

平成 18 年度会計検査院委託業務報告書

欧米先進国における社会保障制度と 会計検査の現状と課題に関する調査研究

平成 19 年 2 月

 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.

□■報告書・目次■□

報告書・概要

はじめに.....	1
1. 調査研究の背景・目的.....	1
2. 調査研究の方法.....	2
(1) 文献資料調査.....	2
(2) 海外現地調査（対面式インタビュー調査）.....	2
3. 本報告書の構成.....	5
I. 調査対象国の社会保障制度.....	7
1. ドイツ.....	7
(1) 社会保障制度の全体像.....	7
(2) 社会保障制度の特質.....	8
(3) 社会保障制度に関する組織体制.....	9
(4) 年金制度.....	11
(5) 疾病保険制度.....	12
(6) 失業保険制度.....	16
(7) 最低所得保障制度・社会福祉制度.....	19
2. スウェーデン.....	20
(1) 社会保障制度の全体像.....	20
(2) 社会保障制度の特質.....	22
(3) 社会保障制度に関する組織体制.....	23
(4) 社会保険制度.....	26
(5) 医療保障制度.....	32
(6) 社会サービス.....	33
(7) 失業保険制度.....	33
3. フランス.....	34
(1) 社会保障制度の全体像.....	34
(2) 社会保障制度の特質.....	35
(3) 社会保障制度に関する組織体制.....	37
(4) 社会保障制度の財政システム.....	39
(5) 医療保障制度.....	40
(6) 年金保障制度.....	42
(7) 家族給付制度.....	43
(8) 失業補償制度.....	45
(9) 最低所得保障制度.....	46

II. 調査対象国の会計検査院における会計検査制度.....	49
1. ドイツ——Bundesrechnungshof——	49
(1) 会計検査院の位置付け	49
(2) 会計検査院の組織体制	51
(3) 業績検査の実施状況	54
(4) 社会保障分野における検査の実施状況	59
2. スウェーデン——Riksrevisionen——	61
(1) 会計検査院の位置付け	61
(2) 会計検査院の組織体制	63
(3) 業績検査の実施状況	67
(4) 社会保障分野における検査の実施状況	72
3. フランス——Cour des comptes——.....	76
(1) 会計検査院の位置付け	76
(2) 会計検査院の組織体制	77
(3) 業績検査の実施状況	82
(4) 社会保障分野における検査の実施状況	88
III. 調査対象国の制度所管省庁における政策評価制度	93
1. ドイツ.....	95
(1) プログラム評価型の政策評価.....	95
(2) 業績達成度評価型の政策評価.....	97
(3) 各省庁における政策評価の取組.....	100
2. スウェーデン	101
(1) プログラム評価型の政策評価.....	101
(2) 業績達成度評価型の政策評価.....	103
(3) 各省庁における政策評価の取組.....	105
3. フランス.....	110
(1) プログラム評価型の政策評価.....	110
(2) 業績達成度評価型の政策評価.....	115
(3) 各省庁における政策評価の取組.....	117
IV. 調査対象国の社会保障制度に関連する政策評価・検査報告事例.....	125
1. スウェーデンの事例.....	125
(1) スウェーデン会計検査院 1	125
(2) スウェーデン会計検査院 2	130
(3) スウェーデン会計検査院 3	135
(4) スウェーデン会計検査院 4	140
(5) スウェーデン会計検査院 5	145
(6) スウェーデン会計検査院 6	150

(7) スウェーデン会計検査院 7	155
(8) スウェーデン社会庁 1.....	164
(9) スウェーデン社会庁 2.....	170
(10) スウェーデン社会保険庁	173
2. ドイツの事例	182
(1) ドイツ会計検査院 1.....	182
(2) ドイツ会計検査院 2.....	186
(3) ドイツ連邦労働社会省	191
3. フランスの事例	197
(1) フランス会計検査院 1.....	197
(2) フランス会計検査院 2.....	200
(3) フランス雇用・社会連帯・住宅省.....	205
V. 我が国の社会保障の検査に対する示唆	209
1. 各国の社会保障制度	209
(1) 社会保障制度	209
(2) 社会保障財政	215
2. 各国の社会保障制度の検査	220
3. 社会保障の検査アプローチ	222
(1) 社会保障の業績検査戦略～スウェーデン会計検査院の例	222
(2) 検査の手順	231
(3) 検査の着眼点	232
(4) 検査の手法	244

用語集

参考文献一覧

□■報告書・概要■□

1. 調査研究の目的

本調査研究は、スウェーデン、ドイツ及びフランスを調査対象国として、各国について先進的な社会保障制度・政策の動向、会計検査院の社会保障に対する検査体制を明らかにするとともに、社会保障に関連した制度所管省庁の具体的な検査・評価の事例等を取り上げ、評価、検査報告の傾向を分析し、その評価・検査の観点と手法等を調査研究することにより、我が国の会計検査院の社会保障に対する検査に有用な情報を提供することを目的とする。

