

動 向

OECD基準による我が国の社会支出

— 社会保障費用統計2011年度報告 —

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト

はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は2013（平成25）年12月6日に「平成23年度社会保障費用統計」を公表した。本稿では、社会保障費用統計として公表するILO基準社会保障給付費、OECD基準社会支出のうち、後者を取り上げる。Iで国際比較の概要と集計における主な変更点を述べる¹⁾。つぎにIIで2011年度日本の社会支出の特徴である東日本大震災関係費について、国際基準に照らしどのように整理したのか、また諸外国の災害関係費の扱い等について紹介する。

I 社会支出の国際比較

(1) 社会支出の国際比較

図1は日本と主要先進5カ国の社会支出を対国内総生産比で示している。データ出所であるOECD社会支出データベースにおいて、全ての国のデータがそろそろ直近年である2009年度で比較しているが、日本についてのみ、今回公表する2011年度を併記している²⁾。

まず、社会支出総額の対国内総生産比でみると、日本は23.67%（2011年度）で、ヨーロッパの国々よりは低いがアメリカ（19.45%）よりは高い。しかしながら、近年はイギリス（24.91%）に迫る勢いである。つぎに政策分野別の対国内総

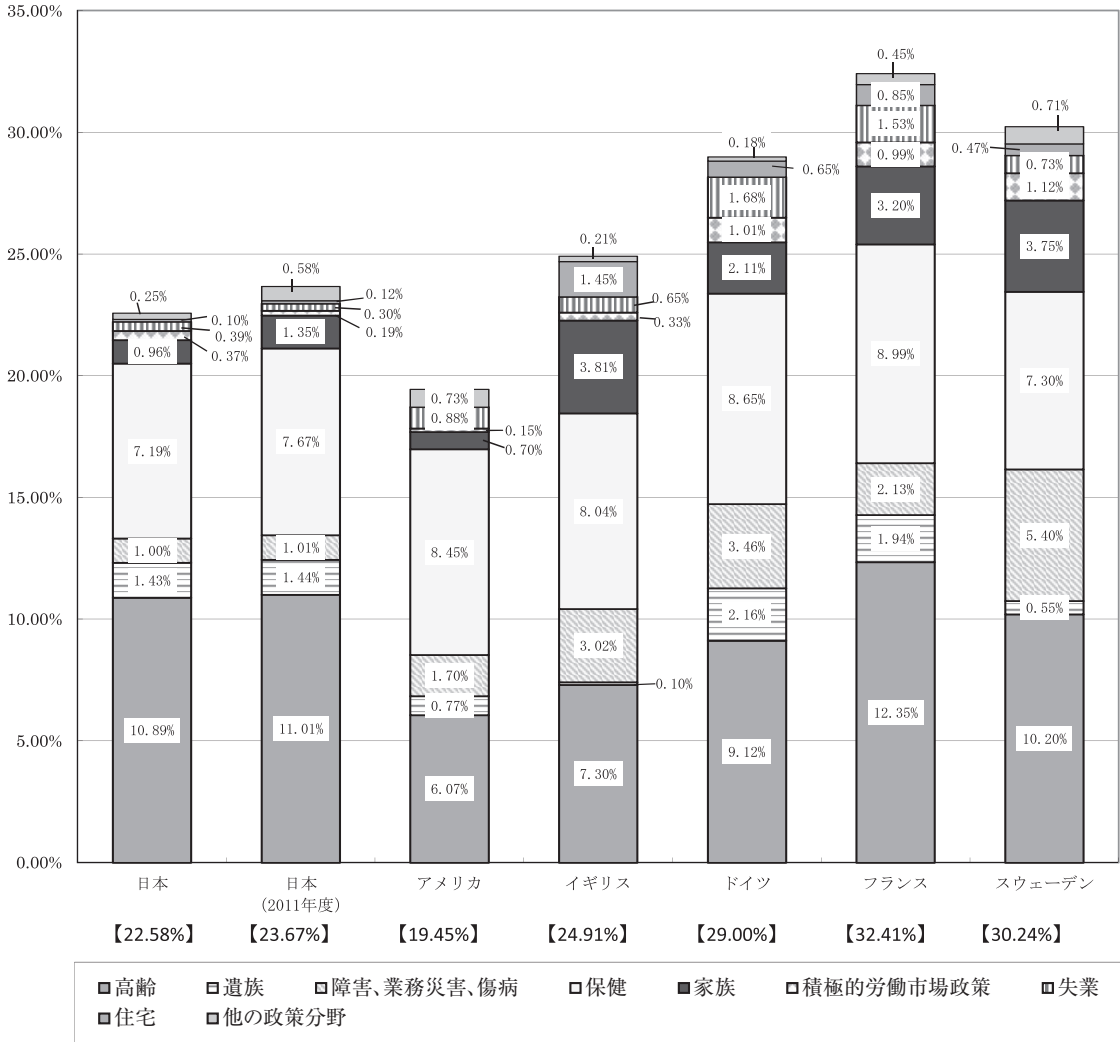
生産比で注目されるのは、「家族」で最も大きいイギリス3.81%であり、スウェーデン3.75%、フランス3.20%を上回るといふ点である。イギリスの「家族」を押し上げているのは家族向け税額控除（Working Tax Credit, Child Tax Credit）である。一方、日本の「家族」は2009年度0.96%、2010年度子ども手当導入後の2011年度は1.35%へ上昇したが、ヨーロッパの国々の水準にはほど遠い。

