

# 社会支出(Social expenditure)における家族支出推計の現状と課題 —保育所にかかる市町村の支出実態に基づく検討—

調査部 主席研究員 西沢 和彦

## 目 次

1. はじめに
2. 家族支出とりわけ就学前教育・保育のアウトライン
  - (1) 社会支出とは
  - (2) 家族支出の内訳と押さえておくべき点
  - (3) 就学前教育・保育の施設数・人数と給付制度
3. 保育所にかかる市町村の支出の実態と地方財政統計
  - (1) 本章のアプローチ法
  - (2) 市町村の保育所にかかる支出の実態
  - (3) 「地方財政状況調査」に表れる保育所にかかる支出
  - (4) 「社会保障施策に要する経費」における保育所にかかる支出
  - (5) 保育所以外の就学前教育・保育への拡張
4. わが国の推計方法と一段の改善に向けた課題
  - (1) わが国の実際の推計方法
  - (2) 一段の改善に向けた課題
5. おわりに

補論 「地方財政状況調査」90表と「社会保障施策に要する経費」

---

## 要 約

1. 社会支出（Social expenditure）は、OECDが基準を定めている社会保障費用統計であり、わが国は、国立社会保障・人口問題研究所が推計、2019年度127.9兆円となっている。その政策分野に家族支出（9.7兆円）がある。家族支出の対象は子育て関連であり、こども庁創設を目指す自民党内の勉強会から対GDP比倍増が提言されるなど、政策形成の場を含め広く利用されている。もっとも、社会支出は、近年推計内容に顕著な改善を見せつつ、情報量および精度においてなお改善途上にある。例えば、家族支出には保育所、幼稚園、認定こども園にかかる支出が含まれているが、その内訳は存在せず、仮に規模を倍増させたとしても、子どもにとって最適な支出配分となっているのか否か確認が難しい。保育所建設費など資本形成のうち地方単独事業分は計上されておらず、その分過小推計となっている。子どもにとってあるべき政策を議論していくうえで、家族支出推計の改善は最優先課題の一つである。本稿は、家族支出のうち就学前教育・保育（4.5兆円）、とくに保育所に焦点を絞り、統計としての課題を改めて明らかにしたうえで、一段の改善に向けた具体策を考察した。
2. そのための手段として、本稿では、地方財政に関する主要な統計の検証を主に行った。それは、社会支出の統計としての成り立ちによる。国民経済計算（SNA）と同様、加工統計である社会支出にとって、原統計の存在、および、その情報量と精度が生命線になる。原統計がなければ加工も出来ないし、原統計の精度は加工統計にそのまま反映される。保育所にかかる支出は、児童福祉法に基づき保育の提供義務がある市区町村を通じてなされる。そのため、地方財政に関する統計が、就学前教育・保育支出の推計にとって重要な原統計となる。そこで、総務省「地方財政状況調査」と同「社会保障施策に要する経費」の二つを採り上げ、あるべき支出推計のための情報の十分性と正確性という視点から検証を試みた。なお、「社会保障施策に要する経費」は、市区町村ごとのデータ、集計値とも非公表であるため情報開示請求を通じ入手した。
3. 検証には、真の値、すなわち保育所にかかる支出実態の特定が必要となる。本稿では、東京都の特別区のうち5区をサンプルとして、各区の決算書類を基に、保育所にかかる支出を公立・私立の設置主体別、経常支出と資本形成の性質別に整理した。併せて設置主体別に子ども一人当たり経常支出も算出した。例えば、何れの区も公立保育所の子ども一人当たり経常支出は220万円～230万円程度と近似した範囲にあり、私立保育所もおおむね同様の水準にある。資本形成は、私立保育所を中心に年間20億円から50億円台半ばが投じられている（2019年度）。
4. 検証の結果、次のような点が明らかになった。まず、「地方財政状況調査」では、2カ所に保育所が登場する。一つは「46表、施設の管理費等の状況」であり、市区町村が管理する保育所の経常支出が掲載されている。支出推計に利用可能なフォーマットではあるが、5区の計上方法は全く統一されておらず、正確性に難がある。それが全市区町村のなかで5区のみであることが確認されない限り、推計への利用は難しい。もう一つは「21表・22表、投資的経費の状況」であり、公立・私立を合わせた保育所の資本形成が国庫補助事業と地方単独事業の別に掲載されている。5区とも、資本形成の実態と21表・22表はほぼ整合的すなわち正確であり、支出推計に利用可能である。

5. 次に、「社会保障施策に要する経費」である。この統計には二つ特徴がある。一つは、子ども・子育てといった大括りの目的分類にとどまらず、児童相談所、放課後児童クラブといったように細かな目的分類が設定されていることである。もう一つは、その構成であり、経常支出は地方単独事業分が「様式1」に（「様式」は「表」に相当）、同じく国庫補助事業分が「様式3」に、資本形成は地方単独事業と国庫補助事業の合計が「様式4」にそれぞれ計上されている。様式1は、地方単独事業に関する唯一無二の情報源として、2017年度分の社会支出推計時から用いられている。5区の検証結果は次の通りである。

まず、様式3には「子どものための教育・保育給付」などの国庫補助事業が計上されているものの、幼稚園、保育所、認定こども園といった複数の施設形態の合計額でしかなく、施設形態別の内訳を導くことが残念ながら出来ない。仮に、様式3に施設形態別の内訳が調査項目として設けられれば、情報価値は格段に高まるはずである。

次に、様式4には、保育所をはじめ施設形態別に資本形成が計上されており（計3,625億円、2019年度）、その数値も正確そうであり、支出推計に利用可能である。

他方、様式1と様式3の正確性には深刻な難がある。例えば、ある区は、公立保育所の経常支出の実態108.6億円に対し、様式1に33.2億円しか計上していない。別の区は、子どものための教育・保育給付の実態123.2億円に対し、様式3に223.2億円を計上している。様式1の過小計上はそれをすでに利用している家族支出の過小推計になる。

6. 今後に向けて、大きく二つの課題が指摘出来る。一つは、原統計に関するものであり、二つ目は加工方法に関するものである。一つ目については、「社会保障施策に要する経費」の精度改善である。そのためには、「記載要領」の改善のほか、個別の地方自治体分も含め結果を公表し、衆人のチェックの目に晒すことが不可欠である。原統計の精度改善は、社会支出にとっての精度改善であり、かつ、様式3をはじめ今後の利用可能性を拡げる。

二つ目については、①地方単独事業の資本形成について原統計はすでにあり、家族支出への計上方法を具体化させていくこと、②原統計の情報量次第ではあるものの、家族支出の支出分類を、統計利用者のニーズにより即したものに直すことである。施設形態別内訳、資本形成の別掲は必須であろう。加えて、③現行の現金主義から発生主義への移行をはじめSNA準拠の追究も重要な課題といえる。

## 1. はじめに

こども庁創設に向け2021年内に政府の基本方針が取りまとめられる予定である。その起点となったのが自民党内の提言であり、そこでは、こども庁創設の大前提として、主務大臣の設置などとともに、子育て関連支出の大幅な拡充が掲げられている。「子育て関連支出の対GDP比を2040年の見通しである1.7%から倍増し、欧州並みの3%台半ばまで上げる」(注1)。ここで子育て関連支出と記載されているのは、正確には社会支出(Social expenditure)を構成する家族支出(family expenditure)を指していると考えられる(注2)。社会支出は、OECDが基準を定める社会保障費用統計である。

家族支出については、出生率と関連付ける議論も多く目にする。例えば、2014年の政府資料には次のようにある。「高齢関係政府支出に対して家族関係政府支出の比重が高いほど、合計特殊出生率が高いという緩やかな正の相関関係が成り立つ。(中略)家族関係政府支出を拡充し、年少人口比率の上昇(高齢化率の低下)を通じて、高齢関係支出から家族関係支出へのシフトを、段階的に実現させるサイクルを回していくことができれば、好循環が成り立つ可能性」(注3)。

こうした子どもへの政策的な関心は大いに歓迎すべきであろう。もっとも、家族支出をベンチマークとした目標設定には留意が必要である。支出の多寡が必ずしも子どもの幸福に比例しないことはもちろん(注4)、国民経済計算(SNA)と同様、既存統計を加工して作られる社会支出の推計内容は、近年顕著な改善を見せつつ、なおその途上にあるためである。とりわけ家族支出は、相対的に把握しやすい現金給付のみである年金、あるいは、計測の難しい現物給付であっても診療報酬という価格が存在する医療保険などに比べ推計の難易度が高い。

わが国の家族支出推計の一段の改善ポイントはどこにあるのだろうか。本稿は、家族支出のなかでも保育所を中心に就学前教育・保育に焦点を絞り、それを考察する。続く第2章では、わが国の家族支出の推計結果を改めて確認し、さらに、就学前教育・保育の施設数や子どもの数、給付制度などを俯瞰する。第3章は本稿の中核であり、サンプルとして東京都の特別区のなかから5区を抽出、各区の決算に表れる保育所にかかる支出を整理し、それと総務省の地方財政に関する主要統計とを照らし合わせながら、家族支出推計の課題を探る。地方財政に関する統計は、加工統計である家族支出にとっていわば貴重な原材料であり、その質と量が推計の出来具合を決定付けるためである。以上を踏まえ、第4章では、わが国の推計方法を検証し、改善に向けた具体策を考察する。

(注1) Children Firstの子ども行政のあり方勉強会「こども庁創設に向けた第二次提言」2021年5月28日。

(注2) 同勉強会の提言は、ILO基準に基づく「社会保障給付費」とOECD基準に基づく「社会支出」をほぼ同じとみなしていると考えられる。同勉強会の「2040年1.7%」と同じ数値は、内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」(2018年5月21日)にみられる。そこでは、社会保障給付費のうち「子ども・子育て」支出について2018年度対GDP比1.4%であるものが、2040年度同1.7%と推計されている。社会保障給付費は、ILO基準に基づき、国立社会保障・人口問題研究所が推計・公表している。もっとも、社会保障給付費は国際比較ができないため、「欧州並みの3%台半ば」とは本来表現できない。国際比較が可能なのは、同研究所があわせて推計・公表しているOECD基準の社会支出である。よって、同勉強会の「欧州並みの3%台半ば」とは、社会支出を指しているものと考えられる。

(注3) 「選択する未来」委員会における内閣府提出資料2014年10月28日。

(注4) 例えば、児童虐待防止のためのみならず、事後的な対応の費用を含む児童虐待対策費の増加は手放して喜べないことからそれは明らかである。詳しくは西沢[2021]。

## 2. 家族支出とりわけ就学前教育・保育のアウトライン

### (1) 社会支出とは

OECDが定める社会支出の作成基準は、推計項目の定義やSNAに準拠するといった基本的な会計原則が記載されている程度であり、具体的な推計方法は各国にゆだねられている。わが国においては国立社会保障・人口問題研究所（社人研）が推計し、「社会保障費用統計」の一つとして毎年度公表するとともに、OECDに報告している。よって、OECDのホームページに掲載されている数値と「社会保障費用統計」の数値は、公表タイミングに差は見られるものの同じものである。なお、「社会保障費用統計」のもう一つがILO基準の社会保障給付費である。

社会支出の一政策分野として家族支出がある。具体的には、子どもや一人親を対象とした現金給付、産前産後の休業補償、就学前教育・保育や児童養護をはじめとした現物給付などすべて子どもに関係しており、漠然とした「家族」というより自民党内の勉強会が呼び換えているように「子育て関連支出」の方が実態を表している。2019年度、家族支出は9.7兆円（9兆6,730億円）、社会支出127.9兆円の7.6%と推計されている（図表1）。

（図表1）社会支出の政策分野内訳（2019年度）

（兆円、%）

政策分野	現金給付	現物給付	計（ウエート）
保健	-	53.1	53.1（41.5）
高齢	47.2	1.2	48.4（37.9）
家族	3.7	6.0	9.7（7.6）
遺族	6.4	0.1	6.5（5.1）
障害、業務災害、傷病	3.5	2.7	6.2（4.9）
失業	0.9	-	0.9（0.7）
積極的労働市場政策	-	-	0.8（0.6）
住宅	-	0.6	0.6（0.5）
他の政策分野	1.3	0.5	1.7（1.4）
合計	-	-	127.9（100.0）

