

[各論V] 子ども手当創設等で過去最大規模となった社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

2010年度社会保障関係予算と マニフェスト等の実施

政権交代を経て初の予算編成となった2010年度予算政府案の一般会計社会保障関係費は、子ども手当の創設等マニフェスト関連事項の実行と「コンクリートから人へ」の生活重視型の予算編成を反映して27兆2686億円（対前年度（当初）比2兆4342億円増、9.8%増）となり、一般歳出に占める割合は51.0%と初めて50%を超えた。

社会保障関係予算の増大の主な要因は、子ども手当の創設（1兆4722億円）と高齢化や雇用情勢の悪化に伴う失業給付・生活保護費等の自然増（1兆円強）である。これに伴い社会福祉費は3兆9305億円と前年度に比べ1兆4214億円増、56.6%の伸びとなった。また、厳しい雇用失業情勢等を受け、雇用労災対策費も2009年度の1934億円から2010年度3367億円に74.1%増加した。これに伴い厚生労働省予算も2010年度は対前年度比2兆3992億円増の27兆5561億円となった。

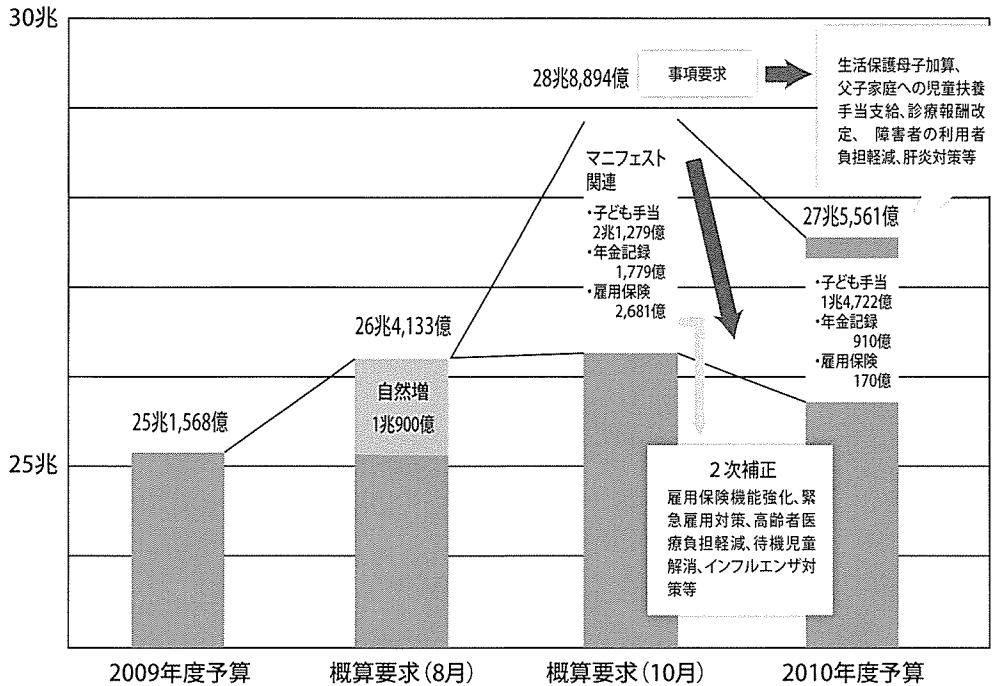
今回の予算編成では従来の自然増2200億円の削減枠が撤廃された反面、既存予算についてゼロベースでの厳しい見直しが求められ、天下り法人への補助金の削減や2009年度第一次補正予算の執行停止、事業仕分け等で約1兆2700億円が削減された。こうした削減努力に加え、子ども手当における

児童手当の存続（地方負担等の継続）や雇用保険制度国庫負担増等の2009年度第2次補正予算での対応等により、厚生労働省一般会計予算は、10月の概算要求より1兆3333億円圧縮された（図参照）。

