

# 政府間財政関係の国際比較

—— 1990年代前半を中心として ——

齋 藤 忠 雄

## 目 次

はじめに

〔参考〕国民経済に占める財政の位置（国民総支出構成比の国際比較）

### I 国際比較からみた日本の歳出

1. 対GDP比：総固定資本形成で大きく，最終消費支出と社会保障移転で小さい
  - (1) 日本の一般政府は相対的に小さいが，膨脹抑制力は弱い
  - (2) 日本の中央政府は小さく，地方政府は大きい：連邦制国家型に近似
2. 日本の純計歳出規模：防衛・年金に特化する国家財政，内政費全般で大きい地方財政

### II 国際比較からみた日本の歳入

1. 所得課税を軸とする軽負担国
  - (1) 日本の国民負担率は相対的に低い
  - (2) 日本は所得課税の税収構成比が高い
  - (3) 日本の国税は法人税の税収構成比が高い
2. 自主財源比率の低い地方財政
  - (1) 日本の国税・地方税収入関係（対GDP比）は連邦制国家型に類似
  - (2) 日本の地方税の位置は複雑

### III 事務配分の厚い地方財政，財源配分の厚い国家財政

1. 歳出純計と税収とのギャップが大きい日本の国と地方
  - (1) 日本の国・地方歳出純計関係は連邦制国家型に類似
  - (2) 強い国税，弱い地方税
  - (3) 地方財政調整度の高い日本
2. 国によって異なる政府間資金移転規模
  - (1) 経常資金移転割合：単一制国家で高く，連邦制国家で低い
  - (2) 政府間資本移転割合（対GDP比）：日本はとくに高い

#### IV 1990年代前半に激しい変動過程をたどる財政収支

1. 一般政府の公債事情：厳しい日本
  - (1) 財政収支比率（対GDP比）
  - (2) 長期債務残高比率（対GDP比）
2. 中央・地方・基金の公債状況
  - (1) 中央政府：どの国も相対的に高い赤字比率
  - (2) 地方政府：中央政府より低い赤字比率
  - (3) 社会保障基金：90年代に入ると赤字の兆し

### はじめに

〔1〕 政府の経済活動である財政は、見方によっては、国家財政と地方財政から成り立っている。19世紀の欧米諸国のばあい、中央政府と地方政府における行政事務の分担関係と財政資金の配分関係は比較的明瞭に分離していた。それゆえ、政府間財政関係が研究対象とされることはほとんどなかったといつてよい。

だが、20世紀においてはそうではない。先進諸国の政府間財政関係は、明確に分離しているどころか、むしろ互いに重なり合いながら複雑化する過程をたどってきた。具体的には、ナショナル・ミニマムの維持と国民統合を目的として、国家財政が地方財政を支援し財政力格差の解消をはかるという形で進展してきた。そして、経費・租税・公債関係が錯相してきたがために、ここに政府間財政関係の研究という新しい課題が生まれてきたのである。世界史的にみれば、当面、研究の焦点は政府間財政関係が深化しはじめた時期と、その原因に据えられることになるであろう。

さて第2次世界大戦後、先進諸国は石油ショックを契機として高経済成長時代に終わりを告げ、低経済成長時代へ移行した。経済構造は、ハイテク化・サービス化がいちじるしい。社会的には、人口構成の少子化・高齢化がさらに進行している。1980年代後半から90年代初頭にかけては冷戦構造が溶解し、国境の壁が低くなった。そのため、経済の国際化に拍車がかかってきた。そして、このような政治経済社会の構造的転換は、必然的に従来の財政に構造的見直しを迫っている。政府間財政関係も例外ではない。

第2世界大戦後における日本の政府間財政関係の特色は、概略つぎのようにまとめることができるであろう。すなわち、中央集権の程度を、低いアメリカと高いフランスの中間に位置させながら、全国画一的な行政水準を保っていること、これである。しかし、財政環境が変容し、箱物行政も一巡したいま、自治にもとづくソフト重視の政策に整合的な新しい政府間財政関係が、すでに模索されはじめています。

〔2〕 ところで、財政はその国および地方の政治経済社会に特有の構造を基礎とし、歴史的な変化をとげている。そこで財政を理解するためには、各々の国家・地方財政の歴史分析をおこなうことと並んで、先進国同士の比較や類似団体との比較が必要となる。それによって、分析対象とする国家・地方財政の一般共通性と特質とが明らかになるであろう。

このような分析手法の前提となるのが統計の統一性や一貫性である。しかし、じつはそれが国・地方により、また歴史的過程によりかならずしもそうなのではない。その点は、とくに国際間においていちじるしい。

たとえば、財政制度自体の統一性が必要であるが、これは各国ごとに特有な沿革があり望みがたい。国家形態からしてアメリカやドイツのような連邦制国家とイギリスや日本のような単一制国家に分かれているが、それだけではない。同じ国家形態をとっているばあいでも、米・独間および英・日間のちがいが小さくないのである。

具体的にいうと、歳出額や歳入額では国境の変更や市町村合併など、さらにはインフレ率や為替相場の変動にも注意しなければならない。経費項目にも個別の事情がある。防衛費であれば、兵役義務のような隠れた経費の有無によって軍事力の名目と実質にちがいが生じてくるであろう。社会保障関係であれば、スウェーデンのように歳出面から全面的に展開する国もあれば、イギリスのように伝統的にボランティアのさかんな国、そして日本のように人的控除を厚くして所得課税の最低限を高くする国もある。

また、景気対策という意味では金融が存在するが、その制度や政策は国にとって異なっている。さらに、財政の量と質を決める政治的意思の形成という意味で重要であるにもかかわらず、定量化できないものとして選挙制度の相違や、そこからくる女性の政界進出状況と福祉およびその負担との関連もある。

このような事情は、財政が国家主権と密接な関係をもっていることに由来している。国民国家は、他国から強制をうけない主権国家であるゆえ、財政統計の国際的な統一表示はむずかしいのである。そういうわけで、財政の国際比較に厳密性を要求することはできない。そこにはこえがたい限界の存することを承知しておかなければならない。

小稿は、およそ以上のような理解のもとに、主として1990年代前半における日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、(スウェーデン)における政府間財政関係の分析を試みたものである。素描の域を出ていないが、最終課題は、この視角から日本財政の国際的特質をいささかなりとも抽出することに置かれている。

## 〔参考〕

## 国民経済に占める財政の位置（国民総支出構成比の国際比較）

国民経済に占める政府経済（＝財政）の位置を確認する指標として、国民総支出の構成比を用いてみよう。

表1（1993年）によると、民間最終消費支出が圧倒的に大きな構成比を占めている。これを代表5ヵ国で比較してみると、一番高い国がアメリカ（67.7%）、一番低い国がドイツ（55.7%）であって、そのポイント差は12.0とやや大きい。その点を少し敷衍してみれば、歴史上早くから消費者金融の発達しているアメリカで高く、後発の資本主義国としてスタートし貯蓄率と投資率の高かったドイツで低い、ということになるであろうか。日本の59.8%はドイツに近い。資本主義国としての誕生の経緯や第2次世界大戦後の経済成長において似ている両国は、民間最終消費支出の構成比が他の国々により低い点でも相似的である。

政府最終消費支出の構成費は、外国4ヵ国（17.1%～22.0%）で近似的なのに対し、日本（9.7%）だけがそれより極端に低い。その内訳を調べてみると、外国4ヵ国の特徴は、アメリカでは防衛費が、西ヨーロッパ諸国では保健や社会保障・住宅等が大きいことにある。それに対し、日本はあらゆる意味で小さい。たとえば防衛費は、第2次世界大戦にかかわる日本の国際的立場や憲法第9条との関係から、その絶対額は別として、国民経済の規模の割には大きくなりえなかった（『防衛ハンドブック』各年版、参照）。また、日本は明治維新以来教育国家とみなされているが、対国民所得比でみた公教育費の割合ではけっして大きい国ではない（文部省『教育指標の国際比較』各年版、参照）。さらに、石油ショック以来、公務労働の非効率

表1 国民総支出構成比の国際比較（1993年）

（単位：％）

	日 本	アメリカ	イギリス	ド イ ツ	フランス	平 均
民間最終消費支出	59.8	67.7	64.2	55.7	60.9	62.1
政府最終消費支出	9.7	17.1	22.0	17.8	19.3	19.1
総固定資本形成	28.5	16.2	15.1	19.3	18.9	17.4
うち一般政府部門	6.4	1.6	1.8	2.2	3.6	2.3
在庫品増加	0.1	0.3	△ 0.0	0.4	△ 1.4	△ 0.2
財貨・サービスの輸出	9.3	10.3	25.3	31.9	22.6	22.5
財貨・サービスの輸入(控除)	7.4	11.6	26.6	24.3	20.4	20.7
国民総支出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：1）ドイツは旧西ドイツを意味している。

2）平均欄の値は、外国4ヵ国の単純平均値である。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

性や無駄を指摘する声がつとに高まっているものの、日本の人口あたり公務員数は外国代表4カ国の1/2～1/3にとどまっている\*（行政管理庁『行政管理の現況』参照）。そういう事情により、日本の政府最終消費支出構成比はきわだって小さな数値を示している。

\* しかし、公務員の数の判定と比較はむずかしい。たとえば日本のばあい、実質上中央官庁の仕事を代行している特殊法人や公益法人の役員と職員（約60万人）がいるが、かれらは公務員としてカウントされていない（総務庁行政管理局『特殊法人総覧』各年版、等参照）。また徴税にさいしては、アメリカのように自己申告制を採用する国では書類をチェックするため多数の公務員を擁しているけれども、源泉徴収制をとる日本では企業負担によりサラリーマンの所得課税の給与天引き業務をおこなっている。さらに範囲を拡大させていけば、北欧諸国は多数の福祉従事者を公務員として採用しているが、日本は家族内扶養に依存するところが大きく、それだけヘルパーなどの公務員が少なくなっている。

一般政府・総固定資本形成の構成比の位置関係は、政府最終消費支出と逆転している。類似的な外国4カ国（15.1%～19.3%）で低く、日本（28.5%）だけが極度に高いからである。その内訳をみると、日本は民間部門（22.1%）と一般政府部門（6.4%）のいずれでも他の4カ国の民間部門（13.3%～17.1%）・一般政府部門（1.6%～3.6%）より圧倒的に高い。家計貯蓄率の高い日本は、好不況にかかわらず総じて公私の総固定資本形成率が高い。そして、これが一般に強資本蓄積との間で作用・反作用関係を取り結んでいる。

国民経済に占める一般政府の位置を、他の4カ国を基準として括りなおしてみれば、日本の一般政府はつぎのように言える。すなわち、最終消費支出の構成比において小さく、総固定資本形成の構成比において大きい。

それから、政府最終消費支出と一般政府総固定資本形成の構成比合計を小さい順に配列し国際比較してみると、日本16.1%→アメリカ18.7%→ドイツ20.0%→（外国4カ国平均21.4%）→フランス22.9%→イギリス23.8%となっている。国民総支出に占める日本の一般政府の位置は、他の4カ国のばあいより小さい。したがって、経済の相対的数量をくらべるかぎりでは、日本がもっとも市場経済に依拠していることになる。ただし、中央政府による許認可や行政指導の類の領域から考察したときには異なる姿をあらわすのだが。

なお、財貨・サービスの輸出・輸入（控除）は、ヨーロッパ連合（EU）に加盟しているイギリス・ドイツ・フランスで大きく、地下資源や農作物が豊富で国内市場も広いアメリカで小さい。日本は、長い間「加工貿易」の国といわれてきた。そして、変動相場制への移行・石油ショック以降、経済の国際化もいちじるしい。だが、日本の輸出・輸入構成比はいぜんとして英・独・仏はもちろん米よりも小さいところにとどまっている。第2次世界大戦後、活発な設備投資と国内市場の拡大を軸に経済成長をとげてきた島国日本の型が、今なお根強く残っている。

## I 国際比較からみた日本の歳出

### 1. 対GDP比：総固定資本形成で大きく、最終消費支出と社会保障移転で小さい

#### (1) 日本の一般政府は相対的に小さいが、膨脹抑制力は弱い

表2 (1975・1993年) は、一般政府の財政規模をGDPと対比させ、かつ日本をふくむ代表5ヵ国を比較したものである。この表にそくして、日本財政(一般政府)の国際的特色を摘記してみよう。

