

社会構造変革下における地方財政を考えるフォーラム2022(第1回)

北欧の経験から、これからの日本の人づくり・地方財政を考える。

— 「国」十色、現場に立つ地方自治 —

2022年3月18日(金)

「社会構造変革下における日本の人づくり・地方財政の課題」  
(準備稿)

横浜国立大学

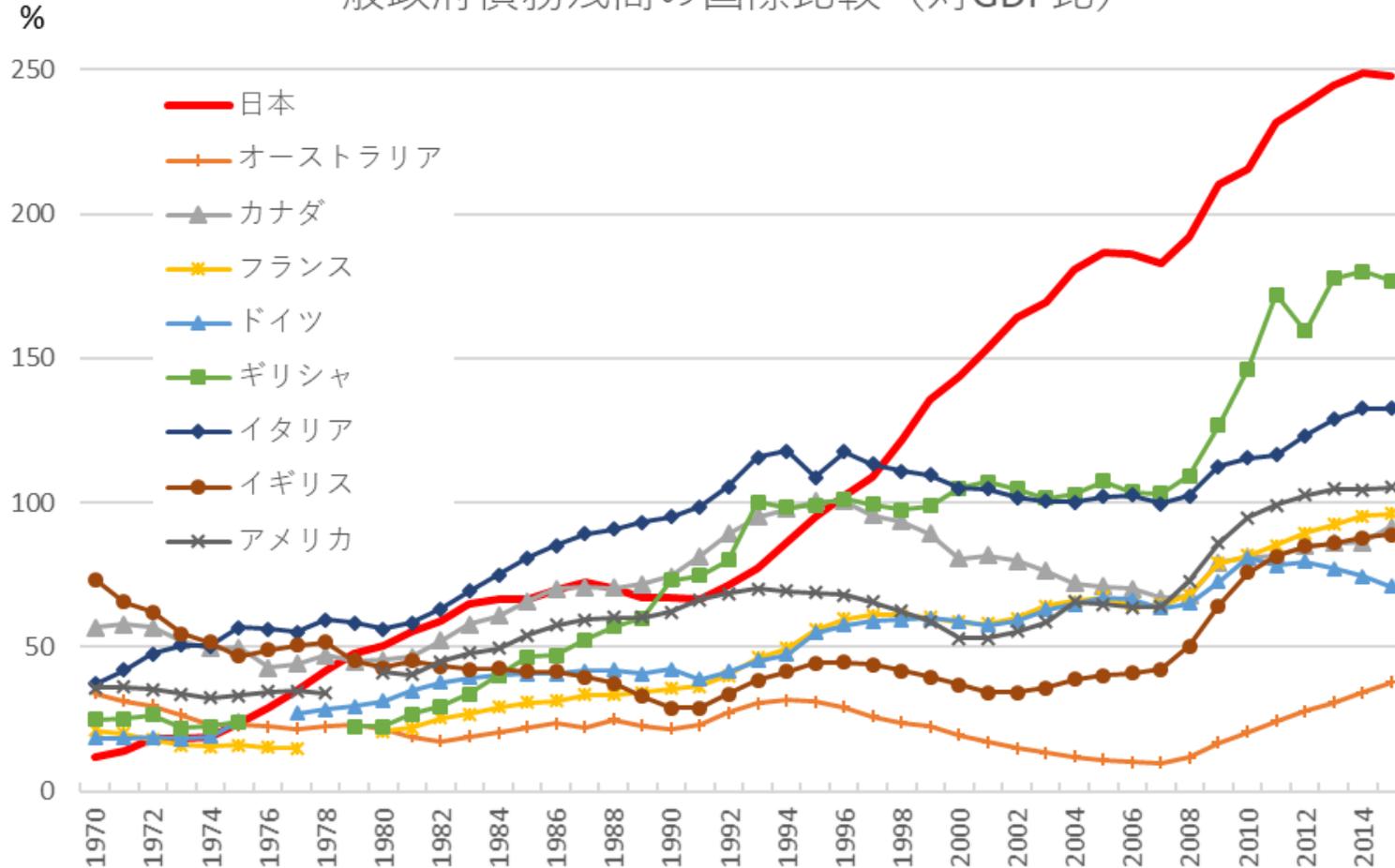
伊集守直

# 内容

- 日本の財政問題と地方財政の課題
- 日本の教育行財政の現状
- 北欧の経験から教育・人づくりを考える

# 日本の財政問題

一般政府債務残高の国際比較（対GDP比）



資料：IMF Historical Public Debt Database

➤日本の一般政府（国＋地方＋社会保障）の債務残高規模は突出して高い。

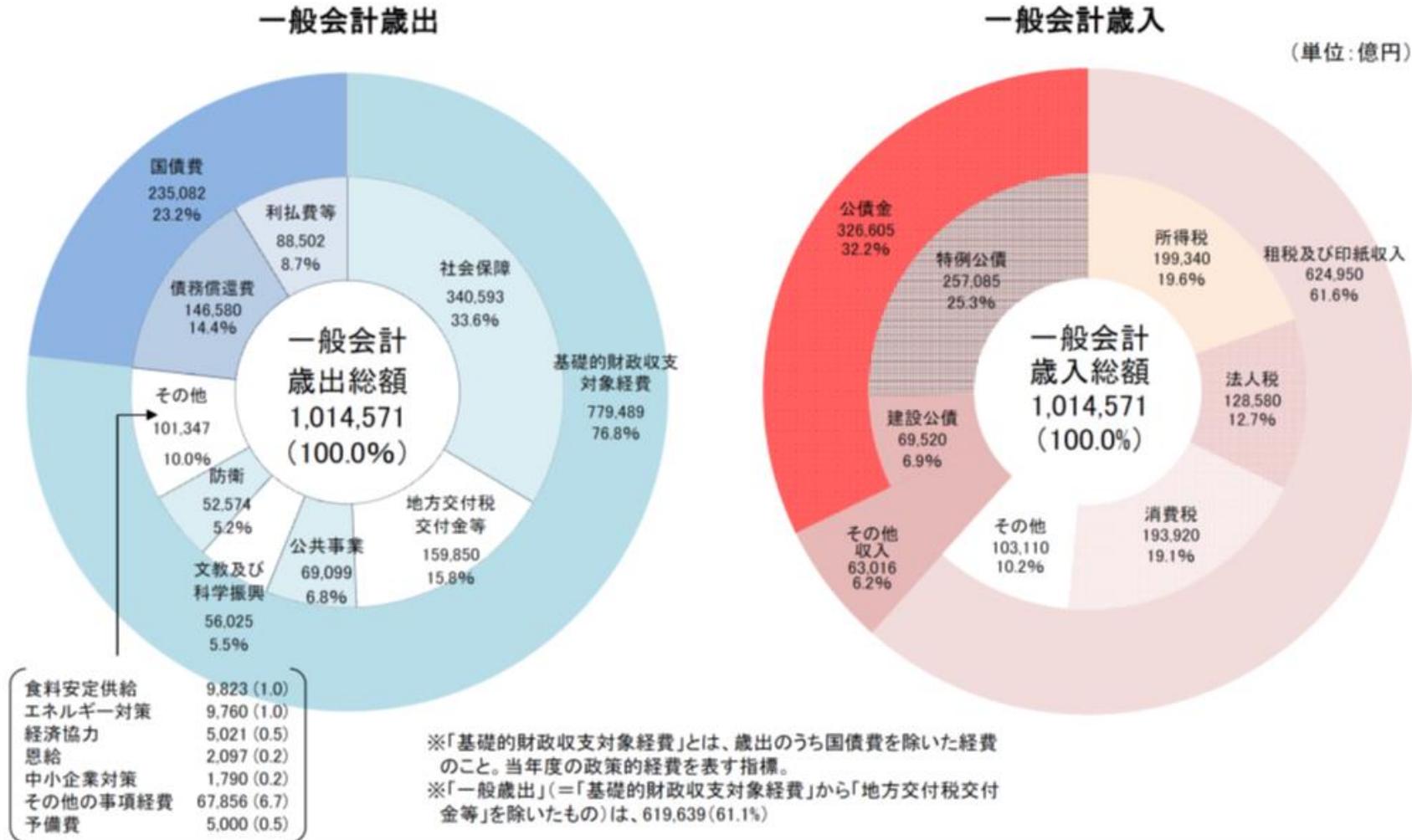
➤ただし、日本の財政問題の特徴は現状での債務残高の大きさだけでなく、1970年代以降に急速に拡大していること（バブル崩壊以降だけの問題ではない）。

➤諸外国では、財政赤字の問題に対して、歳出削減と増税を組み合わせながら財政再建に取り組んできたが、日本は歳出削減だけで財政再建に取り組んできた。

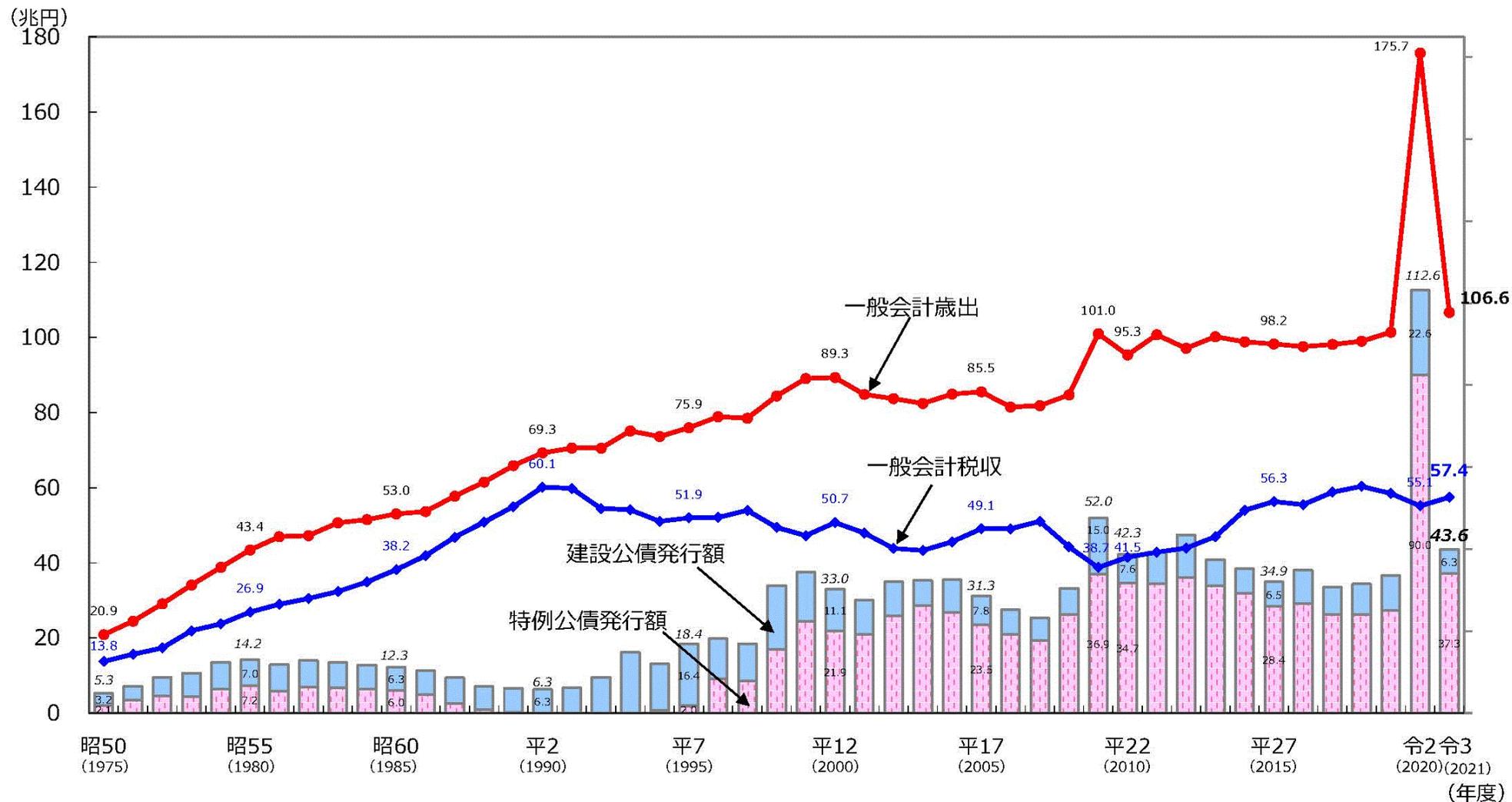
➤消費税の導入や税率引き上げの際には、つねに所得税や法人税などの減税が組み合わせられてきた。

# 財政赤字の状況(コロナ禍前)

平成31年度一般会計歳出・歳入の構成(通常分+臨時・特別の措置)

