



# 日本の政策課題達成のために OECDの貢献





## 目 次

序.....	3
内需主導の成長戦略.....	4
労働市場.....	6
税制改革.....	8
環境・気候変動.....	10
教育.....	12
医療・介護.....	14
年金改革.....	16
地域政策と地方分権の推進.....	18
パブリック・ガバナンス.....	20
国名コード一覧.....	21





## 序

世界は我々の人生で最も厳しい経済危機から脱却しようとしているところである。社会的、また人的被害は甚大であり、経済が成長し、繁栄する力は、今まで以上に政府活動の質と活力のある国際協力に依存している。展望すれば、グリーン景気回復に向けた包括的な新戦略の中に気候変動の課題を勘案しつつ、我々は持続可能な成長の新たな舞台を展開する必要がある。したがって、今回の危機は、より力強く、公平で、かつクリーンな世界経済を育む好機でもある。

この時点における日本のリーダーシップと貢献は、決定的に重要である。まさに新政権が誕生したこの時に、日本は危機からの脱却を始めており、そしてグローバルな課題への解決策を明らかにすることに貢献している。これは良い知らせであり、それは、創造的で、繁栄する、そして自信に満ちた日本を世界が必要としているからである。

この役割を完全に担うためには、日本は幾つかの政策課題に対処する必要がある。大きな構造的障害が労働生産性を低迷させ、就業率を押し下げている。人口高齢化は、公的債務が懸念すべき水準に達しているにもかかわらず、各種公的サービスや年金給付に負担をかけている。また、多くの産業部門では、必要な温室効果ガスの排出量削減を達成するようにパフォーマンスを改善しなければならない。

良い知らせは、日本が、こうした課題に異例の強さを伴って立ち向かっていることである。高い水準の人的及び研究開発投資、そして際立つ学生・生徒の教育における成果は、多くのハイテク産業における日本の力強いパフォーマンスを裏打ちしている。日本はグリーン・テクノロジーのリーダーである。そして、世界経済の成長を牽引するダイナミックなアジア地域との結びつきを一層深めている。

日本は、国内及び国際レベルにおける政策の選択肢を明らかにするためにOECDの支援が期待できる。OECDはグローバルな課題に対処するためのハブである。30の加盟国の経験を利用し、また、ブラジル、中国、インド、ロシア、そして南アフリカという域外の主要国との対話を通じ、さらに東南アジアのような活力に満ちた地域とも互いに交流しつつ、我々の目的は、国際経済協力を推進することと経済政策の最良の選択肢を世界規模で支えることにある。

この冊子は、日本の将来にとって重要な九分野、すなわち内需主導の成長戦略、雇用、環境と気候変動、教育、税制改革、医療・介護、年金、地域政策と地方分権、そしてパブリック・ガバナンスにおけるOECDの政策展望を紹介している。日本というOECDの大切な加盟国のためだけでなく世界全体のために、これらが、日本における政策議論に役立つことを期待している。

Angel Gurría

OECD 事務総長



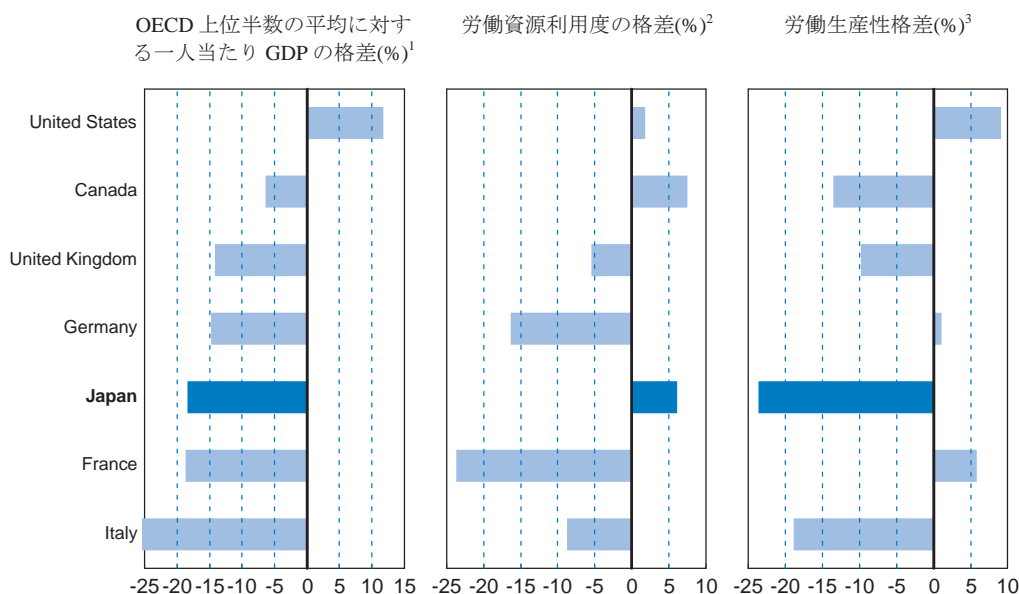


## 内需主導の成長戦略

### 生産性の引き上げが中期的な経済成長の鍵

日本の一人当たり所得は、2008年時点で OECD 上位 15 カ国の平均よりも 20% 近く下回っている。日本の課題は、上位国との所得格差を縮小することに資する持続的な内需主導の成長を実現することである。日本の時間当たり労働生産性は OECD 上位半数の平均より 20% 以上低い。

#### OECD 諸国の上位半数との所得差の要因分解 (2008 年)



1. 一人当たり GDP は 2008 年の購買力平価ベース。
2. 労働資源利用度は総労働時間を人口で割ったもの。
3. 労働生産性は労働時間当たりの GDP。

出典：OECD, *National Accounts Database*, OECD, *Economic Outlook 85 Database*, and OECD, *Employment Outlook*.

### 優先課題は改革と開放によりサービス部門の生産性を高めること

OECD 「対日経済審査報告 2008 年版」によると、サービス部門は、生産と雇用の三分の二以上を占めるが、日本全体の低生産性に対して大きな責めを負っている。製造業部門においては、国際的な競争が持続的に生産性を押し上げてきたが、サービス部門は、国内外からの競争から相対的に隔離されており、遅れをとっている。このことは特に非市場性サービスの場合、例えば医療、に当てはまる。

競争を強化するには、各サービス分野における競争阻害的な規制に対処することが必要である。OECD 「経済成長改革：成長に向けて 2009」の中で提示している PMR（製品市場規制）指数では、企業家精神への障壁という点で日本は、OECD 諸国の平均に近い位置にある。

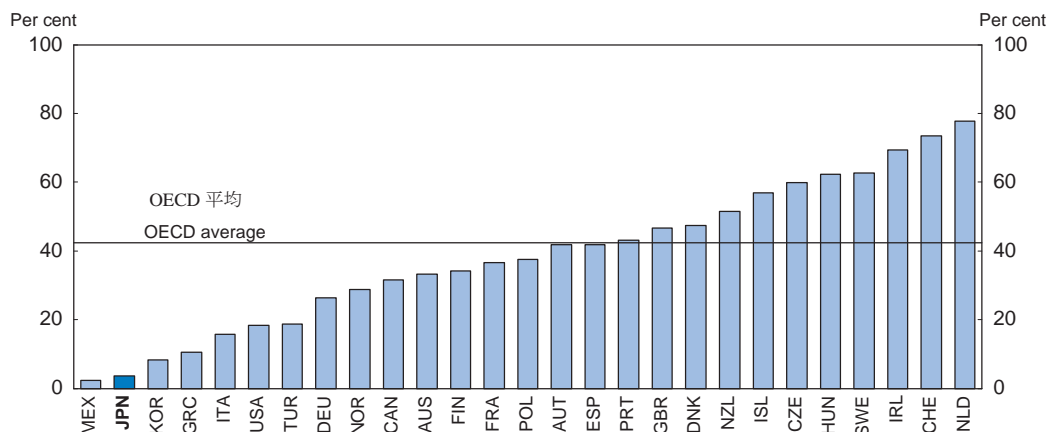
過去に実施された規制改革は、電力、通信、トラック運送業を含む多くのサービス業において、価格の低下と生産の増加という大きな便益を生み出した。一層の有益な改革が求められており、それは、独占禁止法上の適用除外を減らすことや過料・課徴金を引き上げることで、競争を強化することである。

また、日本における対内直接投資の残高は、2008 年に 3.6% と OECD 域内で下から二番目であり、サービス業におけるその割合は相対的に小さい。結果として、外資系企業のサービス業における売り上げシェア



は OECD 諸国で最も低い。対内直接投資を受入れる利益は、外国企業の存在によるプラスの波及効果であり、それは技術移転のきっかけとなり、企業再編を加速し、国際貿易を促進する。それゆえ、より多くの対内直接投資を惹き付けるために、残された投資障壁を取り除き、国内外の企業に対する参入障壁を引き下げ、M&A 市場が完全に外国企業に開かれることを確保することが重要である。

低い対内直接投資の残高  
2008 年またはそれ以降の最新年、GDP 比率



出典：OECD, *Economic Globalisation Indicators Database*.

