

はじめに

本稿は2019年度社会保障費用統計を用いて日本の社会保障費の現状を概観し(第1節)、OECD Social Expenditure Database を用いて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)、社会保障の財源に関する日本の特徴を議論した(第4節)。国際比較では通常比較対象とされる5か国(フランス・ドイツ・スウェーデン・イギリス・アメリカ)の他に、オーストラリア・カナダ・デンマーク・フィンランド・イタリア・オランダ・ノルウェー・スペインを加えた14か国比較も適宜行った。

本稿は府川(2020)をもとにデータを1年更新し、その内容を改訂したものである。2019年はコロナ禍以前の状況を示す最後の年である。本稿の結論は以下のとおりである。

- ・日本の社会支出の規模は公的制度に限ればアメリカやイギリスより大きい、公私計でみると14か国の中でオーストラリア・カナダ・スペインとともに最下位グループに入っている。
- ・日本は家族給付に十分資源を投入していない。
- ・社会保険方式を採用している国の中で日本の社会保険料のGDP比は小さい。
- ・社会保障が政府支出の中で大きなシェアを占めているのは先進諸国に共通していることであり、日本が突出しているわけではない。
- ・日本は高齢化への備えが不十分である。

1 2019 年度社会保障給付費

2021年8月に発表された「2019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、2019年度の社会保障給付費は総額123.9兆円(GDP比22.1%)で、その内訳は医療40.7兆円(GDPの7.3%、以下同じ)、年金55.5兆円(9.9%)、福祉・その他27.7兆円(5.0%;うち介護は10.7兆円、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64.3兆円、保健医療39.1兆円、家族9.2兆円、障害4.9兆円、生活保護その他3.5兆円、などであった。

一方、2019年度の社会保障制度の収入総額は132.4兆円で、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74.0兆円(構成比55.9%、以下同じ)、公費負担51.9兆円(39.2%)、資産収入1.6兆円、その他4.9兆円であった(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66対地方34(国34.4兆円、地方17.5兆円)であった(注1)。

表1は「2019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(2021年度当初予算と2019年度決算)及び2021年度予算ベースの給付費を記載した(注2)。表1によると、2019年度の収入合計132.4兆円はGDPの23.7%に相当し、その内訳は国の負担6.1%、地方の負担3.1%、社会保険料13.3%等となっている(いずれもGDP比)。また、公的年金給付の22%、医療保険給付の26%、介護保険給付の24%は国庫負担で賄われていることになる。

表1 社会保障の財源：2019年度

(単位：兆円)

	国の社会保障関係費		社会保障費用統計 2019年度								給付	
	2021 予算	2019 決算	収入(財源)								給付	2021年 度予算 ベース
			公費		拠出		資産 収入	その 他	合計	移転		
国	地方	本人	事業主									
合計	35.8	33.5	34.4	17.5	39.0	35.0	1.6	4.9	132.4		123.9	129.6
GDP比(%)		6.0	6.1	3.1	7.0	6.3	0.3	0.9	23.7		22.1	
年金保険	12.7	12.0									55.5	58.5
厚生年金		9.7	10.1		16.3	16.3	0.0	0.2	42.9	4.9	23.6	
国民年金		1.7	1.8		1.3		0.0	1.1	4.2	21.5	23.7	
その他			0.1	0.1	0.1	0.0		0.1	0.4	0.3	1.3	
医療保険	12.0	11.8									40.7	40.7
国保		3.5	3.7	1.8	3.1			0.7	9.4	3.5	9.3	
組合健保		0.0	0.0		4.3	5.0		0.4	9.8		4.4	
協会けんぽ		1.2	1.3		5.3	5.3			11.9		6.5	
後期高齢者医療		5.2	5.3	2.9	1.3			0.5	10.0	6.5	15.8	
国共済			0.3		1.0	1.3	0.2		2.8	1.1	1.8	
地共済				0.7	2.7	3.2	1.2		7.8	3.4	5.3	
私学共済			0.1	0.0	0.4	0.4	0.1		1.1	0.3	0.5	
介護保険	3.5	3.0	2.5	3.2	2.4			0.3	8.5	2.8	10.5	12.7
子育て支援	3.0	2.3	1.2	0.9		0.8		0.3	3.1		2.7	9.5
福祉	4.1	4.1										
生活保護		2.7	2.7	0.9					3.6		3.6	
社会福祉			4.0	3.6					7.6		7.3	
戦争犠牲者			0.3						0.3		0.2	
雇用・労災			0.0	0.0	0.6	2.0	0.1	1.0	3.8		2.9	
公衆衛生	0.5	0.4	0.6	0.2					0.8		0.7	
その他の制度	0.0	0.0	0.2	3.2	0.0	0.6			4.1		3.9	
地方単独事業				3.1					3.1		3.0	

