日本の財政事情　上

主計局調査課課長補佐
上田　淳二

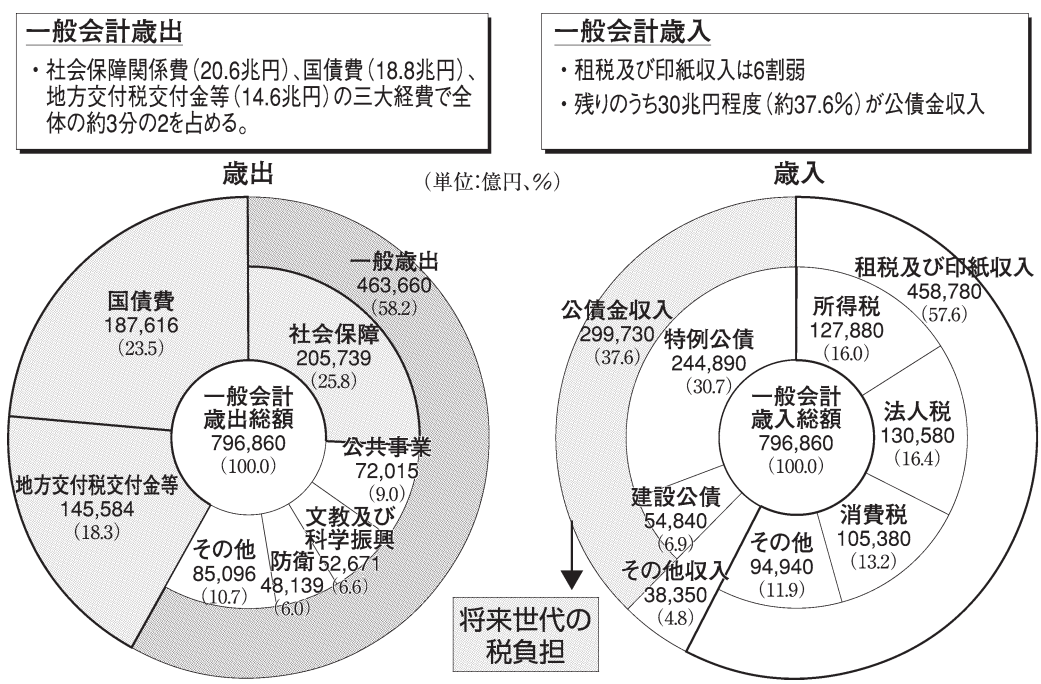
今回から２回に分けて、日本の財政事情についてご説明します。本稿では、我が国の財政の全体像について、出来るだけ具体的なデータをお示ししながら、分かりやすく説明することを心がけたいと思います。

１．財政の全体像

⑴　一般会計の財政事情

我が国の財政の現状を端的に示しているのは、国の一般会計の歳出・歳入、新規国債発行額（図１）です。2006（平成18）年度の一般会計予算の歳出規模は約80兆円ですが、そのうち、社会保障関係費、国債費、地方交付税等といった制度に基づくひとかたまりの歳出３つで、歳出全体の３分の２を占めています。一方で、歳入を見ると、歳出全体に占める税収の割合は僅か57.6％に過ぎず、税外収入を除いたところでの新規の国債発行額は、29兆9,730億円に上っ

（図１）平成 18 年度一般会計予算

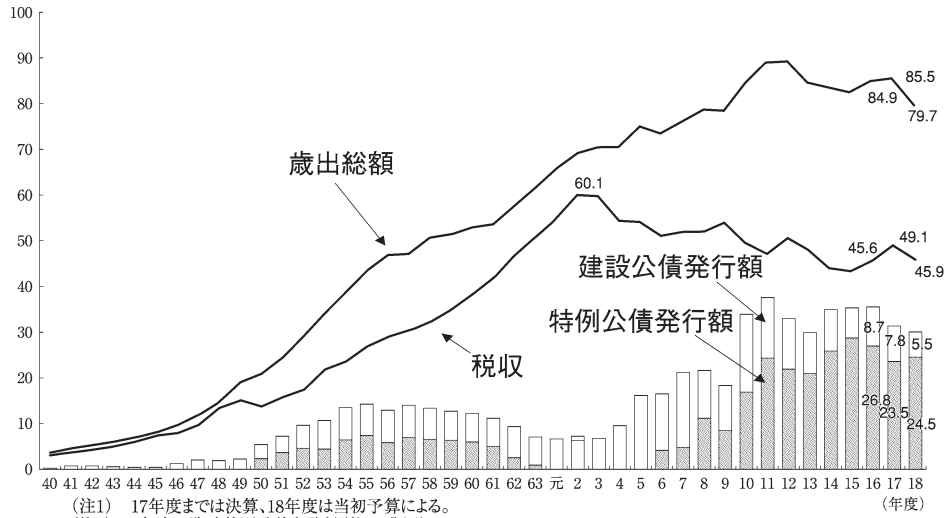


ています。予算規模に占める国債発行額の割合（「公債依存度」）は37.6％に達しており、将来世代の負担に頼る財政の現状が端的にあらわれています。

歳出総額、税収、新規国債発行額について、過去からの推移を示したものが、（図２）です。バブル景気のピークであった1990（平成２）年度に、税収は60兆円のピークを付け、特例公債発行からの脱却が実現されましたが、その後、歳出は年々増加する一方、税収は年々減少し、新規国債発行額は大幅に増加してきたことが分かります。