（資料）国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」より日本総合研究所作成

（注）積極的労働市場政策の現金と現物の内訳は未計上。

### (2) 家族支出の内訳と押さえておくべき点

社会支出は、給付形態別には、現金給付と現物給付とに大きく分けられる。家族支出における現金給付は、家族手当、出産・育休、その他の現金給付の3政策分野で構成される（図表2）。現物給付は、就学前教育・保育、ホームヘルプ・施設、その他現物給付の3政策分野で構成される。就学前教育・保育は、大まかには保育所や幼稚園などへの支出を指し、4兆4,926億円と推計されている。ホームヘルプ・施設は、障害を持った子どもや親が扶養できなくなった子どもへの支出を指しており、8,314億円と推計されている。その他の現物給付は、これら2分野以外、具体的には児童相談所、放課後児童クラブ（いわゆる学童保育）などへの支出であり、6,748億円と推計されている。こうした計6分類は、OECDの基準通りである。

他方、社会保険、生活保護といった制度別の分類はわが国の実情を反映した固有のものとなっており、具体的には、大きく次の八つに分けられる（図表2）。このなかで、本稿の主題である就学前教育・保育に関係するのは次の①、②、⑤、⑦の四つ、とくに重要なのは②と⑤である。

- ① 児童手当
- ② 社会福祉
- ③ 公衆衛生
- ④ 生活保護
- ⑤ 地方単独事業

- ⑥ 医薬品副作用被害救済制度
- ⑦ 就学援助・就学前教育
- ⑧ 社会保険（注5）

（図表2）家族支出の分野別・制度別内訳（2019年度）

（億円）

分野 制度	現金給付			現物給付		
	家族手当	出産・育児	その他の現金給付	就学前教育・保育	ホームヘルプ・施設	その他の現物給付
①児童手当	20,678 地域子ども・子育て支援事業費 現金給付	-	-	2,801 地域子ども・子育て支援事業費 仕事・子育て両立支援事業	116 地域子ども・子育て支援事業費	3,330 地域子ども・子育て支援事業費
②社会福祉	7,254 特別児童扶養手当給付費 児童扶養手当給付費負担金 児童扶養手当給付費 母子父子寡婦福祉貸付金	-	0 児童虐待等防止対策費	26,022 子ども・子育て支援推進費 保育対策費 子ども・子育て支援対策費	7,553 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子保健衛生対策費 児童福祉施設整備費 国立4施設の運営費など	444 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子家庭等対策費 子ども・子育て支援対策費 社会福祉諸費
③公衆衛生	-	-	3 感染症対策費	-	-	-
④生活保護	-	4 出産扶助	113 教育扶助	-	-	-
⑤地方単独事業	326 子どもに対する現金給付に要する経費 障害児に対する現金給付に要する経費	-	-	15,456 公立保育所（地方単独事業分）管理費 私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費 他は（注2）	630 （注3）	2,580 （注4）
⑥医薬品副作用被害救済制度	-	-	0 障害児養育年金	-	-	-
⑦就学援助・就学前教育	-	-	-	648 初等中等教育等振興費 私立学校振興費	-	281 初等中等教育等振興費 東日本大震災復旧・復興対策経費 私立学校振興費
⑧社会保険（注1）	-	8,301 出産手当金、育児休業給付など	65 男女均等雇用対策費	-	14 男女均等雇用対策費	112 仕事生活調和推進費
分野計	28,258	8,304	180	44,926	8,314	6,748
現金、現物計			36,743			59,988
合計						96,730

（資料）国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」巻末参考資料2-2社会支出に含まれる社会保障制度より日本総合研究所作成。①～⑧は本稿で付番した。

（注1）原資料では、次のように個別の社会保険名で記載されている。全国健康保険協会管掌健康保険、組合管掌健康保険、船員保険、日本私立学校振興・共済事業団、雇用保険、国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、労働者災害補償保険。これらを本稿において社会保険と総称した。

（注2）公立幼稚園（地方単独事業分）に要する経費、公立認定こども園（地方単独事業分）管理費、公立認定こども園（地方単独事業分）（1号認定分）助成に要する経費、保育料等軽減に要する経費、認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等助成に要する経費、私立幼稚園助成（地方単独事業分）に要する経費、私立認定こども園（地方単独事業分）助成に要する経費、私立認定こども園（地方単独事業分）（1号認定分）助成に要する経費。

（注3）公立児童福祉施設管理費、障害児入所施設等管理費等、私立児童福祉施設助成に要する経費。

（注4）児童相談所・一時保護施設管理費、公立児童厚生施設管理費、公立子育て支援施設管理費、障害児通所施設管理費、放課後児童クラブ等利用者負担助成に要する経費、私立児童厚生施設助成に要する経費、放課後児童健全育成事業費（地方単独事業分）、児童委員に要する経費、里親支援事業費、母子家庭等支援に要する経費、児童虐待防止事業費、子育て支援に要する経費（地方単独事業分）、子どもの発達相談・支援事業費、保育人材確保に要する経費。

こうした分類について、本稿の議論を進めるうえで押さえておくべき点が三つある。一つは、①～⑧の分類は、統計の利用者にとって最適なものとなっていないことである。現行の分類は、複雑な保育制度や推計に利用可能な統計の制約を受けた結果と理解するのが妥当であろう。

例えば、私立保育所にかかる支出は、①児童手当、②社会福祉、⑤地方単独事業の3制度に分かれている。そこから私立保育所分のみを取り出すことはできない（注6）。では、社会支出の他に適当な統計があるかといえばそれも見当たらない。すなわち、私立保育所ひいては保育所に年間一体いくらの支出がなされているのかという最も基本的な情報がわが国には存在しない。統計の利用者の側からすれば、まずは保育所、幼稚園、認定こども園といった施設形態別、次いで経常支出と資本形成といった性質別の支出分類が欲しいところであろう。なお、資本形成の一部は、現在、②社会福祉のなかの保育対策費に含まれており、金額は公表されていないものの2,000億円程度の推計値とみられる（注7）。

二つ目は、一つ目と関連し、⑤地方単独事業という分類の設定と定義である（注8）。この分類は、総務省が地方自治体を対象に毎年調査している「社会保障施策に要する経費」において、経常支出が国庫補助事業と地方単独事業とに分けられており、社会支出が地方単独事業のデータから該当項目を抽出し、そのまま使っていることに由来している。図表2の⑤地方単独事業における公立保育所（地方単独事業分）管理費などは「社会保障施策に要する経費」で使われている項目名である。

国庫補助事業と地方単独事業の定義について改めて確認すると、国庫補助事業は、市町村が（ここでは市町村を主体として説明する）直接または都道府県を通じて交付を受ける国庫支出金を財源として行う事業とされている。これは違和感なく理解出来る。他方、地方単独事業の定義には注意が必要である。地方単独事業は、市町村が国庫支出金を財源とせずに行う事業に加え、市町村が国庫補助事業に対して自らの負担割合を超えて支出する事業を含むとされている。

例えば、国、都道府県、市町村の費用負担割合がそれぞれ1/2、1/4、1/4の国庫補助事業を想定する。次節で紹介する「子どものための教育・保育給付」がそうである。その費用は実際に要した金額ではなく、国の定めた公定価格により算出された金額である。すなわち枠がはめられている。市町村が保育人材の手厚い配置を目的に自らの負担割合である（公定価格により算出された費用の）1/4を超えて人件費を支出すれば、その分は地方単独事業と整理される。

その典型が東京都の保育士等キャリアアップ補助金であり（2021年度予算ベースで302.5億円、注9）、これは、保育施設の保育士等の賃金改善を主な用途としたものである。国庫補助事業に位置付けられる私立保育所にかかる支出が、前述のように3制度に分かれているのもこうした背景による。国庫補助事業か地方単独事業かは、財政当局にとって重要な関心事であるとしても、子ども・子育て政策を議論するうえで最優先の分類とはいえ、支出が分かれていることで実態が見えにくくなっている。

三つ目は、やはり一つ目と関連し、①児童手当の対象範囲である。児童手当という名称からは現金給付のみが想起されるが、実際には、年金特別会計の1勘定である子ども・子育て支援勘定から国庫負担が支出される給付を対象としており、現金給付のみならず現物給付が含まれている（注10）。児童手当という分類は、子ども・子育て支援勘定のかつての名称である児童手当勘定（注11）の名残と考えられる。

家族支出の推計結果を利用する際、および、推計の改善を追究していくうえで、以上のような点が念

頭に置かれなければならない。家族支出の推計結果が信頼に足る精度を備えていることはもちろん、子どもを取り巻く諸問題を議論する際に有益な分類への再構築が推計におけるもう一つの重要なポイントといえる。

(注5) 原資料では、全国健康保険協会管掌健康保険、組合管掌健康保険など個別の社会保険制度名が記されているが、煩雑になるので、本稿において社会保険と総称した。図表2の注1を参照。

(注6) 地方単独事業1兆5,456億円のなかの私立保育所(地方単独事業分)助成に要する経費は3,235億円である。

(注7) 2019年度の国の保育対策費の一つである保育所等整備交付金は1,045.9億円。国・市町村・事業者それぞれの負担割合は施設類型や事業内容によって異なるが、単純に市町村と事業者の負担額計は、国と同額と仮定し2,091.8億円≒2,000億円とした。

(注8) 地方単独事業は、OECDのホームページでは、Local government expenditure exclusively financed by local revenueと表記されている。

(注9) 東京都「補助金一覧(令和3年度予算ベース)」。都の負担割合は1/2~10/10。https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/hojokin/0308hojokin.pdf

(注10) ただし、子ども・子育て支援対策費と子ども・子育て支援推進費を除く。これらは②社会福祉に分類されている。

(注11) 2009年度以前「児童手当勘定」の名称が用いられていた。その後、同勘定の役割拡大に伴い名称も変更を重ね、2015年度以降「子ども・子育て支援勘定」となっている。詳しくは、財務省主計局『令和2年度版特別会計ガイドブック』P108。

### (3) 就学前教育・保育の施設数・人数と給付制度

就学前教育・保育は、保育所、幼稚園など何らかの施設において提供される。施設は認可施設と認可外施設とに分けられる。認可施設のうち、まず、保育所数の近年の推移をみると、子ども・子育て支援法が施行された2012年の23,740カ所から2019年の22,711カ所へと1,029カ所減少している(図表3)。もっとも、保育需要の多い東京、埼玉、神奈川、千葉の1都3県に限れば、この間4,808カ所から7,080カ所へと2,272カ所増加しており積極的な資本形成をうかがわせる。資本形成も社会支出の計上対象である(注12)。なお、保育所数は、これら1都3県のほか、宮城、愛知、福岡、沖縄の4県で微増しているのを除けば、他の39道府県では軒並み減少している。保育所に通う子どもの人数は、2012年の224.3万人から2019年の279.2万人へと54.9万人増加している。

(図表3) 保育所、幼稚園、認定こども園、地域型保育事業所(施設数、子どもの数)

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
施設数(カ所)									
保育所	23,740	23,427	23,651	23,312	22,999	22,926	22,822	22,711	
(うち1都3県)	(4,808)	(5,019)	(5,278)	(5,542)	(5,881)	(6,262)	(6,681)	(7,080)	
(うち1都3県以外)	(18,932)	(18,408)	(18,373)	(17,770)	(17,118)	(16,664)	(16,141)	(15,631)	
幼稚園	13,170	13,043	12,905	11,674	11,252	10,878	10,474	10,070	9,698
認定こども園	…	649	858	2,268	3,266	4,211	5,129	6,026	
地域型保育事業所	…	…	…	1,555	2,535	3,401	5,753	6,441	
人数(万人)									
保育所	224.3	229.1	233.9	248.2	255.7	264.5	271.7	279.2	
幼稚園	160.4	158.4	155.7	140.2	134.0	127.2	120.8	114.6	107.8
認定こども園	…	5.1	6.6	21.8	32.2	43.0	51.8	61.7	
地域型保育事業所	…	…	…	2.4	4.1	5.6	8.7	9.9	

(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」、文部科学省「学校基本調査」各年度版より日本総合研究所作成

