

Title	大震災後の日本財政の課題
Sub Title	Fiscal agendas after the Great East Japan Earthquake
Author	土居, 丈朗(Doi, Takero)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2014
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.107, No.2 (2014. 7) ,p.171(33)- 185(47)
JaLC DOI	10.14991/001.20140701-0033
Abstract	<p>東日本大震災後にわが国の財政が直面した課題を考察するとともに、その対応策を検討する。震災前から政府債務が累増し、高齢化のさらなる進展により社会保障給付の増加が予想されるわが国の財政状況だが、震災復興のための財政支出が急務である。震災復興と社会保障の財源確保と財政健全化を、それぞれ成し遂げられるような財政運営が求められる。そのためには、公共インフラの復旧・整備のための財源は、債務によって財政負担を過度に先送りするのではなく、社会保障給付の財源確保と合わせて、課税平準化理論に従った早期の復興増税がふさわしい。また、震災復興期の社会保障は、被災者に多い高齢者に対する年金給付や医療提供体制の改善等が重要な論点となる。</p> <p>This paper investigates the issues faced by fiscal agendas after the Great East Japan Earthquake, and argues what countermeasures are possible in Japan.</p> <p>Although the Japanese government has a huge amount of debt before the earthquake and an increase in social security expenses due to the progression of an aging population, they do not change the fact that fiscal expenditures for earthquake recovery remains a pressing issue.</p> <p>A fiscal management program that is capable of ensuring financial resources and improving fiscal soundness is required.</p> <p>Therefore, it is appropriate that financial resources for the recovery and maintenance of public infrastructure combined with funds necessary for social security benefits are obtained by an early increase in taxes for reconstruction in accordance with a tax smoothing theory, instead of needlessly postponing the fiscal burden resulting from debt.</p> <p>In addition, regarding social security benefits during the earthquake recovery period, improvements, and so on, to the pension benefits for the elderly, which comprise a large number of the victims, and to the health care provision system, are important issues.</p>
Notes	特集：大震災から三年：経済と世相
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20140701-0033">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20140701-0033</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

大震災後の日本財政の課題

## Fiscal Agendas after the Great East Japan Earthquake

土居 丈朗(Takero Doi)

東日本大震災後にわが国の財政が直面した課題を考察するとともに、その対応策を検討する。震災前から政府債務が累増し、高齢化のさらなる進展により社会保障給付の増加が予想されるわが国の財政状況だが、震災復興のための財政支出が急務である。震災復興と社会保障の財源確保と財政健全化を、それぞれ成し遂げられるような財政運営が求められる。そのためには、公共インフラの復旧・整備のための財源は、債務によって財政負担を過度に先送りするのではなく、社会保障給付の財源確保と合わせて、課税平準化理論に従った早期の復興増税がふさわしい。また、震災復興期の社会保障は、被災者に多い高齢者に対する年金給付や医療提供体制の改善等が重要な論点となる。

### Abstract

This paper investigates the issues faced by fiscal agendas after the Great East Japan Earthquake, and argues what countermeasures are possible in Japan. Although the Japanese government has a huge amount of debt before the earthquake and an increase in social security expenses due to the progression of an aging population, they do not change the fact that fiscal expenditures for earthquake recovery remains a pressing issue. A fiscal management program that is capable of ensuring financial resources and improving fiscal soundness is required. Therefore, it is appropriate that financial resources for the recovery and maintenance of public infrastructure combined with funds necessary for social security benefits are obtained by an early increase in taxes for reconstruction in accordance with a tax smoothing theory, instead of needlessly postponing the fiscal burden resulting from debt. In addition, regarding social security benefits during the earthquake recovery period, improvements, and so on, to the pension benefits for the elderly, which comprise a large number of the victims, and to the health care provision system, are important issues.

## 大震災後の日本財政の課題\*

土 居 丈 朗

### 要 旨

東日本大震災後にわが国の財政が直面した課題を考察するとともに、その対応策を検討する。震災前から政府債務が累増し、高齢化のさらなる進展により社会保障給付の増加が予想されるわが国の財政状況だが、震災復興のための財政支出が急務である。震災復興と社会保障の財源確保と財政健全化を、それぞれ成し遂げられるような財政運営が求められる。そのためには、公共インフラの復旧・整備のための財源は、債務によって財政負担を過度に先送りするのではなく、社会保障給付の財源確保と合わせて、課税平準化理論に従った早期の復興増税がふさわしい。また、震災復興期の社会保障は、被災者に多い高齢者に対する年金給付や医療提供体制の改善等が重要な論点となる。

### キーワード

東日本大震災、復興増税、復興債、社会保障・税一体改革、課税平準化

### はじめに

本日はこのような機会を頂戴し、大震災後の財政問題についてお話をさせて頂きたいと存じます。東日本大震災が起りまして、この復旧・復興のためにいろいろと官民挙げて取り組む重要な局面でありますけれども、財政によって震災復興をどう下支えすればいいかが、これからますます重要になってくると思います。

野田内閣が9月に発足して、さっそく第三次補正予算をどうするかという議論になりつつあるところですから、なおさら震災復興のための財政政策が、間もなく大きなトピックになってくると思います。

さはさりながら、今後10年のことを考えますと、わが国の財政は単に震災復興だけやっていたらいいというわけにはまいりません。ご承知のように少子高齢化が進んでまいります。そう致します

