

# DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第26巻第12号通巻288号

連合総研レポート

2013年12月号

No.288

## CONTENTS

特集

### 地方の自立・持続可能性に向けた提言

#### 地方経済の自立と持続可能性に向けて

中村 良平…………… 4

#### 「福祉の雇用化」アプローチによる雇用連帯社会の形成

西岡 晋…………… 8

#### 地方税の租税体系と財政調整のあり方

関口 智……………12

寄稿

巻頭言……………2

誇りと自信をもって、前進していこう

視点……………3

予想(期待)と信頼

報告……………17

適正な分配と投資による「成長」を求めて

— 第26回連合総研フォーラムを開催 —

評議員会・理事会報告……………22

「2012年度事業報告・決算」を承認

— 第9回定時評議員会・第16回理事会報告 —

報告……………24

看護職員の労働時間問題に関する  
研究委員会報告書

今月のデータ……………27

公益社団法人日本看護協会「病院における看護職員需給状況調査」  
公益財団法人介護労働安定センター「介護労働実態調査」

看護・介護人材の離職率

～人材の確保・定着が課題～

事務局だより…………… 28

ホームページもご覧ください

<http://www.rengo-soken.or.jp/>

連合総研は、2011年4月より公益財団法人に移行しました。

誇りと自信をもって、前進していきましょう

専務理事  
久保田泰雄

の11月をもって、連合総研事務局長を退任しました。入社3年で労働組合の専従役員となって以来、40年間の労働組合活動を通じて、沢山の皆様にご教授、ご支援をいただきました。本当にありがとうございました。

労働運動の退潮が言われて久しいものがあります。10年前、今は亡き（本当に無念で寂しい限りですが・・・）連合の笹森会長－草野事務局長のもとで、「連合評価委員会」（中坊公平座長）の運営を担当しました。外部からの叱咤激励ともいえる直言・提言は、いまでも十分通用するものですが、それはとりもなおさず目に見える形で反転攻勢できたとは言えない残念な状況にあると反省せざるをえません。

それにしても腹が立つのは、またぞろ息を吹き返した感のある規制緩和万能論の一部学者や評論家の労働組合バッシングです。「構造改革をじゃまする守旧派」「既得権益にしがみつく岩盤規制派」などのレッテルを張り、「世界一厳しい日本の解雇規制が、企業経営の足を引っ張り非正規労働者増大の要因を生み出している。」など、現場の血を吐くような苦勞も知らずに、よくもまあ無責任な評論をするものだと思ってしまう。しかし、いまや労働組合の組織率は2割を切り、一般の人や学生たちがメディアの論調にいつの間にか影響を受けていく傾向に危機感を覚えずにはいられません。

かなり以前の生活意識調査だったと思いますが、「親の世代に比べて、自分の方が幸せだ」と思う人は5人中4人。しかし、「自分の子供たちの世代の方が幸せになる」と答えた人は、5人中1人であったとの結果が記憶に残っています。かつての右肩上がりの時代から成熟の時代を迎え、超少子高齢化、グローバル化、巨額の債務残高、意識・生活ニーズの多様化など、労働運動を取り巻く課題は比較にならないほど、難しく複雑化しています。

しかしその中でいま連合が「働くことを軸とする安心社会」の旗を掲げ、すべての働く仲間のパートナーとして、

社会的な運動を起こしていこうとしている。その方向は間違っていないし、多くの人が賛同しています。後は的を絞った運動を目に見える形でアピールし、一つひとつ着実に実現して、結果を出すことに全力をあげなければなりません。

①まず2014春闘を、「守り」から「攻め」の春闘にすること。デフレ脱却はアベノミクスの専売特許でもなんでもなく、長年の日本経済の最大課題でした。過当競争体質をそのままに、コストカットと人件費削減への邁進は、「合成の誤謬」の悪循環への道であること。「人への投資」こそ最重要であることを一貫して主張してきたのは、労働組合です。あらゆる情勢を積極的な追い風にして、非正規や中小の底上げ、取引条件の改善まで視野に入れた「社会的相場を形成する」反転攻勢の総がかり春闘にしたいものです。労使が配分をめぐる対立するのは当たり前。職場から積み上げて決めた要求をキッチリ獲りにいくため、火の出るような「交渉」と「闘い」をみなが期待しているのだと思います。

②賃金と同時にやっぱり重要なのは「雇用」です。雇用の安定なくして生活の安定はありません。この間ぬかるんできた労働の現場をどう建て直していくか。雇用の二極化の歪みや固定化をどう是正していくか。一方で男性稼ぎ主の“減私奉公型”安定雇用と長時間労働に頼ることで成り立ってきたいわゆる日本型雇用も限界につきあっている。とすれば、男女の多様なライフサイクルやニーズに柔軟に対応する新しい日本型雇用の構想をどのように作り上げていくか、「労働の未来」を中期的なテーマとして挑戦していく必要があります。積極的な産業政策や成長戦略で雇用創出をはかっていくと同時に、欧州諸国で主流のアクティベーションの視点に立ち、職業訓練や育児支援を組み込んだ雇用と社会保障のより密接な連携をめざすトータルな生活保障システムを、働く者の視点で作り上げていかなくてはなりません。誰もが安心して働き、意欲と能力を發揮できる社会をめざして、労働運動のさらなる前進を期待してやみません。

## 予想(期待)と信頼

司法当局が二人組の犯人を捕え、別々に拘束して連絡が取れないようにしているとする。犯人Aも犯人Bも自分の利益だけ考えて行動するエゴイストであるとしよう。二人は自白することも、黙秘することもできる。二人とも自白すれば懲役5年、黙秘すれば、決定的な証拠がないので不起訴、犯人の一方だけが期限内に自白すれば、自分は懲役3年、相手は懲役7年と決まっているとしよう。

犯人Aの立場で考えよう。犯人Bが黙秘してくれると仮定してみる。このとき、自分が自白すれば懲役3年であり、黙秘すれば自分は不起訴である。この場合は黙秘した方がいい。逆に、犯人Bが自白してしまうと想定してみる。自分も自白すれば懲役5年、黙秘すれば懲役7年である。この場合は、自白したほうが有利である。つまり、犯人Bがどちらを選ぶと予想するかによって、自分の選ぶべき道は変わってくる。犯人Bにとっても事情は同じである。

お互いが相手の行動をどのように予想するかにより、起こりえる結果は変わる。互いに相手が黙秘すると予想すれば黙秘、黙秘となるが、相手が自白すると予想すれば、自白、自白となる。犯人たちにとって後者が望ましくないのは言うまでもないが、これも将来を予想し、合理的に行動した結果である。なお、この二つのケースでは、二人とも相手がとった選択を前提とすれば、自分にとって最も有利な選択をしている。このような行動の結果得られる状態はナッシュ均衡と呼ばれている。ちなみにナッシュはノーベル経済学賞を取った学者であり、彼を主人公にしたビューティフルマインドという映画が2001年に公開された。

このように、自分が選択すべき合理的な行動が、他の経済主体が選択する行動に依存しているため、それぞれの経済主体が他の主体の行動を予想し、その予想

に基づいて合理的な行動をとったとき、二つ以上の安定した事態が発生し得ることがある。経済学では、これを複数均衡と呼ぶ。そして複数の均衡のうち、社会にとって最善のものが実現できないことを、協調の失敗 (coordination failure) と呼ぶ。

所謂アベノミクスは、人々の予想（経済学では期待と呼ぶ）を変えようとする側面を持っている。大胆な金融緩和によって2%の物価上昇を目指すインフレ目標などは、それが実現すると予想させることによって人々の行動を変え、経済のパフォーマンスを変えようとするものである。協調の失敗からの脱出を図っていると理解することも可能である。

この政策の実現性の基本的な問題は、政府や日銀の行動によって、本当に人々の予想をうまく変えることができるかどうかである。もともと、人々が将来をどのように予想するかは、よく分かっていない。今回の政策によって人々の予想がどう変わるかも、事前に完全に知ることはできないのである。心許なさが付きまとう。実はアベノミクスのみならず、多くの経済政策、特に金融政策の効果は人々がどのような予想を持つかに依存していると考えられている。

このような危うさから逃れる道はあるのだろうか？あるかもしれない。お互いに話し合っ、それぞれが将来どのような行動を取るかを約束することである。互いにその約束を守るといふ信頼があれば、みんなにとって満足できる結果が得られる。最初の例では、犯人A、Bの話し合いということになるので、社会全体の立場からは望ましくないが、団体交渉、労使協議、三者構成での話し合いは重要なのである。さらに、話し合いを通じて当事者間の信頼関係が形成されていくということも大切である。当事者を排除して、物事を決めていくことは危ういのだ。（主任研究員 高原正之）

# 地方経済の自立と 持続可能性に向けて

中村 良平

(岡山大学大学院社会文化科学研究科および経済学部教授)

## 手探り状態の地域振興策

地域自立のための自治体再編策とも言われた平成の市町村合併から10年近くが過ぎようとしている。特例措置もまもなく終わりを迎え、生き残りをかけて合併したという自治体の多くが、いま合併の評価とまちの将来に悩んでいる状況だろう。また、合併特例債のなくなる数年後には、収支不足に陥る可能性の合併自治体も少なくない。

財政の逼迫を目前にして各自治体は、いわば乾いたタオルを絞るようにしてでも行革を更に推進し、同時にまちの経済活性化のもとになる産業振興策を打ち出していく必要に迫られている。これは合併をしなかった地方の市町村もまた同様だろう。しかし実際のところ、現在ある事業を削るのとは違い、無いものを生み出していく産業振興は手探りの状況である。

実際問題として、企業誘致、住宅建設や道路事業などの公共事業、大型商業施設の誘致、どの施策も地域にとって有効性のほどは怪しく思われる。最近流行の環境関連産業の誘致、太陽光発電などの誘致にしても、本当のところどれだけ「まちの経済」にとって効果があるのだろうか、これまた、よくわからない状況である。また、施策を列挙し得たところで、その優先順位をつけるための経済評価すらおぼつかない感じである。もともと市町村では分析に耐える基礎統計データ自体が、都道府県や(昔からの)政令市とは違って不足している。まさに地域活性化は手探りの状況であると言える。

## 地方経済の漏れ

政策の有効性を見極めるには、まずまちの中と外でのものの動きとお金の流れを知る必要がある。もう少し細かく正確に言うと、企業間や消費者との財やサービスの流れ、マネーフローである「産業の連関構造」を知る必要がある。これは、B to B、B to Cの取引である。そして、それらについてのまちの内外の出入りの状況を把握する必要がある。

まちの経済あるいは地域経済は、一国の経済よりもずっと人や物の移動が大きく開放性が高い。それゆえに外から入ってくる分も多いが、同時に域外に漏れてしまう部分も少なくない。せっかく地域に入ってきたマネー(資金)が域内に循環することなく、そのまま域外に漏出していく例は、地方のまち(市町村)に特に多く見受けられる。その原因は、地域経済の規模の小ささにも由来する産業の連関構造の希薄さと循環構造の低さにある。これを変えなくては、いくら地域振興策を実施してもザルに水を注ぐがごとく地域への経済効果は漏れる一方である。真の住民が実感する効果は期待できない。

地域経済効果の漏れというのは、所得が消費に回った場合と使われずに貯蓄された場合の双方において起きる。まず、住民が域内で消費をすれば、小売店等の従業員の給与につながり、その従業員が再び消費をするという地域内での経済循環が生まれ、域内の雇用機会や域内所得を増加させるだろう。しかしながら、しばしば地方圏において域内消費の比率が高まっても、大手量販店での消費(店にとっては収益)が必ずしも域内に再投資されるとは限らず、地

域の所得とはならないことがある。また域内産業への生産需要には必ずしも直結しない。この結果、域内の商業販売額が増加しても、域内の生産需要、域内所得の大きな増加にはつながらないことになる。これが消費支出されたマネーの漏出である。

次に使われずに貯蓄された場合だが、それが金融機関などを通して地域への投資に回れば、マネーは循環し域内の誰かの所得になる。しかしながら、地域に有効な投資先が見出せずにマネーが域外に出ていくことがある。コール市場で運用され他の地域の資金需要を満たしたり、また国債購入などの有価証券となって資金が循環しないことがある。さらに、都会の大学に通う子供への仕送りとなって所得が移転されていくことも無視できない金額である。

### 持続可能な地域社会

地方自治体がまちづくり、地域振興、産業活性化を考える上で、今日、地域の産業連関構造をきちんと把握する必要性とその需要はますます高まってきている。経験とカンに依存する施策ほど、地域の居住者や企業にとって不幸なことはない。産業連関構造を把握することは、地域経済におけるマネーの漏出をきちんと理解することであり、無駄な漏出を最小化する努力をすることである。これが自立する地域経済につながる。

