

## 平成 31 年度（2019 年度）社会保障関係予算

### — 全世代型社会保障の構築に向けた財政基盤強化への取組 —

西尾 真純

(厚生労働委員会調査室)

1. はじめに
2. 近年の社会保障制度改革に係る取組
3. 平成 31 年度社会保障関係予算の編成過程
4. 平成 31 年度社会保障関係予算の主要事項
5. おわりに

#### 1. はじめに

平成 31 年度一般会計予算（101 兆 4,571 億円）<sup>1</sup>における社会保障関係費は 34 兆 593 億円であり、一般会計予算の 33.6%を占める。前年度当初予算比で 1 兆 710 億円（前年度比 +3.2%）の増額となり、34 兆円を超え過去最大となった<sup>2</sup>。

社会保障関係費の内訳は、年金給付費 12 兆 488 億円<sup>3</sup>（同+3.1%）、医療給付費 11 兆 8,543 億円（同+2.1%）、介護給付費 3 兆 2,101 億円（同+3.7%）、少子化対策費 2 兆 3,440 億円（同+8.6%）、生活扶助等社会福祉費 4 兆 1,805 億円（同+3.2%）、保健衛生対策費 3,827 億円（同+8.9%）、雇用労災対策費 388 億円（同+4.0%）となっている<sup>4</sup>（図表 1 参

<sup>1</sup> 消費税率引上げによる経済への影響の平準化を目的として計上されている臨時・特別の措置に要する経費（2 兆 280 億円）を含む（以下同）。なお、2018 年 12 月 14 日、政府は 2020 年度までの 3 年間で 7 兆円程度の国土強靱化緊急対策（「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」）を行うことを決定しているところ、臨時・特別の措置には、防災・減災、国土強靱化対策のための費用（1 兆 3,475 億円）も含まれている。

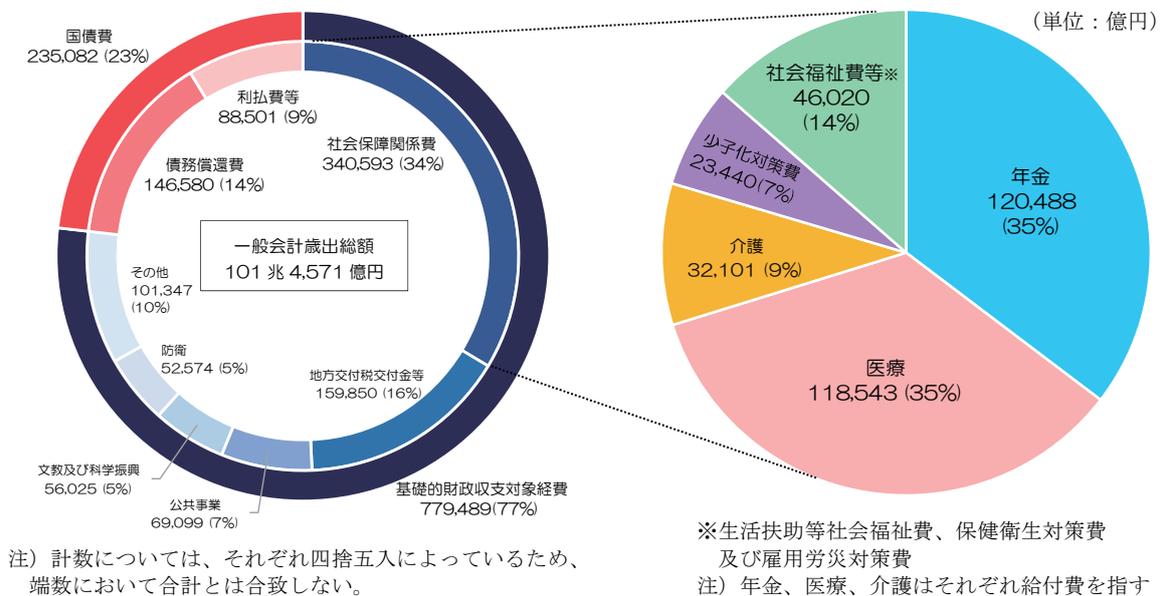
<sup>2</sup> 一般会計歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いた一般歳出（61 兆 9,639 億円）に占める社会保障関係費の割合は 55.0%となり、前年度に比べ 1.0 ポイント減となった。

<sup>3</sup> 2019 年度の年金額については、前年度から微増（+0.1%）として計上されている。なお、2016 年 12 月に成立した公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴い、2018 年 4 月以降、名目下限措置によりマクロ経済スライドが発動されなかった前年度までの未調整分を含めてマクロ経済スライドが発動（キャリアオーバー）されることとなっており、平成 31 年度の発動分▲0.2%に加え、平成 30 年度の未発動分▲0.3%も併せて発動される（計▲0.5%）。なお、2019 年 10 月以降、消費税率 10%への引上げに伴い、低年金者に対して年金生活者支援給付金等が新たに支給される。

<sup>4</sup> 計数については、四捨五入によっているため、端数において合計とは合致しないものがある（以下同）。

照)。また、厚生労働省所管の特別会計の歳出純計額は、労働保険特別会計が3兆7,896億円(同+5.0%)、年金特別会計が68兆5,838億円(同+1.8%)となっている。このほか、厚生労働省所管分として東日本大震災復興特別会計に214億円(同▲9.2%)が計上されている。

図表1 平成31年度社会保障関係予算の内訳



(出所) 財務省「平成31年度予算のポイント」及び「平成31年度社会保障関係予算のポイント」(2019年1月)から作成

平成31年度予算は、いわゆる骨太方針2018<sup>5</sup>において示された新経済・財政再生計画の初年度予算となる。同計画では、2022年以降、団塊世代<sup>6</sup>が75歳以上の後期高齢者になり始め、社会保障関係費の急増が見込まれることから、2019年度から2021年度を経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行う「基盤強化期間」と位置付け、2016年度から2018年度までの3年間と同様、社会保障関係費の実質的な伸びを「高齢化による増加分に相当する伸び」(いわゆる自然増分)に抑えろとの方針を継続するとした。一方、同計画では抑制額の具体的な目安を示していなかったことから、その動向が焦点となっていた。

その後、予算編成過程において厚生労働省と財務省との間で協議が進められ、最終的には根本厚生労働大臣と麻生財務大臣間の大臣折衝を経て、2016年度から2018年度までの各年度の増加額(約5,000億円)を下回る約4,800億円を2019年度予算における社会保障関係費の実質的な伸びとすることとされた<sup>7</sup>。

平成31年度予算については、2019年10月に予定されている消費税率10%への引上げを受けた社会保障の充実・安定化施策に加え、「新しい経済政策パッケージ」(後掲)で示

<sup>5</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018」(2018.6.15閣議決定)

<sup>6</sup> 1947年から1949年生まれ世代。

<sup>7</sup> なお、新経済・財政再生計画では、消費税率引上げとあわせ行う増(これまで定められていた社会保障の充実関連施策や「新しい経済政策パッケージ」関連施策等)については、別途考慮するとした。

された施策を含むものとなっており、これにより 2012 年からスタートした社会保障・税一体改革（以下「一体改革」という。）はひとまず完了することとなる<sup>8</sup>。

本稿では、一体改革に係るこれまでの経緯や今後の社会保障制度改革の展望に触れつつ、平成 31 年度社会保障関係予算の編成過程及び主要事項等について紹介する。

## 2. 近年の社会保障制度改革に係る取組

### (1) 社会保障・税一体改革の経緯

2012 年 2 月、当時の野田内閣は社会保障・税一体改革大綱を閣議決定した。同大綱では、少子高齢化の進行や雇用基盤の変化等、社会保障制度を支える社会経済情勢が変化する中、年金、医療、介護などの社会保障を持続可能なものとするため、給付は高齢世代を中心に、負担は現役世代を中心とするという従来の社会保障制度を見直し、給付・負担の両面で世代間・世代内の公平が確保された制度に改革していく必要があるとした。そのため、給付面では子ども・子育て支援などを中心に未来への投資という性格を強めるとともに、負担面では年齢を問わず負担能力に応じた負担を求めていくこととし、それにより「全世代対応型」社会保障制度の構築を目指すとした。

同年 3 月末、政府は社会保障・税一体改革関連 7 法案<sup>9</sup>を提出し、民主党、自由民主党、公明党の三党による協議等を経て、同年 8 月には議員発議の 2 法案<sup>10</sup>を含む関連 8 法案が可決・成立した<sup>11</sup>。

社会保障・税一体改革関連法は、税制抜本改革法、子ども・子育て支援関連法、年金関連法、社会保障制度改革推進法から成り、消費税率を 5% から 10% に段階的に引き上げ、増収分全額を社会保障費に充てることや、消費税率（国税分）を社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子育て）に充てる<sup>12</sup>こと等を規定している。また、一体改革の議論では、消費税率の 10% への引上げ時には、増税 4% 分（11.2 兆円）を社会保障の安定化<sup>13</sup>に、残る 1% 分（2.8 兆円）を社会保障の充実<sup>14</sup>に充てること等も示された<sup>15</sup>。

<sup>8</sup> 年間を通じた増収分を財源とすることが可能となるのは 2020 年度予算以降。

<sup>9</sup> 関連 7 法案のうち、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」については、同年 4 月 13 日に提出された。

