

[各論Ⅲ] 社会保障予算—強い自然増圧力と医療制度改革による給付の削減

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室 首席調査員

わが国の総人口は既にピークを過ぎ、政府の予想よりも速く人口減少社会を迎えた。経済はデフレを脱却しつつあるものの、景況感の好転が賃金水準の上昇に繋がっていない。経済社会のこのようなトレンドは、今後の社会保障の在り方にも大きな影響を与えることになる。

本稿では、2006（平成18）年度の社会保障関係予算の概要をみることで、社会保障改革の動向を紹介するとともに、その課題を検討する。

● 社会保障の給付と負担の現状と今後の在り方

まず、わが国における社会保障給付について、その規模とそれ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年5月に推計した「社会保障の給付と負担の見通し」では、社会保障給付費は2004年度予算ベースで86兆円となっていた。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9兆円であった。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26兆円となっていた。

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、2006年度には90兆円前後となるものと思われる。「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、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割増加することになる。

一人当たりの負担には自ずと限界があるから、人口減少下のわが国では、社会保障といえども給付の効率化を通じたコストパフォーマンスの向上が求められる。それでも高齢化に伴って増大し続ける給付については、そのための負担の公平性、中立性が今まで以上に問われることになろう。

● 2006年度社会保障関係予算の概観

次いで、2006年度予算に現れた社会保障財政の姿をみる。

国の2006年度一般会計予算のうち、社会保障関係費は20兆5,739億円である。実に一般歳出46兆3,660億円の44.4%を占めるに至っている。一般歳出が9,169億円（前年度比1.9%）の大幅な減となる中で、社会保障関係費は1,931億円（同0.9%）の増となっている。少子高齢化の傾向が近い将来止むとは考えられないから、やがて一般歳出の過半が社会保障関係費となる時代を迎える

ことになる。

20兆5千億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、「医療」が前年度比724億円増の8兆1,586億円、「年金」が同3,884億円増の6兆6,578億円、「介護」が同375億円減の1兆9,143億円、「福祉等」が同2,286億円減の3兆6,881億円となっている。

費目ごとの内訳をみると、生活保護費が前年度比1,231億円増の2兆0,461億円、社会福祉費は同1,326億円減の1兆5,117億円、社会保険費は同2,983億円増の16兆1,621億円、保健衛生対策費は619億円減の4,213億円、失業対策費は337億円減の4,327億円となっている。一般会計には、これらの社会保障関係費とは別に恩給関係費が9,989億円計上されている。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46.5%が社会保障等のための歳出となっている。

● 特別会計の現状と見直しの方向

さて、社会保障給付費が90兆円前後となることから、国の一般会計に計上される社会保障関係費20兆5千億円強はその1/4にも満たない。こ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われているからである。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9兆0,766億円（前年度比1,708億円の増）、②年金勘定に35兆4,023億円（同3兆1,900兆円の減）、③児童手当勘定に3,766億円（同924億円の減）、④業務勘定には4兆2,168億円減の4,683億円がそれぞれ計上されている。受給者数の増加等による保険給付費等の増を9,856億円、雇用の増による被保険者数の増加等に伴う保険料収入の増を8,443億円と見込んでいるほか、財政融資資金繰

上償還等資金が2005年度限りであったことに伴う財政融資資金繰上償還等財源繰入の減4兆円強が影響している。

次に、国民年金特別会計には、①基礎年金勘定に18兆5,347億円（前年度比9,034億円の増）、②国民年金勘定に6兆1,412億円（同2,118億円の減）、③福祉年金勘定に271億円（同10億円の減）、④業務勘定に1,698億円（同2,645億円の減）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。国民年金受給者の増等による基礎年金給付費の増を9,961億円、基礎年金給付費に充てるための厚生年金制度からの拠出金等の収入などの増を9,034億円と見込んでいるほか、グリーンピア及び年金住宅融資を廃止し、財投からの繰入金金を2005年度中に繰上償還させることにより年金資金運用資金への支出を2,668億円縮減することが影響している。

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1兆3,685億円（前年度比210億円の減）、歳出として1兆1,654億円（同115億円の減）、②雇用勘定には、歳入として3兆4,147億円（前年度比1,270億円の増）、歳出として2兆8,338億円（同1,188億円の減）、③徴収勘定には、歳入歳出ともに4兆1,271億円（前年度比1,318億円の増）がそれぞれ計上されている。雇用保険料収入について、今後の雇業者数等の伸びを見込み、1,418億円の増としているほか、失業等給付費を対前年度比314億円の減を見込んでいる。また、雇用保険三事業について、対前年度比604億円（12.7%）を縮減するとしている。

特別会計については、2005年12月の行政改革の基本方針により、以下のような制度の見直しが図られることになった。厚生保険特別会計と国民年金特別会計については、2007年度までに統合し無駄の排除を行う。また、年金事務費について