第1に、合計〔一般政府総支出〕の相対的規模についてである。

日本の数値(1975年26.7%, 1993年33.9%)は他の4ヵ国(1975年33.1%~48.3%, 1993年36.2%~52.8%)のいずれよりも小さい。石油ショック後、「大きな政府」批判の声の高まりは先進諸国に共通の現象であり、日本も例外ではない。そういうなかにあって、しかし日本の相対的財政規模はアメリカにやや近いものの英・独・仏よりかなり小さい。

第1次石油ショック勃発直後の1975年とバブルがらみの好況崩壊後の1993年とのポイント差はどうであろう。日本はこの間に7.2ポイント上昇している。他の諸国は、日本よりポイント増の小さいアメリカ(3.1)、イギリス( $\Delta 0.7$ )、ドイツ(0.1)と、日本のポイント増を上回るフランス(9.4)とに二分できる。周知のように、米・英は1980年代にレーガン大統領・サッチャー首相の下で規制緩和や厳しい行財政改革を試みているし、アメリカのばあい1993年の景気は比較的良好である。ドイツは東西ドイツの統合や1993年不況という荷を負うてはいるが、伝統的に国民経済も財政運営も堅調・堅実な国である。それに対してフランスは、1980年代後半から引き締め基調に転じ財政健全化が政府の基本的スタンスになっているものの、表2をみるかぎりでは米・英・独と異なり80年代前半のミッテラン政権下の積極政策の流れを基調に独自の路線を歩みつづけているように思える。

以上から、日本の一般政府財政規模の国際的特色はつぎのように要約しうる。日本の相対的財政規模(対GDP比)は比較的小さい。しかし、石油ショック後のおよそ20年間に相対的規模は大きくなっている。しかも、米・英・独のように相対的規模の増大に強いブレーキを踏んでいる国とは対照的に、フランスと同様どちらかといえば抑制力の弱い国のほうに属している。

さて、第2は一般政府の性質別経費支出(対GDP比)の内訳についてである。

国民総支出構成比における日本の国際的特色として、一般政府最終消費支出が小さいこと、それとは反対に一般政府総固定資本形成の大きいことは、すでに表1で検討している。ここでは、そのうち一般政府総固定資本形成にかんし1点だけ付け加えておきたい。それは、米・英・独・仏のばあい1975~1993年の間にポイントが下がっているが、日本だけは逆にさらにポイントが上昇していることである。1985年のプラザ合意直後の円高対策、それからバブル好況期の大都市再開発・リゾート開発、そして90年代不況期の景気対策が、公共事業費の増

表2 一般政府：財政規模の国際比較（対GDP比，1975・1993年）

（単位：％）

		一般政府 最終消費 支出	一般政府 総固定資 本形成	社会保険 移 転	そ の 他	合 計 （一般政府 総支出）	75～93年の ポイント増分
日 本	1975	10.0	5.3	7.8	3.6	26.7	7.2
	1993	9.5	6.5	12.0	5.9	33.9	
ア メ リ カ	1975	18.6	2.1	11.1	1.3	33.1	3.1
	1993	17.1	1.6	13.2	4.2	36.2	
イ ギ リ ス	1975	22.0	4.7	9.9	8.6	45.3	△ 0.7
	1993	22.0	1.8	14.6	6.1	44.6	
ド イ ツ	1975	20.5	3.6	17.6	6.6	48.3	0.1
	1993	17.8	2.2	15.8	12.6	48.4	
フ ラ ン ス	1975	16.6	3.7	17.4	5.7	43.4	9.4
	1993	19.3	3.6	23.6	6.3	52.8	

注：1）ドイツは旧西ドイツを意味している。

2）「その他」は，財産所得・補助金，資本移転などの合計である。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

嵩を招いてきた証左である。欧米諸国が構造的財政赤字対策に取り組みケインズの公共事業政策から離反する方針に転じはじめているのとは対照的に、『土建国家ニッポン』（G. カーティス・石川真澄著，光文社，1983年）ともよばれる日本の国際的特色は，この間に一段と強化され鮮明になってきている。

日本の社会保障移転（1975年7.8％，1993年12.0％）は，他の4ヵ国（1975年9.9％～17.4％，1993年13.2％～23.6％）のいずれよりも小さい。日本が「中福祉」の国とみなされる所以である。とはいえ，1975年から1993年までのポイント増分でみると，日本の4.2は，フランスの6.2とイギリスの4.7にこそおよばないものの，アメリカの2.1とドイツの△1.8より高いことがわかる。他の先進諸国より速いスピードですすんでいる日本の少子高齢社会の形成と並行して，これまで遅れていた公的年金制度の成熟等が，ここに反映されているとみてよいであろう。

日本の「その他」（1975年3.6％，1993年5.9％）はアメリカ（1.3％，4.2％）より大きいけれども，他の3ヵ国（5.7％～8.6％，6.1％～12.3％）より小さい。

以上により，日本の一般政府財政規模（対GDP比）が他の先進諸国より小さい原因が判明した。日本が諸外国のポイントを上回っている経費項目は一般政府総固定資本形成のみである。それは見方によっては大きな格差といえるが，しかしポイントの絶対差では3.2～4.9

(1993年)にとどまっている。それに対し、日本の一般政府最終消費支出および社会保障移転は他の4ヵ国より小さいだけではない。そのマイナス・ポイント差はとくに前者において7.6~12.5(1993年)ときわめて大きく開いていて、一般政府総固定資本形成のプラス・ポイント差をはるかに上回っている。社会保障移転のやや速いポイント増の動きをみるにつけ、一般政府最終消費支出の極度の軽さは、この間(1975~1993年)におけるポイント減と合わせてしっかりと確認しておく必要があるであろう。

## (2) 日本の中央政府は小さく、地方政府は大きい：連邦制国家型に近似

先進諸国のなかで相対的に小規模な日本の一般政府支出(対GDP比)は、政府部門別(中央政府・地方政府・社会保障基金)および各政府部門の性質別支出(最終消費支出・総固定資本形成・社会保障移転)において、どのような国際的特色をもっているのだろうか。その辺を表3(1993年)から摘出してみたい。

### ① はじめに、合計欄から検討してみよう。

対GDP比によると、日本の中央政府(3.8%)は、単一制国家であるイギリス(20.6%)とフランス(15.3%)よりはるかに小さいだけではない。連邦制国家であるアメリカ(9.6%)とドイツ(4.6%)よりも小さい。それとは対照的に、日本の地方政府(13.9%)は、同じ単一制国家であるイギリス(11.1%)とフランス(7.9%)より大きいばかりか、連邦制国家であるアメリカ(14.3%)とドイツ(13.1%)にほぼ匹敵している。

中央政府〈対〉地方政府の純計歳出規模でみると、単一制国家である英・仏では中央政府のほうが大きく、連邦制国家である米・独では地方政府のほうが大きい。それに対し、日本は単一制国家であるにもかかわらず、地方政府のほうが大きく、したがって連邦制国家型となっている。

日本の社会保障基金(11.0%)は、イギリス(6.7%)とアメリカ(8.3%)より大きく、フランス(23.3%)とドイツ(18.1%)よりかなり小さい。英と仏・独との対照性は、社会保障の主たる財源を租税に求める税方式の国と社会保障基金に求める社会保険方式の国という採用する制度のあり方のちがいに起因している。日本はドイツ型(ヨーロッパ大陸型)に分類されることが多いが、実態はその中間にあって租税と社会保険料の折衷型というべきであろう。

以上のようなわけで、日本の一般政府(対GDP比)が小さい原因を政府部門別で探してみると、それは主として「小さな中央政府」にあることがわかった。

政府3部門が対GDP比で示す特徴は、ほぼ3部門の構成比にも反映される。つまり、代表5ヵ国中に占める日本の特徴は、対GDP比と同じく構成比でも中央政府で小さく、地方政府で大きく、そして社会保障基金で中位)であることにある。

### ② つぎに、経費性質別にそくして政府3部門の特徴を検討してみよう。

まず、性質別でみたとき、日本が相対的に小さな政府の原因となっていた一般政府最終



表3 一般政府：政府部門別・性質別支出の対GDP比と構成比（1993年）

（単位：％）

		最終消費支出		総固定資本形成		社会保障移転		合計	
		GDP比	構成比	GDP比	構成比	GDP比	構成比	GDP比	構成比
日 本	中 央	2.2	23.2	1.1	17.0	0.4	3.3	3.8	13.3
	地 方	7.2	74.8	5.5	82.5	1.1	9.3	13.9	48.5
	基 金	0.2	2.0	0.0	0.5	10.7	87.4	11.0	38.3
	合 計	9.7	100.0	6.7	100.0	12.3	100.0	28.6	100.0
ア メ リ カ	中 央	7.1	41.1	0.2	14.5	2.2	16.8	9.6	29.8
	地 方	10.0	57.8	1.4	85.5	2.9	22.0	14.3	44.5
	基 金	0.2	1.1	0.0	0.0	8.1	61.1	8.3	25.7
	合 計	17.3	100.0	1.6	100.0	13.2	100.0	32.1	100.0
イ ギ リ ス	中 央	13.9	62.9	1.0	59.0	5.7	39.2	20.6	53.7
	地 方	8.0	36.2	0.7	41.0	2.4	16.5	11.1	28.9
	基 金	0.2	0.9	0.0	0.0	6.5	44.2	6.7	17.4
	合 計	22.0	100.0	1.8	100.0	14.6	100.0	38.4	100.0
ド イ ツ	中 央	2.3	13.0	0.3	13.0	2.0	12.4	4.6	12.7
	地 方	9.1	51.0	1.8	84.3	2.2	14.2	13.1	36.8
	基 金	6.4	35.9	0.1	2.7	11.6	73.5	18.1	50.5
	合 計	17.8	100.0	2.2	100.0	15.8	100.0	35.8	100.0
フ ラ ン ス	中 央	10.5	54.1	0.7	18.5	4.2	17.9	15.3	33.0
	地 方	4.9	25.2	2.5	71.0	0.5	2.0	7.9	16.9
	基 金	4.0	20.7	0.4	10.6	18.5	80.1	23.3	50.1
	合 計	19.3	100.0	3.6	100.0	23.6	100.0	46.5	100.0

注：1）基金は社会保障基金の略である。

2）社会保障移転は、社会保障給付、社会扶助金及び無基金雇用者福祉給付の合計である。

3）財産所得、補助金、損害保険純保険料等をのぞいてある。

4）連邦国家であるアメリカとドイツの州（State or Provincial Government）は、地方（Local Government）にふくめている。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

消費支出についてである。日本の中央政府（対GDP比、2.2％）は、ドイツ（2.3％）にこそ近いが、イギリス（13.9％）、フランス（10.5％）、アメリカ（7.1％）よりはるかに小さい。それに対し日本の地方政府（対GDP比、7.2％）は、フランス（4.9％）より2.3ポイント高く、イギリス（8.0％）、アメリカ（10.0％）、ドイツ（9.1％）より0.8～2.8ポイント低い。つまり、やはり日本の地方政府も順位的には対GDP比の小さいほうに属するけれども、しかしその差は中央政府ほど大きくない。日本の社会保障基金（対GDP比、0.2％）は、イギリス、アメリカと同値で、社会保険方式を採用するフランス（4.0％）、ドイツ（6.4％）より小さい。それゆえ、構成比で比較してみても、概して

うと日本の最終消費支出は中央政府と基金で小さく、地方政府で大きい傾向を示している。

国際比較の上で、日本が極端に高い比率をあらわしていた一般政府総固定資本形成（対GDP比）の3政府部門別はどうであろう。日本の中央政府（対GDP比、1.1%）は、たしかに他の4ヵ国（0.2%~1.0%）より高い。しかし、そのポイント差は0.1~0.9とわずかである。それに対し、日本の地方政府（対GDP比、5.5%）は、他の4ヵ国（0.7%~2.5%）よりずっと高く、そのポイント差は3.0~4.8と大きく開いている。基金は日本もふくめて、きわめて小さい。一般政府総固定資本形成の構成比を政府3部門で比較すると、地方政府のウェイトは、イギリス（41.0%）がやや低いのを例外として、日本をふくむ他の4ヵ国は71.0%~85.5%と圧倒的に大きな比重を占めている。したがって、構成比の上では日本は仏・米・独と同じパターンをとっていることになる。ちがいは、日本は対GDP比がきわめて高いことにある。

