

2020年8月5日

日医総研リサーチエッセイ No.87

2020年度政府（国・一般会計）予算について（Ver.2） －社会保障費を中心とする第2次補正予算関係－

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

（お断り）

国・一般会計の2020年度当初予算および第1次補正予算については、以下にとりまとめ公表しました。

「2020年度政府（国・一般会計）予算について－社会保障費を中心に－」

2020年5月19日 <https://www.jmari.med.or.jp/download/RE081.pdf>

本稿は2020年6月12日に第2次補正予算が成立したことを受けて、加筆、更新したものです。そのため上記5月19日のレポートと重複している部分があります。

- ◆ 2020年度の政府（以下、国・一般会計）当初予算および新型コロナウイルス感染症対策関連の補正予算の内容を確認し、社会保障財政への影響を考察した。
- ◆ 2020年4月30日に成立した第1次補正予算においてすでに、他産業では"Go To"キャンペーンをはじめ、コロナ収束後を見据えた予算が確保されていた。一方、医療は未だ新型コロナウイルス感染症対策の真ただ中にあり、収束後を見据えた支援策も俎上に上がっていない。
- ◆ 第2次補正予算では、医療機関の感染症拡大防止等への支援も行われるが実費に対する補助であり、医業収入の減少から来る大幅な損失を補てんできるものではない。
- ◆ 受診控えにより、2020年度のそもそもの診療報酬改定財源は大きく残る。地域医療の確保のためには診療報酬を緊急に戻しておく必要があるが、診療報酬点数の引き上げは、患者負担増を伴う。患者負担増を生じさせない対応が求められる。

2020年9月1日 以下の修正を行っています。

9頁 表1.1.1 ④ 医療機関等の基金繰り対策→（正）資金

目 次

はじめに	1
1. 国・一般会計	2
1.1. 歳出	2
1.2. 歳入	10
1.3. 基礎的財政収支	12
2. 社会保障費	13
2.1. 社会保障費と消費税込の関係	13
2.2. 社会保障 4 経費	15
2.3. 社会保障費の自然増	20
2.4. 社会保障の充実	22
2.5. 診療報酬改定率	24
おわりに	26

はじめに

2012年2月17日の「社会保障・税一体改革大綱」¹によって、消費税率の段階的引き上げが決まり²、2014年4月に消費税率が5%から8%へ引き上げられた。消費税率10%への引き上げは2回にわたって延期された後³、2019年10月1日に実施された。

消費税率引き上げによる増収分は、社会保障の充実に充てることになっている。2020年度の政府の一般会計予算（以下、国・一般会計）で消費税収がどのように活用されているのか、社会保障関係費（以下、社会保障費）との関係を中心に確認する。

2020年4月30日には、新型コロナウイルス感染症対策のため、第1次補正予算（追加額5.7兆円）、同年6月12日には第2次補正予算（追加額31.9兆円）が成立した。追加分の財源はすべて国債でまかなわれた。このことが社会保障財政に与える影響についても考察する。

¹ 「社会保障・税一体改革大綱」2012年2月17日閣議決定

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>

² 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」

³ 1回目の延期は2014年11月18日である。安倍総理大臣が記者会見で、消費税率の予定どおりの引き上げは「個人消費を再び押し下げ、デフレ脱却も危うくなる」として、「18カ月延期すべきである」との結論に至りました」と述べた。

https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1118kaiken.html

2回目の延期は2016年8月24日である。「消費税率引上げ時期の変更に伴う税制上の措置の概要」が閣議決定され、消費税率の10%への引き上げが2019年10月1日に延期された。

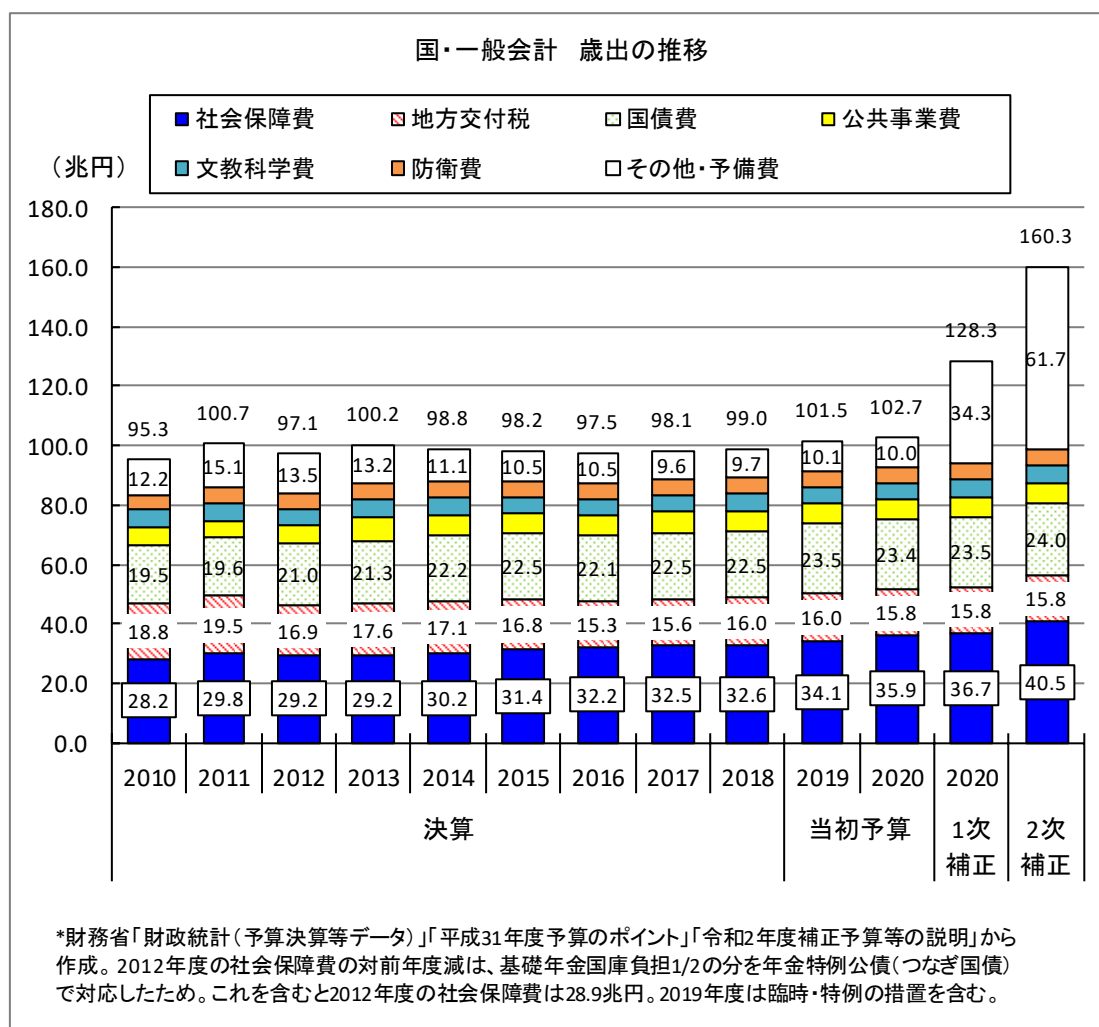
https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2016/280824shouhizei-gaiyou.pdf

1. 国・一般会計

1.1. 歳出

2020年度の歳出総額は、当初予算では102兆6,580億円、第2次補正予算後では160.3兆円になった（図1.1.1）。

図 1.1.1 国・一般会計 歳出の推移



主要経費別では、社会保障関係費（以下、社会保障費）は当初予算で 35 兆 8,608 億円であり、一般会計の歳出に占める割合は 34.9%であったが、第 2 次補正後は 40 兆 5,272 億円になり、構成比は 25.3%に縮小した。これは、一般補正予算では、中小企業対策費への追加額が大きかったためである（表 1.1.1）。なお、医療機関への資金繰り対策もこの中に含まれる。

