

## 政府の大きさをめぐる議論

西 川 明 子

- ① イギリスのサッチャー首相やアメリカのレーガン大統領の登場は、「小さな政府」を目指す国際的な流行を生んだ。他方、スウェーデンをはじめとする北欧諸国は、「大きな政府」の代表例とされている。「中くらいの政府」とも言われてきた我が国の政府においては、戦後復興、高度経済成長とともに、行政組織やその機能の肥大化が懸念されるようになった。
- ② 1980年代までの行政改革においては、こうした肥大化を抑制するため、行政機構や定員数といった「ハード」についての改革が進められてきた。1990年代になってからは、中央省庁が再編され、独立行政法人制度も創設されるなど、政府の機能が大規模に整理されることとなった。2001年から政権を担った小泉内閣は、歳出削減、行政改革を徹底し、必要となる税負担増を極力小さくすることを目指すなど、一貫して「小さな政府」路線を採った。
- ③ これまでの行政改革を経て、現在の我が国の政府の大きさは、どのようになっているのか。この問いに対する答えは、必ずしも一様でない。政府の大きさは、基準とする「指標」により変わりうるためである。公務員数や国民負担率で見た場合、我が国は既に小さな政府のように見える。しかし、それらの数字には、委託費や補助金等を受けて公的サービスを提供する公益法人等や、債務残高の大きさ、特別会計の一部等が反映されていない。
- ④ 諸外国においても、適正な政府規模について明確な答えがあるわけではなく、試行錯誤を繰り返しているのが現状である。イギリスでは、サッチャー、メージャー両首相が小さな政府を目指し、民営化や規制緩和を進めたが、ブレア首相のときに軌道修正され、教育や医療政策の充実化が図られた。しかし、教育水準や生活水準の向上により、国民はより高い水準の公共サービスを求めるようになるなど、政府は新たな悩みを抱えている。ニュージーランドは、1984年から15年続いた小さな政府を目指した改革を軌道修正する路線を取っているが、改革が絶え間なく行われたことにより、新たな課題も生じている。大きな政府の代表例であるスウェーデンでは、2006年の選挙で与野党が12年ぶりに交代したことから、高福祉・高負担のあり方に変化が見られるのか、今後の動向が注目されている。
- ⑤ 時代と共に変化する政府の役割については、「小さな政府と大きな政府のどちらが良いのか」という二者択一的な議論では語りきれない。そもそも、国民が期待する公共性とは何なのか、そのうち、政府はどの分野をどのような手段で担うべきなのか、という上位概念から議論を進めることは、「政府の規模」の検討の前提となる「政府のあり方」を考える上で、参考となるであろう。

# 政府の大きさをめぐる議論

西川明子

## 目次

はじめに

### I 政府の大きさ

- 1 「小さな政府」をめぐるこれまでの議論と改革
- 2 現在の政府の大きさ

### II 諸外国における事情

- 1 イギリス
- 2 ニュージーランド
- 3 スウェーデン
- 4 政府の大きさと効率性

おわりに

## はじめに

イギリスのサッチャー政権（1979-1990年）やアメリカのレーガン政権（1981-1989年）では、政府統制の非効率、市場経済の効率性が強調されるようになり、経済政策が「脱規制、自由化、市場化」の方向へ大きく転換した<sup>(1)</sup>。こうした動きは、「小さな政府」を目指す国際的な流行を生んだ。他方、スウェーデンをはじめとする北欧諸国は、租税負担率が日米などより高いにもかかわらず、国際競争力があることで知られており、小さな政府路線に対するもう一つのモデルとして語られることも多い<sup>(2)</sup>。こうした世界のなかにあって、我が国の政府は「中福祉・中負担」である、とも言われてきた<sup>(3)</sup>。つまり、大きな政府でも小さな政府でもない、中くらいの政府であるということである。

しかし、平成17（2005）年には、内閣府が「新たな行政需要が生じる一方で、官が行う必要性が低下した部門の縮小・撤退が遅れており、その結果、資源が限られたものであるにもかかわらず、その適正配分が十分に行われているとはいえない<sup>(4)</sup>」と指摘、平成19（2007）年6月には、財務省の諮問機関である財政制度等審議会が「中福祉・低負担ともいうべきアンバランスな状態」を「速やかに是正する必要がある」と提言する<sup>(5)</sup>など、我が国は一つの分岐点に立っ

ているように見える。国会においても、「小さな政府」「大きな政府」「効率的な政府」「筋肉質の政府」といった議論を耳にする機会が多くなった<sup>(6)</sup>。

そもそもどの程度の政府の規模が適当かは難しいところである<sup>(7)</sup>。ただ、「我が国は大きな政府と小さな政府のどちらに進むべきなのか」という単純な二元論では、「財政再建が主眼となり、各種制度の抜本改革に至らぬ歳出の一律削減で終わったり、好況による税収増加時には取り組みが緩んだり<sup>(8)</sup>」する危険があるため、注意が必要である。こうした問題意識から、本稿では、過去及び最近の政府の大きさをめぐる議論を整理するとともに、比較されることの多い諸外国の事情についても紹介し、今後の検討の参考に供するものである。

## I 政府の大きさ

### 1 「小さな政府」をめぐるこれまでの議論と改革

昭和48（1973）年は、70歳以上の高齢者の医療費の自己負担無料化、健康保険の被扶養者の給付率の引上げや高額療養費制度の導入といった大幅な福祉拡充が行われ、「福祉元年」と呼ばれた年であった。戦後の高度経済成長は、「行政需要に多大の変動をもたらし、その必然的帰結として、ますます質量ともに行政の増大

---

\*本稿で用いたインターネット情報はすべて2007年11月1日時点のものである。

(1) 竹内啓「エコノミスト・レポート『改革』の本質 市場競争そのものが目的? 改めて問う 何のための『改革』なのか」『エコノミスト』85巻4号, 2007.1.23, p.90.

