

## [各論Ⅳ] 「経済・財政再生計画」の目安を達成した社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

### 社会保障関係費は 3年連続4,997億円増

2018年度の一般会計社会保障関係費は、前年度より4,997億円増(+1.5%)の32兆9,732億円となり、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56.0%といずれも過去最高を更新した。

骨太方針2015の経済・財政再生計画は、2016～2018年度を集中改革期間として、この間の社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とすることを目安としたが、社会保障関係費は3年度連続で対前年度4,997億円増となり、目安は遵守された。

その内訳は、年金が1.7%増の11兆8,036億円、医療が0.3%増の11兆8,079億円、介護が3.4%増の3兆1,153億円、福祉等が2.6%増の6兆2,464億円である。薬価等の引下げにより医療の増が低い一方で、介護報酬改定や保険者機能強化のためのインセンティブ交付金の創設、待機児童解消や障害福祉等サービス報酬改定の影響等により、介護、福祉等が高い伸び率となった。

また、年金は受給資格期間短縮の平年度化等により若干伸びているが、年金額は据え置かれた。これは、物価は上昇したが3年度前までの実質賃金変動率がマイナスとなったため、マクロ経済スライドによる調整も持ち越された。2016年年金改正において、政府は、物価、賃金ともにプラスになる経

済を想定しており、賃金変動率がマイナスの試算は出せない旨答弁したが、実際にはその後も2年続いて賃金変動率がマイナスとなったことになる。なお、2021年度以降は、物価上昇、賃金下落の場合には賃金に合わせて改定するため、今回と同じケースでは年金額は引き下げられる。

2018年度社会保障関係費における主な歳出増項目と財源を示したのが図表1である。

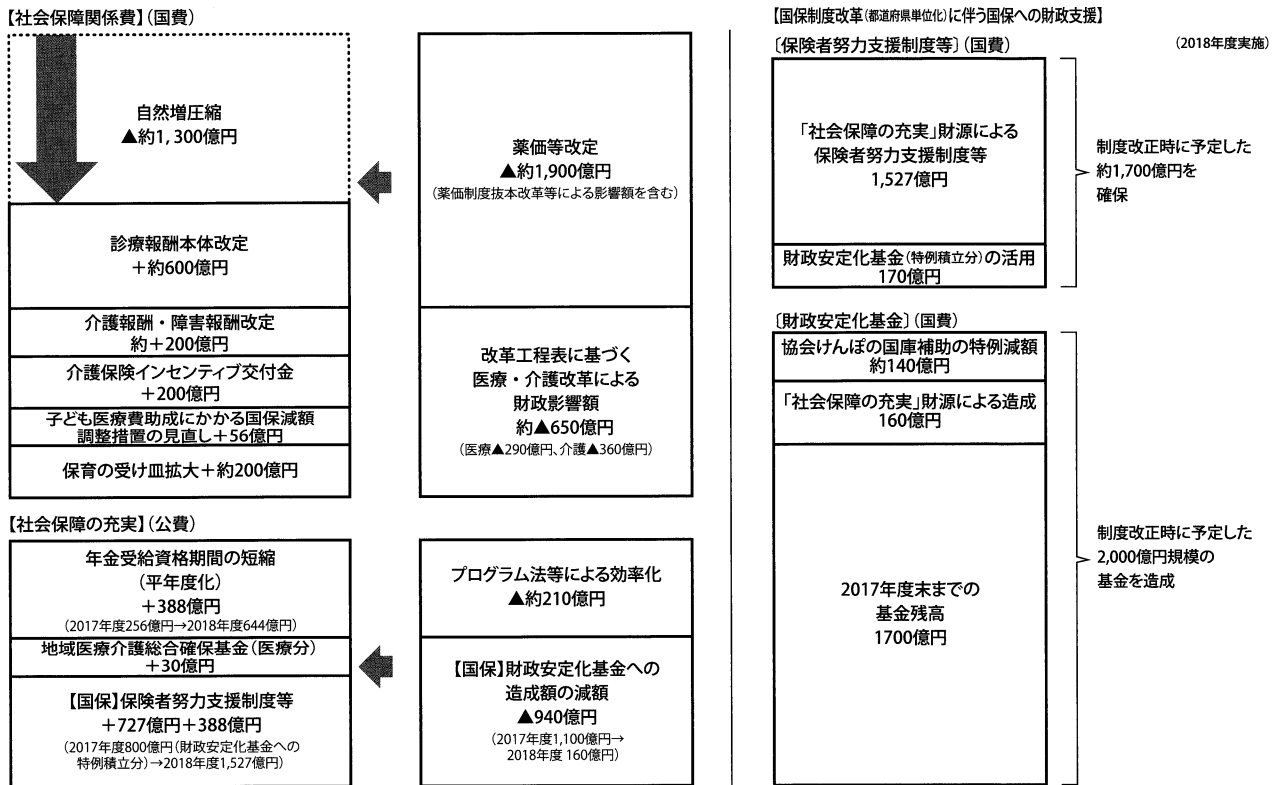
薬価制度の抜本改革を含む薬価等の引下げにより、自然増1,300億円の圧縮と診療報酬本体の改定財源を捻出するとともに、経済・財政再生計画改革工程表に基づく医療・介護制度改革により、介護報酬改定やインセンティブ交付金の新設等の経費を賄った形になる。

