担—地域福祉体系とのかかわりで」, 『ジュリスト』, No. 894, pp.6-12。
- 日本都市センター(都市行財政研究委員会) (1979) 『新しい都市経営の方向』, ぎょうせい。
- 保育問題検討会『保育問題検討会報告書』(1994年1月19日)。
- 堀 勝洋 (1981) 「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育料徴収制度のあり方について」, 『季刊社会保障研究』, Vol. 17, No. 3, pp.293-321。
- (1984) 「社会福祉における費用負担」, 社会保障研究所編『社会福祉改革論I 社会福祉政策の展望』, pp.314-342。
- (1987) 『福祉改革の戦略的課題』, 中央法規出版。
- 三浦文夫 (1985) 『社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート』, 全国社会福祉協議会。
- 三浦まり (2018) 「変革の鍵としてのジェンダー平等と

- ケア」, 三浦まり編『社会への投資—〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』, pp.218-247。
- Blomqvist, Paula and Joakim Palme (2020) “Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990” , *Social Inclusion*, Vol. 8, No. 1, pp.114-123.
- World Health Organization (WHO) (2010) *The World Health Report: Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage*.

(たかはし・まさゆき)

The Introduction of Free ECEC Fee in Japan: Its Historical and Institutional Context and the Idea of Universalism

TAKAHASHI Masayuki*

Abstract

This paper summarizes the fundamental issues to be considered as the basis for evaluating the free childcare program implemented in Japan in October 2019. There have been questions in the past about the legitimacy of redistributive fee structure and the necessity of the fee itself, and a re-examination from a fiscal perspective leads us to conclude that none of these issues are clear. Then, what could be the significance of free education, if any? It can be found from the viewpoint of ensuring users' rights to childcare and from the viewpoint of universalism. In addition, by considering the rationale for the free childcare, it is possible to identify the difficulties inherent to the Japanese context and the problem of institutional uncertainty. The fact that such issues were not sufficiently discussed in the policy-making process leading up to the introduction of free childcare raises a serious concern, and it needs to be addressed before any ex-post examination on the free childcare policy.

Keywords : Childcare Fee, Tax and Fee Principles, Universalism, The Right to Childcare

* Associate Professor, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Saitama University

財源としての消費税と福祉（wellbeing）

佐藤 主光*

要 旨

我が国にとって現在のコロナ禍が「いまそこにある危機」とすれば、人口減少・社会の高齢化は「これからの危機」といえる。将来に渡って年金、医療・介護等社会保障費の増加が見込まれる中、その財源確保が問われている。消費税は仕入れ税額控除によって投資・雇用を歪めないという意味で「生産効率性」を満たす上、仕向け地主義に従うことから国内立地企業の国際競争力を損なわない。よって、消費税は法人税や社会保険料などほかの税目よりも経済成長と親和性が高いとされる。他方、消費税には逆進性の批判がある。そのため2019年10月の消費税率の引き上げを契機に飲食料品への軽減税率が導入されたが、最適課税論に従えば、低所得層への給付の方が望ましい。消費税の税率は10%では留まらないだろう。財政規律を確保するためにも将来の消費税率の見通しについて「参照」となる工程表を示すことが望ましい。本稿では経済学の視点から消費税の経済的帰結とその在り方を概観する。合わせて、補論ではデジタル経済における消費税の新たな仕組みを提言する。

キーワード：消費税，仕入れ税額控除，仕向け地主義，インボイス，軽減税率，給付付き税額控除，財政の健全化，デジタル化

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 516-529.

I はじめに

新型コロナの感染者が再び増加してきた。本稿を執筆する時点（2021年1月）では東京都では連日、千人を超える新規感染者が報告されるなど「第三波」が始まっている。政府は「経済と健康の両立」を図ってきたが、緊急事態宣言が再発令された。経済活動が再び低迷する懸念が広がっている。政府はこれまで経済の底支えと「V字回復」に向けて総額57兆円に上る第一次・第二次補正予

算を打ち出してきた。その中には国民への一律10万円の支給（特例定額給付金）、事業者への持続化給付金、観光促進策（Go Toキャンペーン事業）等が含まれる。更に15兆円超の第三次補正予算が組まれている。政府は否定的だが、消費税の減税を含めた更なる消費刺激策を求める向きもある。その背景には厳しい経済状況がある。2020年4～6月期の国内総生産（GDP）は（物価変動の影響を除いた）実質ベースでみて前期比7.9%（年率換算で28.1%）あまり落ち込んだ。リーマン・ショック後（2009年1～3期）の年率17.8%減を超える戦後

* 一橋大学大学院経済学研究科 教授

最大の落ち込みとなっている。その後、経済は持ち直したもののコロナ禍前の水準の回復には至らないまま、第三波を迎えることになった。しかし、特例定額給付金であれ、消費税減税の要求であれ、「一律」な支援は望ましくない。コロナ禍の影響はすべての業種で様というわけではないからだ。飲食業や観光業、百貨店などの売上が下がる一方、通販、ドラッグストア・コンビニなどは売上を伸ばしてきた。他方、インバウンドに依存してきた観光業は当面集客が見込めないかもしれない。ここで求められるのは実態に即したメリハリのある支援だ。

消費税は2019年10月、10%に引き上げられた。この増税にはコロナ以前から景気を悪化させる「原因」といった批判も少なくない。しかし、今回の増税は人口の高齢化に伴う社会保障費の増加という問題の「結果」である。仮に消費税でなければ、ほかの財源を求めるとか給付を抑制することが求められるだろう。実際、内閣府の試算によれば、社会保障給付費は現行(2018年度)の120兆円から2040年度には190兆円まで拡大する。こうした社会保障費の増加は高齢化という今世紀の我が国の構造問題に起因する。「景気がよくなれば何とかかなる」というものではない。よって問われるのは社会保障と財政の持続可能性をどのように確保するかだ。このため更なる財政再建が求められる。政府は新たな財政健全化計画として2025年度までの(国・地方を合わせた)基礎的財政収支(プライマリーバランス)の黒字化を掲げてきた。コロナ以前、計画の進捗を測る中間指標としては2021年度に「債務残高の対GDP比については、180%台前半、財政収支赤字の対GDP比については、3%以下」を掲げる。しかし、コロナ禍の中、財政健全化の見通しは到底、楽観できない。令和2年度の歳出は既に175兆円、基礎的財政収支(プライマリーバランス)赤字は69兆円に達した。国際通貨基金(IMF)は日本の一般政府の財政収支をマイナス13.8%(2019年はマイナス3.4%)と試算する(2021年1月)。一度広げた風呂敷を閉じることが出来ないようであれば、歳出の膨張に歯止めが利かなくなり財政は著しく悪化するだろう、

国の令和3年度予算は106兆円超で過去最大になっている。今回は「要求額は基本的に対前年度同額とする」一方、新型コロナ対策等には別枠として要求額に上限のない「緊要な経費」の計上が認められた。加えて、金額を定めない「事項要求」が幅広い項目に渡り、例年になく規模になっている。

我が国の危機は現在のコロナ禍だけではない。人口減少・社会の高齢化に伴い将来に渡って年金、医療・介護等社会保障費が増加、大きな財政負担になることが見込まれる。しかし、コロナ禍以前(=平時)から国債残高が1千兆円を超えるなど我が国の財政は悪化していた。本来、「平時」における健全な財政が、「非常時」における財政出動の「余力」の確保に繋がる。また、非常時の財政悪化が常態化することを避けるためにも、平時に向けた「出口戦略」が欠かせない。政府は「政府は「いまは財政再建を考える時期ではない」とするが、いずれ考えなければならぬ時期がくる。

II 社会保障の財源をどうするか？

社会保障の財源は大きく(1)消費税と(2)社会保険料に区別される。現在、約120兆円ある社会保障給付費のうち保険料が70兆円程度で、残りの50兆円は税で賄ってきた。このうち社会保険料は勤労世帯に負担が集中するなど、消費税と違って世代間で広く負担を分かち合う仕組みになっていない。国民年金や国民健康保険の保険料には定額部分があるため、低所得層の負担は重く、逆進的である。加えて、厚生年金や組合健保など企業の払う社会保険料は正規雇用への課税にあたり、正規雇用に代えて非正規雇用に拡大する誘因を助長しかねない。厚生労働省によると後期高齢者医療制度に対する現役世代から拠出金が2025年度に約8.2兆円に上るという(日本経済新聞(2020年11月29日))。勤労世代1人あたりの負担は20年度の約6.3万円から25年度には約8万円に増加する。保険料頼みの財源確保では勤労世代の負担がますます重くなるばかりだ。

他方、消費税であれば「勤労世代など特定の者

へ負担が集中せず」、すべての世代が負担を分かち合うことができる。加えて、「高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定している」。無論、低所得層の負担が重く「逆進的」であり、景気を悪化させ、デフレ経済に逆戻りさせかねないといった批判が少なくない。しかし、経済学的に言えば、所得税や法人税といったほかの税目や消費税同様、社会保障の財源である社会保険料に比べて経済活動に及ぼす歪みは小さい。なぜか？ 消費税は原材料調達、加工・生産、卸し、小売の各段階で課される多段階の流通取引税である。このとき、事業者間取引で発生する消費税を累積させない仕組みが「仕入れ税額控除」だ。課税事業者であれば売上に係る消費税から原材料等の仕入れで支払った消費税を控除できる。よって、消費税の負担は生産過程に累積しない。企業の設備投資も即控除扱いのため、これを阻害しない。なお、消費者が消費税を負担するのは彼等が課税事業者ではない（仕入れ税額控除を受けられない）からである。

また、消費税は国内企業の国際競争力に対して中立的になる。その課税が「仕向け地主義」に拠ることから、輸出についてはゼロ税率が適用される一方、輸入は課税対象になるからだ。日本の消費税は海外市場で競争する国内の輸出企業に影響しない。他方、海外からの輸入品にも消費税が課されるため、これと競合する国内の課税企業は競争上、不利にならない。対照的に源泉地主義課税に拠る法人税や（実質的な人件費課税にあたる）社会保険料は国内企業の生産コストを高める結果、これらの税の低い国の製品に対する競争力を損ねてしまう。このようにヒト・モノ・カネが国境を越えて移動するグローバル経済において仕向け地主義課税の優位性が高まっている。実際、欧州諸国では法人税や社会保険料を抑えて、消費税（付加価値税）に代替するのが税制改革の潮流になってきた。

しかし、我が国では消費税は経済に悪影響を及ぼすと思われるがちだ。ここで経済活動を短期の景気と中長期の成長を区別してもらいたい。短期の景気は消費等、マクロの需要に左右されやすく、

消費税率の引き上げの影響を被る。他方、中長期の成長を決定するのは供給サイドの方である。働き方改革や規制の見直しを含む「構造改革」などは供給サイドの生産性の向上を図るものだ。消費税は、この生産性を損ねない税であり経済成長との親和性が高い。

法人税や社会保険料を軸とした従前の税制は社会保障の「支え手」である勤労世代の人口増と高い経済成長を前提としてきたといえる。他方、社会の高齢化や経済のグローバル化といった新しい経済環境に消費税を中心に据えた新たな税体系の構築が求められる。とはいえ、消費税は国民・政治家の間では嫌われる傾向にある。税が価格に織り込まれるため、「負担感」が大きいのがその理由の一つだろう。しかし、「痛税感」があればこそ国民は財政に関心を持ち、その規律を求めるようになるのではないだろうか？ 従来、国民は増税を避ける一方、政治家・官僚は財政の非効率（無駄使い）を許してもらおうという暗黙の「なれ合い」があったように思われる。消費税増税は国民と政治家・官僚の間で良い緊張関係に転換できるのではないだろうか？

Ⅲ 消費税のインフラ

消費税の適切な執行には適切なインフラが必要だ。それは「EU型インボイス」（適格請求書、以下インボイス）の導入である。インボイスはEU諸国では広く普及しており、我が国でも軽減税率の導入と合わせて実施が決まった。その特徴は①商品を標準税率、軽減税率対象等に区分した上で、②品目ごとに購入時の消費税額と③売り手の登録番号を記載しているところにある。簡単に言えば、誰が誰に何を売ったのかをクロスチェックすることで不正な還付を回避する仕組みである。このインボイスが無ければ課税事業者は仕入れに係る消費税額の還付を受けられない。従前の帳簿方式は（消費税を納めていない）非課税事業者からの仕入れにも税額控除を認めてきた、よって非課税事業者であっても税込みで売ることができる「益税」が問題視されてきた。現行制度のまま消

費税率が上がれば、この益税も大きくなって、消費税制度への信認自体を損ないかねない。ましてや軽減税率の導入となれば、税率の違いを利用した税逃れが横行する懸念もある。インボイスは消費税の適正な執行に不可欠な「インフラ」なのである。

インボイスは課税事業者間取引において価格転嫁を円滑にする上でも有用だ。2014年4月の増税時、政府は「消費税転嫁対策特別措置法」において大手小売事業者等による買い叩き防止策を打ち出した。例えば、税抜きの「本体価格」による交渉拒否は同措置法で禁止された。その背景には買い手の事業者が「税込み」価格で中小零細の事業者と仕入れ額を交渉することがある。現行の帳簿方式では①税込み価格のみを記載した請求書を認めており、②仕入税額控除でも税込み取引額に税率 \div (1+税率)を乗じて算出される。このため取引に係る消費税と本体価格の区別が意識されにくい。インボイスで消費税額を明記すれば還付される消費税額も自ずと明らかになる。消費税率が課税事業者間の取引に影響することはなくなるだろう。

政府は本格的なインボイスの導入を2023年10月からとしている。それまでの間は軽減税率品目にチェックを入れた上で、従来通り、税込み取引額のみを記載した「区分記載請求書」が認められる。加えて、増税時は区分経理の困難な事業者について売上・仕入れの一定比率を軽減対象取引と見做す特例も講じられる。いずれも適正な執行(益税・税逃れ)や課税事業者間での価格転嫁(買い叩き)に懸念が残る。2023年10月より前倒してインボイスの導入・普及を進めるべきだ。税率が8%のまま一律であっても、消費税額の明記や事業者番号の付与は執行の適正化や価格転嫁の円滑化に繋がる。最初は大規模事業者から始め、中小事業者を対象を拡充していくことも一案だ。非課税(零細)事業者についても課税事業者になってインボイスを発行することを選択できるようにする。合わせて課税売上高5千万円以下の事業者に認めている簡易課税制度(売上の一定割合を仕入れと見做して仕入れ税額控除できる仕組み)は段

階的に縮小・廃止、2023年10月からはインボイスに一本化するべきだろう。加えてインボイスの電子化を徹底させる。これは小売・流通のDX(デジタル・トランスフォーメーション)推進の契機にもなるだろう。政府は行政のデジタル化を進めてきた。電子化はその一環でもある。

Ⅳ 消費税の逆進性

消費税には「逆進性」の批判が多い。もっとも、この逆進性という言葉には幾つかの誤解が伴う。第1に「低所得層ほど負担が高くなる」ことはない。当然のことながら、耐久財を含む消費支出は所得の高い層ほど多くなる。消費税は(医療や家賃などの非課税品目はあるとはいえ、おおむね)この消費支出に対する課税にあたる。従って、消費税の支払額は所得に応じて増えていく。所得税であれ消費税であれ、一般に課税が累進的か逆進的かは課税額の所得に対する「比率」が所得水準に応じて増加するか、あるいは減少するかで判断される。つまり、消費税が逆進的とされるのは消費税支払額の対所得比が低所得層で高くなることを指す。第2に消費税収の用途への留意が必要だ。「社会保障と税の一体改革」で謳われている通り、消費税収が社会保障サービスに充当され、かつ、その多くを低所得者が受益するのであれば、課税と給付を一体的に考えれば(高所得層から低所得層へ)「再分配的」になっているともいえる。本来、財政の「再分配」機能は税と給付が一体で完結するものである。

第3に所得をどの期間で測るかが重要になる。前述の「対所得比」は「年間」所得で評価されることが多い。しかし、豊かさや税の支払い能力を測る所得水準として必ずしも年間所得が妥当というわけではない。今年、所得が低い(例えば若年層)であっても後年、所得が高くなることもある。その逆(例えば自営業者)も然りだ。経済学では豊かさを「生涯」ベースの所得で測定する。生涯に渡って稼得する所得は、いずれかの時点で消費される。(今日の貯蓄はいずれ将来消費に充てられる。)とすれば、消費に課税することは間接的に

生涯所得に課税していることに相当する。言い換えると対生涯所得比でみれば、消費税はおおむね「比例的」となる。この場合、逆進性の批判は当たらない。無論、すべての所得が消費されるとは限らない。使い残された所得は遺産として次世代に相続されるかもしれない。この遺産も次世代の所得として消費されるだろう。仮に一世代で課税を完結させるならば、消費税を相続税で補完することも一案だ。これに関連して「死亡消費税」が話題に上ったことがある。死んだ人間に課税するというのは穏やかではないが、これは消費しないで使い残した所得（資産）への課税にあたる。

いずれにせよ、一口に「逆進性」といっても、その意味するところについては留意が必要だ。その定義は①税額ではなく対所得比であり、②税収の用途とは織り込まず、かつ③年間所得ベースに拠る。

V 軽減税率の課題

仮に上記の定義でもって逆進性を定義するとして、その是正策が問われなければならない。

逆進性対策として挙げられるのが①食料品等生活必需品に対する軽減税率の適用と②税と給付を一体化させた「給付付き税額控除」である。このうち、軽減税率とは基礎的食料品など特定の財貨・サービスに対して、ほかよりも低い税率を設定することを指す。早期に消費税（付加価値税）を導入し、「標準税率」の高い欧州諸国において採用されてきた。このため逆進性対策の先行事例として取り挙げられることが多い。しかし、結論を先に言えば、軽減税率は逆進性（低所得者）対策として効果的とは言いがたい。第1に軽減税率の恩恵は低所得層に限らない。軽減税率が適用される基礎的食料品は中高所得層も購入するだろう。しかも、その購入金額は低所得者よりも多くなるはずだ。消費支出の絶対額は所得水準とともに増加することは先述の通りである。とすれば、軽減税率による減税「額」自体は低所得者よりも中高所得層の方が高くなる。世論調査をすれば、軽減税率には一般に支持が高い。これは軽減税率が低所

得者に限らない、消費者全般への減税になっているからにほかならない。納税者の視点に立てば、税は低くなるに越したことはない。

第2に軽減税率の適用対象を選別することが難しい。一口に「基礎的」食料品と言っても、「基礎的」に明確な定義があるわけではない。コメは基礎的食料品とされるが、同じコメの中にも魚沼産コシヒカリのようなブランド米もある。魚もアジ・イワシから値段の高いマグロやウナギ、フグまでさまざま。高額で取引されるブランド品は基礎的食料品には当たらない。とはいえ基礎的と非基礎的な食料品を線引きする客観的な基準はない。他方、食料品全般を軽減することはブランド品等奢侈品の減税にもなってしまう。英国では食料品にはゼロ税率、レストランサービスには標準税率が課されている。しかし、ファーストフードのテイクアウトを食料品と見直すか、外食サービスと見直すのかは難しい。そこで「冷たい」テイクアウトは自宅に持って帰るだろうから食料品、「温めた」ときはその場で食べるので外食とされている。カナダでは5個以下のドーナツは標準税率の外食サービス、同じドーナツでも6個以上買えば、税率ゼロの食料品とのこと。他人事だから笑い話で済むが、実施するとなれば現場に混乱を招きかねない。なお英国ではゼロ税率適用の是非をめぐって訴訟まで起きている。

結局、線引きには政治的な恣意性を伴わざるを得ない。いわば政治家の裁量が効くわけだ。コメを軽減税率にすれば、麺やパンの業界も軽減税率化を陳情し始めるだろう。スーパー業界はお惣菜などに軽減税率を求めるかもしれない。こうした陳情合戦は消費税の「政治化」を進めてしまうことになる。これは法人税や所得税にある租税特別措置が既得権益化していくのに似ている。陳情には政治資金や選挙協力が伴うから政治家が軽減税率を志向するのは驚くべきことではない。しかし、これは社会保障や財政の健全化に向けて「国民全体が広く薄く」負担を分かち合うべき消費税の趣旨にかなわない。

