

Ⅱ 構造改革を先送りした社会保障予算

小林 仁

参議院常任委員会調査員

なった高失業社会の実態を反映するものである。

● 増大する社会保障関係費

2001年度一般会計予算に計上された社会保障関係費は17兆5,552億円、前年度比7,886億円の増となった。一般会計82兆6,524億円の約21%、政策的経費である一般歳出48兆6,589億円の約36%を占めている。伸び率で見ると、一般会計が▲2.7%、一般歳出が+1.2%にとどまるなかで、+4.7%という大幅な増加となっている。

社会保障関係費の内訳を費目ごとにみると、年金、医療保険、介護保険などに対する国庫負担分である社会保険費が13兆5,900億円（対前年度比+5.3%）、障害者福祉や児童福祉のための社会福祉費が1兆6,944億円（対前年度比▲0.9%）、生活保護費が1兆3,091億円（対前年度比+6.4%）、保健医療政策や食品衛生のための保健衛生費が5,323億円（対前年度比+2.1%）、失業対策費が4,298億円（対前年度比+13.2%）となっている。

予算増の大半は社会保険給付の受給者が増えることに伴う自然増である。急激な高齢化の影響が政府予算の数字に如実に現れているといえよう。また、生活保護費や失業対策費の伸びが著しいのは、社会保険ではカバーしきれない一人暮らしの高齢女性が増加する超高齢社会や、現役世代でも倒産、リストラの憂き目に遭うことが稀ではなく

● 社会保障予算の会計と財源

政府の社会保障関係費17兆5,552億円のうち17兆4,585億円が厚生労働省予算に計上されている。厚生労働省の一般会計予算には社会保障関係費のほかに、水道事業などの公共事業関係費、厚生科学研究などの科学技術振興費などが5,836億円が計上されており、厚生労働省一般会計予算は18兆0,421億円となっている。

なお、社会保障は税だけでなく社会保険料も財源とすることから、主に税を財源とする一般会計のほかに、社会保険料などを主な財源とするいくつかの特別会計が設けられている。社会保障関係の2001年度特別会計の予算は、厚生年金、政府管掌健康保険などの勘定を有する厚生保険特別会計に40兆8,486億円、国民年金特別会計に23兆0,697億円、雇用保険などの勘定を有する労働保険特別会計に4兆6,361億円、国立病院特別会計に1兆0,531億円、船員保険特別会計に914億円がそれぞれ計上されている。

社会保障の財政規模は、一般会計と特別会計の間で相互に資金を繰り入れるという複雑な関係があることや、国の予算以外にも地方負担分もあるため、国の会計の歳出を単純に合計するだけでは明らかにならないが、2000年度の社

会保障給付費は約78兆円（予算ベース）と見積もられていたことから、2001年度は80兆円程度に達するものとみられている。従って、一般会計に匹敵する巨額の資金が社会保障制度の下で分配されることになる。と同時に、国民は社会保障のために約80兆円を負担するというところもある（これは国民所得比で20%程度に相当する。なお、国民負担率は分子に社会保障以外の負担も含むため社会保障支出の抑制指標としては適当ではなく、分母を国民所得〔NI〕とするのもおかしい。問われるべきは国民負担率ではなく、負担のあり方と再分配の内実であろう）。

ところで、国の一般会計に計上されている予算は17兆5,552億円、社会保障給付総額の5分の1強にすぎないことから、社会保障給付費の大半が社会保険料によって賄われている現状がみてとれる（ただし、国費以外に老人保健制度や介護保険特別会計等に対する地方負担分もある）。少子・高齢化によって人口が減少する社会では、現役世代の人口減少が総人口の減少に先行するため、社会保険料を主たる財源とする社会保険制度、すなわち、多くの保険料を現役世代の勤労者に依存する仕組みで社会保障を支えようとする、現役勤労者に負担が集中してしまうと指摘されている。

社会保障財源のあり方としても、財源の大半が社会保険料という名の目的税で賄われていることを意味している。社会保険のスキームを用いることによって、社会保障財源の実質的な目的税化が図られているのである。問題は税のあり方と一般会計の硬直的な予算配分にあるというべきである。

● 社会保障予算の分野別動向と課題

厚生労働省が所管する社会保障関係費17兆

4,585億円の分野別内訳をみると、予算額の大きい順に、医療が7兆2,083億円（対前年度比4,127億円、6.1%の増）、年金が5兆2,954億円（対前年度比1425億円、2.8%の増）、福祉・その他が3兆1,356億円（対前年度比509億円、1.7%の増）、介護が1兆3,902億円（対前年度比1,312億円、10.4%の増）、雇用が4,291億円（対前年度比504億円、13.3%の増）となっている。以下、分野ごとにその動向と課題をみていくことにしよう。

（1）医療

医療分野についてみると、2000年度には6兆7,956億円であった医療費の国庫負担が2001年度には7兆2,083億円と積算されている。隠れ借金の返済である政管健保への繰戻し416億円が含まれているが、これを除いても3,711億円の増、+5.5%という高い伸びを示すものとなっている。

