

# [各論Ⅳ] 「経済・財政再生計画」の目安のもとでの社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

## 経済・財政再生計画の目安の範囲内に圧縮

2016年度の一般会計社会保障関係費は、前年度(当初予算、以下同じ。)より4,412億円増(+1.4%)の31兆9,738億円となり、一般会計歳出に占める割合は33.1%、地方交付税交付金等を除く基礎的財政収支対象経費に占める割合は55.3%と、いずれも過去最高を更新した。消費税率引上げによる社会保障の充実等に伴う純増額(+2億円)及び2015年度予算における一時的な歳出(子育て世帯臨時特例給付金:587億円)を除いた実質増額は4,997億円であり、これが2016年度社会保障関係費における経済・財政再生計画で示された伸びの目安(3年間で1兆5,000億円)の基準とされた。これにより、概算要求時に6,700億円と見込まれていた社会保障関係費の自然増は、診療報酬のマイナス改定等による影響額▲1,495億円や、協会けんぽの超過準備金分の国庫補助特例減額▲205億円により、基準内に圧縮された。

分野別にみると、一億総活躍社会の実現に向けた第2の矢(希望出生率1.8)関連施策等により少子化対策が2.5%、第3の矢(介護離職ゼロ)関連施策や介護給付費の増加により介護が3.6%の伸びとなったのに対し、診療報酬のマイナス改定や協会けんぽの国庫補助特例減額の影響等により医療は0.5%の伸びにとどまった。また、年金については予算上改定率±0で積算され、その伸び

は1.7%となった。

## ネット減も本体増の診療報酬改定

2016年度予算において、社会保障関係費の伸びの抑制の標的となったのが診療報酬改定である。伸びの抑制のため、薬価等を含めたネットでのマイナス改定は必至と見られており、焦点は、診療報酬本体の引下げに切り込みたい財政当局側とそこは死守したい医師会側との攻防に移った。

2002年度から2006年度までの3度にわたる診療報酬本体のゼロ・マイナス改定が、我が国の医療機関の疲弊を招いたとの指摘がある。民主党政権下(2010年度、2012年度改定)では本体はもちろん、ネットでもプラス改定を確保したが、政権交代後の前回2014年度改定は、消費税対応分を除くと本体は0.1%の微増となったものの、ネットでは▲1.26%の実質マイナス改定となった。

今回改定は、これに引き続きネットは▲0.84%のマイナス改定となったが、診療報酬本体は+0.49%(医科+0.56%、歯科+0.61%、調剤+0.17%)の引上げで決着した。

一方、薬価は1.22%、材料価格は0.11%引き下げられた(国費:薬価▲1,247億円、材料価格▲115億円)。しかし、薬価に関しては、これとは別枠で、①市場拡大再算定による薬価の見直し(▲200億円)、②年間販売額が極めて大きい品目に対する市場拡大再算定の特例の実施(▲282億円)、③新

表1 2016年度予算における「第2の矢」「第3の矢」の所要額と財源

	第2の矢(希望出生率1.8)		第3の矢(介護離職ゼロ) <sup>(注2)</sup>	
	国費	公費	国費	公費
社会保障・税一体改革財源	+360 億円程度	+820 億円程度	+150 億円程度	+300 億円程度
雇用保険事業主拠出金引上げ	+840 億円程度	+840 億円程度	—	—
既定予算の見直し	+830 億円程度	+1,800 億円程度	+220 億円程度	+380 億円程度
雇用保険二事業の活用等	+190 億円程度	+190 億円程度	+90 億円程度	+100 億円程度
合計(対前年度増額分)	+2,210 億円程度	+3,640 億円程度	+460 億円程度	+790 億円程度
2016年度予算額	14,740 億円程度	28,860 億円程度	2,360 億円程度	4,190 億円程度

(注1) 国費・公費ともに他所管分を含み、四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。

また、係数精査中のため、今後変更がありうる。

(注2) 別途、介護保険給付費がある(国費+940億円、公費+3,260億円)。

(出所) 財務省「平成28年度社会保障関係予算のポイント」より作成。

規収載された後発医薬品の価格引下げ、④後発医薬品の数量シェア目標の引上げを踏まえた長期収載品の特例的引下げ基準の見直しにより、合計で502億円が節減されており、これを含めた実質の引下げ幅はもっと大きい。さらに、特定の医療機関からの処方箋割合が高い等のいわゆる大型門前薬局等に対する評価の適正化(▲38億円)、経腸栄養用製品に係る給付の適正化(▲42億円)、湿布薬1処方当たりの枚数制限等(▲27億円)を加えた節減額は609億円に上る。この別枠見直しは、診療報酬本体のプラス改定の財源(+498億円)となると同時に、診療報酬の引下げ幅を小さく見せている。

