

「中福祉」を目指す我が国の「大きさ」を考える

— 政府と議会の規模の国際比較 —

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに

我が国財政は、高度経済成長後に福祉政策の充実や公共投資の拡大に伴い支出が累増していく一方、税収の伸びはこれに追いつかず、バブル期を除き基調的な悪化が続くこととなった。今や我が国は主要国で最悪の財政状況に至り、その持続可能性を回復する観点から、予算の歳入歳出構造の見直しが求められている。

こうした中、2013年6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）は、国・地方のプライマリーバランスについて、赤字の対国内総生産（GDP）比を2015年度までに2010年度比で半減、2020年度までに黒字化した後、債務残高の対GDP比を安定的に引き下げるという従来の財政健全化目標を踏襲するとともに、社会保障の規模は「中福祉・中負担」を目指すとして明記している。

「中福祉・中負担」の社会保障を実現するためには、「小さな政府」でも「大きな政府」でもない「中規模の政府」を想定するのが適切であろう。それでは現在の我が国の政府は大きいのか小さいのか。無論、何をもって政府の大小を判断するのかについて絶対的な基準があるわけではないが、以下では、マクロデータを用いた他国との比較により、我が国の政府及び議会の規模について概観することとする。

2. 政府の大きさ

（1）一般政府支出の規模

OECD「図表でみる世界の行政改革（Government at a Glance 2011）」においては、OECD加盟国等について、GDPに占める一般政府支出の割合（2009年）が示されている（図表1）¹。これによると日本は37.1%となっており、メキシコ（23.5%）、チリ（24.6%）、韓国（30.5%）、スイス（33.7%）及びオーストラリア（35.3%）に次いで、OECD内で下から6番目の水準にある。

逆に最も割合が高い国はデンマーク（58.4%）、次いでフィンランド（56.3%）、フランス（56.0%）、スウェーデン（55.2%）などとなっている。主要国ではフランスに続き、イタリア（51.9%）、英国（51.6%）、ドイツ（47.5%）、米国（42.2%）となっており、いずれも日本よりも高い。

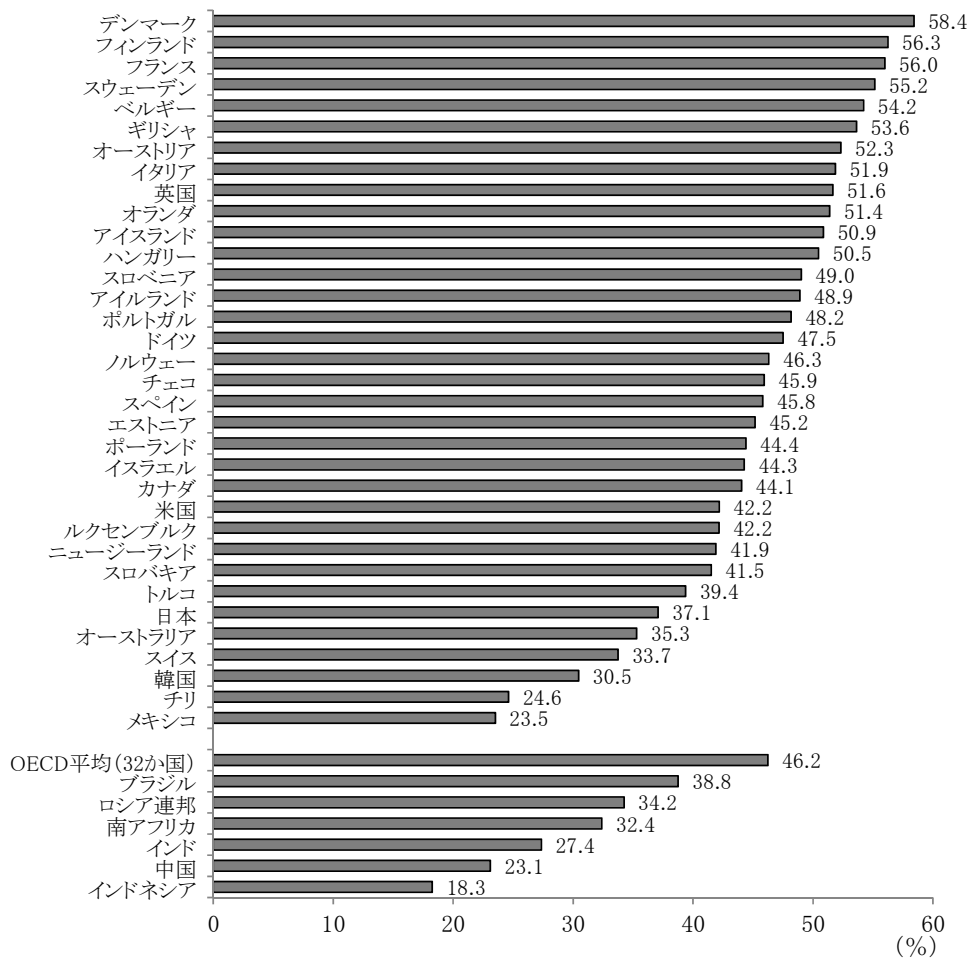
また、OECD平均（比較可能な32か国）は46.2%となっており、これよりも高い水準となっている国は全て欧州諸国である一方、日本はOECD平均よりも9.1ポイント低