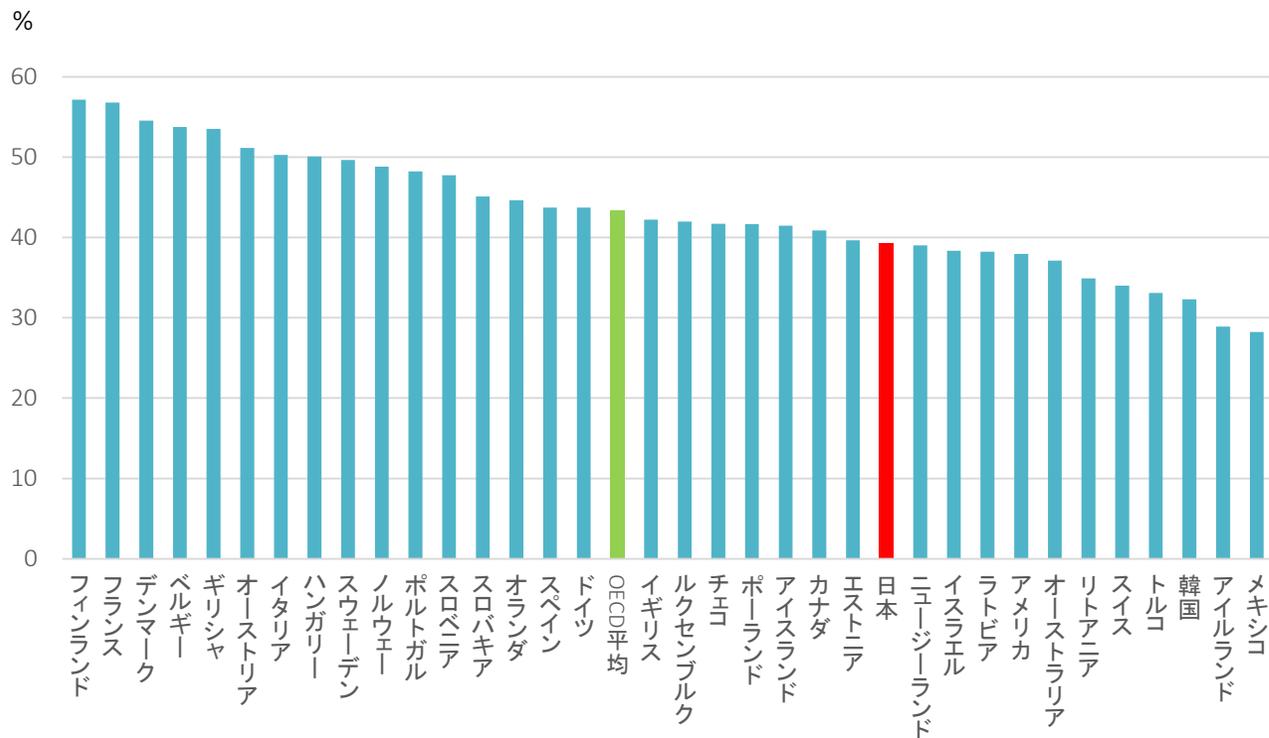


# 財政状況の推移(国の一般会計)



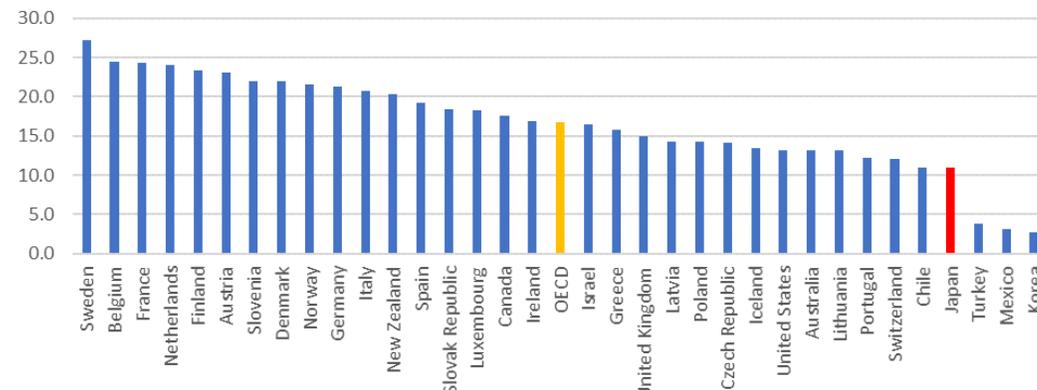
資料:財務省ウェブサイト

一般政府支出規模の国際比較(対GDP比、2015年)

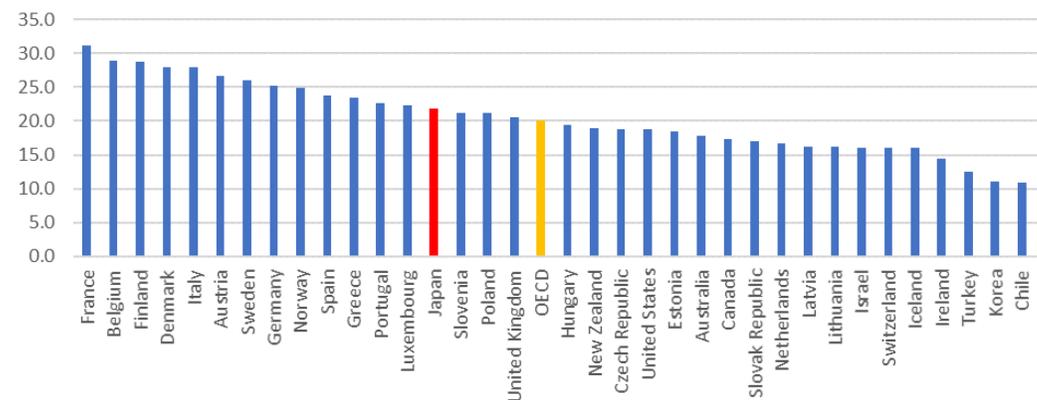


資料: OECD Database

公的社会支出 (対GDP比、1990年)



公的社会支出 (対GDP比、2018年)



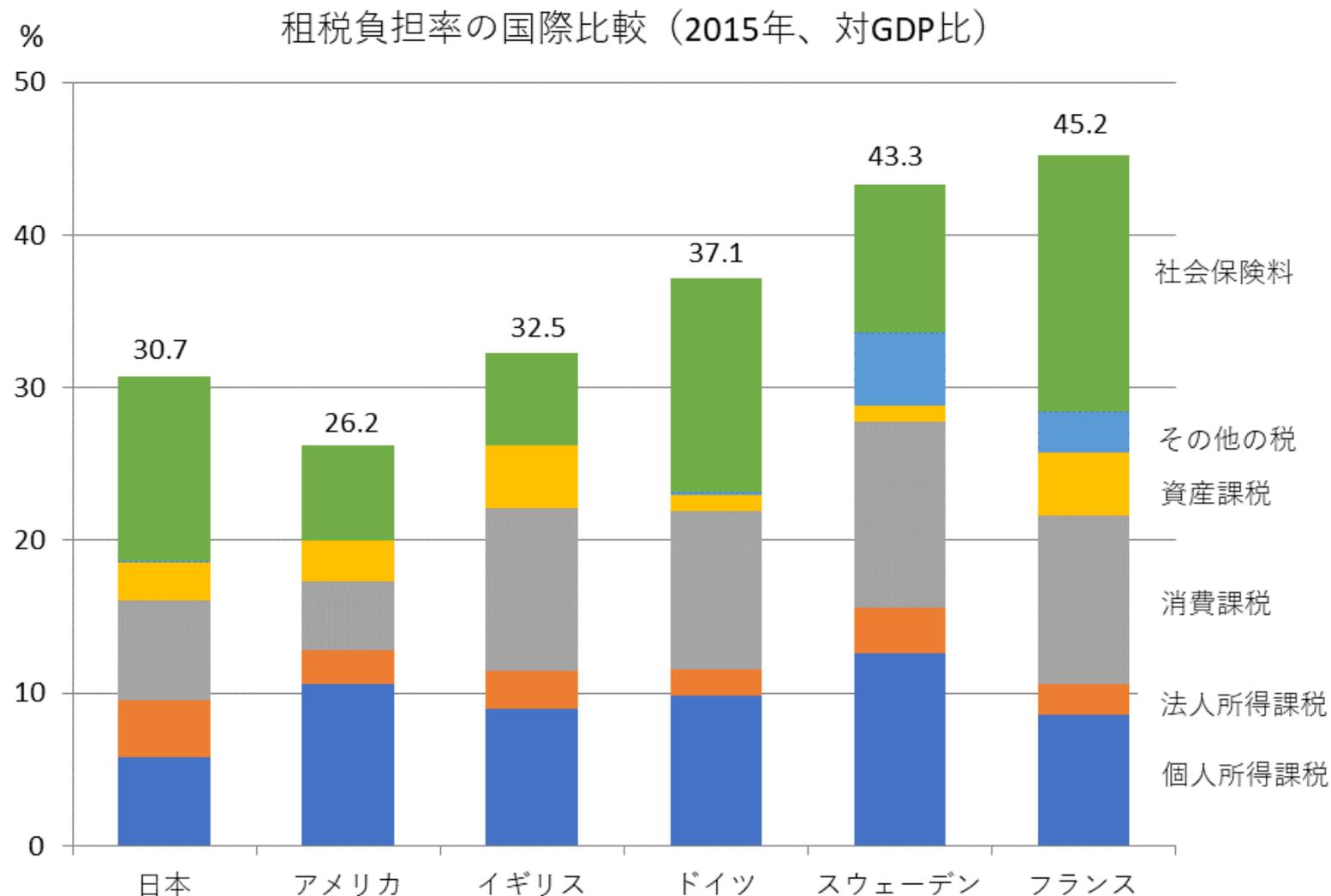
資料: OECD Social Expenditure Database

➤日本の政府支出はOECD諸国の平均以下。政府支出が「過大」であるために財政赤字が生じているのではなく、政府支出は相対的に小さいにも関わらず「大きな財政赤字」をもつ。

