

社会支出と政府の社会保障費

府川哲夫 (IF 研)

はじめに

社会保障の規模およびその分野別配分をみるには通常、毎年「社会保障費用統計」(国立社会保障・人口問題研究所)で公表される社会保障給付費が用いられる。2017年8月に発表された「2015年度社会保障費用統計」によると、2015年度の社会保障給付費は総額114.9兆円(GDP比21.6%)であり、社会保障給付費に施設整備費など直接個人に移転されない支出も加えた社会支出は119.2兆円であった。一方、2015年度の社会保障制度の収入総額は123.2兆円で、収入の内訳は社会保険料66.9兆円(構成比54.3%、以下同じ)、公費負担46.1兆円(37.4%)、その他10.2兆円(8.3%)であった(注1)。

社会保障給付は人口高齢化によって増加圧力にさらされ、社会保障の規模を適切にコントロールできないと国の財政の健全性が保てない状況である。日本はすでに世界で最も高齢化が進み、今後予想される日本の高齢化は他の先進諸国が達しないレベルのものである。従って、人口高齢化によって先進諸国の社会支出がこれまでどのように増加し、今後どのように展開していくと予測されているかという点は大変興味深い論点である。

社会保障の規模およびその分野別配分の国際比較には、通常 OECD の Social Expenditure Database が用いられる。本稿は OECD のデータベースを用いて次の2点を明らかにした。

- ・日本の社会保障の規模は、これまでのところ人口高齢化の割には小さい。
- ・社会保障の規模が大きい国では政府の社会保障費の規模も大きい。

ここから導かれる結論は、日本は高齢化の度合いにふさわしい社会保障の規模と分野別配分及びその財源を熟慮すべきであるということである。

1 日本の社会支出の規模

OECD は「社会支出」(Social Expenditure) という概念を以下のとおり定義し、社会保障に関する統計を公表している(片山、2008)。

- ① 施設制度の目的が、次の社会政策分野のいずれかに対する給付を提供するものであること。老齢、遺族、障害・労災・傷病、保健医療、家族、積極的労働市場政策、失業、住宅、その他の社会的給付
- ② 上記の社会政策のための公的機関又は民間機関による、世帯及び個人に対する、公的支出と義務化された私的支出の2種類の費用を計上すること。
- ③ 施設整備費などもそれぞれの給付に含まれること。

表1は2013年における主要国の政策分野別社会支出(公的支出)のGDP比を示したものである(国の表記については注2参照)。この表の10か国の中で、日本の社会保障の規模はアメリカ・イギリス・オランダより大きい、他の6か国より小さい。イギリスやアメリカにはそれなりの理由があり(注3)、人口の高齢化が最も進んでいる日本の社会保障の規模は表1の10か国の中で最も小さいとみられる。

図1は表1の10か国の政策分野別社会支出(公的支出)のGDP比を図示したものである。その際、高齢と遺族、労働と失業、住宅とその他をまとめて表示した。その上で、類似した形の国をグループ化した。デンマークとスウェーデンは障害や家族の給付が大きいことが特徴である。ヨーロッパ大陸諸国のフランス・ドイツ・スペインは似た形状であるが、給付は概してフランスが大きく、スペインが小さいが、失業給付はスペインが最も大きい。オランダとイギリスは高齢・遺族給付が相対的に小さいことが共通点であるが、障害や労働・失業ではオランダが大きく、家

