

日医総研ワーキングペーパー

社会保障と財政について  
— 国の 2018 年度予算を中心に —

No. 409

2018 年 4 月 26 日

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子



## 社会保障と財政について

—国の 2018 年度予算を中心に—

日本医師会総合政策研究機構（日医総研） 前田由美子

公益社団法人日本医師会 総合医療政策課

## キーワード

- ◆ 骨太の方針
- ◆ 社会保障関係費（社会保障費）
- ◆ 消費税
- ◆ 基礎的財政収支
- ◆ 国債・借入金残高
- ◆ 貸借対照表
- ◆ 産業としての医療
- ◆ 経済波及効果
- ◆ 雇用誘発計数

## ポイント

- ◆ 「骨太の方針 2006」は、過去 5 年間（2002～2006 年度）の社会保障費 1.1 兆円の削減を継続することとした。骨太は「機械的に 5 年間均等に歳出削減を行うものではない」としたが、毎年 2,200 億円の削減を求められ、「骨太の方針 2009」で撤回されるまで 3 年間（2007～2009 年度）継続し、「医療崩壊」といわれる事態を招いた。「骨太の方針 2015」は、過去 3 年間（2013～2015 年度）の社会保障費の伸び 1.5 兆円を継続することとした。骨太は「目安」としていたが、2018 年度までの 3 年間、年 5,000 億円の伸びに抑制された。社会保障費の削減は大胆な改革によって行われてきており、無駄を省いてきたという程度の削減ではないので、それまでの基調を継続してその後毎年定額のキャップをかける手法は非常に厳しいものであった。
- ◆ 「骨太の方針 2015」からの 3 年間（2016～2018 年度）で、社会保障費（国一般会計）の伸びを年 5,000 億円に抑制する目安は達成されたが、国・地方をあわせた足下の基礎的財政収支は悪化している。低金利にもかかわらず年 10 兆円程度の利払費（国）もある。
- ◆ 企業の内部留保は過去最高水準である。設備投資に回っているわけではなく、現預金が増えており、従業員の賃金等に活用できる可能性がある。

- ◆ 医療・福祉分野の国内生産額の伸びは産業の中でもっとも高い。医療・福祉分野は就業者数の伸びも顕著であり、2016年の医療・福祉分野の就業者数は就業者総数の1割強である。しかし、医療・福祉の1人当たり給与はまだまだ低迷している。医療・福祉は経済波及効果、雇用誘発係数も比較的高く、医療・福祉の現場の処遇改善をはじめ社会保障の充実を通じて経済成長を実現できることが期待される。

## 目 次

ポイント	1
1. 社会保障費	6
1.1. 骨太の方針	6
1.2. 社会保障費の削減（国一般会計）	10
2. 消費税と社会保障費	14
2.1. 消費税増税財源の使途（国・地方）	14
2.2. 消費税（国分）の使途	18
3. 国一般会計予算	24
3.1. 2018年度当初予算	24
3.2. 補正予算	26
4. 基礎的財政収支と国の借金ほか	28
4.1. 基礎的財政収支	28
4.2. 税収	32
4.3. 国の借金（一般会計・特別会計）	34
4.4. 国の特別会計の借入金および積立金	36
4.5. 国の貸借対照表	46
4.6. 企業の内部留保と家計金融資産	48
5. 産業としての医療	50
5.1. 国内生産額	50
5.2. 医療分野の雇用と賃金	52
5.3. 経済波及効果、雇用誘発係数	56

本稿は 2018 年度の国の社会保障関係費（以下、社会保障費）等の計数を図解する目的で作成したものです。財政当局や有識者のコメントを付記している箇所もありますが、特定の意見を主張、支持するものではありません。

## ポイント

### 骨太の方針

「骨太の方針 2001」で聖域なき構造改革が打ち出された。この後、2002年度の診療報酬改定で医科本体がはじめてマイナス改定になるなど厳しい削減の結果、2002年度から2006年度までの5年間の当初予算で社会保障費（国・一般会計）は1.1兆円削減された。

「骨太の方針 2006」は、過去5年間（2002～2006年度）の社会保障費1.1兆円の削減を継続することとした。骨太は「機械的に5年間均等に歳出削減を行うものではない」としたが、毎年2,200億円の削減を求められ、「骨太の方針 2009」で撤回されるまで3年間（2007～2009年度）継続した。

「骨太の方針 2015」は、過去3年間（2013～2015年度）の社会保障費の伸び1.5兆円を継続することとした。骨太は「目安」としていたが、2018年度までの3年間、年5,000億円の伸びに抑制された。

このように、「骨太の方針」は「〇年間で〇兆円」という括りで、しかも「機械的なものではない」「目安」としていたが、毎年の予算では「年いくら」という削減が求められてきた。

「骨太の方針 2006」（2006年6月）は、過去5年間（2002～2006年度）の社会保障費の削減を継続することとしたが、その過去5年間の中で、2002、2006年度は診療報酬本体マイナス改定の大鉈が振るわれた。その結果の抑制であって、その後も抑制を継続できるような性質のものではなかった。しかし過去の基調を引き継いだため、「医療崩壊」と言われるような事態を招き、2009年度予算では道路特定財源の一般財源化に際し創設された「地域活力基盤創造交付金」の削減により600億円、年金特別会計の特別保健福祉事業資金の清算により1,370億円を削減するという対応をした<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 厚生労働省「平成21年度予算案の全体像」  
<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/09syokan/dl/syuyou2.pdf>

「骨太の方針 2015」までの 3 年間（2013～2015 年度）は、生活保護の適正化、介護報酬改定で、社会保障費を削減した。「骨太の方針 2015」からの 3 年間（2016～2018 年度）は、社会保障費の削減の大半を薬価改定に依存した。

社会保障費の削減は大胆な改革によって行われてきており、無駄を省いてきたという程度の削減ではないので、それまでの基調を継続してその後毎年定額のキャップをかける手法は非常に厳しいものであった。

### 基礎的財政収支

「骨太の方針 2015」からの 3 年間（2016～2018 年度）の当初予算で、社会保障費（国一般会計）の伸びを年 5,000 億円（3 年間で 1.5 兆円）に抑制する目安は達成された。しかし、国・地方をあわせた足下の基礎的財政収支は悪化している。国の基礎的財政収支に着目すると、歳入面では税収の伸び悩み、歳出面では補正予算による歳出拡大も指摘される。

また、基礎的財政収支は黒字でなければ利払費を捻出できない。現在、基礎的財政収支は赤字であり、一方で低金利でありながら毎年 10 兆円程度の利払費（国）がある。



## 国の借金と資産など

2017年度末の国債・借入金残高（国の借金）の見込は1,224兆円である。赤字国債だけでなく財投債、外為証券、そして長期的には建設国債も増加している。また借入金の中では、地方交付税のための借入金が40兆円超に上っている。

国債については、日本銀行が保有する割合が多い（約4割）ことから、ジョセフ・E・スティグリッツ教授（コロンビア大学）は「政府債務残高の40%は、自分自身が抱えているから」、「政府と日本銀行とで一体となって政府債務を相殺すれば良い」と述べている。ただし、日本銀行は市中金融機関の当座預金（日本銀行にとっては負債）で国債を保有しており、「相殺」してもその負債までがなくなるわけではない。

日本には借金もあるが資産もある。ただし、「資産の大半は、性質上、直ちに売却して赤字国債・建設国債の返済に充てられるものでない」（財務省）。また、特別会計には積立金が142兆円ある。その多くは年金給付、失業給付等への備えといった、いわば国民に対する負債である。積立金のうち、労働保険特別会計の雇用勘定積立金の雇用安定資金は、事業主負担の保険料を財源とする雇用安定事業への備えであるが、直近では1兆円を超過している。

## 企業の内部留保

企業の利益剰余金（内部留保）は、2008年のリーマン・ショック後に取り崩されたが、2012年度からふたたび増加に転じ、2016年度は過去最高の406兆円である。内部留保は企業の資産形成の原資であり再投資に向けた備えでもあるが、現預金が増えている一方で有形固定資産は横ばいであることから、設備投資に向けられているわけではない。従業員の賃金等にも活用できる可能性がある。

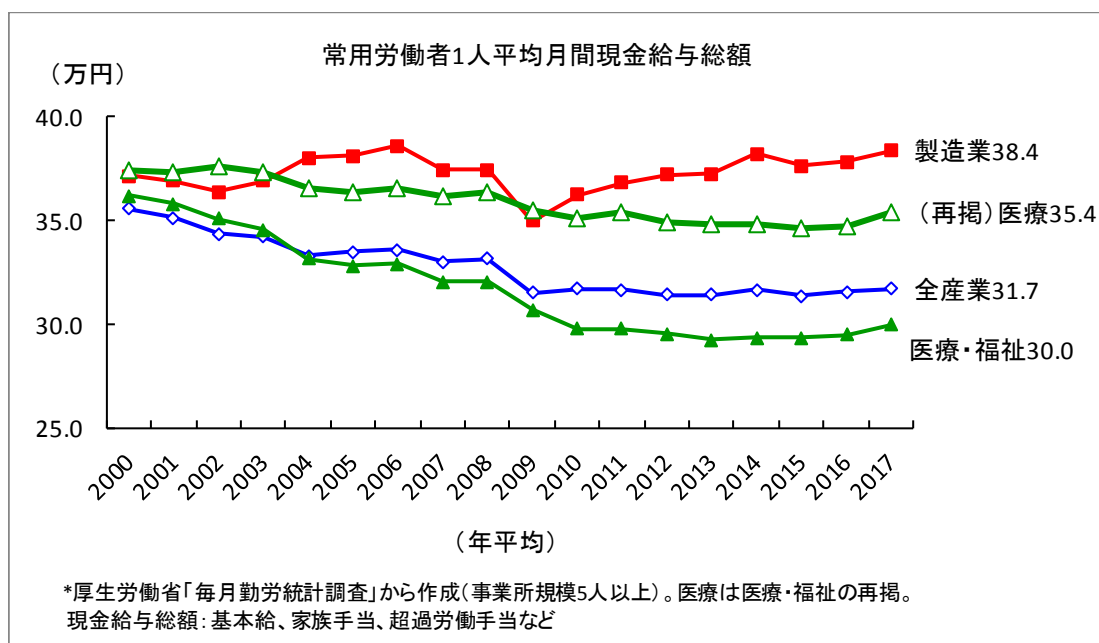
## 産業としての医療

医療・福祉分野の国内生産額は 60.3 兆円であり、製造業のどの分類よりも高い水準である。そして、2000 年以降、国内生産額（実質）がもっとも伸びたのは医療・福祉分野である。

医療・福祉分野は就業者数の伸びが顕著であり、2016 年の医療・福祉分野の就業者数は 814 万人、就業者総数の 12.5% に上っている<sup>2</sup>。

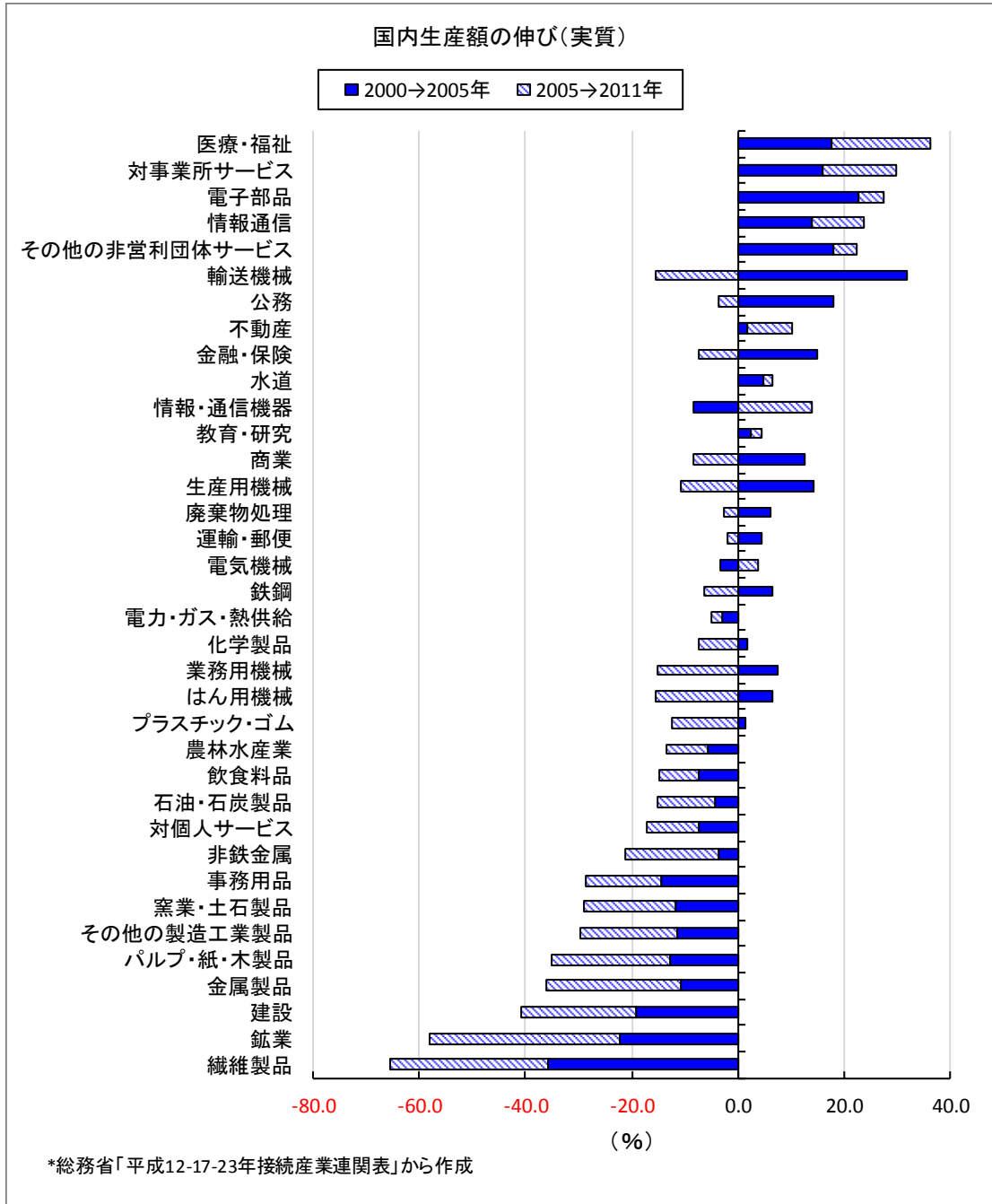
1 人当たり給与は、製造業ではリーマン・ショック後の 2009 年に底を打ち、その後急回復を果たした。就業者数が増加している医療・福祉分野では平均給与が低迷しており、全産業平均給与を押し下げている。2017 年には、医療・福祉の給与もやや上向いたが、製造業との差は埋まっていない。しかし、医療・福祉は経済波及効果、雇用誘発係数が比較的高い。社会保障の充実を通じて、経済成長を実現できることが期待される。

常用労働者 1 人平均月間現金給与総額



<sup>2</sup> 「国勢調査」では 2015 年の医療・福祉就業者割合は 11.9%。「国勢調査」は 5 年に 1 回のデータになってしまうので「労働力調査」を用いた。

国内生産額の伸び（実質）

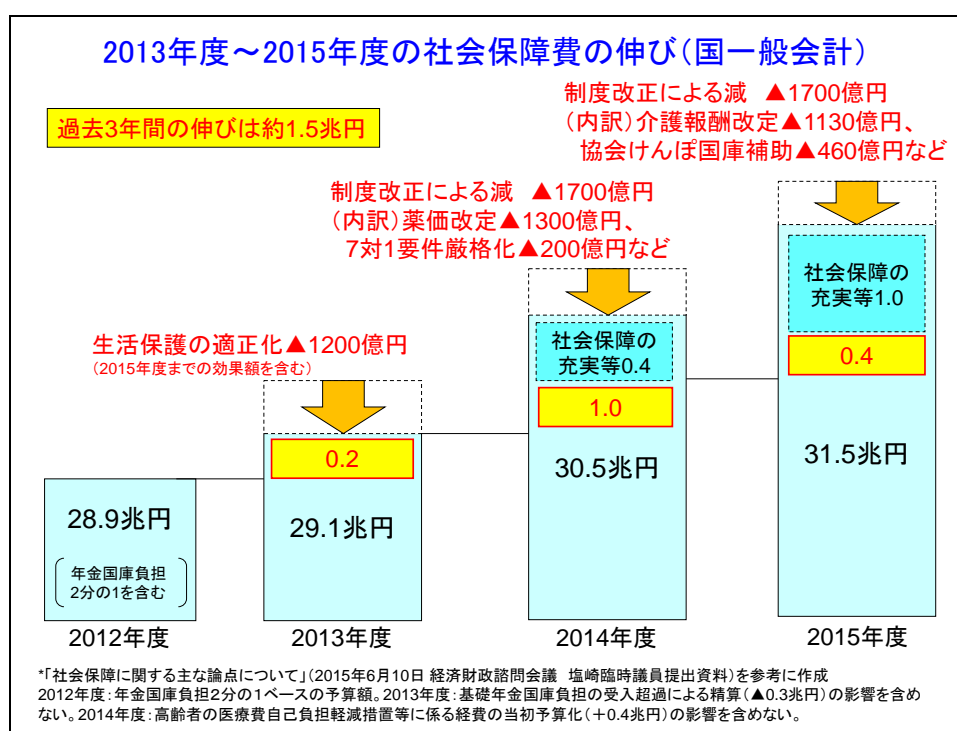


# 1. 社会保障費

## 1.1. 骨太の方針

2013年度から2015年度まで、社会保障費（国一般会計）の伸び（※）は3年間で約1.5兆円に抑制されてきた（図1.1.1）。

図1.1.1 2013年度～2015年度の社会保障費の伸び（国一般会計）

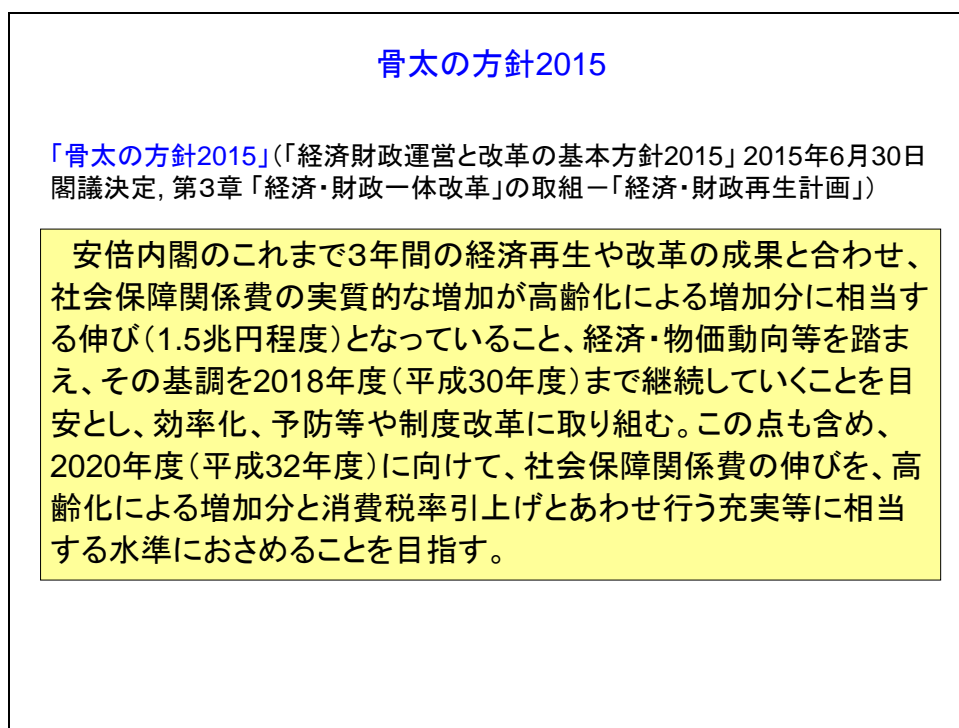


※2014年度の消費税率引き上げ財源で行われた社会保障の充実分は、ここでの社会保障費の伸びには含まない。

「骨太の方針 2015」で、過去 3 年間（2013～2015 年度）の社会保障費抑制基調を 2016 年度から 2018 年度まで継続することとされた（図 1.1.2）<sup>3</sup>。過去 3 年間で 1.5 兆円なので、年平均では 5,000 億円である。足下の 2018 年度予算では自然増（※）が 6,300 億円あると見込まれていたが、これを 1,300 億円削減することが求められた。