<sup>10</sup> 「社会保障制度改革推進法案」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（認定こども園法改正法案）の 2 法案。なお、三党合意により、政府提出の総合こども園法案は廃案となり、代わりに認定こども園法改正法案が可決・成立した。

<sup>11</sup> 8 法案に加え、2012 年 11 月には、「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」及び「年金生活者支援給付金の支給に関する法律案」の年金関連 2 法案が可決・成立している。

<sup>12</sup> 1999 年以降、毎年の予算総則において、消費税率（国税分）については、高齢者 3 経費（基礎年金、老人医療、介護）に充てることとされていたが、税制抜本改革法の成立により、消費税率（国税分）の全額を社会保障 4 経費に充てることが法律上規定された。

<sup>13</sup> 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の恒久化（3.2 兆円）及び後代への負担のつけ回しの軽減（安定財源が確保できず、従来、赤字国債によって賄ってきた既存の社会保障費への充当）（7.3 兆円）等から成る。なお、消費税率引上げに伴う社会保障 4 経費の増額分 0.8 兆円も含まれる。

<sup>14</sup> 保育の受皿拡大や育児休業給付の支給割合引上げ等の子ども・子育て支援施策（0.7 兆円）、国民健康保険の財政基盤安定化や低所得者に対する医療保険料・介護保険料軽減の強化等の医療・介護関連施策（1.5 兆円）、年金受給資格期間の短縮や低所得の年金受給者に対する年金生活者支援給付金支給等の年金関連施策（0.6 兆円）から成る。

<sup>15</sup> 第 180 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 18 頁（2012.2.6）

その後、2012年12月の衆議院総選挙及び安倍内閣の誕生を経て、2013年8月、社会保障制度改革推進法を受けて設置された社会保障制度改革国民会議において報告書がまとめられた。同報告書は、高度経済成長期に確立した「1970年代モデル<sup>16</sup>」の社会保障から、超高齢化の進行等の環境変化に対応した全世代型の「21世紀（2025年）日本モデル<sup>17</sup>」への改革が喫緊の課題であるとするとともに、社会保障費の増大が経済成長を上回り続けていること等から国民負担の増加は不可避であり、その理解を得るためには徹底した給付の重点化、効率化が必要であると指摘した。また、持続可能性や公平性の観点から、現在の世代が享受している社会保障給付について、その負担を将来世代に先送りすることを解消する必要があるとし、中長期の制度改革においては、団塊世代が全て75歳以上となる2025年を念頭に置き、段階的に実施すべきであるとした。

2013年12月には、同報告書を受けて国会に提出された「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（社会保障制度改革プログラム法）が成立し、一体改革において講ずべき措置等について、そのスケジュール等が規定された。

2014年4月には消費税率が8%に引き上げられ<sup>18</sup>、基礎年金国庫負担分の確保等がなされたものの、当初は2015年10月に予定されていた消費税率10%への引上げについて、安倍総理大臣は経済状況等を理由に2017年4月に先送りすることとした<sup>19</sup>。また、2016年6月にも新興国経済に陰りが見えること等を理由に、2019年10月まで引上げを30か月延期することとした<sup>20</sup>。

なお、二度の消費税率引上げ延期に伴い、消費税率10%の引上げまでの間、一部施策については実施が先送りされることとなった<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> 右肩上がりの経済成長と低失業率、また、それを受けた正規雇用・終身雇用の夫と専業主婦の妻、子供という核家族モデルを基とする「現役世代は雇用、高齢者世代は社会保障」との生活保障モデルを指す。

<sup>17</sup> 超高齢社会の到来や家族・地域の支え合いが希薄化する社会において、全ての世代を支援の対象としながら、全ての世代がその能力に応じて支え合う全世代型の社会保障モデルを指す。

<sup>18</sup> 消費税率引上げに伴う2014年度の増収分約5兆円については、基礎年金国庫負担分として2.95兆円、社会保障の充実に0.5兆円、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増に0.2兆円、後代への負担のつけ回しの軽減に1.3兆円を充てるとした。なお、消費税については、国の会計年度と消費税を納税する者の事業年度が必ずしも一致しないこと等により段階的な増収となる（8%引上げ時の満年度の増収額は約8兆円）。

<sup>19</sup> 2014年11月18日、安倍総理大臣が記者会見を行い、デフレ脱却に向けた経済状況等を鑑み、消費税率10%への引上げを18か月延期するとともに、国民に信を問うべきであるとして同月21日に衆議院を解散する旨を発表した（安倍総理大臣記者会見（2014.11.18）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/1118kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1118kaiken.html)〉（以下、各URLの最終アクセス日は全て2019年1月21日））。

<sup>20</sup> 2016年6月1日、第190回国会閉会後に安倍総理大臣が記者会見を行い、中国など新興国経済に陰りが見えることや世界経済が直面するリスク等を鑑み、2019年10月まで消費税率10%への引上げを30か月延期するとともに翌7月の参議院通常選挙において国民の信を問いたい旨を発表した（安倍総理大臣記者会見（2016.6.1）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2016/0601kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0601kaiken.html)〉）。

<sup>21</sup> 消費税率10%の引上げまでの間、低年金者に対する年金生活者支援給付金（最高月額5千円）の支給が先送りとなったほか、低所得かつ65歳以上の介護保険被保険者（第1号被保険者）に対する保険料の軽減強化についても完全実施が先送りとなった（2015年4月から一部実施）。なお、消費税率10%への引上げ時に実施するとされていた老齢基礎年金の受給資格期間の25年から10年への短縮については、2016年11月に成立した公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律により、消費税率引上げに先行して2017年8月から実施されている。

## (2) 新しい経済政策パッケージ

2017年9月25日、安倍総理大臣は、幼児教育の無償化や低所得世帯に対する高等教育の無償化等を実施するため、一体改革における消費税率引上げに伴う増収分の使途を変更することを発表した<sup>22</sup>。

その後に行われた衆議院総選挙を経て、2017年12月8日、政府は「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、消費税率10%への引上げに伴う5兆円強の増収分を、幼児教育無償化や高等教育無償化等の新たな施策等<sup>23</sup>と社会保障の安定化に、半分ずつ充当するとした<sup>24</sup>。前者の具体的施策として、使途変更に伴って新たに生まれる約1.7兆円の財源及び子ども・子育て拠出金の0.3兆円増額<sup>25</sup>の計2兆円により、幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善等の子ども・子育て支援策を実施するとともに、低所得世帯に対する高等教育無償化<sup>26</sup>や介護人材の処遇改善を行うとした<sup>27</sup>。

## (3) 骨太方針2018及び新経済・財政再生計画

2012年にスタートした一体改革の取組は、消費税率引上げ時期の延期や「新しい経済政策パッケージ」を踏まえた消費税増収分の使途変更等の修正を経ながらも、2019年10月の消費税率引上げによって、ひとまず完了することとなる。一方、一体改革は2025年を見据えたものとされていることから、政府には一体改革完了後の社会保障制度改革の方向性を示すことが求められていた。

そうした状況の下、少子高齢化の次の課題として、2025年以降に社会の支え手である15歳から65歳までの生産年齢人口が急減することへの懸念が広がり始め、高齢者数がピークを迎える2040年頃を見据え、給付と負担の見直しなどによる社会保障制度の持続可能性の確保という従来の取組に加え、高齢者を始めとした多様な就労・社会参加を促進し、同時に平均寿命の伸びを上回る健康寿命の延伸を目指していくとの考えが経済財政諮問会

<sup>22</sup> 使途変更に伴い、基礎的財政収支の2020年度黒字化目標の達成が困難となったことも示された。なお、使途変更には国民の信を問う必要があるとして、同月28日に衆議院を解散することも発表された（安倍総理大臣記者会見（2017.9.25）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2017/0925kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html)〉）。

<sup>23</sup> 「新しい経済政策パッケージ」関連施策及び一体改革で示されていた社会保障の充実関連施策

<sup>24</sup> 当初の一体改革では、消費税率8%から10%への引上げによる増収分5兆円強のうち、約2割を社会保障の充実に充て、残りの約8割を社会保障の安定化に充てるとされていた。

<sup>25</sup> 2018年2月6日（第196回国会）、一般事業主から徴収する子ども・子育て拠出金の拠出率を0.25%から0.45%に増額すること等を定めた「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」が提出され、同年3月30日に可決・成立した。なお、「新しい経済政策パッケージ」では、子ども・子育て拠出金の増額分については、企業主導型保育事業と保育の運営費（0歳～2歳児相当分）に充てるとしている。

<sup>26</sup> 住民税非課税世帯の子供たちに対する大学授業料の減免や給付型奨学金の支給等が主な内容。年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料を実質無償化する措置も含まれるが、その財源に消費税増収分は充当されない。なお、消費税収の使途について、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てる」（消費税法第1条第2項）と規定されている点に対し、「新しい経済政策パッケージ」では、「高等教育への支援については、少子化対策に資する観点から、高額な授業料負担が出生率の向上に関するネックとなっている低所得者層の支援に限定する」としている。

<sup>27</sup> 増収分の使途変更に伴い、基礎的財政収支の2020年度黒字化目標の達成は困難となつたものの、財政健全化の旗を降ろすことはなく、基礎的財政収支を黒字化するとの目標は堅持するとした。また、翌年の骨太方針において黒字化の達成時期や具体的計画等を示すとした。

