

Ⅲ 危機回避先送りの社会保障予算

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室次席調査員

● はじめに

04（平成16）年度予算を概観する前に、社会保障給付の現状を国立社会保障・人口問題研究所が03年12月に公表した最新のデータで確認しておこう。

01年度の社会保障給付費は前年度比4.2%増の81兆4,007億円、国民所得に占める割合は22%で、いずれも過去最高を更新した。高齢者人口が増加し、老齢年金の給付費などが伸びているためである。内訳は、年金が42兆5,714億円（3.3%増）で全体の5割強を占め、医療費は26兆6,415億円（2.4%増）、介護は4兆1,462億円で27%の大幅増となっている。

給付の対象者別にみると、年金、老人医療費などの高齢者向けの給付費が5.2%増の55兆9,517億円、社会保障給付費の68.7%を占めている。他方、児童手当や育児休業給付など子育て家族向けは2兆9,890億円、社会保障給付費に占める割合は3.7%にとどまっている。全体として、わが国の社会保障給付は高齢者に偏っていることがわかる。

03年12月現在、わが国の65歳以上人口は2,441万人、総人口に占める割合（＝高齢化率）は19.1%となっている（総務省統計局）。直近の将来推計人口によると、わが国の総人口はここ2～

3年のうちにピークをつけ、まもなく総人口の減少が始まろうとしている。ところが、高齢者人口はほぼ確実に、今後40年以上にわたって増え続ける。2050年には、高齢化率が中位推計で35.7%、低位推計で39.0%に達すると推計されている。わが国は、人口減少社会と長寿社会を同時に迎えることになるのである。

長寿社会の到来自体は歓迎すべきことであり、高齢者人口の増加に伴う社会保障給付費の自然増は避けがたい面もある。しかし、高齢者人口の動向とは逆に、労働力人口は今後、減少する趨勢にある。しかも、停滞する経済の下、リストラや賃金下落等によって現役世代を取り巻く経済環境は厳しさを増している。若年者を取り巻く雇用環境の劣化は、この国の将来を支えるはずの人材を腐らせている。現役世代の負担能力は、総体として低下しつつあるのである。にもかかわらず、わが国の社会保障制度は依然として、負担の多くを現役世代の拠出に求める仕組みとなっている。社会保障財政は、このままでは深刻な事態に立ち至ることになる。

以下では、このような状況を踏まえつつ、04年度予算の編成の経緯と年金改革の動向を紹介しながら、社会保障財政の課題を明らかにしたい。

1 04年度社会保障関係予算の概要と 仕組み

04年度予算一般会計のうち、社会保障関係費は19兆7,970億円、対前年度当初比8,063億円の増（4.2%増）である。政策経費である一般歳出は47兆6,320億円、そこに占める社会保障関係費の割合は41.5%となった。今や国の政策経費の4割強が社会保障に費やされており、しかも、その割合は年々高まる傾向にある。一般歳出の伸びは、財政再建のための歳出構造の見直しを受けて、厳しく抑制されている。04年度は0.1%の増にすぎない。その一方で、社会保障関係費はこのところ、年4%前後、伸び続けているからである。

社会保障関係費が伸び続けるのは、新規事業や事業拡大によるものではなく、年金や医療、介護など、高齢者向けの社会保険による給付が、支給対象者の増加に伴って、ほぼ自動的に増大しているためである。いわゆる自然増と呼ばれるものである。

いうまでもなく社会保障関係費は一般会計であるから、財源のほとんどは租税である。では、租税を財源とする社会保障関係費が、社会保険料を主たる財源とする年金や医療、介護などの社会保険給付の伸びに連動して増大していくのはなぜか。その理由は、社会保険制度を管理する国や地方の特別会計等に、国の一般会計から定率の財政支援が行われているからである。社会保障関係費の社会保険費15兆3,802億円（5.0%増）のうち、保険者に対する助成金や事務費補助金等を除く大部分が社会保険制度に対する国庫負担金である。したがって、社会保障関係費のおよそ3/4が社会保険の給付費の増減に連動している。

