

連結国家予算の作成と分析－社会保障費を中心に－

前田 由美子

1. はじめに

一般に、国の2005年度予算は82.2兆円、うち社会保障関係費（以下、単に社会保障費という）は20.4兆円であると認識されている。しかし、これは一般会計の部分だけである。国には一般会計のほかに、2005年度時点で31の特別会計がある。たとえば、政管健保や厚生年金の収支は、厚生保険特別会計で管理されている。一般会計だけでは、国家予算、そしてその中の社会保障費の全貌はわからない。

そこで、国の一般会計と特別会計とを連結し（これを連結国家予算という）、国家予算および国家予算における社会保障費の全体像を分析することとする。

国家予算はまた、社会保障費、文教科学費、公共事業費などに区分されている。視点を変えると連結国家予算の10数%は人件費・経費等に使われているのであるが、そういった区分の実績については公表されていない。本稿では、連結国家予算を人件費・経費、補助金などの使途で区分して、分析することも試みた。

2. 方法

国の一般会計・特別会計予算^{1,2}から、所管別、会計別、勘定別、科目別に当初予算ベースの金額を入力した。年度によって項目の統廃合があるが、2005年度当初予算のデータ項目は、歳入784、歳出6,883であった。さらにこれらの項目ごとに、法令や文献をあたって使途を明確にした。

国家予算の各科目には、会計間勘定間の繰入繰出にあたるものが多い。A会計からB会計C勘定に繰り入れられ、B会計C勘定はその一部をB会計D勘定に繰り出すという関係がいくつもある。これらについては、会計間・勘定間の関係を追跡し、重複分として控除した上で、歳入・歳出をそれぞれ連結した。

財務省「財政統計」³においても、連結国家予算の歳入総額、歳出総額は示されているが、使途などの内訳は公開されていない。そのため、上記のようにデータをひとつひとつ精査し、使途別に区分するという方法をとった。ただし、予算書自体が完全に細分化されていないため、重複控除に限りがあったことを断っておきたい。とはいえ、今回の手法による連結歳出総額は240.1兆円であり、「財政統計」上の239.7兆円との差は0.2%であるので、結果の信頼性を大きく損ねるものではないと考える。

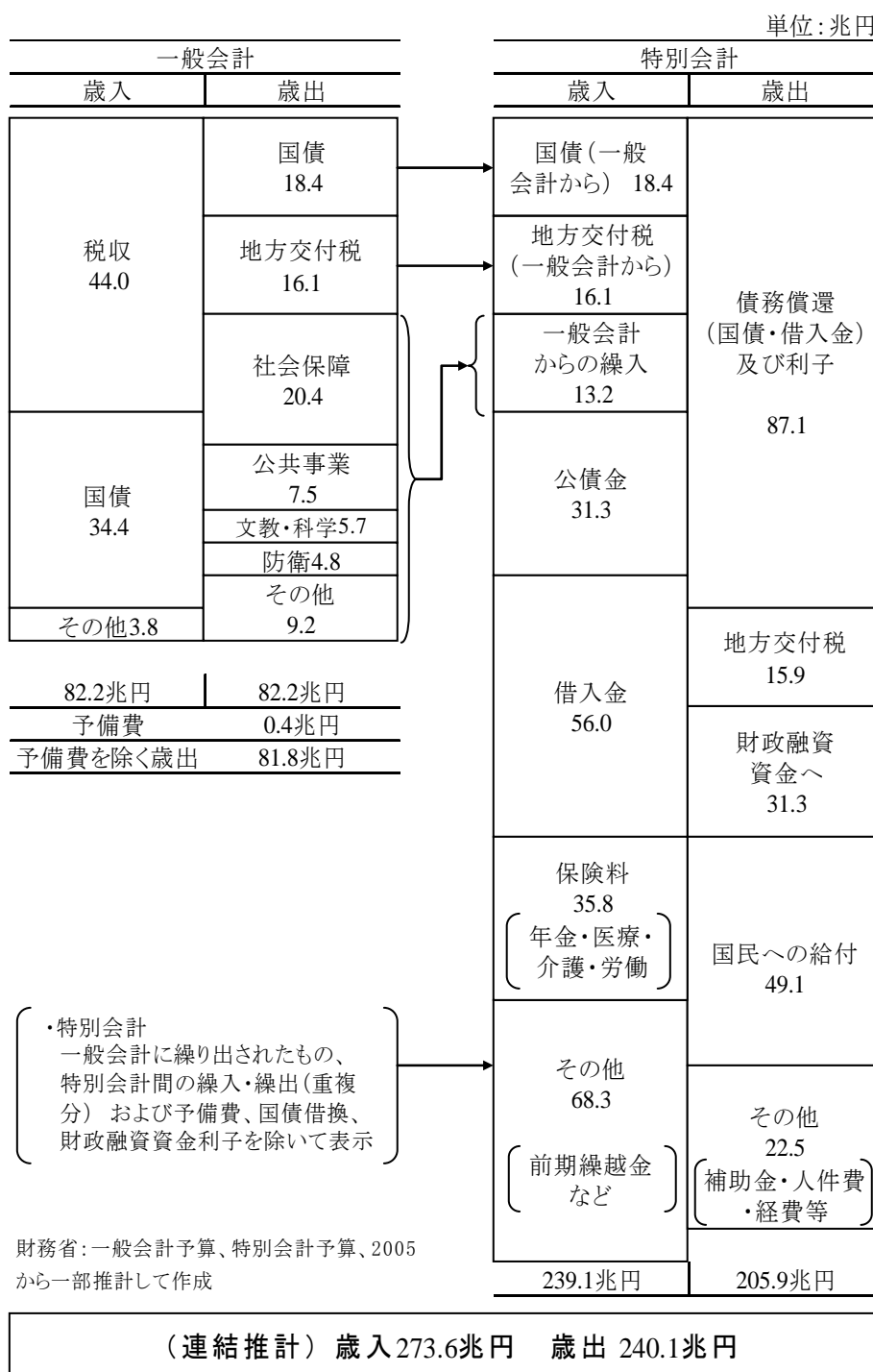
本稿は、前田由美子：2005年度 国家予算の分析－社会保障費を中心に－、（日医総研ワーキングペーパーNo.115）、2005をもとに作成したものである。