---

\* 本稿は、2011年9月15日に開催された「樫の会」での講演記録に基づいている。「樫の会」での講演の機会を与えて頂いたことにつき、丸山徹・慶應義塾大学経済学部教授を始め関係する方々に、記して謝意を表したい。本稿での言及は、講演当時に知りうる情報や知見に基づいたものであり、予見できないその後の変化は反映できていない。

と社会保障の財源をどう工面するのか。また、社会保障において、そもそも給付自体も、必ずしもかゆいところに手が届いていないという面があって、そこを改めていかなければいけない。このような課題も重要になってまいります。

さらには、税金の取り方です。わが国の税制は、残念ながら時代の要請に十分に答えきれておりません。その点についても、震災とは直接関係はない面もありますけれども、今後の10年間を見渡した震災復興期の財政の課題として取り上げたいと思います。

## 成長と財政健全化

では、大震災後の財政改革をどのように進めるか。欧米でソブリン債の問題（財政危機）がクローズアップされている中で、今のところ日本は、1%前後という低い金利でとどまっているとはいえ、対国内総生産（GDP）比で200%に及ぶ政府債務を抱えている状況がありますから、財政健全化も必要なことだと思います。

財政健全化について、経済成長との関係にあまり詳しく触れている余裕はありませんので、簡単に前もってここでだけ申しますと、たしかに野田首相は、「経済成長なくして財政再建なし。財政再建なくして経済成長なし」とおっしゃったことがあります。これはなかなか言い得て妙な表現だと思います。当然ながら財政健全化を、経済成長を無視してどしどし増税さえすればいいというわけにはまいりません。けれども、財政健全化を成し遂げることを通じて、不必要な金利上昇を食い止めることができ、結果的に経済成長を促すこともできます。

そういう意味では、経済成長と財政健全化は、両立できるように考えていかなければなりません。経済成長の話は、後の議論に回すとして、財政面に注目すると、課題として大きな震災復興と社会保障の財源確保と財政健全化を、どのように同時達成していくかが今後非常に重要なポイントになってくると思います。

もちろん、増税の前に無駄な支出を削るべきだという話があります。無駄な支出を削る取組みはいろいろとなされていますが、やはり支出額の大きい費目に手を付けなければ埒がきません。支出額が大きい費目とは、社会保障と、国から地方自治体に渡す補助金（地方交付税交付金を含む財政移転）で、このお金の配り方をどうするかにメスを入れなければ、歳出の効率化が徹底できません。もちろん、公共事業はどうするか、教育はどうするか、こまごまと言いつきりありませんが、少なくとも支出額が大きい社会保障と、国から地方自治体への補助金に切り込まなければ意味がありません。ここでは、この2費目にクローズアップしたいと思います。

さて、わが国の政府債務残高は対GDP比で200%を超えていて、ギリシャよりも多いのですけれども、不幸中の幸いともいえるべきか、今のところ金利が低い状態で維持できてはいます。では、経済成長をしさえすれば財政収支が改善するのでしょうか。これを国の一般会計ベースでみた表1によ

表 1 利払費増が税の自然増収を上回る財政構造

〈平成 24 (2012) 年度以降名目経済成長率が変化した場合の税収の増減〉

(単位・兆円)

( ) 内は「税収」の額

名目経済成長率 (上記の前提からの変化幅)	24 年度 (2012 年度)	25 年度 (2013 年度)	26 年度 (2014 年度)
+2 %	0.9 (42.4)	1.9 (44.2)	2.9 (46.0)
+1 %	0.5 (42.0)	0.9 (43.2)	1.4 (44.6)
-1 %	▲ 0.5 (41.0)	▲ 0.9 (41.4)	▲ 1.4 (41.7)

〈平成 24 (2012) 年度以降金利が変化した場合の国債費の増減額〉

(単位・兆円)

( ) 内は「国債費」の額

金利 (上記の前提からの変化幅)	24 年度 (2012 年度)	25 年度 (2013 年度)	26 年度 (2014 年度)
+2 %	2.1 (25.0)	5.1 (30.1)	8.5 (35.6)
+1 %	1.0 (23.9)	2.5 (27.6)	4.2 (31.3)
-1 %	▲ 1.0 (21.9)	▲ 2.5 (22.6)	▲ 4.1 (23.0)

経済成長率が上がれば金利も上昇

前提	24 年度	25 年度	26 年度
名目経済成長率	1.1 %	1.3 %	1.5 %
金利	2.0 %	2.0 %	2.0 %

出典：財務省 (2011)

ると、経済成長率が高まっても、それに連動して金利が上昇すると、税収が税率を上げずに増えるという自然増収が期待できつつ、金利上昇によって利払費が増えることによって、税の自然増収額 (表 1 の上段) よりも利払費の増加額 (表 1 の中段) の方が多いため、残念ながら自動的に財政収支が改善しない構造になっています。

この数字を示すと、資料の出典から、財務省が計算したものだからバイアスがあるという批判を受けますが、これは必ずしも財務省だけが示しているわけではなく、学術的な研究でも似たような結果が出てまいります。もちろん、ここで経済成長を促さなくてよいと言いたいわけではなく、税制の構造を今のままにしていると、残念ながら表 1 のような結果になってしまうということです。むしろ経済成長は促しつつも、きちんと成長の果実が税収でも得られるような税制改革が必要とも言えます。

