

【巻頭言】

OECD の社会支出データベースから見えるもの

小 西 秀 樹*

(早稲田大学政治経済学術院教授)

対 GDP 比で見て、社会保障関連の給付がもっとも充実している国はどこか？

OECD が公表している社会支出データベース (Social Expenditure Database, SOCX) の最新データ (2021 年時点) によると、それはアメリカ合衆国である。社会保障関連の支出が GDP の 33.2% に達している。この数字は 2 位のフランス (32.0%)、3 位のオーストリア (29.4%) を上回り、フィンランド (25.6%) やスウェーデン (23.9%) などの北欧諸国を遥かに凌駕した規模である。

周知の如く、アメリカは日本と違い、公的な医療保険が貧困者や高齢者など一部の国民にしか提供されていない。都会にはホームレスが溢れているし、自治体による介護サービスが充実しているなどという話も聞いたことがない。それなのになぜアメリカが世界一の福祉大国なのか？

理由は、社会保障給付の捉え方にある。

上記のデータは、OECD が 1993 年から 2 年ごとに公表している純統合社会支出 (Net Total Social Expenditures) の国際比較による。当初は 6 カ国しかカバーされていなかったが、最新の 2021 年では 38 の全加盟国に関する集計データが網羅されている。2021 年のデータが最新というのは少々古いのではと思われるかもしれない。純統合社会支出が測定する支出は従来型の社会保障支出の概念とはいくつかの点で相違しており、推計にはかなりの時間と労力を要するようである。測定方法の詳細は OECD (2019) をご覧いただくとして、ここではその考え方と大雑把な測定方法を、順を追ってなるべく平易に説明したい。

純統合社会支出の考え方には 2 つの特徴がある。

1 つめの特徴は、あくまでも社会保障に関わる支出の規模を把握する目的で計測されており、その財源を問わないことである。

伝統的には、政府部門による社会保障支出 (対 GDP 比) が一国全体の社会保障支出の規模を表す指標として用いられてきた。日本の場合なら、国民年金保険、厚生年金保険から拠出される各種の年金支出、組合健保、協会けんぽ、国保などが提供する医療支出 (ただし、自己負担分は除く)、公的介護保険による介護サービス、失業給付、生活保護、障害者支援、子育て支援関連の公的サービス、低所得者向けの住宅サービスなどが網羅される。これらは元を辿れば、国の一般会計、特別会計、各自治体の普通会計、社

* 1986 年東京大学経済学部卒業、1990 年東京大学大学院経済学研究科中退。博士 (経済学)。成蹊大学経済学部専任講師、東京都立大学経済学部助教授、学習院大学経済学部教授、東京工業大学大学院社会理工学研究科教授を経て 2009 年より現職。専門は、政治経済学、財政学。2001 年 4 月から 2003 年 3 月まで会計検査院第 13 代特別研究官を務める。

会保険支払基金などから支出されており、財源は税金、社会保険料、公債や地方債収入などになる。共通しているのは、その資金フローが政府部門によって管理されている点である。

財源を問わなければ、民間部門でも社会保障サービスへの支出が行われている。たとえば企業年金や育休手当など企業が従業員のために独自に支給するものもあれば、差額ベッド代など公的医療保険ではカバーされない支出を個人が追加的に民間保険で補うものもある。財源に公的資金は直接投入されていないものの、個人や家計がピンチになったときの支援であるという意味では、公的な社会保障支出となんら変わるところはない。

純統合社会支出は、民間ベースで提供される社会保障関連の支出も一定の条件のもとで包括している。それらは私的社会支出 (private social expenditure) と呼ばれる¹⁾。

確かに財源はどうあれ、社会保障の機能を果たすサービスなら、政府が供給しても民間が実施してもマクロ的に区別する理由は見当たらない。とはいえ、民間部門内で実施される社会支出の範囲を明確に線引きするのは容易でない。

OECD (2019, p.8) では社会支出を、「公的機関および民間機関が、福祉に悪影響を及ぼす状況下にある世帯や個人に対し支援を提供するために給付や金銭的拠出、ただし、当該給付や金銭的拠出が、特定の財やサービスに対する直接的な支払い、あるいは個人間の契約や譲渡には当たらないことを条件とする」(筆者訳) と定義している。

