

# 拓殖大学 政治行政研究

第10巻 2019年2月

〈論文〉

- リスク社会における  
行政国家現象の原動力としての委任…………… 眞鍋 貞樹…… 1
- 消費税転嫁のバリューチェーン…………… 白石 浩介…… 21
- 地方自治体の公共施設のマネジメント…………… 高橋 力…… 61
- 拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則…………… 75
- 拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領…………… 77

# リスク社会における行政国家現象の原動力としての委任

眞鍋貞樹

## 要約

行政国家現象に関する研究や議論は今日に至るまで長く続いている。しかしながら、その根本的な要因や対策が見出されているものではなく、行政国家現象は拡大の一途である。本論文は、行政国家現象を拡大させていく根本的な要因であり原動力が、リスク社会における民主政のディレンマとされる委任にあることに着目したものである。主権者が被統治者へと転換した民主国家においては、主権者は統治を専門家集団である行政に委任する。そして、リスク社会においては社会に存在するあらゆるリスクへの対応が行政に求められるため、行政はそれに対応するだけの高度な専門的知識を集積し実践する。つまり、リスク社会における行政国家現象とは、統治委任された行政システムが自律的に再組織化と合理化を繰り返しながら、残余リスクへ対処するために権限と責任そして任務を拡大し続けることなのである。

キーワード：委任、民主政のディレンマ、リスク社会、残余リスク

## はじめに

本論文の目的は、今日のリスク社会において行政国家現象が拡大する原動力は、国民による行政への統治委任という政治的かつ機能的コミュニケーションにあることを示すものである。統治委任は、民主的国家を建設しようとするときからすでに始まった、国家システムに内在する民主政のディレンマである。この民主政のディレンマである統治委任という政治的手続きが、今日のようなリスク社会においては、国民による統治委任が国民の生活リスク全般に及ぶことから、行政国家現象をさらに拡大させている原動力となっているという見方を示すことにある。

本論文は、行政国家現象の生成に関する歴史的な定義や性格に関する見解の違いに焦点を当てた議論に加わるものではない<sup>(1)</sup>。また、行政国家の妥当性や是非を問うものでもない。もっぱら、今日においては私的領域への行政の介入を拡大する福祉国家政策に行政国家現象の要因があるとされる一般的な認識と議論において、国民があらゆるリスクへの対応を行政へ委任するという政治的な手続きすなわち政治的かつ機能的コミュニケーションによる民主政のディレンマにその根本的な要因があるというオルタナティブな議論を示すことにある。それは、社会システム論における行政システムの自律的な再組織化と合理化すなわちオートポイエーシスの理論から、政治的かつ機能的コミュニケーションである委任という手続きによって行政国家が拡大するプロセスに説明を加えようとするものである。

なお、本論文で使用する委任は憲法学や行政学で議論される、立法が行政に法律上の委任規定によって制定される執行の基準や手続きなどの決定権を移譲する委任立法、中央政府から地方自治体などに業務を委任する委任行政、委任事務という行政手続き的な意味ではなく、政治的かつ社会契約的な意味での国民から行政への統治委任として取り扱うものである<sup>(2)</sup>。

また、本論文は、リスク社会における委任という政治的手続きによる行政国家現象の解決を探るといふ困難な取り組みをするものではない。しかし、委任という政治的かつ機能的コミュニケーションによる手続きを、社会システム論から解析することで、行政国家現象を回避するための方法論として繰り返し語られる政治主導、議会の危機の回避、行政の民主的統制あるいは福祉国家の見直しといった議論に対して、より根本的な示唆を与えることができるだろう。

## 1 行政国家への批判

### (1) 政治思想からの批判

歴史的には夜警国家、レッセ・フェールといった国家における行政機能を縮小する、あるいは制限する体制が理想的な政治の姿として議論されていた。今日では、米国のロバート・ノージックらを中心に、リバタリアニズムが私的領域への国家の介入を最小限にさせることを訴えている。これらの政治思想に共通する問題意識は、政府・行政の権限と任務の肥大化をいかにして制御するべきかという点にあると言えよう。

さらに、行政権力の肥大化と行政の自律性は、民主的な統治を阻害するため、様々な政治理論によるアプローチから国民・住民による自律的な統治の必要性が訴えられた。シェルドン・ウォリンらのラディカル・デモクラシー（根源的民主政）、ユルゲン・ハーバマスの市民社会論、さらにエルネスト・ラクラウ、シャンタル・ムフなどによるポスト・マルクス主義などからの闘議民主政といった議論などである。日本でも松下圭一などによって、行政に替わって国民・住民が自ら諸政策の決定と執行をするという理想主義的な市民社会国家論が議論されていた<sup>(3)</sup>。彼らの議論は行政国家現象への対応を趣旨としたものではないものの、国家の下における行政の権限と役割を最小化させ、国民・住民が自ら統治行為を実践すること、すなわち行政への統治委任を拒否もしくは自制するものであった。

だが、これらの政治思想が行政国家現象をくい止めるだけの成功を収めたとは言えない。なぜなら、行政権が肥大化する行政国家現象を回避するために、行政に代替して国民・住民が自ら統治を実践することに求めたとしても、それは現実の政治の場では不可能な期待だからである。現代の政治や行政の現場は、多種多様で複雑かつ専門的な知識が集約された法制度に基づく政策執行が実践されている中では、国民・住民が自ら統治を議論し実践できるだけの能力や余力はない。しかも、国民・住民にとって自らが政策決定と執行の責任を負う姿勢が恒常的に維持することは困難だからである。

### (2) 行政国家への議会による民主的統制

今日、行政国家が問題視される点の一つは、行政システムの自律的な動きに対する民主的な制御の困難性である。それは立憲主義の侵害、議会制の危機あるいは民主政の危機と呼ばれている。特に憲法学

における立憲主義からは、行政国家はそもそも立憲体制における三権分立の侵害であるとの問題が提起されていた<sup>(4)</sup>。

立法に対する行政の優位という意味での行政国家現象を回避するための議論として、権力分立論、中でも議会による民主的統制の必要性が議論されてきた<sup>(5)</sup>。その際の議論の焦点は行政執行の手続きを定める委任立法の回避である。立法、司法、行政の権力の抑制と均衡を図ろうとする権力分立論からは、当然に語られるものである。

だが、権力の均衡論からは、行政国家現象が拡大する根本的な要因を分析する理論を提供できない。なぜなら、権力均衡の原理からは行政権の拡大に応じて相対的に立法権を拡大するとの対策しか提示できないからである。リスク社会における行政国家現象は、高度な専門的知識による「残余リスク」<sup>(6)</sup>への対応が求められるがゆえに行政権が拡大しているのであり、こうした事態に至っては、議会による民主的制御の強化といった方法論では解決できない領域に入っている。

いわんや、日本の政治と行政の関係性について眺めても、議会による行政への民主的制御は十分には機能していない。逆に、行政の権限と任務の拡大を抑制しようとするはずの議会から、行政執行の手続きを定めた委任立法だけではなく、閣法（政府提出法案）のように立法そのものを行政に委ねている。加えて、今日の行政国家現象の端的な例である財政の肥大化を抑制する機能を果たすべき議会あるいは政治（家）が、むしろ逆に財政の肥大化を呼び込む作用を強めている。政治家は、自己の最大の利益である政治的地位の確保（次の選挙での当選）のために、国民からの政策要望を広く受け入れて行政の政策執行に影響力を持つようとする。そのため、行政権が実質的には優位な状況に置かれていることを回避する方法論として議会による委任立法の回避や議会の機能強化に求めても、行政国家現象が拡大する要因とその対策についての確かな回答を見いだせない。しかも、この意味でのポピュリズムは議会や政治家に求められる行政に対する民主的制御とは逆の機能、すなわち議会や政治家が行政国家現象を拡大させる機能を果たしているのである<sup>(7)</sup>。

### (3) 新自由主義による批判

20世紀の後半では、行政国家現象の拡大を「政府の失敗」としてとらえ、政策の選択や執行を政府が独占するのではなく市場に委ねようとする新自由主義、あるいは政府の任務の執行を民間企業や団体に委ねるサッチャーリズムなどが世界中を席卷した。政府の肥大化を防いで小さな政府を目指すというこれらの思想は、確かに英国の経済的な再興に見られたように一定の効果があった。

そのため、行政国家現象の回避の議論は、権力分立論に基づく議会や政治家による制御というよりも、行政内部の監察機能を強化することに求めることが主流となった。それが、NPM（New Public Management）に代表される拡大する行政の機構や任務を、いかに科学的に管理するかという実践的かつ実務的な議論である。国家の運営を官僚に委ねるにしても、彼らが所有する高度な法律知識だけでは政府組織を科学的に管理することは困難であるとの認識からである。そのため、巨大な組織を経営するための意思決定過程を科学的に分析することが不可欠だとの観点から、20世紀初頭のフレデリック・テイラーらの科学的管理法（テイラー主義）を基礎として、20世紀後半においては、ハーバート・A・サイモンらの組織研究に刺激された米国の行政学から問題提起されたのであった。さらに、1980年代

の英国やニュージーランドのように、行政サービスにおける市場主義と競争原理を行政に導入したNPMへと継承されてきた。

NPMの流れに沿って具体的に進められた制度が情報公開と政策評価である。情報公開制度とは国民の知る権利を制度的に保障し、「開かれた行政」「新しい公共」といった概念に基づいて、行政の民主的制御を実現させようとした。情報公開制度は、リスクに対応するための行政内部に蓄積される膨大な専門的情報と、それらを管理・運営していく手続きに、国民に知らされることのない行政の権限と任務の拡大の秘密が隠されていることを国民が知ることによって、行政を民主的に制御させようとしたのであった。

そして、政策評価制度は行政が実施する様々なレベルの政策、事業、事務についての妥当性を、事後に第三者あるいは自己が評価することによって、リスク社会の複雑性と不確実性を明らかにするとともに、科学的な方法論と見地から行政の権限と任務の拡大を制御しようとするのがその趣旨である。

だが、NPMの目論んだリスク社会における行政国家現象の拡大を抑制するとの趣旨は薄れている。情報公開制度は行政内部の隠ぺい体質や、政治家・議員の不祥事を暴露する政治的闘争ための道具としてもっぱら使用されている。また政策評価制度も行政への民主的制御という趣旨よりも、行政による政策執行の妥当性を追認するための手段となっている。つまり、現場で実践されているNPMは、行政を科学的・合理的な検証と評価に基づいて「経営」していくことによって行政国家現象の拡大を抑制するという本来の大きな趣旨は薄められ、現場では政治的な闘争や自己正当化の道具としての意味に縮減されているのである。

## 2 行政国家現象についての議論

### (1) 生まれながらの行政国家

ウェストファリア体制以降の近代的国家の成長と発展の過程は、専制国家から民主国家への変貌の歴史でもある。専制国家における立法権限は専制君主とそれを支える官僚群が専有していたことから、近代国家の誕生期からすでに行政機関が立法権限を持つ行政国家であったと言われている。いわば「生まれながらの行政国家」<sup>(8)</sup>である。日本における近代化の黎明期であった明治の国家態勢を見ても、井出嘉憲が行政国家の分析において示しているように、官僚統治による「生まれながらの行政国家」だったとも言える<sup>(9)</sup>。

ただし、後述するように、合法的かつ合理的な手法による統治委任が、行政国家現象の要因であるとする見方からすれば、少なくとも前提が民主国家における現象としなくてはならない。なぜなら、民主国家においては、国民が主権者とされながらも、主権者である国民が統治を政治家に委任し、さらに政治家により官僚群へ統治行為が委任されるという民主政の持つ根源的なディレンマによって、行政の権限と責任そして役割が肥大化していくことを行政国家現象と言うからである。

明治以降の日本の統治形態においては、国民からの政治的な統治委任が憲法上からも制度的に限定的であったことは否めない。主権が天皇とされる限りは、官僚（官吏）への統治委任は天皇からの命令によるものであり、国民からの政治的委任ではないとされるからである。この点について、行政国家の誕

生の要因を民主国家における合法的かつ合理的な手法による統治の委任が動機となっているとの問題意識からすれば、明治以降の日本は「生まれながらの行政国家」とは定義できないこととなる。

この点を整理するならば、専制国家においては、個人の自由意思による統治委任は存在しない、いわば「強制された委任」の形式が存在しているだけであった。それを近代以降の立憲主義は、形式的な「強制された委任」から、主権者である個人の自由意思に基づいた選挙という手続きによって統治を立法機関へ委任するものへと大きく転換させたのであった。20世紀中には多くの国々が専制国家から民主国家に変貌を遂げたとはいえ、民主国家の内実は行政機関が立法権を超えるだけの拡張された機能と権限を持つに至っている。それは、「生まれながらの行政国家」が縮小したのではなく、むしろ姿を変えながら成長し続けていることを示している。

## (2) 官僚制の拡大と行政国家

ドイツや米国での先行研究にならうと、「立法権および司法権の犠牲において行政権が肥大化した状態」<sup>(10)</sup>にある国家を行政国家と定義するのが定説である。そのため、行政国家現象の回避のために立憲主義による行政権への制御が訴えられることになる<sup>(11)</sup>。

片岡寛光によれば行政国家についての法学からの定義は、今日一般的に認識されるものとはもともと異なるもので、司法国家に対する概念として行政国家が議論されたという。

「(行政国家とは)本来は法学の分野において司法国家に対する対立概念として用いられたものであった。コモン・ローの支配する司法国家においては、公法と私法が区別されず、共に通常裁判所の管轄に属したが、それに対し、私法とは異なる公法の体系を持ち、行政裁判所の管轄に服しめる国が行政国家であった。」<sup>(12)</sup>

今日においては、このような司法国家に対する概念として行政国家を議論することは稀である。日本のように官僚機構による統治が強い場合には、片岡が示しているように、国家機能の拡大が官僚制を強めて行政国家を生んだとするのが、一般的な行政国家の発生要因の見方である。

「国家の機能が増大すればこそ、行政府のみが他の政府部門の犠牲において膨張していくということはある。国家機能の増大は、とりもなおさず社会的な諸問題を政治的に解決することを意味し、政治の優位が不可避的に進行する反面、行政府における専門家の集団をますます必要とし、官僚化を促進する。その意味で、政治優位の現象と官僚化とは、矛盾相克を孕みながら、同時進行する。」<sup>(13)</sup>

ただし、日本では政官関係論で議論されたように、行政権の優位が民主政を阻害しているという見解に対して批判がないわけではない<sup>(14)</sup>。議会制民主政においては最終的には行政権も政治的決定の範疇に置かれているというのがその理由である。だが、最終的な政策決定権が立法権すなわち議会に付与されているとはいえ、官僚機構に政策の立案と執行が実質的に委ねられ、しかも官僚機構内部での自律性

が強い日本の政官関係の実態からすれば、行政権の優位性は明らかである。そのため、政治学や行政学の領域では、行政国家現象は近代的な国家における官僚の優位性として議論されてきた<sup>(15)</sup>。

さらに、官僚制の研究からは、行政国家の黎明期は職能国家すなわちテクノクラシーとの見方が示される<sup>(16)</sup>。産業革命時代の18世紀に、代表的論者としてサン＝シモンが職能国家を提唱したように、資本主義国家における国家運営を、立法府とは直接関わらない科学者や職能代表者などの専門家集団すなわちテクノクラートによって策定される経済計画に委ねることが理想的な方法論であるとしたのがその嚆矢であった。

テクノクラシーの最も典型的かつ先鋭的な事例であった旧ソビエト連邦のような共産主義国家においては、共産党一党独裁のもとで、政府直属機関である科学アカデミーに招集されたテクノクラートによる専制的な計画経済政策が進められた。ソ連のような共産主義国家は、共産党指導下で政府内の高級官僚しかも高度な専門家集団によって実質的な統治が進められたことから、行政国家現象の一類型であると定義されても良い。

しかしながら、官僚制の拡大は共産主義国家だけの問題ではない。民主国家においても同様に官僚制は拡大し続けてきた。それは、近代的な民主国家しかも福祉国家においては行政領域の専門化と拡大化に対応するために、行政の専門知識を備えた近代的な官僚制度を整えていく必要性が求められたからである。

このことから、行政国家現象を官僚支配と同義とする場合と、両者は重なり合うものの別物とする場合がある。両者は行政とりわけ官僚群の持つ権限と責任そして機能が拡大している点の認識については重なり合う。だが、行政国家が福祉国家とともに発達してきたとの見方からすれば、日本の明治以降の国家態勢を行政国家とは定義し得ない。一方、権限や機能が相対的に立法や司法よりも強い官僚統治を行政国家と定義するならば、前述のように日本の明治以降の統治形態は行政国家と定義しても差し支えない<sup>(17)</sup>。

以上のように、行政国家現象とは「生まれながらの行政国家」から始まり、産業革命後の民主的な立法機関の役割と権限との相対的な関係性によって、官僚制がより強化されてきたことから拡大を始めた。そしてさらに、20世紀になると欧州諸国を中心に福祉国家が構想されたことが、行政国家現象をより加速させる動機付けとなったのである。

### (3) 福祉国家と行政国家

官僚制の発展のみならず、国家の役割を治安・国防に消極的に限定した夜警国家から、国民の自由や権利の保護、すなわち福祉国家へと変容させたことが、行政の機能と権限の拡大、すなわち行政優位を生んだ行政国家を生んでいるという議論へと変化している<sup>(18)</sup>。

ただし、国家の任務が私的領域にまで拡大してきた福祉国家政策は、行政国家現象の要因を説明する一つの変数であって、福祉国家政策だけが行政国家現象を生み出した要因とするのは早計である。事実、福祉国家と必ずしもは定義できないような米国でも、行政国家現象は著しく浸透してきたと指摘されている<sup>(19)</sup>。それは、米国では伝統的に立法権が強力であってもなお、大統領をトップとした行政権がそれを凌駕しているとの懸念からである。また、前述のように福祉国家と無縁であった明治期の日本でも、

議会と比較して行政権限が強大だったことから行政国家と定義される場合もある<sup>(20)</sup>。

いずれにせよ、行政国家現象は近代国家誕生からの宿命ともされているが、拡大していく強い動機づけとなったのが、国家の任務を国民の自由や権利の保護と定義した福祉国家の構想にある。福祉国家は基本的に国民のさまざまな政策要請を、国家政策の中に取り込み、その実現を行政が実現することにあるから、国民の政策要請の拡大とともに、行政の役割も拡大するのも自然である。そのため、今日に至っては行政国家現象を回避するために、行政の拡大を相対的に大きくする福祉国家という概念から見直すことが求められてきたわけである<sup>(21)</sup>。

だが、初期の福祉国家論あるいは行政国家を回避しながら福祉国家の建設を進めようとする議論は、行政への委任を限定的にしていた。事実、日本における初期の福祉政策でも、政府というよりも民間の篤志家たちによる互助的制度から始まったのであった。さらに、今日では、国民が行政に全面的に福祉政策を依存するのではなく、主体的に福祉国家の担い手となるベスト・ミックス論も唱えられている。だが、ベスト・ミックス論にしても、行政の責任と役割を縮減させるという効果はなく、拡大する国民による政策要望に対して、国民や行政による相互補完的な関係性による執行の必要性を示しているに過ぎない。

福祉社会における行政国家現象を分析するためには、行政上の官僚群が保有する専門的知識はそれ自身が権力性を帯びており、なおかつ自律性を有していることに留意しなくてはならない。それは、ニクラス・ルーマンによれば、専門的知識によって担われる行政システムは複雑性を内在するから、観察(者)によるコード化すなわちシステムの再組織化と合理化が進められるからである<sup>(22)</sup>。

この点について、ルーマンは以下のように述べている。

「福祉国家が発展するにつれて、行政はますます、政治的な理由から、その実行のさいに公衆側からの強力をあてこんだプログラムをあてがわれる。このような〔公衆への〕依存性は、つねに、法や法律上の義務といったものに基づいているわけではない。また、こうした依存性は、行政側がその協力をあてにしている人々自身の利害と、つねに完全に一致するわけではない。さらに、こうした依存性は、主観的権利を与えられているが侵害行政（Eingriffsverwaltung）によってこの権利に関して制約を被る個人と関わっている、というよりもむしろ、別の状況の下でも再会することになるであろう組織化されたパートナーと、かかわっているのである」<sup>(23)</sup>

ルーマンによる分析からでは、行政国家現象とは立法機関の機能不全や行政権の拡大よりも、福祉国家における行政と国民との相互依存性に要因があることになる。福祉国家の基礎的制度である年金・医療保険そして介護保険などのように、複雑かつ高度な国家レベルでの福祉制度が整備されるにしたがって、福祉国家の運営は専門家集団である行政に運営が担われるようになった。法や制度が複雑かつ高度になればなるほど、その制度の運営は専門家集団に委任せざるを得なくなる。この専門家集団としての官僚と、その庇護を受ける国民との間には相互依存性が存在しているのである。



#### (4) リスク社会における行政国家

福祉国家が発達するにつれて、本来は国民・住民の自立や自律的な活動による範疇とも思える生活に関わるほとんどすべてのリスク政策が、行政権の範疇に組み込まれるようになった。その結果として、国民の生活リスク全般に対する行政の権限や役割が拡大してきたのである。将来にわたる国民ひとり一人の生活に関わるリスクへの対応を、行政責任として実施する福祉国家は、リスク政策を採用すればするほどリスクが拡大するという残余リスクのパラドクスに直面している<sup>(24)</sup>。この点について、ルーマンは端的に下記のように述べている。

「とどまるところを知らない行政国家の進展は市民社会に潜む膨大なリスクを行政に背負い込ませることとなり、それが権力の拡大や濫用のおそれをもたらし、立憲主義に動揺をもたらす可能性がある。行政はリスク対策を行うことで行政独自の憲法価値の実現を行って社会に潜むリスクを緩和し、さらにパターンリズム的手法によってリスクの個人化を緩和することができる反面、それは必然的に市民社会に行政サービスを浸透させ、行政権の拡大をもたらし、個人の自律や権力分立に大きな影響を及ぼすことになる。」<sup>(25)</sup>

福祉国家に批判的な新自由主義的な見方からすれば、個々人に降りかかってくるリスクへの対処は、自己の選択と責任において個々人で対処すれば済むこととされる。一方の福祉国家論の前提は、そうした個々人に降りかかってくるすべてのリスクへの対処を、国家の名の下で行政責任として実施する<sup>(26)</sup>。ここに、行政国家と福祉国家の強固なリンクが生まれる。その意味で、行政国家現象は、行政のみが意図したものではなく、彼らと国民・住民との協働関係あるいは相互依存関係による意図せざる結果として生み出された現象と言えよう。

社会システムの観点から、行政国家現象を定義すると、近代的民主国家というリスク社会における全体社会が発達するのに応じて、国家システムのサブシステムである行政システムが、自律的に再組織化と合理化を促進しながら拡大していくことである。加えて、国家システムのサブシステムである立法システムにおいては、行政システムの自律的な動きに介入し制御することがより困難となっている現象である。

ルーマンは次のように語り、リスク社会における行政の肥大化とそれを抑制するための根本的な理論はまだ見つかっていないという。

「[政治システム]の環境は、忙しくすることからもたらされる効果で溢れかえり、それらから身を守れなくなる。なぜなら、あれやこれやをしなくてはならないのだというその根拠はつねに十分なくらい用意されているからである。しかも、忙しくしていなければならないという不可避性を、[政治や行政の]肥大化の、そして希少な資源の酷使の、本当の原因として、またその隠された推進力として見出し、こうした現象を制限せよという提案を提示できる理論は、まだないのである」<sup>(27)</sup>

つまり、社会システム論から眺めれば、国民の行政システムに対する要望と期待に基づいた政治的コミュニケーションが、行政システムの自律的な動きの動機づけとなり、さらにリスク社会を土壌として行政システムを拡大させるように再組織化と再生産を促進する。そして、国民の要望と期待の増減に応じて行政システムの拡大と縮小を自律的に行うことになる。したがって、行政国家現象の縮小もあり得るとはいえ、それは国民による政府システムに対する要望と期待の選択に委ねられることになる。実際にその要望と期待の選択に沿って行政による各種の政策が廃止されることは常に存在する。だが、政策が廃止されることによって行政システムの肥大化を防ぐことができるとの見方は早計である。なぜなら、政策の廃止は新たなリスクを呼び込むからである。リスク社会の複雑性はコミュニケーションの量的・質的增加と蓄積によって深まるばかりである。その複雑性の深化はリスクとしての不確実性をより一層強めることになり、政策の廃止は将来への確実性とリスク回避を求める国民の新たな要望と期待を惹起させるため、行政システムを縮小させる方向には向かわないからである。確実性とリスク回避を求める政策が新たなリスクを生むという残余リスクのパラドクスによって政策要望は増加する。しかも、個人の自律的な能力では対応しきれないリスクへの対処を行政に委任することに合わせて、行政機能が拡大する方向に向かうのである<sup>(28)</sup>。

このように、社会に発生するあらゆるリスクへの対策を国家の名で行政責任として担うことになったのは、福祉国家の最大のアキレス腱である。「揺り籠から墓場まで」を政策のスローガンとした結果、夜警国家のように治安や国防だけを行政の任務とするのではなく、子どもから高齢者に至るまで、個人の生活リスク全般にわたる政策要請を行政の責任として実践することを委任することになった。この国民からの委任による行政の役割と責任の拡大という性質は、程度の差こそあれ、どのような福祉国家にも内在しているディレンマである。

### 3 委任の意味とその機能

#### (1) 民主政のディレンマと委任

本論文で対象とする統治の委任とは、民主政における統治者と被統治者の関係性を成立させるために不可欠の政治的契約行為であり、かつ政治システムにおける機能的コミュニケーションによる手続きである。民主国家では主権者が国民とされたとしても、国民が自ら国家を統治する主体となるものではない。統治権者が主権者に代わって統治行為を実践するという民主政の普遍的原理から、国民による選挙という契約行為（負託）すなわち委任が不可欠な手続きである。

主権者が被統治者となる民主政のディレンマの基本構造は議会制であろうと直接民主政であろうとなかろうと存在する<sup>(29)</sup>。政治が統治者と被統治者に区分される限り、両者における政治的かつ社会契約的な委任の必要性が必然的に発生するのである。しかも、国民から委任された統治権者である政治家であっても、国民生活の全般にわたる無数の政策の決定と実践を行い得るはずがない。そのため、政府の一部を構成する行政機関すなわち一連の官僚群に統治行為のほとんどすべてを、法令を根拠とした業務命令・指示という名目で委任する。むしろ、民主政の普遍的原理からは、委任という正統化を担保する手続きを経ないで実践される政策があるとすれば、それは違法とされる。

委任という政治的な社会契約は個々人の意思や決定とは無関係な政治システムにおける政治的コミュニケーションである。もちろん、選挙という法制度による投票行為は、個人による統治委任が具体的に表れたものと言えよう。だが、投票しない場合、あるいは自己の意思と対立する候補者が当選したとしても、当選した統治者とは委任という契約行為に基づく手続きを行ったと見なされる。この個々人の意思や決定の存在とは無関係な政治システムの自律的な動きは、委任という政治的コミュニケーションが集合したものとして正統化され、政治システムの再組織化や合理化を進める。

委任は民主政の普遍的原理から導き出され、民主政の基本構造を担う手続きであるがゆえに、法で明文化されることも少ない。なぜなら国民から行政への統治委任という手続きとしての政治的コミュニケーション行為は、法律において明記されるまでもなく、民主政が持つ普遍的原理から所与のものとして導き出される政治的契約行為であり、政治システム内における政治的コミュニケーションだからである。したがって、日本の公法でも委任あるいは負託という用語が使われることは数少ない。委任については民事上の契約行為として民法などで規定されているものが、公法上に援用されているに過ぎない<sup>(30)</sup>。

国民から統治権者への統治委任は、民主的統治に不可欠な政治的契約行為であるものの、その手続きは民主政の普遍的原理から導き出される自然法的に派生した当然の行為であるために、あえて法に明文化されるものでもない。

ルーマンは、下記のようにこの曖昧な委任について述べている。

「すべての権力は人民から出発するのであり、したがってすべての権力は、委任された（それによって正統化された）権力として（いまや力 potestas つまり高権力的権力という意味でのそれとして）把握されなければならない、ということになる。さらに、委任された権力は、[それ以上]委任されえないという旧来の自然法的命題がまだ妥当しているとすれば、すべての権力は、人民に対して政治的責任を有する地位に、つまりは、選挙によって直接・間接に占められる地位に、存しているのだと推測されねばならない。」<sup>(31)</sup>

だが、政治的な統治の委任が民主政の普遍的原理から導き出される手続きだとしても、主権者である国民が統治権者に対して「白紙委任」しているわけでもないとの反論もあり得よう。実際に、制度上では統治権者に対して選挙による任期制を設け、そして選挙によって解任するのか継続するのかが決定されるし、任期途中であってもリ・コールや解任手続きがあるのはそのためである。それにしても、選挙やり・コールといった場合には、委任している統治行為のすべてが、その判断の対象となるものではない。全体から見ればごく一部のしかも不正行為、汚職・腐敗構造といった特異なものが先鋭的に取り上げられるだけであって、日常にわたる細部の委任された統治行為がそれらの対象となるわけではない。

行政国家の最たる現象であり大きな課題である財政の肥大化に対して、それが選挙の焦点になることも稀であるし、ましてやそれが政府の失敗としてリ・コールや解任の対象となることはない。つまり、統治委任が民主政の普遍的原理とされた結果、主権者である国民からの統治権者への委任という手続きは、事実上の「白紙委任」であることに正統化をもたらしている。「白紙委任」ではあるものの、ルーマンの指摘のように主権者として持つ権力は、統治権者に委任されたとして事実上推測されているので