性質別支出分析の対象の最後が社会保障移転である。まず、対GDP比でみた日本の一般政府の社会保障移転（12.3%）は、代表5ヵ国中もっとも低い。とりわけフランス（23.6%）との格差が大きい。その点は概念の異なる社会保障給付費（対国民所得比、1992年度）で国際比較しても同様であって、日本の14.6%はドイツの31.5%、フランスの35.6%より極端に小さい（社会保障研究所『社会保障給付費』1996年度版）。

社会保障移転を政府部門別で国際比較してみると、日本の中央政府（対GDP比、0.4%）は他の4ヵ国（2.0%~5.7%）のいずれよりも低くなっている。このなかでイギリス（5.7%）がとくに高いのは、社会保障の財源を主として国税に求め、国中心で執行していることによっている。1970年代末以降、諸々の改革が断行されているイギリスであるが、『ビバリッジ報告』（1942年）を原点とする社会保障の型は今なお生きつづけているとみてよいであろう（アラン・ウォーカー／キャロル・ウォーカー 佐藤進・金子和夫・広瀬真理子ほか訳『福祉大改革 イギリスの改革と検証』法律文化社、1994年；ジョーン・クラーク／ディビッド・ボスウェル 大山博・武川正吾・平岡公一訳『イギリス社会政策論の新潮流』法律文化社、1995年、などを参照）。

日本の地方政府の社会保障移転（対GDP比、1.1%）は、フランス（0.5%）より高いものの、イギリス（2.4%）、アメリカ（2.9%）、ドイツ（2.2%）より低い。フランスが小さい原因は2つある。ひとつは、元来フランスは中央集権の強い国であって、この社会保障移転にかぎらず、地方政府の歳出自体が対GDP比でも政府3部門構成比でも低いことにある。もうひとつの原因は、既述のごとく社会保障制度の軸が社会保障基金に設定されていることにある。

さてその社会保障基金であるが、日本のそれ（対GDP比、10.7%）は、イギリス（6.5%）とアメリカ（8.1%）より高く、フランス（18.9%）とドイツ（11.6%）より低い。つまり日本の社会保障基金は、中央政府・地方政府と異なり、5ヵ国の中間型となっている。

③ 日本の国際的特色をあえて括り直してみると、およそ以下のように言えるであろう。

対GDP比で日本の中央政府がきわめて小さい原因は、政府最終消費支出と社会保障移転にある。総固定資本形成は他の4ヵ国より高いものの、そのポイント差は相対的に小さく、そのため前二者の大きな差を相殺するには影響力が小さい。

対GDP比で日本の地方政府が比較的大きい原因は、主として総固定資本形成が特別大きいことに求められる。日本地方政府の最終消費支出と社会保障移転は、他の代表4ヵ国と比較的近い所に位置している。

社会保障移転については、ことの性格上すでにおこなっている「社会保障移転」欄の検討で十分であろう。

## 2. 日本の純計歳出規模：防衛・年金に特化する国家財政，内政費全般で大きい地方財政

政府間支出の重複部分をのぞいた最終支出の統計を対GDP比でみた日本・一般政府の国際的特質は、つぎの2点に整理できた。まず、一般政府は相対的に小さな財政規模である。また一般政府の内訳では、中央政府できわめて小さな財政規模、地方政府でやや大きな財政規模、そして社会保障基金で中間的規模である。その辺を突き詰めていえば、日本の特徴は「相対的に小さな中央政府と相対的に大きな地方政府」にある、とまとめることができる。

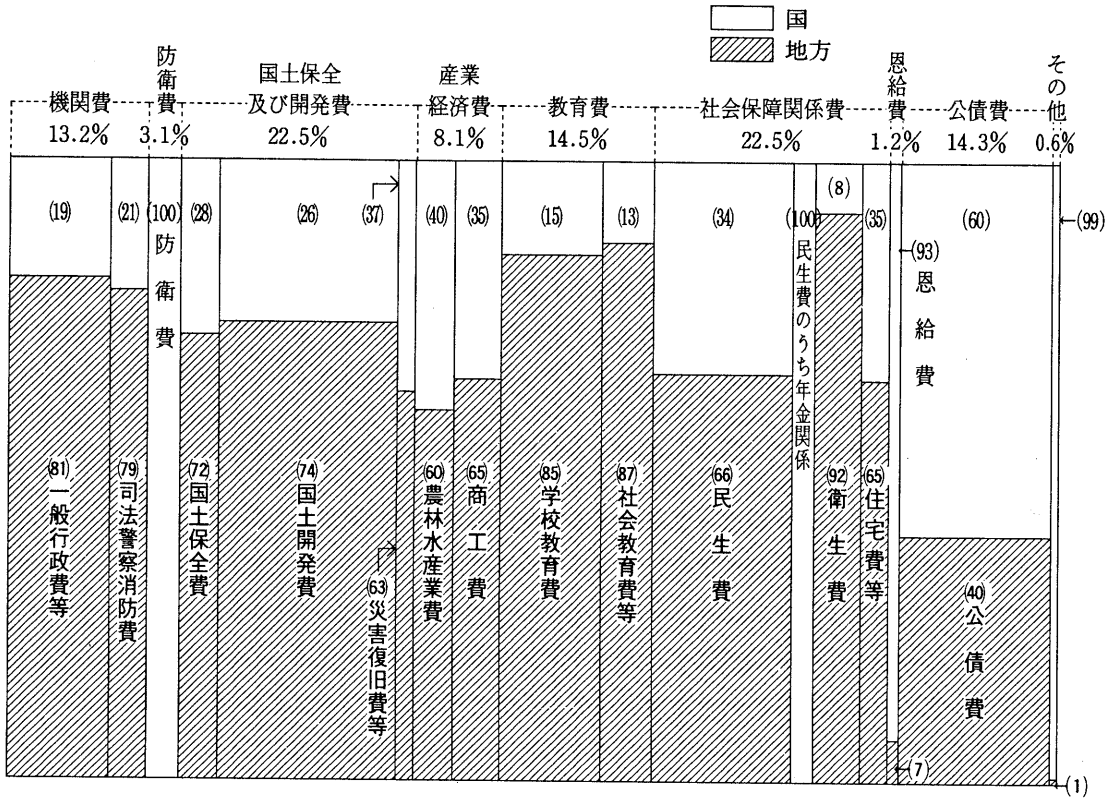
では、日本におけるより具体的な国と地方の財政支出関係はどのようになっているのであろうか。図1（1995年度）によりながら、その点を簡単におさえておきたい。

第1に、純計歳出規模で総体を比較してみると、周知のようにおよそ〈国1/3対地方2/3〉となっている。

第2に、この図を横軸にそって、国・地方純計の経費項目を構成比の大きい順に配列してみると、およそつぎのようになる。社会保障関係費（22.5%）・国土保全及び開発費（22.5%）→教育費（14.5%）→公債費（14.3%）→機関費（13.2%）→産業経済費（8.1%）。図示してはいないが、石油ショック以前の高度成長期とくらべてみると、社会保障関係費と公債費のポイント増大が目につく。日本財政の福祉化と債務化がうかがえるのである。この両者を、国と地方の支出配分割合でみると、社会保障関係費では地方のほうが、公債費では国のほうが大きなウェイトを占めている。つまり、最終支出の担当で見れば福祉国家傾向は主として地方自治体の行政事務として遂行されていることによるが、実質上その財源の一部となる公債依存は逆に主として国家財政によって担われているとみてよいであろう。

第3に、この図を縦軸にそって、経費項目別に国と地方の支出状況をみていくと、そのほとんどが共通支出費目となっていることがわかる。その例外が防衛費と「民生費のうち年金関係」である。これは、この2つの経費がもっとも純粋な国家の任務とみなされていることを意味している。なお、この図によると、地方財政の支出割合が国家財政の支出割合を下回っている費目は、すでにとりあげた公債費、防衛費、民生費のうち年金関係、の他に恩給費があるのみで

図1 国・地方を通じる純計歳出規模 (目的別, 1995年度決算)



注：1) ( ) 内の数値は、目的別経費に占める国と地方の割合である。

2) 歳出純計額は、国が53兆3115億円、地方が97兆4493億円である。

資料：自治省『地方財政白書』（平成9年版）。

ある。しばしば景気対策として利用される公共事業でも、また高度な教養と技術を修得した勤勉な労働者の育成および国民統合としての教育でも、地方財政の役割は大変重い。

第4に、この図からは見えないものとして、国の単一性に対する地方の多様性を指摘しておかなければならない。ある意味で自明のことではあるが、この巨大な地方財政支出97兆4493億円（1995年度決算）は47の都道府県と3232の市町村（1995年3月31日現在）の純合計金額である。しかも、各自治体は人口の数や年齢構成、所与の自然、産業構造や歴史・文化など、さまざまな与件と課題を有していて、けっして一様ではない。国と地方の財政関係を分析するとき、当面地方自治体をひとつの集合体のように扱うけれども、実際は個別具体的なものであることを承知しておく必要があるであろう。

## II 国際比較からみた日本の歳入

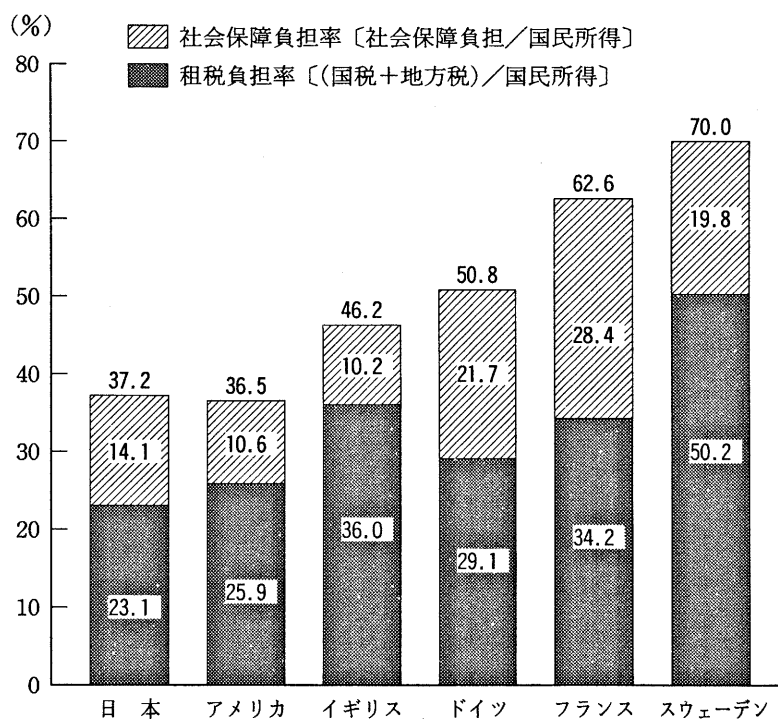
### 1. 所得課税を軸とする軽負担国

#### (1) 日本の国民負担率は相対的に低い

1993年の日本の国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率，37.2％）は，アメリカ（36.5％）よりわずかに高いものの，イギリス（46.2％），ドイツ（50.8％），フランス（62.6％），スウェーデン（70.0％）にくらべるとかなり低い（図2）。図示してはいないが，推移を追ってみると，60年代前半を23％前後で推移してきた日本の国民負担率はその後速いペースで上昇する傾向を示し，ついにアメリカを追いこすところまで到達している。だが，それでも1993年の日本の国民負担率は英・独・仏・瑞よりかなり低い。相対的に小さな政府に対応して，相対的に低い国民負担率にとどまっていると言える。

ここで看過できないのは，公債依存度と公債残高の対GDP比である。石油ショック以降どの国も，財政硬直化や世代間負担など公債問題で呻吟している。日本も例外ではない。日本は1980年代後半にバブルがらみの好況から小康を保ったかにみえたが，90年代の前・中半には再び世界でもっとも厳しい財政運営を余儀なくされている（後述）。各国に存在するこ

図2 国民負担率の国際比較（1993年）



資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

の構造的財政赤字は、経済社会の構造的転換に財政構造が対応できていないこと、そして国民経済が歳出に見合うだけの負担をせず、先送りしていることを意味している。もし公債費相当分を国民の負担としてカウントとすれば、国民負担率はいっそう高い値をとることになる。

