

# 世代間政治力格差と財政運営

同志社大学大学院総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2014年度 1009番

新倉 純樹

## 目次

序章 問題の所在と研究の枠組み .....	1
第1節 研究の背景と目的 .....	1
第2節 研究の方法と仮説 .....	6
第3節 本研究の構成.....	8
第1章 少子高齢化と世代間資源配分.....	11
-政治経済学にもとづく理論および実証分析のサーベイ-	
第1節 はじめに.....	11
第2節 財政逼迫の政治的背景.....	13
第3節 おわりに.....	42
第2章 世代間投票率が財政赤字に与える影響.....	44
第1節 はじめに.....	44
第2節 現状分析.....	48
第3節 先行研究.....	54
第4節 実証研究.....	57
第5節 おわりに.....	63
第3章 世代間投票率が出産育児および教育支出に与える影響.....	66
第1節 はじめに.....	66
第2節 現状分析.....	70
第3節 先行研究.....	76
第4節 実証研究.....	81
第5節 おわりに.....	89
第4章 世代間投票率が若年者雇用支援施策に与える影響.....	91
第1節 はじめに.....	91
第2節 現状分析.....	94
第3節 先行研究.....	102
第4節 実証研究.....	110
第5節 おわりに.....	117

第5章 世代間投票率が高齢者医療支出に与える影響.....	119
第1節 はじめに.....	119
第2節 現状分析.....	120
第3節 先行研究.....	131
第4節 実証研究.....	135
第5節 おわりに.....	142
第6章 世代間投票率が介護関連支出に与える影響.....	145
第1節 はじめに.....	145
第2節 現状分析.....	147
第3節 先行研究.....	154
第4節 実証研究.....	158
第5節 おわりに.....	165
終章 研究の成果と政策的示唆.....	168
第1節 各章の要約.....	168
第2節 政策的含意.....	172
第3節 今後の課題.....	176
参考文献.....	1

## 序章 問題の所在と研究の枠組み

### 第1節 研究の背景と目的

本研究は、世代間の政治力格差<sup>1</sup>が財政支出に与える影響の検証を目的としている。日本の有権者は世代ごとに政策への選好が異なっている。そして、人口の中で高齢者が相対的に増加しているため、高齢者向けの政策が優先される可能性が指摘されている。具体的には、八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)の研究によって、高齢化の影響により高齢者の選好が優先されやすくなっており、民生費の老人福祉費が増加することや、若年者向けの義務教育支出が抑制されることが明らかにされている。

八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)においては、高齢者が相対的に増加することによって、若年者よりも高齢者の選好が優先されると指摘している。これは、高齢化によって世代間政治力格差が生じていると解釈できる。しかし、有権者の年齢構成だけでなく、投票率もまた高齢者の投票率が相対的に高く、若年者の投票率が相対的に低い。有権者の年齢構成による影響だけでなく、世代間の投票率の差についても、高齢者重視の支出構成や財政赤字の常態化を引き起こしている原因となっていることが考えられる。

公共選択の理論において、有権者、政治家(政党)、官僚、企業が主な経済主体として登場する。本研究では、投票行動すなわち有権者を経済主体と考える投票モデルに依って立っている。投票モデルでは、政策を決定するのは有権者であり、政治家は有権者の意向に従うことになる。有権者が投票行動を通して、自らの政策選好を実現させる経路を民主的統制仮説と定義する。

民主的統制仮説に従えば、各世代の有権者は、投票行動によって議員に働き掛け、自らの選好を実現しようとする。議員は、有権者からの投票を受けて、若年者向け支出(第3章および第4章)や高齢者向け支出(第5章および第6章)を行うよう促す。この経路によって実現される政策は、高齢者の投票率のほうが若年者の投票率よりも相対的に高いために、高齢者向け政策が相対的に優遇されると考えられる。このように投票行動から自らの選好に見合う支出を拡大させる政治的働きを、民主的統制仮説として本研究では提示する。

---

<sup>1</sup> 本研究において、政治力といった場合、垂直的な権力ではなく、有権者の政治参加度を表す。とりわけ本研究においては、政治参加度を投票率として捉えており、高齢者の投票率が若年者の投票率よりも相対的に高いことを指して、世代間政治力格差と述べている。

民主的統制仮説は、投票行動が財政支出に影響を与えるとする仮説である。そこで、世代別投票率を確認すると、高齢者の投票率のほうが若年者の投票率に比べて高い水準にある。この政治参加度における世代間の差を、世代間政治力格差と定義する。そして、民主的統制下における世代間政治力格差の影響を検証する変数として、世代間投票率を用いる。世代間投票率は、高齢者と若年者の投票率の比であり、世代間の相対的な政治力の差を表している。本研究では、総務省自治行政局選挙部に直接照会して入手した衆議院議員総選挙 2003、2005、2009 年の都道府県別年齢別の投票率データを用い、地方自治体の財政赤字や若年者向け支出、高齢者向け支出に与える影響を実証的に検証している。

それでは、高齢者の政治力が相対的に高くなることによって、どのような問題が生じるであろうか。次に、具体的にその背景を概観していく。本研究では、四つの問題点を指摘しておく。第一に、支出規模が拡大し、財政運営の持続可能性が危ぶまれることである。第二に、財政赤字の拡大によって、民間資本蓄積が阻害されるため経済成長が鈍化することである。第三に、財政における受益負担の世代間格差が生じることである。第四に、若年向け支出が抑制されることにより、出生率が低下し、経済成長が鈍化することである。

まず、財政の持続可能性の問題について確認していく。日本においては、少子高齢化が進行しており、それに伴い社会保障費が拡大してきた。年金や医療などの社会保障給付費は、1990 年度には約 47.2 兆円だったが、2014 年度には約 115.2 兆円と拡大してきている。その結果、拡大した社会保障費は保険料では賄うことができず、国の一般会計予算に社会保障関係費として税金で一部を賄うこととなっている。そして、1990 年度に約 11 兆円となっていた社会保障関係費は、2014 年度には 30 兆円を超えている。社会保障関係費が国の一般会計予算の約 30 パーセントを占めるようになっており、日本の財政状況の硬直化を招いている。

社会保障関係費が増加することによって、一般会計予算を圧迫しており、結果として、財政赤字や債務残高が拡大することに寄与している。中央と地方政府をあわせた基礎的財政収支対 GDP 比は、1991 年度に赤字になって以降一度も黒字化していない。2012 年度においては、マイナス 6.4 パーセントとなっている。政府債務残高も年々積み上がっており、政府債務残高対 GDP 比は、2012 年度に 236 パーセントとなっている。

基礎的財政収支の継続した赤字化や、政府債務残高の累積の結果として、財政の持続可能性が危ぶまれている。土居・中里(2004)、加藤(2010)などのシミュレーションを用いた研究では、財政の持続可能性が満たされないことが指摘されている。そして、第二の問題と

して、政府の公債発行が重なると、経済成長への負の影響が生じることも考えられる。政府の公債発行は、民間投資のクラウドディング・アウトを招く可能性があるためである。

次に、第三の問題である、世代間格差の問題を確認していく。前述のような財政負担は、負担を将来に先送りすることによって、成り立っていると考えられる。財政における世代間格差は、世代会計の研究によって定量的に示されている。世代会計の研究では、受益負担を世代ごとに定量的に示す研究であり、世代会計の手法を用いた吉田(2006)、宮里(2010)など研究によって、現存世代より将来世代の負担が、高齢者よりも若年者の負担が大きくなっていると示されている。

加えて、年金や医療などを中心とした高齢者向けの予算よりも、子育てや教育支援のための予算のほうがより低い水準にあることも付け加えておく必要があるだろう。2012年度の社会保障給付費の内訳において、児童・家族関係給付費は約5兆円であるのに対して、高齢者関係給付費が74兆円と差が開いている。児童・家族関係給付費は、児童手当、児童福祉サービス、育児休業給付、出産関係費によって構成されているため、育児支援支出だといえる。

このように、育児支援支出は高齢者関係給付に対して低い水準にある。次に、育児支援支出が低い水準にとどまると、出生率が低下し、経済成長を鈍化させる第四の問題が生じることを確認していく。

Yasuoka and Goto(2011)の理論モデルでは、児童手当の増加によって、出生率が増加することが示唆されている。つまり育児支援や教育支援施策が充実することによって、出生率が現状よりも改善し、人口の減少速度を抑制する可能性が考えられるということである。経済成長の古典的モデルであるSolow(1956)のモデルに従うならば、人口増加はGDP増加につながる。そしてGDPの増加は、若年者だけでなく、高齢者にとっても経済厚生を改善につながる。限られた予算の中で、高齢者向け施策が若年者向け施策よりも額として大きいのが、若年者向け施策に予算を振り分けることは、必ずしも高齢者の経済厚生を低下させることにはならないといえる。

しかし、実際には社会保障給付費の中でも、高齢者向け給付費が増加しており、抜本的な改革は行われそうにない。これは、人口構成が変化するとともに高齢者の選好が優先的に実施されていることに原因があるのではないだろうか。このことを検証するには、まず、世代ごとの選好が異なっていることを確認する必要がある。財団法人明るい選挙推進協会「第17回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」(2012)によれば、統一地方選挙

知事選および都道府県議選において、世代によって考慮した問題が異なっていることが理解できる。例えば、20歳から30歳代は「医療・介護」「年金」よりも「景気・雇用」「教育」といった問題が上位にきており、60歳代では「高齢化」「医療・介護」「年金」の三つが最上位となっている。また、財政健全化についても、選好が異なっている。内閣府(2009)「国民生活に関する世論調査」によれば、2009年時点で、20歳代から50歳代までが「財政構造改革」に20パーセント前後で政府への要望として挙げているが、70歳以上となると8.2パーセントと下落している。よって若年者は、景気や雇用対策、教育支援に対する政策優先度が高く、高齢者は、医療や介護に対する政策優先度が高いといえる。

このように、世代ごとに選好が異なるため、人口構成の変化や投票率の高低といった民主的統制によって、政策に各世代の選好が反映される可能性がある。しかし、八代・島澤・豊田(2012)などの高齢者の政治力に着目した研究においては、人口構成の変化に着目しており、投票率については検証していない。投票率の影響を加味すれば、人口構成の変化以上に世代間政治力格差が政策に影響を与えていることが考えられる。そこで次に、民主的統制仮説以外の政治的要因が財政支出に与える影響について、先行研究を概観し、従来の研究では十分に世代間政治力の影響を分析していないことを明らかにする。

本研究では、財政支出に影響を与える政治的要因として、分散化仮説、共有資源問題、党派性仮説を確認する。まず分散化仮説と共有資源問題について整理していく。分散化仮説の先駆的な研究は、Roubini and Sachs(1989)である。分散化仮説は、共有資源問題(Weingast, Shepsle and Johnsen, 1981)に端を発している。共有資源問題は、政府の予算が共有資源のため負担があまり意識されず、支出は拡大しやすい傾向にあると考える。さらにRoubini and Sachs(1989)は、政権や政治構造の分散化が進むことによって、共有資源のため負担が意識されにくいま歳出が拡大し、それに伴い財政赤字も拡大するとしている。この分散化仮説は、Perotti and Kontopoulos(2002)などの研究により、実証的にも明らかにされている。

次に、党派性仮説である。党派性仮説は、各政党のイデオロギーの異なりや、支持基盤の異なりによって財政支出が影響を受けると考えるモデルである。加藤(2003)の実証分析では、自民党系か社民党および共産党の革新系政党かによって、支出構成が変化すると指摘している。

以上のような従来の研究では、議会の議員構成や首長の属性に着目して分析が行われている。しかし、Cukierman and Meltzer(1989)の理論モデルによれば、有権者は負担が意

識されにくい将来へと先送りするインセンティブを持つことが指摘されている。将来世代はまだ選挙権を持っておらず、公債発行を抑制することができない。しかし、現在選挙権を持っている現存世代にとっては、負担は将来へと先送りすることが合理的な選択となるからである。そこで、本研究では世代間の選好の違いと投票率の差異に着目し、世代間の政治参加度が財政支出に影響を与える可能性を示唆してきた。よって、投票行動を通して有権者は自らの政策的選好を示し、その結果として財政支出や施策が影響を受けるとする民主的統制仮説を新たに提示したい。そして本研究では、投票行動の中でも、とりわけ世代間の政治力格差に着目して研究を進める。従来の研究においても、世代間政治力格差に着目した実証分析が行われている。例えば、八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)がある。八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)では、有権者の高齢化により、高齢者向け支出が増加することや、若年者向け支出が抑制されることを示している。

八代・島澤・豊田(2012)は、有権者の中位年齢に注目している。有権者全体の中位年齢が上昇することによって、高齢者向けの支出と考えられる老人福祉費がどのように影響を受けるか検証している。2000年から2009年までの都道府県パネルデータを用いて、中位年齢が上昇することによって、老人福祉費が上昇することを明らかにしている。

また、中位年齢ではなく、高齢化率が上昇することによって、支出にどのような影響を与えるか検証した研究として、Ohtake and Sano(2010)がある。Ohtake and Sano(2010)は、Poterba(1997, 1998)の高齢化が進展することによって若年者向けの支出といえる教育費が抑制される、という研究を基にしている。Poterba(1997, 1998)はアメリカの州別データを用いて実証分析を行っているが、Ohtake and Sano(2010)は、分析対象を日本の都道府県として Poterba(1997, 1998)と同様の結果が得られるか実証分析を行っている。Ohtake and Sano(2010)では、90年代以降、高齢者比率の上昇が義務教育費支出の引き下げにつながることを確認している。高齢化比率が高まることにより、高齢者の選好が優先されるようになる」と述べられている。

以上のように、八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)らの研究によって、有権者の年齢構成が変化することによって、有権者の選好が政策に反映される可能性が示唆されている。しかし、有権者の年齢構成の変化だけでなく、投票率についても世代によって差が生じている。財団法人明るい選挙推進協会が公表している「衆議院議員総選挙年代別投票率の推移」によれば、2014年に行われた第47回衆議院議員総選挙において、60



歳代は 68.28 パーセントであるのに対して、20 歳代は 32.58 パーセントである。30 歳代にしても 42.09 パーセントと 60 歳代と 20 パーセント・ポイント以上の差が発生している。

投票率においても世代ごとの差があり、高齢者のほうが若年者より投票率が高いため、有権者の年齢構成以上に高齢者の選好が優先される可能性が高いことが考えられる。しかし、従来の研究では世代ごとの投票率に着目した研究は行われていなかった。そこで本研究では、民主的統制仮説を新たに提示するとともに、既存研究では十分に検証されてこなかった投票率という観点からも検証を行う。以上が本研究の背景と目的である。

## 第 2 節 研究の方法と仮説

財政支出に与える政治的な要因として、分散化仮説・党派性仮説・共有資源問題などが取り上げられていることを示してきた。そして、世代間の選好が異なっており、少子高齢化によって高齢者の比率が高まっているため、高齢者の選好が優先されやすい可能性が八代・島澤・豊田(2012)などによって示唆されてきた。加えて、有権者の年齢構成だけでなく、投票率においても、高齢者の投票率が高く、若年者の投票率が低いため、ここでも世代間政治力格差が生じている。しかし、世代間の投票率を加味した研究は見受けられない。そこで本研究では、投票率という観点から、民主的統制によって高齢者の選好が優先されやすくなっていることを実証分析によって示していく。

具体的な方法について記述する。まず、世代間政治力格差を世代間投票率で表す。そして、2003、2005、2009 年衆議院議員総選挙の結果を用いて、世代間投票率が財政支出にどのような影響を与えるか実証分析によって検証する。世代間投票率は、「若年者投票率(20 歳～39 歳)/高齢者投票率(65 歳以上)」と定義する。世代間投票率は、世代間政治力格差を表す変数である。そして、世代によって政策に対する優先度が異なるため、世代間投票率が財政支出に影響を与えると考えられる。このことを回帰分析によって明らかにし、民主的統制仮説が支持されるか検討する。

世代間投票率に用いたデータは、公表されていないため総務省自治行政局選挙部に照会することで直接入手した。衆議院議員総選挙のデータを用いるため、投票率は国政選挙のものである。一方、今回分析する対象は都道府県であり、各都道府県の財政支出に与える影響を検証する。地方財政を分析対象とするのは、事業の主体として都道府県が大きな役割を担っているからである。2012 年度における歳出規模の目的別歳出において地方の役割の大きさが見て取れる。教育関連支出である学校教育費は 87 パーセントを地方自治体が支

出している。また、福祉関連支出が含まれる民生費については72パーセントを地方自治体が支出している。このように教育や福祉関連支出は、最終的に地方で支出が行われている割合が高く、都道府県が重要な役割を果たしている。そのため、分析対象として都道府県が適当である。

また、衆議院議員総選挙の投票率と、統一地方選挙で行われた知事選挙の投票率の相関関係を示すことによって、今回用いた国政選挙の世代間投票率が地方選挙の投票率の代理変数として適当であることを示す。衆議院議員総選挙は2003、2005、2009年に行われ、統一地方選挙は、2003、2007、2011年にそれぞれ行われている。よって、2003年衆議院議員総選挙と2003年統一地方選挙、2005年衆議院議員総選挙と2007年統一地方選挙、そして2009年衆議院議員総選挙と2011年統一地方選挙の相関をそれぞれ確認した。同年に行われた2003年は、二つの選挙の投票率の相関係数が0.78と相関を表している。また、2005年と2007年も、相関係数0.81と相関を表している。2009年に関しても、相関係数0.43と相関を示している。それぞれの年度において、相関を示しているため、国政選挙の結果を地方選挙の結果の代理変数として用いている。

次に、世代ごとの選好の影響を明らかにするため、財政支出について大きく三つの要因に分解する。そして、それぞれに民主的統制が影響を与えているか検証する。第一に、財政赤字であり、財政再建については若年者のほうが高齢者よりも政策優先度が高い。よって、世代間政治力格差が縮小することによって、財政赤字が抑制されると考える。第二に、若年者向け支出であり、この支出に対して若年者は政策優先度が高く、高齢者は低い。よって、世代間政治力格差が縮小することによって、若年者向け支出が拡大すると予想する。第三に、高齢者向け支出であり、高齢者は政策優先度が高く、若年者は低い。よって、世代間政治力格差が縮小することによって、高齢者向け支出は抑制されると予想する。

今回、上記三点を検証するため、財政赤字として各都道府県の基礎的財政赤字を用いて検証する。若年者向け支出として、育児支援および教育費支出と若年者雇用支援施策を用いて検証する。最後に、高齢者向け支出として、高齢者医療支出および介護関連支出を用いて検証する。

加えて、先行研究で取り上げられている分散化仮説・党派性仮説・共有資源問題についても、推定式に盛り込む。分散化仮説については、与党議席比率、相乗り知事ダミーを用いた。党派性仮説については、自民党議席比率、革新系知事ダミーを用いた。そして、共有資源問題については、都道府県の選挙区数を用いた。分散化仮説・党派性仮説・共有資

源問題の変数を同時に推定し、コントロールした場合においても、民主的統制仮説が統計的に有意となるか検証している。

### 第3節 本研究の構成

本研究の構成について述べていく。第1章では、まずデータを用いて少子高齢化や財政赤字の現状について概観していく。そして、今後も少子高齢化が継続することによって生じる財政の持続可能性が危ぶまれる問題や、世代会計による世代間格差の問題について先行研究を通して概観する。また、子育て教育支援施策の充実を図ることにより、少子化を抑制する効果があり、現役層が増加することによって経済成長も望めることを示す。さらに高齢者の選好が優先される現状を変更することによって、経済成長を促し、結果として高齢者にとっても経済厚生が改善する可能性を示唆する。次に、財政支出に与える影響として、政治的要因について先行研究を整理する。本章でも紹介したように、共有資源問題、分散化仮説、党派性仮説、世代間対立下での民主的統制仮説についてより詳しく記述する。そして最後に、各世代の投票率や選好をデータで概観することによって、従来の政治的変数に加えて、投票率を加味した研究を行う重要性を述べる。

第2章では、都道府県別データを用いて世代間投票率が財政赤字に与える影響について検証する。まず、基礎的財政収支の重要性や地方財政の担う役割が大きいことを確認する。そして、財政赤字を拡大させる政治的要因として、国内外の分散化仮説について実証分析した研究を整理する。次に、財政赤字を検証する変数として、基礎的財政赤字を用意する。世代によって財政再建への優先度が異なっており、若年者がより財政再建を重要視し、高齢者ほど重要でないと考えられる傾向がある。そこで、世代間政治力格差が縮小することによって、都道府県の基礎的財政赤字が抑制されるか実証分析によって検証している。

第3章では、世代間投票率が出産育児支援や教育費支出に与える影響について検証する。まず、各出産育児支援や教育費支出について制度的変遷を整理し、次に出産育児支援や教育費支出の決定要因について検証した研究を整理する<sup>2</sup>。育児支援や教育費支出は、若年者向けの支出といえる。育児支援および教育費支出として、五つの被説明変数を用意し、出

---

<sup>2</sup> 例えば場(2009)は、児童福祉費について検証を行い、別所(2012a)は、市区町村の財政力と市町村独自の子育て支援予算が正の関係にあることを検証している。育児支援および教育費支出は、子育て世代のための支出のため、若年者は支出拡大を望む。一方、Ohtake and Sano(2010)などの結果でも示唆されているように、高齢者は育児や教育費支出に対して支出を抑制することが考えられる。

産前の妊婦健康診査から中学生を含む義務教育費までを検証する。具体的には、民生費における児童福祉費、義務教育費、学童保育設置率、乳幼児医療助成費事業総額、妊婦健康診査の公費負担額を用いて、世代間政治力格差が縮小することによって、これらの支出が拡大するかを分析する。

第4章では、世代間投票率が若年者雇用支援施策に与える影響について検証する。労働市場において、世代効果と置き換え効果と呼ばれるものが存在する。世代効果とは、学卒時の労働需給環境が、その世代の賃金や雇用状況に長期的な影響を及ぼすことである。また置き換え効果とは、高齢雇用者と若年雇用者の量的代替関係が働くことである。世代効果と置き換え効果を併せて考えると、世代効果によって若年労働者が長期的に不利な状況におかれると同時に、置き換え効果によって若年者の雇用状況はより深刻度が増すと考えられる<sup>3</sup>。そもそも戦後の長い期間、若年者雇用は大きな問題の対象になることはなかった。しかし、バブル崩壊後の景気低迷を受けて、若年者の失業率改善が政府の政策的課題として認識されるようになった。そこで、若年雇用を支援するため、2000年ごろよりジョブカフェなど政府による施策が実施されるようになる。雇用支援施策については、若年者の関心が高く、高齢者のほうが低い。ただし、雇用支援施策といっても、高齢者向けの施策もあるため、若年者を支援するために設置されたジョブカフェなどの事業予算が組み込まれている労政費と、ジョブカフェの利用率を被説明変数として分析する。世代間政治力格差が縮小することによって、労政費が拡大し、また予算の拡大を通してジョブカフェ利用率も上昇すると考えられる。

第5章では、世代間投票率が高齢者医療支出に与える影響について検証する。まず医療制度の変遷を概観し、後期高齢者医療制度が導入された背景、およびそれによって国民健康保険制度が受けた影響について整理する。次に、医療費の決定要因を分析した研究を参照する<sup>4</sup>。そして第5章では、先行研究では政治的な側面からは分析が行われていないことに着目する。医療政策については、高齢者のほうが政策優先度が高く、若年者のほうが相対的に低い状態である。よって、世代間政治力格差が縮小することにより、支出額が抑制

---

<sup>3</sup> 世代効果については、大竹・猪木(1997)や太田・玄田(2007a・b)が学卒時の状況に賃金や雇用状況が長期的に影響を受けていることを実証している。そして、置き換え効果については、井嶋(2004)や周(2012)が高齢者雇用を増加させることによって、若年雇用が抑制されることを実証分析によって確認している。

<sup>4</sup> 漆戸(2016)は国民健康保険制度の法定外一般会計繰入・前年度繰上充用金を、尾山(2014)では国民健康保険における国庫支出金の普通調整交付金について分析している。

されることが考えられる。本研究では、国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を被説明変数として実証分析によって検証する。国民健康保険制度も、2008年度より導入された後期高齢者医療制度の影響を受けているため、後期高齢者医療制度導入後の2009年度の世代間投票率と2010年度の第一号都道府県調整交付金を用いて実証分析によって検証する。

第6章では、世代間投票率が介護関連支出に与える影響について検証する。まず、老人福祉制度の変遷と介護保険制度の変遷を概観する。高齢者介護については、老人福祉制度下では、医療政策と一体となって運営されてきた。しかし、多様な需要に応える必要性が高まったことや、財源を明確化するために2001年度より介護保険制度が開始されることとなった経緯を確認する。そして次に、介護関連支出の決定要因を分析した研究を整理する<sup>5</sup>。介護関連支出についても高齢者医療支出と同様に、高齢者のほうが政策優先度が高く、若年者のほうが相対的に低い。よって、世代間政治力格差が縮小することにより、介護関連支出が抑制されると予想される。介護関連支出として、介護保険制度下における居宅介護サービスと施策介護サービスの単位数を被説明変数として、世代間投票率が与える影響を実証分析によって検証する。

以上、第1章では本研究の問題背景を明らかにした上で、先行研究の整理と研究の意義についてまとめる。そして、第2章では財政赤字を、第3章および第4章では、若年者向けの支出と世代間投票率の関係を検証する。次に、第5章および第6章では、高齢者向け支出と世代間投票率の関係を検証するという構成になっている。最後に終章では、各章の結論をまとめ、政策的含意について述べる。

---

<sup>5</sup> 安藤(2008)や松岡(2015)などがある。安藤(2008)は、介護給付水準について高齢者数や認定者数が与える影響を分析しており、松岡(2015)は、2005年から開始した地域密着型サービスについて分析を行っている。

## 第1章 少子高齢化と世代間資源配分

・政治経済学にもとづく理論および実証分析のサーベイ・

### 第1節 はじめに

現在の日本社会は少子高齢化が進展しており、全人口に占める65歳以上人口割合は、1980年代には10人に1人であったが、2016年では4人に1人となっている。そして、高齢者が増加した結果として、社会保障費が膨らみ財政を圧迫している。社会保障給付費は1990年度では47.2兆円であったが、2014年度には112.1兆円と増額している。そして、社会保障の拡大によって国の予算の硬直化を招き、子育てや教育費に充てる予算が抑制されている。社会保障給付費の内訳として、児童・家族関係給付費は約5.4兆円、高齢者関係給付費が約74兆円と差がついている。少子高齢化によって、経済成長が失われることを指摘されるようになって久しいが、少子化を食い止めるための子育て環境および育児との両立を含めた労働環境などは、十分に整備されているといえるのだろうか。2014年の世論調査で、子どもを産み育てやすい環境だとは思わない、と64パーセントの人が回答していることから、日本の子育て環境が充実してないことが見て取れる<sup>6</sup>。

では、育児支援を充実させることで、少子化を食い止めることは可能であろうか。Yasuoka and Goto(2011)の理論モデルでは、児童手当の増加は、出生率の増加をもたらすことを示しており、育児支援施策などを充実させることによって、少子高齢化の進行をより緩やかにできる可能性を示唆している。さらに子育て環境や教育機会が充実し、かつ働きやすく高齢者も持続的に充実した社会保障サービスが受けられる国となれば、少子高齢化が進行する先進国において、日本が育児支援施策や社会保障施策のモデルケースになることも考え得る。

しかし、理想を掲げることは容易だが、財政の持続可能性は危ぶまれ、社会保障費は拡大の一途を辿っているのが現状である。抜本的な改革がなされているとは言い難く、そこには何かしらの阻害要因が働いていると考えられる。そして、その要因を本研究では、世代間の政治力格差<sup>7</sup>であると考え。より具体的には高齢者有権者数と高齢者投票率が、若

---

<sup>6</sup> 読売新聞 2014年2月3日東京朝刊2面「「子育てしにくい」64%06年より改善少子化になお危機感」。

<sup>7</sup> 本研究で「政治力」という語を使用する場合、垂直的な権力ではなく、ある特定の集団の政治的発言力や政治参加度のことをさす。

年者のそれよりも相対的に高いことが原因であると考え。

なぜならば、全世代を通じて政策に対する選好が同じであれば、世代別の有権者数の多少や投票率の高低によって、財政の支出構成がある特定の世代に偏重を来たすことは考えにくい。しかし実際には、高齢者と若年者では政府に対する要望に差異があり、高齢者は高齢化社会対策や社会保障の充実を望み、若年者は少子化対策や教育施策の充実を望んでいることが内閣府(2014)「国民生活に関する世論調査」などから見受けられる。また同様の調査より、財政赤字に対しても、若年者の方がそれを問題だと考えることが多い。

政策に対する選好が世代別に異なるのであれば、世代ごとの有権者数や投票率の高低差が財政の支出構成に影響を与えることが考えられる。政治的な要因が財政の支出構成に与える影響は、政権内部や議会構成が分崩離析することによって生じる分散化仮説<sup>8</sup>(Roubini and Sachs 1989)に代表されるように、近年、研究が蓄積されてきている。世代という点に着目しても、高齢化に伴って高齢者の選好が重視される可能性があることを、Poterba(1997, 1998)や Ohtake and Sano(2010)の研究が示している。財政支出や赤字に対する政治的決定要因の研究が注目され、高齢化による影響を検証した研究も行われている。

一方、有権者数に加え政治力の要因として考えられる投票率を加味した研究は見受けられない。前述の通り、投票率も高齢者のほうが若年者に比べて高い。投票率の影響を考慮すれば、より高齢者の選好が優先され、若年者の選好は後回しにされる可能性が高くなる。そのような現状を踏まえ、本章では投票率の影響を加味し、世代間投票率が財政の支出構成に与える影響を実証的に分析する。従来の知事や議会構成による財政への統制だけでなく、投票率が財政の支出構成に与える影響を考察する。これを本研究では「民主的統制仮説」として提示したい。そして、民主的統制仮説を検証する中で、世代間政治力格差がより深刻な財政上の世代間格差を招いているかを次章より検証する。

本章の構成を述べる。最初に、2.1 節では少子高齢化の現状と見通しと、それに伴う日本財政の現状と見通しをデータによって確認する。少子高齢化は今後も進行すると予測されており、それに伴って今後も財政状況が悪化することが予測されている。2.2 節では、少子高齢化が経済状況および財政状況にどのような帰結をもたらすか、先行研究を通して概観する。ここでは、少子高齢化により経済成長が鈍化し、財政に影響を与えることが予測さ

---

<sup>8</sup> **Fragmented** の訳は、「分極化」と訳されることも多いが、政治的な対立軸(極)そのものよりも、利害関係者が複数存在することからの政治的脆弱性という点を鑑み、基本的に佐藤(2006)の「分散化」を採用した。一方、保革相乗り知事など、対立軸が問題となる際には「分極化」の訳を用いた。

れる。さらに現在の財政は、負担を先送りすることで成り立っており、このことが世代間格差を大きくしていることを定量的に示す。2.3 節では財政赤字が発生する政治的要因や、高齢化によって支出構成がどのような影響を受けるか検証した先行研究を整理し、従来の研究では十分に世代間の民主的統制が検証されていないことを示す。2.4 節では、世代によって政策への選好が異なることをデータによって示す。

## 第2節 財政逼迫の政治的背景

本節では、少子高齢化の経済的帰結および財政的帰結をめぐる内外の先行研究を概観し、少子高齢化社会において財政規模の拡大や支出構成の偏りを発生させる政治的要因に関する理論・実証研究を整理する。そして、データを用いて、世代ごとの政策への選好や投票率に特徴があることを示す。

まず、2.1 節では、少子高齢化が進展することによって、日本の社会保障費が増加し、その負担が増加する一方で財政収入も伸び悩んでいることを示す。2.2 節では、少子高齢化が財政状況だけでなく、経済厚生も悪化させる可能性があることを述べる。そして、改めて財政上の問題として、財政の持続可能性が危ぶまれ、その負担を将来へと先送りしていることを先行研究の整理を通して明らかにする。2.3 節では、財政逼迫を生じさせる政治的要因に着目し、政治的集合体が分散するほど予算獲得競争が激しくなるとする分散化仮説、政治家の党派的イデオロギーが支出規模や支出構成に影響を及ぼすとする党派性仮説、さらに世代間の利害対立を反映した有権者の民意が支出規模や支出構成に影響を及ぼすとする民主的統制仮説について説明する。その上で、少子化と高齢化が加速度的に進む日本において、選挙における世代間の政治力格差に端を発する財政赤字や高齢者向け支出の拡大が生じる可能性が高いにも関わらず、世代間利害対立下での民主的統制仮説に対する検証が十分行われていないことを指摘する。2.4 節では、投票率において高齢者投票率が若年者投票率よりも高い水準にあるという世代間政治力格差の実態をデータによって確認するとともに、世代間政治力格差の存在が問題視される前提となる政策選好が、世代によって乖離しているか世論調査等の結果を踏まえて検証する。

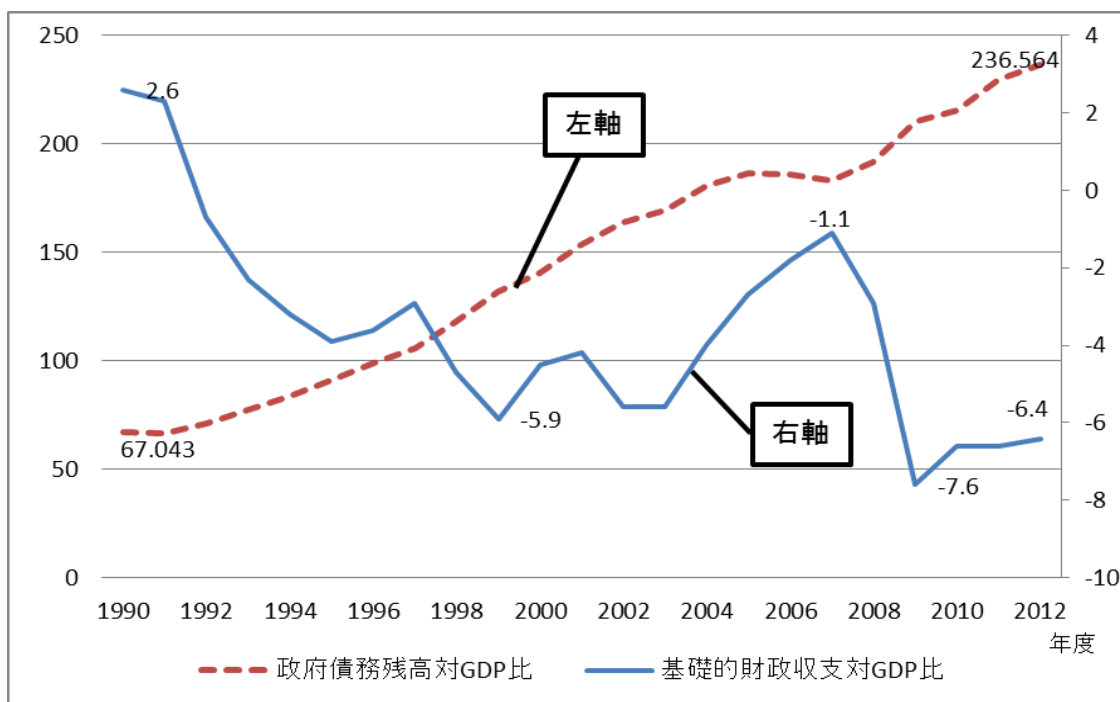
### 2.1 少子高齢化と日本の財政運営の現状と見通し

近年、日本の財政状況は、悪化の一途を辿ってきている。図 1-1 では、日本の財政状況をストック面とフロー面で確認している。ストック面の指標である政府債務残高対 GDP 比は、



継続して債務が上昇しており、2008年度以降は200パーセントの水準を上回っていることを示している。また、フロー面の指標である基礎的財政収支(プライマリー・バランス)対GDP比は、90年代前半に赤字に落ち込んで以降、一度も黒字化していない。実数でも、1993年に赤字になってから、2000年度には30兆円を超え、2001年度から2004年度までの小泉政権下で赤字額は縮小するものの、リーマン・ショック後の2009年度には赤字額40兆円を超えている。その後数字は回復するが、2014年度時点でも約27兆円の赤字となっている。基礎的財政収支は財政運営を行うにあたって非常に重要な指標であり、2013年に閣議了解された「当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－」(内閣府、2013)においても、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化することが重要な目標として掲げられている。しかし、前述のように、小泉政権下で多少回復するものの、近年、持続的に赤字の状態が続いている。

図 1-1 政府債務残高対 GDP 比および基礎的財政収支対 GDP 比 (両側単位：%)

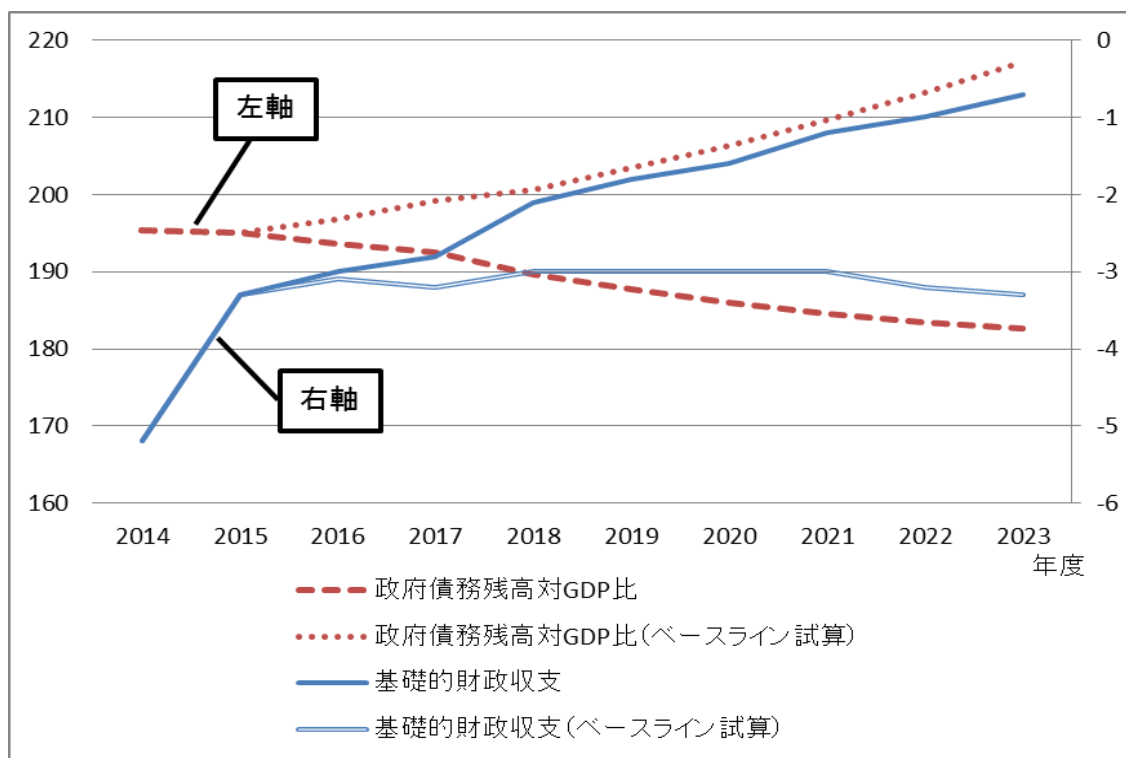


資料：内閣府(各年版)「国民経済計算」より作成。

このような現状を受け、内閣府は2015年2月12日に、「中長期の経済財政に関する試算」を提出した。この試算によれば、基礎的財政収支対GDP比は2013年度には、マイナス0.7

パーセントと改善し、政府債務残高対 GDP 比も年々減少するとしている<sup>9</sup>。しかし、この試算は中長期的に実質経済成長率が 2 パーセント水準を上回ることを前提にしており、経済再生を達成した場合を想定した計算である。現在の日本の経済状況を反映した試算は、ベースライン試算であり、実質経済成長率を 1 パーセント前後として試算が行われている。ベースライン試算は、足元の経済成長率を反映させていることから、より現実的な試算と考えられるが、この場合、基礎的財政収支対 GDP 比は、2023 年度でマイナス 3.3 パーセントとなり、政府債務残高対 GDP 比も年々増加することが示されている(図 1-2)。さらに問題は、2015 年度時点で 8 年後までしか試算されておらず、自民党行政改革推進本部が出した「中長期試算の検証に関する報告と今後の課題」(2015)によれば、2024 年度以降を機械的に延伸していくと、経済再生ケースにおいても財政状況が悪化していくということである。

図 1-2 政府債務残高対 GDP 比および基礎的財政収支対 GDP 比試算 (両側単位：%)

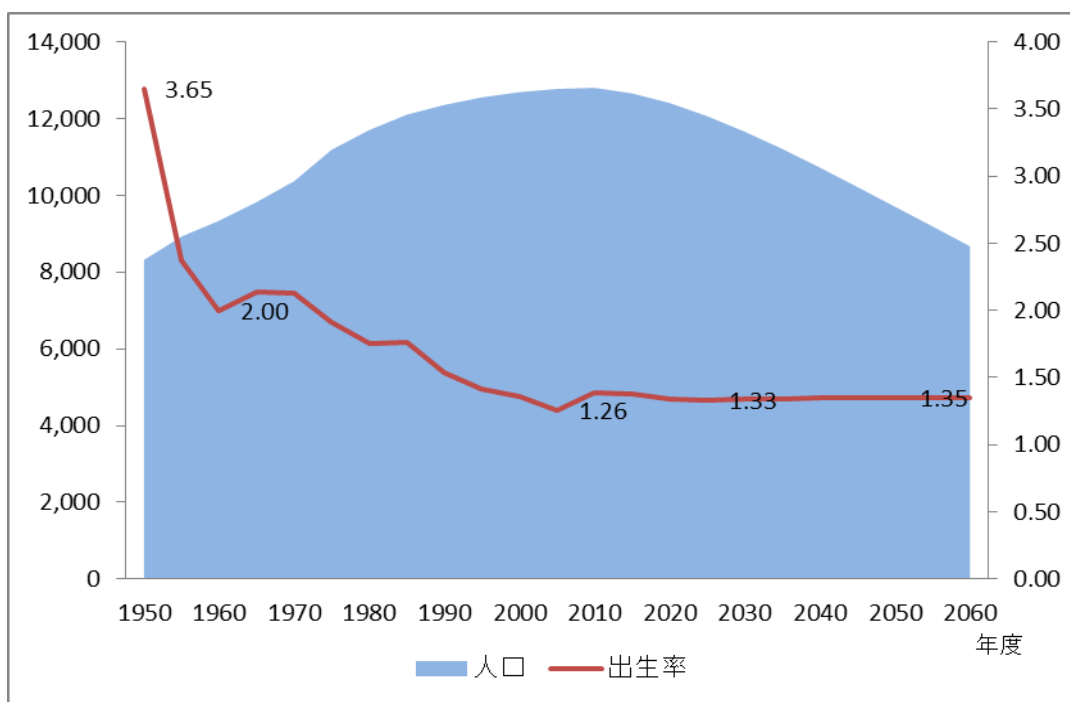


資料：内閣府(2015)「中長期の経済財政に関する試算」より作成。

<sup>9</sup> 図 1-1 の過去値については、実質 GDP で基準化しているが、内閣府の推計は名目 GDP で基準化している。

内閣府試算においては、内閣府の意図と異なり、非常に高い経済成長水準を維持しなければ、財政状況が改善しないことが示されているといえる。なぜ日本の財政状況は悪化し、かつ継続して改善の方向へと進まないのでしょうか。このことには、日本の人口構成の変化が大きく影響しており、少子化によって歳入が減少し、高齢化によって歳出が拡大していることにも起因していると考えられる。よって、次に日本の人口構成を確認しておきたい。厚生労働省(2015)「人口動態統計」によれば、2005年に日本は人口減少局面に入ったとされる。これは、1970年半ばに出生率が人口数維持に必要な人口置換水準<sup>10</sup>を下回って以降、現在まで継続して置換水準を下回っていることに起因している。そして、図1-3に示すとおり、出生率の低下とともに、人口数を維持することが困難となっている。さらに今後も出生率が大きく上昇する見込みがないことから、2015年以降の予測値においても、継続して人口が減少し、2050年には総人口1億人を割ることが予測されている<sup>11</sup>。

図1-3 日本の総人口と出生率の推移 (左軸単位：万人 右軸単位：%)



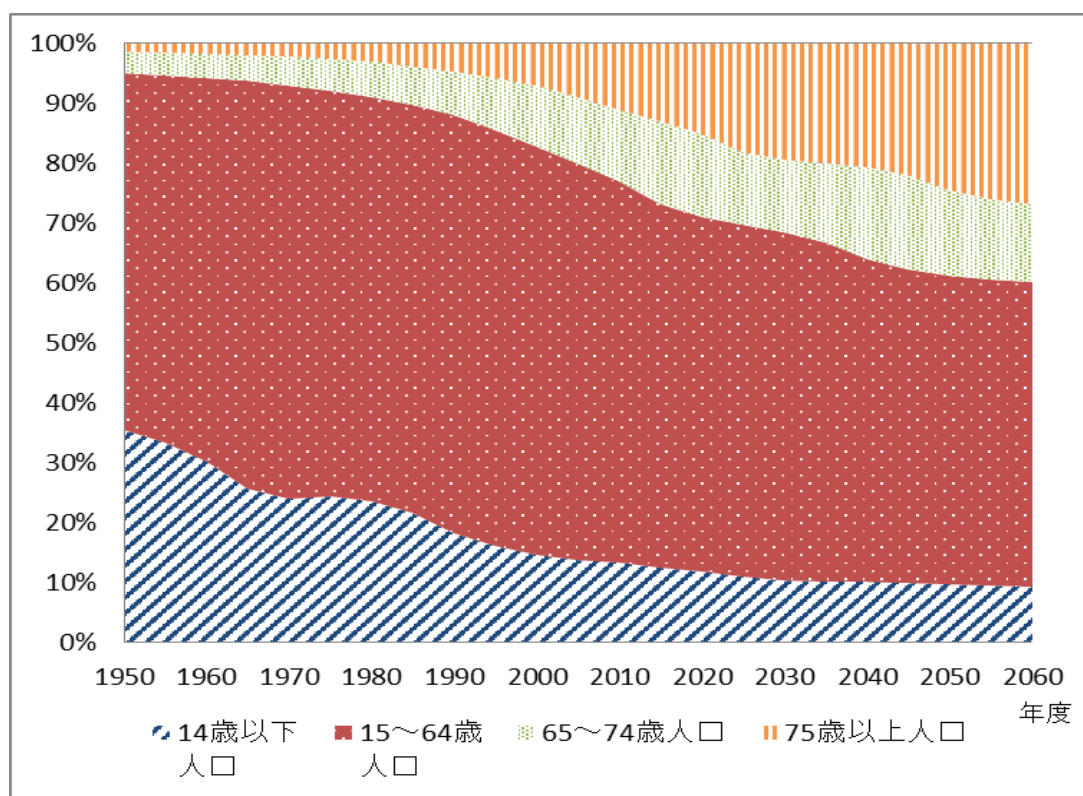
資料：2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口」を用いて作成。

<sup>10</sup> 現在の人口置換水準は2.07パーセントである。

<sup>11</sup> 津谷(2009)では、日本の都市化、また女性および男性の高学歴化が第一子出生率を引き下げていると指摘している。

出生率が低迷することはすなわち、少子化社会に向かうことを意味するが、日本は少子化に加え高齢化も進んでいる。少子化と高齢化があわせて進行することによって、人口が減少する中で、高齢者の比率が極めて高くなっていく。図 1-4 は日本全体の人口を 100 パーセントとしたときに、14 歳以下人口および 15 歳～64 歳人口(生産年齢人口)、65 歳～74 歳人口、75 歳以上人口が占める比率を表したものである。14 歳以下人口と生産年齢人口の割合が下がる中、65 歳～74 歳人口は 2010 年以降ほぼ横ばいで推移し、後期高齢者となる 75 歳以上人口の占める割合が上昇している。2000 年には約 900 万人だった 75 歳以上人口は、2015 年に約 1646 万人に、2030 年には約 2278 万人と増加し、総人口に対する割合としては、2000 年に約 10 パーセントだったのが、2030 年には約 20 パーセントを占めるようになる。

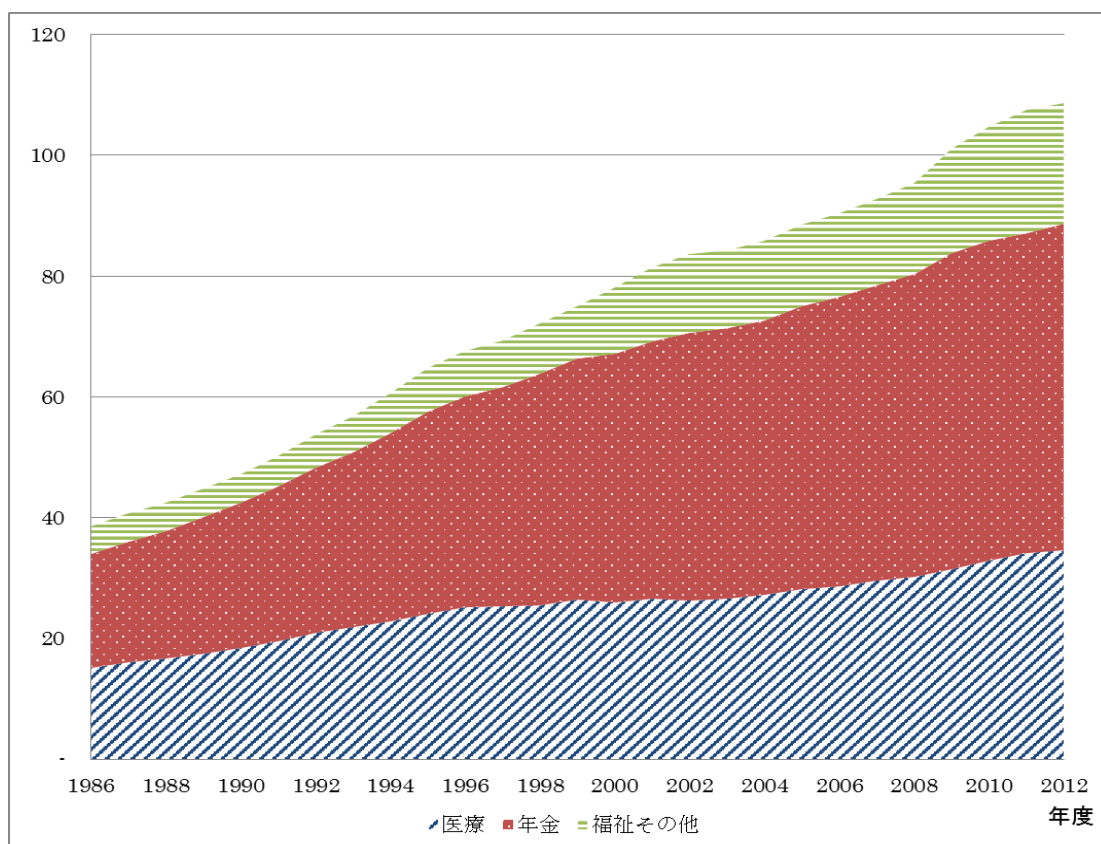
図 1-4 日本の人口比率(4 区分)の推移



資料:2010 年までは総務省「国勢調査」、2015 年以降は国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口」を用いて作成。

図 1-5 社会保障給付費推移

(単位：兆円)



資料：国立社会保障・人口問題研究所(2015)「社会保障給付費の部門別推移」より作成。

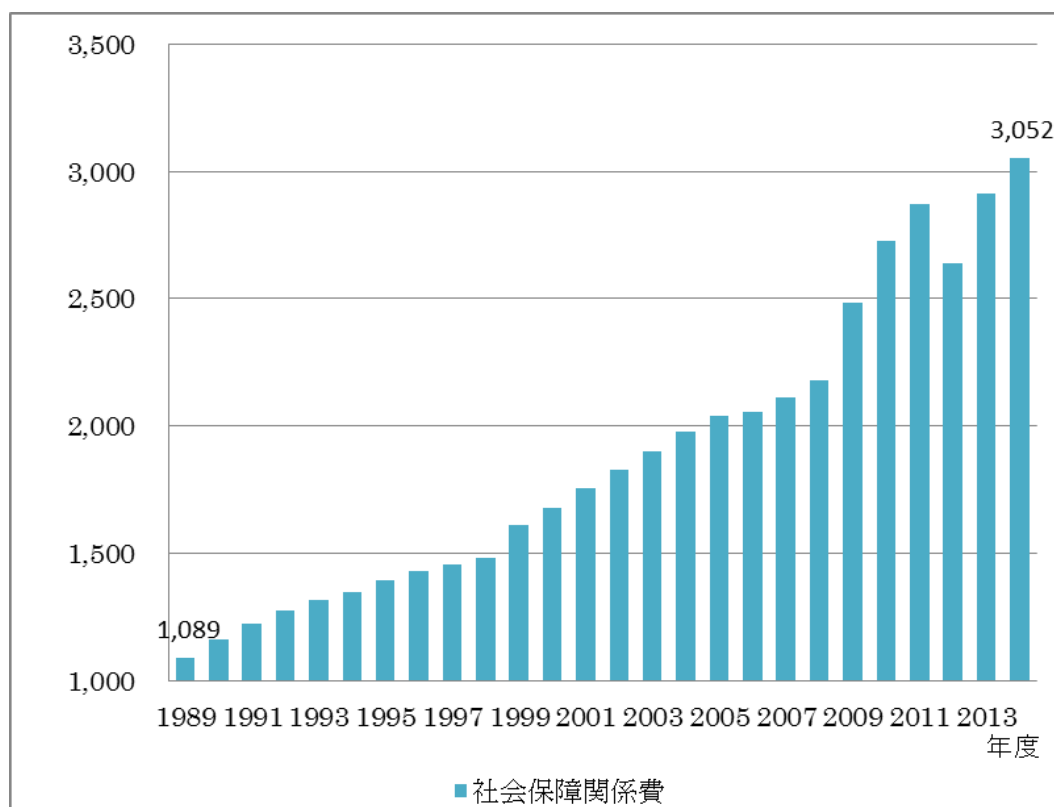
少子高齢化が進むことによって、日本の財政はどのような影響を受けるであろうか。最初に考えられることは、高齢化が進むことによって、社会保障の費用が増加することである。図 1-5 で示すように、高齢化が進行するに伴い、年金や医療などの社会保障給付費は 1990 年に 47.2 兆円となっていたのが、2000 年には 78.1 兆円、2010 年には 104.6 兆円と増加の一途をたどっている。2012 年度に発表された国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」では、2025 年度まで 5 年おきの予測値を公表している。その予測値においても、2015 年の給付費は 119.8 兆円、2020 年は 134.4 兆円、2025 年では 148.9 兆円と増加している。これは日本が社会保障全般を「修正積み立て方式」という名称で運営しているが、実際には自らの負担を自らで積み立てる「積み立て方式」ではなく、「賦課方式」で運営されていることによる。よって、20 歳から 60 歳までの現役層<sup>12</sup>がその時点の高齢者の年金を支えることになるが、高齢者比率が増加する中で、生産年齢人口比率は下がるこ

<sup>12</sup> 厚生年金の場合、20 歳未満であっても法人に就職した場合、加入することになる。

とになる。すなわち人口に膾炙しているように、現役層一人当たりの負担が増加していくことになる。高齢者一人当たりの現役者数の比率は、1950年には12パーセントを超えていたが、1995年には5パーセントを割り込み、2015年には約2.3パーセントとなっている。予測値に従えば、2025年には2パーセントも割り込むこととなり、現役層の負担は限りなく大きくなるといえるだろう。

図 1-6 社会保障関係費推移

(単位：百億円)

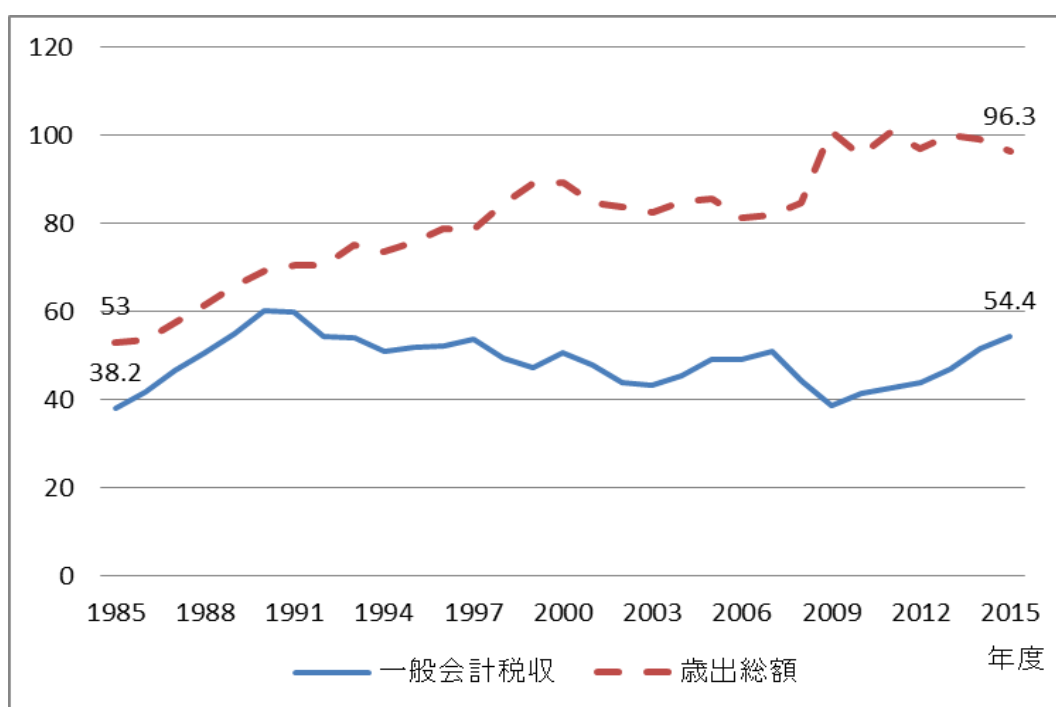


資料：国立社会保障・人口問題研究所(各年版)「社会保障統計年報」より作成。

以上のように、実質的に賦課方式で運営されている限り、少子高齢化が深刻な日本で、社会保障制度は持続可能な制度であるとはいえない。しかし、抜本的な社会保障制度改革がなされずに現在も持続している理由は、社会保障給付費の社会保険料で賄えなくなった部分を、租税等を財源とする社会保障関係費で賄っているからである。よって、図 1-6 のように社会保障関係費も少子高齢化に伴い年々増加しており、1990年には11兆円ほどであった費用は、2005年には20兆年を超え、2014年には30兆円を超える事態となっている。厚生労働省の調査している「平成 26 年度予算案の概要」によれば、2014 年度の国の一般

会計予算における、国債費と地方交付税等交付金等を除いた一般歳出の 54 パーセントは社会保障関係費であった。そして、その社会保障関係費の内訳として、年金医療などの義務的経費が 97 パーセントを占めている。一般会計予算における、社会保障関係費の増加が、日本の財政を硬直化させる。そして、抜本的な制度改革を行わない限り、少子高齢化の進行に伴い社会保障関係費は増加する。以上により、日本の財政状況は悪化の一途を辿っているといえる。

図 1-7 一般会計税収および歳出総額推移 (単位：兆円)



注：2013 年度以前は決算額、2014 年度は補正後予算額、2015 年度は予算額による。

出典：財務省(2015)「わが国税制・財政の現状全般に関する資料」より。

さらに、少子高齢化が社会保障給付費の増加につながり、財政運営の持続可能性を危うくするという話は、社会保障分野において中央政府だけでなく、地方政府も大きな役割を担っているため、地方の状況を見逃して考えられない。歳出規模で見るとおおそ地方対国の割合は、6 対 4 といわれており、総務省「平成 26 年度地方財政白書」によれば 2012 年度は地方歳出が 58.3 パーセントであったのに対して、国の歳出は 41.7 パーセントであったとしている。また、2012 年度の目的別歳出のうち、年金関係を除く民生費(児童福祉費・老人福祉費など)は、地方政府が全体の 72 パーセントにあたる金額を支出していることが示