第3に軽減税率は長い目でみれば、我が国の経済活動の「高付加価値化」を阻害しかねない。家

計は標準税率が課される財貨・サービスから軽減税率が適用される財貨・サービスへと消費をシフト（代替）させるだろう。税込みで見れば後者の方が前者よりも割安になるからだ。軽減税率が「生活必需品」に限られるとすれば、比較的質の低い財貨・サービスが多く含まれることになる。企業（製造業や流通業）からすれば質の良し悪しだけではなく、モノは売れなければいけない。売れるモノを開発・販売するためにあえて（生活必需品のカテゴリーに入るよう）質を下げて、消費税率を低めようという動きが出てくるかもしれない。実際、このケースに該当するのがビール業界である。我が国の酒税の税率は成分に応じて異なる。このため「ビールと間違えて」もビールとは成分が異なる、よって税率が低く収まる発泡酒や第三のビールなどの開発にメーカーは凌ぎを削ってきた。確かにビールに比べてカロリーが控えめなど健康志向のニーズに応えた面もあるだろうが、税が低くなることで値段が抑えられ、消費が伸びたことに違いはない。結果、ビールの高品質化は進んで来なかったともいえよう。世界に日本の旨いビールを売り出す機会をみすみす逃しているのではないだろうか？ 流通業からしても、収益性の低い「薄利多売」からいつまでも抜け出せない。なお、2018年の酒税法改正により、2023年10月以降、「ビール」、「発泡酒」と「新ジャンル」の区分を段階的に廃止、2026年10月には一本化され、同じ税率が適用されることになっている。

いずれにせよ軽減税率は①政治的・大衆的に好まれる理由はあるにせよ、②その線引きは実務的に困難を伴う上、③経済の高付加価値化の阻害要因になる。④消費税の逆進性（低所得者）対策としても（軽減税率の恩恵は中高所得層にも及ぶ以上）効果的ではない。「軽減税率は、効果が期待できないばかりか、長期的な財政問題をより深刻にしまうことが、理論的にも他国の経験によっても既にわかっている」として筆者を含む多くの経済学者が連名で軽減税率に反対する声明を出している（「軽減税率に関する緊急政策提言」（2019年3月28日））。

Ⅵ 給付付き税額控除

税制には役割分担がある。それは大きく①財源の調達と②所得の再分配に分けられる。消費税が優れているのは財源調達機能にある。これで社会保障サービスの財源確保や財政収支の改善が図られるというわけだ。他方、前述のとおり、所得再分配は税と給付が一体になって実現する。また、ヒト（中高所得層）からヒト（低所得層）への所得移転であるならば、所得税を含む直接税が再分配としては「効果的」だ。既に述べたとおり、軽減税率など間接税である消費税の枠内で再分配を実現することには無理がある。つまり、財源調達機能＝消費税、再分配機能＝所得税等直接税という役割分担があってしかるべきだ。これは最適課税論の文脈では「Atkinson and Stiglitz命題」（所得課税が最適化されていれば再分配を目的とした間接税率の差別化は不要）として知られている。

所得税による再分配といえ（高い所得層に課される）最高税率の引き上げを想起するかもしれない。しかし、繰り返すが再分配は移転があって完結する。低所得層への給付が別途、仕込まなければならない。「給付付き税額控除」は税制の中に給付を組み込んだ制度である。学術界では「負の所得税」とも言われるが、従来、制度的に分立してきた課税と給付を一体化させる（一貫性を担保する）ものだ。米国や英国ではワーキングプアや育児世帯への支援として活用されてきた。消費税の逆進性対策への活用事例としてはカナダのGSTクレジットがある。給付付き税額控除は単身世帯、子供の有無などより詳細な世帯の属性を反映するほか、一定の所得水準前後で給付に壁を作らない。給付が所得によって増減あるいは減減する領域を設けていることが特徴だ。つまり、給付額はなだらかに増減する。しばしば、「貧困の罟」と称されるが、所得が増えるにつれて同額給付が減じられることは実質的に100%の所得税率が課されていることに等しい。手取り（可処分）所得に変化がないからだ。給付付き税額控除はこの税率を抑える、あるいは（増増部分では）マイナス

にすることで就労を促進する効果を持つ。

軽減税率に比して給付付き税額控除は低所得層に対象を絞ることができる。逆進性緩和の程度や給付の総額は①給付の基準額（所得がゼロのときに対応する世帯人員一人あたりへの支給額）や給付を②減額する所得水準及び③減額率（実質的な税率に当たる）に拠る。これらを適切に組み合わせることができれば、給付付き税額控除は軽減税率よりも「再分配」として効果的になる。明示的な給付には「ばらまき」との批判がある。しかし、軽減税率であってもばらまき批判は免れない。給付することも、（本来取るべき）税を取らないことも結果に変わりはないからだ。

Ⅶ 消費税とセイフティーネット

給付付き税額控除を含め、我が国では所得情報の活用には幾つか不備がある。国は年末調整を行った者については500万円超の給与所得者など一部の所得情報（「給与所得の源泉徴収票」）しか保有していない。これは国の所得捕捉がもっぱら課税目的だからだ。他方、市町村には「給与支払報告書」が居住する各市町村に提出される。しかし、「給与支払報告書」の提出が実際の支払いの翌年というタイミング上、市町村が把握するのは前年の所得となる。仮に今年、失業などで所得が低くなくても、それに応じて保険料の減免や給付措置が受けられるわけではない。タイムリーな所得情報が把握できていない。加えて、低所得層への支援が彼等の所得にきめ細かく対応できているわけではない。「簡易な給付措置」は世帯員全員が市町村民税非課税の世帯を対象とし、減免額（一人5千円）は非課税世帯の間で同じであった。その背景には非課税世帯＝低所得層の所得情報に正確性が欠くところがある。

こうした新しい給付を実施するには所得のタイムリーな捕捉が欠かせない。毎月の支払いには源泉徴収の仕組みがあるが、適格な課税の執行が目的であり、所得情報をほかに転用しているわけではない。ここで参考になるのが英国の事例だ。英国では2013年4月からは雇用主が従業員に給与を

支払う度に源泉徴収額と合わせて給与（所得）情報をオンライン提出することを義務付けた。これを「リアルタイム情報システム」という。ICTの活用を徹底することでタイムリーな所得情報の収集を可能にした。このリアルタイム情報システムは低所得の勤労世帯への給付（「ユニバーサルクレジット」）にも活用される。結果、給付額に1か月前の収入が反映される。コロナ禍において英国政府は収入を失った個人事業主を対象に所得の8割を支給することを決定した。対象者については歳入税関庁（HMRC）がデータから割り出すなど、ここでも課税と給付を連結させている。非正規やフリーランスなど収入が不安定な雇用が増えていることを勘案すれば、リアルタイムの所得捕捉とそれに応じた給付等の支援の実施は平時に限らず、「収入（所得）の急減した家計・事業者」への支援が必要な非常時においても有益となろう。

今回のコロナ禍は我が国のデジタル化の遅れを露呈させた。国民への「一律10万円」の支給に係る混乱にしてもマイナポータルを用いたオンライン申請自体に欠陥があるのではなく、平時からオンライン申請を活用してこなかった利用者及び担当者の「不慣れ」が問題の根本といえる。そもそもマイナンバーが銀行口座に付番され、給付にあたってマイナンバーが利用できていれば、申請手続きはもっと簡素だっただろう。マイナンバーに限らない。コロナ以前からテレワークや遠隔授業、オンライン診療など経済・行政のデジタル化は求められてきた。これが遅々として進まなかった結果、韓国や台湾などにもコロナ対策で遅れを取ることに繋がった。これを挽回すべくオンライン診療、テレワークを更に普及させるための環境を整備することが望ましい。実際、欧州諸国では経済のデジタル化やグリーン化を見据え、財政出動をこれらの分野に重点化させてきた。短期の需要喚起に留まらず、将来の経済の成長力の向上や地球温暖化対策に繋げる狙いがある。我が国でも新型コロナウイルス禍が過ぎれば元に戻るといった「原状回復」を期待して従前の体制に固執することは許されない。コロナとの長期戦を見据えるなら、この機を逃すことなく、マイナンバーの利用範囲を拡

げるとともに経済・行政のデジタル化を進めるべきだ。政府も「デジタル庁」の設置などデジタル化の加速を図っている。(ただし、マイナンバーの金融口座への紐づけの義務化は「時期尚早」として見送られている。)合わせて、従前の「課税のための所得捕捉」に留まらず、低所得者を対象とした「給付のための所得捕捉」への税務のパラダイムシフトを図る。

Ⅷ 消費税と財政健全化

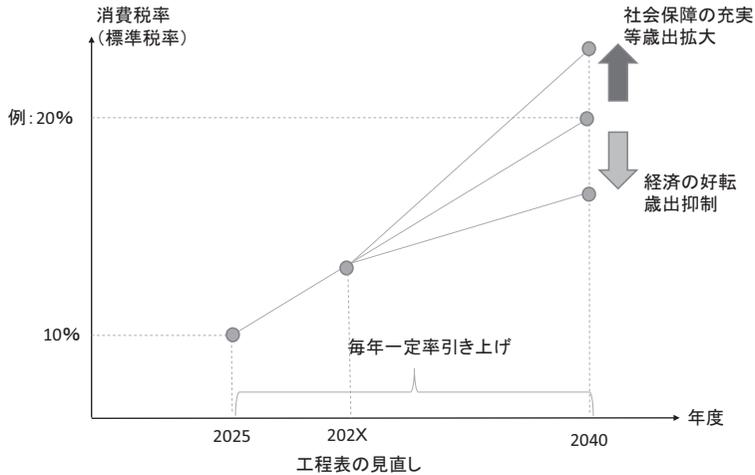
消費税の更なる増税は「10年間検討しない」との向きもある。しかし、コロナ後の財政・経済の状況を見据えると10%のままでは到底思えない。経済同友会(2018年5月)は、ベースシナリオにおいて2045年度までPB黒字を維持するために必要な消費税率を17%と試算する。生産性の伸びが低い水準に留まる悲観シナリオでは、この税率が22%となる。また、国際通貨基金(IMF[2018年11月])は、2030年までに債務残高の対GDP比を安定化させるとともに、医療・介護費用の増加に対応するために必要な財政収支の改善を対GDP比の7%と試算し、その半分(3.5%)を消費税率の15%までの漸進的な引き上げで埋めることを提言している。経済協力開発機構(OECD[2019年4月])は、財政再建の規模を対GDP比の5~8%として、これをすべて消費税増税で賄うとすれば、将来的に消費税率は20~26%に達するものと見込む。いずれにせよ、経済の前提条件(成長率、金利等)や対象期間(2030年あるいは2045年度まで等)、財政健全化の目標(PB黒字化、債務残高の対GDP比の安定化)・シナリオ(増税と歳出カットのバランス)などの違いで幅はあるが、今後15~20%超への消費税の再増税は必須といえよう。とはいえ、将来的な消費税率が「不確実」なままでは国民の不安・不信も高まるだろう。企業や投資家も将来見通しが立て難い。

そこで本稿では、(1) 堅実な経済シナリオ(後述)に基づいて債務残高の対GDP比を安定化させるという意味で財政を持続可能にするための最終的な消費税率(最終消費税率)をあらかじめ定め

るとともに、(2) 増税の道筋(工程表)を明らかにすることを提言したい。具体的には、最終年度を固定するとともに消費税増税を始める年度を決めておく。仮に最終年度を2040年度、増税開始はコロナ後を見据えて2025年度としたとき、最終消費税率が20%と試算されれば、毎年おおむね0.7%($=10\% \div 15$ 年)の消費税率を引き上げるといふ工程表が示される(図表1)。従来、財政再建に必要な財政赤字の改善幅は対GDP比で表記されてきた。本稿の提言はこれを対消費税率に置き換えることにも等しい。GDPより消費税率の方が実感をもって受け止められやすいだろう。なお、軽減税率も標準税率との差を現行水準に抑えるよう、例えば18%に引き上げる。

ここで「堅実な経済シナリオ」は、内閣府「中長期試算」のベースラインケースなど足元の経済の動向を反映させるとともに、最終消費税率はOECDの試算同様、(社会保障関係費を含む)歳出が現行ペースで増加し、消費税以外の税目も課税ベースの見直しなどの制度変更は行わず(増収は自然増のみ)、消費税だけで財政再建する場合に必要な税率とする。GDPや失業率等経済の客観的な指標に景気後退が表れるなど増税が困難になった年度については、翌年度以降に税率引き上げを先送りする「免責条項」を定める。ただし、最終消費税率(例:20%)や最終年度(例:2040年度)は変えず、翌年度以降の増税幅を引き上げる。

最終消費税率、工程表は確定ではない。むしろ(3) 最終税率は毎年、現状を鑑みて見直すPDCAサイクル(計画、実行、評価、改善の仕組み)に掛ける。例えば、経済成長が(経済再生シナリオにあたる)実質2%など工程表の想定(ベースラインケースでは1%)よりも高まったとすれば、応じて最終税率を引き下げる(例えば、20%から18%など)。あわせて最終年度を前倒しするか、毎年の増税ペースを抑える。逆に、当初の経済シナリオが楽観的すぎて経済の実績がそれを下回り続けるなら、財政再建目標を達成するための消費税率と毎年の増税ペースは引き上げられなければならない。最終年度(ここでは2030年度)は変えず、



図表1

財政再建を先送りするという選択肢は与えない。医療費・介護費の適正化を含む社会保障改革などが進んで現行ペースよりも歳出増が抑えられれば、最終消費税率も（例えば、15%に）下方修正される。所得税の課税ベースの拡大等ほかの税目の見直しで追加の増収があれば、これも最終消費税率を下げる方に働くことになる。他方、全世代型社会保障や国土強靱化対策が想定よりも拡充されれば、（最終年度はそのままに）最終消費税率および増税ペースも引き上げられなければならない。つまり、①成長等経済見通しの見直しや、②歳出改革・消費税以外の税制改革の動向が最終消費税率及び増税ペースに「連動」することになる。その含意は次の2点である。

第1に国民からすれば何もしなければ消費税は（例えば、2030年度までに税率20%と）現行より高い水準になる一方、構造改革（成長戦略）や歳出改革によって最終消費税率が引き下げられる形で財政再建の帰結が「見える化」する。財政再建が進まない理由の一つに国民・政治家が財政再建を進めないとき、最終的に何で「辻褃合わせ」するのか、明確な見通しを持っていないことがある。「消費税ではなく、所得税・法人税などほかの税目が増税されるだろう」「歳出のカットや政府資産の売却が先行されるべき」「経済成長が高まれば

何とかなる」といった各々にとって「都合の良い」シナリオで事態を楽観視してきた。最終消費税率はこの何もしないときのシナリオ（帰結）を一本化する。とはいえ、消費税だけで辻褃合わせするわけではない。構造改革や歳出改革からの利益が特定団体や政治家・官僚など一部関係者だけではなく、最終消費税率の引き下げという形で広く国民に及ぶことを明らかにする。

第2に最終消費税率の減税は構造改革や歳出改革・税制改革を進める原動力にもなろう。これまでは経済の先行きを楽観視する、あるいは社会保障等の将来歳出を甘く見積もることで消費税増税を回避していた傾向がある。これに代えて堅実な経済シナリオ及び現行ペースの歳出増を前提にして最終消費税率を算出、これにコミットする。もって政治家・官僚のマインドを（自ずと高い成長が実現する、人々が健康になれば医療費が下げられるといった）楽観的な計画の策定から、最終消費税率を下げるための確実な計画の実行に転換する。ここでは最終消費税率は構造改革や歳出改革等の「起点」になっている。

IX 試算

以下では消費税率の見通しについて簡単な試算

図表2 試算結果

年度	経済成長の前提:ベースラインケース		経済成長の前提:成長実現ケース	
	医療・介護現状投影	医療・介護計画実現	医療・介護現状投影	医療・介護計画実現
	%	%	%	%
2020	10	10	10	10
2025	16.31	16.31	15.68	15.69
2030	16.99	16.97	16.08	16.07
2035	17.75	17.72	16.65	16.64
2040	18.46	18.45	17.17	17.16

注1：2020年は実績値（10%で公費のすべてを賄っているわけではない）。

注2：医療の単価伸び率は「将来見通し」における伸び率①に対応したもの。

データの出所：「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」（厚生労働省）。

をしたい。データは厚生労働省の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」（以下「将来見通し」）に拠る。「将来見通し」には2025年度から2040年度まで5年おきに年金、医療・介護、子育ての社会保障4経費に要する「公費」（国・地方負担）が試算されている。試算にあたって経済の前提としては現行の成長力を前提とした①「ベースラインケース」と高い成長が達成される②「成長実現ケース」に分けられる。更に医療・介護について現状を伸ばした（1）「現状投影」と（2）「計画実現」の2ケースを想定する。「計画ベース」は、地域医療構想に基づく2025年度までの病床機能の分化・連携の推進、第3期医療費適正化計画による2023年度までの外来医療費の適正化効果、及び第7期介護保険事業計画による2025年度までのサービス量の見込みを基礎として算出される。本稿ではこれら4つのシナリオに基づいて試算を行う。このうち経済の前提＝ベースラインケース、医療・介護＝現状投影を標準シナリオとする。各年度において社会保障4経費への公費を賄うために要する消費税率は次のように試算される：

必要な消費税率＝社会保障4経費への公費投入の所要額÷1%あたり税込

2018年度の地方消費税を含む消費税収は22兆5千億円であり、これを当時の税率8%で除すると「1%あたり税込」は2兆8千億円と計算される。これをGDP成長率に比例させることで将来の「1%あたり税込」を試算した。ここで消費税のGDP弾力性は1と仮定されている。2019年10月以降、飲

食料品等に軽減税率（8%）が適用されているが、便宜上、税率は一律としている。（軽減税率の扱い次第、すなわち8%に据え置かか、前節の通り、標準税率との乖離を2%のまま引き上げるかによって実際の標準税率は異なってくる。）図表2は試算の結果を与えている。

標準シナリオでは2040年の消費税率は18.5%程度まで引き上げられなければならない。仮に医療・介護のコストを抑える「計画」が実現したとしても、大きな変化は見られない。計画自体の適正化効果が乏しいことが示唆される。他方、高い経済成長が達成されれば、同年の消費税率は17.2%と約1%抑えることができるようになる。粗い試算ではあるが、将来の消費税率の見込みを「見える化」させることは、国民の間で社会保障に係るコスト意識を喚起するとともに、将来の見通しを定かにするだろう。

補論：デジタル化と消費税

デジタル技術の進展に伴い、近年、経済の「デジタル化」が目覚ましい。フィンテック（IT技術と金融ファイナンスの融合）やIOT（インターネットとモノの融合）の分野の発展に留まらず、オンライン上での契約・決裁の普及はメルカリのように個人がネット上で商品を売買したりすることも容易になった。個人間取引は民泊やライドシェア（自動車の相乗り）にも及び、国内外で「シェアリング・エコノミー」が新たな経済活動として成長を続けている。こうした経済のデジタル化は税制にとっても大きな転換点となりそうだ。

経済主体を家計・消費者等P(=Person)と企業等B(=Business)に大別すると、我が国では従前、税の徴収を後者に大きく依存してきた。消費税を徴収・納税する課税事業者も、給与・報酬等に係る所得税の源泉徴収義務者も企業等=Bである。制度上、所得税は直接税に分類され、納税義務者である個人が税を納める仕組みと解説されるが、実態はBを介した徴税であるという点で間接税である消費税と大差はない。しかし、海外の拠点があって、国内に店舗・事務所等(PE)を持たないインターネット企業が電子書籍・音楽といったデジタルコンテンツを国内の消費者=Pに販売するとき、その売り上げに消費税や法人税等を課すことは難しい。

消費税については平成27年度税制改正において、サービス提供者が国外事業者のとき、(1)国内事業者=Bとの取引については、サービスの受け手=国内事業者が納税義務を負う「リバース・チャージ方式」を適用する一方、(2)国内消費者=P向け取引の場合、当該国外事業者に対して国内に納税管理人をおくことを求めた上で(国内の課税事業者同様)納税を行わせることになった。また、平成30年度税制改正では法人税の課税根拠となるPE(恒久的関連施設)の定義をOECDのBEPS(税源浸食と所得の移転)対策に即する形で見直し、倉庫についても利益につながる価値が創造されたと認定できる施設はPEとみなすことになった。法人税・消費税の適正化に繋がるのが期待されているが、課税逃れの穴を塞げるか否かは定かでない。加えて、今後、企業—消費者間(B to C)取引からシェアリング・エコノミーのような個人間(P to P)取引に経済活動がシフトしていくとすると、企業=Bに依存した徴税の見直しが必須となろう。この問題に関してはサービスの提供者と受け手をネット上で仲介するプラットフォーム(メルカリやウーバーなど)に消費税の納税や所得税の源泉徴収義務を課する方法もある。ただし、プラットフォーム自体が国内に事業拠点(PE)を有さないとすれば、執行は難しいかもしれない。

