

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

(H27－政策－一般－006)

平成 27～29 年度 総合研究報告書
平成 29 年度 総括研究報告書

研究代表者 竹沢 純子

平成 30(2018)年 3 月

目 次

第1部 平成27～29年度 総合研究報告

I. 総合研究報告

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

竹沢 純子……………3

第2部 平成29年度 総括・分担研究報告

I. 総括研究報告

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

竹沢 純子……………11

「社会保障に要する経費に関する調査」を利用したトライアル集計

竹沢 純子……………17

II. 分担研究報告

1. 社会保障関係の地方単独事業費の把握

沼尾 波子……………29

2. 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……………41

参考論文

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～

山重 慎二、山口 千慧……………53

3. 社会保障関係の地方単独事業に関する実態把握と

地方財源保障をめぐる最近の動向

高端 正幸……………67

4. 障害者施策の地方単独事業費の分析

渡辺 久里子……………77

5. 社会保障法学における「社会保障」の概念に関する一考察

黒田 有志弥……………91

III. ヒアリング調査

総務省及び自治体ヒアリング調査……………103

総務省ヒアリング調査……………104

A市ヒアリング調査……………107

B区ヒアリング調査……………112

C県ヒアリング調査……………114

IV. 特別講演会、ワークショップ報告	
まえがき	119
プログラム	120
公開特別講演会	
EU 統計局における欧州社会保護統計 (ESSPROS) の作成と	
EU 社会保護政策における同統計の活用	
ギウリアーノ・アメリニ	124
社会保障費用統計に関する国際ワークショップー日本、韓国、欧州ー	
セッション 1 :	
日本の家族政策とその支出	
ー保育に関する地方歳出の実態把握をめぐる問題ー	
山重 慎二	149
EU における家族政策支出および各報告に対するコメント	
ギウリアーノ・アメリニ	159
セッション 2 :	
韓国における OECD 社会支出統計の作成方法と	
ESSPROS への質問	
ゴ・ギョンファン	168
コメント及び韓国からの質問への回答	
ギウリアーノ・アメリニ	174
セッション 3 :	
日本における社会保障費用統計の作成方法と課題、	
ESSPROS への質問	
竹沢 純子	177
コメント及び日本からの質問への回答	
ギウリアーノ・アメリニ	181
V. 国際基準に関する資料	
解説	
(Compendium of methodological clarifications-ESSPROS)	189
VI. 研究会報告	
第 1 回研究会	193
第 2 回研究会	194

第 2 部
平成 29 年度
総括・分担研究報告

I . 総括研究報告

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」
総括研究報告書（平成 29 年度）

研究代表者 竹沢純子（国立社会保障・人口問題研究所 企画部第 3 室長）

研究要旨

本研究は、地方単独事業（以下、地単事業）を含む社会保障費用の全体像を示す統計として、社会保障費用統計（以下、費用統計）において、総務省「社会保障施策に要する経費に関する調査」（以下、社保費調査）を利用し、かつ国際基準に準拠して、把握する方法の開発を目的とする。

3 年計画の最終年度においては、以下を実施した。

- 1) 社会保障費調査の自治体記入担当者へのヒアリング
- 2) 自治体から提供を受けた社会保障費調査データの分析
- 3) 総務省提供の社会保障費調査（平成 27 年度）を用いたトライアル集計
- 4) OECD におけるヒアリング及びセミナー講演における成果発信
- 5) EU-ESSPROS 担当者の招聘による講演会と国際ワークショップ開催
- 6) 関連研究（国が公表する地方単独事業データの整理分析、法学の観点からの分析）

社会保障費調査の作成過程上の課題について総務省及び自治体よりヒアリングを行い、補助事業費の超過負担分については単独事業として扱うというルールが徹底されておらず単独事業費が過少となっている可能性、人件費の取り扱いの統一が図られていない等があり、ある県では、市町村において記入ミスを防ぐために様式に独自の欄を追加する等改善が試みられているが、その方法を他自治体と共有する取り組みはなく、自治体全体として調査回答の精度を向上させていくには総務省主導のもと一層の工夫が求められる。また自治体からのデータを総務省において社会保障費調査として取りまとめるに際しては、自治体間の移転を相殺し純計値に加工する必要があるが、自治体ヒアリングによれば調整が必要な金額は全体の 0.5%未滿と限られたものであり、総計と純計の大差はない可能性が高い。しかしながら統計の精度向上の観点からは、自治体の記入負担に配慮しつつ将来的には純計となることが望ましい。

平成 27 年度社会保障費調査を利用し社会保障費用統計に地方単独事業を追加するトライアル集計の結果は以下の通りである。平成 27 年度ベースで、社会保障財源計は 3.9%増、うち地方単独事業を含む他の公費負担（地方自治体の負担）は 35.5%増であった。社会保障給付費計は 3.7%増であり、部門別でみると医療は 4.4%、年金は 0.0%、福祉その他は 11.8%、うち介護対策は 3.2%増に対して介護対策以外が 18.1%と増加が大きかった。OECD 基準でみると、家族政策が最も大きく増えており、家族支出計は 14.2%増、うち現物は 31.8%増と大きく増えており、うち「就学前教育保育」の 23.7%増が影響している。対 GDP 比社会保障給付費でみると 21.58%から 22.39%へ 0.81 ポイント上昇する。

社保費調査を利用して国際基準に沿って地方単独事業を総合的に計上するためには、社保費調査について以下の点で限界がある。第一に、施設整備費に関しては、様式 4 で把握しているが、補助事業と単独事業が分けられないため利用できない。自治体ヒアリングによれば、補助と単独を分けて計上することも可能であるとのことであり、今後の改善が期待される。第二に、住宅や災害救助費等については社保費調査の対象外であるが国際基準

においては対象となる。これらの単独事業をいかに計上するかについては今後検討を要する。

地方単独事業を国際基準に沿って計上するに際しては、我が国における「社会保障」の範囲と、国際基準における範囲の相違を理解したうえで、国際機関に対して正確なデータ提供を行うとともに、国内のニーズにも対応した統計整備を図っていくことが求められる。

研究分担者

- 黒田有志弥（国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部 第4室長）
高端 正幸（埼玉大学大学院人文社会科学部 准教授）
沼尾 波子（東洋大学国際学部 教授）
山重 慎二（一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院 教授）
渡辺久里子（国立社会保障・人口問題研究所企画部 研究員）

研究協力者

- 新 俊彦（国立社会保障・人口問題研究所企画部 部長）
山田 篤裕（慶應義塾大学経済学部 教授）
山口 千慧（一橋大学国際・公共政策大学院 院生）

A. 研究目的

社会保障の財源と給付に係る政策議論の基礎データとして、社会保障費用統計においても、一定の客観的基準に基づき、地方単独事業を含め、財源構成に関わりなくその事業の機能・性格に着目した社会保障費の全体像を把握することが求められている。同統計が準拠する国際基準に従えば地方単独事業費も集計対象であるが、統計の制約により一部（公立保育所運営費、公費負担医療費）のみ計上となっている。本研究

は国際基準に沿って地単事業を含む社会保障費を総合的に把握する方法の検討を目的とする。

3年計画の最終年度においては、過去2年間提供を受けられなかった総務省「社会保障施策に要する経費に関する調査」の利用に向けて一層の調整努力を行うことと並行し、同調査を利用した地方単独事業計上に係る課題の検討をさらに進めた。

B. 研究方法

研究方法・内容、分担は以下の通りである。

- 1) 社会保障費調査の自治体記入担当者へのヒアリング（沼尾研究分担者、竹沢研究代表者）
- 2) 自治体から提供を受けた社会保障費調査データの分析（山重研究分担者、山口研究協力者）
- 3) 総務省提供の社会保障費調査を用いたトライアル集計（竹沢研究代表者）
- 4) OECDにおけるヒアリング及びセミナー講演における成果発信（山重研究分担者）
- 5) EU-ESSPROS 担当者の招聘による講演会と国際ワークショップ開催（竹沢研究代表者、IV特別講演会・ワークショップ報告参照）
- 6) 社会保障関係の地方単独事業

に関する実態把握と地方財源保障をめぐる最近の動向（高端研究分担者）

- 7) 内閣府「障害者施策関係の単独事業の実施状況等」を利用した障害者施策の地方単独事業費の分析（渡辺研究分担者）
- 8) 社会保障法学における社会保障概念に関する一考察（黒田研究分担者）

（倫理面への配慮）
該当なし

C. 研究成果

1) 総務省及び自治体に対して同調査の作成プロセスについてヒアリングを実施し、作成をめぐる課題について整理検討を行った。

社会保障「給付費」という考え方で自治体の対人社会サービスをはじめとする社会保障関係の費用を捉えることは難しくなっている。行政からの直接的なサービス給付にとどまらず、近隣での見守りや声掛けを含め、コミュニティでの支え合いが大きな役割を持ち、その運営に対し、自治体からの財政支援が行われている。また福祉サービスの供給についても行政直営や民間委託など多様化しているが、直営と委託とでは、「給付費」における人件費部分の取扱いが異なっている。さらに、農福連携や、幼保一体化などの推進により、他の費目における福祉関連支出が増え始めており、その取扱いも課題である。

2) 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。

3) 総務省より社保費調査（平成 27 年度、都道府県・市区町村計）の提供を受けて、平成 27 年度社会保障費用統計に追加するトライアル集計を実施した。単独事業の追加により、ILO 基準社会保障財源うち他の公費負担は 35%増、社会保障給付費計は 3.7%増であるが、福祉その他うち介護対策以外が 18%増であり、その半分は子ども・子育て関連の増による。OECD 基準家族支出で見ると、うち現物は 32%増であり、就学前教育・保育、及び主要保護児童への就学援助等を含むその他の現物が大きく増える結果となることが確認された。

4) 2018 年 3 月に山重研究分担者が OECD を訪問し社会支出の担当者と意見交換を行うとともに、セミナーを通じて日本における子ども子育て分野の地方単独事業の過少推計問題について報告した。

5) EU-ESSPROS 統計担当者の招聘による公開特別講演会、及び「欧州・日本・韓国の社会保障費用に関する国際ワークショップ」を開催した。

ESSPROS 基準について関心のある所内外の研究者及び行政官約 20 名の参加を得て、本研究の成果発信を行った。講演会及びワークショップを開催することを通じて、同基準に関する詳細な説明を得ることができ、今後社会保障費用統計が地方単独事業を含めて精度向上を図っていく上での多くの手がか

りを得ることができた。現在費用統計が準拠する OECD および ILO 基準マニュアルにおいて明確な定義や解説が示されていない費用についても、EU 基準マニュアルの記述にもとづく解説や、進行中の議論の紹介も含めて、有意義な助言を得ることができた。トライアル集計において助言が生かされた。

6) 総務省以外の府省・都道府県における地方単独事業の調査事例は、高齢者、子ども、障害者の三つに大別される。うち内閣府が公表している「障害者施策関係単独事業」の都道府県別予算ベースのデータをもとに都道府県別の推移について基礎的な分析を行った。地域差の規定要因について解明には至らず、今後の課題として残した。

7) 国際基準に沿って地方自治体の社会保障費統計の整備を進める上において、社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけ、及び近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れておく必要がある。国の地方財政計画においては国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。それに対し、地方財政の決算上の実態を確認すると、地方一般行政経費中の地方単独事業費の総額より、そのうち民生費の地方単独事業費のほうが伸びている。地方財政計画の策定方針と同様に、社会保障地方単独事業の歳出規模を確保しつつ、その他の地方単独事業(一般行政経費)を削減することによって、地方単独事業(一般行政経費)総額の抑制を図る地方自治体の姿が明らかとなった。

8) 社会保障法学の見地から子どもの医療費助成制度を取り上げて国と地方の役割について、及び社会保障の範囲に関する検討を行った。社会保障法に

おける「社会保障」を前提に地方単独事業に関して考察すると、国の事業とは関係なく住民のために独自に行われる事業については、仮に全国的に普及しており、その目的と内容からすれば一般的には社会保障制度の1つと認識されていると思われる制度であっても、国が責任を負う生存権保障のための施策とは言えないため、その意味での「社会保障」には相当しない。他方、国の制度を前提として、国の基準を上回る基準を設定する制度については、その元となる国の制度が社会保障制度であることを前提とすれば、地方公共団体が国の基準を上回る基準を設定する制度は、それに関連する制度すなわち「社会保障」と把握される。憲法 25 条の法規範が妥当する範囲を画するための概念であり、どの制度が「社会保障」に含まれるかは、憲法 25 条の解釈のありように帰着する。もちろん前述のように、それは社会保障に対する考え方や、社会経済の変動によって変容する余地もあるが、仮に「社会保障」が変容したとしても、社会保障法学における「社会保障」は、基本的には憲法 25 条によって設定された外縁に含まれる制度である

D. 考察

総務省社会保障費調査の利用の道筋が得られなかった場合の次善の策として推計に基づく方法も検討も視野に入れていたが、社会保障費用統計において地方単独事業を計上するに際しては、やはり単価等に基づく推計ではなく、総務省社会保障費調査を利用し実績値ベースの集計を基本とすべきである。子ども子育て分野において現費用統計が使用する公立保育所運営費の推計値と自治体の決算に基づく実績値を

比較すると大幅な乖離が生じていることが自治体データ分析より明らかとなったことから、実績値に基づく統計が必要である。

社会保障費調査の作成過程上の課題として、補助事業費の超過負担分については単独事業として扱うというルールが徹底されておらず単独事業費が過少となっている可能性、人件費の取り扱いの統一が図られていない点、サービス利用料分を現金で給付する場合、現金給付と現物給付の二重計上を行う例がみられた。ある県では、市町村において記入ミスを防ぐために様式に独自の欄を追加する等改善が試みられているが、その方法を他自治体と共有する取り組みはなく、自治体全体として調査回答の精度を向上させていくには総務省主導のもと、一層の工夫が求められる。また自治体からのデータを総務省において社会保障費調査として取りまとめるに際しては、自治体間の移転を相殺し純計値に加工する必要があるが、自治体ヒアリングによれば調整が必要な金額は全体の0.5%未満と限られたものであり、総計と純計の大差はない可能性が高い。しかしながら統計の精度向上の観点からは、自治体の記入負担に配慮しつつ将来的には純計となることが望ましい。

平成27年度社会保障費調査を利用し社会保障費用統計に地方単独事業を追加するトライアル集計の結果は以下の通りである。平成27年度ベースで、社会保障財源計3.9%増、うち地方単独事業を含む他の公費負担（地方自治体の負担）は35.5%増であった。社会保障給付費計は3.7%増であり、部門別でみると医療は4.4%、年金は0.0%、福祉その他は11.8%、うち介護対策は

3.2%増に対して介護対策以外が18.1%と増加が大きかった。OECD基準でみると、家族政策が最も大きく増えており、家族支出計は14.2%増、うち現物は31.8%増と大きく増えており、就学前教育保育における23.7%増が影響している。対GDP比社会保障給付費は21.58%から22.39%へ0.81ポイント上昇する。山重報告で指摘された通り、子ども子育て分野における単独事業の規模は大きいことが確認された。

国際基準に沿って地方単独事業を総合的に計上するためには、社保費調査について以下の点で限界がある。第一に、施設整備費に関しては、様式4で把握しているが、補助事業と単独事業が分けられないため利用できない。自治体ヒアリングによれば、補助と単独を分けて計上することも可能であるとのことであり、今後の改善が期待される。第二に、住宅や災害救助費等については社保費調査の対象外であるが国際基準においては対象となる。これらの単独事業をいかに計上するかについては今後検討を要する。

地方単独事業を国際基準に沿って計上するに際しては、我が国における「社会保障」の範囲と、国際基準における範囲の相違を理解したうえで、国際機関に対して正確なデータ提供を行うとともに、国内のニーズにも対応した統計整備を図っていくことが求められる。

E. 結論

社会保障関連の地方単独事業について適切に把握することは、増大する社会保障関連経費とその負担の在り方について検討する上でも重要である。

自治体の財政担当課へのヒアリングから、データ作成に際しては、作業上ミスが生じにくいフォーマットの整備や、記入のための丁寧な情報提供が必要であるといった指摘もあった。自治体の負担増に考慮しつつ、可能な限り正確かつ効率的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再構築する必要がある。

平成 30 年度からの「公的統計の整備に関する基本的計画」において、今後 5 年以内に、社会保障費用統計において「国際基準に準拠した地方公共団体の社会保障支出の総合的な把握に向け、社会保障関係費用に関する調査結果の活用や、単価に基づく推計等を検討し改善を図る。」ことが盛り込まれた。本研究を通じて、国際基準に則り、一定水準の精度を確保した集計が可能な見通しを得たことから、早ければ平成 30 年度公表(平成 28 年度結果)より、単独事業を含む社会保障費用統計を公表する予定である。しかしながら、さらなる検討や改善を要する点も残されていることから、引き続き国際機関や自治体の協力を得て向上を図っていくことが社会保障費用統計の課題である。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

当該年においては該当なし

2. 学会発表

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

沼尾波子 (2018) 「対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源」『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書』日本都市センター

H. 知的所有権の出額・登録状況 (予定もふくむ)

1. 特許取得
2. 実用新案登録
3. その他
該当なし

「社会保障に要する経費に関する調査」を利用したトライアル集計

竹沢 純子

1. はじめに

本厚労科研では、総務省「社会保障に要する経費に関する調査（以下、社保費調査）」の将来的な利用を念頭に、社会保障費用統計における地方単独事業の総合的計上に向けた準備作業として、自治体に及び国際機関等へのヒアリング等を通じて、集計範囲や分類のあり方について検討を進めてきた。

研究3年度目の平成29年度の前半までは、総務省調査の利用見通しが得られなかったため、費用統計に適合した調査票および記入要項案の作成を本研究の最終目標としていた。ところが、平成29年度の秋以降に総務省に対してデータの提供を打診したところ、トライアル集計のために過去データ提供を受けることが可能となった。現段階で、早くて来年度、平成30年度の社会保障用統計の公表（平成28年度結果）より総務省調査を利用し地方単独事業を計上する見通しとなっている。

本稿では、総務省社保費調査の様式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（27年度決算）」を利用して、同年度の社会保障費用統計に地方単独事業を計上し、追加による影響を確認する。2で総務省調査において計上しない項目、3でトライアル集計の結果、4でデータの制約により計上できていない項目、について報告する。

2. 総務省社保費調査を利用した地方単独事業のトライアル集計

2-1 調査の背景・経緯

社保費調査は、平成22年に税・社会保障一体改革における消費税引き上げ分の国と地方の配分が議論となった際、社会保障関係の地単事業の詳細データがなかったため、総務省自治財政局調整課が全ての都道府県、自治体を対象に調査を行い、当該年度に限って公表（平成23年11月公表、22年度調査結果）がなされた。その後、消費増税分が社会保障に使われているか、そのフォローアップのために調査が継続されている。平成26年度調査より、調整課から財務調査課へ所管が移り、現在の仕様による調査が継続され現在に至る。

2-2 使用データ

トライアル集計で利用する様式1は、総務省地方財政状況調査決算統計90表（その1単独事業費）の下記に列記する経費のうち社会保障関係の費用を対象としている（社会保障に該当しないもの（公害関係事業、環境衛生所などの環境衛生関係、水道、墓地、動物愛護等）は含めない。）。

「1 少子化対策等に要する経費」

「2 高齢化対策等に要する経費」

「3 社会福祉等に要する経費」

「5 環境対策等に要する経費」

「6 健康対策等に要する経費」

「7 雇用・失業対策等に要する経費」

「13 (※市町村分は12) 人材育成等に要する経費(教育費)の一部」

様式1は、①都道府県回答用、②市区町村回答用、から成り、本集計では、①都道府県回答の決算額うちその他特定財源を除く一般財源等、と②市区町村回答用の決算額うち都道府県支出金及びその他特定財源を除く一般財源等、の単純計を使用する。都道府県から市区町村への移転を除く、自治体間の入り繰りを純計する必要があるが、自治体ヒアリングよりその規模は小さいことが明らかになったことから、本集計では、単純計を使用する。

様式3において国庫補助事業の一般財源負担が把握されている。記入要項によれば、国庫補助事業における地方の超過負担は、様式3ではなく様式1の地方単独事業費として計上される。しかしながら自治体ヒアリングによれば、誤って様式3に計上しているケースが見られた。この点の改善は今後の課題である。

2-3 社保費調査項目のうち、社会保障費用統計へ計上しない項目

社会保障費用統計への計上に際しては、社保費調査から以下の費目を除き計上する。

(1) 社会保障費用統計にすでに計上されており、重複を避けるために除外

国民健康保険制度、後期高齢者医療制度、介護保険制度等において、すでに各制度の財源うち他の公費負担として計上されていることから、集計より除外する。

社会福祉施設職員等退職手当共済事業費補助金	退職手当共済事業に対する補助
国民健康保険(保険基盤安定制度(保険料軽減分))	国民健康保険制度に係る保健基盤安定制度(保険料軽減分)の実施に要した経費
国民健康保険(都道府県国保財政調整交付金)	国民健康保険制度に係る都道府県財政調整交付金
国民健康保険(国保財政安定化支援事業)	国民健康保険制度に係る国保財政安定化支援事業の実施に要した経費
国民健康保険(地方単独事業分(事務費充充分以外))	国民健康保険制度の運営のための一般会計負担分(都道府県は市町村に対する補助、国民健康保険組合に対する補助を含む)で、事務費充充分以外のもの(保険基盤安定制度に要した負担分、都道府県国保財政調整交付金及び国保財政安定化支援事業を除く)
国民健康保険(地方単独事業分(事務費充充分))	国民健康保険制度のための一般会計負担分(都道府県は市町村に対する補助、国民健康保険組合に対する補助を含む)で、事務費充充分(保険医療機関等に対する助言・指導に要する経費を含む)
後期高齢者医療制度(保険基盤安定制度(保険料軽減分))	後期高齢者医療制度に係る保健基盤安定制度(保険料軽減分)の実施に要した経費
後期高齢者医療制度(事務費充充分以外)(地方単独事業分)	後期高齢者広域連合に対する一般会計負担分(地方単独事業分)で、事務費充充分以外のもの(保険基盤安定制度に要した負担分を除く)
後期高齢者医療制度(事務費充充分)(地方単独事業分)	後期高齢者医療制度に係る一般会計負担分(地方単独事業分)で、事務費充充分(広域連合に対する負担金のほか、特別会計への繰出分を含む)
介護保険(事務費充充分以外)(地方単独事業分)	介護保険事業特別会計に対する一般会計負担(都道府県補助を含む)(地方単独事業分)で、事務費充充分以外のもの
介護保険(事務費充充分)(地方単独事業分)	介護保険事業特別会計に対する一般会計負担(都道府県補助を含む)(地方単独事業分)で、事務費充充分
子ども手当(職員分)	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
障害者扶養共済事業(掛金の助成を含む)(地方単独事業分)	障害者の加入する扶養共済制度に要した経費(加入者に対する掛金の助成等に要した経費を含む)(地方単独事業分)

(2) 国際基準に照らし集計対象外とすべき項目

① 人材確保・研修、事業者等への指導

人材確保、研修、事業者等への指導等の、直接個人への給付として帰着しない費用については、OECD および ILO 基準マニュアルにおいて明確な記述がなく¹、社会保障費用統計においてはこれまでのところ一定の基準に沿って統一した整理がなされてきていない。これらの費目は、ILO 基準において、管理費、その他支出、あるいは集計対象外として、整理されている。一方、EU-ESSPROS 基準及び担当者ヒアリング（本報告書パートIV参照）によれば、給与引き上げにより人材確保を図る目的の補助金等は、給料の一部とみなせることから、集計対象外であり、同様に医療福祉従事者を対象にサービスの質向上のために雇用主が実施する研修や訓練も対象外である。本トライアル集計においては、EU 基準に照らし、これらの費用は集計対象外としている。今後、地方単独事業以外の社会保障費用統計の全体にわたり、一定の基準に沿った再整理を行う必要がある。

社会福祉事業指導(福祉活動指導員・専門員設置事業等含む)	社会福祉法人・施設が行う運営の取組に対する経営指導等の指導啓発(福祉活動指導員、福祉活動専門員の設置を含む) ※各分野に区分できないもの
福祉人材確保	福祉委員・コミュニティソーシャルワーカー等の配置、福祉人材センターの運営、福祉人材に係る研修の実施等の福祉人材確保に要した経費
都道府県ナースセンター	都道府県ナースセンターの運営経費【看護師等の人材確保の促進に関する法律】
医療人材(医師・看護師・保健師等)確保(看護師等養成所含む)	医師・看護師・保健師等確保・育成経費(他に計上したものは除く)、返還免除見込みの修学資金貸付金、都道府県の自治医科大学運営費負担金、医師派遣に係る負担金、医師・看護師等の研修経費、看護師・准看護師・保健師・助産師養成所の運営経費、地域医療支援センターに係る経費
病院内保育所運営	地方が単独で行う、看護職員の確保対策として、医療施設等に勤務する看護職員の乳幼児の保育を行う事業に対する運営費補助に要した経費
医薬品等安全(薬事指導等)	薬事指導・医薬品等安全対策・麻薬覚せい剤対策等に要する経費
介護実習・普及センター	介護実習など、在宅介護を支援するとともに、地域住民への介護知識、介護技術の普及活動を行う介護実習・普及センターの事業に要した経費
介護サービス事業者指導・情報提供	介護サービス事業者に対し、サービスの質の確保・向上を図るために行う指導や介護サービスに係る情報を提供するために要した経費
介護人材確保・養成(地方単独事業分)	ケアマネージャーの養成・確保等、地域の実情に応じて取り組んでいる介護人材確保対策に要した経費(地方単独事業分)

② 出産・敬老祝い金、結婚相談

OECD 基準によれば、婚姻上の地位に伴う財政上の措置は対象外とされている。「(婚姻上の地位に伴う財政上の優遇措置は SOCX では社会的支援とみなされていない。なぜなら OECD 全ての国にわたってこうした支援が社会政策目的を持つかどうかについては合意が得られていないからである」OECD(2011) #73)。また、OECD の社会支出の定義（「公的、私的機関により提供される給付、あるいは財政拠出として、世帯や個人を対象に厚生が低下した状態を改善する支援を行うことを目的になされる」）も判断基準となる。これらの OECD 基準を参照すると、少子化対策としての結婚相談事業、出産祝い金、敬老祝い金は、所得減や健康リスクの発生等、厚生への低

¹ OECD 基準保健の元データである SHA 公的保健医療支出において、人材育成や研修は集計対象外であり、参考値として報告されている。

下を改善する支援には該当しないことから、除外が妥当と考えられる。

同様に、OECD の上記定義に照らせば、文化教養活動を目的とする施設運営費補助（③の公立労働福祉施設・労働センター）は内容的に対象外と考えられる。社保費調査では、同種の費用として、老人クラブへの助成、高齢者の生き甲斐と健康づくり推進事業（明るい長寿社会づくり推進事業）を含むが、EU-ESSPROS の担当者によれば、文化教養レジャー活動と、こうした社会参加や健康促進を目的とする活動への支援については、集計対象のボーダーライン上にあり、明確な切り分けは難しいとのことであった。これらのうち、高齢者を対象とする事業は、介護予防としての意義もあることから、本トライアル集計においては集計対象と整理した。

出産・敬老祝い金、結婚奨励的な支出

敬老事業(敬老祝い金等、敬老の日記念事業等)	敬老者に対する祝い金(物)の支給、記念式典の開催、金婚夫婦への祝い金の支給等の敬老事業に要した経費
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
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

文化教養活動

公立労働福祉施設・労働センター等	勤労者を始めとする市民の福祉・文化教養の向上や会議・研修のための施設の運営経費
------------------	---

③ 特別支援教育支援員の配置、健全青少年育成活動

ESSPROS 基準においては、教育機能は含めず、就学前教育保育のうち、教育部分は対象外と整理している。この整理に従えば、義務教育修学後の子どもに対する支援（放課後子ども対策、児童館等）についても集計対象外とも考えられるが、明確な判断はまだなされておらず、ボーダーラインのケースであるという。費用統計において、従来より放課後子ども対策は集計対象としているが、学校教育に係る人件費、教科書、不登校や特別教育への支援等の経費については、OECD 及び ILO 基準において明確に対象外としていることから対象外としている。従って、以下の経費は集計対象外とする。

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、特別支援教育の充実に要した経費
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・補導活動、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)

3. トライアル集計結果

平成 27 年度社会保障費調査を利用し社会保障費用統計に地方単独事業を追加するトライアル集計の結果は表 1 の通りである。平成 27 年度ベースで、社会保障財源計は 3.9%増、うち地方単独事業を含む他の公費負担（地方自治体の負担）は 35.5%増であった。社会保障給付費計は 3.7%増であり、部門別でみると医療は 4.4%、年金は 0.0%、福祉その他は 11.8%、うち介護対策は 3.2%増に対して介護対策以外が 18.1%と増加が大きかった。OECD 基準でみると、家族政策が最も大きく増えており、家族支出計は 14.2%増、うち現物は 31.8%増と大きく増えており、就学前

教育保育における 23.7%増が影響している。対 GDP 比社会保障給付費は 21.58%から 22.39%へ 0.81 ポイント上昇する。

表 1 集計結果

		(単位: 億円)					%GDP		差	
		2014(旧)	2015(旧)	2015(新)	差額	増加%	2015(旧)	2015(新)		
ILO	財源	1,372,466	1,232,383	1,281,042	48,659	3.9	23.16	24.07	0.91	
		被保険者拠出	342,827	353,727	353,727	0	0.0	6.65	6.65	-
		事業主拠出	308,687	315,514	315,514	0	0.0	5.93	5.93	-
		公費負担	450,072	461,379	510,039	48,659	10.5	8.67	9.58	0.91
		国庫負担	319,730	324,423	324,423	0	0.0	6.10	6.10	-
		他の公費負担	130,341	136,957	185,616	48,659	35.5	2.57	3.49	0.91
		その他収入	270,881	101,763	101,763	0	0.0	1.91	1.91	-
		資産収入	217,195	20,571	20,571	0	0.0	0.39	0.39	-
		その他	53,687	81,192	81,192	0	0.0	1.53	1.53	-
		給付 計	1,121,672	1,148,596	1,191,462	42,865	3.7	21.58	22.39	0.81
		医療	363,257	377,107	393,785	16,678	4.4	7.09	7.40	0.31
		年金	543,427	549,465	549,522	56	0.0	10.32	10.33	0.00
		福祉その他	214,988	222,024	248,155	26,131	11.8	4.17	4.66	0.49
	介護対策	91,896	94,049	97,073	3,024	3.2	1.77	1.82	0.06	
	その他	123,092	127,975	151,082	23,107	18.1	2.40	2.84	0.43	
OECD	家族	65,835	69,687	79,595	9,907	14.2	1.31	1.50	0.19	
	現金	39,894	39,553	39,867	314	0.8	0.74	0.75	0.01	
	家族手当	28,284	28,010	28,325	314	1.1	0.53	0.53	0.01	
	出産・育児休業	10,021	10,860	10,860	0	0.0	0.20	0.20	-	
	その他の現金給付	1,589	683	683	0	0.0	0.01	0.01	-	
	現物	25,941	30,134	39,727	9,593	31.8	0.57	0.75	0.18	
	就学前教育保育	20,798	23,253	28,760	5,507	23.7	0.44	0.54	0.10	
	ホームヘルプ・施設	3,841	4,691	4,889	198	4.2	0.09	0.09	0.00	
	その他の現物	1,302	2,190	6,078	3,888	177.6	0.04	0.11	0.07	

出所) 総務省「社会保障費に要する経費に関する調査」平成27年度様式1, 国立社会保障・人口問題研究所「平成27年度社会保障費用統計」より作成。

4. 本トライアル集計においてカバーできていない項目、及び要検討事項

国際基準上は集計対象となるが、社保費調査より適切なデータが得られないため、本トライアル集計において以下の費用は対象外となっている。第一に、施設整備費は ILO 基準においてその他支出に該当し集計対象となるべきである。社保費調査においては、様式 4 資本形成で把握しているが、補助事業と単独事業が分けられないため、費用統計への利用ができない。自治体ヒアリングによれば、補助と単独を分けて計上することも可能であるとのことであり、今後の改善が期待される。第二に、住宅や災害救助費等については社保費調査の対象外であるが国際基準においては対象となる。これらの単独事業をいかに計上するかについては今後検討を要する。

参考文献

国立社会保障・人口問題研究所（2017）『平成 27 年度社会保障費用統計』

EUROSTAT（2016）*ESSPROS Manual*（日本語訳、「ESSPROS マニュアル 2016 年版仮訳」

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。）

OECD(2011)“Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the OECD Social Expenditure database (SOCX)” (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124)

参考資料 1 総務省「社会保障に要する経費に関する調査」様式 1 (抜粋)

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))				団体コード:					
【全団体とりまとめ集計用】				団体名:					
				担当課:					
				担当者:					
				連絡先:					
色の付いていないセルに入力してください。				(単位:千円)					
事業番号	項目	説明	決算種	Aのうち			Bのうち		Aのうち
				都道府県支出金	その他特定財源	一般財源等 A	職員人件費 B	事務職員分 C	事務職員人件費除き A - C
(記載例)									
1	公立総合福祉施設	総合福祉センター、福祉センターなど、社会保障サービスのワンストップによる提供を行っているため、各分野に分けられない施設の運営経費							
17	乳幼児医療費助成(義務教育就学後分)	未成年者を対象とした医療費の自己負担に対する助成のうち義務教育就学後分							
28	妊産婦健康診査(地方単独事業分)	一般の病院等で行う妊産婦健診の費用助成に要した経費及び保健所・保健センター等で行う妊産婦健診に要した経費(地方単独事業分)							
1 総合福祉(各分野であん分)									
うち 社会保障施策に要する経費									
1	公立総合福祉施設	総合福祉センター、福祉センターなど、社会保障サービスのワンストップによる提供を行っているため、各分野に分けられない施設の運営経費							
2	民生委員	民生委員の活動事業費							
3	社会福祉団体(社会福祉協議会・社会福祉事業団等)運営費補助(負担金)	社会福祉協議会や社会福祉事業団、福祉事業を行うNPO等に対する運営費等の補助 ※各分野に区分できないもの							

参考資料2 総務省「社会保障に要する経費に関する調査」様式4（抜粋）

様式4（社会保障関係施設に係る投資的経費（平成		団体コード：					
27年度決算）		団体名：					
【都道府県回答用】		担当課：					
		担当者：					
		連絡先：					
色の付いていないセルに入力してください。						(単位：千円)	
	大項目	小項目	投資的経費 決算額				
				国庫支出金	地方債	その他特定財源	一般財源等
1	医療施設	病院				0	
2		診療所				0	
3	助産所	助産所				0	
4	医療安全支援センター	医療安全支援センター				0	
5	看護学校・看護師等養成所	看護学校・看護師等養成所				0	

第2 公的統計の整備に関する事項

3 グローバル化に対応した統計整備・国際協力等の推進

（中略）これらの社会・経済情勢の変化や施策ニーズに適切に対応するためには、公的統計の分野においても、国際基準への寄与などを通じた統計に関する国際比較可能性の向上（中略）に取り組む必要がある。

このため、SDDSプラスで未対応となっているデータ公表の実現やSDGsのグローバル指標の対応拡大に取り組むとともに、社会保障費用統計の新たな統計表の作成・提供、有用性向上等の取組を推進する。

別表 今後5年間に講ずる具体的施策

「第2 公的統計の整備に関する事項」部分

項目	具体的な措置、方策等	担当府省	実施時期
3 グローバル化に対応した統計整備・国際協力等の推進	○ 社会保障費用統計について、OECD基準に加え、財源の国際比較が可能となるEU（ESSPROS）基準に準拠した統計の作成について、EU統計局及び関係府省の協力を得て検討し、提供を開始する。	厚生労働省	平成34年度までに実施する。
	○ <u>社会保障費用統計について、国際基準に準拠した地方公共団体の社会保障支出の総合的な把握に向け、社会保障関係費用に関する調査結果の活用や、単価に基づく推計等を検討し、改善を図る。</u>	厚生労働省	平成34年度までに実施する。

II. 分担研究報告

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

社会保障関係の地方単独事業費の把握

研究分担者 沼尾波子（東洋大学国際学部教授）

研究要旨

社会保障給付費の増大により、国・地方は厳しい財政状況にあるが、現状把握と対応策を考えるうえで、地方自治体の単独事業費の把握が必要である。総務省が平成 23 年度以降に毎年実施する「社会保障関係の地方単独事業に関する調査」は社会保障給付費のみならず、社会保障関係の様々な経費が含まれた有益なものであるが、総額以外の費目別データは公表されてこなかった。

しかしながら、社会保障「給付費」という考え方だけで自治体の対人社会サービスをはじめとする社会保障関係の費用を捉えることは難しくなっている。行政からの直接的なサービス給付にとどまらず、近隣での見守りや声掛けを含め、コミュニティでの支え合いが大きな役割を持ち、その運営に対し、自治体からの財政支援が行われている。また福祉サービスの供給についても行政直営や民間委託など多様化しているが、直営と委託とは、「給付費」における人件費部分の取扱いが異なっている。さらに、農福連携や、幼保一体化などの推進により、他の費目における福祉関連支出が増え始めており、その取扱いも課題である。こうした点で、総務省調査は、総合的な福祉関連経費、福祉施設の維持費、就学援助などの教育費部分についても調査をかけており、自治体の社会保障関係経費の構造を把握するうえで、重要な統計の一つといえるだろう。

しかしながら、統計データの作成過程において課題があることも、自治体へのヒヤリング調査から明らかになった。それは、(1)補助事業費の超過負担分については単独事業費として取扱うというルールが徹底されていない点、(2)人件費部分の取扱いについてのルールが徹底されていない点、(3)サービス利用料分を現金で給付する場合、現金給付と現物（サービス）給付の二重計上を行う例が見られたことである。

このほか、各自治体の個別データを集計してマクロデータを作成するには、他自治体に対する補助費や負担金、分担金等を相殺し、純計値に加工する必要があるが、今回調査した自治体の地方単独事業費の場合、調整が必要な金額は、全体の 0.5%程度と限られたものであり、総計と純計との差は大きなものではないことが確認できた。

自治体の財政担当課へのヒヤリングから、限られた職員で増大する国からの統計資料作成依頼に対応するには限界もあり、データ作成に際しては、作業上ミスが生じにくいフォーマットの工夫や、記入のための丁寧な情報提供が必要であるといった指摘もあり、統計整備のための環境構築も課題の一つとして浮かび上がった。

A. 研究目的

地方自治体の対人社会サービスに関する支出について把握するうえで、社会保障関係の地方単独事業費の調査の有効性と意義を示すとともに、その数値を活用するうえでの課題や留意点について整理することで、統計データの利活用の可能性について考える。

B. 研究方法

1. 文献資料ならびに統計データを用いた分析考察調査。

2. 自治体へのヒヤリング調査。

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

社会保障関係の地方単独事業に関する調査の意義と有効性を確認した。また、自治体へのヒヤリング調査から、調査票の作成手順を把握するとともに、データ作成に当たっての課題ならびに留意すべき点について確認できた。

D. 考察

地方自治体の社会保障関係の費用を捉えるにあたり、「給付費」だけではその特徴や全体像を把握することが難しくなっている。第1に、行政からの直接的なサービス給付にとどまらず、コミュニティが大きな役割を持ち、自治体からの財政支援が行われている。第2に福祉サービスの供給主体が多様化しており、行政直営と委託とでは、「給付費」のみならず人件費部分を含めた把握が必要である。第3に、農福連携や幼保一体化の推進など、他の費目における福祉関連支出が増え始めており、その把握も必要とされている点である。

総務省調査は、総合的な福祉関連経費、福祉施設の維持費や人件費、就学援助などの教育費部分についても調査をかけており、

自治体の社会保障関係経費の構造を把握するうえで、重要な統計の一つといえる。

一方で、5つの自治体へのヒヤリング調査から、データ作成段階で、いくつかの課題があることも明らかになった。それは、(1)補助事業費の超過負担分については単独事業費として取扱うというルールが徹底されていない点、(2)人件費部分の取扱いについてのルールが徹底されていない点、(3)サービス利用料分を現金で給付する場合、現金給付と現物(サービス)給付の二重計上を行う例が見られた点である。

E. 結論

社会保障関連の地方単独事業について、適切に把握することは、増大する社会保障関連経費とその負担の在り方について検討する上でも重要である。自治体の財政担当課へのヒヤリングから、データ作成に際しては、作業上ミスが生じにくいフォーマットの整備や、記入のための丁寧な情報提供が必要であるといった指摘もあり、統計整備のための環境構築も課題の一つとして浮かび上がった。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

沼尾波子(2018)「対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源」『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書』日本都市センター

H. 知的所有権の出額・登録状況(予定もふくむ)

該当なし

社会保障関係の地方単独事業費の把握

沼尾 波子

1. 研究の背景

日本の財政運営は、国・地方ともに厳しい状況にある。その大きな要因の一つが社会保障費の増大である。日本の社会保障給付費は、高齢者数増加と少子化対策への支出拡大などにより、毎年1兆円規模で増加している。医療・介護・子育てをはじめとする対人社会サービスを担う地方自治体の社会保障関係費も増加の一途をたどっている。

財政支出の増加要因や支出の効率化について分析・検討を行う上で、国・地方を合わせた統計データの把握は必要とされる。しかしながら、地方自治体の支出額については、必ずしも十分な把握ができていないと言えない。社会保障費用統計における地方負担額の取り扱いについて述べられた厚生労働省(2011)によれば、補助事業の場合、「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、国の制度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」。しかしながら、いわゆる三位一体改革を通じて補助金の一般財源化が行われた事業分については、「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」しまうと指摘する。社会保障関係費全体の水準を把握するには、地方単独事業費の数値が必要となる。無論、「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」とされているところである。地方自治体の民生費に占める国庫支出金割合は30%ほどで、6割以上が一般財源等であることを踏まえても、歳出構造を把握するには、地方単独事業の把握が欠かせない。

社会保障関係の地方単独事業費を把握するうえで、手掛かりになるのが、平成23(2011)年度以降、総務省が毎年実施している「社会保障関係の地方単独事業に関する調査」である。当初、この調査は、社会保障・税一体改革における消費税の国・地方への配分割合を巡って、地方単独事業費の水準を把握する必要が生じたことによって実施されたものである。当時公表された平成22(2010)年度決算では、その総額が6.2兆円規模に上ることが示された。この公表された値は、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、「総合福祉」「医療」「介護・高齢者福祉」「子ども・子育て」「障害者福祉」「雇用促進」「貧困・格差対策」に該当するものとして報告があった金額の集計値である。ただし、除外事業として、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、災害救助関係が挙げられているほか、厚生労働省が集計・公表している社会保障給付費に計上されている事業については除かれている。調査は、平成23(2011)年度以後、毎年度実施されているが、事業費総額が地方消費税収入を上回り、地方消費税が自治体の社会保障関係支出に充当されているといえるかどうかを確認する形での公表にとどまっており、詳細な内訳の数値については公表されていない。

しかしながら、地方自治体の歳出総額に占める民生費ないし扶助費割合が年々増大するなかで、今後の財政運営について検討するためにも、地方自治体の社会保障関係の支出に関する適切な把握が求められている。

本稿では、こうした社会保障制度を取り巻く状況変化のもとで、地方自治体の社会保障分野における地方単独事業の整理・把握において、どのような課題が生じているのかを整理する。具体的には、いくつかの地方自治体の財政担当課へのヒヤリング調査結果を踏まえ、社会保障関係の地方単独事業費の把握に際し、生じている課題について整理を行った¹。

一連の調査を通じて次のような課題が浮かび上がった。第1に社会保障分野における「給付」ないし「給付費」の把握に関する課題、第2に社会保障給付費の範囲に関する課題、そして第3に、地方自治体の社会保障単独事業費の統計数値の作成における作業上の課題である。

2. 社会保障分野の現物給付と給付費の範囲

(1) 社会保障給付費

あらためて、ILO基準における社会保障給付費の範囲について確認しておくこととする。

ILO基準では、社会保障給付費の範囲として、①制度の目的が、高齢・遺族・障害・労働災害・保健医療・家族・失業・住宅・生活保護その他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、②給付の根拠として、制度が法令によって定められ、それによって公的・準公的、もしくは独立の機関に特定の権利が付与されるか、あるいは責任が課されるものであること、③給付管理の主体として、制度が法令によって定められた公的、準公的、もしくは独立の機関によって管理されていることが要件とされ、管理費や施設整備費は除外される、と整理している。すなわち社会保障給付費として取り扱われるのは、直接的な現物（サービス）給付にかかった費用であり、給付のために必要とされる事務職員人件費や施設等の費用は含まれていない。ところが、そこにはいくつかの課題が生じる。年金や生活保護などの現金給付であれば、給付額は明確なものとなる。また医療給付の場合にも保険給付費からその水準を把握することは可能であろう。これに対し、介護、保育、障害者支援、生活困窮者自立支援などの現物（サービス）給付では、給付費の水準をどのように把握するかという問題が生じる。

(2) 給付のための環境整備に要する財政支出の取扱い

まず第1に、支援が必要な人への相談や見守りなどのサービスについて、それが行政サービスとして提供されるのであれば、それに要した費用を「給付費」として計上することはできる。仮に行政が直接サービスを提供しない場合であっても、社会福祉協議会等への委託事業として支援が行われるのであれば「給付費」の把握は可能である。しかしながら、相談や見守りなどが地域コミュニティなどの場で行われており、こうした地域のつながりや支え合いのための場づくりに、行政がまちづくり推進費等の名目で支援を行う場合、これらは「給付費」として計上されるわけではない²。

¹ 本稿執筆にあたり、1都道府県の市町村課、5市町村（1政令指定都市、1特別区、2一般市、1町村）の財政担当課でヒヤリング調査を実施した（2017年8月～2018年3月）。ご協力いただいた各自自治体の御担当者にご場を借りてお礼を申し上げます。

² 東京都内のある自治体の場合、「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28年度決算）から、社会保障施策に関する経費のうち、総合福祉としての支出は約1.16%となっている。このうち、社会福祉協議会等への運営費補助・負担金や、高齢・子ども・障害などの切り分けがで

近年の社会保障制度改革を通じて、ターゲット型福祉からユニバーサルサービスへの転換が言われる。また、厚生労働省は「我が事・丸ごと」の地域づくりという地域福祉の新しい形を提唱しているが、そこでは「福祉分野においても、「支え手側」と「受け手側」に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、公的な福祉サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる「地域共生社会」を実現する必要がある。」と謳われている。1日24時間、1年365日のケアを専門的なサービス給付で賄おうとすれば施設サービスに依るのが効果的である。仮に単身高齢者が在宅で生活を維持しながら必要なケアを受けるならば、専門サービスと併せて、近隣での支援が必要とされる。だが、こうした地域での助け合いが社会保障給付費削減にどの程度寄与するのかについて、明確な分析はない。家族や近隣の見守りや支え合いなどの支援、ならびにこうした支援のために必要な地域のつながりを維持するための施策や事業に要する費用の把握とともに、地域福祉の在り方と財政需要水準を考える必要がある。

