

社会福祉を解体させる「小さな政府」路線

醍醐 聰

1. 社会福祉を標的にした「小さな政府」路線

小泉政権は経済財政諮問会議の民間議員や市場原理主義的な経済学者の主張を後ろ盾にして、経済界がかねてから要望してきた「小さな政府」路線を押し進めているが、この路線の最大の標的になっているのが社会福祉である。ここでいう「小さな政府」論とは経済活動に対する政府の関与を縮小し、社会福祉をはじめとする公共サービスを市場の競争メカニズムに委ねることによって、効率的で最適な資源配分を達成できるとする考え方である。また、「小さな政府」論は政府の財政規模に限らず、政府の規制も最小化することが望ましいという意味で用いられることがある。その点では、「小さな政府」論は規制緩和論とダブルことになる。

例えば、経済団体連合会は 1998 年 10 月 20 日に政府に提出した「経済再生に向け規制緩和の推進と透明な行政運営体制の確立を求める」と題する要望書の中で、医療・社会福祉分野に関する要望を次のように記している。

「基本的考え方：競争原理に基づく本格的な民間企業の参入と保険者機能の強化

医療費の総額を抑制し、保険財政を健全化させるとともに、国民の多様なニーズに合わせた医療・福祉サービスを提供するためには、医療・福祉の分野でも規制の撤廃・緩和を推進し、本格的な競争原理を導入することが必要である。」

その上で、経団連は次の 3 点について規制緩和を推進するよう求めている。

1. 民間企業の病院経営への参入
2. 民間企業の介護分野への全面参入
3. 健保組合の保険者機能の強化（保険者によるレセプト審査の強化など）

こうした要請を受け、小泉政権は社会保障構造改革の名の下に、老人医療費の自己負担増（2002 年）、健保本人の 3 割負担への引き上げ（2003 年）、介護保険の自己負担増、障害者サービスへの 1 割自己負担の導入など、矢継ぎ早に社会福祉分野での受益者負担の導入・引き上げを実施してきた。そして、厚労省が今国会に提出した「医療制度改革法案」は「小さな福祉」路線の集大成といえるものである。また、地方自治体の猛反対で見送られたとはいえ、政府が生活保護の国庫負担を引き下げ、地方に転嫁しようとしたことは、「小さな政府」を実現するためにはあまねく国民に最低限の生活を保障するための最後のセーフティーネットの削減も厭わない現政権の本性を露わにしたものといえる。

では、社会福祉への公的関与を縮減しても支障がないほど、日本では十分な福祉が行きわたっているのかということそうではない。むしろ、近年、生活保護対象世帯が 100 万（月

平均) を超え、実人員数で 147 万人に達するなど貧困層が増え続け、「格差社会」の到来が つとに指摘されている。例えば、保護率全国トップの大阪市の場合、市民 100 人につき 4 人が生活保護を受けている計算になり (2005 年 9 月)、扶助費決算額 (2,511 億円) のうちの市の負担額 (4 分の 1) は市税収入の 9% に達している (以上、「特集 大解剖/上流社会・下流社会」『週刊ダイヤモンド』2006 年 1 月 26 日、65 ページ参照)。

国際比較でも、図表 1 で示したように、OECD 加盟 20 カ国の中で、日本は 1995 年から 2000 年にかけて家計の平均実質可処分所得の年平均変化率がマイナスを記録した 3 カ国の 1 つであるが、その原因は OECD のワーキングペーパーも指摘しているように 下位 2 階級が大幅なマイナスを記録したことにあつた (Michael Förster, Marco Mira d'Ercole, *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.22, 2005, p.17)。また、上位 2 階級と下位 2 階級の格差も諸外国と比べて顕著に拡大している。

図表 1 OECD 加盟国の家計の所得階級別の実質可処分所得の推移

http://sdaigo.cocolog-nifty.com/table1_income_distribution.pdf

こうした状況の下では、すべての国民に最低限の生活を保障するための生活保護制度の役割あるいは社会保障の再分配機能が担う役割はむしろ高まっているといえる。これについて、社会保障審議会福祉部会内に設けられた「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」は 2005 年 12 月 15 日に提出した報告書の中で次のように指摘している。