持続可能な地域経済とは、基本的に「自立できるシステムが継続していること」とここでは定義する。そのためには、①地域資源の有効利用（比較優位性）、②域内に資金を呼び込む力（移出力）、③域内の資金の流出を防ぐ力（循環性）、が必要となる。地域資源の有効利用は、最近はやりの「地域ブランド」にも通じる場所があり、これは移出という形で域内に外部から資金（マネー）を呼び込むことになる。

比較優位性を活かして地域の移出を高めているのは地域自立の基本的概念であるが、時代（時間）とともに地域の比較優位性というものは変化する。それは、新たな競争地域の出現や需要地域の嗜好の変化などの理由による。したがって、絶えず比較優位なるものを作り出していく必要がある。地域間競争の文脈で考えると、競争優位性の維持とも言えるだろう。

移出（や輸出）によって獲得したマネーは、

税引き後、家計の消費や企業の投資に回る。ここにおいて地域が抱える課題のひとつは、こういった需要に域内で対応できているかどうかである。地方自治体レベルで活性化を考えても広域圏（経済機能圏域）で考えても循環すべきシステムは同様である。先にも述べたように、域内で対応できていない場合が多いほど地域が獲得した資金（マネー）が域外に流出していることになる。

もうひとつは、移出するのが最終消費財でない場合、地域でより最終需要財に近い状態に持っていったから移出することである。これによって生まれる地域内の経済循環効果は、雇用効果も含めて、従来の中間財移出型（あるいは素材や一次加工品移出型）に比べて地域経済にとって効果（対費用）はより大きいものと予想される。経済循環効果が具体的にどのようなものになるかを調べておくことによって政策の有効性が判別できると言えるだろう。

### 比較優位な地域資源の発見

地域資源は、他の地域にない絶対的に優位なものや自分の地域の中で相対的に優れて優位なものに区別される。その優位なものは、一般に地域の「ストック」であることが多い。

経済循環分析は、基本はフローについて見るものだが、このフローというのは、ストックから生まれて来るものである。またフローからストックが形成される。人口移動というのはフローだが、その結果として地域の人口というストックが変化する。つまり、流入するフローでストックが形成され、流出するフローでストックが減耗・減少するのである。

こうした関係の示し方については、未だ確固たるものはない。自治体の資産と負債を表にした貸借対照表というのが対応する気もするが、私のイメージとは少々違う。

地域のストックには、私的資本、人的資本、社会資本、自然資本などの地域に賦存している資産量の調査が必要である。たとえば、自然資本の1つ、「森林資源のストック量」を把握しておくことは、二酸化炭素の潜在吸収量の把握になる。また、人的資本には、優れた人材を発掘し育成すること、優れた伝統技術やノウハウを蓄積し活用することなどが関係してくる。最近よく言われるソーシャルキャピタルもこの範疇に入

る。こういったストック調査は、都市や地域の比較優位性の発見にもつながる。

### 産業連関構造

地域にとって優れたストックを活かすには、それが産業の川上にある原材料や素材のようなものであれば、如何にそれを使った移出品を創っていくかということになる。また、地域で創られたものであれば、如何にそれを域外に売ること、地域の産業発展につなげるかということになる。

こういったことを考えると、地域における産業間のつながり(連関)はとても重要になってくる。ある産業が好調だと、その産業が生産に用いる中間投入物を生産する上流産業は、派生需要効果を楽しむことになる。たとえば、最終消費財を製造する「乗用自動車」部門での生産需要が高まると、川上にある自動車関連部品製造業のアクティビティが高まる。

また、パソコンの普及で紙需要が上昇し、それで紙加工品製造業の生産規模が高まり、それがパルプ・製紙工場の立地を促すといった産業連関の波及効果も同様である。

さらに、ある年が猛暑で、ビールが売れたとしよう。そうすると、ビール工場の生産がアップするが、それは投入されるホップ、アルミ缶の需要増加を伴うことを意味する。ホップの生産(サッポロビールのホップ生産は上富良野の所得増加につながる)は、輸入の増加や缶工場の生産増加にもつながる。このように川下である最終消費者の方から需要が上がっていき川上に位置する産業を活性化することを後方連関効果と言う。

これに対して、ある産業の技術開発で新製品が生まれると、その産業の生産物を投入要素として用いる下流企業の産業は、いわゆる供給効果を受けることになる。たとえば、新素材の発明は組み立て加工メーカーの便益になる。ヒートテックという素材の開発は、その川下にあるアパレルメーカーの利益に供した。これは川上からの効果なので前方連関効果と言う。

このように産業の川上部門と川下部門の間のつながり、つまり産業連関は、地域振興を考える上でとても重要な概念だということに気付く。それが地域の中で密であれば、資金が地域の中を循環することになり、それが誰かの所得に

なるからである。

大阪府の産業連関表(108部門、2005年)によると、医療・保険部門の産出額は約32.6億円、商業、金融保険業に次いで3番目の大きさとなっている。その中間投入額においては、医薬品が37.9%を占めている。しかしながら、大阪府内における医薬品部門ではその生産における中間需要で37.9%が域外からの調達に依存している。さらに、その医薬品の生産においては、35.5%が研究部門からの投入である。ただし、医薬品需要の場合とは異なり、大阪府の医薬品生産における研究部門からの投入はわずか10.3%が域外に依存している状況である。ちなみに鳥取県では、51.3%が域外に依存している。

私たちは、こういった地域の産業の連関構造をきちんと把握し、そのどこに問題点があるのかを発見し、それを変える努力をしていくことが必要になってくる。

数年前、私が地域経済構造の分析の話を書き寄稿したところ、それを読んだ九州のある地方銀行の常務の方から依頼があり、全ての支店長の方を集めて講演を依頼されたことがある。あまり金融関係の話ではないので、どうしてなのかと尋ねたところ、「銀行の行員が融資や預金活動をするときに、地域経済における企業間のつきあいがどうなっているのかを考えることは、地域の発展に資することになる、そのことを是非教えて欲しい」からだと言われた。働く側としても、営業や販売の如何に関わらず、そういった視点は必要であると思われる。

### 六次産業化の効果

部門間のつきあいを密にする典型的な例が六次産業化である。農工商連携とも言うが、厳密には六次産業化とは異なる。どちらも一次産業、二次産業、そして三次産業が連携して行う事業に変わりはないが、六次産業化は基本的に「一次産品を加工など製造工程に回し付加価値を高め、それを域外に販売していこう」というものであると理解できる。これに対して、農工商連携は、出荷するものが一次産品であっても、そこに製造業の輸送技術や販売網がからんでくるという意味での連携で、必ずしも加工品を販売するわけではない。それはともかく、地域資源を活用したブランド戦略で、最近、六次産業化が多くの地域で取り組まれている。

表1 赤坂町間産業連関表(赤坂天然ライス工場、平成8年版)

			(万円)				
			町内	岡山市	県内	県外	合計
販売	製品	寿司・おにぎり等				74,237	74,237
中間投入	原材料	米	25,322				25,322
		副食材		17,298			17,298
		包装資材		5,200			5,200
	営業費 販売費	燃料費	524				524
		光熱費	4,508				4,508
		印刷費	780				780
		輸送・卸	1,936				1,936
	修繕費		78			78	
粗付加価値	減価償却						1,638
	資金報酬		8,371	723	2,603		11,697
	利潤		-271				-271

このような六次産業化という言葉が世に広まる前にこれを実践し、その効果について地域産業連関表を自らが作成して分析したのが岡山県の赤磐郡にあった赤坂町という人口約5千人の町である。この表1は、当時(1996年)作成した簡易産業連関表のうち、赤坂天然ライス工場部門である。

赤坂町内への燃料費、光熱費、印刷費、輸送関係費の合計である7,748万円は赤坂町への直接需要となり、町内の企業に生産増加を促すことになる。そして、増産のために原材料を仕入れる必要が出てくる。産業別にこの追加需

表2

製造業(印刷費など)	780 万円
卸・小売業(燃料費、輸送費)	1,492 万円
電気・ガス・水道業(光熱費)	4,508 万円
サービス業(輸送、卸小売)	968 万円
合計	7,748 万円

要を割り振ると、表2のようになり、以上の4つの産業について、各産業の「町内・町際取引表」を使って赤坂町に支払われる額を計算する(つまり、赤坂町にお金が落ちる額の算出)。これによって、需要がどの程度域内に留まるか(資金が循環するか)が判ることになる。

今日、六次産業化という、地域の産業連関構造を変える取組が多く行われているが、こういった連関表を用いた効果の検証はほとんど行われていない。補助金を投入したものであれば、なおさらその効果の検証は大切であると言えるだろう。

## 構造変革シミュレーション

これまで積み重ねてきた多くのケーススタディにおいて、市町レベルもしくは圏域レベルでの「まちの産業連関表」を独自の調査方法に基づいて作成してきた。「産業連関表」とは、既にその用語は出てきたが、「ある一定の空間において、産業部門間の取引、産業部門と家計部門の取引、さらに域内外での取引などをまとめて表にしたもの」と定義できる。このデータ収集のためにアンケートを実施するだけでなく、実際に生産や消費の現場に赴き、アンケート数字の補完も兼ねてヒアリングを何度も行うことで、数字からだけでは分からない生きた情報も得ることができる。それを元に、イベントや企業の誘致、公共事業などを実施した際の地域への経済的な影響度を求めることがこれまでの「地域産業連関表」の活用方法であった。しかし、筆者は、最近、これについて新たな分析手法(アプローチ)を提案し、それを実際の自治体政策において形にしてきている。

その活用方法とは、「まち(地域)」の「構造変革」のシミュレーションを行うことである。このシミュレーションによって、どのような産業連関構造がまちの経済にとって望ましい結果をもたらすかが数字で明らかになるのである。現場でのヒアリングは、シミュレーションの政策妥当性とまちの経済を変える方向の根拠となる。関心と意欲があれば、多額の外注費用をとまうことなくできるシミュレーションなのである。

(注) 本稿は、2014年3月出版予定の「まちづくり構造改革」(日本加除出版)の一部を中心に加筆したものである

# 「福祉の雇用化」アプローチによる雇用連帯社会の形成

西岡 晋

(金沢大学法学類教授)

## 1. 土建国家への「逆回転」

民主党政権が掲げた「コンクリートから人へ」というキャッチフレーズに象徴される政策は、自民政権が作り上げてきた「土建国家」に対する強力なアンチテーゼであった。これに対して、昨年(2012年)末の自民党の政権復帰以後は、時計の針を元に戻すかのような動きが目につく。「国土強靱化」の名の下での公共事業への大盤振る舞いは「人からコンクリートへ」の逆回転にほかならない。増収分は社会保障財源に用いるのが本来の趣旨であるはずの消費税の増税に関しても、改正された消費税法の附則に「我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ……事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。」(第18条第2項)と明記され、土建国家の道に再び舞い戻ろうとしているかのようだ。

もともと、公共事業を十把一絡げにして悪の権化のように否定しざる態度もまた、いささか思慮を欠いているといわざるを得ない。東日本大震災後の減災・防災意識の高まりが、国土強靱化政策を促進している大きな要因であることは確かであろう。既設の公共インフラの老朽化が深刻な問題を惹起するに至り、その維持・補修を目的とした公共事業の必要性も増している。それに加え、とくに地方圏の経済・社会の停滞ぶりが「公共事業よ、もう一度」の声を大きくしているのも事実である。雇用の場を求める地域の切実な声もまたしっかりと受け止める必要がある。旧来の土建国家の弊に陥ることなく、そのうえで地域における雇用の場をどのように作り上げていくのか、ポスト土建国家を見据えた新しい政策アイデアが求められている。この小論ではその一端として「福祉の雇用化」というアイデアを提示して、福祉を通じた地域雇用の拡充、ひいては「雇用連帯社会」の形成に向けた道を探ってみたい。

## 2. ポスト土建国家と「雇用連帯社会」

ポスト土建国家に向けた新しい社会を構想するにあたり、その出発点となるのが、ユニバーサリズムの観点を踏まえつつ、雇用保障を通じて社会の連帯を実現する「雇用連帯社会」という考え方である(井手編2011)。雇用連帯社会の理念をもう少し平易な表現で置き換えるならば、労働政治学者の篠田徹のいう「繋がり支え合って働ける社会」を構築すること、ということになる。そして「不自由なく暮らすこと」と「意味ある仕事をする」が両立すること、「良く生きること」が可能となる、そうした社会をどのようにしたら作り上げることができるのか、という問いへと結びついていく(篠田2011)。

雇用連帯社会はナショナルなレベルでの非人間的な次元でのみ成立するのではない。雇用保障を通じた連帯社会の構築は、より具体的で顔の見える範囲である地域の次元においてこそ、なおのこと重要になる。ローカルレベルにおける雇用連帯社会、いわば「地域-雇用連帯社会」の実現に向けた構想が問われねばならない。

