

[各論Ⅲ] 社会保障予算—強い自然増圧力 と不十分な年金への予算措置

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室 次席調査員

本稿では、わが国の社会保障財政について、その現状と今後の見通しを踏まえた上で、2005年度予算の概要とポイントを明らかにし、問題点を検討する。

● 社会保障の給付と負担の現状と見通し

まず、わが国における社会保障給付の規模と社会保障給付に要する費用負担の現状、今後の見通しをみておこう。政府が2004（平成16）年5月に推計した「社会保障の給付と負担の見通し」によれば、社会保障給付費は2004年度予算ベースで86兆円となっている。その分野別内訳は、「年金」が46兆円、「医療」が26兆円、「介護」が5兆円、「福祉等」が9兆円である。他方、社会保障に係る負担は2004年度予算ベースで78兆円、その財源内訳は、「保険料負担」が52兆円、地方分を含む「公費負担」が26兆円となっている。

社会保障給付費は、高齢者の増加に伴う自然増を背景にして、2005年度には90兆円に近づくものと思われる。「社会保障の給付と負担の見通し」によれば、社会保障給付費は高齢化の急速な進展に伴い、20年後の2025年には152兆円に達するとみられている。

社会保障負担の対国民所得比をみると、2004年度には21%台であったのに対し、2025年度の

対国民所得比は29%台となると試算されている。国民所得に占める社会保障負担の割合は、一定の経済成長を見込んでも、20年間で約4割増えることになる。

わが国における社会保障財政は、今まで以上に、給付の効率化を通じたコストパフォーマンスの向上と、負担の公平性、中立性が問われることになるだろう。

次に、2005年度予算に現れた社会保障財政の姿をみておこう。

● 2005年度社会保障関係予算の概観

国の2005（平成17）年度一般会計予算のうち、社会保障関係費は20兆3,808億円、一般歳出47兆2,829億円の43.1%を占めている。一般歳出が3,491億円（前年度比0.7%）の減となる中で、社会保障関係費は5,838億円（同2.9%）の増となった。

20兆円を超える規模となった社会保障関係費について、その分野別内訳をみると、「年金」が前年度比4,449億円増の6兆2,695億円、「介護」が同1,596億円増の1兆9,518億円、「福祉等」が1,028億円増の3兆4,507億円となっている。一方、「医療」は前年度比583億円減の8兆862億円となっている。これは、国民健康保険の国庫負担のうち、5,449億円が所得譲与税によって税源移譲

されたためであり、国民医療費自体が縮減したわけではない。また、「雇用」は641億円減の4,660億円となっている。

次に、費目ごとの内訳を確認しておく。生活保護費には1,741億円増の1兆9,230億円、社会福祉費には105億円増の1兆6,443億円、社会保険費には4,836億円増の15兆8,638億円が計上されている。また、保健衛生対策費は201億円減の4,832億円、失業対策費は642億円減の4,664億円となっている。これらの社会保障関係費とは別に、一般会計には恩給関係費が1兆693兆円計上されている。この恩給関係費を含めると、わが国の国家予算は一般歳出のうち、実に45.4%が社会保障関係費等で占められているのである。

ところが、社会保障給付費は90兆円近いことから、国の一般会計に計上される経費は、その4分の1にも満たない。それは、社会保障財政が財源の6割以上を社会保険料によって賄っているからである。そこで、厚生労働省が所管する特別会計のうち、政府管掌健康保険、厚生年金及び児童手当を管理する厚生保険特別会計、基礎年金及び国民年金を管理する国民年金特別会計、そして労働保険特別会計をみておこう。

厚生保険特別会計には、1. 健康勘定に8兆9,058億円（前年度比1,286億円の増）、2. 年金勘定に38兆5,924億円（歳入で同4兆434兆円の増、歳出で同5兆4,284億円の増）、3. 児童手当勘定に4,690億円（同222億円の増）、4. 業務勘定には445億円減の5,083億円がそれぞれ計上されている。次に、国民年金特別会計には、1. 基礎年金勘定に17兆6,313億円（前年度比8,084億円の増）、2. 国民年金勘定に6兆3,530億円（歳入で同4,653億円の増、歳出で同4,837億円の増）、3. 福祉年金勘定に281億円（同44億円の増）、4. 業務勘定に1,675億円（同72億円の増）がそれぞれ計上されている。厚生保険特別会計と国民年金特別会計の各勘定は、いずれも歳入と歳出が同額となっている。

労働保険特別会計には、労災保険を管理する労災勘定、失業給付等の雇用保険を管理する雇用勘定、そして徴収勘定がある。1. 労災勘定には、歳入として1兆3,894億円（前年度比32億円の減）、歳出として1兆1,769億円（同103億円の減）、2. 雇用勘定には、歳入として3兆2,877億円（前年度比2,231億円の増）、歳出として2兆9,526億円（同1,120億円の減）、3. 徴収勘定には、歳入歳出ともに3兆9,953億円（前年度比2,960億円の増）がそれぞれ計上されている。