されている。

表 1-1 最終消費支出の規模

(単位：十億円)

機能別支出 \ 項目	最終消費支出		補助金	現物社会 移転	
	個別消費支出 (現物社会移転)	集合消費支出 (現実最終消費)			
中央政府	15,581.7	1,873.7	13,708.1	824.6	1,178.9
保健	164.8	41.8	123.0	0.0	0.0
教育	1,681.2	1,622.8	58.4	9.9	0.0
社会保護	182.1	149.7	32.4	32.4	1,178.9
地方政府	40,673.7	14,332.3	26,341.5	2,154.8	11,252.3
保健	962.1	523.8	438.2	872.0	0.0
教育	12,735.2	10,330.6	2,404.7	0.0	0.0
社会保護	2,967.6	2,165.8	801.9	17.6	11,252.3

出典：内閣府(2015)「国民経済計算」より。

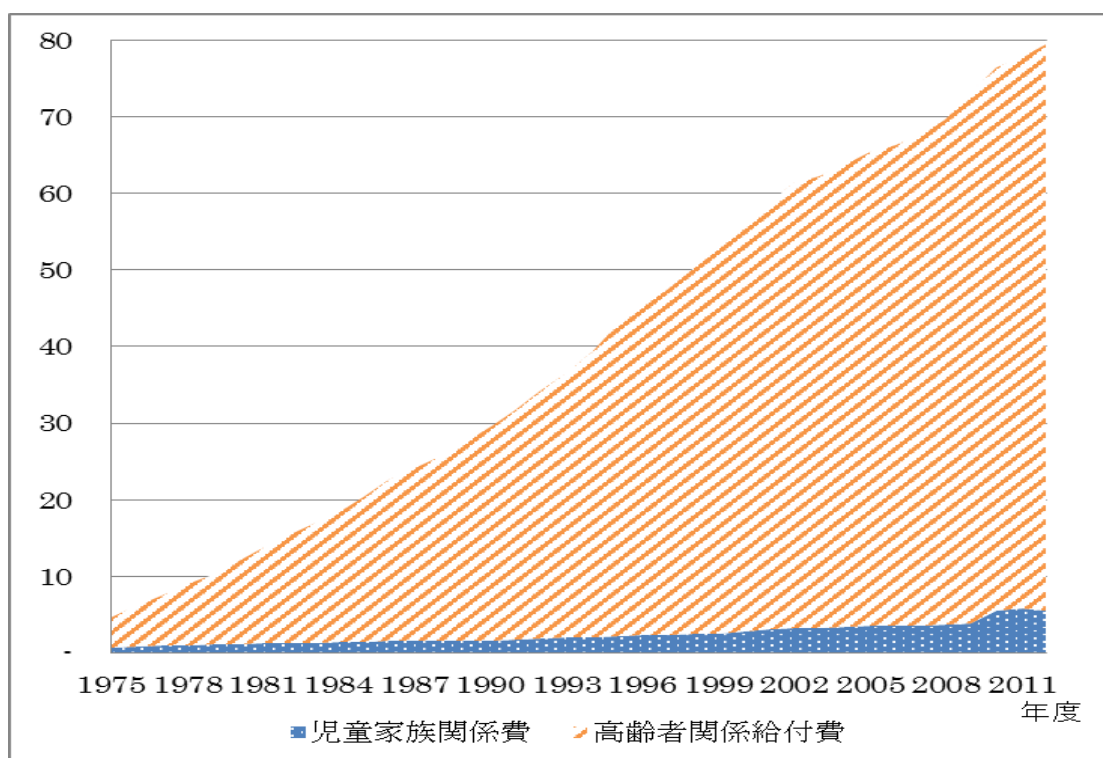
また、2013 年度の最終消費支出で中央と地方の支出額を確認すると、中央政府が約 15 兆円であるのに対して、約 40 兆円と地方が大きな役割を占めている(表 1-1)。機能別支出の最終消費支出における保健の項目に着目しても、中央政府が約 1648 億円に対して、地方政府は約 9621 億円と規模が大きい。地方政府の役割が大きい理由は、事務運営の面でも地方の役割が広いことが挙げられる。地方自治法第二条九項に定められた、第一号法定受託事務は本来国が実施すべき事務を、都道府県および市町村が実施する事務とされている。そして、第一号法定受託事務が定める範囲は広く、職業安定、児童福祉、生活保護、社会福祉、国民年金、高齢者医療などを担当している。よって、支出面においても運営面においても地方政府を無視することできない。また国と地方の財政移転は、地方交付税交付金や国庫支出金を通して行われ、その運営は一体として行われることも多いため、財政においてその分析の対象は中央政府だけでなく、地方政府も含めたものにする必要がある。

最後に、世代間格差という観点からも整理しておきたい。高齢化に伴い、歳出総額が増大していくなかで、少子化によって生産年齢人口が減少、また景気状況が芳しくないこともあり、税収は伸び悩んでいる。図 1-7 で示すように、歳出総額と一般会計税収の乖離は大きくなっており、将来世代への負担のつけまわしで日本の財政は成り立っている。また、支出の中身をみても、高齢者人口の増加で、社会保障給付費における高齢者関係給付費が増加する一方、児童・家族関係給付費は年々増加しているものの、図 1-8 のように高齢者関係給付費の増加率とは比較にならないほど微増である。2012 年度時点で、児童・家族関係



給付費は 5 兆 4811 億円、高齢者関係給付費が 74 兆 1004 億円と差が開いている。児童・家族関係給付費は、児童手当、児童福祉サービス、育児休業給付、出産関係費によって構成されており、若年者向けの支出といえる。少子化が進行する日本では、児童数や若年者人口が減少することを理由に若年者向けの支出が抑制されれば、さらに少子化を深刻化させかねない。少子高齢化が深刻化していく中で、日本の財政は、負担を若年者や将来世代へと先送りにし、高齢者への受益が大きくなるという構造になっている。

図 1-8 高齢者関係給付費、児童・家族関係給付費支出推移 (単位：兆円)



資料：国立社会保障・人口問題研究所(2015)「高齢者関係給付費の推移」および「児童・家族関係給付費の推移」より作成。

## 2.2 少子高齢化の経済的帰結と財政的帰結

次に本節では、先行研究を整理することによって、より具体的に人口減少や少子高齢化がどのように経済環境や財政に影響を与えるか概観していく。まず新古典派の経済成長モデルにおいて、人口減少が GDP および一人当たり GDP にどのような影響を与えるか概観する。人口減少下において、一人当たり GDP は上昇する可能性があるが、世代間の政治力格差が生じている中では、上昇するための前提条件が崩れる可能性を指摘する。次に人口

構成の変化に着目したシミュレーション分析において、少子高齢化が経済に負の影響を与えることを示した研究を紹介する。そして、経済への負の影響は、財政に対してより深刻な負の影響を与えるものであると考えられる。よって、財政の持続可能性と世代会計の先行研究の紹介を通して、財政の問題を明らかにしていく。

### 2.2.1 人口水準の変化による経済的帰結

まず少子高齢化による経済的帰結として、Solow(1956)の古典的な成長モデルに従うと、一国全体の GDP と、一人当たり GDP のどちらに着目するかによってその結果は異なる。まず、一国全体の GDP で考えれば、継続的に少子化が進行すると、生産年齢人口が減少することによって労働供給量が減少し、経済全体にマイナスの影響を与えることとなる。この点は、実際の政策面においても重要視されていると考えられ、2015年9月に行われた自民党総裁選で再選した安倍首相の記者会見<sup>13</sup>でも、経済成長のために合計特殊出生率を1.8パーセントにすることを掲げており、経済成長と生産年齢人口が強く結びついていると認識されている。一方、一人当たりの GDP で考えると、人口減少は必ずしもマイナスの影響を与えるとは限らなくなる。それは、人口減少によって一人当たりの資本装備率が上昇し、労働生産性を上昇させる「負の資本希釈化効果」が生じるためである。

上記のように、一人当たり GDP をより重要な指標と見做せば、人口減少は問題ないということになる。しかし、人口減少によって必ずしも一人当たり GDP が上昇するとは言いきれず、蓄積された資本が効率的に配分されるなど条件を満たさなければならない。大竹(2009)は、人口減少によって必ずしも一人当たり GDP が上昇しない理由を四点にまとめて指摘している。第一に、蓄積された資本が必ずしも効率的に利用されない可能性がある、という点である。失われた10年を招いた原因を鑑みれば、資本蓄積が十分でもそれが効率的に配分されない可能性は高いと考えることができる。第二に、賦課方式の年金制度が、日本の資本蓄積を過少にする可能性がある、という点である。実質的に賦課方式で運営されている年金制度では、その保険支払いは現時点での高齢者の受益となるが、人々が保険支払いを老後の貯蓄と見做していれば、人口が減少していくことで経済全体の貯蓄を減少させる可能性があることを指摘している。第三に、新古典派の成長モデルでは、資本と労働の代替性を前提としているが、その前提が崩れる場合がある、という点である。具体例として、介護労働が機械に代替できない場合、人口減少によって介護費用が割高になるこ

---

<sup>13</sup> 自民党ホームページ(URL1)を参照した。

とが挙げられている。第四に、人口当たりの技術革新を生み出す可能性が一定であるならば、人口が減少することによってイノベーションが起りにくくなる、という点である。イノベーションは経済成長の一つのプラス要因のため、イノベーションが減少すれば、経済成長に負の影響を与える。これら四つの点から、一人当たり GDP で見た場合でも、必ずしも人口減少がプラスに働くとはいえないことが理解できる。

とりわけ蓄積された資本が必ずしも効率的に利用されない点は、本研究の関心から注目に値する。なぜならば、高齢者が増加することにより貯蓄率が下がり、資本投資が生産年齢層に十分に行き渡らない可能性がある。生産能力のある生産年齢層に資本が配分されなければ、経済成長につながる可能性は低くなる。よって、世代間の政治力格差が、負の資本希釈化効果の阻害要因となりえており、一人当たり GDP においても減少していくことが予測される。

### 2.2.2 人口構成の変化による経済的帰結

以上、人口減少が経済全体の GDP を引き下げることに加え、一人当たり GDP においてもマイナスの影響を及ぼす可能性があることをみてきた。そして、現在の日本においては、人口が減少するだけでなく、その人口構成も大きく変化していることも注目すべき点であろう。少子高齢化が一人当たり GDP に与える影響は、三点考えられる。最初に、労働参加率の低下による労働者一人当たり GDP の低下がある。次に、人口構成の高齢化が招く貯蓄率の低下による資本装備率の低下を通じた、労働者一人当たり GDP の低下がある。最後に、労働者数の減少による全要素生産性などの技術進歩低下を通じた労働生産性低下による労働者一人当たり GDP の低下がある。

井堀・別所(2008)ではその点を鑑み、高齢者の全人口に占める比率が高まるために、現役層の比率が低下すると同時に、貯蓄率が低下し、経済成長が抑制されると予測している。労働供給の比率の低下が経済成長鈍化につながることは前述したが、人口構成の変化による貯蓄率の低下はどのようなメカニズムで経済成長に影響を与えるであろうか。井堀・別所(2008)が指摘するように、世代によってそのライフスタイルは異なる。貯蓄率の低下が進む要因は、高齢者が生産よりも消費を行うことが中心の世代であり、高齢化率の高まりによって貯蓄が減少することにある。そして、貯蓄は投資と事後的に一致するため、貯蓄率の低下が投資の低下を招き、経済に負の影響を与えることとなる。

また八代(1997, 1999)では、少子高齢化によって社会保障コストが大きくなることによっ

て、国内産業の空洞化が起こる可能性を指摘している。まず八代(1997, 1999)は、国内において労働供給制約に直面したとき、労働コストが上昇するため企業の海外移転が進み、国内産業の空洞化が生じることを懸念している。同時に、少子高齢化が進行することで個人や企業の社会保障負担が増加し、その負担を回避するために、さらに海外へと移転していく可能性も指摘している。個人や企業が国外へと逃れると、国内産業がより空洞化するため経済成長率の鈍化がより深刻になる。加えて、課税対象が減少することによって、より一層、一個人あたりの負担が増加するという悪循環に陥ってしまう。

以上のように、人口減少および少子高齢化が進行することによって、労働供給面や資本蓄積の面から経済成長にマイナスの影響を与えることとなる。経済成長の鈍化は、国内における治安の悪化や、国際的な日本のプレゼンスを下げることになると考えられる。加えて、経済成長の鈍化によって、財政の収入面においてもマイナスの影響がでる。そこで、危惧されることは、日本の財政運営は果たして持続可能なのか、という点である。よって次に財政運営が持続可能なものか、先行研究を通して確認していきたい。

### 2.2.3 財政の持続可能性と世代会計

財政の持続可能性の問題は、90年代より研究蓄積があり、Hamilton and Flavin(1986)やBohn(1995)など複数の方法によって検証されてきたが、本節ではBohn(1998)の検定方法を用いた研究に焦点を絞って紹介する。まず、Bohn(1998)の検定方法における持続可能性の十分条件は、前年度末の公債残高対GDP比が上昇するときに、プライマリー・バランスでの財政収支の対GDP比が上昇することである。この方法の利点は、仮に財政の持続可能性が認められないときに、プライマリー・バランスを改善する財政運営を行えば、税収不足を補う公債の増発額が減少し、公債残高の増え方が抑制される、という明確な政策的合意が導ける点にある。

この方法を用いた国内研究で主なものに土居(2000)、土居・中里(2004)、加藤(2010)がある。土居(2000)では、分析対象とする政府の範囲を国と地方とし、1955年度から1998年度にかけて公債残高対GDP比の上昇に伴い、プライマリー・バランスが上昇するという仮説は統計的に有意ではない、と結論付けている。この結果から土居(2000)では、前年度末公債残高対GDP比が大きくなったときに、今年度の基礎的財政収支を改善することが財政の持続可能性を維持するために必要であると述べている。土居・中里(2004)では、土居(2000)と同様の方法で年度を2000年度まで拡張し、財政の持続可能性を検証しているが、こちら

でも日本において財政の持続可能性は失われている、と結論付けている。また加藤(2010)では、1957年度から2005年度までで検定を行った結果、財政は持続不可能というものであった。

土居(2000)や土居・中里(2004)、加藤(2010)らの研究では、日本の財政の持続可能性は認められないが、日本国債が今すぐに債務不履行を起こすという事態も想像しがたい。財政再建の先送りが可能であるのは、将来世代へ負担を先送りすることによって成り立っているためである。よって、財政再建の先送りが続くことによって、財政における世代間格差が問題となってくる。そこで、問題を定量的に明らかにする方法として「世代会計」という方法がある。世代会計はAuerbach, Gokhale, and Kotlikoff(1991)によって提案され、これにより受益負担を生まれた世代ごとに定量的に示すことが可能となった。これは、現時点での政府に対する支払いと、受益構造が変化しないことを前提に、将来を通して「現存世代」と「将来世代」の受益負担の差をシミュレーションすることができる。世代会計の研究を通して、世代間格差の実態をより具体的に示すことができる。

世代会計は日本において、麻生・吉田(1996)、Takayama, Kitamura and Yoshida(1999)、吉田(2006)、宮里(2010)などの研究の蓄積が挙げられる。まず麻生・吉田(1996)は基準年を1992年として、これから産まれてくる将来世代の負担額は6197.9万円であり、純受益として4596.8万円を受け取る現存世代の60歳以上と差が生じているとシミュレーションしている。麻生・吉田(1996)は日本における世代会計の先駆的な研究であるが、その後の研究において、日本は世代間の格差が縮小することなく、むしろ拡大している可能性の高いことが示されている。

吉田(2006)は、2000年を基準年としたモデルとTakayama, Kitamura and Yoshida(1999)の1995年を基準年としたモデルの結果とを比較して、1995年より将来の負担が拡大していることを指摘している。また宮里(2010)は、60歳以上が90年代を通して純負担額に変更なく純便益が上昇していることから、60歳以上の便益増を現存世代で負担したのではなく、将来世代に先送りしていることを通時的な分析を通じて指摘している。

世代会計の研究では、収入と支出の基準とする年や、将来的に達成される経済成長や金利などの数字が各研究においてばらつきがあるため、将来への負担比率や額にもばらつきが生じているが、総じて高齢者世代から若年者世代へ負担を先送りし、現存世代から将来世代へ負担を先送りしているという結果を得ている。財政運営の持続可能性が認められない現在、その負担は将来への先送りで成り立っていることが、先行研究を通して見て取る

ことができる。

以上より、少子高齢化が進行することによって経済成長の鈍化が引き起こされ、そしてそれに伴う税収の減少が考えられる。また、税収が減少することによって、さらに財政状況が悪化することが予想されている。加えて、経済環境の悪化がさらに財政状況を悪化させ個人や企業の負担が増加、さらに産業空洞化が進むという悪循環も考えられる。逆に、経済成長を促す政策をとることができれば、財政負担を軽くすることができる。

少子高齢化の進行を遅くし、経済成長の鈍化を緩やかにする方法として、端的に出生率を上昇させることが考えられる。八代(1997, 1999)が述べるように、女性の労働参加を促しつつ、出生率が下がらないように育児支援策を充実させていく必要がある。児童手当の効果については、Groezen, Leers, and Meijdam(2003)が子どもは正の外部性を持つことから、外部性を内部化するために児童手当の必要性を二期間モデルで説明し、Yasuoka and Goto(2011)の理論モデルでは、消費税を財源とした児童手当の増加は、出生率の増加をもたらすことを示した。なお、育児支援施策が少子化対策として効果的であるならば、育児支援施策を充実させることによって、経済厚生が上昇する見込みが高い。そして、経済厚生の上昇は、社会保障収入の安定化にも寄与し、高齢者の生活水準を維持することにもつながると考えられる。

また、少子高齢化社会においては、賦課方式の社会保障制度では、受益負担を調整しない限りその負担が将来へと先送りされていく。さらに、井堀・別所(2008)がシミュレーションしているように、社会保障制度改革を行うか否かで、国民負担率だけでなく経済成長の鈍化にも影響を及ぼしている。所得代替率を引き下げることによって、経済成長の鈍化を緩やかにすることができる可能性がある。

しかし、前節でみたように高齢者向けの社会保障費は増加の一途を辿っており、抜本的な制度改革が行われているとは言い難い。そして、先送りには政治的な要因が働いており、政治的な要因によって世代間格差の是正が進んでいないのではないかと、という考えが本研究全体を貫くテーマである。次節では若年者向け支出が抑制され、高齢者向け支出や歳出全般が拡大する政治的な原因そのものについて、先行研究を概観していく。

### 2.3 政治的要因が財政運営に与える影響

なぜ慢性的な財政赤字や、ある特定の世代に偏った支出がなされるのであろうか。まず要因として、経済的な景気変動や、社会保障制度そのものが制度的に破綻していることが

考えられる。しかし、景気循環を調整した後の指数である、構造的基礎的財政収支においても長期的に赤字であるとされており<sup>14</sup>、社会保障制度についても長期的にその課題が述べられているにもかかわらず、一向に改善の方向に向かわない。そこで本節では、財政赤字やある特定層に偏った支出が行われることについて、経済的要因によって説明できない部分、すなわち政治的要因によって引き起こされている点に着目したい。前半では、政治的要因によって財政赤字や拡張的な支出が行われる先行研究を、後半では、なぜ支出構成が高齢者重視になるか検証した先行研究を整理し、まだ十分に世代間の政治力が財政の支出構成に与える影響について分析されていないことを示す。

### 2.3.1 共有資源問題と分散化仮説

政治的要因と一括しても、政治的要因は多様でありその研究も様々な観点から行われてきた。本節では、その代表的なものとして共有資源問題から派生する分散化仮説、政党が持つイデオロギーの違いによって支出構成に影響を及ぼすとする党派性モデルについて整理する。

まず共有資源問題(Common Pool Problem)についてまとめていく。そもそも共有地において、共有資源は枯渇や乱獲によって継続できなくなる可能性が指摘されており、そのことは「共有地の悲劇」として広く知られている。これは個人において費用負担する額が低い場合や、その必要がない場合に、コスト意識が希薄なまま資源を引き出すことによって引き起こされる。この共有地の悲劇の議論を、Weingast, Shepsle and Johnsen(1981)が政府予算の問題に当てはめ提示し、これを共有資源問題と呼んだ。共有資源問題においては、共有地にあたる資源は政府財政であり、その財源は広く国民から賄われるため負担が意識されず、逆に財政支出がある特定の利権団体に行われるとき支出が過大になりやすいとした。別所(2012b)によって簡単なモデルが紹介されているため、これを確認する。

まず同質的な地方政府が  $n$  存在するとし、地域  $i$  で供給される地域公共財の量を  $g_i$  とする。そして  $g_i$  から得られる便益を  $B(g_i)$ 、供給費用を  $C(g_i)$  とする。費用における地元負担分の比率を  $\phi_i$  で表し、中央政府からの財政移転  $(1-\phi_i)C(g_i)$  は全地域で均等に負担され、一括税  $T$  によって徴収される。このとき、地域  $i$  の  $g_i$  は、純便益を最大化するように決められ、地域  $i$  の目的関数は、(1)式のようになる。

---

<sup>14</sup> 内閣府(2012)「平成 24 年度年次経済財政報告」より。

$$B(g_i) - \{\phi_i C(g_i) + (1 - \phi_i)C(g_i)/n\} - T \quad \dots(1)$$

このとき、限界便益を  $MB(g_i)$ 、限界費用を  $MC(g_i)$  とすると、(2)式が成り立つ。

$$MB(g_i) = \{\phi_i + (1 - \phi_i)/n\}MC(g_i) \quad \dots(2)$$

このとき、(2)式の解を  $g_i^*$  とする。そして、実現する財政移転は  $(1 - \phi_i)C(g_i)$  となる。効率的供給水準の条件は  $MB(g_i) = MC(g_i)$  のため、過剰供給 ( $g_i^* > g_i$ ) となる。財政移転がある場合には、費用が過小評価され、地域公共財は過剰に供給されることになる。

このように共有資源問題は、政府の財政を共有地として捉え、政治的な要因によって財政支出が拡大する可能性があることを示している。そして、政治的分散化が進むことによって、共有資源問題はより深刻となる。分散化仮説とは、ステークホルダーの数が増加(分散)することによって、政治的分散化(Fragmented)が進み、支持基盤が不安定化することから安定した政権運営が行うことができなくなることを意味する。そして、その結果として安定的な政権運営のために支出を増加させてしまうとする考えである。共有資源問題によれば、政府の財源を利用するとき、その負担はあまり意識されない。さらに分散度が上昇すれば、その負担はより意識されることなく、資源の競争的な獲得が行われることとなる。または政治的基盤だけでなく、予算編成過程やその仕組みにおける分散度が上昇することによっても、拡張的な財政支出が行われる。以上より、政府の財源については、政治的分散度が高くなれば、共有資源問題がより深刻化するということが考えられる。

分散化仮説において先駆的な研究は Roubini and Sachs(1989)である。Roubini and Sachs(1989)は 1960 年から 1986 年の日本を含む 15 ヶ国データを用いている。そして、分散度を計る変数として、大統領制か否か、一党優位か否か、連立与党か否かを採用し、財政赤字との関係について実証分析を行っている。Roubini and Sachs(1989)では、主要先進国の恒常的な財政赤字は経済的要因だけで説明することは困難であり、とりわけ 73 年以降は政治的要因の影響が認められると指摘している。政治的分散度が高まることにより、財政赤字が拡大するとし、特に政権運営が連立政権になることによって起こる分散度の上昇と、財政赤字が拡大することの関係が深いとしている。

また近年の OECD データを用いた分散度の研究として、Heller(1997)や Volkerink and de Haan(2001)、Perotti and Kontopoulos(2002)がある。Heller(1997)では、1965 年から 1990



年の OECD17 ヶ国のデータを用いた実証分析を行っている。被説明変数には一般政府財政赤字対 GDP 比に加え、実質債務対 GDP 比も導入している。分散度を表す変数としては、政府内の平均与党数、少数政権ダミー(与党の議席が過半数割れ)、二院制ダミーを用いている。推定結果は、二院制のダミー変数のみが統計的に負の符号で有意であり、それ以外の政治的要因と、財政赤字との関係は見受けられないという結論となっている。Heller(1997)はこの結果から二院制における意思決定の中に、予算の拒否権が含まれており、その権限が大きいことが原因であると指摘している。これは、分散化した政治体制の中でも、拒否権プレイヤーがいることによって、財政支出は抑制されることを示唆している。

Volkerink and de Haan(2001)では、1971 年から 1996 年までの OECD22 ヶ国のデータを用いて、内閣の大臣数と連立政権の政党数を用いて分散化を検証している。Volkerink and de Haan(2001)では、分散化が進むと予算規模が大きくなることを実証しており、とりわけ内閣内の大臣数が増えることが、予算規模を大きくすることに影響を与えているとしている。

また Perotti and Kontopoulos(2002)では、OECD19 ヶ国の 1970 年から 1995 年のデータを用いて、研究を行っている。被説明変数には財政赤字や歳出総額を置き、政治変数には連立政権内の政党数、大臣数、また左派政権かどうかをとっている。Heller(1997)の結論とは異なり、連立政権内の政党数や大臣数が多い国では財政赤字が大きくなることを示し、分散化仮説が支持されるとしている。

Roubini and Sachs(1989)、Heller(1997)や Perotti and Kontopoulos(2002)らの研究は、OECD データを用いた研究であり、その国が連立政権を組んでいるかや、内閣の大臣数などが分散化の指標となっている。一方で、ある特定の地域内における研究では、首長の支持基盤や議会構成が、分散化を示す変数となることが多い。例えば、Ashworth, Geys and Heyndels(2005)では、ベルギーの基礎的自治体を対象を絞り、1977 年から 2000 年にかけて分散化仮説を検証している。被説明変数には財政赤字をとり、政治的変数として議会構成での分散化を検証する変数である政党数、そして左派によって赤字が拡大するかを検証する党派性の変数を置いている。結果は、短期的には議会の政党数が増えること、すなわち分散化によって赤字が拡大するとしているが、長期的には分散化仮説の存在を示す証拠は十分ではないとしている。

一方、Borge(2005)では、90 年代のノルウェーの基礎自治体において、市長の支持基盤が複数の政党によって構成されているかどうか、そして市長の所属する政党と議会の多数派

の政党が異なるときのイデオロギーの分散度を、分散化仮説を検証する変数としている。そして 90 年代ノルウェーにおいては、分散化が進むことによって、財政赤字が拡大することを確認している。

次に日本の国内研究に目を向けてみたい。日本の研究においては、時系列データを用いて国政政治の分散度を検証した研究と、都道府県や市町村などの地方政府の分散度を検証した研究がある。時系列データを用いた研究では、与党議席率や自民党議席率などの変数に加え、内閣支持率や Roubini and Sachs(1989)でも検証されている大臣数なども検証されている。

まず、時系列データによって分散化仮説を検証した研究として中里(2005)、田中(2011)がある。中里(2005)は、中央政府の 1961 年から 1999 年の時系列データを用い、政治的環境の不安定化を考慮にいれ、財政赤字との関係を検証している。分散度を表す変数として、自民党議席率と内閣支持率を説明変数に採用し回帰分析を行ったところ、内閣支持率が統計的に負の符号で有意であるという結果を得ている。また、自民党議席率も参議院を外し、衆議院のみで回帰すると、統計的に有意であるという結果を得ている。これはすなわち、内閣支持率が下がることで財政赤字が増加すること、また自民党の衆議院議員議席数が減少することで財政赤字が増加することを示している。中里(2005)はここから、90 年代の財政赤字の要因として、経済的なショックに加え、政権基盤の脆弱化が財政赤字拡大につながったと結論付けている。

また田中(2011)は 1970 年から 2006 年までの国政のデータを用いて、実証分析を行っている。被説明変数として、一般会計、特別会計からそれぞれ歳出総額、歳入総額、財政赤字をとっている。また一般政府から、支出総額、収入総額、財政収支、基礎的財政収支、景気調整済財政収支、経常支出、経常収入、経常財政収支をとっている。そして政治的変数の分散化を検証する変数として、与党議席率、有効政党数、NHI<sup>15</sup>、大臣・副大臣・政務官数などの変数を導入している。被説明変数と説明変数の組み合わせが多いため<sup>16</sup>、多数の推定結果が出されているが、大まかには有効政党数や大臣数が符号条件を満たし、有意になっており、分散化仮説を補強する結果が得られている。

中里(2005)や田中(2011)は、国の財政赤字を時系列データで分析しているが、田村(2006)

---

<sup>15</sup> Normalised Herfindhal Index の略である。

<sup>16</sup> 他にも首相在職日数、政権与党数、政権与党内の NHI、自民党内の派閥数、自民党内の有効派閥数、自民党内の派閥 NHI、大臣役職数などの変数を用意している。

では都道府県データを、近藤・宮本(2011)では市町村データを用いて、分散化仮説を支持する結果を得ている。これらの研究では、与党議席比率などの議会構成を示す変数や、首長の支持基盤を、分散化を表す指標として取り入れている。

最初に田村(2006)では、1975年から2004年までの都道府県データを用いて、知事の党派性や当選回数、議会構成が地方債発行額や地方債発行残高に影響を与えているか考察している。分散化仮説を検証した変数としては、与党の政党数と議会の構成(ある特定の政党や党派が議会に占める割合)が挙げられる。田村(2006)は、与党の政党数が増えることにより、実質地方債務残高が増加すること、また議会構成においてある政党の議席比率が上昇することによって、実質地方債務残高を引き下げるということを指摘している。

さらに近藤・宮本(2011)では、1985年から2000年までの都市データで分析を行っている。基礎的財政赤字、純債務残高の対前年度階差、地方債発行額を被説明変数とし、議会における与党超過議席率<sup>17</sup>と与党政党数や市長の支持基盤などを説明変数として、財政赤字を引き上げるかどうかを検証している。その結果、与党超過議席率は議席比率が上昇することによって財政赤字を抑制し、与党政党数が増加することによって、財政赤字が拡大することを実証している。これは、分散化仮説と整合的な結果であり、都市レベルにおいても政府の分散化仮説を支持する結果となったといえるだろう。また、保革相乗りで当選した市長について、支持基盤が大きく違う政党から支援を受けた状態は、政治的分散度が高い状態であり、この保革相乗り市長がいる都市についても財政赤字を増やすという結論を得ている。

複数の研究において、分散化仮説が支持される結果を得ているが、多くの研究で取り入れられている変数は与党議席比率である。財政赤字の政治的要因を検証する上で、外せない変数であるといえる。また地方政府レベルでは、知事や市長といった首長の支持基盤が、財政赤字に影響を与えているといえる。近藤・宮本(2011)で検証している保革相乗り知事は、分極化を検証しているが、左派政権は赤字や支出を拡大するとした Perotti and Kontopoulos(2002)や、革新系知事および保守系知事ともに歳出を拡大し、無党派知事が緊縮財政をとるとした田村(2006)の研究のように、党派性についても研究が行われている。地方政府に対する研究では、首長や議会の党派性に注目することも多いため、次に党派性モデルに着目した研究を紹介したい。

---

<sup>17</sup> 与党超過議席比率は、議席比率 50 パーセント以下を 0 とし、50 パーセント以上の議席比率を超過議席と見做し、その比率を用いて変数としている。

### 2.3.2 党派性仮説

本節では、党派性モデルについて説明する。党派性モデルは保守・革新といった党派によって、そのイデオロギーや支持基盤が異なるため、政策に対する志向が異なる結果、支出構成が変化するとする考えである。Laver and Hunt(1992)は、特定の政党は左右の政策軸上に自らをイデオロギー的に位置づけし、その位置へ向かって政策追求を行うとしている。Carlsen and Pedersen(1999)では、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリア、西ドイツ、スウェーデン、ノルウェーの7カ国の選挙結果において、左派政権に政権交代が起きたときに拡張的な支出が行われているか検証している。概ね党派性の影響がうかがえるが、とりわけイギリスは左派政権になったときに拡張的な支出が行われているとしている。そして、日本の実証分析においては、都道府県知事の所属政党や議会構成などによって、党派性を検証しようと試みられてきた。

たとえば、加藤(2003)では、保守政党は小さな政府を目指すため、総じて支出を抑制する可能性が考えられるが、自民党は農村票や交通インフラ関係者を基盤としているために、農林水産業費や土木費などを増加させる一方、教育費などは抑制するとしている。逆に、革新系政党は、福祉や生活関連事業を重視するため、教育費や労働費が増加することが考えられるとしている。加藤(2003)はこの点に関して、1987年から2000年の目的別歳出を用いて実証研究を行っており、自民党知事が土木費を増加させ、革新系知事が教育費を増加させるということを確認している。

砂原(2006)でも同様に、党派性によって政策に影響があるか実証分析を行っている。砂原(2006)は、目的別歳出の中でも、保守系が選好を持つと考えられるインフラ整備費と、革新系が選好を持つと考えられる教育費に絞って分析を行い、党派性に加えて知事の出身母体についても検証している。党派性の点について砂原(2006)の結論をまとめると、党派性が与える影響は確かに確認できるが、1977年から1997年のデータを、1990年時点で区切ると、1990年以降党派性の影響が弱まることを指摘している。これは、東西冷戦が終了したため、保守の対立構造が明確でなくなったことが考えられると、砂原(2006)は指摘している。

曾我・待鳥(2007)では、1960年から1974年を革新系知事の台頭した時期、1975年から1989年を保守回帰の時期、1990年から2004年を無党派知事の増加した時期として、三つの区分にわけて、それぞれ知事などの党派性が補助金や目的別歳出に対してどのように影響を与えているか検証している。結論からいえば、党派性が支出構成に影響を与えているが、政党は一貫した政策的選好を持つのではなく、それぞれの時期によって、どのような

選好を持っているかは異なっているとしている。

近藤(2013)では、目的別歳出ではなく都道府県支出金について、議会や知事の党派性が影響を与えるか検証している。1996年度から2008年度までの都道府県パネルデータを用いて、革新系知事がいる都道府県に関して、普通建設事業費が抑制され、また都道府県支出金の総額に関しても抑制される傾向が統計的に確認されている。

また、前述の田村(2006)では、党派性が一人当たり実質地方債発行額や一人当たり実質地方債残高に与える影響を分析している。田村(2006)の分析では、党派が地方財政に大きな影響を与えていることを実証的に確認しており、無党派の知事が財政規律を保つのに対して、革新や保守、保革相乗り知事は地方債を増加させるという結果を得ている。

一方で、砂原(2006)の東西冷戦終了後には、党派性という軸は曖昧になりつつあるという指摘を受けて、砂原(2011)では、1975年から1990年までと、1991年から2002年までの2期間にわけて党派性の検証を行っている。その結果は、1975年から1990年までは党派性の影響がはっきりと読み取れるが、1991年以降は支出構成にはっきりとした党派性は認められないとした。しかし、党派性が有意であるとしている加藤(2003)の推計データの大半は90年以降であり、近藤(2013)においては扱っているデータが都道府県支出金と砂原(2011)とは異なっているが、1996年から2008年までと砂原(2011)よりも直近のデータを用いている。これらの点から、即座に、近年党派性の影響はなくなったと結論付けることは難しく、まだ検証するに値する仮説であると考えられる。

### 2.3.3 世代間対立下における民主的統制仮説

世代間対立化における民主的統制について記述する上で、先述した共有資源問題について、今一度考えてみたい。共有資源問題の発端は、負担が軽く見積もられることによって、ある特定集団への支出が拡大することであった。そして、分散化によって資源が過剰に引き出されることを、先行研究を通してみてきたが、少子高齢化が進行する日本においては、世代間の対立によっても共有資源が過剰に引き出される可能性が考えられる。

少子高齢化による財政への影響を、どのように捉えることができるであろうか。一つには、中位投票者定理の応用が考えられる。中位投票者定理は選択対象が一つで、またすべての投票者の選好が単峰型であれば、多数決投票により、中位投票者の効用最大化点によって政府支出が決定されるとするものである。従来の研究では、中位者を中位所得者とし

で実証分析<sup>18</sup>が行われてきていたが、近年では有権者年齢の上昇によって中位年齢が上昇することに注目が集まっている。たとえば、大竹(2009)や寺井(2012)では、日本の中位年齢が上昇することによって、高齢者がキャスティングボードを握り、高齢者向けの支出が増加することを予測している。

少子高齢化によって、高齢者の政治力が相対的に高くなれば、高齢者有権者の選好が採用されることになり、かつ共有資源問題から過剰に資源が引き出される可能性が考えられる。また、Cukierman and Meltzer(1989)によれば、政府は負担が意識されにくい将来へと先送りするインセンティブを持つことも指摘されており、高齢者が財政負担を避ければ、その負担は将来へと先送りされる可能性が高いことを示唆している。このように、有権者の構成が財政支出に影響力を発揮することを、民主的統制仮説として提示したい。とりわけ本節では、世代間対立という観点に着目して研究を概観していく。

世代間対立下における民主的統制仮説を裏付ける実証分析としては、八代・島澤・豊田(2012)がある。八代・島澤・豊田(2012)では、中位年齢が上昇することによって、民生費における老人福祉費の支出規模にどのような影響を与えるか、2000年から2009年までの都道府県パネルデータを用いて検討している。推定式の被説明変数は、都道府県に裁量がある65歳以上一人当たり実質老人福祉費とし、説明変数に都道府県の中位年齢を入れている。そして、中位年齢が上昇することによって、老人福祉費が上昇することを実証的に確かめられており、これをもって日本では「シルバー民主主義」が成立していると指摘している。

また、中位年齢ではないが、高齢化率が上昇することによって、支出にどのような影響を与えるかを検証した研究が存在する。まず先駆的な研究として、Poterba(1997, 1998)がある。Poterba(1997, 1998)は、高齢化が進展することによって、若年者向けの支出といえる教育費がどのような影響を受けるか検討している。そして、Poterba(1997, 1998)によれば、二通りの理論仮説が考えられるとしている。第一に、高齢者が利己的であるならば、直接的に自分たちに関係ない教育費を抑制するとしている。第二に、高齢者が利他的である場合、もしくは教育による外部経済が大きい場合は、高齢者は教育費を拡大させることを望むとしている。二つの相反するようと思われる仮説を提示し、実際にPoterba(1997, 1998)は、実証分析によってその決着をつけることを試みる。具体的には、1961年、1971年、1981年、1991年のアメリカ州別データを用いて、65歳以上人口比率が上昇すると、教育費支出が抑制され、統計的に負の相関であることを確認している。

---

<sup>18</sup> 日本での実証分析は、土居(2000)や高橋・宮本(2004)など。

Poterba(1997, 1998)に続いて、Hoxby(1998)も同様の検証を行っている。Hoxby(1998)では、1900年から1990年まで長期的な期間で65歳以上人口比率と教育費について検証しており、その効果は時代によって異なるとし、現在に近づくにつれてPoterba(1997, 1998)の結論と同じく、65歳以上人口比率と教育費が負の相関を持つとしている。Harris, Evans and Schwab(2001)は、1972年、1982年、1992年の学区別パネルデータで同様の検証をしており、65歳以上人口比率が増加することで、教育費が抑えられることを実証している。

また、Ladd and Murray(2001)は、1972年、1982年、1992年の郡別パネルデータを用いて高齢化と教育費の関係を検証しているが、Poterba(1997, 1998)と異なり、高齢化率が教育費に与える影響は統計的に有意ではないとしている。しかし、高齢者は間接的な方法、すなわち児童数の少ない郡に住むことによって、教育に充当する税から逃れようとしている可能性を指摘している。

Poterba(1997, 1998)の流れを受けた分析として、井上・大重・中神(2007)やOhtake and Sano(2010)、大竹・佐野(2009)、そして就学援助制度について検証した小林・林(2011)がある。井上・大重・中神(2007)では、1980年度、1985年度、1990年度、1995年度および2000年度の623都市データを用いて、65歳以上人口比率と学校教育費について検証している。まず、それぞれクロスセクションで回帰分析した結果、各年度において高齢化が進むと学校教育費が減少していることを確認している。また同時に、パネルデータとして検証しても、クロスセクション分析と同様の結果を得ており、結論の頑健性が確かめられた。

Ohtake and Sano(2010)では、1975年から2005年までの都道府県パネルデータを用いた検証を行っている。Ohtake and Sano(2010)は、80年代以前では、高齢者比率と義務教育費は正の相関関係を持っているとしているが、90年代以降では、高齢者比率の上昇が義務教育費支出の引き下げにつながることを確認している。大竹・佐野(2009)においては、80年代以前と90年代以後のこの相関関係の変化について、二つの仮説を立て検証を行っている。一つは、単身高齢者の増加により、高齢者は義務教育費への関心を失ったとする、世帯構成変化に注目した仮説である。もう一つは、1985年以降に行われた義務教育費国庫負担金制度の変更により、90年代以降高齢者の選好をより強く反映したとする仮説である。この二つの仮説のうち、最初の世帯構成の変数については、大竹・佐野(2009)では仮説を支持する結果を得ていない。一方、市町村データを用いて制度変更の効果を検証しているが、制度変更による用途を限定しない補助金は、高齢者の選好をより強く反映していることを示唆している。

また、義務教育との関係だけでなく、就学援助制度と高齢化について検証を行った研究もある。小林・林(2011)では、就学援助制度について、一般財源化による影響と、高齢化の影響を検証している。タイムトレンドを考慮したモデルでは、65歳以上人口比率の係数が負で有意になっていることを確認している。高齢化の進展が新入学児童1人当たり年間援助額を減少させるという結論は、大竹・佐野(2009)や Ohtake and Sano(2010) などと同様の効果によって説明できると考えられる。

以上で確認したように、景気循環で説明できない財政赤字などを、分散化仮説など政治的要因によって説明することが試みられてきた。それらの研究では政権の分散度が高まることや、党派性によって歳出が拡大することが確認されている。また、有権者の年齢が上昇することで、高齢者向けの支出が増加することや、若年者向けの支出が抑制されるとする研究もなされている。一方で、世代間の政治力を捉える研究としては、十分でないところも見受けられる。その点を三つにまとめる。第一に、人口構成の変化のみで捉えられており、投票という観点からの研究がなされていないことである。第二に、高齢者の影響のみに焦点があたっており、若年者との相対的な世代間政治力格差が十分に検証されていない点である。そして最後第三に、世代ごとの政治力と、分散化仮説など従来の政治的要因が別の研究課題として検証されている点である。本研究ではこれらの点に着目して、実証分析を進めたい。そして、その前に世代の選好が異なり、各世代が利益集団として捉えられることを、次節で確認しておく。

#### 2.4 財政支出に対する有権者の選好

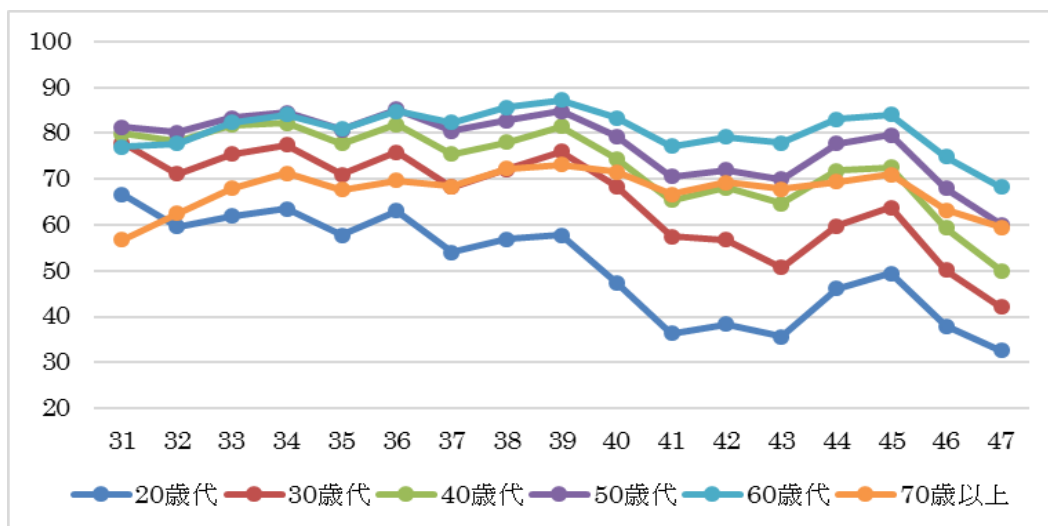
前節では、共有資源問題を発端に、高齢者の意向が強く反映され、高齢化や中位年齢が上昇することによって、若年者向け支出が抑制、高齢者向け支出が増加することを、先行研究を通してみてきた。世代会計の研究が示すように世代間格差が大きい日本において、世代間の政治力の差が支出構成に影響を与えるとする研究は重要であるが、高齢化率や中位年齢といった変数は、人口構成の変化を捉えているに過ぎないともいえる。よって、本節ではまず世代別の投票率データを確認することにより、人口構造上の問題だけでなく投票率においても世代間政治力格差が発生していることを示す。そして前述の通り、どれほど政治力格差が生じようとも、全世代が同じ選好を有していれば、政治力格差はさほど問題にならないはずである。しかし、実際には世代によって選好が異なっており、世代がひとつの利益集団になっていることが考えられ、若年者はその政治力の脆弱性から望む政策



を実現しにくいことを示す。

まず、各人が政治的に意思表示をする投票においても、若年者のほうが投票へ行く人数の割合が小さく、高齢者の割合のほうが大きいという現状がある。図 1-9 の世代別投票率の推移で確認すると、第 31 回衆議院議員総選挙を除いて、20 歳代の投票率が最も低く、一部例外年があるが年齢が上昇するごとに投票率も上昇していく。60 歳代が最も投票率が高く概ね 70 パーセント以上を維持しており、70 歳代以上になると少し下落する。これは、70 歳代以上は健康面などにより、投票所に行くことが難しくなってくるのが理由であると考えられる。しかし、それでも 20 歳代や 30 歳代の投票率より高い水準を維持しており、若低老高であることには変わりなく、投票率という観点からも政治力格差が存在しているといえる。

図 1-9 衆議院議員総選挙における世代別投票率推移 (単位：%)



出典：財団法人明るい選挙推進協会ホームページ(URL2)より。

表 1-2 2014 年政府への要望

	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
1	景気対策	景気対策	年金・医療	年金・医療	年金・医療	年金・医療
2	年金・医療	年金・医療	景気対策	景気対策	景気対策	高齢社会
3	雇用・労働	雇用・労働	高齢社会	高齢社会	高齢社会	景気対策
4	高齢社会	高齢社会	雇用・労働	雇用・労働	雇用・労働	外交・国際
5	少子化	少子化	少子化	外交・国際	少子化	少子化

資料：内閣府(2014)「国民生活に関する世論調査」より作成。

表 1-3 2011 年統一地方選挙知事選での年代別考慮した問題

	20-30歳代		40-50歳代		60歳代	
1	景気・雇用	48.90%	景気・雇用	45.70%	高齢化	51.70%
2	税金	33%	医療・介護	35.70%	医療・介護	48.80%
3	教育	30.70%	税金	32.90%	年金	40.30%
4	医療・介護	23%	教育	32.10%	景気・雇用	29.90%
5	年金	16%	年金	31.40%	税金	28.90%

出典：財団法人明るい選挙推進協会(2012)「第 17 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」より。

表 1-4 2011 年統一地方選挙道府県議選での年代別考慮した問題

	20-30歳代		40-50歳代		60歳代	
1	景気・雇用	42.40%	景気・雇用	47.80%	医療・介護	51.80%
2	税金	30.30%	医療・介護	32.90%	高齢化	41.70%
3	教育	26.70%	税金	27.20%	年金	36.70%
4	医療・介護	21.80%	年金	26.10%	景気・雇用	30.70%
5	年金	19.40%	高齢化	22.80%	税金	26.70%

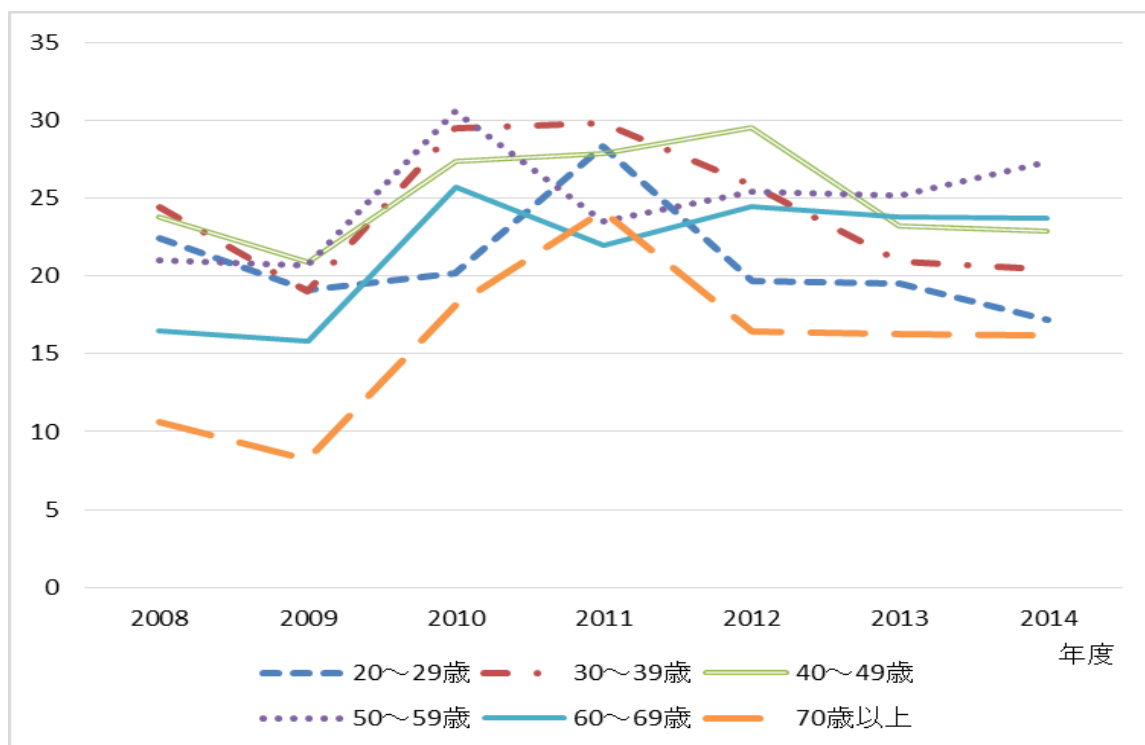
出典：財団法人明るい選挙推進協会(2012)「第 17 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」より。

次に世代別の政策に対する選好の違いを確認する必要がある。政策への選好は、内閣府(2014)「国民生活に関する世論調査」によって確認することができる。この調査では、「今後、政府がどのような政策に力を入れるべきか」という聞き取り項目があり、数字は挙げた政策の割合を示している(複数回答)。そして、表 1-2 は要望を高い順に並べ替えたもの、すなわち政策の優先度を表している。20 歳代と 30 歳代は、年金・医療や高齢社会対策の優先順位が相対的に低く、景気対策や雇用・労働問題への優先度が高い。一方で、年齢が上昇するにつれ年金・医療や高齢社会対策の優先順位が上がってくる。また、集計方法やサンプルスケール<sup>19</sup>が異なるが、財団法人明るい選挙推進協会(2012)「第 17 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」も同様に確認すると、若年者ほど景気・雇用や教育を重視するが、年齢が上昇するにつれ高齢化対策や年金、医療・介護を重視する傾向が強まる。

<sup>19</sup> 「国民生活に関する世論調査」はアンケート対象が 1 万人であり、「第 17 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」はアンケート対象が 3 千人と大きく異なっている。

地方選挙においても同様の傾向が確認できる(表 1-3・1-4)。

図 1-10 政府への要望として「財政健全化の推進」と回答した割合の推移 (単位：%)



資料：内閣府(各年版)「国民生活に関する世論調査」より作成。

ここまで各世代が自らの世代に短期的に効用をもたらす政策を支持することをみてきたが、財政政策についてはどのような選好の違いがあるだろうか。時間視野が異なる場合、若年者は財政構造改革や税制改革を支持し、高齢化に伴いそれらへの関心は低くなるはずである。先ほどの「国民生活に関する世論調査」における「財政健全化の推進」を見ると、70歳以上の関心の低さがうかがえるが、50歳代で最も関心を持つ割合が高くなり、27.3パーセントとなっている。そして50歳代から若くなることでその数字が低くなり、30歳代で20.4パーセント、20歳代では70歳代とほぼ同水準の17.2パーセントとなっている。財政健全化については、若年者は長期的視野を有してないのだろうか。2009年の調査結果をみると、20歳代から50歳代までが「財政構造改革」に20パーセント前後で要望を持っており、70歳以上となると8.2パーセントと大きく下落することが確認できる。図1-10の時系列で確認すると、2010年ごろから70歳代以上の財政構造改革への要望が高まっている。ギリシャ危機などで財政健全化の必要性が全世界的に注目を集めていた時期と重なり、日

本でも全世代においてその問題が共通認識となったことがうかがえる。本章では、データの制約から 2003、2005、2009 年度の衆議院議員総選挙の投票データを用いるが、2003 年および 2005 年の財政構造改革への要望を確認すると、概ね 30 歳代から 40 歳代の関心が高く、年齢が上昇するに伴い関心が薄れていっている。つまり、2010 年以前については、世代によって財政健全化への選好も異なるといえるであろう。

本節では世代によって、政府への要望が異なる、すなわち政策に対する選好が異なっていることを確認してきた。ここから Ohtake and Sano(2010)や八代・島澤・豊田(2012)の実証分析のように、高齢者率や中位年齢の上昇によって、高齢者向けの支出へと偏重がおき、少子高齢化が進行する日本では今後もその傾向は強まることが考えられる。

さらに投票率の世代間の差から、人口構成だけでなく投票率からも高齢者重視の財政支出が行われている可能性は高いと考えられる。世代の選好が異なることで、各世代がひとつの利益集団を成していると捉えられ、共有資源問題の観点から、過剰な引き出し(もしくは抑制)が行われる可能性がある。そして、人口構成の変化と支出の関係を捉えた研究はいくつか行われているが、選挙を通じた民主的統制、すなわち若年者投票率や高齢者投票率が財政支出に与える影響を実証的に分析した研究は見受けられない。よって、次章以降で世代間投票率が財政の支出構成に与える影響を実証的に明らかにしていく。実証分析を実施するにあたり、本研究ではデータの制約上<sup>20</sup>、世代間投票率のデータを、衆議院議員総選挙の投票率を用いて作成し、地方選挙の代理変数として用いている。これは、表 1-1 で示したように、世代間の利害対立が顕著となる社会保障関連の支出の大部分が地方自治体によって執行されていることを踏まえ、被説明変数である財政支出に関しては国ではなく都道府県のデータを用いていることが妥当であると判断したからである。

そこで、衆議院議員総選挙の投票率と、統一地方選挙で行われた知事選挙の投票率の相関関係を示すことによって、今回用いた国政選挙の世代間投票率が地方選挙の投票率の代理変数として適当であることを明らかにしておきたい。衆議院議員総選挙は 2003、2005、2009 年に行われ、統一地方選挙は、2003、2007、2011 年にそれぞれ行われている。よっ

---

<sup>20</sup> 各都道府県の選挙管理委員会では、世代別投票率を公表している場合と、公表していない場合がある。また、公表している場合でも、データ収集方法が都道府県によって異なっており、一律データとして用いることが難しい。例えば、公表している都道府県として、大分県、奈良県、青森県が挙げられるが、大分県が標準的な投票率を示す 46 投票区からデータを抽出しているのに対して、奈良県が 6 投票区からデータを抽出し、青森県は 40 投票区からデータを抽出しているなど違いが生じている。

て、2003年衆議院議員総選挙と2003年統一地方選挙の相関を、2005年衆議院議員総選挙と2007年統一地方選挙の相関を、そして2009年衆議院議員総選挙と2011年統一地方選挙の相関を確認した。まず、同年に行われた2003年だが、この年の二つの選挙の投票率の相関係数は0.78と相関を表している。また、2005年と2007年に関しても、相関係数0.81と相関を表している。政権交代が起こった2009年に関しては、0.43と相関を示している。国政選挙と地方選挙の投票率において相関関係にあることを示しているため、衆議院議員総選挙の投票率データを代理変数として用いている。

### 第3節 おわりに

本章では、まず少子高齢化が進行していることを確認し、現役層の減少と高齢者の増加は、社会保障負担の増加から支出を増加させ、歳入を減少させることを確認した。また、少子高齢化は財政赤字を深刻化させるだけでなく、労働者人口の減少や貯蓄の取り崩しにより経済厚生を下げることを確認した。そこでは、財政負担の問題から負担を逃れるために、個人や企業が海外へと移動し、国内の産業空洞化が起こる可能性も指摘されていた。そして、財政状況が悪化する中、財政の持続可能性が低下し、世代会計の研究を通してその負担は将来へと先送りしていることを示した。少子高齢化によって、経済厚生全体が低下し、財政においては世代間で受益格差が広がっている。しかし、十分に社会保障制度改革が行われているとは言い難い。

制度改革が行われない原因として、世代間の政治力格差があると本章では考えた。政府財源は共有資源と見做され、負担が意識されずに支出が拡大する共有資源問題を紹介した。さらに政治的集合体が分散するほど予算獲得競争が激しくなり、支出が増加していくとする実証研究を紹介した。従来の研究では、予算獲得競争の背景に政治的な利益団体がいることを想定しているが、日本のように世代間の利害対立が大きい場合、世代間の選好の差が重要になることが考えられる。そこで、各世代の選好を確認すると、高齢者は高齢化対策や年金などを優先事項と考える傾向にあることが判明した。そして、高齢者人口の増加は、若年者の政治力に対して相対的に政治力が高くなることを意味する。このことから、共有資源からの予算獲得競争が激しくなることによって、政治力の高い高齢者向けの支出が拡大していくことが考えられる。先行研究においても、Ohtake and Sano(2010)などで高齢化率が高まることによって、若年者向け支出が抑制されることが確認されていた。しかし、従来の研究では、あくまでも人口構成の変化に焦点があたっており、世代ごとの投票

率を通して財政支出に与える影響を検証した研究が見受けられなかった。そこで、本章では、世代間投票率が財政支出に与える影響を、民主的統制仮説として提示した。次章より、民主的統制仮説が財政支出に与える影響を、実証分析によって明らかにしていく。

## 第2章 世代間投票率が財政赤字に与える影響

### 第1節 はじめに

本章では、世代間政治力格差が財政赤字に与える影響について分析を行う。日本の基礎的財政収支対 GDP 比は、1990 年前半に赤字となってから現在まで一度も黒字化しておらず、現在でも財政健全化の必要性が議論されている。しかし、一度も黒字化していないことが示すように、抜本的な改革が行われているとは言い難い。これには、有権者の政策的選好が関係しており、とりわけ高齢者の投票率が高いことによって、財政赤字が助長されているのではないかと、というのが本章で明らかにしたいことである。

そもそも、財政赤字によりどういった問題が生じるのであろうか。財政赤字は大きくまとめると三点の問題を孕む。第一に、利払い費の増加などにより予算が硬直化し、財政運営の自由度が減少することである。つまり、その時々状況に合わせた柔軟な支出が困難となる。第二に、政府の公債発行による経済への負の影響である。公債発行は、民間投資のクラウディング・アウトを招くことにより、経済に負の影響を与える。そして第三に、将来世代の負担の増加である。財政赤字は、これらの問題を引き起こす。

そして日本では、多くの研究が、1990 年代後半より財政運営の持続可能性は損なわれたと指摘しているが<sup>21</sup>、現在も抜本的な改革が行われているとは言い難く、その負担を将来世代へ先送りすることで、現在の日本の財政は成り立っている。有権者からすれば、増税による負担増や支出削減による受益減よりも、現時点で痛みを伴わない公債発行による財源調達のほうが好ましく、政治的にも負担を先送りすることが選択されやすいと考えられる。

たとえば、井堀・板谷(1998)の理論的分析では、政治家や官僚を支える利益団体は、財政再建にコミットするメリットを持たないと説明している。複数の利益団体があり、他の利益団体が財政再建にコミットする可能性がある、自らは財政再建の利益を享受しつつ、自身は財政再建の負担を蒙らないフリーライダーであることが合理的となるからである。よって、井堀・板谷(1998)では、利益団体間で財政再建のルールを決め、拘束力のあるコミットを指示し、財政再建計画の変更がないようにすることが、財政再建の有効な手段であると指摘している。なお、拘束力のある財政計画の重要性は、von Hagen and Harden(1995)