現物給付を行うための地域の「プラットフォーム」構築には、マンパワーの確保とともに、活動の場が必要となるが、これらは「社会保障給付費」として把握されるわけではない。その結果、地域福祉分野における地方自治体の財政需要が過少評価されるおそれがある。財政難、サービスニーズの多様化・複雑化を背景に、福祉や子育てなどのサービス事業主体の「民営化」「分権化」が進展している。その際に、行政が給付費を支出するのであれば、政府部門直営であれ民間部門であれ、給付費の把握はできる。これに対し、政府部門が町内会・自治会等にコミュニティ維持のための補助や助成金を出し、その財源をもとに、互助的なシステムを介してケアを賄う場合には、これらの支出は社会保障給付費に含まれるとは限らない³。

2015年4月に施行された改正介護保険法では、地域包括ケアシステムの一層の推進が目指されており、医療・介護・予防・住まい・生活支援サービスが連携することが期待されている。また、同じ時期に、生活困窮者自立支援法、子ども・子育て支援新制度も施行され、国が定めた法制度に基づき、様々な「ケア」について、自治体による対応がこれまで以上に求められている。その結果、社会保障関連の施策では、個人に対する直接的な給付にとどまらず、誰もが必要に応じて必要な支援を受けることが出来るような仕組みづくりや、関係構築のための取組みが推進されている。介護予防を例にとれば、心身機能の改善を目的とした機能回復訓練から、地域に通いの場を創出し「活動」や「参加」に焦点を当てた「地域づくり」のアプローチへと、その対応のあり方も変わりつつある。事業の実施主体、実施方法は様々であるが、どこまでを社会保障給付費として取り扱うかについては検討が必要となるだろう。とりわけ小規模町村の場合、総合的な支援サービスとして給付が行われているケースも多いことを考えると、統計上の取り扱いについて、検討していく必要があると考えられる。

きない切り分けが難しいサービス給付費を除いたボランティア活動への助成や民生委員活動費等は、0.19%程度である。

³東京都内のある自治体における「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」（平成28年度決算）では、福祉ボランティア活動への助成や民生委員活動費は社会保障施策に要する経費として計上されているが、町内会自治会等のコミュニティ活動そのものへの補助金は含まれていない。

(3) 職員人件費の取扱い

行政サービスの民営化により、人件費等の取扱いが異なる点にも留意する必要がある。例えば、地域包括支援センターの運営が民間事業者へ委託されている場合、センターの運営にかかる費用は、委託先事業者の職員人件費も含めた委託契約額として計上される。しかしながら、自治体直営の場合には、運営経費と事務職員人件費とは別個に計算される。こうしたことは給食サービスや保育所の運営費の場合も同様である。したがって、給付費だけを取り出して対人社会サービスの支出水準を論じると、地方自治体の社会保障関係費用について、過大ないし過少な評価をしてしまうおそれがある⁴。政府部門からの直接給付ではなく、民間委託の場合、費用の中に人件費部分が含まれるのに対し、直接給付の場合には事務職員人件費は含まれない。人件費等の運営費を含め、トータルな費用で支出水準を評価することも必要である。

3. 社会保障給付費の範囲・区分と給付費水準

福祉分野における総合行政への転換を通じて、社会保障給付費を分野別に把握することや、社会保障給付という概念自体を明確化することが難しくなっている。星野（2014）では総務省調査に加えて、長野県と県内3村の事例を手掛かりに、社会保障関連の地方単独事業の内容について考察を行っている。長野県3村の事例では「総合福祉」の割合が高いことを指摘し、小規模町村に於いて、こうした運営に関する経費の財源を保障することの必要性や、生活交通が福祉に欠かせないことを踏まえた対応の必要性などを指摘している。

(1) 小規模町村における総合福祉・農福連携事業

支出項目のうち、社会保障給付費としての区分が曖昧なものもある。現在、国では農福連携を打ち出し、障害者の雇用や社会参加の場として農業の可能性を支援する取り組みを進めている。これは障害者の社会参加という視点とともに、農業の担い手創出を目的とする事業でもある。障害者の雇用や社会参加のための支援を行う事業と捉えれば、社会保障の現物給付ということもでき、他方で農業の担い手創出事業と位置付ければ農業振興のための支出ということもできる。調査した自治体では、農林課の事業として実施される場合には農林水産業費として整理を行い、障害者福祉や障害者雇用事業として実施する場合には社会保障関係の費用として計上している。だが、事業内容や成果にほとんど差異は見られない。こうしたグレーゾーンの事業に関する整理・把握の方法を整理する必要がある。

(2) 教育と児童福祉

一方、就学前教育や義務教育段階における自治体の対人社会サービスについても、その区分をどう考えるかが課題である。全国市長会・日本都市センターが2017年9月から11月に全国814市区を対象に実施した「都市税財政に関するアンケート調査」(回収率73.8%)では、義務教育分野での地方単独事業について調査を行っている。そのなかで、特別支援

⁴ 東京都内のある自治体における「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」(平成28年度決算)では、地域包括支援センターや老人憩いの家、高齢者生活福祉センターなどの委託費は社会保障施策に要する経費に含まれている。しかし、自治体直営で運営されている場合には、事務職員人件費部分を除いた金額のみが経費として計上される。

教育支援員を雇用していると回答した都市自治体は 87.5%、スクールソーシャルワーカーを雇用していると回答した都市自治体は 43.1%に及んでいる。だが表 1 にあるように、これらの事業費は「社会保障施策に要する経費」には含まれていない。

表 1 社会保障関係の地方単独事業調査における項目のうち、社会保障施策に要する経費に含まれないもの

未成年者を対象とした医療費の自己負担に対する助成のうち義務教育就学後分
高齢者の居住の安定の確保を図るため、民間アパート借上げ、バリアフリー補助、家賃援助、入居案内等に要した経費
高齢者のためのフリーパス等の助成など高齢者の移動を支援するために要した経費
敬老者に対する祝金(物)の支給、記念式典の開催、金婚夫婦への祝金の支給等の敬老事業に要した経費
青少年の健全な育成を図るための青少年センター等、青少年保護育成の推進のための公立施設の運営経費
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
経済的理由により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・給食費等の給付に要した経費(地方単独事業分)
青少年の健全な育成を図るための青少年センター等、青少年保護育成の推進のための私立の施設の運営に対する助成に要した経費
小・中学校における特別支援教育支援員の配置など、特別支援教育の充実に要した経費
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・補導活動、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)
障害者のためのタクシー・バス等の運賃助成事業等(交通費助成等)に要した経費
職業能力開発校、公立職業訓練校等の運営経費(地方単独事業分)
勤労者を始めとする市民の福祉・文化教養の向上や会議・研修のための施設の運営経費
働く意欲がありながら、さまざまな要因のため就労できない方の雇用・就労促進を目的とした施設の運営経費
上記以外の就労促進に係る施設サービスに要する経費
就職相談のための相談会・説明会等の開催等、就労を希望する若者のための雇用・就労支援に要した経費(私立の施設運営に対する助成費用を含む)
地域若者サポートステーション事業のうち、地方が地域の实情に応じて行う独自事業の実施に要した経費
上記以外の就労促進事業に要した経費
国民年金制度上、加入要件に該当せず無年金となっている外国人等の高齢者に対し、支給する福祉給付金(都道府県の場合、市町村に対する助成を含む)
行旅病人に対する救護及び行旅死亡人に対する取扱いに要した経費
交通災害共済特別会計への繰出し

資料：総務省「社会保障関係の地方単独事業調査」調査シートより作成

また、就学前教育や保育分野の単独事業の実施については、表 2 に示した結果となっている。幼保一体化が進む中で、子育て分野については、教育と福祉の垣根が撤廃されつつある。また、保育所の入園についても、「保育に欠ける子ども」要件が削除され、保育を必要とする子どもへの普遍的な支援へと転換している。保育と就学前教育の一体化が進む状況の下で、社会保障関係費用として児童福祉の領域について整理が必要である⁵。

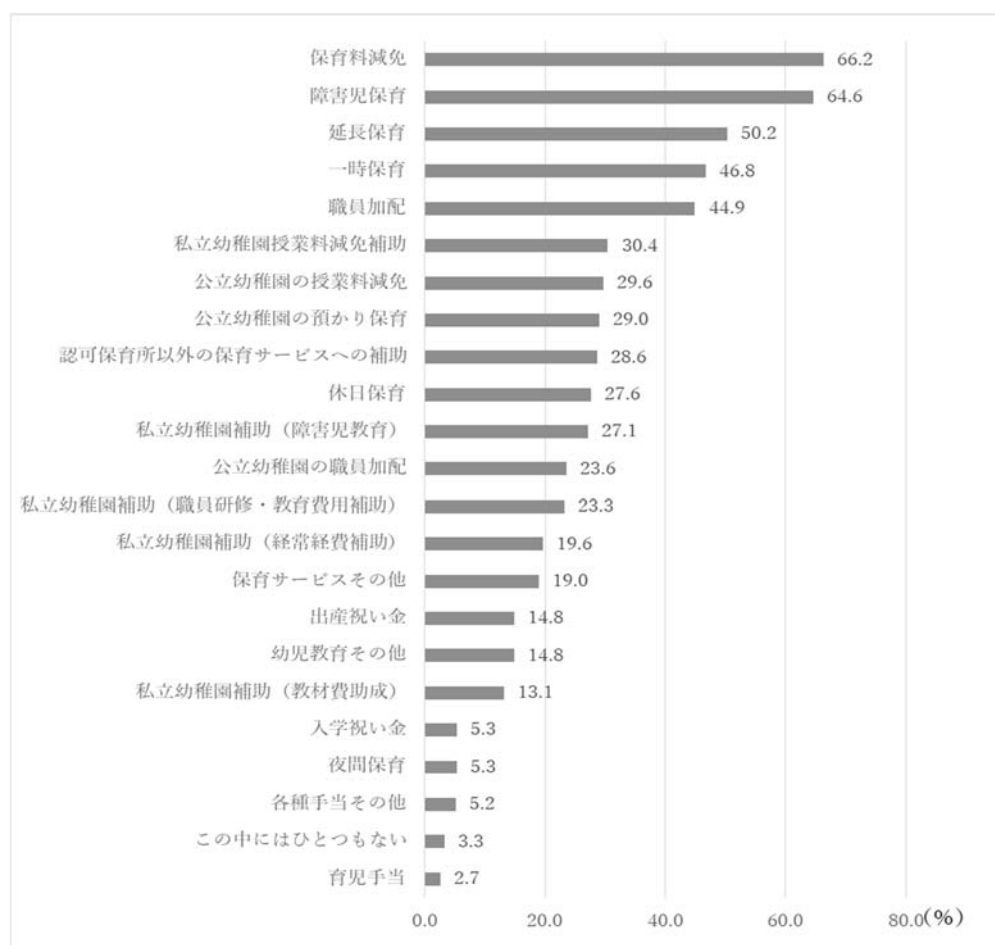
⁵ 内閣府政策総括官(2005)では、子育て費用のマクロ推計を行っているが、このなかでは児童福祉サービス費と教育費とが明確に区分されている。また地方単独事業として、児童福祉費のうち扶助費の単独事業分を抽出する方式で、児童福祉費の地方単独事業を計算している。そこには学校教育関連の支出は含まれていない。

教育分野では、すでに公立高等学校の無償化が進められており、生活困窮世帯への就学支援から、ユニバーサルサービスとしての高等学校教育への支援への転換により、教育分野へのいわゆる福祉的な支出の考え方も変化しつつある。

このように、児童福祉費のなかに普遍的な教育関連の支出が含まれると同時に、教育費のなかにも保育的要素が含まれるようになるなど、普遍的なサービス提供による給付対象者の拡大に伴い、費用の取扱いが課題となっている。

いっぽう、自治体では都市部を中心に、子ども・子育てに関する部署を「子ども部」「子ども子育て課」などとしつつ、児童保育と教育分野の業務を一体的に実施する動きが顕著である。予算・決算における支出項目についても、「子ども・子育て費」など、自治体独自の費目を定める自治体が増えている。自治体として、法律や国の動きを踏まえながらも、住民ニーズに対応した政策パッケージを構築し、予算科目についても組織や運営体制を踏まえた管理方法を採用している。このような場合、自治体が国に提出する「地方財政状況調査」を作成する際には、個々の事業ごとの細目をみて、子ども費であっても、例えば児童福祉分野の事業費は民生費へ、学校教育関係の事業費は教育費へと振り分けを行い、再整理を行っていることが、地方自治体へのヒヤリング結果からも明らかとなっている。

表2 都市自治体における就学前教育等の地方単独事業実施率に関する調査結果



出典：日本都市センター「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政の在り方に関する研究会アンケート結果」より

実際に、福祉と教育との垣根が根強く残っているところもある。例えば就学援助の認定・給付では、要保護世帯（生活保護世帯）は生活保護課等が担当することを原則としながらも、教育扶助に含まれない修学旅行費や医療費は就学援助制度に基づいて市町村教育委員会から支給する方式がとられている。いっぽう、準要保護世帯（生活保護を受けてないが経済的に困窮する世帯）の場合、就学援助は市町村教育委員会が教育費として支出を行っている。就学援助についても、2004年度までは国庫補助事業とされていたが、いわゆる三位一体改革のなかで地方単独事業とされ、就学援助費の支給基準は自治体が独自に定めることとされるようになった。厚生労働省（2011）の整理では、就学援助費については社会保障に含めないものと区分されている。しかしながら、その規模は小さいものではない⁶。文部科学省が準要保護児童生徒に対する就学援助について、各自治体の実施状況を公開したことから、全体像を把握することも容易となった。就学援助は、生活困窮世帯の児童生徒に対する給付であり、生活保護費を補完する役割を担っていることを踏まえるなら、社会保障給付とみなすこともできるものである。

4. 社会保障関係事業における地方単独事業費の整理

これまで見てきたように、社会保障における地方単独事業費の把握は、社会保障制度改革を通じて、複雑化している。自治体は、統計数値の作成の場面において、適切に費用を把握できているのだろうか。社会保障関係事業の地方単独事業の調査については、様式に従って、各自治体が数値を記載することとされている。記入方法については、総務省から各自治体に照会文書が出されている。いくつかの自治体でのヒヤリング調査結果をもとに、課題を整理する。

（1）補助事業と単独事業の区分け

総務省からの照会文書によれば、補助事業における補助負担金支給額と補助負担率から算出される自治体の裏負担分を上回る支出については、単独事業として記載することが求められている。しかしながら、補助事業の裏負担分については、超過負担分を含め、すべて補助事業費として記載している市町村が見られた。「地方財政状況調査」では、国庫補助負担金が投入されている事業は補助事業であり、補助負担金を伴わず一般財源や起債等で賄われる事業は単独事業である。日々の業務の中で、補助事業のうち、補助率等から算出される規定上の自治体負担を上回る支出の分だけを「単独事業」として整理することは稀である。その結果、超過負担分についても補助事業費として記載してしまうケースが生じていると考えられる。

（2）サービス利用にかかる現金給付の取扱い

ある市町村では、都道府県から子育て支援サービス利用にかかる補助をいったん現金給付として利用者に交付する形をとったうえで、それを市町村に納付する形でサービス提供

⁶ 東京都内のある自治体における「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」（平成28年度決算）では、準要保護児童生徒援助・給食援助（地方単独事業分）の費用は「社会保障施策に要する経費」全体（地方単独事業費分・平成28年度）の約3.0%を占めている。

を行っている。その場合、利用者はいったん都道府県から現金給付を受け取り、さらに子育て支援サービスを受け取ったとしてしまうと、給付費が二重計上されてしまう事態となる。総務省では本来そのようなことのないよう、調整することを求めているが、市町村のなかには、二重計上をしていたところがあったことがヒヤリング調査で明らかになった。

(3) 純計の計算方式

「社会保障関係の地方単独事業に関する調査」では、各都道府県・市町村の事業費が記載されているが、これを全国のデータとして集約するには、自治体間での補助費等のやり取りを相殺した純計値とする必要がある。ヒヤリング調査を行ったいずれの自治体でも、単独事業費のうち、他の地方公共団体への補助費等の割合は 0.5%程度であった。同級他団体等への補助費の内訳をみると、第 1 に、障害者施設、保育所、介護施設など、他の地域の施設を住民が利用していることによる公費負担部分の支出であり、第 2 に後期高齢者医療など、一部事務組合や広域連合で実施する事業費の地元負担分であった。一自治体内でサービス給付が完結している割合が高い自治体ほど、こうした費目は限られたものとなる。

(4) 利用目的に対応した費目別の按分

例えば障害者に対する事業費の場合には、サービス利用者数に占める 18 歳以上と 18 歳未満の割合から、社会福祉費と児童福祉費とに事業費を按分するなどの対応を行っている。また、ある事業が複数の目的をもって実施されている場合には、その事業本来の狙いに基づき、事業の主たる対象者に当てはまる費目として事業費を割り当てる対応を行っていることが、ヒヤリング調査から明らかになった。

5. むすびにかえて

人口減少、少子高齢化を背景に、政府部門における社会保障関係経費の支出は増大の一途をたどっている。地方自治体の現物(サービス)給付について整理するためには、地方単独事業の適切な把握が必要である。しかしながら、これまで見てきたように、福祉を取り巻く状況は大きく変化をしており、普遍性をもった対人社会サービスとしての側面や、担い手の多様化が進むなかで、歳出規模の把握について、「給付費」とともに基盤整備を含めた整理が必要ともいえる。また、人件費削減が進む中で、福祉サービスの担い手は民間事業者等へと広がっている。また、自治体直営型の事業であっても、正規職員だけでなく、非常勤職員や嘱託職員による対応が図られる場合もあり、給与と報酬のいずれで支払うかによって、その経費部分が社会保障関係の費用とされるかどうかの取扱いが異なったものとなることもある。このように、担い手の多様化、就労形態の複雑化により、同一サービスであっても、支出について異なった取扱いを行っていることがヒヤリング調査から示された。

以上のように、福祉の領域では、住民参加・協働を通じた担い手の確保とともに、地域のプラットフォーム構築が期待されている。社会保障給付費には事務費、管理費等は含まれていないが、こうした地域のなかで公共空間を維持するためのプラットフォーム機能の構築や維持管理にかかる支出についても、社会保障給付を支える費用として把握する必要がある。

また、自治体が社会保障関係の地方単独事業費のデータを作成するに際し、限られた職員数で対応している状況にあり、可能な限り作業効率を上げられるような工夫が求められるという点も調査から明らかになった。ある県の担当者によれば、様々な統計データの調査が各省庁から個別に依頼されるが、調査内容が重複しているものもあるという。詳細なデータを入力できる環境を整え、各省庁がそこからデータダウンロードできるデータベースの構築を考えるべきであるという指摘もあった。また、社会保障関係費についての調査では、事業名称や分類が国の制度や事業に基づいた切り分けとなっており、県や市町村の事業名と必ずしも合致していないことも正確な数値の記入を困難にしているとの指摘も聞かれた。担当職員が事業名の突合に苦慮するケースがしばしば見受けられるとのことであった。例えば、国がある事業を立ち上げ、県にそのための財源を基金として交付し、県がこれに独自の事業名をつけて市町村に交付金を配分する。その場合、国の事業名と県の事業名、さらには市町村の事業名の突合を行うには、調査票作成者がつながりを把握していることが大切である。こうした事業費相互の紐づけに関する情報を提供することによる入力情報の誤りを減らす工夫も必要であり、県による市町村の補完が期待される。

正確な数値の把握に向けて、様式の作成方法の工夫や、記載に当たっての情報提供を増やすなどの対応が必要である。統計整備にかかるマンパワーの確保と情報収集体制の整備が求められる。

参考文献

厚生労働省（2011）「社会保障給付費の整理に関する検討会議事録」、厚生労働省 HP
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakaihosyou.html?tid=129267>)

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」
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000134597.pdf)

総務省(2015)「「社会保障施策に要する経費」に関する調査について」

内閣府政策総括官（2005）「社会全体の子育て費用に関する調査研究報告書」内閣府

日本都市センター研究室（2017）「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会アンケート結果」日本都市センター

星野菜穂子(2012)「社会保障の地方単独事業——一体改革での含意」『検証 社会保障・税一体改革』公益財団法人地方自治総合研究所,pp.209-221.

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』430号,pp.45-74.

山内紀幸（2014）「子ども・子育て支援新制度」がもたらす「保育」概念の瓦解『教育学研究』第 81 巻 4 号，日本教育学会。

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。

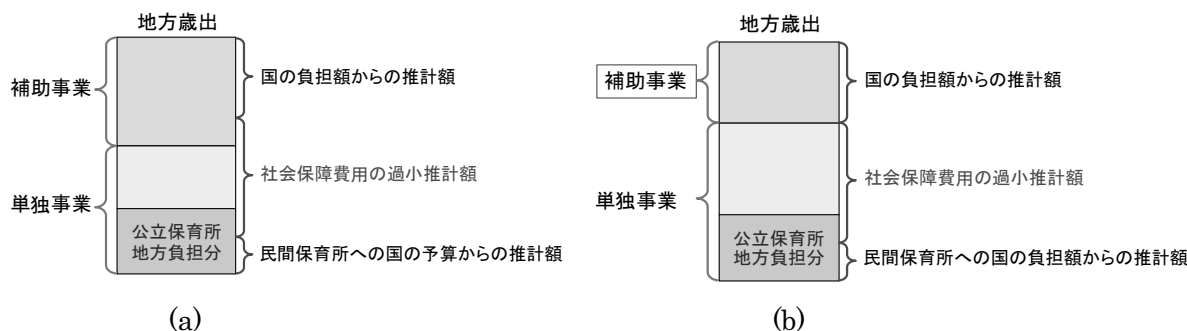
本稿のベースとなる調査・研究のために、いくつかの自治体から様式1および様式3を提供してもらった²が、様式3において、本来、様式1の「地方単独事業」に計上すべきと考えられる支出（自らの負担額以上の支出）が計上されていた事例がいくつか存在していた。これは、総務省が地方自治体から情報を提供してもらった際のルール（記入方法）が、十分には理解されていないことを示唆している³。

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。

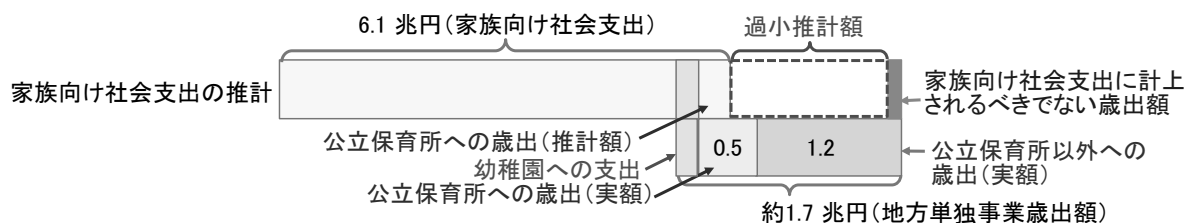
ただし、実際には、地方単独事業費は、社会支出の推計において完全に無視されているわけではなく、一部の支出は取り込まれている。子ども・子育て事業に関しては、地方単独事業のうち公立保育所の歳出に関しては推計されている（それ以外の支出は考慮されていない⁴）。例えば、2010年度の地方単独事業に見られる公立保育所への支出は5,028億円である、子ども・子育てのための地方単独事業費の3分の1近くを占めている。

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）

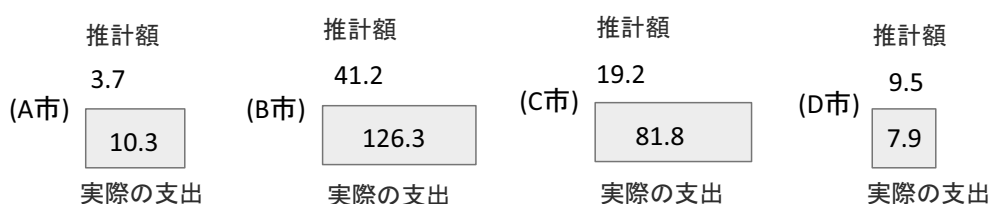
今回の調査において、公立保育所への歳出の過小推計問題を明らかにするために取得できたのは、2015年度のデータであるため、（2010年度の）上記の図表3と対応するものではない。

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。

項目	社会保障関係事業に要する経費	
	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の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（負担割合に基づき）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き制度との関係」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。

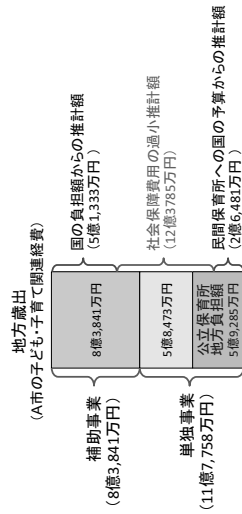
本稿では、その推計を他の自治体についても行い、過小推計の問題が他の自治体でも普遍的に見られるかの検証を行う。そのための準備として、本節では、山重(2017)の結果の概要を紹介するとともに、追加的な分析・考察を行いたい。その推計結果の概要は、図表3-1で図示されている。

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) に関する過小推計の問題はなかった)。

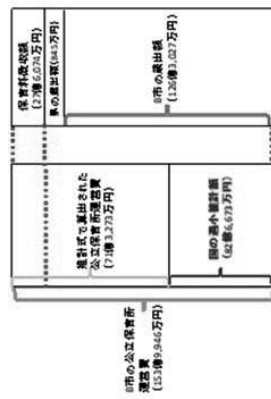
様式 1 を見てみると、「公立保育所 (地方単独事業分)」⁶は「都道府県支出金」と「その他特定財源」、「一般財源等」から構成されている。地方単独事業における公立保育所運営費の過小推計額は、地方単独事業における公立保育所運営費にあたる様式 1 の「公立保育所 (地方単独事業分)」と、これまでに求めた推計式によって導かれた公立保育所運営費の推計額との差額がこれに値する。ここで言う「推計式」によって導かれた公立保育所運営費の推計額とは、推計式中の単価と公立保育所入所児童数の積であり、保育料等徴収額と公立保育所運営費の地方負担額⁷を足し合わせたものである。

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額＝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」が過小推計額となる。

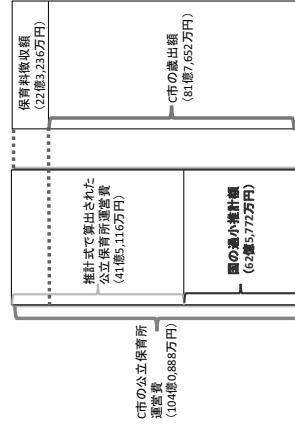


出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費（平成27年度決算）」を基に作成

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

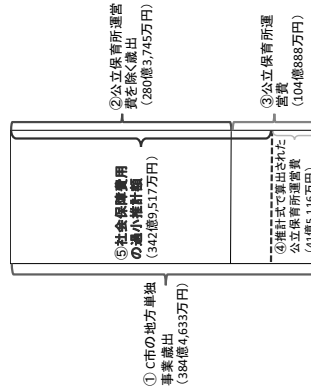
次に、C市の事例を見る。まず、C市全体の公立保育所運営費の推計額は約41億5,116万円であった。よって、C市の公立保育所運営費の過小推計額は、決算額（104億888万円）から公立保育所運営費の推計額（約41億5,116万円）を差し引いた約62億5,772万円となる（図表5-3）。



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）。

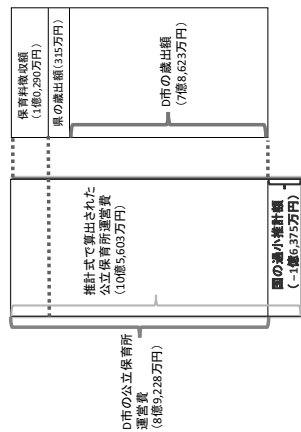


出所：「地方単独事業として実施する社会保障関係事業に要する経費（平成27年度決算）」を基に作成

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

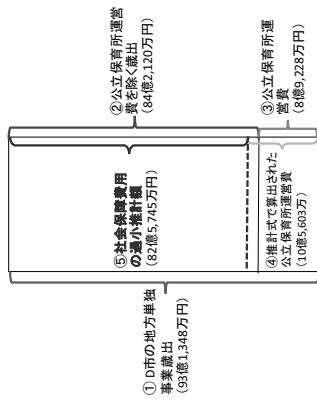
最後に、D市のケースを紹介したい。まず、D市全体の公立保育所運営費の推計額は約10億5,603万円であった。よって、D市の公立保育所運営費の過小推計額は、決算額(8億9,228万円)から公立保育所運営費の推計額(約10億5,603万円)を差し引いた-1億6,375万円となった(図表5-5)。



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 臨時的任用職員等経費	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てきたが、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、新手法の採用により、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、精神障害児」「医療費助成」「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			
障害児児童生徒援助(就学援助・給食援助(地方単独事業分))	現物	現物	現物	現物
放課後児童クラブ等利用者負担助成	現物	現物	現物	現物
私立保育所(地方単独事業分)	現物	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	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	現物
私立児童厚生施設(児童館、児童遊園等)	現物	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	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	現物
病児・病後児保育事業	現物	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	現物
児童委員	現物	現物	現物	現物
里親支援	現物	現物	現物	現物
母子家庭等支援	現物	現物	現物	現物
児童虐待防止	現物	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	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	現物
子どもの発達相談・支援	現物	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	現物
子ども・子育て関係団体補助	現物	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	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。児童福祉施設等）	保育所、児童厚生施設を除く児童福祉施設（児童福祉施設等） 児童館、児童厚生施設、母子生活支援施設等の運営経費
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）	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
知的障害児施設等（療育センター等を含む）	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） 児童手当 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）	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	保育所の種別区分		保育所の定員区分		保育所の認定区分		保育所の加算項目		標準単価(円)	
			基本分	加算分	基本分	加算分	基本分	加算分	基本分	加算分		
15/100地域	20人	3歳児	基本分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			加算分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			合計	205,028	216,320	145,640	343,740	2	2	2	2	49,580+
12/100地域	20人	3歳児	基本分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			加算分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			合計	205,028	216,320	145,640	343,740	2	2	2	2	49,580+
10/100地域	20人	3歳児	基本分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			加算分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			合計	205,028	216,320	145,640	343,740	2	2	2	2	49,580+
6/100地域	20人	3歳児	基本分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			加算分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			合計	205,028	216,320	145,640	343,740	2	2	2	2	49,580+
3/100地域	20人	3歳児	基本分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			加算分	102,514	108,160	72,820	171,870	1	1	1	1	24,790+
			合計	205,028	216,320	145,640	343,740	2	2	2	2	49,580+

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 中井町 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障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。

定員数	0歳	1～2歳	3歳	4歳以上
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。

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

(単位：円)

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#eishourei>
- 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#isnuuchi>
- 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/pdfdata/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)

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

社会保障関係の地方単独事業に関する実態把握と 地方財源保障をめぐる最近の動向

研究分担者 高端正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授）

研究要旨

社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理した。それは、地方単独事業分の社会支出を国際基準にそくして今後継続的に把握しうる方策を引き続き検討していくさいに、念頭におくべき背景・文脈を明らかにするという意味がある。

地方財政計画の歳出における一般行政経費のうち、国庫補助事業は、子ども手当の導入等に伴う国庫負担金および地方負担分の増加があった 2010 年度（平成 22 年度）、2011 年度（平成 23 年度）を除き、おおむね 2%～4%強の範囲で増額が続いている。それに対し、地方単独事業は微増と微減を繰り返し、2009 年度（平成 21 年度）から 2018 年度（平成 30 年度）の間に 1.3%の増加にとどまっている。つまり、地方財政計画上では、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。三位一体改革における合意のうちに、地方財政計画の歳出における地方単独事業の伸びを抑えることが含まれていたことが背景にあり、近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されてきた。

それに対し、地方財政の決算上の実態を、一般行政経費（地方単独事業）の総額およびそのうち民生費（災害救助費を除く）の統計が公開された 2013 年度（平成 25 年度）以降について確認すると、つぎのことが指摘できる。まず、決算ベースの地方一般行政経費中の地方単独事業費の総額より、そのうち民生費の地方単独事業費のほうが伸びている。地方財政計画の策定方針と同様に、社会保障地方単独事業の歳出規模を確保しつつ、その他の地方単独事業（一般行政経費）を削減することによって、地方単独事業（一般行政経費）総額の抑制を図る地方自治体の姿が浮き彫りとなっている。また、地方自治体の区分別にみると、都道府県においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制され、民生費の確保も進んでいない。政令市においても一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制されたが、民生費を積極的に確保する傾向がみられる。中核市においては一般行政経費（地方単独事業）の総額とそのうちの民生費とが歩調を合わせて伸びており、それが 2015 年度（平成 27 年度）にはとりわけ顕著であった。町村では一般行政経費（地方単独事業）の総額の増加傾向がみられる上に、その増加率が民生費のそれを上回っている。

国と地方をつうじた厳しい財政状況の下、社会保障関連の地方単独事業は、国の地方財政対策において潜在的な争点であり続ける。その詳細データの国際基準に基づく再整理を、地方財源保障の機微と切り離して考えることはできない。

A. 研究目的

社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理する。

B. 研究方法

先行研究や地方財政統計資料等の収集・分析。

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

地方財政計画における地方一般行政経費(地方単独事業)の動向と、地方歳出決算にみる一般行政経費(地方単独事業)の総額およびそのうち民生費の動向とを確認し、地方財源保障および地方財政運営における社会保障関連の地方単独事業の位置づけを明らかにした。

D. 考察

地方財政計画上の一般行政経費については、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されている。それに対し、地方歳出決算上も同様の一般行政経費(地方単独事業)の傾向がみられるが、団体区分別に動向の異なりも析出される。総じて、国と地方をつうじた財政状況がひっ迫する現状において、社会保障関連の地方単独事業が国の財源保障政策上、一つの焦点であり続けていることが確認される。

E. 結論

国と地方をつうじた厳しい財政状況の下、社会保障関連の地方単独事業は、国の地方財政対策において潜在的な争点であり続ける。その詳細データの国際基準に基づく再

整理を、地方財源保障の機微と切り離して考えることはできない。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

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

社会保障関係の地方単独事業に関する実態把握と 地方財源保障をめぐる最近の動向

高端 正幸

1 本報告と本研究全体との関係

社会保障関係の地方単独事業（以下、社会保障地方単独事業とする）の国際基準に沿った把握にむけた方法と課題の検討を企図する本研究においては、そのための現実的な課題として、総務省を中心に行われてきた社会保障地方単独事業の統計的把握に関する既存の成果をどの程度、いかに活用しうかが、一つの課題となっていた。

その点、当初は、総務省が毎年度の地方財政状況調査に付随して実施している「社会保障施策に要する経費」に関する調査の結果を活用することができなかったが、本年度（平成 29 年度）に入り総務省の承諾が得られる可能性が出てきている。

筆者は前年度（平成 28 年度）に、総務省が従来実施してきた社会保障地方単独事業の統計的把握の内容を整理するとともに、その開示と国際基準に沿った社会支出統計への再整理を妨げる背景要因について、地方財政計画と地方交付税を中心とする政府間財政関係の観点から考察した。しかし、上述のように、本研究における活用という限定つきではあるが、詳細な集計データの開示に向けて一定の前進がみられている。

以上のような現状も踏まえ、最終年度の本報告では、前年度の考察を活かしつつ、社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理したい。それは、地方単独事業分の社会支出を国際基準にそくして今後継続的に把握しうる方策を引き続き検討していくさいに、念頭におくべき背景・文脈を明らかにするという意味がある。

2 地方財政計画の動向と社会保障地方単独事業

上述のとおり、筆者は前年度の報告において、「社会保障施策に要する経費」に関する調査の詳細データを用い、国際基準による社会支出データとして再整理することが、政府間財政関係、とりわけ地方財政計画と地方交付税を核とする地方財源保障の運用実態との関係で、容易ではない理由について論じた。

その要点は、つぎのとおりであった。地方財政計画や地方交付税の円滑な運用を図ろうとする立場（主に総務省）にとって、社会保障地方単独事業の総額や大まかな内訳を示すことの意義は認められても、個別事業ごとの歳出実態やその団体別の実態までをつまびら

かにすること、さらにはそれを国際的な社会保障給付の定義にしたがって分類・整理することは、望ましいことではない。なぜなら、社会保障給付を定義する国際基準は、ある事業の支出が社会保障給付に該当するか否かを判断する、国際的に権威づけられた物差しである。その地方単独事業への適用は、地方歳出抑制を図る立場（主に財務省）にとって、社会保障地方単独事業見合いの財源保障を仕分け、整理縮小を図るための一つの道具となりうるからである。

関連して、いくつかの観点から近年の状況を押さえておこう。まず、地方財政計画における一般行政経費のうち国庫補助負担金を伴わないもの、すなわち地方単独事業分の一般行政経費（その多くは社会保障経費である）の2009年度（平成21年度）以降の推移を、国庫補助事業分のそれと合わせて表1に示した。なお、国庫補助事業分については、「その他の一般行政経費」を除くとともに、「国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費」を加えることで、社会保障関連経費に近似するものとしている（地方単独事業分についてはその内訳が明らかでない）。

表1 地方財政計画における一般行政経費の歳出見込額の推移

年度	国庫補助事業 (その他の一般行政経費を除く)		地方単独事業	
	額(億円)	増減率(前年度比%)	額(億円)	増減率(前年度比%)
2009	109,932	—	138,285	—
2010	129,317	17.6	138,285	0.0
2011	142,091	9.9	138,601	0.2
2012	147,186	3.6	138,095	△0.4
2013	152,477	3.6	139,993	1.4
2014	159,090	4.3	139,536	△0.3
2015	163,696	2.9	139,964	0.3
2016	167,094	2.1	140,374	0.3
2017	173,844	4.0	140,213	△0.1
2018	178,514	2.7	140,614	0.3

出所) 地方財政計画、各年度。

表1において、一般行政経費のうち国庫補助事業は、子ども手当の導入等に伴う国庫負担金および地方負担分の増加があった2010年度（平成22年度）、2011年度（平成23年度）を除き、おおむね2%~4%強の範囲で増額が続いている。それに対し、地方単独事業は微増と微減を繰り返し、2009年度（平成21年度）から2018年度（平成30年度）の間に1.4%の増加にとどまっている。つまり、地方財政計画上では、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。三位一体改革における合意のうちに、地方財政計画の歳出における地方単独事業の伸びを抑えることが含まれていたことが背景にあり、近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されてきた。

一般行政経費地方単独事業分に係るこのような地方財政計画上の財源保障の動向に対し

て、地方財政の実態はいかなるものであろうか。それを確認するため、「都道府県別決算状況調」および「市町村別決算状況調」の地方歳出決算データをみておく。両統計においては、2013年度（平成25年度）決算分から、一般行政経費のうち地方単独事業の目的別歳出額が、①民生費（うち児童福祉費）、②民生費（うち老人福祉費）、③民生費（ただし児童福祉費、老人福祉費、災害救助費を除く）、④民生費（うち災害救助費）、⑤衛生費（うち清掃費）、⑥衛生費（ただし清掃費除く）、⑦労働費、⑧農林水産業費、⑨商工費、⑩土木費、⑪消防費、⑫教育費、⑬総務費、⑭その他の経費（議会費、諸支出金等）の14分類で明示されている。そのうち①～③、すなわち災害救助費を除く民生費の歳出決算額と、①～⑭、すなわち総額とを、公表済みの2016年度（平成28年度）まで押さえると、表2のとおりとなる。

表2 一般行政経費中の地方単独事業の内訳(歳出決算額)

年度	一般行政経費中の民生費（災害救助費除く）地方単独事業歳出						一般行政経費 地方単独事業総額	
	都道府県		市町村		地方計		地方計	
	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)
2013	17,105	—	44,012	—	61,117	—	264,827	—
2014	16,958	△0.9	45,182	2.7	62,140	1.7	260,698	△1.6
2015	18,989	12.0	48,886	8.2	67,875	9.2	279,125	7.1
2016	18,343	△3.4	50,313	2.9	68,656	1.2	273,025	△2.2

出所) 総務省『都道府県別決算状況調』、同『市町村別決算状況調』および地方財政計画、各年度。

表2に挙げた期間において、決算ベースの地方一般行政経費中の地方単独事業費の総額より、そのうち民生費の地方単独事業費のほうが伸びている。地方財政計画の策定方針と同様に、社会保障地方単独事業の歳出規模を確保しつつ、その他の地方単独事業（一般行政経費）を削減することによって、地方単独事業（一般行政経費）総額の抑制を図る地方自治体の姿が浮き彫りとなっている。なお、2015年度（平成27年度）に都道府県、市町村共に民生費の地方単独事業費が大きく増加している。2014年（平成26年）4月に税率が引き上げられた地方消費税の税収が2015年度に本格的に増加した（約2兆円）ことが主因だと思われるが、他の要因の有無を確認するには至っていない。

3 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）、およびそのうち民生費の動向

マクロレベルでみた以上のような動向を、地方自治体の属性（都道府県、政令市、特別区、中核市、特例市、一般市、町村）別に追うと、いくつかの特徴を指摘することができ

る。一般行政経費（地方単独事業）の総額の動向（表3）と、そのうち民生費（災害救助費を除く）のそれ（表4）とを確認してみよう。いずれの場合においても、特殊要因が働いたと考えられる2015年度（平成27年度）はひとまずおき、その他の年度における増減率に着目する。まず、一般行政経費（地方単独事業）の総額については、都道府県および政令市さらには特例市における抑制が顕著である一方、中核市、特別区さらには町村においては増加が続いてきたことがみてとれる。そして、一般行政経費（地方単独事業）のうち民生費については、都道府県における抑制が顕著である一方、政令市および中核市において比較的増加率が高く、特例市、一般市、町村においては増加幅が小さい。

表3 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）総額の動向（歳出決算額）

		2013年度	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	額（億円）	119,517	116,914	128,576	121,359
	増減率（%）	—	△2.2	10.0	△5.6
政令市	額（億円）	32,535	31,124	31,374	31,218
	増減率（%）	—	△4.3	0.8	△0.5
特別区	額（億円）	10,505	10,847	11,258	11,566
	増減率（%）	—	3.3	3.8	2.7
中核市	額（億円）	15,185	15,894	17,601	18,527
	増減率（%）	—	4.7	10.7	5.3
特例市	額（億円）	9,569	9,574	9,592	9,039
	増減率（%）	—	0.1	0.2	△5.8
一般市	額（億円）	59,839	58,254	61,415	61,595
	増減率（%）	—	△2.6	5.4	0.3
町村	額（億円）	17,678	18,091	19,309	19,721
	増減率（%）	—	2.3	6.7	2.1

出所）総務省『都道府県別決算状況調』および同『市町村別決算状況調』、各年度。

表4 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）中の民生費の動向（歳出決算額）

		2013年度	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	額（億円）	17,105	16,958	18,989	18,343
	増減率（%）	—	△0.9	12.0	△3.4
政令市	額（億円）	8,718	9,142	9,473	10,073
	増減率（%）	—	4.9	3.6	6.3
特別区	額（億円）	4,725	4,797	5,152	5,442
	増減率（%）	—	1.5	7.4	5.6
中核市	額（億円）	4,905	5,221	6,242	6,580
	増減率（%）	—	6.5	19.6	5.4
特例市	額（億円）	3,018	3,194	3,235	3,185
	増減率（%）	—	5.8	1.3	△1.5
一般市	額（億円）	17,959	18,073	19,723	19,976
	増減率（%）	—	0.6	9.1	1.3
町村	額（億円）	4,687	4,755	5,061	5,057
	増減率（%）	—	1.4	6.4	△0.1

出所）総務省『都道府県別決算状況調』および同『市町村別決算状況調』、各年度。

さらに、前節において確認したように、一般行政経費（地方単独事業）の総額については抑制基調をとりつつ、そのうち民生費すなわち社会保障単独事業については歳出規模をある程度確保するという全国一般の傾向を踏まえて、一般行政経費（地方単独事業）中の民生費の増減率と一般行政経費（地方単独事業）の総額の増減率との差を抽出したのが表5となる。この数値が高いほど、民生費以外の一般行政経費（地方単独事業）の抑制を図りつつ、民生費の確保を図ったものとみることができよう。数値が高いのは、政令市、特例市、および2015年度（平成27年度）のみにおいては中核市である。逆に、数値が低いのは都道府県、特別区、2015年度（平成27年度）をのぞけば中核市であるが、町村においては特段に低く、一般行政経費（地方単独事業）の総額よりむしろ民生費のほうが抑えられてきたことがわかる。

表5 地方自治体の属性別にみた一般行政経費(地方単独事業)中の民生費と
一般行政経費(地方単独事業)総額の増減率の差(歳出決算額)(単位:%ポイント)

	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	1.3	2.0	2.2
政令市	9.2	2.8	6.8
特別区	△1.7	3.6	2.9
中核市	1.8	8.8	0.2
特例市	5.8	1.1	4.2
一般市	3.3	3.7	1.0
町村	△0.9	△0.3	△2.2

以上を総じて、特に指摘できるのはつぎの点であろう。第一に、都道府県においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制され、民生費の確保も進んでいない。第二に、政令市においても一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制されたが、都道府県とは異なり、民生費を積極的に確保する傾向がみられる。第三に、中核市においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額とそのうちの民生費とが歩調を合わせて伸びており、それが2015年度（平成27年度）にはとりわけ顕著であった。第四に、町村では一般行政経費（地方単独事業）の総額の増加傾向がみられる上に、その増加率が民生費のそれを上回っており、都道府県や市と比べた場合に、民生費以外の一般行政経費（地方単独事業）の伸びが一般行政経費（地方単独事業）の総額の伸びに寄与している点が指摘できる。

もちろん、以上の考察は予備的なものにとどまり、精度を上げるべき点は多い。統計分析に至っていない点はもちろんであるが、他にも今後のために列挙すれば、①都道府県の歳出中で大きな部分を占めるとともに、都区制度上の特殊な事務配分を受けている東京都を都道府県集計から除いたケースの検証、②市町村について、制度的区分ではなく総務省が定義する類似団体別など、地域の経済・社会的特性に着目した団体分類を用いた検証、③地域別の人口動態など民生関係の財政需要を左右する要因を考慮に入れた検証、④いわゆる「平成の大合併」における合併の有無に起因する、行政経費削減可能性の違いを考慮