医療費の国庫負担は、健保組合や船員保険の場合は定額となっているものの、政管健保では給付費の13.0%と老人保健拠出金の16.4%が国庫負担であり（2001年度予算では9,176億円）、市町村国保では給付費と老人保健拠出金の50%が国庫負担となる（2001年度予算では3兆3,470億円）。また、老人保健制度に対する国庫負担は、介護的要素の強い老人保健施設療養費などは3分の1、その他部分は保険給付費の5分の1とされており（2001年度予算では2兆0,254億円）、残りは老人保健拠出金と地方負担で賄われる。このほかに、結核などの公費負担医療に対する国庫負担がある。

国民医療費は1999年に30兆円を超えたが、医療費に対する国庫負担はその4分の1強を占めている。上述したように、国庫負担は定率で投入されるウェイトが高いため、今後とも国民医療費の伸びに連れて増大していくと予想されている。2001年から老人一部負担金が定額制（外来530円/日、入院1200円/日）から

定率制（原則として上限付1割負担）に改められたものの、薬剤一部負担の廃止などで医療費抑制の目処が立たず、大幅な国庫負担増を見込まざるを得なかったのである。

医療費抑制のポイントは、健康寿命を伸ばすことであり、そのためには予防医療が重視されなければならない。2001年度の予算では、働き盛りの2大死因であるがんと心筋梗塞、要介護の大きな原因となる脳卒中、痴呆、骨折について、予防と治療成績の向上を果たすために地域医療との連携を踏まえた総合的なメディカル・フロンティア戦略を推進するとしている。2005年までの5ヶ年計画とし、具体的な目標値を設定して取り組むこととなっているので、その効果を検証し政策評価に結びつけなければならない。医療費抑制のもう一つのポイントは、いわゆる社会的入院を解消することであるが、介護保険での受入施設である介護療養型病床の整備が大幅に遅れていることから、国民医療費の3分の1強を占める老人医療費が今後も膨らみ続けることは避けられそうにない。

高齢者医療制度の再構築については利害関係者間に意見対立がある。日本医師会は高齢者を別枠とする独立型の高齢者医療制度（国税を主財源とする）を、健保組合連合会は健保組合が突き抜け型で退職高齢者をカバーすべきだと主張してきた。このために医療制度の抜本改革が2002年まで先送りされたのであるが、いずれにも一長一短があり、この際、都道府県ないしは二次医療圏単位で住民参加型の地域医療計画と一体的に医療保障を構築する方法を検討すべきではないか。老人医療費の適正化は、患者を主人公とした地域医療の活性化なくしてはあり得ないからである（地域医療が徹底する長野県は、一人当たり老人医療費が全国最低水準にありながら最長寿県の一つである）。

ところで、厚生省（当時）は概算要求で、医療に関する情報の収集・提供に資するため、EBM

（根拠に基づく医療）の基盤整備事業を盛り込んでいたが、日本医師会が医師の裁量性を狭めるとして強く反発、削除を要求したため、予算化が見送られた。患者本位の医療を目指す動きは、カルテ開示の法制化断念に続き、暗礁に乗り上げている。

（2）高齢者介護

介護保険制度施行2年目を迎えた2001年、65歳以上の保険料負担を半額とする特別対策が9月で終了するため、10月からは保険料負担がこれまでの倍となるが、まずはその影響を注目したい。

2001年度予算では、介護サービス基盤の整備を図るために、特別養護老人ホームを1万人分、老人保健施設を7,000人分、痴呆性高齢者向けグループホームを500カ所、それぞれ増設することとされている。しかし、前述したように、介護療養型病床の整備については、厚生省が概算要求で目標とした19万床には遠く及ばず、12万床台で予算を編成せざるを得なかったものとみられている。また、医療施設における社会的入院が介護保険へスムーズに移行できないのは、在宅介護のための居住環境の整備が遅れていることも原因となっている。安価で良質の高齢者向け住宅の供給を促進するとともに、地域の再開発に当たっては公共施設に高齢者福祉施設を併設するといった高齢社会対応型の街づくりを推進するなど、都市・住宅政策と福祉政策の連携を図る必要があろう。

（3）少子化対策

次に、1999年に合計特殊出生率が1.34と過去最低を記録した少子化の対策をみることにしよう。

2001年度予算の編成過程で最も注目されたのは、児童手当制度の見直しであった。児童手当制度については、2000年6月から改正児童手当法が施行され、支給対象年齢が3歳未満から義務教育就学前まで拡大されたが、抜本改革

までの経過措置とされたことから、その後、連立与党間で協議が重ねられてきたものである。制度の大幅な拡充を求める公明党と財源措置が困難であるとして難色を示す自民党との調整を経て、「児童手当等に関する三党合意」に至ったが、児童手当の支給率を72.5%から85%に引き上げること、その財源については厚生省及び自治省予算の歳出見直しで捻出することで決着した。2001年6月から所得制限限度額が緩和され、これにより支給対象児童は565万人から660万人に拡大することになる。なお、実際の支給は10月（6月分～9月分）からとなる。