これにしたがえば、役務や財・サービスの提供に相対として支払われる報酬や給付は、社会支出の範疇から除外される。たとえば有給休暇やフリンジ・ベネフィットの多くは従業員の労働への対価の一部とみなされるから、私的社会支出には含まれない。個人による寄付も社会支出の範疇に入らない。

政府あるいは民間プログラムによる支出が社会支出に含まれる条件は、参加が法律で義務付けられているか、所得再分配効果があるかどうかで決まる²⁾。市場で自由に購入できる個人年金保険による給付は、契約段階で再分配の要素がないので社会支出に含まれない。一方、企業年金は加入が自由でも、会社が掛け金の一部を負担してリスクの異なる従業員がみな一律の条件で参加できるような場合、社会支出に含まれることになる³⁾。

「粗」私的社会支出は、法律で義務付けられたものと自発的に行われるものの2種類に区別されている。たとえば日本の場合、雇用保険から給付される出生時育児休業給付金に上乗せして育児手当を会社が支給する場合、それは法律上の義務ではないから、自発的な私的社会支出にカウントされる。自発的に行われる私的社会支出には政府による助成や税制上の優遇が付与されているのが一般的だからである。そういう意味では、私的社会支出とは、政府が何らかの形で関わりながら民間の資金管理を通じて実施される社会保障給付を指すと理解しておけばよいだろう。

純統合社会支出のもう1つの特徴は、社会保障給付に伴う課税や減税の効果を考慮する点である。

OECD の社会支出統計では、伝統的に用いられてきた、政府部門が提供する社会保障支出を「粗」公的社会支出 (gross public social expenditures) と呼んでいる。わざわざ「粗」を付けているのは、とくに年金など金銭で提供される社会保障給付の一部が税や社会保険料の支払いにより政府へ還流する租税効果

¹⁾ 「私的社会支出」という訳語には若干の違和感を感じるが、政府の代わりに民間が提供する社会保障支出という意味だから、「民間社会支出」と訳すべきかもしれない。

²⁾ OECD (2019) による。

³⁾ 企業年金や退職金を過去の労働に対する報酬だと考えれば、これらも社会支出には含まれないことになるが、OECD (2019, p.9) では、企業が掛け金の一部を負担している場合、「慣習により (by convention)」社会支出に含めるとしている。なお転職の際に支払われる退職金は社会支出に含まれない。

(tax effect) を考慮しているからである。日本の場合、公的年金は公的年金等特別控除を差し引いた後、他の所得と合算して課税される。年金収入で何かを購入すれば消費税など間接税の負担を通じてやはり一部が政府に回収 (clawback) される。社会保険料などの支払いで所得税や法人税が減額されたり、従業員の育児休業取得に伴って会社が国や自治体から助成金を受け取ったりすれば、減税分はマイナスの課税効果になる。「粗」公的社会支出から租税効果を引いた残りの「純」公的社会支出 (net public social expenditures)こそが、政府部門から民間部門に対して行われた社会保障支出の実質的な大きさを表している。

では具体的に OECD 加盟国が示す純社会支出の特徴を見てみることにしよう。表 1 の数値は上記の各項目をすべて対 GDP 比で、%表示している。以下ではこの表の数値を使って規模の大小を比較するが、煩雑なのでいちいち対 GDP 比であることを断らない。

まずは「粗」公的社会支出である。OECD 加盟国中で最も大きいのはフランス、次いでオーストリア、フィンランド、イタリアといった順に、ヨーロッパ大陸諸国、スカンジナビア諸国が並ぶ。代表的な福祉国家として知られている国々である。逆に、オーストラリア、韓国、メキシコ、スイス、オランダが最も規模の小さい福祉国家のグループを構成している。イギリス、日本は中程度、アメリカはそれに続く規模といえる。