(注1) 1都3県は東京、埼玉、神奈川、千葉。

(注2) 認定こども園は「社会福祉施設等調査」における幼保連携型と保育所型の合計。

(注3) 地域型保育事業所は、小規模保育事業所、家庭的保育事業所、居宅訪問型保育事業所、事業所内保育事業所の合計。

保育所を設置主体別に分類すると、公立は7,823、私立はその約2倍の14,888ある（図表4）。公立保育所を運営主体別に分類すると公営が7,290、社会福祉法人や株式会社などへの運営委託すなわち公設民営が533ある。公立でありつつ、運営を民間事業者に委託する公設民営が533ある点は社会支出を推計するうえで重要なポイントである。

次に、幼稚園は、2012年の13,710カ所から2020年の9,698カ所へと4,012カ所減少している。これは全国的な傾向である。幼稚園に通う子どもの数はこの間、52.6万人減少している。

さらに、新たな施設形態である認定こども園は、2019年に6,026カ所、子どもの数は61.7万人となっている。直近4年間の限られたデータではあるが、認定こども園の増加数の約6割が保育所、約3割が幼稚園それぞれからの移行であり、新設は5%程度である（注13）。認定こども園は、保育所とは対照的に1都3県以外において多く設けられている（注14）。認定こども園のほかにも、新たな施設形態として地域型保育事業所がある。これは、小規模保育事業所、家庭的保育事業所、居宅訪問型保育事業所、および、事業所内保育事業所の四つを指す。地域型保育事業所の施設数は2019年に6,441カ所に達しているが、その約8割を占める小規模保育所でも定員は6～19人とその名の通り規模は小さく、利用する子ども数は9.9万人にとどまっている。

こうした認可施設については、2015年度に子ども・子育て支援新制度が施行され、施設形態にかかわらず経常支出に対する共通の給付が設けられている。経常支出のうち、定型的な保育に対しては、子どものための教育・保育給付が充てられる。給付には次の2種類があり（図表5）、市町村から給付される。

- 施設型給付
- 地域型保育給付

（図表4）設置主体、運営主体別保育所数

設置主体 運営主体	設置主体		総数
	公立	私立	
公営	7,290	—	7,290
民営	533	14,888	15,421
総数	7,823	14,888	22,711

（資料）厚生労働省「社会福祉施設等調査令和元年」より日本総合研究所作成

（図表5）子ども・子育て支援新制度の費用負担割合

			国	都道府県	市町村
子どものための教育・保育給付	施設型給付 〔保育所 幼稚園（注1） 認定こども園〕	私立	1/2 （注2） 歳出項目：子ども・子育て支援推進費	1/4 （注2）	1/4 （注2）
		公立	—	—	10/10
	地域型保育給付（公私共通） 〔地域型保育事業所〕		1/2 （注2） 歳出項目：同上	1/4 （注2）	1/4 （注2）
地域子ども・子育て支援事業（注3）			1/3 歳出項目：地域子ども・子育て支援事業費	1/3	1/3

（資料）内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」（2020年6月）P11の図表に加筆修正

（注1）施設型給付を受けない私立幼稚園もある。

（注2）0～2歳児相当分については、子ども・子育て拠出金の充当を控除した後の負担割合。厚生年金保険の適用事業所の事業主は子ども・子育て拠出金として0.36%を負担（2020年4月から）。拠出金総額は6,231億円（2019年度）であり、児童手当のほか、子どものための教育・保育給付などに充てられている。

（注3）放課後児童クラブをはじめ13ある事業のうち、妊婦健康診査、延長保育事業（公立分）の二つは市町村10/10。

施設型給付は、保育所、幼稚園、認定こども園を対象とし、費用負担割合は、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4となっている（注15）。国からは、子ども・子育て支援推進費として歳出される（図表2の②社会福祉）。ただし、施設型給付には重要な例外が二つある。一つは公立施設が対象外であり、費用はすべて市町村負担となっていることである（すなわち公立施設は地方単独事業）。もう一つの例外は、施設型給付を受けない私立幼稚園が存在することである。そうした園は、初等中等教育等振興費、私立学校振興費の対象となる（図表2の⑦就学援助・就学前教育）。

地域型保育給付は、その名の通り、地域型保育事業所を対象とする。費用負担割合は施設型給付と同じであり、国からは、やはり子ども・子育て支援推進費として歳出される（図表②の社会福祉）。こちらは、公立施設も除外されることはなく、公私共通である。

定型的な保育以外、具体的には、一時預かり、延長保育、病児保育については、地域子ども・子育て支援および仕事・子育て両立支援事業費が給付される（図表5）。費用負担割合は、国、都道府県、市町村1/3ずつとなっている（注16）。

こうした認可施設だけでは、わが国の保育需要を賄いきれず、認可外施設がそれを補完、さらには、認可外であるがゆえの自由度を活かしユニークな保育を提供するなど重要な役割を果たしている（池本[2019]）。具体的には、ベビーホテル、事業所内保育施設、居宅訪問型保育事業、および、その他の施設があり、東京都認証保育所（注17）や横浜市の横浜保育室に代表される地方自治体独自の施設、企業主導型保育事業（注18）も認可外施設に分類される。これらの施設に通う子どもの数の単純合計は24.4万人（図表6）、認可施設に通う子どもの5%程度の規模となっている。認可外保育施設も社会支出の対象に含まれる。

このように就学前教育・保育の施設形態は多岐にわたる。しかも、同じ施設形態であっても、設立主体の公立・私立の別、保育内容の定型・定型外の別によって国・都道府県・市町村の費用負担割合が異なるなど複雑な給付体系となっている。そこで、以下では議論を簡単にするため、続く第3章4節まではいったん保育所に焦点を絞る。その後、第3章の最終節である5節において、他の施設形態へ再び議論を拡張する。

（図表6）認可外保育施設の施設数・入所児童数の推移

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
施設数（カ所）								
ベビーホテル	1,670	1,610	1,593	1,427	1,412	1,347	1,261	1,255
事業所内保育施設	625	709	775	733	963	1,786	3,402	8,210
認可外の居宅訪問型保育事業	-	-	-	59	903	1,977	3,250	5,454
その他の認可外保育施設	5,568	5,674	5,795	4,835	4,638	4,556	4,114	4,159
合計	7,863	7,993	8,163	7,054	7,916	9,666	12,027	19,078
人数（万人）								
ベビーホテル	-	-	-	-	-	-	1.9	1.9
事業所内保育施設	-	-	-	-	-	-	4.6	11.4
認可外の居宅訪問型保育事業	-	-	-	-	-	-	0.5	0.6
その他の認可外保育施設	-	-	-	-	-	-	10.4	10.4
合計	-	-	-	-	-	-	17.3	24.4

（資料）厚生労働省「令和元年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」より日本総合研究所作成

（注）人数は、2018年からの調査項目。

- (注12) 保健と住宅の2分野を除く。社会支出は分野間で計上ルールが統一されていない。
- (注13) 内閣府子ども・子育て本部「認定こども園に関する状況について」平成29年版から令和2年版に基づく。
- (注14) 幼保連携型認定こども園5,144カ所のうち1都3県は338に過ぎない。人口当たりで見ると他の道府県に比べ顕著に少ない。
- (注15) 0～2歳児相当分は子ども・子育て拠出金を控除した後の負担割合。
- (注16) ただし、妊婦健康診査、延長保育事業（公立分）の二つは市町村の全額負担となっている。
- (注17) 東京都が多様化する保育需要に応えるための保育施策として創設した制度。施設の設備や広さ、職員の数などについて、東京都が定めた一定の基準を満たし、都と市区町村から補助を受けている保育施設。利用者と施設による直接契約。
- (注18) 企業主導型保育事業とは、子ども・子育て拠出金を拠出している企業が、従業員のための保育施設を設置する場合、仕事・子育て両立支援事業（図表2の①児童手当）として、整備費・運営費が助成される事業とされる。年金特別会計子ども・子育て支援勘定から仕事・子育て両立支援等に必要経費として2,046億円（2019年度）が歳出されており、図表2の就学前教育・保育①児童手当の2,801億円のなかに含まれているはずである。

### 3. 保育所にかかる市町村の支出の実態と地方財政統計

#### (1) 本章のアプローチ法

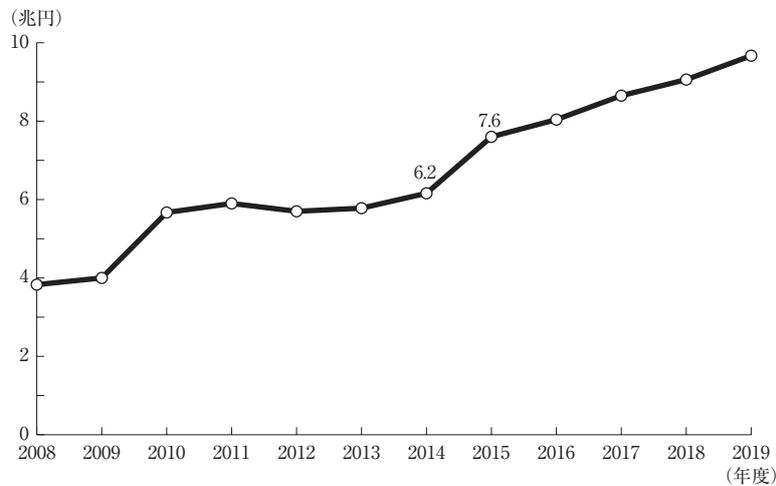
では、家族支出の推計には、どのような課題があり、改善のポイントはどこにあるのだろうか。本章では、市町村の「決算」から得られる保育所にかかる支出の実態と、総務省が集計している地方財政に関する主要な二つの統計（以下、地方財政統計）とを照らし合わせていく。SNAと同様、加工統計である社会支出にとって、原統計の存在、および、その情報量と精度が生命線になる。原統計がなければそもそも加工も出来ないし、原統計の精度は加工統計にそのまま反映される。就学前教育・保育の制度運営においては、地方自治体が中心的な役割を担っているため、地方財政統計が、就学前教育・保育支出の推計にとって、重要な原統計となる。なお、加工方法については本章で適宜触れつつ、次章の1節で包括的に整理する。

具体的な手順は次の通りである。まず、次節において、市町村の「決算」およびその付属書類から保育所にかかる支出の「実態」を定める。市町村は、児童福祉法第24条1項によって保育を必要とする子どもに対し保育所において保育を提供するよう義務づけられている。そのため、市町村は自ら保育所を設置運営するほか、民間事業者に運営を委託、あるいは、民間事業者が設立運営する私立保育所に運営費を交付する。そうした市町村の保育所にかかる支出は、毎年度の「決算」に保育士の職員人件費、維持運営費、委託費、および、補助金などの項目として表れる。本稿では、東京都に23ある特別区のなかから五つの区をサンプルとして抽出している（注19）。五つの区はあくまでサンプルであり、それぞれの区の分析が目的ではないため、個別の自治体名ではなくP、Q、R、S、Tとアルファベット表記する。なお、市町村の表記に特別区を含むこととする。

次に、そうした実態と照らし合わせる地方財政統計として、総務省の「地方財政状況調査」と第2章2節に登場した「社会保障施策に要する経費」の二つをそれぞれ3節と4節で採り上げる。政府の統計のなかで、市町村の保育所にかかる支出が一部であるとしても表れるのはこの二つの他には見当たらない（注20）。一つ目の「地方財政状況調査」は、地方自治体の個別データが総務省のホームページに公表されている。ただし、現在、家族支出の推計には用いられていない。

もう一つの「社会保障施策に要する経費」は非公表である。そのため、本稿では、サンプルの5区および全国の集計値を情報開示請求によって取り寄せている。家族支出の推計においては、「社会保障施策に要する経費」の一部が、既述の通り2017年度分推計時から用いられている。2015年度に家族支出が

(図表7) 家族支出の推移



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」より日本総合研究所作成

前年度比1.4兆円増とジャンプアップしている要因も(図表7)、実際に支出が増えたというより、その際、2015年度分と2016年度分が遡及改定され、2014年度以前と推計方法に非連続が生じているためである(国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト [2019])。

決算から得た実態と地方財政統計とを照らし合わせる際、本稿がとくに意識している点、および、あらかじめ断っておくべき点が合わせて三つある。とくに意識している点の一つ。支出を、経常支出と資本形成とに明確に分けて捉えることである。それが可能になれば、保育における労働と資本のバランス計測が可能になるなど有益であることはもちろん、後にみるように、就学前教育・保育の推計において資本形成は課題として残されているためである(国立社会保障・人口問題研究所 [2018])。

