

## 社会保障給付の制度配分 ——OECD データと社会保障給付費による動向分析——

勝 又 幸 子

### I はじめに

我が国では少子高齢化の進展にも関わらず社会保障給付費の制度別配分は硬直的で、子育て支援策への給付割合が小さいことは国際比較からみても明らかである<sup>1)</sup>。国立社会保障・人口問題研究所が毎年公表してきた社会保障給付費の推移においても家族関係給付費は社会保障給付費総額に対してわずか3.8% (2003年度)にとどまり過去20年間大きな改善はみられていない<sup>2)</sup>。下げ止まらない出生率低下の現実を前にして、給付費総額の拡大に比べて遅々として進まぬ子育て世帯への支援策に焦燥感を抱く国民からは早急な対策の実施に、より多くの財源を充てることが必要との意見もだされるようになってきている。本論では、諸外国の社会保障給付の動向を概観し、我が国の社会保障給付のおかれた状況を明らかにし、現在議論になっている、高齢者世帯対子育て世帯の配分問題に示唆を得たい。

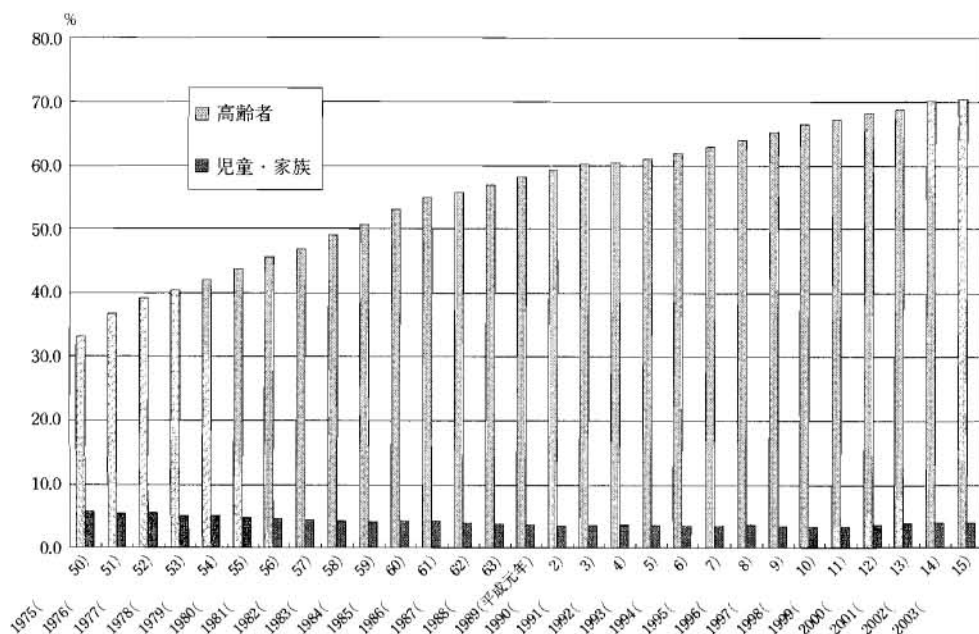
### II 日本の現状

社会保障給付費では「児童・家族関係給付費」という名称で、児童や家族に関係する給付費をまとめたものを公表しているが、これらは国立社会保障・人口問題研究所が独自に定義した名称であり、国際比較を前提とするものではない。この定義を公表している理由は、従来から「高齢者関係給付費」という名称でこれも独自に定義した費用を公表してきたが、少子化が問題視されるように

なって以来、高齢者対子供といった、相対する費用の比較が政策的な関心を呼びその要請が高まったからである。しかしこの二つの独自定義を使うとき、高齢には医療給付費が含まれるのに、児童には含まれないなど必ずしも費用範囲が同じではないことが課題となっている<sup>3)</sup>。だが現状では、「高齢者世帯 vs. 子育て世帯」の費用を比較したい場合、代表的な費用統計が得られ難いためこの二つの費用が最近頻繁に利用される傾向にある。図1で見るとたしかに高齢者関係給付費が給付費全体に占める割合は年々増加し1991年には6割を超えた一方で、児童・家族関係給付費は相対的に縮小したかに見える。しかし、高齢者人口の増加と若年層人口の減少を考えると、それぞれの費用の受給者数が変化したことを考慮すれば当然の結果である。ひとりあたりの給付ではむしろ児童・家族の方が増加してきたとも言える<sup>4)</sup>。

日本を諸外国と比較するには、国際機関が定義をしたデータを使う必要がある。ILO (国際労働機関) は1970年代から国際比較の統計を始めており、この基準が「社会保障給付費」の基となっている。しかし1993年のデータを最後にILOは同統計のとりまとめを中止しており、現在ではOECDやEUROSTATがこの分野の国際比較データを継続的に公表している<sup>5)</sup>。

