

日本の「小さな政府」を考える

田中 信孝

八戸大学ビジネス学部教授

1 量的基準としての政府規模の問題点

2005年1月に閣議決定した「構造改革と経済財政の中期展望—2004年度改訂」の参考資料では、「2006年度（平成18年度）までの間、政府の大きさ（一般政府の支出規模のGDP比）は2002年度（平成14年度）の水準を上回らない程度とすることを目指し、国・地方が歩調を合わせて歳出改革路線を堅持・強化すること」と述べられている。なお、2002年度における当初予算ベースでの一般政府支出規模/GDPの水準は37.6%程度である。

最初に、「『小さな政府』を実現するため」に行われる日本郵政公社の「民営化」と一般政府の規模の関係を見ることとしたい。郵政事業のユニバーサルサービスの提供を維持するためのコストを政府の援助＝租税で賄うという事態になれば、一般政府の規模は大きくなる。これまでは、ユニバーサルサービ

ス・コストは、一般会計からの資金投入ではなく、「官業ゆえの特典」と郵政三事業一体経営の「範囲・規模の経済」によって吸収されてきた。もっとも、2001年度に制度改正されるまでの資金運用部預託金利に対する上乗せ措置（国債クーポンレート+0.2%）は、財投機関の資金調達コストの上昇→一般会計からの財投機関への補助金支給、というルートで郵政の金融事業にも租税を原資とする事実上の補助金が給付されていた。それはともかくとして、ユニバーサルサービス・コストに係る内部補助は、競争原理を重視する立場からは、非採算部門の事業効率化のインセンティブを阻害するとして回避すべきものとされる。その内部補助の外部化は一般政府を大きくする可能性が高い。

また、民営化会社の納付すべき租税が少なくなったり、「地域・社会貢献基金」といういわゆるユニバーサル基金が設置されるならば、一般政府は大きくはならないが、隠れた国民の負担（機会費用）は存在する。言い換えれば、ユニバーサルサービスを提供する公的機能を放棄し、採算のとれない地域からの事業撤廃などで効率化を進めるということであれば、政府の援助がないまま、即ち小さな一般政府の下で、地域の住民は不便な生活を送らなければならないという、私的領域での負担を課せられることとなる。さらに、政府保有株の売却による財政貢献＝財政赤字縮小を主張する考え方もあるが、株式を政府保有のままにした場合に得られたであろう利

たなか のぶたか

1946年生。武蔵大学大学院博士課程単位取得。参議院常任委員会調査員、国立国会図書館調査立法考査局調査員等を経て、93年より現職。著書に『地方財政読本』（共著）、『現代財政・税制論』（共著）などがある。

益（配当、国庫納付金）の割引現在価値と売却益とは基本的に等しいので、政府の経済状態には影響を与えない。売却益を現在世代が使ってしまうか、その一部が上で述べた「基金」の原資とされユニバーサルサービス・コストに充てられるというだけのことである。

なお、一般政府の補助金に依存している公団等が民営化されれば、補助金支出の減少を通して一般政府の規模は小さくなるはずであるが、租税の投入がない郵政公社にとっては無縁である。まして、道路公団の民営化等の例でもわかるように、「民営化」された特殊法人等で「暗黙の政府保証」に基づいた債務増加などが続けば、必ずしも政府の規模が小さくなる保証はない。

2 数値には現れない政府の大きさ

さらに、政府規模の数値には現れない政府の大きさも無視できない。

実態としての公的部門が民間経済に関与する度合いの強さを見る場合、「政府の規制」の存在を考慮に入れなければならない。参入・業務・料金等への介入といった民間部門への政府の関与がそれであるが、例えば、業界団体の職員は公務員ではないが、事実上行政代行的な機能を担っているともいえる。政府規制改革は、日本でも「民間活力の活用」のスローガンの下で、1980年代の財政再建キャンペーン以降積極的に取り入れられたもので、「競争促進による価格下落→実質購買力の向上→内需拡大」というシナリオが描かれたものである。財政赤字に気がかりな財政当局も、財政出動抜きの景気刺激策として規制改革には好意的であった。政府規制は、財政支出には現れない政府の大きさを示すものであるから、米の「関税化」に際してのウルグエイラウンド対策費や、業態別の棲み分けや護送船団的な金融行政の廃止と銀行への公的資金の注入などの例に見られるように、規制緩和・撤廃は、社会経済摩擦を緩和するために財政支出への圧力が強まり、大きな