「生活保護制度は国が国民に最低生活を保障する制度である。このため、いかなる突発的な事情や経済的・社会的環境の変化に際しても、財政事情等によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきを生じさせることなく、憲法上保障された生存権を保障する機能を果たし、社会的不安が生じることを防ぐ必要がある。」

このような指摘を踏まえれば、生活保護が地方間の競争原理になじまないことは明らかであり、生活保護に係る扶助費の国庫負担を財政力に大きな格差がある地方の負担に転嫁しようとした国の「小さな政府」路線は福祉政策の放棄と評して過言ではない。

それにもかかわらず、日本で社会福祉を最大の標的にした「小さな政府」路線が強行されようとしているのは、「国民負担率 (租税負担と社会保険料の合計額を国内総生産 GDP で割った数値) の伸びを GDP の伸びの範囲内に抑えないと経済成長が阻害される」という「国民負担率抑制」論と、「社会福祉を手厚くし過ぎると自助努力を怠って公的負担に頼るモラルハザードが国民の間に蔓延し、経済の活力が削がれる」という「社会福祉の経済成長阻害」論、「社会福祉のモラルハザード」論が幅をきかせているからである。

そこで本稿では、まず次の節で、そもそも日本の政府規模は大きくなり過ぎているのかどうかを国際比較で検証する。続く 3 節では「国民負担率抑制」論の信憑性を検証する。具体的には、国際比較で日本の国民負担率はそれほど高い水準なのかどうか、この比率を

引き下げることが国民の負担を軽減することを意味するのかどうかを検討する。さらに4節では、「社会福祉の経済成長阻害」論、「社会福祉のモラルハザード」論の信憑性を検証する。具体的には、そもそも社会福祉の充実と経済成長は二律背反の関係にあるのどうかを先行研究と国際比較で吟味するとともに、社会福祉の持つ所得再分配効果が昨今指摘されている格差社会の是正にどのように寄与するのか、生活保護をはじめとする社会福祉に甘えるモラルハザードが市民の間にどれほど実在するのかを検討することにしたい。

2. 日本はすでに「小さな政府」

「小さな政府」論とは、国民経済に占める政府活動の割合が大きくなると、経済活動に次のような悪影響が出るとみなし、民にできることは民に委ねて小さくて効率的な政府を目指す議論のことをいう（以下、内閣府『平成17年度年次経済財政報告』93～103ページ参照）。

- ①競争原理が働きにくい公的部門の比重が高くなると、経済活動が非効率になりやすい。
- ②政府は産業に対して公正な競争条件の整備、消費者の安全・健康の確保、環境の保全、災害の防止等の観点から、経済活動に一定の基準や制限を設けているが、こうした政府の介入が過度に大きい場合には、市場に歪みが生じ、効率的かつ適切な資源配分が妨げられる。
- ③政府支出（財政）による所得再分配が拡大すると、国民の間に公的負担に対する甘え（モラルハザード）が広がり、労働供給のインセンティブを低下させるなど経済的損失が増大する。
- ④増大した財政需要を賄うために税や社会保障負担などが高まると、経済活動の活力が殺がれ、経済のパフォーマンスが悪化する。

こうした議論の逐条的な検討は次節以降に譲り、ここでは日本の政府規模ははたして大き過ぎるのかどうかを国際比較データで確かめておきたい。

図表2は各国のGDPに対する政府部門の財政の比率を比較したOECDの統計データである。これをみると、比較の年度にばらつきがあるが、日本は政府収入の面では各国の中でもっとも低い水準になっている。政府支出（総額）の面では韓国よりも幾分高く、ニュージーランド、米国とほぼ同水準であるが、その他の諸国と比べるとはるかに低い水準にあることがわかる。支出の内訳項目の中の社会保障給付の比重もほぼ同じ傾向にあり、図表中で日本より低いのは韓国だけで、カナダは日本とほぼ同水準、その他は日本よりもはるかに高い水準になっている。

