

[各論Ⅳ] 社会保障関係予算の伸びの抑制と消費税率引上げへの対応

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

社会保障関係費の実質的な伸びは4,800億円増

2019年度予算は、厚生労働省の毎月勤労統計の不適切調査に起因する雇用保険、労災保険等の追加給付のため、修正の上再度閣議決定という異例の展開となった(追加費用795億円、うち一般会計は約6.5億円)。再閣議決定後の2019年度一般会計社会保障関係費は、前年度より1兆710億円増(+3.2%)の34兆593億円となり、一般会計歳出に占める割合は33.6%、一般歳出に占める割合は55.0%となった。

社会保障関係費は、「骨太方針2015」の経済・財政再生計画において「2020年度に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」との方針が示され、2016年度から2018年度にかけて、同計画で設定された3年間で1.5兆円程度という伸びの目安に沿って伸びが抑制されてきた。

一方、「骨太方針2018」の新経済・財政再生計画は、2019年度から2021年度を「基盤強化期間」と位置づけ、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる方針を継続するとしたが、数値的な指標は示されなかった。

結果的には、約6,000億円の自然増について、介護保険料の総報酬割の拡大、生活扶助基準の

段階的見直し等により800億円程度、薬価等の改定により500億円程度を削減し、年金スライド(+1.0%)による100億円程度の増分と相殺して、高齢化による増加分4,800億円程度の範囲内(4,774億円)におさめることとなった。

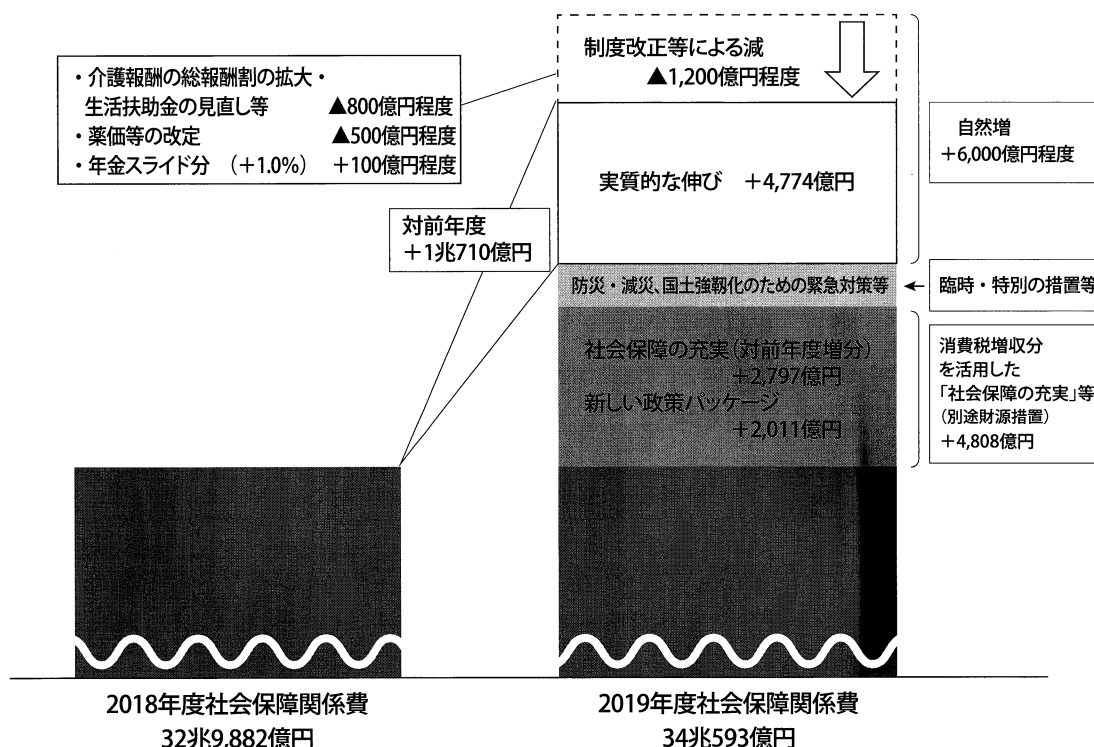
一方、消費税率引上げに伴う「社会保障の充実」(介護保険1号保険料の低所得者軽減強化、年金生活者支援給付金の支給等)(+約2,797億円)、「新しい経済政策パッケージ」(2017.12.8閣議決定)(幼児教育・保育の無償化等)(+約2,011億円)、「防災・減災・国土強靱化のための3か年緊急対策」(2018.12.14閣議決定)実施のための臨時・特別の措置(社会福祉施設等の耐震化整備、災害拠点病院等の耐震化整備、水道施設の整備等)等については別途増額が認められ、冒頭の1兆710億円の増となった(図表1)。