※自然増：人口構造の変化で増加する社会保障費を指す。たとえば医療では、診療報酬改定や医療の高度化がなくても、1 人当たり医療費の高い高齢者が増えると医療費総額が増加する。その前年度に対する増加分で、国一般会計の国庫負担分である。

図 1.1.2 骨太の方針 2015



<sup>3</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」2015年6月30日閣議決定 [http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015\\_basicpolicies\\_ja.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf)

これまでの「骨太の方針」を振り返っておきたい（表 1.1.1）。

「骨太の方針 2001」（小泉内閣）で聖域なき構造改革が打ち出された。このとき、社会保障費の削減目標について具体的な数値は掲げられていなかったが、2002 年度の診療報酬改定では医科本体がはじめてマイナス改定（▲1.3%）になるなど厳しい削減の結果、2002 年度以降の 5 年間（2002～2006 年度）の当初予算で社会保障費（国・一般会計）は 1.1 兆円削減された。

「骨太の方針 2006」（第 3 次小泉内閣）は、過去 5 年間（2002～2006 年度）の社会保障費 1.1 兆円の削減を継続することとした。骨太は「機械的に 5 年間均等に歳出削減を行うものではない」としていたが、毎年 2,200 億円の削減を求められ、「骨太の方針 2009」（麻生内閣）で撤回されるまで 3 年間継続した。

「骨太の方針 2015」（第 3 次安倍内閣）は、当初予算における過去 3 年間（2013～2015 年度）の社会保障費の伸び 1.5 兆円を継続することとした。骨太は「目安」としていたが、2018 年度までの 3 年間（2016～2018 年度）、年 5,000 億円の伸びに抑制された。

このように、「骨太の方針」は「〇年間で〇兆円」という括りで、しかも「機械的なものではない」「目安」としていたが、毎年の予算では「年いくら」という削減が求められてきた。

表 1.1.1 骨太の方針

	内閣	社会保障関係費に関する記述
2001	小泉 (第1次)	- 歳出構造については、聖域を設けることなくこれを抜本的に見直し、無駄な歳出を削減するなど徹底した行財政改革を行う。
2002～2005は省略		
<b>2006</b>	小泉 (第3次)	- 過去5年間の改革実績も踏まえながら、ゼロベースから聖域なく歳出を見直す。 - 今後5年間に実施すべき歳出改革の内容は、機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない。それぞれの分野が抱える特殊事情や既に決まっている制度改革時期とも連動させ、また、歳入改革もにらみながら、5年間の間に必要な対応を行うという性格のものである。 - 過去5年間の改革(国の一般会計予算ベースで▲1.1兆円(国・地方合わせて▲1.6兆円に相当)の伸びの抑制)を踏まえ、今後5年間においても改革努力を継続する。
2007	安倍 (第1次)	- 「基本方針2006」に則り、最大限の削減を行う。 - 「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」等を推進する。
2008	福田	- 「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」に沿って、供給コストを最大限低減する努力を行う。 - 将来にわたり持続可能で信頼できる社会保障制度の再確立に向け取り組んでいく。
<b>2009</b>	麻生	- 安定財源の裏打ちの下で、年金・医療・介護など社会保障制度の「ほころび」を早急に修復するとともに、信頼構築のための制度・行政基盤を早急に整えていく必要がある。(筆者注: 社会保障費の削減方針を撤回)
2010～2012は作成されていない(民主党政権)		
2013	安倍 (第2次)	- 経済財政と社会保障の相互連関を踏まえ、(中略)マクロ経済と社会保障の給付と負担に与える影響について、経済財政諮問会議において定期的に検討を行う。 - 後発医薬品の使用促進を始めとする医療費適正化やICT化の推進など社会保障の重点化を進めるとともに、頑張る者が報われる社会の構築に取り組む。
2014	安倍 (第2次)	- 医療・介護を中心に社会保障給付について、いわゆる「自然増」も含め聖域なく見直し、徹底的に効率化・適正化していく必要がある。
<b>2015</b>	安倍 (第3次)	第3章「経済・財政一体改革」の取組-「経済・財政再生計画」 - 社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び(1.5兆円程度)となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度(平成30年度)まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。
2016	安倍 (第3次)	- 「経済・財政再生計画」に掲げられた医療・介護提供体制の適正化、インセンティブ改革、公的サービスの産業化、負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化、薬価・調剤等の診療報酬及び医薬品等に係る改革、年金、生活保護等に係る44の改革項目について、改革工程表に沿って着実に改革を実行していく。
2017	安倍 (第3次)	- 「経済・財政再生計画」に掲げられた44の改革項目について、今年度や来年度以降の検討・取組事項も含めて速やかに検討し、改革工程表に沿って着実に改革を実行していく。

## 1.2. 社会保障費の削減（国一般会計）

### 【2002～2009 年度】

「骨太の方針 2006」（2006 年 6 月）は、過去 5 年間（2002～2006 年度）の社会保障費の削減を継続することとしたが、その過去 5 年間の中で、2002、2006 年度は診療報酬本体マイナス改定の大鈍が振るわれた（表 1.2.1）。その結果の抑制であって、その後も抑制を継続できるような性質のものではなかった。しかし過去の基調を引き継いだため、「医療崩壊」と言われるような事態を招き、2009 年度予算では道路特定財源の一般財源化に際し創設された「地域活力基盤創造交付金」<sup>4</sup>の削減により 600 億円、年金特別会計の特別保健福祉事業資金<sup>5</sup>の清算により 1,370 億円を削減するという対応をした<sup>6</sup>。

ちなみに、2009 年度の介護報酬はプラス改定であったので、2009 年度当初予算は介護報酬プラス分も含めて 2,200 億円の削減を求められたはずである。しかし、2008 年 10 月の政府・与党「生活対策」で介護従事者の処遇改善のため介護報酬改定率を 3.0%にすることが早々に決まり<sup>7</sup>、これを 2008 年度第 2 次補正予算で対応し、2009 年度予算の枠外とした。

2014 年度に消費税率が引き上げられ、この増収分を財源として行われた社会保障の充実も、社会保障費削減の外数になっている（前述）。

すなわち、「骨太の方針」は当初予算での話である。また、社会保障の充実分など、社会保障費削減の枠を外れるものがある。

---

<sup>4</sup> 都道府県・市区町村に交付。地方道路整備事業、地方道路整備事業と一体的に実施することが必要な社会資本整備事業等が対象。

<sup>5</sup> 厚生保険年金勘定の国庫負担が繰り延べ（減額）された時期があり、一方、老人保健事業の財政基盤強化が求められていた時期があった。両者を同時に解決するため、1989 年に一般会計から資金を繰り入れて厚生保険特別会計業務勘定に「特別保健福祉事業資金」1.5 兆円が創設された。そして、この運用益を原資に老人保健拠出金の負担が重い健保組合等への助成などが行われてきたが、運用益は 2006 年度決算で 90 億円にまで縮小していた。

<sup>6</sup> 厚生労働省「平成 21 年度予算案の全体像」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/09syokan/dl/syuyou2.pdf>

<sup>7</sup> 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「生活対策」2008 年 10 月 30 日 <http://www.kantei.go.jp/jp/keizai/images/taisaku.pdf>



表 1.2.1 社会保障費（国一般会計）の削減（2002～2009 年度当初予算）

	(億円)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
自然増	9,400	9,100	9,100	10,800	8,000	7,700	7,500	8,700

削減額

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
医療制度改革	▲ 970				▲ 900			
診療報酬改定	▲ 1,830		▲ 717		▲ 2,390	(本体)300		
介護保険制度改革				▲ 420				
介護報酬改定		▲ 300			▲ 90			
年金物価スライド引き下げ		▲ 1,150	▲ 100	▲ 100	▲ 110			
支援費制度見直し				▲ 43				
公費負担医療				▲ 38				
その他	▲ 200	▲ 750	▲ 437					
薬価・材料改定							▲ 960	
後発医薬品の使用促進							▲ 220	▲ 230
被用者保険による政管健保支援							▲ 1,000	
雇用保険の国庫負担縮減						▲ 1,800		
生活保護の見直し						▲ 400	▲ 320	
その他								
年金特別会計の特別保健福祉事業資金の清算								▲ 1,370
一般財源化される道路特定財源の一部								▲ 600
合計	▲ 3,000	▲ 2,200	▲ 1,254	▲ 601	▲ 3,490	▲ 2,200	▲ 2,200	▲ 2,200
累計	▲ 3,000	▲ 5,200	▲ 6,454	▲ 7,055	▲ 10,545	—	—	—

\*参議院厚生労働委員会調査室資料ほかから作成

診療報酬改定率

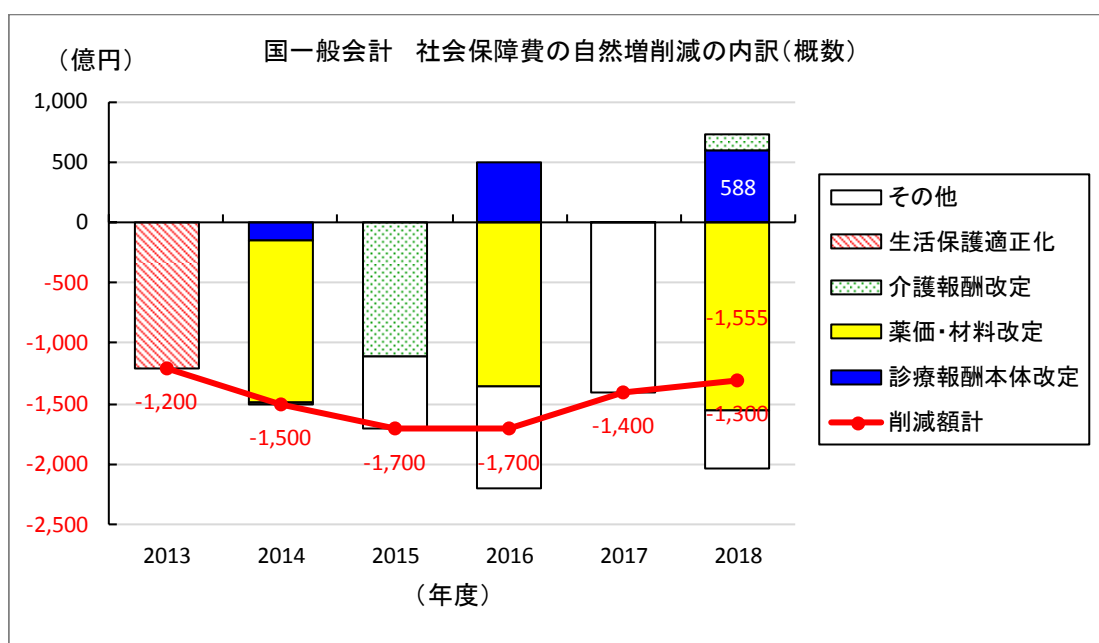
(%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
医科	▲ 1.3	—	0.00	—	▲ 1.50	—	0.42	—
歯科	▲ 1.3	—	0.00	—	▲ 1.50	—	0.42	—
調剤	▲ 1.3	—	0.00	—	▲ 0.60	—	0.17	—
本体	▲ 1.3	—	0.00	—	▲ 1.36	—	0.38	—
薬価・材料改定	▲ 1.4	—	▲ 1.05	—	▲ 1.80	—	▲ 1.20	—
診療報酬全体(ネット)	▲ 2.7	—	▲ 1.05	—	▲ 3.16	—	▲ 0.82	—

【2013～2018 年度】

「骨太の方針 2015」までの 3 年間（2013～2015 年度）は、生活保護の適正化、介護報酬改定で、社会保障費を削減した。「骨太の方針 2015」からの 3 年間は、社会保障費の削減の大半を薬価改定に依存した（図 1.2.1, 表 1.2.2）。

図 1.2.1 国一般会計 社会保障費の自然増削減の内訳（概数）



【2002～2009 年度、2013～2018 年度】

以上をまとめると社会保障費の削減は大胆な改革によって行われてきており、無駄を省いてきたという程度の削減ではないので、それまでの基調を継続してその後毎年定額のキャップをかける手法は非常に厳しいものであった。そのため、過去には道路特定財源に手を出すといった対応もとられた。

表 1.2.2 社会保障費（国一般会計）の削減（2013～2018 年度当初予算）

（億円）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
自然増	8,400	9,900	8,300	6,700	6,400	6,300
社会保障の充実等を除く自然増 ※1	6,600	7,600	5,300	—	—	—

※1) 社会保障の充実分、公経済負担（消費税率引上げに伴う支出の増）等の影響を除く

\*財務省「概算要求に当たっての基本的な方針について」（各年度）、経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価 参考資料」から作成

削減額

（億円）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
診療報酬本体改定				498		588
7対1厳格化		▲ 150				
薬価改定		▲ 1,336		▲ 1,247		▲ 1,456
材料改定				▲ 115		▲ 99
薬価制度の抜本改革						▲ 310
市場拡大再算定（通常）				▲ 200		
市場拡大再算定（特例）				▲ 282		
高額薬剤（オブジーボ）の薬価引下げ					▲ 196	
新規収載された後発医薬品の価格引下げ、長期収載品の特例的引下げの基準の見直し				▲ 20		
大型門前薬局等に対する評価の適正化				▲ 38		▲ 56
経腸栄養用製品に係る給付の適正化				▲ 42		
湿布薬の1処方当たりの枚数制限等				▲ 27		
うがい薬のみの処方の保険適用除外等		▲ 77				
介護報酬改定			▲ 1,100			137
生活保護費の適正化	▲ 1,200	（2015年度までの効果額を含む）				
協会けんぽ国庫補助特例減額			▲ 461	▲ 205	▲ 321	
高額療養費・高額介護サービス費の見直し					▲ 237	
介護納付金総報酬割					▲ 443	
後期高齢者の保険料軽減特例の見直し					▲ 187	
入院時の光熱水費相当額の見直し					▲ 17	
高額介護サービス費の見直し					▲ 13	
計	▲ 1,200	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,400	▲ 1,300

\*財務省「社会保障関係予算のポイント」（各年度）から作成。概数なので内訳と合計が一致しない箇所がある。

診療報酬改定率

（％）

	2013	2014 ※2	2015	2016 ※3	2017	2018 ※2
医科	—	0.11	—	0.56	—	0.63
歯科	—	0.12	—	0.61	—	0.69
調剤	—	0.04	—	0.17	—	0.19
本体	—	1.38	—	0.49	—	0.55
薬価・材料改定	—	▲ 1.36	—	▲ 1.33	—	▲ 1.45
診療報酬全体（ネット）	—	▲ 1.26	—	▲ 0.84	—	▲ 0.90

※2) 2014年度は消費税対応分を含まない。※3) 2016・2018年度は薬価抜本改革を含まない。

## 2. 消費税と社会保障費

### 2.1. 消費税増税財源の使途（国・地方）

（ここでは国・地方あわせた話である。）

消費税率は2019年10月に10%に引き上げられる予定である。

消費税率を5%から10%にまで引き上げる引き上げ5%分のうち4%程度を社会保障の安定化に、1%程度を社会保障の充実に活用することになっていた（図 2.1.1）<sup>8</sup>。しかし、2017年12月の「新しい経済政策パッケージ」で、消費税率8%から10%への引き上げによる2%増収分5兆円強の使途について以下の見直しが行われた（図 2.1.2）<sup>9</sup>。

- 教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれ概ね半分ずつ充当する。「等」は年金生活者支援給付金などの社会保障の充実策（1.1兆円程度）。
- 上記前者について、新たに生まれる1.7兆円程度を、本経済政策パッケージの幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善に充当。

消費税増税財源を社会保障に活用するという点では変化はないが、引き上げ2%分については、医療に直接紐付いた使途は見受けられない。

---

<sup>8</sup> 2011年6月の「社会保障・税一体改革成案」（政府・与党社会保障改革検討本部決定）では、1）消費税引上げに伴う社会保障支出等の増1%相当、2）機能強化（制度改革に伴う増、高齢化等に伴う増、年金2分の1（安定財源）（税制抜本改革までの2分の1財源））3%相当、3）機能維持 1%相当とされていた。しかし2012年1月20日の関係5大臣会合「一体改革・広報に関する基本方針」で社会保障の充実1%程度、社会保障の安定化4%に修正された。

<sup>9</sup> 「新しい経済政策パッケージについて」2-8頁, 2017年12月8日 閣議決定  
[http://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208\\_package.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf)

図 2.1.1 消費税増税財源の使途（10%満年度時点の当初予定）

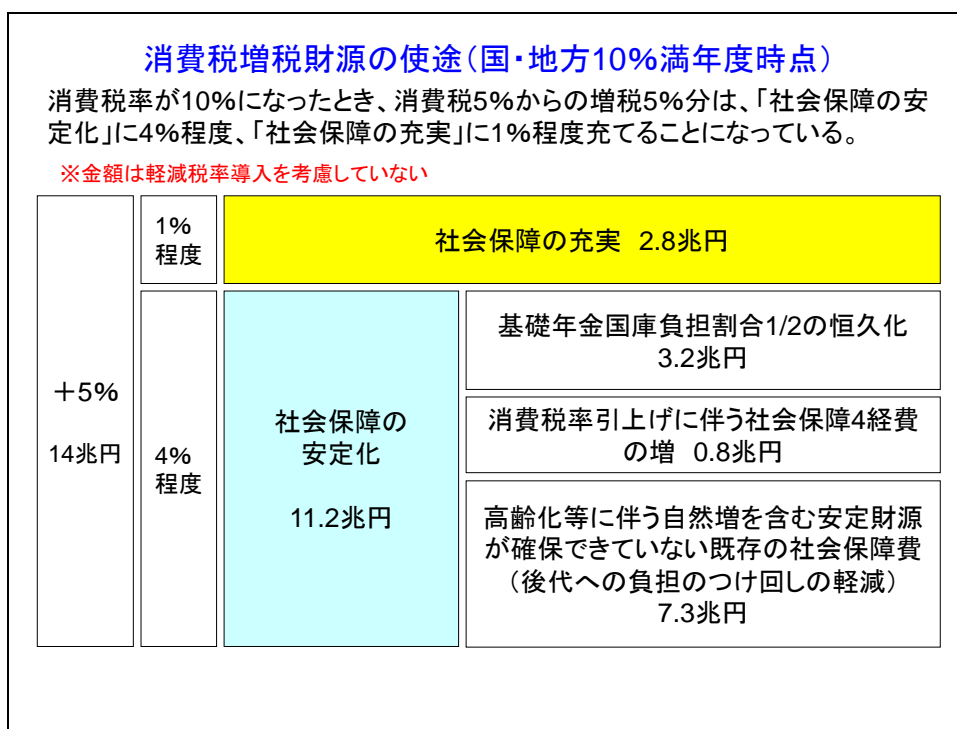
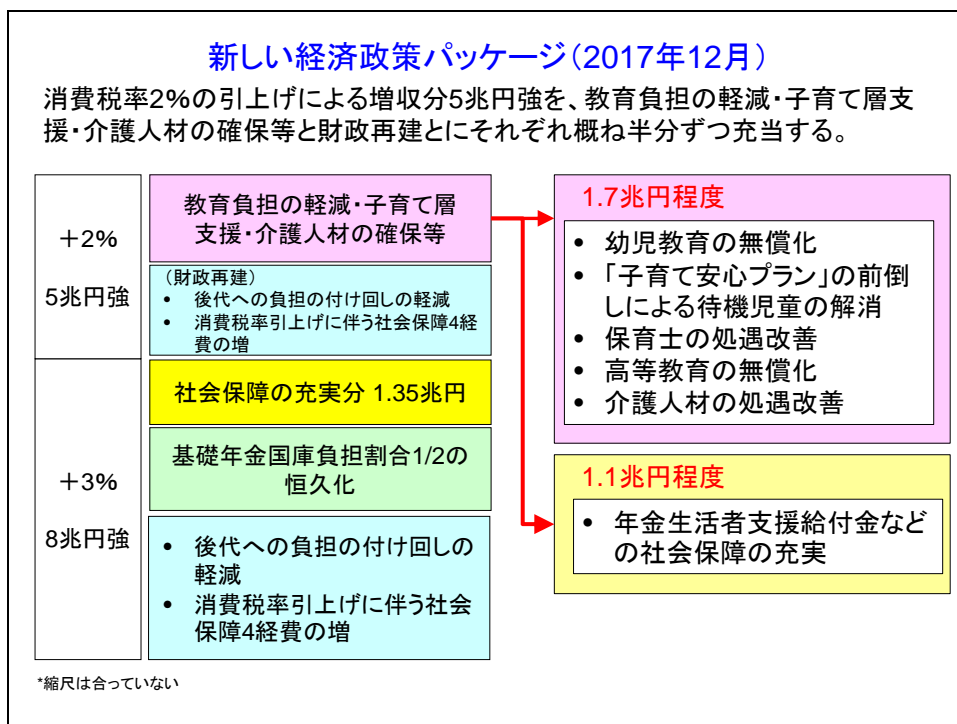


