



平成19年度 社会 保障 費

——解説と分析——

国立社会保障・人口問題研究所 企画部

2009年（平成21年）10月22日「平成19年度社会保障給付費」を公表した。本稿では平成19年度の解説と分析をおこなう。なお、研究所のホームページで、配布資料全ページを公開している。公開形式はHTML形式とエクセルファイルのダウンロード形式で、配布資料同様の内容もPDFファイルのダウンロード形式で提供されている。

第1部 解説編

I 平成19年度社会保障給付費の概要

- 1 平成19年度の社会保障給付費は91兆4,305億円であり、初めて90兆円台となった。対前年度増加額は2兆3,207億円、伸び率は2.6%で、近年では平成14年度（2.7%）に次ぐ高さであった。
- 2 社会保障給付費の対国民所得比は、平成18年度を0.54%上回る、24.40%となった。
- 3 国民1人当たりの社会保障給付費は71万5,600円で、対前年度伸び率は2.6%であった。
- 4 社会保障給付費を「医療」、「年金」、「福祉その他」の部門別にみると、「医療」が28兆9,462億円で総額に占める割合は31.7%、「年金」が48兆2,735億円で同52.8%、「福祉その他」が14兆2,107億円で同15.5%であった。
- 5 「医療」の対前年度伸び率は3.0%であった。平成19年度には給付額に影響を与える診療報酬改定等の制度改正はなかった。制度別にみると、老人保健が対前年度伸び率で0.1%減少している一方、国民健康保険等の増加があっ

て、全体では8,435億円の増加となった。老人保健は、平成18年度は10月から老人保健対象年齢が前年の「74歳以上」から「75歳以上」に引き上げられた影響等で対前年度比3.6%の減少を示したが、平成19年度は老人保健対象年齢の引き上げ改定が完了したため、受給者数の減少幅が前年度より小さくなったこと等が影響している。

- 6 「年金」の対前年度伸び率は2.0%であった。増加に最も影響を与えたのは、国民年金（寄与率88.49%）、次いで厚生年金基金等（寄与率8.22%）である。厚生年金基金等は、前年度と同様、それ以前の年に比べて厚生年金基金数の減少の程度が緩やかであったため、給付が増加している。なお、公的年金給付全般については、平成19年度の物価スライドは0.0%であった¹⁾。そうした中、平成19年度の「年金」の対前年度伸び率が平成18年度における伸び率（2.2%）を下回ったのは、平成19年度において、老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢（男子）が前年度より1歳繰り上げられたため²⁾全体として伸び率が鈍化したことが考えられる³⁾。
- 7 介護保険、児童手当、生活保護、雇用保険、

表1 部門別社会保障給付費

社会保障給付費	平成 18年度	平成 19年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	891,098 (100.0)	914,305 (100.0)	23,207	2.6
医療	281,027 (31.5)	289,462 (31.7)	8,435	3.0
年金	473,253 (53.1)	482,735 (52.8)	9,483	2.0
福祉その他	136,818 (15.4)	142,107 (15.5)	5,289	3.9
介護対策(再掲)	60,601 (6.8)	63,727 (7.0)	3,126	5.2

注) () 内は構成割合である。

社会福祉などからなる「福祉その他」の対前年度伸び率は3.9%であった。増加に最も影響を与えたのは、介護保険(寄与率57.76%)、次いで児童手当(寄与率33.39%)である。介護保険は、平成18年度においては、前年10月に実施された施設給付の減少による影響が満年度ベース化したこと等により、介護保険の対前年度伸び率が鈍化していたが、平成19年度にはその影響もなくなり、対前年度伸び率が5.1%に増加したものと考えられる。一方、児童手当は、3歳未満の乳幼児に対する児童手当の額を平成19年4月1日より第1子及び第2子について月5,000円増額し、出生順位にかかわらず一律月1万円に引き上げたことにより、給付が増加した。

機能別(表2)で最も大きいのは高齢年金や老人福祉サービス給付費などからなる「高齢」であり、45兆7,900億円、総額に占める割合は50.1%であった。2番目に大きいのは医療保険や老人保健などの医療給付などからなる「保健医療」であり、28兆3,993億円、総額に占める割合は31.1%であった。これら上位2つの機能分類の合計が、総額の81.2%を占めている。

対前年度伸び率では「障害」が8.4%と最も高い

表2 機能別社会保障給付費

社会保障給付費	平成 18年度	平成 19年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	891,098 (100.0)	914,305 (100.0)	23,207	2.6
高齢	446,618 (50.1)	457,900 (50.1)	11,282	2.5
遺族	64,479 (7.2)	65,755 (7.2)	1,277	2.0
障害	25,618 (2.9)	27,760 (3.0)	2,142	8.4
労働災害	9,829 (1.1)	9,738 (1.1)	△90	△0.9
保健医療	274,696 (30.8)	283,993 (31.1)	9,297	3.4
家族	30,705 (3.4)	30,733 (3.4)	28	0.1
失業	12,396 (1.4)	11,871 (1.3)	△525	△4.2
住宅	3,416 (0.4)	3,611 (0.4)	195	5.7
生活保護その他	23,341 (2.6)	22,943 (2.5)	△398	△1.7

注) 1) () 内は構成割合である。

2) 平成19年度については、平成18年度の障害者自立支援法施行に伴い、「家族」から「障害」に移行した費用があること等による影響に引き続き留意する必要がある。平成18年度以前と単純に比較することができない。

が、これは知的障害者施設訓練等支援費等負担金だが、平成18年10月より障害者自立支援給付費負担金へ移行しており、その影響が平成19年度において満年度ベース化したことが、今回の増加要因の一つであると考えられる。一方、給付費全体の伸びに最も影響を与える「高齢」は2.5%の増加、「保健医療」は3.4%の増加を示した。また、「失業」が対前年度比で4.2%減少している。この要因は、景気の回復による雇用環境の改善などを背景として、平成18年度から平成19年度にかけて雇用保険の一般求職者給付の受給者実人員数が減少したためである。

II 平成19年度社会保障財源の概要

- 平成19年度の社会保障収入総額は100兆4,289億円で、対前年度伸び率は3.8%の減少であった。なお、収入総額には、社会保障給付費の財源に加えて、管理費および給付以外の支出の財源も含まれる。
- 大項目では「社会保険料」が56兆8,740億円で、収入総額の56.6%を占めている。次に「公費負担」が31兆368億円で、収入総額の30.9%を占めている。
- 収入額の伸びを見ると、「資産収入」の減少が大きく、対前年度伸び率では△76.7%となっている。社会保障給付費において「資産収入」を計上している制度は、年金制度を中心とした積立金を保有する制度である。公的年金の積立金運用状況を見ると、市場運用の収益率が平成18年度から平成19年度にかけて、厚生年金では3.10%から△3.54%に、国民年金では3.07%から△3.38%にそれぞれ低下した⁴⁾。また、厚生年金基金の積立金運用状況については、運用利回り（修正総合利回り）が、平成18年度の4.62%から平成19年度の△12.03%に低下している⁵⁾。これらの運用実績が反映された結果、平成19年度の「資産収入」が大きく減少したものである。年金制度においては積立金の運用収入は時価ベースで評価していることにより、当該年度の市場環境の変化に影響を受ける。なお、「資産収入」以外の項目はすべて前年度より増加しており、その中でも「その他」（寄与率△34.96%）の対前年度伸び率が15.1%と最も大きくなっている。「その他」の増加に最も影響を与えたのは、国民健康保険（寄与率44.09%）、次いで厚生年金（寄与率41.10%）、農業者年金基金等（寄与率21.86%）である。国民健康保険は、高額な医療費に着目した共同事業の支出金が5,675億円増加しているが、これは同事業が平成18年10月から拡充⁶⁾された効果が満年度

表3 項目別社会保障財源

	平成 18年度	平成 19年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	1,043,713 (100.0)	1,004,289 (100.0)	△39,424	△3.8
I 社会保険料	562,016 (53.8)	568,740 (56.6)	6,725	1.2
事業主拠出	269,847 (25.9)	272,010 (27.1)	2,163	0.8
被保険者拠出	292,169 (28.0)	296,730 (29.5)	4,562	1.6
II 公費負担	303,439 (29.1)	310,368 (30.9)	6,929	2.3
国	218,703 (21.0)	221,900 (22.1)	3,198	1.5
地方	84,736 (8.1)	88,468 (8.8)	3,731	4.4
III 他の収入	178,259 (17.1)	125,181 (12.5)	△53,078	△29.8
資産収入	87,222 (8.4)	20,363 (2.0)	△66,859	△76.7
その他	91,037 (8.7)	104,818 (10.4)	13,781	15.1

