

ジャパン・スポットライト 2020年5/6月号掲載（2020年5月10日発行）（通巻231号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/231/>

小黒一正氏（法政大学 経済学部 教授）

コラム名：Cover Story 5

（日本語版）

多様性とつながりが生み出す新たな公共へ

－ 新たなテクノロジーの適用可能性 －

1. はじめに

少子高齢化や経済のグローバル化が進む中、我が国は様々な諸問題を抱えているが、これから10年～30年先の将来を見渡すとき、経済的に最も深刻な問題は、「人口減少（少子高齢化を含む）」「低成長」「貧困化」という3つに絞られよう。この3つの問題が深刻なのは、マクロ・レベル（例：国・地方・企業）やミクロ・レベル（例：家族）において、我々がこれまで生活するときにその収入や分配の原資として依存していた様々な「基盤」が徐々に壊れていくためである。

人口増で高成長の時代と異なり、これらの問題に対し、画一的かつ硬直的な政策や制度が効率的に対応できなくなっている現状が、生活や雇用を含む我々の身の回りで様々な問題を引き起こしている。

例えば、人口減少で空き家が増加する地方では都市のスポンジ化が進み、インフラは朽ち果て、域内の人口流出の勢いが増す可能性がある。低成長で企業の競争は激化する一方、終身雇用や年功賃金が代表とされる日本型雇用は揺らぎ、その生活保障機能は低下する。高齢化や未婚で単身世帯が増加する中で家族の姿は多様化し、その扶養機能が低下するとともに、孤立が進む。地域や家族・企業が担う機能が脆弱化し、様々なリスクが複合化する中で、従来型の社会保障では対応できない複合的かつ複雑なリスクが弱い個人に襲いかかる。低成長で格差が拡大する中で、社会保障の機能不全で貧困が一層拡大する。

特に社会保障の機能不全は深刻である。従来の社会保障では、「自助」を基本とし、大数の法則でリスク分散ができる生活上のリスク（例：寿命の不確実性・疾病・要介護リスク）は「共助」（社会保険）で備える。共助が自助を支え、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対しては「公助」（例：生活保護）が補完する」という基本哲学の下、人生において直面する典型的リスクを想定し、それに対応する形で共助・公助の仕組みが構築されてきたが、もはや従来型システムが限界をむかえていることは明らかだろう。

このような状況において、本稿では、公共の再構築に向けた2つの構想を提言したい。具体的には、「公設寄付金市場」「暗号通貨×公共財の自発的供給」という構想であり、以下順番に説明する。

2. 構想1 公設寄付金市場

まず、「公設寄付金市場」構想とは何か。社会保障とは、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」(社会保障制度審議会 1993年「社会保障将来像委員会第一次報告」)をいい、①社会保険(例:年金・医療・介護・雇用)、②公的扶助(例:生活保護)、③社会福祉、④公衆衛生の4つの柱から構成されている。このうち、①(社会保険)は保険料を徴収し、病気や介護などが必要になったときに一定の給付を行う「共助」の仕組みだが、②~④は基本的に公費(租税)で賄う「公助」の仕組みとなっており、従来の枠組みでは、社会保障の根幹は政府が担うこととされてきた。しかし、財源の限界や社会保障(医療・保育などの現物給付)の受け皿である地方の消滅が進む中、社会保障が担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要となっている。

すなわち、人口減少や低成長で社会保障の財源が十分に確保できない一方、個人が直面するリスクがますます複合的かつ複雑化する中で、多様なニーズに基づき柔軟に対応可能な仕組みが必要になっている。このような状況で重要なのは、「公共財の自発的供給」を促進する環境整備を図る視点である。困っている人々を支援するために、民間で様々な非営利活動を行う組織や個人が現れているが、それらに共通する課題は財源や人材の確保である。

この関係では、クラウド・ファンディングや休眠預金などの活用といった議論もあるが、筆者が以前から提言しているのが「公設寄付市場」の創設である。公設寄付市場は、ふるさと納税制度を改め、その財源を利用する仕組みである。

