

日医総研ワーキングペーパー

2005 年度 国家予算の分析

- 社会保障費を中心に -

No . 115

平成 17 年 8 月 16 日

日本医師会総合政策研究機構 前田 由美子

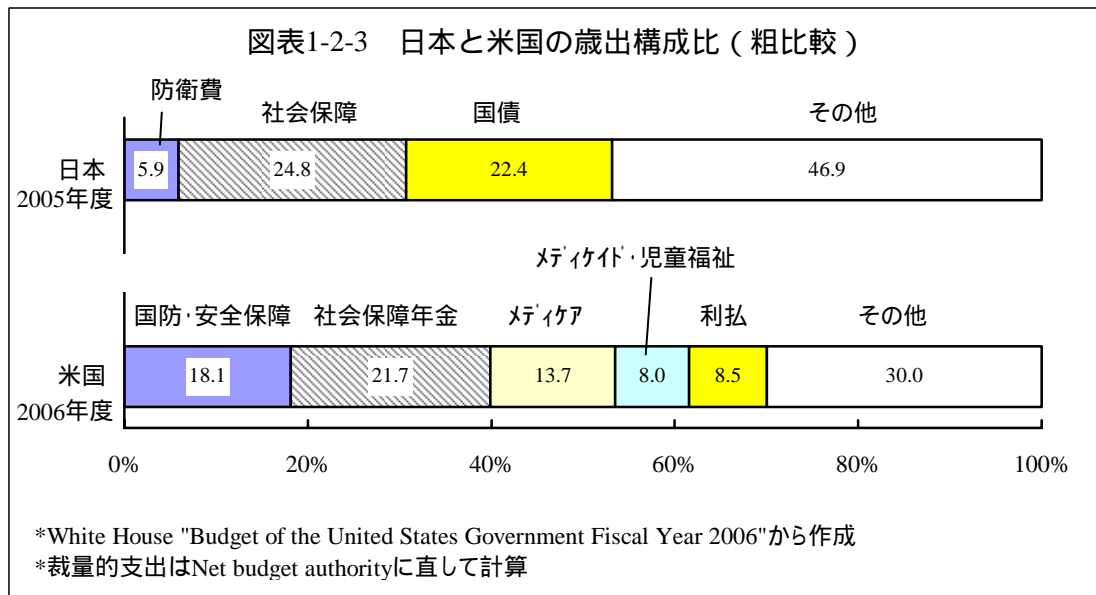
目次

要約	要約 1～7
. 国家予算についての一般的認識	
1 . 一般会計の推移	1
2 . 一般会計の歳出構成比	2
3 . 国債と債務償還の関係	4
4 . プライマリーバランスと租税	8
. 国家予算の全体像	
1 . 一般会計と特別会計との連結予算	10
2 . 連結歳出総額の推移	13
3 . 独立行政法人等への補助金	16
4 . 外部委員への手当	18
. 社会保障費の全体像	
1 . 連結社会保障費の総額	19
2 . 連結社会保障費の内訳推移	21
3 . 福祉関連コストの動き	23
4 . 社会保障費に関する効率化の現状	26
5 . 社会保険庁関連コスト	28
. 一般会計のコスト削減および増収の余地について	
. まとめ	
参考資料	33

要 約

一般歳出の日米比較

一般会計においては、社会保障関係費が増加をつづけ、2005 年度には 24.8%を占めるにいたった。このため、社会保障費については「過大・不必要な伸びを具体的に厳しく抑制しなければならない」¹などとして注視されているが、米国では、社会保障年金、メディケア・メディケイド・児童福祉²だけ³に歳出の 43.0%を割いている。



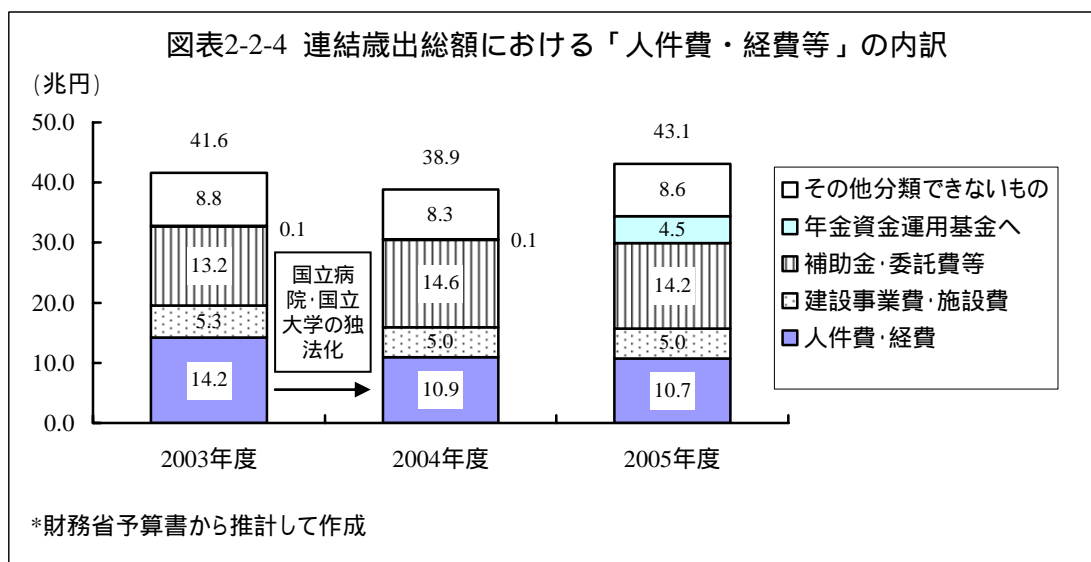
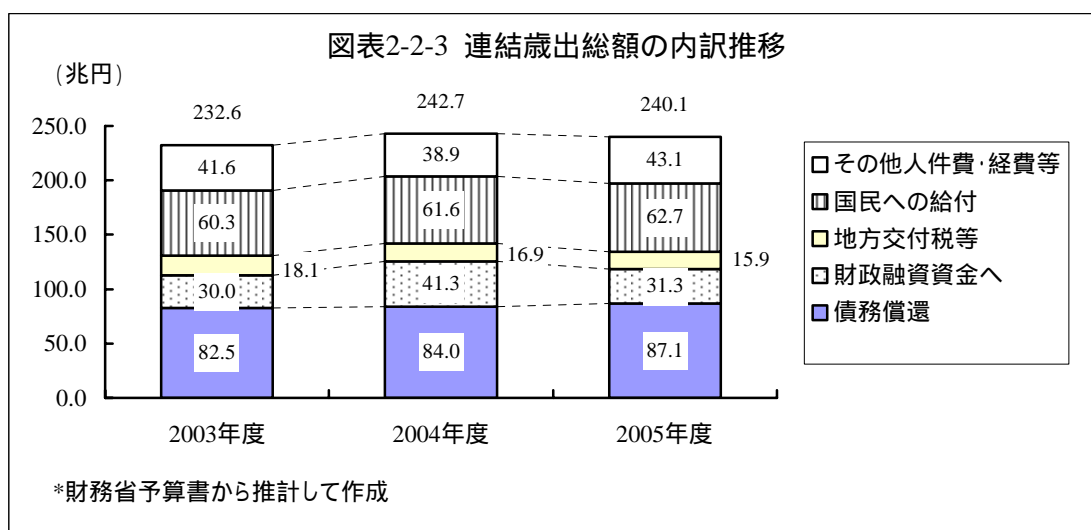
¹ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005（いわゆる「骨太の方針」）
2005年6月21日

² SCHIP : State Children's Health Insurance Program

³ 日本でいえば、年金、医療保険、介護保険の部分のみ。このほか義務的支出の中にも福祉関連予算がある。

国の連結歳出総額

国の一般会計と特別会計とを合計した後、会計間の重複を控除して、連結歳出総額を求めた。2005年度の連結歳出総額は240.1兆円であった。この中で、特に問題視されるべきは人件費・経費、補助金・委託費等である。2004年度に独立行政法人化によって国立病院および国立大学が国の会計から切り離されただけで、厳しいコスト削減の後は見られない。



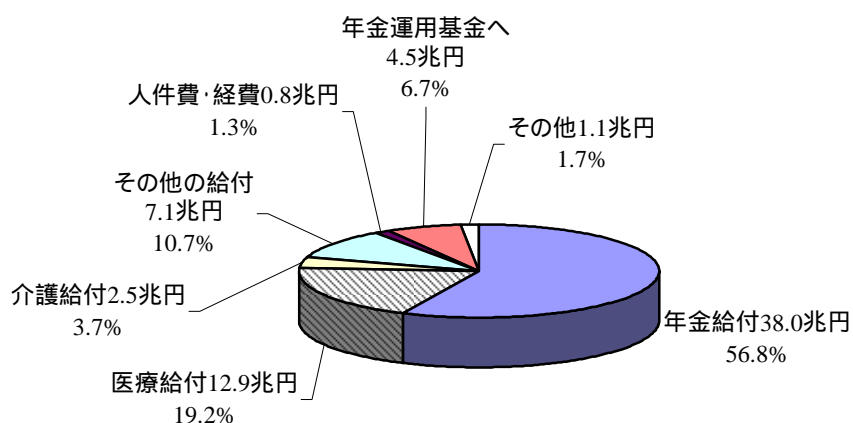
*人件費・経費・・・職員基本給、職員諸手当、国家公務員共済組合負担金（法定福利費）退職手当、超過勤務手当、非常勤職員手当、庁費（消耗品費、光熱水費等）通信専用料、電子計算機等借料、諸謝金など

連結社会保障費

2005年度の社会保障関係費は一般会計のみでは20.4兆円であるが、一般会計と特別会計の社会保障関係費を連結し、重複を控除したところ総額は67.0兆円となった。

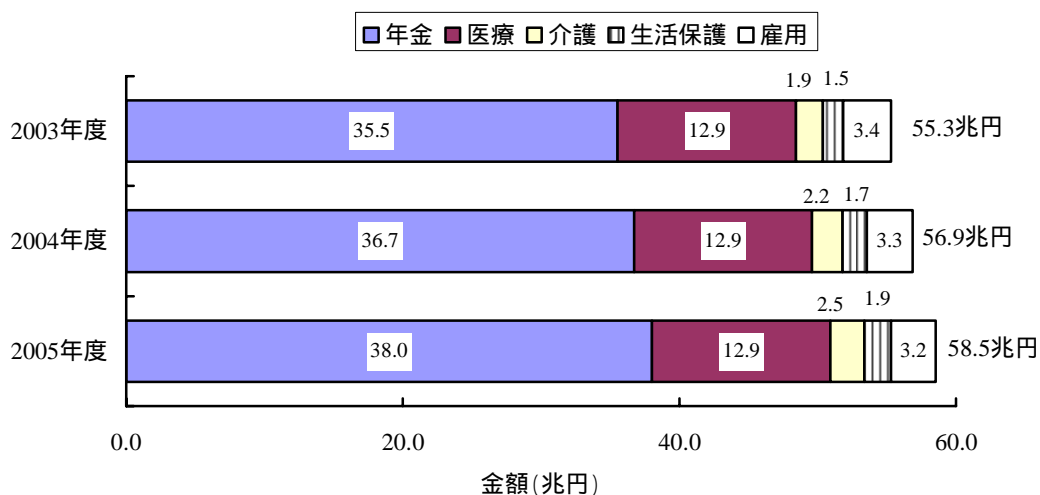
連結社会保障費のうち増加がつづいているのは年金給付である。医療給付費は毎年の制度変更により過去3年間ほとんど抑制されている。

図表3-1-1 連結社会保障費の内訳推移（2005年度67.0兆円）



*財務省予算書から一部推計して作成

図表3-2-1 連結社会保障費における給付費の分野別推移



*財務省予算書から一部推計して作成

福祉関連コスト

社会福祉諸費については、「三位一体改革」の下、「地方公共団体の自主性・裁量性をできる限り高めるという観点から」⁴補助金の統合が行われた。

たとえば、生活保護費補助金、在宅福祉事業費補助金の一部、地方改善事業費の一部が「セーフティネット支援対策事業費補助金」に再編された。再編後の2005年度関連予算は合計1,264億円であり、前年比41億円減となった。

社会福祉施設整備費についても、補助金・負担金が交付金化され「次世代育成支援対策設備費交付金」「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金」が創設された。2004年度の社会福祉施設関連予算は1,154億円であり、前年比172億円減となった。