### 診療報酬・介護報酬改定等

2018年度は6年に一度の診療報酬・介護報酬、更には障害福祉サービス等報酬のトリプル改定の年度であり、団塊の世代が75歳以上となる2025年に向け、地域包括ケアシステムの推進、医療機能の分化・強化・連携等を図る上で実質的に最後の同時改定となる。

診療報酬改定では、診察料、入院料等の診療報酬本体を0.55%（医科0.63%、歯科0.69%、調剤0.19%）引き上げる（国費（以下同じ）+588億円）。一方、薬価について市場拡大再算定等を含め1.36%、材料価格を0.09%引き下げ（それぞれ-1,456億円、-99億円）、ネットでは0.9%引き下げ

図表1 2018年度社会保障関係予算における主な歳出増項目と財源



(資料出所)厚生労働省「平成30年度予算案の主要事項」、財務省「平成30年度社会保障関係予算のポイント」及び厚生労働省ヒアリングを元に作成。

る。2016年度診療報酬改定では診療報酬本体は+0.49%、市場拡大再算定等を含めたネットの改定率は-1.33%であったから、より医師会に配慮した結果となった。

ただし、薬価制度の抜本改革の一環として、2018年度予算においては、①新薬創出・適応外薬解消等促進加算の見直し、②後発品上市后10年を経過した長期収載品の薬価の段階的引下げ等により更に0.29%引き下げられ(-310億円)、先の実勢価格改定と合わせた引下げ幅は材料価格も含め1.74%、最終的なネットの改定率は-1.19%となる。このほか、特定の医療機関からの処方せんの割合が高い等のいわゆる大型門前薬局の調剤報酬の適正化を行う(-56億円)。

一方、介護報酬は0.54%引き上げられる(+137億円)。自立支援・重度化防止に資する質の高いサービスの評価等(+1%程度)の一方で、通所介護等の給付を適正化する(-0.5%程度)。

介護保険に関してはこのほか、保険者機能の強化等による自立支援・重度化防止等に関する取組

を推進するためのインセンティブ交付金を創設する(200億円)。

さらに、障害福祉サービス等報酬は、新たな自立生活援助への評価や施設での医療的ケア児等への対応等を踏まえ、0.47%引き上げられる(+57億円)。なお、厚生労働省が一旦廃止を提案した食事提供体制加算(通所施設における低所得者の食費軽減措置)は、継続される。

### 生活保護基準等の見直し

生活保護においては5年に一度生活扶助基準等の検証が行われており、2017年度の検証結果では機械的に反映すると最大で13.7%の引下げ(大都市部の夫婦と18歳未満の子2人世帯)との結果が示された。しかし、審議会報告書が検証結果を機械的に当てはめることのないよう強く求めたことから、個々の世帯での生活扶助費、母子加算等の合計の減額幅を5%以内に収め、2018年10月から3段階で実施することとなった。この財政影響額は国費-180億円と試算され、児童養育加算等の

図表2 「社会保障の充実」の推移と財源(概要)

事 項	事 業 内 容	2014	2015	2016	
		公費	公費	公費	
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施(注2)	2,915	4,844	5,593	
	社会的養護の充実	80	283	345	
	育児休業中の経済的支援の強化(注3)	64	62	67	
医療・介護	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)	544	904	904
		・診療報酬改定における消費税財源の活用分	353	392	422
		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4)	—	724	724
		・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	1,196
	医療・介護保険制度改革	・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	236	390
		国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	612	612
		国民健康保険への財政支援の拡充		1,864	2,244
		・低所得者数に応じた自治体への財政支援	—	1,664	1,664
		・保険者努力支援制度等(注6)	—	—	—
		(基金取り崩し分による措置を含めた総額)			
		・財政安定化基金の造成(基金の積立残高)	—	200	580
	難病等への対応	被用者保険の拠出金に対する支援	—	109	210
高額療養費制度の見直し		42	248	248	
介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化		—	221	218	
年 金	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/運用等	298	2,048	2,089	
	年金受給期間の短縮(25年→10年)	—	—	—	
合 計	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	20	32	
		4,962	13,620	15,295	

(単位:兆円)

