

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））
「社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究」
分担研究報告書

子育て支援に関わる地方歳出の実態把握と社会保障費用統計

研究分担者 山重慎二（一橋大学大学院経済学研究科教授）

研究要旨

日本でも、地方分権の進展に伴い、地方自治体が社会保障において大きな役割を担っている。国が社会保障費用をマクロ的に把握する上で、地方自治体の歳出を正確に把握することは極めて重要である。本稿では、社会保障費用の中でも地方歳出が大きく、その正確な把握が重要と考えられる「子育て支援」のための歳出を事例として取り上げ、複数の自治体の財政データを用いて、現状と課題を明らかにし、改善策について検討した。

総務省が収集している地方自治体の「社会保障関係事業に要する経費」における地方単独事業の歳出に関して、国の推計額と実際の歳出を比較したところ、国の現在の推計方法では、大幅な過小推計になる可能性が高いことが明らかになった。今回取り上げた自治体では、公立保育所の国の推計額は実際の歳出の1/4～1/3程度にとどまっているとの試算結果が得られた。本稿では、国の推計額を推定する際に、様々な仮定を置いており、今回の推定は、あくまでも参考推定として見る必要がある（例えば、国際的な社会保障費用統計で計上されない管理費等が含まれており、過小推計の推計額はやや過大となっている）。しかし、国の社会保障費用統計に計上されない多額の地方歳出があるとすれば、大きな問題が存在すると考えられる。

本稿での分析を通じて明らかになったことの一つは、地方自治体における実際の歳出のデータは存在しているにもかかわらず、それが十分活用されていないという実態である。その理由の一つとして、地方政府の実際の歳出を把握する仕組みは存在していても、社会保障費用の定義や区分が明確でないために正確な情報提供を自治体が行えていないという問題も存在する。

以上の分析を踏まえて、より社会保障費用の正確な把握のために必要と思われる改善案として、次のような提案を行った。

- ① 社会保障費用の情報収集の目的を踏まえて、社会保障費用およびその区分の定義を明確にした上で、地方自治体から情報収集すること。
- ② 国の歳出に基づく推計額ではなく、「実際の歳出額」の情報を地方自治体から収集し、活用すること。

このような地方歳出の過小推計の問題は、例えば、子育て支援の充実という政策課題への取り組みにおいても、必要な予算が正確に推計されず、政策目標を実現できないという問題を生む可能性がある。社会保障に関する適切な政策評価、政策効果に関する分析、国際比較による日本の社会保障政策の実態把握、そして適切な政策・制度設計といった観点から、地方自治体における社会保障に関わる実際の歳出を正確に把握できるシステムを構築することは、喫緊の課題と考えられる。

A. 研究目的

社会保障費用の推計において、地方自治体の歳出の正確な把握は欠かせない。しかし、現在の国の推計方法は、極めて不完全なもので、社会保障費用の推計額は過小になっていると考えられる。この問題について、近年、質的にも量的にも重要性が増している子育て支援を取り上げ、複数の自治体の財政データを基に、実態の分析を行う。そして、その事例分析を参考に、過小推計の問題を改善し、可能な限り正確に社会保障費用をマクロ的に把握するために有効と考えられる改善策を考案する。

B. 研究方法

1. 文献資料を通じた実態把握と課題整理。
2. ヒヤリングおよびデータ分析に基づく事例研究。

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

社会保障に関わる地方歳出の推計に関して、複数の自治体を取り上げて、地方単独事業に分けて分析した結果、過小推計の問題があることが、明らかになった。この問題を緩和し、より正確な社会保障費用の推計を行うために、推計方法を見直し、地方自治体の財政状況に関する国の情報収集の仕組みを見直すことで、補助事業についても、地方単独事業についても、実際の歳出額を把握することの必要性を明らかにした。

D. 考察

社会保障費用の正確な把握は、少子高齢化のさらなる進展に伴い、厳しさを増す日本の財政状況を改善するために、極めて重要である。しかしながら、本稿における調査・研究は、現在の推計が過小となっている実態があることを示している。

社会保障費用全体から見ると、推定された「誤差」はそれほど大きいとは言えないかもしれない。しかし、特に、子育て支援のように、地方歳出が大きい社会保障費の

場合は、「誤差」は無視できるほど小さくない。

子育て支援にかかわる社会保障費用の把握が正確に行われていないとすれば、政策評価、政策の効果に関する分析、国際比較による日本の社会保障政策の実態把握、そして政策・制度設計などが、不十分・不適切になってしまうという問題を抱えることになる。

E. 結論

社会保障費用に関わる地方歳出の推計に関しては、過小推計の問題があるため、可能な限り正確に社会保障費用をマクロ的に把握するためには、地方自治体の実際の歳出を収集・把握するシステムを構築する必要がある。その設計と実施には、多くの困難が伴うが、国際機関への日本の正確な情報提供、そして、よりよい社会保障の制度・政策の在り方を議論する。

社会保障費用およびその分類の定義を明確にした上で、地方歳出の情報を収集し、国の歳出に基づく推計額ではなく、「実際の歳出額」を社会保障費用統計に利用できるシステムを、地方自治体の会計システムの改善や地方財政に関する情報共有を省庁等の垣根を超えて可能にすることなどを目標にしながら、構築することが必要である。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

Shinji Yamashige, Social Expenditure for Families and Family Policies in Japan-Can Japan Overcome the Population Crisis?, OECD Social Policy Division Lunch Seminar, 2018.3.5

H. 知的所有権の出額・登録状況 (予定もふくむ)

該当なし

子育て支援に関わる地方歳出の実態把握と社会保障費用統計

山重 慎二

1. はじめに

地方分権の進展に伴い、日本でも、地方自治体が社会保障において大きな役割を担っている。国が社会保障費用をマクロ的に把握する上で、地方自治体の歳出を正確に把握することは極めて重要である。特に、以下のような観点から、その意義は大きい。

- (A1) ILO（国際労働機関）や OECD（経済協力開発機構）が収集・公表している社会保障に関わる支出のデータベースへの提供に際して、地方自治体の歳出も含む正確なデータを日本が提供する。
- (A2) 自治体における社会保障のための歳出は、住民の厚生そして行動に大きな影響を与えるものであり、各自治体の歳出に関するデータが公表・活用されることで、根拠に基づく政策立案（Evidence-Based Policy-Making: EBPM）が可能となり、よりよい政策・制度の設計に貢献する。

しかし、日本におけるその正確な把握には、以下のような問題がある。

- (B1) 「社会保障」の範囲を明確にすることが難しいため、様々な地方歳出のうち、何が「社会保障」のための歳出となるのか、そして、社会保障のどの細目に該当するかが明確でない。
- (B2) 地方自治体の歳出に関する情報は、豊富に存在しているにもかかわらず、国はその情報を十分活用した正確な歳出の把握を行えていない。

まず、根源的な問題として、「社会保障」の範囲を明確にすることが難しいことは明らかである。(B1)に関しては、国が社会保障の範囲を明確にし、歳出を分類することで対応するしかない。しかし、それが行われた場合でも、地方自治体の事業は複数の目的を持つことも多く、各事業の歳出のどれだけが、国の定義する社会保障に該当するかを明確にすることはなかなか難しいという技術的問題が残る。

そのような難しさが、(B2)の一因となっているとも考えられる。しかし、定義が明確であり、その歳出額の推計が比較的容易である支出に関しても、現在の推計方法では、国は地方財政に関する情報を十分活かした推計を行うことができないという問題が存在する (B2)。

本稿では、社会保障給付の中でも、地方自治体での地方単独事業の歳出が比較的大きい子ども・子育て支援のための支出を取り上げて、上記の2つの問題について考察し、地方自治体の歳出を正確に把握するために有用と考えられる改善案を提案する。

まず、第2節では、(B1)の問題について、国際的な社会保障費用統計で採用されている ILO 基準、OECD 基準、EU 基準という3つの代表的な基準を取り上げ、総務省が収集している「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費」の分類と比較することで、

「社会保障のための支出」の分類のあり方に関する考察を深めていく。

続く第3節では、(B2)の問題を検討する。この問題に関して、山重(2017)では、ある自治体A市の平成27年度の財政データを事例として、実態把握そして改善案の提案を行った。本稿では、他の自治体について行った同様の事例分析の成果(山重・山口 2018)を踏まえて、(B2)の問題に関する考察を深めていく。

最後に、第4節において、実態および問題の所在に関する分析を踏まえて、より正確な歳出額の把握のために有効と思われる改善案について提案し、今後の調査・研究として残された課題を整理しておく。

2. 「社会保障のための支出」の分類—子育て支援関連の地方歳出を事例として

何を「社会保障のための歳出」とみなすべきかは、難しい問題であり、これまで様々な議論が行われてきた。例えば、本稿で取り上げる子育て支援関連の支出に関して言えば、幼稚園への公的支出は、社会保障のための支出とみなすべきか、それとも社会保障ではなく教育のための支出とみなすべきか、という疑問がある。幼稚園での活動に関しては、以下のような要因が存在しているからである。

(C1)幼稚園でも「保育」という一般に「社会保障関係事業」の一つと考えられる活動が行われている(保育所でも3歳以上の教育的機能については幼稚園教育要領との整合性を図ることとされ、保育園でも「教育」が行われている)。

(C2)就学前教育では、人として生きていくための基本的な力の養成が重視され、生産活動への貢献というより個人の生活保障のためという要素が大きく、「社会保障」と呼べる要素が大きい。

さらに悩ましいのは、保育所においても(3歳児以上の子どもたちへの)教育活動が幼稚園と同様に行われていることである。したがって、幼稚園のための支出を「教育のための支出」と呼ぶのであれば、保育所のための支出も、「保育(社会保障)のための支出」と「教育のための支出」に切り分ける必要が出てくる。

海外では、保育所と幼稚園の区別が存在しない国も多く、就学前の保育と教育を区別することが難しい。日本でも、近年「認定こども園」という、従来の「保育所」と「幼稚園」を統合したような制度ができたため、その支出を「社会保障のための支出」とみなすべきか否かは、日本においても憂慮すべき問題となっている。

このような保育と教育のための歳出の分類の難しさ、そして就学前教育に関する上記C2のような観点からの保育と教育の理論的不可分性(分割の難しさ)を考慮すれば、就学前の保育・教育に関しては、すべて「社会保障のための支出」とみなすことに一定の合理性があるように思われる。

興味深いことに、国際的な分類基準(ILO基準、OECD基準、EU基準)においても、この点に関する考え方の違いがある。まず、OECD基準の社会支出(Social Expenditure: SOCX)における「家族・子ども向け社会支出(以下、家族向け社会支出と言う)」では、6歳までの

保育・教育費用に関しては、すべて家族向け社会支出として計上する。これに対して、ILO 基準の「社会保障給付費」と EU 基準の「社会保護支出」では、一定の仮定に基づいて乳幼児期の保育と教育を分割し、推計された保育費用のみを計上している。

日本の社会保障費用統計では、OECD 基準の「社会支出」と ILO 基準の「社会保障給付費」が公表され、前者では就学前教育が含まれるのに対して、後者では就学前教育は含まれない。ただし、後者で除外される「就学前教育」としては、(文部科学省から提供される)幼稚園のための支出であり、例えば保育所における就学前教育のための支出を推計し除外するわけではない。

一方、総務省が収集している地方自治体の「社会保障関係事業に要する経費」の分類では、「子ども・子育て事業」の中に、保育所と幼稚園(認定こども園を含む)のための支出項目が存在している。基本的には、上述の OECD 基準と同様、「社会保障」の一部として、就学前の保育と教育が一体的に把握されていることがわかる。