(2) 「政府のほどよい大きさ」『朝日新聞』2006.9.16.

(3) 飯野靖四「中福祉・中負担の幻想」『三田商学研究』39巻3号, 1996.8, p.102.

(4) 内閣府『平成17年度年次経済財政報告』2005, p.93.

(5) 財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」2007.6.6, p.3. <[http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia181122/zaiseia181122\\_00.pdf](http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia181122/zaiseia181122_00.pdf)>

(6) 国会会議録検索システムによれば、平成14年10月1日から平成19年9月31日までの過去5年間で「小さな政府」という言葉を含む発言があった本会議・委員会は計312、「大きな政府」という言葉を含む発言があった本会議・委員会は計98、「筋肉質の政府」という言葉を含む発言があった本会議・委員会は計37、「効率的な政府」という言葉を含む発言があった本会議・委員会は計273であった。

(7) 吉田和男『行革と規制緩和の経済学』講談社, 1995, p.70.

(8) 「分裂にっぽん 政府の役割 『大きさ』より『働き方』」『朝日新聞』2006.12.3.

を求め、一段と行政の多様化・濃密化を招来<sup>(9)</sup>した。その結果、各行政機関の職員や、公社・公団といった特殊法人が急増することとなった。

そのため、1980年代までの行政改革においては、「最少の経費によって最大の行政効果を確保しなければならない<sup>(10)</sup>」、つまり、「行政水準を可及的に低下させないで、どれだけ人手と時間を節減しうるか<sup>(11)</sup>」ということが、共通の目標とされ、行政機構や定員等、「ハード」についての改革が中心となった。具体的には、一省庁一局削減（「各省庁の一局削減について」昭和42年12月15日閣議決定）、課・室・官等の一律削減（「行政改革の推進について」昭和52年12月23日閣議決定）、特殊法人、地方支分部局・附属機関等の整理合理化（「昭和55年度以降の行政改革計画（その1）の実施について」昭和54年12月28日閣議決定）、地方支分部局の整理再編（「地方支分部局の整理再編について」昭和55年3月28日閣議決定）等の一律削減が行われるとともに、特殊法人も含めた機構の新設に際しては、スクラップ・アンド・ビルド方式の厳守により、組織の総量規制が図られてきた。定員管理については、「行政機関の職員の定員に関する法律」（昭和44年法律第33号）、いわゆる「総定員法」により、行政機関職員数に規制が設けられることとなった<sup>(12)</sup>。また、中曽根内閣時代に設置された第二次臨時行政調査会の答申を受けて、昭和60（1985）年以降、日本国有鉄道（国鉄）、日本専売公社、日本電信電話公社（電電公社）が、それぞれJR、JT、NTTに改編された。

平成8（1996）年の衆議院選挙の選挙公約で「霞が関改革」を掲げた橋本首相は、選挙後、首相直属の機関である行政改革会議を設置し、

中央省庁再編の立案・検討にあたった。平成9（1997）年12月に出席した行政改革会議の最終報告は、「戦後型行政システム」が「制度疲労に陥りつつある」ことから、「官から民へ」、「国から地方へ」という原則を基本として、国家行政の機能とその責任領域を見直す必要があると指摘した。具体的には、「規制緩和や地方分権、官民の役割分担を徹底し、民間や地方にゆだねられるものは可能な限りこれにゆだね、行政のスリム化・重点化を積極的に進める必要がある」と提起した<sup>(13)</sup>。この答申を踏まえ、橋本内閣は、内閣機能の強化と、行政の減量・効率化・重点化を主たる目的とする、「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）を制定した。続く小渕内閣のもとでは、平成11（1999）年1月に「中央省庁等改革に係る大綱」（平成11年1月26日中央省庁等改革推進本部決定）が、同年4月に「中央省庁等の改革に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）が策定され、同年7月には、省庁全体のスリム化の一手段として、「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号）が制定された。90年代に行われたこれらの改革について、市橋克哉名古屋大学教授（当時）は、「中央省庁の再編という『ショック療法』の登場は、『公共性』を限定・シフトさせるという1980年代の臨調行政改革の流れが、1980年代後半から『公共性』そのものからの撤退、その放棄・解体へと進むなかで起こったものであった」と分析している<sup>(14)</sup>。

平成13年から政権を担った小泉内閣は、一貫して「小さな政府」を目指し、社会保障や医療でも民間の役割に期待した<sup>(15)</sup>。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太の方針2003」平成15年6月27日閣議決定）のな

(9) 田中守「行政改革の課題と展望」田中守編『80年代日本の行政』（社）日本経営協会、1981、p.65.

(10) 八木俊道「行政改革会議最終報告の目指すもの」『Keidanren』46巻2号、1998.2、p.27.

(11) 田中 前掲注(9)、pp.71-72.

(12) 中庄二「行政の効率化」田中編 前掲注(9)、pp.237-238.

(13) 行政改革会議『最終報告』1997.12.13. <<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>>

(14) 市橋克哉「中央省庁の再編問題」『学術の動向』3巻9号、1998.9、p.11.

(15) 「社説 自民総裁選 改革の新しい姿、明確に示せ」『毎日新聞』2007.9.19.

