

政府支出構造の変化

貝塚 啓明

ここ数年間政府の役割をめぐって、特に「大きな政府」の可否をめぐって議論が盛んに行われている。この小論の目的は、政府支出を消費支出(経常支出)に限定し、その支出構造が少なくとも過去15年間余り、広く先進諸国にわたって同じような形で変化しつつあることを示し、その解釈を試みることにある。このような支出構造の変化を国際比較しながら跡づけることは、規準化された統計があって初めて可能となるが、幸いにして新SNA方式による国民所得計算が利用可能となり、国際比較が容易になった。この小論は、まずⅠにおいて、最終消費支出のタイプ分けを公共財の理論にしたがって示し、次にⅡにおいて、このタイプ分けにもとづいた統計を先進諸国9ヶ国について示し、最後にⅢにおいて、このような支出構造の変化を解釈し、「大きな政府」への傾向と関連させて論ずることとしたい。

Ⅰ 政府支出の分類

現実の財政統計においては、色々な形で公共支出の分類がなされている。予算・決算における項目の分類、国民所得会計による分類がその典型的なものである。これらの分類は、たとえば予算のコントロール(統制)にとって有利であるとか、国民所得計算上の考え方に適合しているとか、それぞれに意味があるとはいえようが、資源配分上からみた公共支出の機能的な役割との直接的な結びつきはないといってよい。

資源配分の役割からみて公共支出を分類しようとするときには、公共財の理論における基本的な発想法と整合的であることが望ましい。そこで以下この点に関して筆者の見方を説明しておきたい。

公共財の理論において、公共財をいかに定義するかについては、専門家の意見は微妙な点で食い違い、また用語法にも多少の混乱がある。いま公共財を狭く定義するならば、かつてマスグレイブ(R. A. Masgrave)が主張したように排除原則(exclusion principle)を適用しえない財・サービスと定義しうる¹⁾。排除原則が適用されえな

い財・サービスとは、対価を支払った人のみが消費するという意味での受益の排除原則が成立しない財・サービスである。やや視点をかえれば、かりに公共財を市場で価格をつけて販売しようとしても、その取引費用が極めて大きいため、市場で販売しえない財・サービスであるといってもよい。

このように公共財を狭く定義すれば、消費における非競合性(non-rivalness)をもつ財・サービスは、公共財であるための充分条件ではない。よく引き合いに出されるコンサートのようなサービスは、空席がある限り消費の競合性はないが、サービスに価格をつけて、すなわち、入場料をとって販売することは容易であり、排除原則が働いている。また、かつてマスグレイブが提唱したメリット財という概念は、その内容が必ずしも明確ではないが、排除原則が適用可能な財・サービス、すなわち、私的財であっても、公共部門が家父長的な見地から無料として提供する財と考えるのがわかり易い²⁾。このように公共財と類似の概念がいくつか存在するため、現実の公共支出と対応させて公共財の概念を利用するときには、曖昧さとともに場合によっては混乱が生じているとみられる。排除原則の有無を基準にしたここでの公共財の定義は、やや狭い定義であるとはいえ、定義の明確さという点で長所があるとともに、以下にみるように現実の公共支出の分類にとっても意味があると考えられる。

排除原則の有無を基準に公共財を定義する場合、さらに排除原則の適用にわたって取引コストの大きさに応じて公共財を2つに分類して純粋公共財と準公共財に分けることは有用である。ここで純粋公共財というのは、一見して市場で販売することの取引費用が無限大であるような財・サービスであり、準公共財というのは、取引費用が無限大ではないにしてもかなり大きいような財・サービスである。具体的な事例では、安全保障のための軍備支出、司法や警察を維持する支出など、その昔アダム・スミスが指摘した政府の果たすべき「第1の義務」と「第2の義務」に対応する必要不可欠な公共サービスで

1) [2] 参照。

2) [2] 参照。

ある³⁾。一例として安全保障のサービスは、一国が他国から侵略される危険を防ぐサービスであり、これに市場を想定すること自身が不可能であり、その取引費用は無限度といつてよい。司法、警察、消防、外交などの一般的な行政サービスも経済社会の制度を維持するための不可欠なサービスであり、国防費と同じように市場で提供できないような純粋公共財とみることができる。現代の保守的な自由主義者であるハイエク(F. Hayek)やフリードマン(M. Friedman)といえどもこれらの純粋公共財への支出は不可欠と考えていることはいうまでもない。