なお、上述の「社会保障関係事業に要する経費」では、「結婚相談」や「出産祝い金」など、いずれの国際的な基準でも、社会保障のための支出としては計上されていないような項目も含まれていることは興味深い。結婚相談が、子どもを産み育てるための結婚の促進・継続支援と考えれば、「子ども・子育てのための社会保障関係費」として、「子どもの生活保障」のみならず、「子どもを産み育てるための生活保障」もまた社会保障の一部と考えられるという幅広い考え方が見られることは興味深い。

社会保障の定義は、国によって異なってもよいものであろう。実際、国際的な基準でも、「社会保障給付費」という用語が統一的に用いられているわけではなく、「社会支出」あるいは「社会保護支出」という名称が用いられており、それらが一般に「社会保障のための支出」と考えられる支出と対応していると考えられるため、ここでも比較対象としている。

本稿の問題意識においては、どのように「社会保障関係事業」を定義するかは、それほど重要ではない。どのような支出が日本で「社会保障関係事業に要する経費」とされているかを理解するとともに、国際的な分類基準との相違を理解し、国際機関に対して日本の正確なデータを提供できるように、国内での関連情報収集の仕組みを改善していくという観点を持つことが重要である。

3. 子育て支援のための地方歳出の過小推計

上記のような観点を持ちながら、地方における子育て支援のための地方歳出の推計の問題(B2)について検討していく。以下では、乳幼児期の保育と教育の区分の難しさに関する上述の考察を踏まえて、話を簡単にするために、子ども子育てに関わる社会保障費としては、(ILO 基準ではなく) OECD 基準の「社会支出」を取り上げて、地方自治体における歳出の過小推計の問題について議論する。

地方自治体における歳出(事業費)の分類方法の一つは、地方単独事業と補助事業に分けることである。社会保障費用統計にける地方歳出の現在の推計においても、国から特定定率補助を受けて実施される補助事業と、そのような国庫補助がない単独事業に分けて推計が行われる。

厚生労働省が2011年に設置した「第2回社会保障給付費の整理に関する検討会」の資料2¹では、現在の社会保障給付費統計における補助事業および単独事業の地方負担額の取り扱いについて、以下のように記述されている。

- (D1) 現在の社会保障給付費統計における地方負担額の取り扱い（地方負担額の算出方法）：
「制度的に給付費に対する地方負担割合が定められている制度については、国の決算状況から把握される給付費の総額から逆算をして地方負担額を算出している。」（11頁）
- (D2) 現在の社会保障給付費統計における地方負担額の取り扱い（一般財源化された補助金等）：「従来、特定の目的に沿った補助金として国から地方公共団体に交付されていたものが一般財源化された例は多くあるが、社会保障給付費統計においては、一般財源化されると、そのほとんどは集計対象から外れている。ただし、国側の統計からある程度算出が可能な公立保育所運営費分については、一般財源化後も引き続き集計対象となっている。」（9頁）

総務省が自治体から収集する「社会保障関係事業に要する経費」の支出でも、各自治体は、様式1に「地方単独事業」の歳出、様式3に「補助事業」の支出を記録することが期待されている。

様式3の補助事業では、国の補助率（ s ）が定められているとともに、国は自らの補助金額（ E ）を完全に把握できるので、地方自治体での歳出は、 $(1-s)E$ として正確に推計できるはずである（地方自治体の歳出には、都道府県と市町村の両方を含む）。そのような観点からは、様式3として「補助事業」の支出を自治体に報告させることは、あまり意味がない。特に、自治体が自らの負担額（負担率×歳出額）以上に支出を行った場合には、様式3ではなく、様式1の「地方単独事業」に計上すべきとされているため、様式3は、地方自治体が適切な支出を行っているか否かを確認するための様式とも考えられる。

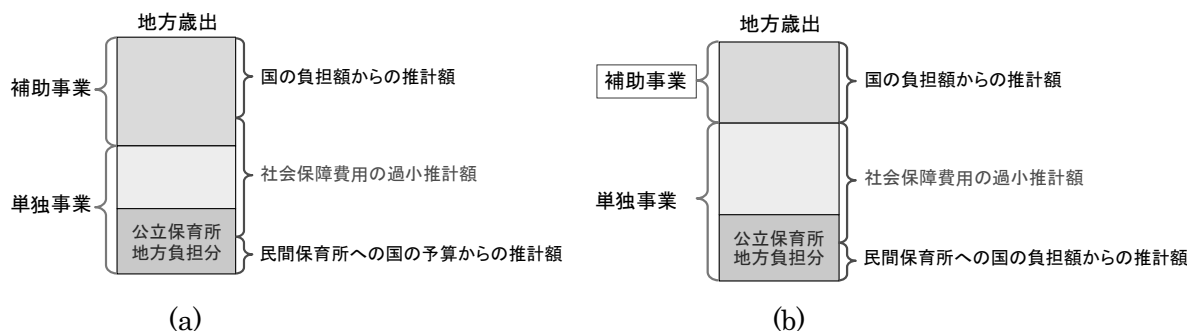
本稿のベースとなる調査・研究のために、いくつかの自治体から様式1および様式3を提供してもらった²が、様式3において、本来、様式1の「地方単独事業」に計上すべきと考えられる支出（自らの負担額以上の支出）が計上されていた事例がいくつか存在していた。これは、総務省が地方自治体から情報を提供してもらおう際のルール（記入方法）が、十分には理解されていないことを示唆している³。

例えば、山重（2017）では、図表1(a)に見られるように、様式3の「補助事業」の支出額が、国の負担額から推計された支出額を超えているケースが見られた。この超過額は、本来、図表1(b)のように、地方単独事業の支出として計上されるべきとされており、自治体によって様式1および様式3の記入方法が統一されていないことがわかった。

¹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001svu4-att/2r9852000001svy8.pdf>

² 「社会保障関係事業に要する経費」の様式1および様式3のデータは、自治体の担当課に直接依頼することによって、提供してもらった。調査への協力に感謝したい。

³ この問題は、実はそれほど深刻な問題ではない。地方自治体に期待される負担額以上の金額が様式3に計上されてしまっている場合は、その上乗せ額を地方単独事業の適切な項目に上乗せすればよいからである（図表1(b)参照）。言い換えると、現状では、様式1のみから「地方単独事業」の支出額を推計することは十分ではなく、様式3のデータも確認することが必要ということである。



図表 1 : 社会保障負担額の過小推計問題

以下では、山重（2017）で指摘した「地方単独事業」の支出（様式 1）の中央政府による過小推計の問題について、複数の自治体の追加調査の結果を紹介し、上記の指摘が分析対象となった自治体の固有の問題ではなく、普遍的に見られる問題であることを見ていく。

そのような結果の紹介の前に、過小推計の問題の程度（深刻さ）をある程度理解できるように、今回の自治体の調査とは対象年度が異なるが、日本全体で見たときの地方単独事業の規模感を、公表データに基づいて確認しておきたい。

図表 2 は、2010 年度の社会保障関連事業の地方単独事業を総務省が集計したものである（総務省 2011）。前節で見たように、この集計においては、「子ども・子育て」の項目の中に幼稚園に対する公的支出が含まれているため、国が公表している社会保障費用統計のうち、OECD 基準に基づく社会支出と比べてみる。2010 年度の社会支出は総額で 108 兆 6,997 億円であった。仮に、地方単独事業（6 兆 2,210 億円）が全く社会支出に含まれていなかったとしても、社会支出の総額の推計誤差は最大約 5%であり、大きな誤差とは言えない。

（単位：億円）

項目	地方負担	地方負担	
		都道府県	市区町村
1 総合福祉	2,142	499	1,643
2 医療	26,978	7,513	19,465
3 介護・高齢者福祉	7,088	956	6,132
4 子ども・子育て	17,200	3,383	13,817
5 障害者福祉	5,833	2,556	3,277
6 就労促進	588	341	247
7 貧困・格差対策	2,381	237	2,144
合計	62,210	15,485	46,725

- 注1 金額は一般財源ベースである。
- 注2 調査対象団体は、全都道府県及び被災三県の特定被災地方公共団体（95市町村）を除く全市町村・特別区である。
- 注3 調査対象外団体分（95市町村分）は、人口比（3.81%）に応じて機械的に算出し、計上している。
- 注4 乳幼児医療費助成（義務教育就学後分）、敬老祝金等敬老事業、職員分の子ども手当、本庁人件費、投資的経費、貸付金・積立金、公害関係、環境衛生関係、災害救助関係、厚生労働省が集計・公表している「社会保障給付費」（平成22年度予算）に計上されている事業は除外。
- 注5 本調査結果は、平成22年度決算統計の民生費（災害救助費を除く。）、衛生費（清掃費を除く。）、労働費、教育費のうち、地方公共団体から、上記の項目に該当するものとして報告があった金額を、総務省において集計したものである。

図表 2 : 社会保障関連事業の地方単独事業(平成 22 年度決算)調査結果

しかしながら、子ども・子育てに関しては、2010年度の家族向け社会支出は6兆1,462億円であり、仮に地方単独事業費用（1兆7,200億円）が全く含まれていなかったとしたら、約22%の過小推計となっている可能性があり、その規模は決して小さいとは言えない。社会支出全体としての推計誤差は大きくないが、地方単独の形での事業が行われやすい子ども・子育ての事業などにおいては、地方単独事業を含めないことで、社会保障関係費の歳出規模はかなり過小に推計されてしまう可能性があるということである。これは、例えばOECDの社会支出のデータを用いた国際比較の分析においては、問題を引き起こす可能性がある。

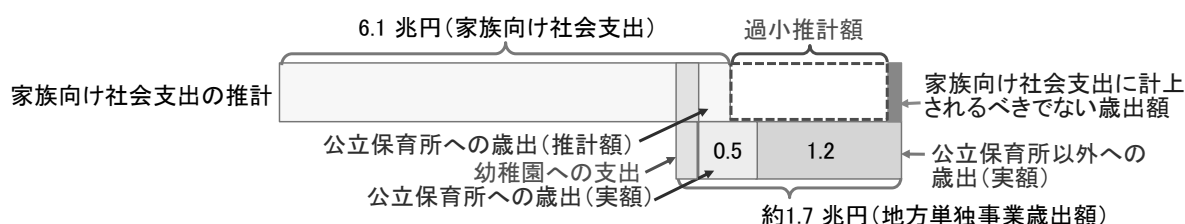
ただし、実際には、地方単独事業費は、社会支出の推計において完全に無視されているわけではなく、一部の支出は取り込まれている。子ども・子育て事業に関しては、地方単独事業のうち公立保育所の歳出に関しては推計されている（それ以外の支出は考慮されていない⁴）。例えば、2010年度の地方単独事業に見られる公立保育所への支出は5,028億円である、子ども・子育てのための地方単独事業費の3分の1近くを占めている。

問題は、総務省が公立保育所の歳出の実額を把握しているにもかかわらず、社会支出の推計においては、独自の推計式を用いて、その額を推計しているという実態である。具体的には、以下のような推計式によって、公立保育所の地方負担額が計算される（「第2回社会保障給付費の整理に関する検討会」の資料2, 10頁）。

$$\text{公立保育所の運営費地方負担額} = \text{単価} \times \text{公立保育所入所児童数} - \text{保育料徴収金額} \quad (*)$$

ここで、「単価」は、「民間保育所に関わる国の予算値をベースに単価を算出し、それを公立の単価に換算⁵」するという方法で設定されている。しかし、公立保育所の運営費の単価は、民営保育所の単価よりもかなり高い実態があることは、様々な研究が明らかにしている。上記の計算方式に基づく推計も、実際の公立保育所の運営費の地方負担額より、かなり過小な推計になっていることが推測される。