さらに、10月の概算要求において事項要求とされ、その行方が注目されたマニフェスト関連等11項目のうち、①高齢者医療制度の負担軽減措置の継続（2902億円）及び②緊急雇用対策（緊急対応分2483億円）については2009年度第2次補正予算で措置された。また、③新型インフルエンザへの万全な対応に関しては、第1次補正予算執行停止に関連し、インフルエンザワクチン購入のために流用された国産ワクチンに係る細胞培養法の開発950億円を含む1173億円が第2次補正予算に計上されたほか、2010年度予算で116億円（前年度144億円）が措置された。

さらに、2010年度予算では、④生活保護の母子加算の復活（継続）（183億円）、児童扶養手当の父子家庭への支給（50億円、平年度150億円）（8月実施、12月支払い）、⑤診療報酬改定（160億円）、⑥肝炎対策の拡充（自己負担限度額の原則1万円への引下げ、上位所得者は2万円、核酸アナログ製剤治療を助成対象に追加）（2009年度129億円→2010年度180億円）、⑦協会けんぽ国庫負担割合の引上げ（13%→16.4%）等の特別措置（2009年度6783億円→2010年度8283億円）、⑧障害者の利用者負担の軽減（新たな総合的な制度ができるまでの間の措置として、市町村

図 2010年度厚生労働省予算（一般会計）の経緯



(出所) 厚生労働省資料より作成。

民税非課税の障害者等の福祉サービス及び補装具に係る利用者負担を無料化) (107 億円)、⑨がん対策の拡充 (第1次補正予算で措置された子宮頸がん、乳がんに係る検診無料クーポンの配付の継続等) (2009年度237億円→2010年度316億円)について手当てがなされ、マニフェスト等の施策の実現が図られた。一方、⑩保育所待機児童等の解消に関しては、2009年度第2次補正予算で安心子ども基金に200億円の積増しを行い、地域の余裕スペース(学校、公営住宅、公民館等)を活用した認可保育所の分園設置、家庭的保育の実施場所設置(いずれも賃貸物件を含む)に対する補助基準額、補助率の引上げが行われたが、2009年4月時点で2万5384人に上る待機児童解消のための新たな整備計画の策定等、抜本的な解決策は今後の課題とされた。

また、上記項目のうち、当初目指した2年ごとの保

険料見直しに伴う高齢者医療の保険料上昇分の国費による抑制、自立支援医療に係る自己負担の軽減、肝炎医療費の無料化等の部分と⑪年金国庫負担繰延べについては見送られた。なお、高齢者医療の保険料上昇分の抑制については、別途都道府県の財政安定化基金の活用によって措置される。

また、年金記録問題への対応に関しては910億円(前年度284億円)が計上され、初年度において全体の約10%の紙台帳とコンピュータ記録との突合せを行うとともに、インターネットで常に年金記録が確認できる仕組みを導入・拡充することとされた。しかし、年金通帳の導入は見送られ、2010・2011年度を年金記録問題への集中対応期間として「国家プロジェクト」として取り組むとの当初の方針(10月の概算要求時の要求額は1779億円)からは縮小・後退した印象は否めない。

子ども手当の創設

2010年度社会保障関係予算の最大の目玉は、子ども手当の創設である。民主党は、2007年の参議院通常選挙で中学生の子どもに一律月額2万6000円を支給する子ども手当の創設を打ち出した。2009年の総選挙においてもこの方針は踏襲され、「控除から手当へ」の転換の基本方針のもと、子ども手当の創設が訴えられた（2010年度は月額1万3000円、2011年度以降2万6000円）。

子ども手当の創設は、子育てを未来への投資として、社会全体で支えようという現政権の姿勢を端的に示したもので、マニフェスト実行の象徴でもある。また、消費拡大による景気の浮揚にも一定の効果が期待される。さらに、所得控除から手当への転換は、一般にこれまで控除の恩恵を受けられなかった低所得層に有利であり、所得の再分配にも資する。

しかし、税収が落ち込む中、半額でも2兆円を超える財源の確保は容易ではない。閣内でも子ども手当に所得制限や地方負担等を求める声上がり、12月15日の民主党の22年度予算重点要点においても所得制限の導入と地方負担の継続が求められた。しかし最終的に、鳩山内閣総理大臣の政治決断として、所得制限は設けず、地方負担等については2010年度は現行の児童手当の枠組みを残し、その範囲で地方や事業主の負担を存続させることで決着した。2011年度については改めてその予算編成過程において検討することになる。なお、子ども手当創設に伴い中学生までの子どもに係る扶養控除も廃止される。