族給付ではイギリスが大きいという違いがある。イタリア・日本・アメリカは給付が高齢・遺族と保健に偏り、それ以外の給付が手薄であることが共通点である。

表 1 政策分野別社会支出（Public）のGDP比：2013年

政策分野	De	F	G	I	J	NI	Sp	Sw	UK	US
合計 2016年	28.7	31.5	25.3	28.9	...	22.0	24.6	27.1	21.5	19.3
合計 2013年	29.0	31.5	24.8	28.6	23.1	22.9	26.3	27.4	21.9	18.8
高齢	10.1	12.6	8.2	13.7	10.7	6.2	9.5	9.6	6.5	6.3
遺族	0.0	1.7	1.9	2.6	1.4	0.1	2.4	0.4	0.1	0.7
障害	4.7	1.7	2.1	1.7	1.0	3.1	2.5	4.3	2.0	1.4
保健	6.7	8.6	7.9	6.8	7.8	7.9	6.4	6.6	7.1	8.0
家族	3.7	2.9	2.2	1.4	1.3	1.3	1.3	3.6	3.8	0.7
労働	1.8	0.9	0.7	0.4	0.2	0.8	0.6	1.4	0.2	0.1
失業	0.0	1.6	1.0	1.7	0.2	1.6	3.1	0.5	0.3	0.4
住宅	0.7	0.8	0.6	0.0	0.1	0.4	0.1	0.5	1.4	0.3
その他	1.3	0.7	0.2	0.2	0.3	1.3	0.2	0.7	0.4	0.9

(単位：%)