断っておくべき点は二つあり、一つ目は、市町村の支出から利用者負担額(保育料)を控除していないことである。すなわち、市町村の支出を次のように捉えている(注21)。

公立保育所にかかる支出 = 一般財源 + 利用者負担額

私立保育所にかかる支出 = 施設型給付 + その他の給付 + 一般財源 + 利用者負担額

こうした取り扱い、わが国の推計で採られている考え方と異なる。わが国の推計では、次章2節で詳しくみるように、利用者負担額が除かれている。本稿の取り扱いは、もっぱら議論の煩雑さを軽減するためであるが、理論的にも否定されるものではない。給付も一般財源も元を辿れば税であり、すると税か利用者負担かという負担形態の違いに過ぎないといえるし、利用者負担額を含めて支出を捉えることでトータルの費用を把握出来る。これは大きなメリットである。実際、「国民医療費」も保険給付と利用者負担額の合計として捉えられるのが一般的である。

もう一つは、会計原則における現金主義をとっていることである。OECDの基準に忠実であるならば、発生主義をとるべきであるが、地方財政における情報の制約から、わが国の推計がそうしているように本稿でも現金主義をとっている。そのため、公設公営保育所の保育士の退職給与引当金をはじめとした引当金、公立保育所の減価償却費など発生主義に固有の支出は計上していない。その分、支出が過小推

計になっている点に留意が必要である。これらはいずれも重要な論点であり、第4章で再論する。

(2) 市町村の保育所にかかる支出の実態

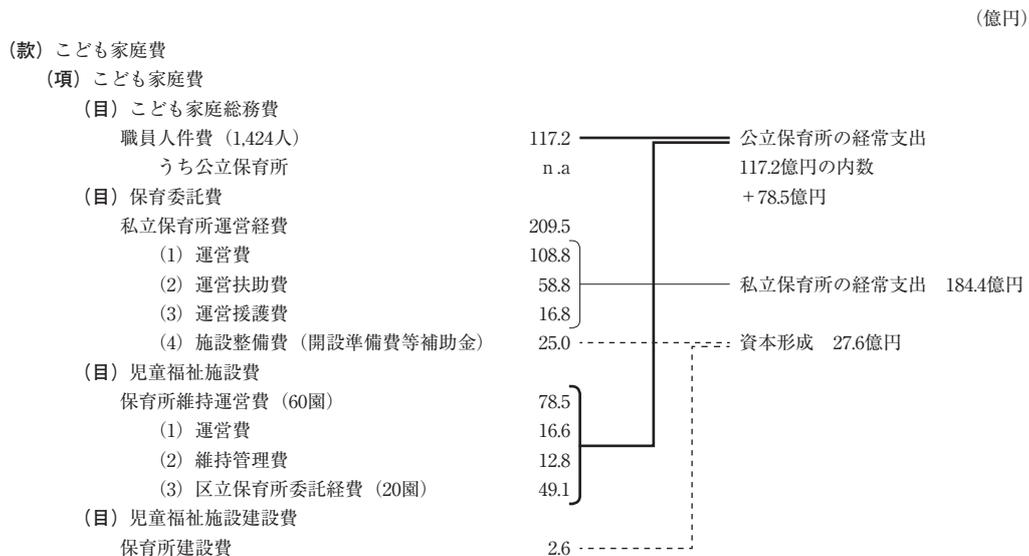
出発点は支出実態の特定である。以降、詳細な情報が得られたP区をモデルケースとし、他の4区はP区との相違を中心に分析していく。P区には公立保育所が60園、私立保育所が116園ある（注22）。P区の保育所への支出を「2019年度決算」から設立・運営主体別に整理すると、まず、公立保育所のうち公設公営40園についての支出は、職員人件費および維持運営費などから構成される（図表8）。861人の保育士を中心としたP区職員の人件費は、(款) こども家庭費、(項) こども家庭費、(目) こども家庭総務費、(節) 職員人件費117.2億円のなかに計上されている（注23）。ただし、117.2億円のうち一体いくらが保育士分であるかは分からない。維持運営費は、(目) 児童福祉施設の運営費16.6億円、維持管理費12.8億円として支出されている。運営費16.6億円には保育補佐員への報酬6.3億円、臨時職員経費3.3億円など一般的には人件費に分類される支出も含まれている。

次に、公設民営20園については、(目) 児童福祉施設費に受託事業者への区立保育所委託経費49.1億円として支出されている。さらに、私立保育所については、(目) 保育委託費に私立保育所運営経費209.5億円が計上されている。209.5億円は、経常支出にあたる(1) 運営費、(2) 運営扶助費、(3) 運営援護費の合計184.4億円と資本形成にあたる(4) 施設整備費25.0億円とに分けられ、経常支出184.4億円を2019年度の平均入所児童数8,032人で割ると一人当たり229.6万円となる（注24）。

これらのほか、(目) 児童福祉施設建設費に保育所建設費2.6億円が計上されている。これは既存の公立保育所の改築費である。この2.6億円と私立保育所の施設整備への補助金である(4) 施設整備費25.0億円の合計が資本形成27.6億円となる。

P区と同様、R区も決算書から情報を取得した。R区の決算書には、保育所職員の人件費も掲載され

(図表8) P区決算のなかの保育所にかかる支出



(資料) P区「令和元年度決算」より日本総合研究所作成

ている。ただし、幼稚園と保育所を一体的に運営する幼保一体施設が六つあり、一体施設は保育所と幼稚園の支出を明確に切り分けるのが難しく、支出に混在が生じている。

他方、Q区、S区、T区の3区は、2019年度決算の付属書類として「事業別行政コスト計算書」が作成されており、公立保育所についてはコストを特定しやすいことから、決算ではなくこちらから情報を得た。その際、これらは発生主義で作成されており、現金主義に引き直すため、コストのなかの引当金と減価償却費を控除した。

このようにして、5区における施設数、入所児童数、経常支出、資本形成、および、経常支出を入所児童数で除した「子ども一人当たり経常支出」を整理した(図表9)。ポイントを列挙すると、5区とも公立保育所数は2019年4月1日から2020年4月1日までの1年間でほぼ横ばいである。他方、私立保育所数はこの間、前年比1割から2割の大幅増となっている。いずれの区も公私保育所合わせて年間20億円から50億円台半ばの資本形成が行われている。

経常支出を入所児童数で割った子ども一人当たり経常支出は、公立保育所については、P区(前述のように決算からは特定できない)を除く4区とも220万円~230万円程度と近似している。P区についても、2011年度とやや古い数値ではあるが、子ども一人当たりの経常支出は223.7万円と計算され、この範囲に収まる(注25)。

私立保育所の子ども一人当たり経常支出については、P区、S区、T区の3区は公立保育所(220万円~230万円程度)とほぼ同水準であるが、Q区とR区はそれぞれ268.6万円、240.8万円とそうした水準から上方に外れている。もっとも、保育にかかる費用は子どもの年齢によって差が大きく、各区の子どもの年齢構成を勘案しなければ正確な比較はできない。加えて、「子ども一人当たり経常支出」の分母

(図表9) 保育所に関する5区の実態

		P	Q	R	S	T
施設数(カ所) 括弧内は前年比増減	公立	60 (0)	21 (1)	47 (0)	46 (-1)	38 (-3)
	私立	116 (16)	53 (9)	86 (9)	150 (17)	120 (20)
入所児童数(人) A 括弧内は前年比増減	公立	6,616 (24)	2,952 (113)	4,598 (-209)	4,908 (-139)	3,581 (-211)
	私立	8,432 (801)	2,507 (229)	5,938 (714)	12,180 (1,153)	8,436 (1,343)
経常支出(億円) B	公立	117.2の内数 +78.5	61.7	109.3	108.6	82.5
	私立	184.4	64.3	134.4	244.3	171.4
子ども一人当たり経常支出(万円) B/A	公立	n.a	213.2	232.4	218.1	223.7
	私立	229.6	268.6	240.8	210.5	220.8
資本形成(億円)		27.6	21.8	26.4	55.2	36.8

(資料) 以下より日本総合研究所作成。東京都福祉保健局「福祉・衛生統計年報(令和元年度)」4-10表。Q区の公立保育所の経常支出は「財政レポート2019年度決算」、事業コストから減価償却費を除いた。Q区の私立保育所の経常支出は「2019年度予算」、明らかに私立保育所と認識できるもののみを計上。R区は公立・私立保育所とも「2019年度各会計歳入歳入決算書」。S区の公立保育所は「財政状況令和元年度決算」、直接コストから減価償却費を除いた値。S区の私立保育所は「予算の執行実績令和元年度決算」。T区の公立保育所は「令和元年度事務事業評価表」。T区の私立保育所は「令和元年度各会計歳入歳入決算書」。P区の公立・私立保育所ともに「令和元年度決算」

(注1) 施設数と入所児童数は2020年4月1日。( )内は2019年4月1日比。

(注2) 経常支出/入所児童数の分母は、2019年4月1日と2020年4月1日の平均入所児童数。実際の年度平均の児童数ではない。

となる入所児童数も本稿では実際の年度平均を用いておらず、とりわけ児童数の増加が著しい私立保育所については、その影響が計算結果に大きく影響していると考えられる（図表9注2参照）。このように留意すべき点はあるものの、図表9として実態が特定されたこととする。

### (3) 「地方財政状況調査」に表れる保育所にかかる支出

こうした実態は、「地方財政状況調査」にどのように表れているのであろうか。言い換えれば、市町村の決算情報は総務省の「地方財政状況調査」という共通フォーマットにどのように変換されているのであろうか。以降、統計名、統計のなかの表題、および、項目名がしばしば登場する。そこで、識別を容易にするため、次の例のように異なる括弧を適宜割り当て、表番号と表題名、項目番号と項目名の間には「-」を配置する。

「地方財政状況調査」

〈21表-投資的経費の状況〉

“2-民生費”

「地方財政状況調査」のなかで保育所が明示的に登場するのは次の2カ所である（注26）。

〈46表-施設の管理費等の状況〉

〈21表・22表-投資的経費の状況、注27〉

まず、46表には、市町村が管理する児童館や図書館などの経常支出（注28）が内訳とともに掲載されており、保育所も対象となっている（注29）。46表においてP区の保育所の経常支出は157.0億円、内訳は人件費96.9億円、物件費6.7億円、維持補修費0.9億円、その他52.6億円となっている（図表10）。46表における人件費の定義は、「決算」よりも範囲が広く、地方公務員である保育士のみならず保育補佐員や臨時職員あるいは園医への報酬も含まれる。“その他”52.6億円は「決算」の区立保育所委託経費49.1億円におおむね相当する。157.0億円から一人当たり経常支出を計算すると237.8万円となり、前出の他の4区の実態（図表9）とおおむね平仄が合う。P区については、46表は公立保育所にかかる実態を捉えていると見てよい。

他方、他の4区においては、実態と46表との間に大きな乖離が見られる（注30）。うち3区は、実態に比べ46表が過小である。顕著なのがR区であり、実態109.3億円（図表9）に対し46表はわずか6.7億円でしかない（図表10）。6.7億円は、施設の物理的な管理にかかる費用程度である。S区も、実態108.6億円に対し46表は79.3億円であり、計上しているのはほぼ人件費のみである。そのため、子ども一人当たり経常支出は159.4万円と実態よりかなり低く計算されてしまう。T区も、実態82.5億円に対し46表は71.7億円である。実態との差は、46表から公設民営保育所の指定管理事業者への委託費15.3億円が除かれていることとおおむね説明できる。

これら3区とは逆に、Q区は、実態64.5億円（図表9）に対し46表はそれを大幅に上回る111.8億円となっている（図表10）。要因は、46表に認可外保育施設である東京都認証保育所などへの支出も計上しているためである。このように、46表への計上方法は5区のなかで統一されていない。

