

## 社会保障費用から見た「少子高齢社会」

勝 又 幸 子

### はじめに

塩野谷祐一前所長は新研究所設立後初めて刊行された季刊誌(季刊社会保障研究 Vol. 32, No. 4)の冒頭に新研究所への期待と決意を著されている。塩野谷前所長は新研究所の発足の意味を、「公共政策研究を、政府の行うべき公共財提供の典型的ケースとして認識し、新しい活力を求めて自己改革を図ったものといつてよいであろう。」(塩野谷 1997)と述べておられる。また、これまで看過されてきた三つの課題に積極的に取り組む決意も著されている。三つの課題とは第1に、行政と研究との望ましい連携を図ること、第2に研究の国際交流を進めること。そして第3に人口研究と社会保障研究の接合点を模索し、新しい研究領域を切り開くことである。

新研究所設立から満3年を経過した今、塩野谷前所長の期待と決意は、少子高齢化に関する研究や厚生政策セミナーの実施など様々な形で具体化されたと思う。しかし第1の課題であった行政と研究の望ましい連携が特に統計データの公開において図れたとはいいがたい。社会保障構造改革や公的年金財源の議論をはじめとして、社会保障に関する財政議論がかつてなく重要な位置をしめている現在、人々は過去の政策評価を踏まえた理論的討議を必要としている。にもかかわらず、行政が提供する情報には基礎となるデータに関して検証できないものが多すぎる。データへのアクセスが制限されている研究者は行政資料に示された情報を前提に議論するほかないのが現実である。

国立社会保障・人口問題研究所が毎年推計公表している、「社会保障給付費」は社会保障の給付をILO基準に沿って各制度の決算をもとに取りまとめた2次統計である。しかし、推計のために収集された費用統計のすべてが公開されているわけではない。本稿で利用する数値の一部はいままで公開されていなかった社会保障費用のデータベースによる。本稿の執筆の意図は、社会保障費用のデータベースの存在を紹介することにある。塩野谷前所長の退官記念号に寄稿させていただくこの機会に、行政と研究との望ましい連携の重要性和、公共政策研究がその基礎統計を含めて政府が国民に提供すべき公共財であることをあらためて確信するものである。

### I 社会保障費用から見た人口の少子高齢化

人口の高齢化とは、総人口にしめる高齢者の割合が大きくなることである。また現在わが国が直面している人口高齢化は少子化と切り離して議論することはできない。すなわち分母である総人口の伸びが鈍化したことで高齢化は加速し、予測以上の速さで高齢者の割合が増えたという事実である。さて、社会保障費用は少子高齢化が進行してきた過去の経験をどのようにしめしているだろうか。

#### 1 高齢者関係給付費と高齢化

給付費にしめる高齢者対象の給付の動向を示すために、「高齢者関係給付費」を社会保障給付費の資料に追加したのは、昭和60年度分社会保障

給付費の公表(昭和62年)である。現在のように、時系列で昭和48年度から直近までのデータを示すようになったのはその翌年、昭和61年度分の推計公表時(昭和63年)からである。昭和48年が起点となっているのは、『福祉元年』<sup>1)</sup>とよばれた時期を意識してのことであつたと考えられる。高齢者関係給付費の推移については、毎年の公表資料に時系列で掲載されているが、費用の解説<sup>2)</sup>や内容に関してさらに詳細なデータを次に示す。

高齢者関係給付費とは給付の受給対象者のほとんどが高齢者である制度から給付された金額と定義している。給付を受給者の年齢で分割できれば最も適切な高齢者関係給付費が定義できるのだろうが、受給者の年齢別の費用を採るのは現在入手可能な費用統計では困難である。老人保健制度の施行によって高齢者の医療給付費だけが70歳以上という年齢区分でとれるようになった<sup>3)</sup>。老人保健制度が施行されたのが昭和57年からであるので、高齢者関係給付費の老人保健(医療分)給付費の欄に昭和48年から56年まで計上されている費用は公費負担で行われていた高齢者対象の医療に関する支出<sup>4)</sup>をまとめたものである。

高齢者関係給付費の二つ目の費用分類、年金給付費は公的年金保険制度<sup>5)</sup>の給付額をあらわしている。年金受給者イコール高齢者と言えないのは、障害年金や遺族年金などのように、必ずしも受給資格に年齢制限がない給付を含むからである。

また、社会保障給付費の公表において採用している3区分(医療・年金・福祉その他)は給付形態に着目した分類であり、高齢者関係給付費の数値とは異なる。3区分で年金とは支給期間が無期限(多くの場合終身)である現金給付の一形態として定義される。公的年金制度の現金給付を細かくみると、一時金や援助費のように、一括または有期限で支払われている現金給付があるが、これらは給付形態による分類では年金以外の現金に分類され年金とは区別されている。

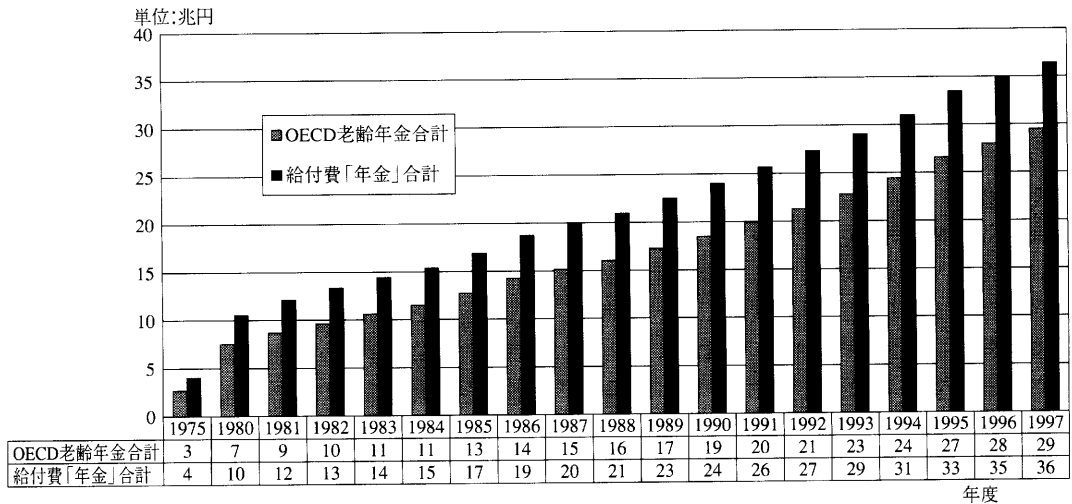
しかし、高齢者関係給付費の年金給付費は制度ごとの数値なので、給付形態に関係なく年金給付をおこなっている制度の給付すべてがふくまれていることになる。

