

究政策評価統計局（DREES）へのヒアリング調査を行った。

（倫理面への配慮）

該当なし

C. 研究成果

EU 統計局では ESSPROS 基準に沿って EU 諸国の社会給付とその財源収入データを取りまとめている。同基準は 1970 年代から開発が進んだが、2000 年代以降に欧州委員会指令により基準の内容、各国の提出様式や期限が規定され、データの精度向上が図られてきた。各国は同基準に沿って社会保護の制度ごとに、①制度の性質、②収入、③支出のデータ提出が求められる。本稿の関心である地方政府の費用はこれらの分類から把握可能で、①制度の性質が地方政府支配制度、かつ②収入が地方政府のみの場合、日本の地方単独事業の概念に合致する。したがって、地方単独事業を含む日本の社会保障財源の整理を進める上で ESSPROS 基準が有用である。

なお、フランスのデータ例では地方政府支配制度の収入に国、地方負担が混在しており、単独事業の切り出しはできなかった。他国のデータは未確認であるが、ESSPROS 統計から地方単独事業の規模を比較することは難しいと考えられる。

フランスの社会保護費用は国民経済計算(SNA)のサテライト勘定および ESSPROS 基準に沿って集計されている。1980 年代の地方分権改革により国から県に権限委譲されたが、地方政府の単独事業の収支データが得られないという問題が生じた。その対応として、1996 年に地方公共団体総法典が改正

され、地方政府に移った事業の収支を国へ報告することが義務付けられた。社会保護関係では社会扶助（高齢、障害、児童、低所得支援等）が国から県へ移ったが、社会扶助調査によりその収支が把握され、SNA および ESSPROS のデータソースとして使われている。

D. 考察 E. 結論

EU とフランスの事例からの示唆として、第一に各国あるいは地方政府に対しデータ提出を義務付ける法規定の重要性がある。今後、社会保障費用統計に必要な地方単独事業のデータを確実に入手する仕組みを構想するにあたり、現行の地方自治法、統計法等の関連法規に照らし、法的な観点からの検討が必要となる。

第二に、わが国の地方単独事業調査結果は社会保障費用統計だけではなく SNA、GFS 等関連統計における使用も視野に検討すべきである。フランスでは、県の社会扶助調査が SNA、さらに ESSPROS にも使用されていた。我が国ではこのようなデータ共有の仕組みはまだないが、今後 SNA 担当者から社会保障分野の地方単独事業データのニーズをヒアリングし調査案に反映させていきたい。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

該当なし

H. 知的所有権の出額・登録状況（予定もふくむ）

該当なし

欧州における地方政府の社会保障費用の把握

－ EU統計局とフランス政府の事例－

竹沢 純子

はじめに

本稿では、欧州における地方政府の社会保障費用の把握について、EU 統計局とフランス政府の事例をヒアリング調査¹および関連文献に基づき報告する。

構成は、まず I 章で EU 統計局 ESSPROS 統計の定義と地方政府費用の計上、つぎに II 章でフランス政府の社会保障費用統計で使用される地方政府データの収集方法について述べる。

I. ESSPROS 統計における地方政府費用の定義とデータ

わが国の社会保障費用統計は OECD および ILO 基準に準拠しているが、本研究では EU 統計局の ESSPROS 統計を取り上げ²、同統計における財源、特に地方政府分に注目して、定義と実際のデータを示す。まず 1 で統計の概略を述べた上で、2 で財源の定義と分類を示し、うち地方政府分の表章の実際を示す。

1 ESSPROS とは

(1) ESSPROS の定義－集計対象、給付(social benefit)、制度(scheme)

The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)は、EU 加盟国の社会保護に関する包括的かつ一貫した記述を目的とする体系である。その集計対象は、家計に帰着する社会給付(social benefit)とその財源である。社会給付とは家計への移転であり、家計のリスクやニーズに伴う経済的負担を軽減する現金および現物給付から成る。リスクやニーズは、障害、疾病保健医療、高齢、遺族、家族児童、失業、住宅、社会的排除の 8 領域である。社会給付は政府や労働協約に基づき組織された制度を通じて提供される。ここでいう制度(scheme)とは、給付を基点に定義されるもので、給付の実施機関の決算をとらえるのではない。

ESSPROS と SNA はリスクやニーズの概念の一致が図られている。ESSPROS は SNA と同様の、給付とその財源を記録する会計体系であるが、ESSPROS は制度単位のレベルで記録する点が特徴である。

(2) ESSPROS 創設から現在まで

ESSPROS の創設から現在に至るまでを表 1 の年表にまとめた。ESSPROS の源流は 1960 年代に遡るが、現在のシステムの基礎が形作られたのは 1970 年代後半以降である。

¹EU 統計局 ESSPROS 統計室長 Giuliano Amerini をはじめとする ESSPROS チームメンバーへのヒアリング (2015 年 12 月 2 日) ¹、フランス政府社会保健省調査研究政策評価統計局

(DREES) の地方公共団体室長 Rémy Marquier (県への社会扶助調査票の依頼と結果取りまとめ担当) と同局会計予測室長 Julie Solard (ESSPROS 集計と EU への提出担当) へのヒアリングを行った (2015 年 12 月 3 日)。ヒアリングに際しては、厚生労働省を通じ EU 日本政府代表部、在仏日本大使館、通訳翻訳に安部慶子さんの協力を得た。記して感謝申し上げる。

²ESSPROS 基準を取り上げる理由は、現状において同基準のみが、社会保障財源の詳細なマニュアルを整備し、かつ国際比較データが定期更新されているからである。OECD 基準は財源の基準がない。また ILO 基準は財源の基準を持つが 1990 年代後半以降データ更新が途絶え、国際基準として事実上機能していない。ILO は 2005 年に新マニュアル(ILO2005)に基づく全世界のデータ収集を目指したのだが各国から協力が得られず、次善の策として他の基準によるデータ (先進国は OECD もしくは ESSPROS、途上国は IMF の GFS (政府財政統計)、ごく少数が ILO 基準)を組み合わせて、全世界の比較を行っている (ILO2014)。

第1期 1970-1990年代は草創期にあたり、1981年に最初の推計手法書が刊行され、1996年には現在のコアシステムの原型が作られた。

続く第2期 2000-2012年は、ESSPROSの法的基盤を整え精度向上を図るとともに、新たなモジュール追加など拡張が図られた。従来のデータ提供は各国の協力頼みで強制力がなかったが、2007、2008年のEU指令により各国のデータ提供内容と時期が明確に規定された。また、拡張に関しては、ESSPROSは社会給付とその財源をとらえるコアシステムのほかに二つのモジュール（年金受給者、純社会給付）が追加された。年金受給者モジュールは、老齢、遺族、障害、失業の4分野の年金受給者数のデータを収集する。これはESSPROSの費用面のデータを補完する情報と位置づけられている。つぎに純社会給付はコアシステムで収集した社会給付から、給付にかかる税金、およびそこから支払われる社会保険料を除いた集計である³。