表 1.1.1 2020（令和 2）年度当初予算および補正予算（主要経費別）

(億円)

	当初 予算	構成比 (%)	補正予算追加額				補正後	構成比 (%)
			第1次	第2次	計	構成比 (%)		
社会保障関係費	358,608	34.9	8,735	37,929	46,664	8.1	405,272	25.3
(再掲)新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	—	—	1,490	22,370	23,860	4.1	23,860	1.5
文教及び科学振興費	55,055	5.4	3,342	1,608	4,950	0.9	60,005	3.7
国債費	233,515	22.7	1,259	5,395	6,654	1.2	240,169	15.0
恩給関係費	1,750	0.2	0	0	0	0.0	1,750	0.1
地方交付税(地方特例交付金を含む)	158,093	15.4	249	0	249	0.0	158,341	9.9
防衛関係費	53,133	5.2	121	63	184	0.0	53,317	3.3
公共事業関係費	68,571	6.7	0	0	0	0.0	68,571	4.3
経済協力費	5,123	0.5	1,357	6	1,363	0.2	6,486	0.4
中小企業対策費	1,753	0.2	79,720	142,501	222,221	38.6	223,974	14.0
(再掲)資金繰り対策	—	—	38,380	116,390	154,770	26.9	154,770	9.7
(再掲)持続化給付金	—	—	23,176	19,400	42,576	7.4	42,576	2.7
エネルギー対策費	9,495	0.9	82	0	82	0.0	9,577	0.6
食料安定供給関係費	9,840	1.0	2,465	542	3,007	0.5	12,847	0.8
その他の事項経費	66,645	6.5	144,584	31,069	175,653	30.5	242,298	15.1
(再掲)特別定額給付金	—	—	128,803	0	128,803	22.4	128,803	8.0
(再掲)新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	—	—	10,000	20,000	30,000	5.2	30,000	1.9
新型コロナウイルス感染症対策予備費	—	—	15,000	100,000	115,000	20.0	115,000	7.2
予備費	5,000	0.5	0	0	0	0.0	5,000	0.3
歳出計	1,026,580	100.0	256,914	319,114	576,027	100.0	1,602,607	100.0

*財務省「令和2年度補正予算等の説明」から作成

【第1次補正予算 追加額 25.7兆円】

- 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 1兆円⁴
- 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金 1,490億円（第2次補正後 2兆3,860億円）。
 - ・ 第1次補正では、国 1/2、地方 1/2 で負担し、地方の財源は上記臨時交付金で手当てすることになっていたが、第2次補正で都道府県負担分 1,490億円を国費で措置し、国 10/10 での補助になった。
- 持続化給付金 2兆3,176億円（第2次補正後 4兆2,576億円）⁵
 - ・ 売上高前年同月比 50%以上減の法人・個人事業主への給付。医療法人、個人開業も対象であるが、日本医師会の調査では、2020年4月分の総点数前年同月比が 50%以上減少したのは一般病院で 1.9%、一般診療所で 4.4%であった⁶。
- "Go To"キャンペーン 1兆6,794億円
 - ・ 割引クーポン、利用クーポン等を付与。① Go To Travel、② Go To Eat、③ Go To Event、④ Go To 商店街。
 - ・ 経済産業省の資料には「新型コロナウイルス感染症の流行の収束状況を見極めつつ」⁷、観光庁の補正予算資料には「新型コロナウイルス感染症の流行収束後の一定期間に限定して」⁸と記載されていた。
 - ・ 県外観光も対象とする Go To トラベル事業について、国土交通大臣は「8月の早い段階で開始」と述べていたが⁹、多客期、繁忙期である夏休みが支援の対象となるようにとの要望があっ

⁴ 内閣府地方創生推進室「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金～脱コロナに向けた協生支援金～」 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/pdf/20200501_setsumeikai.pdf

⁵ 経済産業省「令和2年度補正予算の事業概要（PR資料）」13頁

https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2020/hosei/pdf/hosei_yosan_pr.pdf

⁶ 日本医師会「新型コロナウイルス感染症対応下での医業経営状況等アンケート調査(2020年3～4月分)」2020年6月9日 http://dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20200610_6.pdf

⁷ 経済産業省「令和2年度補正予算の事業概要（PR資料）」20頁

https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2020/hosei/pdf/hosei_yosan_pr.pdf

⁸ 観光庁「令和2年度観光庁関係補正予算」 <https://www.mlit.go.jp/common/001339606.pdf>

⁹ 2020年6月19日 赤羽国土交通大臣記者会見要旨

<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin200619.html>

たとして、7月22日からの前倒し実施を決定した¹⁰（7月17日に東京発着除外を決定）。

経済産業省の"Go To"キャンペーン（消費喚起キャンペーン）のほか、観光庁でインバウンド需要復活への取り組み、農林水産省で国産農林水産物等の販売促進など、コロナ収束後を見据えた予算が確保されていた。一方、医療は未だ新型コロナウイルス感染症対策の真ただ中にあり、収束後を見据えた支援策も俎上に上がっていない。

なお、医療機関の融資については、福祉医療機構のほか、他産業と同じ並びで日本政策金融公庫や民間金融機関からも実質無利子・無担保の融資を受けることができるようになった¹¹。

¹⁰ 2020年7月10日 赤羽国土交通大臣記者会見要旨
<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin200710.html>

¹¹ 関東経済産業局のチラシ（2020年7月17日時点）
https://www.kanto.meti.go.jp/kansensho/data/r2fy_shienpaper_iryuu.pdf

【第2次補正予算 追加額 31.9兆円】

新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（医療分）1兆6,279億円

- 新型コロナウイルス感染症対応従事者慰労金 2,922億円
 - ・ 医療従事者や職員が、始期（都道府県による）から6月30日までの間に10日以上勤務していれば、医療機関の役割に応じて1人5万円、10万円、または20万円が交付される¹²。なお、自宅待機、子どもの預け先がない等で休職した医療従事者は対象外である。
- 医療機関・薬局等における感染症拡大防止等の支援 2,589億円
 - ・ 新型コロナウイルス感染症患者を受け入れていなくても、个人防护具、清拭・消毒、情報通信機器などの実費が補助されるが（有床診療所2百万円、無床診療所1百万円（いずれも上限））、実費支出に対する支援であり、損失補てんではない¹³。
 - ・ 日本医師会の調査では、1か月単月の医業利益（損失）が有床診療所▲3.6百万円、無床診療所▲1.2百万円の赤字である¹⁴。

¹² 「令和2年度 厚生労働省第二次補正予算（参考資料）」20頁

<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/20hosei/dl/20hosei04.pdf>

「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援事業（医療分）の実施について」11頁、2020年6月16日、厚生労働省医政局長、厚生労働省健康局長、厚生労働省医薬・生活衛生局長

<https://www.mhlw.go.jp/content/000640615.pdf>

¹³ 上記6月16日通知 15頁「医療機関・薬局等における感染拡大防止等支援事業」

¹⁴ 2020年7月22日 日本医師会定例記者会見資料

表 1.1.2 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（医療分）

（億円）	
新規事業の追加 11,788億円	11,788
重点医療機関（新型コロナウイルス感染症患者専用の病院や病棟を設定する医療機関）の病床の確保	4,728
新型コロナウイルス感染症の重点医療機関等における設備整備の支援	30
新型コロナウイルス感染症対応従事者慰労金交付事業	2,922
新型コロナ疑い患者受入れのための救急・周産期・小児医療機関の院内感染防止対策	1,518
医療機関・薬局等における感染症拡大防止等の支援	2,589
既存事業の増額 3,000億円	3,000
一次補正の都道府県負担分(1,490億円)を二次補正において国費で措置	1,490
計	16,279

