

今後の社会保障の費用負担のあり方 ——社会保障費と公共事業費についての国際比較——

磯 部 文 雄

目 次

- 1 はじめに
- 2 公費支出に占める社会保障費と公共事業費
 - (1) 各国の公費支出の中での百分比
 - (2) 1人当たりGDPを加味した比較
 - (3) 公共事業費比率の比較
- 3 地方財政における社会保障費と公共事業費
 - (1) 我が国の場合
 - (2) 諸外国の場合
- 4 国と地方における歳入と歳出の状況
 - (1) 各国における歳入歳出の主体
 - (2) 各国における歳入の状況
- 5 終わりに

1 はじめに

東京の地下鉄が開通したのは1933年で、ロンドン、ニューヨークに遅れることおよそ70年、パリのメトロに遅れること33年だそうである。地下鉄を社会資本のひとつの例とすれば、我が国は、戦後の高度成長を通じてこの70年にも及ぶ遅れを取り戻そうと公共事業に予算を重点配分し、社会資本の充実に努めてきた。もちろん、公共事業は、我が国全体の景気浮揚におおいに役に立ち、経済の成長に貢献してきたことはま

ちがいない。

しかし、最近の公共事業は、景気浮揚効果もそれほどでなく、立派過ぎる農道、隣り合って建てられた2つの下水処理場等に見られるように首をかしげたくなるものも多い。

一方、1961年に皆保険化した新興の社会保障は、高齢化社会の進行によりますます多くの予算配分を必要とするようになってきているが、経済の低成長等により、これまでのような税金や保険料の増額による収入の確保がより困難になってきている。

そこで、予算の重点を公共事業から社会保障に回しては、というのが本小論の主張のひとつである。国の予算に占める社会保障の割合はすでに多いが、そのうち年金部分はいわば既定経費であり、裁量の余地はほとんどない。裁量の余地のあるものの中では、また、地方の予算では、公共事業が予算の重点となっている。もちろん、経済成長自身は社会保障にとっても不可欠であり、社会資本の充実はなお必要であろうから、公共事業の役割はなお重要であるが、裁量できる予算の重点として、また、地方予算の重点として社会保障、特に医療福祉をもってきてはどうか、ということである。以下2と3は、主として欧米諸国との歳出構造の比較からこの主張を裏付けようとしたものである。

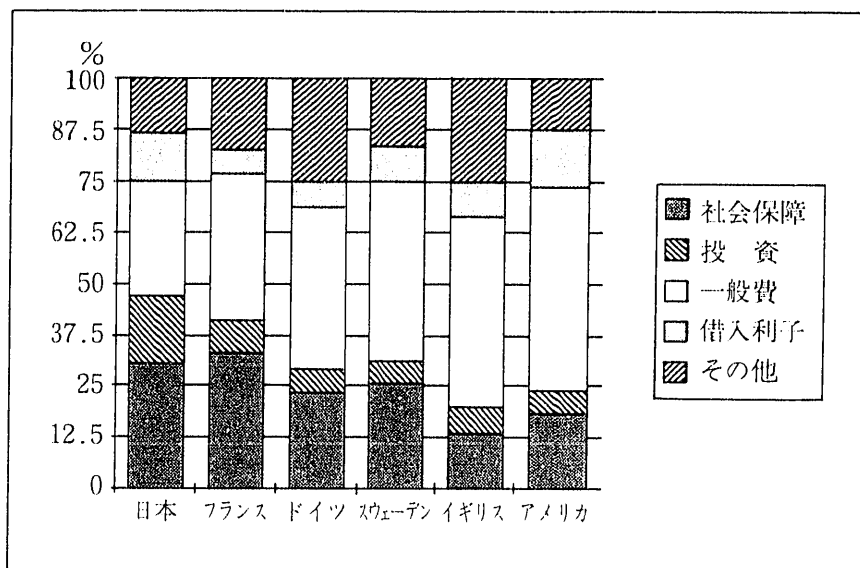


図1 1990年歳出比較

本小論は、併せて主要国と我が国の社会保障費用の負担の特徴、その背景となっている各国財政構造の異同を示すことも目的としている。例えば、社会保障プラス投資比率の類似性、地方政府の歳入割合の各国共通の少なさ、我が国の直接負担の多さ等であり、これらは、主として4で考察される。

なお、本小論は全く個人的なものであり、厚生省の見解とは関係がないことをお断りしておきたい。

2 公費支出に占める社会保障費と公共事業費

(1) 各国の公費支出の中での百分比

これまでこの種の対比に使われてきた比較表には、分母、分子の定義に曖昧な点もあったので、OECDの資料¹⁾を使って少し詳細に見てい

*したがって、本小論中での公費支出は、社会保障基金の支出の全部(すなわち社会保険の事業主および被保険者負担に基づく支出を含む)を含む点で、狭義の政府支出より広い概念である。

表1 1990年歳出比較

(単位：%)

	社会保障	投資	一般費	借入利子	その他
日本	31	16	28	12	13
フランス	34	7	36	6	17
ドイツ	24	5	40	6	25
スウェーデン	26	5	44	9	16
イギリス	14	6	47	8	25
アメリカ	19	5	50	14	12