公的な社会支出に対する租税効果はスカンジナビア諸国が大きい。フィンランド、デンマーク、ノルウェーでは政府部門が一旦拠出した社会保障給付の 20%程度を課税により回収している (たとえばフィンランドの場合、6.4/31.0)。ヨーロッパ大陸諸国でも回収割合の高い国が多く、イタリアで 16%、フランスでも 12%に達している。特徴的なのは、これらの国では間接税以上に直接税や社会保険料の支払いを通じた社会保障給付の回収が行われている点である。一方、日本、イギリス、ドイツの租税効果の規模は比較的小さい⁴⁾。日本の場合、「粗」公的社会支出の約 5%が課税によって回収されているに過ぎない。これは公的年金の大部分が所得税の課税ベースから脱漏し、消費税をはじめとする間接税による回収が主体となっているからだと思われる。逆に「粗」公的社会支出の規模が比較的小さいアメリカ、オーストラリア、韓国の租税効果はマイナスで、公的社会支出の小ささを社会保険料の支払いを通じた所得税や法人税の減税あるいは還付が補う形になっている。

課税による回収を差し引いた「純」公的社会支出を国際比較してみると、意外にも日本は福祉国家の代表格であるヨーロッパ大陸諸国と比べても遜色のない位置にあることが判明する。日本の「純」公的社会支出は GDP の 24.1%、フランス、ドイツに続き、OECD 加盟国中で堂々の第 8 位、スカンジナビア諸国は日本と同等かむしろ小さいぐらいなのである⁵⁾。一方、アメリカの「純」公的社会支出は対 GDP 比で見ても 23.2%。日本に次いで、第 9 位に位置している。

さらに民間ベースで提供される社会保障給付を考慮に入れると事情は一変する。「純」私的社会支出の上位国は、アメリカ、スイス、オランダ、オーストラリアなど、「粗」公的社会支出の低位国で構成されている。公的な社会支出の少なさを民間の社会支出が補っているわけである。たとえばアメリカの場合、公的な医療保険は低所得者と高齢者向けにしか用意されていないが、オバマ大統領の時代に、企業に対し従業員への医療保険の提供を企業に義務付ける改革が広範囲に行われた。

⁴⁾ ドイツでは EU 共通の付加価値税が導入されているからイタリアやフランスと同程度に間接税による回収がなされているが、社会保険料の支払いを通じた所得税や法人税の減収が大きく、それを控除した租税効果の推計値は日本と大して変わらない水準になっていると考えられる。

⁵⁾ 「純」公的社会支出のデータが利用可能でないカナダを除いている。

租税効果は、民間ベースで提供される社会保障サービスにも適用される。ほぼすべての国でマイナスの値になっているのは、たとえば会社が支払う企業年金の掛け金が損金参入されると法人税の減額が可能になるし、従業員が掛け金を支払えば生命保険料控除などの対象になり所得税が減額されるからである。

純統合社会支出は、「粗」公的社会支出と「粗」私的社会支出の合計から、それぞれに対する租税効果を差し引いた社会支出の集計値である。「粗」公的社会支出と「純」統合社会支出の規模を対 GDP 比で国別に比較すると、「粗」公的社会支出の低い国では「純」統合社会支出の方が「粗」公的社会支出を上回り、逆に「粗」公的社会支出の高い国では「純」統合社会支出が「粗」公的社会支出を下回る傾向にあることに気づく。民間ベースでの社会保障給付や課税による公的社会支出の回収を通じて、純統合社会支出は、粗公的社会支出に比べて、国家間での違いが平準化する様子が見て取れる。

伝統的には、福祉国家の規模を議論する際、「粗」公的社会支出が用いられてきた。政府部門が社会保障サービスの提供において中心的な役割を担うことが当たり前とされていたからといえよう。現在では、公的給付の一部は直接税や間接税によって政府に回収されたり、政府が一定の規制や助成をしながら民間ベースでの社会保障給付の充実を促したりしているのが実情である。その結果、官民による供給体制に違いはあっても、一部の国を除き、マクロ的な社会保障給付の規模は国家間で極端な差が見られなくなっている。

純統合社会支出で比較すると、日本は OECD 加盟 38 カ国中第 6 位の規模を誇る福祉国家に位置付けられる。社会保障給付の大部分が公的に行われており、租税効果による回収は非常に限定的である点は、純統合社会支出の規模も近いドイツやイギリスと共通した特徴である。