ある。

## (2) 手続きとしての自由委任と命令委任

委任の個々の政策の判断に関する政治的意味については、かつて Ch. ミュラーによる有権者によって選出される政治家の政策の選択と決定は、有権者からの命令委任か、それとも有権者から自由委任かの議論が、再検討する価値を持っている<sup>(32)</sup>。命令委任とは、国民が統治権者に対して「白紙委任」したのではなく、常に国民の政治的意思を統治権者は受命として実践しなくてはならないというものである。かたや自由委任とは、統治権者は委任を受けた後も、国民からの命令に従う義務はなく、自らの信念に基づいた政策の選択と決定、そして実践をするというものである。つまり、事実上の「白紙委任」である。ミュラーは、議会制民主政における代表者たちは、自らの政治的意思を持ち、それを実践することが使命であるから、自由委任を採用しなくてはならないという結論を導き出している。

この両者の政治的価値は背反するために、実践的には解決困難な問題である。国民の政治的意思の反映のみが政治家の政治的倫理であるとすれば、命令委任でなくてはならないだろう。しかし、議会制民主政の場合には、様々でかつそれぞれが相反する国民の政治的意思を議論によって結論を導き出す、すなわち妥協によって導き出すものであるから、原理的に自由委任でなくては議会制そのものが成立できない。自由委任でなければ、政治家たちは自らの政治的信念に基づいた自由な議論による政策の選択と決定は不可能だからである。命令委任であれば、政治家たちは自己の政治的信念に基づいた議論を行なう必要もなく、単純に議案に対する投票の参加と採決だけでよいし、加えて投票の結果も政治家たちの議席数によって予め決定されることとなる。そうなれば、政治家とは有権者の政策選好を実現させるための「代行者」に過ぎなくなる。

ただし、これらの議論は国民と代表者との間に理性的かつ合理的なコミュニケーション行為が存在するとしての仮定に基づくものである。事実上は、選挙が終われば、政治家は自由委任によって、国民の意思とは無関係の、あるいは相反する政策の実践を躊躇することなく行うのが常である。また、国民の側も、選挙が終われば一部の例外的な政策への反発はあるとしても、全体的には事実上の「白紙委任」である。

この自由委任と「白紙委任」という政治的コミュニケーションにおける手続きが、政治システムを自律的に機能させる動機付けとなる。憲法下における法規範に裏打ちされた立法、司法そして行政システムは、委任という手続きが普遍的原理としてそれらの領域の内部にすべて正統化されているために、国民はそれらのシステムの自律的な働きを信頼し依存する。そのため、統治者や行政との直接的なコミュニケーションを実践する必要性や可能性も狭められ、行政システムはシステム内の自律的な再組織化や合理化を押し進めて、行政国家現象をより強めていく。

## (3) 心的システムとしての依存、委任そして信頼

国民による行政へ依存あるいは委任を説明するだけでは、必ずしも行政国家現象を拡大させる要因を正確に示したとは言えない。そこに、心的システムとしての信頼が不可欠である。まず、心的システムにある依存と、機能的な政治的コミュニケーションである委任という概念は、重なり合うものの異なるた

めに、その区分を明確にしておかなくてはならないだろう。行政国家現象とは行政システムが自律的に再組織化と合理化を進めて、徐々に行政権力や任務の拡大を進行させていくメカニズムである。そのメカニズムにおいては、行政システムの自律性を生み出すマシーンは、心的システムにおける依存だけではなく政治システムにおける委任にあるというように見なくてはならない。なぜなら、依存という心的コミュニケーションは政治システムを再組織化や合理化するメディアではないが、自己の安心や安全を他者特に行政組織に委ねるといった関係性は、一般的に社会に見られる心的システムの現象である。つまり、依存という自己の安心と安全を他者に委ねる心的システムは、政治システムにおける行政システムの機能拡大を生む土壌を作ることにある。その土壌があってこそ、政治的コミュニケーションの中に、行政国家を自律的に発達させる原動力としての政治的コミュニケーションとしての委任が働く余地が生まれる。さらに、仮に自己の安心や安全を他者とりわけ行政に依存することを望まない場合においても、依存せざるをえない状況へと政治システムは機能的に再組織化されていくのである。

依存は政治的には国民と統治者あるいは行政との負のコミュニケーション行為による結果であり、もっぱら権力に対する積極的あるいは消極的な期待という人格的かつ心理的要因に基づくものである。一方の委任は、同様に政治的コミュニケーション行為ではあるが、そうした人格的かつ心理的要因に基づくというよりも、心的システムに依存の関係性を作っていく全体社会のシステム間にある政治的コミュニケーションの機能である。

例えば、投票という制度的な政治的委任のコミュニケーションにおいては、依存という心的なメディアは存在しない。もちろん、個人の投票の動機には、個人の持つ依存が反映することは十分に考えられるものの、投票行為そのものとその結果にはそうした心的メディアが反映されることはない。つまり、委任という政治的コミュニケーションによるシステム間の起動に至る心的要因として依存の存在は否定できないが、依存が投票という政治的契約行為によるシステム間の起動を決定するものではない。投票は閉鎖システムを開ける動機づけとしての政治的コミュニケーションであり、システム間に委任という機能をもたらす行為である。

しかしながら、依存と委任がコミュニケーションの間にまったく分立しているというものではなく、重なり合う。依存という心的システムが委任という機能を強めることになるし、委任の連鎖は依存という心的システムが政治システムの中に広がるような機能を働かせる。つまり、両者は相互にかつ別のシステム領域において行政国家現象を拡大させていく要因となっているのである。

委任という政治的コミュニケーションには、通常では曖昧な認識しかされないものの、行政に対する国民の信頼という心的コミュニケーションが存在していることによってはじめて作用する。逆に、信頼という心的コミュニケーションがなければ、国民は行政に統治行為を委任しないはずである。だが、この信頼という心的システムがどのように行政国家現象を産出する機能を果たしているかは曖昧にしか語られない。

依存と信頼も重なり合う。信頼するからこそ依存するのであり、依存は信頼の表れでもある。ただ、依存はパターンリズムあるいはマターナリズムといった消極的な心的システムの表れでもあるが、信頼はもっと心的な意味で積極的である。それだけに、行政国家現象の拡大の要因としては、依存よりも信頼という心的システムがより強く作用することになる<sup>(33)</sup>。

この点について、ルーマンは次のように信頼の基本的なメカニズムを記している。

「信頼は、まず、日常的な世界への馴れ親しみを基盤として、さしあたり人格的な（したがって制約された）信頼である。この場合、他の人間の振る舞いに含まれる不確実性の要素は、対象の変化の予測不可能性と同様に体験されるのだが、人格的な信頼は、そうした他人の振舞いに含まれる不確実性の要素を埋め合わせる働きをする。しかし、次第に（社会システムの）複雑化（つまり内部文化を伴う高度化）の必要が増大し、他者を他我として、つまり（システムの）複雑性とその縮減を共同で引き起こす者として、視野に登場してくるようになると、信頼は拡大され、かの本源的な問題の余地なき世界の慣れ親しみを押し退けねばならなくなる。しかし、信頼は、かの慣れ親しみにとって代わるわけではない。信頼は、新たな種類のシステムへの信頼へと変化するのである。」<sup>(34)</sup>

ルーマンは一般的な信頼が社会の複雑性とその縮減をもたらす機能について説明している。不確実性があるからこそ、私たちは信頼する根拠は曖昧であっても、法、法制度、政治家、官僚を信頼するのである。確実な未来しか存在しなければ、私たちはそうした制度や統治者に対して信頼を寄せる必要はないだろう。

「たしかに、信頼は、世界を成り立たせている唯一の基盤ではない。けれども、かなり複雑な社会が成立しなければ、高度に複雑でしかも構造化された世界を表象することはできないし、また信頼が存在しなければ、高度に複雑な社会を構成することはできないのである。」<sup>(35)</sup>

では、この信頼は行政国家現象とどのように結び付くのだろうか。厚生労働省による「平成24年度版厚生労働白書」によれば、日本人の政府と議会への信頼度は、議会に対して21.7%、政府に対して27.8%と、OECD諸国の平均値を下回り、主要国の中では最低だという。それほどまでに日本では議会や政府への信頼度が低い。それにもかかわらず、一方で行政国家現象が進展するというのは明らかに矛盾した現象である。日本の国民は議会や政府に対して統治の委任はするが、議会や政府による統治に対しては信頼していないということを示している。この背反した現象をどのように説明することができるだろうか。

それは、信頼あるいは前述の依存はもっぱら心的システムにおけるコミュニケーション・メディアであり、信頼あるいは依存に裏打ちされた委任は機能的システムにおいて作用する相互コミュニケーションということである。それは、相互コミュニケーションにおける心的システムには、専門的知識に対する信頼というものが強力に作用しているということである。

例えば、訴訟において弁護士に委任するのは、その弁護士を信頼しているからこそであるが、その信頼を裏打ちしているのが、弁護士が持つ高度な法律的な専門的知識である。行政システムにおいては、信頼を寄せなくとも、高度な専門的知識によって動かされている行政システムの自律的な機能には、委任するしかないという状況になる。専門的知識によって経営される行政による統治システムが厳格なま

でに整えられている日本では、国民が行政システムの自律的な機能による統治のプロセスに入り込む余地はそれほど広くはないのである。

日本でも裁判員制度のように司法のプロセスの中に、法律の非専門家である一般国民を組み入れるという民主政の基盤となる制度を導入した。だが、それはもっぱら裁判制度が閉鎖的であるために、国民が司法に対してほとんど無関心であった状況への懸念から始められたものであった。実際、多くの日本国民は裁判員制度の導入に消極的であった。日本国民の多くは、法律の専門家集団を信頼しているにもかかわらず、なぜ非専門家を司法に組み込んだ裁判員制度なのかについて、現在でもその積極的な意味を十分に理解していない。それは、司法システムという高度な法律的な専門的知識の集合的な機能システムに対して、国民は心的に曖昧な信頼を寄せていると同時に、司法システムの自律性に対しては委任せざるをえないからである。

#### 4 委任による協調関係

これまで、委任という政治的コミュニケーションと依存そして信頼という心的コミュニケーションの行政国家現象との関りを論じてきた。そして、リスク社会においては、それらのコミュニケーションが行政システムとのコミュニケーションによって、残余リスクへの対処という形式で表れ、さらに行政システムの機能の拡大を自律的に行っていることを明らかにしてきた。しかしながら、それだけではまだ十分な説明とは言えない。委任が持つ関係性が行政国家現象の拡大を生むことについて検討をしていかなくてはならない。

ルーマンは委任とは、一方的に国民から統治者へ、統治者から行政へとされるものではなくそれらは協調関係にあるという。

「権力実践のここまで挙げてきたすべての事例において銘記されるべきなのは、対抗権力の、相互作用への依存性である。[たとえば政治と公衆については]政治家は、有権者を説得するためにはその選挙区に入り込まなくてはならない。[政治と行政については]各省の官僚制は、会議においてみずからの主張を押し通している。行政と公衆組織との協調関係もまた、単に、行政からの通達によって規制されているわけではない。」<sup>(36)</sup>

権力構造の中にあるこうした統治者と被統治者との相互依存的な関係性は、ピエール・ブルデューによる「二重の共犯」の構造と呼べよう<sup>(37)</sup>。この国民や統治者そして官僚との協調関係（あるいは共犯関係）は、委任という政治的コミュニケーションを駆使して、それぞれの政策選択において利益の最大化を目指すのである。政治や行政の現場では、各種の政策において利害が反する場合の調整や妥協が実践されるとはいえ、全体社会すなわち国家システムの内部における政策的要望は、こうした協調関係（共犯関係）における政治的コミュニケーションによって拡大する一方となる。

このプロセスはすでに他の研究分野においても多くの研究によって説明されている。例えば、ワーグナーの法則のように、近代国家は財政膨張を余儀なくされるという経験則からも示されている。さらに、

ハーバート・A・サイモンによる最大化モデルでも説明されている。民主国家においては、行政（公務員）は様々な主体や機関からの期待に応えなくてはならない。しかし、それらは互いに対立し、矛盾する場合がある。そのため、行政（公務員）はいずれの主体や機関の期待に応えるべきなのか常に向かい合う。すべての関係者が多少の不満はあったとして、一定の満足を得るための方法論が、小さな資源で成果を最大にしようとする試みである。サイモンによれば、行政は完全な合理性のもとで価値の最大化を目指すものなのである。

さらに、マイケル・リプスキーによりエネルギー振り分けの裁量と呼ばれたように、官僚による裁量的サービスによって、限定的な資源が国民や統治者による一定の満足を得るように再配分されていく。行政（公務員）には自由裁量は制度的に認められないものの、非制度的な自律的責任としての裁量が現実には存在する。それは、上級組織や管理職が、下級組織や部下の行動のすべてを指揮・監督はできないからである。

リプスキーは、行政組織の末端を担う職員であり、広い裁量をもって市民や団体と直接接する職員のことをストリート・レベルの公務員と名付けた。それは、彼らの裁量によって、公共サービスが決定されることを意味する。しかし、彼らの裁量にも限界があり、何より彼らのエネルギーにも限界がある。そのため彼らはエネルギー振り分けの裁量すなわち「あちらを立てればこちらが立たない」という状況への対処を彼らの裁量によって自律的に行うことになる。

以上の議論のポイントは、国民と行政との協調関係（共犯関係）による行政責任の拡大が行政の裁量権の拡大へと結びつき、それが行政国家現象を拡大していくエネルギー源となっているということである。行政責任の拡大は、公務員の任務と権限の拡大、そして公務員による裁量の拡大を意味する。公務員による裁量権の拡大を防ぐために民主的制御（議会、市民参加）が用意されているが、それが十分に機能しないことは現実の政治が証明している。裁量権の制限が機能しないのは、政治家、国民・住民は、公務員の裁量を制御しようとする一方で、行政責任の執行を求める政治家や国民からの委任によって、公務員の裁量の権限をむしろ拡大しているからである。

リスク社会における福祉国家で行政責任の領域が拡大し続けているのは、政治家や議会がそれらを制御するというよりも、一層行政責任を拡大する方向に向けているのが現実の政治の姿である。政治家あるいは議会が行政を制御する役割を担うのではなく、政治家や議会は国民の生活全般にわたるリスクに応じた政策要望のすべてを行政責任とさせる。

行政国家現象に対しては、民主政の縮減すなわち国民の政策決定からの排除が批判の対象とされてはたのだが、現実には、国民の生活全般のリスクに関わる政策要望の拡大が、行政責任の拡大を一層促進している。政策要望の拡大のプロセスは前述のように、リスクの回避のための政策が、新たなリスクを呼ぶという残余リスクへの対処があることによる。国民に降りかかるあらゆるリスクへの対処を、国民が行政の責任へと転嫁すなわち委任することと、それに行政が最良の権限の拡大へと自律的に動いていく協調関係が、残余リスクへの対処として行政責任と行政権限や機能を無限に拡大させていくことになるのである<sup>(38)</sup>。



## 終わりに

民主政においても権力を媒介とした統治の仕組みによって、必然的に統治者と被統治者とに区分される。この政治の基本的構造は普遍的原理とされていると同時に、民主政のディレンマである。普遍的原理に隠された統治委任という政治的コミュニケーションは、国民が主権者と定義された民主的国家における政治システムにディレンマを機能的に呼び込むのである。民主政のディレンマは、民主政とは本来自己統治を理念としながら、他者（統治者）への統治の委任を前提とせざるを得ないという根源的なアポリア（解決困難な問題）である。現在の民主政は、このディレンマの解決に向けて接近しているというよりも、リスク社会においてはむしろ問題が複雑化し、より解決困難な状況の中に陥っている。その解決困難な問題として表れているのが行政国家現象である。

しかも、現代のリスク社会においては様々な領域で発生する残余リスクへの行政の責任と任務は拡大する一方であり、残余リスクを実質的に担う専門家集団を必要不可欠なものとしている。それは、近代以降の国家においては、統治の分業が行政システムの中でも進捗し、統治の分業はその範疇での専門的知識と技能を有する人材を必要としてきたからである。つまり、リスク社会における近代国家の運営には、高度な専門的知識と技能を有する専門家集団にその政策の執行を委任しなければ運営はままならないものになっているのである。

このように、リスク社会における近代国家の運営に不可欠な専門家集団としての行政は、国民からの統治委任によって正統性が付与される。そして、行政システムは専門的知識の蓄積によって自律的に再組織化と合理化を促進していく。さらに、残余リスクへの対処がすべて行政責任へと転嫁されることによって、行政システムが肥大化し続ける行政国家現象を生んでいくのである。

以上、本稿で示した点は、統治者と被統治者との統治委任という政治的コミュニケーションは、普遍的原理による民主政のディレンマに導かれた両者の協調関係（共犯関係）に加えて、リスク社会の進展と残余リスクへの対処を求められるがゆえに、行政システムの権限や役割を拡大する方向に、自律的に再組織化と再生産を繰り返していくための原動力になっている、というこの一点である。

### 〈注〉

- (1) 行政国家あるいは行政国家現象の概念や定義あるいは要因を巡って、幾つかの議論がある。これらの議論が分かれるのは、行政あるいは国家の定義が学問的にも多岐にわたるし、それらの定義の難しさに一因がある。実際、政治学や憲法学においても、国家の定義にしても議論が続いており、さらに国家と政府とが混同されることがしばしばあるために、国家の定義に関する議論がかみ合わない傾向は現在でも続いている。法学において語られていた司法国家、立法国家そして行政国家とは、「政府」内部機構での権限と機能の比較衡量であって、「国家」そのものの性質を議論するものではない。さらに、夜警国家、職能国家、福祉国家あるいは官僚制といった議論もすべて「政府」の任務や機能と機構の問題であって、「国家」の性質そのものの議論ではない。つまり、「行政国家」とは、「国家」の在り方についての議論ではなく、「国家」の統治機構である「政府」の任務と権限あるいは機能の問題である。本論文で行政国家を議論する上での前提は、「国家」と「政府」との混同を避けた上で、議論を「政府」の責任と権限そして任務の拡大の範疇としていることを指摘しておきたい。議論が混乱する理由の一つに、行政国家論で語られる「国家」という概念が、

「政府」とまったく同義のものとして使用されているケースがしばしばみられることにある。ニクラス・ルーマン（2013：298）は、「国家」と政治システムの混同について、次のように警告を発している。「全体社会の政治システムは組織ではなく、誰も、たとえ国家でも、政治システムの代表とはなりえないにもかかわらず、政治組織は、不可欠なのである——しかも、可能な限り数多くの利害や見解を許容し、決定過程にまで近づけさせようとしている、いわゆる民主制のシステムにおいてこそ、必要なのである。だが、こうした傾向が存在するなら、政治システムと（組織化された）国家とを同一視することはやめなくてはならない。[政治システムの] 組織への依存性とは、[国家組織だけではなく] 数多くの諸組織への依存性のことなのである」。この指摘のように、行政国家の任務や権限とは、「国家」というよりも「政府」の任務や権限として語られなければならない。さらに、行政国家の性質とは、「政府」という統治機関のものではなく、「国家」にある性質すなわち専制体制あるいは民主政といった観点からの考察でなければ理解できない。

- (2) 「委任立法」「行政立法」の定義やその範囲については法律論議がある。本稿は詳細にその議論を検討するものではなく、立法権限を持つ国会が、その立法権限の一部を行政権に委譲する行為として使用する。田中祥貴，2006年を参照。
- (3) 松下圭一，1998年
- (4) 手島孝，1966年
- (5) 権力分立論においては、日本のような議院内閣制と、米国のような大統領制とを区分しなくてはならない。立法権を厳格に判断すれば、議院内閣制のように立法権を持つ統治者が行政権（政策の執行権）を持つことは、均衡と抑制の原理に反することになるからである。すなわち、権力分立論は民主政の原理から導き出される理念であって、現実の統治の手法に厳格に適応することは、むしろ統治の合理性や効率性などの要請にそぐわないのである。村西良太，2005年，参照。
- (6) 残余リスクとはリスク社会論において最も解決困難な課題の一つである。あらゆるシステムにおいて、科学技術の進歩や専門的知識の蓄積によって、予見できる損害への評価と対処を決定することができたとしても、未来への予見不可能性と不確実性のため、常にその評価と対処を上回る損害を観察し続けなくてはならないことを残余リスクと呼ぶ。
- (7) ポピュリズムは、人民の意思を政治に反映させる人民民主政という本来の意味から、政治家が自己の利益の獲得のために大衆に迎合する大衆迎合政治というように意味が変わっている。いずれにしても、国民・住民が持つ政策要望の実現を無批判的に目指すという意味においては、行政国家現象を促進させる機能を持っている。
- (8) 井出嘉憲，1982年
- (9) 井出，1982年
- (10) 片岡寛光，1994年，p. 426
- (11) 大林敬吾，2015年
- (12) 片岡，1994年，p. 426
- (13) 片岡，1994年，p. 427
- (14) 村松岐夫は、政策・予算の最終決定権が「政治家」にあることが政党優位の根拠であること、いわゆる「族議員」による「根回し」によって官僚の優位性が脅かされていること、さらに官僚優位論を否定する事例として官僚の政治家への転身がある、といった点から行政権の優位性に対して否定的な見解を示している。
- (15) D. ワルドーの『行政国家』がその例である。ワルドーは行政学の観点から、国家に近代的かつ専門分野に秀でた行政実務家によって構成される官僚制と、行政に科学的的管理手法を取り入れられることをもって「行政国家」と表現した。
- (16) 手島，1969年
- (17) 井出，1982年
- (18) 堀江湛編，2004年，pp. 68-69., pp. 228-233., 風間則男編，2007年，pp. 23-34.
- (19) 手島孝がアメリカなどにおける立法や司法などの国家機能が行政化している現状を「ネオ行政国家」と定義している。手島孝，1991年
- (20) 井出，1982年
- (21) 例えば、今日の日本における行政国家現象の最も顕著な事例は、2014年度末に中央・地方政府全体で1,000兆円を超えた国債・地方債などの長期債務残高を抱えるようになった財政の肥大化であろう。1990年

代末では 500 兆円あまりであるから、20 年間で 2 倍に膨れている。際限のない財政の肥大化は財政学の観点からは財政のモラル・ハザード、財政錯覚であり、行政による財政規律を逸脱したものであるとされる。だが、財政の肥大化の要因とされるモラル・ハザードは、行政による自律的な財政運営のみに原因があるものではない。財政需要がそれだけ拡大したのには、少子高齢化社会への対応、経済不況対策そして予期できない災害対策などの理由がある。それらを総合的に眺めれば、最も深刻かつ根本的な要因は、国民生活に発生するリスク対策のすべてを行政に委ねていることにある。

- (22) 統治のための法・制度は複雑化と高度化（データ化）が進んでいく。近代国家の運営には、より高度で複雑な専門的知識に基づいた制度設計は欠かせないからである。複雑性が高まるにつれて、行政の持つ専門的知識の蓄積は続いていく。行政システムは自律的に再組織化され、高度で専門的知識を持たない国民はますます統治の実践に介入できなくなる。具体的には、行政の範疇が拡大して私的領域にまで及ぶ例としては、マイナンバーを活用することによる国民の消費活動のビッグ・データ化であろう。行政の IT 化とロボット化が進むことは、行政システムの閉鎖性と自律性がより高まることになる。しかも、重要な点は、こうした IT あるいは AI を利用した政府による監視強化と拡大に対して、国民の多くは「安心・安全」を得るものとして、無批判的に受容していることである。つまり、民主政の普遍的原理としての統治委任は、行政に対する統治の「白紙委任」という意味を強めることはあっても、その逆はない。
- (23) ニクラス・ルーマン、2013 年、pp. 319-320.
- (24) ルーマン、2014 年
- (25) 大林敬吾、2015 年、p. 57
- (26) 行政責任が拡大していくプロセスについては拙著（2012 年）を参照されたい。
- (27) ルーマン、2013 年、p. 335
- (28) 大林、2015 年、p. 70
- (29) 直接民主政であっても、政策の決定までは主権者が担えるとしても、統治行為については主権者が自ら実施することは困難であり、行政機構に統治委任をすることになる。近代国家においては、このような「二重の委任」によって統治行為が行われるし、そうでなければ統治行為を合理的かつ妥当なものとして実施することは不可能である。
- (30) 日本国憲法では前文にて、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。」と示されている。この憲法以上に詳細にわたる委任（負託あるいは信託）といった政治的契約行為について定めた法令として、自衛隊法に「国民の負託」とあえて記されている。国民が特別な委任契約を自衛官と締結するものではないが、自衛隊という組織の任務、性格などから、当然の法理としてだけではなく、「国民の負託」とあえて記されている。他に、例外的に議会基本条例、国家公務員倫理法や倫理規定などに使われている。委任という政治的契約行為が憲法の謳う人類普遍の原理から発生する政治的権力の正統化のための手続きであれば、それ以上に法令にてあえて定義する必要もないものである。また、日本の法律用語である信託あるいは主に政治用語として使用される負託とは、特別な信任という意味を内包している。明白な契約行為を交わしたわけではないものの、憲法理念や政治理念のレベルから語られる国民からの政府機構に対する信任を負託と表現している。
- (31) ルーマン、2013 年、p. 312
- (32) Ch. ミュラー、1995 年
- (33) 福祉国家における国民の行政への依存（パターナリズムあるいはマターナリズム）という心的コミュニケーションが行政拡大を生む一つの要因である。生活リスクに晒される自己の生存や安心の保障を、私たちは行政に依存しなくてはならないからである。より不確実性に満ち、予見不可能なリスクが増していく社会となれば、私たちの自律的な力で、私たち自身の生命の安全や安心を手に入れることは不可能だからである。
- (34) ルーマン、1990 年、p. 37
- (35) ルーマン、1990 年、p. 176
- (36) ルーマン、2013 年、p. 322
- (37) ピエール・ブルデュー、2009 年、第 V 章
- (38) この点についての詳細は、拙著 2012 年を参照されたい。

### 参考文献

- 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会，1982年
- 大橋敬吾『憲法とリスク』弘文堂，2015年
- 風間則男編『行政学の基礎』一藝社，2007年
- 片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部，1994年
- 木村周市朗「シュタイン行政国家論の成立」『経済研究』成城大学（143）1998年 pp.295-364.
- サイモン，ハーバート・A 二村敏子・桑田耕太郎・高尾義明・西脇暢子・高柳美香訳『経営行動』ダイヤモンド社，2009年
- 佐々木恒男・吉原正彦訳『意思決定と合理性』ちくま学芸文庫，2016年
- 下條芳明「内閣制度の改革をめぐる諸問題」『法政論叢』日本法政学会，（38）2001年，pp.160-172.
- 田中祥貴「委任立法と憲法第41条」『長野大学紀要』第28巻第2号，2006年，pp.25-35.
- 手島 孝「行政国家と憲法」『法政研究』九州大学法政学会，32（2/6上），1966年，pp.1-38.
- 『現代行政国家論』勁草書房，1969年
- 『憲法学の開拓線』三省堂，1985年
- 『ネオ行政国家論』木鐸社，1991年
- ブルデュー，ピエール 加藤晴久訳『パスカルの省察』藤原書店，2009年
- 堀江湛編『政治学・行政学の基礎知識』一藝社，2004年
- 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書，1998年
- 眞鍋貞樹「リスクのパラドクスとして表れた政治・行政の無限責任」『政治行政研究』拓殖大学地方政治行政研究所，No.4，2012年，pp.99-125.
- 宮崎文彦「「行政国家」から考える公共性論」『公共研究』千葉大学 第2巻第1号，2005年，pp.152-191.
- ミュラー，Ch. 大野達司・山崎充彦訳『国民代表と議会制』風行社，1995年
- 村西良太「権力分立論の現代的展開」『九大法学』90，2005年，pp.213-289.
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社，1981年
- 『地方自治』東京大学出版会，1988年
- 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中央公論社，1994年
- リプスキー，マイケル 田尾雅夫・北王路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社，1986年
- ルーマン，ニクラス 大庭健・正村俊之訳『信頼』勁草書房，1990年
- 今井弘道訳『手続きを通しての正統化』風光社，1990年
- 小松丈晃訳『社会の政治』法政大学出版局，2013年
- 小松丈晃訳『リスクの社会学』新泉社，2014年
- ワルドー，D 山崎克明訳『行政国家』九州大学出版会，1986年



# 消費税転嫁のバリューチェーン

白石浩介

## 要 約

消費税は多段階課税の仕組みであり、製造販売の過程を経て税が徐々に累増していくので、消費税の転嫁問題の検討に際しては、ある商品の最終生産者や販売者以外に税の形成に寄与した中間事業者を特定化し、その影響について知ることが望ましい。本研究では産業連関分析における価格モデルと生産額モデルを用いて消費税の構造を分析した。

価格モデルを用いると、消費税率の引き上げに伴う消費税額の増加をその商品の製造販売に関与した産業別に分解することができる。産業連関分析では「産業別付加価値率×逆行列係数」という算式により税込み価格を推計する。この算式を要素ごとに分解すれば、それが各産業の寄与度となり、そこから消費税分を取り出せば税の転嫁を知ることができる。

総務省 2011 年表に基づく推計結果によると、多くの商品では消費税額の 4 割強は最終生産者である自産業に由来する。商品の製造販売のために用いられる原材料の種類が多くても消費税の構成という観点からみると、限られた産業が消費税を累増させている。この少なさは消費税の過剰転嫁や過小転嫁をもたらす。