ここで、社会保障関係予算のポイントを整理する前に、2005年度予算がどのような前提の下に編成されているのかを確認しておきたい。以上の数字から分かることは、一般会計において、生活保護費が1割近く増加しているのに対し、「雇用」が1割以上減額されていることである。また、特別会計においても、雇用保険の失業給付費の縮減と雇用保険料の大幅な収入増が注目される。生活保護受給世帯はともかく、一般的に景気の好転と雇用環境の改善を前提とした予算編成となっているというほかない。客観的にみると、雇用保険料の大幅な収入増に結びつくほど賃金（社会全体の総賃金）が上昇するとは考えにくいのではないか。雇用保険財政の将来見通しはどのような根拠に基づいて行われているのか、年金や医療保険ほどには十分な情報公開と説明がなされていないのが実情である。

2005年度社会保障関係予算のポイントは、三位一体改革、介護保険制度及び障害保健福祉施策の見直し、基礎年金の国庫負担引上げを含む年金制度改革の実施等である。

● 三位一体改革

三位一体改革については、厚生労働省所管分の国庫補助負担金においても、2005（平成17）年度、2006年度で税源移譲と交付金化・統合補助金化が進められることになった。政府・与党合意

によれば、税源移譲が7,850億円程度、施設整備費（ハード）関係の交付金化が1,390億円程度、スリム化が100億円程度の合計9,340億円程度とされている。税源移譲の対象は、国民健康保険の国庫負担の見直しが7,000億円程度、養護老人ホーム運営費等の補助金が850億円程度とされている。このうち、2005年度において税源移譲に結び付く改革は、国民健康保険の国庫負担が5,449億円、養護老人ホーム等保護費補助金等13の補助金が854億円である。これらの合計6,303億円を含めて、2005年度には6,910億円が暫定的な所得譲与税によって税源移譲されると説明されている。このほか、2005年度予算には施設整備費関係の交付金化として、合計1,390億円が計上されている。その内訳は、①地域介護・福祉空間整備交付金931億円、②次世代育成支援対策交付金299億円、③保健医療提供体制整備交付金163億円である。

また、生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、厚生労働省が提案したものの、地方6団体から猛反発を受け、調整がつかなかった。政府・与党合意では、これらについては、地方関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされている。

医療保険制度の予算と国民健康保険 制度改革

医療保険関係の一般会計予算は、政府管掌健康保険、国民健康保険、老人保健等に係る医療費国庫負担として、前年度比515億円（0.6%）減の8兆723億円が計上されている。社会保障関係費の「医療」との差額は原爆医療等の健康診断費分である。

医療費国庫負担の内訳は、政府管掌健康保険が対前年度比171億円（2.2%）増の7,967億円、老人医療が同2,357億円（9.3%）増の2兆7,791億

円、公費負担医療が同971億円（9.4%）増の1兆1,251億円となっている。老人医療の国庫負担が大幅に増えたのは、改正老人保健法による公費負担割合の段階的引上げ（年4%）が対象年齢の段階的引上げで相殺できなかったことを物語っている。他方、国民健康保険は対前年比4,013億円（10.6%）減の3兆3,715億円となっている。国民健康保険の国庫負担が対前年度で減少しているのは、三位一体改革による国庫負担見直しの結果である。

国民健康保険制度の改革は、次のとおりである。第1に、国による財政調整を縮減した上で、都道府県内の財政調整は基本的に都道府県が行うこととし、そのために都道府県財政調整交付金を創設する。2005（平成17）年度には給付費等の5%相当額、2006年度以降は給付費等の7%相当額を都道府県財政調整交付金として一般財源化する。その結果、国の財政調整交付金は10%から9%となり、定率国庫負担は40%から2005年度に36%、2006年度以降34%に低下する。第2に、保険基盤安定制度のうち、保険料軽減分について、一般会計から繰り入れている額に対する国庫負担分（現行1/2）を都道府県に税源移譲し、一般財源化する。その結果、都道府県の負担は現行の1/4から3/4となる。

さて、税源移譲については所得譲与税を人口に応じて配分するとされている。したがって、国民健康保険の医療費の実情に応じた配分になるとは限らない。また、所得譲与税による税源移譲は2006年までの暫定措置であることから、2007年度以降の国民健康保険財政の在り方について、2006年に予定されている医療制度改革までに再構築する必要がある。都道府県に対する課税自主権の付与と合わせて、地域医療に責任が持てる保険者の在り方が根本的に問われることになろう。さらに、地域医療計画の在り方についても、抜本的な見直しが避けられないであろう。