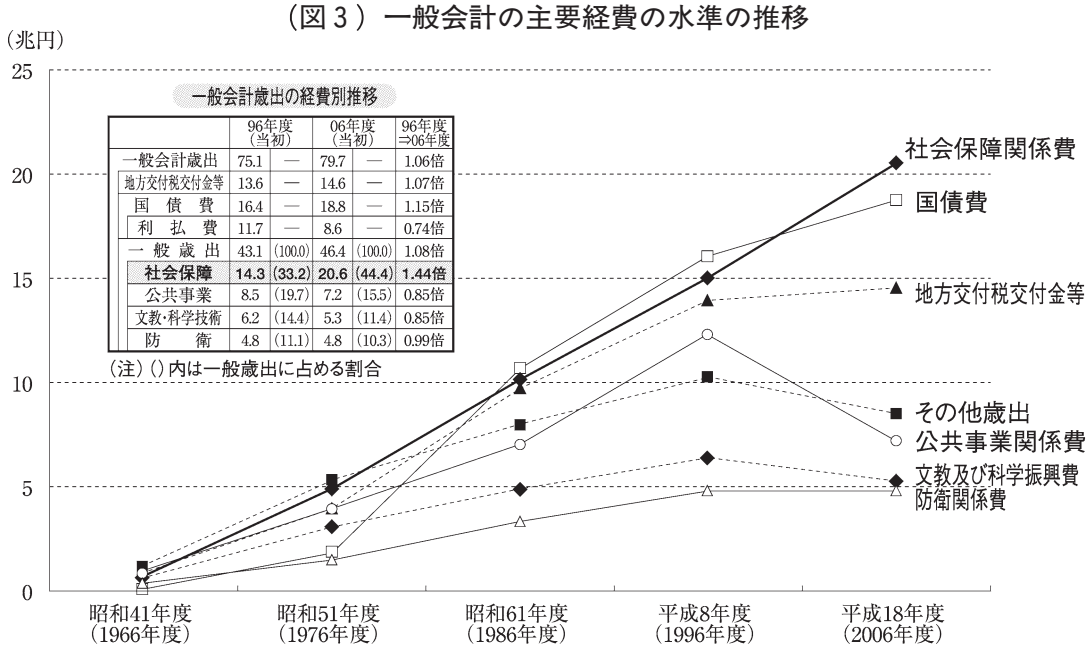
一般会計の歳出について、その内訳の主な経費の水準の推移を示したものが（図３）です。

（図２）一般会計の歳出・税収・新規国債発行額の推移



（注1）　17年度までは決算、18年度は当初予算による。
（注2）　2年度は臨時特別公債を発行（約1.0兆円）。

（図３）一般会計の主要経費の水準の推移



	96年度（当初）		06年度（当初）		96年度⇒06年度
一般会計歳出	75.1	—	79.7	—	1.06倍
地方交付税交付金等	13.6	—	14.6	—	1.07倍
国債費	16.4	—	18.8	—	1.15倍
利払費	11.7	—	8.6	—	0.74倍
一般歳出	43.1	(100.0)	46.4	(100.0)	1.08倍
社会保障	14.3	(33.2)	20.6	(44.4)	1.44倍
公共事業	8.5	(19.7)	7.2	(15.5)	0.85倍
文教・科学技術	6.2	(14.4)	5.3	(11.4)	0.85倍
防衛	4.8	(11.1)	4.8	(10.3)	0.99倍

（注）（）内は一般歳出に占める割合

注：昭和41年度～平成8年度は決算額。平成18年度は当初予算額。

これを見ると、一貫して増加傾向を示してきたのが社会保障関係費、国債費、地方交付税交付金等の３つであり、とりわけ社会保障関係費が大きく増加してきた（過去10年間で1.44倍増加）ことが分かります。他方、公共事業関係費は、1990年代に大きく増加したものの、過去10年間は大きく減少してきました。

一般歳出の内訳の経費の水準について、GDP 比での推移を示したものが（図４）です。社会保障関係費が、GDP 比で見ても一貫して増加してきている一方で、他の経費については、GDP 比で見ると、その規模が近年低下してきたことが分かります。

⑵　一般政府の財政事情

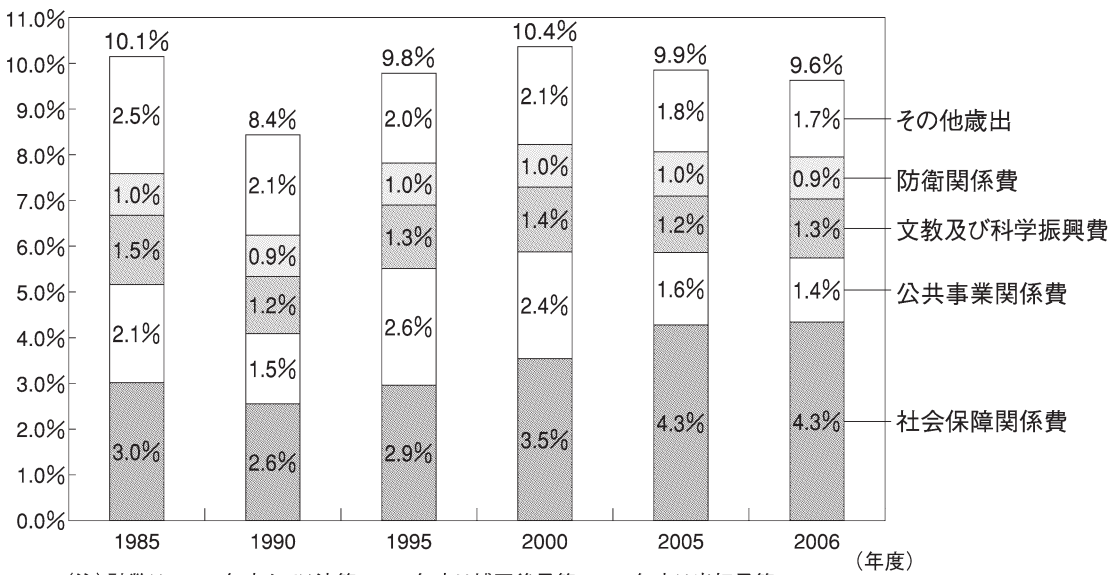
財政とは、広い意味で、税金などをもとにして行われる社会保障のための給付や、教育・公共事業などの政府の活動を指すものであり、それらの給付や活動は、いわゆる狭義の「国」だけにとどまらず、地方公共団体や独立行政法人などによっても行われています。そこで、次にその全体像を俯瞰するために、SNA（国民経済計算）の体系に基づく「一般政府」という概念に沿って、財政の全体像をご紹介します。

