

[各論Ⅲ] 膨らむ社会保障関係予算と 歳出削減手法の限界

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

2008 年度社会保障関係予算のポイント

2008 年度の社会保障関係予算は、過去最高の総額 21 兆 7,824 億円となり、前年度に比べ 6,415 億円、3.0% 増加した。社会保障関係予算が、2008 年度一般会計歳出に占める割合は 26.2%、一般歳出に占める割合は 46.1% に達している。

この内訳をみると、医療 8 兆 5,644 億円（対前年度 1.6% 増）、年金 7 兆 4,375 億円（5.8% 増）、介護 1 兆 9,062 億円（2.2% 減）、福祉等 3 兆 5,100 億円（5.2% 増）、雇用 1,952 億円（11.8% 減）となっており、医療・年金で全体の 3/4 近くを占めている（図）。減額となった介護については、介護保険制度が定着し、サービスの需要増が落ち着きを取り戻した結果であり、2007 年度も実勢にあわせ補正予算で減額修正している旨、また、雇用については、雇用情勢の改善に伴う雇用保険国庫負担の減によるものである旨説明されている。

2008 年予算のポイントは、医師確保対策、肝炎・がん対策、少子化対策などである。

まず、産婦人科、小児科あるいは地域によって不足感が強い医師の確保対策については約 161 億円、前年度に比べ 75% 増、70 億円近い増額となった。医師派遣協力病院の診療体制の強化（新規）等医師派遣システムの構築に 21 億円、医師交代勤務導入（新規）等病院勤務医の勤務環境整備等に 53 億

円、復職研修支援事業（新規）等女性医師の働きやすい職場環境の整備に 21 億円、医師不足地域における研修の支援等に 61 億円が確保された。

また、肝炎対策については、インターフェロン治療への医療費助成を中心に、前年度 75 億円の 2.7 倍以上の 207 億円が計上された。一方、がん対策基本法及びがん対策推進基本計画に基づきがん対策を総合的計画的に推進するため、236 億円が確保された。

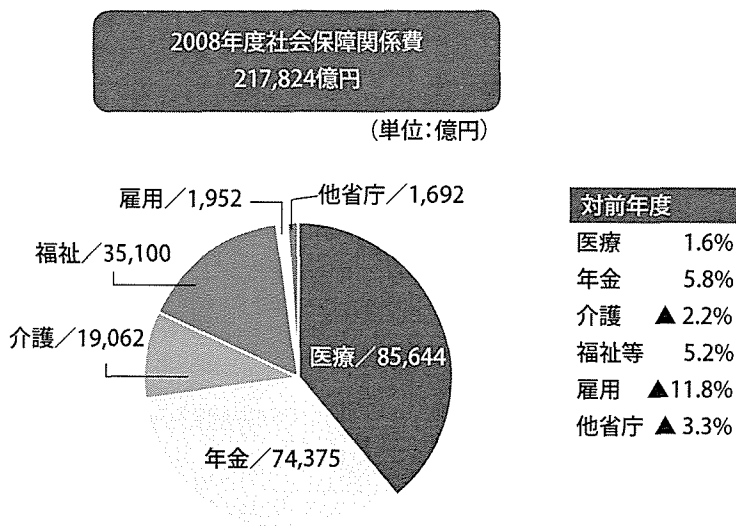
さらに、待機児童ゼロ作戦の推進等保育サービスの充実に 3,905 億円、仕事と生活の調和の実現に 147 億円など 1 兆 3,452 億円が少子化対策関連予算として計上されている。

このほか持続可能な医療保険・年金制度の構築、雇用・労働施策の推進、障害者施策・介護人材確保対策の推進が 2008 年度予算のポイントとして掲げられている。

シーリング 2,200 億円圧縮は堅持

少子高齢化の急速な進展に伴い社会保障関係費の増大が予想される中で、その給付と社会保障財政のバランスを確保することは、社会保障制度を安定的かつ持続的に維持していくために重要な課題である。政府は、2006 年 7 月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下「基本方針」という。）2006」において、社会保障に関し、「今後 5 年間にお