取引費用は無限度ではないとしても、かなり大きいような財・サービスがある。たとえば、街路のような一般道路は、確かに受益者として通行者を特定化しようとしても、個々のサービスの提供に見合って市場で価格をつける煩雑さは小さくなく、取引費用はかなり高くつく。したがってむしろ無料でサービスを提供する方が効率的である。この種のサービスをここでは準公共財と呼ぶことにしよう。道路の場合には、高速道路のように料金所で料金支払いを求めようような場合もあり、この場合には、準公共財ではなくして私的財に分類される。おそらく一部の都市施設が提供するサービスは、準公共財に含まれるであろう。また、防災や治水のための経常的支出もこの種のタイプの支出である。いずれにしても準公共財と純粋公共財との1つの差異は、前者は、対価を個々に支払わせることは困難であっても多くの場合受益の範囲がかなりはっきりと確定しうることである。

II

前節で説明したような公共財の理論に対応する統計上の分類は、容易に現実には利用しえない。特に、準公共財と私的財との境界を設定することは容易でない。しかし、純粋公共財とそれ以外の公共支出とを統計上分類することは、可能であるし、特に最近の新SNA方式による国民経済計算は、従来よりも的確な情報を与えてくれる。この節では、もっぱら純粋公共財が政府支出に占める比重に関心を集めることにしたい。

最初に、新SNA方式以前の国民経済計算によっても明らかになる政府支出の対GDP比率をペルツマン(S. Peltzman)による算定を借用し組みかえることによって示してみよう(表1参照⁴⁾)。この表は、元来政府支出の

表1 政府支出の規模(アメリカと15ヶ国)

1953—74					
	1953—54	1958—59	1963—64	1968—69	1973—74
全政府支出					
アメリカ	27.0	27.5	28.0	31.1	32.2
15ヶ国平均	28.9	29.9	31.7	35.8	39.4
標準偏差	4.1	4.3	4.8	5.9	7.2
変動係数	14.1	14.2	16.0	16.6	18.3
軍事支出					
アメリカ	12.25	9.9	8.45	8.95	5.7
15ヶ国平均	4.05	3.3	3.24	2.83	2.51
標準偏差	2.46	1.55	1.32	1.13	1.03
変動係数	60.7	46.5	40.7	39.9	41.1
振替支出					
アメリカ	5.5	6.7	7.5	8.7	11.0
14ヶ国平均	11.9	12.9	13.8	16.2	18.8
標準偏差	4.3	4.2	4.3	4.9	5.9
変動係数	36.4	32.5	31.0	30.2	31.6
その他の支出					
アメリカ	9.2	10.9	12.05	13.4	15.5
15ヶ国平均	12.64	13.54	14.7	16.61	18.37
標準偏差	2.89	2.32	2.11	3.27	3.47
変動係数	22.9	18.5	14.4	19.7	18.9

資料出所: 注4)を参照。

規模拡大を吟味するために用いられたデータであるが、この表から、どのような支出項目を中心に政府規模が拡大しているかが読みとれる。なお、数字は、アメリカとその他のOECD 15ヶ国の平均とその標準偏差と変動係数がとられている。

まず政府支出は、振替支出を含むすべての支出が含まれていて、その比重は1950年前半から20年間拡大している。次にこの政府支出の項目を軍事支出、振替支出、その他の支出に分けると、軍事支出の低下が生じ、他方、振替支出と、その他の支出が拡大している。

政府規模の拡大が社会保障関係の支出増加を中心に振替支出の形で生じていることは、いわば常識になりつつあるが、表1で興味深いのは、その他の支出が振替支出とほぼ同じように拡大し、変動係数の低さからみて、先進諸国共通にはむしろこの傾向が定着していることである。

そこで、次に表1のような事実認識をさらに拡張して前節で述べた公共財の分類と対応する現実のデータについて調べてみることにしたい。幸いにして、政府最終消費支出に関しては、新SNA方式によるくわしい分類がOECD諸国の主要先進9ヶ国につき利用可能であり、以下にみるように純粋公共財とその他の政府支出を分けてその動向をみる事ができる。

なお、純粋公共財とその他の政府支出という分類を振

3) [5]第5編。

4) 表1はペルツマンの数字を組みかえたノースとウォーリス(North, C. D. & J. J. Wallis)の論文に従っている。[4][3]参照。

表2 政府最終支出の推移(構成比) (%)