一般政府とは、一国経済の中で、市場を通じた取引によっては代替されない役割を果たす主体を集約した概念で、大きく「中央政府」、「地方政府」、「社会保障基金」の３つの概念に切り分けられます。その観点から、我が国の財政活動におけるお金の流れを概観したものが（図５）です。金額は、2004（平成16）年度の一年間のお金の入りと出を示したものです。

中央政府は、国税49兆円を主な収入として、自ら行う給付・活動に23兆円、地方政府への補助金・交付金として32兆円、社会保障基金の財源として16兆円の支出を行っています。中央政府自らが行う給付・活動としては、国家公務員人件費５兆円、国の直轄公共投資４兆円などが大きなものです。

次に、地方政府は、地方税34兆円と国からの

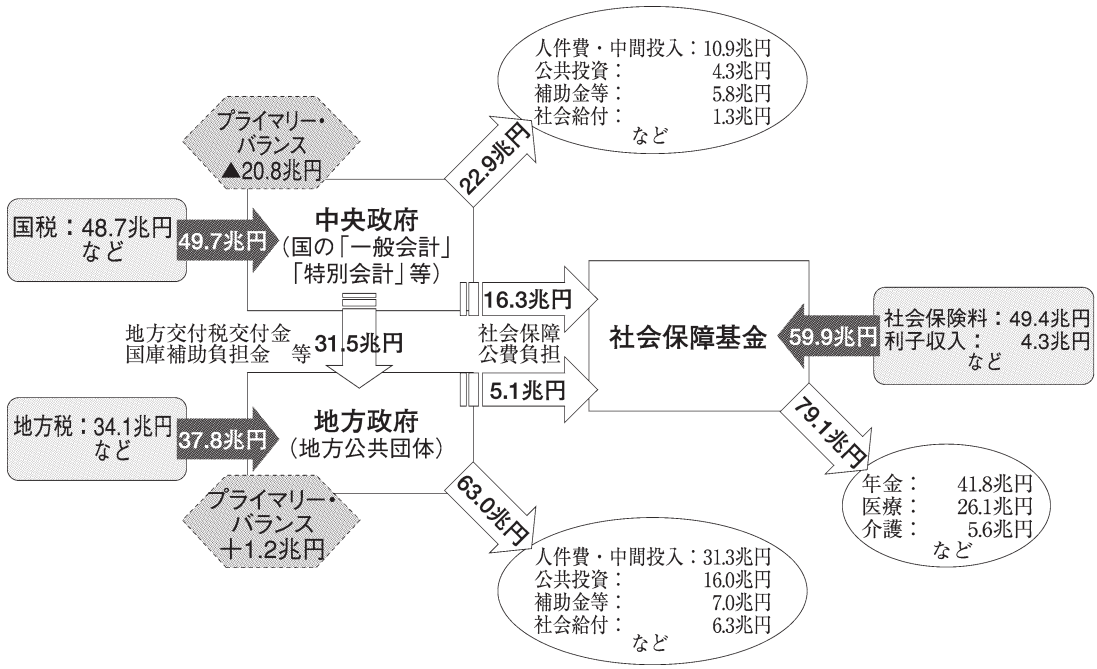
（図４）一般歳出の主要経費別推移（GDP 比）



（注）計数は、2000年度までは決算、2005年度は補正後予算、2006年度は当初予算。

（各経費において、税源移譲額を歳出額に機械的に加算した上で計算を行っている。）

（図５）一般政府の財政活動の全体像



（出典）「国民経済計算年報（平成18年版）」（内閣府）のデータに基づき、筆者作成。

国庫補助負担金・地方交付税交付金などの移転収入32兆円を主な収入として、自ら行う給付・活動のために63兆円、社会保障基金の財源として５兆円の支出を行っています。自ら行う給付・活動のための支出としては、地方公務員人件費が25兆円と相当高い割合を占めており、それ以外に地方公共団体が実施する公共投資16兆円などが大きなものとなっています。

社会保障基金の収入・支出は、公的年金、医療保険、介護保険などに関する収入・支出であり、その支出総額が「社会保障給付」と呼ばれています（厳密には、社会保障給付には、中央政府・地方政府の行う無基金の社会給付（生活保護・恩給等）も含まれます）。

社会保障基金においては、社会保険料49兆円のほかに、中央政府・地方政府から21兆円の財源移転などを収入とし、年金給付に42兆円、医療保険給付に26兆円、介護保険給付に６兆円等の支出を行っています。なお、中央政府・地方政府から社会保障基金に移転される金額と、中央政府・地方政府が自ら行う給付の金額を合わせたものが、社会保障の「国庫負担」あるいは「公費負担」（地方負担を含む）と呼ばれています。

（図５）からは、我が国の財政事情の大きな特色を読み取ることができます。すなわち、

① 中央政府から地方政府への大きな財政移転が行われている（地方政府の支出のうち地方税等で賄えない部分を補うため）

② 中央政府・地方政府から、社会保障基金に大きな財政移転が行われている（社会保障給付のうち社会保険料のみで賄えない部分を補うため）

③ それらの結果、中央政府が大きな財政赤字を計上している

ということです。

⑶　政府の大きさ

政府の支出について、その規模を国際的に比較しようとする場合には、国や地方公共団体の役割が国によって大きく異なるため、単に国の一般会計や地方公共団体の歳出規模を国際的に比較するだけでは意味のある比較を行うことができません。一般政府全体の支出規模について、その中の中央政府、地方政府、社会保障基金相互間のやりとりを除いた大きさを比較する必要があります。

一般政府の支出規模のGDP比を、OECD諸国について国際的に比較したものが（図6）です。この数値は、全体として政府を通じたお金の流れがどの程度の規模であるのかを示したもので、大まかに「政府の大きさ」を示しているものと言えます。国によって、例えば社会保障給付の内容や金額が大きく異なっているため、支出規模のGDP比も相当にばらつきがありますが、これによれば、OECD諸国の中で、日本は下から6番目と、比較的「小さな政府」であるということが分かります。