注) 1) () 内は構成割合である。

2) 「他の収入」については、厚生年金等における積立金の規模及び運用収入を時価ベースで評価していること等に留意する必要がある。また「その他」には積立金からの受入を含む。

3) 国民健康保険の共同事業支出金等について精査を行い、これまで「公費負担」の「地方」に含まれていた収入を「他の収入」の「その他」に計上し直したため、過去に遡って必要な改訂を行った。

ベース化したことによる⁷⁾。厚生年金は、「積立金からの受入」が増加したこと、農業者年金基金等は、平成19年度に新規に「積立金からの繰入」を計上したことによる。

「社会保険料」については、事業主拠出が2,163億円（0.8%増）、被保険者拠出は4,562億円（1.6%増）増加した。事業主拠出の増加に最も影響を与えたのは、厚生年金（寄与率227.83%）である。これは、被保険者数の増加と保険料率の引き上げ

(平成19年10月1日より14.642%から14.996%へ)による。一方、被保険者拠出の増加に最も影響を与えた制度もまた、厚生年金(寄与率108.04%)である。これも、事業主拠出の増加と同様の要因による。

「公費負担」については、対前年度比で国は1.5%の増加、地方は4.4%の増加を示した。国の増加に最も影響を与えた制度は、厚生年金(寄与率107.60%)、次いで老人保健(寄与率50.24%)、国民年金(寄与率14.89%)である。厚生年金と国民年金は、高齢化に伴う給付の増加および基礎年金の国庫負担割合の引き上げ⁸⁾による。老人保健は、平成14年度の医療保険改革によって公費負担割合が順次引き上げられてきており、国庫負担割合についても平成18年10月に3分の1に引き上げられたが、この効果が平成19年度において満年度ベース化したことによる。

地方の増加に最も影響を与えたのは、老人保健(寄与率21.64%)、次いで介護保険(寄与率18.44%)、児童手当(寄与率18.04%)である。老人保健は、平成14年度の医療保険改革によって公費負担割合が順次引き上げられてきており、地方の負担割合についても平成18年10月に都道府県12分の1、市町村12分の1に引き上げられたが、この効果が平成19年度において満年度ベース化したことによる。介護保険は、平成18年度においては、前年10月に実施された施設給付の減少による影響が満年度ベース化したこと等により、介護保険の対前年度伸び率が鈍化していたが、平成19年度にはその影響もなくなり、対前年度伸び率が5.1%に増加したことによる。児童手当は、3歳未満の乳幼児に対する児童手当の額を第1子及び第2子について月5,000円増額し、出生順位にかかわらず一律月1万円に引き上げたため、給付が20.2%の高さで伸びたことによる。

第2部 分析編 社会保障給付費の 今後の在り方について

I 社会保障給付費を取り巻く現状

平成19年の統計法改正により、国の行政機関が作成する統計のうち、国民経済・国民生活、国の政策決定に重要な役割を担い、公的統計の体系の根幹を成す特に重要性が高い統計を新たに「基幹統計」として指定することとなった⁹⁾。社会保障給付費は現在のところ基幹統計ではないが、「公的統計の整備に関する基本的な計画」(2009年3月閣議決定、以下「基本計画」と表記、以下括弧内は基本計画からの引用。)において、今後新たに基幹統計として整備すべきとされた。このように社会保障給付費が重要な統計と認識されるに至った背景には、「少子高齢化が急速に進展している我が国において福祉・社会保障の問題は国民の大きな関心事となっており、これらを総合的に示す統計の重要性が高まっている。」との認識がある。その上で社会保障給付費を基幹統計とすべき理由は「ILOが国際比較上定めた社会保障の基準に基づいて(中略)作成される社会保障給付に関する最も基本的な統計であり、福祉・社会保障全般を総合的に示す指標として位置づけられる。福祉・社会保障に関する各種施策に活用されるほか、福祉・社会保障の分野で研究者等に広く利用されている。」ためと説明されている。そして基幹統計に指定することにより「関連する各種業務統計等との連携や精度の向上を図る。」ことが必要であると述べられている。さらに今後5年間に講ずべき具体的な施策として「諸外国の統計との比較可能性を向上させる観点から、国民経済計算を含め、各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上について検討する。」との記述があり、加えて実施時期については「平成21年度より検討を開始しできるだけ早期に結論を得る。」と明記されている。

上述の「基本計画」の内容を受けて、当研究所では今年度より下記の二つの角度から検討作業を開始した。まず第一の作業は「社会保障給付費の現状および課題の把握」である。「基本計画」にお

いて「関連する各種業務統計等との連携や精度の向上をはかる」あるいは「各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」という課題が示された。これらの課題に取り組むにあたっては、まず社会保障給付費の現状および現在の姿に至った経緯を正確に把握したうえで、課題を整理しておく必要がある。つぎに第二の作業は「各種国際基準に関する情報収集」である。社会保障費用を対象として含む国際基準としては、SSI (ILO), SNA (国連), GFS (IMF), ESSPROS (EUROSTAT), SOCX (OECD), SHA (OECD) などがある¹⁰⁾。これらの基準についての最新情報を収集し、今後社会保障給付費の在り方を考える上で参考となる情報を得ておく必要がある。以下本稿では、Ⅱ節で第一の作業の中間報告として社会保障給付費の現状と課題について報告する。なお第二の作業については別稿¹¹⁾で報告する。

Ⅱ 福祉・社会保障全般の姿を総合的に示す統計としての「社会保障給付費」

「基本計画」において、社会保障給付費は「福祉・社会保障全般の姿を総合的に示す指標」と位置づけられた。そしてその内容は、(1) ILOが国際比較上定めた社会保障の基準に基づいて、(2) 社会保険、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度等の給付等に関する各種の統計(決算)を用いて作成され、(3) 総額と共に、高齢者対策、保健医療等の機能別に積算した額等を表示するものと説明されている。以下ではこの3点に沿って、現状と課題を述べる。

(1) ILOが国際比較上定めた社会保障の基準

ILO基準とは、ILOが加盟国を対象にCost of Social Security (社会保障費用) 調査を実施するにあたり、調査マニュアルとして①社会保障制度の定義、②社会保障費用の収入・支出の分類とその定義、を定めたものである。1949年に調査開始以来、1997年まで19次に渡り実施された。その後ILOは2005年に回答形式等を一新して新たな調査Social Security Inquiryとして再開したが、2009年

10月現在その結果はまだ公表されていない。我が国においては、1950(昭和25)年に旧労働省がILOへ調査結果の提供を行ったのが最初である。その後1963(昭和38)年までは旧労働省、その後1981(昭和56)年まで旧厚生省、1982(昭和57)年以降は旧厚生省より委託を受けた特殊法人社会保障研究所が集計した。1995(平成7)年に国立社会保障・人口問題研究所が設立されて以降は、当研究所の一般会計プロジェクト「社会保障情報・調査研究事業」として位置づけて集計を行い、ILOへの集計結果の提供を継続している。この間、ILO調査への回答を基礎として、後述の通り、給付に着目した日本独自の分類集計についても公表、発展させてきた。

現行の社会保障給付費の集計範囲および各制度の決算個票の形式はILO第18次基準によるが、分類、集計は第18、19次基準に準拠し、実施、公表している。2000年(平成12年度)の「平成10年度社会保障給付費」集計より、第18次基準を組み替える形で第19次基準による公表を開始した。第19次基準での大きな変更点は、集計対象を制度別(年金保険制度、健康保険制度、児童手当等)から目的機能別(高齢、遺族、家族等)へと切り替えた点である。