消費税のユニット・ストラクチャー分析とは、産業連関分析における生産額モデルを用いて、ある商品の生産に起因する直接間接の生産過程において、中間財・サービスから最終製品に至る段階までに転嫁される消費税額を推計するものである。ここでも自産業に対する転嫁が多くを占めるが、それ以外に転嫁される消費税も少なくない。最終製品の生産者に中間品を納入する 1 次サプライヤーは、多くの消費税を転嫁している。転嫁対策が必要とされるゆえんである。

**キーワード：**消費税 (Value Added Tax), 課税の帰着 (Tax Incidence), 産業連関分析 (Input-Output Analysis)

## 目 次

1. はじめに
  - 1.1 研究背景 — 消費税における転嫁対策の転換
  - 1.2 問題意識
2. 消費税転嫁の価格モデル
  - 2.1 価格モデルの基本式
  - 2.2 産業連関表の形式
  - 2.3 消費税転嫁の価格モデル
  - 2.4 価格モデルの行列表示
  - 2.5 消費税転嫁の産業別分解
  - 2.6 消費税転嫁のバリューチェーン
3. 使用データ

- 3.1 総務省 2011 年表
- 3.2 データセットの作成
- 4. 推計結果
  - 4.1 消費税転嫁の産業別分解
  - 4.2 消費税転嫁のバリューチェーン
- 5. まとめ
- 参考文献

## 1. はじめに

本研究では、産業連関分析における価格決定モデルと生産額モデルを用いて、消費税の転嫁構造について検討する。白石（2017, 2018b）は、消費税分析用の価格決定モデルを作成した上で、消費税が税率の通りに転嫁されない過剰転嫁、過小転嫁のケースについて税込み価格の変化を分析した。また、消費税の課税ベースである付加価値の累増を完全転嫁ケースについて推計した。しかし、消費税額それ自体の転嫁とその累増については検討することが少なかった。本稿では、このテーマを取り上げる。所要の分析モデルを作成した上で、実際の産業連関データを用いていくつかの試算を行う。

### 1.1 研究背景 — 消費税における転嫁対策の転換

わが国の消費税は、1989年に税率3%で創設され、その後に1997年と2014年に2度の引き上げを経て、現在の消費税率は8%となっている。2019年10月には税率10%への引き上げが予定されており、さらに、食料品などに軽減税率が導入されて従来の単一税率から複数税率になる（酒類・外食を除く食料品と週2回以上の新聞における税率8%への据え置き）。

税法において消費税の納税義務者は、財・サービスといった商品を販売する事業者である。しかし、販売価格に上乗せする消費税のすべてを事業者が納税するものではなく、仕入れ税額控除の仕組みにより納税額はその一部に留まる。税抜きの商品価格に消費税を上乗せすることから販売先の消費者や企業から消費税額を受け取る一方、仕入れ税額控除の仕組みにより、自らの仕入れに追加されていた消費税については税額控除を行うことにより、当該企業の消費税が確定しこれを納税している。消費税は、原材料から製品の販売に至る複数の取引を経ることにより累増し、最終的には消費者に転嫁される。

税率の通りに消費税が転嫁されるケースを完全転嫁（full-shifting）と呼ぶが、これは制度が予定しているものに過ぎない。税法は税抜き価格に消費税率を乗じた分だけの納税を義務づけているが、税抜き価格の設定自体は企業の裁量に任されているからである。増税による税込み価格の上昇を懸念する企業は、税抜き価格自体を引き下げて過小転嫁（under-shifting）とすることができる。逆に、消費増税を契機として企業が一種の便乗値上げを企図して、税抜き価格を引き上げて過剰転嫁（over-shifting）とすることもできる。

ここに消費税の理想と現実との間に衝突が生じている。消費税の理想とは、消費税が完全転嫁されて、その全てを消費者が負担するというものである。便乗値上げなどにより、税制が予定する以上に負担が増加することは望ましくないとされる。このなかで消費税の転嫁対策が講じられており、消費増税に際

しては物価モニターがなされる。さらに中小企業の保護の観点からは過小転嫁の排除が目指されており、商取引において不利な立場におかれる中小納入業者が、納入先である大手企業による不当な価格引き下げ要請に見舞われないようにするため、政府に相談窓口が設置される。わが国では2014年の消費増税を契機として消費税転嫁対策特別措置法（2013年）が制定されたが、類似の政策対応は1989年の消費税の創設以来講じられてきた。もちろん転嫁対策は、企業の価格政策を直接に規制することはないので、過剰転嫁や過小転嫁が完全に防ぐことはできない。しかし、一連の政策展開により完全転嫁を促し、それが実現しやすい環境づくりが進められてきた。

1989年の消費税の導入においては、新税の創設にも関わらず消費税の転嫁が問題になることはなかった。当時はバブル景気により経済環境が好調であり、転嫁が順調に進んだからだと考えられる。消費税の転嫁問題がクローズアップされたのは、1997年における消費税率5%への引き上げ時である。バブル崩壊後の不況のなかで、消費増税前の駆け込み需要とその後の反動減による経済への振幅効果が大きいことが観察され、消費税がマクロ経済を不況に陥らせる可能性が指摘された。ミクロ経済面では、大手スーパーによる「消費税還元セール」が実施され、これに多くの小売店が追随することにより、結果的に消費税は過小転嫁となった。消費増税に伴う税込み価格の一斉の上昇が問題視されつつ、消費税が過小転嫁となって、消費者に帰着しないという問題が浮上したのである。

これを受けて2014年の増税時には、消費税転嫁対策特別措置法が制定された。この法律が目指したのは消費税の適切な転嫁である。消費税還元セールなどの実施は事実上禁止され、1997年の増税時に比べると完全転嫁に近い状況が実現した。しかし、駆け込み需要と増税後の反動減は1997年の時と同じく発生した。また、税込み価格は消費増税直後の2014年4月には上昇したものの、1か月後の5月には多くの商品において下落してしまった<sup>(1)</sup>。ここから得られた教訓は、デフレ経済のもとではインフレ期待が低く、消費増税によって税込み価格を引き上げることは一時的には可能であっても、それは4月1日の増税日からみて、せいぜい10日間程度に留まり、その後は過小転嫁となって税込み価格は増税前の水準に戻ってしまうこと、そして、このような価格変動が駆け込み需要と反動減を引き起こしてしまうことである。

そのため現在の日本では政策の転換を図りつつある。2019年の消費増税を控えて、経済財政諮問会議（2018）は、いわゆる骨太の方針において、欧州各国では価格設定のタイミングは事業者任せられ、税率引き上げ日に一律一斉に税込み価格の引き上げが行われていないことを指摘しつつ、わが国においても「需要に応じて事業者のそれぞれの判断によって価格の設定が自由に行われることで、駆け込み需要・反動減が抑制されるよう、その方策について、具体的に検討する。」とした。具体策については骨太の方針に記されていないが、新聞報道によると、住宅ローン減税や自動車税減税の拡充（増税後に実施すれば駆け込み需要を抑制できる）、公共料金の改定時期をずらす（前倒し、もしくは延期）、転嫁対策特別措置法の運用見直しで転嫁時期を柔軟にする（従来は4月1日時点の価格動向で判断していた）、

(1) 白石（2016a, 2016b, 2016c, 2017, 2018a）は、2014年の消費増税による価格の動きをCPI（消費者物価指数）やPOS（Point of Sales）データをもとに検討したものであり、商品や価格タイプごとに価格転嫁に違いが生じたことなどを明らかにしている。



小売業者への要請（増税前の値引きセールの抑制，増税後の値引き）があるという<sup>(2)</sup>。さらに小規模な小売店におけるキャッシュレス決済時の増税分のポイント還元や，低所得者向けの割引商品券の配布なども考えられている<sup>(3)</sup>。これらの政策が奏功すれば，増税の当日である2019年10月1日に税込み価格が一斉に上昇することは無くなる。しかし，どのような商品において事前の過剰転嫁や事後の過小転嫁が生じるかという新しい問題が発生するだろう。すべての商品において消費税が完全転嫁されないことは従来から指摘されていたが<sup>(4)</sup>，消費税の転嫁対策において，過剰転嫁や過小転嫁が積極的に許容されると，商品ごとの価格の転嫁傾向の違いがさらに拡大する可能性がある。

以上をまとめると，増税と複数税率の導入が価格に与える影響について注意すべき時期が到来している。消費税の転嫁時期をずらしたり，税抜き価格を事前や事後に調整したりすることが容認されると，商品間の相対価格が従来以上に変化することになる。2019年には，わが国では初めての試みとして複数税率が導入されるが，これは類似商品間での増税後の税込み価格の差異を税制度が認めるものである。複数税率が適用される品目の販売者が，その有利性を活かして過剰転嫁（つまり税抜き価格の引き上げ）したり，標準税率の適用品目の販売者が，その不利をカバーするために過小転嫁（税抜き価格の引き下げ）したりすると，これも相対価格の変化を引き起こす。

## 1.2 問題意識

わが国における消費税の経済的影響に関する研究は，これまで増税前後の実質数量における変動をマクロ経済レベルで研究することを主としてきたが<sup>(5)</sup>，消費増税とは価格の上昇に起因する経済ショックである以上，消費増税による価格変化の実態とその影響メカニズムについて，さらに検討していく必要があるものと思われる<sup>(6)</sup>。そして足許の政策動向は，消費税における税の完全転嫁を志向するものから，過剰転嫁や過小転嫁を容認する方向に変化しつつあり，価格分析の重要性が増している。

消費税率が8%から10%に引き上げられた場合，完全転嫁ケースでは税込み価格の上昇率は1.85%（ $\equiv 110/108 - 1$ ）となるが，過剰転嫁や過小転嫁が生じると価格上昇率は商品によって異なることになる。将来の日本では消費増税に際して，過剰転嫁や過小転嫁が生じやすい状況にあるので，2019年10月に予定される消費増税では価格上昇率に差異が生じる可能性がある。このような状況を勘案して，本稿では消費増税の価格分析に取り組むが，若干，異なる分析視点を検討するものであり，「ある商品において消費税が累増する構造はどうなっているか」という問題意識を設定する。消費税の仕組みは多段階課税なので，ある商品の価格が過剰転嫁や過小転嫁であったとしても，その商品の最終販売者が税抜き価格を操作しているとは限らず，その前工程において税抜き価格が変更されている可能性がある。つ

(2) 日本経済新聞（2018年5月19日）

(3) 読売新聞（2018年10月31日）

(4) 白石（2018a）は，食料品を販売するスーパーでは，2014年の消費増税に際して，商品ごとの価格弾力性に応じて消費税を過小転嫁や過剰転嫁させており，全体としてはほぼ完全転嫁を実現した可能性を指摘している。

(5) 中里（2010）は，1997年増税のマクロ経済への影響について検討している。

(6) 目下の日本経済における最大の経済課題は，価格のデフレ傾向からの脱却である。そのため金融学者は従来から消費増税によるデフレ脱却の可能性を議論してきた。但し，マクロ経済レベルでの議論に留まる。翁（2015），白井（2016）などを見よ。

まり、商品ごとの消費税の累増構造について理解を深めておけば、将来の転嫁分析に役立つことが期待される。具体的には、以下の問題について考えてみる。

第1に、消費税の転嫁構造を検討する推計手法の開発である。消費税は多段階取引により累増していくので、産業間の中間取引を考慮した分析手法が必要となる。これが産業連関分析における価格モデルである。よく知られる産業連関分析は、例えば、オリンピックに伴う生産波及効果の分析のように最終需要の変化に伴う生産額の増減を検討する。一方、価格モデルは産業連関表を縦方向に読むことにより、ある産業セクターにおける価格形成を分析するものである。日本では産業連関分析を用いて消費税を研究した先行研究の蓄積があり、1980年代から1990年代にかけて活発化した。ただし、当時の研究は、物品税から消費税への税制改革、帳簿方式とインボイス方式の違い、設備投資に係る仕入れ税額控除のシナリオ設定といった課税方式の変更が税込み価格に及ぼす影響の違いを主たる関心事項としており、消費税の転嫁問題を直接に扱うことは少なかった。そのなかで白石（2017, 2018a）は、産業連関分析の価格モデルにおいては、過剰転嫁や過小転嫁は当該セクターの付加価値率を加減させることにより分析が可能であることを示し、いくつかの推計例を分析した。そこで本稿では、この価格モデルをさらに発展させることにより、消費税の転嫁構造を検討する方法について考えてみたい。

第2に、新しく作成した価格モデルを利用した実証分析として、ある商品（財・サービス）において、消費税がどのように累増されているかについて推計を試みる。生産活動に関与するそれぞれの事業者が価格に上乘せする消費税は、当該の産業セクターの付加価値に税率を乗じたものとなっている。当該の商品における価格とは、各産業セクターがその製造販売において追加した付加価値の総和であり、付加価値の帰属が産業別に推計できれば、付加価値に課税される消費税の累増構造を知ることができる。

産業連関分析において価格は、資本、労働という本源的生産要素が生み出す付加価値に、中間取引構造を考慮した逆行列係数を乗じたものとして算出される<sup>(7)</sup>。商品の価格に占めるある産業セクターの付加価値貢献とは、その産業セクターの付加価値率に、一種の変換係数である逆行列係数を乗じた値として求められる。この積和が商品価格を形成する。従って、上述の積和をする前段階における産業別の算出値こそが、付加価値の累増における各産業の価格への寄与であり、消費税の形成構造と見なされる。

ここで、中間取引される商品が非課税品であると付加価値は後工程に転嫁（pass-through）されるが、消費税は転嫁されない。また、消費税の価格分析では、産業連関表のなかでも購入者価格表を利用するが、このタイプの産業連関表では、ある中間取引において、その販売側と購入側に携わった2つの産業セクターに加えて、販売側には運輸・商業マージン部門の価格が追加されている。そのため転嫁された付加価値や消費税は、販売元の産業セクターの付加価値と消費税だけに留まらないという問題がある。これらの問題を解決し、消費税の転嫁をより正確に分析することができる価格モデルを検討する必要がある。

第3に、消費税が転嫁されるのは、いかなる販売者と購入者の取引関係においてかという問題について考えてみたい。上述の第2の研究課題を検討することにより、ある商品の消費税に関する産業別の分解値が求められるが、それは消費税形成に際して、その産業による直接間接の寄与度の総額であり、個別の取り引きのどこで転嫁されたかについては分からない。例えば、ある加工食品に関して、その原材

(7) 価格モデルの解説には、中村（2000）、藤川（2010）がある。

料である農産物が農業セクターから調達されると、それが購入された時点で消費税が、農業セクターから加工食品業に転嫁される。続く加工食品業が生み出した付加価値に対応する消費税は最終消費者への販売に際して転嫁される。価格モデルは、直接間接の価格効果をまとめたものなので、消費税の累増を産業別に分解することができたとしても、上記のような取引関係の詳細までは分からない。そこで、このような取引場所の特定化を、産業連関分析により解明する方法について考えてみる。

ここで参考となる先行研究は、産業連関分析のうち通常の生産額モデルを応用した尾崎（1980）のユニット・ストラクチャー（unit structure）である。尾崎のユニット・ストラクチャーとは、現在の用語で言うところのバリューチェーン分析（value chain analysis）であり、ある製品の製造工程を分解するものである<sup>(8)</sup>。生産誘発額の推計に用いるレオンティエフ逆行列において、その列ベクトルにおける逆行列係数（列  $j$ ）は、 $j$  産業における生産誘発額を産業別に分解するパラメータである。尾崎の工夫は、この列ベクトルを対角要素とする行列に、中間投入係数行列を乗じることにより、生産誘発額の取引場所を特定化した点にある。つまり、ある製品の製造のために直接間接に生産波及される生産額は逆行列係数により求められるが、これに中間投入係数を乗じれば、その生産に要した投入構造が把握できるので、それはバリューチェーンの全体像ということになる。

本研究では、この尾崎のユニット・ストラクチャーの考え方を、消費税モデルに応用する方法について考えてみる。上記の通り、レオンティエフ逆行列から列ベクトルを取り出し、これを対角要素とする行列に中間投入係数行列を乗じたものが、ユニット・ストラクチャーである。消費税は、この取引構造における付加価値部分に課せられるので、ユニット・ストラクチャーに付加価値係数を乗じて、さらに消費税率を乗じれば、消費税転嫁のユニット・ストラクチャーを求めることができる。

本稿では、以下のように議論を進める。第2節では、先行研究を踏まえつつ価格決定モデルについて考察する。第3節では、本稿において使用する産業連関表（2011年総務省表）の説明を行い、必要となる追加的なデータ補正について述べる。第4節では、新たに作成した産業連関表データを用いた推計作業を行い、この推計結果を整理することにより、価格転嫁のメカニズムを考察する。第5節は、本稿のまとめである。

## 2. 消費税転嫁の価格モデル

### 2.1 価格モデルの基本式

はじめに産業連関分析における価格モデルの基本式について説明する。産業連関表においては、以下のような収支均等式が成立している。

$$(1) \quad \mathbf{p} = \mathbf{pA} + \mathbf{v}(\mathbf{I} + \mathbf{T})$$

ここで  $\mathbf{p}$  は消費税込みの価格（行ベクトル）、 $\mathbf{A}$  は投入係数行列、 $\mathbf{v}$  は付加価値率（行ベクトル、付加価値額を当該の産業セクターの生産額で除したものの）、 $\mathbf{I}$  は単位行列、 $\mathbf{T}$  は対角要素を税率（例えば、

(8) 「単位構造系」とも呼ぶ。尾崎の問題意識は産業構造の解明にあった。

税率8%ならば8/108)とする対角行列である。通常の産業連関分析では、投入係数行列  $A$  は、ある産業の他産業への販売先を示すパラメータとして機能する(産業連関表を横方向に読む)が、価格モデルでは価格形成のために産業連関表を縦方向に読むので、投入係数行列  $A$  を後ろから乗じることになる。(1)式の左辺において、第1項は中間投入額を示す。第2項は付加価値額であるが、消費税の課税ベースは付加価値なので、これに消費税率を乗じて消費税額を算出し、これらを合算することにより税込み価格が決定される。

産業連関分析における価格モデルでは、価格は1.0に基準化しているので、投入係数行列  $A$  における係数群は投入係数、付加価値ベクトルでは付加価値率を用いることができる。(1)式を価格ベクトル  $p$  について解くことにより、価格の決定式が得られる。

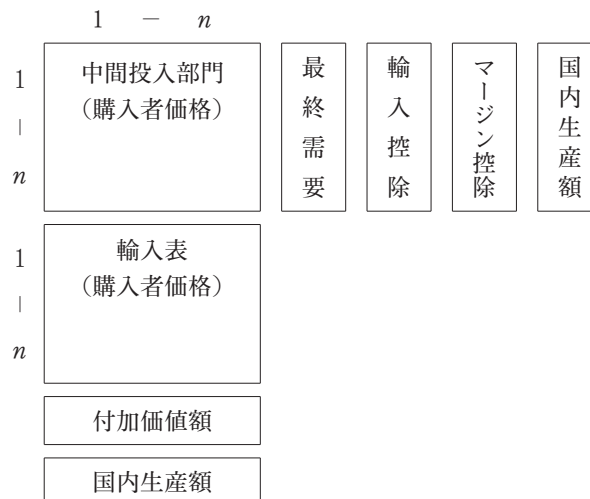
$$(2) \quad p = v(I+T)(I-A)^{-1}$$

ここで、 $(I-A)^{-1}$  はレオンティエフ逆行列である。(2)式が産業連関分析における価格モデルの基本式であり、価格ベクトルは付加価値率ベクトルに後ろから消費税率やレオンティエフ逆行列を乗じることにより求められる。(2)式は当該財の価格形成をさかのぼるものであり、その源泉は資本や労働といった本源的生産要素が生み出す付加価値となっている。付加価値が投入構造における相互依存関係を通して、ほかの財の価格に影響する経路を表しているのである。ただし、(2)式は輸入財や非課税品などを慮外とした基本式に留まる。(2)式を消費税制の詳細を反映させるべく改良すること、直近データを用いて実証推計を行うことが本稿の課題である。

## 2.2 産業連関表の形式

本研究では、総務省「2011年(平成23年)産業連関表」を使用する。この統計データの作表形式(部門設定)は次の通りである。第1に、輸入品については非競争型として別掲する。輸入品については、国境で輸入価格に消費税率が乗じられて税が確定し、仕入れ税額控除が無い。輸入品は国内品と異

表1 価格分析モデルのための産業連関表



なり、その生産に要した中間投入品における税の累増が無いので、国内における中間投入過程と輸入とを分離した方が、消費税制の実態に即した取引形態に近くなる（表1）。

第2に、購入者価格表を使用する。通常の産業連関分析で用いられる生産者価格表では、商業マージンなどを一括して計上しているため、当該の商業マージンが中間取引のどこで付加され、これに伴う消費税がどこで転嫁されたかを分析することができない。一方、購入者価格表では、運輸・商業マージンを運輸セクター、商業セクターに一括して計上することなく、部門間の取引に上乗せする形で計上しているため、中間段階における価格の累増を考察対象とする本研究に適している。

### 2.3 消費税転嫁の価格モデル

白石（2017, 2018b）は、中井（1981）、金子（1981）、橋本（1989）、林・橋本（1987, 1991）、藤川（1991, 1997, 1999）、Tamaoka（1994）を参考にしつつ、消費税分析用の価格モデルを構築した。先行研究における価格モデルの構築方法は、はじめに仕入れ税額控除の仕組みを加味した消費税額の決定式を作成し、これを価格決定式に組み込むことにより価格モデルを作成するという2段階の手順を踏むものである。白石（2017, 2018b）では、仕入れ税額控除、非課税品、設備投資額に係る仕入れ税額控除をモデルに取り込んだ価格決定式を作成した。さらに、消費税の過剰転嫁、過小転嫁を分析するために、新たに付加価値パラメータを導入している。本稿では完全転嫁における消費税の累増を分析するので、この付加価値パラメータはモデルから除外する。一方、白石（2017, 2018b）では、輸入を明示的に扱わなかったという問題があったので、本稿ではこれを改善する。

#### (1) 消費税額の算出

第 $j$ 産業（特定の商品 $j$ と見なす）における消費税の納税義務額について考える。仕入れ税額控除、設備投資に係る仕入れ税額控除を加味した消費税額は(3)式のように示される。

$$(3) \quad vat_j = \tau_j p_j X_j - \sum_i \tau_i p_i X_{ij} - \sum_i \tau_i p_i C_{ij} - \sum_i \tau_i p_i^m M_{ij}$$

ここで $vat_j$ は財 $j$ の納税義務額、 $\tau_j$ は税率、 $p_j$ は税込み価格、 $X_j$ は生産額である。 $X_{ij}$ は産業 $j$ による中間投入財 $i$ の購入額であり、 $C_{ij}$ は産業 $j$ による設備投資財 $i$ の購入額である。同様に、 $M_{ij}$ は産業 $j$ による輸入財 $i$ の購入額であり、 $p_i^m$ は当該の輸入財価格である。繰り返しになるが、 $p$ は税込み価格である。そのためモデルにおける税率 $\tau_j$ は $\tau = \text{消費税率} / (1 + \text{消費税率})$ として定義される。

(3)式の右辺第1項は、財 $j$ の受取り消費税額であり、非課税品については $\tau_j$ がゼロとなり課税自体が生じない。第2項、第3項、第4項は、仕入れ税額控除に関する算式である。それぞれ中間投入額（仕入れ品）<sup>(9)</sup>、設備投資額（設備投資額は仕入れ品ではないが、消費税制においては税額上の対象とな

(9) 消費税における仕向地原則から輸出品は免税となるので、本来は生産額 $X$ から輸出額を除く手続きが必要となるが、本研究で使用する産業連関表では、輸出額も税込み表示となっている。ここで、輸出に係る消費税額は生産額から控除されている。総務省（2015）を参照。本研究では、使用データに合わせて輸出税額控除前の税額の均等式を考えている。

る), 輸入額 (仕入れ品) である。

(3)式に仕入れ税額控除のための調整パラメータ  $\delta_j$  を導入して(4)式を得る。

$$(4) \quad vat_j = \tau_j p_j X_j - \delta_j \sum_i \tau_i p_i X_{ij} - \delta_j \sum_i \tau_i p_i C_{ij} - \delta_j \sum_i \tau_i p_i^m M_{ij}$$

調整パラメータ  $\delta_j$  は, (4)式の右辺第2項, 第3項, 第4項に配置される。通常は1であるが, 財  $j$  が非課税品であった場合には0となり, 仕入れ税額控除ができなくなる。これは実際の税制に対応したものである。なお, 非課品は消費税率もゼロとなるので,  $\tau_j = 0$ ,  $\delta_j = 0$  となり, 従って  $vat_j = 0$  となる。財  $j$  が課税品であった場合には,  $\tau_i =$  税率,  $\delta_j = 1$  となる (表2)。

ここで非課税品の産業セクターの税負担について注意が必要である。この産業セクターは, 仕入れに係る消費税を控除できないので, 結果的に自己負担という形態で仕入れに係る税を負担している。そのため後述する価格決定式において, 非課税品の産業セクターの付加価値を自己負担分だけ減額させてやる。

表2 非課税品のための仕入れ税額控除パラメータ  $\delta_j$  の設定

$\delta_j = 1$	課税品ケース : 仕入れ税額控除が可能
$\delta_j = 0$	非課税品ケース : 仕入れ税額控除ができない

注: 課税品について1, 非課税品について0と設定することにより, 仕入れ税額控除の可否を操作する。

以上で消費税額に関する算式が決定されたので, (4)式を生産額  $X_j$  で除することにより, 生産物1単位当たりの価格式にする。(5)式を得る。

$$(5) \quad vat_j/X_j = \tau_j p_j - \delta_j \sum_i \tau_i p_i a_{ij} - \delta_j \sum_i \tau_i p_i c_{ij} - \delta_j \sum_i \tau_i p_i^m m_{ij}$$

ここで,  $vat_j/X_j$  は生産物1単位あたりの消費税額である。 $a_{ij}(= X_{ij}/X_j)$  は投入係数,  $c_{ij}(= C_{ij}/X_j)$  は, 生産物1単位当たりの資本形成率,  $m_{ij}(= M_{ij}/M_j)$  は輸入係数である。

## (2) 消費税を取り込んだ価格決定式

消費税を取り込んだ税込み価格  $p_j$  の決定式を考える。これは(6)式によって与えられる。

$$(6) \quad p_j = \sum_i p_i a_{ij} + \sum_i p_i^m m_{ij} + v_j - \eta_j \sum_i \tau_i p_i a_{ij} - \eta_j \sum_i \tau_i p_i^m m_{ij} \\ - \beta \eta_j \sum_i \tau_i p_i c_{ij} + \tau_i p_i - \delta_j \sum_i \tau_i p_i a_{ij} - \beta \delta_j \sum_i \tau_i p_i c_{ij} - \delta_j \sum_i \tau_i p_i^m m_{ij}$$

(6)式の右辺のうち, 第1項は投入価格と投入係数を乗じた中間投入に関する積算式であり, 第2項は, 同様に輸入価格と輸入係数を乗じた積算式である。第1項, 第2項により, 中間投入額が決定される。

第3項は付加価値率である。中間投入額に付加価値額（価格が1.0に基準化されているので、付加価値分は付加価値率により表される）を加えることにより価格形成式の基本構造が完成する。しかし、実際には価格に消費税が上乗せされており、さらに非課税品では仕入れに伴う消費税を自己負担しているため、これらの加味が必要となる。

第4項、第5項、第6項では、非課税品のために付加価値率を調整する。非課税品の産業セクターは仕入れ税額控除ができず自己負担となるが、この自己負担分は価格決定式においては、付加価値の減額によって捻出される。第4項は中間投入に係る消費税、第5項は輸入に係る消費税、第6項は設備投資に係る消費税であり、調整パラメータ  $\eta_j$  は非課税品において1となり、それぞれ消費税負担と同額の付加価値を減額させる。一方、課税品においては0となり、第4項、第5項、第6項はすべてゼロとなり、付加価値額の減額は無しである。

第7項、第8項、第9項、第10項は(5)式を代入したものであり消費税額である。

### (3) 非課税品や設備投資に関わる仕入れ税額控除に関する調整パラメータ

調整パラメータ  $\eta_j$  と調整パラメータ  $\beta$  について説明する。調整パラメータ  $\eta_j$  は、非課税品における付加価値の減額を操作する。従って、課税品の場合には  $\eta_j = 0$  となり、付加価値が減ることはない。一方、非課税品においては  $\eta_j = 1$  となる（表3）。

表3 非課税品における付加価値調整パラメータ  $\eta_i$  の設定

財 $j$		付加価値調整
課	税	$\eta_j = 0$
非	現 行 制 度	$\eta_j = 1$ （自己負担）
	転 嫁 シ ナ リ オ	$\eta_j = 0$ （課税品に同じ）

注1：課税品については、0と設定することにより、中間投入に係る消費税が製品価格に転嫁される。非課税品については、1と設定することにより転嫁が排除される。

注2：転嫁シナリオとは、非課税品にも関わらず中間投入に係る消費税を製品価格に転嫁するケースである。必要に応じて考える。

調整パラメータ  $\beta$  は設備投資に係る消費税負担を調整するものである。これは林・橋本（1991）における考え方を取り入れたものである。実際の企業行動を考えた場合（実際シナリオ）では、仕入れ税額控除の対象として、設備投資が含まれる（ $\beta = 1$ ）。すると設備投資額が過大な企業では消費税額控除が多くなり、転嫁以外の要因により価格の引き下げが発生してしまう。一方、設備投資に起因する価格転嫁を除くことにより、これに起因する価格への影響を考慮しない理論シナリオでは、設備投資に係る税額を与えない（ $\beta = 0$ ）（表4）<sup>(10)</sup>。