財源(注5)	(単位:兆円)			
	消費増収分	2014	2015	2016
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		0.5	1.35	1.35
		—	▲0.14	▲0.29

(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。また、数値は当初予算である。  
(注2) 国分は内閣府及び厚生労働省、2015年度以降は全額内閣府に計上。保育士の処遇改善については、2015年度予算において全職員を対象に3%の処遇改善を実施。このほか2017年度予算から別途全職員を対象とした2%の処遇改善及び技能・経験に応じた月額最大4万円の処遇改善を行うなど、取組を進めている。  
(注3) 国分のうち、雇用保険の適用分(2018年度:10億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(0.2億円)は各省庁に計上。  
(注4) 2014年度には別途360億円の上乗せ措置を実施(基金規模904億円)。  
(注5) 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6) 2017年度には保険料の激変緩和(300億円)や2018/2019年度における保険者努力支援制度等への活用(500億円)のため、財政安定化基金に特例的に積み立てた800億円を計上。2018年度にはこの特例的積立分の一部(170億円)も活用して、保険者努力支援制度等に必要な約1,700億円を確保。なお、別途特別調整交付金の一部を活用し、2016年度(150億円)、2017年度(250億円)において保険者努力支援制度を前倒しで実施。  
(注7) 2016年度には財政安定化基金への積立(400億円)のほか国民健康保険の制度改革の準備に要するシステム開発費180億円を計上。2018年度には別途協会けんぽの国庫補助の特例減額分140億円を積み増し、2,000億円の基金残高を確保。  
(注8) 社会保障の充実のほか、2015年度には「簡素な給付措置」(1,320億円)、2016年度には「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(450億円)の財源を合わせて一体的に確保。  
(資料出所) 厚生労働省各年度「予算案の主要事項」、財務省各年度「社会保障関係予算のポイント」、未来投資会議構造改革徹底推進会合第1回「健康・医療・介護」会合(2017.10.27)厚生労働省提出資料を元に作成。

見直しによる財政影響額+20億円と合わせ、160億円のマイナスとなる。

安倍政権下では5年前にも6.5%の生活扶助基準の引下げが3年かけて行われ、期末一時扶助や住宅扶助、冬季加算も見直された。今回の引下

げはそれに次ぐものであり、生活保護受給世帯の67%が減額となる。

併せて、生活保護受給者について後発医薬品を原則化し、レセプトの活用や福祉事務所の指導員による医療機関への同行受診によるモデル事業の

(単位：億円)

2017年度予算			2018年度予算		
公費	国分	地方分	公費	国分	地方分
6,526	2,985	3,541	6,526	2,985	3,541
416	208	208	416	208	208
17	10	6	17	10	6
904	602	301	934	622	311
442	313	129	473	335	138
724	483	241	724	483	241
1,196	604	592	1,196	604	592
429	215	215	434	217	217
612	0	612	612	0	612
3,564	2,732	832	3,351	2,519	832
1,664	832	832	1,664	832	832
800	800	0	1,527 (1,697)	1,527	0
1,100 (1,700)	1,100	0	160 (2,000)	160	0
700	700	0	700	700	0
248	217	31	248	217	31
221	111	111	246	123	123
2,089	1,044	1,044	2,089	1,044	1,044
256	245	10	644	618	26
44	41	3	50	47	3
18,388	10,511	7,877	18,659	10,732	7,927
1.35	—	—	1.35	—	—
▲0.49	—	—	▲0.51	—	—

実施等により、医療扶助の適正化を強化する。

生活扶助基準は、1984年以降一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る水準均衡方式で改定されているが、生活保護の補足率の低さが指摘される中、この方式では一般低所得世帯の消費が縮小すれば生活扶助基準も際限なく低下しかねない。最低生活保障水準について改めて本質的な議論が望まれる。

一方、生活保護世帯の子どもの大学等への進学のための支援のため、新規に一時金(自宅生10万円、自宅外生30万円、2018年度入学者から対象)を支給するとともに、生活保護世帯の子どもが自宅から大学等に進学する場合、出身世帯の住宅扶助費を減額

しないこととする。

また、生活困窮者の自立支援の強化のため、自立相談支援事業、家計相談支援事業、就労準備支援事業を一体的に実施した場合の家計相談支援事業の補助率の引上げ(1/2→2/3)、就労準備支援事業の利用促進のためのインセンティブの付与、居住支援の推進等を図るとともに、子どもの学習支援やひきこもりなどに対するアウトリーチ型の就労準備支援を推進する。

