

[各論Ⅳ] 生活保護基準引下げが先行する 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

微増となった社会保障関係費

2013年度予算の一般会計社会保障関係費は、前年度（当初、以下同じ）より2兆7323億円（10.4%）増の29兆1224億円となった。社会保障関係費が一般会計に占める割合は31.4%となり、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額に占める割合は54.0%と過去最高を記録した。

しかし、この大幅な伸びは、2012年度予算では「年金交付国債」で確保するとして、基礎年金国庫負担割合2分の1を維持するための年金差額分が計上されなかったことに伴う見かけ上のものである。その後、民主・自民・公明の3党合意を経て、年金差額分は赤字国債である年金特例公債により確保することとされ、2012年度補正予算において2兆5044億円、2013年度予算では2兆5172億円が計上された（社会保障関係費分）。年金差額分を追加した実質的な伸びは2279億円（0.8%増）と微増にとどまる。

社会保障関係費を分野別にみたのが図であり、医療が+3.2%、更に介護が+6.5%と大きく伸びているのに対し、年金は実質対前年度比1.6%の減少となり、生活保護費は微増、社会福祉費は微減、保健衛生対策費・雇用労災対策費は引き続き減少傾向にある。

年金給付費が減額となったのは、前々年度2011年度の精算額の拡大（約3300億円）による。この精

算額の拡大は、2011年度予算において年金記録の解明の進捗に伴う給付費増を見込んでいたところ、実際にはそれほど伸びなかったことによる。なお、2013年度の年金額については物価スライドによる改定は行われないが、過去の物価下落時に年金額を引き下げなかったことによって生じた特例水準（2.5%）の段階的解消のため、10月から1.0%引き下げられる。

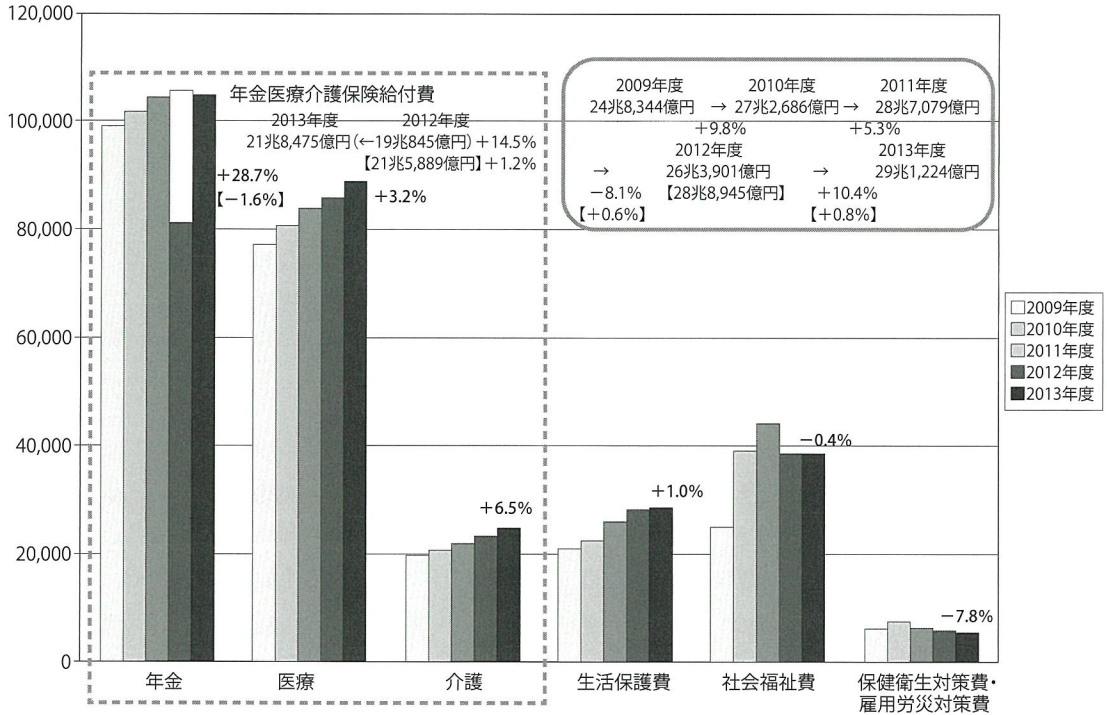
2013年度社会保障関係予算については、このほか、民主党政権時の経済危機対応・地域活性化予備費等の使用（厚生労働省所管は第1弾[2012.10.26]120億円、第2弾[11.30]3414億円）と2012年度補正予算（厚生労働省予算の追加額は緊急経済対策関係で7034億円）において一部前倒しが図られている。