### 成長戦略に関する主な提言

- 電力・ガスの供給会社をより自由に選択できる消費者の割合を増加させる、航空運送事業の参入障壁を引き下げる、等の主要サービス産業における改革を実施する。
- 競争促進のため、全国規模の改革を実現するための特区制度を活用するなど、サービス部門における規制改革のペースを加速する。
- 一層意欲的な競争政策を追求し、独占禁止法の例外を減らし、また、独占禁止法違反に対する罰則をさらに引き上げる。
- 残された参入障壁の除去と潜在的な投資家を魅了する環境整備を通じ対内直接投資を推進し、もって、国際的な競争を強化する。

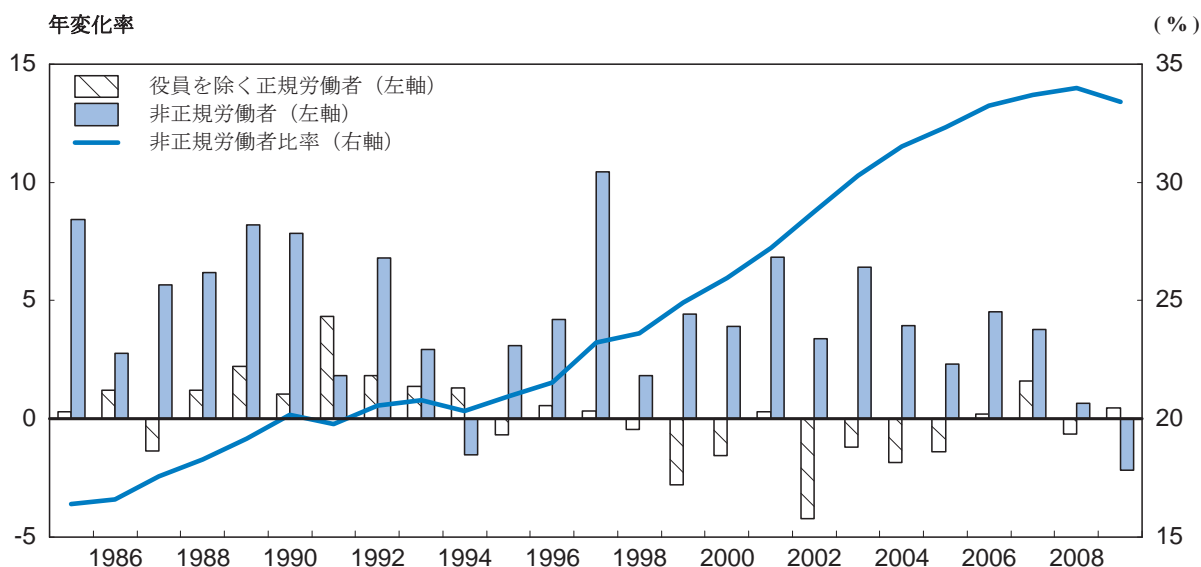


## 労働市場

### 労働市場の二重構造：経済成長と公平性へ悪影響

日本における 1980 年代半ばから続く非正規労働者の割合の定常的な増加、すなわち、1985 年の 16%から 2008 年には三分の一以上への増加は、重大な懸念要因となっている。非正規労働者は正規労働者より大幅に給与が低いので、非正規労働者の割合の増加は給与水準全般を押し下げることとなった。また、企業が非正規労働者に対して行う訓練や研修投資は正規労働者に比べて少ないので、労働市場の二重構造化の拡大は長期的生産性の伸びに悪影響を与えている。

### 増加する非正規労働者の割合



出典：総務省「労働力調査」

正規と非正規労働者（うち、三分の二は女性）の時給の差は、少なくとも一部は差別による可能性もあるため、公平さの観点でも問題である。一定時間以下しか働いていない非正規労働者に対する企業ベースの健康保険、年金、雇用保険への加入免除は、これらの労働者を失業や病気または退職時に貧困に陥りやすくしている。また、低賃金の非正規労働者の割合の多さは、日本のワーキング・プアの割合が OECD 諸国で五番目に高いことを説明しうるだろう。日本は経済危機で打撃を受けた非正規労働者を支援する政策を数々導入してきたが、労働市場の二重構造化の長期的な原因と影響に対処するには至らないだろう。

### 労働市場の二重構造化から脱却する政策

二重構造化から脱却するには、企業が非正規労働者の雇用を増やそうとする要因への対処が必要である。雇用主は、低い賃金や社会保障保険料の雇用主負担の免除による人件費軽減が非正規労働者雇用の一番の理由だとしている。パート・タイム労働者の増加が最も顕著な業種は、同時に賃金の伸びが最も低い業種でもある。

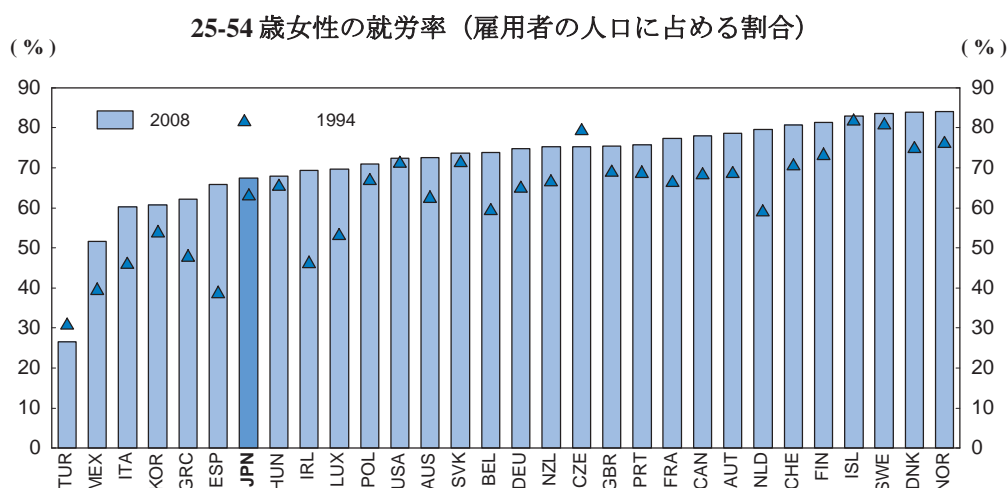
非正規労働者は、全労働者の三分の一を占めるにすぎないにもかかわらず、2009 年の年央までの 2 年間で失業者の 42%を占めており、景気後退期においてより大きく影響を受けている。日本においては、臨時の雇用契約に対する保護・規制は多くの OECD 諸国の水準よりも低い、正規の雇用契約に対する保護・規制は概ね OECD の平均であり、企業レベルでの労使合意が解雇費用を高めてしまっている。



日本は労働市場の二重構造化を反転させる政策を実施する必要がある。包括的な対応が必要であり、それには、社会保険制度による非正規労働者の保障を拡大すること、正規労働者への雇用保護を減らすこと、非正規労働者の就業の見込みを高めるよう訓練プログラムを改良すること、そして十分な社会的セーフティ・ネットを確保することが含まれる。

### 女性の労働参加を促す政策

OECD 諸国の中で、人口高齢化のもたらす影響は日本が一番大きく、労働参加率を高めることが優先課題となっている。最も明らかな対象は働き盛りの世代（25～54歳）の女性であり、彼女達の就労率は OECD 諸国の最低位グループに位置し、1990年代半ばからわずかに増えたに過ぎない。労働市場の二重構造化を解消し、パート・タイムの仕事の質を上げることが、より多くの女性の就労を後押しすることになるだろう。OECD「雇用アウトック 2008年版」にあるように、実績でなく賃金と昇進を年功と勤続年数に関連付ける雇用制度・慣行は、日本において、OECD 平均の二倍に及ぶ男女の賃金格差の原因となってきた。第一子が生まれると 60%の女性が離職するが、保育サービスの拡充、家庭の事情にあった勤務形態の奨励、第二の稼ぎ手に関する税制の改善、といった改革は、こうした母親にとって働くことの魅力を増すことになるだろう。仕事と家庭の両立を容易にすることは、日本の低い出生率を押し上げることに資するに違いない。



出典：OECD (2009), *Employment Outlook*.