純統合社会支出に照らして福祉国家の規模を国際比較したとき、今後の日本の社会保障供給体制についてどのような含意が得られるだろうか。

第一に、日本の社会保障給付は国際的に見ても遜色のない水準に達している。マクロ的には今以上に規模を拡大する必要度は低いといえよう。問題はその内訳である。子ども・子育て支援特別会計を作って、政府は本格的に少子化対策に取り組む姿勢を見せている。それが出生率の回復にどこまで役立つか、仮に回復したとしても日本経済の復活に即効性があるかどうかは疑わしい。年金や医療偏重の社会保障給付から、育児負担軽減や介護サービスの充実へと転換を進め、現役世代の労働力の活用を図るべきであろう。

第二に、そのためには高齢世代向けの社会保障サービスを減らす必要があるだろう。具体的な方策としては、年金給付に対する租税効果の強化が考えられる。すでに見てきたように、公的社会支出が大きい国々では間接税だけでなく所得税による公的給付の回収が一般的に行われている。医療保険や介護保険でも裕福な高齢者を特別扱いする必要はないだろう。

最近、消費税負担を軽減する目的で給付付き税額控除の導入に関する議論が盛んになっている。その仕組みの元になっている「負の所得税」(negative income tax) はミルトン・フリードマンが社会保障給付を他の所得とともに所得税の課税ベースに参入し、安定した生活保障を確保しつつ労働供給を促進するために発案したものである。この機会に是非とも余裕のある高齢者から社会保障給付の回収を進め、得られた財源を社会保障支出の構成組み換えに活用して日本経済の活性化に向けた方策を考えてはどうだろうか。

第三に、社会保障の負担と給付を通じた再分配効果の大きさについてである。社会保障システムは生活上のさまざまなリスクに対応した保険機能に特化して、再分配は税制に全面的に委ねるという考え方もあるが、現状では、社会保障システムも税制と同等もしくはそれ以上の再分配効果を発揮している。も

し社会保障システムにおける役割分担の比重を官から民へ移行させると、その再分配効果も弱体化すると考えられる。

図1は2021年における再分配前後のジニ係数低下率を縦軸に、純統合社会支出に占める私的社会支出の割合を横軸に測ったグラフである⁶⁾。民間ベースでの社会保障給付の割合が高い国ほど、税や所得移転の再分配効果が弱まるという相関関係が示唆される。日本の財政の実情を鑑みれば公的社会支出の一層の充実にはあまり期待できないし、高齢世代への給付を削減するのも政治的な困難が伴うだろう。だとすれば、今後民間での社会支出が重要性を増していくだろうし、政府も税制や補助金を利用してそれを後押ししていくことになるかもしれない。2021年のOECD所得分配データによると、可処分所得のジニ係数の情報が提供されている33カ国中で日本は第8位の不平等国である⁷⁾。今以上に分配不平等を加速させないためには、民間ベースでの社会保障給付拡充と同時並行で税制の再分配機能を強化する施策が不可欠になっていくものと思われる。

⁶⁾ 2021年のOECD所得分配データでジニ係数が利用可能でなかったオーストラリア、チリ、コロンビア、アイスランド、メキシコを除外している。再分配後のジニ係数には税、社会保険料の支払い、年金給付などの所得移転による再分配が反映されているが、医療などの現物給付による再分配は含まれていない。また図1で純私的社会支出の割合とジニ係数の低下率が共に低い値となっている2国はコスタリカとトルコである。

⁷⁾ 日本よりはジニ係数の高い国は、順番に、コスタリカ、トルコ、アメリカ、リトアニア、イギリス、イスラエル、ラトビアであり、日本は主要先進国中だと3番目に所得分配が不平等な国になっている。

参考文献

OECD (2019), The OECD SOCX Manual, 2019 Edition: A guide to the OECD Social Expenditure Database, available at https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/social-spending/socx_manuel_2019.pdf

OECD, Social Expenditure Database (SOCX), available at <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>

OECD, Income Distribution Database (IDD), available at <https://www.oecd.org/en/data/datasets/income-and-wealth-distribution-database.html>