図 2008 年度社会保障関係費



財務省・厚生労働省資料より作成

いても改革努力を継続」し、1.1兆円（年平均2,200億円）の歳出削減を行う旨閣議決定した。この方針は、「基本方針2007」に引き継がれ、2008年度の一般歳出概算要求基準額（シーリング）では、7,500億円の自然増に対し2,200億円の圧縮が求められた。

この自然増圧縮のため、2008年度予算においては、健康保険組合等による政府管掌健康保険（以下「政管健保」という。）に対する支援措置に伴う国庫補助見直し（1,000億円）、国民健康保険組合に対する国庫補助見直し（38億円）とともに、薬価等改定（960億円）、後発医薬品の使用促進（220億円）が行われた。さらに、保険加入資格の適正化（237億円）、前年度に続く生活保護の母子加算の見直し（50億円）をあわせて約2,500億円を捻出し、シーリングを堅持するとともに、0.38%の診療報酬改定の財源約300億円を確保した。

政管健保国庫補助の肩代わりによる財源捻出

社会保障関係予算については、2001年の小泉内閣発足以降、徹底した歳出見直しが求められ、高

齢化等に伴う自然増に対し毎年2,200億円を超える削減を行ってきた。そして、この財源捻出のために医療保険などの制度見直しを矢継ぎ早に行うとともに、3度にわたる診療報酬マイナス改定等を行った。しかし、後期高齢者医療制度創設を2008年4月に控え、新たな国民負担増を求める制度改正は困難であり、一方、医師不足の深刻化等によりこれ以上の診療報酬マイナス改定は望めない状況にあった。

こうした中で、厚生労働省が新たな財源捻出策として掲げたのが、被用者保険間の財政調整である。これは、健康保険組合（以下「健保組合」という）等と政管健保との標準報酬や保険料の格差に着目し、サラリーマン同士の助け合いの観点から、健保組合等から政管健保に財政支援を行うことにより、その分の国庫負担を削減しようというものであった。

しかし、これに対しては、健保組合等から「医療制度の根幹を揺るがし、制度の公平性・持続性を損なう」等の反対が強く、社会保険審議会でも結論は出なかった。最終的に1年限りの暫定措置とすることで合意され、2008年度は政管健保への支援措置として健保組合から750億円、共済組合から250億円

程度の協力を求める代わりに政管健保の国庫補助を1,000億円程度削減することで決着した。しかし、これにより保険者間の格差是正という当初の大義名分は薄れ、削減枠捻出のための数合わせとの印象を強める結果となった。

8年ぶりの診療報酬プラス改定

診療報酬は2年に一度改定され、本年が改定年に当たる。これまで3度にわたりマイナス改定が続き、医師会等関係団体から引上げを求める声が強まる中、診療報酬改定は、2008年度社会保障関係予算編成において最大の焦点の1つとなった。最終的には先述のようなやりくり算段により財源を捻出し、大臣折衝を経て本体0.38%（医科・歯科各+0.42%、調剤+0.17%）という8年ぶりのプラス改定で決着をみた。なお、薬価を含む診療報酬全体では、薬価等の1.2%の引下げ（960億円減）により差引き0.82%、660億円の削減となる。

今回の診療報酬改定に当たっては、その基本方針において、医師確保対策として、産科や小児科を始めとする病院勤務医の負担軽減を重点的に図ることが緊急課題として位置づけられた。しかし、0.38%の増分で果たして医師確保にどれだけ効果があるのか、具体的配分は、今後の診療報酬改定作業に委ねられる。他方、我が国はこれまで歳出抑制のため長らく医療費抑制策を続けてきたが、医療費水準はOECD諸国と比してむしろ低い水準に留まっている。公的医療保険が国民のセーフティ・ネットとして機能していくのに必要な医療費の適正水準について、改めて議論する必要があるのではないか。