注：2021年度予算は当初予算である。

出所：国立社会保障・人口問題研究所(2021)「2019年度社会保障費用統計」、等

2 社会保障の規模の国際比較

(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。2019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・ドイツ・スウェーデンで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)。2017/18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いる。また、アメリカの公的な医療保険は人口の34.8%を適用することとどまり、人口の54.4%は事業主の提供する医療保険に入っている(US Census Bureau, 2021)。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。2017/18年における社会支出(公私計)のGDP比は日本25%、イギリス27%、ドイツ29%、スウェーデン30%、アメリカ31%、フランス35%、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(表2)、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 主要国の人口と社会支出の対GDP比

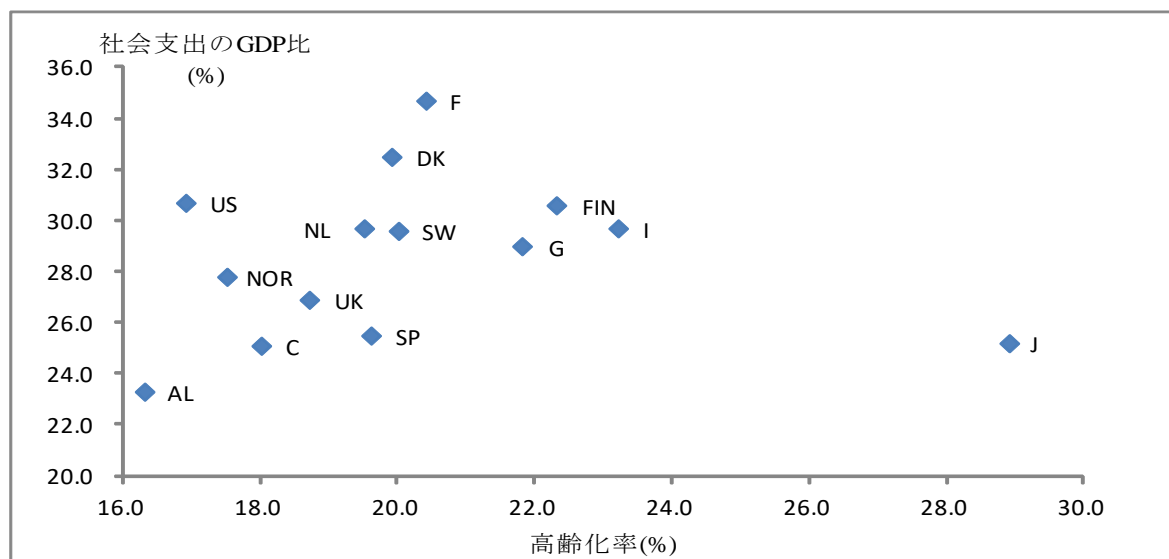
(単位：%)

	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)	2020	67.3	83.2	125.3	10.3	67.2	332.6
高齢化率(%)	2020	20.4	21.8	28.9	20.0	18.7	16.9
社会支出(Public)のGDP比	2019	31.0	25.9	25.5	20.6	18.7
分野別GDP比	17/18	31.1	25.4	22.3	26.0	20.5	18.2
高齢		12.5	8.4	10.1	9.1	5.9	6.4
遺族		1.6	1.8	1.2	0.3	0.0	0.6
障害		1.7	2.3	1.1	3.8	1.9	1.0
保健		8.5	8.2	7.6	6.5	7.7	8.4
家族		2.9	2.3	1.6	3.4	3.2	0.6
積極的労働市場政策		0.8	0.7	0.1	1.2	0.2	0.1
失業		1.5	0.9	0.2	0.3	0.1	0.1
住宅		0.7	0.6	0.1	0.4	1.3	0.2
その他		0.9	0.3	0.4	1.1	0.1	0.7
社会支出(Private)のGDP比	17/18	3.6	3.6	2.9	3.8	6.4	12.6
高齢		0.3	0.8	2.5	3.1	5.2	5.4
障害		1.1	1.6	0.0	0.5	0.6	0.2
保健		1.5	1.1	0.3	0.1	0.5	7.0
社会支出(公私計)のGDP比	17/18	34.7	29.0	25.2	29.8	26.9	30.8
ジニ係数	2019	0.292	0.289	0.334	0.280	0.366	0.395
			(2018)	(2018)			

