

社会保障予算

～マニフェストの実現と膨張する社会保障関係費～

厚生労働委員会調査室 ふじた たけひろ
藤田 雄大

1. はじめに

平成 22 年度一般会計予算のうち社会保障関係費は前年度当初比 2 兆 4,342 億円増の 27 兆 2,686 億円となった。伸び率にして 9.8% の増加となっている。一般会計の一般歳出に占める社会保障関係費の割合は 51% となり、初めて 50% を超えた。この大幅な伸びは、子ども手当の創設（1 兆 4,722 億円）などの新規要求事項及び高齢化等に伴う年金、医療等社会保障費の自然増（1 兆 900 億円¹）によるところが大きい。

なお、厚生労働省の 22 年度一般会計予算は、前年度当初比 2 兆 3,992 億円（9.5%）増の 27 兆 5,561 億円、このうち社会保障関係費は、前年度当初比 2 兆 4,270 億円（9.8%）増の 27 兆 793 億円となっている。

本稿では、22 年度一般会計予算における社会保障関係予算を概観することとしたい。

2. 平成 22 年度予算編成過程

（1）政権交代前の動き

社会保障費については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定）」（以下「基本方針 2006」という。）において、社会保障制度の持続可能性・安定性の確保と 2010 年代初頭の基礎的財政収支の黒字化のために政府全体の支出を聖域なく厳しく見直すとの観点から、「過去 5 年間の改革（国の一般会計予算ベースで 1.1 兆円の伸びの抑制）を踏まえ、今後 5 年間ににおいても改革努力を継続することとする」との方針が設定され、それ以降、自然増について毎年 2,200 億円の伸びの抑制が行われてきた。

「経済財政改革の基本方針 2009（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定）」においては、「基本方針 2006」等を踏まえ」との文言は残ったものの、「安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をするなど安心と活力の両立を目指して現下の経済社会状況への必要な対応等を行う」とされ、社会保障費抑制方針が撤回された。「平成 22 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について（平成 21 年 7 月 1 日閣議了解）」（概算要求基準）では、年金・医療等に係る経費については高齢化に伴う自然増を削減せずに要求することを認める方針が示され、この概算要求基準に基づき、平成 21 年 8 月 31 日までに各省が概算要求を行った。

（2）政権交代後の動き

政権交代により発足した鳩山内閣において、新たに「平成 22 年度予算編成の方針につ

いて（平成 21 年 9 月 29 日閣議決定）」が示され、社会保障費の自然増 2,200 億円の削減が撤回されるとともに、概算要求基準を廃止し、「各大臣は、既存予算についてゼロベースで厳しく優先順位を見直し、できる限り要求段階から積極的な減額を行うこととする」とされ、概算要求を白紙から見直すこととなった。

平成 21 年 10 月 15 日にまとめられた見直し後の概算要求は、8 月の概算要求から、天下り法人への補助金を始めとして、一般会計で 978 億円を削減する一方で、子ども手当の創設等、年金記録問題への対応、雇用保険制度の見直しに必要な費用の合計 2 兆 5,739 億円を新たに要求した。これに伴い、要求額は 28 兆 8,894 億円となり、8 月の概算要求から 2 兆 4,761 億円、21 年度当初予算比で 3 兆 7,325 億円の増額となった。以上のほか、事項要求として、①生活保護の母子加算の復活、児童扶養手当の父子家庭への支給、②保育所待機児童等の解消、③診療報酬の改定、④高齢者医療制度の保険料上昇抑制、⑤新型インフルエンザへの万全の対応、⑥がん対策の拡充、⑦肝炎対策の拡充、⑧障害者自立支援法の利用者負担の軽減、⑨緊急雇用対策、⑩協会けんぽの国庫負担引上げ、⑪年金国庫負担の繰延べ等の返済が要求されている。

なお、22 年度予算の財源を確保するため、21 年度第 1 次補正予算（3 兆 4,171 億円）のうち、緊急人材育成・就職支援基金（執行停止額 3,534 億円）、未承認薬・新型インフルエンザワクチン等対策基金（同 679 億円）、地域医療再生臨時特例交付金（同 750 億円）の各基金事業を計 4,962 億円、子育て応援特別手当（同 1,101 億円）、レセプトオンライン化への対応（同 94 億円）、社会福祉施設等の地上デジタル放送対策（同 113 億円）などの基金事業以外で計 1,352 億円の合計 6,314 億円を執行停止とした。

