

第6回財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
議 事 録

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）

第6回財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
議事次第

日 時：平成24年5月28日（月） 12:57～15:03

場 所：共用第2特別会議室（404）

1. 開 会

2. 議 事

（1）委員等によるプレゼンテーション（事務局・松元内閣府事務次官、宇佐美誠氏、上川龍之進委員、藤谷武史氏）

（2）自由討議

（3）経済社会構造に関する有識者会議への経過報告について

3. 閉 会

○井堀主査 それでは、委員の皆さんはおそろいの方ですので、始めさせていただきますと思います。

本日は、お忙しいところお集まりいただきましてありがとうございます。ただいまから「財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」」の第6回会議を開催いたします。

本日は、蓼沼委員と長谷部委員が所用により欠席されております。

なお、吉野委員は所用により少し遅れて出席される予定です。

また、國枝委員は所用により途中で退席される予定です。

本日、プレゼンテーションいただく外部有識者の先生として、東京工業大学社会理工学研究科教授の宇佐美誠先生、それから東京大学社会科学研究所准教授の藤谷武史先生に来ていただいております。

本日は、事務局、宇佐美先生、上川先生、藤谷先生の順にプレゼンテーションを行っていただきます。それぞれのプレゼンテーションの後に質疑応答の時間を取り、すべてのプレゼンテーションが終わった後に、若干ではありますが自由討議の時間を設けたいと思います。

なお、当ワーキング・グループのこれまでの議論につきましては、6月5日の経済社会構造に関する有識者会議において簡潔に経過報告を行うこととされております。

それでは、早速事務局よりプレゼンテーションをいただきたいと思います。よろしくお願ひします。

○大西参事官 事務局でございます。事務局より、まず資料1に基づきまして御説明申し上げたいと思います。

資料1、「財政運営上の留意点」というペーパーをお開きください。ここで、財政運営に関する幾つかの留意事項を申し上げたいと思います。

1枚おめくりいただきまして「目次」のところですが、まず財政運営の大きな流れを御紹介しまして、その後、成長率と金利について若干の付言を行います。そして、成長率の今後について言及の上、世代会計について触れたいと存じます。

1枚おめくりください。「公債残高及び名目GDPの推移」という表がございます。こちらは、2011年と、その20年前である1991年の大きく対比、20年間の動きを示しております。一言で申し上げますと、20年前と比較し、名目GDPはほぼ同じにかかわらず、公債残高はその間、約500兆円増加してございます。

1枚おめくりください。ここでのグラフは、「G7各国の実質金利」を評価したものでございます。こちらの表を見ますと、先進国の金利というものは20年間で見ますと収束傾向にあるようにも見える状況であります。

更におめくりください。3ページ目の表は「実質成長率と実質金利」というところで、このグラフの中の一番上でございます青い折れ線ですが、これはBRICS諸国とタイ、ベトナムの実質成長率をドル建てGDPでウェイトづけしたものであります。真ん中の緑の

線が、全世界の実質成長率でございます。下の黒字の折れ線グラフが G7 の実質成長率、赤字のところは G7 の実質金利をウェイトづけして平均したものであります。

こちらを見ますと、緑の全世界の経済成長率は、青の新興国の高い経済成長率と、黒の成熟国の低い経済成長率との中間にあります。2005 年前後を除けば、実質金利は世界の経済成長率に近いと見えることが指摘できると思います。

更に 1 枚おめくりください。こちらのグラフは、我が国の実質成長率と実質金利を過去 20 年比較したものです。我が国の実質金利はほかの先進国並みである一方、我が国の経済成長率は先進国の中でも低いという状況であります。

更に 1 枚おめくりください。その経済成長率につきまして、今後どう考えるか。「近年、労働力要因が、我が国経済成長に下押し圧力」とここにございます。

下のグラフは成長会計、すなわち実質 GDP 成長率の実績値を労働、資本ストック、技術進歩の 3 つで分解して、それぞれの貢献を明らかにしたものでございますが、1 つは経産省の研究所が一橋大学とともにやっている「JIP データによる成長会計」、もう一つが国民経済計算による成長会計、データが違いますが同じ傾向を示してございます。

そこでは、90 年代半ば以降、この青地のところの労働力要因がマイナスあるいはプラスであっても、非常に小さな寄与しかしていないということが言えるかと存じます。

次のページをおめくりください。今後考えていく上で御案内のとおり、「我が国では、生産年齢人口は 1990 年代半ばから減少」しております。ここで出しているのは、社人研の人口中位推計であります。

その上で、更に 1 枚おめくりください。「世代会計の特徴」として、以前御紹介いたしましたとおり、「世代会計の考え方」は政府の予算制約式を前提に、現在から無限遠の未来永劫の将来にわたる政府の収入と支出を個人の受益と負担に分解して、割引現在価値化して世代間で比較したものでございますが、その重要な前提として 2 点、指摘できると存じます。

1 つは、累積債務は将来世代が必ず返済するというものでございまして、このため返済に至る途中経路では政府は無限に資金調達できることとなります。

もう一つの前提が、金利の方が経済成長率よりも大きいということでございます。

これに関しまして、更に 1 枚おめくりいただきまして 8 ページのところでは、こちらの資料は、世代会計専門チームの第 3 回会合におきまして國枝座長から御提出いただいた資料であります。そこでは、「リスクと利子率・成長率の設定について」ということでプレゼンテーションいただきました。そして、「リスクと割引率の一般理論」、こちらをファイナンス理論で考えていくと、確実なキャッシュフローと不可欠なキャッシュフローを同様に割り引くことは正しくないということでございます。

そこで、(1) のところにありますように確実性等価ないし (2) のところにありますようなリスク・プレミアムを加えた高い割引率、こういったものが正しい評価方法ではないかという御指摘をいただいております。

更に、世代会計作成の際の割引率の在り方として、理論的にはリスクに応じた割引率を用いて現在価値化することが望ましい。その際には①のところですが、リスク・プレミアムを加えた割引率ないし②のところですが、成長率につき「慎重な(prudent)」な予測を用いるということが考えられるのではないかと御指摘をいただいております。

事務局からは、以上でございます。

○松元事務次官 以上を受けまして、私の方から、今、御説明しましたような成長率、金利あるいは財政の状況の中で今後、世代会計を使ってこの状況をどう考えるかということ进行分析していく作業に入っていくことになるかと思いますが、現在政府といたしましては社会保障・税一体改革ということに取り組んでおります。この社会保障・税一体改革を世代会計で分析した場合、どういったことに留意しておく必要があるのかということについて申し述べさせていただきたいと存じます。

本年3月30日に税制抜本改革法案が閣議決定されておりますが、そのときに野田総理が記者会見でおっしゃっておられます。総理がおっしゃっておられたのは、社会保障の負担について、「その根幹は保険料であったり、所得税であったり、それでは足りなくて、将来の世代のポケットに手を突っ込んで赤字国債を発行しながら今の社会保障を支えているという、そのいびつな構造が続いてまいりました」と述べておられます。これを是正していくのがこの一体改革というわけですが、これの意味しているところ、それを行った場合、世代会計がどういった形でそれを表してくるかということでございます。

その議論の前提といたしまして、ただいま成長率、金利について事務局の方から御説明いたしました、世代会計は一般的には金利が成長率を上回るという条件の下に分析を行っていき、かつ保守的といいますか、慎重な前提を置いてということが世代会計の分析の際には前提になりますが、ここでは議論を単純化するために、成長率は金利に等しいと置かせていただいております。

議論を単純化するためと申し上げましたが、金利と成長率が等しいという前提の下では「今日の借金は明日の増税」という極めて単純な関係になります。つまり、成長率と金利が等しければ、借金はいつまでたっても実質的に増えも減りもしないからであります。

こういう議論をしますと、返済の財源、歳出削減もあるじゃないかという議論がありますが、先ほどの資料の1ページに累積債務の増え具合がございましたけれども、名目の経済規模は1ページのところでは黒の折れ線で示しておりますが、470兆円程度でずっと横ばいです。1991年の名目GDPが474兆円、2011年が470兆円ということで、デフレということもありますが、過去20年、名目の経済規模がほとんど変わらなかった中で、実は歳出は減少するどころか20兆円以上も増加しているということからすれば、返済の財源は現実問題としては増税ということかと思えます。

そこで、「今日の借金は明日の増税」という状況の下で過去20年間に何が起こったのか。1ページのところをごらんいただければ一目瞭然ということかと存じますが、公債残高が1991年に172兆円だったものが2011年に676兆円と、504兆円、約500兆円増加している

ということであります。

20年間で500兆円ですから、平均しますと毎年25兆円ずつ借金が増えてきた。つまり、25兆円ずつ「明日の増税」を行ってきた。これを過去20年間行ってきた。それが総理がおっしゃっておられるところの、将来世代のポケットに手を突っ込んで社会保障等を支えるといういびつな構造がもたらしたものとということと申し上げられるかと思えます。

ここで、このいびつな構造について野田総理は「続いてきた」とおっしゃっておられますが、続いてきたということはどういう意味かということに次に考えてみたいということでございます。具体的には現在5%の消費税を増税するときに、社会保障の充実を充てるのが1%分で、社会保障制度の安定化に充てるのが4%分だという御説明をしておりますが、これがこの観点からどう解釈されるかということとあります。

実は、この観点からしますと、1%分と4%分の間には基本的な違いはないということが申し上げられるかと思えます。つまり、1%分がこれからの社会保障の充実を充てられる分なのに対して、4%分はこれまでの社会保障の充実を充てられてきた分、つまりこれまでも社会保障の充実を将来世代のポケットに手を突っ込んで充実してきた分ということで、両者の間には開始時期の違いしかないということかと思われまます。

こう言いますと若干混乱しがちですが、そういったことは例えば20年前にこの社会保障・税一体改革が行われていたらどうだったかと考えてみれば、比較的単純な話として御理解いただけるのではなかろうかと思えます。

ちなみに、同様の観点からプライマリー・バランスの赤字を解釈してみますと、それは現役世代が将来世代のポケットに手を突っ込んでいるという、総理がおっしゃっておられる「いびつな構造が続いている」分だということになるかと思えます。プライマリー・バランスの赤字を2015年までに半減していくということは、その将来世代のポケットへの手の突っ込み方を半分にする。その分、現に受益を受けている現役世代のポケットから出していくようにするということと申し上げられようかと思えます。

そこで、そういったことを前提に世代会計との関係でございますが、社会保障・税一体改革でそのような「いびつな構造」を是正することがもたらす世代間の負担の変化について、世代会計が何を示すことになるかということとあります。

具体的な試算はこれから精査した上でお示しすることになりますが、あらましで申し上げますと、一体改革によりまして将来世代の負担が軽くなる一方で、現在世代の負担は現役層だけではなく、例えばゼロ歳の赤ん坊にとっても重くなるということになります。

なぜそうなるかと言えば、過去の大きな借金を負っている人がその借金を早目に弁済しようとするれば当面の返済額が大きくなる。ある意味で言うと、ごく当たり前のことが示されるのが世代会計ということかと思われまます。

では、当面の世代の負担が重くなるということであれば、そうしなければいいのかという議論があろうかと思えますが、そんなことが世の中で通るわけがない。つまり、そんなことをしていると、それが通らない。要するに、財政が持続可能でないといった途端に、

ごく短期間に過去の大きな借金の弁済を迫られる。そうしますと、極めて大きな負担がそのときの国民生活や経済にかかってくる。それが今日、ギリシャ等の国で起こっているということだと言えようかと思えます。

世代会計の計算上、借金を返さない方が現役世代にとって負担が軽くなるように見える。これは、先ほど世代会計について事務方から御説明いたしましたが、世代会計がどんなに累積債務があっても財政は持続可能との暗黙の前提を置いている。すなわち、世代会計は政府が無限に資金調達できることを前提に、未来永劫にかけて財政均衡が図られる場合の将来世代と現役世代の負担の比較をするものだというわけであります。

そういったことを前提に考えますと、世代会計は将来世代と現代世代の公平を図る観点から大変重要な分析手法ということですが、このような性質を持っているということも理解した上で、今後その活用を行っていく必要があるかと考えております。