雇用連帯社会やその地域版の構想で最も重要なことは、旧来型の公共事業偏重の経済社会システムからの脱却・転換を図りながら、「不自由なく暮らせる意味ある仕事」をどう生み出していくのか、ということである。それはいかにして可能なのか、課題を解くカギはどこにあるのだろうか。そのカギの一つとなりうるのが、「福祉の雇用化」というアプローチである<sup>1)</sup>。

## 3. 福祉セクターの雇用効果

地域-雇用連帯社会の構築に向けた取り組みにおいては、地域社会に根を下ろした内発的発展とそれに基づく「地に足のついた雇用の場」の創出が大切になる。人口減少や都市圏への人口流出が著しい地方圏では働き口の確保が喫緊の課題となっているが、そうした地域ではなおのこと、キャピタルフライトや地域社会からの退出可能性が低い、「地元意識」

をもった産業セクターによる雇用の場の醸成が欠かせない。

「地に足のついた雇用の場」の有望株の一つとしてあげられるのが福祉セクターである。なぜ、福祉セクターが地域雇用の受け皿として有望なのか。自助や共助が機能しない限りにおいて公助の必要性を認める残余主義の発想に立つ福祉観においては、社会保障や福祉がもつ積極的・多面的な機能は考慮されない。福祉を経済成長のお荷物としてとらえる言説はそうした見方の典型である。しかし実際には、社会保障には経済的な面においても優れた機能を持ち、多くの効果を発揮する。社会保障には経済的機能として大きくはセーフティネット機能と総需要拡大機能が知られている。前者には生活安定機能、労働力保全機能、所得再分配機能が、後者には雇用創出機能、生産誘発機能、資金循環機能がそれぞれ含まれる(厚生労働省編2012:225)。とくに地域での雇用問題を考える際に、社会保障のもつ雇用創出機能は見逃せない。

「雇用の場としての福祉セクター」という新たな発想で福祉や社会保障をとらえなおしてみよう。ある分析によれば、社会保障分野の雇用誘発効果は公共事業、機械・運輸といった他の主要産業の係数よりも高く、たとえば介護分野の係数は全56部門中トップの値である。同じく社会福祉は3位、保健衛生は8位という順位となっており、土建国家の基盤産業ともいえる公共事業が22位であることを考えると、雇用の受け皿として福祉セクターがきわめて有望であることがわかる(厚生労働省編2008:29-30)。

少子高齢化が進むなかで関連分野のマンパワーに対する需要は拡大傾向にあり、この10年間で医療・福祉産業分野では約238万人の雇用の増加があった。将来的にも同様の傾向が見込まれ、2011年度現在で介護職員は140万人いるが、それが2025年度には200万人を優に超えるマンパワーが必要になるとの予測結果もある。子育て関連の分野においても2020年には現在よりも16万人もの雇用増が見込まれている(厚生労働省編2012:225-226)。労働集約型産業の典型である社会福祉事業はいわゆる「機械との競争」に巻き込まれにくく、他の産業と比較しても雇用創出効果は大きい。

このような理由から、ポスト土建国家においては、福祉セクターを雇用の場としてとらえなおし、その積極的な拡充を目指すことが求められる。そして、こうした考え方や具体的方策を、この小論では、福祉セクターを雇用の場として活用するという意味で「福祉の雇用化」アプローチと呼ぶこととしたい。

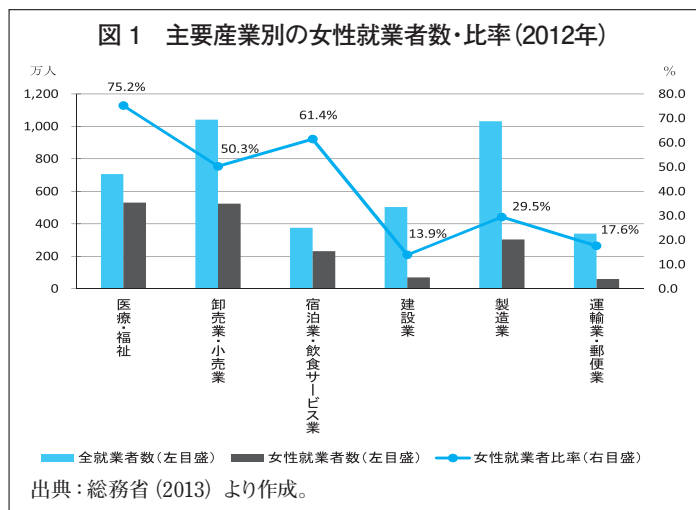
#### 4. 福祉セクターと女性の雇用

地域での「福祉の雇用化」に直結する方策

が介護や保育などのケアサービスの拡充である。日本型福祉国家はそもそもが「小さな福祉国家」であったが、限られた社会保障財源も年金や高齢者医療に重点的に配分され、他方で保育や介護のようなケアサービスについては家庭福祉に期待する向きが強く、その支出が抑制されてきた。しかし今日では、育児や介護の社会化を目的とした政策を実施しつつ、女性の労働参加、経済的自律を促進することは政府の最重要課題の一つとなっている。

実際に近年では女性の労働参加が進んでいるが、それは工業化社会からポスト工業化社会への転換にともなうサービス産業セクターへの進出によるところが大きい。図1にあるように、医療・福祉、卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業、といったサービス産業セクターでは就業者全体に占める女性の比率が高く、いずれも50%を超えている。これに対して、建設業や製造業などでは女性の就業者比率は明らかに低い。

サービス産業セクターのなかでは医療・福祉分野が女性比率の点で抜きん出ている。全就業者706万人のうち女性は531万人と全体の75.2%をも占めている。実数においても製造業の女性就業者数(304万人)を上回るほどであり、福祉セクターがとくに女性にとって貴重な雇用の受け皿になっていることがわかる<sup>2)</sup>。こうした分野では女性の就業者比率が高く、女性の労働参加を促進する意味においても「福祉の雇用化」が重要になるのである。



福祉セクターが女性の雇用の受け皿になっていることをみてきたが、それらの仕事に就く場合には専門的な資格をもっていることが条件となることが多い。労働者の側からみると、資格の有無が自らの就労可能性を左右する大きなファクターとなる。

労働政策研究・研修機構が実施した子育て世帯の全国調査によれば、自動車免許以外で何らかの専門資格を有する女性(母親)は全体の60%にのぼる。このうち保有率が高く10%を超えるのは簿記やパソコン関連資格な

どだが、これらの資格は実際の仕事の上ではあまり役に立っていない。これに対して、看護師、保育士・幼稚園教諭、介護福祉士など、医療・福祉関連でかつ専門性の高い資格の場合、それらの保有率は概して低いが、逆に仕事上の活用率は非常に高いという結果が出ている（労働政策研究・研修機構2013：20-21）。

これらのデータは、技能や資格の希少性が仕事上のアドバンテージにつながっているということを示している。多くの人が保有している一般的な資格はあまり有効ではなく、保有者が少ない専門的な資格でありかつ求人ニーズの多い職種は就職や仕事の面で役に立つということである。これらの知見は日常的な経験・認識とも合致する。だが、より興味深いのは技能形成という側面からみた場合のデータのもつ含意である。すなわち、汎用性の高い一般的な技能や企業内部でのOJTによって形成される企業特殊的技能よりも、看護師、保育士や介護福祉士の資格のように固有の産業セクターにおいて必要とされる産業特殊的技能の獲得が女性の職業人生の上で優位性をもっていることを示している。専門資格の取得も含めた産業特殊的技能の形成に際しては職業訓練・教育の場が不可欠であり、地域においてそのような機会が確保されなくてはならない。

## 5. 「福祉の雇用化」と労働運動

「福祉の雇用化」アプローチは、福祉セクターを働く場としてとらえかえし、従来の福祉政策論とは異なる視点を獲得することによって、雇用レジームの側面としての福祉国家の積極的意義を見出そうとするものである。こうしたアプローチと労働運動や労働組合とのかかわりについて付言するならば、雇用の量的拡充のみならずその質的向上と生活の安定化という観点から、福祉の現場で現に働いている人びと、さらには未来の労働者のために、さまざまな取り組みをなすことが、従前にもまして重要になるということである。

表1にあるように、介護や保育などの福祉労働者の労働条件は他の産業と比べて低水準にあり、これまでもたびたびその改善が課題となってきた。保育士、介護支援専門員（ケアマネージャー）、ホームヘルパー、福祉施設介護員の状況を見ると、全産業の平均と比べて勤続年数や給与額が全体的に低い傾向にある。たとえば、保育士（一般労働者）の勤続年数は全産業平均が11.8年であるのと比較して7.8年と短く、現金給与額も10万円以上もの格差がある。経済的に安定して働きつづけられる環境にないことを端的に示している。待機児童の解消や多様な保育ニーズへの対応が社会的に要請され、保育士に対する需要が増加している一方で、それに見合うだけの財源の確保や環境整備が十分に行われずにコスト縮減圧力が強まるなか、保育の市場化、労

働環境の悪化が進んでいる。保育士の多忙化や非正規化が保育の質に悪影響をもたらしているとも指摘される（神谷ほか2011）。

表1 保育・介護従事者の労働条件(2012年)

	平均年齢 (歳)	勤続年数 (年)	(上段) しまつて支給する現金給与額(千円) (下段) 1時間当たり所定内給与額(円)	労働者数 (千人)
全産業	41.7	11.8	325.6	23,415.21
	44.1	5.3	1,026	7,221.30
保育士	35.0	7.8	214.2	192.29
	45.4	4.7	980	43.51
介護支援専門員	46.1	7.0	260.4	64.26
	50.2	5.2	1,284	6.64
ホームヘルパー	44.6	5.1	208.5	75.18
	53.8	5.4	1,334	149.41
福祉施設介護員	38.3	5.5	218.4	655.13
	49.0	4.3	1,003	183.53

注：上段は一般労働者、下段は短時間労働者の数値。  
出典：厚生労働省(2013)より作成。

介護の現場でも同様の状況がである。介護労働安定センターの実態調査によれば、賃金の低さや人手不足を嘆く声が多く聞かれる。介護労働者が労働条件に対して不満に感じていることの筆頭は「仕事内容のわりに賃金が低い」というもので、全体の43.3%に達している（介護労働安定センター2013：8）。福祉セクターの労働環境は、それが人とのかわりにおいて並外れた労力と時間とが要求される職場であるにもかかわらず、その重要性と比べても、そこで働く人びとに対する労いは十分でないことは明白である。実際にそれらの職場の離職率は概して高い。

他産業との格差だけでなく、同一の福祉セクター内部での地域間格差にも目を向ける必要がある（図2～図3）。保育士（一般労働者・女性）の勤続年数は全国平均では8.0年だが、最長の秋田県は17.7年に達する一方で最短の茨城県は4.3年にすぎず、両者では4倍以上の差がある。現金給与額（しまつて支給する現金給与額）も同様に全国平均は21万3,300円だが、最高の京都府は27万7,800円に達する一方で最低の和歌山県では17万1,100円と、10万円以上という大きな開きが存在する。地域にはそれぞれに固有の事情があり、とくに給与の場合は物価の差や需給関係の違いなどもあるために単純には比較できないものの、労働条件の全体的な底上げとともに地域間格差の最小化に向けた取り組みも重要だろう。

## 6. 食えることと働くことに欠かせない要素

最後に、食料供給とのアナロジーから、雇用連帯社会にとっての理念核となる要素を今一度抽出し、小論を締めくくる。

食料供給において必要欠くべからず条件は



# 地方税の租税体系と財政調整のあり方

関口 智

(立教大学大学院経済学研究科准教授)

## 1. はじめに

2012年(平成24年)8月10日に成立した、『社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律』(以下、社会保障・税一体改革関連法)では、消費税と地方消費税の引き上げに関する道筋が定められた。実はそこで求められる地方税制の検討課題は、国と地方の税収配分や地方法人課税の問題とも深く関連している<sup>1</sup>。

本稿では、地域による財政力の格差・税源の偏在が見られる中で、あるべき地方税体系と財政調整の姿について、地方法人課税の議論も踏まえながら考察することにした。

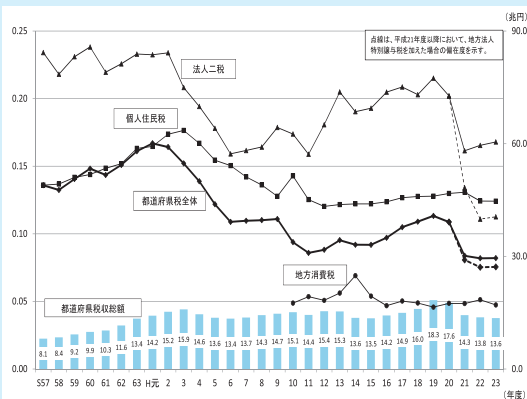
なお、本稿での地方税の議論では、地方政府に財政需要がありながら独自の財政収入が不足している状況を想定していること、地方政府に配分されている行政任務を遂行できるように地方政府に課税権を付与することを想定していることをあらかじめ断っておきたい。