子ども一人ひとりの育ちに着目し、社会全体で子育てを支援していこうという子ども手当の趣旨からは、所得制限を設けないことに一定の意義がある。イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン等諸外国でも子ども手当に所得制限はない。しかし、高所得層に対しても一律に子ども手当を支給することには疑問の声もあり、子どもの貧困の解消という観点からは、

一律の手当支給より低所得層に重点的に配分した方が効果的との指摘もある。また、子ども手当が現行の児童手当と同じ枠組みをとるなら、児童福祉施設入所児童や里親に委託された子どもには支給されないという問題も残る。さらに、限られた財源のもとでは現金給付より保育所整備等の現物給付に配分すべきとの意見もある。

一方、子ども手当の負担に対し地方自治体は強い反発を示している。2011年度以降の財源については改めて協議されることとなるが、本格実施に向け、これまで事業主抛出で行ってきた児童育成事業を含め、子ども手当の安定財源確保と関係者の合意が課題である。さらに、その過程では2010年度予算編成過程で議論となった保育所運営費補助金の在り方や子育て支援に係る財源の統合化も議論となろう。

なお、子ども手当と並ぶ目玉である高校の実質無償化については、公立高校の授業料（年額約12万円）を不徴収とし、私立高校に関してはその世帯に国が就学支援金（年額約12万円を上限。ただし低所得層には約6万～12万円を上乗せ）を支給することとされた。

10年ぶりの診療報酬増額改定と協会けんぽへの特別措置

もう1つの焦点となった2010年度診療報酬改定については、診療報酬本体を1.55%引き上げる（医療費ベース5700億円）一方で、薬価等を1.36%引き下げ（5000億円減）、全体で0.19%（医科1.74%、歯科2.09%、調剤0.52%）引き上げることで最終決着した（医療費ベースで700億円、うち国費160億円）。診療報酬全体の引上げは2000年度以来10年ぶりである。なお、歯科改定率が医科の改定率を上回るのは32年ぶりである。

これまでの医療費抑制政策、特に2002年度以降の3度にわたる診療報酬本体のゼロ・マイナス改定により、医療機関が疲弊し、医師不足が深刻化したと言われる。民主党のマニフェストや民主党政

集2009〈医療詳細版〉では、対GDP比の医療費のOECD水準への引上げや地域医療を守る入院に係る診療報酬の増額等が盛り込まれていた。

今回の診療報酬改定に伴う医科の配分は約4,800億円で、入院に配分される約4400億円(3.03%増)のうち4000億円程度は急性期に充てられる。外来への配分は約400億円(0.31%増)で、今後、再診料や診療科間の配分の見直しを含め、これまで以上に大幅な配分の見直しが予想される。

一方、診療報酬の引上げは、公費負担のみならず、患者窓口負担や保険料負担の引上げに直結する。厳しい経済状況の下で家計や事業主に与える影響を懸念する声もある。

なお、診療報酬改定で措置されるべきとの考え方から、2009年度に新設された救急・産科医等の手当に対する一般会計からの財政支援は152億円から80億円に、女性医師等の離職防止・復職支援は55億円から25億円に縮小される。

また、急激な収支悪化により大幅な保険料率の引上げ(平均8.2%→9.9%)が見込まれていた協会けんぽ(中小企業のサラリーマン中心)に関しては、これまで各保険者の加入者数に応じて負担していた被用者保険の後期高齢者支援金についてその3分の1(2010年度は9分の2)を財政力に見合った総報酬制とすることや国庫補助率の引上げ(13.0%→16.4%)等の実施(7月実施)により8,283億円を確保し(2009年度6783億円)、保険料率の上昇を約0.6%抑制する。さらに、単年度収支で均衡をとる健康保険の原則の特例措置として、3年間で財政均衡を図ることとし、2009年度末の赤字額についてはこの3年間に償還することとする予定である。あわせて健保組合等への支援措置も322億円(2009年度163億円)と倍近くに拡充される。なお、国民健康保険に関しては、2009年までの暫定措置とされていた国保財政基盤強化策を2013年度までの4年間延長する。

