

# 平成 23 年度社会保障予算

## ～限界が見えた財源の捻出～

厚生労働委員会調査室      てらさわ やすひろ  
寺澤      泰大

### 1. はじめに

平成 23 年度一般会計予算（92 兆 4,116 億円）における社会保障関係費は、他の政策領域が軒並み削減される中、前年度当初比 1 兆 4,393 億円（5.3%）増の 28 兆 7,079 億円となった。国債費等を除いたいわゆる一般歳出（54 兆 780 億円）<sup>1</sup>に占める割合も 2 年連続で 5 割を超え、もはや独走の様相を呈している。

税収の大幅増が望めず、これまで以上の国債発行もできない状況において、拡大を続ける社会保障を維持するためには、他の政策分野をさらに削減するか、給付を抑制するか、新たな財源を確保するよりほかない。とりわけ財源の確保が喫緊の課題であることは、政権交代前から社会保障国民会議等の場において指摘され<sup>2</sup>、すでに政府の方針とされてきたところであるが<sup>3</sup>、今回の予算編成に至り、個別の政策の姿そのものが財源の捻出如何に左右される事態に及んだ。

本稿では、社会保障関係経費の全体像と予算編成過程を概観した上で、平成 23 年度社会保障予算の概要について、主に財源の側面に焦点を当てて述べる。

### 2. 社会保障関係経費の全体像

#### （1）規模

まず、国全体の社会保障の規模を示す数字として、社会保障給付費から見ておきたい。

社会保障給付費は、社会保障制度を通じて 1 年間に国民に給付される金銭またはサービスの合計額であり、社会保険料と国・地方の公費負担によって成り立っている。平成 22 年度予算ベースでは総額 105.5 兆円<sup>4</sup>、これを給付面から見ると、年金 53.2 兆円、医療 32.1 兆円、福祉その他 20.2 兆円である。財源面から見ると、社会保険料（事業主拠出＋被保険者拠出）が 58.7 兆円を占め、国庫負担 27.8 兆円、地方負担 9.5 兆円である（図 1）。

一方、社会保障関係費は、国の一般会計における社会保障予算であり、これと恩給関係費を加えた部分が社会保障給付費のうちの国庫負担分に相当する。平成 23 年度の内訳は、

<sup>1</sup> 平成 23 年度予算編成においては「一般歳出」は用いられず、一般会計歳出から国債費を除いた「基礎的財政収支対象経費」が用いられているが、本稿では一般会計歳出から国債費及び地方交付税交付金等を除いた部分を従来の一般歳出相当額として用いる。

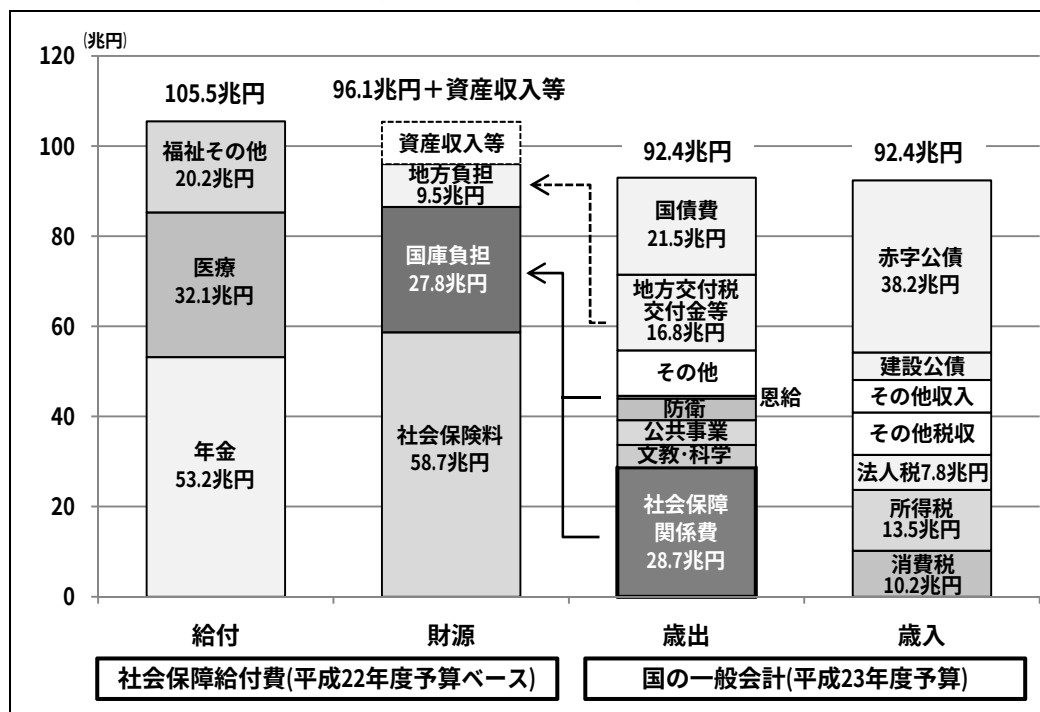
<sup>2</sup> 「社会保障国民会議最終報告」（平 20.11.4.）、「安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）」（平 21.6.15）

