

[各論Ⅳ] コロナ対応の補正予算と予備費により実質増の社会保障予算

吉岡 成子

参議院特任調査員

当初予算は目安堅持も新型コロナ対応の補正・予備費で増大

2022年度一般会計社会保障関係費は対前年度4,393億円増(+1.2%)の36兆2,735億円と過去最高を更新し、一般会計歳出に占める割合は33.7%、一般歳出に占める割合は53.8%と微増した。

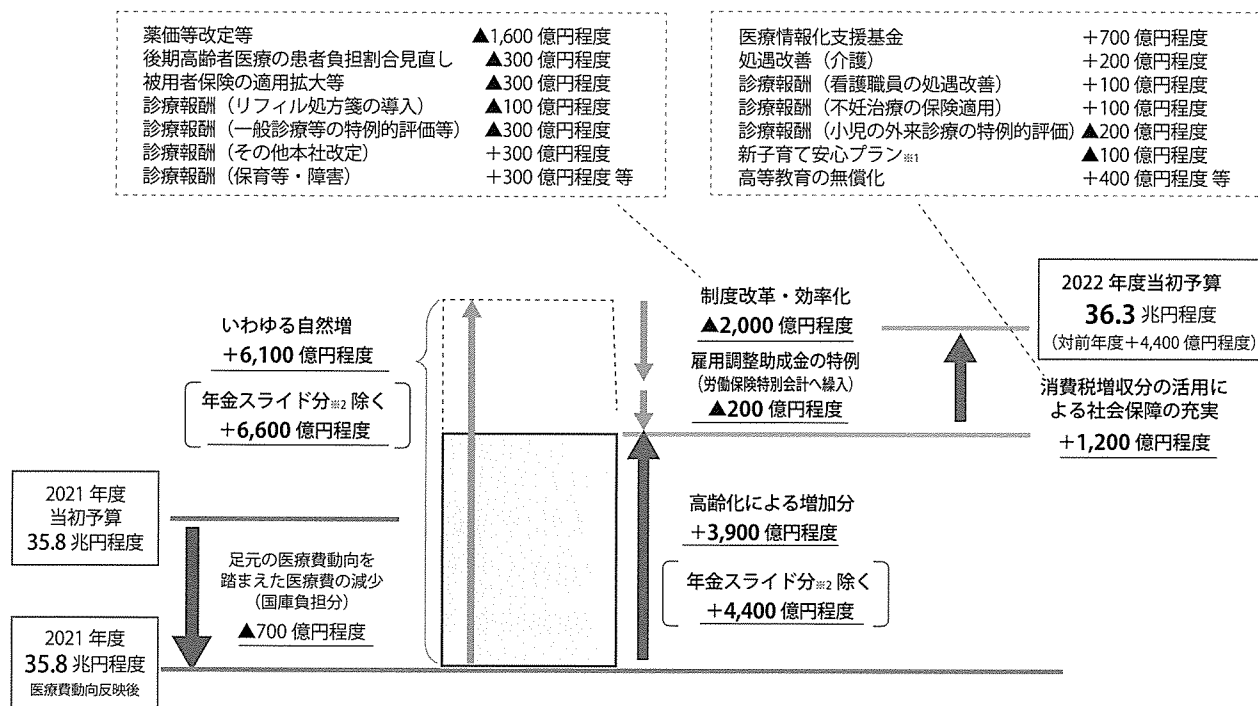
2022年度社会保障関係費の全体像は図表1に示したとおりである。2022年度はいわゆる団塊の世代が75歳以上になり始めることから、医療・介護等の高齢化に伴う自然増も概算要求時に6,600億円程度(年金スライド分を除く)と前年度の4,800億円程度より増大した。これに対し、骨太方針2021(2021年6月18日閣議決定)では、2022年度から2024年度の3年間について、これまでの社会保障関係費の実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる方針を継続することとされた。このため、2022年度予算においては、後述する薬価・診療報酬改定や、2022年度後半から引き上げられる75歳以上の患者負担割合見直し等の制度改革、新型コロナ対応の特例措置の期限等により自然増を全体で2,200億円程度圧縮し、足元の医療費動向を踏まえ医療費国庫負担分を700億円程度減少させたベースと比較して実質的な社会保障関係費の増加を高齢化による増加分+3,900億円程度(年金スライド分