各国際機関が整備しているさまざまな社会保障費用統計<sup>6)</sup>では、給付対象を機軸とする費用のまとめ方が一般になっているため、年金給付は対高齢者・対障害者・対遺族に分けられている。年金給付で対高齢者として計上されるのは「老齢(基礎および厚生・各種共済)年金」である。

では年金給付費を給付形態や受給者で区別できないところの高齢者関係給付費中の年金給付という集計方法に問題はあるだろうか。高齢者関係給付費を集計している意図は、人口の高齢化が社会保障給付費に与える影響を知るためである。そこでまず第1の問題点は、年金給付費に高齢化に直接関係が薄いとおもわれる障害年金や遺族年金が含まれていることで高齢化との関係の分析結果に影響を与えるかもしれないことである。第2の問題点はこれを国際比較に用いる場合に、対象や給付形態を特定しない年金給付費の規模の比較から正確な結論は導き出せないという問題である<sup>7)</sup>。たとえば障害年金については、失業雇用対策における早期退職等の政策と障害年金給付の関係が指摘されており、高齢化よりむしろ労働市場の雇用需給バランスに影響を受けている可能性が指摘されている<sup>8)</sup>。また、遺族年金については、一定の年齢をすぎると遺族年金から基礎老齢年金に移行する英国などの例もあり、かならずしも高齢者を対象とした給付とはいえないのである。そして、第3に終身受給権が保障されている給付形態で「年金」の場合と、一時金のように一時点で給付が完了してしまう場合とでは、高齢化に伴う将来の給付額拡大への影響を求める場合に予測値に違いが出てしまう危険性があることである。

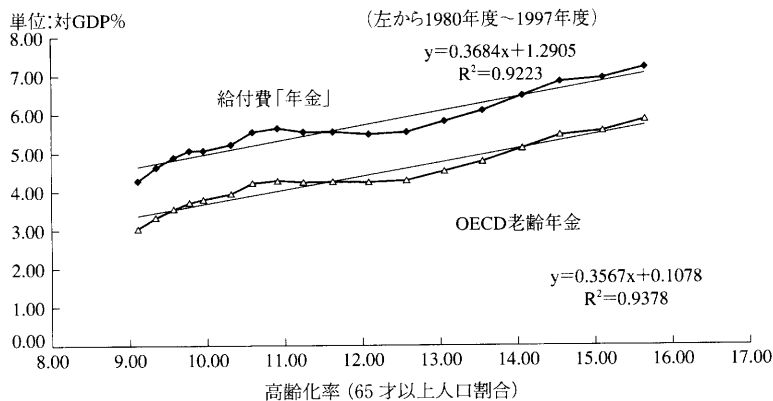
高齢者関係給付費における年金給付費すなわち制度区分を採用した年金保険給付費では一時金などが含まれていることおよび、遺族年金や障害年金<sup>9)</sup>が含まれていることによって、高齢化とのより正確な関係を見るには問題がある。

図2は昭和48年度から高齢化率とそれぞれの給付額の対GDP比率を対応させてグラフ上にプロットさせたものである。給付費の「年金」とOECDの老齢年金それぞれの軌跡に直線を当てはめてみた場合両方の費用とも、高齢化率との正



資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」データベースと OECD, *Social Expenditure Database 1998-1996* より筆者が作成した。

図1 年金給付額の比較——給付費「年金」と OECD 老齢年金給付の比較——



資料) 図1と同様

図2 給付費「年金」・老齢年金高齢化率との関係

の相関が観察される。しかしより直線にフィットしているのが OECD の老齢年金であることがわかる。また、両者の線の勾配は微妙に異なり、近年(右に行くほど)になるほどその距離が若干縮まってきていることが数式から観察できる。金額を比較しても近年になるほど両者の差は少し縮小している。これは、年金給付費にしめる老齢年金の割合が増加した結果であり、ここにも高齢化の影響が観察できるのである。

高齢者関係給付費の三つ目の費用分類、老人福

祉サービス給付費とは老人福祉費<sup>10)</sup>と在宅福祉事業費補助金<sup>11)</sup>からなっている。

社会保障給付費では、老人福祉サービス給付費を措置費や補助金の補正後の予算額を根拠とし、国庫負担に対して地方自治体の負担割合を乗じ推計している<sup>12)</sup>。現在では高齢者や児童に関する福祉サービスの主体は市町村であり、従来からいわゆる地方単独事業として国庫補助金とは無関係に行われている福祉サービスが多い。すでにいくつかの報告書で指摘されているように、補正後の補