に入れた検証、⑤分析対象期間以前の行政コスト削減への取り組み状況が生む、行政コスト削減余地の大きさの違いを考慮に入れた検証、等が挙げられる。

4 財政再建路線下の地方財政と社会保障地方単独事業の統計的把握

周知のとおり、地方財政は年金を除く社会保障全般において大きな役割を果たしており、とりわけ介護、保育、障がい福祉、児童福祉や生活保護のケースワーク、さらには生活困窮者自立支援や子どもの貧困対策といった新たな分野において、地域における福祉政策の帰趨を左右する存在である。

その地方財政が、融合型の政府間関係のもとで機能するさいに、二つの側面が常に付随する。一つは、国が主導する全国的な社会保障制度の担い手としての地方財政であり、国庫補助事業の円滑な執行が期待されることとなる。もう一つは、団体自治の物質的裏付けとしての地方財政であり、地域の実情に応じ、首長や議会が住民と向き合うなかで、積極的に単独事業を展開することが望まれる。

しかし、国と地方をつうじた財政状況のひっ迫においては、これら二側面がジレンマを深める。日本の場合、そのジレンマが具象化するのが、地方財政計画によるマクロ、地方交付税によるミクロを合わせた国による地方財源保障政策である。

上述のように、地方財政計画の歳出における一般行政経費の国庫補助事業分は、社会保障制度の漸進的な充実を一因として、着実に規模を拡大させている。それに対し、地方単独事業分は抑制基調が堅持されており、当面はその傾向が続く可能性が極めて高い。社会保障地方単独事業は、そうした基調の下、国庫補助事業と比較すれば抑制されているが、一般行政経費（地方単独事業）に占めるウェイトは一般的に高まっている。2000年代と異なり、最近では社会保障地方単独事業が地方財政計画縮小を意図する立場からやり玉に挙げられる傾向は薄まっており、代わって2017年度（平成29年度）からは地方自治体の基金残高の増加が問題化されているものの、地方財政計画の策定が厳しさを増す現状をみるかぎり、社会保障地方単独事業が、再度、地方財政対策における地方歳出抑制のための着眼点となる状況は容易に想像できる。

それは、自治体が地域から新たな生活保障の試みを創発する力を奪うのみならず、住民ニーズに応じて実施してきた既存の上乗せ・横出しサービスの削減をつうじ、全国的な社会保障制度を補完する存在としての自治体の能力をも削ぐことにつながる。その危険性は、長引く地方財政支出の抑制傾向のもとで、すでに部分的に顕在化しているといつてよい。

前年度の筆者の報告でも強調したとおり、総務省による社会保障地方単独事業の把握と公表が近年前進をみせたが、今後、さらに事業別の歳出決算額の詳細やその個別団体ごとの額の公表が実現され、さらに国際基準にそくした社会保障地方単独事業の統計的分類・整理が進むとすれば、地方財源保障の問題に影響を及ぼさないとは考えにくい。

詳細な実態を示すデータは、地方財源保障の縮小を意図する立場とその拡充を意図する立場の両方にとって有効に活用されうる。かつて、三位一体改革と並行して地方財源保障の見直しが企図されたさいに、結婚・出産・敬老祝い金などがやり玉に挙げられたように、地方の社会保障関連支出のうち標準的でないもの、「合理的、且つ、妥当な水準」を構成しないものを洗い出すことは、地方財政計画の規模抑制を図る一つの有力な手段である。ただし、地方財源保障の拡充を望む側にとっても、社会保障地方単独事業の詳細な実態と地方財政計画あるいは地方交付税の算定根拠とのかい離を明確に把握することで、主張に根拠を与えることが可能となる。その意味では、総務省を含め、立場によらず、データの開示や国際基準に基づく再整理を忌避する必然性はない。

とはいえ、総務省がとる社会保障地方単独事業の範囲が、OECD 社会支出や ILO 社会保障給付の定義する範囲より広いことは、ほぼ間違いない。それは、管理費用を前者が含み、後者が含まないというだけでなく、たとえば民生委員活動費や母子保健事業（の多く）が、厳密に国際基準を適用すれば社会保障給付に該当しないこととなる（「社会保障関係の地方単独事業」の分析等について」別添資料 3（厚労省提出資料、国と地方の協議の場 社会保障・税一体改革分科会第 4 回会合、2011 年 12 月 26 日）。要するに、異なる基準で社会保障地方単独事業が統計的に分類・把握されることが、社会保障地方単独事業をめぐる地方財源保障のあり方をめぐる論議に、新たな材料を与えることだけは間違いないといえよう。

障害者施策の地方単独事業費の分析

研究分担者 渡辺久里子（国立社会保障・人口問題研究所 研究員）

研究要旨

本稿では、障害者施策の地方単独事業（以下、地単事業という）について、都道府県別に分析を行った。社会保障の地単事業としては、乳幼児・児童を対象とした医療費無償化事業や、認可外保育所が主なものとして取り上げられ、実証研究での効果分析も進んでいる。一方で、障害者施策も 1960 年代ごろから地単事業が実施されているが、日本における全ての障害者施策分野を対象に分析された研究はない。

そこで本稿では、2003～2014 年度の内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」を用いて、都道府県別に地単事業の推移について基礎的な分析を行った。

本稿での結果は次の通りである。まず、障害者自立支援制度（以下、自立支援制度という）の開始と時期を同じくして、地単事業費は一時的に減少し、「雇用・就業」分野については、一部国制度に移行していた可能性があった。

また、地単事業費の地域差は大きく、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、北海道などは例年 100～300 億円程支出していたのに対し、中央値は 20 億円程度であった。これらの地域差は、障害者手帳の交付件数や財政力との相関も低く、規定要因の分析については今後の課題である。

A. 研究目的

障害者施策の地単事業を概観するとともに、国制度の導入によってどのように変化したか、都道府県間でどのような地域差があるか、分析を行う。

B. 研究方法

2003～2014 年度の内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」を用いて、基礎的な集計や、都道府県地域差について探索的な分析を行う。

（倫理面への配慮）

該当なし

C. 研究成果

地単事業費の総額は、支援費制度が導入された 2003 年度時点では 2,100 億円程であり、その後毎年度 100 億円程上昇していたが、障害者自立支援制度が施行された 2006 年度は、2005 年度からの横ばい、自立支援制度が満年度化した 2007 年度には、250 億円程減少していた。

また、地単事業費の都道府県の地域差は大きく、東京都、神奈川県、埼玉県、愛知県、大阪府、北海道、福岡県の 7 都道府県は 100～300 億円程の支出をしているのに対し、地単事業費の平均値は 45～50 億円程、中央値は 20

億円台と地域差が大きいことが分かった。

D. 考察

自立支援制度の施行に伴って、障害者サービスは大幅な再編が行われた。このときに、地方自治体で実施していた単独事業の一部が、国制度に移行した可能性はあると考えられる。

また、地単事業費の地域差について、手帳交付件数と財政力指数を用いた、探索的な分析を行ったが、これらの変数との相関はみられなかった。

E. 結論

障害者施策の地単事業費は、国制度の導入によって、一時的な影響を受けた可能性がある。また、障害者施策の地単事業費の地域差は大きいものの、本稿ではその規定要因を解明するには至らなかった。

地単事業の推移と国制度がどのように関係していたか、地単事業の地域差の規定要因は何かについて明らかにするためには、今後さらなる研究が必要である。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

該当なし

2. 学会発表

該当なし

H. 知的所有権の出額・登録状況（予定もふくむ）

1. 特許取得

2. 実用新案登録

3. その他

該当なし

障害者施策の地方単独事業費の分析

渡辺 久里子

1. はじめに

本稿では、障害者施策の地方単独事業（以下、地単事業という）について、都道府県別に分析を行った。社会保障の地単事業としては、乳幼児・児童を対象とした医療費無償化事業や、認可外保育所が主なものとして取り上げられ、実証研究での効果分析も進んでいる¹。一方で、障害者施策も 1960 年代ごろから地単事業が実施されているが、日本における全ての障害者施策分野を対象に分析された研究はない。

障害者施策は、2000 年代に入って支援費制度の導入、障害者自立支援法、障害者総合支援法が施行され、さらに難病患者等も対象となるなど大きな転換があり、それによって地単事業も変容した可能性がある。

そこで本稿では、2003～2014 年度の内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」を用いて、都道府県別に地単事業の推移について基礎的な分析を行った。予め簡単に結果を述べれば、障害者自立支援制度の開始と時期を同じくして、地単事業費は一時的に減少し、「雇用・就業」分野については、一部国制度に移行していた可能性があった。

また、地単事業費の地域差は大きく、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、北海道などは例年 100～300 億円程支出していたのに対し、中央値は 20 億円程度であった。これらの地域差は、障害者手帳の交付件数や財政力との相関も低く、規定要因の分析については今後の課題である。

2. 先行研究

障害者施策の地単事業については、研究蓄積が極めて少ない。村川(1990)では、1982～1987 年の川崎市の単独事業を対象に分析を行っており、その中で単独事業を 4 つに類型化している。A タイプは、自治体固有の福祉ニーズに対応するため、国庫負担を全く入れずに実施している事業である。B タイプは、国制度の事業に上乘せをしている事業である。C タイプは、事業開始当時は A タイプであったが国制度(事業)の導入によって、事業費の一部に国庫負担が入った事業である。そして最後 D タイプは、事業開始当初は国制度(事業)であったが、国庫の補助期限が有期であり、のちに全て 100%単独事業に切り替えられた事業である。これらの 4 類型を用いて、川崎市の障害者福祉関係費について、国制度・国庫負担との関係から単独事業の展開を検証している。

松為ほか(2005)と濱田(2016)では、就労系障害者サービスについて、都道府県ごとの実施

¹ 例えば、Takaku (2016)など。

状況を確認している。松為ほか(2005)では、雇用移行支援等の地単事業実施割合が高いことを示している。濱田(2016)は地単事業ではなく、国制度のA型・B型の就労継続支援事業等について分析しており、障害者数当たりの事業所で地域差があり、就労系サービスへのアクセスの差につながっている可能性を指摘している。

以上のように、障害者施策の地単事業については、全国的な実施状況や自治体間における地域差を検証した研究はこれまでに行われていなかった。そこで本稿では、障害者施策の地単事業を概観するとともに、国制度の導入によってどのように変化したか、都道府県間でのような地域差があるか、分析を行う。

3. データ

本稿では、2003～2014年度の内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」(以下、内閣府データという)を用いる²。内閣府データでは、事業内容、開始年度、予算額が実施事業別かつ都道府県別に公表されている。

さらに実施事業は、①生活支援、②雇用・就業、③保健・医療、④教育・育成、⑤啓発・広報、⑥情報・コミュニケーション、⑦生活環境、⑧国際協力、⑨その他、の9つの施策分野に区分されている³。ただし施策分野の区分は、2014年度に大幅に変更されている。具体的には、①生活支援、②雇用・就業、③保健・医療、経済的自立の支援、④教育・文化芸術活動・スポーツ等、⑤差別の解消及び権利擁護の推進、⑥情報アクセシビリティ、⑦生活環境、⑧国際協力、⑨安全・安心、⑩行政サービス等における配慮、⑪その他となった。そのため、それ以前のデータと施策分野を揃えて分析し、推移を観察することは不可能であるが、①～④、⑦、⑧については、2014年度とそれ以前で同一のカテゴリーとして取り扱った⁴。

また本稿では、次の通りのデータクリーニングを行った。第1に、各地方自治体の予算・決算における社会保障関係費総額よりも地単事業費のほうが大きかった場合は、記載ミスであると思われるため、その前後の年度の事業費平均値等を代入した。第2に、事業開始が2003年度以前であるにもかかわらず、全ての年度に記載されていない、途中の年度で抜けている等があった場合は、記載ミスであると思われるため、その前後の年度の事業費平均値等を代入した。第3に、施設整備費・建築費は単年度において事業費を大きく支出し、時系列での推移に影響するため、データから除外した⁵。

² 内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」に公表されている(<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tandoku.html#h26>)。なお、内閣府データの公表は2003～2014年度のみであり、2015年度以降は公表されていない。

³ ただし⑨「その他」は、いくつかの年度において「全般に関連」という記載になっていたが、「その他」として取り扱った。

⁴ 各事業の施策分野への区分は、各地方自治体が行っているため、事業内容が同一であっても、異なる施策分野に区分されている可能性はあるが、本稿では区分の整理は行っていない。

⁵ なお、国立社会保障・人口問題研究所が公表している『社会保障費用統計』においても、施設整備費は給付費から除外されている。

4. 分析結果

(1) 時系列推移

図1は、2003～2014年度の障害者施策の地単事業費の推移を示している。地単事業費の総額は、支援費制度が導入された2003年度時点では2,100億円程であり、その後毎年度100億円程上昇していたが、障害者自立支援制度(以下、自立支援制度という)が施行された2006年度は、2005年度からの横ばい、自立支援制度が満年度化した2007年度には、250億円程減少している⁶。この減少に影響したのは、「雇用・就業」と「その他」の地単事業である⁷。

特に就労系の福祉サービスは、図2で示すように、自立支援制度の施行に伴って、大幅な再編が行われた。このときに、地方自治体で実施していた単独事業の一部が、国制度に移行した可能性はあると考えられる⁸。

地単事業費は、2007年度からまた毎年度100億円程増加していたが、2011年度をピークに減少傾向にあり、2014年度で2,400億円程である。障害者総合支援法(以下、総合支援法という)は、2013年度から順次施行されたが、地単事業費に大きな変化は見られない。総合支援法では、難病等も給付の対象になったことは画期的であったが、自立支援制度施行時のようなサービス体系の大幅な再編は行われておらず、地単事業にも影響しなかった可能性がある⁹。

図3で、施策分野別の構成割合の推移をみると、「保健・医療」が占める割合が最も高く、2003年度時点では4割程度であったが、「雇用・就業」や「その他」の事業費が減った一方で、「保健・医療」は増えたことによって、2014年度には6割近くまでシェアが伸びている¹⁰。「保健・医療」の次に多い施策分野は、「生活支援」であり¹¹、2003年度から一貫して3割程度を占めており、これら2つの施策分野で7～9割を占めている。

(2) 都道府県別の地単事業費

図4は、2003年度、2008年度、2013年度の地単事業費を、都道府県別施策分野別に示しており、表1はその記述統計量である。これらの図・表を見ると、地単事業費の都道府県の地域差は大きく、東京都、神奈川県、埼玉県、愛知県、大阪府、北海道、福岡県の7都道府県は100～300億円程の支出をしているのに対し、それ以外の府県ではほとんどが50億円未満である。記述統計量をみても、地単事業費の平均値は45～50億円程、中央値は20

⁶ 障害者自立支援法は、2006年4月に一部の制度が施行、2006年10月に全面施行された。

⁷ 「その他」は、「啓発・広報」、「情報・コミュニケーション」、「生活環境」、「国際協力」、「その他」の施策分野の合計額である。

⁸ なお、主に予算が減った事業は、小規模作業所等への運営費であった。

⁹ ただし、そもそも難病等への地単事業が、「障害者」施策とみなされておらず、各地方自治体が内閣府データに記載していなかった可能性もある。

¹⁰ 「保健・医療」に含まれている主な事業は、重度障害者等への医療費自己負担の減免である。

¹¹ 「生活支援」に含まれる主な事業は、障害者に対する福祉手当(現金給付)や、交通費の減免・タクシー券の配布である。

億円台と同期間で大きな変化はない。言い換えれば、障害者施策が充実している都道府県と、あまり実施していない都道府県で大きな格差があると指摘できる。

この地域差を規定する要因はなんだろうか。仮説としては次の2つが考えられる。1つ目は、障害者施策の地単事業を多く実施している地域では、障害者数が多くサービスへのニーズが高い可能性がある。2つ目は、都道府県の財政力が影響しており、潤沢な歳入がある都道府県では、多くの地単事業費を支出できている可能性がある。

これらの仮説を簡便的に確認する。まず図5は、都道府県別の地単事業費を、障害者手帳(身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の合計)の交付台帳登載数(以下、手帳交付件数という)で除したものである。もし、障害者数が多く障害者サービスへのニーズが高いことが、単独事業費に影響しているならば、手帳交付件数で除した単独事業費は都道府県間で一致、もしくは分散は相当に小さくなると予想される¹²。しかしながら、手帳交付1万件当たりの事業費は、1~20億と都道府県間で大きく差があることが分かる。

次に、手帳交付1万件当たりの事業費の都道府県格差は、財政力の違いを反映しているかみるため、財政力指数との散布図を描いたのが図6である。この図から、手帳交付1万件当たりの事業費は、必ずしも財政力に依存しているわけではなく、2003年度、2008年度、2013年度のいずれでも決定係数は相当に低いため、無相関であるといえる。

以上のことから、都道府県間における地単事業費の地域差は、障害者サービスへのニーズや、財政力を反映しているわけではないと考えられる。

5. 結論

本稿では、2003~2014年度の内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況等」を用いて、障害者施策の地単事業費について、都道府県別に分析を行った。その結果は、次の2つに要約される。第1に、障害者施策の地単事業費は、自立支援制度の開始と時期を同じくして一時的に減少しており、就労系サービスについては一部国制度に移行していた可能性があった。第2に、障害者施策の地単事業費は都道府県間の地域差が大きく、100~300億円程支出している自治体がある一方で、中央値は20億円程であった。この地域差の規定要因について探索的な分析を行ったが、手帳交付件数や財政力指数の影響は確認できなかった。

最後に本稿の課題を述べる必要がある。本稿で用いた内閣府データには、「啓発・広報」や「国際協力」など、個人に帰着しない事業も含まれている。障害者施策の地単事業費が、国制度の導入によって変容していたかを確認するためには、データの精査が必要であるとともに、各自治体において地単事業費を削減・積み増しを行った背景についても解明する必要がある。

また、地単事業費の地域差については、障害者手帳の交付件数と財政力指数を用いて、簡便的な分析を行ったが、障害者サービスの提供体制整備の状況や、重度障害者の分布なども

¹² 1人の障害者に複数の手帳が交付されている場合があるため、手帳交付件数は障害者数を表すものではないが、障害者サービスへのニーズを反映する代理指標とみなした。

影響している可能性が考えられ、地域差を規定する要因についてはさらなる分析が必要である。

参考文献

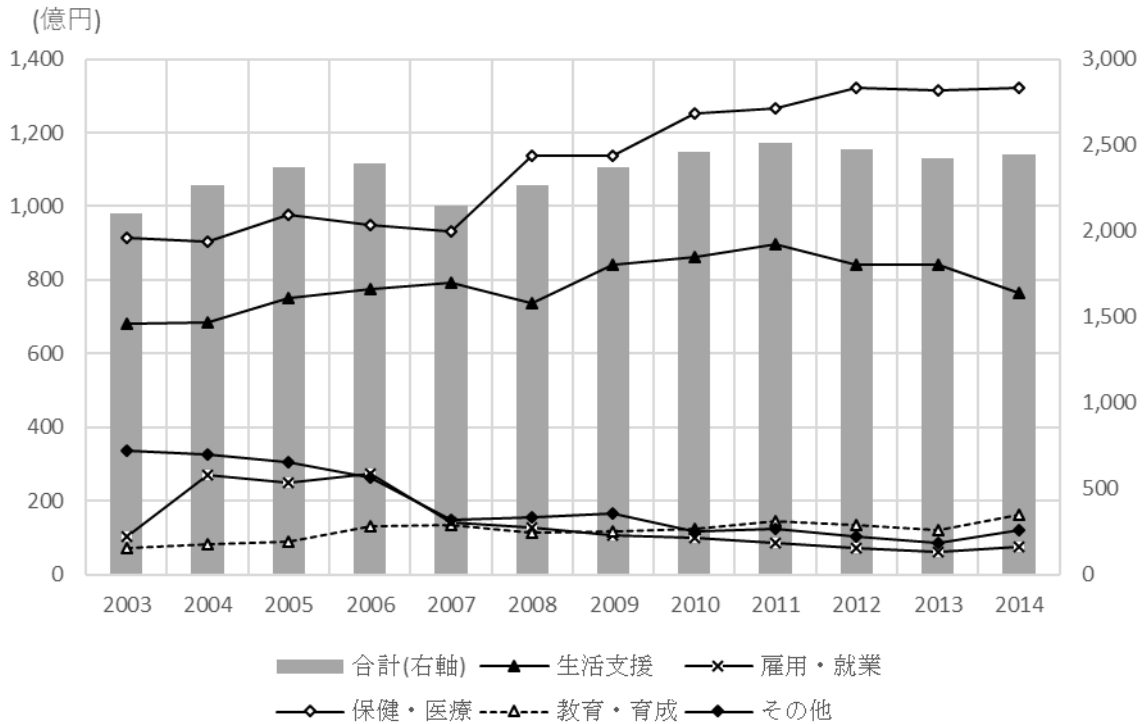
濱田健司(2016)「障がい者の就労系障害者福祉サービスにおける地域差」『共済総研レポート』 No. 147, pp. 56-59.

松為信雄・菊池恵美子・依田晶男(2005)「地方公共団体における障害者雇用関連単独事業の現状と課題」『日本保健科学学会誌』 Vol. 7, No. 4, pp. 330-339.

村川浩一(1990)「地方自治体の単独事業の現状と課題－事例研究・K市障害者福祉の経費分析(1982-1987)」『月刊障害者問題情報』第 82/83 号, pp. 47-60.

Takaku, Reo (2016) “Effects of Reduced Cost-Sharing on Children's Health: Evidence from Japan,” *Social Science & Medicine*, No. 151, pp. 46-55.

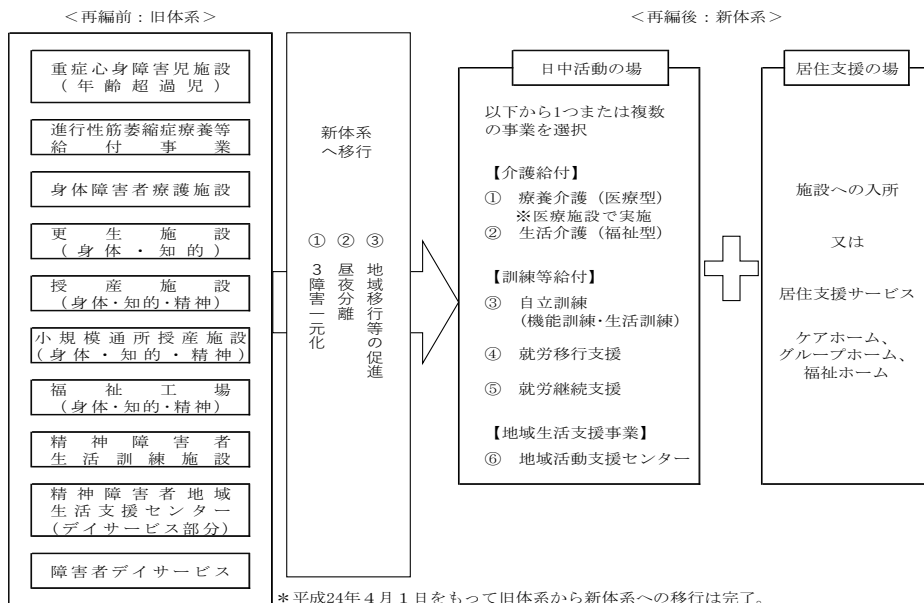
図1 施策分野別単独事業費の推移－2003～2014年度



注：「その他」は、「啓発・広報」、「情報・コミュニケーション」、「生活環境」、「国際協力」、「その他」の施策分野の合計額である。

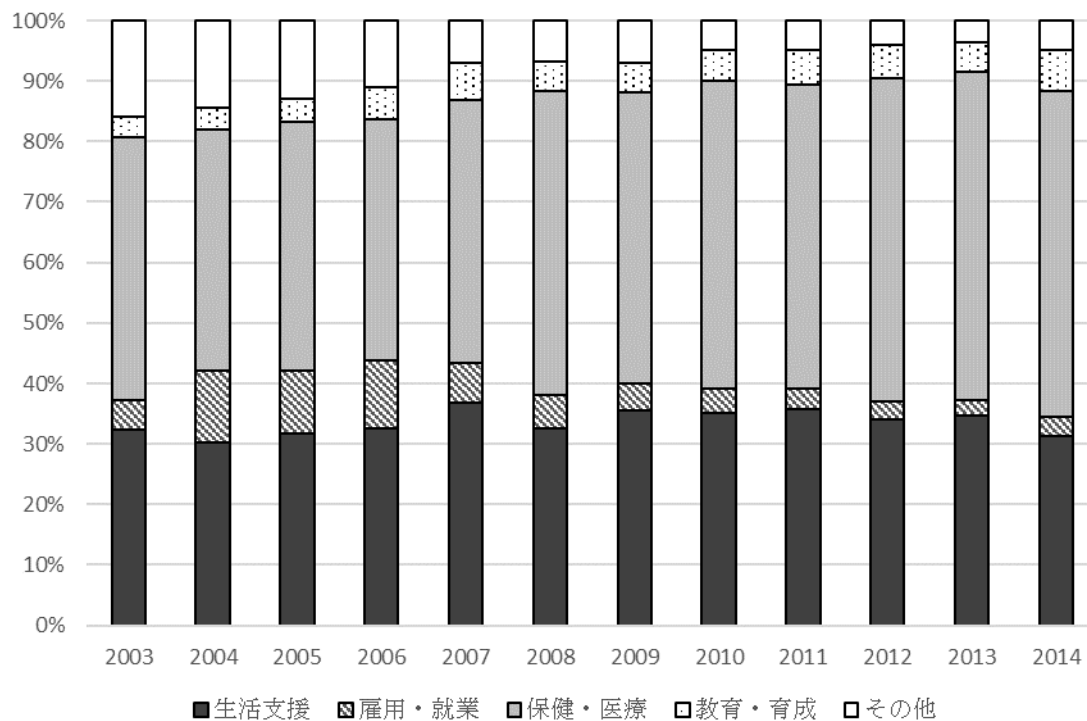
出所：筆者作成。

図2 自立支援制度による障害福祉サービスの再編



出所：厚生労働省(2012)『平成24年版厚生労働白書』。

図3 施策分野別構成割合の推移—2003～2014年度



注：図1に同じ。

出所：筆者作成。

表1 記述統計

	(億円)				
	平均	中央値	標準偏差	最小	最大
2003年度	44.77	22.73	54.77	2.47	258.94
2008年度	48.24	22.41	66.64	0.04	268.85
2013年度	51.51	26.21	67.95	1.05	328.09

出所：筆者作成。

図 4(a) 都道府県別施策分野別単独事業費－2003 年度

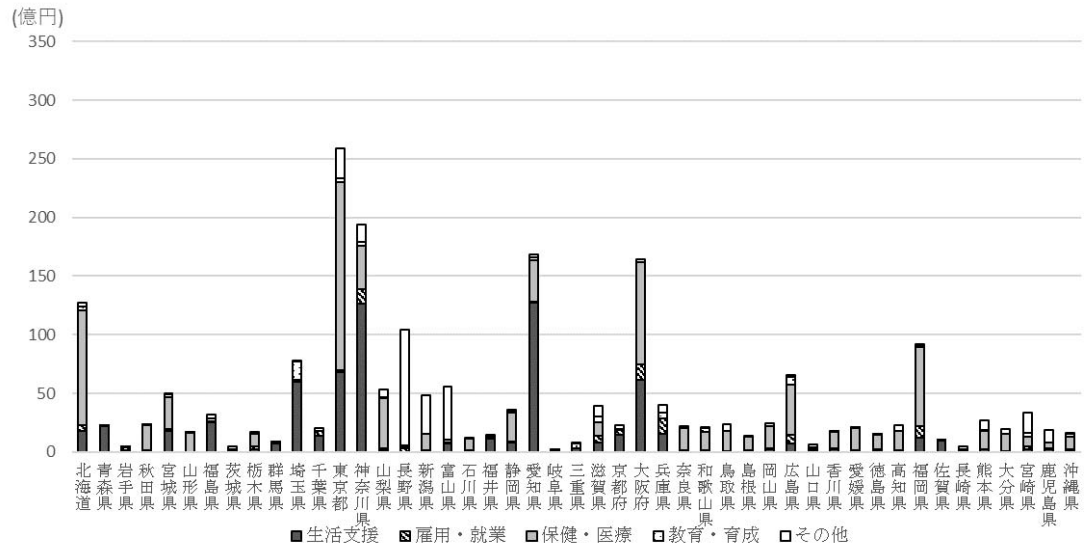


図 4(b) 都道府県別施策分野別単独事業費－2008 年度

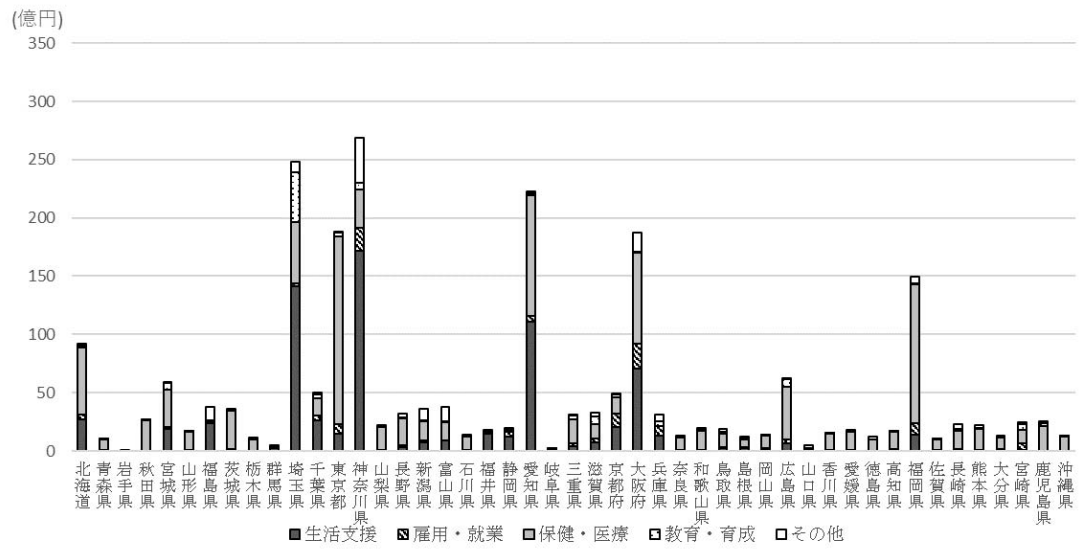
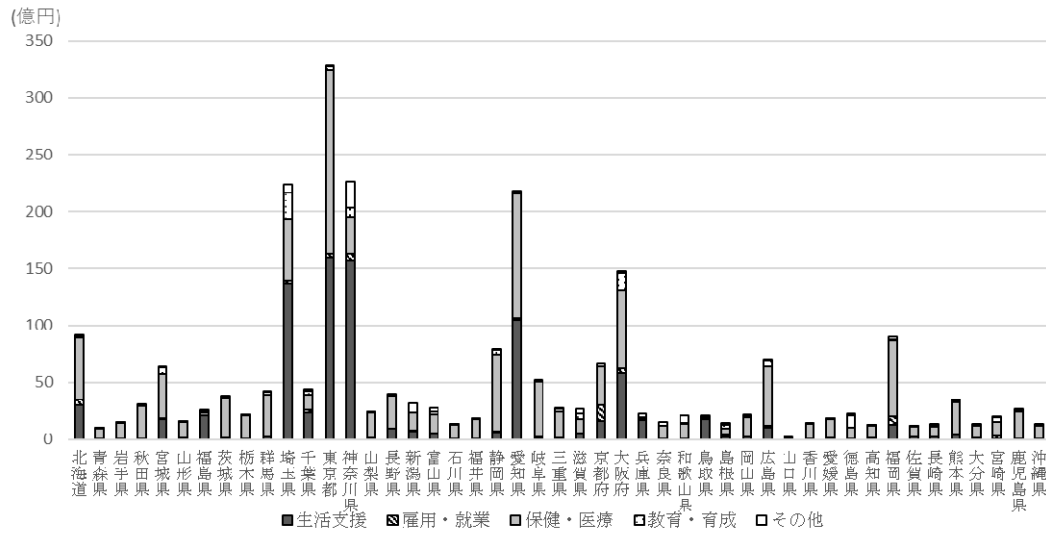
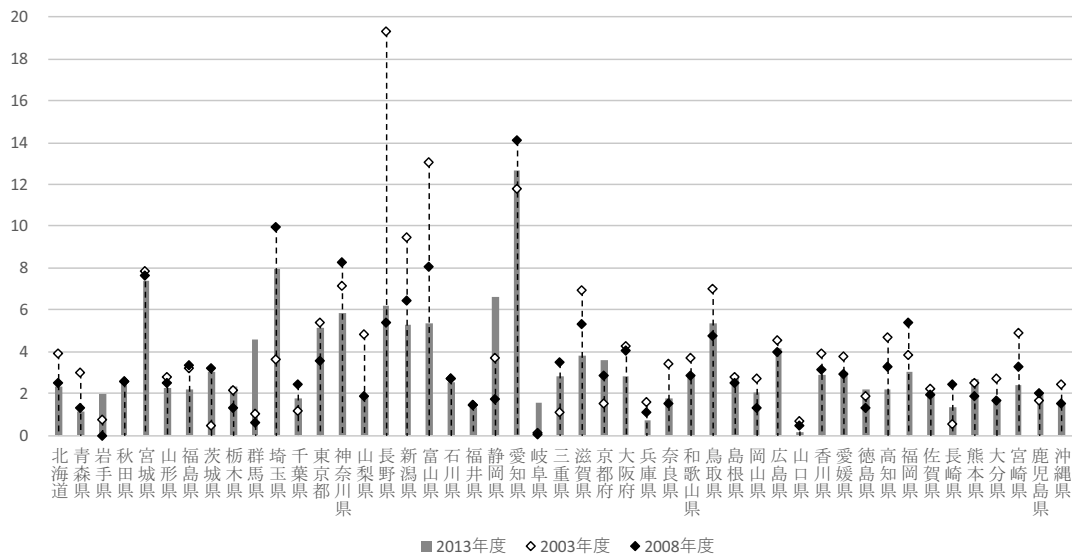


図 4(c) 都道府県別施策分野別単独事業費—2013 年度



出所：筆者作成。

図 5 手帳交付 1 万件あたりの単独事業費



注：手帳交付件数は、身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の合計である。

資料：手帳交付件数は、厚生労働省『福祉行政報告例』各年度版、厚生労働省『衛生行政報告例』各年度版を用いた。

出所：上記資料を用いて筆者作成。

図 6(a) 手帳交付 1 万件当たり事業費と財政力指数－2003 年度

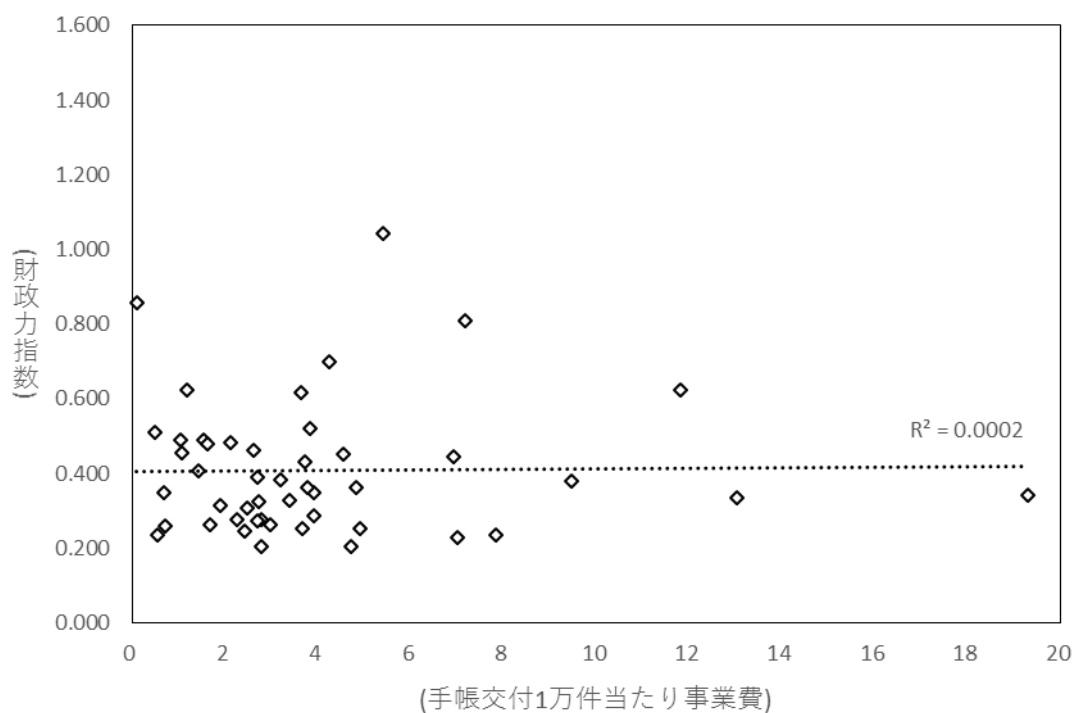


図 6(b) 手帳交付 1 万件当たり事業費と財政力指数－2008 年度

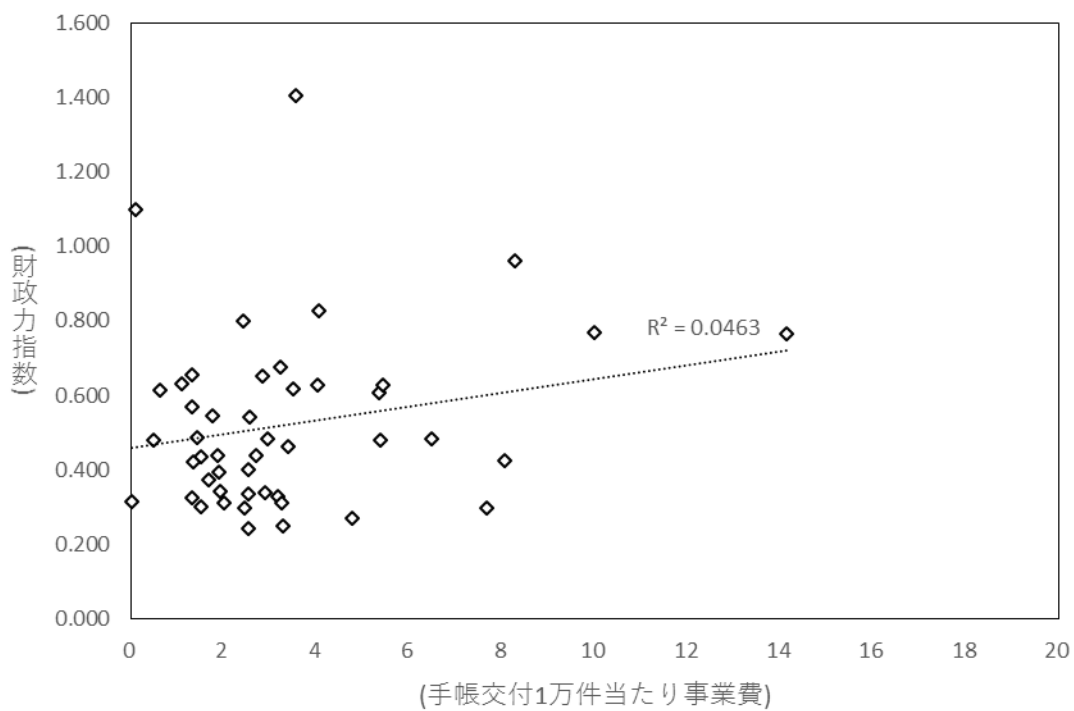
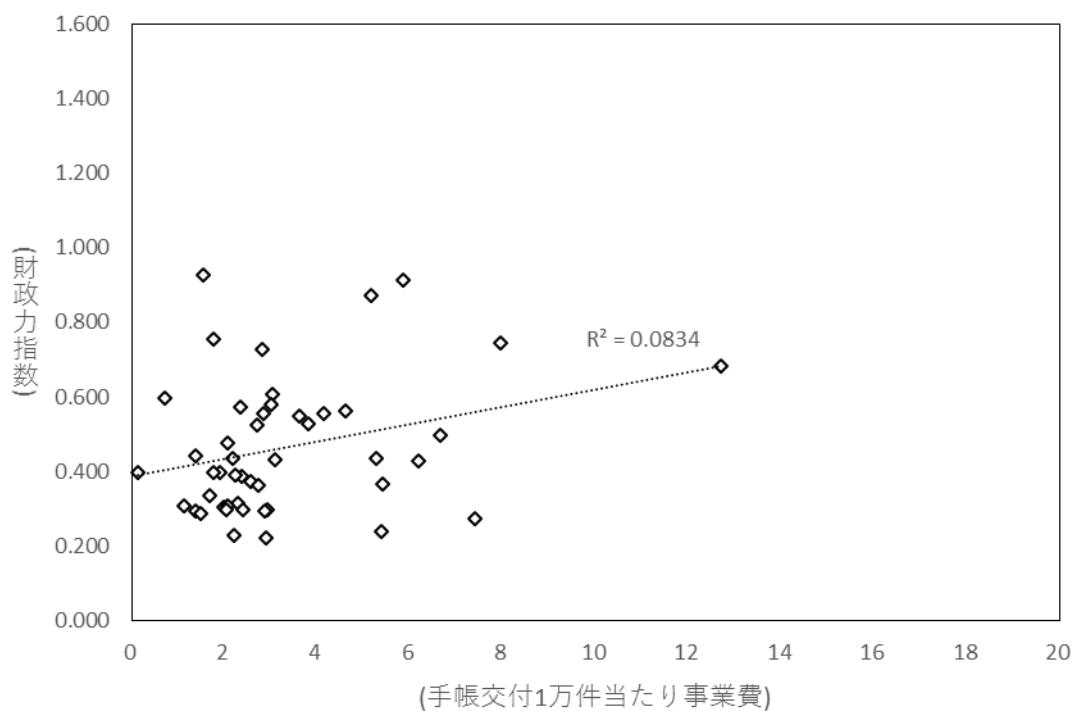


図 6(c) 手帳交付 1 万件当たり事業費と財政力指数－2013 年度



資料：財政力指数は、総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」各年度版を用いた。手帳交付件数については、図 5 に同じ。

出所：上記資料を用いて筆者作成。

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

社会保障法学における「社会保障」の概念に関する一考察

研究分担者 黒田有志弥

（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第4室長）

研究要旨

「社会保障」の概念は多義的である。国立社会保障・人口問題研究所が公表している『社会保障費用統計』の集計に含まれる「社会保障」費用と講学上の「社会保障」概念は異なるし、講学上の「社会保障」も学問分野によって異なる。このように「社会保障」概念は多義的なものであるから、社会保障法学における「社会保障」概念を普遍的なものと主張するものではない。社会保障法学が、「社会保障」概念をどのように捉えているか、それはどのような理論的根拠に基づくものなのかを示すものであって、他の学問分野や政策における「社会保障」概念との相対化を図るものである。したがって、「社会保障」概念が多義的であること自体を論難するものでもなく、「社会保障」概念が多義的であることから、社会保障をどう捉えるかについて、普遍的・一義的な定義づけは必要ない。しかしながら、少なくとも社会保障という文言を使用するに当たっては、その内容は何か、それは何に基づいてそのような内容と捉えるかの説明をする必要があるのではないか。このような問題関心の下に、本稿は、主として、社会保障法学における「社会保障」概念について論じるものである。

「社会保障法」が捉える「社会保障」について論じてきたが、その中核は、基本的には憲法 25 条の規定する生存権を保障するための諸制度・諸施策である。これは、憲法 25 条の法規範が妥当する範囲を画するための概念であり、どの制度が「社会保障」に含まれるかは、憲法 25 条の解釈のありように帰着する。もちろん前述のように、それは社会保障に対する考え方や、社会経済の変動によって変容する余地もあるが、仮に「社会保障」が変容したとしても、社会保障法学における「社会保障」は、基本的には憲法 25 条によって設定された外縁に含まれる制度であるため、「社会保障」の変容と憲法 25 条の要請に応じた法規範を構築すればよいし、それが社会保障法学に求められている課題である。

A. 研究目的

「社会保障」の概念は多義的である。国立社会保障・人口問題研究所が公表している『社会保障費用統計』の集計に含まれる「社会保障」費用と講学上の「社会保障」概念は異なるし、講学上の「社会保障」も学問分野によって異なる。このように「社会保障」概念

は多義的なものであるから、社会保障法学における「社会保障」概念を普遍的なものと主張するものではない。社会保障法学が、「社会保障」概念をどのように捉えているか、それはどのような理論的根拠に基づくものなのかを示すものであって、他の学問分野や政策における「社会保障」概念との相対化

を図るものである。したがって、「社会保障」概念が多義的であること自体を論難するものでもなく、「社会保障」概念が多義的であることから、社会保障をどう捉えるかについて、普遍的な定義づけは必要ない。しかしながら、少なくとも社会保障という文言を使用するに当たっては、その内容は何か、それは何に基づいてそのような内容と捉えるかの説明をする必要があるのではないか。このような問題関心の下に、本稿は、主として、社会保障法学における「社会保障」概念について論じるものである。

B. 研究方法

社会保障法における「社会保障」の概念につき、既存文献を基に整理して、その内容を明らかにするとともに、社会保障分野の地方単独事業について、それが「社会保障」に含まれるか否かを理論的に検討する。

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

社会保障法の捉える「社会保障」は、少なくとも憲法 25 条に根拠を有する制度とそれに関連する諸制度であると言えるが、それを超えて従来は「社会保障」とみなされてこなかった特定の制度を「社会保障」というカテゴリに含むことに意義を見いだすとするならば、それが憲法 25 条の規定する生存権の保障のための制度であるということで、「社会保障」に共通の法規範が適用される。

D. 考察

社会保障法における「社会保障」を

前提に地方単独事業に関して考察すると、国の事業とは関係なく住民のために独自に行われる事業については、仮に全国的に普及しており、その目的と内容からすれば一般的には社会保障制度の 1 つと認識されていると思われる制度であっても、国が責任を負う生存権保障のための施策とは言えないため、その意味での「社会保障」には相当しない。例えば、子どもの医療費助成制度に関して地方公共団体間で支給対象や支給内容に差があったとしても、司法上は、その是正を求めても否定されるであろう。ただし、そこには社会保障に関連する法的論点が存在する場合もあり、その場合には、これまで社会保障法学が蓄積してきた知見も参考にされる。