一般政府をもたらすかもしれない。また、規制緩和と「小さな政府」を組み合わせた政策では、例えば、大型店出店規制の緩和・撤廃に伴う旧市街地の空洞化から高齢者が暮らしにくい地域社会になってしまうという形で住民の暮らしにしわ寄せをもたらす。

また、日本の租税構造においても多種多様の租税特別措置が積極的に活用され、各種準備金・引当金制度、特別償却制度、新技術導入のためのものなど、多くの特別措置が導入・実施されている。政策実現のために、租税の中立性を犠牲にして租税の減免が行われているのである。類似の効果が期待して支出される補助金の場合は予算歳出に顕在化されるが、租税特別措置は隠れた補助金 tax expenditure と認識されはしても、予算規模を小さくする。

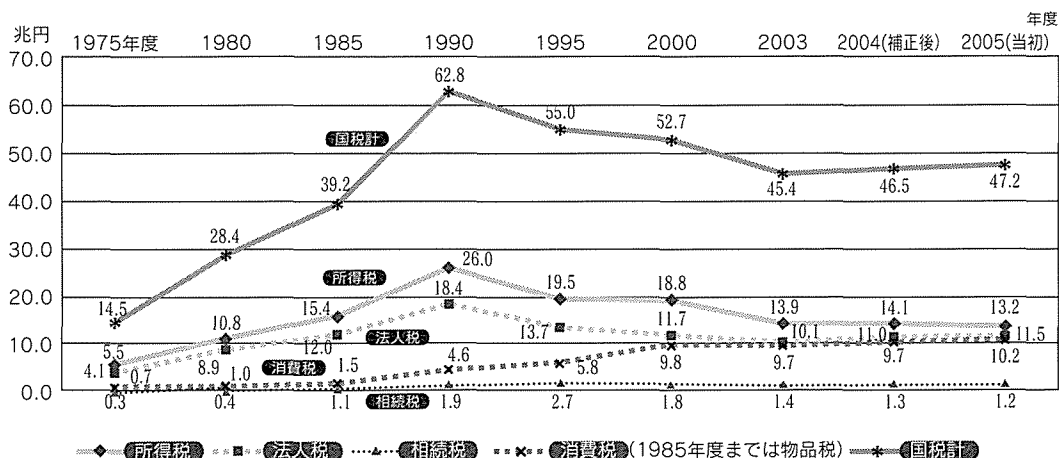
また、社会保障を扶養手当等の公的扶助（手当主義）ではなく、日本のように、扶養控除・障害者控除・老年者控除などといった所得課税の減税（控除主義）に比重を置く場合は、政府の規模は小さくなる。個人が老後に備えた資産形成を支援するために、（社会保障支出に代えて）税制の優遇措置が行われる場合も同様である。アメリカの投資信託市場が拡大する背景ともなっている、個人退職口座（Individual Retirement Account:IRA）には、拠出の所得控除と運用益の課税繰延べという税制優遇が施されている。

このような税制面からの政府の関与が度合いを高めれば高めるほど、政府の歳入は減少するから、一般政府の規模は小さくなる。しかし、表向きの政府規模の縮小ほど、政府の経済に対する介入度あるいは機会費用としての国民負担が低下しているわけではない。

3 日本の一般政府の相対的規模について

政府規模の選択肢を「大」・「小」の二つに分類して「小」をとるとするのは、実態に即して考えれば余りにも単純思考といわざるをえない。しかし、既述したように、政府は、「政府の大きさ」につい