➤日本の財政問題は、国民が求める公共サービスの財源調達についての合意形成に失敗してきたという点で民主主義の問題でもある。

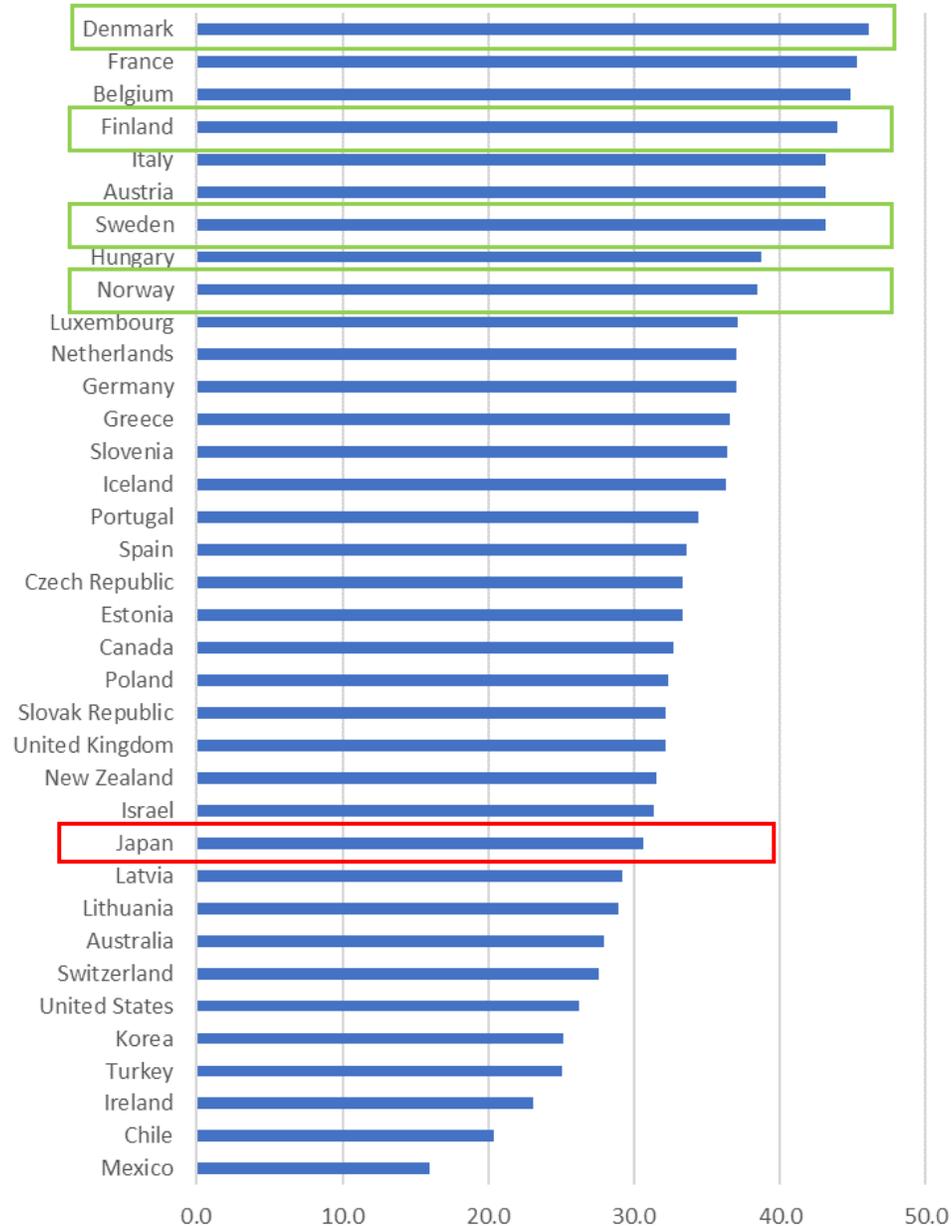
➤社会保障分野についてはすでに平均値を超え、さらに拡大が見込まれる。

# 租税負担率の国際比較



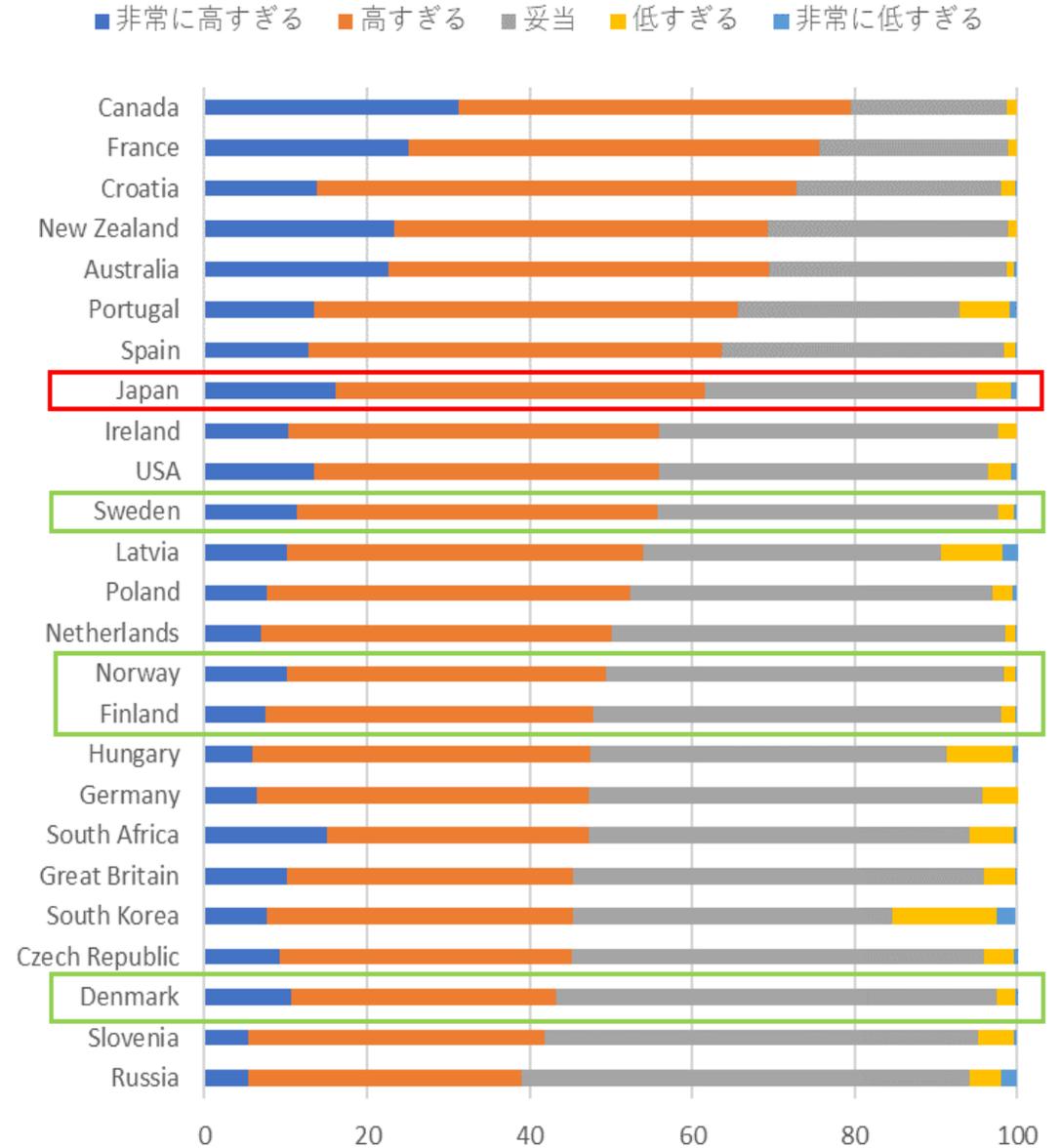
資料：OECD Revenue Statistics: 1965-2016

### 租税負担率の国際比較（2015年、対GDP比）



資料：OECD Database

### あなたの国の中間層に対する税負担はどの程度？



Source: International Social Survey Programme 2006

# 政府間財政関係の現状と課題

日本における地方分権改革の主な動き

1993年 衆参両院での分権改革の国会決議(ゆとりと豊かさを実現できる社会)

地方分権の推進(地方分権推進委員会中間報告、1996年)

課題: 中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、  
個性豊かな地域社会の形成高齡社会・少子化社会への対応

対応: 自己決定権の拡充: 規制緩和と地方分権、新たな地方分権型行政システムの骨格、  
地方公共団体の自治責任

1999年 地方分権一括法: 機関委任事務の廃止と事務の再構成

1999～2006年 平成の大合併(3200団体→1800団体)

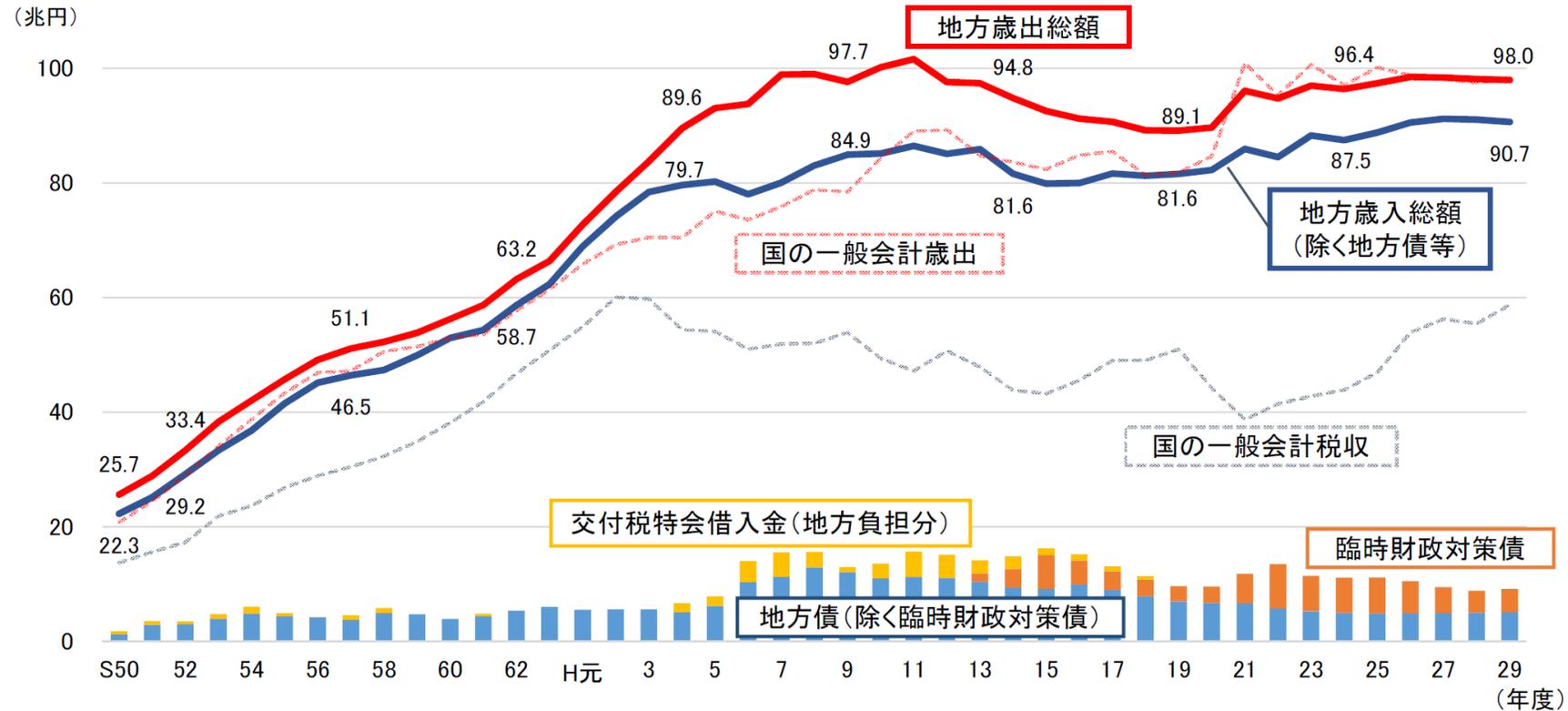
2004～2006年 三位一体改革(税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税改革)

2006年 地方債制度改革(許可制から事前協議制へ)

2007年 自治体財政健全化法

➤ 権限移譲や税源移譲が進展する一方で、2000年代には国の財政難を背景に地方への財政移転が縮小。

# 地方財政の動向



(出所)「地方財政計画」、「地方財政要覧」、財務省「日本の財政関係資料」

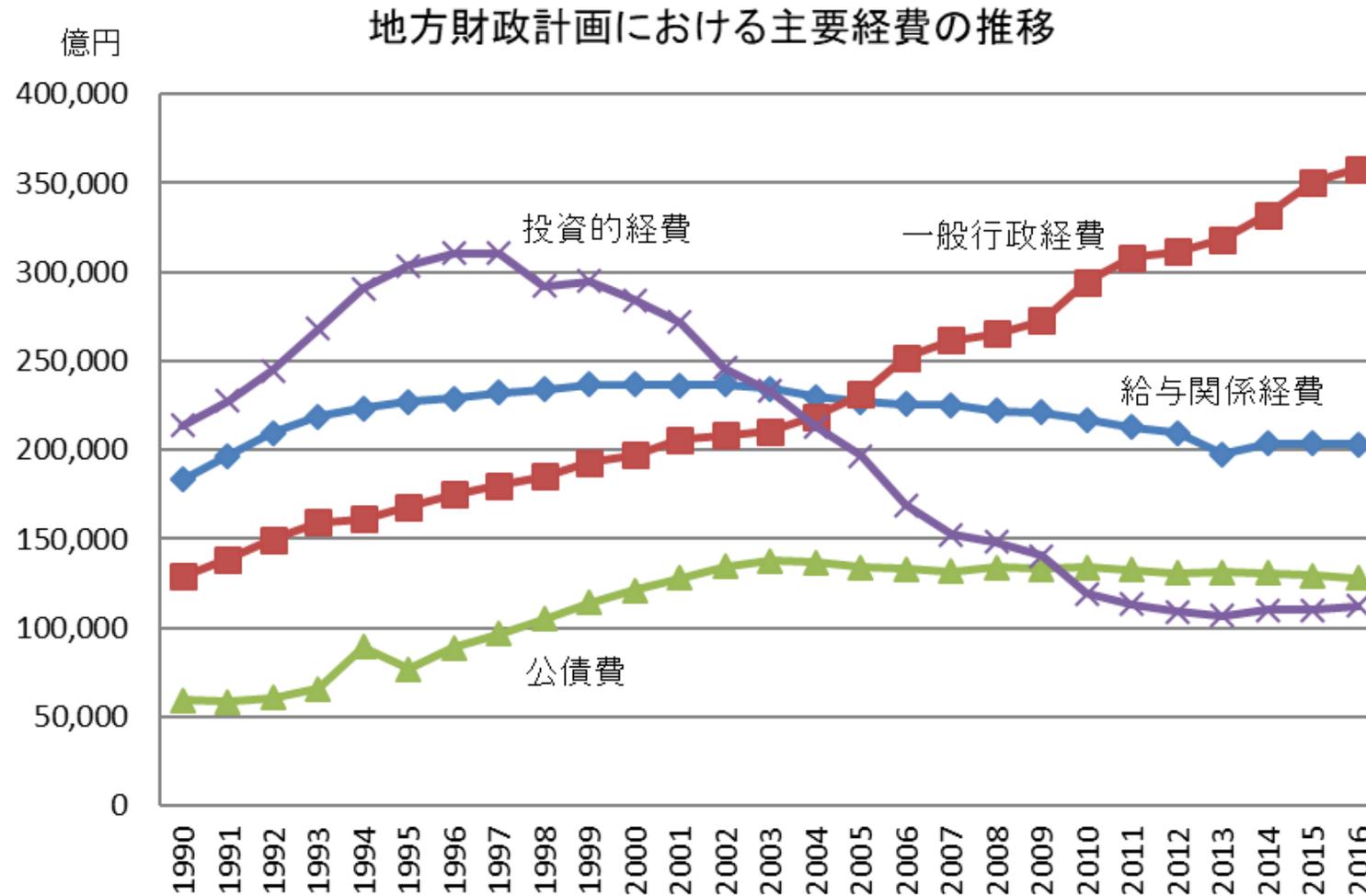
(注1) 地方の歳出・歳入総額は普通会計決算ベース。交付税特会借入金、地方債(除く臨時財政対策債)及び臨時財政対策債は地方財政計画ベース。

(注2) 地方債等は、地方債(臨時財政対策債を含む。)及び交付税特会借入金(地方負担分)。

資料: 財政制度等審議会財政制度分科会2019年5月22日資料

- 地方自治体の歳出ニーズは増加傾向(少子高齢化を背景とした対人社会サービスに対するニーズ、インフラ設備の更新・維持管理)。
- 2000年代に入り、自治体は予算縮小のもとでの「行財政改革(=歳出削減)」を実施(人件費抑制、事務の民間委託など)。