このように「地方の自主性」のために予算が統合・再編されたものについては、国の負担分は着実に縮小している。

図表3-3-1 社会福祉諸費の統合・再編項目

単位:億円

	2003年度	2004年度	2005年度	
				前年比
生活保護費補助金	62	82	0	-82
在宅福祉事業費補助金	1,118	1,142	1,068	-74
地方改善事業費補助金	80	81	60	-21
セーフティネット支援対策事業費補助金	0	0	136	136
計	1,259	1,305	1,264	-41

*財務省予算書より抜粋

図表3-3-2 社会福祉施設整備費の内訳

単位:億円

	2003年度	2004年度	2005年度	
				前年比
地方改善施設整備費補助金	34	22	20	-2
社会福祉施設等施設整備費補助金	1,072	1,098	91	-1,007
社会福祉施設等施設整備費負担金	155	205	10	-195
次世代育成支援対策施設整備交付金	0	0	167	167
地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金	0	0	866	866
計	1,261	1,326	1,154	-172

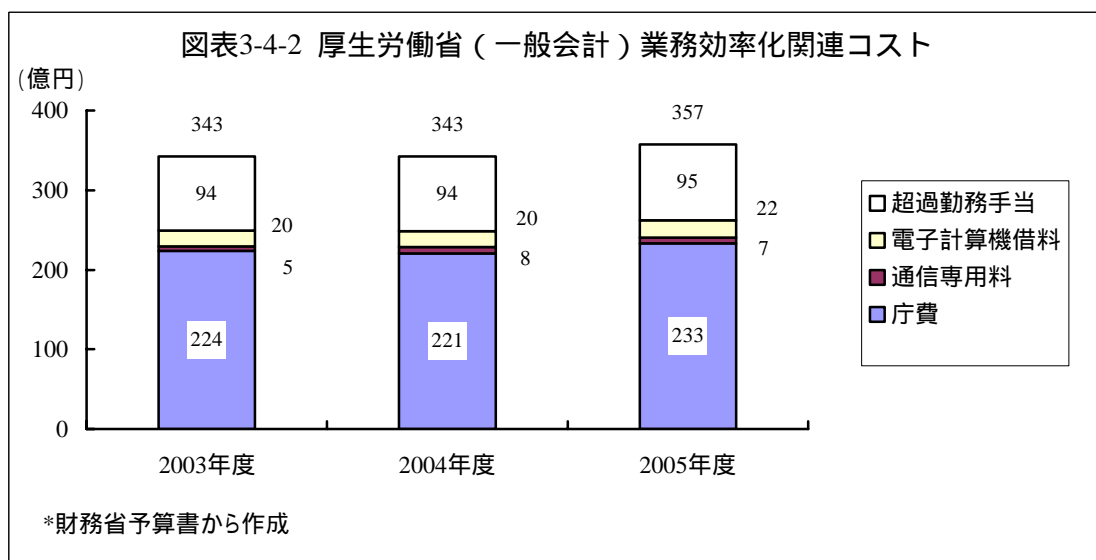
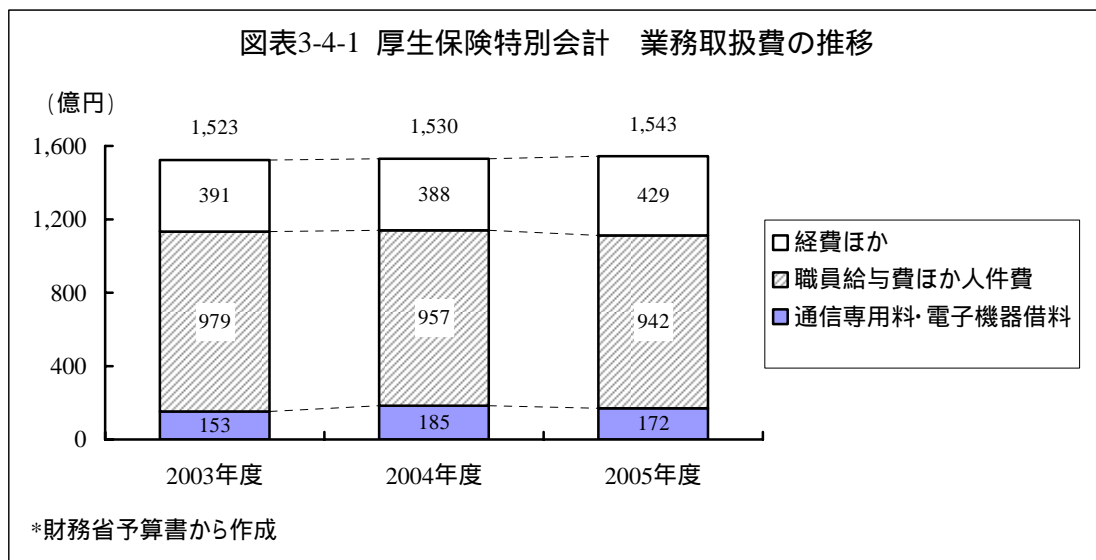
*財務省予算書より抜粋

⁴ 厚生労働省全国厚生労働関係部局長会議資料「三位一体改革に伴う予算案の主な見直し内容について」

社会保障費に関する業務効率化の現状

社会保険庁の「業務取扱費」においては、職員給与・手当などは圧縮されつつあるが、経費の増加はこれを上回り、業務取扱費は年々増加している。2005年度には、「オンラインシステム庁費」90億円も計上された。

また、厚生労働省本省の業務効率化関連する費用を集計した。電子計算機借料が増加しIT化が進んでいることがわかるが、それにも増して超過勤務手当が増加している。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も前年を上回った。



コスト削減と増税の余地

財政審建議⁵は、消費税率の引き上げのみで、2015年にプライマリーバランスの均衡を実現する場合、消費税率を約19%にすることが求められると述べている。

この試算には、国家としてなすべきコスト削減がまったく織り込まれていないが、実は、財政審建議自体も「国家公務員の定員については、平成17年度から5年間で10%以上の定員削減を目指し」と述べている。定員数削減は人件費のみならず、通常は経費削減も伴う。民間の経営努力からしても、管理コスト全体を10%カットすることは現実的であると思われる。そこで、当初予算ベースで、人件費・経費といった管理関連コストを10%削減するとした場合、約2.1兆円の財政効果が得られる。

消費税以外の増収にも検討の余地がある。たとえば、たばこ税は、社会保障費、特に医療費と関連が深いと考えられるが、消費税率および本体価格据え置きで、1箱270円を350円に引き上げたときには0.3兆円⁶の増税効果が得られると推計される。

少なくとも以上のような対策を行った場合、2005年度当初予算ベースで合計2.4兆円の財政効果がある。

図表4-1-2 一般会計の財政効果試算

単位：兆円

		当初予算		見直し後	
一般会計	人件費	4.9	人件費・経費等10% カット	18.5	
	経費	4.4			
	施設費	1.2			
	補助金・委託費	10.0			
	国民への給付費	13.6	13.6		
	地方交付税	16.1	16.1		
	公債金	18.4	18.4		
	特別会計へ	13.2	13.2		
	予備費	0.4	0.4		
	計	82.2	80.1	削減効果	
たばこ税引上げによる増税					0.3
財政効果合計					2.4

⁵ 財政制度審議会の「平成18年度予算編成の基本的考え方について」2005年6月6日

⁶ 推計プロセスは章末に記す。たばこの販売単価上昇は消費量引き下げにも寄与するので、大幅な単価アップは減税につながる可能性もある。

まとめ

国家予算、特に社会保障関係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し、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。社会保障関係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、社会保障関係費とひと括りにされているが、予算上の動きは分野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、比較的小さな - というのは国民的には問題があるかと思うが - 制度改正によって、国の負担分を容易にコントロールできるからである。福祉関連予算も、「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、現場の政策に大きな地域格差が生じている。

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、委託費の受領先）にかかわる予算については、まだまだ甘い。国家公務員給与などわかり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。一部の費用は削っているが、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（本文中では社会保険庁を例に採りあげたが）から更に外部へ「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を検討すべきである。

1. 国家予算についての一般的認識

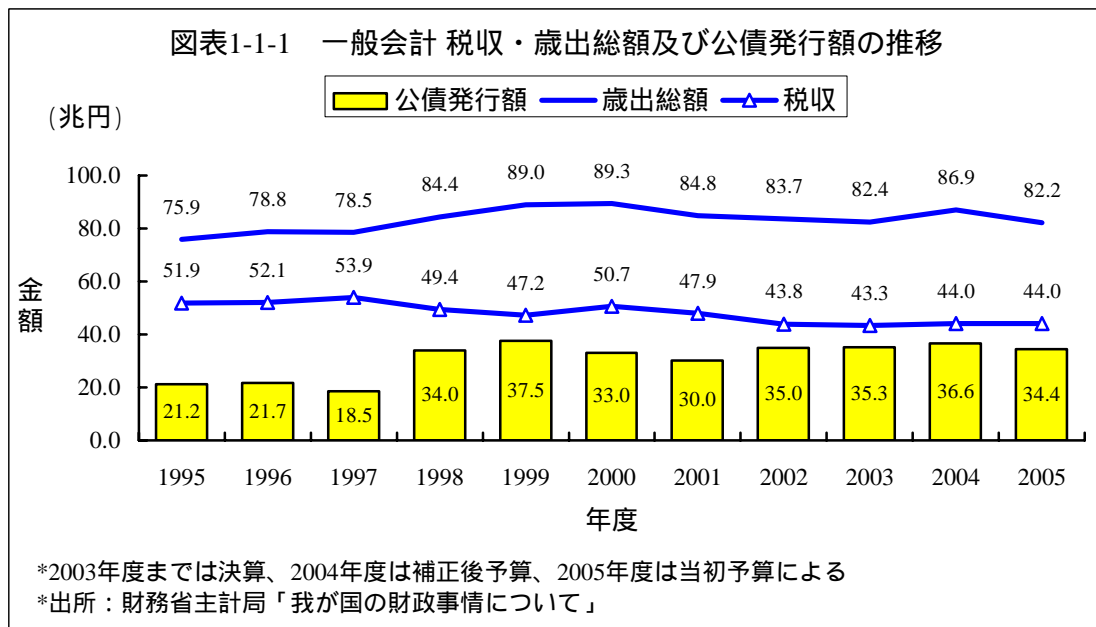
1. 一般会計の推移

2005年度の国家予算は82.2兆円と認識されている。国家予算には一般会計と特別会計とがあるが、82.2兆円は一般会計だけのものである。

2005年度の歳出総額82.2兆円は、前年度(2004年度)86.9兆円に比べると4.7兆円減っている。しかし、2004年度も当初予算ベースでの歳出は82.1兆円であり、4.8兆円の補正が組まれて86.9兆円となった¹。2005年度についても補正予算の動向には注意が必要である。

税収は2004年度の当初予算ベースでは41.7兆円であったが、法人税の増加が見込まれ、補正予算で44.0兆円が計上された。2005年度も前年補正予算と同規模の税収が予定されている。

公債²発行額は2005年度は34.4兆円の見込みである。小泉内閣の公約は、新規発行を30兆円に抑えることであったが、その公約は2001年度に守られたただけであった。



¹ 税収増にともなう地方交付税交付金1.2兆円、公債償還1.4兆円、災害復旧公共事業費0.9兆円などの補正

² 国や地方が発行する債券であり、財務省資料では「公債」という言葉が使われることが多いが、以下、一般になじみがあると思われる「国債」という言葉に言い換える。

2 . 一般会計の歳出構成比

一般会計の歳出面では、社会保障関係費が増加をつづけ、2005 年度には 24.8%を占めるにいたった。このため、社会保障費については「過大・不必要な伸びを具体的に厳しく抑制しなければならない」³などとして注視されているが、米国では、社会保障年金、メディケア・メディケイド・児童福祉⁴だけ⁵に歳出の 43.0%を割いている。