図表2 国民経済に占める政府財政の比重

http://sdaigo.cocolog-nifty.com/table2_weight_of_government.pdf

こうしたデータから言うと、日本は国際比較ですでに「小さな政府」になっており、公

的部門の比重が高くなった状況を想定した上記①③④の議論を日本にあてはめて「小さな政府」論を唱えることがそもそもの外れであることを意味している。

また、公的規制の大小で政府規模の程度を測り、経済活動への悪影響を論じる上記②の議論についていうと、BSEに見られる食の不安、JR西日本福知山線での列車脱線事故、JALの相次ぐ運航トラブル、耐震構造計算偽装事件、エレベーター誤作動事件などは公的規制・監督（作為）の過剰ではなく、欠如（不作為）に起因した人災といえる。これまで「政府の失敗」というと「過剰な規制による効率性の低下」を指して言われるのが通例であった。しかし、「小さな政府」論の教祖の一人であるジョージ・J. ステグラールの言葉を返上していうと、「社会が耳をかたむけたいと望むことを説教するほど、社会に対するわれわれ〔説教師としての経済学者〕に対する評価は高まる」（ジョージ・J. ステグラー著／余語将尊・宇佐美泰生訳『小さな政府の経済学——規制と競争——』東洋経済新報社、1981年、322ページ）のだとしたら、経済学者も、規制が効率に及ぼす机上の議論に執心するのではなく、規制緩和による競争原理がコスト削減のためにはサービスの質を劣化させることも顧みない本性を持つこと、社会福祉に「命の格差」「医療の格差」といった所得格差、地域格差をもたらす現実を直視することが求められる。

3. 国民負担率は国民の負担を表さない

閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」では、「潜在的国民負担率で見て、その目途を 50%程度としつつ、政府の規模を抑制する」と謳っている。しかし、日本の国民負担率は実際のところ、いわれるほど高い水準なのか。この点を国際比較でみておきたい。

図表 3 は OECD 加盟各国の 1970 年以降の国民負担率の推移を示したものである。アメリカ、イギリスを除く各国ではこの比率が上昇傾向を続けている。しかし、そのなかでも、ドイツ、フランス、スウェーデンでは一貫して右肩上がりなのに対して、日本は 1980 年以降は伸びが止まっている。また、絶対水準で見ると、日本はこの間、どの時期をとってもアメリカと同じかやや高い水準にあるが、イギリスよりも 10 ポイント、フランスよりも 17 ポイント、スウェーデンよりも 25 ポイントも、それぞれ低い水準で推移している。ここから、日本の国民負担率は国際比較できわめて低い水準にあることがわかる。この意味で、かりに国民負担率が経済成長にとってマイナスの要素として作用すると想定しても、日本では諸外国と比べ、そうした負の影響は小さかったと考えられる。

図表 3 国民負担率の国際比較

http://sdaigo.cocolog-nifty.com/table3_share_of_social_welfare.pdf

しかし、問題はそれだけではない。「国民負担率」がはたして文字通りに国民の負担を示す指標といえるのかどうかを確かめておくことがぜひとも必要である。ここで、まず指摘

する必要があるのは、分子の社会保険料の半額は事業主の負担だということである。ところが、経団連は公的年金の財源に関し、世代間扶養にも賃金賦課（意味するところは事業主負担）にも偏重しないよう、税方式を要望している（経団連「社会保障制度等の一体的改革に向けて」2004年9月21日）。しかし、この税方式は「小さな政府」ではなく、「大きな政府」——公的年金への国の関与の増大——に通じる。さらに経団連はこの税財源については、経済成長への影響が比較的少ない消費税によることが望まれるとも述べている。このことは、社会保険料についても税負担についても、経済界が言う「小さな政府」がいかにご都合主義かを物語っている。