*厚生労働省「令和2年度厚生労働省第二次補正予算案(参考資料)」から作成

予備費 10 兆円

麻生財務大臣は財政演説で、医療提供体制の強化に 2 兆円程度を向ける必要があると述べている。

第 201 回国会における麻生財務大臣の財政演説（2020 年 6 月 8 日）抜粋¹⁵

なお、新型コロナウイルス感染症対策予備費の十兆円の追加につきましては、まず、第二波、第三波が襲来し、事態が大幅に深刻化した場合には、少なくとも 5 兆円程度の予算が必要になると考えているところです。その内訳につきましては、ある程度の幅をもってみる必要はありますが、第一に、雇用調整助成金など、雇用維持や生活支援の観点から 1 兆円程度、第二に、持続化給付金や家賃支援給付金など、事業継続の観点から 2 兆円程度、第三に、地方自治体向けの医療・介護等の交付金など、医療提供体制等の強化の観点から 2 兆円程度が必要になるのではないかと考えております。

その上で、今後の長期戦の中では、事態がどのように進展するかにつきまして、予見し難いところが大きいと考えております。このため、どのような事態が起こったとしても、迅速かつ十分に対応できるよう、万全を期すため、更に 5 兆円程度の予備費を確保することとしたものであります。

¹⁵ https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/20200608.html

表 1.1.3 2020（令和2）年度 第1次補正予算追加額

項目	(億円)
歳出(追加額)合計	256,914
1 感染防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	18,097
(1) マスク・消毒液等の確保	1,730
(2) 検査体制の強化と感染の早期発見	94
(3) 医療提供体制の強化	13,314
(再掲)新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	10,000
(再掲)新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	1,490
(再掲) 医療資材の確保	1,281
(再掲) 国立病院機構及び地域医療機能推進機構における設備整備事業費	65
(4) 治療薬・ワクチンの開発加速	830
(5) 帰国者等の受入れ体制の強化	121
(6) 情報発信の充実	185
(7) 感染国等への緊急支援に対する拠出等の国際協力	1,199
(8) 学校の臨時休業等を円滑に進めるための環境整備	625
2 雇用の維持と事業の継続	194,905
(1) 雇用の維持	709
(再掲)雇用調整助成金 ※	690
(2) 資金繰り対策	38,380
(再掲)日本政策金融公庫等による資金繰り支援	10,442
(再掲)民間金融機関を通じた資金繰り支援	20,714
(再掲)独立行政法人福祉医療機構出資金	41
(3) 事業継続に困っている中小・小規模事業者等への支援	24,293
(再掲)持続化給付金	23,176
(4) 生活に困っている人々への支援	131,274
(再掲)特別定額給付金(全国全ての人々への新たな給付金)	128,803
(5) 地方特例交付金	249
3 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	18,482
(1) 観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント事業等に対する支援 “Go To”キャンペーン(消費喚起キャンペーン)	16,794
(2) 地域経済の活性化	1,687
4 強靱な経済構造の構築	9,172
(1) サプライチェーン改革	2,566
(2) 海外展開企業の事業の円滑化、農林水産業・食品の輸出力の維持・強化及び国内供給力の強化支援	3,014
(3) リモート化等によるデジタル・トランスフォーメーションの加速	3,592
5 今後の備え	15,000
新型コロナウイルス感染症対策予備費	15,000
6 国債整理基金特別会計へ繰入	1,259

※ 一般会計で措置した週労働時間20時間未満の雇用者に係るものであり、20時間以上の雇用者については、労働保険特別会計で7,640億円を措置

*財務省「令和2年度補正予算(第1号、特第1号及び機第1号)等の説明」「令和2年度補正予算(第2号、特第2号及び機第2号)等の説明」ほかから作成

表 1.1.4 2020（令和2）年度 第2次補正予算追加額

項目	(億円)
歳出(追加額)合計	319,114
1 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171
(1) 雇用調整助成金の拡充等 ※	4,519
雇用調整情勢金 ※	2,808
新型コロナウイルス感染症対応休業支援金	1,711
(2) 資金繰り対応の強化	116,390
(再掲)日本政策緊急公庫等による実質無利子融資の継続・拡充(中小・小規模事業者)	55,683
(再掲)民間金融機関を通じた実質無利子融資の継続・拡充(中小・小規模事業者)	32,375
(再掲)資本性資金供給・資本増強支援(中小・小規模事業者)	12,442
(再掲)危機対応融資及び資本性劣後ローン(中堅・大企業)	8,905
(3) 家賃支援給付金の創設	20,242
(4) 医療提供体制等の強化	29,892
① 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援金の拡充	22,370
(再掲)医療分	16,279
(再掲)介護分	4,132
② 医療機関等への医療用マスク等の優先配布	4,379
③ ワクチン生産体制整備等	2,056
④ 医療機関等の資金繰り対策	365
医療機関等危機対応融資に要する経費(福祉医療機構)	330
診療報酬の概算前払に必要な借入利子等への補助事業費	35
⑤ その他	724
(再掲)新型コロナウイルス感染症の検査体制整備費	366
(再掲)検査キット等買上げのための経費	179
(再掲)帰国者等の検査に必要な施設の借上げ等経費	63
(再掲)新型コロナウイルス感染症に係る情報基盤整備費	42
(5) その他の支援	47,127
① 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	20,000
② 低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365
③ 持続化給付金の対応強化	19,400
④ その他	6,363
中小・小規模事業者の次なる事業展開支援	1,094
農林漁業者の経営継続補助金の創設	200
文化芸術活動への緊急総合支援パッケージ等	580
政府部門の感染防止対策の徹底	163
地域公共交通における感染防止対策	138
日々の暮らしに困っている方々へのきめ細やかな支援	2,566
学びの保障等	1,547
「新しい生活様式」に向けた取組	75
(6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費	100,000
2 国債整理基金特別会計へ繰入	963
3 既定経費の減額(議員歳費)	▲ 20

※ 一般会計で措置した週労働時間20時間未満の雇用者に係るものであり、20時間以上の雇用者については、労働保険特別会計で8,576億円を措置

1.2. 歳入

【2020年度 当初予算】

2020年度の歳入総額は102.7兆円（対前年度1.2兆円増）で、このうち消費税収が21.7兆円（同2.3兆円増）である（表1.2.1）。消費税収は2020年度に所得税収を上回った（図1.2.2）。税収が増加した分、公債金（国債発行収入）は減少傾向にあり、2020年度は32.6兆円と、当初予算としては過去10年間で最低の水準であった。

【2020年度 補正予算】

第2次補正後、公債金が90.2兆円になった。税収は補正後も当初予算横這いのままであるが、今後の税収減が予測される。

表 1.2.1 国・一般会計歳入の推移

(兆円)

	決算		2019	2020		
	2017	2018	当初予算	当初予算	1次補正	2次補正
税収	57.7	59.1	62.5	63.5	63.5	63.5
(再掲)所得税	18.9	19.9	19.9	19.5	19.5	19.5
(再掲)法人税	12.0	12.3	12.9	12.1	12.1	12.1
(再掲)消費税	17.5	17.7	19.4	21.7	21.7	21.7
その他収入	5.4	4.9	5.1	6.6	6.6	6.6
公債金	34.4	33.7	31.9	32.6	58.2	90.2
通常分計	97.5	97.7	99.4	102.7	128.3	160.3
預金保険機構の利益剰余金、2017年度決算剰余金等	—	—	1.2	0.0	0.0	0.0
公債金	—	—	0.8	0.0	0.0	0.0
臨時・特別の措置計	—	—	2.0	0.0	0.0	0.0
合計	97.5	97.7	101.5	102.7	128.3	160.3

