

第3節 財政・社会保障の現状と財政健全化

我が国の財政収支は、急速な高齢化を背景とする社会保障費の増加、景気低迷による税収の落ち込み、度重なる経済対策に伴う歳出拡大と減税などから赤字基調が継続している。近年では、リーマンショックの影響による税収の大幅な減少や景気回復に向けた諸施策の実施による歳出の増大が財政赤字の拡大に寄与し、さらに、2012年後半の景気の弱い動きに対応するための緊急経済対策の実施などにより、一時的にせよ財政赤字が拡大している。財政赤字の長期化によって、我が国の債務残高対GDP比は上昇している。そのため、経済政策のレジーム転換が景気回復やデフレ脱却を後押しする中で、中長期的な視点から、財政健全化のための取組を一段と強化することが重要となっている。本節では、我が国の財政・社会保障の現状を整理するとともに、今後の課題について検討する。さらに、我が国と諸外国の財政状況を比較し、EU諸国の付加価値税率の引上げと景気との関係を点検することを通じて、我が国の財政健全化のための教訓について考察する。

1 財政・社会保障の現状と変動要因

我が国の財政の状況について、(1) 歳出・歳入や収支といったフロー面、(2) 構造的な歳出増加要因である社会保障費、(3) 債務残高（ストック）と利払費、という3つの視点から整理する。具体的には、財政収支の動向と財政赤字の背景を確認するとともに、構造的な増加が続く社会保障費の動向について検討する。また、債務残高の要因分解を行い、債務累増の背景を探る。

(1) 国と地方の収支は大幅な赤字基調

国と地方の基礎的財政収支¹¹²と財政収支はともに、1990年代初頭から赤字基調にあり、その赤字幅は2000年代には改善の動きを見せていたものの、2008年のリーマンショックの影響による税収の大幅な減少や景気回復に向けた諸施策の実施による歳出の増大により拡大し、さらに、2012年後半の景気の弱い動きに対応するための緊急経済対策の実施による一時的な歳出増などの影響により拡大した。この財政赤字の背景について、歳出・歳入の項目ごとの特徴を点検する。また、裁量的な財政政策の影響を把握するために、構造的財政収支の動向を概観する。

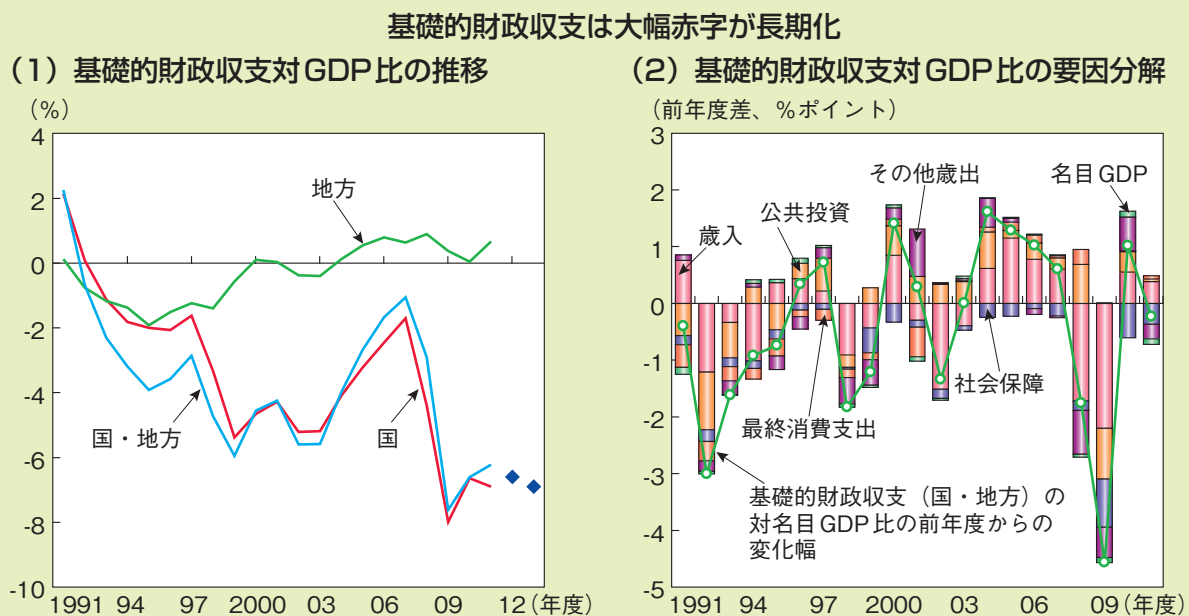
注 (112) 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

