

社会的保護勘定と国民勘定との統合について

城戸喜子

(社会保障研究所主任研究員)

はじめに

社会統計は非常に多くの国で長い間収集されて来た。しかしここ20年程の内に焦点は、それら統計系列の国民勘定体系への統合を目指す方向に移って来ている。すなわち、社会・人口統計勘定の開発へと向って来ている。

社会保障及び関連制度に関する統計は、経済・社会統計の一特殊分野として整理することができよう。この分野に於ける資料を最初に公表したのはILOであり、それは1952年に、社会保障の費用に関する報告書として公表された。ILOはその後も同種の報告書を7回刊行し、最近年のものは1981年に出版されでいる。又、1962年以来EECも社会勘定という名の下に同種の資料を公表している。但しEECの統計は、ILOの調査範囲よりやや広汎に亘り、又、現在では社会的保護勘定と呼ばれている。以下では、社会的保護勘定の説明、その将来の発展方向及び国民勘定との関連を、Review of Income & Wealth, Series 26, No. 2 に掲載された論文、J. B. Broderick,

Social Protection Account and Their Relationship to the National Accounts によって紹介したい。

社会的支出の概念

一般に社会的性質を持った支出を表現するには、社会福祉支出(所得保障⊕社会的障害を持った人びとへのケア)という狭義の用語から、社会保障支出(社会福祉⊕保健)、社会的支出(以上のもの⊕住宅、教育、文化施設等に)という広義のものまで各種の用語が用いられている。しかし以下では社会保障支出の概念に依って検討を行なってゆきたい。次に問題となるのは支出主体が政府部門だけか、民間非営利団体や企業をも含むのかということと、支出は経常取引に限られるのか資本取引をも含むのか、又、管理費をも含めるのかといったことであろう。ここでは社会的保護給付(家計への直接的給付支出)と管理費との二種類を含めよう。ところでILOの定義による社会保障の費用は、一国の社会保障制度の一部分しかカヴァーしていないように

思われる。すなわちILOの社会保障概念は、保健サービスの提供、疾病、退職、失業等の故に働いていない人々に対する所得維持支出及び家族への責任を有する人々に対する補足的所得支払であり、雇用主が雇用者に対して直接に支払う労災以外の危険に関する給付は含んでいない。言い換えると企業年金や任意加入の、又は選択的な保険（政府の社会保障制度外にあるもの）は含んでいないのである。この種の制度を除外することは、少なくとも先進国間で社会的保護の費用の比較をする場合には、余り適切でないであろう。

他方、EECによる社会勘定は、欧州大陸六カ国の加盟時代、1962年から公表されており、そこには社会保障の支出とその財源調達法とが描かれている。

EECの社会的保護支出は或る種の危険やニードの存在及び発生に対して個人あるいは家計を保障するようなものとして定義されており、その支出に際しては、第三者の介入を前提している。尚、第三者とは、家計以外の経済単位であり、政府以外に企業や民間非営利団体を含めて良い。このような社会的保護支出は、支出区分をするならば個人に給付される部分（社会的給付）と管理費とに分けられる。そして、社会的給付というのは、国民勘定における第三者の介入する家計への移転的支出であり、現金か現物かのいずれかの形をとる。

社会的保護勘定で取り上げられる危険又はニードを、ILOによる社会保障の費用でカバーされるものと比べながら見てゆくと、それらは疾病、老齢、遺族、廃疾、

身体的又は精神的障害、労災、雇用、扶養、戦争、政治的事件及び自然災害である。住宅や教育は直接には含まれないが、上記の危険又はニードに関連した住宅・教育給付は社会勘定中にも含まれる。

従ってECによる社会的保護支出の概念は、ILOの概念よりやや広範である。更に雇用主から雇用者への直接的給付はEECの概念中には含まれるが、ILOの概念には含まれていない。又、前者には私的なグループ保険も含まれる。但し、法律、規則または協約、契約（企業あるいは産業ベースの）に基くものでなければならない。より良い国際比較は、このようにして収集された全体的数値によらねばならないだろう。というのは、ある国々では社会保障のかなり多くの部分が、こうした雇用主と雇用者との間の給付によってカバーされているからである。例えば西独では、国の社会保障制度が発現する前に、病気の最初の六週間というもの、雇用主が雇用者に賃金又は俸給を支払い続ける。他の国々においてもこうしたことは起っており、政府の制度のみを比較することは、正確な結論を導かない。