<sup>3</sup> 「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（平 20.12.24 閣議決定）、「経済財政運営の基本方針 2009」（平 21.6.23 閣議決定）

<sup>4</sup> 決算ベースの社会保障給付費は平成 20 年度に 94.1 兆円。国立社会保障・人口問題研究所「平成 20 年度社会保障給付費」（平 22.11.12）。

年金が最も多く 10.4 兆円、次いで医療 8.4 兆円、社会福祉 4.4 兆円、生活保護 2.6 兆円、介護 2.2 兆円と続く（図 2）。

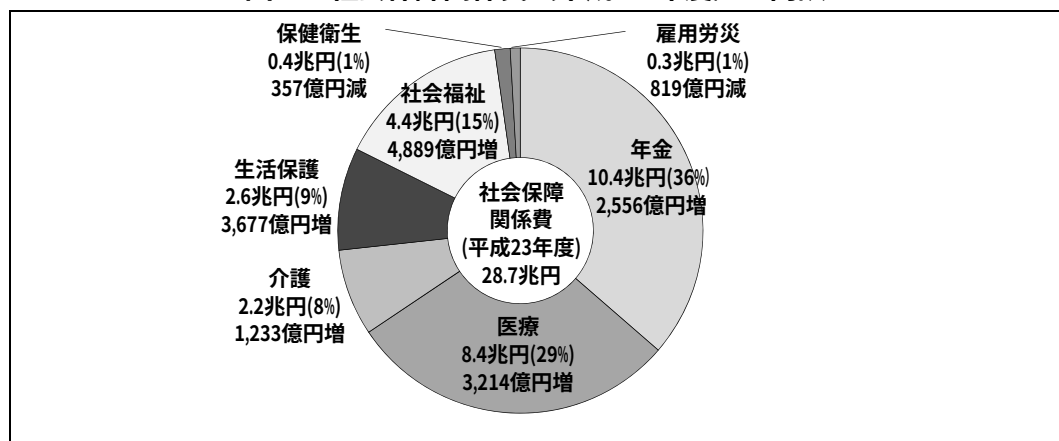
図 1 社会保障給付費及び社会保障関係費の規模



(出所) 内閣官房社会保障改革担当室「前回会議での指摘事項等について（社会保障改革に関する有識者検討会（第3回）資料1）」（平 22.11.22）、財務省「23 年度予算のポイント」及び同「平成 23 年度租税及び印紙収入概算」（平 22.12.24）から作成