ILO第19次基準では、社会保障の基準が次のように定められ、以下の3基準を満たすすべての制度を社会保障制度と定義している。

1. 制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること。
(1) 高齢 (2) 遺族 (3) 障害 (4) 労働災害 (5) 保健医療 (6) 家族 (7) 失業 (8) 住宅 (9) 生活保護その他
2. 制度が法律によって定められ、それによって特定の権利が付与され、あるいは公的、準公的、若しくは独立の機関によって責任が課せられるものであること。
3. 制度が法律によって定められた公的、準公的、若しくは独立の機関によって管理されていること。あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関であること。

上記の基準に従えば、社会保障制度として、社会保険制度（雇用保険や労働者災害補償保険を含む）、家族手当制度、公務員に対する特別制度、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度、戦争犠牲者に対する給付などが含まれる。

なお、かつて社会保障制度審議会勧告（1950年）において社会保障の定義が示されるとともに、社会保障将来像委員会第1次報告（1993年）では、社会保障のほか「社会保障の基盤を形づくる制度」「社会保障と類似の機能を果たす制度」「社会保障が機能するための前提となる制度」が整理されている。今後、社会保障給付費の集計の在り方を検討していく中で、こうした社会保障およびそれに関連する制度の内容を踏まえつつ、各種の国際基準との比較性の向上という観点から、社会保障をどのような定義や範囲で考えていくのが重要なポイントのひとつと考えられる。

給付とは

定義の1.でいうところの給付とは何かについて、ILOマニュアルにおいて現物と現金が含まれるという以上に詳しい定義はなされていない。そこで当研究所では、給付の定義について次のように整理している。

社会保障給付費における「給付」とは、直接・間接的に個人へ「現物」もしくは「現金」として帰着する費用である。ILO基準では「直接・間接的に」という表現はないが、当研究所の集計実務において決算書項目の中から計上すべきものを判断するのに際して必要となったため、このように解釈をしている。ここでいう「間接的」とは、給付（特にサービス）が、公的機関や自治体から個人に直接提供される場合ばかりではなく、第3者機関（独立行政法人・公益法人・NPO等）によって供給される場合があることを想定したものである。

なお「給付」よりも広い概念である「支出」とは、「給付」の他に給付に関連する費用である「管理費（給付にかかる事務経費等）」、「その他支出（設備・施設整備費等）」等を含む概念である。これらの「管理費」、「その他支出」は個人に帰着し

ないため「給付」には含めず「給付外」とする。例年、各年度の社会保障給付費総額として示されるのは、「支出」のうち「給付」の総額であり、「支出」のうち「給付外」の費用は含まれないが、例えば、第9表で制度別収支を示す場合などは、「支出」と比較して全体のバランスを提示している。

給付の判断が難しいケース

社会保障給付費の集計作業を進めていく中で、「給付」であるかどうかの判断が難しいケースが幾つか想定される。

まず、そもそも個人へ帰着する費用か否かという判断が難しい場合がある。年金保険や医療保険、介護保険などの社会保険給付については、個人に帰着するものの範囲を把握することは比較的容易と考えられるが、公衆衛生や社会福祉の分野には多様なサービスや事業が存在するため、個人に帰着する費用の範囲を捉えることが難しいものも少なくない。例えば、相談指導・カウンセリング事業や普及啓発事業などについては、直接個人を対象に実施されるものがある一方、集団指導や講習会の開催などを通じて展開されるものもあり、個人に帰着する費用であるとの位置づけが直ちには難しい形態も想定される。また、保健福祉分野のサービス提供に係る連携体制の確保やネットワーク構築を図ることを目的とする事業については、その取組を通じてサービスの質を向上させる効果を有するものの、直ちにはその事業経費を個人へ帰着する費用としての給付概念に含めることは難しい面がある¹²⁾。これと同様に、サービス提供に携わる従事者の研修事業などについても、その取組を通じて従事者の資質を向上させる効果を有するものの、やはり、その事業経費を個人へ帰着する費用としての給付概念に含めることが難しい面がある。なお、これらの問題は、既に述べたように、（社会保障およびそれに関連する制度の内容を踏まえつつ）集計に際して社会保障をどのような定義や範囲で捉えていくのかという全体の検討と密接に関連する。

次に、対象となる事業の実施に必要な費用が、独立行政法人や公益法人、NPO等に対する国から

の補助金や委託費等として支出されている場合がある。費用統計としての社会保障給付費の集計に際しては、こうした補助金や委託費等の支出額自体に着目することとなるが、その決算データは事業ごとにひとまとまりの費用となっており、実際には個人に帰着する費用と考えられる部分と、「管理費」や「その他の支出」に該当する部分とが混在している場合も少なくない。個人に帰着する費用と考えられる部分が明らかに大半を占める場合には、全体を給付として捉えても支障が無いかも知れないが、両者の費用部分のウエイトが明らかでない場合や、あるいは年度によってウエイトが変動するようなケースもあるため、全体として当該費用を給付として捉えるか否かの判断が難しくなる。

以上に述べたような費用の取扱いについては、今後の社会保障給付費の集計をより適切なものとしていく上で重要なポイントとなるため、本年度より、特に公衆衛生や社会福祉の分野に着目して、幾つかの事例を抽出した点検・検証作業に着手しつつあるが、今後、こうした費用の全体をできる限り網羅的に調査して精査を行うとともに、本来在るべき集計範囲の検討を深めていく予定である。

(2) 給付等に関する各種の統計（決算）を用いた作成

現行の社会保障給付費において、集計の基本となるデータは、27に分類された制度別決算（以下では決算個票と表記）に記録された費用である。この決算個票に記録する費用選択の基本形は、まずILO基準の対象となる給付を行う制度を選択し、かつ関連する「管理費」や「その他支出」についても把握し、「給付」と「管理費」、「その他支出」を含めた「支出」の財源情報を記録する。また、ILO基準に従えば、本来計上されるべきであるが、現状で入手可能な統計資料の制約から、計上されていない制度、費用として次のようなものがあり、今後の統計の入手方法やその取扱いについての検討の必要性が認識されている。

地方単独事業

地方自治体が地方の財政のみにより行っている事業等の費用も上記の基準に合致するものであれば社会保障給付費から除外されるものではないが、現状で入手可能な統計資料の制約から基本的には含まれていない。

これまでの研究では、「地方単独事業」と呼ばれる事業には2種類があることがわかっている。ひとつは、自治体の創意工夫によって独自に実施している事業であり、もうひとつは国がその財源の一部を負担している事業にあって本来地方自治体が負担すべきとされる額を超えて支出し事業の充実を図っている場合である。さらに、当該事業が全国の自治体の中でどの程度広範な取組として展開されているかもさまざまであり、実態として一部の限られた自治体のみで実施されている事業もあれば、多くの自治体で着手され「普遍的」な取組として定着しつつある事業も存在するのではないかと考えられる。いずれにしても、これらの多様な地方単独事業の把握については、社会保障給付として位置づけるかどうかも含めて、従来の集計方法では限界があることが認識されている。

次に、過去の各種社会福祉政策における機関委任事務の団体事務化や近年では社会福祉基礎構造改革、さらにはいわゆる三位一体改革による財源が中央から地方へ移動した部分についても、その把握の重要性が認識されている。そこで、近年の改善点としては、平成19年度の遡及改訂時（「平成17年度社会保障給付費」公表時）において、公立保育所運営費負担金の一般財源化に伴い地方自治体が負担している費用の額を推計して、平成16年度まで遡って集計対象に含めることとした。これは、ILO機能別分類の「家族」関係費用について、国際的な比較の問題を含めて国民的な関心が大きく高まる中、相当額を計上してきた公立保育所運営費負担金について、集計対象から外れたままにしておくことは適切ではないという判断から、制度所管部局の協力を得て実現させたものである。これら地方の財政のみで実施される事業費用については、公立保育所運営費負担金で採用したような推計方法の検討に加えて、地方自治体に

係る費用統計資料の継続的な把握方法についても、関係部署との連携を図りつつ、その開発を進めることが必要となっている。

給付に関連する人件費

社会保障給付費を「現金」と「現物」に分けたとき、「現物」として分類される費用は、保健医療や福祉等のサービスであるが、サービス提供を担うのは人であるため、人件費が費用の多くを占めている。例えば、医療機関に支払われる診療報酬や在宅介護・施設介護の事業者を支払われる介護報酬には、サービス提供に携わる従事者の人件費部分が多く含まれている。しかし、人件費と言っても、直接に治療や看護・介護、日常生活上の世話をする者の人件費だけではなく、関連する事務作業に従事する者の人件費もある。これら専門職種以外の人件費のどこまでを集計対象とするかによって、当然「給付」として計上される額も変わってくることとなる。しかしながら、現在の社会保障給付費の集計においては、「管理費」等として提示された決算データについては、その具体的な内容や用途にまで踏み込めていないため、当該給付との関連性や範囲の妥当性を検証することはできず、一律に「給付」の対象外として整理している。