アイルランド、デンマーク及び英国のEECへの加盟は新しい問題を提起した。というのは、これらの国では最初の六カ国とは保健サービスの制度が異なるからである。すなわち新しい三国では、社会保険制度ではなく公的保健サービスの制度が敷かれており、その支出は政府消費として国民勘定に記録される一方、最初の六カ国では、社会保険制度が作られており、家計は市場で

保健サービスを購入し、その費用を償還してもらったり、あるいは現物給付の形で市場から購入したりする。そのため保健サービスに関する費用は、個人消費の一部として国民勘定に記録されてしまう。従ってEECの社会勘定で社会給付と呼ばれていたものは、政府消費の形をとる保健サービス支出を含まず、それを含めるように変更した結果として社会的保護給付、社会的保護勘定と名称を改めたのである。

国民勘定と社会的保護支出

ブローデリック氏によると、国民勘定体系を用いて社会的保護支出の正確な姿をつかむことはできない。というのは、政府から家計への保健サービスに関する移転だけを比較しても無意味であるし、政府消費による保健サービス支出を比較しても無意味だからである。本来、国民勘定体系は個人消費と政府消費とを区別するものであり、社会的保護支出のような項目について、明確な集計値を提供できない。そのため、社会的保護勘定を作成する必要が生じた。しかし国民勘定と社会的保護勘定との間に整合性を保っておくことは必要である。又、両勘定の数値がどのように関連しているかが明らかな関連のさせ方を開発しなければならない。

国民勘定と社会的保護勘定との関連について重要な点は、1) 社会的保護支出の支出主体(部門)に関する分類が必要である。2) 社会的保護支出の経済的性質の分類が必要である。の二つに要約されよう。

社会的保護支出は経常的な取引に限られ

るが、それを二つの種類に分類することができる。第一のものは家計への直接的給付であり、第二のものは管理費である。後者についてはそれ以上の分類は困難であるが、第一のものは更に以下の三種に再分類することができる。第一の部分は、家計に対する現金、又は現物の直接的給付であり、資源の再分配といえよう。第二の部分は、家計の利用するサービスの費用を支払う部分であり、人件費、物件費及び管理費等を含む。第三の部分は、或る種の市場活動の補助であり、割り引きされた価格となって家計への給付の役割を果たす。国民勘定との関連を保つには、こうした支出区分を維持することが必要である。

社会的保護支出の機能

この種の支出の機能または目的は、社会的活動の別々の分野に関連しており、国内及び国際間での利用にとって最も重要な分類である。それらの機能を枚挙すると、以下のようなになる。

1. 疾病
2. 廃疾
3. 身体的あるいは精神的障害
4. 労災、職業病
5. 老 齢
6. 遺 族
7. 母 性
8. 家 族
9. 失 業
10. 雑(貧困を含む)

これらの機能は社会的保護勘定の領域を効果的に描き出している。教育や住宅はり

スト中には現われていないが、これらに関連したある種の支出は含まれている。例えば、低所得の或る家族群や個人に支給される住宅給付や、成人の職業訓練を援助するために支給される給付等である。これらの給付を含めるか含めないかの基準は、給付が上記リスト中のどれかの機能に関連しているかどうかということである。すなわち、含まれる支出の範囲は社会保障支出にうまく限定されることになる。「社会的保護」がどういうものを含むべきかについて全員の意見の一致を見出すことは困難であろう。しかし、住宅や教育を機能リストから除くことにすべての人が賛成するとは思えない。又、上記リストを多少変更することが現在検討されており、将来、住宅が、一つの機能として別掲されることはありそうなことである。