	(a) 日本				(b) アメリカ				(c) イギリス			
	1962	1970	1975	1980	1962	1970	1975	1978	1962	1970	1975	1978
1. 一般政府サービス	27.6	27.1	26.7		9.9	12.3	15.0	16.8	11.3	13.5	14.1	13.5
2. 防衛		9.9	8.4	8.5	49.9	39.7	30.7	28.5	37.5	27.0	22.1	22.8
(1, 2計)		37.5	35.6	35.2	59.8	52.0	45.6	45.3	48.6	40.5	36.3	36.2
3. 教育		36.8	37.6	37.4	16.7	22.8	26.5	26.4	17.0	20.9	23.4	21.7
4. 保健		4.5	4.1	3.8	4.0	4.9	6.3	6.3	18.3	20.7	21.2	22.5
(3, 4計)		41.3	41.8	41.2	20.7	27.7	33.0	32.7	35.3	41.6	44.7	44.1
5. 社会保障・地域サービス		3.9	44.7	5.0	1.3	1.9	2.7	3.3	3.6	5.0	6.1	6.3
6. 住宅・地域開発		3.8	5.1	5.7	3.0	2.7	3.2	3.4	2.2	2.8	2.7	2.7
7. その他の地域社会サービス		1.3	1.6	2.0	2.6	2.7	3.3	3.9	1.4	1.6	2.0	2.0
8. 経済サービス		12.0	11.0	10.5	12.6	13.0	12.4	11.4	6.0	6.6	6.4	6.6
9. その他		0.2	0.3	0.4	—	—	—	—	2.9	1.8	1.8	2.0
(5-9計)		21.2	22.7	23.6	19.5	20.3	21.5	22.0	16.1	17.9	19.1	19.6
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料出所: OECD, *National Accounts*, 1981, 経済企画庁『国民経済年報』。

替支出に適用することは原理的には困難である。また政府固定資本形成については、残念ながら日本などを除くとくわしい分類がないのでここでは分析の対象から外すことにする。

さて、政府最終消費支出は、上の表2の3国(日本・アメリカ・イギリス)の例示のように9分類の支出項目に分かれている。この分類のうち、一般政府サービスは、一般行政、外務、公的秩序と安定の維持、調査研究のための支出であり、防衛は、ほぼ軍事支出とみなしてよい。次に教育以下の項目については、それぞれの分野の固有の支出(たとえば小学校の人件費は教育)が含まれ、さらにそれぞれの分野の行政(たとえば教育行政など)の費用が含まれている。

前節で説明した純粋公共財は、この分類のうちの一般政府サービスと防衛が対応しているとみてよい。その他の項目は、準公共財、あるいは私的財とみてよい。

ベルツマンの表1から示唆されたその他の政府支出の増加傾向は、さらに新SNA方式の統計から純粋公共財とそれ以外の支出に分けることからより正確な姿がわかる(表3参照)⁵⁾。ここでは、まず、政府の最終消費支出全体に占める純粋公共財の比重の推移と全最終消費支出の対GDP比率がとられている。最近時点でのアメリカやイタリアを除くと、純粋公共財への支出構成がかなり急速に低下する一方、対GDP比でみた最終消費支出は増加している。換言するならば、政府支出の拡大は、も

5) 計算の一部は、斉藤優氏(第1勧業銀行)によるものである。謝意を表しておきたい。

っぱら準公共財や私的財による政府支出の拡大によって生じている。

このような政府支出構造の変化と政府規模の拡大がどのようなメカニズムで結びついているかは、あとでもう一度検討するが、ここでは今述べたファクト・フェインディングに対する予想される反論とこれに対する答えを示しておきたい。

ベルツマンの表1から、すでに軍事支出の比重が減少していることははっきりしているが、表3の純粋公共財の比重低下はもっぱら軍事支出の低下のもとづいてみるとみることもできる。いいかえるならば、軍事支出は、国際政治の動向によってもっぱら左右され、政府支出のなかでは、経済的なメカニズムによってもっとも説明されにくい項目ともいえる。早い話が表3の統計がとられた時期は、冷戦緩和の時期であり、東西間の緊張がとけつつあるプロセスに当る。軍事支出が減少したのは、このような事情をたまたま反映したに過ぎず、このことから純粋公共財全体の比重が低下したと判断するのは、速断にすぎるといのである。このような反論にそなえて、表3においては防衛費を除く最終消費支出のなかで占める一般政府サービスへの支出の比重をとり、さらに防衛費を除く最終消費支出の対GDP比率がとられている。表3からみるように防衛費を除く支出の対GDP比率は、例外なく増加し、他方、防衛費を除く支出に占める一般政府サービスの比重も多少の例外的なケース(最近のアメリカ、70年代前半までのイギリス、最近のイタリア)はあるにせよ、ほぼ低下傾向にある。したがって、予想