したがって、過小推計の問題は、以下のようなイメージ図によって表現することができる。



図表3：地方単独事業に関する推計による家族向け社会支出の過小推計のイメージ（2010年度）

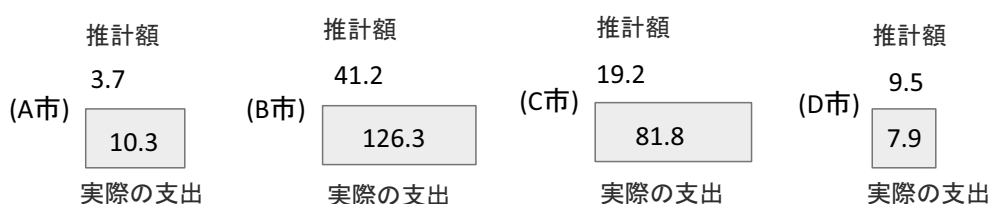
今回の調査において、公立保育所への歳出の過小推計問題を明らかにするために取得できたのは、2015年度のデータであるため、（2010年度の）上記の図表3と対応するものではない。

⁴ ただし、幼稚園への支出も文部科学省提供のデータに基づいて推計されている（約0.25兆円）。

⁵ 民間の単価には、民間施設給与等改善費が含まれており1.09で割ることで「公立の単価に変換」している。

いが、過小推計の規模感を理解する上で、上記の図は参考になるだろう。

上記の推計式(*)で示される公立保育所の費用推計では、想定される「単価」が対象となる公立保育所によって異なるため、今回は3つの自治体に関して公立保育所の情報を取得して、費用推計を行った（金額は保育料と県支出額を除く各自治体の支出額とその推計額である。詳細は山重・山口（2018）を参照）。その結果を、上記の図表3と関連づけられる形で表現したのが、図表4である（A市は山重（2017）で対象とした自治体の推計結果を、図表1で図示された問題を考慮して再計算して掲載したものである）。



図表4：公立保育所の実際の支出額と「国による推計額」の推計（2015年度、億円）

図表4の（A市）から（C市）までに見られる実際の支出額と推計額を比べてみると、国による推計額は実際の1/4～1/3程度に過ぎないことがわかる。山重（2017）で指摘された過小推計問題は、1自治体の問題ではなく、多くの自治体でも観察される問題であることが明らかになった。

ただし、今回の推計作業では、自治体が総務省に提出する様式1の中の公立保育所への歳出が、推計式(*)で推計された費用を下回っていたケースが見つかった（D市）。しかし、この自治体の事業報告書を見ると、公立保育所の「職員の人件費並びに公立保育園等の運営及び維持管理に要する経費」は約34.4億円であり、様式1の中の公立保育所への歳出額約8.9億円（保護者負担額を含む）をはるかに上回る額であった。少ない額の歳出が様式1で記入された理由は必ずしも明らかではないが、公立保育所の職員給与費（約25.8億円）が様式1では計上されていないのではないかと考えられる（この推測が正しければ、D市においても、国による推計額は実際の支出額の約1/3であることがわかる）。

以上のように、今回の事例分析から明らかになったことは、自治体が総務省に提出している「社会保障関連経費」に関するデータは、様式1においても様式3においても、自治体によって記入内容が異なっている場合が少なくないということである。

このように自治体によって記入内容が異なるデータを総務省が集めても、そのデータを有効に利用することは難しい。その一方で、自治体がこの様式に沿ってデータを収集整理することには、時間という大きな費用が必要となる。

様式1および様式3を通じて集められるデータは貴重なものである。記入すべき内容についての明確な定義や説明を行い、自治体が可能なかぎり趣旨にそった正確なデータを記入してもらうことが、何よりも重要と考えられる。

今回のような推計を他の自治体に対しても行うことは、公立保育所に関する基本情報を得ることが可能である。しかし、そのような推計をさらに行うことには、あまり意味はないだ

ろう。総務省が公立保育所の費用の実額の情報を持っているからである。今回の無意味に思える作業に価値があるとすれば、現状の問題と改善策の提案を根拠を持って行えたことにあると言えるだろう。

最後に、地方自治体の支出を含む、より正確な社会保障費用の推計を行うという観点から、現在総務省が自治体から収集している「社会保障関係事業に要する経費」のデータ収集の方法を改善することを考えてみたい。現在、日本で作成されている ILO 基準の社会保障給付費と OECD 基準の社会支出統計という 2 つの国際基準に基づく統計を作成することを考えてみた場合、現在の「社会保障関係事業に要する経費」のデータは、「給付費」と「管理費等」を分けて計上されていないことが問題になる（図表 5）。ILO 基準でも OECD 基準でも、管理費等を除く給付費のみを計上すべきとされているからである⁶。

社会保障関係事業に要する経費		
項目	給付費	管理費等
A	社会支出	
B	社会保障給付費	
C		
D		
E		
・ ・ ・		
X	社会支出	
Y		
Z		

図表 5： 「社会保障関係事業に要する経費」と社会保障費用統計

上記の過小推計額の中には、管理費等が含まれている。したがって、過小推計額は、やや過大となっている。管理費を適切に差し引いた場合、過小推計額は縮小すると考えられる。「社会保障関係事業に要する経費」には、投資的経費（施設整備費）は含まれないため、管理費等は平均的には大きくないと考えられるが、管理費等を差し引いた給付費は、それほど小さくなく、過小推計額もそれほど大きくない可能性もある。したがって、社会保障関係事業に要する経費に関しては、給付費と管理費を別々に計上してもらう必要がある⁷。

しかしながら、現在の簡易な様式でさえ、地方自治体が記入するのにかなりの時間的費用

⁶ ただし、OECD 基準の社会支出では「保健や積極的労働市場政策の分野については管理費等を含む」とされる。

⁷ なお、社会保障給付費と社会支出と「社会保障関係事業に要する経費」に含まれる項目は、少しずつ異なる（図表 5 参照）。しかし、「社会保障関係事業に要する経費」が、社会保障給付費と社会支出の対象項目を包含するならば、必要に応じて、項目を差し引きすればよいので、それほど大きな問題とはならない。

を要しているようである。漸次的改善のために、現在の様式を拡充させることも一つの案ではあるが、地方自治体の財政データの効率的な提供・共有・活用のシステムを構築することが、少し時間や費用がかかったとしても、大局的・長期的観点からは有用であると考えられる。

4. おわりに

本稿では、地方自治体による社会保障のための支出を、「社会保障関係事業に要する経費」のデータを基に、現在の社会保障推計方法が、過小推計となっていることを示した。その上で、どのような様式を用いて、データを収集すれば、地方自治体からより正確なデータを収集できるかについて検討した。

基本的には、現在の ILO 基準の社会保障給付費と OECD 基準の社会支出統計を作成するために必要な情報（項目や支出内容）を獲得するために、「社会保障関係事業に要する経費」の様式を改定し、地方自治体に可能なかぎり正確に記入してもらうことで、地方自治体における歳出を含む社会保障給付費や社会支出のより正確な統計を作成でき、国際社会にも提供できることになる。

そのような社会費用統計の作成に関して、残された課題を最後に考えてみたい。以下の2点を指摘しておきたい。

- (E1) 上記の改定を行なった様式に各自治体がデータを記入していくことには、かなり大きな時間的費用が必要となる。
- (E2) 社会保障に関する経費（例えば、幼児の保育費用と教育費用）を明確に分離・分類することは難しいため、国際基準もまた定期的に見直されているが、その見直しを踏まえて、日本でも情報収集の様式を定期的に見直すことが必要となる。

このような2つの課題を考えた場合、国際基準の見直しのたびに、自治体の記入様式を変更し、自治体に適切にカテゴリー化したデータを提供してもらうことには、困難が伴う。そうであれば、地方自治体が作成し、中央政府に提出する地方財政のデータを、その時々国際基準に沿って集計できるようなシステムを構築することが期待されるだろう。

国が必要とする統計の作成に関しては、地方自治体の負担を軽減するために、地方自治体が国に対して提供しなければならない財政データはできるだけ1つにし、そのデータを用いて、国の統計担当者が必要な集計データを作成できるようにするという仕組みを整えることが重要である。そのためにも、地方自治体と協力して、自治体の財政データをデジタル化された共通のフォーマットで提供してもらい、政府部門で共有し、集計データを作成するためにそれが必要な省庁等がアクセスできるように、使い勝手のよいデータベースを作成することが重要である。

さらに根拠に基づく政策立案（EBPM）を行えるようになるために、研究者もまた一定のルールのもとでそのデータベースにアクセスできるような設計が行われることを期待したい。そのようなデータベースの作成においては、EU 基準の ESSPROS（社会保護支出）において

取り組まれてきた国民経済計算（SNA）との整合性の確保も、国際比較を可能なかぎり正確に行えるようにするためには有用と考えられる。

近年、政府が作成してきた社会保障費用統計の基準となっている ILO 基準および OECD 基準も EU 基準との連携を深めており、いわば国際的基準の EU 基準化が進んでいるようである。今後、日本でも、SNA との整合性も考慮され、財源に関する情報提供も行う EU 基準の ESSPROS 方式で、地方政府のデータを含む財政データを体系的に収集・共有し、必要に応じて個別集計したり、分析したりすることが有用であるように思われる（竹沢 2017）。

国内の社会経済指標・統計の専門家の英知を結集し、国外の専門家の力も借りながら、正確で、透明性が高く、使い勝手の良いデータベースを整備することを、日本の政府部門が一体となって取り組むことは、日本の未来にとって大きな意味があると思われる。

参考文献

総務省（2011）「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果（平成 23 年度）」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000134597.pdf

竹沢純子（2017）「国際比較からみた日本の社会保障財源—地方単独事業の追加による試算—」

厚生労働省科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 28 年度総括研究報告書。

山重慎二（2017）「子育て支援に関わる地方歳出の実態と社会保障費用の推計～事例分析～」

厚生労働省科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 28 年度総括研究報告書。

山重慎二・山口千慧（2018）「子ども・子育て支援のための地方歳出と社会保障費用の推計～事例分析～」厚生労働省科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 29 年度総括研究報告書（参考論文）。

1. はじめに

現在、日本は深刻な少子高齢化・人口減少問題に直面するとともに、巨額の公的債務を累積しており、今後、様々な社会・経済問題が起ることが予想される。生産年齢人口が急速に減少し、税収や社会保険料収入が伸び悩む中で、急速な高齢化による社会保障給付費の大きな伸びをいかに抑制していくかが喫緊の課題となっている。

ただ、その一方で、日本社会や社会保障制度の持続可能性を確保するという長期的観点からは、社会保障給付の中でも「子育て支援」は充実させることは重要であり、深刻な人口減少・高齢化に直面する地方では、独自財源を用いて、すなわち地方単独事業として、子ども・子育て支援を拡充させてきたところが少なくない。

また、高齢化とともに膨れ上がる社会保障給付費を賄うために、消費税率を引き上げることが合意され、社会保障給付は、国と地方の間でどのように支出・負担されているのかについて、そしてそれらがどのように変化しているかに関する正確なデータが求められるようになってきた。

その過程で明らかになってきたことは、地方自治体でどれほどの社会保障給付が行われているのかについての正確な情報を国が把握・公表できていないという事実であった。各自治体における社会保障関係の地方単独事業の正確な支出額を推計する作業は、特に、以下のような観点から重要である。

- (1) 消費税率の引き上げに際して、その増取分が政府の公約通り社会保障4経費のために用いられるのかを確認する。
 - (2) そのような作業は、各国の社会保障給付費に関するデータを収集する国際機関に対して、日本が地方政府による支出を含む正確なデータを提供すること、
 - (3) 国、そして国際機関が、社会保障給付に関する正確なデータを推計し共有することで、持続可能性を高めるために有効な制度設計や政策を見出すことに貢献する。
- 「社会保障費用をマクロ的に把握するための研究」において、山重 (2017) は、社会保障費用に関する国際的なデータの向上に関する研究「OECD 基準に基づく「社会支出」の推計をベースとして、地方自治体における社会保障費用が補足できていないことに起因する過小推計の額を、1自治体を事例として推計し、子ども子育てのための社会支出に関して、かなりの過小推計が発生していることを明らかにした。
- しかし、その分析は、1自治体にとどまっていた。本論文では、他の自治体においても、同様の過小推計の問題が生じているかを確認する。国が把握していない子ども・子育て分野における地方単独事業の過小推計額を算出し、地方自治体の歳出額と国が把握している地方自治体の歳出額とではどれほどの乖離が見られるのか把握することとする。