増税の前に無駄をなくすべきという話の関連で、「霞が関埋蔵金」という議論があります。つまり、特別会計や独立行政法人等に何か貯まり金があるのではないかと、という話です。もちろん取り崩せるもの、ないしはきちんと国民に不利益を与えない形で政府の資産を売却することができれば、当然これは進めてよいと思います。しかし、こればかりに依存しては、中長期的な財政運営は持続できません。特に社会保障の財源ですと、今後も高齢化率がさらに上がっていく状況にありますから、今年だけたまたま1兆円、2兆円という積立金が吐き出せたとしても、いったん吐き出すとそのお金はなくなってしまいますから、来年その1兆円、2兆円をどうやって工面するのか、という問題に直面します。やはり、一時的な財源で社会保障を維持するのは難しいのです。

特に高齢者の増加に伴って、社会保障費が増えていく性質を考えますと、今の日本の財政状況は、その高齢者に対する社会保障費が多すぎるというよりかは、むしろそのための財源が足りない方が今後深刻な問題になってくると思います。

では、その財源を税として取れるところから取ればいいのでしょうか。たばこ税とか、いろいろ話題にはなっていますが、反対の少なさそうなところから税を取ればいいのかというと、経済学の観点からすると、単に好き嫌いの多数決でもって税を取る・取らないを決めるばかりでは、経済の資源配分の面で望ましくないことが起こるでしょう。わが国の税制が日本経済の行く末とどのようにならうかについて、今後きちんと考えていかなければなりません。

## 公共インフラの復旧

後ほど社会保障と税の話は致しますが、まずは復興関連支出をどのような形で行っていくかに話を移しましょう。復興のためには、国民の納得を得るような形で支出を行い、その支出の性質に着目して財源を確保することで、より国民の納得感を高めることができるのではないかと考えます。

復興関連支出は、3種類ほど今後必要になってくるだろうと思います。金額はこれからさらに精査しなければならないので、予断を許さないところはありますけれども、第一に震災によって傷んだ公共インフラを復旧・整備すること。第二に、被災者のみが便益を受ける給付や補助の形で行う被災者の生活支援。特に、被災者の中に高齢者が多くいらっしゃることで、そうした方が自ら働いて今後の生活を自ら立て直すというのは、高齢がゆえになかなか難しい面があります。そう致しますと、生活支援のために何らかの財政措置が必要になってくるでしょう。第三に、電力供給の復旧と原発事故関連の損害補償。原発事故の補償だけでなく、新エネルギーの促進などにより電力供給を確保するとすると、ある程度金銭的に関与しなければならないかもしれません。

これら三つが、金額がいくらになるかは予断を許しませんが、想定されると思います。

では、この3種類の復興関連支出の財源をどうするか。これは、支出の用途ごとに検討することが重要と考えます。

一つ目の公共インフラの復旧・整備の財源を考えてみましょう。これは、例えばもし大震災がなければ、20年後にその維持・補修のための支出が必要で、そのときには建設国債で賄うことになっていただろうというインフラがあったとします。そうならば、それが不幸なことに前倒して今直ちに補修をやらなければならないことになってしまった。かつ、その復旧した後は将来世代にも恩恵が及ぶと見込まれるので、この財源は20年前倒して建設国債を発行してインフラ復旧をすることにした、という解釈ができるでしょう。

とはいえ、これらに伴う建設国債を、前述したような厳しい財政状況の中で、大量発行できるでしょうか。経済学者の中では、東日本大震災は100年に一度、あるいは1000年に一度の大きな災害だから、その財源負担は100年ぐらい長きにわたって薄く広く分かち合っていけばよいのではないかと、との意見があります。つまり、復興増税は急いでやるべきではないとの意見です<sup>(1)</sup>。

たしかに、経済学でも、課税平準化理論(Barro(1979))というものがあまして、ある一定の財政支出に必要な財源は、ある一時期に集中して税負担を求めるよりも、中長期にわたり税負担を平準化して賄う方が、経済活動に与える歪みが小さくて望ましい、という理論があります。その理由を説明すると、経済活動に与える歪み(超過負担あるいは死荷重)は(限界)税率の2乗に比例して大きくなるのが経済理論から証明されており、税率が高くなるほど経済活動に与える歪みがより大きくなります。したがって、ある一時期に集中して税負担を求めると、その時期だけ高い税率で課税しなければならず、その時期に集中して経済活動を大きく歪めてしまいます。他方、税負担を中長期にわたり平準化すれば、ある一時期に税率が突出して高くなるということはなくなり、より低い税率で中長期的に課税することで財源が賄えるので、経済活動を大きく歪めることがなくなります。こうして、現在から将来にかけての異時点間の経済の資源配分をより効率的にする、という意味で望ましいと言えます。

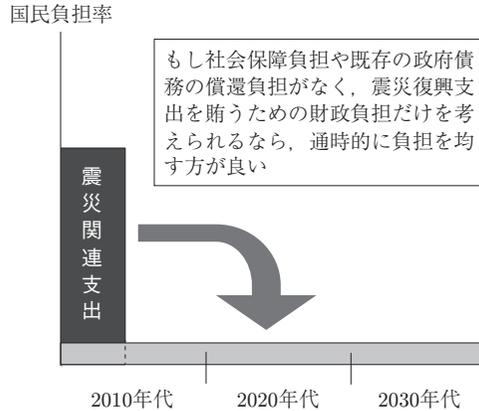
課税平準化のイメージを、横軸に現在から将来にかけての時間軸、縦軸に(税だけでなく社会保険料も含む意図で)国民負担率をとった図で説明すると、図1のようになります<sup>(2)</sup>。今後5年程度で、被災地において公共インフラの復旧・整備のための支出が集中的に生じる期間があります。課税平準化理論に従えば、もし社会保障負担や既存の政府債務の償還負担がなく、震災復興支出を賄うための財政負担だけを考えるなら、通時的に負担を均す方が望ましいと言えます。これを図1では、2010年代から2030年代以降も低い国民負担率で長期にわたり財源を負担する姿として表しています。もちろん、この裏側では、支出が必要になった時期に税負担では賄いきれなかった分は、国債で賄うこととなります。