(▲0.4%、▲400億円程度)を含む)の範囲内におさめた。

その上で、「新しい政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)を含む「社会保障の充実」(消費税増収分の活用)を1,200億円程度増額し、医療保険のオンライン資格確認等の普及促進や2023年1月からの電子処方箋の運用開始に向け医療機関・薬局のシステム整備を支援する医療情報化支援基金に735億円、看護職員、介護職員の処遇改善分として253億円、不妊治療の保険適用として145億円、子どもに係る国民健康保険料等の均等割額の減額措置として40億円を新たに計上するとともに、高等教育の無償化を392億円増額した。同時に、新型コロナに対応した小児の外来診療の特例的評価の期限到来や児童手当(特例給付)への所得制限の導入により300億円を捻出した。

このように、当初予算においては社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分相当におさめるとの骨太方針2015以来の方針を堅持したが、その一方で、2022年度予算は、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(2021年11月19日閣議決定)(以下「経済対策」という。)に基づくいわゆる「16か月予算」の考え方で、2021年度補正予算と一体として編成された。厚生労働省補正予算には8兆9,733億円が計上され、2021年度の新型コロナウイルス感染症対策予備費の厚生労働省関係使用額1兆8,539億円と併せ、実質的な社会保障関係費は大きく拡大している。すでに2020

図表1 2022年度社会保障関係費の全体像



※1 児童手当(特例給付)について、2022年10月支給分から所得制限を導入することで、別途財源を確保

※2 2022年度の年金額改定率(予算積算上の値)は▲0.4% (▲400億円程度)

(資料)財務省一松主計官、田中主計官「令和4年度社会保障関係予算のポイント」(令和3年12月)11頁(別紙1)を基に作成。

年度決算における社会保障関係費は、当初予算35兆8,600億円に対し、新型コロナ対応のため3次にわたる補正予算により8兆3,200億円、予備費4兆1,600億円が追加投入され、支出済歳出額は43兆円に上った。また、2022年度予算では、2021年度と同額の5兆円が新型コロナウイルス感染症対策予備費として計上されている。

診療報酬・薬価等改定

2022年度は原則2年に1度の診療報酬改定の年に当たる。2021年12月3日の財務省の財政制度等審議会が「令和4年度予算の編成等に関する建議」において、改定前の診療報酬本体の伸びの水準が高止まりしているならば「躊躇なく「マイナス改定」をすべき」と建議したこと、また、新型コロナで医療機関が打撃を受ける中、中川会長になって初めての診療報酬改定であり、2年前には横倉前会長と安倍総理との信頼関係の下で本体プラス改定

が早々と政治決着したことから、その行方が注目された。

大臣折衝の結果、2021年度診療報酬改定は、本体改定率が0.43% (国費+292億円) のプラス改定となったが、薬価等については▲1.37% (国費▲1,570億円) (うち薬価▲1.35% (国費▲1,553億円、うち不妊治療の保険適用+0.09% (国費+45億円))、材料価格▲0.02%下げる(国費▲17%))、全体で0.94% (国費▲1,278億円) 引き下げることによって決着した。本体をプラス改定とすることで日本医師会のメンツをたてた形となったが、本体改定の内訳は、消費税増収分を活用した看護職員の処遇改善、新たな不妊治療適用でそれぞれ+0.20%、医療機関に行かなくても一定期間内に処方箋を反復利用できるリフィル処方箋の導入で▲0.10%、小児の感染防止対策加算措置(医科分)の期限到来により▲0.10%となり、その他の本体改定率は+0.23%にとどまった。

さらに、財政制度等審議会が「医療提供体制改

図表2 雇用保険(失業等給付/雇用保険二事業関係)の収支状況

失業等給付関係

(単位:億円)

	2020年度	2021年度 収支イメージ(注1)	2022年度 予算案
収入	4,087	2.17兆円	0.82兆円
うち保険料収入	3,809	0.40兆円	0.79兆円
うち失業等給付に係る国庫負担金	230	1.76兆円	0.02兆円
支出	15,180	1.61兆円	1.59兆円
うち失業等給付費	13,826	1.41兆円	1.38兆円
差引剰余	▲11,094	0.56兆円	▲0.77兆円
雇用安定事業費へ貸し出し ※雇用調整助成金等に充当 (実際の支給(見込み)額)	▲13,951 (30,094)	▲1.23兆円 (2.70兆円)	▲0.50兆円
積立金残高 (雇用安定事業費へ貸出累計)	19,826 (13,951)	1.31兆円 (2.63兆円)	0.05兆円 3.12兆円

雇用保険二事業関係

(単位:億円)