観察単位とその分類

理論上は家計が観察単位として用いられるべきであり、家計調査(Family Exp. Survey)のようなものから得られる情報が、家計の享受する社会的保護給付の集計値を推計するのに用いられ得る。しかし、社会的保護給付は、制度ベースで編成されているので、そうした制度機関から集計値のベースで情報を得る方が明らかに、より効率的である。例えば社会保障基金は一つの制度部門を構成しており、同部門の受取と支出とを示す勘定もある。中央政府も一つの制度部門であり、多くの社会的保護給付が中央政府によって直接に提供されている。例えば児童手当である。この場合、中

央政府の児童手当部門は政府の一つの活動と考えられる。そして一つの活動は、各制度の一部門として考えられ、それぞれ別々の勘定を持つ。又各活動は、表のようなESA(European System of Accounts)における制度部門分類に従って分類される。

部門及び小部門

- 非金融企業及び準企業
- 信用機関
- 保険会社
- 一般政府
 - 中央政府
 - 地方政府
 - 社会保障基金
- 対家計民間非営利団体
- 家計
- 海外

上述の分類はESAあるいはSNAとの直接的な関連を示すには有用であり、又社会的保護がどのように編成されているかを示し、政策立案者に対しては有用な情報を提供するかもしれないが、社会的保護支出を分析したり経済全体におけるその効果を研究するには限定的役割しか果たさない。そうした目的のためには、保護される人々のグループや保護の性質に従って活動を分類する方がより有用である。そのような分類は社会的保護制度の分類と呼ばれてもよいだろう。現在EECでは次のような分類が検討されている。

制度の分類

1. 基本制度
 - 1 1 全国的制度
 - 1 2 一般制度

1 3 特別制度

1 3 1 法定制度

1 3 2 企業における他の制度

1 3 3 自然災害あるいは政治的事件
の犠牲者のための制度

1 3 4 その他

2. 補完的及び補足的制度

2 1 法定制度

2 2 その他

3. 任意の制度

4. その他の社会的方策

このように観察単位（活動単位）は制度部門かあるいは社会的保護制度かのいずれかによって分類される。次に制度の種類を少し説明しよう。

基本制度というのは、社会的にミニマムであると容認される生活水準の維持を保障するようなものである。全国的制度というのは、全人口を包含するものであり、一般制度というのは人口の大きな部分を包含するものである。特別制度というのは、人口の特定の範疇を包含するものであり、補完制度というのは、基本的な給付が既に認められている場合にそれに加えて認められる給付を包含するものである。補足的制度というのは、基本制度に関連しているが、基本制度とは独立に認められる給付を包含するものである。

任意の制度というのは、個々人が各人の裁量に従ってその制度に加入したり脱退したりできる制度である。

その他の社会的方策の制度というのは、社会扶助制度—必ず資産調査を伴う—を含み、他の制度ではカバーされないケ

ースあるいは、他の制度が適切でないようなケースを包含するように立案されているものである。

社会的保護支出の提示

支出の性質、機能、制度部門及び制度の分類は社会的保護支出に関する一連の表を生ぜしめる。それらの表は、二つの目的を持っている。第一は国民勘定における項目と対応をつけることであり、第二により重要なことは、実施されている社会的保護支出の分析を可能にすることである。基本的な表のうち既にE E Cで用いられているものを付表に掲げておく。

付表1は、支出の性質と制度部門とによって分類された社会的保護支出を示す。同表は社会的給付、その他の現物給付、及び管理費を分離しており、社会的保護支出とE S Aとの間の連関を示すのに重要である。同表は又、それぞれの部門が社会的保護給付をどの程度供給しているか、更にそれらの給付がどのように供給されているかを示すのにも有用である。

財 政 給 付

これまで考慮してきた社会的保護給付は、次のうちのいずれかの方法で受給者に提供されている。1) 直接的な現金の支払, 2) 財貨サービスの無料提供, 3) 財貨サービスの費用価格以下での提供。そしてこれらの給付は国民勘定におけるフロー又はその一部と対応している。同じような給付を租税制度の適用によって提供することができる。その最も明らかな例は、児童の扶養に