2012年のESSPROSマニュアルと利用ガイドラインは、第2期の各種指令を反映し、コアシステムとモジュールの定義や推計方法の説明を詳細にしたほか、付録として各国の制度一覧を加え、大幅な拡充がはかられた。この2012年版が現在の最新版である。

その後の第3期では利用者のニーズを踏まえた更なる向上を目指している。その背景には、ESSPROSが経済危機やEU2020目標設定などをきっかけにEU政策のモニタリングの基礎データとして重要性を増し、新たなニーズに答える必要があるとの認識がある⁴。

³ ESSPROSの純社会給付では、所得控除や給付を促進するための税制優遇措置は対象外とするが、類似のOECD純社会支出（Adema et al. 2011）では所得控除や税制優遇措置を追加している。両者を区別するために、ESSPROS方式は制限的アプローチ（restricted approach）、OECD方式は拡大アプローチ（enlarged approach）と呼ばれている（EUROSTAT2012）。なお税制との関係で付言すると、ESSPROSの社会給付にはTax credit等、現金で提供される措置が計上される。しかしこの種の税給付の取り扱いについては、ESSPROSのExpert Working Groupで議題となっており各国事例に照らしよりマニュアルで明確な定義を盛り込むべく努力が続けられている（EUROSTAT2016）。

⁴ ESSPRS Conference(2014.11.19) Final draft Agenda。同カンファレンスでは、主な利用者（EU委員会の各部局、各国の政府統計関係者、61機関）に事前にESSPROS利用状況や今後改善を期待する点に関する調査を行った結果を発表し、それに基づき今後優先して改善すべき課題の検討がなされた。

表 1 ESSPROS 年表

【前史】

1953	Eurostat前身設立(当時はthe Coal and Steel Community(ECSC)欧州石炭鉄鋼共同体)
1963	European Community(EC、ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ参加)の社会保護分野統計作成方針を決定
1967	各国から定期的なデータ収集と公表を開始

【第1期：1970-1990年代】

1970年代後半	一貫したESSPROSシステムとして発展
1981	最初のESSPROSメソドロジー刊行
1993	加盟国と協議し、ESSPROSの総合的な改訂作業を開始
1996	上記作業の成果として、ESSPROSマニュアル刊行

【第2期：2000-2012年】

2005	EUROSTAT ESSPROSプロジェクトの法的根拠の導入に向けて始動
2007	欧州議会および理事会指令(Regulation(EC) No458/2007指令)2007年4月
2007	欧州委員会指令Regulation(EC) No1322/2007指令)2007年11月 コアシステムと年金受給者について、各国が提出を求められるデータを規定
2008	欧州委員会指令Regulation(EC) No10/2008指令)2008年1月 コアシステムと年金受給者について、定義、詳細分類、各国からのデータ収集と更新ルールを規定
2008	ESSPROSマニュアル改訂(Pension Beneficiaries module追加)
2009	純社会保護給付のデータ収集試行 開始
2011	欧州委員会指令Regulation(EC) No110/2011指令)2011年2月 純社会保護給付のために各国が提出を求められるデータを規定
2011	欧州委員会指令Regulation(EC) No263/2011指令)2011年3月 純社会保護給付のためのデータ収集等を規定
2011	ESSPROSマニュアル改訂(Net Benefits Module追加)
2012	ESSPROSマニュアルと利用ガイドライン(名称変更、内容も大幅拡充)

【第3期：2013年以降-現在】

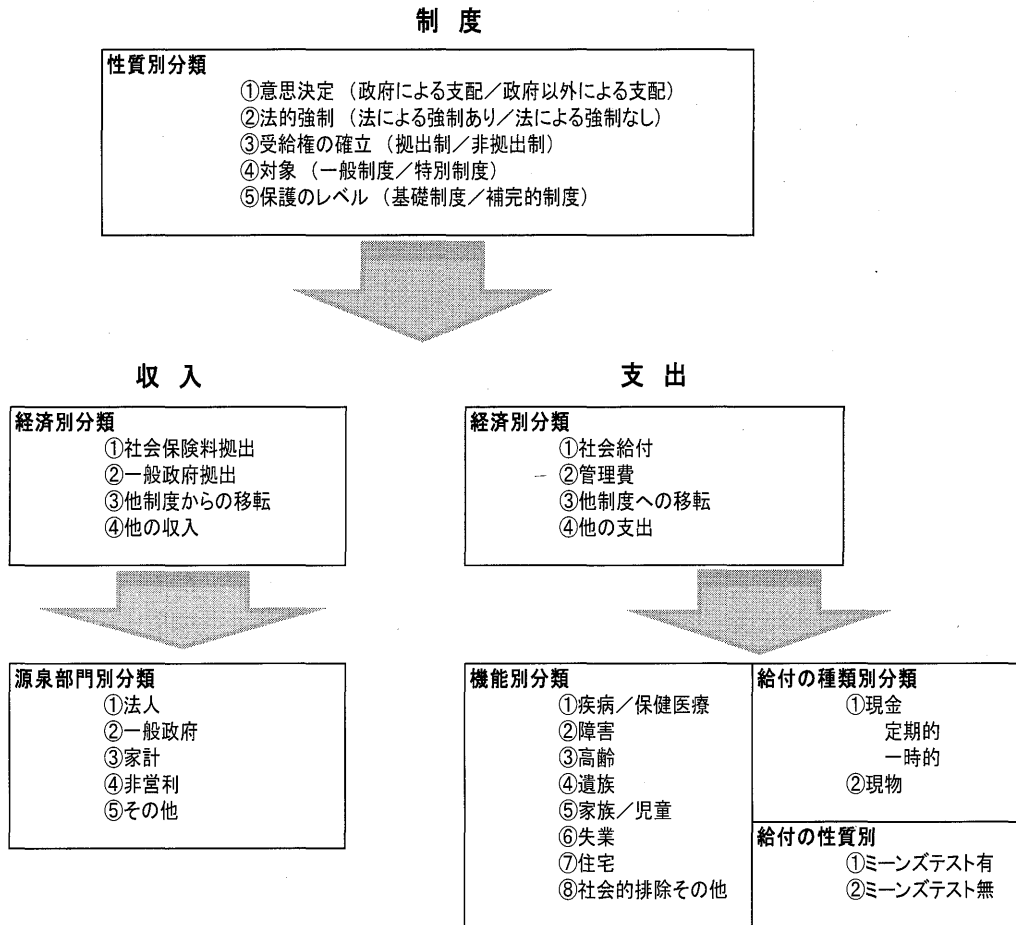
2013-2014	ESSPROSユーザーと作成者の集中対話期間
2014	ESSPROSカンファレンス(50周年記念と将来の発展のために優先すべきは何か)