この診療報酬改定により、医療費は平年度で6,200億円程度減り、国民負担も軽減される(保険料負担▲3,000億円、患者負担等▲800億円、国費▲1,600億円、地方費▲800億円)。

## 一億総活躍社会の実現に向けた取組

2015年度補正予算における第2の矢(希望出生率1.8)(国費2,297億円)、第3の矢(介護離職ゼロ)(国費1,653億円)関連施策とあいまって、2016年度予算においては、社会保障・税一体改革財源、雇用保険料事業主拠出金引上げ、既定予算の見直し、労働保険特別会計雇用保険二事業の活用等により安定財源を確保し、一億総活躍社会の実現に向けた取組がなされている(表1)。

第2の矢(希望出生率1.8)としては、まず、保育の受け皿を拡大し(2017年度末までの整備目標+40万人→+50万人)、小規模保育事業所の整備費の補助を新設するほか、新たに事業主拠出金財源を用いて、企業主導型保育施設の整備等(+5万人)、病児保育事業の拡充、ベビーシッター利用者支援事業を行う(2015補正:501億円、2016予算:730億円)。また、保育人材確保のため、保育補助者の配置の支援やICT化の支援による業務負担軽減、修学資金や潜在保育士の再就職時の就職準備金等の貸付け等を図る(2015補正:714億円、2016予算:730億円)。

さらに、ひとり親家庭への支援として、相談窓口のワンストップ化や子どもの居場所づくり・学習支援等を実施するとともに、児童扶養手当の多子加算を倍増(第2子月額5,000円→10,000円、第3子以降3,000円→6,000円、収入に応じ支給額を減額)(初年度28億円)する(2015補正:501億円、2016予算:1,931億円)。また、年収360万円未満の世帯について多子計算に係る子どもの同時就園要件を撤廃し、更にひとり親家庭については第1子の保育料を半額、第2子の保育料を無償化する(所要額109億円)。

また、不妊治療について、初回治療の助成額を倍増(15万円→30万円)するとともに、男性不妊治療の拡充(TESE(精巣内精子採取術)を実施した場合に15万円上乗せ)を図る(2015補正:7.1億円、

表2 「社会保障の充実」の推移と簡素な給付措置等(概要)

事項	事業内容	2014年度予算			2015年度予算			
		公費	国分	地方分	公費	国分	地方分	
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施(注4)	2,915	1,348	1,568	4,844	2,195	2,649	
	社会的養護の充実	80	40	40	283	142	142	
	育児休業中の経済的支援の強化	64	56	8	62	56	6	
医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 ・地域医療介護総合確保基金(医療分)(注5)	544	362	181	904	602	301	
	・診療報酬改定における消費税財源の活用分	353	249	105	392	277	115	
	地域包括ケアシステムの構築 ・地域医療介護総合確保基金(介護分)(注6)	—	—	—	724	483	241	
	・2015年度介護報酬改定における消費税財源の活用分(介護職員の処遇改善等)	—	—	—	1,051	531	520	
	・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実等	43	22	22	236	118	118	
	医療・介護保険制度の改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612	612	0	612
		国民健康保険への財政支援の拡充等	—	—	—	1,864	1,032	832
		被用者保険の拠出金に対する支援	—	—	—	109	109	0
		高額療養費制度の見直し	42	37	5	248	217	31
		介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	—	—	—	221	110	110
難病・小児慢性特定疾病への対応	難病・小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な制度の確立等	298	126	172	2,048	894	1,154	
年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	10	0	20	20	0	
合計		4,962	2,249	2,713	13,620	6,786	6,833	
簡素な給付措置等	簡素な給付措置(臨時福祉給付金)(注7)	—	—	—	1,693	1,693	0	
	子育て世帯臨時特例給付金(注8)	—	—	—	587	587	0	
	年金生活者等支援臨時福祉給付金(注9)	—	—	—	—	—	—	