(10) 林・橋本（1991）では、理論シナリオにおいて、消費税負担分の減少に対応した付加価値の減額を、付加価値項目のうち減価償却（資本費を回収するもの）の減額により実現させる工夫を施しているが、本研究では、そのような操作は行わないことにした。減価償却額に比べて設備投資に係る消費税は僅かだからである。

表 4 設備投資に係る税負担調整パラメータ  $\beta$  の設定

	減価償却
実際シナリオ	$\beta = 1$
理論シナリオ	$\beta = 0$

注 1：実際シナリオでは，設備投資に係る消費税が控除される。

注 2：理論シナリオでは，設備投資に係る消費税を考えない（モデルに含めない）。

## 2.4 価格モデルの行列表示

### (1) 価格モデルの行列表示

(6)式の複数財に拡張し，その行列表示を考える。(2)式にならぬ価格  $\mathbf{p}$  については行ベクトル (1行  $\times$   $n$ 列) とする。価格ベクトル  $\mathbf{p}$  に後ろから投入係数行列  $\mathbf{A}$  や投資形成行列  $\mathbf{C}$  が乗せられる形式となり，両者の間やさらに後ろに対角要素をパラメータとする正方行列が配置されることになる。これは(7)式のように表される。

$$\begin{aligned}
(7) \quad (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) &= (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix} + (p_1^m, p_2^m, p_3^m, \dots, p_n^m) \begin{pmatrix} m_{11} & \dots & m_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ m_{n1} & \dots & m_{nn} \end{pmatrix} \\
&+ (v_1, v_2, v_3, \dots, v_{2n}) - (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \eta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \eta_n \end{pmatrix} \\
&- (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} c_{11} & \dots & c_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ c_{n1} & \dots & c_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \beta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \beta_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \eta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \eta_n \end{pmatrix} \\
&- (p_1^m, p_2^m, p_3^m, \dots, p_n^m) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} m_{11} & \dots & m_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ m_{n1} & \dots & m_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \eta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \eta_n \end{pmatrix} \\
&+ (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \\
&- (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \delta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \delta_n \end{pmatrix} \\
&- (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} c_{11} & \dots & c_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ c_{n1} & \dots & c_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \beta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \beta_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \delta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \delta_n \end{pmatrix} \\
&- (p_1^m, p_2^m, p_3^m, \dots, p_n^m) \begin{pmatrix} \tau_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \tau_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} m_{11} & \dots & m_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ m_{n1} & \dots & m_{nn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \delta_1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \dots & \delta_n \end{pmatrix}
\end{aligned}$$

(7)式を行列表示にする。



$$(8) \quad \mathbf{p} = \mathbf{pA} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} + \mathbf{v} - \mathbf{pTAH} - \mathbf{pTCBH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} + \mathbf{pT} - \mathbf{pTA\Delta} - \mathbf{pTCB\Delta} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}$$

ここで、 $\mathbf{p}$  が税込み価格（行ベクトル）、 $\mathbf{v}$  は付加価値率ベクトルである。 $\mathbf{T}$  は  $\tau_j$ （消費税率）対角要素とする正方行列、 $\mathbf{C}$  は設備投資に関する投資係数行列、 $\mathbf{A}$  は投入係数行列、 $\mathbf{M}$  は輸入係数行列である。 $\mathbf{p}^m$  は輸入価格（行ベクトル）であるが、これは外生値である。

調整パラメータは、正方行列である  $\Delta$ （非課税品における仕入れ税額控除パラメータ）、 $\mathbf{H}$ （非課税品における付加価値調整パラメータ）、 $\mathbf{B}$ （設備投資に係る税負担調整パラメータ）、である。(8)式を  $\mathbf{p}$  について解く。(9)式を得る。

$$(9) \quad \mathbf{p} = (\mathbf{v} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}) \times [\mathbf{I} - \mathbf{T} - \mathbf{A} + \mathbf{TAH} + \mathbf{TCBH} + \mathbf{TCB\Delta}]^{-1}$$

$$[\text{税込み価格, 行ベクトル}] = [\text{付加価値率, 行ベクトル}] \times [\text{逆行列}]$$

## (2) 実際シナリオに関する価格モデル

(8)式、(9)式に関して、分析シナリオ別の価格モデルについて考える。実際の消費税制では、設備投資に追加されていた消費税は税額控除することができるので  $\beta = 1$  となる。行列  $\mathbf{B}$  は単位行列となるので、推計式から消える。(8)式は(10)式となり、これを  $\mathbf{p}$  について解くことにより(11)式が得られる。

(11)式において価格ベクトルは、付加価値ベクトルに後ろから逆行列を乗じることにより定義される。付加価値ベクトルには外生変数である輸入に伴う投入額が含まれる。逆行列の構造は複雑であるが、単位行列  $\mathbf{I}$ 、投入係数行列  $\mathbf{A}$ 、投資係数行列  $\mathbf{C}$  が主たる構成要素であり、これに税率  $\mathbf{T}$ 、仕入れ税額控除  $\Delta$ 、非課税品に係る付加価値調整  $\mathbf{H}$  が加味されている。

$$(10) \quad \mathbf{p} = \mathbf{pA} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} + \mathbf{v} - \mathbf{pTAH} - \mathbf{pTCH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} + \mathbf{pT} - \mathbf{pTA\Delta} - \mathbf{pTC\Delta} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}$$

$$(11) \quad \mathbf{p} = (\mathbf{v} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}) \times [\mathbf{I} - \mathbf{T} - \mathbf{A} + \mathbf{TAH} + \mathbf{TA\Delta} + \mathbf{TCH} + \mathbf{TC\Delta}]^{-1}$$

## (3) 設備投資に係る消費税を考慮しない理論シナリオに関する価格モデル

設備投資関連の仕入れ税額控除を加味した実際シナリオでは、その多寡により産業セクター別の付加価値額が互いに異なる動きを示すため、税率以外の要因により価格が変化してしまう。設備投資に係る消費税を考慮しないと、増税に伴う消費税は中間投入係数だけで決められるので、各産業セクターに共通して比例的に変化する。例えば、設備投資額が過大な産業セクターでは、仕入れ税額控除が相対的に大きくなり税込み価格の上昇率を抑制させることができる。これが消費増税が税込み価格に与える影響の実際であるが、これでは増税要因のみが価格に影響する効果がわからなくなる。そこで、設備投資に

係る消費税を考慮しない理論シナリオについて考えるものとする。

設備投資に関する税負担の控除なしケースでは  $\beta = 0$  となるので、行列  $\mathbf{B}$  に関連した項目は推計式から消える。これに伴い投資係数行列  $\mathbf{C}$  が無くなるので推計式の構造は簡単となる。価格モデルは(12)式となり、これを  $\mathbf{p}$  について解いたものは(13)式である。本研究では、消費税の累増構造の分析を主たる目的としているので、設備投資の要因を除くことが望ましく、以下では(12)式、(13)式に基づき、理論分析と実証分析を展開していくことにしたい。

(12)式は依然として、行列変数が多くて直観的に分かりにくいので、ここで再度説明をしておく。行列  $\mathbf{\Delta}$  および行列  $\mathbf{H}$  は、いずれも非課税品に関して、これを生産する企業が仕入れ税額控除ができないことを操作するパラメータである。ここで行列  $\mathbf{\Delta}$  は仕入れ税額控除ができないことを操作するので、非課税品  $\delta = 1$ 、課税品  $\delta = 0$  となる。一方、行列  $\mathbf{H}$  は、非課税品の生産者が上記の金額を自己負担しなくてはならず、これを付加価値から減じることになるので、今度は非課税品  $\eta = 0$ 、課税品  $\eta = 1$  となる。

$$(12) \quad \mathbf{p} = \mathbf{pA} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} + \mathbf{v} - \mathbf{pTAH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} + \mathbf{pT} - \mathbf{pTA\Delta} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}$$

$$(13) \quad \mathbf{p} = (\mathbf{v} + \mathbf{p}^m \mathbf{M} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}) [\mathbf{I} - \mathbf{T} - \mathbf{A} + \mathbf{TAH} + \mathbf{TA\Delta}]^{-1}$$

(13)式の右辺第1項に注目する。この第1項は、付加価値率を基本としており、後ろから逆行列を乗じるが、これを仔細にみると付加価値率に輸入された投入価格を加えたものであることが分かる。モデルにおいて、輸入価格  $\mathbf{p}^m$  は外生変数であり、これに輸入係数行列  $\mathbf{M}$  を乗じたものが、価格  $\mathbf{p}$  における輸入部分となっている。 $\mathbf{p}^m \mathbf{M}$  は輸入後に中間投入過程で用いられるので、より正確にはこれに逆行列係数を乗じたものが価格  $\mathbf{p}$  を構成することになる。

(13)式は、(14)式に書き換えることができる。(14)式では、(13)式の右辺第1項を2つに分離して、それぞれに逆行列を乗じたものとした。(14)式からは、価格  $\mathbf{p}$  を国内の付加価値に由来するものと輸入に由来するものに分離することが可能であることが理解される。本研究の実証分析においては(14)式を使用する。消費税の累増において、それが国内生産と輸入のどちらに由来しているかを区別することは、税構造の理解に役立つからである。

$$(14) \quad \mathbf{p} = \mathbf{v} [\mathbf{I} - \mathbf{T} - \mathbf{A} + \mathbf{TAH} + \mathbf{TA\Delta}]^{-1} + (\mathbf{p}^m \mathbf{M} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMH} - \mathbf{p}^m \mathbf{TMA\Delta}) [\mathbf{I} - \mathbf{T} - \mathbf{A} + \mathbf{TAH} + \mathbf{TA\Delta}]^{-1}$$

## 2.5 消費税転嫁の産業別分解

### (1) 産業別分解の方法

理論シナリオに基づく価格決定式である(13)式を用いて、税込み価格  $\mathbf{p}$  の価格構成の分解方法を考える。(13)式は、付加価値ベクトルに、後ろから消費税分析用に作成したレオンティエフ逆行列を乗じたものである。これを簡略化して、付加価値ベクトルにおける各要素を  $v_i^{sum}$  ( $i$  は産業セクター)、産

業別の付加価値率を乗じる逆行列における各要素を  $w_{ij}$  と表記すると、(13)式は(15)式のように表される。

$$(15) \quad (p_1, p_2, p_3, \dots, p_n) = (v_1^{sum}, v_2^{sum}, v_3^{sum}, \dots, v_n^{sum}) \begin{pmatrix} w_{11} & \dots & w_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ w_{n1} & \dots & w_{nn} \end{pmatrix}$$

次に、(15)式のうち特定の商品  $j$  の税込み価格  $p_j$  の形成式を考える。これは、(16)式のように表すことができる。付加価値ベクトルはそのまま残るが、レオンティエフ逆行列は、このうち  $j$  列だけを取り出した列ベクトルとなる。価格  $p_j$  は、各産業の付加価値率に、逆行列における  $j$  番目の列ベクトルを乗じた積和として算出されている。つまり、(16)式における各要素  $v_i^{sum} \cdot w_{ij}$  が、価格  $p_j$  を産業別に分解したものと見なされる。消費税の累増という観点から上式を解釈すると、各産業セクターが追加した付加価値額に応じて付加価値と消費税が決定されるので、価格  $p_j$  から付加価値分を除いて税額だけを取り出せば、それは各産業が転嫁した消費税となる。

$$(16) \quad p_j = (v_1^{sum}, v_2^{sum}, v_3^{sum}, \dots, v_n^{sum}) \begin{pmatrix} w_{1j} \\ w_{2j} \\ \vdots \\ w_{nj} \end{pmatrix} \\ = \sum_{i=1}^n v_i^{sum} \cdot w_{ij}$$

## (2) 消費税額を分離する方法

(16)式は税込み価格の推計式なので、増税に伴う消費税の転嫁を分析するためには、そこから消費税だけを取り出す必要がある。そこで増税前と増税後の価格を比較する方法について考える。(16)式において税率変数は、付加価値ベクトルと逆行列係数のいずれにも存在している。例えば、消費税率が8%から10%に増税されると、付加価値ベクトルにおいては、中間投入のうち輸入品に課せられる消費税額が変化し、逆行列においても消費税率に関する変数があるので逆行列係数が変化する。そのため税の変化額だけを特定化する算式は容易に定義することができない。そこで税込み価格から消費税を分離するために、消費税率10%ケースと消費税率8%ケースのそれぞれについて、(16)式を推計し、両者の差分を算出するという方法を考える。これは(17)式のように表される。

$$(17) \quad p_j^{10\%} - p_j^{8\%} = \sum_{i=1}^n v_i^{sum,10\%} \cdot w_{ij}^{10\%} - \sum_{i=1}^n v_i^{sum,8\%} \cdot w_{ij}^{8\%}$$

(17)式は、消費税率の8%から10%への引き上げによる税込み価格  $p_j$  の変化を算出するものであり、理論シナリオに基づく価格決定式ならば、消費増税額に相当するので0.0185 (=110/108-1) となる。

この増加額に関して、以下の(18)式を利用して、産業セクター別に分解する方法を考える。(17)式において、消費税の変化額は産業セクター間で独立に決まっているので、価格  $p_j$  の変化額0.0185のうち

産業*i*による寄与額は、(17)式のうち産業*i*に関する変化額だけを取り出した(18)式となる。本研究における後段の実証分析では、(17)式の各要素を形成する(18)式を算出することにより、消費増税に伴う消費税の転嫁を産業別に分解することにする。

$$(18) \quad \hat{p}_{ij}^{10\%} - \hat{p}_{ij}^{8\%} = v_i^{sum,10\%} \cdot w_{ij}^{10\%} - v_i^{sum,8\%} \cdot w_{ij}^{8\%}$$

なお、(18)式には、未解決の問題が存在するので、以下で指摘をしておく。(17)式、(18)式はともに、ある産業セクターの付加価値率に逆行列係数を乗じたものから価格を求め、それらの差分から消費税を分離する方法を用いている。この算式においては、結局のところ消費税は付加価値に付随するものとなっているので、中間投入される非課税品については、その付加価値に応じて消費税額が計算されてしまうという問題が生じる<sup>(11)</sup>。

非課税品を購入した業者は、消費税無しで非課税品を購入できるが、仕入れ税額控除ができないので、販売価格に上乗せした消費税額のすべてを納税することになる。そのため非課税品に係る消費税を、当該の非課税品セクターが納税しているというのとは正しくはない。しかし、直接間接の取引構造のどこで非課税品が販売されたかについて、両式から知ることはできないので、非課税品を購入した産業に当該の消費税を、正確に帰属推計させることはできない。そこで、参考情報のレベルに留まるが、非課税品セクターの消費税額については、それが全体に占める割合を算出することにより、その影響度を検討することにした。

### (3) 運輸・商業マージンの分離

(17)式、(18)式には、運輸、商業セクターが納税義務者となる消費税額が、このままでは過少推計される問題がある。本推計で用いる産業連関表は購入者価格表タイプである点に注意されたい。購入者価格表では、中間取引額のそれぞれにおいて、当該の取り引きに要した運輸・商業マージンを含めた金額を計上している。これにより付加価値と消費税の転嫁場所を正確に特定化することができるが、(17)式、(18)式における「付加価値率×逆行列係数」という算式においては、例えば、農業セクターの付加価値率に、対応する逆行列係数が乗じられることで価格が求められても、逆行列係数のなかには運輸・商業マージン部分が含まれているので、農業セクターによる貢献分だけを測定しているわけではなく過大推計となっている。

逆に、小売業、卸売業の付加価値額に対応した価格や消費税額は、購入者価格表を用いた推計では、これらの産業による本来の貢献度に比べると少なくなっている。取引価格に占める商業マージン率は、商品によっては20%前後を占めているので、算出された消費税額から運輸セクターや商業セクターの寄与分を分離することが、転嫁構造の理解のためには望ましい。実際データによると、これらの運輸・商業マージンには「卸売」「小売」「鉄道」「道路」「沿海」「港湾」「航空」「利用運送」「倉庫」といった

(11) もちろん非課税ならば(18)式の値はゼロである。ここで問題としているのは、非課税品を中間製品として販売した業者は、消費税を納税しないが(18)式では非課税品セクターによる寄与額として計上されてしまう問題である。

9つのセクターが存在する。

そこで、運輸・商業セクターを(19)式に示されるような簡便法を用いて分解することにした。価格および消費税額は「付加価値率×逆行列係数」によって算出されるが、このうちの付加価値率に着目し、これを産業セクター部分と運輸・商業セクターを分離させることにより、運輸・商業セクターの消費税額を分離することにした。換言すると、購入者価格表における中間取引額を、当該の産業セクターの生産販売額と運輸・商業セクターのマージン額に分離するために、両者のシェア値を算出して、これを付加価値率に適用するという方法を考える。但し、これは正確な方法ではない。例えば、自動車産業の付加価値率は自動車産業のものであり、産業連関表が購入者価格表であるからといって、ここから商業部門を分離することはデータ不足のため実現不能である。これを後述する通り、中間取引額に占める運輸・商業マージン額のシェア値により分離するというのはあくまでも簡便法であり、その詳細化は今後の課題としたい。

(19)式は、ある産業*j*における中間投入額 *int* の合計式を示す。中間投入額合計は、各産業*i*からの中間投入額の合計であり、これを当該の産業部分 (sector) とマージン部分 (margin) に分離する<sup>(12)</sup>。それぞれを中間投入額合計で除すことにより、(20)式のような配分シェアを得る。

$$(19) \quad \sum_{i=1}^n int_{ij} = \sum_{i=1}^n (int_{ij}^{sector} + int_{ij}^{margin})$$

$$(20) \quad \sum_{i=1}^n int_{ij} / \sum_{i=1}^n int_{ij} = \sum_{i=1}^n int_{ij}^{sector} / \sum_{i=1}^n int_{ij} + \sum_{i=1}^n int_{ij}^{margin} / \sum_{i=1}^n int_{ij}$$

$$1 = Share_j^{sector} + Share_j^{margin}$$

この配分シェアを(18)式における付加価値額に適用することにより、産業別の消費税額から運輸・商業セクター部分を分割する。これは(21)式で示されるが、この算式を用いて消費税額のうち、運輸、商業セクターを推計することにした。そして、上記の方法により特定化された運輸・商業マージン部門に帰属する消費税額については、それぞれに該当する運輸・商業セクターに戻すことにした。

$$(21) \quad \hat{p}_{ij}^{10\%} - \hat{p}_{ij}^{8\%} = (v_i^{sum,10\%} \cdot Share_j^{sector} \cdot w_{ij}^{10\%} - v_i^{sum,8\%} \cdot Share_j^{sector} \cdot w_{ij}^{8\%})$$

$$+ (v_i^{sum,10\%} \cdot Share_j^{margin} \cdot w_{ij}^{10\%} - v_i^{sum,8\%} \cdot Share_j^{margin} \cdot w_{ij}^{8\%})$$

## 2.6 消費税転嫁のバリューチェーン

本研究における産業連関分析に関して、価格モデルではなく、通常生産額モデルについて考えてみる。これは(22)式により示され、生産額 **X** について解くと(23)式を得る。**A** は投入係数行列、**M** は輸入係数行列、**F** は最終需要ベクトルであり、ここで  $(\mathbf{I} - \mathbf{A} - \mathbf{M})^{-1}$  がレオンティエフ逆行列である。

(12) この分離の作業は、産業連関表データから比較的容易に算出が可能である。

$$(22) \quad \mathbf{AX} + \mathbf{MX} + \mathbf{F} = \mathbf{X}$$

$$(23) \quad \mathbf{X} = (\mathbf{I} - \mathbf{A} - \mathbf{M})^{-1} \mathbf{F}$$

続いて、尾崎のユニット・ストラクチャーについて考える。レオンティエフ逆行列における  $j$  列に関する列ベクトルは、 $j$  産業における最終需要に起因する各産業への直接間接の波及効果を表わす。この列ベクトルを対角要素とする正方行列  $\mathbf{L}_j$  を作成し、前から投入係数行列  $\mathbf{A}$  を乗じたものが  $j$  産業のユニット・ストラクチャーである。(24)式に示されるように、これは直接間接の生産波及額の投入額を算出するものであり、商品  $j$  の最終需要の生産に要する調達先の拡がりを示すバリューチェーンを表わしている。

$$(24) \quad \mathbf{US}_j = \mathbf{A} \mathbf{L}_j$$

ユニット・ストラクチャーをもとに消費税の転嫁構造を求める。ユニット・ストラクチャーは生産額の波及を示すので、これに産業別の付加価値率を乗じることにより付加価値額を取り出し、さらに消費税率を乗じることにより、転嫁される消費税額を求めることができる。(25)式において、 $\mathbf{T}$  は消費税率を対角要素とする正方行列、 $\mathbf{V}$  は付加価値率を対角要素とする正方行列である。(26)式は、輸入関連の消費税を算出するものである。

$$(25) \quad \mathbf{VATUS}_j = \mathbf{T} \mathbf{V} \mathbf{A} \mathbf{L}_j$$

$$(26) \quad \mathbf{VAT}_m \mathbf{US}_j = \mathbf{T} \mathbf{V} \mathbf{M} \mathbf{L}_j$$

### 3. 使用データ

#### 3.1 総務省 2011 年表

本研究において使用する産業連関表は、総務省「2011年（平成23年）産業連関表」である（以下、総務省2011年表と呼ぶ）。わが国では内閣府、経済産業省など各所において産業連関表を作成しているが、このうち総務省表は、複数省庁の共同事業により5年に1回作成される基本表である。他の産業連関表の作成に際して基本データとして参照されるものである。総務省2011年表は最新版であり、付帯表を含む確報データが2015年に公表された。

総務省2011年表のうち、i) 購入者価格評価表（統合小分類、190部門、自家輸送部門の表章なし）、ii) 輸入表（同上）を加工することにより、本研究のための所要のデータセットを作成した<sup>(13)</sup>。

(13) 産業連関表データは、総務省ホームページからダウンロードすることができる。

## 3.2 データセットの作成

### (1) 購入者価格表の使用

総務省 2011 年表のうち購入者価格表を用いる。生産者価格表との違いは、中間投入額のそれぞれに商業、運輸マージンが加算されている点である。いずれの表でも中間投入額は消費税込みの価格で作成されているので、消費税の分析ができる。しかし、購入者価格表の方が、実際の消費税が累増過程をより正確に反映している。また、公表データのうち自家輸送部門の表章がないデータを用いた。従って、自家輸送部門は別掲されず、それぞれの産業セクターにおける中間投入額に含まれる。これは消費税における仕入れ構造と税額計算においては、原材料と自家輸送が同じ扱いになるという実態を踏まえたものである<sup>(14)</sup>。

### (2) 187 部門表の作成

総務省 2011 年表は基本分類レベルでは、部門数を約 400 部門まで細分化できるが、本研究では統合小分類とされる 190 部門を部門数とした。ここで産業セクターを減らす加工と増やす加工を施している。

統合小分類の部門数である 190 部門から減少させたものは、「鉄屑」「非鉄金属屑」「自家輸送（旅客自動車）」「自家輸送（貨物自動車）」「住宅賃貸料（帰属家賃）」の 5 つである。このうち、「自家輸送（旅客自動車）」「自家輸送（貨物自動車）」の 2 つは、自家輸送を表章しないデータを利用しているので、この部門に関連したデータはゼロであり、「鉄屑」「非鉄金属屑」についても、投入関連のデータがすべてゼロであったので、産業部門から減らすことにした。「住宅賃貸料（帰属家賃）」とは、持家の所有について家賃収入を架空計上するものであり、実際には存在しない取引である。そこで帰属家賃については行部門、列部門とも産業連関表から投入額、産出額を削除して存在しないものとした。

一方、新たに追加した部門は、小分類セクター「映像・音声・文字情報制作」を、基本分類である「映像・音声・文字情報制作」「新聞」「出版」の 3 つに分割したものであり、従って、部門数は 2 つだけ増加する。上記の 3 セクターのうち「新聞」だけが、2019 年に導入が予定される軽減税率の適用品目である。そこで「新聞」セクターを分離し、分析に備えることにした。

### (3) 投入（産出）係数、付加価値率の算出

これまでのデータセットの作成作業により、非競争型の輸入表を併設する購入者価格表示の産業連関表が得られる。中間投入額、付加価値額を産業別の生産額で除することにより投入（産出）係数、付加価値係数を算出した。

---

(14) 通常の産業連関表において自家輸送部門を別掲する狙いは、真に製造に要した中間投入品のみを計上することにより、投入係数の安定性を確保するためである。

## 4. 推計結果

### 4.1 消費税転嫁の産業別分解

#### (1) 野菜セクターにおける消費税の産業別分解

##### ・推計方法

消費税転嫁の産業別分解に関する推計結果を示す。消費税率が8%から10%に引き上げられると、増税前の税込み価格が108円であった商品では完全転嫁ならば110円となり、消費税額が2円だけ上昇する。本研究では、このような増税額に関して、生産過程に関与して付加価値に応じて消費税を発生させ、それを価格に転嫁した産業のそれぞれについて、消費税額を分解することを試みた。

産業連関分析に基づく価格決定モデルを用いて、税率10%ケースと税率8%ケースについて税込み価格を推計し、その差分から増税額を求めつつ、この増税額を産業別に分解した。そして増税総額を100%とする産業別の寄与率（対総額比%）を算出した。なお、価格推計に際してはソフトウェア Scilab を使用した<sup>(15)</sup>。

はじめに推計結果の例として、野菜セクターに関する産業別分解値を検討する。2019年に予定される消費税率の引き上げに際しては、野菜セクターをはじめとする食料品セクターでは、軽減税率が適用される予定なので、この場合の増税額はゼロであるが、以下では軽減税率の適用が無いケースについて推計した結果を示す。

##### ・消費税を転嫁する産業セクター

野菜セクターでは、増税額の46.3%は自産業である「(3)野菜\*」（数値はセクター番号、\*印は2019年増税における軽減品目を意味する）に起因している（表5）。この46.3%のうち国内の野菜セクターの付加価値に起因するものは44.8%であり、残りの1.5%は輸入された野菜に起因するものである。つまり、増税額の4割強は国内の自産業が生み出した付加価値に課せられた消費税であり、野菜では輸入割合が低いため、輸入段階で野菜に課せられた税が消費税の総額に占める割合は低い。

寄与度（対総額比%）に関して、上位からみていくと、上述の「(3)野菜\*」に続いて、「(137)卸売」11.0%、「(138)小売」6.9%、「(62)石油製品」4.3%、「(44)紙製容器」2.7%、「(146)道路貨物輸送」2.5%、「(47)化学肥料」2.5%などの寄与度が高い。卸売、小売といった商業セクターによる寄与度が2割弱を占め、輸送サービス、石油燃料代、紙類や化学肥料といった原材料品を生産するセクターがこれに続く。

##### ・2019年の消費増税への示唆

本推計では産業セクター数を187としている。従って、もし野菜の生産に、すべての産業セクターが等しく関与し、中間投入品として用いられたならば、1セクターあたりの消費増税への寄与度は平均

(15) Scilabについては、山田・萩原（2012）、上坂（2010）、北本（2009）を参照した。



表5 野菜製品における消費増税額の産業別分解

		対税額比	うち国内生産	うち輸入
1	(3) 野菜*	46.3%	44.8%	1.5%
2	(137)卸売	11.0%	11.0%	0.0%
3	(138)小売	6.9%	6.9%	0.0%
4	(62)石油製品	4.3%	1.1%	3.2%
5	(44)紙製容器	2.7%	2.4%	0.3%
6	(146)道路貨物輸送	2.5%	2.5%	0.0%
7	(47)化学肥料	2.5%	1.5%	0.9%
8	(60)農薬	1.8%	1.4%	0.4%
9	(8)農業サービス	1.8%	1.7%	0.1%
10	(6)非食用作物	1.5%	1.4%	0.1%
11	(132)電力	1.0%	0.4%	0.6%
12	(64)プラスチック製品	1.0%	0.8%	0.2%
13	(42)紙・板紙	1.0%	0.8%	0.2%
14	(180)その他の対事業所サービス	0.9%	0.9%	0.0%
15	(129)建設補修	0.7%	0.7%	0.0%
16	(187)分類不明	0.7%	0.7%	0.0%
17	(179)機械修理	0.7%	0.5%	0.2%
18	(28)飼料・有機質肥料(別掲を除く。)	0.6%	0.2%	0.5%
19	(169)企業内研究開発	0.6%	0.6%	0.0%
20	(43)加工紙	0.6%	0.6%	0.0%

注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース(軽減税率の適用は無し)に関して、増税額を転嫁した産業別に分解したもの。数値は対増税総額比%であり、187セクター中、上位20セクターまでを示した。

注2：( )内の数値はセクター番号、\*印は2019年増税における軽減品目。

注3：「うち輸入」とは、輸入原材料が輸入された際に課せられた消費税額の寄与度(内数)を示す。

0.5% (=100%÷187)となる。しかし、実際には限られた産業セクターが野菜に課せられる消費税を発生させ、それを納税しつつ後工程に転嫁をしていることが分かった。上位1-5位までの寄与度の合計は71%であり、上位1-10位では81%、上位1-20位では89%を占める。

野菜セクターは2019年の消費増税では軽減税率の対象品目になるので、税込み価格は上昇しない見込みである。最終財の生産者は「(3)野菜\*」であるが、これ以外の上位を占める財・サービスの生産者は標準税率の生産セクターが多い。つまり、消費増税により「(3)野菜\*」セクターにおいては、仕入れ品に係る消費税が増加することが予想される。しかし、それらは仕入れ税額として控除することができるので、野菜セクターでは控除する税額が増加する一方で、自産業に課せられる消費税には軽減税率が適用されることから販売先である顧客から受け取る消費税には変化が無い。実際の納税額は仕入れ税額控除が増加する分だけ、減少することが予想される。2019年の消費増税では、野菜は軽減税率の対象品目であるが、標準税率と軽減税率の差が小さく、仕入れ先から転嫁された消費税は全体の6割弱なので、還付金が発生するまでには至らないものと思われる。