かでは、「行政の効率化、歳出の縮減・合理化をはじめとする国・地方を通じた行財政改革を強力かつ一体的に進め、行財政システムを持続可能なものへと変革していくなど、『効率的で小さな政府』を実現する」こととされた<sup>(16)</sup>。2005年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（いわゆる「骨太の方針2005」平成17年6月21日閣議決定）のなかでは、「高齢化の本格化がもたらす高負担圧力とともに、国民負担の増加をめぐる議論はいずれ避けられない」ことから、「小さくて効率的な政府」の原則を貫き、『歳出削減なくして増税なし』の考え方の下、歳出削減、行政改革を徹底し、必要となる税負担増を極力小さくすることが重要であると指摘された<sup>(17)</sup>。こうしたなか、平成18(2006)年には、小泉首相が「改革の総仕上げ」と位置づけた、いわゆる「行革関連5法<sup>(18)</sup>」が成立した。このうち、重点5分野の改革（政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革、国・地方の資産・債務に関する改革）、及びそれらに関連する諸制度の改革については、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（いわゆる「行政改革推進法」又は「行革推進法」平成18年法律第47号）が定める数値目標と作業工程に従い、改革が進められることとなった。また、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（いわゆる「公共サービス改革法」又は「市場化テスト法」平成18年法律第51号）により、一部の事業について、行政と民間企業による競争入札が導入されることとなった。

## 2 現在の政府の大きさ

### (1) 政府の大きさの曖昧さ

数度の大規模な行政改革を経て、現在の我が国の政府は、一体どのような規模となっているのか。その答えは一様でない。国会においても、その分かりにくさが話題となることがある。

例えば、平成17年10月の参議院予算委員会において、「日本の政府は諸外国に比べて一体大きい方なのか小さい方なのか」との質問がなされた<sup>(19)</sup>。これに対し、当時の竹中平蔵内閣府特命担当大臣は、「日本の政府は大きいか小さいかということでは議論を細かく突き詰めていきますと、最終的にはなかなか多面的で哲学的な話になってくる…（中略）…であるからこそ、分かりやすい基準をしっかりと作っていかねばいけない」と答弁している<sup>(20)</sup>。その上で、政府の歳出の規模という観点では、「日本は先進国の中でも比較的小さい部類に入る」が、債務残高については、「OECDの諸国の中で最も高い水準」であり、さらに、政府が保有する資産の規模について、アメリカがGDP比で12%であるのに対し、我が国がGDP比で1.5倍となっていることを指摘している。その上で、「高齢化社会が急速に進む中ですさまじい歳出増加の圧力」があり、「歳出の規模で見ても大きな政府になってしまう危険が非常に大きい」ことを意識しながら、「簡素で効率的な政府をつくるということを実現していかなければいけない」というふうに思っております」と述べてい

(16) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030627f.pdf>〉

(17) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>〉

(18) 行革関連5法とは、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年法律第51号）、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」（平成18年法律第48号）、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（平成18年法律第49号）、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成18年法律第50号）である。

(19) 第163回国会参議院予算委員会会議録第1号 平成17年10月4日 p.22.（若林正俊議員による。）

(20) 同上

る<sup>(21)</sup>。

このように、「小さな政府か、大きな政府か」という問いに対する答えは、政府の大きさを測る指標によって変わるようである。以下では、政府の規模を議論する際に言及されることの多い、「公務に携わる人員」及び「国民負担率<sup>(22)</sup>」という2つの指標について、紹介することとする。

## (2) 代表的な指標からみた政府の大きさ

### (i) 「公務に携わる人員」からみた政府の大きさ

総務省によれば、各省庁職員等を合わせた我が国の国家行政機関の職員は約33万人（平成19年度末）で、その他、国立大学法人等（非公務員）の教職員が11.7万人（平成18年4月現在）、独立行政法人の職員（公務員型・非公務員型の総数）が13万人（平成19年1月現在）、平成19年10月から民営化された郵政公社職員が26万人（平成18年度末）となっている<sup>(23)</sup>。さらに、自衛官は約25万人（平成19年度末）に<sup>(24)</sup>、地方公務員（地方公共団体の職員、特定地方独立行政法人の役員及び職員）は約300万人（平成18年4月現在）にのぼる<sup>(25)</sup>。

国際的な比較によく用いられるデータとして、「国民1000人当たりの公務員数<sup>(26)</sup>」がある。これによると、我が国は33人（2006年度）、フランス88人（2004年度）、イギリス80人（2005年度）、アメリカ78人（2005年度）、ドイツ56人

（2004年度）などとなっている。日本についていえば、独立行政法人（特定及び非特定）、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人及び国有林野事業の職員、非常勤職員（ただし、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人等の非常勤職員は除く。）が含まれた上で、計算されている。各国の「公務員の範囲」の定義が完全に一致するわけではないので一概に言うことはできないが、公務員数を指標とした場合、我が国は「小さな政府」であるように見える。

### (ii) 「国民負担率」からみた政府の大きさ

財政規模を基準として、政府の大きさを判断する際には、租税と社会保障費（社会保険料支払い分）を合計し、国民所得で割った比率である「国民負担率」のほか、国民の税負担と社会保障費に国と地方の財政赤字を合計し、国民所得で割った比率である「潜在的国民負担率」が参考とされることが多いようである。表1は、主要国の国民負担率及び潜在的国民負担率を示したものである。我が国の国民負担率は約40%（2007年度）であり、潜在的国民負担率は約43%（2007年度）である。その他の国の国民負担率及び潜在的国民負担率は、スウェーデンはともに約70%（2004年）、フランスはそれぞれ約61%及び約66%（2004年）、アメリカはそれぞれ約32%及び約38%（2004年）などとなっている<sup>(27)</sup>。このことから、国民負担率及び潜在的国民負担率で見た場合、我が国の政府の規模はそれほど