(注) 社会保障給付費と国の一般会計の年度が異なるため、規模をそのまま比較することはできない

図 2 社会保障関係費（平成 23 年度）の内訳



(出所) 財務省「平成 23 年度社会保障関係予算のポイント」（平 22.12.24）から作成

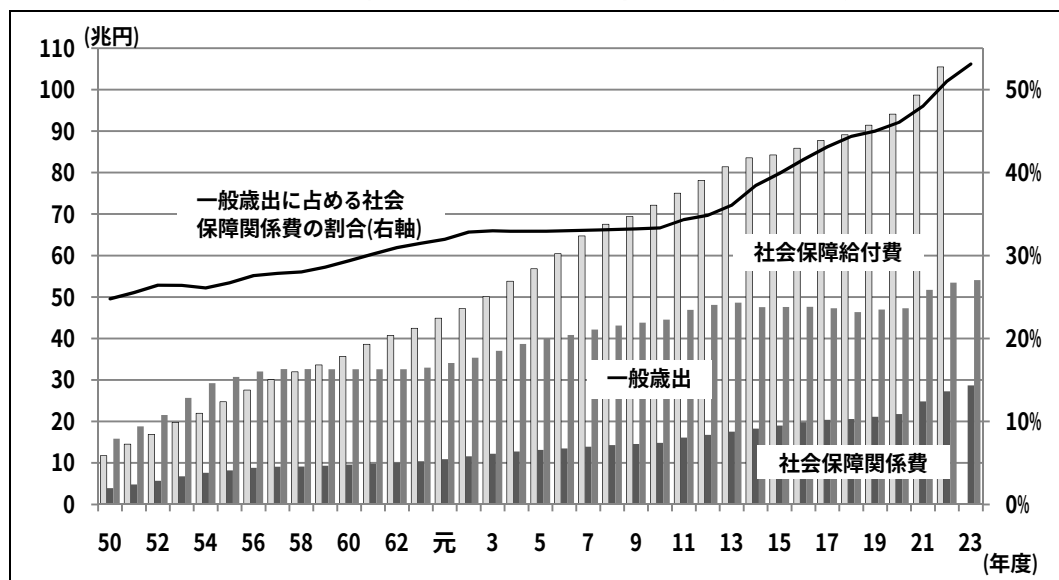
(注) 増減額は平成 22 年度当初比

## (2) 推移

社会保障給付費及び社会保障関係費はいずれも年々増加しており、特に平成 21 年度以降

には増加傾向が著しい。また、一般会計から国債費と地方交付税交付金等を除いた政策経費である、いわゆる一般歳出に占める社会保障関係費の割合も上昇しており、平成 23 年度には過去最高の 53.1%に達した（図 3）。

図 3 社会保障給付費及び社会保障関係費等の推移



（出所）財務省「一般会計歳出等の推移（当初ベース）」各年度等及び国立社会保障・人口問題研究所「平成 20 年度社会保障給付費」（平 22.11.12）から作成

（注）平成 20 年度以前の社会保障給付費は決算ベース、21 年度以降は予算ベース

### 3. 平成 23 年度予算編成過程

#### （1）概算要求

政府は、平成 21 年度予算までは、高齢化等に伴う社会保障費の毎年の自然増分 1 兆円前後<sup>5</sup>のうち 2,200 億円分を抑制することとしていたが、平成 22 年度予算概算要求基準においてその方針を撤回した。これを踏襲し、平成 23 年度予算概算要求組替え基準においては自然増分 1 兆 2,500 億円の要求を認めた。

一方で、予算の大枠については財政運営戦略により、国債費を除く歳出の大枠（平成 22 年度約 71 兆円）を上回らず、国債発行額を約 44 兆円に抑える方針とした。このため、社会保障費の自然増に押し出される形で他の政策分野が総予算組替え対象経費として削減され、そこで捻出した財源を「元気な日本復活特別枠」として新成長戦略やマニフェスト関連政策に配分することとなった。社会保障分野においては、子宮頸がん予防対策、不妊治療支援、24 時間地域巡回型訪問サービス等の事業が「特別枠」で要求された。

また、民主党のマニフェスト関連政策である子ども手当の上積み分、雇用保険国庫負担割合の本則戻し、求職者支援制度に関する経費については、概算要求段階では額を明示しない事項要求の形が採られた。

<sup>5</sup> 各年度概算要求基準において明示。平成 21 年度 8,700 億円、平成 22 年度 1 兆 900 億円。

## （２）平成 22 年度補正予算による措置

ところで、平成 23 年度「特別枠」要望事業の相当数が、平成 22 年 10 月に編成された平成 22 年度補正予算にスライドし、前倒しで措置されることとなった。社会保障分野では、子宮頸がん予防対策強化事業、新卒者就職実現プロジェクト、生活・居住セーフティネット支援事業等が該当し、結果として厚生労働省の「特別枠」要望額 1,286 億円のうち 450 億円が補正予算または予備費で措置された。

## （３）事業仕分け

平成 22 年 10 月から 11 月にかけて、「政府与党が一丸となって、これまで推進してきた無駄遣いの根絶を一層徹底するため<sup>6</sup>」、特別会計等を対象とする事業仕分け第 3 弾が行われた。