出所：OECD (2018) Social Expenditure Database

図1 社会支出（Public）の分野別GDP比のパターンの分類：2013年

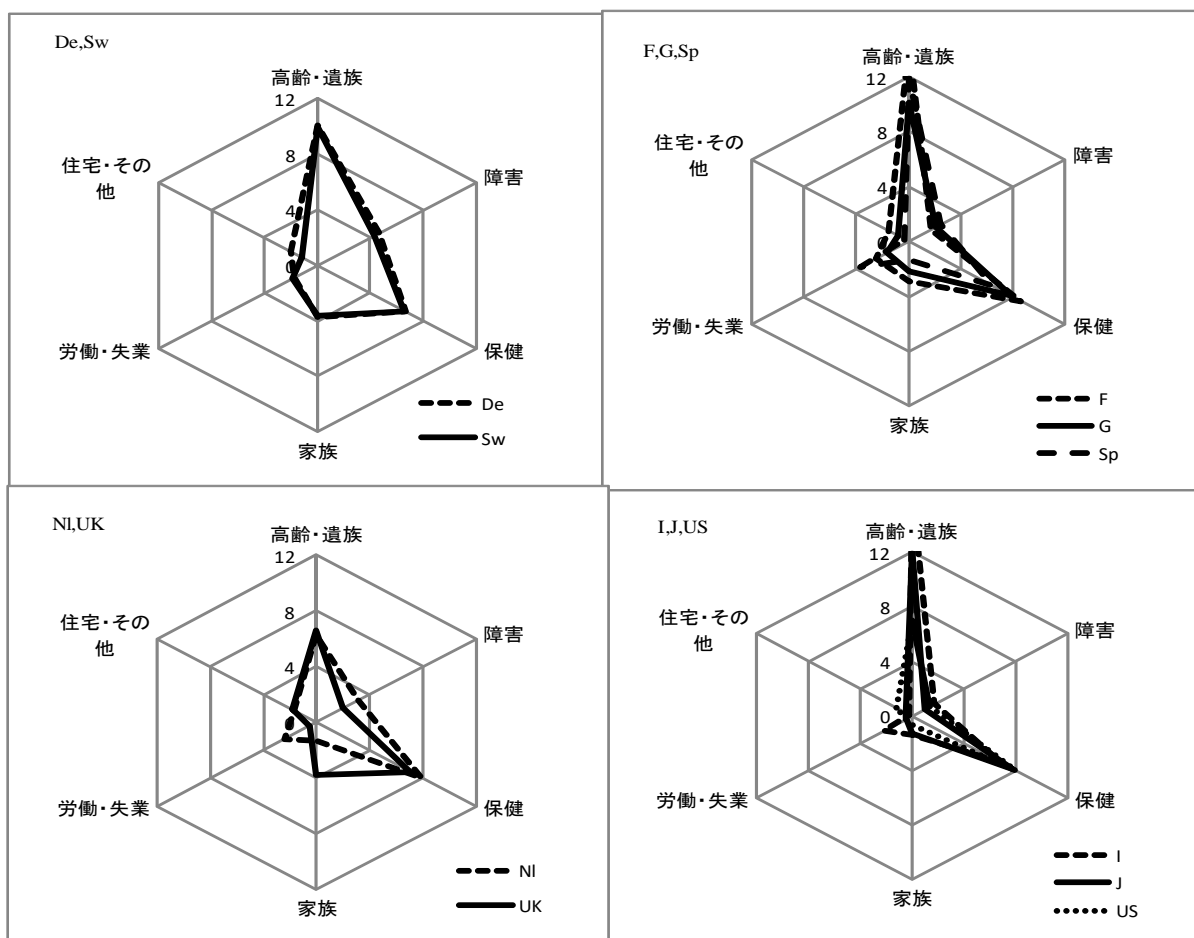
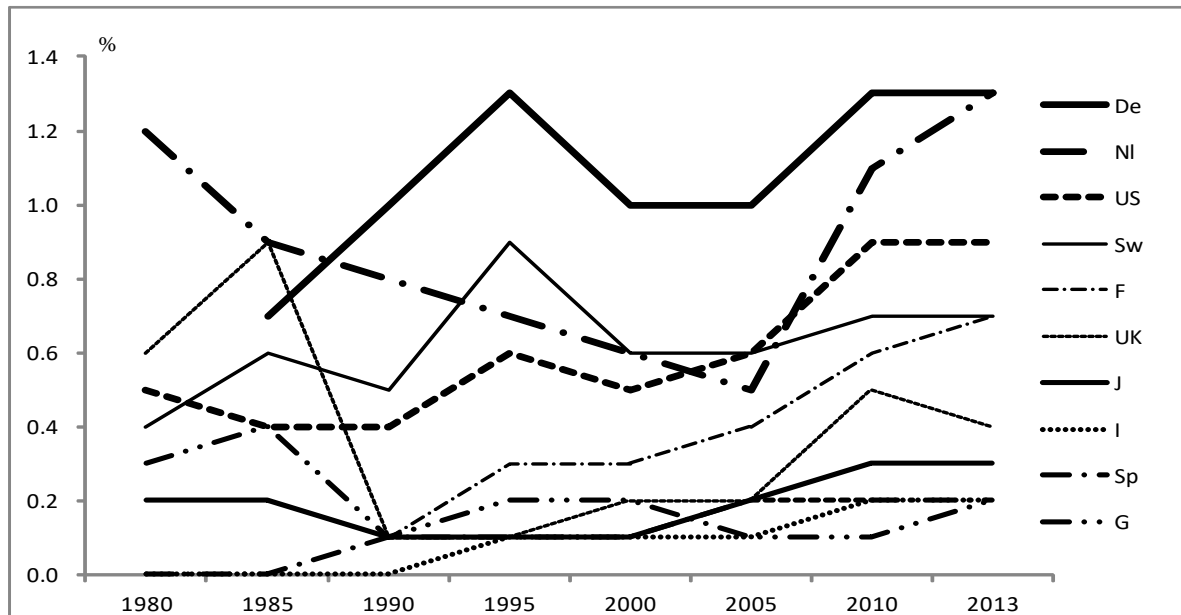


表1の9の政策分野のうち「その他」は日本では「定められた最低所得水準や最低限の生活必需品を得るために、援助を必要とする特定の個人又は集団に対して提供される現金および現物給付が対象」（社人研、2017）とされ、生活保護費（ただし、住宅扶助は「住宅」に計上）が大きな割合を占めている。図2は10か国の「その他」のGDP比の時系列推移を図示したものである。生活保護の制度は国によって適用範囲や捕捉率が異なっているが、ここでも日本は10か国の中で最も給付の少ないグループに属していることが分かる。