ここで、厚生労働省が所管する社会保障関係費について、「医療」、「年金」、「介護」及び「福祉その他」の部門別に、予算額とその用途を見ておこう。「医療」は8兆1,445億円、その内容は国

民健康保険、老人保健、政府管掌健康保険、生活保護の医療扶助、公費負担医療等に対する国庫負担分である。「年金」は5兆8,246億円、その内容は国民年金・厚生年金の基礎年金給付費の国庫負担分、老齢福祉年金給付額等である。「介護」は1兆7,921億円、その内容は介護保険の給付費負担金、二号保険料に対する国庫負担分等である。「福祉その他」は3兆8,779億円、その内容は生活保護の生活扶助、児童保護費、障害者支援費等の国庫負担分となっている。

次に、一般会計から経費が繰り入れられている特別会計の例として、厚生保険特別会計と国民年金特別会計の予算を見ておく。（なお、以下の歳出額には、勘定間で経費の出し入れがあるため、重複分が含まれている。）厚生保険特別会計の歳出額は42兆9,407億円、政管健保のための健康勘定に8兆7,772億円、厚生年金のための年金勘定に33兆1,639億円などの歳出が計上されている。また国民年金特別会計の歳出額は22兆8,761億円、基礎年金勘定に16兆8,229億円、国民年金勘定に5兆8,692億円などの歳出が計上されている。なお、国民健康保険の保険料国庫負担と介護保険の給付費国庫負担分については、それぞれの市町村における国民健康保険特別会計、介護保険特別会計が受け皿となっている。

2 社会保障制度に関連する予算の編成 の経緯

高齢者人口の増加等に伴い、04年度における社会保障関係費の自然増は約9,100億円（年金2,100億円、医療3,900億円、介護・福祉等3,100億円）と推計されていた。政府は03年6月、いわゆる「骨太の方針03」（閣議決定）において、潜在的国民負担率を50%程度に抑制する方針を打ち出した。続いて、「平成16年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」（閣議了解）に基づいて、社会保障関係費の増加額を6,871億円とす

る概算要求基準（シーリング枠）を定めた。そこで、厚生労働省は自然増約9,100億円と概算要求基準の増額上限額6,871億円との差額に相当する約2,200億円分の予算の圧縮が求められることとなった。

約2,200億円の圧縮策については、賃金・物価等の下落傾向が続いていることから、年金額等を引き下げる物価スライドの実施や診療報酬のマイナス改定が調整的となった。年金額等の物価スライドについては、財務省は00年度から02年度までの凍結分（850億円）を含めた完全実施を主張した。厚生労働省は03年の物価下落分（0.4%と見込んで約200億円）のみを織り込んで概算要求し、過去の凍結分についてはシーリングの枠外に置くことを主張した。過去の凍結分の取扱いについては、概算要求段階では整理できず、圧縮額2,200億円の残り1,150億円の抑制策とともに、年末に向けた予算編成過程で検討することとなった。

04年度における年金額等の物価スライドの取扱いについては、予算編成上、03年の物価下落分のみを引き下げることで決着した。財務省原案の内示に先立って行われた財務大臣と厚生労働大臣の事前大臣協議において合意されたものである。00年度から02年度までの1.7%に相当する据置き分の処理方法について、厚生労働大臣は、05年度以降、物価が上昇した場合の年金額改定の中で解消するとしている。03年の年平均消費者物価指数の確定値は04年1月末に発表されるが、0.2%の下落であった場合、国庫影響額は約100億円減となる（予算上は0.2%の下落を前提に編成）。その結果、概算要求時に物価スライドの完全実施で削減できると考えられてきた1,050億円のうち、残りの約950億円は削減されずに終わった。

