

はじめに

社会保障給付は年金給付や医療・介護サービスを中心に人口高齢化によって増加するところが大きい。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。先進諸国において社会保障は政府支出の中で大きなシェアを占めており、今後の高齢化の更なる進展に対して社会保障の財源をどう確保するかが大きな課題である。

本稿は日本の社会保障費の現状を概観し（第1節）、社会保障の規模の国際比較をした上で（第2節）、各国とも社会保障への支出が政府支出の中で大きな比重を占めていることを確認し（第3節）、高齢化がさらに進展する中で国民が望む諸問題を解決するためには日本でも社会保障の規模を確保する必要があることを議論した（第4節）。

1 日本の社会保障費

(1) 国の社会保障関係費

国の一般会計予算は2020年度（第2次補正後）で160.3兆円であり、そのうち社会保障に関する「社会保障関係費」は40.5兆円である（財務省、2020）。社会保障関係費は一般会計総額から国債費（債務償還費及び利払費等）24.0兆円を除いた基礎的財政収支対象経費136.2兆円の30%を占め、生活保護費、社会福祉費、社会保険費、保健衛生対策費、失業対策費から構成されている。基礎的財政収支対象経費136.2兆円から地方交付税交付金等15.8兆円を除いた「一般歳出」120.4兆円に占める社会保障関係費の割合は33.7%にのぼる。従って、国の財政健全化を図るには社会保障関係費の増加を抑制するか、新たな社会保障の財源を見つける必要がある。

社会保障関係費の分野別内訳は年金12.5兆円、医療12.2兆円、介護3.4兆円、少子化対策3.0兆円、社会福祉4.2兆円、等である（2020年度当初予算）。2020年度の国の歳出160.3兆円に対して、税収見込みは63.5兆円（内訳：所得税19.5兆円、法人税12.1兆円、消費税21.7兆円、等）に過ぎず、90.2兆円を公債金に頼っている（公債依存率56.3%）。その結果、2020年度末の国債残高は964兆円（GDPの169%）、国及び地方の長期債務残高は1,182兆円（GDPの207%）にのぼると推計されている（財務省、2020）。

なお、社会保障関係費の2018年度決算額をみると総額は32.6兆円で、その内訳は年金11.7兆円、医療11.5兆円、介護2.9兆円、少子化対策2.1兆円、社会福祉4.0兆円、保健衛生0.3兆円、となっている（表1）。

(2) 2018年度社会保障給付費

2020年10月に発表された「2018年度社会保障費用統計」（国立社会保障・人口問題研究所）によると、2018年度の社会保障給付費は総額121.5兆円（GDP比22.2%）で、その内訳は医療39.7兆円（GDPの7.3%、以下同じ）、年金55.3兆円（10.1%）、福祉・その他26.5兆円（4.8%；うち介護は10.4兆円、GDPの1.9%）であった。給付の内訳を機能別に

みると高齢・遺族 63.8 兆円、保健医療 38.1 兆円、家族 8.6 兆円、障害 4.8 兆円、生活保護その他 3.3 兆円、などであった。

一方、2018 年度の社会保障制度の収入総額は 132.6 兆円で、給付費を含む支出を賄っている。収入の内訳は社会保険料 72.6 兆円（構成比 54.7%、以下同じ）、公費負担 50.4 兆円（38.0%）、資産収入 4.4 兆円、その他 5.2 兆円であった（表 1）。その他は積立金からの受入等である。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 67 対地方 33（国 33.6 兆円、地方 16.8 兆円）であった（注 1）。

表 1 は「2018 年度社会保障費用統計」を基に社会保障の財源を示したもので、参考までに国の社会保障関係費（2020 年度当初予算と 2018 年度決算）及び 2020 年度予算ベースの給付費を記載した。