(2) 2011年度日本の集計における主な変更点

昨年2010年度集計においてOECD基準の集計範囲を見直し、新たな制度を追加した（国立社会保障・人口問題研究所2013b）。引き続き今年集計においても見直しを行い、いくつかの遡及修正を行った。その結果、2010年度社会支出総額は、昨年度公表の110兆4,541億円から108兆9,195億円へ、1兆5,346億円減となった。政策分野別社会支出で昨年度公表値からの変更が大きかったのは、「障害、業務災害、傷病」で7,171億円減、「高齢」で4,287億円減、「住宅」で2,954億円減であった。以下では主な変更点について説明する。

① 自動車賠償責任保険・政府保障事業の削除（2005—2010年度）

自賠責保険は法令に基づく制度かつ強制拠出であり、義務的社会支出の要件を満たすことから、かつてOECD事務局より集計対象との回答を得ていた。しかし改めて事務局に確認したとこ



資料：社会支出の日本は平成23年度社会保障費用統計、諸外国はOECD Social Expenditure Database 2013 ed.。国内総生産の日本は内閣府「平成25年版国民経済計算年報」、諸外国はOECD National Accounts 2013。

図1 対国内総生産比社会支出の国際比較（2009年度）

ろ、2005年頃に基準を見直し、対象外と整理したとのことである。自動車事故等の民事賠償責任保険（civil liability insurance）で、強制性と社会連帯の性格を持つ場合、社会支出の境界線上の制度とも考えられるが、それが法令の定めによる制度であっても、社会支出には含めないとの説明であった。これを受けて自動車賠償責任保険・政府保障事業を削除した結果、昨年公表の2010年度「障

害・業務災害・傷病」は7,171億円の減、「遺族」は1,291億円の減となった。

② 農林漁業団体職員共済組合の責任準備金繰入の削除（1980－2010年度）

社会支出では個人に帰着する給付のほか施設整備費や雑支出を含むその他支出も集計対象としている。各種年金制度のその他支出は「高齢」に

計上しており、農林共済の責任準備金も「高齢」に計上してきた。しかし、責任準備金は毎年度の収支差の調整項に過ぎず、実質的な支出といえないことから、今回より削除とした。その結果、昨年公表の2010年度「高齢」は4,287億円の減となった。

