

# 社会保障予算

## ～ 歳出削減と制度構築の在り方～

厚生労働委員会調査室 あきば だいすけ  
秋葉 大輔

### 1. はじめに

政府の平成 19 年度一般会計予算のうち、社会保障関係費は、高齢化に伴う医療費の増加などにより、前年度当初比 5,670 億円増（同 2.8 % 増）の 21 兆 1,409 億円で、過去最高を更新し、一般歳出の 45 % を占めるに至った。社会保障については、少子高齢化の進展等に伴い、経済の伸びを上回って給付と負担が増大していくことが見込まれる中で、改革努力を継続し、歳出の抑制を図っていく必要があるとされる。一方で、歳出削減のために行われてきた数々の制度の見直しが、果たして我が国の将来を見据えてのものであったかどうか議論の余地が残るところである。

本稿では、平成 19 年度予算のポイントを明らかにするとともに、社会保障関係費の削減と制度構築の在り方を含めた今後の課題について検討することとしたい。

### 2. 平成 19 年度予算編成

#### (1) 予算編成の経緯

平成 13 年に発足した小泉政権においては、財政面における構造改革として、国債発行額を 30 兆円以下に抑えることが目標とされ、予算編成過程においても、歳出全般にわたる徹底した見直しが行われた。社会保障関係費についても例外ではなく、制度改革などによる歳出削減が求められた。医療、年金、介護等給付費の自然増に対して、毎年 2,200 億円が削減され、過去 5 年間で約 1.1 兆円の社会保障関係費が削減された。この姿勢は安倍政権にも引き継がれている。政府は、平成 18 年 7 月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（以下「骨太の方針 2006」という。）を閣議決定し、「社会保障については、これまで各般の改革を行い、過去 5 年間に於いて 1.1 兆円の自然増を抑制してきたところであるが、今後 5 年間に於いても、改革努力を継続し、1.1 兆円（年平均 2,200 億円）の歳出削減を行う」とした。平成 19 年度においては、7,700 億円の自然増が見込まれていたが、骨太の方針 2006 を受け、概算要求基準（シーリング）で、増加分を 5,500 億円の範囲内に抑えることとされた。

この 2,200 億円の削減のために、平成 19 年度予算編成において、雇用保険の国庫負担の見直し（1,810 億円減）及び生活保護の見直し（420 億円減）が行われることとなったものである。

#### (2) 雇用保険の国庫負担の見直し

雇用保険財政については、近年の景気回復を背景とした雇用環境改善に伴い、失業等給

付の受給者の減少等により、平成 17 年度で約 1 兆 2,000 億円の黒字を計上し、積立金残高は約 2 兆 8,000 億円に上っている<sup>1</sup>。このような中、平成 18 年に成立した「行政改革推進法」においては、雇用保険法の規定による失業等給付の国庫負担の在り方について、「廃止を含めて検討するもの」と規定された。また、骨太の方針 2006 では、「行政改革推進法の趣旨を踏まえ、かつ、昨今の雇用保険財政の状況にかんがみ、2007 年度において、廃止を含む見直しを行う」とされた。これらを受けて厚生労働省は、検討を重ね、失業等給付の国庫負担について、当分の間、本来の負担額の 55 %に引き下げることを決定した。その結果、平成 19 年度予算における国庫負担金は、当初予定していた額から約 1,810 億円削減された。

このほか、雇用保険については、失業等給付の財源となる保険料（労使折半）の料率の引下げ（1.6 % → 1.2 %）が行われることとなった。また、労働保険特別会計で経理する雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業及び雇用福祉事業から成る）について、雇用福祉事業は事業類型として廃止し、雇用安定事業及び能力開発事業についても、事業の一部廃止又は見直し等の整理合理化が行われる。