(21) 同上

(22) 国民負担率を国際比較に用いることについては一部の識者が批判しているが、その是非はともかくとしても、よく用いられることは事実であるので、ここで紹介することとする。批判の例については、注(27)を参照のこと。

(23) 総務省行政管理局「省庁再編以降の国の行政組織等の職員数の動向」〈[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei\\_02\\_060403\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_060403_1.pdf)〉

(24) 総務省行政管理局「定員管理法制別定員」〈[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei\\_02\\_06.pdf](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_06.pdf)〉

(25) 総務省「地方公務員数の状況」〈<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>〉

(26) 総務省行政管理局「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較（未定稿）」〈[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei\\_02\\_05.pdf](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf)〉

(27) 欧州諸国のように間接税が大きい税制下では、分母の国民所得が小さくなるため、国民負担率が大きくなる傾向がある。そのため、国民負担率の国際比較の場合には、分母に国民所得ではなく、名目GDPを使うべきだとの意見も多い。

表1 国民負担率、潜在的負担率

	国民負担率	潜在的国民負担率
日 本	39.7%	43.2%
ア メ リ カ	31.9%	38.2%
イ ギ リ ス	47.5%	51.7%
フ ラ ン ス	61.0%	65.9%
ド イ ツ	51.3%	56.2%
スウェーデン	70.2%	70.2%

(出典) 財務省「国民負担率の内訳の国際比較」『わが国税制・財政の現状全般に関する資料(平成19年4月現在)』<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/020.htm>

(注) 日本は平成19(2007)年度予算ベース、諸外国は2004年実績の数値である。

大きくないことがわかる<sup>(28)</sup>。

ただし、潜在的国民負担率については、「各年度」の財政赤字が計算に用いられるため、過去の財政赤字の積み重ねである債務残高の「総額」が反映されているわけではないことに注意が必要である。累積した財政赤字については、平成18(2006)年3月末現在、国及び地方の総債務残高は827兆円に達している<sup>(29)</sup>。ここ数年、我が国は国債発行を抑制しているとはいえ、1990年代に景気対策として大量に発行した影響が尾を引いている。GDP比では、日本は176%にまで達しており、米国の61%、フランスの65%、ドイツの68%、イタリアの108%<sup>(30)</sup>と比較しても、かなり高い値となっている。

### (3) 指標に表れない部分

公務員数や国民負担率を基準とすれば、相対

的に見て、我が国の政府は既に小さいようである。諸外国との比較において、日本で小さい政府が必要である、との主張は、少なくとも「現実の統計によっては支持されない<sup>(31)</sup>」といえる。

しかし、それに対する反論も可能である。

#### (i) 公務員数に表れない部分

まず公務員についてであるが、公務員数を国際的に見た場合、かなり少ないことは前述したとおりである。しかし、行政の制度的、財政的な関与のもとで、公共的なサービスを提供する部門に従事している人についても、見ておく必要がある。我が国の政府について、「必ずしも『小さな政府』と単純に規定することはできず、コアの公務員を中心としつつも、広範に民間化された公務員の『周辺』部によってサポートされた政府である<sup>(32)</sup>」と指摘する識者もいる。

<sup>(28)</sup> 医療・年金・福祉などの社会保障給付は、政府から家計への移転支出であることなどから、実際の国民の「負担」をみるためには税・社会保障負担率(税・社会保障負担の対GDP比)から社会保障給付率(社会保障給付費の対GDP比)を差し引いた「純負担率」という概念でみるべきとの指摘もある。純負担とは、国民負担から、年金・医療・福祉など社会保障制度による給付(社会保障給付)を差し引いたもので、公共事業費、防衛費、教育費などが含まれる。

<sup>(29)</sup> 財務省「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高(平成18年3月末現在)」2006.6.23。<<http://www.mof.go.jp/gbb/1803.htm>>

<sup>(30)</sup> 財務省「債務残高の国際比較(対GDP比)」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/007.htm>>

<sup>(31)</sup> 野口悠紀雄「日本の場合、『小さな政府』が本当に必要なのか」『週刊東洋経済』6041号, 2006.9.16, pp.102-103。野口氏は、「外国との比較を行う場合、どんなに洗練された指標を使おうとも、制度の違いを中立化することはできない。抽象的な数字になればなるほど、われわれが直感的に問題と感じているところからは離れてしまう」とも指摘している。

<sup>(32)</sup> 行方久生「『小さな政府』論と公務員制度改革」『法と民主主義』406号, 2006.2・3, p.24。

例えば、平成18年10月現在、各官庁から制度的に事務委託を受け、事務・事業を遂行している公益法人は205法人、制度的に官庁が関与（認定、公認等）し、その事務・事業を推奨している公益法人は289法人存在する<sup>(33)</sup>。また、各府省から補助金等を受けている公益法人は、457法人にのぼる<sup>(34)</sup>。

政府以外の主体が、委託費や補助金を受けて公共的なサービスを提供すること、つまり行政機能を外部化することに問題があるわけではない。むしろ「外部委託」は近年の流れであったと言っても良い。しかし、少なくとも国が財政的に関与している部分については、透明化、効率化、説明責任を担保するための議論が重要となろう。

#### (ii) 国民負担率に表れない部分

政府はかねてから、潜在的国民負担率を50%以内に抑えることを政策目標としている。経済界も、国民負担率の抑制が、民間部門における設備投資や消費の増加につながり、ひいては日本経済の活性化をもたらす、との期待を寄せている<sup>(35)</sup>。橋本俊詔同志社大学教授らが実施したアンケートにおいても、国民は「負担率を40-50%の範囲に抑えたい」と回答している<sup>(36)</sup>。