以上でございます。

○井堀主査 ありがとうございます。

それでは、ここで今の松元次官及び事務局のプレゼンテーションにつきまして御質問、御意見等がございましたら御自由にお願ひします。どなたからでもどうぞ。

では、國枝委員お願いします。

○國枝委員 私のつくりました資料が事務局の方の御説明にありましたので、その点も含めてちょっとお話をさせていただきます。

御紹介いただいた資料は、世代会計専門チームの方に提出させていただいたんですけども、ちょっとテクニカルなので詳細の説明は省きますが、意味としては普通、金利と成長率を比べますときに国債の金利と成長率を比べるわけですが、国債の金利というのは安全金利でございます。現在まさに起こっておりますが、例えばヨーロッパ経済でリスクがありそうだということになると、リスク回避ということで日本国債の金利が下がることもあります、本来はリスクフリーの金利です。一方、成長率の方は元々大きく変動する可能性があるわけでございます。

そういう状況で国債金利と成長率の2つをそのまま比べてしまうのは正しくないということになりますので、その調整ということで幾つかやり方が考えられるのですけれども、1つは安全利子の方にリスク・プレミアムを加えてみる。あるいは、これはなかなか一般の方にわかりづらいということだとすると、成長率の方について慎重なプルーデントな予測を用いるということが正当なやり方ではないかと思えます。

また、今、大学院でマクロ経済学の標準的な教科書でありますデビッド・ローマーという教授の本がございますけれども、その中でも財政政策について語るときに、理論的にはいろいろあり得るわけですが、現実的には金利の方が成長率よりも高いという前提で財政政策を考えるべきというような話が出ております。

私の提出した資料が事務局説明にございましたので付け加えましたが、以上でございます。

○井堀主査 どうもありがとうございました。ほかにいかがでしょうか。

それでは、清家委員どうぞ。

○清家委員 内容的には全くおっしゃるとおりで異論はないのですが、1つだけお願いというか、資料の6ページにあるのはよく出てくる図で、生産年齢人口と高齢人口ということです。

この表を使われるとミスリーディングになりやすいのは、1つは15歳～64歳を生産年齢人口と言っているわけですが、まず若い方の15歳から恐らく18歳くらいはほとんどは労働力ではないわけですね。それから、今は65歳以上でも就労している人がたくさんいると同時に、私も申し上げていますし、この委員会でも吉野委員などがいつもおっしゃるように、政策として高齢者の就労を促進することで、まさに今、税と社会保障のバランスをとろうとして、年金の支給開始年齢の引上げ等も考えようというふうになっているときに、繰り返しこの図を使うと刷り込み効果として15歳～64歳のみが労働力、生産に参加する人々なんだというマインドセットが抜けない。

これは勿論、65歳を高齢者の定義とするということと一体となっていますから、すぐに使わないようにするのは難しいのかもしれませんが、余りこの図を使わない方がよろしいのではないかと思いますし、また使われるときにも今、申しましたような注意書きを付けて使われた方がよろしいかと思いました。以上です。

○井堀主査 ただ、年齢を若干変えても少子化、高齢化は進んでいますので、定性的には同じような感じかと思えます。

それから、成長率と金利に関しては先ほど國枝委員がリスクの話をされましたけれども、リスクのない事務局の資料の4ページのものでも実質金利の方が成長率よりも高いので、これにリスクを入れると更に大きくなるという理解ですね。

数年前に経済財政諮問会議で成長率と金利に関してはかなり大論争があったようですが、特に世代会計では金利が成長率よりも高い。かなり高くなる状況も想定して推計をした方がいいということが標準的な見解かと思えます。ほかによろしいでしょうか。

では、どうぞ。

○松元事務次官 國枝先生の御指摘は、全くそのとおりだと私どもは思っています。

ただ、今、井堀主査からもありましたが、金利と成長率の関係は結構議論があるところでありまして、こんにちにおいても成長を高めれば大丈夫だという方もいらっしゃるということで、この点については、「成長戦略や歳出削減の重要性についての補足」というものを時間があれば御説明させていただきたいと用意はしているところであります。要は、最近のグローバル化した世界経済の中では、特に経済の南北格差が是正されていくというような状況の中で、先進国の日本が金利を上回る成長というのはちょっと難しいのかなということが実態として私どもが考えておるところでございまして、実際の世代会計を計算しますときにはそれなりに合理的な、金利の方が成長率を上回るという前提を置かせていただくことになろうかと思えます。

ここは、議論を単純化のためにこんな仮定を置かせていただいております。よろしくお願いたします。

○井堀主査 よろしいでしょうか。

それでは、次にプレゼンテーションをゲストの方も含めて行いたいと思います。

まず最初に、宇佐美先生よりプレゼンテーションをいただきたいと思います。宇佐美先生、20分程度でよろしくお願いたします。

○宇佐美教授 御紹介いただきました、東京工業大学の宇佐美と申します。よろしくお願いたします。

私の専門は法哲学という、法学部の御出身の方でも大抵は大学のときに授業を聞いたことがないという大変マイナーな分野で、法哲学者は抽象的な話ばかりやっているというふうにいるいろいろな場でおしかりをいただくんですけれども、今日もいわばその役割期待にお応えするということになるのかどうかわかりませんが、前半では抽象的なお話をさせていただいて、後半でもう少し具体的なレベルの話もさせていただきたいと思っております。

こちらのワーキング・グループの事務局の方からちょうどしました御依頼は、世代会計、その公開について法哲学的な分析をとというようなお話でございました。私自身は、それは大変重要な論点だと思っておりますが、それと同時に、しかしその次にくるべきもの、特に増税が非常に重要なアジェンダとしてあろうかと思っておりますので、それについても後ほど少しだけ触れるという形でお話させていただきたいと思っております。

今日のお話は基本的に4つに分かれております。最初はイントロダクションで、その次は先ほど申しました抽象的なレベルのお話でございませう。その後でもう少し具体的なレベルに話を落としていったときに、どういうことが私の専門の観点、あるいは隣接領域の観点から考えられるかについて少しお話をさせていただいて、最後は結論というような形で進めさせていただきたいと思っております。

まず、お手元の配付資料の資料2の1の1.1というところから早速入りたいと思っておりますけれども、今の事務局のお話にもございました財政赤字、国の借金、それから社会保障費の増大、やはりここから出発すべきだろうと考えております。

私は、ギリシャで財政破綻が明らかになって、その後、デモなどが起こって死者が出るなどといった時期の直後に、ちょうど国際会議でギリシャに参りました。そのとき自嘲気味に、ギリシャの現状はじつはそれほど深刻な事態ではない、むしろ日本を見て下さい、財政赤字の対GDP比で日本はじつはギリシャをはるかに上回っていると言いますと、話を聞いたいろいろな国の人たちは驚いていたんですけれども、そういうような非常に深刻な状態にわが国はある。

これについてさかのぼりますと、もともとの原因というのは、私の認識がもし大きく間違っていなければ、日本型の再分配、あるいは私がこれまでやや批判的に隠蔽型の再分配というふうに申してきましたような都市部から町村部へ、それから第2次、第3次産業従事者から第1次産業従事者へというような形での再分配が、低成長期に入った後も続いて

いた、長年続いてきたということがかなり大きいのではないかという認識を持っております。ただ、これについては近年のもろもろの改革によって随分その事態が変わり、改善してきた面があるかと思えます。また、もう一つ、社会保障の当初の設計上の問題も、もともとは大変重大な問題だったわけですが、それについても一定程度の対処が行われてきたと認識しております。

財政・社会保障の状態を悪化させている原因として、少子高齢化と並んで私が少しメンションしたいと思えますのは、閉鎖性でございます。1.1.2 のところでありまして、これは何かと申しますと、国外からの人的流入に対する閉鎖性という意味でございます。例えば、日本と同じく少子化の傾向が予測されていますイギリス等々、いろいろな要因によって少子化が進むであろうと言われている国であっても、その外的な人的流動性に対してもっと開放的であるということによって、人口の継続的な減少とはならないだろうと予測されているところがいくつかあります。

その点、欧米諸国の入管政策は大変日本と違うところがございます、移民をきちんと社会の中にインテグレートしてゆけば、市場規模の縮小とか納税者数の減少とか、あるいは社会保障の行き詰まりとかといった問題を回避したり緩和したりする展望も開けてくるというように思うわけでございます。したがって、移民受け入れやインテグレーションに必要な追加的な社会的コストを考えても、人口流入への開放性を高めてゆくことは一つの方向性としては重要ではないかと個人的に思っているところでございます。

しかし、危うさが高まりつつある現状から考えますと、現在の事態を出発点にしてどういうふうに改善していくかという課題は避けられないかと思えます。その改善の方策に関わって、法哲学的な観点からどのような論点が出てくるだろうかと考えてみますと、先ほど区別しました理念レベルと現実論のレベルと、それぞれ論点が出てくるだろうと思うわけでございます。

理念論の方からまいりますと、財政及び社会保障の制度の持続可能性ということが大変重要だと言われているわけですが、その根拠は何だろうか。こういう論点であります。私は世代間正義というものをかねてより重視しておりまして、これはこちらのワーキング・グループでは世代間公平というタームで御議論されていることとニアリーイコールであるとお考えいただいて結構かと思えますけれども、私ども法哲学の場合には法と密接に関わっています正義という概念を非常に重視するものですから、世代間についてもその概念を適用するというわけでございます。

現実論のレベルでは、民主制というものを所与として公共政策を考えるときにはやはりアカウンタビリティということが重要になろう。これについても、後ほど少しお話をしたいと思えます。

まず、早速抽象論レベルの話ですけれども、正義、正義と言うがいろいろな意味があるじゃないか、そうだとすると正義と言っても内容空虚ではないのか、あるいは正義の名の下に何かを人に要求するのは独善的ではないかと思われるかもしれませんし、また従来そ

のように考える人も少なくなかったわけでございます。確かに、正義という言葉はいろいろな意味で使われますが、では結局のところ突き詰めると抽象的な意味ではどういうものだろうかということのを少し考えてみますと、2.1.2 のところに少し書いてございます権衡あるいはよいバランスというものとして、正義の抽象的意味を理解することができる。

この抽象的意味を個々の問題の場面に適用してゆくときにはさまざまな具体的な意味が出てきて、そこでは当然解釈が分かれるものですから、そうなる議論をして最善の意味を確定していくしかないということになりましょう。したがって、ともすれば正義というのは内容がないのではないかとか、あるいは正義を語るのは独善的ではないと言われることがありますけれども、決してそうではないと考えている次第でございます。

今申しましたよいバランスというものを更に少し分けて考えたいと思うんですけれども、2.1.3 のところでございます。2つの次元に少し分けてみてはどうかということで、ハンドアウトにある対象内権衡と申しますのはある処遇、ある取扱いをする対象者の過去の行為などと、それからその対象者に対する処遇との間のバランス、よいバランスということでございます。これのわかりやすい例は、犯罪と刑罰の間のバランスというもので、重い犯罪を犯した人に対しては重い刑罰を科するというところでございます。

もう一つ非常に重要なのは、これが今日お話をさせていただいています文脈では特に重要になってこようかと思っておりますけれども、対象間の権衡というものでして、ある重要な観点から見て類似の対象者に対しては同じような仕方で処遇するという要請でございます。例えば憲法14条の差別の禁止を、その具体的な法原理として挙げることができるだろうと思えます。

では、世代間という文脈に正義というものを適用するとどういのお話になるだろうか。今日は非常に雑駁な話しかできませんけれども、少し考えてみたいと思えます。まず世代という言葉の意味を区別する必要があるだろうということで、初歩的な区別ではございますが、一つの意味は、同年生まれ、あるいは同期間生まれ、つまりコーホートという意味での世代ですね。

もう一つは、過去世代、現在世代、将来世代と言う時の世代でして、私どもの研究領域ではむしろこちらの意味で世代という言葉を使うことが比較的多いわけです。これにはさまざまな定義がございまして、私自身は、特定の時点で生存している個人の集合というふうに理解いたします。したがって、私が今こうやってお話をさせていただいている時点で生まれて生きているすべての人が、現在世代に含まれるわけですね。そうしますと、例えば来年生まれてくる赤ちゃんというのは将来世代になるが、私が1年後に現在世代についてお話をするときにはその人も現在世代の中に入ってくる。こういう形で考えるということでございます。