さて、日本の国民負担率を、租税負担率と社会保障負担率に分けて国際比較してみよう。

日本の租税負担率(23.1%)は、他の代表4ヵ国(25.9%~50.2%)のいずれよりも低い。また、租税負担率よりも速い速度で上昇をつづけてきた日本の社会保障負担率(14.1%)は、アメリカ(10.6%)とイギリス(10.2%)より高いものの、ドイツ(21.7%)、フランス(28.4%)、スウェーデン(19.8%)より低くなっている。ちなみに言うと、一般にOECD諸国全体でみれば、「所得水準の高・低→福祉水準の高・低→国民負担率の高・低」という一定程度の相関関係を認めることができる。この事実関係の一端は、代表6ヵ国の国民負担率(図2)からもうかがえる。図2のなかでは、独・仏・瑞が福祉国家の典型であるが、既述のように、福祉の財源を主として社会保障負担に求めているのが独・仏で、租税に大きく依存しているのが瑞である。

社会保障負担について、つぎの2点を補足しておきたい。〈a〉社会保障負担は実質的に一種の目的税と言い換えることができる。つまり、その負担がみずからの将来の受益と直接結びつくことが約束されている関係で、増税にたいする摩擦はそれだけ小さい。したがって、一般に普通税より国民の合意がえやすいところから、増税が比較的容易であるとみなされている。日本をふくむ多くの先進諸国で、社会保障負担率の上昇速度が租税負担率より速い傾向をたどってきている一因である。〈b〉同じ所得課税ではあるが、社会保障負担は所得税より所得再分配効果が小さい。その原因は多くのばあい以下のような仕組みになっているからである。ア) 徴収ベースが賃金収入関係にあって、財産収入はカウントしない傾向がある。イ) 課税標準が家庭事情などを斟酌しない粗所得に近いケースが多い。ウ) 税率は比例税率

表4 租税収入(国税+州・地方税)の内訳構成比の国際比較(1993年)

(単位:%)

	所得課税	消費課税	資産課税・ その他の税	合計
日 本	61.1	21.8	17.1	100.0
ア メ リ カ	59.8	24.2	16.0	100.0
イ ギ リ ス	42.6	43.0	14.4	100.0
ド イ ツ	50.1	45.4	4.5	100.0
フ ラ ン ス	31.8	47.7	20.5	100.0

かきわめて緩い累進税率である。(日本のばあい、保険料算定の基盤になる標準報酬月額には上限が設けられている。) エ) 課税最低限は所得税のそれより低い。(S.Cnossen and K.Messere, "Income Tax Reforms in OECD Member Countries," *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, Oct. 1990.) なお、日本の国民年金の保険料は、所得の多寡にかかわらず定額制になっている。

## (2) 日本は所得課税の税収構成比が高い

表4(国税十州・地方税, 1993年)は、簡単な租税分類にそくしてその収入構成比を国際比較したものである。この表によると、代表5カ国は3つのグループに分けることが可能に思える。

第1は、所得課税収入の割合が大変高いグループである。具体的には日本とアメリカであって、その割合は60%前後を占めている。そして消費課税が2割強、資産課税・その他の税が2割弱となっている。

第2は、所得課税と消費課税の収入が、各々4~5割を占めて、ほぼ等しいグループである。具体的にはイギリスとドイツであるが、なかでもドイツは、第1、第3のグループにくらべ、資産課税・その他の税の構成比が低い。

第3は、消費課税の収入割合が所得課税のそれを上回っているグループである。それがヨーロッパ連合(EU)付加価値税の母国フランスである。フランスは、代表5カ国のなかで、消費課税収入構成比のみならず、資産課税・その他の税の収入構成比も一番高い。一見したところ、この国は所得税を嫌っているかのように思える。だが、かならずしもそうではない。

表5 国税収入の内訳構成比の国際比較(1993年)

(単位: %)

	直接税	所得税		間接税等	付加価値税等	その他	合計
		所得税	法人税				
日本	65.4	35.5	24.9	34.6	13.6	21.0	100.0
アメリカ	90.3	70.2	18.1	9.7	—	9.7	100.0
イギリス	53.5	35.1	9.7	46.5	26.6	19.9	100.0
ドイツ	47.1	40.6	3.9	52.9	33.0	19.9	100.0
フランス	39.3	21.4	9.3	60.7	44.1	16.6	100.0

注: ドイツのばあい、所得税・法人税・付加価値税が連邦と州の共有であり、その税収が連邦と州に配分されるなど、連邦税と州税は密接な関連をもっている。そこで、この表では州税を国税にふくめてみた。

なお、アメリカの欄は連邦税のみである。

資料: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1996.

じつはすでに検討してきたところからわかるように、フランスは所得課税の一種ともいえるべき社会保障負担率のきわめて高い国である。したがって、その点を加味すると、実質的にはフランスも所得課税収入のウェイトの高い国とみなしうる。

いずれにしても、表4によると、日本は所得課税収入の構成比がもっとも高く、消費課税収入の構成比がもっとも低い。また、資産課税・その他の税の収入構成比は、フランスについて高い。『シャープ勧告』は、その実施段階においてキャピタル・ゲインに特別措置を講ずるなど換骨奪胎がなされたとはいえ、以上のように租税収入内訳構成比は、やはり第2次世界大戦後における日本税制の原点ともいえるべきこの勧告の影響とみなしてよいであろう。見方をかえれば、日・米の消費課税のウェイトが低いのは、両国の付加価値税が他の諸国より小型であることによっている。

### (3) 日本の国税は法人税の税収構成比が高い

つぎに、国税収入の内訳を簡単に国際比較してみよう。表5（1993年）は、大きく直接税（所得税+法人税）と間接税等（付加価値税+その他）に分けて代表5ヵ国を国際比較したものである。

まず、先述の表4（国税+州・地方税、1993年）との関連でいうと、国税の収入内訳は国税+州・地方税の収入内訳と大体同じ型を示している。そのうちあえて収入構成比が大きく異なっている国をあげるとすれば、それはアメリカである。アメリカは、表4では所得課税59.8%・消費課税24.2%であったが、表5では直接税90.3%・間接税等9.7%となっている。フェデラリズム（連邦主義）の伝統が根強く残っているアメリカは、連邦と州・地方の租税体系が大きく相違している。ちなみに州・地方について示すと、概して州では小売売上税が、地方では財産税が代表的な税源である。

とするならば、注目すべきは直接税の内訳であろう。

国税直接税に占める国税法人税の収入割合を調べると、日本38.1%、アメリカ20.0%、イギリス18.1%、ドイツ8.3%、フランス23.7%となっている。ここから、日本の法人税収入の割合が、対国税収入比と対直接税収入比のいずれでも群を抜いて高いことがわかる。日本の国税の特徴のひとつがこれである。この特徴は、国税と地方税を合わせた収入に対する法人課税収入の割合にも当てはまる。その原因として法人課税の実効税率が高いことを指摘するむきもあるが、この時点ではドイツの実効税率のほうが日本より高いので、この説はかならずしも説得的ではない。おそらく一番大きな原因は、日本の税制が個人形態よりも法人形態をとったほうが節税しやすい仕組みになっていることにあると考えられる。そのため、欧米ならば個人企業形態で経営しているはずの中小企業が、日本ではその多くが法人成りし、結果的に法人数が多くなり法人所得も増大しているのである。赤字法人の割合が高いにもかかわらず、法人課税収入の割合が高くなる所以はここにある。また、早くから企業の国際化・多国籍化がすすんでいる欧米諸国に比べ、その遅れている日本はまだ外国税額控除によ



表6 国税・地方税収入の国際比較 (対GDP比, 1993年)

(単位：%)

	国	税	地	方	税
日	本	14.1	8.3		
ア	メ	11.4	9.4		
イ	ギ	28.3	1.4		
ド	イ	12.5	11.0		
フ	ラ	20.3	4.2		
ス	ウェー	26.8	16.8		

注：アメリカおよびドイツの州税は、各々地方税にふくめている。

資料：OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1996.

る国内納付法人税の減少分が少ないこともあげておきたい。

ところで、あえて法人の負担にもう少し言及するならば、国際比較にさいしては、実効税率だけではなく、課税ベースや法人の社会保障負担もふくめて考察する必要があるであろう。

なお、付加価値税等の欄であるが、周知のようにアメリカの連邦政府は付加価値税を採用していない。そのため、アメリカの欄は「-」となる。日本の付加価値税等の数値が小さいのは、1993年当時の3%の税率がヨーロッパ諸国のおよそ15~20%という標準税率を大きく下回っていることに起因している。

## 2. 自主財源比率の低い地方財政

### (1) 日本の国税・地方税収入関係 (対GDP比) は連邦制国家型に類似

国際比較でみると、日本が租税負担率の低い国であることはすでに確認している (前掲図2)。それでは、国税と地方税に分けてみるとどうなるであろう。表6 (1993年) は、代表6カ国の国税収入および地方税収入を対GDP比で国際比較したものである。(ことわるまでもないこととは思うが、この表では社会保障負担がのぞかれている。前掲図2でわかるとおり、ドイツ、フランス、スウェーデンの3カ国のばあい社会保障負担率が日本よりはるかに高い。表6の分析にさいしては、その点に留意しておく必要があるであろう。)

日本の国税 (対GDP比, 14.1%) は、連邦制国家であるアメリカ (11.4%) とドイツ (12.5%) よりやや高く、単一制国家であるイギリス (28.3%), フランス (20.3%), そして、高度な福祉国家スウェーデン (26.8%) よりかなり低い。つまり日本の国税 (対GDP比) は、順位では6カ国の中間にあるものの、パターンとしては連邦制国家である米・独に

表7 国税収入対地方税収入の割合の国際比較 (1993年)

(単位：%)

	国 税	地 方 税	合 計
日 本	62.9	37.1	100.0
ア メ リ カ	44.9	45.1	100.0
イ ギ リ ス	95.3	4.7	100.0
ド イ ツ	53.2	46.8	100.0
フ ラ ン ス	82.9	17.1	100.0
ス ウ ェ ー デ ン	61.5	38.5	100.0

注：アメリカおよびドイツの州税は、各々地方税にふくめている。

資料：OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1996.

近い。

日本の地方税 (8.3%) は、イギリス (1.4%) とフランス (4.2%) よりかなり高い。そして、アメリカ (9.4%) とドイツ (11.0%) よりやや低く、スウェーデン (16.8%) より断然低い。この日本の位置の評定は難しいが、スウェーデンを別格とすると、日本の地方税 (対GDP比) も同じ単一制国家英・仏より連邦制国家米・独のほうに近いパターンを示していると読みうる。つまり対GDP比で国際比較すると、日本の国税は軽いほうに属するのに対し、日本の地方税はかならずしもそうではなくむしろそれなりに重い国のほうに属している。

つぎに、国税収入と地方税収入の割合を国際比較してみよう。

表7 (1993年) によると、日本の地方税収入割合 (37.1%) は、イギリス (4.7%) とフランス (17.1%) よりずっと高く、スウェーデン (38.5%) とほぼ同等、そしてアメリカ

表8 地方税収入の内訳構成比の国際比較 (1993年)

(単位：%)

	所 得 課 税	消 費 課 税	資 産 課 税 ほか	合 計
日 本	57.5	13.1	29.4	100.0
ア メ リ カ	25.3	41.9	32.8	100.0
イ ギ リ ス	0.0	0.0	100.0	100.0
ド イ ツ	63.2	27.6	9.2	100.0
フ ラ ン ス	13.2	12.1	74.7	100.0

注：アメリカおよびドイツの州税は、各々地方税にふくめている。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

(45.1%)とドイツ(46.8%)よりかなり低い所に位置している。これをあえてパターン化してみれば、当然のことながら表6と同じように、単一制国家英・仏と連邦制国家米・独の間中ながら、どちらかといえば連邦制国家の米・独型に近いとみなしうる。つまり、国税収入対地方税収入の割合で見ても、日本はけっして地方税収入の割合の小さいタイプの国ではない。

(2) 日本の地方税の位置は複雑

これまで国税との関連から地方税を分析してきた。そこで今度は地方税自体にそくして分析を加えてみたい。

表8(1993年)は、地方税収入の内訳の構成比を国際比較したものである。

実質的に単税制度に依拠しているイギリスをのぞき、他の代表5ヵ国は複税制度を採用している。そのうち、所得課税の構成比の高い国がドイツ(63.2%)と日本(57.5%)、消費課税の構成比の高い国がアメリカ(41.9%)、そして資産課税ほかの構成比の高い国がフランス(74.4%)である。(実質上単一税制のイギリスは資産課税ほかで100%)この表8のかぎりでは、日本をふくむすべての国がそれぞれ個性ある独自の税収構成比を示している。そのうち日本の国際的特徴は、国税のみならず地方税でも所得課税中心型をとり、消費課税のウェイトが軽いことに求められる。