生活扶助基準等の見直し

2013年度予算で焦点となったのが生活扶助基準等の見直しである。

生活保護については、受給人員が2011年7月に過去最高を記録して以降も増加傾向にあり、2012年11月には214万7303人となった。自民党は、生活保護費の増大は民主党政権のばらまき施策が一因として適正化を訴え、2012年末の総選挙では生活保護水準の原則1割カットを政権公約に掲げた。さらに、自公の連立政権合意では、生活保護における不正受給対策の徹底や、自立・就労などの支援施

図 最近の社会保障関係費の内訳の推移



資料：財務省「平成 25 年度社会保障関係予算のポイント」等より作成
 注：【 】は 2012 年度年金差額分のうち社会保障関係費を追加した額

策と併せた適正化に向けた見直しが明記された。

生活保護基準については、1984年以降国民の消費水準と均衡した水準を維持・調整する「水準均衡方式」が採用され、全国消費実態調査の結果をもとに5年に1回水準の検証が行われる。ただし、前回2007年検証結果に基づく基準見直しは、原油価格の高騰や世界金融危機の経済への深刻な影響を考慮して見送られ、据え置かれたまま今日に至っている。生活扶助基準等の検証を行ってきた社会保障審議会生活保護基準部会は、2009年全国消費実態調査の第1・十分位層を一般低所得層として年齢階級別、世帯人員別、地域別に基準額と比較した報告書を2013年1月18日にとりまとめた。

この検証結果等を踏まえ、2013年度予算においては、①生活保護基準部会報告書を基に年齢・世帯人員・地域差による影響を調整するとともに、②2008年以降の物価の動向を勘案し、2013年8月

から2015年度まで3年程度かけて段階的に生活扶助基準を見直すこととしている。これによる財政効果は3年で670億円程度（国費、うち①は90億円、②のデフレ分[-4.78%]は本体部分510億円、加算分70億円）と見込まれ、2013年度は150億円が削減される。この措置により受給世帯の96%が減額となるが、個々の減額は10%以内となるよう調整される。

同時に、乳幼児から高齢者まで一律に人数倍した額を支給している期末一時扶助についてスケールメリットを勘案するよう見直す。その財政効果は2013年度約70億円と見込まれる。

これと併せ、不正受給対策の徹底、後発医薬品の原則化を含む医療扶助の適正化、生活保護受給者を含めた生活困窮者の自立・就労支援の強化等により、450億円（就労支援強化で340億円、医療扶助適正化で75億円、その他適正化対策で36億円）の国費削減が見込まれている。

ただし、これらの削減効果は受給者の増大に伴う給付費増を下回り、2013年度の生活保護費負担金は2兆8224億円（うち生活扶助9274億円、医療扶助1兆3146億円）と前年度より微増する。

一方、生活保護の適正化対策として50億円（生活保護世帯の親子への養育相談・学習支援、生活保護世帯の子どもの居場所の確保や就労体験の機会提供、生活保護受給者の居住支援と代理納付を活用した住宅扶助の適正化等）、生活保護受給者等就労自立促進事業（仮称）の創設として72億円（自治体にハローワークの常設窓口を設置するなどワンストップ型就労支援体制の全国的整備等）、生活困窮者に対する包括的相談支援、多様な就労支援や生活支援などを行うモデル事業の実施として30億円、計152億円が計上された。

しかし、生活扶助基準等の引下げは、受給者の生活に直結する。特に、今回の見直しで最も削減額が大きいのは中・高校生を複数抱える都市部の子育て世帯であり、子どもの貧困、貧困連鎖の防止という観点から問題視する声もある。また、今回の見直しでは、生活保護基準部会の検証結果に基づくゆがみの是正より、デフレによる引下げ効果の方が大きい。2%の物価上昇を目標に掲げる中で過去のデフレ分を引き下げることへの批判もある。