そうしますと、その世代間正義というものの中核的な意味は要するにどういうことになるかということ、コーホートの間、あるいは現在世代と将来世代の間において受益や負担のよいバランスがとれていることとなります。過大な負担が一方に帰せられるということが、

言い換えますと複数の処遇対象者について比較したときに特定の処遇対象者に負担がいくことはないというのが、世代間正義が保たれているということの意味になるだろうと思うわけでございます。

それでは、こちらのワーキング・グループで取り組まれておられます財政・社会保障の改革、あるいは持続可能性をどういうふうに追求していくかという問題に、私の今お話をしましたことを適用しますと、どのような話になるか。2.3.1 でございますけれども、まず現状に対する評価としては、いまの財政・社会保障は、幼年層あるいは将来世代に過大な負担を負わせてしまっているわけですから、これは世代間で非常に重大な不正義が生じているというふうに評価せざるを得ないだろう。

そこから出てきますのは、恐らく財政改革あるいは社会保障改革をする必要性、あるいはその意義ついて、2つの意味を大きく区別することができるという点でございます。

1つは、財政破綻を回避するということが、現在受益者になっている、あるいは5年先、10年先、15年先には受益者になるであろう高年層や壮年層にとっての利益になるということでもあります。しかし、それと同時に、将来世代まで含めた、つまり先ほど私が定義しました意味での将来世代も含めた世代間の正義というものを回復するという意味合いも、財政改革・社会保障改革にはあるということが、ここまでのとりあえずの結論になるかと思えます。

では、その財政改革、社会保障制度の改革ということ、具体的に民主制という日本の憲法体制の下でどのように考えていったらいいかという点について、少しお話をさせていただきたいと思います。配付資料の3のところになります。

民主制においては合意が重要で、民主制とは合意に基づく統治なんだと言われることもございますけれども、その合意について2つの意味を区別できると思います。これはあくまでも概念的な区別で、2つが常にまったく別のものというわけではございませんけれども、概念的には区別できる。

1つは、実際に人々が合意しているという意味であります。これには少人数の人の間の合意ももちろん含まれますし、また実際にはその達成はなかなか難しいわけですが、国民の大多数の人が合意する場合も含まれます。このように現実には生じている合意を、ここでは現実的合意というふうに呼んでおります。

ところが、現実的合意はその中身も形成されたプロセスも問わないで語られるものですから、例えば十分な情報を与えられているかどうかは問われていません。あるいは、自分自身の偏見だとか、自己の短期的な利益だとか、そういったものに偏っていないのかどうか。さらには、その合意が成立するまでのプロセスで自由な討議が行われたのかどうか。こういった、十分な情報、偏っていない判断、自由な討議というような条件が仮に満たされれば成立するであろうと考えられる合意というものを、ここでは熟議的合意と呼んでおります。

両者が一致すればそれにこしたことはないわけですが、なかなか一致しないのは

御案内のとおりでございます。政治哲学で最近 20 年間に、熟議民主制というような立場が大変力を持ってまいりまして、この立場は現実の合意をできるだけ熟議的な合意に近づけようとするわけですが、しかしどこまで実現可能性があるのかという批判も繰り返されてきたところでございます。

現実の公共的問題について考えますときには、熟議的な合意というものが現実に成立するまで、公共政策を策定して実施するのを待つというわけには当然まいりません。そうすると、3.1.2 の 1 ページ目の最後の行のところでございますが、では現実の政策において目標とすべきはどういうことだろうかと考えますと、反実仮想的、つまり実際には生じていなくても一定の条件下では仮想できる熟議的合意を得られるような政策をやはり目指さざるを得ないだろうと思うわけでございます。

少し敷衍いたしますと、現実的合意というものには、非常に利益も価値観も違う人たちが社会を構成しているという多元性の問題や、それから特に世代間の文脈では重要となります近視眼性という人間の心理的傾向、あるいは利己性という一般的傾向がございますので、現実的合意を得ることができるような政策だけを行うということにはやはり問題があるだろう。

したがって、熟議的な合意というものを追求する必要があるかと思えます。追求するというのはどういう意味かと申しますと、熟議的な合意を得られるであろう政策を策定して実施するというだけではなくて、それと並行して政府による十分な情報の提供、あるいは政府による政策の理由の説明を通じた政治的な説得ということでございます。こうした情報の提供とか理由の説明とかを通じて、あくまでも熟議的合意に近づけてゆこうという政府の姿勢が、民主制の下では是非必要になってくるのではないかと考えるわけでございます。

1 枚めくっていただきまして 2 ページのところでございます。世代会計、特にその公開に絞り込んで、いま申したような合意論がもつ具体的な意味合いを少しお話させていただきたいと思えます。

世代会計を公開することになった場合、それはどのような意義を持つだろうかということ、今までのお話を踏まえてまとめてみますと、現状がどんな危機的な状況であるかということ、一般市民の方たちに周知する、あるいはその現状に対する対処が必要なんだということ、説明する。そうすることによって、熟議的な合意を促進するという意義があるかと思うわけでございます。

ただ、そのときに私はやはり、現実政策のレベルでは政治的なプルーデンスも重要になってくるかと思えます。一つには、情報をただ単に提供するというだけではなくて、新しい価値を提示する。特に持続可能性は、自然環境については 1990 年代の初めに新しい価値として提起されて、現在では多かれ少なかれ共有されてきているかと思うんですけれども、同じ理念が財政についても重要なんだということで、財政の持続可能性という価値を新たに提示する。そして、新しい価値の提示は、行政から区別されたところの政治のリーダー

シップが最も発揮されるべき一つの重要な局面ではないかと考えているわけです。いずれにしても、世代会計の公開という情報提供とあわせて、財政の持続可能性という価値の提起を同時に行う必要があるだろうというふうに個人的には考えております。

それと同時に、今日のお話の冒頭に申しました財政破綻のギリシャの例ですぐに思い起こされるような、国債市場に対する影響というものも、世代会計を公開する際には考慮に入れる必要があるかと思うわけでございます。

次に、世代間の連鎖の中で各世代がどのような位置にいるのかを考えてみますと、2ページの末尾の文献一覧の中の鈴木・蓼沼論文でも指摘されていますけれども、前の世代が選択した結果を所与として各世代が選択し、そして次の世代はそれを所与とせざるを得ない。

こういうような関係の中で、知識、価値を各世代は順次に継承していくという関係にあります。そこで、今申しました世代会計の公開の意義を考えると、現在世代において新しい認識が共有されますと、その認識が次の世代に継承されるという関係になっているという点も、是非とも視野に入れる必要があるかと思えます。

では、世代会計の公開の次にはどのようなことが必要になってくるかを考えますと、財政再建には2つの不可欠な部分があるかと思えます。一つは、先ほど1.1.2で触れましたような日本型再分配システムというものから、よりいっそう脱却するという課題。それから、社会保障制度のさらなる改革を行うことも不可欠な点ではございます。ただ、先ほど言いましたようにある程度までそれが進んできたということを所与とし、また歳出削減の改革だけでは財政再建には不十分ということからしますと、歳入増のための改革はやはり不可避ではないかと思う次第でございます。つまり、増税であります。

その場合には、国民に新たな負担を求めるわけですから当然アカウンタビリティという要請が出てまいりますので、先ほどの世代会計の公開を含めて、しかしそのほかの多様な手法もあわせて、熟議的な合意を促進するということがこの文脈では大変重要になる。

また、増税がもつ中長期的な意義としましては、先ほどとちょうどパラレルな形で考えることができるかと思えます。社会制度を継承する世代間関係の中に我々現在世代はおりますから、現在世代が始めた盤石の財政のための新しい税制度が将来世代に継承されるということになります。そういった税制改革の中長期的意義も考慮に入れる必要があるかと思えます。

最後に、増税について考えるときには、世代間とともに世代内の正義を考慮する必要がございます。特にわが国のこれまでの経緯からは世代内での不公平感が弱まるような制度的措置が行われるかが大変重要になるだろうと思えます。もともと所得税についてクロヨン等々の捕捉率の問題への不満がかなり出て、そうした中で消費税が導入された経緯があったかと思えます。そのような経緯で導入された消費税について増税をする以上、この世代内の公平性を高めてゆく必要があります。他にも、逆進性が強まる点をどうするか、あるいは食品などで低い税率の品目を設けた方がよいかというような課題も出てくると思

うわけでございます。

さて、結論でございますが、法哲学という私の専門の観点から申しますと、世代間の正義、それから民主制における説明責任、あるいは民主制で追求すべき合意という、今日お話をしてまいりました2つの論点があろうかと考えております。

御清聴、ありがとうございました。

○井堀主査 ありがとうございました。

それでは、ここで今の宇佐美先生のプレゼンテーションにつきまして御質問、御意見等がございましたら御自由にお問い合わせいたします。どなたからでもどうぞ。

では、吉野先生どうぞ。

○吉野委員 宇佐美先生、どうもありがとうございました。ちょっと違った視点から2、3お聞きしたいと思います。

今日のお話は、限られたパイをどうやって分配するかというお話だったと思うんですけども、もう一つはやはり成長を促すことによってパイを大きくして変えろというところがあると思うのですが、もしそういうものをこの視点に入れるとどこに入るかが第1番目の質問です。

2番目は、もう一つ前向きなところでいきますと、例えば教育費というのは将来世代に対してすごい貢献をするわけですが、ここはどちらかという後ろ向きの方の配分の話だったんですが、教育とか将来世代に対してこういう中に入れていくとどういう感じになるのか。

最後は、国債のことを私はいろいろ調べているんですけども、2ページ目の上から2行目の「国債市場への影響の考慮」というのはやはりギリシャのように大きく金利がはね上がってということなのか。ただ、そこもギリシャですと外国人の保有が多かったわけで、日本人が95%持っている国債市場と大きく違うような気がしまして、ここがどういう視点か。

3点ほどお伺いさせていただきたいと思います。

○宇佐美教授 大変ありがとうございます。順番に答えさせていただきたいと思うんですけども、今日の私の話は少々悲観的に過ぎたかもしれません。その点を是正していただく大変貴重な御質問をちょうだいしたかと思えます。

パイを増加するという点についてどのように考えたらいいかというのが、まず1点目の御質問であったかと思えます。私がかねていろいろな機会に申しておりますのは、公共政策を考えるときには正義が大変重要になるけれども、それだけではやはり足りなくて利益をできるだけ増加させるのも、非常に重要だということでもあります。つまり、各構成員の利益ができるだけ大きくなるように、それから社会全体の利益も大きくなるようにすることが、公共政策を考える上で大変重要だろうと考えております。

利益を大きくすれば正義の問題がなくなるかという、そうはまいりません。というのは、何かを分けるときには必ず正義の問題が出てきますので、大きくなった分の利益を分

けるときにも正義の問題が出てくるからです。

逆に、正義だけ考えていけばいいということにもならないわけで、社会が貧しくなってもいいという価値判断をしない限り、正義だけ守られていけばいい、正しい分け方さえしていればいいというような政策方針は、やはり政府の役割からして許されないだろうと思うわけでございます。

そこで、経済成長によってパイを増加させるというのは、私の枠組みでは利益の話になりますが、増加分の分け方についても一度正義の話が出てくるというような整理で、差し当たりの短いレスポンスとしてはそのようにお答えさせていただければと思います。

次に、教育費の点です。今日は話をシンプルにしようということで、先行世代が後続世代に対して裨益するという側面を余り強調しませんでした。世代間には利益の衝突と継受という両面が当然あるわけです。我々現在世代も前の世代から非常に大きな利益を得てきたことは間違いない事実でございまして、戦後の復興、それから高度経済成長という日本の奇跡と呼ばれるものが過去になれば、現在の日本の社会はなかったわけでございます。そうすると、この利益を次の世代に現在のような財政状況の下でどのように受け渡していくかという課題が出てまいります。

自分たちの世代が前の世代から受益したならば、今度は次の世代に可能な範囲で受益をさせるべきという要請が考えられましょう。これを私は世代間のフェアネス、世代間公正と呼んでおまして、このような観点から、自然環境の保全について論じてきましたし、あるいは文化的、制度的、そして経済的な利益の継受関係についても、同じように考えられると思っております。教育は、そういう文脈で非常に重要になってくる、しかも一つの社会制度を次の世代に受け渡すと同時に、次の人材をつくることによっても受益させるという意味で大変重要な論点だろうと思えます。