## 2. 地方税体系における税収と税収偏在性

### (1) 道府県税の税収と税収偏在度

まず、道府県税の租税体系に着目して、その税収比と税収偏在性を確認してみよう。道府県税収13兆7,940億円(2011年度(平成23年度))に占める主要な税目の割合は、個人住民税(33.5%)、地方消費税(18.5%)、法人事業税(16.2%)、法人住民税(5.7%)の順となっている。それを法人事業税と法人住民税を合計した地方法人2税としてみると21.9%と、道府県税の中では個人住民税に次ぐ第2位の地位を占めていることになる。

【図1】都道府県税の都道府県別偏在度(ジニ係数)の推移



※1 税収は各年度の決算値であり、法定外税、旧法による税及び超過課税分を含まない。なお、「法人二税」及び「都道府県税全体」は、東京都が徴収する特別区分の法人住民税を含まない。  
(資料) 地方財政審議会「第9回 地方法人課税の在り方等に関する検討会」資料3。

【図1】で都道府県税の地域間の税収偏在性の推移を確認すると、地方消費税(清算後)は最も偏在度が低く、次いで個人住民税と続いている<sup>2</sup>。

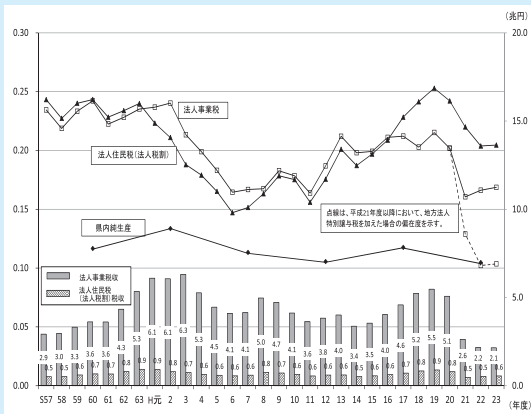
特徴的なのは、偏在度の高い地方法人2税(分割後)である。特に法人事業税は、外形標準課税の導入(2004年(平成16年)税制改正)、分割基準の変更(2005年(平成17年)税制改正)、地方法人特別税及び譲与税の導入(2008年(平成20年)税制改正)と多くの改正を行っている。しかし、法人住民税との合算数値としてみると、地方法人特別税及び譲与税の導入以前については都道府県の主要税収の中で最も偏在度が高く、一見すると景気回復期の偏在度の上昇が大きくなる傾向は、ほとんど変化していないようにみえる。

### (2) 地方法人2税の税収偏在性の相違

この点に関し、【図2】によって都道府県における法人2税を法人事業税と法人住民税と

に分ける形で確認してみると、景気回復期にもあたる2005年（平成17年）以降は、両者の相違が明らかとなっている。

【図2】都道府県の法人事業税と法人住民税（法人割）の偏在度（ジニ係数）の推移



※1 税金は各年度の決算値であり、超過課税分を含まない。また、「法人住民税（法人税割）」は、東京都が徴収する特別区分を含まない。

（資料）地方財政審議会「第9回 地方法人課税の在り方等に関する検討会」資料3。

都道府県の法人住民税（法人税割）の税収偏在度は、法人事業税よりも高く、依然として景気上昇に反応して偏在性が大きくなっていく傾向を維持している。しかしその一方で、法人事業税の税収偏在度は、2005年の景気上昇にもかかわらず、それほど変化がない。

後者の要因の一つは、2004年（平成16年）4月から資本金1億円超の法人に対して導入された、外形標準課税（付加価値割・資本割）の影響がある。【表1】は外形標準課税内部の税収偏在性と税収を確認すべく、付加価値割・資本割・所得割に区分したジニ係数とそれぞれの税収を示している。

【表1】法人事業税の税収内訳と都道府県間の税収偏在度

	法人事業税収(億円)				ジニ係数(人ロ一入当り税収)						
	2005	2007	%	2009	2011	%	2005	2007	2009	2011	
資本金1億円超の普通法人	所得割	18,276	27,283	48.7	10,088	6,420	28.7	0.311	0.294	0.236	0.242
	資本割	3,127	2,387	4.3	1,869	2,330	10.4	0.314	0.260	0.248	0.255
	付加価値割	5,857	5,398	9.6	3,213	4,353	19.4	0.279	0.251	0.208	0.218
資本金1億円以下の普通法人等	16,472	17,669	31.5	9,019	7,309	32.6	0.168	0.168	0.164	0.159	
法人事業税(総計)	46,883	56,077	100.0	27,010	22,403	100.0	0.182	0.187	0.135	0.149	

(注1) 税金には超過課税分を含み、地方法人特別税（2008年導入）の分を除いている。  
 (注2) 税金の内訳では特別法人等や収入金額課税法人の金額を除いているため、内訳の合計と統計は一致していない。  
 (注3) ジニ係数は分割基準適用後の税収より算出。  
 (資料) 総務省自治税務局資料より算定

外形標準課税が導入されている資本金1億円超の普通法人における所得割のジニ係数は、0.311（2005年）、0.294（2007年）と相対的に高く、外形標準課税導入の際に中心的に議論が行われた付加価値割のジニ係数は0.279

（2005年）、0.251（2007年）と相対的に低い<sup>3</sup>。にもかかわらず、地域間の税収偏在性が比較的少ない付加価値割部分の税収は、2007年で法人事業税収の9.6%（5,398億円）に過ぎず、税収偏在性の高い所得割部分の税収は、法人事業税収の48.7%（27,283億円）と大半を占めていた<sup>4</sup>。

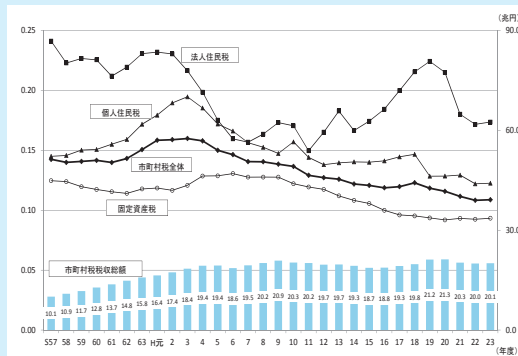
そのような税収偏在性の高い所得割等の一部を分離して、財政調整を行っているのが2008年（平成20年）10月以降の地方法人特別税及び譲与税である。

以上のように、景気回復期にもあたる2005年（平成17年）以降に法人事業税の税収偏在度（地方法人特別税及び譲与税除く）が安定したのは、付加価値割の導入に加えて、所得割を地方法人特別税及び譲与税として除いたことに起因している。【図2】では、それに地方法人特別税及び譲与税による財政調整の金額を加えることで、法人事業税の税収偏在度が一層低められていることも確認できる。

### (3) 市町村税の税収と税収偏在度

続いて市町村税の租税体系に着目して、その税収比と税収偏在性を確認してみよう。市町村税収20兆3,773億円（2011年度（平成23年度））に占める主要な税目の割合は、固定資産税（44.0%）、個人住民税（32.8%）、法人住民税（9.8%）の順である。

【図3】市町村税の都道府県別偏在度（ジニ係数）の推移



※1 市町村税収を都道府県ごとに集計して分析している。  
 ※2 税金は各年度の決算値であり、法定外税、旧法による税及び超過課税分を含まない。なお、「法人住民税」には東京都が徴収する特別区分を含む。

（資料）地方財政審議会「第11回 地方法人課税の在り方等に関する検討会」参考資料4。

【図3】で市町村税の地域間の税収偏在性を確認すると、税収割合の多い固定資産税が最も偏在度が低く、次いで個人住民税と続いており、個人住民税については税源移譲が行われた2007年（平成19年）以降の税収偏在度がやや低くなっていることが確認できる。

これに対して法人住民税は、市町村の主要

税収の中で最も偏在度が高く、景気回復期の偏在度の上昇が大きくなる傾向が際立っている。これに先に確認した道府県での法人住民税の税収偏在性や税収規模をも視野に入れて相対的に比較してみると、法人住民税の偏在性の大きさは、道府県における地方税体系の中でのみならず、市町村における地方税体系の中でも際立っていることが確認できる。つまり、法人住民税の偏在性の問題は、道府県の問題であるとともに市町村の問題でもある。

#### (4) 性格の相違

以上のように、地方法人2税の地域間の税収偏在性が大きくなる要因は、道府県における法人事業税の所得割部分と道府県と市町村における法人住民税にあると言える。ここで留意すべきは、地方法人2税の性格に鑑み、両者を同じ税目として考えるべきではないという点にある。

まず、法人住民税（法人税割）は国税法人税の付加税的性格が強く、応能原則との整合性が高い。これに対して、法人事業税は国税法人税の付加税的性格があるとして法人住民税と混同されることもあるが、むしろ応益原則との整合性を図るべき性質を有している。また、このような性格の相違は、法人税の課税ベース算定時に、法人住民税は損金算入されないが、法人事業税は損金算入されるといった形で、国税法人税の算定時における両者の取り扱いの相違にも現れている。さらに、両者の分割基準についても、その方式及び歴史の変遷は必ずしも同じではない。

### 3. 地方法人所得課税と財政調整のあり方

#### (1) 税収の偏在性と地方法人所得課税

##### ①改革の方向性

【表2】にあるように、地方消費税引き上げに伴って都道府県税収の偏在度は0.075から0.068に縮小する。しかし、これをもって社会保障・税一体改革関連法のいう「偏在性の小さい地方税体系の構築」がなされたとして、単純に暫定措置である地方法人特別税及び譲与税を廃止して法人事業税に復元すると、都道府県税収の偏在度は0.079へと拡大してしまう。法人事業税の中でも税収偏在度が大きい所得割を元に戻すことになるからである。

このことは、単純に暫定措置である地方法人特別税及び譲与税を廃止し、法人所得が大幅に上昇した場合、税収偏在が一層拡大することをも意味している。そして、法人所得が

【表2】都道府県税収の偏在度の変化(ジニ係数)

2011(平成23)年度実績(注1)	まず地方消費税の税率10%を2.2%に引き上げ	さらに地方法人特別税廃止し、法人事業税を復元
0.075(注2)	0.068	0.079

(注1) 税収には超過課税や法定外税等を含まない。  
(注2) 地方法人特別譲与税を含んだジニ係数。除いたジニ係数は0.082。  
(資料) 地方財政審議会「第11回 地方法人課税の在り方等に関する検討会」参考資料1より作成。

大幅に上昇した場合、税収の偏在が一層拡大するのは市町村も同様である。

そこで、税収の偏在度が高い地方法人所得課税と税収の偏在度が低い消費税との交換を行うことで、安定的で偏在性の少ない地方税体系を構築するのが望ましい。そのような意識から、地方法人所得課税の中でも偏在性の高い法人住民税（法人税割）と消費税との税源交換を行うことを基本とすることが望ましい。

##### ②改革の姿

具体的に【表3】で確認してみよう。

【表3】地方法人所得課税のあり方と財政調整の姿

	都道府県			地方合計		国
	都道府県	市町村	地方合計	都道府県	市町村	
1 地方法人特別税と地方 法人特別譲与税の廃止		特別税の廃止(法人事業税へ) 特別譲与税の廃止	15,427		15,427	0
	▲15,427		▲15,427	▲15,427		0
2 税源交換		法人住民税(法人税割)の国税化(交付税原資の増加) 消費税(交付税原資分)の一部地方消費税化(交付税原資の減)	▲9,896	▲9,896	▲15,427	15,427
			9,896	9,896	9,896	▲9,896
3 法人住民税(法人税割)の国税化による市町村減収を地方消費税(交付金)で補完			▲9,896	9,896		0
						0
4 地方交付税の交付			5,531		5,531	▲5,531
合計			0	0	0	0

(注1) 地方法人特別税および地方特別譲与税の金額は、2011年度(平成23年度)の実績値を利用している。  
(資料) 全国知事会地方税財政制度研究会(2013)より作成。

まず、地方法人特別税及び譲与税(15,427億円)を廃止し、法人事業税(15,427億円)を復元する。次に、都道府県の法人住民税(法人税割)の全額(5,531億円)を国税化して地方交付税の原資とし、市町村の法人住民税(法人税割)の一部(9,896億円)を国税化して地方交付税の原資とする。その一方で、交付税原資化した市町村の法人住民税(法人税割)の総額と同額(9,896億円)の国の消費税(交付税原資分)を地方消費税とし、国税と地方税の税源交換を行う。最後に、地方消費税となった額(9,896億円)の全額を市町村に交付金として交付する。

