

# 社会保障予算

## ～ 限界が迫りつつある歳出削減と今後の課題 ～

厚生労働委員会調査室 やまだ せんしゅう  
山田 千 秀

### 1. はじめに

政府の平成 20 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 6,415 億円増（同 3.0 % 増）の 21 兆 7,824 億円となった。自然増のうち 2,200 億円を削減したものの、過去最高を更新し、一般歳出の 46.1 % を占めるに至った。公共事業関係費や経済協力費が削減され、一般歳出全体が前年度当初比 0.7 % 増であることを考えると、予算額、伸び率ともに相当な増加である。本稿では、20 年度予算の社会保障関係費及び厚生労働省の主要施策を概観し、社会保障関係費の削減と今後の課題について検討することとしたい。

### 2. 平成 20 年度予算編成

#### (1) 基本方針

平成 18 年 7 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（以下「基本方針 2006」という。）において、社会保障については、「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 年間においても改革努力を継続することとする」とした。そして、19 年 6 月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2007」（以下「基本方針 2007」という。）において、「20 年度予算は、この歳出改革を軌道に乗せる上で極めて重要な予算であることから、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き基本方針 2006 に則り、最大限の削減を行う」とした。

これを受け、20 年度概算要求基準においては、「基本方針 2007 を踏まえ、引き続き基本方針 2006 に則った最大限の削減を行う」とし、社会保障関係費については、制度・施策の見直しによる削減・合理化により、自然増を 2,200 億円圧縮するとした。

#### (2) 2,200 億円の削減

2,200 億円削減のために、平成 20 年度予算編成において、(1)被用者保険による政府管掌健康保険に対する支援措置及びこれを前提とした政府管掌健康保険に対する国庫補助の見直し（1,000 億円減）、(2)診療報酬改定（660 億円減）、(3)後発医薬品の使用促進（220 億円減）、(4)国民健康保険組合に対する国庫補助の見直し（40 億円減）、(5)医療保険の加入資格の適正化（230 億円減）、(6)生活保護母子加算の見直し（50 億円減）が行われた（図表 1 参照）。

図表1 予算編成における社会保障関係費削減一覧

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20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	7,500億円 ・医療3,600億円 ・年金2,800億円 ・介護、福祉等 800億円 ・他省庁要求分 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	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)		診療報酬改定 ( 660億円)
							後発医薬品普及 ( 220億円)
							政管健保国庫負担見直し ( 1,000億円)
							国民健康保険組合国庫補助見直し ( 40億円)
							医療保険加入資格適正化 ( 230億円)
		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)			
			生活保護年齢加算見直し ( 167億円)			生活保護母子加算見直し等 ( 420億円)	生活保護母子加算見直し ( 50億円)
		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	21兆7,824億円
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	20兆8,728億円	(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

(1)については、20年度限りの措置で中小企業の従業員が加入する政府管掌健康保険への国庫補助を1,000億円削減し、その分を健康保険組合と共済組合に支援させるというものである。これは、国庫負担分を大企業等の事業主や従業員などに肩代わりさせる内容であり、健康保険組合の被保険者1人当たり平均で年5,000円（原則として労使折半）の負担増になると試算されている<sup>1</sup>。この国庫補助削減によって2,200億円の削減が可能となり、診療報酬本体の引上げを実現できたとする指摘もある<sup>2</sup>。

(2)については、診療報酬本体が0.38%の引上げ<sup>3</sup>（300億円増）、薬価等が1.2%の引下げ<sup>4</sup>（960億円減）で、全体で0.82%の引下げ（660億円減）となった。診療報酬本体は、勤務医の負担軽減及び産科・小児科や救急医療の充実等を重点課題として、12年度以来8年ぶりの引上げとなった。薬価等は、市場実勢価格の変動等を踏まえて引下げとなった。医療現場の厳しい現状を改善するためには診療報酬本体の引上げはやむを得ないかもしれないが、今回の引上げのみで問題が解決するわけではない。個別の医療行為ごとに点数を決める診療報酬改定で開業医より勤務医に手厚く傾斜配分するなど、引き上げる分野と引き下げる分野のコントラストを明確にさせなければ意味がないという指摘もある<sup>5</sup>。

### （3）削減の在り方

2,200億円の削減は、総じて医療関係経費削減の積み重ねで対応した様子がうかがえるが、全体を俯瞰すると、理念なき「帳尻合わせ」といった感がぬぐえない。加えて、高齢者医療については、平成18年の健康保険法等改正で20年4月から新たに生じることになっていた高齢者医療負担増を凍結し<sup>6</sup>、19年度補正予算に必要経費（1,719億円）を計上している。概算要求基準の枠外である補正予算に計上することによって、当初予算の圧縮を側面から支援するかたちになっているが、本来であれば20年度当初予算に計上すべきではなかろうか。