---

(1) 講演当時、復興増税について具体的な決定はまだなされていなかった。

(2) ここでは、人口に膾炙している国民負担率という用語を用いているが、その比率の分母が国民所得であってよいと言いたいわけではない。その分母をGDPとしても、以後の議論には何ら差し障らない。

図1 震災関連支出の財政負担（イメージ）



しかし、わが国の財政は、社会保障負担や既存の政府債務の償還負担を度外視しては、復興関連支出の財源を考えられない状況にあります。もし今後2020年代、30年代にわが国が激しい高齢化の波に襲われていなければ、図1のような考え方もあるかもしれない。あるいは、政府債務残高が少なかったならば、復興関連支出の財源は長きにわたって負担すればいい、という話になったかもしれません。

ところが、わが国は不可避免的に、2020年代以降社会保障のための財源を多く負担しなければならないことが、今から予見されています。端的に申しますと、2020年代になると、団塊世代の方々が75歳以上になられます。75歳以上の方は、人間の宿命として、医療や介護のための財政支出を、より若い世代の人たちと比べてより多く必要とします。そうした年齢層に達します。さらに、団塊世代の方々は人口も多いので、総額としての医療費や介護費も、より多く必要とすることが既に予見されております。

そうなりますと、2020年代、30年代は、社会保障給付の財源負担だけでも今よりもっと多く負担しなければ、高齢者の方々に十分な社会保障の給付ができない、という状況にあります。

ただ、まだ2020年代を迎えるまでの2010年代は、そこまでの高齢化には直面していません。したがって、2010年代には、2020年代、30年代に比べれば社会保障のための財源負担はまだ少なくてもよいことになります。また、目下、社会保障給付のために赤字国債などで財源負担を先送りしているのが現状で、それがすぐには改まらないということもあります。こうした現状と将来見通しを踏まえれば、2010年代から2030年代にかけての社会保障負担や既存の政府債務の償還負担を時間軸で見れば、図2のようになっていると言えます。

図2だけを見ると、社会保障負担や既存の政府債務の償還負担が先送りされているために、前述の課税平準化理論に従った状態にはなっていません。財政負担が2010年代は軽くて2030年代は重いという状態が予想されており、2030年代以降に偏って負担増となるのは、財政負担が平準化され

図2 高齢化に伴う社会保障負担増（イメージ）

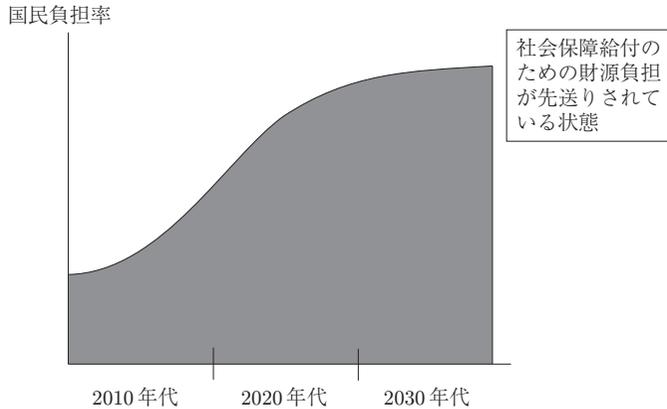
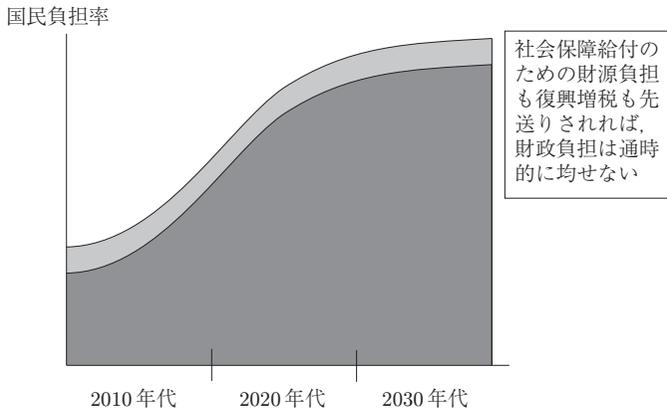


図3 高齢化に伴う社会保障負担増と通時的に均した復興財源負担（イメージ）



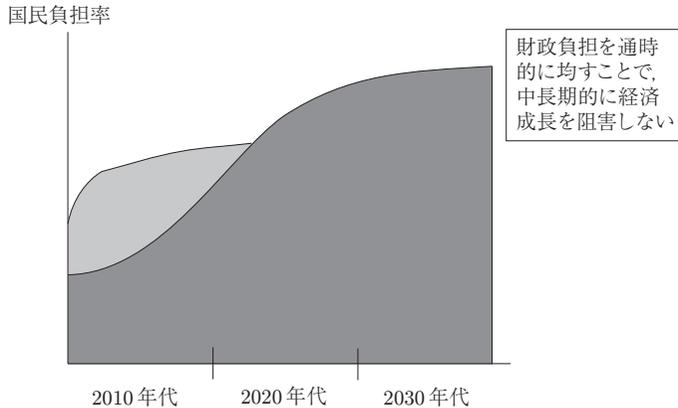
ていないからです。

そう考えますと、もし復興関連支出のための財源で、2020年代、30年代に負担を先送りすることになると、2020年代、30年代は、団塊世代の方々への社会保障給付のための財源を負担するのみならず、この復興のために、いったん負った借金の返済がさらに上乗せして襲いかかってくることになるわけです。その姿が、図1と図2の財政負担を単純に足したものとして、図3に表されています。まさに、トータルで見ると財政負担が平準化されていない姿となっています。