表 1 社会保障の財源：2018 年度

（単位：兆円）

	国の社会保障関係費		社会保障費用統計 2018 年度							給付	2020 年度予算ベース
	2020 予算	2018 決算	収入（財源）						給付		
			公費		保険料	資産収入	その他	合計		他から移転	
国	地方										
合計	35.9	32.6	33.6	16.8	72.6	4.4	5.2	132.6	(注 2)	126.8	
年金保険	12.5	11.7		-	33.3					57.7	
厚生年金		9.4	9.9		31.9	2.2	0.9	44.9	5.0	23.7	
国民年金		1.8	1.9		1.4	0.1	1.0	4.4	20.9	23.4	
医療保険	12.2	11.5			31.8					40.6	
国保		3.4	3.7	1.8	3.2		0.8	9.5	3.7	9.4	
組合健保		0.0	0.1	-	9.3		0.5	9.9		4.4	
協会けんぽ		1.2	1.3	-	10.0			11.3		6.1	
後期高齢者医療		5.1	5.2	2.8	1.2		0.6	9.8	6.3	15.2	
国共済			0.3		2.2	0.2		2.7	1.2	1.7	
地共済				0.7	5.9	1.2		7.8	3.5	5.3	
介護保険	3.4	2.9	2.5	3.1	2.4			8.3	2.7	10.2	
少子化対策	3.0	2.1	1.2	0.8	0.7			2.9		2.6	
福祉	4.2	4.0								4.5	
生活保護		2.8	2.8	0.9				3.7		3.6	
社会福祉			3.4	3.2				6.6		6.5	
戦争犠牲者			0.3					0.3		0.3	
その他										2.7	
保健衛生	0.5	0.3	0.6	0.2				0.7		0.7	
雇用・労災	0.0	0.0	0.0		2.4		1.1	3.5		2.8	
地方単独など			0.3	3.3	0.6			4.2		4.0	

注 1：2020 年度予算は当初予算である。

注 2：121.5 兆円の内訳は年金 55.3、医療 39.7、その他 26.5 兆円（うち介護 10.4 兆円）。

注 3：公務員に対する制度は便宜上医療保険の中に入れた。

注 4：少子化対策における保険料欄の値は児童手当に対する事業主拠出分である。

出所：国立社会保障・人口問題研究所(2020)「2018 年度社会保障費用統計」、等

2 社会保障の規模の国際比較（注 2）

(1) 社会支出

社会保障の規模を国際比較する際は通常、OECDのSocial Expenditure Databaseが用いられる。2018年における公的制度による社会支出（注3）の対GDP比はフランス・スウェーデン・ドイツで25%以上であるのに対して、イギリス（20.6%）やアメリカ（18.7%）はかなり低い（表2）。2015年における社会支出（Public）のGDP比を分野別にみると、日本は高齢化が最も進んでいる割には社会保障の規模が大きくなっておらず、家族給付や福祉給付が手薄であることがよく分かる。

老齢年金や医療保険の分野では私的仕組みが発達している国があり、表2には私的制度による社会支出のGDP比も示されている。アメリカやイギリスでは私的年金が大きな役割を果たしており、またアメリカの公的な医療保険はMedicareとMedicaid（両方で人口の約40%を適用）だけであるが、人口の約50%は私的医療保険に適用されている。従って、公的制度による社会支出だけに注目するのは実態を見失う恐れがある。2015年における社会支出（公私計）のGDP比は日本25%、ドイツ・イギリス28%、スウェーデン30%、アメリカ31%、フランス36%と、高齢化が最も進んでいる日本の社会支出の規模が6か国の中で最も小さく、日本のセーフティーネットに綻びが内包されている可能性が示唆される。

表2には総人口の可処分所得の不平等度（ジニ係数）も示されている。ジニ係数はスウェーデンで小さく（平等な国）、アメリカ・イギリス・日本で大きい（不平等な国）。日本のセーフティーネットの綻びはジニ係数の高止まりにも表れている。