最後のご質問ですが、国債市場への影響の配慮と申しました際には、御指摘のような金利のことを念頭に置いておりました。確かに御指摘のように、ギリシャと日本の最大の違いというのは、だれが債権者であるかという点でございますが、ただ日本の国債は国内で現在保有されているから市場に出てこないと確実に言えるのか、私には自信がございません。

つまり、投資の一環としていろいろな国の機関投資家がある国の国債を保有しているというギリシャのような状況と、それから自分の国の国債は安心だろうと思って国内の機関投資家が持っている、あるいは個人が持っているという日本の状況とは、確かにかなり違いますけれども、しかし、いざ実態は実は非常に深刻で、しかもいっそう深刻化してゆくだろうという情報が共有されてしまいますと、影響の出方の早い遅いといったタイムラグ、あるいはその反応の程度は違うにしても、多かれ少なかれギリシャと同じようなことが日本でも起きるといった可能性は心配しておいた方がよいのではないかとということが念頭にあったものですから、それでこのようにハンドアウトに書かせていただいたということでございます。

大変ありがとうございました。

○井堀主査 ほかにいかがですか。

それでは、菊池委員と國枝委員から続けてお願いします。

○菊池委員 貴重なお話をどうもありがとうございました。

ちょっと素人的な質問かもしれないんですけども、教えていただきたいのですが、今日お話をいただきました世代間正義と説明責任の関係に関わることが1つですが、世代間正義のお話の中で2.3.1で過大な負担を担わせる世代間不正義ということで、負担を負わせることイコール不正義という御議論ではないように伺ったんです。そうしますと、過大な負担であるかどうかという問題になってきて、あるいはよいバランスの問題なのだというお話もございました。そうしますと、過大なのかどうか。よいバランスかどうか。そのところの規範的な基準みたいなものが、更にそこで何か出てくるような議論が構想されているのかということです。

最初に伺ってまして、そこは必ずしも個別具体的な基準というものは構想されるわけではなく、むしろそれは説明責任のところのどうやって合意をとっていくかという問題として処理されるべきなんだという御発想なのかもしれないと思いつつ、そこら辺の関係性を御教示いただければということが1つでございます。

それからもう一つ、これも法学的なんですけれども、世代間正義の問題を権利とか義務とか、そういった概念で論じていくということの可能性といいますか、法的には最もなじみがある概念ではありますが、それはなかなかここに入れ込んで御議論するのは難しいということか。その辺は何かお考えがあればということで、よろしく願いいたします。

○井堀主査 國枝委員、どうぞ。

○國枝委員 ちょっと重複するかもしれませんが、アカウントビリティを説明責任と日本語にしてしまうと、つい説明すればいいのかという話になりますが、勿論もっと深い意味で使われていると思いますが、ここでおっしゃられる説明責任と、それから将来世代への配慮義務の関係についてちょっと御説明いただければと思います。

○井堀主査 私も1つだけ、正義という場合、個人がほかの人、あるいは現在世代が将来世代に対して心のレベルで持つ正義と、それから政府が持つべき正義、政府がこうした方が望ましいという正義とは違うような気もするのです。民主主義だと個々の有権者のそれぞれの人の持つ正義と、政府の持つ正義とはどういう具合にすり合わせるべきだと考えておられるのかについてお伺いしたいと思います。

済みません。時間の関係がありますので、簡潔に今までの質問にお答えいただければと思います。

○宇佐美教授 大変ありがとうございました。いずれも大きな御質問で、それを更に短い時間でということなので難しいのですが、可能な限り簡潔にお答えさせていただきたいと思っております。

まず、世代間正義の基準は何なのかという御質問につきまして、世代間の正義はさまざま

まな角度から考えることができますが、私自身は先ほど少しだけ申しました世代間のフェアネスという観点から基準を考えております。ここで言うフェアネスというのは何かと申しますと、自分自身がある受益をしたならば、それと質や程度において可能な範囲で同じだけの受益を次の世代にもさせるということです。現在世代、あるいはその中の特定のコーホートはそれほど大きな負担をしていないのに次の世代には大きく負担させるというようなことでは、世代間のフェアネスが達成されていないと言わざるをえないかと思えます。

したがって、基準は、説明責任の話にいく前の理念論の段階ですすでに一定の抽象的な形では出てきて、あとは具体的な個々の問題にどう適用していくかという次の現実論の段階になるのだと、このように考えております。

2つ目に、世代間関係を権利という観点から考えられるか。これも大変自然な御疑問だろうと思えます。こちらのワーキング・グループの中間報告を拝見させていただきましたところ、蓼沼先生の御報告の中で少し触れられていたかと思うんですけども、非同一性問題という哲学的なパラドクスがございます。非同一性問題が真のパラドクスなのかをめぐっては、国際的な学界の中で大論争が続いてまいりましたけれども、私自身は、非同一性問題は仮象問題ではなくて本物の問題で、それゆえに現在世代と将来世代の関係を権利の観点から語ることはできないという立場を取っております。

その次は國枝先生からの御質問で、説明責任と将来世代に対する配慮義務の関係です。これも大変大きな問題ではございますけれども、とりあえず大変短く次のように答えさせていただきます。将来世代に対する配慮義務は将来世代を対象としたものであるのに対して、アカウントビリティは民主制の下での責任ですから、負担を新たに求める現在世代に対するものになります。ただ、世代間で大きな影響を生むような政策については、現在世代に対するアカウントの内容に将来世代への配慮義務が入ってくる。こういうような論理的な関係になっているというふうに整理しております。

最後に、井堀先生から大変大きな御質問をちょうだいしました。個々人が自分自身の道徳的な信条としてこれが正義だと思うレベルと、政府が行う政策の正義というレベルは確かに質的に違ふだろうと私も思います。そして、両者のレベルの間には少なくとも二通りの関係があろうかというふうに思います。

1つには、個々人の正義に関する判断というものが政府の政策に注入される、あるいは注入されなくてもそのプロセスの中で何らかの表明される機会が保障されるというような、いわば民主的な参加の契機があるかと思えます。

他方で、たくさんの市民がプロセスに参加して最後に出てくる結論は、私が先ほど強調しましたように、大変多元的ないろいろな考え方を持った人たちが集まって社会をつくり、政府をつくっているわけですから、政府の政策がそれを全部足して2で割る、3で割る、無数の数で割るというわけにはいきません。

したがって、一部の個々人の道徳的な信条としての正義に反することがあっても、政府としては責任を持って、正義にかなっている範囲の政策とその時点で考えられるものを選

びとって行うしかないという、アウトカムにおける個人の正義と政府の正義の乖離という関係も否定できないかと思います。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、簡単をお願いいたします。

○牧原委員 今回の井堀先生の御質問に対して関連することをさっきからお聞きしたかったんですけども、要するに説明責任というときに、特に熟議民主デモクラシーの議論をされる時、例えば政治的決断はどうするのかという問題ですね。あるいは、決めないで熟議をいつまでもして先送りするというのも実はこの民主的説明責任を満たしているということになるような気もするんですが、この問題はどういうふうにお考えになっているかをお聞きしたいと思います。

○宇佐美教授 ありがとうございます。私は、熟議民主制にも少しメンションしましたがけれども、それと自分自身の立場を区別するような形でお話をしようとしていたんです。

どういうことかと申しますと、先ほど少し言いましたように、現実の合意を熟議的合意に近づけようとするのが熟議民主制です。それは一定の意義を持つと私は思いますけれども、しかし、それをどこまでも追及しようとしますと、牧原先生が今おっしゃったように、熟議による合意がまだ成立していないからと言って、政策が始められない、あるいは止まってしまう。そういう口実になってしまえば、これは責任ある政府とは言えない。

したがって、私が今日プレゼンの中で強調したのは、熟議的な合意が成立したら、これは同意してくれるだろうと考えられる政策をまずやるしかない。これは熟議民主制の立場とは少々異なります。つまり、熟議民主制はしばしば市民の間のディリバレーション、熟議を重視するわけですが、それに加えて、政府とさまざまな声を持つ市民の間の熟議、対話も重要であって、政策をあえて行って、そして批判を受けたらそれに応えて修正や廃止をするなり、あるいはあえて維持するなり、そういう形で政府と市民の間の熟議、討論というものを考え、そしてその中に政策というものを位置づけるという趣旨でございます。ありがとうございました。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、続いて上川委員からプレゼンテーションをいただきたいと思います。上川委員、20分程度でよろしく申し上げます。

○上川委員 大阪大学の上川でございます。

ちょっとペーパーは長いんですけども、ささっと省略して読み上げたいと思います。基本的に、私は経済政策の立案過程というのを研究しておりますので、その観点からの御報告をさせていただきます。

首相と、与党執行部と、それに対して与党の平議員と言いましょか、ランク・アンド・ファイルとの関係、それからあとは野党、世論とメディア、その辺りの関係に注目しながら、経済政策立案過程について、特にこの会議でありますので、増税だとか歳出削減のような不人気な政策というのがどういう場合に実現されるんだろうかということを見ていく

ということであります。

まず、「自民党長期政権時代」です。これは多分、私より現場にいた方がいっぱいいらっしゃいますので、私が言うのものはなほだおかしい感じですがけれども、「予算編成」につきましては、大蔵省と各省庁及び族議員との折衝を通じた積み上げ方式で策定されているので、基本的に予算シェアというのが前年度踏襲になって、いざ予算を削減しようとしても一律削減（マイナス・シーリング）という手法しかとれないというようなことで批判される。

ただ、首相はマクロの財政規模に関してはある程度一定の影響力を持っていたようでありましたが、族議員の影響力が強いということから分野別の予算規模、めり張りをつけた予算配分をするとか、あとは個別の訳のわからないところに予算が付けられるとか、そういうふうなところが問題とされていたと考えられます。

それから、大きなところで言いますと、自民党政権においては一般に首相の影響力が弱くて、族議員が集う政務調査会中心となって政策を決定していたというふうに言われています。また、派閥が強い影響力を持っておりまして、首相もその意向に逆らうことは困難であったと言われております。

ただ、政調会・総務会というところを通せばそれには党議拘束がかかりますし、また派閥の領袖は派閥構成員に対して強い影響力を持っていましたので、政調会、派閥は確かに自民党组织の分権性をもたらしたわけでありましてけれども、一方ではランク・アンド・ファイルの締め付けの機能を持っていたということも考えられるわけでありまして。

それから、「税制改正」につきましては、政府税調というところが大蔵省主税局の協力を得て政府税制答申というのをまとめていたわけでありましてけれども、実質的には自民党の税制調査会というのが非常に強い影響力を持っていたということが言われております。

具体的な話に入りまして、まず消費税導入の話でありますけれども、ここでは基本的に世論の支持をいかに得るかということにかかっておりまして、大平首相のときには一応財政再建のために必要ということで一般消費税の導入を提案したわけでありまして、いろいろスキャンダルとか、そのときに出てきたということもありまして、メディア・世論から非常に批判をされる。そうすると、メディア・世論の批判を受けて自民党内からも政局等も絡んで批判が起きる。当然、野党も反対するということが、できないということになりました。

それで「中曽根政権」になりますと、まず「予算編成」に関しましては第二臨調を設置して行政改革を進めようということで、世論の支持を調達することで財政緊縮政策というのを実現することができた。

ただ、手法は先ほど言ったようなマイナス・シーリングという形でしかできないわけでありましてけれども、一応この観点では成功している。

一方、「税制改正」につきましては、中曽根首相自身が大型間接税の導入を行わないというふうな選挙で言ったということもありまして、初めからメディア・世論で非常に批判を受け、また野党、党内からの批判ということもありましてうまくできなかったということ

でございます。

そこで「竹下政権」になりますと、まず世論の懐柔と言うのか、正当な説明と言うのか、よくわかりませんが、直間比率の是正ということに加えて、高齢化社会の進展に備えた社会保障支出の財源の確保ということが理由に挙げられて、これならばある程度世論も納得しやすい。

それから、消費税による税負担増を上回る所得税減税を実施するというので、いろいろ反対を懐柔するというので、結果的には減税の方が大きくなってしまいうということなんですけれども、とりあえず入れたということでございます。

ここまでの「まとめ」でありますけれども、自民党は一党優位政党でありまして、長期にわたり政権を維持するというふうに自分でも考えていましたので、やはり将来の財源確保というのは関心があった。それで、長期的な視野に立ってそんなに政権の危機などを感じることはなしに、不人気な政策を実施できるはずである。