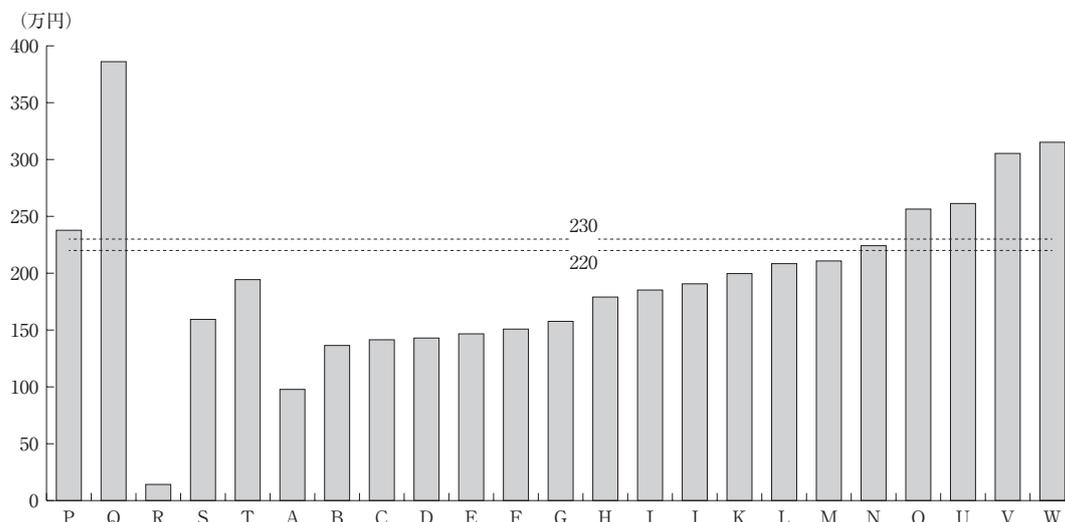
念のため、23区すべてについて46表の経常支出を入所児童数で除し、「子ども一人当たり経常支出」を求めてみると、220万円～230万円程度という4区の決算から得られた実態を下回る区が多い（図表

(図表10) 「地方財政状況調査」46表における保育所の経常支出

	P	Q	R	S	T
経常支出 (億円)	157.0	111.8	6.7	79.3	71.7
内訳					
人件費	96.9	30.9	2.8	78.2	66.8
物件費	6.7	2.9	3.1	0.8	4.4
維持補修費	0.9	0.7	0.7	0.3	0.5
その他	52.6	77.2	0.1	0.0	0.0
子ども一人当たり経常支出 (万円)	237.8	386.1	14.2	159.4	194.4
(図表9の再掲) 子ども一人当たり経常支出 (万円)	n.a	213.2	232.4	218.1	223.7

(資料) 「地方財政状況調査」2019年度決算より日本総合研究所作成。用いた入所児童数は図表9と同じ  
 (注) 原資料では経常支出ではなく年間所要経常経費と記されている。区の管理する保育所（管理運営を委託している施設を含む）が対象。

(図表11) 46表から算出した23区の子ども一人当たり経常支出



(資料) 総務省「地方財政状況調査(2019年度決算)」〈46表-施設の管理費等の状況〉“保育所の年間所要経常経費計”を公立保育所の入所児童数で除し、日本総合研究所作成

11)。計上方法がこのようにバラバラなまま公表されているのは驚くべき状況といえる。仮に23区の46表の保育所のデータを分析しても、有効な結果の導出は期待出来ない。

こうした状況が生じているのが23区だけであるとも考えにくい。46表における保育所の経常支出の全市町村合計を計算すると9,505億円となるが、以上の結果を踏まえこの数値を受け止める必要があるであろう。図表11から類推すれば、9,505億円もわが国の実態に比べ過小となっている可能性がある。

では、第4章の議論を少し先取りすれば、こうした計上方法の不統一の原因として何が考えられるだろうか。総務省が市町村に提示している「作成要領」をみると、「当該団体の管理する施設（管理運営を委託している施設を含む）」について46表への経費計上を求めたうえで、対象施設の一つとして単に「保育所」と記載しているのみである。「作成要領」が、東京都認証保育所や認定こども園という今日の施設形態の多様化、および、公設民営など運営方法の多様化に対応しておらず、市町村側の解釈の余地

を大きくし、それが計上方法のバラツキにつながっていると推察される。

次に、〈21表・22表－投資的経費の状況〉では、保育所の普通建設費（注31）が国庫補助事業費、地方単独事業費の別に掲載されている。5区とも「決算」から得られた資本形成の実態と21表・22表はほぼ整合的である（図表12）。Q区は実態21.8億円に対し21表・22表が19.5億円、同様にR区は26.4億円に対し28.4億円、S区は55.2億円に対し54.8億円、T区は36.8億円に対し38.3億円、P区は27.6億円に対し29.5億円となっている。このように、資本形成においては、前述の経常支出と異なり、「決算」から得られた実態と「地方財政状況調査」とが大きく乖離するということはない。21表・22表は正確そうである。

21表・22表における保育所の普通建設費を全市町村について足し上げると、国庫補助事業費1,408億円、地方単独事業費1,133億円、計2,541億円となる。ここから積極的な資本形成の一端が金額ベースで確認され、さらに、地方単独事業費が国庫補助事業費に比肩する規模であることも分かる。国庫補助事業費1,408億円は、前掲約2,000億円の資本形成の内数に位置付けられる（図表2の②社会福祉に含まれる（注32）。ただし年度が1年異なる）。21表・22表も、実際の家族支出の推計では用いられていないが、推計の原統計となり得るといえる。

（図表12）「地方財政状況調査」21・22表における保育所の普通建設事業費

	P	Q	R	S	T
国庫補助事業費	5.6	0.0	3.7	48.6	18.4
地方単独事業費	23.9	19.5	24.7	6.2	19.9
合計	29.5	19.5	28.4	54.8	38.3
（図表9の再掲） 資本形成	27.6	21.8	26.4	55.2	36.8

（資料）総務省「地方財政状況調査」2019年度決算より日本総合研究所作成

#### （4）「社会保障施策に要する経費」における保育所にかかる支出

地方財政統計のもう一つが「社会保障施策に要する経費」である。これは、前出の「地方財政状況調査」〈90表－一般行政経費の状況〉における社会保障に関する支出の目的分類を細分化し、さらに一部の性質別支出を除外し、調査として独立させたものといえる（補論を参照）。いわば本家である「地方財政状況調査」の目的分類は、少子化対策、高齢化対策、社会福祉、環境対策、健康対策などといったように大括りであり、かつ、そのなかには成人式の開催費用や保養施設の維持管理費など社会保障に該当しにくいものも含まれている。それに対し、分家である「社会保障施策に要する経費」の目的分類は、社会保障に特化し、かつ、図表2の注にも列記した通り、子どもに対する現金給付、児童相談所、放課後児童クラブなどと詳細に設定されている。

「社会保障施策に要する経費」は〈様式1〉から〈様式8〉まで8種類の回答様式で構成されている。社会支出推計に実際に利用されているのが〈様式1〉、今後の利用可能性を探る観点から重要なのは〈様式3〉と〈様式4〉である（図表13）。様式1、3、4は、それぞれ、経常支出のうち地方単独事業、

(図表13) 「社会保障施策に要する経費」様式1、3、4の構成

「社会保障施策に要する経費」	対応する「地方財政状況調査」の表番号	対象外
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	〈90表—一般行政経費の状況、その1—単独事業費〉の次の経費のうち社会保障関係の費用。1 少子化対策等、2 高齢化対策等、3 社会福祉等、5 環境対策等、6 健康対策等、7 雇用・失業対策等、12 人材育成等に要する経費の一部（都道府県は13）。	性質別には、国庫補助金・負担金の返還金、本庁人件費等本庁経費、補助事業費、貸付金、積立金、投資・出資金、投資的経費（様式4に計上）、公債費（様式7に計上）。目的別には、幼稚園以外の教育関係費。
様式3 国庫補助事業等として実施する社会保障関係事業に要する経費	〈90表、一般行政経費の状況、その2—補助事業費〉対象経費は、様式1と同じ。国庫補助金を受けて実施するものの費用。	性質別には、本庁人件費、投資的経費（様式4に計上）。超過負担に係る地方負担（地方単独事業費として整理し、様式1に計上）。
様式4 社会保障関係施設に係る投資的経費	都道府県の〈21表～25表と84表～86表—投資的経費の状況〉、市町村の〈21表～23表と71表～73表—投資的経費の状況〉 ＝ 〈90表—一般行政経費の状況、その1—単独事業費〉、〈90表、一般行政経費の状況、その2—補助事業費〉それぞれの“その他” のうち、社会保障関係の施設に係るものの費用。	

(資料) 総務省「社会保障施策に要する経費」の2019年度の記載要領より日本総合研究所作成

(注) 「地方財政状況調査」の表番号に都道府県・市町村の別の記載がないものは、都道府県・市町村とも共通。

(図表14) 保育所に関するP区の実態と「社会保障施策に要する経費」の対応

(億円)

実態	社会保障施策に要する経費	
	様式1 (地方単独事業)	決算額
公立保育所—經常支出 -----	95 公立保育所 (地方単独事業分) 管理費	158.0
78.5億円+117.2億円の内数	107 保育料軽減に要する経費	0.0
157.0億円 (46表)	110 私立保育所 (地方単独事業分) 助成に要する経費	87.3
	126 保育人材確保に要する経費	10.2
	うち私立保育所	*6.5
	様式3 (国庫補助事業)	
私立保育所—經常支出 -----	2 子どものための教育・保育給付費交付金	123.2
184.4億円	うち私立保育所	*82.9
	37 保育対策費	6.2
	うち私立保育所	*4.0
	80 地域子ども・子育て支援事業費	24.6
	うち私立保育所	*3.4
	様式4 (投資的経費)	
資本形成 27.6億円 -----	37 保育所	20.8
〔公立 2.6億円〕	うち私立保育所	*18.2
〔私立 25.0億円〕		
	調査項目対象外	*7.2

(資料) P区「社会保障施策に要する経費 (令和元年度決算)」をもとに日本総合研究所作成。実態は図表8の再掲。「社会保障施策に要する経費」については、総務省に報告されている数値では決算と明らかに整合性がとれない部分が少なからずあるため、そうした部分は本来報告されるべき数値へ修正している

(注1) 「社会保障施策に要する経費」の各項目冒頭の数字は、事業番号。

(注2) 126保育人材確保に要する経費、2子どものための教育・保育給付費補助金、37保育対策費、37保育所の私立保育所の内数 (\*を付けた数値) は、「社会保障施策に要する経費」では実際には報告が求められていないため、ヒアリングを基にした推計。

(注3) 調査項目対象外は、開設後経費補助など。

(注4) 事業番号80は、原資料では 地域子ども・子育て支援及仕事・子育て両立支援事業費と記載されているが、仕事・子育て両立支援事業の所管は市町村ではないので実態を正確に反映するために省いた。

経常支出のうち国庫補助事業、および、地方単独事業と国庫補助事業を合計した投資的経費を対象としている（注33）。

では、5区の保育所にかかる支出の実態は、様式1、3、4にどのように反映されているのであろうか。P区をモデルケースとすると（注34）、公立保育所については、46表157.0億円に対し〈様式1〉“95公立保育所（地方単独事業分）管理費”にはほぼ同額の158.0億円が計上されている（図表14）。公立保育所の資本形成の実態2.6億円は、〈様式4〉の20.8億円のなかに含まれている。このように公立保育所についてはシンプルな対応関係である。

他方、私立保育所については、やや複雑である。経常支出の実態184.4億円は、〈様式1〉と〈様式3〉とに分かれて複数項目に、資本形成の実態25.0億円の一部が〈様式4〉にそれぞれ計上されている（図表14）。

様式1には、まず、“110私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費”87.3億円が計上されている。これはその名の通りすべて私立保育所にかかる支出である。次いで、“126保育人材確保に要する経費”10.2億円のなかに私立保育所分が含まれている。この経費は、前出の東京都保育士等キャリアアップ補助金である。10.2億円は複数の施設形態の合計であり、内訳は調査項目となっていないため原資料には掲載されていないが、同区へのヒアリングを基にした私立保育所分は推計6.5億円である（私立保育所分は以下同様）。なお、87.3億円と6.5億円を計93.8億円。私立保育所にかかる経常支出の実態は184.4億円であるから、約半分が地方単独事業であることになる。