こう。

OECDの資料により、中央政府・地方政府および社会保障基金(日本の場合の健康保険組合、年金基金等)を併せた公費支出を、移転支出である社会保障給付、投資(すなわち総固定資本形成およびストックの増加)、一般費(最終消費支出)、借入利子およびその他に分けて示したのが、図1および表1である*。

図1でわかるのは、移転支出である社会保障費は主要国に見劣りがしない、ということと、投資が主要国に比して著しく大きい、ということである。おおざっぱに言えば、投資は公共事

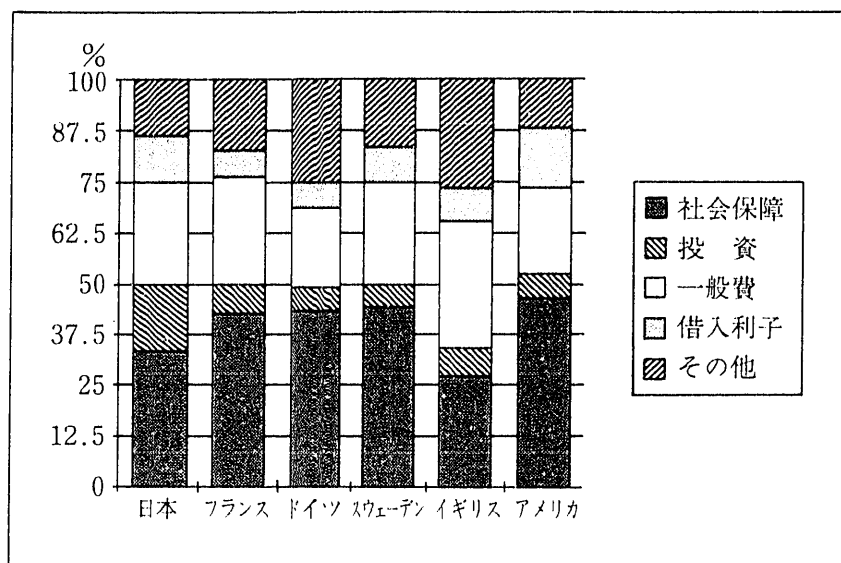


図2 1990年歳出比較(修正後)

表2 1990年歳出比較(修正後)

(単位：%)

	歳出修正後 社会保障	投資	一般費	借入利子	その他
日本	34	16	25	12	13
フランス	43	7	27	6	17
ドイツ	44	5	20	6	25
スウェーデン	45	5	25	9	16
イギリス	28	6	32	8	26
アメリカ	47	5	22	14	12

業費と言い換えられるから、我が国では公共事業支出が著しく大きい、ということになる。

しかし、この一般費(最終消費支出)の中には、移転支出でない社会保障費、すなわち公費による施設運営費補助、ホームヘルパーの人件費補助等、本来であれば社会保障費に入れられるべきものが含まれている。そこで、それらも社会保障費に入れて修正後、各国の中央・地方政府・社会保障基金の公費支出の内訳を比較したのが、図2および表2である²⁾。

この操作により、各国とも社会保障費が大きく伸びるが、我が国はその伸びが最も小さく、

図1では6か国中2位であった社会保障費が、図2ではイギリスに次いで小さくなってしまふ。これは、1994年の厚生省により出された「21世紀福祉ビジョン」にも指摘された我が国の社会保障費における福祉費の割合の小ささによるものであろう。

また、社会保障費と公共事業費を加えた部分は、イギリスを除きほぼ50%となっている点が興味深い。我が国は各国と比べ公共事業費の大きい分、社会保障費が少なくなっていると言えよう。

(2) 1人当たりGDPを加味した比較

ここまでの比較では各国の社会保障費の絶対量の比較がわからないので、図2での各国の比率のうち社会保障、投資および一般費に、各国の1人当たり公費支出を購買力平価で表わした数値³⁾の100分の1を乗じ、各国の社会保障費等の絶対量を指数化して比較をしたのが、図3および表3である。

これによれば、我が国は、この三支出の総額が6か国中最低で、スウェーデンの約半分であ

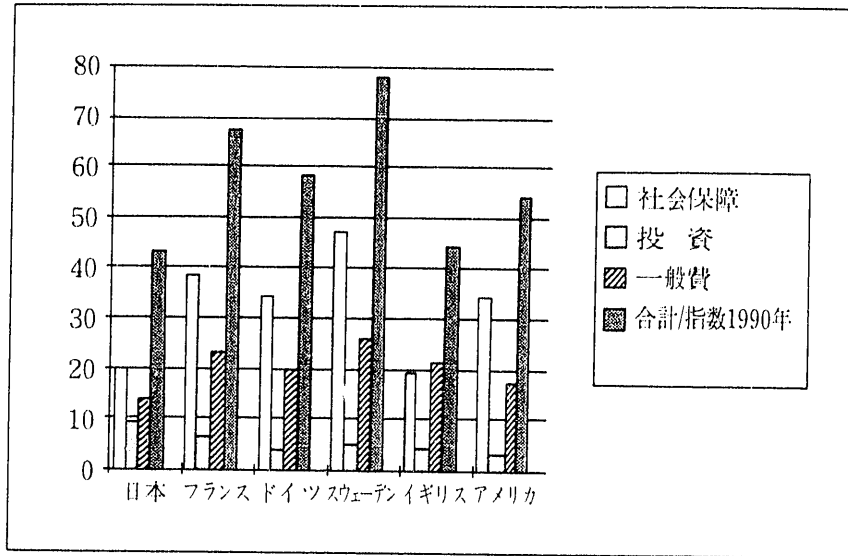


図3 1人当たり公費支出(指数)