### 労働市場に関する主な提言

- 企業ベースの社会保険制度によってカバーされる非正規労働者を増やす。
- 非正規労働者への社会保険制度の適用拡大や正規労働者への雇用保護を減らすこと、及び十分な社会的セーフティ・ネットを確保することを含む包括的な対策により、正規労働者と非正規労働者の間の雇用保護水準の格差を減らす。
- 非正規労働者の人的資本強化と雇用可能性の向上のため、訓練制度を強化する。
- より魅力的な就労機会を女性に提供するための積極的な措置を講じる。
- 労働基準法の適用を強化する等により、より良いワークライフ・バランスを奨励する。
- 質の高い保育サービスを受けやすくし、第二の稼ぎ手の働く意欲をそぐような税制や社会保障制度上の問題点を改革する。
- 給与や昇進の決定における実績評価のより一層の利用を奨励する。





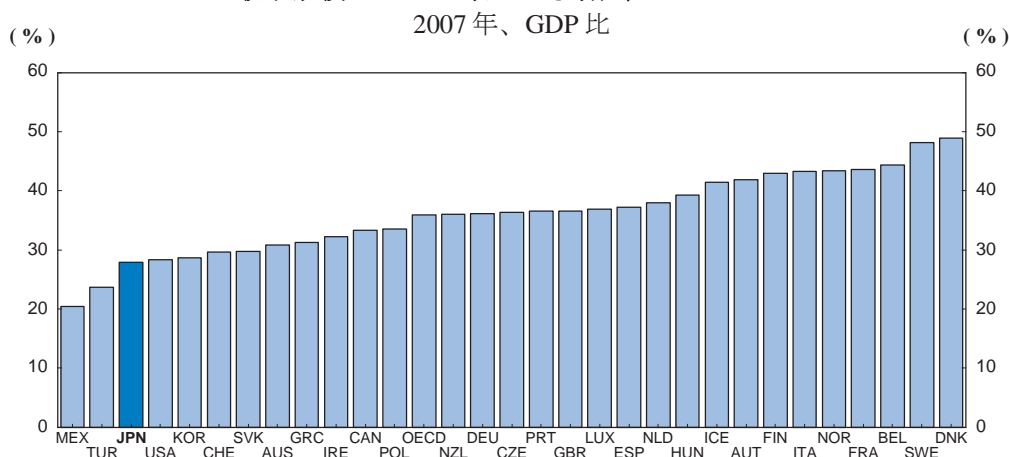
## 税制改革

日本は、より公平かつ簡素で、同時に追加的に歳入も得られるようなグリーン成長を促進する税制を実現するため、抜本的な税制改革が必要である。これを達成するには、税制に広くみられる多くの租税特別措置、とりわけ、当初は時限的な性格であったものを廃止すること、高齢者や中小企業の税制上の扱いを再検討すること、地方税制の自律性を高める方策を探ること等が求められている。また、どのような改革であっても、財政の持続可能性を回復させる必要性和、気候変動に対処するための主導的な役割を担うという新政権の公約に合うかどうかという関係性の中で考えられなければならない。

### 財政の持続可能性を回復するための追加歳入の調達

政府の財政赤字は 2010 年には 10% 近くに達し、粗政府債務残高 GDP 比率は、OECD 域内では最も高い水準となる、200% 近くへ押し上げられると見込まれる。現在、日本の税収 GDP 比率は OECD 域内で最も低い国の一つであるが、財政の持続可能性を確保するためには、追加的な歳入が必要であると見込まれる。

### 税収規模は OECD 域内でも最低位のグループ



出典：OECD (2008), *Revenue Statistics 1965-2007*, (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

追加歳入の主たる財源は、OECD 域内で最低水準の現行税率 5% の消費税に求めるべきである。しかし、これは経済の回復が堅調となった後に初めて実施されるべきである。この際、広範な課税ベースに対する単一の税率を維持し、特定目的税化を避けることで追加歳入の配分における柔軟性を維持すべきである。また同時に、政府は効果的でない租税特別措置を廃止することで追加的な 2.7 兆円を調達する公約を実施し、更に、炭素税の可能性を調査することを含め、新たな環境税制の創出を検討することも一案であろう。

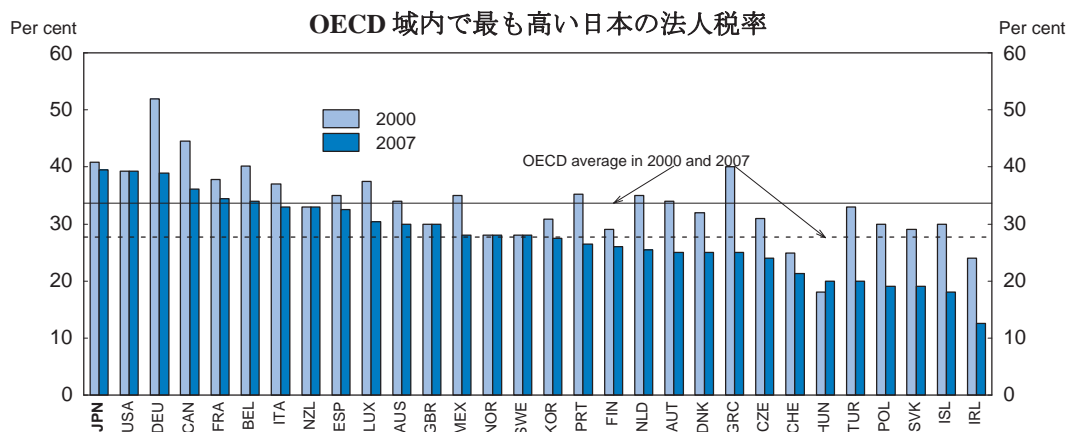
### 潜在成長力の強化

税が経済成長に与える悪影響は、税収の構成割合を直接税から間接税にシフトすることで最小化しうる。一つの方法としては、OECD 諸国では最も高率となっている 40% に近い法人税率の引き下げによって達成できるだろう。税率の引き下げは、控除の削減と特別措置の一層の廃止を伴うべきである。これは、生産要素や投資の配分を改善し、他の OECD 諸国の経験が妥当ならば、税収中立になりうると考えられる。

日本における労働所得に対する税のくさび（雇用主負担と雇用者受取の差額、税と社会保険料等の和）は 2007 年に 29% と OECD 域内で七番目に低く、平均である 38% を大きく下回っていることから、雇用と成長を促している。こうした低い税のくさびを維持することは日本の長期成長にとって重要である。追加的な個人所得税収の必要性は、個人所得税率の引き上げではなく、課税ベースの拡大によって満たされるべ



きである。実際、日本における課税対象所得は賃金所得全体の 50%程度であるのに対し、OECD 域内の平均は 80%以上である。加えて、女性の就労を阻害している所得税制の側面を取り除くべきである。



出典：OECD (2008), *Tax Database* ([www.oecd.org/ctp/database](http://www.oecd.org/ctp/database)).

### 所得格差の拡大や相対的貧困率の上昇への対処

いわゆる給付付き税額控除 (EITC) は、幾つかの OECD 諸国で活用されているが、就労インセンティブを強化しつつ、所得の不平等と相対的貧困を低減することに資すると考えられる。相対的に幅広い所得分布、低い労働課税、低い非就業者への給付水準といった日本の特徴から、こうした仕組みが有効であるとみられる。また、他の国々と比較して極めて狭い範囲にしか適用されていない公平さへの配慮は、相続税の強化によって対処されるべきである。

### 地方税制の改善と地方自治の強化

地方税制は、23 もの税目がある極めて複雑なものであり、地方政府に限定的な自治しか認めていない。地方税率を自主的に決めるといふ、現行制度上有している権能の実効的な行使を阻害する要因について、再検討する必要がある。個人所得、消費、そして財産にかかる既存の税収は相対的に安定していることから、地方政府は、これらにもっぱら依存するよう勧奨されるだろう。

#### 税制改革に関する主な提言

- 主に消費税に依存しつつ税の構成割合を直接税から間接税にシフトさせるとともに、他方でこうしたシフトが税と税収比率の全体としての累進性を改善するような他の改正とバランスを保つようにし、もって、成長に対する税の負の影響を抑制する。
- 単一の消費税率を維持し、特定財源化を避ける。
- 課税ベースを拡大しつつ、成長を促進するために法人税率を引き下げる。
- 個人所得税率の引き上げを避けつつ、個人所得税の課税ベースを拡大する。
- 給付付き税額控除の導入と資産課税の見直しにより、貧困と不平等への懸念に対処する。
- 地方政府に一層の自治を与えつつ、地方税制を改善する。



