

[各論Ⅲ] 社会保障予算—予算の削減手法に格差の固定化と貧困の増大を招くおそれ—

小林 仁

参議院厚生労働委員会首席調査員

● はじめに

急激な少子高齢化と財政の赤字拡大が同時進行する社会、それが現在の日本である。

財政赤字の解消には、公私の役割分担を見直して、自助努力が期待できる分野から公が撤退・縮小する必要がある。その一方で、今後半世紀の間、減少し始めた総人口の中で、自助努力を期待しにくい高齢者の割合が加速度的に増えていく。わが国の財政運営は、こうした二正面作戦を強いられることが与件となる。増税のタイミングを含めて、際どいハンドリングを要求されることになる。

さて、これまで、政府の規模については、小さければ小さいほど、経済は活性化すると考えられてきた。しかし、再分配効果を弱める「小さな政府」は、間違いなく貧困の増大をもたらす。わが国においても、一説によると、生活保護水準以下で暮らすワーキングプアが400万にも達するという。貧困が相続され、格差の固定化が進めば、社会から活力が削がれ、経済も沈滞するはずだ。生活の底が抜けていては、懸命の努力も報われず、やがて社会から活力が失われることになる。付加価値型の社会であればあるほど、人間の多様な能力が社会の質を決定する。人びとの生活の質の底上げこそ、喫緊の課題である。

本稿では、2007年度予算のポイントを明らかにするとともに、社会保障関係費削減の問題点と社会

保障に関する制度設計の在り方を含めた今後の課題について検討する。

● 2007 年度予算の社会保障関係費

一般会計予算のうち社会保障関係費は、高齢化に伴う自然増などにより、前年度当初比5,670億円増(同2.8%増)の21兆1,409億円となった。過去最高を更新し、一般歳出の45%を占めるに至っている。

社会保障については、少子高齢化の進展等に伴い、経済の伸びを上回って給付と負担が増大していくことが見込まれる。そうした中、社会保障制度の改革努力を継続し、歳出の抑制を図っていく必要があるとされている。その一方で、歳出削減のために行われてきた数々の制度の見直しは、果たしてわが国の将来を見据えてのものであったかどうか、議論の余地があるところである。

(1) 予算編成の経緯

2001年に発足した小泉内閣では、財政面における構造改革として、国債発行額を30兆円以下に抑えることが目標とされた。予算編成過程においても、歳出全般にわたる徹底した見直しが行われ、社会保障関係費についても、制度改革などによる歳出削減が求められた。医療、年金、介護等の社会保障給付費の自然増に対して、毎年2,200億円を超える削減が行われ、過去5年間で約1.1兆円以上の社会保障関

係費が削減された。

この姿勢は安倍内閣にも引き継がれている。政府は2006年7月、「骨太の方針2006」を閣議決定し、「社会保障については、これまで各般の改革を行い、過去5年間において1.1兆円の自然増を抑制してきたところであるが、今後5年間においても、改革努力を継続し、1.1兆円（年平均2,200億円）の歳出削減を行う」とした。その結果、2007年度においては、7,700億円の自然増が見込まれていたが、概算要求基準（シーリング）で、増加分を5,500億円の範囲内に抑えることとされた。

社会保障関係費を2,200億円圧縮するために、2007年度予算編成において、雇用保険の国庫負担の見直し（約1,810億円減）及び生活保護の見直し（約420億円減）が行われることとなったものである。

（2）雇用保険の国庫負担の見直し

雇用保険については、近年の景気回復を背景とした雇用環境改善に伴い、失業等給付の受給者が減少している。また、雇用保険財政は、2005年度で1兆2,000億円の黒字を計上し、積立金残高は2兆8,000億円に上っている。

このような中、2006年に成立した行政改革推進法において、雇用保険法の規定による失業等給付の国庫負担の在り方について、「廃止を含めて検討するもの」と規定された。また、「骨太の方針2006」では、「行政改革推進法の趣旨を踏まえ、かつ、昨今の雇用保険財政の状況にかんがみ、2007年度において、廃止を含む見直しを行う」とされた。これらを受けて、政府は、当分の間、失業等給付の国庫負担を本来の負担額の55%に引き下げることを決定した。その結果、2007年度予算における雇用保険の国庫負担金は、前年度当初比2,101億円減（同46.8%減）の1,846億円となっている。