2．プライマリー・バランス、財政収支

⑴　プライマリー・バランス

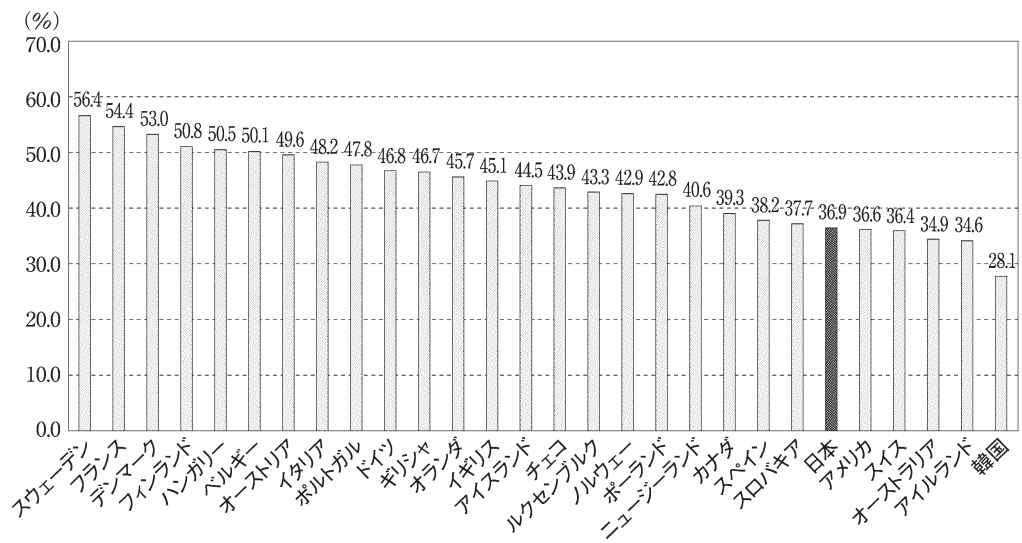
当年度の税収等の収入と、当年度の給付や活動のための支出とを比較した差額が「プライマリー・バランス」（基礎的財政収支）という概念です。そもそも、債務残高がゼロであれば、このプライマリー・バランスの黒字・赤字が、いわゆる財政全体の黒字・赤字そのものを示すことになります。

（図5）に示されている通り、2004（平成16）年度の中央政府のプライマリー・バランスは▲20.8兆円、地方政府のプライマリー・バランスは＋1.2兆円です。

⑵　財政収支

プライマリー・バランスが赤字となれば、少なくともそれを埋めるために新たな公債発行が必要となります。そして、いったん公債発行が始まれば、それ以降は、プライマリー・バラン

（図6）一般政府の支出規模（対GDP比）の国際比較



（注）全ての計数につき2005年の値
（出典）「Economic Outlook 79」（OECD）

スのことを気にするだけではなく、毎年度支払うべき財政支出として、過去の公債発行に伴う利子の支払いから逃れることができなくなります。

利払費を支払うために新たに公債発行（借入）を行えば、その分だけ公債残高は増加します。したがって、公債残高の増加額は、「プライマリー・バランス赤字額」＋「（純）利払費」となります。この数値が「財政収支（SNA ベース）」あるいは「純借入」と呼ばれている数値で、2004（平成16）年度の財政収支は、中央政府▲26.9兆円、地方政府▲2.7兆円です。利払費が大きくなるほど、プライマリー・バランスよりも財政収支は悪化します。

この数値の GDP 比の値を、主要先進国について比較したものが（**図７**）です。年によってばらつきは見られますが、1990年代を通じて、諸外国が財政を大きく健全化してきたのと対照的に、我が国の財政収支が大きく悪化してきたことが分かります。

なお、一般会計における新規国債発行額と、上記の財政収支とは、若干概念が異なります。SNA ベースの支出には、過去の公債の元本償還は含まれませんが、一般会計では、一定のルールに従って過去の債務の元本償還のための基金繰入れを「支出」として計上しています（平成18年度で10.0兆円）。したがって、新規国債発行額は、上記の財政収支よりも、その分だけ大きな数字となります。

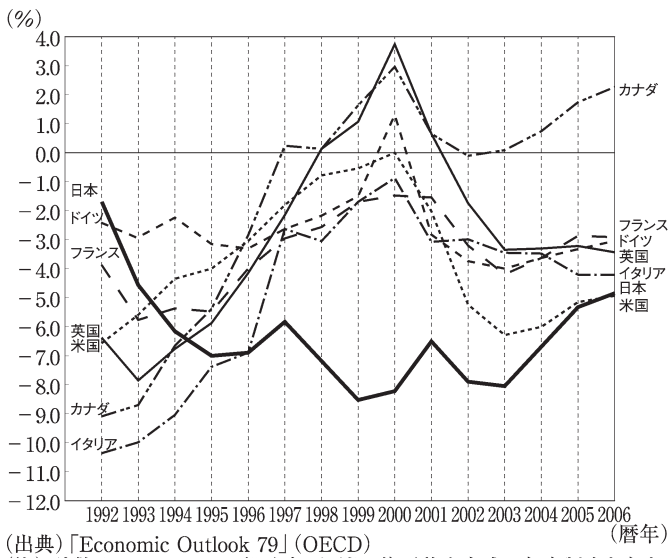
⑶　一人当たりの受益と負担

次に、プライマリー・バランスや財政収支といったマクロの数字だけではなく、一人当たりの平均で見たときに、国や地方公共団体との関係において、国民の受益と負担の大きさがどうなっているかをご説明します。

（**図８**）は、2004（平成16）年度における一般政府の収入・支出の金額を、それぞれ国民にとっての負担と受益の大きさであると考えて、これを、年齢構成別に一人当たりの金額に引き戻した金額を試算したものです（出典：（社）日本経済研究センター「我が国における年齢階級別の受益と負担の状況に係る調査」）。