## 環境・気候変動

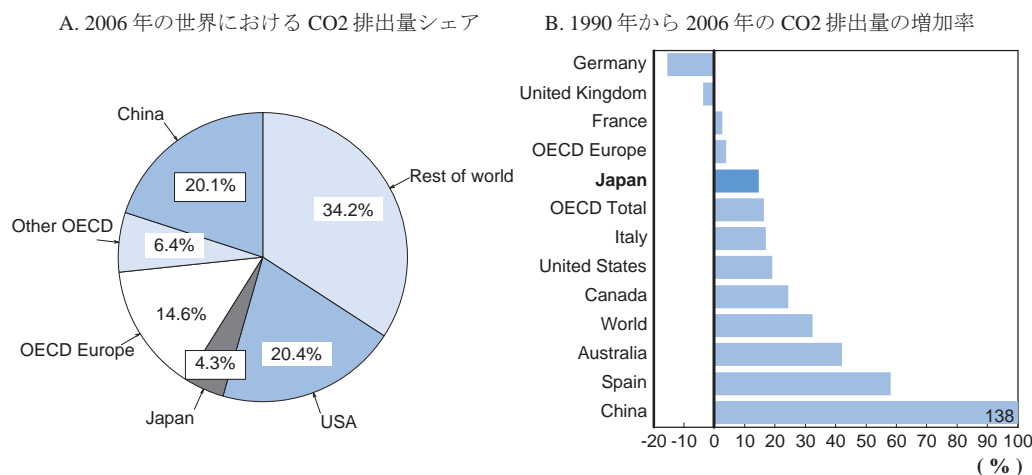
日本は「持続可能な社会」すなわち低炭素型で、資源効率性が高く、自然と調和した社会の実現に向けた挑戦を続けている。この目標を実現するため、日本はこれまで、気候変動、生物多様性及び 3R（リデュース・リユース・リサイクル）の各課題に関して国内外で精力的な活動を行ってきた。OECD「対日経済審査報告 2009 年版」では、日本の気候変動政策について分析を行った。これに加え、OECD は、2010 年 5 月に議論される予定の日本の環境パフォーマンス・レビュー報告を作成中である。

### 気候変動

日本は、2012 年までに 1990 年比 6% 排出削減するという京都議定書における約束に向けて、温室効果ガス排出を削減するために幅広い施策を行ってきた。しかしながら、2007 年時点では、産業部門において排出量が減少したものの、他の部門、特に商業部門や家庭部門からの排出量の増加がそれを上回ったために、全体で 9% 増加した。京都議定書の約束及び他の主要排出国が同様の目標を掲げることを前提に、2020 年までに 1990 年比 25% 削減するという先般約束された野心的な目標の達成には、政策の枠組みの強化が求められる。

日本は自主的取組から経済的手法、特に削減義務を伴う包括的な排出量取引制度への移行を検討すべきである。また、排出量取引では網羅されていない分野については、必要に応じて、炭素税で補完することも検討すべきである。このようなアプローチは、削減費用を最小化し、排出削減のための技術革新や投資を促進するものとなるだろう。まさに、炭素への明瞭な価格付けは、日本が環境関連技術の分野で先進的な地位を保つために必要である。さらに、日本のよく機能した CDM（クリーン開発メカニズム）の活用を拡大する一方で、排出量取引制度を他国の市場とリンクさせることが考えられる。OECD による分析は、日本は CDM の一層の活用により最も便益を得られる国のひとつになるだろうと示唆している。

### CO2 排出量の国際比較



出典：OECD (2009), *OECD Economic Survey of Japan*.

### グリーン成長

2009 年 6 月の OECD 閣僚理事会は、OECD に対して、2011 年完成を目指して「グリーン成長戦略」を策定するよう求めた。日本が 2009 年 4 月に打ち出した景気刺激策では、「グリーン政策」は施策全体の約 10% を占め、太陽光発電及びエネルギー効率の高い製品・自動車への税制優遇やグリーンな投資やインフラに対する財政的支援が含まれていた。しかし、例えば高速道路料金の引き下げといったいくつかの施策は、環境に悪影響を及ぼすかもしれない。また、その他の例えば自動車産業への支援策といった施策は、



競争を歪めるものかもしれない。新政権による景気刺激策の検証は、政策がグリーン成長の目的に沿ったものとなることを確保する機会となりうるだろう。グリーン成長に向けた政策の中には、環境関連税制、とりわけ、OECD 加盟国の平均と比べて非常に低いガソリン税を一層活用することが含まれるべきだろう。ピッツバーグでの G20 サミットで OECD は、環境に有害な化石燃料への補助金を含め、エネルギー関連の補助金について調査するよう要請されたところである。

### 3R 及び廃棄物管理

日本は、「循環型社会」実現に向けた施策による天然資源の効率的利用の促進に関する草分け的存在である。日本全体の資源生産性は 2000 年から 2006 年の間に 32% 向上した。これは、リサイクルが向上し、最終処分される廃棄物の量が減ったことによる。具体的には、産業廃棄物の埋め立ては 50% 減り、一般廃棄物の埋め立ては 35% 減った（欧州連合では 22% 減）。しかし、産業廃棄物の発生量は増加し続けている。また、リサイクル可能廃棄物の貿易の増加という、管理が困難な重要な国際的側面もある。日本と OECD は、3R の分野で政策対話及び行動を協働して促進してきた。とりわけ、この分野では二つの OECD 理事會勧告を策定している。2008 年の G8 環境大臣会合において採択された「神戸 3R 行動計画」は、OECD に対しこの分野について 2011 年までに、資源生産性に関連した取組の進展についてフォローアップをすよう求めている。

### 生物多様性

日本は、2010 年の生物多様性条約締約国会議を主催する予定であり、生物多様性の問題をますます重要なものと位置づけている。日本の改訂版生物多様性国家戦略では、いくつかの関連新法、追加された保護対象区域、環境配慮型農業の促進などが盛り込まれている。しかし、OECD 中のベスト・パフォーマーとなるためには一層の努力が必要とされる。日本では、保護対象区域の設定範囲が OECD 加盟国の水準に比べて狭い。生物多様性の減少が加速しており、約四分の一の哺乳類及び三分の一以上の淡水魚類の生存が脅かされている。

#### 環境・気候変動に関する主な提言

- 環境政策を実施するための主要な政策手段をより一層強化すべきである。これまでは自主的アプローチや補助金（助成金や税制優遇）に依存しすぎであった。
- 例えば環境関連税制の幅広い活用など、より体系的で費用対効果の高いアプローチが必要である。
- CO2 排出削減費用を最小化し、民間による必要な投資判断を促進するため、炭素への明瞭で適切な価格付けを行うべきである。こうした価格付けは、市場の失敗に対処するため、例えば研究開発への投資、規制や基準の設定、エコ・ラベリングといった様々な施策によって補完されるべきである。
- 炭素の価格付けは、現行の自主的取組にとって代わる包括的かつ義務的な排出量取引制度により実現されるべきである。また、排出量取引制度でカバーされない部門は、炭素税によって補完されるべきである。