2. 調査研究の方法

本調査研究は、文献資料調査を主体とし、調査対象国のうち、スウェーデン、ドイツについては、個別の社会保障検査・政策評価を実施した会計検査機関、制度所管省庁等の担当者への対面式インタビュー調査を実施した。フランスについては、文献資料調査によって検査・評価体制、検査・評価事例を取りまとめた。

3. 調査研究の結果

■第I章 調査対象国の社会保障制度

ここでは、調査対象各国の社会保障制度の基本構造を、既存文献や制度所管省庁のウェブサイト情報をもとに整理している。

スウェーデンでは、①国全体で統一基準が適用される社会保険制度（失業保険を除く）、②税財源でランスタング（県に相当）が運営する医療保健サービス（現物給付）、③コミューン（市町村に相当）が基準設定、運用、財源と一貫して関わる社会サービス、④社会保険とは別に労働市場庁管轄で提供される失業保険の4つが、社会保障制度を構成する要素として大別されている。

ドイツでは、「社会法典」に規定される諸制度を社会保障制度と規定することが可能である。年金保険、疾病保険、介護保険、労災保険等の他、労働政策の多くも社会保障制度の枠組の中で捉えることが一般的であり、これに各地方レベルで運営される社会扶助制度と社会福祉諸サービスを加えたものが社会保障制度の範囲となる。

フランスでは、社会保障を極めて狭い範囲で定義しており、疾病保険、年金保険、家族給付等が主な構成制度である。一般的に日本で定義する社会保障の範囲は「社会保護」と定義される。また、社会保険は、社会保障に失業補償制度を加えた制度群を指している。

■第 II 章 調査対象国の会計検査院における会計検査制度

第 I 章と同様に、調査対象各国の会計検査制度の基本構造を、既存文献や各国会計検査院のウェブサイト情報をもとに整理した。

ドイツ会計検査院は、9 検査局 49 課に分かれ、各検査課が財務検査と業績検査の双方を扱っている。これに対してスウェーデン会計検査院では、3 人の検査官がそれぞれの担当分野を統率する形で運営されており、それぞれの分野には、財務検査を担当する部と業績検査する部が割り当てられている。フランス会計検査院は、7 局に分かれた検査体制をとっているが、ドイツ、スウェーデン及び日本に見当たらない機能として、行政裁判機関（司法的機能）としての性格を有している点が特徴となっている。

■第 III 章 調査対象国の制度所管省庁における政策評価制度

既存の文献・インターネット資料等、及びスウェーデン・ドイツについては現地でのインタビュー調査結果を基に、調査対象国の中央省庁における政策評価制度を整理した。ここでは、特に、施策がもたらす社会的インパクトの科学的・学際的な分析を行う「プログラム評価型」の政策評価と、(2) 予算制度改革等を背景として全省庁的取組として制度的に導入されている「業績達成度評価型」の政策評価のそれぞれについて取りまとめている。

■第 IV 章 調査対象国の社会保障制度に関連する政策評価・検査報告事例

調査対象国であるスウェーデン・ドイツ・フランスの会計検査院が行っている業績検査、及び各制度所管省庁が行っている政策評価の事例について、①検査・評価対象とされた経緯、②検査・評価の設計、③検査・評価結果とりまとめ、の観点から整理を行った。さらに、検査・評価担当者に対して対面式インタビューを行っているスウェーデン・ドイツの事例については、検査・評価担当者から得られた実務的なコメントも掲載している。

ここでは、スウェーデン 10 事例（検査事例 7、評価事例 3）、ドイツ 3 事例（検査事例 2、評価事例 1）、フランス 3 事例（検査事例 2、評価事例 1）と取り上げているが、会計検査院で行っている業績検査のほとんどは「プロセス評価」であり、会計検査院が自ら「インパクト評価」や「費用便益分析」を行うことは稀である。

■第 V 章 我が国の社会保障の検査に対する示唆

前章までの調査結果を踏まえ、我が国の会計検査院が今後社会保障分野での検査を行っていく上で活用しうる論点を整理した。具体的には、旧スウェーデン会計検査院が 1994 年に策定・公表した「社会保障制度の業績検査に関する戦略」を援用し、基本的な考え方を整理するとともに、これらの考え方を例証する事例として、第 IV 章で報告した事例の特徴を改めて再整理している。