社会保障費用の中でも、地方単独事業は、歳出額の面で大きな割合を占めているが、特に、子ども・子育て分野における歳出額に関しては、国が把握していない歳出額が大きいことが明らかになった。

第2節では分析の基礎となるデータ（社会保障関係事業に要する経費）について、特に補助事業と地方単独事業の違いを説明し、次節以降の分析の準備をする。第3節では、過小推計の問題を概観するために、山重（2017）の分析方法および結果を紹介する。第4節および第5節では、今回新たに財政データを取得した自治体の事例を用いて、補助事業の地方歳出に関する問題（第4節）、および地方単独事業の地方歳出の過小推計の問題（第5節）を明らかにする。第6節では、今後の社会保障関係事業のデータ収集のあり方を考えるために、国際的な社会保障費用統計との比較を通じて、これからの社会保障費用の推計のあり方について議論し、まとめたい。

2. 社会保障関係事業に要する経費：補助事業と地方単独事業

地方自治体における社会保障関係事業の歳出額を推計する上で、貴重なデータとなるのは、総務省が全自治体から収集している「社会保障関係事業に要する経費に関する調査」である³。現在、この調査は、地方単独事業（様式1）と国庫補助事業（様式3）に分けてデータ収集が行われている。

2-1 補助事業

このうち、国庫補助事業（様式3）は、国の補助金を受け、地方自治体が行う事業に関する経費の情報提供が行われている。71個の事業項目がリストアップされているが、本稿が関心を持つ「子ども・子育て支援事業」としては、以下の項目が挙げられる。

	国	都道府県	市町村
子どものための教育・保育給付費補助	1/2	1/4	1/4
子どものための教育給付費等負担金	1/2	1/4	1/4
児童保護費負担金	1/2	1/4	1/4
児童扶養手当給付費負担金	1/3	1/3	1/3
児童手当等交付金	2/3	1/6	1/6
子ども・子育て支援交付金	1/3	1/3	1/3

図表2-1：補助事業の項目と制度上の負担割合

様式3では、国・都道府県・市町村の事業費の割合が、図表2-1に見られる制度上の負担

¹ 今回の調査は、ある都道府県のすべての基礎自治体に、様式1および様式3の利用申請を行い、取得できた自治体の財政データをを用いて分析を行なった。

² この調査は、「社会保障・税一体改革のなかで、消費税の税率引き上げに伴う増収の地方配分を決める上で、…地方配分の基礎となる社会保障の単独事業を定量的に示すため」に2010年から行われている（星野（2014）を参照）。

割合と一致するように記入されることが期待されている。しかしながら、山重（2017）は、この様式3にも、市町村の負担割合から算出される以上の金額が記載され、国の（負担割合に基づく）推計が過小となっている事例があることが明らかにされた（次節も参照のこと）。

2-2 地方単独事業

一方、地方単独事業（様式1）では、地方公共団体が国の援助を受けずに、地域の実情に応じて自主的に実施する事業の経費が計上される。様式1では、①総合福祉、②医療、③介護・高齢者福祉、④子ども・子育て、⑤障害者福祉、⑥就労促進、⑦困窮・格差対策、という7つに分類された上で、支出項目が整理され、支出額が記入されることになる³。

本稿が対象とする「子ども・子育て」の分類に関しては、補論1に示した図表A-1の支出項目が存在する。地方単独事業の仕事内容は、以下のように、「国の法令又は予算措置に基づく制度との関係」によって分類されることがある。

- (1) 国の定めた基準に則した事業
例) 予防注射、乳幼児健診（1歳6か月健診及び3歳児健診）
- (2) 国の制度よりも給付水準を高くしたり利用者負担を軽減したりなどの「上乗せ事業」
例) 公立保育所の加配職員、保育料軽減、難病医療助成（国庫補助対象外の疾患分）
- (3) 国の制度にはない地方自治体が単独で実施する事業
例) 乳幼児医療助成、出産祝い金（品）

ここで、社会保障関係の地方単独事業の規模感を掴むために、総務省が2011年に公表した、地方単独事業の歳出額の合計額⁴を見てみよう。図表2-2より、地方単独事業における「子ども・子育て」の歳出額は、約1億7,200万円であり、特に市区町村の支出額が大きいことがわかる。

この年のILO基準の「社会保障給付費」は103兆4,879億円、OECD基準の「社会支出」は110兆4,541億円であった。これらに対する地方単独事業の総額（6兆2,210億円）の割合は大きくない。しかし、「社会保障関係事業に要する経費」の中の「子ども・子育て」に定義に近いOECD基準の家族・子ども向けの社会支出の2010年の額は、6兆1,462億円であり、もし地方単独事業費用（1兆7,200億円）が全く社会支出の統計に全く含まれていなければ、約22%の過小推計となっている可能性があるが、その規模は決して小さいとは言えないことがわかる。

³ 地方歳出のうち、民生費（災害救助費を除く）・衛生費（清掃費を除く）・労働費・教育費のうち、社会保障分野の全143種類の単独事業のいずれかに該当すると地方が判断し、報告した経費を集計している。

⁴ 調査対象は、被災3県における特定被災地方公共団体（95市町村）を除く、全都道府県と全市町村・特別区である。

項目	地方負担(都道府県+市町村)	都道府県	市町村
総合福祉	2,142	499	1,643
医療	26,978	7,513	19,465
介護・高齢者福祉	7,088	956	6,132
子ども・子育て	17,200	3,383	13,817
障害者福祉	5,833	2,556	3,277
就労促進	588	341	247
貧困・格差対策	2,381	237	2,144
合計	62,210	15,485	46,725

(単位：億円)

出所：総務省「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果」2011年

図表 2-2：総務省による2010年度における地方単独事業(6.2兆円)の内訳

3. 子ども・子育て支援のための歳出の過小推計問題

地方自治体の子ども・子育てにおける補助事業と地方単独事業の歳出のかなりの部分が、国が推計・公表する社会保障費用統計(ILO基準の「社会保障給付費」およびOECD基準の「社会支出」)に含まれていない。前節でみたように、地方単独事業の支出が全く含まれていなければ、社会費用統計のかなり過小推計が生じていることになる。

しかし、実際には、地方単独事業の一部の支出は、社会費用統計に一部含まれている。山重(2017)は、地方自治体における子育て支援の支出のどの程度が社会保障費用統計に計上されているかを、1自治体(以下「A市」という)のケースを取り上げて推計し、かなり過小推計となっていることを明らかにした。

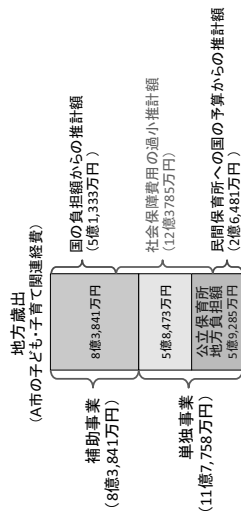
本稿では、その推計を他の自治体についても行い、過小推計の問題が他の自治体でも普遍的に見られるかの検証を行う。そのための準備として、本節では、山重(2017)の結果の概要を紹介するとともに、追加的な分析・考察を行いたい。その推計結果の概要は、図表3-1で図示されている。

主な窺見は、以下の2点である(図表3-1を参照のこと)。

- (1) 補助事業においても、自治体の実際の支出額(約8億3,841万円)は、国が補助率から推定した推計額(約5億1,333万円)を超えていた⁵。
- (2) 地方単独事業のうち公立保育所の実際の支出額(約5億9,285万円)は、以下の推計式に基づき国の推計額の推定値(2億6,481万円)を大きく超えていた。

推計式：公立保育所の運営費×地方負担額÷単価×公立保育所入所児童数-保育料徴収金額

⁵ 補助事業中の「子どものための教育・保育給付費等負担金」としてA市が負担することになっている額は1億6,245万円であるが、実際の支出額は4億8,753万円であり、上記の項目に関する過小推計額は3億2,508万円であった。



出所：山重(2017, 図2)

図表 3-1：A市の社会保障費用の過小推計額

その後、他の自治体についての分析を行う過程で、以下の事実気づくことになった。(F1) 補助事業の歳出額を記述する様式3には、自治体の負担率に対応する支出額を記載すべきで、その額を超える支出に関しては地方単独事業として記載すべきである。

(F2) 子ども子育てのための地方単独事業のうち、子ども手当(職員分)については他の子ども手当と同様に社会支出に計上されており、家族向け社会支出の中の幼稚園への支出(就学前教育費)については文部科学省から提供される額が、社会支出として反映されるため、その額は過小推計額から差し引かれるべきである。

(F3) 子ども子育てのための地方単独事業のうち、「出産祝い金」や「結婚相談」のための支出など家族向け社会支出に計上されるべきでない支出が存在する(6-5節を参照)。

まず、(F1)に関しては、過小推計の理由に関する説明は注意が必要であるが、過小推計額については修正の必要がない。一方、(F2)については、A市の場合、幼稚園への自治体からの支出(私立幼稚園に対する助成に要した経費)679万円、子ども手当(職員分)のための支出1,715万円はすでに社会支出に計上されていると考えられる。また、(F3)については、A市の場合、「障害児教育等幼児教育支援」のための支出(7,244万円)は「家族・児童」領域外の社会支出として大きい、それ以外は0円であった。これらの額は、過小推計額(12億3,785万円)から差し引く必要があるが、その額はそれほど大きくなく、上記の結論には大きな変更はないことがわかる。

なお、公立保育所運営費における過小推計額の計算では、やや複雑であるため、参考までに図表3-2で推計結果の概要を示した。実は、「公立保育所の実際の支出額(約5億9,285万円)」は、保護者から徴収する保育料(9,719万円)と都道府県支出金(1億355万円)が差し引かれた額であり、「国の推計額の推定値(2億6,481万円)」も「保育料徴収金額」のみならず、都道府県支出金も差し引いた額であることを注意して欲しい。

なお、公立保育所の支出に関する国の推計がかなり過小となる理由は、推計式の中の「(児童 1 人あたりの) 単価」が公立保育園に関しては、保育士の給与が非常に高いという事実が存在しているにもかかわらず、民間並みの給与が行なわれていることに原因があると考えられる。例えば、内閣府の「公立保育所の給与を仮定して推計が行なわれていることにより」ことを目的とした公立保育所の単価の参考値を用いて、公立保育所での 1 人あたりの単価(年額)を推計したところ、図表 3-2 のようになった。

定員(人)	0歳児	1、2歳児	3歳児	4歳以上	運営費推計額(百万円)
D保育所	9	37	20	43	126.40
E保育所	6	35	20	43	116.01
F保育所	6	28	20	45	106.89
G保育所	6	36	21	40	116.25
単価(公定価格の参考値)(万円)	246.0	150.7	88.3	71.7	465.55

出所：山重(2017, 表 2)

図表 3-2：内閣府の公定価格を用いた公立保育所の年齢別 1 人あたり単価の推計

一方、A 市の事務事業報告書から、の推計値は、年齢別の一人当たりの単価を推計したところ図表 3-3 のようになった。国が想定していると考えられる図表 3-2 の 1 人あたりの単価より、実際の公立保育所の 1 人当たりの単価の方が大きいことがわかる。国が想定する保育士の給与が低いため、補助事業においても、国の補助金の少なさを補うように、A 市では負担率を超える補助を民間保育所に与えていると考えられる。

年齢	0歳児	1、2歳児	3歳児	4歳以上
年齢別公立単価	419	257	151	122

出所：山重(2017, 表 3)

図表 3-3：A 市の公立保育所の年齢別 1 人あたり運営費(単価)の推計(万円)