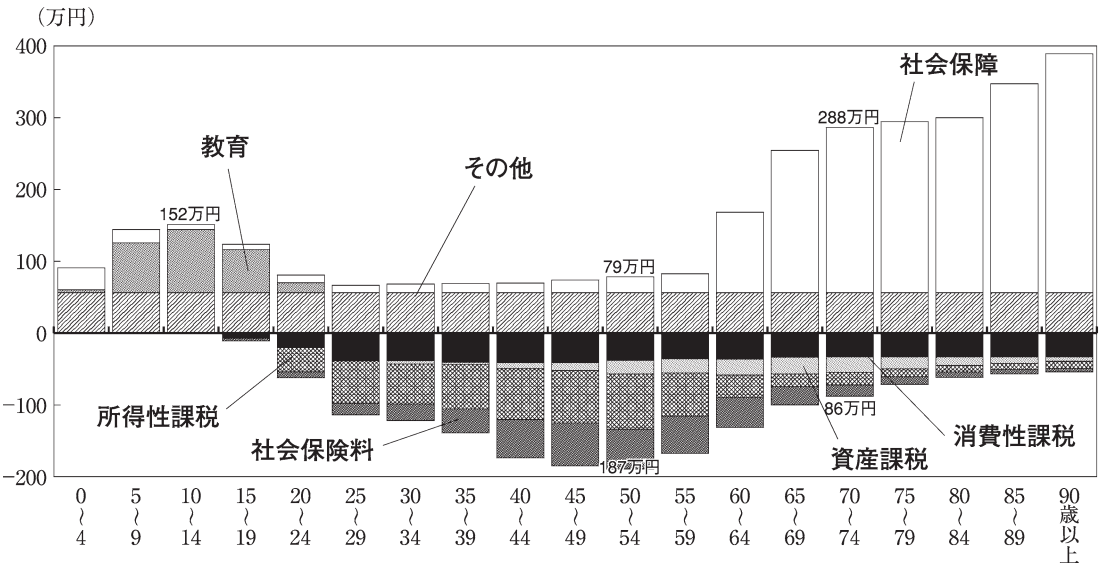
これを見ると、一生のうち、若い頃には負担をほとんど負わないで教育などの受益を受け、成人に達してから後は受益を大幅に上回る負担を背負い、65歳を上回る頃から年金・医療・介護等の社会保障給付による受益が負担を上回り、受益超幅が徐々に拡大しています。働き盛りの年代が、「自分は国に納めている税金ほど国から恩恵を受けていないのではないか」との感覚を持ったとしても、それはある意味当然のことと言えるかもしれません。最も負担が大きい50～54歳においては、一人平

（**図７**）主要先進国の財政収支（対 GDP 比）の推移



（出典）「Economic Outlook 79」（OECD）
（注）計数はSNAベース、一般政府。ただし、修正積立方式の年金制度を有する日本及び米国は実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。

（図８）年齢別の一人当たりの受益と負担



均で年間187万円の負担を負いつつ、79万円の受益しか受けていないという結果となっています。

この一人当たり受益と負担の大きさに、現在の年齢別人口構成をそのまま掛け合わせたものが、（図９）です。全体の構図は一人当たりの姿とほぼ同様ですが、受益総額は負担総額よりも大きいため、その差額が、現在の世代の誰によっても負担されることなく、「財政赤字」として、将来世代に先送られる姿となっています。

３．債務残高

⑴　債務の大きさ

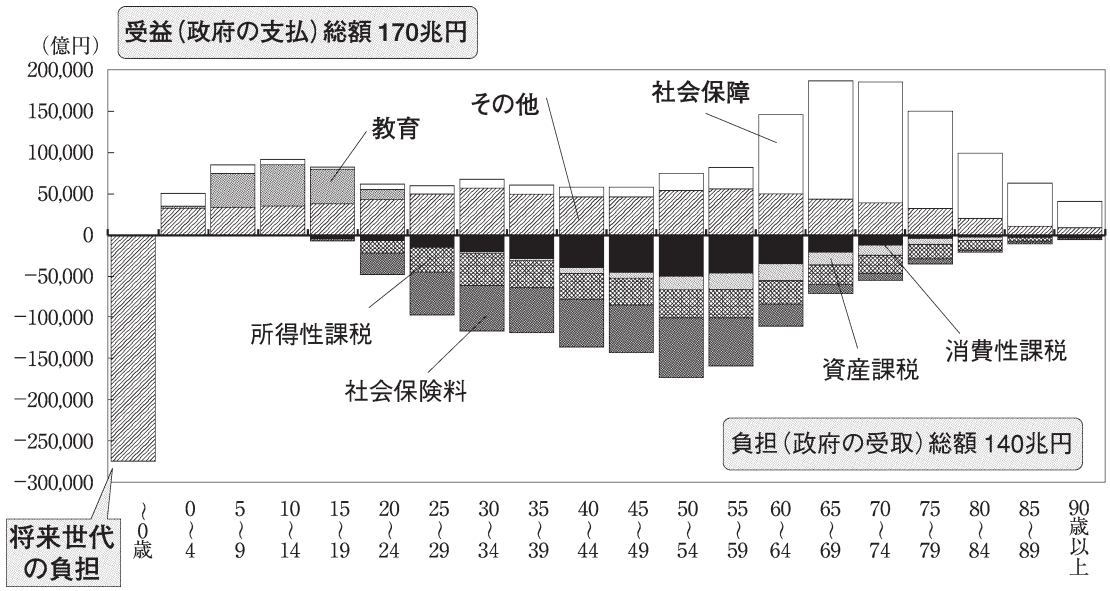
毎年度、財政収支の赤字が続けば、その分だけ債務が増加します。（図10）は国の普通国債残高の推移を示していますが、近年、毎年度20〜30兆円のペースで増加し続けており、2006（平成18）年度末で542兆円に達する見込みです。戦後、国債の発行が開始されたのは1965（昭和40）年度ですが、特に、1990（平成２）年以降の16年間で、その７割に相当する380兆円が増加し、残高のGDP比はすでに100％を超えています。

債務残高の大きさが、どの程度であれば持続可能であり、どの程度となれば持続不可能になるのかについて、明確な基準はありません。しかし、歴史的に見ても、GDP比で国債残高がこのような水準に達したのは太平洋戦争末期のみであり、極めて高い水準となっています。