表1 老人福祉サービス費の内訳の推移

(単位: 億円)

|            | 老人福祉サービス | 老人福祉費 |               |              | 在宅福祉事業費補助金 |
|------------|----------|-------|---------------|--------------|------------|
|            |          |       | 軽費老人ホーム事務費補助金 | 老人福祉施設保護費負担金 |            |
|            |          |       |               |              |            |
| 平成元 (1989) | 5,106    | 4,425 | 118           | 4,307        | 681        |
| 2 (1990)   | 5,749    | 4,827 | 129           | 4,699        | 922        |
| 3 (1991)   | 6,552    | 5,287 | 143           | 5,145        | 1,264      |
| 4 (1992)   | 7,456    | 5,791 | 158           | 5,633        | 1,666      |
| 5 (1993)   | 8,171    | 6,105 | 176           | 5,928        | 2,066      |
| 6 (1994)   | 9,066    | 6,547 | 180           | 6,367        | 2,519      |
| 7 (1995)   | 10,902   | 7,734 | 227           | 7,507        | 3,168      |
| 8 (1996)   | 11,537   | 7,690 | 232           | 7,459        | 3,846      |
| 9 (1997)   | 12,743   | 8,334 | 273           | 8,061        | 4,409      |

資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」データベースと厚生省補助金ハンドブック(各年度版)より筆者作成。

助金を基礎とする推計方法では地方単独の費用が推計できないため、社会保障給付費における福祉サービス給付費の過少推計が問題にされている<sup>13)</sup>。さらに1980年代後半より各種福祉事務が国の機関委任事務から地方自治体の団体委任事務に変更されたことにより、特定補助金の地方交付税化が促進され保健所などの機関に対する国庫負担がなくなり交付税化として自治体の一般財源化された<sup>14)</sup>。この結果、従来の推計方法では福祉サービス全般の額が実態と乖離したものになってきている危険性がある。また、介護保険の施行によって平成12年度より老人福祉サービスの給付は再編成される。従来医療給付として集計していた、一部の診療費が介護保険の給付費として計上されてくることになる。その場合も介護保険制度の決算だけを計上していたのでは、財源が保険料および国庫負担である部分しか含むことができない。介護保険の給付額はまさに高齢化率の上昇によって質量ともに拡大が予想されている給付であるから、介護を含む市町村の福祉支出を推計する方法の検討が急務である<sup>15)</sup>。

表1で「老人福祉施設保護費負担金」の平成7年度から平成8年度の額が減少している。新ゴールドプランで福祉支出が増大しているはずの時期に、老人の施設介護費用が減少することは納得できないであろう。調査の結果、これは平成6年度に給付された費用のうち年度をまたがって平成7年度に支払われた費用が、決算上は平成7年に計上された結果であることがわかった。社会保障給付費は制度の決算値に基づいているため、時系列で観察するとこのような矛盾がでてくる可能性がある。このような問題は他の決算でもおこっている可能性があり、詳細な時系列分析をおこなうにあたっては数値を給付された時点をもとに再整理する必要がある。

高齢者関係給付費の四つ目の費用分類、高年齢雇用継続給付費は平成7年度から追加推計されるようになった費用である。金額的には平成9年度でも567億円とわずかだが、雇用政策において高齢者をターゲットにした新給付である。2000年の公的年金改正案において厚生年金支給開始年齢の引き上げなどが決定されたことを勘案すると、今

表2 高齢者雇用関係給付費の推移——在職老齢年金と高年齢雇用継続給付の推移——

|                                      | 平成5年       | 平成6年       | 平成7年       | 平成8年       | 平成9年       |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 社会保障給付費(百万円)                         | 56,797,461 | 60,472,707 | 64,731,417 | 67,547,515 | 69,418,725 |
| (再掲)年金給付額                            | 29,037,640 | 31,008,372 | 33,498,611 | 34,954,804 | 36,399,599 |
| (再掲)在職年金支給額                          | 530,539    | 557,508    | 954,952    | 979,098    | 1,005,667  |
| (再掲)在職年金支給額伸び率                       | 8.5%       | 5.1%       | 71.3%      | 2.5%       | 2.7%       |
| 年金給付費の対前年度伸び率                        | 6.0%       | 6.8%       | 8.0%       | 4.3%       | 4.1%       |
| 在職年金給付を除く年金給付費の伸び率                   | 5.9%       | 6.8%       | 6.9%       | 4.4%       | 4.2%       |
| (再掲)高年齢者雇用継続給付                       |            |            | 11,729     | 36,928     | 56,701     |
| 「高齢者雇用関係給付費(仮称)」                     | 530,539    | 557,508    | 966,681    | 1,016,025  | 1,062,368  |
| 厚生年金受者数(万人)                          | 1,191      | 1,260      | 1,362      | 1,432      | 1,578      |
| (再掲)在職年金受給者数(万人)                     | 43         | 43         | 66         | 66         | 70         |
| 厚生年金受者数の伸び率                          | 6.1%       | 5.8%       | 8.1%       | 5.2%       | 10.2%      |
| (再掲)在職年金受給者数の伸び率                     | 1.4%       | -0.7%      | 52.3%      | 1.2%       | 5.7%       |
| 在職老齢年金受給者数の増加が厚生年金受給者数の増加に与えた影響(寄与率) | 1%         | 0%         | 22%        | 1%         | 3%         |

注) 受給者数は年度末時点、在職老齢年金額は年金(厚生年金保険新法)受給者(年度末現在)の金額。  
資料) 社会保険庁「社会保険事業年報」平成4年度～平成9年度より筆者作成。

後ますます重要性を増す費用といえるだろう。費用としては年金給付費に含まれている「在職老齢年金」についても、その政策意図が高齢者の雇用継続であることを考えると、高齢者関係給付費に雇用対策給付費のような別分類を考慮してあらわしていくことを考慮すべきだろう。高年齢雇用継続給付費と在職老齢年金を合計した額は表2のように、平成9年度で約1兆624億円になる。これは老人福祉サービス給付費に迫る規模である。