表2 主要国の人口と社会支出の対GDP比

		（単位：％）					
	年	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
総人口(100万人)	2019	67.0	83.0	126.2	10.2	66.6	328.2
高齢化率(%)	2019	20.1	21.5	28.4	19.9	18.4	16.5
社会支出(Public)のGDP比	2018	31.2	25.1	...	26.1	20.6	18.7
分野別GDP比	2015	32.0	24.9	21.9	26.3	21.6	18.8
高齢		12.7	8.3	9.9	9.1	6.5	6.4
遺族		1.7	1.8	1.3	0.3	0.1	0.7
障害		1.7	2.1	1.0	4.1	1.9	1.4
保健		8.8	8.1	7.7	6.3	7.7	8.4
家族		2.9	2.2	1.3	3.5	3.5	0.6
積極的労働市場政策		1.0	0.6	0.1	1.3	0.2	0.1
失業		1.6	0.9	0.2	0.3	0.2	0.2
住宅		0.8	0.6	0.1	0.4	1.5	0.3
その他		0.8	0.3	0.3	0.9	0.1	0.8
社会支出(Private)のGDP比	2015	3.5	3.5	3.1	3.6	6.2	12.5
高齢		0.2	0.8	2.7	2.9	5.0	5.2
障害		1.1	1.4	0.0	0.6	0.6	0.4
保健		1.6	1.2	0.3	0.1	0.5	6.8
ジニ係数	2017	0.292	0.289	0.339 (2015)	0.275 (2018)	0.366 (2018)	0.390

出所: OECD Health Statistics 2020, OECD Social Expenditure Database, OECD Income Distribution Database.

(2) 家族給付

表2で日本の家族給付（GDP比）はスウェーデンやイギリスの3.5%に対して1.3%とはるかに低いことがわかるが、表3には現金給付・現物給付の内訳のほか、税制による子育て支援策まで含めた家

族給付（GDP比）が示されている。2015年における児童手当を含む現金給付の対GDP比はイギリス（2.25%）、フランス（1.51%）、デンマーク・スウェーデン（1.36%）などで高く、保育所サービスを含む現物給付の対GDP比はスウェーデン（2.18%）、デンマーク（2.08%）、フランス（1.43%）などで高い。さらに子育て世帯に対する税制による優遇措置の大きさ（対GDP比）はドイツ（0.84%）、フランス（0.74%）、イタリア（0.54%）などで高い。その結果、公的制度による家族給付計のGDP比はフランス、イギリス、スウェーデン、デンマーク、ドイツで3%を超えている一方、アメリカ、スペイン、日本では1%台と低い。1990年の1.57ショック以降、日本では「少子化対策」を30年間掲げているが、家族給付の規模が依然として先進諸国の中で最も小さいグループに属していることもあって、2019年の出生率は1.36と1.57よりさらに低い水準に留まっている。

表3 主要国の家族給付及び税負担のGDP比

	公的家族給付のGDP比(%), 2015				税負担(社会保険料を含む)のGDP比(%), 2018					
	現金	サービス	税軽減	計	所得課税		社会保 険料	資産課 税	消費課 税	計
					個人	企業				
デンマーク	1.36	2.08	0.00	3.44	24.4	2.9	0.0	1.8	14.7	44.9
フランス	1.51	1.43	0.74	3.68	9.5	2.1	16.1	4.1	11.5	46.1
ドイツ	1.09	1.13	0.84	3.06	10.4	2.1	14.4	1.0	10.0	38.2
イタリア	1.29	0.66	0.54	2.49	10.8	1.9	13.1	2.6	11.9	42.1
日本	0.74	0.57	0.30	1.61	6.0	4.1	12.5	2.6	6.2	31.4
オランダ	0.70	0.82	0.47	1.99	8.0	3.5	14.0	1.6	11.3	38.8
スペイン	0.51	0.72	0.12	1.36	7.6	2.5	11.6	2.5	10.0	34.4
スウェーデン	1.36	2.18	0.00	3.54	12.7	3.0	9.7	1.0	12.3	43.9
イギリス	2.25	1.22	0.13	3.60	9.1	2.9	6.4	4.1	10.7	33.5
アメリカ	0.07	0.57	0.48	1.12	9.9	1.1	6.1	3.0	4.3	24.3