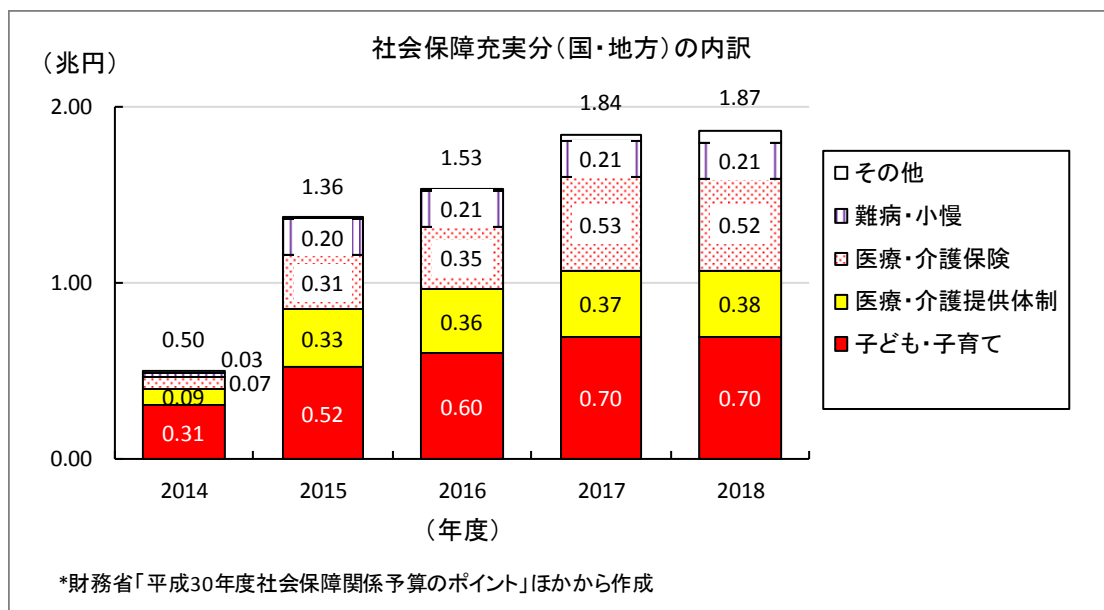
図 2.1.2 新しい経済政策パッケージ（2017年12月）



消費税率は2014年度に5%から8%に引き上げられ、プラス3%の財源の一部で社会保障の充実が行われた。消費税率は2015年に8%満年度となり社会保障の充実に1.36兆円が充当された。これに重点化・効率化で捻出した財源を加えた金額が<sup>10</sup>、2016年度以降もスライドする（表2.1.1）。2016年度、2018年度には診療報酬改定があったが、2014年度に消費税率が引き上げられた時の増収分をどう使うかという話なので、消費税率の引き上げがない年の診療報酬改定には充当する消費税財源はない。

社会保障充実分のうち子ども・子育て支援が4割近くであり、2018年度は6,526億円(37.3%)であった。医療・介護提供体制は3,761億円(20.2%)、医療・介護保険は5,157億円(27.6%)であった（図2.1.3）。

図 2.1.3 社会保障充実分（国・地方）の内訳



<sup>10</sup> 2018年度の重点化・効率化による財源は0.51兆円。内容は後期高齢者支援金の全面総報酬割導入、年金受給資格期間の短縮に伴う生活扶助の減、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大の平年度化、特別養護老人ホーム入所者への補足給付の見直しなど。

表 2.1.1 社会保障充実分の内訳

(億円)

		2014年度	2015年度	2016年度			2017年度			2018年度			
		総額	総額	総額	国	地方	総額	国	地方	総額	国	地方	
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施			5,593	2,519	3,074	6,526	2,985	3,541	6,526	2,985	3,541	
	社会的養護の充実	3,060	5,189	345	173	173	416	208	208	416	208	208	
	育児休業中の経済的支援の強化			67	56	11	17	10	6	17	10	6	
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等											
		地域医療介護総合確保基金(医療分)	544	904	904	602	301	904	602	301	934	622	311
		診療報酬改定における消費税財源等の活用分 ※1	353	392	422	298	124	442	313	129	473	335	138
		うち2014年度診療報酬改定 ※2	353	392	392	277	115	392	277	115	392	277	115
		うち2016年度診療報酬改定	—	—	(消費税率の引き上げがなかった年なので他財源から充当)								
		うち2018年度診療報酬改定	—	—	—	—	—	—	—	—	(同上他財源から)		
		地域包括ケアシステムの構築	43										
		地域医療介護総合確保基金(介護分)		724	724	483	241	724	483	241	724	483	241
	介護職員の処遇改善等(2015年度改定)		1,051	1,196	604	592	1,196	604	592	1,196	604	592	
	地域支援事業(在宅医療・介護連携、認知症施策など)		236	390	195	195	429	215	215	434	217	217	
	医療・介護保険制度の改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置	612	612	612	0	612	612	0	612	612	0	612
		国民健康保険への財政支援拡充	—	1,864	2,244	1,412	832	3,564	2,732	832	3,351	2,519	832
		被用者保険の拠出金に対する支援	—	109	210	210	0	700	700	0	700	700	0
高額療養費制度の見直し		42	248	248	217	31	248	217	31	248	217	31	
介護保険1号保険料低所得者軽減強化		—	221	218	109	109	221	111	111	246	123	123	
難病・小児慢性特定疾病への対応	298	2,048	2,089	1,044	1,044	2,089	1,044	1,044	2,089	1,044	1,044		
年金(年金受給資格期間の25年から10年への短縮等)	10	20	32	32	0	300	286	13	694	665	29		
合計		4,962	13,620	15,295	7,955	7,340	18,388	10,511	7,877	18,659	10,732	7,927	

※1) 2016年度以降国保組合の国庫補助の見直し(減額)を含む  
\*財務省「平成30年度社会保障関係予算のポイント」ほかから作成

※2) 2016年度以降の内訳は公表されていないが、2015年度(満年度)実績をスライドしている

## 2.2. 消費税（国分）の用途

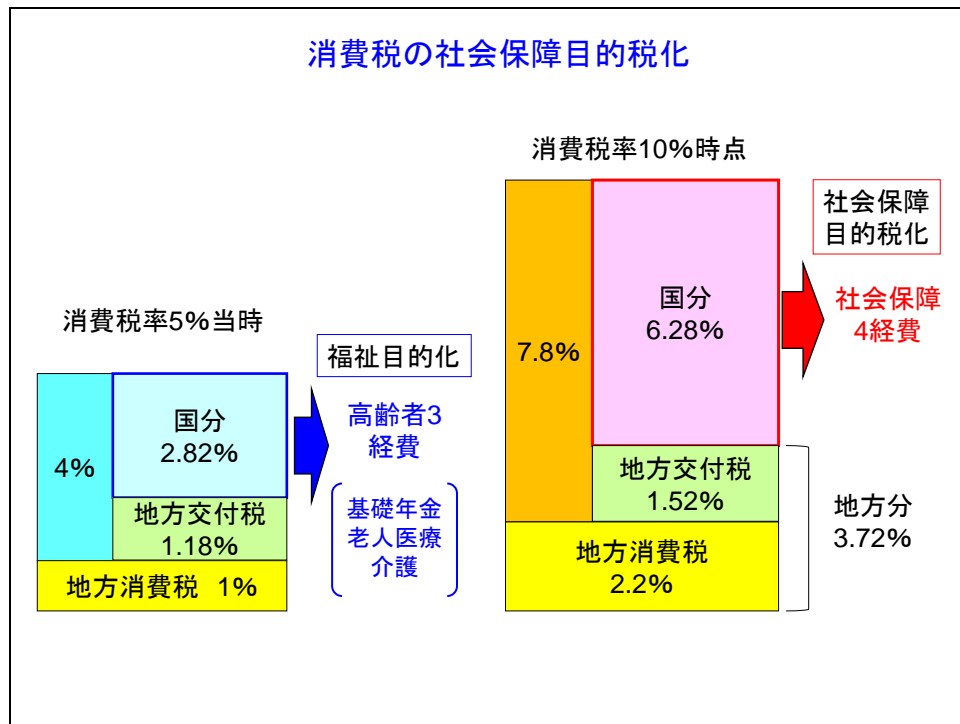
消費税率のうち国分は、消費税率 8%時点で 4.90%（全体の 61.25%）、消費税率 10%時点で 6.28%である。

消費税収（国分）は、国の予算総則で消費税率 5%時まで、基礎年金、老人医療、介護に充てることとされており、これを「福祉目的化」といった。

消費税率 8%以降は、消費税収（国分）の用途が社会保障 4 経費（年金、医療、介護、少子化対策）に広がり、「社会保障目的税化」になった（図 2.2.1）。

「目的税化」は厳格に運用されれば、社会保障 4 経費のために消費税が徴収されるのであり、不足が発生しても現在のように他の税収や国債に依存することはできず、社会保障費の国庫負担の増加には消費税率の引き上げで対応しなければならないと解釈される。

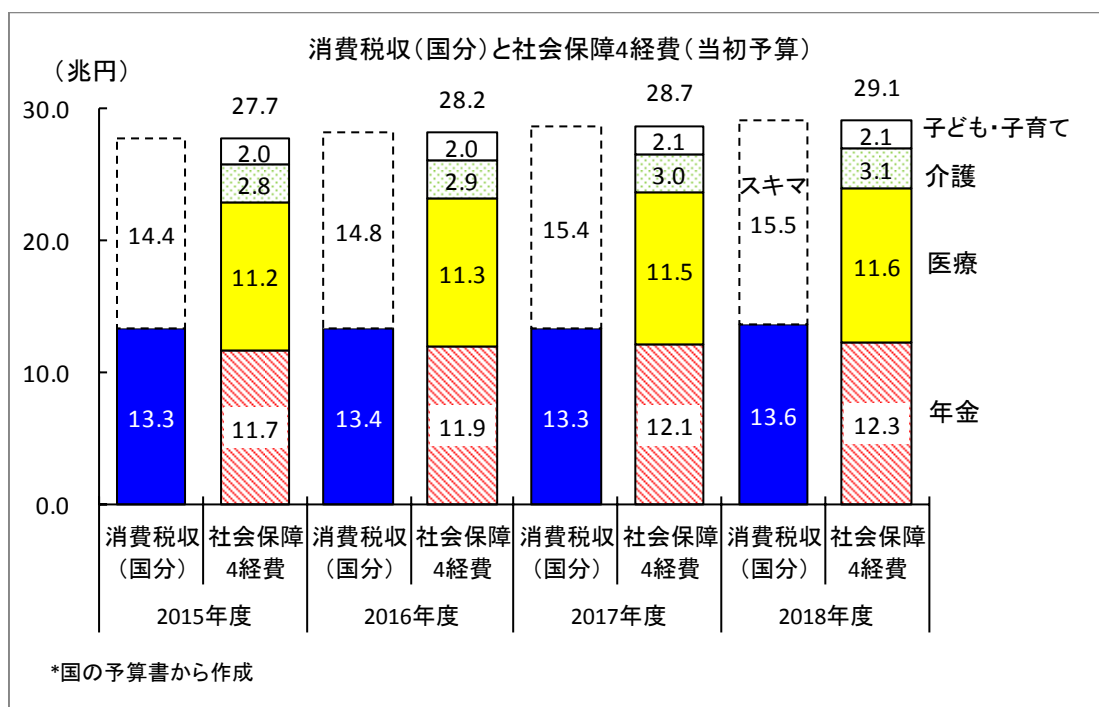
図 2.2.1 消費税の社会保障目的税化





2018年度予算を見ると、消費税込（国分）が13.6兆円、社会保障4経費は29.1兆円であり、不足分（「スキマ」と呼ばれている）は15.5兆円である（図2.2.2）。単純計算で、社会保障4経費を賄うためには、現在（消費税率8%）の約2倍の消費税込（国分）が必要である。

図 2.2.2 消費税込（国分）と社会保障4経費（当初予算）



社会保障 4 経費は、年金では基礎年金国庫負担 2 分の 1 の分、医療および介護では給付費（生活保護の医療扶助、介護扶助を含む）に対する国庫負担（補助）、感染症対策費、特定疾患対策費等である（表 2.2.1）。特定健診や疾病予防の費用は消費税を充てるべき経費ではなく、健康寿命の延伸にむけた健康・予防のための費用は消費税財源の制約を受けない（ただし他の財源もタイトである）。

また、「新しい経済政策パッケージ」（前掲）は、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等に 1.7 兆円を充てるとしているが、このうち高等教育への支援は社会保障費 4 経費そのものとは言い難い。そこで、同パッケージでは「高等教育への支援については、少子化対策に資する観点から、高額な授業料負担が出生率の向上に関するネックとなっている低所得者層の支援に限定」としている。

表 2.2.1 消費税収（国分）を充てる社会保障4経費の主な項目（当初予算）

国一般会計		(兆円)			
		2015	2016	2017	2018
年金	基礎年金拠出金等年金特別会計へ繰入、国債費(年金特例公債償還財源等国債整理基金特別会計へ繰入※1)	11.5	11.7	11.9	12.1
	基礎年金等国家公務員共済組合負担金 ※2)	0.2	0.2	0.2	0.2
	計	11.7	11.9	12.1	12.3
医療	高齢者医療 後期高齢者医療給付費等負担金、後期高齢者医療財政調整交付金、後期高齢者医療費支援金負担金・補助金等	5.7	5.7	5.7	5.8
	一般医療 国民健康保険医療給付費等負担金、全国健康保険協会保険給付費等補助金等	3.7	3.8	4.0	4.0
	特定疾患 難病医療費等負担金、小児慢性特定疾病医療費等負担金	0.1	0.1	0.1	0.1
	障害保健福祉 障害者医療費負担金等	0.3	0.3	0.3	0.3
	生活保護 医療扶助	1.3	1.4	1.4	1.4
	その他 結核医療費負担金・補助金、原爆被爆者医療費等	0.04	0.04	0.03	0.04
	計	11.2	11.3	11.5	11.6
介護	介護給付費等負担金、介護納付金負担金・補助金、介護給付費財政調整負担金、地域支援事業交付金等	2.8	2.9	2.9	3.0
	生活保護(介護扶助)	0.1	0.1	0.1	0.1
	計	2.8	2.9	3.0	3.1
子ども・子育て	児童手当年金特別会計へ繰入	1.2	1.2	1.2	1.1
	育児休業手当金国家公務員共済組合負担金 ※2)	0.0004	0.0004	0.0001	0.0001
	子どものための教育・保育給付費負担金等(年金特別会計へ繰入)	0.6	0.7	0.8	0.8
	地域子ども・子育て支援事業費等(年金特別会計へ繰入)	0.0	0.0	0.0	0.0
	児童虐待防止対策費	0.1	0.1	0.1	0.1
	その他	0.03	0.03	0.01	0.01
計	2.0	2.0	2.1	2.1	
合計		27.7	28.2	28.7	29.1

※1) 年金国庫負担財源を賄うため消費税率引き上げまでのつなぎとして、2012・2013年度に年金特例国債が発行されておりその償還分

※2) 基礎年金等国家公務員共済組合負担金、育児休業手当金国家公務員共済組合負担金

\*国の予算書から作成

消費税収（国分）が充当される子ども・子育て支援分の経費は2.1兆円である（表 2.2.2）。

少子化対策の経費のほとんどは年金特別会計子ども・子育て支援勘定で処理される。年金特別会計子ども・子育て支援勘定の歳入は国一般会計からの受入と事業主拠出金である。「新しい経済政策パッケージ」で決まった子育て支援を拡充するため、事業主拠出金率の上限を0.25%から0.45%に段階的に変更し最終的に0.3兆円増額する。2018年度の拠出金率は0.29%である<sup>11</sup>。年金特別会計子ども・子育て支援勘定の歳出は児童手当等交付金、子どものための教育・保育給付などである（表 2.2.3）。

表 2.2.2 国 社会保障4経費のうち子ども・子育て支援分

国一般会計		(億円)		
	2016	2017	2018	
	4	1	1	
	346	67	73	
	11,858	11,685	11,459	→
※	6,500	7,928	8,323	→
	427	274	352	→
	1,108	1,194	1,230	
	1	1	1	
合計	20,245	21,150	21,438	

年金特別会計

※子どものための教育・保育給付(内閣府一般会計)  
 子どものための教育・保育給付費負担金(施設型給付費等)  
 幼稚園、保育所、認定こども園を通じた共通の給付(負担金)  
 子どものための教育・保育給付費負担金(地域型保育給付費)  
 市町村による認可事業(地域型保育事業)である「小規模保育事業」、「家庭的保育事業」、  
 「居宅訪問型保育事業」及び「事業所内保育事業」に対する給付  
 子どものための教育・保育給付費補助金  
 認可を目指す認可外保育施設への運営費支援、幼稚園における長時間預かり保育の推進

<sup>11</sup> 財務省「平成30年度社会保障関係予算のポイント」2017年12月  
[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2018/seifuan30/13.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/13.pdf)

表 2.2.3 年金特別会計子ども・子育て支援勘定（当初予算）

（億円）

	2016	2017	2018
<b>事業主拠出金収入</b>	<b>3,351</b>	<b>3,969</b>	<b>5,002</b>
他会計より受入	0	0	0
一般会計より受入	12,766	20,397	20,865
児童手当財源受入	11,858	11,685	11,459
子どものための教育・保育給付等財源受入	0	7,928	8,323
地域子ども・子育て支援事業財源受入	427	274	352
特例給付等財源受入	462	490	520
業務取扱費財源受入	19	20	212
積立金より受入	3	4	132
雑収入	24	18	21
前年度剰余金受入	0	152	125
<b>歳入計</b>	<b>16,143</b>	<b>24,541</b>	<b>26,144</b>
児童手当等交付金	14,155	14,007	13,795
児童手当交付金	13,693	13,517	13,275
特例給付等交付金	462	490	520
子ども・子育て支援推進費	0	7,928	9,031
子どものための教育・保育給付費補助金	0	49	54
子どものための教育・保育給付交付金	0	7,879	8,977
地域子ども・子育て支援及仕事・子育て両立支援事業費	1,936	2,552	3,058
仕事・子育て両立支援事業費補助金	800	1,313	1,701
子ども・子育て支援交付金	982	1,076	1,188
子ども・子育て支援整備交付金	154	163	168
その他	1	1	1
業務取扱費	22	23	214
諸支出金	0	0	1
予備費	30	30	45
<b>歳出計</b>	<b>16,143</b>	<b>24,541</b>	<b>26,144</b>

\*国の予算書・決算書データベースから作成

### 3. 国一般会計予算

#### 3.1. 2018 年度当初予算

2018 年度の国の一般会計予算(歳出)は 97 兆 7,128 億円である(図 3.1.1)。

社会保障費は 32 兆 9,732 億円(対前年度比 4,997 億円)、防衛関係費(以下、防衛費) 5 兆 1,911 億円(同 660 億円)で、いずれも過去最大である。社会保障費と比べると防衛費の規模は小さいが、平時の安全保障(社会保障)と有事の安全保障(防衛)予算が増加している(表 3.1.1)。

#### 【過去のポイント(対前年度増減の大きい年度)】

2006 年度(2005 年 12 月政府予算案閣議決定。「骨太 2006」の前年)

- 新規国債発行額を 30 兆円以下に抑制(当初予算 29 兆 9,730 億円)。診療報酬改定率(全体) ▲3.16%により社会保障費の伸びを抑制。

2009 年度(2008 年 12 月政府予算案閣議決定)

- 世界的な経済金融危機にあって経済緊急対応予備費(1 兆円)を創設。社会保障費は 3 兆 515 億円増加し、うち年金国庫負担 1/2 への引き上げ分が 2 兆 4,489 億円(財政投融资特別会計から一般会計への繰入によって財源を確保)<sup>12</sup>。

---

<sup>12</sup> 年金国庫負担割合は 1/3 から段階的に引き上げられており、2008 年度は約 36.5%であった。「基礎年金国庫負担について」2011 年 8 月 26 日、社会保障審議会年金部会資料 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001n4yb-att/2r9852000001n5aj.pdf>