4. 補助事業として実施する社会保障関係事業に要する経費～事例分析～

前説では、補助事業として行われている子ども・子育て支援事業においても、自治体の負担率以上の支出が記載されてしまっているケースがあるという問題が示された。他の自治体について、様式 3 を確認したところ、ほとんどの自治体で、そのような問題は存在しなかったが、いくつかの自治体では同様の問題があったことがわかった。

今回、様式 3 のデータを提供して頂いた 13 の自治体のデータを確認したところ、負担率から推測される支出額と実際の歳出額を比較し、10%を超える差がある自治体が 2 つ存在した。そもそも、地方自治体の補助事業歳出額が制度上の負担割合を超えた場合、その額は地方単独事業に振り分けられる必要があるが、この制度上の仕組みが地方自治体によって徹底されていないことがわかる。

まず、自治体 X では、「児童手当等交付金」において国が期待する自治体の負担額(1/6 負担)は、約 1 億 4,950 万円と考えられるが、実際の支出額は約 1 億 3,206 万円であり、わずかな過小支出(1,744 万円)が見られた。一方、「子ども・子育て支援交付金」に関しては、国が期待する自治体の負担額(1/3 負担)は、約 3,623 万円と考えられるが、実際の支出額は約 1 億 4,848 万円であり、かなり大きな自治体の過大支出(約 1 億 1,226 万円)が見られた。

自治体 Y でも同様の報告が行われていた。「児童手当等交付金」において国が期待する自治体の負担額(1/6 負担)は、約 2,153 万円と考えられるが、実際の支出額は約 1,967 万円であり、わずかな過小支出(約 186 万円)が見られた。一方、「子ども・子育て支援交付金」に関しては、国が期待する自治体の負担額(1/3 負担)は、約 533 万円と考えられるが、実際の支出額は約 1,163 万円であり、大きな自治体の過大支出(約 630 万円)が見られた。

5. 地方単独事業における過小推計問題～事例研究～

次に、地方単独事業における過小推計問題が、どの程度起こっているかについて、今回「様式 1 地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費」(平成 27 年度決算)を取得できた自治体の中から、推計に必要な公立保育所に關する情報が手に入った 3 つの自治体に関して、それぞれ、まず公立保育所の運営費の国の過小推計の問題を明らかにした上で、地方単独事業における過小推計額を明らかにすることを試みたい(これから 3 自治体では補助事業の支出(様式 3)に關する過小推計の問題はなかった)。

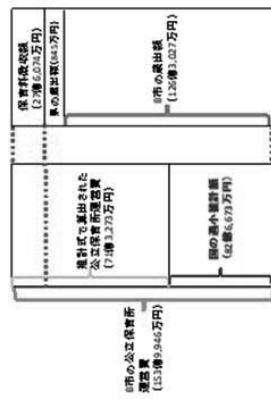
様式 1 を見てみると、「公立保育所(地方単独事業分)」⁶は「都道府県支出金」と「その他特定財源」、「一般財源等」から構成されている。地方単独事業における公立保育所運営費の過小推計額は、地方単独事業における公立保育所運営費にあたる様式 1 の「公立保育所(地方単独事業分)」と、これまでに求めた推計式によって導かれた公立保育所運営費の推計額との差額がこれに値する。ここで言う「推計式」によって導かれた公立保育所運営費の推計額とは、推計式中の単価と公立保育所入所児童数の積であり、保育料等徴収額と公立保育所運営費の地方負担額⁷を足し合わせたものである。

また、子ども・子育てにおける地方単独事業の社会保障費用に要する過小推計額は、様式 1 の「子ども・子育て」の「うち社会保障施策に要する経費」の決算額から、公立保育所運営費の推計額を差し引いた額と、上記によって導かれた公立保育所運営費の過小推計額を合算することで算出される。「現在の国の社会保障給付費統計における地方負担額の取り扱い」によれば、国は公立保育所運営費以外の子ども・子育て支援における歳出は把握していない。そのため、公立保育所運営費以外の子ども・子育て支援における歳出は全て過小推計額となる。

⁶ 公立保育所運営費の歳出を表している。
⁷ 公立保育所運営費×地方負担率=単価×公立保育所入所児童数(月報ベース) - 保育料徴収額

5-1 B市の事例

様式1より、B市の公立保育所運営費に当たる「公立保育所（地方単独事業）」は以下の通りである。図表5-1のように、B市全体の公立保育所運営費（保育料徴収額を差し引く前の費用）の推計額は約71億3,273万円である。よって、B市の公立保育所運営費の過小推計額は、決算額（約153億9,946万円）からB市全体の公立保育所運営費の推計額（約71億3,273万円）を差し引いた約82億6,673万円となる。



出所：「こども青少年局保育施設事業」等を基に筆者作成

図表 5-1：B市の公立保育所運営費の過小推計額

次に、B市の子ども・子育てにおける地方単独事業の過小推計額は、図表5-2に示されているように、B市の子ども・子育ての「社会保障施策に要する経費」決算額（①約599億5,312万円）から公立保育所運営費の推計額（④71億3,273万円）を差し引いた「⑤528億2,039万円」となる。

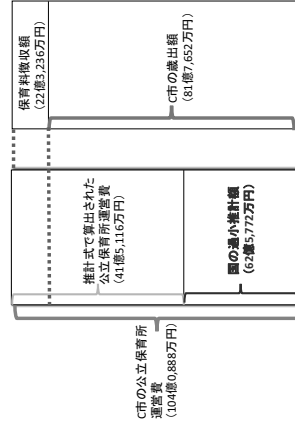


出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費（平成27年度決算）」を基に作成

図表 5-2：B市の社会保障費用の過小推計額

5-2 C市の事例

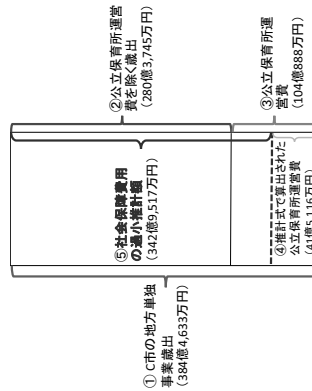
次に、C市の事例を見る。まず、C市全体の公立保育所運営費の推計額は約41億5,116万円であった。よって、C市の公立保育所運営費の過小推計額は、決算額（104億888万円）から公立保育所運営費の推計額（約41億5,116万円）を差し引いた約62億5,772万円となる（図表5-3）。



出所：こども青少年局「保育施設事業」等を基に筆者作成

図表 5-3：C市の公立保育所運営費の過小推計額

次に、C市の子ども・子育ての「社会保障施策に要する経費」決算額（①約384億4,633万円）から公立保育所運営費の推計額（④41億5,116万円）を差し引いた「⑤342億9,517万円」が過小推計額となる（図表5-4）。

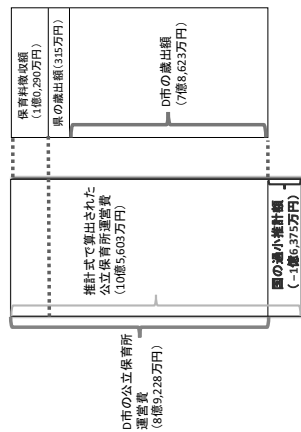


出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費（平成27年度決算）」を基に作成

図表 5-4：C市の社会保障費用の過小推計額

5-3 D市の事例

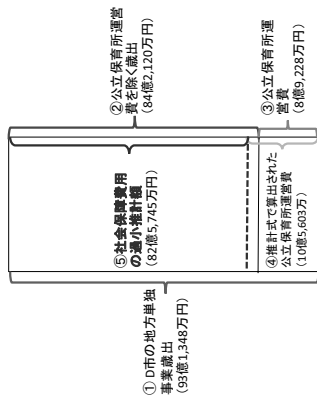
最後に、D市のケースを紹介したい。まず、D市全体の公立保育所運営費の推計額は約10億5,603万円であった。よって、D市の公立保育所運営費の過小推計額は、決算額(8億9,228万円)から公立保育所運営費の推計額(約10億5,603万円)を差し引いた-1億6,375万円となった(図表5-5)。



出所：暮らしの情報「認定こども園・認可保育所等施設利用可能人数」等を基に筆者作成

図表5-5：D市の公立保育所運営費の過小推計額

次に、D市の子ども・子育ての「社会保障施策に要する経費」決算額(①)約93億1,348万円)から公立保育所運営費の推計額(④)10億5,603万円)を差し引いた「⑤82億5,745万円)が過小推計額となる(図表5-6)。



出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費(平成27年度決算)」を基に作成

図表5-6：D市の社会保障費用の過小推計額

このように、D市では、公立保育所の運営費の推計額が実際の運営費を上回るといふ、これまでない過大推計の事例となった。しかしながら、これまでの過小推計の結果およびその背後にある理由を考えた場合、過大推計という結果には強い違和感が残る。そこで、D市のホームページの事務事業報告(平成27年度)から、公立保育所の運営・維持管理に要する経費を調べてみたところ、図表5-7のような情報を取得できた。

経 費 内 訳	額
1 職員給与費	2,575,511,965
2 臨時の任用職員等経費	451,383,662
3 施設運営費	243,348,872
4 施設維持管理費	175,203,635
5 施設維持補修費	30,777,461

職員の人件費並びに公立保育園等の運営及び維持管理に要する経費

図表5-7：D市の公立保育所事業費経費内訳(円)

ここで示されているD市の公立保育園の運営費(最初の3項目の合計)は32億円を超えている、しかしながら、「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費(平成27年度決算)」における支出構成(図表5-8)を見ると、D市の一般財源からの公立保育所の支出は7億8,623万円となっている。そのようなギャップが生まれた理由として考えられるのは、D市では公務員である保育士の職員給与費(約25億7,651万円)が「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費(平成27年度決算)」に計上されていないのではないかということである。

決算額	都道府県支出金	その他の特定財源	一般財源
89,228	315	10,290	78,623

出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費(平成27年度決算)」を基に作成

図表5-8：D市の公立保育所運営費の歳出額

この推測が正しいとすれば、公立保育所の運営費は約34億6,779万円となり、約24億1,176万円の過小推計が存在することになる。この結果は、分析を行なった他の自治体と類似の結果となっている。

この事例は、「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費」(様式1)に開しても、誤った情報を記載する自治体が少なからず存在することを示唆しているように思われる。

5-4 考察

3つの自治体を例に子ども・子育てにおける地方単独事業の社会保障費用に要する過小推計額を算出したが、A市と同様、過小推計問題が存在することが明らかになった。公立保育所の運営費に関する国の推計額は、社会保障費用に計上されているものの、実際の支出の3割〜4割程度にとどまっている。そして、公立保育所の運営費以外の地方単独事業が、(幼稚園のための支出を除いて)社会保障費用に計上されないということも加わり、地方単独事業のかなりの部分が社会保障費用に計上されていないという実態が4つの自治体の事例分析から明らかになった。

平成27年度から子ども子育て支援新制度が始まり、国は、保育、教育、子ども・子育て支援の量の拡充と質の向上に取り組む姿勢を打ち出したが、国が地方自治体の子ども・子育てに要する歳出額を正確に把握しておかねば、地方の負担が嵩む可能性がある。これは保育や子ども・子育て支援の量の拡充と質の向上を担保できない可能性を生む。

国が過小推計額を把握したとしても、過小推計額を正確に把握している自治体の子ども・子育てにおける歳出額の差額が明確になることは、国から地方への補助金等を捻出することを要請することに繋がりが、それは国の財政を圧迫するからである。