つぎに、地方財政の自主財源の状況を分析してみよう。表9(1993年)は、地方歳入に占める地方税収入の割合を国際比較したものである。それによると、日本(35.2%)はイギリス(10.7%)より20ポイント以上高いが、アメリカ(46.1%)、ドイツ(48.3%)、フランス(44.2%)より10ポイント前後低い。もっともドイツのばあい、前掲表5の「注」に記したように、州税と国税とは密接な関係があるので、州税を国税としてカウントしたときにはちがった結果になってしまう。その点注意を要する。

ドイツの州税を国税と一緒にしても地方税と一緒にしたとしても、いずれ地方歳入に占める地方税収入の割合にかんするかがり、日本の国際的位置は低いイギリスと相対的に高いアメリカ・ドイツ・フランスの中間にある。

それにしても、代表5ヵ国の自主財源比率は低いといわざるをえない。自主財源比率の高いアメリカ・フランスでさえ50%に達していない。これは、教育、福祉、土木など質的に高度化し量的に増大していく現代の内政費を直接担う地方歳出の膨脹に対し、地方税収入の増大が遅れている証左である。低い自主財源比率は国家財政による地方財政調整の効果を示す

表9 地方歳入に占める地方税収の割合の国際比較(1993年)

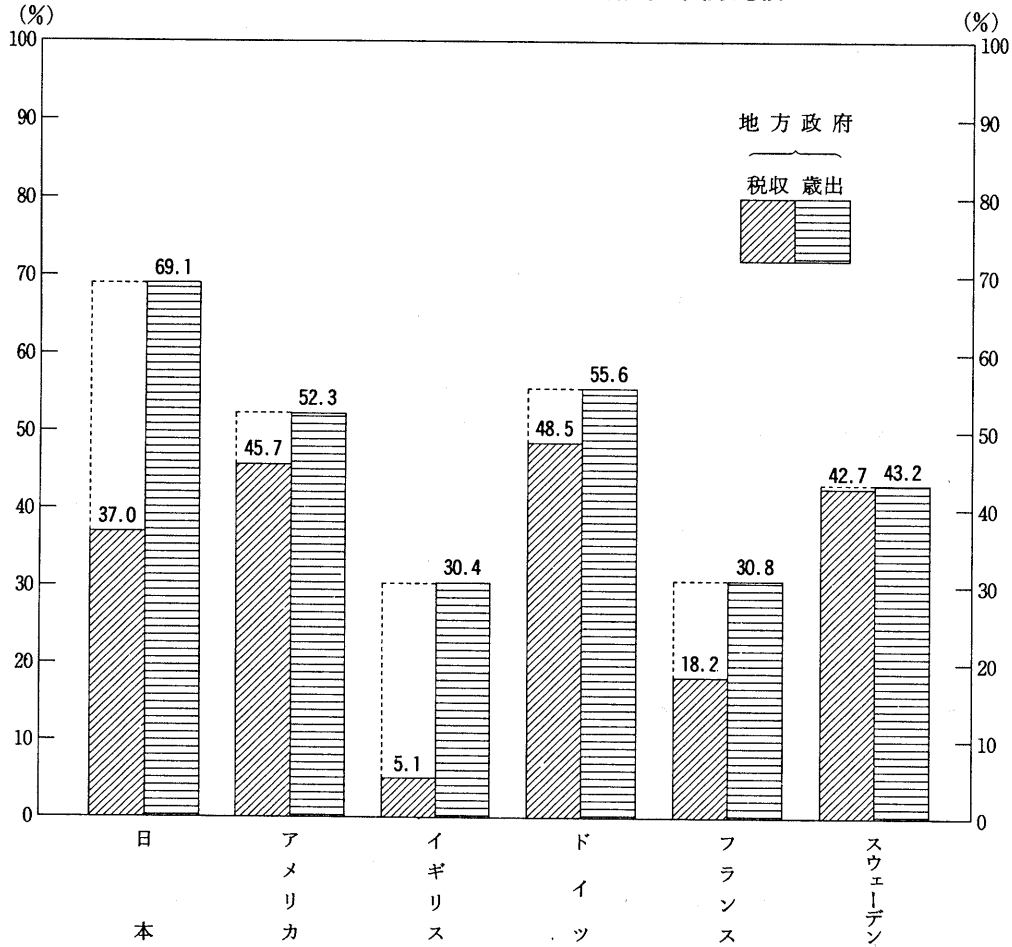
(単位：%)

日	本	35.2		
ア	メ	リ	カ	46.1
イ	ギ	リ	ス	10.7
ド	イ	ツ		48.3
フ	ラ	ン	ス	44.2

注：アメリカおよびドイツの州税は、各々地方税にふくめている。

資料：IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1996.

図3 中央・地方純計に占める地方政府の割合の国際比較 (1993年)



注：数値はいずれも地方政府（州＋地方）の割合を示している。

資料：OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1996; OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

ものではあるが、見方をかえれば地方財政が国税収入の再配分と（州・）地方債とに大きく依存していることを示すものでもある。その内実は国によって異なるとはいえ、これは“地方自治を揺さぶる国と地方の財政関係”と評さねばならない。地方政府における自己決定権の揺らぎは、否定できないであろう。

さて、以上の第I・II章を受けて、つぎの第三章では国家財政による地方財政調整に焦点をあて、第I・II章とは少し異なった視角から改めて政府間財政関係を考察してみたい。

### III 事務配分の厚い地方財政，財源配分の厚い国家財政

#### 1. 歳出純計と税収とのギャップが大きい日本の国と地方

##### (1) 日本の国・地方歳出純計関係は連邦制国家型に類似

図3（1993年）は、中央・地方政府純計に占める地方政府の割合（税収・歳出）を国際比較したものである。

この図から、まず中央・地方歳出純計の合計に占める地方財政の位置を検討してみよう。

50%を基準として代表6ヵ国を分類してみるとつぎのようになる。歳出規模において地方財政のほうが大きい国は、日本（69.1%）、ドイツ（55.6%）、そしてアメリカ（52.3%）である。それとは逆に、地方財政のほうが小さい国は、イギリス（30.4%）、フランス（30.8%）、そしてスウェーデン（43.2%）である。これを連邦制国家と単一制国家に分けて国と地方の歳出規模をみると、連邦制国家である米・独で地方財政が50%をこえ、単一制国家である英・仏・瑞で50%を下回っていることがわかる。この分類にしたがうと、日本は単一制国家であるにもかかわらず連邦制国家型に属することになる。そればかりか、日本の地方歳出の割合は連邦制国家米・独より10ポイント以上も高く、特異である。

ここでは、資本主義の母国ともいべきイギリスに注目しておきたい。ややもすると、地方自治の歴史の長いイギリスでは地方政府の権限が大きく、したがって地方歳出の相対的規模も大きいと想定するむきがあるかもしれない。だが、事実はちがっている。1980年代におけるサッチャー政権下の一連の改革による影響もあるが、イギリスの地方歳出の割合は国・地方合計の1/3程度、国のその1/2以下にすぎないのである。そればかりか、代表6ヵ国のなかでもっとも小さな割合にとどまっている。

そうであるだけに、日本の地方歳出の割合の高さはひとときわ際立っている。日本は、イギリスと異なり資本主義と地方自治の歴史は浅いが、地方財政の歳出割合はきわめて大きい。しかも、日本は単一制国家であるにもかかわらず、連邦制国家である米・独における地方歳出の割合さえ上回っている。

##### (2) 強い国税，弱い地方税

国税収入に対する地方税収入の割合はどうであろう。図3によると歳出と異なり、地方税収入が国税収入を上回っている国は存在しない。

そのなかで、地方税収入の割合が40%台と相対的に高い国は、連邦制国家のアメリカ（45.7%）とドイツ（48.5%）、そして高度な福祉国家スウェーデン（42.7%）である。逆に地方税収入の割合がずっと小さい国は、単一制国家のイギリス（5.1%）とフランス（18.2%）である。既述のように、一般政府の概念からみると社会保障負担が存在するので、国税と地方税の収入比較から判断を下すのは狭いきらいはあるが、あえて言えばつぎのよう

に評しうる。国家生い立ちの経緯からして、やはり連邦制国家では州・地方税収入の割合が比較的高い。それに対し、英・仏のような単一制国家では税源の中央集権化がかなり進行している。とりわけイギリスの地方税収入割合ははなはだしく小さい。イギリスの地方政府は、歳出と税収の両面で代表6ヵ国中一番小さな割合にとどまっている。

日本の地方税収入の割合37.0%は、上記外国5ヵ国の中間に位置している。すなわち順位的には、日本の上位にいるのが米・独・瑞の3ヵ国、下位にいるのが英・仏の2ヵ国である。また、外国5ヵ国の平均値を出してみると、イギリスが極端に低いこともあって、32.0%であるから、日本はそれより少し高いことになる。

これまで分析してきた指標としてはやや珍しいことに、日本の地方税収入割合の色彩は中間色をとっている。

### (3) 地方財政調整度の高い日本

図3の分析の最後として、各国毎の歳出と税収の割合のポイント差を比較してみよう。

すでに自明のことではあるが、地方歳出が地方税収入を上回っている国はひとつもない。そこで、歳出割合におよばない税収割合の不足ポイントの比較となるが、これは3ヵ国ずつ2つのグループに分けることが許されそうである。

比較的ポイント差の小さい国は、スウェーデン(0.5)、アメリカ(6.6)、そしてドイツ(7.1)である。先述している「中央・地方租税収入純計に占める地方税収入の割合」との関連でいえば、およそつぎのような相関関係が描けるであろう。すなわち相対的にいって、連邦制国家である米・独と高度な福祉国家である瑞は、地方税収入の割合が高く、かつ地方財政における自主財源比率も高い。

それに対し、比較的ポイント差の大きい国は、日本(32.1)、イギリス(25.3)、そしてフランス(12.6)である。この3ヵ国の共通点はいずれも単一制国家であることである。そのうち、英・仏両国にはさらにつぎのような類似点を見い出せる。それは、両国のばあい、そもそも地方歳出の割合が比較的小さいが、地方税収入の割合はなおいっそう小さいことである。したがって、その結果、依存財源の割合がかなり高い傾向にある。資本主義の成立の早かった両国におけるこの事実は興味深い。また地方財政調整が大きい点で、後発の資本主義国日本が先発の資本主義国英・仏と似たパターンであることも見落としがたい。

同じ単一制国家であっても、日本は英・仏と大きく隔たっている所もある。

第1に、すでに考察してきたように、日本の地方歳出割合(69.1%)は英(30.4%)・仏(30.8%)より38.7・38.3ポイントも高い。それどころか、代表6ヵ国中第2位にいるドイツ(55.6%)とくらべても、それより13.5ポイント高い。日本だけ群を抜いて断突1位の大きな地方財政なのである。

第2に、日本の地方税収入割合(37.0%)は、英(5.1%)・仏(18.2%)より31.9・18.8ポイントも高い。つまり、純計歳出規模の割合と異なり地方税収入の割合の点では連邦制国

家米・仏と高度な福祉国家瑞におよばないものの、長い資本主義の歴史をもつ西ヨーロッパの単一制国家英・仏よりはるかに高い地方税収入割合を維持している。

第3に、日本のばあい、地方財政における歳出と地方税収入割合のポイント差(32.1)が極度に開いている。単一制国家英(25.3)・仏(12.6)も大きい、それをはるかに上回っている。

さきの分析によれば、日本の国と地方の財政関係はほぼつぎのようにパターン化できた。すなわち「歳出面では連邦制国家型、租税収入面では連邦制国家と単一制国家との中間型」。そのような分類にならえば、ここでとりあげている日本のポイント差は英・仏と同じ単一制国家型に属するといつてよい。ただし、日本はそのポイント差が異様なほど開いている。その内実たる国と地方自治体との権限関係は別としても、この財政資金上の大きな落差には日本の地方自治体における自己決定権の弱さを想起させるものがある。

表10 政府間経常資金移転の国際比較 (1993年)

(単位：%)