強まる歳出増圧力

2008年度社会保障関係予算においては、これまでの構造改革に伴う負担増の緩和・凍結など、先述の診療報酬改定のほか多方面から歳出増圧力が強まった。

まず、2008年4月に実施予定の高齢者医療については、70歳から74歳の医療費自己負担増（1割→2割）について2009年3月までの1年間凍結するとともに、75歳以上の被用者保険の被扶養者の保険料負担について、2008年9月までの半年間凍結し、10月から2009年3月までの半年間について9割軽減することとされた。この軽減に係る経費1,719億円については2007年度補正予算で手当てされた。

また、2008年度から行う予定だった児童扶養手当の一部支給停止については、「就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない者を除き、行わない」とされた。

さらに、障害者自立支援法の抜本的見直しに向けた緊急措置として、2008年度において、利用者負担の見直し、事業者の経営基盤の強化、グループホーム等の整備促進を行うこととし、130億円（特別対策の基金の活用を含め平年度ベースで310億円）を計上した。

このほか、「基本方針2006」において2008年度には「低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行う」とされた生活扶助基準の見直しも見送られた。

このように、2008年度予算は、これまでの構造改革路線の陰の部分に配慮し、いわゆる弱者に目配りした形となった。しかし、ここから長期的な理念は見えてこず、当面の選挙対策という印象がぬぐえない。高齢者医療制度についても半年ないし1年の暫定的な凍結措置であり、しかも、財源は2007年度補正予算での対処である。さらに、これが後代世代への負担の先送りとなるだけでは、世代間の負担の不公平感は拡大するばかりであろう。

基礎年金国庫負担割合の段階的引上げ

概算要求時においてシーリングとは別枠で検討することとされ、ゆくえが注目されていた基礎年金の国庫負担については、シーリングの枠外で1,356億円が手当てされ、現行の国庫負担割合（ $1/3 + 32/1000$ ）に $8/1000$ を加え、 $1/3 + 40/1000$ とする

ことで決着した。

基礎年金の国庫負担については、2004年の年金法改正により給付費の1/3から1/2に引き上げる道筋が明記され、毎年度段階的に国庫負担率が引き上げられてきた。そして、同改正では、2007年度を目途に、「政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の改革の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行い、その上で2009年度までに基礎年金国庫負担を完全に1/2に引き上げることとされていた。

継続して国庫負担割合が引き上げられるとはいえ、本来2007年度中に行うはずだった「安定した財源を確保する税制の抜本的な改革」は未だ姿形も見えていない。そして、国庫負担1/2引上げの期限を1年後に控えた2008年度税制改正においても、これを実現するための必要な税制上の整備については長期検討課題とされ、引上げの目途は全くたっていない。

求められる社会保障財源の検討

先行きの不透明さは基礎年金に限らない。政府の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議は、2007年6月の中間報告において、少子化対策

への効果的な財政投入を重点戦略策定の方向性として示し、同年末を目途に、具体的施策についての検討を進め、税制改正等の議論を見極めつつ、重点戦略の全体像をとりまとめるとした。しかし、12月の最終報告においても、「具体的な制度設計の検討については、直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ速やかに進めるべき」と述べるに留まった。参議院選挙後の政治情勢下の手詰まり感のもとで、税制の抜本的改革論議がすべて先送りされたとの印象は否めない。

さらに、2008年度予算は、2,200億円の自然増圧縮を達成した形をとっているものの、実態は、健保組合等から政管健保への支援措置のような1年度限りの暫定措置や、高齢者医療負担増の凍結のように本来2008年度の歳出増分を前年度の補正予算で措置することなどにより何とか体裁を整えたものである。こうした予算編成の手法については、舛添厚生労働大臣も、12月24日の閣議後会見で「やはり非常に限界にきている」と述べている。徹底した歳出見直しを行いつつ、社会保障の給付と負担の水準について改めて国民的な合意を求め、長期的なビジョンを示すとともに、後代に負担を回さないような安定的な社会保障財源の確保について真剣に検討する時期を迎えている。■