表1 社会支出の対 GDP 比（％，2021 年）

	粗 公 的 社 会 支 出	租 税 効 果	純 公 的 社 会 支 出	粗 私 的 社 会 支 出	義 務 的	自 発 的	租 税 効 果	純 私 的 社 会 支 出	純 統 合 社 会 支 出
オーストラリア	18.1	-0.1	18.2	5.3	4.1	1.2	-0.3	5.0	22.9
オーストリア	32.0	4.5	27.5	2.2	0.8	1.4	-0.3	1.8	29.4
ベルギー	29.1	4.0	25.1	1.9	0.0	1.9	-0.3	1.6	26.7
カナダ	21.9	0.9	21.0	5.6	0.0	5.6	-0.8	4.7	25.4
チリ	19.6	1.6	18.0	3.8	3.2	0.7	-0.5	3.3	20.9
コロンビア	15.7	0.7	15.1	2.4	1.7	0.7	-0.1	2.3	17.4
コスタリカ	12.7	0.6	12.1	1.1	0.5	0.6	-0.1	1.0	13.0
チェコ	22.2	2.2	20.1	0.8	0.5	0.4	-0.1	0.7	20.8
デンマーク	28.1	5.8	22.3	3.4	1.9	1.5	-1.3	2.1	24.4
エストニア	19.0	3.0	16.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	16.1
フィンランド	31.0	6.4	24.6	1.3	0.0	1.2	-0.3	1.0	25.6
フランス	32.7	4.2	28.6	3.6	0.8	2.8	-0.2	3.4	32.0
ドイツ	28.9	1.7	27.2	3.6	2.4	1.2	-1.0	2.6	28.5
ギリシャ	26.4	4.8	21.5	1.0	0.4	0.6	-0.1	0.9	22.5
ハンガリー	18.4	1.7	16.7	0.3	0.0	0.3	0.0	0.3	16.5
アイスランド	22.7	3.1	19.6	7.8	7.7	0.2	-2.9	4.9	24.5
アイルランド	13.6	1.1	12.5	1.6	0.0	1.6	-0.2	1.4	13.7
イスラエル	17.8	1.3	16.5	2.4	0.1	2.3	-0.3	2.1	18.6
イタリア	29.8	5.1	24.7	2.1	1.0	1.1	-0.3	1.7	26.4
日本	25.4	1.3	24.1	3.1	0.3	2.8	-0.3	2.8	26.9
韓国	15.2	-0.1	15.3	3.6	1.1	2.5	-0.2	3.4	18.7
ラトビア	21.7	2.9	18.8	0.3	0.0	0.3	0.0	0.3	19.1
リトアニア	19.3	2.2	17.1	0.7	0.3	0.4	-0.1	0.6	17.7
ルクセンブルク	21.5	4.7	16.9	1.1	0.9	0.2	-0.4	0.8	17.7
メキシコ	9.5	0.5	9.0	0.5	0.0	0.5	0.0	0.5	9.4
オランダ	19.8	2.4	17.4	11.4	6.5	4.9	-1.7	9.7	27.0
ニュージーランド	24.2	2.8	21.5	0.8	0.0	0.8	0.0	0.8	22.2
ノルウェー	23.4	4.2	19.2	2.3	1.1	1.2	-0.8	1.4	20.6
ポーランド	22.2	4.5	17.6	0.8	0.0	0.8	0.0	0.8	18.4
ポルトガル	25.5	3.0	22.5	2.3	0.2	2.1	-0.2	2.1	24.7
スロヴァキア	19.0	1.4	17.6	1.0	0.1	0.9	-0.1	0.9	18.4
スロヴェニア	24.5	3.2	21.3	1.3	0.0	1.3	0.0	1.3	22.5
スペイン	28.4	3.0	25.4	1.3	0.0	1.3	-0.1	1.2	26.6
スウェーデン	26.3	4.3	22.0	2.8	0.6	2.2	-1.0	1.8	23.9
スイス	17.5	2.6	14.8	13.2	11.2	1.9	-1.9	11.3	26.1
トルコ	11.0	0.2	10.9	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	11.1
イギリス	24.4	1.6	22.8	4.1	0.6	3.5	-0.8	3.3	26.0
アメリカ	21.6	-1.6	23.2	12.8	5.4	7.4	-1.0	11.9	33.2

図1 私的社会支出の再分配効果 (2021 年)