在職老齢年金は平成7年度に受給者数が前年度の43万人から66万人と大きく拡大した。これは、就業意欲を阻害しにくいように、賃金の増加に応じて、賃金と年金の合計額が増加する仕組みに改正されたことの影響である<sup>16)</sup>。平成7年度、在職老齢年金の増加が給付費全体に対して与えた影響は大きく、寄与率は16%となっている。

## 2 児童・家族関係給付費と少子化

少子化傾向が注目されるようになって、社会保障給付費においても高齢者関係給付費に対峙するような「子育て・児童関係給付費(仮称)」の推計ができないかという要請が出てきた。平成9年

度社会保障給付費の公表資料に、新図として「図2:収入、制度、部門、対象者からみた社会保障給付費」の掲載を開始した。これは平成11年度の厚生白書で採用された図であり白書では平成8年度社会保障給付費を基礎に描かれている。その中で対象者からみた給付費で、高齢者以外の給付費の内訳に児童・家族関係という費用区分をつかっている。表3はこれを過去にわたって推計したものである。なお、高齢者関係給付費と純粋な意味で対峙する費用を推計するには、児童の医療費が必要だが、児童の医療費の統計資料がないため医療費はしめしていない。その結果、児童・家族関係という名称での表現にとどめている。費用の範囲は、表3の表注にあるように、社会保障給付費のうち、医療保険の出産育児一時金、雇用保険の育児休業給付、社会福祉の児童保護費等、児童手当と児童扶養および特別児童扶養手当などを積み上げている<sup>17)</sup>。

出産育児一時金の大半は分娩費である。正常分娩にかかる費用を通常診療費の枠組みの中で支払っていない日本の特殊性からこれを加えたが、医療制度のなかで正常異常にかかわりなく分娩費を

表3 児童・家族関係の給付費の内訳と推移

(単位：百万円)

|       | 児童手当    | 児童手当    | 児童扶養<br>手当等 | 児童福祉<br>サービス | 育児休<br>業給付 | 合計        | 出産<br>関係費 | 総計        |
|-------|---------|---------|-------------|--------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 1975年 | 182,941 | 144,435 | 38,506      | 354,872      |            | 537,813   | 122,944   | 660,757   |
| 1976年 | 233,266 | 169,064 | 64,202      | 425,793      |            | 659,059   | 91,488    | 750,547   |
| 1977年 | 250,938 | 169,491 | 81,447      | 480,169      |            | 731,107   | 170,222   | 901,329   |
| 1978年 | 283,357 | 171,919 | 111,437     | 524,256      |            | 807,613   | 168,333   | 975,946   |
| 1979年 | 318,006 | 178,452 | 139,554     | 574,352      |            | 892,357   | 166,751   | 1,059,109 |
| 1980年 | 355,990 | 177,765 | 178,225     | 599,825      |            | 955,816   | 163,900   | 1,119,716 |
| 1981年 | 378,954 | 164,078 | 214,876     | 622,494      |            | 1,001,448 | 214,881   | 1,216,329 |
| 1982年 | 410,878 | 165,965 | 244,913     | 638,572      |            | 1,049,450 | 224,011   | 1,273,460 |
| 1983年 | 436,512 | 164,974 | 271,538     | 613,811      |            | 1,050,323 | 226,002   | 1,276,325 |
| 1984年 | 454,445 | 163,662 | 290,783     | 640,762      |            | 1,095,207 | 264,083   | 1,359,290 |
| 1985年 | 461,676 | 158,937 | 302,739     | 683,608      |            | 1,145,283 | 306,020   | 1,451,303 |
| 1986年 | 460,428 | 160,471 | 299,957     | 763,517      |            | 1,223,945 | 316,133   | 1,540,080 |
| 1987年 | 457,426 | 155,805 | 301,620     | 735,629      |            | 1,193,054 | 314,978   | 1,508,032 |
| 1988年 | 449,985 | 148,775 | 301,210     | 755,483      |            | 1,205,468 | 310,490   | 1,515,958 |
| 1989年 | 446,506 | 145,437 | 301,069     | 804,608      |            | 1,251,114 | 298,954   | 1,550,068 |
| 1990年 | 444,937 | 139,085 | 305,851     | 853,198      |            | 1,298,134 | 300,484   | 1,598,619 |
| 1991年 | 443,920 | 138,141 | 305,780     | 932,694      |            | 1,376,614 | 310,374   | 1,686,988 |
| 1992年 | 526,733 | 217,334 | 309,399     | 969,070      |            | 1,495,803 | 369,182   | 1,864,986 |
| 1993年 | 507,158 | 194,164 | 312,994     | 1,042,432    | 605        | 1,550,195 | 377,461   | 1,927,656 |
| 1994年 | 492,821 | 170,977 | 321,844     | 1,076,787    | 516        | 1,570,123 | 422,390   | 1,992,514 |
| 1995年 | 511,187 | 161,168 | 350,020     | 1,117,747    | 32,681     | 1,661,616 | 475,252   | 2,136,868 |
| 1996年 | 520,129 | 153,559 | 366,570     | 1,331,241    | 50,703     | 1,902,074 | 459,399   | 2,361,472 |
| 1997年 | 530,420 | 149,702 | 380,718     | 1,280,940    | 55,873     | 1,867,233 | 458,548   | 2,325,781 |

