

[各論Ⅳ] 埋蔵金の取り崩し等でしのいだ 2011年度社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

膨張する2011年度社会保障関係予算

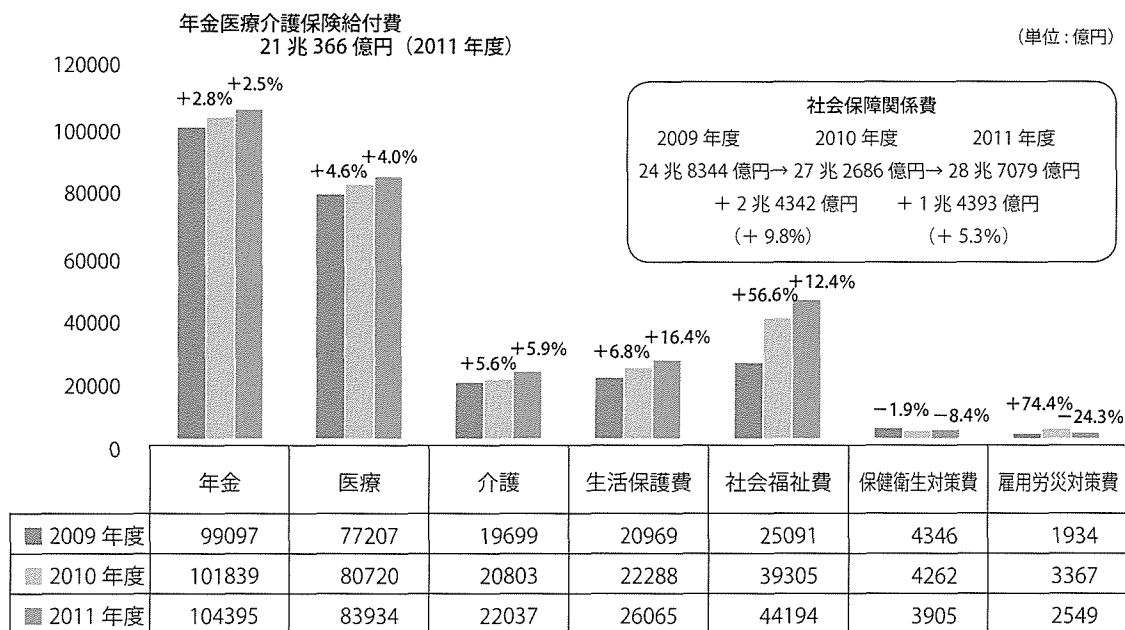
政権交代後2回目の、現政権にとって初の本格的な予算編成となった2011年度予算の一般会計社会保障関係費は、5.3%増の28兆7079億円（対前年度、当初、以下同じ。）（1兆4393億円増）となり、5.3%増と突出した伸びを示した。この結果、社会保障関係費が一般会計に占める割合は31.8%になり、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金等を除いた従来の一般歳出に占める割合も、53.1%と2010年度に引き続き5割を超えた。また、社会保障関係費が多くを占める厚生労働省一般会計予算も、対前年度1兆4077億円増（5.1%増）の28兆9638億円となった。

社会保障関係予算の伸びの主な要因は、自公政権下における社会保障費自然増の毎年2200億円の削減枠の撤廃による自然増分の確保（1兆2500億円）、3歳未満児に係る子ども手当の拡充（2085億円）及び生活保護費の急増（対前年度3677億円増）である。これを分野別にみると、保健衛生対策費、雇用労災対策費はそれぞれ8.4%、24.3%と前年度より減少しているのに対し、年金医療介護に係る保険給付費は3.4%、子ども手当を含む社会福祉費は12.4%、生活保護費は16.4%の伸び率となっている（図）。なお、雇用労災対策費の減少は、雇用保険受給者実人員の減少見込みによる。