図2 「その他」の支出のGDP比の推移：1980年～2013年



出所：表1と同じ

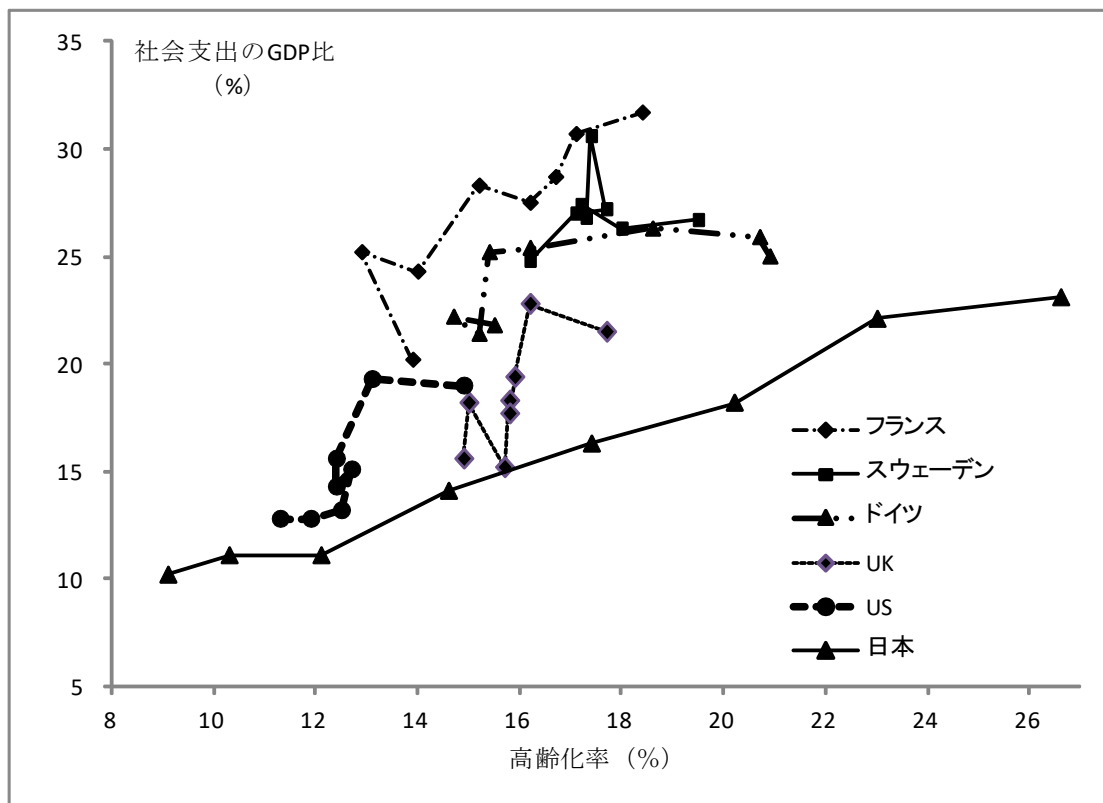
2 高齢化と社会支出

図3は主要6か国について、横軸に高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める割合）、縦軸に社会支出（公的支出）のGDP比をとって1980年から2015年まで5年ごとにプロットしたものである（注4）。

日本以外の5か国は①高齢化が進展し、②社会支出のGDP比も上昇傾向にあるが、下がった時期もある、という特徴を共有している。これに対して日本は①高齢化の進み方が極めて急速で、②高齢化率の割には社会支出のGDP比は相対的に低い水準にとどまっているが、上昇基調は顕著であり、他の5か国とは際立った違いをみせている。

これまでにフランスとスウェーデンでは社会支出のGDP比が30%を超えたが、スウェーデンではその後大幅に低下している。1980年から2015年の間にドイツの高齢化率は5.4%ポイント、社会支出のGDP比は3.2%ポイント上昇したが、日本はそれぞれ17.5%ポイント、12.9%ポイント上昇し、日本の社会支出のGDP比は人口高齢化とともに急速に上昇したことは確かである。この間の社会支出のGDP比の上昇が日本に次いで大きかった国はフランスで11.5%ポイント、3番目はアメリカで6.2%ポイントの上昇であった。因みに、フランスを除く4か国（スウェーデン、ドイツ、イギリス、アメリカ）平均では、1980年から2015年の間に高齢化率は3.8%ポイント、社会支出のGDP比は4.3%ポイント上昇しており、この間の日本の高齢化率及び社会支出のGDP比の上昇がいかに急速であったかを図3は示している。