これに関連して付け加えると、そもそも社会保険料の事業主負担分は本当に事業主が負担しているのか自明ではない。なぜなら、事業主負担が増えれば、賃金や雇用量の抑制、非正規雇用への切り替えなどを通じて従業員の負担に転嫁されるという仮説とそれを裏付ける実証研究が提出されているからである（例えば、太田聡一「社会保険料の事業主負担は本当に『事業主』なのか」『日本労働研究雑誌』2004年4月）。

また、それ以前に、経済界が主張するように医療費や障害者への公的負担を減らして国民負担率を抑制したからといって国民の負担が軽減されるわけではない。なぜなら、公的負担が減るということはその分だけ本人負担や家族負担が増えることにほかならず、負担力が低い国民を受診・受給の抑制に追い込むとともに、社会的扶養を家庭内扶養へ後戻りさせることにほかならないからである。これでは国の負担を国民の負担に付け替えただけで、言葉の本来の意味での国民・家族の負担は変わらないか、社会的弱者にとっては負担が増えることを意味する。筆者が「国民負担率抑制」論をレトリック（修辞によるごまかし）とみなすゆえんである。

なお、(潜在的)国民負担率は財政規律を促す上での重要な目安になると評価する向きもある（社会保障の在り方に関する懇談会報告「今後の社会保障の在り方について」2006年5月26日）。しかし、財政規律というなら、国民の生存権に関わる社会福祉に対する国の責任を銘記することこそ、浪費（国家の強制力を私用した公金私消）を抑制するための財政規律につながるものである。「それがないと、厚労省に割り当てられた削減目標を達成できない」（『朝日新聞』2005年12月3日）と言って生活保護費の国庫負担の引き下げを地方に求めるのでは、「政治は原理なき算術」に落ちぶれてしまう。

4. 社会福祉が担う積極的役割

社会福祉を手厚くすることは、それに甘えるモラルハザードを広める一方、財源調達のための税金や社会保険料の「国民」負担を重くして経済の活性化、経済成長の足かせになるという議論が執拗に繰り返されている。そこで、政府の規模ないしは社会福祉と経済成長の関係について実証を試みたいいくつかの研究がある。その中には、政府の規模と経済成長の間には統計的に有意な負の相関があるという結果を導いた実証研究もあるが（茂呂賢吾「政府の規模と経済成長——先進国パネル分析に見る負の相関の再検証——」内閣府経

済社会総合研究所ディスカッションペーパー、No.103、2004年5月）、社会保障が労働供給にもたらす逆インセンティブ効果、それが経済成長に及ぼす負の影響は確認できなかったという実証研究（古川尚史・高川泉・植村修一「国民負担率と経済成長——OECD諸国のパネル・データを用いた実証分析——」日本銀行調査統計局、ワーキングペーパーシリーズ、00-6、2000年2月）も見られる。また、国民負担というなら、税・社会保障負担から個人に帰着する社会保障給付（医療や介護など）を控除した「純負担」を指標にすべきである、しかし、それを国民（純）負担率として目標数値化しても意味はないといった指摘も見受けられる（「社会保障制度と国民負担率」研究会、1998年度研究報告、『安田火災記念財団叢書』No.59、8～10ページ）。

また、政府規模と経済成長の関係を議論する場合、規模そのものではなく、規模の配分構造——公共事業、防衛、教育、社会福祉など——を吟味する必要がある。

次に、社会福祉の経済的機能を評価する場合、社会保障の再分配機能を検討する必要がある。図表4は、所得再分配機能を持つ社会保障や税金を控除する前の所得（当初所得）の分布、税および社会保障による再分配所得の分布を、それぞれ示したものである。そこでいう「ジニ係数」とは、図表5で言うと、世帯を所得の低い方から高い方へ順に10等分し、それぞれの階級に属する世帯が受け取る所得の累計の構成比を縦軸に示したとき、直線ACと曲線AC（ローレンツ曲線）で囲まれた図形の面積と、三角形ABCの面積の比率のことで、所得分配の不平等度を表す指標として用いられるものである。ジニ係数が0のとき、つまり、ローレンツ曲線が直線ACに重なるとき、累積所得は世帯数に比例するから、世帯間の所得分布が完全に平等な状況であることを意味する。逆に、ジニ係数が大きくなる（ローレンツ曲線の凸が大きくなる）ほど、累積所得は加速度的に増加する、つまり、世帯間の所得分布の不平等度が大きい状況を表す。