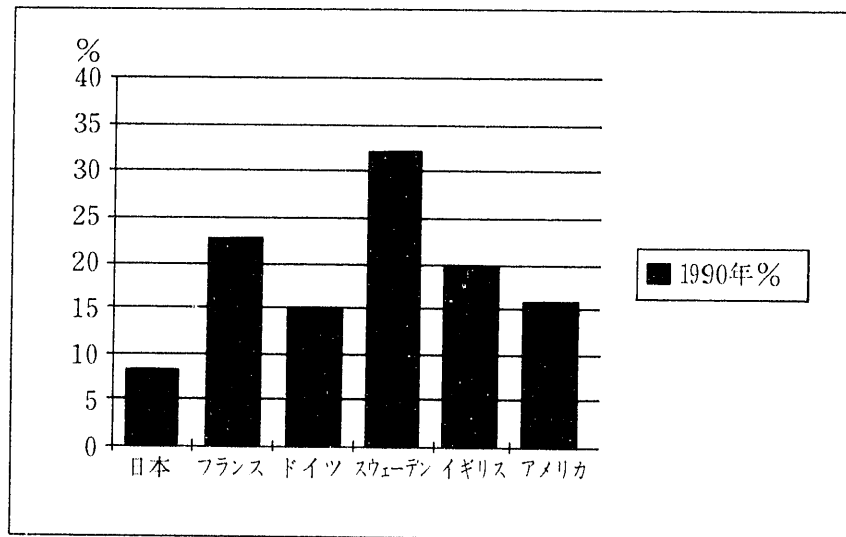


図4 政府雇用÷全雇用

表3 1人当たり公費支出(指数)

	1人当たり 社会保障	投資	一般費	合計/指数 1990年
日 本	20	9	14	43
フランス	38	6	23	67
ドイツ	34	4	20	58
スウェーデン	47	5	26	78
イギリス	19	4	21	44
アメリカ	34	3	17	54

り、社会保障費はスウェーデンの半分以下でイギリスに次いで低いことがわかる。

一方、投資すなわち公共事業費は主要国中1番で、各国より相当大きくなっている。

このうち一般費が少ないのは、我が国の公務員数が諸外国に比べて少ないことも一因で、特に国家公務員においてそれが顕著であるが、中央・地方公務員併せた数が全被備者に占める割合を比較したのが、図4および表4である⁴⁾。

表4 政府雇用÷全雇用
(単位：%)

	1990年
日本	8.1
フランス	22.6
ドイツ	15.1
スウェーデン	31.9
イギリス	19.4
アメリカ	15.5

我が国の国家公務員約100万人のうち社会保障関係は、社会保険事務所等で約7万人であり、また、地方公営企業を除く我が国の地方公務員

表5 投資の年次推移
(単位：%)

	1980年	1990年
日本	19.3	15.7
フランス	7	6.7
ドイツ	7.1	5
スウェーデン	7	4.9
イギリス	5.5	5.5
アメリカ	5.4	4.6

285万人のうち民生衛生関係は、約50万人と推計され、教育関係の129万人に次いでいる⁵⁾ものの、両者を併せても約60万人で、おそらく国際的にも効率的に運営されている、ということになろう。

(3) 公共事業費比率の比較

(1)でも述べたとおり、我が国の公費支出の中で社会保障費の割合は少なく、投資（すなわち総固定資本形成およびストックの増加）すなわち公共事業費の割合が多い。我が国は、他の国のおよそ3倍の公共事業を行っている。また、1980年と比べると、各国ともその割合が低下しているが、どちらの時点でも我が国は、他国の3倍となっている（表5および図5）。

これは、後で見るように、我が国においては、公共事業費の中でも土木費の割合が非常に高いことによるものと考えられる。

以上のとおり、公費支出全体は少ないが、公共事業費、中でも土木費の割合が高いのが我が国の特徴となっており、今後21世紀までに、土木費を下げた社会保障費に回していく支出構造、社会構造に転換していくことが是非とも必