雇用保険の国庫負担については、財政制度等審議会が全廃を求めていたが<sup>2</sup>、結局、政府は約半分の減にとどめている。国庫負担の廃止は国の雇用対策に係る責任放棄であるとする労使の反対意見を考慮したとされるが、雇用保険の削減可能分を平成 20 年度以降の社会保障関係費の歳出削減のために残したとの指摘もある<sup>3</sup>。

### （3）生活保護の見直し

生活保護については、失業率の改善に伴い、被保護人員の伸びが鈍化しているものの、人員は依然として増加を続けており、平成 17 年度には受給世帯数が 100 万世帯を突破し、給付額は国と地方を合わせて年間 2 兆 5,000 億円に達している<sup>4</sup>。

このような状況の中、生活保護については、保護水準の妥当性、保護適用の適正化及び被保護世帯の自立支援等が課題とされていた。

#### ア 保護基準の見直し

保護基準については、平成 15 年から 16 年にかけて、社会保障審議会の専門委員会において検討が行われ、高齢者世帯や母子世帯の加算については見直しが必要とされた<sup>5</sup>。これを受け、厚生労働省は、平成 16 年度以降、老齢加算（17,930 円）の廃止、16～18 歳の子を持つ一人親の世帯に一律支給されている母子加算（23,360 円）の段階的廃止等、保護基準の見直しを行った。平成 19 年度以降においては、15 歳以下の子の母子加算（23,260 円）を 3 年かけて段階的に廃止することとした。

#### イ 保護の適正化

保護の適正化に関しては、三位一体改革の際の地方公共団体からの提言を踏まえ、平成 18 年度から、資産等調査に関する関係機関との連携強化、不正受給に係る費用返還や告発など、更なる保護要件の適正審査等を行っている。平成 19 年度は、評価額 500 万円以上の居住用不動産を有する 65 歳以上の者への生活保護費の支給を停止し、当該不動産を担保に生活資金を貸し付ける「リバースモーゲージ」制度を新たに

導入する。

#### ウ 被保護世帯の自立支援

被保護世帯の自立支援の観点からは、平成 17 年度より、各自治体において、被保護世帯の類型ごとに自立支援策を策定する「自立支援プログラム」の導入や、自治体とハローワークとが連携して就労支援を行う事業を開始している。平成 19 年度は、就労している母子世帯や、職業訓練等を受け、自立に向けて努力している母子世帯に対して、現行の母子加算に代わる給付を創設することとした（就労の場合、月額 10,000 円、職業訓練等の場合、月額 5,000 円）。

上記の見直し等により、平成 19 年度予算では、約 420 億円の生活保護費負担金が削減された。内訳は、母子加算の見直し（約 60 億円減）、リバースモーゲージ制度の創設（約 60 億円減）、自立支援プログラムの推進による就労や退院の促進（約 100 億円減）、人工透析費用について他法優先の徹底（約 180 億円減）となっている。

なお、骨太の方針 2006 では、上記の見直しにとどまらず、平成 20 年度までに生活扶助基準及び級地の見直しを行い、さらに、現行の生活保護制度の抜本的改革のための総合的な検討に早急に着手するとしている。

生活保護制度については、適正化が叫ばれる一方で、実際に保護が必要な生活困窮者を救えていないとの意見は根強い<sup>6</sup>。今後、「最後のセーフティネット」の在り方がますます問われることになろう。

### 3 . 社会保障関係費の削減

増大し続ける社会保障関係費を、合理化により削減することはやむを得ないにしても、削減の方法・内容が果たして妥当なものか検証する余地があるのではないか。この 2,200 億円という削減額の根拠が明確とは言い難い。削減額が先行し、予算編成過程においてその数字を達成するために、毎年、制度の見直しが断片的にその都度行われてきてはいないだろうか。平成 14 年度の医療保険に始まり、年金、介護保険、障害者福祉、医療制度と順繰りに見直しが行われている。しかし、これらの見直しが利用者の立場に立ったもので、国民生活に安心を与え得るものであったかどうか、改めて検証する必要があるのではないか。本来的には、将来を見通した制度設計を行い、その上で数字の積み重ねによる社会保障関係費の削減幅が設定されるべきであると考えられる。