そこで、改めて図表4を見ると、わが国の場合、当初所得の分布の不平等度が年々上昇していること、税の再分配機能（所得分布の改善度）がきわめて小さい反面、社会保障の再分配機能が年々大きくなっていることがわかる。こうした傾向は、近年、所得格差の拡大が指摘される中、社会保障が格差是正にはたす役割が極めて大きいことを物語っている。

図表4 税と社会保障の所得再分配による所得格差是正効果

http://sdaigo.cocolog-nifty.com/table4_distributable_effect_of_social_welfare.pdf

図表5 ジニ係数の概念図

http://sdaigo.cocolog-nifty.com/table5_concept_of_Gini_coefficient.pdf

最後に、社会福祉のモラルハザード論について触れておきたい。確かに生活保護や失業手当の不正受給などを指して、社会福祉を悪用した自助努力の欠如を咎めることは容易である。しかし、例えば、生活保護制度の運用状況を調査した駒村康平氏の推計によると、生活保護基準に基づく低所得世帯のうち生活保護を受けている世帯の割合（捕捉率）は、

1999年当時18%程度となっている（駒村康平「生活保護改革・障害者の所得保障」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革—日本と諸外国の選択』2005年、東京大学出版会、所収）。これは諸外国と比べても極端に低い数値である。その理由としては、制度面、受給者側の要因、給付者側の要因がそれぞれ想定されるが、そのなかで特に大きな要因と考えられるのは給付者（行政）が資格要件を恣意的に運用し、申請率をコントロール変数として用いている可能性が高いという点である（駒村、前掲稿、184ページ）。

例えば、『読売新聞』が2000年に主要79市と東京都を対象に行った調査結果によると（2001年1月6日付け記事）、全国の主要都市の8割で、生活保護制度の趣旨に反する適用制限が行われ、ホームレスが急増する一因になっていると報告されている。この記事は、生活保護の違法な運用として二種類が浮かび上がったと記している。

一つは、働く能力があるとして失業による生活困窮者を門前払いするやり方である。厚生省保護課は「求職に真剣に努力しても、現実に仕事がなければ保護の対象になりうる」と説明しているが、65歳ないし60歳以上の高齢者か、病気や障害で就労できない人に事実上、保護の適用を限定している都市が28にのぼったという。日雇いを含めて雇用情勢が極端に厳しい今日、生活保護で転落を予防しないと収入の途絶えた人々が家賃を払えず、路上生活や自殺に追い込まれるのは自明ではないか、とこの記事は指摘している。

2つ目は、住まいがないことを理由にした排除である。80の都市のうち、住居のない人の保護を入院時に限定する自治体が42、就労不能の場合に限定する自治体も24あったという。住居を持ち、わずかな収入のある人は保護しても、もっと困窮して住居まで失った人は、体を壊して救急車で運ばれるまで生活保護の対象にしないのは奇妙なことであり、こうした恣意的な運用が結果的に、病みあがりの困窮者を路上生活に戻しているのではないかとこの記事は指摘している。

こうした生活保護の運用実態を見たとき、社会福祉のモラルハザード論が生活困窮者の置かれた実態にいかにも無知な机上の空論であるかは明らかである。21世紀の日本の社会福祉は、こうしたまやかしのモラルハザード論と「小さな政府」論を乗り越え、社会福祉が経済社会の活力に及ぼす積極的な機能を正面に据えて、後進性を克服していかなければならない。