# 地方自治体における主要経費の推移

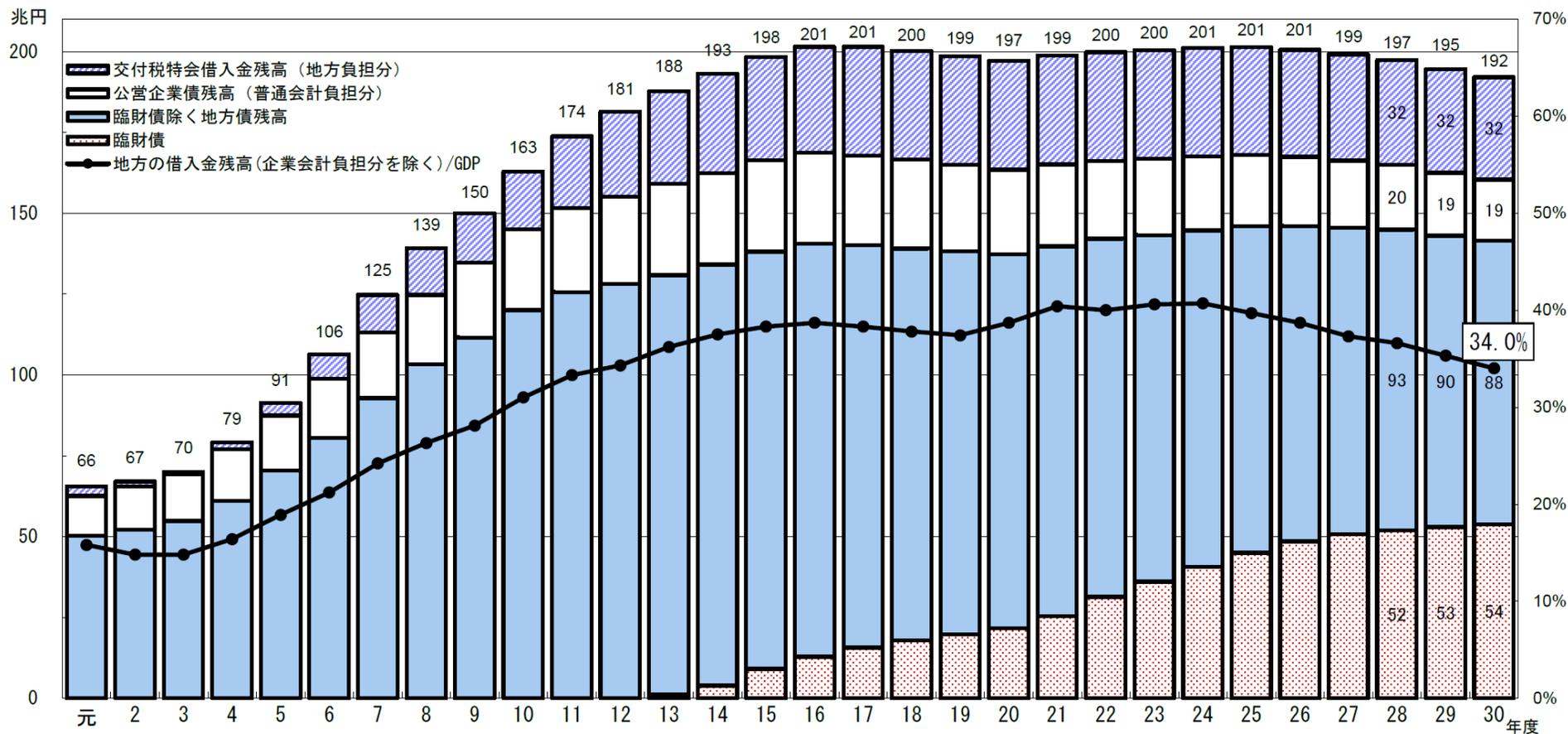


➤2000年代以降に投資的経費は大幅に縮小。一方で、今後のインフラ設備に更新・維持管理に関する資金需要が見込まれる。

➤給与関係経費と公債費は2000年代以降は抑制基調。

➤対人社会サービスの拡大を背景に、一般行政経費は今後も拡大が見込まれており、地方における社会保障費抑制の必要性が指摘されている。

# 地方財政の借入金残高の状況



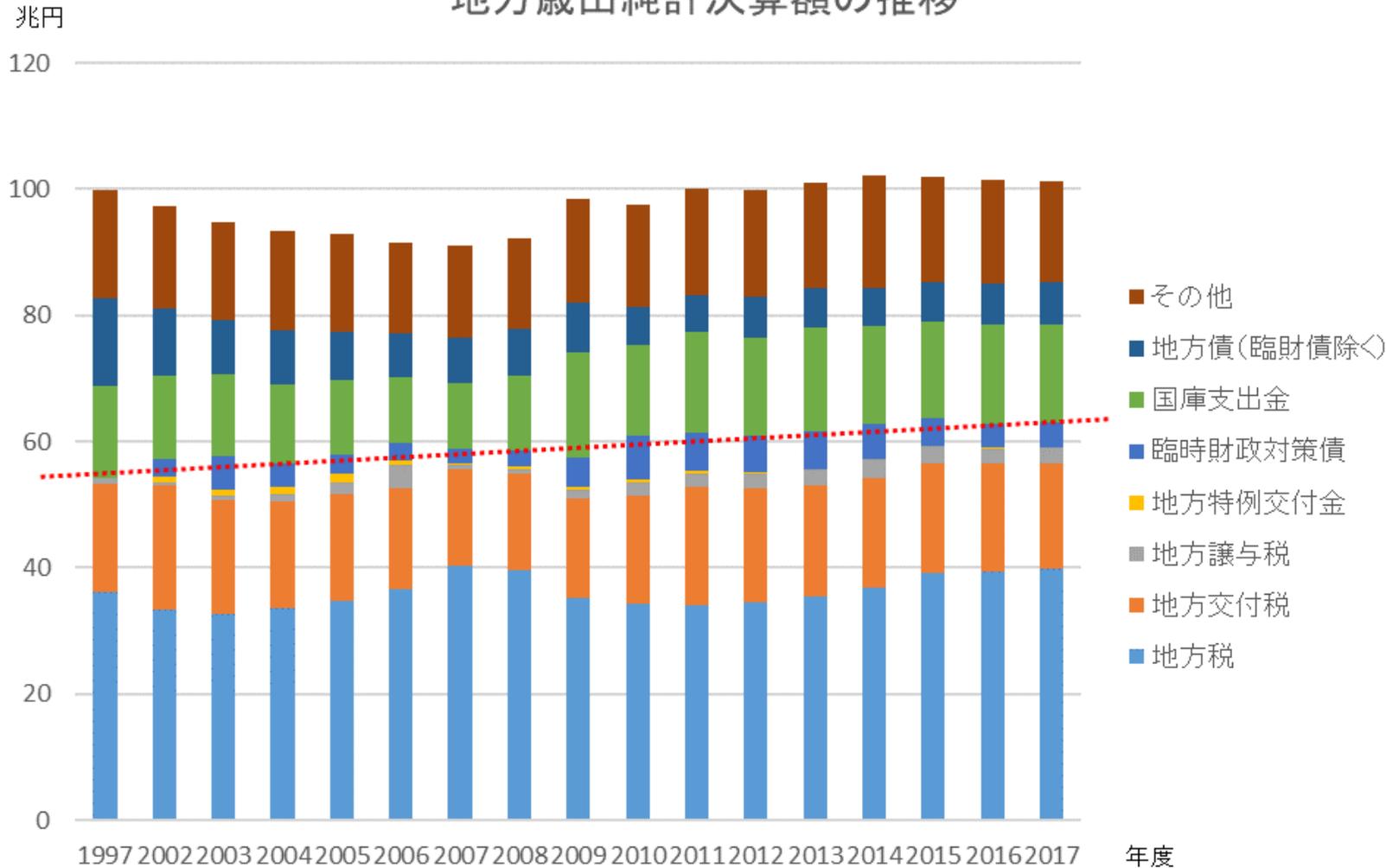
※1 地方の借入金残高は、平成28年度までは決算ベース、平成29年度・平成30年度は実績見込み。  
 ※2 GDPは、平成28年度までは実績値、平成29年度は実績見込み、平成30年度は政府見通しによる。  
 ※3 表示未満は四捨五入をしている。