図 3.1.1 国一般会計当初予算 歳出の推移

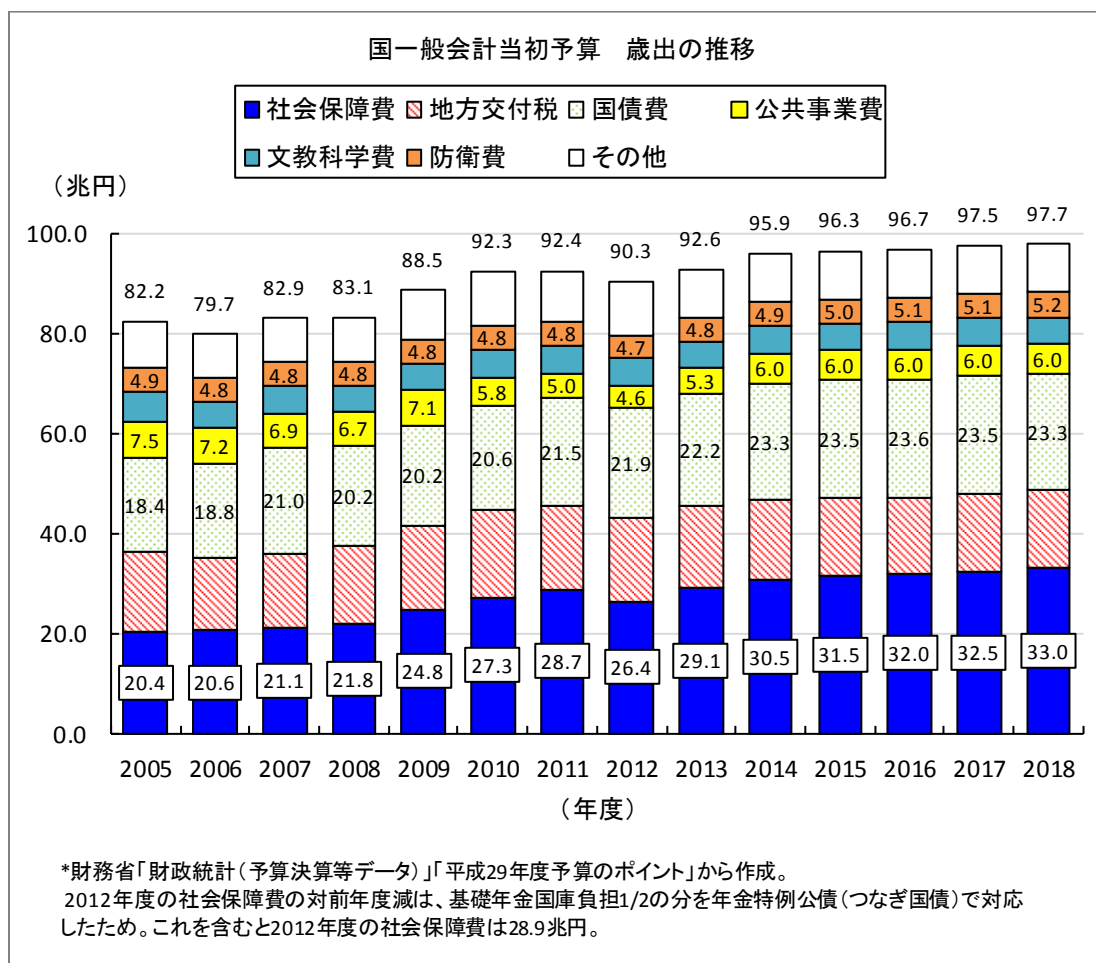


表 3.1.1 国一般会計当初予算 対前年度比

(%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
社会保険費	5.3	-8.1	10.4	4.8	3.3	1.4	1.6	1.5
地方交付税	-4.0	-1.1	-1.2	-1.5	-3.8	-1.6	1.9	-0.3
国債費	4.4	1.8	1.4	4.6	0.8	0.7	-0.4	-1.0
公共事業費	-13.8	-8.1	15.6	12.9	0.0	0.0	0.0	0.0
文教科学費	-1.4	-1.9	-0.7	1.4	-1.5	-0.1	-0.0	0.1
防衛費	-0.3	-1.3	0.8	2.8	2.0	1.5	1.4	1.3
その他	-6.0	6.0	-11.8	2.2	-1.5	-0.5	-0.4	-0.4
全体	0.1	-2.2	2.5	3.5	0.5	0.4	0.8	0.3

\*財務省「財政統計(予算決算等データ)」「平成29年度予算のポイント」から作成  
2012年度の社会保険費の対前年度減は、基礎年金国庫負担1/2の分を年金特例公債(つなぎ国債)で対応したため。

### 3.2. 補正予算

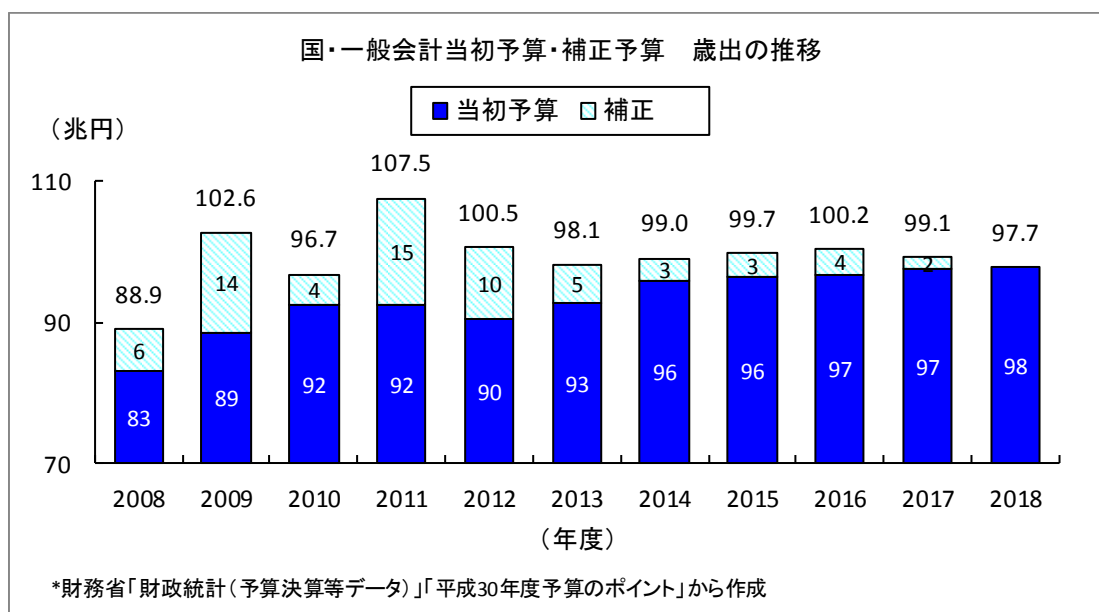
当初予算は100兆円以下に押さえられているが、補正予算ではすでに何度か100兆円を超えている（図 3.2.1）。

2009年度はリーマン・ショック対応で、このとき地域医療再生基金 3,100億円も計上された。2011・2012年度は東日本大震災対応等である。

2016年度は第2次補正で簡素な給付措置（臨時福祉給付金）<sup>13</sup>、第3次補正で、自衛隊の安定的な運用態勢の確保等（弾道ミサイル攻撃への対応や警戒監視態勢の強化等）の予算が組まれた<sup>14</sup>。2017年度は災害復旧のほか、前年同様自衛隊の運用態勢の確保等の予算が組まれた（表 3.2.1）。

補正予算の歳出額は決して小さくなく、基礎的財政収支赤字拡大の一要因になっている。

図 3.2.1 国・一般会計当初予算・補正予算 歳出の推移



<sup>13</sup> 2014年4月の消費税率引上げによる影響を緩和するため、低所得者に対して1人につき3千円を支給。2019（平成31）年9月までの2年半分の一括措置。

厚生労働省「平成28年度厚生労働省第二次補正予算（案）の概要」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/16hosei/dl/16hosei02.pdf>

<sup>14</sup> 財務省「平成28年度一般会計補正予算（第3号）の概要」

[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2016/sy280513/hosei281222c.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/sy280513/hosei281222c.pdf)



表 3.2.1 2016・2017 年度の補正予算のポイント

2016(H28)年度		(億円)
当初予算		967,218
1次補正	1 災害救助等関係経費	780
	2 熊本地震復旧等予備費	7,000
	歳出の追加額	7,780
	歳出の修正減少額	-7,780
	合計	0
	補正後	967,218
2次補正	(1)一億総活躍社会の実現の加速 (再掲)簡素な給付措置(臨時福祉給付金)	7,119 3,673
	(2)21世紀型のインフラ整備	14,056
	(3)英国のEU離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに	4,307
	(4)熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、 防災対応の強化	14,389
	(5)東日本大震災復興特別会計へ繰入	1,272
	歳出の追加額	41,143
	歳出の修正減少額	-8,275
	合計	32,868
	補正後	1,000,087
	3次補正	(1)災害対策費
(2)国際分担金及び拠出金等		1,685
(3)自衛隊の安定的な運用態勢の確保等		1,706
(4)その他の経費		879
(5)地方交付税交付金		5,437
歳出の追加額		11,662
歳出の修正減少額		-9,528
合計	2,133	
補正後	1,002,220	
2017(H29)年度		(億円)
当初予算		974,547
1次補正	(1)生産性革命・人づくり革命	4,822
	(2)災害復旧等・防災・減災事業 (再掲)自然災害リスク回避等のための防災・減災対策	12,567 4,822
	(3)総合的なTPP等関連政策大綱実現に向けた施策	3,465
	(4)その他喫緊の課題等への対応 (再掲)我が国周辺の安全保障環境等に対応するための自衛隊の 運用態勢の確保 (再掲)弾道ミサイル攻撃への対応	6,219 1,366 622
	(5)国債整理基金特別会計へ繰入	1,891
	歳出の追加額	28,964
	歳出の修正減少額	-12,416
	合計	16,548
	補正後	991,095

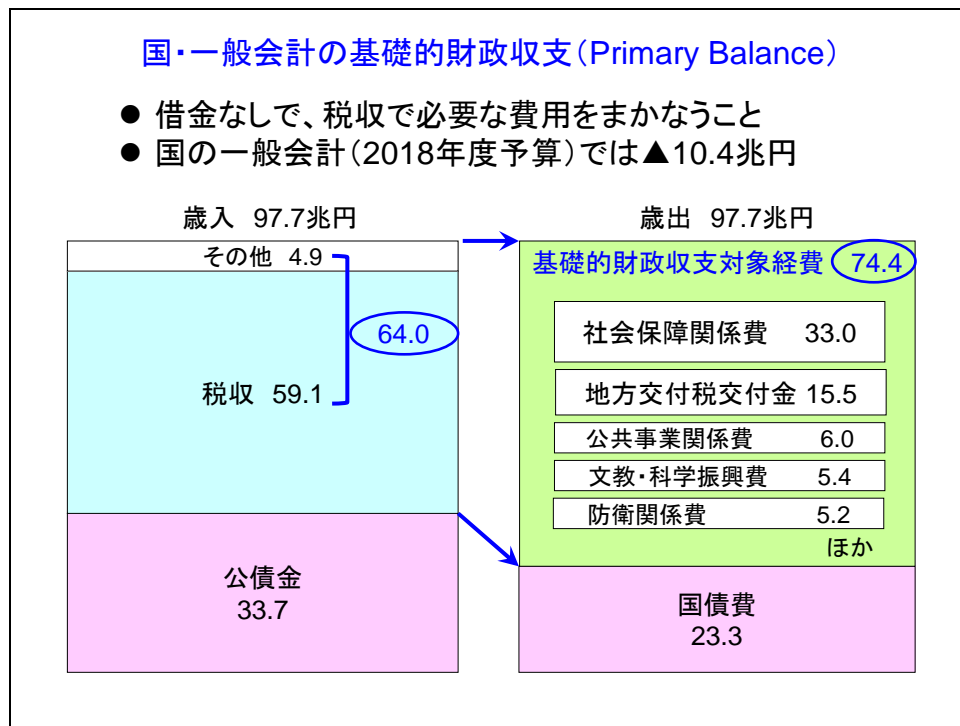
\*国の予算書類から作成

## 4. 基礎的財政収支と国の借金ほか

### 4.1. 基礎的財政収支

基礎的財政収支（プライマリー・バランス）は、税金・その他の収入（国有財産等の貸付・使用・売払収入等）で、国債費を除く政策的経費をどれだけまかなえているかを示す。国の一般会計の場合、2018年度当初予算では、「税金・その他の収入 64.0 兆円－基礎的財政収支対象経費 74.4 兆円＝基礎的財政収支 ▲10.4 兆円」である（図 4.1.1）。

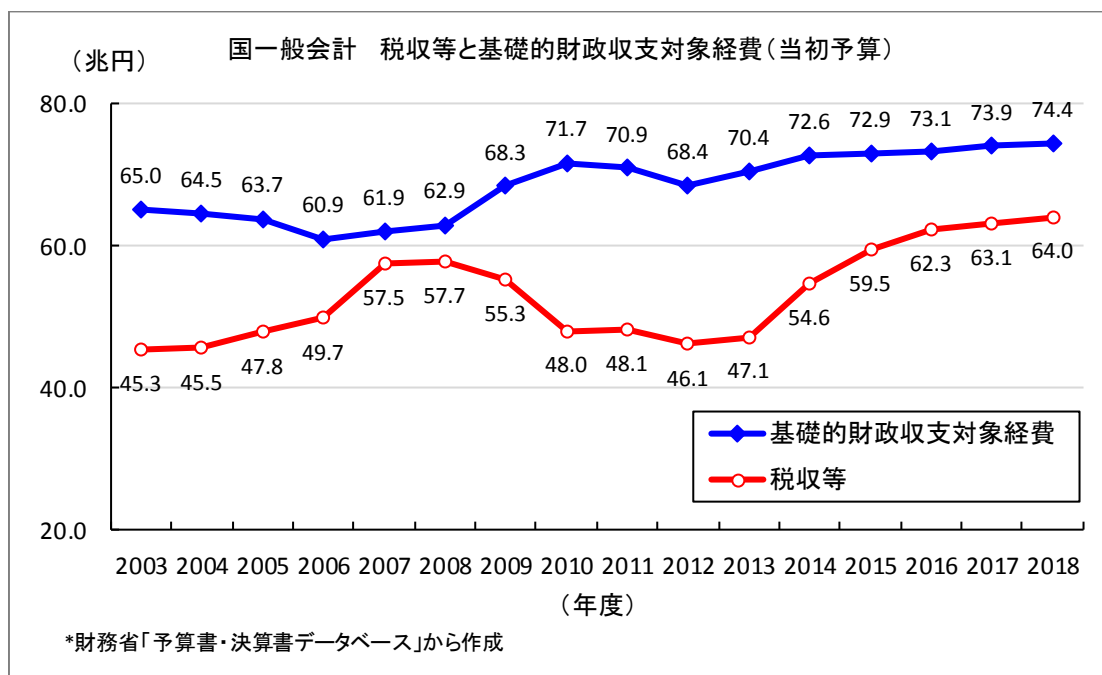
図 4.1.1 国一般会計の基礎的財政収支（Primary Balance）



過去に遡ると、2007・2008年度に基礎的財政収支が均衡に近づいた時期がある。2007年度は戦後最長であった「いざなぎ景気」(57か月)を超える景気回復が見られたが<sup>15</sup>、2008年のリーマン・ショック以降たちまち減収となり、一方で基礎的財政収支が拡大した。

2014年4月には消費税率が5%から8%へ引き上げられて税収等が増加し、その後の基礎的財政収支は改善傾向にある(図4.1.2)。

図 4.1.2 国一般会計 税収等と基礎的財政収支対象経費(当初予算)



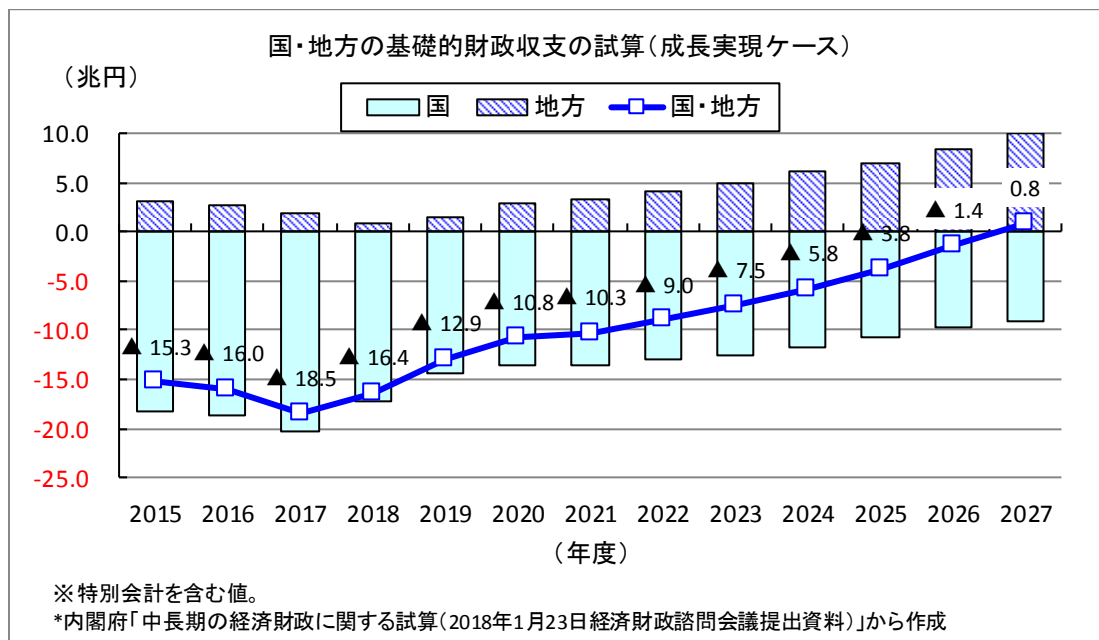
<sup>15</sup> 内閣府「平成19年度年次経済財政報告」2007年8月  
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je07/07p00000.html>

国・地方の基礎的財政収支には、国の一般会計、地方の普通会計のほか特別会計を含む。政府は、国・地方を合わせた基礎的財政収支を 2020 年度までに黒字化することを目指していたが<sup>16</sup>、2017 年 9 月に安倍総理大臣は 2020 年度の黒字化断念を表明した<sup>17</sup>。2018 年 1 月の試算では、2020 年度の国・地方の基礎的財政収支の見通しは成長実現ケース（※）で▲10.8 兆円である（図 4.1.3）。地方が黒字、国が赤字になっているのは、地方交付税交付金が地方の歳入、国の歳出になっていることもある。

※成長実現ケースの前提（ポイント）

- 全要素生産性上昇率が、日本経済がデフレ状況に入る前に実際に経験した上昇幅とペースで足元の水準（0.7%程度）から 1.5%程度まで上昇。
- 女性、高齢者の足元の労働参加率の上昇トレンドが継続する形で上昇。

図 4.1.3 国・地方の基礎的財政収支の試算（成長実現ケース）



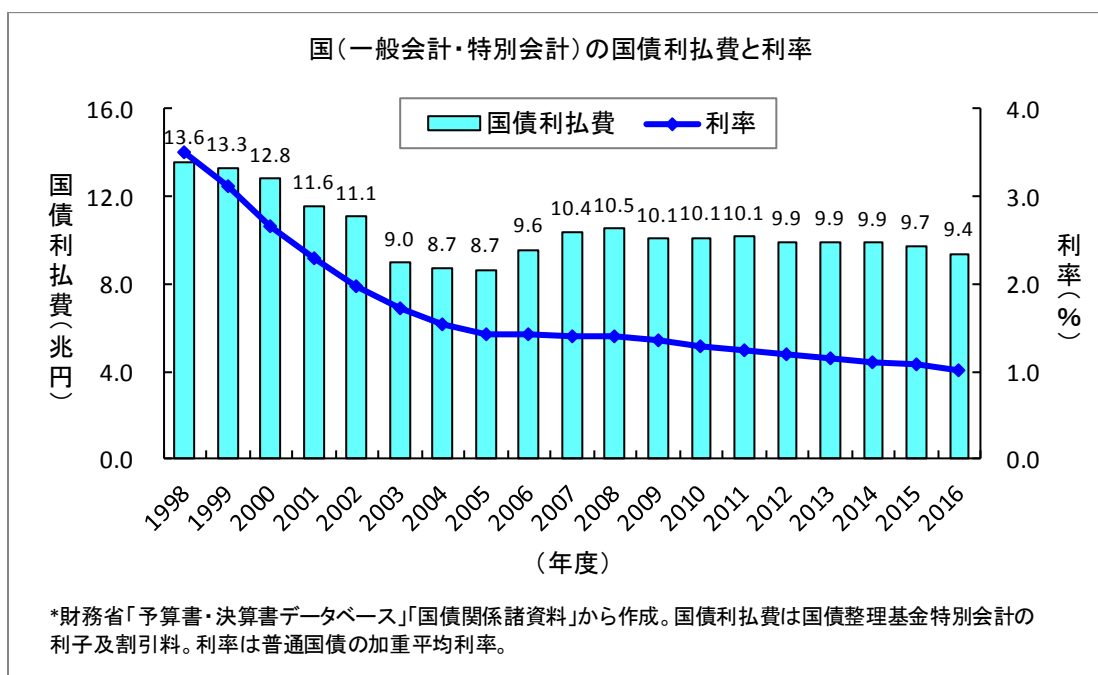
<sup>16</sup> 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」 2013 年 8 月 8 日閣議了解、「経済財政運営と改革の基本方針 2015 について」 2015 年 6 月 30 日閣議決定