制度上、「ふるさと納税制度」(根拠法は地方税法第37条の2)は寄付税制の一種に位置付けられているが、地域の特産品を返礼品として受け取ることを目的に、この制度を利用して寄付する個人が急増する一方、その個人が居住する地元自治体や国の税収が減収する問題が顕在化してきており、最近では批判も多い。また、社会保障費の急増や財政赤字の恒常化で、国の財政も厳しいため、国や地方が担う公共サービスに様々な「綻び」も目立ち始めている。公共を担うのは国や自治体のみでなく、非営利活動を行う団体や社会起業家等も存在し、多様な担い手の育成が必要である。

そのような状況の下で重要な視点は、ふるさと納税制度という枠を取り払い、民間活力も利用した形で公共サービスに近いものを各地域で供給可能とする寄付市場の拡充ではないか。そこで、筆者が提言しているのは、ふるさと納税制度をベースとして、「非営利ファンド」(仮称)や寄付税額控除とセットの「公設寄付市場」(仮称)を創設する新たな構想である。具体的には、株式市場の仕組みを参考にして、以下の政策を推進してはどうか(最終ページ掲載の図表を参照)。

まず、寄付者と、寄付を募る団体との情報の非対称性を埋めるため、ふるさと納税がネットでのマッチングをフル活用しているように、この新たな構想でもネットを活用する。すなわち、寄付を募る団体(自治体を含む)やプロジェクトのうち「優良適格要件」(「優良適格要件」は寄付市場の東証・上場基準に相当し、団体・プロジェクトの信頼性や内容、寄付金

獲得の努力・体制等を審査する)を満たすものと、寄付者をマッチングし、インターネット上で簡単に寄付可能な「公設寄付市場」を創設する。

具体的には、情報の透明性を図る観点から、公設寄付市場は、寄付を募る団体等の財務・運営体制や目的・内容・実績を審査・公表するとともに、その格付を行い、寄付者・団体の発掘に努力する。他方、寄付者は、この情報をベースに、団体、プロジェクトや一任寄付(「一任寄付」とは、寄付者が分野指定するものの、原則、公設寄付市場に寄付先を委託する方式)に寄付する。なお、ミクロ的効率性を高める観点から、公設寄付市場は、東証の収益方式を参考に、一定の優遇措置や収益源を確保させつつ、免許制の民間組織として、いくつか設立し、競争させる。

また、上記の寄付市場活性化の起爆剤として、「寄付税額控除」や「非営利支援ファンド」を創設する。この非営利支援ファンドは、公設寄付市場が運営し、一定要件を満たす団体・プロジェクトを審査して無償資金として支援する。

なお、上記で起爆剤が不足するときは、相続税の一部を活用する戦略も考えられる。野村資本市場研究所の試算では、現在の相続額は年間 50 兆円程度もあり、これに 1%追加課税すると、約 0.5 兆円の財源が捻出できる。2%ならば約 1 兆円も捻出できる。この財源をベースに、公設寄付市場などの規模を拡充するのである。また、支援対象は、寄付を募る自治体や公共サービスのみでなく、非営利活動を行う通常の団体やプロジェクトにも適用することが望ましい。子育て支援や介護などの分野は、既存の制度を補完する受け皿として、自治体以外にも、もっと多様なサービスを供給する団体が存在してもよい。

例えば、子育て支援サービスでは、0-2 歳児を対象とした定員 19 人以下の保育園「おうち保育園」などを展開する認定 NPO 法人フローレンス(「日経ソーシャルビジネスイニシアチブ大賞 2013」受賞)が有名であるが、それ以外にも、顔見知り同士が子どもの送迎・託児を 1 時間 500 円で助け合う「子育てシェア」を運営する株式会社 AsMama(「ICT 地域活性化大賞 2017」受賞)等も登場しつつある。このような新しい非営利活動を行う団体も、国民のニーズに応じて、自然に設立され、成長していく機会も提供できよう。

いずれにせよ、以上の枠組みは、ふるさと納税の枠組みをバージョンアップし、個人や法人が支援先である団体(自治体を含む)や公共サービス等を直接選択する機会を提供すると同時に、公設寄付市場の審査・公表を通じて、寄付を募る側の意識改革も進め、より質の高い寄付市場の育成を図ることも期待できる。