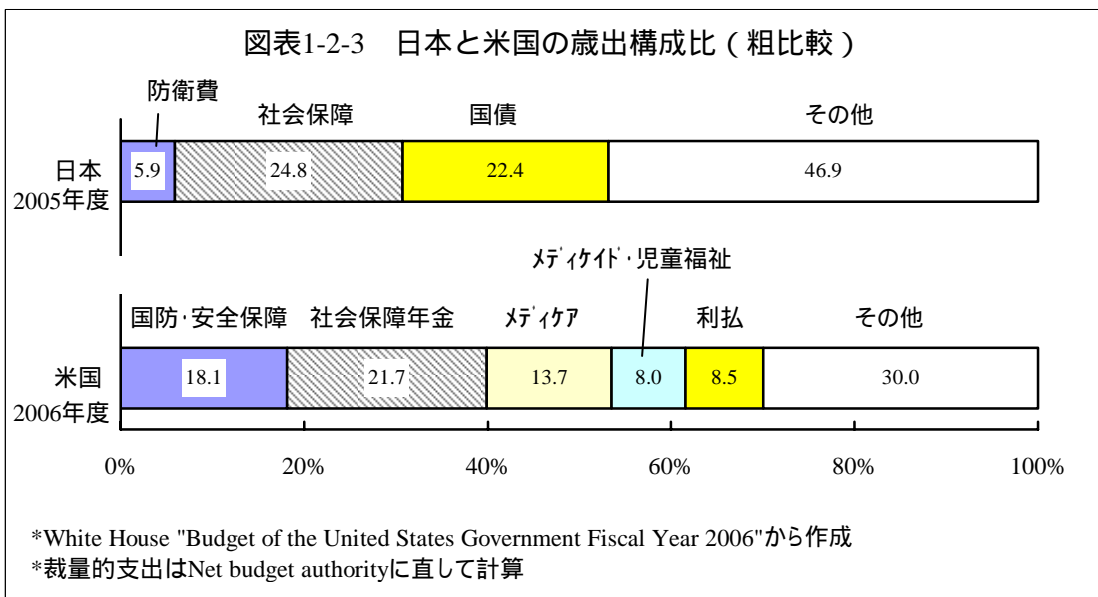
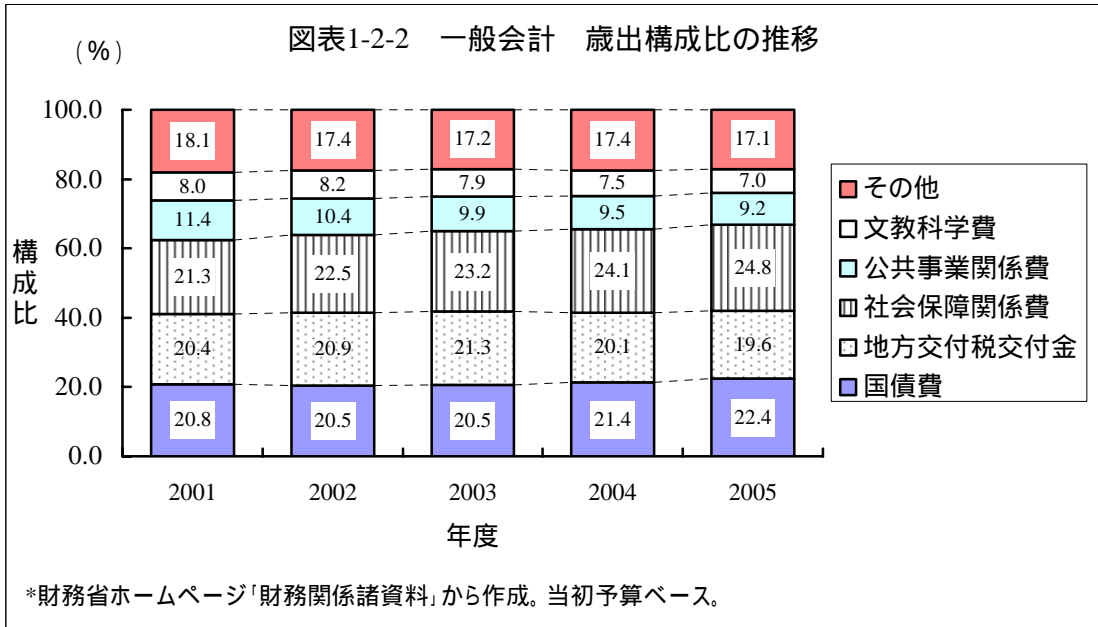
文教科学費（予算上正確には「文教及び科学振興費」）の比率は 7.0%と、前年度を 0.5 ポイント下回った。「三位一体」⁶の改革により、義務教育費の国庫負担分 4,250 億円が地方に税源移譲されたためである。

³ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005（いわゆる「骨太の方針」）
2005 年 6 月 21 日

⁴ SCHIP : State Children's Health Insurance Program

⁵ 日本でいえば、年金、医療保険、介護保険の部分のみ。このほか義務的支出の中にも福祉関連予算がある。

⁶ 国庫補助金の削減改革、 税源移譲、 地方交付税交付金改革を一体で行おうとするもの。



3. 国債と債務償還の関係

一般に「国の借金」という場合には、一般会計が発行する国債のほか、財政融資資金特別会計が発行する国債および借入金の残高を指し、2004年度末の残高は782兆円である。

図表1-3-1 国債及び借入金現在高

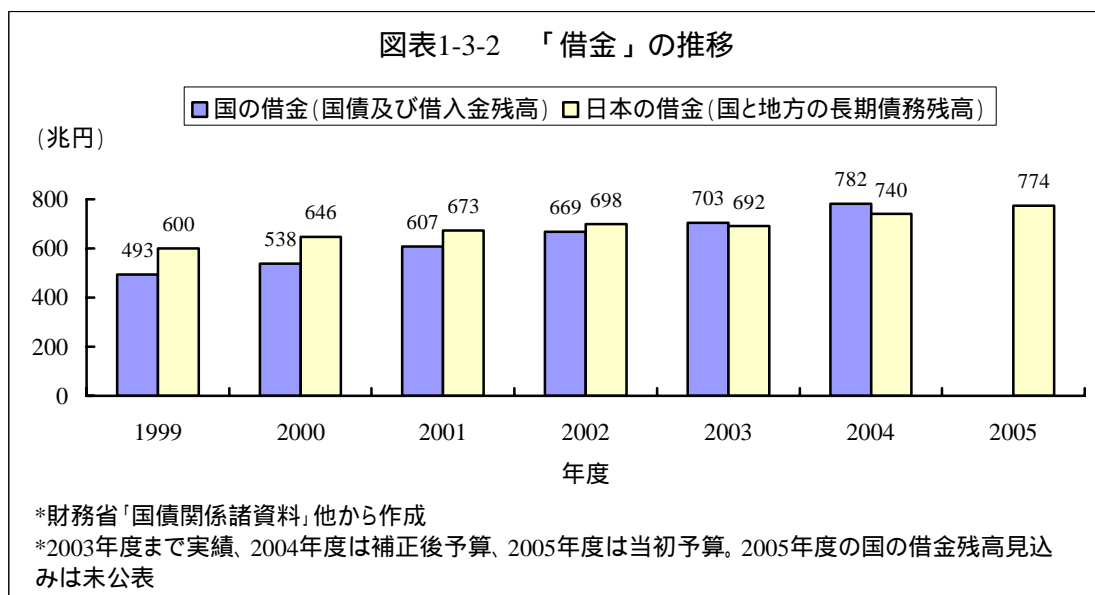
単位:兆円

	2002年度末	2003年度末	2004年度末
内国債	504.3	556.4	626.4
普通国債(一般会計)	421.1	457.0	499.0
長期国債(10年以上)	279.8	293.8	317.2
中期国債(2年から5年)	106.9	122.5	135.1
短期国債(1年以下)	34.4	40.6	46.6
財政融資資金特別会計国債	75.6	91.8	121.6
長期国債(10年以上)	29.4	40.3	56.8
中期国債(2年から5年)	46.1	51.5	64.8
交付国債	0.2	0.3	0.3
出資国債等	2.1	2.2	2.1
預金保険機構特例業務基金国債	0.0	0.0	0.0
日本国有鉄道清算事業団債権承継国債	5.2	5.2	3.3
借入金	107.0	60.6	59.1
長期(1年超)	58.3	10.4	7.1
短期(1年以下)	48.7	50.2	52.0
政府短期証券	57.5	86.1	96.1
合計(国の借金)	668.8	703.1	781.6

* 財務省資料から作成

「日本の借金」という場合には、「国と地方の長期債務残高」を指し、2005年度当初予算ベースでは774兆円である。

2003年度から「国の借金」が、地方を含めた「日本の借金」を上回っている。これは、「日本の借金」には短期債務が含まれないためである。国の長期借入金が短期借入金にシフトしているので（図表1-3-1）、長期債務のみの残高を示す「日本の借金」が「国の借金」よりも小さくなっている。



一般会計が発行する国債 34.4 兆円のうち、当年度の債務償還に回されるのは 18.4 兆円である。このうち利払費が 8.9 兆円あり、国債利払費だけで一般会計歳出額の 10.8%を占める。

償還コストは国債整理基金特別会計へ繰り入れられる。国債整理基金特別会計では、一般会計からの繰入のほか、他の特別会計からの返済分、国債整理基金特別会計自体の公債金（借換債⁷を発行して得た資金）等を財源とし、債務償還に 178.5 兆円、利払等に 12.4 兆円を充てる。このほか事務手数料や人件費・経費などに 0.8 兆円かかる。国債の発行はこのような付帯コストを生じることにも忘れてはならない。

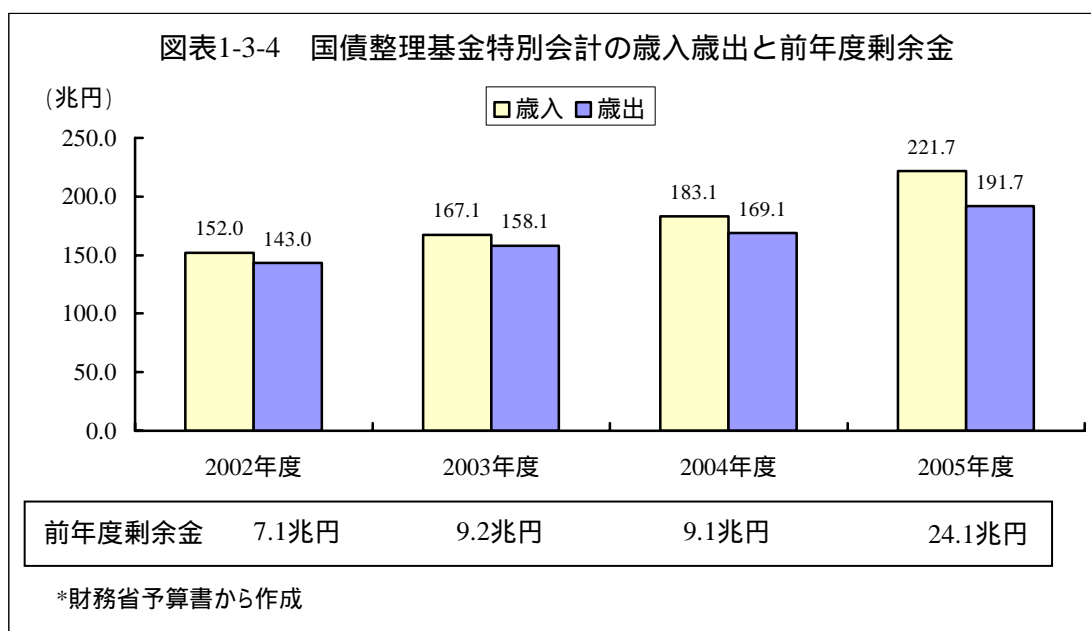
図表1-3-3 国債と国債整理基金特別会計の関係
(2005年度当初予算)

一般会計			国債整理基金特別会計	
歳入	歳出		歳入	歳出
国債 34.4兆円	国債 償還 18.4兆円	債務9.5 (11.6%)	一般会計より 18.4兆円	債務償還 178.5兆円
		利払8.9 (10.8%)		
	その他 一般歳出 47.7兆円		他の特別会計 より 68.3兆円	
税込 44.0兆円	地方交付税等 16.1兆円		公債金 109.8兆円	利払等 12.4兆円
その他3.8兆円			その他 25.1兆円	その他 0.8兆円
82.2 兆円	82.2 兆円		221.7 兆円	191.7 兆円

*財務省予算書から作成

⁷ 公共事業にむけられる国債は、道路や橋梁の耐用年数を 60 年と考えて「60 年償還ルール」がとられている。そうはいつても、60 年満期の国債は非現実的であるので、市場では 5 年あるいは 10 年満期などで発行される。5 年、10 年後に満期を迎えたときに換わって発行されるのが「借換債」である。