表3 政府部門の構造変化 (%)

		純粋公共財 全最終消費支出	全最終消費支出 GDP	一般政府サービス 防衛を除く支出	防衛を除く支出 GDP
アメリカ	1963/64	54.2	17.6	19.1	9.5
	1968/69	53.7	18.5	16.5	10.5
	1973/74	43.1	18.1	16.3	12.3
	1978/79	41.7	17.5	17.4	12.3
イギリス	1963/64	47.1	16.7	17.3	10.2
	1968/69	42.2	17.4	17.8	12.3
	1973/74	38.8	18.7	18.6	14.4
	1978/79	36.6	19.9	17.5	15.3
スウェーデン	1963/64	38.4	17.4	18.4	13.1
	1968/69	31.5	20.7	16.1	16.9
	1973/74	28.0	23.0	16.3	19.7
	1978/79	23.8	28.2	14.7	25.2
ベルギー	1963/64	60.4	13.1	47.8	9.9
	1968/69	57.0	13.9	46.4	11.1
	1973/74	54.4	14.9	45.4	12.5
	1978/79	55.2	18.0	47.0	15.2
ノールウェー	1963/64	37.0	14.4	17.6	11.0
	1968/69	34.9	16.7	16.4	13.0
	1973/74	29.5	18.3	15.1	15.1
	1978/79	27.0	20.0	14.5	17.0
オーストリア	1963/64	46.0	10.3	27.3	7.6
	1968/69	47.8	12.0	34.9	8.7
	1973/74	37.9	14.1	21.6	11.7
	1978/79	34.1	16.5	16.5	14.1
日本	1973/74	35.9	8.9	29.6	8.1
	1978/79	35.7	9.9	29.5	9.0
西独	1973/74	35.4	18.9	23.2	15.9
	1978/80	33.2	20.0	22.2	17.2
伊	1973/74	34.4	15.3	21.1	13.3
	1978/80	35.9	16.0	23.8	14.0

資料: OECD, National Accounts, 1982.

されうる反論に対しては、純粋公共財を一般政府サービスに限ったとしても、その最終消費支出に占める構成比は低下し、最終消費支出の対 GDP 比を増加させたのは、主として準公共財や私的財への支出であるということが出来る。すなわち、純粋公共財の比重低下は、軍事支出を含めれば極めて明白に、また軍事支出を除いてもほぼ成立することがわかる。

なお、日本について新 SNA 方式によって推計がなされて以降の推移を表4に示しておく。日本の場合には、緩慢に純粋公共財や一般政府サービスの比重低下が生じ1975年頃まで対 GDP 比率でみた最終消費支出の比重が増加したことが読みとれる。

表4 日本の場合 (%)

	純粋公共財 全消費支出	全消費支出 GDP	一般サービス 支出(除防衛)	支出(除防衛) GDP
1965	—	7.3	—	—
66	—	7.9	—	—
67	—	7.6	—	—
68	—	7.4	—	—
69	—	7.3	—	—
1970	37.5	7.5	30.6	6.8
71	37.4	8.0	30.6	7.2
72	37.1	8.1	30.4	7.3
73	36.3	8.3	29.8	7.5
74	35.4	9.5	29.3	8.7
75	35.5	10.0	29.6	9.1
76	35.6	9.9	29.7	9.0
77	35.7	9.9	29.6	9.1
78	35.6	9.8	29.6	9.0
79	35.7	9.9	29.3	9.0
1980	35.4	10.0	29.3	9.0
81	35.3	10.2	29.2	9.2

資料: 経済企画庁『国民経済研究年報』1983。

III

前節において純粋公共財への支出構成の低下と政府規模拡大が広く先進諸国においてみられることを確認した。そこで最後にここでは、このような現象のもつ意味を明らかにしておく⁶⁾。