#### ・消費税の過剰転嫁・過小転嫁の可能性

軽減税率が適用されることにより、野菜では税込み価格が据え置かれて価格競争力が向上するが、こ

のメリットを享受するのが上述のセクター群である。もし、野菜セクターが消費者にとって必需品であり、需要の価格弾力性が小さいならば過剰転嫁（便乗値上げ）が可能となるからである。そのなかで野菜セクター以外の関連セクターは、野菜セクターからみると仕入れ業者に相当するが、彼らが「(3)野菜\*」セクターに対して、その販売価格の支配力に関して優位な状況を占めていたならば、中間品の価格引き上げができる可能性に注意すべきであろう。

一方、別シナリオについても考えることができる。消費増税後に需要の反動減が発生した場合には、税込み価格の引き下げが誘発されるかもしれない。ここで、「(3)野菜\*」と「(138)小売」による増税額の寄与度を合計すると50%強に達しており、これは2つのセクターが完全転嫁を断念して過小転嫁するだけで、かなりの価格引き下げが可能となることを示唆している。税込み価格が過小転嫁となり、価格が下がりやすいという可能性にも留意をするべきである。

本推計においては、産業セクター間の取り引きにおける購入者価格から運輸・商業マージン（9セクター）を分離し、それを運輸・商業セクターに加算するという試算作業を行った。これが増税総額に占める割合は21.5%に達している。これらの商業部門が消費税の転嫁に際して、税込み価格の多寡を左右する可能性も高いといえるだろう。

#### ・非課税品の影響

非課税品セクター（10セクター<sup>(16)</sup>）の寄与度の合計は1.2%であった。本推計では、これを非課税品セクターによる寄与度として集計したが、この消費税は、当該の非課税品を中間投入として購入した産業セクターが負担し、かつ納税しているので、これを非課税セクターに仕分けることは正確ではない。しかし、非課税品セクターが増税総額に占める割合は10セクター合計でも1.2%に留まるので、推計結果のズレはごく僅かである。

これはわが国における非課税品が医療や教育などの公的な消費サービスに限られ、中間製品として使用されることが少ないことによる。病院などの非課税業者が仕入れ税額控除ができず、仕入れに係る消費税を自己負担していることが問題となっている。一方、本研究における推計結果が示唆することは、非課税品が中間製品となって消費税の転嫁のプロセスが絶たれるという問題が、日本においては少なそうであるという点である。

## (2) 消費税転嫁の産業別分解

### ・上位セクターにおける寄与度の集中

野菜セクター以外の推計結果について検討する。187セクターすべてに関して、消費税率が8%から10%に上昇した場合を想定して、税の増加額に関する産業別分解を推計した（表6）。ここで「全産業」とは、187セクターのうち課税品を生産している177セクターに関する単純平均値である。表6における25部門とは、187セクターを25部門に集約したものであり、それぞれの部門に含まれる産業セクター

(16) 推計に際して非課税セクターとしたのは、(139)金融、(140)保険、(142)住宅賃貸料、(164)公務（中央）、(165)公務（地方）、(166)学校教育、(170)医療、(171)保健衛生、(172)社会保険・社会福祉、(173)介護の10産業である。

表6 消費増税額の構成（25部門別）

	セクター数	うち課税品	うち非課税品	1位シェア	1-5位シェア	1-10位シェア	再配分した運輸商業セクター	非課税品の消費税
全産業	187	177	10	44%	71%	80%	14%	1.7%
1. 農林水産業	13	13	0	47%	74%	83%	18%	1.3%
2. 鉱業	4	4	0	47%	69%	79%	8%	2.9%
3. 飲食品	12	12	0	42%	72%	81%	20%	1.1%
4. 繊維製品	8	8	0	38%	70%	80%	24%	2.2%
5. パルプ紙木製品	8	8	0	33%	71%	81%	24%	1.6%
6. 化学製品	15	15	0	38%	69%	80%	12%	1.4%
7. 石油・石炭製品	2	2	0	62%	90%	95%	28%	0.5%
8. プラスチック・ゴム	3	3	0	43%	70%	82%	19%	1.0%
9. 窯業・土石	5	5	0	45%	68%	77%	16%	1.7%
10. 鉄鋼・非鉄・金属製品	13	13	0	38%	72%	82%	13%	1.4%
11. 汎用・生産用・業務用機械	19	19	0	42%	64%	74%	12%	1.5%
12. 電気機械・電子部品・情報通信機器	10	10	0	39%	63%	74%	11%	1.2%
13. 輸送用機械	8	8	0	36%	61%	72%	8%	1.5%
14. その他製造業	6	6	0	39%	71%	80%	21%	1.7%
15. 建設	5	5	0	40%	65%	76%	18%	2.1%
16. 電力ガス水道	5	5	0	55%	76%	86%	10%	1.6%
17. 商業	2	2	0	68%	81%	88%	5%	2.0%
18. 金融保険不動産	4	1	3	70%	88%	92%	1%	6.7%
19. 運輸郵便	13	13	0	61%	81%	88%	6%	2.2%
20. 情報通信	8	8	0	47%	74%	82%	6%	1.3%
21. 公務・教育研究	6	3	3	56%	75%	82%	9%	1.0%
22. 医療福祉	5	1	4	53%	73%	82%	12%	5.2%
23. 対事業所サービス	6	6	0	53%	74%	82%	7%	2.1%
24. 対個人サービス	5	5	0	54%	74%	81%	16%	1.2%
25. 事務用品・分類不明	2	2	0	30%	58%	75%	17%	9.6%

注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース（軽減税率の適用は無し）に関して、増税額を転嫁した産業別に分解した推計結果をまとめたもの。

注2：187セクターに関する推計結果を25部門に集約した。それぞれの部門において示したシェア値ほかは、所属する産業セクターに関する推計結果の単純平均値である。

注3：「シェア」とは、消費増税額の産業別分解における上位セクターの寄与度。上位1位は当該セクターであることが多い。

注4：「再配分した運輸商業セクター」とは、産業別の中間取引額に付加されていた運輸商業マージンの割合。これを運輸商業セクターに配分することにより別掲した。

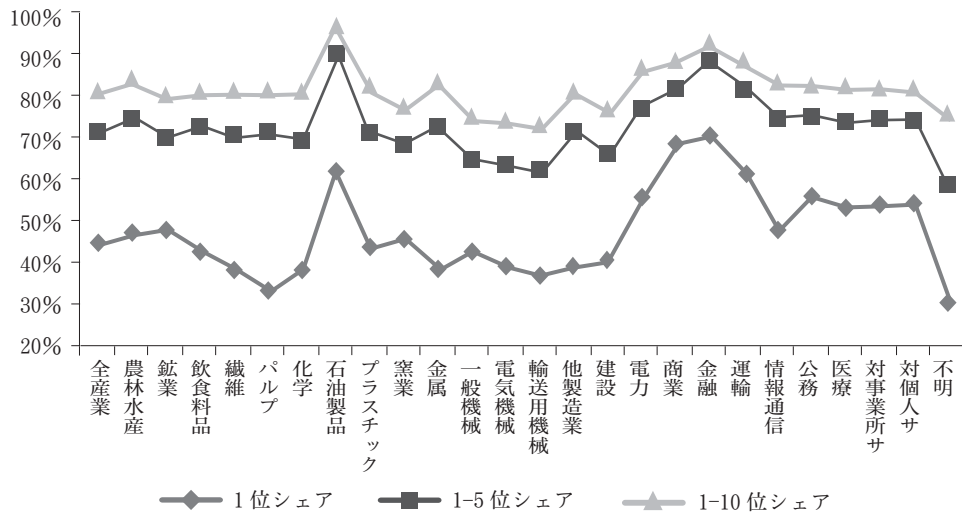
注5：「非課税品の消費税」とは、非課税品に付加されていた消費税の割合であり、実際には別セクターが納税したものの。

に関する単純平均値である。

全産業ベース（課税品を生産する177セクターの単純平均値）においては、上位1位セクターの増税総額への寄与度は44%であった。これを25部門別にみていくと、1位セクターは自産業であることが多いが、この寄与度がとりわけ高いのは、「商業」（68%）、「石油・石炭部門」（62%）、「対個人サービス」（54%）といった部門であり、サービス製品や石油製品といった自セクターにおける生産集約度が高いセクターである。逆に、1位セクターの寄与度が低い部門は、「パルプ紙木製品」（33%）、「輸送用機械」（36%）であり、自社による生産集約度が低く、他セクターからの投入が多い産業部門である。しかし、程度の差こそはあれ、1位セクターの貢献度が高いことには変わりはない。従って、先にみた野菜セクターに関する分析結果は他の多くのセクターに共通するものである。

消費税の多くは当該製品を生産するセクターが転嫁したものであり、消費税の完全転嫁、過剰転嫁、

図1 消費増税額に関する上位セクターの寄与度（25部門）



注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース（軽減税率の適用は無し）に関して、増税額を転嫁した産業別に分解した推計結果をまとめたもの。

注2：課税177セクターを25部門に集約した（部門ごとの単純平均値）。

注3：シェアとは、消費増税額の産業別分解値に関する上位セクターの寄与度の合計%。

過小転嫁を左右するのは自産業となる可能性が高い。転嫁において自産業（最終財の生産者）による寄与度が高いことは、消費増税に伴う税込み価格の操作や需要変動への対応を、消費者への転嫁という最終段階で実行できることを意味する。消費税を実際に負担し、増税に伴う税込み価格の上昇に関して、それぞれの商品における需要の価格弾力性に応じて購入量を減少させるのは消費者である。この消費者の需要動向に直面する最終財の生産者や販売者における価格操作の余地が大きいならば、消費税の完全転嫁が保証される可能性は、それだけ低いと言えるだろう。

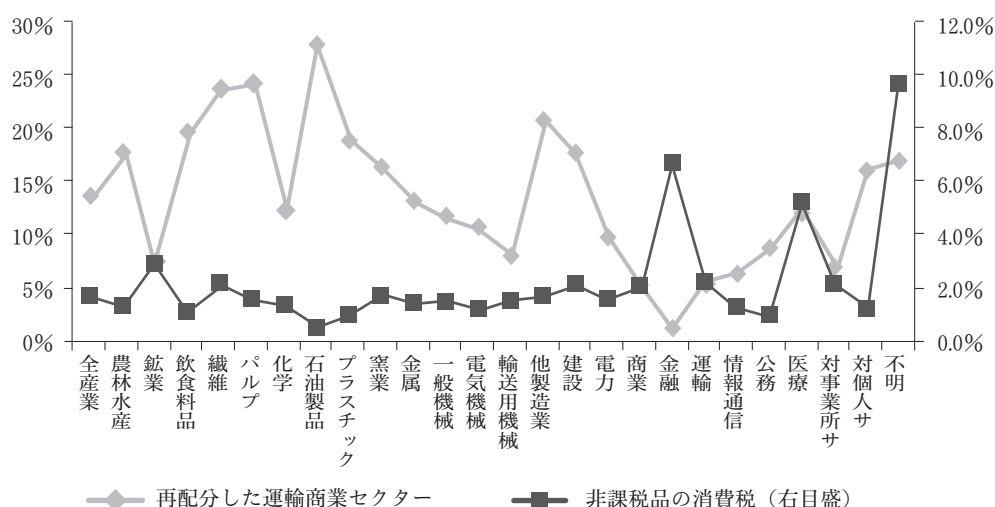
1-5位までの寄与度について全産業ベースでは71%、1-10位の合計では80%であった。25部門別にみても、1-5位の寄与度の合計は6-8割、1-10位の寄与度の合計は7-9割に達している（図1）。先にみた「(3)野菜\*」セクターと同様に、多くの産業セクターでは、それほど多くの中間投入物が用いられることはなく、かつ、それらが製品価格に占める割合は低く、消費税の転嫁における寄与度が低いことが示唆される。従って、中間財の取り引きにおいて販売者側が取引における自らの有意性を利用して便乗値上げを目論んだとしても、それが最終財の税込み価格に及ぼす影響は僅かである。

つまり、消費者物価の多寡という観点から消費税の転嫁状況を評価するためには、最終製品における値付け（価格設定）を重点的に監視すればよい。一方、中間取引における消費税の転嫁は、買い叩きや便乗値上げといった消費税率の変更を契機とする、公正取引における阻害の問題としてとらえるべきである。

#### ・運輸部門・商業部門の寄与度

運輸部門、商業部門が転嫁したと考えられる消費増税額が、増税総額に占める割合を25部門別にみると、「石油・石炭製品」（28%）、「繊維製品」（24%）、「パルプ・紙・木製品」（24%）などの製造部門において高く、逆に、「運輸郵便」（6%）、「情報通信」（6%）といったサービス部門では低かった。

図2 運輸・商業マージン及び非課税品セクターの消費増税額への寄与度（25部門）



- 注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース（軽減税率の適用は無し）に関して、増税額を転嫁した産業別に分解した推計結果をまとめたもの。
- 注2：「再配分した運輸商業セクター」とは、産業別の中間取引額に付加されていた運輸商業マージンの割合。これを運輸商業セクターに配分することにより別掲した。
- 注3：「非課税品の消費税」とは、非課税品に付加されていた消費税の割合であり、実際には別セクターが納税したもの。

消費財関連では、「飲食料品」(20%)、「対個人サービス」(16%)では2割前後に達しており、商業部門や運輸部門が転嫁する消費税額が少なくないことが見てとれる(図2)。これらは、多段階取引の各所においてマージン部分を形成するものなので、すべてが流通段階のうち小売店によるものではない。しかし、消費財におけるマージン率の高さは、販売店が消費税の転嫁に影響する程度の大きさを示唆するものである。スーパー、小売店といった販売店による値付けには、完全転嫁以外の過剰転嫁や過小転嫁を引き起こす可能性がある。

### ・非課税品の寄与度

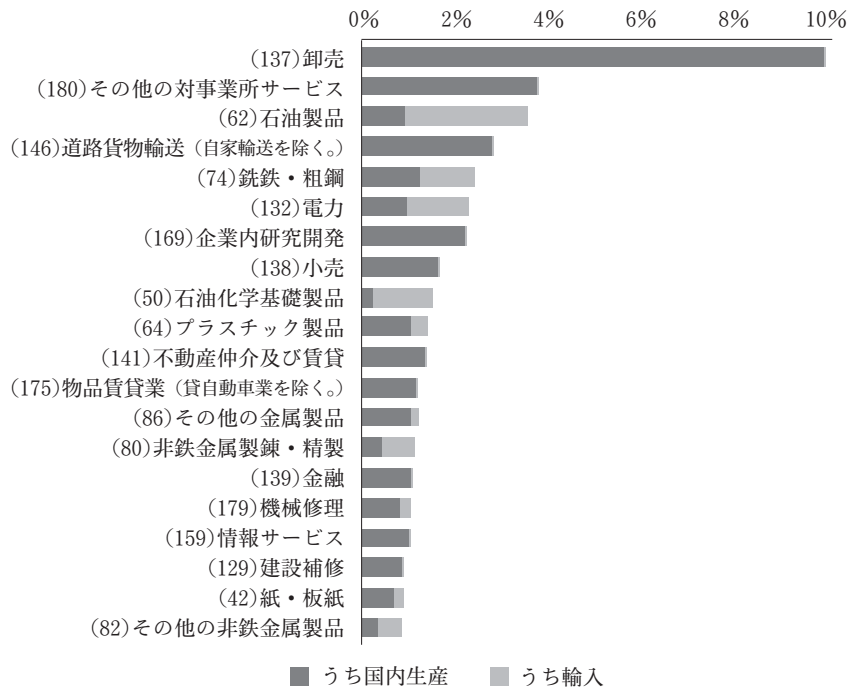
非課税品の寄与度に関しては、「金融・保険・不動産」(6.7%)、「医療福祉」(5.2%)といった非課税品の生産セクターを除いて、多くの産業部門において2%以下となっている(図2)。これは現在の日本において、非課税品が限定されている上、その多くが医療など中間投入物として使用されることが少ないためである。非課税品が消費税の転嫁を歪める程度が小さいことが示唆される。なお、金融サービスは多くの産業が利用しているので、非課税品の製造者であるがゆえに仕入れ税額控除ができない金融業が、それを自己負担せずに販売先に転嫁したならば、その影響は多くの課税品に及ぶ。但し、その影響は僅かである。

### ・平均的な消費税の産業別分解の姿：177セクターの単純平均値

課税品を生産する177セクターについて、産業別分解値について単純平均を算出し、このうち寄与度が高い上位20セクターを調べた(図3)。上位から「(137)卸売」9.9%、「(180)その他の対事業所サービス」3.8%、「(62)石油製品」3.5%、「(146)道路貨物輸送」2.8%、「(74)鉄鋼・粗鋼」2.4%、「(132)電

図3 消費増税の寄与度（全産業、上位20位）

全産業（課税177セクターに関する単純平均）



注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース（軽減税率の適用は無し）に関して、増税額を転嫁した産業別に分解した推計結果をまとめたもの。

注2：課税品177セクターに関する産業別寄与度の単純平均値。

力」2.3%などとなっている。

1位を占める卸売については、8位に位置した「(138)小売」1.6%と合算すると卸売・小売としては11.5%となっている。多くの産業セクターにおいて、消費税額の1割前後は商業部門によって転嫁されていることが改めて確認された。これに、道路貨物輸送といった運輸部門と、石油製品、銑鉄・粗鋼、電力などの基礎素材部門が続く。本研究で設定した177セクターには製造品が多いので、エネルギーや輸送関連の投入割合が高く、そのためこれらのセクターによる消費税の転嫁額が大きくなる。

### (3) 産業セクター別にみた消費税の転嫁状況

177産業セクターから、いくつかの産業セクターを選び出し、それらの転嫁状況についてみていく(図4)。

#### ・農林水産部門

「(3)野菜\*」については既述の通りである。「(4)果実\*」は、野菜セクターに類似しており、自産業（自産業の貢献度は48%）以外には、卸売10%、小売8%といった商業部門と、石油製品5%、農薬3%、農業サービス3%、輸送2%などの原材料関連のセクターによる消費税の転嫁割合が高い。

「(12)海面漁業\*」とは、沖合漁業のことであり、「(13)内水面漁業\*」とは、沿岸漁業および養殖漁業のことであり。いずれも自産業の寄与度が高く、それぞれ50%と40%に達する。ただし、内水面漁業

図4 主要セクターにおける消費税の転嫁状況 (1)

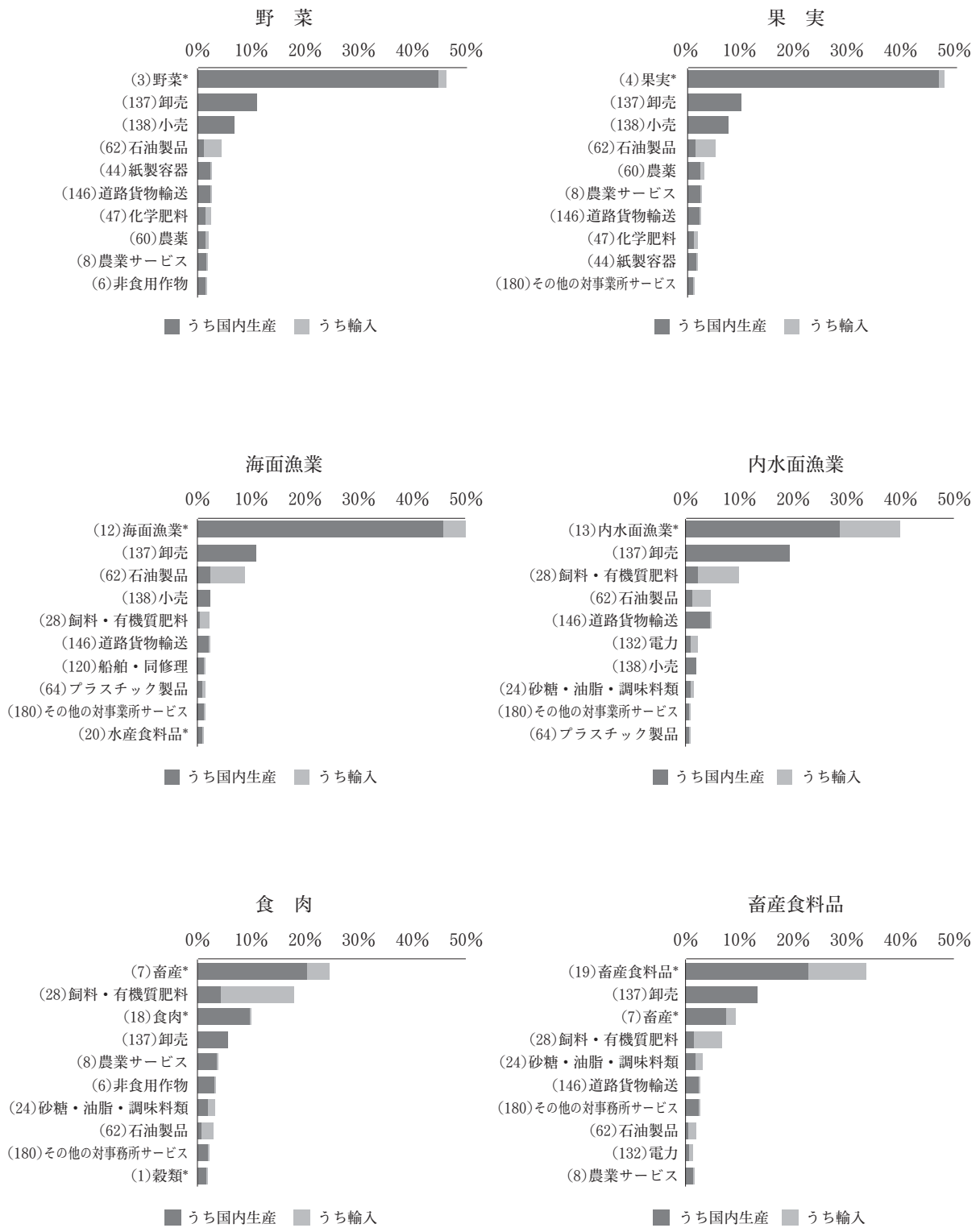


図4 主要セクターにおける消費税の転嫁状況 (2)

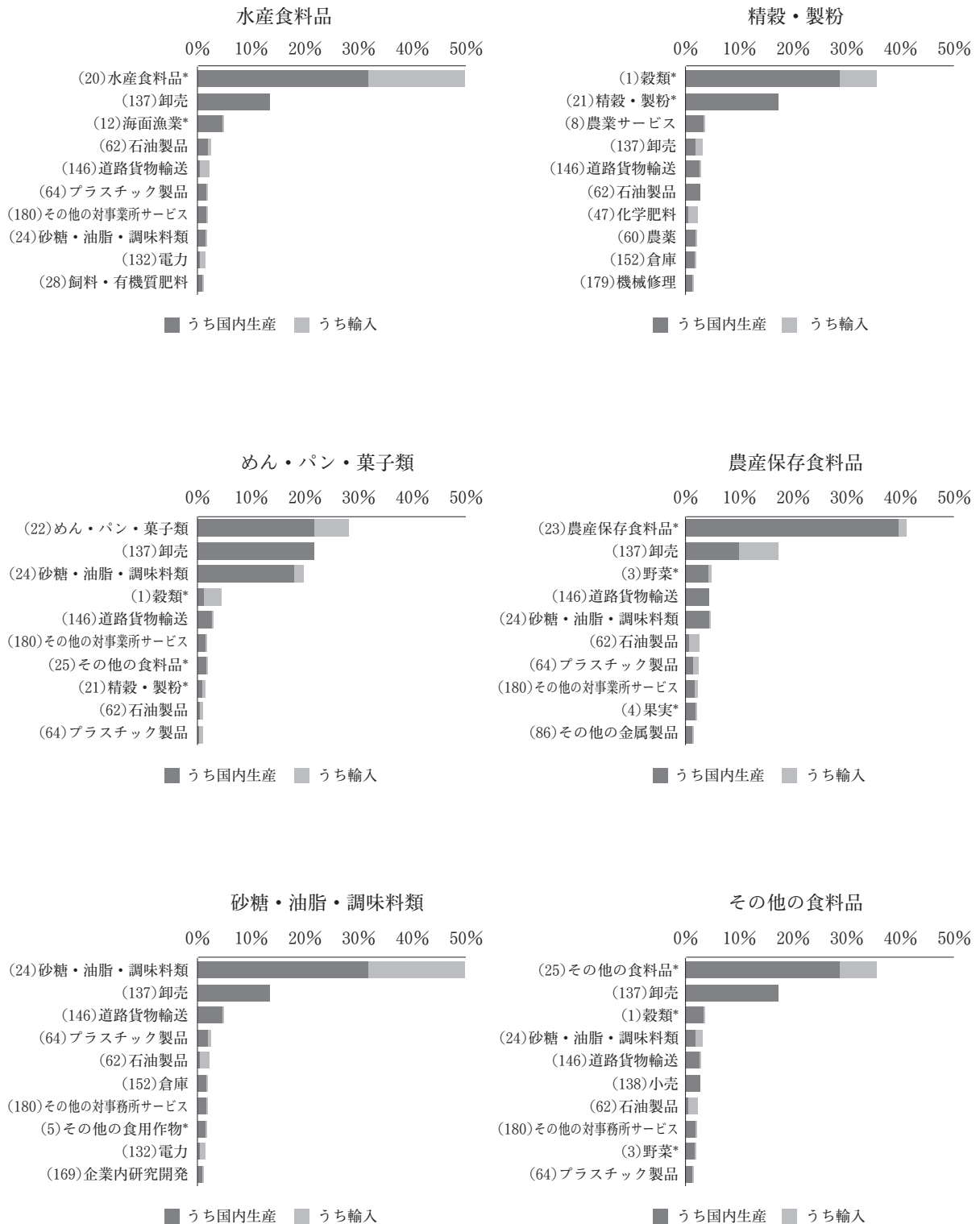




図4 主要セクターにおける消費税の転嫁状況 (3)

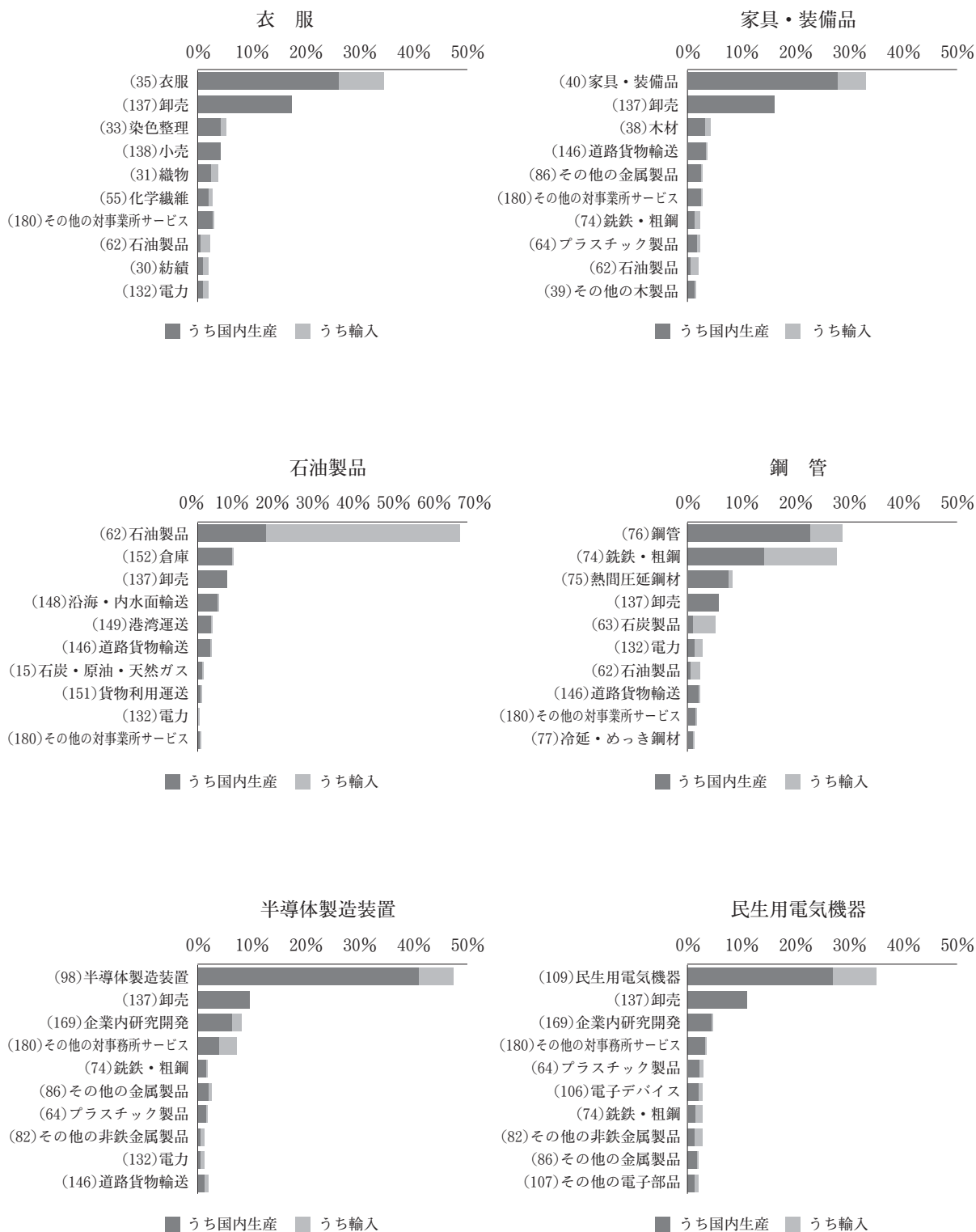


図4 主要セクターにおける消費税の転嫁状況 (4)