さらに、生活保護基準は、住民税の非課税限度額や社会保険料、保育料、就学援助の基準とも連動しているため、低所得層全般に影響が及ぶ懸念がある。政府は、2013年2月5日の閣僚懇談会において、生活扶助基準の見直しに伴う他制度への影響については、それぞれの制度の趣旨や目的、実態を十分考慮しながら、できる限りその影響が及ばないように対応することを基本的考え方とする等としているが、その対象は広範にわたり、今後の対応が注視される。

その一方で、民主党政権が策定をめざしていた生活困窮者支援のための生活支援戦略は、未策定のまま今日に至っている。新たな生活困窮者支援制度の創設と生活保護制度の見直しについて検討を進めてきた社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会は、2013年1月25日に報告書

をとりまとめた。特別部会報告書は、①相談支援、多様な就労支援、生活支援、家計管理支援等、生活困窮者に対する新たな支援体制の構築、②生活保護制度における勤労控除の見直しや就労インセンティブのための新たな手当制度、住宅手当の制度化等を含む生活保護制度の見直しを求めたが、具体的な制度設計はこれからであり、これに係る法案提出の目途は立っていない。生活扶助基準の引下げが先行する一方で、本来一体的に行われるべき生活困窮者に対する支援策や制度見直しは、政権交代により置き去りにされる懸念がある。

高齢者医療費の負担軽減見直しは先送り

一方、2008年4月の高齢者医療制度発足以降、暫定的に続けられてきた70歳～74歳の窓口負担の軽減（本則2割を1割に凍結）や保険料負担の軽減の見直しについては、参議院議員通常選挙を控え、政権発足後早々と先送りが決定された。

70歳～74歳の窓口負担や低所得高齢者の保険料軽減措置については、2010年12月の高齢者医療制度改革会議の最終報告書において段階的廃止等の方向性が示されたが、2012年2月の社会保障・税一体改革大綱では、「2012年度は予算措置を継続するが、2013年度以降の取扱いは2013年度予算編成過程で検討する」とされた。

2013年1月11日に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」では、「70歳～74歳の医療費自己負担については、当面、1割負担を継続する措置を講じるが、本措置の在り方については、世代間の公平や高齢者に与える影響等について、低所得者対策等とあわせて引き続き検討し、早期に結論を得る。」とされ、2012年度補正予算において、70歳～74歳の窓口負担軽減措置の継続として1898億円、低所得高齢者への保険料軽減措置の継続として554億円、サラリーマンの被扶養者だった高齢者の保険料軽減措置の継続として222億円の計2683億円が計上された。しかし、70歳～74歳の窓口

負担については、財政制度等審議会財政制度分科会が1月21日の「平成25年度予算編成に向けた考え方」において2013年度中の法定の負担割合（2割）の実現を求め、厚生労働大臣も「早急に結論」と答弁している。参議院選挙後の動向が注目される。

なお、民主党が廃止を主張する後期高齢者医療制度については、自民・公明は制度の継続を前提としており、社会保障制度改革に関する3党協議は必ずしも進んでいない。社会保障制度改革推進法は、社会保障制度改革について2013年8月21日までに社会保障制度改革国民会議における審議の結果等を踏まえ、必要な法制上の措置をとるよう定めている。しかし、給付減、負担増の争点化をおそれ、結論は参議院選挙後に先送りとの観測報道がなされるなど、その行方は明らかではない。

一方、協会けんぽの財政窮迫に対応するため、2013年度予算では、2010年度から実施されてきた暫定措置（①国庫補助率の引上げ〔13%→16.4%〕、②後期高齢者支援金の3分の1への総報酬制の導入）を2年間延長するとともに、協会けんぽの準備金を2014年度まで取り崩せることとする。これにより2013年度は①による歳出増2030億円、②による歳出減1079億円、差引950億円の歳出増となり、協会けんぽの保険料率（平均）は、2014年度まで現行の10.0%を維持できる見通しである。

子育て支援策の充実と難病対策等

子育て支援に関しては、待機児童解消のため、保育所等の受入れ児童数の拡大（約7万人増）を図ることとし、保育所運営費負担金は4256億円と対前年度比7.4%増となった。

併せて、年金特別会計子どものための金銭の給付勘定における児童育成事業等において、家庭的保育（対象児童数1万人→1.3万人）、延長保育（58.0万人→60.2万人）、休日保育（10万人→11万人）、夜間保育（224ヵ所→252ヵ所）、病児・病後児保育（延べ143.7万人→171.8万人）などの多様な保育の充実が