社会保障分野では、労働保険特別会計の雇用勘定に関し、雇用調整助成金以外の必要性の低い雇用保険二事業は特別会計の事業としては行わず、労災保険の社会復帰促進等事業は原則廃止と判定された。また、同特別会計のジョブカード制度関連事業は廃止、年金特別会計の年金記録照合事業は予算要求から 2 割程度圧縮と判定された。

さらに、「予算編成過程の透明化と国の事業全体に亘る無駄の排除を一層推進する<sup>7</sup>」として行われた再仕分けでは、所得水準の高い国民健康保険組合への補助金は定率補助を廃止、医師確保、救急・周産期対策補助金は診療報酬改定で対応可能な事業の廃止を含めて見直し、介護予防事業（地域支援事業の一部）は予算要求の縮減と判定された。

## （４）「特別枠」の評価

「特別枠」の要望事項については、パブリック・コメント及び「元気な日本復活特別枠に関する評価会議」（議長：評価会議担当大臣）におけるヒアリングを経て、平成 22 年 12 月 1 日の同会議において A から D の優先順位付けがなされ、12 月 3 日に予算編成に関する閣僚委員会に提出された。

全般に、平成 22 年度補正予算で措置された事業が高い評価を受け、社会保障分野では、子宮頸がん予防対策強化事業、新卒者就職実現プロジェクト等が A 評価とされた。また、障害者の地域移行等緊急体制整備事業、不妊特定治療促進事業等は B 評価、地域医療確保推進事業、24 時間地域巡回型訪問サービス等推進事業、ライフ・イノベーションプロジェクトは C 評価とされた。

## （５）税制改正と予算閣議決定

民主党は平成 22 年 12 月 6 日、政府に「平成 23 年度予算に関わる民主党『提言』」、「平成 23 年度税制改正主要事項にかかる提言」を提出し、マニフェスト関連政策の取扱いや税制改正に関する党としての考え方を示した。

これを受け、政府は 12 月 16 日、雇用促進税制の創設、成年扶養控除・給与所得控除の

---

<sup>6</sup> 「事業仕分け第 3 弾について」（平成 22.9.30 第 11 回行政刷新会議了承）

<sup>7</sup> 同上

見直し等を内容とする税制改正大綱を閣議決定した。その後、関係閣僚間の折衝を経て、政府は12月24日、平成23年度予算を閣議決定した。

## 4. 平成23年度主要事項

### (1) 子ども手当

国家戦略担当、総務、財務、厚生労働、内閣府特命担当（少子化対策）の5大臣は平成22年12月20日、子ども手当に関して、①3歳未満の子ども1人につき月7,000円上積みして20,000円とする、②所得制限は設けない、③児童手当分以外は全額国庫負担、④保育料・給食費を子ども手当から天引きできるようにする、⑤海外留学等を除き国内居住の子どもを対象とする、等を内容とする5大臣合意を交わした。これを踏まえ、平成23年度予算における子ども手当給付費総額は2兆9,356億円、うち国負担分2兆2,077億円、児童手当分の地方負担5,549億円、事業主負担1,731億円となった。国負担分のうち上積み分は2,085億円（全額国費、10か月分）、地方特例交付金は2,038億円<sup>8</sup>である。

なお、上積み分は平年度では約2,500億円となり、財源には平成23年度税制改正（成年扶養控除及び給与所得控除の縮減）による所得税の増収分約1,350億円、同地方増収分の一般財源化等による約950億円<sup>9</sup>、厚生労働省予算の見直しによる捻出分200億円を充てることが想定されている<sup>10</sup>（表1）。

このほか、地方による子育て支援の現物サービス拡充等のための新たな交付金500億円が計上された。

ただし、地方側が望んでいた保育料・給食費の天引きを行う方針とはいえ、児童手当分の地方負担の継続に対する反発は強く、地方六団体は12月21日、「子ども手当に関する共同声明」を発表し、地方負担の継続に遺憾の意を表明した。

### (2) 基礎年金国庫負担

基礎年金の国庫負担率を2分の1に引き上げる原資として、平成21、22年度に限り財政投融资特別会計積立金（金利変動準備金）からの繰入金で充てられているが、平成23年度以降の財源約2兆5,000億円のめどが立たないことから、国庫負担率を一時的に36.5%に戻す案が浮上した。しかし、厚生労働省及び民主党に異論があり、結果として国庫負担率2分の1を維持することとされた。