③ 住宅の建設費等の削除（2005－2010年度）

昨年よりOECD基準「住宅」には低所得者向け家賃補助（生活保護の住宅扶助、公営住宅家賃補助）に加えて公的住宅の建設費等を計上している。昨年の公表結果をOECDへ登録の際、改めて担当者に確認したところ、社会支出の定義上は低所得者対象の家賃補助や公的住宅建設費を含むが、住宅建設費については各国横並びでデータが得られないので、現在は含めていないとの回答が得られた。そこで、今年の集計より、国際比較を確保する観点から、建設費は除き、各国共通で計上されている低所得者向け家賃補助（生活保護の住宅扶助、公営住宅家賃補助）のみを集計対象とした。

その結果、昨年公表の2010年度「住宅」は2,954億円の減となった。

④ 結婚手当金の削除（1980－2010年度）

国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、日本私立学校振興・共催事業団において結婚手当金給付がある。OECD事務局より、結婚事由による給付が社会支出に該当するかについては、加盟国内で共通合意がないため除くべきとの指摘を受け、1980年度以降を遡及削除した。その結果、昨年公表の2010年度「家族」から59億円の減となった。

⑤ 被災者生活再建支援制度の追加（2005－2011年度）

住宅被害を受けた被災者へ支援金を給付するもので、阪神淡路大震災を機に1998年に制定され、所管は内閣府防災担当（実施は財団法人都道府県

会館）である。これまで集計対象としてこなかったが、今年の集計で東日本大震災関係費を全省庁にわたり精査した結果、本制度は集計対象と判断し、2005年度以降を遡及計上した。その結果、昨年公表の2010年度「他の政策分野」は3億円の微増であったが、2011年度は東日本大震災の影響で2,122億円が計上され、同分類が大きく増える一因となった。

II 社会保障費用における災害関係費の扱い

(1) 国際基準における災害関係費

これまでに出されたILOとOECDのマニュアルやワーキングペーパーなどに災害関係費用をどのように集計すべきかの記述は無い。そこで、東日本大震災関係の扱いについては、日本における災害関係費用を文献（寺澤2012）と決算資料（財務省2013）をもとに整理した上で、OECD事務局（SOCX担当者）に照会および協議を行った。2011年度社会保障費用統計はその協議結果を反映して集計した。またその結果は、OECD韓国政策センター（OECD/Korea Policy Center）の「第8回アジア環太平洋地域社会（統計）に関する専門家会議」（2013年10月29日～30日）で「災害援助費用の社会支出集計への反映について」と題して報告した（Katsumata 2013）。

ILOやOECDの国際基準では機能や政策という分類を採用しているため、災害援助費用といっても、災害復旧費としてインフラの補修や再整備にかかる費用をどこまで含めるべきなのか、東日本大震災で発生した特別な費用として福島原発事故の補償を入れるべきなのか否かが検討の課題となった。検討の結果、含めることになった震災関係の費用については、国立社会保障・人口問題研究所（2014）にまとめたので参照してほしい。本稿では、どのような視点からその範囲を決めたのかを中心に解説する。

図2は集計範囲の考え方を整理しOECDに説明するために研究所が作成した概念図である。縦軸は、その費用がどのような根拠で支出されているのか、特に法令に基づいていることが集計範囲に含める必要条件であることを表している。また、横軸は、その費用が国際基準でターゲットにしている費用なのかどうか、言い換えれば、ILOなら機能別分類、OECDなら政策分類の範囲の定義に照らしあわせて合致しているか否か、が必要条件であることを表している³⁾。ここに、東日本大震災に関する費用として考えられるものを当てはめた。そして右上の第1象限、すなわち法令の定めに基づく制度から支出されていて政策9分野と機能別9分野の定義に合致する費用を集計に加えることにした。具体的には、以下のような費用が社会保障費用として計上された⁴⁾。

- ・災害救助費（避難所設置、仮設住宅設置、災害医療等）、災害弔慰金、災害障害見舞金

- ・被災者生活再建支援制度による支援金
- ・被災者の医療・介護保険の自己負担等減免^{*}
- ・被災者への健康診断等(福島県民健康管理基金)^{**}
- ・災害復旧費（病院、社会福祉施設等）
- ・緊急雇用創出事業（震災関係）^{**}

計上された費用には、災害救助費などの従来から社会保障費用に入っていたものと、福島県民健康管理基金などの今回の震災を機に制度が創設されたもの（上記※印）の2種類が入っている。