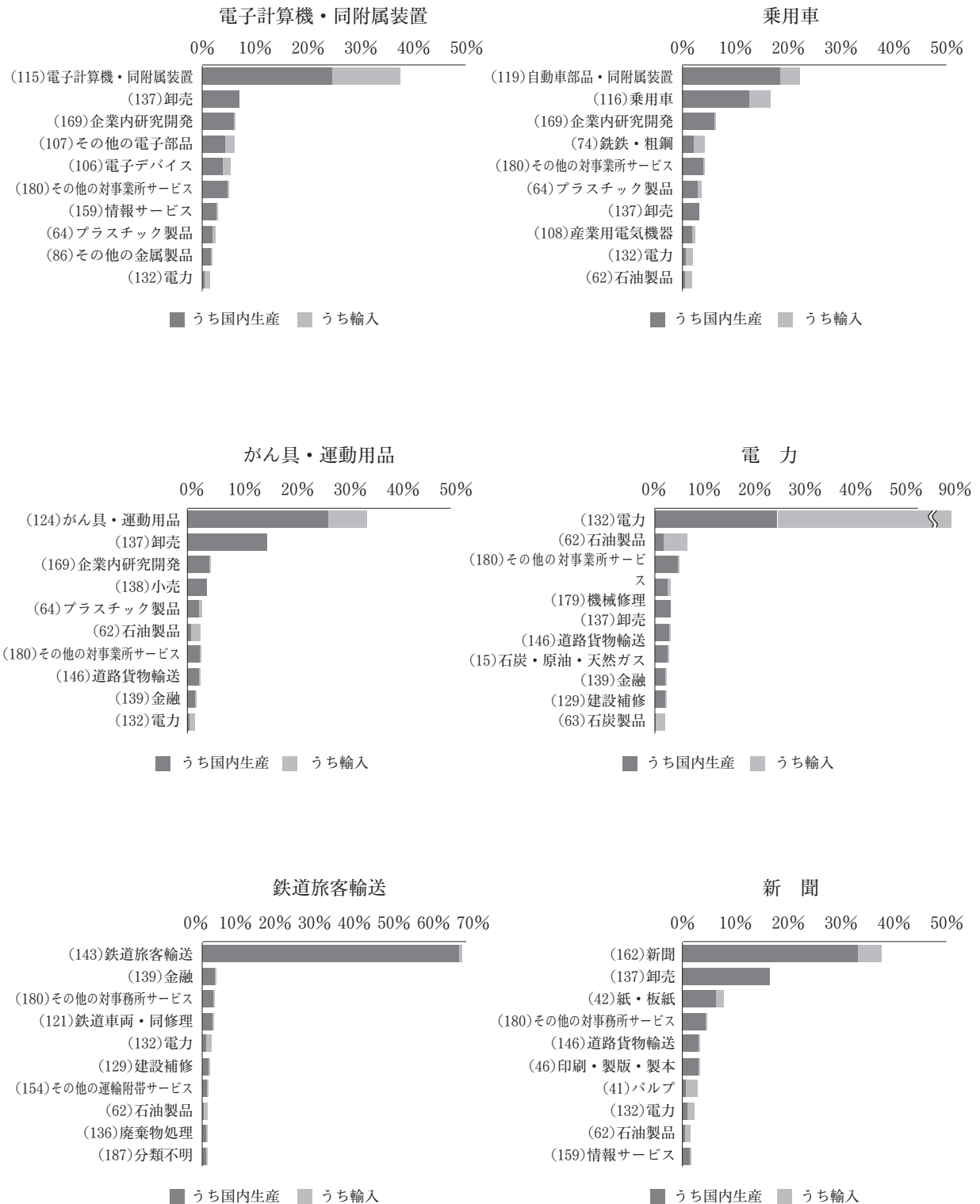
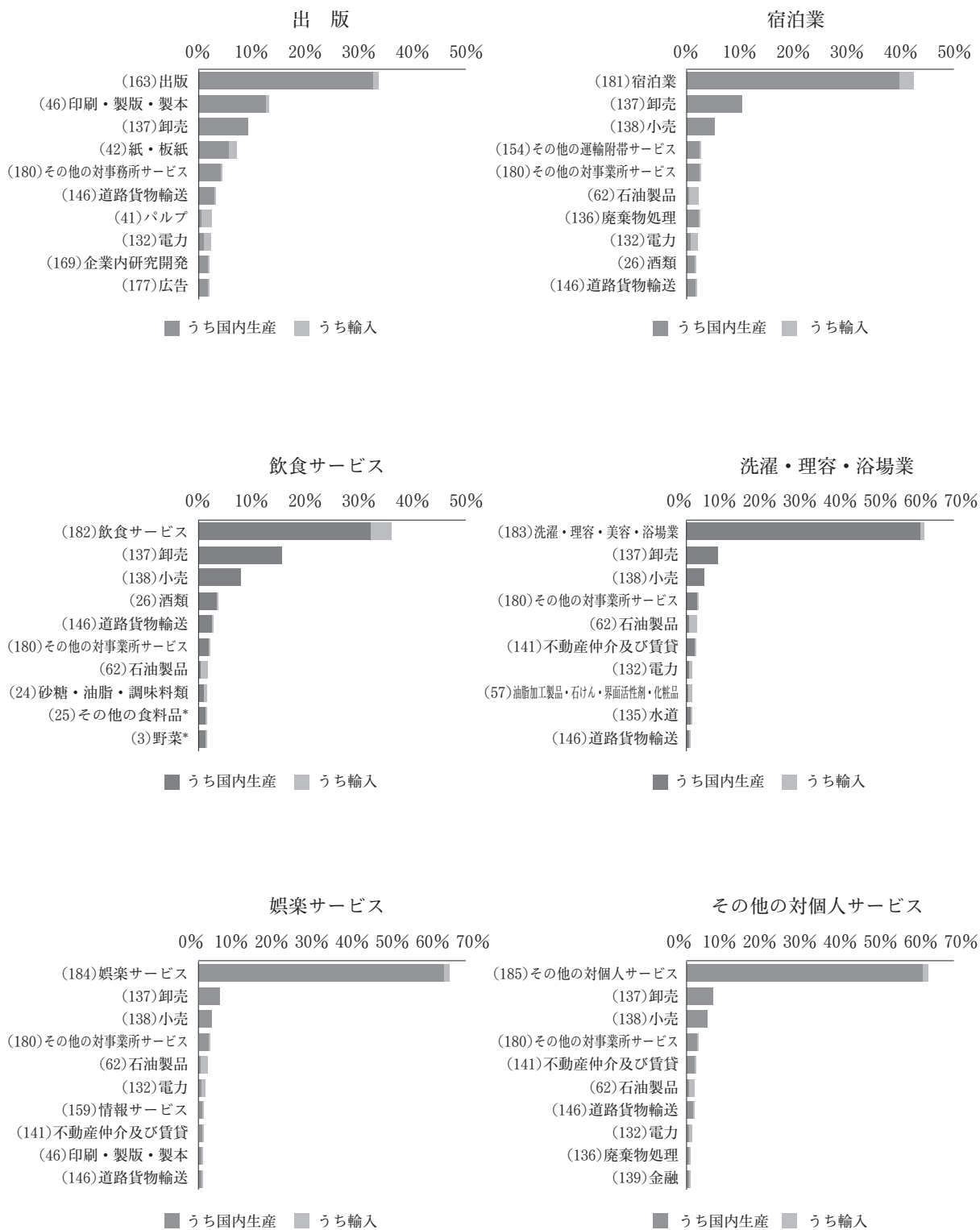


図4 主要セクターにおける消費税の転嫁状況 (5)



注1：消費税率が8%から10%に引き上げられたケース（軽減税率の適用は無し）に関して、増税額を製品価格に転嫁した産業別に分解したもの。187セクター中、上位10セクターまでを示した。

注2：数値は、対増税総額比%。

注3：( )内の数値はセクター番号、\*印は2019年増税における軽減品目だが本推計では標準税率に基づく推計を実施した。

では自産業界における寄与度 40%の内訳は、国内品 29%、輸入品 11%であり輸入品の寄与度が一定の割合を占める。これは養殖魚の多くが輸入されていることによる。卸売、石油製品、飼料が自産業界に続く。

#### ・食料品製造部門

「(18)食肉\*」では、自産業界 10%よりも畜産 25%や飼料 18%のシェア値が高く、これらの産業界から消費税が転嫁されていることが分かる。飼料に関しては、消費増税の寄与度 18%の内訳は、国内品 4%であるのに対して、輸入品では 14%に達しており、輸入段階での転嫁が多い。仕入れ先が海外なので、販売店による仕入れ先に対する消費税の前転は難しいものと思われる。

「(19)畜産食料品\*」とは、肉加工品や牛乳などの酪農製品である。こちらは自産業界による転嫁の寄与度が高く 34%であるが、輸入割合も高く、輸入品に課された消費税の寄与度が 11%に達する。

「(20)水産食料品\*」は、自産業界 28%と卸売業 22%に加えて、原料品である海面漁業 20%から転嫁される消費税が比較的多い。

「(21)精穀・製粉」では、自産業界 17%よりも原料品を生産している穀類 41%からの転嫁が多くなっている。

「(22)めん・パン・菓子類」「(23)農産保存食料品\*」「(24)砂糖・油脂・調味料類\*」「(25)その他の食料品\*」は、いずれも加工食品であり、消費税転嫁の傾向が類似している。自産業界による寄与度が高く、これに卸売セクターが続く。自産業界による転嫁割合は、「(22)めん・パン・菓子類」40%、「(23)農産保存食料品\*」32%、「(24)砂糖・油脂・調味料類\*」50%、「(25)その他の食料品\*」36%である。加工食品業においては、最終製品の生産者が自らの需給条件に応じて転嫁の程度を決めやすい傾向が示唆される。

#### ・食料品以外の製造業部門

「(35)衣服」「(40)家具・装備品」といった生活用品の製造セクターでは、自産業界と卸売の寄与度が高く、これらの 2 セクターを合計した寄与度は、衣服 52% (34%+17%)、家具・装備品 49% (33%+16%) となっている。これに原材料品の製造セクターが続く。衣服では、染色 5%、織物 4%、化学繊維 3%であり、家具・装備品では、木材 4%、その他の金属製品 3%が原材料セクターとなっている。

「(109)民生用電気機器」とは、エアコン、冷蔵庫、洗濯機であり、「(115)電子計算機・同附属装置」とはパソコンである。いずれも自産業界による消費税転嫁の寄与度が高く、それぞれ 35%、38%となっているが、その一部は輸入品であり、輸入品に起因する消費税の割合は、民生用電気機器では 8%、電子計算機・同附属装置では 8%に達している。部品として、プラスチック製品、電子デバイス、鉄鋼・粗鋼、金属製品といった製造品と研究開発、対事業所サービスといったサービスが利用されている模様であり、これらが消費税を転嫁している。

「(116)乗用車」については、自産業界 17%よりも自動車部品 22%による消費税の寄与度が高い。これは乗用車のサプライチェーンが長いことが見て取れる。

上記の食料品以外の製造業における消費税の転嫁構造は、食料品と類似しており、自産業界による転嫁の寄与度が高く、これに商業セクターと原材料品が続く。工業製品では食品に比べると、最終製品の製

造企業の規模が大きく対消費者向けという観点からすると、競争上では優位にあり価格支配力があると考えられるので、消費税の転嫁は順調にいくものと思われる。

#### ・非製造業部門

非製造業部門のうち主として、対消費者向けの財、サービスを生産している産業セクターでは、製造業部門と同じく総じて自産業による消費税の転嫁の寄与度が高い。

「(143)鉄道旅客輸送」では、自産業セクターによる寄与度が69%に達しており、ほとんどが自産業による転嫁である。鉄道運賃は公共料金として、政府による許認可の対象となっており、消費税は完全転嫁されるので、消費増税による価格の歪みは少ないと予想される。そして、完全転嫁により収益が維持されるのは専ら自産業ということになる。

「(162)新聞\*」では、自産業による寄与度が38%であり、これに「(137)卸売」17%、「(42)紙・板紙」8%、「(180)その他の対事業所サービス」4%、「(146)道路貨物輸送」3%が続く。それなりに裾野を有する産業であり、自社以外からの投入割合が高いので消費増税により仕入れ品に上乘せされる消費税が増えると、消費者への転嫁に苦慮することが予想される。ただし、私見ながら、この業界が軽減税率を要望する背景は長期的な需要の低迷である。

「(181)宿泊業」では、自産業による寄与度が43%、「(182)飲食サービス」では、自産業による寄与度が36%であり、新聞と同じく自産業による寄与度がやや低い。宿泊業では、「(137)卸売」10%、「(138)小売」5%による消費税の転嫁がこれに続き、飲食サービスでも同様に、「(137)卸売」16%、「(138)小売」8%となっており、商業部門による消費税の寄与度が高い。

対個人向けサービスは、人的サービスを主体としているので、自産業による消費税の寄与度が特になくなっている。「(183)洗濯・理容・浴場業」62%、「(184)娯楽サービス」65%、「(185)その他の対個人サービス」(冠婚葬祭、個人教授、修理など)63%が自産業による貢献度であり、いずれのセクターにおいても、これに卸売、小売が続く。個人サービス業の多くは価格優位性を欠く中小企業によって担われていると考えられる。消費税の転嫁が困難ならば、それは過小転嫁を招くことになる。

## 4.2 消費税転嫁のバリューチェーン

### (1) バリューチェーンの推計方法

ユニット・ストラクチャーとは、ある商品の生産誘発額を一次分解したものに投入係数を乗じたものであり、調達構造を表す。ユニット・ストラクチャーは正方行列であるが、そこでの数値群は、縦方向は投入、横方向は産出を表す。この正方行列に産業別の付加価値率を乗じることにより、付加価値ベースのユニット・ストラクチャーが求められる。この付加価値額は消費税の課税ベースなので、さらに消費税率を乗じることにより消費税転嫁のユニット・ストラクチャーを得る。これを消費税転嫁のバリューチェーンと呼ぶ。

消費税転嫁のバリューチェーンにおいて、縦方向は投入構造なので消費税転嫁の受け手であり、横方向は産出構造だから消費税転嫁の出し手を表している。横方向のうち、いくつかのセクターは非課税品なので転嫁する消費税はゼロである。また、購入者価格表示なので、商業部門は元々、取引額がゼロと

なっており、そのため転嫁される消費税はゼロとなる。

ある商品の生産に起因する直接間接の取引額の合計が生産誘発額であり、これは一種の乗数効果である全取引高である。ユニット・ストラクチャーは、この全取引高を産業別に分解したうえで、これに投入係数を乗じることにより、それらの産業間の調達額を求めるものである。消費税転嫁のバリューチェーンは、産業間取引ごとの消費税を記述し、課税ベースは付加価値に対応しているので、これは仕入れ税額の控除後の消費税である。産業間の中間取引のそれぞれにおいてパスされた消費税を示している。

推計は187セクターで行い、これを25部門に集約した結果を示す。推計結果においては、産業間取引の各所における消費税転嫁額の大きさを示すため、上述の中間取引における消費税転嫁額の合計を100%とするシェア値を算出した。

## (2) 消費税転嫁のバリューチェーン

### ・野菜

推計結果によると、25部門ベースでは消費税の受取シェアは、農林水産業が53%と過半を占めるが、化学製品11%、パルプ紙木製品9%などの中間製品でも野菜の生産に起因する消費税の転嫁が発生している（表7）。つまり転嫁される消費税については、自産業を含まない中間取引において一定額の消費税が転嫁されている。この消費税転嫁を支払サイドからみると、パルプ紙木製品17%、化学製品16%、農林水産業14%、対事業所サービス12%となっており、自部門である農林水産業とはほぼ同レベルの消費税を転嫁する産業が存在することが見てとれる。なお、自部門については本推計額の総計に匹敵する消費税を、さらに最終段階で追加して、これを消費者に転嫁している。

中間取引において転嫁されている消費税の多くは、最終生産者向けの販売において転嫁されている。ここでの推計はネットベースの消費税であり、実際には前工程から受け継いだ消費税部分がある。すると転嫁すべき消費税はさらに多くなる<sup>(17)</sup>。最終製品の生産者に中間品を供給している納入業者は、大雑把にみて最終製品に課されるグロスベースの消費税の半分くらいを転嫁するので、これだけの消費税を最終製品の製造・販売者に転嫁（後転）できるだけの価格支配力があるかという問題が生じている。

### ・めん・パン・菓子

自部門である飲食料品における受取シェアが59%を占めるが、農林水産業9%、対事業所サービス6%、化学製品5%なども消費税の受け手となっている。支払サイドからみると、飲食料品のシェアは24%まで低下し、他部門のシェアが高くなる（表7、表8、図5）。

2019年の消費税率の10%への引き上げ時には、めん・パン・菓子には軽減税率8%が適用される予定である。軽減税率が適用されると、消費税の転嫁額が減少するが、この減少率を推計した。受取サイドでは、飲食料品-11%、農林水産業-1%となっている。減少率における違いは、飲食料品では軽減品目からの投入が多い一方で、農林水産業では標準税率が適用される品目からの投入が多いことによる。

(17) この点は、消費税は仕入れ税額控除を認める付加価値税であるが、転嫁の観点からは売上税とみなした方が良いという考え方に関連する。

表7 産業間取引における消費税の転嫁先（野菜、めん・パン・菓子類）

	3. 野菜		22. めん・パン・菓子類					
	受取	支払	受取	支払	受取 軽減	支払	受取 減少率	支払
1. 農林水産業	53%	14%	9%	17%	10%	15%	-1%	-15%
2. 鉱業	4%	2%	2%	1%	2%	1%	0%	0%
3. 飲食料品	1%	1%	59%	24%	56%	21%	-11%	-18%
4. 繊維製品	1%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	0%
5. パルプ紙木製品	9%	17%	3%	6%	3%	6%	0%	0%
6. 化学製品	11%	16%	5%	6%	5%	7%	0%	0%
7. 石油・石炭製品	1%	6%	0%	2%	0%	2%	0%	0%
8. プラスチック・ゴム	2%	4%	2%	3%	2%	4%	0%	0%
9. 窯業・土石	1%	2%	0%	1%	0%	1%	0%	0%
10. 鉄鋼・非鉄・金属製品	2%	3%	2%	3%	2%	3%	0%	0%
11. 汎用・生産用・業務用機械	1%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	0%
12. 電気機械・電子部品・情報通信機器	1%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%
13. 輸送用機械	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
14. その他製造業	1%	1%	2%	4%	2%	4%	0%	0%
15. 建設	1%	3%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
16. 電力ガス水道	2%	1%	2%	1%	2%	1%	0%	0%
17. 商業	0%	0%	0%	0%	0%	0%		
18. 金融保険不動産	1%	1%	1%	2%	1%	2%	0%	0%
19. 運輸郵便	1%	3%	1%	2%	1%	2%	0%	0%
20. 情報通信	2%	4%	3%	5%	3%	5%	0%	-2%
21. 公務・教育研究	1%	4%	1%	3%	1%	4%	0%	0%
22. 医療福祉	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
23. 対事業所サービス	4%	12%	6%	15%	6%	17%	-1%	0%
24. 対個人サービス	0%	0%	0%	0%	0%	1%	-4%	0%
25. 事務用品・分類不明	1%	3%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
26. 取引計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-7%	-7%

注1：187セクターに関する推計結果を25部門に集約したもの

注2：数値は、当該財の生産に要した全ての産業間の中間取引において転嫁された消費税額（最終製品の付加価値に対応し最終段階で上乗せされた消費税額を除いたもの）の対総額比%

注3：「受取」とは、産業間取引で転嫁された消費税の受け手に関するもの

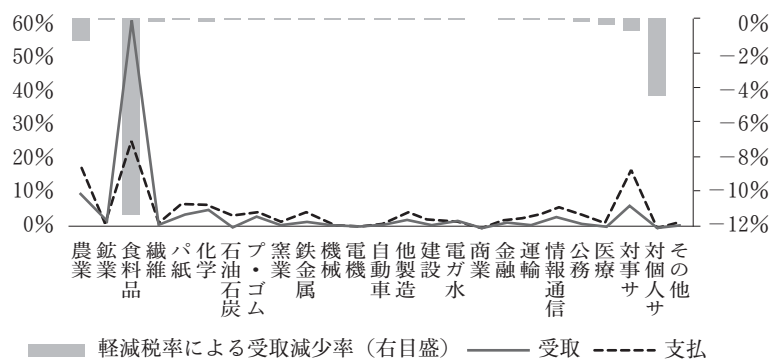
注4：「支払」とは、産業間取引で消費税を転嫁した出し手に関するもの

注5：「軽減」とは、食料品ほかに軽減税率が適用された場合のもの

注6：「減少率」とは、標準税率10%ケースと軽減税率8%ケースとの消費税収を比較したもの

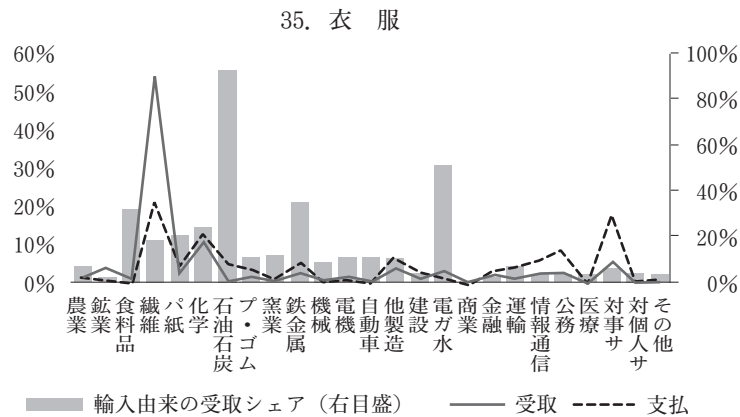
図5 産業間取引における消費税の転嫁先（めん・パン・菓子類）

22. めん・パン・菓子類



注：表7に同じ。線グラフは標準税率ケースのもの。棒グラフは、標準税率ケースと軽減税率ケースにおける消費税の受取額の受取ベースの減少率を示す。

図6 産業間取引における消費税の転嫁先（衣服）



注：「輸入由来の受取シェア」とは、消費税の受取合計のうち輸入段階で転嫁された消費税が占める割合。

軽減税率の適用の有無は、産業間取引における消費税の転嫁額に産業間でも相違をもたらす。

#### ・衣服／民生用電気機械／乗用車

いずれも工業製品であるが、自産業の受取シェア額は50%強であり、この比率は農産物、食品、サービス製品と同じ水準である。支払シェアをみていくと、これらの工業製品ではバリューチェーンが長いので自部門以外による消費税の支払いシェアが高くなる（表9）。

衣服については、海外からの製品輸入が多いものと思われ、消費税は国境段階で課税される。この輸入段階で課税され消費税の割合は23%（＝輸入品に由来する消費税／〔国内品に由来する消費税＋輸入品に由来する消費税〕）と推計される。この割合について、民生用電気機械19%、自動車15%であった。これらの工業製品では、中間製品の取引で発生する消費税の2割弱は輸入段階で課されている（図6）。

#### ・鉄道旅客輸送／新聞／飲食サービス

サービス産業においても、消費税の自部門の受取シェアは50%前後となっている（表10）。鉄道旅客輸送では、輸送用機械、新聞では、パルプ紙木製品、飲食サービスでは、飲食料品、農林水産業といった、それぞれのサービス産業の投入品セクターが自部門に続く。

## 6. まとめ

デフレ経済により家計や企業のインフレ期待が低迷しているなかでは、消費増税を契機として、税込み価格を引き上げることは事業者にとって容易なことではない。消費税は多段階課税の仕組みであり、製造販売の過程を経て税が徐々に累増していくので、消費税の転嫁問題の検討に際しては、ある商品の最終生産者や販売者以外に税の形成に寄与した中間事業者を特定化し、その影響について知ることが望ましい。本研究は、産業連関分析における価格モデルを用いて、消費税が形成される構造を検討したものであり、得られた知見は以下のようにまとめられる。



表 8 産業間取引における消費税の転嫁先 (めん・パン・菓子類) (消費税率 10% + 軽減税率適用ケース)

転嫁先 →	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
↓ 転嫁元	農林水産	鉱業	飲食料品	繊維	パルプ	化学	石油製品	プラスチック	窯業	金属	一般機械	電気機械	輸送用機械	他製造業	建設	電力	商業	金融	運輸	情報通信	公務	医療	対事業所	対個人	不明	中間取引計
1. 農林水産業	3.6%	0.0%	11.2%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	15%
2. 鉱業	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
3. 飲食料品	0.6%	0.0%	20.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	21%
4. 繊維製品	0.1%	0.0%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
5. パルプ紙木製品	0.3%	0.0%	2.8%	0.0%	2.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6%
6. 化学製品	2.4%	0.0%	1.5%	0.1%	0.2%	1.7%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7%
7. 石油・石炭製品	0.5%	0.1%	0.6%	0.0%	0.1%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	2%
8. プラスチック・ゴム	0.1%	0.0%	2.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	4%
9. 窯業・土石	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
10. 鉄鋼・非鉄・金属製品	0.1%	0.2%	1.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3%
11. 汎用・生産用・業務用機械	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	1%
12. 電気機械・電子部品・情報通信機器	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0%
13. 輸送用機械	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0%
14. その他製造業	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	4%
15. 建設	0.2%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
16. 電力ガス水道	0.0%	0.0%	0.7%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
17. 商業	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
18. 金融保険不動産	0.1%	0.2%	0.7%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	2%
19. 運輸郵便	0.1%	0.2%	0.9%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	2%
20. 情報通信	0.1%	0.1%	1.4%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	0.8%	0.2%	0.0%	1.9%	0.0%	0.0%	5%
21. 公務・教育研究	0.0%	0.2%	1.4%	0.0%	0.1%	1.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	4%
22. 医療福祉	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
23. 対事業所サービス	1.0%	0.7%	8.1%	0.0%	0.2%	0.6%	0.0%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.1%	0.7%	0.0%	0.5%	0.2%	0.9%	0.4%	0.0%	2.2%	0.0%	0.1%	17%
24. 対個人サービス	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	1%
25. 事務用品・分類不明	0.4%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	1%
26. 中間取引計	10%	2%	56%	0%	3%	5%	0%	2%	0%	2%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	0%	1%	1%	3%	1%	0%	6%	0%	1%	100%

注 1 : 187 セクターに関する推計結果を 25 部門に集約したもの

注 2 : 数値は、めん・パン・菓子類セクターの生産に要した全ての産業間の中間取引において転嫁された消費税額 (最終製品の付加価値に対応し最終段階で上乗せされた消費税額を除いたもの) の対総額比%

注 3 : 「受取」とは、産業間取引で転嫁された消費税の受け手に関するもの

注 4 : 「支払」とは、産業間取引で消費税を転嫁した出し手に関するもの

注 5 : 2019 年予定の消費増税シナリオとして、酒類と飲食サービスを除く食料品と新聞には軽減税率 8% を適用した。

表 9 産業間取引における消費税の転嫁先（衣服、民生用電気機械、乗用車）

	35. 衣服				109. 民生用電気機械				116. 乗用車							
	受取	支払	受取	支払	受取	支払	受取	支払	受取	支払	受取	支払				
		輸入品	輸入品のシェア		輸入品	輸入品のシェア	輸入品	輸入品のシェア	輸入品	輸入品のシェア	輸入品	輸入品のシェア				
1. 農林水産業	1%	2%	7%	57%	0%	1%	0%	15%	3%	82%	0%	1%	0%	1%	5%	83%
2. 鉱業	4%	1%	0%	93%	0%	1%	1%	40%	3%	91%	1%	1%	1%	1%	3%	90%
3. 飲食料品	0%	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	17%
4. 繊維製品	53%	21%	40%	26%	1%	1%	1%	1%	1%	11%	0%	0%	0%	0%	20%	20%
5. パルプ紙木製品	2%	4%	2%	13%	2%	3%	2%	1%	1%	10%	1%	1%	1%	1%	18%	11%
6. 化学製品	11%	13%	12%	18%	4%	4%	6%	3%	3%	17%	3%	3%	6%	4%	26%	19%
7. 石油・石炭製品	1%	3%	25%	40%	0%	2%	17%	4%	90%	36%	0%	1%	20%	4%	89%	35%
8. プラスチック・ゴム	2%	3%	1%	7%	4%	6%	2%	2%	11%	6%	4%	6%	3%	3%	14%	7%
9. 窯業・土石	0%	1%	0%	8%	1%	2%	1%	1%	12%	8%	1%	2%	1%	1%	12%	7%
10. 鉄鋼・非鉄・金属製品	2%	4%	4%	8%	13%	19%	37%	12%	40%	13%	10%	15%	34%	11%	38%	11%
11. 汎用・生産用・業務用機械	1%	1%	0%	15%	2%	5%	1%	1%	11%	7%	1%	2%	0%	1%	8%	14%
12. 電気機械・電子部品・情報通信機器	1%	1%	0%	24%	52%	12%	23%	17%	9%	25%	5%	5%	4%	5%	11%	15%
13. 輸送用機械	0%	0%	0%	11%	0%	0%	0%	0%	10%	10%	58%	26%	17%	6%	5%	4%
14. その他製造業	4%	6%	1%	19%	2%	4%	0%	0%	3%	3%	1%	2%	0%	1%	4%	5%
15. 建設	1%	3%	0%	0%	1%	2%	0%	0%	4%	0%	1%	1%	0%	0%	4%	0%
16. 電力ガス水道	3%	1%	11%	0%	2%	1%	9%	0%	51%	0%	2%	1%	10%	0%	52%	0%
17. 商業	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
18. 金融保険不動産	2%	2%	0%	0%	1%	2%	0%	0%	2%	0%	1%	1%	0%	0%	2%	0%
19. 運輸郵便	1%	4%	0%	2%	1%	3%	0%	0%	6%	2%	1%	2%	0%	0%	5%	1%
20. 情報通信	2%	5%	0%	2%	2%	5%	0%	1%	4%	3%	2%	4%	0%	1%	3%	3%
21. 公務・教育研究	2%	8%	0%	0%	3%	12%	0%	1%	3%	1%	3%	12%	1%	0%	3%	0%
22. 医療福祉	0%	1%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	3%	5%	0%	0%	0%	0%	3%	5%
23. 対事業所サービス	5%	17%	1%	3%	5%	14%	1%	1%	6%	2%	4%	12%	1%	2%	6%	2%
24. 对个人サービス	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	4%	2%	0%	0%	0%	0%	4%	2%
25. 事務用品・分類不明	1%	1%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	3%	0%	0%	1%	0%	0%	4%	0%
26. 取引計	100%	100%	100%	23%	100%	100%	100%	100%	19%	19%	100%	100%	100%	100%	15%	15%