ただし、安定財源の見通しがあるわけではなく、結果として平成23年度に限り鉄道建設・運輸施設整備支援機構（特例業務勘定）の利益剰余金1兆2,000億円、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の積立金・剰余金1兆1,000億円及び外国為替資金特別会計の剰余金（進行年度分）2,000億円を充てることとされた。併せて、税制抜本改革により安定

<sup>8</sup> 平成23年度には地方増収（年少扶養控除の廃止等に伴う地方交付税法定率分の増、2,113億円）があるため、5大臣合意に基づき、地方特例交付金は児童手当平成18、19年度拡充見合い分（1,141億円）を減額して計上。

<sup>9</sup> 所得税の増収（成年扶養控除及び給与所得控除の縮減）の交付税法定率分相当額約650億円及び住民税（成年扶養控除）の増収相当額約300億円を想定。

<sup>10</sup> 財務省「平成23年度社会保障関係予算のポイント」（平22.12.24）3～4頁

財源が確保されるまで、2分の1と36.5%との差額は税制抜本改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずることとされた<sup>11</sup>。

### （３）求職者支援制度

平成23年9月までの時限措置である緊急人材育成支援事業に代わり、10月から恒久的な求職者支援制度が設けられることとされた。政府は、雇用保険の受給終了者など、雇用保険を受給できない求職者に対し、民間の教育訓練機関による無料の職業訓練を行うとともに、常態として職に就いていないこと、世帯の収入や預貯金が一定水準以下であること、訓練に原則として全て出席すること等の要件を満たす受講者に対し、月10万円の生活給付を行うとしている。

財源については、雇用保険外の制度であるため厚生労働省は一般会計からの手当てを主張していたが、最終的には雇用保険の附帯事業として行うこととされ<sup>12</sup>、初年度の事業規模628億円、うち一般会計からの繰入173億円とされた<sup>13</sup>。一般会計からの繰入分は厚生労働省予算の見直しにより確保する。

### （４）年金支給額引き下げ

年金支給額については、基準年と前年の全国消費者物価指数を比較して翌年度の支給額に反映させる物価スライド制が適用されているが、平成12年度から14年度にかけて物価が下落したにもかかわらず年金支給額を減額しない特例措置が行われており、本来の物価水準との乖離が発生していた。

平成23年度の年金支給額をめぐっては、総理大臣が関係閣僚に対し据え置きを検討を指示したと報じられたものの<sup>14</sup>、平成22年の物価指数が基準年である平成17年の水準を下回るのが確実視されており、最終的にはこれに沿って年金支給額が5年ぶりに引き下げられることとされた<sup>15</sup>。

### （５）雇用保険国庫負担割合本則戻し

雇用保険の失業等給付の国庫負担割合については、平成19年度以降暫定措置として13.75%とされてきたが、平成23年度以降には安定財源を確保した上で雇用保険法本則である4分の1に戻すこととなっている<sup>16</sup>。これを前提に、厚生労働省は額を明示しない形で事項要求していたが、必要額約2,000億円の財源のめどが立たず、結果として平成23年度

<sup>11</sup> 財務、厚生労働、国家戦略担当3大臣による合意（平22.12.22）

<sup>12</sup> 財務、厚生労働、国家戦略担当3大臣による合意（平22.12.17）

<sup>13</sup> ハローワークによる訓練終了後の就職支援等を含めた事業規模は775億円。なお、一般会計からの繰入173億円は事業規模628億円×1/2×55%。

<sup>14</sup> 『読売新聞』（平22.12.15）

<sup>15</sup> 平成22年の全国消費者物価指数は平成23年度予算編成段階では未確定であり、年金額は予算上0.3%減として計上。

<sup>16</sup> 雇用保険法附則第15条「雇用保険の国庫負担については、平成二十二年度中に検討し、平成二十三年度において、安定した財源を確保した上で附則第十三条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする。」なお、雇用保険法本則における一般求職者給付の国庫負担率は4分の1（=25%）、暫定措置は本則の55%（=13.75%）。