資料:総務省

- 地方自治体の債務残高は微減傾向。
- 赤字地方債である臨時財政対策の割合の上昇。

# 地方自治体の歳入状況

## 地方歳出純計決算額の推移



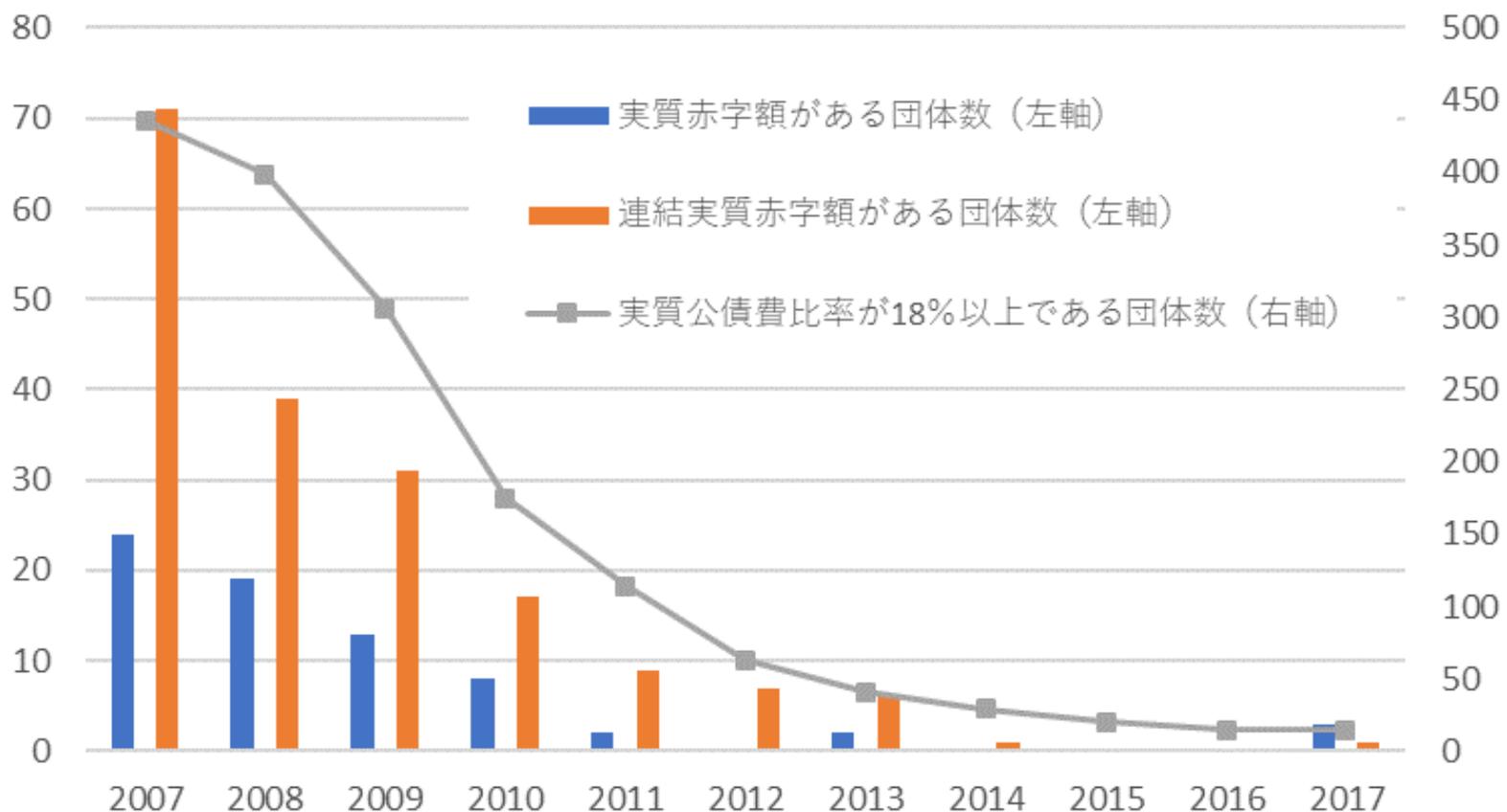
➤2000年代には、歳入額が減少する中で地方税収の割合が上昇。

➤2008年度以降に税収が落ち込むが、その後は回復傾向。

➤近年では、歳出額が100兆円程度で推移するなかで、一般財源比率が上昇傾向にある。

# 地方財政の状況

## 健全化判断指標の推移



資料：総務省『平成31年度地方財政白書』

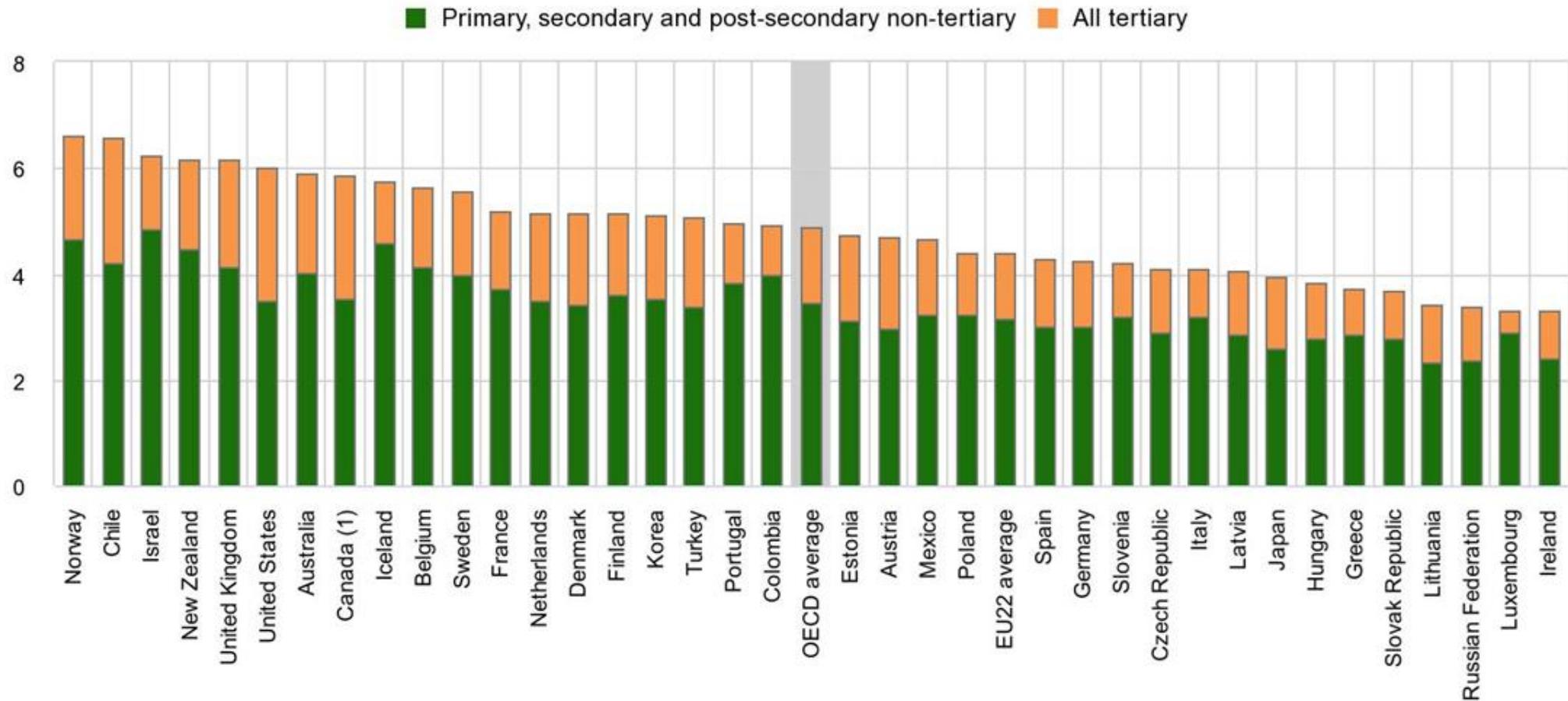
- 健全化判断指標で見る地方財政の状況は堅調に推移。ただし、財政収支が健全であることと、住民ニーズが充足されていることは同じではない。
- とくに、社会保障(補助事業)を中心とする一般行政経費は今後も増加の見込み。
- インフラの維持更新や公営事業に対する繰出の増加(上下水道、病院など)。
- 歳出抑制による健全化を優先するのか、財源調達によるニーズ充足を目指すのか、という意思決定が必要。

# 日本の教育行財政の現状

# 教育費支出の国際比較

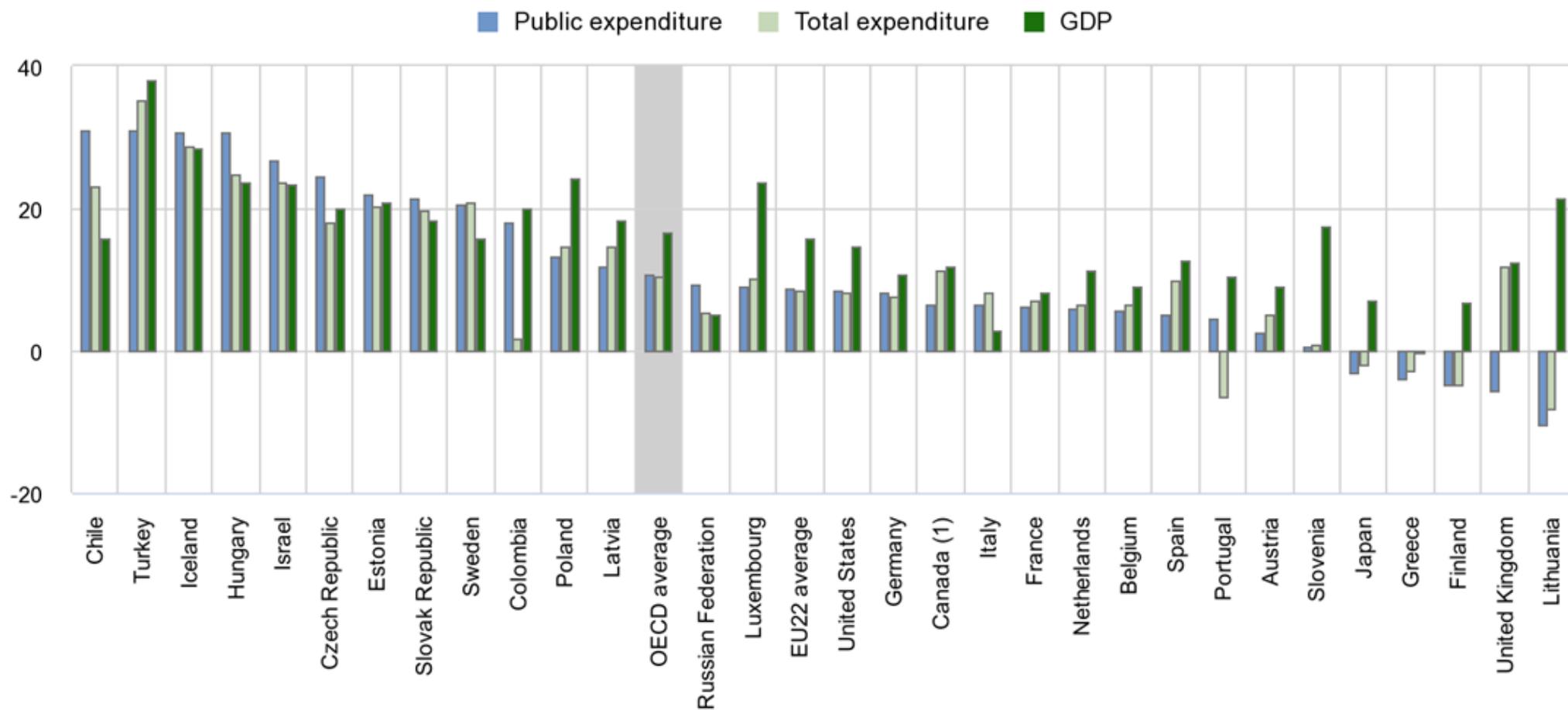
Figure C2.1. Total expenditure on educational institutions as a percentage of GDP (2018)

From public, private and international sources, by level of education, in per cent



# 教育費支出の伸び率(2012→2018)

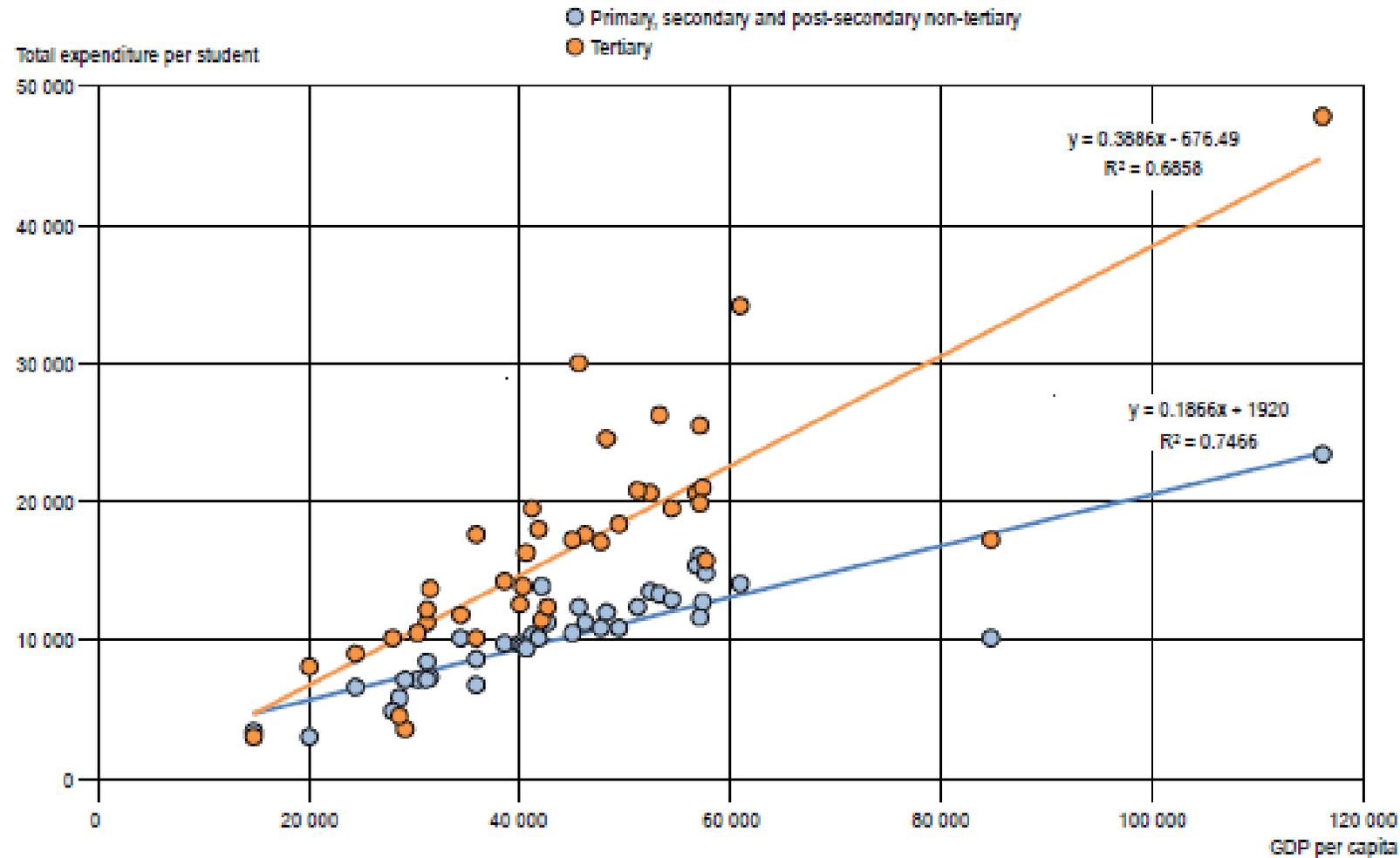
Figure C2.3. Change in GDP, public and total expenditure on educational institutions between 2012 and 2018  
After transfers, primary to tertiary education, in per cent