しかし、今回の特別措置によって協会けんぽの保険料の引上げを平均0.6%抑制しても、労使の負担

は年間で約4兆2000円増大し、医療費の額によって地域によってはそれ以上の負担増となる可能性もある。また、国庫負担の引上げや健保組合への支援の充実が図られるとはいえ、協会けんぽの救済のために健保組合等に負担を求める点は2008年度に廃案になった政管健保支援特例法案(いわゆる肩代わり法案)と同様であり、マニフェストにうたわれた高齢者医療制度廃止や国民健康保険制度見直し、医療保険一元化の道筋との関連性等が論点となろう。

雇用への緊急対応と雇用保険制度の機能強化

世界同時不況のもと雇用失業情勢は依然として厳しく、2009年11月の完全失業率は5.2%、完全失業者数331万人、有効求人倍率は0.45を示している。2008年10月から2010年3月までに職を失う派遣等の非正規労働者は25万291人に上る見通しである。

政府は、この間累次にわたる雇用対策を打ち出してきたが、現政権においては昨10月23日に「緊急雇用対策」、12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」、同30日に「新成長戦略(基本方針)」を策定するとともに、2009年度第2次補正予算において、雇用調整助成金の要件緩和(78億円)、貧困・困窮者支援の強化(703億円)、新卒者支援の強化(2.5億円)、重点分野(介護、医療、農林、環境・エネルギー、観光、地域社会雇用等)雇用創出事業の創設(緊急雇用創出事業に係る都道府県の基金への積増し)(1500億円)等、緊急対応として2484億円を盛り込むとともに、2010年度からの雇用保険の国庫負担引上げに関連し、雇用保険制度の安定的運営確保のために3500億円を計上した。

さらに、2010年度予算においては、緊急雇用対策や緊急経済対策の推進、雇用のセーフティネットの整備のために、雇用維持支援7452億円(2009年度581億円)、再就職・能力開発対策405億円(2009年度335億円)、建設労働者の雇用の確保・再就職

の促進（新規）63億円等を計上するとともに、雇用保険の適用範囲の拡大（雇用見込み6か月→31日）（129億円）、非自発的失業者の国民健康保険の保険料の軽減（失業後の一定期間、在職中の保険料負担と同程度とする）（41億円）を行うこととしている。この結果、2010年度労働保険特別会計雇用勘定における失業等給付費は2兆6790億円（対前年度比1兆992億円増、69.6%増）、雇用安定事業費等は1兆1654億円（6318億円増、118.4%増）に達する。雇用安定資金残高は概算要求ベースで2010年度末に約1061億円と見込まれ、雇用保険2事業の財源不足が懸念されていたが、失業等給付に係る積立金からの借入れにより必要財源は確保される見込みである。

求められる子育て支援の総合ビジョンと安定財源確保

2010年度社会保障関係予算は、子ども手当の創設により次世代育成支援の方向性を強く示した。また、生活保護母子加算の継続など単親家庭の子どもへの貧困対策に第一歩を踏み出した。2010年度税制

改革大綱は、給付付き税額控除の検討も明記している。今後は、子どもや非正規雇用等による若年世代を含めた貧困問題の解消のために、社会保障・税制一体となった施策の構築が望まれる。

一方、子育て支援は、2010年度社会保障関係予算で焦点となった子ども手当など現金給付に限らない。わが国の家族関係社会支出（対GDP比）は現物給付、現金給付ともにOECD諸国と比べて低い水準にあり、特に、深刻化する保育所待機児童問題に対応した新たな保育所整備計画の策定やこれを含む総合的な子育てビジョンの策定、幼保一元化を含む保育制度改革は急務の課題である。

また、2011年度には子ども手当が本格実施される。このほか2011度には、当面国民年金の国庫負担2分の1を維持するための安定財源や求職者支援に係る財源確保も求められる。安定した財源確保に向けた検討は待ったなしの状況を迎えている。さらに社会保障制度をめぐっては子育て支援のほか、高齢者医療制度や障害者施策等の見直し、更には年金抜本改革も控えている。マニフェストの実現のためにも財源問題を含めた社会保障全体のビジョン、工程表づくりが急がれる。■