そう致しますと、できるだけ早期に復興財源のための負担をして、極端に言えば2020年代、30年代には震災復興のための負担はほとんどないような形にして、それだけの負担を軽くすれば、2020年代、30年代を見渡した時間軸の中で負担を均すことができ、日本経済全体のためにも望ましいと言えます。その姿が、図4に示されています。

別の言い方をすると、高齢化の進展に伴う社会保障負担の増大を踏まえれば、復興増税はできるだけ早期に行うのが、課税平準化理論の観点からみて望ましいと言えます。

図4 高齢化に伴う社会保障負担増と復興財源負担を全体として通時的に均す（イメージ）



### 被災者の生活支援

次に、被災者の生活支援の財源負担を考えてみましょう。これは必ずしも将来世代が恩恵を受けるわけではありません。もちろん被災者の方にも子孫がおられて、その子孫が恩恵を受けると言えばそうかもしれませんが、直接恩恵を受けるわけではありません。ならば、それを将来世代に負担をつけ回す形で財源を賄うのは、便益と負担が世代間で乖離することからしても許されないところがあります。その観点から、被災者の生活支援のための支出は、今を生きる人たちによって税負担で賄うことが必要となってくると思います。

では、どの税目で取ればいいのか。もちろん、復興増税について、政治的合意はまだ全然得られておりませんが、いろいろなアイデアが出ております。今、政府の内部で出ているアイデアは、報道等によると、所得税や法人税が有力視されているようです。

しかし、法人税は、後で詳細に触れますが、グローバル化への対応を考えると、復興のためとはいえ、さらなる追加的な税負担を課すと、日本企業の競争力に支障を来たすかもしれません。ただでさえ、震災によって、サプライチェーンが棄損したり、風評被害があったり、電力制約があったりして、日本企業は国内でさえなかなか思うように営業できていません。そうした中で、利益が上れば、復興のための追加的な税負担も含めて法人税で負担してもらおうとなると、日本企業はますます多くのダメージを受けてしまうかもしれません。そう考えれば、復興増税として法人税を使うのはできれば避けるべきでしょう。

それを踏まえると、復興増税の主だった税目は、所得税か消費税しかありません。中にはたばこ税とか相続税とか、アイデアとしてはちらほら報じられてはおりますが、端的に言えば、相続税やたばこ税ではそれほど多くの財源を賄えません。相続税は、今取れている税収ですら2兆円程度であ

りまして、さらに相続税を倍増するとなったら、当然ながら合法的な租税回避も起こるでしょうから、相続税収を倍にするようなほどの増税を復興財源のためにするのは、なかなか難しいかと思えます。ましてや、仮にできたとしても、兆円単位の金額も出てこないのが関の山だと思えます。さらに、たばこ増税も同様です。喫煙が健康に与える影響という話は、それはそれとしてありますが、復興財源を考えるならば、やはり 10 兆円規模の金額を賄えるだけのものでなければなりません。もちろん来年それを全部賄うという意味ではなくて、一時的に復興債の発行があったとしても、近い将来にその返済財源を賄えるものでなければならず、2010 年代を視野に入れてどの税目で賄うかが問われます。そうすると、残された基幹税は、法人税を避けるならば、所得税か消費税しかないわけです。

経済成長との親和性を考えますと、消費税の方がより望ましい性質を持っています。ところが、そうすると、被災地だけ消費税を免税にするわけにはいかないのが、被災者の方々にもご負担をお願いしなければならない面もあります。また、義援金等で寄付をたくさんなさった方にも、寄付をなさった上に、さらに追加的な消費増税に直面することにもなります。その点、所得税は、寄付金控除という形で、寄付を多くなさった方は税負担が軽減され、追加的な増税をそれだけ軽くできる性質を持っているとか、被災者の方が追加的に住宅ローンを抱えられたならば、特別に配慮して住宅ローンに比して負担を減免できます。そうした性質がある点で、復興財源として所得税を使うメリットはあると思えます。

とはいえ、先にも申し上げたように、この 2010 年代は復興財源だけ考えていけば済むわけではありません。社会保障の給付財源も確保しなければならず、ダブル、トリプルで税負担が今後求められ、主観的に暗い見通しになってしまうようにも思えます。しかし、私は、必ずしもそうではなくて、いかに国民への悪影響を小さくしながら、国民全体で震災復興、さらには社会保障を支えていくかという観点から、もっと積極的に財源論議をすべきだと思っております。その際、復興目的だけでなく、社会保障給付の財源確保のための増税を、どう両立させるかが重要なポイントと言えます。