対前年伸び率

(%)

|       | 児童手当 | 児童手当 | 児童扶養<br>手当等 | 児童福祉<br>サービス | 育児休<br>業給付 | 合計  | 出産<br>関係費 | 総計  |
|-------|------|------|-------------|--------------|------------|-----|-----------|-----|
| 1976年 | 128  | 117  | 167         | 120          |            | 123 | 74        | 114 |
| 1977年 | 108  | 100  | 127         | 113          |            | 111 | 186       | 120 |
| 1978年 | 113  | 101  | 137         | 109          |            | 110 | 99        | 108 |
| 1979年 | 112  | 104  | 125         | 110          |            | 110 | 99        | 109 |
| 1980年 | 112  | 100  | 128         | 104          |            | 107 | 98        | 106 |
| 1981年 | 106  | 92   | 121         | 104          |            | 105 | 131       | 109 |
| 1982年 | 108  | 101  | 114         | 103          |            | 105 | 104       | 105 |
| 1983年 | 106  | 99   | 111         | 96           |            | 100 | 101       | 100 |
| 1984年 | 104  | 99   | 107         | 104          |            | 104 | 117       | 107 |
| 1985年 | 102  | 97   | 104         | 107          |            | 105 | 116       | 107 |
| 1986年 | 100  | 101  | 99          | 112          |            | 107 | 103       | 106 |
| 1987年 | 99   | 97   | 101         | 96           |            | 97  | 100       | 98  |
| 1988年 | 98   | 95   | 100         | 103          |            | 101 | 99        | 101 |
| 1989年 | 99   | 98   | 100         | 107          |            | 104 | 96        | 102 |
| 1990年 | 100  | 96   | 102         | 106          |            | 104 | 101       | 103 |
| 1991年 | 100  | 99   | 100         | 109          |            | 106 | 103       | 106 |
| 1992年 | 119  | 157  | 101         | 104          |            | 109 | 119       | 111 |
| 1993年 | 96   | 89   | 101         | 108          |            | 104 | 102       | 103 |
| 1994年 | 97   | 88   | 103         | 103          | 85         | 101 | 112       | 103 |
| 1995年 | 104  | 94   | 109         | 104          | 6,336      | 106 | 113       | 107 |
| 1996年 | 102  | 95   | 105         | 119          | 155        | 114 | 97        | 111 |
| 1997年 | 102  | 97   | 104         | 96           | 110        | 98  | 100       | 98  |

注) 平成11年度白書推計の「家族・出産・育児関係給付費」と定義は同じ。計算方法は、新ILOベースの、「家族関係給付」+「ヘルスのうちのマタニティ」で算出されている。すなわち給付の内容としては、児童手当、育児休業給付、分娩費、児童保護費等になる。

児童手当には「児童手当」「児童扶養手当」「特別児童扶養手当」が含まれる。なお、分娩費は各健康保険の現金給付の中より、出産一時金等の分娩にかかる被保険者および被扶養者への給付を算出している。育児休業給付は各種共済組合と雇用保険によって給付されている。児童保護費は、保育所などの運営費や心身障害児の施設や在宅サービスなどの給付を含んでいる。

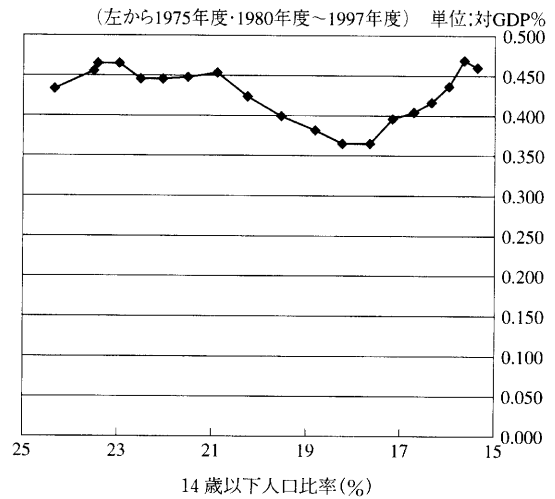
資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」データベース。

支給している国の場合、医療費給付費に分類される場合もあり、新ILO基準で国際比較を行う場合には費用の範囲の違いに注意を必要とする。

なお、児童にかかる医療費の推計値も出してみたが、推計前提に結果が左右されるとして採用にはいたらなかったが、筆者の推計では平成9年度で約1兆3千億円になった。平成9年度の児童・家族関係給付費が約2兆3千億円であるから、この児童の医療費を加えると、約3兆6千億円となり対国民所得比で0.9%（対GDP比で0.7%）となる。高齢者関係給付費が対国民所得で11.5%（対GDP比で8.9%）であるから、社会保障の分野に限定するというならば高齢者の方が多くの給付をうけていることになる。高齢者と児童のニーズの違いがこの差となって現れているといえるだろう。少子高齢化社会とはこのように、社会保障給付のニーズがより大きい高齢者に対して社会保障給付費割合が大きくなっていくメカニズムをもっている社会といえよう。ただ財源に制約があるから、高齢者への給付の拡大を無制限に容認していくことはできない。「世代間の移転」の妥当性が問われ始めている。

### 3 給付種類別 児童・家族関係給付費の推移

高齢者関係給付費が図2で示したように高齢化率と相関関係がある一方、児童・家族関係給付費は「少子化率」と相関があるといえるだろうか。高齢化率は65歳以上人口割合と一般に共通認識があるが、「少子化率」にはそのような一般的な考え方がない。仮に義務教育年齢までの14歳以下人口を比較の対象にしてみると、少子化率が上昇（すなわち14歳以上人口割合が小さくなると）しても、当該費用の対GDP比率は必ずしも増加しているとはいえない。小数点以下第2位を四捨五入して小数点以下第1位のみで表記すれば、0.4%から0.5%の範囲に変動は限られており、ほとんど影響がなかったといえよう。図3に表したように細かく割合の変化をみれば、1981年度、1982年度（対GDP比0.466%）、1986年度（対GDP比0.454%）、1996年度（対GDP比0.469%）にピークがあり、1990年度、1991年度