出所：ESSPROS(2012),ESSPROS(2014)より筆者作成。

2. ESSPROS における収入うち地方負担

ESSPROS コアシステム（収入、支出）は図1の構造になっている。各国は制度単位で、制度の性質、収入、支出それぞれの分類に沿った提出が求められる。本稿の関心である地方政府の費用は、制度の性質別分類（①意思決定、政府による支配）、および収入（経済別分類②一般政府、源泉部門別分類②一般政府）から識別できる。以下では上記分類の定義を確認する。

図1 ESSPROS コアシステムの概要



出所：EUROSTAT(2012)より作成。

（1）制度の性質別分類①政府による支配

各国は「制度リスト（Scheme List）」として、制度の名称とその性質別分類の一覧表の提出が求められている。性質別分類は5種類あるが、このうち地方政府に関係するのは①意思決定である。ここでは、制度の最重要事項である給付水準、給付期間、制度の財政などの決定を行う単位を問うている。うち政府支配による制度とは政府がすべての主要な決定を行い、多くの場合法律や規則に基づき設立され（Eurostat2012:para49-50）、中央政府・社会保障基金制度、地方政府制度の二区分からなる。

例としてフランスの2013年制度リストによれば、88制度（過去に給付があったが現在は統合等により行われていない制度含む）のうち、政府支配・地方政府に分類されるのは二制度（地方公務員年金、地方政府の社会的介入(Intervention sociale des administrations publiques locales)）のみである。

図2 制度の性質別分類 意思決定

- 11 政府支配制度
 - 111 中央政府／社会保障基金
 - 112 地方政府
- 12 非政府支配制度
 - 121 対象となる被用者
 - 1211 契約
 - 1212 非契約
 - 122 他の非政府支配制度

出所：EUROSTAT(2012)p.19 TableB

(2) 収入（種類別分類②一般政府、源泉部門別分類②一般政府

コアシステムの収入分類は、制度に支払う理由や収入の性質をあらわす「種類別分類」、制度へ支払いを行う部門をあらわす「源泉部門別分類」の二種類から成る。種類別分類（図3）のうち、一般政府拠出は目的税と一般歳入に分かれている。この項目において中央政府と地方政府を分けてみることはできない。次に源泉部門別分類は、国民経済計算と同様の分類である。このうち一般政府は中央政府、地方政府、社会保障基金に分かれている。収入分類のうち、地方政府を分けてみるためには、種類別ではなく源泉部門別分類を使用する必要がある。

フランスを例に、収入の計上の実際を確認する。表2は、2013年データシートの収入のうち、全制度計と、前項で政府支配・地方政府とされた二制度のうち、地方政府の社会的介入を抜粋した。データシートの収入は、大分類が種類別、その小分類に源泉部門別分類が含まれる形式となっている。まず、全制度計の収入構成を見ると、47.9%が社会保険料拠出、26.9%が一般政府拠出、うち一般歳入（地方政府）は3.1%と地方政府の規模は小さい。一般政府拠出に占める地方政府の割合も11%に過ぎない。つぎに地方政府の社会介入制度の収入をみよう。同制度は高齢、障害、児童、低所得者への各種手当を行うもので、地方分権改革により国から県へ権限委譲された（II章参照）。収入構成は一般政府拠出が85.1%、目的税(中央)が15.4%、一般歳入(中央)1.2%、一般歳入(地方)68.5%で、地方政府の割合が高い。なお全制度の一般歳入（地方）の99.8%がこの制度の財源である。したがって、フランスの地方政府の社会保障支出は、ほとんどが同制度と考えてよい。

なお、上述のとおり、ESSPROSの制度の性質別分類、収入種類別から地方政府分の抽出が可能である。しかし、日本の地方単独事業（地方政府が国の補助を受けずに独自の財源で任意に実施する事業）に相当する事業を切り出すことは困難である。フランスの地方政府所管制度の例である、社会介入制度の収入は、地方政府だけでなく、国の目的税と一般会計も含まれているためである。

図3 収入 種類別分類

- 1 社会保険料拠出
 - 11 雇用主の社会保険料拠出
 - 111 実質
 - 112 帰属
 - 12 被保護者による社会保険料拠出
 - 121 被用者
 - 122 自営業者
 - 123 年金受給者、その他
- 2 一般政府拠出
 - 21 目的税
 - 22 一般歳入
- 3 他制度からの移転
 - 31 他制度からの迂回社会保険料移転
 - 32 他制度からのその他の移転
- 4 他の収入
 - 41 資産収入
 - 42 その他

出所：EUROSTAT(2012)p.25 TableC

注：雇用主社会保険料拠出のうち、実質とは雇用主が被用者の受給権のために拠出、帰属とは雇用主が将来の給付に充当するために引き当てている費用である（EUROSTAT(2012)para72,73）。他制度からの移転の迂回社会保険料移転とは、他制度における受給権を維持するためにある制度から他制度へ支払うもの、他制度からのその他の移転とはたとえば他制度の負債にあてるための移転等である（EUROSTAT(2012)para82,83）。

図4 収入 源泉部門別分類

- 1 全居住者制度単位
 - 11 法人(非金融、金融)
 - 12 一般政府
 - 121 中央政府
 - 122 地方政府
 - 123 社会保障基金
 - 13 家計
 - 14 対家計非営利団体
- 2 その他

出所：EUROSTAT(2012)p.30 TableD

(3) 小括

本章では、ESSPROS における収入の定義と分類、特に地方政府分に焦点をあて、フランスの例を示した。本稿の関心である地方単独事業は、ESSPROS 分類の制度の性質が地方政府支配制度、かつ収入が地方政府のみの場合に該当する。フランスのデータから地方単独事業の抽出を試みたが、収入に国と地方が混在し、単独事業のみを切り出すことが出来なかった。しかしながら、日本の地方単独事業の概念は、ESSPROS 基準分類に沿って位置づけが可能であることは確認できた。今後地方単独事業を含めた、日本の社会保障財源の整理を進める上で、ESSPROS 基準が有用である。

EU 統計局ヒアリングによれば、データの制約による地方政府の過少推計問題は EU のいくつかの国であることは承知しているが、どの国がどの程度過少か、またデータの制約により実績でなく推計等で補っている国があるのかなど、詳細は把握できていないとのことであった⁵。ESSPROS 統計から、地方政府支配制度が多い国をピックアップし、その国の地方政府データ収集方法についてさらなる調査を進めることが今後の課題である。