3. 結果

1) 国家予算の全体像とその内訳

一般会計・特別会計予算の項目を個々に積み上げて合算した後、繰入繰出の重複を控除した結果、2005年度の当初予算ベースでは歳入273.6兆円、歳出（以下、連結歳出額と呼ぶ）240.1兆円と推計された（図1）。

図1 国家予算の全体像（2005年度推計）



財務省：一般会計予算、特別会計予算、2005
から一部推計して作成

四捨五入差のため合計が一致しないところがある

連結歳出額の使途は、次のように区分した。

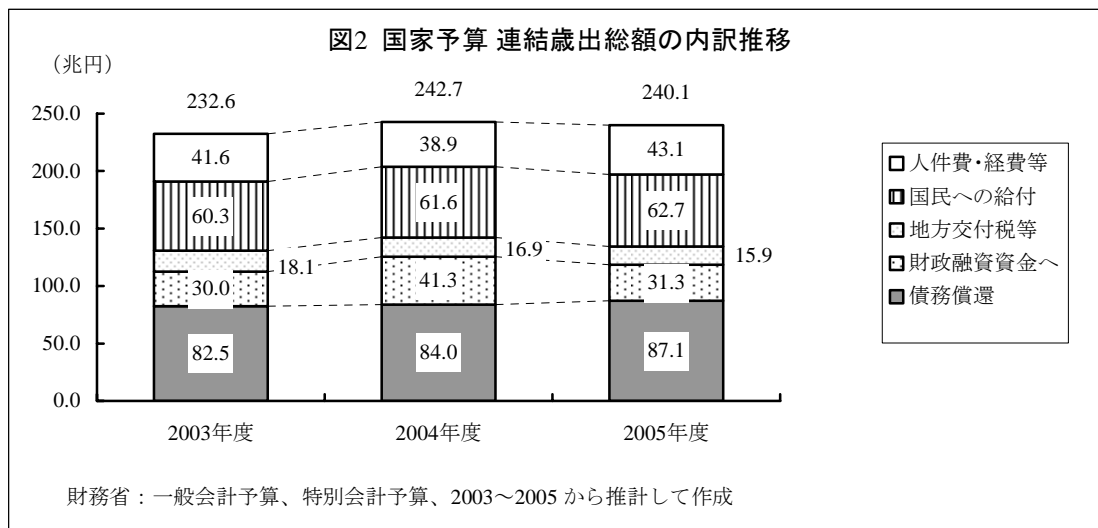
- 債務償還・・・国債の償還コストと利子の合計から借換額を控除したもの
- 財政融資資金へ・・・財政融資資金への繰入
- 地方交付税等・・・地方交付税・譲与金
- 国民への給付・・・年金・医療・介護給付費国庫負担分、義務教育国庫負担分
など、国民にはほぼ直接的に還元されていると思われるもの
- 人件費・経費等・・・人件費・経費、補助金ほか、他に分類できないもの