骨太の方針 2006 では、歳入・歳出一体改革が目玉とされ、今後 5 年間で、今までと同等の社会保障関係費を削減することが求められた。政府は、平成 19 年度においては、削減の手段に雇用保険と生活保護を選んだ。特に、生活保護に関しては、反対の声が上がりにくい分野を標的にしたとの指摘もある<sup>7</sup>。数字に固執するあまり、数合わせの議論に陥ることなく、将来ビジョンに沿った制度設計に基づいて社会保障関係費の合理化・削減を目指す必要がある。

(表) 予算編成における社会保障関係費削減一覽

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	
自然増試算	9,400億円 ・医療5,500億円 ・年金、介護、福祉等 3,900億円	9,100億円 ・医療3,200億円 ・年金2,000億円 ・介護、福祉 2,750億円 ・雇用保険 1,150億円	9,100億円 ・医療3,900億円 ・年金2,100億円 ・介護、福祉等 3,100億円	1兆800億円 ・医療4,500億円 ・年金3,500億円 ・介護、福祉等 2,800億円	8,000億円 ・医療3,000億円 ・年金2,000億円 ・介護、福祉等 3,000億円	7,700億円 ・医療2,800億円 ・年金2,700億円 ・介護、福祉等 2,200億円 ・雇用保険 300億円	
削減目標額	3,000億円	2,200億円	2,200億円	2,200億円	2,200億円	2,200億円	
削減額の内訳	医療制度改革 ( 970億円)				医療制度改革 ( 900億円)		
	診療報酬改定 ( 1,830億円)		診療報酬改定 ( 717億円)		診療報酬改定 ( 2,390億円)		
		年金物価スライド引下げ ( 1,150億円)	年金物価スライド引下げ ( 100億円)	年金物価スライド引下げ ( 100億円)	年金物価スライド引下げ ( 110億円)		
				介護保険制度改正 ( 420億円)			
		介護報酬改定 ( 300億円)			介護報酬改定 ( 90億円)		
				支援費制度見直し ( 43億円)			
				公費負担医療利用者負担見直し ( 38億円)			
			生活保護老齢加算見直し ( 167億円)			生活保護母子加算見直し等 ( 420億円)	
		雇用保険制度改正 ( 500億円)				雇用保険国庫負担見直し ( 1,810億円)	
	その他 ( 200億円)	その他 ( 250億円)	その他 ( 270億円)				
参考			三位一体改革 ( 2,320億円) ・公立保育所運営費 ほか	三位一体改革 ( 6,300億円) ・国民健康保険国庫負担 ・養護老人ホーム等保護費負担金 ほか	三位一体改革 ( 6,707億円) ・児童扶養手当給付費負担金 ・児童手当国庫負担金 ・介護給付費等負担金 ほか		
	予算額(当初)	18兆2,795億円	18兆9,907億円	19兆7,970億円	20兆3,808億円	20兆5,739億円	21兆1,409億円
	予算額(補正後)	19兆7,377億円	19兆6,844億円	20兆3,947億円	20兆8,235億円	(財務省整理中)	

平成16～18年度については、三位一体改革でも国庫負担見直しによる社会保障費の削減が行われているため、合計数は合わない。  
三位一体改革と合わせ、最終的に自然増から削減額を引いた数字に、社会保障関係費は収まっている。

(出所) 財務省・厚生労働省資料より作成

#### 4. 主要施策

厚生労働省の平成 19 年度一般会計予算については、前年度当初比 5,352 億円増（同 2.6 %増）の 21 兆 4,769 億円で、うち社会保障関係費は、前年度当初比 5,472 億円増（同 2.7 %増）の 20 兆 9,659 億円となっている。ポイントは以下のとおりである。