なお、地方自治体についても、次のような議論が考えられる。すなわち、公立保育所運営費負担金のように、直接のサービス提供を担う従事者の人件費については、(前述のような事情から推計値とはなるものの)「給付」として計上する取扱いとなるが、他方、例えば福祉事務所に勤務している者が住民に対する相談支援業務などに携わる場合には、その人件費は地方公務員給与として一般事業経費に位置付けられる。地方公務員の人件費の積算根拠となる各種経費の中から、住民個人に対する保健福祉サービスの提供に相当する部分だけを抽出して、「給付」に計上し直すという作業は、やはり実務的にも難しい問題があることは否めない。

いずれにしても、保健医療や福祉等の分野におけるサービス提供に関連する人件費等をどのよう

な範囲で捉えるべきかについては、各事業経費における「管理費」的な部分の流れの把握を含めて、今後とも研究を深めるべき課題のひとつであると考えられる。

(3) 総額と共に日本独自に積算した集計額等を表示

現在社会保障給付費として公表されている統計表は、大きく3つの種類に分けられる。

- ① ILO第18次・19次基準の収支表
 - 第18次基準の社会保障費用(第9表)と財源(第10表)
 - 第19次基準による給付の機能別分類(第8表)と財源(第11表)
- ② 給付費の総額
 - 総額と対国民所得比の給付総額(第1, 2表)
 - 人口1人当たりの給付総額(第4表)
- ③ 給付費に限定した日本独自の分類として集計
 - 部門別分類(第1表, 2表)
 - 高齢者関係給付費(第5表)
 - 児童・家族関係給付費(第6表)
 - 制度別社会保障給付費(第7表)

現行の社会保障給付費は、①のILO基準の集計を基礎として、②③の分類に沿って組み替えて集計を行っている。①は「収入」、「支出」を含む社会保障費用の集計であるのに対して、②③は「給付」に限定し、「給付」を中心とした集計表が並ぶ姿となっているが、これは昭和30年代後半以降、旧厚生省が給付費に着目した独自の分類を含む統計の作成を行い、社会保障給付費として公表を始めたことが現在にも踏襲されているものである¹³⁾。

以上のような成立経緯により、現在の社会保障給付費は、ILO基準の社会保障費用を基礎としながら、「給付」に重点をおいて、「給付」について各種の分類に基づく集計結果を報告したもの、といえよう。なお、近年の公表時やその後の関係方面における議論においても、給付総額やその国民所得比の水準はもとより、わが国独自の高齢者関係給付費や児童・家族関係給付費の動向に大きな関心が集まる場合も多く、これらの集計結果を提示することを通じて、社会保障給付費全体に対す

る国民の理解を深めることに大きく貢献してきたと考えられる。

III 社会保障給付費の集計に係る課題の 検討と基本計画への対応

概して「基本計画」では、現行の社会保障給付費は、ILO基準の定義、分類に忠実に従い集計されてきたもの、と認識させるような表現となっている。しかし、実際のところ、社会保障給付費は、ILO基準を基礎としつつも、「給付」を中心として日本独自の分類も発展させてきたという歴史は、今後の社会保障給付費の在り方を見通す上で留意しておくべき点であろう。他方、厳しい財政状況が続く中で、少子高齢化の進展等に対応した信頼できる持続可能な社会保障制度の在り方を考えることは、引き続き喫緊の重要な政策課題であり、財源面・収入面での構造や動向を的確に提示していくことについても、これまで以上に各方面からの要請が高まる場所である。社会保障給付費が国内的には福祉・社会保障全般を総合的に示す指標として、なおかつ国際比較可能な統計として位置づけられるためには、どのような整備をする必要があるのかを踏まえた本格的な対応が必要になっている。

最後にⅡで述べたように、現状の社会保障給付費には、さまざまな課題がある。「基本計画」において今後5年間の課題として指摘された「各種国際基準との整合性」という観点のほかにも、現在の社会保障給付費が整備すべき集計上の個別検討課題は少なくない。当研究所では、社会保障給付費の基幹統計指定を機に、より分かりやすくまた使いやすい統計として整備していくよう、研究所内外の協力を得て対応していきたい。

注

- 1) 平成18年平均の全国消費者物価指数の対前年比変動率はプラス0.3%となった。一方、対前年度比名目手取り賃金変動率（平成15年度から平成17年度の実質賃金変動率等を基に算出）が0.0%となった。物価変動率が名目手取り賃金変動率を上回り、かつ、対前年度比名目手取り賃金

変動率がマイナスとならない場合には、年金額は名目手取り賃金変動率で改定することが法律で定められており、平成19年度の年金額については、平成18年度と同額となる。

- 2) 老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢（男子）は、平成18年度62歳、平成19年度63歳。
- 3) 厚生年金の対前年度伸び率は、平成18年度1.22%、平成19年度0.29%。
- 4) 厚生労働省「平成19年度年金積立金運用報告書」
- 5) 企業年金連合会「企業年金資産運用実態調査結果」各年度版
- 6) 国民健康保険の共同事業については、従来の「高額医療費共同事業」に加えて、平成18年10月から、新たに「保険財政共同安定化事業」が実施されている。前者の「高額医療費共同事業」は、レセプト1件80万円（従来は70万円）を超える医療費のうち、その「超える部分」を国4分の1、都道府県4分の1、市町村国保2分の1という割合で賄う仕組みである。後者の「保険財政共同安定化事業」は、レセプト1件30万円を超える医療費について、そのすべてを市町村国保からの拠出で賄う仕組みである。
- 7) 国民健康保険の共同事業支出金等については、これまで「他の公費負担」に位置づけていたが、ILO分類では収入の「他の公費負担」は地方自治体の負担を示すものであることから、平成19年度の集計から改めて収入の「その他」に計上し直すこととして、過去に遡って必要な改訂を行ったものである。
- 8) 平成18年度の国庫負担割合は3分の1に25/1000を加えた割合（約35.8%）だったが、これを3分の1に32/1000を加えた割合（約36.5%）に引き上げたものである。
- 9) 基幹統計には、国勢調査、国民経済計算の他に「イ 全国的な政策を企画立案し、又はこれを実施する上において特に重要な統計、ロ 民間における意思決定又は研究活動のために広く利用されると見込まれる統計、ハ 国際条約又は国際機関が作成する計画において作成が求められている統計その他国際比較を行う上において特に重要な統計」のいずれかの条件を満たす統計が加わる。
- 10) 国立社会保障・人口問題研究所企画部（2008）「社会保障費の国際比較統計」『海外社会保障研究』No. 165
- 11) 国立社会保障・人口問題研究所企画部（2009）「社会保障費用の国際比較統計－各国際機関における整備の状況－」『海外社会保障研究』No. 169
- 12) 特に、公衆衛生に係る費用の分類については、さらに「医療」と「医療以外の現物給付」との仕分けが難しい場合もある。実務的には、当該事

業の実施に際して、医療従事者がどの程度携わるのか、医学的管理がどの程度及ぶのかなどによって「医療」と「医療以外の現物」とを仕分けることが考えられるが、上記の通り、多様な形態での取組が展開される中で、現実問題としてその線引きは難しいケースも少なくない。

- 13) 社会保障研究所（1973）『社会保障水準基礎統計』東洋経済新報社 p. 4では、「昭和30年代後半

になって（中略）厚生省は社会保障費のうち給付費だけについて、独自の制度別ないし部門別分類を使った統計を作成し、その結果を昭和38年版の『厚生白書』に掲載した」とされている。