●基礎的財政収支は大幅赤字が長期化

国と地方の基礎的財政収支対GDP比の推移を見ると、2003年度以降、赤字幅が縮小傾向にあったが、2008年度、2009年度には赤字幅が大きく拡大した（第1-3-1図（1））。これは、リーマンショック後の急速な景気後退による税収の落ち込み、景気下支え策としての大規模な財政政策の実施が主因である¹¹³。その後、景気が緩やかに持ち直してきたことから、2010年度及び2011年度の赤字幅は小幅ながらも縮小したが、2012年後半の景気の弱い動きやこれに伴う「日本経済再生に向けた緊急経済対策」により、2012年度は6.6%程度、2013年度は6.9%程度の赤字となる見通しとなっている¹¹⁴。

我が国の基礎的財政収支の変動要因を1990年代以降全体について見ると、全体としては歳

第1-3-1図 国と地方の基礎的財政収支の動向（対GDP比）



- (備考) 1. 内閣府「国民経済計算」、内閣府（2013）「足元の経済財政の状況について」により作成。
 2. 基礎的財政収支は「純貸出（+）／純借入（-）」+「支払利子」-「受取利子」
 3. 社会保障関係歳出は、「現物社会移転以外の社会給付」、「現物社会給付」、「国・地方から社会保障基金に対する移転」を計上している。
 4. 1998年度については、日本国有鉄道清算事業団及び国有林野事業特別会計からの継承債務分約27兆円を除く。
 5. 2006年度、2008年度～2011年度は、財政投融资特別会計財政融資資金勘定（2006年度は財政融資資金特別会計）から国債整理基金特別会計又は一般会計への繰入れなど（約12兆円、約11.3兆円、約7.3兆円、約4.8兆円、約1.1兆円）を除く。
 6. 2011年度については、鉄道建設・運輸施設整備支援機構（公的非金融企業）から一般会計への国庫納付（約1.2兆円）及び高速道路保有・債務返済機構（公的金融機関）から一般会計への国庫納付（約0.3兆円）を除く。
 7. 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。
 8. 2008年度は、一般会計（一般政府）による日本高速道路保有・債務返済機構（公的金融機関）からの継承債務分（約2.9兆円）を除く。
 9. (1) の2012年度、2013年度は内閣府推計値。
 10. (2) の2011年度の値は、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を含んだベース。

注 (113) 2009年度は、雇用調整助成金の給付増加や基礎年金の国庫負担割合の変更なども赤字幅拡大に寄与した。
 (114) 内閣府（2013）「足元の経済財政の状況について」を参照。

出より歳入の影響の方が大きい（第1-3-1図（2））。具体的には、1990年代前半のバブル崩壊、1990年代後半のアジア通貨危機や金融機関の経営破綻、2000年代前半のITバブル崩壊、2008年のリーマンショックの後の景気後退期は、いずれも税収の減少を通じて歳入が落ち込み、基礎的財政収支が大幅に悪化した。歳出面については、公共投資の増減が目立つ。バブル崩壊後は、景気対策として累次の経済対策が講じられたため、公共投資が大幅に増加して基礎的財政収支を悪化させた。その後、財政構造改革によって公共投資を中心に歳出の見直しが進んだことなどの影響から、1999年度から2008年度までは収支改善に寄与したものの、2009年度は、前述の景気下支え策によって収支悪化要因へ転じた。また、社会保障費は、高齢化の進展を背景に、いずれの年度においてもマイナス寄与となっている¹¹⁵。