- (注1) 計数は当初、四捨五入の関係により端数が合計と合致しないものがある。
- (注2) 消費税増収分(1.35兆円)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(▲1,422億円、うち国分:▲1,143億円)を活用して社会保障の充実(13,620億円)と「簡素な給付措置」(給付費1,320億円)の財源をあわせて一体的に確保。
- (注3) 消費税増収分(1.35兆円)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(▲2,857億円、うち国分:▲2,228億円)を活用して社会保障の充実(15,295億円)と「簡素な給付措置」(給付費660億円)及び年金生活者等支援臨時福祉給付金(2016年度予算分:450億円)の財源をあわせて一体的に確保。
- (注4) 国分は2015年度以降は全額内閣府に計上、2014年度は「保育緊急確保事業」の国分(1,043億円)は内閣府、保育所運営費の国分(304億円)は厚生労働省に計上。
- (注5) 「地域医療介護総合確保基金(医療分)」には、2014年度において上記に加え、公費360億円(国費240億円)の上乗せ措置を別途実施し、同年度の基金規模は合計904億円(国費602億円)。
- (注6) 「地域医療介護総合確保基金(介護分)」には、2015年度補正予算において別途1,040億円を積み増している。
- (注7) 税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策(2013年度補正は給付費3,000億円、事務費420億円、2015年度は給付費1,320億円、事務費373億円、2016年度は給付費660億円、事務費373億円)。
- (注8) 消費税増収の影響等を踏まえ、児童手当受給者等に支給(2013年度補正は給付費1,271億円、事務費202億円、2015年度は給付費489億円、事務費98億円)。
- (注9) アベノミクスの成果の均てんの観点から、賃金引上げの恩恵が及びにくい低所得の高齢者等に給付金を支給(2015年度補正は低所得高齢者に3,624億円、2016年度は65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者に450億円、いずれも事務費込み)。
- (出所) 厚生労働省資料、財務省資料をもとに作成。

2016予算:158億円)。このほか、子育て世代包括支援センターの全国展開を図る(2016予算:24億円)とともに、キャリアアップ助成金の拡充等により非正規雇用労働者の正規雇用への転換や待遇改善等に取り組む(2015補正:制度要求、2016予算:452億円)。

次に、第3の矢(介護離職ゼロ)に関しては、社会保障・税一体改革の一環で創設された地域医療介護総合確保基金(介護分)の積み増しにより、10

万人分の介護施設・在宅サービスの前倒し・上乗せ整備を行うとともに、用地確保に係る定期借地権設定のための一時金、介護施設の開設準備に必要な費用の補助等を図る(2015補正:921億円、2016予算:423億円)。このほか、サービス付き高齢者向け住宅の建設・改修に必要な費用を補助し、2020年度までに50万人分以上の介護施設、在宅サービス、高齢者向け住宅を確保し、介護のための離職や特別養護老人ホーム入所待機者の解

(単位：億円)

2016年度予算		
公費	国分	地方分
5,593	2,519	3,074
345	173	173
67	56	11
904	602	301
422	298	124
724	483	241
1,196	604	592
390	195	195
612	0	612
2,244	1,412	832
210	210	0
248	217	31
218	109	109
2,089	1,044	1,044
32	32	0
15,295	7,955	7,340
1,033	1,033	0
—	—	—
450	450	0

消を目指すこととしている。

また、地域医療介護総合確保基金(介護分)において介護人材対策の強化を図る(2015補正：119億円、2016予算：60億円)ほか、ICT活用や介護ロボットの導入支援等により介護職員の負担軽減を図る(2015補正：54億円、2016予算：4.3億円)。

さらに、地域包括支援センターの拡充や認知症施策の推進など、地域包括ケアシステムの推進を図るとともに、仕事と介護の両立支援

のため、介護休業の分割取得を可能とし、介護休業給付の給付水準を育児休業給付と同水準(40%→67%)に引き上げる(2016予算：44億円)。

## 消費税率引上げによる社会保障の充実・安定化と臨時福祉給付金

消費税率引上げによる増収分は全て社会保障財源化され、消費税率5%引上げ分のうち、1%相当は社会保障の充実に、残り4%相当は社会保障の安定化(年金国庫負担割合1/2への引上げ、後代への負担のつけ回しの軽減及び公経済)に充当される。これを念頭に、増収分をまず基礎年金国庫負担割合1/2への引上げに充て、残余を「社会保障の充実及び公経済」と「後代への負担のつけ回しの軽減」に振り分けると、満年度(1018年度)の比率は概ね1：2となる。同様の考えに則り、それまでの間の消費税増収分を按分すると、2016年度における消費税増収分8.2兆円のうち、3.1兆円は基礎年金国庫負担割合1/2に、3.4兆円は後代への負担のつけ回しの軽減に、0.37兆円は公経済に充てられ、社会保障の充実に充てられるのは残る