*財務省「令和2年度予算フレーム」ほかから作成

図 1.2.1 国・一般会計 歳入の推移

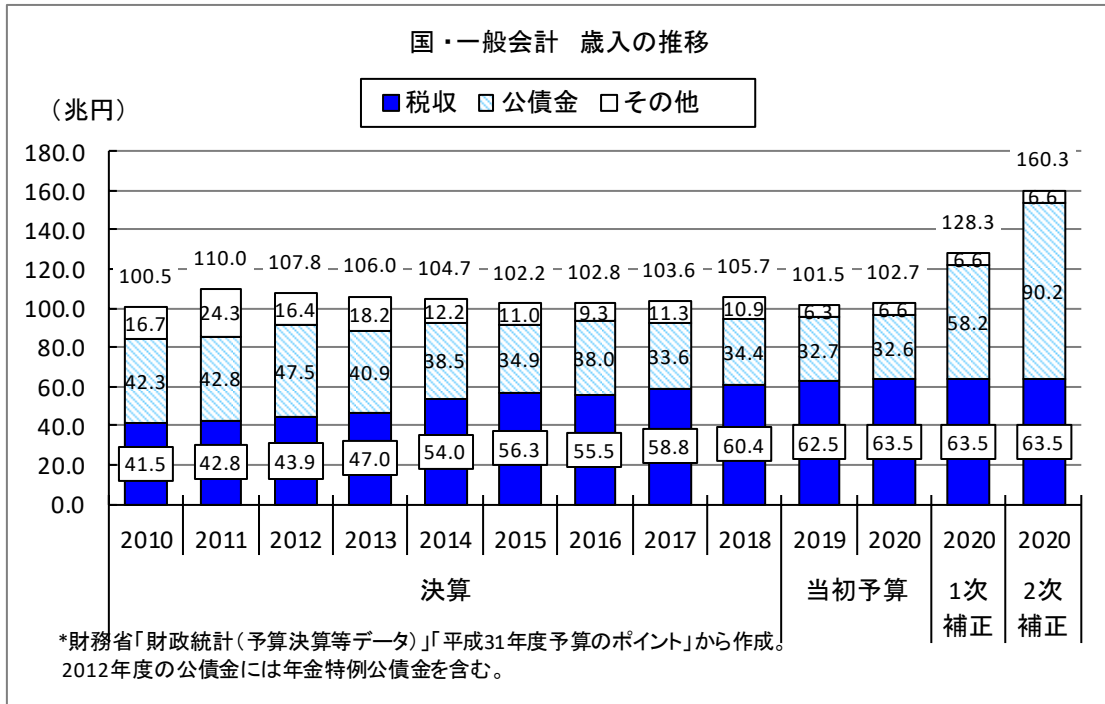
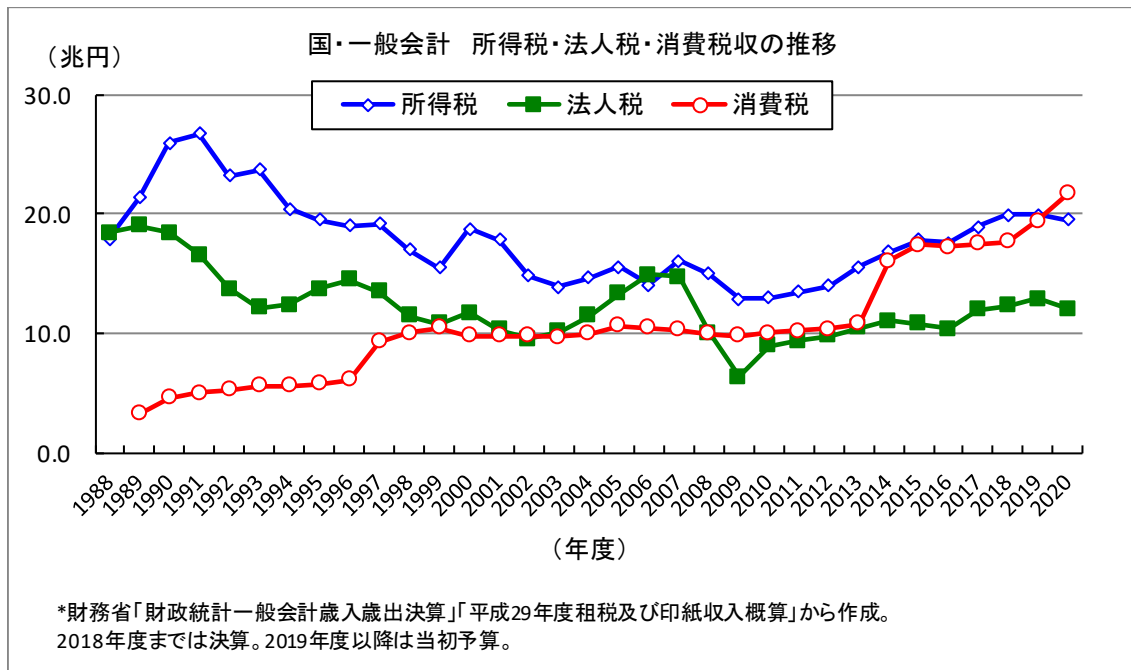


図 1.2.2 国・一般会計 所得税・法人税・消費税の推移



1.3. 基礎的財政収支

基礎的財政収支は、2020年度当初予算では▲9.2兆円であったが、第2次補正後は▲66.1兆円になった（表 1.3.1）。なおこの時点で、2020年度の税収減予想は織り込まれていない。

表 1.3.1 国・一般会計 基礎的財政収支対象経費と税収

(兆円)

	2017	2018	2019	2020		
	決算	決算	当初予算	当初予算	1次補正	2次補正
社会保障関係費	32.5	32.6	34.1	35.9	36.7	40.5
地方交付税	15.6	16.0	16.0	15.8	15.8	15.8
公共事業関係費	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9
文教及び科学振興費	5.7	5.7	5.6	5.5	5.8	6.0
防衛関係費	5.3	5.5	5.3	5.3	5.3	5.3
その他	9.6	9.7	10.1	10.0	34.3	61.7
基礎的財政収支対象経費	75.6	76.4	77.9	79.3	104.9	136.2
税収等	70.1	71.3	68.8	70.1	70.1	70.1
基礎的財政収支	▲ 5.5	▲ 5.1	▲ 9.2	▲ 9.2	▲ 34.8	▲ 66.1

*財務省「予算書・決算書データベース」ほかから作成

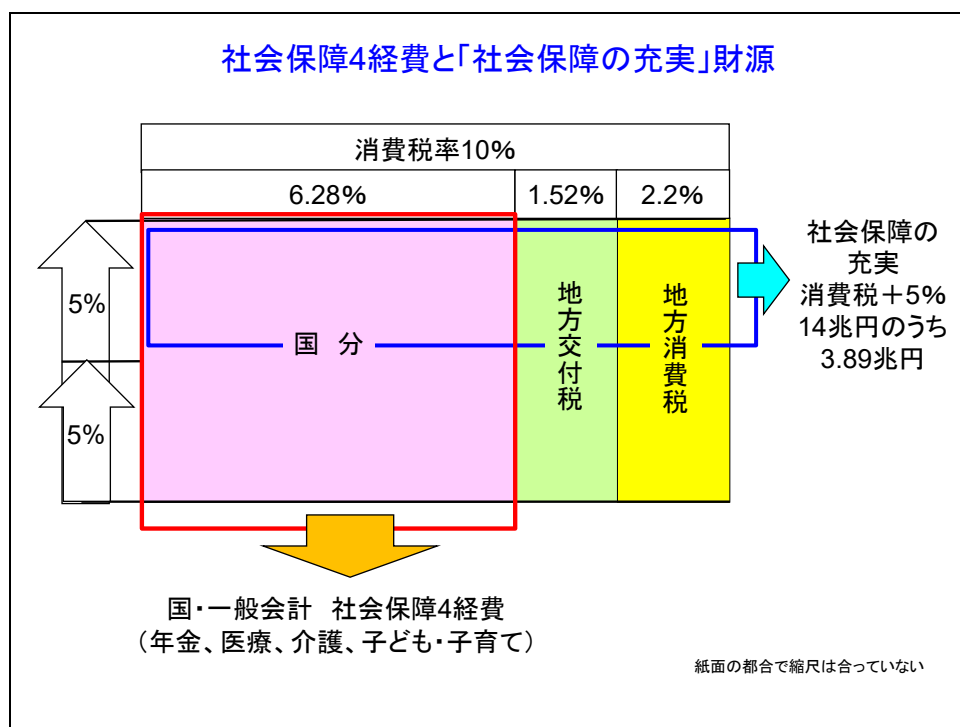
2. 社会保障費

2.1. 社会保障費と消費税率の関係

消費税率 10%のうち国分 6.28%を、国・一般会計の社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）に充てることになっている（図 2.1.1）。