<sup>17</sup> 2017 年 9 月 25 日 安倍内閣総理大臣記者会見

[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2017/0925kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html)

基礎的財政収支は黒字でなければ利払費を捻出できない。現在、基礎的財政収支は赤字であり、一方で低金利でありながら毎年 10 兆円程度の利払費がある（図 4.1.4）。

図 4.1.4 国（一般会計・特別会計）の国債利払費と利率



※利率は普通国債の加重平均で示しているが、直近の新発 10 年国債利回りは 0.03%台（2018 年 4 月 10 日）<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 日本相互証券株式会社「長期金利推移グラフ」  
<http://www.bb.jbts.co.jp/marketdata/marketdata01.html>

## 4.2. 税収

基礎的財政収支は、「租税その他（歳入）－基礎的財政収支対象経費（歳出）」であり、歳出、歳入の両方が影響する。

国一般会計の租税及び印紙税収入は、消費税率引き上げの効果があり、ほぼ過去最高水準に達している。所得税収はリーマン・ショック後上昇している（図 4.2.1）。法人税は法人税率を引き下げて税収が回復するということが繰り返されているが、長期的には減収である（図 4.2.2）。

このほか、東日本大震災からの復興財源として、復興特別税（法人税、所得税）が導入されたが<sup>19</sup>、復興特別法人税はすでに廃止されている。

- 復興特別法人税

2011年に法人税率を引き下げた上で、2012年度から2014年度までの措置。法人税額に対して10%の付加税。当初2015年度までの予定であったが、1年前倒しで廃止された<sup>20</sup>。

- 復興特別所得税

2013年1月1日から2037年12月31日までの措置。所得税額に対して2.1%の付加税。

---

<sup>19</sup> 東日本大震災からの復興のための施策を実現するために必要な財源の確保に関する特別措置法, 2011年11月30日成立

<sup>20</sup> 「「好循環実現のための経済対策」について」2013年12月5日閣議決定

「経済の好循環を早期に実現する観点から、経済政策パッケージに盛り込まれた所得拡大促進税制の拡充や政労使会議での取組とともに、足元の企業収益を賃金の上昇につなげていくきっかけとするため、復興特別法人税を1年前倒しで廃止する。」

[http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/zeisei2013/pdf128\\_1.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/zeisei2013/pdf128_1.pdf)

図 4.2.1 国一般会計 租税及び印紙税収入の推移

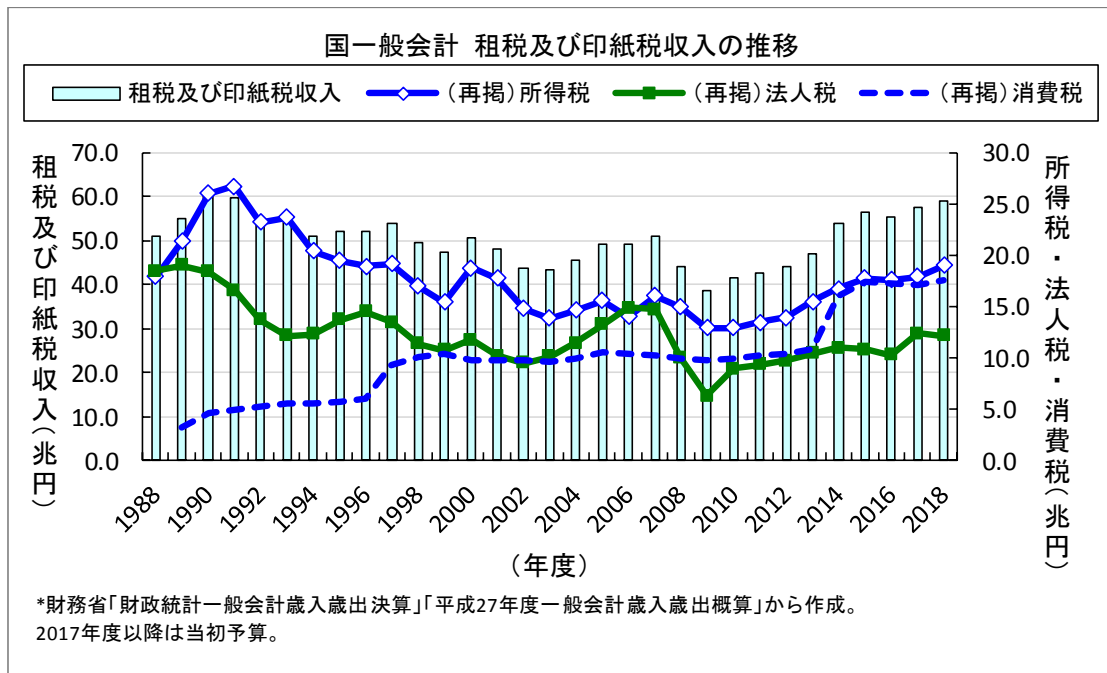
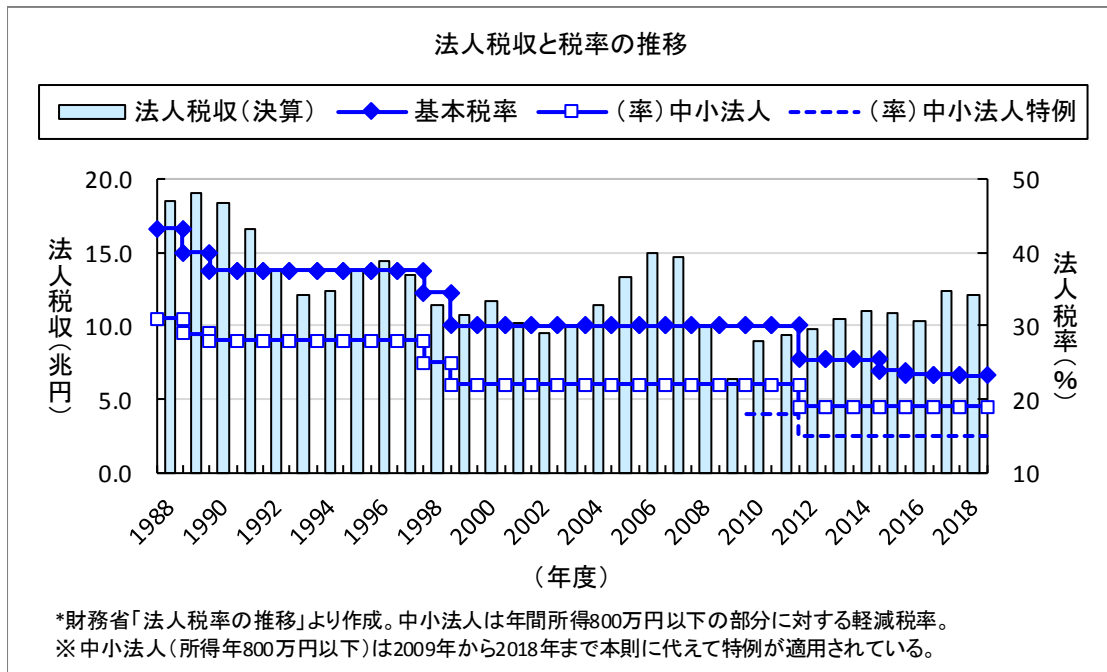


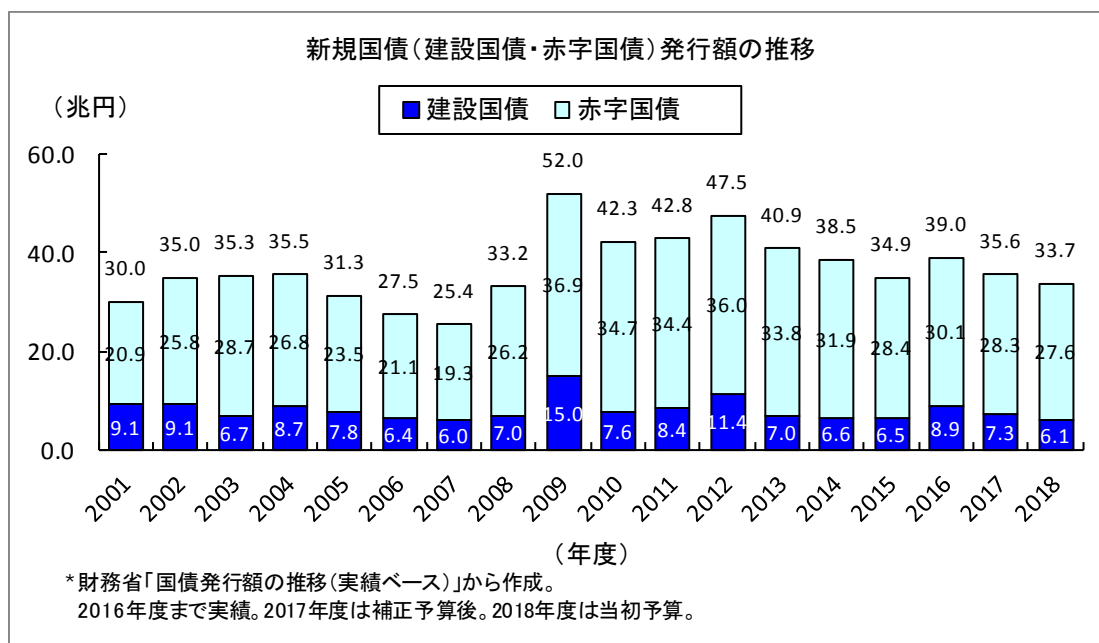
図 4.2.2 法人税収と税率の推移



### 4.3. 国の借金（一般会計・特別会計）

2018年度の国一般会計当初予算では、新規国債（建設国債・赤字国債）発行額は33兆6,922億円である（図4.3.1）。

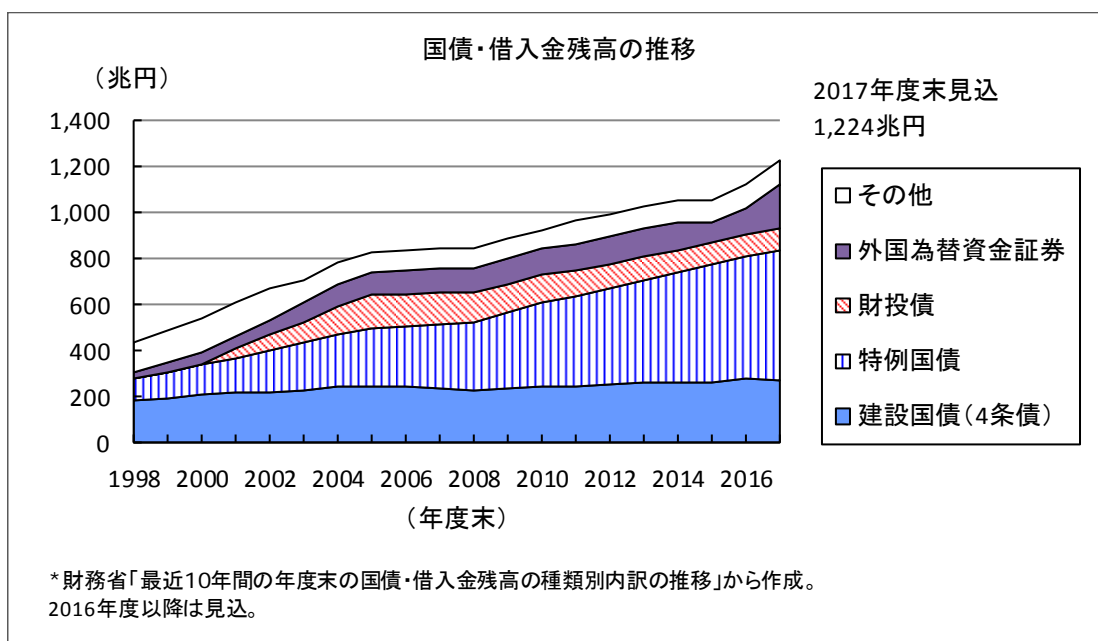
図4.3.1 新規国債（建設国債・赤字国債）発行額の推移





国の借金といった場合には、国債・借入金残高を指し、建設国債、赤字国債だけでなく、財政投融资特別会計国債（以下、財投債）、外国為替資金証券（以下、<sup>がいためしょうけん</sup>外為証券）、その他借入金の残高を含む。赤字国債だけでなく財投債、外為証券、そして長期的には建設国債も増加しており、2017年度末の国債・借入金残高（国の借金）の見込は1,224兆円である（図 4.3.2）。

図 4.3.2 国債・借入金残高の推移



#### 4.4. 国の特別会計の借入金および積立金

2016年度決算では国債・借入金残高 1,116 兆円のうち特別会計の残高が 234 兆円である（表 4.4.1）。

年金特別会計健康勘定（協会けんぽの勘定）には 1 兆 4,698 億円の借入金がある。これは、1973（昭和 48）年度末までの累積赤字と 1984（昭和 59）年に廃止された旧日雇保険事業の累積赤字のための借金である。一般会計が返済することになっているものの返済は実現しておらず<sup>21</sup>、利払いのため一般会計から毎年 100 億円あまりを繰り入れている。

交付税及び譲与税配付金特別会計は、一般会計からの地方交付税交付金や地方法人税等を財源として地方交付税を配付しているが、不足分を借入金で補っている。

表 4.4.1 特別会計の国債・借入金残高（決算）

		(兆円)				
特別会計		2012	2013	2014	2015	2016
国債	外国為替資金	2	2	2	4	4
	財政投融资(財投債)	109	104	99	96	96
	エネルギー対策	3	1	4	3	2
	東日本大震災復興	10	9	8	6	7
	計	124	117	114	110	109
借入金	交付税及び譲与税配付金	33	33	33	33	32
	財政投融资	0	0	0	0	0
	エネルギー対策	3	5	5	6	7
	年金／健康勘定	1	1	1	1	1
	食料安定供給	0	0	0	0	0
	国有林野事業債務管理	1	1	1	1	1
	自動車安全	1	1	1	1	1
	計	40	41	42	42	42
政府短期証券	外国為替資金(外国為替資金証券)	114	114	116	82	81
	エネルギー対策(石油証券)	1	1	1	1	1
	食料安定供給(食糧証券)	0	0	0	0	0
	計	115	116	117	84	82
<b>合計</b>		<b>279</b>	<b>274</b>	<b>272</b>	<b>235</b>	<b>234</b>

\*財務省「予算書・決算書データベース」から作成

<sup>21</sup> 参議院社会労働委員会議事録「日雇健保の累積赤字は、健康勘定で経理することとしているが、政管健保の収支とは明確に区分することとしており、政管健保の保険料で償還することは考えておりません」1984年8月4日

特別会計には積立金等もある。2016年度末の積立金等残高は142.1兆円であるが、その多くは年金給付、失業給付等への備えである（表4.4.2）。

表 4.4.2 特別会計の積立金等残高

(億円)					
特別会計	勘定	名称	2014	2015	2016
地震再保険		積立金	11,717	13,021	13,155
国債整理基金		国債整理基金	30,006	35,433	30,062
財政投融资	財政融資資金勘定	積立金	10,214	5,925	8,944
エネルギー対策	電源開発促進勘定	周辺地域整備資金	404	286	152
	原子力損害賠償支援勘定	原子力損害賠償支援資金	264	222	183
労働保険	労災勘定	積立金	78,280	78,616	78,938
	雇用勘定	積立金	62,586	64,260	63,066
		雇用安定資金	8,329	10,584	11,576
年金	基礎年金	積立金	31,892	32,181	31,926
	国民年金	積立金	71,965	73,233	73,186
	厚生年金	積立金	1,049,500	1,072,240	1,103,321
	子ども・子育て支援	積立金	210	414	591
	業務勘定	特別保健福祉事業資金	0.1	0.0	0.2
食料安定供給	食料管理	調整資金	1,846	1,838	1,858
	農業共済再保険	積立金	1,666	1,700	1,645
	漁船再保険	積立金	57	57	57
貿易再保険		積立金	9,955	10,331	—
自動車安全	保障	積立金	155	149	144
	自動車事故対策	積立金	2,056	1,973	1,883
計			1,371,103	1,402,462	1,420,686

(外数)

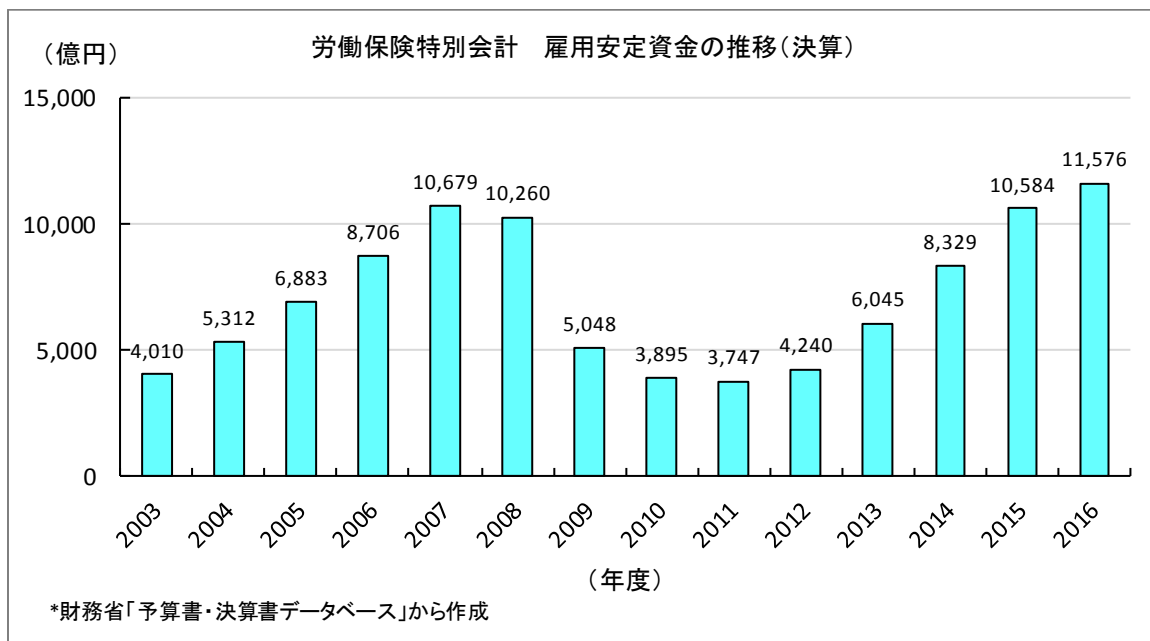
		2014	2015	2016
貿易再保険	積立金	(上記)		10,575

貿易再保険特別会計は2016年度で廃止。株式会社日本貿易保険に承継。

\*財務省「予算書・決算書データベース」から作成

積立金のうち、労働保険特別会計の雇用勘定積立金は失業給付への備えである。これとは別に事業主負担の保険料を財源とする雇用勘定の雇用安定資金は雇用安定事業への備えである。雇用安定資金は2009年度には雇用安定等給付金等が増加したため大きく取り崩されたが、直近の雇用安定資金は1兆円を超過している（図4.4.1）。