さらに、平成 21 年 11 月に行われた行政刷新会議の事業仕分けにより、健康増進対策費、レセプトオンライン導入のための機器の整備等の補助、若者自立塾、社会保障カードなどについて、事業の廃止や予算計上の見送り・縮減が求められた。

既存予算の削減による財源捻出のほか、厚生労働省の 22 年度予算の中で最重要施策である子ども手当の在り方についても見直しが求められた。子ども手当の財源については当初、全額国費によることが想定されていたが、概算要求額が 95 兆 380 億円に膨らんだことや税収の大幅な減少が見込まれるなどの厳しい財政事情から、政府内からも所得制限や地方公共団体及び事業主の負担を求める声が上がっていた。民主党が取りまとめた「平成 22 年度予算重要要点」においても、所得制限を設けること及び地方等の負担の継続が求められた。最終的に平成 21 年 12 月 21 日の鳩山総理の決断により所得制限は行わないこととなったが、現行の児童手当制度における費用負担を超えない範囲で地方公共団体及び事業主の負担を求めることになった。なお、23 年度における子ども手当の支給については、23 年度の予算編成過程において改めて検討し、その結果に基づいて平成 23 年度以降の支給のための所要の法律案を平成 23 年通常国会へ提出することとされている。

また、要求項目のうち、②保育所待機児童等の解消、④高齢者医療制度の保険料上昇抑制、⑨緊急雇用対策については、21 年度第 2 次補正予算において一応の措置が採られた。⑪年金国庫負担の繰延べ等の返済については予算計上が見送られている。最終的な厚生労働省の一般会計予算は平成 21 年 10 月の概算要求段階から、1 兆 3,333 億円圧縮され、27

兆 5,561 億円となっている。

3. マニフェスト関連の主要施策

(1) 子ども手当の創設など子育て支援

次代の社会を担う子ども一人ひとりの育ちを社会全体で応援するため、子育てや出産に係る経済的負担を軽減するための対策など、総合的な少子化対策を推進し、安心して子育てできる環境を整備することとしている。

子ども手当については、創設初年度の 22 年度においては中学修了までの児童を対象に 1 人につき月額 1 万 3,000 円を支給することとしており、国庫負担分の給付費として 1 兆 4,556 億円、事務費として 166 億円の計 1 兆 4,722 億円²が計上されている。なお、22 年度においては子ども手当の一部として児童手当法による児童手当を支給する仕組みとし、地方公共団体及び事業主に対し、現行の児童手当制度における費用負担を超えない範囲で負担を求めることとしており、子ども手当の給付費総額は 2 兆 2,554 億円の見込みとなっている。

なお、現行の児童育成事業（放課後児童クラブ、地域子育て支援拠点事業、休日・夜間、病児・病後児保育等）については、引き続き、事業主拠出金を原資に実施することとなっている。

ひとり親家庭への自立支援策の充実の経費として、2,001 億円が計上されている。平成 21 年 12 月より復活した生活保護の母子加算を 22 年度においても引き続き支給するため、183 億円が計上されているほか、児童扶養手当について、これまで支給対象となっていなかった父子家庭にも支給するため、新たに 50 億円を計上している³。

待機児童解消への取組については、21 年度 2 次補正予算において、安心こども基金に 200 億円の積み増しを行い、認可保育所の分園等の設置及び家庭的保育の実施場所の設置に対する補助基準及び補助率の引上げを行うこととしている。

(2) 年金記録問題の解決

年金記録問題の解決については、前年度比 626 億円増の 910 億円が計上されている。

紙台帳等とコンピュータ記録との突き合わせについて、年金記録総合管理・照合システム（電子画像データ検索システム）を活用し、受給に結び付く可能性の高い台帳等から優先的に照合を行い、22 年度において全体の約 10 %の突き合わせを行うため、前年度比 321 億円増の 427 億円が計上されている。

また、年金加入者などが、インターネット上で即時に自身の保険料納付状況などの年金記録を閲覧、印刷できる仕組みを充実させるほか、自宅にパソコンの無い者も市区町村や郵便局等で年金記録の閲覧・印刷ができるようにするなど、常に年金記録が確認できる新たな仕組みを整備するため、新たに 40 億円が計上されている。

このほか、サンプル調査など各種の解明作業による基礎年金番号に統合されていない記録の統合促進、再裁定等の事務処理の促進などの強化、厚生年金の未適用事業所対策・徴

収対策の強化、国民年金の適用・収納対策への効果的な取組、また、厚生年金受給者に対し標準報酬月額情報を含む年金記録を送付し、本人による記録の確認を行うための費用などが計上されている。