他方、国の制度を前提として、国の基準を上回る基準を設定する制度については、その元となる国の制度が社会保障制度であることを前提とすれば、地方公共団体が国の基準を上回る基準を設定する制度は、それに関連する制度すなわち「社会保障」と把握される。その意味では、社会保障の法規範が適用されるが、他方で、国の基準が憲法 25 条の生存権を保障するための最低基準を設定するための制度であるとするれば、それを上回る基準を設定する制度は、それ自体が既に憲法 25 条の要請にかなっていると評価できるため、憲法 25 条の文脈ではそれが直接的に影響する余地はほぼないと考えられる。それゆえ、それを「社会保障」と把握したとしても、「社会保障」と把握することによる法的な意義は見いだせないように思われる。

E. 結論

「社会保障法」が捉える「社会保障」について論じてきたが、その中核は、基本的には憲法 25 条の規定する生存権を保障するための諸制度・諸施策である。これは、憲法 25 条の法規範が妥当する範囲を画するための概念であり、どの制度が「社会保障」に含まれるかは、憲法 25 条の解釈のありように帰着する。もちろん前述のように、それは社会保障に対する考え方や、社会経済の変動によって変容する余地もあるが、仮に「社会保障」が変容したとしても、社会保障法学における「社会保障」は、基本的には憲法 25 条によって設定された外縁に含まれる制度であるため、「社会保障」の変容と憲法 25 条の要請に応じた法規範を構築すればよいし、それが社会保障法学に求められている課題である。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表
なし
2. 学会発表
なし

H. 知的所有権の出額・登録状況（予定もふくむ）

1. 特許取得
 2. 実用新案登録
 3. その他
- 該当なし

1. はじめに

「社会保障」の概念は多義的である。国立社会保障・人口問題研究所が公表している『社会保障費用統計』の集計に含まれる「社会保障」費用と講学上の「社会保障」概念は異なるし、講学上の「社会保障」も学問分野によって異なる。このように「社会保障」概念は多義的なものであるから、社会保障法学における「社会保障」概念を普遍的なものと主張するものではない。社会保障法学が、「社会保障」概念をどのように捉えているか、それはどのような理論的根拠に基づくものなのかを示すものであって、他の学問分野や政策における「社会保障」概念との相対化を図るものである。したがって、「社会保障」概念が多義的であること自体を論難するものでもなく、「社会保障」概念が多義的であることから、社会保障をどう捉えるかについて、普遍的一義的な定義づけは必要ない。しかしながら、少なくとも社会保障という文言を使用するに当たっては、その内容は何か、それは何に基づいてそのような内容と捉えるかの説明をする必要があるのではないか。このような問題関心の下に、本稿は、主として、社会保障法学における「社会保障」概念について論じるものである。

2. 社会保障法学における「社会保障」と「社会保障法」

社会保障法学においては、普遍的に使用可能な語句としての「社会保障」について確定的な定義を提供しない。多くの場合は、議論を進めるために、さしあたりの定義としてといった形で、まずは「社会保障」を暫定的に定義する。例えば、「社会保障は、国が中心となって、生活保障を必要とする人に対して、一定の所得ないしサービス（医療および社会福祉サービス）を公的に提供することで、これらの生活上の困難・危険を回避し、軽減するために準備された制度¹⁾」や、「個人（場合によっては世帯）に対し、これまでの生活を脅かす事由、すなわち要保障事由（具体的には、傷病、障害、高齢、要介護状態、生計維持者の死亡、出産、多子、失業、困窮等）が発生した場合に、社会保険料や租税等を財源として、国および地方公共団体あるいはそれらの監督下にある機関が、財貨や役務等の給付を提供する制度²⁾」などである。ただ、これらは抽象的な定義であって、個別の制度が、これらの定義による「社会保障」に含まれるか否かは、当該制度ごとに考えざるを得ない。また、ある法令が「社会保障」に属するか否かによって、具体的な社会保障立法の条項に関する解釈論上の具体的な結論が左右されるわけではない³⁾ため、社会保障法学では、「社会保障法」から離れて、「社

¹⁾ 西村（2003）3頁。

²⁾ 岩村（2001）13頁。この点につき、岩村は、欧米諸国で今日一般に「社会的保護」の範疇で捉えられている制度を基軸に据えつつ、わが国の1950年勧告が想定する概念を加味して、理論的な「社会保障」の概念を捉えるのが最も適切であるとする。

³⁾ 岩村（2001）13頁。

会保障」概念を提示することに実際にはそれほどの意味を見いだしていない⁴。

他方で、社会保障法学は、「社会保障法」が捉える概念としての「社会保障」を定義する⁵。「社会保障法」が規律するものとしての「社会保障」として外縁を設定するのである。これは、「社会保障法」の目的の1つが、前述のさしあたりの定義による「社会保障制度に登場する各種の当事者の組織、管理運営およびそれらに対する監督を規律するとともに、これら当事者相互間に発生する様々な法律関係、権利義務関係を規律する⁶」ことにあるためである。その帰結として「社会保障法」によって規律されるべき制度が「社会保障」であり、これは一見すればトートロジーであるが、この意味での「社会保障」を規律する法として「社会保障法」が定義される。その中で、最も上位にあると一般的に考えられるのは憲法 25 条であり、かくして「社会保障法」の定義は憲法 25 条、またはそこに謳われる生存権、あるいはその法理論を援用してなされる。例えば、菊池馨実は、社会保障法の定義として、「憲法 25 条を直接的な根拠とし、国民等による主体的な生の追求を可能にするための前提条件の整備を目的として行われる給付やその前提となる負担等を規律する法」とする⁷が、ここでの「社会保障」は、「憲法 25 条を直接的な根拠とし、国民等による主体的な生の追求を可能にするための前提条件の整備を目的として行われる給付やその前提となる負担等」と理解していることになる。その意味で、社会保障法学の考える「社会保障」は、憲法 25 条を直接的な根拠とすることにより、その外縁が画されることになる。したがって、その外縁の外側にある諸制度、菊池に依拠するならば、国民等による主体的な生の追求を可能にするための前提条件の整備を目的とする他の諸々の法制度（たとえば雇用、教育、住宅、交通・通信）と社会保障との限界が画される⁸。

このようにして、社会保障法学が捉える「社会保障」概念は、基本的には憲法 25 条によって画されるが、そうだとすると⁹、その内容は論者によって異なる。ここでは 2 つの論点がある。第一に、ある制度が、個人の生存権保障に密接に関わる、すなわち社会保障制度であるとした上で、その制度に関連する諸制度をどこまで「社会保障」に含むかというものである。まず概ね共通の理解が得られていることは、社会保障法学による「社会保障」には、給付対象者あるいは世帯に対する給付のあり方のみならず、給付の提供者に対する規制、給

⁴ この点につき、岩村は、法政策論上は、ある制度が「社会保障」に含まれるかどうかで、憲法 25 条の定める「社会福祉及び社会保障」の「向上及び増進」に関する国の責務の対象となるかどうか左右されるので、「社会保障」概念を措定しておくことに一定の意義が存するとする（岩村（2001）13 頁）。

⁵ その意味で、前述のさしあたりの定義も、「社会保障法」が捉えるものとしての「社会保障」の概念と評価することができる。

⁶ 岩村（2001）15 頁。

⁷ 菊池（2014）92 頁。

⁸ 菊池（2014）92-93 頁。

⁹ この点につき、「個人の自律の支援」のように目的に着目した社会保障の捉え方もあり、それによれば、雇用、教育、住宅、交通・通信などに関わる法制度も包含される可能性がある（菊池（2014）93 頁）。ただ、菊池も、根源的には、憲法 13 条に根拠をおく「個人の自律」に価値をおき、社会保障制度のあり方を指導すべき一定の規範的諸原理は同条から直接導かれるとしても、制度の根幹である「給付」に係る場面では憲法 25 条を直接的な根拠とするとしており（菊池（2014）92 頁）、本稿でも、その論点については取り上げない。

付の財源調達方法等も含めて包括的に制度を捉えることである。これは、社会保障法学が、社会保障制度によって生じる当事者間の法律関係、権利義務関係を規律することの帰結である。例えば、医療保障（これ自体については、憲法 25 条に規定する生存権保障のための制度であることに異論はないであろう）については、患者に提供される医療サービスの水準や費用負担だけではなく、医療サービスの水準の維持や供給の確保の観点からの医療サービスの提供者側の規制も社会保障法学の対象に含まれる¹⁰。

第二に、ある制度がそもそも憲法 25 条に規定する生存権保障に密接に関わる制度かという論点である。この点につき問題となるのは、例えば、雇用、教育、一般の住宅政策等である。これらを「社会保障」に含むか否かは、社会保障法学の論者間でも意見が分かれるところである。ただ、それとは別に、ある制度が憲法 25 条に根拠を有するものであれば、当該制度に関連する、あるいは当該制度に含まれる雇用、教育、住宅政策等の施策は、「社会保障」に含まれることが共通認識とされている。例えば、住宅に関しては、要介護者が入居する介護保険施設などは、施設基準が設けられており、一定の住環境の整備を前提として介護保険の給付（施設給付）がなされる。これらの住環境の整備のための施設基準の設定は、介護サービスの提供事業者に対する規制であり、介護保険給付の供給面について第一の論点の帰結から「社会保障」に含まれるのである。これを住宅政策として住環境の整備と捉えるならば、現状においても、既にその一部は社会保障に含まれていると言える。ただし、この場合、住宅政策そのものを正面から「社会保障」と捉えるのではなく、要介護者の生存権の保障の目的としてなされているという理論付けを前提として「社会保障」に含むため、住宅政策そのものについて「社会保障」に含むというわけではない。

これらの論点が生じるのは、憲法 25 条の規定が抽象的であり（このことは憲法の条項に共通であり 25 条に限られないが）、その具体的内容についても、立法府あるいは行政府の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められ、立法府あるいは行政府が裁量権の限界を超えた場合に司法審査がなされるからである¹¹。その意味では、社会保障法学の対象とする「社会保障」が憲法 25 条を根拠とするものであるとする外縁を設定したとしても、そこに含まれる制度は、論者による社会保障に対する考え方によっても異なってくるし、社会経済状況の変容によっても左右される可能性がある。

しかし、社会保障法学においては、前述のように、ある法令が「社会保障」に属するか否かによって、具体的な社会保障立法の条項に関する解釈論上の具体的な結論が左右されるわけではなく、また、一般的に社会保障に属する制度に関する法律問題であるとしても、それが社会保障法独自の、すなわち、憲法 25 条やこれまで積み上げられてきた社会保障法の法的な考え方が援用できるものとも限らない。結局のところ、解釈論においては、社会保障

¹⁰ 具体的には健康保険法や国民健康保険法といった公的医療保険各法のみではなく、医療法なども社会保障法に含まれる。

¹¹ 最判昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 号 1235 頁（堀木訴訟）、最判平成 24 年 2 月 28 日民集 66 卷 3 号 1240 頁参照。

であろうとなかろうと、適切な法規範を適切に適用して解釈するにすぎず、社会保障に関連する問題という理由のみで社会保障法独自の法理論を殊更に主張すべきものでもない。

他方で、社会保障の法政策論においても、憲法 25 条の生存権の内容が変容しうるものであるとするならば、「社会保障」に含まれる制度も変容する可能性がある。とりわけ政策論の展開場面ではこれまで社会保障とされてきた典型的な制度にとどまらず、雇用、教育、住宅などの関連諸制度と有機的に関連付けた包括的な議論を展開することが求められていると指摘されている¹²。とするならば、雇用、教育、一般の住宅政策等であっても、将来的に社会保障法で捉える社会保障に含まれる可能性はある。

結局のところ、社会保障法の捉える「社会保障」は、少なくとも憲法 25 条に根拠を有する制度とそれに関連する諸制度であると言えるが、それを超えて従来は「社会保障」とみなされてこなかった特定の制度を「社会保障」というカテゴリに含むことに意義を見いだすとするならば、それが憲法 25 条の規定する生存権の保障のための制度であることをいうことで、「社会保障」に共通の法規範が適用されることであろう。この点については、社会保障法学の独自性の観点からも裏付けられる。すなわち、行政法では社会保障は基本的に給付行政として扱われる。社会保障法学が法学の一分野として意義を有するためには、給付行政という類型では把握できない社会保障に特有の法律関係が存在し、かつその法律関係を体系的に整理することで何らかの意味があると言えることが求められる。この点につき、社会保障法学は、社会保障を給付行政のうち、一般の行政サービスではなく、あらゆる人に生じうる可能性がある生活困難に対してなされる給付、あるいはその予防を社会保障と捉え、その権利義務関係を明らかにすることに注力してきた。社会保障法学は、法解釈論としては、権利義務関係の議論を精緻化するとともに、社会保障法特有の法解釈のあり方が確立されつつあるが、社会保障制度の構築のあり方に対する立法や行政の広範な裁量の存在と相俟って、社会保障法学はこれまで既存の制度を前提とした議論を行うことが基本的な姿勢であった。

3. 「社会保障」と地方単独事業

以上のように社会保障法の捉える「社会保障」を理解したときに、いわゆる地方単独事業はどのように把握されるか若干の考察を加える。

「地方単独事業」とは、地方団体が行う事業のうち国庫補助負担事業以外のものを指し、①国の事業とは関係なく地方が住民のために独自に行うものと、②地方が国の基準を上回る内容で行うものに分けることができる。ただ、その大半は后者であり、「法令等により義務づけられたもの」、あるいは「全国的に実施されておりその上に立って国庫補助負担事業が制度化されているもの」である。それらの中には、国庫補助負担事業が同化定着したため地方分権の観点から一般財源化されたものもある。

¹² 菊池 (2014) 99 頁。

社会保障関連の地方単独事業も同様であり、法令等により義務づけられた事業には、(1)保育・子育て支援等では、公立保育所・幼稚園の運営、私立保育園・幼稚園運営助成、児童相談所・一時保護所の運営、放課後児童対策、児童館運営、民生児童委員の活動等、(2)予防、健診、検診等では、予防接種（インフルエンザ等）、保健所、市町村保健センターの運営、健康診査、(3)妊産婦、乳幼児、生活習慣病等では、がん検診（胃、肺、大腸がん等）等、(4)救急医療に関しては、小児救急、周産期救急、夜間休日救急等、(5)生活保護・高齢者・障害者等の福祉に関しては、ケースワーカー、障害者施設、小規模作業所、障害者自立支援、養護老人ホーム、軽費老人ホーム等、(6)公的医療保険や医療保障制度では、国民健康保険の保険料引き下げ、病院事業会計負担金・補助金・繰入金などがある。

また、全国的に普及・実施されており、事実上制度化している事業には、(1)医療費の軽減施策としては、乳幼児医療費助成、障害児（者）医療費助成、ひとり親家庭医療費助成、難病患者医療費助成等、(2)介護・福祉施策等では、介護予防・地域支えあい事業、介護用品の支給事業、高齢者在宅支援、社会活動支援等、(3)子育て支援では、地域子育て支援センター等の事業がある。

このように現在、社会保障分野の地方単独事業は多く存在するが、その機能としては、①国基準では高止まりする負担の軽減¹³、②ニーズに応じたきめ細かな社会保障サービスの提供（上乘せ・横出しを含む）¹⁴、③分野を超えた総合的な社会保障サービスの実施¹⁵が挙げられている。

このように社会保障関連の地方単独事業は多岐にわたるが、そのうち、国の事業とは関係なく地方が住民のために独自に行う事業と、国の制度を前提として、地方単独事業によって行う、国の基準を上回る基準を設定する制度に大別される。以下では、これらについて、社会保障法の捉える「社会保障」の該当性について考察する。

国の事業とは関係なく住民のために独自に行われる事業については、仮に全国的に普及しており、その目的と内容からすれば一般的には社会保障制度の1つと認識されていると思われる制度であっても、国が責任を負う生存権保障のための施策とは言えないため、その

¹³ 被保険者に占める無職者、高齢者の増加等の構造的な問題により、他の公的医療保険と比べて高止まりする保険料を適正水準とするために実施されている国民健康保険料の負担軽減、子育て世代の経済的負担の軽減を目的とした保育料軽減や乳幼児医療費助成、通常に比べて障害者（児）の医療費が高水準であることから、障害児（者）の世帯の負担軽減のため実施されている障害児（者）医療費助成、ひとり親家庭の経済状況を勘案して実施されている医療費助成などがある。

¹⁴ 通常の保育所運営（公立、私立）に加え、待機児童解消のため、認可外保育所に対する助成の実施、また、共稼ぎ世帯等のライフスタイルの変化に対応し、補助基準を超える病児保育、延長保育、休日保育などの実施、産前産後で一貫した母子健康管理のため、妊婦検診について国庫補助事業（9回分）と一体として単独事業（5回分）を行うとともに、産後についても、母子全戸訪問（国庫補助事業）とあわせて乳幼児健診、子どものための歯科保健指導などを実施。救急医療、周産期医療、小児医療やへき地医療、地域医療の確保等、採算に見合わない医療の確保のための地方単独事業を実施など。

¹⁵ インフルエンザ等、予防接種を定期的に行い、また、特定検診等の健康診査など予防医療を徹底して行うことによる、結果としての医療費の抑制、ジョブカフェや職業訓練などの就労支援を生活支援と一体で提供し、結果として生活保護世帯から安定就労に結びつけることによる、結果としての生活保護費の抑制など。

意味での「社会保障」には相当しない。例えば、子どもの医療費助成制度に関して地方公共団体間で支給対象や支給内容に差があったとしても、司法上は、その是正を求めても否定されるであろう¹⁶。ただし、そこには社会保障に関連する法的論点が存在する場合もあり¹⁷、その場合には、これまで社会保障法学が蓄積してきた知見も参考にされる¹⁸。

他方、国の制度を前提として、国の基準を上回る基準を設定する制度については、その元となる国の制度が社会保障制度であることを前提とすれば、地方公共団体が国の基準を上回る基準を設定する制度は、それに関連する制度すなわち「社会保障」と把握される。その意味では、社会保障の法規範が適用されるが、他方で、国の基準が憲法 25 条の生存権を保障するための最低基準を設定するための制度であるとするれば、それを上回る基準を設定する制度は、それ自体が既に憲法 25 条の要請にかなっていると評価できるため、憲法 25 条の文脈ではそれが直接的に影響する余地はほぼないと考えられる。それゆえ、それを「社会保障」と把握したとしても、「社会保障」と把握することによる法的な意義は見いだせないように思われる。

4. おわりに

本稿では、「社会保障法」が捉える「社会保障」について論じてきたが、その中核は、基本的には憲法 25 条の規定する生存権を保障するための諸制度・諸施策である。これは、憲法 25 条の法規範が妥当する範囲を画するための概念であり、どの制度が「社会保障」に含まれるかは、憲法 25 条の解釈のありように帰着する。もちろん前述のように、それは社会保障に対する考え方や、社会経済の変動によって変容する余地もあるが、仮に「社会保障」が変容したとしても、社会保障法学における「社会保障」は、基本的には憲法 25 条によって設定された外縁に含まれる制度であるため、「社会保障」の変容と憲法 25 条の要請に応じた法規範を構築すればよいし、それが社会保障法学に求められている課題である。

【参考文献】

岩村正彦（2001）『社会保障法 I』弘文堂。

西村健一郎（2003）『社会保障法』有斐閣。

菊池馨実（2014）『社会保障法』有斐閣。

¹⁶ 当該地方公共団体の議会等に働きかけて、給付範囲の拡大や給付水準の引き上げを求めることも当然可能である。

¹⁷ 例えば、合理的な理由なく不利益な取扱いをするなどは法的問題となりうる。名古屋市の乳幼児医療費助成制度に関する事例として名古屋地判平成 16 年 9 月 9 日判タ 1196 号 50 頁参照。

¹⁸ 例えば、社会保障制度に関する広報、情報提供、教示については、社会保障関連の地方単独事業の実施についても妥当するであろう。

Ⅲ. ヒアリング調査

総務省及び自治体ヒアリング調査

研究初年度の2015年8月に総務省自治財政局財務調査課および調整課を訪問し、総務省地方財政統計90表及び社会保障に要する経費に関する調査（社保費調査）についてヒアリングを実施した。その際に本科研のために過去の社保費調査データ提供を依頼したが、実現しなかった。

二年が経過し、改めて2017年9月に別添の依頼を行った。これに対して、総務省財務調査課より、社保費調査の過去データをご提供頂き、社人研において内容を確認し、トライアル集計を行うことについて了承を得た。併せて、総務省より、統計の質に関する懸案事項として、純計がなされていない問題があり、社会保障費用統計において同調査を利用するに際しては、純計方法の検討が必要であることが明らかとなった。そこで、A市、B区、C県における社保費調査記入担当者に、社保費調査において純計が必要な項目の具体例、及び全体に占める規模感についてヒアリングを実施した。その結果、いずれの自治体においてもその規模は極めて小さいことが明らかとなった。そのため、トライアル集計においては、都道府県、市区町村の単純計を使用することとした。

B区のヒアリングより、「社会保障に要する経費に関する調査」記載要項によれば、「超過負担に係る地方負担は地方単独事業と整理し様式1に計上」とあるにもかかわらず、超過負担分を様式1ではなく様式3国庫補助事業費の方に計上していることが明らかとなった。記入要項等において誤りがないように注意喚起をすべきである。

C県のヒアリングでは、社保費調査が消費税の使途説明の目的のみであれば、ここまで詳細な調査を行う必要は無いのではないかと、総務省から結果が非公表であるが、自治体は労力をかけて回答しているので、公表そして広く利活用されることを望むとのご意見であった。

社会保障費用統計においては、現在の社保費調査の様式による詳細データが不可欠であり、国の統計作成のために、社保費調査は有効活用されるべきである。今後、社保費調査を利用して計上するに際しては、国の基幹統計である社会保障費用統計に利用されていることを調査依頼に明記する等により、総務省より自治体に周知して頂くことが望ましい。

A市ヒアリング：その1 2017年5月30日訪問、 その2 2017年12月 メール照会

B区ヒアリング：2017年12月27日訪問

C県ヒアリング：2018年2月28日訪問

(別添1)

事務連絡
平成29年9月15日

総務省自治財政局 財務調査課 御中

国立社会保障・人口問題研究所企画部

「社会保障施策に要する経費に関する調査」に係るヒアリング・ご相談

1. 背景と目的

- ・総務省「社会保障施策に要する経費に関する調査」(以下、社会保障費調査)は、社会保障費用統計に準拠した定義のもと集計がなされていることから、社会保障費用統計では同調査の活用による地方単独事業の総合的計上を目指してきたところ。
- ・政府の「公的統計基本計画(第三期)」(平成29年度末閣議決定予定)において、社会保障費用統計の次期計画中の課題として、「国際基準に準拠した地方公共団体の社会保障支出の総合的な把握に向け、社会保障関係費用に関する調査結果の活用や、単価に基づく推計等を検討し、平成34年度までに改善を図る」ことが盛り込まれる見通し(統計委員会基本計画部会経済統計WG答申案 平成29年11月9日)。
- ・上記課題の実現のために、社会保障費調査のデータ提供協力をお願いするもの。

2. 「社会保障施策に要する経費に関する調査」のご提供について

(1) ご提供いただきたいデータ

①都道府県、政令市、市町村 集計データ

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

表側：7分野の項目別(事業番号1から192まで)

表頭：決算額内訳、職員人件費、事務職員分の内訳

(費用統計において、職員人件費は給付、事務職員分は管理費と分類するために必要。)

様式2：その他事業等の内訳

様式4：社会保障関係施設に係る投資的経費

②データ年次

調査開始平成22年度以降のデータ

まずは単年度データをご提供いただき、当方で内容を精査し、トライアル集計を行い、計上に向けた準備に着手したく存じます。

それ以外の過去データのご提供時期につきましてはご相談させていただきます。

- ・2年前のヒアリングにおいて、社会保障費調査の大項目レベルのデータ提供は可能というお話でしたが、その後、提供不能と回答を頂きました。その理由につきまして、当時詳細を伺っておりませんでしたので、改めて確認をさせて頂きたく、ご教示を願います。

- ・都道府県と市町村の純計後のデータを頂くことは可能でしょうか。2年前のヒアリングにおいては、純計額は算出していないとのご回答でしたが、算出しておられましたら、その具体的方法をご教示ください。
また、純計以外に、回答データを、総務省において加工している部分がありましたら、併せてご教示願います。

(2) データ提供可能時期

貴課における調査実施から集計とりまとめまでの作業スケジュールをご教示願います。9月に調査回答が集まった後、翌年度4月頃までに、データをご提供頂くことは可能でしょうか。社会保障費用統計では毎年8月1週目に公表しており、4月中のデータ入手が必要となります。

(3) 平成27年度調査(28年度実施)以降の社会保障費調査関係資料の提供

2年前に、平成26年度調査(27年度実施)まで、関係資料(依頼文、様式、記載要領等)をご提供頂きました。その後の調査の関係資料につきまして、ご提供願います。

(4) 統計法29条に基づく協力要請について

「社会保障施策に要する経費に関する調査」は統計法上の「行政記録情報」に該当すると考えられることから、統計委員会基本計画部会国民生活・社会統計ワーキンググループ第4回会合において、社会保障費用統計における地方単独事業の総合的把握のために、統計法29条1項に基づく協力要請を同調査の所管部局(総務省自治財政局)に行うべき旨、委員発言がございました。

同法に基づく依頼手続きを検討しており、まずは内々に打診させて頂く次第です。貴課のご意向をヒアリング当日お聞かせ願います。

【参考1】統計法 抜粋

(協力の要請)

第二十九条 行政機関の長は、他の行政機関が保有する行政記録情報を用いることにより正確かつ効率的な統計の作成又は統計調査における被調査者の負担の軽減に相当程度寄与すると認めるときは、当該行政記録情報を保有する行政機関の長に対し、その提供を求めることができる。この場合において、行政記録情報の提供を求める行政機関の長は、当該行政記録情報を保有する行政機関の長に対し、利用目的その他の政令で定める事項を明示しなければならない。

(行政記録情報)

第二条 10 この法律において「行政記録情報」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した情報であつて、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているもののうち、行政文書(行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成十一年法律第四十二号)第二条第二項に規定する行政文書をいう。)に記録されているもの(基幹統計調査及び一般統計調査に係る調査票情報、事業所母集団データベースに記録されている情報並びに匿名データを除く。)をいう。

【参考2】統計委員会基本計画部会国民生活・社会統計ワーキンググループ第4回会合平成29年8月4日
議事概要抜粋 http://www.soumu.go.jp/main_content/000504578.pdf

- ・地方分権改革などによって、地方公共団体の社会保障支出の地方単独事業化が進んだ一方で、データ利用に制約があるため、本統計では推計値を計上している。国際基準に準拠した社会保障の総合的な把握に必要なデータとして、総務省の「社会保障関係の地方単独事業に関する調査」結果など、地方単独事業を詳細に把握しているデータがあるので、そのデータを活用できるようにしていただきたい。
- ・社会保障費用統計については、より正確な統計が作成できるようにすることが基幹統計とした目的の1つでもあるので、是非、統計法に基づいた要請を行っていただきたい。

A市ヒアリング調査 その1

日時：2017年5月30日（火）14:30-16:30

場所：A市役所内 会議室

出席者：A市財政局（財政計画担当）3名

厚労科研プロジェクト 研究者2名

調査目的：2015年初回ヒアリング以降の変更点等について

1. 総務省社会保障費調査への回答協力

平成17-18年頃より依頼を受けている。地方財政統計90表が始まったのと同時期。

現在の調査票様式になったのは、税社会保障一体改革にかかる平成23年頃の調査の時。

2. 市の小事業レベルの財政データベース（提供を受けた、コード入り、小事業3700-3800項目）

款、項、目は、国が地方自治法で定めたもの。コードは各自治体が任意で付与する。

大、中、小事業の分類項目、コードも自治体独自のもの。

市ではこれらのコードをもとに分類し、それを国基準にあわせて再分類。

3. 財政統計調査 項目 昭和30年に変更 時系列で断絶

A市では、国科目と市の科目が一致していない。市は部局単位で整理。

行政の変化に応じた、国科目の変更が必要ではないか。

4. 国庫補助事業 必ずしも負担率の通りではない

国交省などハード系事業 おおむね負担率通りの交付。

厚労省などソフト系事業 上限つきで交付されることが多い。

5. 補単混合

補助事業を負担率から推計し、それを割り戻して国庫補助額を算出、事業総額から控除した残りが地方単独事業。

就学援助費及び修学旅行費については国庫負担、文房具費については市（交付税）。このように項目により負担者が異なるものもある。分かれたデータが得られる場合は分けて計上する。分けられないものもある。

6. 2年前からの総務省調査変更点

新規追加。

総合福祉 福祉人材確保 福祉ボランティア活動推進。

各費目の具体的な作成手順は以下の通り。

I. 事業費

総務省社会保障関係の事業に要する経費調査の作成手順は以下のパターンがある。

- (1) 小事業決算額を積み上げ (8割)
- (2) 小事業決算額事の内数で積み上げ (アとイで2割、ウが1割)
 - ア. 補単混合事業 国庫補助事業相当額を控除
小事業決算額－国庫補助事業の国支出額－国庫補助事業の地方支出額
国庫補助負担の地方支出額＝国庫補助事業の国支出額×補助率 (3/4) による割り戻し
 - イ. 障害者と障害児で按分
 - ウ. その他 純計額を算出し計上 会計間の重複がないように計上

II. 職員人件費

(正規人件費合計＋支弁人件費) / 職員数＝全職員ひとりあたり人件費 (8,392 千円)

支弁人件費：国科目では投資的経費に計上されているもの

上記単価に、職員録や聞き取り等により把握した人数を乗じる。

保健師がいくつかの事業にかかわる場合、総合福祉として計上。

社会福祉協議会が事業委託するものは、社会福祉協議会の支出ではなく、個別事業の支出として計上。

III. 施設整備費

様式1に計上されているのは、設備備品、など修繕費。建物をたてる費用は様式4の投資的経費。

A市ヒアリング調査 その2（純計について）

2017年12月19日照会

国立社会保障人口問題研究所が作成公表する「社会保障費用統計」では、総務省「社会保障に要する経費に関する調査」様式1を利用し、国際基準に沿って地方単独事業を総合的に計上する方法の検討を進めております。

検討課題の一つが「純計」の方法です。

総務省財務調査課によれば、同調査は都道府県、市町村それぞれに調査を行っておりますが、純計を作成しておらず、その方法を検討する必要があるとのことでした。

他方で、同課は「地方財政統計年報」において、純計を作成、公表しております。その純計方法を照会したところ、理由は不明ですが、開示は難しいとの回答でした。

そこで、当方において、「地方財政統計年報」の下記表について、都道府県、市町村等の単純合計と総括純計を比較したところ、補助費等うち都道府県に対するもの、同級他団体に対するもの、一部事務組合に対するものが純計では除かれていることがわかりました。

（添付ファイル）

「地方財政統計年報」

第2部 2-5 目的別、性質別歳出内訳のうち民生費、衛生費、労働費

2-5-1 表 目的別・性質別歳出内訳総括（純計）

2-5-2 表 都道府県目的別・性質別歳出内訳（単純合計）

2-5-3 表 市町村（政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。）目的別性質別歳出内訳（純計）

2-5-4 表 市町村（政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。）目的別性質別歳出内訳（単純合計）

つきましては、以下の点について、教えていただきたくお願いいたします。

1. A市の「社会保障に要する経費に関する調査」様式1に計上する事業のうち、下記に該当する事業はありますでしょうか。

性質別 補助費等 うち、
都道府県に対するもの・同級他団体に対するもの・一部事務組合に対するもの

2. 上記に該当する事業がある場合、様式1に計上する事業のうち、どのくらいが上記に該当しますでしょうか。およそで結構ですので、様式1総額の何割程度、あるいは総事業数の何割程度、として、規模感をお教えてください。

また、該当事業のうち金額が大きく代表的なものの例（〇〇事業費〇〇円のうち、補助費として都道府県に対して〇〇円が支出されている）をいくつか教えていただけますでしょうか。

【1・2 回答】

・本市においてお尋ねの項目に該当するものは次のとおりです。下記補足にもありますが、本市では該当する項目・金額は非常に少ない状況です。

(1) 都道府県に対するもの

・障害児施設措置費 3,248 千円

(2) 同級他団体に対するもの

・老人保護措置費 5,398 千円

・障害児施設措置費 4,929 千円

(3) 一部事務組合に対するもの

・後期高齢者医療広域連合負担金 28,794 千円

◆補足

(1) 「都道府県に対するもの」、「同級他団体に対するもの」について

①総務省で集計した際に純計作業を行っているものと推測されます。当方では、分類までで純計作業は行っていません。

②地方単独事業は上記回答のとおりですが、国庫補助事業としてはこれらのほかに、他自治体の保育所入所者や、県・他自治体の児童福祉施設入所者に対する「児童福祉施設措置費」があります。

③本市は政令市ですので、県立施設や他の自治体立施設へ措置するケースが少ないものと想定されます。中核市以下の自治体ですと、団体の類型や権能差により計上の仕方や純計の規模が大きく異なることが想定されます。

県（市町村課）にも聞いてみましたが、県内自治体の類型や施設の立地によっても、また都道府県それぞれの状況によっても大きな差が想定されるとのことでした。

(2) 「一部事務組合に対するもの」について

①県からの事務連絡に基づき、地方財政状況調査（決算統計）において、「純計後の数値」として総務省へ報告しています。したがって、県から総務省へデータが届く時点で純計を終えているものと推測されます。

②今回のお尋ねでは、添付資料で「五 補助費等」までとなっていましたが、後期高齢者医療広域連合負担金の一部は「十三 繰出金」の民生費・老人福祉費に計上してい

ます。

・基盤安定制度拠出金 1,546,109 千円

・療養給付費負担金 7,578,404 千円

③純計の対象外となりますが、②と同様に、国民健康保険事業会計繰出金は、「十三 繰出金」の民生費・社会福祉費に、介護保険事業会計繰出金は「十三 繰出金」の民生費・老人福祉費に計上しています。

3. 様式 1 に加えて、該当事業のうち補助費の金額、行き先を回答する様式が追加されたならば、自治体の担当者の回答負担がかなり増えると考えて宜しいでしょうか。

(総務省財務調査課によれば、純計に必要な情報の追加回答は、自治体の負担を増やすことになるため、実施困難とのことでした)

【3 回答】

・作業の負担はかなり増えることが想定されます。

本市のような政令市レベルであれば、財政課の人員もそれなりに配置され、おおむね目的別歳出で事務分担が決まっていますので、財政課の職員 2～3 人が事業所管課からの補足資料を入手した上で回答を作成することは可能と考えられますが、それでも純計内容の整理には 1～2 日程度を要すると想定されます。

これが町村レベルとなりますと、交付税や起債等の事務や出納審査、予算・決算の事務を同じ係で行っているところがあると聞いており、そういった自治体であっても作業内容は政令市とほぼ同じと想定されますので、本市よりも町村のほうが相対的に負担が増大すると考えられます。

念のため、県(市町村課)にも聞いてみましたが、ほぼ同じような回答をいただきました。

B区ヒアリング調査

日時：2017年12月27日（水）15:00-16:00

場所：B区役所内 会議室

出席者：B区政策経営部財政課 2名

厚労科研プロジェクト 2名

事前に別紙をお送りし、当日回答を頂いた。

1. 区から都への補助費

ほとんどが返還金であり、前年度都道府県から受け取ったものを、返還している。前年に都道府県支出金に計上され、一般財源には入っていない。

その他としては、自立支援センター事業費 23区負担金を都に対して支出。

2. 同級他団体への補助費

他区の保育所に通う場合、区で保育料を徴収し、その後本区から他区へ支払っている。

3. 事務組合への補助費

後期高齢者医療 都からの指示で補助、単独を割り振っている

4. 社保費調査 様式1と3の振り分け

補助事業の補助裏と超過負担分を含めて様式3に計上している。

過去においては超過負担分を様式1に振り分けていたが、今年、様式3に移し替えた。

5. 人件費の取り扱い

市区町村財政状況調 16表 職員給 出先機関を対象 人数に応じて按分
常勤職員のみ計上、再任用は含む。非常勤は含まない。

事業費と人件費は別扱いである。

例) ケースワーカー 人件費 同残業代 は社会福祉費として計上。

6. 基金の扱い

財源区分は、その他特定財源ではなく、一般財源に含まれる。

基金は投資的経費が多いので、多くは様式1ではなく様式4に計上される

7. 様式4投資的経費

現様式では補助事業と単独事業が分かれていないが、分けることは可能である。

8. 住宅関係費：区営住宅

使用料と一般会計からのお金を基金として積み立て 建て替え、修繕費等を支出している。

(別紙)

B区ご担当者様

2017年12月14日
国立社会保障・人口問題研究所

当研究所が作成公表する「社会保障費用統計」では、総務省「社会保障に要する経費に関する調査」様式1を利用し、国際基準に沿って地方単独事業を総合的に計上する方法の検討を進めております。

検討課題の一つが「純計」の方法です。総務省財務調査課によれば、同調査は都道府県、市町村それぞれに調査を行っておりますが、純計を作成しておらず、その方法を検討する必要があるとのことでした。他方で、同課は「地方財政統計年報」において、純計を作成、公表しております。その純計方法を照会したところ、理由は不明ですが、開示は難しいとの回答でした。

そこで、当方において、「地方財政統計年報」の下記表について、都道府県、市町村等の単純合計と総括純計を比較したところ、補助費等うち都道府県に対するもの、同級他団体に対するもの、一部事務組合に対するものが純計では除かれていることがわかりました。

「地方財政統計年報」

第2部 2-5 目的別、性質別歳出内訳のうち民生費、衛生費、労働費

2-5-1表 目的別・性質別歳出内訳総括(純計)

2-5-2表 都道府県目的別・性質別歳出内訳(単純合計)

2-5-3表 市町村(政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。)目的別性質別歳出内訳(純計)

2-5-4表 市町村(政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。)目的別性質別歳出内訳(単純合計)

つきましては、以下の点について、教えていただきたくお願いいたします。

1. B区の「社会保障に要する経費に関する調査」様式1に計上する事業のうち、下記に該当する事業はありますか。

性質別

補助費等 うち

都道府県に対するもの

同級他団体に対するもの

一部事務組合に対するもの

2. 上記に該当する事業がある場合、様式1に計上する事業のうち、どのくらいが上記に該当しますでしょうか。およそで結構ですので、様式1総額の何割程度、あるいは総事業数の何割程度、として、規模感をお教えてください。

また、該当事業のうち金額が大きく代表的なものの例(〇〇事業費〇〇円のうち、補助費として都道府県に対して〇〇円が支出されている)をいくつか教えていただけますでしょうか。

3. 様式1に加えて、該当事業のうち補助費の金額、行き先を回答する様式が追加されたならば、自治体の担当者の回答負担がかなり増えると考えて宜しいでしょうか。(総務省財務調査課によれば、純計に必要な情報の追加回答は、自治体の負担を増やすことになるため、実施困難とのことでした)

以上

C 県ヒアリング調査

日時：2018年2月28日（水）15:30-16:45

場所：C 県庁内 会議室

出席者：C 県自治振興部 2名

厚労科研プロジェクト 2名

事前に別紙をお送りし、当日回答を頂いた。B 区において、補助事業の超過負担を様式 3 に計上していたことから、C 県においても同様のケースの有無について確認を行った（問 2）。

1. 回答

- (1) C 県から他県への補助費は該当なし。社会保障経費に限らず、他県に対するものは少額。
- (2) C 県下の市町村において、
 - 市町村から都道府県に対するもの：該当なし。
 - 市町村から同級他団体に対するもの：管外公立保育所運営費負担金、障害者施策の広域連携にかかる負担金（作業所運営費等）。
 - 市町村から一部事務組合等に対するもの：後期高齢者広域連合事務費負担金。社会保障費調査様式 1 に占める割合は、2 市 1 町村の事例によれば、0.2-0.3%と規模は小さい。
- (3) 補助事業の超過負担の計上先
 - 市町村への照会時に、様式 1 と 3 に県の補足コメントを付し（別紙）各市町村も適切な計上に努めており、県においてもチェックを行っているため、超過負担分を様式 3 に計上するケースは少ないと考えられる。
 - 調査開始当初においては、国の事業名と市町村の事業名が異なるものについて、突合を行う必要があり、県において必要な情報を収集し、市町村において突合できるようにした。県による指導介入がないと、市町村において、事業をどこに計上するかの判断ができない。これらの点については、総務省にも意見出しをしたことがある。本県と同様の関与を他県においても行っているかは不明であり、対応にはばらつきがあるかもしれない。日本全体の制度を上げるために、ある県の事例を都道府県で情報共有する会議体をつくることについては、遠慮願いたい。参考になるのは、同類の都道府県であり、これまでも方法についてヒアリングを行ったことがあるが、それ以外についてはどれだけ参考になるかわからない。
 - 特に、基金事業について、国の名称と、市町村での事業名とが異なるケースが多い。全国的に実施されている事業であれば、全国一律に返還出来るかもしれないが、市町村のオリジナルな事業についてどこに振り分けるか個別に判断が必要。

2. その他

- ・社会保障費調査において、これ以上の追加調査負担は避けて欲しい。調査の目的が明

確で真に必要な調査であれば喜んで協力するが、国の政策に応じて様々な調査が降りてきて、対応に時間を取られる。調査の間を一つ増やす場合に、その回答にどれだけの時間費用を要し、それが 1741 団体におよぶこと、費用対効果を考えた調査依頼としてほしい。

- 東京のほかに、沖縄、北海道など、特別な地域対策の交付金等がある自治体において、社会保障関係の単独事業が大きくなる可能性があると思われる。
- 震災関連も特別会計が出所となっているものについては、地財調査 90 表の範囲外となるので、社会保障費調査には入ってこない。震災関連として、C 県では、住宅費減免、軽自動車の割引、住宅取得の減免などを行っている。
- 国は自治体に消費税の使い途を明示するようにとの政令をだし、そのフォーマット例として 5 分野程度に分けた様式を示している。その元データとして、総務省は社会保障費調査として詳細なデータ提供を求めているが、県としては、消費税の使い途説明のためだけであれば、ここまで詳細な調査を行う必要は無く、5 分類程度の大きくくりで報告を求めればよいと思う。なぜここまで負担をかけて詳細を答えなければならないのか納得がいかない。
- しかも総務省から結果が非公表であり、ますます目的がわからない。労力をかけてこたえているのであるから、公表、利活用されることを望む。

(別紙) C 縣市町村課 ご担当者様

2018年2月8日
国立社会保障・人口問題研究所

当研究所が作成公表する「社会保障費用統計」では、総務省「社会保障に要する経費に関する調査」様式1を利用し、国際基準に沿って地方単独事業を総合的に計上する方法の検討を進めております。

つきましては、以下の点について、教えていただきたくお願いいたします。

1. 自治体間の入り繰りに関して

総務省財務調査課によれば、「社会保障に要する経費に関する調査」では都道府県、市町村の入り繰りについて純計を行っておらず、その方法を検討する必要があるとのことでした。C 県および県下市町村に関して、以下の点をご教示ください。

- (1) C 県において「社会保障に要する経費に関する調査」様式1に計上する単独事業のうち、

補助費等

うち県から同級他団体に対するもの

に該当する代表的な事業名をお教え下さい。金額的に少ないと見込んでおりますが、正しいでしょうか。

- (2) C 県下の市町村において「社会保障に要する経費に関する調査」様式1に計上する単独事業のうち、

補助費等

市町村から都道府県に対するもの

市町村から同級他団体に対するもの

市町村から一部事務組合に対するもの

各々に該当する代表的な事業名を挙げて下さい。

また、上記に該当する費用が様式1総額に占める割合はどのぐらいでしょうか。およそで結構ですので規模感(総額の何%程度)をお教え下さい。また医療介護においてはやや大きいですが、子ども子育てでは小さいなど、政策分野ごとの偏りがありましたら、併せてご教示下さい。

2 超過負担分の計上先について

「社会保障に要する経費に関する調査」記載要項によれば、「超過負担に係る地方負担は地方単独事業と整理し様式1に計上」とありますが、超過負担分を様式1ではなく様式3 国庫補助事業費の方に計上しているケースは多くあると考えて宜しいのでしょうか。他の市町村のヒアリングにおいて、こうした要項に則らず様式3に記入している事例がありましたため、確認させていただきます。

以上

IV. 特別講演会、 ワークショップ報告

2018年3月19日および20日に、EU-ESSPROS 統計担当者であるギウリアーノ・アメリカニ氏を招聘し公開特別講演会、及び「社会保障費用統計に関する国際ワークショップー日本・韓国・欧州ー」を開催した。国立社会保障・人口問題研究所の社会保障費用統計プロジェクトにおいて EU-ESSPROS 担当者を招聘するのは初であり、韓国の担当者を交えた国際ワークショップも初の試みである。

特別講演会は、所外研究者及び社会保障統計に関わる行政官等の約 20 名の参加を得て、活発な質疑が行われた。ワークショップにおいては、セッション 1「家族政策支出」において、山重研究分担者が我が国の家族政策の背景と統計作成を巡る問題として地方単独事業の過小推計問題について報告した。所外の参加者を交えて、国により制度設計が異なる家族政策を同じ枠組みで国際比較することの難しさについて議論がなされた。続くセッション 2 では、韓国 KIHASA のゴ研究員が韓国における社会保障費用統計の作成方法と課題について報告を行った。韓国では高齢者や障害者に対する交通費減免を OECD 基準統計において計上しているとのことであった。我が国の社会保障費用統計においてこの種の費用計上はしていないが、今年度科研報告書に収録したトライアル集計において、総務省社会保障費調査により地方単独事業として実施される交通費減免を計上している。

セッション 3 では、日本の社会保障費用統計の作成方法と課題について報告を行った。現在費用統計が準拠する OECD および ILO 基準マニュアルにおいて明確な定義や解説が示されていない費用について質問し、EU 基準マニュアルの記述にもとづく解説や、ワーキンググループで進行中の議論の紹介も含めて、有意義な助言を得ることができた。今回実施したトライアル集計において、助言を参考に整理を行った（総括研究報告、竹沢部分参照）。

講演会及びワークショップ開催を通じて、EU 基準に関する詳細な説明を聞き、マニュアルだけでは十分理解できなかった点がクリアになった。今後社会保障費用統計が地方単独事業を含めて精度向上を図っていく上で、多くの手掛かりを得ることができた。

尚、最終年度の 3 月下旬に実施したため、本報告書においては当日資料の取載にとどまり、講演会及びワークショップの質疑を通じて得た知見を十分に盛り込むことができなかった。稿を改めて報告することとしたい。「公的統計の整備に関する基本的な計画（平成 30 年 3 月 6 日閣議決定）」において、社会保障費用統計に関しては今後 5 年以内に「OECD 基準に加え、財源の国際比較が可能となる EU（ESSPROS）基準に準拠した統計の作成について、EU 統計局及び関係府省の協力を得て検討し、提供を開始する。」ことが求められている。今回の講演会及びワークショップを通じて得たことを、今後の EU 基準統計作成に活用していく。



国立社会保障・人口問題研究所 公開特別講演会

日時： 2018年3月19日（月） 13:00 ～ 14:45

場所： 日比谷国際ビル（内幸町）6階 国立社会保障・人口問題研究所 第4会議室
（地図）

講演者： ギウリアーノ・アメリニ(Giuliano Amerini、EU統計局教育・医療・社会
保護統計課長)

題目： EU統計局における欧州社会保護統計（ESSPROS）の作成とEU社会保護政
策における同統計の活用

講演概要：

ギウリアーノ・アメリニ氏はEU統計局の統計専門官として、これまでに経済、政府財政、物価等の様々な統計作成に従事し、現在は教育・医療・社会保護統計課において、欧州社会保護統計（ESSPROS、社会保障給付と財源、年金受給者数等に関する統計）及びSHA(総保健医療支出勘定)の管理を担当されています。

ご講演では、ESSPROSを中心に、その開発経緯、法規定、作成方法、SNA（国民経済計算）との整合性等に加えて、同統計のEU社会保護政策や各国における活用事例についてもご紹介いただきます。

※本講演会は厚生労働科研費研究「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」の一環として実施されます。

使用言語：ご講演は英語、日本語逐次通訳つき

National Institute of Population and Social Security Research

Date and time: 13:00 - 15:00, March 19th (Monday), 2018

Venue: National Institute of Population and Social Security Research Meeting Room
No.4

Hibiya Kokusai Building 6F 2-2-3 Uchisaiwaicyo, Chiyoda-ku, Tokyo 100-0011

Title: ESSPROS: How comparative statistics on social protection benefits and their financing are produced and utilized for the EU social protection policy?