ところで、国債整理基金特別会計では、歳出のほとんどを占める債務償還額があらかじめほぼ確定しているにもかかわらず、歳出額をかなり上回る歳入予算を組む。未使用額は将来の償還に備えて国債整理基金特別会計に蓄積される⁸ことになっているが、2005年度の前年度剰余金受入は24.1兆円に上る。2005年度も歳入が大幅に歳出を超過する予算であることから、このまま推移すれば、2005年度末には、国債整理基金特別会計は50兆円近い剰余金（ある意味ではプール金）を持つことにもなりかねない。

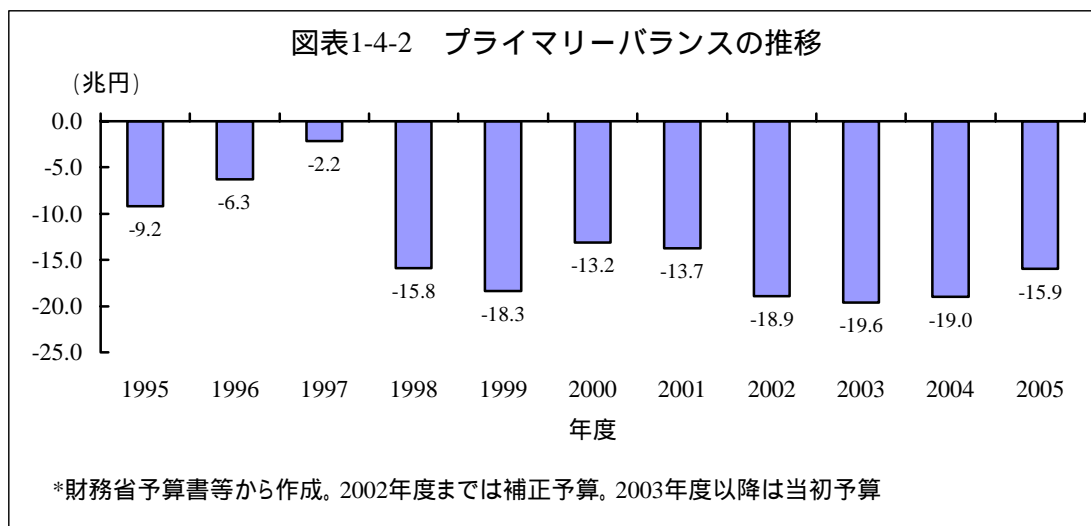
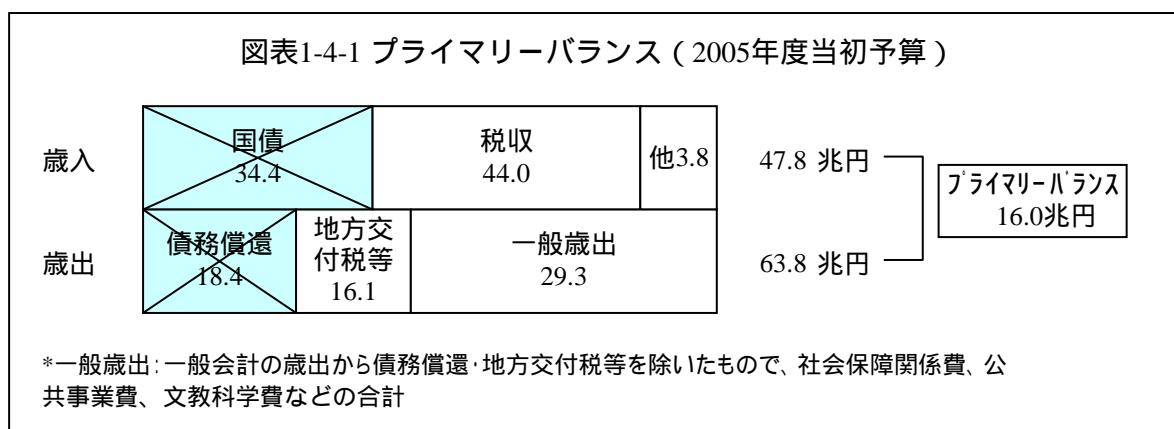


⁸ 国債整理基金特別会計法 第8条 「国債整理基金特別会計ノ毎年度歳出予算ニ於ケル支出残額ハ逓次繰越使用スルコトヲ得」

4. プライマリーバランスと租税

一般会計から国債（借金）を除いた歳入と、歳出から債務償還を除いた歳出との差をプライマリーバランスという。プライマリーバランスが黒字であれば、新たな借金はすべて過去の債務償還に回すことができる。

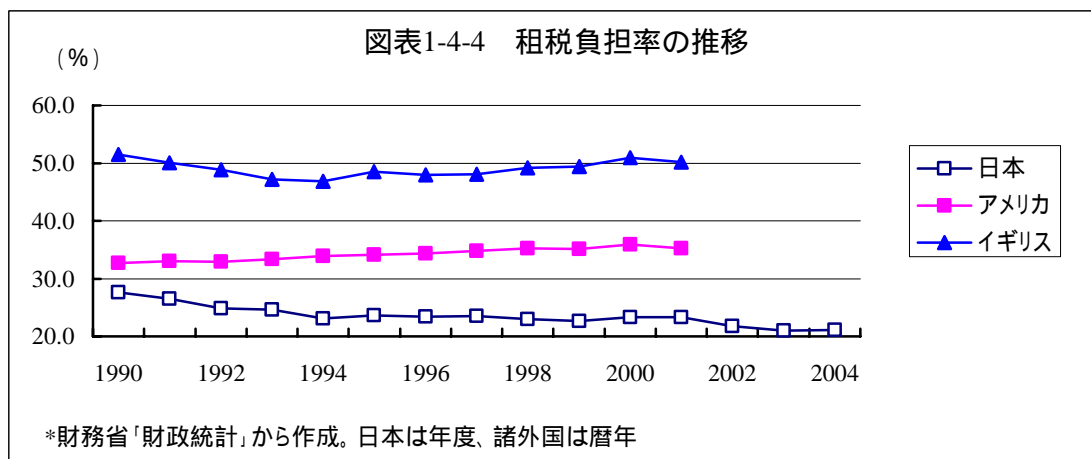
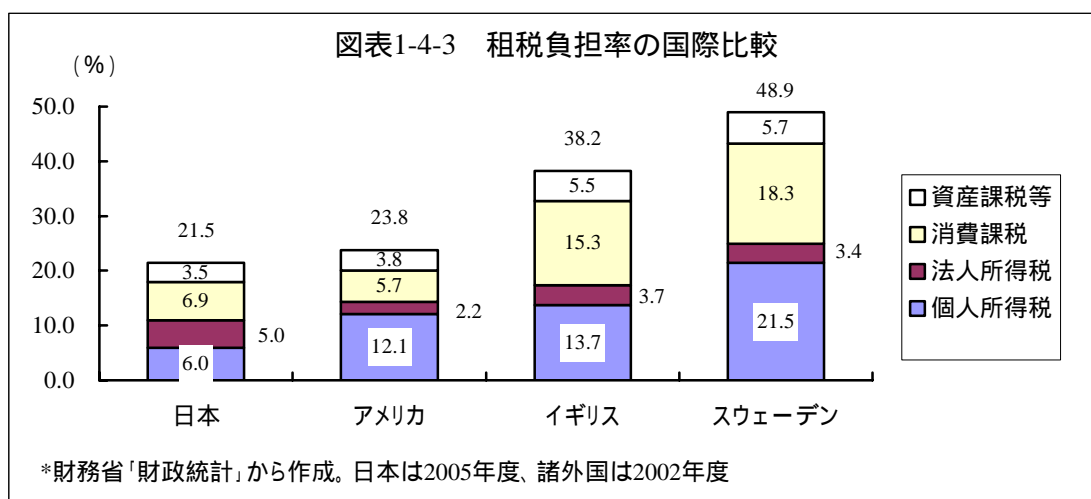
プライマリーバランスは2004年度、2005年度と前年に比べて縮小した。これは、歳入の増加によるもので、一般歳出（国債、地方交付税等を除いたもの）が削減されたわけではない。なお、2005年度予算の歳入には、定率減税見直しの歳入増⁹も織り込まれているが、この増収分は1,850億円であり、多くは景気回復頼みといったところである。



⁹ 現在は、所得税の20%と個人住民税の15%が「定率減税」として最大29万円まで割り引かれている。2006年1月から、軽減率および上限額がそれぞれ半分に引き下げられる。

政府は 2010 年初頭にはプライマリーバランスを黒字化することを目指しているが、小泉内閣は増税（特に消費税）は行わず、行政改革で乗り切るとの方針である¹⁰。

しかしながら、日本の租税負担率の低さに鑑みて、増税に肯定的な意見もないわけではない。第一に日本の租税負担率は諸外国と比べて事実として低い。アメリカも低いですが、アメリカの場合は公的給付の範囲が狭い。第二に諸外国では 1990 年代半ば以降、租税負担率を引き上げてきたが、日本の租税負担率は特に 1999 年度から 2001 年度までの間、ほぼ横ばい、その後は減少傾向にあった。



¹⁰ 「増税はせず、徹底した行政改革を行う。(中略)徹底的な民営化、地方移譲、むだな歳出削減を行えば様子が変わってくる」2001年6月11日、第10回経済財政諮問会議

．国家予算の全体像

1．一般会計と特別会計との連結予算

国民に知らされる国家予算 82.2 兆円は、国の一般会計だけのものである。国には一般会計のほかに 31 の特別会計があり、2005 年度の特別会計単純合計額は、歳入 449.1 兆円、歳出 411.9 兆円であった（図表 2-1-2）。特別会計の歳入の一部は一般会計から繰り入れられたものであり、また特別会計間においても、繰入繰出が行われている。

国家予算の全体像を把握するためには、一般会計と特別会計とを連結し、繰入繰出の重複控除を行う必要がある。その結果だけは、財務省「財政統計」にも掲載されている。ただしこれは結果のみであって、用途などの内訳は説明されていない。

そこで、以下、予算書の科目を個々に積み上げて合算した後、繰入繰出等の重複を控除し、これをもとに用途などの分析を行った。積み上げ方式で計算した結果、2005 年度当初予算ベースでは、歳入 273.6 兆円（以下、連結歳入額と呼ぶ）歳出 240.1 兆円¹¹（以下、連結歳出額と呼ぶ）となった。

¹¹ 「財政統計」によれば、歳入 275.4 兆円、歳出 239.7 兆円。ここでは予算書の数字を入力し集計したが、重複項目等を完全には拾えないため若干の誤差がある。

図表2-1-1 2005年度 国家予算の全体像（推計）

単位：兆円

一般会計		特別会計	
歳入	歳出	歳入	歳出
税収 44.0	国債 18.4	国債（一般会計から） 18.4	債務償還 （国債・借入金） 及び利子 87.1
	地方交付税 16.1	地方交付税 （一般会計から） 16.1	
	社会保障 20.4	一般会計 からの繰入 13.2	
	公共事業 7.5	公債金 31.3	
	文教・科学5.7 防衛4.8 その他 9.2	借入金 56.0	
国債 34.4	地方交付税 15.9	国民への給付 49.1	
その他3.8	財政融資 資金へ 31.3	その他 22.5 〔補助金・人件費・経費等〕	
82.2兆円	82.2兆円	239.1兆円	205.9兆円
予備費 0.4兆円	予備費除く歳出 81.8兆円		

・特別会計
 一般会計に繰り出されたもの、
 特別会計間の繰入・繰出（重複分）
 および予備費、国債借換、
 財政融資資金 利子を除いて表示

* 財務省予算書から一部推計して作成

（連結推計）歳入273.6兆円 歳出 240.1兆円^{*1}

*1 「財政統計」によれば、歳入275.4兆円、歳出239.7兆円。ここでは予算書の数字を入力し集計したが、重複項目等を完全には拾えないため若干の誤差がある
 *一般会計と特別会計の合計から一般会計から特別会計への繰入分を除いて計算
 *四捨五入差のため合計が一致しないところがある