は、2007年度より受給と負担の関係の明確化等の観点から、その一部に保険料を充てる恒久措置を講ずる。労働保険特別会計については、原則として純粋な保険給付事業に限り本特別会計にて経理するものとし、労働福祉事業及び雇用保険3事業については廃止を含め徹底的に見直しを行う。また、失業給付事業における国庫負担の在り方については廃止を含め検討するというものである。

● 社会保障関係予算編成の経緯と

その縮減策

2006年度の社会保障関係費については、当初、約8,000億円の自然増が見込まれていた。政府は概算要求基準を5,800億円と設定したため、その差額2,200億円を圧縮することが求められた。

この自然増の圧縮については、医療制度改革、診療報酬・介護報酬の引下げ等で捻出している。具体的には、高齢者の自己負担の見直しで約700億円、食費・居住費の負担の見直しで約70億円、高額療養費の自己負担限度額の引上げ等で約130億円が減額された。また、診療報酬の改定（3.16%の引下げ）で約2,390億円、介護報酬の改定（0.5%の引下げ）で約90億円がそれぞれ減額となった。このほか、年金等の物価スライド（マイナス0.2%の場合）の実施で約110億円の減を見込んでいる。一方、国民健康保険の財政基盤強化策で約550億円の国庫負担増となるため、これを差し引き、合計約2,940億円の圧縮となった。

以下では、2006年度社会保障関係予算のポイントである医療制度改革、基礎年金の国庫負担引上げを含む年金制度に対する予算措置、少子化対策をみていくこととする（三位一体改革については別稿参照）。

● 医療制度改革

国民医療費は約31兆5千億円、国民所得の約8.6%（2003年度現在）を占めている。高齢化の進展に伴いその額は年々増加の傾向にあり、現行の制度のままですと2025年には56兆円に達すると推計されている。医療制度改革については、政府・与党医療改革協議会の「医療制度改革大綱」に基づいて、2006年2月には健康保険法等の改正案と医療法等の改正案が国会に提出される。以下、政府の医療制度改革案の内容とそれが今回の予算にどう反映されるかをみていこう。

医療制度改革案の主な内容は、次のとおりである。

第1は、医療費適正化の推進である。医療費適正化計画を国と都道府県が策定するとともに、給付の内容・範囲の見直しを行うとしている。70歳から74歳までの高齢者について、患者負担の1割から2割への引上げ、療養病床に入院する者の食費・居住費の見直し、高額療養費の自己負担限度額を総報酬額に見合った水準への引上げ等が行われる。また、3歳未満の乳幼児に対する自己負担軽減措置（2割負担）の対象年齢を義務教育就学前まで拡大するとしている。

第2は、新たな高齢者医療制度の創設である（2008年度）。75歳以上の後期高齢者については、独立した医療制度を創設する。財源構成は、公費（約5割）、現役世代からの支援（約4割）、高齢者からの保険料（1割）とする。保険料徴収は市町村が行い、財政運営は都道府県単位で全市町村が加入する広域連合が実施するとした。患者負担については原則1割とし、現役並みの所得の者は3割とするとしている。さらに、後期高齢者医療制度の創設に当たっては、新たな診療報酬体系を構築するとしている。他方、前期高齢者（65歳～74歳）については、国保・被用者保険の従来の制度に加入したまま、保険者間で財政調整を行う

仕組みを創設するとしている。

後期高齢者医療制度に対する現役世代からの支援は、国保・被用者保険の加入者数に応じた支援を行うこととされているが、各保険制度に対する財政影響については、政府からは1月16日現在、厚生労働省試案の段階のものしかなく、大綱と診療報酬の改定を織り込んだ修正版が公表されていない。なお、1人当たりの保険料への影響額は、渥見由喜富士通総研主任研究員が組合員数で割ったもの（被扶養者を考慮していない）を試算している（1月15日付朝日新聞朝刊）が、これによると、健保組合の組合員のみ保険料がアップすることになるようである。

また、高齢者からの保険料については、月6千円程度になるといわれている。

第3は、保険者の再編・統合である。国民健康保険については、2006年4月以降も高額医療費共同事業と保険者支援制度を継続するとともに、都道府県単位での保険運営を推進するため、同年10月から保険財政共同安定化事業を創設としている。政府管掌健康保険については、国とは切り離れた全国単位の公法人を保険者として設立し、都道府県ごとの保険料を設定するなど、都道府県単位の財政運営を基本とするとしている。健康保険組合については都道府県単位で、企業・業種を超えた地域型健保組合を認めるとしている。

これらのうち、2006年10月からは、70歳以上の高齢者で現役並みの所得（夫婦で年収621万円、単身で484万円以上）の者の自己負担割合を2割から3割とするとともに、入院患者の食費・居住費については、介護保険における負担との均衡を図るため、療養病床に入院する70歳以上の高齢者について、介護保険と同額の食費（4.2万円）、居住費（1万円）とする。これらの制度改正により、国庫負担ベースでは2006年度で約900億円の削減効果が見込まれている。