なお、通常国会に国民健康保険法の改正案を含

む「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う厚生労働省関係の整備に関する法律案」が提出されることになっている。

● 介護保険と障害保健福祉施策の予算

介護保険関係では、2005（平成17）年度予算に制度改正を織り込んだ関連施策の推進で2兆900億円、このうち、介護給付に対する国庫負担等で1兆9,518億円が計上されている。

2000年度に施行された介護保険法は、附則第2条において法施行後5年を目途として必要な見直しを行うこととされている。大きな焦点となったのは被保険者・受給者の範囲の拡大であったが、与党の支持が得られず、今回の見直しでは先送りとなった。

介護保険の総費用の伸びは年10%を超えている。現行制度のままでは、65歳以上の第1号被保険者の保険料は、3年の見直し毎に2割から3割程度、引き上げざるを得ないと試算されている。今回の制度改革では、給付の重点化・効率化を図り、保険料の上昇を抑えることが重要な課題となった。「居住費用・食費負担の見直し」と「予防重視型システムへの転換」がポイントとなる。通常国会に介護保険法等改正案が提出されることになっているが、施設給付である居住費用と食費負担の見直しは2005年10月の施行が予定されている。「新予防給付」の創設等の予報重視型システムへの転換、負担の在り方の見直し、サービスの質の向上等については、2006年4月からの施行が予定されている。

障害保健福祉施策については、居宅サービスの利用者及び一人当たり利用額の急増によって、財政問題が深刻化している。そのため、厚生労働省は障害者保健福祉施策の抜本的改革を進めるため、通常国会に障害者自立支援給付法案を提出するとしている。障害福祉サービスの費用は現在、支援費制度として、国が補助する仕組みとなっ

ている。しかし、これまでの支援費は裁量的経費として計上されてきたため、サービス利用量の増加に伴う不足分は市町村が負担せざるを得ないのが実情であった。そこで、2005年度予算からは、国の財政責任の明確化を図り、障害福祉サービスの財源を安定させるため、国が義務的に負担する仕組み（義務的経費）に改めることとした。前年度比328億円の増となった居宅生活支援費930億円を含めて、障害者の自立支援のための居宅生活支援サービス等の充実に3,887億円が計上されている。

● 年金制度に対する予算措置

基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、2004（平成16）年の改正年金法の附則第15条に次のように規定されている。「基礎年金については、平成17年度及び平成18年度において、我が国の経済社会の動向を踏まえつつ、所要の税制上の措置を講じた上で、別に法律で定めるところにより、国庫負担の割合を適切な水準へ引き上げるものとする」。基礎年金の国庫負担割合については、2009年度までに1/2に引き上げることが合意されている。しかし、2004年改正時には、その財源について、年金課税の見直しで1000分の11（平年度1,600億円）を加えることとされただけであった。

与党はその後、2005年度と2006年度については定率減税の縮減・廃止等による増収分により必要な財源を確保する方針を明らかにした。2005年与党税制改正大綱が定率減税を2005年度に半減することを受け、与党はその増収分1,850億円（2006年1月から3月までの3ヵ月分）の用途を次のように決めた。第1に、交付税率相当分は地方交付税として地方一般財源の充実に充てる。第2に、残りの1,258億円のうち、101億円を特別障害者給付金支給法に基づいて無年金障害者に対する給付に充てる。第3に、残りの1,157億円のう

ち、触法精神障害者医療観察法のための経費を除いた1,101億円を、2005年度予算において、現行法による基礎年金国庫負担額に加算する。

今後の2006年度予算以降における増収分の取扱いについては、次のように書かれている。「平成17年度与党税制改正大綱及び平成18年度以降の税制改正の検討結果を踏まえ、また、政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、平成18年度以降の予算編成過程において検討するものとする」。この結果、2006年度以降の安定財源の確保については、依然として課題が残されたままとまっている。

なお、2005年時点で、厚生年金と国民年金に対する国庫負担の繰り延べ総額は元本合計で3兆804億円（厚生年金で2兆6,350億円、国民年金で4,454億円）となっている。

さて、基礎年金の国庫負担割合を1/2に引き

上げるには2005年時点で年間2.6兆円の財源が必要である。2009年度以降は年間2.7兆円程度必要と見込まれている（2005年度価格）。定率減税を全廃したとしても、所得税で地方分を除いた国分は1.7兆円にすぎない。国分の定率減税廃止分をすべて基礎年金の国庫負担に充てたととしても、1兆円足りないのである。そこで、2004年税制改正大綱の次の記述が思い起こされる。

「平成19年度を目途に、年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現する」

財政政策においては、ポスト小泉の胎動が始まっているのである。

（こばやし ひとし）