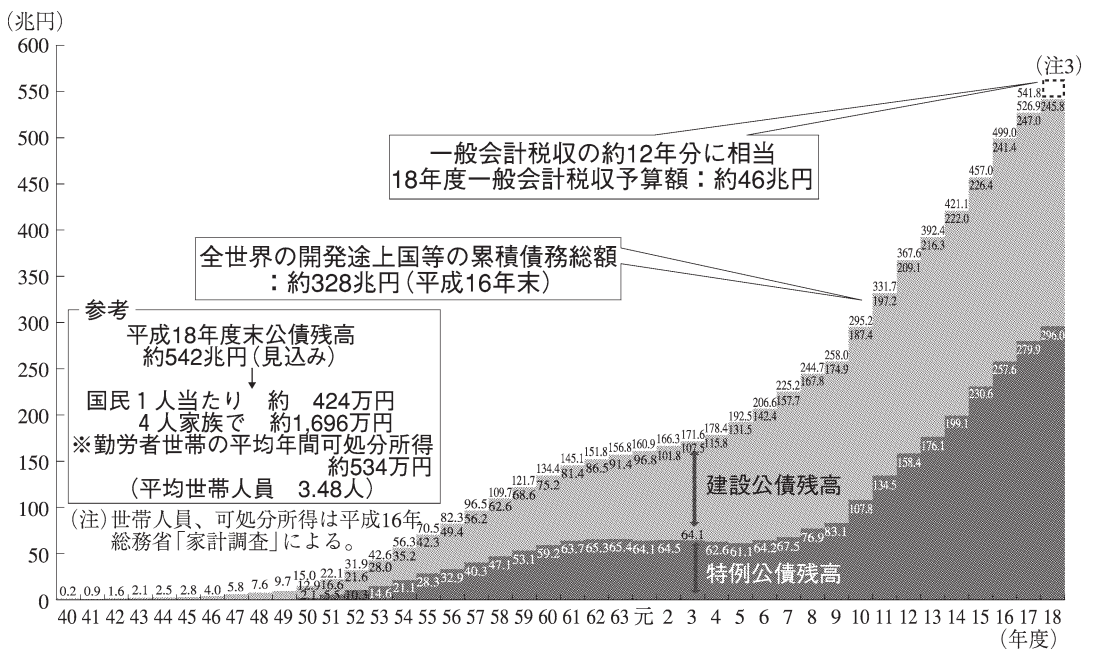
⑵　家計にたとえた場合

これまで述べてきた国の一般会計におけるフローとストックの数値を、通常の家計に引き戻して示したものが（図11）です。仮に、月収が40万円であると仮定すると、月々の支出は64万円であり、毎月その不足分だけ新たな借金を積み重ね、すでに債務残高は約5,000万円に相当し、毎年度の年収（480万円）の約12倍に相当します。家計で住宅ローンを借りる際には、概ね年収の５倍程度が限度とされていることを考えると、通常の家計では想定できないほど膨大

（図９）年齢別の受益と負担（総額）

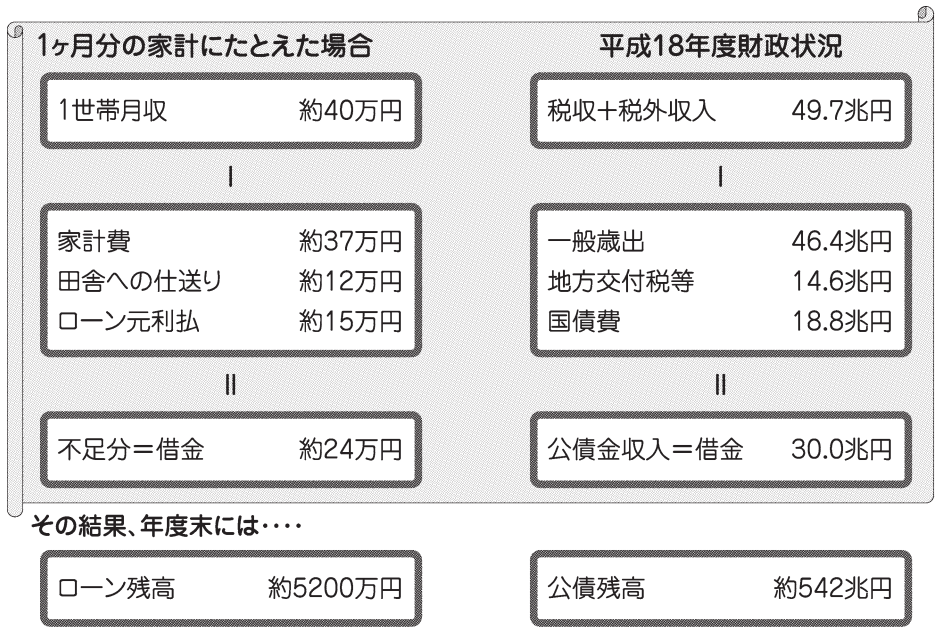


（図10）普通国債残高の推移



㈱1.公債残高は各年度の３月末現在額。ただし、18年度は見込み。
2.特例公債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債を含む。
3.18年度見込みの残高は、財政融資資金特別会計の金利変動準備金からの繰入（12兆円）を見込んだ額。
4.18年度の翌年度借換のための前倒債限度額を除いた見込額は517兆円程度。

（図11）国の財政状況を家計にたとえた場合



（家計の前提）
一世帯月収は、平成16年厚生年金及び国民年金の財政再計算におけるモデルケースの月平均手取り収入を参考に算出。他の項目は一世帯月収の国の税収・税外収入に対する比率により算出した。

な水準の債務となっていることが分かります。

地方公共団体においても、全て合わせると200兆円程度の債務がありますが、いわゆる一般財源（地方税、地方交付税等）との比率で見ると、最も悪い地方公共団体においても年収の６倍程度であり、個々の地方公共団体と比較しても、国の財政状況がいかに悪化しているかが分かります。