注：17/18はフランス・アメリカが2018年、それ以外は2017年。

出所：OECD Health Statistics 2021, OECD Social Expenditure Database及び OECD Income Distribution Database, いずれも2022年1月18日アクセス。

図1は14か国における高齢化率と社会支出(公私計)のGDP比の散布図である。この図は日本がいかに特異値であるかをよく示している。



注：AL=オーストラリア, C=カナダ, DK=デンマーク, FIN=フィンランド, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, NOR=ノルウェー, SP=スペイン, SW=スウェーデン, UK=イギリス, US=アメリカ。

出所：OECD Health Statistics 2021及びOECD Social Expenditure Database, 2022年1月18日アクセス。

図1 14か国における高齢化率(2020年)と社会支出のGDP比(公私計, 2017/18年)の散布図

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 0.280、ドイツ 0.289、フランス 0.292 の順に小さく(平等な国)、日本の 0.334 はアメリカ 0.395、イギリス 0.366 に次いで大きい(不平等な国)。日本のセーフティーネットの綻びの可能性はジニ係数の高止まりにも表れている。

(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%台に対して1.6%とはるかに低いことがわかるが、表3には14か国における現金給付・現物給付の内訳のほかに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。2017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(2.12%)、カナダ(1.43%)、フランス(1.42%)、オーストラリア(1.40%)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(2.15%)、デンマーク(2.08%)、ノルウェー(1.97%)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(0.72%)、イタリア(0.48%)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、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、イギリス、ドイツで3%を超えている一方、アメリカ、スペイン、カナダ、日本、オランダでは1%台と低い。1990年の1.57ショック(注4)以降、日本では「少子化対策」を30年間掲げ、社会保障・税一体改革以降「子育て支援」が社会保障の新しい柱として位置づけられているが、家族給付の規模は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、2020年の出生率(TFR)は1.34と1.57よりさらに低い水準に留まっている。