2005年度の連結歳出総額の内訳は、債務償還 87.1 兆円（36.3%）、財投融資資金へ繰入 31.3 兆円（13.0%）、地方交付税等 15.9 兆円（6.6%）、国民への給付 62.7 兆円（26.1%）、人件費・経費等 43.1 兆円（17.9%）であった。

2005年度は前年度に比べて、財政融資資金への繰入が減っているが、これはむしろ、前年の2004年度に財政融資資金への繰入がいったん増えているためⁱである。

「人件費・経費等」には人件費・経費のほか、補助金、委託費等を含む。2004年度の38.9兆円から2005年度には43.1兆円と大きく増加したのは、年金積立金を財投から引き上げ、新たに年金資金運用基金に出資したためである。この要因を除くと、2004年度から2005年度にかけては大きな変化、逆にいえば大胆なコスト削減は見られない。

2003年度から2004年度にかけての人件費・経費等の削減も、国立学校特別会計（2003年度2.5兆円）、国立病院特別会計（同0.8兆円）が、独立行政法人化によって抜けたために過ぎない。



ⁱ 2001年度の財投改革により、郵便貯金・年金積立金の全額預託義務が廃止された。これに伴い郵貯・年金に預託金を払い戻すこととなり、2004年度は前年度に比べて払戻額が12.7兆円増加し、財投債発行によって市中から払戻財源を調達した。

2) 社会保障費の全体像とその内訳

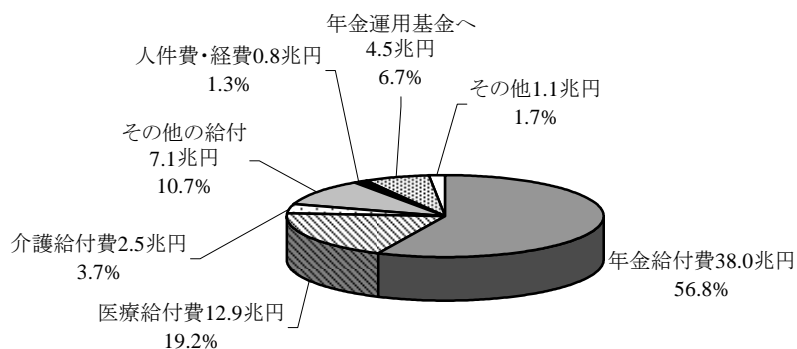
2005年度の連結歳出額のうち、社会保障費は67.0兆円（以下、連結社会保障費と呼ぶ）であり、このうち給付費の合計は60.5兆円であった（図3）。

連結社会保障費において、年金給付費は過去3年間、継続して増加している。一方、医療給付費はまったく横ばいである（図4）。

2002年10月に老人保健法が改正され、老人医療受給対象年齢が毎年1歳ずつ引き上げられ、また一部負担金を除く費用のうち、公費負担割合が30%から毎年4%ずつ引き上げられつつある。これに伴い、国保・政管健保等からの老人保健拠出金が減ったため、国保・政管健保に対する国庫補助が減少し、逆に老人保健に対する国庫負担が増加した。2004年度には診療報酬（薬価）がマイナス1.0%改定となった。そして、2005年度には国民健康保険における国庫負担の一部を都道府県負担とし、約5,400億円が税源移譲されて、国の支出が減少した。