##### ③改革の影響

この改革により、市町村は実質的には法人住民税(法人税割)と地方消費税の交付金(9,896億円)とを交換したことになる。このこ

とは、景気の変動や法人税改正の影響を受ける傾向のある不安定な法人住民税に比して、相対的に安定的な一般財源を得ることを意味している。

ただし、法人住民税（法人税割）を主たる財源とする企業が集積している一部の市町村からその他の市町村への税収移転を伴うことから、市町村間での議論が必要となる。

一方、都道府県は地方法人特別税及び譲与税を法人事業税に還元する。これにより税収の偏在性は拡大するが、税収の偏在性の大きい法人住民税（法人税割）を交付税原資とすることで、その調整を地方交付税に委ねることになる。そのため、安定的かつ偏在性の少ない法人事業税の改革や地方交付税の改革、総額確保等について議論が必要となる。

## ② 税収の偏在性と財政調整

都道府県と市町村の両者で安定的で偏在の少ない租税体系の構築をしてもなお、最低限の標準的サービスの供給に際して財源不足が生じる地域には、地方の一般財源となるような財政調整によって是正するのが望ましい。そのような財政調整の方法は主として、分割基準の変更、地方法人特別税及び譲与税タイプの譲与税の拡充、地方交付税の改善という3つが考えられる。

### ① 分割基準の変更

一般的に分割基準や清算基準による税収配分の変更は、仕向地原則や原産地原則といった、それぞれの租税が有する理論的な考え方に整合性を保たせるための配分手法とされる。

定義の問題もあるが、分割基準や清算基準は、それぞれの租税が有する理論的な考え方に整合性を保たせるための配分手法であり、清算基準や分割基準の理念・原則を超えた、恣意的な変更は好ましくない。もし財政調整が必要であれば、租税の理論とは別の形での財政調整制度を利用・改善していくことが望ましい。

### ② 地方譲与税タイプの拡充

地方譲与税は、本来地方税に属するべき税源を、形式上は一旦国税（課税主体が国）として徴収し、これを国が地方団体に対して譲与するシステムで、その方式は2つに分けることができる<sup>5</sup>。

一つが、純然たる課税技術上の理由のみによって創設されたものであり、もう一つが、課税技術上の理由と合わせて、地方団体間の

合理的な税源配分や財源調整を図る必要性によって設けられたものである。

法人事業税の一部を分離して創設された地方法人特別税及び譲与税は、課税主体が国であり、課税客体・税率・配分方法等を法律で定める点で、後者のタイプの地方譲与税と同じであるが、賦課徴収等は国税通則法の適用を除外し、国税徴収法上も地方税とみなしている点で、地方譲与税とは異なっている。

地方法人特別税及び譲与税に対する地方団体からの批判が強いのは、新たな税としてではなく、既にある法人事業税の一部を国税化し、地方への再配分の税源とした点にある。地方団体は、地方交付税総額の抑制圧力が強まる中で、なし崩し的に地方税全体が財政調整の財源と化してしまうことを懸念している。

### ③ 地方交付税の改善

一般的に地方交付税は、マクロの財源保障とミクロの財源保障という二段階の財源保障によって、地方団体間の地方税収等の偏在を調整する役割を有しているといわれる。そのため、地方公共団体の財政需要を満たすべく税源移譲が行われ、それでも生じる地域間の税収偏在性を是正する必要がある場合に利用されるものとして通常想定されてきた財政調整制度は、地方交付税である。

しかし、地方財政計画におけるマクロの財源不足に対する地方財政対策が、近年の国と地方の債務を累積させた一要因とされ、そのことが地方交付税に対する批判にもなっている。と同時に、マクロの財源不足がミクロの財源保障における課題を顕在化させた。基準財政需要で捕捉されない一般財源対応の歳出（留保財源対応部分）に対しては、財源保障がなされないという財源保障機能の課題<sup>6</sup>と、マクロの財源不足がある下で、交付・不交付団体の留保財源と不交付団体の財源超過額が生じていると、交付税による財政力格差の是正が一層難しくなるという財政調整機能の課題である<sup>7</sup>。

このことは、地方財政計画の総額を拡大せずに、現状の租税体系のままで増税を行うと、留保財源や財源超過額が基準財政需要の総額を縮小させるため、地方交付税の財政調整機能が発揮されにくくなることを意味している<sup>8</sup>。つまり、地方交付税が有効に機能するためには、留保財源率の引き下げや基準財政需要の引き上げ等による地方交付税の改革<sup>9</sup>を行うとともに、国と地方それぞれの財政に確固

たる基礎が必要である。

#### 4. むすびにかえて

地方公共団体による安定的なサービス供給のために望ましい地方歳入の体系は、安定性があり、偏在性の少ないものである。この点に関し、今回の地方消費税の引き上げに伴って地方税収の安定性が増すが、それに伴って単純に暫定措置である地方法人特別税及び譲与税を廃止して法人事業税に復元すると、地方消費税の増税による地方税収の安定性を上回る形で不安定性が増してしまう。そのため、抜本的税制改正の過程では、都道府県と市町村の両者を含む地方政府全体として、可能な限り偏在性が小さく安定的な財源の確保を図ることが特に重要になる。

地方法人所得課税の改革という観点では、法人住民税（法人税割）と法人事業税の両者が改革の焦点となる。まず、都道府県の法人住民税（法人税割）の全額を国税化して地方交付税の原資とし、市町村の法人住民税（法人税割）の一部を国税化して地方交付税の原資とする。その一方で、交付税原資化した市町村の法人住民税（法人税割）の総額と同額の国の消費税（交付税原資分）を地方消費税とし、国税と地方税の税源交換を行う。そして、地方消費税となった額の全額を市町村に交付金として交付するのである。

こうすることで、実質的に市町村は法人住民税（法人税割）と地方消費税の交付金とを税源交換したことになるため、安定的な財源を得ることになる。ただし、法人住民税（法人税割）を主たる財源とする企業が集積している一部の市町村からその他の市町村への税収移転を伴うことから、個々の市町村間での議論が必要となる。

一方、都道府県は地方法人特別税及び譲与税を法人事業税に復元することで、税収の偏在性は拡大するが、税収の偏在性の大きい法人住民税（法人税割）を交付税原資とすることで、その調整を地方交付税に委ねることになる。さらに、法人事業税の付加価値割の割合を拡充し、所得割の割合を引き下げる。そうすることで、法人所得課税への依存が低くなり、安定的で偏在性の少ない租税体系の構築に近づくことができる。加えて、法定実効税率引き下げにも寄与することになる。

このような形で安定的で偏在性の少ない地方税体系を構築した後に問題となるのは、い

うまでもなく財政調整の方式とその程度である。そのため方式は地方交付税を基本とすることが望ましい。ただし、地方交付税が有効に機能するためには、地方政府にも権限と責任があることを前提としつつ、留保財源率の引き下げや基準財政需要の引き上げ等による地方交付税の改革を行うとともに、国と地方それぞれの財政に確固たる基礎が必要である。抜本的税制改革とともに議論を要する論点であるものと思われる。

- 1 社会保障・税一体関連法第7条第5号イおよびロ。
- 2 ここでジニ係数を用いるのは、指標の値が大きくなるほど不平等度（ここでは地域間の税収偏在性）が大きいことを示すことになるからである。
- 3 資本割はジニ係数が相対的に大きいことから、税収の地域間偏在性も大きい、金額は比較的少ない。
- 4 資本金1億円以下の普通法人等の法人事業税（所得割）の偏在度の相対的な低さに対する評価は、欠損法人の存在を加味して行う必要がある。
- 5 地方譲与税の譲与基準等に関する調査研究委員会（1995）。
- 6 つまり、地方財政計画に計上された歳出であっても、ミクロの財源保障の対象外となる経費が発生する。
- 7 小西（2009）、西川（2011）、持田（2013）。
- 8 小西（2009）、西川（2011）、持田（2013）。
- 9 西川（2011）は地方交付税の改革案の一つとして、留保財源率の引き下げと基準財政需要の引き上げを提案している。

#### <主要参考文献>

- 小西砂千夫（2009）『基礎から学ぶ地方財政』学陽書房。
- 西川雅史（2011）『財政調整制度下の地方財政』勁草書房。
- 関口智（2009）「地方税制改革の現状と課題―課税自主権・税源配分の視点から」『都市問題』100巻8号。
- 関口智（2013）「日本における地方法人課税のあり方」『税研』172号。
- 地方税財政制度研究会（2013）「地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について」全国知事会。
- 地方譲与税の譲与基準等に関する調査研究委員会（1995）『地方譲与税の譲与基準等に関する調査研究委員会報告書』自治総合センター。
- 持田信樹（2013）『地方財政論』東京大学出版会。

# 適正な分配と投資による 「成長」を求めて

—第26回連合総研フォーラムを開催—

2013年10月28日、連合総研はホテル・ラングウッド（東京・東日暮里）において、「第26回連合総研フォーラム」を開催した。

今回は、適正な分配と投資による「成長」を求めて、と題して、産業や人への投資、社会保障といった社会のソフトインフラの構築等、日本社会が持続可能な成長を果たしていくために必要な要素について議論を行った。薦田所長の「連合総研2013～2014年度経済情勢報告」についての基調報告に続いて、小峰隆夫教授の講演では、中長期的な成長に向けた

視点から、現政権における政府の政策をどう評価するのかという議論に触られた。

パネルディスカッションでは、高橋伸彰氏からは政策目標のあり方について、大石亜希子氏からは労働や社会保障の課題について、マルティン・シュルツ氏からはドイツの経済産業と日本への示唆について、それぞれ取り上げられた。

以下、講演要旨及びパネルディスカッションでの討議者の問題提起の要旨を掲載する。

（文責：連合総研事務局）

## 基調講演

# 日本経済の現状と課題 ～中長期的な成長に向けて～

小峰 隆夫 法政大学大学院政策創造研究科教授



### ■最近の経済情勢について

景気の動向について、11個の経済指標に基づくコンポジットインデックスをみると、リーマン・ショック後に回復し、東日本大震災の影響でいったん下がったがすぐに戻るといった動き。足元では、暫定ながら2012年4月が景気の山と判定されているが、経済予測の専門家の間では2012年11月に景気の谷を迎えたのではないかと観測が優勢となっている。それ以降がアベノミクスの景気上昇と言われている。

通常の景気回復局面では輸出が増えて企業部門の収益が上昇し、設備投資が拡大して雇用に波及するというストーリーが多いが、直近の昨年11月以降の景気上昇局面は、輸出や生産が大きく伸びているというわけではない。消費が当初から比較的堅調に増加し、雇用面では有効求人倍率や完全失業率がかなり改善する動きとなっている。景気がいいという雰囲気が高まっており、株価が上昇し円安になったことが影響して、比較的高額商品が売れるようになったことが消費が比較的堅調に推移するという特徴をもたらしたと考えられる。

### ■景気の見通し

2013年度中は比較的高い伸びが続くことが期待される。日本経済研究センターのESPフォーキャスト調査（9月調査）から四半期別の成長率を見ると、今後も年率2～4%台の比較的高い成長率が続くことが見込まれ、年度で見ても2.8%という予測となっている。ただし、来年度については2014年4-6月期にマイナス成長、その後も1%台の成長率で推移し、年度全体で0.7%の成長という予測となっている。

成長率が下がる要因は、一つは公共投資、もう一つは消費税率引き上げに伴う駆け込み需要とその反動減の影響である。公共投資はアベノミクスの第2の矢としての「機動的な財政運営」により増えており、今年度中のGDP成長率の約0.4%程度を引き上げると考えられる。これをやめるとゼロまたはマイナスに影響する。また、駆け込みの影響は大きく、来年の4月に消費税が3%分上がる前に、自動車や住宅といった高額商品を中心に駆け込み需要が既に出ており、その規模は年度成長率の寄与に換算して0.7%ポイント程度ではないかとみている。この上乗せになった効果は、来年度0.7%ポイント分の反動減が起り、差し引き1.4%分、成長率が引き下げられると考えられる。そもそも消費

税は消費者物価を引き上げて消費にマイナスの影響をもたらすものである。内閣府の計量モデルによれば1%消費税を上げると0.15%ポイントGDP成長率が下がる計算である。これらを勘案すると、14年度の成長率は13年度と比べて2%程度下がる要素となる。先ほどのESPフォーキャスト調査結果とも整合的である。

## ■消費税率引き上げと経済対策の必要性

政府は消費税率引き上げ後に成長率が下がることに対応して5兆円の経済対策を決めたが、私は疑問を呈している。そもそも駆け込みの変動をならず必要はなく、たとえば、明日食べるはずのおだんごを今日食べてしまった人に、明日も新たにおだんごを1個あげるのは過保護ではないかと考える。また、一方で増収を図っておいて他方で5兆円使うというのでは政策の整合性が疑われるものだ。税収の増加に伴う短期的な変動に我慢できずに先取りをしてしまうというのは、短期的な利益を優先する安倍政権の経済政策の特徴が出ているといえる。税収の増加による国民の負担をお願いしなくてはいけない話だ。