¹ 図表1の比較の対象は、国民経済計算上の「一般政府」であり、中央政府だけでなく、地方政府及び社会保障基金も含まれる（図表2も同じ）。

い水準にある。このように、我が国は経済規模に占める政府支出の割合が低いグループに属していると考えられる。

なお、OECD加盟国ではないが、ブラジル（38.8%）及びロシア連邦（34.2%）は日本の水準に比較的近い。一方、社会主義国家とされる中国は23.1%であり、図表1の中ではインドネシア（18.3%）に次いで、下から2番目の低い水準にある。

図表1 一般政府支出の対GDP比(2009年)



(出所) OECD「Government at a Glance 2011」より作成

（２）政府雇用の規模

次に、OECD加盟国における労働力人口に占める一般政府の雇用の割合（2008年）をみると、日本は6.7%であり、韓国（5.7%）に次いで下から2番目の水準となっている（図表2）。

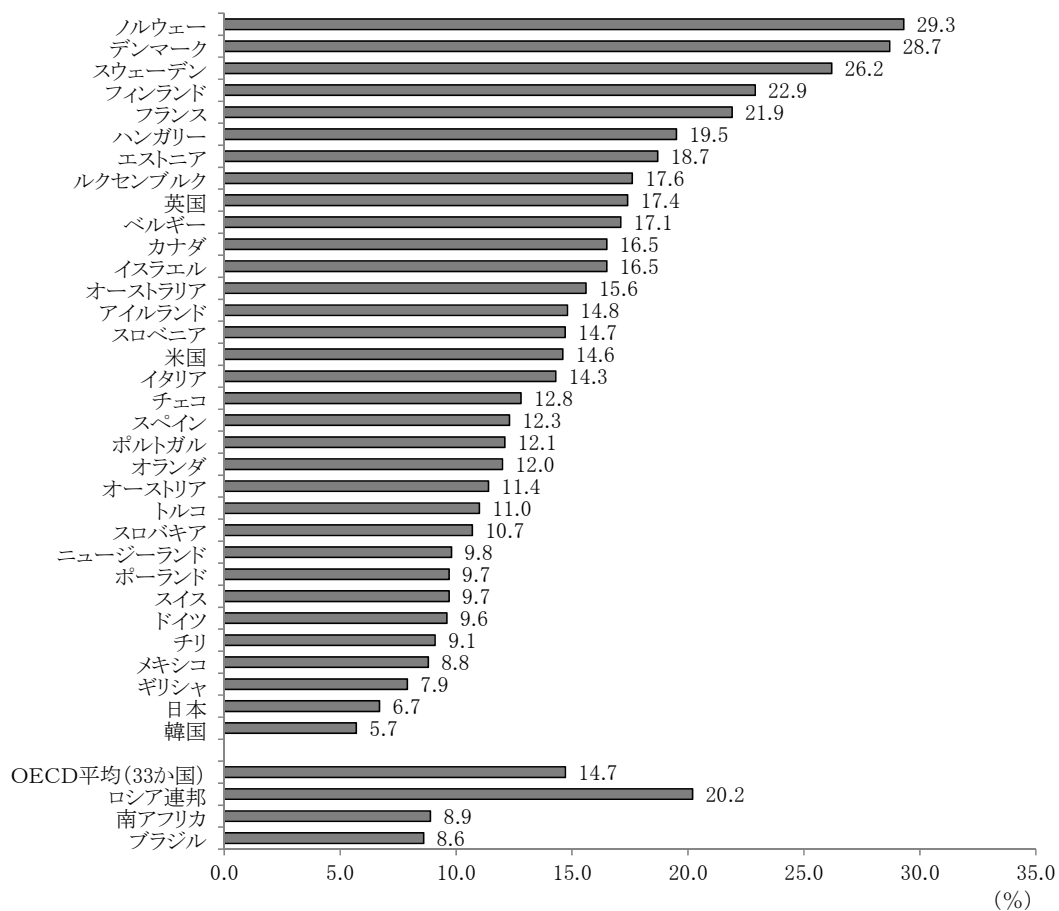
逆に最も割合が高い国はノルウェー（29.3%）であり、次いでデンマーク（28.7%）、スウェーデン（26.2%）などとなっている。一般に高福祉・高負担の国家と認識されている北欧諸国の割合が高いことに違和感が少ないとしても、市場を重視し「小さな政府」を志向しているとの印象が強い英国（17.4%）や米国（14.6%）についても、日本よりも2倍以上高い。主要国で我が国に近いのはドイツ（9.6%）となっているが、図表2のOECD