議<sup>28</sup>等において示されるようになった。

骨太方針 2018 においても、人口減少・少子高齢化が経済再生と財政健全化の両面での制約要因となることを指摘しており、持続的な経済成長のため、幼児教育の無償化や高齢者雇用の促進等による「人づくり革命<sup>29</sup>」を進めていくとしている。一方、従来から求められてきた「痛み」を伴う改革については、骨太方針 2018 の中で示された新経済・財政再生計画において、2019 年度から 2021 年度を社会保障の「基盤強化期間」と位置付けながら、社会保障費の伸びを抑えるための具体的な目安を設けなかったこと、また、給付と負担の在り方の見直し等について 2020 年度の骨太方針において具体化を進めるとしたこと等に対し、「従来からの後退」との指摘<sup>30</sup>や「議論の先送り」との指摘<sup>31</sup>もなされている。

その後の経済財政諮問会議<sup>32</sup>において決定された新経済・財政再生計画改革工程表 2018（以下「新工程表」という。）では、2021 年度までの「基盤強化期間」において達成すべき計 61 項目の目標が示された。新工程表では、予防・健康づくりの推進の分野において、保健事業と介護予防の一体的実施<sup>33</sup>や医療保険における効果的・効率的な保健事業の推進<sup>34</sup>等に係る具体的な目標が設けられたほか、医療・福祉サービス改革の分野において、国民健康保険財政の健全化に向けた受益と負担の可視化の推進<sup>35</sup>に係る目標等が新たに設けられた。また、高齢者や女性の多様な就労・社会参加の促進のための取組等が、旧工程表に引き続いて盛り込まれた。しかし、新工程表においても、給付と負担の見直しを含めた総合的政策については、2020 年度の骨太方針で取りまとめることとし、負担増を伴う改革については具体的な数値目標を盛り込まなかったことから、「財政再建にどの程度貢献するか不透明」との指摘<sup>36</sup>もなされている。

今後は新工程表に示されたように、高齢者・女性の雇用促進のための取組や保健事業・介護予防の推進等の健康寿命の延伸に向けた取組が全世代型社会保障の基盤構築に向けた第一歩となる。こうした取組の着実な実施に加え、これまでの社会保障制度改革における取組の進捗状況や効果の分析・評価を踏まえた上で、2020 年度以降、給付と負担の見直しを含めた本格的な改革が進められることとなろう。

---

<sup>28</sup> 平成 30 年第 4 回経済財政諮問会議（2018. 4. 12）

<sup>29</sup> 具体的には、3 歳から 5 歳までの全ての子どもたちの幼稚園や保育所などの費用無償化等の幼児教育無償化措置、待機児童問題解消及び保育士の処遇改善措置、低所得世帯に対する高等教育無償化措置、介護職員の処遇改善措置、年収 590 万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化措置、リカレント教育拡充措置、大学改革措置、意欲ある高齢者の雇用促進措置から成る。

<sup>30</sup> 『日本経済新聞』（2018. 6. 16）

<sup>31</sup> 『朝日新聞』（2018. 6. 16）

<sup>32</sup> 平成 30 年第 17 回経済財政諮問会議（2018. 12. 20）

<sup>33</sup> 異なる保険者がそれぞれ対応している保健事業と介護予防を一体的に実施することにより、閉じこもりがちな高齢者へのアウトリーチ型支援や通いの場等における運動、口腔、栄養等の相談・指導などの取組を強化し、フレイル（加齢とともに筋力や認知機能等が低下し、生活機能障害や要介護状態等に至る危険性が高くなった状態）対策へとつなげていくとする。

<sup>34</sup> 特定健診や特定保健指導の実施率に係る目標の前倒し達成、保険者による保健事業に対する評価指標の標準化の検討、また保険者インセンティブを活用した、医療機関と保険者・スポーツクラブ等の民間事業者等が連携した運動・栄養等のプログラムの一体的提供の仕組みの検討・早期実施等。

<sup>35</sup> 市区町村による決算補填等を目的とした国民健康保険への一般会計からの法定外繰入れ等の解消に向けた計画の策定や当該計画の公表等。

<sup>36</sup> 『産経新聞』（2018. 12. 11）

### 3. 平成 31 年度社会保障関係予算の編成過程

#### (1) 概算要求

2018 年 7 月 10 日に閣議了解された「平成 31 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」において、年金・医療等に係る経費については、高齢化等に伴ういわゆる自然増として前年度当初予算に 6,000 億円を加算した額の範囲内での要求を認めることとされた。一方、上記増加額については、新経済・財政再生計画において示された「2020 年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019 年度以降、その方針を 2021 年度まで継続する」との考え方を踏まえて対応することとされた。

なお、「新しい経済政策パッケージ」で示された教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等、消費税率引上げと併せ行われる増及びその他一体改革と一体的な経費については、予算編成過程で検討すること（いわゆる事項要求）とされた。

#### (2) 平成 31 年度予算

##### ア 予算編成の基本方針

2018 年 12 月 7 日、政府は「平成 31 年度予算編成の基本方針」を閣議決定した。同方針は、「生涯現役社会の実現に向け、高齢者雇用促進のための改革等を実現し、全世代型社会保障制度への取組を進め、少子高齢化という最大の壁に立ち向かっていく」とともに、財政健全化に向け、新経済・財政再生計画を着実に実施することにより、2025 年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目指すとした。また、平成 31 年度予算が新経済・財政再生計画で位置付けられた基盤強化期間の初年度予算であることから、社会保障関係費等の歳出改革の取組を継続するとの方針の下、同計画に沿った予算編成を行うとした。

##### イ 政府案閣議決定

2018 年 12 月 21 日、平成 31 年度予算概算が閣議決定された<sup>37</sup>。閣議決定に先立ち、同月 17 日に大臣折衝が行われ、社会保障関係費の実質的な伸びを約 4,800 億円とすること<sup>38</sup>や、消費税率の引上げに伴う診療報酬・介護報酬・障害福祉サービス等報酬改定、介護・障害福祉人材の処遇改善、社会保障の充実等に係る施策、後期高齢者医療制度の保険料に係る軽減特例の見直し<sup>39</sup>等が合意された。なお、閣議決定後、厚生労働省が実施し

<sup>37</sup> 同日、防災・減災、国土強靱化対策のほか農林水産業支援や中小企業支援等を主な目的とした平成 30 年度第二次補正予算も閣議決定された。総額 3 兆 351 億円の追加歳出のうち、厚生労働省所管分として 1,355 億円が計上されており、主な内容として、防災・減災、国土強靱化対策に 291 億円、保育園等の整備や風しん抗体検査等の喫緊の課題への対応のために 1,054 億円が計上されている。

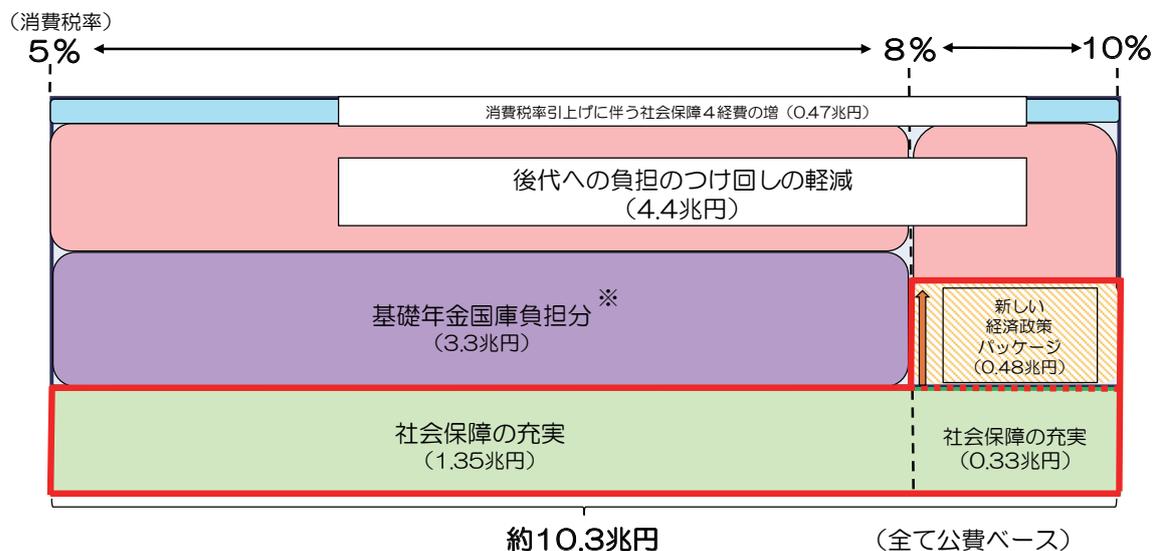
<sup>38</sup> 自然増分が約 6,000 億円と見込まれる中、新経済・財政再生計画における方針の下、介護納付金における被用者保険間の総報酬割の拡大等により 807 億円、薬価等の改定により 503 億円を圧縮。物価上昇等に伴う年金改定分による 101 億円増を含めて、前年度比 4,768 億円の増加となった（なお、毎月勤労統計調査において不適切な調査が判明したこと（後掲）を受け、その後に前年度比 4,774 億円の増加へと修正された。）。