		他の政府部門からの経常移転		他の政府部門への経常移転	
		対GDP比	割合	対GDP比	割合
日 本	中 央	0.0	0.3	7.6	55.0
	地 方	5.3	40.6	0.4	3.2
	基 金	2.7	18.2	0.1	0.3
	合 計	8.0	—	8.0	—
ア メ リ カ	中 央	0.2	1.2	3.7	27.8
	地 方	3.0	21.6	0	0
	基 金	0.7	8.5	0	0
	合 計	3.9	—	3.7	—
イ ギ リ ス	中 央	0.7	2.5	8.9	10.2
	地 方	8.7	79.4	0	1.1
	基 金	0.2	3.4	0.7	1.4
	合 計	9.7	—	9.7	—
ド イ ツ	中 央	0.4	2.7	3.7	24.6
	地 方	3.2	18.6	2.5	14.8
	基 金	0.2	13.4	0.0	0.2
	合 計	6.2	—	6.2	—
フ ラ ン ス	中 央	△ 3.2	△ 17.3	1.9	10.2
	地 方	2.9	37.3	0.1	1.1
	基 金	2.5	11.2	0.3	1.4
	合 計	2.3	—	2.3	—

注：1) 基金は、社会保障基金を意味している。

2) 割合は、各政府部門の経常受取・経常支払全体に対する割合を示している。

3) アメリカおよびドイツの州は、各々地方にふくめている。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

## 2. 国によって異なる政府間資金移転規模

### (1) 経常資金移転割合：単一制国家で高く、連邦制国家で低い

先進諸国では第1次世界大戦後に国家財政による地方財政調整が本格化する。(イギリス・ドイツ・日本における財政調整措置にかんする先駆的研究として、遠藤湘吉「政府間の財政調整」〔武田隆夫・遠藤湘吉・大内力編『資本論と帝国主義論(下)』東京大学出版会、1971年、所収〕がある。参照されたい。)前掲図3(1993年)は、その今日的概容を示していた。それによると、ナショナル・ミニマムの維持と国民統合の機能を担っているこの地方財政調整制度の機能は、量的にも国によるちがいの小さくないことを示唆している。そこで、ここでは政府間における財政資金の移転状況について簡単な分析を加えてみたい。

表10は、政府間の経常資金移転を代表5ヵ国で国際比較したものである。

まず、一般政府・「他の政府部門からの経常移転」における対GDP比の合計欄から検討していくことにしよう。この数値の高い順に5ヵ国を配列し直すと、英9.7%→日8.0%→独6.2%→米3.9%→仏2.3%となる。各国間の落差は大きい。また、これまでと異なり、連邦制国家型と単一制国家型とに分けることはできそうにない。ここでは、前掲図3から予想されたとおり、日・英両国の政府間移転が経常資金において大きいことを確認しておきたい。

つぎに、3政府部門の内訳をみていくことにしよう。

中央政府のばあい、当然予想されるごとく、「他の政府部門からの経常移転」は相対的に小さい。とりわけ日本が小さい。代表5ヵ国のなかで、唯一マイナスを記して独特なパターンを示しているのがフランスである。それに対し、中央政府における「他の政府部門への経常移転」は概してどの国も大きい。フランスでさえプラスである。対GDP比でみたとき、なかでも大きいのがイギリス(8.9%)と日本(7.6%)である。それを経常移転支払に占める割合でみると、日本(55.0%)、アメリカ(27.8%)、ドイツ(24.6%)、イギリス・フランス(ともに10.2%)となっている。日・英は対GDP比で同形ながら、割合では異なる形を示してしまう。そういうわけで、日本の中央政府は、対GDP比でも割合でもきわめて大きな数値をとっている。日本の中央政府は、経常収入の半分以上を他の政府部門へ移転しているのであるから、まるで他の政府部門に対する再配分機関であるかの様相さえ呈していることになる。

中央政府と逆の立場にあるのが地方政府である。地方政府の経常移転は、供給する量より受取る量のほうが圧倒的に多い。その点につき、「他の政府部門からの経常移転」(対GDP比)の高い順に5ヵ国を配列してみると、英8.7%→日5.3%→独3.2%→米3.0%→仏2.9%となる。ほぼ、中央政府側の供給の大小が地方政府側の受取る量の大小となる相関関係にあるとみてよい。ついで試みに、割合の高い順に配列してみると、英79.4%→日40.6%→仏37.3%→米21.6%→独18.6%となっている。したがって、割合で国際比較するかぎりでは、単一制国家(英・日・独)で高く、連邦制国家(米・独)で低い、という構図が描けること



表11 政府間資本移転の国際比較 (1993年)

(単位：%)

		他の政府部門からの 資本移転(対GDP比)	他の政府部門への 資本移転(対GDP比)
日 本	中 央	△ 2.1	……
	地 方	2.1	……
	基 金	0.0	……
ア メ リ カ	中 央	0	0
	地 方	0	0
	基 金	0	0
イ ギ リ ス	中 央	0	0.5
	地 方	0.5	0
	基 金	0	0
ド イ ツ	中 央	0.0	0.4
	地 方	1.0	0.6
	基 金	0.0	0.0
フ ラ ン ス	中 央	0	0
	地 方	0	0
	基 金	0	0

注：1) 基金は、社会保障基金を意味している。

2) アメリカおよびドイツの州は、各々地方にふくめている。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.

になる。

各国とも社会保障基金の数値は、概して中央政府、地方政府のそれより小さい。とはいえ、基金の数値同士で国際比較してみると、何らか日本の特徴を抽出できそうである。すなわち日本は、「他の政府部門への経常移転」では対GDP比・割合の双方で小さいほうに属するが、「他の政府部門からの経常移転」では対GDP比・割合の双方でもっとも高い国に位置している。

他の先進諸国と同じように、日本の社会保障負担率は租税負担率よりも速いスピードで上昇する傾向をたどってきた。しかし、日本の社会保障制度はこの社会保険料収入に対し比較的大きな租税収入移転を加えることによって成り立っているのである。

日本における福祉の負担にもう一言付け加えるなら、日本が「中福祉・中負担」であるということは、広義の福祉に対し本人および家族の「私的負担」が国際的にそれだけ重いことを意味している。ヨーロッパ諸国を基準にとると、日本はまだ家族内扶養に依存するところが大きい。見方を変えて、負担を公私に分けてみれば、日本の社会保障は福祉の社会化・普遍化の程度がまだ相対的に低いにすぎないのである。

## (2) 政府間資本移転割合（対GDP比）：日本はとくに高い

さて、経常資金移転に引きつづいて「政府間資本移転の国際比較」をおこなってみよう。

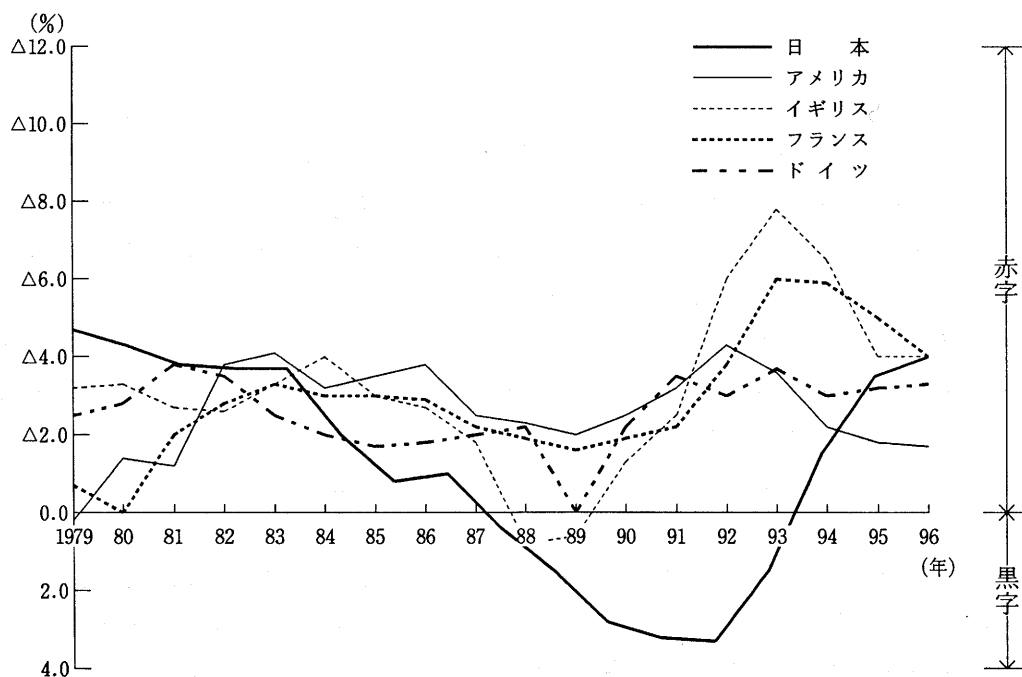
表11（1993年）は、総固定資本形成に対応する資金調達勘定における政府間の資本移転を示したものである。表10（1993年）と異なり、この表はシンプルである。

すでに前掲表1・2で考察したように、日本の一般政府、なかでも地方政府の総固定資本形成率は他の先進諸国に比べ圧倒的に高い。表11は、その財源につき、日本がその少なからざる部分を中央政府から地方政府への資本移転によってまかなっていることを示している。米・英・独・仏の欄をみてわかるように、資本移転をめぐる日本の政府間関係はユニークである。

すなわち、日本の政府間資金移転は、経常資金面で大規模なだけでなく、資本移転においても大きいのである。しかも、国際比較で断然高い一般政府の総固定資本形成率を築くにさいし、中央政府から地方政府への高い資本移転率形成において日本の特性を發揮しているようにみえる。

図4 一般政府：財政収支比率の国際比較

(対GDP比, 1979~1996年)



資料：OECD, *Economic Outlook*, 1997.

## IV 1990年代前半に激しい変動過程をたどる財政収支

### 1. 一般政府の公債事情：厳しい日本

#### (1) 財政収支比率（対GDP比）

現代国家の特徴のひとつが恒常的な公債依存である。（さしあたり、拙稿「現代公債論の諸思潮」〔向山巖・林健久・宮島洋・今井勝人編『現代財政・税制論』税務経理協会、1986年、所収〕参照。）とりわけ石油ショック以降、先進諸国は構造的な財政赤字を抱え、まさに「債務国家」の観を抱かせるものがある。

さて図4は、第2次石油ショック期の1979年から（米・英をのぞき不況にある）1996年まで、一般政府の財政収支比率（対GDP比）を代表5ヵ国で比較したものである。その推移を追ってみると、ほぼつぎのようになっている。

米・英・独・仏のばあい、一般政府の財政赤字比率（対GDP比）は第2次石油ショックの影響により1980年代初頭に上昇し、その後ある程度の景気回復や行財政改革などによりじょじょに低下している。そして、88・89年にいったん底を打ち、それから再び不況によって上昇し、遅くとも94年からまた低下に転じている。90年代前・中半にかぎっていうと、アメリカの早い改善は好況に起因している。（英・）独・仏のばあいは、景気の状態は今ひとつであるが、マーストリヒト条約（1991年合意、92年調印、93年発効）にもとづく通貨統合（1999年目標）への参加条件に財政赤字の削減が義務づけられていることの影響が大きい。

マーストリヒト条約の財政要件は、以下の2点である。すなわち、フロー面では一般政府ベースにおける財政赤字比率（対GDP比）を3%以下に引き下げること、およびストック面では累積債務残高（対GDP比）を60%以下に抑制すること。現在、ヨーロッパ連合（EU）諸国は、この条件を満たすために財政調整の努力を重ねている。

ところで、日本の推移はどうであろう。

#### ① 日本のばあい、まず財政収支比率（対GDP比）の循環が特異である。

外国4ヵ国では、1979年～1996年の間に上昇と低下を2回繰り返しているのに対し、日本の循環は1回になっている。すなわち、まず1979年から89年の間に外国4ヵ国が上昇と下降の1循環を描いているとき、日本はひたすら下降状態を示している。ついで、外国4ヵ国のばあい1990年から上昇へ転じているのに、日本はまだ下降をつづけ、それより2～3年遅れた92・93年から明確な上昇局面へ転換している。しかも、外国4ヵ国が93・94年あたりから再び低下しはじめているのに対し、日本は96年まで上昇傾向を維持している。日本の反応はスローで、かつ大まかである。