D33 か国の平均が 14.7%であることを踏まえれば、日本の公的部門における雇用の割合は相当低い水準にあるといえる。

欧州債務危機への対応として厳しい緊縮政策が進められてきたアイルランドやイタリア、ポルトガル、スペイン等は 12% 台から 14% 台であり、OECD の平均的な規模となっている。これらの国は、日本と比較すれば政府規模を合理化する余地が残されているようにも見えるが、若年雇用を始め極めて厳しい経済社会情勢の中、政府雇用を大幅に削減することには相当困難が伴うものと考えられる。

なお、非 OECD 加盟国では、ロシア（20.2%）が OECD 平均よりも大きく、フランス（21.9%）とほぼ同じ水準にある。

図表2 労働力人口に占める一般政府の雇用の割合（2008年）



（出所）OECD「Government at a Glance 2011」より作成

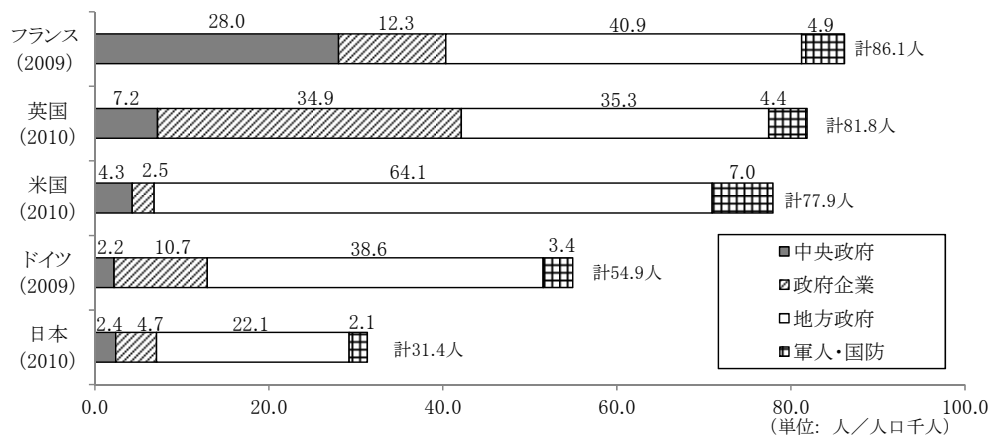
（3）公的部門別の職員数

上記の図表2とは統計の範囲が異なるが、総務省による日米英独仏の5か国の比較（未定稿）によると、人口千人当たりの公務部門の職員数は、フランスが86.1人、英国が81.8人、米国が77.9人、ドイツが54.9人である一方、日本は31.4人と最も少ない（図表3）。このうち日本の「中央政府」は2.4人であり、ドイツ（2.2人）よりは若干多いが、フラ

ンスの10分の1以下、英国の約3分の1である。

また、日本の「地方政府」(22.1人)についても、5か国中最も少ない。なお、独立行政法人や国立大学法人、特殊法人等を含む「政府企業」(4.7人)については、日本は米国以外の3か国よりも少ない。

図表3 人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較



- (注) 1. 日本の「政府企業職員」には、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を計上。
 2. 日本の数値において、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人及び軍人・国防職員以外は、非常勤職員を含む。

(出所) 総務省資料(未定稿)より作成

我が国の財政事情を踏まえれば、行政の効率化を不断に追求していく必要があるとしても、上記(1)から(3)において示されたとおり、経済や人口に対する規模に着目する限り、既に我が国は先進国において「小さな政府」に位置していることとなる。

3. 議会の規模

(1) 人口に占める議席数の割合

上記2. においては、一般政府支出及び政府雇用の規模を概観したが、本節においては議会の規模を比較することとする。なお、国によって中央政府及び地方政府の役割の範囲が異なることもあるが、本節では主権国家の最終的な意思決定に関与する中央議会を取り上げる。