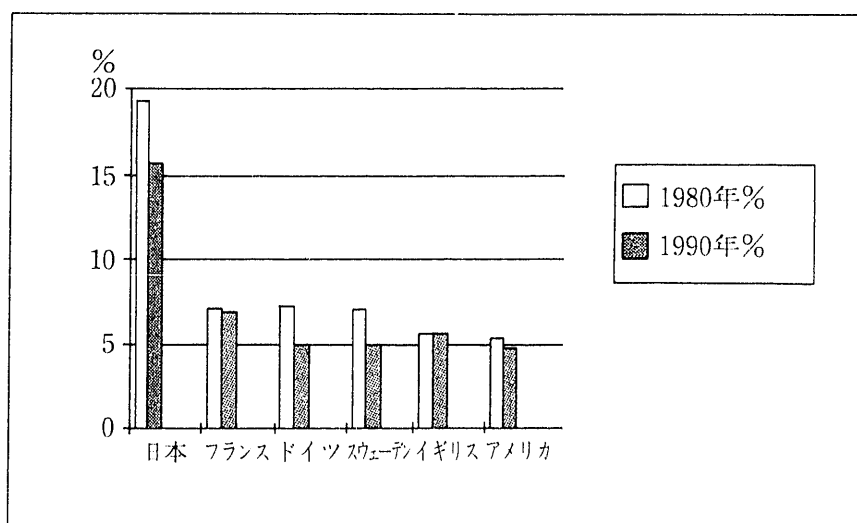


図5 投資の年次推移

要と考えられる。

3 地方財政における社会保障費と公共事業費

(1) 我が国の場合

平成4年度におけるわが国の地方財政支出のうち最も割合が高いのは、土木費24.2%、次いで教育費の20.6%、民生衛生費はその次で17.4

%である。また、土木費を含む投資的経費すなわち公共事業費は、全体の32.6%を占め、地方財政支出全体の3分の1となっている(図6および表6)⁶⁾。

地方をさらに都道府県と市町村レベルに分けると、民生衛生費は、都道府県ではその支出の約10%であるのに対し、市町村では約25%となっている。

これに対し、土木費は、それぞれ23%、24%

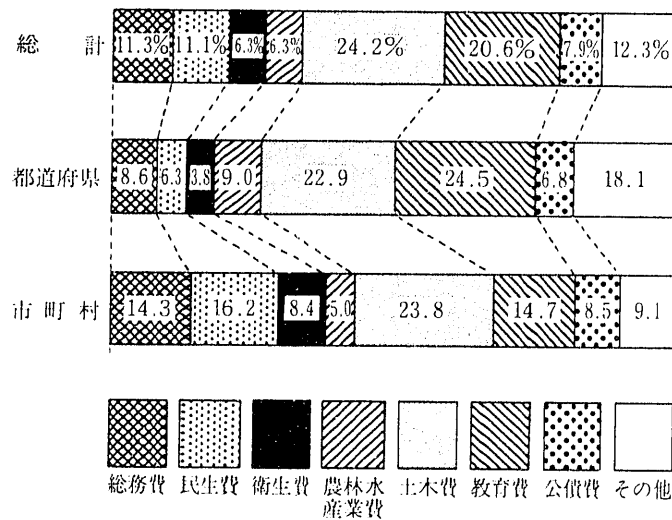


図6 目的別歳出決算額の構成比

表6 性質別歳出純計決算額の状況

区 分	決 算 額			構 成 比		増 減(△)率	
	平成4年度	平成3年度	増減(△)額	4年度	3年度	4年度	3年度
義務的経費	359,087	345,557	13,530	40.1	41.2	3.9	4.9
人件費	241,194	233,436	7,758	26.9	27.9	3.3	4.8
扶助費	47,065	43,924	3,141	5.3	5.2	7.2	5.4
公債費	70,828	68,198	2,630	7.9	8.1	3.9	4.8
投資的経費	291,717	254,218	37,499	32.6	30.3	14.8	8.7
普通建設事業費	285,684	245,145	40,539	31.9	29.3	16.5	8.5
補助事業費	102,436	88,020	14,416	11.4	10.5	16.4	3.5
単独事業費	170,645	146,735	23,910	19.1	17.5	16.3	12.9
災害復旧事業費	5,365	8,262	△ 2,897	0.6	1.0	△35.1	15.7
失業対策事業費	667	810	△ 143	0.1	0.1	△17.7	△ 8.6
その他の経費	244,793	238,290	6,503	27.3	28.5	2.7	7.6
合 計	895,597	838,065	57,532	100.0	100.0	6.9	6.8