Lecturer: Giuliano Amerini (Administrator, Unit F-5 Education, Health and Social protection, EUROSTAT)

Mr. Giuliano Amerini has engaged in Eurostat for more than 25 years. He is currently in charge of ESSPROS (European system of integrated social protection statistics) and SHA (System of Health Account) at the unit F5- Education, Health and Social Protection statistics. Before joining his current position, he worked in Eurostat in different domains such as price statistics, financial statistics, and government finance statistics.

In this seminar, he will give us a lecture on the history, legal basis and methodology of ESSPROS. He will also introduce some examples where ESSPROS was utilized for making and monitoring social protection policies in EU.

*Presentation and discussion are given in English. (Japanese translation is provided).

*This seminar is a part of a research project, "Research on developing social protection financial statistics", supported by Grant-in-Aid for Scientific Research from Ministry of Health, Labor and Welfare.

厚労科研「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」

社会保障費用統計に関する国際ワークショップ

－日本、韓国、欧州－

日時：2018年3月19－20日

場所：国立社会保障・人口問題研究所 第4会議室

Day1 3月19日(月)

セッション1 (15:00-17:00) 「家族政策支出」 ※日英逐次通訳

15:00-15:50 日本の家族政策とその支出

－保育に関する地方歳出の実態把握をめぐる問題－

(山重慎二、一橋大学)

15:50-16:30 EUにおける家族政策支出および各報告に対するコメント

(ギウリアーノ・アメリニ、EU統計局)

16:30-17:00 ディスカッション

Day2 3月20日(火)

セッション2 (9:45-11:45) 「韓国の社会保障費用統計」 ※韓英逐次通訳

9:45-10:45 韓国におけるOECD社会支出統計の作成方法とESSPROSへの質問

(ゴ・ギョンファン、KIHASA)

10:45-11:15 コメント及び韓国からの質問への回答

(ギウリアーノ・アメリニ、EU統計局)

11:15-11:45 ディスカッション

〈12:00-13:00 Lunch and Coffee〉

セッション3 (13:00-16:00) 「日本の社会保障費用統計」 ※日英逐次通訳

13:00-14:00 日本における社会保障費用統計の作成方法と課題、

ESSPROSへの質問

(竹沢純子、社人研)

14:00-15:00 コメント及び日本からの質問への回答

(ギウリアーノ・アメリニ、EU統計局)

15:00-16:00 ディスカッション

International Workshop on Social Protection Financial Statistics of Japan, Korea and European countries

To be held at National Institute of Population and Social Security
Research(NIPSSR) Tokyo, Japan
19-20 March 2018

Day1 March 19th

Session1(15:00-17:00) Family Policy expenditure

※Japanese-English consecutive interpretation

15:00 -15:50 Social expenditure for families and family policies in Japan
(Shinji Yamashige, Hitotsubashi university)

15:50-16:30 Family and child benefits in the EU and Comments on Dr.
Takezawa and Dr. Yamshige
(Giuliano Amerini , Eurostat)

16:30-17:00 Discussion

Day2 March 20th

Session2(9:45-11:45) Social Expenditure in Korea

※Korean-English consecutive interpretation

9:45-10:45 Overview of compiling public social expenditure for OECD and
Questions for ESSPROS
(Kyeong-hwan Gho, KIHASA)

10:45-11:15 Comment and reply
(Giuliano Amerini , Eurostat)

11:15-11:45 Discussion

Session3(13:00-16:00) Social Expenditure in Japan ※Japanese-English consecutive
interpretation

13:00-14:00 Overview of compiling social expenditure and revenue – focusing
on local government expenditure, Questions for ESSPROS
(Junko Takezawa, IPSS)

14:00-15:00 Comment and reply
(Giuliano Amerini , Eurostat)

15:00-16:00 Discussion



ESSPROS: the european system of integrated social protection statistics

Giuliano Amerini
Eurostat

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Eurostat

ESSPROS

How comparative statistics on social protection benefits and their financing are produced and utilised for the EU social protection policy

2

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Structure of the presentation

1. Background information
 - main concepts
 - history
 - legislation
 - collections and production process
2. Partnership and Coordination:
 - Main Stakeholders
 - Use of ESSPROS
 - Related statistical systems
3. Developments
 - methodological revision process
 - examples of technical issues
 - main challenges for the future

3

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Structure of the presentation

1. Background information
 - main concepts
 - history
 - legislation
 - collections and production process
2. Partnership and Coordination:
 - Main Stakeholders
 - Use of ESSPROS data
 - Related statistical systems
3. Developments
 - revision process
 - examples of methodological issues
 - main challenges for the future

4

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Objectives of ESSPROS

To provide a comprehensive and coherent description of social protection in the Member States:

- covering social benefits and their financing;
- geared to international comparability;
- harmonising with other statistics, particularly the national accounts, in its main concepts.

5

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS: main definitions

Social Protection

Social protection encompasses all interventions from **public or private** bodies intended to relieve households and individuals of the burden of a **defined set** of risks or needs, provided that there is neither a **simultaneous reciprocal** nor an **individual** arrangement involved.

Risks/needs that may give rise to social protection

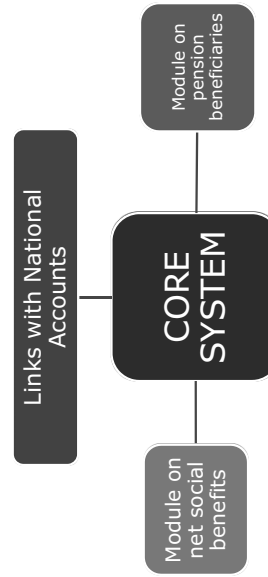
1. Sickness/Health care, 2. Disability, 3. Old age,
4. Survivors, 5. Family/Children, 6. Unemployment,
7. Housing, 8. Social exclusion not elsewhere classified.

6

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



The current ESSPROS system



7

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



History

1. Gentlemen's agreement
 - 1963: "Social Accounts" ← Treaty of Rome (1959)
 - 1981: ESSPROS Methodology ← ESA 1979
 - 1996: ESSPROS Manual ← SNA 1993 / ESA 1995
2. Legislation
 - 2008: ESSPROS Manual ← Regulations 2007-2008
 - 2011: ESSPROS Manual ← Regulations 2011 (Net)
 - 2016: ESSPROS Manual & UG ← 2014 Conference
 - next?: ESSPROS Manual & UG

8

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



The legal framework (1)

Basic act:

- Regulation (EC) No 458/2007 of the European Parliament and of the Council of 25 April 2007 on the European system of integrated social protection statistics.

9

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



The legal framework (2)

Implementing regulations:

- Commission Regulation (EC) No 1322/2007
Commission Regulation (EC) No 10/2008
Definitions, classifications, transmission, dissemination, quality for the Core System and the Pension Beneficiary module
- Commission Regulation (EU) No 110/2011
Commission Regulation (EU) No 263/2011
Data collection, transmission, quality for the NET module

10

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

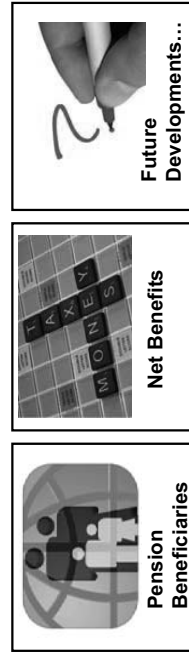


ESSPROS - Components

CORE SYSTEM



MODULES



11

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (1)

Statistical unit: Social protection scheme
A distinct body of rules supported by one or more institutional units, governing the **provision** of social protection **benefits** and their financing.

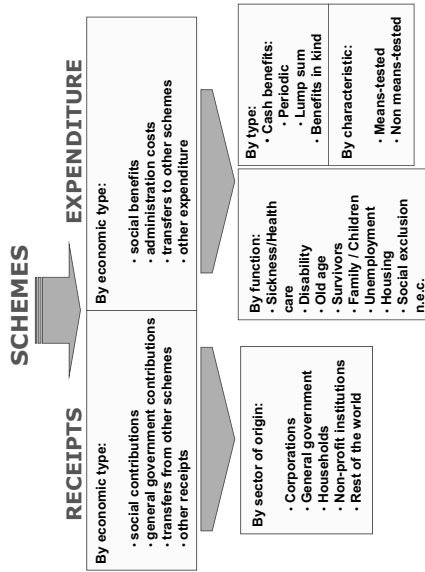
- *It must be possible to draw up accounts*
- *Possibly covering a single risk or need*

12

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (2)



13

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (3)

Social benefits in Core System:

1. Cash payments
 2. Reimbursements
 3. Directly provided goods and services
- 2.+3. → benefits in kind
1. includes Payable Tax Credits

14

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (4)

Detailed benefits are defined for each function.

Example: Family children

Cash benefits

Income maintenance benefit in the event of childbirth

- Birth grant
- Parental leave benefit
- Family or child allowance
- Other cash benefits

Benefits in kind

- Child day care
- Accommodation
- Home help
- Other benefits in kind

15

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (5)

Receipts by sector of origin

Collected data on general government sector are broken down as follows:

1. Central government
2. State and local government
3. Social security funds

These concepts are fully consistent with National Accounts.

16

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS Core System (6)

Covers expenditure and receipts of social protection schemes.

- Data provision: N+18 months (June)
- Data dissemination: N+22 months (October)

It includes:

- **Quantitative data:** for each scheme detailed expenditure and receipts following ESSPROS classification
- **Qualitative information:** for each scheme, a general description of the scheme, a detailed description of the benefits and information on recent changes and reforms

Quality reports:

- Information provision: N+21 months (September)
- Information dissemination: N+24 months (December)

17

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Pension Beneficiaries (1)

Recipients of one or more of the following periodic cash benefits (**categories-items**):

- **Disability pension (D)**
- **Early retirement benefits due to reduced capacity to work (D)**
- **Old age pension (O)**
- **Anticipated old-age pension (O)**
- **Partial pension (O)**
- **Survivors' pension (S)**
- **Early retirement benefits due to labour market reasons (U)**

18

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Pension Beneficiaries (2)

Number of recipients, by sex, of one or more pensions (stock data at 31st December)

- Data provision: N+17 months (May)
- Dissemination: N+22 months (October)

Quality reports:

- Information provision: N+20 months (August)
- Information dissemination: N+23 months (November)

19

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Pension Beneficiaries (3) Elimination of double counting

- The same person can be a beneficiary of more pensions (from the same scheme or from different schemes)
- It is necessary to remove the double counting to derive the number of beneficiaries (pensioners) from the number of pensions that are received
- Appendix III of the ESSPROS Manual describes the methodology of the PB module, including the treatment of the double counting

20

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Net benefits

The value of social protection benefits excluding taxes and social contributions payable by the benefits' recipients

- Data provision: N+24 months (December)
 - Dissemination: possibly N+28 months (April)
- Quality reports:
- Information provision: N+25 months (January)
 - Information dissemination: possibly N+30 months (June)

21

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Production process

For each of the seven datasets:

1. Core System: quantitative data
2. Core system: qualitative information
3. Core System: Quality report
4. Pension beneficiaries: quantitative data
5. Pension beneficiaries: quality report
6. Net benefits: quantitative data
7. Net benefits: quality report

the production process is the same:

- a) dataset transmission by countries
- b) dataset validation by Eurostat in cooperation with countries (sometimes it involves re-transmission of datasets to be corrected)
- c) data/information dissemination on Eurostat web-site

22

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Eurostat website

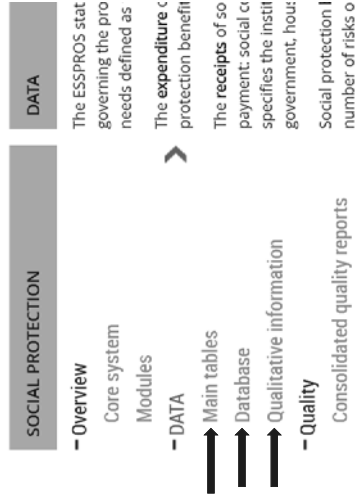
- Theme: *Population and social conditions*
- Sub-theme: *Social protection*

23

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESSPROS DATA (1)



24

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



MAIN TABLES

- Social protection (t_spr)
- Expenditure on social protection (tps000098)
- Total expenditure on social protection per head of population, ECU/EUR (tps000099)
- Expenditure on social protection per inhabitant (tps00100)
- Total expenditure on social protection by type (tps00101)
- Total expenditure on social benefits (tps00102)
- Total expenditure on administration costs (tps00104)
- Other expenditure on social protection (tps00105)
- Social benefits by function - % of total benefits (tps00106)
- Social benefits by function - million EUR (tps00082)
- Net social benefits by function (tps00083)
- Social benefits per head of population by function (tps00107)
- Expenditure on pensions (tps00103)
- Expenditure on care for elderly (tsdde530)
- Social protection receipts by type (tps00108)

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

The screenshot shows the Eurostat website interface with a table titled 'Social benefits by function - % of total benefits'. The table lists data for EU (28 countries), EU (27 countries), Euro area (19 countries), Euro area (18 countries), Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Germany, Estonia, and Ireland. The columns represent years from 2004 to 2015. The values generally range between 20% and 35%.

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

DATABASE

- Social protection (spr)
- Social protection expenditure (spr_expnd)
- Expenditure: main results (spr_exp_sum)
- Pensions (spr_exp_pens)
- Expenditure - tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - in MIO of national currency (spr_exp_nac)
- Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - million EUR (spr_exp_eur)
- Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - in MIO of PPS (spr_exp_pps)
- Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - in PPS per head (spr_exp_ppsh)
- Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - in % of the GDP (spr_exp_gdp)
- Expenditure - tables by benefits, by function (spr_exp_func)
- Tables by benefits - sickness/health care function (spr_exp_fs)
- Tables by benefits - disability function (spr_exp_fdi)
- Tables by benefits - old age function (spr_exp_foi)
- Tables by benefits - survivors function (spr_exp_fsu)
- Tables by benefits - family/children function (spr_exp_fra)
- Tables by benefits - unemployment function (spr_exp_fun)
- Tables by benefits - housing function (spr_exp_fho)
- Tables by benefits - social exclusion n.e.c. function (spr_exp_fex)
- Tables by benefits - all functions (spr_exp_fto)

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

DATABASE

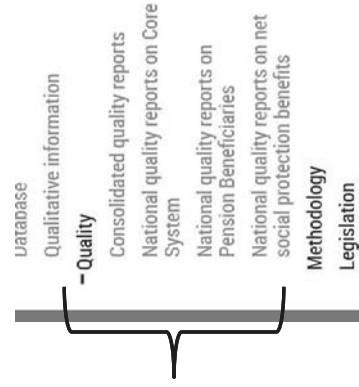
- 📁 Social protection (spr) 📄
- 📁 Social protection expenditure (spr_expnd) 📄
- 📁 Social protection receipts (spr_receipts) 📄
- 📄 ZIP Receipts by type (spr_rec_sumt) 📄
- 📄 ZIP Receipts by sector of origin (spr_rec_sums) 📄
- 📄 ZIP Receipts - tables by sector of origin and type, in MIO of national currency (including euro fixed' series for euro area countries) (spr_rec_nac) 📄
- 📄 ZIP Receipts - tables by sector of origin and type, million EUR (spr_rec_eur) 📄
- 📄 ZIP Receipts - tables by sector of origin and type, in % of the GDP (spr_rec_gdp) 📄
- 📄 ZIP Pensions beneficiaries (spr_pension) 📄
- 📄 ZIP Pensions beneficiaries at 31st December (spr_pms_ben) 📄
- 📄 ZIP Net social protection benefits (spr_net_ben) 📄

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Quality reports



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



National quality reports

- One for each data collection: CS, PB, NET
- They provide information on the application of the methodology (coverage, source of data, estimations, etc.)
- They refer to the latest available reference year for each country
- Updated together with the corresponding data

33

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



34

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Consolidated quality reports

- One for each data collection: CS, PB, NET
- Summary of the national quality reports
- They refer to the latest available reference year for all countries
- National QR are included as Annexes
- Old versions are available on the webpage

35

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



36

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

News Data Publications About Eurostat Help

SOCIAL PROTECTION

- Overview
 - Core system
 - Modules
- Data
 - Main tables
 - Database
 - Qualitative information
- Quality
 - Consolidated quality reports
 - National quality reports on Core System
 - National quality reports on Pension Beneficiaries
 - National quality reports on net social protection benefits
- METHODOLOGY
 - Legislation
 - Publications
 - Statistics illustrated

Compendium of methodological clarifications – ESPROS, European system of integrated social protection statistics – 2017 edition

The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESPROS) aims to collect comparable and consistent data on social protection across EU Member States, to monitor their evolution and their continuous adaptation to emerging needs, inevitably there are cases of interventions for which the methodology does not provide clear guidance on whether or not they should be included in ESPROS and how they should be reported. This document provides a compendium of the analyses performed in order to identify the most appropriate way to report them in the ESPROS methodology. It was proposed and adopted by the Working Group on Social Protection Statistics.

ESPROS Manual and user guidelines – 2016 edition

ESPROS2016 Manual and user guidelines – 2016 edition

The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESPROS) was developed in the late 2000s by Eurostat jointly with representatives of the Member States of the European Union in response to the need for a specific instrument of statistical observation of social protection in the EU Member States. The new ESPROS2016 Manual and user guidelines is the updated user guide for compiling and using ESPROS data. It provides a comprehensive overview of the system and its components, including the scope, objectives, and data sources of the Manual and user guidelines. In addition, it contains in-depth examples, further explanations and a complete list of schemes for each country.

ESPROS Manual and user guidelines – 2012 edition

The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESPROS) was developed in the late 2000s by Eurostat jointly with representatives of the Member States of the European Union in response to the need for a specific instrument of statistical observation of social protection in the EU Member States. The new ESPROS2012 Manual and user guidelines is the updated user guide for compiling and using ESPROS data. It provides a comprehensive overview of the system and its components, including the scope, objectives, and data sources of the Manual and user guidelines. In addition, it contains in-depth examples, further explanations and a complete list of schemes for each country.



Metadata

- Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS) → link in the Database tree



News Data Publications About Eurostat Help

SOCIAL PROTECTION

- Overview
 - Core system
 - Modules
- Data
 - Main tables
 - Database
 - Qualitative information
- Quality
 - Consolidated quality reports
 - National quality reports on Core System
 - National quality reports on Pension Beneficiaries
 - National quality reports on net social protection benefits
- METHODOLOGY
 - Legislation
 - Publications
 - Statistics illustrated

LEGISLATION

The main Regulation on the European system of integrated social protection statistics is: Regulation (EC) No 450/2007 of the European Parliament and of the Council of 25 April 2007 on the European system of integrated social protection statistics.

The following implementing Commission Regulations provide further specifications in the implementation of the ESPROS Core system and Pension beneficiaries data and Quality Reports:

- Commission Regulation (EC) No 1322/2007 of 12 November 2007 concerning the appropriate data structure and coding of the rules for administrative data for the ESPROS core system and the module on pension beneficiaries.
- Commission Regulation (EC) No 1020/08 of January 2008 concerning the definitions, detailed data structure and coding of the rules for administrative data for the ESPROS core system and the module on pension beneficiaries.

In addition the following more recent implementing Commission Regulations are the legal basis of the ESPROS net social benefits module:

- Commission Regulation (EU) No 110/2011 of 8 February 2011 concerning the appropriate formats for the transmission of data, the results to be transmitted and the criteria for measuring quality for the ESPROS module on net social protection benefits.
- Commission Regulation (EU) No 263/2011 of 17 March 2011 concerning the launch of full data publication for the ESPROS module on net social protection benefits.

News Data Publications About Eurostat Help

SOCIAL PROTECTION

- Overview
 - Core system
 - Modules
- Data
 - Main tables
 - Database
 - Qualitative information
- Quality
 - Consolidated quality reports
 - National quality reports on Core System
 - National quality reports on Pension Beneficiaries
 - National quality reports on net social protection benefits
- METHODOLOGY
 - Legislation
 - Publications
 - Statistics illustrated

NEWS RELEASE/NEWS ITEMS

11/01/2018	How much is spent on paid sick leave benefits in the EU?
08/12/2017	Almost one-third of EU GDP spent on social protection
02/12/2017	How much is spent on disability benefits in the EU?
12/08/2017	Family and child benefits in the EU

Page 1 of 2 - Showing 1 - 5 of 9 results. [First] [Previous] [Next] [Last]

STATISTICS EXPLAINED ARTICLES

The statistical articles listed are part of Eurostat's 'Statistics explained' website. The articles include links to further information, data and metadata.

- Social protection statistics
- Social protection statistics - background
- Social protection statistics - family and children benefits
- Social protection statistics - financing
- Social protection statistics - main indicators
- Social protection statistics - net expenditure on benefits
- Social protection statistics - pension expenditure and pension beneficiaries
- Social protection statistics - social benefits
- Social protection statistics - unemployment benefits

Structure of the presentation

1. Background information
 - main concepts
 - history
 - legislation
 - collections and production process
2. Partnership and Coordination:
 - Main Stakeholders
 - Use of ESSPROS
 - Related statistical systems
3. Developments
 - revision process
 - examples of methodological issues
 - main challenges for the future

41

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Main partners

- 1) Data providers: 28 Member States + IS NO CH RS TR + ...
 - National Statistical Institutes
 - Ministry of Social Affairs
- 2) Main data users:
 - National: various Ministries and Administrations
 - European:
 - DG EMPL
 - DG ECFIN
 - DG SANTE
 - SPC-ISG
 - International: - OECD
 - ILO

Annual Working Group on Social Protection Statistics

42

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Main uses

Social policy is primarily the responsibility of EU countries

National level:

International comparison are used

EU level use:

- Annual report by DG EMPL on "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE)
- Triennial report by ECFIN: Ageing Report (AR)
- SPC-ISG (OMC): indicators, benchmarking
- SPC-ISG (European Semester): budgetary, structural policies, macro-economic imbalances

43

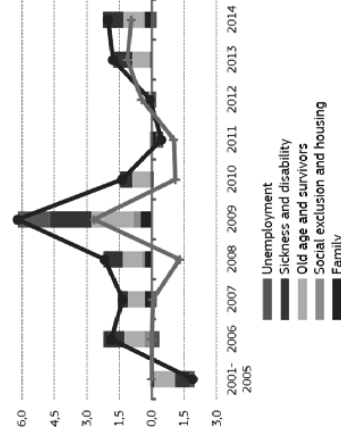
Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESDE 2017

Chart 1.33

Social protection spending increased, mainly due to old-age pensions and health-related expenditure
Growth in social protection expenditure (% change on previous year, in real terms) and contribution by functions (ppp), EU



44

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Current revision process

- ESSPROS Conference 2014
- Working Group 2015
- Annual Task Force started in 2015.

- **Priorities:**

1. Review of existing system
2. Links with National Accounts
3. Improve timeliness
4. Number of beneficiaries beyond pensioners
5. Net enlarged (fiscal benefits)

More recent user needs confirmed these priorities.

For ex. 2017 ECOFIN council: "better, timelier and integrated data on (...) expenditures on social protection"

49

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



1. Review of existing system (done)

Methodological review:

1. Payable Tax Credit
2. Collective services
3. Definition of means-testing
4. Withheld taxes and social contributions
→ ESSPROS Manual 2016
5. Social contributions: consistency Core System – Net module
6. Capital transfers
7. Reference retirement age
8. Re-routed social contributions
→ Compendium of methodological clarifications - 2017

50

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



1. Review of existing system (next)

Methodological review:

1. Multifunction benefits
2. Education
3. Split of benefits by retirement age
4. Review of ESSPROS metadata
5. Collaboration with MISSOC
- 6 Links with LMP database
etc.

- New Manual: probably in 2019
- New Methodological clarifications: probably in 2020

→ Legislative amendments: later

51

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



2. Links with national accounts

Methodological review:

1. Expenditure: quite advanced
2. Receipts: 2nd draft

Data comparison:

Some concrete comparisons already done (especially for expenditure).
Further work

Towards ESSPROS as ESA (SNA) satellite accounts:

- Mapping table ESA – ESSPROS (under way)
- non-monetary data: pension beneficiaries (done) + beyond)
- Extra details (done) + supplementary concepts: net benefits

52

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



3. Improving timeliness

Methodological review:

1. Framework for data sources and methods identified : links with national accounts
2. Indicators identified: benefits for the 8 functions
3. Workshop on "ESSPROS early estimates": mid-May 2018
4. First pilot collection: September 2018

Future:

Refining methodological approach
More pilots: 2019, 2020
Legislation ?

53

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



4. Extension of beneficiaries

Methodological review:

Workshop: April 2017
Methodological work by WG and TF: just started
Existing experience: SOCR, LMP

5. Net enlarged

Methodological review:

Some work already done
Methodological work by TF: to be started later

54

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Other developments/ challenges

Dissemination of data by scheme

Standardisation: SDMX

55

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



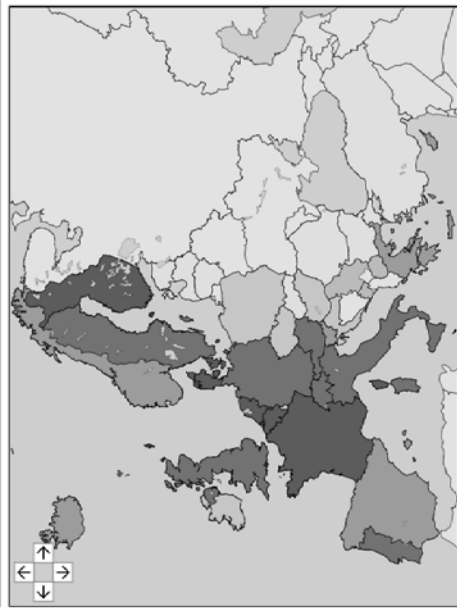
Some results

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

56

Expenditure on social protection % of GDP

Expenditure on social protection contain: social benefits, which consist of transfers, in... (2008)

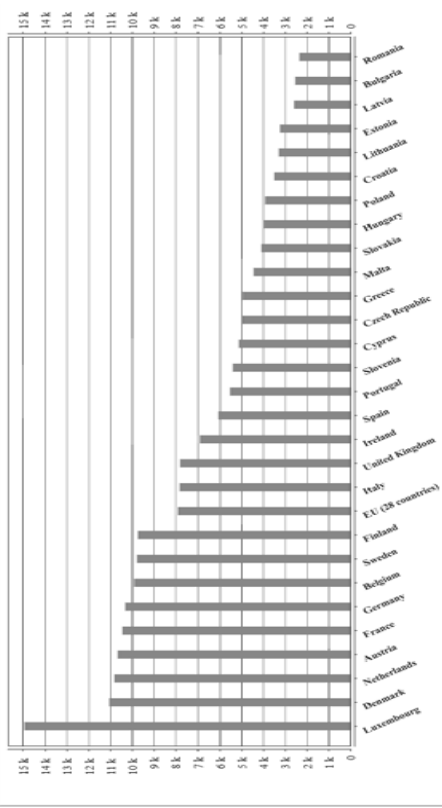


Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

57

Expenditure on social protection per inhabitant 2014

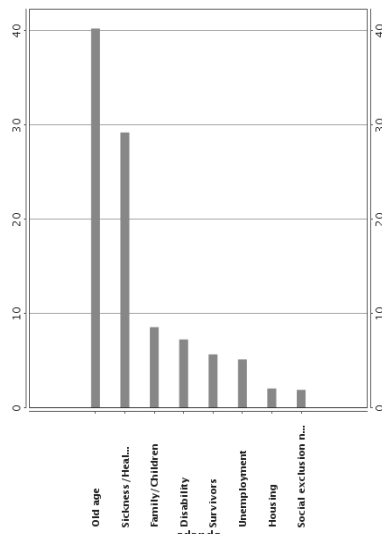
PPS per inhabitant
Expenditure on social protection contain: social benefits, which consist of transfers, in... (2008)



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

58

Social benefits by function - % of total benefits EU (28 countries)

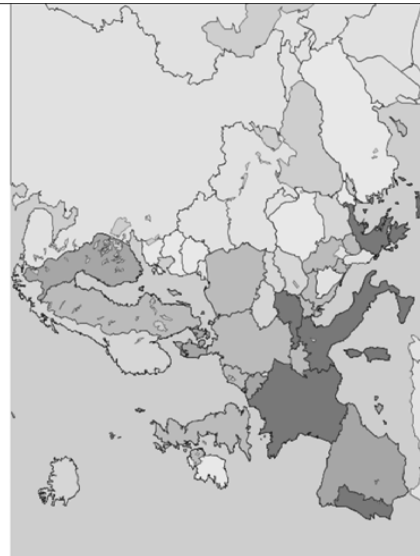


■ 2014

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

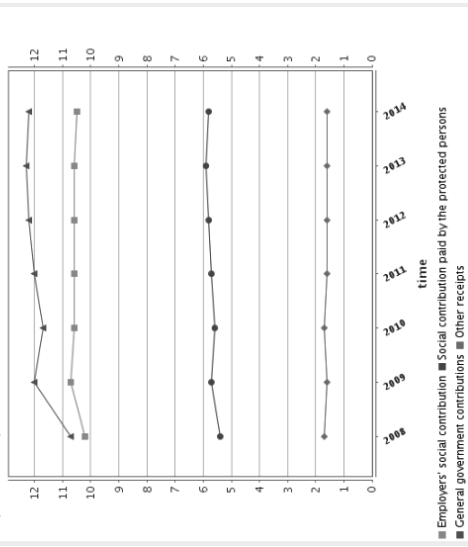
59

Expenditure on pensions Current prices (% of GDP) - 2014



60

Social protection receipts by type
% of GDP
EU (28 countries)



61

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

63

ESSPROS vs ESA (SNA)

ESSPROS as a ESA (SNA) satellite accounts ?

1. Conceptual work

Well under way ...

Advantage: the functional classifications (COFOG) for the main sector (General Government) is based on ESSPROS

Disadvantage: the statistical unit in ESSPROS (scheme) is conceptually different from National Accounts (institutional unit)

2. Practical work(data comparison)

It depends on level of integration of production processes (sources, methods, institutional setting, etc.)



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Background material for possible questions

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

62

NTA

National Transfers Accounts

"The goal of the National Transfer Accounts (NTA) project is to improve understanding of how population growth and changing population age structure influence economic growth, gender and generational equity, public finances, and other important features of the macro-economy."

UN Manual 2013

Research project: in EU consortium of research institutes (about 50% countries involved)



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

64

Early estimates, now-casting, forecasting in EU

Eurostat: early estimates, flash estimates.

GDP, Inflation

ESSPROS: project on early estimates

DG ECFIN : now-cast, fore-cast

AMECO: national accounts (sector accounts, Government finance), Labour force, Population, foreign trade, exchange rates,

Main estimates by DG ECFIN (using AMECO):

Spring N: N and (N+1)

Autumn N: N and (N+1) and (N+2)

66

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



OMC

The open method of coordination (OMC) in the European Union may be described as a form of 'soft' law. It is a form of intergovernmental policy-making that does not result in binding EU legislative measures and it does not require EU countries to introduce or amend their laws.

The OMC, originally created in the 1990s as part of employment policy and the Luxembourg process, was defined as an instrument of the Lisbon strategy (2000). This was a time when EU economic integration was advancing quickly but EU countries were reticent to give more powers to the European Institutions.

The OMC has provided a new framework for cooperation between the EU countries, whose national policies can thus be directed towards certain common objectives. Under this intergovernmental method, the EU countries are evaluated by one another (peer pressure) with the Commission's role being limited to surveillance. The European Parliament and the Court of Justice play virtually no part in the OMC process.

The OMC takes place in areas which fall within the competence of EU countries, such as employment, **social protection**, education, youth and vocational training.

The OMC is principally based on:

- jointly identifying and defining objectives to be achieved (adopted by the Council);
- jointly established measuring instruments (statistics, indicators, guidelines);
- benchmarking, i.e. comparison of EU countries' performance and the exchange of best practices (monitored by the Commission).

66

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Cooperation with non-EU countries

1. EEA Countries (IS, LI, NO)

2. CH

3. Candidates and Potential Candidates: ME, MK, RS, TR, AL, BA, XK

4. Neighbouring countries

5. Africa, Latin America, Pacific, Asia (ASEAN)

6. High income countries: specific agreements

Usually OECD countries: → OECD (especially when joint Eurostat-OECD data collection)

67

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Cooperation with international organisations

OECD

- SOCX (social expenditure)

- SOCR (social recipients)

ILO

- SSI

- recently: AW, OD

68

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



EU Member States

- 1951: (Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands)
- 1973 (Denmark, Ireland, United Kingdom)
- 1981 (Greece)
- 1986 (Spain, Portugal)
- 1995 (Austria, Finland, Sweden)
- 2004 (Czech Republic, Cyprus, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia)
- 2007 (Bulgaria, Romania)
- 2013 (Croatia).

69

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



History: treaties

The main treaties are:

- Treaty of Lisbon (2007)
- Treaty of Nice (2001)
- Treaty of Amsterdam (1997)
- Treaty on European Union - Maastricht Treaty (1992)
- Single European Act (1986)
- Merger Treaty - Brussels Treaty (1965)
- Treaties of Rome : EEC and EURATOM treaties (1957)
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951)

70

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Euro Area: history

- 1999: (Belgium, Germany, Ireland, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Austria, Portugal, Finland)
- 2001 (Greece)
- 2007 (Slovenia)
- 2008 (Cyprus, Malta)
- 2009 (Slovakia)
- 2011 (Estonia)
- 2014 (Latvia)
- 2013 (Lithuania).

71

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Social policy in the EU

- Article 151 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) details the EU's social policy objectives: promoting employment, improving working and living conditions, equal treatment of workers, adequate social protection according to need, social dialogue, developing human resources aimed at achieving a high and sustainable level of employment, as well as combating exclusion.
- In addition, Article 6 of the Treaty on European Union (TEU) gives binding force to the social rights in the EU Charter of Fundamental Rights. A horizontal social clause is introduced by Article 9 of the Treaty on the Functioning of the EU. The definition and implementation of the EU's policies and actions must take into account the following social requirements:
 - the promotion of a high level of employment;
 - the guarantee of adequate social protection;
 - the fight against social exclusion;
 - a high level of education, training and protection of human health.
- **Social policy is primarily the responsibility of EU countries.** However, certain aspects are a shared competence with the EU.
- The European Parliament and the Council may adopt incentive measures to support and complement the actions of EU countries in certain areas, such as the fight against social exclusion. They may also adopt minimum requirements in the form of directives, namely legislation which enables EU countries to adopt additional stricter provisions.

72

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



国立社会保障・人口問題研究所 公開特別講演会
日時：2018年8月19日(月) 13:00～14:45
場所：日比谷国際ビル

(司会) ギュリアーノ・アメリニさんは EU 統計局の統計専門官として、これまでに経済、政府財政、物価等のさまざまな統計作成に従事してきました。現在は教育医療社会保障統計課において欧州社会保障統計 (ESSPROS: The European System of integrated Social Protection Statistics) および総保健医療支出勘定 (SHA: System of Health Accounts) の管理を担当されています。本日のご講演では ESSPROS を中心に、その開発の経緯や法的なバックグラウンド、また作成方法などに加えて、ESSPROS 統計の EU 社会保障政策や各国における活用事例についてもご紹介いたします。本日は 45 分ほどのご報告を頂きます。その後は質問等お受けしたいと思います。それではご報告をよろしくお願いたします。

「EU 統計局における欧州社会保障統計 (ESSPROS) の作成と EU 社会保障政策における同統計の活用」

ギュリアーノ・アメリニ氏 (EU 統計局教育・医療・社会保障統計課長)

ありがとうございます。こんには。ギュリアーノ・アメリニと申します。国立社会保障・人口問題研究所にお招きいただきまして、御礼申し上げます。本日は、フォローアップセッションにおけるディスカッションを楽しみにしております。また、頂いた質問にはできるだけお答えしたいと思っておりますが、あまりにも複雑な質問である場合には、できる限りこの場でお答えするようになりますが、社人研を通じて、後日、文書にてさらに詳細な回答をさせていただければと思います。
(以下スライド併用)

#3 このセミナーの目的をまとめたいです。まず、どのように統計が作成されているのか、また、社会保障のために社会保障政策において EU レベルでどのように活用されているのかを説明します。そして情報として、これまでの経緯、法的な根拠、ESSPROS の特徴、また将来の在り方についても少しご紹介したいと思います。メインのポイントは三つで、今お話ししましたようなバックグラウンド情報、主なパートナーやステークホルダーについて、そしてどのような活用されているのか、また、国民経済計算などの関連する統計制度とどのように関連しているのか、それから今後の進展についてお話ししたいと思います。

1. 背景情報

#4-5

では、最初のパートから始めます。ESSPROS の目的は EU 加盟国における社会保障を描写することです。そして、支出だけではなく財源もカバーしています。また、国際比較のための枠組みを提供するものです。もう一つの特徴としては、可能な限り国民経済計算とハーモナイズされています。

#6

基本的な定義ですが、まず社会保障についてです。定義の中でも重要な言葉をハイライトして太字でお示ししています。社会保障には、定義された一連のリスク、またはニーズの負担を世帯および個人から免除するための公共機関、または民間機関からの全ての介入を含む。この民間機関というのは雇用主も含みます。また、一連のリスクというのはこの下に示されている部分も八つの機能です。また、最後にある同時互恵的措置も個人的措置も含まないという部分も重要で、これは自由市場において購入することができている保険とは違っているということを示すものです。従って、保険は含まれていません。次のスライドに進む前に、念のために社会保障の八つの機能を確認しておきましょう。保健・医療、障害、老齢、遺族、家族・育児、失業、住宅、その他の社会的排除です。

#7

こちらが ESSPROS システムの現在の構造を示しています。コアシステムというのは支出と収入についての部分です。こちらに線が引いてありますが、これは国民経済計算と ESSPROS が密に関連しているということを示すためです。私は ESSPROS を「国民経済計算の息子」と呼びたいと考えています。「サテライト勘定」という言葉は使わないようにしたいと考えています。国民経済計算におけるサテライト勘定の厳密な定義を見ると、ESSPROS は近いけれども全く同じではないからです。従って、サテライト勘定という言葉ではなく息子という言葉を使いたいと思いますが、今は特定の給付についてのみ、年金のみの受給者数モジュールとなったままモジュールですが、今特定の給付についてのみ、年金のみの受給者数モジュールとなったままです。もう一つが純社会保障給付モジュールで、税や社会保障拠出などを支払ったものを排除したものです。

#8

こちらがこれまでの経緯です。詳しくはお話ししませんが、配布資料でお配りしておりますので後でお読みいただければと思います。ただ、歴史としては 1960 年代から既に始まっています。EU における最も重要な条約がローマで 1959 年に締結され、それを受けて単一市場ができました。そのときから社会保障についての社会保障専門家による統計の収集が始まっています。

また、マニユアルについては詳しくは触れませんが、1981 年に第 1 エディションが出てから定期的にアップデートされており、最新のものは 2 年前に出ています。このマニユアルの改訂は、国際的な国民経済勘定の改訂に併せて、あるいは EU の指令の発令に併せて行われていきます。現在、次のバージョンを作成中で、来年にも出るかもしれません。10 年前は立法面であり活発な活動があり、ESSPROS 関連の指令がたくさん出ているということが分かります。

#9-10

ESSPROS に関わる欧州の法律について、より詳しい記述をこの 2 枚のスライドでお示ししています。

#11

では **ESSPROS** の主な構成要素についてです。先ほどともコアシステムと二つのモジュールがあるとお話ししました。コアシステムの中ではデータを集めるのみならず、かなり詳細な質的情報も集めています。また、国民経済計算と比較をすると、データの集め方は国レベルではなくて、より詳細なレベル、スキームによって集められていて、これはまた後ほど説明いたします。どのくらい詳細かというと、EU 全体で約 1,000 のスキームに分けてデータを集めています。例えばエストニアやノルウェーですと 8~10 スキーム、ベルギーやフランスですと 70 スキームぐらいです。

#12

スキームというのは **ESSPROS** にある特殊な概念で、理解することが重要です。国民経済計算で使われている統計単位というのは制度的な単位であって、それとは違います。 **ESSPROS** における統計単位というのは規則のグループです。どのように社会給付を提供するのか、また、その財源をどうするかということについての法律や労使間の契約といった規則のグループのことです。従って、国民経済計算で使われている制度的な単位と、このスキーム、規則というのは 1 対 1 で対応しているわけではありません。

#13

コアシステムで収集しているデータをお示していますが、詳しくはこの資料をご覧くださいと思います。収入としては、例えば社会保険拠出は従業員や雇用主からの拠出を含みます。一般政府からの拠出は社会扶助と、社会保険拠出が不十分な場合に行う政府による介入などが含まれます。また、社会保護に対して誰が資金を提供しているのかということが分かるように、国民経済計算のコンセプトと同じで、財源ごとに収入について見えています。支出で一番重要なのは当然ながら社会給付です。

支出については三つに区分しています。機能別、これは先ほどお示した八つの機能、それから種類別、これは主に現金給付か現物給付か、それから資産調査を行うものなのか、それとも所得が一定の閾値を下回っているかどうかという資産調査を行うのか、あるいはそういった調査を行わないのかということで分かれています。

#14

コアシステムについてさらに詳しく申し上げますと、コアシステムの中の社会給付としては現金給付と経費の払い戻し、それから直接提供する財およびサービスが入っています。この 2 番目のものと 3 番目のものを国民経済計算と同じように現物給付としています。面白いことに、このコアシステムの中には財政的な給付は入っていません。現金給付のみが含まれています。唯一例外として含まれているのが **Payable Tax Credits** ですが、これは国民経済計算の区分の仕方にとつたものです。

#15

機能ごとの区分の仕方についてお話ししましたが、その機能の中でもさらに個々の給付という形で再区分がされています。ここでは一例として家族・育児給付を挙げますが、どの給付についても同じようにさらに個別の給付に分かれています。

#16

こちらは一般政府拠出について分類を示しています。というのは、地方政府について次のプレゼンテーションのとお話をするからです。一般政府の分類としては中央政府それから地方政府、そして社会保障基金となっていて、これも国民経済計算と同じ分類の仕方になっています。時間の節約のためにこのページはお話ししません、法律にのっとり各国が **Eurostat** にどういった期限までにデータを提供するのか、そして **Eurostat** がいつまでに給付を発表するかが示されています。また、データの提供に併せて、クオリテイレポートの各国への提出を求めています。どういった課題があったのか、見積もりの手法はどういうものを使ったのか、データの質に関わる情報を提供してもらっています。

#17

では、コアシステムから話を進めて、モジュールのお話をいたしますが、年金受給者数のモジュールについて、受給者数のデータを集めている七つのカテゴリをお示しています。括弧の中には、どういった給付なのか、障害か高齢か、遺族か失業かということを頭文字で示しています。

#18

これは先ほどと同じ内容ですので、飛ばします。

#19

また、受給者数のデータを集めているのであって、給付についてのデータを集めているわけではありません。従って、1 人当たり複数の給付を受けていることもあり、二重計上をしないように各国は計算しなければなりません。

#20

純給付についての内容ですが、他のモジュールと同じですので飛ばします。

#21

こちらでどういったものを集めているのかをお示していますが、七つのデータセットを集めています。そのうち三つがコアシステムのデータセットで、その三つというのが定量的なデータと、それから質的情報、そしてクオリテイレポートです。それから、各モジュールについてのデータを集めています。

作成手法がこちらに書かれておりますが、各国からデータが **Eurostat** に提供されます。その質も確認をし、バリデーションを行っていきます。そして集められたデータに問題がある場合には再度提出を求めます。**Eurostat** のウェブサイトに掲載できるだけの質のよさの情報を得られるまで再提出を求めます。

#22

Eurostat のウェブサイトに行っていたら、「Population and social conditions (人口と社会的状態)」というテーマ、それから「社会保護」というサブテーマで調べていただきますと、

ESSPROS で集めている非常に多くの情報が掲載されています。左側がメインメニューでいろいろなカテゴリがあります。これからのページで最も重要なカテゴリを手短かに指示していきます。

#23

例えばデータに関心があるということであれば、メインメニューでデータを選ぶとこのようにデータの所に行きまして、さらにデータとしては指標それからフルのデータベース、それからその詳細な情報、例えばスキームについての情報などを見ることが出来ます。

#24-25

先ほどのページがメインテーブルのメニューで、その一つをクリックするとこういうものが出てきます。

#26

データベースを見たいという場合にはこちらがデータベースのメニューとなりまして、メインのディレクトリが示されています。支出、収入、受給者数、純社会保険給付です。

#27-29

ディレクトリを開くと、このような形で、支出、収入、その他についてどういう表があるのかということが分かります。先ほどの指標とは違って、表の形で2次元以上の情報について表示することが出来ます。実際に表示するときには2次元になりますが、例えば地理的な区分と時系列を組み合わせたり、組み合わせ方を変えて、測定単位を違うものを選んで見たり、欧州市全体の居住者で見たり、あるいはここでは給付総額、全ての種類の給付について見えています。給付ごとに分けて示すということも可能です。エクセルその他の形式でデータをダウンロードすることも出来ます。