⁵EU では政府財政統計 (Government Finance Statistics: GFS) において国と地方を含む政府の収支と負債の把握が義務付けられており、地方政府のデータ改善が図られているとのことであった。政府財政統計とは、国際通貨基金(IMF)が定める基準で、政府の収入、支出、負債、借入等をとらえる目的で作成される。欧州版 European GFS は欧州版 SNA (the European System of Accounts) と整合的に集計されている。

表2 フランス 地方政府が支配する制度の収入データ

収入	種類別分類	源泉別分類	全制度 計 (百万ユーロ)	地方政府の 社会介入制度 (百万ユーロ)	全制度 計 (%)	地方政府の 社会的介入制度 (%)	各分類計に占める 地方政府の 社会介入制度 の割合(%)	一般政府提出 に占める 割合(%)
総収入			917,996	41,977	100.0	100.0	4.6	
社会保険料拠出			440,054	0	47.9	0.0	0.0	
雇用主の社会保険料拠出			295,149	0	32.2	0.0	0.0	
実質			240,645	0	26.2	0.0	0.0	
		法人	178,372	0	19.4	0.0	0.0	
		中央政府	12,839	0	1.4	0.0	0.0	
		地方政府	19,984	0	2.2	0.0	0.0	
		社会保障基金	16,614	0	1.8	0.0	0.0	
		家計	5,539	0	0.6	0.0	0.0	
		対家計非営利団体	7,296	0	0.8	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
帰属			54,504	0	5.9	0.0	0.0	
		法人	12,543	0	1.4	0.0	0.0	
		中央政府	40,263	0	4.4	0.0	0.0	
		地方政府	777	0	0.1	0.0	0.0	
		社会保障基金	921	0	0.1	0.0	0.0	
		家計	0	0	0.0	0.0	0.0	
		対家計非営利団体	0	0	0.0	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
被保護者による社会保険料拠出			144,906	0	15.8	0.0	0.0	
被用者			88,300	0	9.6	0.0	0.0	
		家計	88,300	0	9.6	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
自営業者			24,707	0	2.7	0.0	0.0	
		家計	24,707	0	2.7	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
年金受給者、その他			31,898	0	3.5	0.0	0.0	
		家計	31,898	0	3.5	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
一般政府拠出			246,837	35,712	26.9	85.1	14.5	100.0
目的税			178,001	6,467	19.4	15.4	3.6	72.1
		中央政府	178,001	6,467	19.4	15.4	3.6	72.1
		地方政府	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
		社会保障基金	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
一般歳入			68,836	29,245	7.5	69.7	42.5	27.9
		中央政府	40,032	504	4.4	1.2	1.3	16.2
		地方政府	28,804	28,741	3.1	68.5	99.8	11.7
		社会保障基金	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
他制度からの移転			206,980	5,116	22.5	12.2	2.5	
他制度からの迂回社会保険料拠出			4,866	0	0.5	0.0	0.0	
		家計	4,866	0	0.5	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
他制度からのその他の移転			202,114	5,116	22.0	12.2	2.5	
他の収入			24,125	1,149	2.6	2.7	4.8	
資産収入			7,481	0	0.8	0.0	0.0	
		法人	7,481	0	0.8	0.0	0.0	
		中央政府	0	0	0.0	0.0	0.0	
		地方政府	0	0	0.0	0.0	0.0	
		社会保障基金	0	0	0.0	0.0	0.0	
		家計	0	0	0.0	0.0	0.0	
		対家計非営利団体	0	0	0.0	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	
その他			16,644	1,149	1.8	2.7	6.9	
		法人	15,411	0	1.7	0.0	0.0	
		中央政府	0	0	0.0	0.0	0.0	
		地方政府	0	0	0.0	0.0	0.0	
		社会保障基金	0	0	0.0	0.0	0.0	
		家計	1,233	1,149	0.1	2.7	93.2	
		対家計非営利団体	0	0	0.0	0.0	0.0	
		その他	0	0	0.0	0.0	0.0	