である。したがって、市町村レベルでは社会保障費と公共事業費の支出割合はほぼ等しいが、都道府県レベルでは圧倒的に公共事業費支出割合が大きい⁷⁾。

さらに、地方単独事業での割合を見ると、17兆円のうち半分以上が土木費で、これまた圧倒的に高い（図7）⁸⁾。

公共事業費は、表7のような指標によって戦

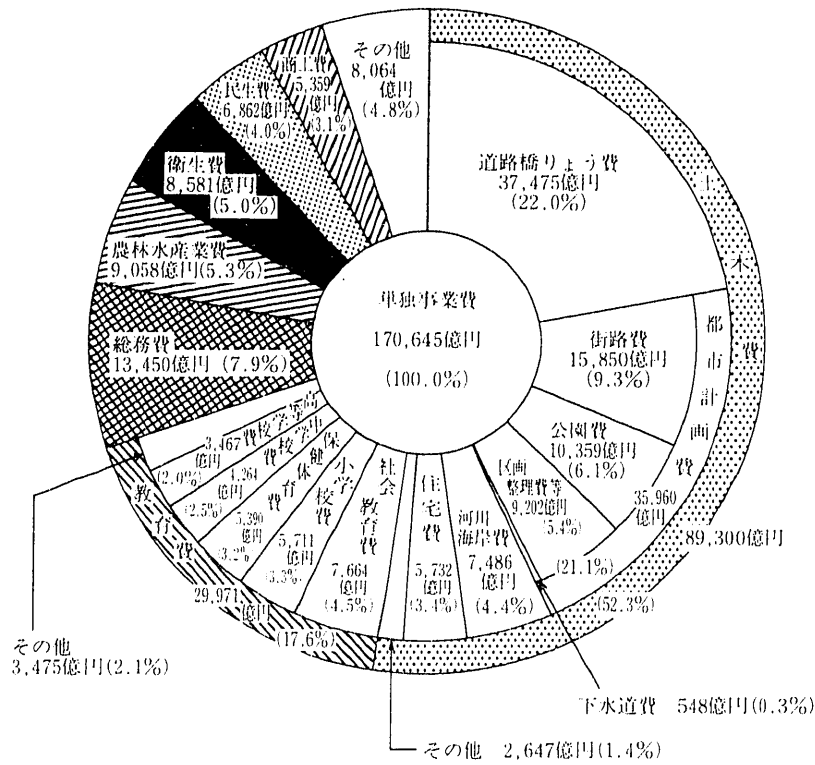


図7 単独事業費の目的別内訳の状況

表7 社会資本整備水準の国際比較

項目	単位	日本	アメリカ	イギリス	旧西ドイツ	フランス
千人当たり住宅数	戸	(88) 342	(89) 427	(89) 400	(87) 430	(90) 464
持家比率	%	(88) 61.3	(89) 64.0	(87) 64.1	(87) 39.3	(84) 51.2
一戸当たり床面積	m ²	(88) 89.3	(91) 158	(91) 98	(87) 86	(91) 85
水道普及率	%	(92) 95.1	(77) 99.3	(86) 99.2	(86) 97.3	(86) 99.2
下水道普及率	%	(92) 47	(86) 73	(90) 96	(90) 86 <統一ドイツ>	(87) 68
1人当たり公園面積	m ²	東京23区 (92) 97	ニューヨーク (88) 98	ロンドン (71) 100	ボン (77) 97	パリ (81) 100
道路(舗装率)	%	東京23区 (91) 2.6	ニューヨーク (89) 23.0	ロンドン (82) 25.6	ボン (84) 37.4	パリ (89) 11.6
高速道路(延長)	自動車1万台当たりkm	98.4(国道) 71.0(全体) (92)	(91) 90.0	(91) 100	(90) 99	(91) 92.3
		(92) 0.82	(91) 4.5	(91) 1.3	(91) 3.3	(92) 2.7

(注) 1. 住宅統計調査, 国連世界統計年報, World Road Statistics IRF (国連道路連盟) 等による。
2. () は調査年である。

後我が国の社会資本が欧米に比べ整備が遅れていると言われ、重点的に整備が進められてきたわけであるが、戦後ももう50年が経ち、特に高度経済成長の多くの部分を費やしてきて、どうしてまだ不十分なのであろうか。

公共事業は、表7のような数値のうち、下水道普及率や道路舗装率によって未だ不十分とされて、その支出が正当化されることが多く、また、21世紀に向けて今が社会資本充実の最後のチャンスと言われて、その支出が正当化されることも多いが、これまでの投資額を考えれば、その効率的使い方は、社会保障費以上に厳しくチェックされなければならないであろう。

例えば、次のような点であろう。

ア) 下水道普及率、道路舗装率、高速道路延長等の国際比較数値の妥当性

イ) 各省分配比率の固定性

ウ) 公共事業費は2～3年の予算で済むが、社会保障費はずっと後を引くので、前者が必要以上に付けられることはないか。

エ) 公共事業費の談合等で、不必要な支出が多かったのではないか。

オ) 用地取得費が大都市においてその30%になるとはいえ、成果物が目に見えるため、地方自治体の長にとってより公共事業費が魅力のあるものだったのではないか。

カ) 地方経済全体が、(必要以上に)多くの公共事業費を前提に成り立つ構造になっていて、変え難いのではないか。

(2) 諸外国の場合

詳しい数字の得られたスウェーデンでは、市町村支出の22.5%が教育費で、これに次ぐ21.2%が我が国の社会保障費に対応するものと考えられ、ほぼ我が国の市町村における社会保障費

の割合と同程度であり、公共事業費はわずかなようである⁹⁾。また、スウェーデンでは国からの特定補助金でも土木費は1割以下であり、8割が教育費、1割が社会福祉とされている¹⁰⁾。