#30

質的情報は国ごとになっていきますので、国旗をクリックするとスキームごとの情報を見ることが出来ます。

#31-33

クオリティレポートでも同じような形で見ることが出来ます。各国が毎年クオリティレポートを提出します。同じ形で表示をされていて、国旗の形で各国が示されています。

#34-36

データの質について EU レベルでまとめた総合クオリティレポートも毎年出しています。Consolidated quality reports というテーマで選ぶと、それを見ることが出来ます。また、過年度、過去の年度のものについても見ることが出来ます。そして、メソッドロジー（手法）については最近公表されたものを見ることができ、最新版のマニュアル、それから手法について修正を行った最新の情報が掲載されています。

#37-39

また、データベースの所を見ますと、このような M というアイコンが右側に付いています。これを見ると、ESSPROS のデータベースのメタデータを見ることが出来ます。法律についての参照もウェブサイトでなされています。主だった文献、統計について説明をしている文書なども含まれています。

2. パートナーシップとコオーディネーション

#40

それでは、制度についてご説明しましたので、二つ目のパートに進んでいきたいと思えます。主なパートナーやステークホルダーはどこか、データがどのように活用されているのか、国民経済計算など他の統計制度との関係についてです。

#41

主なパートナーとしては、もちろん 28 加盟国の統計当局、それから EFTA (European Free Trade Association : 欧州自由貿易連合) の国であるアイスランド、ノルウェー、スイスとも協力していますし、加盟候補国とも協力をしています。ほとんどの加盟国は国家統計局から情報を提供していますが、社会問題省が統計を提供している国もあります。

ニューザーは三つのレベルのニューザーがあります。国レベル、ヨーロッパレベル、そして国際レベルです。まず、私たちのデータのユーザが国が国の政権によって使われている。最近では他の国と比較をすることが頻繁に行われています。また、欧州レベルでは欧州委員会の Eurostat の同僚に当たる雇用社会問題インクルージョン総局や経済金融総局、保健衛生、食の安全総局などがユーザとなっています。SANTE というのはフランス語で「衛生」という意味です。

それ以外に欧州レベルでよく協力をしている相手は、社会的保護委員会のインジケター・サブグループで、これは欧州委員会ではなく欧州理事会の組織です。国際レベルでの主なパートナーは、OECD (経済協力開発機構) と ILO (国際労働機関) です。毎年こういっところとのミーティングを行っています。手法について何であれ、データの管理の仕方、あるいはデータの改善の仕方について、例えば手法や情報の公開の在り方などについて議論をしています。

#42

各国レベルでは、この統計の他国との比較が最近しばしば行われています。EU レベルでは、例えば雇用総局がこの統計を使って年次報告を出しています。それ以外にも定期的な報告を出して、二つ重要なものをここで取り上げています。欧州における雇用や社会発展の年次報告、それから金融経済総局が出している 3 年に 1 回出される高齢化報告です。

インジケター・サブグループにおいては指標の作成・分析のために使われています。そしてベンチマーキングが行われていて、各国間の比較がされています。また、欧州セクターと呼ばれるプロセスがあり、これは経済政策で主に使われているプロセスですが、最近では社会政策でも多く取り入れられてきています。この中で OMC (Open Method of Coordination) という言葉があります。社会政策は主に国の責任であり、EU は強い権限を持っていません。

そこで、公開調整手法と呼ばれるものによって、ベンチマークや指標を使って政治プロセスを通じて、より政策の取組を図っています。

#43 EU レベルでどのようにデータが活用されているのかの例をお示ししていますが、こちらのグラフは雇用総局とインジケター・サブグループが作っているグラフで、欧州の雇用や社会発展について、ESDE (European Society for Diseases of the Esophagus) の報告書の中で使われているグラフです。そして項目ごとに給付がどれだけ伸びているのか、年率の伸び率を示しています。

#44 先ほどのスライドと同じ内容ですが、これは1カ国レベルで取り上げているもので、これはスペインの例です。スペインのナショナルレポートが使われているのだと思いますが、欧州メススターのプロセスの中でも使われています。

#45 ESSPROS として協力をしている、それからリンク付けをしている統計制度ですが、SNA (国民経済計算)、それから SNA のヨーロッパ版の ESA (European System of Accounts)、これは一部の側面については欧州独自の内容をより詳細に示しています。それから総保険医療支出です。それから他にわれわれ自身と対比して比較をしている、あるいはリンクさせているものが OECD の社会支出についてのデータベースである SOCX (Social Expenditure Database) と、それから収入についての SOCR (Social Benefit Recipients Database)、ILO の SSI (Social Security Inquiry)、雇用総局がデータを収集している労働市場政策、もう一つ、MISSOC (域内社会保障制度総合情報システム) について給付や関連する組織について大変詳細な情報がまとめられているもの、これらにリンクしています。

Google で「MISSOC」と検索をすればすぐ見つかりますが、質的情報との主な違いは何かという点、ESSPROS の質的情報というのはデータを説明する形のもので、収集されたデータがリンクされています。それに対して MISSOC の方では社会政策や法的側面についての一般的な情報を提供しています。とはいえ、それも、その集めたデータについて理解する上で政策面についても分かっている必要はないので、重要な情報を提供しています。

3. 今後の進捗

#46 では、どういった構成になっているのか、メインのパートナー、それから活用の仕方についてお話ししてきましたので、将来についてお話ししたいと思います。今は改訂作業の真っ最中であり、どういったことを検討しているのか、将来の主な課題、これはもう既に今までのお話の中でも少し触れましたが、お話ししたいと思います。

#47 ESSPROS は、ユーザーのニーズに基づいて改訂を行っています。例えば明確化が必要であ

るとか、もっと他の分野に拡大を必要があるといったことです。

#48 大規模な改訂の場合にはワーキンググループでは不十分で、例えば 2014 年の改訂に際してはカンファレンスを開催し、どういった分野での進展が必要か、ステークホルダーを交えて議論をしました。また、大型改訂に当たっては Eurostat を支援するためのタスクフォースを分野ごとに設けています。タスクフォースが提案を行って、それをワーキンググループが承認するとマニユアルが改訂されます。ご覧のとおり、2 年、3 年、あるいは 4 年おきにマニユアルが改訂されています。カンファレンスにおきましては、取り込むべき分野として 30 が挙げられました。その中で五つを優先順位の高い分野としています。その五つがこちらにお示ししているものです。

#49 既存のシステムについての見直しは過去 3 年間行われてきています。内容がかなり専門的になりますが、見直したのは、Payable Tax Credits、集团的サービス、資産調査の再定義、その他があり、その結果 2016 年に改訂版マニユアルが出ています。また、数か月前に出たばかりですが、手法の明確化を図り、それを取りまとめた compendium を出しています。

#50 現在見直しを行っているものについてですが、多数の機能がある給付についてのどのように分類をするのか、それから、教育そして家族・育児給付との境目、それ以外にもこちらでお示ししているものを見直しを行っています。

#51 二つ目の優先課題である国民経済計算とのリンクについては、手法とデータ比較の両方の見直しを行っています。支出面、収入面、両方見えています。こちらで見直している内容が、先ほどお話ししたなぜ ESSPROS をまだサテライト勘定と見なすことができないのかということに関連しています。ESA との間の完全なマッピングがまだできていません。ですので、手法やデータ比較について対応させるというものが必要になってきます。しかし、統計単位が違っている、かたや制度的な単位を用いていて、かたやスキームを用いていますので、マッピングをさせるのは簡単なことではありません。

#52 三つ目の優先課題は、よりタイムリーにしていこうというのですが、今は参照年に対してデータが Eurostat に提出されるまでに 2 年間もかかっています。ですので、それについては 2 カ月後にワークショップを行うことになっています。八つの機能についても、今公表しているよりも少なくとも 1 年前倒しで進捗を出せるようにしたいと考えています。

#53 また、ナショナルアカウントと相互関連させるということについてもこのワーキングショップで

議論しますので、ESSPROSの専門家と国民経済計算の専門家の両者が出席します。それから受給者数について、現在、年金受給者数だけが、それをさらに拡大することを検討しています。また、純社会保障給付について、拡大して財政給付も含めていきます。

#54

タスクフォースで行われている以外の内容としては、データをより詳細に提供していく。今の国のレベルでデータを公表していますが、実際にデータを集めている国のスキームというレベルでもデータを公表するということが、それから標準化については皆さまご存じの国際標準であるSDMX (Statistics Data and Metadata Exchange)、IMFやOECD、世界銀行など七つの国際機関が推奨している標準についてです。

#56

幾つか結果をお示したいと思いますが、これは支出対GDP比で示しているもので、北欧と西ヨーロッパ、東ヨーロッパがはつきりと違うということが示されています。アイルランドは特殊で、これは人口動態により、老齢と医療給付が少ないからです。

#57

居住者1人当たりの購買力基準で見ても、やはり北欧・西欧諸国と東欧諸国の違いが分かります。この表を見ますと、ルクセンブルクは非常に水準が高くなっています。これはもちろん豊かな国であるからですが、比率のバイアスも影響しています。ESSPROSでのデータの収集の仕方としては、居住者による拠出と居住者による取入を見えますが、ルクセンブルクの場合には非居住者で受け取っているものが多く、それが非居住者であるために入ってきておらず、拠出の方の統計が過大に表れているということがあります。

#58

機能別に見ると、老齢と医療が最も重要な機能だということが分かります。

#59

年金に対する支出、これは先ほどと似ていますので飛ばします。お手元にありますのでご覧ください。

#60

こちらは取入別にお示していますが、この分布は経時的に安定した形になっています。政府による拠出、雇用主による拠出、プロテクテッドパーソン（自営業者・被用者を含む）による拠出です。傾向としては、政府の拠出が若干増えている、また雇用主からの拠出が若干減っているということが見てとれます。これも労働コストを押し下げようとする努力の反映です。ご清聴どうもありがとうございます。

質疑応答

(司会) それでは、ご質問をお受けしたいと思います。

(Q1) 質問を幾つかさせていただきます。ノーシャルプロテクションの統計にはプライベートメンションは入っていないのでしょうか。スライドの16ページにprivate bodiesという言葉が入っているのですが、これはフランスやオランダなどの例外的な国を指しているのでしょうか。また、ノーシャルプロテクションの中で、いわゆるディファインドコンピュータリジョンやインディビジュアルアカウント等の扱いというのは同じようにやっているのでしょうか。各国からデータを集める権限の強さについて教えてください。例えば違反したり、遅延したり、提出しなかったりした場合に何か起こるのでしょうか。

(アメリカ) 興味深いご質問をどうもありがとうございます。順番にお答えしていきたいと思いますが、

まず、ESSPROSに民間の年金が含まれているかどうかということですが、一部は含まれていますし、一部は含まれていません。含まれているもの、含まれていないものはこの社会保護の定義に基づいています。主な手法の原則などの参考情報はマニュアルの2章にその概念などが説明されています。まず、除外されているものは個人が自発的に購入する保険、また、強制が任意かということについてもマニュアルで明確にしているのも一つ重要な点です。法律で強制されている、あるいは集団契約で制度に加入しなければならぬという場合にはESSPROSに含めています。任意のものであって、それが社会連帯性のためのものである場合にはのみ、社会保護の定義に基づいて含められています。

他にも多くのケースがあり、今のマニュアルのこの部分は1990年代に書かれたままになっているため、最近では多くの例外的ケースが出てきていますので、タスクフォースで各国の経験などに基づいて、この章をアップデートする必要があるかもしれません。しかし、アップデートするとしても、手法にかかわる原則は今のままです。二つ目のご質問にも関連してきているのですが、国からは任意でデータを収集しています。年金給付の分類について、確定拠出か確定給付かということについては、この社会保護の定義に当てはまる限りはESSPROSで両方データを収集しています。確定拠出の場合には、参加者間の連帯性がはつきりしないため、よりポータラインに近いのですが、強制的なものである場合にはESSPROSに含まれます。

(Q1) その間に区別はあるのでしょうか。一緒にしてしまっているのでしょうか。

(アメリカ) ESSPROSでは区別はしていませんが、情報を集める段階ではスキームレベルで情報を集めており、確定拠出か確定給付かを区別して情報を集めています。

三つ目のご質問、Eurostatが国に対してどういう権限を有しているのかということですが、効力を発揮している法律に基づいて権限を有しています。他の法律の下で認められている権限と同じで、法律によって認められた権限となります。統計の収集についてはもちろんデータ提供者とデータ収集者との間の良い協力が重要な活動ですが、協力を通じてなるべく問題を解決しようとしています。例えばリソースの問題でデータを提供できないということであれば、

法的な枠組みのつとって、すぐに介入はしないので、協力を通じた問題の解決を試みます。しかしながら、データの提供が法律どおりに行われていないという状況がずっと続くというよう
なことが見られた場合には、侵害があったという事実に基づいての手続きのつとって、欧州司
法裁判所に提訴を行うということもありません。これは遵守しない場合についてですが、それは
めったにないことで、なるべくそういう状況は避けて、国家の統計局と協力をし、必要な情
報を出してもらおうようにしています。

(Q1) **seldom** ということは、あったということですか。

(通訳) 「ほとんどない」ということです。

(アメリカ) ちなみに **Eurostat** に 25 年間勤務していますが、欧州司法裁判所に国を提訴し
たことは一度もありません。ただ、問題があったので、**Eurostat** のディレクター・ジェネラル(局
長)の水準でレターを準備したことは一度ならずあります。

(Q2) 今の質問に関連する部分ですが、各国から提供されたデータを **Eurostat** で加工する
ということは行っていますでしょうか。**Eurostat** としては一定の基準で提供するのが望ましい
と思いますが、各国で制度が違うと思うので、そのあたりを調整するというのは難しいと思っ
ていますが、そのあたりの調和を取る取り組みとか、そういうことをもしお伺いできたら教
えていただきたいです。

(Q3) ソーシャルケア、介護や保育の提供に関わるデータについて、どのように調整をして
いるのかについての質問です。6 年前、科研プロジェクトで香港、台湾、韓国、日本の高齢
者ケアと保育ケアの供給と財政の比較をしたときに、各国政府の定義が異なったので、とても
苦労しました。例えば保育所の「民間」という定義も各国の民間の定義と日本でいう民間の定
義も違いましたし、現物給付の部分でどのように調整されているのかについて伺いたいと思
いました。よろしくお願ひします。

(アメリカ) ご質問ありがとうございます。国から提供を受けたデータについてどのよう
に処理をしているのかという質問については、このスライド (#21) をお示ししたいと思います
です。どういった統計プロセスかということはこのスライドでご説明しました。各国が提供したデ
ータがハーモナイズされていて、国際比較ができるようにするのが私たちの主な役割です。特
に大きな国においてはハーモナイズされていない、国の目的のために集めている統計がありま
す。そして、私たちの役割は、バリデーションのプロセスの中でマニュアルにある基準が尊重
されているようにすることです。最終的な結果に比較可能性があるようにするためにです。

先ほどの質問にも関連してくると思いますが、詳しくお話ししますと、ここでは私たちは
国と協力をします。サツカーの試合でいえば、審判をするのではなくチームのキャプテンのよ
うな形で、国がよく理解をしてきて、必要とされるデータを提供してくれるように、国際比
較が可能な形のデータを提供できるように支援をします。そして、これまで何年にもわたって
数多くのバリデーションルールを作ってきました。バリデーションによって国のデータのチエ

ックを行っています。シンプルなバリデーションもありますが、指標に対するバリデーション、
それから **SNA** や **SHA** など、**SOCX** のデータなど、他のシステムのデータと比較して私たちが
受け取っているデータというのが納得のいくデータなのかということを検証するということ
もやっています。

こういった規則のつとって検証しているということについては国とも議論しています。随
れた形で行うのではなく、一緒に作業するようにしています。また、こういった規則につい
て、どういう理念に基づいた規則なのかということも、当初は加盟国にとっては明快ではない
かも知れませんが、理解してもらおうにしています。加盟国が理解すれば、その規則にの
つとった形で自らデータを提供してくれる。私たちとしても検証の作業を簡素化することがで
きるからです。

二つ目の質問については、**ESSPROS** と **Eurostat** で扱っている大半の統計においては、
われわれの言葉で言うところのアウトプット・ハーモナイゼーションを行っていて、インプット
・ハーモナイゼーションはやっていません。これはどういう特徴の統計を集めたいのかというこ
とをマニュアルの方で示しています。手法の原則にも書かれていますが、例えば支出の情報
については現金主義ではなく発生主義の情報が必要であるということ、インプット・ハーモナイ
ゼーションは差し控えるようにしています。というのは、国によって制度や機関・組織、手法
が違うからです。**EU** の条約の中でも、原則として **EU** のレベルの機関は厳密に必要な
もの以上のこと、目的を達成するために必要最低限以上の介入をしてはならないということに
なっています。従って、われわれから加盟国に対して、どういう情報源や手法とか見積もり方
法を使えよということをやることができません。これは国の統計インフラが違うため、ベストな
オプションも国によって違っているからです。提出されたものに基づいて、アウトプットの方
をハーモナイズしていきます。

興味深い質問だったので、さらに補足しますと、**Eurostat** の方でインプットについても
もう少しハーモナイズをしようとしている分野もあります。私は **ESSPROS** の担当で、これは私
の担当外のことなのであまり深くは知らないのですが、例えば **European Union Statistics on
Income and Living Conditions (EU-SILC)** と呼ばれている所得と生活状態についての調査が
ありますが、調査票の質問は **Eurostat** の方で準備しています。しかしながら、これはハーモナ
イズしようとはしていませんが、調査の実施に当たっては柔軟性が認められています。誤りがあ
ったときに指摘をすることはできませんが、調査対象は国が選ぶことができますし、また、この
質問票を使った調査を実際に行うのか、あるいは行政データをこの調査の回答に使うのかとい
うことも国が決めることができます。ですので、インプット・ハーモナイゼーションの努力もし
ようとしています。その国が取っている行政データに併せて提出をしてもらっています。

二つ目の質問にも関連しているお話を既述に始めています。われわれとしては国に対して
ガイドラインのつとってやるように、あるいはデータを調整するようにということも求めて
いません。これは結果としてアウトプットがハーモナイズをされるようにする。その国の統計
インフラに併せて、その国が取っている行政データに併せて提出をしてもらっています。

青児ケアの分野においては、例えば **ESSPROS** のマニュアルでも、国民経済計
算のマニュアルでもルールはありますが、あくまでも一般的なルールにすぎません。こうい
ったサービスについては非市場単位が提供しているのであれば、その提供されたものの価値につ
ては原価ベースで計算しなければいけないといったノンショナルアカウントと同じルールです。

従って、Eurostat は持つていないけれども国家統計局が持っている情報もあります。そういう情報は国家統計局の方に聞くことができます。ただ、どういう形で実務上見積もりを行っているのかといったようなことについては、クオリティレポートが国ごとに提出されていますので、見積りの方や調整の仕方などは国のクオリティレポートを見ればかなり詳細に分かります。

(Q4) SHA のご担当もされているということで、ご存じであれば教えてください。私どもは SNA における医療の質について研究しています。医療の質の測り方にはいろいろ方法があると思うのですが、例えば癌病別の死亡率や疾病別の入院率といったデータを Eurostat の方で各国のデータをまとめて整理されたものもあるのでしょうか。

(アメリカ) 知っている限りでお答えを試みたいと思います。ご質問ありがとうございます。各国の生産システムにおけるアウトプットの価値に対して、影響を大きく及ぼすことがそのサービスの品質によって影響を及ぼすことがあります。しかしながら、どのような会計の仕方をしているのかというと、ESSPROS において、それから SHA にはおきましては、非市場サービスについてはコストに基づいて計算するというのを標準手法としています。つまり、スタッフに対する報酬、中間消費、固定資産の減価償却という三つの要素に基づいてサービスの価値の計算をしています。国際比較においては、例えば購買力平価に基づいた計算がなされています。例えば教育の統計などにおいては他の手法を使うことが試みられており、国ごとのクオリティの違いを考慮に入れた手法が実際に実施されています。ただ、これは非常に複雑な分野で、ESSPROS それから SHA においては特にこの分野では進展が見られていませんが、SNA の方でどのような進展があるのかは注意を払って見ています。

(Q5) 幾つか歴史的な経緯をお伺いしたいのですが、ESSPROS の集計を始めたのが 1960 年代だと資料にありましたが、これが始まった経緯をお伺いしたいのです。というのは、当時既に ILO 基準があって、ヨーロッパの先進国で使われていたと思うのですが、ここであえてヨーロッパ内の独自の基準を設定して集計を始めたのはなぜなのか、これは ESA でもそうだと思うのですが、SNA で全部展開するのではなくて、1980 年代ぐらいから ESA も使われ始めたというところの経緯。また、当初始めたときに ILO 基準をどのぐらい参照されたのかというのを伺いたいと思います。それが 1 点です。

二つ目が、ESSPROS を SNA のサテライト勘定としてなるべく近づけていくような試みが始まったとされていると思うのですが、そもそもなぜ SNA と近づけようとするのか。全く違う目的を持ったシステムだと思っと思っています。SNA 自体も各国がどういふふうで作っているのがブラックスボックスなところもあるわけで、そこにあえてかなりハーモナイズさせようとしているのはどういふバックグラウンドがあるのでしょうか。

(アメリカ) お答えを知識の範囲でできる限りしてみたいと思います。既にグローバルなシステムがある中で、なぜヨーロッパのシステムを持つたかということの一般的な法則としては、例えば 95 SNA については、このマニュアルが採択されたときには欧州委員会の作成者（オースター）の 1 人であって、つまり Eurostat も関わって、OECD その他と

一緒に 93 SNA を作成しました。そのわずか 2 年後、EU がまた別のマニュアル、ESA のマニュアルを公表しました。その 1 年後に ESSPROS のマニュアルが改訂されています。

な質問にも二つマニュアルがあるのかというと、SNA と ESA は 99% 同じ原則のようになっていて、わずかに違う部分としてヨーロッパに適用されている部分があります。とはいっても、EU 独自のチャプターがあり、例えば 95 ESA と 2010 ESA では、EU の基金を使う場合にもどう対処するかといった、SNA では取り扱う必要がないけれども EU には重要なことを扱っています。それから、手法、コンベンション、計算方法などを含めて、より ESA で詳細を載けています。SNA の方ではグローバルなマニュアルですので、より原則的に広くなくて、EU で必要なほど詳しくないからです。

また、現在の 2010 ESA は規則です。ということは、国が遵守しなければならない義務だということですが、この立法プロセスの中でデータの作成の仕方において追加的な要素やグリーメントが盛り込まれてきて、国際的なマニュアルよりも複雑になっています。国際的なマニュアルでもともと見越していなかったような追加的な要素が立法的なプロセスで加わってくるからです。いずれにしても、一言で言えば、よりヨーロッパに合わせた形で作られたのが ESA なのです。

ESSPROS については、当初はマニュアルがなく、最初のマニュアルは 1981 年にできました。1960 年代には SNA のグローバルなマニュアルもありませんでした。社会統計の担当者が 1960 年代に会合を持つようになったとき、社会問題省が統計を必要としていて、EC (欧州共同体) の加盟 6 개국で議論が始まったわけですが、当時の国レベルで作成されていた既存の統計から始めて、徐々にハーモナイズを進めていきました。そして 1981 年になって共通の手法、レファレンスを作るに至ったわけですが、やはり欧州のスタンダードが必要であった、ヨーロッパのユーザーに合わせてマニュアルが必要だったということですが、

SNA をヨーロッパの状況に合わせてきたのが ESA であり、それとは違って、欧州で統計を集め始めていて、もともとヨーロッパで作成していた統計が後に国際基準になったのが ESSPROS です。例えば ESSPROS で使っている分類を国連の分類、Classification of Functions of Government (COFOP) でも使っています。その社会保護のセクションについては ESSPROS にとつています。ですから、ESSPROS はヨーロッパの基準がグローバル化したと言えますが、ESA の方はグローバルな基準がもともとあって、それをヨーロッパに適用させたというのです。これがこの二つの基準の歴史的な背景です。

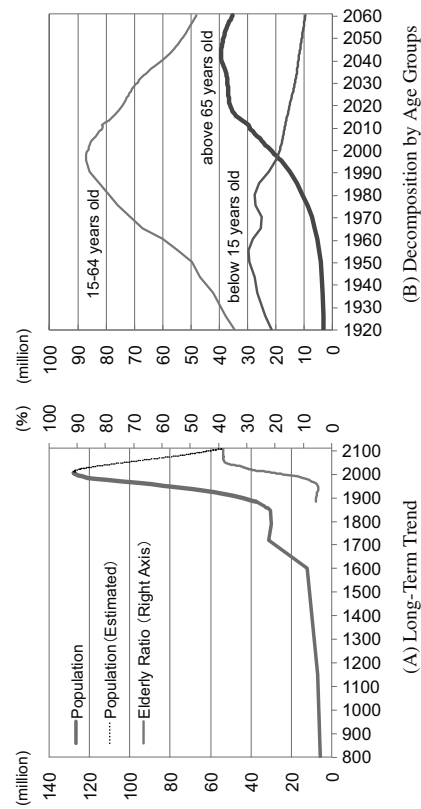
二つ目のご質問、ESSPROS とナショナルアカウントのリンク付けについては、ESSPROS のマニュアルが初めてできたのが 1990 年代ですが、システムもユーザーも統計単位も違わないリンクをなぜ設けるのか、これは同じにすることが目的ではありません。もつとナショナルアカウントの詳細な表にするということが目的ではありません。ただ、なぜサテライト勘定にしたのかということ、ユーザーが両方のシステムから違う結果、変数が出てくる。それを理解しなければいけない。例えば ESSPROS では GDP 対比で出していますが、その GDP はナショナルアカウントの数字を取ってきています。この会計システムが社会分析でも、経済分析でもリンクのシステムを使うユーザーが多くあって、その違いについて知りたいということなので、リンクをつくらうとしています。リンクを理解してもらいたいです。ですから、ナショナルアカウントのテーマとして、ESSPROS に変えていこうという作業ではありません。



Social Expenditure for Families and Family Policies in Japan

Can Japan Overcome the Population Crisis?

Shinji Yamashige
 Graduate School of Economics, and
 School of International and Public Policies
 Hitotsubashi University
 Tokyo, Japan

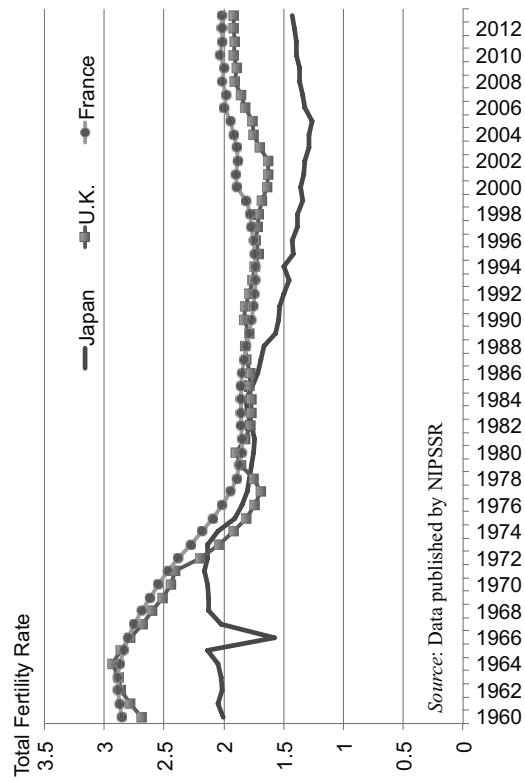


Source: Data published by NIPSSR
 (A) Long-Term Trend
 (B) Decomposition by Age Groups
Fig. 1 Demographic Transition in Japan



1. Introduction 1.1 Plan of the Talk

- Basic Demographic Data
 - Population has been declining and ageing rapidly in Japan (Fig.1). The population crisis was caused mainly by low fertility rates.
- Social Expenditure for Families in Japan
 - The low fertility was caused by the transformation of the Japanese families, which in turn was caused by the development of the market economy and the welfare society (social security system).
 - The fact that there are some developed countries (e.g., France) whose fertility rates are much higher than Japan (Fig.2, 3), suggests that the real reason for the population crisis is the policy failure, especially the very low social expenditure for families in Japan.
- Family Policies in Japan
 - Family policies to overcome the population crisis are fairly clear. The real issue is why Japan cannot implement such policies.



Source: Data published by NIPSSR
Fig. 2 Transition of TFR in France, U.K. and Japan

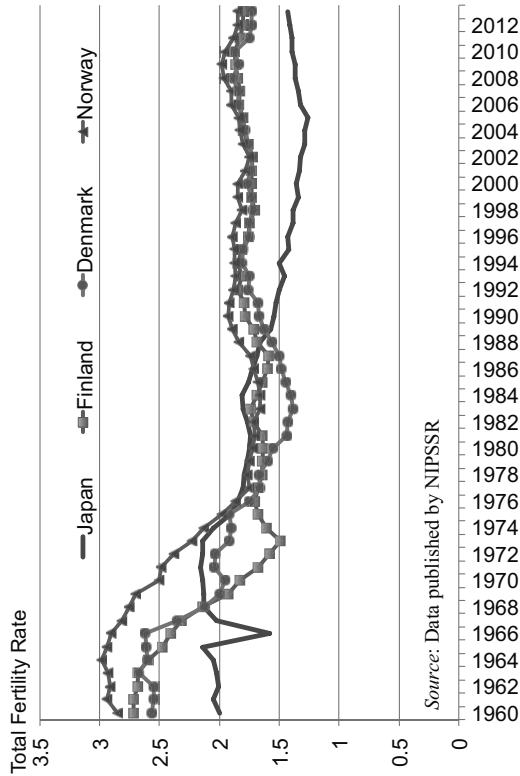


Fig. 3 Transition of TFR in Nordic Countries

1. Introduction

1.2 Big Questions

- How Can Japan Implement Effective Policies?
 - I think that effective public policies for Japan are pretty clear:
 - Gender Friendly Family Policies
 - Big Increases in in-kind support (e.g., daycare services)
 - Increases in income support (e.g., child allowances) for relatively low-income families.
 - To encourage fathers to involve in raising children (e.g., paternity leave)
 - The most difficulty problem is that the Japanese people and politicians do not look like choosing these policies.
 - There are strong resistance against raising tax (VAT rate is 8%); and strong demand for social security especially among the elderly (Fig.4).
 - Awareness for human rights, justice, and social sustainability is low.
 - Preferences for traditional gender roles are still alive even among young men and women.
 - Women are not vocal and the number of female politicians is small.

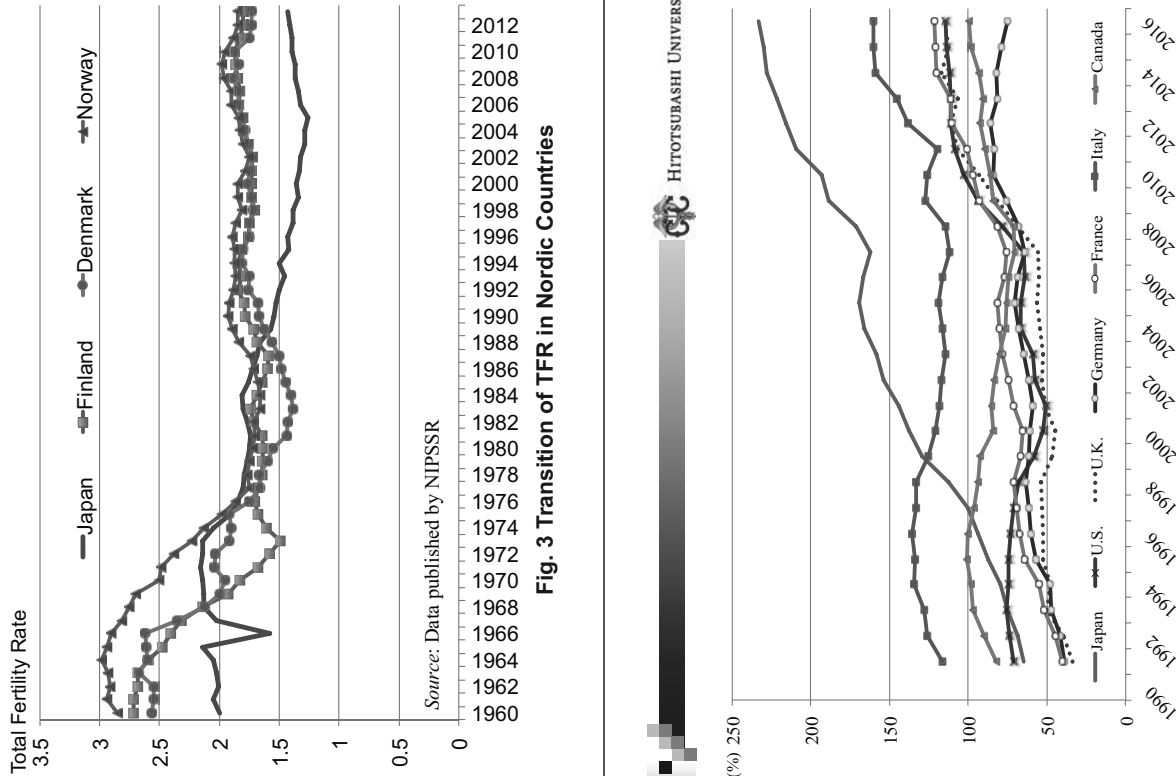
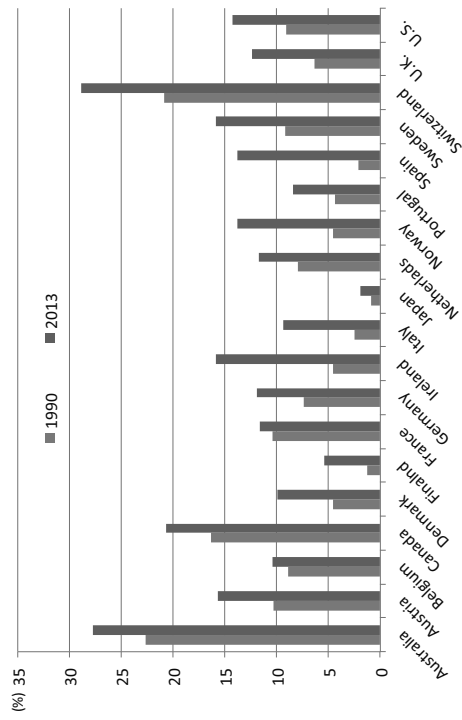


Fig. 4 Ratios of Public Debt to GDP

1. Introduction

1.3 Facts and Story about Japan's Low TFR

- Increase in Population=Natural Increase + Migratory Increase
 - Japanese people have not made serious decisions to have natural increase (babies) or migratory increase (immigrants).
 - Japan has not made major efforts to increase any of them (Fig.5)
- Basic Framework to Understand Low Fertility.
 - TFR goes up when the demand for children goes up.
 - Demand for children goes up when the net benefit of having children goes up.
 - Benefit of having children: joys and returns from children (Fig.6).
 - Cost of having children: costs of marriage (e.g., search, keeping good relation), costs of bearing and rearing children, costs of education, and opportunity costs (e.g., loss of wage income).



Source: United Nations; Migrant Stock 2013.

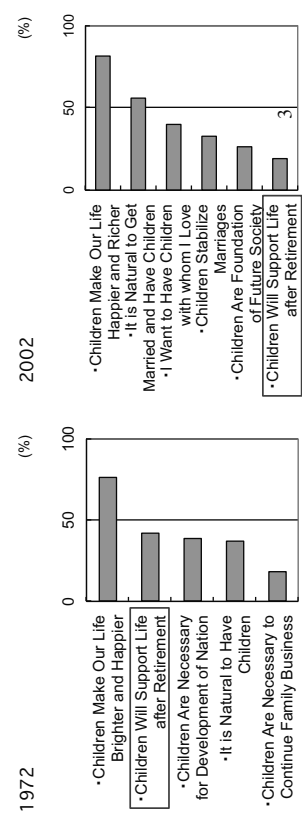
Fig. 5 Ratio of Foreign and Foreign-Born Population

1. Introduction

1.3 Facts and Story about Japan's Low TFR

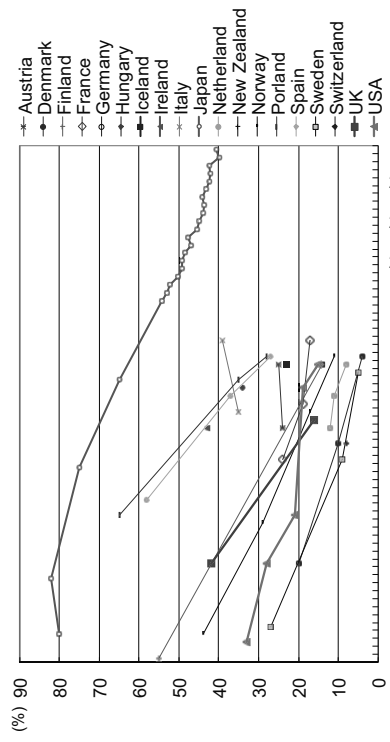
- The Cost of Having Children Has Gone Up Very Much
 - An increase in the female wage rate increased the opportunity cost.
 - Costs of childcare increased due to the decline in three-generation households (Fig.7) in which grandparents provide childcare.
 - Decline in the three-generation households has been caused by the expansion of the social security system and market system.
 - The increase in the childcare cost not only lowered the fertility rate but also the female labor participation rate (Fig.8, 9).
- The Cost of Having Children Lowered the Marriage Rate
 - The rapid decline in the marriage rate after 1973 (Fig.10) is likely to reflect effects of the expansion of the social security.
 - The low marriage rate may be reflecting the high cost of raising children because in Japan the marriage is perceived to be the necessary condition to have children.

Expansion of the social security system after 1973 reduced benefits of having children for investment-purpose, and must have contributed to lowering TFR (and the marriage rate).



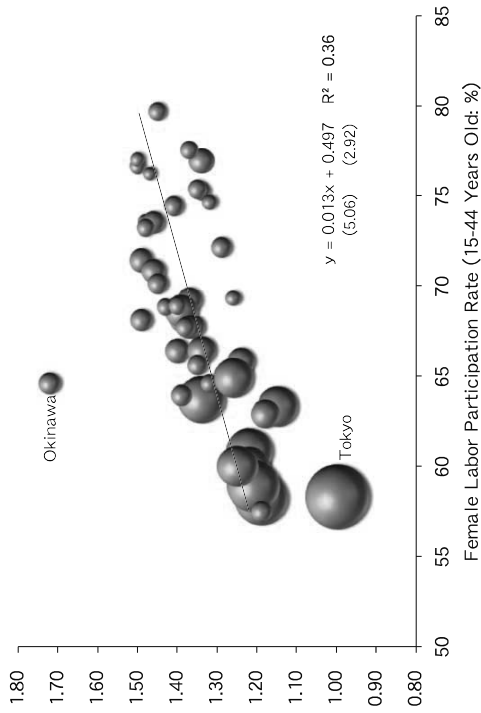
Source: Data published by NIPSSR

Fig. 6 "Opinions about having children" in 1972 and 2002



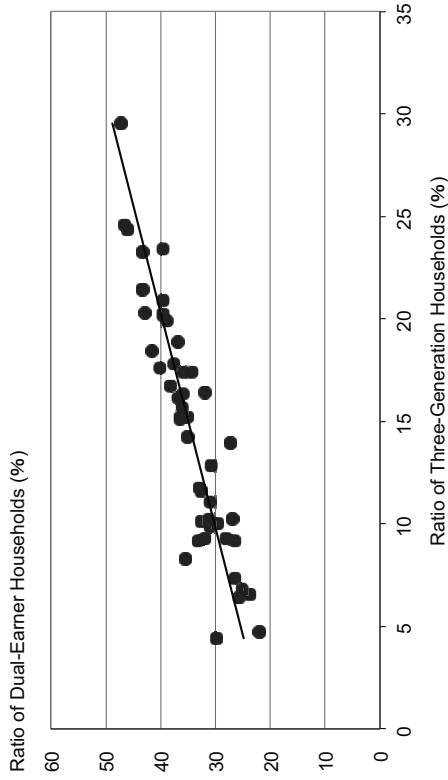
Source: Data published by NIPSSR for Japan and Sundström (1994) for other countries

Fig. 7 Share of the Elderly Living with Children



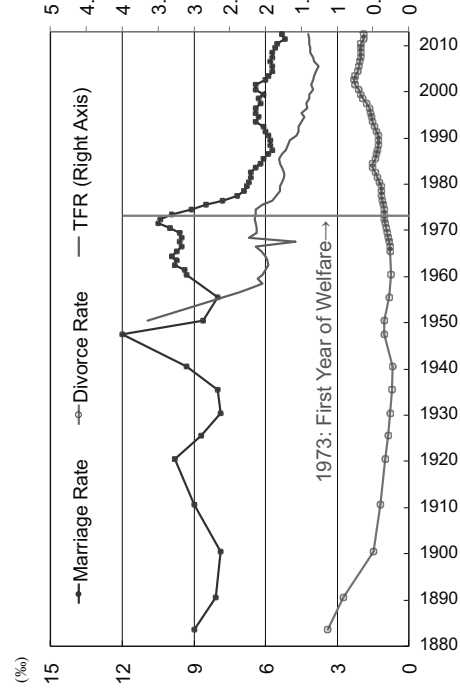
Source: Data published by NIPSSR. Note: Size of the ball shows population of each prefecture.

Fig. 8 Female Labor Participation (FLP) and TFR in Japan



Source: Yamashige (2002)

Fig. 9 Relation between Three-Generation Households and FLP

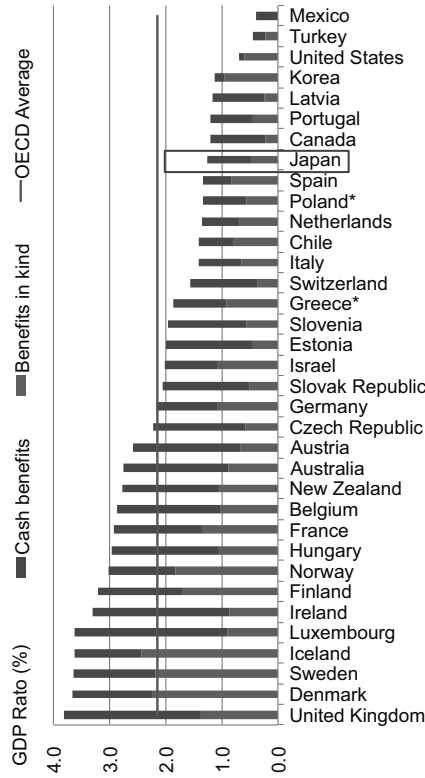


Source: Data published by NIPSSR

Fig. 10 Trends in Marriage and Divorce Rates

2. Social Expenditure for Families

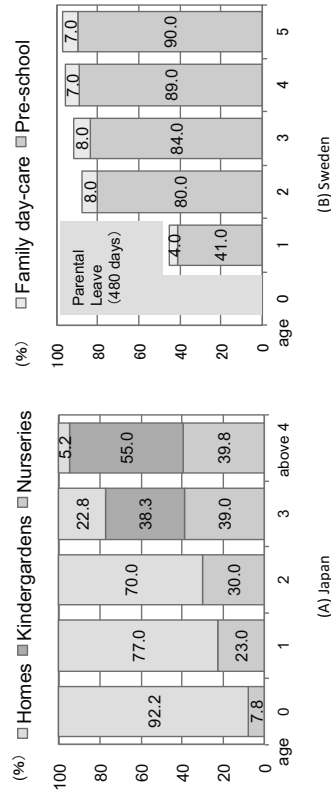
- Social Expenditure for Families Has Been Very Low in Japan
 - In order to compensate for the decline in the childcare provided by grandparents, social expenditure for families should have been raised; but, it has stayed at very low levels (Fig.11).
 - Shortage in childcare (Fig.12) and the high cost of childcare prevented women in nuclear families from participating in the labor markets (and political markets), which is one of the important reasons for low gender equality in Japan (Table 1, 2).
- The Social Expenditure (In-Kind) Explains TFR and FLP
 - The social expenditure for families (in-kind) has positive correlation with TFR and FLP (Fig.13A), which explains the positive correlation between TFR and FLP (Fig.13B)
- The Social Expenditure (In-Kind) Explains Gender Gap
 - It also has a positive correlation with the gender equality index (Fig.14).



Source: OECD.stat
Note: Data is for 2013 and those of countries with * is for 2010

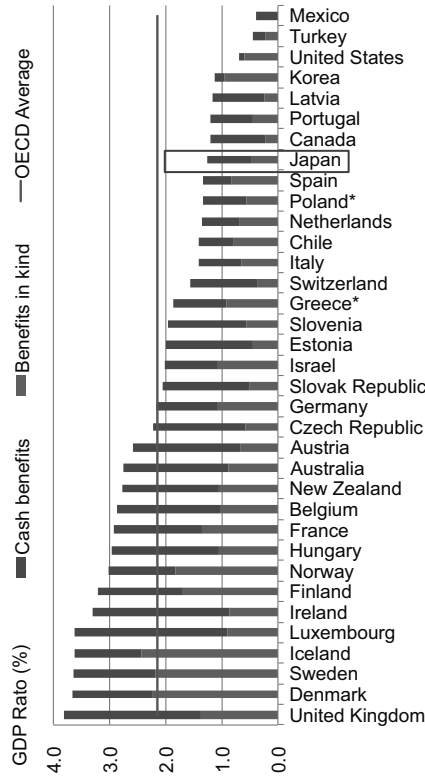
Fig. 11 Social Expenditure for Families

In Sweden, a law requires local governments find adequate nursery services for children in about 4 months if their parents applied for such services. The nursery services have been rapidly expanded under the law.



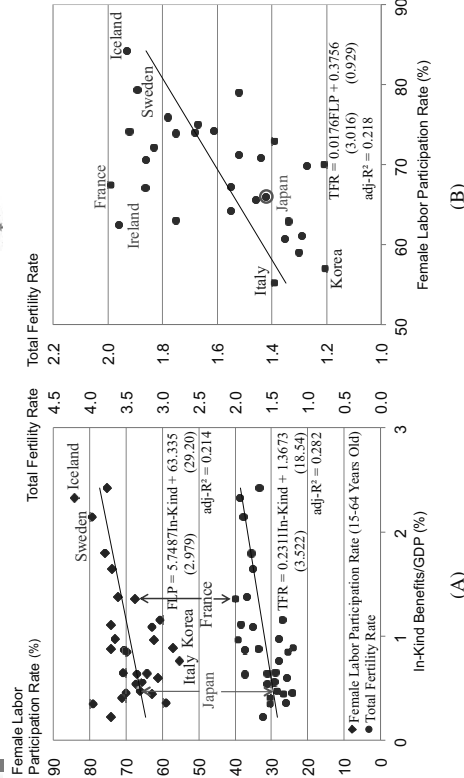
Source: Cabinet Office of Japan

Fig. 12 Places where Children Stay in the Daytime



Source: Social expenditure on in-kind benefits for families per GDP, female labor participation rate (FLP), and total fertility rate (TFR), are data of 2013 available at OECD.stat.