## 待機児童解消と人づくり革命

政府は、保育所等の待機児童の解消のため、2017年6月に「子育て安心プラン」を策定し、①2018年度から2019年度末までの2年間で約22万人分の予算を確保し、遅くとも2020年度末までの3年間で全国の待機児童を解消するとともに、②2022年度末までの5年間でM字カーブを解消し、女性就業率80%に対応できる約32万人分の受け皿を整備するとした。しかし、人づくり革命、生産性革命をうたった12月の「新しい経済政策パッケージ」は、これを更に前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿を整備し、2018年度から早急を実施することとした。

このため、2017年度補正予算において643億円(3万人分)、2018年度予算において1,231億円(保育所6.5万人分、企業主導型保育事業2万人分の計8.5万人分)を計上し、2017年度の既定予算の範囲内での前倒し実施(6万人)と合わせ17.5万人分を整備する。

また、事業主拠出金について「新しい経済政策パッケージ」に基づき、子ども・子育て支援法に定める上限を引き上げ(0.25%→0.45%)、0.3兆円の増額分を企業主導型保育事業と新たに用途に追加される保育所運営費(0～2歳)に充当する。拠出金率は段階的に引上げ、2018年度は0.29%とし、993億円を充当する。

また、保育士の賃金について、2017年度の人事院勧告に伴う引上げに加え、2019年度から月額3,000円程度引き上げる。

併せて、「放課後子ども総合プラン」における放

課後児童クラブの30万人分の新たな受け皿確保を2018年度までに1年前倒しする(656億円、一部事業主拠出金)。

このほか、「新しい経済政策パッケージ」では、幼児教育の無償化(2019年度一部開始、2020年度全面実施)、高等教育の無償化(2020年度実施)、介護人材の処遇改善(2019年10月実施)を挙げている。この財源は2019年10月からの消費税率10%への引上げによる増収分のうち1.7兆円と子ども・子育て拠出金率の引上げによる0.3兆円を充てる。

さらに、ひとり親家庭の生活の安定と自立促進のため、児童扶養手当について2018年8月分から全部支給の所得制限を引き上げる(母・子一人の場合:130万円→160万円)とともに、2019年11月から、支給回数を年3回から年6回に改める。

## 限界来した「社会保障の充実」

「社会保障の充実」については、2018年度は、消費税率引上げによる増収分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▲0.51兆円の活用により、公費1.87兆円を確保した(図表1・2)。地域医療介護総合確保基金(医療分)を30億円積み増したほか、平年度化に伴い年金受給資格期間の短縮が400億円近い増額となった。さらに、2018年度からの国民健康保険財政の都道府県単位化のため、医療費の適正化に向けた保険者の取組を支援する保険者努力支援制度の実施や財政調整機能の強化等のため、国費1,527億円を投入するとともに、財政安定化基金に160億円を積み増す。なお、保険者努力支援制度等については、2017年度の特例積立分から170億円を活用することにより、制度改正時に約束した約1,700億円を確保するとともに、別途協会けんぽの国庫補助の特例減額分140億円を財政安定化基金に積み増し、目標の2,000億円規模を達成した。

「社会保障の充実」は、消費税率の引上げ再々延期により増収分が見込めない中で社会保障改

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によって年々額を増やしてきたが、その財政効果もほぼ出尽し、伸びは限界を来している。特に、子ども・子育て支援に関しては、当初の消費税率10%時の「社会保障の充実」(2.8兆円)において子ども・子育て支援分とされた0.7兆円に既に達しており、保育所等の整備により運営費は増大するにもかかわらず、前年度と同額となった。

## おわりに

政府は、「新しい経済政策パッケージ」により幼児教育等の無償化を打ち出したが、その主な財源は、社会保障の安定化に充てるはずの消費税率10%への引上げ増収分である。その分は後代負担となり、財政再建は更に遠のく。また、無償化より待機児童の解消を求める声は強く、無償化だけが先行すれば保育所に入所できた者とそうでない者との格差がより拡大する。さらに、保育料については既に低所得層の負担は軽減されており、無償化で恩恵を受けるのは中高所得層中心となることへの懸念もある。

一方、2018年骨太方針では、プライマリーバランス黒字化の達成時期とその裏付けとなる具体的計画が提示される予定であり、社会保障関係予算に係る新たな指標が焦点となる。既に財政制度等審議会・財政制度分科会は、現行の「目安」を最低限の出発点として、更に踏み込んだ検討を求めている。同時に、2018年度は、経済・財政再生計画の中間年として改革工程表の進捗状況の中間評価と見直しが行われる。

社会保障費の適正化・効率化は制度の持続性の観点から重要な課題であるが、その大前提は、社会保障のセーフティ・ネット機能の健全性と必要な社会保障サービスの確保であることを忘れてはなるまい。2025年に向け、必要な社会保障サービスの確保・充実と重点化・効率化の両者をいかに両立させ、進めていくのか、難しい舵取りを迫られている。

(よしおか せいこ)