

地方分権に関する基本問題についての 調査研究会報告書

(座長：堀場 勇夫)

平成 22 年 3 月

財団法人 自治総合センター

は し が き

我が国においては、地域の活力を引き出すための地方分権・地域主権改革の推進が引き続き重要な課題となっている。

地方分権改革については、平成12年の地方分権一括法により、機関委任事務の廃止、国から地方への権限移譲が、平成16年から平成18年にかけての「三位一体の改革（国庫補助負担金改革・税源移譲・地方交付税改革）」により、3兆円の税源移譲の実現などが行われたところである。また、平成18年12月の地方分権改革推進法の成立を受け、翌平成19年に発足した地方分権改革推進委員会は、平成20年5月28日から平成21年11月9日の間に第一次勧告から第四次勧告を政府に提出した。

政府はこれを受け、これらの勧告の内容を盛り込んだ「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」及び「国と地方の協議の場に関する法律案」を閣議決定したところであり、今後、国と地方の協議の場における議論を通じ、引き続き地方分権・地域主権改革を進めることがより必要である。

このような種々の改革の進展を視野に入れながら、地方分権に関する基本問題について、先進的かつ実践的な調査研究を実施するため、平成16年度に本研究会を設置し、検討を重ねてきたところである。

平成21年度においては4回の研究会を開催したところであり、本報告書は、その成果を取りまとめたところである。

我が国の地方税財政を考える上での一助となれば幸いである。

なお、本研究会は、(財)全国市町村振興協会と(財)自治総合センターが共同で実施したものである。

平成22年3月

財団法人全国市町村振興協会
理事長 谷合靖夫

財団法人自治総合センター
理事長 二橋正弘

地方分権に関する基本問題についての調査研究会

委員名簿

座長	堀場 勇夫	青山学院大学経済学部教授
座長代理	中井 英雄	近畿大学経済学部教授
	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授
	國崎 稔	愛知大学経済学部教授
	齊藤 慎	大阪大学大学院経済学研究科教授
	佐藤 主光	一橋大学大学院経済学研究科准教授
	田中 敦仁	関西学院大学法学部教授
	寺田 文彦	北海道大学公共政策大学院教授
	戸谷 裕之	大阪産業大学経済学部教授
	中里 透	上智大学経済学部准教授
	中平 真	金沢大学大学院人間社会環境研究科教授
	西川 雅史	青山学院大学経済学部准教授
	橋本 恭之	関西大学経済学部教授
	花井 清人	成城大学経済学部教授
	林 正義	一橋大学大学院経済学研究科 国際・公共政策大学院准教授
	福重 元嗣	大阪大学大学院経済学研究科教授
	藤本 正樹	近畿大学経済学部准教授
	御船 洋	中央大学商学部教授
	望月 正光	関東学院大学経済学部教授
	矢吹 初	青山学院大学経済学部教授

目 次

第1章 平成21年度調査報告

- 地方金融機構の運営に関する論点整理 1
- 港湾整備運営に関する財政分析 21
- ヤードスティック競争の効果と限界
：効率性促進と情報獲得の両立不可能性 51
- 災害政策の在り方 66

第2章 参考資料

- 平成22年度概算要求基準及び平成22年度地方財政措置に
ついての各府省への申入れ概要 177
- 平成22年度の地方財政の課題 213
- 地方公共団体における事務の共同処理の改革
に関する研究会 215
- 平成22年度地方財政対策の概要 228

第 1 章

平成 21 年度調査報告

地方金融機構の運営に関する論点整理

中里 透*

1. はじめに

地方財政が安定的に運営されていくためには、地方交付税などによる財源保障と併せて、各自治体が地方債の発行などを通じて円滑に資金調達を行うことのできる環境が確保されることが必要である。2008年9月に生じたリーマン・ブラザーズ証券の経営破綻をきっかけに、日本でもクレジット市場に大きな混乱が生じ、一時的にはあるが自治体についても安定的な資金確保が懸念される状況が生じた。こうした中で、同年10月に麻生太郎内閣総理大臣（当時）から、自治体の一般会計向けに長期・低利の資金を融通することのできる地方共同の金融機構を創設するとの意向が示され、これを受けて総務省に「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会」が設置されて、共同資金調達機関の創設に向けた検討が行われることとなった。同年12月には同検討会の報告書がとりまとめられ、これをもとに地方公営企業等金融機構（旧公営企業金融公庫）の改組という形で「地方共同の金融機構」の創設が行われ、09年6月に地方公共団体金融機構が発足した（同年10月業務開始）¹。

リーマン・ショック以降のクレジット市場の混乱という点を離れて、より広い視点からこの問題をとらえると、地方金融機構の創設は自治体の資金調達をめぐる最近の環境変化を反映したものととらえることができる。地方財政全体としての地方債発行残高は2005年度以降漸減傾向にあったが、2008年時点の地方債現在高は140兆円程度に達していた。しかも、財投改革の影響から公的資金による地方債の引き受けが減少傾向にあり、安定的な資金調達に向けた新たな対応が求められていた²。こうした中で地方金融機構が地方債の共同発行機関としての役割をこれまで以上に果たしていくことが求められたということになる。

本稿ではこのような最近の動向を踏まえながら地方債の共同発行の意義について整理するとともに、地方金融機構の運営における今後の課題について考えてみることにしたい。

2. 共同発行のメリット

地方債の共同発行の形態としては、複数の自治体が共同で地方債を発行するタイプのものと、自治体向けの共同資金調達機関を通じて各自治体が融資の形で資金を調達するタイプのものがある。

*上智大学経済学部

¹ 以下では公営企業金融公庫を「公営公庫」あるいは「公庫」と表記する場合がある。また、地方公営企業等金融機構と地方公共団体金融機構を区別して表記する必要がない場合には、両者を「地方金融機構」あるいは「機構」と表記する場合がある。

² 地方債計画（当初）ベースで見ると、2001年度には公的資金が59.2%、民間資金が40.8%であったのに対し、2009年度には公的資金が40.7%、民間資金が59.3%となっている。

2.1 発行ロットの拡大

市場公募地方債については、2003年4月から共同発行債の発行が行われている。複数の自治体が共同で地方債を発行するメリットのひとつは、発行ロットの拡大による安定的な発行によって十分な流動性が確保され、流動性プレミアムの縮小を通じて資金調達コストの低減が可能になるということである。一般に、クレジット市場においては、国債市場に比べると取引が活発でなく、必ずしも十分な流動性が確保されているとはいえない状況にある³。こうした中で一定の流動性を確保するためには、発行ロットの拡大によって市場における同一銘柄の債券の流通量を増加させることが必要になる。市場公募地方債については、東京都や大阪府のように年間発行額が5000億円を超える自治体がある一方で、年間発行額が500億円に満たない自治体も相当数あり（2009年度については16団体（図表1参照）、これらの自治体については共同発行によって資金調達コストを低下させるというメリットを享受できる可能性がある。

共同発行債の発行にあたって制約となるのは、参加団体の同質性を確保する必要があるということである。地方債については、国による「暗黙の政府保証」が存在することから発行団体間の信用力の格差は存在しないとの見解もあるが、流通市場においては現に各自治体の財政状況や格付けを反映する形で流通利回り（対国債スプレッド）が形成されており、こうしたもとは財政状況が良好で共同発行債よりも低いコストで資金調達が可能な団体には共同発行債の参加団体から離脱する誘因がある。したがって、現行の共同発行債のスキームを一般の市町村まで拡大することには困難が伴うことが予想され、これらの自治体については共同で資金調達を行うスキームを別途用意することが必要ということになる。

2.2 資産変換機能による長期資金の供給

一般の市町村の資金調達については、市場公募債を共同発行債の形で発行するよりも、自治体向けの共同資金調達機関を設立する方が、地方債の共同発行のスキームとして適切と考えられる。地方金融機構は債券を発行して市場から資金調達を行い、その資金をもとに各自治体に貸付を行なっているが、これにより市場公募債の発行による資金調達が困難な小規模自治体が間接的に市場から資金調達を行うチャンネルが確保されるとともに、各自治体が個別には調達しにくい長期・超長期の資金を調達することが可能になる。地方金融機構がこのような役割を果たすことができるのは、機構が全地方公共団体の出資による共同資金調達機関として高い信用力を維持することにより、各自治体が個別に資金調達を行うよりも低いコストで資金調達を行うことが可能になることと、機構が自治体向けの融資を行う金融機関として資産と負債の期間変換機能を有していることによる。

3. 地方金融機構の現状と課題

3.1 地方公共団体金融機構の概要

地方公営企業等金融機構の改組により2009年6月に発足した地方公共団体金融機構は、特別の法

³ 2008年9月のリーマン・ショック以降、クレジット市場の機能が著しく低下し、シングルA格以下の社債については円滑な発行が確保しにくい状況が生じた。

律（地方公共団体金融機構法（平成 19 年法律第 64 号））に基づく金融機関として、自治体の公営企業と一般会計事業に対する融資を行なっている⁴。貸付対象事業は、水道・下水道・交通など 15 の公営企業と地方道路整備などの一般会計事業である⁵。

これらの貸付を実施するための資金調達には、債券発行による市場からの調達と地方公務員共済組合連合会による縁故債の引受によって行われている。地方金融機構は公営公庫の業務を引き継ぐ形で発足したことから、公営公庫の既往貸付に係る旧勘定（管理勘定）と地方金融機構の新規の貸付に係る新勘定（一般勘定）に新旧勘定分離が行われており、管理勘定については既発の公営公庫債の借換えについて政府保証を付すことが可能となっている。これに対し、一般勘定については政府保証のない地方公営企業等金融機構債・地方公共団体金融機構債が一般担保付債券の形で発行されている⁶。地方金融機構の最近時点における資金調達と貸付の状況をみると、債券発行残高が 20.0 兆円、貸付残高が 23.2 兆円となっている⁷。

地方金融機構が貸付を行う際の基準金利は資金調達コストに連動しているが、実際の貸付にあたっては公営競技納付金（公営競技の収益金の一部）を原資とする基金（地方公共団体健全化基金）を活用して 0.30%～0.35%の金利引き下げが行われており、これによって財政融資資金の自治体向け融資の貸付利率とほぼ同じ金利水準（特別利率・臨時特別利率）による貸付が可能となっている。機構の発行体格付けは AAA (R&I)、AA (S&P)、Aaa (Moody's) といずれも高い格付けを維持しているが、公営公庫の既発の政府保証債と財投機関債の間に 10bps 程度のスプレッドの格差が生じていることを踏まえると、政府保証のない債券の発行によって資金調達を行う地方金融機構においては、公営公庫にくらべて資金調達コストが上昇し、機構債のスプレッドは共同発行市場公募地方債をやや上回る水準で推移する可能性がある⁸。

地方公共団体金融機構の運営にあたっては、以下のそれぞれの論点について具体的な検討を行うことが必要となる¹⁰。

3.2 貸付対象の拡大

今回の改組のポイントは、地方公営企業等金融機構の貸付対象の範囲を拡大し、一般会計事業に対する融資を可能にすることである。ここで留意が必要なのは、地方公営企業等金融機構の貸付対象に

⁴ 自治体の一般会計と普通会計は対象とする事業の範囲が異なり、本来であれば両者を区別して用いる必要があるが、地方金融機構の業務に関する説明においては一般会計事業と普通会計事業、一般会計債と普通会計債が互換可能な形で用いられることが多いため、以下では両者を特に区別することなく「一般会計事業」、「一般会計債」と表記することとする。

⁵ 公営企業金融公庫から地方公営企業等金融機構への移行の際に、公社貸付（地方道路公社と土地開発公社に対する貸付）と一般貸付のうち有料道路事業、宅地造成事業、市街地再開発事業に対する貸付が機構の貸付対象から除かれた。

⁶ 一般担保付債券は、保有者が発行者の全財産について他の債権者に優先して弁済を受けられる権利（先取特権）を有する債券であり、この先取特権の順位は民法の規定による一般の先取特権に次ぐものとされている（地方公共団体金融機構法第 40 条）。

⁷ これらはいずれも公営公庫の 2008 年 3 月末の計数である。

⁸ 1 bps（ベース・ポイント）は 0.01%。

⁹ パーゼルⅡのもとでの地方債のリスクウエイトは 0%であるのに対し、機構債のリスクウエイトは 10%であり、このことも機構債のスプレッドに影響を与える可能性がある。

¹⁰ 2009 年度の地方公共団体金融機構の貸付については、新たに合併特例事業、防災対策事業、地域活性化事業が一般会計に係る融資の貸付対象に追加され、一般単独事業に対する融資額は 2008 年度対比 2346 億円増の 5121 億円程度になるものと見込まれている。また、これと併せて新たに臨時財政対策債を対象に 5000 億円の貸付が行われることとなっている。なお、公営企業会計に係る貸付は、2008 年度に比べ 2346 億円減の 8209 億円程度になるものと見込まれている（いずれも 2009 年度地方債計画ベースの計数）。

もすでに一般会計事業を対象とした貸付があり（臨時3事業（臨時地方道整備事業、臨時河川等整備事業及び臨時高等学校整備事業）、このうち臨時地方道整備事業については機構の貸付残高の21.1%と下水道（40.6%）に次ぐ高いシェアになっているということである（図表2）。地方公共団体金融機構においてこのように一般会計事業に対する貸付がすでに行われているのは、1976年に自治省（現総務省）から公営公庫を地方団体金融公庫（仮称）に改組して一般会計債についても公庫が資金を融通することができるようにするという提案がなされ、大蔵省（現財務省）との折衝が行われた結果、公庫の改組自体は見送りとする代わりに公営住宅事業、廃棄物処理事業及び臨時3事業に対する貸付を公庫の貸付対象に追加することになったことによるものである。

この点を踏まえると、今回の改組は、機構の運営についての大きな制度変更というよりは、すでにある一般会計債への貸付をどの範囲まで拡大するかという実務上の問題としてとらえる方が適切である。公営公庫の発足当初に貸付対象が公営企業債に限定されたことについては、公営公庫が財投対象機関であることから収益性を有する事業に融資対象を限定することが適切とされたという経緯があるが、公営企業債は当該事業からの収益のみを償還財源とするレベニュー債ではなく、しかも、公営企業の中には一般会計からの繰入がなされているものが少なくないことを踏まえると、貸付対象として一般会計債と公営企業債を区分する実質的な意味はないものと判断される。

3.3 信用力の確保

地方金融機構は政府保証なしで市場から資金調達を行なっているため、十分な融資枠を確保して長期・低利で自治体に貸付を行うことができるかどうかは、機構が高い信用力を維持し、市場から低い調達コストで資金調達を行うことができるかどうかにかかっている。機構は10年債を中心とする債券発行によって平均25年（最長28年）という超長期の貸付を行なっていることから、資産と負債の間に3年程度のデュレーション・ギャップがあり、市場金利の変動によって収支が大きく変化するというリスクをかかえている¹¹。このリスクに対する対応策として機構は3.4兆円の金利変動準備金を保有しており、これによって経営の安定性が確保されているということになる。ただし、金利変動準備金の水準がどの程度であればよいかは、機構のエクスポージャーの大きさにも依存することから、今後、機構が融資枠を拡大させる場合には、金利変動準備金の水準について見直しが必要となる可能性がある。

地方金融機構が高い信用力を維持するうえで重要なもうひとつのポイントは、その運営について適切なガバナンスが確保されることである。地方金融機構は出資者と融資先がともに自治体であるという意味でいわゆる「機関銀行」と同様のガバナンス構造を持つ金融機関であることから、それに伴う弊害が生じないよう、第三者によるモニタリングを確保するための組織として経営審議委員会が設置されている。機構が高い信用力を維持していくためには、このような組織運営上の工夫によって適切なガバナンスが確保されていくことが必要になる。

3.4 地方公共団体健全化基金の動向

地方金融機構の貸付については、地方公共団体健全化基金を活用して貸付利率を0.30～0.35%引き下げる措置がとられている。地方公共団体健全化基金は、公営競技納付金（公営競技（競輪、競馬、

¹¹ 2008年3月末時点の公営公庫の資産・負債のデュレーションは7.76年と4.79年であり、2.97年のデュレーション・ギャップがある。

オートレース、競艇)の収益金の一部)をもとに積み立てられる基金であり、この基金の運用益を活用することで貸付利率の引き下げ(特別利率・臨時特別利率による貸付)が行われている。2008年3月末時点における基金の積立額は8997億円であり、ここ数年の公営競技納付金の水準は毎年100億円程度となっている。機構が財政融資資金による自治体向け貸付とほぼ同水準の貸付利率で貸付を行うことが可能になっていることについては、この基金を通じた利差補てんによるところが大きいことから、機構が今後も低利の貸付を継続していくことができるかは、地方公共団体健全化基金の運用環境と公営競技納付金の今後の動向に依存することになる¹²。

3.5 地方金融機構の剰余金の活用

2008年10月に策定された「生活対策」においては、財政融資資金特別会計の剰余金のうち3000億円と地方金融機構の剰余金のうち3000億円を利用して各自治体に「地域活性化・生活対策臨時交付金」を交付することとされ、2008年度補正予算(第2号)において措置された。

地方金融機構の管理勘定の金利変動準備金に係る剰余金については、地方公共団体金融機構法附則第14条の規定によって国に帰属することとされており、金利変動準備金が十分確保されていると判断される限りにおいては剰余金を国に帰属させて機構の業務以外の用途に充てることに法制上の問題は無い¹³。しかしながら、今後、機構の融資枠を拡大させる場合には、それに伴って必要となる金利変動準備金の水準が変化する可能性があることから、管理勘定の剰余金の他用途への転用については今後の機構の運営のあり方と整合性がとれたものとなるよう留意することが必要である。

3.6 地方金融機構債のクレジット市場における位置づけ

現在、公共債の流通市場においては、政府保証債、東京都債、共同発行地方債、財投機関債の順に利回り(対国債スプレッド)が高くなるという序列が形成されている。地方金融機構が発行している債券についても、政府保証債と一般担保付債券の間には15ないし20bps程度の格差が生じており、一般担保付債券のスプレッドは共同発行市場公募地方債を10bps程度上回る水準となっている。現時点においては、地方公共団体健全化基金を通じた利差補てんによって、地方金融機構の貸付利率が財政融資資金の貸付利率とほぼ同水準に保たれているが、機構の融資枠を拡大させる場合には基金を通じた利差補てんの希薄化が生じることから、機構の資金調達コストのいかんによっては財政融資資金による貸付と同水準の貸付条件を維持することが困難になる可能性がある。

この点を踏まえると、地方金融機構の一般担保付債券が高い信用力を維持し、クレジット市場において東京都債や共同発行地方債と遜色のない商品として取引されるようになることが、今後に向けた重要な課題のひとつということになる¹⁴。このためには、金利変動準備金の充実等によって強固な財

¹² 足許、地方公共団体健全化基金の残高は増加しているが、公営競技納付金は1991年度の613億円をピークにその後減少傾向にある。また、基金の運用益についても1997年度以降減少が続いている。

¹³ 「総務大臣及び財務大臣は、前条第六項の規定にかかわらず、機構の経営状況を踏まえ、機構の業務が円滑に遂行されると認められる場合において、公庫債権金利変動準備金及び同条第八項の積立金の合計額が公庫債権管理業務を将来にわたり円滑に運営するために必要な額を上回ると認められるときは、当該上回ると認められる金額として総務省令・財務省令で定める金額を、政令で定めるところにより、国に帰属させるものとする。」(地方公共団体金融機構法附則第14条)。

¹⁴ NOMURA-BPI(野村証券金融工学研究センター)、ダイワ・ボンド・インデックス(大和総研)及び日興債券パフォーマンスインデックス(日興フィナンシャル・インテリジェンス)においては、2009年4月から政府保証なしの公営企業債と地方金融機構が発行する債券の区分が事業債から地方債に変更されることとなっており、このことはクレジット市場における機構債の位置づけにとってプラスの要因になるものと予想される。

務基盤を維持することと併せて、地方債の協議（許可）制度のみに依存しない適切な審査体制の確立や、現時点ではまだ十分とはいえない情報開示の充実・強化によって信用力のさらなる向上を図っていくことが必要になる。

自治体の資金調達をめぐる近年の環境変化を踏まえると、共同資金調達機関を通じた資金調達は今後も重要であり、引き続きその動向に注目していくこととしたい。

(図表1)

図表1 市場公募地方債発行団体の格付け・発行予定額

	格付け/アウトLOOK				2009年度発行予定額(単位:億円)					
	R&I	JCR	S&P	Moody's	10年債			3年債	20年債	発行額計
					個別発行	共同発行	合計	5年債	30年債	
(都道府県)										
北海道					1,800	600	2,400	1,200	0	3,600
宮城県					0	480	480	350	0	830
福島県					200	200	400	200	0	600
茨城県					0	370	370	0	0	370
栃木県	AA+/安定的				100	0	100	0	0	100
群馬県					200	0	200	0	0	200
埼玉県	AA+/安定的				2,400	500	2,900	0	600	3,500
千葉県					2,000	540	2,540	600	600	3,740
東京都			AA/安定的	Aa1/安定的	5,600	0	5,600	800	1,700	8,100
神奈川県					2,000	600	2,600	1,200	600	4,400
新潟県				Aa1/安定的	600	600	1,200	0	0	1,200
福井県					100	0	100	0	0	100
山梨県					100	0	100	0	0	100
長野県					0	600	600	200	0	800
岐阜県					0	200	200	100	0	300
静岡県	AA+/安定的			Aa1/安定的	900	600	1,500	400	400	2,300
愛知県	AA+/安定的	AAA	AA/安定的		2,400	600	3,000	400	600	4,000
京都府					400	600	1,000	300	300	1,600
大阪府					2,600	600	3,200	2,900	0	6,900
兵庫県					1,200	600	1,800	1,200	400	3,400
奈良県					0	0	0	100	0	100
鳥根県					0	0	0	100	0	100
岡山県	AA/ポジティブ				200	100	300	0	0	300
広島県				Aa1/安定的	600	600	1,200	0	200	1,500
徳島県	AA/安定的				100	100	200	0	0	200
福岡県				Aa1/安定的	500	0	500	500	400	1,600
熊本県					100	300	400	100	0	500
大分県					100	200	300	0	0	300
鹿児島県					0	600	600	100	0	700
(政令市)										
札幌市				Aa1/安定的	300	300	600	300	200	1,100
仙台市					0	460	460	100	0	560
さいたま市					100	0	100	0	0	100
千葉市			A+/ポジティブ		300	400	700	0	100	800
川崎市					250	300	550	350	300	1,200
横浜市			AA-/安定的		1,200	0	1,200	300	800	2,300
新潟市			AA-/安定的		100	100	200	0	0	200
静岡市				Aa1/安定的	0	150	150	0	0	150
浜松市				Aa1/安定的	100	0	100	0	0	100
名古屋市				Aa1/安定的	800	0	800	200	300	1,300
京都市			A+/安定的	Aa1/安定的	300	600	900	300	100	1,300
大阪市		AA+	AA-/安定的	Aa1/安定的	1,200	600	1,800	400	500	3,100
堺市				Aa1/安定的	100	0	100	0	0	100
神戸市	AA/安定的				200	400	600	100	500	1,200
広島市					400	400	800	0	0	800
北九州市					200	300	500	100	200	800
福岡市				Aa1/安定的	300	300	600	300	200	1,100
発行額合計					30,050	13,900	43,950	13,200	9,000	67,650

(注1) 大阪府、広島県、福岡県、大阪市の発行額計(発行予定額の合計)には、それぞれ800億円、100億円、200億円、400億円の償還年限未定分が含まれる。

(資料出所) 各格付機関・総務省

(図表2)

図表2 地方公営企業等金融機構（旧公営企業金融公庫）の貸付状況

(単位:百万円, %)

事業名	2007年度貸付額		2007年度末貸付残高	
	金額	構成比	金額	構成比
(一般貸付)				
水道	156,345	16.9	4600057	19.8
工業用水道	8,491	0.9	307520	1.3
一般交通	8,783	0.9	31865	0.1
高速鉄道	53,485	5.8	1557786	6.7
電気・ガス	1,818	0.2	140033	0.6
市場	3,755	0.4	105903	0.5
と畜場	18	0.0	7386	0.0
下水道	437,383	47.2	9422664	40.6
病院	50,499	5.5	502760	2.2
介護サービス	2,559	0.3	25950	0.1
港湾整備	4,783	0.5	123138	0.5
観光施設	49	0.0	10468	0.0
有料道路・駐車場	1,012	0.1	114130	0.5
地域開発	0	0.0	68429	0.3
公営住宅	16,400	1.8	718663	3.1
産業廃棄物処理	11	0.0	13497	0.1
臨時地方道整備	166,146	17.9	4900319	21.1
臨時河川等整備	6,538	0.7	284015	1.2
臨時高等学校整備	1,880	0.2	98636	0.4
小計	919,955	99.3	23,033,217	99.2
(公社貸付)				
土地開発公社	0	0.0	0	0.0
地方道路公社	6,370	0.7	196,810	0.8
小計	6,370	0.7	196,810	0.8
合計	926,325	100.0	23,230,026	100.0

(注1)2008年3月末現在の計数。

(資料出所)地方公営企業等金融機構

地方共同の金融機構の 創設について

中里透

上智大学経済学部

地方財政改革

2005年までのフェイズ

○三位一体改革

- (1)税源移譲(地方税財源の充実)
- (2)地方交付税改革(規模の縮減)
- (3)国庫補助負担金の整理合理化
(規模の縮減/国の関与のあり方の見直し)

2006年以降のフェイズ

○地方債市場の自由化

○自治体再生法制(早期是正措置の導入/債務調整の是非)

地方債市場をとりまく環境変化(1)

最近の動向

- リーマンショックを契機とするクレジット市場の混乱
2008年10月には5団体(東京都、愛知県、大阪府、川崎市、大阪市)が休債に。
シングルA格・トリプルB格の社債については現在も円滑な発行が確保しにくい状況(クレジット市場の二極化)
- 財投改革に伴う公的資金の減少(地方債の市場化)
2009年度地方債計画(カッコ内は2001年度)
民間資金 59.3%(40.8%)
公的資金 40.7%(59.2%)
市場公募債発行団体 46団体(28団体)
- 景気後退に伴う税収減と地方債発行の増加

3

地方債市場をとりまく環境変化(2)

各自治体の対応

都道府県・政令市

市場公募債の発行	46団体(2009年度)
格付けの取得	22団体(2009年6月15日現在)
共同発行市場公募債の発行	33団体(2009年度)

一般の市町村

依然として公的資金に依存

	政府資金	公営公庫資金
都道府県・政令市	12%	5%
一般の市町村	47%	16%

(2006年度実績ベース)

4

地方債の共同発行

- 債券発行(証券形式): 共同発行市場公募地方債
2003年4月に発行開始(当初は27団体)
2009年度は33団体が参加・1兆3900億円の発行を予定
- 共同資金調達機関(証書形式):
公営企業金融公庫(2008年9月まで)
地方公営企業等金融機構(2008年10月～2009年5月まで)
地方公共団体金融機構(2009年6月から)

5

検討課題

- 地方債の共同発行のメリットは?
共同発行にあたっての制約は何か?
- 「地方共同の金融機構の創設」は、どのような
変化ととらえたらよいだろうか?
従来の組織・制度との関係・位置づけは?
- 地方債の共同発行(特に地方金融機構)
における今後の課題は?

6

地方公営企業等金融機構

(地方公共団体金融機構)

○経緯

1957年6月 公営企業金融公庫設立(2008年10月廃止)

2008年8月 地方公営企業等金融機構設立
(2008年10月業務開始)

2009年6月 地方公共団体金融機構に改組

○業務 自治体の公営企業と一般会計事業に対する融資
(図表3参照)

○出資金 166億0210万円(全都道府県・市町村出資)

○融資実績

融資額(2007年度) 9263億円

融資残高(2008年3月末) 23兆2300億円

7

地方公営企業等金融機構(続き)

(地方公共団体金融機構)

○資金調達

旧公営公庫 5731億円(2008年度)

公営企業債(政府保証債)

公営企業債(財投機関債)

公営企業債(縁故債・地方公務員共済組合による引受)

管理勘定(旧勘定) 7200億円(2008年度)

地方公営企業等金融機構債(政府保証債)

一般勘定(新勘定) 1000億円(2008年度)

地方公営企業等金融機構債(一般担保付債)

○格付け

AAA/ネガティブ(R&I), AA/安定的(S&P), Aaa/安定的(Moody's)

○バーゼルⅡにおける機構債のリスクウェイト 10%

8

共同発行のメリット(1)

概観

地方債の共同発行

- 社債・地方債などのスプレッド
＝流動性プレミアム＋信用リスクプレミアム＋その他の要因
- 資金調達における対応
 - 流動性プレミアム⇒発行ロットの拡大
 - 信用リスクプレミアム⇒ジョイント・サポートによる信用補完

共同資金調達機関の設立

- 資産変換機能による長期資金の供給

9

共同発行のメリット(2)

発行ロットの拡大

- 市場公募地方債発行額
 - 5000億円以上：2団体（東京都・大阪府）
 - 500億円以下：16団体
- ⇒発行額が少ない自治体にとっては、共同発行によって資金調達コストの低下によるメリットを享受できる可能性がある。
- 共同債発行にあたっての制約
 - 参加団体の同質性を確保することが必要
 - ⇒一般の市町村まで拡大することは困難
 - ⇒共同資金調達機関の設立が必要に

10

共同発行のメリット(3) ジョイント・サポート

○ジョイント・サポート:連帯債務のスキームによる
参加団体相互の信用補完

○デフォルト相関

(発行体Aのデフォルト確率)

= (発行体A固有の要因)

+ (発行体Aが属する業種・地域等に依存する共通の要因)

同様に

(発行体Bのデフォルト確率)

= (発行体B固有の要因)

+ (発行体Bが属する業種・地域等に依存する共通の要因)

11

共同発行のメリット(3)(続き) ジョイント・サポート

○このとき、A、Bがともにデフォルトする確率は、
A、Bそれぞれに固有の要因だけでなく、
AとBに共通の要因にも依存する。

○AとBのデフォルト相関が十分に低い場合、
すべての債務者がともにデフォルトする確率が、
個々の債務者がデフォルトする確率よりも低くなる。
⇒共同発行債の格付けが個々の発行体の格付け
よりも高くなる可能性がある。

12

共同発行のメリット(3)(続き) ジョイント・サポート

○共同発行市場公募地方債にジョイント・サポート
が適用される可能性は？

各自治体の財政は地方交付税によってリンク
されており、自治体間の税収の連動性も高い
⇒ジョイント・サポートの適用は困難
(格付投資情報センター(2003))

13

「地方共同の金融機構」の創設(1) 経緯

- 2008年9月 リーマン・ブラザーズ証券が経営破たん
クレジット市場が混乱
- 10月 「生活対策」に地方共同の金融機構の創設が盛り込まれる。
- 11月 「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会」設置
- 12月 同検討会が報告書を取りまとめ
- 2009年1月 「地方交付税法等の一部を改正する法律案」
閣議決定・国会提出
- 3月 「地方交付税法等の一部を改正する法律」可決・成立
- 6月 地方公共団体金融機構発足

14

「地方共同の金融機構」の創設(2)

論点1:貸付対象の拡大

「地方自治体(一般会計)に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討する」(「生活対策」)

- 実際には、地方公営企業等金融機構の貸付対象にも一般会計事業が含まれている(臨時3事業)。
 - 臨時地方道整備事業に対する貸付(貸付残高の21.1%)は水道(40.6%)に次ぐ高いシェア
 - 各自治体の公営企業の中には一般会計からの繰り入れがなされている場合が少なくない。
- ⇒今回の改組は、すでにある一般会計債への貸付をどこまで拡大するかという実務上の問題としてとらえる方が適切

15

「地方共同の金融機構」の創設(3)

論点2:信用力の確保

- 地方金融機構の資金調達には政府保証なしの債券発行によるもの
- ⇒機構が十分な融資枠を確保して長期・低利で自治体に貸付を行うことができるかは、高い信用力を維持して、低いコストで市場から資金調達を行うことができるかに依存
- 機構は10年債を中心とする債券発行によって、最長30年の超長期貸付を実施
- ⇒3年程度のデュレーション・ギャップが存在
- ⇒金利リスクに対する対応(3.4兆円の金利変動準備金)
- ⇒機構が今後貸付を拡大させる場合には、金利変動準備金の水準について適切な見直しが必要

16

「地方共同の金融機構」の創設(3)(続き)

論点2:信用力の確保

- 地方金融機構は、いわゆる「機関銀行」と同様のガバナンス構造をもつ金融機関
 - ⇒第三者によるモニタリングが必要
 - ⇒地方金融機構が高い信用力を維持していくためには、経営審議委員会の設置等の組織運営上の工夫によって適切なガバナンスを確保していくことが必要
- 追加経済対策において「地域活性化・生活対策臨時交付金」の原資として機構の剰余金が活用されたことは、機構の信用力にとってマイナスの影響が生じるのではないかと懸念をいだかせかねないエピソードであった。

17

「地方共同の金融機構」の創設(4)

論点3:公営企業健全化基金の動向

- 地方金融機構が財政融資資金による自治体向け貸付とほぼ同水準の貸付利率(特別利率・臨時特別利率)で貸付が可能になっているのは、公営企業健全化基金を通じた利下げ措置(0.3%ないし0.35%)によるもの
- 公営企業健全化基金は、公営競技(競輪、競馬、オートレース、競艇)の収益金をもとに積み立てられた基金
 - ⇒公営競技納付金と基金の運用益の動向に留意が必要
 - 納付金:1991年の613億円をピークに減少(最近5年間は100億円程度)
 - 運用益:1996年の400億円を境に減少傾向(2007年度は266億円)

18

「地方共同の金融機構」の創設(4)

論点4: 剰余金の取り扱い

- 地方金融機構の管理勘定の金利変動準備金については、所要額を上回る分を国に帰属させることが可能(機構法附則第14条)
- 2008年度補正予算(第2号)では、地方金融機構の剰余金(3000億円)を利用して「地域活性化・生活対策臨時交付金」が交付された(財政融資資金特別会計の剰余金3000億円とあわせて6000億円)
- 今後、もし仮に機構の融資枠を拡大させる場合には、管理勘定の剰余金の他用途への転用に慎重な判断が必要

「地方共同の金融機構」の創設(5)

論点5: 地方金融機構債のクレジット市場における位置づけ

- 公共債の流通市場においては、
政府保証債<東京都債<共同発行地方債<財投機関債
という利回り(対国債スプレッド)の序列が形成されている。
- 地方金融機構が発行している政府保証債と一般担保付債の間には15ないし20bps程度の格差が存在
- 地方金融機構の一般担保付債のスプレッドは、共同発行市場公募地方債のスプレッドを10bps程度上回る水準に
⇒機構の一般担保付債券が東京都債や共同発行地方債と遜色のない商品として取引されるようになることが、
安定的な資金調達を確保していくうえでの課題
⇒強固な財務基盤の維持、適切な審査体制の確立、
情報開示の充実・強化が重要

(参考)共同発行市場公募地方債

○参加団体(自治体)が連帯債務を負う形で発行される市場公募地方債。2003年度に発行開始。

参加団体:33団体[21道府県12政令市](2009年度)

発行額:1兆3900億円(2009年度)

償還期間・償還方法:10年・満期一括償還

発行根拠:地方財政法第5条の7

「証券を発行する方法によって地方債を起こす場合においては、二以上の地方公共団体は、議会の議決を経て共同して証券を発行することができる。この場合においては、これらの地方公共団体は、連帯して当該地方債の償還及び利息の支払の責めに任ずるものとする」

21

(参考)共同発行市場公募地方債(続き)

○信用補完措置

(1)連帯債務方式による発行:償還確実性の確保

(2)ファンドの設置による流動性補完

:タイムリー・ペイメント性の確保

○実際の発行条件

参加団体の中で相対的に財政状況のよい自治体とほぼ同じ発行条件での発行が可能となっている。
(図表2参照)

22

(参考) 共同発行市場公募地方債(続き)

○全国型以外の共同発行債の発行例

大阪府・大阪市：政府保証付き外債

(1962年度～65年度)

兵庫県・県下9市町村：兵庫のじぎく債

(2003年度～)

参加団体：兵庫県と県下の7市(姫路市、尼崎市、豊岡市、
西脇市、宝塚市、川西市及び三田市)

発行額：40億円

償還期間・償還方法：5年・満期一括償還

港湾整備運営に関する財政分析

2009年9月18日

赤井伸郎

(大阪大学国際公共政策研究科)

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

1

参考:本発表は、以下の報告書の一部を紹介するものです。

平成20年度RIETIプロジェクト報告書

「港湾の効率的効果的な整備・運営のあり方に関する財政分析
—整備・規制・運営の構造分析—」

代表:赤井伸郎(大阪大学)
上村敏之(関西学院大学)
澤野孝一郎(名古屋市立大学)
竹本亨(明海大学)
横見宗樹(大阪商業大学)

興味のある方は、以下からダウンロード可能です。

<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/09050012.html>

2

港湾の現状と変化

- 均衡ある国土の発展をめざし国による再分配政策：公共インフラの整備
- 低成長・財政再建の下、均一的な整備財源に限界
- 整備面：インフラ整備において「選択と集中」の必要性
- 運営面：効率的で効果的な運営の必要性

3

日本の港湾数

- 2009年1月1日時点では、1009の港を整備

■港湾数一覧

(2009年1月1日現在)

区分	総数	港湾管理者					56条港湾
		都道府県	市町村	港務局	一部事務組合	計	
重要港湾 (うち特定重要港湾)	126 (23)	95 (12)	24 (8)	1 (0)	6 (3)	126 (23)	0 (0)
地方港湾	883	508	314	0	0	822	61
計 (うち避難港)	1,009 (35)	603 (29)	338 (6)	1 (0)	6 (0)	948 (35)	61 (0)

資料：国土交通省港湾局調べ

注1) 東京都の洞輪沢港は避難港指定を受けているが、管理者未設立であり、かつ56条港湾ではないので本表より除く。

注2) 地方港湾の総数欄903港には56条港湾61港湾が含まれる。

4

出：国土交通省港湾局調べ

- 1) 東京都の洞輪沢港は避難港指定を受けているが、管理者未設立であり、かつ56条港湾ではないので本表より除く。
- 2) 地方港湾の総数欄903港には56条港湾61港湾が含まれる。



日本の重要港湾

5

統合・廃止港湾リスト

2007年

告示日	港格	港湾名	都道府県	変更前		変更後	
				港湾数	港湾名	港湾数	港湾名
4月1日	地方港湾	多良間港	沖縄県	2	菅天間港、前泊港(以上:沖縄県)	1	多良間港(沖縄県)
6月5日	地方港湾	岡村港	愛媛県	2	岡村港、白濁港(以上:旧 岡前町)	1	岡村港(今治市) ※05.1.16 合併
6月5日	地方港湾	上浦港	愛媛県	3	上浦港、甘崎港、井ノ口港(以上:旧 上浦町)	1	上浦港(今治市) ※05.1.16 合併
6月29日	地方港湾	桜島港	鹿児島県	19	野尻港、湯之持木港、古里港、有村港、塩屋ヶ元港、宇土港、裏之前港、園山港、高免港(以上:旧 鹿兒島市) 新島港、古河良港、白浜港、二俣港、松浦港、西道港、鹿野港、武港、長谷港、赤生原港(以上:旧 桜島町)	1	桜島港(鹿児島市) ※04.11.1 合併
10月1日	地方港湾	霧泊港	北海道	2	霧泊港、鬼臨港(以上:利尻富士町)	1	霧泊港(利尻富士町)
合計				28		5	

2008年

告示日	港格	港湾名	都道府県	変更前		変更後港湾数	
				港湾数	港湾名	港湾数	港湾名
4月15日	地方港湾	池田港	和歌山県	1	池田港(56条港湾)	0	(廃止)
4月25日	地方港湾	鯨早港	長崎県	1	鯨早港(長崎県)	0	(廃止)
5月14日	地方港湾	上天草港	熊本県	10	福島港、大道港(以上:旧 龍ヶ岳町) 小治港、江後港、江橋戸港、柳港(以上:旧 大矢町) 阿村港、如十港(以上:旧 松島町) 永目港、二間戸港(以上:旧 埴戸町)	1	上天草港(上天草市) ※04.3.31 合併
10月16日	地方港湾	天草港	熊本県	20	赤崎港、上津浦港、下津浦港(以上:旧 有明町) 与一ヶ浦港、軽ノ木港、唐木崎港(以上:旧 御所浦町) 二江港(旧 五和町) 茂木根港、倉焼港(以上:旧 本浪市) 櫛原港(旧 倉佐町) 箱本港(旧 括本町) 大宮地港、天附港、中田港(以上:旧 新和町) 魚貫港、龜浦港(以上:旧 牛深市) 上平港、一町田港、宮津港(以上:旧 河浦町) 下田港(旧 天草町)	1	天草港(天草市) ※06.3.27 合併
12月12日	地方港湾	大和港	鹿児島県	2	大和港、大瀬港(以上:大和村)	1	大和港(大和村)
12月25日	重要港湾	茨城港	茨城県	3	常陸那珂港、日立港、大洗港(以上:茨城県)	1	茨城港(茨城県)
合計				37		4	

※()内青字は港湾管理者

1.2 国土交通省から見る港湾政策方針： 「Ⅲ. 今後推進すべき産業の国際競争力強化等のため の政策の基本的方向」

- (1)スーパー中枢港湾政策の充実・深化による基幹航路の維持・確保、
 - (2)わが国各地域とアジア諸港とのダイレクト航路の充実
=>都市部・地方部の両面の政策が掲げられている。
- 国土交通省交通政策審議会(2008)「我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策のあり方答申」「Ⅲ. 今後推進すべき産業の国際競争力強化等のための政策の基本的方向」より

7

1.2 国土交通省から見る港湾政策方針： 「Ⅳ. 今後推進すべき産業の国際競争力強化等のため の具体的施策」

- スーパー中枢港湾政策：
 - (1)スーパー中枢港湾を有する湾内港湾全体での魅力ある港湾サービスの一体的提供、
 - (2)コンテナターミナル機能の強化、
 - (3)スーパー中枢港湾への国内輸送の円滑な接続
 - 地域港湾政策：アジア物流ネットワークの実現の観点から、
 - (1)アジア域内コンテナ航路を利用した企業のサプライチェーン構築の支援
 - (2)スーパー中枢港湾と地域の港湾との適切な役割分担等
- 国土交通省交通政策審議会(2008)「我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策のあり方答申」「Ⅳ. 今後推進すべき産業の国際競争力強化等のための具体的施策」

8

運用面の政策：

- 「サービス水準の向上、港湾コストの低減化による競争力の強化の必要性」
- 「管理運営における各主体の適切な役割分担と連携」
- 「港湾の広域連携の強化」
- スーパー中枢港湾選定委員会港湾の管理・運営のあり方に関する検討部会(2005)における「スーパー中枢港湾選定委員会港湾の管理・運営のあり方に関する検討部会 報告」

9

「管理運営における各主体の適切な役割分担と連携」

- 1: コンテナターミナルにおける公共性の概念の視点から、「公物に物権の設定を認めるなどの諸外国の事例を踏まえつつ、施設を船社等の利用者がある程度専用的にかつ、自由に利用できる」とともに、ターミナル全体の効率的、効果的な運営を行うことで、我が国の港湾に国際競争力のあるサービスとコストがもたらされることを公共性の評価の尺度とすることを検討することも有益ではなかろうか。」
- 2: 管理運営方式の評価と活用の視点から、「港湾の管理運営方式については、公共方式、公社方式の他、現在では、新方式、PFI方式、特区方式が導入されている。」「各港においては、それぞれの実情により、最適な方式を選択し、コンテナターミナルの有効活用を図っているところであるが、その結果、近年、公共ターミナルと公社ターミナルの利用形態が近づいてきている。」「スーパー中枢港湾の主要埠頭となる次世代ターミナルは民間のターミナルオペレーターが一元的に運営することとされており、民間の資本・能力を活用したターミナル運営の効率化、高度化のあり方について検討するとともに、他のターミナルも含め港湾全体の管理運営方式や公社のあり方との関係についても検討する必要がある。」
- 3: 管理運営主体の連携の視点では、「国、港湾管理者、埠頭公社および港湾の利用者等の関係者の理解と協力、さらには努力が求められることに留意し、お互いの連携を図ることが必要である。」と述べられている。

10

「港湾の広域連携の強化」

- 1: 第一に、近接した港湾相互間の連携強化の視点から、「近接した港湾間を一体として運用し、コンテナ物流の円滑化を図る必要があることから、IT技術を活用し、シングルウィンドウシステムや港湾物流情報プラットフォームの利用による港湾の広域連携のためのコンテナ物流円滑化共同デポ等の整備への支援や、空コンテナ流通の効率化を図るための検討を行うことが適当である。」
- 2: 第二に、広域的な視点での港湾管理の視点からは、「運営の検討 港湾間の広域的な連携が求められていることに対応し、国、港湾管理者、埠頭公社はもとより船社、港運事業者等の利用者等の視点も含めた港全体における港湾の整備計画、管理計画の策定や、保管機能、アクセス機能等も含めた物流機能の向上、あるいは、外資コンテナに特化した同一湾内等に共通する管理運営システムの構築等、港湾の広域連携を推進する必要がある。」

11

国土交通省以外の政府の機関の議論

- 整備における国と地方の役割分担: 地方分権改革推進委員会
- => 特定重要港湾に限定するなど国の直轄事業の範囲の見直し
- 港湾運営: 規制改革会議
- => 「我が国の港湾管理者は、そのほとんどが地方自治体の一部局として発足したこともあり、経営意識を持って港湾を管理運営するという考えは希薄になりがちであった。加えて、港湾の岸壁、防波堤等の基本的施設整備に対し国庫補助を行い、かつ自治体が策定する港湾計画を審査する権限を持つ国の存在も、採算意識の向上には課題を残しがちであった。結果として、我が国の港湾の多くは、現時点において、真に効率的に管理運営されているとは言いがたい状況になっている。従って、港湾の管理運営への独立採算制の導入を促進し、それぞれの港湾がその身の丈に合った投資を行い、かつ集荷へ向けたサービス競争が喚起されるような運営体制を早急に確立すべきである。また、これまで地方自治体単位で個別に管理されてきた港湾全体の管理体制についても、更なる効率化実現に向け既存の垣根を越えた改革が行われるべきである。」
- 将来のポートオーソリティを視野に入れながら、共同で広域連携の仕組みづくりの検討に入ることで基本合意(2008年3月21日)した(東京港、横浜港、川崎港の港湾管理者である)東京都、横浜市、川崎市に対して、「京浜3港の港湾管理者と国が協調し、国際的競争力のあるポートオーソリティの実現へ向けたそれぞれの役割を、既存の概念に拘泥することなく新たに整理した上で、実行に移していくべき」

12

1.3 2つの分析の必要性

- 第一は、スーパー中枢港湾と地域の港湾との適切な役割分担を踏まえた国の港湾整備のあり方の検証の必要性
- 第二は、すでに整備された港湾の広域化・(国・地方・民の)連携を通じた港湾運営のあり方の検証の必要性

13

1.4 先行研究と本稿の貢献

- 整備と物流の関係に関わる先行研究は多数ある
- しかし、上で述べた2つの視点について、データを用いて実証的に分析したものは存在しない。(実態把握から方向性を提示したものはあるが。)
- 港湾は、国の港湾整備特別会計からの補助や直轄で地方港湾が整備され、地方自治体によって運営されているものの、港湾経営に関する個々の港湾を対象とする財務分析や、港湾ガバナンスに関するデータや理論に基づいた研究は萌芽的な領域である。
- (1) 国全体の財政における投資的配分の評価、
- (2) 港湾規制・特区の実態と評価、
- (3) 港湾運営の費用効率性評価、
- (4) 運営効率化政策の評価
などはなされていない。

14

1.5 本稿の内容と構成

- 本報告書では新しい研究として4つの研究を行っている。
 - 第2章:これまでの港湾整備の財政資金配分を初めて明らかにし、これまでの整備にかかった借金を明らかに。
 - 第3章:規制の実態を整理し、効率的運営に向けた障害を明らかに。
 - 第4章:リードタイムデータを効率化指標として初めて用いて、効率的な港湾運営に向けた施策の効果を明らかにし、港湾運営効率化の取り組みはリードタイムなど港湾運営の効率化に寄与していることを導出。
 - 第5章では、港湾の財政データを初めて用いて、港湾のコスト構造から、港湾連携がコスト効率化に効果的であることが明らかに。
- =>本日は、この中で、財政に関わる2章と4章を報告する！

15

第2章 港湾整備に関する 特別会計の財政構造と実態把握

港湾整備費の透明性確保に向けて

16

はじめに(1)

- 第二次世界大戦からの復興
 - 高度経済成長による輸出入の増大
 - 港湾整備の推進の必要性
- 港湾整備の「3点セット」
 - 根拠法・・・港湾整備緊急措置法(1961年制定)
 - 2003年から社会資本整備重点計画法に統合
 - 計画・・・港湾整備計画(1961年～)
 - 2003年から社会資本整備重点計画
 - 財源・・・港湾整備特別会計(1961年～)
 - 2008年から社会資本整備事業特別会計に統合

17

はじめに(2): 港湾整備緊急措置法の目的の変化

- 港湾整備緊急措置法の目的の変化
 - 1961年の制定当初は「経済基盤の強化」
 - 「貿易の拡大、生産の増産及び地域格差の是正を図り、国民経済の健全な発展に寄与する」
 - 1996年に部分的な改正
 - 「良好な港湾環境の形成を通じて周辺的生活課強の保全に資すること」「国民生活の向上に寄与すること」が追加⇒港湾事業の範囲拡大
 - 港湾整備における「緊急」の意味の変化

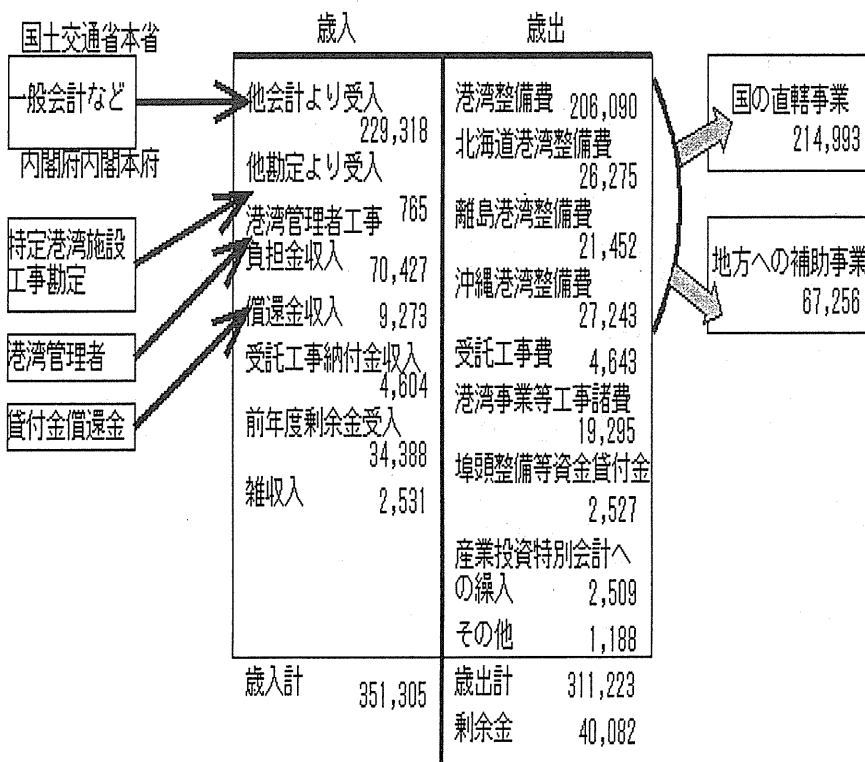
18

はじめに(3):本章の分析対象

- 本章の分析対象・・・港湾整備の特別会計
 - 根拠法と計画を財源面から裏付けする特会
 - 2007年度以前は港湾整備特別会計
 - 2008年度以降は社会資本整備事業特別会計に統合(港湾勘定) => 実質的な変更はなし
 - 過去から現在に至る港湾整備がどのようになされてきたかを検討
 - 特に都市圏の港湾への整備は重点されているのか?
 - 今後の港湾整備の課題を考察

19

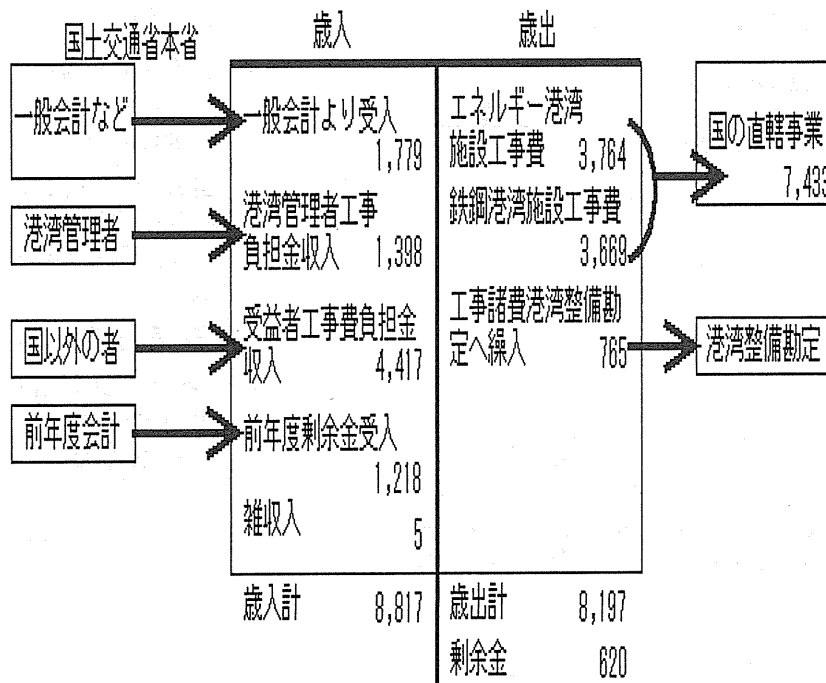
図2-1 港湾整備勘定の資金の流れ (2007年度決算:100万円)



- 歳入の「一般会計より受入れ」
 - 最大のシェアで建設国債が財源
- 歳出の「港湾事業費」
 - 国の直轄事業(76.2%)と地方自治体への補助事業(23.8%)
 - どの港湾にどれだけ投資したかは不明=> 透明性からは問題

20

図2-2 特定港湾施設工事勘定の資金の流れ (2007年度決算:100万円)

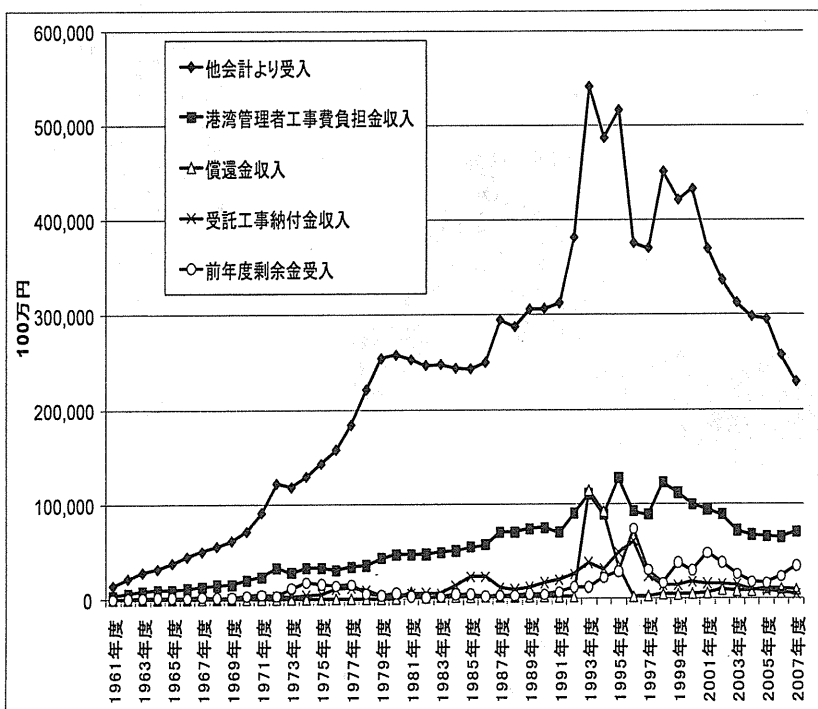


特定港湾施設工事勘定

- 企業の合理化に資するために必要な港湾施設の工事に関する費用の一部を事業者に負担させ、国が直轄で施行するエネルギー港湾施設等の整備に関する経理
- 港湾整備勘定よりも規模は小さい
- 個々の港湾に対する工事費も記載されている

21

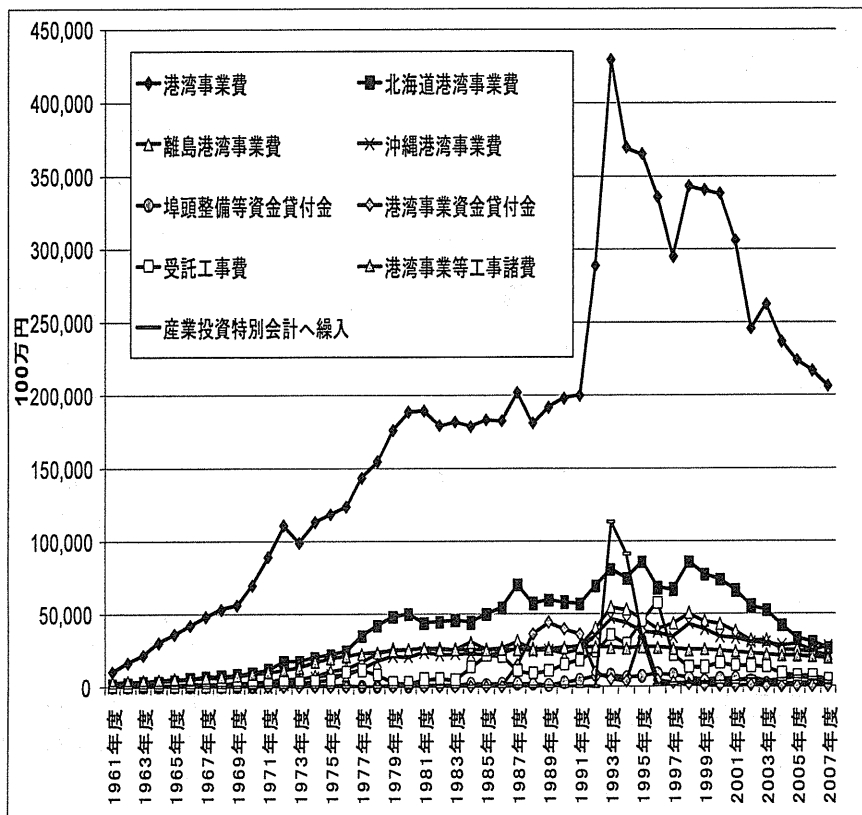
図2-3 港湾整備勘定の歳入の推移



- 「他会計より受入」はほとんどが「一般会計より受入」
 - 一般会計に依存
- 1990年代のバブル経済崩壊後に急増＝経済対策
- その後の公共事業の縮減により減少へ

22

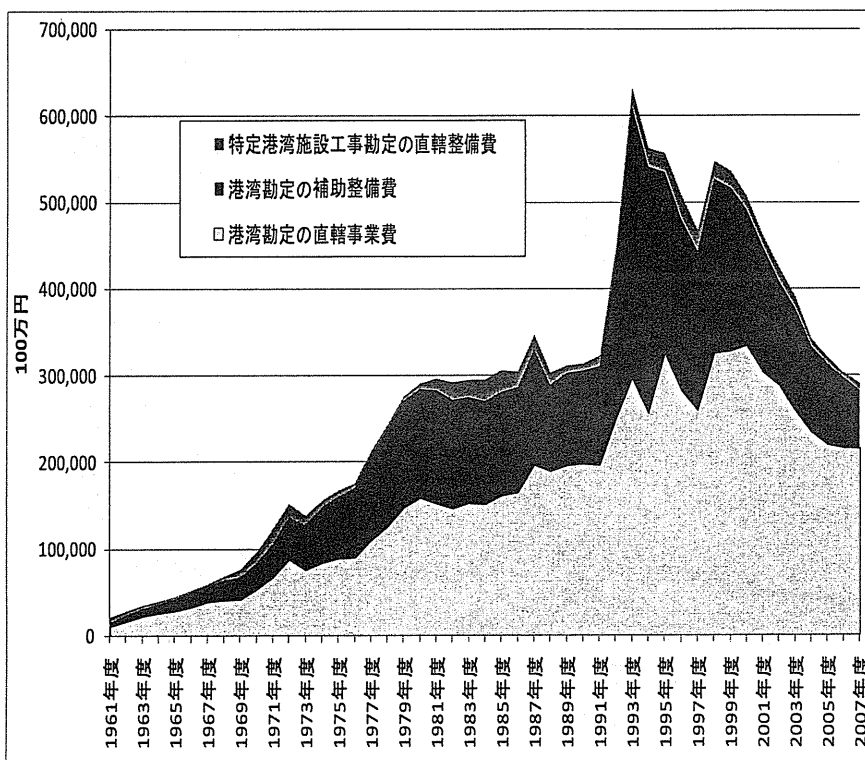
図2-4 港湾整備勘定の歳出の推移



- 最大の項目は「港湾事業費」
 - 歳入の「一般会計より受入」に連動して増減
 - 国の一般会計からの資金によって港湾整備が実施
- 港湾事業費の区分
 - 「港湾事業費」は北海道、離島、沖縄以外の事業費
 - 港湾ごとの整備費は不明

23

図2-5 港湾整備の特別会計による直轄事業費と補助事業費の推移



- 国の直轄事業と地方自治体への補助事業
- 直轄事業よりも補助事業費の変動は大きい
 - 経済対策で増加し、公共投資の見直しで減少
 - 地方財政に与えた影響は大きかった

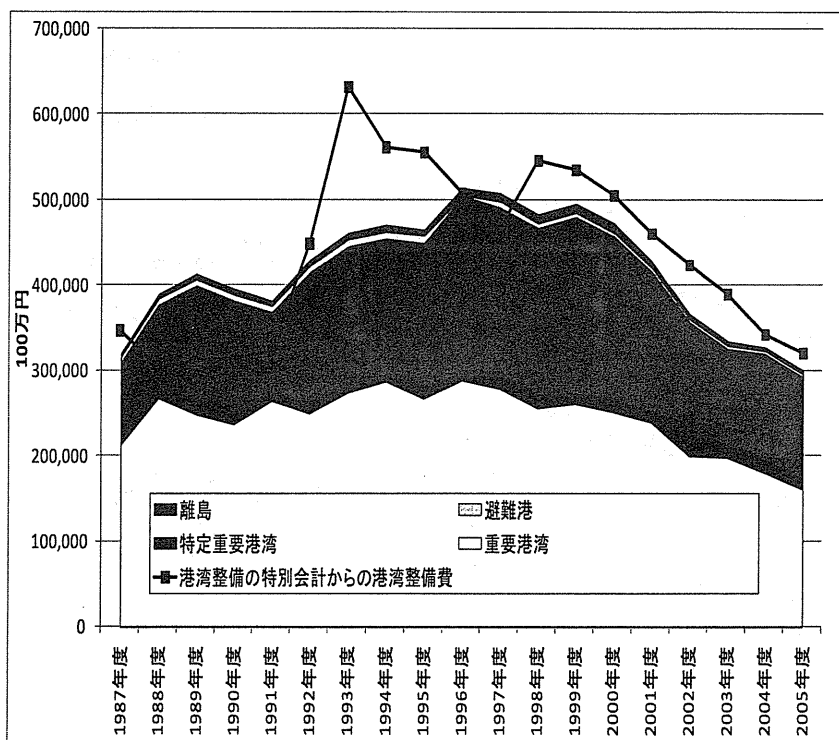
24

地域別の港湾整備の状況

- 決算書では、港湾別の整備費を抽出できない
- 『公共投資総覧』には、当初予算ではあるが、港湾別の投資額が掲載されている
 - 国と地方の港湾整備費が含まれている
 - 政府がどの地域を重視してきたかがわかる
- 重要港湾と特定重要港湾
 - 重要港湾・・・国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点、その他の国の利害に重大な関係を有する港湾
 - 特定重要港湾・・・重要港湾のうち国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾
 - スーパー中枢港湾(特定指定重要港湾)・・・東京港、横浜港、名古屋港、四日市港、大阪港、神戸港

25

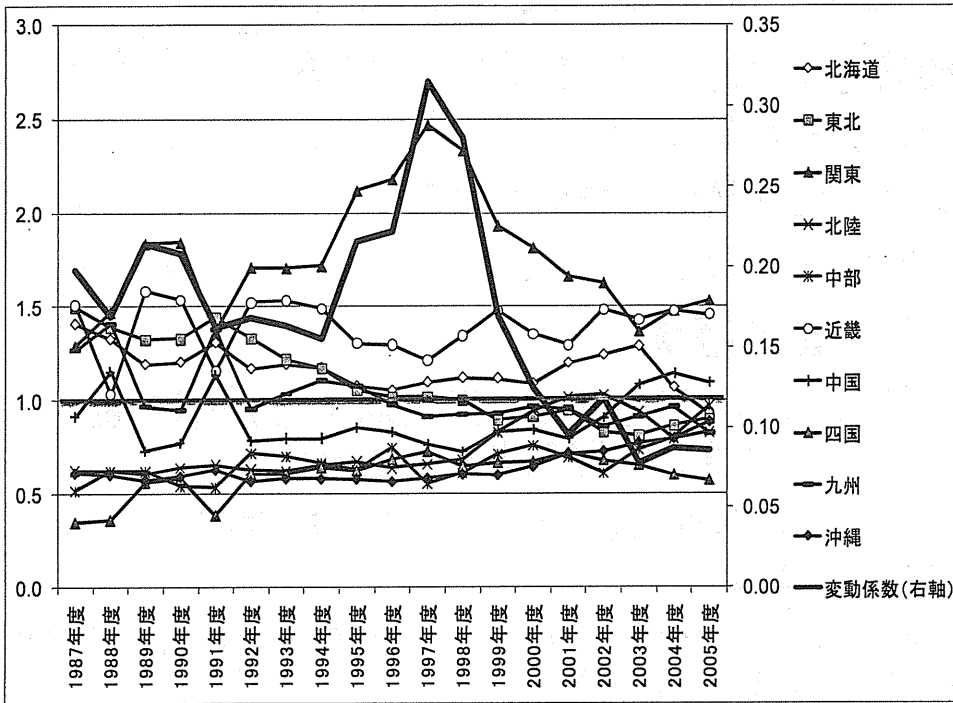
図2-6 港格別の整備費の推移



- 重要港湾と特定重要港湾の配分は、大きく変動していない
 - 特定重要港湾への整備費のシフトはみられない
- 特別会計の決算データとの比較から
 - 1990年以降の経済対策によって、当初予算を大きく上回る補正予算が組まれたことがわかる

26

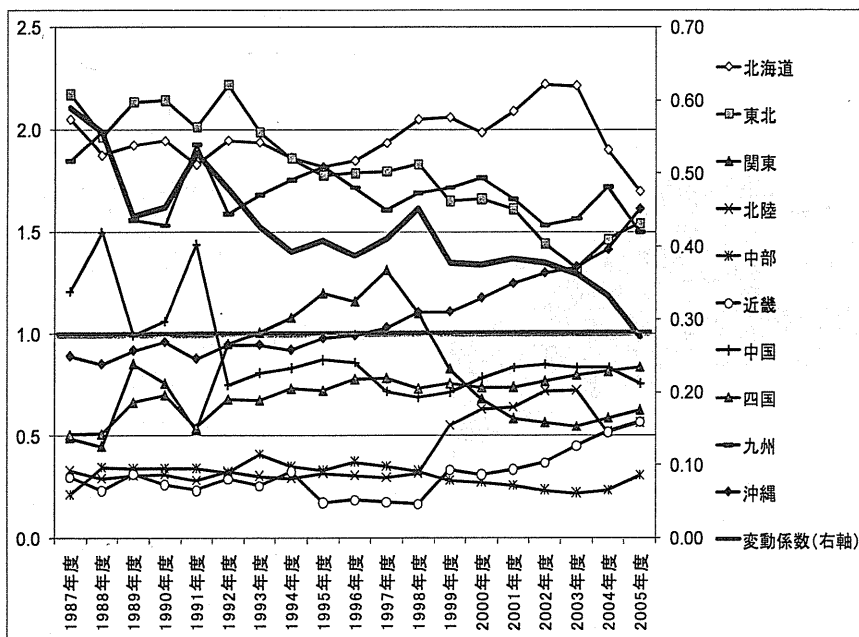
図2-7 地域別の港湾における 整備集中度の推移



- その地域の整備集中度＝当該地域の港湾整備費／港湾整備費の全国平均
 - － 集中度が1を超えれば平均よりも整備が集中
- 関東と近畿で大きな集中度(その他の地域は逆)
 - － 関東は変動が大きい
- 集中度の変動係数は低下傾向