年金記録問題の解決について、平成 21 年 10 月の概算要求においては、「国家プロジェクト」との位置付けの下、22 年度及び 23 年度の 2 年間で集中的に実施するとされ 1,779 億円が要求されていたが、予算編成過程における検討の中で、厳しい財政状況から年金手帳の導入が見送られるなど大幅に予算が圧縮されている。

(3) 緊急雇用対策と雇用保険制度の見直し

ア 21 年度第 2 次補正予算による対応

緊急雇用対策について、21 年度第 2 次補正予算において、平成 21 年 12 月からの雇用調整助成金の要件緩和の実施、貧困・困窮者支援の強化、新卒者支援の強化、緊急雇用創造の拡充のため、2,284 億円が計上されている。

主な施策として、雇用調整助成金の要件緩和のため、78 億円が計上され、生産量要件について、現行要件に加え、赤字企業については「前々年比 10 %以上減」の場合も支給対象とすることとしている。また、貧困・困窮者支援の強化として、住まい対策の強化に 703 億円が計上され、住宅手当の拡充や空き社員寮等の借り上げによる緊急一時宿泊施設の設置等の継続的支援を拡充するとともに、就労支援員及び住宅確保・就労支援員の増員等により、生活・就労支援を強化することとしている。新卒者支援の強化には 2 億 5,000 万円が計上され、新卒者の就職支援を強化し、第 2 のロスジェネレーションをつくらないようにすることとなっている。さらに、緊急雇用創造の拡充のためには 1,500 億円が計上され、介護、医療、農林、エネルギー、観光、地域社会雇用などの成長分野における雇用機会を創出するため、「重点分野雇用創造事業」を創設し、既存の緊急雇用創造プログラムの拡充を図ることとしている。

また、22 年度からの失業給付に係る国庫負担の引上げ⁴については、雇用保険制度の安定的な運営を確保するため、21 年度第 2 次補正予算において、別途 3,500 億円を手当することとしている。

イ 22 年度予算による対応

雇用保険の適用範囲見直しについては、非正規労働者に対するセーフティネット機能強化の観点から、雇用保険適用に必要な雇用見込期間を現在の 6 か月から 31 日とすることとし、129 億円が計上されている。また、国民健康保険に加入する非自発的失業者の保険料（税）について、失業後の一定期間、在職中の保険料水準と同程度となるよう軽減するため、41 億円が計上されている。

22 年度予算においては、以上のマニフェスト関連の要求事項のほか、完全失業率と有効求人倍率が過去最悪の水準に達するなど厳しい雇用情勢の中、雇用と生活の安定を確保するため、雇用調整助成金等の雇用維持支援を 7,452 億円（労働保険特別会計）と 21 年度の 581 億円から大幅に増額するとともに、再就職・能力開発対策、貧困・困窮者支援の強化などの緊急雇用対策、雇用創出、生涯にわたるキャリア形成支

援・職業能力開発支援、若者・女性・高齢者・障害者等の就業実現及び両立支援、非正規労働者への総合対策のための予算が計上されている。

(4) 診療報酬改定

22 年度における診療報酬改定は、全体での改定率がプラス 0.19 % (医療費ベースで 700 億円。うち国費負担分 160 億円) と 10 年ぶりのプラス改定となっている。その内訳は、本体部分の 1.55 % 引上げ (+ 5,700 億円。各科改定率は、内科：1.74 %、歯科：2.09 %、調剤：0.52 %)、薬価等の 1.36 % 引下げ (- 5,000 億円。改定率は、薬価改定：- 1.23 %、材料価格改定：- 0.13 %) となっている。改定に伴い内科には 4,800 億円が配分され、そのうち入院には 4,400 億円、外来に 400 億円がそれぞれ充てられる。入院にかかる 4,400 億円のうち 4,000 億円程度は急性期入院医療に充てられることとなっている。今後、再診料や診療科間の配分の見直しを含め、大幅な配分の見直しを行い、救急・産科・小児科・外科の充実等を図るとしている。

診療報酬が引き上げられる一方で、救急、産科、新生児医療等を担う医師等への手当に対する財政支援や女性医師等の離職防止・復職支援のための予算については前年度に比べ縮小されている。

