

[各論Ⅲ] 安定財源なき基礎年金国庫負担割合引上げと社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

社会保障関係予算の大幅増と基礎年金国庫負担割合引上げ

2009年度予算政府案の一般会計社会保障関係費は、前年度(当初)に比べ3兆515億円増、率にして14.0%増の24兆8,344億円となり、一般歳出の48.0%を占めるに至った。社会保障関係費の伸び率が10%を超えたのは1979年度以来30年ぶりである。

この大幅な伸びは、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ(2.3兆円)及び自然増削減額の圧縮(2,200億円→230億円)による。この結果、2009年度一般会計社会保障関係費の構成は、年金10兆486億円、医療9兆252億円、介護1兆9,699億円、福祉等3兆7,906億円となり、初めて年金がトップとなった。

このうち基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、すでに2004年年金法改正において本則で明記され、2009年度までの間に3分の1から段階的に引き上げる道筋が示された。そして、国庫負担割合を2分の1に引き上げる特定年度については、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った上で、2009年度までの間のいずれかの年度を別に法律で定めることとされた。しかし、税制の抜本改革が見送られ、安定した財源の確保が見込めない中で、2008年8月の2009年度概算要求においては予算編成過程で検討することとされるに留まっ

た。最終的に、2009年4月から2分の1へ引き上げることとなったが、その財源は、2009年度及び2010年度の2年間に限定した財政投融资特別会計からの特例的な繰入れで、2011年度以降の財源確保はなお不透明である。

社会保障関係費削減の破綻と穴埋め財源

社会保障関係費は、小泉内閣以降2002年度は3,000億円、2003年度以降は毎年2,200億円の自然増削減を迫られてきた。今後5年間の削減継続を掲げた「基本方針2006」は、2009年度概算要求基準でも踏襲され、8,700億円の自然増に対し2,200億円を削減・合理化することが求められた。しかし、この自然増2,200億円の削減は限界に達しており、その撤廃を求める声が、野党、関係団体のみならず政府与党内からも高まった。昨年12月の2009年度予算編成の基本方針では、原案の削減「堅持」は「維持」に改められ、「状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う」とともに、年金・医療等に係る経費等に関し「新たな安定財源の確保について検討する」と軌道修正された。

その後、削減分を穴埋めする新たな財源として、たばこ税増税が浮上したが、一転して見送られ、最終的に、道路特定財源の一般財源化に際し創設される「地域活力基盤創造交付金」の削減による社会保障への財源抛出(600億円)及び特別保健福祉事業資金の清

算(約1,370億円)により手当されることとなった。この結果、社会保障関係費の自然増の削減は、後発医薬品の使用促進による削減額約230億円まで圧縮された。

同時に、シーリング達成のため2008年度予算で削減された1,000億円の政管健保国庫補助は、これを被用者保険へ肩代わりさせる政管健保国庫補助特例法案が2008年12月、第170回国会において廃案となったことに伴い、2008年度第2次補正予算(以下「2次補正」という。)において補填された。ただし、基礎年金国庫負担割合を8/1000引き上げる国民年金法等改正案も第170回国会で廃案となり、引上げ分の国庫負担(当初予算では1,356億円)が減額修正され、社会保障関係予算全体では相殺されている。また、2次補正においては、翌年度の後期高齢者医療制度の保険料負担軽減分の補填を含め「生活防衛のための緊急対策関係予算」として厚生労働省分で8,986億円が計上され、2009年度予算の前倒しが行われた。2,200億円の社会保障関係費の自然増削減は実質的に破綻したと言えよう。

一般財源化された道路特定財源の使途と600億円の妥当性についてはここでは述べない。他方、特別保健福祉事業資金は、1989年度補正予算において厚生保険特別会計(当時)の業務勘定に設けられたいわゆる「埋蔵金」であり、その財源はいわゆる「隠れ借金」——1986年度から1989年度の厚生年金国庫負担の繰延べ(減額)措置の返済見合い約1兆5,000億円(元本:予算ベース1兆3,480億円)——である。これを原資に、その運用益を用いて財政が逼迫する健保組合等を支援してきたわけだが、その背景には、1990年度からの老人保健制度の加入者按分率100%引上げに伴う健保組合等の拠出金負担増があった。

本来厚生年金国庫負担の繰延べ分は年金勘定(当時)に返済すべきであり、老人保健制度の基盤安定化とは性格が異なる。しかし、繰延べ見合い財源を業務勘定とはいえ厚生保険特別会計に受入れることは返済に向けた一歩前進とも受け止められ、財政再建途上にあり、一般会計からの財源確保が困難な中での苦