このほか、雇用保険については、雇用保険法の改正を経て、失業等給付の財源となる保険料の料率（労使折半）を1.6%から1.2%へ引き下げることとされている。また、雇用保険三事業については、雇用

福祉事業を事業類型としては廃止し、雇用安定事業及び能力開発事業についても、一部廃止又は見直し等の整理合理化が行われることになっている。

雇用保険の国庫負担については、財政制度等審議会が全廃を求めていた。しかし、結局、厚生労働省は全廃ではなく半減にとどめた。国庫負担の廃止は国の責任放棄であるとする労使の反対意見を考慮したものとされている。実のところは、2008年度以降の歳出削減計画が、医療や年金など強い反発を受ける分野での削減となることが予想されることから、雇用保険の削減可能分を難航必至の2008年度以降のために残したとの指摘もある。

（3）生活保護の見直し

生活保護については、失業率の改善に伴い、被保護人員数は伸び率が鈍化しているものの、依然として増加を続けている。2005年度には受給世帯数が100万世帯を突破し、給付額は国と地方を合わせて年間2兆5,000億円に達している。

このような状況の中、生活保護については、保護水準の妥当性、保護適用の適正化等が課題とされていた。保護基準については、2003年から04年にかけて、「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において検討が行われ、高齢者世帯や母子世帯の加算については見直しが必要とされた。これを受け、2004年度以降、①老齢加算（17,930円）の廃止、②16～18歳の子を持つ一人親の世帯に一律支給されている母子加算（23,360円）の段階的廃止（2007年3月末をもって全廃）等の見直しが行われた。また、各自治体において、2005年度から、被保護世帯の類型ごとに自立支援策を策定する「自立支援プログラム」の導入や、自治体とハローワークとが連携して就労支援を行う事業が開始されている。

2007年度においては、15歳以下の子の母子加算（23,260円）が段階的に3年で廃止されることとなった。これにより、母子加算については、2009年3月をもって全廃されることとなる。厚生労働省は、

母子加算を廃止する代わりに、就労母子世帯に対して自立支援を目的とした保育費等の給付を創設している（就労の場合、月額1万円、職業訓練等の場合、月額5千円）。

また、一定額（評価額500万円）以上の居住用不動産を有する65歳以上の生活保護受給者を対象に、生活扶助費の支給を停止し、当該不動産を担保に生活資金を貸し付ける「リバースモーゲージ」制度が新たに導入される。

2007年度予算では、母子加算の見直しで約60億円の減、リバースモーゲージ制度の創設で約60億円の減が見込まれている。このほか、自立支援プログラムの推進による就労や退院の促進、人工透析費用に係る医療保険各法や障害者自立支援法等の他法優先の徹底により、合わせて約420億円の生活保護費負担金が削減された。

なお、骨太の方針2006では、上記の見直しにとどまらず、2008年度までに生活扶助基準及び級地の見直しを行い、さらに、現行の生活保護制度の抜本的改革のための総合的な検討に早急に着手するとされている。

生活保護制度については、適正化が叫ばれる一方で、生活保護基準以下で生活するワーキングプアの存在など、実際に保護が必要な生活困窮者を救えないとの意見は根強い。今後、最後のセーフティネットである生活保護の在り方とともに、その一歩手前の社会的経済的セーフティネットをどうするのか、ますます問われることになる。

(4) 再チャレンジ支援のための施策

安倍内閣は、働く人びとが職業生活の各段階で再チャレンジができ、その能力や持ち味を十分発揮することができるよう、再チャレンジ支援のための施策の充実を掲げてきた。

2007年度予算にも、若年者の人間力の強化と働く意欲の向上をはじめ、女性の再就職・起業の実現やリストラによる退職者の再就職支援策等の予算として、前年度当初比63億円増（同11%増）の634

億円が計上されている。しかし、①いわゆる「就職氷河期」に正社員になれなかった（25歳～34歳の）年長フリーターを正社員として雇用する企業に対する助成金の支給、②マザーズハローワークサービスの全国展開による子育て女性に対する就職支援、③リストラによる退職者に対しメンタル面等のサポートを行う等の再就職支援等が予定されているにすぎず、格差社会の構造的な改革にはほど遠い内容といわざるを得ない。