<sup>39</sup> 同保険料について、現在は低所得者向けに特例で保険料（均等割部分）の 9 割若しくは 8.5 割を軽減する措置を行っているが、消費税率引上げに伴う年金生活者支援給付金の支給等を踏まえ、同措置を廃止し、本来の 7 割軽減措置に戻すこととした。ただし、8.5 割軽減措置の対象であった高齢者については、年金生活者支援給付金の支給対象外のため、2018 年 10 月から 1 年間に限り、特例的に負担増分を補填することとした。

ている毎月勤労統計調査<sup>40</sup>において、2004年以降、不適切な調査が行われていた<sup>41</sup>ことが判明したことを受け、これまで過少給付となっていた失業等給付や労災保険給付などを追加給付するための予算を新たに計上する必要が生じたことから、2019年1月18日、平成31年度予算概算の変更<sup>42</sup>が閣議決定された。

2019年度の消費税増収分10.3兆円については、基礎年金国庫負担分に3.3兆円、「新しい経済政策パッケージ」関連施策を含む社会保障の充実に2.17兆円、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増加分に0.47兆円、後代への負担のつけ回しの軽減に4.4兆円を充てるとされている（図表2参照）。

図表2 2019年度の消費税増収分の使途のイメージ



※2012年度及び2013年度に発行された年金特例公債の償還費を含む。  
 注) 2019年度途中で消費税率の引上げが実施されるため、満年度における消費税増収分(約14兆円)とは合致しない。  
 注) 軽減税率制度による減収分は考慮していない。

(出所) 厚生労働省「平成31年度予算案の概要」等を参考に作成

#### 4. 平成31年度社会保障関係予算の主要事項

##### (1) 消費税率引上げによる前年度(2018年度)からの増収分の使途

消費税率の引上げに伴い、初年度増収分のおおむね半分となる8,110億円(公費)については、「新しい経済政策パッケージ」関連施策に4,839億円、一体改革に係る社会保障の充実関連施策に3,271億円を充てるとされている(図表3参照)。

<sup>40</sup> 雇用、給与及び労働時間について、全国的な変動を毎月明らかにすることや、都道府県別の変動を毎月明らかにすることを目的とした調査。同調査における平均給与額の変動率を基礎として、雇用保険制度等における給付額のスライド率等が算定されている。なお、同調査は、統計法第2条第4項第3号に基づく基幹統計に指定されている。

<sup>41</sup> 全数調査が必要な従業員500人以上の事業所について、東京都では一部事業所を抽出して実施していたこと等。

<sup>42</sup> 厚生労働省予算のうち、雇用保険における追加給付費等の国庫負担分のため一般会計において6億円、雇用保険や労災保険等における追加給付等のため労働保険特別会計において572億円、年金特別会計において14億円がそれぞれ増額された。

図表3 消費税率引上げによる前年度（2018年度）からの増収分の使途

事業内容	平成31年度予算案
「新しい経済政策パッケージ」によるもの（計4,839億円）	
幼児教育・保育の無償化（新規）	3,882億円（+3,882億円）
待機児童の解消（新規）	330億円（+330億円）
保育士の処遇改善（新規）	206億円（+206億円）
介護人材の処遇改善（新規）	421億円（+421億円）
「社会保障の充実」関連施策によるもの（計3,271億円） <small>注：既存事業については拡充分</small>	
社会的養育の充実	474億円（+58億円）
医療ICT化促進基金（仮称）の創設（新規）	300億円（+300億円）
年金生活者支援給付金の支給（新規）	1,859億円（+1,859億円）
地域医療介護総合確保基金（医療分）	1,034億円（+100億円）
診療報酬改定における消費税財源等の活用分	476億円（+3億円）
地域医療介護総合確保基金（介護分）	824億円（+100億円）
地域支援事業（在宅医療・介護連携、認知症施策の推進等）の充実	534億円（+100億円）
国民健康保険への財政支援の拡充（保険者努力支援制度等分）	1,772億円（+85億円）
介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	900億円（+654億円）
遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	61億円（+11億円）

全て公費ベース。○内は対前年度比増加額。

注) 計数については、四捨五入によっているため、端数において合計と合致しない。

(出所) 厚生労働省「平成31年度予算案の概要」等を参考に作成

## (2) 消費税率引上げに伴う各種報酬改定

### ア 診療報酬（本体）改定

社会保険診療については消費税が非課税扱いとなっており、医療機関等が医療機器等を仕入れる際に支払った消費税負担を患者等に転嫁できないため、過去の消費税導入時及び税率引上げ時には、その補填のために臨時で診療報酬のプラス改定が行われてきた。一方、消費税負担分の補填を診療報酬改定で対応することには限界があるとの指摘も多く、実際に中央社会保険医療協議会（以下「中医協」という。）医療機関等における消費税負担に関する分科会では、消費税率8%引上げ時の診療報酬改定について、医療機関種別ごとに補填状況に相当程度のばらつきがみられたこと等が報告された<sup>43</sup>。

こうした医療に係る消費税問題については、平成30年度与党税制改正大綱において「平成31年度税制改正に際し、税制上の抜本的な解決に向けて総合的に検討し、結論を得る」とされたほか、三師会（日本医師会、日本薬剤師会、日本歯科医師会）及び四病

<sup>43</sup> なお、2015年11月に厚生労働省が開示したデータでは、2014年度の病院全体の補填率を102.36%としていたところ、計算時に重複したデータを算入するなどの誤りが見つかったとして、第16回分科会(2018.7.25)では、約82.9%と大幅に下方修正された。修正後の補填率は、一般病院82.7%、精神科病院130.1%、特定機能病院61.4%、こども病院71.1%。なお、一般診療所の補填率は106.6%。

院団体協議会<sup>44</sup>が、共同で「控除対象外消費税問題解消のための新たな税制上の仕組みについての提言<sup>45</sup>」を公表するなど、税制を含めた抜本的な対応を求める声が大きくなっていった。

しかし、財政制度等審議会<sup>46</sup>では、消費税率の引上げに伴う医療機関等の負担について、医療保険制度内での対応とすることや、各科間、診療所・病院間でできる限り精緻な対応とすること等が示され、最終的には、中医協医療機関等における消費税負担に関する分科会<sup>47</sup>において、2014年度と同様に、基本診療料である初診・再診料や入院基本料の改定を基本として対応すること等が了承された<sup>48</sup>。

その後の大臣折衝を経て、最終的な診療報酬（本体）の改定率は+0.41%（前年度比+200億円）とされた。各科の改定率は、医科+0.48%、歯科+0.57%、調剤+0.12%である。

### イ 診療報酬（薬価等）改定

薬価等の改定については、2020年4月の通常改定に向けた薬価調査を2019年9月に実施し、直後の2019年10月に消費税率引上げに伴う臨時の薬価改定を行うと、翌年4月の通常改定において市場実勢価格を適切に反映できなくなるとの懸念が指摘されていた。そのため、2019年10月に市場実勢価格の反映及び消費税率引上げ分の転嫁を同時に行う同時改定方式と、2019年4月に市場実勢価格を反映する薬価改定を行った上で、さらに同年10月に消費税率引上げ分を転嫁する改定を行う二段階改定方式の二案を中心に議論が交わされた。二段階での改定を行う場合、早期に市場実勢価格を反映することができ、社会保障費の抑制にもつながるとされたものの、最終的には中医協薬価専門部会<sup>49</sup>において、「実勢値改定と消費税引上げ相当分の転嫁を同時に行うことが自然」との方針が了承された。

その後、大臣折衝を経て、次のとおり2019年10月のみ改定を行うことが決定された。薬価は▲0.51%（前年度比▲290億円）、うち消費税対応分は+0.42%（同+203億円）、実勢値改定等分は▲0.93%（同▲493億円）。また、材料価格は+0.03%（同+17億円）、うち消費税対応分は+0.06%（同+27億円）、実勢値改定分は▲0.02%（同▲10億円）。

### ウ 介護報酬改定

介護報酬においても、介護保険サービスが非課税であり、サービス利用者に消費税負

<sup>44</sup> 一般社団法人日本医療法人協会、公益社団法人日本精神科病院協会、一般社団法人日本病院会、公益社団法人全日本病院協会の四団体。

<sup>45</sup> 主な内容は、個別の医療機関等ごとに診療報酬本体に含まれる消費税補填相当額と控除対象外仕入れ税額（患者等に転嫁できない消費税負担額）を比較・申告した上での補填過不足への対応や、医療機関等の種類の補填のばらつきに対する丁寧な検証、是正等。

<sup>46</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会（2018.10.9）

<sup>47</sup> 第19回医療機関等における消費税負担に関する分科会（2018.11.21）

<sup>48</sup> 2018年12月19日、三師会及び四病院団体協議会は記者会見を行った。日本医師会は診療報酬の基本診療料の配点の精緻化や補填状況の継続的な検証・見直しのほか、設備投資への支援措置（特別償却の拡充・見直し）といった税制措置、医療ICT化促進基金（仮称）の新設等の予算措置により現時点において全体で医療に係る消費税問題が解決との見解を示した。なお、同会見において病院団体側は、診療報酬による対応には限界があるとして、今後は社会保険診療に対する課税も含めた議論を進める必要があるとしている。