27

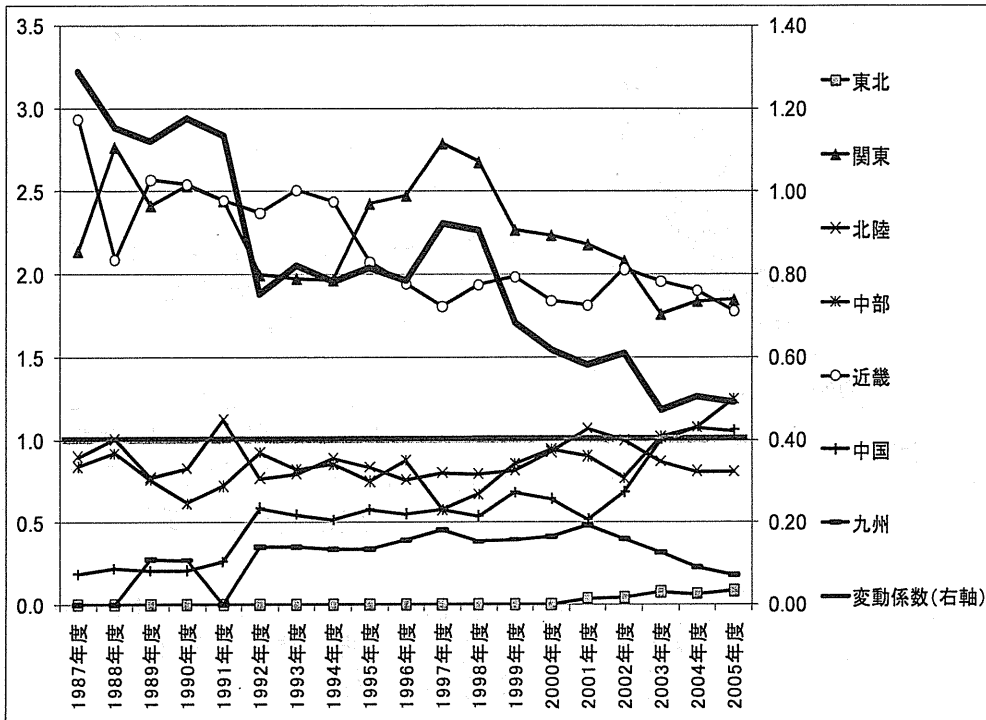
図2-8 地域別の重要港湾における 整備集中度の推移



- 重要港湾の整備集中度
- 北海道、東北、九州が大きな集中度
- 変動係数は低下傾向

28

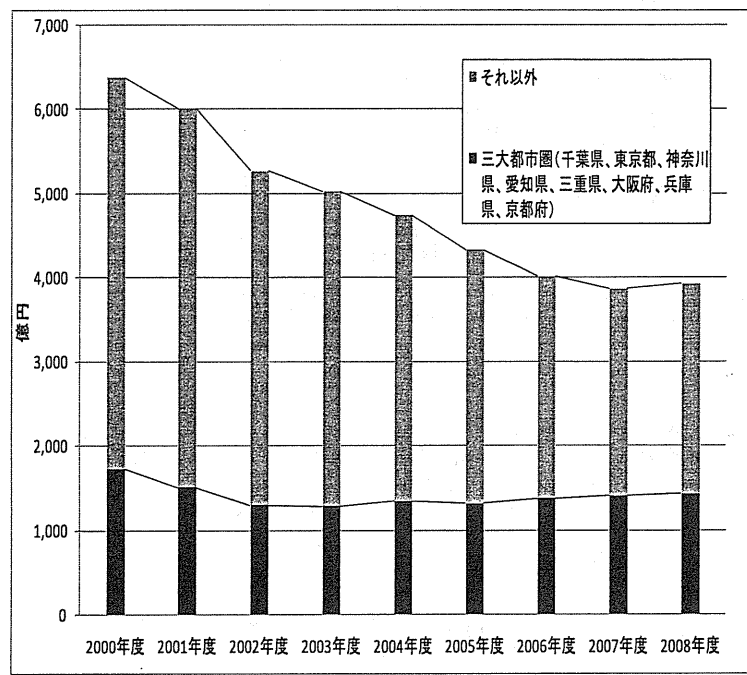
図2-9 地域別の特定重要港湾における整備集中度の推移



- 特定重要港湾の整備集中度
- 関東と近畿で大きいが低下傾向
- 変動係数は低下傾向
- 結果的に、都市圏の港湾への整備は集中していないのではないか？

29

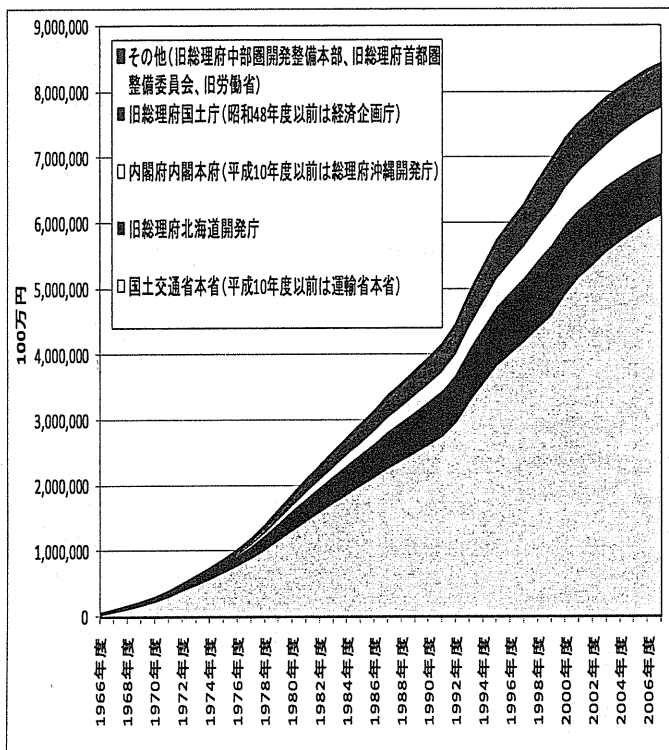
図2-11 三大都市圏とそれ以外の港湾整備費の配分



- 2006年以降、近年の港湾整備費(当初予算)
 - 「三大首都圏」と「それ以外」への配分の推移
- 「それ以外」の港湾整備費は低下傾向
- 「三大都市圏」の港湾整備費は微増
 - 「それ以外」が減っているため全体のシェアとしては増加
 - 「三大都市圏」の港湾整備はそれほど大きくなっていない
 - スーパー中枢港湾の指定は成功したのか？

30

図2-12 港湾整備による建設国債残高の推移



- 港湾は、将来世代への便益をもたらすため、将来負担とともに、整備されている。
- その価値、効果把握とともに、その額を知ることも重要。
- 決算データにより、港湾整備特別会計による港湾整備に費やされた建設国債の残高を推計
 - 当期末の建設国債残高 = 「一般会計より受入」 + 前期末の建設国債残高 - (1.6% × 前期末の建設国債残高)
- 港湾整備特別会計は8兆円を超える潜在的な建設国債残高に依存
- 道州制などにより、港湾の権限移譲を考える際、債務処理をどうするのか論点になる

31

第2章 まとめ

- 国の港湾整備に関する特別会計の財政構造
 - 特別会計の財源は国の一般会計に多くを依存
 - 港湾整備費も経済対策に大きく連動
 - 特に地方自治体への補助事業費にその傾向が大きい
 - 港湾別の整備費の情報はほとんど開示されず
 - 財政の透明性や財政民主主義の観点から改善必要
- 港湾整備の動向
 - 重要港湾と特定重要港湾への整備費の配分は大きく変動せず、特定重要港湾へのシフトができていない
 - スーパー中枢港湾への整備シフトも大きくない
- 港湾整備の特別会計は国債8兆円を抱える
 - 借金に見合う価値がある効率的な整備が必要

32

第5章 港湾管理における規模 の経済性

— 港湾管理者財政データによる実証分 析 —

33

研究の概要

(目的) 港湾管理において規模の経済性が働いているのか否かを明らかにする。

(特徴) 港湾管理者財政データを利用して、管理コストの分析を行った点。

(方法) 貨物1単位当たりの港湾管理コストを被説明変数として、回帰分析を行う。

34

港湾管理者財政データの概要

35

表5-2 総収入に占める各収入の比率
(平成10年度～18年度の平均)

	港湾収入比率	独自財 源比率	移転収入比率			一般財 源比率	公債 比率
			国庫 支出金	他団体 支出金	計		
主要8港	27.3%	28.0%	7.4%	1.4%	29.4%	6.9%	29.4%
特定重要港湾	24.0%	24.1%	9.8%	3.0%	29.3%	31.0%	29.3%
重要港湾	11.1%	11.8%	17.6%	3.2%	27.2%	38.6%	27.2%
全体	13.5%	14.2%	16.2%	3.1%	27.5%	35.8%	27.5%

出典：港湾管理者財政収支状況調査報告書より筆者計算・作成。

36

表5-3 施設整備費以外の支出に占める各支出の比率
(平成10年度～18年度の平均)

	管理費 比率	公債償還費 比率	人件費 比率	人件費/ 管理費 比率
主要8港	36.4%	58.8%	12.8%	34.9%
特定重要港湾	31.2%	68.8%	11.0%	36.2%
重要港湾	28.6%	71.2%	11.7%	42.9%
全体	29.4%	70.1%	11.7%	41.7%

出典：港湾管理者財政収支状況調査報告書より筆者計算・作成。

37

表5-4 施設整備費の比率
(平成10年度～18年度の平均)

	基本施設 整備費	運営施設 整備費	環境整備 保全施設 整備費
主要8港	51.7%	21.0%	27.3%
特定重要港湾	62.7%	19.9%	17.4%
重要港湾	73.3%	13.8%	12.9%
全体	70.8%	14.9%	14.3%

出典：港湾管理者財政収支状況調査報告書より筆者計算・作成。

38

表5-5 施設整備を除いた収支比率
(平成10年度～18年度の平均)

	港湾収入/ (総支出－施設整備費)	独自財源/ (総支出－施設整備費)	港湾収入/ (総支出－施設整備費－公債償還費)	独自財源/ (総支出－施設整備費－公債償還費)
主要8港	46.9%	48.1%	119.5%	121.8%
特定重要港湾	43.7%	43.9%	141.5%	142.3%
重要港湾	23.7%	25.7%	91.4%	97.7%
全体	27.3%	29.1%	98.6%	104.0%

出典：港湾管理者財政収支状況調査報告書より筆者計算・作成。

39

規模の経済性に関する実証分析

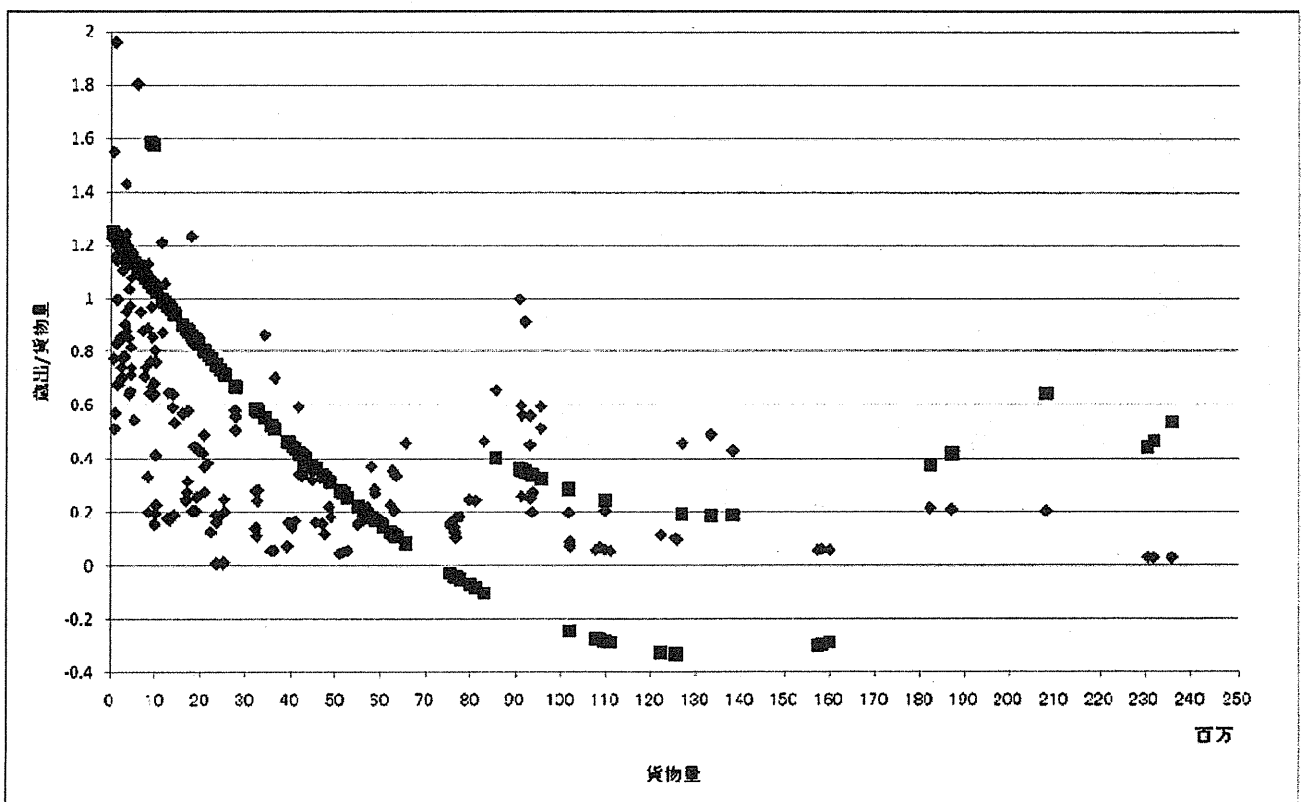
検証すべき点

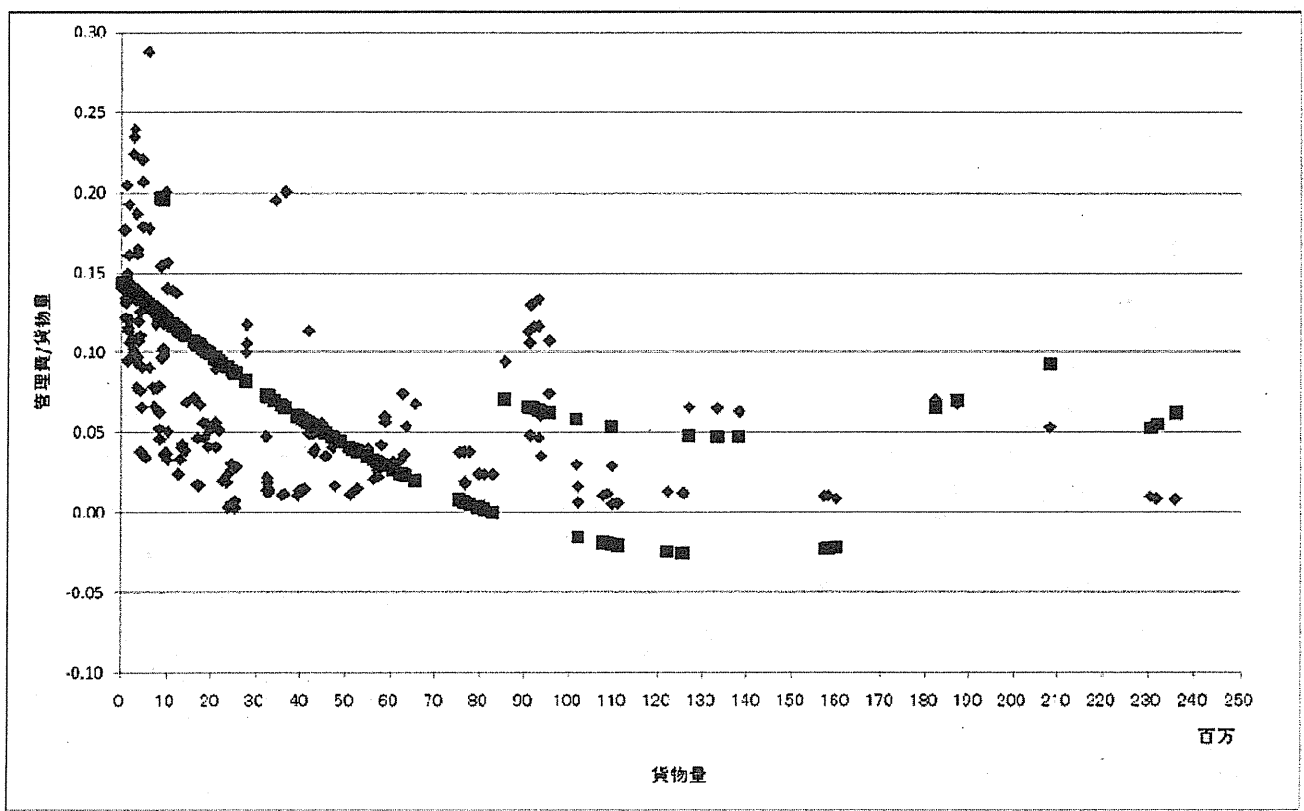
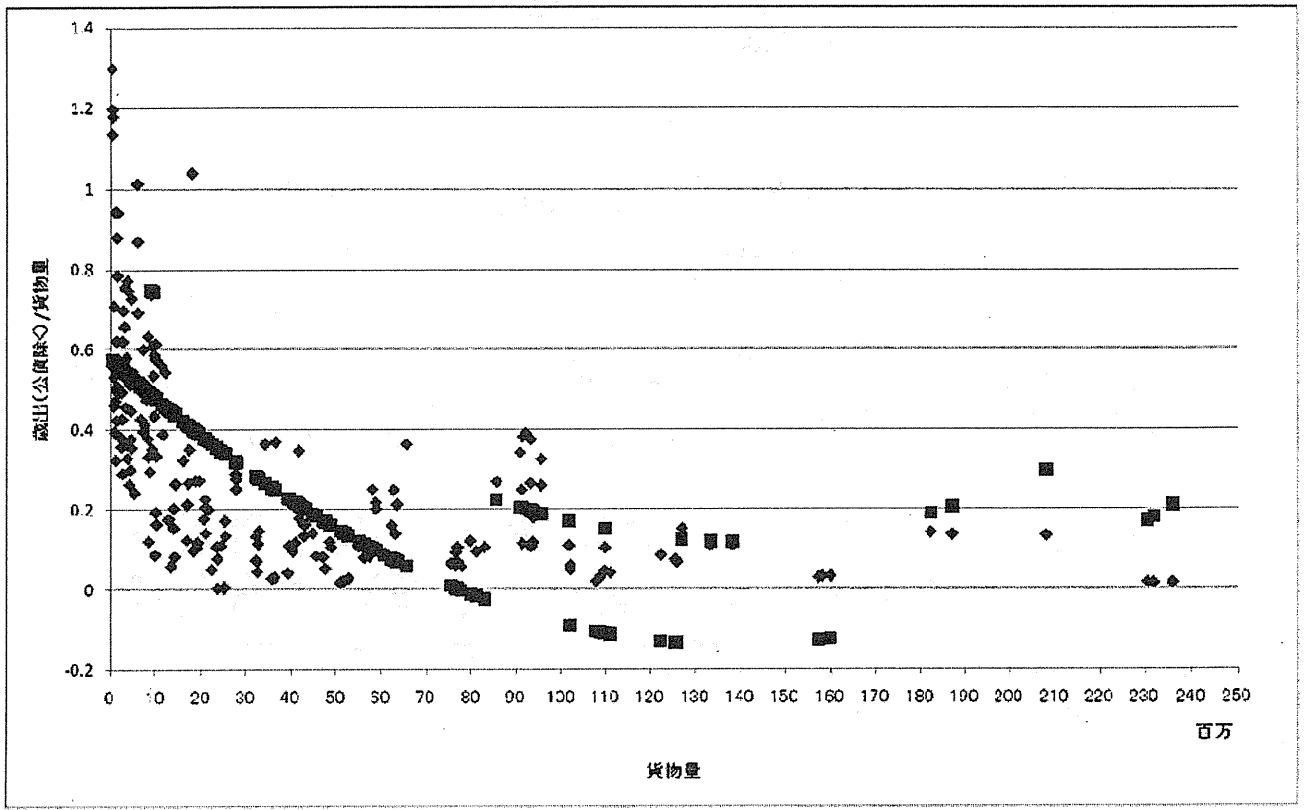
港湾管理に規模の経済が働いているのかに関して、以下の点を検証する。

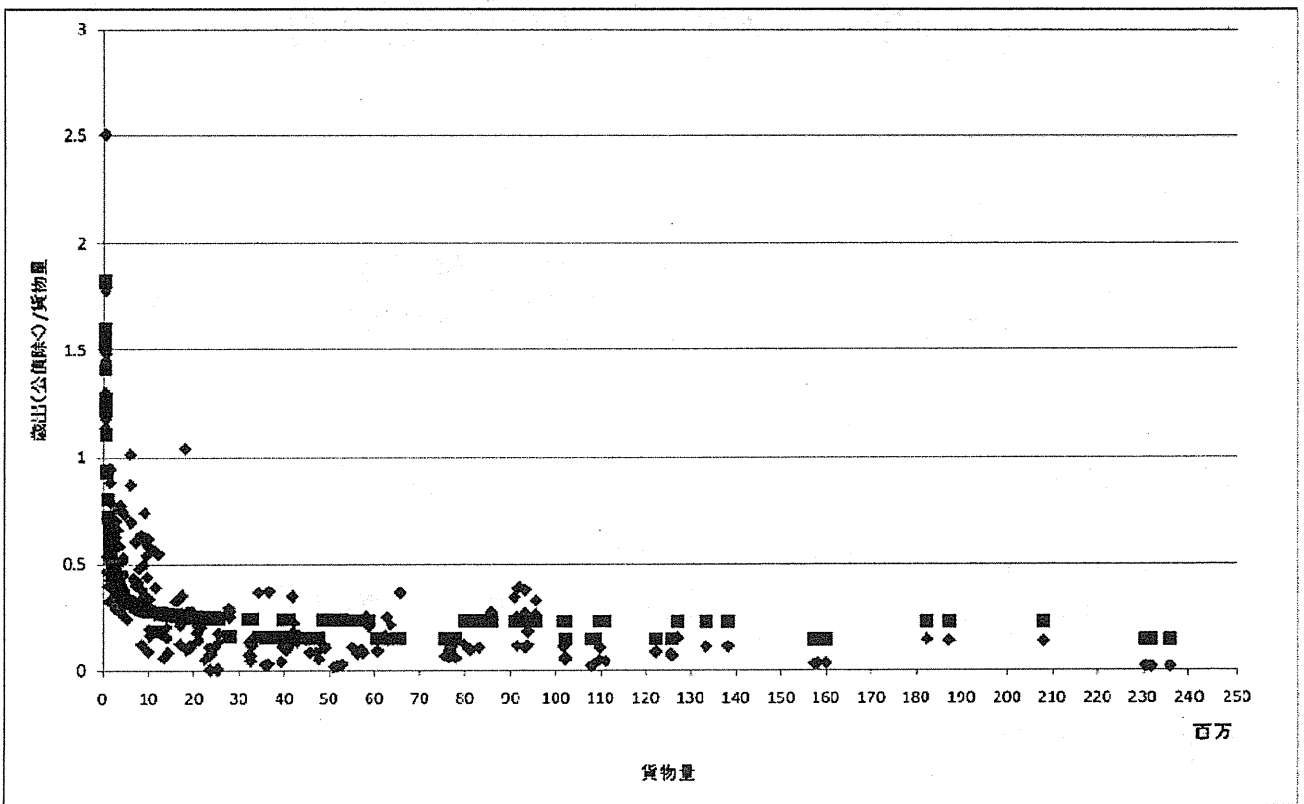
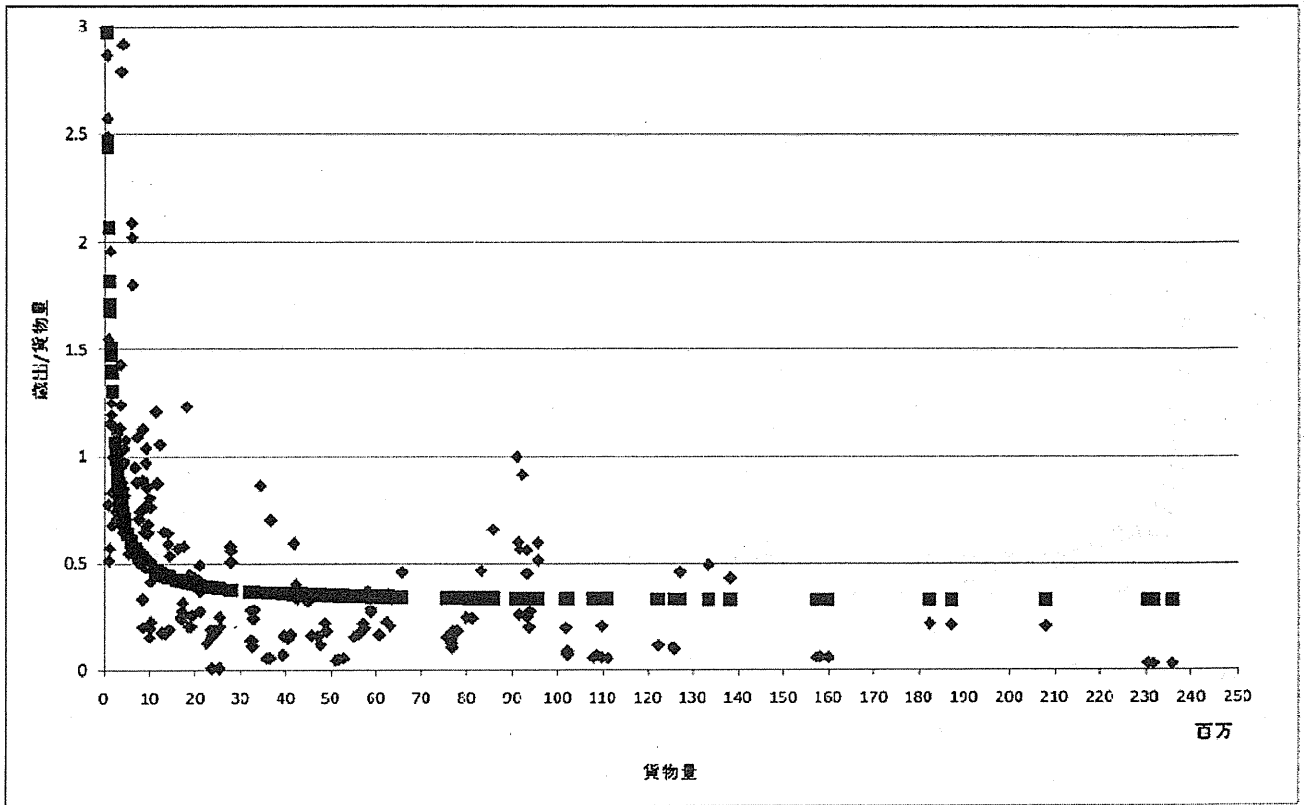
A) 貨物量1単位当たりの港湾コストは、管理する港湾の貨物量が大きいかほど低下するのか？

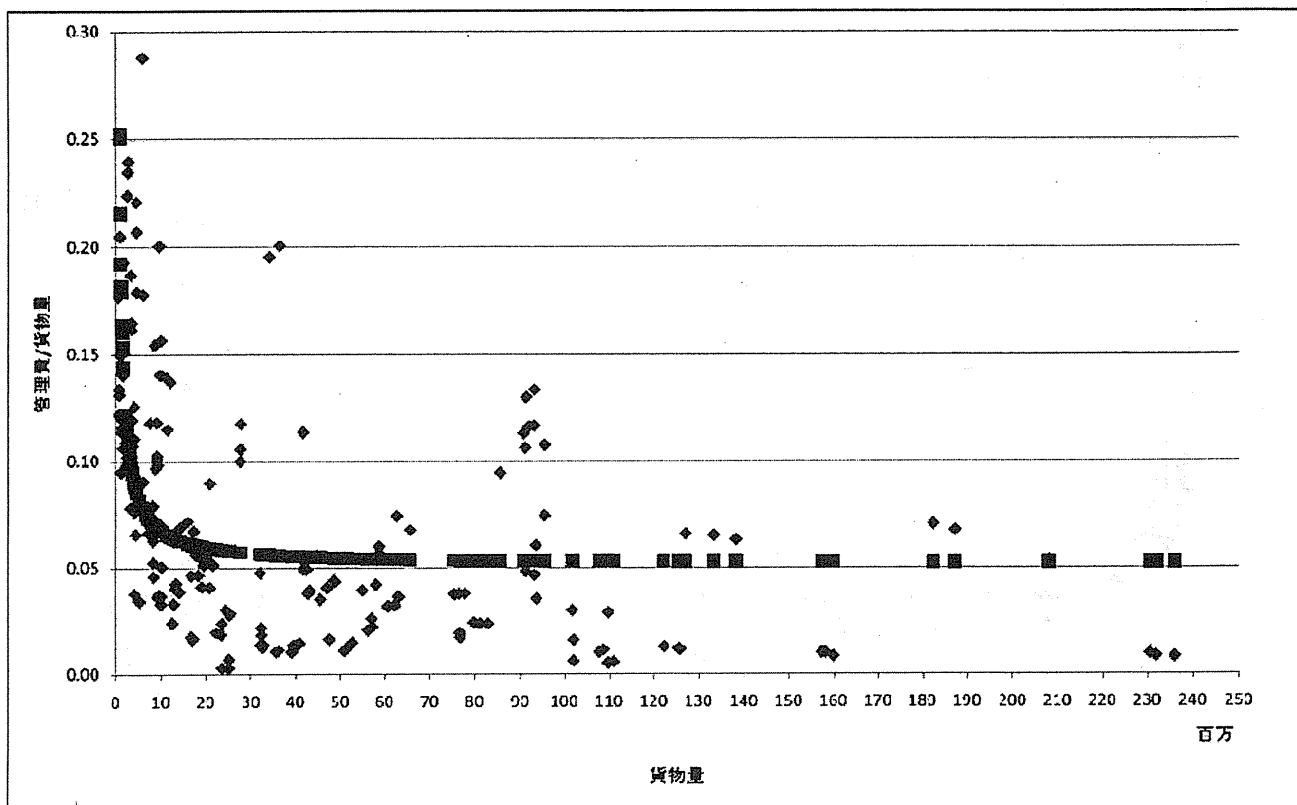
B) 貨物量1単位当たりの港湾コストは、管理する港湾の貨物量が同じであれば、管理する港湾数が少ないほど(一つの港湾の貨物量が大きいかほど)低下するのか？

41









回帰分析の説明変数

【説明変数】

- ①規模に関する要因 … 貨物量、港湾数
- ②制度要因 … 主要8港、特定重要港湾ダミー変数
- ③年度要因 … 16年度、17年度ダミー変数

【被説明変数】

貨物量1単位当たりの港湾コスト
 (総支出/貨物量、総支出(公債費除く)/貨物量、
 管理費/貨物量、)

【被説明変数】

ここでは2次関数を提示

表5-13 推計結果(その1)

	総支出/貨物量	
貨物量	-2.5E-8 *** (0.000)	-2.4E-8 *** (0.000)
貨物量 ²	9.1E-17 *** (0.000)	8.7E-17 *** (0.000)
港湾数	0.009 (0.879)	
主要8港ダミー	0.623 ** (0.024)	0.529 ** (0.011)
特定重要港湾ダミー	0.117 (0.522)	
平成16年度ダミー	0.004 (0.976)	
平成17年度ダミー	-0.002 (0.992)	
定数項	1.244 *** (0.000)	1.257 *** (0.000)
R^2	0.2494	0.2478
Adjusted R^2	0.2226	0.2365
観測値数	204	204

49

表5-13 推計結果(その2)

	総支出(公債費除く)/貨物量	
貨物量	-1.2E-8 *** (0.000)	-1.0E-8 *** (0.000)
貨物量 ²	4.2E-17 *** (0.000)	3.7E-17 *** (0.000)
港湾数	0.022 (0.270)	
主要8港ダミー	0.351 *** (0.000)	0.260 *** (0.000)
特定重要港湾ダミー	0.075 (0.220)	
平成16年度ダミー	0.043 (0.376)	
平成17年度ダミー	-0.007 (0.886)	
定数項	0.535 *** (0.000)	0.578 *** (0.000)
R^2	0.3740	0.3626
Adjusted R^2	0.3516	0.3531
観測値数	204	204

50

表5-13 推計結果(その3)

	管理費/貨物量	
貨物量	-2.6E-9 *** (0.000)	-2.5E-9 *** (0.000)
貨物量 ²	9.2E-18 *** (0.000)	9.1E-18 *** (0.000)
港湾数	-0.006 (0.279)	
主要8港ダミー	0.078 *** (0.000)	0.073 *** (0.001)
特定重要港湾ダミー	0.024 (0.188)	
平成16年度ダミー	0.008 (0.585)	
平成17年度ダミー	-0.004 (0.784)	
定数項	0.152 *** (0.000)	0.145 *** (0.000)
R^2	0.2794	0.2636
Adjusted R^2	0.2536	0.2525
観測値数	204	204

51

表5-14 港湾数が2以上の港湾管理者を対象とした推計結果(その1)

	総支出/貨物量	
貨物量	-1.7E-8 *** (0.000)	-1.5E-8 *** (0.000)
貨物量 ²	5.6E-17 *** (0.000)	5.3E-17 *** (0.000)
港湾数	0.127 *** (0.000)	0.113 *** (0.001)
特定重要港湾ダミー	0.105 (0.180)	
平成16年度ダミー	-0.011 (0.874)	
平成17年度ダミー	-0.014 (0.839)	
定数項	0.576 *** (0.000)	0.598 *** (0.000)
R^2	0.5931	0.5839
Adjusted R^2	0.5637	0.5694
観測値数	90	90

52

表5-14 港湾数が2以上の港湾管理者を
対象とした推計結果(その2)

	総支出(公債費除く)/貨物量	
貨物量	-8.2E-9 *** (0.000)	-7.8E-9 *** (0.000)
貨物量 ²	2.8E-17 *** (0.000)	2.7E-17 *** (0.000)
港湾数	0.046 ** (0.021)	0.041 ** (0.027)
特定重要港湾ダミー	0.035 (0.180)	
平成16年度ダミー	-0.017 (0.874)	
平成17年度ダミー	-0.034 (0.839)	
定数項	0.379 *** (0.000)	0.373 *** (0.000)
R^2	0.5316	0.5244
Adjusted R^2	0.4977	0.5078
観測値数	90	90

53

表5-14 港湾数が2以上の港湾管理者を
対象とした推計結果(その3)

	管理費/貨物量	
貨物量	-1.6E-9 *** (0.000)	-1.6E-9 *** (0.000)
貨物量 ²	4.9E-18 *** (0.000)	4.9E-18 *** (0.000)
港湾数	0.010 ** (0.013)	0.010 ** (0.012)
特定重要港湾ダミー	0.027 *** (0.006)	0.027 *** (0.006)
平成16年度ダミー	-0.004 (0.874)	
平成17年度ダミー	-0.005 (0.839)	
定数項	0.065 *** (0.000)	0.062 *** (0.000)
R^2	0.4371	0.4347
Adjusted R^2	0.3965	0.4081
観測値数	90	90

54

本章のまとめと政策提言

港湾管理においては規模の経済が働いていることが確認された。

そのため、規模の小さい港湾については単独で管理するのではなく、周辺の港湾と一緒に管理する方が管理コストは低下すると考えられる。

今後は道州制の導入などの際に、より広域の連携を進めることが望まれる。

55

本研究の総まとめ：背景

- 整備面での「選択と集中」の必要性
- 運営面においても、効率的で効果的な運営の必要性
- =>「今後推進すべき産業の国際競争力強化等のための具体的施策」として、整備と運営の両面から、「スーパー中枢港湾と地域の港湾との適切な役割分担」が重要であるとし、わが国港湾の広域的な連携の強化、国と地方の協働のあり方を明確にすることが重要
- (1)スーパー中枢港湾と地域の港湾との適切な役割分担を踏まえた国の港湾整備のあり方の検証の必要性和、(2)すでに整備された港湾の広域化・(国・地方・民の)連携を通じた港湾運営のあり方の検証の必要性が見えてくる。
- しかしながら、これまでの研究では、これらの視点に関しては、データによる検証がなされていなかった。

56

新しい研究

- 新しい研究として以下の4つの研究を行った。
- (第2章): これまでの港湾整備の財政資金配分を初めて明らかにしていた。
- (第3章): 規制の実態を整理し、効率的運営に向けた障害を明示した。
- (第4章): リードタイムデータを効率化指標として初めて用いて、効率的な港湾運営に向けた施策の効果を、明らかにした。
- (第5章): 港湾の財政データを初めて用いて、港湾コストの構造を明らかにした。

57

研究の結果わかったこと

- (第2章): これまで均衡ある国土の発展主義で港湾整備がなされてきた。また、近年は、都市に配分がなされてきている。その一方で、整備には、これまで8兆円ほどの借金がなされてきており、道州制を導入する場合には、その借金の国と地方の配分も問題になろう。今後の整備に向けては、より一層の透明性が必要である。
- (第3章): 特区でさまざまな取り組みがなされたものの、効果は限定的である。国際的な流れに追随していくためには、国内特有の慣習の改革が必要となろう。
- (第4章): 港湾運営効率化の取り組みはリードタイムなど港湾運営の効率化に寄与していることが明らかとなった。
- (第5章): 港湾のコスト構造から、港湾連携がコスト効率化に効果的であることが明らかとなった。

58

提言と今後の視点の提供

- 本稿の研究から、より透明性のある効果的な整備とともに、日本特有の慣習などの改革を進めながら、より一層の港湾運営の効率化を進めるべきであることがわかる。また、外部性がある港湾間の連携が効果的であることが、港湾コストの構造分析から明らかとなった。
- 公共政策評価、財政評価の視点から、これまで使われていなかった新しいデータを発掘し、これまでの港湾整備、港湾運営にかかわる政策評価に加え、今後の政策のあり方に関する港湾コスト構造の解明など、今後の港湾政策のあり方を考える上で、いくつかの重要な視点を提示した。今後の研究の発展に寄与。

ヤードスティック競争の効果と限界：効率性 促進と情報獲得の両立不可能性*

藤本正樹[†]

平成 21 年 10 月 30 日

1 序

評価者が被評価者の成果（あるいは生産性）を評価する方法は、大きく分けると二種類ある。¹一つ目は絶対評価であり、もう一つは相対評価である。絶対評価では、被評価者の成し遂げた成果の水準のみを対象として評価を行う。それに対して、相対評価では、その被評価者自身の成果だけではなく他の被評価者（同僚達）の成果も用いて、それらの成果の関係も含め考慮しつつ評価が行われるという違いがある。

相対評価というものの定義には、二つの側面が含まれている。一つ目は、利用する情報の範囲に関するもので、ある被評価者の成果を評価するときにも、彼の成果だけではなく他の同僚達の成果という情報までも利用する点である。²以下では、この側面については、「情報獲得」という言葉を使う。なぜなら、他の同僚の成果を情報として用いるのには、特定の被評価者の成果について評価に有用な情報を獲得するためという面があるからである。具体的には、その被評価者の成果が優れているのかどうかはその絶対的水準だけ

*本稿の第 4.2 節の「効率性促進効果」に示された諸結果は、2007 年日本経済学会秋季大会（日本大学）での報告論文 Fujimoto (2007) と討論者のコメントへのリプライ（*N* 企業のケースへの拡張）で発表されたものである。また、そのリプライでの結果は Fujimoto (2006) にまとめられている。報告時の討論者であった神部伸輔教授（学習院大学）のコメントに感謝申し上げる。ただし、残り得る誤りは筆者自身のものである。

[†]近畿大学経済学部経済学科

¹ここでいう「成果」とは、両者の契約が締結された後に被評価者（エージェント）が選択する行動の結果をいう。この成果が選択された行動だけでなく確率的な外生的要因にも左右されるときには、観察された成果の水準から選択された行動の水準が必ずしも特定できるわけではない。このときの問題を「隠された行動の問題（モラル・ハザード）」という。他方で、「生産性」とは契約が締結される前に被評価者（エージェント）が保有している質的な私的情報であり、これは「隠された情報（アドバース・セレクション）」へつながる。ここで考える規制の問題は、生産性が企業の私的情報であるために最適な成果が実現されないという「隠れた情報によるモラルハザード」といわれる。

²相対評価を、このように利用する情報の範囲という面から捉える分析は Holmström (1982) に始まる。その論文では、利用する情報の範囲を決定するための指針を与える結果「十分統計量定理」が示され、相対評価についての分析が行われた。これらの結果については、伊藤 (2003) の第 6.2 節などを参照のこと。

からは判断できない場合にでも、他の同僚の成果を基準として比較することで判断できる場合がある。また、被評価者が申告する情報についても、他の同僚が申告する情報と照合することにより始めてその真偽についての判断が下せることもあるなどである。

もう一つの側面は、被評価者間の競争を促進することによって効率化（より高い成果）を実現しようとする「効率性促進」の面である。具体的には、どの被評価者の評価にもその他の同僚達の成果を基準とした比較により優劣をつけて、その優劣に基づいて評価や報酬に差をつけることによって被評価者達の間での競争を促進し、彼等をより高い成果へと駆り立てていくという効果が考えられる。

本稿では、相対評価の方法の一つである「ヤードスティック競争」について、その「効率性促進」面と「情報獲得」面から検討し、その効果と限界について明らかにしていく。先行研究では、これら二つの面は、それぞれにやや異なった構造のモデルによって別々に分析されている。その違いを明らかにするために、分析されている状況の描写を行う。

1. 経済には N の地域があり、各地域には独占企業 i ($i = 1, \dots, N$) がある。それぞれの独占企業はこれまで θ_i の単位費用（限界費用）で財（またはサービス）を生産し市場に供給している。各地域にある市場 i では、財の価格が p_i であるときに需要が $Q(p_i)$ だけある。
2. 規制当局は、各独占企業に生産費用削減の努力をさせるために、費用削減にかかる費用を補填するべく補助金 T_i を支払う申し出を行う。この費用削減は、現状の単位費用 θ_i から費用削減のために行われた努力 e_i の分だけの成果をあげる。つまり、企業の事後の単位費用は現状の費用から努力分を差引いた水準となる： $c_i = \theta_i - e_i$ 。また、そのときの費用削減の努力には $\Psi(e_i)$ だけの費用がかかる。
3. 最終的に、事後の費用 c_i が規制当局に観察され、補助金 T_i が支払われる。

このような状況について、それぞれの分析に用いられるモデルの違いは以下の通りである。「効率性促進効果」を対象とする Shleifer (1985) による分析では、上記の第2段階で、規制当局は独占企業に対して費用 c_i ($i = 1, \dots, N$) を申告させ、それらの申告に基づいて各独占企業がそれぞれ市場で財を供給できる価格の上限（プライス・キャップ） p_i を決定する。同時に、各独占企業に対して費用削減にかかった費用額 $\Psi(e_i)$ を申告するように求め、補助金額の T_i ($i = 1, \dots, N$) を決定する。各独占企業は、プライス・キャップと補助金額を所与として利潤を最大化する費用を選択するため、事後の費用が観察可能でなくても、必ず申告された費用を実現する。

他方で、「情報獲得」を分析している Laffont and Tirole (1986, 1993) に代表される一連の研究では、現状の費用（生産性パラメータと言われる） θ_i は

規制当局には観察されない独占企業の私的情報であるという仮定（隠された情報の仮定）が重要となっている。このとき、事後の費用 c_i が観察されたとしても費用削減努力 $e_i = \theta_i - c_i$ についての正確な情報は得られない。よって、そのままでは費用削減の努力にかかる費用 $\Psi(e_i)$ に対する補助金の額 T_i も決められない。そこで、規制当局は独占企業に生産性 θ_i についての情報を申告させ、その申告に応じた事後の費用の目標値と補助金額の組 (c_i, T_i) を決定して提示する。

本稿で示される結論は、「効率性促進効果」と「情報獲得効果」は原則的には両立しないということである。このことがヤードステイク競争に見られる限界となるだろう。そうは言っても、「効率性促進効果」について得られる諸結果が、後者の分析の前提となる「企業が私的情報を持つ」場合にも成立する可能性が完全に否定されているわけでもない。また、一方の効果のみを目的とした分析では目的とした方の効果は達成できることは示されているため、複数の目的を同時に実現するための最適なポリシー・ミックスを見つけ出すという可能性もあるだろう。

2 モデル

ここでは、Shleifer (1985) によるものを基本モデルとして用いる。経済には、人口や住民の購買力等において同等の $N \geq 2$ の地域があり、各地域には同質的な独占企業 i ($i = 1, \dots, N$) がある。その独占企業はこれまで θ_i の単位費用（限界費用）で財（またはサービス）を生産し地域の市場に対して供給している。各地域にある市場 i では、財の価格が p_i であるときに需要が $Q(p_i)$ だけある ($Q' < 0$)。

規制当局は、各独占企業に生産費用削減の努力をさせるため、費用削減にかかる費用を補填するべく補助金 T_i を支払う申し出を行う。この費用削減は、現状の費用 θ_i から費用削減のために行われた努力 e_i の分だけの成果をあげる。つまり、企業の事後の生産費用は $c_i = \theta_i - e_i$ となる。また、そのときの費用削減の努力には $\Psi(e_i)$ だけの費用がかかる。ここで、努力費用関数について、 $\Psi(0) = 0, \Psi' > 0, \Psi'' > 0$ を仮定する。

以上により、各地域独占企業の利潤（収入－費用－努力費用＋補助金）は以下のようなになる：

$$\Pi^i = (p_i - c_i)Q(p_i) - \Psi(\theta_i - c_i) + T_i \quad (1)$$

ここで、先の仮定 $\Psi'' > 0$ により、この利潤は費用 c_i の凹関数となる。

そして、この地域での社会的厚生は消費者余剰と生産者余剰（利潤 (1)）の合計で定義される。

$$W^i = \int_{p_i}^{\infty} Q(x)dx + (p_i - c_i)Q(p_i) - \Psi(\theta_i - c_i) \quad (2)$$

ここで、社会的厚生を最大化についての二階条件を仮定する。

$$-Q'(c) - \Psi''(\theta - c) < 0 \quad (3)$$

すると、制約条件 $\Pi^i \geq 0$ 下の厚生最大化問題の一階条件は以下ようになる：

$$p^* = c^*$$

$$T^* = \Psi(\theta - c^*)$$

$$\Psi'(\theta - c^*) = Q(p^*)$$

これらの式と式 (1) により、社会的最適のときの利潤はゼロであることが分かる。

ここではさらに、独占企業への補助金について、その財源についても考えておく必要がある。つまり、資金調達の方法によっては追加的なコスト（調達コスト）がかかるからである。例えば、その資金を何らかの財に対する課税によって調達するとすれば、課税される財の市場において資源配分上の歪みに起因する厚生損失（死荷重）が発生することになる。そのような追加的なコスト（シャドー・プライス）が正 $\lambda > 0$ であるのならば、1 円の公的資金の調達にはそれよりも多い $(1 + \lambda)$ 円の負担が必要となる。もしもその負担をその地域の消費者達が行うのならば、調達コストも含めた総負担分が社会的厚生に含められる必要がある。その場合、消費者余剰は

$$CS^i = \int_{p_i}^{\infty} Q(x) dx - (1 + \lambda)T_i$$

となる。よって、社会的厚生を計算上で消費者の負担 $(1 + \lambda)T_i$ と生産者の受ける補助金 T_i は完全には相殺されず、補助金の増加は社会的厚生を厳密に引き下げることになる。³

一方、公的資金のシャドー・プライスがゼロ $\lambda = 0$ ならば、第 2 段階での独占企業の申告で、より多くの補助金を獲得することを目的とした虚偽の申告が行われても、社会的厚生には影響しない。つまり、この場合には、「虚偽の申告の問題」は消費者と独占企業の間で行われる所得移転を通じた利益分配が公正であるかという問題（「分配の公正の問題」）であって、「効率性の問題（社会的厚生を最大化）」ではないのだ。

³Shleifer (1985) では公的資金のシャドー・プライス λ は考慮されておらず、社会的厚生は式 (2) のようになる。よって、補助金の金額は直接的には社会的厚生には影響しない。それに対して、Sobel (1999) は、ヤードスティック競争が社会的厚生を改善するのは $\lambda > 0$ の場合に限られることを示した。この公的資金のシャドー・プライスは Laffont and Tirole (1986) によって導入されたが、さらに Laffont and Tirole (1993, p.38) は、課税の限界超過負担 (MEB) を計算した Ballard, Shoven, and Whalley (1985) に言及し、米国における公的資金のシャドー・プライスが $\lambda = 0.3$ であるとした。

3 効率性促進と情報獲得の方向性の違い：基本等式

ここで、効率性促進効果を分析する方向性と情報獲得効果を分析する方向性の分かれ目を端的に示す、ヤードスティック競争を考えるに当たって基本となる等式を導出する。次節に示されるプライス・キャップ p_i のもとで独占企業の利潤を合計すると、

$$\sum_{i=1}^N \Pi^i = \sum_{i>j} \left(\frac{c_i - c_j}{N-1} \right) \left[Q \left(\frac{c_i + C_{-ij}}{N-1} \right) - Q \left(\frac{c_j + C_{-ij}}{N-1} \right) \right] + \sum_{i=1}^N U^i. \quad (4)$$

というふうに2つの項に分けられる。ここで、第1項の和で $C_{-ij} = \sum_{k \neq i, j} c_k$ と、第2項で $U^i = T_i - \Psi(\theta_i - c_i)$ という表現を用いている。ここで得られた基本等式こそが、全 N 企業達が獲得可能な利潤に対しての制約を与えているのである。

ここで、次節に示されるヤードスティック規制での補助金の決定式：

$$T_i = \frac{1}{N-1} \sum_{j \neq i} \Psi(\theta_j - c_j)$$

と等式：

$$\frac{1}{N-1} \sum_{i=1}^N \sum_{j \neq i} \Psi(\theta_j - c_j) = \sum_{i=1}^N \Psi(\theta_i - c_i)$$

を用いれば、

$$\sum_{i=1}^N U^i = \sum_{i=1}^N [T_i - \Psi(\theta_i - c_i)] = 0$$

を得る。よって、全独占企業が努力費用 Ψ について正直な申告を行なったとすれば、式(4)の第2項はゼロとなり、第1項の各独占企業が決定する費用の項だけを考えれば良いことになる。実際、Shleifer (1985) では、ヤードスティック競争の「効率性促進効果」が分析の対象となっており、「虚偽の申告が行われない」ことが始めから仮定されているので第2項はなくなる。このときには、需要の法則により第1項が非正 (≤ 0) となり、よって独占企業の利潤の和は非正となる。この点が、効率性促進効果を考えるのにおいて最も重要なポイントである。しかしながら、Shleifer (1985) ではこの等式はまだ用いらておらず、そのためか、 N 企業ゲームのナッシュ均衡と社会的最適 (ファースト・ベスト) の一致が示されているのに止まっている。

次節に示される Fujimoto (2007) の諸結果にあるように、この等式を用いれば、より広範な状況においてファースト・ベストの実現が示せることになる。そこでの議論のポイントは、通常的需求の法則を仮定すれば上記(4)の第1項は非正 (≤ 0) となり、そして全企業が同じ費用水準を選択したときに最大値0をとることである。よって、もしどれか1企業が単独で他とは異なる費用を選択することによって正の利潤を獲得することが可能であるならば、その逸脱によってその他の企業は全て負の損失を被っていることになる。そ

のために、各企業は、他と同じであり且つどの企業も単独でそれを変更するインセンティブを持たないような費用水準を選択せざるを得なくなる。つまり、全企業が対称ナッシュ均衡となる費用水準を選択することになる。これが(4)式の第1項(プライス・キャップの設定)からくる「効率性促進効果」である。

他方で、「情報獲得効果」の分析での主な関心事は、各独占企業がその生産性パラメータ θ を正直に申告するかどうかである。よって、そこで重要となるのは申告される生産性パラメータとそれに基づいて決定される補助金額が含まれる第2項の方である。そのために、費用の目標値 c_i は、補助金の額 T_i とともにその申告の内容に応じて規制当局が決定し、またその目標の実現を契約によって強制するのである(事後の費用は観察可能である)。この場合には、補助金額は指定される費用水準を所与として正直な申告を行うインセンティブを与えるために、そして、費用水準は正直な申告が行われるという条件の下で社会的厚生を最大とするように決定される。このように情報獲得を目的として費用 c_i と補助金 T_i をともに決定する場合、式(4)の第1項は不必要であり、場合によっては費用水準の決定に際しての追加的な制約条件にもなりうるのだ。

そのためなのか、⁴通常は「規制当局が独占企業の利潤を受け取り、さらに補助金を支給するという会計上の慣習から (By an accounting convention)」ということで、ネットの補助金額：⁵

$$\hat{T}_i = (p_i - c_i)Q(p_i) + T_i$$

が導入され、企業の利潤(1)を利得

$$U^i = \hat{T}_i - \Psi(e_i)$$

で置き換えることで、第1項は考えられなくなる。⁶

以上の議論により、基本等式(4)を通じて両アプローチの違いを見るならば、それぞれが同じモデルの一方の側面(項)だけを見て、もう一方の側面(項)を全く無視するという立場に立っていることが分かる(ただし、どちらの方にも基本等式は明示的には示されていない)。

⁴「情報獲得面」が分析されている論文でも式(4)が示されることは無いため、ここでの議論が意識されているのかも定かではない。

⁵Laffont (2005, p. 42) では、このネットのトランスファーを用いた変形が明示的に説明されている。その他の論文等でも、ネットのトランスファー (a net transfer) という用語は説明なしにはあるが用いられている。

⁶Sobel (1999) では、「利潤 = 純収入 $R(c, \theta) +$ 補助金 T 」と定義されているため、一見すると利潤動機に基づいた「効率性促進効果」が分析されているように思えるかもしれない。しかしながら、純収入 R の数学的性質 ($R' > 0, R'' < 0$) は努力費用 $-\Psi(\theta - c)$ と全く同様であり、また分析の中では、それは生産性の高い企業の得るレントを定義するために用いられている。従って、Sobel (1999) モデルとここでの「情報獲得効果」のモデルの違いは、「同じ費用を実現するのならば、生産性の高い場合の方がより努力費用が小さい」というのを「同じ費用であるのならば、生産性の高い場合の方がより高い純収入が得られる」と言い換えているだけであり、モデルの数学的構造には本質的な違いはない。

それぞれの分析についての詳細は、次節以降で別々に展開していくことに
するが、まずは「効率性促進効果」から始める。

4 ヤードスティック競争の効率性促進効果

4.1 基本的結果

Shleifer (1985) では、公的資金のシャドー・プライスがゼロ $\lambda = 0$ の場合に、
(仮定 1) 規制当局が前節のインセンティブ規制 (スキーム) :

1. (価格ルール) 観察された事後の費用 c_i ($i = 1, \dots, N$) に基づいて、
各独占企業 i がそれぞれ市場で財を供給できる価格の上限 (プライス・
キャップ) p_i をそれ以外の独占企業の平均値に設定する。⁷

$$p_i = \frac{1}{N-1} \sum_{j \neq i} c_j. \quad (5)$$

2. (補助金ルール) 各独占企業に対して費用削減にかかった費用額 $\Psi(e_i)$
を申告するように求め、補助金額 T_i ($i = 1, \dots, N$) を他の独占企業によ
る申告額の平均値に設定する。

$$T_i = \frac{1}{N-1} \sum_{j \neq i} \Psi(e_j). \quad (6)$$

に完全にコミットメントすることができ、そして (仮定 2) 独占企業がこの
コミットメントを信用し虚偽の申告を行わないという二つの仮定の下で、社
会的厚生を最大化 (ファースト・ベスト) がナッシュ均衡で実現されること
を証明した。

しかしながら、Sobel (1999, p.42, Proposition 3.1) によって示されるよう
に、公的資金のシャドー・プライスがゼロ $\lambda = 0$ の場合には、各独占企業を個
別に規制する場合にもファースト・ベストは実現できる。そして後にも確認
されるように、同じ場合には「情報獲得効果」の分析においてもファースト・
ベストは実現できる。よって、(仮定 1) に示したヤードスティック規制の
利用が正当化されるためには、ファースト・ベストがナッシュ均衡として実
現可能である以上のより強い結果が必要となるだろう。

⁷満田、松崎、室田 (2002, p.92) では、インセンティブ規制の方法の例を 2 つ挙げているが、
Shleifer (1985) によるこの価格ルールはそれらを合わせたものである。つまり、ヤードスティック
方式「設備投資や人件費等の費用項目ごとに類似事業者の平均値等に基づき「標準原価」を算
定し、標準よりコストが高いともうからず、低いと利益がでるようにする」の太線部分とプライ
ス・キャップ方式「前年の料金に物価上昇率と生産性向上率を加味して料金上限を設定し、上
限以下なら合理化努力で得る利潤は自由に処分できる方式」の太線部分を合わせた料金規制がこ
こでの価格ルールである。

4.2 さらに結果：ファーストベストの頑健性

そこで、Fujimoto (2007) は、同じ二つの仮定の下で、以下の問題に解答を与えることで、ファースト・ベストはより広範な状況においても実現されることを証明した。

1. 独占企業が 2 社の場合に、一方が他方の実現した費用を観察した後に費用を決定するとした場合、そのことが実現される結果に影響を与えるか?⁸
2. 独占企業間の共謀が可能である場合に、そのことが実現される結果に影響を与えるか?
3. ヤードスティック規制が長期間継続して行われており、その間 N 社の同じ独占企業が生産を行っているとする。このとき、独占企業間の長期的関係によってそれらの間に共謀が成立することはあるか?⁹

結論から言えば、上記の 3 問題への解答はすべて「ノー」である。つまり、ファーストベストの結果は、このぐらゐの状況の変化に対しては頑健であるのだ。これらのうち、2 番目の結果は第 3 節の基本等式の議論から成立する。よって、以下では 1 番目と 3 番目の結果をフォーマルに示して証明する。ここでは、全ての独占企業は対称的であると仮定する。つまり、任意の i について $\theta_i = \theta$ となる。

先ず、1 番目の結果から示す。

命題 対称ナッシュ均衡点はシュタッケルベルグ均衡点と一致する。

証明 一般性を失うことなく、企業 j を先導者（リーダー）、そして企業 i を追従者（フォロアー）とする。ここで、 $c_i^*(c_j)$ を企業 i の企業 j への最適反応とする。つまり、これは

$$c_i^*(c_j) = \arg \max_{c_i \in [0, \theta]} (c_j - c_i)Q(c_j) - \Psi(\theta - c_i) + T_i \quad (7)$$

と定義されている。これについては、第 2 節の社会的厚生最大化の二階条件 (3) を仮定していることより、

$$0 < \frac{dc_i^*}{dc_j} = -\frac{Q'(c_j)}{\Psi''(\theta - c_i)} < 1 \quad (8)$$

を得る。

ここで、2 企業の場合の価格ルール (5) $p_j = c_i$ 、補助金ルール (6) $T_j = \Psi(\theta - c_i)$ とこの最適反応関数 $c_i^*(c_j)$ を代入すると、企業 j （リーダー）の

⁸ 良く知られるように、クールノー複占（数量競争）の場合では、意思決定のタイミングが同時手番から逐次手番へと変わること、均衡において実現される結果は先手に有利な方へ変わる。例えば、井堀 (2004) の第 11.6 節などを参照されたい。

⁹ 良く知られているように、四人のジレンマにおいては一回限りのプレイではプレイヤー間の協力は成立しない。しかしながら、そのゲームが同じプレイヤー達によって無限回繰り返してプレイされる場合には、プレイヤー間の協力が可能となる。相対評価が四人のジレンマと同様の構造を持つ問題として捉えられることがあるが、ここでの結果はそれらが全く別種の問題（異なる利得構造を持つゲーム）であることを意味している。

利潤関数は以下のように書ける：

$$\Pi^j = (c_i^*(c_j) - c_j) Q(c_i^*(c_j)) - \Psi(\theta - c_j) + \Psi(\theta - c_i^*(c_j))$$

よって、利潤最大化の一階条件は、

$$\frac{d\Pi^j}{dc_j} = \frac{\partial\Pi^j}{\partial c_i} \cdot \frac{dc_i^*}{dc_j} + \frac{\partial\Pi^j}{\partial c_j} = 0 \quad (9)$$

となる。ここで、偏微分の項はそれぞれ

$$\frac{\partial\Pi^j}{\partial c_i} = (c_i^*(c_j) - c_j) Q'(c_i^*(c_j)) + Q(c_i^*(c_j)) - \Psi'(\theta - c_i^*(c_j))$$

$$\frac{\partial\Pi^j}{\partial c_j} = -Q(c_i^*(c_j)) + \Psi'(\theta - c_j)$$

で与えられる。

対称ナッシュ均衡は社会的最適（ファースト・ベスト）と一致し、条件 $c_i = c_j = c^*$ と $\Psi'(\theta - c^*) = Q(c^*)$ を満たすので、上記の一階条件 (9) を満たす。均衡解の一意性により、シュタッケルベルグ均衡とナッシュ均衡が一致することがいえる。証明了

そして、3番目の結果を証明するためには、ナッシュ均衡と利潤のミニマックス点が一意であることを示せば良い。これが証明されれば、

$$\min_{c_j} \max_{c_i} \Pi^i = \Pi^i(c^*, c^*) = 0$$

がいえる。そして、第3節の基本等式より、独占企業間のヤードスティック競争（成分ゲーム）は非正和ゲームであるため、繰り返しゲームの完全フォーク定理¹⁰より、その無限回繰り返しゲームの部分ゲーム完全均衡利得は一意で (0, 0) のみとなる。ナッシュ均衡と均衡利得の一意性により、唯一の部分ゲーム完全均衡は成分ゲームのナッシュ均衡の繰り返しであるといえる。

命題 対称ナッシュ均衡点は利潤のミニマックス点と一致する。

証明 先ほどの最適反応 (7) を用いれば、最大化された利潤は

$$\max_{c_i} \Pi^i = (c_j - c_i^*(c_j)) Q(c_j) - \Psi(\theta - c_i^*(c_j)) + \Psi(\theta - c_j)$$

となる。これを企業 j の費用 c_j で微分して包絡線定理¹¹を用いると、最大利潤最小化の一階条件は

$$(c_j - c_i^*(c_j)) Q'(c_j) + Q(c_j) - \Psi'(\theta - c_j) = 0$$

となる。明らかに対称ナッシュ均衡 (c^*, c^*) はこの条件式を満たす。さらに、ミニマックス点が一意であれば (c^*, c^*) が唯一のものである。証明了

¹⁰完全フォーク定理によるこの結果については、岡田 (1996, p.223) あるいは元論文 Fudenberg and Maskin (1986) を参照のこと。

¹¹ここで用いる包絡線定理については、神谷・浦井 (1996, p.310) の定理 7.6.1 (包絡線定理 1) を参照されたい。

ここで示された二つの結果は、ちょうどコインの裏表のような関係にある。まず、企業 i の最適反応が $c_i^*(c_j) \neq c_j$ となる場合には、企業 i は必ず正の利潤を得ているはずである（なぜなら、 $c_i^*(c_j) = c_j$ を選択することで必ずゼロの利潤が得られるので、 $c_i^*(c_j) \neq c_j$ かつ損失をもたらすような費用が最適反応となることは無い）。そのときには、第3節の基本等式により、企業 j は必ず損失を被っているはずである。このとき、企業 j が $c_j^*(c^*) = c^*$ を満たす対称ナッシュ均衡費用 c^* を選択するという事は、自らの負の利潤（損失）を最大化してゼロにすることであり、同時に相手の正の利潤を最小化してゼロにすることなのである。このことにより、対称ナッシュ均衡点はシュタッケルベルグ均衡点ともミニマックス点とも一致するのである。

以上に示されたように、価格ルール (5) による価格規制は幅広い状況で機能し、非常に強力な競争促進効果を持っている。しかしながら、Shleifer (1985) によるヤードスティック規制は、企業の生産性に関する情報獲得には無力である。確かに、補助金ルール (6) のもとで各企業が受け取る補助金額は、その企業が申告する努力費用からは独立であるために、一企業レベルでは虚偽の申告による利益はない。しかしながら、第3節に示された基本等式 (4) の第2項にあるように、企業集団レベルでは各企業がその努力費用を過大に申告をすることで、申告された費用が実際の費用を超える部分を集団の利益としてプールすることができる。

ここで、企業 i が申告する努力費用を Ψ_i^T とする。すると、補助金ルール (6) に基づいて決定される補助金 T_i の合計額は、第3節と同様の計算によって、申告された費用の合計となる：

$$\sum_{i=1}^N T_i = \frac{1}{N-1} \sum_{i=1}^N \sum_{j \neq i} \Psi_j^T = \sum_{i=1}^N \Psi_i^T$$

よって、企業のレント U^i の合計は、申告された費用が実際の費用を超える部分の合計となる：

$$\sum_{i=1}^N U^i = \sum_{i=1}^N [\Psi_i^T - \Psi(\theta_i - c_i)]$$

このことにより、企業は、集団でそろって努力費用を過大申告し、プールされた利益を分け合うような結託をするインセンティブを持つのだ。この点が、ヤードスティック規制の限界となってくる。

5 ヤードスティック競争の情報獲得効果

ここからは、ヤードスティック競争の情報獲得効果について論じていく。情報獲得効果についての分析から得られる基本的な結果は以下の2点である。
(結果 1) 規制当局は、独占企業から正直な情報を得るために、その企業に対

して情報レントを支払う必要がある。その理由は、高生産性の企業にはその生産性を過小に申告するインセンティブがあるからである。その過小申告によって、低い目標値を提示されて費用削減の努力を節約しつつ補助金をもらうことができるからだ。そのような過小申告をさせず、効率的な水準まで費用削減をさせるためには、高生産性の企業に対して、正直に申告した場合にも過小申告をした場合と同水準の利得を保証してやることが必要となる（インセンティブ制約を有効にする）。また、そのときの情報レントの大きさは、低生産性の企業に提示される目標値に正に依存するために、情報レントを引き下げるためには、低生産性の企業に対しての目標値を引き下げなければならない（効率性とレント削減のトレードオフ）。

しかし、（結果 2）低生産性の企業には、その生産性を過大に申告して過剰に高い目標値を受け取るインセンティブは無いために、情報レントを支払う必要はない。ただし、高生産性の企業が受け取る情報レントを引き下げるため、低生産性の企業には効率的な水準以下の費用削減しか求められない。

以上の結果は、通常の規制モデル（企業側が一種類の私的情報を持つ非対称情報下の契約のモデル）について得られるものと同様である。¹²以下では、Laffont and Tirole (1986, 1993) などの定式化に従った Tangerås (2002) のモデルによって、上記のヤードスティック規制についての結果を確認する。

Tangerås (2002) によるモデルでは、規制当局によって観察可能な単位費用は、外生的な生産性パラメータ θ_i と独占企業の費用削減努力 e_i によって決まり、これまでと同様に定義されている。

$$c_i = \theta_i - e_i. \quad (10)$$

ただし、生産性パラメータ θ_i はこれまでとは違い、産業に特有な部分 m と企業に特有な部分 ϵ_i からなっている: $\theta_i = \alpha m + (1 - \alpha)\epsilon_i$ 。この場合に、各企業を個別に規制する場合（各企業の成果がそれ自身によって申告される情報のみに基づいて評価される場合）と、ヤードスティック規制によって評価される場合（各企業の成果がそれ以外の企業によって申告される情報をも考慮して評価される場合）との違いは、二つのパラメータのうちどの情報を正直に申告させる必要があるのかという点にある。

規制が企業ごとに個別に行われる場合には、各企業に対して産業に特有な部分 m と企業に特有な部分 ϵ_i の両方を申告させる必要があり、そのために、両方の情報についての情報レントを支払う必要がある。それに対して、ヤードスティック規制の場合には、全ての企業による申告を考慮するために、それら全てに共通している部分 m については、申告間の不整合性などから虚偽の申告を見つけて罰することが可能となる。よって、それについては情報レントを支払う必要がなくなる。このことにより、ヤードスティック規制の

¹²ここでいう規制モデルについては、例えば、Laffont and Tirole (1993) の第 1 章や伊藤 (2003) の第 2.1 節「ラフオン・ティロールの規制モデル」などを参照されたい。

場合に得られる結果は、各独占企業がその生産性について一種類の私的情報を持っている場合と同様に分析できるのである。

以下において、ヤードスティック規制の場合のモデルを示して、本節冒頭に示した基本結果が成立することを確認する。

ここでは、二つの地域 i ($i = 1, 2$) と各地域の市場で独占的に財を供給している地域独占企業 i を考える。会計上の慣習により、各企業は生産費用の全額を補償され、それに加えてネットの補助金 T_i を受け取るため、以下の利得を得る。

$$U^i = T_i - \Psi(e_i) \quad (11)$$

ここで、政府が調達する資金には調達コストがかかり、1円の調達には $(1+\lambda)$ 円の負担が必要となるものとする。そのことにより、企業に1円の移転を行うときに生ずる社会的厚生損失は $(1+\lambda)$ 円分として計算する。よって、消費者余剰と生産者余剰（利潤）の合計から企業への移転額を差し引いた社会的厚生は以下のようになる：

$$W = CS + \sum_i U^i - (1+\lambda) \sum_i (c_i + T_i).$$

この社会的厚生に生産費用 (10) と企業の利得 (11) を代入すると、以下のようになる。

$$W = CS - (1+\lambda) \sum (\theta_i - e_i + \Psi(e_i)) - \lambda \sum U^i. \quad (12)$$

この式の第1項は消費者余剰で、第2項は費用削減努力の費用をも考慮した社会的生産費用の支払いによる分で、第3項は企業に利得を与えることが社会的余剰を減少させることを示す項である。

ここで、独占企業の生産性と生産費用の関係をまとめておく。ただし、生産費用の定義 (10) により、生産性が「高い」場合（「低い」も同様）に費用が「低くなる」（「高くなる」）ことから記号 l （こちらは h ）を用いることに注意されたい。まず、生産性のうち産業に特有な部分と企業に特有な部分がともに高い場合は生産性パラメータを θ_l と書く。次いで、産業に特有な部分は高いが企業に特有な部分が低い場合には、それを $\bar{\theta}_l$ と書く。逆に、産業に特有な部分が低く、企業に特有な部分が低い場合には θ_h と書く。最後に、生産性を構成する両方の部分が低い場合には $\bar{\theta}_h$ と書いておく。ここで、生産性が高くなる確率を P の下方にそのパラメータを添えつけて表す。

ここでのモデルでは、ヤードスティック規制の「情報獲得効果」に焦点を当てているために、各企業の生産費用（あるいは費用削減の努力水準）は、各企業の申告内容ごとに、社会的構成を最大化するような目標値として規制当局によって決定される（そして生産費用は観察可能な変数であることから強制できる）。そのことから、企業に提示される努力水準を示す場合に、上記のパラメータ θ_l などと対応した書き方をする。

先の2段落のことより、費用削減の努力費用も考慮した社会的生産費用は以下ようになる。それは確率 $P_m P_\epsilon$ で

$$\underline{\theta}_l - \underline{e}_l + \Psi(\underline{e}_l)$$

となり、また確率 $P_m(1 - P_\epsilon)$ で

$$\bar{\theta}_l - \bar{e}_l + \Psi(\bar{e}_l) \quad (13)$$

となり、そして確率 $(1 - P_m)P_\epsilon$ で

$$\underline{\theta}_h - \underline{e}_h + \Psi(\underline{e}_h)$$

となり、最後に確率 $(1 - P_m)(1 - P_\epsilon)$ で

$$\bar{\theta}_h - \bar{e}_h + \Psi(\bar{e}_h) \quad (14)$$

となる。これらから、社会的厚生 (12) の第2項に入る期待生産費用が計算される。

さらに、申告がなされた後に費用の目標値とともに提示される補助金額も同様に書くことができる。ここでの補助金は、両方の申告に基づいて決定された分が両方に対して支払われる。よって、両企業に共通する部分についての申告が整合性を欠くような場合には、虚偽の申告が行われたことが発覚するために、両企業にペナルティーが課されることになる。この場合には、補助金額は

$$\underline{T}_{lh} = \bar{T}_{lh} = \underline{T}_{hl} = \bar{T}_{hl} = 0$$

となる。ここで、下の添え字が産業に特有な部分 m についての両企業からの申告である。

以上のようなペナルティーが利用できる場合には、規制当局は企業に特有な部分を正直に申告させるためのレントのみを支払えば良いということになる。つまり、各企業に対して、企業に特有な生産性を正直に申告したときの利得を、過小な申告を行ったときと少なくとも同程度以上に保証してやる必要がある（過大に申告するインセンティブは無い）。このとき、企業の期待レントは

$$EU^i(e) = P_m P_\epsilon \bar{\Phi}(\bar{e}_l) + (1 - P_m) P_\epsilon \bar{\Phi}(\bar{e}_h) \quad (15)$$

ここで、 $\bar{\Phi}(e) = \Psi(e) - \Psi(e - (1 - \alpha)\Delta\epsilon)$ は、生産性を過小に申告して低い目標値を提示された場合の努力費用の節約分で、そのような虚偽の申告をさせないために企業に与えられる情報レントとなる。

社会的厚生 (12) の第2項にある社会的生産費用と第3項にある企業のレントそれぞれに以上のものを代入し、努力水準 e について最大化すると、以下の一階条件を得る：各 $k \in \{l, h\}$ について、

$$\Psi'(\underline{e}_k) = 1$$

$$\Psi'(\bar{e}_k) = 1 - \frac{\lambda}{1+\lambda} \frac{P_\epsilon}{1-P_\epsilon} \bar{\Phi}'(\bar{e}_k)$$

が得られる。¹³ここで、 λ は第2節の最後で取り挙げた公的資金のシャドープライスである。容易に確認できるように、これがゼロであるならば一階条件式の右辺はともに1となり、「努力の限界費用=努力の限界便益（費用削減効果）」が成立している。つまり、このときにはファースト・ベストが実現されている。

これは、独占企業が一種類の私的情報を持つ通常の規制モデルでの結果と同様である：¹⁴

$$\begin{aligned} \Psi'(e) &= 1 \\ \Psi'(\bar{e}) &= 1 - \frac{\lambda}{1+\lambda} \frac{P}{1-P} \bar{\Phi}'(\bar{e}) \end{aligned}$$

ここで、 P はその企業の生産性 θ_i が高い確率である。

本節冒頭に挙げた結果は以下のようにして確認できる。まず、努力費用 Ψ が凸関数 ($\Psi'' > 0$) であることより、努力費用の節約分 $\bar{\Phi}$ は努力水準 \bar{e}_k の増加関数 ($\bar{\Phi}' > 0$) であり、また一階条件式の左辺 Ψ' は努力水準の増加関数である。これらのことにより、企業に特有な生産性が低い企業の努力水準 \bar{e}_k がファースト・ベストに比べ過小となることや、情報レントを引き下げるためにはそれらをさらに引き下げることが必要となることが確認できる。

それでは、「効率性促進効果」を考察した際に用いた規制ルールの弱点となった、企業集団レベルの結託に対してはどうだろうか。Tangerås (2002) によれば、その場合の結果は、結託によって獲得できる集団の利益を分配するための別払い契約 (side payments) が利用できるかどうかによる。もしそのような別払いが全く利用できなければ得られる結果は上記のものと同じである (Proposition 5.2)。逆に、そのような別払いが無制限に利用できるのであれば、企業間の結託を防止するために必要なインセンティブ制約条件がさらに付け加えられるために、企業の努力水準は上記のセカンド・ベストとは異なる。具体的には、産業に特有な生産性 m が低い場合の努力水準のファースト・ベストからの乖離が大きくなり、逆に、 m が高い場合にはその乖離は小さくなる (Proposition 5.4)。ここで、 m が低い場合の結果が成立するのは、企業が結託して産業に特有な生産性 m を過小申告することによる努力費用の節約分を小さくするためである。

参考文献

- [1] Baron, D. and Myerson, R. (1982) Regulating a Monopoly with Unknown Costs, *Econometrica* 50, 911-30.