医療費適正化計画を策定する都道府県と都道府県をエリアとする広域連合、健保公法人の都道府

県支部、地域型健保組合とはそれぞれ別法人であり、その間の連携をどのように確保し機能させるかが課題となる。

また、医療提供体制については、患者が一貫した治療方針のもとに切れ目ない治療を受けられるよう、地域医療の連携体制を構築するとしている。予算においても、医療提供体制推進事業のための総合補助金、整備交付金が創設され、241億円が計上されている。

診療報酬の改定については、2005年6月の「骨太方針2005」の中で言及され、年末の予算編成過程で3.16%引き下げることとなった。このうち、診療報酬の本体は1.36%、薬価が1.6%（薬価ベースで6.7%）、材料価格が0.2%の引下げとなった。診療報酬全体の引下げは2002年度から3回連続となる。本体の引下げは1.3%のマイナスだった2002年度以来2度目で、そのマイナス改定幅も最大となっている。この診療報酬改定により、国庫負担ベースで2,390億円程度の削減効果が見込まれている。

● 年金制度に関する予算措置

基礎年金の国庫負担割合については、2004年の年金改正法において、2009年度までに1/3から1/2に引き上げることが決められている。その財源については、2004年の年金改正時に、年金課税の見直しにより基礎年金給付額の1,000分の11を基礎年金国庫負担割合の1/3に加えるとされた。その後、2005年度及び2006年度の措置については、与党税制大綱において定率減税の縮減・廃止等による増収分により必要な財源を確保することとされた。これを受けて、2005年度の税制改正において定率減税の縮減が決められ、1兆2,520億円（平年度）の増収が見込まれた。また、2006年度の税制改正における定率減税の廃止により、1,990億円（2007年1月～3月分）の増収が見込まれている。

このうち、2006年度予算においては、現行の国庫負担割合（ $1/3 + 11/1,000$ ）に2,200億円が加算され、年金給付の国庫負担金としては、6兆6,446億円が計上されている。以上の加算により、基礎年金の国庫負担割合は約35.8%となる。しかし、基礎年金の国庫負担割合を1/2に引き上げるには、さらに約2.4兆円を加えた額が必要と推計されており、その財源確保が課題として残っている。

また、年金の事務費については、従前、全額を国庫負担で賄っていたが、財政構造改革法により1998年度以降、財政再建の一環として保険料を充てることが認められてきた。2006年度においても、保険料を年金事務財源の一部に充当する財政上の特例措置が継続されることとなり、1,004億円（前年度当初比81億円増）が計上されている。対象となる事務費の範囲については2005年度と同様、年金の徴収や給付等保険事業運営に直接関わる経費に限定されている。なお、2007年度以降は、保険料を年金事務費の一部に充てる恒久措置を講ずるとしている。

● 少子化対策

わが国における合計特殊出生率は、2004年で1.29と過去最低を更新した。2005年国勢調査の人口速報値では、わが国の総人口が初めて減少したことが明らかとなった。これは、政府の予想より2年も早いものであった。

政府は2004年12月、少子化対策として「子ども・子育て応援プラン」を策定し、2005年度から2009年度までの5年間に講ずる施策と目標を掲げた。そのための具体的施策として、放課後児童

クラブの拡充（112億円）や、子育て女性に対する再就職支援の充実（20億円）等が予算に計上されている。さらに待機児童（2005年4月1日現在、約2.3万人）の解消に向けた施策を推進するために、2006年度は保育所受入児童数を4.5万人増加させるとしている。また、労働形態の多様化などに伴う保護者の多様な保育ニーズに対応するための延長保育の充実や特定保育、休日保育等の推進、加えて、総合施設の本格実施が予定されている。この総合施設は、就学前の子どもの教育と保育について一体的な提供を行うものであり、2005年度からモデル事業が行われている。以上のような保育サービスの充実のために3,558億円が計上されている。

子育てを行う家庭の経済的負担の軽減等を図る観点から、児童手当を2006年4月から拡充としてしている。現行の児童手当制度では支給金額は月額5,000円（第1子及び第2子の場合、第3子以降は月額10,000円）、支給対象期間は小学校3年生終了時までとなっているが、これを6年生終了時まで拡大することとしている。併せて所得制限を緩和し支給率を概ね90%まで引き上げるため、2,271億円が計上されている。

人口の減少が予想よりも早く始まっていることに衝撃を受けた政府は、2006年度当初予算の措置に加えて、出産費無料化、児童手当に上乘せする育児手当の創設等の検討を始めている。少子化対策は施策のメニューを増やすだけでなく、要因の実証的な分析と施策の実効性に対する検証を踏まえて、より効果的な対策に再構築する必要がある。■