その他の主要国でも「英国では、地方自治体の歳出も、その大宗は経常経費となっており、投資的経費のウェイトは格段に小さい¹¹⁾」。さらに、イギリスの経常経費の支出を見ても、約5割が社会保障費、1割強が教育費となっている。

フランスにおいても、9つの都市共同体の事務の例として道路、上下水道が挙げられている程度であり、社会福祉が県やコミューンの主要業務となっており、アメリカのニューヨークの例でも、教育と社会福祉が経常予算のおよそ半分を占めている¹²⁾。

社会福祉費の内訳は、スウェーデンでもフランスでも、児童福祉関係が老人や障害者関係を押さえてトップであるのは、我が国と同様である¹³⁾。

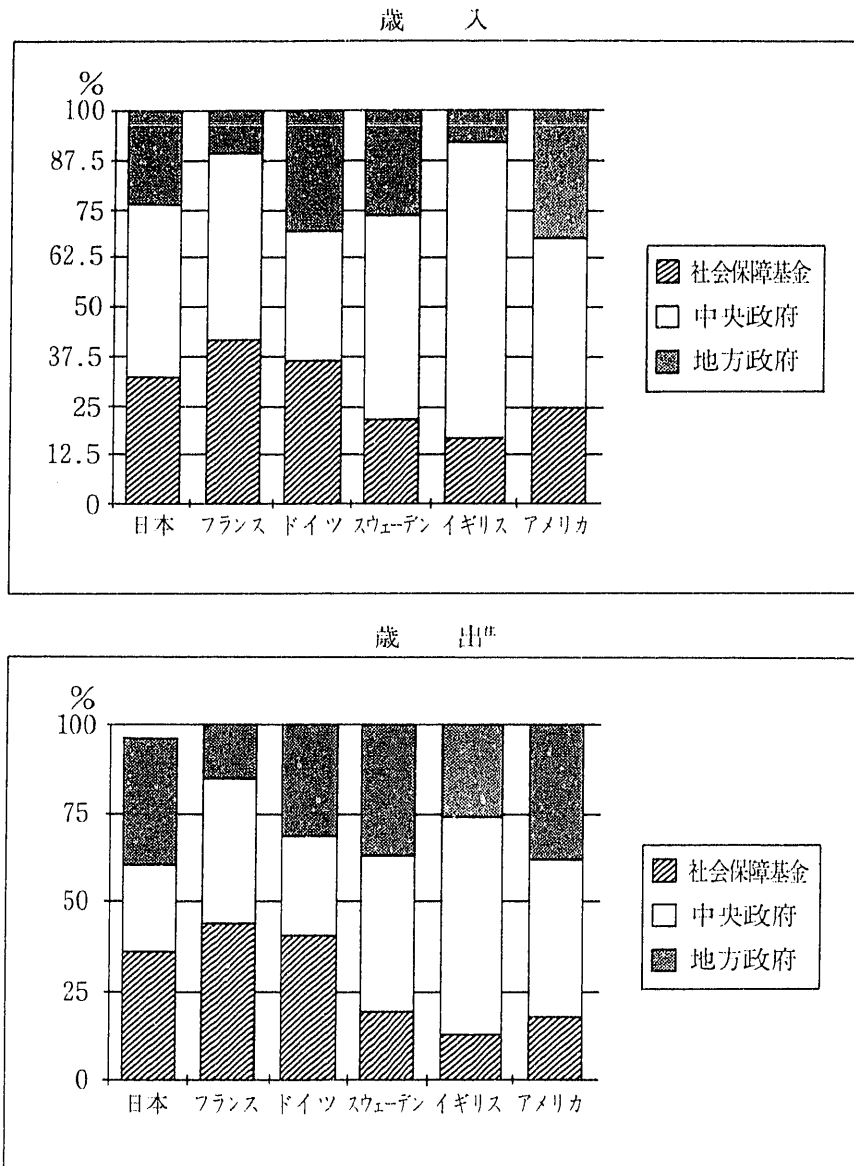
総じて、地方単独事業費の半分以上が土木費だなどという国はない。

4 国と地方における歳入と歳出の状況

(1) 各国における歳入歳出の主体

公的支出の主体である社会保障基金、地方自治体および国(中央政府)に分けて、お互いの中でのやり取りをする前の、全歳入・全歳出の中でのそれぞれの割合を示したのが、図8である¹⁴⁾。

これらからわかることは、歳入については、ア) 日本、フランス、ドイツのような社会保障国家においては、社会保障基金の歳入が大きい。



注：社会保障基金の割合は、他の主体への委譲を除いているため、図1の資料と必ずしも一致していない。また、日本が100となっていないのは、主体により年度と歴年の違いがあるからである。

図8 1990年の政府の各レベルでの歳入歳出割合

イ イギリスのような公費保障国家においては、中央政府の歳入が大きい。

ウ ドイツ、アメリカのような連邦国家においては、地方政府の歳入が大きい。日本およびスウェーデンも比較的大きく、イギリス、フランスはかなり小さい。しかし、いずれにしても地方歳入3割以下自治は、現在の先進国の大勢のようである。