図表1 主要国税収入の累年比較



て「一般政府の支出規模のGDP比」の水準を基準として、歳出改革を進めることとしているので、ともかくそのことについて考えなければならない。

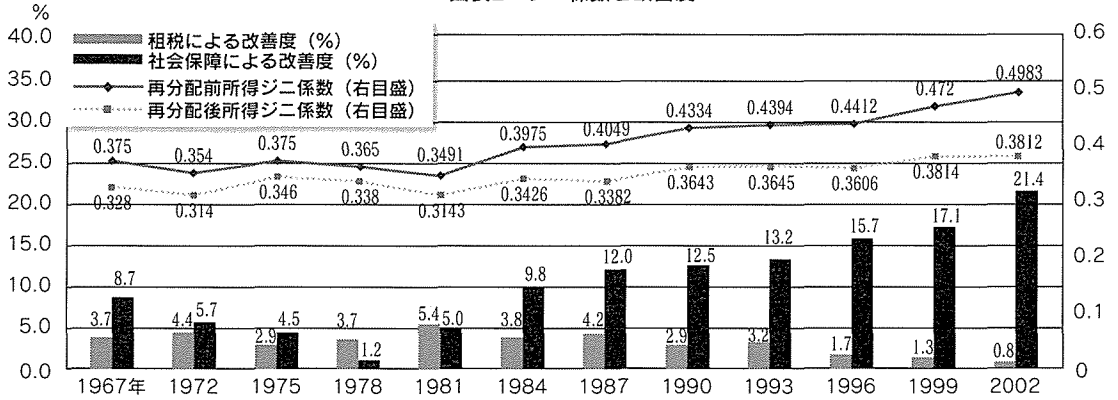
OECDの統計によって、「一般政府総支出」/名目GDP比を見ると、先進諸国でも政府規模がとくに大きいといわれている北欧では、いずれも50%を超えているが、OECD諸国全体の平均でもその比率は約41%であり、その意味では、日本の政府規模(37.3%)はすでに相対的に小さくなっているといって間違いはない。OECD諸国では日本より小さい国は、韓国、アイルランド、アメリカ、オーストラリア、スイスの5カ国のみである。なお、周知のように、支出項目で比較してみると、日本では、人件費や医療費を含む「政府最終消費支出」や「現物社会移転以外の社会給付」(年金、失業給付等)が相対的に小さいなかで、「一般政府固定資本形成」が高いということが特徴的である。

公務員・人件費削減を促す声は、政府だけではなく、メディアの一部からも聞かれる。しかし、財務省の資料(「日本の財政を考える」2005.3)によれば、人口千人当たりの公務員数(行政職員+防衛)は、アメリカ81人、イギリス73人、フランス96人、ドイツ58人に対して、日本は35人にすぎない(諸外国のデータは、2001年のもの)。なお、行政職員

の数値には、国家公務員、地方公務員および政府企業職員(日本は、独立行政法人および特殊法人等職員)が含まれている。そのように公務員数がもともと小規模にあるにもかかわらず、現在の日本の政府は地方公務員も含め公務員の定員削減と給与カットを進めている。その一方で、地方警察官等の治安関係では増員されている。市場原理主義が共同体的な倫理体系を浸食し、地域社会における連帯感の欠如や家族崩壊など国民生活の歪みをうけた矛盾した現象が生じているように思われる。

また、年金や医療・福祉などに政府や公的保険から支払われる社会保障給付費の国際比較では、「社会保障の給付と負担の見通し」(厚生労働省・2004年5月推計)によっても明らかなように、国民所得に対する社会保障給付費の割合は、日本はアメリカに次いで低い水準にある。1998年時点ですでにスウェーデンが47.8%、フランス40.9%、ドイツ39.4%、イギリス33.2%となっているのに対して、日本の割合は、現在の約24%からほぼ高齢化のピークに当たる2025年度で約29%になるが、上昇幅も5%ポイントにとどまりその水準も格別高いわけではない(その背景として、年金、医療、福祉等に分類された中で、日本では「福祉等」の割合がアメリカと同様極端に低いことがあげられる)。

図表2 ジニ係数と改善度



注：厚生労働省『所得再分配調査』により作成。

しかし、年金では、すでに2004年度の改正で保険料の一定限度までの引上げと「マクロ経済スライド方式」の導入による給付水準の抑制装置が導入され、その結果、給付費の伸びにある程度歯止めををかけている。介護では、2005年6月の改正介護保険法の成立に伴い、10月から施設介護にかかる食費と住居費が保険の給付対象から外され、原則として利用者負担とされ、また「新予防給付」サービス導入を柱とする保険給付範囲の絞込みが行われている。

それに対し、とくに高齢者の医療費の伸びが高く、高齢者医療改革が課題とされている。経済財政諮問会議は医療費の伸びについて高齢化を加味したうえで、70歳以上の窓口負担をさらに引き上げるなどして、経済成長率の範囲内に抑制する「総額管理制」を導入する方針を示している。低所得者など保障を誰よりも切実に必要な者を真っ先に遠ざけてしまいかねない。社会的な対人サービス（現物給付）の領域に経済成長の範囲内に抑えるという手法を持ち込むのはそもそも無理があるが、政府は、「小さな政府」を前面に、社会保障給付費の「過大な伸びを抑制」しようとしている。