はじめに

1. 調査研究の背景・目的

社会保障分野での日本の会計検査については、吉田（2005）¹によれば、「事例による指摘ではなく、集計量や平均値の比較等、定量的根拠を持った指摘を行っている報告も複数見られ、・・・また、正確性、合規性の観点から有効性、経済性の観点への発展、志向が伺われる」としている。こうした検査の傾向は、岩村（1999）²が指摘した時代には見られないものである。

今回の調査対象国であるスウェーデン、ドイツ、フランスは、いずれも社会保障制度の大きな変革期にある。スウェーデンにおいては2003年に最低保障年金、高齢者生計援助法が制定された他、フランスでは、医療保険制度の見直し、かかりつけ医制度の導入が行われ医療費の適正化が進められている。ドイツも同様に医療費の適正化を進めるため薬剤費の改革、母子保健への税財源投入等の改革のほか、伝統的なドイツの疾病保険を大転換させる可能性がある「市民保険」「人頭払い保険」の選択をめぐる国を二分する議論が行われている。

我が国においても、医療保険における高齢者医療制度の創設、介護保険と障害者福祉の統合問題、生活保護の見直しなど大きな改革が続いていることから、こうした欧州での検査・評価の視点が、日本の評価や検査においても示唆的であると考えられる。

本調査研究では、調査対象各国で改革途上にある社会保障制度に関して、各国会計検査院で実施されている業績検査、及び制度所管省庁で実施されている政策評価の具体的な事例等を調査研究することにより、我が国会計検査院の検査の遂行において有用な情報を提供することを目的としている。

本調査研究の成果が、今後の会計検査院における社会保障分野の検査の円滑かつ適切な実施のための一助となることを切に期待する。

平成 19 年 2 月

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

1 吉田浩「社会保障関係の会計検査とその展望」『会計検査研究』第 31 号、2005 年 9 月

2 岩村正彦「社会保障と会計検査（下）」『会計検査研究』第 19 号、1999 年 3 月

2. 調査研究の方法

本調査研究は、会計検査院事務総長官房上席研究調査官より、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社への委託により行われた。

具体的には、スウェーデン、ドイツ、フランスにおける社会保障制度、及び会計検査制度の概要を把握した後、会計検査院が行っている社会保障分野における業績検査、社会保障関連事業官庁が行っている政策評価の実態、手法及び個別具体的な評価事例に関して、その視点・内容・採用している評価手法や情報データ等について分析を行った。

なお、通常、欧州諸国においては、社会保障の範疇に「住宅政策」を含める場合も多いが、我が国の厚生労働省の所管には含まれないことから、本調査では「住宅政策」を対象外とした。

(1) 文献資料調査

まず、各国の社会保障制度所管省庁のウェブサイトを中心に、社会保障制度の定義・範囲、特徴、運営組織体制と仕組を概観した。続いて、各国の会計検査院における検査制度と社会保障分野における検査体制の整理と、制度所管省庁内部における政策評価制度を取りまとめている。これらの制度をベースとした個別の検査事例・評価事例については、各国の会計検査院や制度所管省庁からの文献資料の提供を受けた上で行った。

なお、分析に用いた文献資料については、各章もしくは各項末尾に記載するとともに、巻末に一覧整理している。

(2) 海外現地調査（対面式インタビュー調査）

調査対象国中、スウェーデンとドイツについては、個別の業績検査・政策評価を担当した会計検査院、制度所管官庁の担当者への対面式インタビュー調査を実施した。取り分け個々の検査・評価事例において、検査・評価対象とした経緯、検査・評価設計、検査・評価手法、検査・評価遂行上の課題等、文献では得られない現場レベルでの情報についても聴取した。

個別の調査事例については、第4章「調査対象国の社会保障制度に関連する政策評価・検査報告事例」において記述している。

■スウェーデン、ドイツ現地調査（対面式インタビュー調査）

【日 程】 平成 18 年 10 月 29 日（日）～11 月 5 日（日）

【調査者】 会計検査院事務総長官房上席研究調査官 鈴木 靖
 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・公共政策部
 保健・医療・福祉グループ 副主任研究員 岩名 礼介
 公共経営グループ 副主任研究員 高崎 正有