	2020年度	2021年度 収支イメージ(注1)	2022年度 予算案
収入	26,900	2.84兆円	1.22兆円
うち保険料収入	5,709	0.59兆円	0.68兆円
うち一般会計より受入	6,956	0.84兆円	0.02兆円
うち積立金より受入(借入れ)	13,951	1.23兆円	0.50兆円
支出	42,310	3.36兆円	1.22兆円
うち雇用調整助成金等 (うち翌年度繰越 6,687)	36,782	2.70兆円 (うち翌年度繰越 6,687)	0.62兆円
(雇用調整助成金)	36,374	2.58兆円	0.55兆円
うち上記以外	5,528	0.65兆円	0.60兆円
差引剰余	▲15,140	0円	0円
安定資金残高 (積立金からの借入れ累計額)	0 (13,951)	0円 (2.63兆円)	0円 (3.12兆円)

(注1) 上記表のうち2020年度は決算額(翌年度繰越額含む)、2021年度は補正予算と勘定内の予算のやりくりも踏まえた年度末の見込額を計上している。
 (注2) 各年度の積立金、安定資金残高には、当該年度の決算の結果、翌年度において積立金、安定資金として積み立てる等すべき金額がそれぞれ含まれている。
 (注3) 数値は、それぞれ四捨五入している。
 (注4) 失業等給付関係については2020年度から育児休業給付にかかる収支を区分している。
 (注5) 2020年度、2021年度の雇用調整助成金等の支出額において、2020年度から2021年度に繰り越して支出する額6,687億円が、それぞれに含まれている。
 (資料) 厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会(第166回)(2022.1.7)参考資料2-2を基に作成。

革なくして診療報酬改定なし」と建議したことも踏まえ、財務大臣・厚生大臣折衝の合意事項において、新型コロナウイルス感染拡大により明らかになった課題等に対応するため、診療報酬等に関し、良質な医療を効率的に提供する観点から、①看護配置7:1の

入院基本料を含む入院医療の評価の適正化、②在院日数を含めた標準化に資するDPC制度の算定方法の見直し等の更なる包括払いの推進、③医師の働き方改革に関する加算の実効性を向上させる見直し、④外来の機能分化につながるよう、かか

りつけ医機能に係る措置の実態に即した適切な見直し、⑤費用対効果を踏まえた後発医薬品の調剤体制加算の見直し、⑥多店舗を有する薬局等の評価の適正化、⑦薬剤給付の適正化の観点からの湿布薬に対する処方適正化について、改革を着実に進めることとされた。

一方、前菅内閣が掲げた不妊治療の保険適用が2022年4月から開始され、その所要額は公費で診療報酬120億円、薬価54億円と見込まれる。43歳未満を対象に日本生殖医学会の「生殖医療ガイドライン」(2021年6月)において推奨度A又はBとされた医療技術(男性不妊を含む)について原則として保険適用とし、「先進医療」などの保険外併用の活用によりできるだけ広く実施を可能とする方向で作業が進められている。

補正予算を中心とした 新型コロナウイルス感染症への対応

2021年度補正予算と合わせた16か月予算では、新型コロナウイルス感染症から国民を守る医療等提供体制の確保として、補正で2兆2,353億円、当初で20億円が計上された。補正では、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金等を2兆1,033億円増額し、都道府県が地域の実情に応じて行う重点医療機関等の病床確保や宿泊療養施設の確保等を引き続き支援するとともに、緊急的な看護職員の派遣等に係る人材調整の体制整備等を支援し、医療提供体制等の強化を図ることとしている。

また、検査体制の確保、保健所・検疫所等の機能強化、ワクチン接種体制の構築では、補正で1兆6,857億円、当初で112億円が計上され、補正において追加接種を含め希望する全ての者がワクチンを接種できる接種体制の確保等のために1兆3,879億円、感染症法に基づき都道府県等が行う行政検査に必要な経費等の財政支援として1,972億円が措置された。また、ワクチン・治療薬等の研究開発の推進として補正で8,817億円、当初で15億円が措置され、補正において新型コロナウイル