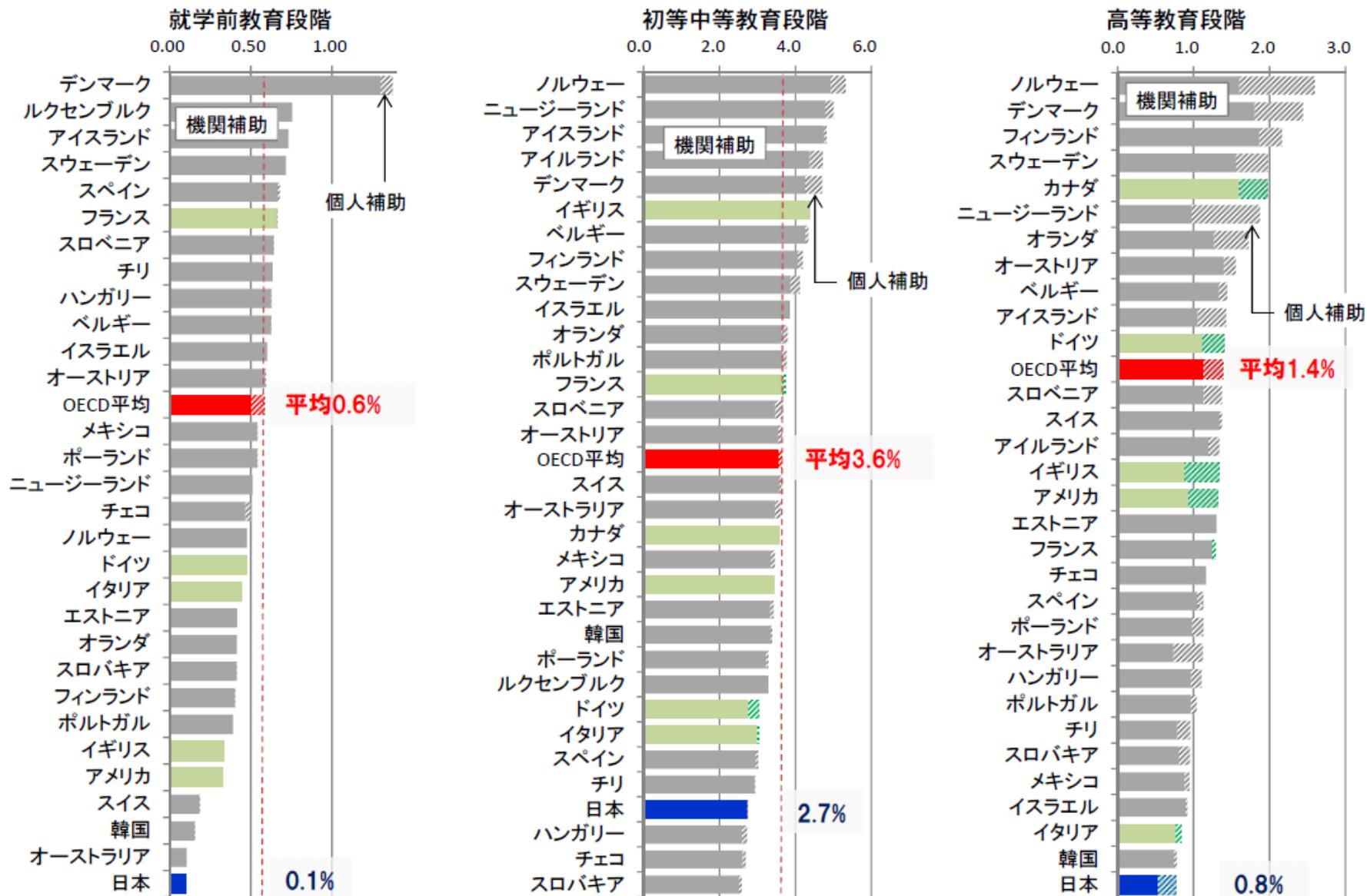
# 生徒一人あたり教育費と一人あたりGDPの相関

Figure C1.4. Total expenditure on educational institutions per student relative to GDP per capita (2018)

Annual expenditure on educational institutions per student versus GDP per capita in equivalent USD converted using PPPs, by level of education



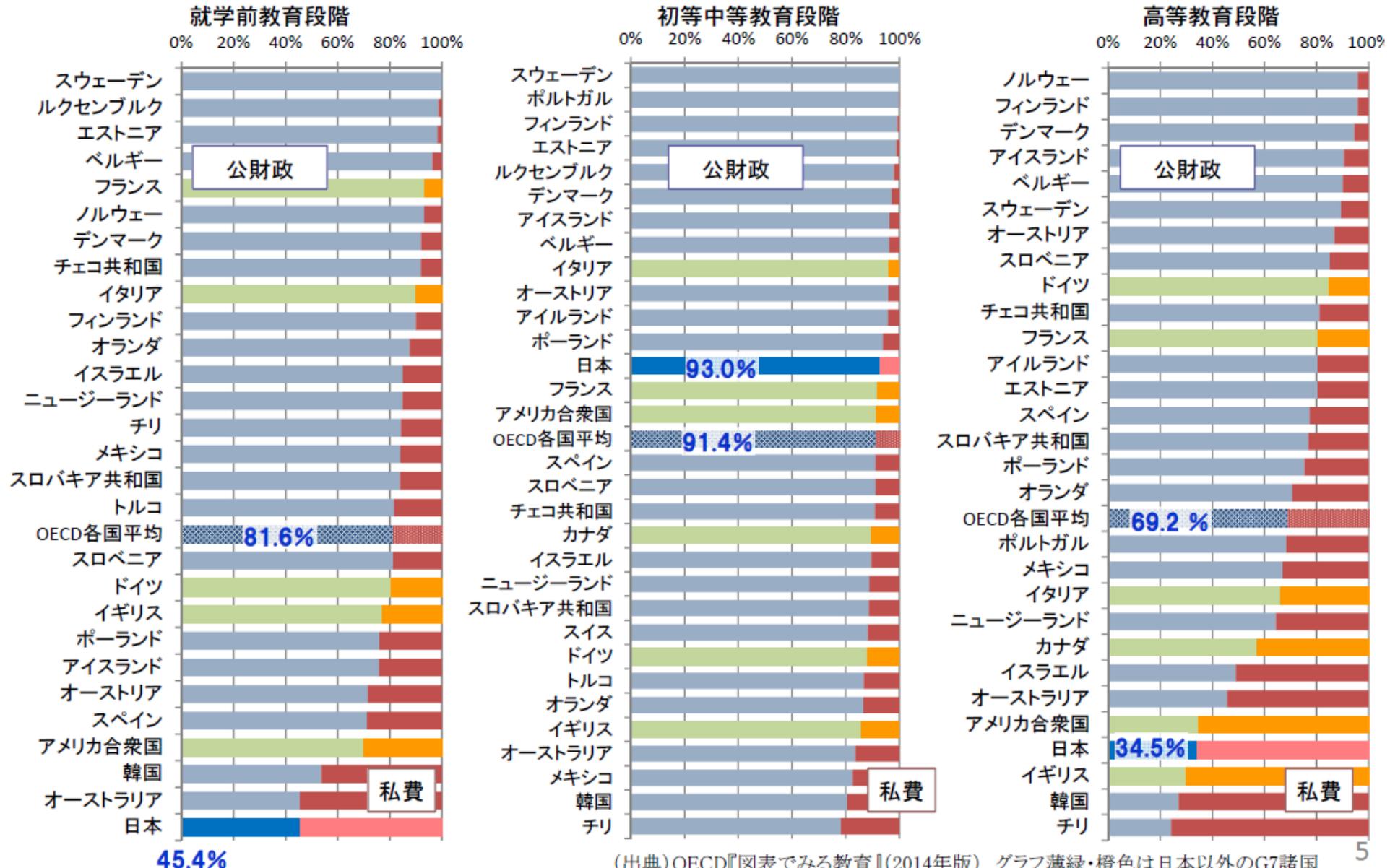
# 教育段階別の公的教育費支出(2011年)



(出典) OECD『図表でみる教育』(2014年版) グラフ緑色は日本以外のG7諸国

資料: 文科省資料「我が国の教育行財政について」(教育再生実行会議第3分科会、平成26年10月15日)

# 教育段階別の公私負担割合(2011年)



(出典) OECD『図表でみる教育』(2014年版) グラフ薄緑・橙色は日本以外のG7諸国

資料: 文科省資料「我が国の教育行財政について」(教育再生実行会議第3分科会、平成26年10月15日)

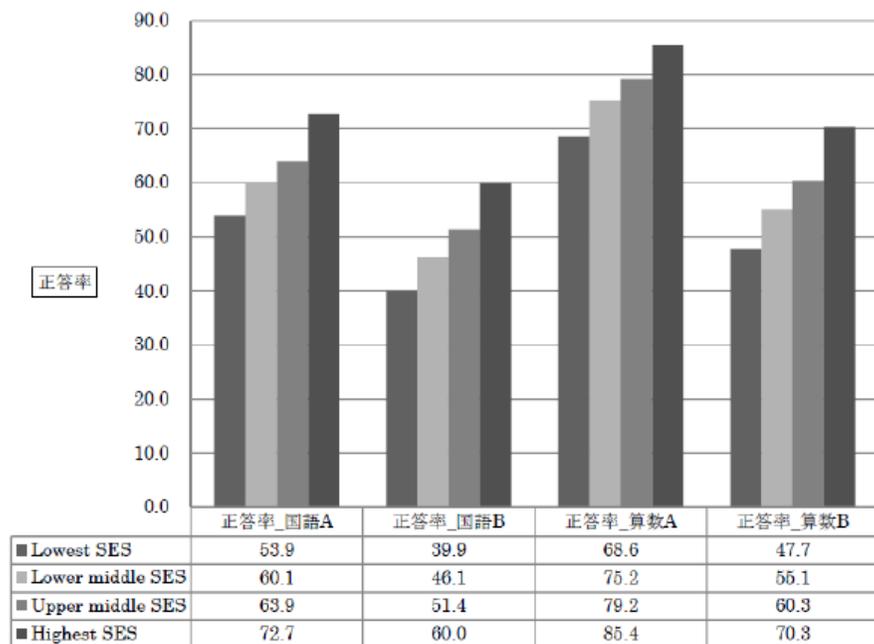
# 家庭の社会経済的背景と学力の関係

所得をはじめとした家庭の社会経済的背景と学力には明らかな相関関係がみられる。

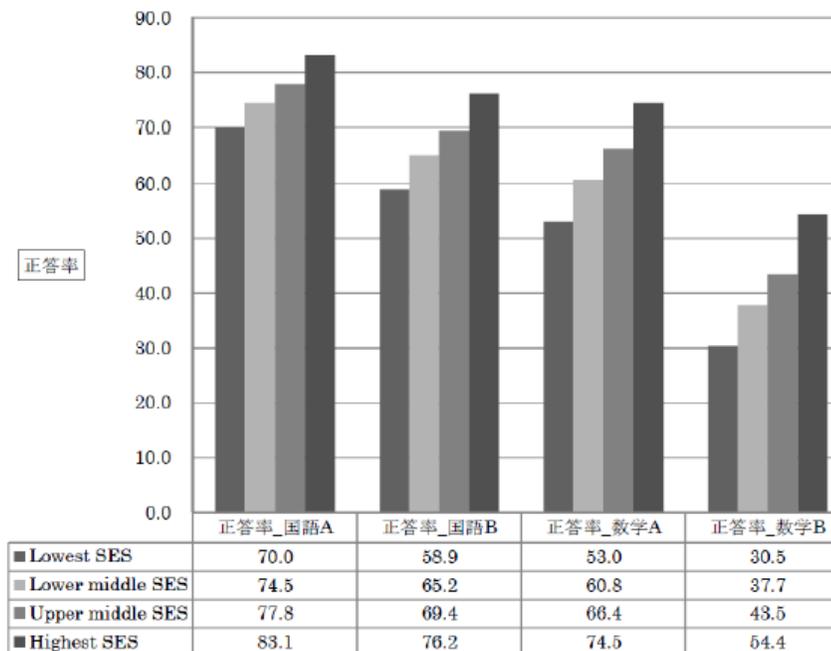
## ●家庭の社会経済的背景(SES)と各正答率

(※家庭の社会経済的背景 SES(Socio-Economic Status)は、家庭の所得、父親学歴、母親学歴の合成尺度)

【小6】



【中3】



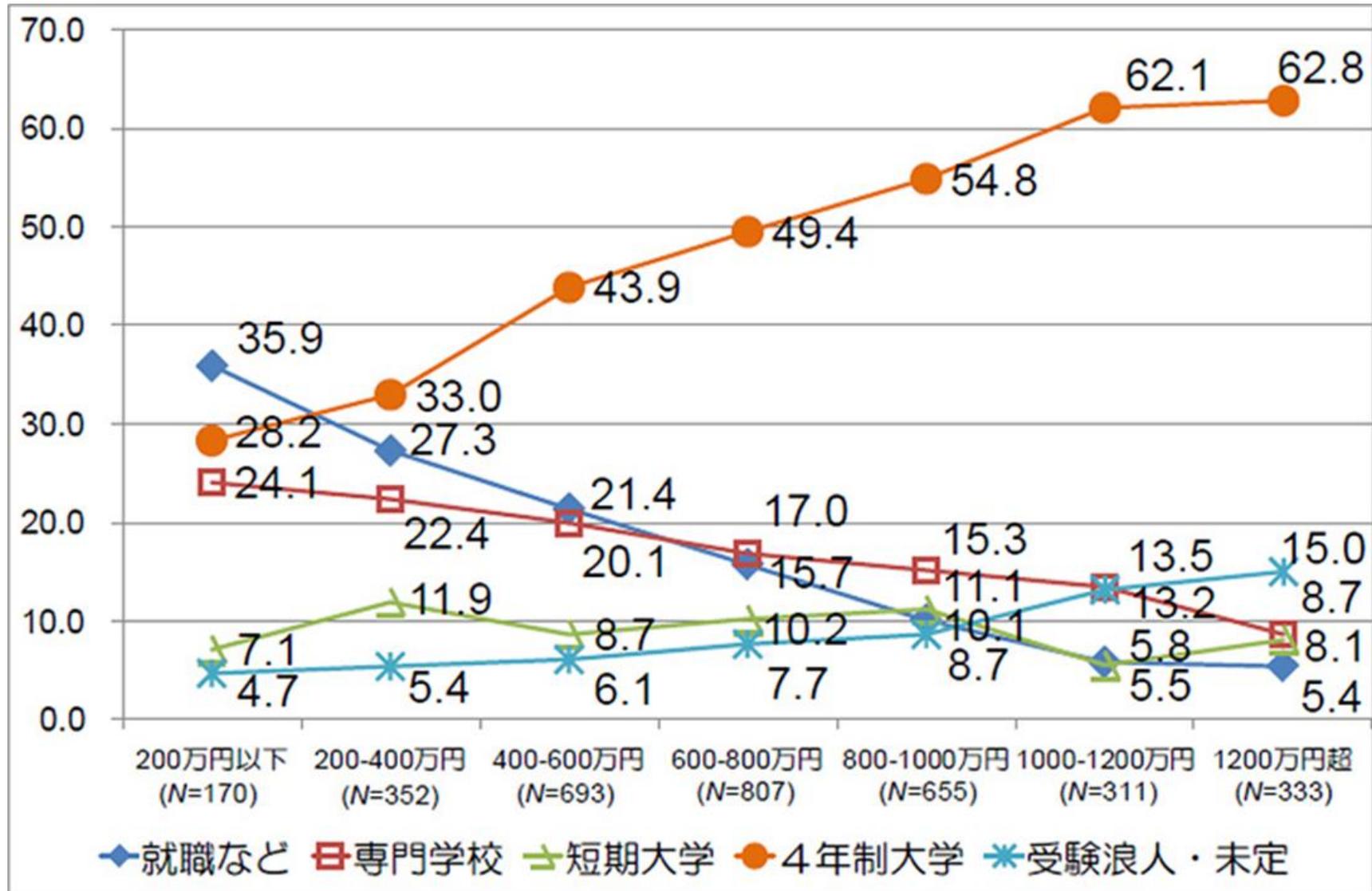
注:各グループは社会経済的背景の高い順に並べ、4分割したものである。

最上位1/4をHighest SES(最も高いグループ)、2番目の1/4をUpper middle SES(2番目に高いグループ)、3番目の1/4をLower middle SES(3番目に高いグループ)、4番目の1/4をLowest SES(最も低いグループ)としている。