¹³具体的には、企業に特有な生産性の低い（上線の）場合のうち、 $k=l$ のケースの結果は式 (13) の部分と (15) の微分より得られる。そして、 $k=h$ のケースの結果は式 (14) の部分と (15) の微分より得られる。

¹⁴この結果については、伊藤 (2003, p.63) を参照されたい。

- [2] Ballard, J., Shoven, J., and Whalley, J. (1985) General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States, *American Economic Review* 75, 128-138.
- [3] Fudenberg, D. and Maskin, E. (1986) The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information, *Econometrica* 54, 533-554.
- [4] Fujimoto, M. (2006) Impossibility of Collusion under N-firm Yardstick Competition, mimeo.
- [5] Fujimoto, M. (2007) Robustness of Equilibrium in a Two-firm Yardstick Competition Model, mimeo.
- [6] Holmström, B. (1982) Moral Hazard in Teams, *Bell Journal of Economics* 13, 324-40.
- [7] Laffont, J-J. (2005) *Regulation and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [8] Laffont, J-J. and Tirole, J. (1986) Using Cost Observation to Regulate Firms, *Journal of Political Economy* 94, 614-641.
- [9] Laffont, J-J. and Tirole, J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- [10] Shleifer, A. (1985) A Theory of Yardstick Competition, *RAND Journal of Economics* 16, 319-27.
- [11] Sobel, J. (1999) A Reexamination of Yardstick Competition, *Journal of economics and Management Strategy* 8, 33-60.
- [12] Tangerås, T (2002) Collusion-proof Yardstick Competition, *Journal of Public Economics* 83, 231-54.
- [13] 伊藤秀史 (2003) 「契約の経済理論」 有斐閣
- [14] 井堀利宏 (2004) 「入門ミクロ経済学 第2版」 新世社
- [15] 岡田章 (1996) 「ゲーム理論」 有斐閣
- [16] 神谷和也、浦井憲 (1996) 「経済学のための数学入門」 東京大学出版会
- [17] 満田誉、松崎茂、室田哲男 (2002) 「地方公営企業」 地方自治総合講座 11、ぎょうせい

災害政策体系の整理と提言～被災者支援を中心に～

佐藤主光（もとひろ）

一橋大学政策大学院・経済学研究科

要旨

本章では、被災者支援を中心に我が国の災害政策体系の現状と議論を概観した上で、経済学の観点から分析・評価する。災害政策群を①地震保険・住宅の耐震化など事前政策と被災者生活再建支援金等、事後政策との「時間軸」、②一般に自立が困難とされる低所得者・高齢者と自立可能な中高所得層といった被災者の「属性」（所得・年齢）、③公営住宅など現物給付と被災者生活再建支援金を典型とする現金給付のような「支援形態」、④国・地方自治体、及び民間（地震保険制度など）と支援の「担い手」による分類を行い、その特徴と課題を明らかにする。「被災者支援の経済分析」としては、①被災者支援に関わる二種類のエラー、②現行の被災者支援体系には機能の重複・混在、③被災者支援政策の実行可能性、及び、④被災者支援という災害（非常）時のシステムと平時のセーフティーネット・システムとの断絶を取り上げる。その上で、我が国の災害政策体系の再構築について考えていく。個別制度ではなく、保険機能、再分配（福祉）機能、地域経済の安定化・活性化機能と「機能」に即して論じる。

1. はじめに

災害救助法による避難所・食料の提供や仮設住宅の供給、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づく生計維持者の死亡・重度障害に対する災害弔慰金・見舞金の支給、被災者生活再建支援制度による住宅被害を受けた世帯への給付金、そのほかにも生活資金の貸付、低利の住宅再建資金の融資など、我が国の被災者支援は災害直後から復興期に至るまで網羅的に整備されてきた。特に6千人以上の死者を出し、被害総額が10兆円に上ると推計された阪神淡路大震災（1995年1月）に際しては、「多様な支援制度が整備されている状況にも関わらず、・・・自宅を再建できない被災者や住み慣れた街から離れた公営住宅にしか住まいを確保できない被災者が多く発生した」（「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について」（平成19年7月）との教訓から、個人の生活・住宅再建への支援の充実が図られた。従来の「個人補償はできない」との政府方針が実質的に軌道修正され、1999年には「被災者生活再建支援法」が成立している。当初は年齢と所得制限を課した上で、生活必需品等に最大100万円支給されていた被災者生活再建支援金は、その後、地方自治体や被災者からの要請を受けて拡充、2004年度には住宅の解体・整備、民間賃貸住宅に関わる出

費を対象とした「居住安定支援制度」(支給額最大 200 万円)が新たに加えられた。更に 2007 年には年齢・所得の制限が撤廃された上、支給金の住宅再建本体への充足も可能にするよう制度の見直しが行われている。

このように被災者に対するきめ細かに対応がなされるようになったとはいえ、「災害救助法」、「災害弔慰金の支給等に関する法律」、「被災者生活再建支援法」など異なる経緯から成立・改正されてきた制度が「つぎはぎ的」に分立してきた感は否めない。災害への事前の備えである地震保険制度や住宅の耐震化との整合性が図られているわけでもない。被災者生活再建支援制度と地震保険制度は事後的(災害時)にはいずれも被災者の生活基盤の安定化・再建に資する現金給付であり、機能が重複している。これに関連して、一連の政府の事後的な被災者救済が個人の事前的な自助努力を損ねかねない(モラルハザードが助長される)との懸念も出されている。事前・事後の災害対策については国と地方自治体の双方が複雑に関わり合ってきた。例えば被災者生活再建支援金は国が基準を定めるが、経費は全都道府県からの拠出金と国からの補助で賄い、被災自治体が支給する仕組みになっている。災害弔慰金・見舞金は国が支給要件・基準を定めるが、実施主体は地方自治体である。また、被災者への支援としては国の制度のほか、兵庫県の被災者自立支援金事業(阪神淡路大震災)や新潟県の生活再建支援金への上乘せ(新潟中越地震)のような地方独自の政策もある。被災者に対する責任の所在は必ずしも明瞭ではない。

本章では、被災者支援を中心に、我が国の災害政策体系と被災者支援を巡る議論を概観した上で、経済学の観点から分析・評価する。自然災害の中でもここでは地震に特化して話を進めた。具体的には第 2 節において、災害政策群を①地震保険・住宅の耐震化など事前政策と被災者生活再建支援金等、事後政策との「時間軸」に沿って分類するほか、②一般に自立が困難とされる低所得者・高齢者と自立可能な中高所得層といった被災者の属性(所得・年齢)による分類、③公営住宅など現物給付と被災者生活再建支援金を典型とする現金給付のような支援形態による分類、④国・地方自治体、及び民間(地震保険制度など)と支援の担い手による分類を行い、その特徴と課題を明らかにする。第 3 節では、被災者生活再建支援制度の成立・拡充の経緯を中心に、「個人補償はできない」としてきた政府の原則と被災者のニーズとの乖離を①地方独自の被災者支援策や②復興基金の活用で埋め合わせてきた実情について述べる。また、被災者生活再建支援金と同じ事後的な被災者支援である義援金、及び住宅耐震化や地震保険制度への加入など事前の自助努力(備え)との整合性・背反関係にも言及する。被災者には雑損控除や災害減免法など税制による支援(所得税・個人住民税の減免)がある。減税金額は被災者(課税所得のある中高所得層)の生活再建資金となりうるが、被災地以外の納税者との間での(水平的)公平性が問われるかもしれない。生活に困窮するのは災害ばかりには拠らない。被災者だから支援するというのでは、被災地以外の(経済的に同様の境遇におかれた)個人との公平が図れない。被災者

には独自のニーズがある、彼等への支援が経済・社会全体にとっても利益になる（経済学でいう「外部便益」がある）ことが被災者支援の根幹でなくてはならないはずだ。

続く第4節は、「被災者支援の経済分析」と題して、ここまでの論点を整理する。論点としては、最初に①被災者支援に関わる二種類のエラーを取り上げる。本来、事前的自助努力にも関わらず事後的支援を必要とする個人・世帯を漏れなく救済することが望ましい。しかし、被災者支援は真にそれを必要とする被災者に行き渡らず、そのため彼等の生活再建が滞るかもしれない。これを（統計学の仮説検定に従い）「タイプIエラー」と呼ぶ。一方、ばら撒きの支援は真に救済を必要としない（自助努力で生活を再建可能な）被災者まで救済することになりかねない。これは「タイプIIエラー」にあたる。対象を拡げた手厚い救済はタイプIエラーの減少には繋がるが、タイプIIエラーを高めてしまうなど、両者の背反関係が強調される。また、②現行の被災者支援体系には機能の重複・混在が見受けられる。上述のように被災者生活再建支援金と地震保険はいずれも被災時の生活資金を提供する現金給付である。制度は違っても、「被災者(住民)の生活の安定」に寄与する機能は同じだ。地震保険と被災者生活再建支援金は二者択一というわけではないものの、同じ生活再建という機能を満たす上で、「棲み分け」が必要だろう。

③事前に気前の良い被災者支援制度を示すことは政治的には受けが良いかもしれない。しかし、大災害が起きたとき、実現可能でなければ、被災者らの生活再建、経済の復興が遅滞しかねない。そもそも、事前に実効性が疑われる制度であれば、人々からの信認も得られない。災害が起きた事後になっていから、財源確保を検討していたのでは、被災者の迅速な生活支援は困難となる。国・自治体からの支援が不明瞭では、被災者は生活を再建する目処も立てにくい。④更に本章では、被災者支援が災害救助法や被災者生活再建支援法など災害に関わる諸制度の中で「自己完結」しないことを強調していく。災害で発生ないし「顕在化」した社会的弱者は、生活保護の受給資格に欠くなど、平時のセーフティーネットの対象にならなければ、被災者として扱われ続けることになる。被災者支援は既存のセーフティーネットの不備を補足する役割を面があるわけだ。結果、被災者支援という災害(非常)時のシステムから平時のシステムへの移行は一向に進まない。

第5節では、我が国の災害政策体系の再構築について考えていく。はじめに被災者支援の原則として①救済を必要とする個人・世帯を救済する（原則1）、事後的支援（救済）は実行可能性を確保する（原則2）、③個人・世帯の事前的自助努力（地震保険・耐震化）を損なわない（原則3）、④平時システムとの連続性・迅速な移行を図る（原則4）を掲げ、各々の含意とそれを実現するための制度設計のあり方を述べる。そこでは災害弔慰金・見舞金、被災者生活再建支援金、地震保険、公営住宅など個別制度を取り上げるのではなく、保険機能、再分配（福祉）機能、地域経済の安定化・活性化機能と「機能」に即して論じる。「原則1」の徹底のため、被災者の実情把握のための制度の整備を重視する。具体的には平時

のシステム（年金や介護・福祉、税制など）に蓄積された（所得を含む）個人の情報を共有し、住宅の倒壊など被災の実情と連結させて、真に救済の必要な被災者を把握するとともに、被災者ごとに生活再建に向けた各種支援のメニュー（「被災者生活再建モデル」）を示す。「つぎはぎ的」な対応に代えて、自身が被災したとき、どのような支援を得られるのか、あるいは自助が求められるのか、生活・住宅再建への道筋を明らかにする。

2. 我が国の災害政策体系：被災者支援を中心に

2.1 我が国の被災者支援制度

はじめに現行の被災者に対する支援制度の概要を述べる。災害直後は「災害救助法」による「避難所及び応急仮設住宅の供与」「炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給」、「災害にかかった住宅の応急修理」など応急措置としての現物給付を中心とした被災者支援がなされる。また、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（災害弔慰金法）により、死亡者の遺族（配偶者、父母等）に対しては災害弔慰金が支給される。支給額は生計維持者が死亡した場合は最大 500 万円、その他の死亡者については最大 250 万円となる。災害による負傷、疾病で精神又は身体に著しい障害が出た被災者には災害障害見舞金が支払われ、重度の障害を被ったのが生計維持者であれば最大 250 万円、その他の者の場合、最大 125 万円となる。

災害弔慰金法に基づく支援としては、給付以外に災害援護資金による貸付がある。これは①災害で負傷した生計維持者の療養期間、②家財の損害、③住居への被害（全壊、半壊等）に応じて 150 万円から 350 万円を限度額に生活の再建に必要な資金を貸し付ける制度である。償還期間は 10 年以内、貸付利率は年 3 % で、原則 3 年以内の据置期間（償還期間に含まれる）中は利子が発生しない。ただし、災害援護資金を受けるには世帯人数によって決められた所得制限がある。災害援護資金の対象となる世帯以外で低所得世帯、生活保護世帯には、「生活福祉資金制度」から災害援護資金が貸し付けられる。限度額は 150 万円（償還期間 7 年以内）、貸付率は年 3 %（2 年以内の据置期間中は無利子）であり、貸付金は住宅の補修、家財の購入に充てられる。生活福祉資金には災害援護資金のほか、「緊急かつ一時的」に生計維持が困難になった低所得世帯、生活保護世帯、障害者世帯、要介護者世帯に対する緊急小口資金の貸付がある。限度額は 5 万円（償還期間 4 ヶ月以内）、金利は年率 3 %（2 ヶ月以内の据置期間中は無利子）である。

生活福祉資金制度の対象にならないような中堅所得層については国税・地方税による特別措置が施される。被災者は災害により住宅や家財などに損害を受けた場合、確定申告で、①所得税法に定める雑損控除の方法、②災害減免法に定める税金の軽減免除による方法の

どちらかを選ぶことによって、所得税の全部又は一部を軽減できるほか、個人住民税、固定資産税、自動車税など地方税の一部軽減又は免除を受けられる。このほか、国民健康保険料・介護保険料の減免、猶予、公共料金・使用料（施設利用料、保育料など）等の特別措置もなされている。

また、「被災者生活再建支援制度」により、災害で住宅が全壊するなど、「生活基盤に著しい被害を受けた世帯」に支援金が支給される。同制度は①住宅の被害程度に応じた基礎支援金（全壊 100 万円、大規模半壊 50 万円）と②住宅の再建方法に応じた加算支援金（住宅の建設・購入であれば 200 万円、補修は 100 万円、民間賃貸住宅への入居については 50 万円）からなる。両方を合わせると被災者への支援金は最大 300 万円に上る。1998 年 5 月に成立した当初は基礎支援金部分のみだったが、2004 年 3 月の改正で民間賃貸住宅の家賃、住宅の解体（除却）・撤去・整地費などに充てる「居住安定支援制度」（最大 200 万円）が加わり、更に 2007 年 11 月には従来の所得・年齢制限が撤廃された。（被災者生活再建支援制度の設立・拡充の経緯は第 3 節参照。）

被災者の住宅購入、補修に対しては「災害復興住宅融資制度」がある。低所得世帯、障害者世帯、及び高齢者世帯であれば、「生活福祉資金制度」（ただし災害援護資金を受ける世帯は適用除外）による住宅資金の貸付を受けられる。住宅の補修、保全、増築、改築等に必要経費を貸し付けるもので貸付限度は 250 万円以内（償還期間 7 年）、貸付利率は年 3%（据置期間 6 か月）となる。「災害によって住宅を失い、現に住宅に困窮していることが明らか」な被災者については、同居親族要件（現に同居、または同居しようとする親族がいる）と入居収入基準（月額 26 万 8 千円以下）を住宅困窮要件として公営住宅への入居が認められる。公営住宅の家賃は収入に応じて設定されるが、必要があると認められる場合は一定期間、家賃を減免する措置が講じられる。なお、災市街地復興推進地域に指定された地域では同居親族要件、入居収入基準はない。公営住宅への入居資格がない中堅所得の被災者は都道府県、市町村、地方住宅供給公社等が供給する特定優良賃貸住宅に入ることができる。

このようにわが国の被災者支援は、低所得者・高齢者から中堅所得層まで生活再建のための給付金や貸付金、住宅再建資金の貸し付け、及び公営住宅等の提供などきめ細かく施されてきた。しかし、「災害救助法」、「災害弔慰金の支給等に関する法律」、「生活福祉資金制度」、「被災者生活再建支援法」、公営住宅など異なる制度が分立しており、大きな災害が起きる度に現行制度の不備を補うよう「つぎはぎ的」に拡充されてきた感が否めない。例えば、事前の自助努力（災害への備え）としての地震保険への加入や住宅の耐震化投資と災害後の被災者支援制度との関係も整理されないままである。また、第 3 節で詳述するように、被災者生活再建支援制度は、阪神淡路大震災の際、「個人補償はしない」という原則の

下にあった当時の災害政策体系では住宅再建費用や二重ローンに苛まれる被災者に対する手当が不十分との批判を受けた後に成立した。総じて「災害に備えて」制度を見直すというよりも、災害を契機に改革を行う「災害待ち」の対応だった。

2.2 タイプに応じた分類

本章では被災者支援に関わる政策・制度について個別にその理念(目的)や効果を論じるのではなく、制度横断的かつ時間軸(災害の前後)に即して「包括的」な観点から体系的かつ総合的に捉えていく。そこで以下では被災者支援の諸政策をタイプに基づき分類、異なる政策間の補完、あるいは代替(背反)関係を明らかにする。具体的には①地震保険・住宅の耐震化など事前政策と被災者生活再建支援金等、事後政策との「時間軸」、②一般に自立が困難とされる低所得者・高齢者と自立可能な中高所得層といった被災者の「属性」(所得・年齢)、③公営住宅など現物給付と被災者生活再建支援金を典型とする現金給付のような「支援形態」、④国・地方自治体、及び民間等、支援の「担い手」を取り上げる。

図表 1-1 : 被災者支援の分類

時間軸	事前	
	事後	災害直後 復旧・復興期
支援対象	若年世帯	低所得
		中高所得
	老年世帯	
支援の形態	現物給付	公営住宅
	現金給付	被災者生活再建支援金
担い手	民間(ボランティアを含む)	
	公共	国
		地方自治体(都道府県・市町村)

2.2.1 時間軸による分類

時間軸を災害の前後によって(i)事前と(ii)事後に区別する。事後(災害後)の災害政策として挙げられるのが、前節で概観した災害直後の災害救助法による避難所・応急仮設住宅などの現物給付、災害弔慰金・災害障害見舞金、生活福祉資金制度による各種貸付金、災害復旧期の被災者生活再建支援制度、公営住宅・災害復興住宅の提供などである。後に詳述する復興基金による住宅再建支援や二重ローン対策、被災地の中小企業への融資、雇用促進なども事後の政策に位置づけられる。一方、事前政策には地震保険への加入や住宅の耐震化がある。自治体による防災努力(災害に強い街づくり)も事前政策となる。いずれも

災害に備えた自助努力であり、災害が起きたときの被害の軽減（減災）、迅速な被災者の生活再建、地域経済の復興に寄与する。

（成立の経緯や理念はともかく）こうした事前と事後の政策の効果は互いに独立しているわけではない。手厚い事後的支援に対する期待は、しばしば事前の自助努力を怠るモラルハザードを誘発してきたとの批判が多い。住宅が被災したとき、被災者生活再建支援制度など各種支援を受けられるならば、それを当てにした個人は敢えてコストの掛かる地震保険や住宅の耐震化投資を行う誘因を持たなくなるということだ。

とはいえ、政府としては事後（災害後）の被災者の実情に支援を行わざるを得ないかもしれない。事後的には既に事前の自助努力はサンクしており、その欠如を責めても、被災者の窮状は如何ともならない。メディア等を通じて被災者の窮状が広く認知されると彼等への同情心から支援への政治圧力も高まるだろう。被災地の速やかな復興のためにも、事後的支援が求められるはずだ。しかし、皮肉なことに事後的救済は事前の自助努力を損ね、結果的に事後の救済を必要とする被災者を多く生み出すことになりかねない。災害が起きる度に被災者の実情や批判に応じて制度を見直すといった場当たりの対応をみれば、「結局、国が何とかしてくれる」という期待を人々に与え、次の災害への備えが疎かになってしまうからだ。これは「時間整合性問題」（あるいは「サマリア人のジレンマ」）として知られる。これを以って、被災者生活再建支援制度など事後的支援を否定するべきではないが、その制度設計（給付水準や資格要件の設定）にあたっては、(i)事前の自助努力の誘因に及ぼす効果を織り込み、かつ、(ii)事前に定めた制度設計にコミットすることが望まれる。

2. 2.2 被災者の属性による分類

ここでは現行の被災者支援制度を対象となる被災者の属性に応じて分類しておく。被災者が（税を納めている）中高所得層であれば、(i)雑損控除あるいは災害減免法に定める税金の軽減免除のいずれかによって所得税を軽減できる。(ii)公営住宅には「住宅困窮要件」や「同居親族要件」のほか、収入基準があり、低所得の被災者への支援となる。(iii)貸付金（融資）にも低所得層を対象としたものが多い。災害援護資金（「災害弔慰金法」）は災害による負傷・住宅・家財の損害を被った世帯に対して所得制限を付けて生活資金の貸付を行っている。この制度の対象にならない低所得世帯・生活保護世帯などをカバーしたのが「生活福祉資金」の災害援護資金や住宅資金であり、住宅の新築、補修や家財の購入資金を貸し付ける。ただし、もともと民間の金融機関等からの借入が困難な世帯向けの融資のため、高い回収リスクが見込まれる。実際、災害援護資金については阪神・淡路大震災時の貸付金の焦げ付きが指摘されている（田近・宮崎（2008））。

図表 1-2：被災者支援の対象

若年世帯	中高所得	国税・地方税減免
		被災者生活再建支援制度
		災害復興住宅融資
	低所得	特定優良賃貸住宅
		生活福祉資金制度(生活資金・住宅資金融資)
		被災者生活再建支援制度
高齢者	公営住宅	
	生活福祉資金制度(要介護世帯)	
	被災者生活再建支援制度	
	公営住宅(低所得世帯)	

一方、(iv) 所得とは関係なく（住宅の被害・再建方法のみに応じて）行われる支援としては被災者生活再建支援制度がある。同制度は 1998 年 5 月に成立した当初は年収と年齢による制限があり、年収 800 万円以上、あるいは年収 500 万以上で世帯主が 44 歳以下（障害者世帯は除く）であれば給付対象にならなかった。その後、2004 年 3 月、2007 年 11 月の改正を経て、所得・年齢制限が撤廃された。この背景には被災者生活再建支援金制度以前の被災者支援が災害で死亡あるいは障害を負った世帯に対する災害弔慰金や災害障害見舞金、上述の低所得者向けの融資制度や公営住宅の提供などに限られたことから、阪神淡路大震災のような大災害の際には、自宅が損害を被り二重ローンを抱え込んだ中所得者層など、いずれの категорияにも入らない被災者が多く取り残され、生活再建が遅れた経験がある。被災者生活再建支援制度の対象を拡げることで、被災者救済に取りこぼしがないようにしたわけだ。

2. 2.3 給付形態による分類

被災者への（事後的）支援は大きく（1）給付、（2）（生活福祉資金制度・災害復興住宅融資のような）貸付、（3）国税・地方税の減免からなる。このうち、給付の形態は更に(i)現金給付と(ii)現金給付に分けられる。前述の被災者生活再建支援制度は現金給付の典型例だ。災害弔慰金や災害障害見舞金も同様に現金給付に分類される。一方、国の「災害救助法」による(i)避難所、仮設住宅、(ii)医療、食料などの生活必需品の供与などは現物給付の例となる。公営住宅・災害復興住宅の提供も現物給付にあたる。「個人補償はしない」との原則の下、被災者支援は長らく現物給付を中心としてきた。しかし、「最近では、都市のあり方、地域のあり方、社会政策などの点からみてどのような社会を目指すのかという視点に立つて考える必要性が言われており、住む地域を制限するような従来の現物給付による応急対策には限界がある」（田近・宮崎（2008））との指摘がなされている。

現物給付の中核を担う公営住宅への批判も多い。阪神淡路大震災の際は、住宅復興として公営住宅が4万2千戸あまり供給された。「ひょうご住宅復興三ヵ年計画」で見込まれた住宅の所要戸数12万5千戸の3分の1を公営住宅で賄った計算である。「社会主義国のような政策」とも評される（永松（2008））。しかし、公営住宅の大量供給の結果、住宅市場に供給過多が生じた。1997年末には兵庫県住宅供給公社、神戸市住宅供給公社の完成在庫数は各々350戸、230とで、全国ワースト1位と3位の在庫数を記録した（本間（1999））。公営住宅の過剰供給は阪神間の賃貸住宅の家賃を低下させ、再建した賃貸住宅の経営に悪影響を及ぼした（永松（2008））。公営住宅の立地が被災者のニーズ（交通の便や慣れ親しんできたコミュニティとの距離など）への配慮に欠いていたため、需要と供給にミスマッチが生じたほか、社会福祉の一環としての性格上、高齢者や低所得者などを選別して入居させた結果、必然的に「公営住宅団地が相対的に社会的弱者ばかりを集めたコミュニティ」になったとされる（永松（2008、58頁））。

こうした中、「生活様式の多様化等を踏まえ、・・・現物支給については支給内容の充実・多様化、現金支給制度の積極的な活用等、多様な支援施策を提示するべき」（中央防災会議「防災体制の強化に関する提言」（2002年7月）との提言などもあり、近年では、被災者支援の比重が公営住宅等の現物給付から被災者生活再建支援制度のような現金給付に移りつつある。実際、被災者のニーズを充足し「もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する」（被災者生活再建支援制度第1条）ためには、規格が一律な現物給付よりも、用途を限定しない形での現金給付が望まれる。自らのニーズを知る被災者自身に生活再建の手法（住宅の再建に充てるか、賃貸住宅への入居費用とするかなど）の判断を委ねられるからだ。

2. 2.4 支援の担い手による分類

被災者支援の担い手は多様である。「災害救助法」により都道府県・市町村が処理することとされる事務は第一号法定受託事務となる（災害救助法 32 条の 2）。この法定受託事務とは、地方分権一括法（2000 年 4 月施行）で廃止された機関委任事務の後継であり、地方自治体は国の指示の下で決められた政策を執行しなければならない。国は避難所の設置期間や応急仮設住宅の設置基準など細かく規定する。もっとも、救助の弾力的実施（被災地の実情に即した救助）を確保するため、災害に応じた特別基準が認められている。災害救助法以外でも、災害弔慰金・災害障害見舞金は、いずれも国が定める災害弔慰金法に基づくが実施主体は地方自治体である。被災者生活再建支援制度も「生活基盤に著しい被害を受けた世帯」の基準や支給額は国レベルで決められるが、地方自治体が執行を担っている。財政面でも国と地方は密接に関わり合ってきた。自治体による公営住宅の建設や家賃減免

の経費には国からの補助がある。被災者生活再建支援制度の支給金は国と都道府県（全体が拠出した基金）が折半している。災害復興における国・地方の財政関係については田近・宮崎（2008）が詳しい。

被災者支援に限らず、我が国の政府間関係は国が政策を①企画（デザイン）、②（地方交付税・国庫支出金などで）財源保障を施して、③地方自治体が執行する「集権的分散システム」として特徴付けられてきた。国の過度な関与（義務付け・枠付け）への批判がある一方、地方の甘え（モラルハザード）も取りざたされているが、どちらも集権的分散システムの一面を捉えているに過ぎない。結果、責任の所在が曖昧になってきた。地方自治体が住民のニーズに応えられないのは、自治体の非効率性によるか、国の規制が地方の実情にそぐわないためか明らかではないからだ。また、両者の意思疎通に齟齬があると現場を混乱させることもある。実際、前述の災害救助法の特別基準は申請ベースのため、阪神淡路震災のときには、制度を理解しない自治体が国の基準による実施を指示して被災者の不満を高め、国は自治体が申請しないことを放置した結果、避難所や仮設住宅の設置の対応が遅れたとされる（高寄（1999））。互いに責任を擦り付け合ったまま、どちらも責任を免れることになる。以下でも度々強調するように被災者支援等、現行の被災者支援政策の不備は災害に特有なのではなく、平時のシステム（ここでは集権的分散システム）の矛盾や弊害が露呈した結果ともいえる。

図表 1-3：支援の担い手

民間・独立行政法人	災害復興住宅融資(住宅金融融資機構) 義援金・ボランティア	
民間・国	地震保険制度	
公共	国	国税減免
	地方自治体 (都道府県・市 町村)	災害弔慰金
		災害障害見舞金
		災害援護資金(貸付・融資)
		生活福祉資金(生活資金・住宅補修)
		地方税減免
		被災者生活再建支援制度
公営住宅・特定優良賃貸住宅		

近年の地方分権改革の中では「国と地方の役割分担を徹底的に見直すことで不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から脱却」を図る動きもあるが、この集権的分散システムを転換させるには至っていない。「防災基本計画」は(1) 災害予防・事前対策，災害応急対策，災害復旧・復興という対応の時間的順序を考慮した防災・被災者救済対策を構成するとともに、(2)対策について「誰が」(省庁・自治体・指定公共機関)，「何を」すべき

かを具体的に記述して各機関の責務を示すとしている。国と地方の責任関係を明瞭にすることは、この基本計画の方針にも適うものだろう。

地方自治体は国の決めた政策を執行しているだけではない。地方独自の被災者支援も数多い。阪神大震災後、兵庫県と神戸市が共同で出資した財団法人阪神・淡路大震災復興基金は被災者個人への「公助」（公的支援）の限界を埋め合わせる上で重要な役割を果たしていた。（基金を迂回する形をとったため既存制度の枠外となる。）住宅対策として復興基金は被災者が借り入れた住宅金融公庫をはじめとする公的住宅融資、あるいは、民間住宅融資に対する利子補給を行うほか、「住宅債務償還特別対策」として、既住宅債務のうち400万円以上が未償還として残っている被災者を対象（所得制限あり）に借入残高の一部を補助している。また、民間賃貸住宅への家賃補助も復興基金の事業として実施された。「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」は、年齢、世帯人数も考慮した所得制限を設け、一般の民間賃貸住宅、公団・公社の一般賃貸宅に入居している比較的低所得者世帯に対し、最高3万円までの家賃補助を実施している。加えて、災害復興準公営住宅の建設費への補助（利子補給を含める）、完成した後に入居した被災世帯への家賃補助も行っている（「災害復興準公営住宅建設支援事業補助」）。被災者自立支援金事業は1997年3月に62歳以上を対象に所得制限を加えて現金給付を行った「生活再建支援金」を前身に、「被災者生活支援法」の可決（1998年5月）を受け、同年6月から実施された。住宅が全壊・半壊した世帯に対して、世帯主の年齢・世帯人数、世帯の総所得、要援護の有無に応じて、最大120万円を支給する。支給実績は1999年5月までに支給世帯約13万3千、支給額は約1286億円に上った。

鳥取県西部地震（2000年10月6日）の際には、県・市町村独自の住宅再建支援が行われている。被災前と同一市町村内での再建を条件に、住宅再建の世帯あたり支給額は300万円（県負担200万円、市町村負担100万円）となる。所得や年齢制限はない。住宅補修や石垣の補修にも最大150万円を補助している。この対応は当時の被災者生活再建支援金には所得・年齢制限があり、かつ住宅再建本体に充てることが出来なかった不便を補う形で実施された。2004年3月の改正で創設された「居住者安定支援制度」の先駆けとなった。新潟中越地震の後には、県の復興基金から被災者生活再建支援金に上乘せするよう全壊・大規模半壊に100万円、半壊に50万円が支給されている（表4）。この復興基金は生活再建のほか、住宅再建のための資金の貸付と利子補給、公営住宅への入居支援（最低家賃との差額分を補助）、民間賃貸住宅の家賃補助（月額3万円を上限）も行っている。

図表 1-4：地方独自の被災者支援

都道府県	制度	対象	最大支給額	実績
新潟	新潟県中越地震被災者生活再建支援事業補助金	生活再建経費・住宅補修・改築・賃貸 所得制限なし	100万円	100億円
兵庫	兵庫県居住安定支援制度補完事業	住宅の再建・購入・新築・補修 年収800万円以下	200万円	10.9億円
鳥取	鳥取県被災者住宅再建支援制度	住宅の再建・購入・新築・補修 所得制限なし	300万円	100億円
福岡県	福岡県西方沖地震に係る被災住宅応急修理支援事業補助金	住宅補修 支援法(当時)と同じ所得制限	30万円	570万円

3. 被災者支援を巡る議論

3.1 個人補償の是非

「高齢社会における最初の都市型災害」だった阪神淡路大震災を契機に仮設住宅・公営住宅等、現物給付を中心とした従来の被災者支援への批判が高まった。「多様な支援制度が整備されている状況にも関わらず、阪神・淡路大震災では自宅を再建できない被災者や住み慣れた街から離れた公営住宅にしか住まいを確保できない被災者が多く発生した」（「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について」）とされる。このため、被災者の生活・住宅再建への支援（現金給付の拡充）を求める動きが出てきた。しかし、政府は当初、「私有財産制のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとで維持することが原則」（村山総理（当時）参院本会議答弁（1995年10月））とした。有識者らからは財産喪失への補償は持てる者のみへの優遇であり、被災者への一律な支援金は国家賠償・損失補償における「焼け太り禁止の原則」との均衡に欠くとの意見も出されている（阿部（1995））。しかし、「被災者が求めているのは生活基盤の回復であって失われた財産の回復ではない」ことから支援金は政府による個人の財産形成への補助にはあたらないし、自立していける状態にはない被災者に対して「自己責任」を求めることは妥当ではないという反論がなされた（浦部（1997）。「実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる」との向きもある。

「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書（2000年12月4日）は「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる」とした上で、「住宅は基本的には個人資産であり、公的支援には一定の限界があるため、国民がお互いに助け合う共助の精神に基づく全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度の創設」が妥当とした。同報告書に先立って兵庫県を含む被災自治体は「地震等自然災害による被災者支援制度の創設について」（1997年5月）の中で「被災者が生活復興を行うためには、住宅の再建と生活の再建が不可欠」であるとし、生活再建については住宅ローンなどを抱える中堅所得層を含む被災者が最低限の生活を維持していくことへの公的支援のための基金制度を「住宅再建については、国民の相互扶助精神に基づく住宅地災害共済制度を新たに創設する」ことを提言している。とはいえ、「過大な事後給付は、生命と財産を守るうえで不可欠な事前の自助努力（安全な土地の選択、耐震改修、火災保険・地震保険等への加入など）を阻害するのではないかとの指摘や、首都直下地震等極めて大規模な災害が発生した場合のフィージビリティ（実現可能性）に対する懸念」（「被災者生活再建支援制度に関する検討会」配布資料）も出されている。

「防災体制の強化に関する提言」（2002年7月中央防災会議）は、「行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要」であり、「生活様式の多様化等を踏まえて、現物支給について支給内容の充実・多様化、現金支給制度の活用」など「多様な支援施策を提示」するべきとした。「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本」としている。

3.2 被災者生活再建支援制度の成立と拡充

生活再建支援法が1998年5月に衆議院で可決・成立した。生活再建支援金は「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」に対して支給されるものである。具体的には自然災害によって住宅が全壊、倒壊防止等のため解体が必要になった世帯、災害が継続し、長期に渡って居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯に対して年収と世帯主の所得に応じて最大100万円までが支払われることになる。「個人補償はしない」との原則は維持された。被災者生活再建支援制度に合わせて、実施された被災者自立支援金制度（兵庫県復興

基金事業)でも「失われた個人の財産を補償するものではなく、恒久住宅への移転を契機に生活の再建ができるよう、移転に伴い必要となる経費を支援する」(1998年7月1日)ことが強調されている。

この生活再建支援法では「国民的保障制度」のもう一翼を担うとされた住宅再建の支援は見送られたものの、その附則第2条において「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」とされ、引き続き議論が行なわれることになった。しかし、被災自治体は国の結論を待ってはいなかった。地方自治体の中で独自に住宅再建支援制度を模索する動きが広がり、前述の通り、鳥取県は鳥取西部地震に際し、被災者の住宅再建を支援するため一律300万円の「住宅復興補助金」を交付した。宮城県連続地震(2003年7月)でも、宮城県は100万円を上限とする「被災者住宅再建支援金」の支給を実施している。

こうした流れを受けて、2004年3月に被災者生活再建支援制度が拡充、「居住安定支援制度」(最大200万円)が新たに加わった。この新たな制度は民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費、住宅の解体(除却)・撤去・整地費、住宅の建設、購入のための借入金等の利息、ローン保証料その他住宅の建替等に係る諸経費を対象とする。しかし、「個人の資産形成となる住宅再建には公的支援をしない」との原則により、住宅本体の建築費・補修費は支援対象から外されるなど、「使い勝手の悪さ」が指摘されていた。「居住安定支援に係る支援金を受給した世帯数は、被災者生活再建支援制度の適用となった世帯の半数程度であり、その支給限度額に対する支援金の支給割合は1/2程度に止まっているなど、制度目的を達成するための十分な機能を果たしていない」(「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」(全国知事会(2007年7月12日))とされる。地方自治体から「被災者生活再建支援制度の適用となった約8,000世帯のうち、居住安定支援に係る支援金を受給したのは、約4,300世帯、約54%に止まっている。」(全国知事会(2007年7月12日))など不満が多く出た。そのため、2007年11月、(i)制度の対象とした経費の実績に応じた償還払いから「渡し切り」とすることで住宅本体の再建を含め、用途を限定しない、(ii)支給額は住宅の被害程度(全壊・大規模半壊、半壊)や再建方法(新築、補修、民間賃貸住宅への転居)のみにより、年齢・所得による制限は撤廃されることに至った。

図表 1-5：被災者生活再建支援制度の経緯

1995年1月	阪神淡路大震災
1998年5月	被災者生活再建支援法成立
2003年7月	全国知事会「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」
10月	「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」
2004年3月	被災者生活再建支援法一部改正（「居住安定支援制度導入」）
2004年11月	新潟県中越地震
2007年7月	全国知事会「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」
11月	被災者生活再建支援法一部改正（年収・年齢等の支給要件撤廃、支援金使途の限定なし、定額支給）

3.3 被災者支援の論点

3.3.1 被災者生活支援制度のメッセージ

年齢・所得制限を撤廃した被災者生活再建支援制度は被災者を「広く」支援し、早期の生活再建を促すものだろうが、その一方で、支援の「効果」には疑問が残る。（所得が高いなど）本来、支援が必要ではなかった被災者まで救済することは、資源（予算）の制約上、より重点的に支援すべき被災者への手当てが少なくなるともいえるからだ。被災者支援の限られた資源（予算）の配分に「メリハリ」を欠く結果になりかねない。そもそも、被災者を一括りに「弱者」とみなすは妥当ではない。予め地震保険に加入するか、事後的に貯蓄を取り崩す（自己保険を利かせる）ことで自力再建の可能な被災者（具体的には高所得者層）もいるだろう。一時的に生活難に陥っても、当面の生活資金を借り入れることができれば、元の生活水準を取り戻せる被災者もいる。逆に、被災者の中には災害前から既に社会的弱者だったが認知されず（平時のセイフティーネットの対象にならず）にいた被災者もいる。彼らの多様なニーズに応えるよう「多様な支援施策を提示」することは、支援をばら撒くことと同義ではない。加えて、度重なる支援の拡充は「時間整合性問題」として挙げたように、「結局、国が何とかしてくれる」というメッセージ（シグナル）を人々に伝えるだろう。災害に対する「当事者意識」（危機意識）に欠き、事前の備え（自助努力）への関心も薄くなるかもしれない。

3.3.2 被災地以外との公平性

被災者を支援するのは、彼らが被災者だからではなく、彼らを支援することに社会的な価値が見出されるからだ。生活に困窮するのは災害ばかりには拠らない。被災者だから支援

するというのでは被災地以外の（経済的に同様の境遇におかれた）個人との水平的公平（「均等者均等待遇」の原則）に適わない。これに関連して、雑損控除や災害減免法などの所得税の減免について、「生活に通常必要な動産類については、その譲渡損益がともに所得計算の域外におかれることとされているのに、それが「災害」等によって損失を被った場合のみ、その事実が所得計算に反映され、他の納税者との（事後の）水平的公平に欠くとの見解もある（渡辺（2008））。更に渡辺（2008）は「事前の観点からは、納税者に無料の保険を提供するのと同様の効果を持っている」とする。この保険を享受できるのは、主として担税力のある中高所得層だから、事前的には「垂直的公平」（所得再分配）が問われるかもしれない。無論、次節で強調するように被災者支援には災害のリスクをヘッジ（分担）する保険としての機能がある。被災者の生活再建の促進が、「地域コミュニティの再生と地域経済の活性化を実現」、被災地の早期復興に繋がる限り、そこには経済学でいう「外部便益」（被災者自身が享受する利益を超えた社会的価値）が見出されよう。ただし、保険であれ、外部便益であれ、社会的価値があるから無制限に支援を拡充して良いわけではない。便益に見合った水準・範囲の支援が望ましい。

3. 3.3 現物給付と現金給付

個人補償は私的財産の形成に寄与するものとの立場から被災者生活再建支援制度以前の被災者支援は応急仮設住宅や公営住宅など現物給付が中心だった。現金給付であれば、「私有財政の形成」になるが、現物給付はそうではないというわけだ。しかし、（無料で）仮設住宅に入居した被災者は国・自治体から暗黙裡に家賃分の補助を受けているに等しい。公営住宅の市場価格よりも安価な家賃や更なる家賃の軽減も（こちらは明示的だが）同様である。この結果、さもなければ自分の所得から支払っていた家賃を貯蓄に回したり、他の財貨の購入に充てたりすることができる。例えば、民間賃貸住宅であれば家賃が月額 5 万円のところ、公営住宅ならば月々 6 千円で済むとすれば、この現物給付の価値は差額の 4 万 4 千円の現金給付にあたる。この半分が貯蓄されるならば、月に 2 万 2 千円の個人資産の形成に寄与していることになる。現物給付によって、自身で支出しないで済んだ経費（ここでは家賃）が私有財産に回る格好だ。これは支援の「ファンジビリティ」（流用可能性）による。被災者支援体系を見直すにあっては、制度（ここでは現物給付・現金給付）やその理念（個人補償の是非）に留まらず、その経済的帰結（支援の「ファンジビリティ」）に即した議論が必要であろう。

4. 被災者支援の経済分析

4.1 被災者支援に関わる二種類のエラー

タイプ I エラー：被災者支援は真にそれを必要とする被災者に行き渡らず、そのため彼等の生活再建が滞るかもしれない。阪神淡路大震災後の被災者支援の基準が住宅の被害状況（全壊・半壊）、所得や年齢だったことは、「生活困窮度を正確に反映した措置であったかどうかは疑問」との意見がある（高寄（1999））。高齢者を優先したことも、結果的に中年層・自営層に不利が生じたことは否定できない（高寄（1999））。本来、（制度的な資格要件に留まらず、社会的合意に基づき支援制度が「意図」したはずの）救済すべき被災者を救済できないことを本章では統計学の検定に従い「タイプ I エラー」と呼ぶ。帰無仮説を（所定の支援水準で）「被災者を救済すべき」、対立仮説を「当該被災者は救済すべきではない」としたとき、帰無仮説が正しい（所定の支援を必要としている）にも関わらず、誤って棄却する（支援が皆無ではないが、過少になる）状態を指す。

執行におけるタイプ I エラー（例）：被災者生活再建支援金の支給額を決める住宅の被害状況は「罹災証明書」によって認定される。この罹災証明書は「自治事務」として市町村が現地調査等を行い、確認した事実に基づき発行するもので、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊等からなる。このうち、大規模半壊とは「損壊等部分が、延床面積の5割以上7割未満若しくは経済的被害（主要構造物の被害額）が4割以上5割未満に達する程度のもの」で、半壊とは「住居の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもの。損壊等部分が延床面積の2割以上7割未満のもの、または、経済的被害が2割以上5割未満程度のもの」とされる。しかし、両基準の境界は必ずしも明確ではない。実際、阪神・淡路大震災で罹災証明の判定に不満が相次ぎ、再調査発生率は同市で15%、芦屋市では31%にもなったとされる（神戸新聞（2004年6月30日））。罹災証明書は被災者生活再建支援金以外に義援金配付や税・国民健康保険料の減免等、各種の被災者救援施策の適用の基礎となる。このため本来、大規模半壊のところ半壊と判断されてしまうと、受けられる支援が大幅に減じられかねない。これもタイプ I エラーにあたる。（逆に半壊が大規模半壊と認定されると、支援は過大になってしまう。）

タイプ II エラー：逆に、自助努力で生活を再建可能な（自力再建困難な被災者同様には救済すべきではない）被災者まで救済すること（よって支援が過剰）もあり得る。「当該被災者は救済すべきではない」ところ、誤って帰無仮説の「被災者を救済すべき」を受容してしまう（一般化すれば、必要な水準以上に救済してしまう）誤りは「タイプ II エラー」にあたる。ばら撒きの支援はこのタイプ II エラーを助長する。結果、災害後の支援コストが高くつくだけでなく、事前の自助努力（地震保険の加入や住宅の耐震化）が可能な個

人まで支援を当てにして、その誘因も損なうかもしれない。被災者支援に所得制限があるとき、被災者の所得捕捉率がタイプ II エラーに影響する。「クロヨン」あるいは「トーゴーサン」と呼ばれる業種間の所得捕捉の格差は所得税の公平性を損ねてきたとされる。平時の所得税制だけではなく、被災者支援においても、自力再建できる所得（よって貯蓄等資産）を有しているにも関わらず、捕捉率の低さから低所得者と認定し、手厚い支援を施すかもしれない。（無論、所得捕捉が低い自営業や農家は災害で事業資産の減失など大きな損害を被る。しかし、事業の再建については生活・住宅再建とは別途の支援が施されてきた。）もっとも、所得捕捉に起因するタイプ II エラーは被災者支援独自ではなく、平時のシステム（税制）の不備によるところが大きい。

両タイプエラーは所得捕捉、住宅の被害認定など制度運営に起因するかもしれない。あるいは（現物給付中心の）旧態依然とした制度設計（国の支援基準）が多様化した被災者の実情から乖離していることによるかもしれない。前述の通り、「どの被災者をどの程度救済すべきか」（被災者支援の範囲と水準）は国が法令によって一方的に決められるものではない。被災者等の実感や社会的合意が反映されなければ、経済的にはエラーが解消されたことにはならないのである。被災者・国民一般からの被災者支援制度への信認も得られない。

こうしたエラーの間の背反関係は強調に値する。タイプ I エラーを減じるよう（被災者生活再建支援制度の所得・年齢制限を撤廃したように）支援の資格要件を緩めることは、（制度的には資格があっても、経済的には）支援を必要としない、自力再建の可能な被災者にも支給され、タイプ II エラーが増加する。逆にタイプ II エラーを解消しようとするれば、認定基準・審査が厳格になって、今度は救済すべき被災者まで支援から排除してしまう。ただし、背反関係の程度は（解消できなくとも）緩和することができる。従来、応急仮設住宅入居者以外については、十分な実態把握がなされたとはいえなかった（兵庫県「震災対策国際総合検証事業」（2000年4月））。被災者の生活再建を促し、復旧・復興施策を実のあるものにするには、被災者の実態把握が不可欠である。執行（制度運営）面では罹災証明書の適正と迅速性を図るべく「的確な判断、被害認定を成し得る「罹災証明士」等の制度の創設と、レベルの維持向上に向けた継続的な取組みの充実等も必要」（新潟県地震被災住宅再建支援研究会（2008年8月）「地震被災個人住宅の再建支援のあり方について報告書」）となる。

4.2 機能の重複・混在

経済学では個別の制度や政策（事業）ありきではなく、「機能」（効能）に基づき分析・評価を行う。この観点からすれば現行の被災者支援体系には機能の重複と混在が見受けられる。例えば地震保険は「地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的」（地震保険法第1

条)とするが、被災者生活再建支援制度も「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、・・・その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する」(被災者生活再建支援制度第1条)ものである。無論、地震保険は「地震保険責任を政府が再保険する」とはいえ、民間保険であり、事前の「自助努力」にあたる。一方、都道府県・国からの拠出金で賄われる被災者生活再建支援制度は「共助の理念に基づく相互支援策」として位置付けられる。このような理念(自助か共助か)や支給額(被災者生活再建支援制度であれば、最大300万円、地震保険であれば火災保険の3割～5割)に違いがあっても、被災者の生活力の回復を支援する「現金給付」としての役割に変わりはない。二者択一ではないまでも、効果に重複がある以上、その「棲み分け」(役割分担)、あるいは再編成が必要だろう。さもないければ、国民・被災者等にとって、制度が分かりにくいばかりではなく、①被災者生活再建支援制度の充実が事前に地震保険の加入の誘因を損なうといった(一方の政策が他方の政策を損なう)「クラウディングアウト(締め出し)効果」や②誘因付けとしては補助金で十分なところ税制上の優遇措置まで拡充するなど制度の膨張や無駄が生じかねない。

被災者支援にあたっては保険と福祉(再分配)の機能が区別されなくてはならない。いうまでもなく、地震保険は災害時の家屋・家財の損害(に伴う生活機能の低下)リスクをヘッジする保険機能を果たす。事前(災害前)の観点からすれば、被災者生活再建支援制度にも保険の側面がある。災害は何時、何処を襲うか分からないリスクである。被災者生活再建支援制度基金への拠出金を賄うための国税・都道府県税の支払いは保険料、最大300万円の支援金が保険金に相当するとみなすことができよう。いわゆる「無知のベール」の下での社会契約だ。しかし、保険としての地震保険と共助(社会契約)としての被災者生活再建支援制度を分けているのは、給付と負担(保険料・税)との関係である。

保険が保険であるのは保険料が「保険数理的に公平」、つまり、保険料が受け取る保険金の「期待値」に(事務経費等があるため、厳密に一致することはないまでも)対応しているところにある。当然、リスクが高い、あるいは保険金額が高いほど保険料は高くなる。現行の地震保険でも、保険料率は都道府県(等地別)、木造・非木造、及び住宅の耐震性(建築年割引、耐震等級割引、免震建築物割引、耐震診断割引)に応じて決まる。地震リスクの低いところに立地、あるいは耐震性の高い住宅に居住していれば保険料は安くなる。これに対して、被災者生活再建支援制度の「共助」は、個々人の地震リスクを織り込んではいない。そのため、事後的には無論のこと、事前にも地域間・個人間(所得が高く、比較的 안전한地域に居住している個人から所得が低い(よって税負担が低く済んでいる)、あるいは災害リスクの高い地域に居住している個人)での再分配がある。結果的なリスクシェアは否定しないまでも、被災者生活支援制度の機能は福祉にある。この福祉としての支援制度が社会的な価値を持つのは、災害で住宅等生活ストックを毀損した被災者の生活機能の回復が社会的な公平(連帯)に適っているからであり、「地域コミュニティの再生と地域経済の活性化を実現」する外部便益が見込まれるからだ。

(耐震化への誘因づけを含め)地震保険のリスク管理(保険)機能と被災者生活再建支援制度の共助・連帯(再分配)との間での整合性を確保する制度設計が求められる。例えば、福祉の部分を被災者が生活再建する上で必要最小限(ナショナル・ミニマム)に押さえ、それを超えた生活復興は地震保険で賄うよう役割分担を明確にすれば、前述のクラウドディングアウト効果が抑えられる。公的支援の範囲が明らかになれば、「結局、国が何とかしてくれる」という期待や災害後のアドホックな支援の拡充に対する抑止効果にもなるだろう。

これに関連して、永松(「生活再建支援制度の見直しに対する意見」(2007年5月28日))は住宅の地震リスクに関する総合的な制度設計として「包括的地震防災基金」を提言している。①被災者生活再建支援制度を全ての世帯に一定の住宅再建資金を保障する「基礎保障分」として位置づけ、②それ以上の保障については任意加入の地震保険・共済制度によるものとするものだ。我が国の公的年金制度に類似した二階建て制度であり、一階(基礎保障部分)は福祉の機能に抛り、二階部分(任意保障分)については保険の原理(機能)を徹底する。同提言では、③地震保険については保険料率や加入条件などの自由化を進め、耐震性能や地盤状況などによって保険会社が高リスクと判断した物件については保険契約を拒否できるようにする。地震保険における保険原理の徹底は斉藤誠(2005)によっても主張されている。その保険料の設定については、地震リスクをよりきめ細かく反映するよう工夫するべきであり、再分配上の配慮は保険というリスクファイナンス機能には不適切とする。事前の所得再分配的な政策は公的な防災投資によるリスクコントロール機能の発揮で対応することが望ましい(第4章参照)。

保険としては、地震保険に限らず、(経済学でいう「予備的動機」による)貯蓄の取り崩しは「自己保険」となる。また、災害時の生活資金の借入や低利の住宅資金の融資の制度も個人の出費の変動を緩和し消費(生活水準)を現在と将来に渡って平準化するという意味で保険的な役割を担う。澤田康幸(2005)は「震災後の暮らしの変化から見た消費構造についての調査」(兵庫県(1997))から、阪神・淡路大震災の被災世帯の震災への対処・生活復興資金の出所について実証分析、「人々は、小さなショックに対しては貯蓄の取り崩しで対処した。家屋の全壊・全焼というような大きなショックについては、借り入れで対処した」という結果を得た。ただし、担保になる資産を十分に持たない世帯については(生活福祉資金等、公的融資を除けば)借り入れをすることができず、震災の影響(ショック)を緩和できなかった(よって被災後の消費が大きく落ち込んだ)とされる。借り入れが重要な保険機能となるのは、一般に所得の比較的高い層であろう。であれば、こうした被災者については、福祉ではなく金利の減免等、融資に関わる優遇政策を充てれば良いことになる。本来、自力再建(自助)の可能な被災者に必要なのは福祉ではなく、地震保険や借り入れのような保険機能である。一方、真に自立の困難な被災者は福祉によるしかない。

図表 1-6：被災者支援の機能配分

	機能	対応する制度・政策
保険	リスク分担	地震保険 融資の優遇政策
福祉（共助・連帯）	再分配（最低限の生活資金再建保証）	被災者生活再建支援制度

4.3 実行可能性

中央防災会議がまとめた「首都直下型地震」（東京湾北部地震 M7.3）の被害想定によると、建物全壊棟数・火災焼失棟数は最大で約 85 万棟、死者数約 1 万 1 千人に及ぶ。その経済的な被害は甚大となり、建物・インフラ設備の損害だけで復旧費用は 66.6 兆円、これに（被害地内外に渡る）生産活動の低下に伴う間接被害を加えると、経済被害は約 112 兆円（国内総生産の約 2 割）に達すると試算されている。首都直下型地震に際しては、上記の被害想定額に加え、被災者の生活再建のために創設された「被災者生活再建支援制度」の必要額が 2 兆 8 千億円（内閣府試算）あまりに上ると見込まれる。一方、地震保険は一災害あたり、5 兆 5 千億円まで支払い責任を負うことになっている。

しかし、被災者生活再建支援制度も、地震保険制度も巨大災害に備えた積立金（準備金）が十分ではない。被災者生活再建支援制度の場合、都道府県の拠出金は 600 億円、国からの補助を加えても、現行制度の枠内で可能な支給額は最大 1200 億円に過ぎない。「都道府県は、・・・（被災者生活再建支援）基金に充てるために必要があると認めるときは、支援法人に対し、必要な資金を拠出することができ」（被災者生活再建支援法第 9 条の 3）、「国は、第九条・・・第三項の規定に基づく都道府県の支援法人に対する拠出が円滑に行われるよう適切な配慮をするものとする」（同第 20 条）とされるが、具体的な取り決めがあるわけではない。地方自治体からは「被災者生活再建支援基金では対応できない規模の大災害が発生した場合には、国の全額保証とするなど所要の措置を講じること」（全国知事会（2007 年 7 月 12 日））が求められている。結局、「阪神大震災のような災害に対応するには（被災者生活再建）支援法に限界があり、その時点で別途対策を検討していくことになる」（井上喜一防災担当相（2004 年 3 月当時））ことになりかねない。しかし、災害が起きた事後になっていから、支援を別途検討していたのでは、被災者の迅速な生活支援は困難となろう。国・自治体からの支援（支給額・支給時期、支給要件）が不明瞭では、被災者は生活を再建する目処も立てにくくなる。

一方、地震保険制度の準備金残高は 2007 年度末時点で、（同制度を担う）日本地震再保険株式会社が 4,338 億円、損害保険会社が 4,742 億円、政府が 1 兆 1,386 億円の合計 2 兆 0,467

億円に留まる。「制度上」、地震保険は一災害あたり、5兆5千億円まで支払い責任を負うことになっている。大規模地震や連続地震の発生により危険準備金が枯渇した場合でも、引き続き巨額の責任を負担し続ける必要があるが、どのように総支払限度額および官民の負担額を設定するか明確なルールは存在していない。その実行性を担保する仕組みがあるわけではないのである。

首都直下型地震のような巨大災害時の復旧に際しては、被災者の生活再建支援として、上述の被災者生活再建支援金や地震保険金支払い、及び経済復興のための交通・通信等社会資本の復旧に莫大な財政負担が予想され、かつ、短期間に多額の資金調達が必要となる。復旧・復興費用の確保に手間取れば、それだけ経済復興が立ち遅れる。いうまでもなく、首都機能の喪失は被災地のみならず、全国民の生活に深刻な影響を及ぼすだろう。また、国際的競争が増すグローバル経済において、経済復興の遅れは、我が国の企業の国際競争力の低下、企業立地（投資）を巡る国際競争上の不利を意味する。震災という一時的ショックが我が国の経済力・国際社会における経済的地位の低下を招き、長期に渡って悪影響を及ぼしかねない。加えて、高齢社会にあつては、迅速な支援を必要不可欠とする高齢者が多く存在する。医療・介護施設の復興、住宅の整備は早急に行われなくてはならない。これに関連して、「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」（2007年3月）はその報告書において、財政面における検討課題として、①復興対策のための国の財源確保、②地方財政の安定のための措置、③効果的・効率的な復興対策のための財源配分上の優先順位付け、④被災者支援対策のための財政手段、⑤義援金の活用を挙げている。

4.4 平時のシステムとの連結

大規模な災害は生活再建の困難な被災者を多く生み出すだろう。「高齢化社会における多数の高齢者の存在、大規模災害と地域経済力の低下に伴う長期失業者の存在・・・等の要因により、被災者の自力再建(自助)には限界」（「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書（2000年12月4日））もある。高齢者（富裕層は除く）の場合、災害で一旦、住宅が被災すると新たに借入を行って住宅を建替え・補修するのは難しい。低所得層も（職場が被災して）失業するようなことになれば、手持ちの貯蓄も少なく生活に困窮しかねない。このような被災者は元の生活を取り戻す目処が立たないか、時間が掛かってしまう。阪神淡路大震災では応急仮設住宅の設置期間は原則2年以内と定められているが、全ての入居者は退去したのは、震災から5年後の2000年1月になってからである。中越地震の場合でも、被災（2004年10月）から4年あまり経過した現在（2008末）でも、497世帯（1222人）が仮設住宅に留まる（ちなみに被災後の仮設住宅入居世帯は最大3224世帯（約1万人）だった）。

また、災害前は認知されていなかった社会的弱者が「顕在化」するかもしれない。実際、「応急仮設住宅入居者のうち、震災前は、民間賃貸住宅居住が約半数、公的借家が約1割となっており、入居家賃については、月4万円以下の比較的低价賃のものが回答者の7割を超える結果」（「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書（2000年12月4日））となっていた。同じ報告書によると、「震災後の恒久住宅として約7割の者が公的借家を希望し、民営借家を希望しているのは3%にも満たない」。被災後に新築される民間賃貸住宅の家賃が彼等には高過ぎるからだ。しかし、公営住宅の家賃さえも間々ならない被災者も少なくなかった。「公営住宅家賃についても通常の家賃より引き下げられているが、・・・こうした家賃でさえ、なお重い負担となる低所得の被災者が相当存在することが明らかとなった」（国土庁「防災白書」1997年版）。このため、災害復興住宅の家賃（40㎡で3万円程度）を低所得の被災者については5年間引き下げる対策が講じられた。減額分の一定割合を国が補助するとともに、当該地方負担について特別交付税が措置される。例えば、「神戸市の40㎡の公営住宅の場合、年収に応じて（夫婦世帯で年収100万円程度以下の層では家賃6千円程度、150万円以下では1万1千円程度）段階的に引き下げられるように、支援を行う」（被災者住宅対策等について（1996年6月20日）。その後、減額期間は入居から10年に延長（2006年10月～2010年度まで）されている。

このような被災者は被災者としてではなく、（災害で生じた、あるいは顕在化した）社会的弱者として長期の支援を必要とする人々かもしれない。再建の目処の立たない被災者については、一定期間経過の後、被災者支援ではなく生活保護など平時のセイフティーネットの中で支援されるべきであろう。同様に困窮している他の地域の貧困層との間の（水平的）公平性も確保できる。被災者に対する支援が必ずしも被災者対策の枠内で「自己完結」されなくてはならないという理由はない。しかし、被災時の救済の資格要件（年齢・所得等）と平時のセイフティーネットが課す要件は一般に異なる。例えば、雇用期間・労働時間が基準に満たない非正規労働者の場合、雇用保険に加入していないため、被災して失職しても保険給付は受けられない。ワーキングプアの多くは（親族からの扶助が見込めるなどの理由から）生活保護の受給資格に欠く。生活維持者を失った遺族は災害弔慰金が支給されても、年金の加入期間が短ければ（国民年金加入期間（25年）の3分の2に満たない）、遺族年金を受けられない。平時のセイフティーネットの対象にならないとすれば、こうした弱者は被災者として支援され続けなくてはならない。被災者支援は既存のセイフティーネットの不備を補足する役割を担うのである。結果、被災者支援という災害（非常）時のシステムから平時のシステムへの移行は一向に進まない。

図表 1-7：システムの連続性

機能		平常時の政策 連続性？	非常時の政策
生活支援	高齢者	公的年金	被災者生活再建支援制度
	低所得者	生活保護	
住宅支援	住宅補修・改築	住宅ローン控除(所得税)など	生活福祉資金制度 災害復興住宅融資
	賃貸住居	公営住宅	公営住宅 被災者生活再建支援制度

災害は現行のセーフティーネットの不備を露呈させる。現行の被災者支援制度が多様な支援ニーズに応えられていないというよりも、現行のセーフティーネットが社会的弱者の多様なニーズに対応していないのかもしれない。本来は被災者支援を拡充するのではなく、このセーフティーネットを見直すべきであろう。経済学の観点からすれば、災害救助法や被災生活再建支援制度等が定める被災者支援も生活保護や基礎（国民）年金、雇用保険といった平時のセーフティーネットも財政の「再分配機能」であることに変わりはない。相違は両者が適用される「経済状態」（災害時か平時か）にある。しかし、この状態は災害直後から復旧・復興を経て「連続的」に変化していく。であれば、（資格要件の違いなど）両システムの間には断絶があることは望ましくない。切れ目のない支援を実現するにも、両者の連続性・連結が求められる。無論、手厚すぎる（給付水準が高い・資格要件が緩い）支援は受給者のモラルハザードを助長し、自立を阻害しかねない。しかし、この誘因問題は被災者支援に固有ではなく、災害対策を含めた我が国のセーフティーネット全体のあり方の中で対処されるべきことだろう。

5. 被災者支援制度の再構築

5.1 被災者支援の原則

これまでの議論から本章では事前・事後の被災者支援制度の原則として次の 4 原則を挙げることにしたい。これらの原則は現行の制度に対する評価とともに、あるべき制度改革の方向についての指針となるものである。

- 原則 1：救済を必要とする個人・世帯を救済する
- 原則 2：事後的支援（救済）は実行可能を確保する
- 原則 3：個人・世帯の事前的自助努力（地震保険・耐震化）を損なわない

原則4：平時システムとの連続性・迅速な移行を図る

原則1は、「救済すべき被災者をもれなく救済する」（タイプIエラーの回避）を掲げる。阪神淡路大震災の際には、多様な支援制度が整備されている状況にも関わらず、対応が「つぎはぎ的」となり、被災者の不満を募られたばかりか、彼らの生活再建が立ち遅れる要因となった。高齢社会の都市型災害においては多様な支援ニーズを持った被災者が発生、あるいは社会的弱者が顕在化するだろう。「原則1」を徹底するには、被災者の実情把握の制度が整備されなくてはならない。具体的には平時のシステム（年金や介護・福祉、税制など）に蓄積された（所得を含む）個人の情報を共有し、住宅の倒壊など被災の実情と連結させて、真に救済の必要な被災者とそのニーズを迅速に把握する必要がある。

求められているのは堅実で実行可能な被災者支援体制の構築である（原則2）。災害時に政府・自治体は「できることとできないこと」を明らかにすることで、諸個人は災害に関して自身が直面するリスクと自己責任（自助努力）を正しく理解できるようにする。五月雨式に新たな支援制度が導入・拡充されるならば、「結局、国が助けてくれる」という甘い期待、あるいは「国はどこまで助けてくれるのだろうか」という不安が助長されかねない。支援の対象の範囲を予め適切に限定しておくことは、（政治的には不人気でも）被災者支援政策への信頼性を高めることに貢献するだろう。実行可能性が不安視される手厚い支援よりも、手厚くなくても実効性の高い支援の方が、政策の予見可能性が改善し、災害に備える（自助努力する）環境が整い易い。

大規模災害に際しては、（高齢者、低所得者層を中心に）支援が必要な被災者が多く見込まれるからこそ、事前に自助努力できる個人には自助努力を促す、あるいは自助の機会を与える仕組みが求められる。具体的には①地震保険への加入、②住宅の耐震化投資などを指す。事後的支援がこうした自助を損なうものであってはならない。換言すれば、事後的支援の範囲と水準は事前の自助努力への誘因効果を織り込んだ上で決定される必要がある。災害対策基本法は国・自治体の責任と合わせて、「地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずる・・・ように努めなければならない」（災害対策基本法第七条2）としている。原則3はこの趣旨に即するものである。なお、事前の自助努力は災害政策に留まらず、住宅政策や税制など平時の制度・政策とも密接に関わる。第4章で詳述するように自助を促すには、事前と事後の災害関連政策の中で「自己完結」させるのではなく、「制度横断的」な視点からの取り組みが不可欠なのである。

経済学は災害弔慰金・見舞金、被災者生活再建支援金、地震保険、公営住宅など個別の制度・政策ありきではなく、制度・政策の「機能」を重視する。被災者への支援だから被災者支援制度の枠内で実施しなければならないという理由はない。被災者支援の機能は大き

く「保険」と「福祉」（再分配）に分けられよう。前者は自力再建可能な被災者の再建を補助するもので、事前のリスク分担である。この機能を充足する制度が地震保険や被災後の公的融資・利子補給等となる。後者は再建の目処が立たない、あるいは被災によって顕在化した社会的弱者としての被災者を支えることを狙いとする。この機能は被災者支援制度に限らず、生活保護等平時のセイフティーネットによっても満たされる。被災者支援は恒久化されるべきではなく、（既得権益化しないよう）期限を限定することが望ましい。再建困難な被災者はこの平時のセイフティーネットに速やかに移行させる。平時と災害時の支援に資格要件など制度的な「断絶」が無いよう両者間の調和が必要になるだろう。災害はしばしば平時のシステムの不備（平時において「救済するべきを救済できていない」）を露呈する。被災者支援は平時のシステムの見直しと無関係ではない。

5.2 被災者の実態把握と支援メニュー

前述の通り、一口に被災者といっても属性は様々である。高所得者であれば事前に地震保険に加入したり、住宅の耐震性を高めたり自助努力できるはずだ。一方、住宅以外の資産に乏しい高齢者（特に年金生活者）の場合、災害で一旦、住宅が被災すると新たに借入を行って住宅を建替え・補修するのは難しい。低所得層も（職場が被災して）失業するようなことになれば、取り崩す貯蓄が少なく生活再建の困難な被災者となる。中所得層であっても被災で住宅の建替え・補修のため、（既存のローンの残額と合わせて）二重ローンに苛まれたりする。災害前から社会的弱者とされる生活保護世帯や障害者世帯等の窮状は言うまでもない。本来は、こうした被災者の多様性を勘案した上で、必要な支援を施すことが望ましい。

しかし、阪神淡路大震災の際には、被災者支援が「つぎはぎ的」対応となって、「将来の生活再建計画を立て難い状態が続いた」（「兵庫県被災者支援のあり方」）。また、「応急仮設住宅入居者以外については、十分な実態把握がなされたとはいえない」（兵庫県「震災対策国際総合検証事業」（2000年4月））。被災者の間でも、「避難所=>応急仮設住宅=>災害公営住宅という公的支援志向の被災者には手厚い支援が与えられる一方、自力で住宅を見つけて、移住した者などについては実質的な支援は極めて限られていた」（高寄（1999））との不公平も指摘されている。

被災者の実態把握（支援ニーズ）を把握して、生活・住宅再建への道筋を明らかにする必要がある。本章では平時のシステム（年金や介護・福祉、税制など）に蓄積された（所得を含む）個人の情報と住宅の倒壊など被災の実情と連結させて被災者のタイプを分類する「被災者登録制度」を提言したい。分類された被災者のタイプごとにカスタマイズされた各種支援のメニュー（「被災者生活再建モデル」）を提示する。「被災者生活再建モデル」は

①復旧・復興期の時間軸に沿うように、②給付（現金・現物）、融資、税の減免等の支援からなる。③従来の申請ベースに代えて、登録被災者には行政サイドから支援内容が所定の時期に案内される仕組みにする。（何が、どれだけ、いつ支援されるかを明らかにすることで）被災者にとって生活再建の見通しを立てやすくする。無論、再建過程で当初は予期されなかった事態が起こるかもしれない。被災者の登録情報は平時のシステムに移行するまで定期的に更新、必要に応じて再建モデルを見直すようにする。

図表 1-8：被災者再建モデル（例）

		災害直後	復旧・復興期
若年世代	中高所得	被災者生活再建支援制度 地震保険	住宅再建(災害復興住宅融資)
	低所得	生活福祉資金制度(生活資金貸付)	公営住宅 失業給付 還付付き税額控除・生活保護
老年世代		被災者生活再建支援制度 地震保険 (土地買い上げ制度)	公営住宅 公的年金

5.3 事前の復興プラン

東京都は「公園・緑地をはじめとするオープンスペースの確保」をはかり、「木造住宅密集地域の解消を視野に入れた、抜本的な都市改造を強力に推進する」べく（事前の）復興ランドデザインを策定している。例えば、「環状7号線、平和通り周辺、中川沿い；木造住宅や老朽化した中小の事業所が密集しており、建物の消失による大損害が生じる。・・・復興においては・・・土地区画整理事業を中心とした面整備事業により必要な都市基盤を整備する。補助110号線（平和橋通り）の沿道及びその周辺の市街地では、沿道の市街地の復興と併せて、公園、緑地を整備する」。このため、大被害地域（建物の大半が焼失した地域）は復興都市計画の策定まで一定期間、建築制限を課すほか、幹線道路と市街地を一体的に整備する地区は土地収用法を活用した新復興土地区画整備事業により抜本的な市街地整備を進める。加えて、「復興の理念や考え方は、平常時の都市づくりの活かすとともに、実施可能な制度や手法については、平常時の都市計画にも具体的に反映していく」とする。