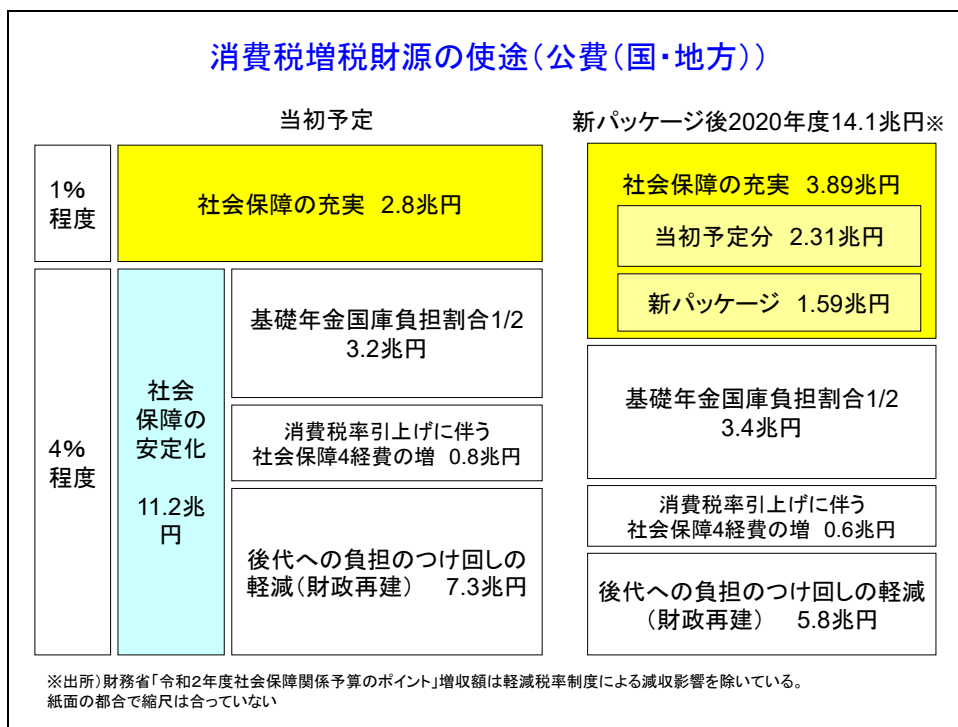
また、国・地方あわせて、消費税率 5%から 10%への引き上げ 5%増収分の約 14 兆円から、社会保障の充実に 3.89 兆円を充てることになっている。

図 2.1.1 社会保障 4 経費と「社会保障の充実」財源



2012年に消費税率5%から10%への引き上げを決定した時点では、引き上げ分5%のうち、社会保障の充実に1%程度、社会保障の安定化（財政再建）に4%程度を充てることになっていた¹⁶。しかし、2017年12月の「新しい経済政策パッケージについて」（以下、新パッケージ）¹⁷でこれを変更し、その時点ではすでに消費税率8%であったが、10%への2%分5兆円強を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれ半分ずつ充当することになった。その結果、2020年度予算では、消費税率10%への増収分14.1兆円のうち広義の社会保障の充実に3.89兆円、うち当初予定分（新パッケージ以外）に2.31兆円を充当することになった（図2.1.2）。

図 2.1.2 消費税増税財源の使途



¹⁶ 2011年6月の「社会保障・税一体改革成案」（政府・与党社会保障改革検討本部決定）では、消費税率引上げに伴う社会保障支出等の増1%相当、機能強化（制度改革に伴う増、高齢化等に伴う増、年金2分の1（安定財源）（税制抜本改革までの2分の1財源））3%相当、機能維持1%相当とされていたが、2012年1月20日の関係5大臣会合「一体改革・広報に関する基本方針」で社会保障の充実1%程度、社会保障の安定化4%に修正された。「一体改革・広報に関する基本方針」

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/5daijin/240120/siryou.pdf>

¹⁷ 「新しい経済政策パッケージについて」2-8頁、2017年12月8日閣議決定

https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf

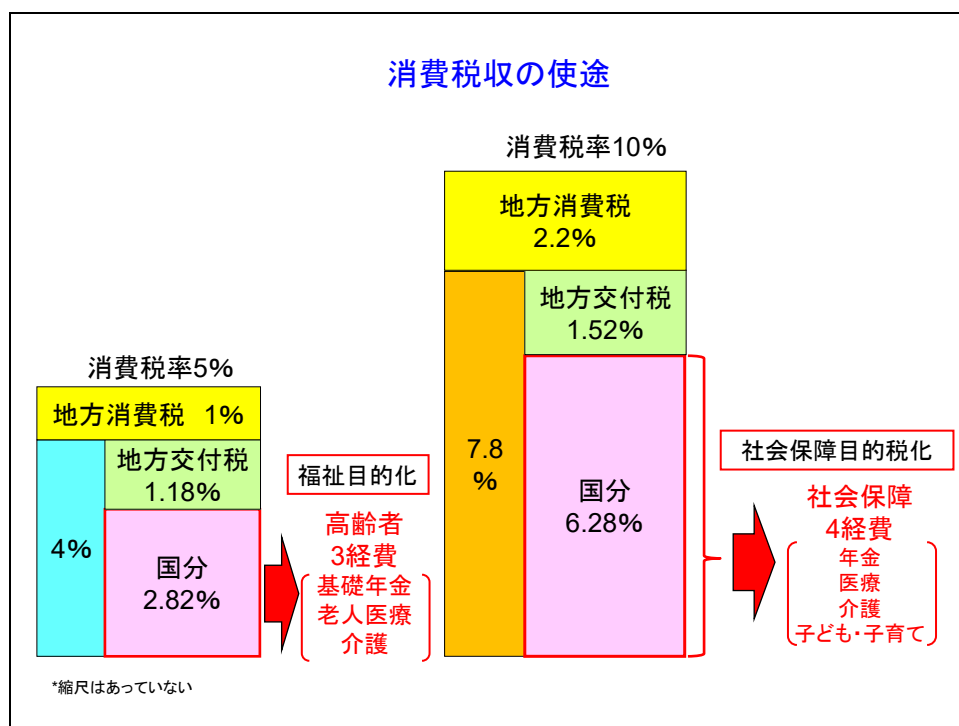
2.2. 社会保障 4 経費

消費税率 5% までは消費税込 (国分) を高齢者 3 経費 (基礎年金、老人医療、介護) に充てており、これを「福祉目的化」といった。

2012 年の「社会保障・税一体改革大綱」において、消費税率 8% 以降は、消費税込 (国分) は「社会保障目的税化」になった (図 2.2.1)。「社会保障目的税化」は、厳格には社会保障 4 経費のために消費税を徴収し、消費税込 (国分) が不足した場合には、消費税率の引き上げで対応することをいうが、現実には不足分は国債を発行してまかなっている。

「社会保障・税一体改革大綱」(2012 年 2 月 17 日閣議決定)¹⁸
 国分の消費税込について法律上全額社会保障目的税化するなど、消費税込 (国・地方、現行分の地方消費税を除く。) については、その用途を明確にし、官の肥大化には使わず全て国民に還元し、社会保障財源化する。