出所：European Committee CIRCABC データベース フランス 2013 年データより筆者作成。

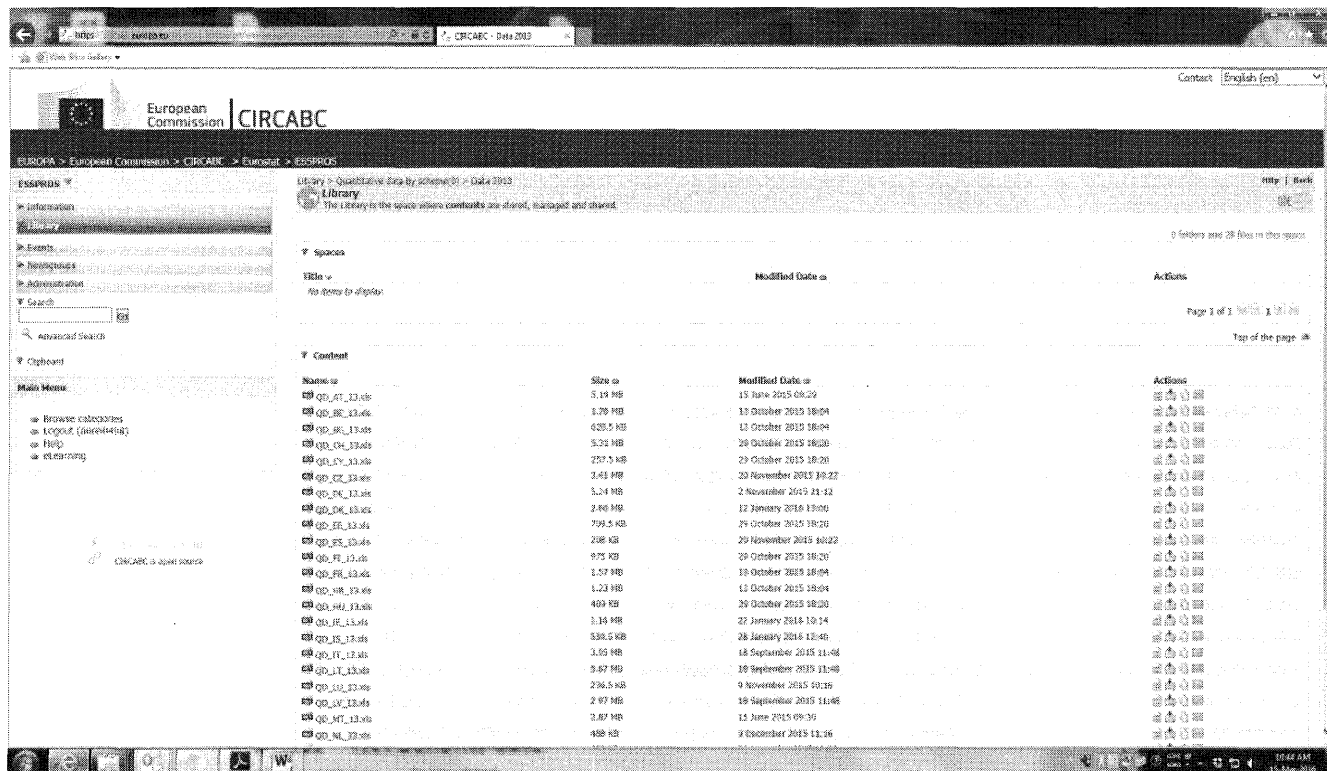
参考：ESSPROS データの所在と入手方法

ESSPROS データは、EU 統計局サイトにおいて、財源、支出の分類別にとりまとめ公表されている⁶が、同サイトでは各国から提出された制度別の詳細表は掲載されていない。同表は European Committee の CIRCABC データベースから入手できる⁷。

制度別詳細表の掲載画面は下記である⁸。2016年3月時点で、最新は2013年データである⁹。各国のエクセルファイルに格納されているシートは、①制度リスト、②各年の制度別収支表である。

その他、ESSPROS の各国各制度の詳細な説明がまとめられたサイトがある¹⁰。

CIRCABC データベース ESSPROS 制度別詳細各国データのダウンロード画面



⁶EU 統計局サイトの表は国立社会保障人口問題研究所で日本語版を掲載している。

http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.html

⁷CIRCABC (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens)は EU 行政文書や統計データの集積サイト、個人情報登録すれば誰でも利用できるが、アクセス制限がかかっているものもある。ESSPROS 各国データは従来非公開だったが、2013年6月から CIRCABC 上に公開し誰でも利用可能となった。

⁸<https://circabc.europa.eu/w/browse/217bcac0-b7b9-4dc9-9b24-6e3c55644a72>
アクセス方法は次のとおり。EUROPA>EUROPEAN COMMISSION> CIRCABC>EUROSTAT> ESSPROS> Library > Quantitative data by scheme> Data2013

⁹ Regulation(EC)No10/2008 指令において各国は n-2 データ(遡及変更があれば過去に遡って要提出)を n 年 6 月末までに提出、EUROSTAT からの公表は n 年 10 月と規定された。しかし実態は、EU 統計局からの提供資料 (ESSPROS dissemination Newsletter) によれば、28 カ国のうち 6 月に提出は 2 カ国のみ、大多数が期限を過ぎて提出され、最も遅くて 2016 年 1 月に提出された。

¹⁰ ESSPROS Qualitative information (Regulation (EC) No 458/2007 指令に基づく各国からの報告) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/qualitative-information>

II フランスの地方政府における社会保護費用の把握方法

II節ではフランスの地方政府の社会保護費用の把握方法について述べる。フランスでは、地方分権改革により国から県へ権限が移った際に、その収支を国に報告することが地方公共団体総法典で義務付けられ、データ収集の仕組みが整っている点が注目される。日本でも同様に2000年代に地方政府への一般財源化が進み、公立保育所の運営費をはじめ社会保障関係の費用が国から地方政府へ移った。社会保障費用統計では公立保育所運営費に限り厚生労働省の推計により補っているが、その他の地方政府へ移った費用は把握されずに、同統計から脱落し過少推計となっている。フランスの地方分権改革に伴い地方に移った制度の収支を国に報告する仕組みは、わが国の参考になるものと思われる。以下、ヒアリングの概要を示す。

1. フランスの地方政府、社会保護制度の概略

本題に入る前に、フランスの地方政府、および社会保護制度の概略を述べておく¹¹。フランスの地方政治体制は、州(レジオン、約 20)、県(デパルトマン、約 100)、コミューン(約 3万7千)の三層から成る。コミューンは人口2千人以下が9割で、人口の少ない自治体では職員も少なく、戸籍業務のみ行い、行政機能を持たない場合も多く、広域行政連合がコミューンの事務の一部を共同で執行する。

日本の社会保障制度に相当する制度は、フランスでは社会保護制度(Protection sociale)と呼ばれ、大きく社会保険制度(assurancesociale)と社会扶助制度(aidesociale)に分けられる。社会保険制度は、保険料によってまかなわれる制度であり、疾病保険(assurancemaladie)(医療)、老齢保険(assurance vieillesse)(年金)、家族手当等に分かれている。また、職域に応じて多数に分立し複雑な制度となっている。他方、社会扶助制度は、社会保険制度の給付を受けない障害者、高齢者、児童などの救済を目的とする制度で、高齢者扶助、障害者扶助などにより構成されている。社会扶助は租税を財源とするため、給付を受けるには所得が一定額以下が条件となる場合が多い。県が社会扶助、コミューンが高齢者介護や保育所等サービス提供を行っている。

フランスも国を介した地方公共団体間の財政調整制度があり、国から州、県、コミューンの各地方政府への交付金が人口規模、面積、税収等の財政力に応じて配分される¹²。

2. フランスの地方分権改革と地方政府に移管された事業の費用把握のしくみ

フランスでは1980年代以降、数次に渡る地方分権改革¹³が行われた。1983年の地方分権法により社会扶助の大半(児童・家庭、高齢者)は県の権限とされた。さらに、その後最低所得保障制度も県に権限が移譲されたほか、保健医療では母子保健(健診等)も県の権限となっている。この累次の県への権限移譲は、福祉の県単位化(départementalisation)といわれる(伊奈川2012)。

権限移譲に伴い必要な財源が国から県へる地方分権総合交付金等として措置された¹⁴。社会扶助の財源は国庫(社会保障目的税)と、県の一般歳入(地方税と国からの交付金)から成る。国の補助事業(国と地方が財源負担)は国が把握可能であるが、後者の県の一般歳入のみを財

¹¹ フランスの地方政治体制、社会保護の記述は石田(2006)、栗原(2005)、伊奈川(2012)を参考にした。

¹² フランスの財政調整について詳しくは石田(2006)、伊奈川(2012)を参照。

¹³伊奈川(2012)によれば、フランスにおける地方分権とは、利益共同体又は公役務活動の主体として法人格が付与され、決定権限が純粋な適法性統制を別とすれば自らの機関により執行されるような行政の構造改革を意味する。具体的には、中央政府から独立・自律した地域共同体に権能を付与する地方分権総合交付金ことが地方分権であり、この結果として中央政府は、全国的な国法の統一的な実施に必要な限度において、適法性の統制権限を留保するのみとなる。