A問題:主として「知識」を問う問題。身につけておかなければ後の学年等の学習内容に影響を及ぼす内容や、  
 実生活において不可欠であり常に活用できるようになっていることが望ましい知識・技能など  
 B問題:主として「活用」を問う問題。知識・技能等を実生活の様々な場面に活用する力や、  
 様々な課題解決のための構想を立て、実践し、評価・改善する力など

出典:平成25年度全国学力・学習状況調査(きめ細かい調査)の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究 国立大学法人お茶の水女子大学(平成26年3月28日)

# 両親年収別の高校卒業後の進路(所得階級7区分)



資料:内閣府「平成28年度 子供の貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究 報告書」  
 (原出典:東京大学大学院教育学研究科 大学経営・政策研究センター(2007) p.3)

# 世帯収入別の進学希望状況

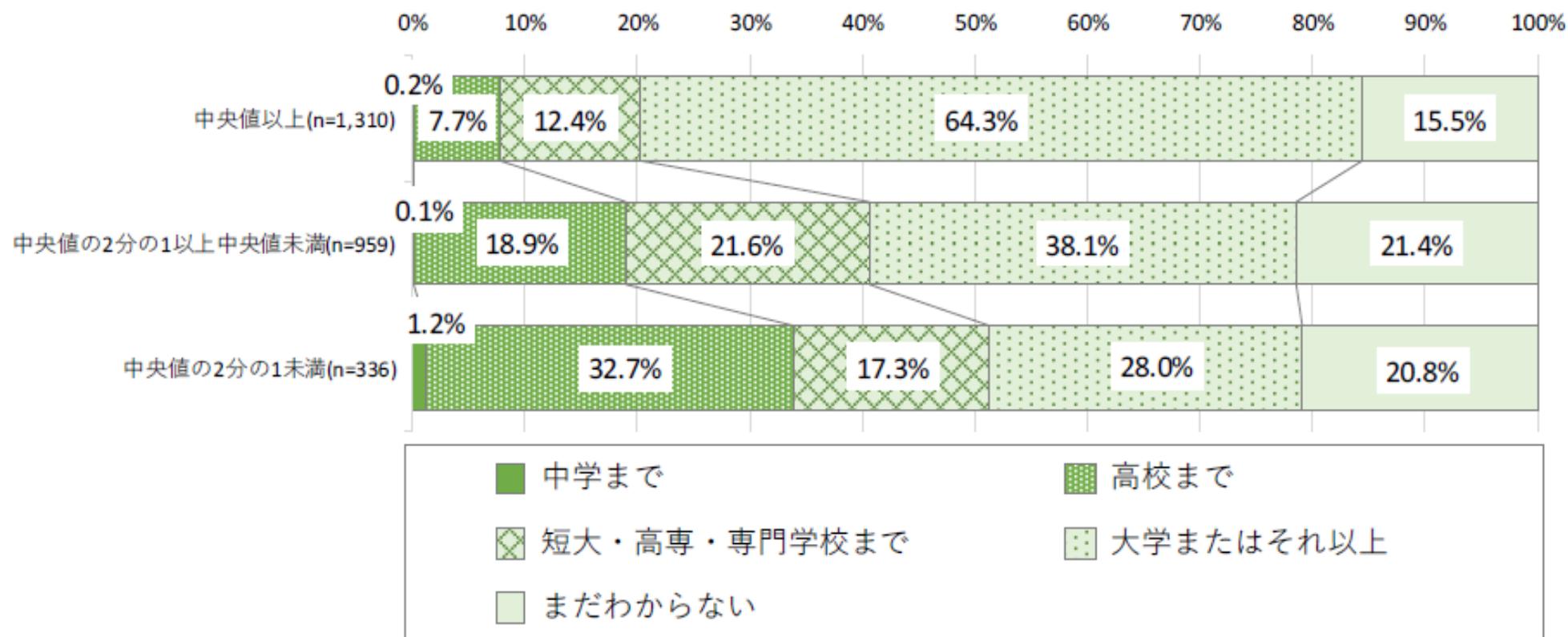
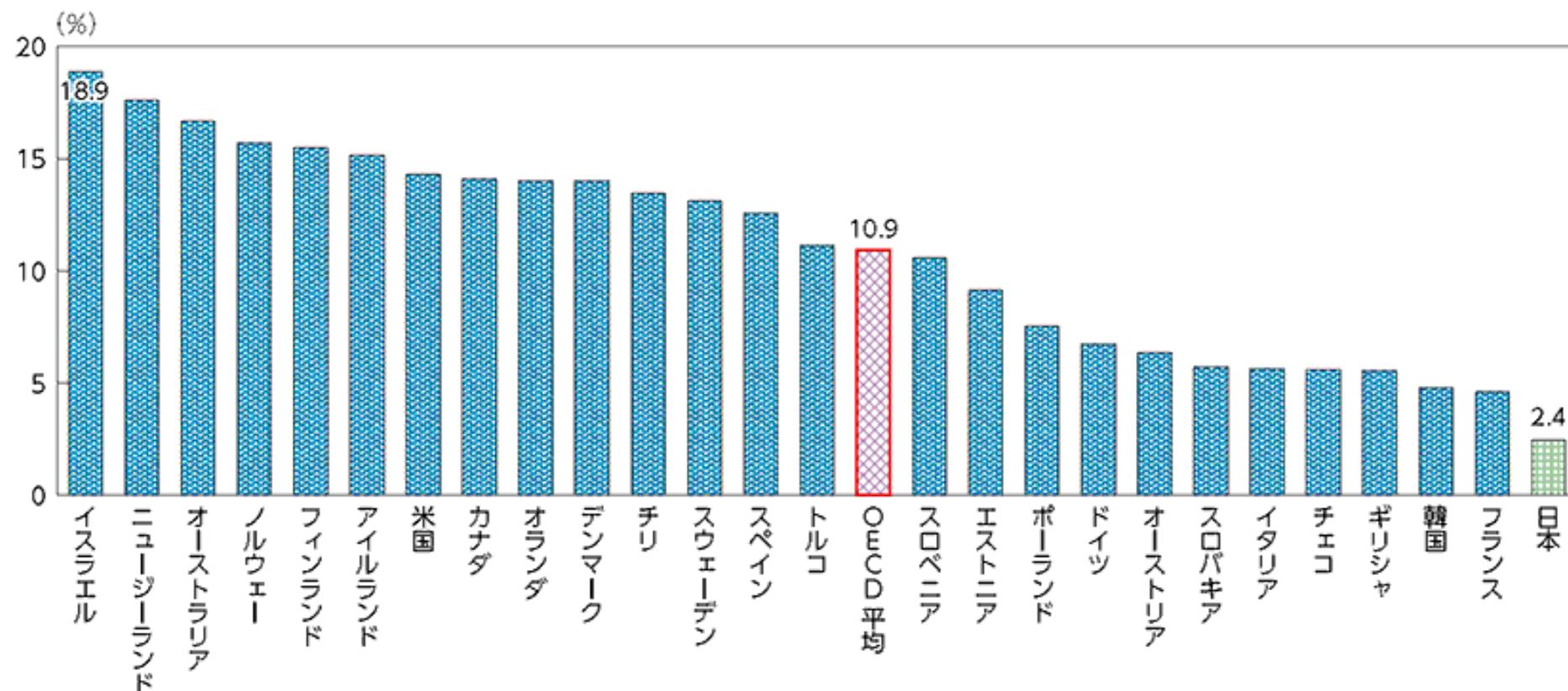


図 2-2-2-2 等価世帯収入の水準別、進学したいと思う教育段階

資料:内閣府「令和3年 子供の生活状況調査の分析 報告書」

- 我が国の社会人が大学等において教育を受けている割合は、OECD 諸国の中で最も低くなっている。



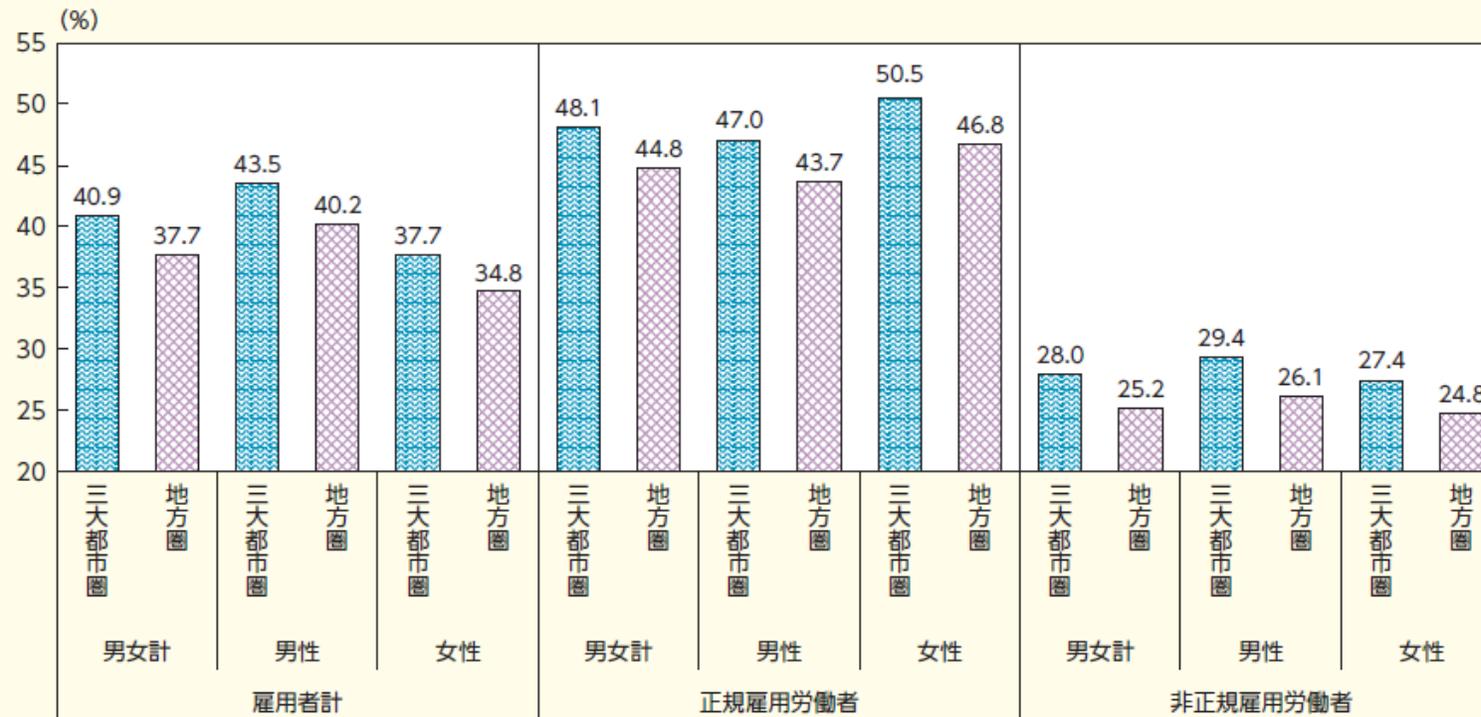
資料出所 OECD「国際成人力調査 (PIAAC)」をもとに厚生労働省労働政策担当参事官室にて作成

(注) 1) 図中イスラエル、ニュージーランド、チリ、トルコ、スロベニア及びギリシャの数値は2017年のデータ、  
その他の国は、2012年のデータである。

2) 調査対象は25歳から64歳である。

資料:厚生労働省「平成30年版 労働経済の分析」

- 男女ともに、いずれの雇用形態においても、地方圏より三大都市圏の方が、仕事に役立てるための訓練・自己啓発の実施割合が高い。



資料出所 総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」の個票を厚生労働省政策統括官付政策統括室にて独自集計