注 1：187セクターに関する推計結果を 25 部門に集約したもの

注 2：数値は、当該財の生産に要した全ての産業間の中間取引において転嫁された消費税額（最終製品の付加価値に対応し最終段階で上乗せされた消費税額を除いたもの）の対総額比

注 3：「受取」とは、産業間取引で消費税の受け手に関するもの

注 4：「支払」とは、産業間取引で消費税の出し手に関するもの

注 5：「輸入品」とは、輸入品に起因する消費税のこと。

注 6：「輸入品のシェア」とは、国内品と輸入品のそれぞれに起因する消費税額を合計に占める輸入品のシェア。

表 10 産業間取引における消費税の転嫁先（鉄道旅客輸送，新聞，飲食サービス）

	143. 鉄道旅客輸送		162. 新聞		182. 飲食サービス	
	受取	支払	受取	支払	受取	支払
1. 農林水産業	0%	0%	3%	5%	9%	17%
2. 鉱業	3%	1%	3%	1%	2%	1%
3. 飲食料品	0%	0%	0%	0%	18%	31%
4. 繊維製品	0%	1%	0%	0%	0%	0%
5. パルプ紙木製品	1%	2%	15%	21%	2%	4%
6. 化学製品	1%	1%	4%	5%	3%	3%
7. 石油・石炭製品	0%	2%	0%	2%	0%	2%
8. プラスチック・ゴム	1%	1%	1%	2%	1%	2%
9. 窯業・土石	1%	1%	0%	1%	0%	1%
10. 鉄鋼・非鉄・金属製品	4%	7%	1%	2%	2%	3%
11. 汎用・生産用・業務用機械	1%	1%	0%	1%	0%	1%
12. 電気機械・電子部品・情報通信機器	1%	1%	1%	0%	0%	0%
13. 輸送用機械	8%	14%	0%	0%	0%	0%
14. その他製造業	1%	2%	4%	10%	1%	2%
15. 建設	4%	9%	1%	2%	1%	1%
16. 電力ガス水道	4%	6%	3%	1%	3%	4%
17. 商業	0%	0%	0%	0%	0%	0%
18. 金融保険不動産	4%	2%	1%	2%	1%	3%
19. 運輸郵便	52%	10%	2%	5%	1%	3%
20. 情報通信	3%	7%	50%	12%	3%	6%
21. 公務・教育研究	2%	4%	1%	3%	1%	2%
22. 医療福祉	0%	0%	0%	1%	0%	1%
23. 対事業所サービス	6%	21%	7%	21%	4%	12%
24. 対個人サービス	0%	1%	0%	1%	47%	2%
25. 事務用品・分類不明	2%	5%	1%	1%	1%	1%
26. 取引計	100%	100%	100%	100%	100%	100%

注1：187セクターに関する推計結果を25部門に集約したもの

注2：数値は、当該財の生産に要した全ての産業間の中間取引において転嫁された消費税額（最終製品の付加価値に対応し最終段階で上乗せされた消費税額を除いたもの）の対総額比%

注3：「受取」とは、産業間取引で転嫁された消費税の受け手に関するもの

注4：「支払」とは、産業間取引で消費税を転嫁した出し手に関するもの

第1に、産業連関分析における価格モデルに関する検討から、消費税率の引き上げに伴う消費税額の増加を、その商品の製造販売に関与した産業別に分解することが可能であることを示した。産業連関分析では、「産業別付加価値率×逆行列係数」という算式により価格を求めると、この算式を要素ごとに分解すれば、それが各産業の税額寄与度となる。続いて、このようにして分解した産業別の税額寄与度に、産業連関表から求めた産出係数を乗じると、産業間の中間取引のどこで消費税が転嫁されているか、その取引場所を特定化できることを示した。消費税の転嫁元と転嫁先を明らかにすることは、今後の転嫁対策に資する。

第2に、総務省2011年表をもとにセクター数が187個からなる価格モデルを構築し、消費税の転嫁構造を推計したところ、多くの商品では転嫁される消費税額の4割強は187セクターのうち1つだけのセクターによって形成されていることが分かった。この上位1位のセクターは自産業であることが多いが、主要な原材料を供給する周辺産業であることもある。上位1-5位のセクターによる寄与度の合計は7割前後に達している。

消費税の課税ベースは各産業の付加価値である。商品の生産に際しては労働や資本による貢献度が高いので、多くの原材料を活用しつつ付加価値ベースで見ると、ごく少数の産業セクターが価格形成に貢献しており、消費税の形成に関与する産業は限定される。また、いずれの産業においても小売、卸売といった商業部門による寄与度が2割弱を占めている。以上を消費税の過剰転嫁や過小転嫁という点から考えると、この1位セクターや商業部門が、需要条件に応じて自産業における付加価値を調整すれば、税込み価格は比較的大きく変化するので、完全転嫁以外の消費税の転嫁が生じる可能性は高いことが予想される。

軽減税率を導入したり、消費増税後のマクロ需要の反動減が発生すると、標準税率が適用される産業セクターには、消費税を過小転嫁することにより税込み価格の上昇を抑制させるインセンティブが働く。本研究からは、多くの商品において消費税の転嫁元は限られており、過小転嫁が発生しやすいことが示唆された。

第3に、消費税のユニット・ストラクチャー分析を用いると、ある商品の生産に起因する直接間接の生産過程と、これらの中間段階で転嫁される消費税額を推計することができる。推計結果によると、自セクターへの消費税の転嫁が過半を占めるが、これ以外に中間財・サービスの間で転嫁される消費税が存在する。このようなネットベースでみた消費税の累増における貢献が小さくても、実際には前工程から受け継いだグロスの消費税を含むので、転嫁額はさらに増加する点に注意が必要である。

消費税の転嫁対策が対象とするのは、このような産業間取引であり、最終製品の直前段階であるに1次サプライヤーによる転嫁額は少なくないことが示唆される。転嫁対策により中間段階における税込み価格を監視しても、それが最終製品における消費税の税込み価格に与える影響は小さい。しかし、ほぼすべての取引が課税対象となっており、買い叩き行為を防ぐためには、中間財・サービスにおける取引を監視する必要があることが改めて確認された。なお、工業製品では中間段階における消費税の2割程度は輸入段階で発生している。

最後に残された課題について述べる。本研究が新たに開発した分析モデルには改良すべき点がある。第1に、消費税の転嫁を異なる税率がもたらす税込み価格の差分から求めており、直接的には導いていない。第2に、消費税の転嫁元と転嫁先の関係について、価格モデルを用いて全産業ベースでの推計方法を示したものの、個別産業については、生産額モデルにより分析する方法に留まる。第3に、実際データを用いた推計に関連して、購入者価格表から運輸・商業マージン部分を分離し、その消費税への寄与度を分析する方法が簡便法に留まっている点がある。第4に、消費税を付加価値税ではなく、売上税と見なした場合には、転嫁規模が異なる点である。いずれも今後の課題としたい。

#### [謝辞]

本稿は日本財政学会（2018年度大会）における報告論文を加筆修正したものである。本稿の作成にあたり、討論会座長および討論者を引き受けて下さった玉岡雅之教授（神戸大学）、藤川清史教授（名古屋大学）をはじめフロアの方々、本雑誌の匿名レフェリーから有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。本稿における誤りはすべて筆者に帰する。

### 参考文献

- 上坂吉則 (2010), 『Scilab プログラミング入門』 牧野書店.
- 翁邦雄 (2015), 『経済の大転換と日本銀行』 岩波書店.
- 尾崎巖, 「経済発展の構造分析 (三) — 経済の基本的構造の決定 —」, 『三田学会雑誌』, 73 卷 5 号, 1980 年 10 月, pp. 66-94.
- 金子敬生 (1981), 「一般消費税と商品価格の変動」『経済研究』第 32 卷, 第 2 号, pp. 120-127.
- 北本卓也 (2009), 『Scilab プログラミング入門』 ピアソン・エデュケーション.
- 経済財政諮問会議 (2018), 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」 内閣府.
- 白井さゆり (2016), 『超金融緩和からの脱却』 日本経済新聞社.
- 白石浩介 (2016a), 「消費税率の引き上げと消費者物価」『拓殖大学政治行政研究』第 7 卷, pp. 25-52.
- 白石浩介 (2016b), 「Point-of-Sales (POS) データにみる消費増税時の価格転嫁」『財政研究』第 12 卷, pp. 119-146.
- 白石浩介 (2016c), 「マイクロデータを用いた消費税の価格転嫁に関する研究」『拓殖大学論集政治・経済・法律研究』第 19 卷第 1 号, pp. 41-72.
- 白石浩介 (2017), 「産業連関分析による消費税の価格転嫁に関する研究」『拓殖大学政治行政研究』第 8 卷, pp. 19-59.
- 白石浩介 (2018a), 「食料品における消費税の帰着」『拓殖大学政治行政研究』第 9 卷, pp. 35-61.
- 白石浩介 (2018b), 「消費税の転嫁に関する研究」(平成 29 年度博士論文) 名古屋市立大学リポジトリ.
- 総務省 (2015), 『平成 23 年 (2011 年) 産業連関表 (総合解説編)』 総務省.
- 中井英雄 (1981), 「一般消費税の産業別価格効果 — 1 次効果と 2 次効果の計測と比較」『近畿大学商経学叢』第 28 卷, 第 1 号, pp. 55-81.
- 中里透 (2010), 「1996 年から 98 年にかけての財政運営が景気・物価動向に与えた影響について」 井堀編『財政政策と社会保障』 慶應義塾大学出版会, pp. 111-142.
- 中村慎一郎 (2000), 『Excel で学ぶ産業連関分析』 エコノミスト社.
- 橋本恭之 (1989), 「税制改革の計量分析」『大阪大学経済学』第 38 卷, 第 3・4 号, pp. 185-207.
- 林宏明・橋本恭之 (1987), 「売上税の価格効果-産業連関表による分析」『大阪大学経済学』第 37 卷, 第 3 号, pp. 36-51.
- 林宏明・橋本恭之 (1991), 「消費税の価格分析 — 昭和 55 年産業連関表と昭和 60 年産業連関表による分析」『四日市大学論集』第 3 卷, 第 2 号, pp. 19-31.
- 藤川清史 (1991), 「消費税導入の経済効果 — 伝票方式と帳簿方式の相違を考慮した産業連関分析」『大阪経大論集』第 42 卷, 第 3 号, pp. 41-66.
- 藤川清史 (1997), 「消費税導入の経済効果 — 1990 年産業連関表を用いた予測とその評価」『甲南経済学論集』第 38 卷, 第 1 号, pp. 55-91.
- 藤川清史 (1999), 「消費税導入の経済効果 — 1990 年産業連関表を用いた予測とその評価」藤川清史著『グローバル経済の産業連関分析』第 9 章, 創文社, pp. 247-277.
- 藤川清史 (2010), 「税制の分析: 価格モデルの応用例」 宍戸監修・環太平洋産業連関分析学会編, 『産業連関分析ハンドブック』第 7 章第 1 節, 東洋経済新報社, pp. 291-301.
- 山田誠治, 荻原泰治 (2012), 「続応用産業連関分析講座(1) Scilab で産業連関」『産業連関』20 卷第 2 号, pp. 188-197.
- Tamaoka, M. (1994), "The Regressivity of a Value Added Tax: Tax Credit Method and Subtraction Method — A Japanese Case", *Fiscal Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 57-73.

# 地方自治体の公共施設のマネジメント

高橋 力

## 要 約

自治体が保有する公共建築物や土木インフラなど、公共施設の維持・整備に必要となる膨大な整備費や運用費の捻出に頭を悩ませている自治体は非常に多い。しかし、地域産業と生活の活性化による持続可能な地域生活には、それを支える公共施設の維持・整備が不可欠である。

これらの課題に立ち向かうべく、近年、行政と住民参加による総合計画、まちづくり計画から「公共施設等総合管理計画」の延長にある個別の計画まで、整備計画をさまざまな方面から支援する取り組みが活発である。

しかし、その計画が実現し地域生活の豊かさにまでつながる事例はまだ少ない。本論では、公共施設マネジメントがなぜ進まないのか検証を試み、「公共施設の整備」という、いわゆるハコモノが活力ある地域生活を支える産業や生活スタイルなどソフト面の充実に不可欠な基盤として公共施設の再評価を行う。

施設マネジメントの基本は、「財政」「供給」「品質」のバランスであろう。「財政」状況が厳しいなかでも資産の「品質」向上は不可避であるため、「供給」量の縮減を前提にしながら適切な資産整備を実現することが自治体存続のカギとなる。

自分の世代のためでなく、子や孫の世代を考え計画をつくるべきである。「老朽化」はいつの間にか忍び寄る「ゆるやかな震災」である。そのため、公共施設の整備による産業活性化ではなく、「公共施設の整備に必要だった負担」を「地方創生」の新たなプロジェクトや「豊かな生活・産業」に変える取り組みの実装が、昨今の自治体の最大課題であることを再認識したものである。

**キーワード：**自治体の公共施設の管理の現状、公共施設・インフラの再編、公共施設のマネジメントと長寿命化、地方創生と自治体の財政計画

## 1. はじめに

高度経済成長期には、予想もされていなかった激しい出生率の低下が、日本の未来を人口減少社会へと導いている。それに伴う税収の減額、人手不足の深刻化は、築後50年を迎える社会インフラの老朽化に対して、どのような問題をもたらすだろうか。

近年、東日本大震災をはじめ、地震、台風、豪雨などの発生が相次ぎ、たくさんの死者やけが人が出るとともに、原子力発電施設の被災、道路等の公共施設、田畑などの農林施設の被害も相当なものに及んでいる。

震災では、学校、市民ホール、公民館、地区センター、図書館、保育所、老人ホームなどの公共施設、道路、橋りょう、上水道、下水道、港湾、空港などのインフラが被災した。これらは、社会を成り立た

せるために必要であるとともに、だれでも利用できるという意味から、「社会資本」と呼ばれている。社会資本を建設したり、補修したりすることは国や地方自治体の仕事であり、公共投資と呼ばれている。

公共投資は、第二次世界大戦後の復興期から、東京オリンピック前後、高度成長期、バブル経済期、バブル崩壊後の景気対策期を通じて、ほぼ一貫して増加してきた。震災で破壊されて使えなくなることは別に、社会資本には、個人の住宅や自動車と同じように、物理的に使える限界がある。使い続けるためには建て替えたり、作り直したりしなければならない。これが「更新」のための投資である。

今年は、東京オリンピックが開催された昭和39（1964）年から数えて54年になる。学校や橋など、当時整備された社会資本は、今いっせいに更新投資時期を迎えている。

筆者は、震災前に自治体の現場で行われてきた公共施設の見直しの検討を見聞きする中で、社会資本が想像以上に「老朽化」していること、その対策がほとんど考慮されてこなかったこと、財源がほとんど確保されていないこと、そして圧倒的多数の人が危機感を認識していないことに気がついた。このままでは老朽化した社会資本が損壊し、市民の生命と財産を危機にさらす一方、再生するには、莫大な予算が必要になる。少ない予算でいかにして老朽化問題に対処するかが課題となっている。

東日本大震災は、被災地の社会資本をいっせいに破壊し甚大な被害を及ぼした。地震、津波は天災であるため、発生を防ぐことは無理かもしれない。しかし、災害は、現行制度上では、起きてはならない事故が発生したのである。そもそも、老朽化は、地震や津波などの自然災害と違って確実に起きる。起こる可能性があるのではなく100%確実に老朽化する。何も対策をとらなければ、いずれ朽ち果てて我々の生命や財産を危険にさらす。地震が来ればさらに危険はます。形のあるものは、「何もしなければ」いつか壊れる。

社会資本を適切に維持・管理・更新することで、老朽化による事故の防止を防ぐことが出来る。放置するという人災への対応が、そのまま天災の防御にもなる。

本論では、老朽化への対応、また、人口規模の変動によって、また、平成の市町村合併により需要に変化をきたす公共施設の維持管理や統廃合を、各自治体は、どのように進めていくべきかについて、課題を整理し、今後の方向性を考察しようとしたものである。

## 2. 公共施設・インフラの再編までの流れ

公共施設のなかでも公益的施設、いわゆるハコは、あくまで比較の問題ではあるが、供給施設（水道など）やインフラ（社会基盤）に比べると、人口減少への対応が制度・実態ともに進んできたカテゴリーといえる。つまり、公益的施設は比較的自治体の裁量で再編が可能で、かつ廃止されても市民が何とか生活していけるものだから、ということだと思われる。供給施設や道路・橋りょうなどのインフラは、今後の整備計画の廃止は可能でも、現在、共用しているものの廃止は、公共施設のなかでも格段にハードルが高い。だから、適切な維持管理が必要なのである。

### 2.1 再編の変遷

すでに建設・整備された公共施設・インフラの整備のあり方が問われるようになったのは、まず、ハー

ド面、とりわけ大規模な地震に対する対策（耐震化）においてであったと思われる。瀬田（2018）によると、1978年の宮城県沖地震や1995年の阪神・淡路大震災は、建築基準法の改正につながり、小中学校をはじめとした公共施設は、高い対策費用にもかかわらず耐震化が進められことになった。また、建築の分野でもライフサイクルコストの議論が本格的に始まったのも1980年代からではなかっただろうか。戦前から戦後初期に整備された公共施設をはじめ、「長寿命化」なども含めたコストの最適化が意識されるようになったのである。

2000年代になると公共施設等のみならず、自治体の経営・運営の形態や手法にまで多くの目が向けられるようになり、不況による税収の減少も相まって「無駄な整備」と言う言葉まで使われるようになった。

## 2.2 公共施設管理制度の創設

一方では、規制緩和・民営化の流れに沿って、2003年に指定管理者制度が創設され、PFIの導入も盛んに議論された。公共施設の管理主体・運営体制が変更され、「新しい公共」とする概念から、より住民による運営の可能性も検討されるなか、一方では、人口減少等からサービスの効率化など、供給自体の見直しも議論されるようになってきた。

## 2.3 近年の公共施設をめぐる出来事

2012年12月に発生した中央自動車道「笹子トンネル」の天井板落下事故は、自治体や国に公共施設・インフラの再編への取り組みを本格的に促す契機となっただけでなく一般市民の公共施設の理解を劇的に変えるきっかけとなった。つまり、「工作物は永久ではない」とする危機感を高めた事件であった。

この事故は、マスメディアを通じ国民の危機感を高め、その影響により、国民から「公共施設・インフラは、大丈夫か」という意見が多く出されるようになったのである。

国土強靱化基本法が2013年12月に制定され、本格化した。強調された冗長性の強化と公共施設・インフラの再編、総量の適正化とを両立させることは非常に難しいことであった。

## 2.4 自治体に対する国の要請

総務省が、各都道府県知事、各指定都市市長に対して管理計画の策定を要請したのは、2014年4月である。笹子トンネル事故などもあって、各自治体市民も意識が高まってきたことは前段に述べた。総務省自治体財政局財務調査課（2014）から総務大臣名で出された文書によると、管理計画策定の趣旨は、「地方公共団体においては、厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより再整備負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっています。また、このように公共施設等を総合的かつ計画的に管理することは、地域社会の実情にあった将来のまちづくりを進める上で不可欠であるとともに、昨今推進されている国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）にも資するものです。」（以下省略）としている。



策定指針の概要として、第一に公共施設等総合管理計画の内容は、施設の老朽化、総人口等の今後の見通しなど所有施設等の現状把握。計画期間は十年以上が望ましい、庁内の情報管理などの施設全体の管理に関する基本的な方針。そして、計画策定に要する経費などの地方財政措置。第二に公共施設等総合計画に基づく老朽化対策については、長期的視点に立った老朽化対策の推進等による公共施設等の管理。PPP/PFIの活用等まちづくりについて。そして、計画的な点検・診断等国土強靱化をその指針とするとしている。

加えて、本策定指針は、「地方自治法第245条の4第1項（技術的な助言）に基づくものであることを申し添えます。」などと地方分権時代に入って相当な年月を経たにもかかわらず、あまり目にしない「要請」形になっている。要請としているものの各自治体からは、必要性は認められるものの、厳しくかつ難しい「命令」と受け止められている。

## 2.5 未体験の計画策定に直面した自治体

しかし、多くの自治体にとって、公共施設・インフラの再編などは未経験であったり、しかも、施設の台帳が未整備であったり、利用状況の把握、維持運営コストが把握できない自治体が多かった。これに対し、総務省は、施設の状況の把握と今後の大枠の方針だけでも計画に織り込むように促した結果、2017年9月末には、すべての都道府県・政令市とほとんど（99.4%）の市区町村が、公共施設等総合管理計画を策定した。現在は、公共施設については個別の施設の方針をさらに盛り込むべきかなどで議論が行われているようであるが、インフラについては、都市計画道路や上・下水道施設などで計画の見直しが進んでいるものの、人口減少による需要の縮小に対応する施設の純減のための計画づくりは、これからではないかと思われる。

また、南（2016b）によると、計画策定のプロセスとして、公共施設の役割とは何なのか、その利用者や利用形態の想定を見直す必要があるのかどうか、管理運営形態や経費と利用料との適正な関係とは、このような本質的な議論がなされていないのが懸念材料となっている。総面積の約半分を占める学校に他の機能を持たせることなど、先行的自治体では、有識者検討委員会を設置し、検討する方向を打ち出している。

## 3. 公共施設のマネジメントと建物の長寿命化

これまで、なぜ、公共施設等総合管理計画を策定しなければならないか、公共施設・インフラの再編をめぐる背景と管理計画策定の手順、問題点を述べてきた。次に、しからば、マネジメントの視点からみた公共施設について、どうしていったらよいかなどについて検討してみたい。

### 3.1 マネジメントの視点から見た公共施設

公共施設はいうまでもなく公共サービスを提供するための施設である。代表的なものは、庁舎や文化施設、集会施設であるが、量的に最も多いのは学校である。日本が高度成長していた1970年前後には大量に整備され、それらのいわゆる「老朽化」が問題になっているのが昨今の状況である。ここで問題

なのは建物であり、「老朽化」は竣工後30年以上を経た建物について用いられる役所用語である。崩壊させない知恵はないのだろうか。

公共施設マネジメントをすすめる上で、前提にしなければならないのは、ほとんどの公共施設は稼働率が低く、利用者も限定されている実態である。例えば、使われているように見える学校施設も、土日休日、夏休みなどの長期休暇、夕方から夜間は使われていないので、利用時間と面積をもとに計算すれば、稼働率は、10%程度に過ぎない。特に、屋外プールなどは、天候に左右され、1%に過ぎないのではないだろうか。

効率的な公共施設の運営に当たらないと、本来急務といわれる福祉・医療などの財源が不足する。公共施設の維持管理は、財源を生み出し、効率的効果的行政サービス革新の可能性を持った、本格的な行政改革の取り組みになることを認識すべきである。

### 3.2 公共施設問題の本質は財政問題

人口の減少や高齢化が国の形を少しずつ変えてきている。公共施設については、「老朽化」に注目が集まっているが、維持更新の費用に着目すると施設の過剰についても対応を迫られていることがわかる。

総務省が、公共施設やインフラについて将来費用を予測するソフトを配布しているが、それにより試算すると、大半のケースで現状の予算レベルでは、将来必要となる費用を賄えないという結果が出てくる。費用のかかる施設の更新すなわち建て替えをできるだけ減らして、既存の建物を長寿命化しようといわれるようになってきた。長寿命化は悪いことではないが、目先の問題に振り回されてはならない。

現在のわが国の国や地方の債務残高の大きさは、欧米先進国はおろか、財政破綻したギリシャやアイスランドをもはるかにしのぐ1,107兆円に及ぶ水準にある。さらに、将来確実に発生する社会資本の更新投資負担がこれに加わる。民間企業においても将来の投資負担は存在するが、預貯金、有価証券、処理可能な不動産等を準備しており、投資負担は常識である。だが、国や、自治体の場合は準備していない（かくれ負債）。各自治体は、人件費の圧縮、業務委託等の導入で経費の節減をしているし、貯金である基金もある程度準備しているというだろう。自治体の基金残高が、都道府県・市区町村で約22兆円と過去最高を更新したと発表している。税収が好調な東京都と23区で全体の2割を超え、最高を更新しているというものの、主テーマである今後のインフラ老朽化対応の改修費には、とても足りるものではない。

収支のバランスシートで考えると、「資産の部」では、施設統・廃合、多機能化、インフラ・マネジメント、長寿命化、広域連携、不動産の有効活用等が考えられる。一方「負債・純資産の部」では、地方債等の増発による負債の増加、地方交付税、補助金、税収増加、税率引き上げ、新税創設等が考えられるが、交付税などは、国から地方への財源の移動に過ぎず、税収の増加への期待はやすい。特に、増税は、国民の理解が得られるかが大きな課題であり、現状では、収支のバランスは、「資産の部」に思い切ったメスを入れない限り釣り合わないことが理解できよう。地方創生の構想に取り組むにも「財源」を生みだせない。

### 3.3 施設の統・廃合（施設の仕分け）と公共施設の多機能化

財政課題の一つ、前述の「資産の部」の改革について公共施設の統・廃合、多機能化について考えてみよう。人口減少社会では、施設仕分けは財政とは無関係に必要である。

人間誰しも、自分が関係する施設が廃止されるとなると、本能的に抵抗感を持つ。その施設が必要か必要でないかと聞けば、みな必要と答える。その結果、施設が過剰になり、財政負担が肥大化する。こうした行動の背景には、公共施設にはお金がかかっていない、かかっているとしても自分ではなく誰かが払っているという錯覚がある。従来、統・廃合を話題にすることすらタブー視されていたのは、錯覚が存在したからである。錯覚を取り除くには、いかなる施設も、自分の負担を前提に、施設の適正な量や質を知ったうえで必要性を判断するには、数字を示す必要がある。例えば公民館である。普通は費用は少なめに、収入は多目に見積もっていると思う。多く利用している人は必要との結論に達する。利用していない人は沈黙するだろうが、負担の話になると利用料の引き上げを主張するだろう。これが市民参加であり、自治である。数値情報が意味を持つのは、公民館に限ったことではなく、全ての公共施設、もちろんインフラにも全く同じことがいえる。「増大する需要を減少する予算で賄う」という矛盾が最も典型的に生じている。

一方、ハコモノの用地の跡地の問題である。例えば学校を廃校にした場合、跡地をどうするかが常に問題になる。行政は処分しその代金で他の学校の耐震化や建て替えを進めたいという意向があるだろう。だが、近隣住民はほぼ確実に反対するだろう。その結果、公園など引き続き公共目的で使い続ける例が増える。また、ここでもマネージメントが崩れる。他の納税者の負担で施設が残る。さらに、公共施設を仕分ける必要性和定量化について述べたが、「機能を維持」し負担を軽減する方策はないだろうか。公共施設の多機能化である。つまり、公共施設を複合化すれば、駐車場、玄関、ホール、トイレなど共用施設が節減できる。既にやっているところが多いが、圧縮効果はあまり出ていないようだ。

次は、多様化のなかでの用途の変更である。公共施設のニーズは、年々変化してくる。ニュータウンを整備した時は、幼・保育園、小学校、児童福祉施設が必要だが、高齢者福祉施設は、あまり必要なかった。ところが時間がたって、住民が高齢化すれば、高齢者福祉施設の需要が急速に高まり、小学校、児童福祉施設のスペースは少なくて済む。幼・保育園は、極端な例であるが閉園もあり得る。需給バランスから言えば、小学校の規模を縮小し、高齢者福祉施設を導入していけばよいはずである。全国的に多くみられる現象である。

個人所有、企業所有物件では、貸したり、売却したりして効率性を高めるという選択肢もある。公共施設では、財政が肥大化して更新投資財源が大幅に不足する中で、施設のニーズの薄れた施設をそのままにしておく余裕はない。しかし、多機能化を阻む問題もある。第一は、自治法をはじめ、公共財産に関する法律における行政財産、普通財産の区別、補助金の処理（返還）、ことに自治体の場合、用途転換は条例審査のため、議会に付議する必要があり、課題が多い。