この補論ではデジタル化が進んだ「近未来」的

な状況における税制として個人=Pに徴税義務を課す可能性について考えていく。対象は個人間(P to P)取引であり、徴税義務は消費税の納税(リバース・チャージ)及び所得税の源泉徴収を指す。無論、こうした義務を個人が率先して果たす誘因は乏しい。個人が納税義務を果たすための前提は財貨・サービスの購入や借入・利払いを含むすべての取引が①クレジット・デビットカード決済等でデジタル(オンライン)化されていることだ。換言すれば、経済のキャッシュレス化である。また、②個人が海外の口座で決済をするケースに備え、口座の保有状況について国家間での情報交換が必要となろう。現金決済とデジタル決済の大きな違いは取引の匿名性の有無にある。後者であれば支払先や取引の性格(実物取引か金融取引か等)を捕捉することは比較的容易になる。一方、こちらもデジタル化に伴い発展の目覚ましい仮想通貨の場合、匿名性が高いが、この問題については後述する。

新たな徴税制度では、(1)個人(自営)・企業、金融機関等を含む国内外の事業者を「登録事業者」か否かで区別する(図表3参照)。登録事業者は原則、消費税の徴収や給与・報酬等、所得税の源泉徴収の義務を負う。これらの事業者と取引する個人・企業等は消費税込みの価格を支払い、課税後の給与・報酬を受け取ることになる。現行制度と大差はない。当然、登録金融機関への住宅ローンの返済などは金融取引だから消費税の課税対象にはならない。無論、登録事業者には明瞭会計が求められる。(2)大学等教育研究機関、非営利団体も登録事業者になることができる。これらの団体に対しては消費税を非課税にして納税義務を負わないようにすることができるが、登録事業者に指定されることで、後述のリバース・チャージが避けられる。(3)登録事業者以外の取引の中には自分名義の銀行口座間での資金移動や家族の口座への振り込みなどもある。個人は予め自身や家族のマイナンバーを申請した「登録口座」にしておけば、こうした口座間での取引に課税が発生しない。支払い先が本当に家族か否かは登録されたマイナンバーと住民票・戸籍をマッチングさせ

ることで確認する。

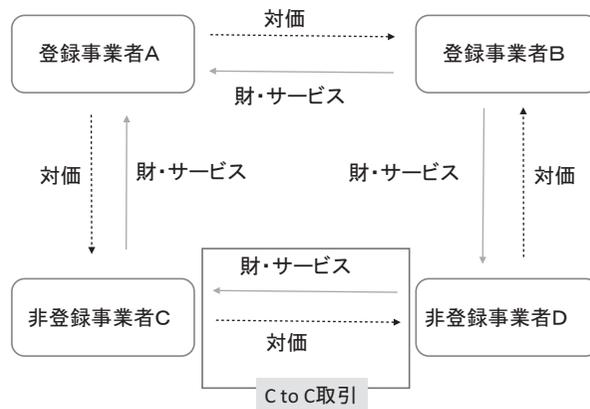
更に(4)自身が登録事業者ではない個人が登録事業者・登録口座以外との取引する場合、支払い手の当該個人は消費税の徴収(リバース・チャージ)と所得税の源泉徴収をする。対象には零細事業者、民泊等副業を営む個人、海外の拠点をおく(国内PEのない)インターネット企業が含まれよう。例えば、消費税率を10%、所得税率を10%とするとサービス提供の対価が1万1千円の場合、支払い手は千円(=消費税率*税込み価格÷(1+消費税率))の消費税と千円(=所得税率*税抜き対価)の所得税を徴収することになる。(5)ただし、中古住宅など消費税の非課税の財貨・サービスの取引である旨のデジタル化された証明書等があれば課税はされない。譲渡益があれば現行制度同様、申告で所得税の納税が求められる。

無論、システム上は個人が税務署に納税するというよりも、当該個人の口座を管理する金融機関が先の例でいえば、1万1千円の振り込みに対して消費税1千円、所得税1千円を差し引いて売り手(非登録事業者)の口座に払い込み、納税額=2千円を税務当局の口座に移転させることになる。課税当局には購入した財貨・サービスではなく、金額(加えて軽減税率があれば、軽減税率適用取引か否か)のみが通知されるため個人情報(プライバシー)は保護される。

非登録事業者は(国内では)税込み価格で仕入

れる一方、売上げからは消費税と所得税が差し引かれる格好になる。仮に消費税の簡易課税制度を適用するとすれば、みなし仕入れ率に応じて実質負担率(=名目税率*(1-見なし仕入れ率))は軽減されよう。負担の急増を避けるよう所得税の源泉徴収も(税率5%など)低めにするにはあつてよい。非登録事業者が確定申告をするならば、申告税額から源泉徴収分を控除することができる。一見すると非登録事業者には不利な仕組みだが、登録は事業者の裁量であり、登録事業者になれば、納税(消費税・所得税の源泉徴収)の義務が課される一方、経費等の控除も認められる。海外ネット企業のように国内に拠点が無い場合、登録事業者として前述の国内納税管理人をおけば良い。中古品の個人売買については当該財貨には過去に消費税が支払われており、更に消費税を課することは二重課税との批判もあろう。売買を仲介するプラット・フォーマーが登録事業者になっていれば、売り手は消費税をリバース・チャージしなくても良い。中古住宅売買を仲介する不動産業者同様、プラット・フォーマーへの仲介手数料のみが消費税の対象となる。

仮想通貨の場合、匿名性が高いため、上のスキームをそのまま適用することは難しい。消費税に関していえば、一案は(1)個人(非登録事業者)が仮想通貨をデジタル決済で取得するとき消費税を一旦「前払い」させた上、(2)当該仮想通貨で



図表3 取引形態

もって登録事業者からサービス等を購入したときの消費税を（売り手の発行する）インボイスを元に（仕入れ税額控除のように）「還付」することだ。消費税自体は登録事業者から納税されるため政府にとって税収減にはならない。一方、(3) 個人間取引（C to C）についてはインボイスがないため還付の対象にならない。

こうした新たな徴税制度は（非登録の）海外ネット企業やシェアリング・エコノミー（民泊）など個人（非登録事業者）間取引（C to C）への消

費税の課税を可能にする。所得税についても個人に源泉徴収義務を課すこともあり得るだろう。無論、その条件は決済のデジタル化であり、仮に税によって利便性が損なわれ（現金取引の方が税制上有利になって）、その普及を阻害するならば本末転倒でしかない。デジタル化を進め、その定着を待ってから導入するのが望ましい。

（さとう・もとひろ）

Consumption Tax as Revenue Resources and Welfare

SATO Motohiro*

Abstract

While the current Covid-19 disaster is “the crisis that is there” for Japan, the population decline and the aging of society can be said to be the “future crisis”. As social security expenses such as pensions, medical care and long-term care are expected to increase in the future, it has been asked how to secure financial resources for them. Consumption tax (VAT) satisfies “production efficiency” in the sense that investment and employment are not distorted by the input tax credit. In addition, due to the destination principle, the international competitiveness of domestically located companies will not be impaired. Therefore, the consumption tax can be regarded being consistent with economic growth than other tax items such as corporate tax and social insurance premiums. On the other hand, the consumption tax has been criticized for its regressive-ness. Therefore, a reduced tax rate for food and drink has been in place since the consumption tax hike in October 2019, but according to the optimal taxation theory, benefits to low-income groups such as refundable tax credit are preferable. The consumption tax rate will not remain at 10%. In order to ensure fiscal discipline, it is desirable to provide a road map that serves as a “reference” for the outlook for the future consumption tax rate. This article gives an overview of the economic consequences of the consumption tax and how it should be from the perspective of economics. In the appendix, I also propose a new mechanism of consumption tax in the wake of the digital economy.

Keywords : Consumption Tax (VAT), Input Tax Credit, The Destination Principle, Invoice, Reduced Tax Rate, Refundable Tax Credit, Fiscal Consolidation, Digitization

* Professor at Graduate School of Economics, Hitotsubashi University

新たな政策課題としての居住支援

白川 泰之*

抄 録

社会保障と税の一体改革では、地域包括ケアシステムの構築が掲げられたが、居住支援については言及されていなかった。その後、地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」という概念を端緒として、地域共生社会に向けた取組において居住支援の推進が明確に打ち出されることになった。

住宅政策においては、公営住宅の量的限界と空き家の増加を背景に、住宅セーフティネット制度の充実を図り、一方の社会福祉政策においても居住支援の取組を推進している。しかし、地方公共団体では、行政と現場との認識のずれや住宅部局と社会福祉部局の連携に課題を抱えている。

今後、国の法令レベルで住宅政策と社会福祉政策の連携強化、都道府県と市町村との役割分担の明確化が求められる。また、中長期的には住宅手当も課題として挙げられる。

キーワード：居住支援，住宅セーフティネット，地域包括ケアシステム，地域共生社会

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.530-544.

I 一体改革と「地域包括ケアシステム」

「社会保障・税一体改革」（以下「一体改革」という。）においては、消費税の用途を「毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付ならびに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるもの」とされた（消費税法第1条第2項）。これらのいわゆる「社会保障四経費」の充実、1つには給付や反対給付の視点からとらえることができる。例えば、遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大、年金生活者支援給付金の支給、国民健康保険や介護保険における低所得者保険料軽減措置の強化が挙げられる。しかし、改革

の内容は給付や反対給付そのものについての見直しにとどまらず、給付や反対給付の土台となるシステムにも及んでいる。代表的な例としては、子ども・子育て支援に係る新システムの導入がある。このほかにも、介護の分野では、地域包括ケアシステムの推進が挙げられる。地域包括ケアシステムの構築については、「社会保障・税一体改革大綱について」（2012年2月17日閣議決定）において、今後のサービス提供の方向性の1つに「在宅サービス・居住系サービスの強化」が掲げられ、具体的には、「切れ目のない在宅サービスにより、居宅生活の限界点を高めるための24時間対応の訪問サービス、小規模多機能型サービスなどを充実させる」、 「サービス付き高齢者住宅を充実させ

* 日本大学文理学部社会福祉学科 教授

る」としている。

このように、地域包括ケアシステムの構築において、「在宅」は1つのキーワードになっている。この場合の「在宅」は、住宅の確保に配慮を有する者に対する何らかの支援策を含むものではなく、既に住居を有し、そこで生活を送っている者を対象としてとらえていると考えられる。しかし、地域包括ケアシステムにおいては、後述のとおり、「住まいと住まい方」は構成要素の1つであり、欠くことのできないものである。よって、一体改革時においては、居住支援について触れられていないものの、その後の政策の流れにおいて、「在宅」という状態を作り出すための取組（居住支援）をいかに進めていくかは避けては通れない、いわば必然であったと言えることができる。

一体改革の議論の中では、居住支援については明記されていなかったが、近年、住宅政策及び社会福祉政策の両面から充実が図られている。これは、地域包括ケアシステムの推進が地域共生社会の実現に向けた政策へと発展・充実したことと関連付けてとらえることができる。すなわち、地域を基盤とした社会福祉政策を推進する上で、これまで社会福祉の範疇とは意識されてこなかった住宅問題に強い関心を寄せざるを得なくなったのである。

本稿では、これまでの社会福祉と住宅政策の概史を振り返りつつ、地域包括ケアシステム及び地域共生社会における居住のとらえ方を確認する。その後、住宅政策及び社会福祉政策の両面から居住支援に関する政策動向や実態における課題を考察する。最後に今後の居住支援政策のあり方について、私案を論ずることとする。また、本稿では、低所得、高齢、障害などの理由により、居住の確保が困難な者に対し、住宅の確保と入居前後の支援を一体的に行う政策を居住支援政策と定義する。

Ⅱ 社会福祉政策から見た「住宅」、 「居住」

1 社会福祉政策から見た「住宅」の概史

(1) 制度審勧告と戦後の組織改編

戦後の我が国の社会保障制度の在り方に大きな影響を与えた「社会保障制度に関する勧告」（1950年10月16日、社会保障制度審議会）においては、社会保障の定義を「疾病、負傷、分娩、廃疾（※原文ママ）、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」とした。この定義の中では「住宅」は列挙されていない。しかし、「第4編社会福祉」の「第2節福祉の措置」においては、被扶助者、身体障害者、児童などと並んで「住宅援護」が掲げられている。具体的には、「住宅金融公庫及び庶民住宅を利用することのできないような低額所得者であつて、住宅扶助をうけるに至らない者に対し、公営住宅を建設して低家賃で利用せしめることが望ましい」としている。すなわち、生活保護制度のいわゆる「ボーダーライン層」に対する低家賃の公営住宅の提供を社会福祉政策の一分野と位置付けていると見ることができる。この勧告時点では、その後建設省が所管することとなる公営住宅法は成立していない。住宅政策は、もともとは内務省が所管していたが、これが厚生省設置に伴い、同省に移管された経緯がある。そして、昭和20年11月に戦災復興院が創設されたことに伴い、住宅に関する事務を同院に移管し、当時の社会局住宅課が廃止されている¹⁾。戦災復興院は、その後、内務省国土局と統合され建設院となり、さらに昭和23年に建設省が発足している²⁾。この勧告当時は、住宅政策は厚生省の手を離れていたものの、完全に社会保障あるいは厚生省の守備範

¹⁾ 厚生省五十年史編集委員会編（1988）『厚生省五十年史記述篇』p.623。

²⁾ 建設省三十年史編集委員会編（1978）『建設省三十年史』p.5。

囲から外れていなかったと見ることができる。現在、居住支援は住宅政策と社会福祉政策の連携が強く求められているが、低所得のいわゆるボーダーライン層への住宅の供給が社会福祉の一分野として意識されていたことは、現在から振り返ると示唆的である。

(2) 公営住宅の社会福祉的展開と限界

終戦直後の住宅政策としては、「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」(1945年9月4日閣議決定)に基づく、罹災者、引揚者に対する国庫補助応急簡易住宅の供給が端緒とされ、また、翌1946年からは公共事業としての国庫補助賃貸庶民住宅の建設が行われていた³⁾。こうした予算補助による住宅建設を恒久的かつ計画的な住宅制度とすることが公営住宅法につながっている。

一方で、厚生省も生活保護受給者等の生活困窮者を対象とした低家賃住宅の建設・供給を推進するため、「厚生住宅法案」⁴⁾を作成し、公営住宅法案と同時期に国会に提出された経緯がある。競合する両法案のうち、公営住宅法案が先に成立したが、両省による調整の結果、公営住宅を一種と二種の2つの区分とし、二種住宅は、より低所得の者を対象とするものとされた⁵⁾。これは厚生省の意向を汲んだものであり、また、建設大臣は、二種住宅について、公営住宅三箇年計画の決定、国の補助金の交付決定、家賃または入居者選考方法の変更、譲渡の承認などに関する処分をする場合には、あらかじめ厚生大臣と協議しなければならない旨の法案修正が加えられた⁶⁾。二種住宅という低所得者に対する法定の国庫補助住宅制度の創設という面では、厚生住宅法案が実質的には実現したと見られることもできるが、厚生住宅法案にあって公営住宅法にないものは、ソーシャルワークの視点である。厚生住宅法案第29条では、「設置者が当該入居者に対して、生活の維持、向上のための

指導を行うに当たっては、入居者の自由を充分尊重しなければならない」としている。直接的に入居者への指導を行う規定はないが、この第29条はそれを前提とした規定と解釈することができる。現在の居住支援政策においては、単に住宅の確保だけではなく、生活面でのサポートを一体的に推進するものとして仕組まれているが、今日になってこれらを組み合わせる政策設計を行うことになったのは、公営住宅法の成立が1つの重大な分岐点であったと言える。

(3) 1990年代の議論

社会保障制度審議会社会保障将来像委員会は、その第一次報告(1993年12月)において、社会保障の概念には含まれないが、「社会保障に関連する」制度の1つとして「住宅政策一般」を挙げている。ここでは、「社会保障そのものではないが、社会保障が機能するための前提であり、社会保障と深く関連する制度として整備されなければならない」としている。さらに、第二次報告(1994年9月)では、「社会保障制度の実効をあげ、安心して暮らせるため、住宅、まちづくりなど、従来の枠を超えて社会保障施策の対象を広げることも肝要である」として、「住宅」に対して社会保障施策が踏み込んでいく姿勢を明らかにしている。この第二次報告では、21世紀に向けての社会保障の基本的な考え方の中で、高齢者や障害者などに配慮した住宅確保の必要性、特に高齢社会において在宅介護推進の視点から、「住宅基盤を整備するなど福祉との連携を重視した住宅政策の展開が不可欠である」としている。具体的な施策としては、在宅の介護や医療を念頭に、バリアフリー住宅の供給、住宅改造に対する公的助成、ケア付き住宅の整備が明記されている。

以上の報告書を見てみると、その主眼は、在宅福祉の推進という社会保障政策の方向性と軌を一

³⁾ 建設省(1978), p.330。

⁴⁾ 法案の条文については、大本圭野(1991), pp.319-324に掲載されている。

⁵⁾ 本間(2004) p.154。なお、一種住宅、二種住宅という種別区分は、平成8年の公営住宅法改正時に廃止され一本化されている。

⁶⁾ 八木(2006), p.38。

にしたハードとしての住宅の在り方にあると言える。主に、既存住宅の在宅介護への適合、ケアとワンセットになった住宅整備といったストックの形成に関心が向けられている。これは、持ち家の世帯やケア付き住宅の入居費を負担できる所得階層にとっては有効と言えるが、持ち家を取得できない階層、低所得、高齢、障害などを理由に民間賃貸住宅への入居が困難な者への対応といった現在の居住支援の視点は含まれていない。在宅福祉の推進という政策の方向性の一方で、その前提となる住宅の確保それ自体には関心が向けられていないと言える⁷⁾。

2 地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」

「地域包括ケア研究会」の累次にわたる報告書の中では、当初（2008年度報告書）より住宅について言及していたが、地域包括ケア研究会（2012年）においては、「住まいと住まい方」という概念で、地域包括ケアに係る居住の在り方を明確化している。地域包括ケアの5つの構成要素の1つとして、「住まいと住まい方」を位置づけ、「生活の基盤としての住まいが整備され、そのなかで高齢者本人の希望にかなった住まい方が確保されていること」が地域包括ケアシステムの前提とされている⁸⁾。そして、その具体的な内容の1つとして、「低所得・低資産高齢者の住まいの確保」が掲げられている。介護サービスの必要性以前の問題として、そもそも安定した住まいを持つことができない高齢者が存在することを念頭に、「①低廉な家賃を実現するために既存ストックを活用すること、②相当量の供給を実現するために民間事業者の協力を求めることが必要となる。また、家賃債務保証による入居支援の取組や、居住支援協議会等の活用を通じた空家の把握に基づく高齢者と住まいのマッチングなども、既存ストックを活用す

る手法の一つとして有効と考えられる」としている⁹⁾。

地域包括ケア研究会における「住まいと住まい方」は、在宅介護の問題にとどまらず、広く高齢者が地域に基盤を持ちながらいかに暮らしていくか、という重要な問題提起だと言える。それと同時に、こうした考え方は、その後に展開されていく居住支援政策のいわば萌芽としてとらえることができる。「在宅」とは、既に住宅に居住していることを前提としているが、その前提を社会福祉政策としてどのように受け止めるのか、また、自らの領域の問題として対策を講じていくのかは、「住み慣れた地域」、「在宅」を論じる上では結局は避けて通ることができない問題だったのである。一方で、一体改革においては「在宅」は1つのキーワードであったものの、「住まいと住まい方」の発想は、一体改革のシステム論に明確に反映されることはなかった。「住まいと住まい方」を提示した地域包括ケア研究会の報告書は、一体改革の大綱とほぼ同時期であり、「住まいと住まい方」の議論が「居住支援」として本格的に政策論として浮上してくるのは、その後の「地域共生社会」に関する議論を待つことになる。

3 地域共生社会における居住支援

「厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」がとりまとめた「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」（2017年2月）においては、「改革の骨格」として、「地域課題の解決力の強化」、「地域丸ごとのつながりの強化」、「地域を基盤とする包括的支援の強化」、「専門人材の機能強化・最大活用」の4つの柱に沿って進めることとされている。このうち、1点目の「地域課題の解決力の強化」においては、福祉分野だけでなく、さまざまな分野の多機関が連携することが示されており、この中には、「住まい」が含まれている。

⁷⁾ 早川は、いわゆる「コールドプラン」、「新ゴールドプラン」における在宅介護推進の方向性について、基本的に望ましい方向としつつ、「介護する場としての「宅」がなければ、在宅介護は困難である」、「総じて、現在の高齢者福祉政策は介護の場となる「宅」抜きに論じられている」と評している〔早川（1997）、p.88〕。