様式3には、まず“2子どものための教育・保育給付費交付金”123.2億円のなかに私立保育所分が含まれている。私立保育所分は推計82.9億円である。次に、“37保育対策費”6.2億円のなかに私立保育所分が含まれている。これは、具体的には、借り上げ社宅への補助金などであり、私立保育所分は推計4.0億円である。さらに、“80地域子ども・子育て支援事業費”24.6億円のなかに私立保育所分が含まれている。具体的には、延長保育事業、1歳児1年保育委託などであり（注35）、私立保育所分は推計3.4億円である（ここに出てきた、子どものための教育・保育給付、地域子ども・子育て支援事業については図表5も参照）。

様式4の“37保育所”20.8億円のなかに私立保育所分が含まれており、推計18.2億円である。実態25.0億円と開きがある理由は、25.0億円のうち開設後経費7.2億円が様式4の対象外であるとの判断から計上されていないためである。

以上を踏まえ、社会支出推計への利用という観点から「社会保障施策に要する経費」の評価と課題を織り交ぜて四つ指摘できる。一つは、様式1は唯一無二の情報源であることが改めて確認されることである。様式1のうち“95公立保育所（地方単独事業分）管理費”については46表でも代替可能であるが（正確性はさておき）、“110私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費”をはじめ私立保育所にかかる支出のうち地方単独事業分は、まさに様式1でなければ得ることが出来ない。

二つ目は、「社会保障施策に要する経費」をもってしても、私立保育所にかかる支出を特定出来ないことである。様式3には、“子どものための教育・保育給付”、“地域子ども・子育て支援事業”、“保育対策”などの国庫補助事業が計上されている。もっとも、これらは、幼稚園、保育所、認定こども園、地域型保育事業所といった複数の施設形態の合計額であり、私立保育所分のみをそこから取り出すこと

は叶わない。「社会保障施策に要する経費」はもともと社会支出推計への利用を意図しているものではないとはいえ、惜しまれる点である。図表14中\*を付した推計値のように、内訳として私立保育所をはじめ施設形態別の金額が掲載されていれば、極めて有益な情報となる。

三つ目は、市町村が「決算」を「社会保障施策に要する経費」に変換する過程で、洩れが生じる可能性である。P区の私立保育所にかかる経常支出184.4億円のうち、開設後経費補助等7.2億円は、上記の通り調査項目対象外であるとの判断で「社会保障施策に要する経費」に計上されていない。「社会保障施策に要する経費」は項目が細かく設定されているだけに、いずれにも該当しにくい支出は“その他の経費”に計上せよというルールになっているとしても、洩れてしまう可能性がある。

四つ目は、様式1と様式3の正確性に難があることである。P区が実際に総務省に報告している数値は、決算と整合性が採れない部分が少なからずある。図表14は、それらをすべて修正し決算に揃えたものである。例えば、様式1の事業番号110は、図表14にあるように本来87.3億円とすべきところ、実際には25.6億円少ない61.7億円が報告されている（図表15）。P区が例外なのではない。S区は、公立保育所の経常支出の実態108.6億円（図表9）に対し、様式1の事業番号95に33.2億円しか計上していない（図表15）。75.4億円の過少計上である。こうした様式1における過少計上は、様式1を利用している社会支出にそのまま反映される。

(図表15) 5区の「社会保障施策に要する経費」のうち保育所にかかわる部分

(億円)

		P	Q	R	S	T
様式1	95 公立保育所（地方単独事業分）管理費	158.0	55.9	93.5	33.2	79.9
	107 保育料等軽減に要する経費	0.0	1.5	3.1	3.7	1.9
	110 私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費	61.7 *	33.3	66.1	122.5	62.4
	126 保育人材確保に要する経費	10.2	4.5	7.3	0.0	0.0
様式3	2 子ども・子育て支援推進費	223.2 *	144.9	62.9	125.8	118.3
	37 保育対策費	11.8 *	8.1	5.8	8.4	0.0
	80 地域子ども・子育て支援事業費	24.6	0.0	5.4	17.1	16.2
様式4	37 保育所	29.3 *	21.8	27.9	48.6	41.0

(資料) 各区の「社会保障施策に要する経費」2019年度決算分より日本総合研究所作成。P区は、\*をつけた数値は修正前すなわち総務省に報告されている数値であり、図表14と異なる

(注) 様式1の事業番号107と126、様式3のすべての事業は保育所以外の施設形態分も含む。

様式3について、P区は、事業番号2について図表14にあるように123.2億円とすべきところ223.2億円と100億円の大過大計上となっている。主因は、様式1の事業番号110との二重計上である。様式3の事業番号2については、Q区の144.9億円（図表15）も同区の実態に照らし明らかに過大計上とみられる。他方、R区の62.9億円は過少計上である。要因は、決算額（＝給付＋一般財源＋利用者負担額）から利用者負担額12.4億円が除かれているためである。

このように5区の「社会保障施策に要する経費」をみると、複数の区、複数カ所において正確性に難がある。原因は様々であろうが、様式1と様式3にまたがる二重計上については、地方単独事業の定義が関係していると考えられる。「社会保障施策に要する経費」では、私立保育所にかかる経常支出を様式1と様式3に分割して報告することが求められる。もっとも、市町村は、例えば3億円の運営費を私立保育所に交付する際、1.6億円は国庫補助事業、1.4億円は地方単独事業——と線引きしている訳ではな

いだろう。市町村が、年に一度、国からの報告の求めに応じ「決算」をいわば特殊加工する過程において、独自解釈、計上洩れ、記載ミスは生じ得ることである。ましてや就学前教育・保育制度は近年複雑化の一途を辿っている。「社会保障施策に要する経費」の正確性は、社会支出の正確性に直結する。この問題は、第4章で掘り下げる。

(5) 保育所以外の就学前教育・保育への拡張

前節までは保育所を対象を絞ってきたが、本節では、これまでに得られた知見を活かし対象を保育所以外の就学前教育・保育施設（便宜的に「非保育所」と呼ぶ）に拡張する。実態の地方財政統計への反映に関し、非保育所も、保育所と骨格は同じである。非保育所のうち認可施設の経常支出について、公立施設は様式1に、私立施設は様式1と3に計上され、資本形成は公私の区別なく様式4に計上される。認可外施設の経常支出は、様式1に計上される（無償化にかかる支出を除く）。

まず、幼稚園と認定こども園である。引き続きP区を例にとると、区立幼稚園が3園あり、区立の認定こども園はない。公立幼稚園にかかる支出の実態は、「決算」の（款）教育費、（項）幼稚園費、（目）幼稚園管理費3.6億円である。うち経常支出3.1億円は「社会保障施策に要する経費」様式1の事業番号96に、資本形成0.4兆円は様式4の“幼稚園”にそれぞれ計上されている（図表16）。なお、事業番号96は、「地方財政状況調査」46表の“幼稚園”に相当する。

P区の「決算」において、私立幼稚園24園と私立認定こども園26園にかかる支出が、（款）教育費、（項）幼稚園費教育、（目）教育振興費として45.3億円支出されており（図表16）、これが、様式1と様

(図表16) 幼稚園・認定こども園に関するP区の決算と「社会保障施策に要する経費」の対応

(億円)

決 算		社会保険施策に要する経費	
(款) 教育費		様式1 (地方単独事業)	
(項) 幼稚園費		96 公立幼稚園 (地方単独事業分) に要する経費	3.1
(目) 幼稚園管理費	3.6	97 公立認定こども園 (地方単独事業分) に要する経費	0.0
職員人件費 20人	1.8	98 公立認定こども園 (地方単独事業分) (1号認定分) 助成に要する経費	0.0
維持管理費	1.7	108 幼稚園就園奨励助成に要する経費	0.0
(目) 教育振興費	45.3	112 私立幼稚園 (地方単独事業分) 助成に要する経費	18.4
私立幼稚園等運営費	16.6	113 私立認定こども園 (地方単独事業分) に要する経費	0.0
幼稚園給付費 (24園)	10.5	114 “ ” (1号認定分) 助成に要する経費	0.0
認定こども園給付費 (26園)	6.1	様式3 (国庫補助事業)	
各種助成費	28.4	2 子どものための教育・保育給付費交付金	123.2
その他	0.2	うち私立幼稚園	*9.8
		うち私立認定こども園 (2、3号認定)	*1.4
		3 子どものための教育・保育給付費交付金 (子育てのための施設等利用給付交付金)	9.4
		うち旧制度園	*9.0
		80 地域子ども・子育て支援事業費	24.6
		うち旧制度園	*2.9
		様式4 (投資的経費)	
		47 幼稚園	0.4
		48 認定こども園	0.0
		調査項目対象外	*3.8

(資料) P区「令和元年度決算」、「社会保障施策に要する経費 (令和元年度決算)」より日本総合研究所作成。ただし、「社会保障施策に要する経費」は、実際に報告されている数値を決算と整合性がとれるように一部修正を施している。

(注1) 調査項目対象外は、就園奨励費2.8億円、システム改修費など1.0億円。

(注2) 注1以外の注記事項は図表14の注1、2、4と同じ。

式3に計上されている。私立保育所の場合と同様の構造である。「社会保障施策に要する経費」のなかで補足を要する項目が一つある。それは、様式3〈3子どものための教育・保育給付費交付金（子育てのための施設等利用給付交付金）〉である。これは2019年10月からの幼児教育・保育無償化に伴う支出であり、施設型給付を受けない私立幼稚園（第2章3節参照）、認可外施設、および、預かり保育等を対象としたものである（注36）。P区は、教育振興費45.3億円の約2割9.4億円を支出しており、小さくない規模といえる。

次に、地域型保育事業所について、P区の「決算」では、（目）保育委託費の地域型保育事業運営経費として33.6億円が支出されている（図表17）。地域型保育事業所は、地域型保育給付の対象であり（第2章3節参照）、33.6億円のうち推計29.1億円が“様式2子どものための教育・保育給付費交付金”123.2億円のなかに含まれている。

さらに、認証保育所である。P区には認証保育所が17園あり、（目）保育委託費から認証保育所経費として11.5億円が支出されている（図表17）。認証保育所は認可外施設であるから、経常支出は様式1にのみ表れる（無償化にかかる支出を除く）。それはもっぱら“111認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等助成に要する経費”12.1億円に含まれており、推計10.6億円である。

投資的経費を報告する様式4には、“37保育所”、“47幼稚園”、“48認定こども園”といった個別項目のほか、“45その他保育施設”という項目があり、そこには、家庭的保育施設、病後児保育施設、病棟内保育所等の投資的経費を計上することとなっている。P区は、“45その他保育施設”への計上額はゼロである。他の4区も、ほぼ同様の状況である。

“47幼稚園”、“48認定こども園”については、R区が“47幼稚園”に3.3億円を計上しているほかは計上額ゼロとみられる。幼稚園は、全国的に減少傾向にあり東京都も例外ではなく、認定こども園は、人

（図表17）認可外および地域型保育事業所に関するP区決算と「社会保障施策に要する経費」の対応

決 算		社会保障施策に要する経費	
（款）こども家庭費		様式1（地方単独事業）	
（項）こども家庭費		111 認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等	12.1
（目）保育委託費		助成に要する経費	
認証保育所経費 17カ所	11.5	うち認証保育所分	*10.6
地域型保育事業運営経費	33.6	うち地域型保育事業所分	*1.5
家庭的保育事業（保育ママ）経費 58人	6.0	126 保育人材確保に関する経費	10.2
小規模保育事業経費 50カ所	25.4	うち認証保育所分	*0.9
居宅訪問型保育事業経費 区外3カ所	1.4	様式3（国庫補助事業）	
事業所内保育事業経費 2カ所	0.8	2 子どものための教育・保育給付費交付金	123.2
企業主導型保育事業経費	0.4	うち地域型保育事業所分	*29.1
		37 保育対策費	6.2
		うち地域型保育事業所分	*2.2
		80 地域子ども・子育て支援及仕事・子育て両立支援事業費	24.6
		うち企業主導型保育分	*0.4
		様式4（投資的経費）	
		45 その他保育施設	0.0

（資料）P区「令和元年度決算」、「社会保障施策に要する経費（令和元年度決算）」より日本総合研究所作成。ただし、「社会保障施策に要する経費」は、実際に報告されている数値を決算と整合性がとれるように一部修正を施している。