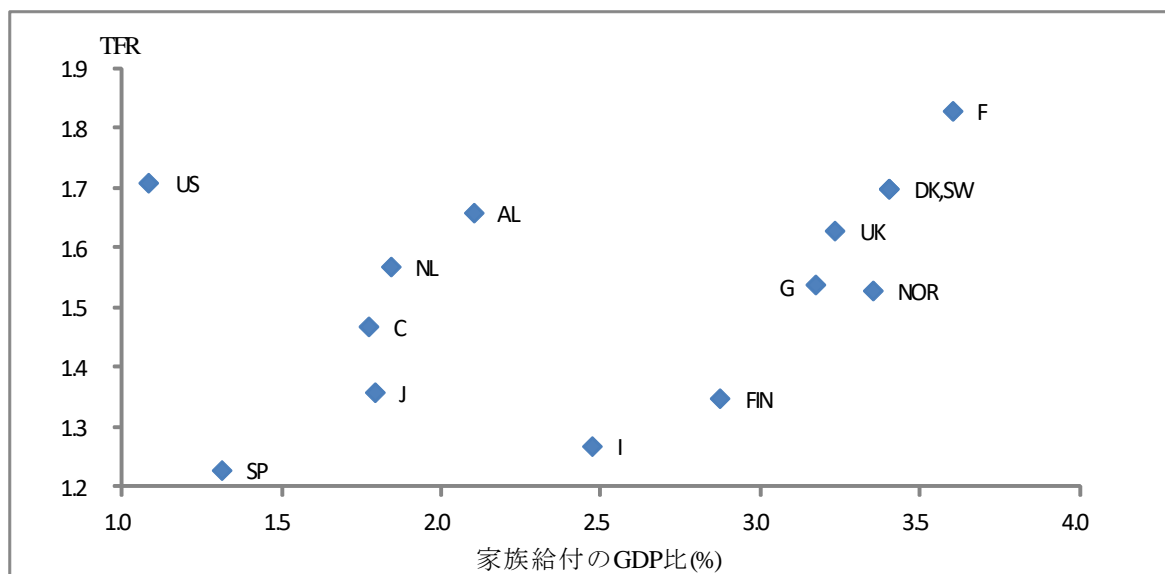
表3 14か国における家族給付及び税負担(社会保険料を含む)のGDP比

	公的家族給付のGDP比(%), 2017				税負担(社会保険料を含む)のGDP比(%), 2019					
	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				
オーストラリア	1.40	0.70	0.00	2.10	11.6	4.8	0.0	2.7	7.3	27.7
カナダ	1.43	0.23	0.11	1.77	12.5	4.3	4.7	3.9	7.7	33.8
デンマーク	1.32	2.08	0.00	3.40	26.8	3.3	0.0	2.0	14.1	46.6
フィンランド	1.23	1.64	0.00	2.87	12.3	2.5	11.8	1.4	14.2	42.3
フランス	1.42	1.46	0.72	3.60	9.3	2.2	14.8	3.9	12.4	44.9
ドイツ	1.08	1.25	0.84	3.17	10.6	2.0	14.6	1.1	10.3	38.6
イタリア	1.35	0.63	0.48	2.47	11.4	2.0	13.3	2.4	12.0	42.4
日本	0.65	0.93	0.20	1.79	5.9	3.8	12.9	2.6	6.2	31.4
オランダ	0.85	0.64	0.35	1.84	8.5	3.7	13.4	1.5	12.1	39.3
ノルウェー	1.27	1.97	0.11	3.35	10.4	5.9	10.6	1.3	11.7	39.9
スペイン	0.51	0.68	0.12	1.31	7.8	2.1	12.3	2.5	10.0	34.7
スウェーデン	1.24	2.15	0.00	3.40	12.3	3.0	9.2	0.9	12.1	42.8
イギリス	2.12	1.12	0.00	3.23	9.0	2.3	6.5	4.1	10.7	32.7
アメリカ	0.07	0.56	0.46	1.08	10.3	1.3	6.1	2.9	4.4	25.0

注：社会保険料以外に、オーストラリアで1.3%、カナダで0.7%、デンマークで0.3%、フランスで1.8%、スウェーデンで5.3%（いずれもGDP比）が賃金に課税されている。

出所：OECD Family Database及びOECD Tax Database、いずれも2022年1月18日アクセス。

図2は横軸に家族給付の GDP 比、縦軸に出生率（TFR）をとった 14 か国の散布図である。この図からはオーストラリアとスペインを結ぶ線及びフランスとフィンランドを結ぶ線の 2 本の傾向線が読み取れ、いずれも家族給付が大きくなる程出生率が高まる傾向を示している。その中で日本は家族給付が小さく出生率も低いところに位置している。



注：AL=オーストラリア,C=カナダ,DK=デンマーク,FIN=フィンランド,F=フランス,
G=ドイツ,I=イタリア,J=日本,NL=オランダ,NOR=ノルウェー,SP=スペイン,
SW=スウェーデン,UK=イギリス,US=アメリカ。

出所：表2など

図 214 各国における家族給付の GDP 比(2017年)と出生率(TFR, 2019年)の散布図

(3) 税負担 (社会保険料を含む)

表3には2019年における14か国の税負担(社会保険料を含む)のGDP比も示されている。日本の個人所得税はGDPの5.9%と14か国の中で最も低く、社会保険料負担(被保険者+事業主)もGDPの12.9%(表1では13.3%)とフランス・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比はデンマークの46.6%が最も高く、アメリカの25.0%が最も低い。日本の31.4%は14か国の中ではアメリカ・オーストラリアに次いで低い。

3 政府支出と社会保障

表4はOECDのデータベースから2019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37.4%が最も高く、ドイツの12.6%が最も低い。日本(17.2%)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61.2%が最も高く、日本は37.4%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ので、これらを含めた一般政府でみる必要がある。

表4で日本の国（中央政府）の社会保障負担はGDPの6.4%となっている。表1では社会保障関係費の2019年度決算額は33.5兆円（GDPの6.0%）であり、両者はほぼ一致している。