⁸⁾ 地域包括ケア研究会（2012）、p.3。

⁹⁾ 地域包括ケア研究会（2012）、p.16。

また、3点目の「地域を基盤とする包括的支援の強化」では、「地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制」の構築を謳っているが、その発想は、「地域包括ケアの理念を普遍化」することであるとされている。さらに、「当面の改革工程」においては「国土交通省との密接な連携のもと、生活困窮者、高齢者、障害者などへの居住支援を進める」ことが明記されている。

高齢者福祉分野の政策である地域包括ケアシステムは、その理念が地域共生社会の実現に向けて普遍化され、「住まいと住まい方」として提示された地域包括ケアシステムの「前提」は、高齢者にとどまらない居住支援の推進へと展開している。「地域」を基盤として、地域住民が主体性を発揮しながら地域の課題解決を目指すという考え方に立った場合、地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」の発想は、地域共生社会でも不可欠なものとなる。

「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」（2017年12月12日付け子発1212第1号、社授発1212第2号、老発1212第1号、厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長 老健局長通知）においても、地域福祉計画に盛り込むべき事項として、「居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方」が掲げられている。具体的には、後述する住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（以下「住宅セーフティネット法」という。）の一部改正を踏まえ、「生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち、生活や住宅に配慮を要する者の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係る取組の在り方」に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項」を計画に盛り込むべき事項としている。

そして、「〔地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会〕（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」（2019年12月26日）においては、「市町村における包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等」として、「断らない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を内容とする新たな事業

の創設を提言している。このうち、参加支援は、「本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援」とされ、その1つに居住支援が位置付けられている。

III 住宅政策と社会福祉政策における居住支援制度

1 「居住支援」をどうとらえるか

居住支援の事業を位置付けている法令上、「居住支援」は明確には定義づけられてはいない。冒頭、低所得、高齢、障害などの理由により、居住の確保が困難な者に対し、住宅の確保と入居前後を通じた支援を一体的に行う政策を居住支援政策と定義した。現行の居住支援に係る制度を踏まえた私見となるが、具体的には、「住宅の確保」に関しては、その者の収入等に応じて無理のない家賃で、できるだけ希望にかなった住宅への入居を図ることである。「入居前後を通じた支援」は、入居前の相談に始まり、アセスメント、住宅とのマッチング、転居などの入居前の支援、入居後の日常生活支援、地域とのつながりをつくるための支援などである。これは入居者に対する支援であると同時に、住宅の賃貸に不安を感じている賃貸人に対する支援という両面性を持っている。

既述のとおり、地域共生社会推進検討会の最終とりまとめでは、居住支援は参加支援の1つとして位置づけられていた。すなわち、単に建物内に存在するという状態をつくり出すにとどまらない意味を与えている。地域社会とのかかわりの中で生活する基盤形成という価値を付与していると言えよう。この点は、第3回「国際連合人間居住会議」（ハビタット3）の「ニュー・アーバン・アジェンダ」（2016年10月採択）において、「適切な居住を得る権利」を「差別のない適切な生活水準、安全で安価な飲み水や衛生に対するユニバーサル・アクセス、及び食の安全保障や栄養、健康、教育、インフラ、移動と交通、エネルギー、大気質、生計等の分野における公共財と質の高いサービスへの平等なアクセスを得る権利の一構成要素」¹⁰と

しており、参加支援の考え方は、これに通じるものがある。

2 住宅セーフティネット制度

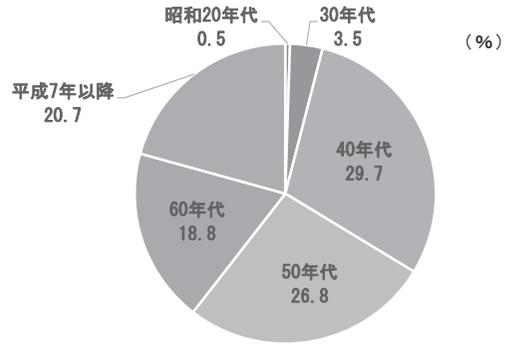
(1) 公営住宅の限界と空き家の増加

住宅に困窮する者に対する制度として、公営住宅が存在する。公営住宅法では、その目的を「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」とし、これは憲法25条を受けたものとされている¹⁰⁾。

公営住宅は、市場から住宅を確保できない者にとってはセーフティネットとしての役割が期待されるが、供給面では大きな課題を抱えている。1つは応募倍率である。入居者は、原則として公募により決定される(公営住宅法第22条第1項)¹¹⁾が、総務省行政評価局(2018)によると、平成27年度時点で、全国平均で応募倍率は約4.9倍となっており、抽出調査の結果では、最も応募倍率が高い都道府県等で67.0倍となっている¹²⁾。

もう1つは老朽化と改修に関する問題である。〈図1〉は、平成27年度末時点における公営住宅の建設時期の構成比である。調査時点で60%以上が築後30年以上を経過している。国土交通省は、予防保全的な管理・修繕等による公営住宅の長寿命化を地方公共団体に求めているが、当然、その費用は地方公共団体に押し掛かってくることになる。財政状況にもよるが、現在の戸数をどの程度維持できるかは不透明である。

憲法25条を受けたものとされる公営住宅の今後の見通しをどのように考えればよいか。国土交通省の公表資料¹³⁾によると、住宅セーフティネット法の2017年改正の背景に関し、住宅ストックの状



出典：国土交通省「公営住宅等長寿命化計画 策定指針(改定)」(平成28年8月)より作成。

図1 公営住宅の建設時期の構成比 (平成27年度末時点)

況として、「総人口が減少する中で公営住宅の大幅増は見込めない」としている。応募倍率から見れば、ニーズに見合った供給がなされていない状況がありつつも、公営住宅の供給に期待することは困難な状況にある。

一方で、空き家は増加の一途をたどっている。直近の総務省「平成30年住宅・土地統計調査」では、全国で848万9千戸の空き家があり、空き家率(総住宅数に占める空き家の割合)は13.6%となっている(〈図2〉参照)。

空き家の種類別に見てみると、「賃貸用の住宅」が432万7千戸(空き家全体に占める割合は約51.0%)、「売却用の住宅」が29万3千戸(同約3.5%)、「二次的住宅」が38万1千戸(同約4.5%)、「その他の住宅」が348万7千戸(同約41.1%)となっており、これらのうち、賃貸用である空き家の状況を見てみると、腐朽・破損¹⁵⁾のない住宅が352万1千戸であり、賃貸用である空き家の81.4%を占めている¹⁶⁾。倒壊の危険等があるために除却が必要な空き家に注目が集まりがちであるが、実

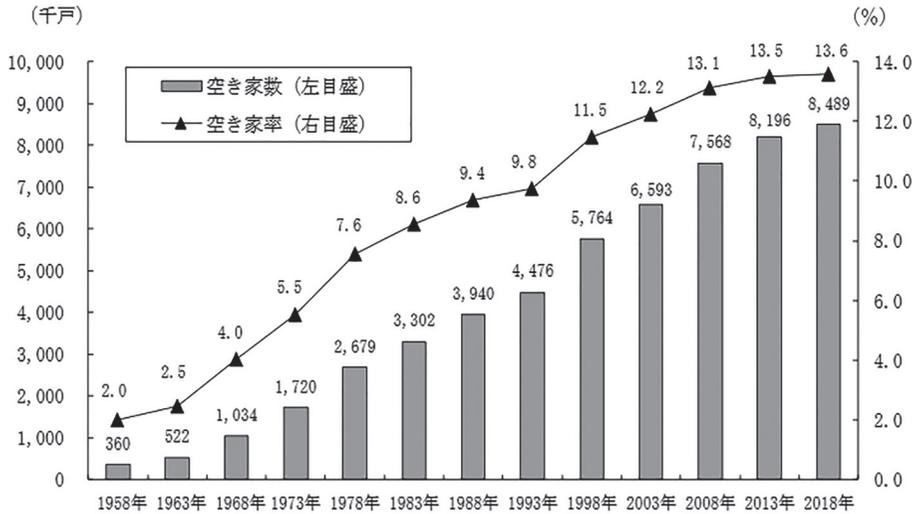
¹⁰⁾ 外務省「ニュー・アーバン・アジェンダ」<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Japanese.pdf> (2020年11月6日最終確認)。

¹¹⁾ 公営住宅法令研究会(2018), p.5。

¹²⁾ なお、高齢者世帯、障害者世帯、著しく所得の低い世帯、母子世帯や父子世帯など特に居住の安定が必要な者は優先入居の取り扱いを行うことが適当とされている〔公営住宅法令研究会(2018), p.15〕。

¹³⁾ 総務省行政評価局(2018), p.6。

¹⁴⁾ 国土交通省「新たな住宅セーフティネット制度について」<https://www.mlit.go.jp/common/001292026.pdf> (2020年11月6日最終確認)。



注：*は、沖縄県を含まない。

出典：総務省「平成30年住宅・土地統計調査住宅及び世帯に関する基本集計結果の概要」。

図2 空き家数及び空き家率の推移

際には、賃貸用である空き家の約8割は活用可能性が高いものであることが分かる。

このように空き家の増加という現象に着目して、住宅の確保が困難な者に対する住宅供給を促進し、セーフティネットの機能を付与しようとするのが、住宅セーフティネット制度である。

(2) 住宅セーフティネット制度の概要。

国土交通省所管の住宅セーフティネット法では、住宅の確保が困難な者を「住宅確保要配慮者」(以下、「要配慮者」という。)と定義しており、具体的には、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どものいる世帯などを指す。こうした要配慮者に対し、「賃貸住宅の供給の促進を総合的かつ効果的に推進し、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与する」ことが同法の目的となっている。

2017年に住宅セーフティネット法が大幅に改正

され、居住支援の充実が図られた。その内容は、大きく3つの柱に分けることができる。1つは、登録住宅制度の創設である。床面積、耐震性、家賃が近傍同種の住宅と均衡を失わないことなどを条件として、要配慮者の入居を拒まない住宅について、賃貸人は、都道府県知事(政令市、中核市を含む。)の登録を受けることができる(以下、登録を受けた住宅を「登録住宅」という。)。2点目は、経済的支援である。登録住宅のうち、要配慮者への賃貸を専用にする住宅については、賃貸人に対してバリアフリー化や耐震のための改修費の補助、家賃の低廉化に対する補助、家賃債務低廉化に対する保証業者への補助が行われる。3点目は、対人支援の充実である。登録住宅入居者の家賃債務保証、要配慮者の賃貸住宅への円滑な入居の促進に関する情報提供や相談などの援助、賃貸住宅に入居するよう配慮者の生活の安定及び向上に関する情報提供や相談などの援助を行う居住支援法

¹⁵⁾ 「腐朽・破損」とは、「建物の主要部分やその他の部分に不具合があるもの。例えば、外壁がところどころ落ちていたり、壁や基礎の一部にひびが入っていたり、かわらが一部はずれているものや、雨どいが破損してひさしの一部が取れている場合など」とされている(「平成30年住宅・土地統計調査」,「用語集」p.8)。

¹⁶⁾ 総務省「平成30年住宅・土地統計調査」。

人制度が創設された。2017年改正前から存在した居住支援協議会¹⁷⁾と相まって、対人支援やそのための仕組みづくりが推進されることが期待される。

2020年12月3日現在、登録住宅は17,920件、136,873戸となっている¹⁸⁾。既述の腐朽・破損のない賃貸用の空き家352万1千戸との比較では、登録

促進の余地があると言えよう。また、居住支援協議会は、都道府県ベースではすべてに設置されているが、市区町ベースで見ると、2020年11月末現在で54協議会にとどまっている¹⁹⁾。社会福祉政策に係る事業のほとんどは市町村行政となっていることを考えると、社会福祉政策との連携によって居住支援を進める上では、やはり、基礎自治体

表1 世帯類型別に見た受け入れたくない世帯とその理由

世帯種別毎の順位別：1位：◎、2位：○、3位：△

住宅確保 要配慮者の 世帯種別	入居を受け入れ たく ないと思 う	入居を受け入れたくないと思う場合の理由 〔該当項目に○印をお願いします。○はいくつでも〕							
		不安 家賃の支 払いに	衛生面 や火災等 の不安	近隣住 民との協 調性に不 安	孤独死 などの不 安	語 異なる 習慣や言 への不安	保証会 社の審 査に 通らな い	特に理 由はな い	そ 他
高齢者単身世帯	541 65.7	△149 27.5	○190 35.1	50 9.2	◎466 86.1	19 3.5	113 20.9	6 1.1	26 4.8
高齢者のみの世帯 (夫婦など)	226 27.4	△72 31.9	○85 37.6	36 15.9	◎101 44.7	11 4.9	57 25.2	10 4.4	26 11.5
障害者単身世帯	403 48.9	100 24.8	◎170 42.2	○150 37.2	△131 32.5	25 6.2	60 14.9	18 4.5	54 13.4
障害者のいる世帯	182 22.1	△36 19.8	○56 30.8	◎63 34.6	26 14.3	10 5.5	30 16.5	17 9.3	33 18.1
子育て世帯	99 12.0	18 18.2	16 16.2	◎25 25.3	5 5.1	6 6.1	△20 20.2	9 9.1	○21 21.2
ひとり親世帯	114 13.8	◎48 42.1	△25 21.9	22 19.3	24 21.1	9 7.9	○28 24.6	10 8.8	19 16.7
外国人世帯 (留学生を含む)	433 52.5	△155 35.8	133 30.7	○242 55.9	20 4.6	◎318 73.4	73 16.9	7 1.6	25 5.8
所得の低い世帯 (生活保護受給世帯など)	421 51.1	◎332 78.9	77 18.3	△95 22.6	54 12.8	13 3.1	○129 30.6	11 2.6	25 5.9
その他	32 3.9	5 15.6	8 25.0	◎12 37.5	3 9.4	6 18.8	◎12 37.5	1 3.1	△10 31.3
いずれかの世帯で 回答した回答者数	680 82.5	431 63.4	340 50.0	374 55.0	489 71.9	338 49.7	198 29.1	37 5.4	90 13.2

n=824

出典：名古屋市・名古屋市区住宅確保要配慮者居住支援協議会（2020年）「居住支援に関するアンケート調査報告書」。

¹⁷⁾ 地方公共団体、居住支援法人などの支援団体、不動産関係の業者等により構成され、要配慮者の民間賃貸住宅への入居促進に関し必要な措置について協議するもの。

¹⁸⁾ 「セーフティネット情報提供システム」<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php>（2020年12月3日最終確認）。

¹⁹⁾ 国土交通省「居住支援協議会一覧（令和2年11月30日時点）」<https://www.mlit.go.jp/common/001375253.pdf>（2020年12月3日最終確認）。

ベースでの設置促進を進めていく必要がある。

(3) 賃貸人の抵抗感

住宅セーフティネット制度では、単に住宅を供給するという視点だけでなく、入居後の対人支援も含めた構成になっている。その背景としては、要配慮者の入居に対する抵抗感がある。

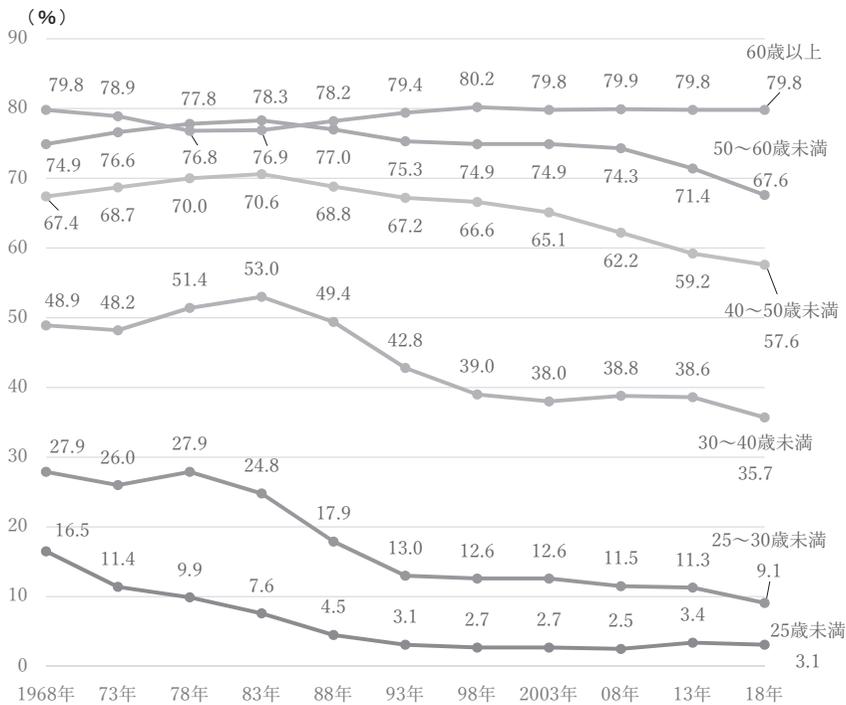
各種の調査があるが、ここでは、最近の調査結果である名古屋市と名古屋市住宅確保要配慮者居住支援協議会による調査結果を見てみたい（<表1>参照）。入居を受け入れたくないと思う世帯類型としては、「高齢者単身世帯」（65.7%）が最も高く、受け入れたくないと思う理由の1位は「孤独死などの不安」（86.1%）となっている。次いで、「外国人世帯（留学生を含む）」（52.5%）で、同じく理由の1位は「異なる習慣や言語への不安」（73.4%）である。3番目に多いのが「所得の低い世帯（生活保護受給世帯など）」（51.1%）で、同じく理由の1位は「家賃の支払いに不安」（78.9%）

となっている。障害者単身世帯についても、ほぼ半数（48.9%）が入居を受け入れたくないと言われ、その理由の1位は、「衛生面や火災等の不安」（42.2%）である。賃貸用の空き家があっても、賃貸人が不安に思う入居後のリスクへの対応を行わない限り、要配慮者への住宅供給を進めることは難しい。このため、登録住宅を増やしていくためには、入居までの支援だけではなく、入居後の支援体制をワンセットで整備し、こうした抵抗感を緩和していくことが求められる。

2 社会福祉分野における居住支援

(1) 「地域住民像」の再定義

我が国は、長く持ち家政策を中心に住宅政策が展開されてきた。社会福祉政策の発想において、どの程度明確に意識されているかは明らかではないが、「在宅」、「地域住民」（特に高齢者）は持ち家を中心として想定しているのではないだろうか。しかし、今後は、民間住宅の賃借人に今まで



出典：総務省「住宅・土地統計調査」より筆者作成。

図3 年齢階層別に見た持ち家率の推移

よりも目を向けていく必要性が想定される。

〈図3〉は、年齢階層別に見た持ち家率の推移である。60歳以上は、約8割の持ち家率を維持しているが、それ未満の年齢階層を見ると、持ち家率が減少傾向にある。平山（2009）は、賃貸住宅から持ち家へ、小さな住宅から大きな住宅へ、マンションから一戸建て住宅への住み替えを住まいの「梯子」を上ると表現した上で、「普通の人生」のモデルがぐらつく中で、「梯子」の安定は崩れ、梯子を上る人たちの流れの停滞が21世紀の持ち家社会を特徴付けていると指摘している²⁰⁾。〈図3〉を改めて見てみると、40代、50代の者が現在の60歳以上のように持ち家を取得できるのかについては、非正規雇用や就職氷河期世代といった背景を考慮したとき、楽観的な見通しを立てることができるのか疑問もある。「住み慣れた地域」や「地域住民」を語るとき、これまでは、特に高齢者世帯は持ち家を前提としたイメージを当然視してきたかもしれないが、借家層がいかに継続的・安定的にその地域住民として居住し、支える側・支えられる側の垣根を越えて地域にコミットできるようにするかは、「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」を考えた場合、中長期的な課題となりうる。持ち家がメインという「地域住民像」は再定義を迫られる可能性があると言えよう。

(2) 各種の居住支援制度

① 高齢者福祉

介護保険の地域支援事業において、任意事業として、「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」がある。この事業は、地域支援事業実施要綱の2014年6月28日付の改正で、事業内容が拡充されており、それまで、公的賃貸住宅入居者に対す

る支援に限られていたが、民間賃貸住宅へ的高齢者の円滑な入居のため、住宅に関する情報提供、入居に関する相談・助言、入居者に対する日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応等を行うことが可能となった。

② 障害者福祉

2016年の障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律の改正により、新たに「自立生活援助」が創設された。それまでも、施設等からの地域生活への移行のため、住居の確保などの支援を行う「地域移行支援」や、居宅の単身生活者等と常時の連絡体制を確保し、緊急の事態等の相談支援を行う「地域定着支援」が存在した。これらに加え、自立生活援助は、施設の退所者等が居宅での自立した日常生活を営む上での各般の問題につき、定期的な巡回訪問や随時通報を受けて、相談対応、必要な情報の提供、助言等を行うものである。