図 2.2.1 消費税の使途



¹⁸ 「社会保障・税一体改革大綱」2012 年 2 月 17 日閣議決定
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>

社会保障 4 経費の具体的な科目は、毎年、国・一般会計の予算総則で決定される（表 2.2.1）¹⁹。

表 2.2.1 国・一般会計 社会保障 4 経費の内訳

(兆円)

		2018 当初	2019 当初	2020	
				当初	補正追加額
年金	基礎年金拠出金等年金特別会計へ繰入、国債費(年金特例公債償還財源等国債整理基金特別会計へ繰入)※1	11.9	12.3	12.7	
	基礎年金等国家公務員共済組合負担金 ※2	0.4	0.4	0.4	
	計	12.3	12.7	13.1	
医療	高齢者医療 後期高齢者医療給付費等負担金、後期高齢者医療財政調整交付金、後期高齢者医療費支援金負担金・補助金等	5.8	5.9	6.1	
	一般医療 国民健康保険医療給付費等負担金、全国健康保険協会保険給付費等補助金等	4.0	4.0	4.2	
	特定疾患 難病医療費等負担金、小児慢性特定疾病医療費等負担金	0.1	0.1	0.1	
	障害保健福祉 障害者医療費負担金等	0.3	0.3	0.3	
	生活保護 医療扶助	1.4	1.4	1.5	
	その他 結核医療費負担金・補助金、原爆被爆者医療費、新型コロナウイルス感染症入院医療費公費負担等	0.04	0.03	0.03	0.02
	計	11.6	11.9	12.2	
介護	介護給付費等負担金、介護納付金負担金・補助金、介護給付費財政調整負担金、地域支援事業交付金等	3.0	3.1	3.3	
	生活保護(介護扶助)	0.1	0.1	0.1	
	計	3.1	3.2	3.4	
子ども	大学等修学支援費	—	—	0.49	
	児童手当年金特別会計へ繰入	1.1	1.1	1.1	
	子どものための教育・保育給付等年金特別会計へ繰入	0.8	1.0	1.3	
	子ども・子育て支援事業年金特別会計へ繰入	0.04	0.05	0.05	0.02
	育児休業手当金国家公務員共済組合負担金 ※3	0.0001	0.0001	0.0001	
	その他	0.13	0.37	0.14	
	計	2.1	2.6	3.0	0.0
合計		29.1	30.3	31.7	0.0

※1) 年金国庫負担財源を賄うため消費税率引き上げまでのつなぎとして、2012・2013年度に年金特例国債が発行されておりその償還分

※2) 基礎年金等国家公務員共済組合負担金 ※3) 育児休業手当金国家公務員共済組合負担金

*国の予算書から作成

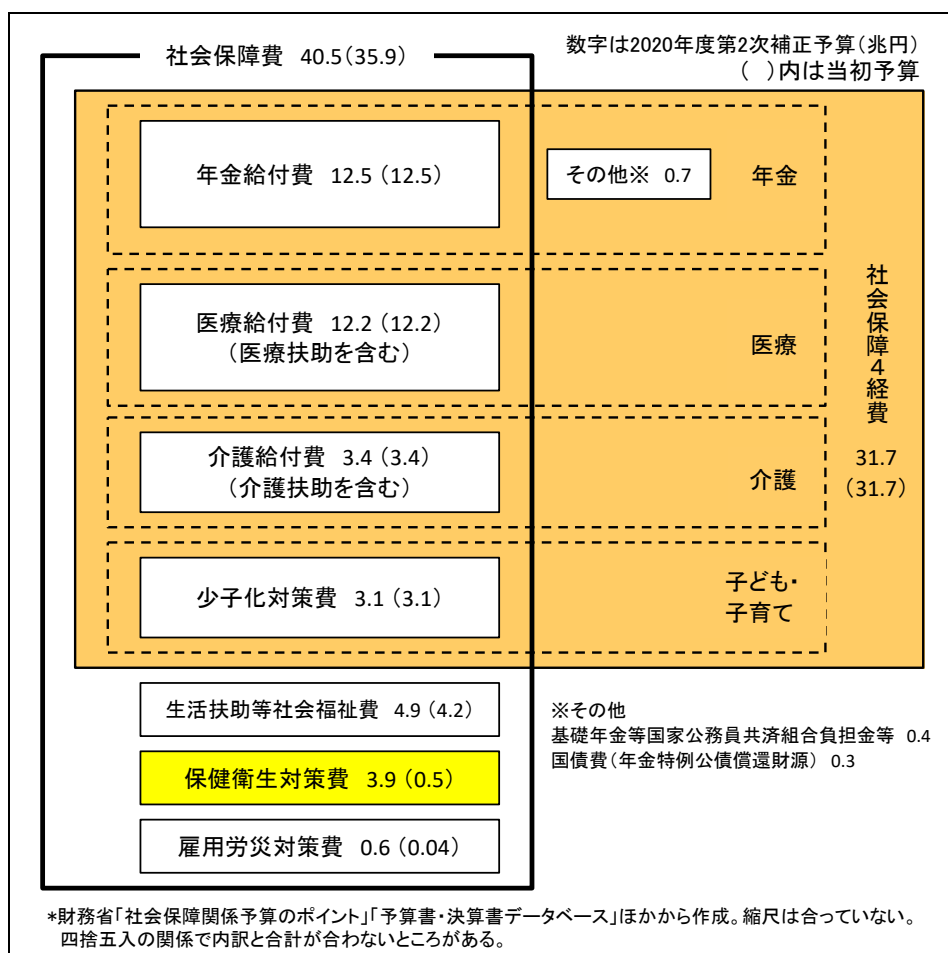
¹⁹ 地方においては社会福祉等にも充当される。

地方税法第 72 条の 116 (地方消費税の用途) 道府県は、前条第二項に規定する合計額から同項の規定により当該道府県内の市町村に交付した額を控除した額に相当する額を、消費税法第一条第二項に規定する経費その他社会保障施策(社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。次項において同じ。)に要する経費に充てるものとする。

2 市町村は、前条第二項の規定により道府県から交付を受けた額に相当する額を、消費税法第一条第二項に規定する経費その他社会保障施策に要する経費に充てるものとする。

2020年度第2次補正後では、社会保障費は40.5兆円、消費税収（国分）を充てる社会保障4経費は31.7兆円である（図2.2.2）。補正予算は主に「保健衛生対策費」に追加されたので、社会保障4経費は当初予算からほとんど異動がない（図2.2.2）。