の本則戻しは見送られ<sup>17</sup>、暫定措置のまま雇用保険国庫負担 2,156 億円が計上された。

**表 1 社会保障関係の主要事項及び財源**

| 事項             | 国庫負担<br>必要額概算     | 財源概算                                                                          |
|----------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 子ども手当上積み       | 2,500 億円<br>(平年度) | 成年扶養控除・給与所得控除縮減 1,350 億円<br>地方増収分の一般財源化等 950 億円<br>厚労省予算見直し 200 億円            |
| 基礎年金 1/2 国庫負担  | 2 兆 5,000 億円      | 鉄道・運輸機構利益剰余金 1 兆 2,000 億円<br>財投特別会計積立金・剰余金 1 兆 1,000 億円<br>外為特別会計剰余金 2,000 億円 |
| 求職者支援制度        | 173 億円<br>(一般会計分) | 厚労省予算見直し 173 億円                                                               |
| (年金支給額据え置き)    | 300 億円規模          | (据え置かず引き下げ)                                                                   |
| (雇用保険国庫負担本則戻し) | 2,000 億円規模        | (見送り)                                                                         |

(出所) 財務省「平成 23 年度社会保障関係予算のポイント」(平 22.12.24) から作成。なお、年金支給額据え置きの必要額は平成 23 年度年金国庫負担額から、雇用保険国庫負担の必要額は平成 23 年度雇用保険国庫負担額から推計。『日本経済新聞』(平 22.11.23、平 22.12.15 夕刊) に同額の記載あり。

## (6) その他

### ア 雇用

派遣労働者の直接雇用に対する特別奨励金の拡充など非正規労働者の正社員化推進に 194 億円(前年度 81 億円)、学卒ジョブサポーターの増員や新卒応援ハローワークの設置など新卒者等就職支援に 110 億円(前年度 52 億円)、最低賃金を引き上げる中小企業に対する支援に 50 億円(新規/特別枠 B 評価)が計上された。

事業仕分け対象事業については、廃止と判定されたジョブカード制度が見直しの上で 107 億円(前年度 153 億円)計上され、同じく廃止と判定された社会復帰促進等事業が事業縮減の上で要求から 27 億円減額、特別会計の事業としては行わないと判定された雇用調整助成金を除く雇用保険二事業が要求から 202 億円減額された。

### イ 医療

女性特有のがんや大腸がん検診のほか、がん医療従事者の計画的育成等のがん対策に 343 億円(前年度 316 億円)、肝炎対策に 238 億円(前年度 236 億円)、革新的ながんワクチン療法の開発や難治性疾患克服研究等のライフ・イノベーションプロジェクトに 131 億円(新規/特別枠 C 評価)が計上された。また、医師の偏在解消に向けた地域医療支援センターの先行的設置、都市部と医師不足地域の病院・診療所の連携による臨床研修の実施等の地域医療確保推進事業に 19 億円(新規・特別枠 C 評価)が計上された。

<sup>17</sup> 財務、厚生労働、国家戦略担当 3 大臣による合意(平 22.12.17)

事業仕分け対象事業については、国民健康保険組合への補助金が各組合の所得水準に応じた補助に切り替えていくこととなったが<sup>18</sup>、平成 23 年度予算においては事務費負担金が要求から 2 億円減額された。このほか、医師確保、救急・周産期対策補助金が要求から 30 億円減額された。

なお、地域医療再生基金の拡充（2,100 億円）、子宮頸がん等ワクチン接種の促進（1,085 億円）、新型インフルエンザ対策（113 億円）については平成 22 年度補正予算により措置されている。

## ウ 子ども・子育て支援

保育所受入児童数の拡大や保育ママ事業の充実など、待機児童解消のための保育サービスの充実に 4,100 億円（前年度 3,881 億円）、放課後児童対策に 308 億円（前年度 274 億円）、不妊治療支援に 95 億円（前年度 76 億円／特別枠 B 評価）が計上された。また、政府が検討中の子ども・子育て新システムのうち前倒し可能な事業を実施する、待機児童解消「先取り」プロジェクトに総額 200 億円程度<sup>19</sup>が措置された。

なお、安心こども基金の積み増し及び平成 23 年度末までの事業延長（968 億円）、妊婦健診の継続（111 億円）については平成 22 年度補正予算により措置されている。