¹⁴ 地方分権総合交付金は、その後2004年の第二次地方分権改革によりその95%相当が総合経常交付金へ統合された。現在は国から地方への財政支援の最大割合を占める交付金である。

源とする事業の使途を国は把握できないという問題が生じた。そこで 1996 年に地方公共団体総法典が改正され、地方に移管した事業の支出詳細を地方政府から国に報告することが規定された。

地方公共団体総法典 第 L. 1614-7 (1996 年改正)

国から地方公共団体へのあらゆる権能の移転は、地方公共団体に当該権能の行使に関連した統計の作成義務を生じさせる。これらの統計は国へ報告される。

なお地方分権改革において県へ権限移譲された事業は、社会扶助のほかに、教育施設整備、道路建設などがあるが、県の予算のうち社会扶助は 6 割と大きいため、特別調査を実施している。地方公共団体総法典の規定に従えば、県だけでなく、州も国から移譲があった場合、当該事業の支出を報告する義務があるが、社会保護関係で州へ移った事業は少ない。州から国への報告は、コミューンが災害支援等を行い、その後州が事業を引き継いだ場合などに限って行われている。

3. DREES 地方公共団体室における県への社会扶助調査依頼と回収

上記地方公共団体総法典の条項にしたがい、社会保健省調査研究政策評価統計局 (DREES) の地方公共団体室が県に対して調査票を実施している (資料 1)。調査項目は、県が実施運営する社会扶助の各種手当 (家族児童福祉、障害者、高齢者、要介護高齢者、積極的連帯収入 (Revenu de solidarite active : RSA¹⁵)、その他) および予防的医療福祉 (母子保健等) の財源と支出である。県は公会計基準¹⁶に沿って財政統計を作成しており、性質別、機能別のコードが付され、同コードは SNA 集計に使用される。社会扶助調査は、その公会計分類よりも詳細な情報を得るための特別調査として位置付けられている。調査票の質問項目は公会計基準コードの該当番号が示されており (例えばサブ機能〇〇)、県財政統計と統合的な調査形式となっている。

地方公共団体室では、県から調査票を回収後、記載の支出額と県の財政統計と照らし合わせて確認、県別の分析、公表を行っている¹⁷。調査票の回答マニュアルはなく、調査票上に記入が難しいものは説明を付している。同室で電話相談も受け付けている。調査開始当初は質問が多かったが、現在は回答者も慣れて質問は減ってきている。数値の公表においては、調査票の一部を非公表としている。例えば里親の委託費が、県によっては人件費、もしくは事業費と計上先の統一が図れていないため、公表していない。

2013 年の主要 4 分野の県支出は、高齢者 70 億ユーロ、障害者 63 億ユーロ、児童 72 億ユーロ、就労支援貧困 88 億ユーロとなっている。

4. 地方公共団体室の県社会扶助調査の SNA および ESSPROS への活用

地方公共団体室でまとめた県の社会扶助調査データは、SNA および ESSPROS のデータソースとして使用されている。流れは次のとおりである。

まず地方公共団体室から国立統計経済研究所 (INSEE) へ社会扶助調査データが提供され、SNA の担当者が地方財政統計と県の社会扶助調査を合体させ、SNA の分類に沿ってとりまとめ集計する。SNA では社会保障分野はサテライト勘定としてまとめられており、そのデータソースは、社会扶助は DREES 地方公共団体室、年金や医療、公立病院等の公法人の決算は財政局 (DGFIP) が提供している。社会保障サテライト勘定は ESSPROS の分類と統合的に作られている。

EU 統計局への ESSPROS 基準に沿ったデータ提出は、DREES が担当している。SNA の社

¹⁵ 2004 年には最低社会復帰扶助 (RMI、現 RSA) が県に移管された。

¹⁶ Instruction Budgetaire et comptable M52

¹⁷ 社会扶助調査の集計表はこちらに掲載されている。

<http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx>

会保障分野のデータを INSEE から入手し、ESSPROS 用に若干分類等を調整（例えば疾病手当を疾病保健医療へ分類）して EU 統計局へ提出している。その際、SNA の分類等に誤りがある場合は、まず SNA に修正依頼し、その後に ESSPROS も修正することで両者の統一をはかっている。

フランスの社会保護に関する包括的な報告書は DREES が毎年刊行している。SNA 社会保障サテライト勘定、ESSPROS 両統計をカバーした報告書となっており、付録に両統計の違いについての解説、および集計表が掲載されている。

5. コミュニの社会保障関係費把握の限界

社会保護支出の規模としては県が最も大きく、コミューンの額は小さいが、国からコミューンへの交付金の使途把握には課題がある。2002 年以降、2012 年までのコミューンの社会保護支出は推計値を使用していた。約 37000 コミュニのうち、36000 は人口 1 万未満である。人口規模が小さいコミューンでは行政機能が乏しく、コミューンの財政統計は非常に少ない勘定項目しかない場合が多く、社会保護関係のデータが十分得られないという問題があった。その状況を改善するために地方公共団体室では、人口 1 万以上のコミューンを対象に、社会保護の収支を把握する調査を行った。しかしコミューンは国に対する不信感があり、調査協力を得るために地元代議士へ調査の意義を説明し協力を呼びかけたが難航した。背景には、最近国からコミューンへの交付金が減らされており、調査への回答によってコミューンは交付金を減らされることへの危惧がある。

今後の課題としては、コミューンの費用把握向上のために国と地方の円滑なコミュニケーションを進めていくことがある。

おわりに

本稿では、EU およびフランス政府における地方政府の統計把握の事例を取り上げた。わが国への示唆は次の二点である。

第一に、データ提出部局に対し義務付けを行う法規定の重要性である。ESSPROS では EU 指令により集計方法、各国からのデータ提出時期、内容が明確にされ、統計の質の向上が図られてきた。またフランス政府においては、地方に権限移譲した費用の統計を国へ報告することが地方公共団体総法典に明記され、それに基づき県の社会扶助データ収集が可能となった。国と地方の財源配分をめぐる対立がある場合、地方政府が不利になる統計の提出、公表を拒む可能性がある。わが国の地方自治法において国は地方政府に対し国が助言等を行ううえで必要な情報を求めることができると規定がある¹⁸。同条を根拠に総務省は地方財政統計、およびその特別調査として社会保障分野の地方単独事業のデータを収集している。しかし、理由は不明であるが、同調査の定期的な公表は行われていない。今後、社会保障費用統計に必要な地方単独事業のデータを確実に入手する仕組みの構想に際しては、現行の地方自治法、統計法等の関連