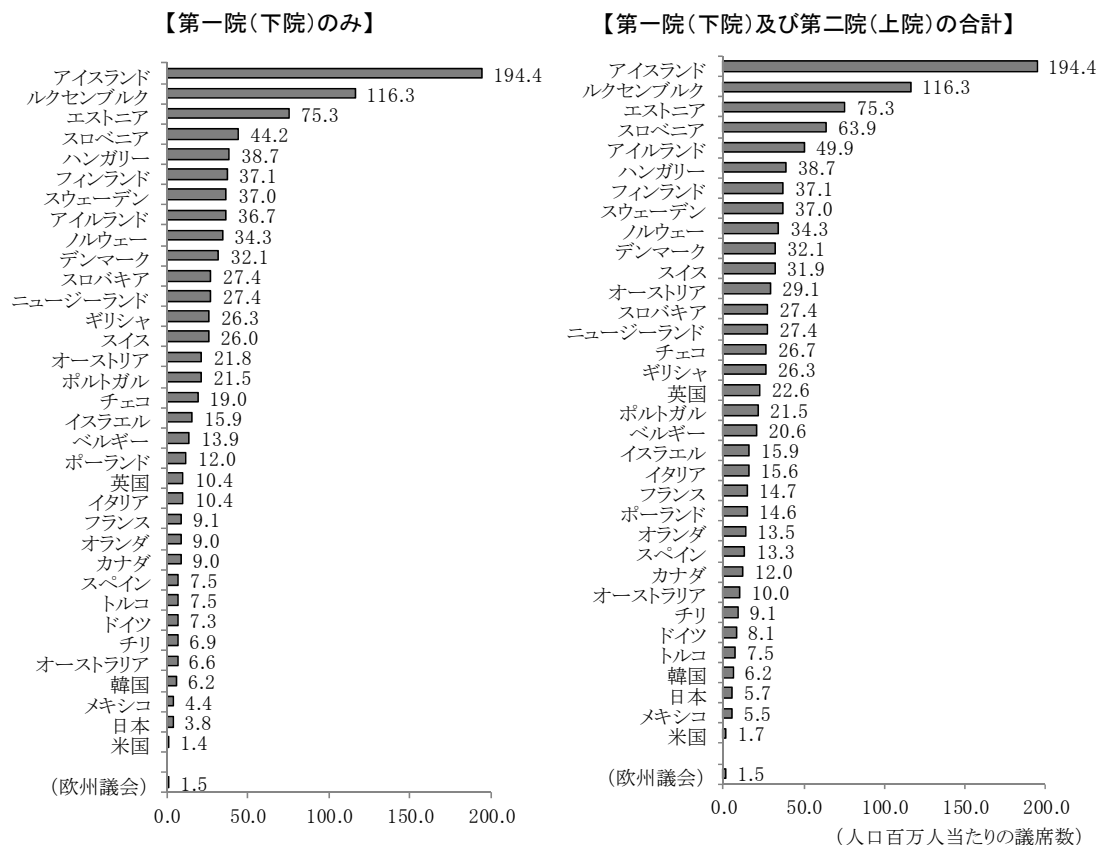
図表4は、OECD加盟34か国の議会について、人口百万人当たりの議席数を示したものであるが、まず、第一院(下院)についてみると、日本は3.8議席であり米国に次いで下から2番目の順位にある。

逆に最も比率が高いのはアイスランドで194.4議席、次いでルクセンブルクの116.3議席、エストニアの75.3議席などとなっている。ただし、アイスランドの人口が約32万人、ルクセンブルクが約52万人、エストニアが約129万人など、いずれも極めて人口が少ない国であり、1億人を超える日本と単純に比較することは必ずしも適当でない。

主要国についてみると、英国の人口百万人当たりの議席数が 10.4 議席、イタリアが 10.4 議席、フランスが 9.1 議席、ドイツが 7.3 議席など、日本よりもおおむね 2 倍以上となっている。なお、欧州連合（E U）加盟国においては、欧州議会の議員も直接選挙によって選ぶこととされており、E U 域内（総人口約 5 億人）の百万人当たりの欧州議会の議席数は 1.5 議席となっている。したがって、E U 加盟国については、図表 4 において、各国の議席数と欧州議会の議席数を合わせて考えるべきとの見方もあり得るだろう。

一方、O E C D 加盟国の中で唯一日本よりも人口が多い米国については、人口百万人当たり 1.4 議席であり、日本の 2 分の 1 以下の水準にある。米国議会は世界で最も活動的な議会であるとの印象が強いが、人口に対する比率だけでみればそれほど大きな規模ではない。ただし、米国が比較的権限の強い州から構成される連邦国家である点については、比較する際に留意が必要であろう。