なお、補足だが話題となっているオリンピックの経済効果についても、代替効果を考えれば、その需要そのものがネットで経済に上増しされるとは言えない。

## ■アベノミクスに対する評価

金融政策についてはいろいろな議論が展開されているが、疑問を抱いている経済学者が多いように見受けられる。効果としてもっとも期待されているのは、日銀の取組等によって皆が「物価上昇率目標を達成するだろう」と思う「期待」を醸成することではないかと考えられるが、これはやってみないとわからないというものである。心配なのは、物価とともに金利が上がり、財政の利払いが大きな負担になるという問題が出てくることである。

第2の矢とされる公共投資については、今回の景気上昇の上乗せ効果となっているが、公共事業は実施しているときにしか経済効果がないので、効果の継続を期待するためにはこれを続けるしかなく、財政再建にとってマイナスとなる。そもそもこれを支える「国土強靱化」という考え方が、公共事業を中心に国土開発を行うという先祖がえりしたものとなっている。

成長戦略については、一人当たり名目国民総所得を150万円以上10年間で増やすという方針が示されているが、これは名目ではなく実質で見ることには意義がある。通常は実質生産が増えれば実質所得も増えると考えられるが、海外との取引において輸入価格が輸出価

格の伸びより高く推移して交易条件が悪化すると、同じだけ働いても海外への支払いが拡大し、実質所得が減ってしまう。10年の推移をみると実質GDP(生産)よりも実質GNI(所得)の伸びが低く、働きのわりには実入りが少ないことをあらわしている。日本は為替変動により輸入価格が下がっても上がっても、最終価格を抑えるために合理化し賃金や付加価値を削って対応し交易条件を悪化させてしまった。しかし、同時期のドイツは輸出価格を保って交易条件が変わらなかった。もちろん、産業構造や組織、貿易構造などにもよるが、ドイツの例は参考になるだろう。

以上を踏まえ、財政の問題を考えると厳しい状況が見える。日本の財政は公共投資の拡大により非常に悪化している。消費税率を10%にして名目成長率が3%ぐらいになったとしても、まだ財政再建目標を達成することができない。将来的に物価も上がって金利も上がると、今までは債務残高が増えるなかでも金利の負担は減っていたのが、逆に財政再建で債務残高を減らしても金利負担が上がってしまうという難しい事態が明らかになる。

## ■安倍政権の経済運営の特徴と課題

現政権の経済政策については、3本の矢で示されるアベノミクスと言われるが、広く安倍政権の経済運営と捉えた方が特徴をよく捉えられるのではないかと。1つには、国家管理的色彩が強いということだ。規制緩和にしる、女性管理職や育児休暇の延長、賃上げについても政府の言うことをみんなが聞いてくれて、国がコントロールできるとの考えが潜在的に強いのではないかと。もう一つの特徴は成長を重視しているといっても短期的な視野に立っていることである。本来は財政が破綻してしまえば中長期的な成長を図るどころではなくなくなってしまうと考える必要があるが、増税に対する景気の落ち込みを強く懸念するなど視野が非常に短期的と言える。

総合すると、増税や社会保障改革、規制緩和といった国民に負担をお願いすべき政策があるなか、先送りしてあまり国民に負担がないような政策を進めているといえる。今のところはうまくいっているようにみられるが、このことが長期的に大きなツケとなって出てこないかが大変懸念される。まずは2014年度に成長が減速したときから問題が出始めるのではないかと考えられる。



## ■パネルディスカッション①

# 成長率ありき、選択肢のない政策決定でよいか

高橋 伸彰氏 立命館大学国際関係学部教授

## ◆長期的な成長率の推移と国民1人あたりGDP

これまでの成長率の推移と国民の一人当たりGDPの水準を見てみると、高度成長期（1955～1973年）には、毎年9.1%の成長となり、安定成長期に入って徐々に成長率は低下し、現在は1%程度の成長となっている。ただし、高度成長期の所得水準はいまと比べると実質でみてもずっと低かった。学生などに、高い成長率だが生活レベル及び所得の水準が低い場合と、いまのように高い生活・所得水準ながら成長率が低くなっているのとどちらがいいのかということを知ると、大体半数ずつの賛成を得られるように、どちらが優先というわけではない。ただ、同時にバブル崩壊以降の成長率はなぜ下がったのかということも考えなくてはならない。

## ◆何が変わったのか

耐久消費財の普及からみた豊かさを考えると、高度成長期には3種の神器と言われる電気洗濯機、冷蔵庫、テレビという3品の普及が進んだ。安定成長期においては、クーラー、車、カラーテレビといった商品の普及が進み、1990年代に入ると9割程度の普及率となっている。1990年代初めを見てみると、パソコンも2割に満たない普及率で、デジカメや携帯電話等は市場にも出ていなかったが、「失われた20年」の間に急速に広がり現在8割ほどの普及率と

なっており、生活は豊かになっているといえる。しかし、このことは雇用や産業への波及効果は低下していることを示している。

同じくこの「ゼロ成長期」ともいえる時代に大学の進学率も大幅に上昇し、1991年には18%だった大学進学率が2012年には48.1%と半数近くが大学に進学しており、豊かになったことを表している。一方で同期間に高齢者が急増し、子どもは急減している。これは社会として育てる人口よりも、扶養する人口が増加したことを意味している。

海外に目を向けてみると、小峰先生が示されたように、円安・円高いずれの状態においても交易条件が低下し、この主因は輸出デフレタの低下となっている。価格競争力があるともいえるわけだが、非価格競争力が低下したことを示している。

このような中、歳入は伸び悩んでおり、財政赤字が拡大している。ただ、経済が悪化したことに伴うというだけではなく、この時期消費税の導入とともに所得税や法人税を減税する傾向が見られた。仮に1990年代の税制体系が維持されていたとするならば、今より10兆円程度歳入は増えていた可能性があり、そうであれば消費税増税に頼る必要がなかったともいえる。

## ◆成長率の停滞が根因なのか ～マクロ経済政策として取り組むべき課題

高度成長期を過ぎて以降、失われた20年と呼ばれる時代においては人口の伸びが鈍り、その後減少し、経済水準も十分に高まっているので、低い成長率であることはごくごく自然な現象であると言える。過去の経済計画を見ても、拡大成長等を計画の目的に掲げたのは高度成長期前で、1960年代後半以降は均衡や生活の豊かさをうたったものが中心である。

既に人口減少や少子高齢化が進む中で経済成長を期待せずに社会制度や財政を考えなくてはならないのに、成長すれば何とかなるといった成長神話的なものが流布していることが問題だ。もちろん、成長しなくてもよいということではないが、これまで20年間成長できるといってできなかったことも含めて、高い成長を期待するのは難しい。またアベノミクスで示されているように、結果として起こるはずの物価上昇を人為的に起こそうとしているのは望ましいことではないだろう。こうした分析や警鐘を鳴らすのが経済学者の役割だが、現在はこの分析能力等が劣化しているとも考えられる。いずれ、こうした課題に取り組まなければ、基盤となるところから崩壊してしまうのではないかと危惧がある。

## ■パネルディスカッション②

# 労働・社会保障の 視点から

大石亜希子氏 千葉大学政経学部教授

### ◆足もとの雇用情勢

8月で失業率が4.1%、前月より0.3ポイントほど上がったが、基本的にはよい状況。若年の失業率についても15～24歳で7%、25～34歳で5%と先進諸国と比較しても低いレベルにある。また、進学率の上昇や団塊世代の退職に伴う労働需給の逼迫等も考えられるが、就職に関しては高校生も含めて昨年今年と多少よい状況である。

### ◆世代間のバランス

短期的に雇用情勢は良いといえるが、中長期的に若年層と高齢層のバランスの問題は大変重要である。

まず、雇用の観点からは、両者が雇用のパイを奪い合っているのかは労働経済学でも、政策的にも大きな議論がある。2006年の高年齢者雇用安定法改正が高齢層の引退を遅らせる効果を持っていたことが近藤絢子先生（横浜国立大学）らの研究で示されているが、若年雇用をクラウドアウトしたのかは明らかにされていない。他方、若年層の3～4割が初職で非正規として就業しており、所得の水準は1997年の30～34歳の男性の平均賃金が513万円だったのに対して、2011年には434万円と過去世代と比べてその水準が低い。こうした世代が家庭を形成していきける環境を整えていくことを考えなくてはならない。

また、再分配の観点では、当初所得でみると高齢層のそれは少額であるものの、税や社会保障を加除した再分配所得では、高齢層のほうが若年層より大幅に上になる。これは、日本の再分配は社会保障による移転がほとんどで、主な部分が年金等の高齢層への給付と、世代内ではなく若年層から高齢層への世代間移転という仕組みになっていることを端的にあらわしている。所得税の減税・フラット化は、高い税率による就労抑制効果を懸念しての結果だが、高齢化時代において労働供給が税に反応するのかは検討してみる必要があるだろう。

### ◆労働時間

近年、日本の平均的な労働時間は1700時間台まで減ったといわれているが、実はパートタイマーが増えたことの影響が大きく、常勤労働者については依然として非常に長時間労働で、ワーク・ライフ・バランスや女性の継続就業を阻害している。実際、社会生活基本調査を用いた研究によれば、時短と言い始めた80年代後半からフルタイム雇用者の労働時間自体は全く減っておらず、週休2日制導入後に一日当たりの労働時間が増えたという結果。これでは家事との両立を図るのが難しく、健康面でも睡眠時間が趨勢的に減少しているという問題がある。

労働時間をどう改革するかという議論は様々だが、鶴光太郎先生（慶應義塾大学）などはドイツの労働時間貯蓄制度の導入を提唱、八代尚宏先生（国際基督教大学）などは残業代の割増し率の引き上げや年休の使い残しの買い上げ制度の導入を提唱している。いずれにしろ、企業に時間のコストを意識させて長時間労働を抑制していくという趣旨と考えられる。

### ◆現在の分配・労働政策の特徴

小峰先生からアベノミクスの特徴の一つとして非常に国家管理主義的な性質があるという指摘があったが、分配政策についても同様の特徴が表れている。

まず、人件費をアップした企業に対して法人税減税をするという施策は企業内配分に介入をするものだが、企業内で若年層と中高年層にどう配分したのか効果が分からず、賃金カーブにショックを及ぼす可能性もある。現金給付や現役層の税・社会保険料の負担を軽減する直接的かつ効果的な手法も考えられるなかで、非常にパターンリスティックな手法という印象を持つ。

また、ワーク・ライフ・バランスに関し、安倍政権の掲げる「育休3年」のような長い育休を導入するより、女性の出産前後の行動が変わってくる中で、復職した後の短時間就業やフレキシブルな勤務形態が重要だと考える。育休3年となると企業が女性労働者を雇用するコストを高め、ひいては女性の正規就業機会をますます狭めていく方向に行くおそれもある。

このように全体から見た政策フィードバックが考慮されていないのは残念な点である。

■パネルディスカッション③

## ドイツの中堅企業の戦略

マルティン・シュルツ氏 富士通総研上席主任研究員

### ◆ドイツの経済パフォーマンス ～国際比較の観点から

ドイツは欧州の中でもかなり経済パフォーマンスがよく、優等生的な存在。製造業で有名な企業も多く、日本と共通点がある。ただ、日本はここ20年間不況が続いており、輸出をはじめとする経済パフォーマンスは低調であると考えられる。ここから、ドイツの最近の経済動向を勉強することは日本にとっても有益であると考えられる。

まず、初めに米英独日の経済パフォーマンスを一人当たり生産性、輸出、失業率、家計債務の4つの指標で比べてみると、日独の失業率や家計債務は米英と比べて低い水準となっている。しかし、一人当たり生産性はドイツが最も良く日本は低いという特性や、輸出についてはドイツが伸びを見せているのが分かる。

この背景には労働管理、特に労働時間制度がフレキシブルになったことが影響していると考えられる。従来は南欧諸国に見られるように景気後退期には雇用量が引き下がり、失業率が上昇する傾向にあった。しかし、法改正を受けて、労働時間を一時的に下げ失業率が上昇しなくなった。この新コンセプトのうち、企業の部門間や年次での労働時間や休暇の調整が可能となり、短時間勤務を行う場合には政府からのサポートも行われることになった。なお、ドイツの中堅企業の株価指数はリーマン・ショックという危機を経た後にめざましく上昇している。これも労働管理の成果の一つと考えられ、危機時に雇用者を離職に追いこまなかったことが危機後の需要増大に対応して経済パフォーマンスを向上させたことを示している。

もちろん、この前提としてビジネスに対する需要があることが必要。一時的な危機において労働需要は引き下がるが将来的にビジネス需要が期待され市場が拡大している場合は、先述の労働管理を採用することができる。ドイツの場合は、輸出のシェアが危機の前後において50%程度で推移しているが、日本はピークでも17%である。このようにドイツは南欧から南米、アジアへのビジネスの拡大を図っている。