診療報酬の改定については、前回マイナス改定であったこともあり、その行方が注目され、患者負担の引上げに伴う経営の悪化を受けて4.2%の

引上げを主張する診療側と、賃金・物価の下落を受けて前回と同じ2.7%の引下げを主張する支払い側の調整が難航した。予算編成が大詰めを迎える中、中医協は診療報酬本体の引下げは行わないこと、薬価を医療費ベースで1.05%（薬価0.89%、医療材料0.16%）引き下げることで合意に至った。薬価の引下げ幅0.89%は薬価ベースで4.21%である。

なお、1,150億円の削減については、この診療報酬の改定（717億円減）のほか、生活保護老齢加算の見直し（167億円減）、その他（約270億円減）で捻出されることになった。

3 年金改革の動向と問題

厚生労働省は03年11月、年金改革に関する坂口大臣試案に基づいて、厚生労働省案となる「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」をとりまとめ、公表した。厚生労働省案を受け、与党は年金制度改革協議会を立ち上げ、予算編成の前提となる基礎年金の国庫負担割合の引上げと厚生年金の保険料引上げ等について協議を開始した。

基礎年金の国庫負担の在り方については、00年改正国民年金法の附則第2条に「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を検討し、当面平成16（04）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする」と定められている。前回の財政再計算時における04年度の見通し（1999年度価格）では、基礎年金の給付費は約16.7兆円で、うち約5.8兆円を国が負担すると見込んでいた。その結果、国庫負担の割合を2分の1に引き上げた場合、国庫負担分は約8.5兆円となり、新たに約2.7兆円の財源問題が生じることになる。

なお、このように国庫負担2分の1への引上げに必要な費用として知られている2.7兆円という

額は、「平成11（99）年財政再計算結果」の将来見通しに基づくものである。したがって、04年に年金制度改革が行われると、05年度以降の所要額がどうなるのかについては、04年の財政再計算結果を見ないと判らないのである。

国庫負担割合の引上げについては、厳しい財政状況の中、与党内でも安定財源の確保に向けた調整が難航したが、与党税制改革協議会における協議と合わせて決着をみた。与党年金制度改革協議会では、「平成12（00）年年金改正法附則に明記された基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、絶対に先送りすることなくあらゆる手だてを講じて平成21（09）年度までに2分の1とし、平成16（04）年度から着手する。さらに、平成17（05）年度及び18（06）年度において、国庫負担の割合を適切な水準まで引き上げる」ことが合意され、年金制度改革に関する政府・与党協議会においても了承された。

さらにここでは、年金課税の見直しとして、老年者控除の廃止と公的年金等控除の縮小が行われることとなった。老年者控除とは、65歳以上で年収1,000万円以下の高齢者の課税所得を一律50万円控除するもので、この控除を廃止する。公的年金等控除についても、65歳以上の高齢者の控除額を現行の140万円から120万円に引き下げるとしている。その結果、04年度においては、年金課税の見直しによる05年1月からの増収分264億円が基礎年金の国庫負担の財源に充てられることになる。

なお、以上の年金課税の見直しによる05年度以降の増収分は、平年度約1,700億円と見込まれている。05年度及び06年度において、定率減税の縮減・廃止とあわせ、三位一体改革の中で個人所得課税の抜本的見直しを行い、安定した財源を確保することも了承されている。

与党は、これで基礎年金の国庫負担割合を2分の1へ引き上げる道筋と目途が立ったとしているが、04年度の財源措置は2.7兆円を大きく下回る

こととなった。04年度予算には、年金給付費国庫負担金として、現行の3分の1の国庫負担に年金課税の見直しにより生ずる初年度の増収分264億円を加えた5兆8,246億円が計上されているにすぎない。年金改正法案では、現行法の「平成16（04）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図る」との附則を削除し、本則に「国庫負担の割合は2分の1とする」旨の規定を設けることになる。しかし、その規定は09年度までに適用するとされていることから、その間の財源対策を中心とする経過措置が問題である。特に、07年度を目途に、所要の安定財源を確保する税制の抜本改革を行った上で施行するとされていることについては、十分な留意を必要とする。