しかし、国民負担率を重視しすぎると、「国民負担率には現れない財源に負担をシフトするだけになる可能性<sup>(37)</sup>」もあることから、注意が必要である。

例えば、特別会計のうち、税・社会保障費に該当しない、「特別の歳入や資金」をもとに運用されるものについては、国民負担率・潜在的負担率には算入されないこととなっている<sup>(38)</sup>。平成19年度予算における特別会計の純計額（他の会計との重複を除いた額）は約175兆円にのぼり、一般会計の約83兆円の倍の規模となっていることから、政府の規模を議論する際には、どの「数値」にどの部分が算入されているかについて、細かく留意すべきであろう。

また、税・社会保険料以外の負担として、社会福祉法人・国公立学校等の公的な施設・サービスの利用料金、保険医療の患者負担、障害者自立支援制度の「受益者負担」などの義務的負担や医療保険等の私的な保険料負担などがあるが、これらは私的な支出であり、「国民負担率」には含まれていない<sup>(39)</sup>。そのため、「公共サービスが財政的に切り捨てられ、受益者の自己負担が高まれば、『国民負担率』は低下するが、国民の負担が下がるわけではない<sup>(40)</sup>」ということになる。

宮島洋東京大学教授（当時）は、「政府肥大化の防止、経済活力の維持、国民負担の軽減に異論があるはずはなく、国民負担率の抑制という方針が「行政活動のコスト意識を強め、行政機構や予算配分の合理化（無駄使いや既得権の排除）を導く財政規律として有効に機能するならば、重要な政策目標になりうる」ものの、

<sup>(33)</sup> 総務省『公益法人に関する年次報告 平成18年度』2007, p.79. なお、これらを総称して、「行政委託型法人等」という。

<sup>(34)</sup> 同上, p.84.

<sup>(35)</sup> 社経同友会『自律国家と国民負担率30%の小さな政府』2001, p.3.

<sup>(36)</sup> 橋本俊詔編『政府の大きさと社会保障制度』東京大学出版会, 2007, p.3. なお、同氏らがアンケートと並行して行った経済モデル分析によれば、国民にとって最高の厚生を生む最適な国民負担率は50%以上で、負担を所得税や社会保険料に頼るよりも、消費税に依存する方が望ましく、最適な消費税率は30%前後になるという分析結果が出ている（同, p.227）。

<sup>(37)</sup> 佐藤康仁「国民負担率に関する一考察」『東北学院大学経済学論集』159号, 2005.9, p.11.

<sup>(38)</sup> 例えば、特別会計の一つである財政融資資金特別会計（財政投融资改革を経て、2001年4月に新設）は、特殊法人に融資するために「財投債」を発行しているが、これは国民負担率には算入されない。

<sup>(39)</sup> 田中信孝「帳尻合わせの財政再建シナリオ—『国民負担率』抑制方針のトリック」『月刊自治研』567号, 2006.12, p.28.

<sup>(40)</sup> 田中信孝「『小さな政府』と国民の負担について考える」『税制研究』50号, 2006.8, p.201.

国民負担率の抑制と財政・社会保障収支の均衡をとともに達成しようとする、「多くの場合、その縮小分は、受益者負担や私的負担に振り替えられる可能性が強い<sup>(41)</sup>」と指摘している。

## II 諸外国における事情

諸外国においても、適正な政府規模について明確な答えがあるわけではなく、他国の教訓や過去の失敗から学んでいるのが現状である<sup>(42)</sup>。この章では、小さな政府を目指した国家の代表例としてイギリスとニュージーランドを、大きな政府の代表例としてスウェーデンを紹介する。政府の規模や役割は時代や社会とともに変化し、変化に合わせた改革に終わりが無いのは、世界共通のようである。

### 1 イギリス

1979年のサッチャー首相就任以降の保守党政権では、「小さな政府」を目指し、市場原理を最重視したため、政府による経済政策への介入が減らされ、民営化と規制緩和が盛んに行われた。1990年に政権を引き継いだメージャー首相も「小さな政府」路線を踏襲したため、福祉、教育、医療は後退し、若年層の失業が増え、所得格差が拡大した<sup>(43)</sup>。

1997年の総選挙で、18年ぶりに保守党から政権を奪還した労働党のブレア首相は、市場原理優先のサッチャー路線を継承する一方で、社会主義の実現や弱者対策、教育を重視する、「第三の道」という新しい中道路線を掲げ、改革を推進した。具体的には、サッチャー政権が導入した競争原理の枠組みを残したうえで、医療や

教育に関する施策を充実させるなどの改善をした<sup>(44)</sup>。そうした努力にもかかわらず、2005年に行われた調査によれば、62%の人々が、「これ以上予算をつぎこんでも、サービスの質は変わらない<sup>(45)</sup>」と冷めた見方をしていることが示された。

こうした傾向について、イギリス国民は、政治や政府に対し、より懐疑的になり、注文が多くなった、と指摘する識者もいる。その分析によれば、政府の情報公開が進展し、また、インターネットを通じ専門家の意見に触れる機会が増加したこと、さらに国民の教育水準や生活水準が向上したこと等により、国家のあり方について意見を持つ人が増加し、国民はもはや受動的な公共サービス消費者ではなくなったという。その結果、国民は公共サービスの質に高い水準を求めるようになっただけでなく、政府に対する不満を遠慮なく示すようになったという<sup>(46)</sup>。政府に対する評価が、政府の変化（客観的事実）だけでなく、国民の意識（主観的な感覚）にも左右されることを示す例である。