図3 6か国の高齢化率(横軸)と社会支出(公的支出)のGDP比(縦軸)の推移:1980年~2015年



3 一般政府の社会保障費

表2はOECDのデータベースから2016年における主要国の一般政府(中央政府+地方政府+社会保障基金)の政府支出総額と社会保障費のGDP比及び政府支出総額に占める社会保障費の割合を示したものである。ここで社会保障費は医療(Health)と社会保護(Social protection)という項目を合計したものとしている(注5)。

日本の一般政府の社会保障費はGDPの23.7%で、オランダやイギリスと同程度である。10か国の中ではアメリカ(17.0%)が最も低く、フランス(32.5%)が最も高い。社会保障費が支出総額に占める割合は日本が60.7%と最も高く、このため日本の社会保障費は財政を圧迫しているという印象を与える。しかし、一般政府の大きさ(GDP比)はアメリカが最も小さく、次いで日本、イギリスの順であり、上述のように日本の一般政府の社会保障費(GDP比)は10か国の中で4番目に低い。

表2 一般政府支出における社会保障の大きさの国際比較:2016年

(GDPに対する比率:%)

	De	F	G	I	J	Nl	Sp	Sw	UK	US
支出総額	53.6	56.4	44.2	49.4	39.0	43.4	42.2	49.4	41.5	37.8
社会保障	32.0	32.5	26.4	28.1	23.7	23.9	22.9	27.5	23.4	17.0
Health	8.6	8.1	7.2	7.0	7.6	7.7	6.0	6.9	7.6	9.2
Social protection	23.4	24.4	19.3	21.1	16.2	16.2	16.8	20.6	15.8	7.8
社会保障の割合(%)	59.6	57.7	59.8	56.8	60.7	55.0	54.2	55.6	56.4	45.0

注: 政府支出は10分野に分類され、社会保障はHealthとSocial protectionの合計とした。

出所: OECD(2018), OECD National Accounts Statistics: Government expenditure by function

図4は表2の10か国について、横軸に一般政府の社会保障費（GDP比）、縦軸に一般政府の支出総額に占める社会保障費の割合をプロットしたものである。アメリカを特異値と考えると、各国とも支出総額に占める社会保障費の割合はおよそ55～60%であり、社会保障費のGDP比と支出総額に占める社会保障費の割合の間には強い相関はみられない。