図表 4 人口に占める議会の議席数の割合



(注) 人口は国際連合「Demographic Yearbook 2011」、議席数は外務省ウェブサイトにおける「各国・地域情勢」等による。

なお、日本については衆議院を480議席で計算しているが、475議席としてもグラフ上の値は変わらない。

(出所) 国際連合及び外務省ウェブサイト等より作成

図表 4 によれば、議会の議席数は必ずしも人口に比例するものではなく、人口が少ない国ほど人口当たりの議席数は多くなる傾向にある。第一院（下院）についてみると、定数が最も少ない国はルクセンブルクの 60 議席、次いでアイスランドの 63 議席などとなって

いるが、民意を反映する機能を維持するためには小国であっても最低限必要な議席数ということであろう。逆に最も定数が多い国は、英国の 650 議席、次いでイタリアの 630 議席であり、人口が 5,000 万人を超える国については、日本と米国を除き、いずれも 500 議席以上となっている。

なお、上記の傾向は第二院（上院）の議席数を合わせても基本的に変わるものではない。第一院の比較においてはアイスランド、ルクセンブルク及びエストニアが上位 3 か国であり、これらはいずれも一院制であるが、第二院を含めて計算してもこの順位は変わらない。

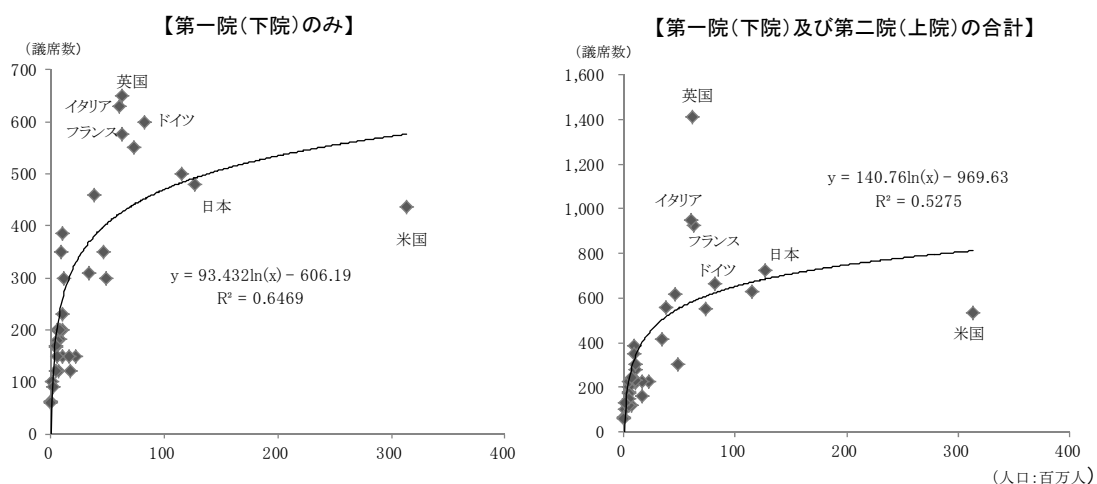
また、第二院を含めた人口百万人当たりの議席数が最も少ない国は米国（1.7 議席）であるが、これに次ぐのはメキシコ（5.5 議席）となり、日本（5.7 議席）は下から 3 番目である。韓国（6.2 議席）は一院制であるが、日本は衆参両院の議席数を合わせても、人口比では韓国よりも小さい規模となっている。

（２）人口と議席数の関係

議会の議席数については、少な過ぎれば多様な民意を国政に反映する機能が低下し、逆に多過ぎれば民意を集約する機能が低下する可能性があるという関係がある中、現存する第一院（下院）の 60 議席（ルクセンブルク）から 650 議席（英国）の範囲は歴史的な経験に裏付けられた規模なのであろう²。

日本の人口当たりの議席数については、図表 4 だけをみる限りその少なさが際立っているが、こうした現実の状況を説明するためには、議席数を人口の対数の関数として示すこともできる（図表 5）。

図表 5 人口と議席数の関係



（出所）図表 4 に同じ

² なお、例えば、中国は約 13 億人の人口に対して、全国人民代表大会の定数が 3,000 議席以内とされ、またインドは人口約 12 億人に対して下院 543 議席、上院 245 議席とされているが、図表 4 及び 5 は OECD 加盟国に限定している。

これによれば、米国はグラフ上の傾向線を大きく下回る位置にあるものの、日本については衆議院のみの場合と、衆参両院を合わせた場合のいずれにおいても、ほぼ傾向線上に位置している。一方、主要国では、英独仏伊の欧州4国の第一院（下院）については、傾向線を上回る位置にある。