関する租税控除であり、扶養児童に対する直接の手当と同じような効果を持っている。租税制度の運用を通じて支給される給付は財政給付と呼ばれる。直接的な社会的保護給付と間接的な(財政)給付との組み合わせは国によって異なり、又、一国の中でも時によって異なる。従って異時点間比較や国際間比較を行うに当っては、社会的保護勘定中に含まれるべきこの種の給付がどの位であるかはっきりさせておくことが必要である。以下に幾つかの提案を掲げ検討しておきたい。

財政給付を含めることは又一つの問題を生ぜしめる。というのは、間接的給付を制限する明らかな境界がないからである。しかし原則として、社会的保護勘定に財政給付を含める場合には、勘定中に既に含まれている直接の給付に類似のものか、あるいは、どれかの危険に関連している給付に限定すべきである。筆者は、財政給付を直接的な給付の中に明らかな対応物のあるものに限定すべきであると考え。参考のために、社会的保護勘定の中に含まるべきでない財政給付の例を挙げておこう。結婚税控除、相続税及び資産税控除、付加年金拠出のための租税軽減等々。

逆に次の二つのタイプの財政給付は含まれるべきであるように思われる。第一のタイプのものはアイルランドでは次のようになっている。扶養児童に関して支給される租税控除、他の扶養親族に関する租税控除(夫と妻とを除く) 子供のある片親に対する付加税控除、盲目の者に対する特別租税控除、老齢に関する特別租税控除。すな

わち各種の人的控除である。

第二のタイプの財政給付は、免税給付を支給することに関連したものである。例えば児童手当は課税され得るし、課税されないこともある。もし状況が国毎に異なるならば、比較可能性を確保するために、これらの給付はすべて税引後の額で記録するか、税額分を差し引けるように記入しておくことである。

資 本 支 出

社会的保護に関する支出はE E Cによるものであれ、I L Oによるものであれ、經常取引についてのものであった。しかし資本支出を含めるよう勘定を拡張すべきであるという提案もなされている。社会的保護に関する一般政府の資本支出は国民勘定における一般政府の資本支出の分類から得られる。何故なら、保健、社会保障及び福祉サービスに対する大部分の支出は、社会的保護に関連しているからである。しかし他の部門における社会的保護のための資本支出を、どのように推計するかは困難な問題である。例えば保険会社の資本支出の中、社会的保護に関するものをどのように分離できるであろうか? 非金融企業及び準企業による関連した資本支出—それらの企業又は準企業の雇用者に対して直接の給付となるようなもの—はどのようにして推計され得るのだろうか?

しかし、社会的保護に関する資本支出の大部分は、一般政府によってなされるであろう。

国民経済における社会的保護の程度を確定し、その費用を分析し、財源調達方法を分析することは重要である。しかしそのような分析は、社会的保護の制度でカバーされる人々や、受給者数に関連した資料で補足されなければ不十分である。社会的保護統計開発の次の重要なステップは、経済に関する資料を人々に関連させることであろう。勿論、金融に関する資料を受給者や、

加入者に関連させるには、多くの困難が伴なうであろう。例えば、ある人々は老齢と疾病とに関する保護制度又は保護活動に二つ以上加入している。こうしたことは、加入者数や受給者数に二重計上の問題をすぐひき起すことになる。しかしながら、加盟者数及び受給者数に関連した資料で補足されなければ、社会的保護の費用や財源調達方法の分析は充分に行い得ないと思われる。

付表1 社会的保護給付の性質別・制度部門別分類（アイルランド，1976）

Mill £

性質	制度部門	非金融企業 及び準企業	保険 会社	中央 政府	地方 政府	社 会 保障基金	民間非営利 団体及び家計	合 計
1. 社会的給付								
現金		9.9	—	252.2	39.6	236.6	—	538.4
現物		—	11.0	9.1	1.6	3.1	—	24.9
2. 他の現物給付								
市場サービスへの補助金		—	—	31.1	—	—	—	31.1
政府及び民間非営利 団体の消費		—	—	—	253.8	—	—	253.8
給付総額		9.9	11.0	292.5	295.1	239.7	—	848.2
管理費及びその他の費用		—	9.5	0.9	19.6	13.1	—	43.1