● 構造的財政収支が大きく影響

経済財政運営の観点から我が国の財政事情を検討するためには、政府の裁量的な財政政策が財政収支に与える影響を把握する必要がある。そこで、財政収支を、景気変動に左右される受動的な「循環的財政収支」と、政府の裁量的な財政政策や社会保障費のすう勢的增加分などの「構造的財政収支」の2つに分解して、赤字幅拡大の背景を探る¹¹⁶。さらに、構造的財政収支については、利払費（ネット）とそれを除く構造的基礎的財政収支に区分する。

バブル崩壊以降の長期的な財政赤字の要因を見ると、循環的財政収支に比べ、構造的基礎的財政収支の影響がはるかに大きい（第1-3-2図）。これは、長期的な景気低迷に対応して、政府が裁量的な財政政策を繰り返し実施したことや、高齢化の進展に伴う社会保障費の増加による。また、利払費は、金利の低下に伴って、1999年度から2007年度まで赤字縮小要因であったが、最近では小幅ながらも赤字拡大要因となっている。

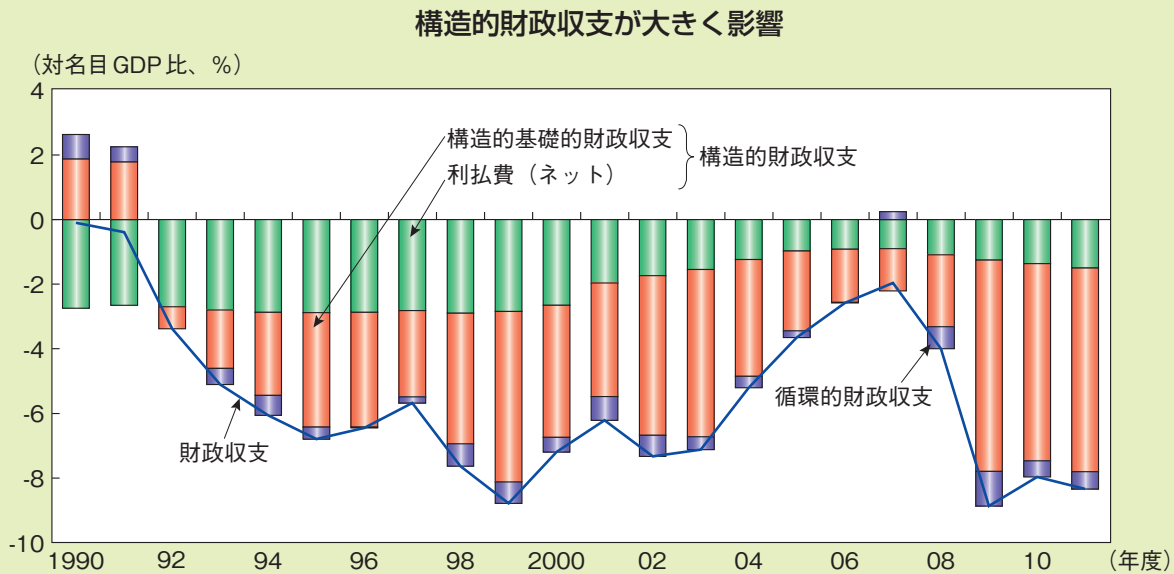
2008年度以降の赤字拡大局面では、急速な景気後退に伴って循環的財政収支の赤字幅が拡大したが、それ以上に、構造的財政収支の赤字寄与が大きかった。構造的基礎的財政収支対GDP比は、2007年度の-1.3%から2009年度の-6.5%まで5.2%ポイント悪化し、2011年度においても-6.3%と大幅な赤字が続いた。循環的財政収支対GDP比は、2007年度の+0.2%から赤字に転じ、2009年度には-1.1%まで赤字幅が拡大した。世界景気の減速や大震災などを背景に、2010年度、2011年度も-0.5%程度の赤字が続いた。