### ◆ミッテルシュタントの戦略と日本への示唆

2000年からの売上高の増加率をいくつかの製品市場についてみてみると、ドイツは「ミッドテク」ともいえる車や化学の分野で競争力を増していると考えられる。電機については韓国が近年競争力を見せている。日本はもともと大きなマーケットを持っているためともいえるが、その増加率はフラットな状況である。

日本は、大企業を中心に新製品のビジネス展開に向けた大規模な開発を必要とする。しかし、ドイツは洗濯機や車、化学製品といった旧来からの製品を少しずつ開発しながら作り続ける中堅企業、ミッテルシュタントが輸出において大きな役割を果たしている。もちろん、どのような製品でも国内マーケットが飽和するが、ドイツでは隣国や東欧、アジアへとミッドテクの製品に対する需要がある地域にマーケットを拡大させている。日米独のミッドテクとハイテクの製品割合を比べると、米国、日本がハイテク中心であるのに対して、ドイツはミッドテクが中心であることが分かる。一方で、これらの中堅企業のトップは30代の若い世代が多く、彼らによって製品開発が活発に進められていることも特徴といえるだろう。

さらに、これらの企業はB to Bの取引を中心としており、企業向けサービスに焦点を当てている。機械を輸出するだけでなく、伴うサービスも国際的に取引する。サービス輸出が拡大する中、GDPとして海外からの利益を得るのではなく、ヒューマンサービスの対価として海外からの所得を得てGNIとして還元されている。輸出拡大ではなく海外でのビジネス展開を行うというコンセプトが大変重要となっている。高齢社会の中で、資本、技術、知識を新しい若いマーケットの中でどう使うかという課題を考えるのに重要だろう。日本は東南アジア市場に興味があるものの、あまり入りこめていない。海外との取引関係の中での製品開発、労使関係などが今後重要な要素となるだろう。

## 評議員会・理事会報告

〔2012年度事業報告・決算〕を承認

－第9回定時評議員会・第16回理事会報告－

連合総研は、2013年11月28日に連合会館において、第9回定時評議員会、第16回理事会を開催した。評議員会・理事会では、2012年度事業報告・決算および理事・監事・評議員の改選など9議案について提案され、いずれも提案どおり承認された。

議案及び選任された理事・監事・評議員は次のとおりである。

### 議 案

#### 〔第9回定時評議員会〕

- ・第1号議案 2012年度事業報告に関する件
- ・第2号議案 2012年度決算報告に関する件
- ・第3号議案 理事の一部選任に関する件
- ・第4号議案 監事の一部選任に関する件
- ・第5号議案 評議員の一部選任に関する件

#### 〔第16回理事会〕

- ・第1号議案 専務理事の選定に関する件
- ・第2号議案 事務局長の選任に関する件
- ・第3号議案 総務委員会委員の選任に関する件
- ・第4号議案 参与の委嘱に関する件

理事<2013年11月28日定時評議員会終結後>

#### 【理 事】

古賀 伸明 (連合総研理事長、連合会長)	： 薦田 隆成 (連合総研所長)
菅家 功 (連合総研専務理事)	： 相原 康伸 (自動車総連会長)
稲上 毅 (東京大学名誉教授)	： 逢見 直人 (UAゼンセン会長)
加藤 良輔 (日教組委員長)	： 毛塚 勝利 (中央大学教授)
神津里季生 (連合事務局長)	： 未廣 啓子 (宇都宮大学教授)
安本 皓信 (日本機械工業連合会副会長・専務理事)	： 吉田 正和 (中央労働金庫理事長)

監事<2013年11月28日定時評議員会終結後>

#### 【監 事】

塩田 正行 (連合総合総務財政局長) 森 一夫 (日本経済新聞特別編集委員)

評議員・顧問・参与<2013年11月28日定時評議員会終結後>

【評 議 員】

有野 正治 (電機連合委員長)	今野浩一郎 (学習院大学教授)
氏家 常雄 (自治労委員長)	大日向雅美 (恵泉女学園大学教授)
岸本 薫 (電力総連会長)	團野 久茂 (国際労働財団専務理事)
中世古廣司 (全労済理事長)	中村 圭介 (東京大学教授)
南雲 弘行 (教育文化協会理事長)	野田三七生 (情報労連委員長)
吉川 薫 (白鷗大学教授)	

【顧 問】

栗林 世 (元連合総研所長) 中名生 隆 (前連合総研所長)

【参 与】

野口 徹也 (元連合総研事務局長) 久保田泰雄 (前連合総研事務局長)

● (公財) 連合総研所員名簿 (2013年11月28日定時評議員会終結後)

職 名	氏 名	派遣元・現職
理事長	古賀 伸明	連合会長
所長兼副理事長	薦田 隆成	連合総研所長
専務理事兼事務局長	菅家 功	連合総研事務局長
副所長	龍井 葉二	連合
主幹研究員	小島 茂	連合
主任研究員	麻生 裕子	連合総研
主任研究員	高原 正之	厚生労働省
主任研究員	小熊 栄	UAゼンセン
主任研究員	前田佐恵子	内閣府
主任研究員	市川 佳子	連合
主任研究員	江森 孝至	フード連合
主任研究員	早川 行雄	JAM
研究員	南雲 智映	連合総研
研究員	城野 博	電力総連
研究員	内藤 直人	電機連合
研究員	高山 尚子	自治労
管理部門経理担当部長	畠山 美枝	連合総研
管理部門総務担当	村岡 英	連合総研
客員研究員	井上 定彦	元連合総研副所長
客員研究員	鈴木不二一	元連合総研副所長
客員研究員	成川 秀明	前連合総研副所長

# 看護職員の労働時間問題に関する研究委員会報告書

長時間労働や満足に休みが取れない勤務環境は、看護職員の就業継続の上で大きな負担となっており、2009年の看護師等の離職者数は、約12万5千人と推計されている。また、結婚や出産等で変化するライフスタイルに勤務形態が合わずに離職し、復職することも難しいという状況の中で、資格を持ちながら看護師として就労していない潜在看護師の存在は2010年末時点で71万人超とされている。このような現状を放置すれば、看護に携わる人材不足は加速し、看護の質の低下、ひいては医療の安全をも脅かすことになりかねない。

連合総研は、2013年4月に連合からの受託により「看護職員の労働時間問題に関する研究委員

会」を設置した。同委員会では、看護職員の勤務実態や各方面からのヒアリング等を踏まえ、看護職員の夜勤・交代制勤務に関するガイドライン（以下、ガイドライン）の検討を行い、ガイドラインを含む本報告書を取りまとめた。

本報告書では第1部において、看護職員の厳しい勤務環境について、連合が実施した「看護職員の労働・生活実態調査」の結果も踏まえながら現状と課題をまとめた。第2部では、ガイドラインの基本的考え方と10項目のガイドライン、取り組みの手引きを提起した。資料編では、参考として各地の取り組み事例を示している。

ここでは第2部のガイドラインを中心に概要を紹介する。

## ■ガイドライン策定にあたって重視した3つのポイント

将来にわたって日本の医療の質と安全を確保し、国民・生活者の生活を守っていくためには、働き続けられる就労環境を背景とした中長期的な視点での看護人材の育成、それによる看護の質の向上が欠かせない。ガイドライン策定にあたっては次の3つのポイントを重視した。

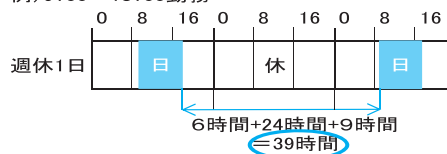
### (1) 休日の確保

夜勤・交代制勤務を行う看護職員の休日のあり方は、通常の日勤者とはかなり異なる。たとえ労働基準法上の休日（継続24時間）が確保されていたとしても、実質的には休日の実感がまるでないような形で休日をあてはめられて勤務シフトが組まれてきたのが実態である（右図参照）。そのため、長く働く上での身体的な負担は大きく、休日が実質的に確保されていないことが、看護職員が疲弊し離職していく理由の一つとなっていると考えられる。

ガイドラインでは、日勤者の休日をはさんだ勤務間隔である39時間を参考に、「実質的な休日」を確保する持続可能な勤務編成を提案している。これにより、看護職員の健康と生活・スキルアップの時間を確保し、看護職員がいきいきと働き続けられることをめざしていく。

休日の確保は、休日に対応する人員をそろえる必要があり、要員コストのかかる課題ではあるが、長期的に見れば、看護職員の定着とスキルアップにつながり、医療安全や看護の質の向上にもつながるものと考えている。

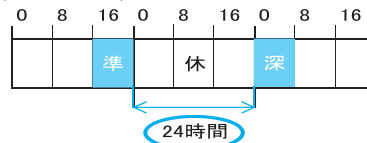
●通常の日勤者の休日の例  
例)9:00~18:00勤務



※1日9時間拘束の場合、休日を1日はさむと、勤務間隔は39時間となる

●看護職の休日の例

例)日勤(8:00~16:00)準夜勤(16:00~0:00)深夜勤(0:00~8:00)



※準夜勤と深夜勤の間が確実に24時間以上開いていれば労基法上は休日として認められるが、日勤者の39時間と比べると非常に短い

### (2) 時間外労働の削減

看護職員が疲弊する大きな要因の一つが慢性的な時間外労働である。また、労働時間の管理がしっかりされていないことも大きな問題である。まず、労働時間と時間外労働の定義をしっかりと確認して労働時間管理を徹底すること、そのうえで、業務の整理を行って時間外労働を縮減することを、それぞれポイントとして掲げている。

時間外労働の具体的方策としては、他職種・他部門との調整による業務の移管、引き継ぎの工夫をはじめとする看護業務自体の整理を参考として例示した。

### (3) ライフスタイルやライフステージに合わせた勤務労働時間と生活時間のバランスはライフスタイルや

ライフステージ（家族形態）に応じて変化するものである。働き方をライフスタイルやライフステージに合わせて変えることができれば、働き続けられることにもつながる。それぞれの勤務形態の特徴を十分理解したうえで、働き方を選択できることが望ましい姿である。

## ■看護職員の夜勤・交代制勤務のガイドライン

休日の付与の仕方を見直し、深夜勤の負担を減らす観点から、下記の10項目を勤務計画を作成する際のガイドラインとして提案する。

### 【用語の定義】

日勤：朝から夕方までの日中の勤務時間帯

準夜勤：0時頃に勤務が終わる勤務時間帯

深夜勤：0時頃に始業し、明け方に勤務が終わる勤務時間帯

ガイドライン：めざすべき基準

ミニマムライン：最低限、到達すべき基準

## 1. 休日の設定

### ①正循環の場合

◎ガイドライン：休日を設定する際には、24時間+8時間以上の勤務間隔の確保を前提とする。したがって、正循環の場合、準夜勤と深夜勤の間が24時間空いていたとしても、それを「休日」とは扱わずに「非番」（勤務を要しない日）として扱う。

○ミニマムライン：準夜勤と深夜勤の間を「非番」扱いとできない場合は、月に1回に限り、それを「休日」として扱うことを許容する。

### ※準夜勤と深夜勤の間を非番扱いにする勤務シフト表の事例

曜日	月	火	水	木	金	土	日
第1週	日勤	日勤	日勤	準夜	非番	深夜	休
第2週	休	日勤	日勤	日勤	準夜	非番	深夜
第3週	休	休	日勤	日勤	日勤	準夜	非番
第4週	深夜	休	休	日勤	日勤	日勤	準夜
第5週	非番	深夜	休	休	日勤	日勤	日勤
第6週	準夜	非番	深夜	休	休	日勤	日勤
第7週	日勤	準夜	非番	深夜	休	休	日勤
第8週	日勤	日勤	準夜	非番	深夜	休	休

考え方：正循環の場合、準夜勤と深夜勤の間に休日が設定されることがあるが、実際は休日の実感がなく、心身の休養になっているとは言えない。よって、これを休日とは扱わずに非番（勤務を要しない日）扱いとし、休日は他の暦日に付与することとする。

### ②逆循環の場合

◎ガイドライン：逆循環で、「日勤—休日—深夜勤」、「準夜勤—休日—日勤」という勤務シフトを組んだ場合の勤務間隔（24時間+8時間）については、「休日」として扱うことを許容するものの、月に2回を限度とする。

○ミニマムライン：「日勤—休日—深夜勤」、「準夜勤—休日—日勤」という勤務シフトを許容する。

## 2. 休日日数の確保

◎ガイドライン：4週平均して2.0日を上回る休日を確保する。

○ミニマムライン：4週平均して2.0日の休日を確保する。

注）通常の日勤者のほとんどは土日が休日となる。家族、友人と休みをあわせるために、可能であれば土日の連休を設定することが望ましい。

## 3. 年次有給休暇の取得促進

◎ガイドライン：年次有給休暇を完全取得する。

○ミニマムライン：年次有給休暇の計画的付与制度などを使い、取得を促進する。

考え方：看護職員からは年次有給休暇を自由に取得したいという要望が高いが、まずは、法定と実態との乖離の是正をはかることが必要である。また、年次有給休暇の付与分を人員配置の算定に組み込むべきである。