（ひがし・しゅうじ 企画部長）

（かつまた・ゆきこ 情報調査分析部長）

（よねやま・まさとし 企画部第1室長）

（たけざわ・じゅんこ 企画部研究員）

社会保障費用の国際比較統計

—各国際機関における整備の状況—

国立社会保障・人口問題研究所 企画部

はじめに

平成19年度「社会保障給付費」(平成21年10月22日公表)¹⁾では、【付録】としてOECD基準の社会支出の国際比較を掲載した。元データであるOECD Social Expenditure Database (以下SOCXと略)は昨年2008年11月に公開された2008年版が最新であり、2005年分まで国際比較が可能である。既に昨年の平成18年度「社会保障給付費」において2008年版の結果を収録したが、その後日本およびその他の国々において、若干の数値変更が生じた。日本については、国民所得、国内総生産の値が更新されるとともに、「積極的労働政策」の数値について1999-2001年分、および2001年の「高齢」「遺族」と「障害、業務災害、傷病」の数値が更新された。その他の国についても、社会支出ならびに国民所得、国内総生産の値が更新された箇所がある。こうした数値更新はインターネットで提供されているデータベースの特徴であり、SOCXは、同じ2008年版であっても、公表後訂正があれば随時更新されるという仕組みによるものである²⁾。

本稿では、まずIで平成19年度「社会保障給付費」【付録】に掲載した国際比較について、データ出所となったOECD基準のSOCX 2008年版の内容を中心に解説する。つぎにIIでは、社会保障給付費の基幹統計化に向けての課題として「各種の国

際基準に基づく統計との整合性の向上」が指摘されたことを踏まえて、当研究所における調査検討の中間報告として、各種国際基準のうち、ILOの新しい調査であるSocial Security Inquiry (以下SSIと略)、および国民経済計算 (以下SNAと略)の動向について述べる。

I OECD基準の社会支出の国際比較³⁾

OECD基準のSOCX 2008年版は、9つの政策分野別分類から成る社会支出について公的支出、義務的私的支出、任意私的支出の三層構造⁴⁾別に、OECD加盟30カ国の1980年から2005年までのデータを収録している⁵⁾。

1. 公的支出と義務的私的支出についての6カ国データ

社会保障給付費公表資料【付録】に掲載している数値は、SOCXにおける支出の三層構造のうち「公的社会支出」「義務的私的私社会支出」の「計」である。後者の「義務的私的私社会支出」については、日本の場合を例にすれば、「高齢」として厚生年金基金、石炭鉱業年金基金、国民年金基金、農業者年金基金、「障害・業務災害・傷病」には自動車賠償責任保険が含まれている⁶⁾。

表1に【付録】のバックデータとして、6カ国の政策分野別の「公的」「義務的私的」別にみた支出

表1 6カ国の社会支出 (2005年)

政策分野	日本		アメリカ		イギリス		ドイツ		フランス		スウェーデン	
	金額 (億円)	割合	金額 (百万ドル)	割合	金額 (百万ポンド)	割合	金額 (百万ユーロ)	割合	金額 (百万ユーロ)	割合	金額 (百万クローネ)	割合
高齢	451,194	46.9%	646,343	32.6%	82,938	30.0%	251,876	40.3%	189,175	37.3%	262,197	32.1%
公的	433,678	45.1%	646,343	32.6%	76,059	27.5%	251,876	40.3%	187,373	36.9%	262,197	32.1%
義務的私的	17,515	1.8%	-	-	6,879	2.5%	-	-	1,802	0.4%	-	-
計	64,817	6.7%	92,409	4.7%	2,497	0.9%	8,426	1.3%	32,334	6.4%	17,084	2.1%
公的	64,817	6.7%	92,409	4.7%	2,497	0.9%	8,426	1.3%	32,334	6.4%	17,084	2.1%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	-	-	1,819	0.4%	-	-
障害、業務災害、傷病	44,376	4.6%	179,462	9.1%	30,333	11.0%	66,188	10.6%	34,192	6.7%	164,533	20.2%
公的	35,269	3.7%	156,779	7.9%	29,937	10.8%	42,068	6.7%	31,794	6.3%	153,233	18.8%
義務的私的	9,107	0.9%	22,683	1.1%	397	0.1%	2,399	0.4%	2,399	0.5%	11,300	1.4%
計	317,950	33.1%	867,872	43.8%	87,566	31.6%	172,136	27.5%	134,682	26.6%	185,201	22.7%
公的	317,950	33.1%	867,872	43.8%	87,566	31.6%	172,136	27.5%	134,682	26.6%	185,201	22.7%
義務的私的	-	-	848,297	42.8%	-	-	-	-	-	-	-	-
計	40,735	4.2%	75,040	3.8%	40,020	14.5%	49,860	8.0%	51,839	10.2%	87,865	10.8%
公的	40,735	4.2%	75,040	3.8%	40,020	14.5%	49,860	8.0%	51,839	10.2%	87,865	10.8%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	1,235	0.2%	23	0.0%	-	-
積極的労働政策	12,775	1.3%	14,793	0.7%	6,580	2.4%	21,716	3.5%	15,446	3.0%	35,348	4.3%
公的	12,775	1.3%	14,793	0.7%	6,580	2.4%	21,716	3.5%	15,446	3.0%	35,348	4.3%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
失業	16,859	1.8%	36,562	1.8%	6,325	2.3%	37,058	5.9%	29,402	5.8%	32,894	4.0%
公的	16,859	1.8%	36,562	1.8%	6,325	2.3%	37,058	5.9%	29,402	5.8%	32,894	4.0%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
住宅	-	-	-	-	18,130	6.6%	13,765	2.2%	13,952	2.8%	14,775	1.8%
公的	-	-	-	-	18,130	6.6%	13,765	2.2%	13,952	2.8%	14,775	1.8%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
生活保護その他	13,285	1.4%	69,418	3.5%	2,347	0.8%	4,697	0.8%	6,195	1.2%	16,432	2.0%
公的	13,285	1.4%	69,418	3.5%	2,347	0.8%	4,697	0.8%	6,195	1.2%	16,432	2.0%
義務的私的	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	961,991	100.0%	1,981,900	100.0%	276,735	100.0%	625,722	100.0%	507,217	100.0%	816,328	100.0%
国民所得 (D)	935,369	97.2%	1,939,641	97.9%	266,335	96.2%	600,367	95.9%	501,175	98.8%	805,028	98.6%
国内総生産 (E)	26,622	2.8%	42,259	2.1%	10,400	3.8%	25,355	4.1%	6,042	1.2%	11,300	1.4%
国民所得比社会支出	3,658,783	-	9,861,775	-	982,795	-	1,668,030	-	1,248,449	-	1,948,189	-
社会支出計	5,013,867	-	12,180,800	-	1,269,844	-	2,243,200	-	1,726,068	-	2,735,218	-
うち公的	26.3%	-	20.1%	-	28.2%	-	37.5%	-	40.6%	-	41.9%	-
うち義務的私的	25.6%	-	19.7%	-	27.1%	-	36.0%	-	40.1%	-	41.3%	-
うち国内総生産比社会支出	0.7%	-	0.4%	-	1.1%	-	1.5%	-	0.5%	-	0.6%	-
社会支出計	19.1%	-	16.3%	-	21.8%	-	27.9%	-	29.4%	-	29.8%	-
うち公的	18.6%	-	15.9%	-	21.0%	-	26.8%	-	29.0%	-	29.4%	-
うち義務的私的	0.5%	-	0.3%	-	0.8%	-	1.1%	-	0.4%	-	0.4%	-

出所：OECD Social Expenditure Database 2008ed.