## 原発事故の賠償

さらにもう一つ、原発事故の賠償問題もあります。この話は、現時点で完全に決着するにはほど遠いがゆえに、議論を切り出すのは時期尚早という面もあります。しかし、現時点で考えられるポイントとしては、負担させるべきではない人に負担を負わせないようにするとか、まずは最初にご負担をお願いしたい方にきちんとご負担をお願いすることを、優先順位をにらみながら検討し、どのような形でこの財源を確保するかを議論する段階にあると思えます。

財源は「東電に負担させろ」という言い方があります。しかし、東京電力なる（生身の人間でない）怪物のようなものは存在しないわけですから、賠償のための財源は、誰か生身の人間が負担しなければ、

お金は出てこないわけであります。何か東京電力なる怪物に負担を押し付ければ、生身の人間の負担は免れられるという考え方では、問題の解決には何もなりません。その意味では、結局、東京電力にまつわるステークホルダーの誰かが負担する結果になります。知らず知らずのうちに負担することになるかもしれませんし、意識的に負担をさせられることになるかもしれません。ただ、それは現段階で視野に入る範囲できちんと議論をしておく必要があると思います。

原発事故の賠償問題について、いろんなステークホルダーがいるのですが、まずこの方々から最初に負担を求める、つまり、ある意味で襟を正すとか、身を切って頂くことをしないと、次なる他の方々が負担せよと言われてもそんな理不尽な負担はなかなかできないという議論になると思われます。この観点から言えば、まずは東京電力内のリストラ、売れる資産を売却するといったところは、最初にやって頂かなければならないでしょう。そうしないと、次なる段階でお金が足らなかったときに追加的にどなたかに負担をお願いするにしても、先に進まないだろうと思います。

それとともに、この人たちに負担をさせるべきではないという方々もいらっしゃると思います。端的に言えば、東京電力圏外にお住まいの方々です。例えば、九州にお住まいの方々にも賠償財源の負担を求めるとなると、何ゆえ東京電力の賠償財源を九州にお住まいの方々が負担するのか、と当然として出てくる疑問に答えられないと思います。

その意味では、所得税など、国民が広く負担するような税を使ってこの賠償財源を賄うことは、最初からは想定すべきでないと思います。

ただ悩ましいのは、東京電力の電力料金を上げる形でこの財源を賄うことにするのか、東京電力の債権者に債権放棄を要請するのか、株主に減資を要請するのか、というところになりますと、これは経済学者も含めて様々に意見が分かれております。誰に最初にご負担をお願いするかという点です。

ただ、一つ気をつけなければならない特殊な事情としては、日本の社債市場において、東京電力債は非常に大きなシェアを持っているということです。また、東京電力債は、一般の社債と違って、担保を付与する形で発行されている社債です。これらを踏まえると、その東京電力債がデフォルトすることになると、単に東京電力の問題だけにとどまらないかもしれません。日本の社債市場全体にしかるべき影響が及ぶかもしれないということは、もう少しきちんと視野に入れて議論をする必要があると思います。

## 社会保障

残された時間で、あと二つの問題、社会保障と税の話を目指したいと思います。まず、震災復興期においても、社会保障の問題の中で重要なポイントになってくるのは、次のものが挙げられます。

順不同ですが、一つ目は年金の問題です。年金の問題は、与党（当時）の民主党が「最低保障年

金」をマニフェストで掲げていて、これが前向きに議論されております。もちろん野党（当時）の自民党、公明党等もこれに賛同するかどうか、これからの超党派協議に委ねられるところでありませぬ。「最低保障年金」に賛成するか否かを問わず、年金にまつわる問題で重要なことは、加入年数と給付の関係です。

今は20歳から60歳までの間に25年間年金保険料を払えば、少なくとも最低限の給付は受けられます。25年未満であればいっさい給付は受けられないという仕組みになっております。24年払ったとしても給付は受けられません。さらには、基礎年金を満額受け取れるためには、40年間ひと月も欠かさずきちんと保険料を納めなければなりません。満額は今のところ、月に約6万6,000円支給されます。保険料を支払った期間が25年以上40年未満だと、この満額から保険料納付期間に比して基礎年金の給付が減額されることになります。25年を少し超えるだけだと、年金は支給されますが、金額がかなり少なくなります。

多くの国民は、公的年金だけで豊かな老後の生活費が十分に賄えると思っているかもしれませんが、残念ながら公的年金の給付だけで豊かな老後生活というわけにはいかないのが実態です。しかも、25年未満しか納めておられない方、さらには40年間も納めておられないということで基礎年金が満額はもらえないという方が、少なからず国民の中にはいらっしゃいます。そういう方々は、いわゆる「無年金」、「低年金」の方々です。

無年金、低年金の高齢者でも、若いときにたくさん貯金をしていれば、公的年金に加えてそれを取り崩して生活費に充てることで、老後の生活を成り立たせることができます。しかし、貯金も財産も持っていない無年金、低年金の高齢者は、どのようにして老後の生活を営むかという点、生活保護で生活を支えているのです。最近若い方で生活保護受給者が増えたとはいえ、生活保護受給者のほぼ半数が高齢者になっています。これは、生活保護の現状における一つの特徴です。裏返して言えば、無年金、低年金の高齢者の一部が生活保護受給者になっているということです。

ところが、生活保護の給付財源は、すべてが税で賄われる仕組みです。年金だと、基礎年金給付の財源の半分は税金ですけれども、もう半分は年金保険料で賄われています。生活保護になると、無年金、低年金の方に、他の方々が払った税によって賄われた財源で給付するという対応関係があります。となると、「最低保障年金」ということで、生活保護受給者にならない水準にまで年金を追加的に給付しようとするれば、たしかに税金で生活保護のために支出することはなくなりますけれども、その追加的な年金給付をどの財源で賄うかが、新たな問題となってまいります。