(5) 高齢者医療制度の保険料の上昇を抑制する措置等

現在行われている高齢者医療制度の負担軽減措置を 22 年度においても継続するため、21 年度第 2 次補正予算において 2,902 億円が計上されている。具体的には、70 歳から 74 歳までの患者負担割合の引上げ (1 割→2 割) の凍結、被用者保険の被扶養者であった被保険者の保険料軽減 (均等割 9 割軽減) の継続、低所得者の保険料の軽減の継続が行われることとなっている。また、平成 22 年度の保険料の上昇を抑制するための措置を別途講じることとしている。

(6) 新型インフルエンザ対策、がん対策、肝炎対策など健康で安心できる生活の確保

ア 新型インフルエンザへの万全の対応

22 年度予算において、新型インフルエンザ対策には 116 億円が計上されている。

医療機関に対し、病床や院内感染防止のための施設・人工呼吸器等の設備に対する支援を行い医療提供体制を整備するほか、地域における行動計画や医療体制が円滑に機能するよう、地域全体で行う総合的な取組に対して支援するとともに、感染症指定医療機関の運営を支援することとしている。

また、新型インフルエンザワクチンの製造、買上げを行うとともに抗インフルエンザウイルス薬、新型インフルエンザワクチン等の備蓄を行うこととしている。

このほか、新型インフルエンザ対策には、21 年度第 2 次補正予算においても、細胞培養法の開発によりワクチンを約半年で製造可能な生産体制の構築、低所得者に対するワクチンの接種費用助成、医療機関への人工呼吸器等の設備の整備のため 1,173 億円が計上されている。

イ がん対策の拡充

がん対策の総合的かつ計画的な推進のため、316 億円（前年度 237 億円）が計上されている。

がん医療の均てん化を図るため、がん医療に携わる医療従事者の研修等を引き続き行うとともに、不足していると言われる化学療法医、放射線治療医、病理医を始めとした医療従事者の実態調査やがん医療の地域連携強化を行うこととしている。

がんの早期発見・早期治療に向けて、がん検診の受診促進を図ることとしており、国・地方公共団体・企業等の連携強化により受診を促進するほか、特に検診受診率の低い女性特有のがんである子宮頸がん及び乳がんについては、一定の年齢⁵に達した女性に検診の無料クーポンを配付するとともに、検診手帳を交付することとしている。

ウ 肝炎対策の拡充

第 173 回国会において、平成 21 年 11 月、「肝炎対策基本法」が制定されている。この法律には肝炎対策の基本理念や国等の責務が規定されている。

肝炎対策の拡充に係る予算は、180 億円（前年度 129 億円）が計上されており、肝炎患者に対する医療費助成の拡充として、自己負担限度額の引下げ⁶及び助成対象に核酸アナログ製剤治療⁷の追加を行い、治療の一層の促進を図ることとしている。

このほか、保健所等において利用者の利便性に考慮した肝炎ウイルス検査等を行うこととしている。また、肝疾患診療連携拠点病院への支援事業、肝疾患の新たな治療方法等の研究開発の推進など、診療体制の整備と研究基盤の整備等を行うこととしている。

新型インフルエンザ対策、がん対策、肝炎対策について、21 年度第 2 次補正予算と 22 年度予算の合計で 1,841 億円を確保したが、マニフェストでは 1 万円とされていた肝炎治療の自己負担限度額の上限については、低所得者に対する無料化を求める声もあり、今後の対応が求められている。また、治療が長期にわたる患者について、高額療養費制度を含めた負担軽減策が今後の課題となっている。

（7）障害者の利用者負担軽減

障害者自立支援法によるサービスの利用者負担については、今後、利用者の応能負担を基本とする制度に抜本的に見直していくこととしているが、新たな制度ができるまでの間、低所得（市町村民税非課税）の障害者について福祉サービス及び補装具に係る利用者負担を無料とすることとし、107 億円が計上されている。

マニフェストにおいて障害者の利用者負担軽減についての所要額として 400 億円が掲げられていたが、予算へ盛り込まれたのは低所得の障害者の福祉サービス等の無料化にとどまっており、今回予算計上が見送られた障害者の医療費負担の軽減などが今後の課題となっている。

このほか、良質な障害福祉サービスの確保、良質かつ適切な医療の提供、障害者虐待防止施策や精神医療の質の向上、地域移行支援など精神障害者施策、発達障害者支援施策、障害者に対する就労支援などを行うこととしている。