図表2-1-2 特別会計歳入歳出予算（当初予算ベース）

単位：兆円

会計	2003年度		2004年度		2005年度	
	歳入	歳出	歳入	歳出	歳入	歳出
交付税及び譲与税配付金	67.3	67.1	68.6	68.4	71.4	70.2
登記	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
財政融資資金	54.5	51.3	62.5	59.3	52.0	48.3
国債整理基金	167.1	158.1	183.1	169.1	221.7	191.7
外国為替資金	1.6	0.8	1.8	0.9	2.5	1.1
産業投資	0.3	0.3	0.7	0.7	0.9	0.9
地震再保険	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
電源開発促進対策	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
石油及びエネルギー需給構造高度化対策	1.6	1.6	2.0	2.0	2.5	2.4
特定国有財産整備	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
厚生保険	42.6	42.2	44.3	42.9	52.7	52.7
船員保険	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
国立高度専門医療センター	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2
国民年金	22.2	22.1	22.9	22.9	24.4	24.4
労働保険	8.3	8.1	8.2	8.0	8.7	8.1
食糧管理	4.1	4.1	3.6	3.6	3.3	3.3
農業共済再保険	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
森林保険	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
漁船再保険及漁業共済保険	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
農業経営基盤強化措置	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
国有林野事業	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
国営土地改良事業	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
貿易再保険	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2
特許	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
自動車損害賠償保障事業	0.8	0.8	0.6	0.5	0.3	0.3
道路整備	4.1	4.1	4.2	4.2	3.9	3.9
治水	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
港湾整備	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
自動車検査登録	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
都市開発資金融通	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
空港整備	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
国立学校	2.8	2.8	0.0	-	0.0	-
国立病院	1.0	1.0	0.0	-	0.0	-
単純合計	383.4	369.3	407.6	387.4	449.1	411.9

*財務省予算書から作成

*単純合計は参考値。一般会計間、特別会計間の繰入があるので、これを控除したものが正味合計。

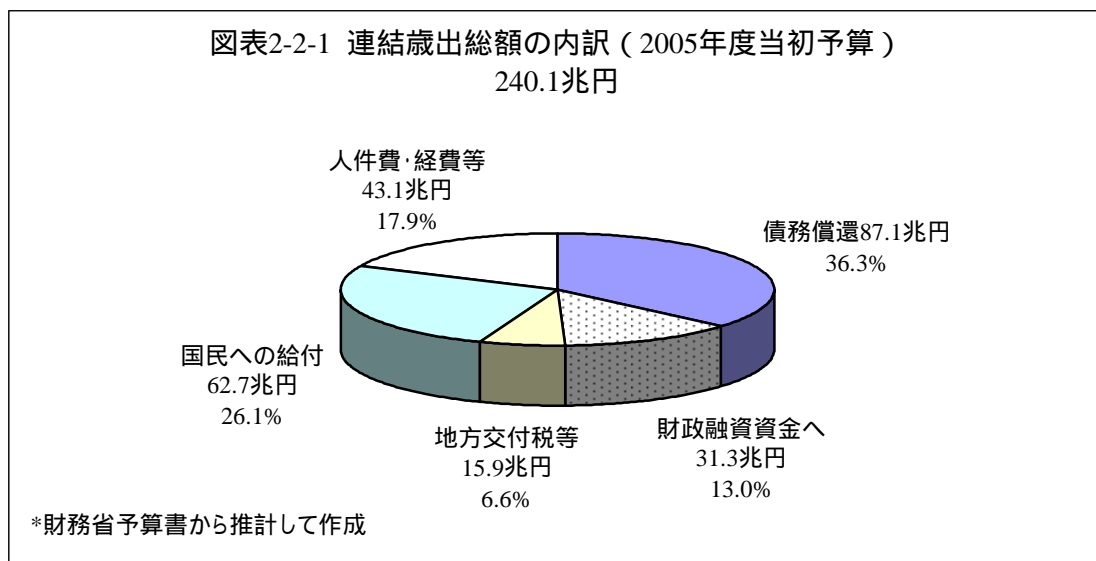
*国立学校特別会計・国立病院特別会計は2004年度から独立行政法人化

2. 連結歳出総額の推移

ここでは、2005年度の連結歳出総額 240.1兆円を、次のように区分して分析を行った。

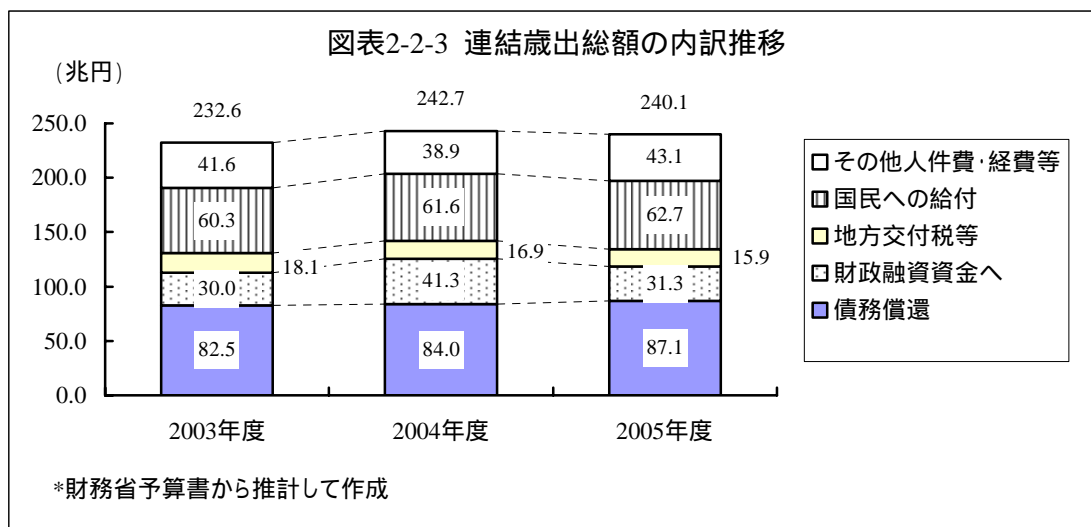
- 債務償還・・・国債の償還コストと利子の合計から借換額を控除したもの
- 財政融資資金へ・・・財政融資資金への繰入
- 地方交付税等・・・地方交付金・譲与金
- 国民への給付・・・年金・医療・介護給付費国庫負担分、義務教育国庫負担分など、国民にほぼ直接的に還元されていると思われるもの
- その他・・・人件費・経費、補助金ほか、他に分類できないもの

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



2005年度の特徴は前年度に比べて、財政融資資金への繰入が減ったが、これは逆に前年度（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¹²である。

国民への給付費は過去3年間増加傾向であるが、継続して増加しているのは年金給付、介護給付、生活保護だけである。2005年度には、前述したように地方への移譲により義務教育費の国庫負担分が減少した。また国民医療費そのものは上昇しているが、国民健康保険の国庫負担の一部も地方に税源移譲されたので、国家予算上の医療給付費は前年度横ばいとなっている。



図表2-2-4 国民への給付の内訳

単位：兆円

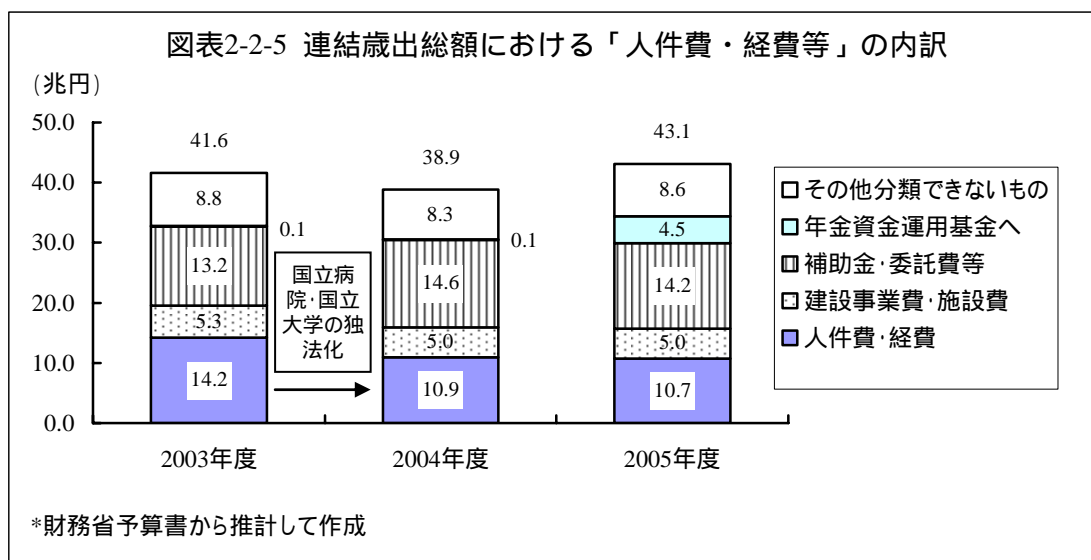
	2003年度	2004年度	2005年度
年金給付	35.5	36.7	38.0
医療給付	12.9	12.9	12.9
介護給付	1.9	2.2	2.5
失業給付	2.4	2.3	2.2
生活保護	1.5	1.7	1.9
義務教育	2.8	2.5	2.1
その他	3.3	3.3	3.2
計	60.3	61.6	62.7

*財務省予算書から一部推計して作成

¹² 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。前掲したように財投債残高は2004年度末には121.6兆円となって、国の借金781.6兆円の15.6%を占めるにいたった（図表1-3-1）。

連結歳出総額の内訳「人件費・経費等」は人件費・経費のほか、補助金、委託費等で構成されている。2004年度から2005年度にかけて増加幅が大きいのは、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、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。



*人件費・経費・・・職員基本給、職員諸手当、国家公務員共済組合負担金、退職手当、超過勤務手当、非常勤職員手当、庁費（消耗品費、光熱水費等）、通信専用料、電子計算機等借料、諸謝金など

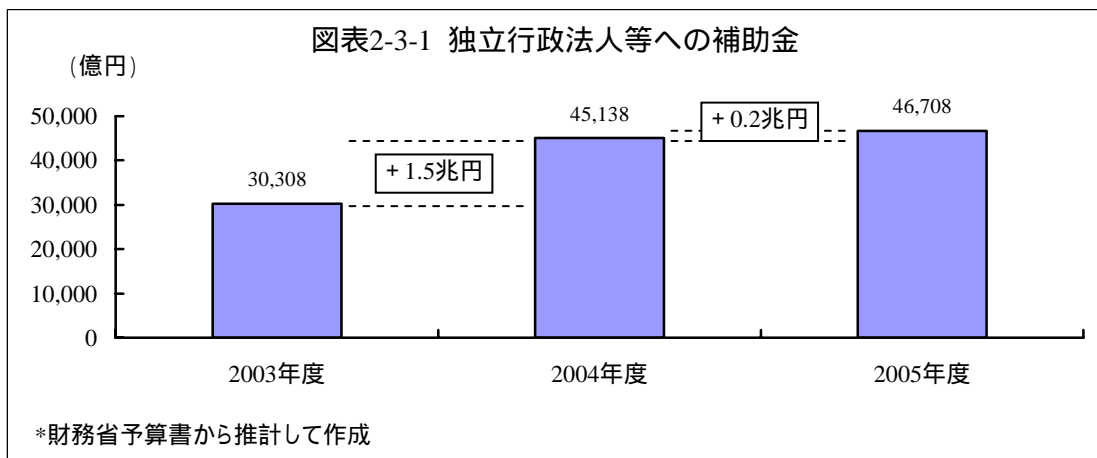
3. 独立行政法人等への補助金

「特殊法人整理合理化計画」¹³により特殊法人等の独立行政法人化が進み、旧認可法人から独立行政法人化したものを含めて2005年4月までに109法人が設置されている。

ここでは予算書から、独立行政法人等（旧特殊法人・旧認可法人、国立大学法人を含む）への補助金であることが明らかな科目を抽出し集計した。

まず2003年度から2004年度にかけて、補助金額は約1.5兆円増加した。これに寄与したのは主として国立大学法人と国立病院である。それまでは特別会計の人件費・経費として計上されていたものが、補助金となり、2004年度には国立大学法人への運営費交付金・施設整備費補助金等が1兆3,105億円、国立病院への運営費交付金・施設整備費補助金が580億円計上された。

2004年度から2005年度にかけての増加に寄与したのは、独立行政法人日本原子力研究開発機構への交付金等831億円、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構への出資金771億円、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構への出資金466億円であった。



独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構

道路四公団の民営化により、2005年10月、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社が発足する。日本高速道路保有・債務返済機構は債務、資産を承継し、6会社に貸し付ける。政府は2005年予算で466億円を出資するほか、債務保証も行う。