2011年度に新設された「元気な日本復活特別枠」については、概算要求における厚生労働省の要望額1287億円のうち、健康長寿実現のためのライフ・イノベーションプロジェクト131億円、障害者の地域移行・地域生活支援のための緊急体制整備事業100億円、不妊特定治療支援事業95億円、最低賃金引上げに向けた中小企業への支援事業50億円、働く世代への大腸がん検診推進事業41億円等合計で510億円が認められた。なお、元気な日本復活特別枠で要望したもののうち新卒者就職実現プロジェクト（2009年度予備費120億円、2009年度補正495億円）や子宮頸がん予防対策事業（補正1085億円）、生活・居住セーフティネット支援事業（補正500億円）、認知症高齢者グループホーム等防災補強等支援事業（補正302億円）等については2010年度補正予算等ですでに手当がなされており、要望した全項目について何らかの形で実現が図られたことになる。

一方、2010年には、事業仕分けの第2弾（4・5月）、第3弾（10・11月）の実施により、独立行政法人等の事業や特別会計の検証、見直しが不十分な事業についての再仕分けがなされたほか、省内仕分け（行政事業レビュー）等を通じて、歳出の削減が図られた。政府の新成長戦略に盛り込まれながら事業仕分けで事業廃止の決定が下され、注目されたジョブカード制度は、概算要求より11億円減の107億円が計上された。必要性の低い事業は特別会計の事

図 社会保障関係予算の内訳



資料:財務省資料より作成。

業としては行わないこととされた雇用保険二事業(雇用調整助成金を除く)は要求より202億円減、原則廃止とされた労災保険の社会復帰促進事業も27億円減で継続される。

子ども手当の上積みと子育て支援

2011年度社会保障関係予算で最大の焦点となったのは、子ども手当等のマニフェスト関連事項と基礎年金国庫負担である。

このうち、まずマニフェスト関連事項の最優先課題である子ども手当については、年少扶養控除の廃止に伴い平年度で従来よりも手取り額が減る3歳未満児について2万円に拡充し、3歳以上は1万3000円に据え置くことで決着した。詳細は〈特論〉に譲るが、来年度は児童手当の枠組みを残した上で、3歳未満児の上積み分2085億円(10月分)について全額国費で賄うこととされた。

2012年度以降の子ども手当については、2012年度予算編成過程において、国と地方の十分な協議

に基づき改めて検討されるが、平年度で約2500億円の上積み経費については、2011年度税制改正による成年扶養控除及び給与所得控除見直しによる増収分(平年度約1350億円)、厚生労働省の2011年度予算の見直し(200億円)及び2011年度税制改正の控除見直しによる地方増収分についての一般化財源化等の措置(950億円)により確保する方向である。子ども手当の本格的な制度設計と財源確保は再び先送りされ、マニフェストの見直しは早晚避けられない状況にある。

さらに、2010年参議院議員通常選挙における民主党マニフェストで、「子ども手当の上積み分については、地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるように」とされたことを踏まえ、次世代支援対策交付金(2010年度361億円)を改組し、地方独自の子育て支援サービスや待機児童対策の新規実施に対応する交付金(500億円)を、新たに設けることとしている。なお、この新たな交付金の100億円程度と、2010年度補正予算(以下「補正」という)で2011年度末まで延長され積み増しされた「安心こども基金」

(968億円)のうち100億円程度(計200億円程度)が、「待機児童ゼロ特命チーム」がまとめた「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト」(2010年11月29日)の具体的施策の実施に充てられる。

昨年12月、内閣府の子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチームに示された子ども・子育て支援施策に係る費用推計では、子ども・子育て支援費用は2010年度の6兆1000億円(うち国費2兆4200億円)から、子ども・子育て新システムが導入される2013年度には6兆7000億円(国費2兆7200億円)に増加すると見込んでいる。待機児童解消や子育て支援(現物サービス)の拡充も財源の確保にかかっているが、現時点ではその用途は立っていない。