図4 一般政府支出における社会保障の大きさ：2016年

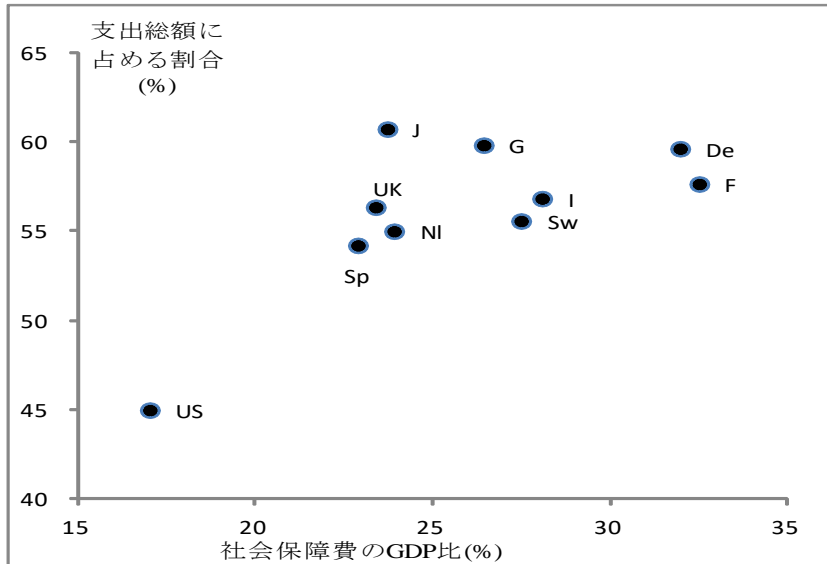
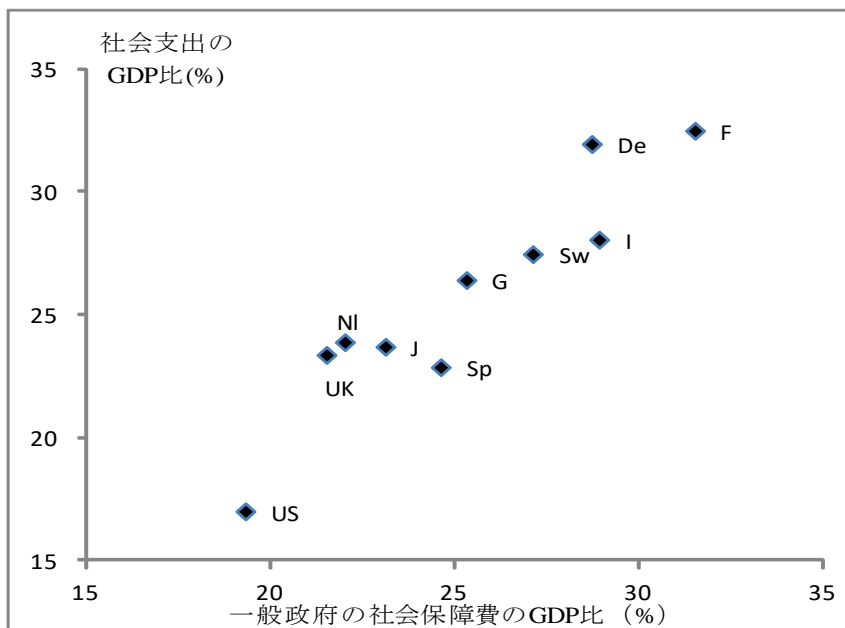


図5は横軸に一般政府の社会保障費（GDP比）、縦軸に社会支出のGDP比（表1の2016年の値）をプロットしたものである。この図を見ると両者の間には強い相関がみられ、社会支出のGDP比が高い国では政府の社会保障費も大きいことが分かる。

図5 一般政府の社会保障費のGDP比(横軸)と社会支出(Public)のGDP比(縦軸)の関係：2016年



注：日本の社会支出のGDP比は2013年の値である。

4 結び

本稿は OECD のデータベースを用いて次の点を明らかにした。

- ・日本の社会保障の規模は、これまでのところ人口高齢化の割には小さい。給付を分野別にみると高齢・遺族や保健に偏り、障害や家族などの給付が手薄である。
- ・生活保護の給付でも日本は 10 か国の中で最も給付の少ないグループに属していた。
- ・一般政府の支出総額に占める社会保障費の割合は各国ともおよそ 55～60% であり、この割合は一般政府の社会保障費の GDP 比とは関係は薄い。
- ・社会保障の規模が大きい国では政府の社会保障費の規模も大きい。

日本の生活保護受給者数は 212 万人で、総人口に占める割合は 1.7% である（2018 年 1 月）。この率は他の先進諸国と比べてかなり低い。アメリカでは 2017 年に TANF (Temporary Assistance to Needy Families) 受給者が 249 万人、補足的所得保障 (SSI) 受給者が 823 万人で（厚生労働省、2017）、両者を合計すると総人口の 3.3% となる。フランスの社会扶助の主要なものに RSA (積極的連帯収入) と AAH (成人障害者手当) があり、2015 年における RSA 受給者は 195 万人、AAH 受給者は 106 万人であった（厚生労働省、2017）。この両者を単純合計すると 301 万人となり、総人口の 4.5% に相当する。スウェーデンの生活保護受給者数は 2016 年において 41 万人で、総人口に占める割合は 4.1% である（厚生労働省、2017）。公的扶助制度は国によって適用範囲や捕捉率が異なり、厳密な国際比較は困難である（注 6）が、日本の生活保護制度が低所得者へのアウトリーチの面ではなはだ不十分であることは明らかである。