OECDのSOCX (Social Expenditure Database) が現在はILO基準に代わって諸外国の動向を把握する上で利用可能なデータである。そこで本論ではOECDのデータを使った分析を行う。なお、OECD統計では従来個人に直接に給付される給付費に加えて設備整備費などの費用を範囲に加えて



資料) 「平成 15 年度社会保障給付費」 第 5 表及び第 6 表より作成。

図 1 高齢者関係給付費と児童・家族関係給付費の給付費総額に占める割合の推移

いるため、社会支出と呼んでいる。

### III 国際比較

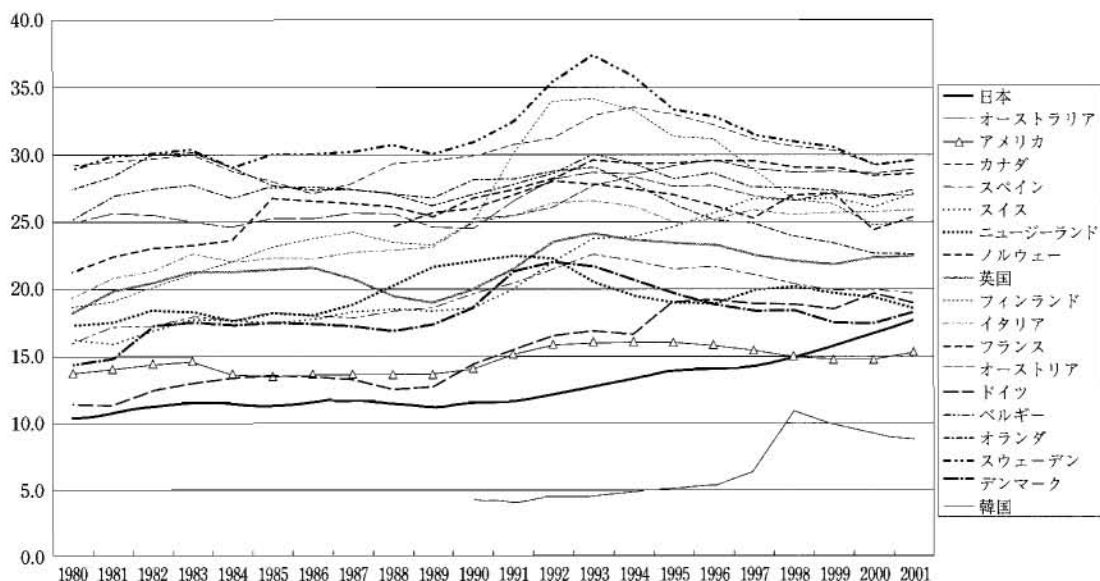
日本は社会保障給付の分野で、諸外国と比較した場合どのような位置にあるのだろうか。まず、OECD 諸国の中で日本は、最も社会支出の規模が経済全体の規模に比較して小さな国の一つと位置づけられる。その位置づけは、過去少なくとも 1980 年代から変わっていない。図 2 は直近 OECD データで全加盟国の 1980 年から 2001 年までの社会支出総額を対 GDP 比率で比較したものである。

OECD 統計では費用の範囲を三つに分けており、ここで表示させている総額の範囲は公的社会支出と義務的私的社会支出の合計である。定義について詳しくは翻訳版『純社会支出第 2 版『実質社会保障支出に関する研究—国際比較の視点から—』2003 に収載) にまとめられているが、簡便な表現で説明すると、公的支出は支出主体が国や地方自治体、社会保険などの公的機関であり、義務的私

的社会支出は必ずしも支出主体が公的な機関でなくとも、その支出が法律によって強制されていたり、その給付を受けるものが同様の公的制度への加入を免除されていたりする場合、きわめて公的な制度の代替的な役割を担っている制度の支出を表している。日本の場合、義務的私的社会支出には、厚生年金基金等の企業年金を計上している。

社会支出の規模を比較することは、いくつかの側面から議論されてきた。まず、社会支出の定義、何をもって「社会支出」とするかという議論である。次に、制度の種類とくに公的であるか私的であるか、または公私の代替的役割を担っているものであるかの費用範囲の議論である。そして最後に、純でみるか粗(名目)でみるか、言い換えれば、租税支出の換算の追加や間接税による還流を勘案した場合の計算方法の議論である。

図 3 に簡便なイメージを示した。社会的支出は「所得再分配」機能を果たす政策における支出<sup>6)</sup>と位置づけられているので、公的支出が中核をなすが、その上乗せ的な「義務的私的支出」<sup>7)</sup>があり、