このほか、要求時に年末の予算編成までに検討することとされた出産育児一時金については、公費を半減しつつ引き続き42万円を支給することとされた。また、要求で期限延長等について検討することとされた妊婦健康診査への助成については、補正で妊婦健康診査支援基金への積み増し(111億円)が行われ、延長・継続された。

求職者支援制度の創設と雇用保険国庫負担見直し等

一方、子ども手当と並びマニフェスト関連事項として概算要求で事項要求となった求職者支援制度は、時限的に予算措置で行っている緊急人材育成支援事業(2009年度第一次補正予算で2011年度までの措置として4834億円、補正予算見直しによる返納後は2010年度までの措置として2906億円)を恒久化し、雇用保険(失業給付)を受給できない者に無料の職業訓練や訓練期間中の生活支援のための給付(月10万円)を行うものである。2011年度予算には、ハローワークによる訓練終了後の就職支援等を含め755億円が計上された。同事業について厚生労働省は、一般会計で行うことを主張したが、最終的には雇用保険

の附帯事業として労使の保険料と国庫負担の折半で行うことで決着し、一般会計からの繰入は173億円(27.5%、原則2分の1とし、失業等給付と同様その100分の55に引下げ)とすることとなった。なお、新たな制度は2011年10月開始を予定し、それまでの間(2011年4月～9月)は現行の緊急人材育成事業を延長することで、補正で1000億円が計上された。

同じく要求でマニフェスト関連として事項要求とされた雇用保険の失業等給付に係る国庫負担の本則(4分の1)への見直し(2007年度以降当分の間本則の100分の55に引下げ、所要約2000億円)は、財源確保が困難な情勢から見送られたが、基本手当の日額の上下限等の引上げや再就職手当の給付率引上げにより雇用保険の機能強化が図られる(拡充効果383億円)。

また、概算要求において予算編成過程で検討することとされた高齢者医療制度の負担軽減措置の継続(2807億円)は補正で措置された。

しかし、同様に、要求で検討課題とされた高額療養費制度の見直し(「一般」区分のうち所得の低い者の負担限度額の引下げ等)、自立支援医療の利用者負担の見直しについては、財源の用途がつかず実現が見送られた。同じく検討課題とされた国保組合への補助の見直しについては、2億円が要求より縮減され、事業仕分け(第3弾)で指摘された所得水準の高い国保組合に対する定率補助の廃止については、2012年度の実施をめざす。

基礎年金国庫負担2分の1の維持

2011年度予算において子ども手当と並ぶもう1つの焦点となったのが、基礎年金の国庫負担割合の2分の1の維持である。

これについては、2004年の年金改正においてすでに本則で2分の1が明記され、2004年度から2007年度にかけて3分の1から36.5%まで引き上げられた。その後、2009年度及び2010年度においては、財政投融资特別会計から一般会計への特

例的な繰入金によって2分の1を実現したが、2011年度以降、単年度で2兆5000億円に上る所要財源の確保が課題とされていた。

これについては、政府部内で、基礎年金の国庫負担割合を2007・2008年度の36.5%に戻す案や年金積立金を取り崩した上で2分の1との差額を埋める案等が検討された。しかし、国庫負担割合の引下げは、年金制度に対する国民の信頼を揺るがしかねない。2009年財政再計算では国庫負担割合を36.5%に留めた場合には、国民年金積立金は2027年度には枯渇するとされている。他方、厚生年金積立金に関しては、1995年度から1998年度の4年間で2兆6350億円（元本のみ）の国庫負担が繰り延べられ、未返済のままである。

こうした中で、最終的に2011年度限りの特例措置として、臨時の財源を確保して2分の1を維持することで合意された。臨時の財源として充てられるのは、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（特例業務勘定）の利益剰余金（1兆2000億円）、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の積立金・剰余金（1兆1000億円）及び外国為替資金特別会計の剰余金（進行年度分、2000億円）である。