肉の策でもあった。だが、老人拠出金の負担増の激変緩和のため設けられた同資金は、金利の低迷によりここ10年は運用益も減少する中、後期高齢者医療制度の創設を経て20年近く存続した。

2009年度予算において特別保健福祉事業資金1兆5,050億円は清算され、実績ベースの繰延べ分6,129億円に利子相当分(7,351億円)をあわせた1兆3,480億円が厚生年金勘定に、残り1,570億円が一般会計に繰り入れられ、うち1,370億円が自然増削減の穴埋め財源とされた。また、前期高齢者等への拠出金増により財政急迫健保組合等への支援の必要性は増しているため、従前と同様の事業を一般会計において継続することとし、2008年度とほぼ同じ190億円を高齢者医療運営円滑化事業として計上することとしている。

雇用危機に対応した緊急対策

世界金融危機に端を発した景気後退のもと、派遣労働者等の解雇など雇用問題が深刻化している。麻生総理は、昨年12月、「生活防衛のための緊急対策」として、2次補正及び2009年度予算において約1兆円の雇用対策を行う旨表明した。これを受け、2次補正では、ふるさと雇用再生特別交付金の創設(2,500億円)とあわせ、緊急雇用創出事業の創設(1,500億円)、離職者に対する住居・就労支援対策(40億円)等新たな雇用対策として1,600億円が追加された。野党3党は、2次補正について、家計緊急支援対策である定額給付金約2兆円は雇用創出等に充てるべきとして、これを切り離す修正案を提出した。

一方、2009年度労働保険特別会計予算では雇用勘定に雇用安定事業費等5,336億円(対前年度比2,027億円増)、失業等給付費1兆5,798億円(同945億円増)が計上された(表参照)。

このうち雇用状況の改善のための緊急対策としては、2,793億円(前年度736億円)が充てられる。雇用維持対策として、①休業、教育訓練、出向により雇いを維持する中小企業等への助成(581億円)、②派遣

表 労働保険特別会計予算案【雇用勘定】

(単位:億円)

	2009年度	2008年度	増減額
歳入	23,278	26,781	-3,502
徴収勘定より受入れ	18,757	24,607	-5,850
雑収入等	2,920	562	2,358
一般会計より受入れ	1,602	1,612	-10
歳出	23,278	21,854	1,425
失業等給付費	15,798	14,853	945
雇用安定事業等	5,336	3,309	2,027
業務取扱費等	980	942	38
徴収勘定繰入れ	275	280	-3
予備費	890	770	120
雇用安定資金へ繰入	0	1,700	-1,700

出所:財務省資料より作成

先による派遣労働者雇入れの支援(89億円)、③解雇・雇止め等労働条件問題への適切な対応等(211億円)を行うとともに、再就職支援対策等として、①年長フリーター等の求人枠を積極的に設けて正規雇用する事業主に対する支援(220億円)、②中小企業の就職困難者の雇入れに対する支援、③離職者訓練の実施規模の拡充(241億円)等を行うこととしている。また、社員寮の退去を余儀なくされた離職者や不安定就労者に対する住居・就労支援対策として255億円を計上したほか、内定を取り消された学生等への就職支援の強化等(7.6億円)を行うこととしている。

さらに、雇用保険法を改正し、非正規労働者への適用範囲の拡大、契約更新されなかった有期契約労働者の受給要件資格の緩和、再就職手当の給付率引上げ及び受給要件緩和等を行うとともに、1年間に限り保険料の引下げ等を行うこととしている。

この雇用保険制度見直しに伴い、1,700億円の給付費増が見込まれるとともに、保険料の引下げ(0.4%、労使折半)による6,400億円程度の減収が見込まれる。一方、再就職手当(国庫負担なし)の給付率引上げ等に伴い再就職が促進され、その分失業給付が抑制される効果として、雇用保険の国庫負担は2008年度の1,612億円から2009年度1,602億円に若干減少する。これに伴い、2009年度一般会計社会保障関係費における雇用労災対策費も、1,934億円と前