こうした事前の復興デザインの一環として、被災時に（住宅が倒壊した）土地を買い上げる、あるいは自治体に売却する「オプション契約」を事前に交わすことも一案だろう。自治体からすれば、区画整理、公園整備など被災地復興が進め易くなる。被災者、特に住宅

再建が困難な高齢者にとっては賃貸住宅への入居など被災後の生活に充てる、まとまった資金が手に入ることになる。オプション料は固定資産税に反映させればよい。即ち、①自治体が買い上げ権（コール・オプション）を購入するならば、固定資産税を一定額減免、②住人が売却権（プット・オプション）を得るにはオプション料相当分、固定資産税額を上乗せする。買い上げオプションを結ぶ住宅所有者には地震保険への加入も義務付けことで、自助を促すように計らうこともあり得る。

災害復旧・復興のような事後の対応を事後になってから決めるとなれば、被災者間、あるいは被災者と自治体との間の利害対立が表面化しやすい。利害の調整が付かないまま、事業が遅延するとなれば、地域経済の復興も間々ならない。我が国の防災政策は（国からの補助による）復旧事業によって、以前よりも災害に強い街づくりが実現してきた。「災害待ち」の感があるが、同じ待つならば、予め計画を決め、地域住民からの事前合意を取り付けておくことで、混乱なく復興が進むはずだ。

参考文献

- 阿部泰隆（1995）「大震災被災者への個人補償 政策法学からの吟味」『ジュリスト』1070, p 135-142
- 浦部法穂（1997）「被災者に対する「公的支援」と憲法」『自由と正義』1997年8月号
- 斉藤 誠（2005）「リスクファイナンスの役割：災害リスクマネジメントにおける市場システムと防災政策」 多々良裕一・高木朗義編著「防災の経済分析：リスクマネジメントの施策と評価」第5章 勁草書房
- 澤田康幸（2005）「家計分析から見た生活復興のあり方」神戸大学阪神・淡路大震災10周年学術シンポジウム
- 高寄昇三（1999）「阪神淡路大震災と生活復興」 勁草書房
- 田近栄治・佐藤主光（1999）「生活再建のための公的支援の課題とあり方」阪神・淡路大震災5周年記念事業「震災対策国際総合検証報告会」2000年1月
- 田近栄治・宮崎毅（2008）「財政的にみた復旧・復興の体系—新潟県中越地震をケースとして」『フィナンシャル・レビュー』平成20年（2008年）第4号
- 永松伸吾（2007）「生活再建支援制度の見直しに対する意見」（平成19年5月28日）
- 永松伸吾（2008）「シリーズ 災害と社会4 減災政策論入門 巨大災害リスクのガバナンスと市場経済」, 弘文堂
- 本間正明（1999）「震災復興財源の課題とそのあり方」阪神・淡路大震災5周年記念事業「震災対策国際総合検証報告会」2000年1月
- 渡辺智之（2008）「災害と課税」『フィナンシャル・レビュー』平成20年（2008年）第4号

防災政策が個人の自助努力に与える影響

佐藤主光（もとひろ）

一橋大学政策大学院・経済学研究科

要旨

本章では、地震保険への加入と住宅の耐震化を中心に高齢者世帯を含めた個人の事前の自助努力に着目、それを促す仕組みについて議論する。(事前・事後の)災害政策の枠内で「自己完結」させるのではなく、他の政策・制度、具体的には住宅市場の活性化との関係に着目していく。住宅に資産としての価値を持たせ、耐震化投資が当該住宅の資産価値の増加に結び付く条件を整備することで、耐震化への誘因付けを図る。また、地震保険の加入促進のためには低所得者を対象とした保険料補助金制度を新たに提言する。地震保険の保険料には(立地や住宅の耐震性に関わる)地震リスクを反映されることで保険原理を徹底させつつ、低所得者の地震保険加入を促進する(災害時の生活資金を確保する)という二つの(一見相反する)目的を追求する手段となりうる。

1. はじめに

阪神淡路大震災(1995年1月)は高齢化の進んだ都市を直撃した災害であり、多くの高齢者が被災した。実際、被災から1年後の時点で仮設住宅に入居する世帯に占める高齢者の割合は約42%に上っていた(兵庫県「被災者の住宅支援のあり方に関する検討委員会資料」)。これは神戸市全体の高齢者世帯(世帯主が65歳以上)の比率13.6%(平成5年時点)をはるかに上回る。若年者層(現役世代)とは異なり、改めて住宅資金のローンを組むことも難しく、高齢者層の生活再建は遅々として進まなかった。阪神淡路大震災に限らず、「高齢化社会における多数の高齢者の存在」は自力再建(自助)の困難な被災者を多く生み出すことになる。神戸市のインナーシティー問題のように、災害前には社会的に認知されてこなかった社会的弱者が被災者となって顕在化することもあり得る。彼等の生活を再建するためにも公的、あるいは「共助の理念に基づく」支援(義援金や被災者生活再建支援金など)が不可欠となる。

しかし、(高齢者、低所得者層を中心に)支援を求める被災者が多く見込まれるからこそ、①事前に自助努力できる個人には自助努力を促す仕組み、②事後(被災後)に社会的弱者となりうる個人にも予め自助努力の機会を与えることが求められる。全ての被災者を満足

のいく水準まで迅速に救済するだけの資力は国・自治体にはない。救済対象となる被災者が多くなるほど、各被災者への支援は薄くなり、かつ滞りがちになる。「真に救済すべき」被災者に対して支援が行き届かない（第 1 章で紹介した「タイプ I エラー」が高まる）かもしれない。ここでいう自助努力とは事前（災害前）の備えであり、具体的には①地震保険への加入、②住宅の耐震化投資を指す。このうち、地震保険から支払われる保険金は生活資金として「被災者の生活の安定に寄与」するだろう。住宅の耐震化は倒壊による生命の危機、及び重度の障害を被るリスクを減じる。居住性能が維持されるならば、被災者は住居を確保できるほか、再建・補修への出費もない。高齢世帯が行き場を失うこともないはずだ。速やかな被災者の生活再建が可能になるだろう。災害対策基本法は国・自治体の責任と合わせて、「地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない」（災害対策基本法第七条 2）としている。

本章では、地震保険への加入と住宅の耐震化を中心に高齢者世帯を含めた個人の事前の自助努力に着目、それを促す仕組みについて議論する。（事前・事後の）災害政策に留まらず、関連する他の公共政策・市場も包含した視点に拠る。具体的には既存住宅市場の現状と課題、平均 31 年とされる住宅の耐久期間の延長について論じる。住宅に資産としての価値を持たせ、耐震化投資が当該住宅の資産価値の増加に結び付く条件を整備することで、耐震化への誘因付けを図ることが狙いである。また、地震保険の加入促進のためには低所得者を対象とした保険料補助金制度を新たに提言する。地震保険の保険料には（立地や住宅の耐震性に関わる）地震リスクを反映されることで保険原理を徹底させつつ、低所得者の地震保険加入を促進する（災害時の生活資金を確保する）という二つの（一見相反する）目的を追求する手段となりうる。前述のように災害時に社会的弱者となるのは（自宅が被災した）高齢者や低所得者層である。高齢者世帯住宅の耐震化や低所得者の地震保険加入の促進は彼等が災害に備える（事前の自助努力をする）術となるだろう。

本章は次のように構成される。第 2 節では、事前的自助努力としての住宅の耐震化や地震保険への加入を促す現行の諸制度とその効果を概観する。耐震化に向け政府は「住宅及び特定建築物の耐震化率について、それぞれ現状の 75% を平成 27 年までに少なくとも 9 割にすることを目標」（国土交通大臣による基本方針（平成 18 年 1 月 25 日））とすることが掲げられてきた。これを受けて、国・自治体は住宅の耐震診断・耐震改修を補助する制度が整備されている。「個人財産の形成を補助しない」という従来の災害政策の原則に関わらず、耐震化を補助する根拠としてはその公共性が挙げられる。即ち、人的被害の減少や、住宅倒壊による火災延焼の危険性の低下、倒壊住宅による道路閉塞を防止することで救援・消火活動が円滑化、発災後の瓦礫など災害廃棄物の発生を抑制することである。また、地震保険には災害時の生活資金を確保する（よって事後的な支援へのニーズを減じる）効果が

あるだけでなく、その保険料に住宅の耐震性を反映させることで「新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与する」ことが期待される。実際、地震保険の保険料率は都道府県、木造・非木造の区別に加え、建築年数や建築基準法（1981年）が定める耐震基準、耐震性、免震構造に応じた10%から30%の割引がある。更に2007年以降、損害保険料控除に代え地震保険料控除が所得税に導入されており、税制面でも保険加入の促進が図られている。しかし、様々な金銭的なインセンティブにも関わらず、住宅の耐震化は遅々として進んでいない。自治体が把握しているだけで約1150万戸（2007年度末時点）、耐震性が不足していると判断されている。増加傾向にあるとはいえ、地震保険の加入率も世帯の2割、火災保険世帯の4割に留まってきた。

では何故、事前の自助努力は進まないのだろうか？個人は災害時（事後）の公的な支援を期待して、敢えて努力を行わないモラル・ハザードが発生しているのかもしれない。あるいは地震リスクに対する認知が高くない可能性もある。「地震リスクに対するそもそもの選好、知識、所得水準など他の要素によるものが大きい」との見方もできるだろう。第3節では、近年盛んになってきた行動経済学の知見から、この問題について考察していく。経済学では通常、「合理的個人」が仮定される。合理的な個人は「経済モデル」（自身の置かれた経済環境）を正しく理解する。本章の文脈でいえば、①災害の発生確率、②災害に伴う損失（被害）、③耐震化等、減災投資の効果についての理解が共有されているということだ。しかし、実際のところ、地震の発生リスクに対する認知は人によって様々だ。正しい経済モデルについて人々の間で合意があるわけでもない。リスクの客観的確率と主観的確率は乖離しうる。この乖離は「認知バイアス」にあたる。加えて、人々は与えられた情報を「活用」するよりも、情報に「左右」されているのかもしれない。行動経済学では「フレーム効果」と呼ばれる現象だ。大規模災害のような「低頻度・高損害」なリスクの場合、特に合理的な経済（損得）計算は難しく、よって、補助金等「金銭的インセンティブ」の効果も明らかではない。個人の合理性を当然視した政策はミスリーディングとなろう。

住宅の耐震化が進まないことは災害時の被害が拡大する「原因」であるとともに、現行の住宅市場の不備の「結果」といえる。我が国では住宅の耐久期間が平均31年あまりと欧米諸国に比べて短くなっている。「住宅（上物）の資産価値については、取得後直ちに低下が始まり、築後20～30年程度でほとんどゼロ査定とされるのが一般的」なため、個人の資産としての価値が認められてこなかった（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」（2007年6月4日））。実際、市場取引に占める既存住宅の割合は国際的にみて低い。仮に既存住宅を売買する市場が成熟していれば、住宅の耐震性が住宅価格（資産価値）に反映されるようになるだろう。その結果、住宅所有者は資産価値増加の観点から耐震化投資を行うよう促されるはずだ。特に（自らの住宅使用（生存）期間の短さから）長期的な視点を持ちにくい高齢者世帯にとっては、この住宅価値への「資本化」が誘因づけとして重要になる。

第4節では、耐震化の促進は防災対策の枠内で完結させるのではなく、我が国の住宅市場のあり方とした捉えるべきことを強調していく。住宅市場と合わせて他の関連諸制度も整備されなくてはならない。例えば、高齢者が耐震化に必要な資金を借り入れるには土地を担保に融資を受け、返済については借受人死亡時に担保不動産を処分して清算するリバース・モーゲージの制度が必要となる。また、耐震改修市場の充実も不可欠だ。現行の耐震改修は標準化された技術がなく、改修工事の質（耐震性能の評価改善）と改修費用との間に明らかな関係はないとの指摘もある（永松（2008））。そもそも、我が国の耐震化の基準は「最低限」のもので、震災時に倒壊を防ぎ、「最終的に崩壊から人命の保護を図る」としても補修・建て直しが必要となれば、その価値は毀損する。災害後も引き続き資産価値を有するには、建築基準法の定める、つまり国や自治体が奨励する基準以上の耐震化が求められる。

耐震化と合わせて、低所得者の地震保険への加入を促進していくことが望ましい。地震保険は彼らの迅速な生活再建を可能にするだろう。その一方で保険原理を徹底させるためには、保険料は住宅の立地や耐震性によるリスクに応じてきめ細かく設定する必要がある。立地自治体の防災努力も保険料に反映することもあり得るだろう。そうした保険料は地震リスクに関する情報伝達機能を果たすことにもなる。しかし、保険原理を追求すれば保険料が高くなり、本来ニーズの高い低所得者が地震保険から排除されるかもしれない。低所得者の加入促進という公共性と保険のリスクファイナンス機能を両立させる制度設計が求められるのだ。第5節ではこの課題に対処すべく、所得税を払っていないため「地震保険料控除」の恩恵を受けない低所得層に対する地震保険料補助金制度を提言する。保険としての地震保険の機能（リスク分担、耐震化の促進）を発揮させつつ、低所得者への所得再分配（合わせて加入の促進）の要請に応えるものである。第6節は結語である。

第2節 事前的自助努力と災害政策

2.1 住宅の耐震化の促進

住宅の耐震化の社会的便益としては、人的被害の減少に加えて、住宅倒壊による火災延焼の危険性の低下、倒壊住宅による道路閉塞を防止することによる救援・消火活動が円滑化、発災後の瓦礫など災害廃棄物発生抑制が挙げられる。自身は被災していないため、被災地で初期支援に参加する人の増加も期待できよう。「被災者を救済する制度については、その支援枠をむやみに拡大するのではなく、公共負担のフィージビリティ（実現可能性）、公平性、耐震改修動機を持たせることの3つを十分に検討するとともに、震災前の耐震改修制度の効果的に連動し、事前に耐震策を講じることで国土全体としての損失を減らすような政策誘導の方策について検討が必要である」（規制改革・民間開放の推進に関する第3

次答申」(2006年12月))。「個人の財産形成を補助しない」という原則に関わらず、公費による支援が進められてきたのは、耐震化の公共性による。本節では、住宅の耐震性向上に向けた国・地方自治体の諸政策(補助金・優遇税制)を概観していく。

「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律」(2005年11月)は、①建築物の地震に対する安全性の確保等について、国民の努力義務を規定(第3条)と定め、②道路を閉塞させる恐れのある住宅については所有者に耐震改修の努力義務が課せられるとともに、地方公共団体の指導及び助言の対象とした。合わせて③国土交通大臣は、建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本方針を定め(第4条)、④都道府県は基本方針に基づき耐震改修促進計画を作成する(第5条)ことになった。国、地方自治体、住宅所有者が一致して耐震化を進めていくということだ。続く国土交通大臣による基本方針(2006年1月25日)は「住宅及び特定建築物の耐震化率について、それぞれ、現状の75%を、平成27年までに少なくとも9割にすることを目標」に掲げている。この数値目標を達成するには、住宅の耐震改修は約100万戸、(学校・病院等)特定建築物の耐震改修は約3万棟の実施が必要となる。このため、「地方公共団体は所有者に対する耐震診断・耐震改修に係る助成制度等の整備や耐震改修促進税制の普及に努め、国は必要な助言、補助・交付金、税の優遇措置等の制度に係る情報提供等を実施」するとされる。

具体的には住宅・建築物耐震改修等事業として、①民間が実施する住宅の耐震診断には3分の2(国1/3 地方1/3)を補助、地方自治体を実施する場合は国が2分の1を補助するとされる。②戸建て住宅の耐震改修については、既成市街地で震災時に倒壊により道路閉塞が生じるおそれのある地区であることを「地域要件」として、改修費用の15.2%(国と地方が折半)が補助される。ただし、緊急輸送道路沿道の住宅及び建築物や避難所等建築物への補助率は3分の2(同)に嵩上げされる。また、収入分位が40%以下の世帯に対しては、地域要件を撤廃の上、改修費用の23%(同)を補助する。

補助金のほか、税制面からの支援も行われている。「耐震化促進税制」は納税者が2006年4月1日から2008年12月31日までの間に、国・地方自治体が定めた耐震化事業区域内において、旧耐震基準(1981年5月31日以前の耐震基準)により建築された住宅の耐震改修を行った場合には、その耐震改修に要した費用の10%相当額(20万円を上限)を所得税額から控除する。更に、1982年1月1日以前から所在する住宅で、2015年までに完了した耐震改修に係る費用が30万円以上であることなどを条件に一定の耐震改修を行った住宅に係る固定資産税(120㎡相当部分まで)の税額を最大3年間2分の1に減額する。減額期間は早期の耐震改修事業ほど(2008年～09年であれば3年間、2010～12年ならば2年間)長くなる。

地方自治体の中には国の支援に上乘せ、あるいは独自に耐震化支援を行う動きもある。東京都に至っては23区内の旧耐震基準住宅を対象に、『10年後の東京』がめざす災害に強い東京を実現すべく、独自の「耐震化促進税制」を実施しており、2015年を期限に「建替え」「耐震改修」した場合、固定資産税・都市計画税を一定期間（1年～3年度分）全額減免する。この優遇措置による減収額は「建替え」及び「耐震改修」の合計で約60～70億円程度（平年度）の見込みとされる。

図表 4-1：東京都耐震化促進税制

	建替え(都独自)	改修(国の制度に上乘せ)
減免要件	建替え前後の家屋の 1) 所有者が同一で、 2) ともに23区内に所在し、3) 取り壊しと新築が1年以内 4) 平成21年1月2日から平成27年12月31日までの間に建替えが完了	(1) 現行の耐震基準に適合する耐震改修であり、それに要した費用の額が1戸あたり30万円以上 (2) 平成20年1月2日から平成27年12月31日までの間に耐震改修が完了
減免内容	床面積にかかわらず、住宅部分につき、固定資産税及び都市計画税の全額を減免	1戸あたり120平方メートルの床面積相当分まで、固定資産税及び都市計画税の全額を減免(国の耐震減額制度の適用後)
減免期間	3年度分(平成22年度課税分から適用)	早期の耐震改修に対して、最大3年度分(平成21年度課税分から適用)

(出所)東京都主税局

2.2 地震保険と耐震化への誘因づけ

地震保険には被保険者に災害時の生活資金を提供することで、「地震等による被災者の生活の安定に寄与する」（地震保険第1条）ことに加え、住宅・建物の耐震性を保険料に反映させることで、耐震化への誘因づけとしての役割を果たしうる。耐震性の向上による被災リスクの低下を災害時（「事後」）の人的・物的損害の軽減としてではなく、保険料の軽減という形で「事前」に還元することができるからだ。後述するように、大規模災害のような低頻度・高損害については、耐震化による恩恵（事後的損害の軽減）が実感しにくい。むしろ、事前の投資の利益を事前に（ここでは保険料の軽減として）享受できる仕組みが必要なのである。

規制改革会議でも「地震保険を含め一般的に地震に対する被災者救済にかかる保険や助成制度については、個々の建物の耐震性能についての評価を踏まえつつ、リスクに応じた負担や給付となるよう、不断の見直しを行うべき」（規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（2006年12月））ことが強調されている。「耐震性が低く倒壊や全壊の危険性が高い建物に対しては、そのリスクに応じた高い保険料を設定し、耐震性が高く安全な建物に

対しては低い保険料を設定することを通じて、新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与することが重要である。・・・、民間の自助努力によって国民の生命や財産を守るストックが形成されていくという好循環に資する」（「規制改革推進のための第2次答申」（2007年12月25日））というわけだ。

実際、2001年に割引制度が導入されて以降、現行の地震保険制度にも建築年数や耐震性、免震構造に応じた被災リスクが織り込まれるようになってきた。住宅の耐震性を高めれば、保険料が安くなる仕組みである。具体的には、対象建物が「住宅の品質確保の促進等に関する法律」の規定する日本住宅性能表示基準に定められた耐震等級 または国土交通省の定める「耐震診断による耐震等級の評価指針」に定められた耐震等級を有している場合、「耐震等級割引」として保険料が10%から30%ほど減じられる。「免震建築物割引」は「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく「免震建築物」を対象に3割の割引が適用される。また、対象建物が1981年6月1日以降に新築された建物（建築年割引）、あるいは地方公共団体等による耐震診断または耐震改修の結果、建築基準法（1981年6月1日施行）における耐震基準を満たすと判断された場合（耐震診断割引）、10%保険料が割り引かれる（地震保険制度の詳細については本報告の第5章参照）。

無論、地震保険への加入が進まなければ、保険料を介した耐震化の誘因づけは機能しない。そのため、地震保険に対する税制面からの支援が強化されてきた。2007年には「損害保険料控除」が原則廃止され、代わって、所得税（2007年～）・住民税（2008年～）に地震保険料控除が導入されている。年間保険料5万円を上限に所得税から保険料の全額、住民税からはその半額が控除される。増加傾向にあるとはいえ、全世帯の2割、火災保険加入世帯でも4割に留まっている地震保険への加入を促進する狙いがある。

2.3 進まない住宅耐震化

こうした税制、補助金、地震保険料を通じた様々な金銭的なインセンティブにも関わらず、住宅の耐震化は遅々として進んでいない。自治体が把握しているだけで約1150万戸（2007年度末時点）、耐震性が不足していると判断されている。結局、「耐震化を行うかどうかを決めるのは、事後的な給付の有無よりも、地震リスクに対するそもそもの選好、知識、所得水準など他の要素によるものが大きい」（永松「生活再建支援制度の見直しに対する意見」（2007年5月28日））のかもしれない。次節で概観するように、低頻度・高損害なリスクについては、経済学が仮定する「合理的な個人」による費用対効果の計算は期待しにくい。価格が下がれば需要が喚起される（「需要法則」）ように、耐震費用が軽減されれば、投資が増加するというわけではなさそうだ。

図表 4-2 耐震化の実績

		～H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	合計
戸建て (戸)	耐震 診断	23,398	20,769	44,401	48,119	91,573	40,578	46,017	314,855
	耐震 改修		0	0	14	2,677	4,453	2,844	9,988
共同住宅 (戸)	耐震 診断	43,446	9,350	11,830	5,121	15,142	28,710	23,573	137,172
	耐震 改修	40	0	0	0	247	712	1,306	2,305

出所：「地震対策のうち建築物の耐震化及び住宅の再建（国土交通省説明資料）」（2008年9月22日）

また、現行の耐震基準自体を疑問視する向きもある（東京財団政策提言（2009年2月））。国の耐震基準は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて」（建築基準法第一条）いるに過ぎない。①中地震（震度5強程度）に対しては、建築物の機能を保持する一方、②耐用年限中に一度遭遇するかもしれない程度の大地震（震度6強から震度7程度）に対しては、建築物の架構に部分的なひび割れ等の損傷が生じて、最終的に崩壊からの人命の保護を図る（新耐震基準「建築基準法施行令の一部を改正する政令」（昭和55年政令第196号））というレベルだ。つまり、「震度6強の地震が来ても倒壊しない（すなわち建物の中にいる人は死なない）」という程度のものにすぎない。当然震度6強でも半壊し建て替えが必要になるケースもある」（東京財団政策提言（2009年2月））。同じ報告書によれば、「震度6強の地震にも対しても補修負担額200万円以下の比較的小さな被害を望む消費者が全体の50%」以上であるにも関わらず、「基準法における最低限の耐震性能しか持たない住宅ではこの要望に応えられていない」。「建築確認を通ったことで国のお墨付きを得たような錯覚が生じて」しまっているものの、多くの人々は最低基準の住居に住み続けているのが実態なのである。

第3節 自助努力の経済分析

3.1 「合理的個人」対「不合理な個人」

被災者生活再建支援制度など被災者の事後的救済が事前の自助努力を損なうとの批判が多い。特に「時間整合性問題」（あるいは「サマリア人のジレンマ」）として知られるように、政府が事後（災害時）の観点から（よく言えば機動的、悪く言えば場当たりに）被災者に手厚い支援を施すことは事後の公平には適っていても、それを見越した人々（潜在的被

災者)の事前的モラル・ハザードを助長しかねない。「結局、国が何とかしてくれる」と期待して、自らコストを負担して自宅の耐震化したり、地震保険に加入したりしなくなるというわけだ。

ここでモラル・ハザードを起こしている個人は、①将来を見越して振舞うという意味で「フォワードルッキング」(forward-looking)であり、かつ②事後(災害時)の政府の政策を正しく予見しているという意味で「合理的」である。しかし、大震災を典型とする「低確率・高損害」のリスクに関する合理的な期待形成は難しいかもしれない。Kunreuther = Pauly(2006)は不確実性下における合理的な選択である「期待効用仮説」(効用の「客観的期待値」を最大化)に代えて、発生確率の低い事象(リスク)を無視する代替モデル(「逐次的選択モデル」(A sequential model of choice))を示している。このモデルではリスクと合わせて低頻度の災害に対する政府の支援を個人が事前に織り込むことはない。従って、こうした支援に係わる事前のモラル・ハザードの余地もない。しかし、リスクを勘案しないため、事前に備えることもない。

合理的な個人であれ、不合理な個人であれ、低頻度・高損害なリスクに対する事前の減災努力に欠くことに変わりはない。ただし、①前者は政府の支援を正しく織り込むからであり、②後者はリスクを無視するためと理由は異なる。理由が異なる以上、事前の努力を喚起するための方策も異なってくる。①合理的な個人を前提にした政策(金銭的誘因づけ)を不合理な個人に適用すること、逆に②不合理な個人のための政策(情報提供・啓発)を合理的な個人に対して行うことのいずれもミスリーディングである。

3.2 行動経済学モデル

「合理的個人モデル」は全ての経済主体が(i)「経済モデル」(自分のおかれた経済環境)を共有し、かつ(ii)正しく認識していることが仮定されている。本章の文脈に即して言えば、①災害の発生確率、②災害に伴う損失(被害)、③耐震化等、減災投資の効果についての理解が共有されているということだ。しかし、実際のところ、地震の発生リスクに対する認知は人によって様々だ。楽観的(希望観測的)な見通しを持つ個人もいれば、危機意識のある個人もいる。以下では行動経済学の知見に従い、リスクに対する認知が不完全(不合理)なときの個人の事前選択について概観していく。

不確実性とリスク：経済学では、その性質(発生確率や損失額など)が知られた「リスク」とそれが定かではない「不確実性」を区別する。不確実性の場合、リスクの存在は認識されていても、その発生頻度を含む経済モデルが知られているわけではない。平時の金融市場における資産価格の変動は、損益の確率分布について概ねの理解があるという意味で「リ

スク」である。金融危機に際して市場がパニックに陥る理由の一つには、この確率分布が不明瞭になり、「不確実性」に陥ることによる。低頻度・高損害な災害は典型的な不確実性モデルといえる。このとき、人々の反応は極端に分かれてくるかもしれない。即ち、「知らぬが仏」を決め込んでリスクを放置するか、逆に（「石橋を叩いて渡る」が如く）ゼロ・リスク（リスクの完全排除）を志向するかということになる。分からないことは無視するか、分からないことは起きないように計らうかである。前者であれば、事前のリスク回避（減災）努力は皆無であり、逆に後者の場合、努力は過剰（期待される便益に見合わない）になってしまう。

リスク認知：人々は（損失は低くとも）発生確率の高いリスクに偏った反応を示すかもしれない。実験経済学の“Urn Game”では被験者に期待値が等しく発生確率の異なる一連のリスク（例えば、発生確率 1%・損失 1 万円のリスク、発生確率 10%・損失千円のリスクなど）を示し、保険購入の有無を尋ねる。標準的な期待効用仮説に従えば、危険回避的な個人はいずれに対しても（保険を購入してリスクヘッジするという意味で）同様に振舞うはずだ。しかし、実験では高確率・低損害リスクに対して保険選択を行う被験者が多い（逆に低確率・高損害リスクで保険を購入する被保険者は少ない）ことが示される。身近なリスクに敏感に反応する（確率の高さに誘導される）傾向が見受けられる。この結果によれば、自動車事故のような「身近なリスク」に対しては保険を掛ける一方、地震のような「身近ではないリスク」については敢えて保険加入をせず、防災投資もしない。

主観的確率：個人は認識するリスクの発生確率と客観的（真の）確率は一致しない。一般に人々は低頻度・高損害のリスクを客観水準よりも高くに評価する（逆に高頻度・低損害のリスクは主観的には低く評価される）ことが知られている。つまり、①個人は首都直下型地震のような大規模災害のリスクを過大評価していることになる。②この主観的確率はリスク情報の影響を被る。例えば、災害のニュースや被災経験が主観確率を高めたりする。遠方で起きた災害は自分の地域の災害リスクとは何ら関係ない（統計的にいえば二つのリスク(事象)は互いに独立している）。しかし、個人は災害への危機感を増すかもしれない。③また、リスクの主観的確率は客観的確率よりも高いが、その感応度が低い。被災のリスクは災害の発生確率のほか、住宅の耐震性など減災投資の程度にも依存する。（災害の発生リスクと被災リスクは必ずしも一致しない。）ただし、高い「被災」確率を認知する個人は、減殺の「限界」効果を低く評価する（減殺投資を行っても被災を避けることはできないと考える）かもしれない。このことは、大災害の危険を客観確率よりも多角評価しているにも関わらず、耐震化を怠る事前選択の説明となる。

フレーム効果：人々のリスク認知はリスクの提示の仕方（フレーミング）に依存することが知られている。例えば、生存確率 60%の治療と死亡確率 40%の治療は合理的には等価であるにも関わらず、実験の被験者は前者に偏った選択をする傾向が観察される。また、個人は

一般的なリスク（例：損害）よりも、それが内包する、よって発生確率は低くとも、具体化された特定リスク（例：テロ攻撃）により敏感に反応する（保険に加入するなどリスクヘッジする）傾向がある。このことは耐震化・地震保険加入など事前の自助努力は金銭的インセンティブや（ハザードマップなど）情報提供に留まらず、その「示し方」への工夫が必要だ。

「プロスペクト理論」：リスクに対する人々の行動原理を説明するモデルとして「プロスペクト理論」が知られている。この理論では通常の（危険回避的な）効用関数に代えて、「価値関数」が用いられる。価値関数は①参照値と呼ばれる状態（現在の所得・消費など）を起点に、そこからの乖離（増減）によって評価される。ここで「価値」は参照値からの相対値に等しい。効用関数のような絶対評価ではなく、参照値が変わるたびに価値も変化する。②人々は利得よりも損失を重視する「損失回避性」を持つ。この損失回避性の性格により、価値関数は参照値で屈折することになる。つまり、1万円の利益からの価値の増加よりも、同額の損失によって価値は大きく低下する。③価値関数の感応度は逡減する。利得については（効用関数同様）限界便益は逡減する。参照値からの小さな損失による価値の低下は大きい。損失が大きくなるにつれ、限界的な価値の低下が小さくなる。参照値を境に価値関数は利得の範囲で凹関数、損失の範囲で凸関数の形状を持つ。このことは人々が利得に対して危険回避的、損失に対して危険愛好的に振舞うことを意味する。地震による事後の被害も、事前の地震保険料あるいは住宅の耐震化投資も、現状（何もしない状態）からみれば、いずれも「損失」に他ならない。プロスペクト理論に従えば、損失に対して人々は敢えて危険愛好的、従って、リスク回避しないことを選択する。

3.3 市場メカニズムの役割

個人が地震リスクを認知していなくても、住宅市場がそれを織り込んでいれば、耐震化による被災リスク（人的・物的損害リスク）の減少は、資産価値として事前に還元（資本化）されることになる。このとき、住宅所有者は災害時（事後）の被害軽減のためではなく、事前に資産価値を高めるよう耐震化投資を行う誘因を持つはずだ。

実際のところ、市場価格は災害リスクを反映して決まっているのだろうか？山鹿・中川・斉藤（2002）はヘドニック・アプローチにより、東京都のデータから地震リスクと耐震性が賃貸住宅の家賃（フロー価格）に与える影響を検証している。結果、①旧耐震基準の物件に比べて新耐震基準の物件のほうが高いこと、②建物危険度は旧耐震基準による物件の家賃に対してマイナスの影響を与え、③新耐震基準に基づいた木造住宅の地震危険度の感応度はプラス（地震リスクの高い地域ほど、耐震化が進んだ住宅は高く評価されている）ことを示している。また、山鹿・中川・斉藤（2003）は地震リスクを含んだ地価（ストック

ク価格)関数を推計、家計や企業が地震災害の高い地域での立地(居住)を回避している(危険回避的に振舞っている)ことを実証している。実証研究では、1980年以降、東京都の7時点のクロスセクション・データを用いているが、80年代に比べて90年代以降、地震リスクへの反応が統計的にも有意に高まっていることが分かる。これは地震災害に対する都民の認知が高まっていることによると筆者等は解釈する。家賃(フロー価格)、地価(ストック価格)とも地震災害リスクを織り込んでいることから、①耐震化等減災投資の収益を現在価値に還元する上で、市場メカニズムが働かぬ余地があるといえよう。ただし、その一方で、リスクが反映される度合いから②保険市場や公的制度によって地震リスクが十分にシェアされていないことも示唆される。「わが国では保険メカニズムが効果的に機能せず、家計や企業の一定の物的・人的資本が地震リスクにさらされている」(山鹿・中川・斉藤(2003)4頁)分、リスク・プレミアムが上乘せされた形で市場価格から割り引かれているということだ。

これらの研究で推計された家賃関数から耐震性の改善による家賃増加が算出される。例えば、山鹿・中川・斉藤(2003)は「墨田区、駅から距離9分、都心まで30分、面積30平米、一階、築年数22年」をモデルケースとしたとき、耐震性を旧基準から新基準に高めることで、地域の災害危険度に応じて1万円~1万9400円の家賃増加が見込めるとする。その現在価値と耐震費用を比較したとき、危険度の高い地域における木造住宅の耐震化投資が収益的となる。①こうした地域では(資本還元さえ認知されていれば)比較的低い補助率で耐震投資を促すことができるはずだ。一方、②危険度の低い地域は耐震費用の半分を補助しないと住宅所有者にとって純利益がプラスにならない。仮に住宅の耐震性の改善による外部便益(災害時の住宅倒壊の防止など)が十分に高ければ、補助率が5割であっても、社会的には有益(社会的便益が費用を超過する)かもしれない。

第4節：住宅市場の活用

4.1 原因と結果

耐震化が進まないのは、災害時の被害拡大の「原因」としてだけではなく、現行の住宅市場・住宅政策など他の制度・政策の不備による「結果」として捉えることができるだろう。災害対策に限ったことではないが、我が国の公共政策論は(霞ヶ関の教育、社会保障、災害、国土開発、農林水産等、「部門別」細分化(縦割り行政)の影響か)各々の政策部門の中で「自己完結」するよう政策評価・政策提言を行うことが多い。災害政策も例外ではない。しかし、住宅の耐震化等、事前の災害対策(防災対策)は、住宅市場など他の政策分野とも密接に関わってくる。第1章では災害時のシステム(被災者支援)と平時のシステム(社会的弱者への支援・再分配)との間の連続性(時間軸上に位置する政策間の連結)を強調していた。事前(災害前)においても、異なる政策間の整合性・調和が求められる。

前節で述べたように住宅所有者が地震災害リスクを正しく認知していなくても、住宅市場がそれを評価していれば、耐震性の改善は当該住宅の資産価値を高めるはずだ。耐震化投資からの利益は地震後（事後的）に初めて実現するのではなく、投資後の資産価値増として事前に還元される。このとき、住宅所有者は「万が一への備え」（災害時における人的・物的被害の軽減）のためではなく、現在の住宅資産の価値を高めるべく耐震化投資を行うよう誘因付けられるはずだ。しかし、このメカニズムを阻害する障害が幾つかある。

第1に既存住宅を適正価格で売買する中古住宅市場が成熟していないことだ。「住宅を新規に建築するにあたり既存住宅としての流通を想定」していない。つまり、住宅が（他の資産のように）売却可能資産となっていないのである。一方、「欧米諸国では、住宅取得後、必要なメンテナンスを行えばそれが適正に評価され資産価値が向上・・・家計部門における重要な資産形成の手段となっている」とされる（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」（2007年6月4日））。実際、同じ報告書によると「我が国の住宅取引量に占める既存住宅の割合は13%であり、米国（78%）、イギリス（89%）、フランス（66%）に比較して著しく低い」。結果、我が国では住宅を長くも持たせる理由もなく（自身が居住する期間だけ使えば良く）、「諸外国に比べて壊されるまでの年数（平均）が31年と、アメリカの44年、イギリスの75年と比べて短い」ことになる。

第2に我が国の耐震基準は「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」（建築基準法第一条）に過ぎない。「震度6強の地震が来ても倒壊しない（すなわち建物の中にいる人は死なない）」という程度のものにすぎない。当然震度6強でも半壊し建て替えが必要になるケースもある」だけだ（東京財団政策提言（2009年2月））。国からの「お墨付き」が「国民の間に一種の“安全幻想”のようなもの」を生んでいるものの、既存の住宅・マンションの多くは、この最低基準に張り付いたレベルの耐震性に留まっている。一方、住宅市場が求める耐震性は災害時の人的・物的被害の軽減に留まらず、住宅資産としての継続利用を保証するものである。現行の耐震基準はこれを満たしていない。震災時に倒壊を防ぎ、「最終的に崩壊からの人命の保護を図る」としても補修・建て直しが必要となれば、その価値は毀損する。国の基準どおり耐震化しても、市場で評価されるレベルには達しないのである。災害後も引き続き資産価値を有するには国や自治体が奨励する基準以上の耐震化が必要となる。

第3に現行の借地借家法の弊害も挙げられよう。山鹿・中川・斉藤（2002）は「耐震改修に反対する賃借人がいる場合に、家主から借家契約の解除を行うためには、限定的に解釈されている正当事由が必要となる」や、「家賃の値上げに反対する既存賃借人がいる場合に、調停及び訴訟を経なければ新賃料が決定されない」ことを借地借家法がもたらす家主側の

リスクとする。「このように借地借家法によって既存の賃借人の権利が手厚く保護されている状況下では、実際には耐震改修費用以外のコストが存在し、改修を実施できないケースが多いことが予想される」(山鹿・中川・斉藤(2002))。

図表 4-3：耐震化促進の阻害要因

- (1) 既存住宅を取引する市場の未整備 (既存の住宅の「流動性」の欠如)
 - (2) 住宅の資産価値を保証しない最低水準に留まる建築基準法の耐震基準
 - (3) 借地借家法に起因する家主側のリスク
- など

「住宅及び特定建築物の耐震化率について、それぞれ現状の75%を平成27年までに少なくとも9割にする」(国土交通大臣による基本方針(2006年1月25日)) べく、国・地方自治体は耐震診断・補修に対して補助金や税制による支援を施してきた。しかし、耐震化を促進するには、関連する他の制度や政策(ここでは住宅市場、耐震基準、及び借地借家法)の不備への取り組みが不可欠といえよう。災害政策の枠内の制度・政策を与件とし、災害政策として利用可能な政策手段(耐震化への補助金・税の減免)を(次善策として)「部分最適化」するのではなく、「包括的視点」から災害に関わる制度・政策全体を見直す「全体最適化」が求められる。

図表 4-4：制度間の調和

		住宅市場政策	
		活性化促進	現状
防災政策	耐震化補助	耐震化の普及	住宅の耐震化は進まないまま
	補助なし		

4.2 我が国の住宅流通市場の活性化

「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」(2007年6月4日)によれば、我が国の住宅は従来、長期の使用を前提とした、市場から評価される(市場で売買可能な)個人の資産としての位置づけが弱かった。「住宅(上物)の資産価値については、取得後直ちに低下が始まり、築後20~30年程度でほとんどゼロ査定とされるのが一般的」で、住宅ローンの支払い終了時点では建物には資産価値が認められていない。既存住宅の流通が想定されず、耐震化等住宅のメンテナンスの成果が市場で評価される仕組みになっていない。この

ため、メンテナンスも適切に行われない悪循環に陥っている。一方、我が国とは対照的に欧米諸国では、「住宅取得後、必要なメンテナンスを行えばそれが適正に評価され資産価値が向上・・・家計部門における重要な資産形成の手段」となり、また「老年期には、リバースモーゲージや住み替えを通じて住宅資産を有効に活用し、老後の生活に役立てている」。実際、前述の通り、①「我が国の住宅取引量に占める既存住宅の割合は 13%であり、米国（78%）、イギリス（89%）、フランス（66%）に比較して著しく低い」上、②「我が国の住宅は諸外国に比べて壊されるまでの年数（平均）が 31 年と、アメリカの 44 年、イギリスの 75 年と比べて短い」。

住宅の「流動性」の欠如は、住宅ローン（固定的負債）を抱えた世帯にとって、（負債に見合う住宅価値が確保されない分）住宅保有が（分担できない）「リスク」となることを意味する。その結果、こうした世帯は住宅以外の危険資産を回避するようになる。経済財政白書（平成 20 年版）によると、資産に占める株式等危険資産の保有割合は住宅ローンを持つ世帯の方がローンの無い世帯よりも低い。住宅市場の不備は耐震化による資産価値の保持・増加への誘因を阻害するだけでなく、「貯蓄から投資へ」として家計の危険投資を促進する国の政策にとっても障害になっているのである。

「少子高齢化、地球環境問題、安全性の確保などの社会的課題に応じて、住宅が担うべき役割が高度化・多様化する」にも関わらず「耐久性、耐震性、バリアフリー、省エネルギー性等の面で、多くの住宅ストックの質は未だ低いレベルにある。」（社会資本整備審議会住宅地分科会「新たな住宅政策のあり方について建議」（2003 年 6 月 24 日））現状を打開し、住宅市場を活性化させるための議論が起きている。「住宅産業は我が国住宅市場における旺盛な新築需要を背景に成長してきたが、少子高齢化が進む中で、従来の新築需要に依存したビジネスモデルでは限界があり、産業としてさらなる成長のためのフロンティアの創造が喫緊の課題」（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」）とされる。新たな住宅政策の基本理念としては、「新規供給重視・公的直接供給重視から市場重視・ストック重視」へと転換するとともに、「中古住宅の流通を円滑化し、住替えが円滑に行えるように」図る。

「新たな住宅政策のあり方について建議」（2003 年 6 月 24 日）によれば、「高齢社会においては、高齢者が安心して居住できる環境への住替えや保有資産の約 3 分の 2 を占める住宅資産の現金化は、高齢者の生活面における将来の負担への不安の軽減や住宅資産の有効活用の観点から重要である。また、ストックを有効活用していくため、リフォーム等により住宅を適切に管理し、住宅の質を維持・向上することが重要であり、また、リフォーム等が適切に行なわれるためにも、中古市場において、このような住宅が適正に評価されることが重要」となる。「取得した住宅をメンテナンスなどにより維持管理し「住み継ぐ」ことが無理なく行える住宅システム」を構築することで、「欧米諸国のように、住宅（上物）が資産価値を維持し、家計部門における重要な資産形成の手段となるような住宅」を実現、

特に高齢者にとって「リバース・モーゲージや住み替えを通じて資産として有効に活用し、老後の生活等に役立てることができるもの」（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」）にしていくというわけだ。そのため、①「住宅の履歴（家歴）情報の蓄積とオープン化」（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」）をすることで中古住宅に関わる「非対称情報（逆選抜）」を是正するとともに、②税制面では「住宅ストックの円滑な流通を図る観点から、住宅の流通段階でかかる税について、主要国における課税の動向も踏まえ、住宅取引への消費税課税のあり方を含め十分な議論が必要」（「新たな住宅政策のあり方について建議」）とされる。

また、東京財団（2009）は「住宅市場の最大の問題点は、“安全幻想”による国民一般の認識の歪みと、情報の非対称性により住宅市場が機能せず、質の競争が起こっていないことにある」として、これに対処すべく、（1）建築基準法の目的改正と耐震基準専門家委員会の設置。建築基準法1条の“目的”を改正し、「現代の最新の科学的知見に基づいた基準を定める」旨を規定、専門家委員会を組織し、最新の知見に基づいた耐震基準を定期的（たとえば5年おき）に更新する、（2）建築基準法上の最低基準を標準規準へ転換し、+2～-2までの耐震等級の幅を定める、（3）住宅の販売者や賃貸人に、購入者や賃借人に対しその建物がどの耐震等級で建てられているかについての表示・説明義務を課すことを提言している。

もっとも国の基準を超えて耐震化を行い、市場メカニズムを使って、その住宅価値を高めることができるのは、一定の資金（あるいは必要な借入を行えるだけの信用力）のある所得層に限られるかもしれない。その場合、低所得の住宅保有者に関しては人的被害を防止するための最低限の耐震化を促していく必要がある。住宅市場が充実していれば、耐震化への補助はこうした低所得者をターゲットにしたものにできるはずだ。

4.3 課題

既存住宅の売買を円滑化するよう住宅市場を活性化するには、克服すべき課題が多い。第1に、住宅の質に関わる情報の非対称性がある。「建築物という財は、消費者がその耐震性能について知ることができないという性質を持っている。消費者は専門家ではないため設計図面を見てもその妥当性について判断することはできず、実際に大地震が来てみない限り耐震性能はわからない」（東京財団政策提言（2009年2月））。経済学では「逆選抜」として知られるが、取引対象の財貨の質が予め知られていないとき、買い手は質の悪い財貨を掴まされるリスクを見越して、低い価格でしか購入しようとはしない。しかし、価格の低下はコストこそ嵩むが真に質の高い財貨を市場から排除してしまう。その結果、情報の非対称性⇒市場価格の低下⇒相対的に質の高い財貨の撤退⇒市場で供給されている財貨の平均

的な質の低下⇒（質の低下を予見した消費者の提示する）市場価格の一層の低下⇒質の高い財貨の更なる撤退という悪循環に陥ることになる。「悪貨は良貨を駆逐する」のである。この逆選抜問題に対処するため、「住宅の履歴（家歴）情報の蓄積とオープン化が必要」（「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」）となる。具体的には住宅の履歴情報のオープン化により、住宅の点検情報、メンテナンスプログラムの実施情報を活用して住宅ストックの価値を客観的に査定できる仕組の構築をする。また住宅の耐震等級についての表示と説明義務を課す。消費者が「正確な認識を持ってはじめて、建設・不動産業界にも適切な質の競争を行うインセンティブを与えることができる」（東京財団政策提言（2009年2月））はずだ。

第2に、耐震改修市場の充実も不可欠だ。「わが国のリフォーム投資は、住宅総投資の約1割であり、4割から6割を占める欧米主要国と比べて極めて低いことから、リフォームの潜在需要は大きく、その活性化により、大きな経済効果」が見込まれる（「新たな住宅政策のあり方について建議」）。しかし、現行のリフォーム市場には「悪質業者」が横行するなど、多くの不備が指摘されている。静岡県助成制度を利用して行われた耐震改修工事のデータからは改修工事の質（耐震性能の評価改善）と改修費用との間に明らかな関係は見出させないとの研究もある（永松（2008））。そもそも耐震改修工事は必ずしも標準化された技術になっていない。加えて、少額工事が多いため事業者の「営業努力」のインセンティブがないことが指摘されている（永松（2008））。また、「建築基準法の定める最低限の耐震性能を1としたとき（住宅品確法における耐震等級1）、その1.25倍（耐震等級2）、1.5倍（耐震等級3）にするために必要なコストはそれぞれ1～3%、3～5%にすぎない。・・・アンケート調査によれば、耐震強度1.25倍にするためにコストはどのくらいかかるかという問いに対し、・・・80%以上の一般国民が耐震強度を高めるコストを実際より高く見積もっている」（東京財団政策提言（2009年2月））とされる。リフォーム市場・耐震改修市場におけるコスト・質の情報提供、耐震改修技術の標準化が求められる。

第3に高齢者が耐震化に必要な資金を借り入れるには土地を担保に融資を受け、返済については借受人死亡時に担保不動産を処分して清算するリバース・モーゲージの制度が必要となる。「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書（2000年12月4日）は、このリバース・モーゲージについて「基本的には平時の施策として先ず検討されるべきものであるが、大災害時における施策という観点からの必要性も指摘」しつつ、「地価が下落した場合に担保割れリスクがあることや法制上の問題などの課題が指摘されており、さらに検討を要する」としている。実際、バルブ崩壊後の我が国の「失われた10年」や米国のサブプライムローン問題とその後の金融危機・世界同時不況に象徴されるように、住宅価格は景気（マクロ経済）の動向と密接にリンクしてきた。リバース・モーゲージの貸し手（金融機関）は清算時に景気が後退局面にあると住宅価格の下落による担保割れのリス

クを負うことになる。借り手（高齢者）サイドには潜在的資金需要があるだろうにも関わらず、リバース・モーゲージのような仕組みが普及しないのは、貸し手（金融機関）のリスク回避の姿勢によるところが大きいようだ。しかし、我が国の住宅ローンの貸し手が従来、（耐震偽装のような）瑕疵責任を含めてリスクをとってこなかったこと自体を問題視すべきかもしれない。日本の標準的な住宅ローンは担保の範囲を限定しないリコースローンの形態をとるため、住宅物件のリスク（倒壊など）が顕在化しても、住宅所有者がその損失を負っている。被災後に「二重ローン」問題が生じるのもこのためだ。一方、担保の範囲が土地家屋に限定されるノンリコースローンであれば（債務者が担保を放棄すると債権者の銀行が担保物件を引き受けることから）住宅ストックのリスクが購入者と銀行の間で分担されるようになる。リバース・モーゲージの活用は、ノンリコースローン化を含め住宅ローン契約の設計（貸し手と借り手のリスク分担）自体に関わる。（住宅ローンのリスク分担契約と住宅市場の活性化は一橋大学「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学 研究推進事業（研究代表者：一橋大学経済学研究科教授 斉藤誠）」などにおいて研究が進められている。）

第5節：地震保険と低所得者支援

5.1 地震保険への加入

事前の自助努力としては①住宅の耐震化に加えて、②地震保険への加入がある。事後的（災害時）には、「被災者の生活の安定に寄与する」（地震保険法第1条）ことが期待される。被災者が速やかに生活再建できれば、応急仮設住宅・公営住宅の提供や家賃の減免など他の被災者支援の負担が少なくて済む。その分、自立の目処の立たない被災者に対して支援を重点化できる（支援にメリハリを付けられる）ようになるだろう。であればこそ、「保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及」を図る公共性が見出させるのだ。

事前の観点からすれば低所得世帯・高齢世帯（高所得層を除く）を被災時（事後）に自立困難な被災者と同一視する必要はない。予め地震保険に加入していれば、被災しても一定の生活再建の資金を確保できるからだ。低所得者の場合、①高所得層と異なり、いざというときに貯蓄を取り崩すなど「自己保険」を利かせる余地は限られる上、②当面の生活資金の借り入れも、生活福祉資金制度など公的な制度に頼るしかない。更に、③持ち家世帯であれば、被災した自宅の補修・建替えは（被災者生活再建支援金から最大200万円の支給があるとはいえ）難しい。結局、自宅を再建できず、公営住宅等への転居を余儀なくされかねない。こうした低所得層（特に持ち家世帯）の地震保険に対するニーズは高いものと考えられる。彼らの地震保険への加入を促進していくこと（再保険として国費が投入され

ている) 地震保険の公共性にも適っている。

図表 4-5 : 地震保険の必要性

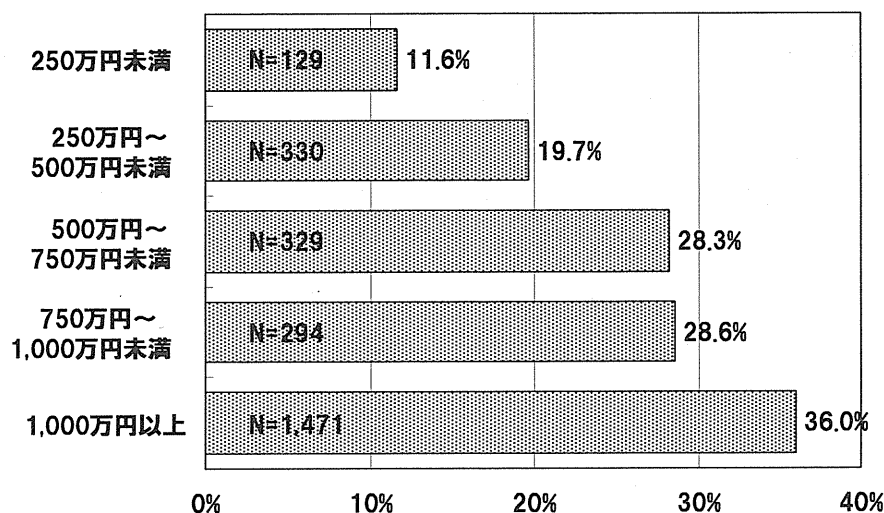
	持ち家	借家 (賃貸)
高所得者	耐震性の高い住宅に居住・自己保険も利用可能	保険加入は一般に不要
中所得者	保険加入が重要・住宅再建の不足分は借入・貯蓄の取り崩しで対応可能	当面の生活資金の確保のための保険加入・自己保険を利かせる余地もあり
低所得者	保険加入が極めて重要・保険金がなければ生活・住宅再建は公的支援に依存	当面の生活資金の確保のため保険加入が重要

出所：野崎 (2009) より作成

しかし、所得の低い世帯の地震保険加入は進んでいない。一橋大学「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学的研究推進事業 (研究代表者：一橋大学経済学研究科教授 齊藤誠)」は、株式会社野村総合研究所 (NRI) に委託して、インターネットによる「地震保険に関する消費者意識調査」を実施した。実施期間は 2008 年 12 月 12 日～15 日で、3,381 人 (うち世帯年収 500 万円未満 860 人、500 万円以上 1,000 万円未満 862 人、1,000 万円以上 1,500 万円未満 853 人、1,500 万円以上 806 人) から回答を得た。アンケート調査では、①大規模災害への危機意識、②地震保険の必要性、③地震保険への加入状況、④地震保険未加入の理由や⑤地震保険に関する知識等について質問している。

調査の結果、①「近い将来、あなたが住んでいる地域で大地震が起こると思うか」という質問に対して、「起こると思う」が 31.6%、「もしかしたら起こると思う」が 47.9%で、持ち家世帯 (N=2,553) の約 8 割が大規模な地震について危機意識を持っていることが分かった。また②地震保険加入の必要性について保険加入者 (サンプル数 N=923) の 87.4%、地震保険未加入者 (N=2458) であっても、その 46.5%が「必要だと思う」と答えている。保険未加入者で「必要とは思わない」と回答したのは 17.2%に過ぎない (残りは「わからない」と回答)。しかし、③地震保険への加入率はサンプル (持ち世帯) 全体で 30.8%、低所得者ほど加入率が低くなる傾向が見受けられた。世帯年収が 250 万円未満に限ると持ち家世帯 (N=129) の加入率は 11.6%と、世帯年収 1000 万円以上の世帯の年収別加入率 36% の 3 分の 1 に満たない。世帯年収 250 万円～500 万円未満の持ち家世帯についても年収別加入率は 2 割弱に留まっている (図表 6 参照)。本来、地震保険に必要性の高いはずの低所得・持ち家世帯の加入が進んでいない現状が明らかになった。

図表 4-6：世帯年収別 地震保険加入率（持ち家世帯）



出所：「地震保険に関する消費者意識調査」（NR I，一橋大学）

④地震保険（居住建物）に加入しない理由（複数回答）として挙げられるのが、「保険料の高さ」（50.1%）である。特に年収の低い世帯ほど保険料の高さを挙げる割合が多く、年収250万円未満で51.8%、年収250万円～500万円未満で53.6%となっている。「地震保険では建物の再建ができないから」とする回答も22.3%あった。これは地震保険金の支払いが火災保険の3割～5割に留められていることを反映する。ただし、年収500万円未満の未加入世帯で「保険金額の不十分さ」を挙げたのは17.5%に留まる。低所得者にとっては保険料の高さが加入の障害になっているものと考えられる。また、⑤このアンケート調査では地震保険に関する知識についても聞いている。(i)火災保険では地震による建物・家財の損壊、地震により発生した火災による延焼が補償されないことについて、7割強が「知っていた」、「なんとなく知っていた」と回答している。しかし、(ii)地震保険料は政府の介入(再保険・非営利原則)により(民間単独で販売したときよりも)安く抑えられていることについては、「知っていた」、「なんとなく知っていた」合わせても37.6%に留まる。また、(iii)「耐震性能や建築時期による割引」や「地震保険料控除」を知っていた、何となく知っていた回答者は5割に満たない(「知らなかった」との回答が各々53.3%、52.1%)。一般論として地震保険の必要性は感じていても、地震保険制度が十分に理解されていないことがわかる。

この「地震保険に関する消費者意識調査」の分析の詳細は、株式会社野村総合研究所(NRI)から「ニュースリリース」(2009年2月6日)されたほか、一橋大学「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学的研究推進事業」において詳細な分析が進められている。

5.2 保険か福祉か

地震保険制度は、①事前的自助努力としての「保険」であるとともに、②「保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及を図り」（地震保険法第1条）、その保険料率は「収支の償う範囲においてできる限り低いものでなければならない」（同第5条）とする「公共性」を兼ね備えている。保険原理を徹底させるためには、保険料は住宅の立地や耐震性によるリスクに応じてきめ細かく設定することが望ましい。保険料とリンクさせることで、（保険料軽減を志向した）住宅の耐震化への誘因づけとなるはずだ。しかし、保険原理を追求すれば、結果、保険料が高くなり、本来ニーズの高い低所得者が地震保険から排除されるかもしれない。公共性（特に低所得層への地震保険の普及）を重要視するならば、上のアンケート調査からも明らかになった加入の阻害要因である保険料の引き下げが必要となろう。地震保険料には、①「リスクファイナンス」（保険としてのリスク分担と事前の耐震化投資の促進）と②低所得者を含めた加入の促進の二つの（かつ相反する）役割が求められている。

図表 4-7：地震保険の機能

	役割	保険料への含意
保険	リスク分担と事前の耐震化投資の促進	住宅の立地や耐震性に応じたリスクを反映
公共性	低所得者を含めた加入促進	低所得者が負担に耐えられる水準まで引き下げ

齊藤誠（2005）は地震保険の「リスクファイナンスの役割」を重視、公的な建築基準に基づく構造評価、地域特性を加味するなど、「保険料の設定については、地震リスクをよりきめ細かく反映するよう工夫が必要」としている。また、市場メカニズムをより積極的に活用するよう地震保険の契約内容や保険料設定の自由化を提言する。地震保険制度への公的関与については、政府が高いレイヤー（保険金支払い規模）に係る損失に再保険を提供していることが現行制度のメリットに挙げつつ、中・低レイヤー（約1兆円以下の保険金支払い部分）は民間市場で十分に受容可能であり、政府の再保険機能は高レイヤーに純化すべきとする。事前の所得再分配（社会保険のような連帯・共助）は保険というリスクファイナンス機能には不適切であり、むしろ「公的な防災投資によるリスクコントロール機能の発揮で対応」することが望ましい（齊藤誠（2005））。

保険原理への純化であれば、個人の耐震化投資に加えて、自治体の防災努力を促すべく、

その取り組みを指標化した上で地震保険料に組み込むこともあり得る選択肢だろう。つまり、防災に対して積極的な地域に住んでいる人の保険料を割引く仕組みである。この低い保険料は地域の被災リスクや自治体の取り組み状況についての「シグナル」となって人々の居住選択（「足による投票」）や地価に影響を及ぼすだろう。自治体の防災努力の拡充は（たとえ災害が当面ないとしても）低い地震保険料という形で住民に還元できる。地震保険料という価格が自治体を誘因づける（規律づける）ように働くのである。更に（自治体の防災努力を含む）災害リスク指標を積極的に開示させることで、不動産価格や賃貸住宅の賃料にも反映させ易くすれば良い。

これに関連して、永松（2007）は地震保険も含めた住宅の地震リスクに関する総合的な制度設計（「生活再建支援制度の見直しに対する意見」（2007年5月28日））を提言している。具体的には①「基礎保障分」として、生活再建支援制度によってすべての世帯に一定の住宅再建資金を保障、②それ以上の保障については、「任意保障分」として任意加入の地震保険や共済制度による。③地震保険は生活再建支援制度による保障分については免責とし、保険会社の支払いリスクを軽減する一方、④地震保険については政府による再保険を廃止して、保険料率や加入条件などの自由化を進める。⑤保険会社は耐震性能や地盤状況などによって保険会社が高リスクと判断した物件については保険契約を拒否できることを認める。

5.3 地震保険補助金の活用と機能分離

低所得者の加入促進という公共性と保険のリスクファイナンス機能を両立させる制度設計が求められている。この課題に対処すべく、本章では、所得税を払っていないため「地震保険料控除」の恩恵を受けない低所得層に対する「地震保険料補助金制度」を提言する。①世帯年収が一定以下（上のアンケート調査でいえば、500万円以下など）の持ち家世帯とする。②補助金は最低レベル（火災保険の3割）の保険金に対する標準的な（平均的な住宅の耐震性に基づく）保険料と一致させた、定額払いとする。保険料補助の財政コストを懸念する向きもあろうが、地震保険を受け取る低所得者が自力で生活再建できれば、公営住宅の整備や家賃補助などに掛かる事後的な救済の費用が少なく済むはずだ。地震保険料自体については斉藤（2005）、永松（2007）のように完全自由化まで、当面は踏み切らないまでも、保険の原理を徹底、居住地の地震リスク、住宅の耐震性や地域の防災努力などをきめ細かく反映させる。なお、住宅の耐震性については、国の定める「最低基準」に留まらず、建築基準法上の最低基準を標準規準へ転換し耐震等級の幅を定める（東京財団政策提言（2009））、あるいは「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく「免震建築物割引」（現行3割）を拡充するなど、優良物件に対する保険料の軽減（よって耐震化への誘因づけ）を図る。

地震保険料補助金を「定額払い」にするのは、耐震化投資を行い地震保険料の割引を受けたとすれば、その減額分は当該個人の利益に還元させるためだ。耐震化への誘因を損なわないための措置である。更に、低所得者が耐震化時点で必要な現金を確保できるよう前述の「耐震化促進税制」のうち固定資産税の軽減分（120㎡相当部分まで固定資産税の税額を最大3年間2分の1に減額）を先払いさせる。

低所得者を対象とした定額払いの地震保険料補助金は、①保険としての地震保険の機能（リスク分担、耐震化の促進）を発揮させつつ、②低所得者への所得再分配（合わせて加入の促進）の要請に応えるものである。保険と再分配（福祉）の機能を分離、地震保険料は保険機能に、保険料補助金は再分配に各々特化させることができるはずだ。

図表 4-8：個人の事前的自助努力の促進（まとめ）

自助努力	対象	自助努力の促進	耐震性
住宅の耐震化 地震保険への加入	中高所得層	住宅市場の活用 地震保険料控除	資産価値を維持する 水準
	低所得層	耐震化への補助 地震保険料補助金	人的被害を抑える最 低限水準

6. 結語

高齢社会における都市型災害では生活再建の困難な多くの被災者（特に高齢者層・低所得層）が見込まれる。であればこそ、①事前に自助努力できる個人には自助努力を促す仕組み、②事後（被災後）に社会的弱者となりうる個人にも予め自助努力の機会を与えることが必要となる。住宅の耐震化はその一環である。耐震化には国・自治体による補助金・税制面での優遇措置が行われてきたものの、十分な効果を出すには至っていない。その理由としては、①事後的な支援を期待したモラル・ハザード、あるいは②被災リスクに対する「不合理」な認識が挙げられてきた。この問題は災害政策の枠内で「自己完結」できるものではない。平時の住宅市場の不備が、耐震化への誘因を阻害してきた面もあるからだ。つまり、③耐震化投資を行うことが「資産」としての住宅価値を高めるメカニズムの欠如である。住宅市場の活性化を図ることが、耐震化を促す上で不可欠といえる。

耐震化に加えて、地震保険制度への加入も事前の自助努力となる。しかし、低所得層を中心に地震保険は普及してこなかった。本章では、地震保険料に対する補助金制度を提言している。この補助金は低所得者の保険料負担を軽減するだけでなく、①保険（リスクフ

ファイナンス)としての地震保険制度と②低所得層を含め「被災者の生活の安定に寄与する」(地震保険法第1条)制度の公共性(福祉)の機能を両立させることができる。即ち、地震保険料には地震保険のリスクをきめ細かく反映させる保険の原理を徹底させ、低所得者への配慮(福祉)は補助金が担うという役割分担(機能分離)である。

自助努力を促すには税制や補助金など「既存」の制度・政策を拡充するだけでなく、①住宅政策など他の制度・政策との調和や②地震保険料補助など新しい政策手段の活用といった「工夫」が求められる。

参考文献

- 今後の住宅産業のあり方に関する研究会(2007)「議論の中間的な取りまとめ」(2007年6月4日)
- 斉藤 誠(2005)「リスクファイナンスの役割：災害リスクマネジメントにおける市場システムと防災政策」 多々良裕一・高木朗義編著「防災の経済分析：リスクマネジメントの施策と評価」第5章 勁草書房 88-106頁
- 社会資本整備審議会住宅宅地分科会(2003)「新たな住宅政策のあり方について建議」(2003年6月24日)
- 東京財団政策提言(2009)「住宅市場に“質の競争”を～ 建築基準法の本質的欠陥と改正提言～」東京財団政策研究本部 2009年2月
- 山鹿 久木・中川 雅之・齊藤 誠(2002)「地震危険度と家賃：耐震対策のための政策的インプリケーション」日本経済研究46号 1-21頁
- 山鹿 久木・中川 雅之・齊藤 誠(2003)「市場メカニズムを通じた防災対策について：地震リスクに関する実証研究からのインプリケーション」
- 内閣府(2008)「経済財政白書—リスクに立ち向かう日本経済—」(平成20年版)
- 野崎洋之(2009)「住民の防災努力を促進する仕組み：地震保険制度の改革」一橋大学公開講座「公共部門のリスクマネジメント」
- 永松伸吾(2007)「生活再建支援制度の見直しに対する意見」(平成19年5月28日)
- 永松伸吾(2008)「シリーズ 災害と社会4 減災政策論入門 巨大災害リスクのガバナンスと市場経済」,弘文堂
- Kunreuther, Howard and Mark Pauly (2006) “Rules rather than discretion: Lessons from Hurricane Katrina,” *Journal of Risk Uncertainty* vol 33 pp.101-116.