ス感染症の治験段階の有力な候補薬への早期実用化支援等として6,075億円、新型コロナウイルスワクチン開発支援等として2,562億円が計上された。

コロナ禍における雇用保険財政

新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言等が雇用に与える影響に対応するため、過去に例のない雇用調整助成金の大幅拡充や新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金の創設、失業等給付の基本手当の給付日数の延長等の特例措置が講じられてきた。一方、雇用保険料及び国庫負担割合は2021年度末まで暫定的に引き下げられおり、2020年度及び2021年度に限り、雇用保険臨時特例法により失業等給付や雇用調整助成金等に対する費用の一部の一般会計からの繰入れ等の財政上の特例措置が講じられ、補正では、一般会計から労働保険特別会計雇用勘定に2兆1,611億円が繰り入れられた。しかし、雇用安定資金残高は2020年度末でゼロとなり、失業等給付の積立金もほぼ枯渇するなど、雇用保険財政は極めて厳しい状況にある(図表2)。

雇用調整助成金の特例措置については、2021年5月以降原則的な助成率・上限額は順次縮減する一方で、地域特例・業況特例により、特に業況が厳しい全国の事業主及び緊急事態宣言又はまん延防止等重点措置の対象地域の都道府県知事等の要請等を受けて営業時間の短縮等の措置に協力する事業主に対し、2022年3月末まで1日1人上限額15,000円、助成率10/10の措置を引き続き継続することとしており、雇用の維持・在籍型出向の取組への支援として2022年度予算では6,331億円(2021年度当初6,853億円、補正1兆854億円)が計上された。

経済対策において「労使の負担感も考慮しつつ、保険料率や雇用情勢及び雇用保険の財政運営状況に応じた国の責任の在り方を含め、令和4年度以降の雇用保険制度の安定的な財政運営の在り方を検討し、次期通常国会に法案を提出する」と

されたことを踏まえ、大臣折衝においては、2022年度については、①労使の負担感も踏まえた激変緩和措置として、雇用保険料を4月から9月までは2/1000（現行）、10月から翌3月までは6/1000とする、②求職者給付に対する国庫負担について、雇用勘定の財政状況及び雇用情勢が悪化し一定の基準に該当する場合は本則（1/4等）とし、それ以外の場合は本則の10%（現行）とするともに、予算で定めるところにより、失業等給付等に要する費用の一部を国庫が負担することができることとする、③育児休業給付等の国庫負担は2024年度まで本則(1/8)の10%（現行）を維持し、求職者支援制度の国庫負担は当分の間本則(1/2)の10%（現行）から55%とする、④雇用保険臨時特例法による一般会計からの任意繰入及び雇用調整助成金等に係る一般会計負担について、2022年度末まで可能とすることとされた。

看護、介護・障害福祉、保育等における処遇改善

経済対策において、看護、介護、保育等新型コロナウイルス感染症と少子高齢化への対応が重なる最前線において働く方々の収入の引上げを含め、全ての職員を対象に公的価格の在り方を抜本的に見直すことを受けて、2021年度補正予算においては、地域でコロナ医療など一定の救急医療を担う医療機関に勤務する看護職員（以下「当該看護職員」という。）を対象に、まずは収入を1%程度（月額平均4,000円）、介護・障害者福祉職員、保育士等については、収入を3%程度（月額平均9,000円）引き上げるための措置を、いずれも賃上げ効果が継続される取組を行うことを前提

に、2022年2月から実施することとされた。さらに、2022年度予算においては、診療報酬改定において、10月以降当該看護職員の収入を3%程度（月額平均12,000円相当）引き上げるための処遇改善の仕組みを創設するとともに、介護・障害福祉職員については臨時の報酬改定により、保育士等については公定価格の見直しにより、10月以降も引き続き収入を3%程度引き上げるための措置を講じることとされた。また、介護職員の処遇改善を円滑に実施するため、財政安定化基金への拠出に要する費用について、特例的に補助を行うこととされた。

社会保障関係予算の検証と制度全般の検討の必要性

社会保障関係予算は、当初予算では骨太方針により伸びを抑制する一方で、累次の補正予算や予備費による新型コロナ対応により実質的には大きく増大している。新型コロナ対応については、医療はもとより厳しい状況に置かれている生活を守る観点から躊躇ない財政出動が求められるが、同時に、財政健全化への道筋も含めその使途については決算において改めて検証される必要があろう。

さらに、2022年度以降はいわゆる団塊の世代が75歳以上に達する時期であり、社会保障関係費はこれまでも増して増大することが予想される。その一方で、新型コロナウイルス感染症の影響により出生数はこれまで以上に低下しており、子ども家庭庁設置に向けた議論も本格化する。こうした中で、医療、介護、年金、少子化対策、そして働き方改革を含めた社会保障制度全般にわたる総合的検討がこれまで以上に求められている。

（よしおか せいこ）