## エ 介護

平成 24 年度からの介護保険制度改正に向けて、24 時間定期巡回・随時対応サービスのモデル事業実施に 27 億円（新規／特別枠 C 評価）、介護職員等によるたん吸引等のための研修事業実施に 9 億円（新規）が計上された。

また、事業仕分け結果を受け、介護予防事業（地域支援事業の一部）が要求から 21 億円減額された。

## オ その他

障害者の地域移行支援事業に 100 億円（前年度 76 億円／特別枠 B 評価）、自殺・うつ対策に 49 億円（前年度 36 億円）、硫黄島遺骨帰還事業に 12 億円（前年度 2 億円／特別枠 A 評価）が計上された。

また、事業仕分け結果を受け、日本年金機構運営費交付金等が要求から 240 億円減額され、年金記録問題対策に 1,113 億円（前年度 910 億円）が計上された。

# 5. 今後の社会保障改革

## (1) 社会保障改革の方針

平成 23 年度予算編成過程の終盤に、今後の社会保障改革の方針が相次いで打ち出された。まず、政府の社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会が平成 22 年 12 月 3 日、中間整理をまとめ、税と社会保障分野で利用する共通番号制度を導入するための大綱を平成 23 年夏頃を目途に示すこととした。続いて、政府の社会保障に関する有識者検討会が

<sup>18</sup> 財務、厚生労働、国家戦略担当 3 大臣による合意（平 22.12.17）

<sup>19</sup> 子育て支援の現物サービス拡充のための交付金 500 億円のうち 100 億円程度、安心こども基金から 100 億円程度を充てる。



12月10日、与野党議員や有識者等から構成される「社会保障諮問会議」（仮称）の速やかな設置等を内容とする報告「安心と活力への社会保障ビジョン」をまとめた。また、民主党の税と社会保障の抜本改革調査会は12月6日、「中間整理」を政府に提出し、税制と社会保障制度一体での具体的な改革案を示すこと及び消費税を含む抜本改革に一刻も早く着手することを求めている。

これらを踏まえ、政府は12月14日、「社会保障改革の推進について」を閣議決定した。閣議決定は、社会保障改革に係る基本方針として、「必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」とした上で、改革の実現のために、「超党派による常設の会議を設置することも含め、素直に、かつ胸襟を開いて野党各党に社会保障改革のための協議を提案し、参加を呼び掛ける」とした。また、社会保障・税に関わる番号制度について、「来年1月を目途に基本方針をとりまとめ、さらに国民的な議論を経て、来秋以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組む」とした。

これを受け、厚生労働省は12月27日、省内に社会保障検討本部を設置した。医療・介護チーム、年金チーム、就労促進チーム等において具体的な制度改革案の検討を進め、平成23年4月を目途に各チームで取りまとめを行い、政府に報告する予定としている。

## （２）社会保障改革の協議

社会保障改革に関する有識者検討会報告は、同報告が社会保障国民会議と安心社会実現会議における議論とも多くの共通点があると指摘した。同報告があえて「前政権下での」という言葉を付してこれらの会議に触れたのは、党派を超えた社会保障改革の協議への期待を強調するためだろう。各党も、税制改革の協議を含めれば、前後して超党派による会議体の設置を提案している<sup>20</sup>。

平成22年12月20日の高齢者医療制度改革会議最終とりまとめには、「高齢者の医療費を賄う財源は、公費・高齢者の保険料・現役世代の保険料・患者負担によって構成されている。そして、公費も保険料も患者負担も国民が負担者であることには変わりはない。高齢化の進展に伴い医療費が増大していく以上、仮に現行制度を維持しても、また、新たな制度をどのようなものにするにしても、負担増を伴わざるを得ない」との直截な指摘があった。予算や税制の組み替えによる財源捻出の限界が明らかとなった現在、高齢者医療に限らず社会保障改革一般において給付と負担を直視した協議が焦眉の急であることは、関係者間の共通認識といえる。平成24年度予算編成までの限られた時間内に、長期を見越した社会保障制度について協議し、結論を得て、その構築を開始する必要がある。

<sup>20</sup> 自民党は「税制改正についての基本的考え方」（平22.12.10）において、税制抜本改革の検討に当たって超党派による円卓会議等の設置を提案した。また、公明党は「新しい福祉社会ビジョン（中間取りまとめ）」（平22.12.18）において、与野党による両院合同の「社会保障協議会」（仮称）の設置を提案した。