(8) 協会けんぽ国庫負担割合の引上げなど

協会けんぽの保険料について、急激な収支悪化の状況等から大幅な上昇⁸が予想されていたが、現在、各被用者保険の加入者数に応じて決められている（加入者割）後期高齢者支援金の額の3分の1について、加入者の総報酬に応じた負担（総報酬割）とすることや、国庫補助率の現行の13%から16.4%への引上げ⁹などの措置を講ずることにより平成22年度の保険料率の上昇を約0.6%抑制することとしており、8,283億円が計上されている。また、後期高齢者医療運営円滑化等事業の拡充により、健康保険組合等における前期高齢者納付金等の負担軽減を図るため、322億円が計上されている。

また、市町村国保の厳しい財政事情にかんがみ、平成22年度から平成25年度までの4年間、国保財政基盤安定化策（高額医療費共同事業¹⁰、保険財政共同安定化事業¹¹及び保険者支援制度¹²）を暫定措置として延長することとしている。

(9) 歳出削減の取組

財源の確保と無駄の削減のため、既存予算の見直しにより、最終的に約1兆2,700億円（一般会計：8,510億円、特別会計：1,040億円、基金の国庫返納：3,150億円）の削減が行われている。その主な内訳は、10月の概算要求段階において1,868億円（一般会計：978億円、特別会計：890億円）、21年度第1次補正予算の執行停止により6,314億円（一般会計）、行政刷新会議の事業仕分けにより約4,200億円（一般会計：1,110億円、特別会計：20億円、基金の国庫返納：3,100億円）、厚生労働省内の事業仕分けにより186億円（一般会計：75億円、特別会計：111億円）、事務事業の横断的見直しにより103億円（一般会計：31億円、特別会計：20億円、基金の国庫返納：52億円）となっている。

4. おわりに

政権交代後初めての予算である22年度予算は、冒頭に述べたとおり、子ども手当を始めとする新規要求事項及び年金、医療等社会保障費の自然増により社会保障関係費が大きく伸びている。予算編成過程においては必要となる財源の確保に困難が見られた。しかし、社会保障費は今後も毎年1兆円規模での自然増が予想され、また、23年度以降は子ども手当の完全実施、高齢者医療制度、障害者福祉制度の改革など更なる財源が必要となることが予想される。また、年金制度の抜本的な見直しも重要な課題となっている。今後は、個々の施策、制度だけではなく、財源を含め、社会保障全体の在り方を見直していく必要があると思われる。

¹ 厚生労働省所管分は1兆800億円。他省庁所管分100億円。

² 国家公務員分の給付費425億円は含まない。その額を含めると国の給付費負担は1兆4,980億円。

³ 平成22年8月施行、支給は年3回（4月・8月・12月）であり、初回の支給は平成22年12月（8月～11月分）。満年度における所要額は150億円となる。手当額は、児童1人の場合月額41,720円（ただし、所得に応じて41,710円～9,850円の一部支給）。児童が2人以上いる場合、2人目5,000円・3人目以降3,000

円を加算する。

⁴ 雇用保険の失業給付等に係る国庫負担割合は、雇用保険法第 66 条により 4 分の 1 とされているが、平成 19 年の改正で、当分の間の措置として 13.75 %とされている。

⁵ 子宮頸がんは 20 歳、25 歳、30 歳、35 歳及び 40 歳。乳がんは 40 歳、45 歳、50 歳、55 歳及び 60 歳。

⁶ 現在、所得に応じて 1 万円・3 万円・5 万円となっている自己負担限度額を、1 万円（上位所得者階層は 2 万円）に引き下げる。

⁷ ウイルスの増殖を抑制する抗ウイルス剤の一種。B 型肝炎の代表的治療薬の一つ。

⁸ 保険料上昇抑制措置を行わない場合、保険料率は、全国平均で現在の 8.2 %から 9.9 %への急激な上昇が見込まれる。

⁹ 協会けんぽ（平成 20 年 9 月までは政府管掌健康保険）の療養の給付等に対する国庫補助率は、健康保険法の本則上 16.4 %から 20.0 %の範囲内とされているが、平成 4 年の改正により、当分の間 13.0 %とされている。

¹⁰ 高額な医療費（1 件 80 万円以上）の発生による国保財政の急激な影響の緩和を図るため、各市町村国保からの拠出金を財源として、都道府県単位で費用負担を調整する。

¹¹ 市町村国保間の保険料の平準化、財政の安定を図るため、1 件 30 万円超の医療費について、各市町村国保からの拠出金を財源として、都道府県単位で費用負担を調整する。

¹² 市町村国保の財政基盤を強化するために、低所得者を多く抱える保険者を財政的に支援する。