4 国民の負担から見た政府の規模

ところで、1989年度の消費税の導入と1997年度

の税率引上げが実施されるなかで、その一方で所得課税の減税措置がとられ、所得税率のフラット化すなわち累進課税制度の手直し等による高額所得者を中心にした減税が進められてきた。所得税率は、1986年時点で10.5～70%の15段階の刻み（住民税を含めた最高税率は78%）であったのが、現在は10～37%の4段階の刻み（同50%）に削減されている。政府税調（「個人所得課税に関する論点整理」2005.6）も、「個人の勤労意欲・事業意欲の点から見て」50%の最高税率は妥当な水準であるとしている。また、法人税では、基本税率を43.3%から30%まで引き下げられ、グローバルゼーションへの「適応」を口実にした大企業の税負担の軽減措置がとられてきている。

結果的に大衆課税の強化と図表1の主要国税収入額の累年比較でわかるように、所得課税の「空洞化」をもたらしている。財源強化には、安定した年金制度をはじめとする社会保障制度の持続可能性を高めるためにも欠かせないが、国民の所得・資産格差をならすための所得移転機能も重要である。

しかし、図表2に示したように、厚生労働省の調査による日本の所得分配状況（ジニ係数）を見ると、1980年代以降、所得格差が拡大するなかで、急速な高齢化を受けた年金制度の成熟化もあり、

社会保障制度の改善度は高まっているものの、税による再分配効果（改善度）が急速に低下している。社会保障負担と租税負担を合計した国民負担率も、OECD統計でも、メキシコ、アメリカ、韓国、スイスに次いで低い国となっている。社会保障負担も含めた日本の低水準の国民負担率は、高額所得者の税負担の軽減と対外競争力の強化をめざす企業の税と労働コストに係る社会保障負担の忌避（および、財政赤字に相当する部分は将来への負担先送り）がもたらした結果として生じているといえそうである。

内閣府は、2005年3月に、無作為抽出による全国2千世帯を対象に「受益と負担についての国民意識調査」を実施している（有効回答数1,118人）。国民がどれだけの負担を適当と考えているか、などを調べたとのことである（2005年度の『経済財政白書』でも紹介されている）。

調査では、社会保障給付、一般公共サービス、公共事業の三つの政府支出と国民負担の組合せという複数の選択肢から選んでもらう「選択型コンジョイント分析」を用いて、政府支出における項目別の選好の違いや負担意思が計測されている。

推計された効用関数に基づいて、社会保障給付を1%増加させることに対して、何%まで国民負担率が増加しても構わないかという「負担意思率」を計算すると、回答者全体では0.24%となった、ということである。これを金額ベースに直すと、社会保障給付と負担意思はほぼ同じ大きさになるが、負担増が見込まれる若年層では負担意思率は低くなっている（0.15%）。

また、①現在の制度を維持したまま2025年度に潜在的な国民負担率が56%程度（租税負担率28%、社会保険料18%、財政赤字9.5%）まで上昇していくという姿を基本シナリオとして、②社会保障支出だけを抑制（2.5割削減）することで負担率を50%に抑えるという代替案、③社会保障（1.5割削減）と公共事業（4割削減）の双方を抑制することで国民負担率を50%に抑える、という三つの選

択肢に対する回答者の支持率を計算している。その結果、55%と過半の支持を得るのが③の「社会保障と公共事業の双方を抑制する」案で、①と②の案は各22%、24%とほぼ同じ支持率だった。こうしたことから、支出の内容について必要性の低いものを大きく削減する形で支出を抑制し負担率を引き下げることができれば、国民の効用は大きく改善する可能性があるとの分析をしている。

この分析では、若年層の低い「負担意思率」を、世代間の受益・負担格差の反映とするのはやや一方的であり、負担能力に関わる若年層における不安定雇用・低賃金問題などを重視しなければならない。また、この分析では望ましい国民負担率の絶対水準を導き出すことはできず、また、私的領域での負担を含めた総体としての国民の負担問題には触れられていない。まして、「効率性」を重視する余り、所得階層別の負担構造のあり方あるいは社会保険料負担を含む公的負担における応能原則の強化などは最初から視野にない。

5 おわりに

最後にまとめれば、政府の経済介入には「一般政府」以外の公的企業の存在や租税制度あるいは政府規制等があることを考慮すれば、「一般政府」の規模は直ちに「政府の大きさ」を意味しない。そのなかで、政府は「財政規律」の手法として、単純な量的基準のもとに、一般政府支出の規模と国民負担率の抑制があげられ、支出規模の縮減の対象には、自ずから歳出規模が大きく現在の時点で伸びているか、これから増加が見込まれる支出項目が選ばれる。また、国民負担率の抑制では、医療の窓口負担や介護サービスの利用者負担など自己負担の増加が代位することで帳尻合わせが行われることとなる。

ともかく、「小さな政府」を求める経済社会的背景とそのもたらす結果を冷静に見きわめる必要がある。■