子ども・子育ての量の拡充と質の向上を望ましい水準にまで達成するためには、国は地方単独事業における子ども・子育ての社会保障費用に要する過小推計額を正確に把握すること、さらには、子ども・子育て支援の地方の歳出額が、国が想定している歳出額よりかなり大きくなる場合、国は地方の子ども・子育てにおける負担を財政面で軽減する必要があるだろう。国民が現在の子ども・子育ての量や質を確保したい、さらには拡充・向上させたい考えるのであれば、国はそれ相応の財源を確保する必要がある。そのような議論を行うためにも、政府は公立保育所として地方単独事業のための支出額を、まずは正確に把握することが重要である。

6. 社会保障としての子ども・子育て支援～国際基準との比較～

山重(2017)では、地方単独事業における過小推計の問題の改善策の一つとして、社会保障費用の情報収集の目的を踏まえて、社会保障費用とその分類の定義を明確にした上で、地方自治体から情報収集することの必要性を指摘した。そこで本稿の最後に、現在総務省で収集している「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費」(様式1)における「子ども・子育て」の分類の中の各項目が、OECD、ILO、EUの3つの基準でどのように分類されるかについて考察する。

具体的には、子ども・子育て支援に含まれる項目は、3つの基準を基に考えた場合どのような支出項目として分類されるかを見ていく。そして、その考察を基に、今後、どのような情報収集を行うことが有用かについて議論する。

そのために、以下ではまず、OECD、ILO、EUの3つの基準に基づく国際的な社会費用統計について概説しておく。

6-1 OECD基準の「社会支出」

国立社会保障・人口問題研究所(2014)によると、OECD(経済協力開発機構)は、1996年から社会支出統計の公表を開始している。OECDの基準に基づく「社会支出」とは「人々の厚生水準が極端に低下した場合にそれを補うために個人や世帯に対して財政支援助や給付をする公的あるいは私的供給」となる⁸。社会支出は、社会的目的に沿って、以下の9つの政策分野に分けられる：(1)高齢、(2)遺族、(3)障害・業務災害・傷病、(4)保健、(5)家族、(6)積極的労働市場政策、(7)失業、(8)住宅、(9)他の政策分野。

社会支出には、現金給付(例えば、年金、産休中の所得保障、生活保護など)と現物給付(例えば、保育、高齢者や障害者の介護など)がある。また、9つの政策分野ごとに、諸外国のデータが定期的に更新され、新しい年次まで公表されているので、社会保障費用を諸外国と比較する上で、重要な役割を果たしている。

上記の9分野の中で、子ども・子育てに該当する歳出は「(5)家族」に組み込まれる。「家族」への現金給付として「家族手当」、「出産、育児休業」、「その他の現金給付」などがあり、現物給付としては、「就学前教育・保育」、「ホームヘルプ、施設」、「その他の現物給付」が含まれている。

6-2 ILO基準の「社会保障給付費」

国立社会保障・人口問題研究所(2014)によると、日本は1957年に国際連合に加盟して以降、ILO(国際労働機関)の調査に協力し、政府機関(当初は旧労働省、のちに旧厚生省)として現在は国立社会保障・人口問題研究所)において、ILO基準に則した社会保障費用を集計している。その後、社会保障の概念は、社会経済情勢の変化に伴って、拠出や雇用の実態に関わらず、すべての国民に対する一般的な援助を提供する社会保障の枠組みまで拡張されたため、ILOは、1997年の調査より、9つのリスク・ニーズをカバーする制度の収支を集計するべく、以下3つの基準を満たすものを社会保障制度と定義した。

- (1) 制度の目的が次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること。
①高齢、②遺族、③障害、④労働災害、⑤保健医療、⑥家族、⑦失業、⑧住宅、⑨生活保護その他

- (2) 制度が法律によって定められ、それによって特定の権利が付与され、あるいは公的、準

⁸ 国立社会保障・人口問題研究所(2014, p.2)によると、集計する範囲は、制度による支出のみであり、人々の直接の財・サービスの購入や、個人単位の引越しや移転は含まれない。制度に委ねられるためには、その給付がひとつまたは複数の社会的目的をもっており、制度が個人間の所得再分配に寄与していること、もしくは、その制度への関与が公的な強制力をもって行われる必要がある。

公的、若しくは独立の機関によって責任が課せられるものであること。

- (3) 法律によって定められた公的、雑公的、若しくは独立の機関によって管理されていること。あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関であること。

従来の ILO 基準による統一された集計は継承されていないものの⁹、新方法の採用により、国連に加盟する発展途上国を含む多くの国々のデータを収集することができるようになった。社会保障給付費における 9 つの分野において、子ども・子育てに該当する歳出は「⑥家族」の項目に組み込まれている。

6-3 EU 基準の「ESSPROS (社会保障支出)」

ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics) は、「EU 加盟国の社会保障に関する包括的かつ一貫した記述を目的とする体系」(竹沢 2016)である。集計されるのは、家計に帰着する社会給付 (social benefit) とその財源である。

社会給付としては、家計のリスクやニーズに付随する経済的負担を軽減する現金および現物給付からなる。また、リスクやニーズは、①障害、②疾病保健医療、③高齢、④遺族、⑤家族児童、⑥失業、⑦住宅、⑧社会的排除、の 8 領域からなっている。

日本の社会保障費用統計では、ILO 基準による社会保障給付の統計が作成・公表されてきたが、1990 年代半ば以降、ILO が更新を停止したため、国際比較ができなくなっており、今後、日本でも ESSPROS に準じた社会保障費用統計の作成が望ましいとの議論が少なくない (例えば、竹沢 2016, 2017)、岩本 (2008) など)。ESSPROS は、ILO 基準の「社会保障給付」にはない SNA (国民経済計算体系) との整合性が考慮され¹⁰、(OECD 基準の「社会支出」にはない) 支出の財源に関するデータを収集しているという点で優れた特性を持つとともに、改善の取り組みを続けている。

実際、OECD 基準の「社会支出」も、ILO 基準の「社会保障給付」も、ESSPROS (EU 基準) との連結を深める取り組みを行なっている。今後日本でも「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」との指摘 (竹沢 2017, p.141) には説得力がある。

⁹ 国立社会保障・人口問題研究所 (2014, p.1) によれば、ILO は、SSI (社会保障調査) データベースの構築にあたり、従来の各国政府に ILO 基準に則した集計データを登録してもらおうという方法から、事務局が各国や国際機関が公表しているデータを再利用してデータベースに入力するという方法に変更した。

¹⁰ ただし、SNA との整合性に関しては、「強調しておきたいのは、ESSPROS、SOCX とともに SNA との数値の一致を目指しているのではなく、会計方法や分類の面で SNA に準拠することをもって整合性を図っている点である」との指摘 (国立社会保障・人口問題研究所企画部 2010, p.77) は重要である。

6-4 子ども・子育ての項目の分類

以上の準備を踏まえて、「様式 1」の子ども・子育て分野の各項目が、社会支出、社会保障給付費、ESSPROS でのように位置付けられるかを整理したのが図表 6-1 である。

「子ども・子育て」にある項目を対象として中、3 つの基準における扱いを地方単独事業における子ども・子育てで支援の歳出額を過大計上することがなくなるため、国の地方単独事業における過小推計額を把握する上では適格であると考えた。そのため、地方単独事業における子ども・子育てで支援の歳出項目は、様式 1 の「子ども・子育て」のみを対象とすることとする。

項目	社会支出 (OECD 基準) 「家族」	社会保障給付費 (ILO 基準) 「家族」	ESSPROS (EU 基準) 「家族・児童」
児童相談所・一時保護施設	現物	現物	現物
公立保育所 (地方単独事業分)	現物	現物	現物
公立幼稚園 (地方単独事業分)	現物		
公立認定こども園 (地方単独事業分)	現物	現物	現物
公立児童厚生施設 (児童館、児童遊園等)	現物	現物	現物
公立児童福祉施設 (保育所、児童厚生施設を 除く、児童養護施設等)	現物	現物	現物
公立子育て支援施設	現物	現物	現物
公立子ども若者支援施設 (青少年センター等)	現物	現物	現物
知的障害児施設等 (療育センター等を含む)	現物	現物	現物
児童デイサービス施設	現物	現物	現物
その他の子ども・子育て施設サービス 子どもに対する現金給付 (母子・父子・遺児等 を含む)	現金	現金	現金
障害児に対する現金給付	現金	現金	現金
子ども手当 (職員分) ^(注1)	現金	現金	現金
出産祝い金			
保育料等軽減	現物	現物	現物

¹¹ 「様式 1」には、「子ども・子育て」の分野の項目以外にも、国際的社会保障費用統計では、「家族・児童」向けの支出とされる項目があるのではないかと考えられた。「総合福祉」の「福祉・ボランティア推進」「私立社会福祉補助」(各分野の計上しているものを除く)や「医療」の「乳幼児医療費助成」(義務教育就学前分)、「乳幼児医療費助成」(義務教育就学後分)、「母子・父子家庭医療費助成」「障害児」「障害児」「乳幼児健康診査」「乳幼児健康診査」、「妊産婦・乳児等医療費助成」(心身障害児、精神障害児)、「新生児マス・スクリーニング検査」、「その他の母子保健」「予防接種」(定期接種、任意接種)、「小児医療」(小児救急医療を含む)、「病院内保育所運営」などが候補に上がったが、いずれも「家族・児童」向けの支出とは考えられないことを確認した。

幼稚園就園奨励費助成(地方単独事業分)	現物		(教育に該当)	(教育に該当)
幼稚園就園奨励費助成(超過負担分)	現物		現物	現物
障害保護児童生徒援助(就学援助・給食援助(地方単独事業分))	現物		現物	現物
放課後児童クラブ等利用者負担助成	現物		現物	現物
認可外保育所(地方単独事業分)	現物		現物	現物
認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等(待機児童解消含む)	現物		現物	現物
私立幼稚園(地方単独事業分)	現物			
私立認定こども園(地方単独事業分)	現物		現物	現物
私立児童厚生施設(児童館、児童遊園等)	現物		現物	現物
私立児童福祉施設(保育所、児童厚生施設を除く、児童養護施設等)	現物		現物	現物
私立子ども若者支援施設(青少年センター等)	現物		現物	現物
病児・病後児保育事業	現物		現物	現物
放課後児童健全育成(放課後児童クラブ、放課後子ども教室等)(地方単独事業分)	現物		現物	現物
児童委員	現物		現物	現物
里親支援	現物		現物	現物
母子家庭等支援	現物		現物	現物
児童虐待防止	現物		現物	現物
地域障害・居宅介護等障害児支援(重度障害児対応を含む)	現物		現物	現物
子育て支援(一時預かり、保育ママ、児童家庭相談、私立子育て支援施設等)(地方単独事業分)	現物		現物	現物
子どもの発達相談・支援	現物		現物	現物
結婚相談				
障害児教育等幼児教育支援				
子ども・若者(青少年)育成支援 ^(注2)	現物		現物	現物
子ども・子育て関係団体補助	現物		現物	現物
その他の子ども・子育て関係サービス	現物		現物	現物

(注1) 公務員職員に対する所屬庁の児童手当負担は、社会保障費用統計に計上済み
(注2) 支援のうち非行防止、不登校支援等是非該当

出所：国立社会保障・人口問題研究所の専門家による情報提供に基づき筆者作成

図表 6-1：子ども・子育てのための支出項目と国際的な社会保障費の定義

6-5 考察

図表 6-1 を見ると、社会支出 (OECD 基準)、社会保障給付費 (ILO 基準)、ESSPROS (EU 基準) は重なっている部分が多い。日本の社会保障としての子ども・子育てのための支出項目は、国際的な 3 基準でも「家族・児童のための社会的な支出 (社会支出・社会保障給付・社会保障支出)」と考えられていることがわかる。

ただし、総務省の分類で「子ども・子育てのための社会保障関係支出」とされている「出産祝い金」や「結婚相談」のための支出は、国際的な 3 基準では、「社会的な支出」とは考えられていない。この点と、3 区分の定義に着目してみると、3 区分の現金給付と現物給付ともに、子どもを育てる点に力点が置かれている。