3. 構想 2 暗号通貨×公共財の自発的供給

次に、「暗号通貨×公共財の自発的供給」構想とは何か。近年の技術革新で急速に普及が進む「暗号通貨」(例: Bitcoin)のブロックチェーン技術といった新たなテクノロジーを活用し、必要な公共財や公共サービス等を市場メカニズム等で供給する政策的手段を拡充できないかという試みも現れ始めている。

例えば、公共財の自発的供給と暗号通貨のマイニング報酬といった報酬体系(Proof of

Work) を関連付けるメカニズムの構築である。また、Uber や Airbnb 等のプラットフォーム型事業の枠組みで、子育てや介護などの支援サービスを受けたい者と当該サービスを提供したい者を効率的にマッチングさせる仕組みにも活用できる可能性もある。

この背景には、暗号通貨の世界的な市場規模の拡大がある。そのうち最も有名なビットコイン (Bitcoin) は、二重払い防止などのセキュリティ機能確保のため、直近の取引データをブロックチェーンと呼ばれる「分散型台帳技術」で書き込む。書き込む者はコンピューターの計算能力を提供する必要があるが、一定のルールに基づき、取引データを記録する報酬として一定量の仮想通貨が獲得できる仕組みとなっている。この報酬を目的にブロックチェーンに正しい取引内容を書き込む行為を「マイニング」(mining) といい、一般的にこのような仕組みを「プルーフ・オブ・ワーク」(Proof of Work) ともいう。

ビットコインは POW により報酬が獲得できるが、イーサリアム (Ethereum) やリップル (Ripple) のように報酬獲得の仕組みが異なる暗号通貨も存在する。例えば、暗号通貨のリップルでは、「World Community Grid」というチームに参加し、ガン研究や新たな病気の発見等に貢献することで報酬が獲得可能なメカニズムを提供している。現在のところ、暗号通貨のうち一般的な取引で利用されているものは数種類に過ぎないが、ブロックチェーン技術を活用し、動画や音楽などのコンテンツを投稿すると、一定のルールに基づき、そのプラットフォームが発行する暗号通貨が報酬として獲得できる試みも登場し始めている。

すなわち、暗号通貨に関連する技術は公共財の自発的供給を行ったときの報酬としても利用できる可能性を秘めており、ブロックチェーン技術を利用した地域版の暗号通貨は我が国でも徐々に実証実験が始まっている。例えば、地方創生プラットフォーム構想の一部として、NTT データと連携し、福岡県嘉麻市の株式会社かまは、2018 年 4 月 1 日にブロックチェーン型の地域通貨の実証実験を実施している。また、アプリ開発のアイリッジとの共同開発プロジェクトとして、岐阜県の飛騨信用組が「さるぼぼコイン」という一定エリア限定のデジタル地域通貨に関する実証実験を 2017 年 12 月に開始している。ハワイでも地域活性化のために Aloha-coin を発行し始めている。他方、海外ではブロックチェーン技術を活用し、一定のルールに基づき、プラットフォームが一定行為の報酬として暗号通貨を発行する枠組みも登場し始めている。

このような試みは、民間主導で自発的に「つながり」を生み出すメカニズムを内在しており、極めて重要である。この関係で、Ishida, Oguro and Yasuoka(2018)では、公共財の自発的供給と暗号通貨のマイニング報酬といった報酬体系(「プルーフ・オブ・ワーク」(Proof of Work))を関連付けるメカニズムが、公共財に関する「ただ乗りの問題」の解決に役立つ可能性を理論的に分析しており、その結果、次のことを明らかにしている。

- ① 各個人が自己の選好を正直に申告する場合、公共財の自発的供給によっても、マイニング報酬を適切に設定することで、サミュエルソン条件を満たすことが理論的に可能であること。
- ② 我々が提案する枠組み(メカニズム)を導入すると、一定の条件の下では、合理的な各