消費税率引上げとあわせた社会保障の充実

社会保障・税一体改革については、消費税率の10%引上げと同時に実施する介護保険1号保険料の低所得者軽減強化や年金生活者支援給付金の支給により、一連の改革が完了することになる。

2019年度予算においては、消費税増収分1.68億円と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(-0.51兆円)を活用し、「社会保障の充実」として対前年度3,271億円増の2兆1,930億円の財源を確保し、介護保険1号

図表1 2019年度社会保障関係費の伸びについて



(資料出所)財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」をもとに作成。

保険料の低所得者軽減強化に対前年度654億円増の900億円、年金生活者支援給付金の支給に1,859億円が計上された(公費ベース)。

また、地域医療介護総合確保基金の拡充(医療分：1,034億円、対前年度+100億円、介護分：824億円、対前年度+100億円)や地域支援事業の充実を図るとともに、新たに医療ICT化促進基金(仮称)として300億円(全額国費)を造成する。この医療ICT化促進基金により、マイナンバーカード等によるオンライン資格確認の導入に向けた医療機関・薬局のシステム整備の支援や電子カルテの標準化に向けた医療機関の電子カルテシステム等導入の支援が行われ、医療分野におけるICT化が促進される。

さらに、子ども・子育て支援については、社会的養育に関し、児童養護施設等の高機能化・機能転換、小規模・地域分散化を推進し、474億円を計上している。この結果、子ども・子育て支援の実施に係る6,526億円とあわせた子ども・子育て支援の社会保障の充実関係予算は7,000億円に到達し、社会保障・税一体改革で企図した金額に達した。

しかし、一体改革当時、更なる質の向上のため必

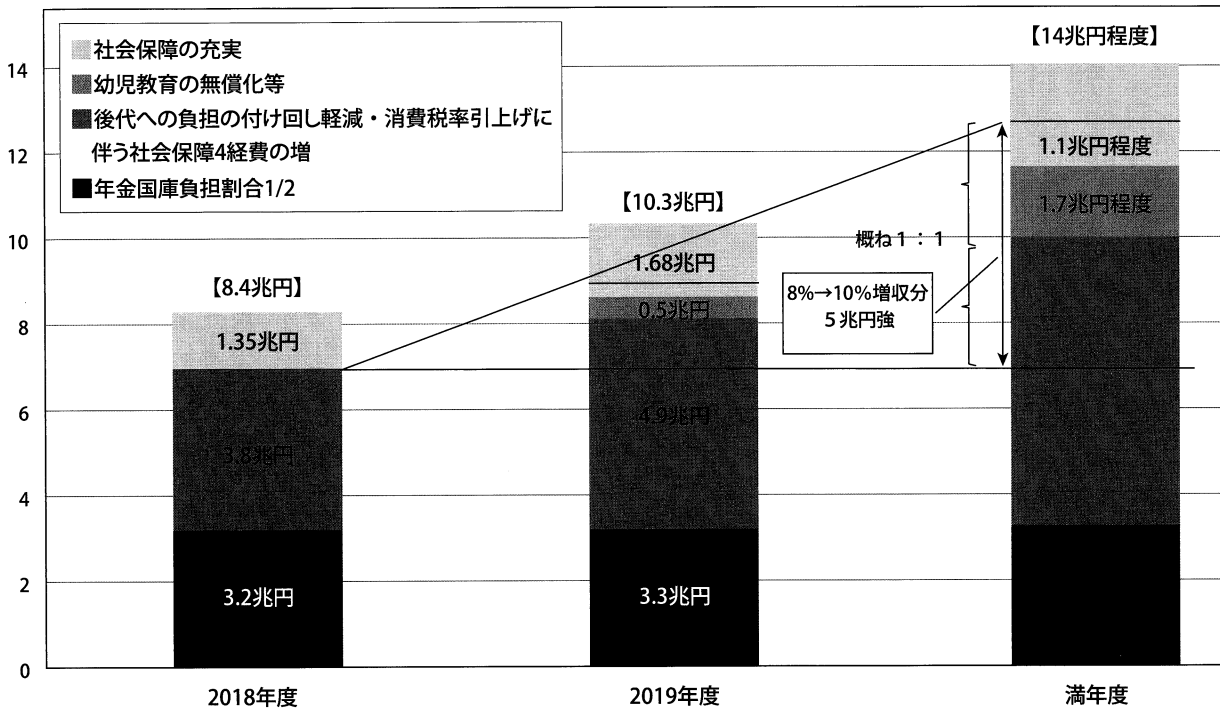
要とされた3,000億円については未だ財源確保の目的が立っていないほか、子ども・子育て支援に係る公定価格の適正化、児童手当支給の判断基準となる所得の範囲や特例給付の在り方については、大臣折衝において2020年度以降の予算にその内容を反映すべく今後検討することとされた。