③ 生活困窮者

生活困窮者に関しては、2018年の生活困窮者自立支援法の改正により、生活困窮者一時生活支援事業の見直しが行われた。それまでの一時生活支援事業は、一定の住居を持たない生活困窮者に対して、衣・食・住の提供等を行うものであったが、これに加え、退所者や現在の住居を失うおそれがあり、かつ、地域社会から孤立している生活困窮者に対し、訪問による情報提供、助言など現在の住居で日常生活を営むのに必要な便宜を供与する事業が新設された。

④ 生活保護受給者

2018年の社会福祉法改正では、いわゆる「貧困ビジネス」対策として、無料低額宿泊所の規制強化が行われている²¹⁾。これと併せて生活保護法の

²⁰⁾ 平山洋介（2009）、p.82。なお、「普通の人生」とは何かについての回答には慎重さが求められるとしつつも、「住宅所有が普及するにつれて、雇用を確保し、結婚して子どもをもち、より広い住宅に住み替え、世帯の収入が増え、そして持ち家を手に入れ、資産を蓄え…といった経路を「普通の人生」としてイメージする人たちが増大した」としている〔平山（2009）、p.8〕。

²¹⁾ それまでの第二種社会福祉事業の規制に、新たに「社会福祉住居施設」という規制のカテゴリーを設け、国、都道府県、市町村、社会福祉法人以外の者が、社会福祉住居施設の設置・経営をしようとするときは、事前に都道府県知事に届出を行うべきこととした。このほか、社会福祉住居施設の設備の規模、構造、福祉サービスの提供の方法などの最低基準が設けられ、この基準に適合しない場合には、基準に適合するために必要な措置を採るべき旨を命ずることができることとされた。

改正が行われ、「日常生活支援住居施設」が創設された。これは、無料低額宿泊所のうち、被保護者に対する日常生活上の支援の実施に必要なものとして厚生労働省令で定める要件に該当すると都道府県知事が認めたものとされている。「貧困ビジネス」対策として規制を強化する一方で、ニーズの受け皿を整備するために、日常生活上の支援を提供する施設を創設したのと言える。

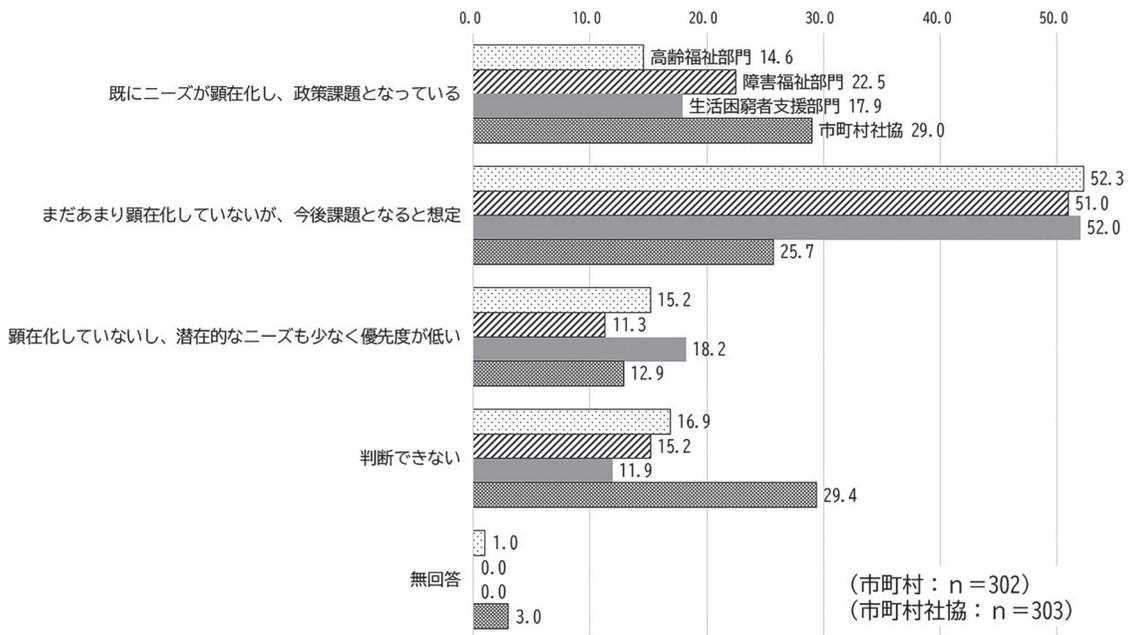
3 現状と課題

筆者も委員を務めた高齢者住宅財団の研究事業において行った市町村、社会福祉協議会、居住支援活動を行っている団体に対する抽出アンケート調査の結果から、居住支援の現状と課題を見ていきたい。

1点目は、市町村と社会福祉協議会の居住支援ニーズに対する認識のずれである。「既にニーズが顕在化し、政策課題となっている」との回答は、市町村の高齢者福祉部門で14.6%、障害福祉部門で22.5%、生活困窮者支援部門で17.9%となっ

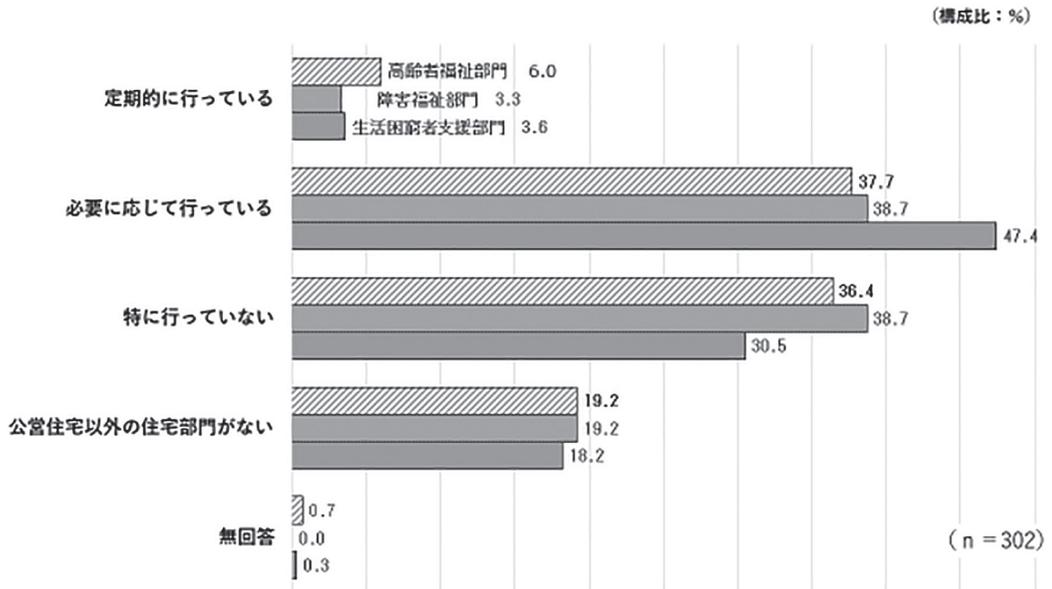
ているが、一方、現場の第一線で相談支援業務に当たっている社会福祉協議会では、29.0%と市町村のいずれの部門よりも高くなっている（＜図4＞参照）。市町村は、各部門の半数近くが、「まだ顕在化していないが、今後課題となる可能性がある」との認識である。相談支援の現場で現に生じている居住支援ニーズを市町村が十分に汲み取れていない可能性が示唆される。

2点目は、住宅部門と福祉部門との連携の状況である。「必要に応じて行っている」が高齢者福祉部門で37.7%、障害福祉部門で38.7%、生活困窮者支援部門で47.4%となっており、一定の連携が行われていると見ることもできる（＜図5＞参照）。しかしながら、「特に行っていない」も高齢者福祉部門で36.4%、障害福祉部門で38.7%、生活困窮者支援部門で30.5%となっており、「必要に応じて行っている」と大きな差はない状況にある。住宅をどのように確保していくのかという主に住宅政策のテリトリーと、入居前後を通じてどのように支援を行っていくのかという社会福祉政



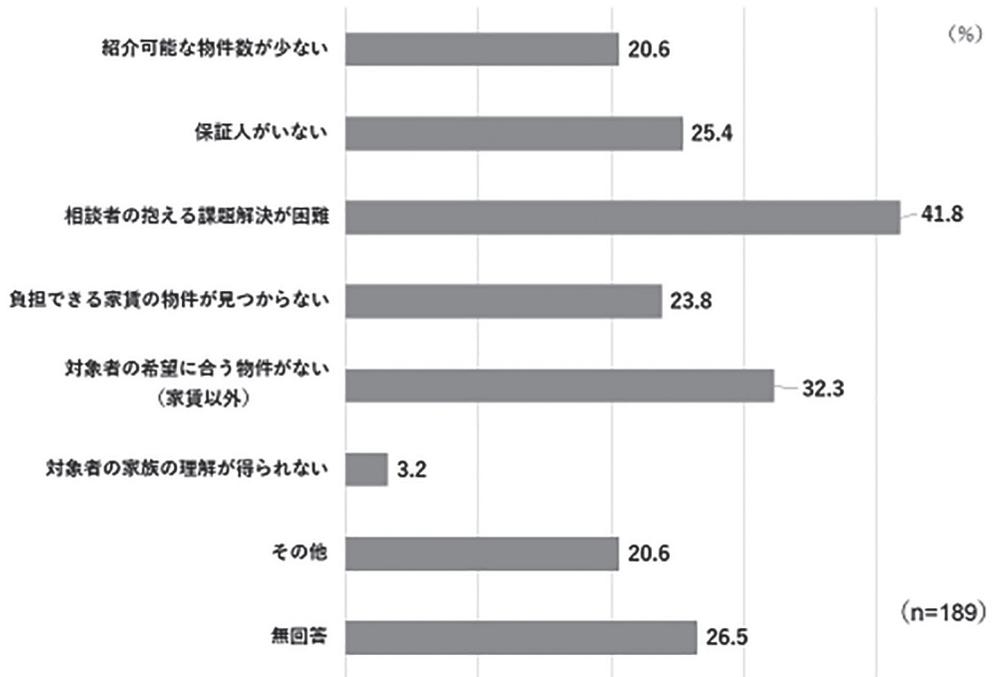
出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図4 市町村における居住支援ニーズの認識



出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図5 市町村における各福祉部門と住宅部門との情報連携の状況



出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図6 入居につながらなかった主要因（複数回答）

策のテリトリーの縦割りの壁がうまく超えられていない現状も垣間見える。

3点目は、居住支援に係る課題解決の難しさである。同じく高齢者住宅財団の調査で、居住支援活動を行っている団体に対する抽出アンケート結果によると、居住支援を行ったものの、入居に至らなかった主要な要因として最も多かったのは「相談者の抱える課題解決が困難」(41.8%)となっている(〈図6〉参照)。

地域共生社会に向けた取り組みの中で、今後推進されていく「断らない相談支援」においては、居住支援への対応も課題になるであろう。その場合にどのような支援体制を構築できるかは重要な鍵になってくるものと考えられる。

Ⅳ 「居住」セーフティネットに向けて(私案)

居住支援政策は比較的新しいものであり、未だ本格的に機能しているとは言い難い面もある。1つには、居住支援が住宅政策と社会福祉政策の垣根を超えるものであるため、これまで一定の距離を保ってきた両者をどのように連結させていくかが重要な鍵となる。それは、公営住宅法制定時から続く住宅と社会福祉の分離、すなわちハード＝住宅政策、ソフト＝社会福祉政策という長い離別の期間を乗り越えていく取組にほかならない。しかし、歴史を振り返れば、もともと一体であった住宅と社会福祉が本来の姿を取り戻そうとしているのであって、実は「新たな連携」ではないのである。

そう考えたときに、1つには国の法令レベルから住宅政策と社会福祉政策にブリッジを架けていくことも必要ではないだろうか。住宅セーフティネット法は、要配慮者に対する住宅供給を目的としつつ、(あくまでその手段ということにはなるだろうが)居住支援法人のような対人支援にも守備範囲を拡充してきている。実際には、「住宅」セーフティネットというよりも「居住」セーフ

ティネットへと発展してきていると見ることができる。そうであるならば、住宅セーフティネット法の目的を「賃貸住宅の供給の促進」ととどまらず、「居住の安定」を加えたものに見直していくことが考えられる。その上で、同法を厚生労働省との共管の法律とし、社会福祉政策における居住支援の事業とも連携を図る姿を模索していったはどうだろうか。さらに、法令上、地方公共団体の住宅部局と社会福祉部局がどのような責務を負うかを明らかにし、連携の方向性を提示することも考えられる。

また、都道府県と基礎自治体の居住支援協議会の役割分担をどのように整理するかも一定の方向性を明らかにすることが望まれる。住宅セーフティネット法では、条文上、居住支援協議会の設置主体は明記されていないが、実態上は都道府県単位のものとする市町村単位のものに分けることができる。広域的なエリアである都道府県と住民により身近な基礎自治体単位の居住支援協議会では、実施することが適当な業務に違いがあるのではないだろうか。実際に個別ケースの支援を行うための体制づくりは、やはり基礎自治体単位の方が適当であり、都道府県単位の居住支援協議会は、基礎自治体の居住支援協議会の連絡調整や研修などの人材育成といった業務がふさわしいのではないかと考える。

最後に恒久的な住宅手当制度である。生活困窮者住居確保給付金の支給期間は、最大で9カ月間²²⁾である。また、住宅セーフティネット制度の家賃低廉化補助は、原則10年以内である。「住み慣れた地域」を実現する上では、恒久的な住宅手当制度の検討は、中長期的な課題ではないだろうか。これには財源の問題、生活保護の住宅扶助との適用関係、実施主体をどうするかなどさまざまな課題がある²³⁾。もちろん、家賃負担の解決だけが居住支援を進める上での有効な手段ではないことは、〈図6〉で見たとおりであるが、公営住宅が残余的な供給にとどまっている現状を考えたとき

²²⁾ 新型コロナウイルス感染症対策として、一定の要件の下、2020年度中の新規支給申請については、最大12カ月間まで延長できる。

²³⁾ 住宅手当の導入に関する課題については、白川(2016)で論じているので参照されたい。

に、それを補完する、または入居者と応募に落選した者との公平性を確保するという視点からも説得力はあるのではないだろうか²⁴⁾。

参考文献

大本圭野 (1991) 『証言 日本の住宅政策』, 日本評論社。
 菊池馨実 (2019) 『社会保障再考 - <地域>で支える』, 岩波書店。
 建設省三十年史編集委員会編 (1978) 『建設省三十年史』, 建設広報協議会。
 公営住宅法令研究会 (2018) 『逐条解説公営住宅法第二次改訂版』, ぎょうせい。
 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) 『厚生省五十年史記述篇』, 厚生問題研究会。
 高齢者住宅財団 (2019) 「要援護高齢者等の居住支援・生活支援の取組に関する普及啓発等事業報告書」。

白川泰之 (2016) 「空き家活用と家賃補助制度を巡る基本的論点」, 『都市問題』, vol.107, pp.74-81。
 総務省行政評価局 (2018) 「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視 結果報告書」。
 地域包括ケア研究会 (2008) 「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～」。
 ————— (2012) 「<地域包括ケア研究会> 地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点」。
 早川和男 (1997) 『居住福祉』, 岩波書店。
 平山洋介 (2009) 『住宅政策のどこが問題か - <持ち家社会>の次を展望する』, 光文社。
 本間義人 (2004) 『戦後住宅政策の検証』, 信山社。
 八木寿明 (2006) 「転換期にある住宅政策 - セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として -」, 『レファレンス』, 平成18年1月号。

(しらかわ・やすゆき)

²⁴⁾ 菊池は、生活困窮者住居確保給付金について、住宅政策との連携が必要とした上で、生活困窮者住居確保給付金について、生活困窮者の就労促進に限られない「より普遍的な所得制限付き住宅手当(家賃補助)として拡充していく方向性」が考えられるとし、これは、現役世代の低所得層だけでなく、低年金の高齢者にも有効だと指摘している〔菊池 (2019), p.18〕。

Residence Support in New Policy Issues

SHIRAKAWA Yasuyuki*

Abstract

In the integrated social security and tax reform, the government referred to “the community-based integrated care system” but residence support policy was not mentioned. Subsequently, based on the concept of “housing and life style” in the community-based integrated care system, the promotion of residence support policy was clearly set out, in efforts to establish a “community-based symbiotic society.”

Against the backdrop of the quantitative limit of public housing and the increase in vacant houses, the housing safety net system improves in terms of housing policy, while the social welfare policy promotes residence support. However, there are misunderstandings between the local governments and those working in the field, and a lack of cooperation between the housing and the social welfare departments.

In the future, it will be necessary to strengthen cooperation between housing policy and social welfare policy at the national and legal levels, and clarify the division of roles between prefectures and municipalities. In the medium to long term, housing allowance would also be an issue.

Keywords : Residence Support Policy, Housing Safety Net System, Community-based Integrated Care System, Community-based Symbiotic Society

* Professor, Nihon University

投稿：論文

タイにおける高齢者介護システムの現状と課題： 低・中所得国における制度構築に着目して¹⁾

三好 友良*¹⁾, 奥井 利幸*²⁾

抄 録

急速な人口の高齢化が進むタイでは、高齢者介護ニーズの高まりに対し各種対応が進められている。既往研究においては、中央政府の介護政策に関する動向やガバナンスについての分析がいくつかなされているが、昨今のタイにおける現状として、中央政府以外の介護提供者の動きも活発化している。そのため本稿では、既往研究のレビューと国勢調査の分析、当該機関への聞き取りなどから、タイにおける高齢者介護の現状を包括的に整理し、今後検討が必要な課題を明らかにすることを目的とする。結論として、タイ政府は急速に拡大する介護ニーズに対応するため、各種ボランティアを基盤としたコミュニティベース高齢者ケアシステムの整備を進めており、また、民間介護事業者や地方自治体など、中央政府以外の介護提供者の役割が高まりつつある。しかしながら、民間介護事業者のケアの質を含め、ボランティアによる介護の限界や家族介護者の負担等、さまざまな課題に直面していることが明らかとなった。また、これらの課題は、ほかの低・中所得国にも共通しており、今後、政策・研究面での対応が必要である。

キーワード：タイ、高齢者介護、ボランティア、介護市場、地方自治体

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 545-556.