児童手当については、現行制度の財源構成をみると、3歳未満児童に対する特例給付（被用者・公務員を対象とする）には事業者の拠出金負担が存在するのに対し、就学前特例給付については非被用者、被用者・公務員の区別なく全額公費負担とされているなど、整合性を欠く構造となっている。これは、児童手当制度の本質的な部分について、思惑の違いがあるために議論が整理されていないことによるものである。与党合意では「支給対象年齢及び支給額の拡充を含めた制度全体の見直しについて、早急に検討を進める」としているが、児童1人につき月額5,000円（第3子以降は1万円）の手当の少子化対策として効果も含めて十分に検証し、政策評価と合理的な制度設計を行う必要がある。児童手当の目的を子育て家庭に対する経済的支援とするのであれば、むしろ児童年金のような社会保険として構成する方が理解が得られやすく、国民生活に根付くのではないと思われる。

少子化対策としては、児童手当のほかに新エンゼルプラン関係予算として3,153億円が計上された。これにより、保育所の低年齢児受入枠が59.8万人から61.8万人へと2万人分、延長保育を実施する保育所が8,000カ所から9,000カ所へと1,000カ所、それぞれ拡大する予算が確保された。

（４）年 金

昨年大蔵省（当時）が公表した「国の貸借対照表（バランスシート）」によると、3案のうち1つに、厚生年金と国民年金の債務として778兆円が計上されている。積立金は153兆円しかないから、差し引き625兆円の年金債務が存在することが明らかとなった（共済年金分を除く）。世代間扶養の考え方では、この625兆円をこれからの現役世代が将来にわたって負担することになる。

わが国はここ数年のうちに人口減少の段階に入る。日本にとって、20世紀とは人口が3倍になる100年であったが、21世紀は人口が半減する世紀となろう。高齢化が急速に進展し、就労人口が減少しているにもかかわらず、年金制度の抜本改革が先送りされている。右肩上がりの経済と人口の増加を前提とした年金制度がやがて行き詰まることは誰の目にも明らかであり、国民の公的年金に対する不信感は増幅する一方である。

2001年度予算の編成に当たっては、2年連続、特例措置として自動物価スライドを停止することが決まった。年金の支給額は法律上、前年の消費者物価に合わせて自動的に改定すると定められているが、消費者物価は1999年の-0.3%に続き、2000年も-0.7%下落するとみられており、2001年度は計1%の引下げが見送られることとなる。物価下落を反映しないことで年金支給額は2,700億円膨らみ、そのうちの国庫負担は460億円と見込まれている。「現下の社会経済情勢にかんがみ」と説明されているが、政策的な据え置きであるにもかかわらず、その費用の大半を後代世代が保険料で負担しなければならない理由は不明である。政府は、両年度の「マイナス改定停止による財政影響を考慮し、次期財政再計算までに、後代に負担を先送りしないための方策を検討」するとしているが、厚生労働大臣は2002年度まで

に基礎年金の国庫負担を3分の1から2分の1へ引き上げると言明しており、その際に2年分の差額2,875億円を一般会計から埋め戻すべきであろう。

(5) 隠れ借金

政管健保への繰戻し分416億円は国庫補助の繰延べに係る利子相当額約2,900億円の一部であり、約2,500億円が未返済として残ることになる。また、厚生年金と国民年金に対する国庫負担繰延べ額は2000年度末で、元利合計約4兆8,000億円に上っている。今なお、5兆円を超える巨額の隠れ借金が現存し、返済の目処は立っていない。

● 社会保障が支える経済の安定と個人の自由

政府の社会保障予算が増え続けているにもかかわらず、わが国の社会保障制度は国民に安心できる生活を約束するに至っていない。老後や失業などの将来不安から個人消費が冷え込んだ状態が続いており、日本経済が低迷する大きな要因となっている。政府がなすべきことは、確かな社会保障によって国民に安心できる生活を約

束し、将来不安を解消することで国民が過剰防衛する必要のない社会を築くことであり、個人消費の冷え込みからくる経済の停滞という悪循環を断ち切ることである。社会保障と経済とは今やトレード・オフの関係にあるのではなく、社会保障には国民経済を下支えする役割が期待されている。

また、バブルによる資産格差の拡大とその後の格差の固定化により、平等社会という神話が崩壊し、社会の安定を脅かすに至っている。不可解な少年事件や続発する医療事故といった社会的病理現象には、社会の閉塞感と将来に展望を開けない無力感が反映しているのではないか。所得再分配調査によると、わが国では税による再分配効果が極めて小さいことが知られている。特に資産価値の再分配が十分かつ公平に行われておらず、機会の均等が大きく損なわれているおそれがある。

今後は、確かな社会保障によって、経済の安定を底支えするとともに、機会の均等を確保し個人の自己実現を支援する必要がある。社会保障のこのような機能はこれまで十分に認識されてこなかったが、社会保障の構造改革に当たっては、税制の抜本改革と合わせて総体としての負担と給付を公平にし、個人の自由と自己実現を社会的に支援するといった観点からの政策展開が望まれる。

(こばやし ひとし)