注1：オランダの公的家族給付は2011年の値である。

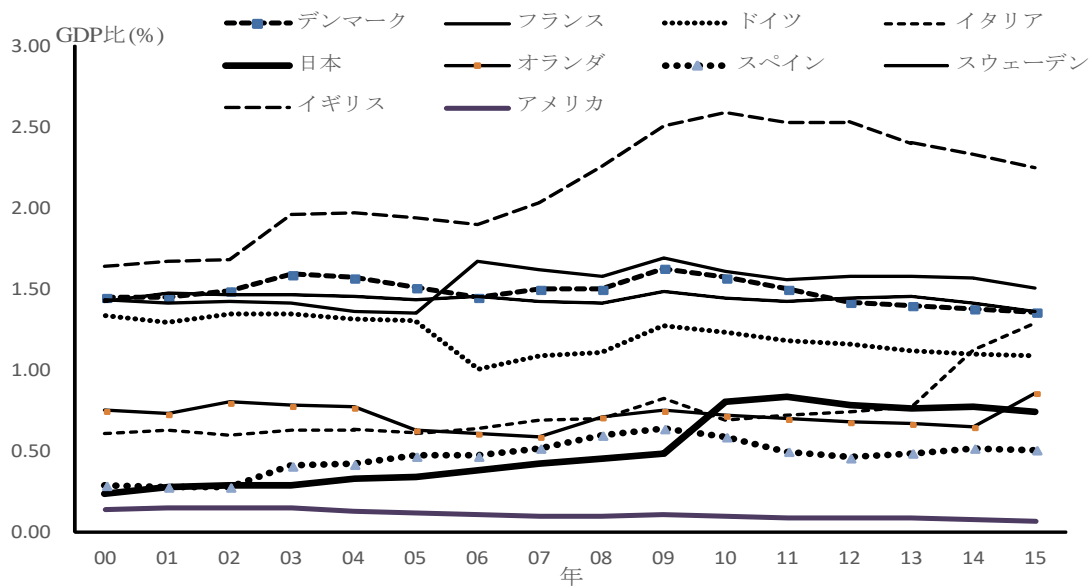
注2：社会保険料以外に、デンマークで0.3%、フランスで1.5%、スウェーデンで5.1%（いずれもGDP比）が賃金に課税されている。

出典：OECD Family Database 2020, OECD Tax Database 2020.

図1は現金給付だけを取り上げて10か国の2000年から2015年までの各年の推移を示したものである。日本はアメリカ・スペインに次いで給付が少ない国であるが、2010・11年には民主党政権による子ども手当の支給により大きく上昇したことがみてとれる。

(3) 税負担（社会保険料を含む）

表3には2018年における10か国の税負担（社会保険料を含む）のGDP比も示されている。日本の法人所得税は税率が高く、税額もGDPの4.1%と10か国の中で最も高い。しかし、日本の個人所得税はGDPの6.0%と10か国の中で最も低く、社会保険料負担（被保険者+事業主）もフランス・ドイツ・オランダ・イタリアより低い。財・サービスに対する消費課税でも日本はアメリカに次いで低い。税負担計のGDP比はフランスの46.1%が最も高く、アメリカの24.3%が最も低い。日本は31.4%でアメリカに次いで低い。



出典：OECD Family Database 2020.
 図1 主要国の家族給付（現金給付）のGDP比：2000-2015年

3 政府支出と社会保障（注4）

表4はOECDのデータベースから2018年における主要6か国の中央政府及び一般政府（中央政府＋地方政府＋社会保障基金）の政府支出合計と社会保障費のGDP比及び政府支出合計に占める社会保障費の割合を示したものである。表4の注にあるように政府支出は10分類されており、社会保障費は医療（Health）と社会保護（Social protection）の合計としている。

(1) 中央政府支出の中の社会保障

中央政府の支出総額のGDP比はイギリスの37.5%が最も高く、ドイツの12.6%が最も低い。日本（16.9%）はドイツに次いで低い。中央政府の支出総額に占める社会保障費のシェアは6か国の中ではアメリカの61.3%が最も高く、日本は37.2%である。しかしながら、アメリカ・イギリス以外では社会保障において地方政府や社会保障基金の役割が大きいため、これらを含めた一般政府でみる必要がある。