国民所得、国内総生産：日本は内閣府「平成21年度国民経済計算年報」、それ以外の国は「OECD National Accounts」を使用し、社会支出の会計年度にあわせてアメリカは(10～9月)イギリス(4～3月)となるよう、再計算した。

額、および対国民所得比、対国民総生産比の社会支出割合を示した。

2. OECD諸国の社会支出の詳細データー政策分野別「家族」の国際比較

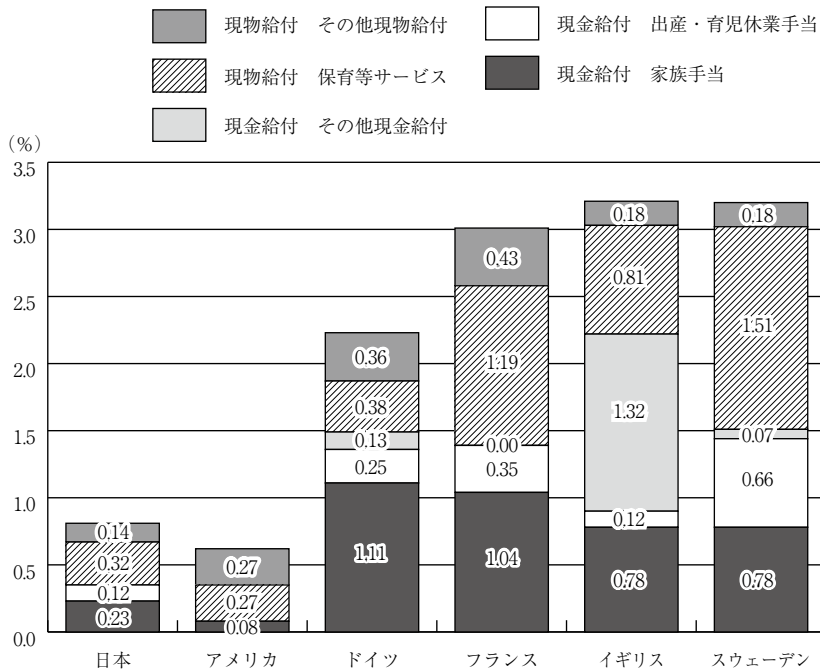
SOCX2008年版は2008年11月の公表当初は政策別分類の大項目のみ公表していたが、その後詳細分類についても公表された。これにより、「現物」「現金」の支出タイプ別、さらに「現物」「現金」の制度内訳まで、各国のデータが得られる。この詳細分類を使った国際比較の一例として図1に政策分野で「家族」の比較を示している。欧州4カ国を比較してみると、現物給付と現金給付の比重に各国の特徴がみられる。フランスとスウェーデンでは現物給付の保育等サービスの比重が大きい。他方、ドイツ、イギリスでは現金給付の割合が大きい、その内訳をみるとドイツは家族手当、イギリスはその他現金給付の割合が大きいと

いう違いがある。イギリスのその他現金給付には、Child Tax CreditやWorking Tax Creditが計上されている。そのほか、現金給付うち出産・育児休業手当については、スウェーデンにおいて現金給付の半分程度と大きな割合を占める点特徴的である。

このようにOECD諸国の社会支出の詳細データが得られることにより、本稿で例示した「家族」の分野にとどまらず、それぞれの政策分野における各国の取組みの実情を、支出別に制度内訳にまで踏み込んで比較分析することが可能となるため、今後のわが国の社会支出のあり方を考える上でも非常に有用である。

II 社会保障費の各種国際基準の動向

平成21年3月13日に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画」(以下「基本計画」



資料：OECD Social Expenditure Database 2008ed.

図1 各国の「家族」支出の対GDP比の比較 (2005年)

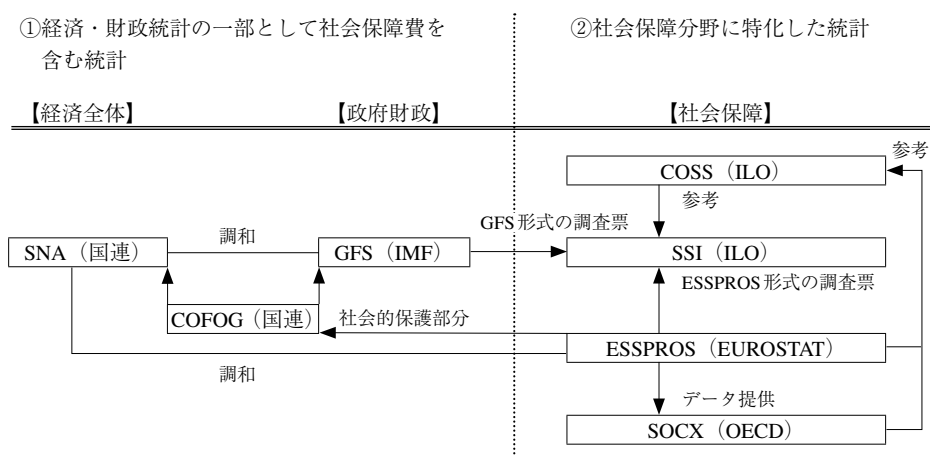
と略)では、社会保障給付費を基幹統計として整備する方針が示されている。そして基幹統計としての指定に際しては、「各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」に向けた検討の状況等を踏まえることとされている。国際基準に基づく社会保障統計とは、各国の社会保障給付および財源を一定の定義のもとに収集し比較可能とした統計であり、①経済・財政統計の一部として社会保障費を含む統計、②社会保障分野に特化した統計、の2つに分類できる。前者にはSNA、GFS（政府財政統計）、後者にはILO、OECD、EUROSTATの3つの国際機関が作成している統計が含まれるが(図2)、本稿では各種の国際基準のうち、ILOによるSSIとSNAを取り上げ、その動向について整合性の向上という観点から現状と課題について解説する。

なお、こうした「各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」のほかにも、社会保障給付費の集計作業をめぐる幾つかの検討課題があり、基幹統計としての整備を契機に、できる限りその改善に取り組むこととしているが、その詳細については別稿(季刊社会保障研究第45巻第3号「動向」)で取り上げる。

1. ILOのSocial Security Inquiry について

「社会保障給付費」では例年付録としてOECD基準の社会支出の国際比較を掲載している。かつて平成14年度「社会保障給付費」公表資料まではILO基準による国際比較を掲載していたのであるが、ILOによる国際比較の年次更新が行われず、古い比較となってしまったため、平成15年度「社会保障給付費」よりOECD基準の比較を掲載し現在に至っている。ILOは2005年に調査形式を一新してSSIを開始した。しかし、2009年11月現在、SSIの調査結果を一般公開するまでには準備が進んでいない。ただし、ILOのホームページ⁷⁾においては、社会保障支出データベースや社会保障制度データベース(Social Security Database - Programmes and Mechanisms)としてCOSS(社会保障給付費)やSSIで収集したデータが一部使われている。

ILO総会で社会保障の全世界的な普及⁸⁾をうたっており、他の国際機関(WHOやUNICEF、UNDP、WBなど)と共同で開発援助の視点から社会保障の最低水準の整備を進めるために各国の基礎的データの収集が継続的に実施されている。したがってSSIのパイロットスタディは、発展途上国



出所：国立社会保障・人口問題研究所(2008) p.95 図2を転載。

図2 社会保障費統計の関係

を中心にILOの援助で実施された。ILOの担当者
の説明によると、フランス政府の援助による南東
欧州の社会保護強化プロジェクト⁹⁾の援助で初期
発展をとげ、その後オランダ政府が資金援助し
ILO社会保障データベースが構築された。一方、
先進諸国についてはすでにOECDやEUROSTATが
それぞれの社会支出および社会保護支出を構築し
ていたことから、類似のデータベースとしてILO
の新たなデータベース (SSI) への参加を消極的に
させた。しかし、SSIは費用統計のみならず、財務
統計や各種制度内容や受給者数などの広範なデー
タを国際的に統一させて収集しようとしており、
ILOはOECD諸国についてはSOCXを、またEU諸
国については社会保護支出データ (以下ESSPROS
と略) をSSIに組み込めるように配慮している。今
後SSIの整備が先進諸国においても進めば、アメ
リカや中国など日本にとって経済的に関係の深い
国々を網羅するデータベースとして存在価値は高
まるものと期待できる。また、OECDの社会支出
には収入面での情報の収集が欠如しているため、
社会保障財源の国際比較ができない。SSIは支出
と収入の両方を収集するように設計されており総
合的な政策比較が可能となる。

(1) SSIとこれまでのILO基準との違いー各種
国際基準との整合性の向上に一層の配慮

ILOは第19次基準よりOECDとの連携に配慮し
た改定を行ってきたが、新たなSSI調査において
は、これまで以上にSNA、GFS、ESSPROS等の各
種国際基準との連携が強化された。調査票は、①
財政を所管する組織用、②社会保障制度を所管す
る組織用、③社会保障制度を実施する機関用の三
つの形式に分かれている。②では社会保障のリス
ク・ニーズの定義に照らして含まれる制度を列举
し、その上でそれらの制度の実施機関を回答する
ようになっている。そして実施機関に対して③の
調査票を配布し、収支決算や給付の受給者等の情