<sup>49</sup> 第149回薬価専門部会（2018.12.12）

担を転嫁できないことから、介護報酬のプラス改定により消費税率の引上げに対応してきた。今般の消費税率引上げに伴う介護報酬改定では、+0.39%（前年度比+48億円）とされたほか、補足給付に係る基準費用額の引上げ分への対応として別途7.5億円が手当された。なお、消費税率引上げに対応するため、社会保障審議会介護給付費分科会<sup>50</sup>において、基本単位数の一定の上乗せや、区分支給限度基準額の引上げ、基準費用額への上乗せ等の方針が示されている。また、「新しい経済政策パッケージ」に基づく介護人材の処遇改善<sup>51</sup>のために213億円<sup>52</sup>が計上されており、介護報酬における現行の処遇改善加算に加え、経験・技能のある介護職員に重点化を図った新たな処遇改善加算を追加で設けることとされた。なお、加算率の設定等については、サービス種類ごとの勤続10年以上の介護福祉士の数に応じて一定の加算率を設定するとともに、人材定着にもつながるよう、経験・技能のある介護職員が多いサービス種類を高く評価する等の方針が示されている<sup>53</sup>。

## エ 障害福祉サービス等報酬改定

障害福祉サービス等報酬については、介護報酬改定と同様、消費税率引上げに伴う上乗せ対応分として+0.44%（前年度比+26億円）の改定とされた。また、障害福祉人材について、介護人材と同様の処遇改善を行うとの観点から、処遇改善のために94億円<sup>54</sup>が計上されており、障害福祉サービス等報酬改定検討チーム<sup>55</sup>において、勤続10年以上の介護福祉士等<sup>56</sup>を算定基礎としつつ、事業所内の配分に当たっては介護人材の処遇改善を参考に適切な対応を行うとの方針が示されている。

## （3）医療

### ア データヘルス改革の推進

レセプト情報・特定健診等情報データベース（NDB）や介護保険総合データベース（介護DB）等の各種データベースで保有する健康・医療・介護情報を連結し、分析可能な環境を整備するための予算等として2億円（前年度比▲10億円）が計上されているほか、マイナンバーカードを利用した医療保険のオンライン資格確認等の導入に係るシステム開発のために必要な予算として318億円（同+274億円）が計上されている。ま

<sup>50</sup> 社会保障審議会介護給付費分科会「2019年度介護報酬改定に関する審議報告」（2018.12.26）

<sup>51</sup> 他の介護職員などの処遇改善にも充てることができるような柔軟な運用を認めることを前提に、介護サービス事業所における経験・技能のある介護福祉士（勤続年数10年以上）について、月平均8万円相当の処遇改善を行うことを算定根拠として公費1,000億円程度を投じるとした。

<sup>52</sup> 公費ベースでは421億円となる。「新しい経済政策パッケージ」では公費1,000億円程度を投じるとされているところ、2019年11月から2020年3月に請求される5か月分の介護報酬に相当する額（介護報酬の請求は翌月に行われる）である。

<sup>53</sup> 「2019年度介護報酬改定に関する審議報告」（前掲注50）では、事業所内における処遇改善の配分方法について、経験・技能のある介護職員、その他の介護職員、その他の職種の順に配分するとし、配分に当たっては、各区分の平均処遇改善額を比較することとし、また、各区分内での職員ごとの処遇改善額は柔軟に設定できるとした。

<sup>54</sup> 公費ベースでは187億円となる。

<sup>55</sup> 第4回障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（厚生労働省）（2018.12.20）

<sup>56</sup> 介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、保育士、心理指導担当職員（公認心理士含む）、サービス管理責任者、児童発達支援管理責任者及びサービス提供責任者。

た、消費税率引上げと併せて行う社会保障の充実施策として、医療ICT化促進基金（仮称）の創設に300億円が計上されている。なお、これら施策に関連し、2019年の常会において、健康保険法等改正案<sup>57</sup>が提出される見込みである。

#### イ 医療従事者の働き方改革の推進

医師以外の職種へのタスク・シフティング（業務の移管）等の勤務環境改善の先進的な取組を行う医療機関への補助や、医療関係団体による好事例の普及等の支援のために3.9億円が新規に計上されているほか、適切な医療のかかり方についての国民理解促進のための周知啓発費用として2.2億円が新規に計上されている<sup>58</sup>。

#### ウ 医療機関における外国人患者の受入体制の整備

外国人観光客や在留外国人の急増に対応するため、医療通訳や緊急連絡窓口の整備等、外国人患者が安心して医療を受けられる環境の整備のために17億円（前年度比+15.6億円）が計上されている<sup>59</sup>。

#### エ 地域医療確保対策の推進

各都道府県が策定した地域医療構想を踏まえた病床の機能分化・連携等に加え、居宅等における医療提供や医療従事者の確保の推進のため、地域医療介護総合確保基金（医療分）への拠出分として689億円（前年度比+67億円）<sup>60</sup>が計上されている。また、2018年7月に成立した医療法及び医師法の一部を改正する法律に基づいて創設される医師少数区域等で勤務した医師の認定制度への対応費用として0.5億円、地域医療構想の達成や医師偏在の解消等に向けた取組の推進及び都道府県における医療行政人材の育成を図るための費用として0.8億円がそれぞれ新規に計上されている。加えて、医師の地域偏在・診療科偏在の是正を図るため、臨床研修費等補助金に111億円（同+9億円）が計上されている<sup>61</sup>。

#### オ 保健医療分野等の研究開発の推進

日本医療研究開発機構（AMED）における革新的医薬品、がん、難病、感染症、認知症等に関する研究開発支援のほか、臨床研究中核病院の診療情報の標準化・連結の推進による「クリニカル・イノベーション・ネットワーク」（CIN）構想<sup>62</sup>の推進や保健医療分野におけるAI開発の促進等に582億円（前年度比+12億円）が計上されている。

<sup>57</sup> その他の内容として、後期高齢者に対する保健事業と介護予防の一体的実施、社会保険診療報酬支払基金の機構改革、健康保険の被扶養者認定要件の見直し等が含まれる見込み。

<sup>58</sup> これら事業を含め、医療機関の勤務環境マネジメント向上支援や医師の勤務実態把握調査事業等の医療従事者の働き方改革推進関連事業として計15億円（前年度比+8.1億円）が計上されている。

<sup>59</sup> 例えば、都道府県における地域の課題を協議するための分野横断的な関係者による協議会、医療機関等からの様々な相談に対応できるワンストップ窓口の運用等に対する支援、医療機関における翻訳ICT技術に対応したタブレット端末等の配備に対する支援に12.2億円、医療コーディネーター等を養成するための研修及び希少言語も含めて対応可能な遠隔通訳サービスの実施に3億円がそれぞれ新規に計上されている。

<sup>60</sup> 公費ベースでは1,034億円（同+100億円）となる。

<sup>61</sup> 医師の地域偏在・診療科偏在の更なる是正を図るため、産婦人科や小児科の臨床研修医に対して指導医等が休日や夜間に指導を行った場合の手当や、へき地診療所等研修に対する支援の充実化を図るとしている。

<sup>62</sup> 効率的な創薬のための環境整備を進めるため、国立高度専門医療研究センター（ナショナルセンター）や学会等が構築する疾患登録システムなどをネットワーク化するCINを構築・拡充することで、産学連携による治験コンソーシアムの形成や疾患登録情報を活用した効率的な治験・市販後調査・臨床研究の体制構築を目指すとする。

## カ 医薬品等に関する安全・信頼性の確保

医薬品医療機器総合機構（PMDA）における革新的医薬品等の実用化促進のための「先駆け審査指定制度<sup>63</sup>」の審査体制強化費用として 1.1 億円が新規に計上されているほか、医薬品・医療機器等の申請・届出手続のオンライン化のためのシステム改修に 3.1 億円が新規に計上されている。なお、これら革新的医薬品・医療機器等への迅速なアクセス確保や安全対策の充実等に関連し、2019 年の常会において、医薬品医療機器等法改正案<sup>64</sup>が提出される見込みである。

また、医薬品等の安全対策の高度化を目的とした MID-NET<sup>65</sup>（医療情報データベース）の他の医療情報データベースとの連携や、データ規模の拡充に伴うデータ標準化を進めるための費用として 5.6 億円（前年度比＋1 億円）が計上されているほか、都道府県や PMDA の医薬品 GMP<sup>66</sup> 担当者に対する実地研修など、GMP 査察レベルの強化等のために 1.2 億円（同＋0.4 億円）が計上されている。

## キ 医療保険制度の運営確保

各医療保険制度などに関する医療費国庫負担のため、厚生労働省予算として 11 兆 6,692 億円（前年度比＋1,853 億円）が計上されているほか、国民健康保険への財政支援に 2,604 億円（同＋245 億円）、被用者保険への財政支援に 839 億円（同＋2 億円）が計上されている。なお、被用者保険への財政支援のうち、健康保険組合の財政健全化に向けた支援<sup>67</sup>として 18 億円が新規に計上されている。

## ク 健康寿命の延伸に向けた予防・健康づくり

高齢者の保健事業と介護予防の市町村における一体的な実施<sup>68</sup>の先行的取組への支援等のため 6.1 億円（前年度比＋2.5 億円）が計上されている。なお、こうした取組に関連し、2019 年の常会において、健康保険法等改正案<sup>69</sup>が提出される見込みである。