財政赤字の大部分が裁量的な財政政策や社会保障費のすう勢的增加などを反映した構造的財政収支に起因していることを踏まえると、財政運営においては、景気対策としての一時的な支出以外の歳出の抑制を進めるとともに、景気に左右されにくい歳入の確保が重要となる。また、現在、長期金利が歴史的に低い水準にあるが、今後の債務残高の累増や急激な金利上昇によって、利払費の増加傾向が強まり、財政収支を悪化させるリスクについても注意を要する。

注 (115) 絶対的な額で見た場合には、社会保障費が歳出の中で大きな割合を占めているという構造的事情があることに留意する必要がある。

(116) 裁量的な財政政策としては、公共投資や減税に加えて、当期の利益を過去の欠損金を繰り越して控除できる「欠損金の繰越控除制度」などが挙げられる。

第1-3-2図 国と地方の循環的・構造的財政収支の動向



- (備考) 1. 内閣府「国民経済計算」により作成。
 2. 推計方法については、付注1-9を参照。
 3. 1998年度については、日本国有鉄道清算事業団及び国有林野事業特別会計からの承継債務分約27兆円を除く。
 4. 2006年度、2008～2011年度については、財政融資資金特別会計から国債整理基金特別会計又は一般会計への繰入れ分など(約12兆円、約11.3兆円、約7.3兆円、約4.8兆円、約1.1兆円)を除く。2008年度については、日本高速道路保有・債務返済機構からの債務承継分(約2.9兆円)を除く。2011年度については、鉄道建設・運輸施設整備支援機構(公的非金融企業)から一般会計への国庫納付(約1.2兆円)及び高速道路保有・債務返済機構(公的金融機関)から一般会計への国庫納付(約0.3兆円)を除く。
 5. 財政収支 = 循環的財政収支 + 構造的財政収支
 = 循環的財政収支 + 構造的基礎的財政収支 + 利払い費(ネット)
 = 基礎的財政収支 + 利払い費(ネット)。

● 社会保障が歳出の増加に寄与

国と地方の歳出対GDP比の変化幅を要因分解すると、以下のような特徴が挙げられる。まず、社会保障費は、高齢化の進展に伴って構造的に毎年増加しており、いずれの年においても歳出拡大に寄与している(第1-3-3図)。また、2009年度以降に寄与が大きく上昇したが、これは景気悪化による雇用調整助成金の給付増加や基礎年金の国庫負担割合の変更などによるものである。

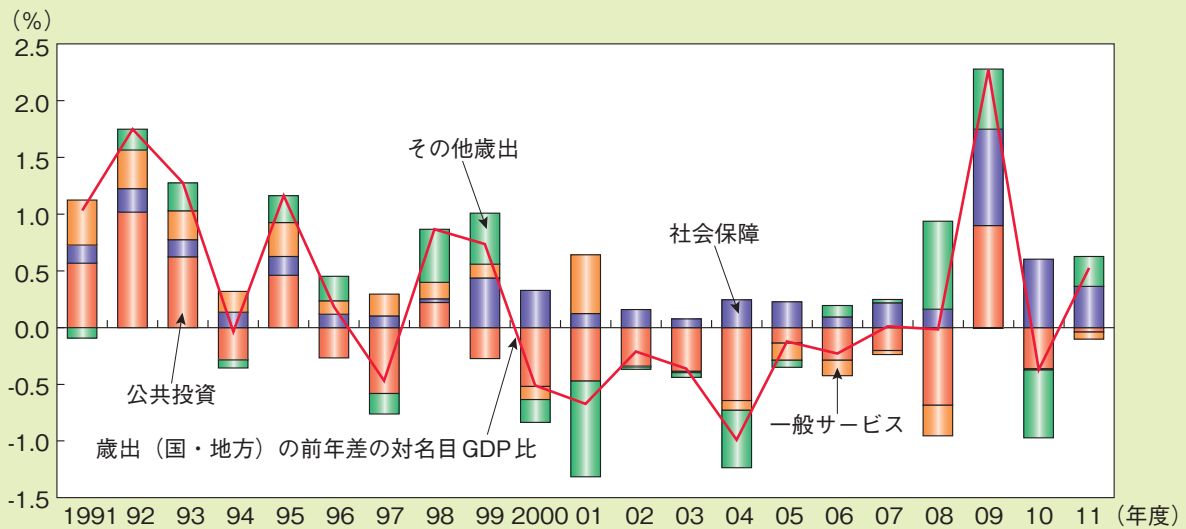
大震災からの復旧・復興のための財政出動は、2011年度中の公共投資を押し上げる効果は限定的であった。ただし、大震災・原子力災害からの本格的な復興予算を盛り込んだ、2011年度第3次補正予算が2011年11月に成立したことなどから、2012年から復旧・復興のための公共投資は徐々に顕在化した¹¹⁷。