（注1）地域型保育事業所については、決算33.6億円に対し、「社会保障施策に要する経費」の該当額合計32.8億円であり、0.6億円の不突合がある。

（注2）注1以外の注釈事項は図表14の注1、2、4と同じ。

口当たり施設数が1都3県では他道府県に比べ極端に少なく、かつ、全くの新設となるとさらに限られることが表れているといえる（第2章3節参照）。

本章を小括すると、就学前教育・保育の推計にとって、46表、21・22表、様式1、様式3、および、様式4は、いずれも有用なフォーマットである。まず、資本形成については、21・22表、様式4の数値は正確そうであり、見えそうである。次に、経常支出については、46表、様式3にも利用可能性がある。様式3は、他の保育関連統計には見られない金額ベースであることが貴重であるものの、惜しまれるのは、施設形態別の情報に欠ける点である。このように利用可能性がある反面、46表、様式1、様式3には、本稿のサンプルから判断する限り、肝心の正確性について難がある。その程度は、単なる誤差ではなく、深刻といってよい。

（注19）五つに絞りこんでいる理由は、もっぱら情報入手の制約による。第1に、情報の精細さは区ごとに異なるため、分析対象から外さざるを得ない区が生じる。第2に、各区が東京都を経由し総務省に報告している「社会保障施策に要する経費」は非公表であり、情報開示請求を通じ入手する必要がある。本稿を準備する過程で、五つ目の区の情報を集めた時点でおおむね問題点が浮かび上がってきたため、そこで情報収集を打ち切っている。

（注20）実際には、もう一つ、総務省「地方単独事業（ソフト）の決算額の状況」の集計値が、2017年度と2018年度の2カ年分、同省のホームページ上に公表されている（2021年9月15日現在）。そこにも、「公立保育所（地方単独事業分）管理費」、「私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費」など、「社会保障施策に要する経費」と同じ調査項目が掲げられている。ただし、あくまで地方単独事業（ソフト）の調査を目的としたものであることから、人件費、普通建設事業費などが除かれており、社会支出の推計には用いづらい。かつ、「地方単独事業（ソフト）の決算額の状況」のうち社会保障に関する部分は、「社会保障施策に要する経費」のいわば内数であり、「社会保障施策に要する経費」を検討すればおおむね事足りる。そこで、「地方単独事業（ソフト）の決算額の状況」は、本稿の検討対象から外している。

（注21）利用者負担額は、公立保育所の場合はもちろん、私立であっても市町村に払い込まれる。市町村は、私立保育所に対し、受け取った利用者負担額に施設型給付などをあわせ交付する。

（注22）保育所の数と保育士の人数は、2020年4月1日時点。

（注23）歳入と歳出は、款-項-目-節の順に細分化される。

（注24）同区の「財政白書（2013年2月）」は、事業別行政コストを計算している。ここでは、2011年度の私立保育所の在籍児童一人当たりコストを213万円としており、229.6万円とほぼ平仄が合う。

（注25）P区「財政白書平成25年」における平成23年度事業別行政コスト計算書、保育所維持運営費（区立保育所の維持運営にかかる経費）より計算。コストから引当金と減価償却費は控除した。

（注26）〈9表-一般行政経費の状況〉「少子化対策等に要する経費（民生費のうち、児童福祉費）」のなかの扶助費に私立保育所の経常支出が含まれている。もっとも、それのみを取り出すことはできない。

（注27）なお、投資的経費の状況には、21・22表のほか23表もある。ただし、23表には保育所に関する詳細は掲載されていない。

（注28）「地方財政状況調査」では経常経費と表記されているが、本稿では経常支出と呼び替えている。

（注29）地方財政状況調査の作成要領には次のように記載されている。「当該団体の管理する施設（管理運営を委託している施設を含む。）について「建設事業費、補助金等の臨時的経費、経常経費である地方債元利償還金を除いた管理運営に係る経常経費のみを入力する」。

（注30）乖離の要因は、各区へのヒアリングに基づく。

（注31）道路・橋りょう、学校、庁舎等公共または公用施設の新増設等の建設事業に要する経費。

（注32）図表2の②社会福祉に含まれる2,000億円も国庫補助事業費。保育所のほか、幼稚園、認定こども園、地域型保育所を含む。事業者負担分も含む。他方、1,408億円は、保育所のみ。事業者負担分は含んでいない。

（注33）様式2と様式5は、それぞれ様式1と4において“その他”に計上された事業について補足説明するものである。様式6（社会保障施策に係る公債費）は、規模的に無視し得る程度のものである。様式7（共済金負担のうち基礎年金拠出金及び育児休業負担金（公的負担部分））は、本来、人件費の一部である基礎年金拠出金及び育児休業負担金（公的負担部分）について切り出されているものである（その趣旨は分からない）。様式8は、様式1、3、4、6、7の合計額と地方自治体の消費税込額との大小関係を比較するためのものである。

（注34）5区の「社会保障施策に要する経費」を点検すると、総務省に報告されている数値では、明らかに決算と整合性がとれない部分が少なからずある。P区も例外ではないが、本節の前半においては「社会保障施策に要する経費」の構造を理解するため、同区へのヒアリング結果を踏まえ、そうした部分は修正し決算に揃えている。

(注35) 地域子ども・子育て支援事業は国、都道府県、市町村それぞれ1/3ずつ費用負担。延長保育は、地域子ども・子育て支援事業の一つであり、保育認定を受けた子どもについて、通常の利用日および利用時間以外の日および時間に実施する保育。1歳児1年保育は、P区独自事業であり、認可保育所や地域型保育事業の利用が保留となっている1歳の子どもについて、利用を開始した年度の年度末までを最長として実施する保育。

(注36) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「幼児教育・保育の無償化について」(2019年8月2日)。

[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afeldfile/2019/08/15/1419586-5.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afeldfile/2019/08/15/1419586-5.pdf)

#### 4. わが国の推計方法と一段の改善に向けた課題

##### (1) わが国の実際の推計方法

前章までの知識を踏まえれば、わが国の家族支出の推計方法の理解は容易である。家族支出の推計方法は、地方単独事業と国庫補助事業とで大きく異なっている。まず、地方単独事業については、前章1節で述べたように「社会保障施策に要する経費」の様式1が用いられている。その経緯と影響は次のように説明されている(国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト [2019] p.397)。

「新たに総務省『社会保障施策に要する経費に関する調査』のうち『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』のデータ提供を受けて、『平成29年度社会保障費用統計』においては、公立保育所運営費等について、従来、推計値を利用してきたものを、決算値に差し替えるとともに、未計上となっていた項目を新たに集計対象とした。なお、遡及は、本変更による影響額が最も大きい就学前教育・保育において、子ども・子育て支援新制度が施行された2015(平成27)年度まで行った」。

具体的には、2017年度の公立保育所運営費については、それまでの推計方法によれば4,076億円となる(注37)、様式1“95公立保育所(地方単独事業分)”7,461億円に差し替えられ、3,385億円の上方修正となった。私立保育所、私立幼稚園についても、それぞれ様式1の3,361億円、906億円が新たに計上されることとなった。

このように、2017年度分の推計時以降、社会支出の推計がより実態に近くなっている。ただし、補足すべき点、あるいは、これまでの議論を踏まえ留意すべき点が四つある。一つ目は、都道府県と市町村の合計額が用いられていることである。「社会保障施策に要する経費」は、都道府県にももちろん報告が求められている。都道府県には、例えば、家族支出の分野では、児童相談所の設置義務があり(児童福祉法第12条1項)、前述の東京都の保育士等キャリアアップ補助金のように保育への支出もあるためである。

そのうえで、二つ目は、「社会保障施策に要する経費」の決算額ではなく、決算額のうち一般財源で賄われている額が(一つの修正を施し)使われていることである(注38)。「社会保障施策に要する経費」には、決算額のみならず、財源の内訳、すなわち国庫支出金(様式1を除く)、都道府県支出金、その他特定財源(以上三つが特定財源)、および、一般財源の内訳が示されている(図表18)。地方自治体が「社会保障施策に要する経費」のうち一般財源で賄われている額(図表18のA)を把握し、それと地方自治体が受け取る消費税収とを比較するためである。

就学前教育・保育のうち⑤地方単独事業(図表2)に該当するものとして社人研によって様式1からピックアップされた10項目の決算額の合計は1兆9,339億円、一般財源Aは1兆5,681億円である(図表18)。Aに一つの修正、具体的にはC(225億円)を控除し、1兆5,456億円を求める。これが就学前教育・保育のうち⑤地方単独事業に計上されている。なお、Cとは、職員人件費(図表18のB)のうち事

務職員分である。OECDの基準に則り、保育サービスに直接かかわらない事務職員分の人件費を、社会支出の対象外としていると考えられる。

決算額ではなくA-Cを用いることには、主に二つの機能あるいは影響がある（Cは大勢に影響を与えないのでA-C≒Aと考える）。一つは、都道府県から市町村への資金移転（都道府県支出金905億円）を除く機能である。例えば、東京都保育士等キャリアアップ補助金は、都が費用を負担しつつ、P区の決算でもそうであったように、市町村を通じて事業者に交付される。そのため、都道府県と市町村の決算額の合計は重複が生じている。都道府県と市町村の一般財源Aの合計であればそうした重複を排除できる。

もう一つは、“その他特定財源”2,753億円が除かれていることである。特定財源のうち都道府県支出金を除いた“その他特定財源”は、利用者負担額（保育料）にほぼ相当する。すなわち、家族支出からは家計の負担する保育料が除かれている。これは、OECD基準に則ったものであるものの、統計としての有用性を狭めている。例えば、幼保無償化すなわち利用者負担額という価格の低下によって保育需要が増えているとの指摘がある。利用者負担額を含めた費用全体が捉えられたうえで、給付と利用者負担額の内訳が示されていれば、そうした実態に対してもアプローチしやすくなる。

（図表18）就学前教育・保育のうち⑤地方単独事業に用いられている「社会保障施策に要する経費」様式1

（億円）

項目	決算額	Aのうち			Aのうち 職員 人件費 B	Bのうち 事務 職員分 C	A-C
		都道府県 支出金	その他 特定財源	一般財源 A			
95 公立保育所（地方単独事業分）管理費	8,850	85	1,202	7,563	4,379	191	7,371
96 公立幼稚園（地方単独事業分）に要する経費	1,186	2	96	1,088	717	14	1,074
97 公立認定こども園（地方単独事業分）管理費	951	11	132	808	479	15	793
98 公立認定こども園（地方単独事業分）（1号認定分）助成に要する経費	195	4	19	172	97	5	167
107 保育料等軽減に要する経費	622	61	101	461	0	0	461
110 私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費	4,683	443	1,005	3,235	0	0	3,235
111 認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等助成に要する経費	941	97	162	682	0	0	682
112 私立幼稚園助成（地方単独事業分）に要する経費	923	50	7	866	0	0	866
113 私立認定こども園（地方単独事業分）助成に要する経費	668	70	26	572	0	0	572
114 私立認定こども園（地方単独事業分）（1号認定分）助成に要する経費	319	83	3	234	0	0	234
合計	19,339	905	2,753	15,681	5,672	225	15,456

（資料）総務省「社会保障施策に要する経費」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（2019年度決算）より日本総合研究所作成。都道府県と市町村（政令市を含む）の単純合計

（注）原資料では「一般財源等」と表記されているが、本稿では単に「一般財源」と表記している。

留意すべき点の三つ目は、社人研によって様式1からピックアップされた項目の妥当性である。図表18の10項目を改めてみると、5区の事例に表れていながら10項目にピックアップされていないものがある。一つは、“126保育人材確保に要する経費”である。「社会保障施策に要する経費」によれば計110.3億円である。これは、就学前教育・保育ではなく、その他の現物給付の⑤地方単独事業に計上されており（「令和元年度費用統計」巻末参考p.65）、保育施設にかかる費用の全体像をより把握しにくくしている。もう一つは、“108幼稚園就園奨励費助成に要する経費”（計128.3億円）である。この分は過小推計

となっていないか精査が必要である。

四つ目は、資本形成のうち地方単独事業分が計上されていないことである。資本形成の一部は、就学前教育・保育において、②社会福祉のなかの保育対策費（図表2）に含まれている。すでに述べた通り、それは複数の施設形態の合計で2,000億円程度の推計値とみられ、すべて国庫補助事業である。