今回の予算編成に限らず、はじめに「2,200億円ありき」で、その数字を達成するためにその都度諸制度の見直しが行われてきてはいないだろうか。舛添厚生労働大臣も20年12月24日の閣議後記者会見で「なんとか切り抜けたけれども、やはり非常に限界に来ているなという感じがする」旨述べている<sup>7</sup>。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、将来を見据えた制度設計及びその上に立った数字の積み重ねによる削減幅が設定されるべきであろう。

## 3．主要施策

厚生労働省の平成20年度一般会計予算は、前年度当初比6,454億円増（同3.0%増）の22兆1,223億円で、うち社会保障関係費は、前年度当初比6,473億円増（同3.1%増）の21兆6,132億円となっている。

社会保障関係費の内訳をみると、医療が前年度当初比1,359億円増（同1.6%増）の8兆5,644億円、年金が前年度当初比4,069億円増（同5.8%増）の7兆4,375億円、福祉等が前年度当初比1,729億円増（同5.2%増）の3兆5,100億円となっている。他方、介

護は、制度定着等による伸びの鈍化及び支出実績に即した予算積算を行った結果、前年度当初比 423 億円減（同 2.2 % 減）の 1 兆 9,062 億円、雇用は、雇用情勢の好転から前年度当初比 261 億円減（同 11.8 % 減）の 1,952 億円となっている。主要施策は以下のとおりである。

#### （１）医師確保対策

一定の地域や診療科において、医師不足が深刻になっている状況から、国民が安心して地域において必要な医療が受けられるよう、「緊急医師確保対策について」（平成 19 年 5 月）に基づき、実効性のある医師確保対策の更なる推進を図る経費として、前年度当初比 69 億円増の 161 億円が計上されている。具体的には、医師派遣システムの構築、医師交代勤務等導入促進、産科医療機関確保、女性医師復職研修支援、医師不足地域等研修支援、医療リスクに対する支援体制の整備等の事業が予定されている。

救急医療体制の充実・強化では、100 億円（医師確保対策と重複計上あり）が計上されており、ドクターヘリ導入促進、地域救命救急センター整備、小児救急医療体制の確保、救急医療情報システムの充実強化、救急患者受入コーディネータ確保等の事業が予定されている。

#### （２）肝炎対策、がん対策

肝炎対策の推進では、肝炎患者に対するインターフェロン治療に関する医療費の助成<sup>8</sup>や、肝炎ウイルス検査の受診勧奨及び検査体制の整備、診療体制の整備の拡充等の経費として、前年度当初比 132 億円増の 207 億円が計上されている。なお、「特定フィブリノゲン製剤及び特定血液凝固第 Ⅲ 因子製剤による C 型肝炎感染被害者を救済するための給付金の支給に関する特別措置法」が平成 20 年 1 月 11 日に成立し、対象者へ給付金が支給されることとなったが、必要経費（約 205 億円）は 19 年度一般会計予備費から支出することとなっている。

がん対策の推進では、がんが国民の疾病による死亡の最大の原因となっている現状並びに 19 年 4 月に施行された「がん対策基本法」及び同年 6 月に策定された「がん対策推進基本計画」を踏まえ、総合的かつ計画的にがん対策を推進する経費として、厚生労働省分として前年度当初比 24 億円増の 236 億円が計上されている。

#### （３）雇用・労働施策

若者・障害者・女性・高齢者等へのきめ細かい就労支援、雇用情勢の厳しい地域等に対する雇用対策の充実強化、安心して働ける環境の整備等を推進する経費として、2,072 億円が計上されている。前年度当初比 75 億円の減ではあるが、職業能力形成システム（通称「ジョブ・カード制度」）の構築等の施策は前年度比増となっている。

ジョブ・カード制度は、フリーターなど職業能力形成の機会に恵まれない者に対し、企業における実習と座学とを組み合わせた訓練を提供し、訓練修了者の結果評価のほか職務経歴等の情報をジョブ・カードとして取りまとめ、求職者と求人企業とのマッチングを促

進する制度である。本制度の普及促進を図るための広報・啓発及び活用促進事業を新規に実施するとともに、訓練実施企業に対する助成措置を新規に講ずることとしている。

そのほか、(1)障害者、母子家庭等の福祉・雇用両面の支援による自立・生活の向上（障害者就業・生活センターの拡充等）、(2)中小企業の人材確保等への支援と最低賃金制度の充実（中小企業の人材確保対策の推進、最低賃金制度の周知・徹底、政労使の合意を踏まえた地域別最低賃金の引上げ等）、(3)地域雇用対策の充実（地域雇用創造推進事業の拡充等）、(4)若者の雇用・生活の安定と働く意欲の向上（35万人を目標とするフリーター常用雇用化プランの推進、ネットカフェ等で寝泊まりする不安定就労者への就職支援の実施等）等である。