---

<sup>21</sup> 財政運営の持続可能性を検証した研究として、土居(2000)、土居・中里(2004)、平井・野村(2007)、加藤(2010)などを参照。いずれの研究においても、1990 年代後半に財政運営の持続可能性は損なわれたと指摘されている。

などで指摘されている。von Hagen and Harden(1995)は、予算執行過程における透明性や、議会における予算修正が制限されることによって、財政規律を高められることをデータによって示した。これらの指摘を考慮すれば、現在の日本では、有権者もまた拘束力のある財政再建を促されておらず、負担を先送りすることが合理的な結論となっていると考えられる。

日本の財政状況の具体的な数字を見てみると、ストック面の指標である政府総債務残高対GDP比は、1990年には69.35パーセントであったが、1996年には102.29パーセントと100パーセントを超え、2000年には143.78パーセント、2005年には186.44パーセント、2009年には200パーセントを超えた。2012年時点では237.34パーセントとなり、継続して増加している。また、フロー面の指標である基礎的財政収支(プライマリー・バランス)対GDP比は、90年代前半に赤字に落ち込んで以降、一度も黒字化していない。

実数でも、1993年に赤字になってから、2000年には30兆円を超え、小泉政権下で赤字額は縮小するものの、リーマン・ショック以後の2009年には赤字額40兆円を超えている。基礎的財政収支は財政運営を行っていくにあたって非常に重要な指標であり、2013年に閣議了解された「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」においても、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化することが重要な目標として掲げられている。しかし、前述のように、小泉政権下で多少回復するものの、近年、継続的に赤字の状態である。日本の財政状況は、財政運営の持続可能性が失われている限り、継続して今の先送り体質を続けることはできず、改善しなければ将来のいずれかの時点で、負担が押し掛かってくるのが予想される。将来の負担増が予想される場合、現役世代は収入を消費よりも貯蓄に回すなどして、景気が悪化する可能性も考えられる。

以上のように、1990年代から現在に至るまで、長期的に財政赤字が発生しているが、そのような長期的な財政赤字に対して、政治的な側面から原因を探るアプローチが行われてきた。先駆的研究はRoubini and Sachs(1989)であり、分散化仮説<sup>22</sup>によって財政赤字が増加することを検証している。

日本においても、景気循環調整済みの構造的基礎的財政収支が92年以降赤字になっており、景気循環で説明できない部分について政治的要因から明らかにしようとする研究があ

---

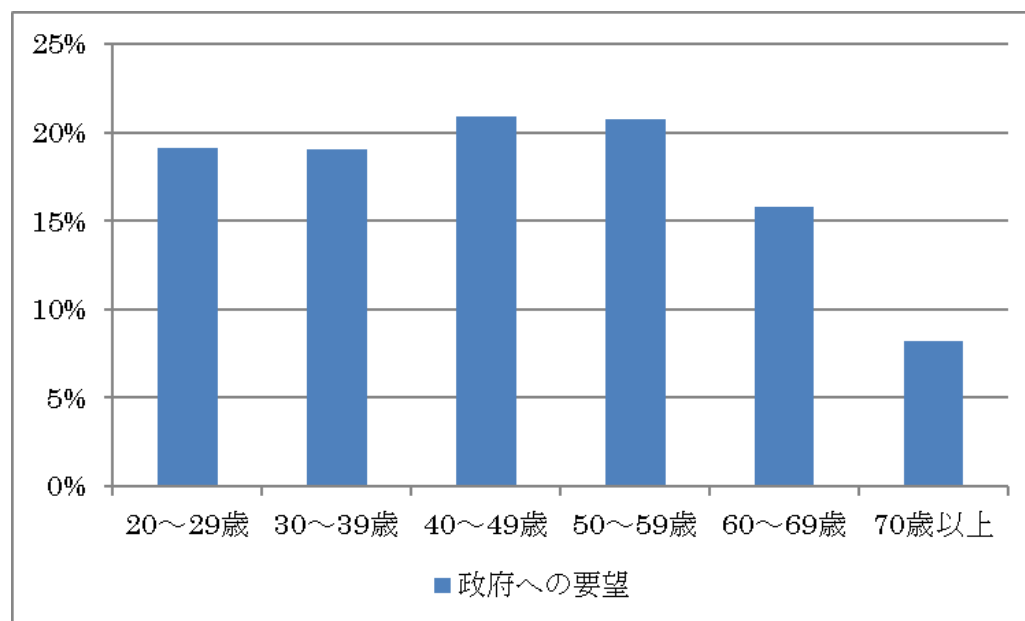
<sup>22</sup> **Fragmented** の訳は、「分極化」と訳されることも多いが、政治的な対立軸(極)そのものよりも、利害関係者が複数存在することからの政治的脆弱性という点を鑑み、佐藤(2006)の「分散化」という訳を採用した。



る。例えば、近藤・宮本(2011)では与党議席数や政権基盤の安定性、首長の支持基盤に着目した研究を行っており、政治的要因によって、基礎的財政収支が悪化することを統計的に確認している。

上記のように、政治的分散化による利害関係者の増加や、政党のイデオロギーによっての支出構成の違いなどが財政赤字の政治的要因として挙げられてきている。そして同時に、有権者は現時点で増税を伴わない公債発行によって財源を賄うことを好む可能性が高い。さらに財政における負担を先送りしている現在、高齢者と若年者によって、その選好が異なることが考えられる。たとえば、内閣府が行っている「国民生活に関する世論調査」の2009年の結果によれば、20歳代から50歳代までが「財政構造改革」に20パーセント前後で要望を持っており、70歳以上となると8.2パーセントと大きく下落することが確認できる(図2-1)。

図2-1 政府への要望として「財政健全化の推進」と回答した割合



資料：内閣府(2009)「国民生活に関する世論調査」より作成。

日本は他国と比較し、特に少子高齢化の進行速度が速く、社会保障制度が実質的に賦課方式で運営されているため、将来世代におけるその負担が大きい。同時に負担よりも受益が大きい高齢者世代にとっては、今の支出構成を変更することはあまり有益でないといえるだろう。また、前述の意識調査からも高齢者世代は、財政赤字を将来の時点で負担する

コストを軽く見積もる可能性が高いことが考えられる。よって、高齢者は追加的な公債発行を容認しやすく、若年者は財政健全化への優先順位が高いことから公債発行を抑制させる選好を持っていることが考えられる。

さらに井堀・板谷(1998)では、受益者負担の原則が成立していない状況では、国民にとって歳出拡大と税負担減少へのインセンティブは大きいとしている。とりわけ、少子高齢化が進展している現在、高齢者世代ほど投票の機会費用が小さく、選挙に行きやすいことを考えれば、現在の高齢者世代の利益を反映した政策が採用されやすいと述べている。よって、財政の負担に対して、有権者はその負担を先送りすることにインセンティブを持つが、とりわけ高齢者にその傾向が強いことが考えられる。少子高齢化社会においては、高齢者の有権者数の増加に加え、その投票率が高いことも、財政運営に対して大きな影響を与えるだろう。

少子高齢化や世代ごとの投票率を鑑みると、高齢者と若年者の政治力<sup>23</sup>の差によって、より慢性的な財政運営が行われている可能性がある。世代会計の研究<sup>24</sup>などによって、財政上の世代間の格差が大きくなっていると指摘されているが、従来の分散化仮説や共有資源問題では、世代間の政治力の差に焦点を当てていない。よって本章では、世代ごとの選好が異なることに着目し、各世代は投票行動を通して財政支出の構成に影響を与える民主的統制仮説を新たに提示する。財政赤字については、前述の選好の違いから、若年者の投票率が上昇することによって財政赤字が抑制され、高齢者の投票率が上昇することによって、財政赤字が拡大することが予想される。以上のような、民主的統制仮説の検証を、衆議院議員総選挙の投票率データを用いて行う。

本章の構成を説明する。次節では、まず現在の財政の高齢者優位である状況を確認し、次に基礎的財政収支の推移を確認する。そして、本章での分析対象である地方財政についても、財政状況が悪化していることを確認する。第3節では、財政赤字の増加する要因として、政治的要因、とりわけ分散化仮説に着目して先行研究を整理する。第4節では、2003年、2005年、2009年の衆議院議員総選挙の結果を用いて、都道府県パネルデータで、若年者投票率と高齢者投票率の比を世代間投票率とし、その他の政治変数を加えたうえで、それぞれが基礎的財政赤字に対して与えている影響を分析する。第5節では本章における結

---

<sup>23</sup> 本章で「政治力」という語を使用する場合、垂直的な権力ではなく、ある特定の集団の政治的発言力や政治参加度のことをさす。

<sup>24</sup> 吉田(2006)などを参照。

論をまとめ、残された課題について言及する。

## 第2節 現状分析

日本では、国債発行は財政法第4条によって、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。2. 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。3. 第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。」と、定められている。

公共事業については、将来世代にもその便益が享受できるとし、1966年から建設国債の発行が始まった。この法令に従えば、現在の赤字国債を発行する根拠はないと考えられるが、1965年に特例公債法を制定し、赤字国債を発行している。1965年は、一年の特例法で済んだが、1975年オイルショックによる景気後退を緩和するため、再び赤字国債が発行される。それ以降、1990年まで継続して発行されることとなる。そして一時期を除いて1994年から現在まで毎年赤字国債が発行されているのが現状である。

現在、度重なる景気対策や、社会保障給付費への支出拡大などにより、特例法による赤字国債発行が常態化している。本節では、まず少子高齢化によって、社会保障給付費が増大し、財政運営に影響を与えていることを示す。次に、とりわけ基礎的財政赤字に着目して、その推移を確認し、なぜ基礎的財政赤字が重要な指標となるか明記する。そして、その財政状況が他の指標と変わらず決して芳しくないことを示すことによって、第4節では基礎的財政赤字に絞った実証分析を展開する。最後に、分析対象として、地方政府のデータを用いる理由として、中央政府だけでなく地方政府の財政の役割が大きいことを確認する。

### 2.1 社会保障給付費の課題

まず、日本の年金・医療・介護などの社会保障制度は、実質的に現役層<sup>25</sup>が高齢者を金銭的に支える賦課方式で運営されている。賦課方式は、少子高齢化社会において高齢者の受益が大きいのに比して、将来世代の負担が大きいことが指摘されている。つまり、少子高齢化が進行する日本において、現行の社会保障制度では、世代間の受益と負担の格差が生

---

<sup>25</sup> 生産年齢人口を示す。

じることとなる。そして、少子高齢化が進行することにより、賦課方式の社会保障制度運営が維持できず、前節でもみてきたように、財政赤字を発生させる要因となっている。よって、ここでは社会保障における世代間格差の問題と、社会保障が財政に与える影響の二点から考察を進めて行きたい。

まず、世代間格差の問題について概観する。社会保障給付費における世代間格差は、高齢化によって高齢者向けの給付費が増加する一方、若年者向けの給付費が相対的に抑制され、不均衡が生じている状態を指す。

具体的には、社会保障給付費における高齢者関係給付費が増加する一方で、児童・家族関係給付費は年々増加しているものの、高齢者関係給付費とは比較にならないほどの微増となっていることが挙げられる。児童・家族関係給付費は、児童手当、児童福祉サービス、育児休業給付、出産関係費によって構成されており、若年者向けの支出といえる。

1980年度時点で1,639億円であった児童・家族関係給付費は、1990年度には約1兆5,986億円、2000年度には約2兆4,972億円と増加している。しかし、増加しているといっても高齢者関係給付費と比べるとその増加率は低い。高齢者関係給付費の推移に目を移すと、1980年度時点で約10兆7,514億円であったのが年々増加し、1990年度には約27兆9,262億円、2000年度には約53兆476億円にまで増加している。高齢者関係給付費が2012年度時点で約74兆1,004億円であったのに対して、児童・家族関係給付費は2012年度で約5兆4,811億円とその差が大きいことがうかがえる。

また、民生費の内訳にも注目してみる。総務省(2016)「地方財政白書」の2014年度民生費の目的別内訳によると、都道府県全体では約7兆6,018億円ある民生費のうち、約2兆9,315億円が老人福祉費であり、児童福祉費は約1兆5,471億円である。全体の構成比のうち、老人福祉費は半数近くの約38.6パーセントを占め、児童福祉費の約20.4パーセントとこちらも差がついている。

また、一般会計予算において、今後の投資ともいえる文教及び科学振興費は、2016年度一般会計が約96兆7,218億円ある中、約5兆3,580億円と全体の5.5パーセントしかないのが現状である。そして、近年の若年者向けの支出に目を向けると、2009年の政権交代後、民主党政権の目玉政策であった子ども手当が挙げられる。しかし、マニフェスト当初に予定していた月額2万6000円の支給が半額の1万3000円に減額され、子ども手当の予算は最終的に3兆円に満たないという結果に終わってしまった。

社会保障給付費の内訳によって、高齢者が手厚く、それに比して若年者にはあまり手厚

くないことを確認した。次に、財政運営に与える影響について明らかにする。少子高齢化が進行することによって、社会保障費が増加し、現行制度では保険料だけでは賄えなくなっているのが現状である。そして、保険料で賄えなくなった社会保障費は、一般会計予算に社会保障関係費として組み込まれるようになる。そして社会保障関係費は、2014年度に30兆円を超え、一般会計予算額の3割程度を占めるまでになっている。

社会保障費が増加するに伴い、社会保障関係費が増加することによって、一般会計予算の硬直化をもたらすことが予想される。そして、第1章で財政の持続可能性が満たされていないことを先行研究によって明らかにしたように、日本の一般会計予算の財政状況は決して持続可能なものではない。つまり、社会保障関係費の継続的な増加は、日本の財政持続可能性を危うくする一つの要因となっている。

そして、度重なる公債の発行によって将来世代へ負担を先送りしている点でも、世代間格差が生じている。一般会計に占める国債の償還費用が年々大きくなってきているが、償還費用の増加は社会保障関係費の増加と同様に財政を圧迫し、財政の硬直化をもたらす。つまり、現役世代及び将来世代への支出に使える予算が限られてくることになる。また、国債償還を現存世代でファイナンスすれば問題はないが、国債償還を将来世代に強いる場合、将来世代は増税や大幅な歳出カットを強いられることになる。この点でも今後、世代間の不公平感はより一層高まることが予想される。

さて、少子高齢化に端を発した問題として、社会保障制度が少子高齢化に対応できておらず、世代間格差の問題と、財政の持続可能性を損なう問題の二点をまとめてきた。本章では、財政状況を測る指標として、基礎的財政収支を重要な指標と考え取り扱っていく。次に、基礎的財政収支がなぜ重要な指標となるのか、そして、財政状況全体が悪化していく中、基礎的財政収支も赤字が続いていることを概観していく。

## 2.2 基礎的財政収支の推移<sup>26</sup>

日本の財政状況が悪化していることを再三述べてきたが、本章では日本の財政状況を表す重要な一つの指標として、基礎的財政収支(Primary Balance)に着目する。まず基礎的財政収支の定義を確認しておく。通常の財政収支が「歳入から新たな借金を除いた税収等一歳出から過去の借金に対する債務償還費を除いたもの」で定義されるのに対して、基礎的財政収支は、「税収・税外収入一歳出から国債費を除いた政策的経費等」と定義される。財

---

<sup>26</sup> 本節の執筆にあたっては、小池(2011)を参考にした。

務省も、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけまかなえているかを示す指標として重視している。

では、基礎的財政収支はなぜ重要な指標となるのであろうか。それは、以下のような理由による。基礎的財政収支が均衡していれば、税収・税外収入のみで「歳出から国債費を除いた政策的経費」を賄い、新たな国債発行が国債費のみに充てられるために、公債残高は利払い費の分だけ増加することになる。利払い費は、「公債残高×長期金利」として計算されることから、公債残高は長期金利の水準に比例して増大する。このとき、「経済成長率 > 長期金利」であれば、公債残高の増加率は、経済成長率を下回るため、公債残高対 GDP 比は低下し、長期的には財政破綻の状態を回避することができる。また当然、「経済成長率 < 長期金利」となれば、逆に長期的にその財政は破綻するということがわかるのである。

加えて Bohn(1998)では、財政運営における持続可能性の十分条件は、前年度末の公債残高対 GDP 比が上昇するときに、プライマリー・バランスでの財政収支の対 GDP 比が上昇することだと定義している<sup>27</sup>。90 年代に財政運営の持続可能性が危ぶまれ始めた日本において、基礎的財政収支の数値は重要な指標となっているというわけである。

よって、プライマリー・バランスは、政策運営者にとっても重要な指標として取り扱われてきた。内閣府(2002)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」では、「国と地方を合わせたプライマリー・バランスを、2010 年代初頭に黒字化することを目指す」と明記されている。小泉政権の 2002 年度から 2006 年度には、構造的基礎的財政収支は確かに 4.3 ポイント改善している。

しかしその後、2008 年のリーマン・ショックによる世界金融危機に端を発した不景気により、当時の麻生内閣は「当面は景気対策」とし、基礎的財政収支黒字化を先送りすることになった。加えて、先送りにしただけでなく、大型の景気対策によって、基礎的財政収支はさらなる悪化をとげた。政府においても重要な指標という認識はなされているが、その黒字化は先送りされており、その結果、日本の国・地方を合わせた基礎的財政収支は、1990 年度には 2.85 パーセントであったが、2000 年度にはマイナス 6.58 パーセントに、2010 年度にはマイナス 8.64 パーセント、2014 年度にはマイナス 5.6 パーセントと、90 年代初頭に赤字に転落して以来、一度も黒字になっていない。

また、第 1 節で述べた構造的基礎的財政収支についても確認しておく。構造的基礎的財政収支は、景気循環による影響を調整済みの指標である。よって、構造的基礎的財政収支

---

<sup>27</sup> 前掲注 21 を参照。Bohn(1998)の方法を用いて財政運営の持続可能性を検証している。

が継続的に赤字であれば、その赤字は景気循環以外の影響を受けているといえる。国・地方を合わせた構造的基礎的財政収支対名目 GDP 比においても、1992 年度より赤字になり、1999 年度にはマイナス 8 パーセントに達している。その後、2007 年度までにマイナス 3 パーセント程度まで改善するが、その後リーマン・ショックなどの影響により再度悪化する。そして、2010 年度時点でマイナス 7 パーセントに達している。

ここまで、国の政策運営およびに国・地方を合わせた基礎的財政収支の推移を概観してきた。景気循環調整済みの指標においても継続して赤字となっており、景気以外の要因が働いていることが考えられる。次節では、分析対象として都道府県財政に着目する理由を明らかにしていく。

### 2.3 地方財政の現状

前節では、日本の財政赤字は継続して深刻な状況にあることを見てきたが、ここでは中央財政と地方財政の関係について触れておきたい。本章では、分析対象を都道府県パネルデータとしている。その理由は、中央政府の財政と地方財政は密接な関係にあり、地方財政が大きな役割を果たしているため、分析の対象として重要だからである。よって、次に地方財政の役割について概観していく。

そもそも、国と地方の財政運営は一体となっていて行われることが多い。政府間の資金の移転を「政府間財政移転」と呼び、国から地方への財政移転は、地方交付税交付金や国庫支出金を通して行われる。よって、中央政府の財政状況悪化と同様に、地方財政の状況もまた同様の状況に陥っている。1990 年度には約 67 兆円であった地方財政の借入金残高は、1994 年度に 100 兆円を超え、2000 年度には約 181 兆円となり、2004 年度末には約 201 兆円となってから現在まで約 200 兆円前後で推移している。このことから、借入面から見ると 200 兆円ほどの残高があると同時に、地方財政に関しても抜本的に問題は解決していないことが理解できる。

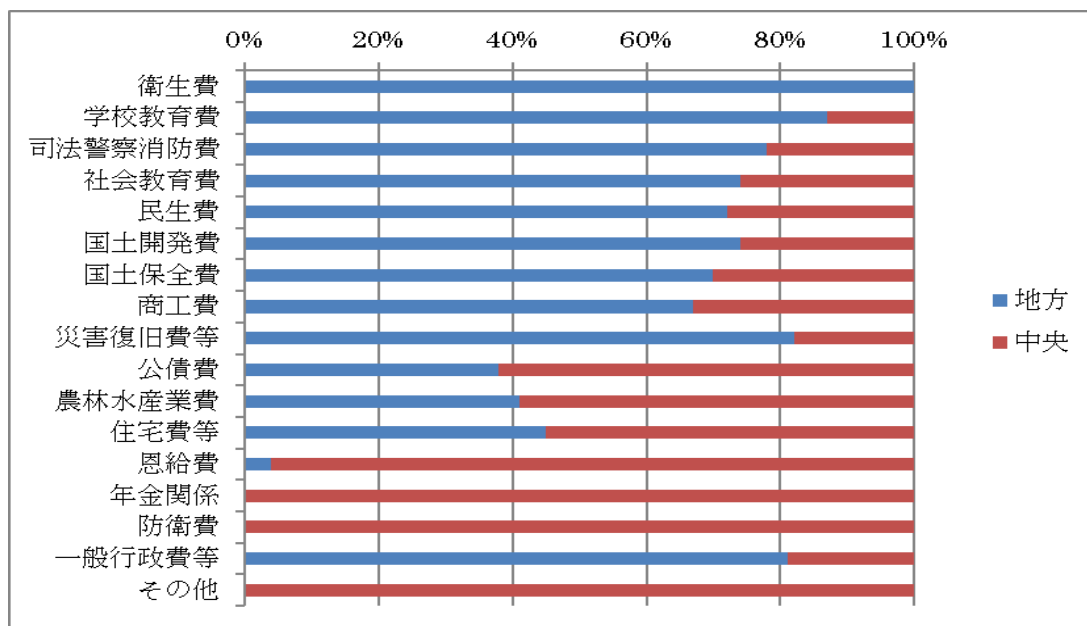
そして、問題は日本の財政において、地方財政が果たす役割は決して小さくないことである。たとえば、2012 年度の国内総生産約 472 兆円に対して、政府部門全体は約 118 兆円であり、政府部門における地方財政は約 55 兆円となっている。これは、同年度の中央政府の約 41 兆円よりも巨額であり、国内総生産においても占める割合は 11 パーセントを超えている数字である。さらに純計歳出規模の目的別歳出でも地方の役割の大きさが見て取れる。図 2-2 は、地方と国において、歳出規模を割合として表したものである。防衛費や年金

事業など国が一括して請け負う事業を除いて、衛生費(100パーセント)、学校教育費(87パーセント)、民生費(72パーセント)など最終的に地方で支出が行われている割合が高いことがうかがえる。

以上のように、財政の世代間格差は大きく、また基礎的財政収支は、その重要性が認識されながらも、1990年代前半から一度も黒字化を達成していない。そして、中央政府だけでなく、地方政府の財政状況も、総じて健全といえる状況にはない。また地方政府が財政上果たす役割は大きく、地方財政状況の悪化は日本において、重要な問題となっている。そして、北村(2008)などに指摘されるように、日本の財政は政治的な要因によって、財政赤字を拡大してきた。北村(2008)は、とりわけ与党が財政赤字に与える影響が大きく、政権運営の不安定性が増すと財政赤字が膨らむと述べている。

よって次節では、財政赤字がどのような政治的な要因によって影響を受けるのか、先行研究を整理する。先行研究を概観することによって、財政に対して政治的な要因が影響を与えること、そして従来研究においては、世代間政治力に着目した研究が行われていないことを示していく。実証分析では、地方の基礎的財政赤字を分析の対象として、世代間政治力がいかに影響を与えるか推定し、民主的統制仮説が成り立っているか検証する。

図 2-2 国・地方を通じる純計歳出規模(目的別)



出典：総務省(2015)「平成 25 年度地方財政白書」より。



### 第3節 先行研究

現在の日本の財政赤字は、1990年代から現在まで継続しており、景気循環による一時的なものとは考えにくく、構造的な原因があることによって発生していると考えられる。景気循環を調整した後の指数である、構造的基礎的財政収支においても長期的に赤字であるとされており<sup>28</sup>、社会保障制度についても長期的にその課題が述べられているにもかかわらず、一向に改善の方向に向かわない。そこで本章では、財政赤字について経済的要因によって説明できない部分、すなわち政治的要因によって引き起こされている点に着目したい。そして、政治的要因によって財政赤字や拡張的な支出が行われる先行研究を整理し、まだ十分に世代間の政治力が財政運営に与える影響について分析されていないことを示していく。

たとえば、Nordhaus(1975)は、政治家は選挙に勝つために、選挙直前に拡張的な財政政策をとると主張した。Persson and Tabellini(2003)では、1960年から1998年の間に、選挙前に一定の予算サイクルが発生していることを、実証分析で明らかにした。また、Alesina and Tabellini(1990)では、現政権が野党と違う選好を持っている場合、選挙前に拡張的な財政支出を行うことが合理的であると指摘している。つまり、現政権は選挙前に公債を発行することで、与党には選挙で有利にすることができる。そして、仮に選挙に敗北したとしても、財政を硬直化させることができ、その後政権につく可能性のある野党の政策の柔軟性を低下させることができると指摘している。この戦略的財政赤字は、与党にとって合理的な戦略となる。また Alesina and Perotti(1999)では、予算編成プロセスにおいて、財政赤字の原因を求めている。予算を決定する意思決定プロセスが分権化している、もしくは、予算編成プロセスの透明性が低いほど、財政赤字が拡張するとしている。

このように多様な政治的要因が議論されているが、本節では、財政支出を決定する要因として「分散化仮説」を、そしてとりわけ財政赤字に研究対象を絞ったものについてまとめる。分散化仮説とは、政権の利害関係者が増加し、政権が安定的な政権運営を行うことができなくなったとき、政権を維持するためにも、各利害関係者に対して配分を行うことによって、財政支出が拡大するとする仮説である。分散化を表す指標としては、政権を構成する政党数や、与党議席比率などがこれに当てはまり、一党での政権運営よりも多数の政権によって与党が担われている場合のほうが、財政赤字が拡大するということになる。

財政赤字の政治的要因を分析した先駆的な研究として、Roubini and Sachs(1989)が挙げ

---

<sup>28</sup> 内閣府(2012)「平成24年度年次経済財政報告」より。

られる。Roubini and Sachs(1989)は、1960年から1986年の日本を含む15ヶ国データを用いて、政治的変数に大統領制か否か、一党優位か否か、連立与党か否かを加え、財政赤字との関係を分析している。Roubini and Sachs(1989)ではとりわけ主要先進国の恒常的な財政赤字は経済環境だけで説明することが難しく、とりわけ73年以降は政治的要因の影響が認められると分析している。そして、連立政権の運営の難しさを指摘しており、連立政権や政府の在任期間の短さによって、政治的分散度が上がり、財政赤字が大きくなることを指摘している。Roubini and Sachs(1989)以降、OECDデータを用いて、分散化仮説を検証する研究が行われた。

日本を含む近年の研究としては、Heller(1997)や Sakamoto(2001)、Perotti and Kontopoulos(2002)がある。Heller(1997)では、1965年から1990年のOECD17ヶ国のデータを用いた実証分析を行っている。被説明変数には一般政府財政赤字対GDP比に加え、実質債務対GDP比を設定している。推定結果は、二院制のダミー変数のみが統計的に有意であり、それ以外の政治的要因、政府内の平均与党数、少数政権ダミー(与党の議席が過半数割れ)と、財政赤字との関係は見受けられないという結論となっている。Heller(1997)はこの結果から二院制における意思決定の中に、予算への拒否権が含まれており、その権限が大きいことが原因であると指摘している。

Sakamoto(2001)では、Heller(1997)で検証した17ヶ国にアメリカ合衆国を加えたOECD18ヶ国の一般政府財政赤字対GDP比を被説明変数とし、政治的要因と赤字の関係を実証的に分析しているが、こちらも連立政権や政権期間などの政治的要因が統計的に有意ではないとしている。また、複数国での検証の場合、政治制度や統計情報の収集方法の差異が存在することから、一国内での検証の重要性を指摘している。

Roubini and Sachs(1989)以降、分散化仮説を否定する研究が続いたが、Volkerink and de Haan(2001)では分散化仮説を肯定する結果が得られている。時期は1971年から1996年までで、OECD22ヶ国のデータを用い、内閣の大臣数と連立政権の政党数によって分散化を検証している。Volkerink and de Haan(2001)は、分散化の変数が財政赤字に有意に影響を与えており、とりわけ大臣数の数が増加し、分散化が増すことによって支出が拡大することを示している。

Perotti and Kontopoulos(2002)では、OECD19ヶ国の1970年から1995年のデータを用いて、研究を行っている。政治変数には連立政権内の政党数、また大臣数をとっており、Heller(1997)、Sakamoto(2001)の結論とは異なり、連立政権内の政党数や大臣数が多い国

では財政赤字が大きくなることを示し、分散化仮説を支持する結果を得ている。これらの結果が一定でないことは、Sakamoto(2001)の指摘にあるように、複数国での検証の場合、制度の差異などが存在していることが考えられる。よって近年では、地方政府のデータを用いた研究も進んでいる。Ashworth, Geys and Heyndels(2005)では、ベルギーの基礎的自治体を対象を絞り、1977年から2000年にかけて分散化仮説を検証している。しかし、長期的には分散化仮説の存在を示す証拠は十分ではないとしている。一方、Borge(2005)では、ノルウェーの基礎自治体において、90年代に政府の分散化が大きくなるほど、財政赤字が拡大することを確認している。

それでは次に、日本国内における財政赤字と政治的要因の関係をみていく。日本国内の研究で分散化仮説と財政赤字を検証したものとして、中里(2005)、田中(2011)、田村(2006)、近藤・宮本(2011)がある。中里(2005)は、1961年から1999年の全国規模での時系列データを用いて、「過大な」財政赤字の要因のひとつとして、政治的環境の不安定化を考慮にいれ検証を行っている。自民党議席率と内閣支持率を説明変数に加え回帰分析を行ったところ、内閣支持率が統計的に負の符号で有意であるという結果を得ている。また、自民党議席率も参議院を外し、衆議院のみで回帰すると、統計的に有意であるという結果を得ている。これはすなわち、内閣支持率が下がることで財政赤字が増加すること、また自民党の衆議院議員議席数が減少することで財政赤字が増加することを示している。中里(2005)はここから、90年代の財政赤字の要因として、経済的なショックに加え、政権基盤の脆弱化が財政赤字拡大につながったと結論付けている。

同じく時系列で分析した田中(2011)では、1970年から2006年までのデータを用いて、実証分析を行っている。政治的変数の分散化を検証する変数として、与党議席率、有効政党数、NHI、大臣・副大臣・政務官数など複数の変数を導入し、有効政党数や大臣数が符号条件を満たし、有意であるという結論を得ている。

中里(2005)や田中(2011)では、国の財政赤字を時系列データで分析したが、田村(2006)は、1975年から2004年までの都道府県データを用いて、知事の党派性や当選回数、議会構成が地方債発行額や地方債発行残高に影響を与えているか考察している。分散化仮説を検証した変数としては、与党の政党数が挙げられる。田村(2006)は、与党の政党数が増えることにより、実質地方債務残高が増加することを指摘している。以上のように、国、都道府県レベルでは、分散化仮説が支持されているといえるだろう。

さらに近藤・宮本(2011)では、1985年から2000年までの都市レベルパネルデータ分析

を行っている。基礎的財政赤字、純債務残高の対前年度階差、地方債発行額を被説明変数として、議会における与党議席率と与党政党数や市長の支持基盤など独立変数として、財政赤字を引き上げるかどうかを検証している。そして、与党超過議席率はマイナスで有意、与党政党数はプラスで有意であり、都市レベルにおいても政府の分散化仮説を支持する結果となっている。また、保革相乗りで当選した市長は、分散度が高くなり、財政赤字を増やすという結論を得ている。

以上のように、日本においては国、地方ともに分散化仮説が支持されている研究がある。そして、分散化仮説を検証する際に焦点があたるのが、議会の議席比率や、政権基盤の脆弱性などである。一方、現在、日本をはじめ先進各国を悩ませているのが、世代間格差の問題であり、他国と比較しても日本は特に現存世代から将来世代への負担移転が大きい<sup>29</sup>。

しかし、不均衡是正は進んでおらず、先送り負担額は年々大きくなっている。このことの一つの原因として、高齢者世代の意向が財政運営に強く反映されるからだと考えられる。各世代の財政再建への選好が異なっており、若年者のほうが財政再建への要望が高く、高齢化に伴い下がることを確認した。そして、投票率において高齢者の投票率が、若年者の投票率よりも高いため、年齢構成以上に高齢者の選好が反映されている可能性が考えられる。世代間の政治力の差が財政赤字に影響を与えることが考えられるが、世代ごとの投票率という観点から行われた研究が見受けられない。そこで、自らの選好を投票行動に反映させることによって、財政支出の配分に影響を与えるとする仮説を民主的統制仮説として新たに提示する。次節では、従来の分散化仮説に加え、世代間投票率を現在の日本における重要な政治的要因と据え、世代間の政治力を現した世代間投票率が財政赤字に与える影響、すなわち民主的統制仮説を検証する。

#### 第4節 実証研究

前節で指摘したように、財政赤字の政治的要因として、各世代の投票率に焦点をあてて行った研究は見受けられない。そこで、本節では、2003、2005、2009年に行われた衆議院議員総選挙における若年者投票率と高齢者投票率の比を用いて、選挙翌年度の基礎的財政赤字にどのような影響を与えているか検証する。

---

<sup>29</sup> Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz(1999)によれば、17ヶ国で世代会計を行い比較し、とりわけ日本は将来世代と現在世代の世代間不均衡が大きいと指摘されている。

#### 4.1 推定モデルの特定化

実証研究は、被説明変数に基礎的財政赤字をとり、説明変数には 2003、2005、2009 年度衆議院議員総選挙の投票率をパネルデータとして用いて、最小二乗法により推定する。その他の政治的な変数としては分散化仮説を検証するために自民党議席比率、与党議席比率、保革相乗り知事ダミーを用意した。また、共有資源問題を検証する変数として選挙区数を、党派性仮説を検証する変数として革新系知事ダミーを導入した。そして、財政赤字はその都道府県の経済環境にも影響を受けることが考えられることから、経済環境を表す指標を導入した。よって、推定式は(1)式ようになる。

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 V_{it-1} + \beta_2 X_{it-1}^1 + \beta_3 X_{it-1}^2 + \beta_4 X_{it-1}^3 + \beta_5 X_{it-1}^4 + \beta_6 X_{it}^5 + \beta_7 X_{it}^6 + \beta_8 X_{it}^7 + \beta_9 X_{it}^8 + \beta_{10} X_{it}^9 + \varepsilon_{it} \dots (1)$$

被説明変数である  $Y$  は基礎的財政赤字を、 $V$  は若年者投票率と高齢者投票率の比である世代間投票率を表している。そして、知事の支持基盤から検証する変数として、 $X^1$  は保革相乗り知事を、 $X^2$  は革新系知事を用意した。議会の構成から検証する変数として、 $X^3$  は自民党議席比率を、 $X^4$  は与党議席比率を用意する。 $X^5$  は共有資源問題を表す選挙区数である。 $X^6$  以下はコントロール変数であり、 $X^6$  は建設業産業比率を、 $X^7$  は農林水産業比率を、 $X^8$  は経済成長率の変数である。 $X^9$  は政権交代ダミーである。なお、推定に際して、政治変数は予算編成によるタイムラグを考慮し、被説明変数は選挙実施年度より一期ラグをとっている。

被説明変数である基礎的財政赤字は、年度間の資金繰りの調整のための積立金を保有しているため、近藤・宮本(2011)では土居(2007)の定義に従い、基礎的財政赤字=(歳出総額-公債費-前年度繰上充用金)-(歳入総額-地方債-繰越金)-(今年度末積立金残高-前年度末積立金残高)としている。本章もこの定義に従い基礎的財政赤字を作成し、比率も土居(2007)に従い歳入総額とした。しかし、歳入総額自体が政治的な要因によって左右される可能性もあることから、都道府県一人当たり人口および GDP でも基準化を行いそれぞれ推定する。

民主的統制仮説を検証する若年者投票率と高齢者投票率は、第 43 回衆議院議員総選挙、第 44 回衆議院議員総選挙、第 45 回衆議院議員総選挙の各選挙における投票率から、世代ごとの選好が明確になるよう、若年者投票率を 20 歳～39 歳の投票率とし、高齢者投票率を 65 歳以上としている。第 1 節で紹介した意識調査のように、若年者有権者と高齢者有権者

では財政再建に対する選好が異なっており、若年者のほうがより財政再建に対する強い選好を持っていると読み取れる。つまり、若年者投票率が上昇することで、財政赤字を抑制する効果を持つことが予想される。一方、高齢者有権者は、長期的な財政運営を行うことに選好を持っている可能性が低いことが予想される。よって、若年者投票率の上昇は、財政赤字を抑制し、高齢者投票率の上昇は、短期的な財政運営を望むことが予想されることから、財政赤字を増加させることが考えられる。そして、各世代の投票率をそのまま推定式に入れてしまうと、投票率の地域差を拾ってしまう可能性がある。よって、「若年者投票率/高齢者投票率」と比に直し、これを世代間投票率と定義する。すなわち世代間投票率は、分子に若年者投票率がきていることから、 $\beta_1$ に期待される符号条件はマイナスとなる。

次に、分散化仮説を検証する変数として、保革相乗り知事ダミーと自民党議席比率、そして与党議席比率を用意する。保革相乗り知事ダミーは、自民党が推薦もしくは支持している知事で、同じ選挙で社民党もしくは共産党のいずれかの政党が推薦もしくは支持して当選した知事を指す。保革相乗りで当選した知事は、各政党の意向を反映する必要性が高まり、安定した政権運営を行うために各政党に支出を増やすことが予想される。よって、保革相乗り知事は分散化仮説を検証する変数と考えられ、 $\beta_2$ の符号条件はプラスになると考えられる。

議会構成より分散化を検証する自民党議席比率は、該当する都道府県議会における自民党議員が占める割合であり、特定の政党が議会で議席を占める割合が高くなると、安定した政権運営ができることが予想されるため、 $\beta_4$ の符号条件はマイナスとなる。また、与党議席比率は、前回の知事選挙において、党派もしくは推薦、支持した政党を与党とし、その当該する都道府県議会の議席総数に対して、与党所属議員が占める割合とする。自民党議席比率と同様に、与党が議席を占める割合が増加するほど、安定した議会運営が予想されるため、 $\beta_5$ の符号条件もマイナスと予想される。自民党議席比率と与党議席比率は、多重共線性を考慮し、それぞれ別の推定式で推定する。

次に、党派性仮説を検証する変数として、革新系知事ダミーを用いる。革新系政党は、福祉医療や再配分政策を重視することから、大きな政府を指向しやすい。よって、革新系知事がいる都道府県では、支出規模が拡大する可能性が考えられる。つまり、 $\beta_3$ の符号条件はプラスとなる。

そして、共有資源問題を検証する代理変数を用意した。共有資源問題は、税負担が広く薄く国民から行われるとき、その負担が意識されず、ある特定の利権団体に集中して支出

が行われることである。負担が意識されないため、政治的分散度が高まることによって、その支出はより大きいものとなると考えられ、この二つの仮説は密接に関連していることを1章の先行研究で示した。近藤(2013)では、都道府県の共有資源問題を検証する代理変数として、直近の都道府県議会議員選挙における選挙区数で検証しており、本章においても近藤(2013)と同様に、人口で基準化した選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見なす。選挙区数は、同一都道府県内の選挙区数が増加するほど、地域間の補助金獲得の競争が強くなることが予想されるため、選挙区数の増加が財政赤字の増加につながると予想される。よって、 $\beta_6$ の符号条件はプラスとなる。

その他のコントロール変数についても確認しておく。経済的要因として、名目経済成長率、農林水産業比率、建設業産業比率を用いている。また、2009年の政権交代の影響を考慮し、2009年を1とした政権交代ダミーを用意した。

## 4.2 データ

被説明変数である基礎的財政赤字は、総務省の「地方財政統計年報」より作成している。投票率データは総務省選挙部が調査している「第43回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第44回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」で用いられている年齢別投票率の都道府県別データを、総務省自治行政局選挙部に照会することで入手している。これは各47都道府県から、標準的な投票率を示している1市1区1町1村を抽出し、まとめた188投票区の投票率で構成されている。与党議席比率は、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)で当選知事を推薦・支持した政党を参照し、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて、当選知事を推薦・支持した政党が都道府県議会で占める比率を作成している。革新系知事ダミーおよび保革相乗り知事ダミーは、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)を用いて、選挙年度直近の知事選挙における、当選知事を推薦・支持した政党を参照して作成している。選挙区数は、各都道府県の選挙管理委員会が公表している資料と「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を元に作成している。名目経済成長率、建設業産業比率、農林水産業比率は、内閣府の「県民経済計算」よりそれぞれ求めており、名目経済成長率は「県内総生産」、産業比率に関しては、「経済活動別県内総生産および要素所得」から、全産業の県内総生産と、農林水産業県内総生産、建設業県内総生産との比から算出している。変数を基準化する際に用いた人口構成のデータは、「住民基本台

帳」における「都道府県別年階級別人口」の数字を用いている。記述統計量は表 2-1 に表示とおりである。

表 2-1 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値
基礎的財政赤字対歳入総額	-1.697	4.012	-15.562	20.429
基礎的財政赤字対GDP	-1.536	5.882	-18.823	34.041
基礎的財政赤字対人口	-8.315	21.509	-86.577	129.549
世代間投票率	0.735	0.071	0.543	0.888
相乗り知事ダミー	0.29	0.454	0	1
革新系知事ダミー	0.063	0.244	0	1
自民党議席比率	49.281	13.457	10.344	81.132
与党議席比率	41.446	29.821	0	88
選挙区数	1.233	0.405	0.334	2.943
建設業産業比率	6.588	1.638	3.486	13.488
農林水産業比率	2.099	1.387	0.051	5.727
経済成長率	1.08	1.852	-4.327	8.134

#### 4.3 推定結果と解釈

推定結果は、表 2-2 に示すとおりである。自民党議席比率を変数として導入した三つのモデルは、fixed effects model のみの結果が報告されている。これは、F 検定による pool model か fixed effects model かの選択、Hausman 検定による fixed effects model か random effects model かの選択において、fixed effects model が採択された結果を踏まえたものである。一方、与党議席比率を変数として導入した三つのモデルは F 検定と Hausman 検定の結果、対歳入総額と対人口比の二式において random effects model を採択している。

まず、本章でもっとも重要な投票率と基礎的財政赤字の関係から確認していく。世代間投票率に関しては、歳入総額、GDP 比、人口比いずれで基準化した被説明変数に対しても、統計的にみて有意であるという結果を得ている。また  $\beta_1$  の符号条件も満たしており、世代間政治力の縮小が基礎的財政赤字を抑える、という結論を得ている。この結果は、第 1 節で提示した仮説を裏付けるものであり、各世代は選挙を通して自らの選好を財政運営に反映させている。とりわけ、若年者有権者の投票行動は、財政健全化へ寄与している可能性が高い。この結果により、世代間政治力格差を縮小することによって、先送りされていた財政健全化へと踏み出す可能性が示唆されている。その他の政治的変数についても確認していく。



表 2-2 推定結果

変数名	対歳入総額	対歳入総額	対GDP比	対GDP比	対人口比	対人口比
$\beta_1$ 世代間投票率	-2.445** (0.0165)	-3.204*** (0.0017)	-2.286** (0.0247)	-3.298*** (0.0013)	-2.426** (0.0173)	-2.981*** (0.0034)
$\beta_2$ 保革相乗り知事	0.586 (0.5590)	2.463** (0.0150)	1.237 (0.2194)	2.864*** (0.0049)	0.908 (0.3661)	2.477** (0.0145)
$\beta_3$ 革新系知事	-0.254 (0.7999)	-0.235 (0.8144)	-1.141 (0.2569)	-0.914 (0.3623)	0.142 (0.8870)	0.078 (0.9376)
$\beta_4$ 自民党議席比率	-2.359** (0.0206)		-3.364*** (0.0012)		-2.591** (0.0112)	
$\beta_5$ 与党議席比率		-0.992 (0.3227)		-0.196 (0.8445)		-0.703 (0.4828)
$\beta_6$ 選挙区数	0.596 (0.5526)	-1.185 (0.2378)	0.800 (0.4258)	-2.269** (0.0249)	0.649 (0.5178)	-1.609 (0.1100)
$\beta_7$ 建設産業比率	3.504*** (0.0007)	2.890*** (0.0045)	3.391*** (0.0011)	2.995*** (0.0033)	3.200*** (0.0019)	2.494** (0.0139)
$\beta_8$ 農林産業比率	-1.767* (0.0808)	-2.379** (0.0188)	-1.546 (0.1257)	-2.094** (0.0381)	-1.513 (0.1338)	-1.677* (0.0959)
$\beta_9$ 経済成長率	-0.605 (0.5465)	-0.072 (0.9424)	-0.126 (0.8995)	0.520 (0.6035)	-0.162 (0.8713)	0.311 (0.7561)
$\beta_{10}$ 政権交代ダミー	6.234*** (0.0000)	5.923*** (0.0000)	6.814*** (0.0000)	6.570*** (0.0000)	5.100*** (0.0000)	4.490*** (0.0000)
F検定	2.091*** (0.0016)	1.974*** (0.0034)	1.660** (0.0219)	1.277 (0.1636)	2.028*** (0.0024)	1.824*** (0.0083)
Hausman	22.889*** (0.0064)	13.166 (0.1552)	28.088*** (0.0009)		24.021*** (0.0043)	12.692 (0.1770)
AdjR <sup>2</sup>	0.419	0.192	0.408	0.265	0.373	0.184

注1) サンプルは 47 都道府県の 2004・2006・2010 年でサンプルサイズ 141。

注2) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。

注3) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

分散化仮説を検証するための変数である与党議席比率は、統計的に有意な結果は得ることができなかったが、符号条件は満たしている。一方、保革相乗り知事ダミーおよび自民党議席比率は、それぞれ統計的に有意な結果を得ている。まず、保革相乗り知事は、与党議席比率と同時に推定した三式において、対 GDP 比では 1 パーセント以下、対歳入総額と対人口比ではそれぞれ 5 パーセント以下水準で有意となっている。 $\beta_2$  の符号条件も満たし

ており、保革相乗り知事がいる都道府県では、支持基盤の脆弱化から基礎的財政赤字が拡大している。

自民党議席比率においては、対歳入総額と対 GDP 比、対人口比それぞれ 5 パーセント以下水準で有意となっている。 $\beta_4$  の符号条件もマイナスで満たしており、自民党が議会で占める割合が上昇することで、分散度が下がり、基礎的財政赤字が小さくなることが示唆されている。

先行研究の結論に対して、与党議席比率が有意にならない理由として考えられることは、まず検証している年度の違いが挙げられる。本章では、衆議院議員総選挙の投票率を用いていることから、検証できる年度が限られている。また、実質的に特定の政党から応援を受けているものの、データを適切に処理する方法がないために、与党議席比率がゼロとなり、現実的な議会の状況とは異なると考えられる知事も散見されることから、十分に検証できなかった可能性も高い<sup>30</sup>。

党派性仮説を検証した革新系知事ダミーは、統計的に有意にならず、かつ統一的な符号条件も得られていないことから帰無仮説を棄却することができなかった。日本では、必ずしも保守政党と革新政党が、「小さい政府」と「大きな政府」の対立になっていないことから、十分な結果が得られなかったと考えられる。

共有資源問題の代理変数である選挙区数については、統一的な符号条件が得られておらず、選挙区数から共有資源問題の仮説を検証することはできなかった。

## 第 5 節 おわりに

本章では、各世代が選挙を通して、各自の選好を反映させていくことを民主的統制仮説と提示し、選好の違いから若年者有権者が基礎的財政赤字を抑制し、高齢者が拡大するインセンティブを持つという仮説を立てた。そして、民主的統制仮説を表す変数として世代間投票率を用意し、世代間投票率が基礎的財政赤字に影響を与えるか、都道府県パネルデータによって実証分析を行った。具体的には、2003 年、2005 年、2009 年に行われた衆議院議員総選挙の世代別投票率を用いて、若年者と高齢者の比に直した世代間投票率とし、推定を行った。また世代間投票率以外に財政赤字の政治的要因を検証する変数として、分散化仮説を検証する保革相乗り知事ダミー、与党議席比率、自民党議席比率を、党派性仮

---

<sup>30</sup> 例えば、2008 年 3 月の熊本県知事選挙で当選した蒲島郁夫知事は、データ上では推薦・支持政党なしであるが、実際には自民党の強力な支援を受けていた。

説を検証する変数として革新系知事ダミーを、そして、共有資源問題を検証する変数として選挙区数を用意し、同様に推定を行った。

その結果、今回本章で明らかになったことは以下の二点である。最初に、民主的統制仮説の立証である。世代間投票率は基礎的財政赤字に対して、マイナスで有意となっており、世代間政治力格差が縮小することによって、基礎的財政赤字を抑制することが確認できた。次に、分散化仮説について保革相乗り知事と自民党議席比率が仮説を支持する結果を得ることができた。知事が保革相乗りで当選した都道府県において、分散度が上昇し、支出が拡大している。また、議会における自民党議席の割合が増加することで、分散度が下がり、基礎的財政赤字が抑制される効果が検証された。知事の支持基盤および、議会構成の両側面から分散化仮説を検証できたといえる。一方で、与党議席比率については、統計的に有意であることは確認できなかったが、いずれも符号条件は満たしていた。

以上のように、世代間政治力格差の縮小が、基礎的財政赤字を抑制する効果があることが検証された。世代間政治力格差を縮小するには、若年者投票率を上昇させる、もしくは若年者有権者数を増やす政策が必要となってくる。ひとつ考えられる方法が、インターネットの活用である。インターネット選挙は2011年に行われた参議院議員選挙より本格的に解禁となったが、それによって若年者の投票率が上昇するということは見受けられなかった。しかし、総務省(2012)「平成23年通信利用動向調査の結果」のインターネット利用の年齢階層別状況によると、インターネットの普及率は20歳～49歳までは90パーセントを越えるが、65歳～69歳区分となると大きく低下し、60パーセント程度となる。インターネットは接続すれば誰でもアクセスできるので排他的なものではないが、年齢によって普及率が大きく異なり、若年者の普及率が高いことを考えると若年者にとって有利なツールであることは間違いない。若年者により身近なツールとしてインターネットの活用はまだ始まったばかりであり、今後はインターネットから投票に向かうまでの導線を具体的に考察する必要があるだろう。

また、2016年度の選挙より実施された、選挙権を現在の20歳以上から18歳以上に引き下げる、という方法である。もっともシンプルに若年者有権者を増加させるが、10歳代の若年者は、財団法人明るい選挙推進協会(2010)「若い有権者の意識調査」の2009年度調査によると、今が楽しければそれでよいとする、刹那的な価値観を持っているため、財政赤字という点においては注意が必要である。選挙権の年齢を引き下げる場合、主権者教育や現在の日本の財政状況などを学ぶ時間が必要となるだろう。

その点では、ドメイン投票の導入が優れているといえる。ドメイン投票は現在選挙権のない子ども、つまり現在の日本では19歳以下にも投票権を付与するものである。ただし、実際に投票行動を行うのは、その子どもの親が代理で行う。よってドメイン投票も、19歳以下の子どもがいる若年者の有権者を結果的に増加させる政策といえる。また、ドメイン投票は子どもの数が多いほど、親に付与される選挙権が多いため、多くの選挙権を得た有権者は投票所に足を運ぶインセンティブが高くなり、投票率上昇にも寄与することが考えられる。

以上のように、インターネット選挙のさらなる活用や、ドメイン投票の導入が、若年者投票率上昇につながる可能性があると考えられる。加えて、財政規律を高めていくうえで、若年者と高齢者の政治的対立を煽るのではなく、世代間の連帯も必要となってくる。八代・島澤・豊田(2012)は都道府県の高齢者比率が上昇することによって、老人福祉費が上昇することを実証的に分析したが、政策的含意として、高齢者への啓発活動によって、高齢者もまた財政再建の必要性を強く認識する可能性を示唆している。Drazen(2000)では、財政運営のルール化の重要性を述べており、とりわけ数値目標と財政運営の手続きを明確化することにより、財政赤字を抑制できると述べている。世代間対立に終始することなく、世代間連帯によって、拘束力のある長期的な財政計画を作成していく必要がある。

最後に、今後の課題を三点述べる。第一に、今回用いた投票率データであるが、データ入手の制約上、国政選挙の結果を用いている。一方で、被説明変数に関しては、都道府県レベルの基礎的財政赤字を検証している。議会構成は都道府県議会を政治変数として用いているが、投票率に関しても、今後、都道府県議会選挙のデータが利用できるようになることが望まれる。第二に、今回は民主的統制仮説と分散化仮説、党派性仮説、共有資源問題を扱ったが、政治的要因は選挙サイクル仮説や戦略的財政赤字など多岐にわたっている。今後、変数間の相関関係に注意しながら、より多くの政治的変数を取り入れたい。第三に、被説明変数をより細分化し、各支出構成に投票率が影響を与えるか検証する必要があると考えられる。例えば、義務教育費に対して、若年者投票率がどのように影響するか、高齢者向け支出を抑制するのかなど検証することができる。第三の課題については、次章以降で取り組んでいく。

### 第3章 世代間投票率が出産育児および教育支出に与える影響

#### 第1節 はじめに

本章では、世代間政治力が出産育児および教育支出に与える影響について分析する。世代間政治力格差に着目する理由は、世代間政治力格差が生じることによって、出産育児および教育支出が抑制されている可能性があるためである。そして、出産育児および教育支出が抑制されることにより、出生率が低下し、社会保障制度の持続可能性が損なわれるなどの問題を引き起こすことが考えられる。以下、問題背景を具体的に記述する。

まず、合計特殊出生率(Total Fertility Rate)を確認する。合計特殊出生率は、2006年に1.26になり、近年は上昇傾向であるものの2012年でも1.41という数字である。人口置換水準が2.07であることを考えると、1.41という値は高い数字とはいえないであろう。

そして現在の日本は、少子化と同時に高齢化が進行し、その結果として社会保障の多くは、高齢者向けの支出が占めるようになってきている。例えば、国立社会保障・人口問題研究所(2016)「平成26年度社会保障費用統計」によると、1980年度には約24.8兆円で対国民所得比約12.2パーセントだったが、1990年度には約47.2兆円で対国民所得比約13.6パーセント、2000年度には約78.1兆円で対国民所得比約21パーセントに達し、2014年度には約112.1兆円と対国民所得比で約30.8パーセントまで上昇している。その中でも高齢者関係給付費は、2014年度時点で54兆4,471億円となり、社会保障給付費全体に対する高齢者関係給付費の割合は48.6パーセントにのぼる。

一方で、児童・家族関係給付費は、児童手当、児童福祉サービス、育児休業給付、出産関係費によって構成されており、児童・家族関係給付費は若年者向けの支出といえる。児童・家族関係給付費は、1980年度時点で1,639億円であったが、1990年度には約1兆5,986億円、2000年度には約2兆4,972億円と増加している。しかし、増加しているといっても高齢者関係給付費に比べ、その増加率は低い。高齢者関係給付費の推移は、1980年度時点で約10兆7,514億円であったが年々増加し、1990年度には約27兆9,262億円、2000年度には約53兆476億円にまで膨れ上がる。高齢者関係給付費が2014年度時点で約54兆4,471億円であったのに対して、児童・家族関係給付費は2014年度で約5兆8,980億円とその差は歴然としている。

そして問題は、現在の社会保障制度の財源を現役世代が支える仕組みとなっていること

である。高齢化によって、その支出が増え、同時に少子化で現役世代の人口が減少していくことによって、その財源を支える現役世代の負担が増加している。社会保障制度が、人口の再生産によって成り立つ構造である限り、少子化の進行は、その持続可能性を危ぶむものとなる。しかし前述の通り、社会保障は高齢者向けが中心であり、高齢者向け支出に対して育児関係の支出は多くない。勝又(2003)によれば、日本は OECD 各国と比較した場合においても、家族支援支出はその経済規模に比して非常に小さいと指摘されている。

そもそも出生率は社会的な最適数よりも下回ることが考えられる。小塩(2004)では、家計における最適な出生率は、社会において最適な出生率を下回るとする理論モデルを提示している。家計においては育児や教育費の負担が大きいのが、社会全体でみると子供は社会的厚生を増加させる。子供の数を各家計の決定に委ねると、その数は社会的な最適数よりも下回る事となるため、その差を埋めるには、育児手当など子育てに対する財政的支援を行い、子育て負担を引き下げる必要があると指摘している。社会保障の持続可能性という観点からも、子育て支援の重要性が述べられている。小塩・安岡(2010)では、公的年金の規模が拡大するときに、同様に子育て支援策も充実させなければ、社会保障制度が持続可能にならない理論モデルを提示した。

小塩(2004)や小塩・安岡(2010)では、理論モデルによって、社会的厚生や社会保障の持続可能性の観点から育児支援の必要性が強調されている。そして、データにおいても子育て負担の引き下げが重要であることが見て取れる。例えば、表 3-1 および図 3-1 を見ると、理想の子供数が実際の出生率を上回っていることが理解できる。さらに、出産を諦める理由として、金銭的理由を挙げる夫婦の割合は、60 パーセントを超えており、その他の理由と比して高い水準にある。

先行研究においても、金銭的理由によって第二子を諦めていることがうかがえる。山口(2005)では、第二子出生を望まない理由として、教育費の負担が大きいことが挙げられることから、政府の役割として、児童手当などの教育費軽減政策費の重要性を述べている。また、吉田・水落(2005)では、認可保育所数が第二子出生と正の相関関係があることを指摘している。

理論やデータが示すように、育児支援施策が充実することによって、出生率が上昇する可能性は高い。上村・神野(2008)は、世代間配分の現金給付を高齢者向けから子育て向けに振り分けることによって、長期的には人口成長率と経済成長率がともに上昇するとシミュレーションしている。育児および教育支出の充実が、経済成長の促進や社会保障の持続可

能性に寄与することが考えられる。

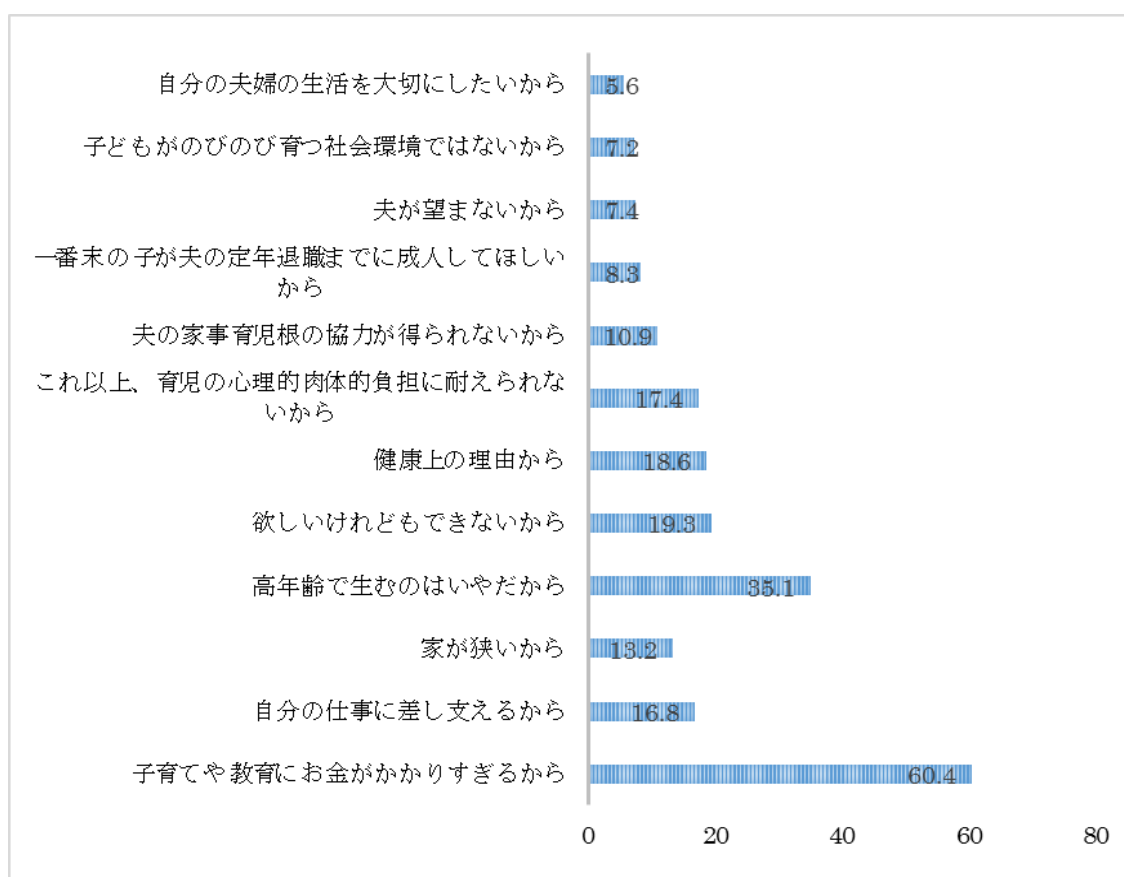
表 3-1 理想の子どもの数と実際の子どもの数

調査年	1977	1982	1987	1992	1997	2002	2005	2010
夫婦の平均理想子ども数	2.61	2.62	2.67	2.64	2.53	2.56	2.48	2.42
夫婦の平均予定子ども数	2.17	2.2	2.23	2.19	2.17	2.13	2.11	2.07
未婚男子の平均希望子ども数		2.28	2.23	2.17	2.13	2.03	2.1	
未婚女子の平均子ども希望数		2.28	2.23	2.17	2.13	2.03	2.1	
合計特殊出生率	1.8	1.77	1.69	1.5	1.39	1.32	1.26	1.39