##### （1）再チャレンジ支援のための施策

働く一人一人が職業生活の各段階で再チャレンジができ、その能力や持ち味を十分発揮することができるよう、若年者の人間力の強化と働く意欲の向上をはじめ、女性の再就職・起業の実現やリストラによる退職者の再就職支援等の予算として、前年度当初比 63 億円増（同 11 %増）の 634 億円が計上された。

具体的には、(1)いわゆる「就職氷河期」に正社員になれなかった年長フリーター（25 歳～34 歳のフリーター）を正社員として雇用する企業に対する助成金の支給、(2)マザーズハローワークサービスの全国展開による子育て女性に対する就職支援、(3)リストラによる中高年退職者に対しメンタル面や生活面のサポートを行い再就職を支援する事業等が予定されている。

##### （2）少子化対策

政府の少子化対策関連予算は、「新しい少子化対策について」（平成 18 年 6 月少子化社会対策会議決定）等に基づき編成された。総額は、前年度当初比 1,874 億円（同 12.3 %増）の 1 兆 7,064 億円で、うち厚生労働省関係の予算は、前年度当初比 1,773 億円増（同 13.5 %増）の 1 兆 4,873 億円となっている。

主な施策としては、(1)児童手当の拡充（乳幼児加算を創設し、0 歳以上 3 歳未満の第 1 子と第 2 子に対する児童手当の月額を現在の 5,000 円から 10,000 円に引き上げ、第 3 子以降と同水準にするもの）、(2)育児休業給付の引上げ（給付率を休業前賃金の 40 %から 50 %に引き上げる。なお、この引上げは、「子ども・子育て応援プラン」に沿ったもので、平成 21 年度までの暫定措置）、(3)不妊治療に対する公的助成の拡大（上限額を年間 10 万円から 20 万円に引き上げるとともに、所得制限を緩和）等である。

(1)の財源については、平成 18 年 8 月の概算要求に盛り込まれず、その後の予算編成過程で検討が行われた。最終的に、中高年の離職者対策として積み立てられた「緊急雇用創出特別基金」の廃止を前倒しし、その残金より捻出することで決着した。しかし、この方法による財源の捻出は、今回限りの応急措置とされ、平成 20 年度以降については、抜本的・一体的な税制改革によって恒久的な財源を確保するとされているが、具体的には、現時点で何も決まっていない。

「新しい少子化対策」の柱とされる児童手当については、平成 12 年度以降、支給対象が断続的に拡大されてきているが、少子化の流れは止まらず、出生率は低下傾向を続けており、効果を疑問視する見方も根強い<sup>8</sup>。今回の対策は、まさに結果が求められているといえよう。

### (3) 医師確保対策、がん対策

医療分野では、各地で問題になっている医師不足に対応するため、「新医師確保総合対策」(平成 18 年 8 月)等に基づく各般の医師確保対策について、前年度当初比約 2 倍の 92 億円が計上された(平成 18 年度補正予算を含めると 100 億円)。

医師は地域や診療科ごとの偏在が激しく、特に、昼夜連続の勤務など労働条件が厳しい小児科や産婦人科で医師不足が深刻化している。このため、厚生労働省は、(1)臨床研修において医師不足地域や小児・産婦人科を重点的に支援、(2)小児救急病院における医師等の休日夜間配置の充実、(3)出産時の医療事故について医師の過失がなくても患者に補償金を支払う「産科無過失補償制度」の創設等を行う。

がん対策の推進では、平成 18 年 6 月に成立したがん対策基本法を踏まえ、前年度当初比 32 % 増の 212 億円が計上された(平成 18 年度補正予算を含めると 227 億円)。がん検診の精度向上など予防・早期発見の推進、都道府県が新たに実施する地域特性を踏まえたがん対策事業の支援等が行われる。