年金保険料を少しでも払ったならば、それ相応の給付を出せばいいという案も出ております。今は25年間保険料を払わないと給付しないことになっているので、10年ぐらい保険料を払ったならば、それ相応の給付を出してもいいとの案も<sup>(3)</sup>あります。まだ結論には達しておりませぬけれども、

---

(3) 講演当時、年金の受給資格期間の短縮について具体的な決定はまだなされていなかった。

おそらく今後数年の間に、これは大きな論点になってくると思います。

震災復興期において、高齢者医療も重要な課題の一つです。被災者の中に高齢者が多いということもありますが、全国的にも高齢化がさらに進むことが背景にあります。わが国の高齢者医療の中核は、後期高齢者医療制度です。ただ、「後期高齢者」という名前が気に入らないという話もあり、この制度の評判は芳しくありません。たしかに名前が悪い。これは改めた方がよいと思いますが、それだけではありません。後期高齢者医療制度は、75歳以上の高齢者だけが加入する仕組みなので、75歳以上で切ったことから、姥捨て山的でけしからんという話があります。

評判が芳しくない点として、後期高齢者医療制度の保険料を年金給付から天引きしてけしからん、という点があります。しかし、実は隠された問題が、後期高齢者医療制度によって一応解決できたのは見逃せないところです。

それは、2008年度に後期高齢者医療制度が始まる前の老人保健制度の下では、子どもと離れてお暮らしになっておられる75歳以上の老夫婦は、ご自身でお住まいの市町村が営む国民健康保険に入って、国民健康保険料を払っておられました。これに対して、子どもと一緒に生活している低所得の高齢者は、子どもの扶養家族となり、子どもが払う医療保険料で保険証をもらい、それで医療が受けられました。つまり、ご自身は保険料を払っていませんでした。同じ高齢者でも自分で保険料を払っている人と払っていない人がいたのです。さらに、市町村が運営している国民健康保険は、1人当たり医療費が若い人より多くかかる高齢者が多く加入するがゆえに保険料が高いのに対して、主に大企業単位で運営している健康保険組合や中小企業の従業員が多く加入する協会けんぽの保険料は安い。その上、国民健康保険でも、高齢化率が高い過疎部の市町村では保険料が高くて、若い人たちがより多い都市部の市町村での国民健康保険は保険料が安いのが実態で、その格差は5倍ぐらいありました。子どもと同居して扶養家族となっている75歳以上の高齢者は自分で保険料を払うことはなく、子どもと独立して暮らす75歳以上の高齢者は国民健康保険に加入して自分で保険料を払い、かつ都市部の市町村に住めば低い保険料で、過疎部に住めば高い保険料を払う。そして、受けられる医療は変わらない。同じ高齢者なのにそうしたことが、2007年度までの実態だったのです。

2008年度に後期高齢者医療制度が導入されて、75歳以上の高齢者は、子どもの扶養家族になっていた人でも、保険料を払うことにしたので、この問題は解消されました。しかし、保険料を天引きされることを不満に思われた高齢者は、実は子どもに扶養家族で養ってもらって、自分は保険料を払っておられなかった方だったというわけです。75歳以上になると自分で保険料を払わなければならないことになってしまいましたから、「なぜ年金給付から保険料を天引きするんだ」とお怒りになったのですが、もともと75歳以上の方でも自分で払っている方とそうでなかった方がおられたことをご存知なかっただけで、老人保健制度の下での不平等が改められた点で評価すべきことなのです。

さらには、先ほど申し上げたように、2020年以降、75歳以上の人口がさらに増えます。そして

医療費もさらに増えることになったときに、国民の置かれたそれぞれの立場によって有利・不利ができてしまうことを、どう解消していくのか。これも、今後の社会保障改革の中で考えていかなければならないことだと思います。

震災復興期においても、社会保障について重要な論点となるものとして、他にも、診療科間、地域間の医師の偏在の是正、医療と介護の連携強化、高所得高齢者の利用者負担の増加が挙げられます。妊婦の救急車でのだらい回しとか、けがをしても緊急の外科手術に対応できる病院がないとか、勤務医の過労とかという現象をみると、医師が全体として不足しているかのようにみえます。しかし、近年の変化として、皮膚科や泌尿器科で医師がより多く増えているのに対して、産婦人科や外科で医師が減少しているという現象が観察されています。また、過疎部の病院が医師不在で閉鎖されるとか、都市部で歯科や眼科の診療所が多いとかという現象もあります。そうみると、医師不足というより、診療科間や地域間で医師が偏在していることがこれらの現象の真因とも言えます。したがって、医師不足に対応して医師数を増やすことよりも、まずは診療科間や地域間の医師の偏在を是正することが重要と言えます。高所得高齢者の利用者負担の増加とは、勤労世代の方々が税や保険料で高齢者の医療や介護の給付財源を支えているものの、勤労世代よりも多い収入を得ている高齢者の負担は軽いという現象への対処法です。