資料) OECD, SOCX 2004 ed. より作成。

図2 各国の社会支出対 GDP 比率の推移

その横断的な「任意私的社會支出」<sup>8)</sup>があると位置づけている。前者と後者はともに公的支出を補う役割を担っているが、強制力の違いで区別している。例えば、前者は法的な位置づけがはっきりしており、イギリスにおける企業年金のコントラクトアウトなどのような、その制度に加入すれば公的年金への強制加入が免除となるような制度の支出を、後者は税制上の優遇措置はあるがその加入そのものは任意であるような企業年金などの支出である。アメリカにおける、企業単位の被用者の医療保険については、後者に計上されている。図2にはその任意私的社會支出が含まれていないため、アメリカは日本よりも近年支出規模が小さくなっている。皆保険制度をもたないアメリカとの比較に注意を要するように、制度の成り立ちの違いが公的と私的をわけるような場合、単純に運営主体の性格で分けることが、一国の社会支出の規模を客観的にみるうえで適当であるかどうかの議論には結論がでていない。その一つの理由には、アメリカのみならず欧州諸国には労使協定による給付の存在がある。家族手当や育児・介護休業給付など公的な制度のほかに、労使協定で給付され

る費用は賃金の一部と扱われる場合が多い。しかし、法人税上の扱いは様々である。かつての日本の企業は「家族給」の考え方をとることがあり、被扶養者数による給与の増額を「手当て」として加算してきたが、近年「能力給」への移行で「手当て」の状況は変わってきている。しかし、これらの「手当て」を任意私的社會支出と考えるには無理がある。日本における手当ての支給は大企業に偏っており、社会的再分配効果は認められないからである。このようにマクロ費用の国際比較においては政策の組み立て方の違いを反映させて比較することが難しいのである。

図4は純支出（ネット支出）と粗支出（グロス支出）の議論をイメージ化した。粗の部分集合が純であるのではなく、両者は重なり合う部分を共有している関係と考えられる。重なり合わない部分とは、純支出の場合、税優遇措置によるいわゆる租税支出の部分である。また、粗支出の場合は、直接税及び間接税による財政収入への還流である。資力調査無しに全国民に給付する手当ての場合、北欧にみられるように、手厚い現金給付を行っている一方で、その給付を課税ベースに入れて高い



図3 OECD社会支出の3層構造

所得税率をかけて課税する国がある。また、そもそも間接税率が高い国では、所得保障が現金給付で行われる以上、その給付が消費に充てられると、消費税や付加価値税として徴収されて国庫等に戻っていくのである。

OECD はこれまで4編のペーパーでネットソーシャルエクスペンディチャーの議論を重ねてきている<sup>9)</sup>。租税支出の議論はアメリカやオーストラリアなどが関心を寄せ、間接税の徴収税還流については欧州諸国とりわけ間接税率の高い北欧諸国の関心が強い。

どの国が最も社会支出が大きいかという一見単純にみえる議論が、上記の三つのどの側面すなわち定義、費用の範囲、費用の計算方法の違いによって変わってくる。しかし、日本に限定して言えば、OECD 諸国の中で最も社会支出規模が小さいという位置そのものは、どの側面からみても変わらないといえる。

社会支出の定義に関して最近、政策的な重要課題となった少子化対策の議論で、就学前教育（幼稚園）を加えるかどうかの議論がもちあがっている<sup>10)</sup>。そもそもの議論は預かり保育が幼稚園などの就学前教育制度において行われている国のなかで、デンマークについてはデイケア支出において保育と就学前教育の区別ができず、両方が社会支出の「家族」に含まれていることが、同様の制度をもつ北欧諸国の比較において問題視されたことによる<sup>11)</sup>。就学前教育を加えると日本の少子化対策はどうなるかを試算してみた。表1でみるように、日本の就学前教育支出の規模は諸外国に比べ

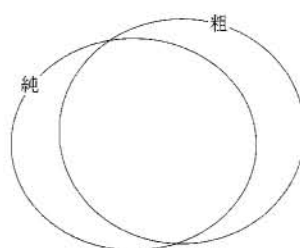


図4 OECD ネット社会支出の考え方

表1 各国の預かり保育の対GDP比率の比較

	家族／デイケア (2001)	就学前教育 (2000)	合計
日本	0.31	0.20	0.51
アメリカ	na	0.40	0.40
イギリス	0.16	0.40	0.56
ドイツ	0.40	0.60	1.00
フランス	0.58	0.70	1.28
スウェーデン	0.94	0.50	1.44
デンマーク	2.12	0.80	2.12