出典：国立社会保障・人口問題研究所(2012)「わが国夫婦の結婚過程と出生力」より<sup>31</sup>。

図 3-1 理想の子ども数を持たない理由

(単位%、複数回答)



資料：国立社会保障・人口問題研究所(2012)「わが国夫婦の結婚過程と出生力」より作成。

<sup>31</sup> 表は国立社会保障・人口問題研究所「わが国夫婦の結婚過程と出生力」のデータを用いて、山重(2008)における図表 7-3 の形式にして掲載した。また、最新のデータである 2010 年の調査結果を新たに加えた。

高齢化に伴い高齢者向けの社会保障費が増加することはやむを得ないが、その社会保障制度の財源を支える現役世代を維持するために、少子化対策として出産育児および教育支出の充実が必要であるといえる。しかし、実際には出産育児および教育支出は、低水準にとどまっている。そこで本章では、出産育児および教育支出がどのような要因によって、決定されているかを実証的に検討する。既存の研究においては、出産育児および教育支出に関する要因の研究として、地域の財政力や、人口構成に絞ったものが多い。Ohtake and Sano(2010)では、人口構成における高齢者数の増加により、高齢者の選好が反映されやすくなり、教育費が抑制されることを示している。

しかし、世代ごとの選好を考慮するとき、人口構成だけでなく世代ごとの投票率が異なる点にも注意を向ける必要があるのではないだろうか。投票率においても、高齢者と若年者では、高齢者の投票率が相対的に高いためである。本章では、出産育児および教育支出の重要性と、投票率という観点から研究が行われていないという点を鑑み、民主的統制仮説が機能しているか検証する。

第 1 章で示したように、世代ごとの選好を鑑みると、若年者の教育や育児への関心は高く、高齢化に伴い下がる傾向にある。これは出産育児および教育支出が、当然子育て世代を対象にしたものであり、直接的に高齢者には関係ないことが考えられるためである。つまり、子育て世代は、出産育児および教育支出拡大を望むことが予想されるが、高齢者はそれらを抑制する可能性がある。

財政における世代間格差は、日本にとって大きな課題である。そして、その世代間格差を実現している要因として高齢者と若年者の世代間政治力格差があると考えられる。投票率という観点から、高齢者の投票率は若年者の投票率よりも高く、結果として高齢者世代の意向が反映されやすい可能性が高いためである。そこで、人口構成の変化だけでなく、投票率という観点からも、世代間投票率が出産育児および教育支出、児童福祉費や義務教育費に影響を与えているか検証する。本章では、投票率が支出に与える影響を民主的統制仮説として提示し、投票率が出産育児および教育支出に与える影響について実証的に検証する。

本章の構成は、以下の通りである。第 2 節では、本章で扱う出産育児および教育支出に焦点を絞り、制度について記述する。次の第 3 節では、出産育児および教育支出に対する決定要因を分析した先行研究をまとめる。とりわけその政治的要因に着目したものについて整理を行う。そして第 4 節では、第 3 節を踏まえたうえで、出産育児および教育支出に



対し、民主的統制として世代間投票率を説明変数に入れた回帰式を用意し推定を行う。最後に第 5 節では、本章のまとめを行うとともに、今後に残された課題について言及する。

## 第 2 節 現状分析

最初に、個別の制度変遷の説明に入る前に、少子化対策としての育児支援施策全体の変遷を整理する。日本において少子化が問題として浮上し、その対策が論じられるようになったのは、1988 年に発足した「これからの家庭と子育てに関する懇親会」の議論以降である。そして、1990 年以降を中心に展開されてきた。無論、1988 年以前から育児支援策は存在しているが、1989 年の合計特殊出生率が、1966 年の丙午の 1.58 を下回ったこともあり、90 年前後からとりわけ少子化対策の一環として育児支援策が注目されるようになったのである。

そして、1994 年には最初の少子化対策となる、「今後の子育て支援のための施策の基本方針について」(エンゼルプラン)が策定された。エンゼルプランでは、少子化の原因として、経済的コストの上昇および女性の子育ての心的コストが増大していることを挙げ、子育てや教育コストの負担軽減や生活環境の整備を進めていくとしている。1999 年には、「少子化対策推進基本方針」を打ち出し、具体的行動計画である「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)が策定された。新エンゼルプランは、旧エンゼルプランの方針に加え、性別による職業分担を行う企業風土を是正する点に重点が置かれることとなった。

このように 90 年代から本格的にはじまった少子化対策であるが、2000 年代以降も出生率は伸びず、少子化対策が日本における重要な課題であることは変わっていない。そして、2005 年には「次世代育成推進法」により、都道府県及び市区町村は、行動計画を策定する義務が生じ、地域ごとに独自の取り組みを行う必要性が高まってきた。例えば、児童福祉費は、民生費における育児や教育にあてられる歳出のことであるが、民生費における財源構成比が近年変化してきている。1980 年度には一般財源と国庫支出金の割合がほぼ同じであったが、民生費における国庫補助負担率の引き下げが行われ、その分を一般財源の充当によって賄われるようになった。都道府県や市町村区の単独施策の充実に加え、一般財源への移行があり、2011 年度では、全体の 60.4 パーセント、13 兆 9,919 億円を一般財源で、全体の 31.7 パーセント、7 兆 3,458 億円を国庫支出金で賄っている。つまり民生費は、一般財源が占める約 6 割の財源の分、地方の裁量権が認められており、地域ごとの施策を行

うことが可能になったということである。

この児童福祉費には保育関係の支出が含まれるが、ここでは出産育児および教育施策実現の手段となる主要制度について、妊産婦定期健康診査、乳幼児医療費助成、放課後児童健全育成事業、義務教育国庫負担金制度の四つを取り上げる。それら制度について、背景および概要を述べるとともに、制度改革の変遷を整理し、実施運用主体である地方自治体の裁量権の拡大が進みつつある現状を指摘する。裁量権が地方自治体にあることを確認することによって、分析対象として適切であることを明らかにしていく。

## 2.1 放課後児童健全育成事業の変遷<sup>32</sup>

まず、放課後児童健全育成事業(以下学童保育)の変遷を確認していく。学童保育は、日中に保護者が家庭にいない小学生児童に対して、放課後における適切な生活の場を提供することにより、児童の健全な育成を図ることを目的とした保育事業である。厚生労働省は、「放課後児童の健康管理、安全確保、情緒の安定」、「遊びの活動への意欲と態度の形成」、「遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと」、「放課後児童の遊びの活動状況の把握と家庭への連絡」、「家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援」、「その他放課後児童の健全育成上必要な活動」の六つを学童保育の内容として掲げている。

戦前において法制化されたものではないが、1904年の神戸市婦人奉公会が出征軍人などのために児童を預かったことを、学童保育の先駆けの活動としてみることが多い。現在の学童保育の原型は、1948年に大阪市の今川学園で発足し、1960年代を中心に全国へと広がっていく。そして1997年に児童福祉法によって法制化され、学童保育を「必要とする地域すべてに整備していく」という方針が掲げられた。法制化によって、対象を共働き家庭などのおおむね10未満の児童に対して、学校や公民館などで放課後に適切な生活の場を提供するという内容が定められた。また法制化以前では、厚生労働省は学童保育を制度化する必要がないとしていたが、この政策転換によって、国や自治体が学童保育推進の責任を負う形となった。

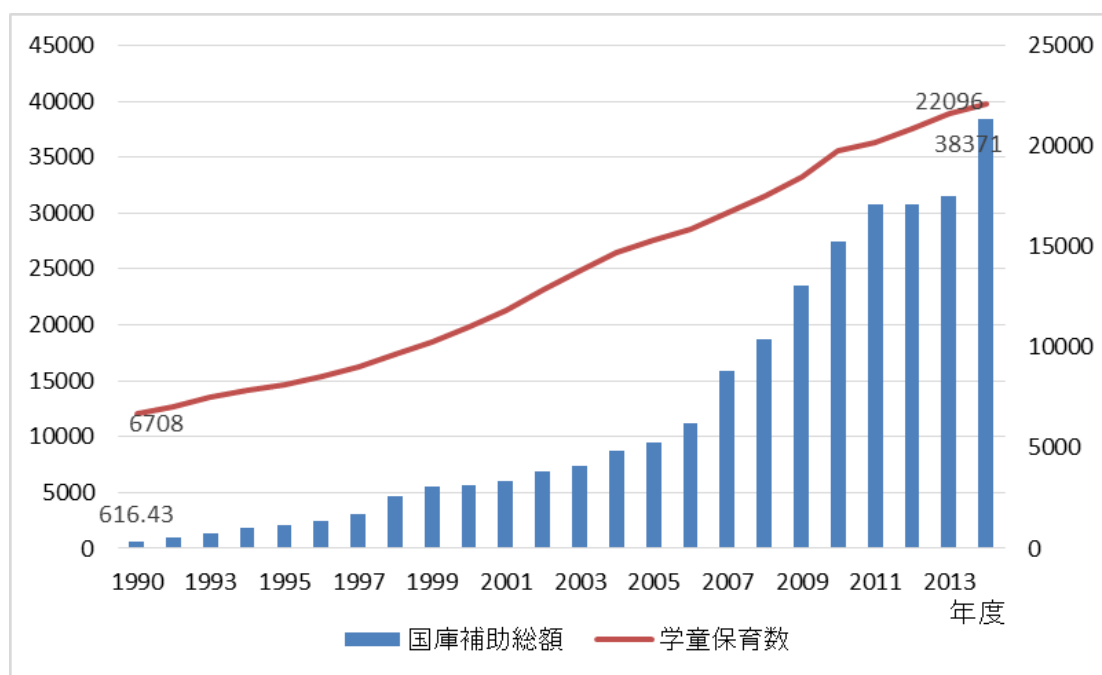
事業運営費の負担については、全体の半分を保護者が負担し、残りの半分を補助金によって賄うこととされた。補助金の負担割合は、国・都道府県・市町村がそれぞれ三分の一を負担する。そして、補助の対象は、児童数が10人以上で、年間250日以上開設するクラブと定められている。

---

<sup>32</sup> 本節の執筆にあたっては、西村(2006)や平田(2007)を参照した。

しかし、法制化後すぐに十分な学童保育の設置が行われたわけではなかった。共働きの家庭や一人親家庭の利用が進んだが、学童保育の整備が追いつかず、近年では、待機児童や適正規模(1 クラス 40 人以下)を超える大規模学童保育が増加しており、社会問題ともなっている。また、法的拘束力のある最低基準が定められておらず、施設の設置基準や、指導員についての身分や労働条件が不明確な部分が残されている。加えて、自治体にも学童保育の「利用の促進」という努力義務しかなく、その設置率は自治体によって大きく差が開いている。例えば、学童保育数を小学校数で除した値である学童保育設置率が、2010 年度においてもっとも高い埼玉県は、設置率 120.4 パーセントであり、それに次ぐ東京都も 119.1 パーセントとなっている。しかし、設置率がもっとも低い高知県は 49.1 パーセントとその差は歴然としている。設置率が 100 パーセントを超えている都道府県が 15 都道府県あると同時に、高知県を含む愛媛県、和歌山県、鹿児島県、徳島県は 60 パーセントを割っている現状である。

図 3-2 学童保育数および国庫補助総額推移 (左側：百万円、右側：設置数)



資料：全国学童保育連絡協議会(2014)「学童保育の実施状況調査結果」より作成。

これは、各自治体の裁量権が大きいともいえるが、最低基準も存在しないことから、設置率が著しく低い自治体が存在し、全国学童保育連絡協議会の 2014 年の調査(「学童保育

の実施状況調査結果」)では、284 市区町村で待機児童数は約 9000 人<sup>33</sup>にのぼるという報告もなされている。図 3-2 のように、学童保育数や補助金額は年々増加しているが、いまだ十分に足りてない現状といえよう。

## 2.2 乳幼児医療助成費制度の変遷

次に乳幼児医療助成制度は、子どもの保険・福祉を充実させ、乳幼児を育てる家庭が、必要とする医療を受けやすくなるよう医療費の自己負担額の一部を市区町村で補助し、都道府県はその補助における支出の一部を助成する制度である。地方単独事業であり、国が全国統一で実施している事業でないため、実施主体の市区町村の意思決定によって、その内容には差がある。例えば、対象の範囲が北海道では、入院に関して未就学児までだが、兵庫県では小学校 3 年生まで、新潟県では小学校卒業まで、東京都や神奈川県では中学校卒業までが対象範囲となる。所得制限に関しても、所得制限がない都道府県もあれば、児童手当に準拠する都道府県もある。宮城県や山口県などは独自に所得制限を定めている。また、その助成方法にも違いがあり、医療機関窓口で保険証と乳幼児医療費受給者証を提示すると、窓口での支払いが不要となる「現物給付」の場合と、窓口では一旦自己負担額を支払い、後日、市区町村窓口で申請して払い戻しを受ける「償還払い」があり、各地域によって方法が異なっている。

次に、制度の変遷を整理する。乳幼児医療制度は、1961 年に岩手県和賀郡沢内村(現和賀郡西和賀町)で導入されたのが始まりとされており、1972 年には 6 都道府県が、翌年 1973 年には 32 都道府県が乳幼児医療助成事業に対して、助成金を導入することとなる<sup>34</sup>。そして、1994 年の沖縄県を最後に、全都道府県の助成導入が完了する。西川(2010)によると、乳幼児医療制度設立当初は、多くの都道府県で所得制限がみられなかったが、2008 年時点では、33 の都道府県において、所得制限が設けられていると述べられている。さらにその後、その対象範囲は制度導入当初 0 歳児が主だった対象者だったが、現在は未就学児が対象となることが一般的で、前述のように中学校卒業までを対象とする地域もある。

そして、地域に独自性のある施策と前述したが、そのために助成額は地域によって差がでている。2004 年度のデータでは、東京都の 9807518 千円に対して、高知県が 258904 千

<sup>33</sup> 9000 人というのは、市町村が把握している待機児童数であり、施設の報告は自主報告のため、潜在的な待機児童数は、9000 人よりも多いと見込まれると、全国学童保育連絡協議会「学童保育の実施状況調査結果」は指摘している。

<sup>34</sup> 乳幼児医療助成制度の進展は、西川(2010)に詳しい。

円と、地域差が存在している。東京と高知では人口差が大きいので、14歳以下人口で除した数字で見ても、最大の山口県の約7.05千円に対して、最小の神奈川県が約1.47千円となっている。学童保育事業と同様に、地域の裁量権があり、かつ乳幼児医療助成は国の補助金などがない地方単独事業であるがゆえに地域格差も大きくなっているといえるだろう。

### 2.3 妊婦健康診査の変遷<sup>35</sup>

妊婦健康診査助成とは、母子保健法第13条「市町村は、必要に応じ、妊産婦又は乳児もしくは幼児に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨しなければならない」に基づき、市町村が行っている妊産婦定期健康診査への助成のことをさしている。明治から大正期にかけて、乳幼児死亡率は高く、その主な要因は出産に関する疾患や感染症であったといわれている。そこで妊産婦の健康管理を目的として、1942年に妊産婦手帳制度と妊産婦登録制度が設立された。そして、戦後には母子健康手帳という名称になり、妊産婦の健康診査などの事業が構築されていく。1965年に母子保健法が制定、1994年に改正され市町村を事業の実施主体とし、より地域の実情にあった政策が実施されることが求められるようになった。

その中で助成制度として、1969年には妊娠中毒症の防止や早期発見を目的とし、低所得世帯の妊婦を対象に助成制度が導入された。そして、その財源を国が1/3を、都道府県が2/3を負担するとした。その後1974年には、所得制限がなくなりすべての妊婦へと対象が拡大されていった。1998年には、国庫補助が一般財源化され、地方交付税が措置されたが、交付税が措置される妊産婦定期健康診査回数は2回までであった。その後、2007年に2回から5回に、2008年には国が妊産婦定期健康診査9回分のうちの半分の費用助成を行い、残りは各自治体が負担することとなるが、残りの半分についても、地方交付税で財源が保障されている。国からの助成拡充に伴い、助成される妊産婦定期健康診査回数は14回と拡大する。

一方で、妊婦健康診査助成についても自治体ごとの裁量により、助成額の地域差が生じている。助成される妊産婦定期健康診査回数に地域差がほとんど見受けられないことから、助成対象となる検査項目の差が、助成金額の差に現れていると考えられる。また、一回の診査に対する上限額が定められている自治体もあり、上限額の差も助成金額の差に現れることとなるだろう。たとえば、妊婦一人当たりにおける公費負担額の平均は、2010年度の

---

<sup>35</sup> 本節の執筆にあたっては、松田(2008)、別所(2012a)を参照した。

数値で最も値が大きい山口県が 112457 円であるのに対して、最も低い大阪府で、46086 円となっており、その値は倍以上の開きが生じている。

#### 2.4 義務教育国庫負担金制度の変遷

以上三つの育児支援に加えて教育関連として、義務教育国庫負担金制度について概観する。まず、教員等にかかる経費は、教職員の確保と適正配置という目的を達成するための、最低限度確保しなければならない教職員給与費を、国が一貫して保障する、という理念の下、1952 年より義務教育費国庫負担制度が導入されている。また、学級編成および教員定数は、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(以下義務標準法)によって定められている。学級における児童および生徒数の標準は、当初 50 名とされていたが、1964 年から 1968 年の五か年計画を通して 45 人に、1980 年から 1991 年にかけて 40 人に引き下げられ、教員数もその学級数によって、上限が定められている。

義務教育費国庫負担制度は、1974 年までで地方の教育条件改善のため、負担対象経費を拡大してきたが、1985 年には国と地方の財政状況等を踏まえ、給料・諸手当以外の費用が一般財源化されることになった。2001 年には、常勤の教職員のみが国庫負担対象であったが、非常勤の教職員も国庫負担の対象と変更された。また、各都道府県の判断で、40 人を下回る学級編成が可能となった。2004 年には総額裁量制が導入され、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量が大幅に拡大された。例えば、従来は給料や期末勤勉手当など、給料や諸手当の費用ごとに、国が水準を定めており、その水準の超過分は、国庫負担の対象外であった。それが、総額裁量制が導入されたことによって、費目ごとの国庫負担限度額がなくなり、総額の中で給与を自治体が決定することができるようになった。また、義務標準法に定められた教職員数を超えた場合は、国庫負担の対象外であったが、制度導入後には、給与水準を引き下げることによって生じた財源で、教職員を新たに雇用することが可能となった。さらに義務教育費国庫負担制度の変更は続き、2006 年には、教員給与・諸手当への国庫負担率が 1/2 から 1/3 に変更された。以上のように、近年の義務教育費については、総額は決まっているが、その中で地方の裁量権が増加してきている。

義務教育費国庫負担制度においても、地域の裁量権が拡大するに伴い、大久保(2014)などで地域間格差が生じていることが論じられている。学校配当予算についても青森市と横浜市において、200 万円以上の予算額の差がついていることが指摘されている。

以上、育児の面から妊産婦定期健康診査、乳幼児医療費助成、放課後児童健全育成事業を、教育の面から義務教育国庫負担金制度を概観してきた。これらの制度の特徴は、国が一括して事業を行うのではなく、地方に裁量権があり、それゆえに地域格差が存在していることである。地域ごとの予算額や施策充実度は、地域の経済や財政的側面に加え、政治的側面によって説明できることが考えられる。次節では、これらの決定要因についての研究をみていく。

### 第3節 先行研究

本節では、出産育児および教育支出規模が、どのような要因によって決定しているか、先行研究を通して概観する。3.1では、児童福祉費や子育て予算について、どのような要因によって決定しているか整理する。続く3.2では、Poterba(1997, 1998)に代表される、出産育児および教育支出である教育費に関して、高齢者比率がどのような影響を与えているか検証した研究を中心に先行研究を整理する。高齢化比率の高まりは、高齢者の選好が通りやすくなることを意味する。よって世代ごとの政治的な力が、出産育児および教育支出に対して影響を与えるかどうか先行研究を通して検証する。加えて、投票率が支出に与えている影響、民主的統制仮説が検証されていないことを明らかにすることが本節での目的である。

#### 3.1 出産育児および教育支出の決定要因

育児支援および教育費支出の決定要因について検証した研究として、鴈(2009)、的場(2009)、別所(2012a)がある。鴈(2009)は、2006年度の市町村の財政力指数のデータを用いて、就学援助制度<sup>36</sup>について相関図を描いて簡単な分析を行っている。鴈(2009)は、市町村の財政力が低い地域ほど就学援助率が高いという傾向を読み取っており、財政力が低い市町村では、貧困家庭が多く、援助を受ける必要性がある児童が多いためと考えている。また、国庫補助制度廃止<sup>37</sup>によって、地域ごとの支給額の差が大きくなっているとし、市町村の運営のみに任せることに再考を促している。一方で、東京や大阪などの大都市圏では、財政力が高いため、就学援助率が高く維持されている。鴈(2009)はこの結果を、大都市圏で

<sup>36</sup> 就学援助制度は、生活保護世帯に対して、教育扶助の対象となっていない修学旅行費やクラブ活動費などを支給している。また、市町村教育委員会が生活保護に準じる程度に困窮していると認める者に対して、義務教育に掛かる一部の費用を負担している。

<sup>37</sup> 2005年度以降の準要保護者に対する国庫補助が廃止になり、一般財源化された。

は、制度広報が充実しており、利用者が多いためではないかと指摘している。

また的場(2009)では、地域における児童福祉費の決定要因を実証的に検証している。的場(2009)は、まず 1996 年度から 2004 年度までの市町村の財政力指数と、住民一人当たり児童福祉費の相関関係を調べ、財政力と児童福祉費の間に強い相関はないことを確認している。そして、2002 年度クロスセクションデータを用いて、人口規模を 3 区分<sup>38</sup>してそれぞれ回帰分析を行っている。全体を通して児童福祉費に影響を与えているのは、住民一人当たり児童保護負担金と、人口 1000 人当たり保育所定員であるとしている。

次に別所(2012a)は、内閣府が 2005 年に行った「地方自治体における独自子育て支援施策の実施状況の調査」の市町村データを用いて、地域の独自子育て支援予算の決定要因について検証している。的場(2009)では、児童福祉費と財政力には相関関係があまりみられないという結論を出していたが、別所(2012a)では、市区町村の子ども一人当たり子育て支援予算の市区町村負担額と、財政力指数について回帰分析での推定を行い、財政力が高ければ、その市区町村の子育て支援予算が多くなると指摘している。ただ一方で、子ども比率が負で有意となり、高齢化率が正で有意となっている。説明変数として、とりわけその点を解説していないが、3.2 節でみる Ohtake and Sano(2010)などの研究とは逆の結果となっている。

教育機会の均等化や、少子化対策など、先行研究が示すように育児および教育の支出は重要な要因である。実際に、児童手当制度や、民主党政権下で実行された子ども手当など、子育て世代への援助としての取り組みは行われている<sup>39</sup>。また、全国学童保育連絡協議会(2014)の「学童保育の実施状況調査」によれば、学童保育所数も、2013 年 5 月 1 日時点で、2 万 1482 ヶ所となり、10 年間で施設数は 1.6 倍に増加したとしている。しかし、医療や介護など、高齢者向けの支出に比して、若年者向けの支出が非常に少額である状況に変わりはない。3.1 では、出産育児および教育支出の地域差が、一体どのような要因で決定しているか先行研究を通して概観してきたが、次節では、政治的要因によって、支出構成が変化

---

<sup>38</sup> 5 万人未満、5 万人以上 20 万人未満、20 万人以上の 3 区分である。

<sup>39</sup> 児童手当や子ども手当が、家計の支出構成にどのような影響を与えたか検証したものとして、田中(2008)や坂本(2011)がある。田中(2008)は、2006 年の児童手当制度改正によって、受給対象家計に与えた影響を検証しているが、子供向けの支出は伸びず、生活費などに利用されていることを指摘している。一方、2010 年度から実施された子ども手当の家計支出に与えた影響を検証した坂本(2011)では、子ども手当の効果が認められ、児童手当に比して子供向け支出が増加したことを確認している。しかし、経済的に困窮している世帯ほど、子ども手当の効果は薄く、家族共通のためへの配分が大きくなっていた。



するか、先行研究を整理したい。また、高齢者向け支出が多く、出産育児および教育支出が少ないのは、世代ごとの選好が異なり、かつ高齢者世代が政治的にも力を持っていることが原因であると考えられる。とりわけ高齢者の政治的な力が増加することによって、若年者向けの支出がどのように影響を受けるか検証した研究を中心に、政治的な要因について先行研究の整理を行う。

### 3.2 高齢化や政治的要因が若年者支出に与える影響

前節で紹介した研究に加え、本章ではとりわけ、政治的な要因に着目して先行研究の整理を行う。有権者における民主的統制という観点からの検証で、代表的な論文は Poterba(1997, 1998)が、国内では Ohtake and Sano(2010)が挙げられる。これらの研究は、高齢化が進むことによって、出産育児および教育支出である義務教育費がどのように影響されるか検証している。Poterba(1997, 1998)では、1961年、1971年、1981年、1991年の米国州別データを用いて、65歳以上人口比率が上昇すると、教育費支出が減少することを検証しており、負の相関があることを確認している。

Hoxvy(1998)では、1900年から1990年まで長期的な期間で65歳以上人口比率と教育費について検証している。Hoxvy(1998)は、時代によって、その結果は異なるとしており、現在に近づくにつれて Poterba(1997, 1998)の結論と同じく、65歳以上人口比率と教育費が負の相関を持つとしている。

Harris, Evans and Schwab(2001)は、1972年、1982年、1992年の学区別パネルデータで同様の検証をしており、65歳以上人口比率が増加することで、教育費が抑えられることを実証している。しかし、Poterba(1997, 1998)の結果に比べ、その効果は約40パーセント低いとしている。

また、Ladd and Murray(2001)は、1972年、1982年、1992年の郡別パネルデータを用いて高齢化と教育費の関係を検証しているが、Poterba(1997, 1998)と異なり、高齢化率が教育費に与える影響は統計的に有意ではないとしている。しかし、高齢者は間接的な方法、すなわち児童数の少ない郡に住むことによって、教育に充当する税から逃れようとしている可能性を指摘している。

日本における分析として、井上・大重・中神(2007)や Ohtake and Sano(2010)、大竹・佐野(2009)、そして就学援助制度について検証した小林・林(2011)がある。井上・大重・中神(2007)では、1980年度、1985年度、1990年度、1995年度および2000年度の623都市

データを用いて、65歳以上人口比率と学校教育費について検証している。まず、それぞれクロスセクションで回帰分析した結果、各年度において高齢化が進むと学校教育費が減少していることを確認している。また同時に、パネルデータとして検証しても、クロスセクション分析と同様の結果を得ており、その結論は強固なものであると考えられる。

Ohtake and Sano(2010)では、1975年から2005年までの都道府県パネルデータを用いた検証を行っている。Ohtake and Sano(2010)は、80年代以前では、高齢者比率と義務教育費は正の相関関係を持っているとされるが、90年代以降では、高齢者比率の上昇が義務教育費支出の引き下げにつながることを確認している。

大竹・佐野(2009)においては、80年代以前と90年代以後のこの相関関係の変化について、二つの仮説を立て検証を行っている。一つは、単身高齢者の増加により、高齢者は義務教育費への関心を失ったとする、世帯構成変化に注目した仮説である。二つ目は、1985年以降に行われた義務教育費国庫負担金制度の変更により、90年代以降高齢者の選好をより強く反映したとする仮説である。この二つの仮説のうち、一つの目の世帯構成の変数については、大竹・佐野(2009)では仮説を支持する結果を得ていない。一方、市町村データを用いて制度変更の効果を検証しているが、使途を限定しない補助金は、高齢者の選好をより強く反映することを示唆している。

また、就学援助制度と高齢化について検証を行った研究もある。小林・林(2011)では、就学援助制度について、一般財源化による影響と、高齢化の影響を検証している。タイムトレンドを考慮したモデルでは、65歳以上人口比率の係数が負で有意になっていることを確認している。高齢化の進展が新入学児童(小学生)1人当たり年間援助額を減少させるという結論は、Ohtake and Sano(2010)などと同様の効果によって説明できると考えられる。

以上、高齢化による影響について分析した研究を整理した。加えて、政治的要因の一つとして、議会の構成や首長の属性に着目した研究も見受けられる。次に第1章で紹介した、分散化仮説および党派性仮説について検証した加藤(2003)と砂原(2006)の研究を整理する。

加藤(2003)や砂原(2006)では、複数ある財政支出の被説明変数の一つとして教育費を入れており、政治的要因が教育費に影響を与えているか検証している。ここでは、政治的要因

として、知事の属性(党派性)という観点と、分散化仮説<sup>40</sup>という観点から分析を行っている。加藤(2003)は、1987年度から2000年度のパネルデータを用いて、政治的要因について分析している。分散化仮説を検証する変数として、議会の政党シェアや、与党比率、また党派性の問題として知事の支持基盤に関して検証している。特に議会内自民党シェアが増加することで、教育費が抑えられるという結果を得ており、自民党という保守政党は小さい政府を志向し、かつ票田が農村票にある点から、教育費を抑える傾向にあると指摘している。

砂原(2006)も議会内の政党議席率と知事の属性によって、教育費に与える影響を検証しており、加藤(2003)と同様に自民党議席率が上昇することで、教育費が抑えられている。また、革新議席率が上昇すると、教育費支出が伸びる一方、革新系の知事が当選すると、教育費が抑えられるという結果になっている。この一見すると矛盾する結果を、砂原(2006)は革新系知事の政治的基盤の弱さにあると解釈している。また、説明変数ではあるが、高齢化率もマイナスで有意になっており、井上・大重・中神(2007)や Ohtake and Sano(2010)の結果と整合的である。

以上のように、若年者向け支出であると考えられる出産育児および教育支出については、高齢化によって高齢者の選好が強く反映され、支出が抑えられるとする井上・大重・中神(2007)や Ohtake and Sano(2010)の研究がある。これらの研究は、有権者の政治的選好が財政支出に影響を与えるとした、民主的統制を検証した研究とまとめることができるだろう。そして、民主的統制以外の政治的要因、分散化仮説や党派性においても出産育児および教育支出が増減することが検証されている。

しかし、従来の研究における民主的統制は、あくまでも有権者の年齢構成に着目しており、世代ごとの投票率によっては検証されていない。年齢構成の変化に加えて、高齢者の投票率が若年者の投票率より高いため、年齢構成の変化以上に高齢者の政策選好の影響を強く受ける可能性がある。よって本章では、高齢者人口比率でなく、直接的に高齢者の投

---

<sup>40</sup> 分散化仮説は、政府に複数のステークホルダーが関与することによって、政権運営の安定性が下がり、安定性を高めるために、各ステークホルダーに対して、支出を行う結果、財政支出が拡大するという仮説である。先駆的な研究として、Roubini and Sachs(1989)が挙げられ、15ヶ国データを用いて、政治変数に大統領制か否か、一党優位か否か、連立与党か否かを加え、財政赤字との関係を分析しており、実証分析の結果は、分散化仮説が認められるというものである。Roubini and Sachs(1989)後、国内外で研究の蓄積があるが、日本の主だった研究として中里(2004)、田村(2006)、近藤・宮本(2011)が挙げられる。これらの研究では、与党議席比率を用いて、与党議席比率が下がると、分散化が高まり、財政赤字が上がるという、分散化仮説を支持する結論をだしている。詳細は第1章参照。

票率が出産育児および教育支出に与える影響を検証する。高齢化比率が上昇することによって、出産育児および教育支出が抑制されるのであれば、高齢者投票率の高まりも同様に、出産育児および教育支出を抑制するはずである。また同時に、若年者の投票率が上昇すれば、若年者の選好が反映され出産育児および教育支出は増加すると考えられる。よって次節では、世代間投票率が出産育児および教育支出にどのような影響を与えるか検証していく。

#### 第4節 実証研究

前節では、出産育児および教育支出の決定要因を扱った論文を整理し、とりわけ、分散化仮説や有権者の高齢化率、すなわち民主的統制といった政治的要因によって、出産育児および教育支出がどのように影響するか検証した研究に焦点をあてた。前節から明らかになったことは、民主的統制を有権者の年齢構成として、出産育児および教育支出に影響を与える研究は行われているが、各世代の投票率が与える影響を検証したものは見受けられない、ということである。投票率においても高齢者の投票率が若年者の投票率より高いので、年齢構成の変化以上に高齢者の政策選好の影響を強く受ける可能性がある。よって本節では、民主的統制を各世代の投票率と考え、2003、2005、2009年衆議院議員総選挙の結果を用いて、世代間投票率が出産育児および教育支出に影響を与えるかどうか実証分析を行っていく。

##### 4.1 推定モデルの特定化

実証研究は、被説明変数に2004、2006、2010年度の出産育児および教育支出を置き、説明変数には2003、2005、2009年度衆議院議員総選挙の投票率を用いてパネルデータとして推定し、民主的統制がいずれの変数に影響を与えるか検証する。また、その他の政治的な変数として、自民党議席比率、保革相乗り知事ダミー、革新系知事ダミーを、そして与党議席比率を導入した。与党議席比率と保革相乗り知事ダミーにより分散化仮説を、自民党議席比率と革新系知事ダミーによって党派性の問題を検証する。そして、都道府県内における選挙区数を、共有資源問題<sup>41</sup>の深刻度を代理する変数と見なす。また、支出構成は

---

<sup>41</sup> 共有資源問題とは、財政支出がある特定の利権団体に行われるとき、その財源は広く国民から賄われるため、負担が意識されず、支出が過大になる現象をさす。Weingast, Shepsle and Johnsen(1981)が理論的に示した。

その都道府県の経済環境にも影響を受けることが考えられることから、経済環境を表す指標を導入した。よって、推定式(1)のようになる。

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 V_{it-1} + \beta_2 X_{it-1}^1 + \beta_3 X_{it-1}^2 + \beta_4 X_{it-1}^3 + \beta_5 X_{it-1}^4 + \beta_6 X_{it}^5 + \beta_7 X_{it}^6 + \beta_8 X_{it}^7 + \beta_9 X_{it}^8 + \beta_{10} X_{it}^9 + \varepsilon_{it} \dots (1)$$

被説明変数である  $Y$  は各出産育児および教育支出を、 $V$  は若年者投票率と高齢者投票率の比である世代間投票率を表している。そして、分散化仮説と党派性を、知事の支持基盤と議会構成からそれぞれ検証する変数を用いた。知事の支持基盤から検証する変数としては、 $X^1$  は保革相乗り知事を、 $X^2$  は革新系知事を用いた。議会の構成から検証する変数として、 $X^3$  は自民党議席比率を、 $X^4$  は与党議席比率を用いた。 $X^5$  は共有資源問題を表す選挙区数となっている。 $X^6$  以下はコントロール変数であり、 $X^6$  は建設業産業比率を、 $X^7$  は農林業産業比率を、 $X^8$  は経済成長率の変数である。義務教育費について検証する際には、先行研究で有力な仮説であった補助金を採用している。よって、 $X^9$  は教育費に対する国庫補助金である。 $i$  は都道府県を、 $t$  は年度を表している。なお推定に際して、政治変数は予算編成によるタイムラグを考慮して、被説明変数は選挙実施年度より一期ラグをとっている。

出産育児および教育支出は、具体的には民生費における児童福祉費、義務教育費、学童保育設置率、乳幼児医療助成費事業総額、妊婦健康診査の公費負担額を用いる。児童福祉費は 14 歳以下人口で除し、義務教育費は生徒一人当たりになおした。そして、乳幼児医療費助成事業総額は対象範囲から 5 歳以下人口で除している。児童福祉費、義務教育費は 2004 年度、2006 年度、2009 年度の 3 年度のパネルデータであり、学童保育設置率は、2006 年度と 2010 年度の 2 年度のパネルデータとなっている。また、データの入手可能性から幼児医療助成事業総額が 2006 年度のみクロスセクションデータ、妊婦健康診査の公費負担額は 2010 年度のみクロスセクションデータによる推定である。さらに乳幼児医療助成費事業総額に関しては、福島県、千葉県、富山県、静岡県の 4 県において数字が欠損しているため、 $i$  は 43 となる。若年者投票率と高齢者投票率は、第 43 回衆議院議員総選挙、第 44 回衆議院議員総選挙、第 45 回衆議院議員総選挙の各選挙における投票率から、世代ごとの選好が明確になるよう、若年者を 20 歳～39 歳の投票率とし、高齢者投票率を 65 歳以上としている。そして、都道府県ごとの世代別の投票率の相対的な力を表すため、若年者投票率と高齢者投票率の比になおし、世代間投票率と定義している。

次に変数ごとに仮説を説明していく。若年者有権者は、政策の優先度として自分たちに

直接的に関係がある子育て支援や教育支援の充実を図ることが考えられることから、投票を通して支出増加を望むことが考えられる。一方、高齢者有権者は多くの場合、すでに子育てを終えていることが予想され、直接的に自分たちとは関係がない。また、予算制約の中で高齢者向けの支出を望むことが考えられることから、出産育児および教育支出を抑制することが予想される。そして、世代間投票率は若年者投票率と高齢者投票率の比に直した変数であり、その時点での若年者と高齢者の相対的な政治力の差を表す世代間政治力と捉えている。若年者投票率を分子に、高齢者投票率を分母にするため、世代間投票率の変数は、被説明変数に対して、プラスの符号条件が期待される。

その他の政治変数の仮説についても記述していく。党派性を検証する変数として、自民党議席比率、革新系知事ダミーを用意する。砂原(2006)によると、保守政党は小さな政府を目指すため、総じて支出を抑制する可能性が考えられるが、自民党は農村票を基盤としているために、農林水産業費などを増加させるが、教育費などは抑制するとしている。逆に、革新系勢力は、福祉や生活関連事業を重視するため、教育費が増加することが指摘されている。よって、革新系知事ダミーはプラスの符号条件を、自民党議席比率はマイナスの符号条件が予想される。

次に、分散化仮説を検証する変数として、保革相乗り知事ダミーと与党議席比率を用意する。分散化仮説は、政権の安定性が低い場合、政権運営をより安定的にするために、多くのステークホルダーに財政支出を配分するものであり、分散度が高まることによって、支出が増加することが予想される。保革相乗り知事ダミーは、自民党が推薦もしくは支持している知事で、同じ選挙で社民党もしくは共産党のいずれかの政党が推薦もしくは支持して当選した知事を指す。保革相乗りで当選した知事は、各政党の意向を反映する必要性が高まり、安定した政権運営を行うために各政党に支出を増やすことが予想される。また、与党議席比率は、前回の知事選挙において、党派もしくは推薦、支持した政党を与党とし、その当該する都道府県議会の議席総数に対して、与党所属議員が占める割合とする。与党が議席を占める割合が増加するほど、安定した議会運営が行われることが予想される。

一般的に、分散化仮説において、分散度が高まれば、その分支出が拡大することが予想されるが、本章で着目している出産育児および教育支出に関しては、その支出に対して拡大の選好を持つ層が若年者であり、若年者の政治的な力は、高齢者に比して有権者数でも、投票率でも相対的に非常に低い状態にある。その点を鑑みると、分散度が上がり、各支出配分に対して、競争性が高まることは、高齢者層などの政治的な力を持った層

に向けた支出が優先されることが考えられる。よって、出産育児および教育支出に関しては、競争力が低いため、分散度が上がることによって、その支出が抑制されることが予想される。すなわち、与党議席比率はプラスの符号条件が、保革相乗り知事に関しては、マイナスの符号条件が予想される。

そして、共有資源問題の深刻度を現す変数として、選挙区数を導入する。近藤(2013)に従い、人口で基準化した選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見なす。選挙区数は、同一都道府県内の選挙区数が増加するほど、地域間の補助金獲得の競争が強くなることが予想されるため、選挙区数の増加が支出の拡大につながると考えられる。しかし、共有資源問題においても分散化仮説の時と同様、出産育児および教育支出における獲得競争の力が低いため、マイナスの符号条件が予想される。その他のコントロール変数についても確認する。経済的要因として、「名目経済成長率」、「農林業産業比率」、「建設業産業比率」を用いている。また、義務教育費の推定式には、Ohtake and Sano(2010)に依拠し、生徒一人当たり補助金をコントロール変数に加えている。

#### 4.2 データ

被説明変数である児童福祉費は、総務省の「地方財政統計年報」の「目的別歳出内訳」より用いている。また、生徒一人当たり義務教育費は、文部科学省の「地方教育費調査」から得ており、文部科学省の「学校基本調査」の生徒数で除して作成している。妊婦健康診査の公費負担額(各都道府県平均)は、厚生労働省の「妊婦健康診査の公費負担の状況にかかる調査結果について」より得ている。学童保育設置率の数字は、全国学童保育連絡協議会が調査している、「学童保育の実施状況調査結果」より入手した。最後に、乳幼児医療助成費事業総額は、「地方自治体の独自子育て支援施策の実施調査報告書」(内閣府)より求めており、欠損値である福島、千葉、富山、静岡を除いている。次に説明変数であるが、本章でとりわけ重要な投票率データは、総務省選挙部が調査している「第43回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第44回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」に掲載されている年齢別投票率の都道府県別データを、総務省自治行政局選挙部に照会することで入手している。これは各47都道府県から、標準的な投票率を示している1市1区1町1村を抽出し、まとめた188投票区の投票率で構成されている。与党議席比率は、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)で当選知事を推薦・支持した政党を参照し、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派

別人員」(総務省)を用いて、当選知事を推薦・支持した政党が都道府県議会で占める比率を作成している。自民党議員議席率も、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて作成している。保革相乗り知事ダミーと革新系知事ダミーは、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)を用いて、選挙年度直近の知事選挙における、当選知事を推薦・支持した政党を参照して作成している。選挙区数は、各都道府県の選挙管理委員会が公表している資料と「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を元に作成している。名目経済成長率、建設業産業比率、農林水業産業比率は、内閣府の「県民経済計算」よりそれぞれ求めており、名目経済成長率は「県内総生産」、産業比率に関しては、「経済活動別県内総生産および要素所得」から、全産業の県内総生産と、農林水産業県内総生産、建設業県内総生産との比から算出している。被説明変数を義務教育費にするさいに用いた、補助金額は、文部科学省の「地方教育費調査」の「教育費に対する国庫補助金」を、義務教育費と同様に生徒数で除している。人口構成は、「住民基本台帳」における「都道府県別年階級別人口」の数字を用いている。表 3-2 は記述統計量である。

表 3-2 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値
児童福祉費	70.721	25.869	23.684	151.964
義務教育費	7.228	1.278	4.702	10.971
学童保育設置率	76.326	20.63	34.7	120.4
妊婦健康診査の公費負担額	44.178	28.563	3.872	112.463
乳幼児医療助成費事業総額	11.371	4.373	4.347	22.338
世代間投票率	0.735	0.071	0.543	0.888
相乗り知事ダミー	0.29	0.454	0	1
革新系知事ダミー	0.063	0.244	0	1
自民党議席比率	49.281	13.457	10.344	81.132
与党議席比率	41.446	29.821	0	88
選挙区数	1.233	0.405	0.334	2.943
建設業産業比率	6.588	1.638	3.486	13.488
農林業産業比率	2.099	1.387	0.051	5.727
経済成長率	1.08	1.852	-4.327	8.134
補助金	188.439	43.592	112.758	307.837

#### 4.3 推定結果と解釈

推定結果は、表 3-3 および表 3-4 に示すとおりである。児童福祉費、義務教育費、学童保



育設置率に関してはパネルデータ分析で、それぞれ fixed effects model の結果を報告している。これは、F 検定による pool model か fixed effects model かの選択、そして Hausman 検定による fixed effects model か random effects model かの選択において、fixed effects model が採択された結果を踏まえたものである。乳幼児医療助成費事業総額、婦健康診査の公費負担額に関しては、データの制約上、クロスセクションデータによる分析を行っている。

まず、本章で焦点をあてたい世代間投票率と、出産育児および教育支出の関係から確認していく。世代間投票率が有意になっている被説明変数は、民生費における児童福祉費と学童保育設置率である。児童福祉費に対しても、学童保育設置率に対しても、正の符号条件を満たし、なおかつ 1 パーセント水準で有意となっており、仮説どおり民主的統制が機能しているといえる。一方で、義務教育費、乳幼児医療助成費事業総額、婦健康診査の公費負担額に関しては、統計的な有意性が確認することができない。

この結果の差は、児童福祉費と学童保育設置率について、都道府県の裁量の余地が大きいことが原因と考えられる。一方、義務教育費は都道府県の裁量権が拡大してきたとはいえ、教員雇用についての裁量権しか有していない。都道府県が雇用した教員を市町村区に割り当て、給与を負担しているが、教員の雇用数は、学級編成や児童数に依存する部分が多い。また、裁量総額制は費用ごとの国庫負担限度額がなくなり、地方の裁量の余地が大きくなったとはいえ、あくまでも総額の中で給与の中身を自主的に決定できるようになったに過ぎない。義務教育費の裁量権の多くは人件費であり、人件費は可変的な費用とは言い難く、そのことから民主的な統制を受けにくいことが、今回の結果の原因であると考えられる。乳幼児医療助成費事業総額については、これらの支出が所得再配分政策としての意味合いが強いため、民主的な統制を受けにくいものと考えられる。婦健康診査の公費負担額においては、地域差があるとはいえ、婦健康診査の 9 回分については国からの定率補助が行われており、公費負担額の全国平均が 90948 円であるが、各都道府県公費負担額の平均は 90000 円前後に集中しており、80000 円を下回るのは、6 都道府県にとどまっている。さらに別所・宮本(2012)の指摘するように、地域差の決定要因は自治体の財政力の差によって引き起こされると考えられる。

表 3-3 推定結果

変数名	児童福祉費/14歳以下人口(1)	児童福祉費/14歳以下人口(2)	義務教育費/生徒(1)	義務教育費/生徒(2)	学童保育設置率(1)	学童保育設置率(2)
$\beta_1$ 世代間投票率	3.265*** (0.0016)	3.035*** (0.0032)	-0.253 (0.8005)	-0.579 (0.5639)	3.319*** (0.002)	3.091*** (0.0037)
$\beta_2$ 与党議席比率	0.635 (0.5268)	/	1.723* (0.0884)	/	1.000 (0.3234)	/
$\beta_3$ 自民党議席比率	/	-0.807 (0.4218)	/	-0.880 (0.3809)	/	0.023 (0.981)
$\beta_4$ 保革相乗り知事	-2.283** (0.0249)	-2.046** (0.0438)	-1.091 (0.2783)	-0.343 (0.7318)	-2.973*** (0.005)	-2.724*** (0.0096)
$\beta_5$ 革新系知事	-0.949 (0.3448)	-1.167 (0.2461)	1.409 (0.1622)	0.992 (0.3238)	-1.174 (0.2474)	-1.420 (0.1635)
$\beta_6$ 選挙区数	-1.183 (0.2397)	-0.966 (0.3363)	-2.617** (0.0105)	-2.144** (0.0349)	-0.891 (0.3782)	-0.609 (0.546)
$\beta_7$ 経済成長率	1.888* (0.0624)	1.771* (0.080)	-0.583 (0.5609)	-0.854 (0.3952)	0.944 (0.3508)	0.831 (0.4109)
$\beta_8$ 建設業産業比率	-4.582*** (0.000)	-4.629*** (0.000)	-2.993*** (0.0036)	-3.033*** (0.0032)	-5.138*** (0.000)	-5.069*** (0.000)
$\beta_9$ 農業産業比率	2.201 (0.0304)	-2.109** (0.0378)	-3.568*** (0.0006)	-3.773*** (0.0003)	1.559 (0.1279)	1.442 (0.1571)
$\beta_{10}$ 補助金	/	/	-0.695 (0.4889)	-0.702 (0.4845)	/	/
F値	7.189*** (0.000)	7.227*** (0.000)	16.930*** (0.000)	15.663*** (0.000)	6.568*** (0.000)	6.382*** (0.000)
Hausman	28.393*** (0.0004)	28.196*** (0.0004)	186.757*** (0.000)	177.398*** (0.000)	37.491*** (0.000)	37.144*** (0.000)
AdjR <sup>2</sup>	0.784	0.785	0.956	0.955	0.834	0.830

- 注1) (1)の列が説明変数に与党議席比率の結果を、(2)の列が自民党議席比率の結果を表す。  
注2) サンプルは 47 都道府県の 2004・2006・2010 年でサンプルサイズ 141。学童保育設置率は 47 都道府県 2006・2010 年でサンプルサイズ 94。  
注3) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。  
注4) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

表 3-4 推定結果

変数名	乳幼児医療助成費 /5歳以下(1)	乳幼児医療助成費 /5歳以下(2)	妊婦健康診査(1)	妊婦健康診査(2)
$\beta_1$ 世代間投票率	-0.310 (0.758)	0.026 (0.9793)	-0.926 (0.3598)	-0.794 (0.4318)
$\beta_2$ 与党議席比率	0.726 (0.4723)		1.862* (0.0703)	
$\beta_3$ 自民党議席比率		1.085 (0.2852)		0.514 (0.6098)
$\beta_4$ 保革相乗り知事	-1.975* (0.0563)	-2.093** (0.0438)	0.034 (0.9727)	0.849 (0.4012)
$\beta_5$ 革新系知事	-1.553 (0.1297)	-1.541 (0.1325)	0.458 (0.6495)	0.144 (0.8862)
$\beta_6$ 選挙区数	1.452 (0.1556)	1.319 (0.1958)	9.297*** (0.000)	9.200*** (0.000)
$\beta_7$ 経済成長率	1.932* (0.0617)	2.010* (0.0524)	-1.591 (0.1198)	-1.746* (0.0887)
$\beta_8$ 建設業産業比率	0.387 (0.701)	0.371 (0.7128)	0.48 (0.6338)	0.911 (0.3678)
$\beta_9$ 農業産業比率	-1.121 (0.2698)	-1.389 (0.1736)	-0.135 (0.8927)	-0.53 (0.598)
AdjR <sup>2</sup>	0.072	0.090	0.775	0.757

注1) (1)の列が説明変数に与党議席比率の結果を、(2)の列が自民党議席比率の結果を表す。

注2) サンプルは乳幼児医療費助成が 43、妊婦健康診査は 47。

注3) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。

注4) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

都道府県の裁量権が比較的大きいと考えられる、児童福祉費と学童保育設置率については、その他の政治変数においても保革相乗りの知事がいる都道府県は、マイナスで統計的に有意という結果を得ている。これは、本章における分散化仮説を支持する結果であり、政治的な分散度が上昇することにより、各支出が増えることが一般的には予想されるが、

若年者向けの支出は、有権者数および政治的な参加度が若年者は低いことから、分散化が進めば進むほど、出産育児および教育支出はその他の支出に対して、抑制圧力が強くかかるものと考えられる。乳幼児医療助成費についても保革相乗り知事ダミーは負で有意となっており、児童福祉費と学童保育設置率と同様の結果を得られている。このことは、革新系知事のダミー変数が有意でないことから、保革相乗り時に、教育費について知事が考慮に入れていないといえる。

共有資源問題を検証した選挙区数については、義務教育費と妊婦健康診査について、有意となっているが、符号を確認すると義務教育費についてはマイナスで有意となり、妊婦健康診査ではプラスで有意と、逆の結果となっている。妊婦健康診査においては、市区町村が運営主体であることに加えて、都道府県からの予算が支出されておらず、都道府県議会や知事のステータスなどが、総じて有意とならない結果になっている。

## 第5節 おわりに

本章では、出産育児および教育支出に対して、民主的統制がどのように影響を与えるか検証してきた。従来の研究では、有権者の年齢構成が高齢化することによって、教育費がどのような影響を受けるか検証が行われていた。しかし、投票率という観点からは十分とは言い難い。そこで、本章では、世代間の政治力格差を投票率で表現することにより、新たに投票率が出産育児および教育支出に与える影響について検証を行った。

その結論は、三点に要約できる。最初に、世代間投票率が出産育児および教育支出のいくつかの変数に対して、統計的に有意な結果を得られたことである。具体的には、民生費における児童福祉費と学童保育設置率に対して、世代間の政治力格差が縮小するとそれらを増加させる効果があるということである。

次に一方で、義務教育費、乳幼児医療助成費、妊婦健康診査の助成金に対しては、統計的な有意性は見出せなかったことである。児童福祉費や学童保育設置率に関しては、その裁量権が広く自治体に任されており、民主的統制が影響を与えるのだと理解でき、義務教育費などその他の費用に関しては、自治体に裁量権があるものの、大枠が国から定められるなどして、制約が大きいことによって民主的統制が影響を与えなかった一因であると考えられる。

最後に、分散化仮説を検証した保革相乗り知事ダミーは、児童福祉費と学童保育設置率に加えて乳幼児医療費助成において有意な結果が得られたことである。保革相乗り知事が

いる都道府県では、分散度が上昇し、予算獲得競争が激しくなる中で、相対的に政治力の弱い若年者に向けた支出が抑制される可能性を示唆している。

政治的な要因が入り込む余地のある出産育児および教育支出については、世代間の政治力格差を縮小していくことによって、より充実していく可能性が高い。若年者有権者数が、高齢者有権者数に比して少ないことに加え、投票率においても若年者投票率が相対的に低いことを鑑みると、やはり若年者有権者が投票に行くことが必要になってくるであろう。ドメイン投票を取り入れるなど、若年者有権者が投票へ行くインセンティブを持つ仕組みを作ることが重要である。

また、民主的統制が機能していない施策があることに加え、有権者数において高齢者が多いことを鑑みると、単純に若年者の投票率の上昇だけでは課題を解決することができない。出産育児および教育に関連した施策において、国が最低限の基準を示しつつも、各地域が地域のニーズに沿った施策を行うことが望まれる。具体的には、2012年に成立した子ども・子育て支援制度のように、地域の特性に合わせて給付がなされることが望ましい。子ども・子育て支援制度では、認定こども園や幼稚園、保育所を通じた施設型給付および、小規模保育等への地域型保育給付を行っている。都市部では、待機児童解消の必要性が高く、とりわけ少子化が進む地域では保育機能の確保に注力が向けられている。

そして、上村・神野(2008)のシミュレーションでは、子育て支援施策への予算の振り向けによって、経済成長率が上昇することが述べられていた。この点から、出産育児および教育施策の充実が、若年者だけでなく、高齢者世代にとっても経済厚生 of 改善に寄与することを、高齢者世代にも理解してもらうことが必要だろう。

最後に、本章における課題を二点指摘しておきたい。第一に、データの制約上、都道府県議会の政治変数を用いたが、市区町村が運営および財源の中心となっている妊婦健康診査は市区町村議会のデータで検証できることが望ましい。第二に、今回の分析では、地域ごとの制度運営の差異が十分にコントロールできていない可能性がある。都道府県や市町村が運営主体である場合、その制度がカバーする対象年齢や、所得制限額が異なっている。地域間の制度上の差異を、ダミー変数などで処理できるよう考慮したい。これらを今後の課題とする。

## 第4章 世代間投票率が若年者雇用支援施策に与える影響

### 第1節 はじめに

本章では、世代間政治力格差が若年者雇用支援施策に与える影響について分析する。第1章で確認したように、若年者と高齢者では雇用支援施策への優先度が異なっている。そして、投票率において高齢者と若年者では高齢者の投票率のほうが高い。よって、若年者の政治力が上昇することによって、若年者雇用支援施策が充実する可能性が考えられる。本節では、若年者の政治力が低いことにより、若年者雇用支援施策が抑制されることによって生じる問題点について整理する。

まず、若年者の失業率を確認する。1990年前半より日本の経済は低成長が続き、高度成長期時代と比して失業率は上昇している。とりわけ若年者はその影響を受けており、職に就いている場合においても本人が望んでいない非正規社員であることも多い。数字で確認すると若年者の失業率は、内閣府(2015)「子ども・若者白書」によると、2013年時点で全体の失業率が4パーセントであるのに対して、15歳～19歳は6.4パーセント、20歳～24歳は7パーセント、25歳～29歳は6.2パーセントと30歳未満の失業者は全体より高い数字となっている。男性の非正規社員率は、2013年時点で、全体が21.2パーセントで、15歳～24歳は27.3パーセントと若年者の非正規率が上回る。

このように、若年者が失業や雇用の不安定化に直面していることがうかがえる。そして、この問題は、若年者だけでなく全世代にとって問題になりうる。それは、若年者失業率の上昇が、未婚率上昇につながり、少子化が進行することである。そして、少子化の進行により経済成長の鈍化を招く可能性が考えられる。

若年者失業率が少子化につながる経路を確認する。若年者失業率が高いような不景気時に就職したものは、長期的に賃金などが低く抑えられ、その結果、結婚などが遅れる可能性が指摘されている。たとえば先駆的な研究としては Keeley(1977)が挙げられる。Keeley(1977)によれば、初婚年齢を決定する要因について、男性においては賃金が高いほど結婚年齢が若くなるとしている。

日本においても酒井・樋口(2005)の研究があり、「慶応家計パネル調査」のデータを用いた実証分析によって一度非正規社員を経験した労働者は、その後も低い所得に甘んじることを指摘している。さらにその結果として、晩婚化が進み、出産年齢も高くなっていると

述べられている。同様の指摘として、酒井・樋口(2005)は、現在の少子化が進む日本において、若年者のフリーター問題を喫緊の課題としなければならないとしている。また松田(2010)においても、若年者の低年収や失業は、未婚率の上昇へとつながっていることを指摘している。

そして、内閣府政策統括官(2009)「インターネット等による少子化施策の点検・評価のための利用者意向調査」における20歳～49歳への調査によると、未婚男性の17.9パーセントが非正規雇用であり年収も低い状況にある。一方、既婚男性は非正規率5.4パーセントと未婚男性より低く、既婚男性の88.1パーセントが正規社員であり、平均年収においても未婚者よりも高い。低年収者に見られる傾向として、経済的負担から結婚意向が低下しており、結婚・出産・育児をするためには安定的な収入が望まれていることがわかる。

松田(2010)では、少子化対策を未婚者側に集中することが重要とし、具体的な政策として三つの政策を挙げている。第一に、新規雇用の創出とミスマッチの解消であり、若年者就業支援センター等の若年者向け就業紹介の充実である。第二に、若年者の職業訓練の強化である。そして最後に、幅広い業種でのミスマッチを防ぐためのジョブ・カードの充実を挙げている。

大嶋(2011)も、若年者の雇用不安定化が未婚、ひいては少子化の原因であると述べている。大嶋(2011)の提案としては、高校・大学のキャリア教育の充実、職業訓練、非正規社員の待遇改善に言及している。現在日本では、結婚することが出産育児とほぼ同一視されており、未婚率の増加が少子化へとつながっていることが考えられる。