## 教育

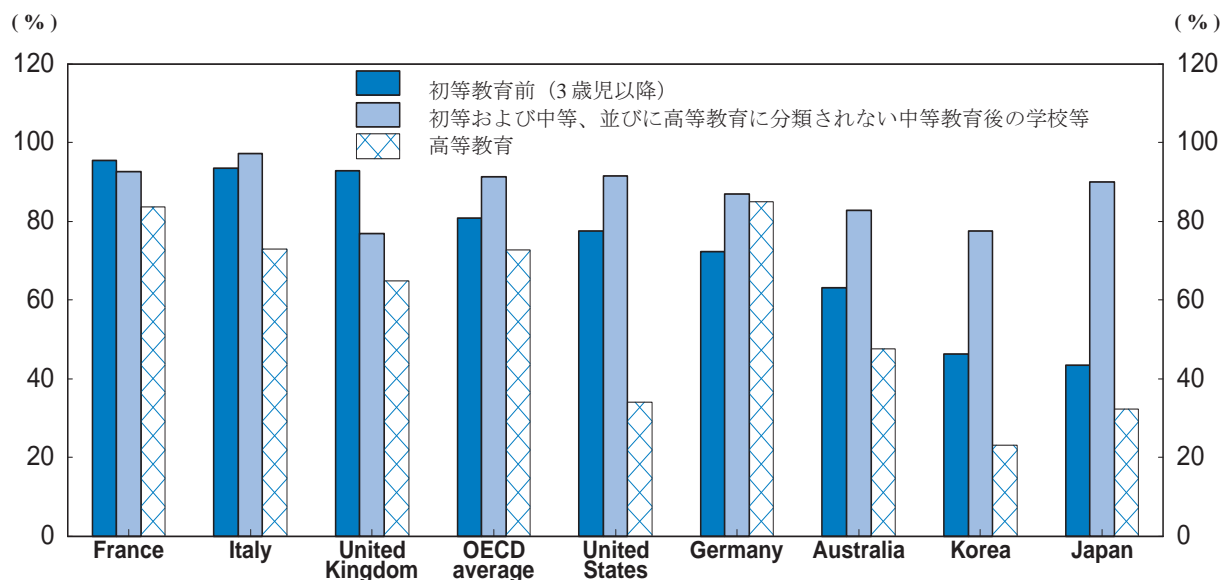
教育は、将来の経済的な繁栄への戦略的な投資である。財政的な制約にもかかわらず、日本政府は、現在、教育システムの質、公正性、効率性を強化し、長期的な経済成長を高める機会を得ている。

### 教育投資

日本の家計に占める教育費の割合は、OECD 加盟国の中で二番目に高いが、これにより就学率の急激な伸びが支えられてきた。しかし同時に、家計にとっては大きな負担になっており、経済危機によって、一層深刻となった。日本の大学では、高い年間授業料を課している一方、日本には、教育ローン、奨学金、助成金を組み合わせた学生への十分に発達した経済的支援の仕組みがない。他国の例を見ると、こうした仕組みは、公財政による教育支出への負担なしに、それどころか、長期的に財政面でプラスのリターンを生みだしつつ実現できることが分かる。

OECD 諸国では様々な学生への支援策が講じられているが、一般化した基礎的助成制度を採用している国はほとんどない。能力ベースの奨学金制度を併せ持つ国もあるが、世帯収入に応じた奨学金制度が最も一般的な形態である。将来の収入によって返済可能になった時にだけ支払いを求められるローン方式の支援が一層一般化している。対照的に、日本における現行の学生向け教育ローン制度は固定的な返済計画を伴っている。その結果、概ね三分の一程度の学生しか教育ローンを受けていない。現行のローン制度を将来の所得を条件とした返済方式に移行することは、教育ローンをより一層魅力的なものとし、高等教育へのアクセスを改善すると考えられる。こうしたローンは、それがなければ大学に通う余裕のない学生向けの、世帯収入に応じた奨学金によって補完できるだろう。

OECD 諸国における教育機関に対する公財政教育支出



出典：OECD (2009), *Education at a Glance*. (邦訳 OECD (2009) 「図表で見る教育」)。

### 幼児教育と保育

重要な政策目標は、子供の発育に健全で力強いスタートを確保し、出産・育児の経済的負担を軽減し、家庭生活と仕事をより両立するものにし、女性の就労を支援し、早期かつ利用可能で質の高い幼児教育・保育を通じた公平性の醸成といったことを含んでいる。



こうした複数の目標を同時に達成するために、成功した国々では、関連するセクター別の政策（たとえば、教育、医療、税制、雇用）をより上手く統合している。したがって、日本は、異なる政策選択肢、例えば児童手当と、幼児教育や保育といった児童に対する他の投資手段の間にある相互関係やトレード・オフを注意深く分析することが重要である。また、日本は、幼児教育と保育サービスを統合することによって政策の一体性を改善し得るだろうし、こうしたサービスを質量ともに拡充するためにより多くの資源を投じることができるだろう。

### 学校教育の改善

OECD の「生徒の学習到達度調査（PISA）」は、日本の学生が先進工業国の中でも最も高い成績を継続的に収めていることを示している。現行の学習指導要領改定の焦点である「多くの知識を教え込む教育を転換し、子どもたちが自ら学び自ら考える力を育成すること」をより推し進めることは、最も高い成績を収めているフィンランドとの格差を縮小することに資するだろう。日本は、学級規模を小さくするより、質の高い教員を確保し維持することに重点をおいてきているが、これは教員の比較的高い給与と専門性育成を優先することにより達成されてきた。その他に、ますます多様化が進む生徒集団や落ちこぼれる恐れのある生徒に対処すること、生徒の学習に対するより積極的な姿勢を育み、生涯を通して学習を続ける意欲と能力を育成することが重要だろう。

#### 教育に関する主な提言

- 就学前教育と保育に対する公的支出を増加するとともに、「子ども手当」案は、その目的と対象を再検討すべきである。
- 一層の政策一貫性と幼保一元化によって、効率の改善と待機児童の解消を図り、もって、幼児教育と保育を改善すべきである。
- 特に、ますます多様化する生徒や落ちこぼれる恐れのある生徒を教える能力を高め、生徒の学習意欲と学習能力を強化するために、教員の採用方法、研修制度、専門能力開発を改善する必要がある。
- 借入人である学生が卒業後、所得に応じて返済することを認めたり、世帯収入に応じた奨学金を拡大するなどの学生支援システムの再構築を通じて、高等教育へのアクセスを改善すべきである。



## 医療・介護

日本の医療制度は、医療サービスへの普遍的なアクセスを提供し、日本人の優れた健康状態に寄与してきた。公的医療支出は、高い窓口負担割合と診療報酬の引き下げによって、OECD 平均以下に維持されてきた。しかしながら、医療制度は OECD 「対日経済審査報告 2009 年版」で分析されたように幾つもの課題に直面している。

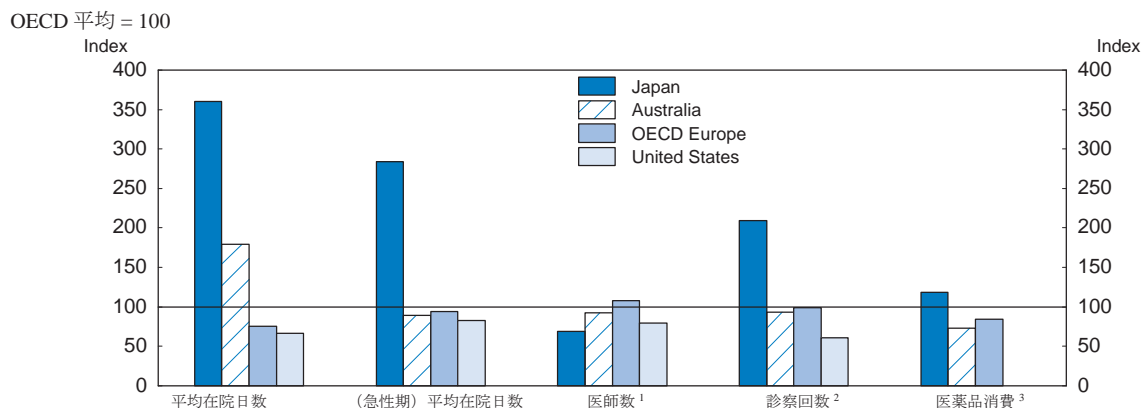
- 所得の上昇、技術の進歩、そして急速に進む高齢化といった要因が、医療支出の増加圧力となっている。医療支出の公的負担割合（保険料と公費による負担分）は 86%程度であることから、右は財政において重要な意味を持っている。
- 医療サービスの質に対する不満が高まっている。
- 救急医療や小児医療における供給不足といった幾つかの不均衡に見舞われている。
- 医療保険料を払っていない人々の割合が、国民皆保険制度を揺るがしている。

### 医療制度の効率性改善

医療費の上昇圧力があり、サービスの質の改善が求められる中、効率を高めることは、支出の増加を抑制すると考えられる。医療制度の国際比較は、こうした節約を実現しうる幾つかの分野を示唆している。

- 平均入院日数は、OECD 平均の 3 倍以上であり、高齢者に対して介護療養サービスを提供するという病院の重要な役割を反映している。
- 急性期病床の平均入院日数と一年当たりの一人当たり受診回数とともに OECD 諸国の中で最高値であり、日本の出来高払い方式の診療報酬を反映している。
- 医薬品の消費量は、OECD 諸国平均より約 20%多く、一部には、廉価な後発(ジェネリック)医薬品の利用が限定されている（消費量のわずか五分の一）ことが影響している。
- 医療保険者の細分化、報酬の請求方法、病院の所有規制が効率向上の余地を限定している。

### 医療サービスの国際比較（2006 年もしくは最新年）



1. 1000 人当たり。

2. 1 人・年当たり。

3. 1 人当たり、US\$ PPP。

出典: OECD (2009), *OECD Economic Survey of Japan*.