- (注) 1) 「三大都市圏」とは、「埼玉県」「千葉県」「東京都」「神奈川県」「岐阜県」「愛知県」「三重県」「京都府」「大阪府」「兵庫県」「奈良県」を指し、「地方圏」とは、三大都市圏以外の地域を指している。
- 2) 「主に通学をしながら仕事をしている」と回答している者は集計対象外としている。
- 3) 勤め先における呼称について、「正規の職員・従業員」と回答した者を正規雇用労働者、「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員」「嘱託」「その他」と回答した者を非正規雇用労働者としている。
- 4) 「1年間の間に仕事に役立てるための訓練や自己啓発をしましたか」という質問に回答した者に占める、実施したと回答した者の割合を算出している。

# 「Society 5.0で実現する社会」とは？



- 経済発展**
- エネルギーの需要増加
  - 食料の需要増加
  - 寿命延伸、高齢化
  - 国際的な競争の激化
  - 富の集中や地域間の不平等

- 社会的課題の解決**
- 温室効果ガス（GHG）排出削減
  - 食料の増産やロスの削減
  - 社会コストの抑制
  - 持続可能な産業化
  - 富の再配分や地域間の格差是正

IoT、ロボット、AI等の先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れ、格差なく、多様なニーズにきめ細かく対応したモノやサービスを提供

「Society 5.0」へ

**経済発展と社会的課題の解決を両立**

資料：内閣府ウェブサイト

# 「Society 5.0において求められる人材像」とは？

## Society 5.0の社会像

AI技術の発達 ⇒定型的業務や数値的に表現可能な業務は、AI技術により代替が可能に  
⇒産業の変化、働き方の変化

### 日本の課題

AIに関する研究開発に人材が不足、少子高齢化、  
つながりの希薄化、自然体験の機会の減少

### 人間の強み

現実世界を理解し意味づけできる感性、倫理観、  
板挟みや想定外と向き合い調整する力、責任をもって遂行する力

## Society 5.0における学びの在り方、求められる人材像

AI等の先端技術が教育にもたらすもの ⇒**学びの在り方の変革**へ

(例) ・スタディ・ログ等の把握・分析による学習計画や学習コンテンツの提示  
・スタディ・ログ蓄積によって精度を高めた学習支援(学習状況に応じたコンテンツ提供、学習環境マッチング等)

学校が変わる。学びが変わる。 ⇒Society5.0における学校(「学び」の時代)へ

- ・一斉一律授業の学校 →読解力など基盤的な学力を確実に習得させつつ、個人の進度や能力、関心に応じた学びの場へ
- ・同一学年集団の学習 →同一学年に加え、学習到達度や学習課題等に応じた異年齢・異学年集団での協働学習の拡大
- ・学校の教室での学習 →大学、研究機関、企業、NPO、教育文化スポーツ施設等も活用した多様な学習プログラム

**共通して求められる力**：文章や情報を正確に読み解き対話する力

科学的に思考・吟味し活用する力

価値を見つけ生み出す感性と力、好奇心・探求力

**新たな社会を牽引する人材**：技術革新や価値創造の源となる飛躍知を発見・創造する人材

技術革新と社会課題をつなげ、プラットフォームを創造する人材

様々な分野においてAIやデータの力を最大限活用し展開できる人材 等

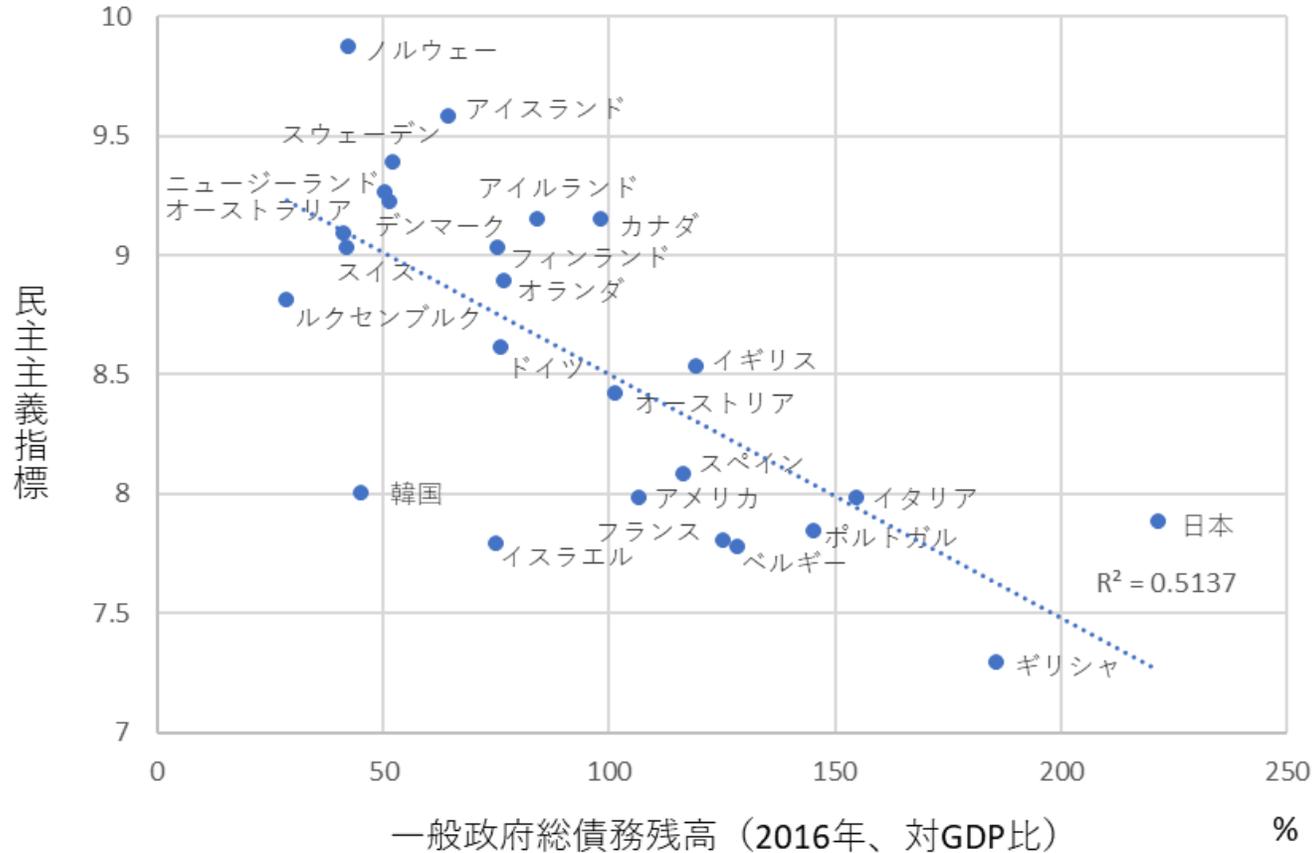
北欧の経験から教育・人づくりを考える

# 民主主義社会における財政の役割

- 財政の役割は、①資源配分機能、②所得再分配機能、③経済安定化機能と整理される。
- 近代国家の成立により国民は「個人」として自由な存在であるべきと位置づけられる。土地・労働・資本という生産要素に私的所有権が設定される(=国家の「無産化」)。同時に、国民は「個人の自由」を保障する公共サービスの供給を政府に求め、その財源を税として国民自身が引き受ける。
- 公共サービスの範囲は、財産の保護、インフラ整備、対人社会サービス(教育・医療・福祉)など、時代とともに拡大してきた。ただし、政府が担うべき公共サービスの範囲には一義的な正解があるわけではない。国民が議会を通じて政府が担うべき役割を決め、財源を税として拠出し、政府の活動を予算を通じて統制する(財政民主主義)。
- アメリカ型自由主義:「個人の自由」を保障するためには、政府はできるだけ個人の領域に介入すべきではない。市場の役割を重視し、政府は低所得者や高齢者に対象を限定してサービスを提供する(選別主義)。⇒「小さな政府」=低い税負担
- 北欧型自由主義(社会民主主義):「個人の自由」を保障するためには、そのための条件を政府が積極的に整備すべき。教育・医療・福祉などの対人社会サービスを公共サービスとして提供する(普遍主義)。⇒「大きな政府」=高い税負担

# 財政と民主主義の関係

政府債務と民主主義の関係



注：OECD加盟36カ国のうち、旧ソ連・東欧諸国と中南米諸国を除いた25カ国を対象としている。

資料：OECD StatisticsおよびEIU, Democracy Index 2018より作成。

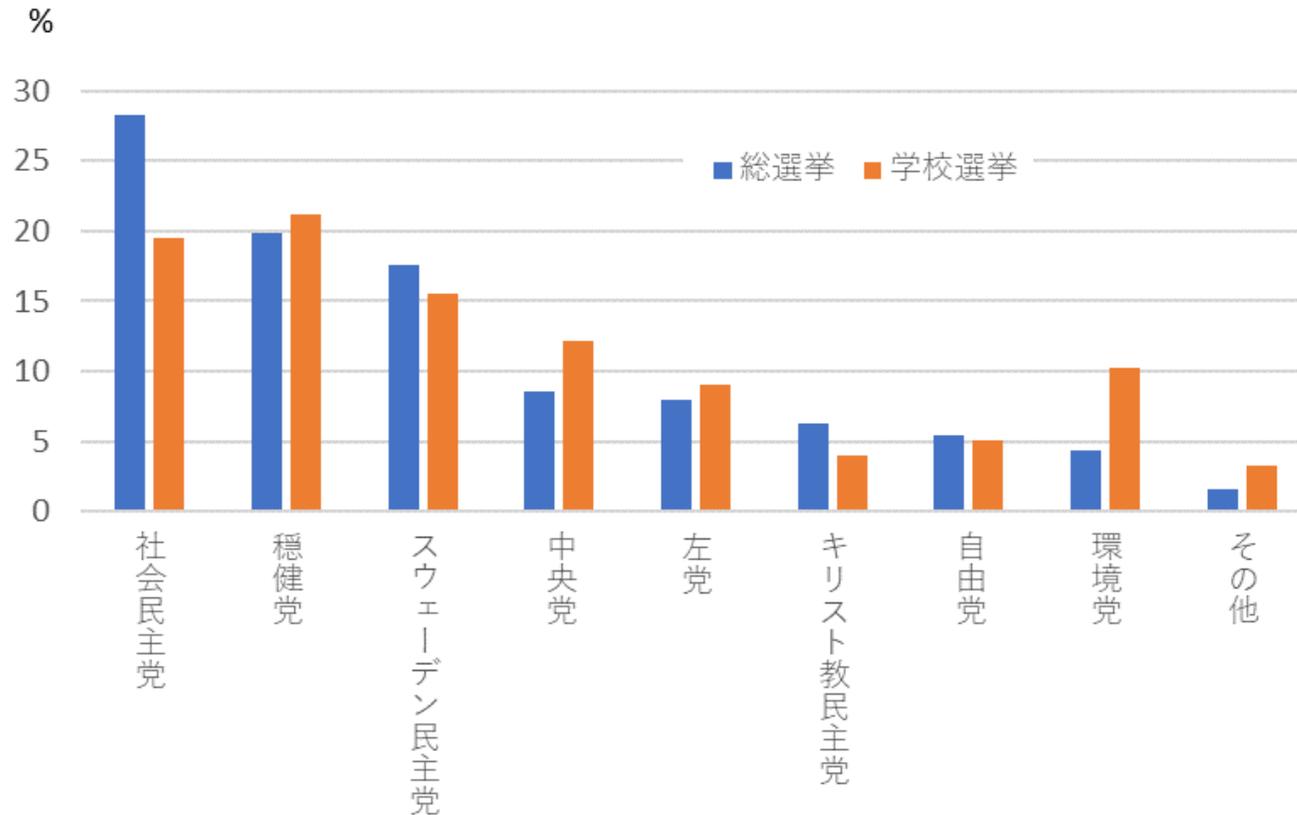
➤政府債務の規模と民主主義の成熟度との相関関係（政府債務＝一般政府総債務残高をとり、民主主義の成熟度＝英エコノミスト誌調査部門発表の「民主主義指標 Democracy Index」）

➤ブキャナンなどの公共選択学派によるケインズ批判。民主主義が大衆化すると、国民はより多くの公共サービスを求める一方で増税には応じないため、財政赤字が必然化すると主張。

➤しかし、政府債務残高と民主主義指標には負の相関関係が見られる。

# スウェーデンの民主主義教育

2018年の総選挙と学校選挙の結果（得票率）



出所：Skolvalet 2018より作成。

➤2018年国会選挙の投票率は87.18%（若者の投票率も80%を超える）。

➤左図にみられるように、中高生を対象とした実践的な学校選挙が有名。

➤小学校からクラス・学校運営において生徒自身に関わる。影響力と責任というプロセスの練習。国や地方の政治は、その延長線上にしかないという発想。教育は、個人の能力を伸ばすだけでなく、民主的な社会の構成員を育むという点にも重点を置いている。

➤日本の教育基本法においても、「第一条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。」と規定される。

➤どのような実践や制度の違いがあるのか。