Fig. 13 Social Expenditure, FLP and TFR



Sources: World Economic Forum (2014), World Bank and OECD

Table 1 Gender Gap and Various Social Index

The gender gap index (by World Economic Forum) is calculated by the following four factors.

ECONOMIC PARTICIPATION AND OPPORTUNITY	102	HEALTH AND SURVIVAL	37
Labour force participation.....	83	Sex ratio at birth (female/male).....	94
Wage equality for similar work (survey).....	53	Healthy life expectancy.....	1
Estimated earned income (PPP US\$).....	74	POLITICAL EMPOWERMENT	129
Legislators, senior officials and managers.....	112	Women in parliament.....	126
Professional and technical workers.....	78	Women in ministerial positions.....	98
EDUCATIONAL ATTAINMENT	93	Years with female head of state (last 50).....	64
Literacy rate.....	1		
Enrolment in primary education.....	—		
Enrolment in secondary education.....	1		
Enrolment in tertiary education.....	105		

Sources: World Economic Forum (2014)

Table 2 Components of Gender Gap Index, Japanese Case

A question is how the society can improve the gender gap. We found that the social expenditure for in-kind benefits (e.g., nursery services) has positive effects on improving the Gender Gap.

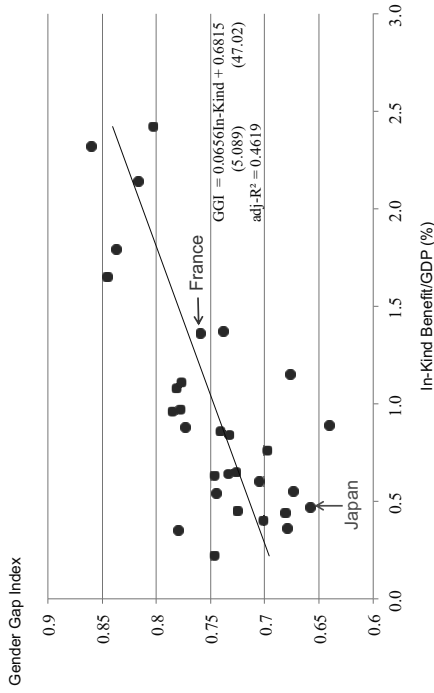
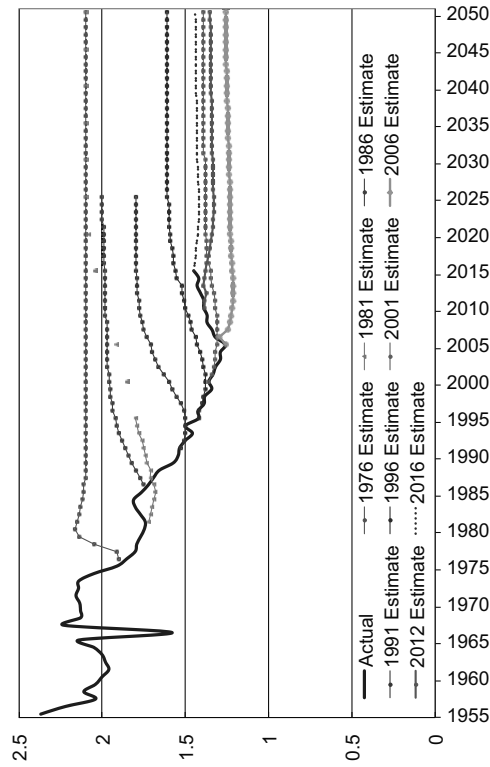


Fig. 14 In-Kind Benefits and Gender Equality

3. Family Policy in Japan

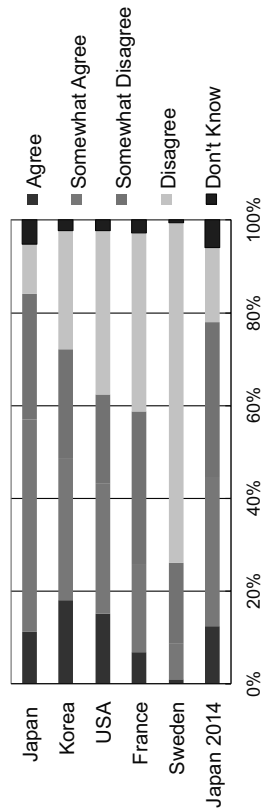
- Family Policies Have Failed to Match Social Transformation
 - Social security system has changed families and the society.
 - Japanese people should have reformed family policies to match the social transformation; but the government had optimistic forecasts about future (Fig.15) and failed to reform them.
 - Policy failure is the real reason for the population crisis.
- Policies Can Change Preferences and Social Norms
 - Policies can change preferences and norms of the people who choose them (Fig.16, 17).
 - The government and scholars need to recognize this interaction in proposing reforms in public policies for sustainable society.
- Redefining Family and Family Policies for the 21st Century
 - "Family" defined by the traditional marriage contract may no more be suitable in designing family policies in the 21st century (Fig.18).
 - Redefining "family" (from contract-base to relation-base) and family policies may be necessary for the Japanese society to be sustainable.



Source: Data and Estimates published by NIPSSR

Fig. 15 Trends and Estimations of TFR

Preferences (strongly affected by the social norm) of the Japanese people show supports for the traditional sexual division of labor. Even though they are changing, the supports still exist especially among elderly people who have great influences on their children and political decisions, in countries like Japan where there exists a norm to respect the elderly.

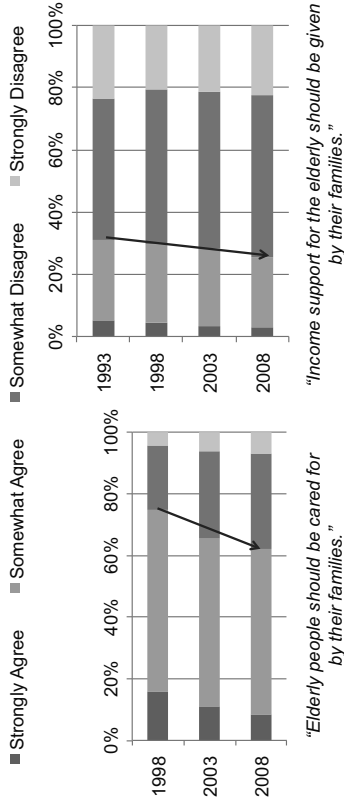


"Husband should work outside home and wife should stay at home."

Source: Cabinet Office of Japan (2006, 2014)

Fig. 16 Social Norms on Sexual Division of Labor

The social norm about roles and relationship of family members has been changing as the social security system develops. The social security system has had powerful impacts on changing families and the family policy need to be redesigned to match the change, considering its effects on the social norm and preferences of the people.



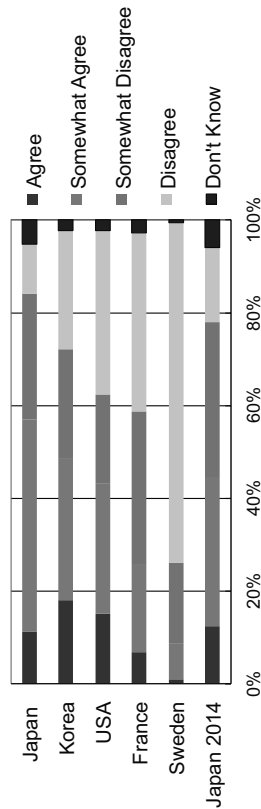
"Elderly people should be cared for by their families."

"Income support for the elderly should be given by their families."

Source: Nishioka et al. (2010), Data in Figure 6-1)

Fig. 17 Changing Social Norms on Families

Preferences (strongly affected by the social norm) of the Japanese people show supports for the traditional sexual division of labor. Even though they are changing, the supports still exist especially among elderly people who have great influences on their children and political decisions, in countries like Japan where there exists a norm to respect the elderly.

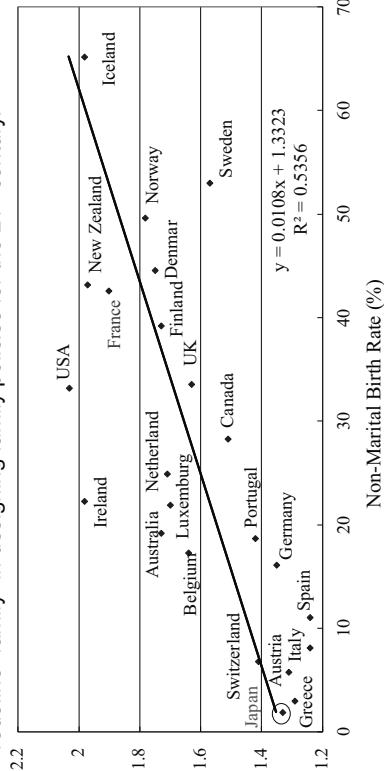


"Husband should work outside home and wife should stay at home."

Source: Cabinet Office of Japan (2006, 2014)

Fig. 16 Social Norms on Sexual Division of Labor

In many countries, children are born in couples and "families" who are not engaged in the traditional "marriage". Such countries seem to have higher probabilities of survival in terms of population. Japan also may have to redefine "family" in designing family policies for the 21st century.



Sources: TFR: UN Demographic Yearbook 2001, etc. (Data for 2001)

Fig. 18 Non-Marital Birth Rate and TFR

4. Concluding Remarks

4.1 A Framework to Understand Policies

- Japan is stuck in the Black Hole of the Population Crisis
 - At time t , the social choice (C_t) depends on the preference (P_t) of the people (e.g., of the median voter) and some shocks (x_t) which are not politically chosen: $C_t = \Gamma(P_t, x_t)$
 - The preference (P_t) depends on the social choices (C_{t-1}) and shocks (x_{t-1}) in the past: $P_t = \Pi(C_{t-1}, x_{t-1})$
 - Then, the social choice (C_t) is dependent on the initial preference (P_0) and a sequence of shocks $x = (x_t, x_{t-1}, \dots, x_0)$: $C_t = \Phi(P_0, x_t)$
 - Hence, public policies and social conditions (determined by the social choice) of each country can be explained by the initial preference of the country and shocks occurred (outside political arena) in the past.
 - In order to change the social choice (public policies) in Japan, we need to find and propose public policies socially chosen (e.g., by the median voter) and/or create shocks (e.g., social movement), which can change social choices that have caused the population crisis.

4. Concluding Remarks

4.2 Future Research (1)

- Can Japan Overcome the Population Crisis?
 - What is it that happened in developed countries with high fertility but hasn't happened in Japan?
 - Is Japan already on the right track? Or, should Japan do something (e.g., socially acceptable policy proposals or social movement) to change her course? If so, what could be the most effective triggers to change social norms and family policies to be more gender friendly and child friendly?

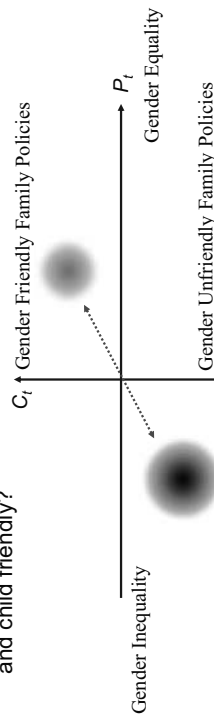


Fig. 19 A Framework to Understand Policy Formation

4. Concluding Remarks

4.3 Future Research (2)

- Problems of Estimating the Social Expenditure in Japan
 - In estimating the social expenditure for families, the Japanese government has not included many local government's expenditure.
 - Under the tight budget of the national government and the need to attract young couples and families for local sustainability, local governments are now spending a large expenditure for families.
 - National Institute of Population and Social Security Research (NIPSSR) which is in charge of the estimation, is not being able to get information about local governments' expenditure from MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) which are in charge of local governments.
 - The data are important basis to understand and analyze family policies in Japan; but the current data substantially underestimates them.
 - How to categorize the expenditure is another interesting issue because social expenditure for families can have many natures and purposes.
 - protection, investment, (gender) equality, stability, efficiency, etc.

4. Concluding Remarks

4.2 Future Research (1)

- Can Japan Overcome the Population Crisis?
 - What is it that happened in developed countries with high fertility but hasn't happened in Japan?
 - Is Japan already on the right track? Or, should Japan do something (e.g., socially acceptable policy proposals or social movement) to change her course? If so, what could be the most effective triggers to change social norms and family policies to be more gender friendly and child friendly?

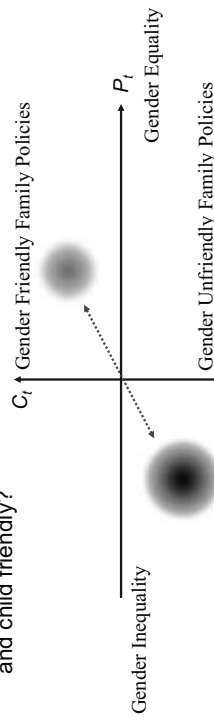


Fig. 19 A Framework to Understand Policy Formation

4. Concluding Remarks

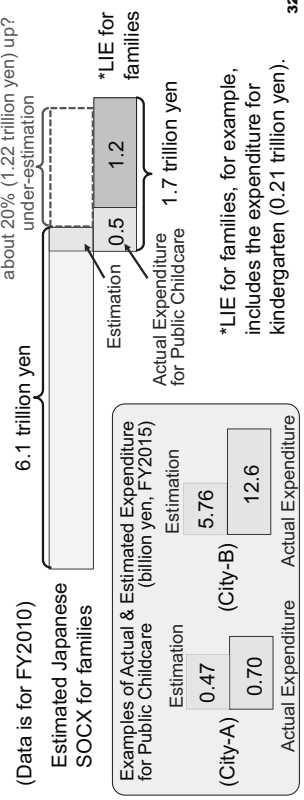
4.3 Future Research (2)

- Estimating Local Governments' Expenditure for Families
 - Local governments' expenditure can be decomposed into "subsidized expenditure (LSE)" and "independent expenditure (LIE)".
 - The LIE can be incorporated into the social expenditure statistics if the local governments submit the correct data to the national government.
 - The data has been collected by MIC but has not been transferred to NIPSSR; and thus NIPSSR has estimated the LIE by certain formula.
 - In 2011, MIC published its estimation of LIE for social security.
 - The total LIE (6.2 trillion yen) was not so large compared with the estimated total social expenditure (108.7 trillion yen).
 - The LIE for families (1.7 trillion yen) was fairly large compared with the estimated total social expenditure for families (6.1 trillion yen).
 - A part of the LIE for families (e.g., public childcare center) has been estimated by NIPSSR and incorporated into the estimation.

4. Concluding Remarks

4.3 Future Research (2)

- Estimating Local Governments' Expenditure for Families
 - We found, however, that it was under-estimated and that the size of the under-estimation is likely to be quite large.
 - It would be better to get the data from MIC than to use some formula to have better estimate for the social expenditure including the LIE.



Appendix: Growth of Social Security Payment

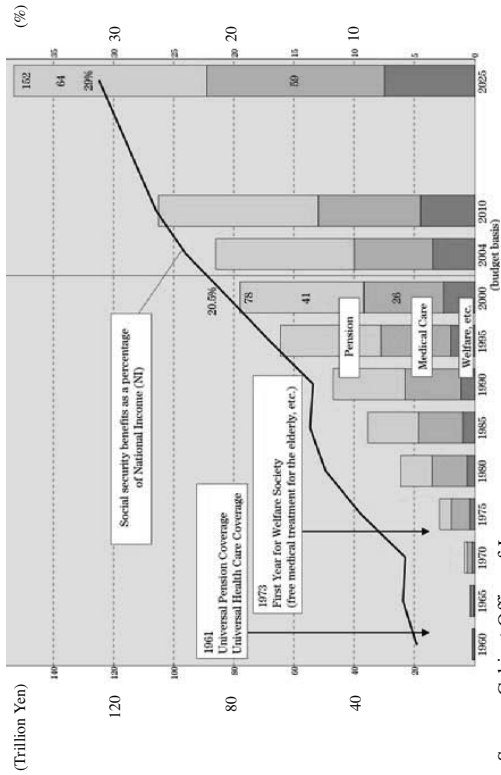


Fig. A1 Rapid Growth of Social Security Payment in Japan

Appendix: Changing Families in Japan

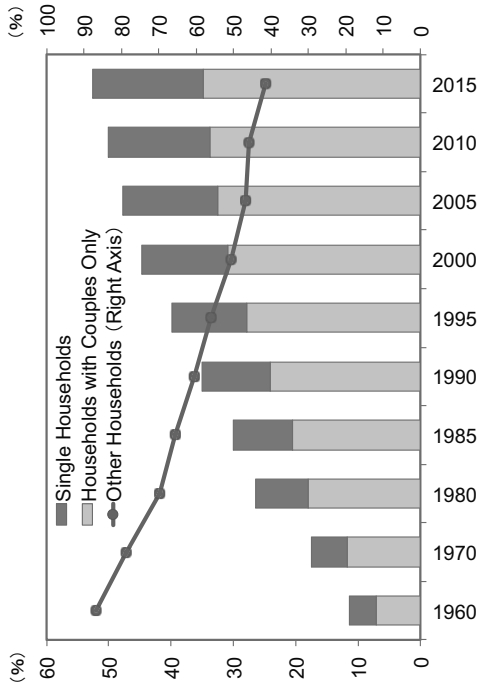


Fig. A2 Decline in the Share of the Elderly Living with Children

Appendix: Changing Families in Japan

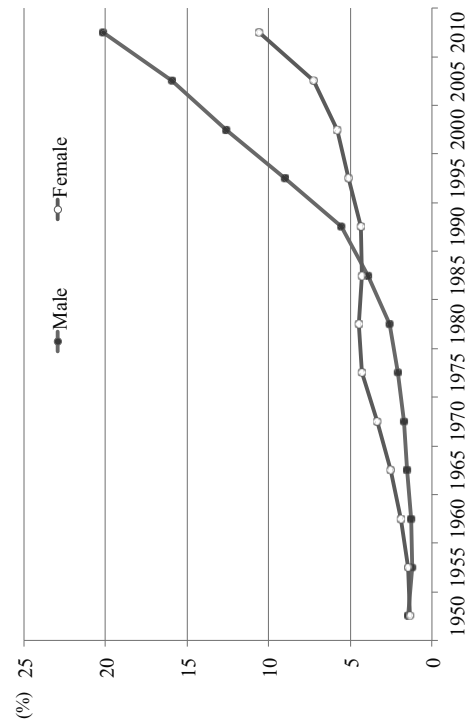


Fig. A3 Rate of the Never-Married People at 50 Years of Age

Appendix: Female Labor Participation

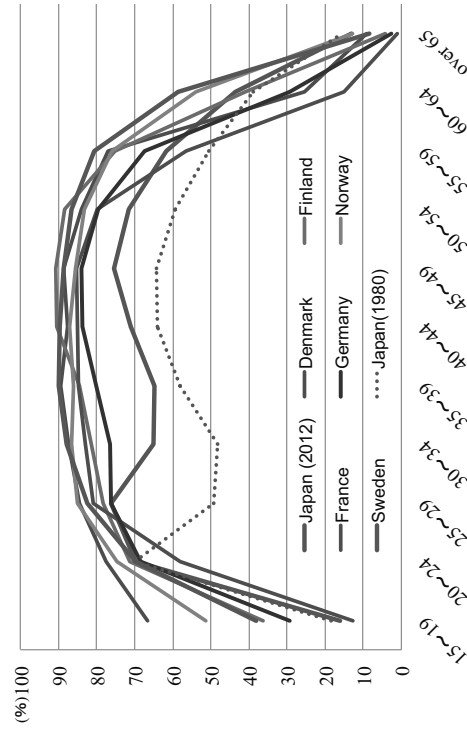


Fig. A4 Patterns of Female Labor Participation

Appendix: Public Support and Fertility

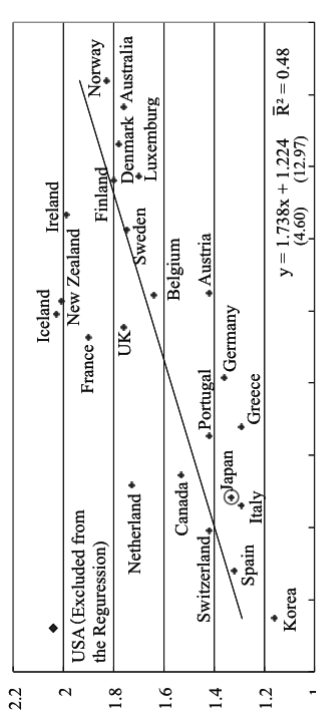


Fig. A5 Relationship between Social Expenditure and TFR

Sources: Data on total fertility rates of 2004 in the United Nations, Demographic Yearbooks. The data on social expenditures are from OECD Social Expenditure Database 2004. The data on the population of each country in 2004 (except France and Greece, for which the 2003 data is used) is from the United Nations, Demographic Yearbooks.

Appendix: Low Public Support for Education in Japan

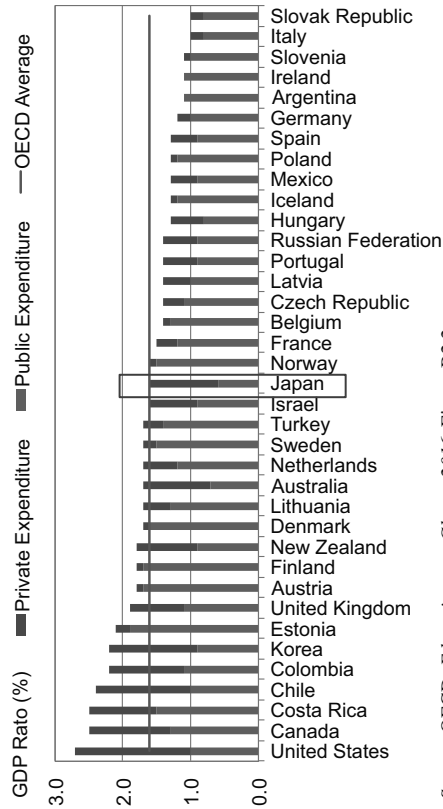


Fig. A6 Private and Public Expenditure for Tertiary Education

Appendix: Low Public Support for Education in Japan

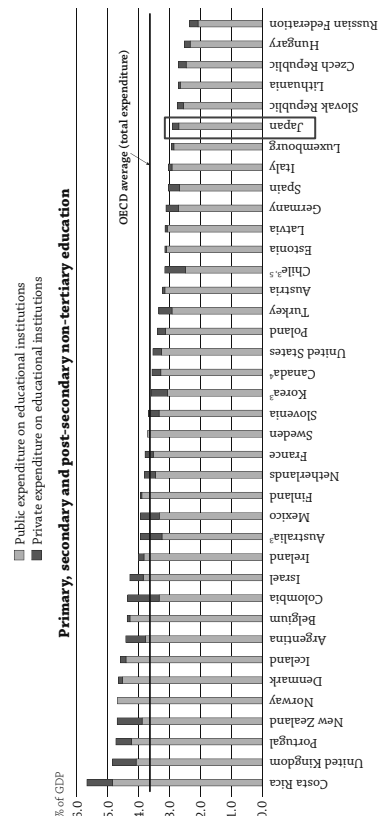


Fig. A7 Private and Public Expenditure for Non-Tertiary Education

Relative Poverty Rate			Child Income Poverty Rate			Total			Single Adult			Two or More Adults		
Rank	Country	Rate	Rank	Country	Rate	Rank	Country	Rate	Rank	Country	Rate	Rank	Country	Rate
1	Czech Republic	5.8	1	Denmark	3.7	1	Denmark	3.0	1	Denmark	9.3	1	Germany	2.6
2	Denmark	6.0	2	Finland	3.9	2	Finland	3.7	2	Finland	11.4	2	Denmark	2.6
3	Iceland	6.4	3	Norway	5.1	3	Norway	6.4	3	Norway	11.4	3	Norway	3.8
4	France	6.8	4	France	6.4	4	France	6.7	4	France	15.9	4	Iceland	3.4
5	Luxembourg	7.2	5	Austria	8.2	5	Austria	6.7	5	U.K.	16.9	5	Iceland	3.4
6	Finland	7.3	6	Sweden	8.2	6	Sweden	6.9	6	Sweden	18.6	6	Sweden	4.3
7	Norway	7.5	7	Czech Republic	9.0	7	Germany	7.1	7	Ireland	19.5	7	Austria	5.4
8	Netherlands	7.8	8	Germany	9.1	8	Netherlands	7.6	8	France	25.3	8	Netherlands	5.4
9	Slovak Republic	7.8	9	Slovenia	9.4	9	Netherlands	7.9	9	Portugal	25.7	9	France	5.6
10	France	7.9	10	Hungary	9.4	10	Slovenia	8.2	10	Australia	25.7	10	Czech Republic	6.0
11	Australia	8.0	11	U.K.	9.8	11	U.K.	8.7	11	Canada	27.3	11	Canada	7.2
12	Germany	8.8	12	U.K.	9.8	12	Switzerland	8.7	12	Germany	27.3	12	Switzerland	7.2
13	Iceland	9.0	13	Switzerland	9.8	13	Hungary	9.0	13	New Zealand	28.8	13	Hungary	7.5
14	Sweden	9.1	14	Netherlands	9.9	14	Ireland	9.2	14	Portugal	30.9	14	Berlin	7.5
15	Slovenia	9.2	15	Ireland	10.2	15	Ireland	9.7	15	Mexico	31.3	15	New Zealand	7.9
16	Switzerland	9.7	16	France	11.0	16	Luxembourg	9.9	16	Netherlands	31.6	16	Luxembourg	7.9
17	Berlin	9.7	17	Luxembourg	11.4	17	New Zealand	10.4	17	Switzerland	31.6	17	U.K.	7.9
18	U.K.	10.2	18	Slovak Republic	12.1	18	Berlin	10.9	18	Estonia	32.7	18	Ireland	8.3
19	New Zealand	10.3	19	Belgium	12.1	19	Slovak Republic	11.4	19	Belgium	33.2	19	Australia	8.3
20	Portugal	11.0	20	Berlin	12.8	20	Estonia	11.4	20	Czech Republic	33.2	20	Canada	9.3
21	Portugal	11.4	21	Canada	13.3	21	Canada	11.9	21	Slovenia	33.4	21	Estonia	9.7
22	Estonia	11.7	22	Portugal	13.6	22	Portugal	12.1	22	Germany	34.0	22	Slovak Republic	10.7
23	Canada	11.9	23	Canada	14.0	23	Australia	12.5	23	Belgium	34.3	23	Portugal	11.8
24	Italy	13.0	24	Australia	15.1	24	Portugal	14.2	24	Italy	35.2	24	Japan	12.7
25	Greece	14.3	25	Japan	15.7	25	Japan	14.6	25	Spain	38.2	25	Portugal	13.1
26	Japan	14.3	26	Portugal	16.6	26	France	16.6	26	France	38.2	26	France	13.1
27	Australia	14.9	27	France	17.7	27	Italy	16.6	27	Spain	38.2	27	Portugal	13.1
28	Spain	16.0	28	Italy	17.8	28	U.S.A.	18.6	28	Canada	38.2	28	Greece	15.2
29	Japan	16.0	29	Spain	18.9	29	U.S.A.	18.9	29	Luxembourg	44.2	29	Italy	15.4
30	U.S.A.	17.4	30	U.S.A.	21.2	30	Chile	20.5	30	Australia	44.2	30	Chile	17.9
31	Chile	18.0	31	Chile	23.9	31	Mexico	21.5	31	U.S.A.	45.0	31	Spain	18.2
32	Mexico	19.3	32	Mexico	24.5	32	Turkey	22.9	32	Chile	47.7	32	Mexico	21.0
33	U.S.A.	20.9	33	Turkey	24.5	33	Turkey	24.5	33	Israel	49.0	33	Turkey	22.6
34	OECD Average	11.3	34	OECD Average	13.3	34	OECD Average	11.6	34	OECD Average	31.0	34	OECD Average	25.3

Source: Cabinet Office of Japan (2014, Section 3, Chapter 3).

Table A1 Child Poverty



Family and child benefits in the EU

Session 1

Giuliano Amerini
Eurostat

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Eurostat

Structure of the presentation

1. Some results
 - key figures on Family/children benefits
 - population structure by age
2. Use of data for social policy purposes:
 - Competence: EU vs. Member States
 - Open method of coordination
 - Main reports at EU level
 - impact of country reforms: example
3. Data related aspects
 - Local government
 - Borderline with Education

2

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Structure of the presentation

1. Some results
 - key figures on Family/children benefits
 - population structure by age
2. Use of data for social policy purposes:
 - Competence: EU vs. Member States
 - Open method of coordination
 - Main reports at EU level
 - impact of country reforms: example
3. Data related aspects
 - Local government
 - Borderline with Education

3

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Key figures on family/children benefits

4

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Data on Eurostat web site

The screenshot shows the Eurostat website interface. At the top, there is a search bar and navigation links for 'Legal notice', 'RSS', 'Cookies', 'Links', 'Contact', and 'English'. Below the search bar is a navigation menu with 'News', 'Data', 'Publications', and 'Help'. The main content area is titled 'DATABASE' and lists various publications under the 'SOCIAL PROTECTION' category. The list includes items like 'Social protection (spr)', 'Expenditure - tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes, in currency (spr_exp_fun)', and several 'Tables by benefits' entries for different functions like 'old age function', 'family/children function', 'unemployment function', and 'housing function'. The page number '5' is visible at the bottom left.

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Data on Eurostat web site

- ZIP Tables by benefits - old age function (spr_exp_fol) ⓘ
- ZIP Tables by benefits - survivors function (spr_exp_fsu) ⓘ
- ZIP Tables by benefits - family/children function (spr_exp_ffa) ⓘ
- ZIP Tables by benefits - unemployment function (spr_exp_fun) ⓘ
- ZIP Tables by benefits - housing function (spr_exp_fho) ⓘ

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Short analysis on Eurostat web site

- National quality reports on net social protection benefits
- Methodology
- Legislation
- PUBLICATIONS
- Social protection statistics
- Social protection statistics - background
- Social protection statistics - family and children benefits
- Social protection statistics - financing
- Social protection statistics - main indicators

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Main figures at EU level

Family children social benefits

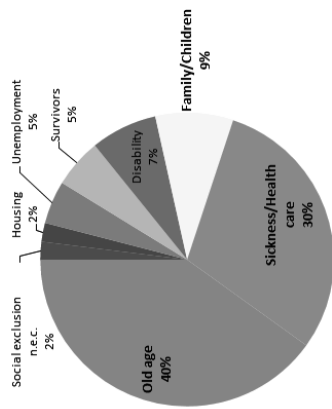
- Around 3,500 EUR per child (per year)
- 2.4% of GDP
- DK: 3.5%
- EL, LT, NL: 1.1%

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Social protection benefits in the EU

Fig 4: Social protection benefits by function, EU 28 (1), 2015¹



(1): 2014 Polish data has been duplicated for 2015 because of non-availability¹

Source: Eurostat¹

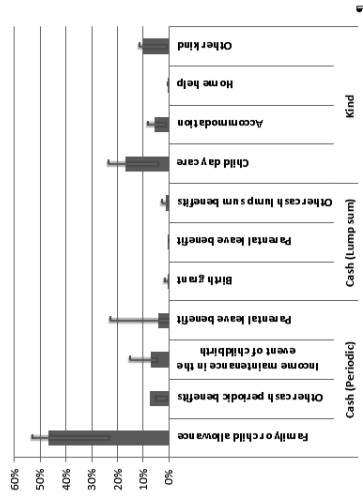
9

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family children benefits. Countries spread.

Fig 2: Proportion of each category in the total of expenditures family/children in EU countries, 2015¹



(1): 2014 Polish data has been duplicated for 2015 because of non-availability¹

Source: Eurostat¹

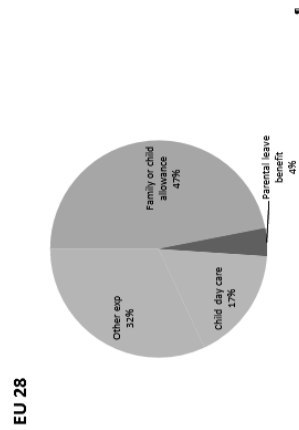
10

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family children benefits: 3 benefits (1)

Fig 3: Share of expenditure categories in the total expenditure family/children at the European level (EU 28 (1)), 2015¹



(1): 2014 Polish data has been duplicated for 2015 because of non-availability¹

Source: Eurostat¹

Other exp: Other cash periodic benefit, income maintenance in the event of childbirth, Birth grant, Parental leave benefit (cash lump sum), Other cash lump sum benefits, Accommodation, Home help and other kind¹

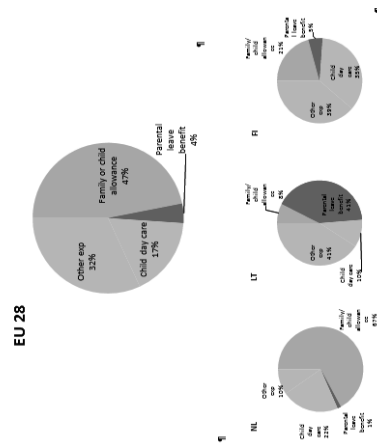
11

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family children benefits: 3 benefits (2)

Fig 3bis: Share of expenditure categories in the total expenditure family/children at the European level (EU 28 (1)) and in 3 countries (The Netherlands, Lithuania and Finland), 2015¹



(1): 2014 Polish data has been duplicated for 2015 because of non-availability¹

Source: Eurostat¹

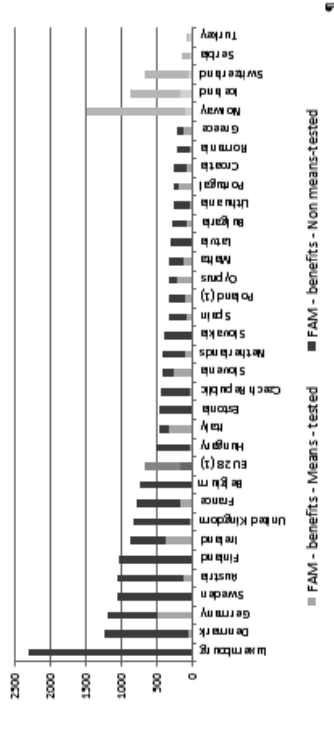
12

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



PPS per inhabitant. Means testing.

Fig5—Means-tested and non-means-tested expenditures in family/children benefits in terms of purchasing power standard (PPS), per inhabitant by EU-Member States(1), -2015¶



(1): EU-28 and Polish values in 2014 have been duplicated for 2015 because of non-availability¶

Source: Eurostat¶

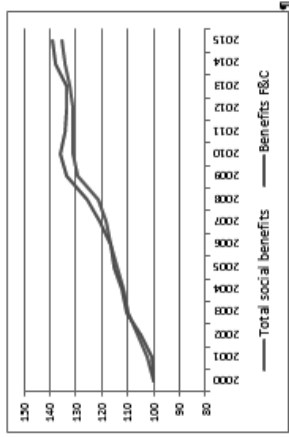
13

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family children benefits: trend 2000-2015

Fig4—Evolution of total of social protection benefits VS benefits to family children in million euro, EU-28(1) (at constant 2010 prices), 2000-2015, (2000=base 100)¶



(1): Excludes BG and HR (because of non-availability of the data before 2008). 2014 Polish data has been duplicated for 2015 because of non-availability¶

Source: Eurostat¶

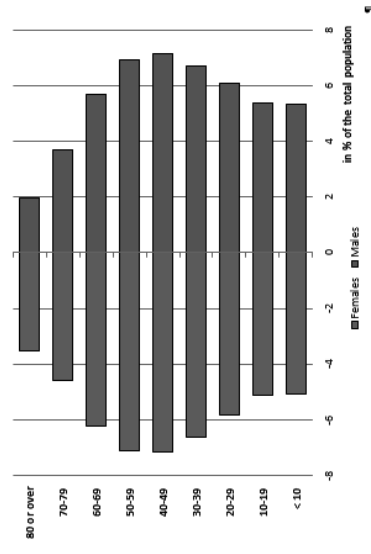
14

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Age structure of the EU population

Fig6—Age pyramid in % of the total population by category of 10 years, EU-28, 2017¶



Source: Eurostat, demography¶

16

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Population structure by age at the European level and in the EU Member States: factor to consider when analysing the figures

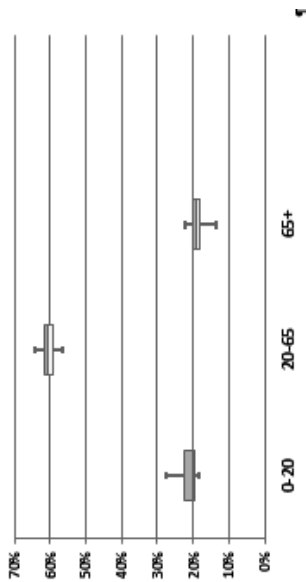
15

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



How much the structure of the population differs amongst EU countries?

Fig.7 – Box-plots-by-broad-age-category, EU-28, 2017



Max: (red)/Q3: (yellow)/Median/Q1: (yellow)/Min: (red)

Source: Eurostat, demo17

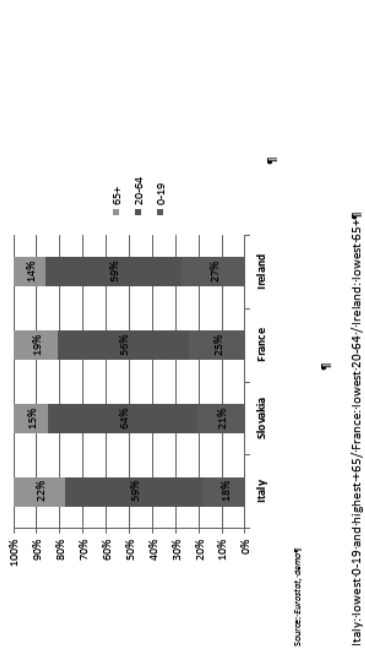
17

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Which EU Member States has the lowest share of young people, of old people and mid-age people and the highest share of mid-age people?

Fig.8 – Share of broad age-categories (0-19/20-65/+65) in the total population in Italy, Slovakia, France and Ireland, EU-28, 2017



Source: Eurostat, demo17

Italy: lowest 0-19 and highest +65 / France: lowest 20-64 / Ireland: lowest 65+ / Slovakia: highest 20-64

18

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Structure of the presentation

1. Some results
 - key figures on Family/children benefits
 - population structure by age
2. Use of data for social policy purposes:
 - Competence: EU vs. Member States
 - Open method of coordination
 - Main reports at EU level
 - impact of country reforms: example
3. Data related aspects
 - Local government
 - Borderline with Education

19

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Competences: EU vs. Member States (1)

- The European Union works according to 3 main types of competences:
- **Exclusive competences** (Article 3 of the Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU): EU alone is able to legislate and adopt binding acts (i.e. customs union, competition rules necessary for the functioning of the internal market, monetary policy for euro area countries, conservation of marine biological resources under the common fisheries policy, common commercial policy, conclusion of international agreements under certain conditions)
- **Shared competences** (Article 4 of the TFEU): the EU and EU countries are able to legislate and adopt legally binding acts. EU countries exercise their own competence where the EU does not exercise, or has decided not to exercise, its own competence i.e. internal market, social policy, but only for aspects specifically defined in the Treaty, economic, social and territorial cohesion (regional policy), agriculture and fisheries (except conservation of marine biological resources), environment, energy, transport, R&D, consumer protection, etc.)
- **Supporting competences**: the EU can only intervene to support, coordinate or complement the action of EU countries. Legally binding EU acts must not require the harmonisation of EU countries' laws or regulations. Supporting competences relate to the following policy areas (e.g. protection and improvement of human health, industry, tourism, education, vocational training, youth and sport, etc.)

20

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Competences: EU vs. Member States (2)

- Exercise of competence:
- The exercise of EU competences is subject to two fundamental principles laid down in Article 5 of the Treaty on European Union:
- **Proportionality:** the content and scope of EU action may not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaties;
- **Subsidiarity:** in the area of its non-exclusive competences, the EU may act only if — and in so far as — the objective of a proposed action cannot be sufficiently achieved by the EU countries, but could be better achieved at EU level.

21

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Competences: EU vs. Member States (3)

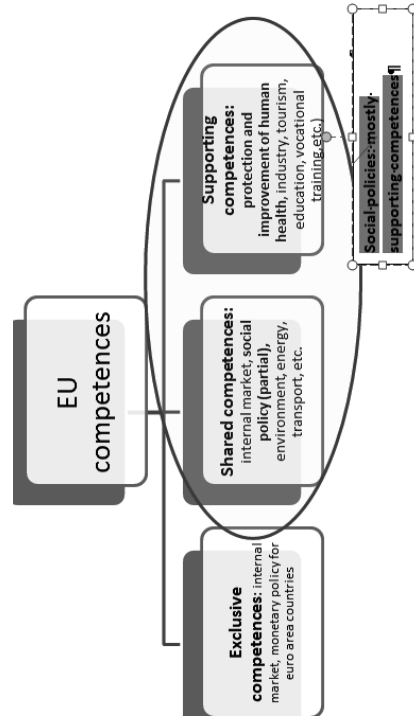
- Social policy forms part of the shared competences between the EU and Member States.
- EU competence: social benefits for migrant workers.
- In general, social policies are implemented more effectively at Member State level than at European level. In this way, and in accordance with the principle of subsidiarity, the role of the EU in this area is limited to supporting and complementing the activities of Member States.

22

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



EU competences



23

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



- **EU funding supports and complements Member States efforts.**

The European Commission provides funding for projects relating to employment, social affairs and social inclusion that could be managed at the national or at the European level e.g. **European Social Fund (ESF)** to help people improve their work skills and job prospects, **EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI)** to support employment, social policy and labour mobility across the EU, **Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)** to provide material assistance to the most deprived.

- **The EU also makes recommendations**
e.g. on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/867/EC)
- **Open method of coordination**
the Commission may undertake initiatives in order to **encourage cooperation between Member States** in the social domain and to facilitate the coordination of their actions. For example, these initiatives may take the form of studies or opinions with a view to establishing **guidelines and indicators**, and to organising the **exchange of best practice** with the organisation of a **periodic evaluation**

24

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Need of statistics

Indicators, evaluation → statistics

Reports:

- Annual report by DG EMPL on "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE)
- Triennial report by ECFIN: Ageing Report (AR)
- Ad hoc reports

European Semester

- Country report
- Country recommendations

European Pillar of Social Rights (26 April 2017).

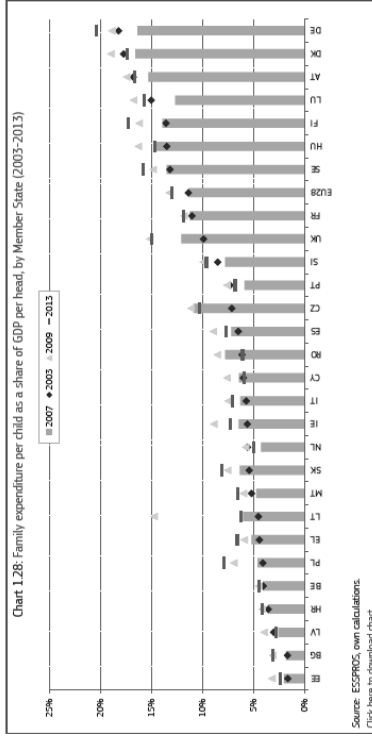
The European Pillar of Social Rights sets out 20 key principles and rights to support fair and well-functioning labour markets and welfare systems. It is primarily conceived for the euro area but applicable to all EU Member States wishing to be part of it. Delivering on the principles and rights defined in the European Pillar of Social Rights is a joint responsibility of Member States, EU institutions social partners and other stakeholders.

25

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Use of ESPROS for policy (ESDE 2016)



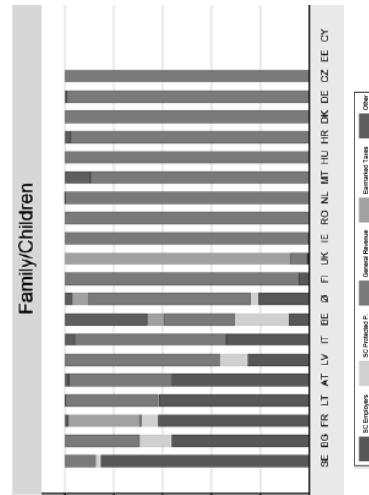
26

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Ad hoc reports: specific studies

Joint (SPC-Commission) report "Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation" (2015)



27

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



European Semester

The European Semester is a cycle of economic and fiscal policy coordination within the EU. It is part of the European Union's economic governance framework.

The European Semester covers **3 blocks** of economic policy coordination:

- **structural reforms**, focusing on promoting growth and employment in line with the Europe 2020 strategy
- **fiscal policies**, in order to ensure sustainability of public finances in line with the Stability and Growth Pact
- prevention of excessive **macroeconomic imbalances**

Its focus is on the 6-month period from the beginning of each year, hence its name - the 'semester'.

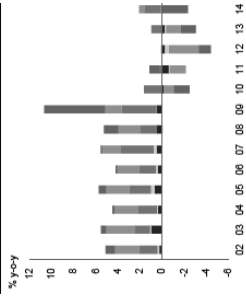
28

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



European Semester 2017: report → recommendation

Graph 4.3.4: Changes in social protection expenditure in real terms, and contributions by function



Legend: #FAM: HOUSEXGLU; #UNEMPLOY; #SICKDISA; #OLDSURVIV. Social protection expenditure refer to income maintenance or support in cash or kind in connection to unemployment, sickness and old age or the death of a family member. FAM: family or children. SICKDISA: sickness and disability. HOUSEXGLU: housing and social exclusion. Source: European Commission calculations based on ESSPROS and Price Statistics.