### 2 ニュージーランド

ニュージーランドは、かつては、国家による手厚い社会保障制度や経済活動への強い規制を特徴とする国であった。しかし、最大の貿易相手国であったイギリスのEC加盟（1973年）による輸出の減少、オイルショック等の影響により、1980年代前半には、経済・国家財政ともに、危機的な状況に陥った。そのため、1984年から政権を担った労働党のロンギ首相は、「小さな政府」を目指し、公務員削減、規制緩和、補助金削減などの行財政改革を実施した<sup>(47)</sup>。その

(41) 宮島洋「経済、財政および社会保障の将来展望について」『会計検査研究』15号、1997.3、pp.5-8。

(42) Bidhya Bowornwathana and Ora-orn Poocharoen, "Managing Reforms: The Politics of Organizing Reform Work", *Public Organization Review*, Vol.5, No. 3 (2005.9), p.244.

(43) 合田寛「サッチャリズムが残した『負の遺産』と税制改革」『税制研究』50号、2006.8、p.80。

(44) 藤森克彦「エコノミスト・リポート トニー・ブレア 繁栄と失墜の10年」『エコノミスト』85巻31号、2007.6.12、p.87。

(45) Sue Goss, "Re-imagining the public realm," *After Blair*, London: Lawrence and Wishart Limited, 2007, p.108.

(46) Michael A. Peters, "Citizen-Consumers, Social Markets and the Reform of Public Services." *Policy Futures in Education*, Vol.2 No.3&4 (2004), pp.621-632.

結果、財政収支は健全化し、経済にも活力が戻った。その一方で、教育・福祉の社会保障が後退し、貧富の差が拡大した。こうした背景もあり、1999年から政権を担う労働党のクラーク首相は、15年続いた一連の改革を軌道修正する路線を取った。例えば行革期に民間に売却された郵便貯金に政府資金を再投入するなど、「政府の大きさの縮小に一定の歯止めがかけられた」<sup>(48)</sup>。

ニュージーランドの行財政改革は「イデオロギーから出たものではなく」、危機的な経済状況から「止むに止まれぬ窮余の策として打ち出されたものであった」ことから、改革の基本については「超党派的な支持」があり、「国民自身も誰も改革開始の84年以前に戻れという人はいない」と見られている<sup>(49)</sup>。一部の政策分野に「揺り戻し」は見られるものの、「現在のニュージーランド社会は大きくは行政改革期からの連続性のうえに成り立っている<sup>(50)</sup>」と見てよい。

ただ、改革に次ぐ改革が絶え間なく行われたことの裏返しとして、「公的サービスによる影響」など、実質的な成果 (outcome) でなく、「合意目標の達成」など、数値的な結果 (output) ばかりが過度に強調されるようになってしまったとの批判も見られる。さらに、説明責任が、下方に向かう (downwards)、つまりサービスの消費者である国民に対するものではなく、上方に向かう (upwards)、つまり大臣や議会に対するものとなってしまったとの指摘もあ

る<sup>(51)</sup>。そのため、ニュージーランド政府は、数値的な結果 (output) と実質的な成果 (outcome) の評価のバランスをどう取るかということについて、試行錯誤を重ねている<sup>(52)</sup>。

### 3 スウェーデン

北欧諸国は、「大きな政府」の象徴である手厚い社会保障制度を有する一方で、高い経済成長を同時に実現していることから、世界各国の注目を集めてきた。その代表的な例であるスウェーデンにおいては、1932年から1976年までの44年間、さらにそれ以降も数年の中断を除き、社会民主労働党を中心とする中道左派が政権を担い、現在の手厚い社会保障制度を整備した。日本とスウェーデンを比較研究した加藤淳子東京大学大学院教授らは、スウェーデンにおいて大きな政府が支持された理由として、「低所得者層だけでなく、中産階級層も政府が出資する社会福祉事業（デイケアや高齢者介護）から大きな恩恵を受けていること」、「多くのスウェーデン女性がそれら社会福祉事業によって雇用を得ていること」等を挙げている<sup>(53)</sup>。

しかし、2006年9月の選挙では与野党が12年ぶりに交代し、穏健党を中心とする中道右派が政権に就いた。スウェーデン国民はこれまで、高負担であっても高福祉であることに満足し、福祉が改廃されることに不安を持っていたが、今回の選挙では、中道左派政権の政策が旧態依然で持続性に欠けると判断されたと見られている<sup>(54)</sup>。中道右派政権は、高福祉制度を維持し

(47) 実施された改革については、武田真理子「ニュージーランドの行政改革と社会福祉・社会保障の実情(1)」『月刊福祉』90巻6号, 2007.5, pp.98-101等に詳しい。

(48) 和田明子「行革期及び変革期におけるニュージーランドの行政改革」『ニュージーランド・ノート』5号, 2005.11, pp.1-36は、改革の経緯を詳細に分析しており、参考となる。

(49) 遠藤哲也「ニュージーランドの行財政改革の光と影」『世界週報』4261号, 2006.9.19, pp.18-23。

(50) 武田真理子「ニュージーランドの行政改革と社会福祉・社会保障の実情(3)」『月刊福祉』90巻8号, 2007.7, p.98。

(51) United Kingdom Cabinet Office, *Policy Review: The Role of the State*, 2007.1, p.38. ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/policy\\_review/documents/rolesofstate.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/policy_review/documents/rolesofstate.pdf))

(52) David Webber, "Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes - and Beyond." *OECD Journal on Budgeting*, Vol.4 No.2 (2004), p.118.