日本の国（中央政府）の社会保障関係費の2018年度決算額は前述のように32.6兆円で、GDPの5.9%となり、年と年度の相違を勘案すると表4とほぼ一致している。

(2) 一般政府支出の中の社会保障

一般政府の支出総額のGDP比はフランスの56.0%が最も高く、アメリカの37.8%が最も低い。日本（38.9%）はアメリカに次いで低い。一般政府の社会保障費（GDP比）もフランス（32.0%）が最も高く、アメリカ（16.8%）が最も低い。日本はGDPの23.8%で6か国の中では中間に位置するが、社会保障費が支出合計に占める割合をみるとアメリカ以外の4か国はおよそ55～60%で、日本の61.1%は最も高い。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が、上述のように日

本の一般政府支出合計の GDP 比はアメリカに次いで低く、日本の一般政府の社会保障費（GDP 比）は 6 か国の中で中位である。

表4 政府支出における社会保障の大きさの国際比較：2018年

		(GDPに対する比率：%)					
支出分野		フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
中央政府							
合計	①	22.9	12.6	16.9	29.5	37.5	22.5
社会保障	②	5.4	5.9	6.3	11.9	20.2	13.8
Health		0.4	0.2	2.0	1.3	7.5	6.7
Social protection		5.0	5.7	4.3	10.6	12.7	7.1
②/① (%)		23.5	47.1	37.2	40.2	54.0	61.3
一般政府							
合計	③	56.0	44.6	38.9	49.8	40.9	37.8
社会保障	④	32.0	26.7	23.8	26.5	22.5	16.8
Health		8.1	7.2	7.7	7.0	7.5	9.3
Social protection		23.9	19.4	16.1	19.5	15.0	7.5
④/③ (%)		57.1	59.9	61.1	53.3	54.9	44.5

注：政府支出はGeneral public services, Defence, Public order and safety, Economic affairs, Environment protection, Housing and community amenities, Health, Recreation, culture and religion, Education, Social protection の10分野に分類されており、社会保障はHealth と Social protection の合計とした。

出所：OECD (2020). National Accounts Statistics: Government expenditure by function.

4 議論

「社会保障関係費」は公費（国の歳出又は国と地方の歳出）のみを対象としているが、「社会保障給付費」は社会保険料・公費（国と地方）・その他（利用者負担は含まない）の財源で賄われているより広い範囲の支出である。税金も社会保険料も国民の負担であることに変わりはないが、所得税の累進課税に対して社会保険料は定額（基礎年金や高齢者の介護保険料）もしくは定率負担であり、所得税や年金保険料が主に就労人口の負担であるのに対して、医療・介護保険料や消費税は高齢層も含めた幅広い年齢層の負担となる。このように、国民1人ひとりにとっては社会保障の総負担の規模だけでなく、その財源構成が大きな影響を与える。表1によると、2018年度において公的年金給付（55.3兆円）の21%、医療保険給付（39.7兆円）の29%、介護保険給付（10.4兆円）の28%、社会福祉給付（10.6兆円）の61%は国庫負担で賄われていることになる。国庫負担は基礎年金給付額の2分1、後期高齢者医療給付費の3分1、在宅介護給付費の4分1、などと決まっているため、高齢化によって給付総額が増えると、自動的に国庫負担も増える仕組みになっている（府川、2019b）。

高齢化が進むと社会保障の規模が大きくなる傾向があり、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くなり、それを中央政府と地方政府でどのように分担するかは国によって異なる（府川、2019a）。一般政府の社会保障費と社会支出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（府川、2018）。日本の社会保障の規模は、これまでのところ人口高齢化が進んでいる割には小さい。給付を分野別にみると高齢・遺族や保健に偏り、家族や福祉などの給付が手薄である。高齢化が最も進んでいる日本の社会支出（公私計）の規模が表2の6か国の中で最も小さく、日本のセーフティーネットに綻びが内包されている可能性が示唆され、その一例として日本におけるジニ係数の高止まりが挙げられる。

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）を怠ることはできず、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（府川、2018）。今日では日本は先進諸国の中でも所得分配の不平等な国としてすっかり定着してしまった。かつて日本は平等な国として世界に知られていたことを思い出し、日本のジニ係数を北欧の福祉国家並みに低下させる目標を立てることも未来への1つの指針となる（府川、2019a）。