ここまで、若年者雇用の不安定化に伴い、未婚率が上昇し、出生率が低下する可能性をみてきた。出生率が低下すれば、第1章で確認したように経済成長の鈍化や社会保障制度の持続可能性が満たされないなどの事態を招く。例えば平田(2011)では、ソロー、ラムゼイ、ダイヤモンドのそれぞれの経済成長理論のモデルを整理しながら、日本における問題点を指摘している。具体的には、どのモデルにおいても、人口成長率の低下がマクロでの経済成長率を押し下げることが指摘されている。一方で、一人当たり実質GDP成長率は、一人当たり備わる資本が増加するため一時的に押し上げる効果がある。この効果を負の資本希釈化効果というが、負の資本希釈化効果は、社会的な需要に対して、資源が適切に供給されることが前提とされている。若年者の雇用の需給が適切に調整されない場合、一人当たりの実質GDPの押し上げ効果も望むことができなくなることが、平田(2011)では指摘されている。つまり、若年者雇用の不安定化が少子化につながり経済成長の鈍化を招くだけ

でなく、若年者雇用の不安定化そのものが、経済の成長率の鈍化をもたらす可能性もある<sup>42</sup>。

これらの背景から本章では、若年者向けの雇用支援施策を重要な政策と捉え、その決定要因を分析する。雇用促進のための政策について、その決定要因を実証的に検証した国内研究は過去に見られない。とりわけ本章においては、全体の失業率に対して若年者の失業率が高いことから、若年者に対して十分な雇用補助金が拠出されていない可能性に着目する。若年者雇用支援施策が充実しない理由として、有権者の選好が世代ごとに異なっていることが一因であると考えられるためである。

若年者向けの支出という点では、少子高齢化社会では高齢者有権者数が相対的に増加し、さらに投票率という観点からも高齢者の投票率は若年者の投票率よりも高い水準にあるため、高齢者の選好が優先される可能性がある。第 1 章で示したように、世代ごとに選好は異なっており、若年者は高齢者と比して労働や雇用対策の優先度が高い。このことから、投票行動を通して、若年者雇用支援施策が抑制されている可能性が考えられる。

本研究では、有権者が投票行動を通して選好を表明し、その結果、財政の支出構成を変化させる可能性を民主的統制仮説として提示した。この民主的統制仮説が、若年者雇用支援施策についても存在するか検証するために、本章では衆議院議員総選挙の世代間投票率が、若年者支援雇用施策に与える影響を実証分析によって明らかにする。具体的には、2003、2005、2009 年度の衆議院議員総選挙の若年者投票率と高齢者投票率の比である世代間投票率を用いて、各都道府県の若年者雇用支援施策の予算費目である労政費と、ジョブカフェ利用率の関係を回帰分析によって検証する。

本章の構成は以下のようになっている。第 2 節では現状分析として、1990 年代後半からはじまった若年者向けの雇用施策の変遷をたどる。第 3 節では、世代効果の研究をまとめ、雇用支援施策の重要性を確認するとともに、具体的に若年者向けの雇用支援施策に対する評価検討を行っている研究を整理する。また、若年者雇用と高齢者雇用の置き換え効果について先行研究についても概観する。第 4 節の実証分析では、若年者雇用補助金が十分でない理由を、若年者の政治力が相対的に弱いことにあると考え、世代間投票率と労政費の関係を実証的に分析する。第 5 節おわりにでは、本章のまとめと今後の課題について言及する。

---

<sup>42</sup> 後述する「若者自立・挑戦プラン」においても、若年者雇用支援施策が十分に行われていないため、経済成長の鈍化につながっているという問題意識に基づいている。

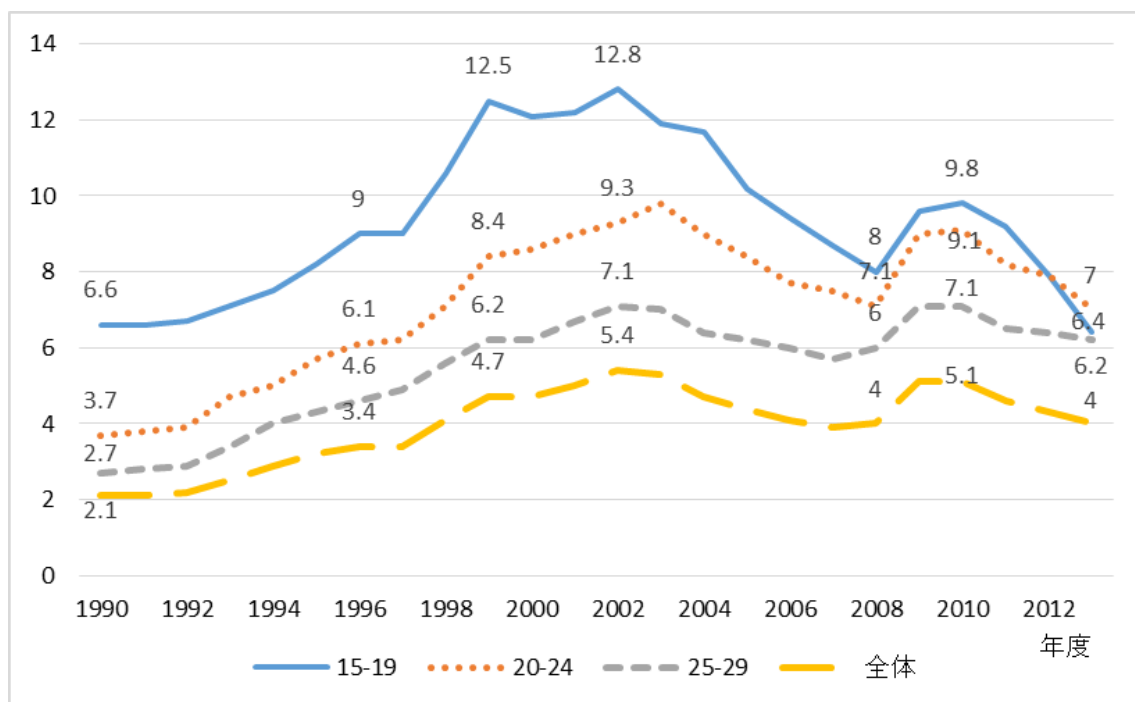


## 第2節 現状分析

若年者の就労問題は、1990年代後半から失業率が上昇していくことによって、社会問題と認知され始める。図4-1で示すように、1990年には15歳～19歳が6.6パーセント、20歳～24歳は3.7パーセント、25歳～29歳は2.7パーセントであった失業率は、10年後の2000年には12.1パーセント、8.6パーセント、6.2パーセントとそれぞれ上昇してきている。このような失業率の上昇を受けて、政府は若年者向け雇用支援施策に取り組むようになる。まず本節では、政府の若年者雇用支援施策がどのような変遷を辿ってきたか確認する<sup>43</sup>。

図4-1 失業率の推移

(単位：%)



資料：総務省(各年版)「労働力調査年報」より作成。

### 2.1 若年者雇用支援施策の変遷

前述の通り、1990年代後半から若年者の失業率が上昇してきた。その影響を受けて1999年に政府は「第9次雇用対策基本計画」における「今後の雇用動向と問題点」の中で、「若年者の失業の増加による経済社会への影響」という項目を設けた。これを機に、若年者に焦点を絞って雇用問題が議論されるようになる。「第9次雇用対策基本計画」の中では、若

<sup>43</sup> 本節の執筆にあたっては、主に岩脇・高久(2012)、高橋(2011)を参考にした。

年者の雇用対策が重要な政策の一つとして挙げられており、教育課程から若年者の雇用に対する支援を行う必要性が明記される。岩脇・高久(2012)によれば、本プランの意義は、従来雇用施策の主要な対象でなかった若年者を、雇用の機会に恵まれない存在として位置づけし、積極的な支援の対象とするという方向転換がなされた点にあるとしている。

そこで、2000年以降に行われた政策を概観していく。2001年には厚生労働省が「若者トライアル雇用奨励金」という助成制度を開始する。これは、休職中の35歳未満の若年者を採用した使用者に、月4万円を3ヶ月間支給する制度である。そして、2003年には厚生労働省・経済産業省・文部科学省・内閣府の連携のもとで、「若者自立・挑戦プラン」が策定された。このプランは、省庁横断的に取り組まれ、2006年度までに若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、若年失業者等の増加傾向を抑制することを目的として策定されている。

この目標達成のために、四つの施策が挙げられている。最初に、教育段階から職場定着に至るキャリア形成・就職支援、次に若年労働市場の整備、第三に若年者の能力の向上・就業選択肢の拡大、最後に若年者の就業機会創出となっている。教育段階から職場定着に至るキャリア形成・就職支援においては、小学校段階から組織的な職業体験学習を実施し、その後もインターンシップ等を推進することを想定している。また実務・教育連結型人材育成システムや、相談員の配置など支援体制を作っていくことが想定されている。若年労働市場の整備には、通年採用の普及や、トライアル雇用の積極的活用の推進、企業が若年者に求める人材要件の明確化などが挙げられている。次に、若年者の能力の向上・就業選択肢の拡大では、大学や大学院での社会人再教育プログラムの開発や専門職大学院の設置促進などが具体的な施策として明記されている。そして若年者の就業機会創出では、創業に挑戦する人材の大量養成、すなわち起業家育成が挙げられている。そのほかにも、サービス分野を中心とした新たなビジネス市場の拡大や、ITや技術経営など今後求められると考えられる能力の養成が挙げられている。政府機関が、若年者の起業や、IT技術などに期待を寄せていたことがうかがえる内容だといえる。

加えて、「若者自立・挑戦プラン」に基づき、都道府県の労働政策として行われており、若年者のためのワンストップサービスセンターであるジョブカフェ事業が開始された。ジョブカフェは都道府県が運営し、求職活動を行っている若年者に地域の企業情報や、職場体験の場を提供することを目的としている。厚生労働省は、若者地域連携事業として発足

時より現在までジョブカフェ事業に携わっており<sup>44</sup>、若者地域連携事業を民間に委託し、ジョブカフェ内でセミナーや企業説明会開催を行っている。加えて厚生労働省は、自らの所管するハローワークを都道府県の要望に応じてジョブカフェに併設し、ジョブカフェの施設内での職業紹介を可能とした。2003年度には7府県のみであった設置件数は、翌年度には43都道府県となり、2005年度には46の都道府県で設置された<sup>45</sup>。ただし、ジョブカフェのような制度は、利用者が来訪しなければならないため、来訪者について効果が上がったとしても十分な認知度が得られなければ、そもそも来訪してもらえない可能性がある。

次に、2004年には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」に基づいて、「若者自立・挑戦プラン」の実効性・効率性を高めるために、「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」が取りまとめられた。例えば、学校でのキャリア教育に関しては、中学校を中心に5日間以上の職場体験を実施するなど、より具体的な案となった。他にも働く意欲向上のために、合宿形式の「若者自立塾」の創設や、若年者の雇用問題を国民に広く周知してもらうための、シンポジウムの開催や啓発キャンペーンの実施などが盛り込まれている。これらの施策により、2005年に「若者の人間力を高めるための国民会議」というシンポジウムが開かれ、「フリーター20万人常用雇用化プラン」が提示され、「若者自立塾」事業も実際に開始されることになった。加えて2008年には、若年者の持つ技術をより可視化するために、持っている技術をジョブ・カードに明記するジョブ・カード制度が始まった。

「若者自立塾」は、厚生労働省が事業運営にNPOを中心とした民間に委託する形式で進められた。しかし、2006年度の入塾生は704人と、見込んでいた1200人を大きく割り込む結果となり、2008年度においても参加者490人とやはり見込みの1200人を大きく割り込むなど、成果があがらなかった。また低所得者のために、入塾参加費は宿泊費や食費の実費負担のみになる予定であったが、実際には20万円程度の負担がかかり、母子家庭など参加意欲があっても金銭的に参加できないことが問題として指摘されている<sup>46</sup>。このように思うような結果が出せず、2010年3月31日に事業仕分けにより「若者自立塾」の事業は

---

<sup>44</sup> 一方で、経済産業省はジョブカフェ発足当時には、企業への情報提供などを行ってきたが、2011年よりジョブカフェ事業には関与しなくなっている。

<sup>45</sup> 香川県のみ2015年現在も設置されていない。ただし、厚生労働省がハローワーク内に「しごとプラザ」を2003年より設置しており、若年者や新卒者を対象に、ジョブカフェと同様の事業を行っている。

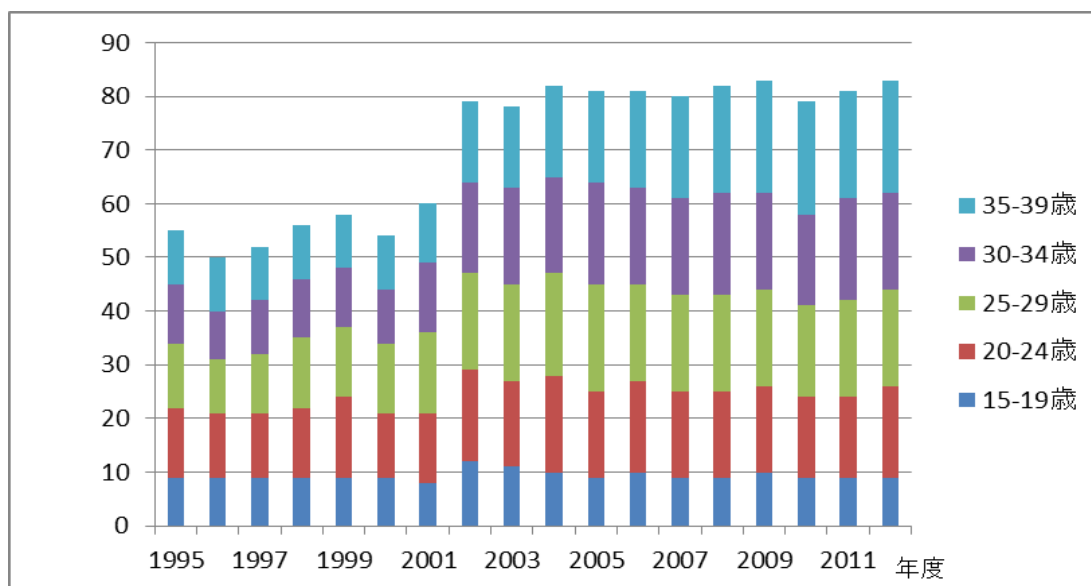
<sup>46</sup> 読売新聞2005年9月28日東京版朝刊21面「がんばれ現役世代 ニートの就業支援「若者自立塾」3か月じゃ足りない」。

終了してしまう<sup>47</sup>。

また、厚生労働省が主導し、「地域若者サポートセンター事業」が 2006 年よりスタートした。これは、ニート等の若年者を対象に、職業紹介は行っていないものの、カウンセリングなどの支援をするサービスである。これはニートが社会問題化したことにより、開始した事業といえる。ニートの概念に近い、若年無業者数をみると、失業率が 90 年代後半より上昇したことに比して、2002 年より 20 万人弱急増している(図 4-2)。その後は一貫して 80 万人前後で推移しており、失業だけでなく若年者のニート化にも対応する必要がでてきたことがうかがえる。この「地域若者サポートセンター事業」は、NPO に運営を委託することで進められていたが、2014 年に、わかものハローワークやジョブカフェなど他のサービスと競合する部分が多いとして予算廃止が決定した。しかし、「若者支援育成事業」と名称を変更し、補正予算によって予算が復活し、現在も厚生労働省の主導によって同様の事業が進められている。

図 4-2 若年無業者数推移

(単位：万人)



資料：総務省(各年版)「労働力調査年報」より作成。

次に、2000 年代終盤の政策を紹介する。2000 年代半ば、若年者雇用支援施策が徐々に充実してきたころ、経済成長も相まって若年者失業率は改善しはじめる。2008 年には 15 歳～19 歳の失業率は 8 パーセントに、20 歳～24 歳が 7.1 パーセント、25 歳～29 歳が 6 パー

<sup>47</sup> 若者自立塾と同様に、ジョブ・カード制度も事業仕分けにより 2010 年に廃止された。

セントと少しずつ減少している。しかし、2009年以降は、サブプライムローン問題の煽りを受け、若年者の失業率は再度上昇し、内定取り消しなどが社会問題となった。失業率は、15歳～19歳が9.6パーセント、20歳～24歳が9パーセント、25歳～29歳が7.1パーセントとなる。そこで政府は、緊急雇用対策本部の中に、新卒者支援チームを立ち上げる。その提言では、高卒・大卒就職ジョブサポーターを増員し、未内定者の個別支援を強化することや、経済団体や産業団体に新卒求人拡大の要請を行うことなどが挙げられている。

2000年初頭より開始された若年者雇用支援施策は、ジョブカフェなどの継続事業や、「若者自立塾」のように批判を受けて終了した事業も含めて、多様な形で進められてきた。そして、2009年には緊急雇用対策として、若年者支援を対象を絞ったチームも立ち上げられた。以上が施策変遷の紹介であり、次節ではそれらの事業がどのような予算枠組みで支出されているか確認し、実証分析の対象としてどのような項目が適当か検討したい。

## 2.2 若年者雇用支援施策における都道府県の役割

地方自治体の行う若年者雇用支援施策の主な予算は、就業者の福祉向上を図ることを目的としている労政費に含まれる場合が多いことを確認できる。たとえば、京都における2014年度の労政費の「主要な施策」内には、「若者等就労環境向上推進事業」と掲げられており、若年者に魅力ある企業を目指すための講習会やアドバイザーの派遣などに予算が当てられている。京都府の労政費は、予算額の約1,150万円全額が、この「若者等就労環境向上推進事業」にあてられている。

一方で、若年者向け以外の事業も、労政費で執り行われる場合もある。たとえば、滋賀県の2015年度予算では、労政費として前述のジョブカフェ事業の運営費や、地域若者サポート事業の予算が含まれるほか、高年齢者労働能力活用事業の予算や、障害者雇用推進事業の予算も含まれている。ただし、滋賀県の2015年度の予算の場合、若年者向けを中心とした労政費における雇用安定対策費が、96,469千円であるのに対して、高年齢者や障害者向け事業などを中心とした就職促進援助費が36,574千円となっており、若年者向けの支出が全体に対して約7割以上を占めている。ここから、労政費が若年者向けの支出が中心となっている予算であることがうかがえる。

もう一つ佐賀県の例をみると、滋賀県と同様に若年者雇用支援施策が中心であるが、高齢者向けも含まれていることがわかる。佐賀県の2013年度労政費では、ジョブカフェSAGAを含む若年者就職支援事業費45,161千円、未就職卒業生就職支援事業費8,445千円、若年

者就職支援員配置事業費 19,877 千円、若年者雇用促進緊急事業費 243,556 千円、わかものしごと塾事業費 3,163 千円、仕事と子育ての両立支援推進事業費 4,720 千円と若年者向けの雇用支援施策予算の多くが組まれている。一方で、シルバー人材センター連合会補助 4,230 千円や生涯現役まちづくり研究事業費 878 千円と若年者向けと比較すれば少額ながらも、高齢者向けの予算も含まれている。しかし、滋賀県や佐賀県の例では、確かに高齢者向けの事業費も含まれていることが確認できるが、その予算は若年者向けが中心といえるだろう。

京都府ならびに滋賀県や佐賀県などのように、詳細な内訳が明らかな場合は、若年者向けのみを分析対象とできるが、実際、労政費の詳細内訳については入手することが困難である。労政費の総額はすべての都道府県で公開されているが、京都府、滋賀県、佐賀県、神奈川県、長崎県を除いて、内訳については公開されていない。また、過去に遡ることが難しい場合もあるため、若年者向けだけの予算を取り出すことが難しい。加えて、神奈川県や長崎県のように内訳が公開されている場合でも、その予算区分が事業ごとに行われているのではなく、性質別で人件費や委託費などに区分されている県もある。この場合も、若年者向け雇用支援施策のみを取り出すことはできない。よって本章では、京都府や滋賀県などの例から、労政費に若年者向けの雇用支援施策予算が中心に組まれていると仮定し、分析対象を各都道府県労政費とする<sup>48</sup>。

また、厚生労働省労働局が運営する雇用保険制度内における、失業給付(一般求職者給付)の中にも、若年者向けといえる給付が存在している。育児休業給付と、教育訓練給付である。育児休業給付と、教育訓練給付を概観する前に、そもそも失業給付がどのような目的で設置されているのか確認しておきたい。

市場経済において、景気循環は不可避であり、景気下降時には必然的に失業者が発生することとなる。そのとき、社会的安全弁の機能を果たすのが、失業給付である。よって、失業給付のもっとも大きな理由は、景気変動によって引き起こされる失業というリスクを分散し、失業者の生活を安定化させるという、所得再配分機能にある。また、個人の求職活動への補助金として、労働市場における人的資源の効率的な配分を促進することも目的としている。とりわけ失業給付は失業者の就職活動を支援するという側面が強く、給付を

---

<sup>48</sup> 前掲注 45 の通り、香川県ではジョブカフェが実施されていないが、香川県の労政費の内訳では、ワーク・ライフ・バランス推進事業や働く女性活躍促進事業などが中心となっており、子育てと仕事の両立を目指した事業が中心となっている。子育て世代の中心は、若年者であるため、香川県も分析の対象に含める。

受ける条件がそれを表しているといえる。たとえば、給付対象範囲は、被保険者として離職直前に6ヶ月以上、保険料を支払っていないなければならない。この条件から、新卒者などを対象としておらず、あくまでも失業中の者を支援する給付であることがわかる。また、ハローワークに登録し、就業の意思と能力を有しているという認定を受けることも支給要件となっている。この点から、失業給付は求職活動に対する助成金であり、所得状況に応じて受けることができる生活保護などとは性質が違っていることがうかがえる。

表 4-1 教育訓練給付に該当する訓練内容

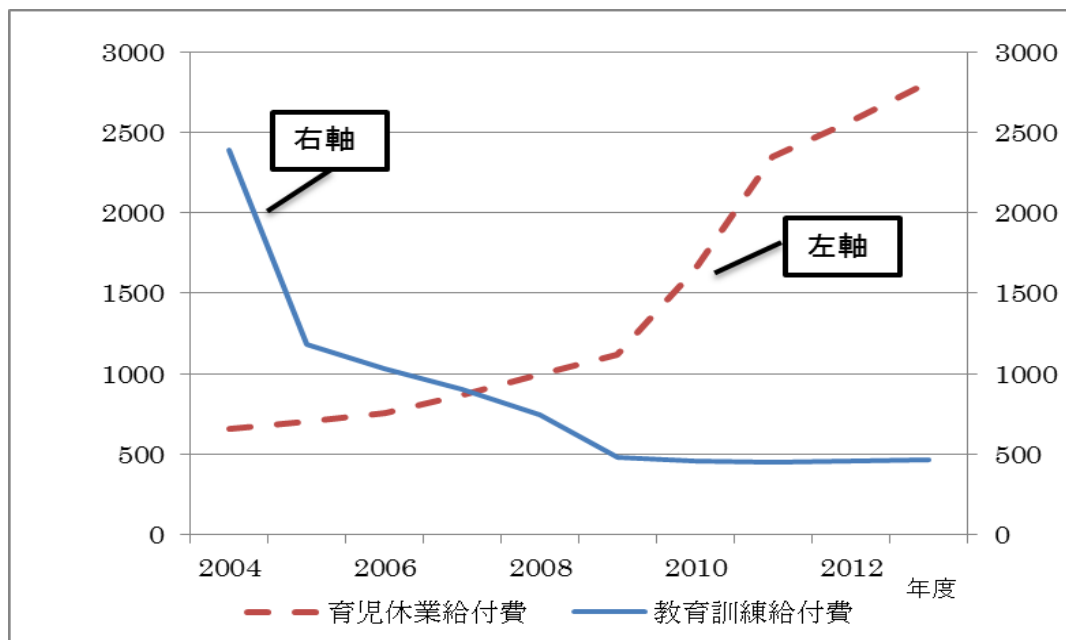
訓練内容	
技術関係	営業・販売, サービス, 保安関係技能
電気主任技術者, 電気工事施工管理技士等	販売士, インテリアコーディネーター等
建築士, 建築施工管理技士等	宅地建物取引主任者, 旅行業務取扱主任者等
測量士, 土木施工管理技士等	調理師, 調理技能士等
情報処理関係技術者	消防設備士, 防火管理者等
公害防止管理者等	運輸・通信関係技能
医療・保健衛生・社会福祉関係	農林, 採掘関係技能
臨床検査技師, 理学療法士等	製造関係技能
管理栄養士, 栄養士	危険物取扱者等
衛生管理者等	自動車整備士, 航空整備士等
介護福祉士, 保育士, ホームヘルパー等	建築図面製作技能士等
法務・財務・経営労務・不動産関係	その他の技能
司法書士, 弁理士, 通関士等	その他の専門職
公認会計士, 税理士, 証券アナリスト等	ビジネスキャリア制度の認定コース
社会保険労務士, 中小企業診断士等	
不動産鑑定士, 土地家屋調査士等	
教育関係	
事務処理技能	
秘書技能検定, 国際秘書検定等	
翻訳技能, 実用英語検定等	
毛筆書写検定, 速記技能検定等	
日本語ワープロ技能検定等	
簿記検定試験, 税務会計能力検定等	
行政書士, 医療事務等	

出典：厚生労働省(2015)「雇用保険事業年報」より。

そういった意味では、先ほど若年者向けの給付として挙げた、育児休業給付は、育児による無給の休業状態を失業状態と見做している。ただし、育児休業給付は、受給用件が失業給付より厳しく、被保険者期間が2年間以上であることが条件となっている。また、課題も残っており、本人が育児期間であったとしても、自営業や育児休業を取得しなかった場合には、この給付を受けられない。理由があり受給できない場合、給付者と非給付者で不公平が生じてしまう。

また、教育訓練給付は、ある世代を対象を絞った給付ではない。しかし、若年者は中堅以上と比べ、その経験の浅さや技術的な未熟さによって、雇い入れる企業からすると、賃金以上のコストを負担していることになる。よって、労働者の教育や能力開発の費用を政府が負担することは、若年者への助成金に近いと考えられる。教育訓練給付はその対象を失業者と、在職者にした2種類がある。失業者を対象とした給付は、職業安定所を通じて地方自治体が運営する技術専門学校へと入学するためのものである(表4-1)。学費は無料となり、さらに訓練受講期間中は技能取得手当が支給されることとなる。

図4-3 教育訓練給付費と育児休業給付費推移 (両側：十億円)



資料：厚生労働省(各年版)「雇用保険事業年報」より作成。

次に、在職者向けの給付は1998年より導入された。在職中に在職企業外で職業訓練を受けることができるが、その受給条件は、5年以上の被保険者期間と、過去の給付から5年が



経過していることが条件となっている。このことから、在職者向けの給付においては、その主な対象は若年者でなく、中堅以降の在職者の失業を未然に防ぐことを目的としているものと考えられる。

しかし、これらの雇用保険制度における給付は、厚生労働省が主体となって運営していること、また一人当たり給付金額は、その対象者の前年の所得などで決定することから、政治的な力によって給付金額が大きく変わることはない。よって、本章では制度を紹介するにとどめ、実証分析の対象としては扱わない。

以上のように若年者の失業率が、1990年代後半より上昇してきたことにより、若年者向けの雇用支援事業が開始され、今に至るまで展開してきていることを概観してきた。そして、それらの施策は労政費によって、支出されていることを確認した。次節の先行研究では、まず政府による若年者雇用支援施策がなぜ必要となるか、「世代効果」と「置き換え効果」の研究から整理したい。そして次に、若年者雇用支援施策の評価に関する研究を整理することによって、どのような施策が有効であるか検討していきたい。

### 第3節 先行研究

本節では、まず「世代効果」の研究を整理するなかで、若年者の雇用環境が構造的に不利な状況おかれていることを指摘し、さらに「置き換え効果」によってそのことがさらに深刻な問題であることを示したい。これらの点を示すことによって、若年者雇用支援施策の重要性を説き、次に現在行われている施策の効果を検証したものを紹介していく。福島(2007)では、若年者雇用支援施策によって、若年者雇用環境が改善されることを理論モデルで示しているが、実際の施策に効果があがらなければ、政策的には失敗といえるだろう。しかし、効果が認められるならば、政策をより充実していくことで、若年者雇用問題解決へと近づくことになると考えられる。

#### 3.1 労働市場における世代効果

学卒時の労働需給状況が、その世代の賃金や雇用状況に長期的な影響を及ぼすことを「世代効果」という。大竹・猪木(1997)は、この「世代効果」がおこる理由は、大きく三つあると説明している。第一に、好景気には中小企業よりも相対的に賃金の高い大企業への就職者が増えることによる、企業規模間格差を原因とする考えである。中小企業は、人的資本に対する教育投資が限られるため、大企業へ就職が有利だった世代は、長期的に高い賃金

を得られる可能性が高くなるとされている。第二に、参入料徴収としての年功賃金が与える影響である。年功賃金のもとでは、労働者は採用時に企業に保証金を払っていると考えることができる。つまり若い時分にその企業を辞めてしまうと、その後上昇する賃金分は受け取ることができない。よって、これを保証金と考えるのである。そして、労働需要が大きい時点では、企業は採用数の確保を優先するため、この保証金を低下させると述べられている。第三に、ジョブマッチングの問題である。労働者と企業のマッチングの質が高ければ、勤続年数が長くなり賃金が高くなる。逆にマッチングの質が低ければ、勤続年数が短くなり、賃金も抑制されてしまうと考えられる。

大竹・猪木(1997)によれば、このマッチング理論から得られる結論は二通りの可能性が考えられ、理論的にはっきりしていないとしている。一つには、労働者側からすると、不景気の際に、仕事の相性にまで気を払うことができず、マッチングがうまくいかなくなるケースである。もう一つには、企業側からの視点で、不景気時にはより多くの就職希望者からじっくりと相性のよい労働者を選択できるということになり、マッチングがうまくいく可能性があがるケースである。この点について、大竹・猪木(1997)は実証的な問題であるとし、結論を出していないが、ひとまず世代効果については、上記のような理論に基づいているとしている。

そして、大竹・猪木(1997)の実証分析では、賃金センサスの 1980 年から 1993 年のデータを用いて、賃金や勤続年数に与える影響を、対象を男性に絞って回帰分析している。男性に絞る理由は、対象が労働市場より退出することを想定しないためとしている。その結果、不況期に新卒で就職した世代は賃金が低く抑えられ、勤続年数が短くなるなど世代効果の影響が見受けられるものとなっている。とりわけ、大学卒に比べると高校卒にその影響が顕著に見られるという結論を得ている。

その後も世代効果の研究は蓄積がなされている。2000 年代も含めた分析として、太田・玄田(2007a)の研究が挙げられる。太田・玄田(2007a)では、1986 年から 2001 年の労働力調査特別調査および、2002 年から 2005 年までの労働力調査を接合して、学校卒業前の完全失業率水準が、若年男性労働者の賃金や雇用に与える影響を実証的に分析している。その結果は、高校からさらに大学・短期大学・専門学校へ進学した層では、失業率が高いコーホートで一時的に実質賃金が引き下げられる効果が確認されている。一方でこの層ではその効果は 10 年ほどで消滅するが、より深刻なのは中学校・高校卒業後進学しなかった層である。低学歴層の場合、失業率が他の世代と比べて 1 パーセント高かった場合、その後 5

パーセントから 7 パーセント程度、実質賃金が低くなっていることが確認されている。太田・玄田(2007a)では、景気の落ち込みによって低学歴層が非正規社員として雇われ、その後正社員に移行することがないことが原因であると考察している。これは、正社員が非正社員と比して高賃金になり、かつ社会保障のコストも大きくなるためである。さらに熟練者と比しても教育訓練コストが高額になり、期待生産性に対して費用負担が大きいことが要因と考えられると述べられている。

太田・玄田(2007b)は、太田・玄田(2007a)の結果を受けて、世代効果のより詳細な検討を行っている。最初に、世代効果が景気の上昇局面と下降局面によって差異が生じるかどうかを検証し、次に所得階層によって、世代効果に差異が生じるかどうか検証している。景気局面に関しては、失業率が前年と比較して下降したときに 1 をとるダミー変数を用意して検討しているが、景気局面によって世代効果に与える影響は確認されなかったとしている。そして、所得階層の差異に関しては、分位点回帰モデル(Quantile Regression)を用いて高所得者層(75 パーセント点)と、低所得者層(25 パーセント点)の間で失業率の影響の違いを調べている。その結果、低所得者層でとりわけ世代効果の影響が顕著となっており、不況期に卒業した場合、長期にわたって待遇の良い雇用条件の職に就けない可能性が示唆されている。

近藤(2008)では、大竹・猪木(1997)や太田・玄田(2007a・b)が男性労働者に限った分析であったのに対し、女性労働者に着目し、日本の女性と米国の女性で世代効果の違いを検証している。日本人女性のデータを、家計経済研究所の消費生活に関するパネル調査から用いて分析を行っている。結論としては、女性においても世代効果は存在しており、日米で比較した場合、日本のほうがその効果が大きいというものである。ただ、男性労働市場ほど持続的でないことから、大竹・猪木(1997)が女性は労働市場から途中退出するとしていることと整合的である。より詳細にみていくと、日本人女性は学卒時の失業率が 1 パーセント上昇することによって、その後の 1 年から 12 年後の賃金が平均して 4.5 パーセント下がるという結論を得ている。米国女性にほとんど影響がみられないのと対照的な結果である。就業率でも同様に検証を行うと、学卒時の失業率が 1 パーセント上昇することによって、その後 1 年から 12 年後の日本人女性の就業率は、17 パーセント減少するという結論を得ており、この点に関して米国では統計的な有意性がみられないこととこちらも対照的である。この結果から、近藤(2008)は、不況時に就職した世代に関して、とりわけ支援が必要であると述べている。

さらに、太田・玄田・近藤(2008)では、男性労働者の日米比較も検討している。男性においても、女性労働者と同様に、日本の労働者のほうが米国の労働者と比して、生涯賃金などにおいて就業時の景気状況の影響を受けやすいと分析している。

大竹・猪木(1997)や太田・玄田(2007a・b)、近藤(2008)などの分析結果から、日本の労働市場において、男女問わず世代効果の影響があると考えられる。日本においては、バブル経済の崩壊後、長期的な不景気に陥っており、負担は若年者にしわ寄せされている。卒業時の景気状況に長期的な雇用状況が規定されるのは、本人の能力などに関係がないことから不公平感が強くなる。これらの不公平感を解消するためにも、若年者雇用支援施策が重要であるといえるだろう。

### 3.2 若年者雇用と高齢者雇用の置き換え効果

前節では、「世代効果」によって、卒業時の経済環境が、労働者の長期的な雇用環境に影響を与えることを概観した。現状分析でみたように、経済環境の悪化から、90年代後半より若年者の失業率は上昇し、若年者の雇用環境は長期的に厳しい状況にある。さらに労働市場においては、若年者雇用と高齢者雇用の代替関係がある可能性も指摘されており、高齢者の長期雇用によって、若年者の労働市場参入が、より一層厳しくなっていることも考えられる。よって本節では、若年者雇用と高齢者雇用の代替関係、すなわち「置き換え効果」について検証している研究を見ていきたい。

まず、「置き換え効果」を実証的に検証した研究として、三谷(2001)がある。三谷(2001)においては、1995年の製造業のデータを用いて、高齢雇用者と若年者雇用者は量的代替関係にあると指摘している。また、条件を一定にしたときに、高齢労働者数が増加すると、ほかの世代の労働者の賃金が低下することも指摘している。

次に玄田(2004)では、「雇用動向調査」を用いて、1993年から1998年の期間において、若年者の雇用数は減少したが、それ以上の年齢については、雇用が増加していることを指摘している。そして、最小二乗法によって、高齢者雇用が増加することによって、若年者雇用機会が減少することを示した。ただし、玄田(2004)では、高齢者を45歳以上と定義しており、高齢者雇用といったとき、多くの研究が60歳以上と定義しているのに対して、広い定義となっている。少なくとも生産年齢人口である40代から高齢者に括ることは、疑問が残る定義だと考えられる。

しかし、玄田(2004)のように45歳以上を高齢者と定義するのではなく、60歳以上を高齢者

と定義した研究でも、置き換え効果は確認できる。井嶋(2004)は、労働政策研究・研修機構が2004年に実施した、「企業による今後の中高年活用に関する調査」で得られた、2003年の1500社のデータを用いて分析を行っている。定年年齢の定めがある事業所と、継続雇用が行われている事業所を区別して回帰分析したところ、定年到達者と新規学卒採用が正の関係をもち、継続雇用者と新規学卒採用が負の関係をもっているとしている。これは、定年で退職する高齢者層が増えれば、若年者雇用が増え、一方高齢者が職にとどまると若年者雇用が抑制されることを示している。ただし、井嶋(2004)では、継続雇用が行われると、新規採用を行いにくくなるという問題点を裏付けているとしつつも、業態や業績によって規定される職種別労働力需要が事業所ごとに新規採用を左右していることは見逃せないとしている。

周(2012)は、労働政策・研修機構が行った「高齢者の継続雇用の実態に関する調査」の2006年におけるデータを用いて、継続雇用措置の利用比率が新卒採用比率に与える影響について推定を行っている。その結果は、継続雇用が取り入れられている企業においては、新卒採用比率が抑制されており、「置き換え効果」が発生しているとする井嶋(2004)と同様の結論を得ている。

三谷(2001)や井嶋(2004)、周(2012)においては、クロスセクションデータであるものの、高齢者雇用が継続して行われる仕組みを持つ企業に関しては、若年者雇用が抑制される効果を確認していた。次に、クロスセクションデータをパネルデータに拡張した分析として、太田(2012)がある。太田(2012)では、「雇用動向調査」を用いて、高齢者雇用が進んでいる産業は、平均的に見て若年者採用が少なくなっているか検証している。具体的には、2004年から2008年の41産業において、「55歳以上常用労働者数に占める60歳以上の割合」が増加することによって、「若年入職者数を当該年齢階級の常用労働者数で割った値」にどのように影響を与えるかについて最小二乗法によって推定している。結果は、雇用確保措置が義務化された2006年以降において、一部高齢者と若年者の代替効果が確認でき、男性高齢者雇用が促進されることによって、若年者雇用が抑制されていることを示している。とりわけその抑制効果は、若年女性に対して強く働いている。また、2006年以前においても、男性は建設業において、高齢者と若年者の置き換えが行われており、女性では飲食店・宿泊業で置き換えが行われていることから、産業によって長期的に世代間で雇用が競合していることを指摘している。

以上のように、井嶋(2004)や周(2012)はクロスセクションデータを用いた研究であるが、

高齢者雇用を増加させる制度を持つ企業は、新規学卒採用を抑制すると結論しており、太田(2012)は限定的であるものの、とりわけ2006年以降に関しては、高齢者雇用が若年者雇用を抑制する置き換え効果を確認している。この点から、労働市場において、若年者と高齢者は代替的であると考えられる。このことを「世代効果」と併せて考えるならば、「世代効果」によって若年労働者が長期的に不利な状況におかれるとともに、「置き換え効果」によって若年者の雇用状況の深刻度はより一層深いものになるといえる。この二つの効果によってもたらされる結論は、能力よりも生まれた世代によって、生涯賃金などの雇用環境が決まるため構造的な要因であると考えられる。構造的な要因であるからこそ、やはり若年者向けの雇用支援施策が重要になってくるといえる。

### 3.3 若年者雇用施策の効果

「世代効果」と「置き換え効果」の研究を概観し、若年者の雇用環境が構造的に厳しい状況におかれていることから、若年者雇用支援施策の重要性を指摘してきた。では、具体的にどのような政策が効果的であると記述されているか、次に説明する。

まず福島(2007)では、理論モデルによって若年者向け雇用補助金が若年者雇用に与える影響を検証している。福島(2007)によれば、雇用補助金は直接、若年者雇用需要に影響を与える。若年者向け雇用補助金は若年者雇用者数を増加させることを示しており、これは、補助金により若年者の雇用コストが下がることで、企業が積極的に若年者を雇用するためだとしている。福島(2007)に従えば、若年者の雇用者数は、雇用補助金を充実させることによって増加させることができる。

また太田(2010)では、まず若年者雇用支援の必要性は、不完全な労働市場である、ということが前提になっていると指摘している。完全競争市場であれば、賃金が伸縮的で、労働市場の需給が一致するように定まるが、現実には不完全な労働市場であるから、政府が政策的にサポートする必要性がでてくるとしている。

福島(2007)や太田(2010)は、政府が若年者雇用をサポートする必要性を指摘しているが、では具体的にどのような政策が効果的なのだろうか。太田(2010)は、不完全労働市場において、対象を絞ることを重要視しており、その点から「若者」、「地域」で対象を絞っているジョブカフェを評価している。対象を絞り込むことによって、よりミスマッチの少ない求人支援を行え、環境変化にも対応できると述べている。一方で、Ohtake(2004)でも指摘されているように、これらに関するデータの公開性が低く、そもそも雇用政策について事

後的に評価しようという姿勢が見えないことを批判している。次に、研究の蓄積は多くないが、太田(2010)でも評価しているジョブカフェについて、その効果を実証分析も含め定量的に把握したものを確認していきたい。

表 4-2 群馬県若者就職支援センター目標値と実績値

	目標	実績	達成率 %
来所者数	10,000人	13,387人	133.9
カウンセリング数	3,000人	3,183人	106.1
職業紹介件数	1,500件	2,166件	144.4
就職者数	500人	726人	145.2

出典：新井(2006)より抜粋。

まず新井(2006)では、2004年に群馬県のジョブカフェとして開設された群馬県若者就職支援センターのケースから、その実績をみている。群馬県若者就職支援センターは、来所者数、カウンセリング数、職業紹介件数、就職者数において、目標達成率 100 パーセントを上回っている。また、利用者へのアンケート調査でも、利用した感想として好意的な評価が 97.5 パーセントと高評価を得ていることを紹介している。

若年者雇用支援施策について、実証分析でその効果を検証した研究もある。永瀬・水落(2011)では、2002年から2007年の「労働力調査」を用いて、無業や非正規職に就いた若年者が、正規職に移行したかを検証している。とりわけこの研究で注目したい内容は、ジョブカフェ政策の効果の検証である。ジョブカフェが実施された2004年から2007年のデータで、ジョブカフェ利用率を説明変数に入れると、男性の移行に対しては有意に働いていると指摘している。

また、山本・野原(2014)では、ジョブカフェ関連事業を積極的労働市場政策(Active Labor Market Policy)として捉え、その効果を実証的に検証している。山本・野原(2014)によると、ジョブカフェ関連事業を通して、2005年度から2007年度にかけて利用者のマッチング効率性は上昇するが、以降はその効果を確認できないとしている。考えられる要因として、ジョブカフェモデル地域への支援実施主体が、経済産業省から日本商工会議所に代わったことや、予算規模が2007年度以前と以後で大きく異なることが挙げられている。また、2004

年から 2012 年の個票データを用いて、ジョブカフェが設置されている都道府県の雇用状況が改善されるかどうか差の差の分析(Differences in Differences 分析)で検証しているが、ジョブカフェ関連事業は、地域全体への若年者雇用状況を改善するまでの効果はないとしている。しかし、この結果は、十分な予算をジョブカフェ事業につけ、告知も行き届けば若年者の雇用状況の改善が進む可能性を示唆しているといえる。これらの研究から、太田(2010)が指摘するように、その地域性に配慮した若年者雇用支援施策には、ある程度効果があることがうかがえる。

福島(2007)が理論的に示し、永瀬・水落(2011)や山本・野原(2014)の実証分析で明らかになったように、若年者向け雇用支援施策の充実は、若年者の雇用状況を改善することが可能であると考えられる。若年者雇用の不安定化は、少子化の原因となり、人口減少などにより経済成長の鈍化などを引き起こす。その若年者雇用環境は、「世代効果」によって構造的に不利な状況におかれ、「置き換え効果」によってさらに深刻な状況に陥っている。これらの課題を鑑みるに、若年者向け雇用支援施策がより一層拡充されることが望ましいといえるだろう。

次節では、若年者向け雇用支援施策がより一層拡充されるためには、どのような要因が働いているか検証していく。その要因を捉えることによって、施策拡充のための政策的含意も引き出すことが可能になると考える。とりわけ、政治的な要因に着目し、若年者投票率と高齢者投票率のデータを用意して、若年者投票率を高齢者投票率の比に直したデータを用いた分析を行う。これは第 1 章で示したように、世代ごとに政策選好が異なっており、20・30 歳代は、雇用政策に高い関心を持っているが、高齢化に伴い雇用政策への関心が低下することにある。つまり有権者の政治参加度によって、選出される議員はその配分先を決定していることを想定しているため、若年者の投票率が相対的に高まれば、議員は若年者有権者にメリットが大きい若年者雇用支援施策を手厚くすることが予想される。逆に相対的に高齢者投票率が上昇すれば、若年者雇用支援施策を抑制することが考えられるのである。ジョブカフェなどが効果をあげていると考えられる現在、若年者投票率の上昇によって、より支援施策が充実すれば、若年者雇用問題解決へと近づくことが考えられる。よって次節では、若年者雇用支援施策に対して、世代間投票率が影響するかどうか、実証分析を行い明らかにしていく。



## 第4節 実証研究

前節では、若年者向け雇用支援施策の効果を扱った論文を整理し、ジョブカフェのような地域密着型施策に効果が認められることを確認した。そして、複数の研究で指摘されているように、若年者向け雇用支援施策についての実証分析はデータの制約から、あまり進んでいない。本章は、第2節でみたように、ジョブカフェを含む若年者雇用促進事業の予算が、労政費に含まれていることから、労政費に着目して分析を進めたい。本節では、各世代の政治参加度を各世代の投票率と考え、2003、2005、2009年衆議院議員総選挙の結果を用いて、世代間政治力の格差が、若年者雇用支援施策の充実度にどのような影響を与えるか実証分析を行う。

### 4.1 推定モデルの特定化

実証研究は、被説明変数に2004、2006、2010年度の労政費を置き、説明変数には2003、2005、2009年度衆議院議員総選挙の投票率を用いてパネルデータとして最小二乗法で推定する。労政費には、京都府や滋賀県の例にみられるように、各都道府県が運営するジョブカフェをはじめとした若年者向けの事業予算が組まれており、これを若年者雇用支援施策の変数と見做す。また、その他の政治的な変数として、保革相乗り知事ダミー、革新系知事ダミー、与党議席比率を、そして自民党議席比率を導入した。与党議席比率と保革相乗り知事ダミーにより分散化仮説を、自民党議席比率と革新系知事ダミーによって党派性の問題を検証する。また、多重共線性を考慮して、自民党議席比率と与党議席比率はそれぞれ分けて推定を行った。そして、都道府県内における選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見做す。また、支出構成はその都道府県の経済環境にも影響を受けることが考えられることから、経済環境を表す指標を導入する。よって、推定式は(1)式のようなになる。

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 V_{it-1} + \beta_2 X_{it-1}^1 + \beta_3 X_{it-1}^2 + \beta_4 X_{it-1}^3 + \beta_5 X_{it-1}^4 + \beta_6 X_{it}^5 + \beta_7 X_{it}^6 + \beta_8 X_{it}^7 + \beta_9 X_{it}^8 + \varepsilon_{it} \quad \dots(1)$$

被説明変数である  $Y$  は若年者向け労働施策予算を、 $V$  は若年者投票率と高齢者投票率の比を表す世代間投票率の変数、 $X^1$  は保革相乗り知事を、 $X^2$  は革新系知事ダミーを表している。 $X^3$  は自民党議席比率を表している。そして、 $X^4$  は与党議席比率を、 $X^5$  は共有資源問題を表す選挙区数である。与党議席比率と自民党議席比率に関しては、多重共線性の可

能性を考慮して、別々に推定を行った。 $X^6$ 以下はコントロール変数であり、 $X^6$ は建設業産業比率を、 $X^7$ は農林水産業比率を、 $X^8$ は経済成長率の変数である。なお、推定に際して、政治変数は予算編成によるタイムラグを考慮して、選挙年より被説明変数は、一期ラグをとっている。

被説明変数には労政費を用い、20歳から39歳人口で基準化した。若年者向けの雇用支援施策が分析の対象であることから、その範囲を20歳から39歳とした。また、結果の頑健性を確かめるために、労政費を生産年齢人口でも基準化して推定を行った。

次に本節において重要な変数である世代間投票率は、第43回衆議院議員総選挙、第44回衆議院議員総選挙、第45回衆議院議員総選挙の各選挙における投票率から、世代ごとの選好が明確になるよう、若年者投票率を20歳～39歳の投票率とし、高齢者投票率を65歳以上としている。また、若年者雇用支援施策に関しては、その多くが利用者の対象年齢の上限を定めている。区分としては、29歳以下<sup>49</sup>、34歳以下、39歳以下、44歳以下となっているが、中位が39歳以下区分になること、そして20歳未満に投票権がないことから、若年者の投票率を20歳から39歳としている。若年者は、投票を行うことによって自らの世代の利益になるよう、利益を誘導することが考えられる。一方、第1章で示したように高齢者有権者は、若年者雇用支援施策に対する関心は相対的に低くなっている。さらに太田(2012)が検証したように世代間で労働者の置き換え効果が働く場合、高齢者は若年者雇用支援施策の予算を抑える可能性が考えられる。予算制約の中で、高齢者向けの支出を望めば、若年者向けの支出は抑制されるだろう。よって、若年者投票率の上昇は、若年層雇用支援施策の予算を充実させ、高齢者投票率の上昇は、若年層雇用支援施策の予算を抑制すると予想される。そして、各世代の投票率をそのまま推定式に入れてしまうと、投票率の地域差を拾ってしまう可能性がある。よって、「若年者投票率/高齢者投票率」と比に直し推定を行った。すなわち、分子に若年者投票率がきていることから、 $\beta_1$ に期待される符号条件はプラスとなることが予想される。

党派性を検証する変数として、自民党議席比率、革新系知事ダミーを用意する。加藤(2003)によると、自民党は農村票を基盤としているために、農林水産業費などを増加させるが、教育費などは抑制するとしている。保守政党は小さな政府を目指すため、総じて支出を抑制する可能性が考えられる。逆に、革新系勢力は、福祉や生活関連事業を重視するため、

---

<sup>49</sup> 29歳以下で上限を設けているのは、福岡のみ。34歳以下16都道府県、39歳以下14都道府県、44歳以下16都道府県となっている。

教育費や労働費が増加することが考えられるとしている。加藤(2003)では、目的別経費をそれぞれ党派性に照らし合わせて分析しており、その中に労働費が含まれている。推定の結果としては、左派政党は労働費を拡大する傾向があり、一方で自民党は労働費を抑制するという結果を得ている。この結果は左派政党の支持基盤が労働組合などであり、支持母体の選好を反映しているのだと考えられる。これらのことから、本章においても革新系知事は労政費を増加させ、自民党議席比率は労政費を減少させると仮説を立てる。よって、 $\beta_3$ に期待される符号条件はプラスであり、 $\beta_4$ の符号条件はマイナスになることが予想される。

次に、分散化仮説を検証する変数としては、保革相乗り知事ダミーと与党議席比率を用意する。分散化仮説は、Roubini and Sachs(1989)が先駆的な研究となり、政権の安定性の低さが、政権運営をより安定的にするために、多くのステークホルダーに財政支出を配分するものであり、分散度が高まることによって、支出が増加すると述べている。保革相乗り知事ダミーは、自民党が推薦もしくは支持している知事で、同じ選挙で社民党もしくは共産党のいずれかの政党が推薦もしくは支持して当選した知事を指す。保革相乗りで当選した知事は、各政党の意向を反映する必要性が高まり、安定した政権運営を行うために各政党に支出を増やすことが予想される。また、与党議席比率は、前回の知事選挙において、党派もしくは推薦、支持した政党を与党とし、その当該する都道府県議会の議席総数に対して、与党所属議員が占める割合とする。与党が議席を占める割合が増加するほど、安定した議会運営が行われることが予想される。一般的に分散化仮説において、分散度が高まれば、予算獲得競争が激しくなり支出が拡大することが予想される。しかし、本節で着目している若年者雇用支援施策予算に関しては、その支出に対して拡大の選好を持つ層が若年者であり、若年者の政治的な力は、高齢者に比して有権者数で見ても投票率でみても相対的に低い状態にある。その点を鑑みると、分散度が上がり、各支出配分に対して、競争性が高まることは、高齢者層などの政治的な力を持った層に向けた支出が優先されることが考えられる。よって、労政費に関しては、競争力が低いため、分散度が上がることによって、その支出が抑制されることが予想される。すなわち、与党議席比率 $\beta_5$ はプラスの符号条件が、保革相乗り知事ダミー $\beta_2$ に関しては、マイナスの符号条件が予想される。

そして、共有資源問題の深刻度を現す変数として、選挙区数を導入する。共有資源問題とは、Weingast, Shepsle and Johnsen(1981)によって提示された理論で、財政支出がある特定の利権団体に行われるとき、その財源は広く国民から賄われるため、負担が意識されず、支出が過大になる現象をさす。ここでは近藤(2013)に従い、人口で基準化した選挙区数

を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見做す。選挙区数は、同一都道府県内の選挙区数が増加するほど、地域間の補助金獲得の競争が強くなることが予想されるため、選挙区数の増加が支出の拡大につながると考えられるが、共有資源問題においても分散化仮説の時と同様、若年者雇用支援施策予算における獲得競争の力が低いため、マイナスの符号条件が予想される。その他のコントロール変数についても確認しておく、経済的要因として、名目経済成長率、農林水産業比率、建設業産業比率を用いている。

また、労政費は供給面から若年者雇用支援施策について検証しているが、現状分析で述べたように、若年者向け以外の支出も含まれているものの、若年者向けのみを抽出することは難しい。そこで、労政費のように直接的な支出額ではないが、若年者投票率が上昇することにより、ジョブカフェに対する予算額が増加し、ジョブカフェのサービスが充実するという経路を考えてみたい。サービスの充実度を検証する被説明変数としてジョブカフェ利用率を用意する。

ジョブカフェ利用率における推定式の考え方は、労政費と基本的に同じだが、データの制約から、変更点のみを記述する。まず、選挙年翌年のジョブカフェ利用率が入手できたのが、2004年度と2006年度の各20都道府県となっている。20都道府県2カ年のサンプルサイズが計40と限られるため、自由度を保つために、労政費の推定より変数を絞り、 $V$ に加え、政治的要因として $X^1$ と $X^3$ 、 $X^4$ を導入した。

## 4.2 データ

被説明変数である労政費は、総務省の「都道府県決算状況調」における、目的別歳出内訳から、労働費内訳の労政費を2004年度、2006年度、2010年度とそれぞれ用いている。ジョブカフェ利用率は、経済産業省「ジョブカフェ事業評価委員資料」の地域別実績より、サービス利用者数を2004年度、2006年度とそれぞれ入手している。サービス利用者数を、各都道府県のジョブカフェ利用対象年齢数人口で除して、ジョブカフェ利用率を作成した。投票率データは総務省選挙部が調査している「第43回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第44回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」で用いられている年齢別投票率の都道府県別データを、総務省自治行政局選挙部に照会することで入手している。これは各47都道府県から、標準的な投票率を示している1市1区1町1村を抽出し、まとめた188投票区の投票率で構成されている。保革相乗り知事ダミーおよび革新系知事ダミーは、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合

研究所)を用いて、選挙年度直近の知事選挙における、当選知事を推薦・支持した政党を参照して作成している。与党議席比率は、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)で当選知事を推薦・支持した政党を参照し、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて、当選知事を推薦・支持した政党が都道府県議会で占める比率を作成している。自民党議員議席率も与党議席比率と同様に、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて作成している。選挙区数は、各都道府県の選挙管理委員会が公表している資料と総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」を元に作成している。名目経済成長率、建設業産業比率、農林水産業比率は、内閣府の「県民経済計算」よりそれぞれ求めており、名目経済成長率は「県内総生産」、産業比率に関しては、「経済活動別県内総生産および要素所得」から、全産業の県内総生産と、農林水産業県内総生産、建設業県内総生産との比から算出している。変数を基準化する際に用いた人口構成のデータは、「住民基本台帳」における「都道府県別年階級別人口」の数字を用いている。記述統計量は表 4-3 のとおりである。

表 4-3 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値
労政費対若年人口	2.174	2.921	0.031	12.57
対生産年齢人口	3.798	5.19	0.051	22.234
ジョブカフェ利用率	7.444	5.817	1.601	30.892
世代間投票率	0.735	0.071	0.543	0.888
相乗り知事ダミー	0.29	0.454	0	1
革新系知事ダミー	0.063	0.244	0	1
自民党議席比率	49.281	13.457	10.344	81.132
与党議席比率	41.446	29.821	0	88
選挙区数	1.233	0.405	0.334	2.943
建設業産業比率	6.588	1.638	3.486	13.488
農林水産業比率	2.099	1.387	0.051	5.727
経済成長率	1.08	1.852	-4.327	8.134

### 4.3 推定結果と解釈

推定結果は、表 4-4 に示すとおりである。労政費について推定を行った結果は、random effects model のみの結果が報告されている。これは、F test による pool model か fixed effects model かの選択によって pool model が採択され、さらに pool model か random effects model の選択のために Breush and Pagan test を行った結果、random effects model が採択されたことを踏まえたものである。

まず、もっとも重要な世代間投票率と労政費の関係から確認していく。世代間投票率に関しては、生産年齢人口比、若年者人口比いずれで基準化した被説明変数に対しても、また自民党議席比率を入れた推定式、与党議席比率を入れた推定式いずれにおいても、統計的にみて両側 1 パーセントで有意であるという結果を得ている。また四つのモデルともに  $\beta_1$  の符号条件も満たしており、世代間政治力格差の縮小が、労政費支出額を引き上げるという結論を得ている。この結果は、若年者有権者は、自分たちが対象となる支出に対して拡大する選好をもっており、若年者投票率を上昇させることによって、その影響力を行使することができることを示唆している。

その他の政治的変数の結果についても確認していく。まず、分散化仮説を検証するための変数である保革相乗り知事ダミー、与党議席比率についてみていく。保革相乗り知事ダミーに関しては、若年者人口と生産年齢人口で基準化し、与党議席比率で回帰した二つのモデルにおいて、10 パーセント有意水準で符号条件も満たしている。統計的に有意にでなかったあとの二つのモデルともに、符号条件は満たす結果となった。保革相乗り知事が当選した場合、分散化が進み、予算制約の中で若年者向けの支出が抑制されている可能性がある。一方で与党議席比率については、統計的に有意な結果は得ることができなかった。

次に党派性仮説を検証する革新系知事ダミーと自民党議席比率においては、統計的に有意な結果は出ていない。とりわけ革新系知事ダミーは、革新系政党の支持基盤が労働組合などからなることから、統計的に有意な結果がでることが期待されたが、 $\beta_3$  の符号条件も満たすことはできなかった。自民党議席比率においては、その符号条件は満たしている。

共有資源問題を検証した選挙区数については、六つのモデルすべてにおいて、統計的に有意であるという結論を得た。しかし、符号条件は満たしておらず、共有資源問題の深刻度が高くなることによって、若年者向けの支出においても拡大するという結果を得ている。符号条件を満たしていないのは、一つの可能性として、分析に用いた労政費に若年者向け以外の支出も含まれている可能性が考えられる。高齢者向け雇用支援支出も含まれるため、