また、後期高齢者医療制度の保険料(均等割)に係る軽減特例(9割軽減及び8.5割軽減)については、「今後の社会保障改革の実施について」(2016年12月22日社会保障制度改革推進本部決定)において介護保険料軽減の拡充や年金生活者支援給付金の支給とあわせて見直しを実施することとされていたことを踏まえ、2019年10月から、8.5割軽減適用者への特例補填を除き、本則の7割軽減とすることとされた。

新しい政策パッケージに基づく 幼児教育・保育の無償化等

政府は、2017年12月に「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、幼児教育の無償化、高等教育の無償化、待機児童の解消(子育て安心プラン

図表2 消費税増収分の使途について(公費ベース)



(資料)厚生労働省「平成30年度予算案の概要」「平成31年度予算案の概要」及び「新しい政策パッケージについて」(平成30年6月閣議決定)をもとに作成。

の前倒しと保育士の処遇改善)、介護人材の処遇改善に取り組むとした。そして、消費税率10%への引上げによる増収分のうち1.7兆円を使途変更し、この財源に充てるとした。2018・2019年度及び満年度における消費税増収分の使途を示したのが図表2である。

2019年度においては、2020年度に実施される高等教育の無償化を除き、まず、幼児教育・保育の無償化に公費3,882億円(国費1,532億円、ただし、2019年度の地方分2,349億円については全額臨時交付金により補填)、待機児童の解消に公費536億円(国費265億円)、介護人材の処遇改善に421億円(国費213億円)の計4,839億円(国費2,011億円)が充てられる。

幼児教育・保育の無償化の詳細は特論に譲るが、3歳～5歳の全ての子ども及び0歳～2歳の住民税非課税世帯の子どもの幼稚園、保育所、認定こども園等の費用を2019年10月から無償化しようとするもので、2019年10月から実施される。これにあわせ、就学前の障害児の発達支援についても無償化される(公費14億円、国費7億円)。

幼児教育・保育の無償化は、安倍内閣が掲げる

全世代型社会保障や人づくり革命の柱であるが、現行制度においても低所得層の保育料は低く設定されており、幼児教育・保育無償化の恩恵は中高所得層に厚くなる。実際、内閣府が行った所得階層毎の試算(2019年度予算を基に平年度ベース)では、今回の無償化に伴う公費負担額について、保育所等では半分が年収約640万円超の世帯に、幼稚園等では約4割が年収約680万円超の世帯に配分される結果となった。

一方、待機児童の解消は、当初2022年度末までを予定していた「子育て安心」プランによる待機児童解消の約32万人の受け皿整備を2年前倒しし、遅くとも2020年度末までに待機児童を解消するとともに、保育士について2019年4月から更に1%(月3,000円相当)の賃金を引き上げ、その処遇改善に取り組もうとするものである。