前者については、いずれの制度も同年度に発生した他の台風・豪雨等災害も支給対象となるため、震災関係費用のみを計上することはできないものの、その大部分が震災関係費用であることが想定される。また、被災者生活再建支援制度による支援金については、阪神淡路大震災を機に1998年に制定されたものだが、これまで社会保障費用に含めていなかったため、今回2005年度まで遡って含めることとしたものである。

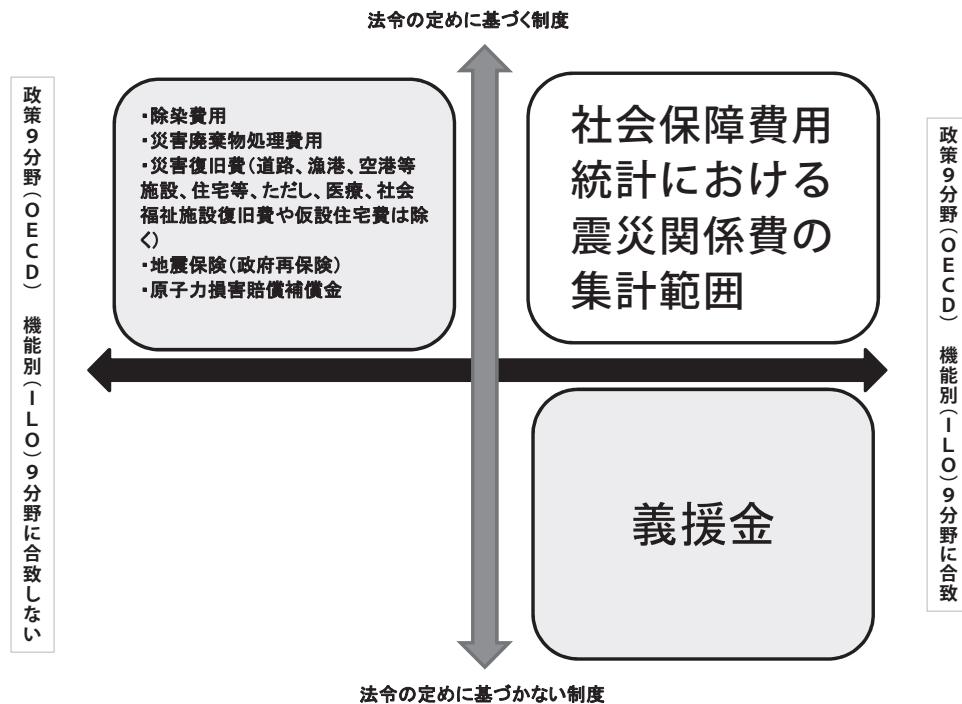


図2 国際基準 (ILO、OECD) における災害援助費用の集計範囲

一方、後者のうち、被災者の医療・介護保険の自己負担等減免、については既存の社会保険制度において、被災者の給付水準を100パーセントにしたことを意味しており、各保険者の給付額が自己負担減免分を上乗せした分増加したことになる。

さらに言えば、金額として把握できないため示していないが、2万人を超える犠牲者を出したことから、各種労災保険からの給付、主な稼ぎ手としての世帯主を無くした人への遺族年金給付、扶養者としての親を亡くした児童の児童扶養手当給付、生活の基盤を失い被保護世帯になった人々の生活保護費など、一般的な施策にかかる費用増も広い意味では震災関係費用といえるだろう。

表1では金額の把握が可能な主な震災関係の費用を示した。医療・介護保険の自己負担減免はそれぞれ、保健や医療、または高齢の分類になっているが、その他震災を機に新たに設けられたものは、OECDでは「他の政策分野」、ILOでは「生活保護その他」に分類された。ILOは集計の範囲を直接・間接に個人に帰着する給付としているため、建物の改修のための災害復旧費や雇用主に対して支払われる緊急雇用創出事業などは含まれず、OECD基準による社会支出のみでの計上となった。