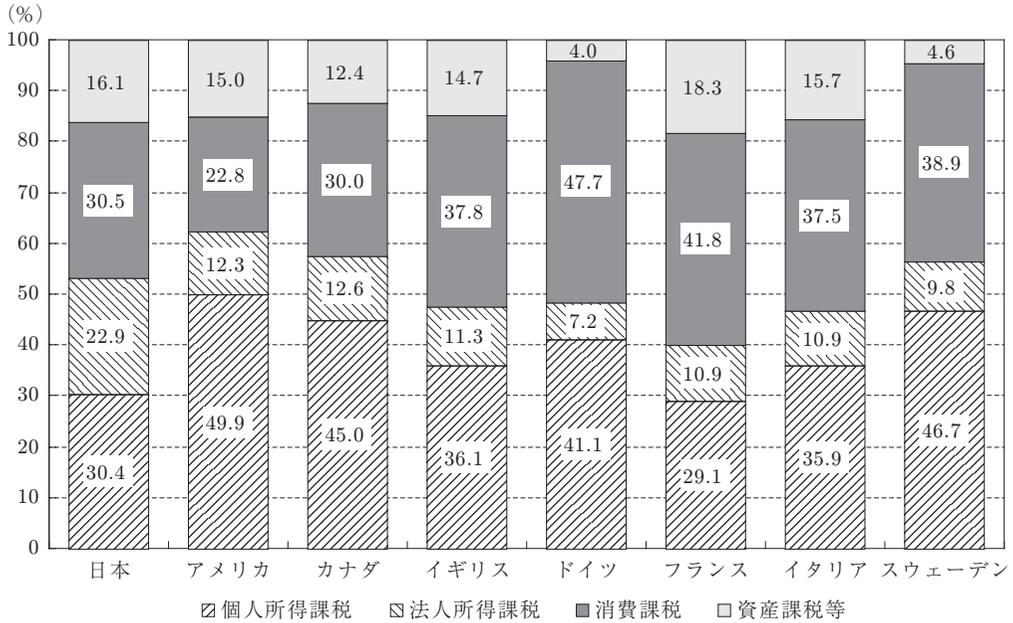
## 税制改革

最後に、税の話を致します。わが国の税制を概観しますと、平成元年（1989年）に消費税が導入されて以降、基本的な税制の構造は変わっておりません。税率はいろいろと変わりましたが、所得税、法人税、消費税という3本柱で税制を支える構造になったのは、平成元年以降です。

思い起こして頂きますとすぐにおわかりと思いますが、平成元年は、ベルリンの壁が崩壊したばかりで、まさかここまで中国等の新興国がグローバル化の中で台頭してくるとは思っていなかった頃でした。また、ここまで少子化が進むとはまさか思わなかった。子どもの数が少なくなるのに対して高齢者の比率が高まって高齢化が進んでしまったわけです。それから地方分権の要請は、1990年代の半ば以降になってから活発になりましたけれども、平成元年当時はまだそれほど大きな動きではなかった。さらに、財政健全化、財政収支の改善は、バブル景気の時期に税収が増えたがゆえに解決されたかのように思われた。こうみると、順不同で、少子高齢化（世代間格差是正）、グローバル化（国際競争）、財政健全化（税収確保）、地方分権化といった、今わが国が直面しているこれら四つの大きな課題は、平成元年当時まだこれほど深刻になると思っていなかったのです。

もちろん、その後の20年余の中で、日本の税制をうまくこれらの課題に適合できるように変えていくことができているならば、特段ここで申し上げることもなかったのかもしれませんが、しかし、あいにく税制の大枠は平成元年以降変わらないまま今日に至っていて、相変わらず所得税と法人税が

図5 各国の税収構造（構成比：2000～2008年平均）



資料：OECD “Revenue Statistics”

出典：土居（2010）

中心的な役割を担いつつ、それに消費税が付け加わる構図なのです。すると、法人税率が高いことによってグローバル化との整合性を失っている面もありますし、さらには地方自治体も法人課税でより多く収入を得ている（図5参照）がゆえに、企業が多くある都市部では税収が多く入るけれども、過疎部では税収が入らないことになっています。税制を改めずに、このまま地方分権を進めても、税収が多い地域はできるかもしれないけれども、税収が少ない地域は、地方分権と言われてもなかなか対応できない。そのような話があったり致します。

さらには、所得税も、公的年金等控除という、年金収入からはあまり所得税を取らないという仕組みがあるがゆえに、主だって勤労世代の方々からしか所得税を取らない。高齢者の方からは所得税をほとんど取らない。そういう仕組みになっています。それがゆえに、受益と負担の世代間格差が助長されているとの指摘もあります。

こうみると、増税するか否かにかかわらず、少なくとも税の取り方、すなわち税制の構造を改めていかなければならず、震災復興期においても引き続き重要な課題です。もちろん自民党・公明党連立政権の下で、第1次安倍内閣が税制抜本改革をやるに掲げて参議院選挙に臨んだわけですが、自民党が敗北したために、税制抜本改革は自公連立政権では実現できなかったという状況であります。

民主党政権は、一応それなりの部分的な改革、例えば法人税率を下げる取組みを試みています。ま

だ法律は通っていませんけれども、必要な税制改革の一部は着手しようとしたという意味で、半歩前進ではあります。<sup>(4)</sup>どの党が政権与党になったとしても、この問題は避けて通れない問題だろうと思います。

(経済学部教授)

#### 参 考 文 献

財務省 (2011) 「平成 23 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」。

土居丈朗編著 (2010) 『日本の税をどう見直すか』, 日本経済新聞出版社。

Barro, R.J. (1979) “On the Determination of the Public Debt” *Journal of Political Economy* vol.87, pp.940–971.

---

(4) 講演当時、法人税率を引き下げる法律はまだ成立していなかった。