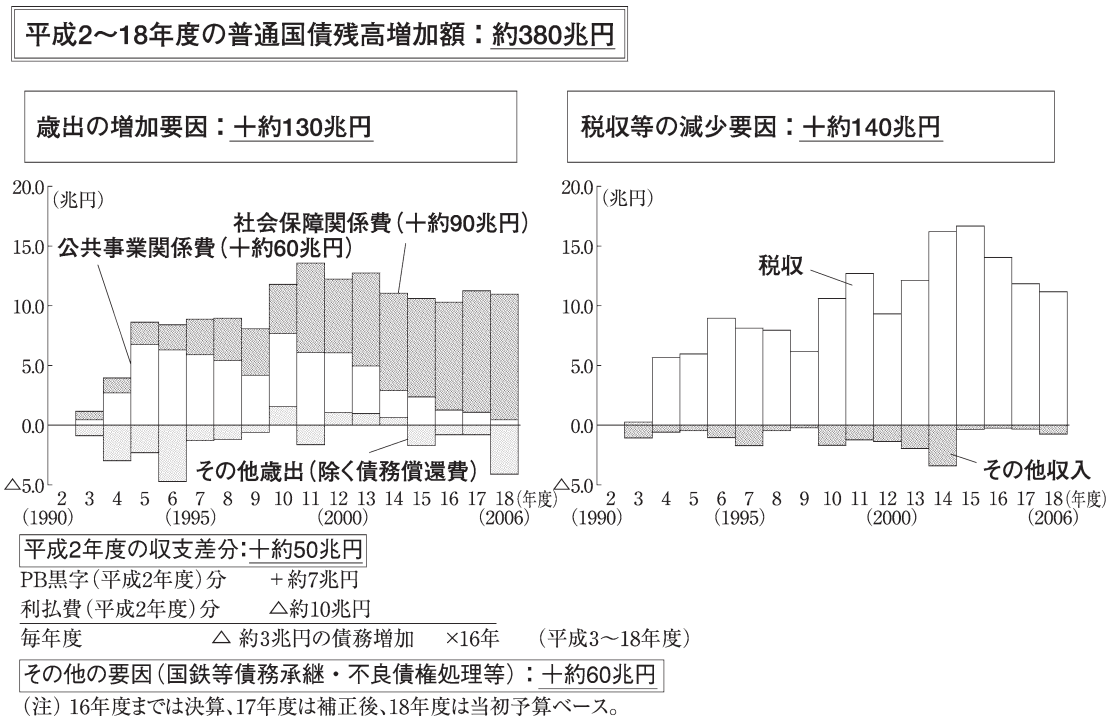
⑶　国債残高の増加要因

国債残高がここまで増加してきたのは、裏を返せば毎年度大きな財政赤字を計上してきたということですが、なぜそこまで大規模な財政赤字が毎年度計上されてきたのか、そしてなぜその状態が放置されてきたのかを振り返ってみます。

比較的、財政状況が健全であった1990（平成２）年度の末と比較して、債務が380兆円も増加した要因を示したものが、（図12）です。その当時の歳出・歳入の水準がそのまま維持されていれば、債務の増加額は約50兆円程度で済んでいたのですが、その後、歳出が増え、税収が減り、旧国鉄等の債務を引き受けたことなどによって、380兆円もの債務の増加につながってきたのです。

1990年度と比較して、支出が増えたことによる要因が約130兆円、税収等の収入が減少したことによるのが約140兆円、それ以外の要因が60兆円です。支出の増加要因は、大きく分ければ、景気の悪化に対応した公共投資の追加と、高齢化の進展に伴う社会保障に係る支出の増加ですが、前者の要因は、1990年代前半には歳出増加の中心的な要因だったものの、2000年以降は大きく減少しており、代わって高齢化の影響が最大の要因となっています。また、税収の減少は、バブルの影響の剥落と、その後の景気悪

（図12）1990年度からの普通国債残高の増加要因



（注）16年度までは決算、17年度は補正後、18年度は当初予算ベース。

化に伴う税収減、さらに減税の実施によるものです。

端的に言えば、債務残高累増は、景気の悪化と、高齢化の進展の二つの要因によるものなのです。

⑷　国債以外の公的債務

これまで述べてきた債務残高は、普通国債の残高ですが、それ以外にも、公的な債務としては、普通国債以外の国債や、地方公共団体の債務、さらに特殊法人等の債務などが存在します。先ほど申し上げた「一般政府」という範囲で債務の大きさを見てみると、2004（平成16）年度末実績で、909兆円です。但し、これらのうちには、外国為替平衡操作のための資金調達（政府短期証券）や、過去の年金資金の自主運用部分など、資産・負債が両建てとなる（償還財源が別途存在する）金額も多く含まれています。

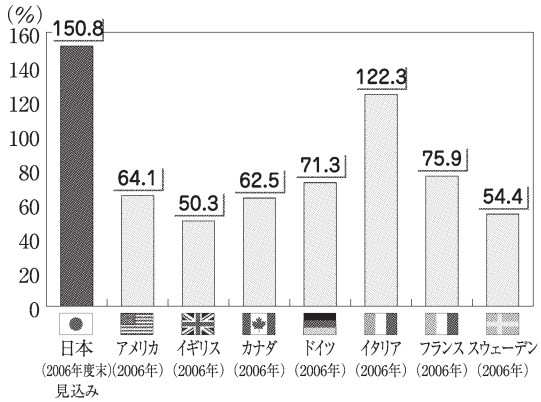
こうしたものを除き、国・地方において、将来、主に税財源によって償還財源を確保することとされているものを、「国・地方の長期債務残高」と呼んでおり、その金額は、2006（平成18）年度末で、775兆円（GDP比150.8％）に達すると見込まれています。

このうち、国の長期債務残高が605兆円、地方の長期債務残高が204兆円（重複分34兆円）です。なお、「重複分」は、国の交付税特別会計の借入金の一部（地方負担分）のことですが、これは形式的には国の債務であるものの、その償還財源は地方の一般財源を充てることとされているため、地方の債務としても位置付けられています。

⑸　債務残高の国際比較

この長期債務残高のGDP比の数値を、他の主要先進国と比較したものが（図13）です（諸

（図13）債務残高対 GDP 比の国際比較



（諸外国出典）「Economic Outlook 79」（OECD）

外国のデータは OECD による一般政府債務残高 GDP 比の数値）。我が国が突出して高い水準にあり、極めて深刻な財政状況にあることが分かります。

なお、「国・地方の長期債務残高」、「一般政府の債務残高」には、財投債の残高（2006（平成18）年度末で141兆円の見込み）は含まれていませんが、これは、財投債の償還財源が財投貸付金の償還金などによることとされており、また SNA の分類上、財政融資資金は「一般政府」ではなく「公的金融機関」に属するものと分類されているためです。