次に、震災関係費用のなかで社会保障費用に含まれないと判断された費用についてみたい。第1に、図2の右下部分第4象限には義援金が挙げられ

る。ここに含まれる義援金とは、法令による定めではなく、私的部門（日本赤十字等）が集めた義援金を国や自治体の協力のもと配分実施するものである。社会保障費用統計の集計対象がOECDの費用範囲のなかで、公的、義務的私的社會支出なのでここでは含めないものとしたが、OECDの任意私的社會支出に相当すると判断できる可能性もある。それは、義援金の支出が所得再分配効果をもっており、義援金を負担する人に税制優遇措置が与えられるなど、拠出を奨励・促進するメカニズムが働いている場合である。

第2に、図2で左上の部分、第2象限に該当する費用で、ここには、法令の定めに基づくが、ILO9機能、OECD9政策分野に該当しない費用が含まれる。除染費用やインフラ改修整備の費用と、地震再保険の負担費用は、2つの国際基準では明らかに集計の範囲とする社会保障ではない。しかし、最後の「原子力損害賠償補償金」については、OECDとの間で議論となった費用である。

原子力損害賠償については⁵⁾、今回の福島原発事故以前から、1961年に定めた「原子力損害の賠償に関する法律」により、原子力事業者に対して、1事業所当たり最大1,200億円の原子力損害賠償責任保険契約や原子力損害賠償保障契約への加入といった損害賠償措置を講じることを義務づけ、賠償措置額を超える部分は国が一定の場合に必要な援助をする仕組みがあった。もっとも賠償の範囲や支給基準は、紛争の当事者による自主的な解決

表1 主な東日本大震災関係の社会保障費用（平成23年度）

項目	政策分野別 社会支出	部門別 社会保障給付費	機能別 社会保障給付費	費用 (平成23年度)
国際基準	OECD		ILO	
災害救助費	他の政策分野	福祉その他	生活保護その他	5,200億円
災害弔慰金・災害障害見舞金				780億円
被災者生活再建支援制度				2,100億円
福島県民健康管理基金		医療		780億円
災害復旧費（病院、社会福祉施設等）		×	×	1,000億円
緊急雇用創出事業（震災関係）				3,700億円
医療・介護保険の自己負担等減免	高齢／保健	医療／福祉その他	高齢／保健医療	870億円

に資する一般的な指針を国の審議会が定めるとしているだけで具体的には規定されていなかった。

今回の福島原発事故では被害額が甚大であり、従来の補償措置額ではまかないきれないものとなったため、平成23年に新たに「原子力損害賠償支援機構法」を定め、賠償措置額を超える損害について電力事業者と政府が出資する基金を設立し、そこから東京電力に対して資金援助を行うこととされた。この公費および民間拠出から被災者の補償を行うという仕組みが、公害健康被害補償制度などの社会保障費用をすでに計上している制度と共通点があることから、社会支出に含めるべきではないかと疑義が生じた。

OECD事務局と協議した結果、今回の福島原発事故の損害賠償の仕組みについては、賠償責任や資金面について法律の定めがあり、賠償の範囲や支給基準について国の指針を示すなど国の関与は高いものの、賠償作業は加害者たる東京電力で行われており、最終的な支払額は当事者間の交渉で決まることから、むしろ民間の訴訟を基礎とする損害賠償に近いとして、社会支出に含めるべきではないとの結論にいたった。

OECDの判断は、定義上の解釈と同時に、他の国でも類似の費用は計上していないという実態に整合性を持たせるという意味があった。国際比較性を担保するためには、単に機械的な定義の解釈でなく、事実として同種類の支出や給付を含めるかどうかの判断が必要になって来るのである。

原子力損害賠償法のもと、個人への給付は平成23年度で約2,300億円になったとされている（復興庁調べ）。社会支出総額からすればこの金額の規模は小さく、対GDP比率でみればさらに影響は小さい。