純粋公共財の比重低下は、財政構造の変化として重要な意味をもっている。公共財の理論に即して政府支出の分類を行ったときにすでに指摘したが、純粋公共財は、いわば政府がなすべき最小限の役割に対応した支出である。したがってこの種の支出の比重の低下はとりもなおさず、最小限の役割を越える分野において政府支出が拡大したことを意味する。さらに、拡大した分野は、準公共財と私的財の分野であるから、政府支出が重要な側面に変質しつつあることを示している。

いま、やや経済理論固有の分野から離れることになるが、政府部門変質の本質的な側面を説明してみよう。

すでにふれたように純粋公共財と準公共財、あるいは私的財との重要な差異は、前者がサービス受益の程度が第三者からまったく判定しえないのに対し、後者は受益の範囲がかなり確定したり(準公共財)、受益が完全に個別化する(私的財)点にある。いいかえるならば、純粋公共財は、すべての人々が受益しているという意味での公共性、あるいは、公共の利益という側面を強くもって

6) 以下の説明は、以前筆者が試みた説明を拡張したものである。[6] 参照。

いるのに対して、準公共財は私的利益に近づき、私的財は完全に私的利益そのものである。

ハーバマス(J. Habermas)によれば、ギリシャの都市国家においては、厳格に公的領域と私的領域が分離されていたという⁷⁾。すなわち、都市の市民は、公的領域であるポリスの領域に参加するためには私的領域である家族・家計の領域において自立していることが条件であり、私的領域の問題を公的領域に持ち込むことはなかった。18世紀以降の古典的民主主義の時代においては、公的領域と私的領域との区別はやや曖昧になったが、それでも「市民的公共性」が成立していた。すなわち、個人は一市民としては財産と教養をもった私人として自立性を持ち、相互に共通の問題を論ずる公的領域では、私的領域と離れて、公論(Public Opinion)が形成され、政府の経済活動もこの公論に従った。アダム・スミスが主張した政府の「第1の義務」や「第2の義務」は正にこのような公論の対象であり、純粋公共財が「市民的公共性」における中心的な政府活動であった。

19世紀の後半に入ると「市民的公共性」はゆらぎ、普通選挙制の採用とともに時代は大衆民主主義の時代へと徐々に移行する。かつては私的領域に属した経済的自立性を公的領域に求めるということになると、私的領域と公的領域との区別はなくなってくる。私的領域において自律的に抑制されていた私的利益が公共の場へ直接出てくる。これに伴って政府の経済活動は、準公共財や私的財の分野に拡大することになる。

このように考えてみると、政府の経済活動は、古典的民主主義の時代から大衆民主主義の時代へ移行するにつれて徐々に変質する。準公共財や私的財における政府支出の拡大はこのような変質を反映したものと解釈しうる。このような解釈は、統計的には、かなり長期にわたる実

証の裏付けが必要であるが、第2次世界大戦以降も依然としてこのような変質のプロセスが進行しているというのが、この小論における主たる主張である⁸⁾。

最後に政府支出の構造変化と政府規模の拡大とを結びつけるのは、容易である。現在の政府の収入はもっぱら税収入で賄われているが、租税体系は、支払能力にもとづく税負担の配分という能力説を体化した体系となっている。政府支出のかかなりの部分が準公共財と私的財に向けられるとすると、個人レベルでみると政府支出の受益と租税負担は乖離し、負担と切り離された受益の拡大を狙う政治的行動が支配的な傾向となることは不思議ではない。均衡予算原則などの歯止めがあるとしても政府支出の構造変化と平行しながら政府規模の拡大が生じ易いのである。

(東京大学経済学部)

文 献

- [1] Habermas, J., *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962, 細谷貞雄訳『公共性の構造転換』未来社, 1973。
- [2] Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959, 本下和夫監訳, 大阪大学財政学研究会『財政理論』有斐閣, 1962。
- [3] North, C. D. & J. J. Wallis, "American Government Expenditures: A Historical Perspectives," *American Economic Review*, May, 1982.
- [4] Peltzman, S., "The Growth of Government," *Journal of Law and Economics*, Vol. 23, 1980.
- [5] Smith, A., *The Wealth of Nations*, ed. E. Cannan, G. P. Putnam's Son, New York, 1904.
- [6] 貝塚啓明「公共経済」富永健一編『経済社会学』東大出版会, 1974。

7) [1] 参照。

8) 長期間にわたる政府支出の構造変化を跡づけることは、統計上不可能といえないにせよ、かなりの推計を必要とする困難な作業となろう。