報を回答する形式になっている。

社会保障のリスク・ニーズとして、SSI基準に追
加されたのは基礎教育給付と免税措置である。基
礎教育には就学前教育や義務教育における低所得
者対策費が含まれ、授業料や給食費の補助や教科
書購入助成または無料配布などが想定されている
が、高等教育後の奨学金などは含まれない。
OECDのSOCX 2007edition から家族政策分野に就
学前教育費の計上が始まったことも、SSIと同様の
流れを反映している。社会保障において、特定の
個人や世帯への免税措置や社会保障給付の課税
所得への不算入は、租税支出 (Tax Expenditure)
すなわち逸失歳入である¹⁰⁾。財政当局としては本
来その制度がなかったら得られたであろう税収が
得られなかったのであるから、免税措置をうけた
個人や世帯に対して見えざる給付をしたことと同
じとの認識がある。しかし、給付制度を所管する
役所としては、予算措置にも計上されないこの種
の政策は給付としては認識されない。その一方
で、先進諸国では共通して財源確保の難しさから
租税支出が政策の一翼を担うようになった。税制
改革の議論のたびに、所得再分配をその存在意義
とする社会保障政策の視点から累進課税の下では
所得控除は所得格差を拡大するとの懸念から、多
くの国で所得控除から税額控除へと制度が改正さ
れてきた。IMFのGFSでは「租税歳出」として記
録することになっている¹¹⁾。

(2) SSI基準で新たに射程に入る可能性がある
給付・機関・制度

SSIでは、制度の実施「機関」に対して、収支の
回答を求めている。SSIの中で②③の調査票がカ
バーする費用範囲、言い換えれば費用の定義は、
第19次調査と基本的には変わらない。また
ESSPROSが社会保護支出として定義する範囲に
準じている¹²⁾。前述のように、OECDが支出の三
層構造を設定し公的な制度の周辺部分についても

カバーしているように、ESSPROSもSSIも同様に公的な制度だけに範囲を限定しているわけではない。SSIのマニュアルによると、調査対象機関は、給付を定期的に支給するすべての関係する公共・民間の機関であり、いくつかの基準を満たすものとされている¹³⁾。その中には、「法律で規定する義務の履行を委託された民間機関」が含まれている。発展途上国の中で近年普及したマイクロファイナディング¹⁴⁾などもこの範囲に入る。日本の場合、OECDの義務的私的社會支出に自動車賠償責任保険の給付を入れているように、主体は民間（企業でもNPOでも）であっても、そこに公的な関与があるものは、広くSSIでカバーされるべきものと考えられる。福祉や雇用促進の分野および貧困対策の分野で、基金の造成や補助金の支出によって実施されている政策についてはSSIの射程に入るものと考えられ、今後日本の集計においても機関や制度を精査しながら推計に入れていくことが求められる。

2. SNAとの整合性の向上にむけて

基本計画の作成段階においても、「各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」という課題に関しては、とりわけ国際基準のうちSNAとの整合性向上について高い関心が寄せられた。その多くは、概して社会保障給付費をSNAに沿って作成すべきとの意見である。そしてその具体的な対処として、社会保障給付費が準拠する国際基準を従来のILO基準から、SNAとの整合性に配慮しているESSPROS基準へと変更すべきとの提言もある¹⁵⁾。

社会保障給付費とSNAの整合性の向上については、浜田（2003）による詳細把握を踏まえれば、幾つかある相違点を必ずしも一律には論じられない面があると考えられる。すなわち、両者の整合性が取れない部分には二つの種類があり、それぞれに応じた検討を行うべきと考えている。第一に、両者の統計体系、定義等性質の違いに由来す

る明確な根拠があり、解消不要なもの、第二にその根拠が不明瞭で、整合性をはかる可能性、必要性を検討すべきもの、とがある。このうち第二のものに関しては整合性をはかるべく改善を進める一方、第一の点については、両者の相違やその理由を正確に把握し、わかり易く説明できるように更なる精査に取り組んでいく必要がある。

研究所では、基本計画に示された課題について、平成21年度から速やかに検討に着手したところであるが、今後、社会保障給付費とSNAの整合性の在り方について精査を行う中で、まずは上記2つの種類（両者の相違に明確な根拠があるものとそうでないもの）の仕分けに向けた準備作業を行っている段階である。

以下では、現段階において、先行研究や各方面の検討状況等から明らかになっている論点等について若干の整理、紹介を行う。

(1) 社会保障給付費とSNAの相違に関する具体例

社会保障給付費とSNAの具体的な相違点については、浜田（2003）が各制度ごとにその費用名まで詳細に整理をしている。この整理を参考に、両者の相違点に関する主な具体例を挙げてみる。

①給付と負担がリンクした仕組の取扱い

明確な根拠にもとづく相違の一例が厚生年金基金等の公的年金の三階部分にあたる制度群の扱いである。浜田（2003）の整理によれば、SNAでは「給付と負担がリンクしないことを社会保障の要件としている。これは私的年金のような保険数理的なリンクがない、すなわち、積み立て方式によらずに、かつ市場収益率にも基づかない、何らかの再分配が行われる移転取引ということであり、新たに93SNAで盛り込まれたものである。」とされている。一方、社会保障給付費では給付と負担がリンクしないことは社会保障の要件ではない。そ

のため、厚生年金基金等の公的年金の三階部分は給付費の対象である。

ただし、上記のような給付と負担のリンクの有無に着目した考え方については、08SNAに向けた検討の中で、社会保障基金としての要件から外すべきではないかとの議論も出されており、例えば、後述する統計委員会国民経済計算部会財政・金融専門委員会における検討資料では該当性判断の要件には含まれていない。

②社会保障に関連する費用や負担の計上方法

SNAにおいては一般政府や家計、金融機関などの部門別に集計されており、例えば「一般政府から家計への移転の明細表(社会保障関係)」が示される一方で、福祉サービス費用の一部については、公立保育所は「個別的市場財・サービスの移転」に、私立保育所は「一般政府から対家計民間非営利団体への移転」に計上されるなど、別の集計表においても社会保障に関連する費用が計上されている。他方、負担面についても「社会保障負担の明細表」には社会保障基金のみが計上され、それ以外の政府部門(一般会計等)は別の集計表に計上されている。

このような集計整理については、むしろSNA独自の目的や用途に由来する面が大きいと考えられるが、一方、社会保障給付費は各年度の決算データに基づく全体集計を通じて、社会保障に関連する費用や負担の全体像を捉え、その規模や経年推移を示すことが主眼である。したがって、両者の集計の考え方や整理を無理に揃えることを目指すよりは、それぞれのユーザーがわかり易いように、両者の相互関係を明確に説明できる整理を提示していくことなども検討が必要と考えられる。

(2) 08SNA改訂に向けての内閣府の動きと今後の連携強化

基本計画において、SNAとの整合性の向上に関

しては、作成部局である内閣府との連携を図ることが明記されている。

現在、SNAについては、統計委員会国民経済計算部会財政・金融専門委員会において、公的部門(一般政府、地方政府、社会保障基金)の分類基準の見直しが検討されている。委員会に提出された平成21年9月30日の資料1「公的部門の分類基準の見直しについて(前回7月31日委員会のご指摘事項を踏まえた対応案)」の中では、「2. 社会保障基金のOECD SOCXとの整合性」として「社会保障基金については、国際比較が可能であるOECDの社会支出統計での格付けとあわせてはどうか」との指摘を取り上げ、対応案の考え方が示されている。同資料では、SOCXの公的社会支出に入っているがSNA社会保障基金には入っていないものとして「日本製鉄八幡共済組合」を挙げるとともに、新たに社会保障基金に位置づけることを検討しているものとして「農業者年金基金旧年金勘定」と「石炭鉱業年金基金」を挙げている。後者の2つについてはSOCXの公的社会支出ではなく、義務的私的社會支出に分類されているものであるが、社会保障基金に入れることが提案されている。