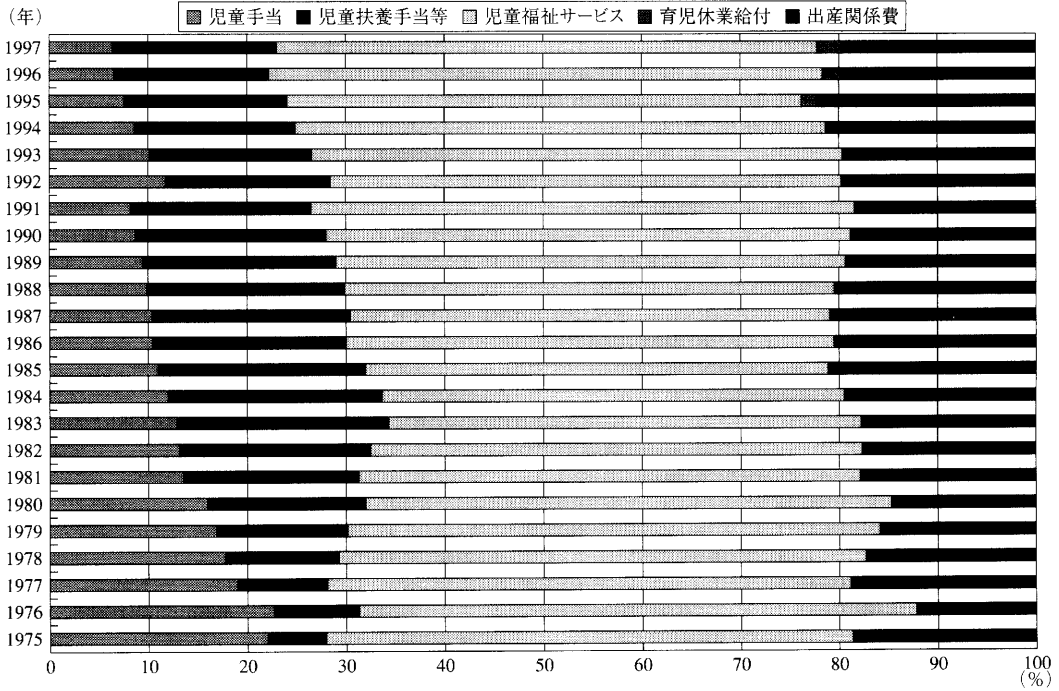
資料) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」と「社会保障給付費データベース」より筆者作成。

図3 児童・家庭関係給付費と少子化率の推移

に底（対GDP比0.364%）があったことがわかる。

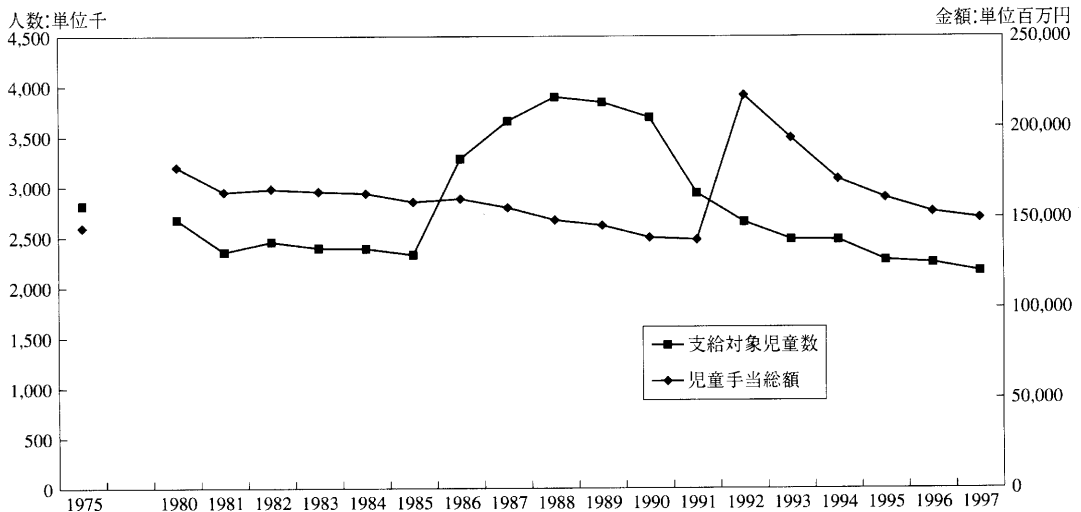
児童・家庭関係給付費の内訳は児童福祉サービス費が5割、出産費用が2割、そして児童手当と児童扶養手当をあわせた費用が3割である。前者二つの費用は当該観察期間におおきな変化はないが、児童手当と児童扶養手当についてはシェアの譲り合いともいえる増減を繰り返している。児童手当の変化は制度変化に依存している1985年（昭和60年）改正、義務教育まへの第2子へ第3子から受給対象者拡大、1991年（平成3年）改正、第1子へ拡大し3歳児未満へ重点化がなされた。児童扶養手当の変化は給付対象者の年齢については平成6年改正で18歳未満から18歳に達する日以後の最初の3月31日まで拡大された。しかし児童扶養手当の総額の変化は、給付対象者の拡大よりは、社会・家族環境の変化によるところが大きいといえる。福田（1999）は児童扶養手当について、それが母子福祉年金の補完的的制度として発足（昭和36年）し、遺族基礎年金への母子福祉年金の吸収（昭和61年）後は離婚の急増という社会・家族環境の変化に影響されていると分析している<sup>18)</sup>。

児童手当の総給付額の推移をみると、1991年の制度改正によって急増したあと、徐々に減少し



資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費データベース」より筆者が作成。

図4 児童・家族関係給付費の構成割合の推移



資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費データベース」および厚生省児童家庭局「児童手当事業年報」各年より筆者作成。