(5) 基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金の国庫負担割合については、2004年の年金法改正において、2009年度までに1/3から1/2へ段階的に引き上げることが決定している。2004年度以降、年金課税の見直しや定率減税の縮減・廃止の段階的実施による増収の一部を基礎年金国庫負担に充当し、現在、1/3+25/1,000となっている。2007年度においては、定率減税の全廃により、新たに1,124億円を追加負担することとされ、1/3+32/1,000（36.5%）が国庫負担となる。

問題は、2008年度以降の国庫負担増加分の財源である。国庫負担を1/2へ引き上げるためには、約2.7兆円の追加が必要と試算されている。2009年度までの増加分の財源については、税制改正を行い対処するとされているものの、消費税を含む抜本的な税制改革については、未だ実現の目途が立っていない。基礎年金の在り方については、老後や障害時のセーフティネットたりうる所得保障と位置づけるのかどうか、基礎年金の税方式化（あるいは最低保障年金化）を含めて、具体的には何も決定されていないのである。

(6) 少子化対策

少子化対策関連予算は、2006年6月の少子化対策会議において決定された「新しい少子化対策について」に基づいて編成された。総額は、前年度当初比1,900億円（同12.3%増）の1兆7,064億円となっている。

主な施策としては、①児童手当の増額（乳幼児加算を創設し、0歳以上3歳未満の第1子と第2子に対する児童手当の月額を現在の5千円から1万円に引き上げ、第3子以降と同水準にする）、②育児休業給付の引上げ（子ども・子育て応援プランの実施期間に合わせて、2009年度までの間、暫定的に給付率を休業前賃金の40%から50%に引き上げる）、③不妊治療の公的助成の拡大（上限額を年間10万円から20万円に引き上げるとともに、所得制限を緩和）等である。

児童手当増額の財源については、2006年8月の概算要求に盛り込まれず、その後の予算編成過程で検討が行われた。その結果、中高年の離職者対策として積み立てられた「緊急雇用創出特別基金」の廃止を前倒し、その残金より捻出することで決着した。しかし、この方法による財源の捻出は、今回限りの応急措置とされている。2008年度以降については、抜本的・一体的な税制改革で、恒久的な財源を確保するとされているが、具体的には、現時点では何も決まっていない。

「新しい少子化対策」の柱とされる児童手当については、2000年度以降、支給対象者が断続的に拡大されてきた。しかし、少子化の流れは止まらず、出生率は低下傾向を続けており、その効果を疑問視する見方も根強い。限られた財源を有効に活用するために、しっかりとした検証と新たな理念に基づく制度の再設計が求められている。

（7）障害者自立支援施策

2006年4月に施行された障害者自立支援法は、福祉サービスを利用する障害者に原則1割の負担を課しているが、障害者団体等から不満の声が高まっていた。こうした状況を受けて、政府は、1ヵ月当たりの負担上限額を現行の1/2とする引き下げから、さらに1/4にまで引き下げる等の激変緩和措置を行うことを決定した。2008年度までの3年間で1,200億円の予算措置を行うことになる（このうち960億円は2006年度補正予算に計上された）。

今回の対策は、障害者自立支援法の施行から3年後に同法が見直されるまでの経過措置となっている。施行から1年を待たずに問題点が露呈した形となった。

● 社会保障関係費の削減手法と今後の課題

増大し続ける社会保障関係費を合理化により削減することはやむを得ないにしても、削減の方法・内容が果たして妥当なものかは検証する余地がある。特に2,200億円という削減額の根拠は、合理的で納得のできるものとは言い難い。削減額が先行し、その数字を達成するために、予算編成過程において、毎年、各制度の見直しが行われてきた。2002年度の医療保険に始まり、年金、介護保険、障害者福祉、医療制度と順繰りに見直しが行われている。しかし、これらの見直しが利用者の立場に立ち、国民生活に安心を与え得るものであったかどうかは疑問がある。本来なら、将来を見通した制度設計を行い、その上で高コスト構造の是正等による社会保障関係費の削減が実施されるべきであったからだ。