災害政策の在り方について：経済学の 視点からの分析と評価・提言

佐藤主光(もとひろ)

一橋大学政策大学院・経
済学研究科

報告の概要

- 被災者支援制度の概観
- 論点整理
- 被災者支援の経済分析
- 被災者支援のポイント
- 被災者支援制度改革

1. 被災者支援制度の概観

被災者支援制度一覧

被災者の経済状態	制度
世帯主等の死亡	災害弔慰金
負傷・疾病等による障害	災害障害見舞金
生活資金・生活再建資金	被災者生活再建支援制度
	災害援護資金(貸付) <ul style="list-style-type: none"> －災害用意金の支給等に関する法律 －生活福祉資金制度
	生活福祉資金制度の各種貸付
納税・社会保険加入など	国税・地方税の特別措置(雑損控除等)
	社会保険料の減免・猶予
	公共料金・使用料等の特別措置
一時的離職(失業)	雇用保険の失業保険等給付

被災者支援制度一覧

被災者の経済状態	制度
住宅再建	災害復興住宅融資
住宅補修	生活福祉資金(福祉資金)
	災害援護資金(融資) －災害用意金の支給等に関する法律 －生活福祉資金制度
	被災者生活再建支援制度
民間賃貸住宅	被災者生活再建支援制度
公共賃貸住宅	公営住宅
	特定優良賃貸住宅

被災者支援制度

制度	支援内容	対象	
「災害弔慰金の支給等に関する法律」	災害弔慰金	500万円	生計維持者の死亡
		200万円	その他の者の死亡
	災害障害見舞金	250万円	生計維持者の重度障害
		125万円	その他の者の重度障害
災害援護資金(生活再建資金の貸付)	150万～350万円 (金利3%・据置期間3年～5年・償還期間10年以内)	世帯主が負傷(療養一ヶ月以上) 住宅・家財に損害 所得制限あり	

被災者支援制度

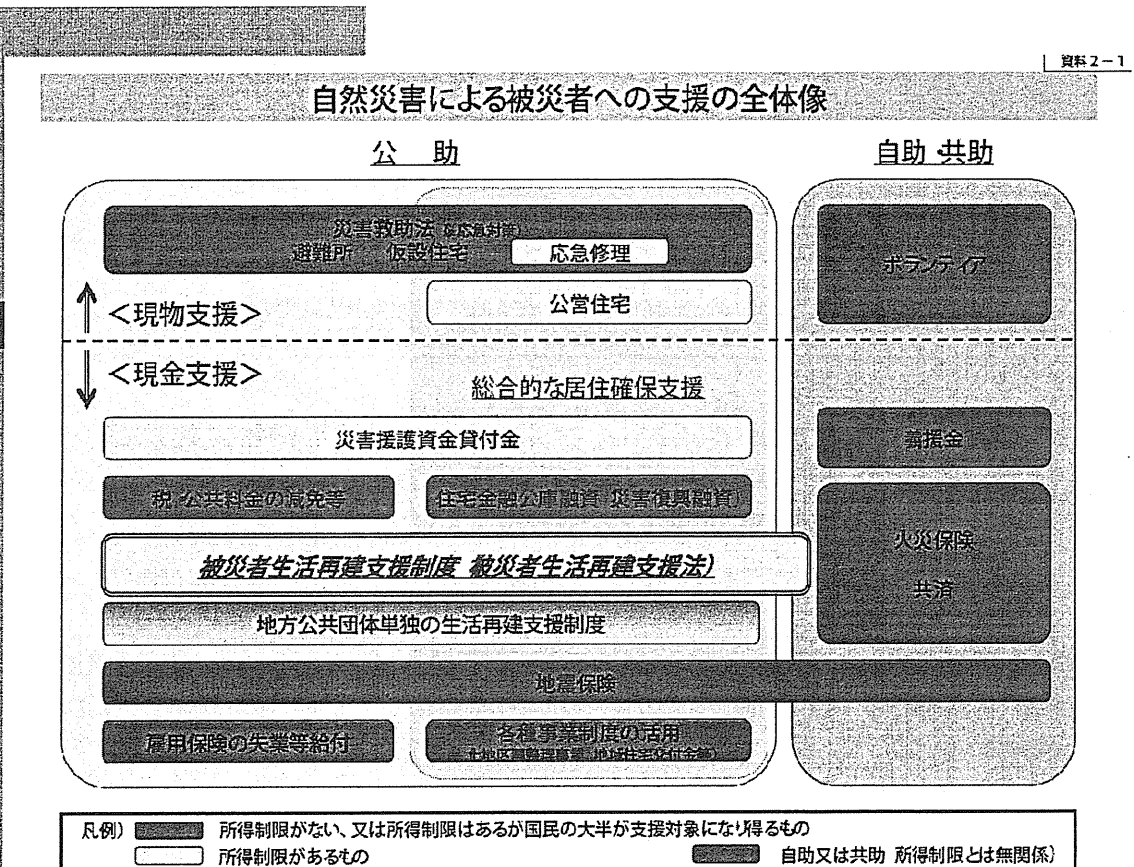
制度	支援内容	対象	
生活福祉 資金制度 (融資)	災害援護資金 (住宅の補修・ 家財の購入)	限度額150万円(金利 3%・据置期間1年~2 年・償還期間7年以内)	低所得者・生活保護世帯 (「災害弔慰金」の災害援 護資金の対象世帯は適用 除外)
	各種貸付(緊急 小口資金)	5万円(金利3%・据置期 間2ヶ月以内・償還期間 4ヶ月以内)	低所得者・生活保護世帯・ 障害者のいる世帯・要介 護世帯
	住宅資金(住宅 の補修・増改 築)	限度額250万円(金利 3%・据置期間6ヶ月・償 還期間7年以内)	低所得者・障害者世帯・高 齢者世帯(「災害弔慰金」 の災害援護資金の対象世 帯は適用除外)

所得税の措置

制度	概要	備考
雑損控除	①差引損失額(保険金による補填 分を除く)ー所得金額の10分の1 ②災害関連支出の金額ー5万円 のいずれか多い方を選択	翌年以後3年間に繰 り越して各年の所得 から控除可。
災害減免法(損 害額が住宅・家 財の価額の2分 の1以上である場 合)	・所得金額が500万円以下の場合 は全額、 ・500万円超750万円以下の場合 は2分の1 ・750万円超1000万円以下の場合 は4分の1	所得金額が1000万 円超の納税者に対し ては適用されない。

制度の名称	被災者生活再建支援制度		
支援の種類	給付		
支援の内容	<ul style="list-style-type: none"> ●災害により住宅が全壊するなど、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して支援金を支給します。 ●支給額は、下記の2つの支援金の合計額になります。 (世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額が3/4になります。) 		
	■住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）		
		住宅の被害程度	
	支給額	100万円	50万円
	■住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）		
	住宅の再建方法		
支給額	200万円	100万円	賃借 (公営住宅を除く) 50万円
	※一旦住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入（又は補修）する場合は、合計で200（又は100）万円。		

出所:「被災者支援に関する各種制度の概要」内閣府



出所:被災者生活再建支援制度に関する検討会(内閣府)

参考：現行の防災体系

災害対策基本法（昭36）

我が国の災害対策の最も基本となる法律

- ・ 責務（国、都道府県、市町村、指定公共機関等、住民等）
- ・ 防災組織体制
- ・ 防災計画
- ・ 災害予防
- ・ 災害応急対策
- ・ 災害復旧 等

※住民の責務：

自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

※災害予防の規定は4条
応急対策の規定は37条

〈災害対策に関連する法律〉

[組織関係]

- ・ 消防組織法ほか

[予防関係]

- ・ 河川法
- ・ 地すべり等防止法
- ・ 活動火山対策特別措置法
- ・ 地震防災対策特別措置法ほか

[応急対策関係]

- ・ 災害救助法
- ・ 消防法
- ・ 水防法ほか

[災害復旧・復興関係]

- ・ 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法
- ・ 被災者生活再建支援法ほか

2. 論点整理

被災者支援政策の分類

- 時間軸による分類
 - －事前政策＝地震保険・住宅の耐震化
 - －事後政策＝被災者生活再建支援制度・雑損控除など
- 被災者の属性による分類
 - －低所得者・高齢者
 - －中高所得者
- 支援のタイプによる分類
 - －現金給付(普遍・限定)＝被災者生活再建支援制度
 - －現物給付＝災害救助法に基づく支援
- 支援の担い手による分類
 - －国・地方自治体
 - －民間(地震保険など)

被災者支援の時間軸

時間軸

災害直後

事項・内容
(1) 災害救助法による事業 避難所, 応急仮設住宅の設置/食品, 飲料水の給与/被服, 寝具等の給与/医療, 助産/被災者の救出/住宅の応急処理/学用品の給与等
(2) 災害弔慰金・災害障害見舞金
(3) 税・社会保険料の減免等 ① 国税の軽減・納税の猶予 ② 地方税の減免・納税の猶予 ③ 国民健康保険制度等における医療費負担の減免及び保険料の減免
(4) 生活再建支援 ① 災害援護資金の貸付け ② 生活福祉資金貸付 ③ 母子寡婦福祉貸付 ④ 被災者生活再建支援金
(5) 住宅支援 ① 災害復興住宅融資 ② 居住安定支援制度
(6) 事業・生産支援 ① 農林漁業者への支援 経営資金等の融資/天災融資制度/農林水産業関係災害補償制度 ② 中小企業者への支援 災害復旧資金の貸付 災害復旧高度化資金 小規模企業者等設備導入資金貸付の償還免除

復旧・復興へ

被災者支援の対象

		制度
若年世帯	中高所得	国税・地方税減免
		被災者生活再建支援制度
		災害復興住宅融資
		特定優良賃貸住宅
	低所得	生活福祉資金制度(生活資金・住宅資金融資)
		被災者生活再建支援制度
		公営住宅
高齢者	生活福祉資金制度(要介護世帯)	
	被災者生活再建支援制度	
	公営住宅(低所得世帯)	

被災者支援の担い手

民間・独立行政法人		地震保険 災害復興住宅融資(住宅金融融資機構) 義援金・ボランティア
公共	国	国税減免
	地方自治体 (都道府県・ 市町村)	災害弔慰金
		災害障害見舞金
		災害援護資金(貸付・融資)
		生活福祉資金(生活資金・住宅補修)
		地方税減免
		被災者生活再建支援制度
		公営住宅・特定優良賃貸住宅

地方独自の支援策(事例)

都道府県	制度	対象	最大支給額	実績(平成18年末)
新潟	新潟県中越地震被災者生活再建支援事業補助金	生活再建経費・住宅補修・改築・賃貸 所得制限なし	100万円	100億円
兵庫	兵庫県居住安定支援制度補完事業	住宅の再建・購入・新築・補修 年収800万円以下	200万円	10.9億円
鳥取	鳥取県被災者住宅再建支援制度	住宅の再建・購入・新築・補修 所得制限なし	300万円	
福岡県	福岡県西方沖地震に係る被災住宅応急修理支援事業補助金	住宅補修 支援法(当時)と同じ 所得制限	30万円	570万円

新潟中越地震の被災者支援:例

	国	地方	
貸付	生活福祉資金貸付: 限度額250万円	災害被災者受託再建 資金貸付金:限度額 800万円	被災者住宅復興資 金利子補給:補給率 1.0%~1.9%
住宅入居			公営住宅入居支援 (最低家賃との差額 等) 民間賃貸住宅入居 支援:補助額3万円 以下(月)
生活再建	被災者生活再建支援 金制度:全壊300万 円・大規模半壊100万 円、	被災者生活再建支援 金制度:全壊・大規模 半壊100万円、半壊50 万円	

国と地方の役割分担？

- 被災者生活再建支援制度

第1条:この法律は、…都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置

○国の指定を受けた被災者生活再建支援法人(財団法人都道府県会館)が、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用し、支援金を支給(基金の拠出額:600億円)⇒基金は取り崩し可

○基金が支給する支援金の1/2に相当する額を国が補助。

我が国の地方財政制度

- 集権的分散システム

- 国＝政策を企画(デザイン)・財源保障
- 地方＝政策の執行

- 財政移転(交付税等)による財源保障

⇒

- 全国一律な政策

- ナショナル・ミニマムの確保
- 地方のニーズの即さない(補助事業に偏った復興)

- 不透明な責任関係

- 制度の枠外で弾力的支援⇒復興基金の活用

被災者支援の財源

- 特別の地方債に係る償還費の基準財政需要額への算入(地方交付税法第五条)
 - －経費の種類＝被災者生活再建支援基金への拠出のための地方債償還費
 - －測定単位＝被災者生活再建支援基金に対する拠出の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金
 - －単位費用＝千円につき800円
- 基準財政需要＝測定単位×単位費用⇒地方交付税が加算

参考：地方交付税の仕組み

災害など特別な財政需要額	基準財政需要額		それ以外の歳出				
	財源不足額	基準財政収入額	留保財源 25%				
特別交付税	普通交付税	地方譲与税	75%	保留	超過課税	法定外普通税 目的税	国庫支出金 地方債 使用料 手数料 その他
			標準税率の収入	法定普通税 目的税の一部			
地方交付税			地方税				

被災者支援の財源

- 被災者生活再建支援制度の持続可能性？：「被災者生活再建支援基金では対応できない規模の大災害が発生した場合には、国の全額保証とするなど所要の措置を講じること」(全国知事会(平成19年7月12日))
- 被災者生活再建支援法
第九条 3 都道府県は、…(被災者生活再建支援)基金に充てるために必要があると認めるときは、支援法人に対し、必要な資金を拠出することができる。
第二十条 国は、第九条・第三項の規定に基づく都道府県の支援法人に対する拠出が円滑に行われるよう適切な配慮をするものとする。

被災者支援の財源

- 内閣府試算：「首都直下地震」では、生活再建支援制度(改正後)による支援額は2兆8000億円超？
- 被災者生活再建支援基金積立金＝542億円(平成20年3月31日時点)(<http://www.tkai.jp/pdf/pdf/06.pdf>)
- 「阪神大震災のような災害に対応するには支援法に限界があり、その時点で別途対策を検討していくことになる」(井上喜一防災担当相(平成16年3月当時))

3. 被災者支援の経済分析

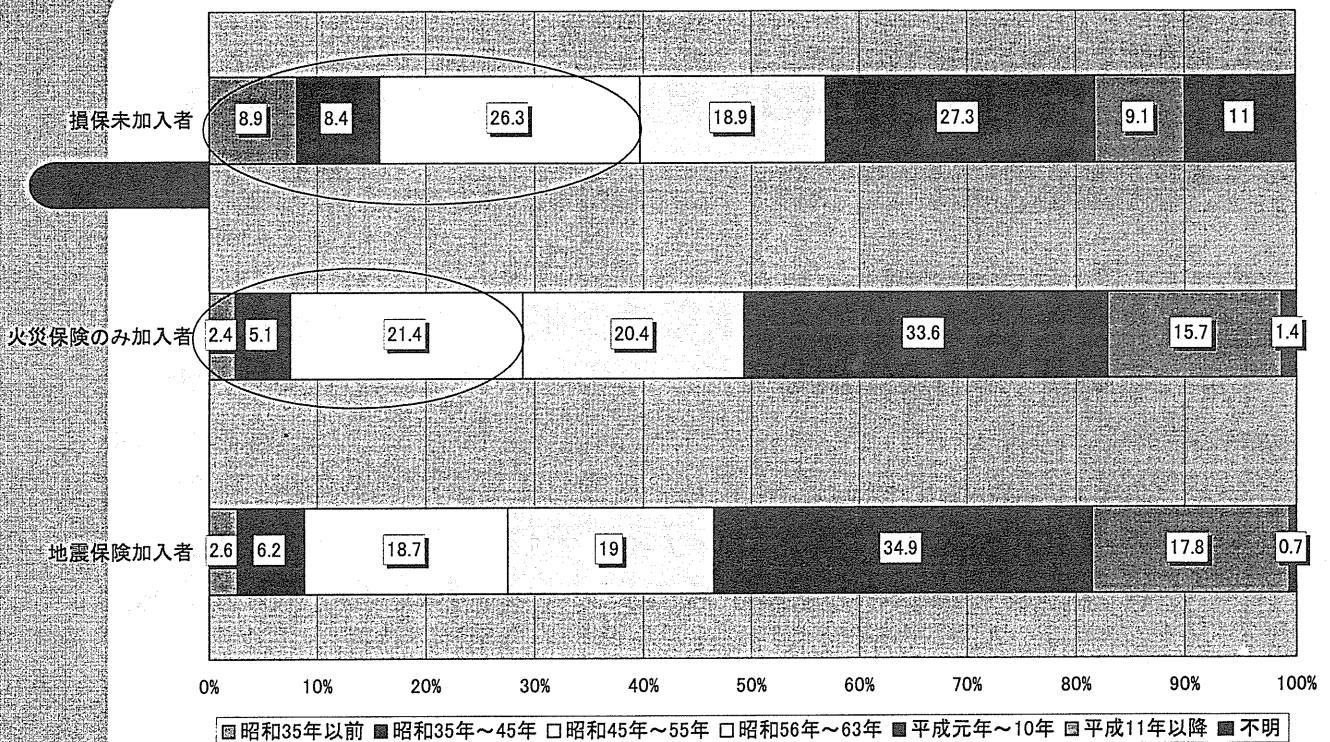
被災者支援の課題

- 包括的被災者支援制度？
 - －住宅再建
 - －高齢者・低所得者世帯への配慮
 - 切れ目ない被災者？
 - －災害弔慰金
 - －被災者生活再建支援制度
 - －住宅融資・公営住宅
- ⇒
- 被災者支援に「漏れ」はないか？
 - 制度間の整合性・体系性？
 - 被災者の事前的減災努力(耐震化・地震保険加入)？

支援と自助努力

- 大規模災害では全ての個人・世帯を十分の救済(=災害前の生活水準まで再建)することはできない。
- 自助努力できるヒトには自助努力を促す仕組みが必要
- 地震保険に加入しない世帯ほど被災リスクの高い住居に居住
⇒ 真に保険を必要とする人々に保険(=自助)が行き渡っていない

住宅建設時期



出所:「大規模地震危険に関する消費者意識調査」(損害保険料率算出機構(平成16年7月))

地震保険の普及率

	世帯加入率	火災保険への付帯率	参考
1994年度	9.0%		
1996年度	13.1		阪神淡路大震災(95年)
2002年度	16.7	33.3%	
2003年度	17.2	34.9	
2004年度	18.5	37.4	新潟中越地震
2005年度	20.1	40.3	
2006年度	20.8	41.7	

規制改革推進のための第2次答申

平成19年12月25日 規制改革会議

- 地震保険についても、耐震性が低く倒壊や全壊の危険性が高い建物に対しては、そのリスクに応じた高い保険料を設定し、耐震性が高く安全な建物に対しては低い保険料を設定することを通じて、新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与することが重要である。…、民間の自助努力によって国民の生命や財産を守るストックが形成されていくという好循環に資する。

機能の重複？

- 住宅の耐震化の促進
 - －地震保険料の割引
 - －固定資産税・所得税による支援
 - －自治体の補助金(耐震診断・耐震化)
 - 被災者生活の再建
 - －地震保険
 - －被災者生活再建支援制度
- ⇒
- 最も効果的な手段は？
 - 複数の手段の好ましい組み合わせ(=体系化)？

給付基準 : 被災者生活再建支援制度と地震保険

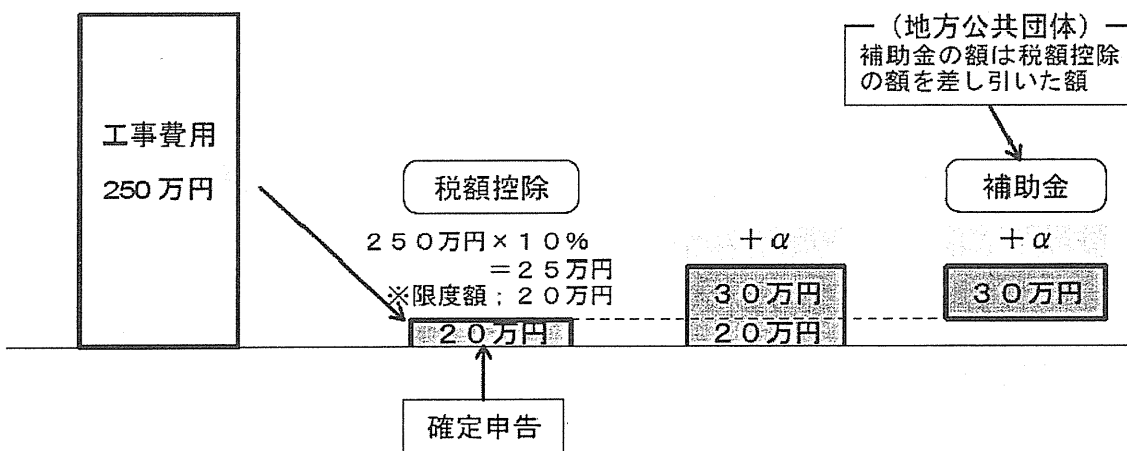
被災者生活再建支援制度		地震保険	
住宅被害の程度	支援額	住宅被害の程度	保険金額
全壊	100万円	全損	全額
半壊・解体	100万円	? 半損	50%
居住不能(長期避難)	100万円	一部損	5%
半壊・補修(大規模半壊)	50万円		

地震保険割引

		割引率
建築年割引	対象建物が、昭和56年6月1日以降に新築された建物である場合	10%
耐震等級割引	対象建物が、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に規定する日本住宅性能表示基準に定められた耐震等級 または国土交通省の定める「耐震診断による耐震等級の評価指針」に定められた耐震等級を有している場合	10%～30%
免震建築物割引	対象物件が、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく「免震建築物」である場合	30%
耐震診断割引	地方公共団体等による耐震診断または耐震改修の結果、建築基準法(昭和56年6月1日施行)における耐震基準を満たす場合	10%

住宅に係る耐震改修促進税制(所得税)の概要

【事例】 工事費用 = 250万円、公的助成金の額 = 30万円^(注) + 税額控除の額
 補助金の額 = 公的助成金の額 - 税額控除の額 = 30万円^(注)
 (注) 低額所得者、高齢者等について + α の設定が可能。



※確定申告書に住宅耐震改修に関する補助事業を実施している地方公共団体の長が発行する証明書等を添付。

※適用期限；平成18年4月1日から平成20年12月31日まで

出所：国土交通省資料

○固定資産税額の減額措置

昭和57年1月1日以前から所在していた住宅について、一定の耐震改修を行った場合には、その住宅に係る固定資産税(120㎡相当部分まで)の税額を以下のとおり減額します。

耐震改修工事の完了時期	減額措置の内容	
平成18年～平成21年	3年間	左記の期間、 固定資産税額を 2分の1に減額
平成22年～平成24年	2年間	
平成25年～平成27年	1年間	

●主な要件

<既存住宅の要件>

①昭和57年1月1日以前から所在する住宅であること

<耐震改修の要件>

②現行の耐震基準に適合する耐震改修であること

③耐震改修に係る費用が30万円以上であること

<その他>

④耐震改修工事完了後3ヶ月以内に、市区町村へ証明書等の必要書類を添付して申告すること

出所:国土交通省資料

地震保険と生活再建支援制度

- 地震保険:
- 第1条 この法律は、保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及を図り、もって地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的とする
- 被災者生活再建支援制度
- 第1条 自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、…その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的

合理的経済人？

- 事前的(災害前)自助努力を促進
 - ⇒個人の誘因効果を織り込んだ制度設計
- 個人の誘因効果
 - －将来のリスク・政策を正しく織り込んだ行動
 - ⇒合理的個人を前提？代替的行動モデル？
- 被災者支援制度の「シグナル効果」
 - －政府(国・自治体)は何ができて何ができないのか？
 - ⇒政策に対する「予見可能性」

災害に対する認識

- 災害リスクへの認識
 - －A=災害リスクの認知
 - －B=災害発生確率の評価
 - －C=災害被害額の評価
- 個人の災害への備え(地震保険加入・住宅の耐震化等)は $AXBXC$ に依存
- 「標準的」経済学におけるリスク＝個人はリスクを認知しており、 BXC を正しく(客観的に)評価
- リスク \neq 不確実性(F.ナイト) \Rightarrow 不確実性 $=BXC$ の評価が困難
- 経済心理学(行動経済学)＝リスク認知自体が問われる

消費者アンケート調査

- 「大規模地震危険に関する消費者意識調査」(損害保険料率算出機構(平成16年7月))

	居住地域での大地震発生可能性			
	起こると思う	もしかしたら起こると思う	おそらく起こらないと思う	起こらないと思う
地震保険加入者	24%	47.9	8.8	3.9
火災保険のみ加入者	17.9%	41.1	14.8	5.7
損保観加入者	18.2%	41.5	13.8	6.5

表3 (3)式の家賃関数の推定結果

変数	係数	S.E.
マンション	0.066 ***	(0.0065)
D・アパート	0.108 ***	(0.0063)
D・マンション	0.103 ***	(0.0045)
危険度×鉄骨	-0.013 ***	(0.0024)
危険度×鉄筋鉄骨	-0.009 ***	(0.0019)
危険度×木造	-0.027 ***	(0.0027)
D・危険度×鉄骨	-0.003	(0.0024)
D・危険度×鉄筋鉄骨	0.003	(0.0019)
D・危険度×木造	0.036 ***	(0.0028)
バス	-0.075 ***	(0.0015)
徒歩	-0.031 ***	(0.0008)
時間距離	-0.095 ***	(0.0033)
床面積	0.732 ***	(0.0011)
築年数	-0.035 ***	(0.0005)
階数	0.052 ***	(0.0013)
1階ダミー	0.019 ***	(0.0018)
定数項	8.893 ***	(0.1603)
Adj.R ²	0.918	
F 値	7090.83	
サンプル数	82516	

- 注1) ***, **, *は、推定された係数がそれぞれ1%、5%、10%水準で有意なことを示す。
 注2) 表中Dは新耐震ダミー変数を表す。
 注3) 定数項の基準は旧耐震のアパートである。
 注4) F値は、定数項以外の係数が全てゼロであるという帰無仮説に基づいた検定統計量。
 注5) その他の変数として、表には示していないが、区・市ダミー、路線ダミーは全て加えて推定されている。

$$\ln R_i = \alpha_1 + \alpha_2 d_M + \alpha_3 D d_A + \alpha_4 D d_M + \beta_1 d_S H_i + \beta_2 d_R H_i + \beta_3 d_W H_i + \beta_4 D d_S H_i + \beta_5 D d_R H_i + \beta_6 D d_W H_i + \sum_n \gamma_n \ln X_{ni} + \varepsilon_i \quad (3)$$

4. 被災者支援のポイント

ポイント(その1):二つのエラー

- 被災者支援の原則
 - 事前的自助努力にも関わらず事後的支援を必要とする個人・世帯を漏れなく救済する
- タイプIエラー＝本来救済が必要な世帯・個人を救済できない⇒生活再建の遅れ
- タイプIIエラー＝本来救済する必要のない世帯・個人を救済する⇒財政負担の増加・(事前的)モラルハザードの助長
- 制度設計に関わるエラーと制度の運営(執行)に関わるエラー

ポイント(その2):「現物給付」対「現金給付」

給付形態	支援制度	経済効果
現金給付	災害弔慰金・災害障害見舞金	被災者のニーズに応じた弾力的活用
	被災者生活再建支援制度	
現物給付	仮設住宅	自己選抜＝タイプI・II エラーの是正(?)
	公営住宅・特定優良賃貸住宅	

ポイント(その3):「普遍給付」対「限定給付」

給付形態	支援制度	経済効果
普遍給付	被災者生活再建支援制度	簡便・明瞭 タイプIエラーの回避 財政コスト増
限定給付	災害弔慰金・災害障害見舞金 生活福祉資金制度(生活資金・住宅資金融資)	財政コスト節約 タイプI,IIエラー

ポイント(その4):「非常時」対「平常時」

機能		平常時の政策	非常時の政策
		← 連続性? →	
生活支援	高齢者	公的年金	被災者生活再建支援制度
	低所得者	生活保護	
住宅支援	住宅補修・改築	住宅ローン控除(所得税)など	生活福祉資金制度 災害復興住宅融資
	賃貸住居	公営住宅	公営住宅 被災者生活再建支援制度

平時の制度

	関連する被災者支援	制度的違い
生活保護制度	被災者生活再建支援制度	資格要件 —所得・資産 —親族からの扶助
遺族年金	災害弔慰金	加入期間 —国民年金加入期間(25年)の3分の2以上など
障害年金	災害障害見舞金	
障害者福祉		
雇用保険(失業等給付)		資格要件 —被保険者期間=満12ヶ月以上 —離職前2年間の賃金支払い=日数11日以上ある月12ヶ月以上

ポイント(その5):「被災者」対「社会的弱者」

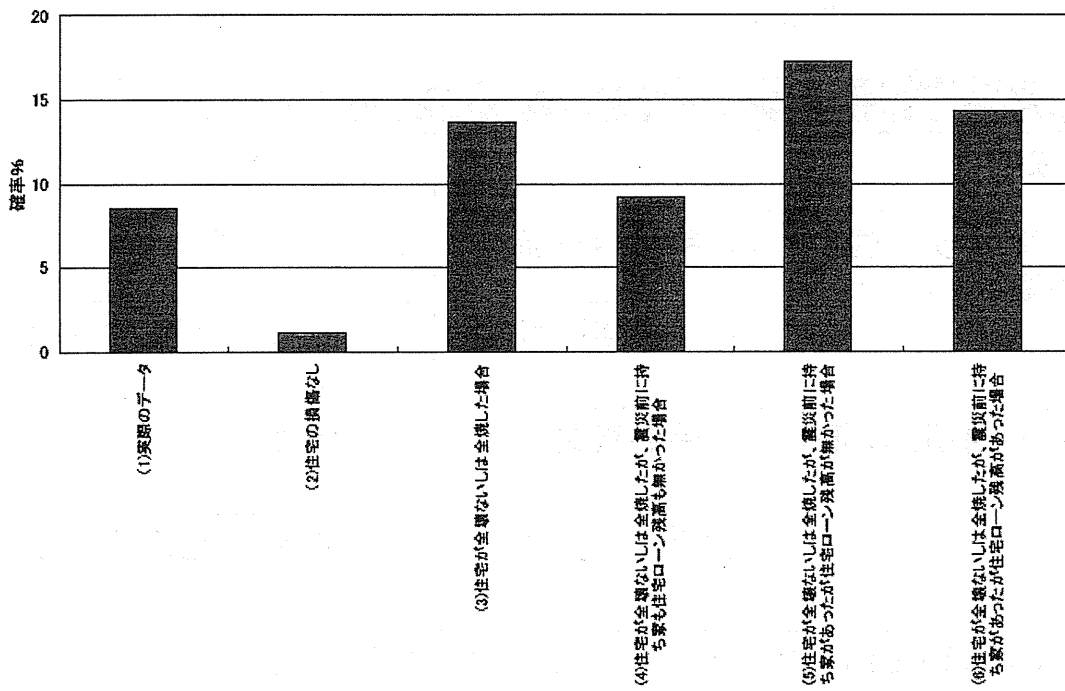
被災者		必要な措置
資産ストック(住宅)の喪失	住宅再建可能	住宅融資補助
	住宅再建不可能	公営住宅・民間賃貸住宅家賃補助
所得(雇用)の喪失	一時的喪失	失業給付
	競争力の喪失	転職の促進・生活保護など
社会的弱者の顕在化(例:ワーキング・プアなど)		生活保護?

ポイント(その6):「融資」対「給付金」

給付形態	制度	機能
融資	生活福祉資金制度(生活資金・住宅資金融資) 災害復興住宅融資(住宅金融融資機構)	流動性の確保 資金調達(自助の促進)
給付金	災害弔慰金・災害障害見舞金 被災者生活再建支援制度	所得移転・救済

- 澤田康幸(2004)「借入れが重要な保険機能を提供したため、融資に関わる様々な優遇政策は重要であったということを示唆」

図7 家計が借り入れによってリスクに対処する確率の平均値
 (表7のデータ解析結果に基づいたシミュレーション)



澤田康幸(2004)

3.被災者支援制度改革

被災者支援の原則

- 原則1: 救済を必要とする個人・世帯を救済する
- 原則2: 事後的支援(救済)は実行可能(持続可能性)
- 原則3: 個人・世帯の事前的自助努力(地震保険・耐震化)を損なわない
- 原則4: 平時システムとの連続性(スムーズな移行)

参考: 災害後の「現状復帰」を前提とはしない?

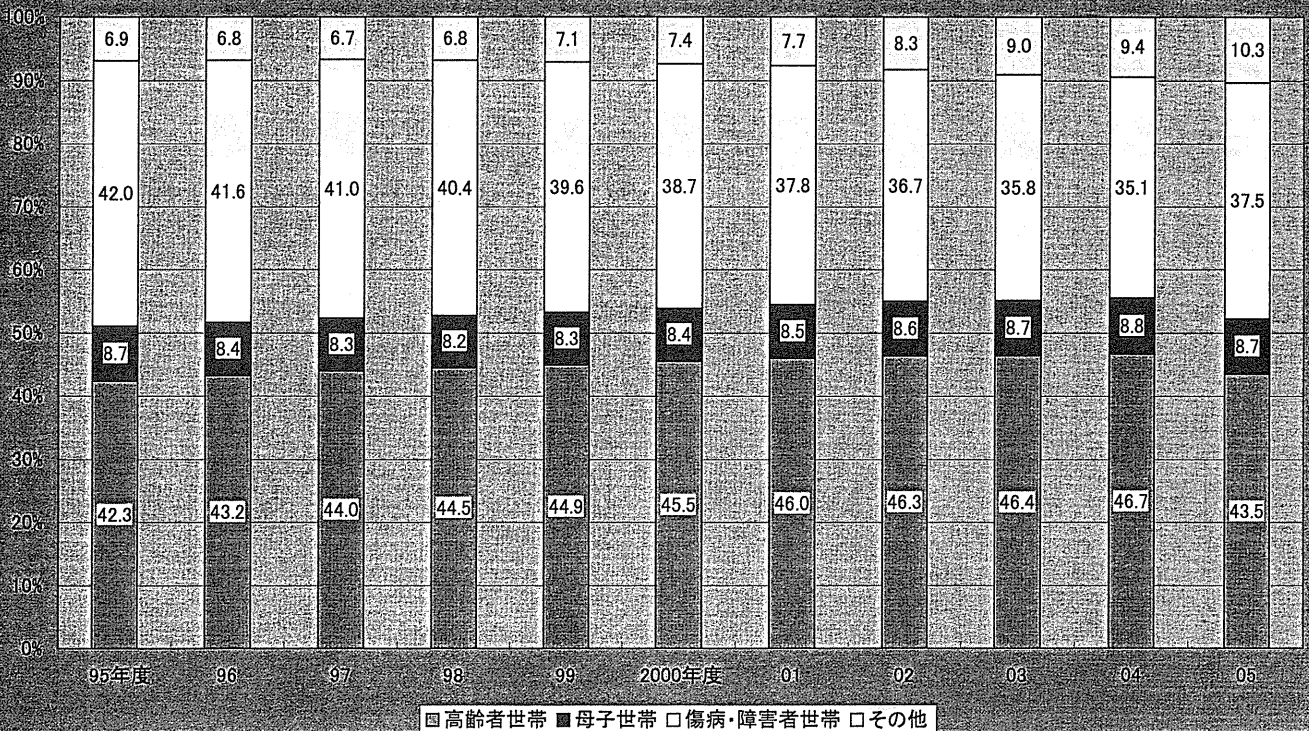
支援ニーズ・自立可能性に応じた支援

		特徴	事前的自助努力	事後的支援
若年世代	中高所得	自助可能	・地震保険加入促進	生活資金・住宅資金の融資
	低所得	生活再建困難 失業	・住宅の耐震化	生活支援
老年世代		住宅再建困難 生活再建＝年金	・低所得者対策 －保険料補助 －耐震化費用補助	公営住宅・民間賃貸住宅家賃補助

現行の被災者支援体系

		事前=自 助努力	事後		
			生活再建	住宅再建	復興後
若年世 代	中高 所得	地震保険 耐震化	被災者生活支援 制度 国税・地方税減免	災害復興住 宅融資	自力回復 可能(?)
	低所 得		被災者生活支援 制度 生活福祉資金制 度(生活資金貸 付)	公営住宅 家賃補助 (被災者生 活支援制 度)	失業⇒ 生活保 護?
老年世 代					住宅再建 困難 公的年金

生活保護世帯の構成比
出所：厚生労働白書(平成19年度版)



地震保険制度の見直し

- 強制保険＝住宅所有者に地震保険への加入を義務付け(火災保険から独立)
- 低所得者向けの保険料補助≠所得税控除
- 「積立型」への見直し(西村(2007))⇒地震保険給付がない場合、掛け金を翌年へ繰り越し(＝「貯蓄化」)
- 団体保険＝地域単位で地震保険に加入⇒防災(災害に強い街づくり)努力を保険料に反映⇒住宅価格(地価)に資本化？

地震保険と「誘因」

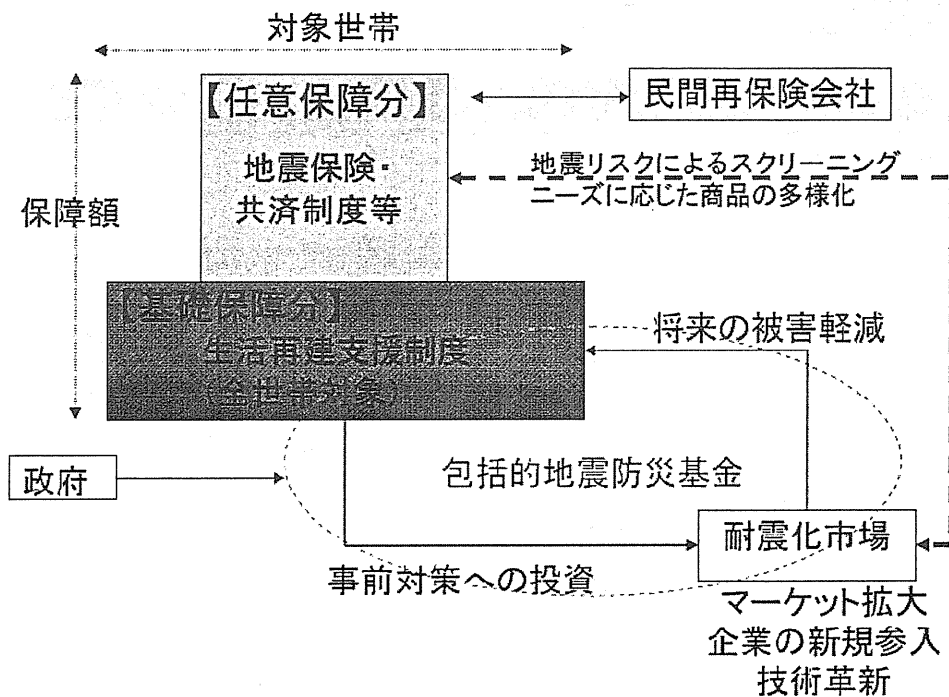
働きかけたい誘因	目的	対応
加入の促進	被災後の生活再建資金の確保	保険料の引き下げ 保険金(現行:火災保険の30%~50%)の引き上げ
耐震化	減災効果＝公共財的性質	危険度、耐震度に応じた保険料の差別化

地震保険料控除

- 「損害保険料控除」が原則廃止され、代わって、所得税(平成19年～)・住民税(平成20年～)に地震保険料控除が導入:

控除額	払込保険料	控除額
所得税	50,000円以下	払込保険料全額
	50,000円超	50,000円
個人住民税	50,000円以下	払込保険料×1/2
	50,000円超	25,000円

包括的地震防災基金の提案



永松伸吾(平成19年5月28日)

新しい政策手段

- 「土地の買い上げ」オプション＝予め決まった価格(例:固定資産税評価額)で災害後、土地の買い上げを自治体と契約⇒資金確保による生活再建の促進・災害後の地域再建(区画整備等)の迅速化
- 平常時:給付付き税額控除＝低所得者(ワーキング・プア)に対する支援(被災者支援対策後の受け皿)⇒平常時システムへの移行の迅速化
- 被災者生活再建モデル＝年齢・住宅保有の有無、所得による生活・住宅再建モデルの提供⇒「予見可能性」の改善・非常時と平時のシステムの連結

現行の被災者支援体系

		事前＝自助努力	事後		
			生活再建	住宅再建	復興後
若年世代	中高所得	地震保険耐震化	被災者生活支援制度 国税・地方税減免	災害復興住宅融資	自力回復可能(?)
	低所得		被災者生活支援制度 生活福祉資金制度(生活資金貸付)	公営住宅家賃補助(被災者生活支援制度)	失業⇒生活保護? 住宅再建困難 公的年金
老年世代					

機能と制度

	平時	災害時
保険機能	年金・医療	弔慰金制度 生活資金貸付 被災者生活再建支援制度
再分配機能	生活保護	被災者生活再建支援制度
地域経済の活性化・安定化機能	インフラ整備	災害復旧事業

支援ニーズ・自立可能性に応じた支援

		特徴	事前的自助努力	事後的支援
若年世代	中高所得	自助可能	<ul style="list-style-type: none"> ・地震保険加入促進 ・住宅の耐震化 	生活資金・住宅資金の融資
	低所得	生活再建困難・失業		生活支援
老年世代		住宅再建困難 生活再建＝年金	<ul style="list-style-type: none"> ・低所得者対策 —保険料補助 —耐震化費用補助 	公営住宅・民間賃貸住宅家賃補助

地震保険の「機能」

機能	政策上の要請	対応
被災者の生活再建 資金の確保	加入率の引き上げ	保険料の引き下げ 「所得再分配的機能」?
減災効果	耐震化への誘因づけ	危険度、耐震度に応じた保険 料の差別化 要件を満たさない案件につい ては「加入拒否」?

⇒機能分離としての地震保険料補助金

規制改革推進のための第2次答申

平成19年12月25日 規制改革会議

- 「地震保険についても、耐震性が低く倒壊や全壊の危険性が高い建物に対しては、そのリスクに応じた高い保険料を設定し、耐震性が高く安全な建物に対しては低い保険料を設定することを通じて、新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与することが重要である。…、民間の自助努力によって国民の生命や財産を守るストックが形成されていくという好循環に資する。」

東京都の取り組み

- 東京都耐震化促進税制: 旧耐震基準住宅の「建替え」「耐震改修」に、固定資産税・都市計画税を最大全額減免
- 「建替え」及び「耐震改修」の合計で約60～70億円程度(平年度)減収目込み

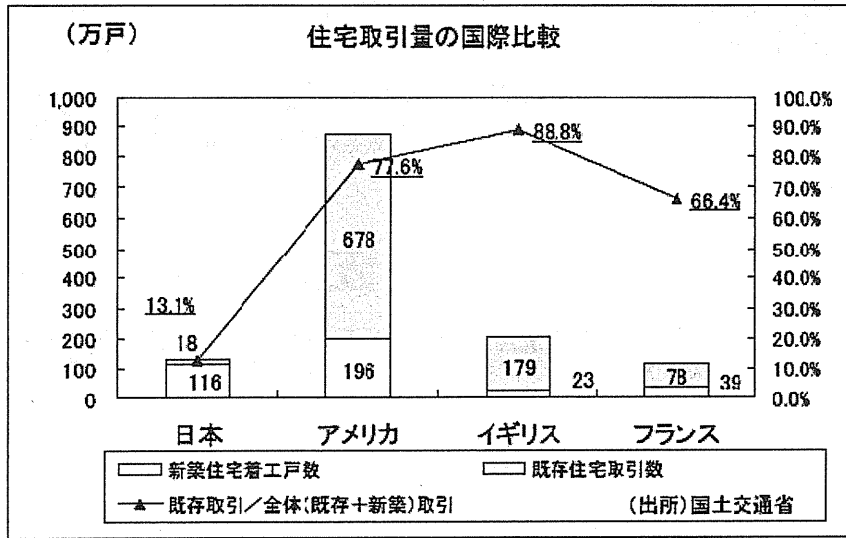
	建替え(都独自)	改修(国の制度に上乘せ)
減免要件	建替え前後の家屋の 1) 所有者が同一で、 2) とともに23区内に所在し、3) 取り壊しと新築が1年以内 4) 平成21年1月2日から平成27年12月31日までの間に建替えが完了	(1) 現行の耐震基準に適合する耐震改修であり、それに要した費用の額が1戸あたり30万円以上 (2) 平成20年1月2日から平成27年12月31日までの間に耐震改修が完了
減免内容	床面積にかかわらず、住宅部分につき、固定資産税及び都市計画税の全額を減免	1戸あたり120平方メートルの床面積相当分まで、固定資産税及び都市計画税の全額を減免(国の耐震減額制度の適用後)
減免期間	3年度分(平成22年度課税分から適用)	最大3年度分(平成21年度課税分から適用) = 早期の耐震改修に対して

被災者再建モデル(例)

若年世代	中高所得	被災者生活再建支援制度 地震保険	住宅再建(災害復興住宅融資)
	低所得	生活福祉資金制度(生活資金貸付)	公営住宅 失業給付 還付付き税額控除・生活保護
老年世代		被災者生活再建支援制度 地震保険 (土地買い上げ制度)	公営住宅 公的年金

■我が国では住宅取引に占める既存住宅の割合が低い。

図表 35



出所:「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」(平成19年6月4日)

「地震保険に関するアンケート調査」結果の経済分析

佐藤主光(もとひろ)

一橋大学経済学研究科・政策大学院

1. 問題意識

● 事前(災害前)の自助努力の促進

— 首都直下地震など大規模な災害が発生した場合、被災者支援に充てられる国・被災自治体の財源にも限りがある。救済対象となる被災者が多くなれば、「真に救済すべき」被災者に対して十分な支援が行き届かないかもしれない。

— これを避けるには事前に自助努力できる人には自助努力を促す仕組み、高齢者・低所得者等、被災時に災害弱者となり得る人にも予め自助努力の機会を与える必要がある。

問題意識

● 地震保険の公共性

- 一地震保険から支払われる保険金は生活資金として「被災者の生活の安定に寄与する」(地震保険法第1条)。
- 一被災者が速やかに生活再建できれば、仮設住宅・公営住宅の提供や家賃の減免など事後の被災者支援が少なくて済む。そこに「保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及」を図る公共性がある。

⇒地震保険制度はこの公共性を充足しているか？

● 地震保険はそれを最も必要とする世帯に普及しているか？

図表：地震保険の必要性

	持ち家	借家（賃貸）
高所得者	耐震性の高い住宅に居住・自己保険も利用可能	保険加入は一般に不要
中所得者	保険加入が重要・住宅再建の不足分は借入・貯蓄の取り崩しで対応可能	当面の生活資金の確保のための保険加入・自己保険を利かせる余地もあり
低所得者	保険加入が極めて重要・保険金がなければ生活・住宅再建は公的支援に依存	当面の生活資金の確保のため保険加入が重要

出所：野崎（2009）より作成

地震保険の機能

- 「保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及を図り、もつて地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的とする」(地震保険法第1条)
- 「地震保険についても、耐震性が低く倒壊や全壊の危険性が高い建物に対しては、そのリスクに応じた高い保険料を設定し、耐震性が高く安全な建物に対しては低い保険料を設定することを通じて、新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与することが重要である。…、民間の自助努力によって国民の生命や財産を守るストックが形成されていくという好循環に資する。」(規制改革会議「規制改革推進のための第2次答申」(平成19年12月25日))

経済学のアプローチ

- アンケート調査(エビデンス)に基づく地震保険の経済分析
- 経済学のアプローチ
 - 実態把握
 - 分析・評価(理論・実証分析)
 - 提言
- 地震アンケート調査の問題意識
 - 地震保険加入者・未加入者の実態把握
 - 地震保険加入の決定要因の分析(実証)
 - 加入促進に向けた政策提言

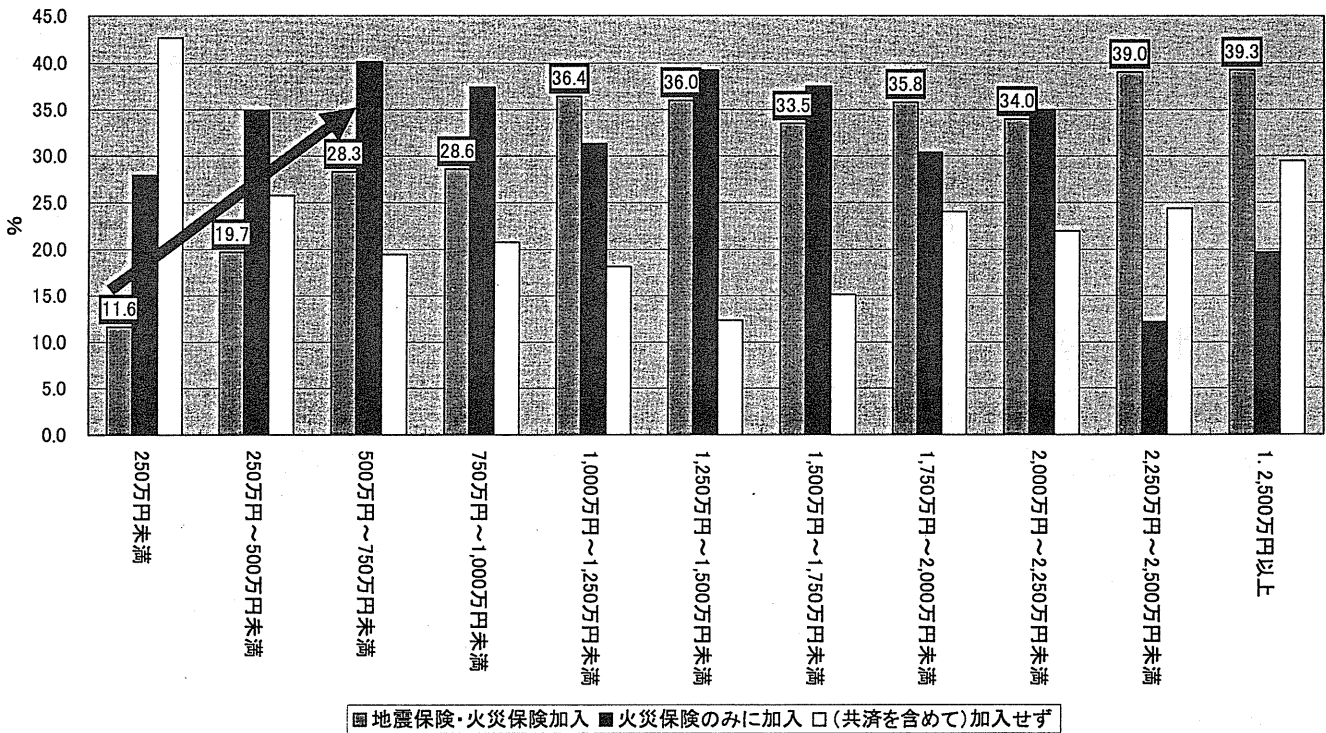
2. アンケート調査の概要

- 一橋大学「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学研究推進事業(研究代表者:一橋大学経済学研究科教授 齊藤誠)」は(株)野村総合研究所(NRI)に委託して、「地震保険に関する消費者意識調査」を実施。
- 調査概要
- 実施時期:2008年12月12日～15日
- 方法:NRIのインターネットリサーチサービスTRUENAVI (<http://truenavi.net>)を利用
- 対象:日本全国に在住する一般消費者(世帯年収別に4階層に分け、階層ごとに800人以上の回答が得られるように調査を実施)
- 回答数:3,381人

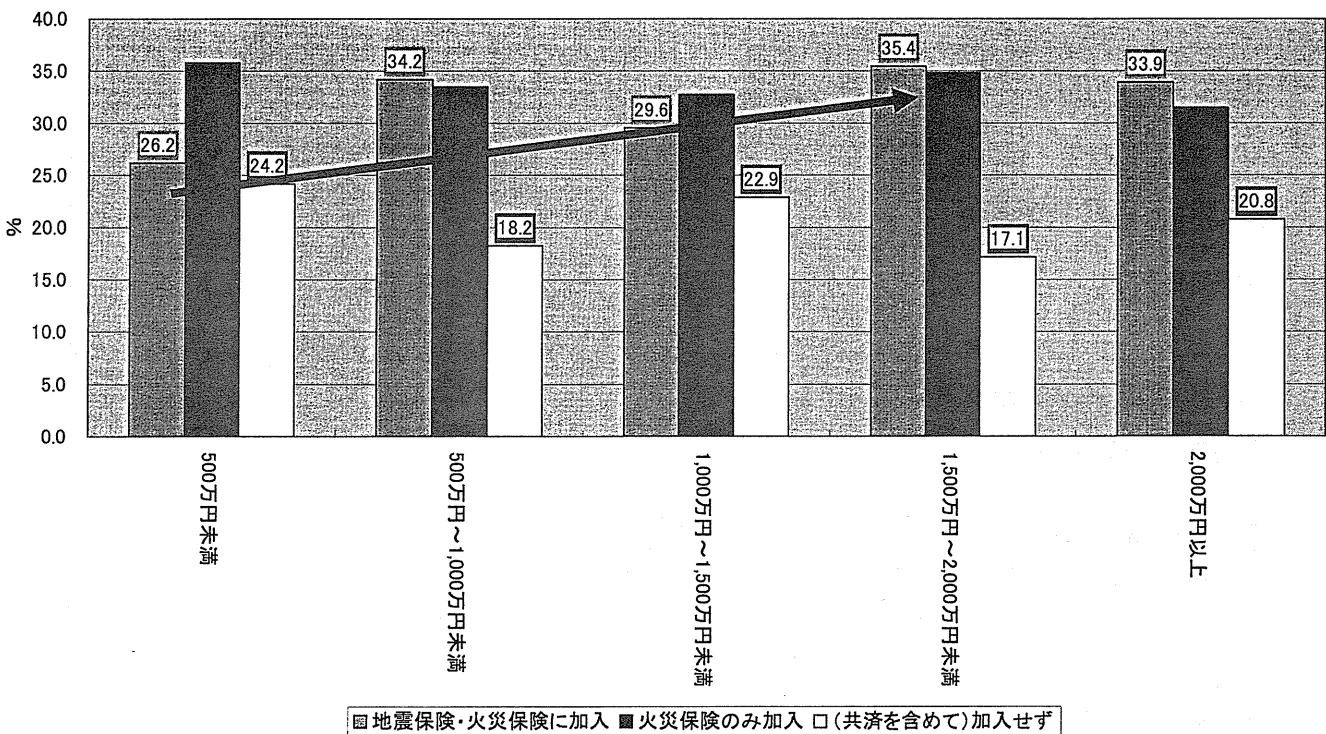
実態把握(調査結果)

地震保険加入率への影響要因		加入率
世帯年収(所得)		++
金融資産		+
大地震への危機意識		++
住宅の築年数		--
住宅の再建・修繕費用の出所	預貯金等(自己保険)	-
	行政に期待	-
地震保険料への割高感		--

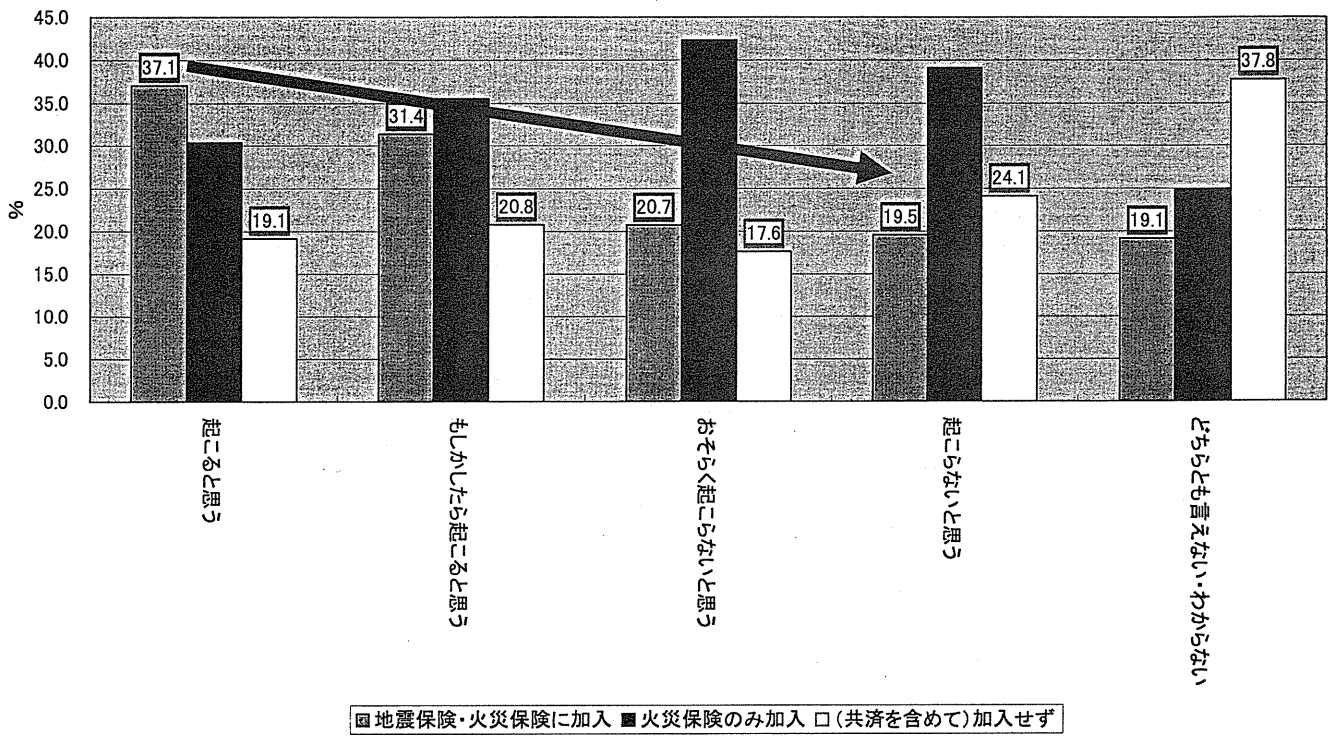
所得階層別加入率(持ち家世帯)
サンプル数=2553



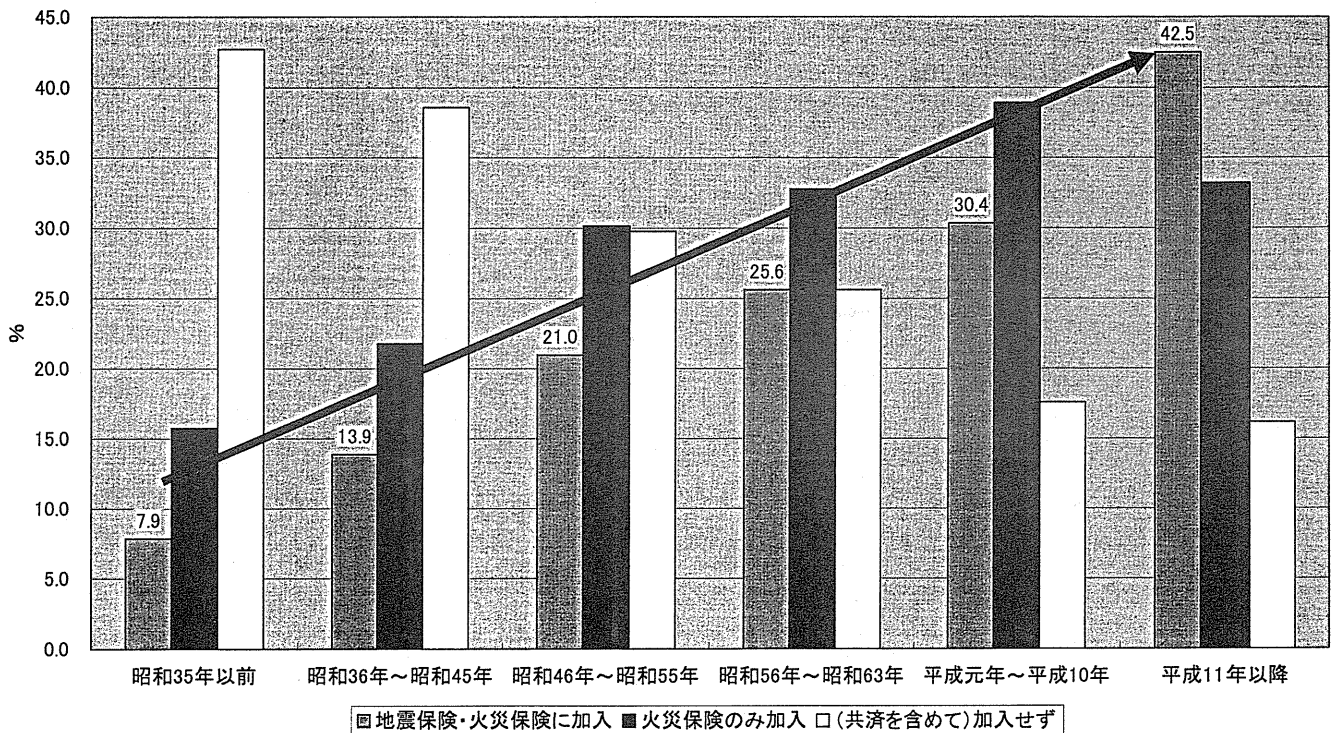
金融資産別加入率(持ち家世帯)
サンプル数=2540(無回答を除く)



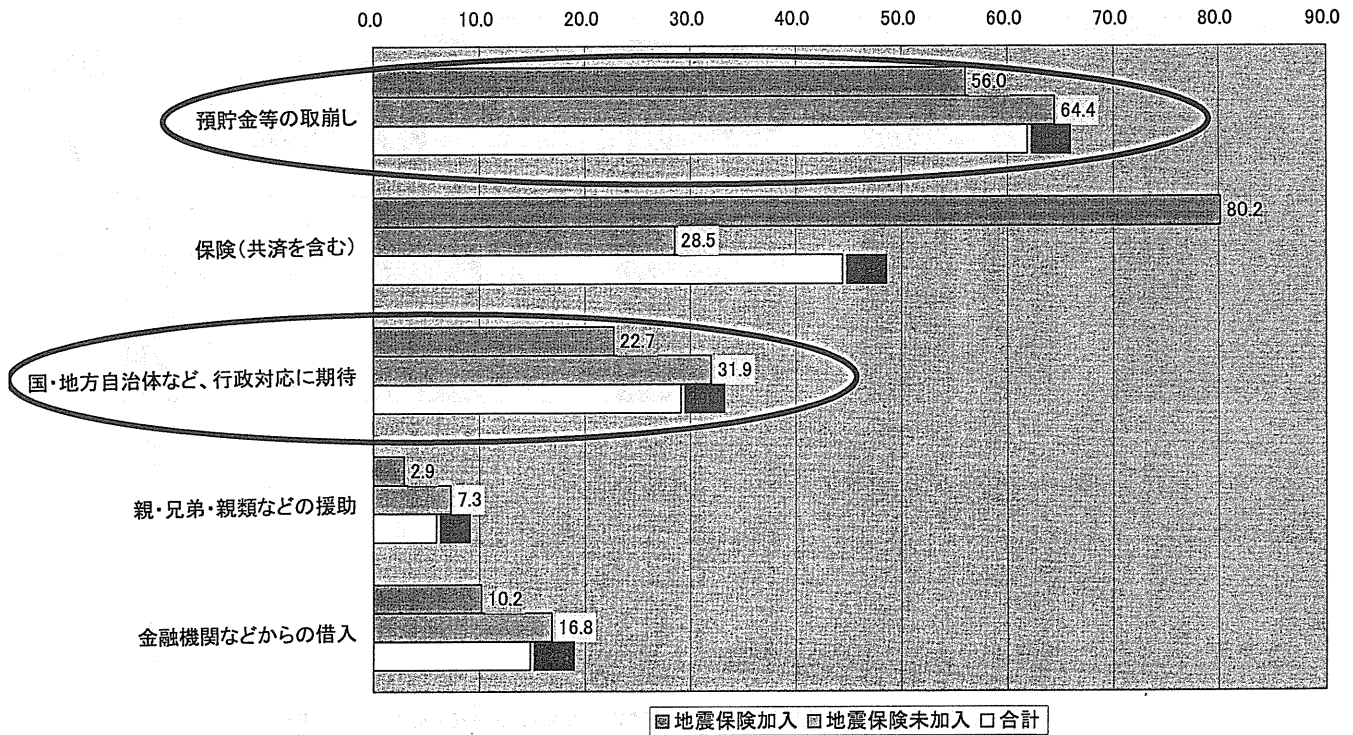
大地震への危機意識別加入率(持ち家世帯)
サンプル数=2553



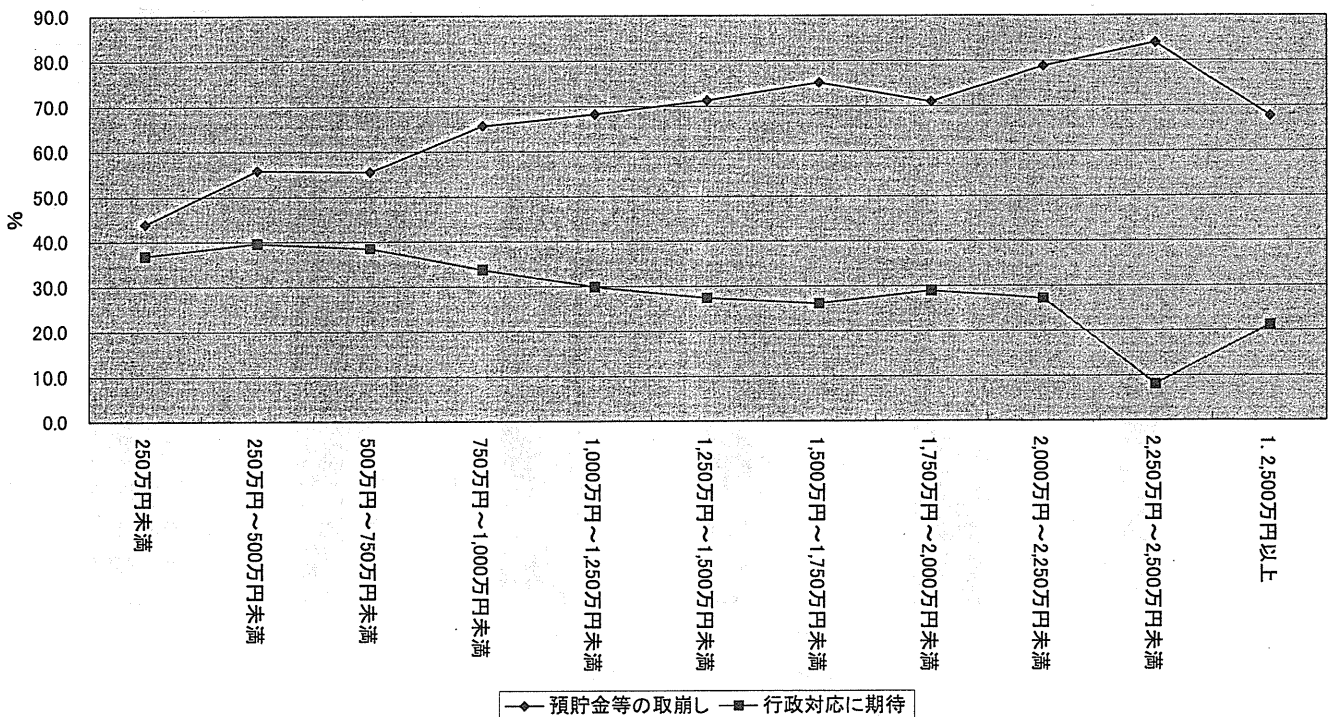
建造物の建築年別加入率(持ち家世帯)
サンプル数=2553



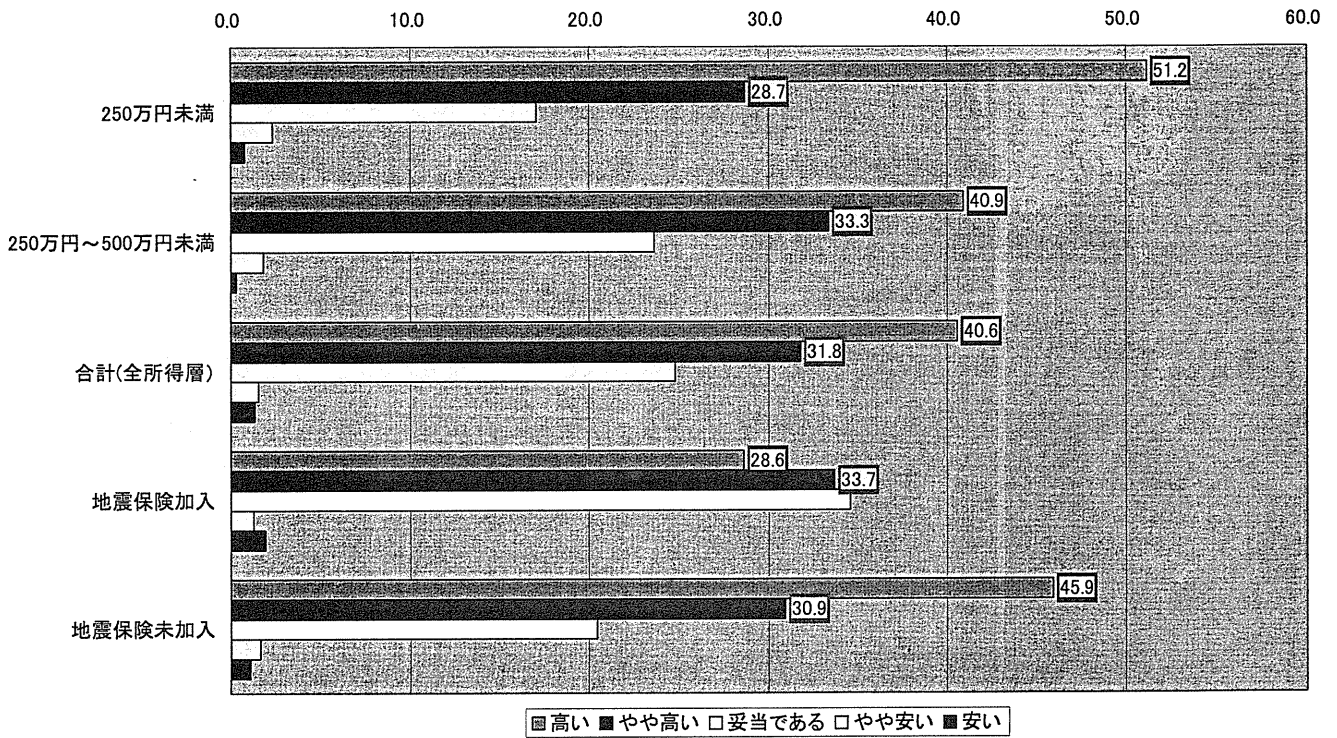
住宅の再建・修繕に要する費用(持ち家)
複数回答



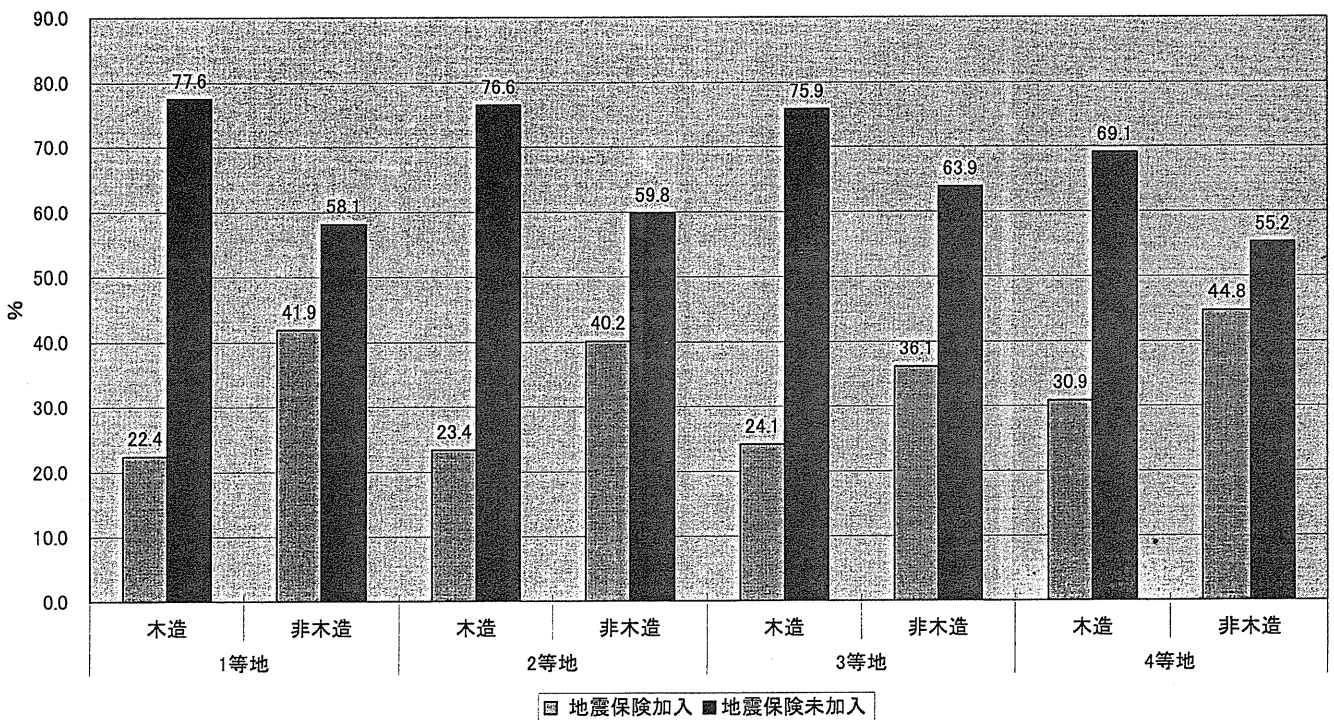
住宅再建・補修費用所得別(持ち家世帯)
サンプル数=2553



地震保険料への認識(持ち家世帯)
サンプル数=2553



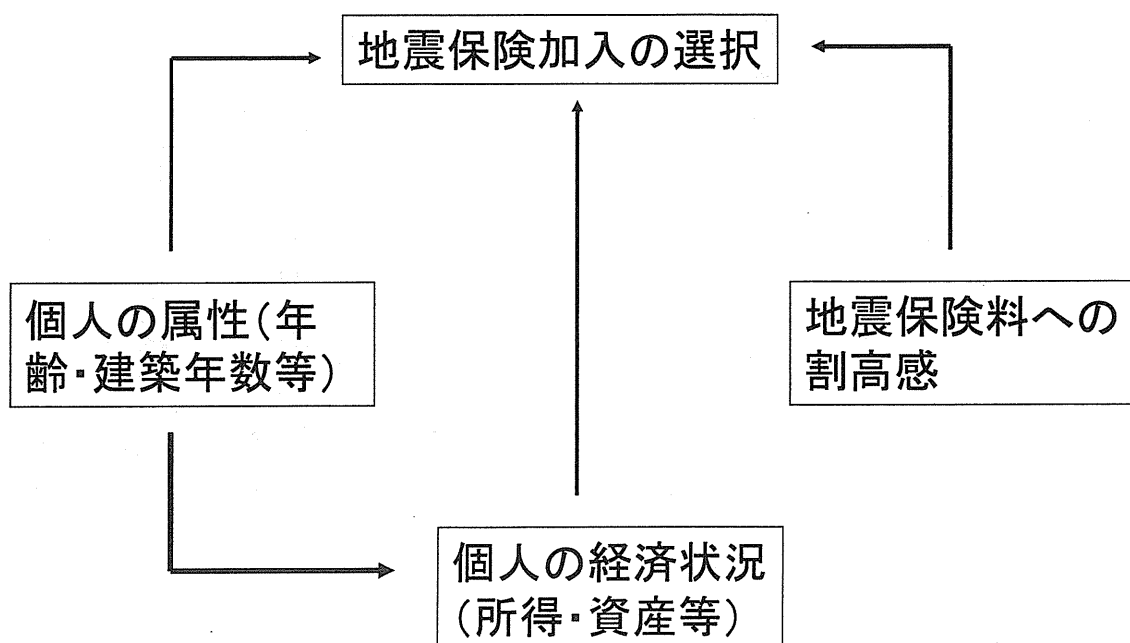
地域別地震保険加入率(持ち家世帯)
サンプル数=2553



3. 実証分析

- これまでは個別の決定要因と地震保険加入率の関係を検証
 - 統計的妥当性？
 - みかけの相関？
- 以下では、回答者の属性(年齢など)、複数の決定要因(所得、資産、危険認識等)を同時に考慮したときにいずれが加入率に影響しているかを統計的(計量経済学的)に検証
- 実証分析の理論
 - 簡単な保険購入モデル＝「期待効用最大化」問題

要因間の関係



理論モデル

- 個人は地震保険に加入するか否かを選択

- I = 所得・資産
- H = 地震保険料
- A = 保険金(固定)
- D = 災害による損失
- G = 被災時の政府支援
- π = 災害発生確率(主観)

地震保険加入 $EU_1 = (1 - \pi)U(I - pA) + \pi U(I + G - pA - D + A)$

地震保険未加入 $EU_0 = (1 - \pi)U(I) + \pi U(I + G - D)$

↑ 「期待効用」

理論モデル

$$\begin{aligned}
 EU_1 - EU_0 &= (1 - \pi)U(I - pA) + \pi U(I + G - pA - D + A) \\
 &\quad - \{(1 - \pi)U(I) + \pi U(I + G - D)\} \\
 &\approx \beta_0 + \beta_1 I + \beta_2 p + \beta_3 \pi + \beta_4 G + \alpha X - \varepsilon
 \end{aligned}$$

かく乱項

⇒ 地震保険に加入 ⇔ $EU_1 \geq EU_0$ 個人の属性(年齢等)

$$\begin{aligned}
 \text{地震保険加入確率} &= \Pr(EU_1 \geq EU_0) \\
 &= \Pr(\varepsilon \leq \beta_0 + \beta_1 I + \beta_2 p + \beta_3 \pi + \beta_4 G + \alpha X) \\
 &= F(\beta_0 + \beta_1 I + \beta_2 p + \beta_3 \pi + \beta_4 G + \alpha X)
 \end{aligned}$$