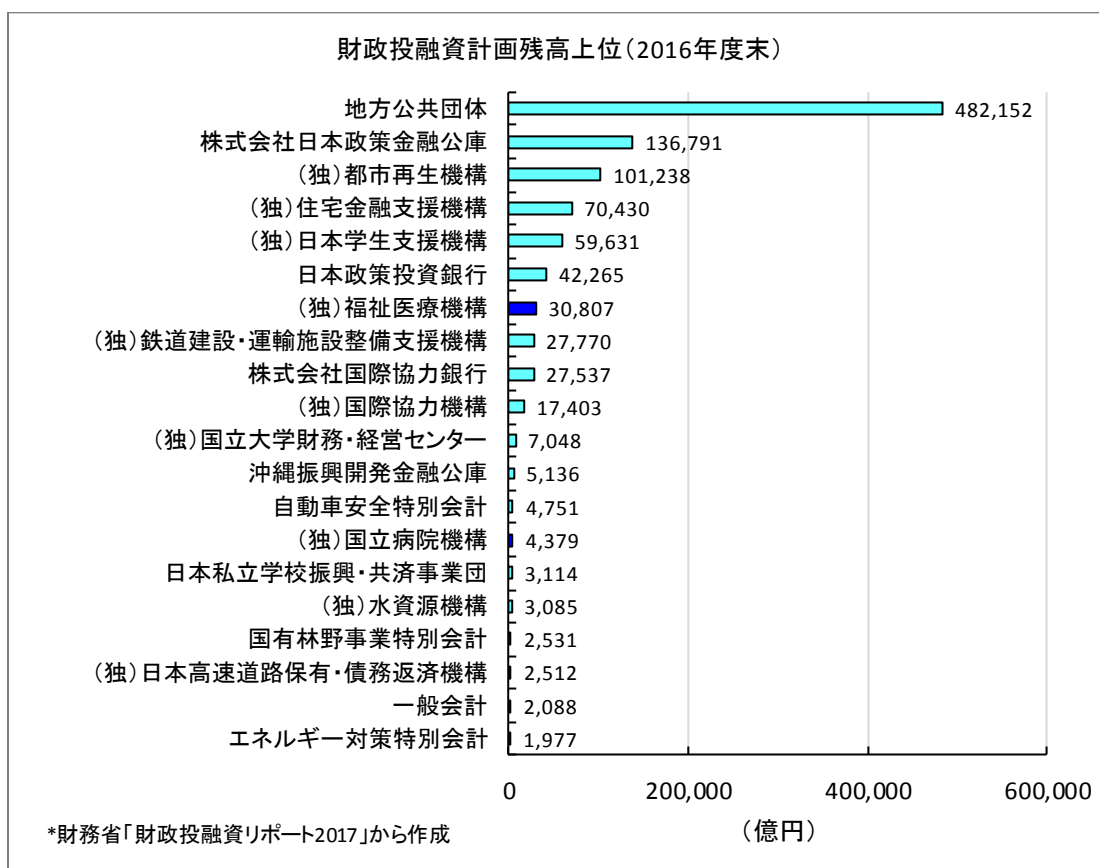
図 4.4.1 労働保険特別会計 雇用安定資金の推移（決算）



【財投債（財政投融资特別会計財政融資資金勘定）】

2001年度の財政投融资改革まで財政投融资の財源は、郵便貯金および年金積立金の預託金であったが、財投改革以後は郵便貯金および年金積立金は自主運用されることとなり、財投債を発行して財政融資資金を調達することになった。財政融資資金財源による財政投融资残高は103.8兆円（2016年度末）である。財政投融资計画の残高がもっとも多いのは地方公共団体であり、つまり地方財政も国の借金に重要な影響を与える。医療分野では福祉医療機構に3兆807億円、国立病院機構に4,379億円の残高がある（図4.4.2）。

図 4.4.2 財政投融资計画残高上位（2016年度末）

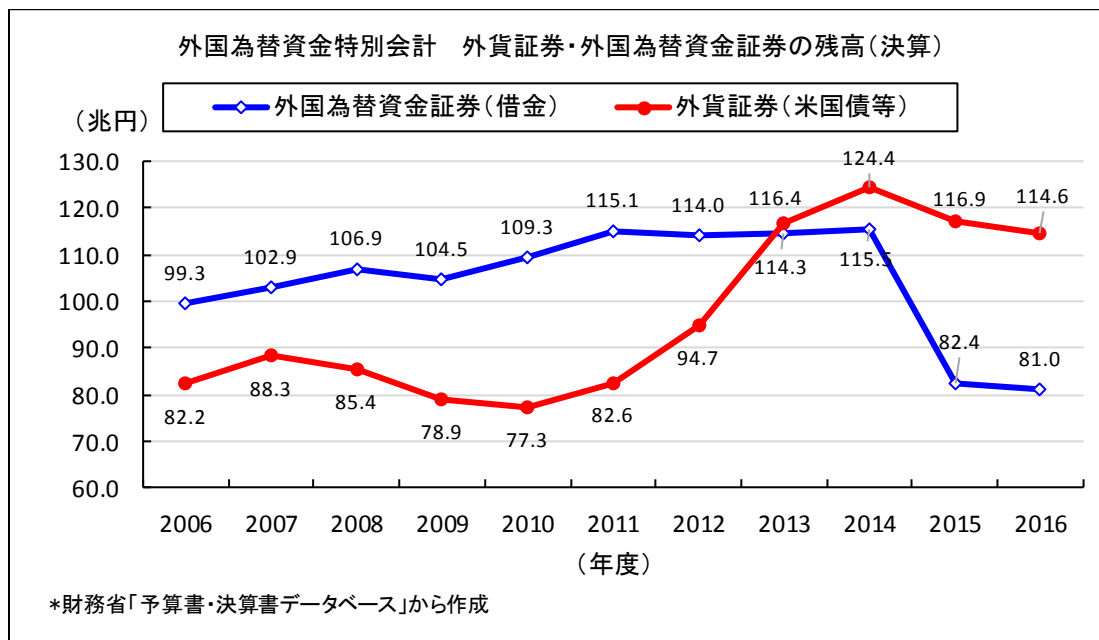


【外為証券（外国為替特別会計）】

外国為替特別会計は、円売り・外貨買い介入を行う際に（円安にする）、国内で外為証券を発行して円貨を調達し（すなわち借金をし）、外国為替市場で外貨を購入する。購入した外貨は、外貨証券（主に米国債）で運用する。円買い・外貨売り介入はその逆である。ただしこうした介入は実際にはほとんど行われていない<sup>22</sup>。同会計の外為証券残高は2016年度決算において81.0兆円あり、これらを原資に外貨証券（米国債等）を114.6兆円保有している（図4.4.3）。

同会計の利益剰余金（主に運用収入と利払いの差）は、2016年度決算では2兆8,779億円であり、決算結了後翌年度の一般会計に2兆5,188億円繰り入れられる（図4.4.4）。財務省は「外為特会の剰余金をできるだけ一般会計財源として活用すべきとの要請」もあるが、「外為特会の健全な運営を確保するために必要な金額」も勘案して、一般会計の繰入を決定していると述べている<sup>23</sup>。

図4.4.3 外国為替資金特別会計 外貨証券・外国為替資金証券の残高（決算）



<sup>22</sup> 2012年以降はまったく行われていない。財務省「外国為替平衡操作の実施状況」

<sup>23</sup> 財務省「特別会計ガイドブック（平成29年版）」第II編 特別会計各論 4.外国為替資金特別会計 [https://www.mof.go.jp/budget/topics/special\\_account/fy2017/2018tokkai4gaitame.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2017/2018tokkai4gaitame.pdf)

図 4.4.4 外国為替資金特別会計 剰余金の行き先（決算）

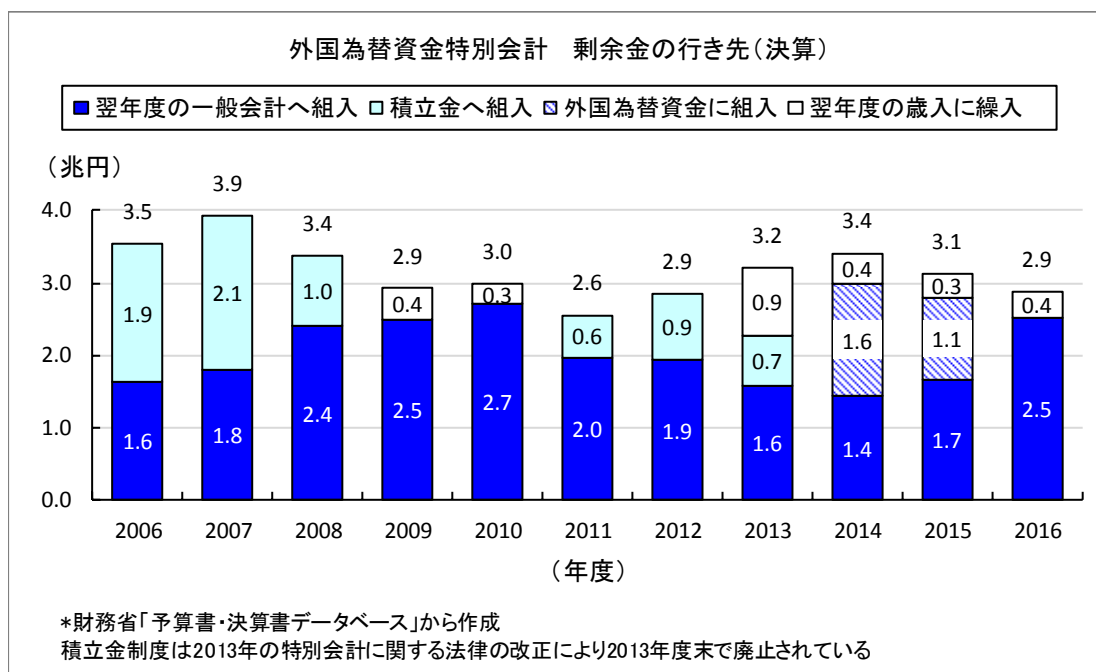
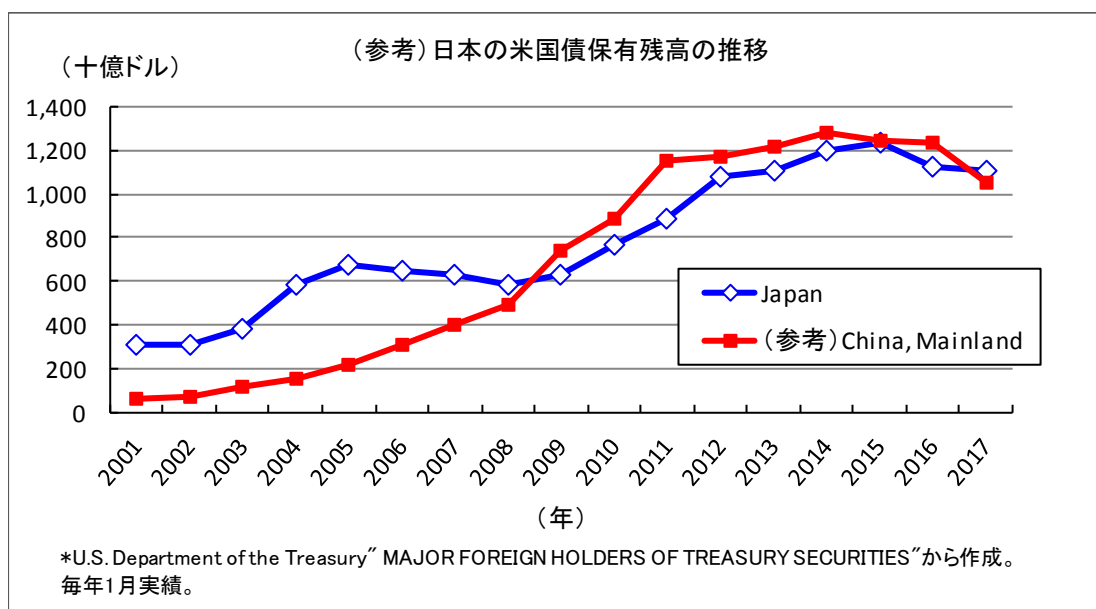


図 4.4.5 （参考）日本の米国債保有残高の推移



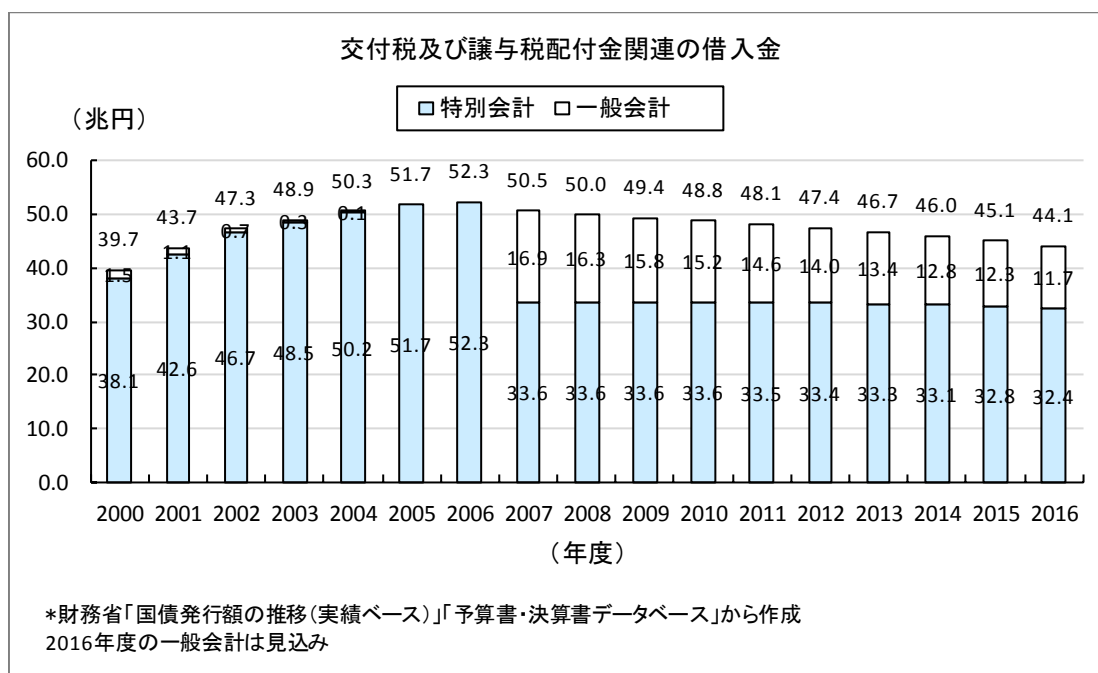
### 【交付税及び譲与税配付金特別会計借入金】

交付税及び譲与税配付金特別会計は、一般会計からの地方交付税交付金や地方法人税等を財源として地方交付税を配付しているが、不足分を借入金で補っている。借入金は、財政融資資金と民間金融機関からのものである<sup>24</sup>。

2007年度に借入金の一部を一般会計に帰属させ<sup>25</sup>、2016年度末においては一般会計における交付税及び譲与税配付金借入金が11.7兆円、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下、交付税特会）の借入金が32.4兆円である（図4.4.6）。

交付税特会の特別会計に残った借入金は計画どおりに償還（2022年度以降は毎年1兆円償還）されたとしても、償還完了は2050年になる見込みである<sup>26</sup>。

図 4.4.6 交付税及び譲与税配付金関連の借入金



<sup>24</sup> 借入金は、主に地方公共団体の通常収支の財源不足に充てるために行われた借入れ（2002年度まで実施）と、1999年度の恒久的な減税措置により影響を受ける地方交付税の減収分に充てるために行われた借入れ。財務省「特別会計ガイドブック（平成29年版）」第II編 特別会計各論 1.交付税及び譲与税配付金特別会計

[https://www.mof.go.jp/budget/topics/special\\_account/fy2017/2018tokkai1kouhuzei.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2017/2018tokkai1kouhuzei.pdf)

<sup>25</sup> 地方交付税法等の一部を改正する法律（平成19年法律第24号）附則第4条

<sup>26</sup> 財政投融资分科会（2012年3月21日、22日、25日開催）議案説明資料

[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_filp/proceedings/material/zait\\_0a250325/3.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_filp/proceedings/material/zait_0a250325/3.pdf)



【国債整理基金特別会計】

国の借金は国債整理基金特別会計（以下、国債整理基金特会）から返済されており（表 4.4.3）、国債整理基金特会は一般会計、財投特会、交付税特会等から償還財源を受け入れている。このほか国債整理基金特会のダイレクトの歳入としてたばこ特別税がある。

表 4.4.3 国債整理基金特別会計の歳入（決算）

国債整理基金特別会計歳入		(兆円)		
	2014	2015	2016	
他会計より受入	84.6	82.9	85.6	
<b>一般会計より受入</b>	<b>21.5</b>	<b>21.7</b>	<b>22.0</b>	
特別会計より受入	62.4	59.6	63.2	
交付税及び譲与税配付金特別会計より受入	33.4	33.1	32.8	
外国為替資金特別会計より受入	0.0	0.0	0.0	
財政投融资特別会計より受入	20.5	17.3	20.4	
エネルギー対策特別会計より受入	6.5	7.2	8.0	
年金特別会計より受入	1.5	1.5	1.5	
食料安定供給特別会計より受入	0.2	0.2	0.1	
国有林野事業債務管理特別会計より受入	0.3	0.3	0.3	
貿易再保険特別会計より受入	0.0	0.0	0.0	
自動車安全特別会計より受入	0.1	0.1	0.0	
東日本大震災復興他会計より受入	0.7	1.6	0.4	
財政投融资特別会計より受入	0.0	0.8	0.3	
東日本大震災復興特別会計より受入	0.7	0.8	0.1	
<b>租税(たばこ特別税)</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	
公債金(国債借換額)	96.1	114.2	109.5	
その他	26.6	4.7	3.8	
<b>歳入合計</b>	<b>207.4</b>	<b>201.9</b>	<b>199.0</b>	

\*財務省「予算書・決算書データベース」から作成

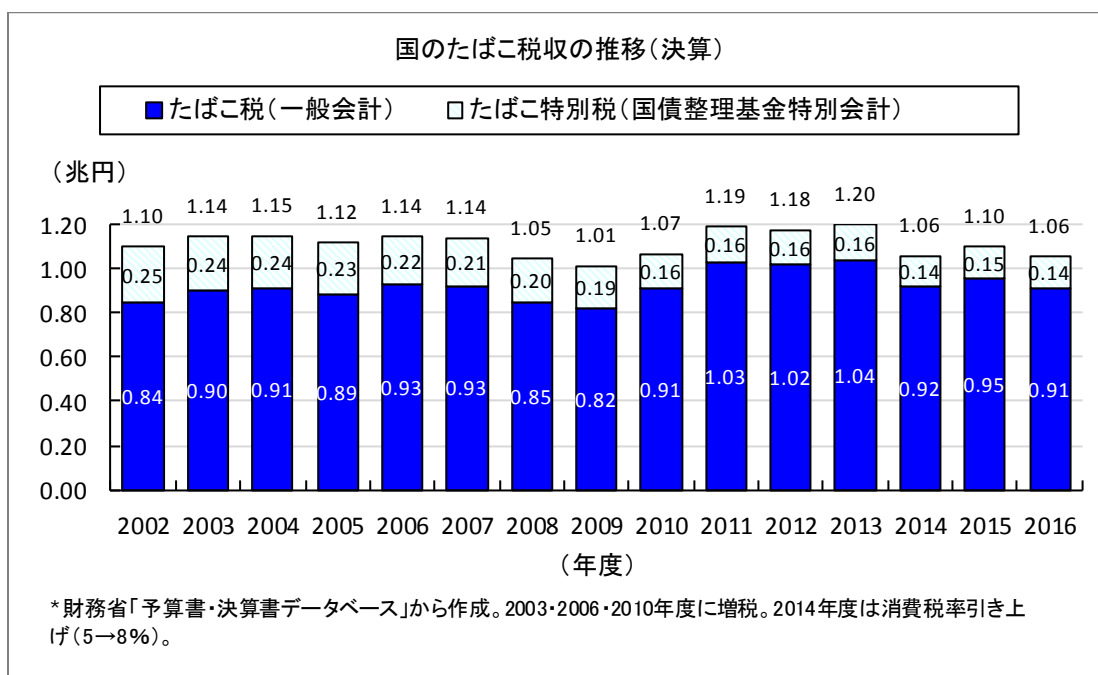


債務償還財源、利子等へ

たばこ特別税は1998年に国鉄清算事業団の長期債務及び国有林野事業の累積債務の一般会計への承継に伴い、この償還財源とするために創設された<sup>27</sup>。2017年度末の債務残高の見込みは、日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債17.2兆円、国有林野事業承継債務借換国債2.0兆円である。

これに対して、たばこ特別税は近年1,000億円台である。ここしばらく増税されていなかった上（2018年10月からは段階的な増税が決定している<sup>28</sup>）、長期的なたばこ販売数量の低下も相まって<sup>29</sup>、たばこ特別税の税収は低迷している（図4.4.7）。