図5 児童手当総額と支給対象児童数の推移



表4 支給対象児童数とひとりあたりの  
児童手当給付額の推移

|      | 支給対象児童数<br>(単位：千人) | ひとりあたり支給額<br>(単位：円) |
|------|--------------------|---------------------|
| 1975 | 2,823              | 51,164              |
| 1980 | 2,678              | 66,380              |
| 1981 | 2,358              | 69,584              |
| 1982 | 2,461              | 67,438              |
| 1983 | 2,411              | 68,426              |
| 1984 | 2,391              | 68,449              |
| 1985 | 2,333              | 68,125              |
| 1986 | 3,296              | 48,687              |
| 1987 | 3,678              | 42,361              |
| 1988 | 3,899              | 38,157              |
| 1989 | 3,851              | 37,766              |
| 1990 | 3,687              | 37,723              |
| 1991 | 2,939              | 47,003              |
| 1992 | 2,653              | 81,920              |
| 1993 | 2,484              | 78,166              |
| 1994 | 2,485              | 68,804              |
| 1995 | 2,275              | 70,843              |
| 1996 | 2,248              | 68,309              |
| 1997 | 2,158              | 69,371              |

資料) 児童手当は社会保障給付費, 支給対象児童数は厚生省児童家庭局「児童手当事業年報」による。

ている。児童手当支給対象児童数の推移をみると1988年をピークに減少しつつづけているので、1991年の給付総額の増加は対象者の拡大によるのではなく、給付水準の改善によって説明できる。1991年に給付対象を第2子から第1子に改訂したものの、それによる支給対象児童数の増加がみられなかったことがわかる。これこそ、3歳以下の人口割合の減少が大きかったという少子化の影響である。一方、児童ひとりあたりの給付額をみると、1992年度は大きく向上している。給付対象を第1子からに拡大し年齢制限を引き下げることによって、限られた対象者により多くの給付を集中させる効果がうまれた。

## II 社会保障費用データベースの役割と今後のありかた

社会保障給付費の数値はすでにさまざまな行政資料や政策資料に利用されている。社会保障に関心を持つ人の中には、社会保障給付費の詳細については知らずとも、社会保障給付費の総額69兆円(平成9年度)という数値は知っている人が多い。そして、医療・年金・福祉その他という3分類は日本の政策になれた者には、わかりやすい分類だろう。しかし、これから本格的に社会保障費用や財源の議論をするためには十分な資料とはいえない。

たとえば、マクロモデルを駆使したシミュレーションを試みる場合、高齢化にともなって増えてゆく年金給付費の変数に高齢者関係給付費の年金給付費や給付費3区分の「年金」を用いたら、女性の社会進出にともなって変化してゆく遺族年金の動きをまったく考慮しないモデルになる。

また、少子化にともなう社会保障給付費を観察したいと考えても、現状で公表されている資料では図2でわずかに「児童・家族関係」の費用の総額がわかるだけで、積上げられた費用の中身は注釈からわかっても、費用別の数値は取ることができない。

従来のILO基準は制度別の収支をあきらかにする面で問題なかったが、政策分野に合わせて組替えることが難しかった。それは、多くの研究者が実証分析にもちいるデータを探したとき経験する困難と共通している。社会保険における医療費ひとつをとってみても、共済組合や船員保険のように、医療と年金の両方の給付をおこなっている制度があることをどこまで細かく見ていくか、それに費やす時間と労力を考えると、医療費は国民健康保険と政府管掌健康保険、組合管掌健康保険に限定してしまうという選択をする研究者が多いのも実態である。

また制度ごとの長期の時系列分析を試みる場合にも入手できるデータは限られている。各制度の事業年報や決算報告書を入手すればもちろんでき

るが、それを制度の改革を踏まえてどこまで長期に整備できるかということになると直近の年報1冊だけでは十分ではない。総理府社会保障制度審議会事務局監修「社会保障費統計年報」は、制度ごとに給付費や被保険者数、給付件数などを毎年同じ形式で提供してくれていて便利である。しかし、これも過去数年の時系列が限界である。

社会保障費データベースは、1971年度から1997年度までの約30年の時系列データを蓄積している。一般に公表するためにはそれなりの準備が必要であるが、早い時期にこの存在が周知され利用されるようにねがっている。

現在このデータベースをつかって、国立社会保障・人口問題研究所ではILOのみならずOECDに対しても社会支出統計の日本データを提供している。社会保障は複数の官庁やさまざまなレベルの政府が参加している政策分野である。省庁や管轄の違いにより、個人や民間がこのようなデータを収集するのは困難だと思う。その意味で国立の研究機関である当研究所がひきつづき整備してゆくことに大きな意義を見出すものである。全体の奉仕者としての役割を果たすために、現状での問題を再検討しつつ改善していきたい。

国立社会保障・人口問題研究所は1999年に「少子化情報ホームページ」<sup>10)</sup>を開設した。人口に関する統計情報はかなり充実している。研究所がそれまで蓄積し刊行物として公表してきた「人口統計資料集」(毎年刊行)が表計算データとしてダウンロードできるようになっている。また市町村レベルの将来推計人口をシミュレートできる「小地域簡易人口推計システム」は、福祉計画を策定する市町村の行政計画立案者に利用されている。しかし、社会保障に関する統計情報は、人口部門の情報に比べて整備が遅れている。今後近い将来に、社会保障費用データベースが整備され統計情報の充実に役かうことができるよう関係機関の理解が得られるように働きかけていきたい。

#### 注

1) 昭和48年(1973年)は老人医療費の無料化をはじめとする、高齢化対策が本格的に始まった

年として一般に『福祉元年』とよばれ、高齢者社会福祉のエポックメイキングな時期といわれている。(地主・堀 1998)