また、自民党のときにはもう長期政権ですから、党内の出世のキャリアパスというのは決まっておりますので、選挙基盤が安定したベテラン議員というのは不人気であっても必要と考えられるような政策を訴えることによって、彼らの政治家としての評判を上げるということもできたわけでありまして。

また、党税調や派閥の締め付けなどということもできたので、今から考えると、ある程度そうした不人気な政策ができたのではないかと思われるのですけれども、しかし、この政権におきましてもやはりいかに世論の支持を調達するかということが重要である。

それから、派閥対立というものがありますので、内閣支持率が下がるとすぐほかの派閥からの批判の種にされて、首相自身の地位が危うくなるなどということもありますので、実はなかなか不人気な政策というのはこの時期でも取るのが難しかったと考えられるわけでありまして。

次に、「消費税率引き上げの試み」ということであります。

まず、「細川政権」は非常に人気があった政権なんですけれども、国民福祉税ということをつまみでトップダウンで入れようとしたが失敗する。これは連立政権でありますから、連立政権で複数の党派の同意を得る必要があるというので、やはりこの条件がまず難しいところである。

ところが、「村山政権」になりますと、これは先に所得税減税を恒常化して3年後ぐらいに消費税率を引き上げるということを決めたということでもあります。これにつきましては、案外それほど強い反対もなく通ったようであるということ、消費税にそれほど反対した社会党が賛成するんだから仕方ないんだろうと思ったのか、引上げが3年後だから余り実感がなかったのかわかりませんが、案外それは通っている。だから、教訓が得られるとするならば、事前、事前に早目に布石を打ってやっておくということが重要なんだろうと思います。

それから、「橋本政権」になりますと、小選挙区を中心とした選挙制度の導入によりまし

て、党内の支持基盤はそれほど強くなかった橋本龍太郎が、国民から人気があるということで首相になって、更に96年の総選挙で勝ちましたことから非常に影響力を強めていたということでございます。

そういうことで、橋本政権は分野ごとに差をつける、メリ張りのついた予算を編成するためにはトップダウンで予算編成を行うことが必要だと考えまして、財政構造改革会議というものをつくった。これは、かなり当時としては世論の支持も得られていたというふうに私の記憶では思っております。

一方、「税制改正」につきましても消費税増税というのが一応争点になったのですけれども、もう既に前から決まっていたことでもありましたし、対抗する野党の側が非常に大きな減税政策をとるに当たって本当にできるのかと疑われたということもあるのか、もしくは争点に余りならなかったという研究もあるんですけれども、自民党が勝ったので消費税増税が国民の支持を得たというふうに考えられたわけです。

ところが、97年に景気が悪くなりました。これにつきましてはいろいろ議論があるところではありますけれども、当時のメディアでは非常に経済政策がよくなかったというふうに批判されまして、結局、参議院選挙で自民党は大敗して政権も倒れてしまうということで、これ以降消費税増税というのは政治的にタブーになったように思います。

「小渕政権」になりますと、景気回復のためということで巨額の財政支出がなされるわけでありまして、ただ、景気が回復してきますと、今度は小渕政権の「放漫財政」という批判が出てきて構造改革を求める世論が高まっていく。世論はころころ変わってややあてにならないということでもありますけれども、そういう状況であります。

そういうことで、この時期、小選挙区を中心とした選挙制度の導入によって首相の影響力の強化というのが見られるわけでありまして、やはり世論の支持を失うとだれも言うことをきかなくなるということになるわけでありまして。

次に「官邸主導の時代」ということでありまして、橋本行革で諮問会議というものができましたので、これについても詳しく説明することは不要かと思っておりますけれども、小泉首相がトップダウンで予算編成を行ったということで、この場合は公共事業の大幅削減など、メリ張りのついた予算編成を行うことに成功したわけでありまして。

ただ、与党の影響力が完全に排除されたわけではなかったんですけれども、2005年の衆議院選挙で小泉首相が郵政解散で勝利を得て党内で圧倒的な影響力を得まして、何と自民党が今後5年間の歳出削減策を決めるということにまで至ったということで、党を抑えるのが非常に重要であるということがわかります。

「税制改正」につきましては、最近いろいろな方がおっしゃっているんですけれども、小泉首相のような人気があるときに消費税を上げておけばよかったねというような話をされるわけですが、ただ、小泉首相の場合というのはむしろ世論の支持によるところが大きかったので、なかなかそれは難しかったのではないかと。

ただ、小泉首相自身は、徹底的に歳出削減を行えば消費税を上げて歳出削減をやめてほ

しいという声が出てくるとも言っています、いずれはというふうな考えはあったのかも
しれませんけれども、とりあえず自分の政権のときにはしなかったということでございま
す。

「小泉政権以後」でありますけれども、この後はなかなか首相のリーダーシップという
のが見えなくなりまして、諮問会議とか、そういう制度はできたのですが、どちらかと言
うと首相自身がそこで政策を決めるというよりは、党と協調してみたいな方針にいったと
いうことであります。

それから、世論がちょっと変わったんじゃないかということがありますが、これについ
てはまだよくわからないところがあります。一方では、増税派と経済成長重視派みたいな
対立というのが出てくるということでもあります。

「まとめ」でありますけれども、よく言われますように政治改革、行政改革によって首
相のリーダーシップが強力になった。ところが、その後の政権ではそれほど強いリーダ
ーシップが見られなかったのも、やはり小泉首相だとか、そのブレンという個人の能力が
重要だったのではないかという見解も有力になっております。

ただ、この歳出削減策につきましては社会保障費の抑制などもやっておりますので個別
に批判が出そうなものですが、当時、余り批判は出ていなかったということであり
まして、世論が構造改革を大きく支持したということがやはり重要であると考えられます。

最後に、「民主党政権」であります。民主党政権は、もともと自民政権で党が影響力を
持つ二元的な政策決定システムというのはよくないということで、政策決定の一元化とい
うことを主張しており、国家戦略局を設置したり、官邸主導で予算編成を行うとか、そ
ういうふうなことを言っていて、政策調査会も政権に就くと廃止するという事になった。

ところが、実際には「鳩山政権」のときには、首相だとか国家戦略室の指導力というの
は余り発揮されることなく、最後は党の幹事長がまとめてしまうというふうなことがあ
って、リーダーシップの点でいろいろと問題が言われたところでもありますけれども、ただ、
公共事業費の大幅削減だとか事業仕分けなどで一定の成果がなかったわけではないとい
うことであります。

一方、「税制改正」につきましても一元化を目指しまして政府税調に一本化しまして、政
府税調では原則公開の下で税制を議論しまして、省庁や圧力団体の利益誘導を抑え込もう
としたのでありますけれども、公開にすると圧力団体にこんなに頑張っていますと言わな
いといけませんので、皆、圧力団体の要望を主張するみたいなことが起きたというふうな
ことが言われていて、なかなか難しかったようでもありますけれども、最後はやはりここ
でも幹事長が出てくるということになります。

この鳩山政権では、政務三役になれなかった議員というのが政策決定に関与できないと
いうことで不満が高まりまして、菅首相のときには政策調査会を復活させる。ただ、政策
決定の一元化というのを守るために、政策調査会長が国家戦略担当大臣を兼務するとい
うことで、政策調査会の政策決定の権限というのがあいまいなままにされましたので、やは

り党内の議員の不満というのは残るといふわけでありまふ。それで、「予算編成」につきましても細かい話は除きますけれども、なかなかうまくいかないということになります。

「税制改正」でありますけれども、これは、菅首相自身は恐らく国家戦略担当大臣、それから蔵相と書いてありますが、財務相としての経験からやはり財源不足といふのを非常に実感されたのか。それから、サミットに行ってギリシャの状況などを知ってということもあるんでしょうけれども、消費税増税といふような方針に転換する。

ところが、理由は何かよくわかりませんが、選挙で負けてしまったので、消費税のせいだろうと言われて一時は引込めた。しかし、それでもやはりこのままでは無理だということリーダーシップを発揮してやろうとはしている。それで、与謝野さんみたいな人を持ってきてもう一度布石を打ち始めるわけでありまふ。

その後、野田首相になりますけれども、野田首相の場合は党内融和を掲げまして、政調会長の入閣を求めなかったり、政策決定は党政調を通すなど、政策決定の一元化は放棄された。勿論、最終の政策決定機関としては政府・民主党三役会議といふのをやっておりますので、どちらが影響力が強いのかといふのはややわからないところでありまふ。あとは、これは理由はよくわかりませんが、消費税を導入するためとかといふことで、いろいろ大型公共事業などをやるということもありまして、どうも竹下さんの手法を見習っているのかなといふ気もしないでもないですけども、よくわかりません。

それから、社会保障と税制の一体改革のことについて混乱していることは皆様御承知のとおりでありまふ。

そういうことで、やはり政府に入れなかった議員の不満をどうやって抑え込むかということが非常に問題になっているということでありまふ。

ちょっと時間が長くなってしまいましたので最後は簡単に言いますけれども、やはり「トップリーダーとランク・アンド・ファイル」の関係をどういふふうにするのかといふのが重要でふ。

それから、「小選挙区中心の選挙制度」になりまして党が公認権を持ちましたのでランク・アンド・ファイルは統制しやすくなったはずで、だから小泉改革は成功したんだといわれまふけれども、一方で、その後は非常に短命政権が続いている。

これにつきましては、やはり首相の支持率によって選挙の結果は決まってしまうといふことで、すぐに支持率が下がると議員たちが動揺してしまって首相下ろしに走るみたいなことがあって、そういうマイナスの面もあったんだらう。とにかく世論の支持を集めておかないと、首相はやっていけないといふ時代になっているということでありまふ。

それから、「強い参議院」の話といふのは非常にいろいろなところでよく言われておりますが、そういう話でありまふ。

それから、「マスメディアの影響」とありますのは、80年代中盤以降にどちらかといふと専門家を批判してアマチュアリズムを賞賛するよふ報道といふのが非常によくなされるよふになっているということでありまふので、例えば政権を担当している人はもう予算

を組めないから増税しないといけないと言うと、何か財務省に取り込まれたというふうに言われて、そういうマスメディアの報道がありますので、これから政権を取ろうと考えている人たちというのは自分たちを改革派、イコール庶民の味方ということで売り込むみたいなことが起きるといことで、非常に政権担当者が支持を得ることが難しくなっているという現状があるかと思えます。

この議論についてお考えはいろいろあるかと思えますけれども、例えば不人気な政策というのをもし進めないといけないという場合であれば、そうした政治的に反対する人を抑え込むという非常に巧みな政治手腕がリーダーには求められるのであろう。

私はこういうことを考える立場でも何でもないんですけども、政府とすればそういうリーダーが出てくるのを待つしかないのかもしれないですが、その不人気な政策がなぜ必要であるとか、そういうことを愚直に訴えるようなことをこつこつやっていくしか道はないのではなかろうか考える次第であります。以上です。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、ここで今の上川委員のプレゼンテーションにつきまして御質問、御意見等がございましたら御自由をお願いします。

それでは牧原委員、その次に國枝委員、どうぞ。

○牧原委員 ありがとうございます。

この時期の政治をまとめていただいて、多分これからヨーロッパでこういうことが起こるのではないかという思いを持ってお聞きしたわけですけども、お話を興味がある点を1つ、もう少しお聞きしたいと思えます。

不人気な政策としての増税をいかに実現するかという視点でまとめたというお話なんですけど、実はそれ以外に2つ選択肢があるんじゃないかと思うんです。1つは、減税というものを求めていく。減税によって何かするというものです。それからもう一つは、増税を回避するという。あらゆる口実を使って増税しなくてもいいというほかの選択肢を挙げることによって増税をさせない。実はこの3つの選択肢があって、だんだんに減税とか増税を回避するという論理が実効性がなくなっている歴史のように私は思うんです。

何とか増税を回避しないための行政改革をするであるとか、あるいは成長すればいいとか、そういうものが残っていますけれども、だんだんそれも説得力がなくなっている歴史のような気がするので、そういうふうにまとめてみるとやはり幾つかターニングポイントがあるのではないかと思うんです。