また、第二院（上院）も含めた場合、英国は貴族院が760議席と大きな構成であるため、グラフ上部の突出したところに位置している。

無論、図表5の傾向線はOECD加盟国の現存する議会の議席数と人口との関係を推計した結果にすぎず、必ずしも適正な議会の規模を理論的に示すものではない。現実の議会の規模は、それを維持・運営するためのコスト等も勘案しつつ、高度の政治判断により定められるよりほかないと考えられる。

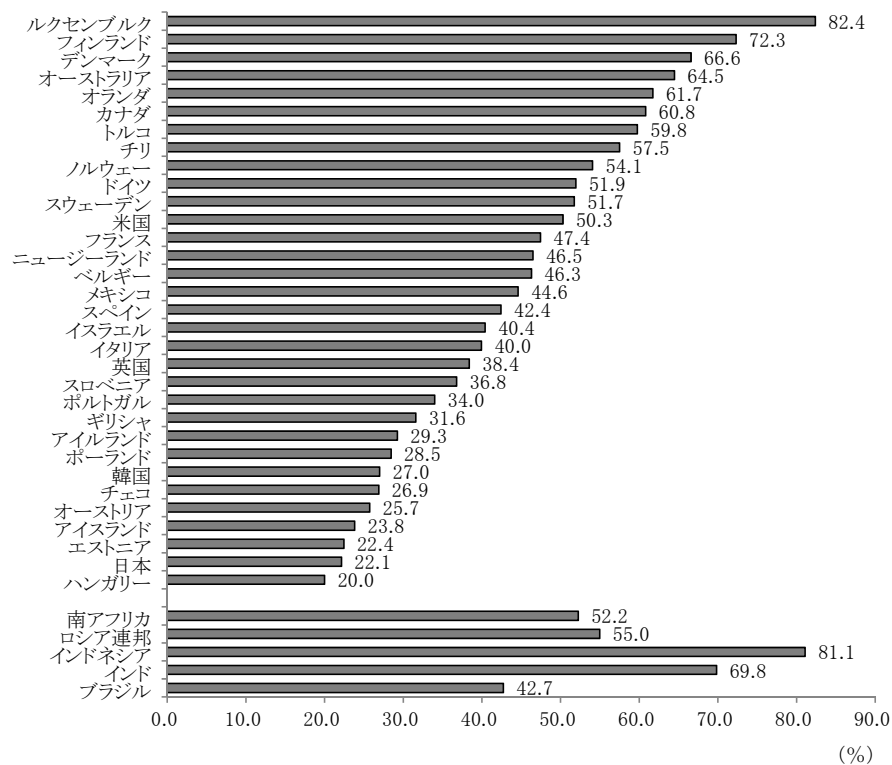
日本については、図表4からは議席数が少な過ぎる印象が得られる一方、図表5からはおおむね適切な規模と解釈することも不可能ではないが、いずれにせよ、両図表から日本の国会の規模が他国に比べ過大であるという結論を導くことは困難である。

4. 政府の大きさと国民の信頼度

（1）政府に対する信頼の状況

上記においては、人口規模に対する政府と議会の大きさを概観してきたが、本節においては、政府に対する国民の信頼度を通じて考えることとする。

図表6 政府に対する国民の信頼度



(注) 出所は下記のOECD資料だが、その原資料は米国ギャラップ社の世論調査。

調査時期は国により、2007年から2009年までの幅がある。

(出所) OECD「Government at a Glance 2011」より作成

図表6は各国国民による政府に対する信頼度（「信頼する」との回答の割合）を示したものであるが、日本は22.1%であり、OECD加盟国内ではハンガリー（20.0%）に次いで下から2番目の水準にある。