¹³ 2001年12月閣議決定

独立行政法人等への補助金の総額が増加していることからわかるが、独法化は必ずしも国家予算の縮小に貢献するわけではない。

たとえば、2003年度に一般会計から国立病院特別会計へ繰り入れられた財源は1,124億円であった。その後、独立行政法人となった国立病院機構には2004年度に580億円、2005年度に593億円が投下された。また特別会計に残った国立高度医療センターに対しては、2004年度に486億円、2005年度に476億円が繰り入れられた。旧国立病院特別会計関連へ繰り入れられたのは合計で2004年度1,066億円、2005年度1,069億円であり、目立って圧縮されなかったどころか、2004年度から2005年度にかけてはむしろ増加している。

図表2-3-2 国立病院への一般会計の負担（補助金）

単位：億円

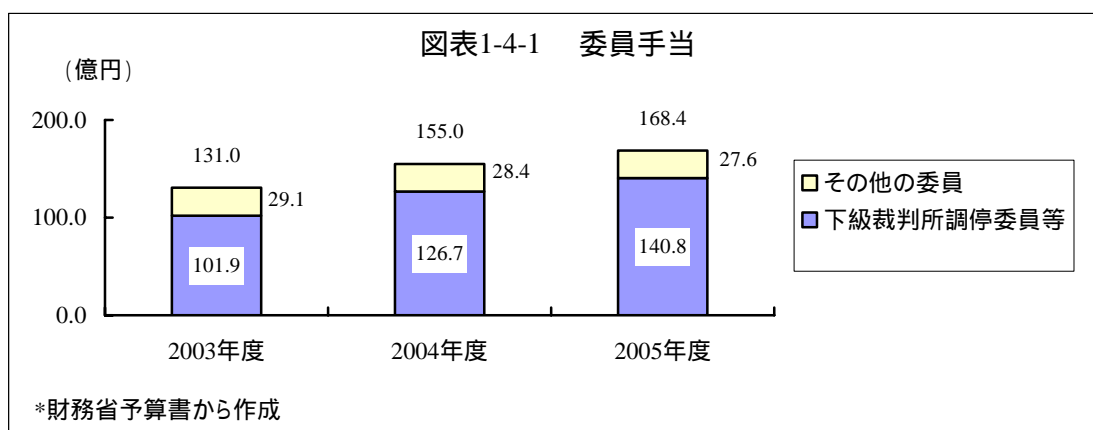
		2003年度	2004年度	2005年度
国立病院特別会計	一般会計より受入	1,124	-	-
(独)国立病院機構への補助金	施設整備資金貸付金	/	1	43
	償還時補助金			
	運営費交付金		521	514
	施設整備費補助金		58	37
	計		580	593
国立高度医療センター-特別会計	一般会計より受入		486	476
合計			1,066	1,069

*財務省予算書から作成

4. 外部委員への手当

「委員手当」は金額は小さいが、総額で着実に増加傾向にあるもののひとつである。2003年 131.0 億円、2004年度 155.0 億円、2005年度 168.4 億円となった。もっとも大きいのは下級裁判所の委員手当であるが、厚生労働省、内閣府などでも数億円単位の委員手当が支出されている。厚生労働省では中央社会保険医療協議会（ちゅういきょう中医協）、内閣府では経済財政諮問会議などが良く知られるところである。

委員手当は国家公務員当人の給与費等に比べると監視が厳しくないが、少なくない予算が投じられていることは認識しておくべきであろう。



図表1-4-2 主な委員手当

単位:億円

区分	所管	項	2003年度	2004年度	2005年度
一般会計	裁判所	下級裁判所	101.9	126.7	140.8
一般会計	厚生労働省	都道府県労働局	4.8	4.7	4.2
一般会計	厚生労働省	厚生労働本省	3.5	3.3	3.3
一般会計	厚生労働省	中央労働委員会	3.4	3.4	3.1
一般会計	内閣府	内閣本府	3.0	2.8	2.8
一般会計	文部科学省	文部科学本省	2.3	2.5	2.7
一般会計	国土交通省	船員労働委員会	1.9	1.9	1.9
一般会計	国土交通省	国土交通本省	1.2	1.2	1.2

*財務省予算書から項単位で1億円を超えるものを抽出

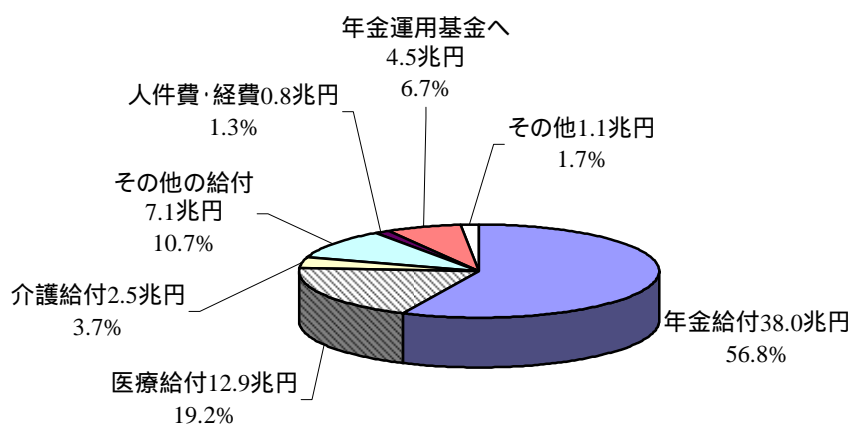
．社会保障費の全体像

1．連結社会保障費の推移

一般会計のみでは2005年度の社会保障関係費は20.4兆円であるが、連結国家予算と同様の手法で、一般会計と特別会計における社会保障関係費を連結し、重複を控除した結果は67.0兆円（以下、連結社会保障費と呼ぶ）となった。

連結社会保障費のうち年金給付が38.0兆円（56.8%）を占める。また年金資金運用基金への出資金・交付金4.5兆円がある。これを加えると年金給付関連コストは63.5%に達している。

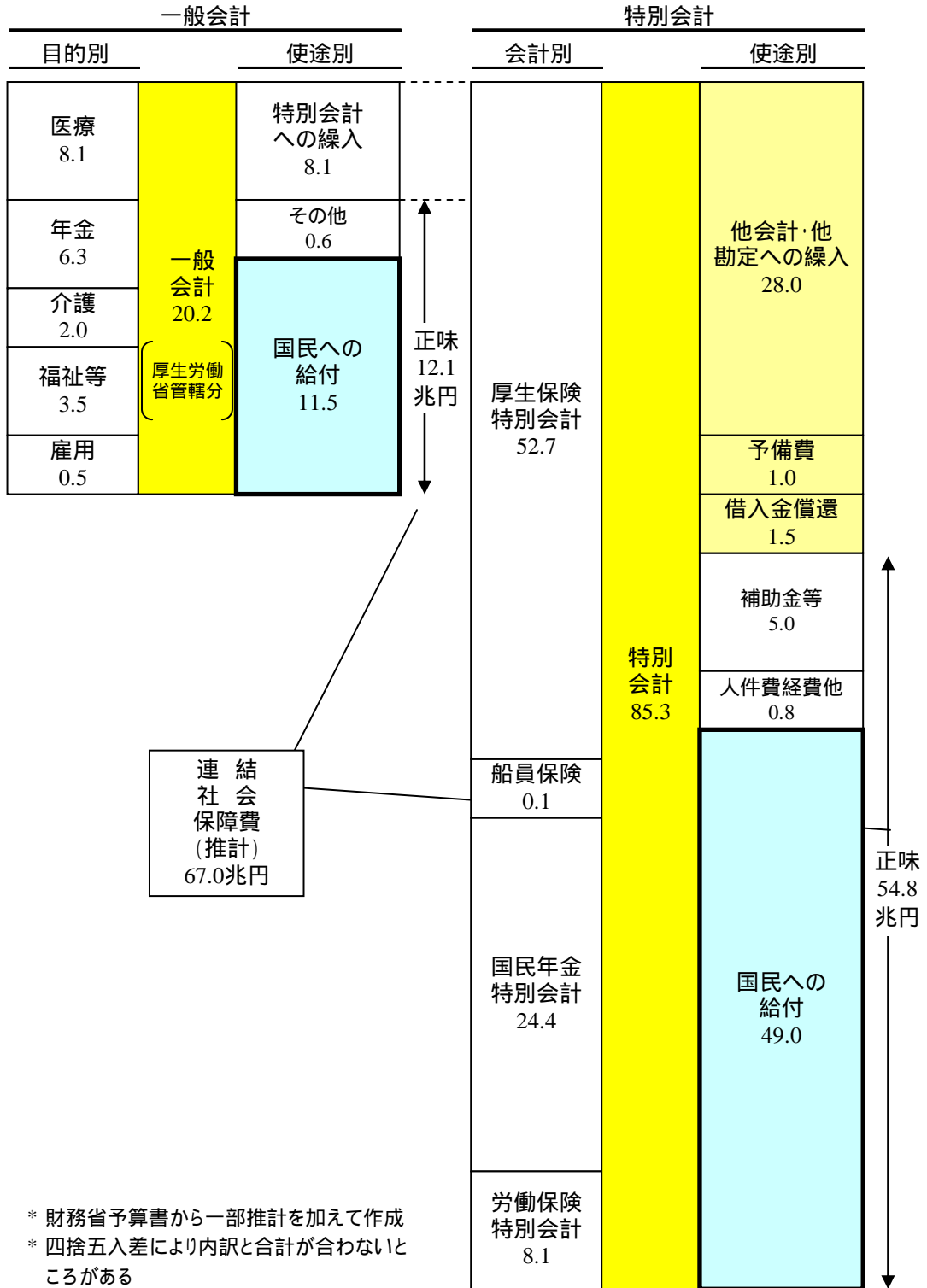
図表3-1-1 連結社会保障費の内訳推移（2005年度67.0兆円）



*財務省予算書から一部推計して作成

図表3-1-2 2005年度 社会保障費の目的別・使途別全体像

単位:兆円



* 財務省予算書から一部推計を加えて作成
* 四捨五入差により内訳と合計が合わないところがある

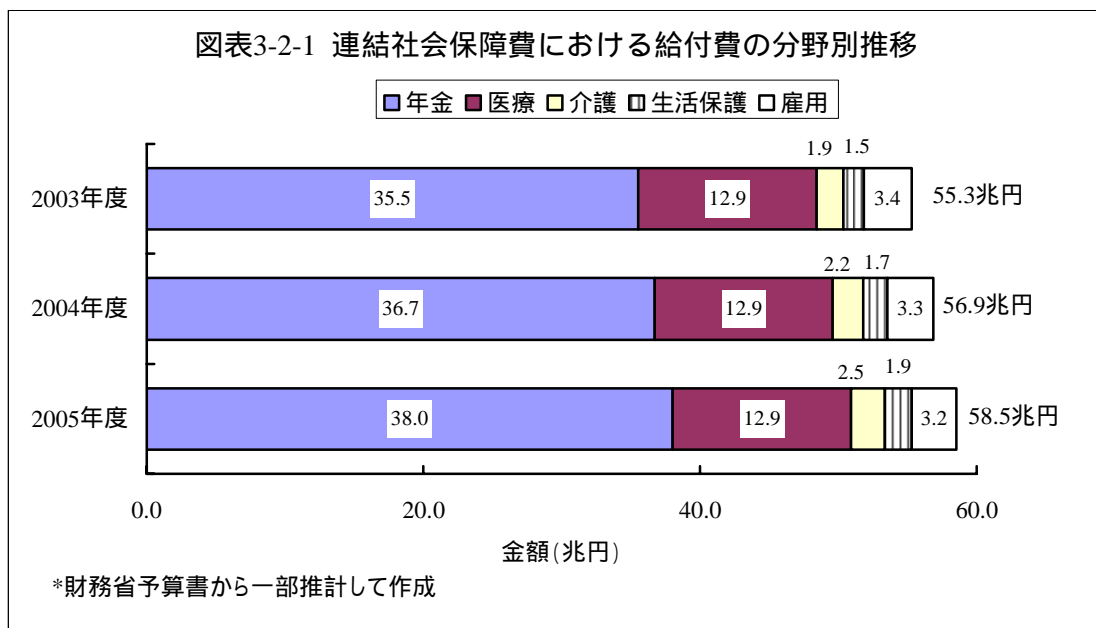
2. 連結社会保障費の内訳推移

国の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、医療給付費はほとんど横ばいである。

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を毎年1歳ずつ引き上げること、一部負担金を除く費用のうち公費負担割合を30%から毎年4%ずつ引き上げることが決まった。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。ただし2004年度には診療報酬（薬価）がマイナス1.0%改定となったので、トータルで前年度なみとなった。