歳出については、それぞれの主体自らの歳入に基づく支出の他に、中央政府からの資金委譲により、日本、スウェーデン、イギリスにおいて地方政府の支出が、日本、フランス、ドイツにおいて社会保障基金の支出が多くなっている。アメリカにおいては、社会保障基金から地方政府に委譲されている。

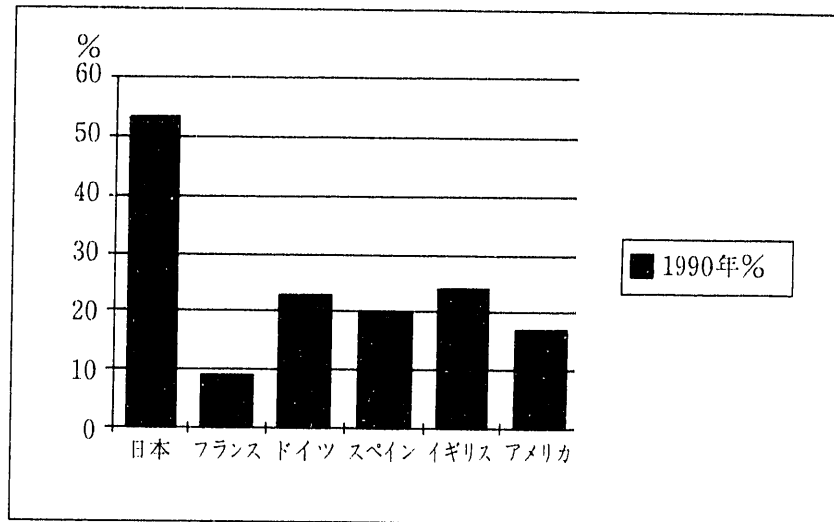


図9 中央政府からの委譲

表8 1991年歳入内訳

(単位：%)

	社会保障基金	直接税	間接税	その他
日本	27	47	13	13
フランス	40	18	27	15
ドイツ	37	31	27	5
スウェーデン	27	37	27	9
イギリス	17	37	33	13
アメリカ	28	42	17	13

また、中央政府の歳入のうち他の主体へ委譲した部分の歳入に占める割合は、図9のとおりである¹⁵⁾。

我が国の場合は、中央政府から地方政府および社会保障基金に中央の歳入の半分以上が（補助金として）委譲されているのが、大きな特徴となっている。

(2) 各国における歳入の状況

各国の公費収入全体の内訳を、社会保障基金、間接税、直接税等に分けて示したのが、表8お

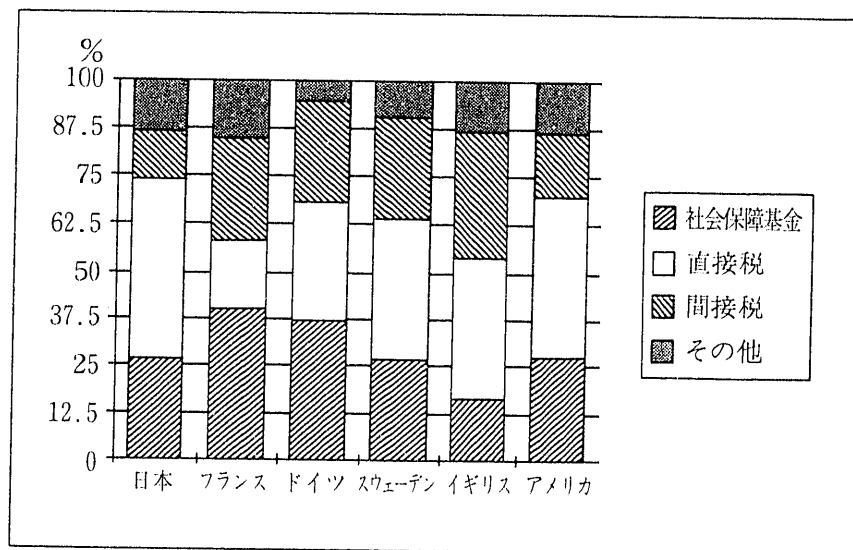


図10 1991年歳入内訳

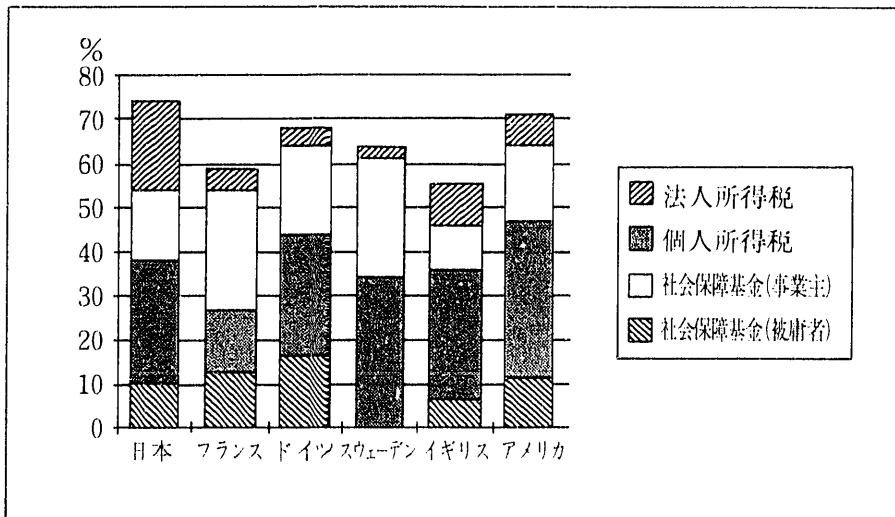


図11 1991年直接負担内訳

表9 1991年直接負担内訳

(単位：%)