(53) 加藤淳子・ポー・ロススタイン (前田健太郎訳)「政府の党派性と経済運営—日本とスウェーデンの比較」『レヴァイアサン』37号, 2005.秋, pp.48-74。

つつも、減税を行う方針を表明するなど、時代に合わせた制度改革を目指している<sup>(55)</sup>。

現在スウェーデンでは、「隠れた失業者」が問題となっている。現在の失業率は5-6%とされているが、若年層など統計に表れない隠れた失業者を合わせると、実際の失業率はもっと高いといわれている。具体的には、政府の職業訓練プログラムに入っている「無職」の状態にある若年層を合わせると、失業率は約10%となり、さらに、長期の病気や早期退職のために「無職」の状態にある者（勤労年齢層の約10%）を失業者に含めると、実質的な失業率は約20%となるとの指摘がある<sup>(56)</sup>。

さらに、社会保障の不正請求防止も課題となっている。スウェーデンの社会保険庁は、GDPの15%にあたる4000億クローナを社会保険として請求者に支払っているが、このうち10億クローナが不正請求によるものと見られている<sup>(57)</sup>。

#### 4 政府の大きさと効率性

##### (1) 国際比較を通じて見えてくること

大きな政府であるスウェーデンのほうが「日本よりも財政規律に優れ、日本は小さな政府を唱導しながらも巨大な財政赤字を避けられなかった<sup>(58)</sup>」点について、前出の加藤淳子教授らは、「小さな政府を唱える政党が減税と支出削減を共に支持し、大きな政府を支持する政党が増税と支出増をともに推進する」というのが一般的な先進諸国の対立軸であり、スウェーデンが「赤字財政を避けるために高い税負担と公共支出を共に維持する政策」をとったのに対

し、日本の場合は、「低い総課税負担で公共支出の水準を維持したことにより、景気回復を見ないままの財政赤字の拡大」につながってしまったと解説している<sup>(59)</sup>。

このような、ある種矛盾したともいえる状況は、小さな政府を目指した米国のレーガン政権下においても起きている。レーガン大統領は、就任後まもなく発表した「米国経済再建計画」のなかで、「歳出を削り、『小さな政府』をつくり、1984年度に財政を均衡させる」という目標を示した。「小さな政府」のスローガンの下、減税、規制撤廃、民間活力重視など、保守層が望む政策を打ち出したものの、当時のソ連に対しては強硬路線を採ったため、国防費が大幅に増加した。その結果、財政赤字が大幅に膨張し、小さな政府を実現することができなかっただけでなく、失業率上昇などの新たな問題を抱えることとなった<sup>(60)</sup>。

これらの指摘が示唆するように、小さな政府を目指したからといって、効率化や健全な財政が約束されるわけではない、という点には留意すべきであろう。効率的な大きな政府もあれば、非効率な小さな政府も存在しうる。

##### (2) 効率化と抑制

権丈善一慶應義塾大学教授によれば、「医療、教育、年金、保育などのサービスは、アメリカでは私的支出として、スウェーデンでは税でまかなわれており、これらサービスをまかなうための私的支出と税とを足し合わせた額の家計支出に占める割合は、小さな政府と大きな政府との間で変わりはない」く、「医療、教育、

54) 「『隠れた失業』 民意離反 与党、ばらまき公約アダ スウェーデン総選挙で政権交代」『朝日新聞』2006.9.19.

55) 「社説 スウェーデン選挙 高福祉モデルは生き残るか」『毎日新聞』2006.9.25.

56) Terence Roth, "Sweden's Hidden Jobless; Labor Economist Asserts Unemployment is Near 20% ." *Wall Street Journal (Europe)*, May 27, 2005, p.M.1.

57) Ivar Ekman, "Sweden searches out welfare cheats State plans new laws to ease prosecutions." *International Herald Tribune*, Mar 15, 2007, p.3.

58) 加藤 前掲注53, pp.52-53.

59) 同上, pp.68-70.

60) 中尾光昭「失敗したレーガノミックス」『エコノミスト』61巻10号, 1983.3.14, pp.100-102.

年金、保育などのニーズの量は、負担のあり方（生産の主体）を変えたとしても同じであることを示唆している。そのため同氏は、これまでこうしたサービスの多くを「家族」による提供に依存してきた「小さすぎる政府」である我が国においては、「政府の役割を減じたからといって、社会的に福祉ニーズが減るわけではない」と指摘している<sup>(61)</sup>。「政府支出の無駄をなくし、徹底した効率化を図り続けなければならない」のはもちろんであるが、「効率化と抑制は別次元の話である」という点に留意すべきであろう<sup>(62)</sup>。

スティーブン・ボーゲルカリフォルニア大バークリー校準教授（日本政治経済論）は、この「効率化と抑制」という点に関し、「必ずしも大きい政府がいいと言っているわけではない」と前置きしたうえで、「歳出カットではなく、歳出の優先順位を見極めなければならない。無駄な公共事業や特定産業の補助金など、非生産的な分野の歳出は削り、教育や保健、その他の社会サービス分野の歳出は増やすべきである。また、単に公務員を削減するのではなく、政府の効率を高めることにもっと目を向ける必要がある。つまり、より効果的な歳出と効率のいい政府運営ができるよう人員を配置し、その一方で不要な人員は削減していくべき」であると指摘している<sup>(63)</sup>。