#### ② つぎは、日本の財政収支比率（対GDP比）の振幅の幅についてである。この点については、日本をふくむ代表5ヵ国を米・独、英・仏、そして日の3つのグループに分けて分析してみたい。

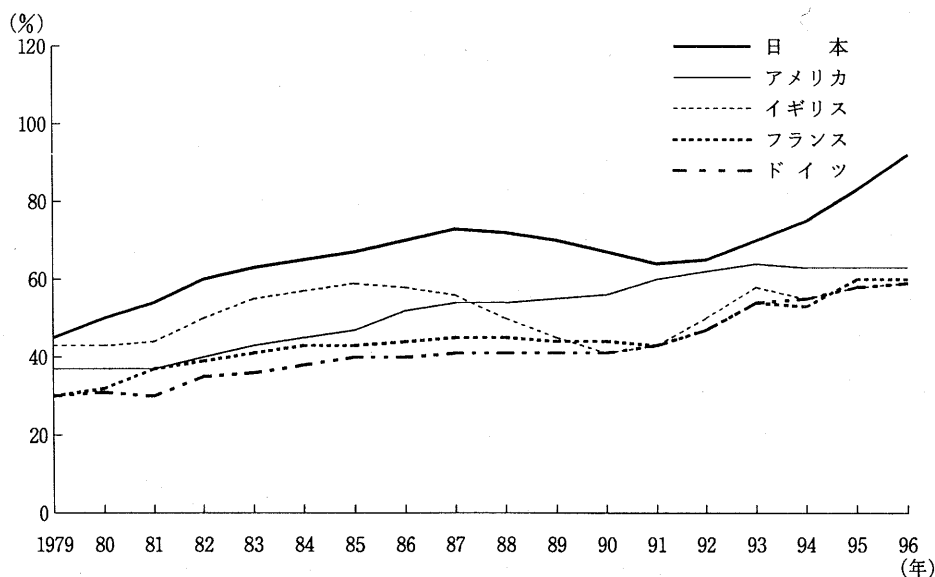
アメリカとドイツは、1979年から1996年まで終始赤字を記録している。そういう意味ではもっとも財政赤字の厳しい国のように思えるであろう。しかし、両国におけるこの財政赤字比率の起伏の幅は比較的狭い。また、90年代中頃の赤字比率が他の3ヵ国より低くなっている。それゆえ、この間における米・独の財政は、他の3ヵ国よりまだしも安定的である、との見方ができるかもしれない。

イギリスとフランスは、1979年から96年までの間に黒字の年をふくんでいる。フランスが1980年(0.2%)に、そしてイギリスは1988年(0.3%)と翌89年(0.7%)に、いずれも短期でかつ小さな率であるが黒字を記している。では、この間一貫して赤字であった米・独より財政運営が楽であったかという点、そうは思えない節がある。なぜなら、英・仏両国のほうが財政収支比率(対GDP比)の起伏の幅が広いからである。より端的にいえば、GDP成長率がマイナスであった93年におけるイギリスとフランスの財政収支比率が $\Delta 7.8\%$ と $\Delta 5.8\%$ と高い赤字比率であって、もっとも苦しい状況に陥っているからである。ただし、両国の財政赤字比率は、94年から96年にかけて改善に向かっている。そして96年には、92年以降上昇をつづけている日本より低い所につけている。また、96年時点では、東西統合の影響などでまだ経済事情が思わしくないドイツにかなり接近しつつある。こうしてみると、90年代後半にはその国際的位置において、相互間にまた新しい変化がみられるかもしれない。

日本の推移は、循環期間の長さのみならず振幅の幅で比較しても個性が強い。まずマイ

図5 一般政府：長期債務残高比率の国際比較

(対GDP比, 1979~1996年)



資料：OECD, *Economic Outlook*, 1997.

ナスのほうの数値であるが、図4によると日本はその両端である1979年と96年の両年に代表5ヵ国中もっとも高い赤字比率を記している。この絶対値の大きさは、93年前後の英・仏に譲るとはいえ、それにつぐ高い赤字比率を2度循環的に描いていることは注目されてよい。また、日本は高い財政赤字比率（対GDP比）をつくっているだけでなく、他方で大きな黒字比率もつくっている。しかも、黒字の年が87年から92年まで5年間つづいている上、90・91年の黒字比率は3%台と大変高い。日本のばあい、社会保障基金の影響が大きい（後述）、いずれにしてもこういう黒字比率を築いている国は他にない。その結果、1979～96年の間における日本の最高赤字比率と最高黒字比率との幅は8%ポイント以上におよんでいる。じつにダイナミックな振幅である。

第2次世界大戦後の日本の一般政府は、戦争直後のハイパー・インフレーションによる戦時公債の棒引きとその後の長期にわたる高度経済成長によって、公債をあまり問題視せずすすむ時期がつづいていた。しかし、原油依存度の高い日本は石油ショックの影響は甚大であり、一般政府の財政赤字比率（対GDP比）は急騰した。とはいえ、そのしたたかな合理化努力は80年代における民間経済のパフォーマンスをして国際的にみて有利に展開しえた。そして、財政収支比率（対GDP比）も好転した。またこの間に円高傾向も加わって、日本経済が世界に占めるウェイトは1970年代中頃から80年代末にかけて飛躍的に上昇した。

だが、80年代後半の投機はこれまでになく異常であった。バブルがらみの好況がはじけてみると、後には深刻な長期不況が待っていた。91年にはじまる複合不況は、GDP成長率の低迷と大規模な公共事業とによって、再度一般政府の財政赤字比率（対GDP比）を大幅に引き上げた。しかも、90年代中頃にすすむと欧米諸国の赤字比率が下がっているなかで、日本だけがなお上昇トレンドにある。そして、96年にはこの赤字比率で代表6ヵ国のトップに立った。

## (2) 長期債務残高比率（対GDP比）

償還の状況如何にもよるが、一般に構造的財政赤字が長くつづくほど債務残高がふえていく。これは理の当然である。ここではその辺の状況をとりあげてみたい。

図5は、代表5ヵ国における一般政府の長期債務残高比率（対GDP比）を1979年から96年まで追ってみたものである。図の描き方のせいもあるが、ことの性質上、図5は図4より単調な曲線になっている。この全体的に上昇トレンドにある代表5ヵ国の推移は、およそ以下のように整理できるであろう。

まず、ドイツとフランスである。前掲図4の分析では、両国は異なるグループに入っていたが、図5ではかなり類似したパターンを描いている。すなわち、1979年から96年における両国の長期債務残高比率（対GDP比）は終始ほぼ5ヵ国中もっとも低い値をとりながら上昇している。また、変動の起伏幅の点でも、両国は他の3ヵ国より穏やかである。

アメリカの推移も比較的単線的である。1982年から92年までやや速いスピードで上昇し、以後96年にかけて大体横這いで推移している。

イギリスは、上記3カ国とちがってやや複雑な変動プロセスをみせている。図4のばあいもそうであるが、80年代中・後半における低下はサッチャー政権の行財政改革が他の諸国以上に強力に遂行された証左とみてよいであろう。とはいえ、そのイギリスも80年代末から再び上昇に転じている。そして、90年代中頃の長期債務残高比率（対GDP比）は、やや上昇気味でマーストリヒト条約の上限要件である60%付近に到達している。イギリスも独・仏と同じく苦しい立場に立たされている、とみなさざるをえない。

日本の特徴は以下の3点に要約できるであろう。

- ① 日本の長期債務残高比率（対GDP比）は、1979年から96年までどの国よりも一貫して高い値のまま推移している。フローを示す図4では財政収支をもっとも良く改善させた局面（80年代後半）をつくったこともあった日本であるが、債務のストックをあらわす図5では終始もっとも重い荷を背負っている国として描かれている。

1990年代中頃の英・独・仏の財政（一般政府）は、マーストリヒト条約の要件である対GDP比3%以下の赤字比率（フロー）でも、対GDP比60%以下の長期債務残高比率（ストック）でも苦境に立っているが、日本の債務事情はとうにその条件を割っている。日本は、代表5カ国のなかでフローとストックの両面で最悪の状態にあるといわざるをえない。

- ② 80年代のばあい、日本の推移は比較的イギリスに近いが、ちがいも存在する。イギリスのピークが84年であるのに対し、日本はそれより3年遅い87年である。また、その直後のボトムの年も、イギリスが90年であるとき、日本は1年遅れの91年になっている。さらには、このピークとボトムとのポイント差でみると、日本はイギリスより小さい。85年のプラザ合意をうけて円高不況対策が講じられてはいるが、80年代後半の日本は好況であった。とすれば、このポイント差はこの時期における日本の行財政改革がイギリスほど強力なものではなかったことに起因するとみてよいであろう。そのよい例が公共事業である。日本の一般政府固定資本形成比率（対国民所得比）は80年代前半に下降トレンドをたどっていたが、80年代後半は好況に転じた後も80年代前半より高い水準を保持しつづけている（参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』各年度版）。また国の一般会計のばあい、借換公債依存度がきわめて高い。こうしてみると、後述する社会保障基金を除いて考察すればより浮き彫りになるように、日本をとりまく国際環境の変化や日本国内の経済社会の構造的転換に対する日本の財政調整は、償還努力もふくめて、イギリスのばあいより甘かった、と解さねばならない。

- ③ 90年代に入ってから推移も外国4カ国と異なっている。たとえば、イギリスは93年をピークとして翌94年にわずかながら低下し、以降95年・96年と緩やかな上昇を示している。また、独・仏も90年代初頭に上昇トレンドをたどってはいる。けれども1990年以降でみる

と、この3ヵ国のばあい、93年から96年にかけてブレーキの跡がうかがえる。そして、アメリカも92年をピークとして、それ以後低落傾向にある。それに対し、日本は歯止めのない上昇過程に入っている。その結果、この間に日本と外国4ヵ国との開差が一段と広がってしまった。

こうしてみると、90年代前・中半における日本の長期債務残高比率（対GDP比）は二重の意味で急激であることがわかる。ひとつは、日本の一般政府自体にそくしてみたばあいである。過去の長期債務累積度と当該期のGDP成長率のちがいにより、少なくとも今回の上昇カーブは、第2次石油ショック直後のそれよりきつい。もうひとつは、他の代表4ヵ国と国際比較してみたばあいである。主として、アメリカは好況の影響により、英・独・仏はマーストリヒト条約による通貨統合（1999年目標）への参加条件を充足させるための努力により、90年代中頃には低下または明白な抑制政策の効果をあらわしている。それに対し日本は、むしろ大胆にさらなる赤字財政政策に踏み切っているかの観を呈している。日本の財政運営は他の4ヵ国ときわめて対照的である。

マーストリヒト条約が財政の赤字（フローとストック）に制約条件を課するにさいしては、それが国民経済におよぼすマイナスの影響に対する反省があった。そして、その実施をめぐることは、福祉国家のあり方をめぐる論争と摩擦が再燃している。日本のばあいも、世界でもっとも急速な少子高齢社会化に対するそれなりの対応はある。しかし、すでに考察したように、日本の国際的な特質のひとつは、福祉国家というよりむしろ「公共事業国家」であることにある。90年代前半の不況は、この公共事業に拍車をかけた。しかし、超低金利政策の継続と巨額な公共事業の持続をもってしても、景気の回復は力強さを欠いたままである。その結果が、フロー（図4）とストック（図5）の両面における構造的財政赤字の深化であった。

長期好況のアメリカを別として、西欧諸国と日本は不況と構造的財政赤字の併存で呻吟している。たとえば民間経済の状態を失業率でみると、特別な事情にある日本とスウェーデンなどは英・独・仏などより恵まれているように見える。けれども、それを下支えする日本の財政事情は厳しい。フローだけではなくストックでもそうであるところに、事の重大さが潜んでいる。

日本政府の債務は相対的に大きいだけではない。日本の国民総所得（1993年）はアメリカの1/2強に相当し、英・独・仏3ヵ国合計に匹敵している。ここから日本の一般政府の長期債務残高が、その絶対額においてもきわめて大きいかがわかるであろう。民間経済から負わされた負の遺産は相当重い。

## 2. 中央・地方・基金の公債状況

表12は、一般政府の財政収支比率（対GDP比、1986～1993年）の内訳を中央政府・地方政府・社会保障基金の3つに分けて国際比較したものである。これによって、政府部門別に財政

赤字の現状を考察していきたい。

(1) 中央政府：どの国も相対的に高い赤字比率

3部門（中央・地方・基金）の平均値を比較してみると、代表5ヵ国すべてで、中央政府の赤字比率（対GDP比）がもっとも高くなっている。逆説的ではあるが、地方政府より強力な税源を握っていることが、中央政府により大きな公債発行を許容したのであった。また、