社会保障の財源としては現状では社会保険料の割合が小さいと考えられる。しかし、今後は社会保険料の賦課対象の縮小が予想され、社会経済情勢の変化に対応して適切な社会保障の財源構成を常に考えていかなければならない（府川、2019b）。表2のデータとやや異なるが、厚生労働省（2020）によると2018年におけるドイツの社会保障給付費はGDPの29.4%で、その財源の内訳をGDP比でみると保険料（事業主）10.1%、保険料（本人）9.1%、公費9.7%である。これに対して、日本の2018年度における社会保障の財源をGDP比で表せば、保険料（事業主）6.3%、保険料（本人）7.0%、公費9.2%となり、投入されている公費（GDP比）がドイツより少ないだけでなく、社会保険料のGDP比には歴然とした差のあることが確認できる。ドイツでは1990年代から「負担の限界」について議論されてきたが、その状況は保険料の大きさに如実に表れている（注5）。

本稿でとりあげた各種の統計から次のような結論が導かれる。

- ・国の予算における社会保障への支出は「一般歳出」の中で大きなシェアを占めているが、先進諸国では社会保障への支出は政府支出の中で大きな比重を占めている。
- ・国民のためのセーフティーネットを支えるのは公的制度だけに限らない。特に老齢年金や医療保険の分野では私的仕組みも重要である。社会支出（公私計）のGDP比をみると、日本は主要先進国の中で最も小さい値となっている（つまり、福祉国家としては最も立ち遅れている）。
- ・日本の社会保障の規模が小さいことは、子育て支援や福祉給付が手薄になり、格差社会の進行を止められない、といった形で歪となって表れている。
- ・日本の社会保障の規模が小さいことの一因として、社会保険方式を標榜している割に社会保険料のGDP比が小さいことが挙げられる。
- ・「日本では中負担でそれなりの高福祉を実現できる」といった幻想を捨て、とるべき政策をその優先順位に従って一つ一つ実施していく以外に日本が抱えている諸問題（待機児童、格差拡大、非正規の増加、介護離職、貧困の連鎖、社会保障制度の持続可能性への懸念、など）を解決する道はない。

（注1）社会保障費用統計では地方政府の単独事業が一部しか把握・計上されていない。地方単独事業の総額を計上すると、公費負担の内訳は国6対地方4に変わる（府川、2019b）。

（注2）この節は府川（2019b）を改訂したものである。

（注3）OECDのSocial Expenditure Databaseによる社会支出の内訳は、①高齢者への給付（年金、介護、など）、②遺族への給付、③障害者への給付、④保健給付（大部分が医療費）、⑤家族給付、⑥労働政策による給付、⑦失業給付、⑧低所得者への住宅給付、⑨生活保護・その他の福祉給付、に分類されている。社会支出は大きくPublicとPrivateに分けられるが、それぞれにMandatoryとVoluntaryの区分がある。

（注4）この節は府川（2018）及び府川（2019a）を改訂したものである。

（注5）一般被用者を対象とした日本とドイツの社会保険料率(%)を比較すると以下のとおりである。

	年金	医療	介護	雇用	合計
日本 (2020)	18.3	10.0	1.79	0.9	31.0
ドイツ (2019)	18.6	14.6	3.05	2.4	38.7

文献

厚生労働省 (2020) 2019 年海外情勢報告

国立社会保障・人口問題研究所 (2020) 2018 年度社会保障費用統計

財務省 (2020) 日本の財政関係資料 (2020 年 7 月)

府川哲夫 (2018) 社会支出と政府の社会保障費、IFW DP シリーズ 2018-2

府川哲夫 (2019a) 先進 10 か国の社会支出と中央政府に占める社会保障の大きさ、IFW DP シリーズ
2019-2

府川哲夫 (2019b) 2017 年度における社会保障の財源構成、IFW DP シリーズ 2019-3

OECD (2019). OECD Family Database.

OECD (2020). OECD Health Statistics 2020.

OECD (2020). National Accounts Statistics.