結果が逆になっていることが考えられるが、データの制約上、若年者向けのみを取り出すことができないため、今回の検証では十分な結果を得られなかったと言わざるを得ない。

表 4-4 推定結果

変数名	対若年人口比	対若年人口比	対生産年齢人口比	対生産年齢人口比	ジョブカフェ利用率	ジョブカフェ利用率
$\beta_1$ 世代間投票率	4.275 <sup>***</sup> (0.000)	3.971 <sup>***</sup> (0.0001)	4.303 <sup>***</sup> (0.000)	4.003 <sup>***</sup> (0.0001)	1.791 <sup>*</sup> (0.0823)	1.731 <sup>*</sup> (0.0927)
$\beta_2$ 保革相乗り知事	-1.793 <sup>*</sup> (0.0751)	-1.593 (0.1134)	-1.791 <sup>*</sup> (0.0754)	-1.586 (0.1151)	0.946 (0.3508)	0.900 (0.3745)
$\beta_3$ 革新知事	-0.196 (0.8447)	-0.352 (0.7252)	-0.209 (0.8342)	-0.367 (0.7142)	-0.324 (0.7461)	-0.194 (0.8472)
$\beta_4$ 自民党議席比率		-0.471 (0.6383)		-0.421 (0.6739)		-0.600 (0.5489)
$\beta_5$ 与党議席比率	0.661 (0.5095)		0.683 (0.4956)		-0.356 (0.7235)	
$\beta_6$ 選挙区数	1.829 <sup>*</sup> (0.0696)	1.985 <sup>**</sup> (0.0491)	1.951 <sup>*</sup> (0.0531)	2.095 <sup>**</sup> (0.0381)		
$\beta_7$ 建設業産業比率	-2.431 <sup>**</sup> (0.0164)	-2.366 <sup>**</sup> (0.0194)	-2.422 <sup>**</sup> (0.0168)	-2.348 <sup>**</sup> (0.0203)	0.649 (0.5208)	0.518 (0.6079)
$\beta_8$ 農林水産業比率	1.811 <sup>*</sup> (0.0723)	1.700 <sup>*</sup> (0.0913)	1.914 <sup>*</sup> (0.0577)	1.792 <sup>*</sup> (0.0753)	-0.048 (0.9612)	0.005 (0.996)
$\beta_9$ 経済成長率	1.236 (0.2184)	1.183 (0.2389)	1.244 (0.2154)	1.189 (0.2363)	2.055 <sup>**</sup> (0.0478)	2.027 <sup>*</sup> (0.0507)
F test	0.961 (0.5498)	0.863 (0.7032)	0.958 (0.5547)	0.857 (0.7136)		
Hausman test	19.380 <sup>**</sup> (0.013)	15.941 <sup>**</sup> (0.0432)	20.020 <sup>**</sup> (0.0103)	16.382 <sup>**</sup> (0.0372)		
BP test	12.018 <sup>***</sup> (0.000)	11.652 <sup>***</sup> (0.000)	11.902 <sup>***</sup> (0.000)	11.531 <sup>***</sup> (0.000)	0.912 (0.1807)	0.966 (0.1669)
AdjR <sup>2</sup>	0.190	0.189	0.197	0.195	0.050	0.048

- 注1) サンプルは 47 都道府県の 2004・2006・2010 年でサンプルサイズ 141。ジョブカフェ利用率については、サンプルが 20 都道府県の 2004・2006 年でサンプルサイズ 40。  
 注2) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。  
 注3) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

次にジョブカフェ利用率を用いた推定結果をみていく。ここでは、pool model の結果のみが報告されている。これは、pool model か random effects model の選択のために Breush and Pagan test を行った結果、pool model が採択されたためである。pool model か fixed effects model かの選択に関しては、サンプルサイズが合計 40 のため、fixed effects model

での推定が行えないことから、F test は行っていない。

まず、世代間投票率においては、両側 10 パーセントで有意であるという結果を得た。労政費と同様に、世代間政治力格差が縮小することで、ジョブカフェ利用率も上昇することが確認でき、これは若年者の投票率が上昇し、ジョブカフェのサービスが向上することによって、利用者数の上昇につながったものと解釈できる。そして、この結果は、労政費での推定結果を補完するものであるといえるだろう。

ただし、ジョブカフェ利用率に関しては、分散化仮説を検証した保革相乗り知事ダミーと与党議席比率および、党派性を検証した自民党議席比率においては、統計的な有意性は確認することができなかった。

## 第 5 節 おわりに

本章では、若年者有権者が若年者雇用支援施策予算を拡大し、一方で高齢者が予算を抑制するインセンティブを持つという仮説を立てた。そして、若年者投票率と高齢者投票率の比を世代間投票率とし、世代間投票率が若年者雇用支援施策予算に影響を与えるか、都道府県パネルデータによって実証分析を行った。具体的には、2003 年、2005 年、2009 年に行われた衆議院議員総選挙の世代間投票率を用いて、若年者と高齢者の比に直した変数を用意し推定を行った。また世代間投票率以外に財政支出の政治的要因を検証する変数として、分散化仮説を検証する保革相乗り知事ダミー、与党議席比率、自民党議席比率を、共有資源問題を検証する変数として、選挙区数を用意し、同様に推定を行った。

その結果、今回明らかになったことは以下の二点である。最初に、世代間投票率は若年者雇用支援施策に対して、プラスで有意となっており、世代間政治力格差の縮小が、若年者雇用支援施策予算を拡大させることが確認できた。すなわち投票行動を通して財政支出に影響を与えるとする民主的統制仮説が支持される結果を得た。次に、分散化仮説については、保革相乗り知事ダミーにおいて、革新系知事ダミーと同時に労政費で推定した二つのモデルにおいて、マイナスで有意となっており、仮説を支持する結果を得られた。分散度が高まることにより、予算制約の中で若年者向けの支出が抑制される可能性がある。

これらの推定結果から得られる政策的含意として、若年者の投票率の上昇を促す政策が必要であると同時に、他の世代にも若年雇用支援施策の重要性を了解してもらう必要がある。第 1 節で、若年者の雇用の不安定化が未婚化や晩婚化につながり、さらに少子化にもつながることから、人口の減少が技術革新を妨げ、経済成長率の鈍化を招く可能性が高ま



ることを指摘した。これは若年者に限らず、高齢者の経済厚生をも引き上げるため、若年者雇用の問題は、若年者だけでなく、高齢者世代を含めた全世代的な課題である。

その認識の下で、永瀬・水落(2011)や山本・野原(2014)が示すようにジョブカフェに代表される、職業相談施設に来所してもらう必要がある。そのために、十分な告知を行うなど、認知度を高めていくことが必要である。また永瀬・水落(2011)では、ジョブカフェの効果は男性に限ってのみ確認でき、女性には確認できなかった。このことから、性差なども含め地域特性にあった支援施策を充実させていくことが重要になるといえる。

また、若年者向け雇用支援施策の充実の重要性について述べているが、決して高齢者の雇用を抑制する政策を行うべきという主張を述べているのではないことは断っておきたい。雇用機会の公平さという点において、不景気に就職した若い世代は構造的に労働市場で不利な状況にさらされていると考えられるため、若年者向け雇用支援施策の充実が重要となるが、同じように雇用機会の公平さという観点から、全世代共通の失業者支援の充実も重要な政策であることを追記しておきたい。

最後に、今後の課題を述べる。本章では労政費を被説明変数として分析を行ったが、労政費予算は若年者向け以外にも複数の事業予算が含まれている都道府県がある。労政費の内訳を公開している都道府県は、若年者向けの雇用支援施策を取り分けることができるが、一方で内訳が非公開の自治体もあり、厳密に若年者向けの施策に取り分けることができなかった。この点は今後の詳細な情報公開が待たれる。厚生労働省が主体となって行っている事業に関しても、過去の事業に関して担当者が代わっているなどの理由により、予算額の情報を得ることができなかった。今回は、サービスの充実度という観点から、総務省が公開しているジョブカフェ利用率を用いたが、今後よりデータが整備されることを期待したい<sup>50</sup>。これは今後の課題としたい。

---

<sup>50</sup> Ohtake(2004)や OECD(2009)においても、日本の若年雇用関連データの公開が進んでいないため、実証的な研究が遅れていることを指摘している。

## 第5章 世代間投票率が高齢者医療支出に与える影響

### 第1節 はじめに

本章では、民主的統制が高齢者医療支出に与える影響について検証していく。日本の社会保障制度は、実質的に賦課方式で運営されている。よって、高齢者医療においても年金と同様に高齢者の受益が大きく、現役層の負担が大きくなる構造になっている。とりわけ日本では1973年に老人医療制度の下で、高齢者の医療負担の無料化が行われ、その後、徐々に自己負担を増やしているものの、高齢者の自己負担割合は高くはなく、現役世代の負担に偏っている。

今後も少子高齢化に伴い医療費は増えることが予想されており、医療費が増加すれば、現役層の負担も増えていくと予想される。厚生労働省の試算によれば、2020年度の国民医療費は47.2兆円に、2025年度には52.3兆円になるとされている。高齢者の医療費には公費負担分および事業者負担分もあるので、今後も医療費が増加していく中で、財政逼迫、現役層の負担増、企業の負担増の三点を引き起こすことが予想される。そして澤野(2015)は、企業の負担増が大きくなれば、それを原因として企業が海外に移転し、国内産業の空洞化を引き起こす可能性も指摘している。

高齢化に伴い医療費が増加し、現役層の負担が増加し、その帰結として現役層と高齢者層の世代間格差の問題が発生する。たとえば、鈴木(2000)や日高(2004)らの世代会計の研究では、高齢者は受益が大きいものに対して、現役層は負担が大きいことを指摘している。また、第1章でみたように、世代によって政策への選好が異なっている。若年者は相対的に医療政策に対する関心が低く、高齢者は関心が高くなっている。

受益負担においても、政策への選好においても、世代によって利害は対立している。特に高齢者の投票率は若年者の投票率よりも高い水準にあり、高齢者の選好が選挙を通してより優先的に実現している可能性がある。しかし、政治的要因、とりわけ利害対立下での民主的統制が高齢者医療費支出に与える影響を考察した研究は、筆者の知る限りない。従来の高齢者医療費の決定要因について検証した研究は、知野・杉野(2002)や船橋(2006)などに代表されるように、医療供給面に検証対象が集中しており、十分に政治的要因が検証されてきたとは言い難い。世代間政治力格差が縮小することによって、財政上の世代間不均衡を抑制し、その結果として澤野(2015)で想定されているような国内産業の空洞化も防げる

可能性が考えられる。

そこで本章では、高齢者医療支出に政治的要因が与える影響を検証する。とりわけ世代間政治力格差に着目して実証研究を行う。具体的には、2009年度の衆議院議員総選挙の世代(若年者/高齢者)投票率を用いて、各都道府県の国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金との関係を回帰分析によって検証する。高齢者向け医療支出の中でも、第一号都道府県調整交付金を検証する理由は、支出算定のガイドラインは提示されているものの、都道府県の裁量の余地が大きく、政治的な要因の影響を受ける可能性が高いためである。

本章の構成について述べておく。第2節では現状分析として、高齢者比率の高まりに伴い医療費が増加していることをデータで示すとともに、1960年代以降の高齢者向け医療制度の変遷と国民健康保険制度の変遷を辿っていく。第3節では、医療に絞った世代会計の研究から、世代間格差の拡大を定量的に指摘するとともに、現在の医療費の決定要因の研究では、政治的要因が十分に検証されていないことを示す。第4節の実証分析では、世代間投票率と国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率の関係を実証分析により示す。そして政治参加によって医療関連支出に影響を与えるとする民主的統制仮説の検証を行う。第5節おわりにでは、本章のまとめと今後の課題について言及する。

## 第2節 現状分析

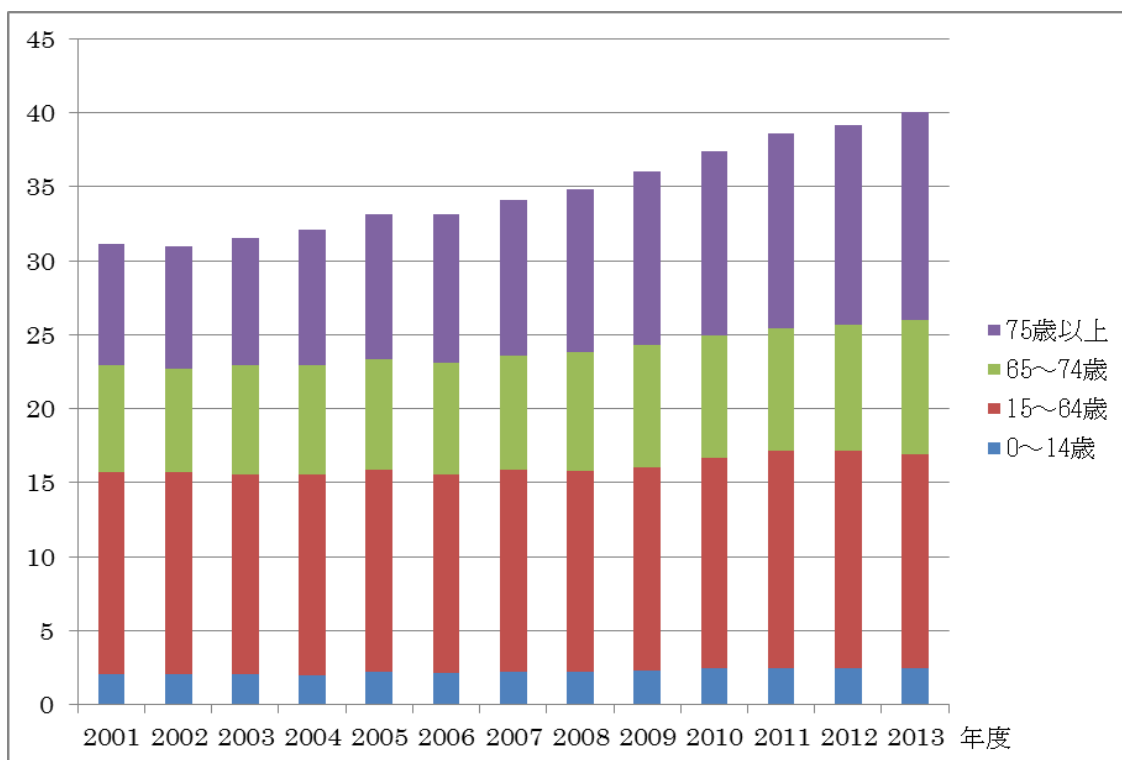
本節では、少子高齢化に伴い高齢者医療費が増加しており、今後もその傾向が継続する可能性が高いことを記述し、医療費の増加によって引き起こされる問題についてまとめる。次に、現行の制度へと至った経緯を概観し、少子高齢化社会になる以前に用意された制度の高齢者負担が低すぎたために、少子高齢化が進むに伴い、負担引き上げが断続的に行われてきたことをみていく。

### 2.1 高齢者医療費増加が引き起こす問題

先進国の中でも、とりわけ日本は少子高齢化の進行が速く、少子化対策と高齢化対策の双方から議論が行われている。少子高齢化に伴い生じる問題は多岐にわたるが、本章では医療費の増加に着目する。その理由は、人口の年齢構成の変化によって、医療費は大きく影響を受けると考えられるからである。従来、Newhouse(1992)やCutler(1997)などの医療費増加の主要因を分析した研究では、必ずしも高齢化の要因は大きくないとされてきた。

しかし、近年の日本では、加齢に伴い医療費が増加することが確認でき、岩本(2004)は高齢者の一人当たり医療費が高い状態にあり、高齢者比率が上昇すれば当然国民一人当たりの医療費も上昇すると指摘している。また小塩(2013)でも、医療費の増加要因を高齢化で説明できる割合は 4 割強と試算しており、高齢化もまた重要な要因のひとつであると述べている。

図 5-1 年齢階級別医療費の推移 (単位：兆円)



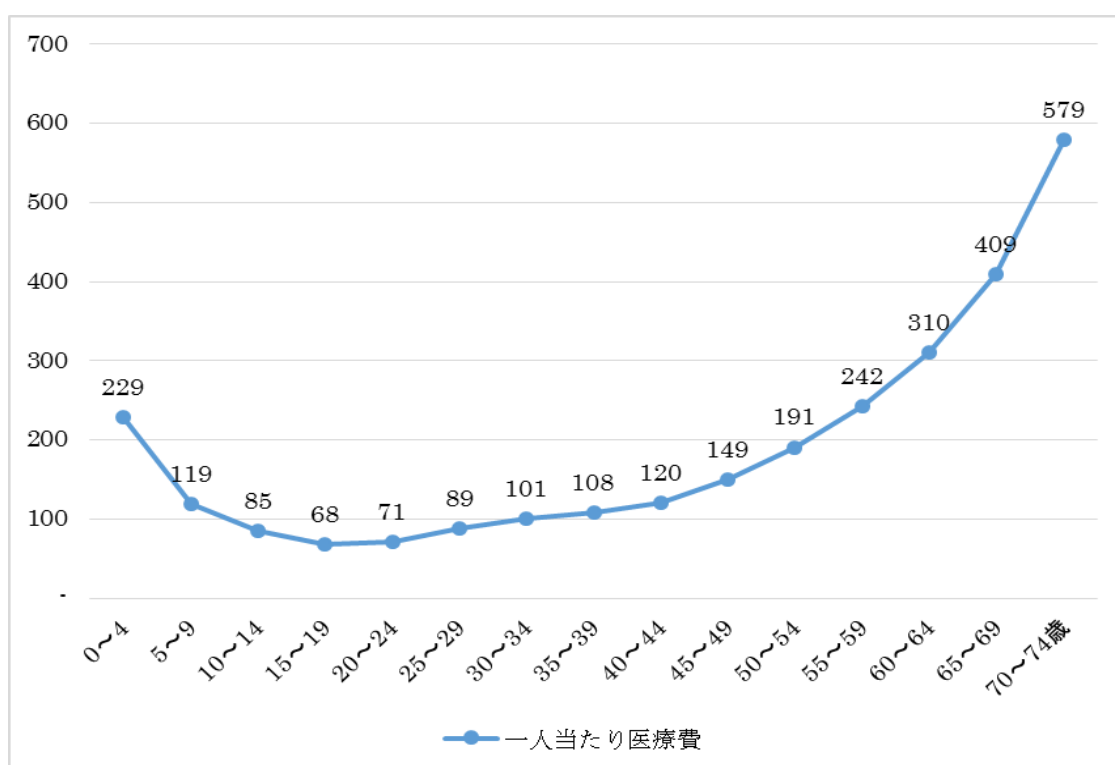
資料：厚生労働省(各年版)「国民医療費の概況」より作成。

図 5-1 は、人口構成が変化するに伴って、国民医療費<sup>51</sup>が年々増加していることを示したグラフである。国民医療費は少子高齢化に伴い、2001 年度には約 31 兆円であったが 2005 年度には約 33 兆 1 千億円に、2010 年度には約 37 兆 4 千億円そして、2013 年度には 40 兆円を超過している。とりわけ、高齢者分の増加幅が大きく、75 歳以上年齢階級で見ると、2001 年度には約 8 兆円であった国民医療費は、2006 年度には 10 兆円を超え、2013 年度には約 14 兆円となっている。これは 2013 年度で全体の 3 割以上を占めており、65 歳以上

<sup>51</sup> 国民医療費とは、日本全体における医療費総額を示す指標であり、保険給付、公費負担分、自己負担分、国庫負担分を含んでいる。

人口分も足し合わせると、全体の約 55 パーセントを占める割合となっている。今後も少子高齢化が進行するため、この傾向は継続すると予測されており、厚生労働省が 2010 年に発表した「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」では、2020 年度の国民医療費は約 47.2 兆円に、2025 年度には約 52.3 兆円になると予測されている。この予測値の内訳を見ると、2020 年度の 75 歳以上国民医療費が約 19.7 兆円で、2025 年度の約 24.1 兆円から 5 兆円弱上昇しているため、国民医療費の伸びの多くが 75 歳以上の医療費であることがうかがえる。

図 5-2 年齢別一人当たり医療費 (単位：千円)



資料：厚生労働省(2013)「医療給付実態調査」より作成。

少子高齢化の進行によって、とりわけ高齢者層の国民医療費が増加してきたことを確認した。次に図 5-2 は、厚生労働省が出している 2013 年度の「医療給付実態調査」をベースに、年齢階級別の一人当たり医療費<sup>52</sup>を図示したものであり、年齢によってその金額は大きく異なっていることが見受けられる。生後から 4 歳までの医療費は 50 歳代と同水準と高めであるが、その後徐々に減少し、15 歳から 19 歳が底となる 6 万 8 千円となっている。20

<sup>52</sup> 医療費は、医療保険制度の全ての保険者に係る全ての診療報酬明細書及び調剤報酬明細書を集計して作成されたものである。

歳代も前半が7万1千円、後半が8万8千円と低く抑えられているが、加齢とともにその額は徐々に上昇し、65歳から69歳では40万9千円、70歳から74歳では57万8千円とその数字は大きく伸びている。年齢によってかかる医療費は異なっており、高齢者ほど医療費は大きくなることが確認できる。

高齢化に伴い一人当たり医療費が増加する要因には、高齢者ほど受診回数や入院日数が増えることにある。また池上(1996)は、高齢者がより高度な医療技術や新薬を用いた医療を受けることに、原因を求めている。世代によって必要とする医療内容が異なっており、高齢者の医療費が大きくなっている。よって、医療制度を賦課方式で運用することは、高齢者の受益が大きく若年者の負担が大きくなることを意味する。そして、少子高齢化によって、高齢者の割合が増加すれば、一人当たりの医療費が大きい高齢者が増加するために、少子高齢化に伴い医療費増が引き起こされる可能性が高くなる。

高齢者の医療費が高く、そして高齢化が進行していくということは、今後も医療費が増加していくことが予想できる。そこで、今後の医療費をシミュレーションした研究を紹介したい。まず上田・堀内・森田(2010)では、2007年度の国民医療費および2008年度の概算医療費データを用いて、現行制度を前提とした場合、2050年度まで医療費がどのように推移するかシミュレーションしている。その結果は、名目GDPにおける国民医療費の比率は2008年度の7.04パーセントから2050年度には10.76パーセントと上昇し、その伸びの多くは後期高齢者医療費であると指摘している。2008年度から2050年度まで全体の実額の伸びが約2.9倍であるのに対して、75歳以上の医療費は約4.7倍になっているためである。

堀内(2011)も同様に医療費のシミュレーションを行っており、堀内(2011)はさらに2060年まで推計しているが、医療額対名目GDP比は2060年度には11.7パーセントとなり、2008年度から約1.6倍に増加することを示している。また、上田・堀内・森田(2010)と同様に堀内(2011)でも、後期高齢者が公費負担額の大きい後期高齢者医療制度へ加入していくことで、2060年の医療費負担の半分近くを公費で賄うようになると指摘しており、今後とも財政負担が増加していくと予想している。

以上のように、高齢者のほうが他の世代に比してより高度な医療を受けるため、一人あたり医療費が高額であること、そして、人口動態の変化によって医療費増を引き起こすことを、データや先行研究をもとに確認してきた。一方、高齢者が自らの医療費を自己負担によって賄っていれば、高齢者医療費の増加は社会的な問題にはならないだろう。しかし、日本では医療費を全額自己負担しているわけではない。時代によってその負担割合は異な

るが、現状の高齢者医療制度において、75歳以上の後期高齢者医療費は、国および都道府県・市町村による公費負担が約5割であり、高齢者の保険料が約1割、そして現役世代の保険料から拠出される後期高齢者支援金が約4割という割合になっている。この支援金は、現役層の国民保険や健康保険の保険料に上乗せすることによって賄われており、公費負担分とあわせて全世代で高齢者の医療を支えている構図となっている。つまり、高齢者の医療費が増加していくことによって、公費負担で賄っている部分が増加することで財政逼迫を引き起こし、さらに支援金で賄っている部分については現役層の負担増を引き起こすことが考えられる。

さらに澤野(2015)の指摘によれば、高齢者医療費の増加は国内産業の空洞化も招きかねないとしている。国内産業の空洞化は、健康保険料の負担を企業などの事業主体が原則5割負担しなければならないことに端を発している。澤野(2015)は少子高齢化によって、高齢者の医療費が増加することで、その支援金も増加し、その負担は健康保険料によって賄われるため、企業の負担金も少子高齢化に伴い増加していくことを危惧している。企業の健康保険の負担額が大きくなれば、その負担は雇用者数や賃金によって調整されることとなる。さらに今後も負担額の増加が予測される場合、企業は海外での事業移転の誘引が大きくなり、国内産業の空洞化を引き起こす可能性が指摘されている。この点を考慮すると、医療費の増加は、財政逼迫、現役層の負担増、企業の負担増の三点を引き起こし、さらに企業の負担増に起因して産業空洞化の原因になると考えられる。

## 2.2 高齢者医療制度の変遷

ここまで少子高齢化によって医療費増加が起こり、さらにそこから三点の問題が浮上することを述べてきたが、なぜ高齢者医療制度はこのような問題を抱えて運営がなされているのであろうか。それは、戦後すぐには高齢者の増加によって、高齢者向けの医療制度の充実が要請されてきたという歴史的経緯がある。戦後の高齢者がまだ少なく、現役層の多い「若い社会」においては、現役層によって支えられる高齢者医療の充実が目指されたが、行き過ぎた補助や、その後の少子高齢化の波を受けて、財政への医療費負担が高まっていた。そして現在、高齢者向けの医療制度の見直しが要請されるようになり、現役層負担の制度は変更が迫られるようになってきている。次は、高齢者向けの医療制度がどのよう

な経緯で現在の制度に至ったのか、変遷を追っていく<sup>53</sup>。

高齢者医療制度において、最初に注目すべきは1963年に老人福祉法が制定されたことである。老人福祉法では、老人の心身の健康保持のために必要な福祉の充実を図ることが明記され、この老人福祉法をもとにして、老人医療の充実は図られるようになった。そして老人福祉法のもと、1973年に老人医療費無料化制度が導入された。老人医療費無料化制度は国が運営主体となった政策だが、以前より地方自治体において老人医療無料化政策が行われていた。1960年の岩手県沢内村の65歳以上の外来診療費無料化が先駆けとなり、1969年には秋田県が80歳以上の自己負担分の一定額を超える部分の公費支給制度が整備され、同年に東京都では70歳以上高齢者の自己負担分公費全額現物給付制度が実施されている。そして、地方自治体が高齢者向けの医療政策を充実させていく流れの中で、国も高齢者医療充実を図るべきという議論が起こり、老人医療費無料化制度は導入された。しかし、老人医療費無料化制度は、老人医療費の急増を招き、その結果、1982年度に老人保険制度が創設されることになった。

この約10年で方向転換を迫られることになった老人医療無料化制度では、従来、国民健康保険に加入している高齢者の自己負担割合は3割、健康保険扶養家族の場合は5割であった。しかし、前述の通り地域独自の老人医療費無料化政策などの盛り上がりを受けて、国レベルでも老人医療費無料化が期待されるようになった。その結果、1973年に老人医療費無料化制度が導入されるに至っている。そして、この制度下では高齢者の負担がなく、無料であったため、病院が高齢者のサロンと化し、結果的に老人医療費の急増を引き起こすことになる。李(2010)によれば、老人医療費無料化制度が導入された翌年1974年の老人医療費対前年度伸び率55.1パーセントと大きく伸び、さらに1975年の老人医療費対前年度伸び率は30.3パーセント、1976年老人医療費対前年度伸び率24.4パーセントと急増の傾向に歯止めがかからなくなったと述べられている。そこで、この制度は方向転換を迫られることとなり、1983年に施行<sup>54</sup>された老人保険法は、その対象を70歳以上と65歳以上の障害者を対象とし、外来1月400円入院1日300円(上限2か月)と少額であるが高齢者にも自己負担を求める制度へと変更がなされた。自己負担以外の費用は、7割を各健康保険者の保険料から拠出され、2割を国費負担、さらに残りの1割を都道府県と市町村がそれぞれ半分ずつ負担することとなった。

---

<sup>53</sup> 本節を執筆するにあたっては、主に林(2004)、李(2010)および泉(2010)を参考にした。

<sup>54</sup> 1982年8月制定、1983年2月施行。



その後、少子高齢化が進行するにつれて、財政への負担と各健康保険の負担が増加し、この制度を基本に自己負担額の引き上げが段階的に行われるようになった。2002年には自己負担額が1割、現役並み所得の高齢者は2割になることが定められた。さらに2002年の改正では、従来の対象年齢70歳以上を、1年ごとに1歳引き上げていくことが決まり、5年間でその対象年齢は75歳以上と引き上げられた。さらに2006年には現役並みの所得がある70歳以上高齢者の自己負担が2割から3割に引き上げられ、入院時生活療養の費用も徴収することとなった。また2000年には、介護保険制度が導入され、その結果、医療保険制度で給付していた一部の給付費を、介護保険給付へ分離することとなった。

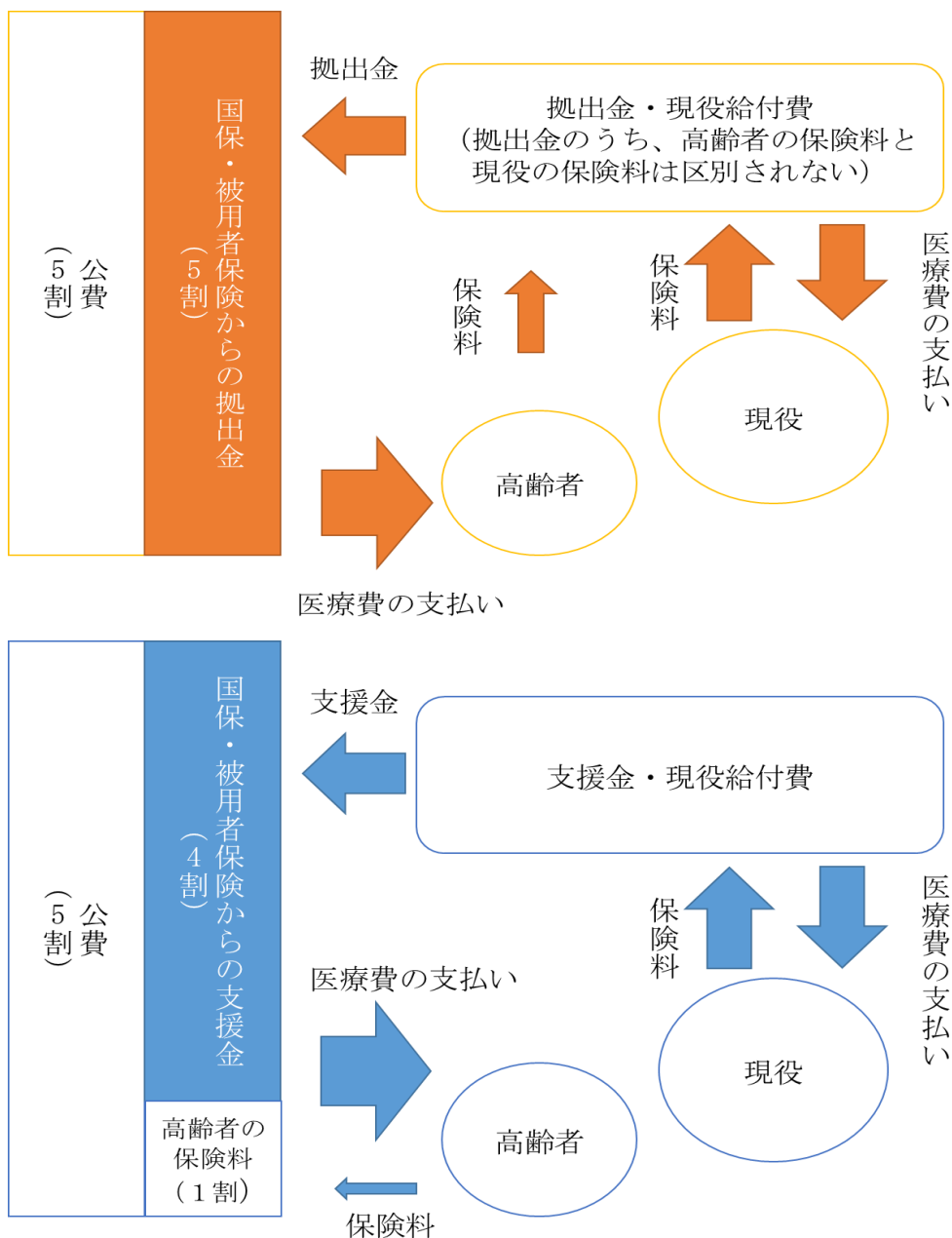
そして近年の大きな制度変更として、2008年には後期高齢者医療制度と前期高齢者の医療費に係る財政調整制度が発足した。厚生労働省の「医療制度改革関連資料」によると、老人保険制度から後期高齢者医療制度の変更点を主に三点挙げている。最初に現役と高齢者の費用負担関係が不明確だったものを、分担ルールを明確化(現役が給付費の4割、高齢者が1割)したことである。次に、保険料を納める所(健康保険組合等の保険者)とそれを使う所(市町村)が分離していた状況を、都道府県ごとの広域連合に一元化し、財政運営責任を明確化したことである。そして最後に、加入する制度や市区町村によって、保険料額にばらつきがあったが、都道府県ごとの医療水準に応じた保険料を、高齢者全体で負担するようになったことである。

より具体的に見ていくと、従来の老人保健制度では、医療給付と保険事業は市町村長が国から委託されている事務である法定受託事務として扱われており、事業責任者が明確でないという批判があった。そこで、後期高齢者医療制度では、都道府県ごとに設けられた後期高齢者医療広域連合をその運営の責任者とした。そして、この後期高齢者医療広域連合が、75歳以上を「後期高齢者」として一律に考え、対象者全員に保険料を賦課する仕組みとなった。財政負担については図5-3で示すように従来、高齢者も含めた保険者の保険料から一括で集められ、拠出金として医療費の支払いに充てられていた。しかし後期高齢者医療制度では、後期高齢者と現役層の負担を明確に切り分け、1割を後期高齢者自身の保険料によって賄い、4割を各健康保険から拠出される支援金によって、そして残り5割を公費負担とした。また公費負担の内訳は、国、都道府県、市町村がそれぞれ4:1:1の割合で負担する仕組みへと変更された。

後期高齢者医療制度が導入されたことによって、運営主体や世代ごとの財政負担が明確になったといえる。しかし、後期高齢者医療制度によって、すべての問題が解決したとは

言い難い。今後も少子高齢化が進行する中、公費負担の増加や現役層の負担増加は回避しがたい。図 5-4 で示すように、各保険からの高齢者医療への拠出負担割合は、90 年代に増加していき、現在では 4 割強を占めている。少子高齢化社会において高齢者負担が低いままでは、現役層との需給ギャップが広がってしまう。よって、過去に負担額が引き上げられてきたように、今後もさらなる制度変更が要請される可能性が高いといえるだろう。

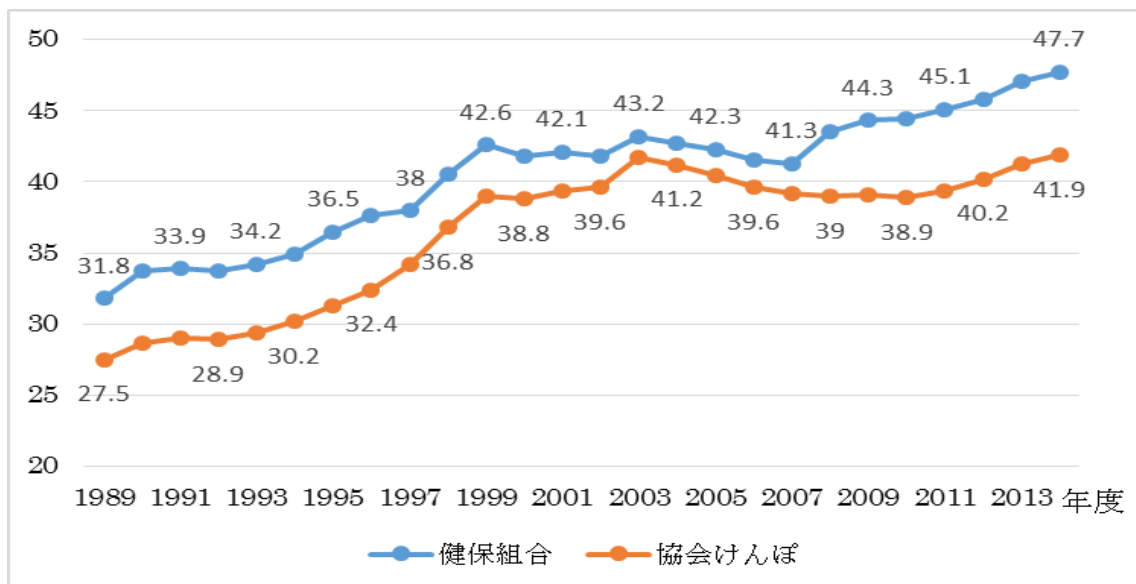
図 5-3 老人保険制度(上)と後期高齢者医療制度(下)の仕組み



出典：厚生労働省(2006)「平成 18 年度医療制度改革関連資料」より。

図 5-4 高齢者医療への拠出負担割合の推移

(単位：%)



資料：健康保険組合連合会(各年版)「健康保険組合予算早期集計の結果の概要」、全国健康保険協会(各年版)「事業年報」より作成。

### 2.3 国民健康保険制度の変遷<sup>55</sup>

後期高齢者医療制度について概観してきたが、次に国民健康保険制度について概観していく。後期高齢者医療制度が独立した制度として成立したことに対して、前期高齢者医療制度は保険者間の不均衡を調整する制度として始まった。保険者間の不均衡を調整する必要性が生じた理由は、国民健康保険制度の財政負担が他の保険制度の財政負担に比して大きくなりすぎたためである。まず国民健康保険制度は、戦前の1938年に、農民の医療費負担軽減を目的<sup>56</sup>として開始した。その財源は、組合員が負担するとともに、国・都道府県・市町村が組合に補助金を交付する形で成り立っていた。その後、国民皆保険構想を背景にした度重なる改正によって、強制加入・強制設立が進み、1958年の改正によって原則全員が国民健康保険の適用を受けることとなった。

国民健康保険は、上記のように強制加入を原則としていることから、高齢になり退職した被保険者を多く抱えることとなる。よって、国民健康保険制度は、前述の老人保険制度の導入時に財政上の影響を受けている。老人保険制度下において、高齢者医療負担は7割を各保険制度の拠出金によって、3割を公費負担とした。拠出金は、高齢者の割合ではなく、

<sup>55</sup> 国民健康保険制度については、主に荒井(2013)を参照した。

<sup>56</sup> 農村部は兵士の供給源であり、導入の背景には軍事的目的も大きかったとされる。

高齢者全体を平均した割合を医療保険各制度に当てはめて拠出されたため、国民健康保険の財政状況は改善する方向へと向かうこととなる。しかし少子高齢化に伴い、国民健康保険の負担は大きくならざるを得ない。そこで1984年には、高齢で退職した69歳までの医療費を、保険料と自己負担に加え、被用者保険からの拠出金で賄う退職者医療制度が創設され、2002年には、老人保健制度の対象年齢が70歳から75歳へと段階的に引き上げられることとなった。

そして、2008年の後期高齢者医療制度の導入で、後期高齢者は独立した医療制度へ加入することとなり、前期高齢者医療制度においては保険者間でその負担を調整することとなった。現在でも国民健康保険制度は、65歳から74歳の占める割合が非常に多く、被保険者の平均年齢も50歳と高くなっている(表5-1)。これを現役世代の多い協会けんぽ、健康保険、共済保険からそれぞれ前期高齢者納付金として基金に収納し、前期高齢者交付金を国民健康保険に交付することによって、財政負担を調整している。

表 5-1 2011 年度各保険者比較

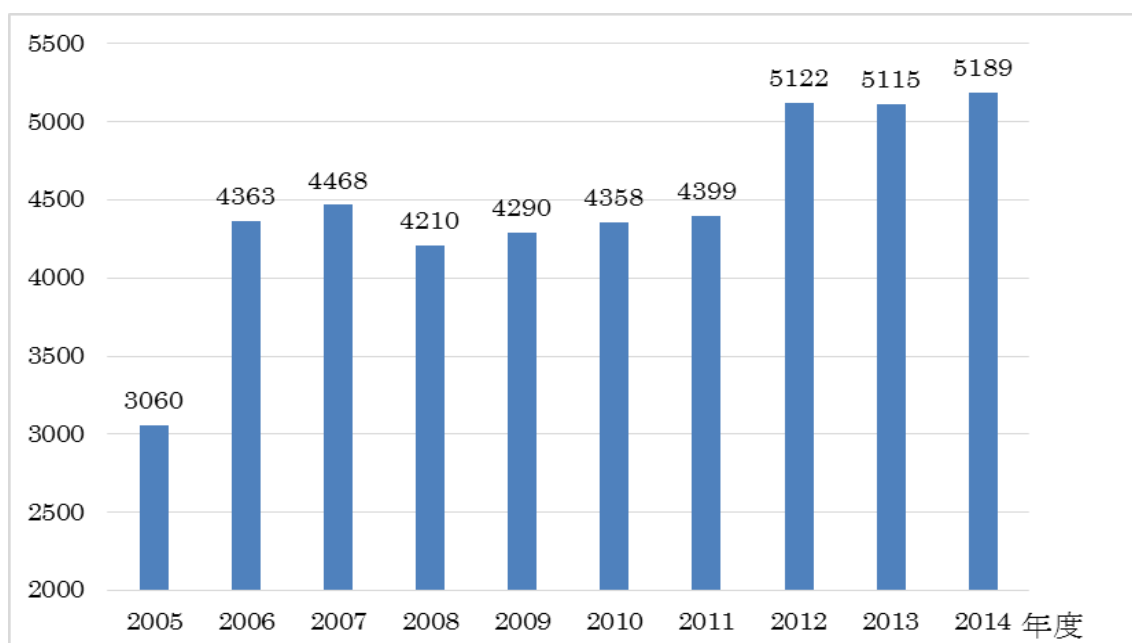
	市町村国保	協会けんぽ	組合健保	共済組合
加入者平均年齢	50歳	36.3歳	34.1歳	33.4歳
65~74歳の割合	31.40%	4.70%	2.50%	1.60%

出典：厚生労働省「我が国の医療保険について」(URL3)より。

前期高齢者の被保険者を多く抱える国民健康保険に関して、ここで注目したい点は、2005年度より創設された都道府県調整交付金である。都道府県調整交付金は、国民健康保険の保険給付の一部を都道府県が負担する制度であり、三位一体の改革によって国から都道府県に税源移譲されたときに設立された。この都道府県調整交付金の中には、一号都道府県調整交付金と二号都道府県調整交付金が存在しており、二号都道府県調整交付金が震災などの特殊なショックに対して拠出されるのに対し、一号都道府県調整交付金については都道府県の裁量に任されている部分が多い。交付金の規模も都道府県支出金の中ではとりわけ大きく、国民健康保険における収入割合では、創設から3パーセント前後の割合で推

移している<sup>57</sup>。実数でみると、2005年に開始した第一号都道府県調整交付金は、当初約3000億円規模であったが、翌年には4363億円と大きくなる。2008年の医療制度改革時には特定健康診査等負担金および広域化等支援基金支出金が増えることになり交付金自体は減額となった。そして、2012年の国民健康保険制度改革時には総額の算定対象額が7パーセントから9パーセントに変更されたため増額となり、現在では5100億円程度の規模で運営されている(図5-5)。

図5-5 第一号都道府県調整交付金額推移 (単位：億円)



資料：厚生労働省(各年版)「国民健康保険事業年報」より作成。

この一号都道府県調整交付金は、「都道府県調整交付金ガイドライン」によると基本的な考え方として、各都道府県の実情に合わせて、該当都道府県が財政調整を行うための交付金であるとしている。そして、都道府県内保険者間の医療費水準や、所得水準に応じて調整する方法や、定率国保負担の縮減による影響が生じないように、相当部分を比例して配分する方法などを例示している。「都道府県調整交付金ガイドライン」はあくまでもガイドラインであり、交付額の具体的な算定方法は、各都道府県が自主的に決定することができる。従って、一号都道府県調整交付金額が地域の自主性に任される以上、ここに政治的な

<sup>57</sup> その他の都道府県支出金については、東日本大震災後の第二号都道府県調整交付金を除いて、構成比1パーセントを超えるものはない。

要因によって額が変動する可能性がある。よって、本章では都道府県調整交付金の一号都道府県調整交付金を分析の対象にする。

### 第3節 先行研究

前節で確認したように、少子高齢化に伴い高齢者医療費は年々増加傾向にある。そして、少子高齢化が進めば、高齢者の受益額が大きくなるに伴い、現役層の負担も大きくなることが考えられる。そこで本節では、医療費に絞って世代間格差に着目した研究を整理し、その不均衡を定量的に示したい。結論としては、今後も医療費の増加が財政を圧迫し、さらに世代間不均衡が拡大することが予想される。次に高齢者向けの医療施策や医療費の決定要因について検証した先行研究を概観する。医療環境から医療費を決定する要因の検出を試みた研究は多数存在するが、政治的な要因について検証された研究は多くない。前述したように、高齢者世代は医療や高齢社会対策を優先したいとする選好を持っているため、民主的統制を決定要因として考え、次節にてその検証を行う。

#### 3.1 医療費の世代会計

世代会計とは、現時点での政府に対する支払いと、受益構造が変化しないことを前提に、将来を通して「現存世代」と「将来世代」の受益負担の差をシミュレーションするものであった。小黒(2008)では、医療制度を含めた社会保障制度について理論的な分析を行っており、賦課方式で運営される社会保障制度は、現役世代の生涯賃金に課税していることに等しく、課税は社会厚生を引き下げるため経済的にも歪みを生じさせると述べている。そして、5世代モデルで少子高齢化における賦課方式を分析したところ、少子高齢化に伴い後続世代の負担が上昇することから、一部積み立て方式にするなどして、負担平準化を進め、世代間の不公平感を弱めるべきであると主張している。

上田・堀内・森田(2010)や堀内(2011)の推計では、将来的にも医療費は増加し、財政への負担は大きくなるとされていた。その財源を公費および現役層の保険料に上乘せする形で賄っている現状では、医療制度においても世代間の受給ギャップが広がる可能性が考えられ、世代会計の研究が取り入れられている。

まず鈴木(2000)では、1995年を基点とし、生涯における医療保険料の受け取りと支払いのギャップを世代ごとに推計している。その結果は、1940年生まれの世代は、支払う保険料に対して約3パーセント高い給付を受け取ることができるが、2025年生まれの世代は、

支払う保険料に対して約 2.2 パーセント低い給付を受け取ることになると推計している。これを金額に直すと約 1000 万のギャップが生まれた年によって発生するとしている。このことから、鈴木(2000)は高齢化に備えた積立金を持つ、世代間でフェアな財政方式に転換すべきだと提言している。

日高(2004)もまた、医療制度における世代間格差に着目したシミュレーションを行っている。2001 年を基準として制度が継続する場合、45 歳を境に受益がプラスからマイナスへと転換するとしている。生涯医療給付から生涯保険料および生涯税負担(医療分)を引いた生涯純給付でみると、70 歳が最大で約 8842 万円であり、最低が 20 歳のマイナス 4880 万円と大きく差がついている。また日高(2004)は、高齢者に 1 割の自己負担を求めた場合の推計も行っており、制度変更を行った場合、55 歳以上の世代で保険料負担が増加し、受益がプラスからマイナスへと転換する世代も 30 歳へと下げる効果を確認している。この制度変更は現在の後期高齢者医療制度と近く、世代間格差を縮小する効果を持つが、世代間不均衡が解消されるわけではなく、70 歳の最大約 706 万円と 0 歳の最低約 501 万円となっている。

鈴木ほか(2012)は、年金・医療・介護のそれぞれの世代間格差を推計している。医療分野に関しては鈴木(2000)の研究を基本にしつつ、2010 年を基準年としてデータを更新し、医療の世代間格差を定量的に分析している。組合健保において、保険料の生涯純給付は、1980 年生まれでマイナス 357 万円、2010 年生まれでマイナス 479 万円となりいずれの世代もマイナス給付となるが、将来世代へ向かうほどその負担は大きくなっている。

鈴木(2000)、日高(2004)、鈴木ほか(2012)らの研究では、一貫して高齢者の給付額のほうが高い水準にあり、将来世代へいくほど低い水準になることが示されている。世代間不均衡是正のためには高齢者の自己負担を引き上げるなどさらなる変更が必要であるといえるだろう。

### 3.2 医療費の決定要因

高齢者医療費が増加し、世代間不均衡などの問題が引き起こされることをみてきたが、どのような要因によって高齢者医療支出は決定しているのであろうか。アメリカにおける研究では、医療費の増加は高齢化よりも所得や保険制度の拡大に求められる。

例えば Newhouse(1992)は、1950 年から 1987 年のアメリカの医療費の伸びは、高齢化で 15 パーセントしか説明できないと推定しており、その他の要因について分析を行っている。医療費の説明力を増やしてきているのは、所得の増加であるとし、1990 年では 70 パ

一セントを所得の増加で説明できると述べている。Cutler(1997)は、1940年から1990年のアメリカの医療費の伸びの決定要因について推定している。Cutler(1997)によれば、この時期におけるアメリカの医療費拡大の要因は、保険制度の拡大(13パーセント)や医師の給与増加に伴う経営管理費の増加(13パーセント)であり、高齢化の影響は2パーセントほどであると指摘している。

国内研究においても、医療環境や医療技術による影響が指摘されている。知野(1998)では1993年の都道府県別老人医療費を対象に、実証分析を行っている。医療サービスへのアクセスの容易性を表す変数として医療機関数や病床数を、医療の技術進歩を表す変数として集中治療病床数やCTスキャン台数などを用いており、推定結果は、医療技術の進歩や医療のアクセスが容易となることによって、医療費が増加するという結論を得ている。

知野(1998)では、医療環境の要因から分析がなされており、高齢化といった人口学的要因が考慮されていなかった。そこで知野・杉野(2002)では、被説明変数に高齢者入院医療費を置き、知野(1998)が用いた変数に加え、説明変数に性別・人口といった人口学的要因からも検証を行っている。しかし、人口学的要因である女性比率や80歳以上の人口比率は統計的に有意ではないという結論を出している。さらに同様の研究として、知野(2003)では、1999年のデータを用いて、高齢者入院医療費に加え、高齢者入院受診率、高齢者入院受療を被説明変数に加えている。実証結果は、知野・杉野(2002)で得られた結果を支持するものとなっており、人口学的要因でなく医療環境要因が影響を与えているとしている。

さらに人口要因を加えた研究として、船橋(2006)がある。船橋(2006)は2000年のデータを用いて、医療費の決定要因について分析を行っている。船橋(2006)は、医療へのアクセスとして医師数や病院数を用意するとともに、65歳以上人口比率や高齢者世帯が単身世帯であるか夫婦世帯であるか、また平均寿命などの人口や世帯環境を検証する変数を用いている。医療供給面では知野(1998)らの結果と同様に、医療へのアクセスが容易になることによって、医療費が増加することを示している。また、世帯や人口要因としては、単身世帯が多い地域では入院の必要性が高まり、医療費が増加するとしている。そして、65歳以上比率が高まることによって、医療費は大きく影響を受けると結論付けている。

高齢者医療制度の重要な転換点として、後期高齢者医療制度の導入が2008年にある。そこで、後期高齢者医療制度導入後の研究として罇(2013)を紹介する。罇(2013)では、後期高齢者医療制度導入年である2008年のデータを用いて分析を行っている。そして、都道府県の老人医療費を高額群(上位1位～16位)、中額群(17位～32位)、低額群(33位～47位)の3



群にわけ、とりわけ高額群では入院医療費が地域間格差を生み出す原因であることを示している。また、高額群や中額群では病床数などの医療供給要因が老人医療費と正の相関を持っているとしているが、一方で低額群では有意にならず、低額群においては老人医療費の適正化は病床数の削減ではなく、本来平等に提供されるはずの医療サービスを受けられるようにすることが重要だと述べている。

知野・杉野(2002)や知野(2003)などの研究において、医療環境が医療費に影響を与えているとされている。医療費について分析を行うとき、医療環境を表す変数を取り込む必要性があるといえる。また、政治的要因について検証を行った研究は見受けられなかった。

### 3.3 国民健康保険制度の分析

次に、国民健康保険制度について分析を行った研究を整理する。国民保険制度については、財政上の観点から収納率や国庫支出金、都道府県交付金、法定外一般会計繰入及び前年度繰上充用金について研究が行われている。

まず足立・上村(2013)は、収納率について分析を行っている。足立・上村(2013)では、国民健康保険の保険料に着目しており、都道府県支出金などの財政調整によって、収納率が上がることを実証している。都道府県調整交付金の特別調整交付金は、収納率が高くなることで多く交付されるため、保険者が収納率を上げるためのインセンティブになっていると考えられ、都道府県調整交付金が財政調整機能の役割を果たしていることを示している。

また、国民健康保険における国庫支出金に着目した研究として尾山(2014)がある。尾山(2014)は、国民健康保険における国庫支出金の普通調整交付金の決定要因について実証分析で明らかにしている。普通調整交付金は財政調整を目的としており、所得と負の相関があること、65歳以上人口比率と基準医療費と正の相関があることから、補助金制度本来の役割を果たしていると述べている。ただし、本来、保険者が保険料で調整すべき負担についても、普通調整交付金で負担しており、保険者の財政健全化のインセンティブを阻害していることも指摘している。

法定外一般会計繰入と前年度繰上充用金<sup>58</sup>については、漆戸(2016)がある。漆戸(2016)は、2008年度から2010年度の市町村データを用いて、国民健康保険における被説明変数とし

---

<sup>58</sup> 法定外一般会計繰入は、法定より定められた金額を超えて、一般会計から国保特別会計にお金を繰り入れることである。また、前年度繰上充用金とは、当該会計年度の経過後、当該年度の歳入が歳出に対して不足する場合、翌年度の歳出を財源とする繰上充用金を計上し、当該年度への支出とすることである。

た分析を行っている。その結果は、繰入・繰上ともに国からの普通調整交付金が多い保険者ほど、繰入・繰上が多いというものである。また、政治的要因として共産党の得票率を用いており、法定外一般会計繰入と正の相関を示している。

以上のように、国民健康保険については、財政上の観点から研究が行われている。しかし、都道府県に裁量の余地があると考えられる一号都道府県交付金については、分析が行われていない。また、裁量の余地があることから、一号都道府県交付金に対して政治的要因が影響を与える可能性が高い。そのため、世代間の選好の違いが反映されることも考えられる。

第1章で世代ごとに選好が異なり、高齢者が医療に高い関心を持ち、若年者は相対的に低い関心であることを確認した。つまり、医療支出は高齢化による自然増だけでなく、高齢者の政治的選好が反映されることによっても、増加することが考えられる。そこで本章では、医療環境を考慮したうえで、世代ごとの政治力が医療支出に与える影響について分析する。そして、医療支出として国民健康保険制度から都道府県に裁量権がある都道府県調整交付金を、後期高齢者医療制度から後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を取り上げる。

よって、被説明変数に都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を用い、世代間投票率を説明変数として用いる。これにより、有権者の選好が支出構成に影響を与えるとする民主的統制仮説を高齢者医療関連支出において検証する。

## 第4節 実証研究

前節では、医療関連支出の決定要因については医療環境による説明に占められており、政治的な要因については十分に行われていないことを概観してきた。とりわけ世代間で選好が異なり、かつ世代間格差が広がっている中、世代ごとの政治的な影響力が支出構成に影響を及ぼしている可能性が高い。本節では、各世代の政治参加度を各世代の投票率と考え、2009年衆議院議員総選挙の結果を用いて、世代間政治力の格差が、国民健康保険制度における一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率にどのような影響を与えるか実証分析で明らかにする。

### 4.1 推定モデルの特定化

実証分析は、2009年度衆議院議員総選挙の投票率と、2010年度の一号都道府県調整交

付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を用いてクロスセクションデータとして最小二乗法で推定する<sup>59</sup>。選挙への参加度が施策に影響を与えるという民主的統制仮説に対しての検証を行う。また、その他の政治的な変数として、保革相乗り知事ダミー、革新系知事ダミー、与党議席比率を、そして自民党議席比率を導入した。与党議席比率と保革相乗り知事ダミーにより分散化仮説を、自民党議席比率と革新系知事ダミーによって党派性の問題を検証する。また、多重共線性を考慮して、自民党議席比率と与党議席比率はそれぞれ分けて推定を行っている。そして、都道府県内における選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数とする。また、支出構成はその都道府県の経済環境にも影響を受けることが考えられることから、経済環境を表す指標を、加えて都道府県交付金は国庫支出金に強く影響を受けることが考えられるため、国庫支出金における特別調整交付金を説明変数として導入した。後期高齢者医療費については、後期高齢者医療制度における都道府県支出金を説明変数として導入した。さらに、先行研究より医療環境が医療費などに影響を与えることが指摘されていた。そこで、代表的な医療環境を表す変数として、地域差指数、病床数、医師数を導入した。推定式は以下の(1)式のように表す。

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 V_{it-1} + \beta_2 X_{it-1}^1 + \beta_3 X_{it-1}^2 + \beta_4 X_{it-1}^3 + \beta_5 X_{it-1}^4 + \beta_6 X_{it}^5 + \beta_7 X_{it}^6 + \beta_8 X_{it}^7 + \beta_9 X_{it}^8 + \beta_{10} X_{it}^9 + \beta_{11} X_{it}^{10} + \beta_{12} X_{it}^{11} + \beta_{13} X_{it}^{12} + \beta_{14} X_{it}^{13} + \varepsilon_{it} \quad \dots(1)$$

被説明変数である  $Y$  は高齢者医療支出であり、具体的には、国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を表す変数である。第一号都道府県調整交付金は、第2節で確認したように、各都道府県に裁量の余地があり、政治的影響を受ける可能性が十分に考えられる。また、国民健康保険は、必ずしも高齢者を対象としたものではないが、65歳以上の被保険者の多くが国民健康保険に加入しており、第一号都道府県調整交付金は高齢者向けの支出であると捉えることができる。これを被保険者一人当たり直して推定する。後期高齢者医療費についても、一人当たり直している。後期高齢者医療受診率は、支出額そのものではない。しかし、高齢者投票率が上昇す

<sup>59</sup> クロスセクションで分析する理由は、2008年の後期高齢者医療制度導入に伴い、国民健康保険も制度改正が行われたためである。「国民健康保険事業年報」における都道府県支出金の項目は、2007年まで「高額医療費共同事業負担金」、「第一号都道府県調整交付金」、「第二号都道府県調整交付金」、「その他」であったが、2008年より「特定健康診査等負担金」、「広域化等支援基金支出金」の項目が加わった。

ることにより、高齢者医療の予算額が増加し、医療サービスが充実するという経路を考えてみたい。サービスの充実度を検証する被説明変数として受診率を用いる。

次に $V$ は若年者投票率と高齢者投票率の比を表す変数であり、これを「世代間投票率」と定義する。世代間投票率は、各世代の選好が選挙を通して反映されるとする民主的統制仮説を検証するための変数である。 $X^1$ は保革相乗り知事を、 $X^2$ は革新系知事を用いた。議会の構成から検証する変数として、 $X^3$ は自民党議席比率を、 $X^4$ は与党議席比率を用いた。 $X^5$ は共有資源問題を表す選挙区数となっている。 $X^6$ から $X^8$ はコントロール変数であり、 $X^6$ は建設業産業比率を、 $X^7$ は農林業産業比率を、 $X^8$ は経済成長率の変数である。また、本章では先行研究を踏まえ、代表的な医療環境を表す変数を用意する。 $X^9$ から $X^{11}$ は医療環境を表す変数であり、 $X^9$ が地域差指数、 $X^{10}$ が病床数、 $X^{11}$ が医師数である。そして本章では、都道府県交付金は国庫支出金の影響を強く受けることが考えられるため、 $X^{12}$ として特別調整交付金を、 $X^{13}$ として都道府県支出金を用いた。なお推定に際して、政治変数は予算編成によるタイムラグを考慮し、選挙年より被説明変数は一期ラグをとっている。第一号都道府県調整交付金および特別調整交付金は、被保険者一人当たりの値に直している。

より具体的に、各変数の概要と符号条件を述べていく。まず本章において重要な変数である、若年者投票率と高齢者投票率について説明していく。投票率のデータは、第45回衆議院議員総選挙の各選挙における投票率から用いており、世代ごとの選好が明確になるよう、若年者を20歳～39歳の投票率としている。そして、高齢者投票率に関しては、他の章と異なる定義となっているため注意が必要である。分析の対象である国民健康保険制度が、65歳から74歳までを対象としているため、このことから本章では、高齢者投票率を65歳～74歳の投票率としている。後期高齢者制度については、対象が75歳以上となるため、高齢者投票率を75歳以上投票率としている。