¹⁸地方自治法（組織及び運営の合理化に係る助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

第二百五十二条の十七の五 総務大臣又は都道府県知事は、普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、普通地方公共団体に対し、適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2 総務大臣は、都道府県知事に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。

3 普通地方公共団体の長は、第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、総務大臣又は都道府県知事に対し、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に関する技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる。

法規に照らし、法的な観点からの検討が求められる。

第二に、わが国の社会保障分野の地方単独事業調査は、社会保障費用統計だけでなく SNA、GFS 等関連統計における使用も視野に設計すべきである。フランスでは、県の社会扶助調査が SNA、さらに ESSPROS にも使用されていた。我が国ではこのようなデータ共有の仕組みはないが、今後 SNA 担当者から社会保障分野の地方単独事業データへのニーズをヒアリングし調査案に反映させていきたい。

最後に、今回のヒアリング調査は、EU およびフランス政府における統計把握の概略を知る第一ステップにすぎない。第二ステップとして、ESSPROS や SNA、県の社会扶助調査、それぞれ実際の統計数値を入手し、統計間の関係を確認し、構成比や推移を分析する作業がある。この点は今後の課題である。

参考文献

- 石田三成 (2005) 「フランスにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』財務総合研究所
- 伊奈川秀和 (2012) 「フランスの社会保障制度における国と地方の関係」『海外社会保障研究』No. 180
- 栗原 毅(2005)「財政的自律を模索する地方財政-フランス地方財政の現状-」財務総合研究所 PRI Discussion Paper Series (No.05A-07)
- DREES(2013) La protection sociale en France et en Europe 2013
- EUROSTAT(2012) ESSPROS Manual and user guidelines 2011 version
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922833/KS-RA-12-014-EN.PDF/6da3b2bf-85ba-4665-b318-a41d6a2df37f>
- ILO (2005) Social Security Inquiry Manual
- ILO (2014) World Social Protection Report 2014-2015
- Willem Adema, Pauline Fron, Maxime Ladaique (2011) 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

表紙 財政省
社会保障保健女性権省
労働省

DRESS

地方自治法典 第R.1614-28 条から第R.1614-35条に準拠

社会扶助支出統計

同質問票は記入後6月30日までに可能な限り電子版でDRESSまで返送のこと DREES / bureau "Collectivités locales", 14 avenue Duquesne, 75350 PARIS 07 SP

県番号 2014年度
問い合わせ先 DREES Élise AMAR- 01.40.56.88.18 E.mail : elise.amar@sante.gouv.fr
質問票中の数値に関する担当者連絡先 E.mail : drees-aidesociale@sante.gouv.fr

質問項目別担当者連絡先	氏名	電話番号	メールアドレス
概括 1 から 5			
予防的医療福祉政策			
高齢者政策			
障害者政策			
児童社会福祉政策			
積極的連帯所得 RSA			

同質問票には以下の文書写しを添付のこと
2014年度行政会計の機能4, 5およびサブ機能54, 55, 56については、性質・機能の内訳
性質別統計の場合、経常支出の015 (最低生活保障RMI), 016 (APA高齢者自律支援), 017 (RSA) ET 65 (その他の業務支出)の各欄についての費目詳細

空欄は不可。
数値がゼロの場合は0と記入のこと。
データが存在するが入手できない場合はND と記入のこと。

年度 2014-

N° 県:

0

1. 一般データ 概括

A. 社会扶助支出 概括

表A-1 機能別経常支出およびサブ機能別経常支出

単位: ユーロ

	特別コード*	人件費**	業務支出	その他の一般 管理費	経常支出総額 (グロス)
機能4総計 - 予防的医療福祉政策 ***					
共通サービス(サブ機能40)					
母子保護、家族計画(サブ機能 41)					
予防医療、医療啓発(サブ機能 42)					
その他の活動(サブ機能 48)					
機能5総計 - 社会扶助 ***					
共通サービス (サブ機能 50)					
家族、児童福祉 (サブ機能 51)					
障害者政策 (サブ機能 52)					
高齢者政策 (サブ機能 53)					
社会復帰最低所得手当 RMI (サブ機能 54)					
高齢者自立支援手当 (APA) (サブ機能 55)					
積極的連帯所得手当 RSA (サブ機能 56)					
その他の福祉事業 (サブ機能 58)					

機能、サブ機能毎に、支出命令済みあるいは支出済み費用全額を記入のこと。

* サブ機能が上記以外に他のコード分類(カッコ内に示す)をもつ場合は、特別コード入力用の欄に記入のこと。機能総計額はこれを構成するサブ機能の合計額を上回ることもある。これは、県独自のアクションをカバーするサブ機能が存在しているためである。

** 人件費は以下を含むものとする

人件費(費目 64),

外部人件費(費目 621),

(税務当局に支払うべき)賃金に応じた税、目的税、その他の課徴金(費目 631)、

および(税務当局以外が徴収する)賃金に応じた税、目的税、その他の課徴金(費目 633)

(活動支出別の)人件費内訳の算定が不可能な場合は、(活動支出に応じた)人件費総額を機能総額欄に入力のこと。

表A-2 人件費内訳

	予防的医療福祉 (機能 4)	社会扶助 (機能 5)
人件費総額(費目 64)		
外部人件費(費目 621)		
税、目的税、およびこれに準じた課徴金(税務当局への支払い額)(費目 税、目的税、およびこれに準じた課徴金(その他の機関への支払額) (費目633)		

表A-3 投資と資本支出

社会福祉活動関連の投資支出額(直接設備投資および補助金)および資本支出額(機能4および5)は？
年間の支払い充当予算(CP)額^{訳注}を記入のこと

単位:ユーロ

投資支出および資本支出の名目	サブ機能	金額

訳注 政府予算額は、AE(予算使用許可額: Autorisation d'engagement)と、AEのうち用途が確定している CP(支払充当予算額: crédit de paiement)の 2 本立てで表示されるが、両者の格差は通常僅差。

B. 社会扶助歳入 概括

機能別経常収入およびサブ機能別経常収入

	負担総額 費目 747 (a)	うち国庫負担 費目 7471, 74781, 74782 および 74783	回収額 費目 751 (b)	その他の経常 収入 分類クラス7の 残高 (c)	分類クラス7の 経常収入総額 (d) = (a) + (b) + (c)
機能4 総額 予防的医療福祉政策					
共通サービス (サブ機能 40)					
母子保護、家族計画 (サブ機能41)					
公衆衛生上の予防・啓発 (サブ機能 42)					
その他のアクション (サブ機能 48)					
機能 5 総額 - 社会福祉政策					
共通サービス (サブ機能 50)					
家族・児童福祉政策 (サブ機能 51)					
障害者政策 (サブ機能 52)					
高齢者政策 (サブ機能 53)					
社会復帰最低所得手当 RMI (サブ機能 54)					
要介護高齢者手当 APA (サブ機能 55)					
積極的連帯所得手当 RSA (サブ機能 56)					
その他の社会福祉的措置 (サブ機能 58)					