年度より26億円、1.3%のマイナスとなっている。

なお、社会保障費自然増2,200億円圧縮のための財源捻出策と目されていた雇用保険の国庫負担廃止については、現下の雇用情勢等から見送られた。

医師確保・救急医療対策等

深刻な医師不足や周産期を始めとする救急医療体制が問題となっている状況を踏まえ、「安心と希望の医療確保ビジョン」(2008年6月)に基づく安心で質の高い医療提供体制の充実として847億円(前年度670億円)が計上された。このうち医師等確保対策の推進に関しては、救急医療や産科医療、へき地医療を担う医師の支援(約50億円)や派遣元・派遣先医療機関及び派遣医師に対する支援の強化(42億円)、短時間正規雇用導入促進等、勤務医等の勤務状況の改善・業務負担の軽減(37億円)、臨床研修病院への支援(13億円)など、488億円(前年度377億円)が計上された。また、小児初期救急センターや救命救急センターの運営の支援等、救急医療の充実(56億円)、管制塔機能を担う救急医療機関の支援(51億円)、ドクターヘリ導入の促進(21億円)、周産期医療の充実(13億円)、出生数の少ない地域の産科医療機関への助成等、産科医療の充実(50億円)、女性医師・看護師等の離職防止・復職支援(45億円)など、地域で支

える医療の推進として504億円（一部重複有り）が計上された。なお、重点課題推進枠分として厚生労働省に復活内示された639億円のうち、227億円が医師確保・救急医療対策である。重点課題推進枠により、難病対策の調査・研究が100億円（前年度24億円）と大幅に拡充された。

なお、2次補正において、2009年度の後期高齢者医療制度における低所得者への保険料負担の軽減（均等割9割軽減の新設230億円、所得割の5割軽減90億円）等1,215億円が計上されたほか、救急医療の充実など医療対策の推進として98億円が計上された。

年金記録問題への対応として、コンピュータの記録と台帳等との計画的な突合わせの実施等として284億円が計上された。記録問題に関しては2次補正において、不適正な遡及訂正処理の可能性がある年金記録の調査を行うこととしている（11億円）。

少子化対策と介護・福祉人材確保

新待機児童ゼロ作戦、5つの安心プラン等を踏まえた少子化対策を総合的に推進するため、新待機児童ゼロ作戦の推進等保育サービスの充実（3,569億円）、地域子育て支援対策の充実（551億円）、放課後子どもプランの着実な実施（235億円）など地域の子育て支援の推進として6,877億円（前年度6,868億円）が計上されている。また、出産等に係る経済的負担の軽減のため出産育児一時金を4万円引き上げ42万円とし、引上げ分の3分の1程度について助成を行うこととしている（79億円）。

なお、2次補正において、新待機児童ゼロ作戦の推進等のための都道府県への安心こども基金の創設（1,000億円）、妊婦健診の公費負担の拡充による14回無料化の実現（790億円）、2008年度の緊急措置としての子育て応援特別手当（小学校就学前3年間の第2子以降の子1人当たり3万6,000円）の支給（651億円）を計上している。

介護保険については介護報酬を3%引き上げ、介護従事者等の処遇の改善を図ることとしている。2次補

正においては、この介護報酬引上げに伴う介護保険料の上昇を避けるため1,154億円が計上されている。介護報酬は初の引上げとなるが、これが介護従事者の処遇改善にどれだけつながるか検証が必要であろう。福祉・介護人材の確保対策としては、2009年度予算において福祉・介護サービス従事者の確保の推進、介護労働者の確保・定着として169億円（前年度44億円）が計上されているほか、2次補正において、福祉・介護人材確保のための緊急対策205億円、介護福祉士等修学資金貸付制度の拡充320億円が計上されている。障害福祉サービスの報酬が5.1%引き上げられる。

求められる社会保障の安定的財源確保

雇用、医療、少子化対策、介護・障害施策等様々な分野で社会保障関係予算に対する歳出圧力が強まる一方、財政健全化より景気・雇用対策を重視した結果、2009年度予算における2,200億円の社会保障費当然増削減枠は事実上崩壊した。しかし、2,200億円の枠そのものが撤廃されたわけではなく、むしろ依然としてその場しのぎの財源捻出策に奔走した感がある。さらに、基礎年金国庫負担も2年間の臨時的財政措置しかなくされていない。

いつまでもいわゆる埋蔵金に依存した予算編成を続けるわけにはいかない。社会保障がそのセーフティネット機能を十分に活かすためには安定した財源が不可欠である。一方、2008年12月24日に閣議決定された財政中期プログラムでは「社会保障安定財源は消費税を主要な財源として確保する」とされ、「消費税を含む抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」とされた。しかし、その前には総選挙が必至であり、消費税引上げをめぐる様々な議論が予想される。

2008年総選挙は見送られ、先行きの不透明感は増している。安定した財源確保のために、党利党略を超えた長期的視点に立った真摯な検討が望まれる。■