- 2) 費用の定義については、「社会保障給付費の仕組みと概要」(1998)に詳しく説明されている。
- 3) 老人保健(医療分)給付費と、括弧で医療費と明示したのは、老人保健制度には40歳以上を対象にした健康診断事業に係わる支出があるからである。老人保健の検診事業は社会保障給付費では乳幼児対象の健診事業と同様に「公衆衛生」に分類されている。
- 4) 老人福祉費の中に、老人医療費補助金がある。また、老人医療費の無料化のために、保険者が医療機関から請求され支払った老人の診療費を公費から補助した。
- 5) 公的年金保険制度は、厚生年金・厚生年金基金・国民年金・農業者年金基金等・農林漁業団体共済・私学共済・国家公務員共済・旧公共企業体共済(平成9年度より存続組合)・地方公務員共済・旧令共済組合をあらわしている。
- 6) 国際機関が整備している、国際比較統計の例は、OECD: Social Expenditure database, EUROSTAT: Social Protection Expenditureがある。社会保障給付費の基準となっているILO: The Cost of Social Securityについても、1994年度調査分から前述の国際比較に準じた分類に変更になった。新基準についての情報は、ILOの次に示すURLで公開されている。  
(<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/cssindex.htm>)
- 7) 国際比較で年金を老齢・遺族・障害で区分した場合でも、費用相互の単純な比較は危険である。イギリスの遺族年金制度において、老齢基礎年金年齢に達した遺族年金受給者の年金受給額が制度区分による集計により遺族年金額から老齢年金額へ自動的に移ることを中井(2000)が指摘した。日本の場合、基礎年金に移行後も「老齢基礎」と「遺族基礎」は統計上区別されているため、基礎年金受給年齢に達した厚生遺族年金の受給額が自動的に老齢基礎年金に移ることはない。
- 8) イギリス、ドイツ、スウェーデンでは、障害年金の受給者に労働不能として早期退職者向けの所得保障が政策的に行われていることが、専門家によって指摘されている。(2000年海外社会保障研究特集「社会保障給付費の国際比較」参照)
- 9) 制度別区分の場合、業務災害補償から給付される障害年金給付は含まれないことになる。
- 10) 老人福祉費には軽費老人ホーム事務費補助金・老人福祉施設保護費負担金を計上している。
- 11) 在宅福祉事業費補助金には居宅生活支援事業費補助金・在宅援護等事業費補助金・高齢者社

- 会活動推進等事業費補助金・長寿社会開発センター等事業費補助金を計上している。
- 12) この数値については、『厚生省補助金ハンドブック』の当該年度の補正後予算額を採用している。
- 13) 「社会保障費統計と国民経済計算」(1997)厚生科学政策研究 勝又(1999)など。とくに後者では地方財政統計資料をつかった補足推計(試算)をおこなっている。
- 14) 福祉事務の団体委任事務化については勝又(1998)参照。
- 15) 介護保険の導入によって、地方単独事業で行われていた老人福祉サービスが顕在化するのか、または依然として「上乘せ」および「横だし」サービスとして残り潜在化するかの予想は難しいが、何らかの実態調査が必要と思われる。また、社会保障給付費データベースには、健康保険や労災保険等の社会保険制度において従来から支払われている「介護手当」等の計上もおこなわれており、社会保障制度全体の福祉サービス費用の推計は今後ますます重要になる。
- 16) 在職老齢年金の改善について：これまでは、60歳以上65歳未満の在職者のうち、標準報酬月額が26万円以上(賃金が25万円以上)の厚生年金保険の被保険者には特別支給の老齢厚生年金は支給されず、標準報酬月額が支給限度額である24万円以下(標準報酬月額25万円未満)の被保険者についてのみ、標準報酬月額に応じて年金額の2割から8割に相当する額の在職老齢年金を支給する仕組みとなっており、賃金が増加してもその分年金の支給停止割合が大きくなり、賃金と年金との合計額があまり増加せず、就業意欲を阻害しているとの指摘があった。
- 平成6年の改正により、平成7年4月から、高齢者の雇用の促進に資する観点から、賃金の増加に応じて、賃金と年金の合計額が増加する仕組みとなっている。
- 17) これは、1999年から推計がはじまった新ILO基準の社会保障給付費において「家族」対象の給付としてまとめた場合とおなじ方法である。
- 18) 福田素生(1999)が児童手当と児童扶養手当の推移について整理し分析している。

- 19) 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/>) 少子化情報ホームページ (<http://www1.ipss.go.jp/index.htm>) 小地域簡易人口推計システム (<http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Mainmenu.asp>)

#### 参考文献

- 勝又幸子(1999)(森田陽子共著)「社会保障給付費の規模及び負担の評価に関する研究——国際比較及び社会保障の周辺部分の分析から——」『我が国社会保障の水準に関する総合的研究』,平成10年度厚生科学研究費補助研究報告書。
- (2000)「社会保障給付費の国際比較データの見方と分析」『特集：社会保障給付費の国際比較研究』,海外社会保障研究第130号,pp.11-22。
- (1997)「社会福祉制度の受益と負担」八代尚宏編『高齢化社会の生活保障システム』,東京大学出版会。
- 国立社会保障・人口問題研究所(1998)研究報告No.9701「社会保障給付費の仕組みと概要」。
- 厚生省大臣官房会計課監修「厚生省補助金ハンドブック」,各年度版,第一法規出版。
- 中井英雄(2000)「イギリス社会保障の公民パートナーシップ」,pp.24-30,『特集：社会保障給付費の国際比較研究』海外社会保障研究第130号。
- 福田素生(1999)『社会保障の構造改革——子育て支援重視型システムへの転換』,中央法規出版。
- 堀勝洋・地主重美編著(1998)『社会保障読本』,東洋経済新報社。
- 総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障統計年報」,各年度版,法研。
- 社会保険庁「事業年報」,各年度版。
- European Commission EUROSTAT (1999 edition) *Social protection expenditure and receipts Data, 1980-1997*.
- OECD (1999) *Social Expenditure Database 1980-1996*, OECD.
- (かつまた・ゆきこ 国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第3室長)