各世代の投票率をそのまま推定式に入れてしまうと、投票率の地域差を拾ってしまう可能性が考えられるため、若年者投票率/高齢者投票率と比に直し推定を行っており、これを本章における「世代間投票率」と定義する。そして、各世代が自らの選好を選挙によって実現していくことを、民主的統制仮説として提示する。よって、ここでの具体的な仮説は高齢者医療支出について高齢者と若年者の選好の違いから、相対的に高齢者の政治力が強ければ、高齢者医療支出が、拡大すると考えられる。すなわち、分子に若年者投票率を置いていることから、 $\beta_1$ に期待される符号条件はマイナスとなる。

その他の変数についても確認していく。党派性を検証する変数として、自民党議席比率、革新系知事ダミーを用意する。加藤(2003)によると、革新系勢力は、福祉や生活関連事業を重視するため、民生費、衛生費、教育費が増加することが考えられるとしている。一方で、自民党は農村票を基盤としているために、農林水産業費などを増加させはするが、基本的に保守政党は小さな政府を目指すため、総じて支出を抑制するとしている。高齢者医療は生活関連事業といえるため、革新系政党は医療関連の政策を充実させるインセンティブを持つだろう。一方、自民党は医療関連の政策を抑制することが考えられる。これらのことから、本章においても革新系知事は高齢者医療支出を増加させ、自民党議席比率は高齢者医療支出を減少させると仮説を立てる。よって、 $\beta_3$ に期待される符号条件はプラスであり、 $\beta_4$ の符号条件はマイナスになることが予想される。

次に、共有資源問題と分散化仮説について検討しておきたい。共有資源問題は、共有地の悲劇における共有地を、政府の財源と見做す理論であった。政府財源は税負担で国民から広く賄われ、支出はある特定の利益集団へと配分されるために、その負担が意識されず支出が拡大する。そして分散化仮説は、共有資源問題をベースに、その支出先が増加することによって、さらに共有資源問題を深刻化すると捉える。まず、分散化仮説を検証する変数としては、保革相乗り知事ダミーと与党議席比率を用意する。保革相乗り知事ダミーは、自民党が推薦もしくは支持している知事で、同じ選挙で社民党もしくは共産党のいずれかの政党が推薦もしくは支持して当選した知事を指す。保革相乗りで当選した知事は、支持基盤が大きく異なる各政党の意向を反映する必要性が高まるその結果、安定した政権運営を行うためにも各政党に支出を増やすことが予想される。また、与党議席比率は、前回の知事選挙において、党派もしくは推薦、支持した政党を与党とし、その当該する都道府県議会の議席総数に対して、与党所属議員が占める割合としている。与党が議席を占める割合が増加するほど、政権運営の安定性が高まり、政治的分散度は減少すると考えられる。

分散化仮説は、政権の安定性の低さによって引き起こされ、政権運営をより安定的にするために、支持基盤が異なるステークホルダーに財政支出を配分するものである。よって分散化が進んだ政治体制の下では、財政支出が拡大していくこととなる。とりわけ高齢者と若年者世代を比較すると、高齢者のほうが有権者数においても投票率においても高い水準となっている。このため、分散化によって資源獲得競争が激しくなるほど、世代間の選好が異なっている状況下では、政治力のより高い高齢者向けの支出が拡大することが予想

される。よって、高齢者医療支出に関しては、分散度が上昇することによって、その支出が拡大することとなる。すなわち、与党議席比率 $\beta_5$ はマイナスの符号条件が、保革相乗り知事ダミー $\beta_2$ に関しては、プラスの符号条件が予想される。

そして、共有資源問題の深刻度を現す変数として、選挙区数を導入する。本章では、近藤(2013)に従い人口で基準化した選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見做している。選挙区数は、同一都道府県内の選挙区数が増加するほど、地域間の補助金獲得の競争が強くなることが予想される。そして、選挙区数の多い地域では、支出がより拡張的になっていくと考えられる。よって、共有資源問題においても分散化仮説の時と同様、高齢者の政治力が高いことから高齢者医療予算における獲得競争の力が高いため、 $\beta_6$ はプラスの符号条件が予想される。

医療環境の変数についても確認していく。まず地域差指数は、厚生労働省の定義によれば「医療費の地域差を表す指標として、1人当たり医療費について、人口の年齢構成の相違分を補正し、全国平均を1として指数化したもの」である。つまり、1を上回れば全国平均よりも医療費が大きく、下回れば小さいということになる。先行研究において、地域差指数や病床数、医師数はその値が大きくなればなるほど、医療費が拡大する。よって医療費が拡大すれば、一般的に交付金額も大きくなることが予想されるので、医療環境の変数については、プラスの符号条件が期待される。その他のコントロール変数についても確認しておく、経済的要因として、「名目経済成長率」、「農林水産業比率」、「建設業産業比率」、「特別調整交付金」、「都道府県支出金」を用いている。

## 4.2 データ

被説明変数である第一号都道府県調整交付金は、厚生労働省の「国民健康保険事業年報」から用いる。被保険者数も同様に「国民健康保険事業年報」のデータを使用している。後期高齢者医療費および後期高齢者医療受診率は、厚生労働省の「後期高齢者医療事業状況報告」のデータを使用している。投票率データは、総務省選挙部が調査している「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」で用いられている年齢別投票率の都道府県別データを、総務省自治行政局選挙部に照会することで入手している。これは各47都道府県から、標準的な投票率を示している1市1区1町1村を抽出し、まとめた188投票区の投票率で構成されている。保革相乗り知事ダミーおよび革新系知事ダミーは、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)を用いて、選挙年度直近の知事選挙における、当選知事を推

薦・支持した政党を参照して作成している。また与党議席比率は、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)で当選知事を推薦・支持した政党を参照し、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて、当選知事を推薦・支持した政党が都道府県議会で占める比率を作成している。自民党議員議席率も与党議席比率と同様に、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて作成している。選挙区数は、各都道府県の選挙管理委員会が公表している資料と「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を元に作成している。名目経済成長率、建設業産業比率、農林水産業比率は、内閣府の「県民経済計算」よりそれぞれ求めており、名目経済成長率は「県内総生産」、産業比率に関しては、「経済活動別県内総生産および要素所得」から、全産業の県内総生産と、農林水産業県内総生産、建設業県内総生産との比から算出している。「特別調整交付金」については、第一号都道府県調整交付金と同様に、厚生労働省の「国民健康保険事業年報」を用いており、こちらも同様に被保険者数も「国民健康保険事業年報」を用いている。後期高齢者医療制度における都道府県支出金は、厚生労働省の「後期高齢者医療事業状況報告」より用いている。医療環境を表す変数である地域差指数は、厚生労働省の「医療費の地域差分析」より利用している。また、病床数は厚生労働省「医療施設調査」を、医師数は厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師調査」を使用している。変数を基準化する際に用いた人口構成のデータは、「住民基本台帳」における「都道府県別年階級別人口」の数字を用いている。記述統計量は以下表 5-2 の通りである。

表 5-2 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値
都道府県調整交付金	12,462	1235.535	10,398	15,272
後期高齢者医療費	896.811	103430.49	730,269	1,146.623
受診率	1.806	116.01224	1,591	2,045
世代間投票率(前期高齢者)	0.691	0.043	0.598	0.795
世代間投票率(後期高齢者)	0.892	0.076	0.757	1.06
相乗り知事ダミー	0.148	0.359	0	1
革新系知事ダミー	0.085	0.282	0	1
自民党議席比率	47.048	12.114	17.241	69.387
与党議席比率	31.895	28.297	0	73.333
選挙区数	1.156	0.361	0.334	2.058
建設業産業比率	5.719	1.496	3.486	10.409
農林水産業比率	2.127	1.418	0.057	5.532
経済成長率	1.515	2.016	-4.327	6.328
地域差指数	1.009	0.096	0.872	1.21
病床数	1417.06	358.187	813.1	2479
医師数	222.987	36.153	142.6	286.2
特別調整交付金	273.087	36.491	207.157	348.302
都道府県支出金	68.174	9.078	54.496	91.881

### 4.3 推定結果と解釈

推定結果は、表 5-3 に示すとおりである。第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医用受診率における民主的統制仮説を検証する世代間投票率の結果は、与党議席比率と自民党議席比率を入れた推定式それぞれ 10 パーセント以下水準で有意となっている。また、 $\beta_1$  の符号条件も満たしており、世代間政治力格差が拡大するほど支出が増えるとする仮説を統計的に裏付けている。

一方で、その他の政治的変数についても確認していく。まず、第一号都道府県調整交付金を扱った推定式において、政治的変数が有意な結果を得ているのは、議会構成の側面から党派性を検証した自民党議席比率のみである。他の変数については統計的に有意な結果は得られなかった。自民党議席比率も、仮説とは逆の符号条件となっており、自民党議席が増加するほど支出が拡大するという結果になっている。これは、日本医師会の目的を達成するための政治団体である日本医師連盟が、長期的に自民党を支持していたことが起因であると考えられる。保守政党としてのイデオロギーの問題ではなく、支持基盤によって支出構成を決定している可能性が考えられる。

また、党派性仮説と共有資源問題を検証した、革新系知事ダミーと選挙区数には、統計的な効果は検証できなかったが、いずれも符号条件は満たしていた。分散化仮説を検証した保革相乗り知事ダミーおよび与党議席比率についても統計的に有意な結果は得られなかった。保革相乗り知事ダミーについては、二つの式で符号条件が統一されておらず、与党議席比率については符号条件と逆の結果となっていた。

後期高齢者医療費および後期高齢者医療受診率を扱った推定式においては、政治的変数が有意な結果を得ているのは、選挙区数である。しかし、符号条件を満たしておらず、かつ四つの式のうちの一つの式においてのみという結果である。

医療環境について検証した変数も見ていく。まず、地域差指数については、全ての式において有意な結果となっており、符号条件も満たしている。一方で病床数については、三つの式においてマイナスで有意という結果を得ている。しかし、これは仮説とは逆の符号条件であり、病床数の増加が支出や受診率を抑制するという結果になった。



表 5-3 推定結果

変数名	都道府県調整 交付金	都道府県調整 交付金	一人当たり 医療費	一人当たり 医療費	受診率	受診率
$\beta_1$ 世代間投票率	-1.786* (0.0829)	-1.727* (0.0931)	-1.706* (0.0970)	-1.742* (0.0904)	-1.859* (0.0714)	-1.828* (0.0759)
$\beta_2$ 保革相乗り知事	0.705 (0.4851)	-0.076 (0.9398)	1.008 (0.3201)	1.553 (0.1296)	0.270 (0.7883)	0.566 (0.5744)
$\beta_3$ 革新系知事	1.026 (0.3120)	0.853 (0.3994)	-1.316 (0.1969)	-1.578 (0.1238)	-0.216 (0.8302)	-0.460 (0.6478)
$\beta_4$ 自民党議席比率	1.816* (0.0781)		-0.101 (0.9194)		0.251 (0.8028)	
$\beta_5$ 与党議席比率		0.515 (0.6097)		-1.335 (0.1905)		-1.097 (0.2800)
$\beta_6$ 選挙区数	1.645 (0.1091)	1.587 (0.1216)	-1.737* (0.0913)	-1.586 (0.1218)	-1.517 (0.1381)	-1.366 (0.1804)
$\beta_7$ 建設産業比率	0.521 (0.6053)	0.255 (0.7996)	-0.849 (0.4014)	-0.570 (0.5724)	-0.590 (0.5587)	-0.406 (0.6866)
$\beta_8$ 農林産業比率	2.525** (0.0164)	2.376** (0.0232)	-0.919 (0.3645)	-1.098 (0.2796)	1.311 (0.1982)	1.176 (0.2475)
$\beta_9$ 経済成長率	0.297 (0.7682)	0.226 (0.8225)	0.786 (0.4368)	0.653 (0.5177)	0.616 (0.5419)	0.485 (0.6305)
$\beta_{10}$ 地域差指数	3.733*** (0.0007)	3.463*** (0.0015)	5.828*** (0.0000)	5.899*** (0.0000)	3.273*** (0.0024)	3.103*** (0.0038)
$\beta_{11}$ 病床数	-2.100** (0.0432)	-1.637 (0.1107)	-0.500 (0.6197)	-0.495 (0.6237)	-2.192** (0.0351)	-2.201** (0.0344)
$\beta_{12}$ 医師数	0.745 (0.4610)	0.464 (0.6451)	-0.551 (0.5848)	-0.384 (0.7032)	1.417 (0.1652)	1.548 (0.1304)
$\beta_{13}$ 特別調整交付金	3.012*** (0.0049)	2.685** (0.0111)				
$\beta_{14}$ 都道府県支出金			7.466*** (0.0000)	8.002*** (0.0000)		
AdjR <sup>2</sup>	0.643	0.612	0.980	0.981	0.448	0.616

注1) サンプルは 47 都道府県でサンプルサイズ 47。

注2) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。

注3) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

## 第 5 節 おわりに

本章では、高齢者有権者が高齢者医療支出を拡大し、一方で若年者が支出を抑制するインセンティブを持つと考え、2009 年に行われた衆議院議員総選挙の若年者投票率と高齢者投票率の比を世代間投票率として、国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、

後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に影響を与えるか、都道府県クロスセクションデータによって実証分析を行った。世代間投票率が与える財政運営に与える影響を民主的統制仮説として提示し、また、民主的統制仮説を検証する世代間投票率以外に財政運営に影響を与える政治的要因を検証する変数として、党派性仮説を検証する自民党議席比率と革新系知事ダミーを、分散化仮説を検証する変数として保革相乗り知事ダミー、与党議席比率を、共有資源問題を検証する変数として選挙区数を用い、同様に推定を行った。

その結果、今回本章で明らかになったことは以下の三点である。第一に、世代間投票率は国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に対して、マイナスで有意となっており、高齢者世代の政治力が若年者の政治力に比して、相対的に強くなると、高齢者医療支出を拡大し、逆に若年者の政治力が相対的に上がることによって支出を抑制することを確認できた。

第二に、党派性仮説に関しては、第一号都道府県調整交付金について推定した式において、自民党議席比率が統計的に有意な結果を得たが、符号条件を満たさなかった。自民党は保守政党であるが、日本医師連盟が自民党を支援してきたこともあり、イデオロギーだけの問題に還元できない可能性がある。

第三に、党派性仮説を検証した革新系知事ダミーは、統計的に有意な結果を得ることができなかった。共有資源問題を検証した選挙区数は、医療費について推定した一つの式で有意となったが、符号条件を満たさなかった。また、分散化仮説について検証した与党議席比率については、仮説と逆の結果が検出され、第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率については分散化仮説が十分に検証されなかったといえる。

これらの推定結果から得られる政策的含意として、若年者と高齢者層の相対的な政治力格差を小さくしていくことがひとつ重要な課題となる。それは現役層の負担を軽減していくことが、世代間格差を抑制し、小黒(2008)が指摘するように経済厚生を向上させることにつながるからである。また、国内産業の空洞化など経済に負の影響を与える要因を取り除くことも可能となる。具体的な制度改革の方向性としては、現状の後期高齢者医療制度改革が独立保険方式へと舵を切っているため、より高齢者の自己負担を段階的に引き上げていくことだろう。自己負担額の引き上げは世代間格差の解消だけでなく、過剰需要による医療サービスの非効率化も解消する方向に働くというメリットもある。ただし、小塩(2013)も指摘するように、独立保険方式では、高齢者の受益負担が明確になるとともに、公費負担が増加する可能性も高くなる。公費負担は詰まるところ、その多くを現役層や将来世代

に依存しているので、公費負担額が増加することは避けられなければならない。

その他にも厚生労働省は「医療費適正化計画」として、入院数と病床数が増加すると医療費が増加することに着目し、生活習慣病予防の強化や、在宅療養の推進、高齢者の療養病床について老人保健施設への転換を支援している。厚生労働省(2015)「医療費適正化計画における目標と医療費の推計について」によれば、全国の平均在院日数は 2006 年時点の 32.2 日から 2012 年の 29.7 日となり効果をあげているとしている。医療費についても、2012 年度時点で適正効果による見通し額よりも抑制された 38.4 兆円となったと述べられている。この結果を踏まえれば、今後も在宅療養の推進や介護との連携を深めることによって、医療費を抑制することが可能だといえるだろう。また、世代間の格差だけでなく、高齢者世代内においても低所得・低資産者が十分な医療が受けられるようにするなど、公平な制度設計を行っていく必要がある。そのうえで、高齢者世代にも十分に自己負担額の増額を納得してもらう必要がある。

最後に、残された課題について述べる。本章では、都道府県の自主性が認められるため、2010 年度の国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金を被説明変数として検証を行ったが、後期高齢者医療制度においても都道府県の自主性が認められる支出で、民主的統制仮説を検証できることが望ましい。後期高齢者医療制度における都道府県負担分は機械的に決定されるため、本章の分析対象からは外すこととした。一方、後期高齢者医療制度における保険料の所得割率や均等割額については、都道府県の裁量の余地が認められるため、補足的な変数として検証したが仮説を裏付ける十分な結果が得られなかった。都道府県の自主的な決定ができる変数を精査する必要がある。またパネルデータとして検証するために、都道府県における目的別歳出の老人福祉費に着目したが、高齢者医療支出のみに切り分けることができず検証できなかった。これらは今後の課題としたい。

## 第6章 世代間投票率が介護関連支出に与える影響

### 第1節 はじめに

本章では、民主的統制が介護関連支出に影響を与えているか検証する。高齢者介護は、老人福祉制度のもとで高齢者医療と一体になって運営されてきていた。しかし、高齢化に伴い医療・介護ともに費用が拡大していった。そこで2000年に、医療と介護を分離し、受給者のニーズに沿ったサービスを提供できるよう介護保険制度が導入されるに至ったのである。介護保険制度下では、要介護認定を受けた被保険者が、訪問サービスなどを提供する居宅介護サービスや、特別養護老人ホームなどを提供する施設介護サービスなどの介護サービスを受給できる。介護サービス費用の1割は利用者の負担とし、残りの9割は介護給付として現物給付される仕組みである。

介護保険制度が導入され、その後も制度改正が何度か行われてきたが、介護保険制度下においても少子高齢化による将来的な介護費用額<sup>60</sup>増は回避することが難しいのが現状である。特に図6-1に示すように、要介護認定者数は年々増加している。結果として、2000年度に約218万人だったが、2005年度に400万人を超過し、2013年度には約564万人に達している。このことから、認定者数の増加に伴って、介護費用額も増加している。2000年度には約3兆6千億円となっているが、2004年度に6兆円を超し、2013年度には8兆円を超えている。

そして高齢化に伴い、今後も介護費用は増加していくことが予想されている。例えば岩本(2004)では、居宅介護サービスと施設介護サービスの両方をあわせた介護費用の長期的推計を行っている。2003年度を基準年として機械的に費用を延伸していくと、2025年度には費用の総計は11.9兆円となり、2050年度には13.7兆円に達する見込みとなっている。対国民所得比で見ると、2004年度から2025年度で、介護費用は2.33倍に増加するとしている。

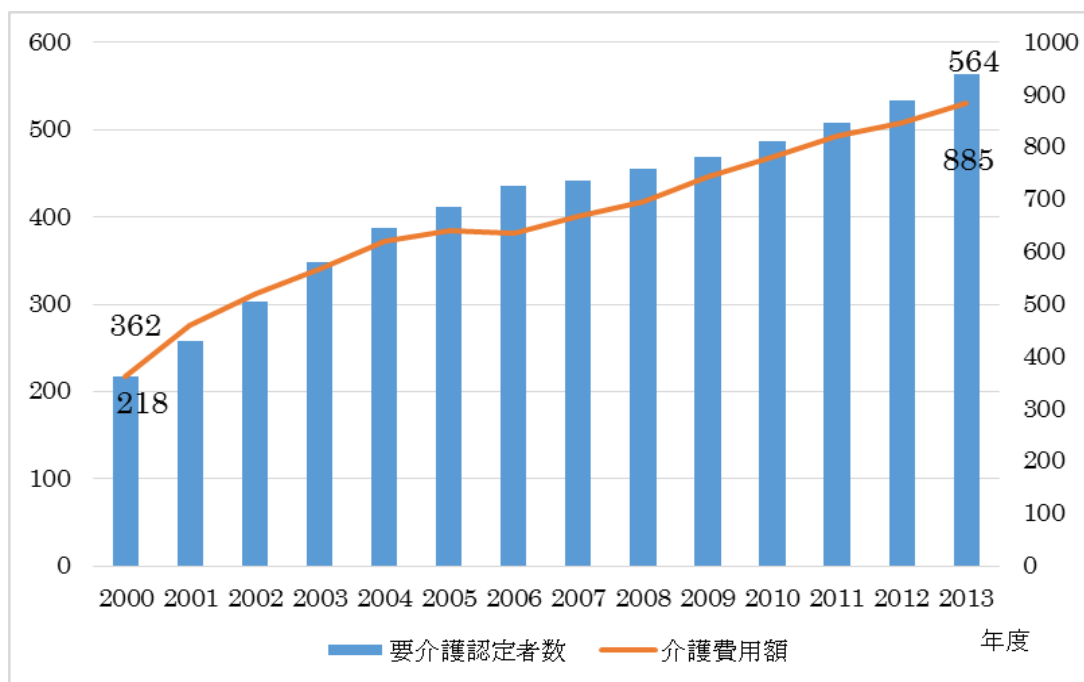
加えて菊池(2008)は、2005年度を基準年として、2055年度までの要介護認定者数や介護給付費について推計を行っている。菊池(2008)の推計によれば、要介護認定者は2005年度に416万人であったのが、2025年度には718万人に、2055年度には771万人に拡大するとしている。要介護認定者が増加すれば、給付費についても増加することが予想される。

---

<sup>60</sup> 保険給付額、公費負担額、利用者負担額の合計額を指す。市区町村が直接支払う費用は含まない。

そこで給付費の推計として、2005年度に5.2兆円であった給付費は、2025年度に11.8兆円、2055年度には17.6兆円に達するとしている。要介護認定者は2005年度から2055年度までで約1.85倍、給付費は約3.33倍に拡大するとしているが、ここから菊池(2008)は、将来的に保険財政に与える影響を測定している。保険財政に与える影響を測る指標として、第一号被保険者が負担する保険料を用い、2005年度には全国平均月額4090円であった保険料が、2025年度には月額6330円に、2055年度には11500円へと拡大すると推計している。この結果から、菊池(2008)は現状水準で制度を長期的に維持していくのは、財政的に困難であると結論付けている。

図6-1 要介護認定者数および介護費用額推移 (左軸単位：万人、右軸単位：百億円)



資料：厚生労働省(各年版)「介護保険事業状況報告」より作成。

以上のように、介護保険制度においても給付費は拡大することが予想されるが、先行研究の多くは地域格差に着目して決定要因を分析している。たとえば、安藤(2008)は介護保険の給付水準について分析しており、松岡(2015)では地域密着型サービスに着目した研究を行っている。しかし、前述したように、介護保険制度の給付額は拡大傾向にあり、かつ田近・菊池(2004)によれば若年者の負担が高齢者よりも大きくなっていると考えられることから、本章では世代ごとの政治力に着目し、高齢者と若年者の投票率の比を世代間政治力として

介護関連支出に与える影響について推定を行う。その際に、従来より支出構成に影響を与える政治的要因として重要視されてきた、分散化仮説および共有資源問題、党派性仮説の影響を十分に考慮したうえで、各世代は投票行動を通して政治的選好を表明するとする民主的統制仮説を検証する。

よって、本章の構成は以下ようになる。第 2 節では、老人福祉制度から介護保険制度への歴史的変遷を辿るとともに、都道府県が果たしている役割について記述する。そして、介護保険制度下における都道府県の役割を整理する。現在、介護サービスは居宅介護サービス、施設介護サービス、そして地域密着型サービスの三つに分けることができ、居宅介護サービスおよび施設介護サービスがサービスの給付額として大きな割合を占めている。そして、居宅介護サービスおよび施設介護サービスは都道府県が設置監督権限を有していることを確認する。第 3 節では、既存研究において、給付費の決定要因について地域間格差に着目した研究が中心であり、かつ政治的要因について十分に検証されていないことも示していく。第 4 節では、前節を踏まえ、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの単位数と給付額<sup>61</sup>について政治的要因が与える影響、とりわけ民主的統制仮説に着目して実証分析を行う。第 5 節では、本章で明らかになったことをまとめるとともに、今後の課題について言及する。

## 第 2 節 現状分析

介護保険制度が整備される以前は老人福祉制度の中で、高齢者医療施策と一体となって運営されてきていた。しかし、少子高齢化に伴い、財政上の持続可能性が懸念されるようになる。そこで、高齢者医療と介護事業を切り分け、当事者負担がより明確になるよう社会保険方式となった介護保険制度へと移行した。そして、利用者のニーズに沿うように介護サービスの多様化や、介護事業者のガバナンス強化などの理由により、現在まで 4 回の改正を経ている。本節では、まず介護保険制度導入までの歴史的変遷を辿るとともに、介護保険制度導入後の複数の制度改正がどのように行われてきたか概観する。そして、実証分析の対象として適切な変数を明らかにしていく。次に介護保険制度において、都道府県の役割を整理し、居宅介護サービスと施設介護サービスの設置権限を有することを確認する。

---

<sup>61</sup> 給付額は単位数から人件費等の単価を除いたものである。分析対象に単位数を用いることによって、各地域の物価水準の影響を取り除くことができる。

## 2.1 老人福祉制度の変遷<sup>62</sup>

介護保険制度以前、介護と高齢者医療は一体の制度の下で運用されていた。高齢者介護政策の起源をたどると、1963年に制定された老人福祉法に基づく老人福祉制度にたどり着く。老人福祉制度では、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホームの三類型が創設され、老人家庭奉仕員派遣事業が老人福祉法上のサービスとして位置づけられることとなった。老人ホームの三類型について説明しよう。まず養護老人ホームは経済的理由等によって生活が困難であると判断された高齢者が入所する施設である。養護老人ホームは、1963年以前の生活保護法に基づく養護施設の類型を継承している。次に、特別養護老人ホームは新設の区分であり、所得に関係なく常時介護を要する高齢者が入所する施設である。そして、養護老人ホームおよび特別養護老人ホームが入所の必要性を行政が判断するのに対して、軽費老人ホームは利用契約型の施設である。また、老人福祉制度における施設入所や、老人家庭奉仕員派遣事業は、市町村等の行政機関が要援護者に対するサービスの必要性を鑑み、サービスを提供する仕組みである。

そして老人福祉制度は、その後の老人医療費の無料化に伴い、医療費負担が急速に拡大したことにより、介護施策として政策変更が求められるようになる。そこで1982年より老人保健法が制定された。老人保健法では、医療費の一部自己負担を求めるとともに、予防という側面から40歳からの健康づくりを推進している。介護施策との絡みでは、1986年の老人保健法改正により、病院と特別養護老人ホームのそれぞれの機能を併せ持った中間施設として、老人保健施設が創設された。この背景として、老人医療費の無料化により、治療が必要のない高齢者も病院に留まる「社会的入院」という問題の発生が挙げられる。そこで老人保健施設は、入院による治療は必要ないが、一方で、リハビリテーションなどの医療ケアを必要とする高齢者に対して、在宅復帰を目的とした介護施設として設立されたのである。

1989年には、厚生省が「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」通称ゴールドプランを策定する。これは10ヵ年戦略とあるように、1990年度から1999年度まで、10年間で必要な福祉サービスの供給量を最終的な目標値に届くように充実させることを目的としたものである。とりわけ主眼は在宅介護サービスの充実にあった。しかし、1990年前半に予想以上に高齢化が進行したため、1994年には目標値を引き上げた新ゴールドプラン（「高齢者保健福祉推進5ヵ年戦略」）に改定する。そこでの目標値は、1995年度から1999年度までに特

<sup>62</sup> 公益社団法人全国保健施設協会が発行している「介護白書」を各年度参照した。

別養護老人ホーム 29 万人分、老人保健施設 28 万人分、ケアハウス 10 万人分、そしてホームヘルパーを 17 万人に増加させるというものであった。そして新ゴールドプランは、予定通り 1999 年に終了し、ゴールドプランによる基盤をもとにして後述する介護保険制度が導入されることとなる。

## 2.2 介護保険制度の変遷

人口に膾炙しているとおおり、高齢化に伴い要介護高齢者が増加し、介護そのものが長期化してきた。そして、家族形態が核家族化してきたこと、介護する家族が高齢化してきたことなどを受けて、老人福祉制度の見直しの必要性が高まってきた。そこで老人福祉制度から介護の部分を取り離し、財源負担の明確化やサービスの多様化を進めた新たな制度が、2000 年に実施された介護保険制度である。財源については、要介護高齢者の増加および長期化と同時に、介護施設で十分な高齢者が、医療施設に留まる「社会的入院」が問題視されていたため、曖昧であった高齢者医療と介護制度をより明確に分離していく必要性が生じていた。加えて、従来の老人保健制度では行政機関がそのサービスを決定するため、利用者のニーズに十分に答えられないという制度上の限界も生じていたため、利用者のニーズにあわせたサービスを提供できるよう制度改正が行われた。

介護保険制度では、前述の「社会的入院」などの高齢者医療の問題から、医療と介護の財源を切り分けたのである。そして、利用者負担の明確化と、家族だけでなく、社会全体で要介護高齢者を支えるために、給付と負担が明確な社会保険方式が採用された。加えて、利用者が主体的にサービスを選択できるよう利用契約制度へと改正されている。

介護保険制度における社会保険方式では、利用者が 1 割の負担をし、残りを保険料と税金によって賄っている。利用者負担以外にあたる 9 割の財源内訳は、50 パーセントを税金で、残りの半分を保険料収入によって賄っている。税金は、12.5 パーセントずつ市町村と都道府県が拠出し、残りの 25 パーセントを国が拠出している。そして、保険料は 65 歳以上第 1 号被保険者と 40 歳から 64 歳からなる第 2 号被保険者が支払うことによって成り立つよう設計されている。

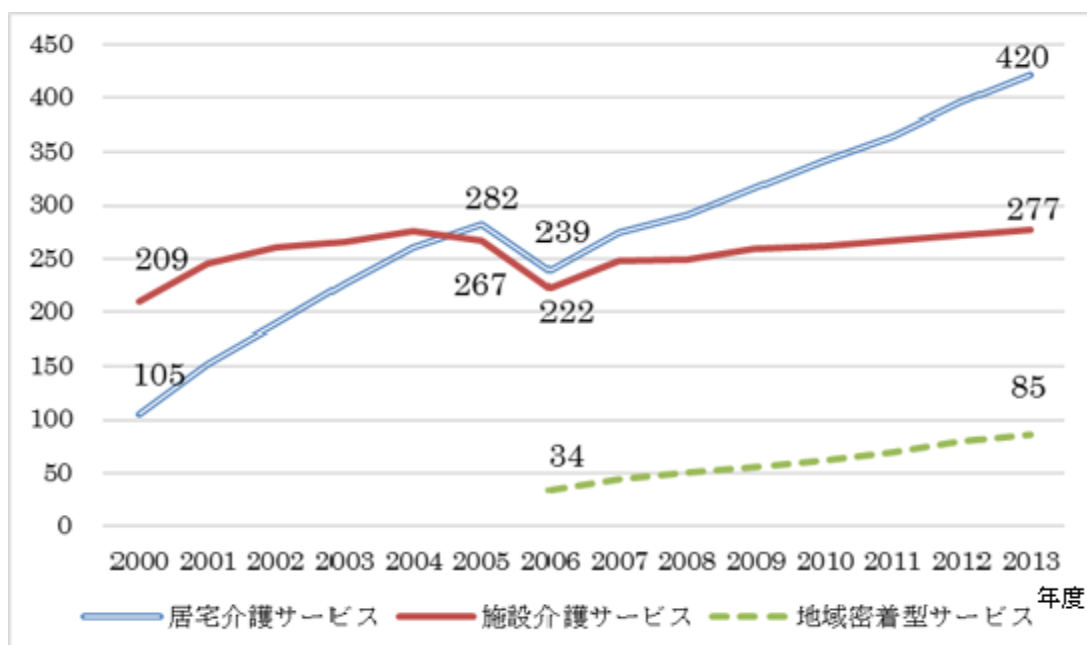
利用者の要望にあわせたサービス提供については、従来行政がサービスの必要性を決定する措置制度であったが、介護保険制度下では、サービス利用者と実施事業者が契約によってサービスを利用する利用契約制度へと変更することによって応えることにした。またサービス実施事業者は、地方自治体や社会福祉法人に限定されていたが、在宅サービスに



については民間でも法人格を有していれば、事業を実施してもよいものと定められた。これらの変更によって、サービス利用者は多様なサービスから自らの要望にあったサービスを選べるようになった。

その後、介護保険制度は2005年、2008年、2011年、2015年と4回の改正を経ている。最初の2005年改正では、軽度の要介護者が急増したために、介護予防のための新たな給付を設けること、またその実施主体として市町村が地域包括支援センターを設立することが定められた。一方で、自己負担の原則から介護保険施設での食費および居住費については、保険給付の対象外となった。そして、地域ごとの要望に沿うよう、従来の居宅介護サービスと訪問介護サービスに加えて、地域密着型サービスが始まった。地域密着型サービスの具体的な中身は、小規模多機能型居宅介護である。小規模多機能型居宅介護とは、日常生活の支援や機能訓練を目的とし、施設への通いが中心であるが、希望や様態にあわせて訪問介護および宿泊も行う事業所である。名称に小規模とつくように、1事業所あたりの最大登録人数が29名と限られているため、利用者のニーズにあわせたサービスを提供することができるようになっている。

図6-2 各サービスにおける介護給付額（第1号被保険者分）の推移(単位：千万円)



資料：厚生労働省(各年版)「介護保険事業状況報告」より作成。

地域密着型サービス開始に伴い、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの給付額が

下がっている(図 6-2)。居宅介護サービスについては、2005 年度の約 28 億 2 千万円から 2006 年度の約 23 億 9 千万円に、施設介護サービスについては、2005 年度の約 26 億 7 千万円から約 22 億 2 千万円に下がっている。

次の改正は 2008 年に実施された。これは、前年のコムスン事件を受けての改正であった。コムスンは、人材派遣会社のグッドウィル・グループに属する訪問介護企業だが、コムスンは介護報酬の不正請求や違法な指定申請を繰り返していた。そこで 2008 年の改正によって、介護事業者に対するコンプライアンスの業務管理体制の義務付けや、それに伴う事業者に対しての国および都道府県の立入調査権の創設が行われたのである。

3 度目の改正は 2011 年である。2011 年の改正では、高齢者が住み慣れた地域で自立した生活が営めるよう、医療や介護、予防措置などの支援サービスが切れ目なく提供されることを目的としている。具体的には、単身要介護者にも対応できるよう、24 時間の定期巡回随時対応サービスの創設、小規模多機能型居宅介護と看護師による訪問介護の機能を併せ持った複合型事業所(看護小規模多機能型居宅介護)の創設が挙げられる。

最後に 2015 年の法改正がある。この改正では、主に地域包括ケアシステムの構築と費用負担の公平化が掲げられている。地域包括ケアシステムでは、24 時間対応の定期巡回サービスの普及と、全国一律の予防給付を市町村が取り組む地域支援事業に移行することが盛り込まれた。そして、費用負担の公平性を保つために、160 万円以上の所得がある 65 歳以上利用者の自己負担額が 2 割に引き上げられたのである。

以上、現在まで介護保険制度は 4 回の改正が行われた。2005 年には、従来のサービスに加えて、地域密着型サービスが開始し、従来のサービスの給付額を抑えている。2008 年はコムスン事件を受けて事業者コンプライアンスの徹底が義務付けられた。2011 年および 2015 年の改正では、地域の特性にあったサービスが提供されるよう、複合型事業所の創設や地域包括ケアシステムの構築が行われた。とりわけ 2005 年の制度改正では、地域密着型サービスが開始され、従来のサービスの給付額が影響を受けている。よって、居宅介護サービスおよび施設介護サービスを実証分析で検証する場合、制度改正の影響を考慮する必要があると考えられる。

### 2.3 介護保険制度における都道府県の役割<sup>63</sup>

ここまで、老人福祉制度にはじまり、現在の介護保険制度までの変遷を追ってきたが、

---

<sup>63</sup> 本節を執筆するにあたっては、林(2015)を主に参照した。

介護保険制度において都道府県が果たす役割はどのようなものであろうか。まず介護保険制度における保険者は、主に市町村であり、介護保険料などは、市町村ごとに決定が行われている。その中で、都道府県の役割は、介護保険法第 1 章第 5 条 2 項に「都道府県は、介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるように、必要な助言及び適切な援助をしなければならない」と定められている。つまり、各保険者によって財政上の格差が生じた場合、それを支援および調整するために都道府県は保険者を援助しなければならないのである。

そこで、都道府県はいくつかの支出金を拠出している。都道府県支出金には大きく分けて、都道府県負担金と地域支援事業交付金の 2 種類が存在している。まず都道府県負担金については、介護給付および予防給付に必要な費用をある一定割合で負担することが決まっている。その負担割合は、居宅サービスに関しては、12.5 パーセント、施設サービスに関しては 17.5 パーセントを都道府県負担金で賄うことになる。次に地域支援事業交付金は、地域支援事業のうち介護予防事業については 12.5 パーセントを、包括的支援事業および任意事業に関しては 20.25 パーセントの交付が決まっている。

また、都道府県単位の共同事業も存在し、相互財政安定化事業交付金と財政安定化基金支出金の 2 種類がある。相互財政安定化事業交付金は、市町村間の財政運営を安定化させ、保険料水準を均衡させるための交付金である。具体的には、市町村間の介護給付額と収入額が均衡するように、共通の調整保険料率を設定し、黒字になった市町村は赤字の市町村に補助を行うこととなっている。都道府県もまた、市町村間の財政調整のために交付金を支出し、調整保険料率についての基準を提示するなどの情報提供を行っている。

次に財政安定化基金は、市町村の介護保険財政の安定化を図るために、都道府県に設置されている。そして、介護保険事業において通常の実績をもっても生じる保険料未納により、介護保険財政の収入不足が生じた場合において、不足分の 50 パーセントを交付金によって拠出する事業である。

都道府県が行う支出金は、市町村間の財政調整のための役割を担っていることがうかがえるが、その割り当ては必ずしも都道府県が決定していないことが見て取れる。あくまで決められた負担割合に対して拠出しているにすぎず、政治的な要因が影響を受ける可能性は低いと考えられる。次に、各サービスに対する都道府県の権限を見ておこう。

介護サービスは、大きく 3 種類のサービスに分けることができる。自宅にいながらサービスを受けられる居宅介護サービス、施設介護サービス、そして 2005 年より始まった地域

密着型サービスである。この中でも、都道府県は、居宅介護サービスおよび施設介護サービスに対して権限を有している。介護保険法第5章第2節および第5節を参照すると、都道府県が居宅介護サービスならびに施設介護サービスについて、事業所設置権限を有していると記述されている<sup>64</sup>。そして、設置権限とともに、都道府県は各サービスに対して、指導・監督することが求められている。設置権限は、事業の申請者が適切な技能を持った人員を有しているか、また設備などが適切に配置されているかなどを検討し、申請を認可するかどうか決定することができる。そして、指導・監督権限は、その後の運営面においても人員や設備が適切に配置されているか監督し、不適切な場合はそのことを勧告する義務を負っている。また、設置後も適切に運営できなくなると判断すれば、認可の取り消しを行うことができる。設置監督権限に加えて、都道府県は独自の補助金施策などを通すことによって、施設設置のインセンティブを高めることが可能である。よって、都道府県は設置権限や監督権限を通して、それぞれの施設の増減を調整することが可能となっている。

次に各サービスの具体的な中身を概観しておく。居宅介護サービスは、訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーション、居宅療養管理指導、通所介護、通所リハビリテーション、短期入所生活介護、短期入所療養介護、痴呆対応型共同生活介護、特定施設入所者生活介護、福祉用具貸与の12種類のサービスの総称であり、名称通り在宅による介護サービスによって構成されている。そして、施設介護サービスとは、入所する要介護者に対して、施設介護サービス計画に基づき、入浴・排せつ・食事等の介護、日常生活上の世話、機能訓練、健康管理及び療養上の世話を行なう特別養護老人ホームのことを指している。

2005年から開始された地域密着型サービスを除いた、この二つのサービスについて、都道府県は設置監督権限を有している。すなわち、居宅介護サービスおよび施設介護サービス給付については、都道府県における政治的要因の影響を受ける可能性があるといえよう。そして、居宅介護サービスおよび施設介護サービスは、地域密着型サービスと比べて給付額も大きい。図6-2に戻ると、地域密着型サービスが2006年には約3億5千万円であったのが、2013年には約8億4千万円に増額しているものの、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの給付額を合わせて2013年度時点で約70億円となっている。居宅介護サービスおよび施設介護サービスについては、前述のとおり都道府県が設置権限や監督権を有し

---

<sup>64</sup> 地域密着型サービスについては、介護保険法第5章第3節において、市町村が事業所設置権限を有していることが記されている。

ているため、都道府県単位で検証することの意味があると考えられる。

### 第3節 先行研究

前節では制度の変遷を概観し、現在の介護保険制度における都道府県の役割を確認してきた。財政上の問題から、高齢者医療と切り分けられる形で、介護保険制度は開始したが、介護保険制度も決して財政上の課題がないわけではない。そこで本節では、介護保険制度における給付水準の決定要因について分析した研究を整理し、本章が目的とする政治的要因による検証が行われていないことを示す。

介護利用率や給付額の決定要因について分析した研究をまず整理していきたい。高齢化率や認定率など環境的な要因から説明した研究が多い。田近・菊池(2004)は、2002年度の都道府県別介護保険給付費の決定要因について実証分析を行っている。まず、施設給付費の関係は、施設定員率と線形の関係になっているとして、施設給付費は施設の供給制約に直面していると述べられている。次に、居宅給付費について回帰分析を行い、施設受給率がマイナスで有意になっているとしている。これらの点から、施設定員率が低い地域では、施設介護サービスから居宅介護サービスへと代替が発生し、居宅給付費が高くなるとまとめている。ただし、施設給付費の方が居宅給付費よりも相対的にかかる費用が高く、介護給付費全体では居宅介護サービスが増えるほうが介護給付費は抑制されると指摘されている。

Mitchell, Piggott and Shimizutani(2004)では、2000年と2001年の都道府県データを用いて、認定率および施設介護サービスと居宅介護サービスの利用率を被説明変数として分析を行っている。説明変数には、人口密度、医療関係者賃金、平均賃金、75歳以上人口、利用可能ベッド数を用意し、回帰分析を行っている。人口密度の高い都道府県ほど、また75歳以上人口の増加によって、認定率なども増加することを指摘している。Mitchell, Piggott and Shimizutani(2004)は、少子高齢化で今後も費用が増加することを危惧しており、より効率的な介護施策の必要性に言及している。

安藤(2008)では、2004年度の保険者データを用いて、介護給付水準の決定要因を分析している。介護給付水準として、認定率、居宅利用率、居宅一人当たり単位数、施設利用率、高齢者一人当たり単位数を用意しており、それぞれ回帰分析によって検証している。総じて効果を与えているのは、高齢者数や認定者数の増加であり、これらは保険者の裁量によって影響を与えにくいことから、受益負担の原則に立ち返り、最適な保険者の規模や権限

を考慮した介護保険制度を再構築することが必要であると述べている。

松岡(2015)は、地域密着型介護サービスに着目して実証分析を行っている。松岡(2015)によると、地域密着型介護サービスに着目する理由は、居宅サービスおよび施設サービスの事業所設置権限が都道府県にあるのに対して、2005年の法改正によって始まった地域密着型介護サービスは、保険者である市町村に事業所設置権限があるためだと述べている。2006年度から2012年度までの保険者パネルデータで定量分析を行っており、その結果は、2期前の居宅サービス水準と地域密着型介護サービス水準が正の相関を示しているということであった。松岡(2015)はこの結果を、超過需要のある地域で、保険者が積極的に供給調整を行った結果だと解釈している。

松岡(2016)では、松岡(2015)で着目した地域密着型介護サービスを用いて、保険者間の相互参照行動について分析している。2006年度から2011年度までの保険者パネルデータで分析した結果、保険者は他の保険者の供給水準を参照することによって供給水準を決定する、つまり正の相互参照行動の存在を確認している。また、地域密着型介護サービスに加え、居宅介護サービスや施設介護サービスについても同様の検証を行い、正の相互参照行動があるとしている。松岡(2016)によれば、とりわけ施設サービスについてその効果が顕著であると述べられている。

ここまで高齢化率や認定者率などから給付額の決定要因を検証した研究を紹介してきたが、次に財政状況や経済状況が与える影響を検証した清水谷・稲倉(2006)を紹介する。清水谷・稲倉(2006)では、保険者の財政状況が介護保険サービスに与える影響を検証している。具体的には2001年度から2004年度までの市町村パネルデータを用いて、要介護認定率や利用率、一人当たり介護保険給付額に対して、保険者が財政安定化基金から貸付を受けている割合によって実証分析を行っている。その結果は、要介護認定率および介護サービス利用率が、保険者の財政状況の悪化に伴い、抑制されていることを確認している。そして、介護保険制度を導入してから時間が経つほど、その影響は大きくなっており、財政状況の悪化を、認定を厳しくすることや利用率を抑制することによって賄おうとしていることがうかがえるとしている。

泉田(2008)は、所得が介護サービス利用に与える影響について検証している。ある市の2001年度から2005年度までの個票データを用いて、所得と居宅介護サービスおよび施設介護サービス利用について追跡調査を行っている。個票データの観察では、いずれの所得階層においてもサービス未利用者が存在しており、所得要因からでは介護サービス利用の

要因として説明しきれないとしている。

高齢者向けの福祉関連支出が含まれる、民生費における老人福祉費についても研究が行われており、とりわけ高齢者の増加が与える影響が検証されている。小笠原(2001)では、1998年度の老人福祉費を被説明変数として、老人ホーム定員数、高齢化率、GRP<sup>65</sup>を説明変数として回帰分析を行っている。そして、地域内の高齢者にかかる施設サービスの経費水準を表す老人ホーム定員数および高齢化率がプラスで有意な結果を、GRPがマイナスで有意な結果を得ている。小笠原(2001)はこの結果から、今後も高齢化の進展が速い都道府県は、老人福祉費が増加していくと指摘している。

他に老人福祉を扱った研究として、八代・島澤・豊田(2012)がある。小笠原(2001)は高齢化をあくまでも人口変動による現象として推定を行っているが、八代・島澤・豊田(2012)では、「シルバー民主主義」に注目している。「シルバー民主主義」は高齢化により高齢者が増加することにより、高齢者の政治的選好が優先されやすくなる現象である。八代・島澤・豊田(2012)は「シルバー民主主義」について中位年齢が上昇することによって、老人福祉費が拡大するかどうか回帰分析を行うことで検証している。具体的には、2000年から2009年までの都道府県パネルデータを用いて検討して、被説明変数に老人福祉費を用意し、説明変数に都道府県の中位年齢を利用した分析を行っている。推定の結果は、中位年齢が上昇することで、高齢者の選好が政策に反映されやすくなり、老人福祉費を拡大させると指摘している。

保険料という側面からも研究がなされている。齊藤・菅原・中澤(2014)では、保険者間の総費用負担と保険料負担の格差を計測することによって、給付費の多い保険者ほど保険料が高くなるという制度原則を保持しているか検証している。推定の結果は、介護保険制度導入時は基本的に、原則を維持しているが、年を経るにつれてその原則は崩れていると指摘されている。理由は、総費用負担後の所得水準が低い保険者に対して、より多くの調整交付金が支給されているためであり、負担調整制度によって保険料負担の地域間格差は総費用負担時と比して小さくなっていると述べられている。齊藤・菅原・中澤(2014)は、負担調整が行われることを否定はしていないが、制度導入時の原則がなし崩し的に変容することは看過するべきでないとして指摘している。調整交付金や松岡(2016)が指摘するような保険者の相互参照行動によって、地域間の格差は縮小する可能性が示唆されている。しかし、齊藤・菅原・中澤(2014)が述べるように自己負担原則が等閑にされているのは、是正されるべ

---

<sup>65</sup> Gross Regional Product の略である。

き課題であるといえる。

林・半間(2011)は、介護保険の保険料について推定した研究ではないが、第2号保険者の保険料を含む、国民健康保険制度の保険料について推定している。林・半間(2011)によると、介護保険制度導入後の2001年から2009年の市町村データで推定したところ、国民健康保険の単年度支出と保険料はほとんど相関しておらず、財政調整などを通して100パーセントに近い平準化が行われていると述べられている。国民健康保険制度の保険料についても、自己負担原則が制度化されていないと結論付けられている。

以上、介護関連支出の決定要因を検証した研究を中心に概観してきた。ここまでで、次節の実証分析に向けて二点明らかとなったことを指摘しておきたい。まず、保険者は市町村単位であるが、介護保険制度において都道府県も裁量の余地を有している施策が存在することである。例えば松岡(2015)や松岡(2016)では、市町村に裁量権がある地域密着型介護サービスに着目しているが、都道府県を分析対象とするとき、居宅介護サービスや施設介護サービスに着目すればよいことを示唆している。また第2節現状分析でも確認したように、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの設置権限は都道府県が有している。

次に、実証分析で説明変数として扱われている変数は、認定率、財政状況であり、これらが利用率や給付費に影響を与えているとする研究が占めていることである。つまり、本章で着目している政治的な要因からは十分に検討がなされていない。八代・島澤・豊田(2012)では、政治的な要因として「シルバー民主主義」について検証しているが、財政支出に影響を与える政治的要因については、分散化仮説など他にも仮説があるため、その点についても考慮しつつ、民主的統制仮説を検証する必要がある。

第一の点より、居宅介護サービスおよび施設介護サービス単位数および給付額は、都道府県に裁量の余地のあり、政治的な要因が働く可能性が考えられる。そして第二の点より、政治的要因を新たに検証すると同時に、従来から検証されてきていた認定率などの変数を導入し、環境要因をコントロールする必要がある。本章では、政治的要因として分散化仮説、共有資源問題、党派性仮説ならびに民主的統制仮説を検証していく。とりわけ、世代ごとの選好が介護関連支出に与える影響を測る民主的統制仮説に注目して実証分析を行う。なぜならば、第1章でみたように、各世代の選好が異なっているため、各世代は投票行動を通して自らの選好を実現しようとする力が働くと考えられるからである。次節では、実証分析によって以上の点を明らかにする。



## 第4節 実証研究

第2節で確認したように介護保険制度下において提供される介護サービスにおいて、施設および在宅介護サービスについては都道府県が設置権限を有している。そこで、本節では、各世代の政治参加度を各世代の投票率と考え、2003、2005、2009年衆議院議員総選挙の結果を用いて、世代間政治力の格差が、介護関連支出にどのような影響を与えるか実証分析を行う。

### 4.1 推定モデルの特定化

実証研究は、被説明変数に2004、2006、2010年度の居宅介護サービスおよび施設介護サービス単位数および給付額を置き、説明変数には2003、2005、2009年度衆議院議員総選挙の投票率を用いてパネルデータとして最小二乗法で推定する。居宅介護サービスおよび施設介護サービスは、地域密着型サービスと異なり、都道府県が設置権限を有している。そこで、都道府県が権限を持つ介護関連施策として、居宅介護サービスおよび施設介護サービスを被説明変数とする。また、世代間投票率以外の政治的な変数として、保革相乗り知事ダミー、革新系知事ダミー、与党議席比率を、そして自民党議席比率を導入した。与党議席比率と保革相乗り知事ダミーにより分散化仮説を、自民党議席比率と革新系知事ダミーによって党派性の問題を検証する。加えて、多重共線性を考慮して、自民党議席比率と与党議席比率はそれぞれ分けて推定を行う。そして、都道府県内における選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見做す。また、支出構成はその都道府県の経済環境にも影響を受けることが考えられることから、経済環境を表す指標を導入する。よって、推定式は(1)式のように記述する。

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 V_{it-1} + \beta_2 X_{it-1}^1 + \beta_3 X_{it-1}^2 + \beta_4 X_{it-1}^3 + \beta_5 X_{it-1}^4 + \beta_6 X_{it}^5 + \beta_7 X_{it}^6 + \beta_8 X_{it}^7 + \beta_9 X_{it}^8 + \beta_{10} X_{it}^9 + \beta_{11} X_{it}^{10} + \beta_{12} X_{it}^{11} + \varepsilon_{it} \quad \dots(1)$$

被説明変数である $Y$ は居宅介護サービスおよび施設介護サービスの供給量を表している。次に $V$ は若年者投票率と高齢者投票率の比を表す変数であり、これを「世代間投票率」と定義している。世代間投票率は、政治的要因を分析する変数であり、各世代の選好が選挙を通して反映されるとする民主的統制仮説を検証するための変数である。 $X^1$ は保革相乗り知事を、 $X^2$ は革新系知事を用いた。議会の構成から検証する変数として、 $X^3$ は自民党

議席比率を、 $X^4$ は与党議席比率を用いた。 $X^5$ は共有資源問題を表す選挙区数となっている。分散化仮説、党派性仮説はそれぞれ知事という側面から保革相乗り知事ダミー、革新系知事ダミーを用意しており、議会構成という側面から与党議席比率および自民党議席比率を用意している。 $X^6$ から $X^8$ はコントロール変数であり、 $X^6$ は建設業産業比率を、 $X^7$ は農林業産業比率を、 $X^8$ は経済成長率の変数である。

また $X^9$ 以降は、居宅介護サービスおよび施設介護サービスにおける給付の特徴を捉え、統制する変数である。これらは、介護保険制度を分析するにあたり必要な変数であり、 $X^9$ が認定率、 $X^{10}$ が都道府県支出金、 $X^{11}$ が制度改正ダミーである。なお推定に際して、政治変数は予算編成によるタイムラグを考慮し、選挙年より被説明変数は一期ラグをとっている。第一号都道府県調整交付金および特別調整交付金は、被保険者一人当たり直している。

被説明変数の居宅介護サービスおよび施設介護サービスについては、居宅介護サービスおよび施設介護サービス単位数を用いる。単位数を用いる理由について説明する。単位数は給付額を元に算定されており、給付額は介護給付にかかる費用から自己負担分を除いて算出される。よって、単位数および給付額は、保険料と公費によって賄われている部分である。保険料と公費は65歳以上が負担しているわけではないため、高齢者は単位数および給付額を拡大させるインセンティブを持ちやすく、若年者は抑制するインセンティブを持ちやすいと考えられる。さらにとりわけ単位数に着目するのは、給付額は単位数に人件費等の単価をかけたものであり、単価は各都道府県の物価の影響を受けるためである。単位数を用いることによって、物価の影響を除いた純粋なサービス量を推定することができる。

松岡(2015)は保険者の分析をするために、保険者に設置権限がある地域密着型サービスに着目していた。一方で、居宅介護サービスと施設介護サービスは都道府県に設置権限があるため、松岡(2015)では分析対象から外していた。確かに第2節で確認してきたように、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの設置権限は、都道府県が有している。都道府県は新規事業者の認可申請を、設置権限によって認可・否認を決定している。よって都道府県が分析対象である本章では、居宅介護サービス単位と施設介護サービスを合算した上で、政治的要因が介護関連支出に与える影響を検証する。また、頑健性を確認するために、同様に給付費額についても推定を行う。そして、単位数および給付費は、1号被保険者数で基準化した。

次に説明変数について説明していく。民主的統制仮説を検証するために用意した世代間

投票率は、第 43 回衆議院議員総選挙、第 44 回衆議院議員総選挙、第 45 回衆議院議員総選挙の各選挙における投票率から作成している。介護保険制度においては、2 号被保険者として 40 歳から保険料を納め制度に加入することになる。よって、まだ介護保険制度に組み込まれていない 20 歳～39 歳の投票率を若年者投票率とする。そして、介護保険制度の主な対象者が 1 号被保険者であることを考慮し、高齢者投票率を 65 歳以上と設定した。各世代は、それぞれ投票行動を通して自らの世代の利益になるよう、利益を誘導すると想定している。ここで重要なことは、第 2 章で示したように世代によって、政策に対する優先度が異なることである。高齢者有権者は、自らに直接的に関係のある介護に対して、高い優先度を持っている。一方、若年者は介護など高齢者向けの政策に対する関心は、相対的に低くなっている。よって、高齢者層投票率の上昇は、介護関連施策の予算を充実させる。そして、若年者投票率の上昇は、政策優先度が低いことから介護関連施策の予算を抑制すると予想される。加えて、各世代の投票率をそのまま推定式に入れてしまうと、投票率の地域差を拾ってしまう可能性がある。よって、若年者投票率/高齢者投票率と比に直し推定を行う。すなわち、分子に若年者投票率がきていることから、世代間投票率に期待される符号条件はマイナスとなる。

党派性を検証する変数として、自民党議席比率、革新系知事ダミーを用意する。加藤(2003)によると、保守政党は小さな政府を目指すため、総じて支出を抑制する可能性がある指摘している。逆に、革新系勢力は、福祉や生活関連事業を重視し、支出が拡大すると述べている。加藤(2003)に従い、本章においては、革新系知事は福祉への関心の高さから介護関連支出を拡大させ、逆に自民党議席比率は減少させると仮説を立てる。よって、自民党議席比率に期待される符号条件はマイナスであり、革新系知事の符号条件はプラスになることが予想される。

次に、分散化仮説を検証する変数としては、保革相乗り知事ダミーと与党議席比率を用意した。Roubini and Sachs(1989)が提唱した分散化仮説は、政治の安定性によって支出構成が変化するというものである。たとえば、与党議席数が減少し政権が不安定化すると、政権運営をより安定的にするために、与党以外の多くのステークホルダーに財政支出を配分する必要性がでてくる。このように政治的分散度が高まることにより、支出が増加してしまうとするのが分散化仮説である。

本章では、分散化仮説を検証する変数として保革相乗り知事ダミーと与党議席比率を用意している。保革相乗り知事ダミーは、自民党が推薦もしくは支持している知事で、同じ

選挙で社民党もしくは共産党のいずれかの政党が推薦もしくは支持して当選した知事がいる都道府県を 1 としたダミー変数である。保革相乗りで当選した知事は、各政党の意向を反映する必要性が高まり、安定した政権運営を行うために各政党に支出を増やすことが予想される。次に与党議席比率は、前回の知事選挙において、党派もしくは推薦、支持した政党を与党と定義して、その当該する都道府県議会の議席総数に対して、与党所属議員が占める割合とする。与党が議席を占める割合が増加するほど、議会運営の安定性が高まると考えられる。前述のように分散化仮説において、分散度が高まれば、予算獲得競争が激しくなり支出が拡大することが予想される。よって、介護関連支出に関しては、分散度が上昇することによって、支出が拡大することが考えられる。すなわち、与党議席比率はマイナスの符号条件が、保革相乗り知事ダミーに関してはプラスの符号条件となることが予想される。

そして、共有資源問題の深刻度を現す変数として、選挙区数を導入する。共有資源問題とは、Weingast, Shepsle and Johnsen(1981)によって提示された理論で、財政支出がある特定の利権団体に行われるとき、その財源は広く国民から賄われるため、負担が意識されず、支出が過大になる現象をさす。ここでは近藤(2013)に従い、人口で基準化した選挙区数を、共有資源問題の深刻度を代理する変数と見做す。選挙区数は、同一都道府県内の選挙区数が増加するほど、地域間の補助金獲得の競争が強くなることが予想されるため、選挙区数の増加が支出の拡大につながると考えられる。よって、共有資源問題においても分散化仮説の時と同様、プラスの符号条件が予想される。

介護関連支出を決定する環境要因として認定率、都道府県支出金、制度改正ダミーを留意している。認定率が上昇すれば、当然それに伴い介護関連支出も拡大することが予想される。安藤(2008)においても介護給付に認定率が影響を与えているとしている。よって、認定率を変数として導入する。符号条件はプラスとなることが予想される。

都道府県支出金は第 2 節でみたように、各保険者の財政的不均衡を調整するために設置されている。清水谷・稲倉(2006)では、保険者の財政状況が影響を与えていると指摘していたが、都道府県支出金は保険者の財政状況に応じて、都道府県内の保険者の財政状況を集約した上で、支出額を決定していると考えられる。よって、財政状況を捉えるための変数として導入する。単位数および給付額が拡大することで、支出金も拡大することが予想されるため、こちらもプラスの符号条件になると予想される。