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、医療費の上昇と相殺された。

このように医療給付費にかかる国庫負担は、比較的小規模な改革によっても容易に抑制されてきた。



図表3-2-2 連結社会保障費（主な項目）

単位：億円

		2003年度	2004年度	2005年度
年金	厚生年金給付費	211,085	217,443	225,347
	基礎年金給付費	113,620	120,944	127,835
	国民年金給付費	23,069	21,738	20,416
	その他	7,536	7,047	6,796
	計	355,310	367,173	380,393
医療	国保	35,100	35,016	31,071
	老人保健	22,615	25,434	27,791
	政管健保	67,798	64,882	66,671
	船員保険	440	393	359
	その他	2,896	2,889	2,804
計	128,850	128,614	128,697	
介護	国保	2,577	3,118	3,201
	介護保険	12,064	13,678	15,042
	政管健保	4,406	5,245	5,967
	その他	263	305	329
	計	19,310	22,347	24,538
生活保護		15,132	17,384	19,207
雇用	失業	23,539	22,731	21,822
	労災	9,450	9,345	9,318
	雇用安定	1,452	1,196	1,078

*老人保健拠出金の国庫負担金と老人医療費給付費負担金は、国と地方を連結する際には重複控除しなければならない項目

3. 福祉関連コストの動き

社会福祉諸費については、「三位一体改革」の下、「地方公共団体の自主性・裁量性をできる限り高めるという観点から」¹⁴補助金の統合が行われた。

たとえば、生活保護費補助金、在宅福祉事業費補助金の一部、地方改善事業費の一部が「セーフティネット支援対策事業費補助金」に再編された。再編後の2005年度関連予算は合計1,264億円であり、前年比41億円減となった。

社会福祉施設整備費についても、補助金・負担金が交付金化され「次世代育成支援対策設備費交付金」「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金」が創設された。2004年度の社会福祉施設関連予算は1,154億円であり、前年比172億円減となった。

このように「地方の自主性」のために予算が統合・再編されたものについては、国の負担分は着実に縮小している。

図表3-3-1 社会福祉諸費の統合・再編項目

単位:億円

	2003年度	2004年度	2005年度	
				前年比
生活保護費補助金	62	82	0	-82
在宅福祉事業費補助金	1,118	1,142	1,068	-74
地方改善事業費補助金	80	81	60	-21
セーフティネット支援対策事業費補助金	0	0	136	136
計	1,259	1,305	1,264	-41

*財務省予算書より抜粋

図表3-3-2 社会福祉施設整備費の内訳

単位:億円

	2003年度	2004年度	2005年度	
				前年比
地方改善施設整備費補助金	34	22	20	-2
社会福祉施設等施設整備費補助金	1,072	1,098	91	-1,007
社会福祉施設等施設整備費負担金	155	205	10	-195
次世代育成支援対策施設整備交付金	0	0	167	167
地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金	0	0	866	866
計	1,261	1,326	1,154	-172

*財務省予算書より抜粋

¹⁴ 厚生労働省労働省全国厚生労働関係部局長会議資料「三位一体改革に伴う予算案の主な見直し内容について」

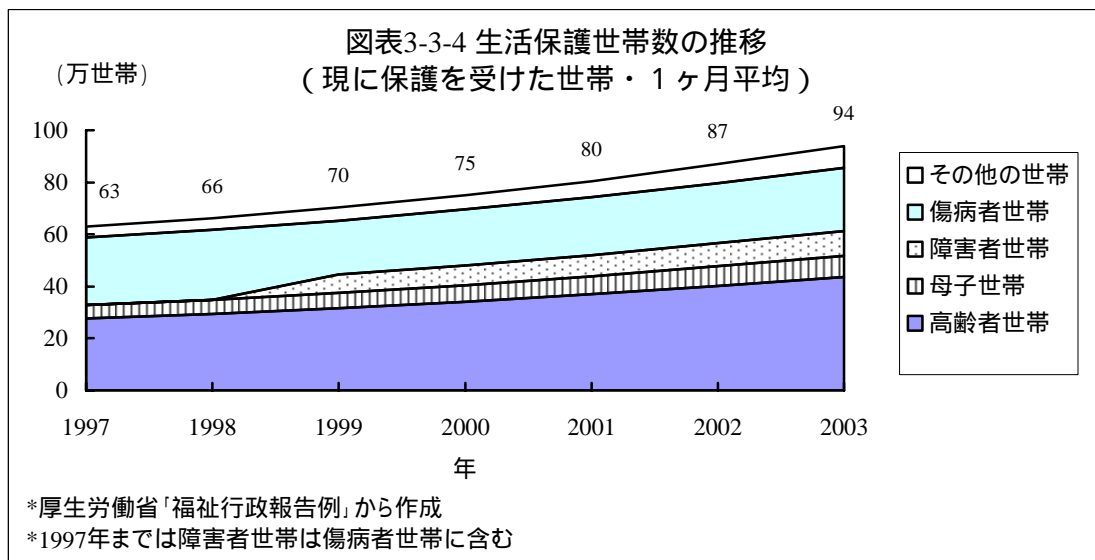
生活保護費負担金は 2005 年度には前年比 1,823 億円増の 1 兆 9,207 億円となった。生活保護の国の補助率については 2005 年中には改定は実施されないことになっている¹⁵ので、必要コストは過去の傾向を踏まえて増加すると予測される。しかしながら、2005 年度予算はこの 2 年前の 2003 年度の実績をやや上回る程度でしかない。2005 年度に限らず、生活保護負担金については例年過小に予算を編成し、補正予算を組むということが繰り返されている。生活保護世帯の増加に歯止めがかからないのは、もちろん経済環境等にもよるが、必要予算を真摯に見積もらず、そのための確な対策が打てないことも一因ではないかと思われる。

図表3-3-3 生活保護費負担金

単位:億円

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
予算	13,751	15,132	17,384	19,207
決算	16,674	18,018	-	-

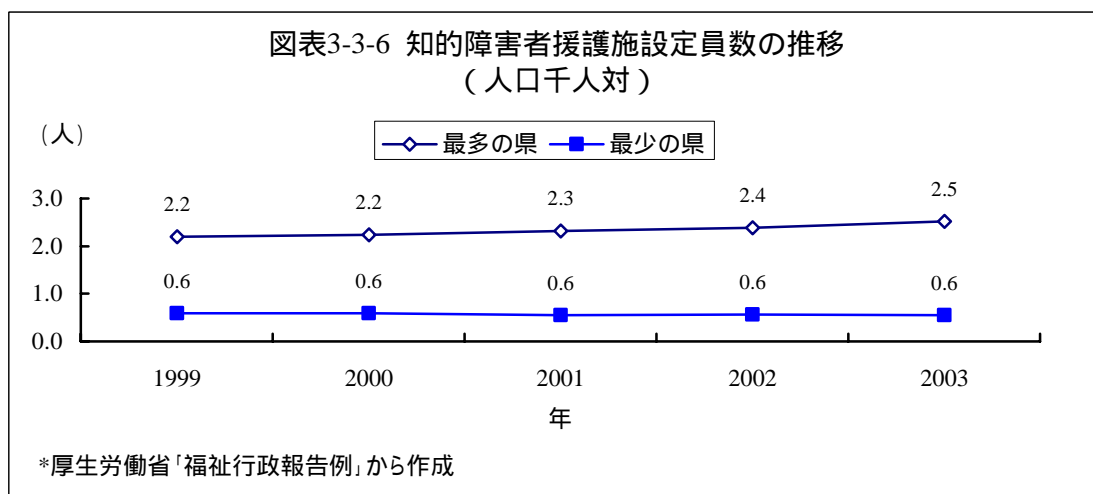
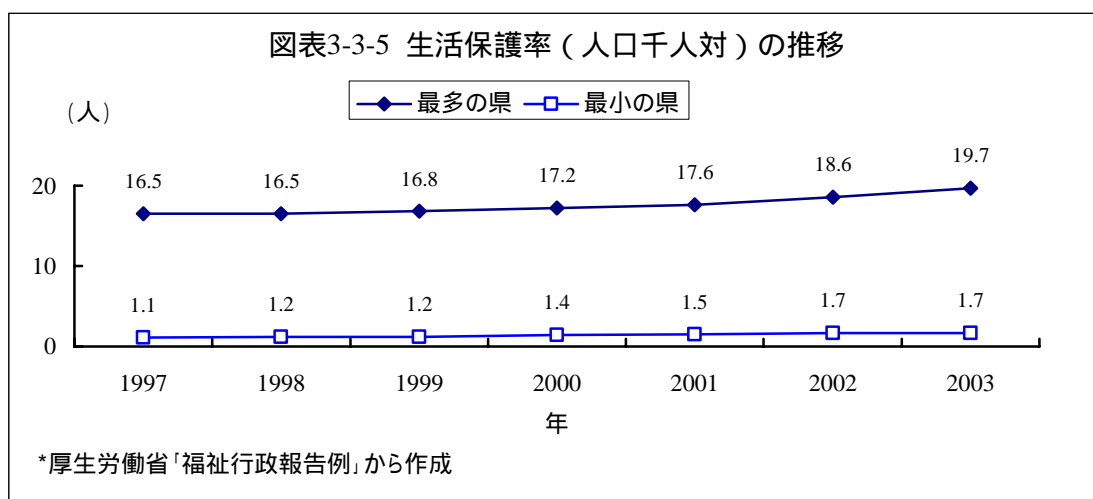
*財務省予算書・決算書より抜粋。予算は当初ベース。



¹⁵政府・与党合意「生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成 17 年秋までに結論を得て、平成 18 年度から実施する。」 2004 年 11 月 26 日

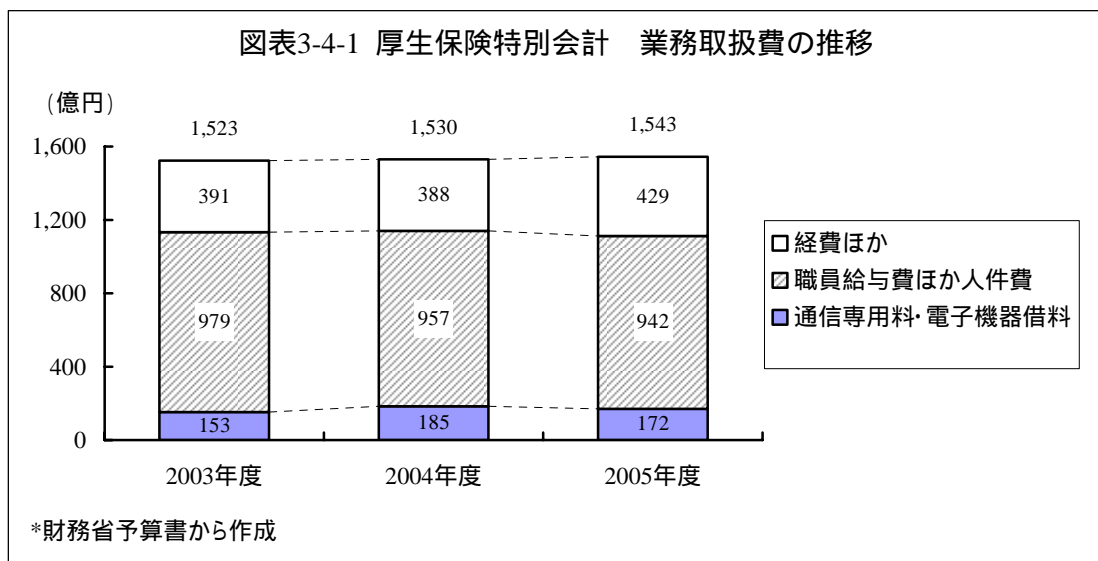
社会福祉費に関しては、「地方公共団体の自主性・裁量性」を重視する観点から、地方への権限移譲が進んでいる。「自主性・裁量性」というとポジティブなイメージがあるが、その弊害も指摘されないわけではない。

たとえば1人当たり老人医療費の都道府県格差は1.52倍であり、その地域格差が問題視されているが、福祉関連指標の都道府県格差は老人医療費の比ではない。生活保護率の都道府県格差は11.6倍、知的障害者援護施設定員数は4.6倍である。地方への権限委譲は、良い意味でも悪い意味でも地域間格差をさらに助長することとなるだろう。