(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55.6%が最も高く、アメリカの38.1%が最も低い。日本（39.3%）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（31.9%）が最も高く、アメリカ（16.9%）が最も低い。日本はGDPの24.0%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53～60%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：2019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	22.5	12.6	17.2	29.2	37.4	23.0
社会保障	②	5.4	5.9	6.4	11.3	20.2	14.0
Health		0.4	0.2	2.0	1.4	7.7	6.8
Social protection		5.0	5.7	4.5	10.0	12.5	7.2
②/① (%)		24.0	46.8	37.4	38.8	54.0	61.2
一般政府							
合計	③	55.6	45.2	39.3	49.3	41.0	38.1
社会保障	④	31.9	27.1	24.0	26.0	22.5	16.9
Health		8.0	7.4	7.8	7.0	7.7	9.3
Social protection		23.9	19.7	16.2	19.0	14.8	7.6
④/③ (%)		57.4	60.0	61.1	52.8	54.8	44.3

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 (2021). National Accounts Statistics: Government expenditure by function.

4 議論

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もしくは定率負担である。また、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。

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る。ところが、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

んでいる割には大きくなっていない。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（表2）。図1をみると、高齢化が最も進んでいる日本の社会支出（公私計）の規模が高齢化率18%のカナダと同程度であり、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、一方で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）を怠れば、そのツケは国民が払わされる。日本は1.57ショックで少子化問題に目覚め、その後30年間“少子化対策”を行ってきたが、低出生率に悩んでいたドイツの出生率は今や1.5を上回り、日本と同程度かそれ以下の出生率の国で日本より家族給付の手薄な国は14か国の中ではスペインだけである（図2）。生活保護を受けずに餓死する事例が何度発生しても、「生活保護は申請主義」の原則は変更されず、子どもが死亡する児童虐待事件は後を絶たない。命にかかわるこれらの事例を速やかに是正できなければ、日本は先進国の一員とは言えないのではないだろうか。

中央政府の社会保障負担のGDP比は日本の6.4%に対してアメリカは14%、イギリスは20%と日本よりはるかに大きい（表4）。一方、一般政府の社会保障負担はフランスやドイツが多く、社会支出（Public）に類似している。いずれにしても、社会保障支出は各国政府にとって重要な支出項目であり、かつ、大きなシェアを占めている（アメリカの中央政府支出の61%、ドイツの一般政府支出の60%）。日本は高齢化が進んでいる割には社会保障への支出が少ないため、日本が抱えている諸問題（待機児童、格差拡大、非正規就業の増加、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）がいつまでも解決されずに放置されている状況である。表3をみると、社会保障の財源として日本では社会保険料の果たしている役割がやや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、2019）。

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。

- ・国民のためのセーフティーネットを構成するのは公的制度だけに限らない。特に高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14か国の中で最下位グループに属している。
- ・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。
- ・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、先進諸国ではどの国でも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。
- ・日本の社会保障の規模が小さいことの一因として、社会保険方式をとっている諸国の中で社会保険料のGDP比が小さいことが挙げられる。
- ・日本は高齢化への備えが不十分であり、必要な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解決する道はない。

（注1）社会保障費用統計では地方負担の総額は17.5兆円、うち地方単独事業は3.1兆円となっている（表1）。一方、令和元年度地方財政状況調査によると民生費の地方単独事業は6.5兆円、衛生費から環境衛生費・清掃費を除いた地方単独事業は1.5兆円であり、その合計は8兆円となる。従って、社会保障費用統計に未計上の地方単独事業を加えると、社会保障分野における地方政府の負担は22.4兆円となる。

(注2) 「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。

(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) 1990年に前年(1989年)の合計出生率(TFR)が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966年の合計出生率1.58を下回ったことが判明し、国内に大きな衝撃を与え、「1.57ショック」と呼ばれるようになった。1.57ショックは日本国民が少子化問題を認識する最初のきっかけとなった。

文献

国立社会保障・人口問題研究所(2021). 2019年度社会保障費用統計.

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

府川哲夫(2020). 政府支出と社会保障、IFW DP シリーズ 2020-5.

OECD(2021). OECD Family Database.

OECD(2021). OECD Health Statistics 2021.

OECD(2021). National Accounts Statistics.

US Census Bureau(2021). Health Insurance Coverage in the United States: 2020.