本稿では一般政府の社会保障費をとりあげたが、先進諸国の中央政府も社会保障費負担に大きな役割を果たしている。この点を医療費についてみてみよう。OECD の Health Statistics 2017 によると、2016 年における Health Expenditure (保健費、注 7) の GDP 比は日本が 10.9% で、アメリカの 17.2% の 6 割程である。日本の 2015 年度における国民医療費 42.4 兆円の財源のうち国の負担は 26%、公費負担計でも 39% であった。これに対して、アメリカの公的医療保険は高齢者と障害者を対象とするメディケアと貧困者用医療制度であるメディケイドだけであるが、医療費財源の 60% 以上は直接又は間接的に公費でまかなわれている（府川・磯部、2013）。日本の中央政府の社会保障支出 (GDP 比) は大きくはなく、日本の一般政府 (中央政府+地方政府+社会保障基金) の社会保障支出 (GDP 比) は表 2 の 10 か国の中で低い方から 4 番目である。従って、人口高齢化が最も進んでいる割には日本の社会保障の規模は相対的には小さいと考えられる（つまり、まだ社会保障に力を入れる余地がある）。

2013 年 8 月に公表された社会保障制度改革国民会議報告書には、「子育ての不安、高齢期の医療や介護の不安、雇用の不安定化、格差の拡大、社会的なつながり・連帯感のほころびなど、国民のリスクが多様化するとともに拡大している。こうしたリスクやニーズに対応していくためには、社会保障の機能強化を図らなければならない。・・・(中略)・・・子育て支援などの取組は、社会保障制度の持続可能性を高めるためだけではなく、日本の社会全体の発展のためにも不可欠である。」と述べられている。今後の更なる人口高齢化を考慮すれば、社会支出の GDP 比には上限があると考えられるが、将来に対する必要な投資 (子育て支援、貧困の連鎖の遮断、柔軟で公正な労働市場、不合理な格差の是正、など) を怠ることはできない。日本は高齢化の度合いにふさわしい社会保障の規模と分野別配分及びその財源を熟慮し、社会支出が最も有効に機能するように制度を設計・運営することが求められている。

(注 1) 社会保険料の内訳は事業主拠出 47 対被保険者拠出 53、公費負担の内訳は国 70 対地方 30 であった。

(注 2) 図表中の国名は次のように略記した：De デンマーク、F フランス、G ドイツ、I イタリア

ア、J 日本、Nl オランダ、Sp スペイン、Sw スウェーデン、UK イギリス、US アメリカ。

(注3) イギリスは公的年金より私的年金に重きを置いている。アメリカでは医療費の4割程度 (Medicare 及び Medicaid 分) しか社会支出 (公的支出) に計上されていない。

(注4) 日本の2015年の社会支出のGDP比は2013年の値である。

(注5) 政府支出は1 General public services, 2 Defence, 3 Public order and safety, 4 Economic affairs, 5 Environmental protection, 6 Housing and community amenities, 7 Health, 8 Recreation, culture and religion, 9 Education, 10 Social protection の10分野に分類されている。

(注6) 例えばスウェーデンでは、日本の生活保護に相当する社会扶助はコミュニーの責任の下に運営されており、対象者はスウェーデンに1年以上居住する18~64歳の者で、高齢者は対象外である。高齢者で所得の低い人に対しては、最低保証年金が支給されている。

(注7) この中には医療費の他に介護費が部分的に含まれている (含まれている割合は国によって異なる) ため、この統計で医療費を正確に各国比較することはできない。

参考文献

片山信子 (2008) 社会保障財政の国際比較、国立国会図書館調査及び立法考査局 レファレンス 2008年10月号.

国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 2015年度社会保障費用統計.

厚生労働省 (2017) 2017年海外情勢報告.

府川哲夫・磯部文雄 (2013) 保健医療福祉制度論 (改訂版)、ミネルヴァ書房.