## 4. 休憩と休息时间ならびに深夜勤の仮眠の確保

◎ガイドライン：交代制勤務における休憩時間を以下のとおり設定する。

- ・労働時間が4時間以上の場合：休憩時間は30分以上
- ・労働時間が6時間以上の場合：休憩時間は45分以上
- ・労働時間が8時間の場合：休憩時間は60分以上

注）深夜0時～5時までの時間帯に就労する場合、

上記の休憩時間を仮眠時間に当てるべきである。その場合、上記休憩時間以外に30分程度の休憩時間を設定することが望ましい。

注) 労働時間が8時間以上となる場合にも、労働時間が2時間延長するごとに、プラス $a$ として15分の休憩時間を付加する。準夜勤と深夜勤を連続した勤務計画とする場合(16時間拘束)は、長時間の拘束による心身の負担を考慮し、所定の2時間の休憩時間(仮眠時間)を上回る休憩時間に加え、さらに1時間の有給の休憩時間を設定すること。

○ミニмумライン：法定(労働基準法第34条)の休憩時間を遵守する。

注) 準夜勤と深夜勤を連続した勤務計画とする場合(16時間拘束)は、長時間の拘束による心身の負担を考慮し、法定の休憩時間に加え、さらに1時間の有給の休憩時間を設定すること。

## 5. 月間深夜勤回数の制限

○ガイドライン：深夜勤回数は4週当たり4回を限度とする。

○ミニмумライン：2ヵ月平均して4週当たり4回を超えない。

考え方：診療報酬上、入院基本料の施設基準に月平均夜勤時間数(72時間)の要件が含まれているが、この項目では病棟平均ではなく、個人単位のガイドラインとする。深夜勤の負担を減らすため、まずは深夜勤に絞って回数制限をしている。

## 6. 連続深夜勤回数の制限

○ガイドライン：深夜勤は単夜とする。

○ミニмумライン：深夜勤を連続する場合は、深夜勤に入る前の勤務間隔を16時間以上確保し、連続2夜までとする。

## 7. 勤務間隔時間の確保

○ガイドライン：勤務間隔時間は原則16時間以上を確保する。

○ミニмумライン：逆循環方式など多様な交代制勤務のもとであっても、最短11時間以上の確保が必要。

注) ここでいう勤務間隔11時間は実労働時間ベース(時間外労働を行った場合はその時間も労働時間に含め、実際に勤務を終えた時間から次の勤務開始までの間隔で算出)で確保される必要がある。

## 8. 深夜勤明けの休養時間(勤務間隔時間)の確保

○ガイドライン：深夜勤明けは次の勤務まで24時間以上、連続して深夜勤を行った場合には、次の勤務開始までに48時間以上の休養時間(勤務間隔時間)を確保する。

○ミニмумライン：深夜勤明けは次の勤務まで24時間以上、連続して深夜勤を行った場合には、次の勤務開始までに48時間以上の休養時間(勤務間隔時間)を確保することが望ましい。

## 9. 時間外労働(残業時間)のあり方

○ガイドライン：時間外労働があることを前提に勤務を組まず、不要不急の時間外労働を縮減する。

○ミニмумライン：厳格な労働時間管理を行う。

## 10. ラップ(引き継ぎ)時間のあり方

○ガイドライン：時間内に引き継ぎが終わるように業務を組む。

○ミニмумライン：同上。

## 看護職員の労働時間問題に関する研究委員会

※肩書は執筆当時

主 査	酒井 一博	労働科学研究所所長
構成組織委員	島 卓	UAゼンセン総合サービス部門執行委員
	伊藤 邦彦	自治労総合政治政策局衛生医療局長
	伊藤 彰英	基幹労連政策企画局中央執行委員
	田村久実子	ヘルスケア労協中央委員
	河野 裕香	ヘルスケア労協中央委員
連合委員	杉山 豊治	連合雇用法制対策局長
	小林 司	連合生活福祉局部長
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	矢鳴 浩一	連合総研主任研究員
	高山 尚子	連合総研研究員

## 看護・介護人材の離職率

～人材の確保・定着が課題～

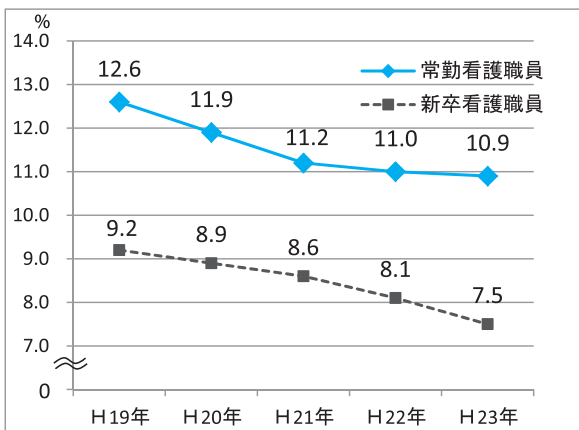
65歳以上の高齢者人口が総人口の25%を占める高齢化社会において、医療・介護のニーズは増え続ける一方であり、それを担う人材の不足が懸念されている。

日本看護協会が毎年行っている病院における看護職員需給状況調査によると、2011年度の常勤看護職員の離職率は10.9%（前年比-0.1ポイント）、新卒看護職員の離職率は7.5%（同-0.6ポイント）であった。離職率は4年連続で低下傾向にあるが、夜勤負担が多い病院ほど離職率が高いという結果も出ている。（「月72時間超」の夜勤者の割合が50%以上の病院では常勤の離職率が12.9%。）本号で報告した「看護職員の労働時間に関するガイドライン」等を使った夜勤負担軽減のための方策が求められる。

介護労働安定センターが実施する介護労働実態調査によると、2012年度（2011年10月～2012年9月）の離職率は17.0%（前年比+0.9ポイント）であった。就業期間別の離職率を見ると1年未満のものが39.9%、1年以上3年未満のものが34.2%と早期の離職が発生している。事業者に見つけた運営上の課題では「良質な人材の確保が難しい」（53.0%）、「今の介護報酬では人材確保・定着のために十分な賃金が払えない」（46.4%）との回答が多かった。また、労働者に尋ねた労働条件等の悩み、不安では「仕事内容のわりに賃金が低い」（43.3%）、「人手が足りない」（42.4%）、「有給休暇が取りにくい」（35.6）といった回答が多くなっている。

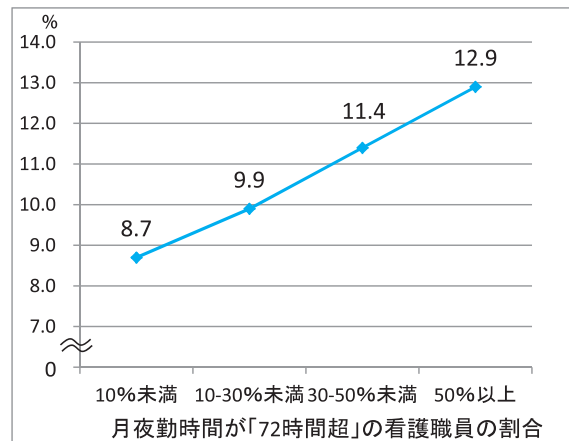
2025年には、看護職員で現状の1.4倍、介護職員は1.7倍の人材が必要であると見込まれており、人材の確保・定着に向けた賃金・労働条件の改善が喫緊の課題となっている。

図表1：看護職員の離職率の推移



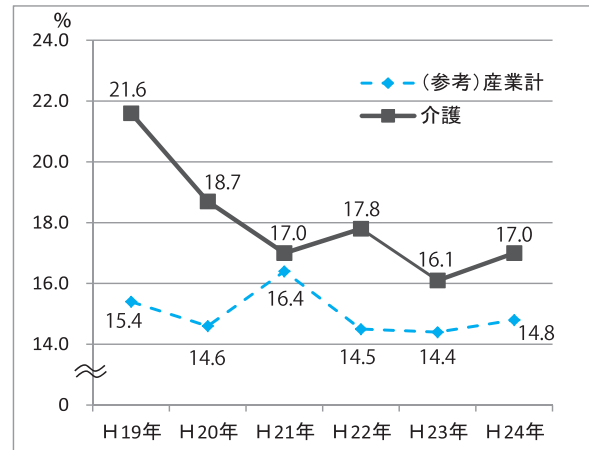
資料出所：日本看護協会「2012年病院における看護職員需給状況調査」

図表2：看護職員の月夜勤時間数と離職率の関連



※一般病棟の看護職員（非管理職対象）。特定入院量の算定病棟・治療室は除く  
※夜勤専従者および夜勤月16時間以下のものは算定から除外  
資料出所：日本看護協会「2012年病院における看護職員需給状況調査」

図表3：介護職員の離職率の推移



資料出所：介護労働安定センター「事業所における介護労働実態調査」、厚生労働省「雇用動向調査」より作成

図表4：看護・介護人材の必要数の将来予測

	2011年	2015年度(推計)	2025年度(推計)
看護職員数	141万人	155～163万人	195～205万人
介護職員数	140万人	165～173万人	232～244万人

※2015年度、2025年度の数値は社会保障・税一体改革を前提としたシナリオによるもの。  
資料出所：厚生労働省「医療・介護に係わる長期推計」より作成

## INFORMATION

### 【11月の主な行事】

- |       |                                   |             |
|-------|-----------------------------------|-------------|
| 11月1日 | 所内・研究部門会議                         |             |
| 8~9日  | 第17回ソーシャルアジアフォーラム                 | 【北京】        |
| 13日   | 研究部門・業務会議                         |             |
|       | 所内勉強会                             |             |
|       | 企画会議                              |             |
| 16日   | 連合島根・連合総研「次代につなぐ『しごと』と『くらし』」フォーラム | 【島根・労働会館】   |
| 18日   | 勤労者短観アドバイザー会議                     |             |
| 20日   | 所内・研究部門会議                         |             |
| 21日   | 総務委員会                             | 【ホテルラングウッド】 |
| 22日   | 第14回労働関係シンクタンク交流フォーラム             | 【自治労会館】     |
| 26日   | 臨時企画会議                            |             |
|       | JCM(金属労協)との意見交換会                  | 【JCM】       |
| 28日   | 第9回定時評議員会・第16回理事会                 | 【連合3階AB会議室】 |

#### <着任>

菅家 功（すがや いさお）専務理事兼事務局長  
〔ご挨拶〕 去る10月の連合定期大会で副事務局長の任を終え、このたび久保田前専務理事からバトンを受け継ぐことになりました。4年間の連合在任期間は、民主党政権のスタートから自公政権の復帰までと重なるものでしたが、こうした政治との関わりや反省を含めて大変貴重な経験がすることができました。自分自身では未だ十分な総括はできておりませんが、今後はよく検証して連合総研での活動に活かしていきたいと思っております。また、研究所という立場からではありますが、共通の目標に向かって連合運動を今後とも担っていく所存ですのでよろしく願いいたします。

#### 【DIO No.286（2013年10月号）の一部訂正】

研究ノート「人手不足なのに、なぜ、訪問介護労働者の賃金は上がらないのか」に誤りがありました。以下のとおり訂正して、お詫び申し上げます。

p29 左段・下から3行目

(誤)「点Cで交差するケース」

(正)「点Bで交差するケース」

発行人／薦田 隆成  
発行日／2013年12月1日  
発行／公益財団法人連合総合生活開発研究所  
〒102-0072  
東京都千代田区飯田橋 1-3-2  
曙杉館ビル3階  
TEL 03-5210-0851  
FAX 03-5210-0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ  
〒108-8326  
東京都港区三田 1-10-3  
電機連合会館 2階  
TEL 03-3456-1541  
FAX 03-3798-3303

### editor

かつて地方経済は、工場誘致、公共事業等、中央での経済成長の波及という恩恵を受けながら成り立ってきました。しかし、グローバル化の進展や人口減少、国・地方の財政悪化が続く中で、地方経済の疲弊が言われて久しい状況にあり、地域間格差も拡大しています。行政の分野では地方分権が進められているとはいえ、それが地方の自立につながっているとの実感はあまりないのではないのでしょうか。

本号では、「地方の自立・持続可能性に向けた提言」を特集テーマとし、経済・雇用・税財政の面からそれぞれご提言をいただきました。お三方の言葉を借りれば、地方の自立と持続可能性に必要なものは「地域内での経済循環」、「地に足のついた雇用の場」、「偏在性が小さく、安定的な財源」です。皆さまの今後の議論のご参考になれば幸いです。（はる）