資料) 家族／デイケアはOECD SOCX 2004 より。

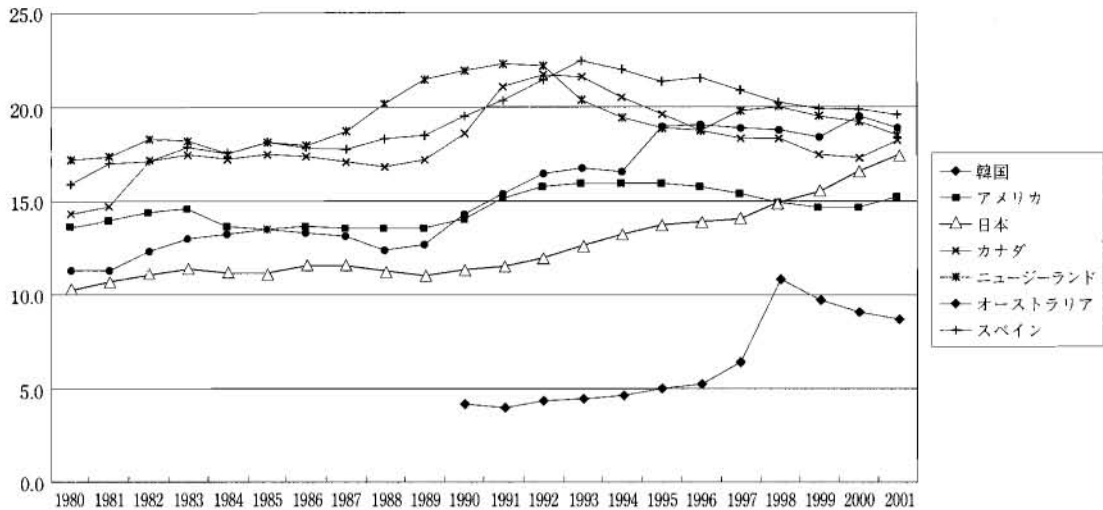
就学前教育については、OECD Education at a Glance 2005 より。

注) デンマークについては、就学前教育がSOCXの家族／デイケアに含まれているという記述があったので、合計には足しあげていない。

て大きなものではない。したがって、たとえ幼稚園の費用を加えたとしても、「家族／デイケア」の支出規模が諸外国との比較において変化することは無い。しかし、この問題提起は、費用統計の見方という意味で重要である。つまり、政策的費用として「家族」への支援を捉えようとする、制度を把握するだけでは足りず、同様の機能を果たしている多方面の政策的費用を把握する必要を示唆しているのである。

#### IV 諸外国の社会支出の変化にみる政策的動向

前述の図2でみると、過去20年間の社会支出の動向で言えることは、過去多くの社会支出をしていた国は現在でも多くの支出をしており、過去少なかった国は現在でも少ない支出にとどまっている。しかし、近年になるほど、差は狭まってきて



資料) OECD SOCX 2004 ed. より作成。

図5 社会支出の対 GDP 比率の推移 (低グループ国の推移)

いることも事実である。そしてその差の縮小は、社会支出の大きかった国については減少してきたこと、社会支出の小さかった国については増加してきたことによってもたらされている。

図5は2001年時点で韓国を除いて15～20%の社会支出対GDP比率のOECD諸国の中では低支出グループと位置づけられる国々の推移である。日本だけが、コンスタントに伸びてきていることがわかる。他の国々では1980年代と1990年代に山ができてはいるが、日本の場合はそれが無い。各国の政策分野別GDP比率の推移をみると1980年代の山は失業によって、1990年代の山は保健または障害などの分野での増加が影響していることがわかる。

OECD社会支出は政策分野別の九分類を採用しているが、全体を通して高齢と保健に多くの支出をしていることが各国に共通している。しかし全体の政策分野別の配分はそれぞれに異なっている。

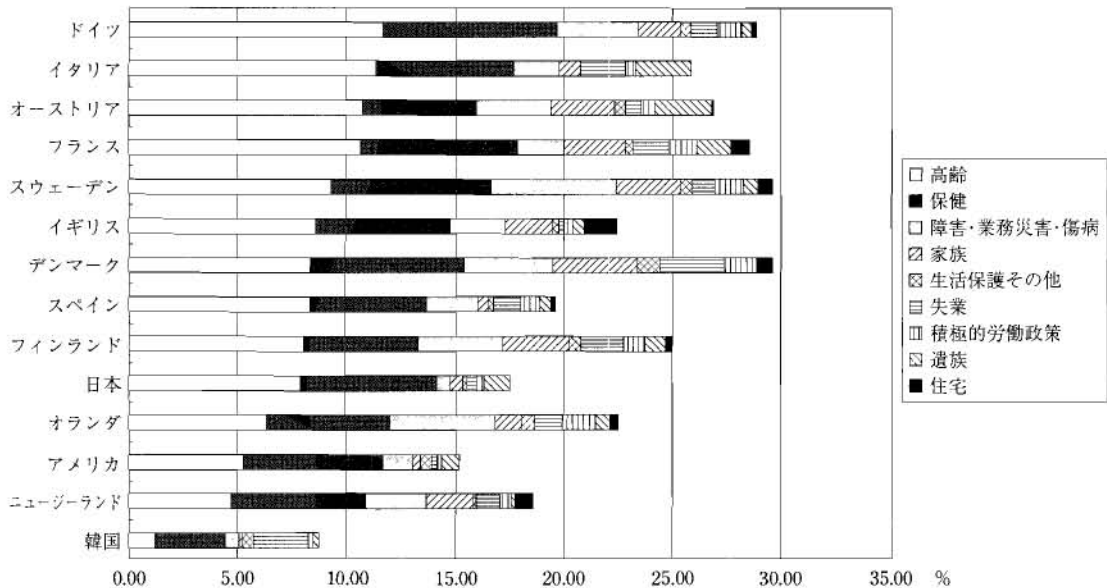
図6は高齢支出の対GDP比率が大きい国から並べたものである。二番目に大きな支出が保健であり、その二政策分野の規模(対GDP比)は他の政策分野の支出に比べて差が小さくなっている。日本については、高齢支出と保健支出だけについて