4．今後の財政事情

⑴ 債務残高とプライマリー・バランス

財政の「持続可能性」をどのように考え、現状をどのように判断するかをめぐっては、様々な議論がありますが、債務残高が経済の規模に照らして増加し続けていく状態を長期間にわたって続けることはできない、言い換えれば、債務残高 GDP 比（債務残高／名目 GDP）の値を発散させるような財政運営は持続可能ではない、との点については異論がないものと思われます。

債務残高 GDP 比の大きさについては、プライマリー・バランスの大きさ等との間で、（図14）で示される関係が成り立ちます。金利と経済成長率の相対的な大小関係と、プライマリー・バランスの黒字幅の大きさという 2 つの要素によって、債務残高 GDP 比の大きさが決まってきます。

我が国の債務残高 GDP 比は、すでに極めて高い水準にありますが、これを安定的に引き下げていくためには、相当な収支改善努力が必要となります。

⑵ 社会保障に関する支出

我が国の今後の財政事情を考えるに当たっては、我が国が今まさに高齢化の進展に直面しており、65歳以上の人口割合がますます増加しつつあることを念頭に置く必要があります。高齢化の進展による影響は、経済・社会全般で多岐にわたってあらわれることになりますが、財政の観点からは、特に社会保障に関する支出への影響に着目する必要があります。

社会保障給付は、2006（平成18）年度時点ですでに約90兆円に上っていますが、その約 7 割が、年金、老人医療、介護といった高齢者向けの給付です。今後、厚生労働省の推計によれば、（図15）に示されているように、高齢者の増加等に伴って、給付の増加が見込まれ、給付総額は2015（平成27）年度には116兆円、2025（平成37）年度には141兆円に達することが見込まれています。これは、国民所得比で見ると、2006年度の23.9％から、2015年度に25.3％、2025年度には26.1％に上昇することに相当します。

この給付を賄うためには、基礎年金の35.8％、老人医療費・介護給付費の概ね半分など、税負担（公費負担）によって賄うこととされている金額が、2006（平成18年）の28.8兆円（国民所

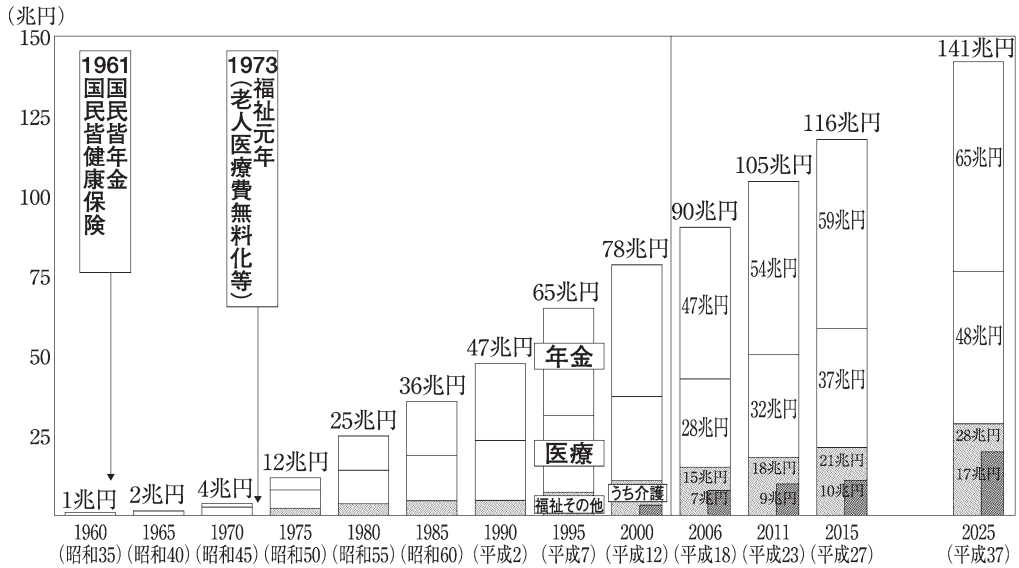
（図14）プライマリー・バランス（PB）と債務残高の関係

債務残高の増（減）＝PB赤字＋利払費

→ $\frac{\text{債務残高}}{GDP}$ の増（減）＝ $\frac{\text{PB赤字}}{GDP}$ ＋（金利－成長率）× $\frac{\text{債務残高}}{GDP}$

⇨ 債務残高対GDP比は、金利＝成長率との前提の下で、PB黒字（対GDP比）の大きさだけ減少する。

（図15）社会保障給付費の推移



	1970	1980	1990	2000	2006	2015	（参考）2025
社会保障給付費（A）	4兆円	25兆円	47兆円	78兆円	90兆円	116兆円	141兆円
国民所得（B）	61兆円	203兆円	348兆円	372兆円	376兆円	461兆円	540兆円
国民所得比（A／B）	5.8%	12.2%	13.6%	21.0%	23.9%	25.3%	26.1%

（注）1. 社会保障給付費とは、公的な社会保障制度の給付総額を示すものである。
2. 2000年度以前は「平成16年度 社会保障給付費」（平成18年10月 国立社会保障・人口問題研究所）、2006年度以降は「社会保障の給付と負担の見通し」（平成18年5月 厚生労働省）のA（並の経済成長）ケースによる。なお、B（低めの経済成長）ケースによると、2025年度の社会保障給付費は136兆円（国民所得比27.7%）と見通されている。

得比7.7%）から、2015（平成27）年度には41兆円（国民所得比8.9%）にまで増加することが必要とされています。高齢化が進展する中で、給付と負担のあり方の見直しを行っていくことが必須とされている所以です。

次回は、今回の解説を踏まえて、今後の財政健全化に向けた考え方などについて、ご説明したいと思います。

（本稿中、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。）

なお、主計局調査課では、今回ご説明した資料を含めて、財政事情についてのパンフレット（「日本の財政を考える」）を作成しており、ホームページ（http://www.mof.go.jp/zaisei/index.htm）にも多くの情報を掲載していますので、ご覧になっていただければ幸いです。