制度改正ダミーは、2005 年に行われた制度改正を捉えるためのダミー変数である。今回

検証する年度として、2004年度から2010年度までを対象としている。2004年度から2010年度の間で行われた制度改正は、2005年度と2008年度である。2005年度の制度改正では、居宅介護サービスと施設介護サービスに加え、地域密着型サービスがスタートした。地域密着型サービスの開始に伴い、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの給付額も変動している(第2節図6-2参照)。そのため、制度改正の影響を考慮する必要がある。一方、2008年度の制度改正は、コムスン事件を受けて保険事業者のコンプライアンス業務などの徹底が主眼として行われている。必ずしも給付やサービス形態に影響を与えるものではないため、2005年度改正の影響のみを考慮する。その他のコントロール変数についても確認しておく、経済的要因として、名目経済成長率、農林水産業比率、建設業産業比率を用いている。

#### 4.2 データ

被説明変数である居宅介護サービスと施設介護サービスに関するデータは、厚生労働省の「介護保険事業状況報告」における、「都道府県別保険給付・介護給付・予防給付第1号被保険者分」から、2004年度、2006年度、2010年度の単位数および給付費のそれぞれ用いている。被説明変数は第1号被保険者数で基準化しているが、第1号被保険者数も同様に「介護保険事業状況報告」より取得している。投票率データは総務省選挙部が調査している「第43回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第44回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」、「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票率」で用いられている年齢別投票率の都道府県別データを、総務省自治行政局選挙部に照会することで入手している。これは各47都道府県から、標準的な投票率を示している1市1区1町1村を抽出し、まとめた188投票区の投票率で構成されている。保革相乗り知事ダミーおよび革新系知事ダミーは、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)を用いて、選挙年度直近の知事選挙における、当選知事を推薦・支持した政党を参照して作成している。与党議席比率は、「全国首長名簿」(財団法人地方自治総合研究所)で当選知事を推薦・支持した政党を参照し、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて、当選知事を推薦・支持した政党が都道府県議会で占める比率を作成している。自民党議員議席率も与党議席比率と同様に、「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を用いて作成している。選挙区数は、各都道府県の選挙管理委員会が公表している資料と「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」(総務省)を元に作成している。認定率は、

厚生労働省の「介護保険事業状況報告」における、「都道府県別要介護認定者数」から取得している。都道府県支出金は、「介護保険事業状況報告」における、「都道府県別介護保険特別会計経理状況保険事業勘定」より得ている。名目経済成長率、建設業産業比率、農林水産業比率は、内閣府の「県民経済計算」よりそれぞれ求めており、名目経済成長率は県内総生産、産業比率に関しては、「経済活動別県内総生産および要素所得」から、全産業の県内総生産と、農林水産業県内総生産、建設業県内総生産との比から算出している。変数を基準化する際に用いた人口構成のデータは、「住民基本台帳」における「都道府県別年階級別人口」の数字を用いている。記述統計量は表 6-1 のとおりである。

表 6-1 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値
一人当たり単位数	14.456	0.839	12.511	16.738
一人当たり給付費	136.696	10.13	114.867	167.599
世代間投票率	0.735	0.071	0.543	0.888
相乗り知事ダミー	0.29	0.454	0	1
革新系知事ダミー	0.063	0.244	0	1
自民党議席比率	49.281	13.457	10.344	81.132
与党議席比率	41.446	29.821	0	88
選挙区数	1.233	0.405	0.334	2.943
建設業産業比率	6.588	1.638	3.486	13.488
農林水産業比率	2.099	1.387	0.051	5.727
経済成長率	1.08	1.852	-4.327	8.134
認定率	0.166	0.02	0.119	0.215
都道府県支出金	35.146	6.223	21.98	48.496

#### 4.3 推定結果と解釈

推定結果は、表 6-2 に示すとおりである。ここでは、fixed effects model の結果が報告されている。これは、F test による pool model か fixed effects model かの選択によって fixed effects model が選択され、Hausman test による fixed effects model か random effects model かの選択によって fixed effects model が採択された結果によるものである。

表 6-2 推定結果

変数名	一人当たり単位	一人当たり単位	一人当たり給付	一人当たり給付
$\beta_1$ 世代間投票率	-1.154* (0.0516)	-1.189** (0.0445)	-11.629* (0.0660)	-11.851* (0.0611)
$\beta_2$ 与党議席比率	-0.002* (0.0796)		-0.030** (0.0465)	
$\beta_3$ 自民党議席比率		-0.009** (0.0483)		-0.103** (0.0387)
$\beta_4$ 保革相乗り知事	-0.085 (0.3768)	-0.121 (0.1805)	-0.994 (0.3363)	-1.455 (0.1337)
$\beta_5$ 革新系知事	0.053 (0.7068)	-0.023 (0.8663)	-0.481 (0.7498)	-0.094 (0.9487)
$\beta_6$ 選挙区数	0.290 (0.2502)	0.237 (0.3296)	2.471 (0.3588)	1.768 (0.4980)
$\beta_7$ 経済成長率	-0.044*** (0.0063)	-0.042*** (0.0081)	-0.454*** (0.0084)	-0.427** (0.0120)
$\beta_8$ 建設業産業比率	0.052 (0.3170)	0.049 (0.3426)	0.158 (0.7756)	0.119 (0.8297)
$\beta_9$ 農業産業比率	-0.685** (0.0116)	-0.643** (0.0160)	-7.621*** (0.0087)	-7.082** (0.0134)
$\beta_{10}$ 認定率	-19.703* (0.0581)	-20.586** (0.0474)	-202.160* (0.0684)	-211.169* (0.0574)
$\beta_{11}$ 都道府県支出金	0.191*** (0.000)	0.190*** (0.000)	1.722*** (0.000)	1.705*** (0.000)
$\beta_{12}$ 制度改正ダミー	-1.704*** (0.000)	-1.698*** (0.000)	-26.981*** (0.000)	-26.877*** (0.000)
F値	5.289*** (0.000)	5.564*** (0.0000)	4.368*** (0.000)	4.548*** (0.000)
Hausman	26.170*** (0.0061)	27.913*** (0.0033)	18.983* (0.0614)	20.221** (0.0424)
AdjR <sup>2</sup>	0.901	0.667	0.922	0.872

注1) サンプルは 47 都道府県の 2004・2006・2010 年でサンプルサイズ 141。

注2) \*\*\*は両側 1%の有意水準、\*\*は両側 5%の有意水準、\*は両側 10%の有意水準であることを示す。

注3) パラメータ内の括弧は p 値を示し、AdjR<sup>2</sup>は自由度修正済みの決定係数を示す。

まず、民主的統制仮説を検証した世代間投票率と介護関連支出の関係から確認していく。世代間投票率に関しては、単位数および給付額いずれの被説明変数に対しても、統計的に有意な結果を得ている。自民党議席比率を入れた一つの推定式では、5パーセント水準で有意に、そのほかの三つの推定式では、統計的にみて両側10パーセントで有意であるという結果を得ている。また四つのモデルともに符号条件も満たしており、世代間政治力格差の拡大が、介護関連支出を引き上げるという結論を得ている。この結果から、それぞれの世代は選挙を通して自らの選好を実現しようとしていることがうかがえ、世代間政治力格差が拡大することによって、介護関連支出が拡大すると考えられる。

その他の政治的変数の結果についても確認していく。政治的変数については、都道府県知事という側面から検証した保革相乗り知事ダミーおよび革新系知事ダミーは統計的に有意な結果を得られなかった。一方で、議会構成から検証した与党議席比率と自民党議席比率については統計的に有意な結果を得た。より詳細にみていくと、与党議席比率は被説明変数が単位数の推定式においては、10パーセント水準で有意であり、給付費の推定式においては、5パーセント水準で有意となっている。

自民党議席比率についても、被説明変数が単位数の推定式においても、給付費の推定式においては5パーセント水準で有意である。いずれも符号はマイナスとなっており、仮説の符号条件を満たしている。与党議席比率が上昇することにより、政治的分散度が下がり、支出を抑制している。また、自民党議員が増加することは、政治的分散度が下がると同時に、党派性仮説における保守政党は支出を抑制することが統計的に示されている。選挙区数については、符号条件は満たしているものの、統計的に有意な結果を得ることはできなかった。

また、環境要因として用意した認定率および都道府県支出金、制度改正ダミーについては、すべての推定式で有意な結果を得ている。しかし、都道府県支出金が仮説どおりの符号条件であるのに対して、認定率は符号条件を満たしていないという結果となった。認定率が高い地域では、地域密着型サービスを充実させることによって、居宅および施設介護サービスの単位数や供給額を抑制させている可能性が考えられる。

## 第5節 おわりに

本章では、高齢者有権者が介護関連支出を拡大し、一方で若年者が介護関連支出を抑制するインセンティブを持つという仮説を立てた。そして、若年者投票率と高齢者投票率の



比を世代間投票率とし、世代間投票率が介護関連支出に影響を与えるか、都道府県パネルデータによって実証分析を行った。具体的には、2003年、2005年、2009年に行われた衆議院議員総選挙の世代間投票率を用いて、若年者と高齢者の比に直した変数を用意し推定を行った。また世代間投票率以外の政治的要因を検証する変数として、分散化仮説を検証する保革相乗り知事ダミー、与党議席比率、自民党議席比率を、共有資源問題を検証する変数として、選挙区数を用意し、同様に推定を行った。

その結果明らかとなった点は二点ある。最初に、世代間投票率が介護関連支出に対してマイナスで有意な結果を得た点である。介護関連支出は、民主的統制の影響を受けており、世代間政治力格差の縮小によって、居宅および施設介護サービスの設置監督権限が適切に機能する可能性が示されている。次に、分散化仮説と党派性仮説については、議会構成の側面から検証した結果として、与党議席比率と自民党議席比率については統計的に有意であることが示された。与党議席比率が上昇することで、分散度が減少し、介護関連支出が抑制されていた。また、自民党議席比率の上昇によって、保守政党として小さい政府を志向するため、介護関連支出が抑制されていたといえる。

ここから得られる政策的含意は、まず世代間政治力格差を縮小することである。介護関連支出は人口構成以外の政治的要因からも支出が行われている。第3章や第4章で述べてきたように、予算制約の中で若年者向け施策が抑制されるなか、経済厚生を高めるためには世代間政治力格差を縮小し、人口構成以上に支出がなされている部分を抑制する必要がある。

また改革の方向性として、足立(2015)の研究が参考になる。足立(2015)では、介護保険事業の広域化による効率化の効果と、機能分化による費用抑制について検証している。足立(2015)によると、広域化による効率化の効果は見受けられないが、機能分化による費用抑制については効果があると述べている。施設介護サービスは一人当たり費用が高いため、施設介護サービスの受給者数を抑えることで、介護保険費用を抑制することができるとしている。そこで、介護サービスの機能分化として地域密着型サービスの登場により、施設介護サービス受給者数を抑制しており、費用を抑えていることを指摘している。介護保険事業は、地域ニーズにあったサービスを提供するとともに、多様な居宅サービスの提供によって介護保険事業をより効率的に供給する可能性が考えられる。

一方、齊藤・菅原・中澤(2014)で指摘されているように、介護保険制度導入時に掲げられた自己負担原則はなし崩し的に機能しなくなっている。受益原則に則った保険料設定を再

確認する必要がある。また応益負担とともに、利用者負担についてもある一定程度の所得を有する高齢者の自己負担割合が 2 割に引き上げられたように、応能負担についてもより段階的な引き上げが必要となってくるだろう。

最後に残された課題について言及したい。今回、都道府県に設置権限があるとして、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの単位数と給付費を被説明変数として用いたが、都道府県が施設として認定する割合はデータとして入手できなかった。介護施設として指定する割合が、都道府県の直接的な裁量権を現す指数となるため、施設認定率などのデータが扱えるようになることが望ましい。

## 終章 研究の成果と政策的示唆

### 第1節 各章の要約

本研究は、世代間政治力格差が財政支出の規模や財政支出の構成に与える影響を明らかにすることを目的としていた。既存の研究では、政治的要因として分散化仮説など議会の議員構成や、首長の属性に着目した研究が中心であった。そして近年では、少子高齢化に伴い、高齢者有権者が増加することによって、高齢者有権者の選好が政策に反映されやすくなることが指摘されていた。例えば、八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)などでは、高齢者が増加することによって、民生費の老人福祉費が増加することや、若年者向けの義務教育支出が抑制されることを明らかにしている。

八代・島澤・豊田(2012)や Ohtake and Sano(2010)の研究から、世代間格差の発生原因として、高齢者の政治力が増加していることが考えられる。しかし、これらの研究では、人口構成に着目しており、投票率という観点からの研究は行われていない。実際には投票率においても高齢者の投票率が若年者の投票率に対して、相対的に高い水準にある。そこで本研究では、有権者が投票行動を通じて自らの政策への選好を表明し、その投票行動を受けて議員が予算獲得へ動く経路を想定する。これを民主的統制仮説として新たに提示した。議員は有権者の投票行動を受けて、有権者の選好に沿うよう予算獲得を働きかける。若年者と高齢者の投票率では、相対的に高齢者のほうが高いため、予算制約の下では高齢者を優遇した支出構成となる可能性が高くなる。

そして、上記のような世代間政治力格差を検証するために、衆議院議員総選挙 2003、2005、2009 年の世代間投票率を用い、財政赤字や若年者用支出、高齢者用支出それぞれと回帰分析を行った。次に、各章の推定結果を述べていく。

第1章では、まず日本の財政の持続可能性は満たされておらず、財政上の世代間格差が広がっていることを、世代会計の研究を用いて示した。そしてそこには、政治的要因があると考えられており、本研究では、共有資源問題、分散化仮説、党派性仮説、世代間対立下の民主的統制仮説を提示した。まず共有資源問題は、共有地の悲劇における共有地を政府の財源に見立てた仮説である。政府の財源は、広く国民から税金で賄うため負担が意識されにくい。負担が意識されにくい中で支出については、ある特定のステークホルダーに対して行われるため、過剰になることが指摘されていた。そして分散化仮説は、政治の分

分散度が高くなることによって、予算の獲得競争が激しくなり、支出が拡大すると考える仮説である。よって、政治的分散度が高くなることによって、より深刻な共有資源問題を引き起こすことになる。党派性仮説は、首長の支持基盤や議会構成という、党派の特徴が財政運営に影響を与えるという仮説である。政党によって、イデオロギーや支持基盤が異なるため、指向する政策が変化することを考慮した仮説といえる。最後に、世代間対立下の民主的統制仮説は、有権者が政治参加を通して自らの選好を財政運営に反映させるとする仮説である。とりわけ、世代間対立に着目しているため、各世代の選好の違いによって引き起こされる政策運営の違いを検証している。

第 2 章では、世代間投票率が財政赤字に与える影響について実証分析を行った。被説明変数を基礎的財政赤字とし、世代間投票率が基礎的財政赤字に影響を与えるか、2003 年、2005 年、2009 年の都道府県パネルデータによって検証した。

その結果、明らかになったことは二点に要約できる。最初に、世代間投票率は基礎的財政赤字に対して、マイナスで有意という結果を得ている。世代間投票率は、「若年者投票率/高齢者投票率」と定義しており、世代間政治力格差指標を説明する変数である。世代ごとの選好の違いに着目すると、若年者が高齢者よりも財政再建の政策優先度が高い。よって、世代間投票率と基礎的財政赤字がマイナスで有意という推定結果は、符号条件を満たしており、民主的統制仮説を支持する結果を得たといえる。

次に、分散化仮説について保革相乗り知事と自民党議席比率が仮説を支持する結果を得た。知事が保守政党と革新系政党から同時に支援もしくは推薦を受けて当選した場合、イデオロギーや支持基盤が異なるために分散度が上昇し、財政赤字が拡大していると考えられる。また、自民党議席比率については、議会における自民党議席の割合が増加することで分散度が下がり、基礎的財政赤字が抑制される効果が検証された。

第 3 章では、世代間投票率が出産育児支援や教育費支出に与える影響について実証分析を行った。出産育児支援や教育費支出は、児童福祉費、義務教育費、学童保育設置率、乳幼児医療助成事業総額、妊婦健康診査の公費負担額の五つを用いた。また、データの入手可能性から被説明変数によって、サンプルの年度が異なっている。児童福祉費、義務教育費は 2004 年度、2006 年度、2009 年度の 3 年度のパネルデータであり、学童保育設置率は、2006 年度と 2010 年度の 2 年度のパネルデータである。そして、乳幼児医療助成事業総額が 2006 年度のみクロスセクションデータ、妊婦健康診査の公費負担額は 2010 年度のみクロスセクションデータとなっている。

回帰分析の結果、結論は三点に要約できる。最初に、世代間投票率が出産育児および教育支出のいくつかの変数に対して、統計的に有意な結果を得られたことである。具体的には、世代間の政治力格差が縮小することで、民生費における児童福祉費と学童保育設置率を増加させる効果があるということである。世代ごとの選好を鑑みると、若年者が高齢者よりも育児や教育に対して、政策優先度が高いため、世代間格差が縮小すると出産育児および教育支出が拡大すると考えた仮説と整合的である。

次に、義務教育費、乳幼児医療助成費、妊婦健康診査の助成金に対しては、統計的な有意性は見出せなかったことである。児童福祉費や学童保育設置率に関しては、その裁量権が広く自治体に任されており、民主的統制が影響を与えると理解できる。一方、義務教育費などその他の支出に関しては、自治体に裁量権があるものの、大枠が国から定められるなどして、制約が大きいことによって民主的統制が影響を与えなかったと考えられる。

最後に、分散化仮説を検証した保革相乗り知事ダミーは、児童福祉費と学童保育設置率に加えて乳幼児医療費助成において有意な結果が得られたことである。保革相乗り知事がいる都道府県では、分散度が上昇し、予算獲得競争が激しくなる中で、相対的に政治力の弱い若年者に向けた支出が抑制される可能性を示唆している。

第4章では、世代間投票率が若年者雇用支援施策に与える影響について実証分析を行った。若年者雇用支援施策として、ジョブカフェなどの若年者向け雇用支援施策の予算が含まれる労政費を用いた。また、世代間政治力格差が縮小することによって、ジョブカフェに対する予算額が増加し、ジョブカフェの告知やサービスが充実することによって、最適なサービスを需要できる可能性を考えた。その結果として、ジョブカフェ利用率が上昇することが予想されるため、労政費に加えてジョブカフェ利用率を被説明変数とした。しかし、労政費は47都道府県の2003年、2005年、2009年パネルデータだが、ジョブカフェ利用率はデータの入手が困難なため、20都道府県2カ年のパネルデータに限られた。

回帰分析の結果、以下の二点が明らかになった。最初に、世代間投票率は労政費およびジョブカフェ利用率に対して、プラスで有意となっており、世代間政治力格差の縮小が、若年者雇用支援施策予算を拡大することを確認できた。高齢者に比して若年者のほうが雇用支援施策に対する政策優先度が高いことから、世代間格差の縮小が若年者雇用支援施策予算を拡大すると考えた仮説を支持する結果が得られた。

次に、分散化仮説については、保革相乗り知事ダミーにおいて、革新系知事ダミーと同時に労政費で推定した二つのモデルにおいて、マイナスで有意となっており、仮説を支持

する結果を得られた。分散度が上昇することで、予算制約における若年者向けの支出が抑制される可能性が示唆されている。

第 5 章では、世代間投票率が高齢者医療支出に与える影響について実証分析を行った。高齢者医療支出には、国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率を用いた。国民健康保険制度は後期高齢者医療制度の影響を受けており、2008 年度に制度改正が行われた。2007 年度以前の都道府県支出金の区分は、「高額医療費共同事業負担金」、「第一号都道府県調整交付金」、「第二号都道府県調整交付金」、「その他」となっていたが、2008 年より「特定健康診査等負担金」、「広域化等支援基金支出金」の区分が加わった。そのため、第一号都道府県調整交付金についても 2008 年を境に連続性が失われている。よって、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に加え、第一号都道府県調整交付金についても、2009 年のクロスセクションデータによる検証となった。また、国民健康保険制度においては、65 歳から 74 歳までの被保険者が多く加入している。よって、高齢者投票率は 65 歳から 74 歳までの投票率と定義している。一方、後期高齢者医療制度については、対象者が 75 歳以上のため、高齢者投票率を 75 歳以上投票率としている。

回帰分析の結果、以下の二点が明らかになった。最初に、世代間投票率は第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に対して、マイナスで有意となっており、世代間政治力格差が縮小すると、高齢者医療支出が抑制される。世代ごとの選好において、若年者は高齢者よりも医療に対する政策優先度が低い。よって、世代間政治力格差の縮小が、高齢者医療支出を抑制するという仮説を支持する結果を得られた。

次に、党派性仮説に関しては、第一号都道府県調整交付金を被説明変数とした式における自民党議席比率が統計的に有意な結果を得たが、符号条件を満たしていなかった。自民党が保守政党であるため、医療費を抑制すると仮説を立てたが、日本医師連盟が自民党を長年支援してきたこともあり、党派性の問題だけに還元できない可能性が示唆された。

第 6 章では、世代間投票率介護関連支出に与える影響について実証分析を行った。介護関連支出として、居宅介護サービスおよび施設介護サービスの単位数と給付額を用いた。介護保険制度における第一号被保険者は、65 歳以上を対象としているため、高齢者投票率は 65 歳以上の投票率として検証を行った。

結論として二点に要約できる。最初に、世代間投票率が介護関連支出に対してマイナスで有意な結果を得た点である。介護関連支出は、民主的統制の影響を受けており、世代間

政治力格差の縮小によって、介護関連支出を抑制する可能性が示されている。世代ごとの選好において、若年者は高齢者よりも介護に対する政策優先度が低い。推定結果より、世代間政治力格差の縮小が、介護関連支出を抑制するという仮説を支持する結果が得られた。

次に、分散化仮説と党派性仮説については、与党議席比率と自民党議席比率の二つの変数について統計的に有意な結果を得られた。与党議席比率が上昇することで、分散度が減少し、介護関連支出が抑制されている。また、自民党議席比率の上昇することは、自民党が保守政党であり、保守政党として小さい政府を志向する。加えて、革新系政党は福祉政策を拡大する指向を持つとされるが、保守政党は福祉政策を抑制しようとする指向を持つとされる。これらの理由により、介護関連支出が抑制されるという結論を得た。

以上、第 2 章から第 6 章までを通して、世代間政治力格差が財政運営に影響を与えていることを確認できた。全体を通して民主的統制仮説を支持する結果が得られた。また、財政赤字、出産育児および教育費支出、若年向け雇用支援施策、介護関連支出については、分散化仮説が支持される結果を得ている。そして、介護関連支出については、党派性の影響も確認することができた。

## 第 2 節 政策的含意

本研究では、民主的統制が財政支出に与える影響について分析してきた。財政支出に影響を与える政治的要因について分析した既存研究では、分散化仮説や党派性仮説などの研究の蓄積が進んでいる。しかし、有権者が政治参加によって、自らの選好を政策へと反映させる効果を、民主的統制仮説と定義して先行研究を整理したが、世代ごとの投票率に着目した研究は見受けられなかった。そこで本研究では、衆議院議員総選挙の投票率データを用いて、世代間投票率が財政赤字、若年者向け支出、高齢者向け支出それぞれに与える影響を実証分析によって検証した。

そして、第 2 章から第 6 章における実証分析において、世代間投票率が財政支出に影響を与えていることを確認してきた。世代間政治力格差が大きくなることによって、財政赤字や高齢者向け支出が拡大し、若年者向け支出が抑制されることが示された。つまり、世代間政治力格差を縮小させることによって、財政赤字を抑制し、若年者向け支出を拡大させ、高齢者向け支出を抑制する可能性が示唆されている。

## 2.1 財政支出の見直しの実現に必要な施策

世代間政治力格差が拡大することにより、高齢者の選好が優先されるようになると、若年者向け支出が抑制され、経済成長にも負の影響を及ぼすことが考えられる。なぜならば、若年者向け支出の減少が、出生率の低下を招くことが考えられるからである。例えば、安岡(2008)の理論モデルに従えば、児童手当などの若年者向け施策の充実が出生率を向上させる効果を持つとしている。Yasuoka and Oguro(2015)では、人口密度が高い地域において、保育サービスの水準が上昇することによって、育児コストが減少し出生率が上昇することが理論モデルによって示されている。また、第4章で確認したように、結婚や出産に踏み切れない理由は、雇用や賃金が安定しないことにある。よって、出産育児支援施策の充実はもちろん、雇用支援施策の充実も出生率の向上に寄与することが考えられる。

そして、出生率の低下は経済成長にも負の影響を及ぼすことが懸念される。Solow(1956)のモデルが示すように、生産年齢人口が減少すると労働供給量が減少するため、GDPが減少する。また、一人当たりGDPにおいても、四つの原因により減少する可能性がある。第一に、蓄積された資本が必ずしも効率的に利用されない場合である。第二に、賦課方式の年金制度が、日本の資本蓄積を過少にする場合である。第三に、新古典派の成長モデルでは、資本と労働の代替性を前提としているが、その前提が崩れる場合である。第四に、人口当たりの技術革新を生み出す可能性が一定であるならば、人口が減少することによってイノベーションが起りにくくなることである。これらの理由により、出生率の低下によってGDP全体および一人当たりGDP双方にも負の影響を与えることが考えられる。

一方、高齢者向けの支出の拡大については、人口構成上の問題だけでなく、投票率という点からも支出が上乗せされている可能性が示された。そこで、予算制約の中、高齢者向け支出から若年者向け支出へ、予算を振り分けることが必要となってくる。なぜならば、前述のように子育てや雇用支援など若年者向け支出を充実させることにより、出生率が改善し、それに伴い経済厚生が改善される可能性が高いからである。出生率が上昇し、労働供給量増加がGDPの拡大に結び付けば、すべての世代の経済厚生が改善する。つまり、高齢者においても、高齢者向け支出が抑制されたからといって、必ずしも高齢者の経済厚生が減少するわけではない。加えて、社会保障制度の財源を支える現役層が増加することによって、社会保障制度の持続可能性が保たれることにもなる。

世代間政治力格差を縮小するためには、若年者投票率が上昇する必要がある。そのために、日中仕事などで時間があまりない若年者が投票に行きやすい環境を整える必要がある。



例えば、投票所を若年者の集まりやすい場所、具体的には、大学の構内や駅構内に設置することが考えられる。加えて、期日前投票制度の簡素化や、投票所をより長時間開場するなどの工夫が必要である。また、若年者有権者数そのものを増加させる施策も重要である。2016年度より18歳から選挙権が付与された。18歳および19歳が選挙民として参加することによって、若年者の政治力が相対的に上昇する可能性がある。18歳および19歳の投票率が下がらないよう、10歳代から主権者教育を積極的に行い、投票率を上昇させる必要がある。

次に、選挙制度そのものを変更する施策も考えられる。子供の数だけ親に投票権を付与するドメイン投票は、若年者が投票に行くインセンティブを上げる施策である。さらにドメイン投票よりも若年者の選好を反映させやすい選挙制度として、平均寿命が長い世代ほど傾斜的に1票の重みが増加する余命比例投票方式や、世代ごとの人口に応じて議員定数を割り振る世代別選挙区方式が提案されている。

また、分散化仮説や共有資源問題に対しては、政策決定過程の集権化が必要となる。そして、財政運営についてルール化し、裁量権を制限することが重要であるとDrazen(2000)は指摘している。Drazen(2000)は、特に「数値目標」と「手続き上のルール化」を掲げており、支出額に制限を付すことや、予算過程に明確なルールを設けることによって、恣意的な財政運営をできなくすることを提案している。

そして田中(2004)は、OECD諸国の財政ルールを比較検討することで、ルール化などについて具体的な方向性を打ち出している。まず、内閣における意思決定システムの集権化を図る方法としては、イギリスのように首相や財務大臣の権限を、他の大臣と比べて高くする方法などが挙げられている。少人数の意思決定システムを設けることで、分散化をある程度防ぐことができると考えられる。

次に、財政ルールの作成と政治的なコミットメントについては、ニュージーランドの「財政責任法」や、イギリスの「財政安定化規律」、オーストラリアの「予算公正憲章法」が参考になるとしている。これらの仕組みは、その時々政府によって、財政ルールや目標を設定し、その結果を定期的に検証することによって、財政規律を維持するものである。加えて、財政責任法のような仕組みを維持するには、財政の透明性を向上させることが重要だと田中(2004)は指摘している。財政の透明性を維持しなければ、政府が財政ルールを守っているか判断することができない。財政政策を評価する独立委員会の設置などによって、財政運営の透明性を高め、規律を維持していく必要があると述べられている。

## 2.2 財政支出見直しの具体的方向性

以上のように、世代間政治力格差の縮小、集権的な財政運営、また財政ルールの策定によって、長期的な財政運営や経済成長が可能となる。次に、若年者向け支出および高齢者向け支出の政策的含意についても改めてまとめておく。

まず、若年者向け支出に対する政策的含意を述べる。安岡(2008)で示されるように、児童手当の充実が経済成長に寄与する可能性が高い。例えば、2012年に成立した子ども・子育て支援制度のように、保育所や幼稚園を通した給付がより一層行われることが望まれる。また、児童保育所の充実によって、待機児童問題が解消し、出生率の回復や女性の労働市場へのさらなる進出も期待できる。また、出生率の問題だけでなく、鴈(2012)が指摘するように、近年では「こどもの貧困」が問題となっている。鴈(2012)は、「こどもの貧困」対策のために、高校卒業までの給食費や学校行事に関する就学支援制度の充実が重要であると指摘している。

次に、若年者雇用の不安定化は、未婚化や晩婚化につながり、さらには少子化につながる。そこで、若年者雇用支援施策の充実を図ることが重要となるが、とりわけ永瀬・水落(2011)の研究でも指摘されるように、ジョブカフェの充実が望まれる。ジョブカフェのような地域特性にあった支援施策は、若年者の雇用状況を改善させる効果が確認できる。

また、育児支援と雇用支援の両方にまたがる施策として、育児休業制度がある。坂爪・川口(2007)や、駿河・張(2003)らの実証分析では、育児休業制度下の女性の出生率は、制度がない女性に比べて出生率が高いことを示している。育児休業や育児中の労働時間の短縮が出生率の上昇に寄与することが指摘されている。

以上のように、子育て支援施策や雇用支援施策は、その地域のニーズにあったサービスを提供するとともに、育児休業制度の充実などワーク・ライフ・バランスを見直すことによって、出生率を引き上げる効果が期待できる。

次に、高齢者向け支出に対する政策的含意を述べる。まず、社会保障制度全体を通して、保険料を引き上げると同時に給付額を引き下げていき、世代間不均衡を是正していく必要がある。とりわけ、高齢化のピークが過ぎると予測される2050年まで積立金を確保できる水準で負担と給付の調整を目指すのが望ましい。

次に、今後も高齢化が進行する中で、医療費を抑制することが重要となる。そこで、入院する前に予防の強化や、在宅療養の推進、高齢者の療養病床について老人保健施設への転換などが必要である。厚生労働省の「医療費適正化計画における目標と医療費の推計に

ついて」によれば、予防や在宅療養を進めたことによって、全国の平均在院日数は2006年時点の32.2日から2012年の29.7日となり効果が確認できる。今後も在宅療養の推進や介護サービスとの連携を深めることによって、医療費を抑制できる可能性が高いといえる。

医療に加え、介護についても政策的含意を整理する。足立(2015)によると、介護費用を抑制するには、機能分化は効果があるとしている。具体的には、地域密着型サービスのようには、地域ごとのニーズに合った小規模サービスを提供していくことによって、サービスを必要としている人に、必要なサービスを提供することにより、費用を抑制することが可能になる。また、介護保険制度導入時に掲げられた自己負担原則はなし崩し的に機能しなくなっていることが齊藤・菅原・中澤(2014)によって指摘されていた。受益原則に則った保険料設定を再確認する必要があるだろう。

高齢者向け支出については、応益負担に加え、応能負担をさらに高めるなど、負担と給付のバランスを見直していく必要がある。そして、予算制約の中で、高齢者向け支出に向けられていた予算を、育児支援施策などに振り向けることによって、出生率の上昇が望める。出生率の上昇を通して経済厚生改善や、社会保障制度の持続可能性が満たされる可能性が考えられる。

### 第3節 今後の課題

本研究では、世代間政治力格差が財政支出に与える影響について検証してきた。世代間政治力を高齢者投票率と若年者投票率の比である世代間投票率で表し、財政赤字や若年者向け支出、高齢者向け支出それぞれと検証を行った。

従来の財政支出に影響を与える政治的要因として、分散化仮説や共有資源問題、党派性仮説などが検証されてきたが、議会の議員構成や首長の属性などが分析の中心であった。本研究と同様の問題意識で分析されている八代・島澤・豊田(2012)では、高齢化による人口構成の変化に着目しているが、投票率という観点からは検証がなされていなかった。そこで、世代ごとの投票率を分析の中心とした本研究の新規性が認められると考えられるが、同時に今回投票率を扱う上で十分に分析が行えなかった点もある。それは、以下三点である。

第一に、世代間投票率の違いが財政支出の規模や支出構成に与える影響に関して、理論モデルに基づく分析が十分でないという点である。吉田(2013)は、若年者の投票率が下落すると政府は若年者向けの支出を減少させること、高齢者投票率が上昇した場合も若年者向

け支出に対して同じ効果をもたらすことを理論モデルによって示した。さらに吉田(2013)では、公債発行の負担が若年者に帰着する場合、若年者の投票率の下落が公債発行につながることも理論モデルで示している。しかし、世代ごとの投票率が財政支出に与える影響について示した理論モデルは乏しいのが現状である。教育関連支出や介護関連支出など具体的な財政支出について、民主的統制仮説を踏まえた理論モデルの構築に取り組む必要がある。

第二に、都道府県や市町村レベルの選挙での年齢別投票率のデータを用いた実証分析の精緻化である。今回は世代別かつ都道府県別というデータが一般に公表されていないため、総務省より直接、衆議院議員総選挙の世代別かつ都道府県別投票率データを得た。そこで、本研究では衆議院議員総選挙と統一地方選挙の相関係数をとって、代理変数として適切であることを示し分析を行った。よって、本研究では都道府県を分析対象の中心としたが、市町村もまた事業の運営主体としての役割を果たしている。都道府県では、14の都道府県で地方選挙における年齢別投票率が公開されていることを確認できたが、サンプルは十分な数ではない。そして、市町村においても多くの場合、男女別の投票率が公表されているが、年齢別のデータを公表している市町村は多いとは言い難い。市町村ホームページや統計資料、広報誌など確認できる限りで125市町村となっている。また、公表されている場合においても、データの収集方法が統一されておらず、自治体によって異なっている<sup>66</sup>。市町村ごとのデータも用いることができるようになれば、今回検証することができなかった市町村が実施主体の妊婦健康診査や地域密着型介護サービスなどより多角的に民主的統制仮説が支持されるか検証できるようになる。今後、市町村ごとの世代間投票率が得られることが望ましい。

第三に、若年投票率の決定要因に関する実証的手法を用いた検証である。本研究では世代間政治力格差が財政支出に影響を与えており、とりわけ高齢者の政治力が強いことによって生じる弊害について記述してきた。ここから得られる政策的含意として、世代間政治力格差の縮小が挙げられるが、若年者投票率の決定要因の検証を行っていない。若年者投

---

<sup>66</sup> いくつかの例を示しておきたい。盛岡市では、1有権者数が多い上位5か所の投票所から抽出している。亀岡市は、有権者の合計が有権者全体の10パーセントを超えるまで抽出を行っている。神戸市は、神戸市有権者の1.2パーセントにあたる15379人から抽出している。倉敷市では、121投票所のうち21投票所から抽出している。高松市は、各投票所から100人毎に抽出を行っている。他にも、1投票所を選択している自治体や、全投票所を対象としている自治体など、自治体によって抽出方法は異なっている。

票率を高める施策を具体的に考えるうえで、若年者投票率がどのような要因に影響を受けているか検証する必要がある。これらを今後の課題としたい。

(165,960 文字)

## 参考文献

### 日本語文献

- 麻生良文・吉田浩(1996)「世代会計からみた世代別の受益と負担」『ファイナンシャル・レビュー』39、1-31。
- 足立泰美(2015)『保健・医療・介護における財源と給付の経済学』大阪大学出版会。
- 足立泰美・上村敏之(2013)「国民健康保険制度における財政調整と保険料収納率」『生活経済学研究』37、15-26。
- 荒井貴史(2013)「国民健康保険制度の現状と改革について」『尾道市立大学経済情報論集』13(1)、1-42。
- 新井直樹(2006)「地域における若年者雇用政策に関する基礎的考察—ジョブカフェ「群馬県若年就職支援センター」を事例として—」『高崎健康福祉大学紀要』5、169-80。
- 安藤道人(2008)「介護給付水準と介護保険料の地域差の実証分析—保険者データを用いた分析—」『季刊社会保障研究』44(1)、94-109。
- 池上直己(1996)「医療費の自然増の分析—検査と医薬品使用を中心として—」社会保障研究所編『医療保障と医療費』東京大学出版会、193-215。
- 井嶋俊幸(2004)「企業における今後の中高年者活用に関する調査」『労働政策研究報告書』L-6、41-71。
- 泉眞樹子(2010)「高齢者医療制度の概要とこれまでの経緯—財政調整を中心に—」『レファレンス』709、3-79。
- 泉田信行(2008)「介護サービス利用に対する所得の影響—施設介護サービスを中心に—」『季刊社会保障研究』43(4)、327-42。
- 井上智夫・大重斉・中神康博(2007)「高齢化は教育費に影響するか?—日本の義務教育の場合—」中神康博・Taejong Kim 編『教育の政治経済分析—日本・韓国における学校選択と教育財政の課題—』シーエーピー出版、207-49。
- 井堀利宏・板谷淳一(1998)「財政再建の理論的分析」『ファイナンシャル・レビュー』47、1-31。
- 井堀利宏・別所俊一郎(2008)「少子高齢化と人口減少がマクロ経済・財政に与える影響の全体像」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』中央経済社、31-68。
- 岩本康志(2004)「人口高齢化と社会保障」『ファイナンシャル・レビュー』72、58-77。
- 岩脇千裕・高久聡司(2012)『JILPT 調査シリーズ No.91 中小企業における既卒者採用の実

- 態』独立行政法人労働政策研究・研修機構。
- 上田淳二・堀内義裕・森田健作(2010)「医療費及び医療財政の将来推計」京都大学経済研究所ディスカッションペーパーシリーズ 0970。
- 上村敏之・神野真敏(2008)「公的年金と児童手当—出生率を内生化した世代重複モデルによる分析—」『季刊社会保障研究』43(4)、380-91。
- 漆戸宏宣(2016)「国民健康保険における法定外一般会計繰入・前年度繰上充用金に関する分析」『公共選択』65、33-49。
- 鱒淳子(2013)「老人医療費の都道府県格差に及ぼす要因の検討—老人医療費の多寡によるグループ分けからみた分析—」『新潟青陵学会誌』6(1)、1-11。
- 大久保良次(2014)「義務教育費支出の地方間格差に関する実証的研究—学校建築費に注目して—」『公教育システム研究』13、1-21。
- 大嶋寧子(2011)「少子化要因としての雇用不安定化—急がれる子育て世代の経済的基盤の強化—」『みずほリサーチ』117、9-10。
- 太田聡一(2010)『若年者就業の経済学』日本経済新聞社。
- 太田聡一(2012)「雇用の場における若年者と高齢者—競合関係の再検討—」『日本労働研究雑誌』626、60-74。
- 太田聡一・玄田有史(2007a)「失業率上昇がもたらす若年就業への持続的影響について—労働市場の世代効果に関する再検証—」総務省統計局統計研修所リサーチペーパー8。
- 太田聡一・玄田有史(2007b)「労働市場における世代効果の頑健性—完全失業率の趨勢と所得分布を考慮して—」総務省統計局統計研修所リサーチペーパー9。
- 太田聡一・玄田有史・近藤絢子(2008)「労働市場の世代効果に関する日米比較」総務省統計局統計研修所リサーチペーパー16。
- 大竹文雄(2009)「人口減少の政治経済学」樋口美雄・津谷典子編『人口減少と日本経済—労働・年金・医療制度のゆくえ—』日本経済新聞出版社、243-84。
- 大竹文雄・猪木武徳(1997)「労働市場における世代効果」浅子和美・吉野直行・福田慎一編『現代マクロ経済分析—転換期の日本経済—』東京大学出版会、56-68。
- 大竹文雄・佐野晋平(2009)「人口高齢化と義務教育費支出」『大阪大学経済学』59(3)、106-30。
- 小笠原哲哉(2001)「高齢化の進展による地方財政における老人福祉費への影響」『PR レビュー』3(6)、50-53。
- 小黒一正(2008)「社会保障の「世代間格差」とその解決策としての「世代間の負担平準化」

- 『季刊社会保障研究』44(2)、224-33。
- 小塩隆士(2004)「子育て支援と年金改革—出生率を内生化したモデル分析—」『ファイナシヤル・レビュー』3、105-21。
- 小塩隆士(2013)『社会保障の経済学(第4版)』日本評論社。
- 小塩隆士・安岡匡也(2010)「公的年金と子育て支援—出生率内生モデルによる分析—」『経済研究』61(2)、126-36。
- 尾山明子(2014)「市町村国民健康保険の保険料(税)と財政移転の決定要因」『ファイナンス』579、77-86。
- 勝又幸子(2003)「国際比較からみた日本の家族政策支出」『季刊社会保障研究』39(1)、19-27。
- 加藤久和(2010)「財政の持続可能性と財政運営の評価」井堀利宏編『財政政策と社会保障』慶應義塾大学出版会、3-38。
- 加藤美穂子(2003)「地方財政における政治的要因の影響—地方歳出と地方の政治的特性に関する計量分析—」『関西学院経済学研究』34、261-85。
- 馬咲子(2009)「子どもの貧困と就学援助制度—国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差—」『経済のプリズム』65、28-49。
- 菊池潤(2008)「施設系サービスと介護保険制度の持続可能性」『季刊社会保障研究』43(4)、365-79。
- 北村亘(2008)「中央地方関係から見た日本の財政赤字」『年報政治学』59(2)、11-36。
- 玄田有史(2004)『ジョブ・クリエイション』日本経済新聞出版社。
- 小池拓自(2011)「財政再建のアプローチを巡って—歳出削減・歳入拡大・経済成長—」『レファレンス』61(3)、31-51。
- 小林康平・林正義(2011)「一般財源化と高齢化は就学援助制度にどのような影響を与えたのか?」『財政研究』7、160-75。
- 近藤絢子(2008)「労働市場参入時の不況の長期的影響—日米女性の比較分析—」『季刊家計経済研究』77、73-80。
- 近藤春生・宮本拓郎(2011)「都市の財政運営と政治経済学—財政赤字に着目した実証分析—」『公共選択の研究』55、5-19。
- 近藤春生(2013)「都道府県支出金の実証分析—都道府県パネル・データによる検証—」『日本地方財政学会研究叢書』20、84-102。
- 齊藤友里恵・菅原宏太・中澤克佳(2014)「介護保険料の地域間格差の実証分析」東洋大学経



济学部ワーキングペーパー13。

- 酒井正・樋口美雄(2005)「フリーターのその後」『日本労働研究雑誌』535、29-41。
- 坂爪聡子・川口章(2007)「育児休業制度が出生率に与える効果」『人口学研究』40、1-15。
- 坂本和靖(2011)「子ども手当の配分状況と世帯支出への影響」『季刊家計経済研究』92、32-45。
- 佐藤主光(2006)「政府間財政関係の政治経済学」『ファイナンシャル・レビュー』82、103-37。
- 澤野孝一郎(2015)「少子・高齢化の進展と高齢者医療費の負担、産業空洞化について」『健康保険』69(3)、26-9。
- 清水谷論・稲倉典子(2006)「公的介護保険制度の運用と保険者財政—市町村レベルデータによる検証—」『会計検査研究』34、83-95。
- 周燕飛(2012)「高齢者は若者の職を奪っているのか—「ペア就労」の可能性—」労働政策研究・研修機構編『高齢者雇用の現状と課題』労働政策研究・研修機構、172-91。
- 鈴木亘(2000)「医療保険における世代間不公平と積立金を持つフェアな財政方式への移行」『日本経済研究』40、88-104。
- 鈴木亘・増島稔・白石浩介・森重彰浩(2012)「社会保障を通じた世代別の受益と負担」内閣府経済社会総合研究所ディスカッションペーパーシリーズ281。
- 砂原庸介(2006)「地方政府の政策決定における政治的要因—制度的観点からの分析—」『財政研究』2、161-78。
- 砂原庸介(2011)『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択—』有斐閣。
- 駿河輝和・張建華(2003)「育児休業制度が女性の出産と継続就業に与える影響について—パネルデータによる実証分析—」『季刊家計経済研究』59、56-63。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(2007)『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択—』名古屋大学出版。
- 高橋保(2011)「若者の貧困化と雇用・社会保障」『創価法学』40(3)、1-22。
- 高橋青天・宮本由紀(2004)「地方歳出における中位投票者仮説の再検証—都道府県別パネルデータによる推計—」『日本経済研究』50、88-104。
- 田近栄治・菊池潤(2004)「介護保険の総費用と生年別・給付負担比率の推計」『ファイナンシャル・レビュー』74、147-63。
- 田中慶子(2008)「児童手当の拡充と子育て世帯の家計」『季刊家計経済研究』80、39-44。
- 田中秀明(2004)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」経済産業研究所ディスカッションペーパーシリーズ04-J-014。

- 田中秀明(2011)『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗している—』日本評論社。
- 田村健一(2006)「地方財政悪化の政治経済学的分析」『早稲田政治公法研究』83、1-28。
- 知野哲朗(1998)「老人医療費の地域的変動とその決定要因」『立命館経済学』47(2・3・4)、266-80。
- 知野哲朗(2003)「高齢者入院医療費の都道府県別格差とその決定要因」『医療と社会』13(1)、67-81。
- 知野哲朗・杉野誠(2002)「高齢者入院医療費の格差とその経済的含意」一橋大学経済研究所ディスカッションペーパー50。
- 津谷典子(2009)「なぜわが国の人口は減少するのか—女性・少子化・未婚化—」津谷典子・樋口美雄編『人口減少と日本経済』日本経済新聞出版社、3-52。
- 寺井公子(2012)「財政赤字の政治的要因とその是正—わが国の年金制度を例に—」土居丈朗編『日本の財政をどう立て直すか』日本経済新聞出版社、177-209。
- 土居丈朗(2000)「地方歳出における中位投票者仮説の検証」『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社、135-64。
- 土居丈朗(2007)『地方債改革の経済学』日本経済新聞社。
- 土居丈朗・中里透(2004)「公債の持続可能性—国と地方の財政制度に即した分析—」井堀利宏編『日本の財政赤字』岩波書店、53-83。
- 中里透(2005)「財政赤字はなぜ拡大したのか?—政治的環境の変化と90年代の財政運営—」『社会科学研究』56(2)、55-69。
- 永瀬伸子・水落正明(2011)「若年層は経済回復期に安定雇用に移行できたのか—前職およびジョブカフェ利用の影響—」『生活社会科学研究』18、27-45。
- 西川雅史(2010)「乳幼児医療費助成制度の一考察(上)」『青山経済論集第』62(3)、196-214。
- 西村真実(2006)「就学前後期における就労支援サービスの現状についての考察」『奈良佐保短期大学紀要』14、45-54。
- 林宏昭(2004)「財政視点から見た医療問題」『関西大学経済論集』54(3・4)、129-44。
- 林正義(2015)「介護保険財政の仕組みと現状」『租税研究』784、39-48。
- 林正義・半間清崇(2011)「市町村国民健康保険における保険料の平準化要因」『フィナンシャル・レビュー』108、112-25。
- 日高政浩(2004)「医療保険制度改革の財源問題と世代別生涯給付・負担への影響」『フィナ

- ンシヤル・レビュー』72、41-57。
- 平井健之・野村益夫(2007)「国と地方の財政赤字の持続可能性」『香川大学経済論叢』80(1)、1-14。
- 平田渉(2011)「人口成長と経済成長：経済成長理論からのレッスン」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ 11-J-5。
- 平田貴子(2007)「わが国における学童保育の現状に関する一考察」『川崎医療短期大学紀要』27、47-51。
- 福島淑彦(2007)「雇用補助金は若年失業対策として有効か?」『NUCB Journal of Economics and Information Science』51(2)、197-208。
- 船橋恒裕(2006)「医療費の地域格差について—国民健康保険における医療費支出の分析—」『経済学論叢』58(1)、43-60。
- 別所俊一郎(2012a)「子育て支援の地域差と地方分権」『経済のプリズム』99、1-8。
- 別所俊一郎(2012b)「地方分権と政府間関係」土居丈朗編『日本の財政をどう立て直すか』日本経済新聞出版社、135-74。
- 別所俊一郎・宮本由紀(2012)「妊婦健診をめぐる自治体間財政競争」『財政研究』8、251-67。
- 堀内義裕(2011)「わが国の医療費の将来見通し—医療費の増加にどのように対応するか—」『ファイナンス』547、79-86。
- 松岡佑和(2015)「地域密着型介護サービスが介護給付水準の地域差に与える影響及びその構造」『会計検査研究』52、45-69。
- 松岡佑和(2016)「市町村合併が老人福祉費に与える影響」『公共選択』65、7-32。
- 松田茂樹(2010)「若年未婚者の雇用と結婚意向—少子化対策としても若年層の経済的自立支援の拡充を—」『ライフデザインレポート』195、28-35。
- 松田義雄(2008)「妊産婦健診の目的と意義」『母子保健情報』58、2-5。
- 的場啓一(2009)「少子化対策にかかる財政支出の数量分析—児童福祉費と合計特殊出生率の要因分析を中心に—」『産研論集』35、129-45。
- 三谷直紀(2001)「高齢者雇用政策と労働需要」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』東京大学出版会、339-88。
- 宮里尚三(2010)「1990年代の世代間再分配政策の変遷—世代会計を用いた分析—」井堀利宏編『財政政策と社会保障』慶應義塾大学出版会、253-75。
- 八代尚宏(1997)『高齢化社会の生活保障システム』東京大学出版会。

- 八代尚宏(1999)『少子・高齢化の経済学—市場重視の構造改革—』東洋経済新報社。
- 八代尚宏・島澤諭・豊田奈穂(2012)「社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服—シルバ—民主主義を超えて—」NIRA モノグラフシリーズ 34。
- 安岡匡也(2008)「育児支援政策の有効性に関する考察」『応用経済学研究』1、41-60。
- 山口一男(2005)「少子化の決定要因と対策について—夫の役割、職場の役割、政府の役割、社会の役割—」『季刊家計経済研究』66、57-67。
- 山重慎二(2008)「少子高齢化・人口減少社会における財政負担—「投資としての子育て支援」の視点から—」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』中央経済社、219-55。
- 山本勤・野原快太(2014)「積極低労働市場政策と若年雇用—ジョブカフェ関連事業の政策評価分析—」『三田商学研究』57(4)、25-48。
- 吉田浩(2006)「世代会計による高齢化と世代間不均衡に関する研究(改訂版)—2000年基準による世代会計推計結果—」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー287。
- 吉田浩(2013)「年齢別投票率の相違が世代間格差に及ぼす影響」東北大学経済学研究科ディスカッションペーパー298。
- 吉田浩・水落正明(2005)「育児資源の利用可能性が出生力および女性の就業に与える影響」『日本経済研究』51、76-95。
- 李忻(2010)「日本における高齢者医療費保障制度の変遷及びその効果の検証」『研究年報経済学』71(3・4)、23-39。

#### 外国語文献

- Alesina, A., and Perotti, R. (1999) Budget Deficit and Budget Institutions. In J. M. Poterba and J. V. Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, 13-36, The University of Chicago Press.
- Alesina, A., and Tabellini, G. (1990) A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, 57(3), 403-14.
- Ashworth, J., Geys, B., and Heyndels, B. (2005) Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12, 395-422.

- Auerbach, A. J., Gokhale, J., and Kotlikoff, L. J. (1991) Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy and the Economy*, 5, 55-110.
- Auerbach, A. J., Laurence, K. J., and Leibfritz, W. (1999) *Generational Accounting around the World*. The University of Chicago Press.
- Bohn, H. (1995) The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 27(1), 257-71.
- Bohn, H. (1998) The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits. *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949-63.
- Borge, L. (2005) Strong Politicians, Small Deficits: Evidence from Norwegian Local Governments. *European Journal of Political Economy*, 21(2), 325-44.
- Carlsen, F., and Pedersen, E. F. (1999) Rational Partisan Theory: Evidence for Seven OECD Economies. *Economics and Politics*, 11(1), 13-22.
- Cukierman, A., and Meltzer, A. H. (1989) A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *American Economic Review*, 79(4), 713-32.
- Cutler, D. M. (1997) Public Policy for Health Care. In A. J. Auerbach (ed.) *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, 157-98, The MIT Press.
- Drazen, A. (2000) *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Groezen, B. V., Leers, T., and Meijdam, L. (2003) Social Security and Endogenous Fertility: Pensions and Child Allowances as Siamese Twins. *Journal of Public Economics*, 87(2), 233-51.
- Hamilton, J. D., and Flavin, M. A. (1986) On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *American Economic Review*, 76(4), 808-16.
- Harris, A. R., Evans, W. N., and Schwab, R. M. (2001) Education Spending in an Aging America. *Journal of Public Economics*, 81(3), 449-72.
- Heller, W. B. (1997) Bicameralism and Budget Deficits: The Effects of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, 22(4), 485-516.
- Hoxby, C. M. (1998) How Much Does School Spending Depend on Family Income? The Historical Origins of Current School Finance Dilemma. *American Economic Review*, 88(2), 309-14.
- Keeley, M. C. (1977) The Economics of Family Formation. *Economic Inquiry*, 15(2),

238-50.

- Ladd, H. F. and Murray, S. E. (2001) Intergenerational Conflict Reconsidered: Country Demographic Structure and the Demand for Public Education. *Economics of Education Review*, 20(4), 343-57.
- Laver, M. and Hunt, W. B. (1992) *Policy and Party Competition*. Routledge.
- Mitchell, O. S., Piggott, J., and Shimizutani, S. (2004) Aged-Care Support in Japan: Perspectives and Challenges. NBER Working Paper, 118.
- Newhouse, J. P. (1992) Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?. *Journal of Economic Perspectives*, 6(3), 3-21.
- Nordhaus, W. (1975) The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-90.
- OECD (2009) *Jobs for Youth: Japan*, OECD Publishing. (=2010、濱口桂一郎監訳『日本の若者と雇用—OECD 若年者雇用レビュー:日本—』、明石書店。)
- Ohtake, F. (2004) Structural Unemployment Measures in Japan. *Japan Labor Review*, 1, 26-53.
- Ohtake, F., and Sano, S. (2010) The Effects of Demographic Change on Public Education in Japan. In T. Ito and A. Rose (eds.) *The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia*, 193-219, The University of Chicago Press.
- Perotti, R., and Kontopoulos, Y. (2002) Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics*, 86(2), 191-222.
- Persson, T., and Tabellini, G. (2003) *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*. The MIT Press.
- Poterba, J. M. (1997) Demographic Structure and the Political Economy of Public Education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(1), 48-66.
- Poterba, J. M. (1998) Demographic Change, Intergenerational Linkage, and Public Education. *American Economic Review*, 88(2), 315-20.
- Roubini, N., and Sachs, J. D. (1989) Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 4(8), 99-132.
- Sakamoto, T. (2001) Effects of Government Characteristics on Fiscal Deficits in 18 OECD Countries 1961-1994. *Comparative Political Studies*, 34(5), 527-54.

- Solow, R. M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- Takayama N., Kitamura, Y., and Yoshida, H. (1999) Generational Accounting in Japan. In A. J. Auerbach, L. J. Kotlikoff and W. Leibfritz (eds.) *Generational Accounting around the World*, 447-69, The University of Chicago Press.
- Volkerink, B., and Haan, J. D. (2001) Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, 109(3・4), 221-42.
- von Hagen, J., and Harden, I. (1995) Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*, 39(3・4), 771-79.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., and Johnsen, C. (1981) The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-64.
- Yasuoka, M., and Goto, N. (2011) Pension and Child Care Policies with Endogenous Fertility. *Economic Modeling*, 28(6), 2478-82.

#### URL リスト

1. 自民党(2015)「総裁記者会見」自民党ホームページ(2017年1月10日取得、<https://www.jimin.jp/news/press/president/130574.html>)。
2. 財団法人明るい選挙推進協会(2015)「年代別投票率の推移」財団法人明るい選挙推進協会ホームページ(2016年12月15日取得、<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/693/>)。
3. 厚生労働省(2015)「我が国の医療保険について」厚生労働省ホームページ(2016年12月15日取得、[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryoh/iryohuhoken/iryohuhoken01/](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryoh/iryohuhoken/iryohuhoken01/))。

#### 参考資料

- 経済産業省(各年版)「ジョブカフェ事業評価委員資料」。
- 健康保険組合連合会(各年版)「健康保険組合予算早期集計の結果の概要」。
- 公益社団法人全国保健施設協会(各年版)「介護白書」。
- 厚生労働省(2006)「医療制度改革関連資料」。

厚生労働省(2006)「平成 18 年度医療制度改革関連資料」。

厚生労働省(2010)「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」。

厚生労働省(2012)「後期高齢者医療事業状況報告」。

厚生労働省(2013)「医療給付実態調査」。

厚生労働省(2014)「平成 26 年度予算案の概要」。

厚生労働省(2015)「医療費適正化計画における目標と医療費の推計について」。

厚生労働省(2015)「人口動態統計」。

厚生労働省(各年版)「医師・歯科医師・薬剤師調査」。

厚生労働省(各年版)「医療施設調査」。

厚生労働省(各年版)「医療費の地域差分析」。

厚生労働省(各年版)「介護保険事業状況報告」。

厚生労働省(各年版)「国民医療費の概況」。

厚生労働省(各年版)「国民健康保険事業年報」。

厚生労働省(各年版)「雇用保険事業年報」。

厚生労働省(各年版)「妊婦健康診査の公費負担の状況にかかる調査結果について」。

国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口」。

国立社会保障・人口問題研究所(2012)「わが国夫婦の結婚過程と出生力」。

国立社会保障・人口問題研究所(2015)「高齢者関係給付費の推移」。

国立社会保障・人口問題研究所(2015)「児童・家族関係給付費の推移」。

国立社会保障・人口問題研究所(2015)「社会保障給付費の部門別推移」。

国立社会保障・人口問題研究所(2016)「平成 26 年度社会保障費用統計」。

国立社会保障・人口問題研究所(各年版)「社会保障統計年報」。

財団法人明るい選挙推進協会(2010)「若い有権者の意識調査」。

財団法人明るい選挙推進協会(2012)「第 17 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」。

財団法人地方自治総合研究所(各年版)「全国首長名簿」。

財務省(2015)「わが国税制・財政の現状全般に関する資料」。

自民党行政改革推進本部(2015)「中長期試算の検証に関する報告と今後の課題」。

全国学童保育連絡協議会(各年版)「学童保育の実施状況調査結果」。

全国健康保険協会(各年版)「事業年報」。



総務省(2012)「平成 23 年通信利用動向調査の結果」。

総務省(2015)「平成 25 年度地方財政白書」。

総務省(2016)「平成 26 年度地方財政白書」。

総務省(各年版)「衆議院議員総選挙における年齢別投票率」。

総務省(各年版)「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員」。

総務省(各年版)「地方財政統計年報」。

総務省(各年版)「国勢調査」。

総務省(各年版)「住民基本台帳」。

総務省(各年版)「都道府県決算状況調」。

総務省(各年版)「労働力調査年報」。

内閣府(2002)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」。

内閣府(2004)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」。

内閣府(2009)「国民生活に関する世論調査」。

内閣府(2012)「平成 24 年度年次経済財政報告」。

内閣府(2013)「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」。

内閣府(2014)「国民生活に関する世論調査」。

内閣府(2015)「子ども・若者白書」。

内閣府(2015)「中長期の経済財政に関する試算」。

内閣府(各年版)「県民経済計算」。

内閣府(各年版)「国民経済計算」。

内閣府(各年版)「地方自治体の独自子育て支援施策の実施調査報告書」。

内閣府政策統括官(2009)「インターネット等による少子化施策の点検・評価のための利用者意向調査」。

文部科学省(各年版)「学校基本調査」。

文部科学省(各年版)「地方教育費調査」。