29

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Impact of reforms: example

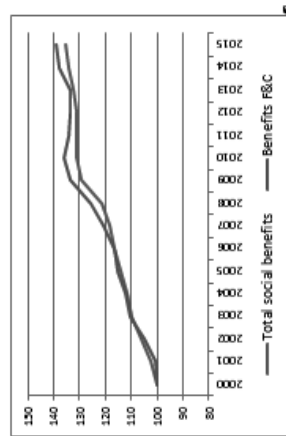
30

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family children benefits: trend 2000-2015

Fig4--Evolution of total of social protection benefits-V benefits to family children in million euro, EU-28 [1] (at-constant-2010-prices), 2000-2015 -(2000=base-100).^[1]



[1]: Excludes BE and HR (because of non-availability of the data before 2008). 2014-Poland data has been outlaced for 2015 because of non-availability.^[1]

Source: Eurostat^[1]

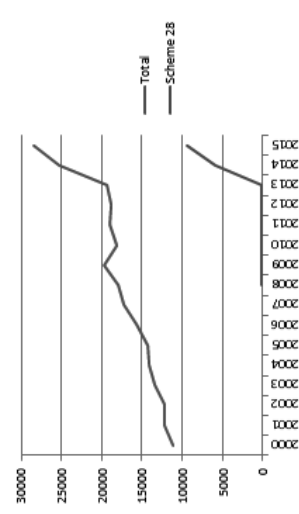
31

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Italy: 2014 Payable tax credit

Fig10--Evolution of the expenditures recorded on scheme 28 in the family/children category, Italy, 2000-2015. -Million euros (current prices)^[1]



Source: Eurostat, ESSPROS^[1]

32

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

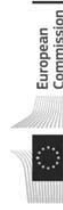


Structure of the presentation

1. Some results
 - key figures on Family/children benefits
 - population structure by age
2. Use of data for social policy purposes:
 - Competence: EU vs. Member States
 - Open method of coordination
 - Main reports at EU level
 - impact of country reforms: examples
3. Data related aspects
 - Local government
 - Borderline with Education

33

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Local government (1)

In ESSPROS, data on scheme receipts are collected by sector of origin

- One sector is "State and local government".
- Concept fully consistent with National accounts.
- Local government spending is part of economic statistics (national accounts) used for monitoring fiscal policies to ensure sustainability of public finances (ex: excessive deficit procedure)

→ This ensures a good quality of government statistics

34

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Local government (2)

Other structural actions to improve quality of statistics:

- Links ESSPROS - National Accounts
- Links ESSPROS - MISSOC

Ad hoc actions:

The coverage of "housing supplements" is the object of a recent questionnaire by Eurostat to countries.

It reveals a general good coverage with some exceptions.

- Result will be presented and discussed in the WG
- exchange of good practices + follow up during validation

35

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Borderline family/children vs. education

- This topic (and more in general borderline cases between ESSPROS functions and between ESSPROS function and Education) is under discussion/ clarification by the TF and WG.
- Concerning the split of education and child care, the Manual suggests to split (if necessary via estimation) the value of social benefits for both education and child care in the two components.
- Examples of estimation methods:
 - sweden: from the total cost for children in the pre-school system (including both education and child care services) subtract the cost for time spent in pedagogic activities. This is obtained by estimating the hours spent in pedagogic activities per child vs the average yearly stay per child.

36

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Overview of Korea Public Social Expenditure: For OECD and ESSPROS

2018. 3. 19.

Korea Institute for Health and Social Affairs

Contents

I

Concept

II

Methodology and Data Collection

III

Scope, Function, and Structure

IV

Challenges for Estimation of Social Expenditure

V

Questions for ESSPROS

2

1. Definition

- SOCX(Social Expenditure Database) is an indicator of social protection policy developed to compare and analyze the polices among nations
 - ◆ Social Expenditure indicates the security level of a nation regarding social risks
 - ◆ Provision of support by public and private institutions for individuals and households in need of welfare provision
(OECD SOCX Manual, Para. 90)
 - ◆ Groups benefits with a social purpose in nine policy areas:
 - Old age, Survivors, Incapacity-related benefits, Health, Family, Active labor market policies, Unemployment, Housing, and Other social policy areas.

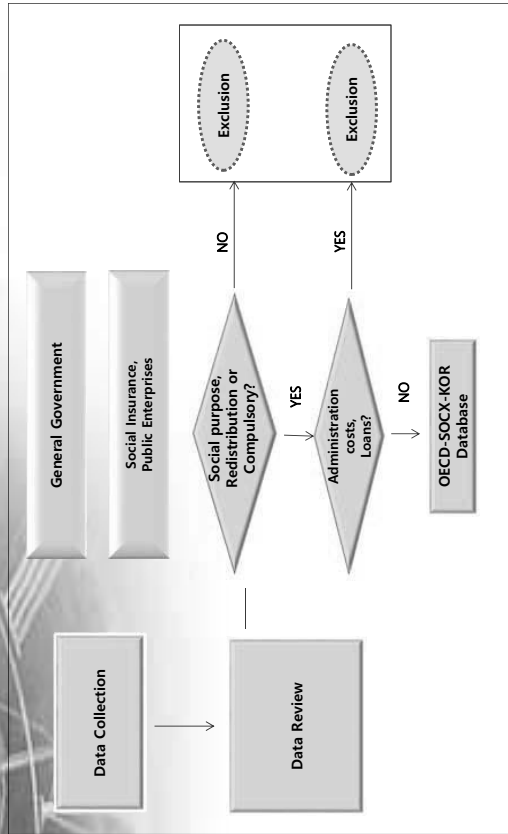
I . Concept

2. Types and Recipients of benefits

- Recipients : low-income household, the old and the infirm, the handicapped, the unemployed, and young adult
- Character : programmes have to involve either a) interpersonal redistribution, or b) compulsory participation
- Types : Cash benefits, Benefits in kind, Tax system for social purpose

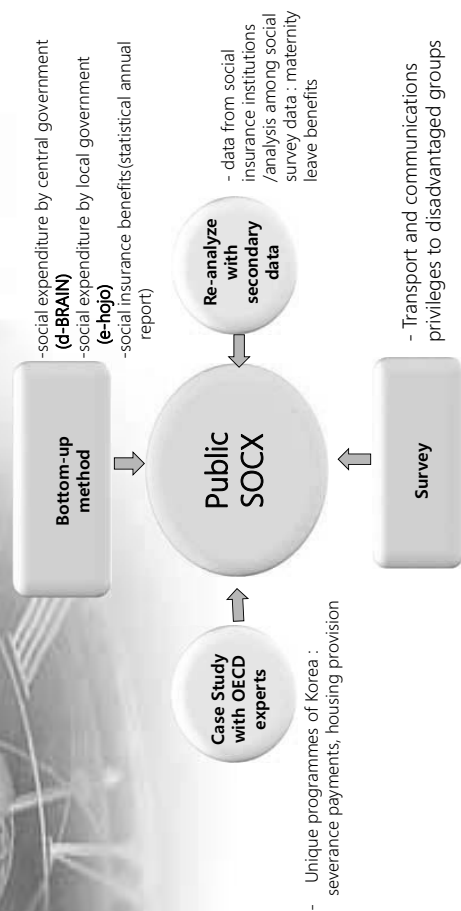
5

3. Data collection and review



6

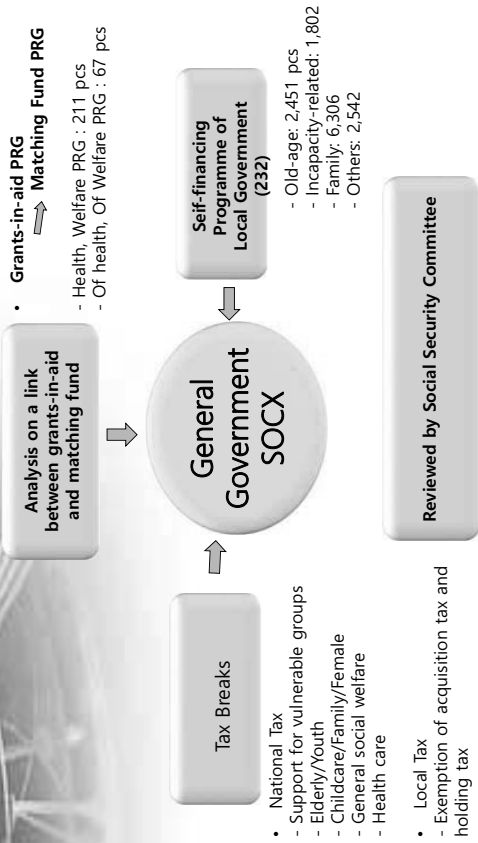
1. Methodology



8

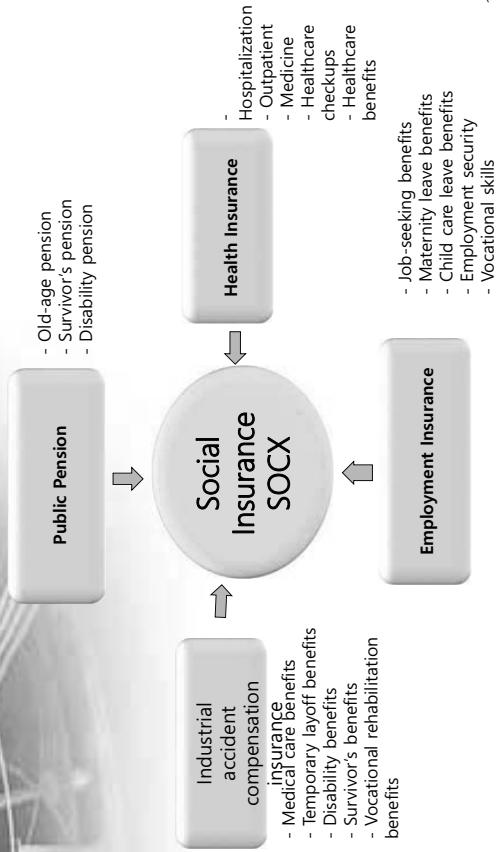
II. Methodology & Data Gathering

2. Data gathering: Government



9

3. Data gathering: Social Insurance



10

4. SOCX-KOREA-DATA SET

Responsible ministry	Account	Area	Programme Item	Total (Settlement)	Grants-in-aid (thousand Won)	Local matching	Programme of local government	Public Enterprises	Social insurance	Function Code	Scheme Code	Finance code	Types of benefits
Ministry of Health and Welfare	General Account	Social welfare	Basic living Security포장	123	100	20	3			9112	11	1	1
Ministry of Health and Welfare	Fund	Social welfare	국민연금포장 급여금	210					210	1111	31	3	1
Seoul Metro	Social	Social welfare	취약계층 이동보조	70				70		92210	11	5	2
Ministry of Agriculture, Account and Rural Affairs	Special Rural Village Management	Rural welfare	농촌복지중년 보육역간계	769	640	128				5211	20	1	2
Ministry of Personnel Management	Civil Servants Pension Fund	Social welfare	연급급여	10,853					10,853	1111	31	3	1
Ministry of Personnel Management	Civil Servants Pension Fund	Social welfare	연급급여	939					939	1111	31	3	1
Ministry of Health and Welfare	National Pension Fund	Social welfare	국민연금포장 노령연금	11,075					11,075	1111	31	3	1
Local governments	General Account	Social welfare	세타민	200			200			9211	11	1	2
Local governments	General Account	Social welfare	취약계층지원 장애인	284			284			3214	11	1	2
Ministry of Health and Welfare	General Account	Social welfare	요보호이동 왕게화	16,430	10,917	5,513				5213	11	1	1

11

III. Scope, Function, and Structure

1. The growth rate is among the highest

- Have increased at such a rapid rate for last 26 years (1990-2016)
 - ◆ The annual growth rate for the last 26 years (14.3%) is 1.7 times higher than the GDP annual growth rate (8.5%)
 - ◆ The annual growth rate for recent 6 years (2010-2016) is 8.6%, equivalent to 1.9 times higher than the GDP annual growth rate (4.4%)

<Table 1> Trend in Public Social Expenditure, 1990-2016 (billion Won, %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2016
Amount	5,300	13,168	28,752	56,301	103,968	171,070
% of GDP	2.68	3.07	4.53	6.12	8.22	10.45

* An annual growth rate: 14.3%(1990-2016), 11.8%(2000-2016)

3. Social expenditure is mostly concentrated on Health, Old-age, and Family (almost 80%)

- Public social expenditure has grown to 10.42% by 0.27%p compared to GDP:
 - Expenditure by branch: Health is the highest (40.3%), followed by Old-age (26.4%), and Family (11.1%)

<Table 2> Public Social Expenditure by branch, 2015 – 2016 (billion Won, %)

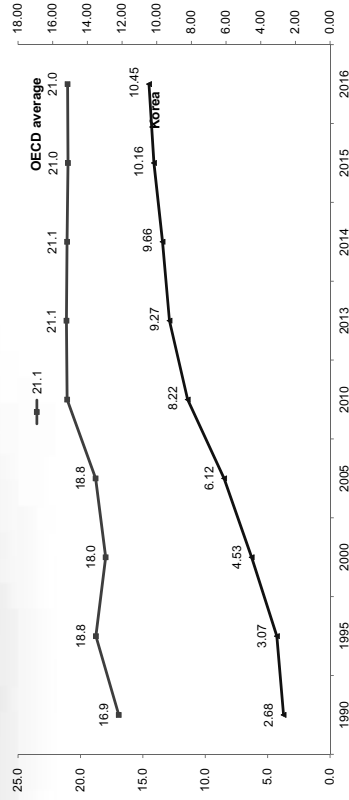
Branches	2015		2016 ^(p)		percentage change ('15-'16)
	Amount	Composition Ratio	Amount	Composition Ratio	
1. Old-age	42,348	26.6	45,014	26.3	6.3
2. Survivors	4,822	3.0	5,162	3.0	7.0
3. Incapacity-related benefits	9,206	5.8	9,839	5.8	6.9
4. Health ¹⁾	63,260	39.8	68,776	40.2	8.7
5. Family	17,869	11.2	19,057	11.1	6.6
6. ALMP	5,541	3.5	5,763	3.4	4.0
7. Unemployment	4,547	2.9	4,895	2.9	7.7
8. Housing ²⁾	411	0.3	1,126	0.7	174.1
9. Other social policy areas	10,936	6.9	11,439	6.7	4.6
Total	158,940	100.0	171,070	100.0	7.6
GDP	1,564,124		1,637,421		4.7
% of GDP	10.16		10.45		

15

2. Narrowing gap

- The level of social expenditure is 50% of the level of average OECD, however, the gap is narrowing gradually

[Figure] Comparison of trends in social expenditure (OECD average, Korea) (Unit: % of GDP)



4. Social Insurance Spending vs. Gov. Spending 6 : 4 Central Gov. vs. Local Gov. 3 : 1

- Public Social Expenditure for 2016 is estimated as 170 trillion Won (preliminary), increased by 7.4% compared to the last year
- ◆ Composition of resources: Social Insurance (104 trillion Won), General Government (65.0 trillion Won), Public Enterprises (0.8 trillion Won)

<Table 3> Public Social Expenditure by Source of Fund, 2015 – 2016 (billion Won, %)

Year	General Government			Public Social Expenditure	Local Government	Social Insurance	Public Enterprises
	Public Social Expenditure	Central Government	Local Government				
2015	158,940	61,748	44,860	158,940	16,888	96,366	826
2016 ^(p)	171,070	65,904	47,498	171,070	18,406	104,272	894
%	(100.0)	(38.5)	(27.8)	(100.0)	(10.8)	(61.0)	(0.5)

16

5. State Grants Support Progs are concentrated on childcare, health / Self-Financing Progs of Local Gov. are on childcare, Old-age

- State Grants Support Progs are mostly concentrated on childcare and followed by national health, old-age, and vulnerable groups
- Progs of Local Government are mostly concentrated on childcare and followed by old-age, and vulnerable groups

<Table 4> Comparison between State Grants Support Progs and Progs of Local Government by branches, 2016 (billion Won, %)

	State Grants Support Progs		Self-financing Progs of Local Gov.	
		%		%
1. Old-age	11,281	17.1	999	29.9
2. Survivors	1,270	1.90	-	-
3. Incapacity-related benefits	6,182	9.4	284	8.5
4. Health ¹⁾	12,465	18.9	-	-
5. Family	18,172	27.6	1,234	37.0
6. ALMP	3,985	6.0	-	-
7. Unemployment	-	-	-	-
8. Housing ²⁾	1,126	1.7	0	0.0
9. Other social policy areas	11,423	17.3	820	24.6
Total	65,904	100.0	3,338	100.0
GDP	1,637,421			
% of GDP	4.0		0.2	

17

IV. Challenges for Social Expenditure Estimation



1. Research for Integrated Social Welfare Expenditure

- Background: SOCX have a tendency to underestimate social expenditure compared to GFS of IMF, because it only includes directly transferred benefits and excludes indirect transfer and administration costs.
- Purpose : An attempt to accurately grasp the overall flow of social expenditure
- Scope : It covers all resource of funds expenses for social expenditure
- Results of 2017 : Total 184 trillion Won(SOCX 171 trillion Won)

19

2. Research for Local Social Welfare Expenditure

- Background: Study for local social welfare expenditure in pursuit of strengthening the decentralization of the New Government
- Estimation criteria : Apply framework of OECD's SOCX
- Unit of data estimation : Municipality(18 units)
- Relationship between national statistics and local statistics : Systematically organize the sum of 'local social welfare expenditure' to be 'national social expenditure'

20

V. Questions for ESSPROS



4. Is it possible to compare the level of spending by function by country, but can it also be compared by institution or source?

5. How do EU countries use social protection for the development and evaluation of social policy?

1. What are the similarities and differences between ESSPROS and SOCX.

Specifically, focusing on production purpose and composition category.

2. ESSPROS consists of 8 sub-categories. There is no ALMP compared to the detailed configuration of SOCX. But the amount of ESSPROS and that of SOCX are similar. Why?

3. Is there a database to identify the number of recipients by category (8)?

6. Is there anything that the EU Union needs to improve in recent social protection calculations?

7. Is there a process to verify ESSPROS DATA?



Session 2 background for possible questions

Giuliano Amerini
Eurostat

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018
Eurostat

2

ESSPROS vs SOCX (1)

ESSPROS includes also receipts

For gross expenditure, the scope is broadly the same (even though the methodology is expressed in a different way): SOCX includes some ALMP measures that are not included in ESSPROS

For net expenditure: OECD includes all fiscal benefits; Eurostat only payable tax credits (in gross benefits, like in National accounts)

Functions conceptually "broadly "identical" in SOCX and ESSPROS:

Old Age, Survivors, Family(children), Housing, Other



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

ESSPROS vs SOCX (2)

Functions with different breakdown in SOCX and ESSPROS:

ESSPROS → SOCX

Sickness/health care (in kind) → Health

Sickness/Health care (in cash) → Incapacity

Disability → Incapacity

Disability → ALMP (employment measures for disabled)

Unemployment → Unemployment + ALMP

Some ALMP measures in SOCX are outside the scope of ESSPROS, when they are not a direct advantage to households. Examples: wage subsidies, exemptions from paying employers' social contributions

3



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

ESSPROS vs SOCX (3)

SOCX sources for European countries:

- ESSPROS → all functions except (→SOCX country notes)

- LMP (DG EML) → ALMP

- SHA → Health

+ OECD questionnaire Net

SOCX sources for non-European countries

- Questionnaire SOCX

- Data from OECD questionnaire ALMP

- SHA

+ OECD questionnaire Net

4



Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Beneficiaries

ESSPROS collects number of beneficiaries for seven "pension" categories

Extension of ESSPROS beyond "pensioners" is a project just started (unemployment function).

Will use SOCR and LMP experience

Recipients by function (8): not available today.

5

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Expenditure by sector

In ESSPROS:

- expenditure is collected by type and function, but not by sector of origin
- Receipts is collected by type and sector of origin, but not by function.

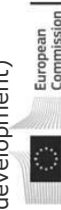
Problem for expenditure is the different statistical unit between ESSPROS and SNA/ESA:

- Scheme (ESSPROS)
 - Institutional unit (SNA/ESA)
- One institutional unit can support more than one scheme and a scheme can be supported by several institutional units

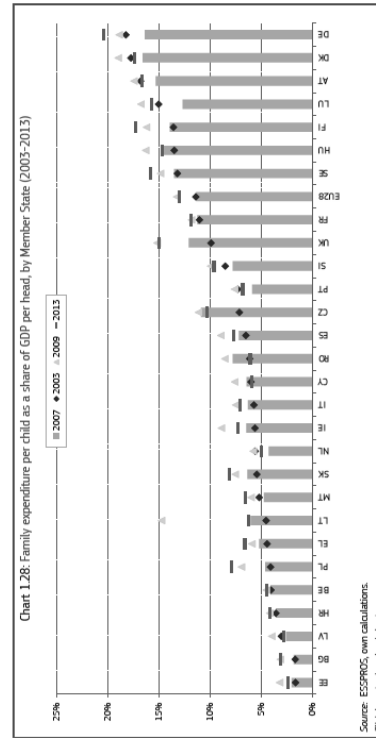
A proxy could be to use the classification of scheme, but there are problems and TF has suggested to explore the possibility to classify scheme individual transactions by sector (future development)

6

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Use of ESSPROS for policy development and evaluation: other examples (ESDE 2016)

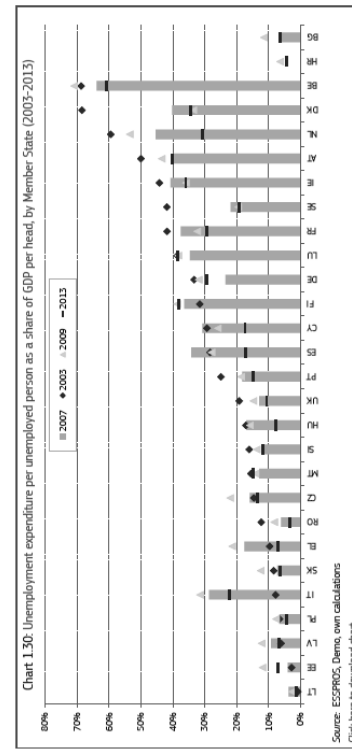


7

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



ESDE 2016



8

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Social policy in the EU

- Article 151 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) details the EU's social policy objectives: promoting employment, improving working and living conditions, equal treatment of workers, adequate social protection according to need, social dialogue, developing human resources aimed at achieving a high and sustainable level of employment, as well as combating exclusion.
- In addition, Article 6 of the Treaty on European Union (TEU) gives binding force to the social rights in the EU Charter of Fundamental Rights. A horizontal social clause is introduced by Article 9 of the Treaty on the Functioning of the EU. The definition and implementation of the EU's policies and actions must take into account the following social requirements:
 - the promotion of a high level of employment;
 - the guarantee of adequate social protection;
 - the fight against social exclusion;
 - a high level of education, training and protection of human health.
- **Social policy is primarily the responsibility of EU countries.** However, certain aspects are a shared competence with the EU.
- The European Parliament and the Council may adopt incentive measures to support and complement the actions of EU countries in certain areas, such as the fight against social exclusion. They may also adopt minimum requirements in the form of directives, namely legislation which enables EU countries to adopt additional stricter provisions.

9

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



OMC

The open method of coordination (OMC) in the European Union may be described as a form of 'soft' law. It is a form of intergovernmental policy-making that does not result in binding EU legislative measures and it does not require EU countries to introduce or amend their laws.

The OMC, originally created in the 1990s as part of employment policy and the Luxembourg process, was defined as an instrument of the Lisbon strategy (2000). This was a time when EU economic integration was advancing quickly but EU countries were reticent to give more powers to the European institutions.

The OMC has provided a new framework for cooperation between the EU countries, whose national policies can thus be directed towards certain common objectives. Under this intergovernmental method, the EU countries are evaluated by one another (peer pressure), with the Commission's role being limited to surveillance. The European Parliament and the Court of Justice play virtually no part in the OMC process.

The OMC takes place in areas which fall within the competence of EU countries, such as employment, **social protection**, education, youth and vocational training.

The OMC is principally based on:

- jointly identifying and defining objectives to be achieved (adopted by the Council);
- jointly established measuring instruments (statistics, indicators, guidelines);
- benchmarking, i.e. comparison of EU countries' performance and the exchange of best practices (monitored by the Commission).

10

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Improving ESSPROS data

1. Methodological review: clarification in close cooperation with countries
2. Data validation in close cooperation with countries
3. Documentation of validation rules
4. Cross check between different ESSPROS collections
5. Methodological validation
6. Plausibility check with other systems (National accounts, LMP, etc.)
7. Coverage issues: Quality reports, review of specific benefits: examples "housing supplements": some under-reporting from local authorities in some countries
8. Improving methods and sources; exchange of good practices

11

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Session3

日本の社会保障費用統計の作成方法と課題

Overview of compiling Japanese Financial Statistics of Social Security

ESSPROSに関する質問

Questions for ESSPROS

厚労科研「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」
社会保障費用統計に関する国際ワークショップ

－日本、韓国、欧州－

International Workshop on Social Protection Financial Statistics
of Japan, Korea and European countries

19-20 March, 2018

竹沢 純子

Junko Takezawa



国立社会保障・人口問題研究所
National Institute of Population and Social Security Research

Outline

1. Overview of Financial Statistics of Social Security in Japan
 - 1.1 Objective, History and Legal background
 - 1.2 Main concepts and tables: ILO and SOCX
 - 1.3 Data collection and Methodology
2. Research for improving FSSS
 - 2.1 Under-reporting problem in local government expenditure
 - 2.2 ESSPROS-based statistics
3. Questions for ESSPROS

1.1 Objective, History and Legal background ①

• Objectives of FSSS

- To provide a comprehensive financial data of social protection
 - covering social benefits and their financing ;
 - international comparability;
 - useful basic data for policy makers or researchers of social policy

• Legal basis

- Fundamental statistics since 2012 defined by the Statistical Act
- Two tables defined as fundamental statistics
 - ① Social benefit and finance table based on ILO Cost of Social Security 18th standard
 - ② Social expenditure table based on OECD SOCX standard

1.1 Objective, History and Legal background ②

• History

- ILO statistics based on Cost of Social Security 1st -18th (1950-)**
 - 1950- 1963 Ministry of Labor
 - 1964- 1981 Ministry of Health
 - 1982- 1995 Institute of Social Security Research
 - 1996- National Institute of Population of Social Security Research
- ILO statistics based on Cost of Social Security 19th (1994-)**
 - 1998- National Institute of Population and Social Security Research
- OECD-SOCX statistics (1980-)**
 - 2004- National Institute of Population and Social Security Research

2012- Fundamental statistics defined by Statistics Act

1.2 Main concepts and tables: OECD-SOCX①

The scope of social expenditure :

"The provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare."

it only includes benefits provided by institutions under certain schemes and does not include a direct payment for a particular good or service or an individual contract or transfer.

Definition of Social

The conditions for an expenditure item to be identified as "social" are twofold:
 (1) the benefits are expected to address one or more social purposes (nine policy areas)

(2) the scheme that makes the provisions of the benefits must contribute to the redistribution of income across individuals or involve compulsory participation.

1.2 Main concepts and tables: OECD-SOCX②

Based on these standards, Japan has aggregated and provided data on public social expenditure and mandatory private social expenditure

- **Public Social Expenditure**
 - social spending with financial flows controlled by the general government, as social insurance and social assistance payments.
- **Mandatory Private Social Expenditure**
 - social support stipulated by legislation but operated through the private sector, such as direct sickness payments by employers to their absent employees as legislated by public authorities
 - benefits accruing from mandatory contributions to private insurance fund

- **Voluntary Private Social Expenditure**
 → not included in FSSS but reported in OECD-SOCX

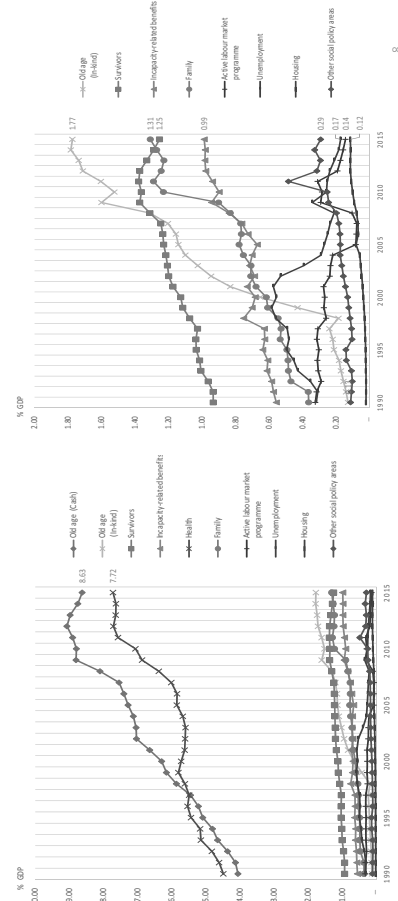
1.2 Main concepts and tables: OECD-SOCX③

Social Expenditure by policy area, FY 1980 - 2015

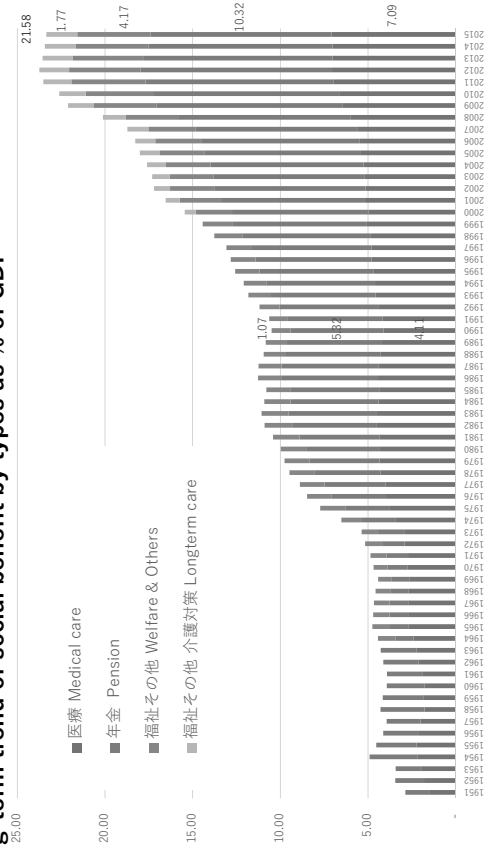
Policy Area	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Old age (cash)	1.0	1.2	1.5	1.8	2.2	2.5	2.8	3.2
Old age (in-kind)	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2
Sickness	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9
Income by related benefits	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Health	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Family	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Active labour market programme	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Unemployment	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Housing	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Other social policy areas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

1.2 Main concepts and tables: OECD-SOCX④

- Expenditure by policy area as % of GDP
- Public + mandatory expenditure %GDP: 22.4% in 2015, GDP growth 2.8% from 2014 to 2015



Long-term trend of social benefit by types as % of GDP

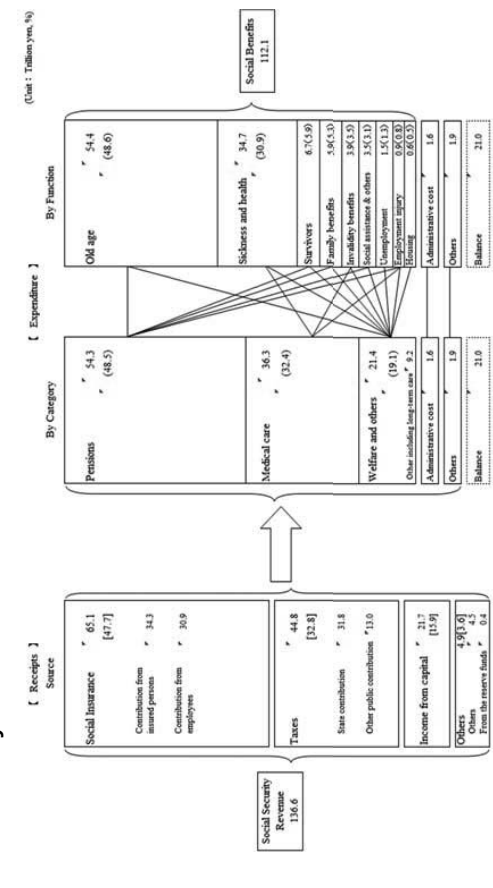


Social benefit by function based on ILO19th 1994-2015

Table 20 Social Benefits by functional category: FY 1994-2015 (Unit: Billion of Yen)

Year	2015 (FY 2017)	2010 (FY 2012)	2005 (FY 2007)	2000 (FY 2002)	1995 (FY 1997)	1994 (FY 1996)
Medical care	45,514,048	35,534,808	25,534,808	15,534,808	10,534,808	5,534,808
Pension	285,321	285,321	285,321	285,321	285,321	285,321
Welfare & Others	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814
Long-term care	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814	6,020,814
Total	57,840,997	47,840,997	37,840,997	27,840,997	17,840,997	12,840,997

Social Security Revenue and Social Benefit based on the ILO Standards



1.3 Data collection and Methodology

Data source : compiled through the annual settlement of social security schemes for fiscal year by Ministry of Health, Labour and Welfare etc.

2. Data description

2-1 Data source used to compile the Fundamental Statistics

(1) Schemes common to the OECD and ILO standards.

Name	Organization	Period
Association-Kempo Health Insurance	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Society-managed Health Insurance	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
National Health Insurance (including Medical Care System for Retired Persons)	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Medical Care System for the Elderly in the Later Stage of Life	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Health and Medical Services for the Aged	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Long-term Care Insurance	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Employees' Pension Insurance	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Employees' Pension Funds	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Coal Mining Pension Fund	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
National Pension	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
National Pension Fund	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Farmers' Pension Fund	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Agricultural, Forestry and Fishery Organization, Employees' Mutual Aid Association	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Every year
Mutual Aid Association of Private School Personnel	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology	Every year
Employment Insurance (Labor Insurance Special Account)	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Worker's Accident Compensation Insurance	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
Child Allowance (Jido Teate)	Ministry of Health, Labour and Welfare	Every year
National and Related Public Service Mutual Aid Association	Ministry of Finance Japan	Every year



Session 3

background for possible questions

Giuliano Amerini
Eurostat

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018

Eurostat

Capital transfers (1/2)

ESSPROS includes only distributive transactions (+ adm. costs), both current and capital

- ESSPROS: No production and financial transactions; no stocks
- Capital transfers: D.9 in ESA/SNA, sub-categories:
 - D.91: Capital taxes
 - D.92: Investment grants
 - D.99: other capital transfers

See publication 2017 "methodological clarifications" for a complete analysis of correspondence between:

- main categories of capital transfers and
- main categories of ESSPROS expenditure and receipts.

2

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Capital transfers (2/2)

Table 6 – Capital transfers in ESSPROS receipts: summary

Type of receipt	Type of capital transfer		
	Capital taxes (D.91)	Investment grants (D.92)	Other capital transfers (D.99)
Social contributions	X	X	✓
General government contributions	✓	✓	✓
Transfers from other schemes	X	(✓)	✓
Other receipts	X	X	✓

Table 7 – Capital transfers in ESSPROS expenditure: summary

Type of expenditure	Type of capital transfer		
	Capital taxes (D.91)	Investment grants (D.92)	Other capital transfers (D.99)
Social benefits	X	X	✓
Administration costs	X	X	X
Transfers to other schemes	X	(✓)	✓
Other expenditure	✓	X	✓

3

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Private pensions (1)

The definition of social protection in ESSPROS includes interventions of "private bodies".

The definition of social protection in ESSPROS excludes cases of "simultaneous reciprocal arrangement": the recipient is obliged to provide simultaneously something of equivalent in exchange.

The definition of social protection in ESSPROS excludes cases of "individual arrangements": insurance policies taken out on the private initiative of individuals solely in their own interest are excluded

4

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Private pensions (2)

When people are obliged to participate (by law, regulation, collective wage agreement) in a designated insurance scheme → it is included in ESSPROS

The simple fact that coverage is compulsory by law (although no particular scheme is specified) or an insurance policy replaces a government scheme, it is not sufficient reason to classify it in ESSPROS.

An insurance policy is included in ESSPROS if it is based on the principle of social solidarity: as a matter of policy contributions charged are not proportional to the individual exposure to risk of the protected people.

Special cases (ex. contracting out) to be examined individually.

5

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Benefits to victims of various events/situations

Pollution (asbestos), car accident;
Destitute people, migrants, refugees, drug/alcohol addicts, victims of criminal violence, natural disasters.



1. Only interventions related to the 8 function are recorded in ESSPROS.
2. Only transaction of social protection schemes are recorded in ESSPROS (receipts and expenditure).
3. Regular management and accounting

"Other receipts" include claims on insurance companies

6

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Property income (funded schemes)

Property income is a sub-category of "other receipts" for a scheme.

Interest

Dividends

...

Only transaction of social protection schemes are recorded in ESSPROS.

7

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Subsidies as benefits in kind

Subsidies in National accounts (D.3) are current unrequited payments by government to producers to:

- influence the level of production;
- influence the price of products;
- influence the remuneration of factors of production.

They are not recorded in ESSPROS with some exceptions:

- when subsidies aim at reducing prices charged by market producers for social protection purposes, they are recorded in ESSPROS as benefits in kind;
- Payment by government to market producers to cover in whole or in part the cost of goods and services provided directly and individually to households which have a legal right to them are classified as benefits in kind in ESSPROS, if they fall under one of the functions of social protection.

Example:

- government payments to social housing corporations or transport companies to provide reduced fares for the elderly.

Borderline cases: to be examined individually.

8

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Health care related subsidies

Are the following expenditure by government to market producers to support providing health care classified in ESSPROS as benefits in kind?

- subsidy on higher salary to employ doctors in local less-populated areas
 - subsidy on making rotating shifts among hospitals to accept patients in need of emergency care at night or holidays (salary)
 - Subsidy on expanding helicopter emergency medical service (covers whole or part of cost of social service)
- a) no (salary);
b) no (salary);
c) Yes if helicopter service is a "social right"

9

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Early childhood education and care

- This topic (and more in general borderline cases between ESSPROS functions and between ESSPROS function and Education) is under discussion/ clarification by the TF and WG.
- Concerning the split of education and child care, the Manual suggests to split (if necessary via estimation) the value of social benefits for both education and child care in the two components.
- Examples of estimation methods:
- sweden: from the total cost for children in the pre-school system (including both education and child care services) subtract the cost for time spent in pedagogic activities. This is obtained by estimating the hours spent in pedagogic activities per child vs the average yearly stay per child.

10

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Birth grants

- Birth grants (paid by health insurance) aim to cover the cost of payment to hospitals (the services for child-birth in hospital are provided at market prices), however they are paid in cash. Usually they do not cover the whole cost: there is a cost-sharing.
- Currently classified as family benefit in cash. Should it be classified as health care benefit in kind instead?
- Borderline case : to be analysed individually.
- Some elements for reasoning:
 - benefits in kind are provided by way of reimbursement or directly.
 - in health care, reimbursement can be replaced by the direct settlement system (the insured only pays the "cost-sharing" and the provider is directly reimbursed by the social protection scheme).

11

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



On-the-job training

Vocational training (in unemployment function) excludes expenditure by employers on staff training and re-training.

Vocational training provided within the country's education system, such as apprenticeship, is excluded (→ education)

12

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Receipts by function (1)

In ESSPROS:

- expenditure is collected by type and function, but not by sector of origin
- Receipts is collected by type and sector of origin, but not by function.

During the preparation of the joint (SPC-Commission) "Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation" (2015), Eurostat was asked to develop possible methods to estimate "receipts by function".

Eurostat developed two methods ("A" and "B").

Both methods required the use of data by scheme.

The methods were also discussed with the WG.

13

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Receipts by function (2)

The problem: a scheme is very often providing benefits belonging to more than one function.

Method A: receipts of the scheme are allocated to the "predominant" function > 50%; > 33% for housing and social exclusion nec)

Method B: receipts of the scheme are allocated to functions in proportion of expenditure share by function.

Both methods have limitations. However, despite these limitations, these estimates allowed to produce a valuable analysis of financing arrangements by social protection function which revealed considerable differences in the structure of receipts both across countries and functions.

14

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Family care leave

Benefit paid by employer in case of interruption of work to take care of a family member: child, partner, parent ..

In most cases is used to take care of elder members of the family

Family or old age?

ESSPROS: family function includes benefits that provide financial assistance to people who support relatives other than children

15

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Social assistance

Should social assistance, targeting low-income households, be reported by function or under social exclusion not elsewhere classified.

Elements for discussion:

Each function of ESSPROS includes both means-tested and non-means-tested benefits.

Means-tested benefits are explicitly or implicitly conditional on the beneficiary's income and/or wealth falling below a specified level

The function social exclusion not elsewhere classified is a "residual" function.

16

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Deflator

Which deflator is used for social benefits?

In order to obtain values at constant prices the deflator calculated in national accounts for "Actual individual consumption" is used.

It is the aggregate closer to ESSPROS expenditure aggregate for which a deflator is available at Eurostat for all the countries.

17

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Benefits by age

Are data on social protection benefits by age available?

No.

In ESSPROS methodological clarifications (2017) the concept of "reference retirement age" has been clarified.
Useful to define "old age" function.

The split of disability benefit using the reference retirement age (for re-classification to old age) is under discussion in the TF and WG.

Beneficiaries by age are not collected in ESSPROS (which is a pre-condition to split benefits by age).

Currently only pension beneficiaries are collected in ESSPROS.
However extension beyond pension beneficiaries is part of the TF mandate.

18

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Reduction of social security contribution in case of low-income or during parental leave

Fiscal benefits are not collected in current ESSPROS, except payable tax credits (in the core system) and fiscal benefits applicable to social benefits (in the net module).

However, the Net-extended module could become part of the TF mandate in the future

19

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Education related benefits

1) *After school care for school children
Family or education?*

Borderline cases between ESSPROS functions and Education is under discussion/ clarification by the TF and WG.

2) *Tuition fee deduction for private high school students in low income households
Social protection or education?*

Borderline cases between ESSPROS functions and Education is under discussion/ clarification by the TF and WG.

20

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Services on cultural activity targeting the elderly

Old age or culture?

Borderline cases between ESSPROS functions and non-Education is under discussion/ clarification by the TF and WG.

Borderline cases between ESSPROS functions and other non-ESSPROS functions could be examined in the future using the same methodology used for "multi-function" benefits.

Reference in the manual: other benefits in kind of old age function includes "miscellaneous goods and services for retired people to enable them to take part in leisure and cultural activities, to travel and/or participate in community life"

21

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



Other services to elderly

Support to confirm the safety of elderly living alone via visits of provision of IT systems (for example by NPISH).

If services are targeted to old age people and are organised via a "social protection scheme" (expenditure and receipts) → benefit in kind of old age

22

Seminar IPSS – Japan
19 March 2018



V. 国際基準に関する資料

Compendium of methodological clarifications

—ESSPROS: EUROPEAN SYSTEM OF INTEGRATED SOCIAL PROTECTION STATISTICS 2017 edition

方法論的解明－ESSPROS:欧州総合社会保護統計システム 2017 年版

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-17-013>

目次

1. 給付付き税額控除 (Payable Tax Credits)
2. 共同サービス (Collective Services)
3. 資産調査つき給付の定義 (Definition of means-tested benefits)
4. 給付から引かれる税と社会保険料
(Withheld taxes and withheld social contributions)
5. 社会保険料拠出：コアシステムとネットモジュールの間の一貫性を確保するために
(Social contributions :Ensuring consistency between the Core system and the Net module)
6. 資本移転 (Capital transfers)
7. 標準引退年齢以上もしくは以下の場合の給付と受給者
(Benefits and recipients above/below the standard retirement age)
8. 迂回社会保険料拠出 (Re-routed social contributions)

本科研においては、昨年度 ESSPROS マニュアル 2016 年版の仮訳を報告書に掲載した。今年度においては、上記文献の仮訳を行った。同書では 2016 年マニュアルで明確化されなかった上記トピックについて、ESSPROS ワーキング会合において各国から承認を得たマニュアルの修正案とその解説がなされている。いわば 2016 年マニュアルの補足である。

本報告書においては仮訳を掲載せず、今後、マニュアル及び方法論的解明の両者について、訳語の統一を図った上で、国立社会保障・人口問題研究所の社会保障費用統計サイト上にて公開する予定である。

「公的統計の整備に関する基本的な計画（平成 30 年 3 月 6 日閣議決定）」において、社会保障費用統計に関しては今後 5 年以内に「OECD 基準に加え、財源の国際比較が可能となる EU (ESSPROS) 基準に準拠した統計の作成について、EU 統計局及び関係府省の協力を得て検討し、提供を開始する。」ことが求められている。2016 年マニュアル及び 2017 年の方法論的解明を手がかりに、今後、EU 基準に則った作成を進めていくことになる。

VI. 研究会報告

第 1 回研究会

日 時：2017 年 6 月 29 日（木） 10:00～11:30

場 所：国立社会保障・人口問題研究所 第 4 会議室

議事要旨：平成 29 年度の研究計画について

- 1) 総務省調査票をベースとする調査票マニュアル案の提示
- 2) 総務省調査と自治体決算を国際基準に沿って整理した値の差額提示
- 3) 子ども子育て分野の補助事業・単独事業の過少推計に関する自治体事例収集
- 4) 総務省調査の公開を阻む要因と利用可能とするための方策の検討
- 5) 地域づくりと福祉の垣根があいまいな事業の費用統計上の整理、および自治体にとっての社会保障費統計の充実のメリットについての検討

出席者一覧 計 8 名

沼尾 波子 (東洋大学国際学部 教授)
山重 慎二 (一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院 教授)
高端 正幸 (埼玉大学大学院人文社会科学研究科 准教授)
山田 篤裕 (慶應義塾大学経済学部 教授)

社人研：

新 俊彦
竹沢 純子
黒田 有志弥
渡辺 久里子

第2回研究会

日 時：2017年12月25日（月） 10:00～12:00

場 所：国立社会保障・人口問題研究所 第4会議室

- 議事要旨：1) 総務省社会保障費地方単独データ入手に関する調整状況の報告（竹沢）
2) 同調査の費用統計への計上に向けた検討
純計に関する自治体の事例の報告、質疑・議論（川崎市財政課土浜課長）
3) 最終年度報告書に向けて
各分担研究者より報告書のアウトラインの報告、質疑応答

出席者一覧 計10名

- 土浜 義貴（川崎市財政局財政部財政課 課長）
沼尾 波子（東洋大学国際学部 教授）
山重 慎二（一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院 教授）
高端 正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究科 准教授）
山田 篤裕（慶應義塾大学経済学部 教授）
山口 千慧（一橋大学経済学研究科、国際・公共政策大学院 院生）

社人研：

- 新 俊彦
竹沢 純子
黒田 有志弥
渡辺 久里子

別紙

研究成果の刊行に関する一覧表レイアウト（参考）

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の 編集者名	書 籍 名	出版社名	出版地	出版年	ページ

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
沼尾波子	対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源	ネクストステージに向けた都市自治体の税財政の在り方に関する研究会報告書		59-67	2018年