経済理論からの予想

係数	符号	
β_1	災害時の自己保険	(-)
	保険料の支払い能力	(+)
β_2	割高感	(-)
β_3	災害リスク認知(危機意識)	(+)
β_4	モラルハザード	(-)

経済理論からの予想

地震保険加入率への影響要因		加入率
世帯年収(所得)・資産		+(自己保険効果を除く)
大地震への危機意識		+
住宅の再建・修繕費用の出所	預貯金等(自己保険)	-
	行政に期待	-(モラル・ハザード)
地震保険料への割高感		-

実証分析(その1)

- 対象=持ち家世帯(2553)

ただし、

- (1)「JA(農協)で建物更生共済に加入している」回答者を除外
- (2)金融資産の質問(Q59)に回答

- サンプル数=2385
- 推計方法=プロビット
- 従属変数=居住建物の地震保険に加入(=1)

説明変数

		要因
個人の属性		年齢・住宅の建築年数 ローン残高の有無 被災経験
災害リスクへの認知		大規模地震への危機意識 保険料等地(1~4)
個人の経済状況		所得・金融資産
制度要因	保険料	保険料への割高感
	事後的支援	行政への期待

説明変数:

変数リスト

質問項目		
Q24	「居住建物」に対する地震保険加入	加入=1
Q32	「家財」に対する地震保険加入	加入=1
Q2	融資の有無	現在有=1
Q4	木造・非木造	木造=1
Q5	建築年数	昭和56年以前=1
Q15	本人・家族の被害経験	経験あり=1
Q17	大地震への危機感	「起こる」・「もしかしたら起こる」=1
Q2101	住居被害への対応	貯蓄を取り崩す=1
Q2103	住居被害への対応	行政対応に期待=1
Q22	被災者生活再建支援制度	よく知っている=1
Q44	地震保険料への認識	「高い」・「やや高い」=1
Q52	都道府県	地震保険料等地(1~4)
Q54	年齢	
Q58	世帯年収	1~11段階
Q59	金融資産	1~5

【Q.58】 あなたの世帯年収(ボーナス、臨時収入を含めた税込み。年金を含みます。)をお知らせください。(ひとつだけ)

1. 250万円未満
2. 250万円~500万円未満
3. 500万円~750万円未満
4. 750万円~1,000万円未満
5. 1,000万円~1,250万円未満
6. 1,250万円~1,500万円未満
7. 1,500万円~1,750万円未満
8. 1,750万円~2,000万円未満
9. 2,000万円~2,250万円未満
10. 2,250万円~2,500万円未満
11. 2,500万円以上

【Q.59】あなたの世帯の預貯金(金融資産)についてお知らせください。
(ひとつだけ)

1. 500万円未満
2. 500万円～1,000万円未満
3. 1,000万円～1,500万円未満
4. 1,500万円～2,000万円未満
5. 2,000万円以上

基本統計量

	Q24	Q32	Q2	Q4	Q5	Q15	Q17
平均	0.31	0.20	0.47	0.60	0.18	0.18	0.80
標準偏差	0.46	0.40	0.50	0.49	0.39	0.38	0.40
変動係数	0.67	0.50	0.95	1.22	0.47	0.47	1.97
標本数	2553	2553	2553	2553	2553	2553	2553

Q21.1	Q21.3	Q22	Q44	Q54	Q58	Q59
0.62	0.29	0.02	0.72	44.76	5.17	2.78
0.49	0.45	0.12	0.45	10.90	2.66	1.67
1.27	0.64	0.12	1.62	4.11	1.94	1.66
2553	2553	2553	2553	2553	2553	2540

実証結果:

定数項	モデル1			モデル2			モデル3		
	係数	標準偏差	P値	係数	標準偏差	P値	係数	標準偏差	P値
定数項	-0.782	0.060	0.000	-1.009	0.125	0.000	-1.263	0.138	0.000
融資の有無							0.366	0.057	0.000
建築年数							-0.258	0.084	0.002
本人・家族の被害経験									
大地震への危機感									
住宅被害(貯蓄を取り崩し)									
住居被害(行政へ期待)									
被災者生活再建支援制度									
地震保険料への割高感									
保険料等地									
保険料等地*木造									
年齢				0.005	0.002	0.038	0.008	0.003	0.003
世帯年収	0.064	0.010	0.000	0.063	0.010	0.000	0.062	0.010	0.000
世帯年収*世帯年収									
金融資産									

対象＝持ち家
「JA(農協)で建物更生共済に加入している」回答者を除外
サンプル数＝2397

実証結果:

定数項	モデル4			モデル5			モデル6		
	係数	標準偏差	P値	係数	標準偏差	P値	係数	標準偏差	P値
定数項	-0.786	0.063	0.000	-1.007	0.125		-1.311	0.141	
融資の有無							0.430	0.430	
建築年数							-0.255	0.084	0.003
本人・家族の被害経験									
大地震への危機感									
住宅被害(貯蓄を取り崩し)									
住居被害(行政へ期待)									
被災者生活再建支援制度									
地震保険料への割高感									
保険料等地									
保険料等地*木造									
年齢				0.005	0.003	0.040	0.007	0.003	0.010
世帯年収	0.062	0.012	0.000	0.064	0.012		0.044	0.012	
世帯年収*世帯年収									
金融資産	0.004	0.019	0.812	-0.003	0.019	0.891	0.056	0.021	0.007

対象＝持ち家
「JA(農協)で建物更生共済に加入している」回答者を除外
金融資産の質問(Q59)に回答
サンプル数＝2385

実証結果(その1)

	係数	標準偏差	P値	限界効果
定数項	-1.470	0.194	0.000	
融資の有無	0.373	0.065	0.000	11.9%
建築年数	-0.196	0.088	0.026	-6.3%
本人・家族の被害経験	0.027	0.074	0.714	0.9%
大地震への危機感	0.376	0.077	0.000	12.0%
住宅被害(貯蓄を取り崩し)	-0.529	0.066	0.000	-16.9%
住居被害(行政へ期待)	-0.504	0.070	0.000	-16.1%
被災者生活再建支援制度	0.814	0.219	0.000	26.1%
地震保険料への割高感	-0.508	0.063	0.000	-16.2%
保険料等地	0.103	0.029	0.000	3.3%
保険料等地*木造	-0.040	0.018	0.024	-1.3%
年齢	0.010	0.003	0.000	0.3%
世帯年収	0.138	0.046	0.003	4.4%
世帯年収*世帯年収	-0.009	0.004	0.010	-0.3%
金融資産	0.090	0.022	0.000	2.9%

実証分析(その2)

- 対象＝持ち家世帯＋賃貸世帯

ただし、

- (1)「JA(農協)で建物更生共済に加入している」回答者を除外
- (2)金融資産の質問(Q59)に回答

- サンプル数＝3218
- 推計方法＝プロビット
- 従属変数＝家財の地震保険に加入(＝1)

基本統計量

	Q24	Q32	Q2	Q4	Q5	Q15	Q17
平均	0.23	0.18	0.36	0.52	0.18	0.18	0.80
標準偏差	0.42	0.38	0.48	0.50	0.39	0.38	0.40
変動係数	0.55	0.47	0.74	1.04	0.47	0.47	1.97
標本数	3381	3381	3381	3381	3381	3381	3381

Q21.1	Q21.3	Q22	Q44	Q54	Q58	Q59
0.60	0.30	0.01	0.72	43.17	4.71	2.56
0.49	0.46	0.12	0.45	10.96	2.68	1.65
1.23	0.66	0.12	1.59	3.94	1.76	1.55
3381	3381	3381	3381	3381	3381	3364

実証結果

	モデル1			モデル2		
	係数	標準偏差	P値	係数	標準偏差	P値
定数項	-1.653	0.119	0.000	-1.690	0.120	0.000
融資の有無	0.330	0.057	0.000	0.331	0.058	0.000
建築年数	-0.187	0.078	0.017	-0.181	0.078	0.021
本人・家族の被害経験				0.226	0.065	0.000
大地震への危機感						
住宅被害(貯蓄を取り崩し)						
住居被害(行政へ期待)						
被災者生活再建支援制度						
地震保険料への割高感						
保険料等地						
保険料等地*木造						
年齢	0.005	0.002	0.032	0.005	0.002	0.031
世帯年収	0.040	0.012	0.001	0.037	0.012	0.002
世帯年収*世帯年収						
金融資産	0.087	0.020	0.000	0.088	0.020	0.000

実証結果(その2)

	係数	標準偏差	P値	限界効果(%)
定数項	-1.946	0.172	0.000	
融資の有無	0.303	0.060	0.000	7.3%
建築年数	-0.120	0.082	0.143	-2.9%
本人・家族の被害経験	0.195	0.069	0.005	4.7%
大地震への危機感	0.391	0.077	0.000	9.4%
住宅被害(貯蓄を取り崩し)	-0.446	0.063	0.000	-10.7%
住居被害(行政へ期待)	-0.483	0.068	0.000	-11.6%
被災者生活再建支援制度	1.038	0.197	0.000	24.9%
地震保険料への割高感	-0.371	0.059	0.000	-8.9%
保険料等地	0.088	0.027	0.001	2.1%
保険料等地*木造	-0.044	0.017	0.010	-1.0%
年齢	0.009	0.003	0.001	0.2%
世帯年収	0.117	0.044	0.008	2.8%
世帯年収*世帯年収	-0.008	0.003	0.021	-0.2%
金融資産	0.116	0.022	0.000	2.8%

実証結果(まとめ)

加入率への影響		居住建物	家財
世帯年収(所得)		++(1%有意)	++
金融資産		++	++
年齢		++	++
大地震への危機意識		++	++
本人・家族の被災経験		有意にならず	++
住宅の築年数		-(5%有意)	有意にならず
住宅の再建・修繕費用の出所	預貯金等(自己保険)	--	--
	行政に期待	--	--
地震保険料への割高感		--	--

実証結果(まとめ)

- 概ね標準的な経済理論に即した実証結果
- 個人は自身の「リスク認知」に基づいて、「合理的」に加入選択
- 統計的にも、(1)低所得層、(2)旧耐震基準(昭和56年以前)世帯が地震保険に加入しない傾向が確認
 - ⇒被災時に生活資金を必要とする世帯に地震保険が普及していない
- 評価・政策的含意は？

4. 政策的含意

- (1)地震保険料の割高感、(2)災害時の行政の対応への期待が地震保険加入の誘因を阻害している。
- ただし、「被災者生活再建支援制度」への理解がモラルハザードを助長しているわけではない
 - 「被災者生活再建支援制度」への理解＝災害への関心(?)
 - ⇒根拠は明らかではない漠然とした行政に対する期待感？
 - ⇒行政の役割の明確化が不可欠
- 地震保険料への割高感
 - ⇒地震保険料が高すぎる？
 - 保険料への理解不足？

地震保険制度への理解

地震保険に関する知識	知っていた		なんとなく知っていた		知らなかった	
		(率)		(率)		(率)
火災保険では、地震による建物・家財の被害は免責	1,513	44.8%	1,170	34.6%	698	20.6%
地震保険の単独加入不可	1,008	29.8%	965	28.5%	1,408	41.6%
地震保険料は政府の介入により安い	364	10.8%	907	26.8%	2,110	62.4%
火災保険の30%~50%	404	11.9%	910	26.9%	2,067	61.1%
地域と構造による保険料	1,000	29.6%	1,252	37.0%	1,129	33.4%
耐震性能や建築時期による割引	438	13.0%	1,140	33.7%	1,803	53.3%
地震保険料控除	762	22.5%	856	25.3%	1,763	52.1%

地震保険割引

		割引率
建築年割引	対象建物が、昭和56年6月1日以降に新築された建物である場合	10%
耐震等級割引	対象建物が、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に規定する日本住宅性能表示基準に定められた耐震等級 または国土交通省の定める「耐震診断による耐震等級の評価指針」に定められた耐震等級を有している場合	10%~30%
免震建築物割引	対象物件が、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく「免震建築物」である場合	30%
耐震診断割引	地方公共団体等による耐震診断または耐震改修の結果、建築基準法(昭和56年6月1日施行)における耐震基準を満たす場合	10%

地震保険料控除

- 「損害保険料控除」が原則廃止され、代わって、所得税(平成19年～)・住民税(平成20年～)に地震保険料控除が導入:

控除額	払込保険料		控除額
	所得税	50,000円以下	
50,000円超			50,000円
個人住民税	50,000円以下		払込保険料 × 1/2
	50,000円超		25,000円

消費者の認知

保険料に対する意識	未加入		両方加入	
		(率)		(率)
高い	1,075	43.7%	134	28.5%
やや高い	785	31.9%	166	35.2%
妥当である	527	21.4%	157	33.3%
やや安い	45	1.8%	6	1.3%
安い	26	1.1%	8	1.7%
合計	2,458	100.0%	471	100.0%

高い(やや高い)と思う理由	ある	
		(率)
絶対額が高い	1,336	55.1%
滅多に発生しない補償としては高い	1,120	46.2%
火災保険との比較による割高感	909	37.5%
再建に十分な金額を確保できない	696	28.7%
その他	44	1.8%

データ:全サンプル(持ち家+賃貸)

地震保険料は高い？

- 地震保険法第5条第1項:「政府の再保険に係る地震保険契約の保険料率は、収支の償う範囲内においてできる限り低いものでなければならない。」⇒「ノーロス・ノープロフィットの原則」
- 地震保険料が(それが付帯する)火災保険や(身近な)自動車保険など「災害とは異なるリスク」をカバーする保険と比較されている?
⇒地震保険料の多寡を判断するベンチマーク(の情報)の欠如

情報提供による加入促進

【Q.47】地震保険に関する知識(地震保険制度、補償内容、保険料など)が高まったと思いますか

対象:持ち家世帯(地震保険未加入)

%

	思う	思わない
変わった(地震保険についてもう一度、詳しく検討したいと思った)	73.5	19.9
変わらない	26.5	80.1
合計	100.0	100.0

金銭的誘因付けだけでは不十分

- 地震保険料の割引制度・地震保険料控除(所得税)など、加入促進に向けて、金銭的インセンティブが施されてきた。
- 加えて、
 - 国・自治体の役割を明確にすることで「事後救済」への過剰な期待を排除
 - 地震リスク・地震保険制度に関する情報を積極的に提供(消費者の認知を改善)

していく必要がある。

第 2 章

参 考 资 料

経済財政改革の基本方針 2009 について

平成 21 年 6 月 23 日
閣 議 決 定

経済財政改革の基本方針 2009

～安心・活力・責任～

経済財政改革の基本方針 2009 を別紙のとおり定める。

平成 21 年 6 月 23 日

経済財政改革の基本方針 2009

(目次)

第1章 危機克服の道筋	1
1. はじめに	1
2. 経済の現状と課題	1
3. 社会の現状と課題	2
4. 「安心と活力」の両立を目指して	3
(1) 「経済の危機」と「社会の危機」への一体的対応	3
(2) 財政健全化と安心社会実現	3
(3) 当面の「最優先課題」(府省に広くまたがる横断的課題)	3
第2章 成長力の強化	5
1. 成長戦略の推進	5
(1) 低炭素革命	5
(2) 健康長寿	6
(3) 魅力発揮	6
2. アジア・世界の持続的成長への貢献	7
3. 農政改革	9
4. 地域発の成長	10
5. 中小企業の活性化と研究開発の強化	11
6. 規制・制度改革	12
第3章 安心社会の実現	13
1. 生活安心保障の再構築	13
(1) 安心社会とは	13
(2) 安心社会実現の道筋	13
(3) 安心社会に向けての行政基盤の強化	15
2. 安全・生活の確保等	15
3. 防衛・防災・治安等	16
4. 教育の再生	17
第4章 今後の財政運営の在り方	18
1. 平成22年度予算の基本的考え方	18
(1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方	18
(2) 平成22年度予算の方向	18
(3) 新たな行政改革の取組	19
2. 財政健全化目標	20
(別紙1) 「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題のうち 2011年度までに実施する重要事項	21
(別紙2) 「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題への 対応策の具体化	23

第1章 危機克服の道筋

1. はじめに

我が国の経済と社会は、これまで培ってきた「豊かさ」と「希望」と「信頼」とを次代に引き継げるか否かの歴史的な正念場にある。

外にあっては、世界同時不況と資源環境制約の高まり、内にあっては、少子高齢化、格差の拡大傾向、財政悪化など、内外の難局が同時かつ複合的に押し寄せている。国民の暮らしと生活を守ることを最優先すべく、経済と社会を一体的にとらえた変革に取り組みなければならない。将来世代への「責任」を堅持しつつ、国民相互の信頼や助け合い、連携によって「安心社会」を実現し、各世代や各企業それぞれの「努力と挑戦」を最大限に引き出す。一方で、低炭素革命や健康長寿社会の創造、アジアへの共生型貢献等を通じて有効需要の基盤を内外で広げ、国民や企業の「活力」を高める。「安心・活力・責任」を同時達成するための経済と社会の変革である。

「安心・活力・責任」という3つの目標は対応次第では相反するおそれがある。将来への道筋をあいまいにしたままの局所的な対処療法では、経済と社会双方からなる「複合危機」は克服できない。「経済の危機」と「社会の危機」を一体的にとらえ、3つの目標への相乗効果を最大に発揮する施策の実行へと政府全体の資源配分を傾斜していかなければならない。

本「基本方針2009」はこうした観点から取りまとめたものである。

2. 経済の現状と課題

一部に底打ちの兆しが見られるものの、我が国の経済は、依然として「当面の危機」と「構造的な危機」に直面している。

第一の課題は、我が国経済の当面の「底割れ」の防止と、確実な底入れ・反転の実現である。世界の金融危機や耐久消費財需要の急激な収縮などの要因による失業の急増や資金繰り倒産などを最小限にとどめるべく、また、主要先進国と比べて一時的に突出したマイナス成長幅に陥った我が国経済を国際協調の観点も踏まえて下支えすべく、政府及び日本銀行は、可能な限りの最大限の措置を講じてきた。

輸出や生産等一部に明るさが見えてきたとはいえ、今後とも、国内における雇用情勢の一層の悪化やデフレが懸念される所であり、また、過剰信用の巻き戻しなど世界の金融・経済の不確実性は高い。政府は、「経済危機対策」等に基づき、金融対策、雇用対策などを中心に「当面の危機」を克服する。また、日本銀行に対しては、我が国経済が、物価安定の下での持続的成長経路に復帰するため、引き続き政府との緊密な連携の下で、適切かつ機動的な金融政策運営を期待する。

第二の課題は、金融危機後の世界経済を見直し、産業構造・雇用構造を大きく転換

「経済危機対策」(平成21年4月10日)

することによって過度に外需に依存した経済成長から新たな持続的成長へと移行することである。

まず、低炭素、健康長寿、ソフトパワーなどの分野で世界最先端の「未来市場」を創出し、市場とイノベーションの好循環を生み出すことにより、国際的な競争優位の獲得と質の高い雇用の創造を図る。このためには、規制改革、モデル市場づくり、内外の資本・人材・技術の集積が必要である。同時に、アジアを始め世界が直面する資源・環境・広域インフラ整備等の課題解決に、我が国の優れた産業力・技術力をいかして積極的に貢献しながら、世界の再成長の果実を国内に取り込む。

内需と外需の「双発エンジン」によりけん引されるこうした新たな持続的成長プロセスを一刻も早く開始すべく、以上の二つの課題への対応を不可分一体なものとして、2010年度においても引き続き大胆に取り組む。

3. 社会の現状と課題

少子高齢化の進行、企業・家族・地域の機能・役割の変容やつながりの希薄化、格差の拡大傾向、若年失業の増大等を背景に、多くの国民が将来の生活に強い不安を抱いている。我が国社会は「静かなる危機」に直面している状況にある。

「希望と信頼」を次代に引き継ぐためには、国民の間の不安感の高まりに正面から向き合い、すべての国民が参加する活力があり公正な「安心社会」の実現を全力で進めていく必要がある。

第一の課題は、制度や行政への信頼を回復し、強化することである。このためには、安定財源の裏打ちの下で、年金・医療・介護など社会保障制度の「ほころび」を早急に修復するとともに、信頼構築のための制度・行政基盤を早急に整えていく必要がある。また、新型インフルエンザ対策や消費者行政などの分野にも万全な対応が必要である。

第二の課題は、「雇用を軸とした安心社会」を実現していくことである。将来の人口構造や産業構造を踏まえ、次代の日本を担う若者世代・子育て世代の支援・育成の強化を始め、意欲あるすべての世代の人々の「働く安心」を基軸としながら、「子育て」、「学びと教育」、「医療とコミュニケーション」、「老後と介護」といった各分野での安心強化のための施策を有機的、効果的に連携・強化していかなければならない。

その際、「官から民へ」、「大きな政府から小さな政府へ」といった議論を超えて、「安心社会」の実現に向けて無駄なく「機能する政府」への変革や、企業・NPO・地域などの参加と役割・責任分担による新たな「公」の創造を国全体の課題として位置づけ直すことが必要である。

4. 「安心と活力」の両立を目指して

(1) 「経済の危機」と「社会の危機」への一体的対応

「経済の危機」と「社会の危機」への対応は、相互に補完し合い、強め合うことができる。老後や介護への安心を確保することにより、巨額の金融資産をいかした内需主導成長が動き始める。若者世代の能力発揮や少子化対策の強化により、将来の成長力が底上げされる。経済の過度のマイナス成長を防止、「未来市場」にかかわる産業の拡大を通じて、質の高い雇用を創出することは、日本型安心社会の基軸となる「雇用の安心」をもたらす。

経済と社会、どちらの危機への対応を優先するかという視点を超えて、双方の危機に同時、かつ一体的に取り組む。安心と活力を高める上で不可欠な支出については、政策にかかる費用とそのため安定的な財源を具体的に明示し、検討を早急に進める。残された時間は短い。2010年代前半から半ばにかけて、団塊世代が高齢世代入りし、就職氷河期の若年世代は社会の中核を担うべき年齢に到達し始めることになる。

(2) 財政健全化と安心社会実現

金融危機後の世界各国の財政状況の悪化から、国際的な長期金利の上昇傾向が見られる中、我が国財政の持続可能性を確保し財政硬直化についてのリスクを最小化しつつ、安心社会を実現するためには、我が国財政について健全化への中長期的な取組姿勢を市場からの信頼に足る形で明確に示すことが不可欠である。また、そのための財源は、具体性・持続性・安定性を兼ね備える必要がある。以下を基本方針として、財政健全化と安心社会実現に向けて取り組む。

- ① 行政の無駄を不断に削減することは当然であり、徹底した行政改革と歳出改革は継続する。ただし、経済危機的状況に照らし、果敢な対応は適時適切に図る。
- ② 「中期プログラム」²と「平成21年度税制改正法」附則³の税制の抜本改革の規定に則って、社会保障の機能強化と安定財源確保を着実に具体化する。
- ③ 安心社会を実現するための雇用を軸とした新規施策（雇用・生活セーフティネット、職業訓練、教育等の分野における新規施策）については、「安定財源なくして制度改正なし」との原則に立って、税制抜本改革や歳入歳入改革の中で、所要の財源を確保する。

(3) 当面の「最優先課題」（府省に広くまたがる横断的課題）

以下を当面の「最優先課題」とし、関係府省は、予算・人材両面において最大限の重点対応を行う。さらに、内閣主導で、府省横断的なプロジェクト・チームを設置する等により迅速かつ総合的な取組を図る。

² 「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』（平成20年12月24日閣議決定、平成21年6月23日一部改正）

³ 「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）

① 経済危機克服

- i) 経済と社会の安定の基軸である雇用については、雇用維持のための緊急取組に加え、「次世代の日本を担う若年層」に対して職業能力向上と再挑戦の機会拡大のための支援を強化する。その際、企業・自治体と連携しながら「縦割り」を超えた政府横断的取組を図る。
 - ii) 同時に、新たな持続的成長プロセスを一刻も早く開始するため、
 - ・ 低炭素・環境共生型社会に向けて民間投資を引き出すための取組（制度改革・先進モデル市場づくり・リスクマネーの供給・内外人材の集積等）を多年度にわたり強化する。
 - ・ 地域経済の回復のため、各地域の取組を全力で支援する。国は、発想を転換し、予算のみならず、人材・人脈・情報・アイデア・制度改革等執行面において各地域の主導を最大限に支援する。
 - ・ 金融危機後の世界経済の再成長を確固たるものとするため、国際協力に関する各省の取組（金融通貨協力、インフラ整備・環境・技術等、貿易投資、人材交流等）を連携させ、戦略的な国際貢献を加速する。特にアジアとの間については、「共生型貢献」を進め、内需の基盤と成長の源泉をアジアへと拡大する。
- ## ② 安心社会実現
- i) 社会保障の「ほころび」の修復なしに政府への信頼回復はない。税制抜本改革を通じた安定財源の裏打ちを制度的に確保しつつ、社会保障の機能強化について、効率化を図りつつも、緊急措置として前倒しで「先行実施」を図る。また、少子化対策や子育て世代への支援を総合的に強化する。
 - ii) 安心社会実現のための具体的な道筋について合意を図るため政府与党一体で検討を行うとともに、安心社会の基盤となる情報インフラ、行政体制、人材の傾斜配置などへの取組を政府横断的に進める。

第2章 成長力の強化

未来への投資を戦略的に進め、国民の夢を一つ一つ実現しつつ、我が国の成長力を強化する。これにより、環境や人口減少等の制約を克服し、日本の活力を発揮させ、中長期的な経済成長を実現し、安心社会の実現とあわせ、国民が回復を感得できる経済社会を目指す。

1. 成長戦略の推進

重点的・集中的な投資、戦略的なプロジェクトの実行、大胆な制度改革を実施し、短期的な需要創出と中長期的な成長力強化の「二重の配当」を得るため、「新経済成長戦略改訂版」を基礎とした「未来開拓戦略」⁵等を実行する。多年度を視野に入れた対応を進めることとし、平成21年度における取組の検証を本年度末までに行い、それを踏まえて平成22年度以降の戦略を点検し推進する。

(1) 低炭素革命

○ 太陽光発電・省エネ世界一プラン（2020年頃に再生可能エネルギーの対最終エネルギー消費比率を世界最高水準の20%程度へ、太陽光発電を20倍程度へ）、エコカー世界最速普及（2020年に新車販売の5割へ）、低炭素交通・都市革命、資源大国実現プランを推進する。

<主な施策>

- ・ 太陽光発電の導入抜本加速、風力・小水力等再生可能エネルギーの利用推進、建築物のゼロエミッション化の加速的展開、温室効果ガス排出の少ない省エネ機器等の加速的普及、国内クレンジット制度の活用、環境・エネルギー革新技術等の開発・実証の集中実施、環境ビジネスへの投資促進、CO₂排出量の「見える化」等、カーボン・オフセット⁶の普及。
- ・ 次世代自動車などエコカーの需要拡大、国際競争力の強化。
- ・ 低炭素交通機関の世界最速開発・最速普及（超電導リニア、フリーゲージトレイン等）、低炭素交通インフラ整備等の集中対策（国土ミッシングリンク、スーパー中核港湾・産業港湾インフラ、モーダルシフト⁷対策、整備新幹線等）、我が国高速鉄道システム等の海外展開、公共交通機関の利用促進、コンパクトで人と環境に優しい都市・地域づくり。
- ・ レアメタル等を含む製品のリサイクルシステムの構築、廃プラスチックの総資

⁴ 「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」（平成20年9月19日閣議決定）

⁵ 「未来開拓戦略」（平成21年4月17日）

⁶ 自らの温室効果ガス排出量のうち、削減が困難な量の全部又は一部を、他の場所で実現した温室効果ガスの排出削減や森林の吸収等をもって埋め合わせる活動。

⁷ 貨物輸送において、環境負荷の少ない大量輸送機関である鉄道貨物輸送・内航海運の活用により、輸送機関（モード）の転換（シフト）を図ること。

源化、先進国型シッピングサイクルの推進による鉄資源の確保と低炭素化への貢献、アジアにおける資源循環システムの構築、森林吸収源対策など森林の整備・保全と木材・木質バイオマス利用の推進、世界水ビジネス市場に参入、安全を前提とした原子力発電及び核燃料サイクルの推進・原子力産業の国際展開の推進、原子力教育の推進、上流権益確保への支援強化、海洋資源の探査・開発促進、クリーンアジア・イニシアティブ等の推進。

- ・ 環境保全の取組によって経済を再生させる「緑の経済と社会の変革」に向け、低炭素社会、循環型社会、自然共生社会への移行等を推進。

(2) 健康長寿

○ 介護機能強化プラン（介護雇用を3年間で30万人創出）、地域医療強化・健康産業創出プラン、医療・介護福祉新技術イノベーションプラン（未承認薬等の開発支援・承認審査迅速化、新型インフルエンザワクチンの開発・生産期間短縮等）を推進する。

<主な施策>

- ・ 介護人材の処遇改善に向けた取組、介護職員等の資格取得等のキャリア形成支援、介護基盤の緊急整備等、バリアフリー化等の推進のためのインフラの重点整備。
- ・ 地域医療の再生、大学病院の機能強化、医療拠点病院の強化等、医療機関に対する優遇融資拡充、地域総合健康サービス産業創出プロジェクト。
- ・ がん等の戦略的分野における医薬品・医療機器・再生医療の開発・橋渡し・実用化加速国家プロジェクトの中長期的戦略に基づく推進、医薬品・医療機器の承認までの期間の短縮、安全対策の体制強化、世界トップレベルの新型インフルエンザ対策、生活支援ロボット等実用化の推進、医療IT化推進。

(3) 魅力発揮

○ 農林漁業潜在力発揮プラン（植物工場を3年以内に3倍増）、ソフトパワー発揮プラン（2020年にコンテンツ輸出比率を米国並みへ）、世界に誇る観光大国実現（2020年までに訪日外国人旅行者数2000万人へ）、人材強化・技術力発揮プラン、IT底力発揮戦略を推進する。

<主な施策>

- ・ 緑と水の環境技術革命、耕作放棄地解消、農山漁村IT活用総合化、食品産業グリーンプロジェクト、先進的モデルの実施、ものづくり技術をいかした農林漁業の付加価値拡大。
- ・ 林業・木材産業の再生に向け、持続的林業経営の確立、「緑の雇用」の推進、間伐材の総合利用に向けた路網整備・機械化、生産・加工・流通体制の整備、国産材の需要拡大等を推進。力強い水産業の確立に向け、漁業収益力の向上等による燃油価格の変動等にも対応し得る持続的経営の確立、産地販売力の強化、

漁業の就業者対策、地産地消等消費拡大、漁場の整備等を推進。

- ・ ソフトパワーの海外展開支援、次世代著作権取引支援システムの整備、地域ソフトパワー発信・活用の強化。

- ・ 国際競争力の高い魅力ある世界有数の観光地の形成、世界からのアクセス改善（訪日査証の見直し、羽田・成田空港の機能強化、関西空港・中部空港のフル活用、空港入国審査待ち時間の短縮等）、日本ブランド発信強化による需要拡大、訪日外国人旅行者への外国語対応の強化。

- ・ 小中高校における理数教育、社会・職業への円滑な移行のためのキャリア教育・職業教育の強化、世界トップレベルの研究環境実現、大学等における教育研究の水準向上、創造性に富んだ若手研究者の育成、超小型衛星システムの開発や中小企業・ベンチャー等の活用による宇宙開発利用分野での新市場創造等、地域の産業構造の変革、雇用の安定に向けたセーフティネットの強化、人材育成の推進等。

- ・ グリーンITで世界をけん引、ITを活用したリーディング産業の競争力強化と地域・中小企業の活性化、ITを活用した地域の活性化等、ITによるアジア知識経済圏の構築等、電子行政の加速、IT社会基盤の整備、高度IT人材等の育成強化、先進的デジタルネットワークの構築。

- ・ デジタル放送の送受信対策、デジタル受信機器の普及促進、公共施設のデジタル化等、地上テレビジョン放送のデジタル化の推進を始めとするICT基盤の整備等の推進。

- ・ IT戦略本部において決定する「デジタル新時代への戦略」（仮称）を早期に策定し、着実に施策を実施。

- ・ 国民電子私書箱（仮称）は、平成25年度までの整備を目指し、既存のシステムの利用を視野に社会保障番号・カード（仮称）と一体的に検討し、本年度中に基本構想を策定。

- ・ 「第2次情報セキュリティ基本計画」⁸に基づき、「セキュア・ジャパン2009」の施策を着実に実施し、情報セキュリティ対策を推進。

2. アジア・世界の持続的成長への貢献

① アジア経済倍増へ向けた成長構想等

- ・ アジアの経済規模が2020年に現在より倍増することを目指すとともに、世界の成長センターであるアジアの強みを最大限いかし、我が国がアジアとともに発展する道筋をつける。そのため、東アジア・ASEAN経済研究センター（ERIA）等が、「アジア総合開発計画」を策定するなど、アジア諸国と協力しながら、我が国の国際公約に則り、アジアの広域開発を推進するとともに、アジアの内需拡大に向けた制度整備等を進める。

⁸ 「第2次情報セキュリティ基本計画」（平成21年2月3日）

- ・アジア諸国との物流面の連携強化等を図るため、新たな総合物流施策大綱を平成21年中に策定し、物流施策を推進する。
- ・アジアの金融市場安定のため、チェンマイ・イニシアティブのマルチ化の早期実現など、アジア域内の金融協力強化に、ASEAN+3諸国と緊密に連携し積極的に取り組む。
- ・アジア諸国を中心に「法制度整備支援に関する基本方針」⁹を踏まえ、法制度整備支援を推進する。

② ポスト京都議定書の枠組みづくりへの貢献等

- ・「京都議定書目標達成計画」¹⁰及び「低炭素社会づくり行動計画」¹¹に基づく取組を推進する。
- ・先進国は2015年、途上国は2025年に排出量をピークアウトするとともに、2050年までに世界全体での半減につながるため、我が国として2020年に2005年比15%削減するととの中期目標¹²及び2050年に60~80%削減するととの長期目標を掲げ、本年12月の気候変動枠組条約第15回締約国会議での、米中印等の主要排出国を始めとする「全員参加」型の公平で実効性ある次期枠組みの合意を目指し、イニシアティブを発揮する。このため、次期枠組みに責任を共有して参加する途上国への技術移転、革新技術や原子力の開発・適切な普及等にも力を入れ、今後の国際交渉に全力で取り組むとともに、低炭素革命実現に向け各界各層で一致協力した行動を進める。
- ・アジア・世界の生物多様性の保全と持続可能な利用を促進するため、2010年10月に愛知県名古屋市で開催される生物多様性条約第10回締約国会議に向け、議長国としてリーダーシップを発揮する。
- ③ 高度人材受入促進と対日投資の拡大
 - ・外国高度人材受入れの推進組織など体制の整備を図るとともに、「外国高度人材受入政策の本格的展開を」¹³に即し、本年秋までにアクション・プログラムを策定し、必要な政策を実施する。
 - ・「対日直接投資加速プログラム」¹⁴に則って、対日投資の拡大を進めるとともに、内外無差別原則の例外である外資規制の在り方について包括的検討を引き続き進める。
 - ・海外投資家の我が国金融・資本市場への投資の促進を検討する。
- ④ 経済連携、新興国・資源国との関係強化等
 - ・多角的自由貿易体制の維持・強化に向け、保護主義の抑止とWTOドーハ・ラウンドの早期妥結に取り組む。民間知見を活用し、途上国の一村一品運動を支援する。

⁹ 「法制度整備支援に関する基本方針」(平成21年4月22日)

¹⁰ 「京都議定書目標達成計画」(平成20年3月28日閣議決定)

¹¹ 「低炭素社会づくり行動計画」(平成20年7月29日閣議決定)

¹² 省エネなどの国内での努力を積み上げて算定したもの(いわゆる「真水」の目標)。

¹³ 「外国高度人材受入政策の本格的展開を」(平成21年5月29日)

¹⁴ 「対日直接投資加速プログラム」(平成20年12月11日改定)

援する。

- ・経済連携協定については、「2010年に向けたEPA工程表」¹⁵に基づき、引き続き積極的に推進するとともに、投資協定等の締結を推進する。
 - ・2010年に我が国が議長を務めるアジア太平洋経済協力(APEC)において、地域の統合と発展に向けた新たなビジョンを示し、その実現に向けリーダーシップを発揮する。
 - ・中東・ロシア・中南米・アフリカ等の新興国・資源国と産業協力による重層的関係を強化する等、エネルギー安全保障の強化や新興市場の拡大に取り組む。
 - ・海外への農業投資の促進などにより、世界及び我が国の食料安全保障に資する。
- ## ⑤ 総合的な外交力強化
- ・戦略的国際協力の推進、知的交流や日本語普及を含むソフトパワー発揮等の政府の対外的機能につき、在外公館、マンパワー等の外交実施体制を軸に、NGO等外部人材の積極的活用を含め、できるだけ早期に総合的な外交力を質・量双方で強化する。
 - ・対アフリカ政府開発援助の倍増、クールアース・パートナーシップ構築等の国際協約を着実に実施し、地球規模課題に対する指導力発揮、テロとの闘い、核軍縮等の気運の高まりを踏まえた軍縮・不拡散の推進、平和構築の人材育成や人間の安全保障を含め、国際社会での責任ある役割を果たす。これらの戦略的援助に必要な事業量を確保する。
 - ・円借款の更なる迅速化を図る。JICAの海外投融資業務について、開発効果の高い新しい需要に対応するため、早急に過去の実施案件の成功例・失敗例等を十分研究・評価し、本年秋を目途にJICA・関係省を中心に協議の上、きちんとした執行体制を確立し、関係省によるチェック体制を整備した上で実施する。
 - ・科学技術外交及び宇宙外交を強化する。

3. 農政改革

「産業としての持続性」、食料の供給力、「農山漁村の活力」の三つを再生するため、農政改革を進め、農林水産政策の新たな展開を図る。

- ・新たな「農地法」¹⁶について、生産現場等への浸透を図り、農地集積加速事業等を通じて農地の面的集積を進め、多様な経営体の参入や連携を進めるとともに、平成23年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する。新たな構造展望を明確にするとともに、担い手の育成、農地の利用集積を進展させるための総合的な工程表を作成する。

¹⁵ 「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)

¹⁶ 「農地法等の一部を改正する法律」(平成21年6月17日成立)

- ・現在の水田農業の構造改革が遅れていること、生産調整の実施者に不公平感があることを踏まえ、自給力の向上のための米政策・水田農業の在り方について検討を進める。世界的な食料需給のひっ迫の可能性も踏まえ、大豆・麦・米粉・飼料米などの定着・拡大が進むような思い切った生産振興策を検討し、早期に実施に移す。
- ・若者が農業に魅力を感じられるようにするとの観点から、生産・流通・販売の各段階における改革を通じて農業・農村の所得増大を図られるよう取り組む。農業経営体の参入促進・育成・支援に関する施策の充実を図る。
- ・従来の直接支援に加え、農山漁村が本来有する自然環境の保全など様々な機能の向上や地域社会の維持を図るための支援策について検討し、早期に実行に移す。
- ・バイオマス資源や自然エネルギー資源など農山漁村の潜在力をいかした新産業の創出を支援し、地域の活性化に役立てる。

4. 地域発の成長

活力と独自性のある地域づくりを進め、地域発の成長を実現する。

- ・太陽光発電の導入加速や低炭素交通インフラ整備等の低炭素革命、地域医療再生等の健康長寿、農林漁業の潜在力発揮、観光大国等の魅力発揮、IT底力発揮戦略、といった成長戦略を地域において推進し、地域発の成長につなげていく。
- ・地域交通の活性化、内航海運の活性化を図るとともに、地域におけるまちづくりへの支援や地域の実情に応じた活性化策等を推進する。
- ・離島航路・産業の再生を図るとともに、離島における子弟教育の充実や適切な医療の確保への取組なども含めた離島地域の実情に応じた活性化策等を積極的に推進する。
- ・商店街が地域コミュニティの担い手として重要な役割を果たすことを踏まえ、空き店舗利用、地域資源活用等による商店街活性化の取組を積極的に推進する。
- ・住宅・建築物の耐震化、長寿命化等の促進、既存住宅の流通促進など住宅ストックの有効活用、資金調達の円滑化等により、住宅投資の活性化、離職者の居住安定確保等を図る。
- ・地方分権改革推進委員会の報告を踏まえ、地方分権改革を着実に推進する。
- ・地方分権改革の推進とあいまって、「地方再生戦略」¹⁷等に基づき、地域の人口強化、地域力の創造等に取り組む。
- ・「定住自立圏構想」¹⁸により定住を促進する取組を、各府省連携して推進する。

¹⁷ 「地方再生戦略」(平成20年12月19日改定)

¹⁸ 「定住自立圏構想」(平成20年5月23日)

- ・現行「過疎法」¹⁹の失効を控え、厳しい現状を踏まえた新たな過疎対策に取り組む。
- ・経済情勢を踏まえた地方財政計画の策定等を通じ、地方団体の安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保する。
- ・直轄事業について検討を行い、情報開示の充実等必要な措置を講ずる。
- ・地方分権改革の推進を図った上で、「道州制基本法」(仮称)の制定に向けて、内閣に「検討機関」を設置する。
- ・力強い子どもの成長を支える子ども農山漁村交流プロジェクトを着実に推進し、都市と農山漁村の共生・対流の推進を図る。

5. 中小企業の活性化と研究開発の強化

- ① 中小企業の活性化
 - ・ものづくり基盤技術や次世代産業を支える技術の開発、人材の育成・活用などによる雇用のミスマッチ解消、国内外市場の販路開拓、経営や事業再生の支援、「独占禁止法」²⁰、「下請法」²¹等による取組強化等を通じて、中小企業を総合的に支援する。
 - ・資金繰り対策に万全を期するほか、ダンピング対策の充実等を図り、官公需の受注機会の確保に配慮する。また、「小規模企業共済制度」を拡充する。
- ② 研究開発の強化等
 - ・将来のイノベーションの源泉となる基礎科学力強化や出口を見据えた研究開発の促進に取り組む。また、「研究開発力強化法」²²等に基づき、産学官連携の強化、研究成果の実用化促進、研究支援体制強化、多様な人材の育成を図るとともに、次期科学技術基本計画の策定に向けた検討を進める。
 - ・我が国を代表する研究者が研究に専念できる新たな研究者最優先の支援制度等により、世界最先端の研究開発を推進し、基礎研究も含め我が国の研究開発力や国際競争力の強化を図る。
 - ・革新的な環境・エネルギー技術や先端医療技術、デジタル技術、新型インフルエンザ等感染症対策、防災対策、気候変動対策等、成長力強化と安全・安心確保につながる研究開発を推進する。産学官連携の拠点形成を通じた科学技術による地域活性化やグローバルな研究開発の拠点形成等のイノベーション創出に向けた取組を推進する。
 - ・「第3期知的財産戦略の基本方針」²³に基づき、グローバルな知財戦略を推進す

¹⁹ 「過疎地域自立促進特別措置法」(平成12年法律第15号)

²⁰ 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(昭和22年法律第54号)

²¹ 「下請代金支払遅延等防止法」(昭和31年法律第120号)

²² 「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」(平成20年法律第63号)

²³ 「第3期知的財産戦略の基本方針」(平成21年4月6日)

第3章 安心社会の実現

安心社会の実現のために、社会保障の機能強化・効率化と雇用を軸とした生活安心保障の再構築を進める。その財源については、第1章 4. (2)の基本方針に従って確保する。また、消費者政策を始めとする安全・生活の確保等、防衛・防災・治安等や教育の再生に取り組む。

1. 生活安心保障の再構築

- (1) 安心社会とは
- ・ 「安心社会」とは、国民が生き生きと働く機会が確保され、働くことが報われる公正で活力ある社会であり、また、人が助け合い、いたわり合い、支え合う社会である。こうした安心社会を実現するためには、現役世代支援も含めて、全生涯・全世代を通じての「切れ目のない生活安心保障」を再構築する必要がある。
 - ・ このため、持続可能性を確保しながら、社会保障の機能強化・効率化を図ることにより、高齢者施策を中心とする社会保障の「ほころび」に対応する。加えて、人生前半の安心保障について、若年層の雇用を軸とした生活安心保障を再構築するとともに、子ども・成長過程や生活に対応して少子化対策を抜本的に拡充し、社会の「安心」と「活力」を両立させる必要がある。
- (2) 安心社会実現の道筋
- ・ 上記の生活安心保障を再構築する取組を、中期的に下記の3つの局面に沿って同時に進める。その際、新たな費用負担を伴う施策については、国民の納得が得られるよう税制抜本改革を実施する前までに、改革内容や費用額を具体的に明らかにする。あわせて、格差の是正・固定化防止等の政策で、少子化対策に含まれる政策については、「中期プログラム」の枠内での確立・制度化を検討する。

① 安心再構築局面 (2009年度～2011年度頃)

- ・ この期間においては、優先課題の着実な実施と安心基盤の設計を行う。
- ・ 「中期プログラム」で示された社会保障の機能強化・効率化のうち、2011年度までに実施すべき重要事項については、先般成立した平成21年度第1次補正予算²⁷で対処することとなっている優先課題など(別紙1参照)を軸に、着実に実行に移す。
- ・ 上記社会保障の機能強化・効率化のうち、2010年代半ばに向けた取組については、税制抜本改革の検討にあわせて、「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題(別紙2参照)を軸に検討を進め、対応策の具体化を行う。
- ・ 子育て等に配慮した低所得者支援策(給付付き税額控除等)について、財源確

²⁷ 「平成21年度一般会計補正予算(第1号)」(平成21年5月29日)

- ・ 「宇宙基本計画」²⁴に基づき、研究開発力を高めつつ、利用重視の政策に転換するとともに、国民生活の向上、安全保障の強化、産業育成、国際協力の推進、環境の保全等を図るため、利用システム・研究開発プログラム等の施策を推進する。
- ・ 海洋資源の開発・利用等「海洋基本計画」²⁵に基づき、施策を総合的に推進する。

6. 規制・制度改革

成長力の強化に向けて、規制・制度改革に取り組んでいく必要がある。新たな産業や技術により国際競争力を強化し、新規の需要と雇用の創出に資するよう、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」²⁶等に沿って積極的に取り組むとともに、規制改革に関係する推進組織間の連携の強化等により、規制・制度改革の実効性の向上を図る。

- ・ ライフサイエンス分野等の新事業創出が見込まれる革新的なテーマについて、資金面での支援に加え、規制・制度改革要望に係る検討・支援を行う。
- ・ 医師と看護師等の間の役割分担の見直し(専門看護師の業務拡大等)について、専門家会議で検討を行い、平成21年度中に具体策を取りまとめる。
- ・ IT利活用促進のための重点点検を平成21年中に実施し、その結果を踏まえ、所要の措置を講ずる。
- ・ 休暇の取得・分散化を促進するため、内閣官房と観光庁は、関係省庁、経済界、労働界、教育界と連携して具体的な検討を行い、今秋までに結論を得る。
- ・ 規制改革会議がその設置期限を迎えることから、今後の推進体制について検討することとし、平成21年度中に成案を得る。

²⁴ 「宇宙基本計画」(平成21年6月2日)

²⁵ 「海洋基本計画」(平成20年3月18日閣議決定)

²⁶ 「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)

(3) 安心社会に向けての行政基盤の強化

- ・安心社会に向けて行政基盤を強化するため、国民への総合的なサービスの提供、関係主導にふさわしい規模、地方分権の徹底、官民挙げた人材の投入などの視点を踏まえ、現行の行政組織の見直し・再編へ向けた検討を行う。
- ・子育て支援、仕事と子育ての両立などの「少子化対策」や、困難を抱える子ども・若者を助け、自立させるための対策を始めとする各般の「子ども・若者支援策」を総合的に推進するため、内閣府の体制を強化する。

2. 安全・生活の確保等

① 消費者政策等

- ・消費者庁を創設するとともに、地方の相談窓口の充実や消費者教育の一体的な取組を図るなど、消費者行政を推進する。
- ・公文書管理法を確立し、国立公文書館を中心に公文書管理の体制を整備する。
- ・輸入食品の監視等、食品の安全性の確保に係る取組を推進する。
- ・契約内容の適正化等安心して民間賃貸住宅等に居住できる市場環境を整備する。

② 生活支援等

- ・障害者の生活支援や就労支援、雇用維持・拡大等の施策を進めるとともに、「自立支援法」²⁸を見直す。
- ・児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化を図る。
- ・生活困窮者、失業者等に対する相談支援を推進する。
- ・男女共同参画センターや女性センターなどによる女性のライフコースを通じた相談やネットワーク構築の推進を支援する。また、女性の就業支援を推進する。
- ・子ども等への日本語指導等を含めた定住外国人への支援を推進する。
- ・公的賃貸住宅への子育て支援施設の併設等を推進する。
- ・生涯を通じて歯及び口腔の健康を保持する社会を目指し、8020 運動²⁹を推進する。
- ・がんの総合的な対策を講ずるとともに、難病対策を推進する。原爆被爆者対策を総合的に推進する。
- ・新型インフルエンザ対策について、これまでの取組状況も踏まえ、国際的な協力も含め、万全の対応を図る。
- ・子どもの健康と環境に関する研究の推進等、国民の安心を環境面で確保する。

保方策とあわせ、制度設計の論点を含めて検討する。

- ・幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供、財源確保方策とあわせ、幼保連携の無償化について総合的に検討する。
 - ・雇用・生活保障セーフティネット（職業能力開発と一体となった求職者の所得保障）の整備・改善の財源の在り方を含めた検討、職業訓練やジョブ・カード制度の拡充、高等教育における職業適性診断等職業指導の推進、国と地方の連携による地域のニーズに対応した職業能力開発の実施、非正規雇用から正規雇用への転換促進、非正規雇用の待遇格差の是正（社会保険の適用拡大など）、仕事と生活の調和の推進など、雇用を軸とした生活安心保障政策の再構築を行う。
 - ・高齢者医療制度について、高齢者の心情等に配慮しつつ、より良い制度への見直しを着実に進める。
 - ・高額療養費制度等について、患者負担の現状や医療保険財政の状況等を踏まえつつ、その在り方を検討する。
 - ・住まい・まちづくりと連動した単身高齢者等への支援（都市部を始めとするケア付き住宅や介護施設・拠点の整備、日常生活・見守りの支援、住替えの支援等）を強化する。
- ② 安心回復局面（2011年度頃～2010年代半ば）
- この期間においては、持続可能な財政構造の確立にあわせて、安心基盤を重点的に整備する。
- ・安定財源を確保した上で、2015年までの「医療・介護及び子育てサービス・人材整備」目標を実現する。
 - ・幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供を推進する。
 - ・子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）の検討を踏まえた対応、所得課税や資産課税の見直しを通じた格差是正を行う。
 - ・修学困難な高校生・大学生への公平な教育機会の確保のための制度（授業料減免等教育費負担の軽減）の質的充実・拡大、若年層の人材投資（留学・研修への支援）の拡充を行う。
- ③ 安心充実局面（2010年代半ば～2020年代初め）
- この期間においては、団塊世代が年金生活に入る本格的な高齢時代到来も踏まえながら、各世代に対応したきめ細やかな以下の施策を通じて、安心の充実に図る。
- ・若者世代：国際性や専門性が発揮できるような集中的な人材投資。
 - ・子育て世代：少子化傾向の反転につながる充実した子育てと就労の両立支援策。
 - ・働き盛りの中年世代：地域参加とリカレント教育（社会人に対する再教育）等を通じた複線化したキャリアパスの形成支援。
 - ・高齢世代：雇用や地域活動への参加機会の確保等を通じた「生涯現役社会」の促進、地域の中での生活支援・介護体制の整備。

²⁸ 「障害者自立支援法」（平成17年法律第123号）

²⁹ 80歳になってからも自分の歯を20本以上保つことを目標とした歯科保健の普及啓発活動。

3. 防衛・防災・治安等

- ① 防衛
 - ・北朝鮮によるミサイル発射、核実験など厳しさを増す安全保障環境に適切に対処するとともに、任務の多様化・国際化への対応を図るため、人的基盤や情報機能の重要性も踏まえつつ、「防衛計画の大綱」³⁰の修正等の検討を進め、国の諸施策との調和を図る中で、効率的な防衛力の整備を着実に推進する。
 - ・米軍再編関連措置を着実に進める。
 - ・選択と集中の考えの下、真に必要な防衛生産・技術基盤の確立に努めるとともに、防衛調達等の改革を実施する。
- ② 防災
 - ・集中豪雨の増加等の自然環境の変化も考慮しつつ、大規模地震、大規模水害・土砂災害、津波・高潮、豪雪、火山噴火等への防災・減災対策、濁水対策、社会資本ストックの予防保全対策、消防を戦略的・重点的に実施する。災害時等の安全な通行を確保するための道路整備、学校等の耐震化について、引き続き推進する。
 - ・「宇宙基本計画」及び「地理空間情報活用推進基本計画」³¹に基づき、衛星による測位・監視技術等の活用による災害・安全保障情報の迅速な提供等を推進する。
 - ・地籍整備を推進する。
- ③ 治安等
 - ・「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」³²を進め、「世界一安全な国、日本」を目指す。また、犯罪の見逃し防止及び公衆衛生の向上のため、法整備に向けた動きも踏まえつつ、死因究明制度に係る施策を着実に推進する。
 - ・海賊対策、海上保安の確保等海洋の安全、密輸阻止等の水際対策を推進する。
 - ・「第8次交通安全基本計画」³³に基づき取組を推進し、今後10年間で交通事故死者数の半減を目指す。また、「地域自殺対策緊急強化基金」の活用などを通じ、自殺対策を強化する。
 - ・「官邸における情報機能の強化の方針」を踏まえ、内閣の情報機能を強化する。
 - ・「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第2次行動計画」等を着実に実施する。
 - ・北方領土隣接地域の特殊事情等にかんがみ、交流等事業、隣接地域の振興、後継者の育成等を推進する。
 - ・司法制度改革の一環として、裁判員制度の円滑な実施・定着及び日本司法支援センターの業務と体制の充実を図る。
 - ・地域の暮らしを守る鳥獣被害対策を着実に推進する。

³⁰ 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(平成16年12月10日閣議決定)

³¹ 「地理空間情報活用推進基本計画」(平成20年4月15日閣議決定)

³² 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」(平成20年12月22日)

³³ 「第8次交通安全基本計画」(平成18年3月14日)

4. 教育の再生

- ・「教育基本法」³⁴の理念を表現し、公平な教育機会を確保するため、公教育の質の向上を図る。そのため、「教育振興基本計画」³⁵等に基づき、①初等中等教育については、新学習指導要領の円滑な実施、幼児教育、特別支援教育、国語教育、外国語教育、徳育や読書・体験活動の充実、「スクール・ニューディール」構想の推進、教員が一人一人の子どもと向き合う環境づくり、教職員定数の適正化や多様な手段を通じた学校のマンパワーの充実、学校の事務負担軽減、教育的観点からの学校の適正配置、②高等教育については、国際的に開かれた大規模な学び、高等教育の教育研究基盤の充実、競争的資金の拡充などの新たな時代に対応した教育施策に積極的に取り組む。
- ・安心して教育が受けられる社会の実現に向けて、各学校段階の教育費負担に対応するため、所要の財源確保とあわせて中期的な検討を行いつつ、当面、軽減策の充実を図る。
- ・スポーツが人間形成に重要な役割を果たすことにかんがみ、武道教育の推進や、スポーツ立国を目指し、オリンピック等の招致、国際競技力の向上、地域スポーツの振興、これらのための体制の充実などを推進する。「青少年育成施策大綱」に基づき青少年の健全育成や、「食育推進基本計画」³⁶に基づき食育を推進する。日本文化の発信や文化財の保存・活用、子どもの文化芸術体験など文化芸術を振興するため、総合的な施策を推進する。

³⁴ 「教育基本法」(平成18年法律第120号)

³⁵ 「教育振興基本計画」(平成20年7月1日閣議決定)

³⁶ 「食育推進基本計画」(平成18年3月31日)

第4章 今後の財政運営の在り方

「短期は大胆、中期は責任」との観点から、今後の財政運営を行う。

1. 平成22年度予算の基本的考え方

(1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方

- ・我が国経済は、雇用情勢の一層の悪化が懸念されるものの、輸出や生産に明るい動きが見られ、「経済危機対策」を含む累次の景気対策の着実な実施により、景気は底割れが回避され、先行きは緩やかに持ち直していくことが期待される。
- ・平成22年度においては、世界経済の改善に応じて外需が回復するとともに、対策の効果が引き続き発現し、民需の持ち直しの動きが徐々に進展していくことが見込まれ、景気の回復が確かなものとなることが期待される。
- ・しかしながら、雇用の大幅な調整、物価の下押し圧力によるデフレ懸念、世界の景気後退長期化のおそれ等の我が国経済を下振れさせるリスクが存在することと留意する必要がある。
- ・政府は、引き続き景気回復を最優先で進める。「経済危機対策」においては、多年度を視野に入れ、時宜を得た様々な施策を講ずることとしており、これらを着実に実施することにより景気を回復させるとともに、中長期的に、日本経済の成長力を高めていく。また、本「基本方針2009」に基づき、安心と活力を両立させる国づくりへの取組を加速する。
- ・経済危機的状況に照らし、果敢な対応を適時適切に図る。

(2) 平成22年度予算の方向

- ・平成22年度予算は、持続的な経済成長と財政健全化の両立を図る上で重要な予算である。「基本方針2006」等³⁷を踏まえ、無駄の排除など歳出改革を継続しつつ、安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をするなど安心と活力の両立を目指して現下の経済社会状況への必要な対応等を行う。

(安心と活力のための予算編成)

- ・上記の基本姿勢に沿って、昨年度とは異なる概算要求基準を設定し、メリハリの効いた予算編成を行う。
- ・経済社会状況への対応等として、「第1章 4. (3) 当面の『最優先課題』」とともに、「第2章 成長力の強化」、「第3章 安心社会の実現」に述べた取組を推進する。そのため、予算面において所要の対応を行うことを含め、予算配分

³⁷ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)、「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定) 等

- の重点化・効率化を行う。
- ・各府省の予算要求に当たっては、成果目標を掲げ、事後評価を十分に行い、予算の重点化に活用するなど、PDCAサイクルを着実に実施する。

(3) 新たな行政改革の取組

- ・ 不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底を継続していく。
- ・ 簡素にして温かい政府を創るため、「量の改革」とともに、政府全体としての具体的な取組方針³⁸⁾に基づく「質の改革」を進める。
- ・ 国民全体の奉仕者として、責任を自覚して職務を遂行する等のため、国家公務員制度改革を着実に実行する。
- ・ 新たな定員合理化計画(5年間で10%以上)を策定するとともに、「出先機関改革に係る工程表」³⁹⁾に沿って出先機関の事務・権限の移譲に伴う人員の地方移管等を進めるための取組を行う。
- ・ 人事院に対し、今夏勧告時に地域別官民給与の実態を公表し、その状況も踏まえつつ、俸給水準について必要な見直しを検討するよう要請⁴⁰⁾している。
- ・ 独立行政法人について、来年度に中期目標期間が終了する統合予定法人の見直しを前倒す等により、「独立行政法人整理合理化計画」⁴¹⁾を確実に実施する。
- ・ 独立行政法人、特殊法人等、国と特に密接な関係を持つ公益法人等における役員の報酬・退職金について、「公務員制度改革大綱に基づく措置について」等⁴²⁾の趣旨を踏まえ点検を行う。
- ・ 重要対象分野である地震対策及び医師確保対策の政策評価を推進する。

³⁸ 「『質の行政改革』に関する取組方針」(平成21年6月19日)

³⁹ 「出先機関改革に係る工程表」(平成21年3月24日)

⁴⁰ 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」(平成20年11月14日閣議決定)

⁴¹ 「独立行政法人整理合理化計画」(平成19年12月24日閣議決定)

⁴² 「公務員制度改革大綱に基づく措置について」(平成14年3月29日)、「独立行政法人整理合理化計画」(平成16年12月24日閣議決定)、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定、平成18年6月16日一部改正)、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」(平成20年11月14日閣議決定)、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月20日閣議決定、平成18年8月15日一部改正)

「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題のうち2011年度までに実施する重要事項

共通

- ・ 社会保険番号・カード（仮称）を2011年度中を目的に導入する。それに向け、省庁横断的な検討や実証実験の結果を踏まえた制度設計を行う。
- ・ あわせて、番号・カードを活用した社会保険サービスの向上・創設の検討を行う。

医療・介護

（医療）

- ・ 地域医療再生のため、5年間程度の基金を都道府県に設置し、地域全体での連携の下、計画に従って、以下の事業を地域の実情に応じて実施して、地域医療再生・強化を図る。（平成21年度第1次補正予算）
 - － 医療機能連携のための施設・IT基盤の整備
 - － 医療機関の役割分担・機能分化の推進
 - － 大学病院等と連携した医師派遣機能の強化
 - － 医師事務作業補助者の配置 等
- ・ 2013年度からの都道府県医療計画の改定に向け、急性期医療の新たな指針を作成する。
- ・ 2010年度に見込まれる診療報酬改定において、「選択と集中」の考え方に基づき、診療報酬の配分の見直しを行うとともに、救急、産科等の体制強化などの方策を検討する⁴⁴。
- ・ 地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等人材確保対策を講ずる。
- ・ 看護師等の専門性を更に高めるとともに、医師と看護師等との役割分担が可能な行為を一層明示・普及し、業務範囲と責任の所在を明確にしつつ、チーム医療・役割分担を積極的に推進する。
- ・ 医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援を行う。（平成21年度第1次補正予算）
 - － がん、小児等の未承認薬等の開発支援、審査の迅速化を図る。
 - － 新型インフルエンザ対策のため、全国民分のワクチン開発・生産期間を大幅に短縮する体制（現在1年半→2年→約半年）を5年以内に整備する。
- ・ 後発医薬品の使用促進等、医療の効率化を進める。
- ・ 「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」を踏まえ、2011年度当初までのレセプトの原則完全オンライン化を進める。

⁴⁴ 診療報酬点数の改定に関しては、社会保険審議会医療保険部会及び医療部会において策定される「診療報酬改定の基本方針」に基づき、中央社会保険医療協議会への諮問・答申を経て行われる。

2. 財政健全化目標

「短期は大胆、中期は責任」との方針の下、経済成長や社会保障制度を持続可能なものとするため、以下の目標を掲げ、財政健全化の取組を進める。

- ・ 財政の持続可能性を確保するため、財政健全化目標の基本として国・地方の債務残高対GDP比を位置付け、これを2010年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる。
- ・ このため、今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス⁴⁵黒字化の確実な達成を目指す。さらに、我が国の債務残高が他国に類例を見ないほどの高い水準にあることから、利払い費を含む財政収支の均衡を視野に入れて、収支改善努力を続ける。
- ・ 当面の経済財政運営に当たっては、まずは景気を回復させ、5年を待たずに国・地方のプライマリー・バランス赤字（景気対策によるものを除く）の対GDP比を少なくとも半減させることを目指すが、この目標については、現下の世界経済等の流動的要素にかんがみ、時宜に応じた検証を行う。

⁴⁵ プライマリー・バランスは、基礎的（初期的）財政収支を意味する。

「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題への対応策の具体化

<p>年金</p>	<p>2010年代半ばに向けた取組の方向</p>	<p>左記実現のために税制抜本改革を実施する前に具体案を検討すべき事項</p>
<p>・低年金・無年金者対策の推進 ・在職老齢年金制度の見直し ・育児期間中の保険料免除 など</p>	<p>・保険料免除制度の見直し、受給資格期間の見直し、厚生年金適用拡大、保険料追納の弾力化 ・就労する高齢者への年金支給停止の在り方 ・育児期間中の保険料免除の対象者の範囲</p>	<p>・2015年における、急性期医療の職員配置、医療・介護のマンパワー数、機能別の病床数、救命救急センター数、ICUベッド数、平均在院日数、一人当たり病院医師の業務量減、自宅サービス・介護保険施設等の介護サービス量、などの目標（「医療・介護サービス・人材整備目標」）</p>
<p>医療・介護</p>	<p>(医療) ・急性期医療の機能強化、在宅医療等地域で支える医療・地域連携の強化 ・医師と看護師等との役割分担の推進 ・新技術、効率化への対応 など (介護) ・介護サービス基盤の強化、地域包括ケアの実現 ・介護従事者の確保・定着支援 など</p>	<p>・2015年における、急性期医療の職員配置、医療・介護のマンパワー数、機能別の病床数、救命救急センター数、ICUベッド数、平均在院日数、一人当たり病院医師の業務量減、自宅サービス・介護保険施設等の介護サービス量、などの目標（「医療・介護サービス・人材整備目標」）</p>
<p>少子化対策</p>	<p>・これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の導入と、その下での給付・サービスの抜本的拡充 ・すべての子ども・家庭を対象とする一時預かりサービスの充実や地域子育て支援拠点の整備 など</p>	<p>・2015年における、保育所・家庭的保育・企業内保育所・認定こども園の定数、保育士数、放課後児童クラブ数、一時預かりサービス拠点数、地域子育て支援拠点数、などの目標（「子育てサービス・人材整備目標」）</p>

<p>(介護)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・デイサービスセンター等を併設した公的賃貸住宅の整備などを進める。 ・特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム等の緊急整備を進める。（平成21年度第1次補正予算） ・2009年度のプラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善を図る。 ・介護職員の処遇改善に取り組み事業者に対し助成を行う。（平成21年度第1次補正予算） ・介護経験のない離職者等に対する職業訓練、潜在的有資格者の再就職支援、現に働く介護人材の資格取得等のキャリアアップ支援などを行う。（平成21年度第1次補正予算） ・2009年度の介護報酬改定の事後検証も踏まえ、介護報酬の在り方について、望ましい地域包括ケアの観点から検討を進める。 <p>(医療と介護の連携)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・医療と介護が連携したサービスを提供するための診療報酬と介護報酬の同時改定(2012年度見込)に向けた検討を進める。 	<p>少子化対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の在り方への検討を進め、税制改革の動向を踏まえつつ、必要な法制上の整備を図る。 ・「安心こども基金」(2010年度まで)等により、保育所・放課後児童クラブの整備、家庭的保育、小規模保育など保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大を進めるとともに、放課後子どもプランを推進する。 ・一時預かりサービスの利用助成と普及、地域子育て支援拠点等の基盤整備など、すべての子ども・家庭を対象とする子育て支援サービスの整備を進める。（平成21年度第1次補正予算） ・社会的養護等の特別の支援を必要とする子ども達等へのサービスを拡充する。（平成21年度第1次補正予算） ・妊婦健診への公費負担を通常必要とされる14回程度まで拡充する。（平成20年度第2次補正予算⁴⁵⁾ ・「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及びその「行動指針」に基づいた取組を推進する。 ・「育児・介護休業法」⁴⁶⁾の改正及び「次世代育成支援対策推進法」⁴⁷⁾の改正を踏まえ、企業における仕事と家庭の両立を進める。 ・これらの取組を踏まえつつ、年内を目標に新しい「少子化社会対策大綱」を策定する。
---	---

⁴⁵⁾ 「平成20年度補正予算(第2号)」(平成21年1月27日)
⁴⁶⁾ 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」(平成3年法律第76号)
⁴⁷⁾ 「次世代育成支援対策推進法」(平成15年法律第120号)

平成22年度概算要求基準のポイント

1. 基本的考え方

- 平成22年度予算においては、無駄の排除など歳出改革を継続しつつ、安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をするなど安心と活力の両立を目指して現下の経済社会状況への必要な対応等を行う。
- このため、「基本方針2009」を踏まえ、持続的な経済成長と財政健全化の両立を図る観点から、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、真に必要な二一ズにこたえるための財源の思い切った重点配分を行う。また、国債発行額についても極力抑制する。

2. 具体的な枠組み

「基本方針2006」等を踏まえ、歳出改革を継続するとともに、現下の経済社会状況への必要な対応等を行う。このため、

- ① 社会保障については、自然増（1兆900億円）を認める。
- ② 「経済危機対応等特別措置」（3,500億円）を新設する。

(1) 社会保障関係

- 年金・医療等については、1兆900億円の増（自然増）。その際、無理のない範囲で節約に努め、節約できた分は社会保障に充当。

(2) 公共事業・その他経費

- 上記を踏まえ、無駄の排除などこれまでの歳出改革を継続していく。
- 経済危機的状況に照らし、果敢な対応を適時適切に図るための臨時の措置として、「経済危機対応等特別措置」（3,500億円）を新設。経済危機克服、安心社会の実現、成長力の強化等、「基本方針2009」で示された重点課題のうち、緊急性や政策効果が特に高い施策に対して重点配分。特別措置の規模については、最終的には、年末の経済状況を踏まえ決定。なお、特別措置の財源は経済緊急対応予備費（1兆円）より捻出。
- 公共事業関係費及びその他経費については、25%増の要望額を確保。

(3) 義務的経費等

- 義務的経費は、前年度予算額と同額。ただし、特殊要因（21年度予算に比して、衆議院議員選挙に必要な経費の減、参議院議員選挙に必要な経費の増など）については加減算。
- 人件費については、総人件費改革の内容について着実に実現。また、人事院勧告を踏まえた見直しを行う。

3. 各経費の重点化・効率化等

- 各経費の重点化・効率化に当たっては、「当面の『最優先課題』」、成長力の強化、安心社会の実現等、「基本方針2009」に示された重点施策を推進。
- 「基本方針2009」を踏まえ、不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底を継続。
- 独立行政法人については、「整理合理化計画」に盛り込まれた事項を着実に実施。これにより運営費交付金を抑制。
- 公益法人向け支出については、国民の視点に立って無駄を根絶し、支出を縮減する観点から徹底して見直し。
- 補助金等により造成された基金については、執行状況等について透明性を確保するなど徹底して見直し。
- 地方向け国庫補助負担金（年金・医療等を除く）については、必要な見直しを行い抑制。
- 特別会計についても、一般会計と同様、個別の事務・事業を徹底的に見直し、合理化・効率化を推進。

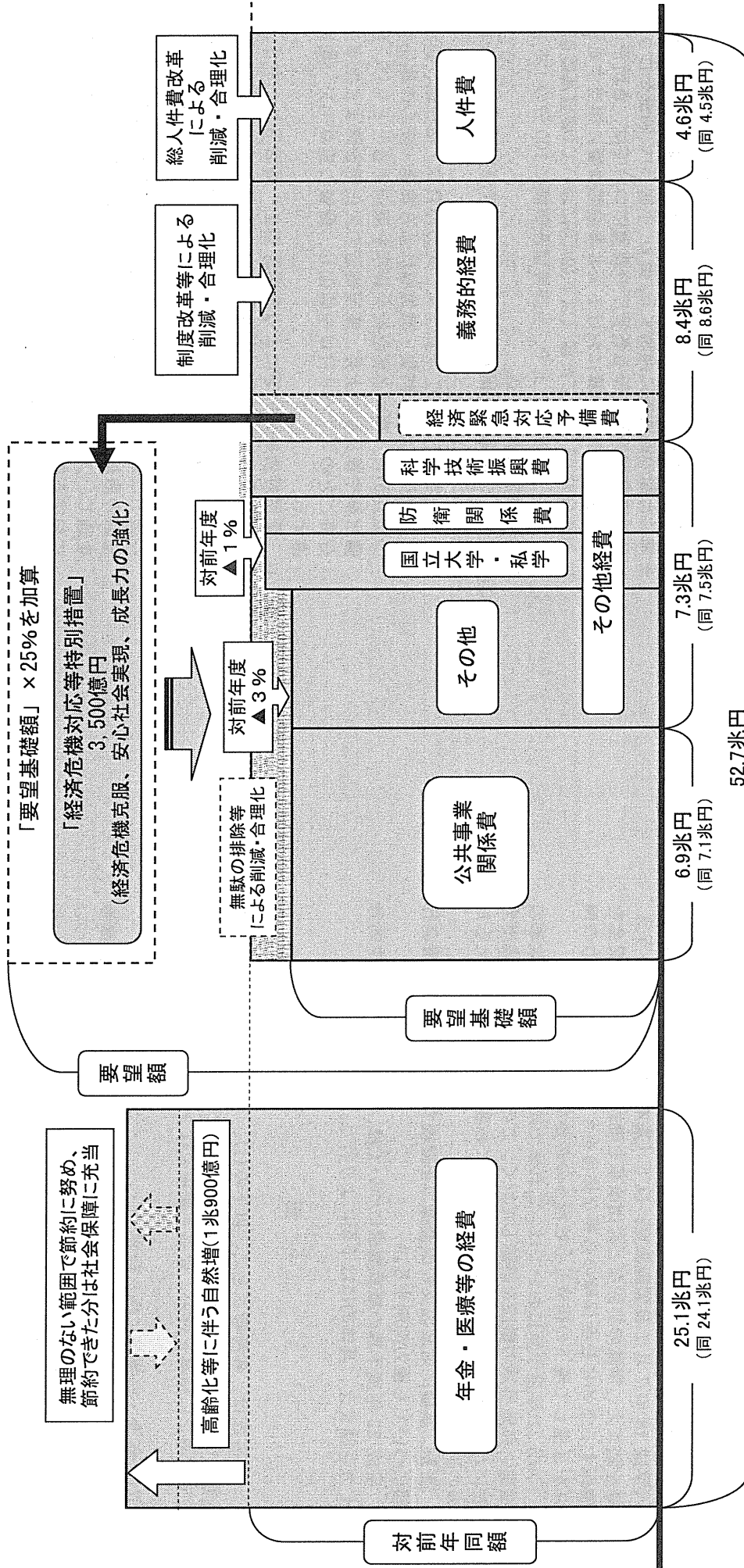
4. 別途検討事項

- 防衛関係費の更なる合理化・効率化を行ってもなお、地元の負担軽減の実施に支障が生じると見込まれる場合の米軍再編経費について、予算編成過程において検討。
- 高齢者医療の円滑な運営に係る対策につき国が負担することとなる経費の平成22年度における取扱いについては、予算編成過程において検討。