I はじめに

現在、人口の高齢化は世界的に進んでおり、高齢者介護に関する諸課題を各国（特に政策対応のスピードを上回るスピードで高齢化が進む低・中所得国）に突きつけている [Feng (2019)]。そし

て、低・中所得国における高齢化のフロントランナーの一つとなっているのがタイである。2017年時点でタイの高齢者数は、約1131万人、高齢化率（60歳以上人口）は16.7%となっており、急速に高齢化が進んでいる [NSO (2018)]²⁾。そして、長寿化と生活習慣の変化から、心疾患や脳卒中などの非感染症疾患（NCD）が拡大しており、そのよう

*¹⁾ HelpAge International アジア太平洋事務所

*²⁾ 野毛坂グローバル

¹⁾ 本研究の実施にあたり、プンイトー市の職員の方々をはじめ、快くヒアリングにご協力いただきました皆様に感謝の意をお伝えしたい。また、貴重なコメントをいただいた2名のレフェリーに、この場を借りて御礼申し上げる。本稿の内容及び意見は筆者らに帰属するものであり、所属団体の公式見解を示すものではない。また、本稿の内容に関する一切の誤りは筆者らの責に帰するものである。

²⁾ タイでは60歳以上が高齢者と定義されている。65歳以上人口の割合は11.4%である [NSO (2018)]。

な慢性疾患に伴う日常生活動作（ADL）の低下によって、長期的な介護ニーズも急速に増加しつつある〔Sasat (2018)〕。その一方で、高齢者の介護は長らく家族によって担われてきたが、家族構成の変化等からその傾向にも変化が起きつつある。

世界保健機関（WHO）の『高齢化と健康に関するワールド・レポート』は、経済水準にかかわらず、すべての国において持続可能で公平な高齢者のための介護システムを整備すべきである、と提唱している〔WHO (2015a)〕。タイにおいては、依然として家族によるインフォーマルケアが高齢者介護の多くを占めるものの、過去10年の間に徐々にコミュニティを基盤とした高齢者介護システムが整備されつつある。

これまでのタイ政府の取り組みについては、既往研究において、中央政府の政策に焦点を置き、その政策動向の把握が進められている〔河森 (2016)；スワンラダー (2017)；Prachuabmoh (2015)〕。しかしながら、高齢者への介護は、中央政府による公的なサービスだけでなく、民間事業者や非政府組織（NGO）、また家族/親族によるインフォーマルなケアなど、さまざまなアクターから提供されている〔落合 (2013), WHO (2015a)〕。昨今のタイにおける高齢者介護の現状としても、民間事業者によるサービス提供が増加し、公的なサービス提供においても、中央政府だけでなく地方自治体による独自の取り組みが試行されている。そのため、中央政府による高齢者介護政策の動向だけでなく、地方自治体における取り組みや、民間事業者、家族からのケアも併せ、包括的に高齢者介護の現状をとらえていく必要がある。

そのため、本稿では、既往研究及び政府レポートのレビューと国勢調査の一つである高齢者生活実態調査（Survey for Older People in Thailand）の分析、関係省庁・地方自治体への聞き取りなどから³⁾、タイにおける高齢者介護システムの現状を整理し、今後検討が必要な課題を明らかにしていく。また、それらの検討を踏まえ、高齢化が進むほかの低・中所得国への政策的示唆を導出するこ

とを目的とする。

II 高齢者の介護状況

2016年時点におけるタイの平均寿命は75.5歳（男性：71.8、女性：79.3）、健康寿命は66.8歳（男性：64.0、女性：69.8）である〔WHO (2019)〕。女性の方が男性よりも長生きする傾向にあるものの、健康寿命との差が10年近くあり、その間の医療・介護ニーズの高まりが推察される。タイ政府は、高齢者を健康状態と日常生活自立度に則り3つのグループに分類している。それによると各グループの割合は、自立高齢者（Well Elder）が79.5%、半自立高齢者（Home Bound Elder）が19.0%、非自立高齢者（Bed Bound Elder）が1.5%である〔ナッタデット・山口 (2020)〕。割合としては、自立した高齢者がほとんどであり、介護を必要とする高齢者の割合は少ない。しかしながら、ERIA (2019) の推計では、2015年から2035年の20年で、介護を必要とする高齢者の数は倍に増加すると予想されている。

つづいて、高齢者の介護が誰によって担われているかを概観する。2017年の高齢者生活実態調査によると、日常生活において介護を必要としており介護者がいる高齢者は約155万人（全高齢者の13.8%）とされている〔NSO (2018)〕。なお、ここでいう介護とは、食事、入浴、歯磨き、衣服の着脱、排泄後の清拭等の日常的動作の介助を指している。介護者の内訳を見てみると、一番大きな割合を占めているのが、子供（娘（40.6%）/息子（12.7%））であり、その次に配偶者（32.2%）、兄妹/甥姪/孫等の親族（9.5%）と続いている〔同上〕。娘が介護者の約40%の割合を占めており、高齢者介護において重要な役割を担っていることがうかがえる。また、配偶者も介護者として大きな役割を担っている。2007年の調査と比較すると、配偶者の割合は、28.0%から32.2%へ約4ポイント増加している。特に、市部農村部別で見ると、農村部で約3ポイント、市部では約7ポイント

³⁾ 2020年2月にタイ社会開発・人間の安全保障省職員、2019年12月に保健省職員、また2019年6月から12月にかけて、複数の基礎自治体へ筆者（奥井）がヒアリングをおこなった。

表1 主な有償/無償ボランティア制度の概要

運営・統括省庁	取組名	対象者/役割	有償 or 無償
保健省	保健ボランティア	住民/公衆衛生, 母子保健, 栄養, 健康増進, バイタルチェック, マッサージ, 高齢者や障害者見守りなど	無償ボランティア (経費分として少額支給)
社会開発・人間の安全保障省 (基礎自治体に移管済)	高齢者在宅ケアボランティア	高齢者/生活支援, 介護, 服薬支援や医療機関受診の際の同行等	基礎自治体によるが無償ボランティアが多い (パイロットプロジェクト実施時は社会開発人間の保障省から少額の手当支給)
社会開発・人間の安全保障省	社会開発・人間の安全保障ボランティア	福祉サービスの必要な住民/福祉サービスの実施 (将来は, 障害者支援/高齢者支援の専門性を持つボランティアを養成予定)	有償ボランティア
国民医療保障事務局 (NHSO)	タムボン介護基金の下で運営されている取り組み		
	ケアギバー : 保健省の指定する高齢者ケアに関する70時間の研修を受講後ケアギバーとして登録	ケアプランにもとづく介護, 生活支援, バイタルチェックやマッサージ, リハビリテーション等	有償ボランティア

出典：ナッタデット・山口（2020）および社会開発・人間の安全保障省へのヒアリングをもとに筆者作成。

も上昇しており、子供に頼るのではなく、夫婦間、特に妻が夫の介護を担うケースが増えていることが推察される〔三好（2019）〕。

Ⅲ 高齢者介護政策の概要

1 高齢者介護政策の変遷

本節ではタイの高齢者介護システムの根幹となっている中央政府の政策の全体像を示す。まず、高齢者政策に関する政府の基本方針となっているのが、2002年に策定された第二次国家高齢者計画2002-2021である。1982年から2001年までを対象とした第一次計画を引き継ぐ形で策定された同計画が、現行の高齢者福祉政策の指針となっており、20年間にわたる長期計画となっている。高齢者の経済的支援や社会参加に主眼を置いた同計画の基本的なビジョンは、高齢者が何らかの理由で困難な状況に陥った場合、高齢者を支える担い手は第一義的に「家族」と「コミュニティ」であり、政府による福祉はあくまで補完的に提供されるべきである、とされている〔大泉（2008）；スワンラダー（2017）〕。2009年に同計画は改正され、その際に高齢者介護についても言及がなされた。また、その際に在宅介護を基盤としたコミュニティベースでの介護サービスの必要性が強調され

た〔Prachuabmoh（2015）〕。

その後、基礎自治体や宗教団体、国際機関によって高齢者介護に関する試験的な取り組みが行われ、2016年に政府が全国的なパイロットプログラム（Development of a Public Health LTC System for Dependent Older People in LTC Subdistricts）を開始した〔ADB（2020）〕。当該プログラムの目的は、要介護高齢者の生活の質の向上を目指し、在宅/コミュニティでのケア体制を整備することである。地域の医療システムと連携しながら基礎自治体（Sub-district Administrative Organization/Municipality）に高齢者介護事業の管理責任が委ねられており、国民医療保障事務局（NHSO: National Health Security Office）が予算を支出する「タムボン介護基金」を活用することで、研修を受けた住民がケアギバーとして高齢者介護にあたっている〔TGRI（2018）；Satat（2018）〕。プログラムの詳細は後述する。

2 ボランティア制度の概要

タムボン介護基金を活用し、在宅を中心とした高齢者介護を行う「コミュニティベース高齢者ケアシステム」の具体的な概要を解説する前に、その根幹となりタイにおける高齢者ケアや公衆衛生上重要な役割を果たしているボランティア制度に

ついて確認しておく。主な4つのボランティア制度の概要が表1である。

まず、タイにおけるボランティア制度の最初の取り組みとして、保健ボランティア (Village Health Volunteer) が挙げられる。保健ボランティアの活動は、1970年代に主にマラリアやデング熱等の感染症予防を目的とした、プライマリーヘルスケアを推進するために組織されたのが始まりである。現在も保健省の活動として継続され、全国で約100万人の保健ボランティアが養成されている [Sasat 2018]。村落内の全年齢層を対象としており、その主な活動内容は、村落内での衛生教育、定期的な家庭訪問による栄養・食事指導やバイタルチェック等のごく基礎的な医療行為、タイマッサージ等である [Sasat (2018); 渡辺・河森 (2018)]。活動の管轄は基本的には、コミュニティレベルにある保健省の出先機関である健康増進病院⁴⁾ (Sub-district Health Promotion Hospital, 日本の保健所に相当するイメージ) である。交通費など経費として毎月1000バーツ (1バーツ = 3.0~3.5円程度) の活動費が支給されている。

次に、高齢者への保健/衛生や生活支援/介護活動を対象とした高齢者在宅ケアボランティア (Home Care Volunteers for Elderly) の活動がある⁵⁾。当活動は、フォーマルな介護従事者の不足などから、コミュニティにおける高齢者支援を目的として、2003年に社会開発・人間の安全保障省のパイロットプロジェクトとして開始され、2007年に全国に展開された。2018年時点で、約8万人⁶⁾の当該ボランティアが活動している [ナッタデット・山口 (2020)]。ボランティアの活動内容としては、上述の保健ボランティアと同様、定期的な

家庭訪問によるバイタルチェック等の基礎的な医療行為や服薬支援、タイマッサージから、医療機関を受診する際の同行等も含まれる [(渡辺・河森 (2018); Sasat (2018))]。活動にあたっては、各基礎自治体を通じて社会開発・人間の安全保障省から毎月600バーツ程度の活動費が支給されていたが、現在は本制度の主管が基礎自治体に移管され、手当てが支給される場合は基礎自治体独自予算で支給されている。

また、社会開発・人間の安全保障省では現在、有償ボランティアとして、ある程度の手当を支給する社会開発・人間の安全保障ボランティア (Social Development and Human Security Volunteer) を新たに組織化している。一般的な社会開発ボランティアのほかに、専門性を持った「障害者支援分野社会開発・人間の安全保障ボランティア」や「高齢者支援分野社会開発・人間の安全保障ボランティア」が、今後有償ボランティアとして育成予定であり、省予算での手当支給を計画している。現時点では人口1000人あたり1名程度にとどまっているが、今後拡充予定である⁷⁾。

上記のボランティアによる活動では、要介護高齢者への在宅での介護も行っている事例もあったが、その対象や活動内容は限定的であった。そして、在宅介護ニーズの高まりから2016年に、上述のコミュニティベース高齢者ケアシステムのパイロットプログラムが開始された。その一環としてNHSOによりタムボン介護基金が設立され、新たに有償ボランティアによるケアギバー⁸⁾ (Care Giver) の活動がはじまった [TGRI (2018); Sasat (2018)]。ケアギバーの対象は、寝たきり、または自力での外出が困難な要介護高齢者に限定されてい

⁴⁾ バンコクを除く。また、そのほかの基礎自治体でも自治体に移管されている事例もある。

⁵⁾ 一部の基礎自治体では、独自システムとして「高齢者障害者ボランティア」として活動している地域もある。

⁶⁾ 一人のボランティアが保健ボランティアと高齢者在宅ケアボランティア、またケアギバーを兼務していることがよくあるため、それぞれのボランティアの数字については、二重でカウントされている。

⁷⁾ 2019年1月の社会開発・人間の安全保障省職員への筆者 (奥井) ヒアリングより。

⁸⁾ 本稿では、ボランティアによる高齢者介護に焦点を当てているが、420時間の研修を受けた介護士 (Paid-Care Giver) 制度も存在し、職業としての介護士の養成も進みつつある。介護士は、主に民間事業者や病院で勤務しているが、有償ボランティアであるケアギバーにおいても一部この資格を持つ者もいる。有償ボランティアであるケアギバーをボランティアとして位置付けるかは、議論のある部分である。後述するように、今後手当を拡充し、有償の労働力とする意見もある一方で、手当てを支給せず完全なボランティアとして活動している基礎自治体もある。ケアギバーの有償化については、今後も継続的に追っていききたい。

る。ケアギバーになるためには、保健省で学歴などの資格が定められ、また70時間の研修が必要である。後述するようにケアマネージャーによりケアプランが作成され、そのケアプランが認定された後、ケアプランに沿った介護サービスが提供される。ボランティアではあるが、有償であるため、ケアギバーにはタムボン介護基金を財源として手当が支払われる。そのため、特に地方部のボランティアにとっては副収入源となりうる。

3 コミュニティベース高齢者ケアシステムの概要

(1) 制度の概説

上述したように第二次国家高齢者計画では、基本的に家族とコミュニティによる在宅介護が政府の基本方針となっている。そして、それを補完する形で、コミュニティベース高齢者ケアシステムの整備が進められている。システムの大枠としては、上述の通りNHSOが制度設計と財源の確保を行い、事業の主管は基礎自治体となる。実際の事業の実施は基礎自治体が行う場合と保健省管轄の健康増進病院が運営する場合があるが、現時点では後者が圧倒的に多い。基礎自治体が事業を実施する場合には、ケアギバーへの手当支給基準に弾力性が認められており、将来的には基礎自治体への実施主体の移行への誘導が示唆されている。また手当支給額はNHSOの基準に加え基礎自治体が追加支給することもできる⁹⁾。

年々、パイロットプログラムへの参加する基礎

自治体及び予算は拡大しており、2019年予算年度を例として挙げると、NHSOの運営するUniversal Coverage (UC) スキーム¹⁰⁾から9.1億バーツ（その内、タムボン介護基金に7.6億バーツ、地域医療機関に対して1.5億バーツ）の予算配分がなされている〔NHSO (2019)〕。タムボン介護基金に支出された予算は、主にケアギバーへの手当やケアサービスに伴う消耗品の購入にあてられている。また、地域の医療機関を統括する保健省は、ケアマネージャー/ケアギバー用の研修ガイドラインの作成や、研修の実施面における技術的なサポートを担っている。

具体的な介護サービス開始のためのプロセスとしては、介護を必要とする本人や家族から要望を受けたケアマネージャー¹¹⁾が高齢者の要介護度(NHSOの基準に則ったADL評価や健康状態、社会生活の状況(一人暮らし、世話をする人がいる、本人のニーズなど))に合わせてケアプランを作成する。そのケアプランは、タムボン介護基金の運営委員会¹²⁾で承認されたのち、担当のケアギバーがケアプランに沿って週数回の家庭訪問や、一部地域で開設されているデイケアセンターへの通所によってリハビリテーション等の介護サービスが提供される。要介護認定は4段階¹³⁾によって行われており、要介護度によって、サービス提供に要する予算割当も段階的に設定されている。ケアメニューは高齢者のニーズや容体、ボランティアのキャパシティーによって内容を変えることができ、定期的に見直される。

⁹⁾ 手当は、月額定額の場合と従量制(1時間あたり50バーツの場合がある。またNHSOの予算に基礎自治体独自に追加支給している場合もある。介護時間によっては月額3500バーツの収入になっている基礎自治体/ケアギバーもある。参考までに、保健省の規定では、1-4人の高齢者の担当で~600バーツ/月、5~10人の高齢者の担当で~1,500バーツ/月となっている〔MOPH (2018)〕。

¹⁰⁾ タイの医療保障制度の詳細については、河森(2016)を参照されたい。

¹¹⁾ 基礎自治体や健康増進病院の看護師が担うことが多い。基礎自治体が主管の場合は基礎自治体の看護師が、健康増進病院が主管になる場合には、健康増進病院の看護師が主に担う。看護師だけでなく、公衆衛生士や理学療法士等もケアマネージャーになることができる。

¹²⁾ 基礎自治体首長を委員長として、自治体/保健省職員や保健ボランティア、村・コミュニティの代表者などにより構成される。

¹³⁾ バーゼルA D Lインデックス評価に基づき、以下の4つのグループに分類されている〔MOPH (2018)〕。グループ1:部分的には動くことができる。食事や排泄に一部問題がある。認知機能障害はない。グループ2)認知機能障害がある。グループ3:動くことができない。食事や排泄に問題がある。重症疾患を患っている。グループ4:重症疾患を患っており、終末期の状況にある。

2018年時点で、全国約19万3000人の要介護高齢者が対象となっており〔ADB (2020)〕、約1万3000人のケアマネージャーと約7万2000人のケアギバーが研修を受講し、高齢者ケアにあたっている〔TGRI (2019)〕。

(2) 制度の特徴

コミュニティベース高齢者ケアシステムでは、ファイナンスと地域の意思決定及びサービス提供においてタムボン介護基金が重要な役割を果たしている。当該基金の源流となっているのは、地域コミュニティの健康増進や福祉の向上を目的とするさまざまな事業を支援することを目的として、2006年に創設された「タムボン健康基金」である。NHSO、基礎自治体、住民のマッチングファンドによって運営されており、現在も地域保健活動に活用されている。

コミュニティベース高齢者ケアシステムにおいては、NHSOの支出によるタムボン介護基金が活用され、他職種・住民参加による基金の運営を通じて、地域の実情に応じた意思決定とサービス提供が尊重されている。しかし、河森 (2016) がタムボン健康基金について指摘するように、基金の用途は基礎自治体に委ねられており、(中略) 介護の社会化が全国一律に起こるわけではないことに注意しておく必要がある〔河森 (2016) p.49〕。タムボン介護基金においても、基礎自治体ごとによいように運用が行われており、差異が生じているのかは今後の研究課題である。また、注意が必要なのは、対象となっている高齢者は、自営業者などを対象としたUCスキームに加入している人たち、つまり公務員およびその家族、民間企業の従業員用の医療保険でカバーされている人はこのシステムの対象外である〔永井・奥井 (2019)〕。

ここまでシステムの概要を見てきたように、コミュニティベース高齢者ケアシステムでは、NHSOが制度設計をして、基礎自治体がタムボン介護基金を活用し、保健省の技術的なサポートと連携しながらケアマネジメント制度を整備することが目指されている。そして、住民に最も近い存在である基礎自治体と健康増進病院が、各種ボランティア

を活用し、高齢者や家族介護者へのサポートを行っているのが特徴である。また、現場レベルでは、保健ボランティアと高齢者在宅ケアボランティア、ケアギバーを兼務している人々も多く、各種の取り組みを通して、住民レベルでの高齢者ケアに対する専門化が進んでいる。また、ケアギバー制度によって地域住民、特に元気な高齢者へ社会参加や就労機会が提供されるとともに、有償のケア労働力の確保が図られている点も特徴である。

IV 最近の動向と検討すべき課題

前節では中央政府による高齢者介護施策に注目したが、冒頭で述べたようにタイにおける高齢者介護の動向として、中央政府以外のアクターの活動も活発に行われている。本節では、それらの動向と合わせて今後検討が必要な課題を整理する。

1 介護市場の拡大とケアの質の問題

介護ニーズの高まりに伴い、バンコク首都圏の都市部を中心に民間事業者（民営介護施設から私立病院内の高齢者介護施設、さらには住み込みヘルパー紹介・派遣など）による介護市場への参入が増加している〔スワンラダー (2017)〕。特に、小規模でインフォーマルな介護施設が急増していると報告されているが、それらの多くは介護施設として登録されておらず、提供されているケアの質が疑問視されている〔Lloyd-Sherlock et al. (2020a)〕。

また、施設での介護だけでなく、有償のケアギバーを雇用し在宅でケアサービスを提供してもらうケースも増加しつつある〔Sasat (2018)〕。しかし、在宅介護に従事する者の多くはミャンマー等からの外国人家事労働者であり、彼/彼女たちに対する介護技術や安全面での研修は極めて限られている〔Pothisiri and Loichinger (2018)〕。施設ケアにおいても在宅ケアにおいても、提供されている介護サービスに関するデータは極めて限定的であり、その実態は不明な部分が多い。高齢者の尊厳を守ったケアサービスを提供し、介護従事者の

人権を守るためにも、事業者の登録を促進し、監督する仕組みが必要である〔Lloyd-Sherlock et al. (2020a)〕。

また、民間事業者の参入が増加しつつあるものの、多くの高齢者や家族はそのような市場サービスにアクセスできていないのも現状である。バンコク首都圏や都市部に所在し、経済的に余裕のある家族の場合、介護市場からサービスを購入する選択肢がある。しかしながら、中間所得層以下の場合、市場から介護サービスを購入するのは難しい〔スワンラダー (2017)〕。社会的・経済的に恵まれない高齢者には、県単位の広域自治体である Provincial Administrative Organization 所管 (12箇所)、もしくは社会開発・人間の安全保障省所管 (13箇所) の公的施設への入所が可能であり、現在3000人程度の高齢者が生活している〔同上〕。しかしながら、受け入れ規模の少なさから、多くの高齢者が入所待ちをしているのが現状である〔Sasat (2018)〕。

2 基礎自治体における独自の取り組み

高齢者の居場所づくりやリハビリテーション、家族介護者のレスパイトケアの観点からいくつかの地域でデイケアセンターが設立されつつある。しかしながら、その多くは国立病院等の限られた医療機関に付属する形で開設されており、サービスの受益者は現実的には数が限られた国立医療機関の周辺住民に限られてしまっていた〔奥井 (2020)〕。そのため、前節で概観した政府のコミュニティベース高齢者ケアシステムの整備に加え、一部の基礎自治体において独自の先進的な取り組みを試行する動きがある。

その代表例が、バンコクから約40km北に位置するパトゥムターニー県ブンイトー市の取り組みである。ブンイトー市では、NHSOのタムボン介護基金に加え、従来は保健省の管轄である健康増進病院の基礎自治体への移管を受けて、UC予算の活用のほかに美容クリニックやアンチエイジングのような有料医療サービスによる収益確保を行