個人は真の選好を政府に報告する誘因をもつため、パレート最適な水準で公共財を供給することが理論的に可能性であるということ。

なお、Morgan(2000)の研究では、公共財の自発的供給で「宝くじ」(lottery)を利用した斬新なメカニズムを提案している。宝くじの売上額の一部を宝くじの賞金に充当し、残りの売上で公共財の供給を行う方式である。宝くじの賞金は、公共財を自発的に供給した場合に一定の確率で受け取ることができる報酬であり、賞金額が巨額にならない限り、公共財の供給量がパレート最適な水準にならないという本質的な問題を抱えているが、宝くじの賞金が公共財の自発的な供給を行う誘因を高めるメカニズムは、暗号通貨との比較でも興味深い発想である。

経済学者のシルビオ・ゲゼル(1862~1930)は、その著書『自然的経済秩序』(1916年刊行)において、「減価する貨幣」という画期的な概念を打ち出した。通常の商品は時間の経過とともに陳腐化しその価値が減価するが、物価が安定的である限り、貨幣は減価しないため、貯蓄手段としての貨幣の役割が特権的な性質をもつ。この特権的な性質を廃止し、交換手段と貯蓄手段としての役割を分離するため、ゲゼルは時間の経過とともに価値が減価する「自由貨幣」あるいは「減価する貨幣」という構想を提唱した。

ゲゼルが生きた当時のテクノロジーでは、デジタル通貨や電子マネーの発行は技術的に不可能だったが、現代ではデジタル通貨の発行は容易であり、一定期間内に減価する仕組みを内在させることは可能である。また、ゲゼル貨幣の最も大きなメリットは、発行済みの通貨量が減価するため、インフレ圧力を醸成せずに、その分だけ追加発行が可能になることだ。このため、域内でそれなりのボリュームの通貨量が流通する仕組みが構築できれば、一定間隔ごとに様々なプロジェクトの財源として追加発行ができる。

4. まとめ

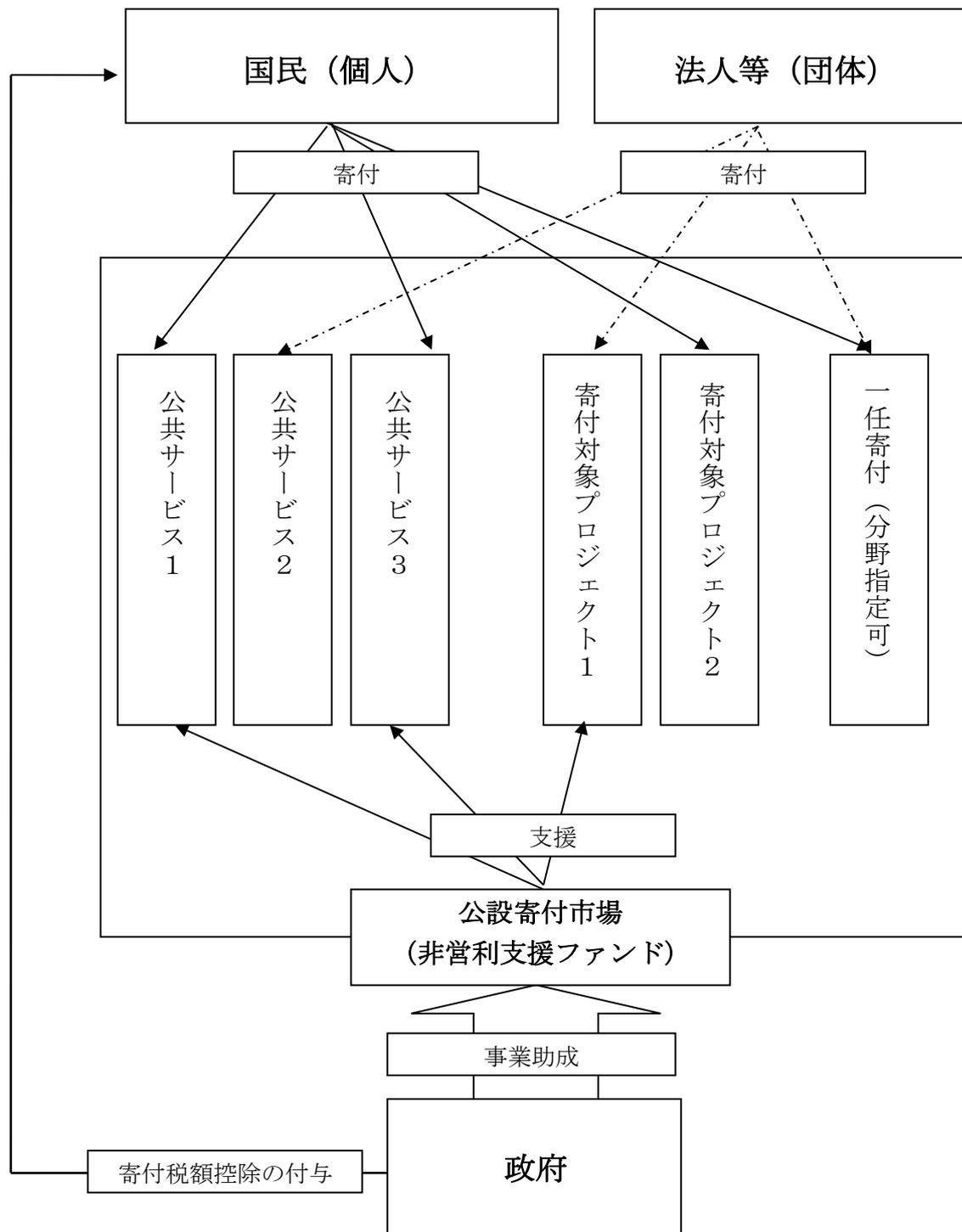
政治は規制や制度などのシステムを構築することで成長と分配の重心を制御するが、画一的かつ硬直的なシステムでは環境変化に対応できない。成長と分配の重心で最も重要なのは、環境が変化しても、その変化に柔軟に対応しながら成長が促進でき、救済が本当に必要な人々を迅速かつ的確に把握し、その人々に集中的な分配が可能なシステムとはどのようなものかという視点であろう。