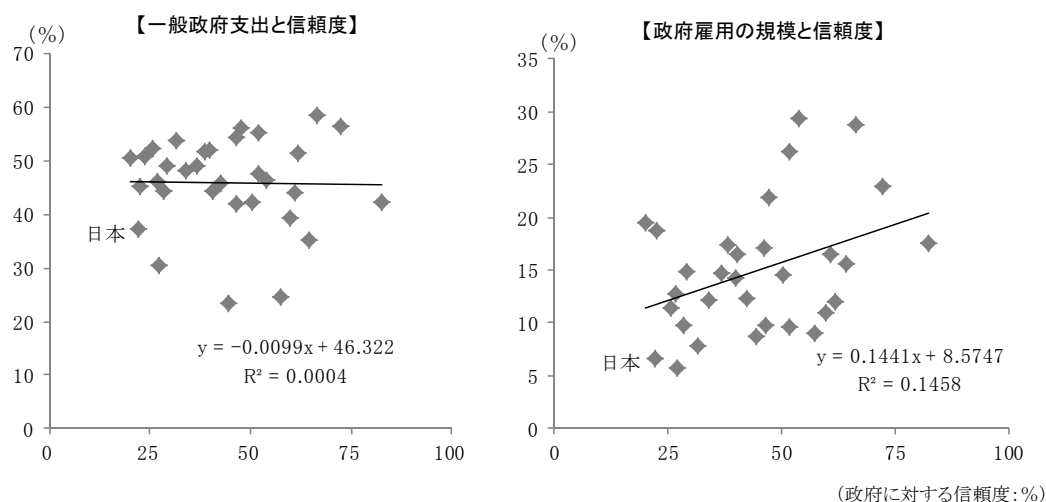
逆に最も高い信頼を得ているのはルクセンブルク（82.4%）であり、次いでフィンランド（72.3%）、デンマーク（66.6%）、オーストラリア（64.5%）などとなっている。

主要国については、高い順からドイツ（51.9%）、米国（50.3%）、フランス（47.4%）、イタリア（40.0%）、英国（38.4%）となっており、日本はこれらの国の2分の1程度の水準となっている。

（２）政府の大きさと信頼度との関係

それでは、政府の規模と信頼度の間にはどのような関係があるのか。図表1における一般政府支出の対GDP比と、図表2における労働力人口に占める一般政府の雇用の割合について、それぞれ図表6における政府に対する信頼度との関係を散布図で示したものが図表7である。これによると、一般政府支出と信頼度との間には明確な関連性が認めにくい一方（図表7左図）、政府雇用と信頼度に関しては緩やかながら正の相関関係が認められる（図表7右図）。つまり、政府への信頼度が高い国については、政府雇用の規模が大きいという傾向がある。ただし、これはあくまでも相関関係であり、信頼度が高いから規模が大きい、あるいは規模が大きいから信頼度が高いという因果関係を示すものではない。