	社会保障基金(被雇者)	個人所得税	社会保障基金(事業主)	法人所得税
日本	11	27	16	20
フランス	13	14	27	5
ドイツ	17	27	20	4
スウェーデン	0	34	27	3
イギリス	7	29	10	9
アメリカ	12	35	17	7

よび図10である¹⁶⁾。

社会保障基金と直接税を加えた部分を比較すると、我が国はこの割合がすでに最も高い。アメリカは、我が国とほぼ同程度であり、欧州各国は相当低い。逆に、間接税の割合は、欧州において高く、日米において低く、特に我が国は最も低い。

個人および法人の直接負担の状況を見るために、図10の社会保障基金および直接税の部分の内訳を見ると、図11および表9のとおりである。

これによれば、社会保障基金の被雇者負担を含む個人負担の割合は、我が国では主要国の平均程度で、スウェーデンと同程度である(図3

で見た1人当たりの社会保障支出そのものは、我が国のおよそ倍であるが)。

スウェーデンでは社会保障基金の被雇者負担がなく、負担割合としては社会保障基金の事業主負担が高いのが、特徴となっている。これは、負担感の点では個人にとって良いと考えられるが、企業の国際競争力の点では問題があるかもしれない。

フランスは、直接税等の個人負担は低いが、社会保障基金の事業主負担がスウェーデン同様高く、間接税負担も高いのが特徴である。個人の負担感を減ずる点ではスウェーデンのさらに上を行っているとも考えられるが、間接税が高い点が企業の国際競争力にどう影響しているか今後スウェーデンと比較研究してみるのも興味深い。

このように、各国のサービスの内容以上とも言えるほど社会保障の費用の流れ、負担の仕方は各国で異なっており、したがって、社会保障に対する国民、企業の考え方、社会保障行政のあり方もそれぞれで異なっていると考えられる。

5 終わりに

4で見たとおり、我が国の負担は、社会保障基金と直接税を加えた直接負担の部分の割合が高く、また、個人の直接負担の割合も相当程度なので、今後、社会保障のために負担を増やさざるを得ないとすればこの辺も十分考慮する必要がある。この考慮の過程では、現在の多くの欧米諸国のように我が国経済も低成長となり失業率が増える可能性をどう考えるか、もポイントとなるだろう。

また、我が国の法人税が欧米に比べて高いので減らすべきだ、との議論があるが、図11で見たとおり、欧米の企業は社会保障基金の事業主負担を多く負担しており、両者を併せれば現在ほとんど差がないことに注意したい。

最後に、全体の負担を増やす前に、歳出構造を公共事業から社会保障とくに医療と福祉に変換することが社会保障収入を増やすために取るべき第一の道であることは、本小論を通じて繰り返し述べたとおりである。

そして仮に、著者の主張のように予算の重点を公共事業から社会保障に回すことに大方の理解が得られたとしても、公共事業中心の政治・経済・社会構造を転換していくのは、一朝一夕にはできない。日本経済全体のリストラの

重要な優先課題として位置付け、21世紀に向けて今からハンドルを切っていかなければならない。残された時間は、余りない。

注

- 1) OECD PUBLIC MANAGEMENT: COUNTRY PROFILES, 1992, p. 359
- 2) OECD in figures, 1994, p. 40 の支出内訳を用いて1)を修正
- 3) OECD PUBLIC MANAGEMENT: COUNTRY PROFILES, 1992, p. 351
- 4) OECD PUBLIC MANAGEMENT: COUNTRY PROFILES, 1992, p. 351
- 5) 6年版 「地方財政白書」 自治省編 p. 83
- 6) 同上 p. 17, 館 龍一郎 1994「財政データブック」大蔵財務協会 p. 174
- 7) 同上 p. 16
- 8) 同上 p. 111
- 9) 大森 他 1989「先進諸国の社会福祉施策体系に関する国際比較研究」地方自治協会 p. 20
- 10) 山下 茂 他 1992「比較地方自治」第一法規 p. 212
- 11) 同 p. 56
- 12) 一河秀洋 他 1991「地方財政入門」有斐閣 p. 247
- 13) 同9) p. 22, 23, 56
- 14) OECD PUBLIC MANAGEMENT: COUNTRY PROFILES, 1992, p. 353
- 15) 同上
- 16) OECD in figures, 1994, p. 42
(いそべ-ふみお 元OECD日本政府代表部、厚生省健康政策局指導課長)