骨太の方針2006では、今後5年間で、今までと同等の社会保障関係費を削減することが求められた。2007年度については、政府は削減の手段に生活保護と雇用保険を選んだ。特に、生活保護に関しては、反対の声が上がりにくい分野を標的にしたとの指摘もある。2008年度は75歳以上の高齢者を対象に、独立した医療制度が発足する。また、診療報酬改定の年でもあることから、削減対象として医療制度、特に高齢者医療の診療報酬と薬価に注目が集まろう。続く2009年度は介護報酬の改定年であるが、介護保険は医療保険の1/5の事業規模しかないことから、医療保険のような削減額を捻出することは不可能だと思われる。雇用保険の国庫負担の残りで対応することになるのだろうか。

数字に固執するあまり、数合わせの議論に陥ることなく、将来ビジョンに沿った制度設計に基づいて、社会保障関係費の合理化・削減を目指す必要がある。

少子高齢化が進展する中で、将来にわたり持続可

能な社会保障制度を構築するためには、個々の制度のみならず、税・財政なども視野に入れて、社会保障制度全体を捉えた一体的見直しが求められる。また、社会保障の財源については、将来世代への負担の先送りをしないためにも、安定的な財源を確保するため

の方策を早急に手当てする必要がある。

しかしながら、2007年度予算編成を概観する限り、そのような策を講じようとした形跡はない。社会保障関係費は、今後も、年間約1兆円規模で増え続けると見込まれている。■

小泉～安倍内閣における社会保障関係費削減の動向と手法

	平成14年度予算	平成15年度予算	平成16年度予算	平成17年度予算	平成18年度予算	平成19年度予算
自然増の試算額 (A)	9400億円	9100億円	9100億円	1兆0800億円	8000億円	7700億円
(自然増の内訳)	・医療 5500億円 ・年金介護福祉等 3900億円	・医療 3200億円 ・年金 2000億円 ・介護・福祉 2750億円 ・雇用保険 1150億円	・医療 3900億円 ・年金 2100億円 ・介護・福祉等 3100億円	・医療 4500億円 ・年金 3500億円 ・介護・福祉等 2800億円	・医療 3000億円 ・年金 2000億円 ・介護・福祉等 3000億円	・医療 2800億円 ・年金 2700億円 ・介護・福祉等 2200億円 ・雇用保険 ▲300億円
概算要求基準(伸び) (B)	6400億円	6900億円	6900億円	8600億円	5800億円	5500億円
削減の目標額 (A-B)	▲3000億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円
削減の手法	医療制度改革 ▲970億円				医療制度改革 ▲900億円	
	診療報酬改定 ▲1830億円		診療報酬改定 ▲717億円		診療報酬改定 ▲2390億円	
		年金物価スライド引き下げ ▲1150億円	年金物価スライド引き下げ ▲100億円	年金物価スライド引き下げ ▲100億円	年金物価スライド引き下げ ▲110億円	
				介護保険制度改正 ▲420億円		
		介護報酬改定 ▲300億円			介護報酬改定 ▲90億円	
				支援費制度見直し ▲43億円		
				公費負担医療の利用者負担見直し ▲38億円		
			生活保護老齢加算見直し ▲167億円			生活保護制度見直し ▲420億円
削減の目標額 (A-B)	その他 ▲200億円	その他 ▲250億円	その他 ▲270億円			雇用保険の国庫負担見直し ▲1810億円
参考			三位一体改革 ▲2320億円 ・公立保育所運営費 ほか	三位一体改革 ▲6300億円 ・国民健康保険国庫負担 ・養護老人ホーム等保護費 負担金 ほか	三位一体改革 ▲6707億円 ・児童扶養手当給付費負担金 ・児童手当国庫負担金 ・介護給付費等負担金 ・国民健康保険国庫負担(既決定分)	
社会保障関係費 (当初予算)	18兆2795億円	18兆9907億円	19兆7970億円	20兆3808億円	20兆5739億円	21兆1409億円
社会保障関係費 (補正後)	19兆7377億円	19兆6844億円	20兆3947億円	20兆8235億円	20兆7121億円+α	

※平成16年、17年、18年度については、三位一体改革においても補助金改革による社会保障関係費の削減が行われたため、結果的に目標額を大幅に超える削減となっている。