## （４）介護

### ア 介護人材の確保・処遇改善、介護の受皿整備、介護保険料負担の軽減強化

介護人材確保のための処遇改善に係る費用として 213 億円が新規に計上されているほ

<sup>63</sup> 一定の要件を満たす画期的な新薬等について、開発の比較的早期の段階から対象品目に指定し、薬事承認に係る相談・審査において優先的に取り扱うこと等により、審査の迅速化を図る制度。

<sup>64</sup> その他の内容として、薬剤師・薬局のかかりつけ機能の強化、遠隔服薬指導等の対面服薬指導義務の例外的取扱い、医薬品・医療機器等の製造・流通・販売者に対するガバナンス強化や未承認医薬品等の個人輸入の取締強化等が含まれる見込み。

<sup>65</sup> 国内のいくつかの医療機関が保有する電子カルテやレセプト等の電子診療情報をデータベース化し、それらを解析するためのシステム。PMDA が運用。

<sup>66</sup> Good Manufacturing Practice（医薬品の製造所における製造管理と品質管理に関する基準）の略。

<sup>67</sup> 具体的には、健康保険組合連合会との連携の下、財政基盤の強化が必要な健康保険組合に対する新たな相談・助言体制の構築及び財政健全化に向けた取組の支援。

<sup>68</sup> 「高齢者の保健事業と介護予防の一体的な実施に関する有識者会議報告書」（2018.12.3）では、国民健康保険による保健事業や介護保険による介護予防事業については市町村が運営主体である一方、後期高齢者における保健事業については後期高齢者医療広域連合が実施主体であるため、国保における健診情報等が共有されない例が多いといった状況が指摘されている。そのため、国保と後期高齢者医療における保健事業をそれぞれ連結させるとともに、高齢者の疾病予防・重症化予防と介護予防・フレイル予防の取組を市町村が中心となって一体的に実施していく必要があるとしている。

<sup>69</sup> 前掲注 57 参照。

か、地域医療介護総合確保基金（介護分）への拠出分として 549 億円（前年度比+67 億円）<sup>70</sup>、介護保険の 1 号保険料の低所得者軽減強化として 450 億円（同+327 億円）<sup>71</sup>がそれぞれ計上されている。

また、外国人介護人材の受入環境の整備等のため、11 億円（同+8.3 億円）が計上されており、そのうち新たな在留資格「特定技能」の創設等により増加が見込まれる外国人介護人材への対応として 9.1 億円<sup>72</sup>が新規に計上されている。

## イ 認知症対策

認知症施策推進総合戦略<sup>73</sup>（新オレンジプラン）に基づき、認知症になってからも安心して暮らし続けられる地域づくりのために 119 億円（前年度比+22 億円）が計上されており、そのうち認知症研究の推進に 10 億円（同+1 億円）、認知症施策推進総合戦略に基づく取組の推進に 5 億円（同+2 億円）、認知症疾患医療センターの機能強化・整備促進に 11 億円（同+2.6 億円）が計上されている。

## （５）子ども・子育て支援

### ア 幼児教育・保育の無償化

「新しい経済政策パッケージ」等に基づき、3 歳から 5 歳までの全ての子供及び 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の子供たちを対象とした幼児教育・保育の無償化<sup>74</sup>の実施のため 1,532 億円<sup>75</sup>が新規に計上されている。

<sup>70</sup> 公費ベースでは 824 億円（同+100 億円）となり、介護施設等の整備に 701 億円（同+67 億円）、介護従事者の確保に 124 億円（同+34 億円）が充てられる。

<sup>71</sup> 公費ベースでは 900 億円（同+654 億円）となる。介護保険の 1 号保険料（65 歳以上の介護保険被保険者が対象）について、給付費の 5 割の公費と別枠で公費を投入することにより、低所得高齢者に対する保険料の軽減強化を行うものであり、2015 年 4 月から特に所得の低い高齢者を対象に先行実施されていた。2019 年 10 月からは、市町村民税非課税世帯全体を対象として完全実施される。なお、平成 30 年度第二次補正予算において、介護保険料の軽減強化の円滑実施に向けた保険者への支援として 15 億円が計上されている。

<sup>72</sup> 具体的な内容は、特定技能 1 号外国人の介護技能水準を評価する試験等の実施、介護技能向上のための研修の実施、介護の日本語学習環境の整備、外国人介護人材が円滑に就労・定着できるような相談支援・巡回訪問の実施等。

<sup>73</sup> 認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域の良い環境で自分らしく暮らし続けることができる社会の実現を目指し、2015 年 1 月 27 日に策定。認知症への理解を深めるための普及・啓発の推進や認知症の容態に応じた適時・適切な医療・介護等の提供など、7 つの施策を柱とする。なお、第 1 回認知症施策推進関係閣僚会議（2018.12.25）において、2019 年 5 月ないし 6 月に新オレンジプランに代わる新たな大綱を取りまとめることとされた。

<sup>74</sup> 「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（2018.12.28 関係閣僚合意）では、2019 年 10 月 1 日以降、幼児教育の質が制度的に担保された施設であり、広く国民が利用している幼稚園、保育所、認定こども園及び地域型保育を利用する 3 歳から 5 歳までの子供たちの利用料を無償化することとした。なお、子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、新制度の利用者負担上限額（月額 2.57 万円）を上限に無償化することとしたほか、やむを得ず認可外保育施設等を利用せざるを得ない子供たちについては、代替的措置として、保育の必要性があると認定された 3 歳から 5 歳までの子供たちを対象として、認可保育所における保育料の全国平均額（月額 3.7 万円）までの利用料を無償化することとした。なお、住民税非課税世帯の 0 歳から 2 歳までの子供たちについては、幼稚園、保育所、認定こども園等の利用料は無償化し、認可外保育施設等の利用料については認可保育所における全国平均額（月額 4.2 万円）までの利用料を無償化することとした。

<sup>75</sup> 公費ベースでは 3,882 億円となるが、地方負担分 2,349 億円については、無償化に係る初年度経費を全額国負担とするため、子ども・子育て支援臨時交付金 2,349 億円により対応する。また、幼児教育・保育の無償化にあたり、初年度の導入時に必要となる自治体の事務費・システム改修費として 182 億円を計上している。

## イ 保育の受皿拡大、保育人材の確保

待機児童の解消に向けた保育の受皿整備を進めるため、保育園等の施設整備費の補助率かさ上げ等の支援に 840 億円<sup>76</sup>（前年度比▲49 億円）が計上されているほか、認可外保育施設における保育の質の確保・向上のため、認可外保育施設等に指導・助言を行う巡回支援指導員の自治体への配置や、研修の実施など認可外保育施設の認可保育園等への移行に向けた支援に 40 億円（同+9 億円）が計上されている<sup>77</sup>。また、保育人材の確保のため、保育人材のニーズに合わせたマッチングの強化や潜在保育士の試行的雇用を行う保育園等に対する研修等の費用補助などに 158 億円（同+34 億円）が計上されているほか、保育士等の更なる処遇改善のため 103 億円が新規に計上されている<sup>78</sup>。

## ウ 児童虐待防止対策及び社会的養育の推進

児童虐待防止対策及び社会的養育の推進のため、1,637 億円（前年度比+89 億円）が計上されており、そのうち児童虐待防止対策については、中核市や特別区における児童相談所の設置促進や「児童虐待防止対策体制総合強化プラン<sup>79</sup>」に基づく児童相談所の体制強化のほか、市町村における体制強化を図るための市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進・体制強化、関係機関間における要保護児童等の情報共有システム構築等に必要な予算が計上されている<sup>80</sup>。また、社会的養育の推進については、里親養育支援体制の構築に向けた取組、養子縁組民間あっせん機関に対する支援の拡充、児童養護施設等の小規模化・地域分散化の推進等に要する予算が計上されている。なお、2019 年の常会において、児童福祉法及び児童虐待防止法改正案が提出される見込みである。

## エ 母子保健医療対策の推進

母子保健医療対策の推進として 231 億円（前年度比+16 億円）が計上されている。具体的な内容として、子育て世代包括支援センター<sup>81</sup>の設置促進、産後うつや新生児への虐待予防等の観点からの産婦健康診査、産後ケア事業等の推進など、妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援を提供するための予算のほか、夫婦共に不妊治療が必要な場合の経済的負担の軽減を目的として、男性不妊の初回治療に係る助成を拡充するための予算が計上されている。

<sup>76</sup> 平成 30 年度第二次補正予算においても、保育園等の整備に必要な経費補助に 420 億円が計上されている。

<sup>77</sup> 平成 30 年度第二次補正予算において、保育園等における ICT 化等の推進に 15 億円、保育園等における事故防止対策の推進に 2.5 億円がそれぞれ計上されている。

<sup>78</sup> 「新しい経済政策パッケージ」に基づく処遇改善（2019 年 4 月以降、保育士平均+1%（月 3,000 円相当）であり、公費ベースでは 206 億円となる。

<sup>79</sup> 児童相談所及び市町村の体制強化・専門性強化を柱としており、具体的な取組として、児童福祉司の増員（2022 年度までに全国で 2,020 人程度増員（2017 年度比））、児童心理士の増員（2022 年度までに全国で 790 人程度増員（2017 年度比））、弁護士の常勤配置等の法的対応体制の強化、一時保護の体制強化に加え、市町村における子ども家庭総合支援拠点の 2022 年度までの全市町村への設置等が挙げられている。（2018.12.18 児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定）