一方で、日本の社会保障費用に要する子ども・子育て支援は、子どもを育てるだけでなく、子どもを産むことにも着目していると考えられる。国際的な基準と統一することで、日本の社会保障費用の支出内容や額が比較しやすくなることを考えると、上記の 2 項目の支出が比較が少ない額であるとは言え、国際的な基準と統一する意味があるだろう。

国立社会保障・人口問題研究所 (2014) によれば、社会支出は社会保障給付費よりもその範囲が広いという。子ども・子育ての分野においても、図表 6-1 からわかるように、「公立幼出は 0 歳から 6 歳までの就学前教育も社会支出として集計の対象としているため「公立幼稚園」「私立幼稚園」「幼稚園就園奨励費助成 (地方単独事業分)」「幼稚園就園奨励費助成 (超過負担分)」といった幼稚園関係の支出が含まれている。

第 3 節でも指摘したように、これら幼稚園への支出は文科省提供のデータによって、そして「子ども手当 (職員分)」のための支出は他の子ども手当の支出と一緒に、社会支出に計上されていると考えられ (第 3 節 (F2))、「出産祝い金」や「結婚相談」と同様、「障害児教育等幼児教育支援」のための支出は「家族・児童への社会支出」としては計上されない (第 3 節 (F3)) ため、それぞれ過小推計額から差し引く必要がある。

第 5 節で取り上げた 3 つの自治体 (B 市、C 市、D 市) の過小推計額の計算では、(第 3 節で紹介した A 市のケースと同様) この点が考慮されていないため、過小推計額から差し引かれるべき額を最後に記載しておく (図表 6-2)。

	A 市	B 市	C 市	D 市
幼稚園への支出	679	462,113	176,910	99,128
子ども手当(職員分)	1,715	104,803	55,300	0
出産祝い金	0	0	0	0
結婚相談	0	0	51,040	0
障害児教育等幼児教育支援	7,245	26,856	0	12,128
(参考)過小推計額	123,785	5,307,422	3,429,517	825,745

出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費 (平成 27 年度決算)」を基に作成

図表 6-2：過小推計額から差し引かれるべき支出額

補論 1：社会保障関係の地方単独事業（様式 1）における「子ども・子育て」支出項目

項目	説明
児童相談所・一時保護施設 公立保育所（地方単独事業分）	児童相談所・一時保護施設の運営経費 公立保育所の運営経費（運営に対する助成を含む）（地方単独事業分）
公立幼稚園（地方単独事業分）	公立幼稚園の運営経費
公立認定こども園（地方単独事業分）	公立認定こども園の運営経費
公立児童厚生施設（児童館、児童遊園等）	児童館・児童遊園等の運営経費
公立児童福祉施設（保育所、児童厚生施設を除く） （保育所、児童厚生施設を除く。児童養護施設等）	保育所、児童厚生施設を除く児童福祉施設（児童養護施設等）の運営経費
公立子育て支援施設	子育て支援の拠点となる地域子育て支援センター等の公立の子育て支援施設の運営経費
公立子ども若者支援施設（青少年センター等） 知的障害児施設等（療育センター等を含む）	青少年の健全な育成を図るための青少年保護育成の推進のための公立施設の運営経費 障害児のための児童福祉施設（知的障害児施設、肢体不自由施設等）の管理運営（人件費を含む）に要した経費。心身障害児（者）のための総合的な医療療育相談機関として運営（委託）する療育センター等についても含む。
児童デイサービス施設	通園による指導になじむ障害のある幼児及び学齢児に対し、通園の方法により指導を行い、その育成を助長する児童デイサービス施設の管理運営（人件費を含む）に要した経費
その他の子ども・子育て施設サービス 子どもに対する現金給付（母子・父子・遺児等を含む） 障害児に対する現金給付 子ども手当（職員分）	その他の子ども・子育て施設サービス 地方公共団体独自の子どもに対する現金給付（母子・父子・遺児等を含む） 地方公共団体独自の障害児に対する現金給付 職員に対して給付する子ども手当（児童手当を含む）に要した経費
出産祝い金	出産をした保護者に対し、子の誕生を祝い、健やかな成長を願って支給する出産祝い金等給付に要した経費
保育料等軽減	多子世帯の保育料や私立保育所・幼稚園・児童福祉施設等の利用料を軽減する事業等に要した経費（関係する施設の運営経費に計上するものを除く）
幼稚園就園奨励費助成（地方単独事業分）	幼稚園就園奨励費補助事業のうち、地方公共団体の独自事業（都道府県の単独助成分を含む）に要した経費。超過負担は含まない。
幼稚園就園奨励費助成（超過負担分）	幼稚園就園奨励費補助事業に要した経費（地方公共団体が超過負担している経費）
障害児児童生徒援助（就学援助）・給食援助（地方単独事業分）	障害児児童生徒援助（就学援助）及び小学校及び中学校への就学が困難な児童生徒の保護者に対し、学用品・医療費・給食等の給付に要した経費（地方単独事業分）
放課後児童クラブ等利用者負担助成 私立保育所（地方単独事業分）	放課後児童クラブ等の利用者負担に要した経費 私立保育所運営費・特別保育事業に対する助成額（国基準への上乗せ事業又は単独助成分）

認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業、小規模保育事業等の運営費 保育事業等（特種児童解消を含む）	認可外保育所、家庭的保育事業、小規模保育事業等の運営費に対する助成（その他の特種児童の解消に要した経費を含む）
私立幼稚園（地方単独事業分）	私立幼稚園に対する助成に要した経費（「預かり保育」の実施など、保育サービスの実現に要した経費を含む）
私立認定こども園（地方単独事業分）	私立認定こども園に対する助成に要した経費
私立児童厚生施設（児童館、児童遊園等）	児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、情操を豊かにすることを目的とする私立の児童館・児童遊園の運営に対する助成に要した経費。
私立児童福祉施設（保育所、児童厚生施設を除く） （児童養護施設等）	保育所や児童厚生施設を除く、私立の保護者のいない児童や虐待されている児童などを養護し、自立を支援する児童養護施設や乳児院、児童自立支援施設、母子生活支援施設などの運営に対する助成に要した経費
私立子ども若者支援施設（青少年センター等） （青少年センター等）	青少年の健全な育成を図るための私立の施設の運営に対する助成に要した経費。
病児・病後児保育事業	病児・病後児の一時預かり事業に要した経費
放課後児童健全育成（放課後児童クラブ、放課後子ども教室等） （地方単独事業分）	地方公共団体が単独で実施する放課後児童クラブ、放課後子ども教室等の放課後児童対策事業に要した経費（地方単独事業分）
児童委員	児童委員の活動に係る経費
里親支援	里親を支援するために実施する事業（里親資質向上、ネットワーク強化事業、里親委託支度品支給事業等）
母子家庭等支援	母子自立支援員の配置など、母子家庭のための支援に要した経費
児童虐待防止	児童の虐待防止対策などの事業に要した経費
地域療養・居宅介護等障害児支援（重度障害児対応を含む）	在宅障害児の生活支援のために行う、障害児（者）地域療養等支援事業など、障害児の支援のために要した経費
子育て力の強化（一時預かり、子育てボランティア等の支援） 家庭相談、私立子育て支援施設に対する助成、子育て支援情報の発信など、子育て支援に要した経費（地方単独事業分）	子育て力の強化（一時預かり、子育てボランティア等の支援）や仕事と生活の調和（ワークライフバランス）の推進、児童家庭相談、私立子育て支援施設に対する助成、子育て支援情報の発信など、子育て支援に要した経費（地方単独事業分）
子どもの発達相談・支援	発達障害児に関する相談事業や支援事業に要した経費
結婚相談	少子化対策として行う結婚相談事業の実施に要した経費
障害児教育等幼児教育支援	小・中学校における特別支援教育支援員の配置など、特別支援教育の実現に要した経費
子ども・若者（青少年）育成支援	青少年の非行防止対策や、家庭・学校・職場・地域社会と行政との連携による保護・補助活動、啓蒙・健全育成活動等、青少年の保護育成の推進に要した経費（不登校児童支援を含む）
子ども・子育て関係団体補助	地方公共団体が独自に子ども・子育て・幼児教育関係団体への補助に要した経費
その他の子ども・子育て関係サービス	その他の子ども・子育て関係サービス

出所：様式 1「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費」を基に筆者作成

図表 A-1：地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費の「子ども・子育て」

補論2 公立保育所の運営費の推計方法

保育所（公営・民営）の運営費を推計する場合、内閣府 HP における「法令通知等（政省令等）」¹²に添付されている保育所の公定価格表（図表 A-2）を見る必要がある。ここからわかるように、地域区分と各々の保育所の定員区分、認定区分を考慮し、必要に応じて⑤～⑦が加算される（図表 A-2 では⑨～⑱の加算項目は省略されている）。

地域区分	定員区分	種別区分	保育所の定員区分		保育所の種別区分		保育所の認定区分		保育所の加算項目		標準単価(円)	
			基本分(円)	加算分(円)	基本分(円)	加算分(円)	基本分(円)	加算分(円)	基本分(円)	加算分(円)		
15/100地域	20人	3歳児	1. 1, 2 歳児	78,750	171,870	800	1,900	650	1,700	+	24,700	240×加算率
			3歳児	102,510	198,160	792	1,932	792	1,932	+		
			4歳児以上	128,270	224,560	1,152	1,912	1,152	1,912	+		
12/100地域	20人	3歳児	1. 1, 2 歳児	78,750	171,870	800	1,900	650	1,700	+	16,000	160×加算率
			3歳児	102,510	198,160	792	1,932	792	1,932	+		
			4歳児以上	128,270	224,560	1,152	1,912	1,152	1,912	+		
10/100地域	20人	3歳児	1. 1, 2 歳児	78,750	171,870	800	1,900	650	1,700	+		
			3歳児	102,510	198,160	792	1,932	792	1,932	+		
			4歳児以上	128,270	224,560	1,152	1,912	1,152	1,912	+		
6/100地域	20人	3歳児	1. 1, 2 歳児	78,750	171,870	800	1,900	650	1,700	+		
			3歳児	102,510	198,160	792	1,932	792	1,932	+		
			4歳児以上	128,270	224,560	1,152	1,912	1,152	1,912	+		
3/100地域	20人	3歳児	1. 1, 2 歳児	78,750	171,870	800	1,900	650	1,700	+		
			3歳児	102,510	198,160	792	1,932	792	1,932	+		
			4歳児以上	128,270	224,560	1,152	1,912	1,152	1,912	+		

出所：内閣府 HP 子ども子育て支援本部 法令・通知等 政省令等「平成29年3月31日特定教育・保育、特別利用保育、特別地域型保育、特定地域型保育、特別利用地域型保育、特定利用地域型保育及び特別保育に要する費用の額の算定に関する基準等の一部を改正する告示（内閣府告示第539号）」

図表 A-2：保育所の単価を求めるための公定価格表（一部抜粋）

文部科学省の「子ども子育て支援新制度の解説③公定価格」における地域区分を理解するために、一例として、神奈川県として市区町村の地域区分をまとめると図表 A-3 のようになる。

¹² <http://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/seisyoursu/h.290331a.2-2-hoikusho.pdf>

鎌倉市 厚木市	15/100地域
横浜川崎市 川崎市 海老名市	12/100地域
横浜横浜市 横浜市 茅ヶ崎市 相模原市 旧城山町・田園町(相模原市) 大和市 緑葉市 座間市 愛川町	10/100地域
平塚市 葉野市 葉山町 逗子市 伊勢原市 秦川町 清川村 山北町	6/100地域
小田原市 三浦市 二宮町 大井町 箱根町 大磯町	3/100地域