なお、既に述べたように、社会保障給付費の【付録】では「公的社会支出」と「義務的私的社會支出」の「計」で国際比較をしているため、公的社会支出を基本として整理されてきた社会保障基金の範囲とは自ずと異なるものとなっている。ただし、社会保障基金の一部には、上記の通り、公的社会支出以外のものも含める方向で議論が進められていることから、あらためて両者の範囲の相違とその考え方についても、相互の十分な連携を通じて、明確に整理していくことが必要と考えられる。

このように、内閣府において08SNAに向けた検討が鋭意進められているところであり、当研究所としても、その動向を踏まえつつ、社会保障給付費に関する課題対応を進めることとしている。今

後とも、基本計画に定められた大きな方向性の下に、関係者が適切に連携した取り組みを進めることにより、両者の整合性を着実に向上させることが重要である。その上で、両者の集計の目的や使途、考え方に由来する相違など、無理に揃えることが適切ではないものについては、ユーザーに対するわかり易い整理を示しつつ、説明責任を果たすことが必要と考えられる。

III おわりに

基本計画でも検討が求められた「各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」については、関係者の協力も得つつ、できるだけ早期に検討を進め、社会保障給付費を基幹統計として整備するための条件整備を図る必要がある。

なかでも優先して取り組むべき課題の一つとして、SNAとの整合性を図るためにESSPROSに準拠した整備をすべきという考え方について、その妥当性や実現可能性を検討する必要がある。昨年 の第165号の動向において述べたように、ESSPROS基準の採用については、EU加盟国以外の諸国との比較ができないことや、日本が加盟国でないことに伴う情報面でのデメリットなどにも留意が必要であるが、さらに議論を深めるための具体的作業として、第一に、ESSPROSマニュアルにおけるSNAとの整合性に関する記述¹⁵⁾を確認し、第二に具体的にESSPROS参加国をとりあげて、ESSPROSとSNAとで、その公表値はどの程度異なるのか、確認してみることを考えている。

基本計画に掲げられた趣旨を斟酌すれば、本来は、主要な国際基準のいずれにも整合的な説明ができる、社会保障費用の総合統計とでもいうべき統計の整備を目指すことが求められるところである。しかしながら、基幹統計の整備に向けた限られた検討期間の中で、できる限りの情報収集と精査に努めつつ、費用データを提供する各制度所管

部局等との調整も図りながら、どこまでの対応が可能なのか、或いは、過去からの社会保障給付費としての集計結果との連続性・継続性をどのように考えるのかなど、踏まえるべき論点も多い。

前述の通り、現在の社会保障給付費は、ILO基準を基礎としつつOECD基準に基づく国際比較も対応可能な仕組となっているが、今後ともこのようなILO基準、あるいは本稿で紹介したSSIの公表に備えた対応を基本とするのか、それともESSPROSなどの別の基準を採用する方向で考えるのか、それぞれのメリット・デメリットを含めて、幅広い視点から早急に検討を深める必要がある。

注

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所 (2009a), 同内容は社人研ホームページに全文掲載してある。
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所は社会保障給付費のデータをOECD基準に組み替えてデータの提供をしているが、政策分野別で保健と積極的労働市場政策については、OECDの他の統計データベースで収集したものを計上している。『海外社会保障研究』No.157 (2006) 動向参照。
- 3) OECD基準の社会支出についての包括的な解説、国際比較分析は、OECD (2007), 勝又 (2008) を参照。
- 4) 三層構造は次の通りである。
 - ① Public (公的): 資金の管理が政府および社会保障基金である支出
 - ② Mandatory Private (義務的私的): 管理が非政府機関で、法的奨励もしくは強制をとる支出
 - ③ Voluntary Private (任意私的): 管理が非政府機関で義務化はされていない支出
- 5) SOCX データベースについては、www.oecd.org/els/social/expenditure より OECD StatExtracts の統計総合サイトに入りダウンロード可能である。
- 6) 給付費の付録においてOECDの公的支出に加えて義務的私的支出についても加えた値を採用しているのは、義務的私的支出のうち厚生年金基金、石炭鉱業年金基金、国民年金基金、農業者年金基金については、ILO基準の社会保障給付費に由来から含まれていることを踏まえてのことである。
- 7) http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:3:0::NO::P3_SUBJECT:SOCSECURITY
- 8) 2001年ILO総会は“Campaign on Social Security and

- Coverage for All”を採択した。
- 9) Project “Strengthening Social Protection in Southeast Europe”, funded by France under the auspices of the Social Cohesion Initiative (SCI) of the Stability Pact for South Eastern Europe, Krzysztof Hagemeyer (2005)
 - 10) アデマ (2001) 参照。
 - 11) 財務省財務総合政策研究所 (2002) p34
 - 12) EUROSTAT (1996) (2008)
 - 13) ILO (2005) p19
 - 14) 非営利で通常の金融システムのなかでは融資を受ける基準に達していない個人に対する融資を行う基金。非政府組織が主体となっている制度。バングラディッシュのグラミンバンクなど発展途上国では有効な制度として普及している。
 - 15) 基本計画の策定のための検討組織、統計委員会の基本計画部会の第2及び第3ワーキンググループにおいて平成19年度において議論された。第3ワーキンググループでは加藤委員が第6回で、第2ワーキンググループでは岩本委員が第6回で意見を述べている。
 - 16) ESSPROSはSNAと幅広く調和を図っているにも関わらず、いくつかの点で差異が残っていることがマニュアルに具体的に記されている。

参考文献

- 勝又幸子 (2008) 「社会保障給付の国際比較－OECDのデータより－」『世界の労働』第58巻第4号財団法人ILO協会
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2006) 「国際比較からみた日本の社会支出－OECD SOCX 2006 Editionの更新－」『海外社会保障研究』第157号
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2008) 「社会保障費の国際比較統計－SOCX2008ed.の解説と国際基準の動向－」『海外社会保障研究』第165号
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2009a) 『平成19年度社会保障給付費』
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2009b) 「平成19年度社会保障費－解説と分析－」『季刊社会保障研究』第45巻第3号
- 財務省財務総合政策研究所 (2002) 「我が国の予算・財政システムの透明性―諸外国との比較の観点から―」
- 浜田浩児 (2003) 「ILO基準社会保障給付費との比較で見たSNA社会保障統計」『ESRI Discussion Paper Series』No. 49 内閣府経済社会総合研究所
- ヴェイレム・アデマ (2001) 「純社会支出第二版」OECD労働

- 働市場・社会政策特別報告書第52号 (訳: 国立社会保障・人口問題研究所勝又幸子・山田篤裕、社人研ホームページよりダウンロード可)
- EUROSTAT (1996) ESSPROS Manual (国立社会保障・人口問題研究所訳 (1997) 『ESSPROSマニュアル1996年版』社人研ホームページよりダウンロード可)
- EUROSTAT (2008) ESSPROS Manual
- ILO (2005) Social Security Inquiry Manual (翻訳版は社人研ホームページに掲載)
- Krzysztof Hagemeyer from Social Security Department ILO (2005) The ILO Social Security Inquiry An Overview, Meeting on Social Indicators and Social Accounting Seoul, 8-9 May 2005
- OECD (2007) Social Expenditure 1980-2003 Interpretative Guide of SOCX

本文中の略語一覧

- COFOG : Classification Of the Function Of Government (政府機能別分類)
- COSS : The Cost of Social Security (社会保障給付費 (第19次調査))
- ESSPROS : The European System of integrated Social PROtection Statistics (社会保護支出統計)
- EUROSTAT : Statistical Office of the European Communities (欧州統計局)
- GFS : Government Financial Statistics (政府財政統計)
- ILO : International Labour Organization (国際労働機構)
- IMF : International Monetary Fund (国際金融基金)
- OECD : Organization of Economic Cooperation and Development (経済協力開発機構)
- SNA : System of National Accounts (国民経済計算)
- SSI : Social Security Inquiry (社会保障調査)
- UNDP : United Nation Development Programme (国連開発計画)
- UNICEF : United Nations Children's Fund (国連児童基金)
- WB : World Bank (世界銀行)
- WHO : World Health Organization (国際保健機構)

(ひがし・しゅうじ 企画部長)
 (かつまた・ゆきこ 情報調査分析部長)
 (よねやま・まさとし 企画部第1室長)
 (たけざわ・じゅんこ 企画部研究員)