国の2012年度一般会計予算では、補正後の公共投資関係費が前年度を上回り、地方財政計画では、投資的経費のうち地方単独事業費を前年度比0.2%増としている。2011年度の予算繰越し分も考慮すると、公共投資は、2012年度の歳出拡大要因になっていると見られる。なお、

注 (117) なお、「2011年度東日本大震災復旧・復興関係経費」は年度末時点の執行率が61%となり、その経費の4割弱が翌年度以降に繰り越された。

第1-3-3図 国と地方の歳出の動向

社会保障が歳出の増加に寄与



- (備考)
1. 内閣府「国民経済計算」により作成。
 2. 国・地方間の経常移転、資本移転は相殺した。
 3. 「公共投資」は、総固定資本形成、在庫品増加、土地の購入（純）が含まれる。
 4. 「社会保障」は、一般政府内の経常移転のうち、国・地方と社会保障基金間支払いのネット、現物社会移転以外の社会給付が含まれる。
 5. 「一般サービス」は、現物社会移転、現実最終消費、固定資本減耗（控除）が含まれる。
 6. 1998年度は、国鉄・林野一般会計承継債務分（約27兆円）を除く。
 7. 2008年度は、一般会計（一般政府）による日本高速道路保有・債務返済機構（公的金融機関）からの承継債務分（約2.9兆円）を除く。

国の2013年度一般会計予算では、公共事業関係費を前年度当初予算比15.6%増とし、地方財政計画では、投資的経費のうち地方単独事業費を前年度比5.8%減（緊急防災・減災事業費を含めると2.6%増）としている¹¹⁸。