給付水準と保険料の水準についても、年金制度改革に関する政府・与党協議会の「合意書」には、「保険料水準固定方式の導入により調整される将来の給付水準（厚生年金受給モデル世帯）については、少なくとも現役世代の平均的収入の50%以上を確保する。以上を踏まえ、厚生年金の保険料の当面の上限を18.35%（本人負担9.175%）とする。さらに、来年（注:04年）の年金改正法案提出までに、70歳以上で給与を受けている者への在職老齢年金制度の適用などについて検討し、その上限を一層抑制すべく最大限努力する。なお、厚生年金の保険料は、平成16（04）年10月から毎年0.354%（本人0.177%）ずつ引き上げる」旨が明記された。

厚生労働省の試算結果では、最終保険料率を18.35%にした場合、給付水準の指標となる所得代替率は次のようになると説明されている。夫が就労、妻は専業主婦の場合（モデル世帯）は現行の59.4%が50.1%に、女子単身の場合は53.3%が45.0%に、40年間共働きの場合は46.7%が39.2%に、男子単身の場合は42.7%が36.0%に低下する。

なお、注意を要するのは、この試算が男女別の平均的な所得水準を前提にしたものであって、制

度上、世帯類型によって、所得代替率が異なるわけではないことである。この試算では、世帯一人あたりの所得水準によって所得代替率が変化するのであって、世帯類型が異なっても世帯一人あたりの所得が同じであれば、所得代替率は同じになる。逆に、夫が就労、妻は専業主婦の世帯も、男子単身の世帯も、世帯当たりの所得が同一であるとする、所得代替率に $59.4\% - 42.7\% = 16.7\%$ ポイントの差が生じている。これは、その世帯に専業主婦がいるかないかによる影響である。専業主婦は、所得がないにもかかわらず月額6万6,417円の基礎年金を受給できるのである。

ここで、04年度予算案に盛り込まれた事項が国民生活に与える影響について見ておこう。

04年度の年金額は03年の物価下落分のスライドを適用するとされた（以下、0.2%の影響額）。厚生年金はモデル世帯の標準的な年金額で、月額23万5,992円が04年度は月額23万5,517円に引き下げられ、月額500円弱の減額となる。国民年金の老齢基礎年金額は月額6万6,417円が月額6万6,283円に引き下げられる。

厚生年金の保険料率は、04年10月から現行の13.58%（6.79%）から0.354%（本人分0.177%）引き上げられて、13.934%（本人分6.967%）となる。

予算編成時に決着したのは、上記の事項である。パート労働者に対する厚生年金の適用拡大、70歳以上のサラリーマンからの保険料徴収と在職老齢年金の適用による年金の減額、夫婦間の年金分

割、国民年金の保険料の上限と毎年の引き上げ幅、育児休業期間中の保険料免除措置の拡大、年金資金運用基金の独立行政法人化等の取扱いについては、現在、政府・与党間で調整が続けられている。

● おわりに

今後も高齢者人口の増大に伴い、社会保障関係費は年約1兆円ずつ増加していくものと見込まれている。増え続ける社会保障関係費をどうするのか、財源を含めた社会保障制度の見直しの議論が求められている。国民の負担増は避けたい状況にあるものの、経済が低成長にとどまるなかで、給付の削減と負担増を繰り返すだけでは、社会保障に対する信頼が失われる。

団塊の世代が退職期を迎えるまであと数年、改革に残された時間は少なくなってきている。財政全般にわたる歳出構造の見直しはもちろんのこと、社会保障の在り方についても、税制を含めた総合的かつ抜本的な改革が急がれる所以である。公私の役割分担の見直しとともに、「年金」、「医療」、「介護」といった各制度にまたがる課題についての横断的な整理を通じて、社会保障制度全般の再構築が求められている。同時に、必要な社会保障給付費を賄うための税・社会保険料負担の在り方についても、経済活動や国民のライフスタイルに中立かつ公平な仕組みを用意しなければならない。

（こばやし ひとし）