5. 要求期限

- 要求・要望に当たっては8月末日の期限を厳守。

平成22年度一般歳出の概算要求基準の考え方



(参考) 22年度概算要求基準の増減額

年金・医療等の経費	+ 10,900億円
公共事業関係費	▲ 2,100億円
その他経費	▲ 1,400億円
経済危機対応等特別措置	+ 3,500億円
経済緊急対応予備費	▲ 3,500億円
特殊要因加減算等	+ 2,000億円
合計	+ 9,400億円

※ 「経済危機対応等特別措置」とは、経済社会状況への対応等として「基本方針2009」の第1章4.(3)「当面の「最優先課題」」、第2章「成長力の強化」、第3章「安心社会の実現」等に掲げられたもののうち、緊急性や政策効果が特に高い施策に必要な経費として加算するもの。

平成 22 年度予算の概算要求に当たったの基本的な方針について

〔平成 21 年 7 月 1 日
閣議了解〕

平成 22 年度予算については、持続的な経済成長と財政健全化の両立を図る上で重要な予算であることから、「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定。以下「基本方針 2009」という。）に則り、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定。以下「基本方針 2006」という。）等を踏まえ、無駄の排除など歳出改革を継続しつつ、安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をするなど安心と活力の両立を目指して現下の経済社会状況への必要な対応等を行う。

平成 22 年度予算においては、これまで同様、不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底を継続していく。このため、引き続き歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、真に必要なニーズにこたえらるための財源の重点配分を行う。

また、基礎的財政収支の改善努力を継続するとともに、国債発行額についても極力抑制する。

平成 22 年度予算の概算要求については、以上のような基本的考え方を踏まえ、具体的には下記により行う。

記

1. 各省庁は、各所管ごとに、以下の(1)、(3)①及び②に規定する額並びに(2)①及び(3)④に規定する要望の上限額の範囲内において、適正に積算を行い、要求・要望を行う。

(1) 年金・医療等に係る経費
補充費途として指定されている経費のうち、年金、医療等に係る経費（以下「年金・医療等に係る経費」という。）については、高齢化等に伴う自然増（各所管計 1 兆 900 億円）を前年度当初予算における年金・医療等に係る経費に相当する額に加

算した額の範囲内において、各所管ごとに、要求する。なお、社会保障については、「基本方針 2009」等に基づき、将来安定財源を確保することとしつつ、平成 22 年度予算においては、自然増について可能な範囲で効率化に努め、その範囲内で社会保障の充実を図る。

(2) 公共事業関係費

① 公共事業関係費に係る予算措置の総額については、前年度当初予算における公共事業関係費に相当する額に 100 分の 97 を乗じた額の範囲内に抑制する。但し、下記(5)の調整を行う。公共事業関係費に係る各省庁の要望については、各所管ごとに、前年度当初予算における公共事業関係費に相当する額に 100 分の 97 を乗じた額（以下(2)①において「要望基礎額」という。）を算出した上で、当該要望基礎額に 100 分の 125 を乗じた額を上限とする。

② なお、公共事業関係費全般について、予算編成過程等において、

イ 「基本方針 2009」を踏まえ、地方の自立・活性化、我が国の成長力強化、防災・減災等による安全・安心の確保等の観点から、真に必要な社会資本を選別するとともに、整備水準や普及率の上昇、産業構造の変化等を踏まえた事業分野ごとのメリハリ付けを強化し、投資の重点化を一層推進する。

ロ 費用対効果分析等による事業評価を一層活用し、中止、見直しを含め、事業の厳格な選択を行う。

ハ あらゆる事業分野において、民間手法、民間資金等活用事業(PFI)の活用や規格の見直し等を進めるとともに、既存ストックの有効活用や事業間の連携強化により、事業の透明性を十分確保しつつ、官民格差等を踏まえたコスト縮減の取組を継続する。特に、談合の廃絶など、国・地方を通じ、入札・契約の透明性・公正性を確保し、執行段階における競争促進を図るとともに、必要性・効率性を踏まえた無駄の排除を徹底する。

二 国と地方の役割分担の明確化等の観点から、引き続き直轄事業及び補助事業の見直しを行う。

ホ 政策目的に照らし、公共事業から公共事業以外のより適切な政策手段へのシフトを図るなど、公共事業及び非公共事業の区分にとらわれない配分を行う。

へ 各地域における社会資本の整備状況や必要性に十分に配慮しつつ、適切な予算配分を行う。

(3) その他の経費

① 人件費

人件費については、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号。以下「行政推進法」という。)、 「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)等を踏まえ、各所管ごとに、前年度当初予算における人件費に相当する額に、給与構造改革の効果を反映しつつ、平年度化等の増減を加減算するとともに、「国の行政機関の定員の純減について」(平成18年6月30日閣議決定)における重点事項別の純減目標数を踏まえた人件費の減を減算(配置転換に係る職員の受入れに伴う人件費の増がある場合には加算)した額の範囲内において要求する。

総人件費改革の内容については、要求の時点では盛り込まれなかった事項も含め、予算編成過程において、着実に実現する。

② 義務的経費

イ 以下の(i)ないし(iii)及び(注)に掲げる経費については、各所管ごとに、前年度当初予算におけるその合計額に相当する額の範囲内において、(iv)に掲げる経費については、前年度当初予算における合計額から下記(5)における加算額を控除した額の範囲内において、要求する(i)ないし(iv)及び(注)に掲げる経費を以下「義務的経費」という。なお、(iv)の額及び下記(5)における加算額につい

ては、今後の経済状況を踏まえ、予算編成過程において検討し、必要な措置を講ずる。

なお、防衛関係費に係る人件費の要求については、(3)①の規定にかかわらず、義務的経費と同様の取扱いとする。

(i) 補充費途として指定されている経費

(ii) 法令等により支出義務が定められた経費等の補充費途に準ずる経費(その他施設費を除く。)

(iii) 国家機関費(一般行政経費を除く。)及び防衛関係費に係る国庫債務負担行為等予算額

(iv) 予備費(経済緊急対応予備費を含む。)

(注) 平成21年度の衆議院議員総選挙に必要な経費の減、

平成22年度の参議院議員通常選挙に必要な経費の増、

平成22年度の国勢調査の実施に必要な経費の増等については、上記の金額に加減算する。

ロ 義務的経費については、制度の根元にまで踏み込んだ抜本的見直しを行い、歳出の抑制を図る。

③ その他経費

その他の経費のうち、人件費及び義務的経費を除く経費(以下「その他経費」という。)に係る予算措置の総額については、各経費ごとに以下の額を上限として縮減を図る。但し、下記(5)の調整を行う。

イ 科学技術振興費

前年度当初予算における科学技術振興費に相当する額。

ロ 国立大学法人運営費

前年度当初予算における国立大学法人運営費に相当する額に100分の99を乗じた額。

ハ 私立学校振興費(日本私立学校振興・共済事業団補助等を除く。以下同じ。)

前年度当初予算における私立学校振興費に相当する額に

- 100分の99を乗じた額。
- ニ 防衛関係費
前年度当初予算における防衛関係費に相当する額に100分の99を乗じた額。
- ホ その他
前年度当初予算における(3)③イからニに規定する経費以外の経費に相当する額に100分の97を乗じた額。
- ④ その他経費に係る各省庁の要望については、各所管ごとに、以下のイ、ロ及びハにより算出される額の合計額（以下(3)④において「要望基礎額」という。）を算出した上で、当該要望基礎額に100分の125を乗じた額を上限とする。
- イ 前年度当初予算における(3)③イの経費に相当する額
ロ 前年度当初予算における(3)③ロ、ハ及びニの経費に相当する額に100分の99を乗じた額
ハ 前年度当初予算における(3)③ホの経費に相当する額に100分の97を乗じた額

- (4) 各経費間の要求・要望の調整等
- ① (2)①及び(3)④に規定する公共事業関係費及びその他経費に係る要望基礎額並びに(3)①及び②に規定する人件費及び義務的経費（既存債務の支払いに係る経費を除く。）に係る要求額については、その合計額の範囲内において、各経費間で所要の調整をすることができる。
- ② この場合の公共事業関係費及びその他経費に係る各省庁の要望額は、(4)①の調整を行う前の要望基礎額に100分の125を乗じた額に、当該調整に係る額を加減算した額を上限とする。

- (5) 予算配分の重点化促進のための加算
経済危機的状況に照らし、果敢な対応を適時適切に図るための臨時の措置として、所管を越えた予算配分の重点化・効率化

を促進するため、(2)①及び(3)③に規定する公共事業関係費及びその他経費の各経費について、各省庁の要望を踏まえ、予算編成過程において、総額3,500億円の範囲内で、上記に規定する予算措置の総額の上限に加算することができる（以下「経済危機対応等特別措置」という。）。

(注) 「経済危機対応等特別措置」とは、経済社会状況への対応等として「基本方針2009」の第1章4(3)「当面の「最優先課題」、第2章「成長力の強化」（「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」（平成20年9月19日閣議決定）を基礎とした「未来開拓戦略」（平成21年4月17日）及び「地方再生戦略」（平成20年12月19日改定）に係る施策を含む。）、第3章「安心社会の実現」等に掲げられたもののうち、緊急性や政策効果が特に高い施策に必要な経費として加算するものをいう。

- (6) 各経費の重点化・効率化
「基本方針2009」を踏まえ、各経費に係るムダ・ゼロに向けた見直しを断行するとともに、歳出全体の徹底した洗い直しを行う。その上で、制度・施策の抜本的な見直しや各経費間の優先位の厳しい選択を行うことにより、真に必要なニーズにこたえるための予算配分の重点化・効率化を行う。

上記の各経費の重点化・効率化に当たっては、「基本方針2009」の第4章1(2)「平成22年度予算の方向」等を踏まえ、「経済危機対応等特別措置」も活用しつつ、第1章4(3)「当面の「最優先課題」に掲げられた取組に対して、最大限の重点対応を行うほか、第2章「成長力の強化」、第3章「安心社会の実現」等に掲げられた取組を推進する。

各省庁の要求・要望に当たっては、上記のような重点化・効率化の考え方に真にふさわしい施策・事業に重点を置く。また、府省横断的な予算については、重複排除と関係府省間の連携を進めることとし、その際、引き続き「政策群」の手法を活用する。

2. 上記による要求・要望に当たっては、無駄の排除を徹底するた
め、既存の全ての事務・事業について、必要性、有効性、効率性
の観点から徹底した見直しを行い、要求・要望に反映させる。そ
の際、行政支出総点検会議による指摘等も踏まえ、政策の棚卸し
を行い、予算執行の状況、決算の状況、審査結果及び検査報告、
予算執行調査結果並びに政策評価結果等を適切に反映するなど積
算の適正化及び無駄の排除に取り組みつつ、制度・施策の根元に
まで踏み込んだ見直しを行うなど、所管の予算を聖域なく抜本的
に見直す。

上記の観点を踏まえ、要求・要望に当たっては、

(1) 予算の目的・効果等を分かりやすく示すとの観点及び予算・
決算と政策評価の連携を強化し、予算の重点化・効率化を一層
進めるとの観点から、政策ごとに成果目標、必要性、効率性、
有効性等を明らかにする。政策評価については、その結果を要
求・要望に適切に反映させるとともに、政策評価による無駄の
削減の成果及びその要求・要望への反映状況を明らかにする。

また、各省庁は、各政策の執行の結果を把握し、原則として、
決算額を政策ごとに把握する。

さらに、「成果重視事業」の取組を引き続き進める。

(2) 各省庁は、支出の相手方、契約形態、支出の対象となる物品
購入、役務提供等の具体的な内容、事務・事業の実施状況及び
成果等の予算の執行状況について調査・把握する。これを踏ま
え、不適切・非効率な支出を排除する観点から見直しを行い、
要求・要望に反映させるとともに、予算の執行状況及びその要
求・要望への反映状況を明らかにする。

また、予算執行の実績を的確に把握し、予算との差異の要因
等を十分精査しつつ、その結果を適切に反映する。

(3) 庁費等の一般行政経費等については、広報経費、委託調査費
等を含め、納税者の視点に立って、所管の行政を見直し、その
効率化に向け不届の努力を行うことを通じて、厳しく抑制する。

(4) 行政の効率化・簡素化を進め、財源を最大限有効に活用する
との観点から、民間活力の活用による効率化に努めるとともに、
公共サービスの合理化・効率化を織り込み、単価を引き下げ、
経費を削減する。

(5) 「行革推進法」に基づき、事業の仕分け・見直しを行いつつ、
行政のスリム化・効率化を一層徹底し、総人件費改革や特別会
計改革、資産債務改革等について平成22年度予算に適切に反映
する。

(6) 行政効率化関係省庁連絡会議における取りまとめ、「随意契約
の適正化について」(平成19年1月26日公共調達の適正化に関
する関係省庁連絡会議)及び行政支出総点検会議の指摘等を踏
まえ、競争性のない随意契約について、競争性の高い契約方式
に移行する等の取組を着実に推進する。

(7) 科学技術振興費等については、総合科学技術会議などと、そ
の提出前に、重複排除及び連携強化等の観点から所要の調整を
行う。なお、科学技術振興費については、「第3期科学技術基本
計画」(平成18年3月28日閣議決定)及び「基本方針2009」
を踏まえ、その着実な実施に向け、1(3)④、(4)、(5)及び(6)
に規定する枠組みの下、研究費の不正使用問題への厳正な対応
やデータベースの運用等科学技術システム改革の着実な実施を
図りつつ、予算編成過程において経費の大胆な選択と集中を一
層推進する。

(8) 定員及び機構については、時代の要請に即応して行政の役割
を見直すとともに、簡素にして温かい政府の実現を図るとの基
本的考え方に立ち、「行革推進法」等を踏まえ、行政組織の減量・
効率化の一層の推進を図るため、従来にも増して厳選した要求
を行う。特に、定員については、「国の行政機関の定員の削減に
ついて」、「平成22年度以降の定員管理について」(平成21年7
月1日閣議決定)等を踏まえ、地方支分部局の業務及びIT化

に係る業務についての見直しに積極的に取り組むとともに、行政需要の変化に対応した定員の再配置を進めつつ、純減を確保する。

(9)① すべての独立行政法人について、「基本方針 2009」に基づき、「独立行政法人整理合理化計画」(平成 19 年 12 月 24 日閣議決定)を着実に実施することとし、確実に要求・要望に反映する。本年中に組織・業務の見直しの結論を得ることとなる独立行政法人については、「中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて」(平成 15 年 8 月 1 日閣議決定)等を踏まえ、無駄を徹底して排除すべく組織・業務全般について極力整理縮小する方向で見直しを進め、その内容について可能な限り要求・要望に反映する。

② また、各独立行政法人において、「独立行政法人整理合理化計画」に基づき、随意契約の見直しを行うとともに、独立行政法人等の総人件費について平成 18 年度以降の 5 年間で 100 分の 5 以上(年平均 100 分の 1 以上)の削減を基本とする改革等に引き続き取り組む。

③ なお、独立行政法人等及び特殊法人の新設・改廃に係る要求については、「行革推進法」、「国の行政機関の定員の純減について」等既往の方針を踏まえて対処する。

④ 独立行政法人向け財政支出については、各政策分野における歳出改革に取り組むと同時に、上記の取組を着実に実行し、要求・要望に可能な限り反映させる。

⑤ このほか、「独立行政法人整理合理化計画」等を踏まえ、保有資産の必要性を厳しく精査し、政府出資に係る不要財産の国庫納付を着実に推進する。このほか、中期目標期間終了時における積立金の国庫納付についても十分精査し、平成 22 年度予算に適切に反映させる。

(10) 特例社団法人・特例財団法人又は新公益法人制度の下で行政庁の認定を受けた法人(以下「公益法人」という。)に対する

支出については、国民の視点に立って、無駄を根絶するため、これまでの点検の結果を踏まえ、支出を削減する観点から徹底的な見直しを行い、要求・要望に反映させる。さらに、行政支出総点検会議による指摘等も踏まえ、財政支出を厳しく抑制する。

(11) 国等からの補助金等により公益法人等に造成した基金については、「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」(平成 18 年 8 月 15 日閣議決定)等に沿って、引き続き、事業継続の必要性、基金保有額の規模の適正性などの観点から見直しを行い、支出を抑制するとともに、国庫返納を推進し、平成 22 年度予算に適切に反映させる。

また、各基金の具体的な執行に当たって、執行状況や使用残高等について、積極的に情報開示を行うこと等により、透明性を確保する。

(12) 特殊法人等向け財政支出については、「特殊法人等整理合理化計画」、「行政改革の重要方針」等を踏まえ、根底から洗い直して厳しく抑制する。

(13) 補助金等については、「基本方針 2009」等を踏まえ、全ての施策や事業に関し、国と地方及び官と民の役割分担の見直し、国及び地方を通じた行政のスリム化、更なるコスト効率化等あらゆる観点から、制度改正も含めた聖域なき見直しを徹底し、その整理合理化を一層推進する。

このため、

① 地方公共団体に対し交付される国庫補助負担金については、あらゆる施策や事業について、義務的経費に属する国庫補助負担金を含め聖域なく見直しを行い、経済危機に対応するために必要な経費、年金・医療等に係る経費及び国政選挙、国勢調査に必要な経費等を除いた額について、前年度当初予算における額を下回るよう抑制することを目指す。

また、「第 2 次地方分権推進計画」(平成 11 年 3 月 26 日閣

議決定)、「地域再生基本方針」(平成17年4月22日閣議決定)等を踏まえ、地域の自主性・裁量性を拡大する観点から、統合補助金の対象事業の一層の拡充や、省庁の壁を越えた交付金化等の補助金改革を推進する。

② 独立行政法人等への運営費交付金等、公益法人向け補助金等及び特殊法人等への補助金等については、財政支出に見合った成果が上がっているかどうか等、存置の必要性に立ち返った見直しを行うとともに、(9)～(12)に基づく取組を行い、徹底的な抑制を図る。

(14) 地方公共団体の自主性を尊重し、地方公共団体が実施する事務・事業に対する国の関与を見直し、その廃止・縮減を図ることなどにより、財政資金の効率的使用を図る。また、地方公共団体の職員数の増加を伴う施策については、厳にこれを抑制する。

(15) 情報システム関係予算のうち、システムの新たな構築・改修等に係る経費については、運用経費や業務処理時間・定員の削減が見込まれるなど行財政改革への寄与等の観点から、システム構築等の必要性・緊急性を精査し、要求・要望の選択と集中を図る。また、システムの保守・運用等に係る経費についても合理化・効率化を徹底する。

3. 国・地方間のバランスを確保しつつ、財政健全化等を進めるところとする。地方財政については、「基本方針2006」等を踏まえ、国の歳出の徹底した見直しと歩調を合わせ、地方公務員人件費、地方単独事業等の徹底した見直しを行いつつ、経済情勢を踏まえた地方財政計画の策定等を通じ、所要の地方財政措置を講ずる。

4. なお、「沖繩に関する特別行動委員会の最終報告に盛り込まれた措置の実施の促進について」(平成8年12月3日閣議決定)に基づく沖繩関連の措置に係る経費、「平成10年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」(平成10年法律第35号)

等に基づく厚生年金保険事業に係る国庫負担の繰入れに必要な経費等、「肉用子牛生産安定等特別措置法」(昭和63年法律第98号)に基づく交付金等、「電波法」(昭和25年法律第131号)に基づく電波利用共益費用及び特別会計改革の実施により経理区分が変更されることに伴い増加する経費等の平成22年度における取扱いについては、予算編成過程において検討する。

また、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」(平成18年5月30日閣議決定)に基づく再編関連措置に関する防衛関係費に係る経費の平成22年度における取扱いについては、防衛関係費の更なる合理化・効率化を行ってもなお、地元の負担軽減に資する措置の確かつ迅速な実施に支障が生じると見込まれる場合は、予算編成過程において検討し、必要な措置を講ずる。

「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」(平成19年7月5日政府・与党合意)に基づく対策に係る経費の平成22年度における取扱いについては、財政に係る合理化のための努力と併せて予算編成過程において検討する。

「高齢者医療の円滑な運営のための負担の軽減等について」(平成20年6月12日政府・与党決定)に基づく対策につき国が負担することとなる経費の平成22年度における取扱いについては、平成21年度に引き続き、円滑な運営のための暫定措置のあり方の検討を踏まえ、予算編成過程で検討する。

5. 特別会計についても、2. に準じ、引き続き歳出改革の推進を図り、「行革推進法」等を踏まえ、制度改革等を行い、歳出の合理化・効率化を推進するとともに、一般会計からの繰入れや民間等からの借入れを抑制する。特に、統合される特別会計については、事業の横断的な実施や事務費等の経費の重複の排除等による合理化・効率化を徹底する。併せて、独立行政法人向け、公益法人向け、特殊法人等向け財政支出については見直しを行い、要求に反映させる。

また、特別会計の予算要求に当たっては、一般会計と同様、無駄の排除を徹底するため、個別の事務・事業について必要性、有

効性、効率性の観点から徹底した見直しを行い、要求に反映させる。その際、行政支出総点検会議による指摘等も踏まえ、政策の棚卸しを行い、予算執行の状況、決算の状況、審査結果及び検査報告、予算執行調査結果並びに政策評価結果等を適切に反映するなど積算の適正化及び無駄の排除に取り組みつつ、制度・施策の根元にまで踏み込んだ見直しを行う。

このような観点から、各特別会計について、支出の相手方、契約形態、支出の対象となる物品購入、役務提供等の具体的な内容、事務・事業の実施状況及び成果等の予算の執行状況を調査・把握する。これを踏まえ、不適切・非効率な支出を排除する観点から見直しを行い、要求に反映させるとともに、予算の執行状況及びその要求への反映状況を明らかにする。

また、行政支出総点検会議により指摘された、特別会計ごとの課題や個別の支出の見直しに引き続き適切に対応するとともに、剰余金の処分のあり方や積立金の必要な水準等についての検証及び国民への説明の充実に取り組む。

6. 上記による要求・要望に当たっては、8月末日の期限を厳守する。また、各経費区分間において所要の調整をせざるを得ない場合には、上記に従って算出される額の合計額の範囲内とする。

なお、やむを得ない事情により、この期限後に追加要求を提出せざるを得ない場合であっても、上記に従って算出される額の範囲内とする。但し、年金・医療等に係る経費等特定の経費に関連して、新たな安定財源が確保された場合の取扱いについては、予算編成過程で検討する。

平成22年度の地方財政措置について(各府省への申入れ)

平成 2 1 年 7 月
総務省自治財政局調整課

平成22年度の地方財政措置について(各府省への申入れ)の概要

趣旨

国の概算要求基準の閣議了解にあわせて、各府省に対して、地方財政に影響を及ぼす施策・事務事業について適切な措置を要請

【参考】地方財政法第22条 内閣総理大臣及び各省大臣は、…地方公共団体の負担を伴う事務に関する部分については…総務大臣の意見を求めなければならない。

ポイント

1. 地方の自主性・自立性の強化等

- 国の関与の廃止、縮減
- 定員純減に支障を来す施策の抑制
- 国庫補助負担金の廃止、縮減 等

2. 国・地方間の適切な財政秩序

- 直轄事業の見直し
- 国庫補助負担金等の超過負担の解消
- 第三セクター等の改革への協力 等

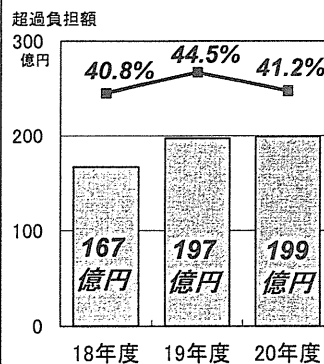
3. 重要施策への対応

- 教職員定数の削減及び教員給与の見直し
- 長寿医療・国民健康保険の安定的実施
- 新型インフルエンザ対策に係る財政措置等
- 林業公社の抜本的な経営対策 等

具体例(超過負担)

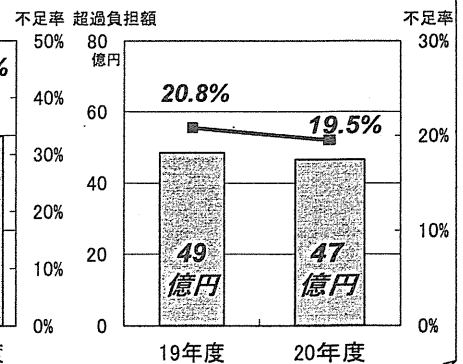
特定疾患治療研究費補助金

特定疾患(パーキンソン病等)医療費に係る自己負担分に対して国・都道府県が補助(補助率:1/2)



幼稚園就園奨励費補助金

幼稚園の保育料等を軽減する事業を実施している市区町村に対して国が補助(補助率:原則1/3)



【参考】平成21年度申入れの改善状況

- 地方消費者行政に係る財政措置(国による財政措置の創設)
- 公立学校施設整備事業の改善(交付金単価の引上げ)
- 道路特定財源の見直し(地方道路財源の確保と裁量性の拡大) 等

主な申入れ事項

直轄事業の見直し

- ▶直轄事業は、全国的見地から必要な基礎的・広域的
事業に限定し、それ以外は地方公共団体へ移管。
地方公共団体への円滑な移管のため、直轄事業に
おける国負担率並みの交付金を措置
- ▶維持管理費に係る直轄事業負担金を廃止
- ▶補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業
負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に
実施
- ▶直轄事業の計画・実施・変更に係る事前協議を早急
に法定化。また、直轄事業負担金に係る積算内訳等
の情報開示を徹底

教職員定数の削減及び教員給与の見直し

- ▶教職員定数について、「基本方針2006」に定められ
た1万人程度の純減の確保
- ▶人材確保法に基づく教員給与優遇措置の縮減を着
実に実施

長寿医療・国民健康保険の安定的実施

- ▶長寿医療制度の円滑な制度運営のため、一層の広
報・周知活動を実施
- ▶低所得者に対する保険料軽減対策に要する財源は
平成22年度以降も全額国費で措置。高齢者医療制
度の見直しにより新たな措置を講じる場合につい
ても所要の財源を確保
- ▶国保財政基盤強化策について、市町村国保の財政
状況等を勘案して適切な見直しを実施

新型インフルエンザ対策に係る財政措置等

- ▶新型インフルエンザ対策について、国・都道府県・市
町村等の具体的な役割分担を一層明確化
- ▶地方公共団体の役割にふさわしい権限付与、ワクチ
ン接種、医療従事者への補償などの法整備等
- ▶対策に要する費用に必要な財政措置
- ▶ウイルスの性状等に応じた的確な対策の検討

林業公社の抜本的な経営対策

- ▶林業公社の債務の状況を踏まえ、不採算林からの
撤退、公社の廃止を含む抜本的な経営対策を検討
- ▶利子負担軽減対策等の拡充

2

平成22年度各府省への申入れ事項一覧

1 共通事項

- I 地方公共団体の自主性・自立性の強化及び国・地方を通ずる歳出改革
 - 1 地方歳出に対する国の関与の廃止、縮減等
 - 2 定員の純減に支障を来す施策の厳しい抑制及び効率的な行財政運営への協力
 - 3 国庫補助負担金の廃止・縮減
 - 4 国庫補助負担金に係る事務手続きの簡素合理化及び交付決定等の適正化
 - II 国・地方公共団体間の財政秩序の確立等
 - 1 国庫補助負担金等に係る超過負担の解消等
 - 2 国と地方公共団体の財政負担の適正化
 - 3 直轄事業の見直し
 - 4 第三セクター等の改革への協力
- 新 5 経済危機対策等による基金事業の運用

2 個別事項

- (内閣府)
 - ・少子化対策に係る財政措置（同旨文部科学省、厚生労働省）
 - ・放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨文部科学省、厚生労働省）
- (警察庁)
 - ・警察行政費に係る国庫支弁の改善
- (法務省)
 - 新 新たな在留管理制度に係る財政措置（文部科学省）
 - ・教職員定数の削減及び教員給与の見直し
 - ・教育行政における国、地方の役割の見直し等
 - ・少子化対策に係る財政措置（同旨内閣府、厚生労働省）
 - ・電源立地促進及び石油貯蔵施設設立地対策等に係る交付金制度の改善（同旨資源エネルギー庁）
 - ・放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨内閣府、厚生労働省）
 - ・特別支援教育就学奨励事業等に係る超過負担の解消等
- (厚生労働省)
 - ・介護保険制度の安定的な運営の推進
 - ・長寿医療制度（後期高齢者医療制度）等の円滑な実施及び国民健康保険制度の安定化
 - ・少子化対策に係る財政措置（同旨内閣府、文部科学省）
 - ・生活保護制度の見直し
 - ・特定疾患治療研究事業に係る財政措置等
 - ・保育所等の福祉施設に係る施設の最低基準の廃止
 - ・国庫補助負担金の交付決定及び資金交付の適正化

(厚生労働省)

- ・地域の医療提供体制の確保の推進
- ・放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨内閣府、文部科学省）
- ・新型インフルエンザ対策に係る財政措置等
- ・障害者自立支援制度の見直し

(農林水産省)

- ・後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善（同旨国土交通省）
- ・農業委員会・協同農業普及事業等の見直し
- ・直轄事業の見直し（同旨国土交通省）
- ・国営土地改良事業に係る事業費管理の徹底
- ・社団法人農地保有合理化協会の貸付に係る損失補償契約の締結について（同旨林野庁）

(林野庁)

- ・林業公社の抜本的な経営対策
- ・林業普及指導事業等の見直し
- ・株式会社日本政策金融公庫の貸付に係る損失補償契約の締結について（同旨農林水産省）

(経済産業省)

- ・工業用水道事業の料金制度の改善等
- ・特定家庭用機器廃棄物の収集及びリサイクルの円滑な実施（同旨環境省）

(資源エネルギー庁)

- ・電源立地促進及び石油貯蔵施設設立地対策等に係る交付金制度の改善（同旨文部科学省）

(国土交通省)

- ・関係地方公共団体の助成の義務付け等の是正
- ・直轄事業の見直し（同旨農林水産省）
- ・後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善（同旨農林水産省）
- ・ダム建設等水源開発に係る事業費管理の徹底

新 地域活力基盤創造交付金の運用

(環境省)

- ・特定家庭用機器廃棄物の収集及びリサイクルの円滑な実施（同旨経済産業省）
- ・地球温暖化対策の推進

新 国立公園事業の着実な実施

計 40件（平成21年度申入れ：43件）

※各府省の改善状況を踏まえ、事項を見直し（4増7減）

3

平成22年度の地方財政措置について(各府省への申入れ) 参 考 資 料

項目	項
1 直轄事業の見直し	1
2 教職員定数の削減及び教員給与の見直し	2
3 長寿医療・国民健康保険の安定的実施	3
4 新型インフルエンザ対策に係る財政措置等	5
5 林業公社の抜本的な経営対策	7

総務省自治財政局調整課

直轄事業の見直しについて

1 最近の動き

- 4月8日 3大臣と全国知事会との意見交換会
- 4月24日「直轄事業負担金に関する意見」(地方分権改革推進委員会)
- 5月18日「地方分権改革の実現を求める緊急アピール」(全国知事会)
- 5月27日 国と地方の定期意見交換会(官房長官主催)
- 6月12日 地方分権改革推進本部(内閣総理大臣主催)
- 6月23日「経済財政改革の基本方針2009」閣議決定
「直轄事業について検討を行い、情報開示の充実等必要な措置を講ずる。」

(参考)直轄事業負担金

- 国が道路、河川、港湾等の建設・維持管理を行う場合、法令に基づきその経費の一部を地方公共団体に負担させるもの
- H21年度地方財政計画 1兆323億円
(うち建設 8,588億円、うち維持管理1,735億円)
- 道路が約5割(5,210億円)、治水(河川含む)が約2割(2,266億円)

2 直轄事業の見直し

(1)維持管理費に係る地方負担金の廃止

○地方の強い要望を踏まえ、維持管理費に係る地方負担金については、平成22年度から廃止

(廃止の理由)維持管理費は管理者負担が原則

	【建設費】		【維持管理費】	
	国	地方	国	地方
直轄事業	2/3	1/3	5.5/10	4.5/10
補助事業	1/2	1/2	地方 10/10	

(2)直轄事業負担金の対象範囲の見直し等

- 補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に実施(業務取扱費等の制限率の設定など)
- 直轄事業の計画・実施・変更に係る事前協議を早急に法定化
- 直轄事業負担金の積算内訳等の情報開示を徹底

(3)直轄事業の縮減

- 直轄事業の範囲を全国的な見地から必要とされる基礎的・広域的事業に限定し、それ以外は地方公共団体へ移管
(例:新直轄高速道路、複数県にまたがる一級河川等)

教職員定数の削減及び教員給与の見直し

◎教職員定数の削減

18年度 (2006) 19年度 (2007) 20年度 (2008) 21年度 (2009) 22年度 (2010) 23年度 (2011)

行革推進法第55条③
公立学校の教職員その他の職員の総数について、児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせる

骨太の方針2006

地方公務員の純減 ▲5.7% (国と同程度)

教職員の定数については、子どもの数に応じた削減を行うこととし、具体的には、今後5年間で1万人程度の純減を確保する

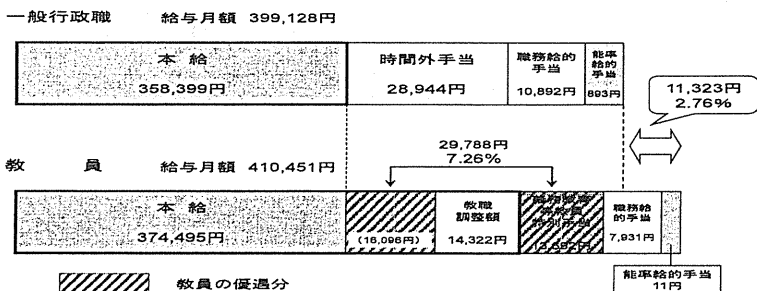
◎教員給与の見直し

平成21年度については、基本方針2006、同2008、中教審答申(19年3月)及び教育振興基本計画等を踏まえ、人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともに、メリハリある教員給与体系を推進。

- (1) 基本方針2006による教員給与の縮減(▲2.76%)への対応
 - ・義務教育等教員特別手当の縮減(H21年1月～)
- (2) メリハリある教員給与体系の推進
 - ・給料の調整額の縮減(H22年1月～)

一般行政職と教員の給与比較

(平成13～17年度における5年間平均ベース)



長寿医療制度(後期高齢者医療制度)等の円滑な実施について

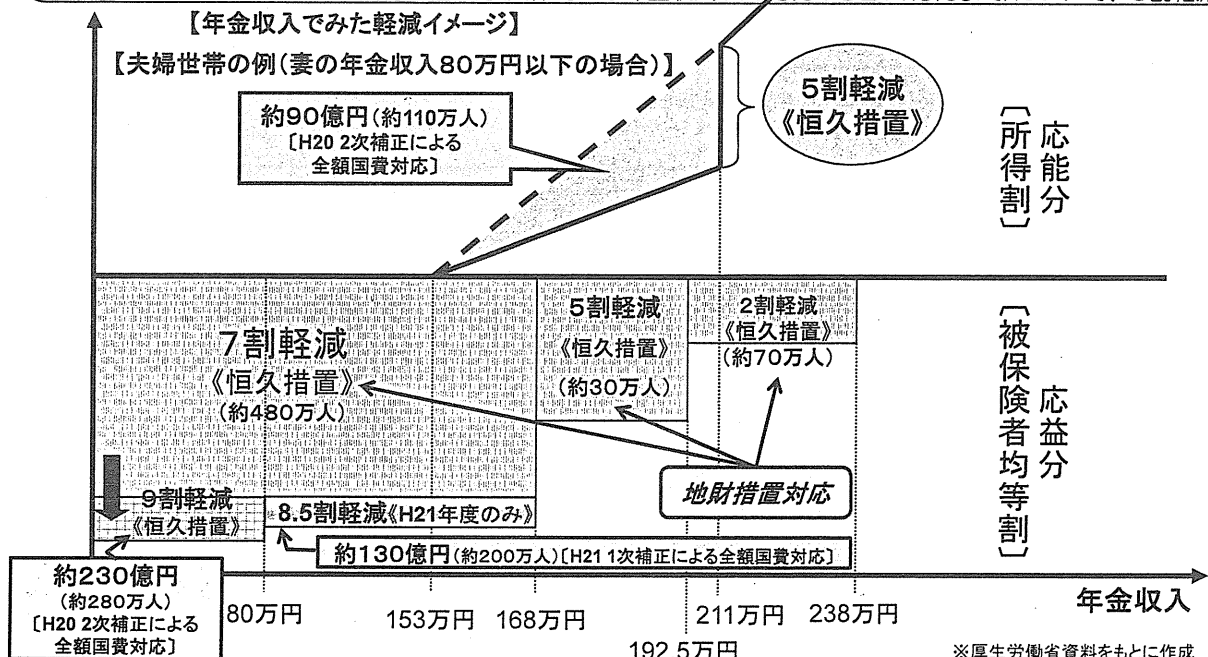
長寿医療制度の保険料軽減(平成21年度)

【均等割】

- 均等割の7割軽減を受ける世帯のうち、長寿医療制度の被保険者全員が、年金収入80万円以下(その他各種所得がない)の場合に9割軽減する。
- 平成21年度においては、均等割の7割軽減を受ける方を一律8.5割軽減とする。

【所得割】

所得割を負担する方のうち、所得の低い方(具体的には年金収入153万円から211万円まで)について、5割軽減する。



国民健康保険制度の安定化について

今後の議論について

- 国保における都道府県の役割については、平成20年6月の地方分権改革推進要綱(第1次)において、「国民健康保険の運営に関し、保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から、都道府県の権限と責任の強化とともに、都道府県単位による広域化の推進等について検討し、平成21年度中に結論を得る。」とされている。
- 一方で、平成17年12月に総務・財務・厚生労働の3大臣により平成21年度までの措置として合意された高額医療費共同事業等の国保の財政基盤強化策の期限が切れることから、高齢者医療制度の見直しに併せて平成22年度に向けた議論が行われることとなる。

平成17年12月18日 総務・財務・厚生労働3大臣合意

1. 国保財政基盤強化策の継続【公布日施行(平成18年4月から適用)】

- (1) 高額医療費共同事業
 - ・高額な医療費の発生が国保財政に与える影響を緩和するために、都道府県単位で財政リスクを分散する事業
 - ・事業規模：1,800億円程度(交付基準は70万円以上から80万円以上に引上げ)
 - ・事業主体：国民健康保険団体連合会 ・負担区分：市町村国保1/2、都道府県1/4、国1/4
- (2) 保険者支援制度
 - ・市町村国保の財政基盤を強化するために、低所得者を多く抱える保険者を財政的に支援する制度
 - ・事業主体：市町村 ・負担区分：国1/2、都道府県1/4、市町村1/4
- (3) 国保財政安定化支援事業
 - ・国保財政の安定化、保険料(税)負担の平準化等に資するために、市町村の一般会計から国保特会への繰入れを地方財政措置で支援する事業(市町村に対する地方財政措置：1,000億円程度)

2. 保険財政共同安定化事業【平成18年10月施行】

都道府県内の市町村国保間の保険料の平準化、財政の安定化を図るため、一件30万円以上の医療費について、市町村国保の拠出による保険財政共同安定化事業を平成18年10月から実施(国保医療費の約4割が対象)

- 3. 上記は、平成21年度までの措置とし、市町村国保の財政状況や後期高齢者医療制度の創設に伴う影響を勘案し、平成22年度において見直しを行うものとする。

※厚生労働省資料をもとに作成

4

厚生労働省資料

「新型インフルエンザ対策行動計画」の改定等について (新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザに関する関係省庁対策会議)

最新の科学的知見、諸外国の状況、国会等での議論、関係省庁や新型インフルエンザ専門家会議での検討を踏まえ、

- ① 「新型インフルエンザ対策行動計画」を全面改定
- ② 既存の各種指針等の内容を全面的に見直すとともに、整理・体系化し、「新型インフルエンザ対策ガイドライン」を新たに策定

新型インフルエンザ対策行動計画(改定)

○発生の段階ごとに、対策の考え方、関係省庁の対応、省庁間の連携・協力等の方針を明記。

※主な改定内容

【目的の明確化】

- ① 感染拡大を可能な限り抑制し、健康被害を最小限にとどめること、
- ② 社会・経済を破綻に至らせないこと

【新たな「段階」の設定】

従来のWHOによるフェーズに変え、我が国における対策の転換点の時期を示す5段階を新たに設定

【社会・経済機能の維持】

社会・経済機能の破綻を防止するための取組を強化

新型インフルエンザ対策ガイドライン(策定)

○各種対策について、取組の内容や方法、国、自治体、企業、家庭、地域等の役割分担等を具体的に示し、国民各層での取組を促すための指針とする。

- ・水際対策
- ・検疫体制の整備
- ・国内での感染拡大防止対策
- ・医療提供体制の整備
- ・抗インフルエンザウイルス薬の流通・使用
- ・ワクチン接種の進め方(※検討中)
- ・企業・職場での取組
- ・個人、家庭及び地域での取組
- ・リスクコミュニケーション
- ・埋火葬対策

平成 20. 5. 22 要望

- 鳥インフルエンザウイルスの変異による（強毒性）ウイルスの人から人への感染の危険性を前提に要望を実施。
 - 1 国等の責務の明確化
 - 2 地方自治体への権限付与と法的根拠の明確化
 - 3 財政措置
- その後、平成 21 年 2 月に関係省庁対策会議が、「新型インフルエンザ対策行動計画」の一部改正と、「新型インフルエンザ対策ガイドライン」を策定・公表。
その結果、「1 国等の責務の明確化」は部分的には対応された。
(例、専門家会議策定のガイドラインの位置付けの明確化、医療体制に関するガイドライン等、いくつかのガイドラインの提示)。
- しかし、「1 国等の責務の明確化」でも、新型インフルエンザ対策は感染症法の患者数の想定・目的を超え、より広範な対応を想定した各種法令の整備が必要、ワクチン接種の優先順位、個人権利の制限・公共交通機関の運行制限、医療従事者への補償制度創設、パンデミック期の食糧備蓄と輸送体制対策、経済活動の制限と損失補償の検討等、残された課題も多い。
- また、「2 地方自治体への権限付与と法的根拠の明確化」と「3 財政措置」については、手付かずのまま。

<要望（2、3について簡略化して抜粋）>

 - 2 地方自治体への権限付与と法的根拠の明確化
 - (1) 患者対応の医療機関・医療従事者確保のため、知事に災害救助法類似の権限を付与するなど法的な整備の促進
 - (2) 社会機能を維持する等の対策促進のため、知事に災害対策基本法類似の権限を付与するなど法的な整備の促進
 - (3) ワクチン接種、集会等の自粛要請、学校の臨時休業等の対策の法的根拠の明確化と、関係自治体への権限付与
 - (4) 地域封じ込め等、流行拡大防止のため、長期間にわたる交通遮断、地域住民への自宅待機要請等の実行に係る権限付与
 - 3 財政措置
 - (1) 医療機関が行う発熱外来の設置・運営、感染防護具等医療資材の備蓄、医療従事者の確保等に対する財政措置
 - (2) 県が行うワクチン接種、感染防護具の備蓄等への財政措置
 - (3) 市町村が行う食糧提供等住民支援や消防の感染防護具整備等への財政措置

← 「強毒性」を前提 →

平成 21. 5. 18 緊急決議

- 今回の新型インフルエンザウイルスの特徴をもとに、特に、国内感染が拡大した兵庫・大阪の地域の実情を踏まえて、国に早急な対応を請じるよう強く要請。

<要請項目>

 - I 迅速な取組が必要な事項
 - 1 国民、地方自治体に対する正確・有用な情報提供
 - 2 発熱相談センター、発熱外来等の整備促進
 - 3 円滑な医療実施のための体制整備
 - 4 必要な対策に対する財政支援
 - 5 国のワクチン、抗ウイルス薬等への対策充実
 - 6 社会経済活動の制約が生じる損失への適切な支援
 - 7 大学等の休校等に伴う指導
 - II 風評被害防止のための国民への正しい知識の普及
 - III 第 3 段階（まん延期）移行の適切な検討
 - IV 強毒性インフルエンザへの備えの強化
 - 1 国家的な危機管理としての新たな法律の制定
 - 2 鳥インフルエンザへの監視等の継続
- 5 月 22 日に、国が新たな「基本的対処方針」と医療の確保、検査、学校等の臨時休業の運用指針等を示し、地域の実情に応じた対応ができるようになった。
しかし、I のうち国の支援については、示されていない。

○ 主な意見

 - 1 行動計画・ガイドライン
 - ・社会活動制限に必要な法令の整備、ウイルス毒性に応じた柔軟な対応が可能な行動計画等の必要性
 - 2 保健所による健康監視
 - ・検査所からの通知内容の正確さの確保、(外国人等) 負担の大きい健康監視の実施方法の見直し
 - 3 医療体制の確保
 - ・発熱外来の法的位置付けや設置・運営基準の明確化
 - ・入院病床の確保のため、感染症病床以外の病床を含めた設備整備・運営費等（空床補償等）の支援
 - ・医療従事者（救急隊員等搬送従事者を含む）に対する補償制度
 - 4 抗インフルエンザウイルス薬、ワクチン接種
 - ・予防投与用タミフル放出の費用負担、県放出の場合の国の補填
 - ・ワクチン接種に関するガイドラインの提示、早期のワクチン開発・生産
 - 5 その他
 - ・発熱相談センターの設置・運営への支援、地方衛生研究所での検査体制への支援

今回のアンケート調査結果（決議・要望との重複等除き）

平成 21. 5. 28 緊急要望

- 5 月 22 日の「基本的対処方針」後においても、なお国において緊急に対応すべき課題について早急な対応を請じるよう強く要請。

<要請項目>

 - 1 「基本的対処方針」（さらに弾力化、機動的対応を）
 - 2 国からの情報提供（迅速な提供、発信元等一元化）
 - 3 医療体制の確保（発熱外来の設置・運営への支援、医療従事者への補償制度）
 - 4 医療物資の確保（国による全国的生産・供給調整）
- 6 月 1 日付けで厚生労働省から、財政的支援要望のほとんどは、補正予算に計上された「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」の活用が可能な旨、文書連絡あり。

林業公社の抜本的な経営対策

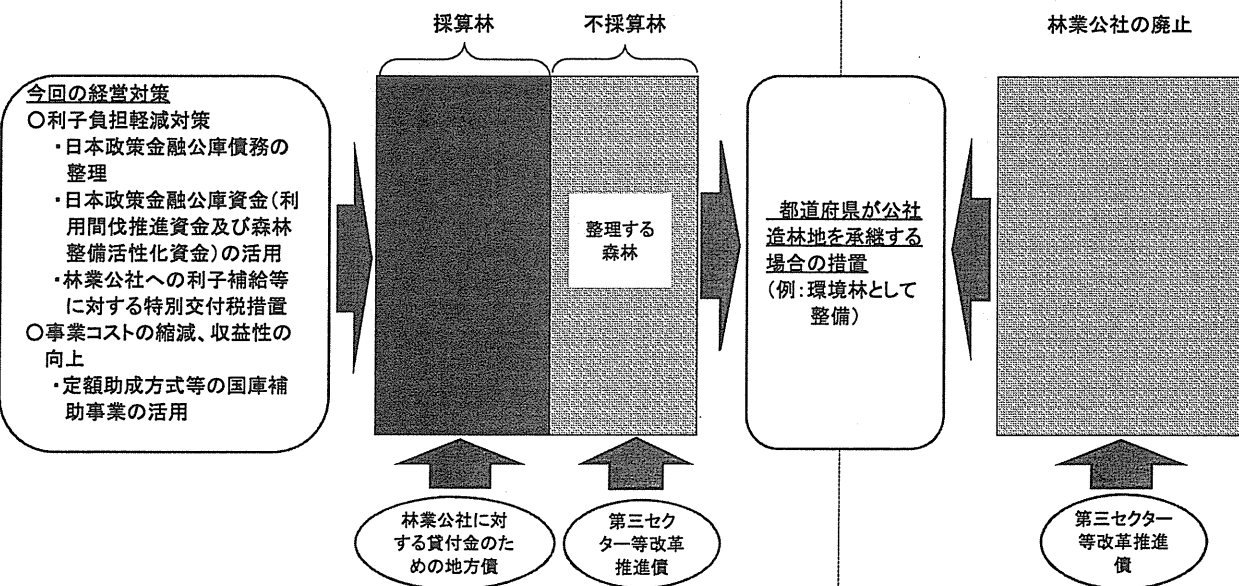
今後の林業公社の経営について検討を行うに当たっては、林業公社の経営方針、経営状況、将来の収支見通し、既往造林地の評価等についての検証・的確な情報開示を行うとともに、林業公社の存廃を含む抜本的な経営の見直しの検討を行う必要

○存続(再生)する場合

大幅な債務超過となっている林業公社については、林業公社を再生するに当たり、当該債務超過の解消に向けた不採算林の整理等の検討が必要

○廃止する場合

今回の経営対策に基づく取組を行っても、将来にわたり継続的な経営の見通しが立たない林業公社は廃止すべき



(写)

総財調第36号
平成21年7月1日

関係各大臣 殿

総務大臣 佐藤 勉

総務事務次官

(写)

総財調第37号
平成21年7月1日

各府省事務次官 殿

平成22年度の地方財政措置について

平成22年度の地方財政措置について

先般、閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」（平成21年6月23日閣議決定）を踏まえ、地方公共団体が、国と歩調を合わせ、景気回復に向けた柔軟な対応を行うとともに、国・地方の信頼関係及び適正な財政秩序を維持しつつ、それぞれの財政健全化や行政財政の簡素効率化に取り組むことが必要であります。

また、今後の地方分権改革の実現のため、第3次報告に向けた地方分権改革推進委員会の審議への協力、地方分権改革推進計画の策定とその後の新分権一括法案の提出に向けた作業の一層の加速化、直轄事業の積極的な見直しに取り組む必要があります。

貴府省におかれましては、かねてから地方行政の運営について、種々の御配慮をいただいているところですが、平成22年度の予算編成に当たっては、以上のような考え方に基づき、貴府省に対し特に要請いたしました事項を別途当省事務次官から貴府省事務次官等あてに連絡いたしますので、所要の措置の実現について特段の御配慮をお願いいたします。

貴府省におかれましては、かねてから地方行政の運営について、種々の御配慮をいただいているところですが、今般、貴府省大臣に対し、総務大臣から平成22年度の予算編成における地方行政の基本的な考え方を示ししたところであります。

この考え方に沿って、特に取り組んでいただきたい事項について別添のとおり要請しますので、所要の措置の実現について特段の御配慮をお願いいたします。

(写)

総財調第38号
平成21年7月1日

財務事務次官 殿

総務事務次官

平成22年度の地方財政措置について

地方財政の運営については、かねてから種々の御配慮をいただいているところですが、今般、平成22年度の地方財政措置について関係府省の事務次官に対し、別添のとおり要請したところであり、

貴職におかれましても、前記要請の実現について格段の御高配をいただきますようお願いいたします。

〔共通事項〕

項	目	頁
I	地方公共団体の自主性・自立性の強化及び国・地方を通ずる歳出改革	
1	地方歳出に対する国の関与の廃止、縮減等……………	1
2	定員の純減に支障を来す施策の厳しい抑制及び効率的な行政運営への協力……………	1
3	国庫補助負担金の廃止、縮減……………	1
4	国庫補助負担金に係る事務手続きの簡素合理化及び交付決定等の適正化……………	2
II	国・地方公共団体間の財政秩序の確立等	
1	国庫補助負担金等に係る超過負担の解消等……………	2
2	国と地方公共団体の財政負担の適正化……………	2
3	直轄事業の見直し……………	2
4	第三セクター等の改革への協力……………	3
5	経済危機対策等による基金事業の運用……………	3

〔個別事項〕

省庁名	項	目	頁
内閣府	1	少子化対策に係る財政措置……………	4
	2	放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化……………	4
警察庁		警察行政費に係る国庫支弁の改善……………	4
		新たな在留管理制度に係る財政措置……………	4
文部科学省	1	教職員定数の削減及び教員給与の見直し……………	4
	2	教育行政における国、地方の役割の見直し等……………	4
厚生労働省	3	少子化対策に係る財政措置……………	5
	4	電源立地促進及び石油貯蔵施設立地対策等に係る交付金制度の改善……………	5
厚生労働省	5	放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化……………	5
	6	特別支援教育就学奨励事業等に係る超過負担の解消等……………	5
厚生労働省	1	介護保険制度の安定的な運営の推進……………	5
	2	長寿医療制度（後期高齢者医療制度）等の円滑な実施及び国民健康保険制度の安定化……………	5

【共通事項】

地方分権改革推進委員会の報告等、「地方分権改革推進要綱（第1次）」（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）、「出先機関改革に係る工程表」（平成21年3月24日地方分権改革推進本部決定）及び「経済財政改革の基本方針2009」（平成21年6月23日閣議決定。以下、「基本方針2009」という。）等を踏まえ、以下の事項について所要の措置を講じられたい。

- I 地方公共団体の自主性・自立性の強化及び国・地方を通ずる歳出改革
 - 1 地方歳出に対する国の関与の廃止、縮減等
 - 1 地方公共団体の権限と責任で地域の経営が行えるよう自主性・自立性の強化を図り、国・地方を通ずる歳出改革を進める見地に立つて、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、地方歳出に対する国の関与の廃止、縮減や法令等による義務付け・枠付けの見直しを積極的に行われたいこと。また、事務事業の廃止、縮小等を徹底して行われたいこと。
 - その際、地方公共団体の意見を十分尊重されたいこと。
 - なお、事務事業の廃止、縮小等を行う場合には、その旨が明らかになるよう法令等により所要の措置を講じられたいこと。
 - 2 定員の純減に支障を来す施策の厳しい抑制及び効率的な行政運営への協力

「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号。以下、「行革推進法」という。）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定。以下、「基本方針2006」という。）における地方公務員の定員の純減目標（5年間で5.7%程度）等を踏まえ、地方公共団体の定員の純減、増員の抑制に資する施策を積極的に推進するとともに、地方公共団体の財政負担の増加、職員数の増加をもたらすような施策については、厳に抑制されたいこと。やむを得ず、法令の改正等に伴い事務量・職員数の増加が見込まれる場合にあっても、他の施策で必ず減員措置を講じ、全体として職員数の純減に支障を来すことのないようにされたいこと。

また、種々の法令、要綱等において地方に義務付けられている施設設置や職員配置の基準について、その必要性を根本的に見直すとともに、地方公共団体が組織・機構の簡素合理化、民間委託の推進、第三セクターの統廃合及び行政経費の節減等を行うに当たっては、これに積極的に協力されたいこと。
- 3 国庫補助負担金の廃止、縮減

国庫補助負担金については、事務事業の廃止、縮小を行うことを基本として地方公共団体の自主性・自立性の強化を図る見地に立つて、その廃止、縮減に努められたいこと。

また、地方公共団体に同化・定着している事務事業等のうち、地方公共団体が自主的に対応することが適当な分野に係る国庫補助負担金については、その廃止と地方一般財源への振替を行うとともに、地方公共団体の負担の増加に対応して、地方への税源移譲をはじめとする地方一般財源を増加させる措置を講じられたいこと。

なお、国庫補助負担率を引き下げることや事務事業の切り離さない一部分について国庫補助負担対象から除外すること、補助金等の組み替えにより新たな地方負担を生じさせること等、国の財政負担を地方に転嫁するよう新たなこととは厳に行わないようにされたいこと。

省庁名	項目	頁
厚生労働省	3 少子化対策に係る財政措置	6
	4 生活保護制度の見直し	6
	5 特定疾患治療研究事業に係る財政措置等	6
	6 保育所等の福祉施設に係る施設の最低基準の廃止	6
	7 国庫補助負担金の交付決定及び資金交付の適正化	6
	8 地域の医療提供体制の確保の推進	7
	9 放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化	7
	10 新型インフルエンザ対策に係る財政措置等	7
	11 障害者自立支援制度の見直し	7
	1 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善	7
	2 農業委員会・協同農業普及事業等の見直し	7
農林水産省	3 直轄事業の見直し	7
	4 国営土地改良事業に係る事業費管理の徹底	8
	5 社団法人全国農地保有合理化協会の貸付に係る損失補償契約の締結について	8
	1 林業公社の抜本的な経営対策	8
	2 林業普及指導事業等の見直し	9
林野庁	3 株式会社日本政策金融公庫の貸付に係る損失補償契約の締結について	9
	1 工業用水道事業の料金制度の改善等	9
経済産業省	2 特定家庭用機器廃棄物の収集及びびりサイクルの円滑な実施	9
	電源立地促進及び石油貯蔵施設立地対策等に係る交付金制度の改善	9
資源エネルギー庁	1 関係地方公共団体の助成の義務付け等の是正	9
	2 直轄事業の見直し	9
	3 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善	10
	4 ダム建設等水源開発に係る事業費管理の徹底	10
	5 地域活力基盤創出交付金の運用	10
国土交通省	1 特定家庭用機器廃棄物の収集及びびりサイクルの円滑な実施	10
	2 地球温暖化対策の推進	11
	3 国立公園事業の着実な実施	11
環境省		

4 国庫補助負担金に係る事務手続きの簡素合理化及び交付決定等の適正化
国庫補助負担金については、申請書類や事務手続きの簡素合理化を積極的に進めるとともに、交付決定及び資金交付を遅延することなく適正に行われないこと。

II 国・地方公共団体の財政秩序の確立等

1 国庫補助負担金等に係る超過負担の解消等
国庫補助負担金等に係る地方公共団体の超過負担については、実態の把握を行い、これに基づき具体的な措置を講じ、その完全解消に格段の努力を払われないこと。
また、交付率や分割交付方式を導入することにより実質的に地方公共団体に財政負担を転嫁することは行わないようにされたいこと。

2 国と地方公共団体の財政負担の適正化
地方公共団体に権限及び責任のない事務事業に係る経費については、国と地方公共団体との間の財政秩序を維持する見地から、地方公共団体の財政負担を求めないようになされたいこと。

特に、国等が設置する施設に対して地方公共団体が経費を負担すること（施設の使用に供する土地、建物等を無償で貸し付けることを含む。）は、施設を移管しようとする場合その他やむを得ないと認められる政令で定める場合（地域産業振興等に資する研究開発等の用に供する土地・施設等の無償譲渡及び住民に対する医療の提供に要する土地・施設等の無償譲渡など）において総務大臣の同意を得たものを除き、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年法律第94号）附則第5条の規定により禁止されるところであるので、所要の経費の全額を予算に計上する等適切な措置を講じられたいこと。
また、特殊法人等の見直しに当たっては、地方公共団体に負担を転嫁するようなことは厳に行わないようにされたいこと。

3 直轄事業の見直し

(1) 直轄事業の範囲等の見直し
国と地方の役割分担の明確化と国の役割の重点化の観点から、また中央省庁等のスリム化にも資するよう、「地方分権改革推進要綱（第1次）」及び「出先機関改革に係る工程表」等を踏まえ、国の直轄事業及び国が直接管理する直轄公物については、全国的な見地から必要とされることが多いこと。その事業に限定し、それ以外は地方公共団体に委ねることとされたいこと。そのため、直轄事業及び直轄公物の範囲の明確化及び見直しを行うことにも、基準に照らして地方公共団体に委ねることが適当なものについては、関係地方公共団体との調整を急ぎ、円滑な移管の観点から、個別の箇所に対応した直轄事業における国負担率並みの交付金措置を講じた上で、速やかに移管を進める等、地方の自主性・裁量性を拡大する方向で検討されたいこと。

(2) 直轄事業負担金の在り方の見直し等

維持管理費は、本来管理者が負担すべきものであり、事業実施責任の明確化を図る観点から、維持管理費に係る直轄事業負担金については廃止されたいこと。
また、補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に行うとともに、徹底したコスト縮減に取り組みたいこと。特に、業務取扱費等（人件費、事務費、営繕宿舍費等）につい

ては、補助事業における取扱いと均衡を欠いているので、対象となる経費の範囲の見直しや業務取扱費等の制限率及び業務取扱費等に占める人件費の制限率の設定など早急に改善措置を講じられたいこと。

(3) 直轄事業負担金に関する事前協議、情報開示の徹底

地方公共団体に対する説明責任の観点から、直轄事業の計画・実施・変更に係る地方公共団体との事前協議については、早急に法定化されたいこと。また、その内容を充実させるとともに、地方の意見を十分反映できるよう、あらかじめ十分な時間的余裕を持って行われたいこと。

地方公共団体への予定額通知・精算額通知については、補助事業との均衡を図ることを基本として、透明性を確保する観点に立って、各年度の負担金の積算内訳や使途の明細等の情報開示を徹底されたいこと。

4 第三セクター等の改革への協力

「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）において、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行を踏まえ、第三セクターの改革に関するガイドライン等に基づき、経営が著しく悪化したことが明らかになつた第三セクター等を進めるとともに、これに関連して第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（平成21年6月23日付け総務省自治財政局車通知）を地方公共団体に通知している中で、特に国の施策に関連して設立された第三セクター等の抜本的改革に積極的に協力されたいこと。

5 経済危機対策等による基金事業の運用

平成20年度補正予算（第2号）及び平成21年度補正予算（第1号）により国の交付金等を受けて地方公共団体に基金を造成して実施する事業については、地方公共団体の意見や今後の運用状況等を踏まえ、地域の実情に応じた活用が図られるよう努められたいこと。

【個別事項】

- 1 内閣府
少子化対策に係る財政措置（同旨文部科学省、厚生労働省）
少子化対策については、地方公共団体の役割と負担が大きく変わっていることにかんがみ、地方公共団体における施策展開が着実かつ持続的に進められるよう、必要な財源の確保のための措置を講じられたいこと。
また、地方公共団体が乳幼児医療費助成等を行っている場合に採られている国民健康保険に係る国庫負担金の減額措置を廃止するほか、地域の実情を踏まえた少子化施策の展開を阻害する現行制度を見直されたいこと。

- 2 放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨文部科学省、厚生労働省）
放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業については、地方の自主性や裁量性を高める見地に立って、両事業の統合を含めた更なる一本化を行われたいこと。

（警察庁）

- 警察行政費に係る国庫支弁の改善
警察行政費のうち、警用車両の購入費等「警察法」（昭和29年法律第162号）第37条第1項の規定に基づきその全額を国庫が支弁することとされている経費については、国と地方公共団体との間の財政秩序を維持する見地から、都道府県の実態に即し必要かつ十分な額を確保し、地方負担を生じさせないようにされたいこと。

（法務省）

- 新たな在留管理制度に係る財政措置
新たな在留管理制度の導入に向けては、市町村の意見を十分に聴取するとともに、市町村の負担が生じないよう必要な財政措置を講じられたいこと。

（文部科学省）

- 1 教職員定数の削減及び教員給与の見直し
「基本方針2006」における地方公務員の定員の純減目標（5年間で5.7%程度）等を踏まえ、教職員定数については、配置基準の見直しや小規模学校の統廃合を推進することにより、2011年度までに1万人程度の純減を達成されたいこと。
このため、上記の純減に支障を来す増員要求は厳に慎まれたいこと。
また、教員給与については、「行革推進法」における総人件費改革の趣旨に沿って、「基本方針2006」に即り、「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（昭和49年法律第2号）に基づく優遇措置を縮減されたいこと。

- 2 教育行政における国、地方の役割の見直し等
教育行政における国、都道府県、市町村の役割について、地方の自主性・自律性の拡大の観点から検討されたいこと。
特に、教育委員会制度の選択制について引き続き検討されたいこと。

- 3 少子化対策に係る財政措置（同旨内閣府、厚生労働省）
少子化対策の推進に当たって、国において施策の充実の確保のための措置を講じられたいこと。
また、地方公共団体の財政負担の増加に対して必要な財源の確保の確保を講じられたいこと。

- 4 電源立地促進及び石油貯蔵施設立地対策等に係る交付金制度の改善（同旨資源エネルギー庁）
発電用施設の立地を促進するための交付金及び石油貯蔵施設立地対策等交付金については、地方公共団体の財政需要に応じて自主的・弾力的な活用が図られるよう国庫補助負担事業への充当制限を撤廃されたいこと。
また、石油貯蔵施設立地対策等交付金については、対象を拡大されたいこと。

- 5 放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨内閣府、厚生労働省）
放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業については、地方の自主性や裁量性を高める見地に立って、両事業の統合を含めた更なる一本化を行われたいこと。

- 6 特別支援教育就学奨励事業等に係る超過負担の解消等
特別支援教育就学奨励事業、幼稚園就園奨励事業及び在外教育施設派遣教員委託事業については、超過負担が生じており、事業の執行に支障を来しているため、事業の適正かつ円滑な実施と健全な財政運営を確保するため、所要の国費を確保されたいこと。
また、学校・家庭・地域連携協力推進事業補助金については、従来の事業の組み替えにより新たな地方負担が生じたことにより、事業の執行に支障を来したことから、今後、こうした国の財政負担の地方への転嫁は厳に行わないようにされたいこと。

（厚生労働省）

- 1 介護保険制度の安定的な運営の推進
介護保険制度における障害保健福祉施策との統合など、「被保険者・受給者の範囲」の拡大については、介護保険制度の安定的かつ健全な運営を損なうことのないよう、慎重に検討されたいこと。

- 2 長寿医療制度（後期高齢者医療制度）等の円滑な実施及び国民健康保険制度の安定化
長寿医療制度（後期高齢者医療制度）については、円滑な制度運営を図るため、一層の広報・周知活動を行うとともに、制度の見直しに当たっては、実施に際して混乱が生じないよう十分に配慮した上で、安定的かつ健全な保険運営ができるよう、適切な措置を講じられたいこと。

- また、低所得者に対する保険料の軽減対策（均等割9割軽減及び所得割5割軽減）に係る財源については、平成22年度以降においても、全額国費によって措置するとともに、高齢者医療制度の見直しにより新たな措置を講じる場合には、地方に負担を転嫁することがないよう、所要の財源を確保されたいこと。
さらに、長寿医療制度（後期高齢者医療制度）の施行後も高齢者や低所得者の加入率が高いなどの構造的課題を抱えている国民健康保険制度について、医療制度改革の効果を検証しつつ、医療保険制度の一元化に向けて幅広く検討されたいこと。

加えて、国民健康保険制度における高額医療費共同事業、保険財政共同安定化事業及び保険基盤安定制度のうち保険者支援分については、平成21年度までの暫定措置とされているため、保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から、市町村国保の財政状況や長寿医療制度（後期高齢者医療制度）の創設に伴う影響を勘案し、適切な見直しを行うとともに、「地方分権改革推進要綱（第1次）」を踏まえ、国民健康保険の運営に関し、都道府県単位による広域化の推進等について検討されたいこと。

3 少子化対策に係る財政措置（同旨内閣府、文科科学省）
少子化対策については、地方公共団体の役割と負担が大きくなってきていることにかんがみ、地方公共団体における施策展開が着実に進められるよう、必要な財源の確保のための措置を講じられたいこと。
また、地方公共団体が乳幼児医療費助成等を行っている場合に採られている国民健康保険に係る国庫負担金の減額措置を廃止するほか、地域の実情を踏まえた少子化施策の展開を阻害する現行制度を見直しされたいこと。

4 生活保護制度の見直し
生活保護制度については、「生活保護制度に関する国と地方の協議のとりまとめ」（平成21年3月23日）を踏まえ、地方公共団体の意見を十分に反映させながら、見直しを進められたいこと。その際、国が行うべき財政負担を地方に転嫁するようないかなうこととされたいこと。

5 特定疾患治療研究事業に係る財政措置等
特定疾患治療研究事業については、平成21年度において医療保険制度における高額療養費の自己負担限度額の引下げ等により対診率の縮減が図られたところであるが、国庫補助所要額に対する実際の充足率は依然として低い水準にあり、都道府県に超過負担が生じている。こうした状況を踏まえ、本来、公費負担医療としての性格を有するものであることにかんがみ、その法律上の位置付けを明確にするとともに、患者数の増加等に応じた所要の国費を確保し、都道府県における超過負担の完全解消に格段の努力を払われたいこと。

6 保育所等の福祉施設に係る施設の最低基準の廃止
保育所等の福祉施設に係る施設の最低基準については、三位一体の改革において公立保育所の運営費・施設整備費が一般財源化されたことや「地方分権改革推進要綱（第1次）」で福祉施設の最低基準に係る見直しの方針が示されたこと等を踏まえ、地方公共団体の責任と創意・工夫による、効率的かつ住民ニーズに沿った取組を可能とするため、省令で定める規制を廃止されたいこと。

7 国庫補助負担金の交付決定及び資金交付の適正化
次世代育成支援対策交付金や在宅福祉事業費補助金等、補助金交付要綱等が年度後半に発出されていることや交付決定及び資金交付が年度末になされている国庫補助負担金が相当数あり、事業の早期着手や円滑な執行、資金計画に支障を来しているため、補助金交付要綱等の年度当初の速やかな発出や早期の交付決定等により、その適正化に取り組みたいこと。
また、従来の老人医療給付費国庫負担金については、当該年度において所要額よりも減額して交付決定されており、市町村における安定的な財政運営の支障となっていた点を踏まえ、昨年度から施行された長寿医療制度（後期高齢者医療制度）においては、実施主体である広域連合の財政運営に支障を来すことのないよう、後期高齢者医療給付費国庫負担金について、当該年度に所要額を交付されたいこと。

8 地域の医療提供体制の確保の推進
地域における医療提供体制を確保するため、「基本方針2009」等に基づき、救急や産科等の体制強化や地域間・診療科間等の医師の偏在の是正、医師等人材確保対策等のための効果的な対策を講じられたいこと。

9 放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業の一本化（同旨内閣府、文科科学省）
放課後子ども教室推進事業及び放課後児童健全育成事業については、地方の自主性や裁量性を高める見地に立って、両事業の統合も含めた更なる一本化を行われたいこと。
また、大規模放課後児童クラブ等の見直しに当たっては、クラブ数の増加や待機児童の事態、人員・施設の確保面での課題等を考慮し、円滑に適正化を図るために必要な誘導措置や経過措置等を講じられたいこと。