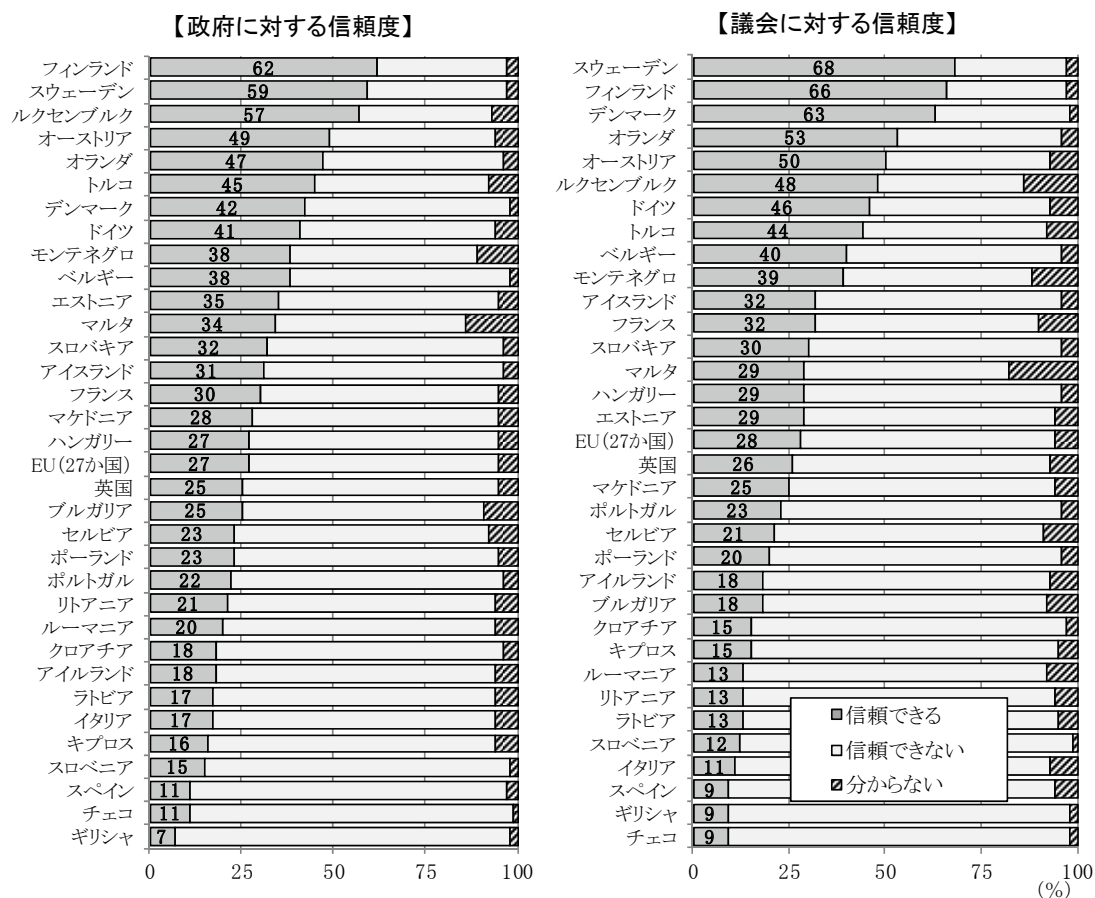
図表7 政府の大きさと信頼度との関係



（３）EUにおける政府と議会に対する信頼度

EUの執行機関である欧州委員会においては、加盟国間共通の世論調査（Eurobarometer）が行われており、その中には政府や議会に対する信頼度に関する項目も含まれている（図表8）。

図表8 EUにおける政府及び議会に対する信頼度



(注)本統計は、欧州委員会において実施されている世論調査であり、各国1,000人程度へのインタビュー結果を集計したもの。なお、本表には調査時点でのEU27か国のほか、2013年7月に加盟したクロアチアや加盟候補国のトルコ、アイスランド等も掲載されている。

(出所)欧州委員会「Standard Eurobarometer 78, Public Opinion in the European Union - Autumn 2012」より作成

まず、政府に対する信頼度をみると、最も高い国はフィンランド（62%）であり、次いでスウェーデン（59%）、ルクセンブルク（57%）、オーストリア（49%）などとなっている。反対に信頼が最も低いのがギリシャ（7%）であり、次いでチェコ（11%）、スペイン（11%）などとなっている。主要国の中ではドイツが最も上位（41%）であり、次いでフランス（30%）、英国（25%）、イタリア（17%）となっている。図表8（左図）と図表6については、調査時期や調査主体等が異なるものの、全体的な傾向としては類似点が少なくない。

次に、議会に対する信頼度をみると、最も高い国はスウェーデン（68%）であり、次いでフィンランド（66%）、デンマーク（63%）、オランダ（53%）などとなっている。反対に信頼が最も低いのがチェコ、ギリシャ及びスペインで、いずれも9%となっている。主要国の中では、政府に対する信頼度と同様、ドイツが最も上位（46%）であり、次いでフランス（32%）、英国（26%）、イタリア（11%）となっている。

これらをみる限り、政府と議会に対する信頼度の傾向は、全体として余り変わらない。

民主主義国家においては、その政体にかかわらず、政府は議会の信任を得ない限り安定的に国政を運営することは困難であることから、国民からみた両者の信頼度が同じような傾向となるのは自然であろう。

そしてこれらの傾向は、概して言えば、経済運営が比較的堅調で豊かな国においては信頼度が高い一方、欧州債務危機において支援を受ける側となり、かつ、緊縮的な政策が続く中、雇用情勢が厳しい状況にあるギリシャやスペインなどにおいて極めて低い。また、政府又は議会に対する信頼度で上位に位置する国については、人口比で「大きな政府」又は「大きな議会」に属する国も少なくない。

5. まとめ

これまで概観したところによれば、我が国は立法府及び行政府のいずれについても、人口当たりの規模に着目するならば、相対的に小さい国の1つに分類されることとなる。

ただし、我が国は先進国において依然として米国に次ぐ人口規模を誇っており、人口が多い国ほど統治機構についてスケールメリットが働くという側面も考慮するならば、その適正規模は人口に単純に比例するものではないとも考えられる。

また、我が国の厳しい財政事情を踏まえれば、統治機構の定員や歳出の削減を含む一定の見直しも不可避であり、財政事情が異なる他国との比較だけで判断することには慎重でなければならない。

しかしながら、そうした諸要素を勘案しても、マクロ統計において比較する限り、我が国の現状が「大きな政府」でないことは明らかであり、論者により解釈に幅はあるだろうが、「中規模の政府」と「小さな政府」の間に位置するものと考えられる。

その上で、政府が目指そうとする「中福祉」を実現するためには、立法府及び行政府の具体的な規模はどの程度であるべきなのか。本稿においては、政府雇用の規模と国民の信頼度との間にも一定の関連性があることを確認したところであるが、統治機構の見直しに当たっては、こうした国民の信頼を前提としつつ、統計上の客観的な事実も踏まえ議論される必要があるだろう。

(みすみ まさかつ)