図られる（342億円→355億円）。また、放課後児童クラブについても実施か所数の増（2万6310ヵ所→2万7029ヵ所）等がなされる（308億円→316億円）。

このほか、安心こども基金について2013年度末まで1年間延長され、2012年度補正予算において保育士の確保のため438億円、認定こども園等における保育や地域の子育て支援の充実等のため118億円が積み増しされた。また、従来本予算に計上されてきた子育て支援交付金の事業も安心こども基金等に移行する。

保育所の整備等については、少なくとも2015年度の子ども・子育て新制度開始まで安心こども基金以外財源がないが、基金の延長は今回も単年度に限定され、見通しが立ちにくい状況が続く。子育て支援については消費税増税による7000億円のほかなお3000億円の財源が必要とされ、新制度導入までに安定財源を確保できるかが課題となる。

子育て支援に関連して、安心こども基金と同様、補正予算による基金事業の延長で対応してきた子宮頸がん予防等3ワクチン接種事業は2013年度から定期接種化され、基金は廃止、一般財源化される。同様に、妊婦健診の公費助成も一般財源化される。この一般財源化に際し、1月27日の総務・財務・厚生労働3大臣合意では、2013年度における住民税の年少扶養控除廃止等による追加増収分886億円（子宮頸がん予防等ワクチン接種522億円、妊婦健診364億円）の活用が確認された。

一方、これに伴い、地方の超過負担軽減のため、2012年度において暫定的に、年少扶養控除の廃止等による地方増収分のうち269億円が投入された特定疾患治療研究事業（難病の医療費助成）に対する地方増収分の配分はなくなる。代わりに先述の3大臣合意では、特定疾患治療研究事業については①2014年度予算において超過負担の解消を実現すべく、法制化その他必要な措置について調整を進め、②2013年度予算における国庫補助金について、その国費不足額が2012年度の不足額を下回るよう所要額を計上することとされた。この結果、特定疾患

治療研究事業は、2013年度予算において前年度比90億円増の440億円となり、2013年度予算における国費不足額は233億円と前年度の291億円を下回った。

難病の医療費助成については社会保障・税一体改革大綱に盛り込まれ、概算要求でも事項要求とされていたが、2013年の見直しは見送られた。難病対策については、2013年1月25日、厚生科学審議会疾病対策部会難病対策委員会から公平・安定的な医療費助成の仕組みの構築を含む提言がなされており、法制化も含めた新たな制度構築と安定的な財源確保が求められる。

このほか、障害者支援施策についても2013年4月からの障害者総合支援法の施行等を踏まえ地域生活支援事業の充実等が図られ、自立支援給付（障害福祉サービス）については対前年度比10.7%増の8229億円が計上された。これまで補正予算の基金事業として継続・延長されてきた障害者自立支援対策臨時特例交付金は廃止され、事業者に従前収入の9割を保障する新体系定着支援事業等はないが、地域生活を支える24時間連絡体制の整備や施設の改修・増築等については一般会計予算等で引き続き実施される。なお、前政権が公約に掲げ概算要求で事項要求とした年金保険料の事務費への充

当の解消は、2013年1月の概算要求入れ替え時に取り下げられたが、同じく前政権下で課題とされていた自立支援医療の利用者負担の在り方については、2013年度予算においても引き続き検討することとされた。

政権交代後の2013年度社会保障関係予算においては、生活扶助基準の見直しの一方で、概算要求時に8400億円（年金1700億円、医療3600億円、介護1400億円等）とされた自然増は切り込まれなかった。しかし、小泉内閣の方針を引き継ぎ自然増2200億円の抑制を実行したのは第1次安倍内閣であり、今後国民負担の抑制等の観点から医療・介護をはじめ社会保障給付の重点化・効率化が図られる可能性は高い。

しかし、世代間の負担の公平を図り、制度を持続可能なものとするために、給付の重点化・効率化は避けて通れない。どの政党が政権を担おうと問題の単なる先送りは許されない。社会保障制度改革に係る法的措置の期限は本年8月21日と法定されており、その1月前には参議院通常選挙がある。国政選挙を前にした政治情勢の下で社会保障制度改革にどう取り組むのか、制度改革に対する政党の基本的姿勢が問われよう。

(よしか せいこ)