C. 社会扶助の特別事業分野

表 C-1 高齢者、障害者、児童向け社会扶助政策

次の社会福祉アクションはどの支出項目に計上されているか？

単位：ユーロ

事業分野	グロス支出		
	サブ機能	科目振替	支出額
ホームヘルプ事業 (家事支援、家事サービスへの主要な手当)			
家事ワーカー (家族援助福祉士 TISF)			
社会生活付添サービス(SAVS)、および成人障害者の医療福祉付添サービス (SAMSAH)			
在宅教育活動 (AED)、および開放型教育アクション (AEMO) ^{注1}			
専門予防事業			
里親による児童引き受け手当			
若年成人手当、若年成人契約			

訳注： 家庭裁判所の裁定により、家庭に問題のある児童を保護、教育するための措置

表 C-2 社会参入、就職支援 *

単位：ユーロ

事業分野	グロス支出
若年者の社会参入	
若年支援基金 (FAJ)	
地方受け入れ・情報・進路指導センター (PAIQ)への支援 うち、FAJの枠内における補助金	
その他の若年社会参入を目的としたFAJ補完事業 うち、若年向け補助金付き雇用	
住宅連帯基金 **	

* 県の出資額のみを入力のこと。その他の出資者による支出は考慮しない。

** 水、光熱費、電話代などの未払い補助も含む。

2. 予防的医療福祉政策 - 機能 4

名目	グロス支出 (1)	歳入			歳入総額 (5) = (2) + (3) + (4)	支出純額 (6) = (1) - (5)
		および共済機 関による出資 (2)	社会保障費お よび共済機関 からの回収 (3)	その他の歳入 [分類クラス7の 残高] (4)		
1 在庫保管の対象とならない材料・資材の調達費 (費目 606)						
医薬品 (費目 60661)						
ワクチン、血清 (費目 60662)						
その他の医薬製品 (費目 60668)						
その他の支出 (費目606の残高)						
2 出先機関 (費目 61 および 62) (a)						
(自治体外の人材を対象とした)人材育成費 (費目 6183)						
医療報酬、コメディカル報酬 (費目 62261)						
その他の支出 (費目621を除く費目 61 および 62の残高)						
3 人件費 (費目 64 + 621 + 631 + 633)						
正規職員人件費 (費目 6411)						
非正規職員人件費 (費目 6413)						
その他の人件費						
4 共同出資 (費目 656)						
5 補助金 (費目 657)						
6 その他の支出 (内容を明記のこと)						
予防的医療福祉政策合計 (1+2+3+4+5+6)						

カッコ内に示す品目ごとの分類は参考。
(a)は特にサービス請負契約に関する支出を含む。

3. 高齢者社会扶助 - サブ機能 53 および 55

単位:ユーロ

名目	グロス支出 (1)	歳入				支出純額 (6) = (1) - (5)
		負担参加 [費目 747] (2)	受益者、第三 者、遺産から の回収 [費目 7513 お よび 7533] (3)	その他の歳入 [分類クラス 7 の残高] (4)	歳入総額 [分類クラス 7] (5) = (2)+(3)+(4)	
高齢者自立支援手当APA 合計 (サブ機能 55)						
在宅 APA (a) (費目 651141 および 651142)						
施設入居しているAPA受益者への給付額 (b)						
施設へのAPA支払額 (c)						
その他の APA関連支出 (内容を明記のこと)						
APA、第三者補足手当ACTP、障害補償給付PCH を除く高齢者社会 扶助政策関連の支出合計額(サブ機能 53) (d)						
APA、ACTP (d)と(e)を除く在宅支援制度 (費目 65113)						
APAを除く施設支援 (f) (費目 65243)						
うち、収容社会扶助 (ASH)						
うち、施設給食費						
個人宅での収容 (g) (費目 6522)						
その他の受け入れ (h)						
共同出資 (費目 656)						
補助金 (費目 657)						
その他の支出 (内容を明記)						

(a) 在宅APAは受益者への給付(費目 651142)および、在宅支援機関(人件費および特別費用)への支払額(費目651141)を含むものとする。

(b) 「施設入居している受益者へのAPA給付額」は、当該施設が社会扶助の支援対象であるか否かを問わずAPAの受益者個人に支払われる手当を計上する。

(c) 「施設へのAPA支払額」は、当該施設が社会扶助対象であるか否かを問わず、施設に対して支払われる手当を計上する。

(d) APA以外の高齢者支援関連支出の総額には、60歳以上の第三者補足手当ACTPを含めないこととする。ただし、第三者補足手当が事務的にこのサブ機能に含まれる場合には、その支出を同表ではなく、障害者向け社会扶助の表に計上することとする。

(e) 在宅支援は家事サービスおよび家事サービスの代表的な手当を含むものとする。

(f) 高齢者の受け入れ施設・ホームは、食事提供の有無にかかわらず、APA外の施設支援に分類することとする。

(g) 個人の受け入れは、県内外のホストファミリー全体を含むものとする。

(h) 「その他の受け入れ」は「APA外の施設支援」および「個人宅での受け入れ」を含むことのできない支出のみを計上する。

APA外の高齢者社会扶助政策- サブ機能 53.
 住居支援 (ASH)
 該当する欄に 1 と記入のこと。

1. 御県ではASHを受給している入居者全員分の費用(受益者が一時的に自己負担する分も含めて)を施設に支払っていますか？

	常に支払っている	時々支払っている	いいえ
公営施設			
非営利民間施設			
営利民間施設			
県外での収容			

2. ASHの給付額には以下も考慮されていますか？
 自立レベル(GIR) 5 および 6 の高齢者に関する費用 (自己負担分)

常に	時々	いいえ

3. 受益者の自己負担から差し引くことができる費用は以下のうちどれですか？

	常に	時々	対象外
後見人費用			
共済保険料			
保険料(民事責任など)			
税徴収額			
その他の費用			

4. 次の対象者向けに給食義務*を実施していますか？

	常に	時々	いいえ
… 児童			
… 婿、嫁			
… 孫			
… その他			

* 当該者が所得要件を満たす場合

5. 受益者死亡時に給付額の回収を行っていますか？

常に	時々	いいえ

費目 7513の名目による回収
 受益者からの回収・第三者払いと相続遺産回収分を区別し、費目7513の回収内訳を記入のこと。

単位 ユーロ

回収額	金額
受益者、第三者払い	
相続遺産、寄付、贈与からの回収	