なうなど、さまざまな活動により自治体独自財源を活用している。それによって、基礎自治体が主体となって高齢者デイケア/デイサービスセンターや高齢者福祉センターを設立している。また、医師や看護師、理学療法士などの専門職も自治体が独自に雇用し、ボランティアの活用とあわせて、地域の実情に合わせた包括的な高齢者ケアサービスを運営することが目指されている。基礎自治体が主体となることで、遠くの国立病院に頼ることなく、地域住民のきめ細かなニーズの把握や多様な地域リソースの活用ができるのみならず、送迎車の運用など医療・福祉両面からの支援も可能となる。そのため、多くの高齢者がきめ細かなニーズに応じたサービスを受けることができる¹⁴⁾。

ブンイトー市が、このような先進的な取り組みが行えた背景としては、マクロ的な要因として、タイにおける地方分権化の流れの中で、予算と権限が基礎自治体に移管されつつあることが挙げられる。そして、ブンイトー市独自の要因として、市が高齢化問題に意欲的に取り組み住民参加型の議論を重ねたこと、また、市長が強いリーダーシップを発揮したことが重要な要因である〔奥井 (2020)〕。今後、地方分権化の流れで高齢者介護分野における基礎自治体の役割が大きくなると予想される中で、ブンイトー市の取り組みは一つのモデルを提示している。しかしながら、どのようにこのモデルをほかの地域、特に都市部に広めていくかは今後の課題である。スワンラダー (2017) が指摘するように、コミュニティベースによる高齢者ケアシステムは、基本的に人間と人間のつながりの強い農村地域あるいは小規模の都市部において、比較的形成されやすい。その理由の一つとして、地域においてリーダーシップを発揮できる人材がシステム存続の必要条件になっているからである。ブンイトー市も郊外の小規模都市であり、市長の強いリーダーシップや、市の意欲的な活動が大きな原動力になった。基礎自治体によって高齢者介護に取り組む姿勢に大きなバラツキが

¹⁴⁾ 一部地域においても基礎自治体がデイケアセンター用の送迎車を運用しているケースがある。しかしながら、多くの地域において高齢者の医療/福祉機関へのアクセスは課題である。

ある中で、どのように基礎自治体主体のモデルを広めていくかは、高齢者介護だけでなくタイの地方自治における今後の課題である。

3 ボランティアケアの成果と限界

保健ボランティアから伝統的につづく地域住民による保健活動は、高齢者への介護においても重要な役割を果たしている。しかしながら、ボランティアによるケアの提供はいくつかの課題に直面しているのも現状である。課題の一つがボランティアによって提供できるサービスの限界である。ボランティアによる家庭訪問プログラムは全国に普及しているが、実際にボランティアの訪問を受ける高齢者の数は限られている。過去1年間に各種ボランティアの訪問を受けた高齢者について、2014年と2017年の高齢者生活実態調査を比較すると、全国で35.3%から17.9%に17.4ポイント、バンコクでは、4.5%から1.8%に2.7ポイント減少している〔NSO (2015・2018)〕。注意が必要なのは、同調査は高齢者全体を対象としており、その多くは健康で至急には医療/社会的なケアが必要ない高齢者であるということである。しかしながら、全国的にボランティアの訪問を受ける高齢者は減少傾向にあり、急増する高齢者に対して、ボランティアの活動が追いつけていない状況がうかがえる。特にバンコクにおいては、ボランティアによる訪問は非常に限定的である。上述したように、コミュニティベースでの高齢者ケアは、農村部や小規模な都市部では大きな効果を発揮するが、バンコクのような大都市部において、どのように支援が必要な高齢者にアプローチするかは大きな課題である。

また、ボランティアに求められるケアのニーズは多岐に渡るが、ボランティアの活動にどこまでの役割を求めるかも重要な論点である。高齢者が在宅ケアボランティアによって提供されるサービスの主な内容は、バイタルチェックと生活支援が中心であり、入浴、更衣、トイレ、食事、オムツ交換、褥瘡のガーゼ交換などといった直接的な身体介護についてはほぼ実施されていない〔三好(2019)；渡辺・河森(2018)〕。また、ケアギバー

についても、バイタルチェックやリハビリテーションなど身体機能の維持・回復を目的としたものが中心で、直接的な身体介護は対象とされていない。そのため、身体介護についてはボランティアに頼ることが出来ず、依然として家族が担わざるをえない。ボランティアの観点からは、できるだけケアを提供したいと考えているものの、各自の仕事や家庭、コミュニティでのほかの役割等の制約があるため、提供できるケアにも限界があるとの声も聞かれる〔Suwaranda et al. (2014)〕。ボランティアの活動にも限界がある中で、どのように地道な活動を支え、高齢者・家族介護者のニーズに対応するかが課題である。

4 家族介護者の負担と支援の必要性

上述したように、ボランティアによる週に数回の訪問はあるものの、介護の負担は家族、特に娘や妻にのしかかっているのが現状である。タイにおける相互扶助や仏教思想の基、老親の介護に喜びをもつ声もあるが〔Knodel et al. (2013)〕、介護提供による時間的制約や、介護者自身の健康上の問題など介護負担の高さもうかがえる〔Watanabe et al. (2019)〕。上述したように、要介護高齢者が増加する中で、家族介護者の負担もますます増加していくと考えられる。加えて、身体的な介護だけでなく、認知症等の認知機能障害への対応も家族は迫られつつある。2016年に約62万人いた認知症とともに暮らす人々は、2037年には約135万人と倍に増加すると予想されている〔TGRI (2018)〕。

また、コミュニティで活動するボランティアに対するキャパシティ・ビルディングは、非常に体系的に実施されているものの、主介護者である家族への支援はほとんど行われてこなかった〔ADB (2020)〕。2017年の高齢者生活実態調査は、家族介護者の研修受講の有無についても調査しており、その結果、公式・非公式問わず、今まで介護に関する研修を受けたことのある介護者はわずか7.4%であった〔NSO (2018)〕。高齢者の介護ニーズが複雑かつ広範にわたり介護者の負担が大きくなる中で、家族介護者への技術的な研修や支援がより重要になる。

加えて、コミュニティベースでの高齢者介護は、あくまで家族介護者がおり、補完的にボランティアが支援を提供することが前提とされている。そのため、周りに面倒を見てくれる者がいない高齢者や、家族が介護をする意思のない家庭では、高齢者が享受できる介護は非常に限定的となる。社会的・経済的に恵まれない高齢者に対しては、公的施設への入所が可能であるが、上述したように多くの待機者がいるのが現状である。また社会開発・人間の安全保障省の方針としても、前述のように在宅介護を中心としており、定員を増員する予定はない¹⁵⁾。また、Thai Red Cross Societyや、The Foundation for Older People's Development (FOPDEV)、The Duang Prateep FoundationなどのNGOも恵まれない高齢者に対しての支援を行っているが、これらの団体の活動もバンコクやチェンマイの都市部、一部地域に限定されている。家族介護者がいない高齢者に対して、どのような支援を提供するかも大きな課題である。

V 考察：ほかの低・中所得国への政策的示唆・共通の課題

本節では、ここまでの整理を踏まえ、タイの経験から同様に高齢化が進むほかの低・中所得国への政策的示唆を考察したい。タイの経験がそのまま他国に当てはまるわけではないが、制度構築を進める上で検討すべきポイント/共通の課題を提示する。

まず一つ目に、コミュニティにおけるボランティアの活動の重要性である。タイ政府の高齢者介護に対する基本方針は、「本人の自助努力」と「家族」や「コミュニティ」の最大限の活用であり、政府による直接的な支援は限定的である。この姿勢は、「ネオリベラルな高齢化対策を公言しているとも、あるいは、家族やコミュニティなどの伝統的な社会単位に依存しているとも受け取れる」〔速水 (2019) p.19〕。しかし、タイ北部の高齢者ケアを研究する速水が指摘するように、行政は

強力に「コミュニティ」を統治の対象として動員している〔同上〕。また、本稿で論じてきたように、政府は単に伝統的な社会単位に依存するのではなく、半世紀前から保健ボランティア活動を端緒に、行政と住民の協働によるコミュニティケアの基盤を整備してきた。高齢者在宅ケアボランティアやケアギバーの活動も、伝統的に行われてきた保健ボランティアの活動が基盤となり、そこに生活支援やリハビリテーションの要素が加えられたものである。また、ケアギバーや社会開発ボランティアのように、有償ボランティアの活用もなされている。ボランティアによるプライマリーヘルスケアの活動が、将来的な高齢者介護にも寄与するという点は、ほかの低・中所得国、特に現在医療システムを構築中の国々の参考になる。しかしながら、タイの経験から分かるように、ボランティアのキャパシティーにも限界がある。そのため、どのようにコミュニティレベルでのボランティアのキャパシティーを支援し、マクロな医療・介護制度と連携していくかが課題である。

そして、低・中所得国での高齢者介護においては、政府・基礎自治体や地域医療機関・コミュニティのバランスが重要なテーマとなっていくと予想される。その際に論点となるのが、地域住民によるボランティアを中心としたコミュニティでのケアに、政府がどのように関与するのか、またコミュニティの裁量を認めるのかという点である。タイの場合、全国的にコミュニティベース高齢者ケアシステムの整備が進められつつあるものの、タムボン介護基金の運営は基礎自治体等に任せられており、サービス提供においてコミュニティの一定程度の裁量が認められている。また、政府の政策に加え、プンイトー市のように基礎自治体が独自の取り組みを行う余地も残されている。政府としては、これまで政策対象ではなかった高齢者介護分野において、基盤となる制度は整えつつも、各基礎自治体にその運用やプラスアルファのサービス提供を任せるといった地方分権の流れが進んでいるようである。タイを含め多くの低・中所得

¹⁵⁾ 2020年2月のタイ社会開発・人間の安全保障省職員への筆者（奥井）ヒアリングより。

得国では、地域ごとに家族形態や生活様式、またケア行為の根幹を成す宗教など、さまざまな要因が大きく異なる。そのため、地域ごとのケアのあり方を尊重しつつ、コミュニティの力を活かしたケアを提供できるかがポイントとなる。

次に、民間介護市場の拡大と監督の必要性である。上述のようにタイにおいて民間介護事業者が増加しているが、その傾向はタイだけではない。政府が民間事業者の参入を促した中国だけでなく〔Feng et al. (2018)〕、アルゼンチンや南アフリカ等のほかの中所得国においても、介護ニーズを満たすために民間介護事業者（特に居宅型介護施設）が急増している。そして、それらの増加する介護施設では、ケアの質が問題視されており、高齢者の人権問題として対応が求められている〔Lloyd-Sherlock et al. (2020a)〕。今般の新型コロナウイルス感染症の拡大、そして欧米地域での介護施設における被害の大きさから、低・中所得国における介護施設でのケア環境についても注目が集まりつつある〔Lloyd-Sherlock et al. (2020b)〕。今後、家族やコミュニティを離れ介護施設で生活する高齢者は増加していくと予想される。介護ニーズの受け皿として施設は大きな役割を果たしてくと考えられるが、量を拡大するだけでなく、ケアの質についても検討していかなければならない。加えて、介護市場にアクセスできない人々、特に家族介護者がおらず経済的に困窮している高齢者に対して、どのようにアプローチするかも重要な課題である。

最後に、家族介護者への支援の必要性である。上述の通り、いまだに多くの介護負担は子供（特に娘）が担っているのが現状である。そして、その傾向はほかの低・中所得国においても顕著である〔Razavi & Stab (2018)〕。介護者であると同時に、自身が介護を必要とする可能性の高い女性に対して、どのような課題に直面し、支援を必要としているかの検討が必要である。特に、前節で述べたように、ボランティアによるリハビリテーション等の支援はあるものの、身体介護については、そのほとんどを家族介護者が担わなければならない。また今後、タイを含めほかの低・中所得

国においても、認知症とともに暮らす人々の数が急増していくことが予測されている〔ADI (2015)〕。今後、ますます家族介護者の負担が増加していくと予想される中で、どのように家族介護者を支援するかは、各国の課題であると同時に国際協力上の課題でもある。

Ⅵ おわりに

本稿では、タイにおける高齢者介護システムの現状を整理し、各介護提供者の実態とその課題を考察した。要介護高齢者の介護については、子供（特に娘）がその役割の多くを担っているものの、配偶者が介護を担う割合も増加している。そして、タイ政府は急速に拡大する介護ニーズに対応するために、コミュニティベース高齢者ケアシステムの整備を進めている。また、民間介護事業者や基礎自治体など、中央政府以外のケア提供者の役割が高まりつつある。しかしながら、民間介護事業者のケアの質を含め、ボランティアによる介護の限界や家族介護者の負担等、さまざまな課題に直面していることが明らかとなった。そして、タイの経験を踏まえほかの低・中所得国への政策的示唆・共通の課題を考察した。本研究では、高齢者介護におけるさまざまなアクターの動向に注目したため、医療システム内の課題（中間ケアの不足等）や介護財政上の諸課題については触れることができなかった。それらの課題については別稿に譲りたい。

（令和2年5月投稿受理）

（令和2年11月掲載決定）

参考文献

- Alzheimer's Disease International (ADI) (2015), *World Alzheimer Report 2015: The global impact of dementia*, ADI.
- Asian Development Bank (ADB) (2020), *Country Diagnostic Study on Long-Term Care in Thailand*, ADB.
- Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) (2019), *Demand and Supply of Long-term Care for Older Persons in Asia*, ERIA.
- Feng, Z., Li, Q., Glinskaya, E., Zheng, N., and Wiener, J. (2018) "Building a Long-Term Care Delivery system

- with a Balanced Mix of Services,” In Glinskaya, E., and Feng, Z. eds., *Options for Aged Care in China: Building an Efficient and Sustainable Aged Care System*, World Bank.
- Feng, Z. (2019) “Global Convergence: Aging and Long-Term Care Policy Challenges in the Developing World,” *Journal of Aging & Social Policy*, Vol. 31, No. 4, pp. 291-297.
- Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI) (2018), *Situation of Thai Elderly 2016*, TGRI. (in Thai)
- (2019), *Situation of Thai Elderly 2018*, TGRI. (in Thai)
- 速水洋子 (2019) 「高齢者ケアをめぐる共同性の再編－北部タイの郊外村の事例」森明子編著『ケアが生まれる場－他者とともに生きる社会のために』, ナカニシヤ出版, pp. 19-37.
- 河森正人 (2016) 「東南アジアの福祉と国家についての一考察－タイの事例を通じて」, 『海外社会保障研究』, Vol. 139, pp. 43-53.
- Knodel, J., Kespichayawattana, J., Wiwatwanich, S., and Saengtienchai, C. (2013) “The Future of Family Support for Thai Elderly: Views of the Populace,” *Journal of Population and Social Studies*, Vol. 21, No. 2, pp. 110-132.
- Lloyd-Sherlock, P., Sasat, S., Saneer, S., Miyoshi, Y., and Lee, S. (2020a) “The Rapid Expansion of Residential Long-Term Care Services in Bangkok: a Challenge For Regulation,” *School of International Development, University of East Anglia, Working Paper 55*.
- Lloyd-Sherlock, P. (2020b) “Rapid Response: Covid-19: why we need a national health and social care service. Care homes for older people and COVID-19: this is not just an issue for high-income countries,” *BMJ* 2020, April 15. < <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1465/rr> > (最終閲覧日：2020年8月3日)
- Ministry of Public Health (MOPH). (2018) *Financial Practice Guidelines about budget receiving, money collection and payment of health service fees for caring for the dependent elderly and public health service fees from local health insurance funds or areas of service units under the Ministry of Public Health*. MOPH. (in Thai)
- 三好友良 (2019) 「タイにおける変わりゆく家族の形と高齢者ケア－中所得国における高齢化と家族介護に着目して」, 『社会福祉学』, Vol. 60, No. 2, pp. 110-123.
- シムムラング・ナッタデット・山口佳小里 (2020) 「タイの高齢化と介護ニーズ－介護人材の確保・育成に関する動向」, 『地域ケアリング』, Vol. 20, No. 1, pp. 52-56.
- 永井史男・奥井利幸 (2019) 「タイ社会の高齢化と介護サービスの制度化－地方自治体を中心に」, 『所報』, 2019年12月号, 盤谷日本人商工会議所, pp. 27-34.
- National Health Security Office (NHSO). (2019) *Fund Management Manual: National Health Insurance Fiscal Year 2020*. NHSO. (in Thai)
- National Statistics office (NSO) (2015) *2014 Survey of Older Persons in Thailand*. NSO. (in Thai)
- (2018) *2017 Survey of Older Persons in Thailand*. NSO. (in Thai)
- 奥井利幸 (2020) 「進むタイの少子高齢化と地方分権－横展開の期待集まる自治体主導型ケア施設」, < https://dotworld.press/thailand_aging_decentralization/ > (最終閲覧日：2020年3月12日)
- 大泉啓一郎 (2008) 「社会福祉制度改革－国家介入なき福祉戦略」, 玉田芳史・船津鶴代編著『タイ政治・行政の変革1991-2006年』, アジア経済研究所, pp. 287-314.
- 落合恵美子編著 (2013) 『親密圏と公共圏の再編成－アジア近代からの問い』, 京都大学学術出版会。
- Prachuabmoh, V. (2015) “A Lesson Learned from Community-Based Integrated long-term care in Thailand” *Asian Pacific Journal of Social Work and Development*, Vol. 25, No. 4, pp. 213-224.
- Razavi, S. and Stab, Silke. (2018) “Rethinking Social Policy: a Gender Perspective from the Developing World,” In Shaver, S. ed., *Handbook on Gender and Social Policy*, Edward Elgar.
- Sasat, S. (2018) “Thailand”, In Chulalongkorn University. ed., *Research Project on Care for Older Persons in ASEAN+3 The Role of Families and Local and National Support Systems*, Chulalongkorn University.
- スワンラダー・ウォーラウエット (2017) 「タイ－高齢化とコミュニティ・ベース高齢者ケア」, 金成垣・大泉啓一郎・松江暁子編著『アジアにおける高齢者の生活保障－持続可能な福祉社会を求めて』明石書店, pp. 162-172.
- 渡辺長・河森正人 (2018) 「高齢者ケアを担うボランティアの役割と教育的課題－タイ東北部の高齢者ボランティアに対するアンケート調査より」, 『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』, Vol. 44, pp. 297-316.
- Watanabe, O., Chompikul, J., Kawamori, M., Pimpisan, N., Visanuyothin, S. (2019) “Predictors of Family Caregiver Burden in Caring for Older People in the Urban District of Nakhon Ratchasima Province, Thailand,” *Journal of International Health*, Vol. 34, No. 4, pp. 217-228.
- World Health Organization (WHO) (2015a), *World report on Ageing and Health*, WHO.
- (2019), *World Health Statistics 2019*, WHO.

(みよし・ゆうすけ)
(おくい・としゆき)

Building a Long-Term Care System in Thailand: Challenges of Policy Development in Low- and Middle-income Countries.

MIYOSHI Yusuke^{*1} and OKUI Toshiyuki^{*2}

Abstract

In Thailand, where the ageing population is rapidly growing, various measures are being taken to meet developing needs for long-term care (LTC). Previous research has reviewed some of the trends related to, and governance of, LTC policies administered by the central government. However, the number of care providers other than the central government has been growing in Thailand in recent years. The purpose of this research is to comprehensively describe the current situation of LTC in Thailand based on a review of previous studies, an analysis of the national census and interviews with the relevant institutions. In order to meet the country's rapidly expanding care needs, the Thai government is developing a community-based care system for older people with the assistance of various volunteers. In addition, non-central government care providers, such as private care providers and municipalities, are taking on more prominent roles. However, this research revealed that various challenges are presented by these alternative providers, including the quality of care offered by private care providers, the limitations of volunteer care and the burden placed on family caregivers. These challenges are also common to other low- and middle-income countries and will require future policy and research responses.