表12 財政収支比率の国際比較（対GDP比，1986～1993年）

(単位：%)

		1986	87	88	89	1990	91	92	93	平均 (1986～93)
日 本	中央	△ 3.0	△ 1.9	△ 1.1	△ 1.2	△ 0.3	△ 0.2	△ 2.1	△ 2.8	△ 1.6
	地方	△ 0.4	△ 0.2	0.1	0.6	0.3	△ 0.1	△ 1.1	△ 1.6	△ 0.3
	基金	3.1	2.8	3.2	3.2	3.5	3.7	3.4	3.1	3.3
	一般政府 (基金除)	△ 0.3	0.7	2.2	2.6	3.5	3.4	0.1	△ 1.4	1.4
		△ 3.4	△ 2.1	△ 1.0	△ 0.6	△ 0.0	△ 0.3	△ 3.3	△ 4.5	△ 1.9
ア メ リ カ	中央	△ 4.9	△ 3.8	△ 3.7	△ 3.3	△ 3.9	△ 4.2	△ 5.0	△ 4.1	△ 4.1
	地方	0.3	△ 0.1	△ 0.2	△ 0.2	△ 0.6	△ 0.7	△ 0.6	△ 0.6	△ 0.3
	基金	0.2	0.4	0.9	0.9	0.9	0.5	0.2	0.2	0.4
	一般政府 (基金除)	△ 4.5	△ 3.5	△ 3.1	△ 2.6	△ 3.6	△ 4.5	△ 5.4	△ 4.4	△ 4.0
		△ 3.6	△ 3.9	△ 3.9	△ 3.5	△ 4.5	△ 4.9	△ 5.6	△ 4.7	△ 4.3
イ ギ リ ス	中央	△ 2.6	△ 1.5	△ 0.4	0.1	△ 1.4	△ 2.0	△ 6.1	△ 6.9	△ 3.2
	地方	△ 0.4	△ 0.3	△ 0.2	△ 0.3	△ 0.1	△ 0.3	0.7	0.1	△ 0.1
	基金	0.1	0.4	0.7	0.2	0.0	△ 0.4	△ 0.8	△ 1.0	0.0
	一般政府 (基金除)	△ 2.8	△ 1.4	0.1	△ 0.1	△ 1.5	△ 2.6	△ 6.1	△ 7.8	△ 2.8
		△ 3.0	△ 1.8	△ 0.6	△ 0.2	△ 1.5	△ 2.6	△ 5.4	△ 6.8	△ 2.7
ド イ ッ	中央	△ 1.0	△ 1.4	△ 1.6	△ 0.5	△ 2.2	△ 3.6	△ 1.8	△ 2.5	△ 1.8
	地方	△ 0.8	△ 0.8	△ 0.6	△ 0.1	△ 0.7	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.7	△ 0.6
	基金	0.5	0.3	0.1	0.8	0.8	0.7	△ 0.1	0.3	0.4
	一般政府 (基金除)	△ 1.3	△ 1.9	△ 2.2	0.1	△ 2.1	△ 3.4	△ 2.3	△ 2.9	△ 2.0
		△ 1.8	△ 2.2	△ 2.2	△ 0.6	△ 2.9	△ 4.1	△ 2.3	△ 3.2	△ 2.4
フ ラ ン ス	中央	△ 2.2	△ 1.9	△ 1.7	△ 1.4	△ 1.6	△ 1.7	△ 3.0	△ 4.5	△ 2.3
	地方	△ 0.3	△ 0.1	△ 0.2	△ 0.1	△ 0.0	△ 0.2	△ 0.2	△ 0.0	△ 0.1
	基金	△ 0.3	0.2	0.2	0.3	0.1	△ 0.3	△ 0.7	△ 1.3	△ 0.2
	一般政府 (基金除)	△ 2.7	△ 1.9	△ 1.7	△ 1.2	△ 1.6	△ 2.2	△ 3.9	△ 5.8	△ 2.6
		△ 2.5	△ 2.0	△ 1.9	△ 1.5	△ 1.6	△ 1.9	△ 3.2	△ 4.5	△ 2.4

注：1) 基金は、社会保障基金を意味している。

2) 平均欄の数値は、1986～1993年の単純平均値である。

3) アメリカおよびドイツの州は、各々地方にふくめている。

資料：OECD, *National Accounts*, vol.2, 1996.



地方税より強力な国税とそれを背景とする起債能力とが、不況の下であっても既述のような地方財政調整を可能にしたのでもある。

この平均値にそくして、中央政府財政収支比率を赤字比率の低い順に5ヵ国を配列すると、日本(△1.6%)→ドイツ(△1.8%)→フランス(△2.3%)→イギリス(△3.2%)→アメリカ(△4.1%)となる。日本の中央政府の財政赤字比率がもっとも軽い。

さて、中央政府の財政赤字比率(対GDP比)はどの国でも90年代初頭に悪化するのだが、93年で比較するとどうであろう。それによると、中央政府財政赤字比率(対GDP比)の一番の低い国がドイツ(△2.5%)、その一番高い国がイギリス(△6.9%)である。じつは、日本はすでに92年からドイツより中央政府財政赤字比率の高い位置に転じている。

いずれ日本の中央政府財政は、80年代後半に、行財政改革と好況による国税収入の増大により国債依存度を大幅にひきさげることができた。しかも、その赤字比率はおおむね他の代表4ヵ国より軽いところまで改善させたのであった。それが逆転する契機の年になったのが92年である。

## (2) 地方政府：中央政府より低い赤字比率

日本をふくむ代表5ヵ国の地方政府の財政赤字比率(対GDP比)は、平均値でもまた各年でもすべて中央政府のそれより低い。試みに、表12に基づきに、5ヵ国を合計した平均値を出してみると、中央政府が△2.6%、地方政府が△0.3%である。つまり、この値によれば、地方政府の財政赤字比率は中央政府の1割強にすぎない。

では、これがそのまま地方財政の身の軽さを意味するであろうか。かならずしもそうとは断定できない。たしかに対GDP比では、中央政府より赤字比率が低い。だが、対国税収入、対地方税収入という尺度ではちがってくるからである。国によって租税制度は異なるが、概して負担の垂直的公平化と大衆課税とをはかりうる所得税関係や、大型間接税である付加価値税は中央政府が掌握している。地域間に経済力格差があることもあって、地方政府には強い税源が配分されていない。そして、税源の弱さが税の先取りといわれる公債の発行に枠をはめる効果をおよぼすのである。それだけではない。地方政府間財政力格差などの理由から、中央政府は地方政府の起債に何らかの制約を課していることも多い。中央政府と地方政府の財政関係は、財政資金の再配分以前に、じつは税源配分と起債条件ですでに複雑に入り組んでいるのである。

さて、代表5ヵ国を比較するために地方政府の赤字比率(対GDP比)の平均値を低いほうから順に列べてみると、イギリス(△0.1%)・フランス(△0.1%)→日本(△0.3%)・アメリカ(△0.3%)→ドイツ(△0.6%)となる。こうしてみると、単一制国家(英・独)で低く、連邦制国家(米・独)で高いことがわかる。日本はアメリカと同率であるから、どちらかといえば連邦制国家型に入る。

では、このような2つの類型が出てくる原因は何に求めうるであろうか。その主因は、お

そらく地方政府の自主財源の強弱に大きく依存していることにあると考えられる。前掲表6 (1993年) で考察したように、対GDP比でみた地方税収入は連邦制国家である米 (9.4%)・独 (11.0%) で高く、単一制国家である英 (1.4%)・仏 (4.2%) では低くなっている。おそらく地方税収入力の面からいえば、日本 (8.3%) は米・独に近いがゆえに、地方政府の財政赤字比率でも連邦制国家型のパターンを示しているのであろう。

### (3) 社会保障基金：90年代に入ると赤字の兆し

一般政府・財政収支比率の平均値 (対GDP比, 1986~1993年) をみると、中央政府と地方政府の値は代表5ヵ国すべてで赤字を記録している。それに対し社会保障基金は、黒字の国と赤字の国が出てはいるが、赤字であってもそれは中央政府はもとより、地方政府よりさらに軽い傾向を示している。その唯一の例外がフランスである。この国だけは、社会保障基金の赤字比率 ( $\Delta 0.2\%$ ) が地方政府のそれ ( $\Delta 0.1\%$ ) を上回っている。フランス社会保障財政の厳しい現状の一端がうかがえる。

社会保障基金の収支状況も、国毎のちがいが小さくない。代表5ヵ国は平均値 (1986~93年) が黒字の国と赤字の国とに二分しうる。前者のグループが日本 (3.3%)、アメリカ (0.4%)、イギリス (0.0%)、ドイツ (0.4%) である。そして、後者のグループがフランス ( $\Delta 0.2\%$ ) 一国である。

日本の社会保障基金収支比率 (対GDP比) の特色は2つある。ひとつは、平均値 (1986~93年) が黒字であるばかりか、その絶対値が他の4ヵ国よりかなり大きいことである。もうひとつは、アメリカとともに、1986~93年のすべての年で黒字を記していることである。その原因は収支両面にある。収入面では、80年代末まで国際的にいって比較的良好なパフォーマンスによりそれだけ諸外国より所得の増大が順調だったこと、人口構成が相対的に若かったこと、そして女性の就職率上昇などにより勤労者の絶対数がふえたことに起因している。支出面の原因は、これまで国際的にみて高齢者の構成比が低かったこと、相対的に高い経済成長率などにより失業率が低かったこと、さらには年金制度成熟度の低さや、家族介護依存度の高いことに求められる。

ただし、このような与件は90年代に入って急速に失われつつある。なぜなら、すでにすすんでいる核家族化、少子高齢化や年金制度の成熟に加えて、複合不況と大競争時代に見舞われたことにより、標準報酬月額と被保険者数の伸び悩みや、超低金利・株価下落にともなる資産運用収入の減少が深刻になってきたからである。失業手当の増大や健康保険財政赤字の構造化は、その象徴的ことがらである。この先の収支については、社会保険料負担率の引き上げいかに半分は依存しているが、いずれ近未来のうちにかなり窮屈になるものと予測されている。

さて、いずれにしてもフランスをのぞく代表4ヵ国では社会保障基金の黒字が中央・地方政府の赤字をそれだけ相殺してきた。その点は、表12の「(基金除)」の欄がよく教えてくれ

ている。日本もふくめて、この欄の数値はすべての国のすべての年で赤字である。しかし、一般政府財政赤字比率の軽減に寄与してきた社会保障基金も90年代にすすむと、ほとんどの国が赤字傾向に向かいはじめている。日本でさえ、91年の3.7%をピークとして黒字比率のポイントを引き下げつつある。その結果、中央・地方政府の財政赤字比率（対GDP比）上昇とない合わさって、日本の一般政府収支は93年に再び赤字に転じた。そればかりか、社会保障基金をのぞいた一般政府の財政赤字比率において、日本は外国4ヵ国に対する位置を変えるにいたっている。念のため「(基金除)」の財政赤字比率（対GDP比）の低い順に国を並べてみると、つぎのとおりである。独（ $\Delta 3.2\%$ ）→日（ $\Delta 4.5\%$ ）・仏（ $\Delta 4.5\%$ ）→米（ $\Delta 4.7\%$ ）→英（ $\Delta 6.8\%$ ）。つまり、90年代に入っただけでなく、代表5ヵ国間の位置という意味でも、厳しい状況に立ち始めているのである。

アメリカは1990年に包括財政調整法（OBRA90）を成立させ、グラム・ラドマン法（1985年成立）に代わる新しい歳出削減制度を導入した。ヨーロッパ連合諸国はマーストリヒト条約の財政要件の充足につとめている。そしてその展開さいしては、各国ごとに福祉国家と市場原理のせめぎ合いがみられる。しかるに90年代前半の日本は、残存する巨額の金融不良債権（ストック評価損）という新しい重い足枷に対し、あいかわらず公債依存による公共事業（スペンディング・ポリシー＝フロー）で対処してきた。そこには、不況の原因と対策との間に齟齬がみられるだけではない。新興経済諸国の発展や旧社会主義国の市場経済化にともなう「大競争」時代に即応した日本全体の生産性強化や、人権を尊重し公正と効率の原則にのっとった少子高齢社会対策、そして消費者の生活の質を問うという視点が希薄なように思われる。

〔付 記〕

小稿は、1997年度「文部省科学研究費（一般研究A）」の助成による研究成果の一部である。