てみれば先進諸国と同様の規模の支出がある。しかし、高齢と保健以外の政策分野への支出が少ないため、社会支出全体の規模が小さくなっていることがわかる。現在日本で子育て支援を議論する時には、高齢世帯vs.子育て世帯の比較で両者があるに違いすぎるので、いかに高齢者から給付を削減して子育て世帯にもってくるかを検討する向きがあるが、そもそも全体の社会支出規模を増加させる発想に立たなければ、根本的な子育て支援への支出増は難しいと考えざるをえない。

社会支出の時系列の動きは、様々な要因で増減している。全体ではなかなかみえにくい増減のメカニズムをここでは、アメリカ、スウェーデンの政策分野別の例から実例をしめすことにする。

## 1 アメリカ

アメリカの家族支出における現金給付が1998年以降急激に減少して、家族支出の中心が現物給付になったことが、図7の現金給付の線よりはっきりとわかる。なお1986年にも大きな現金給付の減少がみられるが、これは1986～1996年の間、AFDC(要扶養児童家族扶助)の現金給付の一部を就労支援目的で支給するようになった部分が、家



資料) OECD SOCX 2004 ed. より作成。

図6 高齢支出の対 GDP 比率が大きい国からみた政策分野別社会支出構成割合

表2 2001年 各国の政策分野別支出対 GDP 比率(図6と対応)

単位: %

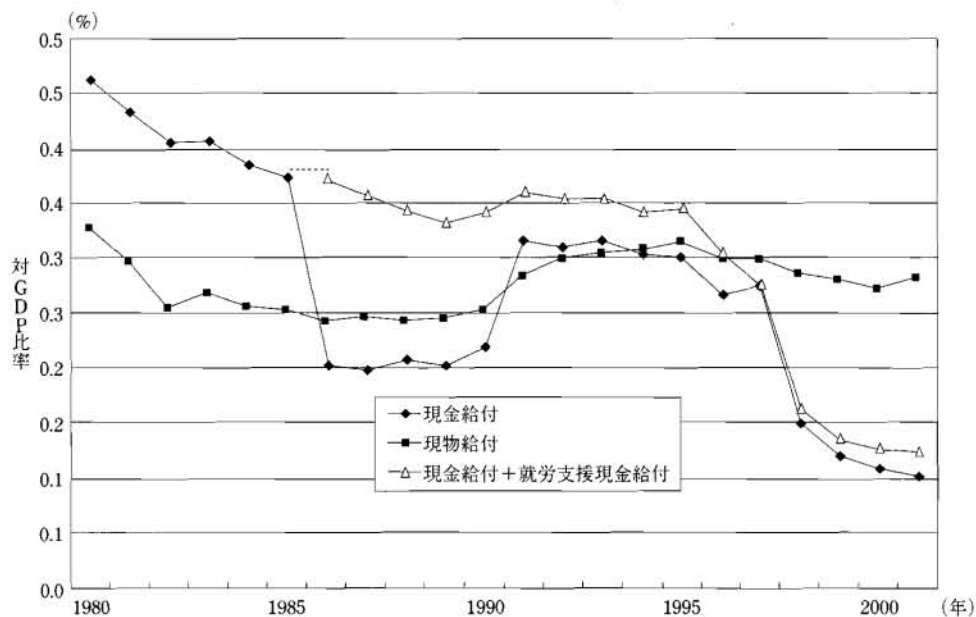
	高齢	保健	障害・業務 災害・傷病	家族	生活保護 その他	失業	積極的 労働政策	遺族	住宅
ドイツ	11.65	8.02	3.61	1.99	0.52	1.25	1.11	0.43	0.19
イタリア	11.29	6.33	2.12	0.98	0.04	2.01	0.47	2.60	0.01
オーストリア	10.72	5.24	3.41	2.92	0.49	0.75	0.52	2.67	0.10
フランス	10.64	7.19	2.15	2.81	0.39	1.63	1.29	1.50	0.87
スウェーデン	9.21	7.43	5.76	2.92	0.62	0.96	1.36	0.62	0.64
イギリス	8.59	6.12	2.56	2.23	0.19	0.27	0.35	0.59	1.45
デンマーク	8.31	7.06	4.12	3.79	1.05	2.95	1.52	0.01	0.66
スペイン	8.30	5.36	2.37	0.50	0.15	1.32	0.83	0.57	0.18
フィンランド	8.02	5.29	3.87	3.01	0.52	1.99	0.95	0.97	0.30
日本	7.85	6.25	0.66	0.60	0.16	0.46	0.29	1.21	na
オランダ	6.36	5.66	4.81	1.14	0.62	1.28	1.54	0.68	0.37
アメリカ	5.28	6.37	1.36	0.38	0.48	0.31	0.15	0.84	na
ニュージーランド	4.75	6.10	2.82	2.18	0.09	1.14	0.53	0.11	0.82
韓国	1.22	3.24	0.60	0.16	0.47	2.51	0.30	0.20	na