<sup>80</sup> なお、平成 30 年度第二次補正予算において、児童相談所における全国共通ダイヤル「189」の無料化のため、7.9 億円が計上されている。

<sup>81</sup> 妊産婦・乳幼児等の状況を継続的・包括的に把握し、必要な支援の調整や関係機関との連絡調整を行うことで、妊産婦・乳幼児等に対する切れ目のない支援を行うことを目的とする。2016 年 6 月の母子保健法改正により、2017 年 4 月から市区町村に設置することが努力義務とされている。「ニッポン一億総活躍プラン」（2016.6.2 閣議決定）では 2020 年度末までに同センターの全国展開を目指すとしている。

## (6) 雇用・働き方改革

### ア 働き方改革・生産性向上に取り組む中小企業・小規模事業者への支援

働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律<sup>82</sup>が2018年6月に成立したことを受け、時間外労働の上限設定、勤務間インターバルの導入、非正規雇用労働者の処遇改善等に取り組む中小企業・小規模事業者への助成金の拡充や、生産性向上に資する設備投資等により雇用管理改善を図る中小企業・小規模事業者に対する支援等のため1,129億円（前年度比+208億円）が計上されているほか、労務管理等の専門家による働き方改革推進支援センター<sup>83</sup>でのワンストップ型相談支援等の実施、商工会議所・商工会等での出張相談や、中小企業・小規模事業者に対する個別相談等の機能・体制強化に76億円（同+61億円）が計上されている。

### イ 長時間労働の是正やハラスメント対策等の職場環境の整備

都道府県労働局及び労働基準監督署に配置している時間外及び休日労働協定点検指導員<sup>84</sup>の増員や労働基準監督官OBの活用等による労働基準監督機関の体制強化のほか、適法な36協定<sup>85</sup>の締結に向けた相談支援、新規起業事業場に対する労務管理等に関するセミナー等の実施に33億円（前年度比+7億円）が計上されている。また、医師、自動車運送事業、建設業、情報サービス業など、業種ごとの勤務環境の改善等<sup>86</sup>のために148億円（同+41億円）が計上されているほか、勤務間インターバル制度に係る業種別導入マニュアルの作成や同制度の普及促進に16億円（同+1億円）が計上されている。

また、職場におけるセクシュアルハラスメント、パワーハラスメント等のハラスメント撲滅対策のため、集中的な周知啓発のほか、都道府県労働局の相談体制強化や専門家による個別企業訪問、中小企業向けセミナーの実施等に10億円（同+4.9億円）が計上されている。加えて、パワハラ等の労働問題にワンストップで対応するための全国の総合労働相談コーナーにおける相談体制の整備、紛争調整委員会によるあっせんの迅速な対応等による個別労働紛争の早期解決の促進のために30億円（同+8億円）が計上されている。なお、企業におけるパワハラ防止の取組やセクハラ対策を強化するため、2019年の常会において、ハラスメント対策を含んだ女性活躍推進法等改正案<sup>87</sup>が提出される見込みである。

<sup>82</sup> 時間外労働の上限規制や高度プロフェッショナル制度の創設等、労働時間に関する制度の見直しや、非正規労働者に対する不合理な待遇差を解消するための諸規定の整備などを内容とする。

<sup>83</sup> 就業規則の作成方法、賃金規定の見直し、労働関係助成金の活用等、働き方改革に関する様々な相談に対応し、各企業の取組を支援することを目的として全国47都道府県に設置されている。

<sup>84</sup> 36協定が限度基準に沿ったものとなるよう点検・窓口指導を行う非常勤職員。年間約140万件提出される36協定届のうち、約4割に当たる約56万件について同指導員がチェックを行っているとしている（第1回労働基準監督業務の民間活用タスクフォース議事録（2017.3.16））。

<sup>85</sup> 労働基準法第36条に基づく、時間外・休日労働に関する労使間協定。

<sup>86</sup> なお、医師の勤務環境改善については前掲4（3）イにおける取組も含まれる。

<sup>87</sup> 「女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等の在り方について」（2018.12.14労働政策審議会雇用環境・均等分科会報告書）では、職場におけるパワハラ防止のため、事業主に対して、その雇用する労働者が自社の労働者等からパワハラを受けることを防止するために雇用管理上の措置を講じることが法律で義務付けることが適当であり、また労働者がセクハラに関する相談を行ったことを理由とする解雇その他不利益な取扱いを禁止すべきである等としている。

## ウ 同一労働同一賃金等の労働者に対する公正な待遇の確保

非正規雇用労働者の正社員転換や正社員と共通の賃金規定・諸手当制度を新たに定める等の処遇改善に取り組んだ事業主に対するキャリアアップ助成金<sup>88</sup>による支援等に1,005億円（前年度比+196億円）が計上されているほか、労働契約法に基づく有期労働契約の無期転換申込権（無期転換ルール）の円滑な運用のための周知徹底、導入支援、相談支援等に2.1億円（同▲0.4億円）が計上されている。

## エ リカレント教育拡充等の人材育成の強化

キャリアアップ効果が高い講座を対象とした一般教育訓練給付の給付率引上げや専門実践教育訓練給付の対象講座拡大に256億円（前年度比+97億円）が計上されているほか、リカレント教育機会の更なる拡充のため、事業主によるeラーニングを活用した教育訓練を助成金の対象に追加するため519億円（同+125億円）が計上されている。

## オ 人材確保支援及び地域雇用対策の推進

福祉、建設、警備、運輸等、人手不足が目立つ分野でのマッチング支援の強化を目的としたハローワークの人材確保対策コーナーの拡充や中途採用の拡大に取り組む事業主に対する助成等、人材確保支援の充実のために61億円（前年度比+14億円）が計上されているほか、地域活性化雇用創造プロジェクト<sup>89</sup>など地方自治体等と連携した地域雇用対策の推進のために92億円（同+20億円）が計上されている。

## カ 女性、若者、高齢者及び障害者等の就労支援

託児サービス付き訓練などのハロートレーニング（公共職業訓練）の充実や子育て女性のリカレント教育講座等の多様化・利便性向上など、女性活躍促進に向けた職業能力開発の推進に168億円（前年度比+2億円）が計上されているほか、女性活躍推進法に基づく取組が努力義務となっている労働者300人以下の中小企業に対する行動計画<sup>90</sup>の策定や「えるぼし認定<sup>91</sup>」の取得に向けた支援、「女性の活躍推進企業データベース<sup>92</sup>」の機能強化等の女性活躍推進法の実効性確保に6.6億円（前年度と同額）が計上されている。なお、2019年の常会において、女性活躍推進法改正案<sup>93</sup>が提出される見込みである。

また、若者を劣悪な労働環境で働かせる悪質企業等への対応<sup>94</sup>に6.6億円（同+2.5億

<sup>88</sup> 有期契約労働者、短時間労働者、派遣労働者といった、いわゆる非正規雇用労働者の企業内でのキャリアアップなどを促進するため、正社員化、処遇改善の取組を実施した事業主に対して助成する制度。

<sup>89</sup> 産業政策と一体となった安定的な雇用機会を創出することで、地域の雇用の安定、能力開発を推進し、地域における生産性の向上や経済的基盤の強化を図ることを目的としており、各都道府県の提案する事業から、コンテスト方式により、安定的な正社員雇用の創造効果が高い事業を選抜の上で実施。年間10億円を上限として最大3年間、実施費用の8割を厚生労働省が補助。

<sup>90</sup> 女性活躍推進法では、国・地方公共団体、労働者301人以上の大企業に対し、自社の女性の活躍に関する状況把握・課題分析や、その課題を解決するのにふさわしい数値目標と取組を盛り込んだ行動計画の策定・届出・周知・公表を行わなければならないとしている。

<sup>91</sup> 女性活躍推進法に基づき、女性の活躍に関する状況が優良な企業を厚生労働大臣が認定する制度。

<sup>92</sup> 厚生労働省が、企業における女性の活躍状況を一元的に集約・公開しているデータベース。

<sup>93</sup> 「女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等の在り方について」（前掲注 87）では、労働者101人以上300人以下の企業にも行動計画策定や女性活躍の状況に関する情報公開を義務付けることや、「プラチナえるぼし（仮称）」制度を創設すること等が適当であるとしている。

<sup>94</sup> 具体的には、常設フリーダイヤル「労働条件相談ほっとライン」や労働条件ポータルサイト「確かめよう労働条件」の運営、労働法教育・ブラックバイト対策の必要性等に関するシンポジウムの開催等。

円)が計上されているほか、地域若者サポートステーションの強化など若年無業者等の社会的・職業的自立支援の推進に40億円(同+1億円)が計上されている。

高齢者の就労支援・環境整備については、初めて中高年齢者を採用する企業に対する助成金の拡充として23億円(同+5億円)、65歳を超える継続雇用や定年引上げ等に対する助成措置など高齢者の継続雇用延長等に向けた環境整備に46億円(同▲4億円)、地域の高齢者の就業促進を図るための「生涯現役促進地域連携事業」の拡充やシルバー人材センターのマッチング機能の強化等に198億円(同+25億円)がそれぞれ計上されている。