#### （４）少子化対策

「子ども・子育て応援プラン」（平成16年12月）、「新しい少子化対策について」（18年6月）や「子どもと家族を応援する日本」重点戦略」（19年12月）等を踏まえ、仕事と生活の調和（ワークライフバランス）の実現をはじめとする少子化対策を総合的に推進する経費として、前年度当初比468億円増の1兆3,452億円が計上されている。

主な施策は、(1)待機児童ゼロ作戦の更なる展開（民間保育所における受入児童数の増等）、(2)仕事と育児の両立支援の充実（事業所内託児施設支援等）、(3)地域の子育て支援の充実（放課後児童対策の推進等）、(4)児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実（子どもを守る地域ネットワークの機能強化、里親手当の充実等）、(5)母子家庭等対策の充実（高等技能訓練修了一時金の創設等）、(6)母子保健対策の充実（子どもの心の診療拠点病院の新設等）等である。

なお、児童扶養手当については、14年の母子及び寡婦福祉法改正において、離婚後の生活の激変を一定期間内で緩和し自立を促進するという趣旨から、就業支援策等の強化を図ることと併せて支給開始から5年を経過した場合等における一部支給停止措置が定められ、20年4月からの実施が予定されていた。しかし、母子家庭の置かれた状況は依然として厳しいことにかんがみ、就業が困難な事情がないにもかかわらず就業意欲がみられない者を除き、当該措置は行わないこととしている。

#### （５）障害者自立支援施策

障害者の自立生活を支援するため、良質な障害福祉サービスを確保するとともに、福祉施設で働く障害者の工賃水準の引上げを図るほか、精神障害者の地域生活への移行支援や障害者の就労支援を推進する経費として、前年度当初比523億円増の9,771億円を計上している。

また、障害者自立支援法の抜本的見直しに向けた緊急措置を講じている。低所得世帯を中心とした利用者負担の軽減、軽減対象となる課税世帯の範囲の拡大及び個人単位を基本とした所得段階区分への変更による利用者負担の見直しに70億円（満年度ベースで100億円）、通所サービスに係る単価の引上げや入所サービスにおける入院・外泊時支援の拡充など事業者の経営基盤の強化に30億円（ほかに平成18年12月に講じた特別対策で都

道府県に造成した基金の活用 150 億円)、グループホーム等の整備促進に 30 億円、合計 130 億円(基金の活用を含めた満年度ベースで 310 億円)である。

18 年 4 月に施行された障害者自立支援法は、利用者の原則 1 割負担などに対して障害者団体等から不満の声が高まり、18 年 12 月に特別対策(18 年度から 20 年度までの 3 か年度で合計 1,200 億円)が講じられたばかりであるが、特別対策からわずか 1 年でさらに緊急措置を講ずることとなった。抜本的見直しに向けた制度全体にわたる検討が喫緊の課題である。

## (6) 年金関係

### ア 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、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。19 年度現在の国庫負担割合は  $1/3 + 32/1,000$  (36.5%) となっている。20 年度においては、 $8/1,000$  (1,356 億円)を加え、 $1/3 + 40/1,000$  (37.3%) とすることとなっている。問題は、残り 1 か年度で国庫負担を  $1/2$  へ引き上げるための 2 兆 3,000 億円程度<sup>9</sup>ともいわれる財源をどのように確保するかである。与党が 19 年 12 月に決定した 20 年度税制改正大綱には、「21 年度における基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げに要する財源を始め、持続可能な社会保障制度とするために安定した財源を確保する必要がある。このため、年金、医療、介護等の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、これらの費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、税体系の抜本的改革を行う。(中略)消費税をこれらの費用を賄う主要な財源として位置付けた上で、社会保障財源を充実することを検討する」と記されているが、これ以上の具体策は何も決定していない状況である。

### イ 年金記録問題への対応

年金記録問題への対応としては、「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録体制の確立について」(平成 19 年 7 月 5 日政府・与党合意)に沿って、すべての加入者への加入履歴のお知らせ、コンピュータの記録と台帳等との照合などに係る経費として 298 億円が計上されている(ほかに 19 年度補正予算による対応として一般会計分で 125 億円)。しかし、約 8 億 5,000 万件ある台帳等の照合のうち、20 年度予算で対応するのは年金記録が複雑になっている「特殊台帳」の約 3,300 万件に過ぎない。舛添厚生労働大臣は 2 年間で全作業を終える決意を示しているが極めて困難との指摘もある<sup>10</sup>。

## (7) その他の施策

その他の主な施策としては、(1)原爆被爆者に対する医療の給付及び諸手当の支給のほか、在外被爆者に対する支援、調査研究など原爆被爆者の援護(1,536 億円)(2)輸入食品等の安全対策の強化をはじめとする食品安全対策の推進(155 億円)(3)中国残留邦人に対して「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律