また、介護人材の処遇改善については、経験・技能のあるリーダー級の職員の処遇改善に重点的に取り組む観点から、他の介護職員などの処遇改善にも充てることができるよう柔軟な運用を認めることを前提に、勤続10年以上の介護福祉士について月額平均8万円相当の処遇改善を行うことを算

定根拠に、公費1,000億円程度を投じようとするものである。

消費税率引上げに伴う診療報酬改定等

2019年10月の消費税率引上げにあわせ、診療報酬の改定が行われ、医療機関等が負担する仕入額相当額について診療報酬による補填が行われる。

社会保険診療は、1989年の消費税導入以降、消費税は非課税とされてきた。一方、医療機関等が購入する医薬品や医療材料には消費税が課税されることから、この医療機関等の仕入れに係る消費税負担について、導入時、税率引上げ時の都度、診療報酬改定による手当がなされてきた。しかし、医療機関等からは、診療報酬による補填が十分でなく、医療機関等に負担が生じているとして、医療に対する税制の在り方を含めた検討が求められてきた。特に、2018年7月、中央社会保険医療協議会「医療機関等における消費税負担に関する分科会」において、2014年4月の消費税率8%への引上げによる医療機関等の控除対象外消費税（3%分）に関する診療報酬改定による対応において、医療機関種別ごとに補填状況に相当程度のばらつきがあることが確認され、10%引上げ時には診療報酬による対応ではなく、税制による抜本改革を行うことが診療側から強く要請された。

しかし、一貫して非課税とされてきた経緯や患者への負担等の観点から、社会保険診療に係る消費税非課税は継続することとなり、2019年度与党税制改正大綱（2018.12.14）においては、「今般の消費税率10%への引上げに際しては、診療報酬の配点方法を精緻化することにより、医療機関種別の補填のばらつきが是正されることとなる。」とされ、「今後、所管省庁を中心に、実際の補填状況を継続的に調査するとともに、その結果を踏まえて、必要に応じて、診療報酬の配点方法の見直しなど対応していくことが望まれる。」とされた。

これを踏まえ、診療報酬本体は、2019年10月から全体で0.41%引き上げられる（国費：+200億円程度、医科+0.48%、歯科+0.57%、調剤+0.12%）。

一方、薬価等に関しては、消費税率引上げ相当分の改定を行うとともに、薬価毎年改定の2年目として、実勢価格等に応じた改定を行うことから、薬価については全体として0.51%（国費：-290億円）の引下げとなる（うち消費税対応分+0.42%（国費：+203億円）、実勢価改定等分-0.93%（同-493億円））。また、材料価格については、0.03%（国費：+17億円程度）の引上げとなる（うち消費税対応分+0.06%（国費：+27億円）、実勢価改定分-0.02%（同-10億円））。

あわせて、介護報酬、障害福祉サービス等報酬についても、消費税率引上げに対応した補填が行われ、2019年10月から、介護報酬は0.39%（国費：+48億円）、障害福祉サービス等報酬は0.44%（同+26億円）引き上げられる。

全世代型社会保障制度への転換と毎月勤労統計問題

安倍総理は、2019年の年頭所感で全世代型社会保障制度への転換への決意を語ったが、その全体像は未だ見えてこない。特に、要となる給付と負担の世代間の公平化については、統一地方選挙、参議院議員通常選挙を控えた政治情勢から先送りされた。このため、「骨太方針2018」では、2020年の「骨太方針」において給付と負担の在り方を含め、社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策をまとめ、早期に改革の具体化を進めるとの記述に留まり、年末の新経済・財政再生計画改革工程表2018においてもこれが踏襲された。

一方、厚生労働省の毎月勤労統計の不適切調査により、2019年度予算は内閣修正を余儀なくされた。政策決定の礎となる基幹統計において15年という長期にわたり不適切な調査が行われてきたことは、行政への信頼を揺るがす大問題である。昨年の裁量労働制に係る労働時間等総合実態調査のデータ問題、公務部門における障害者雇用の水増し計上問題に続く統計不祥事であり、政府統計とそれに基づいて行われてきた国の政策そのものが根底から問われることとなろう。

（よしおか せいこ）