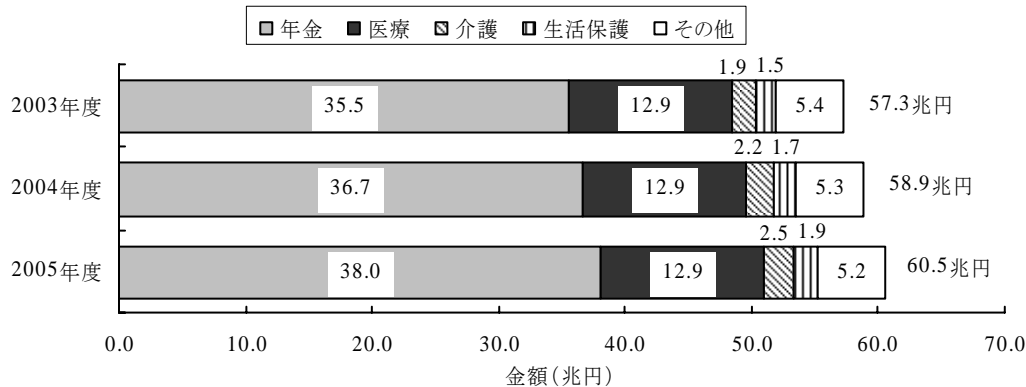
このように医療給付費にかかる国庫負担は、容易に抑制されている。

図3 連結社会保障費の内訳推移（2005年度67.0兆円）



財務省：一般会計予算、特別会計予算、2005から一部推計して作成

図4 連結社会保障費における給付費の分野別推移

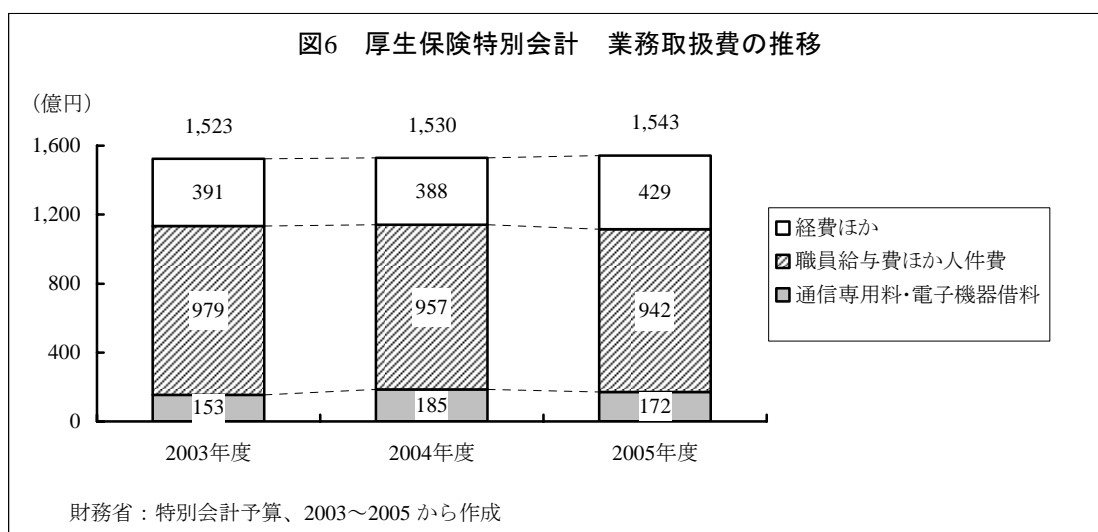
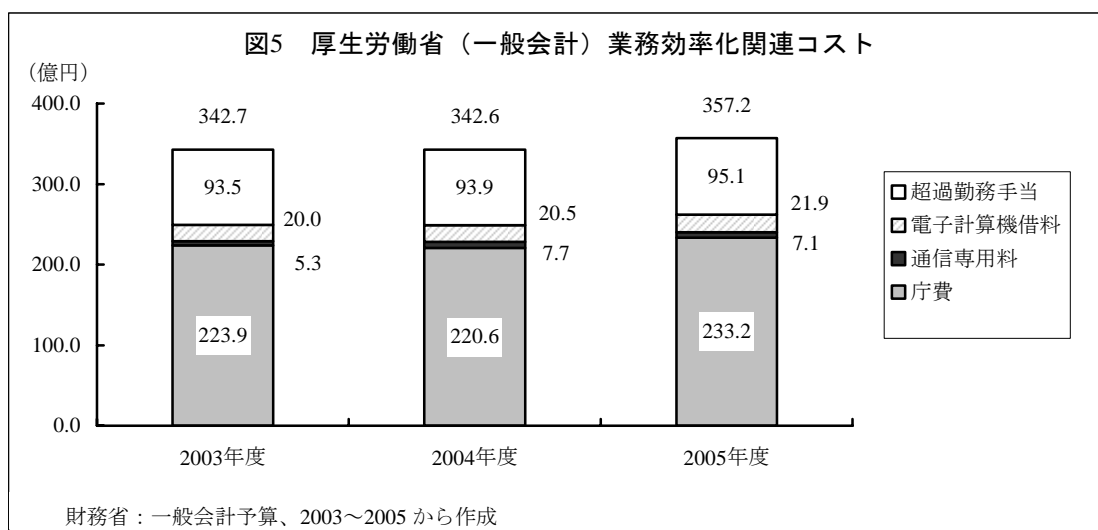