図 4.4.7 国のたばこ税収の推移（決算）



<sup>27</sup> 財務省「平成10年度税制改正の概要」

[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/trend/sy004a3.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/trend/sy004a3.htm)

<sup>28</sup> 自由民主党・公明党「平成30年度税制改正大綱」（2017年12月14日）により、2018年10月から段階的にたばこ税が増税されることが決まった（2018年10月、2020年10月、2021年10月に増税）。これにより、1本あたり3円の増税となる。

[https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136400_1.pdf)

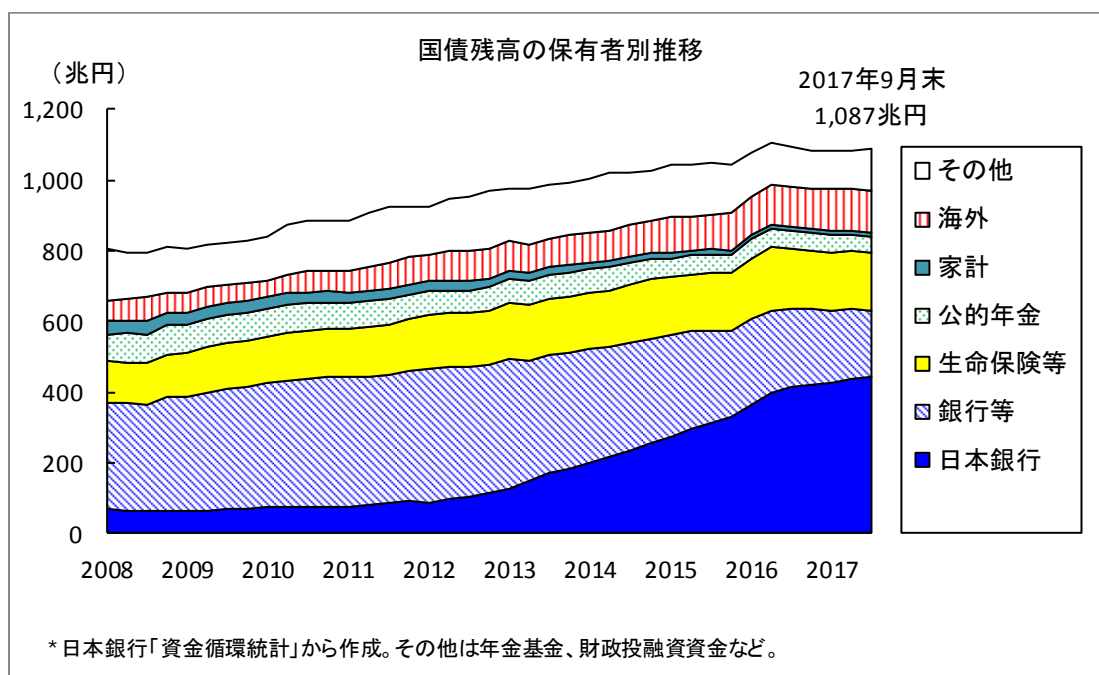
<sup>29</sup> 一般社団法人日本たばこ協会「年度別 販売実績（数量・代金）推移一覧」

[http://www.tioj.or.jp/data/pdf/170421\\_02.pdf](http://www.tioj.or.jp/data/pdf/170421_02.pdf)

国債のうち、日本銀行保有分は2017年9月時点で約4割である。2013年以降は量的・質的金融緩和政策の下で、長期国債の保有残高が年間約50兆円に相当するペースで増加するよう、市中銀行から買い入れを行ってきた<sup>30</sup>。その分、銀行等の民間金融機関が保有する国債が減少している（図4.4.8）。

ジョセフ・E・スティグリッツ教授（コロンビア大学）は「政府債務残高の40%は、自分自身が抱えているから」、「政府と日本銀行とで一体となって政府債務を相殺すれば良い」と述べている。また、「債務を長期債に組み換えるべき」で「永久債あるいは50年国債、100年国債を発行していれば、金利上昇はそれほど大きな問題にはならない」とも述べた<sup>31</sup>。ただし、日本銀行は市中金融機関の当座預金（日本銀行にとっては負債）で国債を保有しており、「相殺」してもその負債がなくなるわけではない（次々頁参照）。

図 4.4.8 国債残高の保有者別推移



<sup>30</sup> 日本銀行「『量的・質的金融緩和』の導入について」2013年4月4日

[https://www.boj.or.jp/announcements/release\\_2013/k130404a.pdf](https://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf)

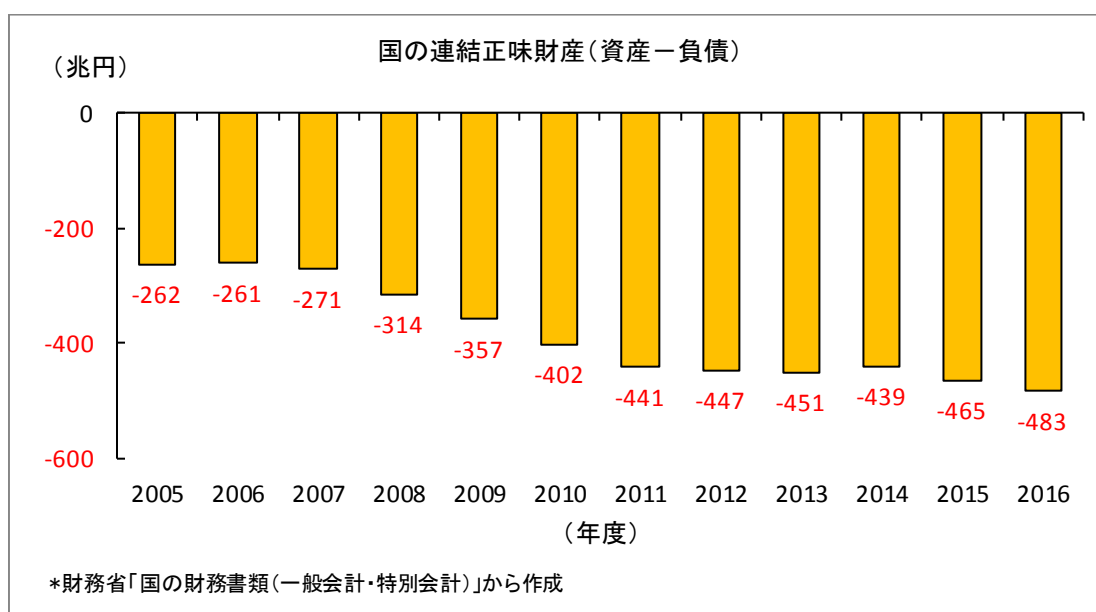
<sup>31</sup> 「平成29年第3回経済財政諮問会議議事要旨」2017年3月14日

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0314/gijiyoushi.pdf>

## 4.5. 国の貸借対照表

日本には借金もあるが資産もあり、2016年度末の国の連結総資産は986兆円である（表4.5.1）。ただし、財務省は「資産の大半は、性質上、直ちに売却して赤字国債・建設国債の返済に充てられるものでなく、政府が保有する資産を売却すれば借金の返済は容易であるというのは誤り」と述べている<sup>32</sup>。資産のうち現金・預金も相当額あるが、連結正味財産（負債・資産差額）のマイナスは拡大しつづけており、2016年度末では▲483兆円である（図4.5.1）。

図4.5.1 国の連結正味財産（資産－負債）



<sup>32</sup> 財務省ホームページ「財務省FAQ」「皆様のご質問に副大臣がお答えします」「3.政府の負債と資産」に2012年5月に掲載されたもの。現在は、財務省ホームページトップページからはリンクできない。  
<http://www.mof.go.jp/faq/seimu/>

表 4.5.1 国および日本銀行の貸借対照表（2016年度）

国の貸借対照表					
国：一般会計＋特別会計					
連結：一般会計＋特別会計＋独立行政法人					
（兆円）					
	国	連結		国	連結
現金・預金	55	129	政府短期証券	85	85
有価証券 ※1	120	369	公債（国債・財投債など）	943	825
貸付金 ※2	116	158	独立行政法人等債権	—	50
運用寄託金 ※3	109	—	郵便貯金	—	178
有形固定資産	182	269	責任準備金	10	98
出資金 ※4	72	19	公的年金預り金	119	123
その他	19	43	その他	65	111
			負債合計	1,222	1,470
			負債・資産差額（正味財産）	-549	-483
資産合計	673	986	負債及び資産・負債差額合計	673	986

※1)米国債などの外貨証券を含む ※2)地方や政策金融機関などへの貸付(財投)等  
 ※3)年金積立金 ※4)独立行政法人等への出資金  
 \*財務省「平成28年度連結財務書類の概要」から作成

日本銀行の貸借対照表			
（兆円）			
国債	418	発行銀行券（日銀券）	100
貸出金	45	当座預金	343
その他	28	その他	44
		負債合計	486
		純資産	4
資産合計	490	負債及び純資産合計	490

\*日本銀行「財務諸表等」から作成

## 4.6. 企業の内部留保と家計金融資産

企業の利益剰余金（内部留保）は、2008年のリーマン・ショック後に取り崩されたが、2012年度からふたたび増加に転じ、2016年度は過去最高の406兆円である（図4.6.1）<sup>33</sup>。内部留保は企業の資産形成の原資であり再投資に向けた備えでもあるが、現預金が増えている一方で有形固定資産は横ばいであることから（表4.6.1）、設備投資に向けられているわけではなく、従業員の賃金等にも十分活用されていないものとみられる。

表 4.6.1 企業の貸借対照表（金融、保険業を除く総額）

(兆円)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
流動資産	637	636	667	700	715	728
(再掲)現金・預金	163	168	174	186	200	211
(再掲)売掛金	192	190	198	206	201	204
固定資産	831	798	858	867	876	918
(再掲)有形固定資産	459	428	455	455	458	456
(再掲)株式	202	212	231	244	245	276
(再掲)その他投資	128	115	125	121	130	134
繰延資産	2	3	2	2	2	2
資産合計	1,471	1,437	1,527	1,569	1,592	1,648

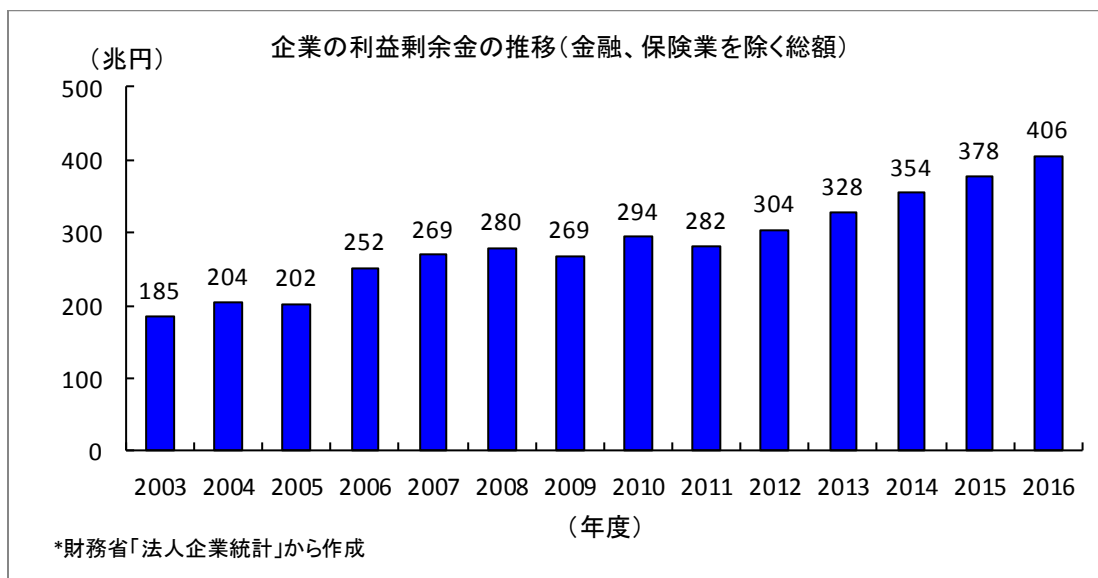
  

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
負債	957	899	952	957	956	978
流動負債	494	486	502	512	509	508
固定負債	463	413	450	445	446	470
純資産	514	538	575	611	637	669
(再掲)利益剰余金	282	304	328	354	378	406
負債及び純資産	1,471	1,437	1,527	1,569	1,592	1,648

\*財務省「法人企業統計」から作成

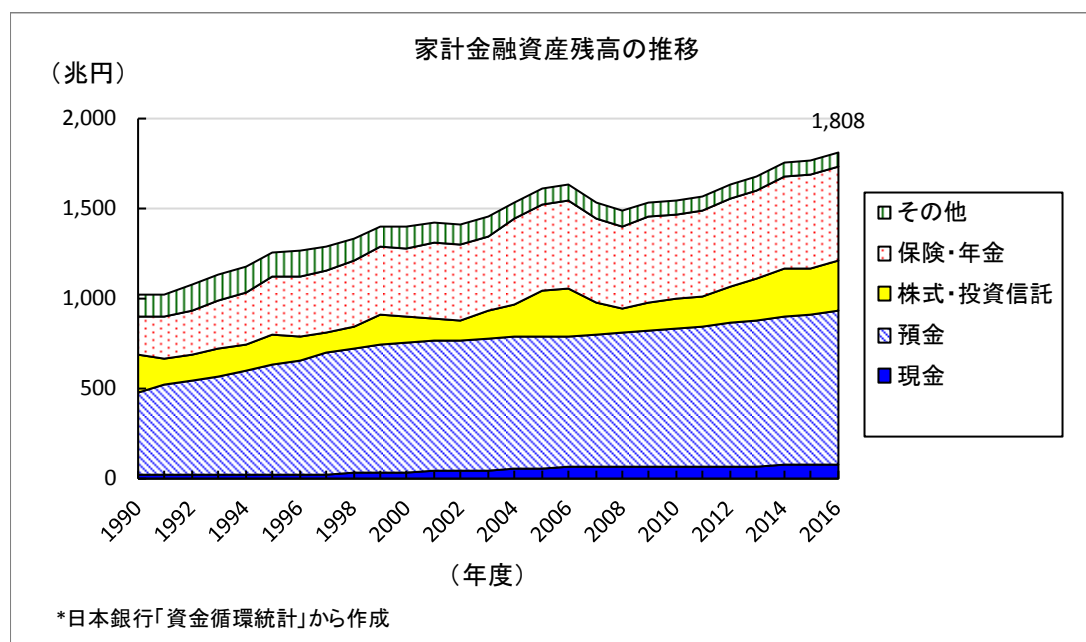
<sup>33</sup> 財務省「法人企業統計」による。資本金1,000万円以上の営利法人等を対象とする調査。

図 4.6.1 企業の利益剰余金の推移（金融、保険業を除く総額）



家計の金融資産は、2015年度は株安の影響で若干目減りしたが、2016年度には過去最高を更新して1,808兆円になった（図 4.6.2）。このうち、いわゆるタンス預金（現預金）は851兆円である。

図 4.6.2 家計金融資産残高の推移

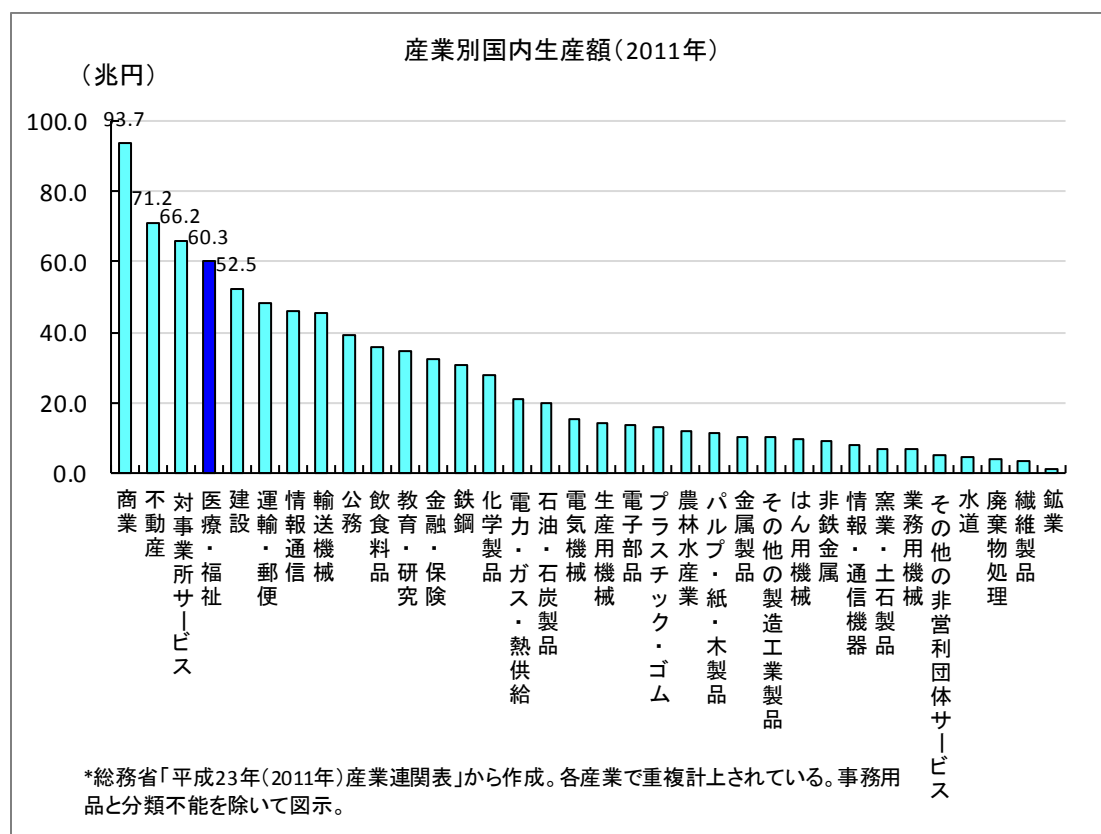


## 5. 産業としての医療

### 5.1. 国内生産額

医療・福祉分野の国内生産額は 60.3 兆円であり、製造業のどの分類よりも高い水準である（図 5.1.1）。そして、2000 年以降、国内生産額（実質）がもっとも伸びたのは医療・福祉分野である（図 5.1.2）。

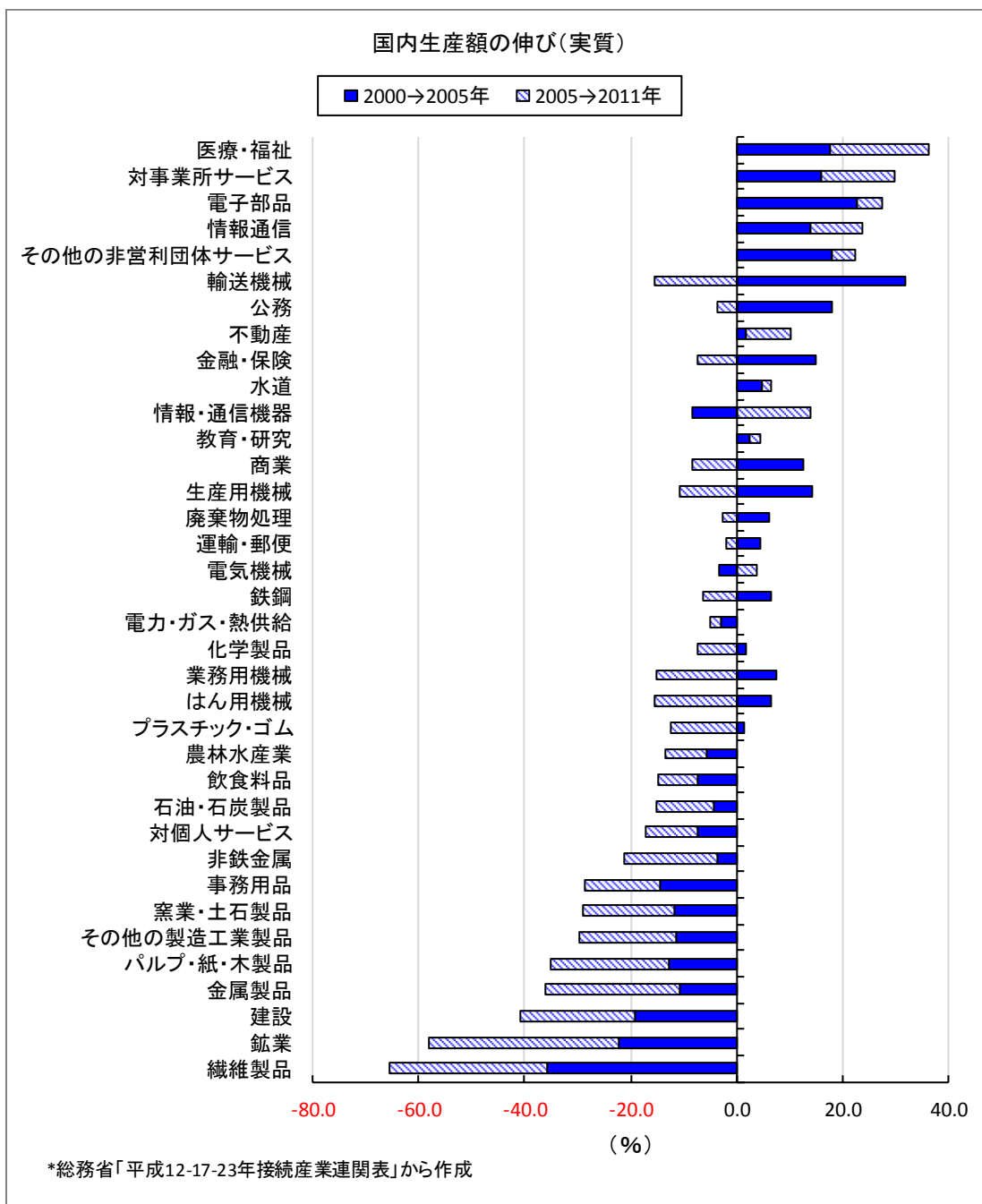
図 5.1.1 産業別国内生産額（2011 年）



※対事業所サービス：物品賃貸業（貸自動車を除く）、貸自動車業、広告、自動車整備、機械修理、法務・財務・会計サービス、土木建築サービス、労働者派遣サービス、建物サービス、警備業、その他の対事業所サービス