の一部を改正する法律」を踏まえた新たな支援策の推進（99 億円、平成 19 年度補正予算で 254 億円）等が予定されている。

#### 4 . おわりに

今回の予算編成の過程を概観すると、児童扶養手当一部支給停止措置の取りやめ、障害者自立支援法の緊急措置、高齢者医療負担増の凍結など、朝令暮改的な措置が目立つ。また、生活保護についても、「生活扶助基準に関する検討会報告書」（平成 19 年 11 月 30 日）を基に生活扶助基準の見直しを検討していたが、原油高が保護世帯の生活に与える影響等を考慮して<sup>11</sup>20 年度からの対応を見送ることとした。

これらの措置については、弥縫策との批判もあるが、それぞれの施策内容の精査や導入時期が適切であったかどうか等について綿密な検証を行っていく必要がある。一方では、基礎年金国庫負担割合引上げのように、早急に道筋をつけておかなければならない課題が手つかずのままという懸案事項もある。

冒頭でも述べたとおり、社会保障関係費は年々増加しており、一般歳出に占める割合も上昇の一途をたどっている（図表 2 参照）。他方、景気に左右される税収は浮沈の波が激しい。社会保障関係費は今後も年間 1 兆円近い規模で増え続けると見込まれており、小手先の削減のみでは「一般歳出 社会保障関係費」となってしまう時代は遠くない。もはや先送りは許されない。場当たりの個々の制度の見直しで対応できる段階ではない。税制の議論も行った上で、給付と負担の在り方をはじめとする社会保障の全体像を描き、抜本的な見直しを早急に検討する必要がある。

図表2 一般会計税収、一般歳出、社会保障関係費の推移(当初予算ベース)

(単位:億円、%)

年度	租税及印紙収入 (対前年度伸率)	一般歳出 (対前年度伸率)	社会保障関係費 (対前年度増加額) (対前年度伸率)		
			C	C/A	C/B
	A	B			
昭和40	32,877	29,198	5,164	15.7	17.7
50	173,400	158,408	39,269	22.6	24.8
60	385,500	325,854	95,736	24.8	29.4
平成7	537,310	445,504	139,898	26.0	31.4
13	507,270	486,589	176,127	34.7	36.2
14	468,160 ( 7.7)	475,472 ( 2.3)	182,768 (6,641) (3.8)	39.0	38.4
15	417,860 ( 10.7)	475,922 (0.1)	189,907 (7,139) (3.9)	45.4	39.9
16	417,470 ( 0.1)	476,320 (0.1)	197,970 (8,063) (4.2)	47.4	41.6
17	440,070 (5.4)	472,829 ( 0.7)	203,808 (5,838) (2.9)	46.3	43.1
18	458,780 (4.3)	463,660 ( 1.9)	205,739 (1,931) (0.9)	44.8	44.4
19	534,670 (16.5)	469,784 (1.3)	211,409 (5,670) (2.8)	39.5	45.0
20	535,540 (0.2)	472,845 (0.7)	217,824 (6,415) (3.0)	40.7	46.1

(注1)平成7年度の一般歳出は産業投資特別会計へ繰入等(24,087億円)を含む。

(注2)平成13年度以降の社会保障関係費は20年度との比較対照のため組替えを行っており、それ以前と同一ではない。

(出所)財務省資料より作成

1 厚生労働省は、支援を求める健康保険組合を財政状況が特に良好な組合に限定する方針を固めた。被保険者数は約700万人になる見通しで、その場合は1人当たり平均で年1万円強(原則として労使折半)の負担増になる。(『日本経済新聞』(20.1.18))

2 『毎日新聞』(平成19.12.18)

3 各科改定率は、医科+0.42%、歯科+0.42%、調剤+0.17%となっている。

4 内訳は、薬価改定が-1.1%(薬価ベース-5.2%)、材料価格改定が-0.1%となっている。

5 『毎日新聞』(平成19.12.19)

6(1)70歳から74歳の医療費自己負担増(1割-2割)を平成20年4月から21年3月までの1年間凍結し、

(2)75歳以上の被用者保険の被扶養者の保険料負担を20年4月から9月までの6か月間これを凍結し、10月から21年3月までの6か月間9割軽減する。これらの措置に係る財源については国が負担する。

7 厚生労働省ホームページ

8 インターフェロン治療を受ける患者の所得に応じて自己負担上限額(上位所得層月額5万円、中位所得層月額3万円、下位所得層月額1万円)を設け、それを超える費用については国と地方が1:1の割合で負担する。

9 『日本経済新聞』(平成19.12.14)

10 『読売新聞』(平成19.12.14)

11 『朝日新聞』(平成19.12.21)