障害者の就労支援については、2018年8月、公務部門における雇用障害者数の不適切計上が判明したことを受け、公務部門における障害者雇用の促進<sup>95</sup>に3.4億円が新規に計上されている。また、地域の就労支援拠点の質的向上や地方の障害者のテレワーク勤務の推進など就労環境の整備等の推進に102億円(同+2億円)、障害者雇用を一切行っていない企業(障害者雇用ゼロ企業)等に対する企業向けチーム支援体制の整備や、障害者雇用に関心のある企業OB、企業在籍型ジョブコーチ等の紹介・派遣など、中小企業に対する支援の推進に168億円(同+7億円)がそれぞれ計上されている。なお、2019年の常会において、障害者雇用促進法改正案<sup>96</sup>が提出される見込みである。

#### キ 外国人材受入れの環境整備

新たな在留資格「特定技能」の創設による外国人材の受入拡大に当たり、事業所訪問による雇用管理状況の確認、雇用管理改善のための助言・指導、外国人雇用状況届出<sup>97</sup>の適正な履行の確保等、適正な雇用管理の確保のため8.1億円が新規に計上されているほか、外国人労働者に対する労働相談体制の強化や労働災害防止対策の推進のため13億円(前年度比+11.2億円)が計上されている。加えて、日本企業に就職する外国人留学生や身分に基づく在留資格の外国人(日系人等)を対象とした日本語研修などの就労・定着支援研修の実施に7.8億円(同+2.3億円)が計上されている。

また、外国人技能実習制度の適正な運用を図るため、外国人技能実習機構<sup>98</sup>の体制強化等のため77億円(同+40億円)が計上されている。

<sup>95</sup> 「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」(2018.10.23 公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議決定)では、事態の検証とチェック機能の強化、法定雇用率の速やかな達成に向けた計画的な取組、国・地方公共団体における障害者の活躍の場の拡大等についての基本方針が策定された。なお、平成30年度第二次補正予算において、障害者雇用促進のための厚生労働省における環境整備に2.4億円が計上されている。

<sup>96</sup> 「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」(前掲注95)においても、厚生労働大臣による国の行政機関等における障害者の任免状況に関するチェック機能の強化について、法的整備を視野に入れた検討を行うとしている。

<sup>97</sup> 全ての事業主は、特別永住者等を除く外国人労働者の雇入れ又は離職の際、当該外国人労働者の氏名、在留資格、在留期間等について確認し、ハローワークへ届け出ることが義務付けられている(労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律(旧雇用対策法)第28条)。

<sup>98</sup> 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律に基づいて設置されており、法務省及び厚生労働省が共管。技能実習計画の認定、実習実施者・監理団体に対する実地検査、外国人技能実習生に対する相談・援助等を実施。

## (7) 社会福祉サービス等

### ア 生活保護制度の実施

生活保護制度に係る国庫負担に要する経費として2兆8,508億円（前年度比▲129億円）が計上されている<sup>99</sup>。また、レセプトを活用した医療扶助の適正化や、生活習慣病予防等に向けた健康管理支援事業を試行する地方自治体への支援など、生活保護の適正な実施のために151億円（同+17億円）が計上されている。

### イ ひとり親家庭等の自立支援の推進

児童扶養手当の支給に2,075億円（前年度比+364億円）が計上されており、そのうち児童扶養手当の支払回数増<sup>100</sup>に要する経費として384億円が計上されている。また、児童扶養手当を受給している未婚のひとり親に対し、児童扶養手当を増額する形で臨時・特別給付金（仮称）<sup>101</sup>が支給されることとなっている。

### ウ 障害福祉サービス

障害児・障害者が地域や住み慣れた場所で暮らすために必要な障害福祉サービス等を総合的に確保するために1兆4,542億円（前年度比+1,225億円）が計上されており、そのうち障害福祉人材の処遇改善のために94億円が計上されている。

また、一般就労が困難な障害者の自立した生活を支援するため、就労継続支援事業所等に対する経営改善、商品開発、販路開拓等に向けた支援や、企業等と障害者就労施設等との受発注のマッチングを促進し、官公需や民需の増進を図ること等による工賃向上等のための取組の推進に2.9億円（同+2億円）が計上されている。

## (8) 年金

基礎年金の国庫負担分及び年金生活者支援給付金<sup>102</sup>の支給に要する費用として11兆9,807億円（前年度比+3,609億円）が計上されている。

また、日本年金機構における厚生年金保険の適用促進対策や国民年金の保険料収納対策の推進、年金の徴収や給付等の各業務の実施及び年金生活者支援給付金制度の円滑な実施のための事務体制の構築等に3,271億円（同+306億円<sup>103</sup>）が計上されている。

<sup>99</sup> 2018年10月から、3年間で最大▲5%とする生活保護基準の見直しが段階的に実施されており、2019年10月は見直しの施行2年目に当たる。同見直しとともに、消費税率上げの影響を含めた国民の消費動向等の社会経済情勢を総合的に勘案した上での改定を行うこととされており、消費税率上げに伴う改定率については+1.9%となっている（生活扶助本体については軽減税率を考慮し+1.4%とされている。）。

<sup>100</sup> 2019年11月以降、現行の年3回から年6回の隔月支給に変更される。

<sup>101</sup> 未婚のひとり親に対する寡婦（寡夫）控除の適用について、与党間における協議が難航していたところ、最終的に、前年の合計所得金額が135万円以下である未婚のひとり親に対し、個人住民税を非課税にするとともに、予算上の措置として児童扶養手当に増額する形で臨時・特別給付金（仮称）を年1万7,500円支給することが合意された。平成31年度予算では、母子家庭等対策総合支援事業の一部として計上されている。

<sup>102</sup> 一体改革では、同給付金の所要額として約5,600億円を試算しており、2019年度については2019年12月及び2020年2月の支払いに必要な額として1,859億円が計上されている（年金の支払いは年6回。2019年10月及び11月分の支給は同年12月、2019年12月及び2020年1月分の支給は2020年2月に行われる。）。

<sup>103</sup> 主な増加要因は、マイナンバー対応を含めたシステム関連経費（681億円（前年度比+101億円））、厚生年金保険の適用促進の取組の強化による事務費（99億円（同+19億円））、国民年金保険料の未納者への強制徴収の確実な実施に伴う事務費（89億円（同+6億円））、年金生活者支援給付金事務費（141億円（同+133億円））。

## (9) その他

### ア 防災・減災、国土強靱化のための緊急対策

「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策<sup>104</sup>」を受け、厚生労働省所管分として計690億円が計上されている。そのうち、社会福祉施設等の耐震化やブロック塀等の改修整備、非常用自家発電設備の整備に343億円、災害拠点病院等の耐震化、給水設備強化、非常用自家発電設備整備等に75億円<sup>105</sup>、保健所の非常用自家発電設備整備に12億円、水道施設の整備等<sup>106</sup>に259億円がそれぞれ計上されている。

### イ 感染症対策の推進

2018年における風しんの流行状況等を踏まえ、地方自治体が行う風しん抗体検査事業に対する補助等のため12億円（前年度比+9.6億円）が計上されている<sup>107</sup>。また、抗インフルエンザウイルス薬、プレパンデミックワクチンの備蓄等、新型インフルエンザ等の感染症対策の強化に281億円（同▲21億円）が計上されている<sup>108</sup>。

## 5. おわりに

平成31年度予算は、消費税率引上げによる増収分を反映した予算編成となっており、一体改革の完成図を予見させるものとなっている。一方、一体改革完了後も、社会保障制度の持続可能性が担保されるわけではないことは財政上明らかであり、超高齢化の進行にも対応できる「全世代型」の社会保障を構築するためには、引き続き改革を進めていく必要がある。

その中で、政府は、全世代型社会保障の構築のため、社会全体の支え手を拡大していくことを一つの処方箋として、全ての国民がより長く、元気に活躍できるよう、多様な就労・社会参加の実現や健康寿命の延伸等を目指し、まずは高齢者を中心とした雇用制度改革を進めていくとしている。

他方、老後の生活の在り方という観点から、高齢者雇用に関する議論は、年金制度に関する議論と表裏一体の関係にある。2019年には、5年に一度行われる公的年金の財政検証が予定されており、雇用制度改革・年金制度改革を進める上での材料が示されることとなる。2040年を見据えた全世代型社会保障の構築に向けた最初のステップとして、今後どのような議論が展開されるか、動向が注目される。

(にしお ますみ)

<sup>104</sup> 前掲注1参照。

<sup>105</sup> 平成30年度第二次補正予算においても、災害拠点病院等の耐震化整備等に43億円が計上されている。

<sup>106</sup> 新たに自家発電設備の設置等の停電対策、土砂流入防止壁の設置等の土砂災害対策、防水扉の設置等の浸水災害対策を実施するほか、従来からの水道施設の耐震補強や基幹管路の耐震化等の地震対策を実施。なお、平成30年度二次補正予算においても、水道関係予算として270億円（他府省分含む）が計上されている。

<sup>107</sup> 平成30年度第二次補正予算においても、抗体保有率が低い世代の男性（2018年度時点で39歳から56歳）を対象とした風しん抗体検査の補助に17億円が計上されている。

<sup>108</sup> 平成30年度第二次補正予算においても、プレパンデミックワクチンの備蓄経費として23億円が計上されている。