族支出から失業支出の区分に変更されるようになったからである。したがって、図7に示すように、就労支援現金給付部分を失業よりこちらに積算すると、この間実際には現金支出が減少したわけではないことがわかる。また、1997年以降制度変更によって AFDC の同給付は TANF (貧困家庭

一時扶助) の就労支援給付として受け継がれたが、この時は実際に現金給付が減少したのである<sup>12)</sup>。

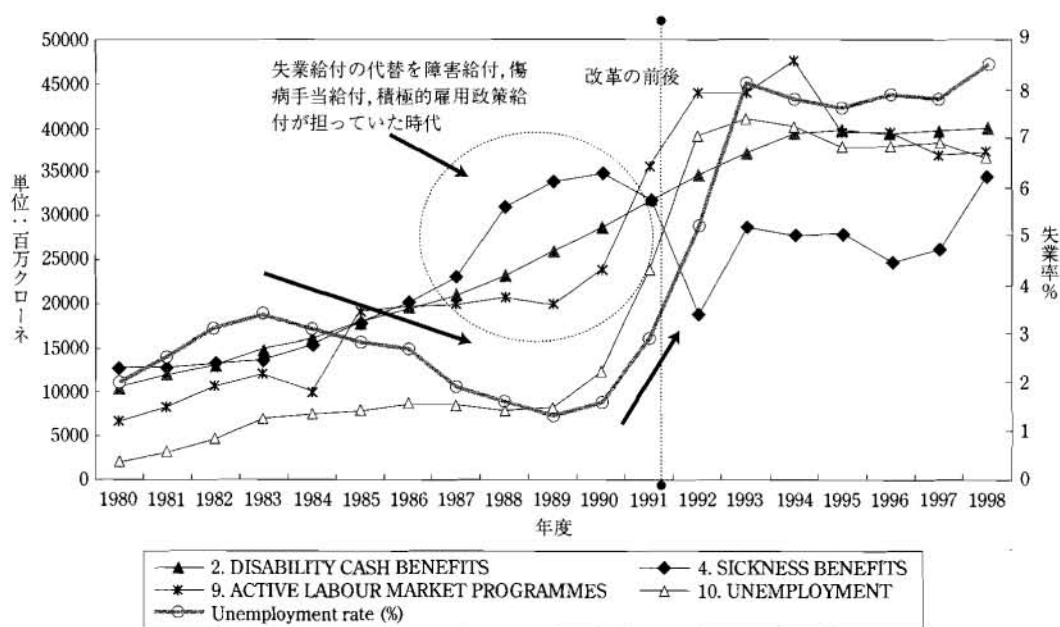
## 2 スウェーデン

図8ではスウェーデンにおける障害、傷病手当、失業(積極的労働市場政策を含む)の各動きから政



出所) OECD 2004 ed.