ですから、どう増税にある段階で成功したかということに今みたいな視点を入れた場合、どういうコメントがいただけるのかということにちょっと興味があるので伺いたいと思えます。

○上川委員 どうもありがとうございます。

上げることばかり考えていてそういうところは考えていなかったの、今すぐお答えするというのではなくて、持ち帰って勉強しますというふうに言わないといけないのかも

しれません。

確かに増税を回避するために、例えば小泉改革とかもありましたし、そういう努力というのはよくやっていると思うんですが、どうも行き詰っていくというので、その観点からするとまた何か違う歴史が書けるかなという気はしました。

そういうことで、済みませんが、持ち帰って勉強いたします。

○井堀主査 では、國枝委員どうぞ。

○國枝委員 これまでの税制、あるいは緊縮財政の歴史をまとめていただきましてどうもありがとうございます。

一方では最近ハーバード大学のアレシナ教授等が、先進国で見ると財政再建をした政権が一般には選挙で負けると言われていても、実は結構勝っているという実証研究をしたりしています。

ただ、日本で考えると今、御説明があったように余りそういうふうになっていないと思うんですけども、これからヨーロッパも実は日本的になっていくのかもしれないんですが、これまでのところで考えて日本とそのほかの国の対応の違いというのはどういうところからきたと考えればいいのか。そして、政府の役割というところで御提案になられていますけれども、その辺を踏まえてどうしたら不人気な政策を実現できるのか。更に何か御意見があればお聞きできればと思います。

○上川委員 諸外国との比較という点では、政治的なことについても私は不勉強でよくわからないんですけども、ただ、日本の場合は今まで財政危機だ、危機だと言っておいても経済構造上、国内の余剰貯蓄で国債が吸収されるとか、そういうこともありますので、財政が本当に危機になってどうなるのかと言っても、まあ大丈夫じゃないかというふうな気持ちが強いので、そういう危機感の差というのがあるかと思います。

ただ、財政再建ということを言うと、橋本さんの場合も小泉さんの場合も人気が出るというのは確かであります。どうも増税になるとやはりそこは嫌だということで、これは私の想像の域を出ませんが、小泉首相のときに社会保障を削って格差云々と言ったときに、もうこうなるのでやはり必要だという話を持ってくることは実はできたのではないか。

中曽根、竹下さんのときもそうでありまして、行革などをあれだけやってもやはり財政赤字が減らない。それで仕方ないかなみたいなことが、厳密には実証できませんけれども、そういう印象は持っておりますので、日本でもその可能性はあるんだけど、ただ、どうしても政府は無駄遣いしているんじゃないかとか、そういう話が必ず出てくる。

また、そういう批判をする側というのは、大体総論で歳出削減と言って、では具体的に各論でどういうところを削るか。公務員の給与を削るというのはよくある話なんですけれども、ただで働く公務員はそんなにいないでしょうから全部削れるわけではありせんので難しいと思いますが、そういう話で基本的に財政再建しないといきなり破綻すると危ないという意識がまずそれほど広がっていないということです。

しかし、ある程度歳出削減をしますと、やはりそういっても財政赤字は減らないので、増税も必要じゃないかというふうになんか人々の意思が変わっていく。そういうところで提案をしていくというぐらいしかないのかなというのが今、考えているところであります。

○井堀主査 では、清家委員、吉野委員とお願いします。

○清家委員 時間がなくて済みませんが、1つだけ質問をしたいんですけども、最近この増税論議の中でよく首相などもおっしゃいますし、政府が身を切る改革をしないと国民の納得が得られないということをよく言われます。

ただ、よく考えてみれば、身を切るというのは、例えば公務員を削るとすれば行政サービスが低下する可能性がある。あるいは、公務員の給料を安くすればいい公務員がなくなるかもしれない。あるいは、国会議員を削るのはいいわけだけれども、そうすると自分のところの代表、国会議員がいなくなるかもしれない。つまり、自分たちの影響力も減るかもしれない。

そういう面では当たり前ですけども、主権在民ということを考えれば政府というのは国民と別の主体であるわけではなくて国民の代表が政府なわけですから、そういうふうを考えれば政府が身を切るということは国民が自ら身を切るということで、それで何となく納得する国民というのは巧妙な政治家にだまされていると言うとあれですけども、何のことはない、政治家は身を切ると言っているけれども、切られるのは国民の方であって、それでああよかった、よかった、それだったら納得というのは少しおかしな話のような気もするんですが、そのところはどうか考えればいいでしょうか。

○井堀主査 吉野先生もどうぞ。

○吉野委員 今日は、非常に歴史的なお話をありがとうございました。

1つだけ、歳入に合わせて歳出を決める。例えば45兆しかなかったら、その次の年の歳出は45兆だけにして、それ以上増やすときにすべて税金じゃないといけないとか、そういうふうな歳入から歳出を決めるというようなことは政治的になかなか難しいのでしょうか。

○井堀主査 続けて私も1つです。強い参議院が非常に大きな問題だというときに不思議に思うのは、要するに予算案は憲法で優先権が衆議院にあるわけですね。予算というのは歳出と歳入の両方で出てくるわけですけども、実際には歳出だけしか予算案の優先権では決められなくて、歳入は例えば赤字公債法案とか今回の消費税、税制改正法案というのは衆議院と参議院が同じ公的な立場にあるわけですね。

本来であれば、予算案は衆議院に優先権があるのだったら、赤字公債法案とか税制改正法案をまとめて歳入ですからパッケージにして予算案として、それは衆議院が優先権を持っていると考えることはできるのか。そうすればねじれは関係なくて衆議院だけで全部消費税も通るわけで、その方がすっきりするんじゃないかと思うのです。

憲法の解釈として、税制改正とか赤字公債法案も含めた形の歳入と歳出一体の予算案を出して、それは衆議院が優越だという具合に解釈できないものなのではないでしょうか。それは憲法の解釈として無理ですか。

今はそういう運用上になっていないのですけれども、まず歳出だけしか予算案では衆議院の優先権が認められていないというのは不思議と言えば不思議な気がする。もしそれについて何かあればお願いします。

○上川委員 それでは、簡単に申し上げます。

清家先生の御指摘は私は実は全く同感でありまして、ずっと私も思っておりまして、世間はどうか考えているのかわかりませんが、やはり公務員というのは結構昼間遊んでいるんじゃないかと、そういうイメージがどうもあるのではないかと。だから、よく授業とかでも、霞ヶ関の人というのは夜遅くまで働いていると説明しないとよくわからないというようなところがありまして、どうもそういうところが見られずにいる。

これはマスメディアの報道のせいなのか、よくわからないんですけれども、幾らでもやはり無駄はあるだろう。だから、その無駄を切れ。その代わり、小泉改革とかで構造改革とか歳出を切ると社会の格差は大きくなって困ったとか何とかと言いますので、そこは世論に聞いてみないとよくわからないというか、私もよくわからないと思っていますところがあります。

それから、吉野先生のお話です。私はこれも全然専門外のところでよくわからないんですけれども、どうも見ていますと慣性の法則と言いますか、小泉首相のときは30兆円しか国債を出さないとかと言って、30兆円でも大きいんですけれども、30兆円ということだったんですけれども、麻生首相のときにリーマン・ショックで44兆円ぐらいになりました。そうしたら、あたかも44兆円を守ればいいんだという感じになって、借金の額というのがベースになって皆さん考えているので余り減らそうという意思はない。国債というのは自動的にその分も含めて前年度から考えてという意識があり、これも意識の問題と言ってももう少し科学的な説明がいいんですけれども、そこは私もよくわからないところがあります。

あとは井堀先生のお話ですけれども、私は政治過程論担当で憲法のことはよくわかりません。ただ、日本の場合はやはり自民党一党優位の政権というのが続いてきたことでもありますので、衆参も同じ勢力で過半数を取っているというのが結構長い時期だったので、こういう問題を余りまじめに考えてこなかったんじゃないか。それが今になって出ているのかと考えておりまして、これは今後検討が待たれるのではないかと思います。以上でございます。

○井堀主査 よろしいでしょうか、

それでは、続きまして藤谷先生よりプレゼンテーションをいただきたいと思っております。20程度でよろしく申し上げます。

○藤谷委員 東京大学社会科学研究所の藤谷でございます。本日は、お話の機会を与えていただきましてありがとうございます。

私は、法律学者の観点から租税法や財政法を専門としているのですが、アプローチとしてはいわゆる法と経済学と言われるものを採用しております。

このワーキング・グループでは財政・社会保障の持続可能性という非常に大きな問題意識で議論がなされておりまして、しかも御専門の委員の先生方の前で一法律学者が大して言えることはないということをごさいます、私の本日の話は、基本的な視点は既に出そろっているという前提で、ごく補完的な視点だけを提示させていただこうという極めて限定的なものにならざるを得ないということをごさいます。

レジュメのパワーポイントの下の方でございませけれども、「財政システムを捉える様々な視点」ということで、やはり王道といたしましては公共経済学と書かせていただきましたが、財政システムが実現すべきファーストベストとは何か、何が望ましい財政システム、財政の運営なのか、という問題設定が基本であろうと思います。この中に、今、言われている持続可能性であるとか、どのように世代間で負担を分かち合っていくべきかという規範的な話が入ってくるのだらうと思います。

そのもう一つの極といたしまして、これは本日宇佐美先生の御報告にもございませけれども、民主的正統性であるとか、あるいはアカウンタビリティであるとか、ここに法学と書きましたが、規範を扱う法哲学であるとか、あるいは政治学の観点からの御議論もあるのではないかと思います。

私が本日お話をさせていただきますのは、そのいずれでもなく、真ん中に書かせていただきました「財政システムへのファイナンス理論の応用」、これは私がやっております「法と経済学」の一種ということになるわけですが、こういう観点からこれによってすべてが語れるという趣旨ではなく、単にこのような視点もあるかもしれないというお話をさせていただこうと考えております。

2枚目をおめくりいただきますと幸いございませ。ここでファイナンス理論というふうに申しているのは何かと申しますと、いわゆるプライベートマーケットにおける投資家の意思決定に関わる経済学、もちろんファイナンス理論の御専門の方からご覧になればかなり乱暴な話ではございませけれども、私は「ファイナンス理論の『基本的な発想』」を法制度、財政制度の分析に借りてくるというアプローチをとっているということをごさいます。

ファイナンス理論と言ったとき、一般には非常に洗練された経済学的あるいは数学的な議論の世界なのですが、ここではより重要なコンセプトのお話といたしまして幾つか挙げるように思います。

すなわち、まず1つは複数の主体間で異なる時点の間でのキャッシュフローのやり取りに着目する、という点です。ファイナンス理論が対象とする金融取引というのはまさにそうした関係であります。そして、キャッシュフローというのはさまざまなリスクプロファイルを含んでおりますが、ここでいう交換というのは基本的には等価交換でありますので、将来にわたっての様々なキャッシュフローを金銭的に評価するかというところが、ファイナンス理論の中核ということになってくるのだらうと思います。

しかるに、法学者の観点から見てファイナンス理論が面白いと思いますのは、単純にキ

キャッシュフローのパターンをリスクで割り引いてという話だけではなくて、そこに例えば法的な選択権であるとか、そういったものも金銭的に評価することが可能だからであります。端的にはオプションといいますか、選択権とか訳されることもありますけれども、いわゆる金融市場で取引されておりますオプションの考え方というのは、実は相当応用可能性が高いということでございます。

ただ、次の黒ポツでございますが、財政システムというのは1枚目にも書きましたけれども、基本的には公共財、すなわち共同での「消費」に向けられた仕組みであり、それに加えて所得再分配を行うという「消費+移転」の仕組みでありまして、そのリターンを求めて行う投資活動の場面で活躍するファイナンス理論とは全然が関係ないじゃないか、パブリックファイナンスとプライベートコーポレートファイナンスは違うんだ、という疑問は当然出てくるのだらうと思います。

ただ、ここで私が考えておりますのは限定的な射程でございますが、例えば財政システム全体の話にファイナンス理論を適用するというのは乱暴であります。財政システムを構成する構成要素の分析には利用可能かもしれない。例えば、公的年金制度というのが私的な年金制度と何が同じで何が違うのか。これは次のスライドでお話をさせていただきますが、そういう分析が可能ではないか。