地方財政統計に目を向けると、資本形成については、保育所に限られるが、国庫補助事業と地方単独事業別に21表・22表に掲載されており、様式4に保育所、幼稚園、認定こども園、その他保育施設について地方単独事業と国庫補助事業の合計額が様式4に計上されている。家族支出の推計においてはいずれも用いられていない。

改善策として適当なのは、様式4の利用であろう。様式4では、2019年度“37保育所”2,505億円、“45幼稚園”36億円、“47認定こども園”164億円、“48その他保育施設”920億円、合計3,625億円となっている（図表19）。就学前教育・保育における資本形成として保育対策費に含まれる前掲2,000億円に代え、この金額を用いる。3,625億円、2,000億円という数字はもちろん精査が必要ではあるものの、千数百億円の上方向修正になるとみられる。

22表の利用もあり得る。前述のように、22表に見られる保育所の地方単独事業の普通建設費の市町村計は1,000億円規模である（2018年度1,084億円、2019年度1,133億円（第3章3節））。これを資本形成として、追加的に計上することが可能である。ただし、この場合、非保育所分が洩れてしまう。

（図表19）「社会保障施策に要する経費」様式4における幼児教育・保育施設の投資的経費

		(億円)		
	大項目	小項目	2018年度	2019年度
37	児童福祉施設	保育所	2,476	2,505
45	幼稚園	—	68	36
47	認定こども園	—	171	164
48	その他保育施設	家庭的保育施設、病後児保育施設、病院内保育所等	876	920
合 計			3,590	3,625

（資料）総務省「社会保障施策に要する経費」2018年度決算および2019年度決算の様式4より日本総合研究所作成。都道府県と市町村の決算額の単純合計

次に、国庫補助事業の推計方法である。国庫補助事業については、国の「決算」における歳出額を国の費用負担割合で割ることにより支出額が推計されている（注39）。様式3は用いられていない。例えば、“地域子ども・子育て支援事業費”の国の負担割合は1/3（図表5参照）、2019年度の国の歳出額は1,329億円であるから、都道府県負担と市町村負担を合わせた総額はそれを1/3で割った3,986億円となる（注40）。

こうした方法をとる利点の一つは何よりも簡便なことであろう。もう一つは「社会保障施策に要する経費」様式3を用いる場合に比べ、現時点では、正確性に優れていると考えられることである。第3章4節において、5区のなかに様式3“2子ども・子育て支援推進費”の過大計上、あるいは、過少計上が見られたところである。これが果たして5区だけの例外的な事象なのかどうか確認されない限り、様式3を利用するのはためられる。

他方、現行の推計方法には難点もあり、主に二つ指摘できる。一つ目は、施設形態ごとに支出を切り

分けることができないことである。例えば、国の「決算」において、子ども・子育て支援推進費（図表5参照）は、保育所、幼稚園、認定こども園などといった複数の施設形態の合計額が掲載されているのみである。この難点は、第3章4節で述べた通り、様式3にも共通する。

二つ目は、国の費用負担割合が複数設定されている国庫補助事業の場合、国の歳出額から地方自治体の費用負担分を含めた支出全体を推計するのが難しいことである。例えば、保育対策費の一つである保育所等整備交付金がそうである。これは、国の負担割合1/2を基本としつつ、国があらかじめ定める条件に合致する事業の場合、国の負担割合が引き上げられる仕組みとなっている。もっとも、国の「決算」からそこまで細かな情報を得ることはできない。この点については、正確性を脇に置けば、様式3を用いることで解消する。様式3には実額が計上されているためである。

## (2) 一段の改善に向けた課題

これまでの議論を踏まえ、家族支出推計の一段の改善に向けた課題として大きく次の二つを指摘できる。一つ目は、地方財政統計とりわけ「社会保障施策に要する経費」の正確性の確保である。これは、「社会保障施策に要する経費」の元来の目的である地方自治体が受け取る消費税収の用途特定という面からみても必須であろう。

そのためには、同時に地方自治体の報告負担も軽減されることを大前提としつつ、①様式1と様式3の順番の入れ替え、②「記載要領」の改善、③結果の公表の三つが不可欠と考える。それぞれについて敷衍すると、①の狙いは、地方自治体の「決算」における支出を、国庫補助事業と地方単独事業とに分けるとしても、それを正確に実行することにある。現行のように、国庫補助事業における地方自治体の超過負担分を地方単独事業として様式1に記入した後、超えていない分を様式3に記入するという順番は論理的に理解しにくい。お釣りを先に、代金を後に書いているようなものだ。

そこで、「社会保障施策に要する経費」がスプレッドシートで報告されているとすると、地方自治体に対しては、まず1枚目のシートで国庫補助事業の入力を求める。その際、国、都道府県、市町村の費用負担割合と大幅に異なる金額を入力した場合、エラー表示されるように設定しておく。エラーが出れば、超過負担分は2枚目の地方単独事業（現行は様式1）に入力すべきことが明らかになるであろう。

②の記載要領の改善については、「社会保障施策に要する経費」が「地方財政状況調査」90表の内数であることをより明確にするとともに（補論も参照）、すでに実施あるいは検討されている可能性もあるが、システム上のチェック機能を働かせるようにする。「社会保障施策に要する経費」、「地方財政状況調査」90表それぞれのスプレッドシートをリンクさせ、「社会保障施策に要する経費」>「地方財政状況調査」〈90表〉の場合、エラー表示されるようにしておけばよい。

③については、集計値はもちろん、個別の自治体の報告結果を総務省のホームページに公表する。要領は、「地方財政状況調査」の個別データが公表されているのと全く同じである。それにより、衆人のチェックの目に晒されることとなり、かつ、他の地方自治体との比較を通じ、異常値があれば見つけやすくなる。もちろん、正確性が確保された公表結果は子ども・子育て政策の重要な情報源となる。池本[2021]は、こども庁創設案を論評するなかで次のように指摘している。「政策立案に必要なデータが不足している現状を放置しては、新たな省庁を創設したところで、政策改善は期待しにくい。子どもの権

利の実現という目的に沿った調査・データ収集の強化が不可欠である」。

二つ目は、加工方法そのものに一段の見直しを加えていくことである。具体的には、①地方単独事業の資本形成への計上、②統計利用者のニーズにより即した支出分類への見直し、③OECD基準の追究の三つをポイントとして挙げることが出来る。それぞれについて敷衍すると、①については、地方単独事業の資本形成について原統計はすでに存在しており、前節で述べた通り、家族支出への計上方法を具体化させていくことである。

②は、子ども・子育て政策の現状把握と議論のための情報整備という視点から、家族支出の分類を再構成していく作業である。具体的には、次の三つが家族支出の情報価値を高めることになろう。

- (a) 施設形態別内訳
- (b) 経常支出と資本形成の区別
- (c) 給付のみならず利用者負担額の補記

もっとも、これは推計主体だけで出来る作業ではなく、原統計における調査項目の追加・修正が不可欠である。例えば、「社会保障施策に要する経費」の様式3に施設形態別の内訳が加えられれば、家族支出推計の支出分類見直しの展望も開ける。

③は、OECDの基準に則るべく、現行の現金主義から発生主義への移行を追究することである。例えば、本稿では、Q区の公立保育所の経常支出61.7億円、子ども一人当たり経常支出213.2万円（図表9）としてきた。これは現金主義の金額である。経常支出61.7億円に、退職給付引当金2.7億円、減価償却費4.6億円を加え、発生主義の金額を求めると69億円、子ども一人当たり経常支出は238.4万円となる。その差の分、現行の家族支出は過小推計になっている。

(注37) 次のように説明されている。「従来、公立保育所運営費は、私立保育所の単位費用に公立保育所利用者数を乗じることによって得た推計値を用いていたが（後略）」（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト [2019] p.400注22）。

(注38) 原資料では「一般財源等」と等が付されているが、「等」の範囲が明確ではなく、理解の妨げになるので、本稿では単に「一般財源」と記している。

(注39) 児童手当を除く。児童手当は、国庫補助事業であるが、内閣府子ども・子育て本部「児童手当事業年報」の数値がそのまま用いられている。

(注40) このような計算方法から、地方単独事業の場合と同様、利用者負担額（保育料）は除かれる。

## 5. おわりに

冒頭に紹介した自民党内の勉強会がいうように、仮に家族支出を対GDP比で倍増させるのだとしても、本稿で述べた統計としての課題克服が先決である。足許の数値がグラついては将来の目標も定めにくい。施設形態ごとの支出内訳、経常支出と資本形成の内訳が分からないままでは、予算を適切に配分することも、有効に使われたのかを検証することもままならない。こども庁創設に向け2021年内にとりまとめられる予定の基本方針には、統計整備に十分な重きが置かれることが強く期待される。

## 補論 「地方財政状況調査」90表と「社会保障施策に要する経費」

「社会保障施策に要する経費」は、図表13に記載しているように、「地方財政状況調査」〈90表〉の経

費のうち次の社会保障関係の費用を対象とする。

- 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
- 12（都道府県は13）人材育成等に要する経費の一部

本稿の主題に即し、市町村の1少子化対策等に要する経費を例にとると（図表20）、「社会保障施策に要する経費」は、90表のうち性質別には、貸付金、積立金、投資出資金は対象外となる。投資的経費3,845億円（1,691億円+2,154億円）は、地方単独事業費と国庫補助事業費の区別なくその内数が「社会保障施策に要する経費」様式4に記載され、残りすなわち経常支出のうち、単独事業費2兆6,949億円の内数は様式1に、国庫補助事業費5兆4,795億円の内数は様式3にそれぞれ記載される。

なお、都道府県の経常支出のうち単独事業費は5,510億円、補助事業費は1兆2,541億円、投資的経費は814億円となっている。なお、都道府県の支出は市町村に対するものもあり、都道府県の支出と市町村の支出を単純に合計すると重複が生じる。

（図表20）「地方財政状況調査」90表一般行政経費の状況（市町村）  
少子化対策等に要する経費（民生費のうち、児童福祉費）

（億円）

	単独事業費		補助事業費	
職員に係る児童手当	652	} 26,949 内数が 様式1	45	} 54,795 内数が 様式3
物件費	3,617		2,015	
扶助費（職員に係る児童手当を除く）	10,915		50,300	
補助費等	2,306		1,714	
繰出金	0		0	
前年度繰上充用金	0		0	
人件費	9,348		722	
維持補修費	112		0	
公債費	0		0	
投資的経費	1,691			
貸付金	62		16	} 調査対象外
積立金	101		0	
投資出資金	0		0	
合計	28,830		56,939	
歳出合計			85,769	

（資料）総務省「地方財政状況調査 2019年度決算（市町村分）」より日本総合研究所作成

（注1）維持補修費と投資的経費は8表より。他の数値は90表。内訳の集計と合計値は一致しない。

（注2）人件費に含まれる共済金負担のうち基礎年金拠出金および育児休業負担金（公的負担分）は様式7。

（2021.10.14）

## 参考文献

- [1] 池本美香 [2019]. 「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」日本総研 Viewpoint

---

No.2019-029

- [ 2 ] 池本美香 [2021].「子ども庁構想への期待—求められる国際水準の子ども政策への転換—」日本総研Research Focus No.2021-027
- [ 3 ] 公正取引委員会 [2014].「保育分野に関する調査報告書」
- [ 4 ] 国立社会保障・人口問題研究所 [2018].「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27～29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）」
- [ 5 ] 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト [2019].「平成29年度 社会保障費用統計—概要と解説—」社会保障研究 2019, vol. 4, no. 3, pp. 387-402.
- [ 6 ] 手塚崇子 [2014].『幼保一体化施設の運営と行財政—就学前教育・保育の一元化をめぐる—』専修大学出版局
- [ 7 ] 西沢和彦 [2021].「論考 子育て関連支出をベンチマークとした政策目標設定の留意点」東京財団政策研究所 2021年 6月29日
- [ 8 ] 星野菜穂子 [2020].「地方単独事業の統計に係る整理—社会保障関係の地方単独事業を中心に—」地方財政 2020.7
- [ 9 ] 前田正子 [2020].「自治体、「認可外」も調査・公表を 幼保無償化半年」日本経済新聞経済教室 2020年 4月 8日
- [10] OECD [2019]. 'The OECD SOCX Manual 2019 Edition A guide to the OECD Social Expenditure Database'.