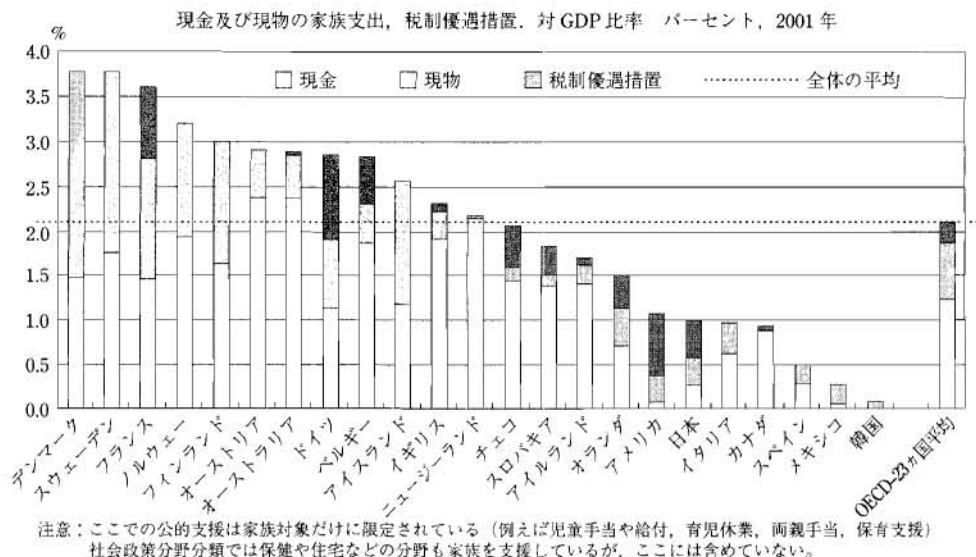
図7 アメリカ 家族支出 現金と現物の割合の推移



出所) 勝又 (2002a)。

図8 スウェーデンの障害現金給付と失業給付等の代替関係の動向





出所) OECD 2005 p. 24 Figure 4 を筆者翻訳による。

図9 家族支援の税制優遇措置はフランス、ドイツ、アメリカで大きい

策の変化をみる。まず1991年の改革前後で傷病手当金 (Sickness benefits) が大きく変化している。これは、1972年以降1991年まで、労働市場の理由だけで障害年金を受け取れることができたため失業が長期化すると傷病手当金を受給し、その後障害年金そして老齢年金受給開始年齢に達すると老齢年金へと移行しながら「失業」状況を乗り切る方法がとられていたことを示している。1991年以降、労働市場理由の傷病手当金や障害年金の受給が制限されることになったため、急激に失業給付や積極的労働市場政策給付が増加したのである。つまり、1991年以前の失業率の低さ（失業給付の少なさ）は、傷病手当給付や労働市場理由による障害年金の支給によって、失業が潜在化していたことによるものと考えられる。（勝又2002a）

ここで紹介した2カ国の例にとどまらず、多くの国では制度改革によって各政策分野の給付に変化がみられる。したがって、国際比較の政策分野別の動きは、こういった各国の政策の変化を踏まえて理解する必要がある。単純に「高齢者 vs. 児童」という比較を導き出すのは誤解を生む危険性をはらんでいる。

## V ネット議論

2005年公表されたネットソーシャルエクスペンディチャーのペーパーでは、家族支援について租税支出の規模を従来の現金と現物の支出に上乗せするかたちで比較している<sup>13)</sup>。それによると、フランス、ドイツ、アメリカにおいて租税支出としての家族支援支出が大きくなっている。図9はOECDの報告書に掲載された図の翻訳である。ここでは日本についても所得税の扶養控除分を報告しているが、これを勘案しても、アメリカの租税支出の規模が大きいため、日本の家族支援の規模を上回る家族支援がアメリカではされている結果になっている。なお家族支援にとどまらず全体の社会的租税支出の規模についても同ペーパーは各国の比較をおこなっている。すべての加盟国から同じベースでの租税支出データが得られていないので、同ペーパーの表現はこれらのデータを参考にとどめるとしながらも、アメリカにおける租税支出が最も大きく、なかでも私的給付に対する租税優遇措置による租税支出がより大きい事実を明らかにしている。反対に、実際の社会支出規模が



大きいスウェーデンやデンマークなどには、租税支出は無いとしている。アメリカが公的制度を最小限にして、私的制度や市場メカニズムを利用した政策を優先していることは、社会支出の粗支出の額には表現されない部分であり、マクロ費用統計による国際比較の制約と限界を表している。

## VI まとめにかえて

社会支出の規模を国際比較する場合に、OECDの政策分野別の比較で何がわかり何がわからないかを明らかにしておくことは重要なことである。

まず、政策分野において、それぞれの給付は時に代替的な給付として働いている事実を押さえておくべきである。アメリカにおける AFDC から TANF への移行における、家族と失業及び積極的労働市場政策の関係は代表的な例である。したがって、単に「家族」支出を「高齢」と比較することでは、その国の政策動向を理解することができないのである。

次に、社会支出の範囲について、どこまでを範疇に捉えた議論をするかを、その議論の目的に合わせて決めておくべきだろう。社会支出が「再分配効果」を前提にしていることを考えると、アメリカのように私的制度を多く入れることと、それにたいする税制優遇措置を多く含む場合の比較で、そこから何が言えるのかは慎重になるべきである。すなわち税制優遇措置で、どれほどの社会的再分配の効果があるか、給付することと、納税額を一部免除することは、必ずしも同じ影響を社会にあたえていない。

最後に、日本の社会支出の規模が、われわれが必要とする社会的厚生の実現に十分なものであるかどうかという、基本に立ち返った議論が必要だと考える。国民負担率の議論で、租税負担率と社会保障負担率の単なる合計が対国民所得比で何パーセントになるか、そしてそこにみえないシーリングを意図的に置く議論を繰り返すだけでは、ゼロサムゲームのようなもので、同じ大きさのパイをどのように切り分けるかを問うだけの議論しか生まれてこない。そもそも、現在の日本の社会