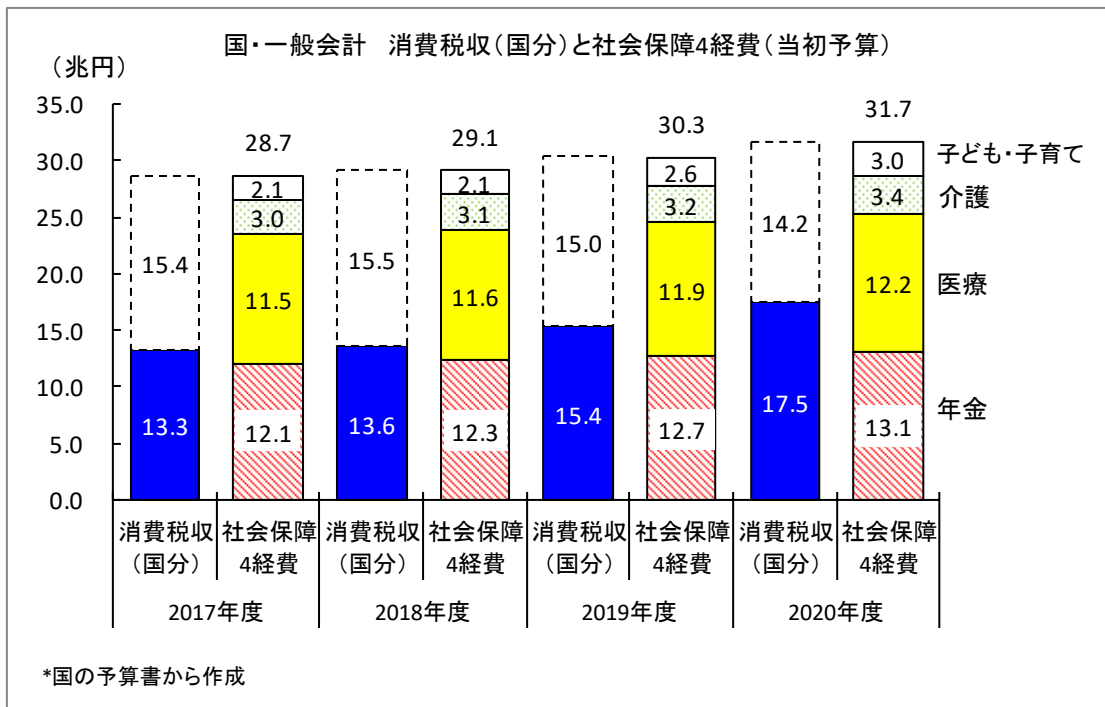
図 2.2.2 国・一般会計 社会保障費と社会保障4経費



2020年度当初予算で消費税収（国分）は17.5兆円、社会保障4経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）は31.7兆円であり、不足分（スキマ）が14.2兆円ある（図 2.2.3）。なお、2020年度の年金の増加は、消費税率10%への引き上げに伴う「年金生活者支援給付金」（4,908億円全額国庫負担）によるものである。

2019年10月に消費税率が10%に引き上げられたが、2020年度予算において社会保障4経費の増加により、スキマはほとんど埋まらなかったうえ、2020年度は消費税収の減少も予測されるところである。

図 2.2.3 国・一般会計 消費税込(国分)と社会保障4経費(当初予算)



2.3. 社会保障費の自然増

これまでの社会保障費の自然増抑制について振り返っておきたい。

「骨太の方針 2001」（小泉内閣）で聖域なき構造改革が打ち出され、2002年度以降の5年間（2002～2006年度）で社会保障費（国・一般会計）は1.1兆円削減された（当初予算ベース。以下同じ）。

「骨太の方針 2006」（2006年6月）では、過去5年間（2002～2006年度）の社会保障費の削減を継続することとされた。「骨太」は「機械的に5年間均等に歳出削減を行うものではない」としていたが、毎年2,200億円削減をされ、「骨太の方針 2009」（麻生内閣）で撤回されるまで3年間継続した。

「骨太の方針 2015」²⁰（第3次安倍内閣）の「経済・財政再生計画」（以下、「再生計画」）により、過去3年間（2013～2015年度）の社会保障費の伸び1.5兆円を継続すること、2020年度に向けて社会保障費の伸びを、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方針が示された。

「骨太の方針 2018」²¹は、先の「再生計画」で社会保障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収めることとされていることを踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続することとした。

社会保障費の増加について、「骨太の方針 2019」²²は「骨太の方針 2018」を踏襲する、「骨太の方針 2020」²³は「骨太の方針 2019」を踏襲²⁴するとされている。

²⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」2013年6月30日閣議決定

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf

²¹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」2018年6月15日閣議決定

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf

²² 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」2019年6月21日閣議決定

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf

²³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2020」2020年7月17日閣議決定

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf

²⁴ 「骨太の方針 2020」において、「骨太の方針 2019」のうち、「本基本方針に記載が無い項目についても、引き続き着実に実施」するとされている。

表 2.3.1 国・一般会計 社会保障費自然増の削減内訳

一部概数であり差引や合計が合致しないところがある

(億円)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
自然増 ※1	8,400	9,900	8,300	6,700	6,400	6,300	6,000	5,300
診療報酬本体				498		588		500
診療報酬 0.47%分 「7対1入院基本料」算定病床の要件の厳格化		▲ 150						
薬価改定(薬価等) 薬価 材料価格		▲ 1,336		▲ 1,247 ▲ 115		▲ 1,456 ▲ 99	▲ 493 ▲ 10	▲ 1,100
新薬創出等加算の抜本的見直し、長期 収載品の価格の段階的引下げ等の薬 価制度の抜本改革						▲ 310		
高額薬剤(オプジーボ)の薬価引下げ					▲ 196			
医薬品価格の適正化				▲ 502				
いわゆる大型門前薬局に係る調剤報 酬の適正化						▲ 56		
大型門前薬局等に対する評価の適正化				▲ 38				
経腸栄養用製品に係る給付の適正化				▲ 42				
その他(湿布薬の1処方当たりの枚数 制限等)				▲ 27				
うがい薬のみの処方の保険適用除外 等の合理化・効率化		▲ 77						
高額療養費の見直し					▲ 224			
後期高齢者の保険料軽減特例の見直し					▲ 187			
入院時の光熱水費相当額の見直し					▲ 17			
介護報酬改定			▲ 1,100					
高額介護サービスの見直し					▲ 13			
介護給付金の総報酬割の導入・拡大 ※2					▲ 443		▲ 610	▲ 600
生活扶助基準の見直し ※2							▲ 30	
住宅扶助基準及び冬季加算の見直し			▲ 66					
生活保護の適正化(2015年度までの効 果額を含む)	▲ 1,200							
協会けんぽ超過準備金分の国庫補助 特例減額措置			▲ 461	▲ 205	▲ 321	▲ 140		
年金スライド分(+0.1%)							100	
その他 ※4							▲ 160	
制度改革による減 ※2	▲ 1,200	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,400	▲ 1,300	▲ 1,220	▲ 1,200
社会保障関係費の実質的な伸び ※3	—	—	—	4,412	4,997	4,997	4,774	4,111

出所 ※1 財務省「概算要求に当たっての基本的な方針について」(各年度)

※2 財務省「最近の社会保障関係費の伸びについて」2019年4月23日 財政制度等審議会財政制度分科会資料
2019年度の介護納付金の総報酬割の拡大と生活扶助基準の見直しの数値

※3 財務省「社会保障関係予算のポイント」(各年度)

※4 2019年度は「社会保障関係予算のポイント」ではこれまでに定められた制度改革の実施等▲800億円程度(介護保険料の総報酬割の拡大、生活扶助基準の見直し等)となっているが、上記※2から内訳が判明しているため、残りをその他とした

2.4. 社会保障の充実

2020年度は、社会保障の充実は広義で3.89兆円、このうち当初予定分が2.31兆円である（前述）。

当初予定分は消費税増収分2.31兆円に、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▲0.4兆円²⁵を活用して、全体で2.7兆円である（表2.4.1）。

2020年度は、診療報酬改定で、勤務医の働き方改革への特例的な対応として改定率+0.08%（公費126億円程度）を確保した（次頁対前年度126億円の部分）²⁶。診療報酬のこのほかの分は一般財源による。つまり、診療報酬は特別なケースを除いて、消費税率5%以降の「社会保障の充実」で手当される対象ではない（※）。

※）2019年度までの診療報酬への対応については下記参照。

「2016年度の社会保障関係予算と診療報酬改定および経済成長との関係」
2016年4月 前田由美子 <https://www.jmari.med.or.jp/download/WP360.pdf>

なお、2020年度は、上記の働き方改革に係る診療報酬の対象にならなかった医療機関以外で、働き方改革の取組を実施している医療機関に対して、地域医療介護総合確保基金（医療分）が143億円上積みされた（次頁対前年度160億円の内数）。

²⁵ 後期高齢者支援金の全面総報酬割、年金受給資格期間の短縮に伴う生活扶助費の減、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大の平年度化、特別養護老人ホーム入所者等への補足給付の見直しの平年度化等。