### 医療サービスの質的向上と医療制度における不均衡への対処

より高い効率を実現することは、診療報酬の引き下げ圧力を緩和すると考えられるが、これは質を制限する傾向もある。質に関連するもう一つの懸念は、「医薬品・ラグ」と呼ばれるものであり、最新医薬品に



対するアクセスは他の OECD 諸国に比べて遅れを取っている。2004 年に世界で最も販売された医薬品が、世界レベルで販売されてから日本に導入されるまで、平均で概ね 4 年かかっているが、他国では約 500 日である。加えて、これら 88 種類の医薬品のうち、60 種類しか導入されず、上位 40 カ国の中では最低であった。状況は医療機器でも同様である。

他の改革も質の改善に資すると考えられる。病院や医師の認定基準を改善すべきである。医師は、専門分野における訓練の有無にかかわらず、その分野の専門性を主張できる一方で、病院は四分の一程度しか認定を受けていない。また、保険対象及び対象外の治療・医薬品の混合診療の範囲をより一層認めることは、新たな医療サービスへのアクセスを促すことで患者の満足度を高める。現行の仕組みでは、保険対象外の治療や医薬品を実質的に高価なものにすることで、患者がこれらを選択することを妨げている。これは、公的医療保険が新たな医療技術や医薬品の出現に完全にはついていけないために、患者が最良の治療を受ける可能性を制限している。

医療サービスにおける供給不足は、本質的に、個別の治療や医薬品のタイプに対する適切な供給水準を導くに足る価格設定に失敗していることを示している。政府による 2 年に一度の診療報酬の改定は、費用・生産性分析に重点を置いたより厳密で科学的な方法に置き換えられるべきである。

### 国民皆保険の維持

全人口の 40% をカバーする国民健康保険制度に加入していると考えられる世帯のうち、20% 程度の世帯は、医療保険料を滞納している。これらの世帯の一部、全世帯の 1.5% 程度は、医療費を自己負担しなければならない。国民健康保険は多くの非正規労働者を対象としているが、これは、企業ベースの組合健康保険が非正規労働者の半数程度しか直接にカバーしていないからである。こうした労働者を組合健康保険に一層加入させることは、規則の順守の改善につながるだろう。また、生活保護を通じて医療サービスを受けている人数は、現在、人口の 1.2% 程度だが、低所得世帯の保障を確かにすることで増加しうるかもしれない。

## 医療・介護に関する主な提言

### 医療制度の効率改善

- 高齢者向けの長期介護の担い手を、病院からより適切な介護施設や在宅介護へ変更することを促進する。
- 診療回数の減少や入院日数の短縮のため、医師や病院への報酬制度を改善する。
- 後発(ジェネリック)医薬品を保険給付の標準規格にすることにより、利用を拡大する。

### 医療サービスの質的向上

- 日本での臨床試験の費用低減により、「医薬品・ラグ」や「医療機器・ラグ」を短縮する。
- 公的医療保険でカバーされない治療を受けやすくするため、混合診療の範囲を拡大する。

### 相対的貧困が上昇する中での国民皆保険の確保

- 非正規労働者の企業ベースの組合健康保険制度への加入を拡大する。
- 低所得世帯が実際に医療保険の恩恵を受けられることを確保する。

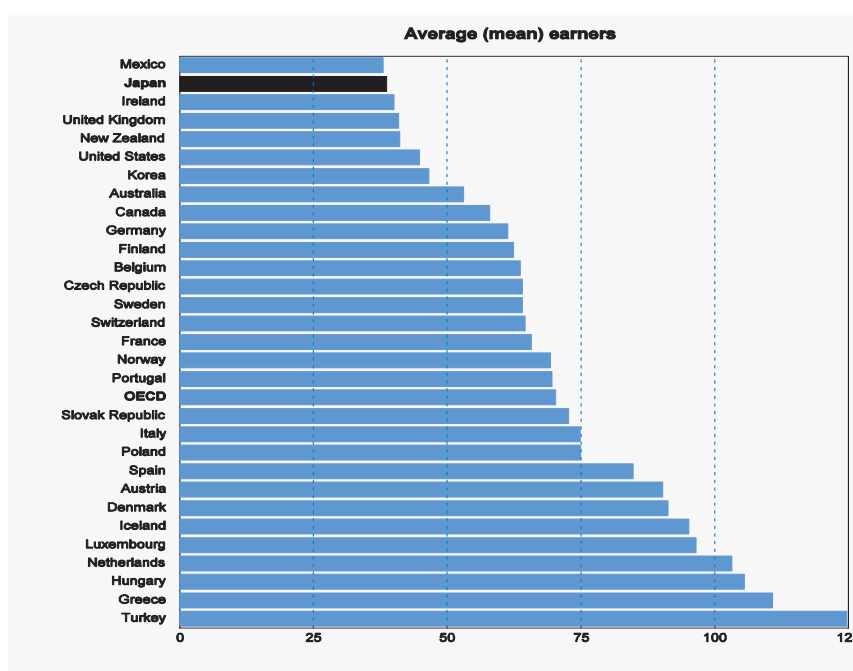




## 年金改革

日本の高齢者層における貧困は問題であり、相対的貧困率は、OECD 平均の 13% に対し、日本では 22% である。2004 年の公的年金制度改革は、高齢化圧力に端を発していたが、年金受給者層における貧困リスクを一層高めることになりそうである。平均所得代替率はより切り下がり、年金保険料率は 2004 年の 13.6% から 2018 年には 18.3% へと引き上げられる。ネットの所得代替率は、特に低所得層において、OECD 域内の最低水準に止まると見込まれる。

公的年金のネット所得代替率<sup>1</sup> (平均稼得者)



1. 個人年金受給を 40 年間の保険料支払期間後の所得で除したものの。率は、2006 年に労働力に参入したフルタイム正規労働者について算出。

出典：OECD (2009), *Pension at a Glance*.

### 高齢貧困者の救済

高齢者層の貧困への対処案は幾つかあるが、こうしたニーズは公的年金制度の長期的な持続可能性の確保というニーズとバランスさせる必要がある。所得代替率の追加的な切り下げ余地は、生活保護への依存を促してしまうことから限られている。第二の選択肢である年金保険料率の追加的な引き上げは、労働市場への悪影響が懸念される。最良の選択肢は、他の OECD 諸国に見られるように高齢者雇用を促すような労働市場と環境の改善を伴いつつ年金給付年齢を平均余命の増加に合わせて引き上げることではないか、と考えられる。

公的年金制度の財務についても、政府積立金管理運用独立行政法人 (GPIF) が保有する資産のより大きな割合が、公的年金と同じリスクに晒される日本国債から株式や海外市場へと過度なリスクを取らずに徐々に分散投資されれば、改善できる可能性がある。

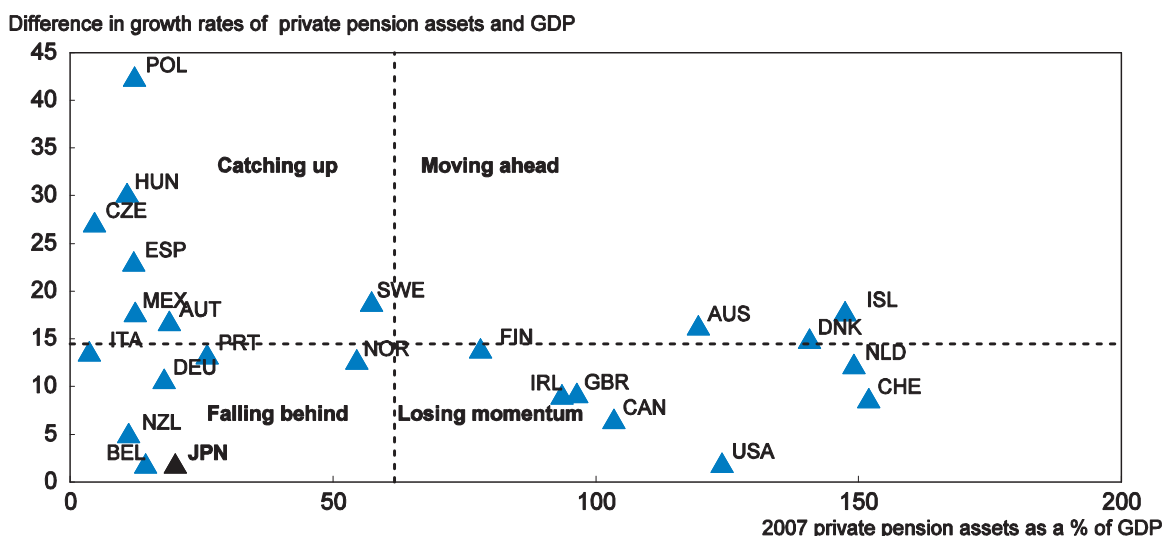
### 私的年金の育成支援

公的年金の水準が OECD 域内で最低であることにかんがみれば、鍵となる政策課題は、私的積立年金の促進である。現在、こうした私的年金は労働力人口の半分以下しかカバーしていない。さらに、年金資産の