支出の水準で我々が望む厚生水準が達成できているのかどうかを、再分配の議論を含めて問う必要がある。かつてのように、人口の高齢化が他の先進諸国より遅くやってきたこと、それによって公的年金などの制度が未成熟で、それで日本の社会保障給付費の規模の小ささを説明できると考える時代はもうとうに過ぎた。

## 注

- 1) 勝又 (2003) p. 24. 高齢現金給付と保健給付の全体に占める割合が諸外国に比べ大きい日本の現状を指摘した。
- 2) 平成 15 年度社会保障給付費 第 6 表児童・家族関係給付費の推移, p. 17 参照。
- 3) 勝又 (2000) p. 62. 児童に係る医療費は決算上区別することができないが、国民医療費データを基礎とした推計結果から試算すると、平成 9 年度において対国民所得比が約 0.6% だったものが、児童の医療費部分を加えると約 0.9% に増える。一方高齢者の方は 11.5% であるから、依然として児童と高齢者の差は大きくなっている。
- 4) 勝又 (2000) p. 62. 図 3 では 14 歳以下人口比率の推移が給付規模に影響を与えず、むしろ少子化が進んだことで給付が増加してきた事実を示している。児童手当総額は主に給付対象年齢が拡大されたことで増加してきた。
- 5) 国際比較統計の動向について詳しくは、『海外社会保障研究』(2004) に詳細が報告されている。
- 6) 純社会支出第 2 版 p. 79. 社会支出の定義; 公的および私的給付で、財政的な拠出の目標を、厚生の低下をもたらす何らかの状況にある個人または世帯の状況を向上させるためとしている制度。給付や拠出には、特定の財・サービスにたいする直接支払も個人契約・個人移転も含まれないものとする。社会給付は現金給付または財やサービスの直接 (現物) 給付である。社会給付は制度枠組みの中で支給される給付のみを範囲とするため、世帯間やインフォーマルな関係の中で交換される移転は、社会的性質を有するとはいえ、この限りではない。
- 7) Mandatory Private Social Expenditure (義務化されている私的社會支出)。
- 8) Voluntary Private Social Expenditure (任意の私的社會支出)。
- 9) Net Social Expenditure (1996) (1999) (2001) (2005)。
- 10) OECD の SOCX (社会支出) 統計において、従来含まなかった教育費を、就学前教育費に限定して「家族」の保育サービス費に含めることが、2005 年 10 月の OECD 社会政策局の会議で検討のうえ実行されることになった。OECD (2005)

DELSA/ELSA/WP1 (2005) 16, INTRODUCTORY NOTE TO THE QUALITY REVIEW OF THE OECD SOCIAL EXPENDITURE DATABASE (SOCX), p. 12.

- 11) 北欧諸国の中ではスウェーデンにおいて 1998 年に保育制度の法的基盤が社会サービス法から教育法へ移され、保育所と短時間保育所という名称は除かれ、就学前教育という名称のもとに統一された(千年 2005)。
- 12) 勝又(2005)。
- 13) OECD (2005), p. 24, Chart 4. Fiscal support for families is largest in France, Germany and the United States.

## 参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所(2004)「動向 社会保障費用の国際統計の動向 -ILO, OECD, EUROSTAT を中心として-」『海外社会保障研究』No. 146, pp. 80-87。
- 勝又幸子(2000)「社会保障費用からみた『少子高齢社会』」『季刊社会保障研究』Vol. 36, No. 1。
- (2002a)「費用国際比較からみた『障害』給付の現状」『海外社会保障研究』No. 140。
- (2002b) 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進事業、平成 13 年度総括研究報告書『実質社会保障支出に関する研究—国際比較の視点から—』。
- (2005)「子育て世帯に対する社会保障給付の現状と国際比較」『子育て世帯の社会保障』, 国立社会保障・人口問題研究所, 東京大学出版会, pp. 53-81。
- 千年よしみ(2005)「保育・学童保育の現状と新しい動き—スウェーデンの示唆—」『子育て世帯の社会保障』, 国立社会保障・人口問題研究所, 東京大学出版会, pp. 209-39。
- OECD (1996) “NET PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE” (LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY OCCASIONAL PAPERS No. 19) Willem Adema, Marcel Einerhand, Bengt Eklind, Jorgen Lotz, and Mark Pearson.
- (1999) “NET SOCIAL EXPENDITURE” (LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY—OCCASIONAL PAPERS No. 39) Willem Adema.
- (2001) “NET SOCIAL EXPENDITURE, 2ND EDITION” (LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY—OCCASIONAL PAPERS No.52) Willem Adema.
- (2005) “Net Social Expenditure, 2005 Edition More comprehensive measures of social support” (OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS No. 29) Willem Adema and Maxime Ladaïque.
- (かつまた・ゆきこ 国立社会保障・人口問題研究所企画部第3室長)