あるいは、財政主体と私人、これは法学者の方では私人と言うわけですが、個人と言ってもよろしいですし、マーケットアクターと言っても構わないのですが、これらがキャッシュフローを介して結び付く対等ないし水平的な関係としてとらえる分には便利である。そもそもファイナンスというのはそういう場面で使われる理論でありますし、これは税をどうするかという話には使えないのですが、公債、国債のマーケットを分析する上では非常に有益な視点ではなかろうかと思えます。

そして、3つ目です。この各主体ですが、ここで言う主体というのは経済主体とは限りませんで、例えば先ほどの上川先生の話の中にもありましたが、予算編成過程に従事するさまざまな政治的アクターということも含まれ得ると思うのですが、それぞれが合理的に行動すると想定したときに、ではその既存の制度がどのようなインセンティブを与えているか。そこにゆがみはないかといったことを点検するためにも応用が可能なのではないか。ここでもマクロの予算編成の方針というよりは、その中で具体的に積上げ式に行われるミクロの予算編成のプロセスにおいてどのようなダイナミズムが働き得るかという問題関心でございます。

ここに、最初にもお断りいたしましたように、私自身、勿論法学者といたしましても財政制度の持続可能性という大きな問題に直接お答えすることができればよいのですけれども、しかし、今日の報告のスタンスとしては、もう少しミクロの積上げの観点からできることからやろうということで、やや控えめな目標を立てて、現状を分析してミクロの制度設計のための法的なミドルウェア、すなわち、大きな理論でもなければ個別具体的な制度の運用、実務でもない、その間をつなぐ理屈というものを考えてみたいということござ

います。

それで、抽象的に言っても始まりませんので、幾つか具体例をとということで3つほど用意させていただきました。

1つ目が「年金制度」です。公的・私的年金を問わず、年金というのは基本的に被保険者と保険者との間で現在のキャッシュフローと将来のキャッシュフローを交換する関係と理解することができます。そして、そこで対象となっている不確実性というのは勿論、長生きのリスクということでございまして、そのために保険の仕組みが使われているわけですが、問題は経済構造、勿論、運用収益もそうですし、あるいは人口構成ということもそうなのですが、これによって年金財政が事後的に当初の想定よりも悪化するリスクというものがある。

これは、実はプライベートな年金であっても当然同じ話は成り立つわけですが、要するにプライベートの場合には成り立たなくなった場合には最後に破産してしまうという選択肢がある。契約において権利内容を変更していいということを書いているわけではないのですが、法制度が破産のオプションを与えることでそのような変更、給付額を強制的に減額してしまうということを実質的に許しているということでございます。

そうすると、当然プライベートアクター、年金加入者としてはその分プレミアムを要求する。言い換えると、保険料率についてはディスカウントが働くはずであります。

ところが、公的年金については、国家は必ず約束をしたものは守るという考え方です。これは憲法上なのか、政策上のプルーデンスなのかは議論がありますがけれども、そうすると結局いざとなったら切り下げるというオプションの価値を加味しないで、キャッシュフローの期待値のみで料率を設定しているということになる。すなわち、プライベートなカウンターパートに比べると必然的に損をする。それは、当然苦しくならざるを得ないということでもあります。

勿論、国が年金制度に対してコミットメントするという事は非常に重要なわけですが、しかし、ここの上で申し上げていることは、冷徹にキャッシュフローのバランスで考えると独立採算では回らない。回るはずがない。回るためにはそれだけプレミアムをプライベートに加入者から徴収していなければいけなかったはずだけれども、回らない。そうすると、当然それを一般財源から穴埋めするわけですが、それはよそにツケを回しているということにほかならないということでございます。

次に2つ目でございますけれども、「将来収入の切出し」という問題もこの枠組みで分析することができます。これはやはり先ほどと同じですが、将来のキャッシュフロー、税収であったり、あるいは公共事業、公共施設等の料金収入でもよいのですが、将来の財政収入を手放して現在のキャッシュフロー、現在の収入を手に入れるということでもあります。

これは、例えば公共施設とか、あるいはアメリカでは公共団体が持っている規制権限を民間に売り払う。事後、それに伴って得られる収入は民間主体が得る。これは日本ではなかなか考えにくいのですが、PFI などでありますように現在の支出を減らす代わりに将来

にわたってそのフィーを払い続けることにコミットするということも、実質的にキャッシュフローのプラスマイナスで見ると同じことであります。

あるいは、特定の活動や地域に投資することを条件とした税制優遇、固定資産税を例えば減免するであるとか、あるいは歳入の一部を引当てとして公債を発行するとか、本来日本の国債というのはすべての将来にわたっての税収を引当てとしているわけですが、一部分を切り出してその部分を公債の返済に充てますということは、国庫に対する信頼がなかった時代には実はなされていたわけですがけれども、そういう発想というのも歳入債のような形で実際に地方公共団体の方では議論されるようになってきた。

これは、キャッシュフローの等価交換がなされているのであればこうしたことについて特に問題はございませんが、実際にはなかなか価格付けが難しい。そこに来て、今財政が苦しくて、とにかく収入を得たい。しかし、増税をしたくないという政策遂行当局のインセンティブ構造、あるいは有権者の意向も反映していますが、こうしたインセンティブ構造の下で、その価格付けが困難であるときに、将来のキャッシュフローを手放して現在のキャッシュフローを手に入れる際の価格付けが甘くなる可能性がありますということです。これは、実はアメリカではそういうことが起こっています。

2つ目ですが、その優先順位付け自体がゆがめられる可能性もございます。この例としては、建設公債についてはそれに見合った公共資本が積み、社会資本が言ってみれば国のバランスシートに積まれるので、別に損はしていないんだから、将来にわたってその負担をならしていく仕組みである、という言説が挙げられます。

確かにこの考え方自体は間違っていないのですが、キャッシュベースで考えたときには社会資本が積み上がったからと言って将来税収増がもたらされるわけではありません。そして、建設公債であろうが特例公債であろうが、将来の税収から返済していかなければなりません。そうすると、結局、現在この建設公債という形で財政法4条のただし書きの公債という形で発行が許されていることで、いわば限られた財政資源の中での優先順位付けという意味ではいわば「外枠」で認めておいて、翌年度以降、一般会計の優先順位の中に償還費用が自動的に組み込まれてくることで、将来年度まで含めた場合には、限られた資源配分における優先順位付けがゆがめられる可能性がございます。

あるいは3つ目、これはファイナンス的な発想なのですが、将来キャッシュフローが切り出された残余部分というものを考えてみると、これは例えば企業が優良資産だけを切り出して証券化して資金調達をした場合、その部分は確かに高い格付けで資金調達ができるのですが、優良資産がなくなった本体の格付けというのはより低下しているわけです。これは“debt-dilution”の問題というふうにコーポレートファイナンスでは言うのですが、同じ問題は財政についても起こり得るということがございます。

第3の例としては、「政府によるリスクの引き受け」が挙げられます。これも非常にさまざまな場面で見られるわけがございますけれども、これもファイナンスの観点から見ますと、政府が債務保証するというのは政府がそのプット・オプションを売る。したがって、

被保証債権、被担保債権が値下がりする。具体的には、例えば政府が債務保証した企業の経営が悪化する。穴埋めしなければいけなくなったときにはその差額を払うという契約でありまして、それはそれ以上でもそれ以下でもない。

これ自体は、ファイナンス的にはイーブンな取引なわけではございますが、財政制度、とりわけ現金主義的な単年度会計の下では、この偶発債務については正確に金銭評価されない可能性が高い。もし現時点で出資なり何なりという形でお金を積むと、それは現時点での財政収支に影響を与えます。財政ルール上カウントされるということになりますが、偶発債務ということにしておけばそこがカウントされないということでありまして、ファイナンス的にはイーブンなものであっても債務保証のメソッドがとられる、あるいはむしろそちらの方が先行されてしまう結果として過大なリスクテイクがなされる可能性も出てくる。

勿論、これの対応策としては発生主義予算であるとか、あるいはマーケットメカニズムを利用するという処方箋が一応あるはありますけれども、なかなかそういうもののいろいろなバランスを考える必要が出てくるということでございます。

以上、3つほど見てまいったわけでございますけれども、基本的に財政もキャッシュフローをマーケットとの間でやり取りして運営しているわけですから、それ自体が悪いということでは全くないのですが、ファイナンス理論の適用によってどこに見落としがあるのか。どこにその穴があるのかというミクロの積上げ的な、ミクロの水漏れをふさいでいくというアプローチは、確かに先ほどのお2人の先生方の御報告のような大きな政策、大きな政治の話と比べると地味なのですが、しかし、すぐにでもなされなければならないことなのではないかと考えております。

最後のスライドに移ります。まず大前提として、本日お話をいたしましたことは所詮は財政の持続可能性という大きな問題の中では補完的な役割を担うにすぎません。

ただ、あえてキャッシュフローに着目し、非常にテクニカルな狭い問題に絞ってこの問題を見ることであぶり出されてくるものが2つほどあるように思います。

1つは、「財政システムの持続可能性」とは、突き詰めるとキャッシュフローの問題にすぎないのかもしれませんが。すなわち、日本がGDPをはるかに超える公債残高であるにもかかわらず、まだ財政破綻しないというのはなぜかという、いまだに借換債の仕組みを使って資金調達ができるからであります。逆に言うと、幾ら債務超過であろうと、キャッシュがつながっている限りは倒産しない。これは私企業もそうですし、実はパブリックファイナンスも同じである。

そして、先ほどスライドの1枚目でお話をしたところですが、財政システムをとらえる視点、ファースト・ベストの視点で言うと、これは社会厚生観点から考えるべきでありますから、例えば建設公債の場合にはコストベネフィットというか、費用便益という観点から考えるべきなわけでございますけれども、しかし、先ほどの建設公債の例のように、費用便益上はプラスだが、キャッシュとしてはショートしてしまうことがあり得るという

ことでございます。

それで、“Fiscal Space” というものを2つ目に挙げております。これはなかなか訳すのは難しいのですが、キャッシュの観点に着目して更に財政収入を得るための収入の余地がどれだけあるか。それを無駄遣いしないようにするという、そういうフィスカル・スペース・マネジメントというような発想で、Allen Schick というのはアメリカの財政制度研究の大家でありますけれども、こういった議論もあります。

「将来における柔軟性の確保と現時点でのコミットメントの価値」というのは、例えば年金制度について言われますように、根源的に不可避のトレードオフです。ただ、このトレードオフを巡って財政制度の非中立性が判断をゆがめているとすれば、それは正さなければならぬだろうというお話であります。

これらは、狭いキャッシュフローに限定した局面での議論です。

それで、私としてはここで本来終わるべきなのでしょうけれども、「財政システム」といったときにどこまで取るべきなのか。勿論、今日の先行する御議論の中で話されていたのは、本日私が申し上げたキャッシュフローに着目する視点よりは広い話であります。

しかし、もっと広い視点というのもひょっとすると可能かもしれないというのが次の話でありまして、1つ目の“Regulatory Budget” というのはOECDの方で議論されている理論的なものにすぎないのですが、単純に現金会計あるいは資産を金銭評価して、あるいは負債を金銭評価してということだけにとどまらずに、規制によってプライベートセクターに課されるコストとベネフィットも金銭換算してその予算に積み上げる。この結果、各事業官庁、各規制官庁が金銭を使ってやる政策と、規制権限を使ってやる政策とをバランスさせてシームレスに評価しよう。これはかなり抽象的な話であります、次の2つ目の話はもう少しリアリティがあるのかもしれない。

すなわち、国の貸借対照表という話をするときにはというよりも、国債市場が何を引当てとしてお金を貸しているかといいますと、それはやはり将来の課税権に見込まれる収入ということなんだろうと思いますが、これは当然ながらその社会、財政の持続可能性にコミットしている人々がどれだけ最終的な富の源泉である人的資本を積み上げているか、というお話に関わってくるのかもしれない。

勿論このように広げてしまうと今度は收拾がつかなくなってしまうのですが、私の報告はキャッシュフローという狭い観点から出発いたしました、財政システムの持続可能性といったときには広狭いくつかのレベルで議論する必要があること、その際には我々が何について話をしているのかということ整理しておいた方がいいかもしれないこと、という頭の整理としての意味くらいはあるのかもしれない。

大体、時間になりましたので、これで報告を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、ここで今の藤谷先生のプレゼンテーションにつきまして御質問、御意見等が