### (4) 基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金については、平成 16 年の年金法改正において、平成 21 年度までに国庫負担割合を 1/3 から 1/2 へ段階的に引き上げることが決定している。平成 16 年度以降、年金課税の見直しや定率減税の縮減・廃止が段階的に行われ、平成 18 年度現在の国庫負担割合は  $1/3 + 25/1,000$  (35.8 %) となっている。平成 19 年度においては、定率減税の全廃による増収分 1,124 億円が新たに充当され、 $1/3 + 32/1,000$  (36.5 %) が国庫負担割合となる。問題は、平成 20 年度以降の国庫負担増加分の財源である。国庫負担を 1/2 へ引き上げるためには、残り約 2 兆 5,000 億円が必要と試算されている<sup>9</sup>。その財源については、税制改正を行い対処するとされているものの、消費税を含む抜本的な税制改革について未だ実現の目途が立っていないなど、具体的には何も決定していない。

### (5) 障害者自立支援施策

平成 18 年 4 月に施行された障害者自立支援法は、福祉サービスを利用する障害者に原則 1 割の負担を課しているが、障害者団体等から不満の声が高まっていた。これらを受け、政府は、従来の低所得者への社会福祉法人による減免の仕組みを変更し、NPO 法人の利用者などすべての利用者が負担能力に応じて軽減措置を受けられるようにした。また、当該軽減措置については、1 割負担の上限額を現行の 1/2 から 1/4 に引き下げ、軽減対象世帯を収入ベースで約 600 万円にまで拡大する等の激変緩和措置を行うことを決定した。このため、平成 20 年度までの 3 年間で 1,200 億円の予算措置を行うこととした(このうち 960 億円は 18 年度補正予算に計上)。

今回の対策は、平成 18 年 4 月の障害者自立支援法の施行から 3 年後に同法が見直されるまでの経過措置となっている。障害者自立支援施策については、法の施行から 1 年を待たずに問題点が露呈した形となった。

## (6) その他の施策

その他の主な施策としては、(1)生活習慣病予防のためのメタボリックシンドローム（内臓脂肪症候群）対策等、健康フロンティア戦略の推進（1,422億円）、(2)高齢者の孤立死を防止するための「孤立死ゼロ・プロジェクト」の展開等、高齢者が安心して暮らせる地域づくりの支援（1.7億円）、(3)発達障害者の支援のためのモデル事業の実施、就労支援等、発達障害者支援施策の拡充（9.6億円）、(4)自殺対策基本法の制定を受け、地域の実情に即した効果的な対策の推進と事業主の取組支援や、自殺予防に向けた相談体制の充実と人材育成等、総合的な自殺対策の推進（9.8億円）等が予定されている。

## 5. おわりに

少子高齢化が進展する中で、将来にわたり持続可能な社会保障制度を構築するためには、給付と負担両面から見直しを図るとともに、経済・財政とバランスのとれたものとする必要がある。このため、個々の制度のみならず、税・財政なども視野に入れて、社会保障制度全体を捉えた一体的見直しが求められる。また、社会保障の財源については、将来世代への負担の先送りをしないためにも、安定的な財源を確保するための方策の早急な策定が必要である。しかしながら、平成19年度予算編成を概観する限り、そのような策を講じようとした形跡はない。

社会保障関係費は、今後も、年間約1兆円規模で増え続けると見込まれている。社会保障制度の抜本的な見直しについて、もはや先送りが許されない時期に来ているのではなかろうか。

- 
- 1 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書（平19.1.9）
  - 2 財政制度等審議会『平成19年度予算の編成等に関する建議』（平18.11.22）
  - 3 『日本経済新聞』夕刊（平18.12.20）
  - 4 厚生労働省資料
  - 5 社会保障審議会福祉部会『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』（平16.12.15）
  - 6 『朝日新聞』（平18.11.30）
  - 7 『毎日新聞』（平18.12.24）
  - 8 『朝日新聞』（平18.12.12）
  - 9 厚生労働省資料