1.35兆円となる。

2016年度予算においては、この1.35兆円と社会保障制度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▲2,857億円(うち国費▲2,228億円)を活用し、1.53兆円の社会保障の充実と低所得高齢者等に対する簡素な給付措置等1,110億円の財源を確保した。

2016年度予算における「社会保障の充実」等の概要は、図表2のとおりである。一億総活躍社会の実現に向けた取組の結果、子ども・子育て支援新制度の実施や地域包括ケアシステムの構築に係る経費が伸びているほか、2015年度の医療保険改革に則り、国民健康保険や被用者保険の拠出金に対する財政支援が拡充された。

あわせて、消費税率引上げによる逆進性対策として、2015年度に引き続き低所得者(市町村民税(均等割)非課税)に対する簡素な給付措置(2016年10月から半年間の低所得世帯の食料品費に係る消費税率3%引上げ相当分として1人3,000円)を実施するとともに、新たに、年金生活者等支援臨時福祉給付金として、低所得の年金生活者(2015補正：3,624億円、対象1,130万人程度)及び65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者(2016予算：450億円、対象150万人程度)に1人3万円を支給する。一方、消費税率引上げの影響等を踏まえた子育て世帯(特例給付を除く児童手当受給者)に対する臨時特例給付措置は廃止される。これについては、年金生活者等支援臨時福祉給付金の支給は選挙目当てのバラマキであるとの批判や、希望出生率1.8、子育て支援重視と言いながら、子育て世帯臨時特例給付金を廃止し、高齢者に新たな給付金を支給するのは矛盾している等の指摘がある。

## おわりに

2016年度社会保障関係予算は、社会保障関係費の増加を今後3年間で1.5兆円程度とすることを目安とし、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収めるこ

とを目指すとした経済・財政再生計画のもとで、別枠も含めた薬価等の大幅な引下げや協会けんぽの国庫補助の特例減額等により、社会保障関係費の伸びを抑制した。

その一方で、別枠の医薬品価格の見直し等により診療報酬本体の引下げを回避し、ネットのマイナス改定分を小さく見せるなど、医師会への配慮を示すとともに、高齢者等に年金生活者等支援臨時福祉給付金を支給するなど、夏の参議院選挙をにらんだ内容となった。

同時に、2016年度予算は、2015年度補正予算とあわせ、一億総活躍社会の実現に向けた「新3本の矢」の取組に重点配分され、保育の受け皿や介護基盤の整備加速化、児童扶養手当の多子加算の倍増等が盛り込まれた。しかし、ハコモノ整備の一方で、保育・介護人材の処遇改善・確保に関しては様々な施策を積み上げているものの、抜本対策とは言い難く、その効果は未知数である。さらに、年金生活者等支援臨時福祉給付金が第1の矢(GDP 600億円)の緊急施策に挙げられるなど、その有効性、緊急性に関しては疑問の余地がある。

政府は、2015年12月24日、経済・財政再生計画に掲げられた改革検討項目(社会保障分野は44項目)について、改革の方向性や検討実施時期を明確化した「経済・財政再生計画 改革工程表」を策定した。すでに、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は、2015年度より倍増(公費:▲1,422億円→▲2,857億円)しているが、今後は「改革工程表」に基づき更なる社会保障の重点化・効率化が図られることとなる。一方、家計全体をトータルに捉え、医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する総合合算制度の実施は見送られ、財源の4,000億円は軽減税率に充てられる。

経済再生・財政健全化の両立と社会保障制度の維持・安定化に向け、社会保障費の伸びの抑制は引き続いての課題となるが、経済・財政再生計画で示された目安が、小泉・安倍第一次内閣における2,200億円カット以上に社会保障を圧迫し、セーフティ・ネットの綻びにつながらないか、更なる注視が必要であろう。

(よしおか せいこ)