10 新型インフルエンザ対策に係る財政措置等
新型インフルエンザ対策については、国家の危機管理上重大な課題であるとの認識の下、地方公共団体の意見を十分に踏まえ、国・都道府県・市町村等の具体的な役割分担を一層明確化した上で、地方公共団体が担う役割にふさわしい権限の付与、ワクチンの接種、医療従事者への補償などについて、必要な法整備等を行われたいこと。あわせて、必要な財政措置を講じられたいこと。なお、ウイルスの性状等に応じた的確な対策を検討されたいこと。

11 障害者自立支援制度の見直し
障害者自立支援制度の見直しに当たっては、地方公共団体の意見を踏まえつつ、制度の円滑な運営が可能となるよう、十分な時間的余裕を持つて準備を行うとともに、国においても責任を持つて、広範・周知に努められたいこと。また、地方公共団体に新たな負担が発生する場合には、必要な財政措置を講じられたいこと。

(農林水産省)

1 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善（同旨国土交通省）
後進地域における開発指定事業に係る補助率差額については、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律施行令」（昭和36年政令第258号）第3条第2項の本則どおり、事業年度の翌年度に交付されたいこと。

2 農業委員会・協同農業普及事業等の見直し
農業委員会や協同農業普及事業等については、三位一体の改革において交付金の大部分が一般財源化されたことを踏まえ、地方の自主性の拡大の観点に立って、関連する必置規制の見直しを一層進められたいこと。

3 直轄事業の見直し（同旨国土交通省）

(1) 直轄事業の範囲等の見直し
国と地方の役割分担の明確化と国の役割の重点化の観点から、また中央省庁等のスリム化にも資するよう、「地方分権改革推進要綱（第1次）」及び「出先機関改革に係る工程表」等を踏まえ、国の直轄事業及び国が直接管理する直轄公物については、全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的な事業に限定し、それ以外は地方公共団体に委ねることとされたいこと。そのため、直轄事業及び直轄公物の範囲の基準の明確化及び見直しを行うとともに、基準に照

らして地方公共団体に委ねることが適当なものについては、関係地方公共団体との調整を急ぎ、円滑な移管の観点から、個別の箇所に対応した直轄事業における国負担率並びの交付金措置を講じた上で、速やかに移管を進める等、地方の自主性・裁量性を拡大する方向で検討されたいこと。

(2) 直轄事業負担金の在り方等の見直し等

維持管理費は、本来管理者が負担すべきものであり、事業実施責任の明確化を図る観点から、維持管理費に係る直轄事業負担金については廃止されたいこと。また、補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に行うとともに、徹底したコスト削減に取り組みること。特に、事務費(人件費等)、宮繕費、宿舍費については、補助事業における取扱いと均衡を欠いているので、対象となる経費の範囲の見直しや事務費の制限率の設定など早急に改善措置を講じられたいこと。

(3) 直轄事業負担金に関する事前協議、情報開示の徹底

地方公共団体の対する説明責任の観点から、直轄事業の計画・実施・変更に係る地方公共団体との事前協議については、その内容を充実させるとともに、地方の意見を十分反映できるよう、あらかじめ十分な時間的余裕を持って行われたいこと。

地方公共団体への予定額通知・納付額通知・精算額通知については、補助事業との均衡を図ることを基本として、透明性を確保する観点に立ち、各年度の負担金の積算内訳や使途の明細等の情報開示を徹底されたいこと。

4 国営土地改良事業に係る事業費管理の徹底

国営土地改良事業については、当初の事業計画における工期及び事業費を超えて事業が行われることがないよう、効率的な事業執行、コスト削減を徹底されたいこと。

また、やむなく工期及び事業費に変動が見込まれる場合には、事前に十分な時間的余裕を持って詳細な情報提供を行い、関係都道府県等との協議等を踏まえて、適切に計画を変更されたいこと。

5 社団法人全国農地保有合理化協会の貸付に係る損失補償契約の締結について

(林野庁)

社団法人全国農地保有合理化協会に対し、貸付金の債権保全措置として地方公共団体との損失補償契約の締結を促すような措置はとらなないこと。

(林野庁)

1 林業公社の抜本的な経営対策

林業公社については、国土保全及び水源かん養等において重要な役割を果たしているが、造林事業の資金収支が悪化の一途をたどっていることにも、公社の有する債務が関係地方公共団体の財政運営に重大な影響を及ぼす恐れのある状況に至っている事例も見られることから、不採算林からの撤退、公社の廃止を含む、抜本的な経営対策を検討されたいこと。

特に、利子負担軽減対策等の観点から、利率の高い日本政策金融公庫資金の繰上償還(補償金なし)や利用間伐推進資金及び森林整備活性化資金の拡充を行われたいこと。

2 林業普及指導事業等の見直し
林業普及指導事業等については、三位一体の改革において交付金の大部分が一般財源化されたことを踏まえ、地方の自主性の拡大の観点に立ち、関連する措置規制の見直しを一層進められたいこと。

3 株式会社日本政策金融公庫の貸付に係る損失補償契約の締結について(同旨農林水産省)

株式会社日本政策金融公庫に対し、貸付金の債権保全措置として地方公共団体との損失補償契約の締結を促すような措置はとらなないこと。

(経済産業省)

1 工業用水道事業の料金制度の改善等

国庫補助を受けた工業用水道事業についても、能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当な料金を設定できるよう基準料金制度の見直し等の措置を講じられたいこと。

2 特定家庭用機器廃棄物の収集及びリサイクルの円滑な実施(同旨環境省)

特定家庭用機器廃棄物の収集及びリサイクルを円滑に実施するため、不法投棄対策等への助成事業の継続・拡充など市町村等の負担がより軽減されるような措置を講じられたいこと。

(資源エネルギー庁)

電源立地促進及び石油貯蔵施設立地対策等に係る交付金制度の改善(同旨文部科学省)

発電用施設の立地を促進するための交付金及び石油貯蔵施設立地対策等交付金については、地方公共団体の財政需要に応じて自主的・弾力的な活用が図られるよう国庫補助負担事業への充当制限を撤廃されたいこと。

また、石油貯蔵施設立地対策等交付金については、対象を拡大されたいこと。

(国土交通省)

1 関係地方公共団体の助成の義務付け等の是正

バス運行対策費補助金、交通施設バリアフリー化設備整備費補助金等の国庫補助金を補助事業者に交付する場合に、地方が一定額以上の補助等を行わなければならない補助等も行わないなど、法令の規定によらず関係地方公共団体の助成を事実上義務付けることは、地方公共団体の自主性を妨げることになるため、是正されたいこと。

2 直轄事業の見直し(同旨農林水産省)

(1) 直轄事業の範囲等の見直し

国と地方の役割分担の明確化と国の役割の重点化の観点から、また中央省庁等のスリム化にも資するように、「地方分権改革推進要綱(第1次)」及び「出先機関改革に係る工程表」等を踏まえ、国の直轄事業及び国が直接管理する直轄公債については、全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的事業に限定し、それ以外は地方公共団体に委ねることとされたいこと。そのため、直轄事業及び直轄公債の範囲の基準の明確化及び見直しを行うとともに、基準に照らして地方公共団体に委ねることが適当なものについては、関係地方公共団体

との調整を急ぎ、円滑な移管の観点から、個別の箇所に対応した直轄事業における国負担率並みの交付金措置を講じた上で、速やかに移管を進める等、地方の自主性・裁量性を拡大する方向で検討されたいこと。

(2) 直轄事業負担金の在り方の見直し等

維持管理費は、本来管理者が負担すべきものであり、事業実施責任の明確化を図る観点から、維持管理費に係る直轄事業負担金については廃止されたいこと。また、補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に行うとともに、徹底したコスト縮減に取り組みこと。特に、業務取扱費（人件費、事務費（宿舎費等））については、補助事業における取扱いと均衡を欠いているので、対象となる経費の範囲の見直しや業務取扱費の制限率及び業務取扱費に占める人件費の制限率の設定など早急に改善措置を講じられたいこと。

(3) 直轄事業負担金に関する事前協議、情報開示の徹底

地方公共団体に対する説明責任の観点から、直轄事業の計画・実施・変更に係る地方公共団体との事前協議については、早急に法定化されたいこと。また、その内容を充実させるとともに、地方の意見を十分反映できるよう、あらかじめ十分な時間的余裕を持つて行われたいこと。

地方公共団体への予定額通知・納付額通知・精算額通知については、補助事業との均衡を図ることを基本として、透明性を確保する観点に立って、各年度の負担金の積算内訳や使途の明細等の情報開示を徹底されたいこと。

3 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善(同旨農林水産省)

後進地域における開発指定事業に係る補助率差額については、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律施行令」(昭和36年政令第258号)第3条第2項の本則どおり、事業年度の翌年度に交付されたいこと。

4 ダム建設等水源開発に係る事業費管理の徹底

ダム建設等水源開発に係る事業については、当初の建設計画における工期及び事業費を超えて事業が行われることがないよう、効率的な事業執行、コスト縮減を徹底されたいこと。

また、やむなく工期及び事業費に見込まれる場合には、事前に十分な時間的余裕を持って詳細な情報提供を行い、関係都道府県等との協議等を踏まえ、適切に計画を変更されたいこと。

5 地域活力基盤創造就付金の運用

道路特定財源の一般財源化に伴い創設された地域活力基盤創造就付金については、地方公共団体の意見を十分に踏まえつつ、全体事業費の20/100を目途としてとされている効果促進事業の割合等について、地方公共団体の自由度が拡大されるよう弾力的に運用されたいこと。

(環境省)

- 1 特定家庭用機器廃棄物の収集及びびりサイクルの円滑な実施(同旨経済産業省)
特定家庭用機器廃棄物の収集及びびりサイクルを円滑に実施するため、不法投棄対策等への助成事業の継続・拡充など市町村等の負担がより軽減されるような措置を講じられたいこと。

2 地球温暖化対策の推進

地球温暖化問題への対処のための低炭素社会の構築に当たっては、地域における取組が重要であることから、地方公共団体が地域の実情に応じた施策を進めることができよう、環境税の取扱いを含めた税制全般の見直しの中で必要な財源の確保方策について十分検討されたいこと。

3 国立公園事業の着実な実施

国立公園事業については、「自然公園法」(昭和32年法律第161号)上、国による執行が原則とされているにもかかわらず、運用上その対象範囲が「保護上及び利用上重要な公園事業」に限定されているが、国立公園における必要な施設整備については、地方公共団体の意見に十分配慮しつつ、必要な国費を確保して着実に実施されたいこと。

平成22年度の地方財政の課題

1. 地方分権改革の推進

- (1) 「基本方針2009」及び地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、国と地方の役割分担等を見直すとともに、その見直しに応じ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しを一体的に推進。
- (2) 国と地方の税収比1：1を目指して、地方税を充実。地方分権の推進と、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を推進。
- (3) 地方分権推進の観点に立った直轄事業負担金制度等の見直しを検討。

2. 地方一般財源の総額の確保と地方財政の健全化等

- (1) 「基本方針2009」等を踏まえ、国の歳入の徹底した見直しと歩調を合わせ、地方公務員人件費、地方単独事業等の徹底した見直しを行いつつ、経済情勢を踏まえた地方財政計画の策定等を通じ、地方公共団体の安定的な財政運営に必要な地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保。
- (2) 「基本方針2009」に基づき、経済危機的状況に照らし果敢な対応を適時適切に図る際には、経済対策の実効性を確保するために地方公共団体の協力が得られる適切な財政措置を実施するとともに、「定住自立圏構想」により定住を促進する取組を推進し、地域力の創造等に取り組み。
- (3) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の円滑な施行に努めるとともに、第三セクター等の改革や公立病院改革などを引き続き推進。また、各地方公共団体の「集中改革プラン」の着実な実施を推進するとともに、公務員人件費改革、地方公会計改革等を推進すること等により、地方行革を強力に推進。

平成22年度地方財政収支の8月仮試算【概算要求時】

(参考)

区分	21年度		22年度		特記事項
	兆円	兆円	兆円	伸び率(%)	
(歳出)					
給与関係経費	22.1	21.3	△ 0.8	△ 3.7	
退職手当以外	19.8	19.1	△ 0.7	△ 3.6	基本方針2006(定員5年間△5.7%等) H21人事院勧告(平成21年8月)を反映
退職手当	2.4	2.2	△ 0.1	△ 4.9	
一般行政経費	27.3	28.6	1.3	4.9	
補助	12.3	13.2	0.9	7.1	社会保障費の増
単独	13.8	14.2	0.4	2.8	社会福祉系統経費の増
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係経費	1.1	1.2	0.1	7.5	
地方再生対策費	0.4	0.4	0.0	0.0	
地域雇用創出推進費	0.5	0.5	0.0	0.0	
投資的経費	14.1	14.1	0.0	0.0	
直轄・補助	6.0	6.0	0.0	0.0	
単独	8.1	8.1	0.0	0.0	
その他	18.2	17.9	△ 0.3	△ 1.7	水準超経費の減
一般歳出計	66.2	66.7	0.5	0.8	
計	82.6	82.8	0.2	0.2	
(歳入)					
地方税等	37.6	36.6	△ 1.1	△ 2.8	
地方税	36.2	34.2	△ 2.0	△ 5.4	
地方譲与税	1.5	2.4	0.9	63.0	地方法人特別譲与税を含む
地方特例交付金	0.5	0.3	△ 0.2	△ 39.8	
地方交付税	15.8	15.9	0.1	0.4	
国庫支出金	10.3	10.4	0.1	0.8	
地方債	11.8	13.1	1.3	10.9	
5年臨時財政対策債	5.1	6.5	1.4	27.0	
その他	6.5	6.5	0.0	0.0	
「一般財源」	59.1	59.3	0.2	0.4	注)3参照
計	82.6	82.8	0.2	0.2	

表示単位未満を四捨五入しており、積み上げと一致しない場合がある。

注) 1 国のH22概算要求基準、「経済財政改革の基本方針2009」等を前掲に作成したものであり、計数は全て仮置きである。
 2 地方財政対策等は平成19年度から平成21年度までに譲じていた方式と同様の方式と仮定して算出しており、仮置きである。
 3 「一般財源」は、地方税等、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債の合計額である。

平成22年度 地方交付税・地方特例交付金 概算要求の概要

交付税及び繰上税配付金特別会計

(単位:億円)

項 目	平成22年度 要求額 A	平成21年度 予算額 B	増 減 額 (A-B) C	増 減 率 C/B (%)	備 考
<地方交付税>					
一般会計からの 繰入れ ①	172,648	161,113	11,535	7.2	入口ベース
〔うち 法定率分 「1兆円」の別枠加算 法定加算分 臨時財政対策加算分	110,790 10,000 7,561 44,297	118,329 10,000 7,231 25,553	△ 7,539 0 330 18,744	6.4 0.0 4.6 73.4	
借入金償還 借入金等利子 剰余金の活用 返還金	△ 7,812 △ 5,974 0 2	0 5,711 2,800 1	△ 7,812 △ 263 △ 2,800 1	皆増 4.6 皆減 245.2	
計	158,864	158,202	661	0.4	出口ベース

<地方特例交付金>					
一般会計からの 繰入れ ②	2,780	4,620	△ 1,840	△ 39.8	
〔うち 児童手当特例交付金 減収補てん特例交付金 特別交付金	1,162 1,618 0	1,162 1,458 2,000	0 160 △ 2,000	0.0 11.0 皆減	
一般会計からの繰入れ 合計 ①+②	175,428	165,733	9,695	5.8	

表示単位未満を四捨五入しており、積み上げと一致しない場合がある。

【注】
【地方交付税】

- この概算要求は、国の概算要求基準、「経済財政改革の基本方針(2009)」等を前提とした仮置きとした取置きの数値である。この場合、地方財政対策等は平成19年度から平成21年度までに譲っていた方式と同様の方式と仮定して精算しており、臨時財政対策加算は「平成22年度地方財政収支の8月仮試算(概算要求増)」(参考)の財源不足額を基礎として求めた額を計上している。なお、平成22年度においても地方交付税法附則第4条第1項本文に基づく加算(1兆円)を計上している。今後、経済情勢の推移、税制改正の内容、国の予算編成の動向等を踏まえ、地方財政収支の状況等について検討を加えるとともに、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づく所要の措置を講ずることとし、要求内容の修正を行う。
- 国税及び地方税の税収見積り等については、名目経済成長率、弾性値等について一定の前提を置き、機械的に精算している。
- 平成20年度の国税決算に伴う地方交付税の精算(△6,596億円)については、平成21年度地方財政対策における平成19年度の国税決算に伴う地方交付税の精算の取扱いと同様に、平成23年度以降において行うこととしている。
- 寛帯に基づいて一般会計から加算することとされている額については、平成21年度と同様、法定化した上で後年度に加算することを前提としているが、今後の地方財政の状況に応じた要求を行う場合がある。
- 地方交付税を国税収納金整理資金から、直接、交付税及び繰上税配付金特別会計に繰り入れる措置について、今後、検討を行い、必要な場合には、法改正及び概算要求の修正を行う。

【地方特例交付金】

この概算要求は、仮置きの数値であり、原簿手当特例交付金については平成21年度と同額を何に計上するともに、減収補てん特例交付金については、平成22年度所要見込額を仮に計上している。今後、経済情勢の推移、税制改正の内容、国の予算編成の動向等を踏まえ、要求内容の修正を行う。

共同処理制度の概要

現行の事務の共同処理の仕組みと運用（概要）

共同処理制度	制度の概要	運用状況(H20:7.1現在)
法人の設立を要しない 簡便な仕組み	協議会	○設置件数:284件 ○主な事務:広域行政圏計画の策定等122件(43.0%)、小中学校の運営など教育関係87件(30.6%)、環境衛生20件(7.0%)
	機関等の共同設置	○設置件数:407件 ○主な事務:介護保険認定審査142件(34.9%)、公平委員会116件(28.5%)、障害区分認定審査108件(26.5%)
	事務の委託	○委託件数:5,109件 ○主な事務:公平委員会1,169件(22.9%)、住民票等の交付936件(18.3%)、競艇838件(16.4%)
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	○設置件数:1,664件 ○主な事務:ごみ処理422件(25.4%)、し尿処理386件(23.2%)、消防297件(17.8%)、救急295件(17.7%)、火葬場233件(14.0%)
	広域連合	○設置件数:111件 ○主な事務:後期高齢者医療49件(44.1%)、介護保険47件(42.3%)、広域行政圏計画の策定等30件(27.0%)、障害者福祉28件(25.2%)
	地方開発事業団	○設置件数:1件
	全部事務組合 役場事務組合	○昭和35年以降活用例なし

(注) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

協議会の制度概要

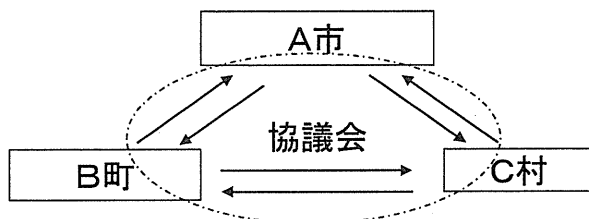
① 根拠法令

地方自治法第252条の2～第252条の6

② 制度の概要

協議会は、普通地方公共団体の協議により定められる規約で設置される組織であるが、法人格を有せず、協議会固有の財産又は職員を有さない。

協議会には、①事務を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、②関係普通地方公共団体間の連絡調整のための「連絡調整協議会」、③広域にわたる総合的な計画を共同で作成するための「計画作成協議会」の3種類がある。



③ 財源

協議会の経費は、関係普通地方公共団体が負担・支弁し、その方法は規約で定める。

④ 制度活用実績

(平成20年7月1日現在)

	地域開発計画	教育	環境衛生	その他	合計
協議会数	122	87	20	102	331

2

機関等の共同設置の制度概要

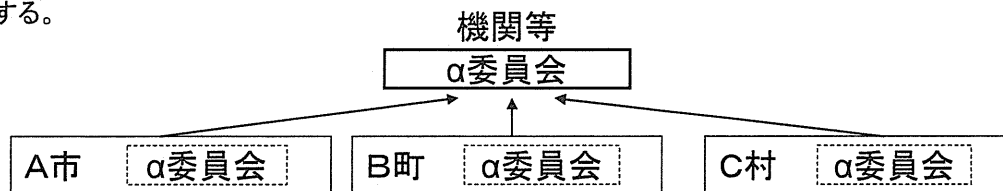
① 根拠法令

地方自治法第252条の7～第252条の13

② 制度の概要

機関等の共同設置は、普通地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、普通地方公共団体の協議により定められる規約で、共同して設置するものである。

共同設置された機関等は、各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置した機関等による管理・執行の効果は、関係普通地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。



③ 財源

機関等の共同設置に要する経費は、関係普通地方公共団体が負担し、規約で定める普通地方公共団体の歳入歳出予算に計上して支出する。

④ 制度活用実績

(平成20年7月1日現在)

	厚生福祉	教育	環境衛生	その他	合計
設置件数	262	18	3	130	413

3

事務の委託の制度概要

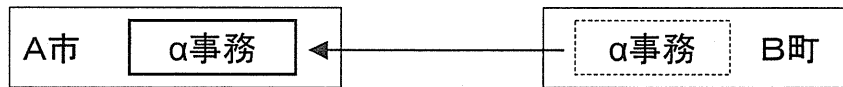
① 根拠法令

地方自治法第252条の14～第252条の16

② 制度の概要

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部の執行管理を、他の普通地方公共団体に委ねる制度である。普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。

事務を受託した普通地方公共団体が当該事務を処理することにより、委託した普通地方公共団体が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる。当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属することになり、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を執行管理する権限を失うことになる。



③ 財源

委託事務に要する経費は、すべて、委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として予算に計上し、負担すべきその経費の支弁の方法は規約の中で定める。

④ 制度活用実績

(平成20年7月1日現在)

	環境衛生	消防・防災	厚生福祉	その他	合計
委託件数	539	357	245	3,968	5,109

4

一部事務組合の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第284条～第291条

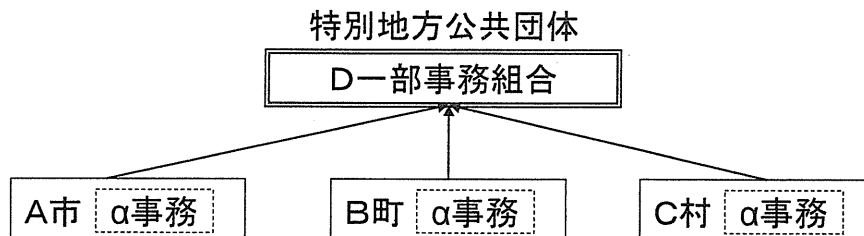
④ 設置数

1,664(構成団体:延べ10,861団体) ※H20.7.1現在

② 制度の概要

一部事務組合は、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。組合内の関係地方公共団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



③ 財源

① 負担金 ② 手数料 ③ その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

5

広域連合の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第291条の2～第291の13

④ 設置数

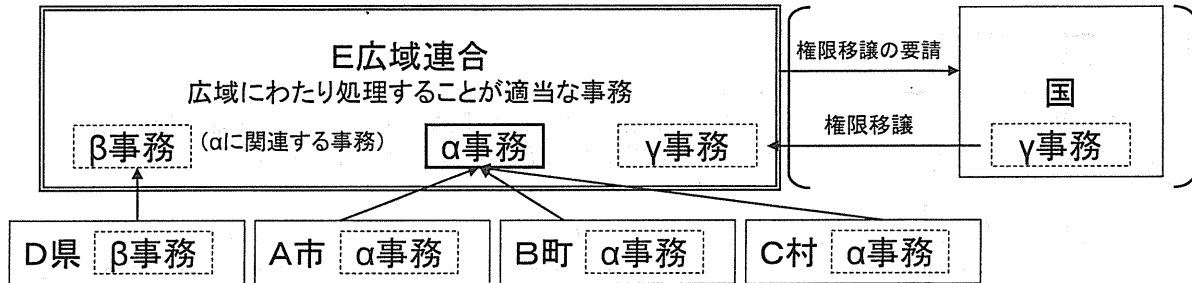
111(構成団体:延べ2,323団体) ※H20.7.1現在

② 制度の概要

広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合と比較し、国、都道府県等から直接に権限等の移譲を受けることができることや、直接請求が認められているなどの違いがある。

広域連合が成立すると、共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれる。広域連合内の関係地方公共団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



③ 財源

①負担金 ②手数料 ③その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

6

一部事務組合と広域連合の主な相違点

区 分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	・特別地方公共団体	・同左
構成団体	・都道府県、市町村及び特別区 ・複合的一部事務組合は、市町村及び特別区のみ	・都道府県、市町村及び特別区
設置の目的等	・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備する。
処理する事務	・構成団体に共通する事務 ・複合的一部事務組合の場合は、全市町村に共通する事務である必要はない	・広域にわたり処理することが適当である事務 ・構成団体間で同一の事務でなくてもかまわない
国等からの事務移譲等	-	・国又は都道府県は、その行政機関の長(都道府県についてはその執行機関)の権限に属する事務のうち広域連合の事務に関連するものを、当該広域連合が処理することとすることができる。 ・都道府県の加入する広域連合は国の行政機関の長に(その他の広域連合は都道府県に)、国の行政機関の長の権限に属する事務の一部(その他の広域連合の場合は都道府県知事の事務の一部)を当該広域連合が処理することとしよう要請することができる。
構成団体との関係等	-	・構成団体に規約を変更しよう要請することができる。 ・広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告が可能。なお広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。
設置の手続	・関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける。	・同左(ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議)
直接請求	・法律に特段の規定はない。	・普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有する者は、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。
組織	・議会—管理者(執行機関) ・複合的一部事務組合にあつては、管理者に代えて理事会の設置が可能	・議会—長(執行機関)
議員等の選挙方法等	・議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される。	・議会の議員及び長は、直接公選又は間接選挙による。

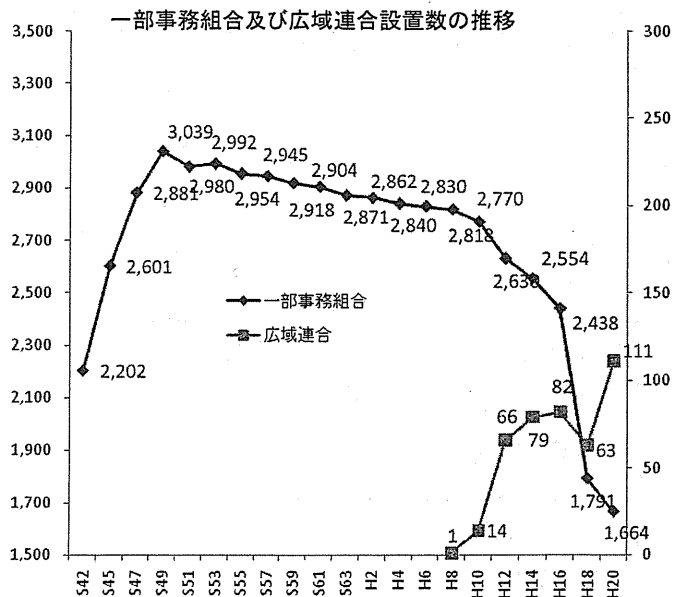
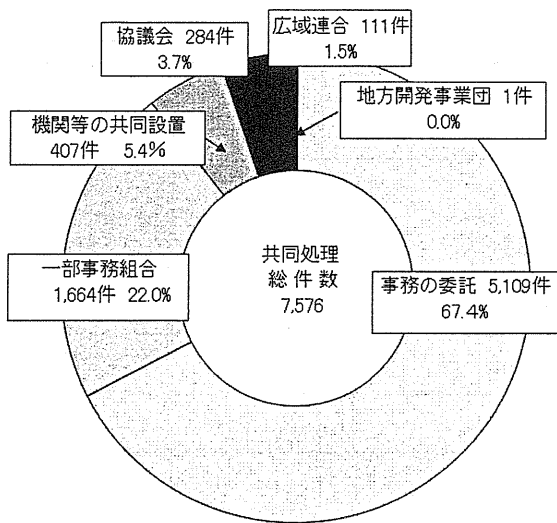
7

市町村における事務の共同処理の状況について

共同処理の活用状況（方式別）

- 共同処理の方式別の活用状況は、事務の委託が最も多く、その件数は5,109件で全体の67.4%を占めている。これに次いで多いのは、一部事務組合の1,664件(22.0%)機関等の共同設置の407件(5.4%)となっている。
- 法人の設立を伴う一部事務組合と広域連合の設置件数は、長寿医療制度の開始に伴う高齢者医療広域連合の設置を除けば、近年は減少傾向にある。

共同処理の方式別割合（平成20年7月1日現在）



共同処理の活用状況（事務・方式別）

（平成20年7月1日現在）

事務の種類	共同処理の方法	協議会	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合	計
広域行政圏計画・ふるさと市町村圏計画に係るもの		110			158	30	298
農業用水		11		73	33		117
林道・林野（山林の保護管理等を含む）		2		6	93	3	104
病院・診療所		3	1	48	135	4	191
児童福祉				46	27	1	74
老人福祉		1		18	127	13	159
障害者福祉		4	108	51	80	28	271
介護保険		2	142	42	123	47	356
後期高齢者医療				15	1	49	65
上水道		5		39	106	1	151
下水道		7		196	34	2	239
ごみ処理		2		107	422	25	556
し尿処理				79	386	14	479

2

事務の種類	共同処理の方法	協議会	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合	計
火葬場		3		71	233	14	321
小学校		8		74	11		93
中学校		8		65	31		104
社会教育（青少年育成施設等の管理運営含）		28	1	18	44	4	95
消防		1		152	297	19	469
救急		1		140	295	19	455
職員研修		5		61	57	15	138
退職手当				80	48		128
公務災害			6	364	43		413
公平委員会			114	1,169	10	4	1,297
競輪・競馬・競艇		1		838	31		870
会館・共有財産等の維持・管理		2		44	87	5	138
住民票写しの交付				936			936

※ 地方公共団体間の事務の共同処理状況調（平成20年7月1日現在）より

3

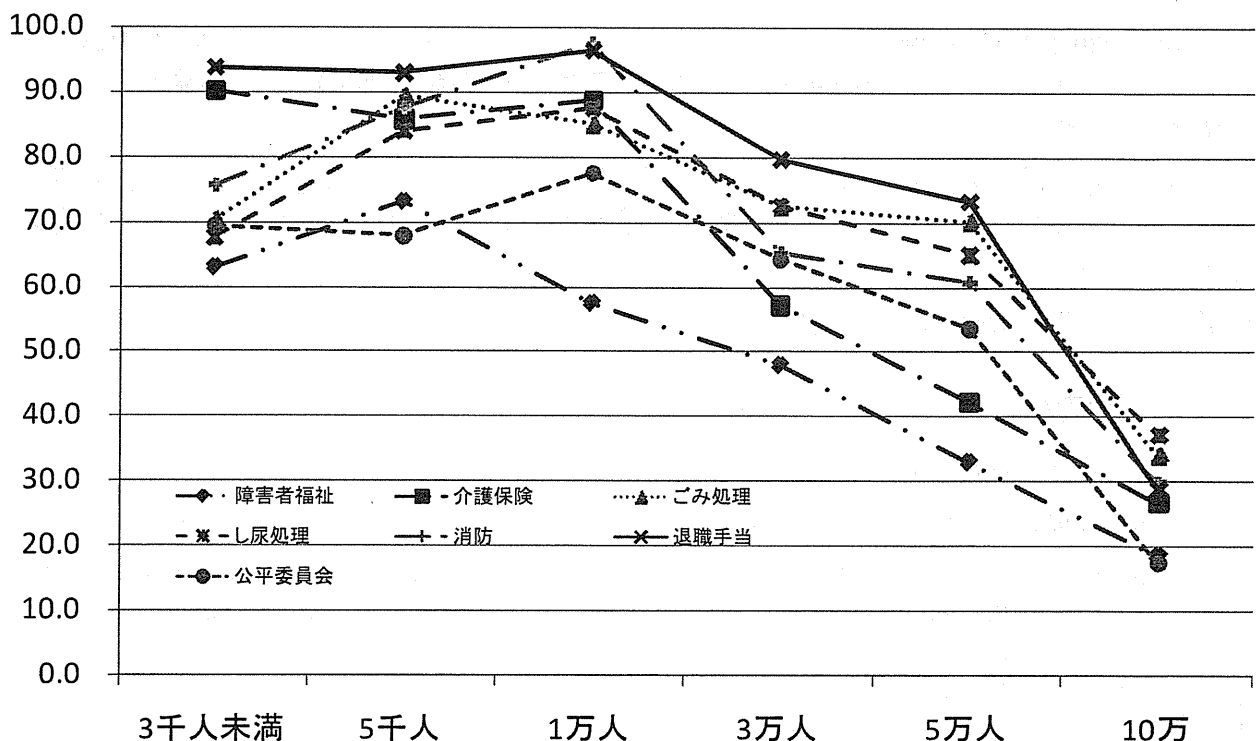
団体規模別・事務別の共同処理の状況

人口1万人規模までの市町村においては、多くの事務において共同処理が行われており、その割合は事務により差はあるものの6割から9割となっている。人口規模が3万人を超えると人口規模が増えるにつれて、共同処理の割合が低下している。

人口規模	団体数	障害者福祉		介護保険		ごみ処理		し尿処理		消防		退職手当		公平委員会	
		団体数	%	団体数	%	団体数	%	団体数	%	団体数	%	団体数	%	団体数	%
3,000人 未満	111	70	63.1	100	90.1	78	70.3	75	67.6	84	75.7	104	93.7	77	69.4
5,000人 規模 (4,500~5,500)	56	41	73.2	48	85.7	50	89.3	47	83.9	49	87.5	52	92.9	38	67.9
10,000人 規模 (9,000~11,000)	80	46	57.5	71	88.8	68	85.0	70	87.5	78	97.5	77	96.3	62	77.5
30,000人 規模 (27,000~33,000)	98	47	48.0	56	57.1	71	72.4	71	72.4	64	65.3	78	79.6	63	64.3
50,000人 規模 (45,000~55,000)	97	32	33.0	41	42.3	68	70.1	63	64.9	59	60.8	71	73.2	52	53.6
100,000人 規模 (90,000~100,000)	58	18	31.0	26	44.8	33	56.9	36	62.1	29	50.0	28	48.3	17	29.3
計	500	254	50.8	342	68.4	368	73.6	362	72.4	363	72.6	410	82.0	309	61.8

4

団体規模別・事務別の共同処理の状況



- 隔年で実施している「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」の付加調査として、該当する市町村毎に事務の区分別に共同処理の状況を調査・集計したもの。
- 共同処理：協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合のいずれかにより他の市町村と事務の共同処理を行っているものを集計。
なお、一つの事務において複数の共同処理を行っている場合も合わせて一件としている。
- 調査時点は平成20年7月1日現在。人口は平成17年の国勢調査人口による。

小規模市町村における共同処理の活用状況の事例

(平成20年7月1日現在)

団体	人口規模 (概数)	障害者福祉	介護保険	ごみ処理	し尿処理	消防	退職手当	公務災害	公平委員会	活用 事務数	その他活 用事務数
A町	9,000人	○組	×	○組	○組	○委	○組	○委	○委	7	12
B町	7,000人	○委	×	○組	○組	○組	○組	○組	○委	7	4
C町	5,500人	○組	○組	○組	○組	○組	○組	○組	○委	8	9
D村	5,500人	×	○広	○組	○委	○組	○組	○組	×	6	9
E町	5,000人	○共	○共	○組	○組	×	○組	○組	○共	7	10
F町	4,000人	○共	○共	○組	○組	○組	○組	○組	×	7	8
G町	3,500人	○組	○組	○組	○組	○委	○組	○組	○共	8	8
H村	1,500人	○組	○組	○組	○組	○組	○組	○組	○委	8	10
I村	1,000人	○広	○広	○組	○組	○委	○組	○組	○委	8	7
活用団体数		8	7	9	9	8	9	9	7		

※ 共同処理: 協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合のいずれかの方法により他の市町村と事務の共同処理を行っているもの。

※ 人口1万人未満の小規模市町村を対象として行った抽出調査結果を取りまとめたもの。

6

市町村が認識する共同処理の課題

- ◎ 共同処理の状況・課題について、人口規模ごとに(5千人、1万人、3万人、5万人、10万人の5区分)、一定数の市町村(各50団体で全250団体)を抽出し、書面調査(H20.7.1現在)を実施。
- ◎ 共同処理に関して課題を抱えているかどうかについて、「特に問題はない」との回答が、全体の6割強を占めている。一方で、課題がある旨の回答は3割ほど(共同処理を行っている事務ごとの回答を1件としてカウント。)
- ◎ 課題があるとした回答の内訳は、以下のとおり。

【共同処理の課題】

63.0% 特に問題はない

30.9% 課題あり (大半が一部事務組合又は広域連合を活用している場合についての意見)

- 複数回答
- 54.5% 機動的な意思決定が困難 (各議会を経ることの時間的ロス、事務的な調整の手間)
 - 42.8% 全構成団体の協議を調えることが難しい(団体間の意見の調整に手間がかかる)
 - 15.0% 構成団体から事務処理にあたって必要な情報を把握するのが困難
 - 8.9% 住民の意向を把握しにくい
 - 8.5% 責任の所在が不明確
 - 7.7% 地域の実態に即した事務処理を行いにくい
 - 12.5% その他

6.2% 未回答

7

<第 29 次地方制度調査会答申 (H21.6.16) >

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申 (抜粋)

2 これからの基礎自治体のあり方

(1) 今後の基礎自治体像

第 27 次地方制度調査会答申においては、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とされている。

近年、市町村への権限移譲が進展し、また、法令により市町村に新たな事務が位置付けられるなど、市町村の役割が一層重要なものとなっていることを踏まえれば、上記の答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するものと考えられる。

平成 11 年以来推進されてきた市町村合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたものと考えられる。

一方で、それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られるところである。

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式に

よる周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

3 今後の対応方策

(2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策

市町村間又は市町村と都道府県との間で広域に連携することにより、事務をより適切かつ効率的に処理するため、従来から、地方自治法においては、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理の仕組みが設けられている。このような事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体の二一三を踏まえた制度の見直しを行う必要がある。

すなわち、事務の委託については、基本的には事務権限が委託団体から受託団体に移動する仕組みとなっているため、事務を委託しようとする団体が制度の活用躊躇するとの指摘もある。このため、委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

また、機関等の共同設置については、現行の機関及び職員の共同設置に加え、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

職員の選任方法

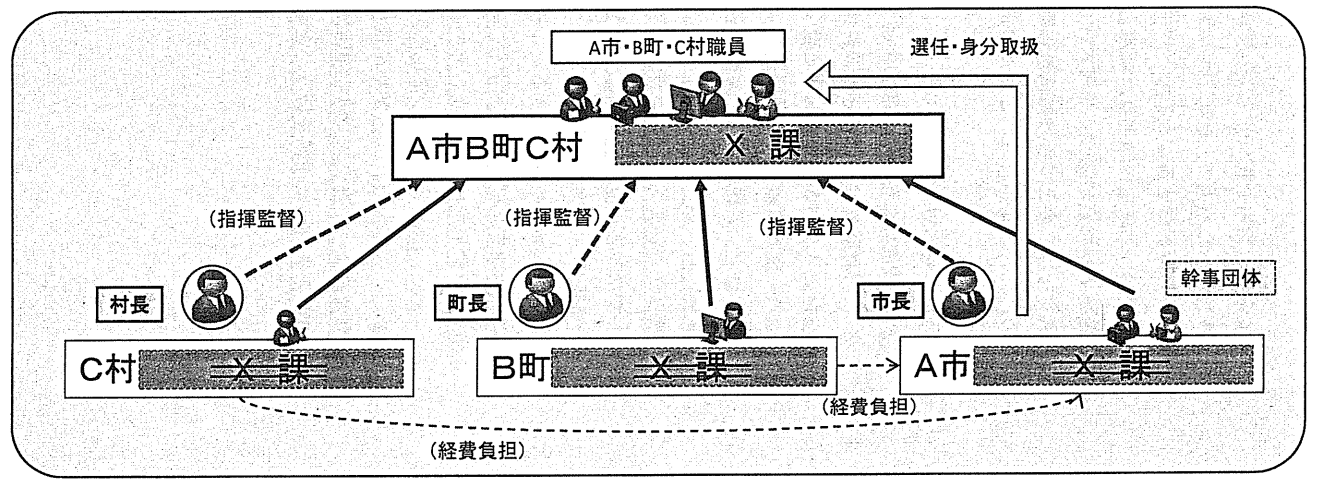
- ① 規約で定める団体(幹事団体)が選任する
- or
- ② 構成団体が協議により定めた者について、規約で定める団体(幹事団体)が選任する

職員の身分取扱

- 規約で定める団体(幹事団体)の職員とみなす

事務の管理・執行

- 事務の管理・執行に関しては、構成団体それぞれの内部組織等及び職員とみなす



(例) 監査委員事務局の共同設置について

■ 監査委員事務局の主な業務

- 監査委員事務局においては、概ね下表のような監査を年間スケジュールを作成して実施。
- 業務の内容は各団体で同じであり、また政策判断の入る余地はないと考えられる。
- 監査機能の強化という観点から、専門性を確保する意義も大きい。

区分	監査内容
① 定期監査	・ 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理全般を対象 ・ 予算の執行及び財産の管理などが適法、適正かつ効率的に行われているかの検証を主眼
② 出資団体監査・ 財政援助団体監査	・ 出資団体(市等が1/4以上出資している団体を対象)の出納関係事務、財政援助団体への支出、所管課の指導監督を対象
③ 例月現金出納検査	・ 会計管理者、公営企業管理者が行う現金の出納事務を毎月検査
④ 決算審査	・ 決算その他関係諸表等の計数確認と予算執行等を審査
⑤ 健全化判断比率の審査	・ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき、健全化判断比率とその算定基礎について審査
⑥ 行政監査	・ テーマを設定し、適法性、能率性と効率性、経済性、住民の福祉増進・サービスの向上、組織及び運営のの合理化等を主眼に監査

※その他 首長の求めによる随時監査なども実施

■共同処理に関する検討

○監査委員事務局の設置状況

19年4月現在 総務省調べ

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	その他市区	町村	合計
事務局設置団体数	47 (100.0%)	17 (100.0%)	35 (100.0%)	44 (100.0%)	692 (97.6%)	335 (32.8%)	1,170 (62.4%)
一団体当たり平均定員数	23.6	25.3	10.3	7.7	3.4	0.6	2.8

○人口規模別の事務局定数(埼玉県内市町村の例)

	団体数	事務局設置数	事務局の平均定員数	定員の最小～最大
100万人～	1市	1	19人	—
30万人～	4市	4	8.8人	8～9人
20万人～	4市	4	6人	4～8人
10万人～	10市	10	3.8人	3～5人
5万人～	21市	21	3人	1～6人
3万人～	11町	4(36.4%)	0.8人	0～3人
1万人～	16町	4(25.0%)	0.5人	0～3人
～1万人	2町1村	1(33.3%)	0.3人	0～1人

- ・市では、全ての団体で専任の事務局を設置
- ・町村では、比較的人口規模の大きな3万人以上の団体でも事務局を置いていない団体が多い(事務局設置は11町のうち4町のみ)
- ・事務局設置団体について見ると、ばらつきは大きいものの、5万人以上では3人程度の専任職員を有している団体が多い(21市のうち13市)

※現在、監査委員の共同設置を含め、監査事務を共同処理している例はない。

■共同処理により期待できる効果

- 監査事務局の体制については、監査にかかるコストの考え方による面も大きいと考えられ、共同処理により期待できる効果は効率化よりも、体制の強化という面が大きいと考えられる。特に専任の事務局を設置していない団体については、複数団体で専任の事務局を設置することで、監査の実効性を高めることが可能。
- 市など一定規模以上の団体においても、事務局の規模は小さい団体が多く、複数団体で専任事務局を設置することで、専門性を高めるなど体制を強化することが可能。
- 共同設置することで、事務局に公認会計士や弁護士等の専門家を登用することも、より行いやすくなる。
- 個々の事務局職員には出身団体以外の団体の監査を担当させるなどの工夫をすることで、首長部局からの独立性が高まる効果が期待できる。

■他の共同処理方式との比較

- 事務委託については、本来、監査委員と一体的に活動すべき事務局を監査委員から切り離して他団体に委託できるのかという疑問がある。一方、事務局を共同設置する場合には、各構成団体の監査委員の下に置かれることとなり、指揮命令もスムーズに行われることとなる。

■共同設置を行う場合の留意点

- 各団体で同じ時期に実施する必要のある業務(決算審査など)に関しては、監査スケジュールについて、十分な検討が必要。
- 事務の効率化の観点からは、監査委員も含めて共同設置を行った方が、委員会議の開催準備等の事務の効率化が図られるためより効果が出ると考えられる。しかし、委員監査の実施日数や委員が通常非常勤であることなどを考えると、構成団体数には限界があると考えられる。

(参考)町村監査委員の平均活動日数

識見の監査委員:41.2日(うち監査所要日数 29.4日)

議選の監査委員:34.6日(うち監査所要日数 28.6日)

(「町村等監査委員に関する実態調査(平成20年度)」全国町村監査委員協議会)

地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会 運営要綱

地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会名簿
(敬称略 50音順)

1. 趣旨

市町村は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる能力を有することが求められている。

今後の事務処理のあり方を考えた場合、市町村の多様性を前提に、各市町村が自らの課題に適切に対処できるようにしていく必要があるが、地方公共団体のニーズを踏まえながら、その処理方式による広域連携が考えられるが、地方公共団体のニーズを踏まえながら、その仕組みが一層活用される方策を検討し、自治体組織の強化・効率化を図ることが重要である。

このため、事務の共同処理の現状と課題を分析し、今後のあるべき姿や更なる活用方策について有識者等を交え検討を行う研究会を開催する。

2. 名称

本研究会の名称は、「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」(以下「研究会」という。)とする。

3. 研究内容

研究会における研究内容は、次のとおりとする。

- (1) 事務局等の共同設置制度の創設による自治体組織の強化・効率化について
- (2) 既存の広域行政制度の課題と今後の方向性について
- (3) その他自治体経営マネジメントを向上させるための方策について

4. 構成

- (1) 研究会は、別紙の構成員をもって構成する。
- (2) 研究会に、座長1人及び座長代理1名を置く。
- (3) 座長は、会務を総理する。
- (4) 座長に事故あるとき又は座長が欠けたときは、座長代理がその職務を代理する。
- (5) 研究会に、幹事を置く。幹事は別紙のとおりとする。

5. 議事

- (1) 研究会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は必要があると認めるときは、必要な者に研究会への出席を求め、その意見を聴取することができる。
- (3) 座長は必要があると認めるときは、構成員等による実地調査を実施することができる。

6. 雑則

- (1) 総務省自治行政局行政体制整備室に事務局を置く。
- (2) 本要綱に定めるもののほか、研究会に関し必要な事項は、座長が定める。

(構成員)

座長	辻 琢也	(一橋大学大学院法学研究科教授)
副座長	磯部 哲	(獨協大学法学部准教授)
委員	入江 容子	(愛知大学法学部准教授)
	甲斐 朋香	(松山大学法学部准教授)
	勝賀瀬 淳	(高知県総務部分権広域行政課長)
	高田 修	(飯田市総務部財政課長)
	土山 希美枝	(龍谷大学法学部准教授)
	出口 裕明	(神奈川大学法学部教授)
	東方 俊一郎	(石川県代表監査委員)
	村上 孝浩	(志木市企画部政策推進課長)

(幹事)

総務省自治行政局行政課長
総務省自治行政局市町村課長
総務省自治行政局合併推進課長
総務省自治行政局公務員部公務員課長
総務省自治行政局行政体制整備室長

平成22年度地方財政対策のポイント

総務省自治財政局
平成21年12月25日

地方交付税の1.1兆円増額

○ 地方が自由に使える財源を増やすため、地方交付税総額を配分される出口ベースで1.1兆円増額

※ 地方交付税の1兆円以上の増額は平成11年度以来11年ぶり

公債費負担の軽減

○ 平成22年度から3年間で、1.1兆円規模の公的資金の補償金免除線
上償還を実施することにより、地方公共団体の公債費負担を2,400億
円程度軽減(推計値)

地方交付税及び一般財源総額を増額確保

○ **地方交付税** 16.9兆円(前年度比+1.1兆円)

- ・ 法定率分等 7.5兆円
- ・ 国の一般会計加算等(既定ルールによる補てん) 8.4兆円
- ・ 別枠加算 1.0兆円

※ 地方交付税の1兆円以上の増額は平成11年度以来11年ぶり

○ **実質的な地方交付税** 24.6兆円(前年度比+3.6兆円)

- ・ 臨時財政対策債 7.7兆円(" +2.6兆円)

※ 実質的な地方交付税24.6兆円は過去最高(今までは⑤23.9兆円が最高)

○ **一般財源** 59.4兆円(前年度比+0.3兆円)

※ 一般財源(水準超経費除き)の総額は対前年度比+1.0兆円

- ・ 地方税 32.5兆円(" Δ3.7兆円)
- ・ 実質的な地方交付税 24.6兆円(" +3.6兆円)
- ・ その他 2.3兆円(" +0.4兆円)

○ **地方一般歳出** 66.3兆円(前年度比+0.1兆円)

- ※ 地方一般歳出の増は3年連続
- ※ 地域活性化・雇用等臨時特例費(仮称)の創設(1.0兆円)
- ※ 人事院勧告に伴う給与関係経費の減(対前年度Δ0.4兆円)等の歳出の見直しを行っ
た上で、対前年度増額を実現

平成22年度地方財政対策の概要

総務省自治財政局
平成21年12月25日

平成22年度の地方財政の姿

- ① 地方財政計画の規模 82兆1,200億円程度(前年度比Δ4,300億円程度、Δ0.5%程度)
(参考)水準超経費を除いた場合 81兆4,700億円程度(" +2,000億円程度、+0.2%程度)
- ② 地方一般歳出 66兆3,200億円程度(" +1,100億円程度、+0.2%程度)
(参考)地方一般歳出(給与関係経費除き)の総額 44兆6,300億円程度(" +5,400億円程度、+1.2%程度)
- ③ 一般財源総額 59兆4,103億円(" +3,317億円、+0.6%)
(参考)一般財源(水準超経費除き)の総額 58兆7,600億円程度(" +9,600億円程度、+1.7%程度)
- ④ 実質的な地方交付税の総額 24兆6,004億円
(①②)20兆9,688億円、+3兆6,316億円、+17.3%
- ⑤ 地方交付税の総額 16兆8,935億円
(②①)15兆8,202億円、+1兆 733億円、+6.8%
- ⑥ 財源不足額 18兆2,200億円程度(③)10兆4,664億円)
(参考)折半対象財源不足額 10兆7,800億円程度(③)5兆5,106億円)
※ 財源不足額18兆2,200億円程度は過去最高(今までは⑧)17兆3,767億円が最高)

地方交付税の1兆円増額

- ・ 既定の加算とは「別枠」の加算等により地方交付税を1.1兆円増額
地域活性化・雇用等臨時特例費(仮称) 9,850億円
※ 地域雇用創出推進費(②)5,000億円)は廃止

○ 「地域活性化・雇用等臨時特例費」(仮称)として、当面の地方単独事業等の実施に必要な歳出を計上し、地域の二一次に適切に応えられよう活用

○ 既往の「地域雇用創出推進費」を廃止した上で、「地域活性化・雇用等臨時特例費」(仮称)を創設

Ⅲ 財源不足の補てん

平成22年度における財源不足 18兆2,200億円程度 (②)10兆4,664億円
うち折半対象財源不足 10兆7,800億円程度 (②) 5兆5,106億円

○ 平成22年度においては、地方が自由に使える財源を増やすため地方交付税を1.1兆円増額した上で、国と地方が折半して財源不足を補てんするルールを引き続き適用して、以下のとおり財源不足を補てん

【折半対象前財源不足】

- ① 財源対策債の発行 7兆4,408億円
- ② 地方交付税の増額による補てん 1兆 700億円
- ③ ④ 国稅決算精算分の先送り 669億円
- ※ ④国稅決算精算分については、必要な地方交付税総額を確保する観点から全額を後年度に繰り延べ 6,596億円
- ※ 一般会計における加算措置(既往法定分) 7,561億円
- ※ 交付税特別会計の償還先送り 7,812億円
- ※ 必要な地方交付税総額を確保する観点から、22年度に予定していた特別会計借入金(償還を後年度に繰り延べ) 3,700億円
- ※ 特別会計剰余金の活用 5,000億円
- ※ H20.12.18(債務・財務両大臣官舎第3項)に基づく加算 2兆3,189億円
- ③ 臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等) 9,850億円
- ④ 別枠の加算

【折半対象財源不足】

- ① 地方交付税の増額による補てん(臨時財政対策加算) 10兆7,760億円
- ② 臨時財政対策債の発行(臨時財政対策加算相当額) 5兆3,880億円

Ⅳ 地方交付税の増額確保

実質的な地方交付税の総額 24兆6,004億円 (前年度比 +3兆6,316億円、+17.3%)
地方交付税 16兆8,935億円 (" +1兆 733億円、+6.8%)
臨時財政対策債 7兆7,069億円 (" +2兆5,583億円、+49.7%)

① 地方交付税の法定率分等

- ※ 国稅5税分の法定率分 7兆4,536億円
- ※ 国稅決算精算分(⑨、⑩、⑪) 9兆5,530億円
- ※ 交付税特別会計借入金支払利子 △7,470億円
- ※ 交付税特別会計借入金償還額 △5,712億円
- ※ 交付税特別会計借入金償還額 △7,812億円

② 一般会計における加算措置等

- ※ ⑩国稅決算精算分及び交付税特別会計償還の先送り 8兆4,549億円
- ※ 折半対象前財源不足における補てん(既往法定分等) 1兆4,408億円
- ※ 臨時財政対策加算 1兆6,261億円
- ※ 臨時財政対策加算 5兆3,880億円

③ 別枠による加算

9,850億円

【参考】実質的な地方交付税総額の推移(兆円)

	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳	㉑	㉒
実質的な地方交付税	22.8	23.9	21.1	20.1	18.8	17.8	18.2	21.0	24.6
うち地方交付税	19.5	18.1	16.9	16.9	15.9	15.2	15.4	15.8	16.9
うち臨時財政対策債	3.2	5.9	4.2	3.2	2.9	2.6	2.8	5.1	7.7

Ⅴ 地方財源の確保

一般財源総額 59兆4,103億円 (前年度比 +3,317億円、+0.6%)
一般財源(水準超経費除き)の総額 58兆7,600億円程度(" +9,600億円程度、+1.7%程度)

- ・ 地方税 32兆5,096億円 (前年度比 △3兆6,764億円)
- うち水準超経費相当額 6,500億円程度 (前年度比 △6,300億円程度)
- ・ 地方譲与税 1兆9,171億円 (前年度比 +4,553億円)
- ・ 地方交付税 16兆8,935億円 (前年度比 +1兆733億円)
- ・ 地方特別交付金 3,832億円 (前年度比 △788億円)
- ・ 臨時財政対策債 7兆7,069億円 (前年度比 +2兆5,583億円)

地方債総額 5兆7,870億円 (前年度比 △8,973億円、△13.4%)

(参考) 臨時財政対策債含み 13兆4,939億円 (前年度比 +1兆6,610億円、+14.0%)

【通常債】

4兆7,170億円 (前年度比 △6,773億円)

【財源対策債】

1兆 700億円 (前年度比 △2,200億円)

(参考) 【臨時財政対策債】 7兆7,069億円 (前年度比 +2兆5,583億円)

Ⅵ 臨時財政対策債の急増への対応

臨時財政対策債の急増に対処するため、前年度と同割合の公的資金を確保するとともに、財政力の弱い地方公共団体への配慮の観点から、各地方公共団体における臨時財政対策債発行可能額の算出方法を見直し

○ 一般市町村については原則として全額公的資金を配分するなど、地方公共団体の資金調達に配慮する方針

(参考) 【臨時財政対策債】

- うち公的資金 7兆7,100億円程度 (前年度比 +2兆5,600億円程度)
- ・ 財政融資資金 3兆 600億円程度 (前年度比 +1兆 200億円程度)
- ・ 地方公共団体金融機構資金 2兆2,400億円程度 (前年度比 +6,900億円程度)
- ・ 地方公共団体金融機構資金 8,300億円程度 (前年度比 +3,300億円程度)

○ 財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点から、発行可能額の算出方法を見直し、全団体に配分する現行方式(各団体の人口を基礎として算出)に加えて、不交付団体には配分しない新方式を導入

Ⅷ 公債費負担対策

財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革・経営改革を行う地方公共団体を対象に、平成22年度から3年間で1.1兆円規模の公的資金（旧資金運用部資金、旧簡易生命保険資金、旧公営企業金融庫資金）の補償金免除繰上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を2,400億円程度軽減（推計値）

1. 旧資金運用部資金及び旧簡易生命保険資金の繰上償還（H22～H24）

対象地方債：普通会計債及び公営企業債（上水道、簡易水道、工業用水道、下水道、地下鉄、病院）の年利5%以上の地方債

対象団体：年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に設定

※財政力指数1.0以上の団体は対象外（ただし、臨時財政対策債償還替前の基準財政需要額を用いて算出した場合の数値が1.0未満の団体は対象）

○ 旧資金運用部資金対象地方債残高 6,200億円以内

○ 旧簡易生命保険資金対象地方債残高 2,000億円以内

2. 旧公営企業金融庫資金の繰上償還（H22～H24）

対象地方債：普通会計債（公営住宅、旧臨時地方道、旧臨時河川等、旧臨時高校）及び公営企業債（上水道、簡易水道、工業用水道、下水道、地下鉄）の年利5%以上の地方債

対象団体：年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に設定

○ 旧公営企業金融庫資金対象地方債残高 3,200億円以内

Ⅷ 子ども手当の創設等

- ・平成23年度以降の子ども手当の費用負担等のあり方については、地域主権を進める観点等から「地域主権戦略会議」等で議論
- ・平成22年度分は、暫定的に子ども手当と児童手当を併給

○ 子ども手当の費用負担のあり方については、平成22年度において、地域主権を進める観点等から、地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方と合わせて「地域主権戦略会議」等で議論

○ 平成22年度分の子ども手当に関する暫定措置として、

- ・ 子ども手当と児童手当を併給し、合わせて1人につき月額13,000円を支給
- ・ 子ども手当は全額国庫負担、児童手当については国、地方、事業主が負担
- ・ 併給に伴う市町村の事務負担が生じないよう制度設計

※ 所得税・住民税の扶養控除の廃止等国民の負担増に伴う地方財政の増収分等については、平成22年度の検討を通じて、サービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方の見直しにより国と地方の負担調整等を行い、最終的には子ども手当の財源に活用されるよう制度設計

Ⅷ 高校の実質無償化

公立の高等学校については授業料を不徴収とし、私立学校の生徒については授業料の一定額を国費により助成（3,933億円）

○ 公立高校については、設置者である地方公共団体が徴収していた授業料を国が肩代わりすることとし、地方公共団体に対して、授業料相当額を国費により負担

○ 私立学校の生徒については、高等学校等就学支援金として授業料について一定額を国費により都道府県が助成

Ⅷ 維持管理に係る負担金制度の廃止等

直轄事業負担金制度の廃止への第一歩として、平成22年度から維持管理に係る負担金制度を廃止

○ 経過措置として、平成22年度に限り、維持管理のうち特定の事業に要する費用について、その対象を明確にした上で、地方から負担金（①1,735億円、②579億円）を徴収（平成23年度には維持管理費負担金は全廃）

※ 次期通常国会に、平成22年度から維持管理に係る負担金制度を廃止する法案を提出予定

○ 直轄事業負担金の業務取扱費を全廃し、併せて公共事業に係る補助金の事務費も全廃

Ⅷ 自動車関係諸税の取扱

自動車重量税の税率の引下げに伴い地方に減収が生じないよう措置するとともに、自動車取得税に係る減収補てん特例交付金を継続

○ 自動車重量税の税率の引下げに伴い地方に減収が生じないよう、自動車重量税と地方への譲与割合を3分の1から1000分の407に引上げ

○ 平成21年度に創設された、自動車取得税に係る減収を補てんするための特例交付金（総額500億円）は平成22年度も継続

Ⅷ 平成21年度補正対策

国税の減額補正に伴う地方交付税総額の減少（△2兆9,515億円）については、国の一般会計からの加算により全額を補てん

○ 国税5税の減額補正に伴う地方交付税の減少 △2兆9,515億円

○ 国の一般会計からの加算

+2兆9,515億円

【国負担分】臨時財政対策加算

+1兆4,758億円

【地方負担分】臨時財政対策債償還加算

+1兆4,758億円

※ 臨時財政対策債償還加算に相当する額については②から④までの交付税総額から減額

平成22年度地方財政収支見通しの概要

主な地方財政指標

一般財源総額

59.4兆円(平②)=59.1兆円、+0.6%

(注)この場合の一般財源とは、地方税、地方交付税、臨時財政対策債、地方譲与税、地方特例交付金等の計である

一般財源比率

63.0%程度(平②)=65.3%

(注)この場合の一般財源とは、地方税、地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金等の計である

地方債依存度

16.4%程度(平②)=14.3%

[臨時財政対策債を含む]

地方の借入金残高(平②)末見込み

200兆円程度(平①)末見込み=198兆円

交付税特別会計借入金残高(平②)末見込み

33.6兆円程度(平②)末見込み=33.6兆円

平成21年12月25日現在

項目	平成22年度 (見込)	平成21年度	増減率 (見込)	備考
地方税	325,096億円	361,860億円	▲10.2%	
地方譲与税	19,171億円	14,618億円	31.1%	
地方特例交付金等	3,832億円	4,620億円	▲17.1%	1 交付税特別会計借入金 ・平成22年度末見込み 約33.6兆円
地方交付税	168,935億円	158,202億円	6.8%	2 地方の借入金残高 ・平成22年度末見込み 約200兆円
地方債	134,939億円	118,329億円	14.0%	
うち臨時財政対策債	77,069億円	51,486億円	49.7%	
歳入合計	約821,200億円	約825,557億円	約▲0.5%	
「一般財源」 (水準超経費を除く)	約594,103億円	約590,786億円	約0.6%	
給与関係経費	約216,900億円	221,271億円	約▲2.0%	
退職手当以外	約194,100億円	197,652億円	約▲1.8%	
退職手当	約22,800億円	23,619億円	約▲3.5%	
一般行政経費				
うち単独分	約138,300億円	138,285億円	約0.0%	
地方再生対策費	4,000億円	4,000億円	0.0%	
地域雇用創出推進費	0億円	5,000億円	▲100.0%	
地域活性化・雇甲等臨時特別費(仮称)	9,850億円	-	皆増	
公債費	約134,000億円	132,955億円	約0.8%	
投資的経費				
うち単独分	約68,700億円	80,808億円	約▲15.0%	
公営企業繰出金	約27,000億円	26,628億円	約1.3%	
うち企業債償還費 普通会計繰出金	約17,500億円	17,616億円	約▲0.9%	
水準超経費	約6,500億円	12,800億円	約▲49.2%	
歳出合計	約821,200億円	約825,557億円	約▲0.5%	
(水準超経費を除く)	約814,700億円	約812,757億円	約0.2%	
地方一般歳出	約663,200億円	約662,186億円	約0.2%	

(注)本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

(参考) 地方財政計画の伸び率等の推移 (単位: %)

年度	地方財政計画		(対前年度伸び率)		地方交付税
	地方財政計画	地方一般歳出	地方	地方	
昭和51年度	17.2	16.2	△ 0.0	△ 0.0	17.1
52	14.2	13.7	18.1	18.1	10.0
53	19.1	18.7	10.4	10.4	23.4
54	13.0	12.6	11.6	11.6	9.2
55	7.3	6.0	16.5	16.5	5.0
56	7.0	5.5	13.4	13.4	7.9
57	5.6	4.5	11.7	11.7	7.0
58	0.9	0.2	△ 0.1	△ 0.1	△ 4.9
59	1.7	0.3	6.8	6.8	△ 3.9
60	4.6	3.5	10.6	10.6	10.9
61	4.6	4.3	6.9	6.9	4.0
62	2.9	2.9	0.6	0.6	0.6
63	6.3	5.7	9.4	9.4	7.5
平成元年度	8.6	7.1	8.1	8.1	17.3
2	7.0	6.7	7.5	7.5	10.3
3	5.6	7.4	6.1	6.1	7.9
4	4.9	5.9	4.1	4.1	5.7
5	2.8	4.4	1.6	1.6	△ 1.6
6	3.6	4.6	△ 5.7	△ 5.7	0.4
7	4.3	3.6	3.6	3.6	4.2
8	3.4	2.3	0.1	0.1	4.3
9	2.1	0.9	9.6	9.6	1.7
10	0.0	△ 1.6	3.9	3.9	2.3
11	1.6	1.8	△ 8.3	△ 8.3	19.1
12	0.5	△ 0.9	△ 0.7	△ 0.7	2.6
13	0.4	△ 0.6	1.5	1.5	△ 5.0
14	△ 1.9	△ 3.3	△ 3.7	△ 3.7	△ 4.0
15	△ 1.5	△ 2.0	△ 6.1	△ 6.1	△ 7.5
16	△ 1.8	△ 2.3	0.5	0.5	△ 6.5
17	△ 1.1	△ 1.2	3.1	3.1	0.1
	[△ 1.5]	[△ 1.7]			
18	△ 0.7	△ 1.2			△ 5.9
	[△ 1.3]	[△ 2.0]			
19	△ 0.0	△ 1.1	15.7	15.7	△ 4.4
			(6.5)	(6.5)	
20	0.3	0.0	0.2	0.2	1.3
	<△ 0.2>	<△ 0.6>			
21	△ 1.0	0.7	△ 10.6	△ 10.6	2.7
	《△ 1.6》	《△ 0.1》			
22	△ 0.5	0.2	△ 10.2	△ 10.2	6.8

(注1) [] 内は、国保調整交付金、児童手当拡充分等を除いた場合である。

(注2) () 内は、税源移譲分を除いた伸び率(平成18年度の地方税に所得譲与税を含めて伸び率を算出)である。

(注3) < > 内は、地方再生対策費を除いた場合である。

(注4) 《 》 内は、地域雇用創出推進費を除いた場合である。

地方債等関係資料

年度	地計	地方債額(億円)	対前年度増減(億円)	地方依存度(%)	地方の借入金高残(兆円)
昭和51年度		29,169	16,421	11.5	18
52		30,174	1,005	10.5	23
53		40,106	9,932	11.7	29
54		49,007	8,901	12.6	34
55		44,731	△ 4,266	10.6	39
56		42,700	△ 1,576	9.6	43
57		38,100	△ 4,600	8.1	47
58		50,011	11,911	10.5	52
59		47,602	△ 2,409	9.9	55
60		39,500	△ 8,102	7.8	57
61		44,290	4,790	8.4	61
62		53,900	9,610	9.9	64
63		60,481	6,581	10.4	66
平成元年度		55,592	△ 4,889	8.8	66
2		56,241	649	8.4	67
3		56,107	△ 134	7.9	70
4		51,400	△ 4,707	6.9	79
5		62,254	10,854	8.1	91
6		103,915	41,661	13.1	106
7		113,054	9,139	13.7	125
8		129,620	16,566	15.2	139
9		121,285	△ 8,335	13.9	150
10		110,300	△ 10,985	12.7	163
11		112,804	2,504	12.7	174
12		111,271	△ 1,533	12.5	181
13		119,107	7,836	13.3	188
14		126,493	7,386	14.4	193
15		150,718	24,225	17.5	198
16		141,448	△ 9,270	16.7	201
17		122,619	△ 18,829	14.6	201
18		108,174	△ 14,445	13.0	200
19		96,529	△ 11,645	11.6	199
20		96,055	△ 474	11.5	197
21		118,329	22,274	14.3	198程度 (見込み)
22		134,939	16,610	16.4	200程度 (見込み)

公債費負担対策について

財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革・経営改革を行う地方公共団体を対象に、平成22年度から3年間で1.1兆円規模の公的資金（旧資金運用部資金、旧簡易生命保険資金、旧公営企業金融庫資金）の補償金免除線上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を2,400億円程度軽減（推計値）。

1. 旧資金運用部資金及び旧簡易生命保険資金の線上償還（H22～H24）

対象地方債：普通会計債及び公営企業債（上水道、簡易水道、工業用水道、下水道、地下鉄、病院）の年利5%以上の地方債
 対象団体：年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に設定
 ※財政力指数1.0以上の団体は対象外（ただし、臨時財政対策債振替前の基準財政需要額を用いて算出した場合の数値が1.0未満の団体は対象）

- 旧資金運用部資金対象地方債残高 6,200億円以内
- 旧簡易生命保険資金対象地方債残高 2,000億円以内

2. 旧公営企業金融庫資金の線上償還（H22～H24）

対象地方債：普通会計債（公営住宅、旧臨時地方道、旧臨時河川等、旧臨時高校）及び公営企業債（上水道、簡易水道、工業用水道、下水道、地下鉄）の年利5%以上の地方債
 対象団体：年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に設定

- 旧公営企業金融庫資金対象地方債残高 3,200億円以内

3. その他

1及び2の線上償還については、その財源として、必要に応じ借換債を発行できる。

子ども手当の創設等

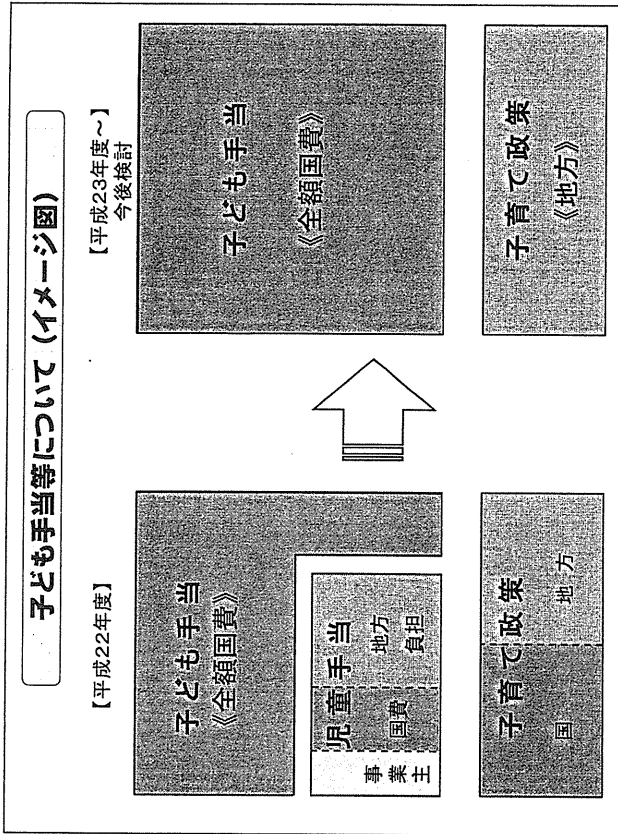
費用負担のあり方等の検討

- 子ども手当の費用負担のあり方については、平成22年度において、地域主権を進める観点等から、地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方と合わせて「地域主権戦略会議」等で議論。

平成22年度分の子ども手当に関する暫定措置

- 子ども手当と児童手当を併給し、合わせて1人につき月額13,000円を支給
- 子ども手当は全額国庫負担、児童手当については国、地方、事業主が負担
- 併給に伴う市町村の事務負担が生じないよう制度設計

子ども手当等について（イメージ図）



※ 所得税・住民税の扶養控除の廃止等国民の負担増に伴う地方財政の増収分等については、平成22年度の検討を通じて、サービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方を見直しにより国と地方の負担調整等を行い、最終的には子ども手当の財源に活用されるよう制度設計。

高校の実質無償化について

制度概要

- 公立の高等学校については授業料を不徴収とし、設置者である地方公共団体が徴収していた授業料を国が肩代わりすることとし、地方公共団体に対して、授業料相当額を国費により負担。
- 私立学校の生徒については、高等学校等就学支援金(年 118,800 円を基本)として授業料について一定額を国費により都道府県が助成(学校設置者が代理受領)することにより、教育費負担を軽減。
- 私立学校に通う低所得世帯の生徒については、所得に応じて、助成金額を1.5倍～2倍した額を上限として助成。
 - ・年収250万円未満程度 237,600 円(2倍)
 - ・年収250万円～350万円未満程度 178,200 円(1.5倍)