しかし、こうした臨時財源頼みの対応を繰り返すことは極めて困難な情勢にある。このため、2010年12月22日の3大臣（財務、厚生労、国家戦略担当）の折衝では、2012年度以降、「税制抜本改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までについて、2分の1との差額は、税制抜本改革により確保される財源を活用して」対応することで合意された。

年金記録問題への対応と物価スライドによる年金額の引下げ

年金記録問題については、2010年度に開始した被保険者名簿等の紙台帳等とコンピュータ上の年金記録の突き合わせについて前年度の1.7倍の736億円を計上し、全体の約3割の突き合わせを行うこととしている。事業仕分け（第3弾）の結果を踏まえ、

契約見直しによる効率化等により、要求より140億円圧縮されている。また、ねんきんネット（仮称）による年金記録の確認も要求より約50億円減（2010年度よりも13億円減）の27億円とされる等、年金記録問題への取組全体で約230億円が減額された。年金記録問題については、国家プロジェクトとして2010・2011年度の2年間で精力的に取り組むとされており、事業の成果と予算圧縮による影響が注目される。

一方、2011年度の年金額については、直近で年金額を引き下げた2005年物価指数と2010年の消費者物価指数の変動率をもとに0.3%引き下げられる見込みである。これについては、12月中旬、菅総理から据置きを検討について指示が出されたが、最後は法律どおり引き下げることで決着した。

年金額の引下げが高齢者の生活に与える影響は少なくない。これまでも1996年度、2000～2002年度の4回にわたり物価スライドで引き下げるべき年金額を特例的に据え置いた経緯がある。しかし、物価等の低迷に伴い2004年年金改正で導入された年金額のマクロ経済スライドも未だ発動されず、年金財政は厳しさを増している。安易な物価スライド凍結は後代の負担増と年金積立金の枯渇化の時期を早める懸念がある。

早急に求められる安定財源確保

2011年度予算は、先述した鉄道建設・運輸施設整備機構の利益剰余金などのいわゆる埋蔵金で何とか乗り切ることができた。しかし、事業仕分けや行政事業レビューの限界がみえる中で、ムダの排除だけでは、当初思い描いていたマニフェストの実現はおろか、基礎年金国庫負担2分の1という現状維持も困難な状況にあることが明らかになった。

すでに、民主党の税と社会保障の抜本改革調査会中間整理（2010年12月6日）や社会保障改革に関する有識者会議検討会報告書（12月10日）も、基礎年金国庫負担2分の1の実現のための安定財源確保と税制抜本改革の必要性を指摘している。これら

を踏まえ、12月14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」は、「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、(平成)23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」としている。

他方、2011年度に予定されていた介護保険制度改正は、与党の反対によって負担増は見送られ、24時間対応型の定期巡回・随時対応型サービスの創設や財政安定化基金の取り崩し、療養病床の廃止期限の猶予など限定的なものになる見込みである。さらに、高齢者医療制度見直しについては、負担増に反対する与党ワーキングチームの取りまとめを受けて法案提出も流動的な情勢にある。さらに、2009年の衆議院議員総選挙におけるマニフェストで

うたわれた配偶者控除の縮小・廃止、「控除から手当へ」の原則も、控除を受けている世帯からの反発を恐れ再び先送りされた。その背景には春に統一地方選挙を控えた政治情勢がある。また、本年6月に出される上記の社会保障・税制の一体改革の議論に期待する向きもある。

しかし、高齢化の進展により社会保障費の増大が避けられない中で、その負担は公費か保険料か利用者負担のいずれにせよ国民が負わざるを得ない。目前の負担増を避ける状況では抜本的な税制改革の実現はおぼつかないし、制度は早晩行き詰まる。

社会保障の安定財源確保は待ったなしの状況にある。社会保障改革と税制改革に正面から取り組む必要性はもちろんのこと、結論を出し早急に実行に着手することが、後代の世代に対し今の世代が課せられた責務であろう。■

(よしおか せいこ)