その点で、重要なのは、「「公」は皆で創るもの」という視点や、「多様性をつながりが新たな公共を生み出す」という視点ではないか。多様性が重要なのは、我々人間は一人ひとりが異なるのであり、多様な考えをもち、個々人が違う活動をするからこそ、社会に一層多くの貢献ができるためである。考え方が大きく異なる他者に対しても、その個性を尊重し、我々一人ひとりが寛容になれるか否かが多様性の幅広さや深みに決定的な影響を及ぼす。社会全体のポートフォリオにおける多様性の水準が高いほど、環境の変化に対し、より柔軟かつ迅速に対応できる。多様性は様々な資源や知識などの「つながり」(新結合)を生み出し、新たなイノベーションが起こる可能性を高める。

社会全体のポートフォリオとして最も重要な機能を担うのは、リスク分散機能を担う社会保険や、生活保護である。生活保護は、資産や能力などすべてを活用しても生活に困窮する国民のうち一定要件を満たす者に対し、無差別平等の原則に基づき、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度である。また、社会保険は要件を満たす国民は加入が義務付けられる一種の強制保険であり、疾病や高齢化・失業・介護などのリスクに備えて、事前に加入者が保険料を拠出することで、保険事故の費用（の一部）を給付する仕組みである。

もっとも、このようなポートフォリオのみでは社会が抱えるすべてのリスクに対応できるとは限らない。環境が急速に変化し、複合的かつ複雑なリスクが増えていく状況では、典型的なリスクのみでなく、新たなリスクにも柔軟かつ迅速に対応可能なシステムが必要となる。その点で重要なのは再分配システムである。分配というと、政府が誰かから税などを取り立てて、それを別の誰かに移転する政策を思い浮かべるケースが多いが、民間主導の寄付行為や慈善活動なども分配である。寄付行為や慈善活動などは「公共財の自発的供給」に相当し、公共サービスの提供を担うのは政府部門のみとは限らない。社会保障が担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要であり、「公」は皆で創るもの」という視点で公共の再構築を図る必要がある。

図表：非営利ファンド・公設寄付市場



(了)