第二に、技術面では用途転換のために間取りや内装を簡単に変えることは難しい。南（2016a）によると、公共マネージメントを集約すると次の図が基本になる。

財源確保＝総面積統廃合＋民営化＋受益者負担増＋遊休資産活用
-------------------------------

図1 公共施設マネジメントの「方程式」

### 3.4 インフラ・マネジメント

インフラ・マネジメントとは、技術的な基盤にもとづいて計画的・効率的な施設の改築・維持管理運営、更新投資の資金確保策を進めるための計画の立案と実施を総称したものとえよう。今回は、「公共施設」の在り方を中心に検討を進めてきたので、インフラについては簡潔に整理したい。

公共施設と異なり、インフラは削減の知恵を出しにくい領域である。公共施設の処方箋として有効な、統廃合や多機能化が使えない。道路、橋りょう、上下水道ともネットワークがつながってこそ重要であり、人口密度や、面積とはリンクしない。単純に削減できるものではない。しかしながら、インフラの更新、投資負担がまったく減らせないということになれば、公共施設の削減幅を大きくせざるを得ない、インフラについても、出来るだけ更新、投資を減らすような施策が求められている。国土交通省をはじめ、関係各省においては、インフラ・マネジメント計画を策定している。自治体においても「地方創生」の新しいプロジェクトに取り組む財源を確保するためにも中・長期の計画を策定することが喫緊の課題である。

### 3.5 公共施設における広域連携

公共施設の再編における広域連携で、複数自治体によるものはほとんどない。小規模自治体であっても、すでに一部事務組合等による広域連携が進み、独自に再編を目指す自治体がほとんどである。むしろ平成の大合併で合併した自治体の方が、相対的な比較ではあるが、一つの自治体になったときに機能が重複する施設が多く出てきて、始めて再編の対象になるという傾向がある。

市町村合併、行政改革等により、まず庁舎が「がら空き」になり、文化施設はイベント開催の調整が難しく稼働率の低下が目立つ。ことに、市町村立病院・診療所にあっては、それぞれの施設の機能をめぐって広域的な議論が見られる。

しかし、近年、複数自治体で公共施設の再編のための「広域連携」を目指す動きが少しずつ聞こえるようになった。奈良県や、岐阜県などで動きがみられる。瀬田（2018）では、広域連携での取り組みは、主体間の関係や意思決定がより複雑になるため、単一市町村内だけでも難しいと指摘している。だが、単独ですべての公共施設を維持するための財政・人材ともに、限界が迫っている自治体が、再び合併を目指すことが難しいとなれば、必然的に、広域連携による解決が進められることになるだろうと述べられている。

連携が必要な市町村が協力しあえる制度、都道府県・国が働きかけ広域でより効率的なサービス供給が行えるよう支援する制度と両方が考えられるが、望まれる都市の将来像、そしてその実現のために必要な公共施設、インフラの再編のあり方について、専門家と市民が共通意識を持って、人口減少局面に必要な対策を進めてほしいと思う。より包括的なものとして「定住自立圏」での検討も一策と考える。

### 3.6 長寿命化の方策

老朽化を話題にすると出てくる反応の一つに、「更新しなくても長寿命化すればよい」もしくは、「長寿命化しているので問題はない」という答えが来る。建築学者の理論は、「きちんと設計・施工された建物」は、不適合を除けば、構造面での性能劣化を懸念する必要がないと説明される。建物の構造上の不具合はあってはならないが、「費用の問題」を別にすれば補修や改修で適切に対応できる場合がほとんどであるという。耐震性能については、既存不適格の建物が問題視されてきた。未改修の施設は、注意が必要である。

長寿命化とは、公共施設、インフラの耐用年数を伸ばす技術的な工夫を総称した概念である。実際、現在の技術で新たに整備するのであれば、70～80年以上、場合によっては、100年以上耐久させることは十分に可能と言われている。

しからば、建物を長持ちさせる条件について研究者に聞いてみると、木造の建物は、木が腐るとか地震でよく壊れるというイメージがもたれているといわれるが、最近のものはそのような心配はないという。むしろ、長持ちしないということは、その建物が長く使用されていないことと同じであるという。前述したように、用途が不要、転用も出来ない。これらは廃止せざるを得ない。あとは直したくとも直せないもの、一般に設備機器は建物本体より寿命は短いといわれている。

公共施設の長寿命化は、きちんと手を入れること、必要にして十分なメンテナンスを持続させることに尽きるようだ。

### 3.7 民間提案を活かす

公共施設マネジメントは、民間の知恵を公有財産に応用したものだ。つまり、民間の知恵を十分に発揮できる。くれぐれも行政や議会だけで決めないようにすること、それが重要である。行政と議会だけで決めると、民間の知恵が活かされず、本来もっと財政負担を軽くしたり、サービスの質を向上させたりすることが出来る場合でも、それが実現しないことになる。民間の知恵なしでベストの方針を決めることは不可能だ。根本（2011）では、PPP（行政、民間、市民の連携）分野において、これを「官の決定権問題」としている。もちろん、民間から幅広い意見を出してもらうことが、陳情政治や癒着や談合を生むようなことがあってはならない。そのためには、全企業に公平に機会を与えるために、民間提案を制度化する必要があるのではないだろうか。

## 4. 各自治体の実践例

公共施設のマネジメントをすすめる際に、ほとんどの自治体が最初に着手するのは、状況把握のための「現状調査・現状分析」である。次に、現状分析で明らかになった公共施設の更新の課題と財政状況の見通しから、施設面積を削減する「再配置計画」を策定するのが通例である。

しかし、状況の把握から計画策定、そして実践という手順は、公共施設マネジメントには進まないのが現状である。全国的に良く取り上げられる事例には、現状分析から計画へと言う手順を踏みながら

も、具体的な目標設定を重点にしつつ、一方で、出来るところからの実践（財源の確保策）をするということが出来れば、「計画策定」だけでは何の価値もないことが認識されるであろう。

#### 4.1 秋田県三種町の事例

のどかな田園風景が広がる秋田県北西部の山本郡三種町（面積 247.98 km<sup>2</sup>、人口 16,191 人）の鯉川地域に、2011 年 4 月、小学校の廃校舎を活用した、みたね鯉川地区交流センター、通称「橋本五郎文庫」がオープンした。本件を今回のテーマ、公共施設・マネージメントの最初の事例として取り上げるには理由がある。廃校が、いろいろとご厚誼させていただいている読売新聞社東京本社の特別編集委員の「橋本五郎氏」が二万冊の本を寄贈し「橋本五郎文庫」になったからである。北羽新報社編集局報道部（2012）によると、この学校の校舎は、1983 年に改築したものであり、使用に耐えうるものの、児童数の激減から 2009 年 3 月に 125 年にわたり地域文化のシンボルとして住民に愛された校史にピリオドが打たれ廃校となり、校舎やグラウンド、そこにつながる通学路から子どもたちの声が消えた。廃校後の校舎がどうなるかは住民の大きな関心ごとになり、住民は町に対し、検討組織の立ち上げを提案。これを受け、町は地域の要望を踏まえ、近隣の地区の学校再編を含めた町有施設の利活用について町の総合計画の関連の下で、検討委員会を立ち上げた。

5 回に及ぶ検討委員会は、交流施設としての公民館、体育館を屋内体育施設に、地域の歴史を学ぶ史料室・図書館などを盛り込む案が出来たが、職員の常駐化、維持管理費の確保が課題となり、計画はまともならず、時間ばかり過ぎるなかで町が提示した案は、住民の満足にはほど遠い結論であった。

折しも、町は、秋田県内の市町村のなかで唯一実質公債費比率が前の年より悪化し、自治体が財政破たん陥らないためにも、とにかく借金と無駄な経費を削ることが最大の行政命題で、職員給与の手当カットなどにも踏み切っていた。施設の維持のために、住民に負担を求めるなど、計画は行政と住民の間で相互理解が失われた状態になり頓挫してしまった。

一度頓挫すると再開は難しいものである。しかししばらくして、地区民のなかから「何とかせんとな」と言う声が少しずつ高まりはじめ、再スタートラインに。

そんな時に舞い込んできたのが、橋本さんの蔵書の寄贈の話だった。母校の廃校を残念に思い、ふるさとが廃れていくことを憂慮し、「学校が無くなってもみんなが集まれるところがあれば」と願ってのことだった。橋本さんの申し出は、地域の将来に危機感を持っていた人たちを奮い立たせた。早速住民が手作り文庫の開設に動き出した。なかば決裂状態だった町からのバックアップも取り付け、準備作業のボランティアも集まった。定年退職した男性、家庭の主婦たちによって本の閲覧、貸出機能にとどまらず、健康講座、趣味講座が企画され、住民の交流センターの役割を果たしている。このことにより、地域の結びつきが強まってきた。「地方の可能性」のありどころを考えさせられた。過疎化と少子化が進む町に暮らす人々による、地域再生への挑戦の事例である。

#### 4.2 神奈川県秦野市の事例

秦野市は、神奈川県央の西部に位置し東京圏から約 60 km。北方には、神奈川県の屋根と呼ばれている丹沢山塊が連なり、県下で唯一の典型的な盆地を形成している。古くは、葉たばこの生産で有名だっ

たとのことである。(面積 103.76 km<sup>2</sup>, 人口 165,438 人)。

秦野市役所のホームページから「公共施設の再配置」をクリックすると、330 件ものコンテンツが出てくる。なんとそのなかには、公共施設再開発計画の策定を「応援します」のページに、視察と講演の実績、予定が記入され、全国から視察、講演依頼が殺到しているとのことである。

秦野市は早くから行政改革に取り組み、課題解決の方策として「公共施設の再配置計画等」の検討に取り組む計画だったようである。市は、昭和 40 年代から 50 年代にかけて、ベッドタウンとして人口が急増し、学校を中心としたハコモノと呼ばれる公共施設の多くは、いっせいに老朽化し、他自治体と同様、一斉に更新の時期を迎えた。すべてを維持しようとするれば、今後 40 年間では、大規模改修と更新費用は莫大なものになるとのことから、「未来につなぐ市民力と職員力のたすき」(2011-2050)をメインテーマに、「秦野市公共施設の再配置に関する方針」第 1 期計画(2011-2020)を策定し、方針の 1 として、基本方針、新しいハコモノは更新を除き建設しない。現在のハコモノは優先順位を付けて圧縮。優先順位の低いハコモノは売却・賃貸。ハコモノは一元的にマネジメント。方針の 2, 3 は、施設更新の優先度、数値目標を定めている。さらに、方針 4 として、再配置の視点として備えあればうれいなし、三人寄れば文殊の知恵、三方一両得、無い袖は振れぬ、転ばぬ先の杖を上げ推進している。

秦野市の取り組みが注目されているのは、公共施設マネジメントが具体的な事業として実施されていることにある。単なる「計画」ではなく、「実践」に結びついている理由は、実態を数字とグラフで誰にでもわかるようにしていることと、「シンボル事業」というわかり易いプロジェクトを示していることである。

秦野市は、2016 年、「秦野市公共施設再配置計画」が第 16 回日本計画学会の計画賞を受賞している。秦野市が、視察など全国自治体の公共施設再編問題に「奉仕」する理由は、第一に、ほとんどの自治体に共通している行政改革とともに、この「公共施設再編問題」の課題解決に向けて全国に「仲間」を増やし、経験を積み重ねてより良いプランニングに結び付けようとしたことである。

第二に、それとともに、秦野市民、議会、市役所内に、公共施設の総施設面積縮減は自治体にとって「義務」であることの説得であり、プロジェクト実現への対応が早ければ早いほど将来の負担が少なくなることを示したものと考えられる。全国的に注目されることは、市民の誇りになるとともに、コミュニティに対する信頼感を構築するという「副産物」が生み出される効果があったのである。

### 4.3 岩手県北上市の事例

北上市は、岩手県の中部に位置し、東北新幹線、東北縦貫自動車、国・県道などの高速交通体系の整備により、隣接する金ケ崎町などの地の利を生かして「岩手中部工業団地」を形成しており、輸送用機械、電気機器の製造事業所の集積などにより市内の工業団地等は 10 箇所(流通基地、業務団地を含む)、689 ha、操業企業数は 297 と、岩手中部(北上市、金ケ崎町)としての製造品出荷額は仙台市に次いでいる。農業と工業のバランスのとれた活気ある都市として、全国的に注目を集めている。(面積 437.55 km<sup>2</sup>, 人口 93,511 人)

北上市の『北上市建築物最適化計画』(2018)によると、市は 2013 年にインフラ資産マネジメントに関する計画を策定し、建物や工作物を今後どうして行くか方向性を示した。そのなかで、公共施設の

安全性確保（老朽化）、人口減少と少子高齢化、財政計画とのバランス（財政の硬直化）について、どのくらいの規模化、維持コストはどれくらいかなど、今後も全量保有が出来るかと言った検証が求められてきた。ことに、財政計画とのバランスは、義務的経費、特に社会保障費の増加傾向が見込まれるため、ハコモノの修繕更新費用も大きな金額になると推計した。

このため、今までの対処療法から、予防保全的管理をしていきたいとする方針をたてた。北上市は新たに、市の公共施設について機能の在り方や統廃合、複合化などの方向を示す「建築物最適化計画」の実施計画案をまとめた。

2019～50年度までを6期に分け、建て替え、長寿命化、機能変更、廃止などを示した。より実現性が高い25年までの第1期は、農村環境改善センター、市営住宅等対象22施設の廃止検討することとし、同計画案は地域住民や関係団体と説明会などで意見交換し、来年1月の決定を目指すこととしている。

一方、長寿命化は建設から80年使用を目標に維持管理し、民間資本による建て替えや管理運営も取り入れる。

特筆すべき事項として、計画策定に当たってあらかじめ「公共施設を考える市民会議」を開催し、「最重要課題」である現状把握、市民とのコミュニケーションや理解の醸成、パートナーシップなどに取り組んだことである。さらに今後も、パブリックコメントも行い市民との対話を深めることとしている。

これら先進の市町の施策の推進、計画達成に向けた自治体と住民の協働のまちづくりに大いに期待している。

## 5. 公共施設・インフラ再編の今後の問題点

学者のほか、実務者を含む専門家の間でも、公共施設、インフラの再編が多く議論されている。しかし、その全体像を捉えるのは容易ではないと考えられる。まず、公共施設とインフラ再編を議論する論理が自治体、市民等によって多様であり、どのような専門分野、行政はもちろん、建設、建築、資材メーカーなど多方面の分野で議論するかによって議論の内容となる論理が異なる。公共施設とインフラの再編は行政施策であり、行政学や行政の実務からのアプローチがまずもってメインとなる。

しかし、公共施設は建築、インフラは土木・社会基盤であり、ハードからの議論も多く行われている。また、財政運営の面からも会計の一環、費用便益の観点から、財政学、経済学を援用する場合もある。

次に、公共施設とインフラ、またそれぞれのなかでも施設・基盤の種別により、再編・最適化の在り方が大きく異なる。そのため、「人口の減少に応じて再編すべき」と言うことは共通でも、その後の各論の議論や対策は大きく違うものになる可能性が想定される。庁内の縦割り、国の関与、さらに、政治を含めた各地域の発言力等の事情が強く絡むことが多い。再編などは、特に個別の地域での事情であるために一般化が単純的ではない。



## 6. おわりに（公共施設マネージメントの今後の展開）

ここまで述べてきたことは公共施設マネージメントの入り口の部分に過ぎない。計画を策定し実行していく段階ではさらにさまざまな課題が出てくることが予想される。公共施設のマネージメントの実践については事例がまだ少なく、筆者らにとっても未知の部分が多い。私は物理学の研究者でも、建築学の研究者でもない。しかし、喫緊の課題である公共施設の老朽化対策が自治体行政の大きな課題になり、将来の大変な財政負担になるであろうことの研究を試みたところである。

戦後70年を経て日本の社会は成長・拡大から成熟時代を迎えているが、社会の仕組みはまだその変化に対応し切れてはいない。特にハコモノと言われる建築の世界では、いかに効率よく新築を行うかと言うところで社会の体制が構築されてきた。新築志向の強い業界はもとより、行政の仕組みも国からおりてくる施策や補助金に効率よく対応できるよう部局間の縦割りの仕組みが確立しており、地方分権の妨げにもなっている。

現状では、新築よりリフォーム、あるいは建物の長寿命化へと流れは変わりつつあるものの新築志向のままです。こうした流れに対応していくことは難しい。肥大化した社会の仕組みは、そう簡単には変えられない。しかし、それを理由に、取り組まないのは怠慢であり罪悪に等しい。

今回の研究により、公共施設のマネージメントは、自治体の庁内における問題の背景と将来の状況の深刻さが部署によるいわゆる「温度差」にある。よく「施設を統廃合しようとする」と住民の反対が大きくて難しい」と言うような声を聴くことがあるが、実は最大の敵は庁内にある。つまり危機意識の共有の欠如ではないだろうか。

一口に自治体と言っても、人口、面積、歴史的な街づくりの形態、平成の市町村合併からの宿題に加え、職員も様々である。大規模な自治体の懸念は、組織の縦割りの壁であり、全国のほとんどの小規模な自治体では広域な連携により専門的な人材が課題である。

平成の大合併といわれた町村合併は、自治体の数を減らすことで日本全体の行政効率を向上させることが目的の一つであったと考えるが、あえて合併を選択しなかった自治体もある。その裏には、それぞれの事情があったと思われるが、今後の財政状況を考えると公共施設の再編はいずれ避けて通れないであろう。

一方、施設の統廃合を話題にすると住民の反対が強いからと二の足を踏む自治体も多い。統廃合は、確かに住民にとって不便、不満であろうし、反対は当然の感情であろう。小松・堤・池澤（2017）では、住民にとって、特定の施設を利用する「受益者住民」とその施設の費用を負担するだけの「負担者市民」に分けられるために構造が複雑していると指摘されている。状況をきちんと説明して行けば市民から必ず理解が得られるはずであり、客観的な数値をしめしながら、行政と住民が同じレベルにたって問題解決策を考えていく姿勢が非常に大事である。その際、代案を持つことや市民の提案、市民の他の施策とも総合的に考えることも必要であろう。

そうこうしているうちに、国土交通省は、国や自治体が管理する橋やトンネルなどの老朽化対策として赤外線を使ってコンクリートのひび割れの有無などを確認する調査を本格的に導入することが読売新

間で2018年10月に報じられた。

公共施設のマネジメントは、公共サービスの在り方とともに密接に関連するものであり、まちづくりの一環として考えるべきで、具体的な計画策定、施設の統廃合を具体的に進める段階に至ることになるが、まずは、単に施設だけにとどまらず、今後の社会のありようにまで及ぶものであり、住民の理解と協力を得ることは欠かせない。最終的に決断を下すのは、首長である。首長が率先して危機意識を持ち、リーダーシップを発揮することが成功の要と考える。

#### 参考文献

- 岩手県北上市（2018）『北上市建築物最適化計画』北上市財務部財政課
- 神奈川県秦野市「公共施設再配置の取組み」〈<http://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003658/index.html>〉 2018年8月23日アクセス
- 小松幸夫・堤洋樹・池澤龍三（2017）『公共施設マネジメントのススメ』p.227, 建築資料研究社
- 瀬田史彦（2018）「公共施設・インフラの再編をめぐる背景と今後の焦点」『都市問題』2018年5月号, pp.42-51, 後藤・安田東京都市研究所
- 総務省自治財政局財務調査課（2014）「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287573.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287573.pdf)〉 2018年6月10日アクセス
- 根本祐二（2011）『朽ちるインフラ』p.262, 日本経済新聞社
- 北羽新報社編集局報道部（2012）『廃校が図書館になった』p.18, 藤原書店
- 南学（2016a）「老朽化と財政難への「経営」が試される 公共施設マネジメント」『地方財務』2016年2月号, ぎょうせい
- 南学（2016b）『成功する公共施設マネジメント』p.13, 学陽書房
- 読売新聞「橋・トンネル点検強化」2018年10月4日付朝刊, 1面



## 拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則

### (目的)

第1条 拓殖大学（以下、「本学」という。）に附置する、地方政治行政研究所（以下、「研究所」という。）が刊行する紀要には、多様な研究成果及び学術情報の発表の場を提供し、研究活動の促進に供することを目的とする。

### (紀要他)

第2条 研究所の紀要は、地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』という。

2 研究所長は、次の事項について毎年度決定する。

- (1) 紀要の『執筆予定表』の提出日
- (2) 投稿する原稿（以下、「投稿原稿」という。）及び紀要の『投稿原稿表紙』の提出日
- (3) 投稿原稿の査読等の日程

### (投稿資格)

第3条 紀要の投稿者（共著の場合、投稿者のうち少なくとも1名）は、原則として研究所附属の専任教員、兼任研究員および兼任研究員（以下「研究所員」という。）とする。

2 研究所の編集委員会が認める場合には、研究所員以外も投稿することができる。

### (著作権)

第4条 投稿者は、紀要に掲載された著作物が、本学機関リポジトリ（以下「リポジトリ」という。）において公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することを許諾しなければならない。

2 共同執筆として紀要に掲載する場合には、共同執筆者全員がリポジトリにおいて公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することについて承諾し、投稿代表者に承諾書を提出しなければならない。投稿代表者は、共同執筆者全員の承諾書を投稿する原稿と一緒に研究所に提出しなければならない。

### (執筆要領および投稿原稿)

第5条 投稿原稿は、拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領の指示に従って作成する。

2 投稿原稿は、図・表を含め、原則として返却しない。

3 学会等の刊行物に公表した原稿あるいは他の学会誌等に投稿中の原稿は、紀要に投稿することはできない（二重投稿の禁止）。

(1) 論文	研究の課題，方法，結果，含意（考察），技術，表現について明確であり，独創性および学術的価値のある研究成果をまとめたもの。
(2) 研究ノート	研究の中間報告で，将来，論文になりうるもの（論文の形式に準じる）。新しい方法の提示，新しい知見の速報などを含む。
(3) 抄録	地方政治行政研究所研究助成要領第10項（2）に該当するもの。
(4) その他	上記区分のいずれにも当てはまらない原稿（公開講座記録等）については，編集委員会において取り扱いを判断する。また，編集委員会が必要と認めた場合には，新たな種類の原稿を掲載することができる。

### (原稿区分他)

第6条 投稿原稿区分は、次の表のとおり定める。

2 投稿原稿区分は、投稿者が選定する。ただし、紀要への掲載にあたっては、査読結果に基づいて、編集委員会の議を以て、投稿者に掲載の可否等を通知する。

3 紀要への投稿が決定した場合には、投稿者は600字以内で要旨を作成し、投稿した原稿のキーワードを3～5個選定する。ただし、要旨には、図・表や文献の使用あるいは引用は、認めない。

4 研究所研究助成を受けた研究所員の研究成果発表（原稿）の投稿原稿区分は、原則として論文とする。

5 研究所研究助成を受けた研究所員が、既に学会等で発表した研究成果（原稿）は、抄録して掲載することができる。

### (投稿料他)

第7条 投稿者には、一切の原稿料を支払わない。

2 投稿者には、紀要3部を贈呈する。

3 投稿者が研究所員の場合には、掲載の抜き刷りを50部まで無料で贈呈する。50部を超えて希望する場合には、超過分について有料とする。

**(リポジトリへの公開の停止及び削除)**

第8条 投稿者よりリポジトリへの公開の停止及び削除の申し出があった場合または編集委員会がリポジトリへの公開の停止及び削除が必要と判断した場合には、リポジトリへの公開の停止及び削除をおこなうことができる。

**(その他)**

第9条 本投稿規則に規定されていない事柄については、編集委員会の議を以て決定する。

**(改廃)**

第10条 この規則の改廃は、研究所運営会議の議を経て所長が決定する。

**附則**

この規則は、平成29年4月1日から施行する。

# 拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領

## 1. 発行回数

紀要『拓殖大学 政治行政研究』（以下、「紀要」という。）は、原則として年1回、年度末に発行する。

## 2. 執筆予定表の提出

紀要に投稿を希望する研究所専任教員ならびに兼担兼任研究員（以下、「研究所員」という。）は、『拓殖大学 政治行政研究』執筆予定表（以下、「執筆予定表」という。）を、研究所が毎年定めた日までに、学務部研究支援課（以下、「研究支援課」という。）に提出する。

## 3. 投稿原稿

### (1) 分量・様式

投稿原稿の分量ならびに様式は、本文と注及び図・表を含め、原則として、以下のとおりとする。

I	論文, 研究ノート	24,000字（1行43字×34行で16頁）以内	} A4縦版・横書
II	上記以外のもの	20,000字（1行43字×34行で14頁）以内	
III	上記以外のもの	6,000字	

(2) 上記以外の様式にて、投稿原稿を提出する場合には、研究所編集委員会（以下、「編集委員会」という。）と協議する。

### (3) 使用言語

投稿原稿の使用言語は日本語、数字はアラビア数字を用いる。

ただし、日本語以外の言語での執筆を希望する場合は、事前に編集委員会に書面にて申し出て、許可を受ける。

その場合、許可を受けた投稿者は、必ず外国語に通じた人の入念な校閲を受けたものに限る。

### (4) 図・表・数式の表示

(a) 図・表の使用は、必要最小限にし、それぞれに通し番号と図・表名を付けて、本文中に挿入位置と原稿用紙上に枠で大きさを指定する。図・表も分量に含める。

(b) 図および表は、コンピューター等を使って、きれいに作成すること。

(c) 数式は、コンピューター等のソフトを用いて正確に表現すること。

### (5) 注・参考文献

注は、本文中に（右肩にパーレンで）通し番号とし、執筆者の意向を尊重して脚注、後注とも可能とする。

また、引用・典拠の表示は、日本語で一般的な方式に従うものとする。

(6) 原稿区分は、「拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則」に記載されている種別のいずれかとするが、「その他」の区分、定義については付記のとおりとする。

(7) 投稿原稿の受理日は、研究支援課に到着した日とする。

(8) 完成した原稿1部とコンピューターの機種・使用ソフトを明記した電子媒体（以下、「完成原稿他」という。）を編集委員会宛に提出し、投稿者は投稿原稿（データ）の写しを保管する。

(9) 上記分量を超えた投稿原稿は、編集委員会で分割掲載等の制限をおこなうこともある。

投稿者の希望で、紀要の複数号にわたって、同一タイトルで投稿することはできない。

ただし、編集委員会が許可した場合に限り、同一タイトルの原稿を何回かに分けて投稿することができる。その場合は、最初の稿で全体像と回数を明示しなければならない。

上記以外の様式等にて、投稿原稿の提出をする場合にも、編集委員会と協議する。

## 4. 投稿原稿表紙ならび投稿原稿の提出

紀要に投稿を認められた研究所員は、完成投稿原稿と一緒に、『拓殖大学 政治行政研究』投稿原稿表紙を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出する。

## 5. 原稿の審査・変更・再提出

(1) 投稿原稿の採否は、編集委員会の指名した査読者の査読結果に基づいて、編集委員会が決定する。編集委員会は、原稿の区分の変更を投稿者に求める場合もある。

(2) 提出された投稿原稿は、編集委員会の許可なしに変更してはならない。

(3) 編集委員会は、投稿者に若干の訂正あるいは書き直しを要請することができる。

(4) 編集委員会は、紀要に掲載しない事を決定した場合は、所長名の文書でその旨を執筆者に通達する。

(5) 他の刊行物に既に発表された、もしくは投稿中の原稿は、紀要に投稿することができない。

- (6) 投稿者は、編集委員会の査読を経て、修正・加筆などが済み次第、完成原稿等を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出すること。

#### 6. 校正

掲載が認められた投稿原稿の校正については、投稿者が初校および再校を行い、編集委員会と所長が三校を行う。この際、投稿者が行う校正は、最小限の字句に限り、版組後の書き換え、追補は認めない。

校正は、所長の指示に従い、迅速に行う。校正が、研究所が定めた期日までに行われない場合は、紀要に掲載できないこともある。

#### 7. その他

本執筆要領に規定されていない事項については、編集委員会の議を以て、所長が決定する。

#### 8. 改廃

この要領の改廃は、研究所運営会議の議を経て、所長が決定する。

#### 附則

この要領は、平成29年4月1日から施行する。

付記：「その他」の区分・定義について

①	調査報告：	専門領域に関する調査。
②	資料：	原稿区分の範疇以外で教育・研究上有用であると考えられるもの。
③	記録：	研究所が主催する講演等の記録を掲載するもの。

以上

## 執筆者の紹介（目次掲載順）

眞鍋 貞樹（まなべ・さだき）	政 経 学 部 教 授
白石 浩介（しらいし・こうすけ）	政 経 学 部 教 授
高橋 力（たかはし・ちから）	地方政治行政研究所客員教授

本誌のタイトル『拓殖大学政治行政研究』は、本学第17代総長 藤渡辰信によって掲筆されたものです。

※本紀要の刊行年について第6巻までは刊行年度を表示しましたが、第7巻より実際の刊行年月を表示しております。

## 拓殖大学 政治行政研究 第10巻

---

2019年（平成31年）2月28日 発行

編集兼発行人 拓殖大学地方政治行政研究所長 白石 浩介

発行所 拓殖大学地方政治行政研究所

〒112-8585 東京都文京区小日向3丁目4番14号

Tel. 03-3947-7595

印刷所 株式会社 外為印刷

---



# *The Journal of Politics and Administration*

**Vol. 10 (February 2019)**

## *Contents*

### **Articles**

Authorization as Dynamics

of Administrative State Phenomenon in Risk Society.....Sadaki Manabe... 1

Pass Through in Value Added Tax: The Value Chain Analysis

.....Kosuke Shiraishi... 21

Management of Public Facilities

by The Local Governments .....Chikara Takahashi... 61

**Instructions to Authors** ..... 75

**Instructions for Contributors** ..... 77

Institute for Research in Local Government  
TAKUSHOKU UNIVERSITY