対 GDP 比は、他の OECD 諸国よりも比較的低い割合（GDP 比 20%以下）であり、近年における伸びも低調である。選択肢の一つとしては、一定の規模を超える全ての雇用主を対象とした補完的な私的年金の提供を義務化することであろう。小規模な雇用主に対しては、英国に設置されているような、集権的な年金提供主体を立ち上げることも一案である。他の選択肢は、「ゆるい義務化」（時限的脱退オプション付きの従業員自動登録制度）であろう。

2007 年における私的年金資産（対 GDP）と 2001-2007 年における資産と GDP の増加率差



出典：OECD (2008), *Private Pensions Outlook*.

### 規制制度の改善

私的年金による保障範囲を引き上げることに加えて、政策担当者は、確定給付（DB）型年金制度の積立水準にかかる制度的欠陥について、資金拠出規制をよりカウンター・シクリカル（景気変動に対して安定的）なものにすることで、対処する必要がある。これには、年金資金の拠出者に対し、市況が悪化した時の緩衝となる剰余金を積み上げるインセンティブを与える必要がある。同時に、積立金拠出の不足に対してもより柔軟さを認めるべきである。また、加入者個人が投資リスクを負う、拡大中の確定拠出（DC）型制度に規制や政策を適用することも重要である。2001 年の制度導入以来、DC 型制度は人気が高まっているが、規制体系は十分に発達していない。最後に、効果的な金融投資教育プログラムを開発することが重要である。

#### 年金に関する主な提言

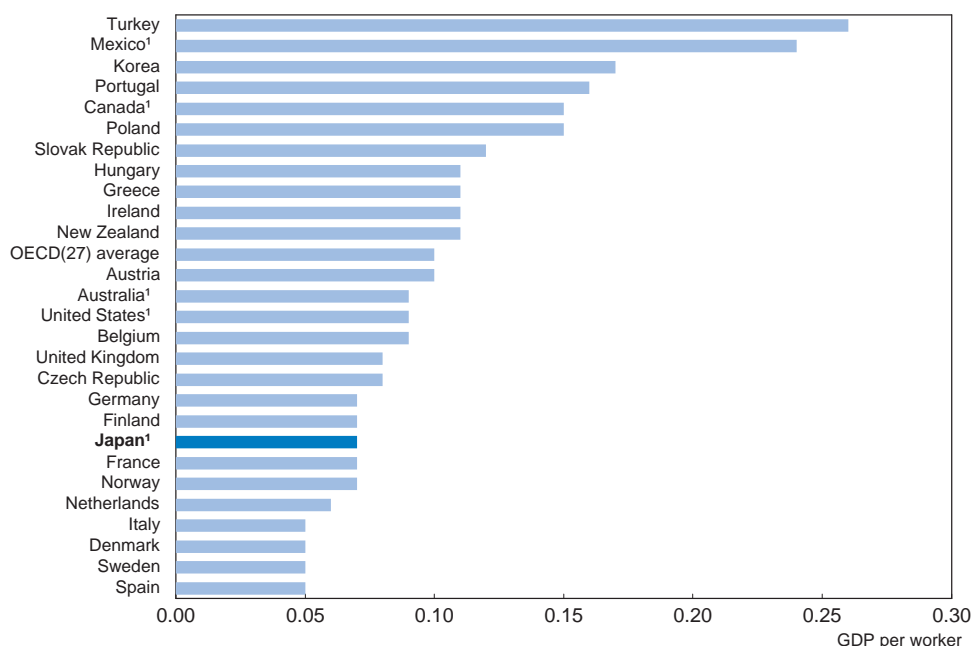
- 高齢者層における貧困率を引き下げよう公的年金制度を改革する。
- 公的年金制度の長期的な持続可能性を、年金給付の切り下げや保険料率の引き上げでなく、必要であれば退職年齢の引き上げにより、確保する。
- 政府積立金管理運用独立行政法人の運用資産配分を過度なリスクを取らず、漸進的に改善する。
- 私的年金が現行の低水準から公的年金制度を補完するレベルへ発展することを支援する。
- 私的年金の規制体制を改善し、景気循環に対する制度の安定性を高める。



## 地域政策と地方分権の推進

日本における地域間の格差は他の OECD 諸国よりも比較的小さい。例えば、日本は一人当たり GDP の地域間格差では小さいほうから数えて 2 番目であり、労働者一人当たり GDP でも小さいほうから 8 番目である。一方、地域政策に関して新政権はいくつかの課題に直面している。高齢化の進展に伴い、公共サービスをいかにして人口密度の低い地域に供給すべきかが新政権にとって改めて問われている。また、東アジア地域における投資活動の変化は、日本国内の経済活動の地域間の配分にも影響を及ぼしている。こうしたことから、地域政策の見直しや国と地方の関係の再構築が求められている。

OECD 諸国における労働者一人当たり GDP の地域間格差（ジニ係数）1995-2005 年



1. 地域格差ジニ係数は、「広域的な地域」のデータを前提に計算されている。  
出典：OECD (2009), *Regions at a Glance*.

### より地域に根ざした、ボトムアップ型の地域計画過程の形成

日本はより地域に根ざした、ボトムアップ型の地域計画過程の形成を目指すべきである。この新しい方法では、長期の戦略的な計画と当面の政策課題を関連付けることが必要であり、そのためには計測可能な目標の設定、それぞれの政府の責任の明確化、時間軸の設定とアウトカム指標の活用が重要である。地方政府に主体的な役割を与えることが、政策分野間の補完性と政策の統一性を高める鍵となる。都心再生プログラムや地域再生交付金制度は、こうした協調的な開発スキームの好例といえる。また、フランスやイタリアなどで導入されている国と地方政府による協約による地域開発アプローチは、関係行政機関のコミットメントを強化するのに効果的と思われる。

### イノベーションと地域クラスター形成に力点を置いた地域競争力の強化

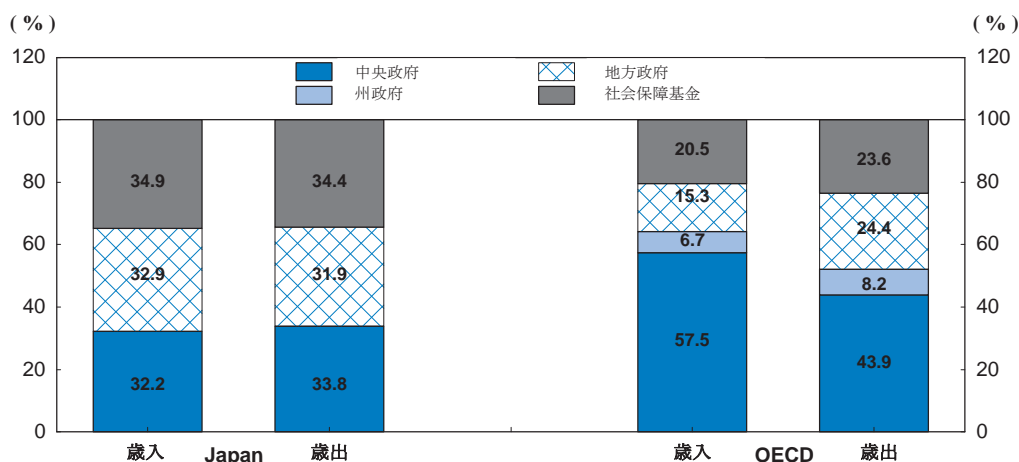
地域政策を経済活性化の手段として活用していこうという日本の方向性は、OECD 諸国の全体の流れに沿っている。知的クラスター政策は、大学と地元経済界や金融セクターとの連携を強化することにより、新技術の商業化に結び付けようというものである。地場産業の強みとイノベーションを結びつける継続的な取組みは、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンなどでの先端産業支援センターの事例や、カナダで実施されている技術クラスター戦略などから得ることができるだろう。



### 地方財政における特定目的補助金の削減

地方財政の改革は、地域経済政策を補完するために不可欠である。日本においては、他の OECD 諸国とは対照的に政府の歳入と歳出が中央と地方でほぼ同額配分されている。さらに、日本では 2008-2009 年の財政出動の半数以上が地方政府を通じて支出されている（他の OECD 諸国の例ではポルトガル 22%、フランス 27%、韓国 28%）。今後、特定目的の交付金を減らして一般目的の交付金を増強することにより、地方政府が現在よりも行政サービスの質を向上するための基盤強化を図ることができると思われる。また、経済危機からの回復についてもより取り組みやすくなると思われる。

(統合された) 政府のレベル別の歳入および歳出割合 (2006 年)



出典：OECD, National Accounts Database.