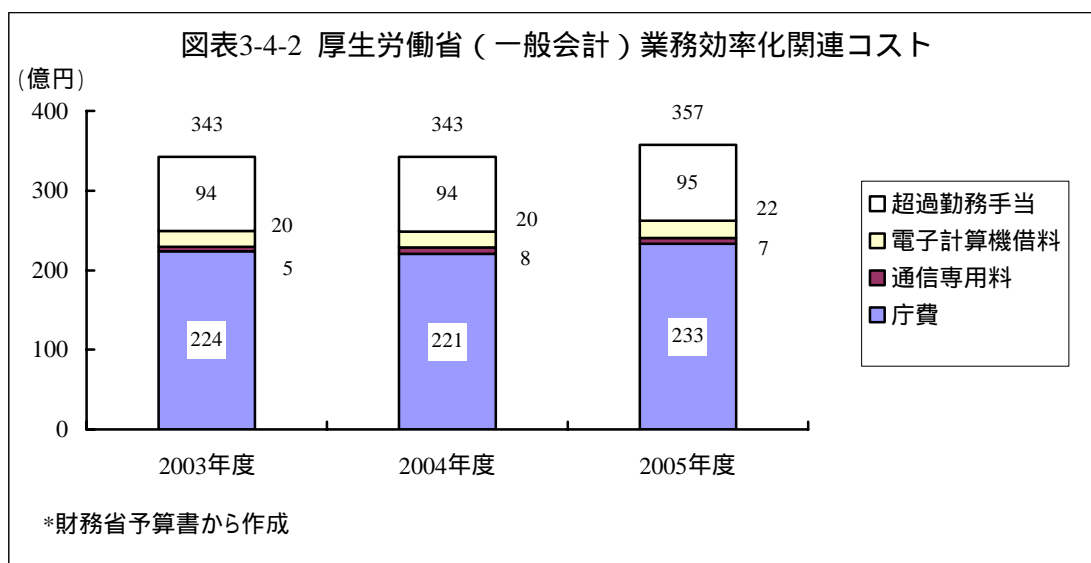
4. 社会保障費に関する効率化の現状

以下は、厚生保険特別会計の中から「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、経費の増加はこれを上回り、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。



次に、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わかるが、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 億円となった。

このように業務関連コストについては、まだなお、徹底的な削減が不十分である。



5 . 社会保険庁関連コスト

社会保険庁に関しては、「緊急対応プログラム」(2004年9月17日)にもとづき改革が進められている。その中味は、国民サービスの向上、予算執行の透明性の確保(安易な随意契約の廃止等)、個人情報保護の徹底、保険料徴収の徹底など、内部改革的な色合いが強い。

外部との関係に着目してみよう。ここでは、国の予算からは法人別の補助金を特定することが困難なため、各法人のディスクローズ資料から逆引きする形をとった(そのため、ここだけ予算ではなく2003年度決算値である)。その結果、1年間に少なくとも500億円以上の補助金・施設整備費が流れており、また少なくとも役員36人が天下りという関係にあった。

図表3-5-1 社会保険庁所管の公益法人

	2003年度(億円)		役員数	
	補助金	施設整備費		うち天下り
(社)社会保険協会 ^{*1)}	3		8	3
(財)全国社会保険共済会			8	
(財)厚生年金事業振興団	26	194	15	4
(社)日本国民年金協会	2		28	9
(社)全国国民年金福祉協会連合会	1		17	2
(社)全国厚生年金受給者団体連合会			25	
(財)社会保険健康事業団	60		11	4
(財)船員保険会	6	6	12	4
(社)全国社会保険協会連合会	37	171	23	8
(財)日本船員住宅協会	0.1		13	2

*各法人のディスクローズ資料より

*1) 社会保険庁の出版買い上げ、業務委託費用を含む

．一般会計のコスト削減および増収の余地について

いわゆる財政審建議¹⁶に盛り込まれた「国の一般会計に係る長期試算の結果」は、消費税率の引き上げのみで、2015年にプライマリーバランスの均衡を実現する場合、消費税率を約19%とすることが求められると述べている。

この試算は、歳出に関しては厚生労働省試算および名目経済成長率の推計¹⁷を用い、また歳入に関しては、「名目経済成長率×弾性値1.1（税制改正の影響等を調整）」を用いており、推計方法としては比較的素直なものである。

しかし、注意しておかなければならない点がある。それは、国家としてなすべきコスト削減をまったく織り込んでいない点である。

実は、財政審建議自体も「国家公務員の定員については、平成17年度から5年間で10%以上の定員削減を目指し」と述べている。定員数削減は人件費のみならず、経費削減をともなってしかるべきである。また民間の経営努力からしても、管理コスト全体を10%カットすることは現実味があることと思われる。そこで、2005年度当初予算ベースで、管理関連コストを10%削減とした場合、約2.1兆円の財政効果が得られることとなる。

消費税以外の増収にも検討の余地がある。たとえば、たばこ税は、社会保障費、特に医療費と関連が深いと考えられるが、消費税率および本体価格据え置きで、1箱270円を350円に引き上げたときには0.3兆円¹⁸の増収効果が得られると推計される。

少なくとも以上のような対策を行った場合、2005年度当初予算ベースで合計2.4兆円の財政効果があると試算される。

¹⁶ 財政制度審議会の「平成18年度予算編成の基本的考え方について」2005年6月6日

¹⁷ 厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し（平成16年5月）」で前提条件として用いられたもの。

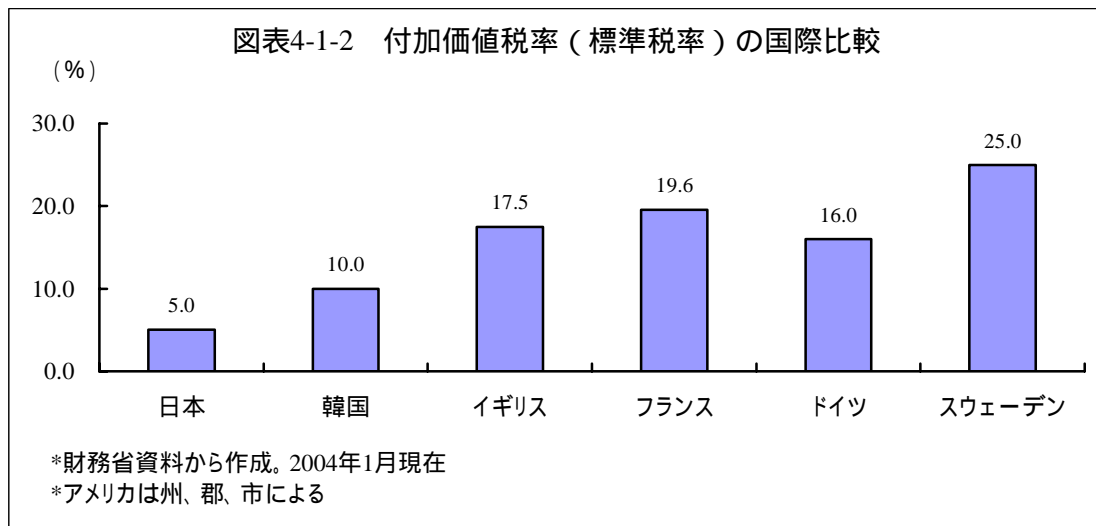
¹⁸ 推計プロセスは章末に記す。たばこの販売単価上昇は消費量引き下げにも寄与するので、大幅な単価アップは減税につながると可能性もある。

図表4-1-1 一般会計の財政効果試算

単位:兆円

		当初予算		見直し後	
一般会計	人件費	4.9	人件費・経費等10%カット	18.5	削減効果 2.1
	経費	4.4			
	施設費	1.2			
	補助金・委託費	10.0			
	国民への給付費	13.6	13.6		
	地方交付税	16.1	16.1		
	公債金	18.4	18.4		
	特別会計へ	13.2	13.2		
	予備費	0.4	0.4		
	計	82.2	80.1		
たばこ税引上げによる増税				0.3	
財政効果合計				2.4	

また、図表 1-4-3 に示したように日本の租税負担率は低く、かつ付加価値税率（標準税率）も OECD 加盟国の中でもっとも低いことも事実である。消費税率を引き上げるか据え置くかは国民判断によるとしても、国は国民に対しこういった現実を説明する責任をきちんと果たしていくべきである。



(参考) たばこ税に関する試算

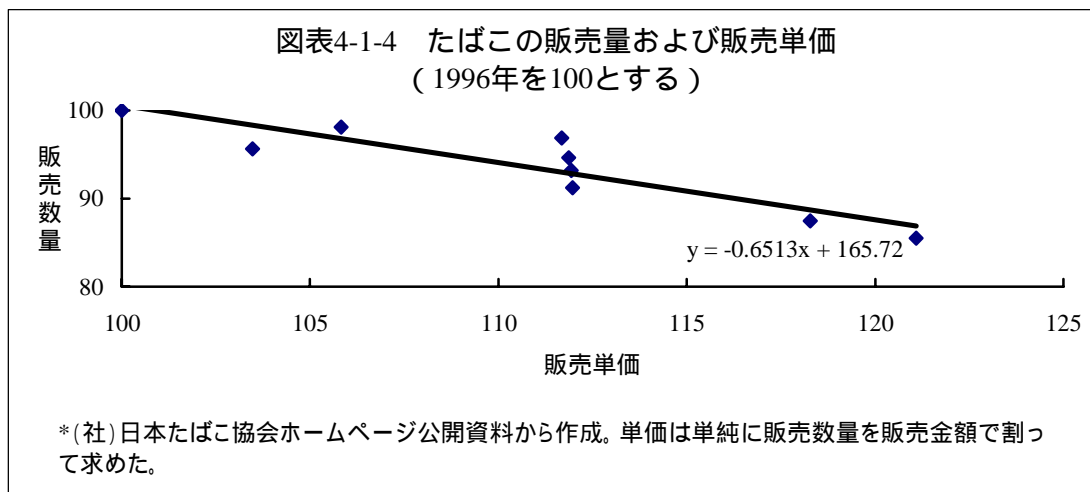
以下は、最近の販売量から推計したものである。販売単価が上がれば消費量が減少するという傾向があるので、販売単価一定以下では増収効果は得られない。また、販売単価のみならず、健康志向等の要因によっても消費量が減少する可能性もある。

図表4-1-3 たばこ税に関する粗試算

	現行(270円)		ケース (350円)		ケース (400円)	
		構成比		構成比		構成比
本体	99.3	36.8%	99.3	28.4%	99.3	24.8%
1.国たばこ税	62.5	23.2%	92.7	26.5%	111.6	27.9%
2.たばこ特別税	16.4	6.1%	24.3	6.9%	29.3	7.3%
地方たばこ税	78.9	29.2%	117.0	33.4%	140.8	35.2%
消費税	12.9	4.8%	16.7	4.8%	19.0	4.8%
1箱計	270.0	100.0%	350.0	100.0%	400.0	100.0%

消費量(現行100)	100		91		63	
国のたばこ税(億円)	8,620		11,673		9,628	

*財務省予算書,日本たばこ協会ホームページなどを参考に作成



. まとめ

国家予算、特に社会保障関係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し、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。社会保障関係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、社会保障関係費とひと括りにされているが、予算上の動きは分野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、比較的小さな - というのは国民的には問題があるかと思うが - 制度改正によって、国の負担分を容易にコントロールできるからである。福祉関連予算も、「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、現場の政策に大きな地域格差が生じている。

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、委託費の受領先）にかかわる予算については、まだまだ甘い。国家公務員給与などわかり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。一部の費用は削っているが、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（本文中では社会保険庁を例に採りあげたが）から更に外部へ「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を検討すべきである。

参考資料

財務省「一般会計予算」「特別会計予算」

財務省主計局「我が国の財政事情について」

経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」(いわゆる「骨太の方針」) 2005年6月21日

White House "Budget of the United States Government Fiscal Year 2006"

財務省「財務関係諸資料」

財務省「国債関係諸資料」

財務省「財政統計」

「特殊法人整理合理化計画」2001年12月閣議決定

厚生労働省労働省全国厚生労働関係部局長会議資料「三位一体改革に伴う予算案の主な見直し内容について」

厚生労働省「福祉行政報告例」

厚生労働省「介護保険に関連する医療制度の見直し」2004年10月21日

厚生労働省「社会保障の在り方に関する懇談会」提出資料, 2005年3月18日

財政制度等審議会「平成18年度予算編成の基本的考え方について」2005年6月6日

社会保険庁所管公益法人のディスクロース資料

前田由美子「国家予算における社会保障費の分析 - 平成16年度予算 - 」日医総研ワーキングペーパーNo.103, 2004年9月27日