訪問日	訪問先	ヒアリング対象
10/30 (月)	スウェーデン会計検査院 Riksrevisionen	
	社会保障、財政、行政管理担当局	Ms. Eva Lindblom
		Mr. Leif Antell
		Mr. Tony Angleryd
		Mr. Eirikur Einarsson
		Mr. Hans Folkesson
		Mr. Jan Boström
		Mr. Martin Engman
		Ms. Anna Carlsson
		Mr. Jimmy Hollén
		Mr. Allan Read
	Mr. Maud Sandler	
10/31 (火)	スウェーデン社会省 Socialdepartementet	
	社会保険部	Mr. Bengt Sibbmark
	スウェーデン社会省 Socialdepartementet	
	医療部	Ms. Åsa Schedin
		Ms. Åsa Elffors
11/1 (水)	スウェーデン社会保険庁 Försäkringskassan	
	評価部	Dr. Edward Palmer
	スウェーデン社会庁 Socialstyrelsen	
	保健医療担当部	Dr. Lennart Johansson
	社会サービス担当部	Ms. Kristina Stig
11/2 (木)	ドイツ会計検査院 Bundesrechnungshof	
	第 IX 局	Mr. Rolf-Dietrich Kammer
		Dr. Lukas Elles
		Dr. Dirk-Michael Rexrodt
		Ms. Barbara Baumbach
	Mr. Bert Schack	
11/3 (金)	ドイツ連邦保健省 Bundesministerium für Gesundheit	
	第 II-2-3 課	Mr. Joachim Becker
	ドイツ連邦労働社会省 Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	
	第 II-a-1 課 労働市場政策担当	Mr. Gerd Heyer
		Ms. Vanessa Ahuja

図表 インタビューを行った業績検査、政策評価事例一覧

レポート名	発行年	内容
スウェーデン会計検査院 Riksrevisionen		
病院治療に対するアクセシビリティは向上しているか? <i>Ökad tillgänglighet i sjukhusvården? - Regeringens styrning och uppföljning</i>	2005	病院治療の待機時間短縮のためのランスタイングでの取組を評価。プロセス評価。
限界に達しつつある「障害者手当」 <i>Förtidspension utan återvändo</i>	2005	疾病休業後、復職せず（できず）早期退職し年金受給者になる者の傾向分析。プロセス評価。
部分的失業者を減らすために労働市場庁が講じた手段 <i>Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten</i>	2006	部分的失業者の解消のための関係各機関での取組を評価。プロセス評価。
高齢者への歯科医療補助金 <i>Tandvårdsstöd för äldre</i>	2006	歯科保険上の対高齢者補助金システムで、費用管理が適切（必要なケースに、合理的に）に行われているかを評価。プロセス評価。
社会保険における規則の遵守状況の方向性とモニタリング <i>Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen</i>	2006	社会保険不正受給排除のための関係各機関での取組を評価。プロセス評価。
職業安定所とコミュニンによる若年者層向け雇用対策 <i>Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen</i>	2006	若年者層を対象にした2つの雇用対策プログラムについて、それぞれの地域における運用状況を評価。プロセス評価
公共の職業紹介サービス <i>Den offentliga arbetsförmedlingen</i>	2006	地方における公共職業紹介サービス拠点間での効率性比較を行うべく「包絡分析法（DEA）」を採用して分析を実施。
スウェーデン社会庁 Socialstyrelsen		
保健医療サービスにおける質とその効果に関するランスタイング間の比較 <i>Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet</i>	2006	57の業績指標を設定して、ヘルスケアサービスの質・効果についてのランスタイング間比較を実施。
スウェーデンにおける保健医療白書 2005 <i>Hälso- och sjukvårdsrapport 2005</i>	2005	社会省による依頼→社会庁（疫学センター）が隔年作成。国民の健康・疾病・死亡率に関する分析。評価活動と政策形成の基礎となるレポート
スウェーデン社会保険庁 Försäkringskassan		
リハビリテーション調整調査 <i>Rehabiliteringsutredning - plan för återgång i arbete</i>	2005	複数関係主体へのアンケート。調査履行率、それによる復帰率を分析するために「ロジスティック回帰分析」を実施。
ドイツ会計検査院 Bundesrechnungshof		
法的年金保険の「費用・成果計算（KLR）」 <i>über die Prüfung der Kosten- und Leistungsrechnung in der gesetzlichen Rentenversicherung</i>	2003	KLRの導入状況に関するメタ評価。複数機関間での取組・認識のずれに要点
農業社会保険における組織再編がもたらした変化と進歩 <i>über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung</i>	2006	複数機関間での非効率状況を指摘。最後に、組織再々編の試案を会計検査院が提示
ドイツ連邦労働社会省 Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
ハルツ改革に関する評価 <i>Hartz-Evaluierung</i>	2006	改革着手時に法律により要請されたプログラム評価。改革の一環として行われた各種施策の効果について、外部委託を通じて定量的検証。

3. 本報告書の構成

本調査報告書の構成は、以下の通りである。

第1章 「調査対象国の社会保障制度」

第2章 「調査対象国の会計検査院における会計検査制度」

第3章 「調査対象国の制度所管省庁における政策評価制度」

第4章 「調査対象国の社会保障制度に関連する政策評価・検査報告事例」

第5章 「我が国の社会保障の検査に対する示唆」