### 規模の経済性の促進

日本には、市町村統合を進めることにより規模の経済を追求する余地がまだある。広域ブロックの形成や都道府県間の広域連携を進めることにより、地域的な成長の波及効果を内部に取り込むことができ、国と地方レベルの計画を統合することが期待できる。行政サービスの主体として政府の最適規模を設定するのは現実的とはいえないが、例えばデンマークでは最適規模を定め、中央政府からの強力な後押しによって市町村統合を進めている。他方フランスではさまざまな自治体間の連携を促進するため、補助金を活用して柔軟なインセンティブを付与している。

#### 地域政策と地方分権に関する主な提言

- かなり硬直的な方式から、より地域に根ざしたボトムアップ型の地域計画意思決定過程へ移行する。
- イノベーションやクラスター形成に力点を置いた地域の競争力強化策を重視する。
- 特定目的の交付金を縮小し、より自立した自治体を創造する。
- 市町村合併を促進し、地域ブロックの形成へ向けた一層の取組みを進める。
- 地方レベルの事業・サービスに対する規制環境を改善するため、影響度分析を含め規制管理の枠組を適用する。



## パブリック・ガバナンス

鳩山総理は、行政制度、行政手続き、そして予算編成を含む公的サービスの大規模な改革を表明した。改革は政府にとって大きな可能性と危険性を提起している。他の多くの OECD 諸国においても、国内外の諸課題に対応できるよう、公的サービスとその提供主体の統治体系について見直しているところである。

### 行政管理慣行の改善

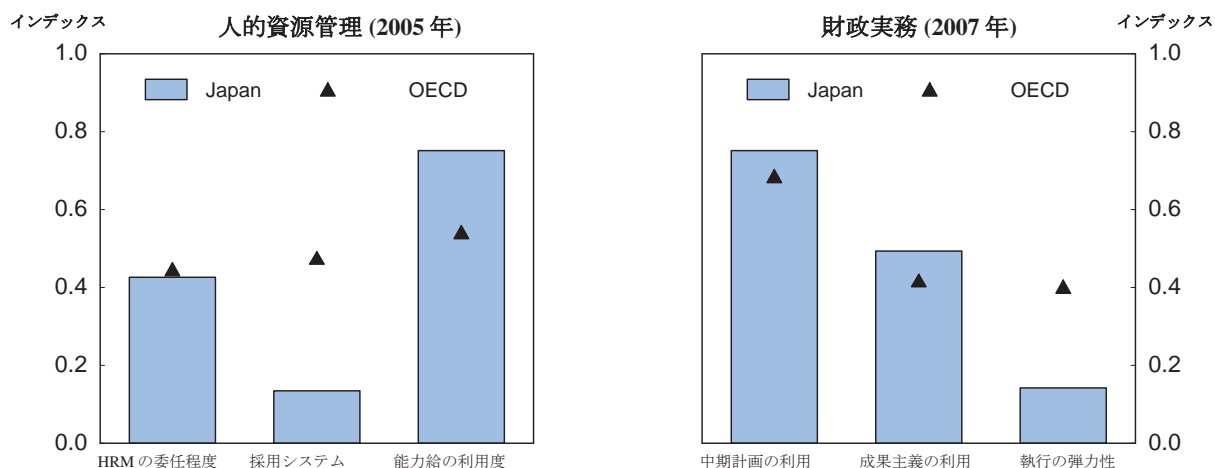
行政管理の慣行を改善するためには、幾つかの段階を経る必要があるかもしれない。例えば、公的企業における退職公務員の再雇用（いわゆる、天下り）について予定されている改革は、退職年齢の設定を含めた公共部門全体の人的資源管理の在り方を見直す中で検討されるだろう。

### 予算編成過程の改善

財政の持続可能性を改善するために、日本は、毎年度の予算を準備する際の規律を醸成するための厳密な仕組みが必要である。これは、財政赤字を削減するために、毎年度の予算過程においても必要な限度枠を設定するような意欲的な目標を伴った中期的な歳出の枠組を定めることを含んでいる。また、他の OECD 諸国に比べ、日本は、政府、特に事業官庁において、一旦配賦された予算を年度中に変更するという柔軟性が乏しい。こうした柔軟性を増すことは、より効率的かつ効果的な公的資源の管理への鍵と考えられる。

この問題を改善するには幾つか段階を踏む必要があるかもしれない。これには、インプットや手続きよりもアウトカムを考慮するような事業実績の評価方法に改善することや、管理者が目標を達成することと引換えに歳出における柔軟性の拡大が認められることが含まれる。例えば、スウェーデンでは、明確な事業実績の一連の達成目標に同意することと引換えに、行政機関に対し人件費も含めた事業の一括の予算配分がなされている。これは、北欧諸国のみならずオーストリアやニュージーランドにおける予算手続きにおいて成功した点である。

中央政府における人的資源管理（HRM）と財政実務に関する合成指標（日本と OECD 平均）



出典：OECD (2009), *Government at a Glance*.



### 「一体化した政府」による行政の創造

日本は、内閣による決定の透明性を強化することを狙いとした幾つもの改革を表明しており、その一つに事務次官等会議の廃止がある。日本は、改革が進むにつれ、適切かつ透明な調整メカニズムと組織を通じ、政策の一貫性と一体化した政府という姿勢を維持し、それらをあらゆる行政サービス、特に、政策形成と実施の段階に組み込む必要が出てくるだろう。こうした一体化した政府を確実にするために実施すべきこととして以下のようなものが挙げられるだろう。

- 政府部局間の対話の促進。これは、例えば、あまねく公共サービス部門から適切な関係者を呼び集められるネットワークを活用することによって実現できるかもしれない。日本は、カナダの取組みから示唆を得るだろう。
- 全ての外部の利害関係者との協議や対話の促進と一層の透明化。このために、フランス、ドイツ、イタリアを含む多くの EU 加盟国は、政府と産業界、労働者団体との間での対話を制度化する社会的パートナーシップの取決めを結んでいる。他方、アメリカやカナダでは、最近、ロビーイングの透明性を高めるための規制を強化している。
- 計画上の政策に関する便益、費用見込み、そして望ましくない副作用に関する証拠や情報を事前により良く収集するため、また、内閣が最終判断する前に情報をより良く伝達するために、協議手法の利用を拡充すること。イギリス、アメリカ、オーストラリア及びカナダでは、規制影響分析（RIA）のような事実証拠に基づく政策形成の手段の一環として、こうした協議を広範に利用している。

#### パブリック・ガバナンスに関する主な提言

- 包括的な人的資源管理の改革により、いわゆる天下りを制限する改革を後押しする。
- より効率的で効果的な公共資源（予算等）の管理にむけ、予算過程で柔軟性を拡大し、実績評価の利用を改善する。
- 政策の形成及び実施段階において、より統合的で「一体化した政府」を目指す方向性を発展させる。

## 国名コード一覧

オーストラリア	AUS
オーストリア	AUT
ベルギー	BEL
カナダ	CAN
チェコ	CZE
デンマーク	DNK
フィンランド	FIN
フランス	FRA
ドイツ	DEU
ギリシャ	GRC
ハンガリー	HUN
アイスランド	ISL
アイルランド	IRL
イタリア	ITA
日本	JPN
韓国	KOR
ルクセンブルク	LUX
メキシコ	MEX
オランダ	NLD
ニュージーランド	NZL
ノルウェー	NOR
ポーランド	POL
ポルトガル	PRT
スロバキア	SVK
スペイン	ESP
スウェーデン	SWE
スイス	CHE
トルコ	TUR
英国(イギリス)	GBR
米国(アメリカ)	USA

A decorative horizontal banner with a blue gradient background. On the left side, there are white, curved lines that resemble a spiderweb or a stylized path, extending across the banner. Some white foliage is visible on the far left edge.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)