財務省：一般会計予算、特別会計予算、2003～2005から一部推計して作成。
年金資金運用資金への出資金・交付金を除く。

3) 社会保障にかかわる業務コストの現状

厚生労働省本省関連費用（一般会計のみ）から、業務効率化に関連するものとして、庁費（事務用品費、消耗品費、光熱水費など）、通信専用料、電子計算機借料、超過勤務手当を集計した。電子計算機借料が増加しIT化が進んでいることがうかがえるが、それにも増して年々超過勤務手当が増加している。また、2005年には「医療給付適正化業務庁費」が前年比17億円増の26億円となったこともあり、業務関連コスト合計で357.2億円と前年比4.3%増となった（図5）。

政管健保、厚生年金は厚生保険特別会計で経理されている。図6は、ここから「業務取扱費」を抽出したものである。「業務取扱費」は、社会保険庁の健康保険・厚生年金等にかかわる管理コストである。職員給与・手当など人件費は圧縮されつつあるが、経費の増加がこれを上回り、業務取扱費全体は年々増加している。さらに2005年度には、「社会保険庁オンラインシステム庁費」90億円が計上された。先行投資というのであれば、投資対効果を厳しくフォローすべきである。



4. 考察

国家予算、特に社会保障費を議論する上では、主として次の3点を認識しておく必要がある。

第一に、日本では、社会保障費負担の増大が問題視されている。しかし、米国でも国家予算の少なくない部分を社会保障費に割いている（2006年度の歳出予算のうちメディケア、メディケイド、福祉関連支出に43.4%を割いている⁴⁾）。諸外国に比べると日本の租税負担率が低いという事実もある。社会保障費が高いことが本当に問題で、これ以上の国民負担はできないのか。この点を整理して議論を再スタートしなければ、どんな制度設計をしても国民の合意は得られないであろう。

第二に、社会保障費として、ひと括りにされているが、予算上の動きは分野や項目によって大きく異なる。年金給付費は年々増加しているが、医療給付費は少なくとも過去3年間ほとんど頭打ちである。老人保健法の改正、診療報酬の改定、国民健康保険財源の地方への移譲など、比較的対処しやすい（国民的にはきわめて大きい問題であるにもかかわらず）制度改正によって、国の負担分を容易にコントロールしてきたからである。福祉関連予算についても、「三位一体の改革」で地方の自主性を重んじるといえば聞こえは良いが、地方に移譲され、大きな地域格差が生じるおそれがある。

第三に、国民に給付されるべきコストについては厳しい予算編成がなされているが、官僚およびその周辺（補助金や委託費の受領先）にかかわる予算については、まだまだ安易に看過されているといえる。国家公務員給与など、指摘をうけやすい費目は削減されているものの、日常業務にかかわる経費については、大胆なコスト削減はなされていない。一部の費用を削っていても、総コストはかえって増加したというケースも見られる。こういった費用の中には、天下り組織からさらに外部へ「丸投げ」されているものもある。国の予算は基本的に単年度消化主義であるが、中期あるいは長期の費用対効果を測定し公表すること、補助金をつけているところには天下りしないこと、逆に天下りするのであれば補助金をつけないことなどを検討すべきである。

文献

- 1 財務省：一般会計予算、2003～2005
- 2 財務省：特別会計予算、2003～2005
- 3 財務省：平成17年度 財政統計、231～233頁、2005
- 4 White House：Budget of the United States Government Fiscal Year 2006, 2006