²⁶ 救急用の自動車又は救急医療用ヘリコプターによる搬送件数年間で2,000件以上の病院を対象に地域医療体制確保加算を創設。

表 2.4.1 消費税増収財源による社会保障充実分の内訳（「新パッケージ」を含む分野別）

(億円)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	対前年度
子ども・子育て	3,060	5,189	6,005	6,959	6,959	7,017	7,017	0
医療(難病・小児慢性特定疾病を含む)	1,849	6,177	6,729	8,559	8,407	8,895	10,149	1,254
(再掲)地域医療介護総合確保基金(医療分)	544	904	904	904	934	1,034	1,194	160
(再掲)診療報酬改定における消費税財源等の活用分	353	392	422	442	473	476	602	126
(再掲)医療情報化基金	—	—	—	—	—	300	768	468
介護	43	2,232	2,528	2,570	2,600	3,454	4,326	872
年金	10	20	32	300	694	2,564	5,620	3,056
当初予定分	4,962	13,618	15,294	18,388	18,660	21,930	27,112	5,182
子ども・子育て支援(待機児童の解消、幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化)	—	—	—	—	—	4,418	14,854	10,436
医療・介護サービスの提供体制の改革(介護人材の処遇改善)	—	—	—	—	—	421	1,003	582
新パッケージ	—	—	—	—	—	4,839	15,857	11,018
計	4,962	13,618	15,294	18,388	18,660	26,769	42,969	16,200

地域医療
体制確保
加算

構成比(当初予定分+新パッケージ)

(%)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	対前年度
子ども・子育て	61.7	38.1	39.3	37.8	37.3	42.7	50.9	8.2
医療(難病・小児慢性特定疾病を含む)	37.3	45.4	44.0	46.5	45.1	33.2	23.6	-9.6
介護	0.9	16.4	16.5	14.0	13.9	14.5	12.4	-2.1
年金	0.2	0.1	0.2	1.6	3.7	9.6	13.1	3.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

*財務省「社会保障関係予算のポイント」(各年度)から作成

2.5. 診療報酬改定率

2014（平成 26）年度改定以降、「全体（ネット）改定」という表現が使われなくなっており、「1. 診療報酬本体 2. 薬価等」という形で公表されるようになった。

さらに、2020（令和 2）年度の診療報酬改定では、診療報酬「本体」という言葉がなくなって「1. 診療報酬 2. 薬価等」と発表され、薬価は診療報酬の一部ではないという書きぶりになった。診療報酬については、勤務医の働き方改革への特例的な対応として「※2 消費税財源を活用した救急病院における勤務医の働き方改革への特例的な対応」分が確保され²⁷、従来の医科、歯科、調剤は「※1 ※2を除く改定分」という表現になった（いずれも厚生労働省発表資料ママ²⁸）。

近年は、薬価マイナス改定財源を診療報酬本体に充てることにはなっていないなかったものの、薬価マイナス改定財源は社会保障費自然増の抑制には寄与してきた。2020 年（令和 2）年度改定で、薬価は診療報酬の一部ではないという表記になったが、今後の財源配分にどのような影響を与えるのか注視したい。

2020 年には新型コロナウイルス感染症対策で、オンライン診療の要件が時限的に緩和されたり、新型コロナウイルス感染症患者の受入に係る特例的な入院料が引き上げられたりするなど、診療報酬上の対応がとられている。しかし、ほとんどの医療機関で受診控え等によって経営が悪化し、当初、医療のために用意された対価（診療報酬）を使い切っていない。別の言い方をすれば、診療報酬を残した分、医療に綻びが生じつつある。

²⁷ 救急用自動車または救急医療用ヘリコプターによる搬送件数年間で 2,000 件以上の病院を対象に地域医療体制確保加算（入院初日 520 点）を創設。厚生労働省保険局医療課「令和 2 年度診療報酬改定の概要」 <https://www.mhlw.go.jp/content/12400000/000608533.pdf>

²⁸ 「診療報酬改定について」厚生労働省
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000577631.pdf>

表 2.5.1 診療報酬改定率

改定率(消費税対応および2019年10月の薬価改定を除く)

(%)

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
全体(ネット)改定率	▲ 0.82	0.19	0.00	—	—	—	—
1. 診療報酬本体	0.38	1.55	1.38	0.10	0.49	0.55	
1. 診療報酬							0.55
※1 ※2を除く改定分		—	—	—	—	—	0.47
医科	0.42	1.74	1.55	0.11	0.56	0.63	0.53
歯科	0.42	2.09	1.70	0.12	0.61	0.69	0.59
調剤	0.17	0.52	0.46	0.04	0.17	0.19	0.16
※2 消費税財源を活用した救急病院における勤務医の働き方改革への特例的な対応	—	—	—	—	—	—	0.08
2. 薬価等	▲ 1.2	▲ 1.36	▲ 1.38	▲ 1.36	—	—	—
① 薬価	▲ 1.10	▲ 1.23	▲ 1.26	▲ 1.22	▲ 1.22	▲ 1.65	▲ 0.99
② 材料価格	▲ 0.10	▲ 0.13	▲ 0.12	▲ 0.14	▲ 0.11	▲ 0.09	▲ 0.02

全体改定率と薬価等の「—」は計算可能であるが公的資料で公表されていない部分

国費(消費税対応および2019年10月の薬価改定を除く)

(億円)

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
全体改定率	▲ 660	—	—	—	—	—	—
1. 診療報酬本体	—	4,000	5,500	100	498	588	605
※1 ※2を除く改定分	—	—	—	—	—	—	517
※2 消費税財源を活用した救急病院における勤務医の働き方改革への特例的な対応	—	—	—	—	—	—	88
2. 薬価等	—	—	▲ 5,500	▲ 1,336	—	—	—
① 薬価	—	—	▲ 5,000	—	▲ 1,247	▲ 1,766	▲ 1,083
② 材料価格	—	—	▲ 500	—	▲ 115	▲ 99	▲ 27

全体改定率と薬価等の「—」は計算可能であるが公的資料で公表されていない部分

2008年度は別途制度・施策の見直しがあった

2010年度は医科急性期入院医療のみ記載

2014年度は本体改定+0.01%、7対1病床から受け皿病床への円滑な移行+0.15%、計249億円と公表されており按分して計算

2016年度は別途診療報酬・薬価等に関する制度改革事項があった

*中医協総会資料「診療報酬改定について」、財務省「令和2年度社会保障関係予算のポイント」(各年度)から作成

おわりに

1. 医療が危機的な状況にあった段階から、他の産業では消費喚起キャンペーン等のための予算が確保されていた。一方、医療は未だ新型コロナウイルス感染症対策の真ただ中にあるだけでなく、収束後を見据えた支援策も俎上に上がっていない。
2. 今般の新型コロナウイルス感染症への対応で、基礎的財政収支が大幅に悪化した。今のところ、来年度以降も社会保障費の自然増抑制圧力がつづく恐れがあるが、今年度は決算ベースでは社会保障費はかなり抑制されると見込まれる。したがって、むしろその分を取り戻す（健康を取り戻すと言ってもよいだろう）必要がある。
3. 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金等は、社会保障 4 経費ではないので、消費税収入（国分）と直接関係しない。しかし、そもそも消費税収（国分）は社会保障 4 経費に対して大きく不足している。一方で、直近では消費税減税を求める声もある。「社会保障目的税化」である消費税収の減少は、厳格に言えば社会保障 4 経費の削減に直結しており、社会保障費と消費税収のあり方についての議論は避けられない。
4. 新型コロナウイルス感染症対策で、診療報酬上で特例的な引き上げ等が行われているが、受診控えにより 2020 年度のそもそもの診療報酬改定財源は大きく残る。地域医療の確保のために診療報酬を緊急に戻しておく必要があるが、診療報酬点数の引き上げは、患者負担増を伴う。患者負担増を生じさせない形での財源の投入や患者に対する支援が必要である。