●安定的な歳入構造の構築に向けた取組が重要

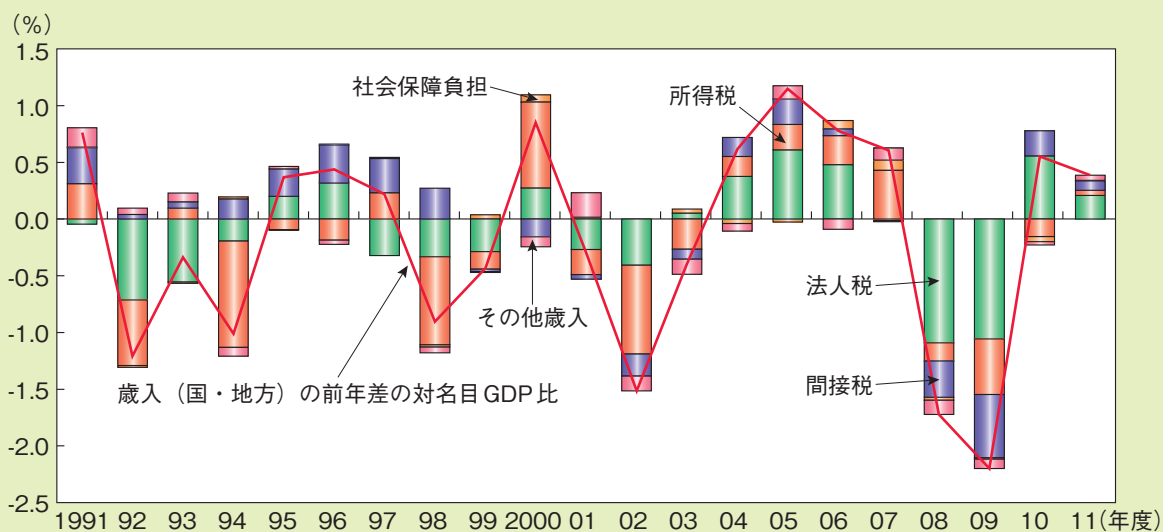
国と地方の歳入面の動向についても点検しておこう。まず、景気動向に応じて税収は増減しており（第1-3-4図）、構造的に増加する社会保障費を賄うためには、より安定的な歳入構造の構築に向けた取組が重要であるといえよう。

また、2010年度以降の歳入の回復が遅れている点も、歳入面の課題として指摘できる。リーマンショック後に、所得税、間接税、法人税がともに大幅に減少し、2010年度以降には改善の動きも見られるものの、その落ち込んだ分をほとんど取り戻せていない。今後は、2012年末以降の景気持ち直しの動きが税収増加に作用すると考えられるが、欠損金の繰越制度の影響などによって、税収が景気に遅行する傾向がある点には留意が必要である。

注 (118) ただし、2013年度一般会計予算の公共事業関係費については、地域自主戦略交付金の廃止に伴う移行額6,395億円が含まれており、この影響を除くと、前年度とおおむね同水準。

第1-3-4図 国と地方の歳入の動向

安定的な歳入構造の構築に向けた取組が重要



- (備考)
1. 内閣府「国民経済計算」により作成。
 2. 国・地方間の経常移転、資本移転は相殺した。
 3. 「所得税」「法人税」は、所得に課される税、その他の経常税が含まれる。
 4. 「間接税」は、生産物に課される税（付加価値型税、輸入関税、その他）、生産に課されるその他の税が含まれる。
 5. 「社会保障負担」は、中央政府・地方政府の帰属社会負担（公務災害補償等）を示し、社会保障基金の受取となる保険料負担は入らない。
 6. 2006年度、2008年度～2011年度は、財政投融资特別会計財政融資資金勘定（2006年度は財政融資資金特別会計）から国債整理基金特別会計又は一般会計への繰入れなど（約12兆円、約11.3兆円、約7.3兆円、約4.8兆円、約1.1兆円）を除く。
 7. 2011年度については、鉄道建設・運輸施設整備支援機構（公的非金融企業）から一般会計への国庫納付（約1.2兆円）及び高速道路保有・債務返済機構（公的金融機関）から一般会計への国庫納付（約0.3兆円）を除く。

(2) 社会保障費と年金財政の動向

前述のとおり、我が国では、高齢化の進展に伴う社会保障負担の増加が構造的な歳出拡大要因になっている。そこで、社会保障制度の支出と収入のバランスを検討しつつ、社会保障費の構造と財源の特徴を概観する。さらに、社会保障費の約半分を占める年金財政の現状についても確認する。

● 社会保障費と社会保険料収入の差が拡大傾向

我が国の歳出面の問題として、社会保障費が構造的な増加要因になっていることを指摘したが、ここでは社会保障制度全体の枠組みの中で、長期的に収入と支出のバランスが保たれているかどうかについて、社会保障費と社会保険料収入の推移を確認する。

社会保障費対GDP比は、高齢化率の上昇とともに高まってきており、今後も高い水準での推移が続く見通しである（第1-3-5図（1））。社会保険料収入対GDP比の伸びは、社会保