出所：文部科学省「子ども子育て支援新制度の解説③公定価格（平成26年7月）」
図表 A-3：神奈川県市区町村の地域区分（例）

一方、図表 A-2 を適用する際に必要となる「認定区分」は以下の3種類がある（保育を必要とする事由の説明は脚注参照¹³）。

認定区分	子どもの年齢	要件	保育の必要量	利用できる施設
1号認定 (教育権時間認定)	3歳以上	教育を希望される場合	教育標準時間	幼稚園 認定子ども園
2号認定 (3歳以上・保育認定)		「保育を必要とする事由」に該当し、保育所等での保育を希望する場合	保育標準時間 保育短時間	保育所 認定子ども園
3号認定 (3歳未満・保育認定)	3歳未満			

出所：高浜市 HP (<http://www.town.takahama.fukui.jp/page/.../hityouseimonintei.pdf>)
図表 A-4：認定区分の分類に際して考慮される事項

内閣府 HP の Q&A 集「公定価格に関する FAQ¹⁴」によれば、公定価格表にある加算率¹⁵は、民間ベースであるため、公立保育所の運営費を考慮するにあたっては、加算率を公立保育所の加算率に直す必要がある。民間施設給与等改善費として表されている民間保育所の加算率は、事業所に勤務する全ての乗員職員1人当たりの平均勤続年数で決まるため4%~12%の幅を持つが、保育所運営費の過度な過小推計を避けるため、ここでは民間の加算率を12%として考える。そしてこれを、1/1.09 することにより公立保育所の加算率に直すこととする。

厚生労働省(2011)によると、民間保育所運営費の単価は民間給与等改善費が含まれているので、民間保育所運営費の単価は民間給与等改善費が含まれている。そこで、公立保育所

¹³ 「就労」、「妊娠出産」、「保護者の疾病・障害」、「同居又は長期入院等をしている親族の介護・看護」、「災害復旧」、「求職活動」、「就学（職業訓練校等における職業訓練を含む）」、「虐待やDYのおそれがあること」、「育児休業中にすでに保育所を利用している子どもがいて、継続的な利用が必要であること」、「その他、上記に類する状態として首長が認める場合」。
¹⁴ <http://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/qa/index.html>
¹⁵ ①~⑱にある加算率はすべて同じ加算率をかける。

運営費の単価を算出するためには、民間保育所運営費の単価に1/1.09をかけることで換算される。この考え方をを用いて、民間保育所運営費の加算率12%に1/1.09をかけた11%を公立保育所運営費の加算率とみなすこととする。また、今回は、公立保育所運営費の算出を簡便化するために、⑨～⑰の項目は除外している。

A2-1. B市の公立保育所の運営費の推計

B市の地域区分は、12/100地域に当たる。B市の計18区の公立保育所の内、平成28年度と29年度においてそれぞれ2園ずつ民営化しているため、29年度のデータに民営化した4園を加えて考察する。これは、B市から取得した「様式1 地方単独事業として実施する社会保険関係事業に要する経費」（平成27年度決算）のデータと互換性を保つためである。民営化した4園は、民営化に当たって定員は増やしていない。

以下は12/100地域の公立保育所の公定価格（12か月分）である。実際の公定価格表には定員区分が20人以下から171人以上まで設けられているが、B市の定員区分は最小が60人、最大が144人であるため、運営費は51人～150人まで算出している。

		(単位：円)			
		0歳	1～2歳	3歳	4歳以上
定員数	51～60	2,529,120	1,460,520	886,320	791,640
	61～70	2,456,760	1,506,960	813,960	719,280
	71～80	2,401,440	1,451,640	758,640	663,960
	81～90	2,359,080	1,409,280	716,280	621,600
	91～100	2,283,240	1,333,440	640,440	545,760
	101～110	2,259,240	1,309,440	616,440	521,760
	111～120	2,239,800	1,290,000	597,000	502,320
	121～130	2,221,800	1,272,000	579,000	484,320
	131～140	2,208,960	1,259,160	566,160	471,480
	141～150	2,196,240	1,246,440	553,440	458,760

出所：内閣府HP子ども子育て支援本部 法令・通知等 政省令等「平成29年3月31日特定教育・保育、特別利用保育、特別地域型保育、特定地域型保育、特別地域型保育、特別地域型保育及び特別保育に要する費用の額の算定に関する基準等の一部を改正する告示（内閣府告示第539号）」を基に筆者作成

図表A-5：12/100地域の公立保育所運営費

ここで、図表A-5の数値を使って、B1区の公立保育所運営費を算出する。B1区には4つの公立保育所があり、その基礎データは図表A-6に与えられている。

(単位：人)

	0歳	1・2歳	3歳	4歳以上	定員数（合計人数）
a 保育所	0	14	15	39	68
b 保育所	7	21	20	48	96
c 保育所	10	38	20	52	120
d 保育所	9	38	28	59	134

出所：子ども青少年局保育施設事業を基に筆者作成
図表A-6：B1区の公立保育所運営費

各保育所の12か月分の運営費は以下のようなようになる。

- ① a 保育所
2,456,760×0+1,506,960×14+813,960×15+719,280×39=61,358,760 (円)
- ② b 保育所
2,283,240×7+1,333,440×21+640,440×20+545,760×48=82,990,200 (円)
- ③ c 保育所
2,239,800×10+1,290,000×38+597,000×20+502,320×52=109,478,640 (円)
- ④ d 保育所
2,208,960×9+1,259,160×38+566,160×28+471,480×59=111,398,520 (円)

よって、B1区の公立保育所運営費は約3億6,523万円となる。同様に、残りの17区の公立保育所運営費を推計することで、B市の公立保育所運営費を算出する（各区の保育所とその定員数は、『子ども青少年局「保育施設事業」を参照した）。このデータは、29年度のデータから抜けている。ここでは、平成27年度と29年度に民営化した保育所は公立保育所一覧から抜け落ちている。ここでは、平成27年度と29年度の公立保育所運営費を算出したいため、以下では、このデータに平成28年度と29年度に民営化した保育所を加えて算出している（図表A-7）。

区名	概算合計（単位：万円）
B1	36,523
B2	28,651
B3	9,314
B4	24,010
B5	42,125
B6	66,917

16 子ども青少年局「保育施設事業」に基づく。

B7	42,636
B8	52,553
B9	33,187
B10	50,179
B11	42,787
B12	39,033
B13	55,410
B14	58,555
B15	43,083
B16	29,754
B17	18,740
B18	39,816
B市全体	713,273

出所：こども青少年局「保育施設事業」を基に筆者作成

図表 A-7：B市の公立保育所運営費

A2-2. C市の公立保育所の運営費の推計

C市の地域区分は、12/100地域に当たる。C市の18区には平成28年度と29年度において、それぞれ4園が民営化している。そのため、平成27年度の公立保育所運営費を算出する際には、平成29年度のデータに民営化した8園を加えて算出する。また、この民営化に当たり、8つの公立保育所は定員数に変化が見られたため、その点を考慮して算出する。この民営化した8つの保育所を加えると平成27年度におけるC市の公立保育所運営費は図表A-8のようになる。

区名	概算合計(単位：万円)
C1	59,059
C2	73,585
C3	62,806
C4	53,658
C5	78,268
C6	43,548
C7	44,192
C市全体	415,116

出所：暮らし・手続き「こども施設案内」等を基に筆者作成

図表 A-8：C市の公立保育所運営費

A2-3. D市の公立保育所の運営費の推計

D市の地域区分は、10/100地域に当たる。D市では、平成28年度と平成29年度に民営化した保育所はなかった。

以下は10/100地域の公立保育所の公定価格(12か月分)である(図表A-9)。実際の公定価格表には定員区分が20人以下から171人以上まで設けられているが、D市の定員区分は最小が8人、最大が45人であるため、運営費は20人～50人まで算出している。

(単位：円)

定員数	0歳	1～2歳	3歳	4歳以上
20以下	3,280,920	2,347,820	1,663,800	1,570,560
21～30	2,859,840	1,926,240	1,242,720	1,149,480
31～40	2,650,440	1,716,840	1,033,320	940,080
41～50	2,592,240	1,658,640	975,120	881,880

図表 A-9：10/100地域の公立保育所運営費

図表A-9のデータを基に、D市の3区の公立保育所運営費を算出すると、以下のようになる(図A-10)。

区名	概算合計(単位：万円)
D1	34,277
D2	29,572
D3	41,754
D市全体	105,603

出所：暮らしの情報「認定こども園・認可保育所等施設利用可能人数」等を基に筆者作成

図表 A-10：D市の公立保育所運営費

参考文献

- 岩本康志 (2008) 「統計の重点的・戦略的整備(財政統計)：論点メモ」。
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/simg/toukei/2008swg/wg2/wg2_4/siryuu_4.pdf
- 厚生労働省 (2011) 「資料 2 社会保障給付費の範囲等について」第 2 回 社会保障給付費の整理に関する検討会資料。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2f9852000001svu4-att/2f9852000001svy8.pdf>
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2014) 「平成 26 年度 社会保障費用統計」。
http://www.ipss.go.jp/ss-cost/jf/ssss-h26/fsss_h26.asp
- 国立社会保障・人口問題研究所 企画部 (2010) 「社会保障費の国際比較統計—SOCX2010ed. の解説と国際基準の動向」『海外社会保障研究』Winter 2010, No.173, pp.71-78。
- 総務省 (2011) 「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果 (平成 23 年度)」。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000134597.pdf
- 高橋正幸 (2017) 「社会保障関係の地方単独事業に関する総務省のデータの活用について」厚生労働科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 28 年度総括研究報告書。
- 竹沢純子 (2016) 「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—」厚生労働科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 27 年度総括研究報告書。
- 竹沢純子 (2017) 「国際比較からみた日本の社会保障財源—地方単独事業の追加による試算—」厚生労働科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 28 年度総括研究報告書。
- 内閣府 HP 子ども子育て支援本部 法令・通知等 政省令等「平成 29 年 3 月 31 日 特定教育・保育、特別利用保育、特別地域型保育、特定地域型保育、特別利用地域型保育、特定利用地域型保育及び特例保育に要する費用の額の算定に関する基準等の一部を改正する告示 (内閣府告示第 539 号)」(別表第 2 2/4 保育所)。
<http://www.w8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/index.html#seishourei>
- 内閣府 HP Q&A 集「公定価格に関する FAQ」。
<http://www.w8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/qa/index.html>
- 内閣府 HP 「平成 28 年 8 月 23 日 特定教育・保育等に要する費用の額の算定に関する基準等の改正に伴う実施上の留意事項について」(別紙 1/2 p.20-34)。
<http://www.w8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/index.html#isuuchi>
- 林正義 (2016) 「社会保障分野における地方単独事業」。
<http://www.chirai.or.jp/pdf/data/pdf28/1zaiken/zai2806.pdf>
- 星野菜穂子 (2014) 「社会保障関係の地方単独事業—長野 3 町村の事例から」『自治総研』通巻 430 号 2014 年 8 月号, 45-74 頁。

山重慎二 (2017) 「子育て支援に関する地方歳出と社会保障費用の推計～事例分析～」厚生労働科学研究費補助金『社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究』平成 28 年度総括研究報告書。

文部科学省「子ども子育て支援新制度の解説③公定価格 (平成 26 年 7 月)」。
<https://www.city.chitose.hokkaido.jp/kosodatenet/pdf/kakaku.pdf#search=%27www.city.chitose.hokkaido.jp%2Fkosodatenet%2F%2Fkakaku.pdf.%27>

<http://www.town.takahama.fukui.jp/page/./hityouseinonintei.pdf>

OECD (2017) *Social Expenditure Database*.

http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf (p.1)

ILO (2017) *Social Security Inquiry*.

http://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/Toolsandmodels/WCMS_SECSOC_6622/lang-en/index.htm (p.53-54)

EU (2016) *European system of integrated social protection statistics 2016 edition*.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/85859598/7766647/KS-GQ-16-010-EN-N.pdf/3fe2216e-13b0-4ba1-b84f-a7d5b091255f> (pp.66-68)