Keywords : Thailand, Long-term Care for Older People, Volunteer, Care Market, Municipality

^{*1} HelpAge International Asia Pacific Regional Office

^{*2} NOGEZAKA GLOCAL

情報（社会保障）

介護保険制度下での家族介護の現状に関する研究
（平成29～令和元年度）について

小島 克久*

Ⅰ はじめに

平成12（2000）年に介護保険が実施されて以来、介護サービスの利用は大きく進んだ。高齢化の進展と相まって、介護保険からのサービスは介護が必要な高齢者にとって不可欠なものとなっている。しかし、在宅の要介護高齢者にとって、主たる介護者は依然として同居の介護者である。在宅や通所での介護サービスの利用は、家族介護者の負担軽減に大きく貢献している。しかし、その家族介護者を直接支援する総合的な方策の検討も重要ではないかと考えられる。このような問題意識のもと、本研究を企画し、平成29（2017）年度から令和元（2019）年度にかけて実施した。本稿ではその概要などを紹介する。

Ⅱ 研究の概要

本研究では、家族介護者支援に関する基礎的な分析として、以下を行った。

- ①厚生労働省『国民生活基礎調査』による家族介護者の現状の把握
- ②同調査の調査票情報を用いた分析
- ③わが国や諸外国の家族介護者支援に関する情報収集
- ④所外有識者を招いた研究会

これらの進捗および成果を共有するための研究会を参集方式またはメール持ち回り方式で開催し

た。

研究の進め方として、①では、厚生労働省webサイトまたはe-Stat（政府統計の総合窓口）からの統計表の収集と分析を進めた。②では、統計法に基づく調査票情報利用申出を行った上で、その承諾を得た範囲で分析を行った。③では収集したわが国を含む各国・地域の政策資料をもとに分析を行った。④では国内外の事情に詳しい有識者を招いた研究会を行う方法により行った。

Ⅲ 主な研究実施状況

初年度の平成29年度は、厚生労働省「国民生活基礎調査」（介護票）の公表統計などを用いて、家族介護者の基礎的な状況把握を時系列で行った。これをもとに同調査の調査票情報利用申出の準備、事前相談を進めた。わが国の介護保険制度における家族介護者支援の位置づけ、経緯の把握、諸外国の現状の把握を韓国とドイツについて行った。あわせて、家族介護者支援（ケアラー支援）の現状、ドイツの介護制度の現状について外部有識者を招いた研究会も行った。必要に応じて外部のフォーラムなどでの情報収集も行った。

平成30年度は、厚生労働省「国民生活基礎調査」（介護票他）の調査票情報利用申出を行い、利用承諾を得た調査票情報の分析を進めた。特に、家族介護の現状と要因に関する分析を行い、令和元年度に国内外で開催される学会での報告準備を行った。一方で、縦断調査データによる介護経験の分

* 国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長

析結果について、所内研究員に報告を依頼し、研究会を開催した。諸外国については、台湾の「老人状況調査」から家族介護の現状の把握を行った。必要に応じて外部のフォーラムなどでの情報収集も行った。

令和元年度は、前年度に利用承諾を得た厚生労働省「国民生活基礎調査」（介護票他）の調査票情報の分析結果をまとめた成果公表を行った。具体的には、家族介護の現状と要因に関する分析結果をもとに、日本老年社会学会などの国内外で開催された学会で報告を行った。一方、学会での議論をもとに、家族介護者の人数の推計方法を公開データで行う方法の検討を行った。その結果は翌年度の同学会での報告を目指した準備を進めた。諸外国については、台湾の家庭が負担した介護費用への支援策（税制、手当）について情報収集と分析を進めた。必要に応じて外部の研究会での情報収集も行った。

各年度とも報告書や研究資料をPDFで作成した。また以下の学会報告の成果もある。

- ・「在宅要介護高齢者に対する家族介護の要因に関する研究－「国民生活基礎調査」（2016年）を用いた分析－」日本老年社会学会第61回大会，東北福祉大学，2019.6.7，小島克久
- ・「わが国の在宅高齢者の家族介護者数の推計－政府統計を活用した推計モデルの検討－」『老年社会科学』第42-2号（大会報告要旨号）2020.6

※日本老年社会学会第62回大会が新型コロナウイルス感染症拡大の影響で誌上開催に変

更され、上記機関誌への掲載で以て報告済みとされることになった。

Ⅳ この研究からの示唆

高齢化の進展により、介護制度の構築は世界的な課題である。介護制度構築には、法制度整備、財源確保、介護サービス提供体制の構築などがある。このような介護制度のもとで提供される介護サービスを利用することで、要介護高齢者、家族のQOLが向上することが最も望ましい。しかし現実には、家族が介護を担う場面が多い。OECDの報告書“Help Wanted?”や“Who Cares?”でも、家族介護者を含むインフォーマルケアラーへの言及にかなりのページを割いている。また、台湾の「長期照顧十年計画2.0」（長期介護十年計画2.0）という介護政策プランでも、その給付メニューに家族介護者支援が含まれている。つまり、制度化されたプロによるフォーマルな介護サービスの充実の一方で、家族などのインフォーマルな介護者への支援も重要である。その方法としては、レスパイトケア、介護に関する相談、介護技術の講習、経済的支援などさまざまであろう。家族介護者が若年者（ヤングケアラー）である場合、学習や就職といった彼らの人生にかかわる問題も出てくる。家族介護者支援策として必要とされるものは多様である。

（こじま・かつひさ）

新刊紹介

アビジット・V・バナジー，エステル・デュフロ著，村井章子 訳
『絶望を希望に変える経済学 社会の重大問題をどう解決するか』
(日本経済新聞出版社，2019年)

蓋 若琰*

本書は先進国と発展途上国を取り巻く移民，不平等，成長の低迷，新技術，環境問題，拡大された政治への不信と社会の分裂など地球規模の危機と課題に直面する際の経済学の役割を開発経済学分野の最先端の成果を集大成しそれに基づいて論じたものである。経済学分野では「人間の幸せとは何か，経済学は人間に幸せにできるか」という議論と思考は市場原理主義の末路及びグローバリゼーションの加速化とともに深まって，21世紀以降「人間のための経済学」が唱えられている。特に，昨今のコロナ危機は国内外の社会経済に莫大なダメージを与え，貧困と格差を悪化させて回復まで時間がかかる中，生活困難に陥った人々をどう救うのか，ポストコロナの目指すべき社会像は何かに向けて，本書は大いに参考できると考えられる。

本書は序論と結論を含めて全11章から構成される。第1章「経済学が信頼を取り戻すために」では，主に次のような問題点を示した。まず，二極化による多様な価値観が共存した民主主義的風土の破壊，世界的な低成長と貿易戦による対立の深刻化，移民問題，新技術，市場から見捨てられた人々への救済など世界の国々の直面する諸課題には共通性がある。これら山積の課題に向けて，対話とコンセンサスに基づく建設な行動が必要となる一方で，怒りと不信感を煽る政治的な操作によりその解決につながる行動が困難になる。次に，政策形成を支える経済学とエコノミストへの世の信頼が低下している原因はしばしば経済の複雑性

と不確実性があるにもかかわらず将来への予測を意図的あるいは非意図的に確言することにある。三つ目に，経済学の最終目標である「人間が望む幸福」に向けて，所得や物質的な消費などのような狭い視座から人としての尊厳の立場を広くとらえ，経済の最優先課題を根本的に考え直す必要がある。

第2章から第7章では世界の国々の直面する共通の課題をそれぞれ豊かなエビデンスを挙げながら丁寧に議論した。移民問題や自由貿易の問題はアメリカを含む国々の政治の行方を決定する要因になっている。政治は流入する移民の数が多く，技能の低い移民が賃金水準を押し上げるという誤解と懸念を煽り立てているが，移民の数は実際思い込んだほど多くないし，人間の不確実性の回避，親しんだ土地を離れたがらない特質から移住，移動，転職などは実に安易でない。移動を嫌う傾向あるいはためらう傾向は幅広く経済政策の結果に影響する（第2章）。同じように，貿易に対しても誤解があり，要するに貿易と経済成長や不平等との関係に安易に良いか悪いか結論を下すことができなく，経済成長も不平等も再分配政策，インフラの整備，人的移動など貿易以外の要素に左右される。保護関税と貿易戦争は問題解決に役立たないだけでなく，先進国でも発展途上国でも貧困層にさらなる不幸をまねかねない。政策決定者は国際貿易によって大切な仕事を失い，ずっと続くと思っていた人生で変化と移動の必要性に迫られた人々の痛みを配慮しなければならない（第3章）。

* 国立社会保障・人口問題研究所 室長

これから経済成長はどのように展開されるのか複雑で見えない一方で、成長とその指標として利用されてきたGDPはただの手段で目的ではなく、雇用創出、賃金の引上げ、再分配政策の最終目標は市民、特に貧困層の生活の質を平均的に上げることにある。貧困国の人々の医療、教育、インフラなどを良くする方法は実証されており、生活の質を改善する可能性を大きくする効果がある（第5章）。再分配政策は経済成長と発展の恩恵をすべての人々に与える重要な手段である一方で、現代社会において政治が絡んでおり、富と権力が集中する悪循環の結果、富裕層が増税など再分配政策に抵抗し自分に都合のいい社会を維持することの利益がますます大きくなり、社会階層の移動性が失われ、社会不平等と政府への不信が深まっている（第7章）。

こうして、発展の恩恵をすべての人々に平等に与えて、社会に対する市民の信頼を取り戻すために政府は何ができるのか。平等で幸福な社会を築くために税制改革が必要である一方で、現実的になぜ多くの人に嫌われ受け入れられないのか。その理由は、多くの経済学者は増税が労働意欲を失わせると主張してきたこと、アメリカなどの国々では無駄や腐敗など政府の介入に対して全般に懐疑的な風潮があることを挙げられるが、エビデンスは希薄である。色々な国の経験と実証研究によるエビデンスから、租税政策、最低賃金の引上げ、大規模な再分配、健康と教育の向上が不平等の是正に効果があって、政策への示唆が大きい（第8章）。また、このような政策を実施する際に、人々の尊厳に配慮しなければならない。その代表例は無条件給付であり、特に発展途上国にたくさんメリットがある。最も立場の弱い人への配慮や支援の提供はより効果的な実施に役立つ。効果が実証された政策試みには負の所得税、標識付き現金給付もある。一方で、現金給付は欧米、日本のような先進国に適しなく、そのかわりに、「フレキシキュリティ」という労働者が容易に解雇できる柔軟性を実現しつつ、手厚い失業者保障によって労働者の

経済的損失を補い、再就業のための職業訓練を充実させる政策がより効果的と考えられる。この際に、貿易に打撃を受けた産業、地域とそこで働く中高年労働者への支援、色々なリスクと不確実を負う転職・移住・移動への支援が不可欠である。そういう意味で、現行の社会的保護の在り方を「上から見下ろす」姿勢から「敬意を払う」姿勢へ見直すことが重要である（第9章）。

最後に、本書の結論では、悪い経済学は富裕層への減税を支持し、貧乏人を怠け者だと断じて、貿易を社会全員にとってよいことであらゆる国で成長が加速すると見なし、貧困層の痛みを看過し、世界中に広がった不平等とそれに伴う社会の分断、環境危機を放置するものである。これに対し、良い経済学は社会が直面する問題に根気よく取り組み、調べられることを調べ、人間の行動についてすでに知っていることと実証されたことに基づいて推論を行い、判明した事実に対応してアプローチの仕方を調整し解決策を導くものである。それこそまさに経済成長の恩恵に恵まれない人々を助けて、社会の重大問題を解けるものである。

本書の著者は2019年ノーベル経済学賞受賞者であり、元々医学・疫学の分野でよく使われたランダム化比較実験（Randomized Controlled Trial = RCT）の研究手法を革新的に開発経済学に駆使し、実証的なエビデンスに基づいて医療、教育、金融、ガバナンスなどの分野から貧困削減の具体的な政策を提示した。その研究成果は本書を含め多くの著作に結実し、いろいろな国の公共政策、開発援助に大きく影響している。ポストコロナ社会では、限られた資源を有効に活用するために複雑な政策の影響と効果を厳密に評価した研究がますます重要となるため、エビデンスに基づく政策立案の意味でも本書の価値が大きく、幅広い関係者に読まれるべき一冊である。

（がい・じゃくえん）

『社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の書式

原稿はA4版用紙に横書き（40字×36行）とし、各ページに通し番号をふってください。

2. 原稿の分量

原稿の分量は、本文・図表・注釈・参考文献を含めて、それぞれ以下を上限とします。なお、図表については、1つにつき、A4サイズ原稿の1/2までの大きさのものは400字とし、1/2以上のものは800字に換算するものとします。

- (1) 論文：20,000字 (4) 社会保障判例研究：12,000字
 (2) 動向・資料：12,000字 (5) 書評：6,000字
 (3) 情報：3,000字

3. 原稿の構成

1) 表題

和文表題とともに英文表題を記載してください。

2) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、I II III … →123… → (1) (2) (3) … → ① ②③ …の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c) または・などを使用してください。

3) 抄録・キーワード

「論文」、「動向・資料」については、和文400字程度、英文250語程度で抄録を作成してください。また、和文、英文各5語以内でキーワードを設定してください。

なお、編集委員会では、英文のネイティブ・チェックは行いませんので、執筆者ご自身の責任でご確認をお願いいたします。

4) 注釈

注釈は脚注とし、注釈を付す箇所に上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入してください。注釈番号は論文末までの通し番号としてください。

5) 参考文献

参考文献は、論文の末尾に列挙してください。表記の方法は下記を参考にしてください。

金子能宏・川越雅弘・西村周三（2013）「地域包括ケアの将来展望」、西村周三監修、国立社会保障・人口問題研究所編「地域包括ケアシステム―「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして」、慶應義塾大学出版会、pp.311-318。

泉田信行・黒田有志弥（2014）「壮年期から高齢期の個人の健康診断受診に影響を与える要因について―生活と支え合いに関する調査を用いて―」、『季刊社会保障研究』、Vol.49, No.4, pp.408-420。

森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』、慈学社出版。

Finkelstein, Amy and Kathleen McGarry (2006) "Multiple Dimensions of Private Information: Evidence from the Long-Term Care Insurance Market," *American Economic Review*, Vol.96, No.4, pp.938-958.

Poterba, James M., Steven F. Venti, and David A. Wise (2014) "The Nexus of Social Security Benefits, Health, and Wealth at Death," In David A. Wise ed., *Discoveries in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.

Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.

インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。

United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>（2010年10月5日最終確認）

4. 引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

(例1) …〔森田（2014）、p.45〕 …〔Le Grand（2003）、p.3〕

…〔森田（2014）、pp.45-46〕 …〔Le Grand（2003）、pp.3-4〕

(例2) 著者が2人の場合

…〔泉田・黒田（2014）、p.408〕 …〔Finkelstein and McGarry（2006）、p.938〕

(例3) 著者が3人以上の場合

…〔金子他（2013）、p.311〕 …〔Poterba et al.（2014）、p.159〕

ただし、本文中における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

(例) 1) 森田（2014）、p.45

また、注釈などで、参考文献として列挙しない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

(例) 1) 森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』慈学社出版、p.45。

5. 表記

1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

2) 敬称

敬称は略してください。

(例) 西村周三教授は→西村は 京極氏は→京極は

6. 図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け（例参照）、出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは、論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。なお、他の出版物から図表を転載する場合には、執筆者自身が著作権者から許諾を得てください。

（例）〈表1〉受給者数の変化 〈図1〉社会保障支出の変化

7. 倫理的配慮

原稿に利用したデータや事例等について、研究倫理上必要な手続きを経ていることを本文または注に明記してください。また、記述においてプライバシー侵害がなされないように細心の注意をはらってください。

8. 利益相反

利益相反の可能性がある場合は書面で報告してください。なお、利益相反に関しては厚生労働省指針（「厚生労働科学研究における利益相反の管理に関する指針」）を参照してください。

9. 原稿の提出方法など

1) 原稿の提出方法

投稿論文を除き、本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により、電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は、CD-Rなどの媒体に記録の上、郵送で提出してください。また、当方で受信したファイルの読み込みができない、あるいは、特殊文字の認識ができないなどの場合には、紙媒体による原稿の提出をお願いすることがありますので、その際にはご協力ください。原稿のデータファイルが存在しない場合は、紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は、当該図表ファイルも提出してください。提出方法は、原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は、図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

3) 投稿論文の提出方法

投稿論文の提出については、『社会保障研究』投稿規程に従ってください。審査を経て採用が決定した場合には、前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

『社会保障研究』投稿規程

- 本誌は、国内外の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、国内外の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。
- 投稿は、「論文」、「動向・資料」および「社会保障判例研究」の3種類とし、いずれかを選択してください。なお、「論文」、「動向・資料」はおおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創的かつ政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文
「動向・資料」：政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文、資料（独創性は問わない）であり、おおむね以下のようなものとします。
 - 1) 独創性や政策的有用性は「論文」に及ばないが、今後の発展が期待できる研究論文
 - 2) 政策的有用性に優れた社会保障に関する調査・分析に関する報告
 - 3) 国内外における社会保障の政策動向に関する考察
 投稿者の学問分野は問いませんが、本誌に投稿する論文等は、いずれも未投稿・未発表のものに限ります。
- 投稿者は、投稿申込書とともに審査用原稿（PDFファイル）を電子メールにて送付してください。投稿申込書は研究所ウェブサイトよりダウンロードし、各欄に必要な事項を記入してください。なお、投稿論文の審査は執筆者名を伏せて行いますので、審査用原稿には執筆者が特定できる情報を記入しないでください。電子メールによる送付が難しい場合には、投稿申込書1部、審査用原稿4部を、郵送してください。
- 採否については、編集委員会が指名したレフェリーの意見に基づき、編集委員会において決定します。ただし、研究テーマが本誌の趣旨に合致しない、あるいは学術論文としての体裁が整っていない場合など、審査の対象外とする場合もあります。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。また、本誌において一度不採用とされた論文等の再投稿は受付をしません。再投稿に当たるかどうかの判断は編集委員会が行います。
- 原稿執筆の様式は『社会保障研究』執筆要領に従ってください。
- 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受ける必要があります。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
- 原稿の送り先・連絡先
電子メールによる提出：e-mail: kikanshi@ipss.go.jp
郵送による提出：〒100-0011
東京都千代田区内幸町2-2-3 日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816

編集長

田 辺 国 昭 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

大 石 亜希子 (千葉大学大学院 社会科学研究院教授)

尾 形 裕 也 (九州大学 名誉教授)

駒 村 康 平 (慶應義塾大学 経済学部教授)

高 橋 紘 士 (東京通信大学 人間福祉学部教授)

武 川 正 吾 (明治学院大学 社会学部教授)

野 口 晴 子 (早稲田大学 政治経済学術院教授)

林 玲 子 (国立社会保障・人口問題研究所 副所長)

今 井 明 (同研究所 政策研究調整官)

小 西 香奈江 (同研究所 企画部長)

是 川 夕 (同研究所 国際関係部長)

小 島 克 久 (同研究所 情報調査分析部長)

泉 田 信 行 (同研究所 社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

竹 沢 純 子 (同研究所 企画部第3室長)

佐 藤 格 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長)

黒 田 有志弥 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第2室長)

菊 池 潤 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第3室長)

井 上 希 (同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員)

斉 藤 知 洋 (同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員)

西 村 幸 満 (同研究所 社会保障応用分析研究部第1室長)

榊 原 賢二郎 (同研究所 社会保障応用分析研究部研究員)

藤 間 公 太 (同研究所 社会保障応用分析研究部第2室長)

暮 石 涉 (同研究所 社会保障応用分析研究部第3室長)

盖 若 琰 (同研究所 社会保障応用分析研究部第4室長)

社会保障研究 Vol.5, No.4 (通巻第19号)

令和3年3月25日 発行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 03-3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>**印 刷**

日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

Tel: 03-5911-8660

JOURNAL OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol.5 No.4 2021

Medical System Reform after Joint Reform of Social Security and Taxation ENDO Hisao	432
Special Issue: Results of Joint Reform of Social Security and Taxation, and Measures for the Current Political Issues	
What is the Comprehensive Reform of Social Security and Tax? : A Necessary Step to Protect, Evolve and Maintain Japan's Social Security System NAKAMURA Shuichi	435
Synchronized Reform of Social Welfare and Tax: Why Did It Fail to Achieve the Fiscal Balance of Japan?.....TAJIKI Eiji	449
Comprehensive Reform of Social Security,Tax and Local Government Finance in Japan NUMAO Namiko	460
Remaining Issues in Social Security-tax Combined Reform Towards 2040 FUKAWA Tetsuo	478
The Role of Public Pension as Social Safety Net : Discuss on Financial Verification of Public Pension Finance in 2019 and Evaluation of the TFP Growth Rate, an Economic Assumption OGURO Kazumasa	489
The Introduction of Free ECEC Fee in Japan: Its Historical and Institutional Context and the Idea of Universalism TAKAHASHI Masayuki	502
Consumption Tax as Revenue Resources and Welfare SATO Motohiro	516
Residence Support in New Policy Issues SHIRAKAWA Yasuyuki	530
Articles	
Building a Long-Term Care System in Thailand: Challenges of Policy Development in Low- and Middle-income Countries. MIYOSHI Yusuke, OKUI Toshiyuki	545
Report and Statistics	
Study on the status of family cares under the Long-term care Insurance (FY2017-FY2019) KOJIMA Katsuhisa	557
Book Review	
Comments on "Good Economics for Hard Times"GAI Ruoyan	559

Edited by
National Institute of Population and Social Security Research
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO•JINKO MONDAI KENKYUSHO)