(2) 諸外国の災害関係費の扱いについて

OECDの社会支出のマニュアルの記述には災害関連の費用について、ことさらに記述はみづから

ないが、いくつかの国の費用のなかに災害に関連した費用を見つけることができる。たとえば、韓国については、Natural disaster victims（災害救助法に基づく給付。生活援助、住宅修繕費等。）が「他の政策分野」に計上されている。ニュージーランドにおいても、カンタベリー地震短期住宅支援（2010年地震で被災して自宅に住めない者に対して賃貸の家賃やホテル宿泊費等について短期的な支援を行う）が「他の政策分野」に計上されている。また、アメリカの2007年の失業にDisaster unemployment assistance（災害による失業援助）が計上されていた。さらに、スペインについては、Victims of political events or natural disasters（政治事件や天災による被害者）の支出が「遺族」「障害・業務災害・傷病」に1980年代には計上されていた。このように、災害関連費用は様々な政策分野に計上されていることがわかる。しかし、マニュアルにおいて災害関連支出の計上方法について指示がないため、各国の判断に任されているという現状がある。近年、地球温暖化の影響などもあり、世界のあらゆる地域で大規模自然災害が頻繁に起きるようになってきたことから、社会支出においてどのように災害関連給付を計上していくかの検討がなされるべきだと考える。社会保障支出総額からすると毎年支出される災害関連給付は小さな存在でしかないが、大震災に見舞われたときにその影響の大きさから再考する機会が与えられたのである。このたび日本が東日本大震災を通じて災害関連支出の扱いについて図2のように体系的な整理を行ったことは、国際比較費用統計の向上のための貢献と捉えることができるだろう。

注

- 1) ILO基準社会保障給付費を含む平成23年度社会保障費用統計の概要については国立社会保障・人口問題研究所（2014）を参照。
- 2) アメリカ、ドイツは直近2010年度のデータが利用できる。
- 3) 東日本大震災後の原子力損害賠償制度をめぐる経

緯については寺倉（2012）参照。

- 4) ILO機能別分類、OECD政策分野別分類の範囲については国立社会保障・人口問題研究所（2013a）IV巻末参考資料参照。
- 5) 地方自治体の単独事業として行われた事業についてはデータが得られなかったことから含めていない。

参考文献

- Adema, W., Fron, P. and Ladaique, M. (2011) "Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the OECD Social Expenditure database (SOCX) " (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124), October 2011マニュアル箇所 (PART II: THE SOCX MANUAL)
http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-european-welfare-state-really-more-expensive_5kg2d2d4pbf0-en
- Katsumata, Yukiko M. (2013) "Disaster relief and implications for social spending data"
(<http://www.ipss.go.jp/international/files/Yukiko%20Katsumata%20Japan%20IPSS2013.pdf>) OECD/Korea Policy Center <http://www.oecd-korea.org/>
- 国立社会保障・人口問題研究所（2013a）「平成23年度社会保障費用統計」
-
- （2013b）「2010（平成22）年度 社会保障費用－概要と解説－」『季刊社会保障研究』第48巻第4号 pp.447－456
-
- （2014）「2011（平成23）年度 社会保障費用－概要と解説－」『季刊社会

保障研究』第49巻第4号 pp.434－432

- 寺倉憲一（2012）「東日本大震災後の原子力損害賠償制度をめぐる経緯と課題」国立国会図書館調査資料
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487579_po_20110407.pdf?contentNo=1
- 寺澤泰大（2012）「社会保障分野における東日本大震災への対応と国会論議— 災害救助、医療、介護・福祉、雇用等 —」『立法と調査』No.329（参議院事務局企画調整室編集・発行）http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120601096.pdf
- 財務省（2013）「平成23年度決算の説明：参考（東日本大震災復旧・復興関係経費）」http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2011/kessan_23_19.pdf

本文中の略語一覧：

- ILO International Labour Organization 国際労働機関
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
SOCX Social Expenditure 社会支出

（ふじわら・ともこ 企画部長）

（かつまた・ゆきこ 情報調査分析部長）

（たけざわ・じゅんこ 企画部第3室長）

（にしもり・かずひろ 企画部第2室長）

（さとう・いたる 社会保障基礎理論研究部第1室長）

（ふじい・まゆ 社会保障基礎理論研究部研究員）