ございましたら御自由にお願いします。

それでは、清家委員に続いて吉野委員、どうぞ。

○清家委員 非常にテクニカルな狭いところですけども、私も建設国債については全くそのとおりだと思うんです。特に人口が減って、しかも成長率が余り期待できないときに建設国債を特別扱いする理由というのはないわけで、特にこのキャッシュフローの観点から言うと、いずれにしても将来必ずキャッシュで返さなければいけないという意味では同じなので、そういう観点から言うと財政法4条のただし書きというのもそろそろ見直した方がいいということではないでしょうか。

○吉野委員 2点あります。

1つは、今の建設国債と赤字国債で、本四架橋というのは赤字なんですけれども、あれは国の資産で見たらちゃんと黒字に載っているんです。建設したコストでちゃんと積み上がっている。そうすると、やはり幾ら建設国債をつくったからと言っても赤字のものがたくさんあるわけですから、そういう意味ではきちんとしたマーケット評価もできていないような気がします。

それからもう一点は、ここではキャッシュフローで資金の流れを重点的にお話になったんですけども、そこで決まってくるプライシングですね。金利なり価格だと思うんですけども、それが国民の前に明らかになるようなシステムになっていないのではないかと思うんです。

ギリシャの場合ですと、ずっとコンバージェンスで金利が下がって、ある危機がきたときに急に上がってきたわけですが、今の日本もまさにこういう状態で、ある日突然プライシングが変になってくるような気がいたします。

○藤谷准教授 ありがとうございます。

まず清家先生の御質問でありますけれども、おっしゃるとおりかと思えます。すなわち、財政法4条ただし書きというのはゴールドンルールと言われたりするわけですけども、入り口のところのともと財政法4条は均衡予算原則で、その例外として建設ですね。

しかし、実際には特例公債の発行というのが常態化している。こういう段階構造になっているわけですけども、これはむしろ先ほど中間報告を拝読していて改めて見たのですが、財政ルールの仕組み方として公債発行のルールだけで抑えるというのは、いわば建物のひずみがかかっているところに1つのちょうつがいだけで支えるようなものですから無理があるのだろう。

勿論、直ちに4条ただし書きを廃止すべきだとまでは申しませんが、それが果たし得る役割というのは今まで想定していた以上に限定的なものではないかという理解でございます。大変的を射た御質問をありがとうございます。

それから、吉野先生の御質問でございますが、まず1つ目の御指摘でマーケット評価がきちんとなされていない。これは全く私も同感でございます。その点につきましてはむしろ会計学あるいは経済学の専門の方々が御議論を重ねておられることだと思いますので、

私の問題関心といたしましてはそういった計数的な物の見方をどうやって財政法制度の中に組み込んでいくか、というところにあります。

例えば、ちょっと違う話になりますが、規制影響評価というものがございますけれども、そういったものを行政手続の中に組み込んでいくというようなことは、この組み込んでいくところの仕組み方で、それにどういう法的な意味を与えるかということは法学的、あるいは法律論的にできる話でありまして、評価のサブスタンスの話は専門家の方にお任せするということになるかと思えます。その意味で、1点目の御質問は全く私も同感でございます。

2つ目のプライシングというのは、国債についてのプライシングということでしょうか。
○吉野委員 さまざまなということです。

○藤谷准教授 これも1つ目のお話に関わってくると思いますが、より難しいのは、例えば今なぜ日本国債の金利がこれだけ低いのかというと、それはそれだけではなくてほかのマーケットとの比較で見たときに、まだまだということだろうと思えますので、ここは相当に難しい話なのだろう。

この辺りになりますと、逆に普通のコーポレートファイナンスのようなある企業の株式だとか債権だとかの価値をプライシングしていくのとちょっとわけが違うのではないかという御指摘を金融の専門家からいただくところでありまして、それは私自身の物の見方の限界であろうというふうに認識してございます。

ただ、基本的な方向性としては、プライシングを明らかにしていく方法を開発していくことが必要だろうということについては全く異論ございません。ありがとうございます。

○井堀主査 ほかに特にございませんか。

それでは私の方から、最後のレジュメで国の貸借対照表の話が出ていますのですけれども、これを活用すべきだというのはどういう観点から出てきたのか。これについて何か御示唆があれば伺わせていただきたいと思えます。

○藤谷准教授 これについては、確かにちょっと不用意であったかというふうにも認識しておるのですけれども、過去10年くらい、物の見方として見たときにキャッシュだけでは限界がある。そのとおりだろうと思うんです。ですから、それを広げていくときの一つのアイデアとして国の貸借対照表というアイデアがなされ、実際にその議論がされてきたということなのですが、ここではそれをどうすべきかということまで私はこの報告の中では申しておりませんで、単純に広げると言ってもどこまで広げるんだらうという、その程度の問題でしかございません。

○井堀主査 ほかによろしいでしょうか。

それでは、ありがとうございます。若干時間がございますので、ここでしばらく自由討議の時間とさせていただきますと思えます。本日のプレゼンテーションの内容に関して、一般的にお三方のプレゼンも踏まえて本日のプレゼンテーションの内容に関して何か御意見等がある方は御自由に御発言をお願いします。

それでは、まず次官からお願いします。

○松元事務次官 上川先生のお話の中で、増税は嫌だとなってしまう。それで、先送りになりがちだということですが、その背景として日本の社会保障の仕組みが人生後半の社会保障になっていまして、人生前半の働き盛りの人たちというのは税金を払うけれども受益の感覚がほとんどない。

実は、これは子どもの貧困率というので日本だけが所得再分配後の子どもの貧困率が上がるんです。世界中でこんな国はないのですが、日本だけが上がる。それはなぜかというところ、人生前半のところは企業が面倒を見ているので国が面倒を見なくていい。これは高度成長期に私はでき上がったシステムだろうということで、他の部会でプレゼンテーションをさせていただいたことがあるのですが、ただ、企業が面倒を見るというのは実はグローバル化の中でそれが変わってきています。

要するに、非正規問題と言われるもので、正規をできるだけ絞って非正規にしていくという中で、非正規の人たちというのが面倒を見てもらえない。若い人を育てられなくなっていることが非常に重要な問題になってきているところが、正規の人がまだほとんどで、正規の人たちはその感覚がないものですから、正規の人たちは私は払う人で受益を受けていない。そんなに国が大変なのか。私たちは全然受益を受けていないのにそんなに赤字になっているというのは、きっと役人が無駄遣いしているに違いない。こういう仕組みになっているのではないか。

ですから、社会構造が変わってきた中でそこについて、いやそんなことをしていると次の世代が育てられないんですよ。ある意味でいくと、次の世代を育てられないというのは一番正義に反している。そういうことが今、起こりつつあるんだ。そういう問題意識というものを是非持たせていただければということがございます。

それからもう一つ、藤谷先生からファイナンス理論がありましたが、公会計を私は実は主計局におりましたときにさんざんやりまして、発生主義で、これは慶応大学の会田先生に座長をやっていただいて、毎年ローリングしながらやっています。ですから、そこでバランスシートみたいなもの、あるいはキャッシュフロー表的なものも出しているのですが、各省膨大な作業をやっていて、恐らく各省のものを全部積み上げると1mくらいになるかと思いますが、これが全然使われていない。あれだけの作業をして全然使われていないというのは大変寂しいと思っておりますので、是非活用していただければと思います。

○井堀主査 ほかにいかがでしょうか。

では、どうぞ。

○松山内閣府審議官 今日は、3人の先生方にそれぞれ大変深いお話をいただいて感謝しております。

上川先生の最後のまとめに政府としてどう考えるべきかということを書きいただきました。我々も考えておるわけですが、特に財政の持続可能性ということについて3先生からそれぞれお話をいただいたのですが、タイムホライズンというのでしょうか、時

間選好率というんでしょうか、それが主体によってそれぞれ違うという問題がある。

例えば、日本国というのは恐らく相当期間続くんだろう。それから、抽象的に日本国民というのかなり長期間続くんだろう、そういう前提で我々は考えているわけです。

ところが、国民一人ひとり、我々一人ひとりの観点で考えれば当然有限の時間の中で考えている。また、政治の世界では任期というものが重要になる。そういうタイムホライズンがそれぞれ違っている。

その中で、将来世代のことをもう少し考えてやれよというのが基本的な正義の議論にも関わってくるが、それを妥当なタイムホライズンで考えるということが課題となる。上川先生は政府は愚直にやっていくしかないというふうに御示唆をいただいています、我々もそのようにやっておるわけですがけれども、ただ、若干愚直にやるだけでは足りない場合もある。

今日のお話の中でもマスコミ、世論の支持というものが結局政治の行動を変えるという要素は非常にあるわけでありますので、マスコミに対してどういうふうに投げかけていくのか。このワーキング・グループは制度・規範に関するワーキング・グループという名称になっていますが、制度・規範によって近視眼的な衝動といいますか、迷いというようなものに対して、どう対応していくのが適切なのか、そういう課題についてさまざまな角度から今日も御議論いただいたわけです。改めて難しいと思いつつ、まとめの時期が近づいておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。以上です。

○井堀主査 委員の皆様からは、よろしいでしょうか。

では、どうぞ。

○上川委員 牧原先生のお話のところ、宿題に持って帰るのがつらくなってきたので簡単に言っておきますが、民主党政権を見ていると全く最初は増税しなくても大丈夫と言っていたんですけども、それがものすごく積極的になっている。それから、自民党のどちらかと言うと主流派にいる人たちも増税した方がいいというふうになっていますので、やはりかなりの部分ではこれ以上は無理である。やはり増税せざるを得ないということがわかってきたんだと思ひます。

ただ、難しいのはアウトサイダーというのが新たに出てくるところでありまして、特定の党とか人の名前は挙げませんが、やはり出てきている。だから、次の選挙とかで、小選挙区ですから普通は2大政党が勝つということになるので、大体基本的に増税だとか、そういうことはある程度政界の広い認識としてなっていくのではないかと考えられるんですけども、ひょっとしてアウトサイダーが勝つとまたわからなくなるということで、かなりそこは難しいところではないか。

きちんとした答えではありませんけれども、ひとまずこういうことで回答とさせていただきます。

○牧原委員 ありがとうございます。

私がそういう質問をしましたのは、もう一つは背後にある問題意識としますと、今、国

会で議論している社会保障と税の一体改革に関するもろもろの法案はいずれ何らかの結論が出るんだと思いますが、それが法案が通ったという形になって終わりではなくて、多分またその先にいろいろ考えなければいけない課題が非常に積み上がっている。それがこれまでのこのワーキング・グループでの議論だったと思いますので、今の増税の問題、不人気な政策をどのように実行するかという問題はこれから延々と更に続く日本政治、あるいは世界各国の政治の非常に大きな問題だと思います。

そういう視点で見ると、多分不人気な政策の括弧付きの「不人気」ということの中身はともかく、その選択肢をもう少し幅を見て考えていかないと、これからの政治が見えないのかなと思ったという意味での質問でございました。以上です。

○井堀主査 それでは、活発な議論をどうもありがとうございました。

冒頭申し上げましたとおり、6月5日の経済社会構造に関する有識者会議において、当ワーキング・グループのこれまでの議論の経過報告を簡潔に行うこととされております。

そこで、資料5として「規範・制度ワーキング・グループにおけるこれまでのプレゼンテーション」をお配りしております。

更に加えて、本日のプレゼンテーションを含め、これまでの会議での御議論について取り急ぎ事務局に作成させたとりあえずのものを今、「制度・規範ワーキング・グループにおける議論の経過報告(骨子素案)」として配らせていただいております。これは経過報告ではありますが、後日とりまとめる「中間報告」の素案ともなるものです。

この骨子素案に肉付けしつつ、修正を加えた上で、私より経済社会構造に関する有識者会議に報告させていただきたいと思います。今の段階で何か御意見のある方はいらっしゃいますか。よろしいですか。

それでは、この骨子素案は重要なものですので、更にお気づきの点があれば後日事務局までいただければと思います。その上で、細部について私に御一任いただき、私より6月5日の経済社会構造に関する有識者会議に報告させていただきたいと思います。

次回の会議につきましては追って事務局より御連絡いたします。

それでは、本日の会議は以上をもちまして終了させていただきます。どうもありがとうございました。