図 5.1.2 国内生産額の伸び（実質）



## 5.2. 医療分野の雇用と賃金

2012年から2017年にかけて就業者数は251万人増加した。(図5.2.1)。

性別・年齢階級別に見ると、55～64歳の男性の正規、55～64歳の女性の非正規の雇用が増加しており(表5.2.2)、定年延長による高齢者の雇用や子育て終了後のパートなど女性の雇用が拡大し、労働参加率が上昇していることがうかがえる。ただし、全体として増加した就業者数251万人のうち非正規雇用の増加が220万人である。

表 5.2.1 就業者・雇用者等の定義

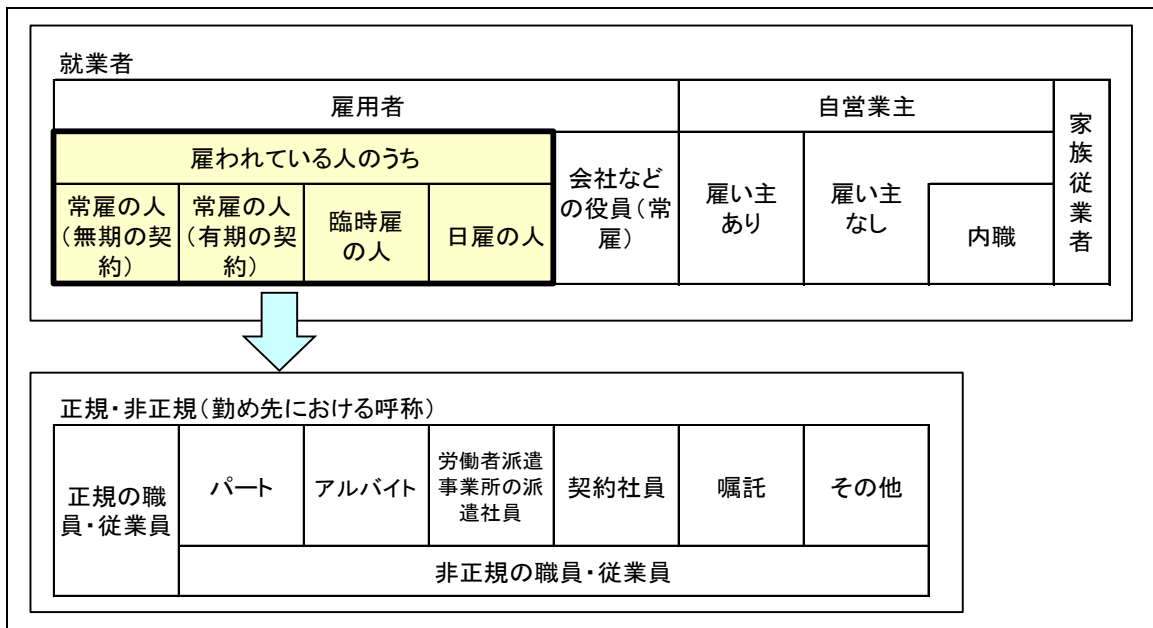


図 5.2.1 就業者数の推移

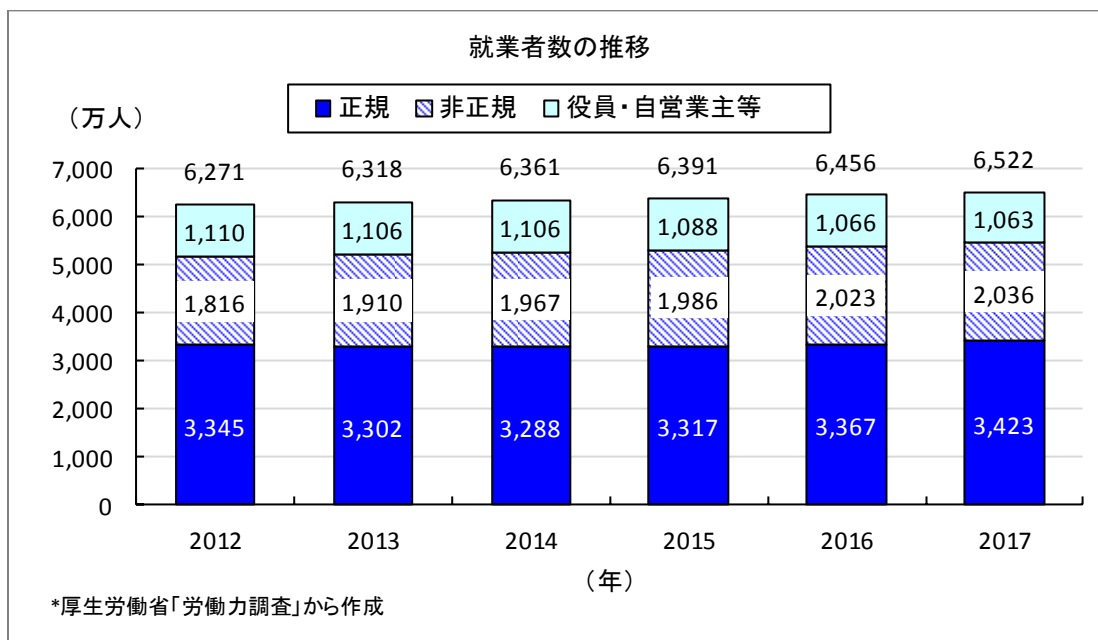


表 5.2.2 性別・年齢階級別の雇用の状況

性別・年齢階級別雇用量÷性別・年齢階級別人口 (％)

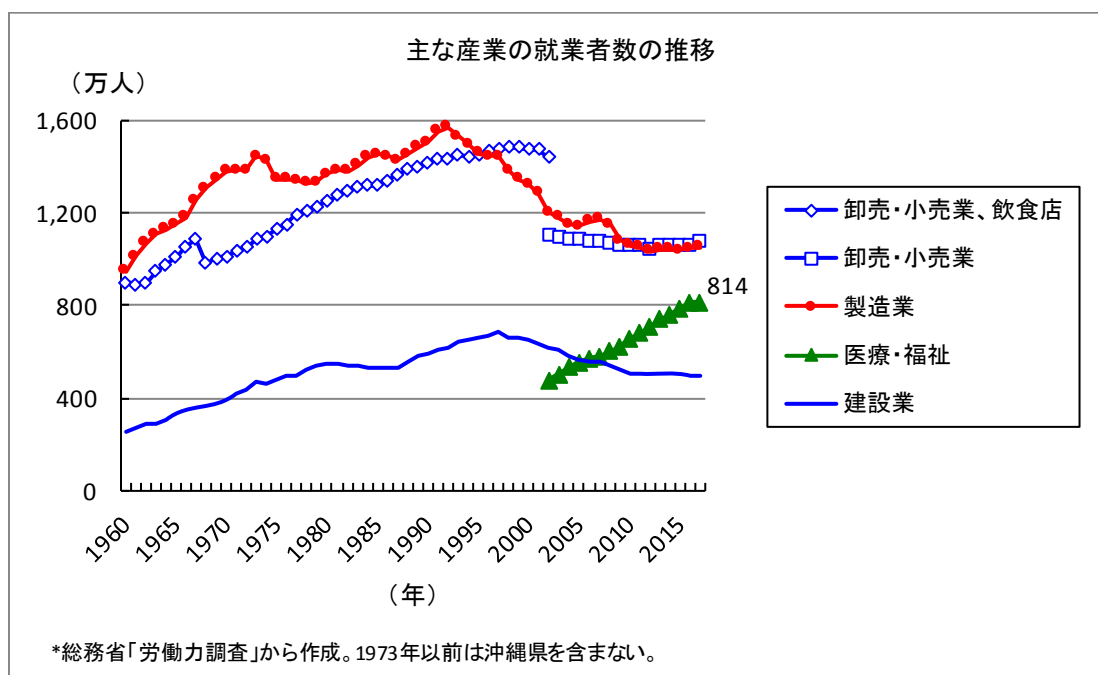
		正規			非正規		
		2012	2017	増減	2012	2017	増減
男	15～24	20.1	22.1	2.0	16.0	18.1	2.1
	25～34	70.9	72.1	1.2	12.8	13.0	0.2
	35～44	73.8	74.3	0.4	6.6	7.5	0.9
	45～54	68.2	69.4	1.3	6.4	6.6	0.2
	55～64	38.1	44.8	6.7	17.5	19.5	2.0
	65歳以上	3.7	4.5	0.7	7.5	11.1	3.6
女	15～24	19.0	20.9	1.9	19.3	21.2	1.9
	25～34	39.6	44.3	4.7	27.5	28.2	0.7
	35～44	28.4	32.4	4.0	32.9	35.8	2.9
	45～54	26.4	28.6	2.2	37.1	40.5	3.4
	55～64	14.4	16.9	2.5	27.2	35.2	8.0
	65歳以上	1.8	2.1	0.2	4.5	7.3	2.8

\*厚生労働省「労働力調査」、総務省「人口推計」から作成

医療・福祉分野は就業者数の伸びが顕著であり、厚生労働省の「労働力調査」によると、2016年の医療・福祉分野の就業者数は814万人（図 5.2.2）、就業者総数の12.5%に上っている（図 5.2.3）<sup>34</sup>。

厚生労働省「毎月勤労統計調査」による1人当たり給与は、製造業ではリーマン・ショック後の2009年に底を打ち、その後急回復を果たした。しかし就業者数が増加している医療・福祉分野では平均給与が低迷しており、全産業平均給与を押し下げている。2017年には、医療・福祉の給与もやや上向いたが、製造業との差は埋まっていない（図 5.2.4）。

図 5.2.2 主な産業の就業者数の推移



<sup>34</sup> 「国勢調査」では2015年の医療・福祉就業者割合は11.9%。「国勢調査」は5年に1回のデータになってしまうので「労働力調査」を用いた。

図 5.2.3 医療・福祉分野の就業者数

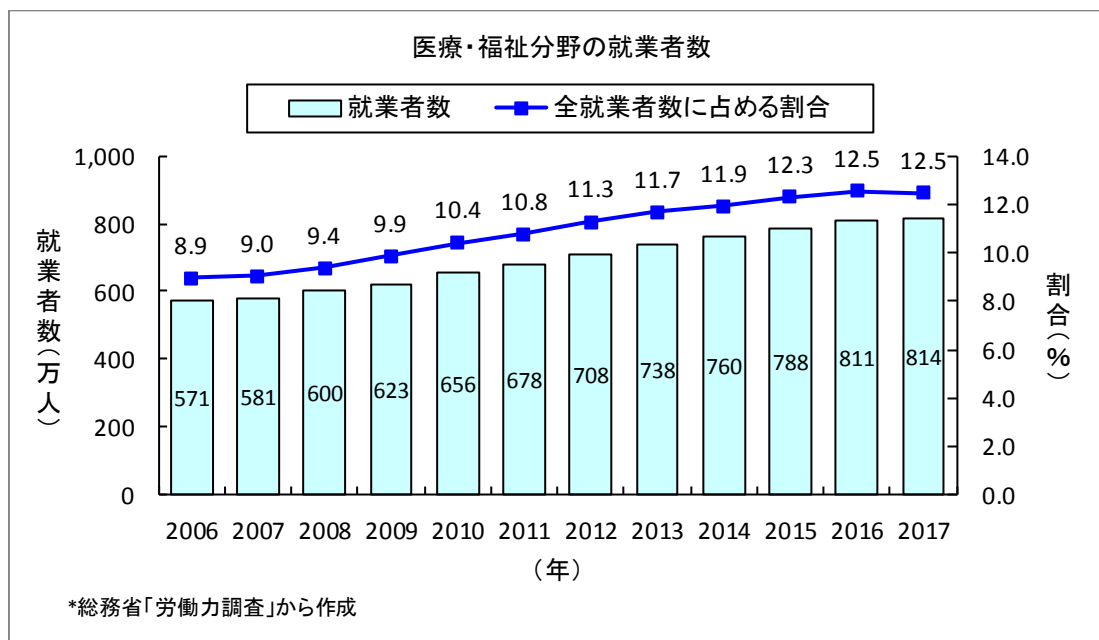
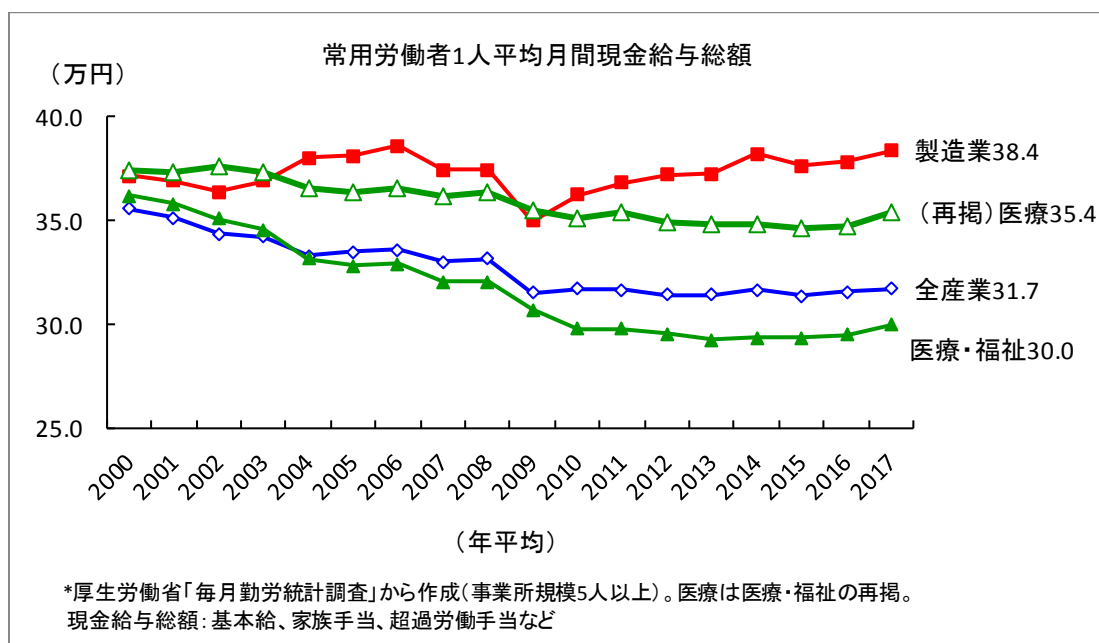


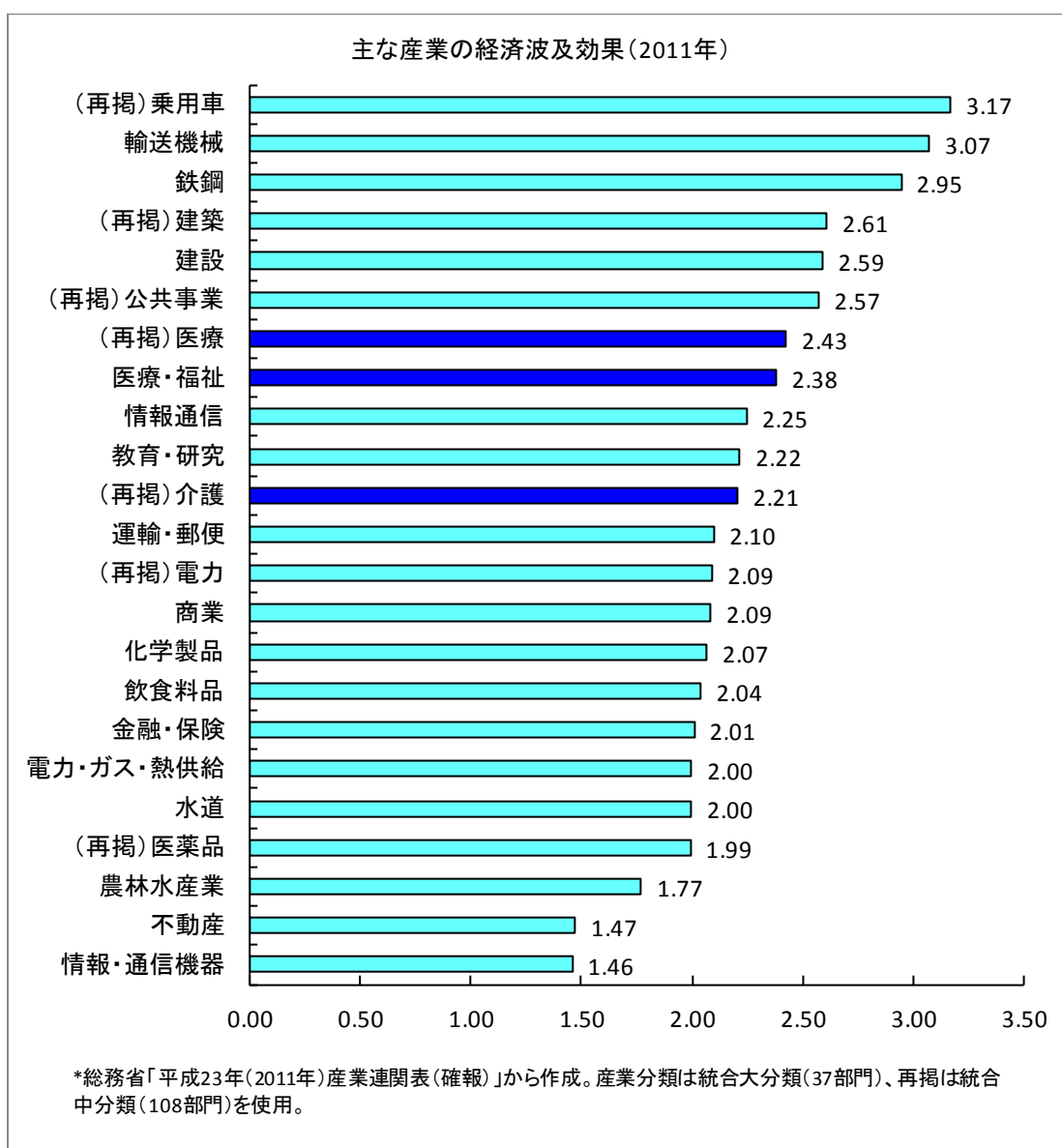
図 5.2.4 常用労働者1人平均月間現金給与総額



### 5.3. 経済波及効果、雇用誘発係数

医療・福祉分野の経済波及効果は相対的に高い（図 5.3.1）。特に医療の経済波及効果は建築、公共事業に近い水準で高く、ライフライン産業である電力よりも高い。

図 5.3.1 主な産業の経済波及効果（2011年）



雇用誘発係数は、ある産業に1単位の需要が生じたとき、他の産業も含めてどのぐらいの雇用が誘発されているかを示している。雇用誘発係数は、介護でかなり高く、医療も比較的高い（図 5.3.2）。

図 5.3.2 雇用誘発係数（2011年）