おわりに

どのような政府を望むか、換言すれば、どの

程度の負担を甘受し、どのような受益を求めるかは、国民の選択によるものである。しかし、「国民が求めているのは大きい政府でも小さい政府でもなく『よい政府』」であり、「『よい政府』とは何かということの議論が十分になされず規模の大小を語るのは不毛」なのかもしれない<sup>(64)</sup>。政府の「あり方」については、小さな政府か大きな政府かという「規模」の二元論では語りきれない。

広井良典千葉大学教授は、「格差の進化（変化）」という言葉を用いて、我が国が直面する状況を説明している。同教授は、経済システムの進化に応じて、それぞれの段階に生成する主要な格差は、①土地所有をめぐる格差、②都市と農村の格差、③退職者（高齢者）をめぐる格差、④現役世代内の格差、などの形で生成してきた、と述べている<sup>(65)</sup>。我が国に当てはめると、①の段階にあたる戦後すぐには、農地改革を通じた土地の再分配によって、②の段階にあたる高度成長期には、農業補助金（都市から農村への再配分）や地方交付税（中央から地方への再配分）といった「生産部門を通じた再分配」によって、格差問題を是正してきた<sup>(66)</sup>。③の段階にあたる1970年代前後は、「公共事業」という生産部門を通じた再分配と年金など社会保障を通じた再分配のミックスによって、格差を是正しようとした<sup>(67)</sup>。現在の我が国は、④の段階にあり、近年の改革は「『生産部門を通じた再分配（成長の果実の配分）』が次第に機能不全に陥っていたのを明らかに打破する意義をもった」ものの、「日本では社会保障による再

(61) 権丈善一『医療政策は選挙で変える（増補版）』慶應義塾大学出版会, 2007, pp.13-14.

(62) 同上, p.17.

(63) スティーブン・ボーゲル「(私の視点ウィークエンド) 小さな政府論争 誤解を改める時」『朝日新聞』2006.9.2.

(64) 蟹瀬誠一・竹中平蔵「連載対談 蟹瀬誠一のBiz Scope(1)これまでの日本 これからの日本(3)国・地方のあり方を変える」『Business data』269号, 2007.4, p.44.この対談のなかで、蟹瀬氏の「よい政府とは何かということの議論が足りない」との指摘に対し、竹中平蔵慶應義塾大学教授は、「(日本のような人口の大きな国では、)『小さい政府がよい政府だ』と考えている」と述べている。

(65) 広井良典「経済を見る眼 『格差の進化論』に目を向けよ」『週刊東洋経済』6065号, 2007.2.10, p.9.

(66) 同上

分配（低成長下における本来の意味の再分配）機能がきわめて弱かったため、結果としてさまざまな『格差』をめぐる問題が浮上した」と指摘している<sup>(68)</sup>。このため、今後は「教育を含む『人生前半の社会保障』の強化」と「土地・相続などをめぐる再分配の重視」という二つの方向性が重要となると提言している<sup>(69)</sup>。

少子高齢化が進行するなかで、社会のニーズに対応するための負担は、誰が担うべきなのであろうか。財務省の分析によれば、現行制度を維持した場合、若い世代の負担超過が拡大すると推計されている。2005年当時の分析であるが、40代より若い世代（1954年以降に生まれた者）は、生涯純利益がマイナスとなる見込みであり、そのマイナス額は、若い世代ほど大きくなる<sup>(70)</sup>。受益と負担に関する「世代間格差」の問題への対応が重要であることについては、内閣府も言及している<sup>(71)</sup>。しかし、小塩隆士神戸大学大学院教授が指摘するように、「あらゆる制度改革は、現行制度にとどまる場合に比べて、得をする層と損をする層を生み出す」ため、「すべての世代の経済的な便益を同時に高

めることはできない」<sup>(72)</sup>。こうした事態を避けようとするれば、「〇〇の一律削減」といった、いわば「痛み分け」の手法に頼らざるを得ないのであろう。

このように、政府の大きさをめぐる議論は、突き詰めると、「公共的なサービスを、誰がどのように担い、誰がどのように負担するのか」という議論につながる。西尾勝東京大学教授（当時）は、公私の役割分担の議論について、「行政的（ガヴァメンタル）なもの、公共的（パブリック）なもの、私的（プライベート）なもの、という三分類で考えるべき<sup>(73)</sup>」と言っている。公共的なものを担う主体は本来、政府でも私的の主体でも構わないはずであるが、我が国においては、「次々と発生する問題事象の解決を行政官僚に『委任』しようとする動き<sup>(74)</sup>」が後を絶たなかったのも事実である。そもそも、あるべき公共性とは何なのか、そのうち、政府はどの分野をどのような手段で担うべきなのか、という上位概念から議論をすることは、我が国の政府の規模や役割を考える上でも参考となるだろう。

（にしかわ あきこ 行政法務課）

(67) 広井良典「『福祉-環境-経済』の統合：『持続可能な福祉社会』への視座」『公共研究』3巻4号、2007.3、p.23.

(68) 広井良典「やさしい経済学 公共政策の新地平③格差の進化」『日本経済新聞』2007.8.17.

(69) 広井 前掲注(65)

(70) 財務省「国の経済と国民財政」『日本の財政を考える』2006.3、p.13. <[http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014\\_1803.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014_1803.pdf)>

(71) 内閣府『年次経済財政報告 平成17年度』2005.7、p.109.

(72) 小塩隆士「人口減少時代の社会保障改革」『月刊国民生活』37巻1号、2007.1、pp.11-14.

(73) 西尾勝「転換期の行政イメージ」松下圭一『都市文化をデザインする』有斐閣、1984、pp.179-240.

(74) 新藤宗幸「『公=行政官僚制』批判」西尾勝ほか編『自治から考える公共性』東京大学出版会、2004、p.71.