

2019年5月23日

2019年度政府予算について－社会保障の充実を中心に－

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

研究協力：日本医師会総合医療政策課

- 社会保障費については、① 社会保障費の自然増、② 消費税収（国分）と社会保障 4 経費の関係、③ 消費税増税財源による社会保障の充実、に目配りをする必要がある。
- 社会保障費は例年自然増の圧縮が求められてきた。2019年10月には消費税率が10%に引き上げられる予定であるが、全世代型社会保障実現のため消費税増収財源の使途が拡大しており、個々の財源はタイトである。また、消費税増税対応として、国債を発行するなどしてキャッシュレスポイント還元や防災対策を行うため、基礎的財政収支の改善が先延ばしされ、社会保障費抑制の圧力がさらに高まることが予想される。
- 来年度2020年度予算では、費用対効果、調剤報酬、病床削減等が論点になるだろう。現行、診療報酬本体がプラス改定になれば必ず調剤報酬もプラス改定になるが、患者負担に見合わない調剤報酬は適正化し、医科、歯科、調剤の必要なところに適切な配分をすべきである。

目次

はじめに.....	1
1. 社会保障費の定義.....	2
2. 国・一般会計の概要.....	6
2.1. 歳入歳出.....	6
2.2. 歳入の推移.....	8
2.3. 歳出の推移.....	10
3. 社会保障費.....	12
3.1. 社会保障費の自然増.....	12
3.2. 社会保障 4 経費.....	14
3.3. 社会保障の充実.....	16
3.3.1. 2019 年度予算.....	16
3.3.2. 消費税率 10% 満年度.....	22
おわりに.....	24
参考資料.....	27

はじめに

2012年2月17日、「社会保障・税一体改革大綱」¹によって、消費税率を2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引き上げることが決まり、2012年8月に改正消費税法が成立した²。2014年4月1日には消費税率が予定どおり8%へ引き上げられたが、消費税率10%への引き上げは2回にわたって延期され³、2019年10月1日に消費税率が10%へ引き上げられる（予定である）。

改正消費税法では、消費税収は社会保障費に充てることとなっている。

2019年10月1日からの消費税率引き上げを前に、2019年度政府予算（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したい。

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日に変更された。

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

1. 社会保障費の定義

2012 年の「社会保障・税一体改革大綱」により、消費税収（国分）を社会保障目的税化すること、消費税収を国民に還元することが決まり、2012 年 8 月に成立した改正消費税法で、消費税収を社会保障に充てることが確定した⁴。消費税収（国分）の使途は社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）であり、具体的な項目は国の予算総則で決まっている⁵。

「社会保障・税一体改革大綱」（2012 年 2 月 17 日閣議決定）⁶

国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化するなど、消費税収（国・地方、現行分の地方消費税を除く。）については、その使途を明確にし、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。

消費税法第 1 条第 2 項（抄）

2 消費税の収入については、地方交付税法に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。

⁴ 地方においては社会福祉等にも充当。

地方税法第 72 条の 116（地方消費税の使途）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。

⁵ 予算総則第 17 条 消費税の収入が充てられる経費（地方交付税交付金を除く。）の範囲は、次に掲げるとおりとする。（以下、略）

⁶ 「社会保障・税一体改革大綱」（2012 年 2 月 17 日閣議決定）

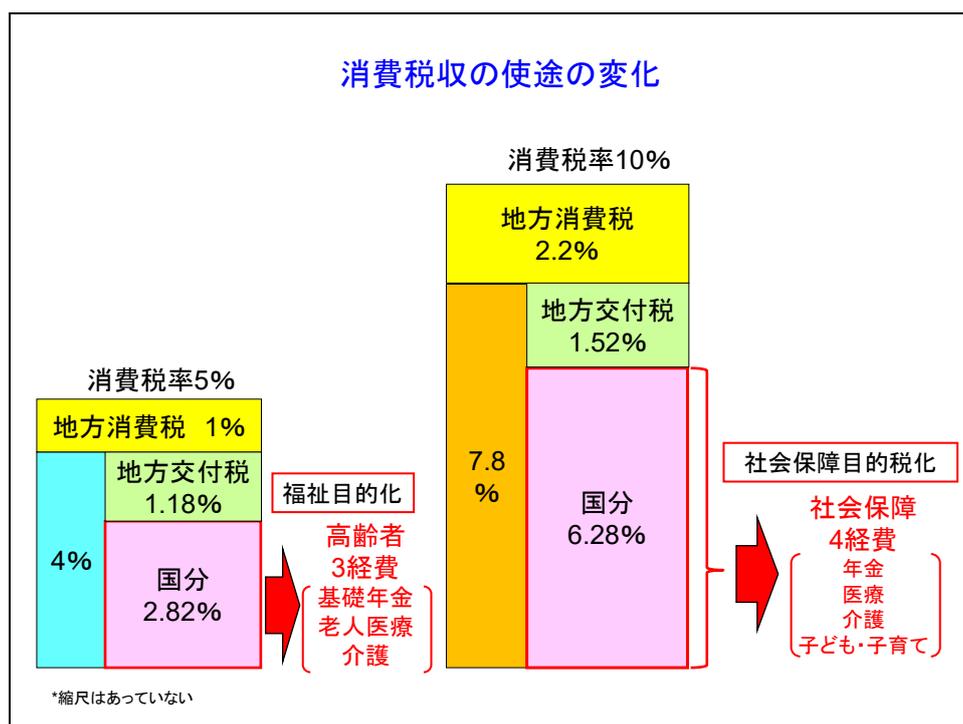
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>

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

消費税率8%以降は、消費税込(国分)の使途が社会保障4経費(年金、医療、介護、子ども・子育て)に広がり、「社会保障目的税化」になった(図1.1.1)。

「社会保障目的税化」は、社会保障4経費のために消費税が徴収されるのであり、消費税込(国分)が社会保障4経費に不足した場合には他の税込や国債でまかなうのではなく、消費税率の引き上げで対応することをいう。現実には不足分は国債発行でまかなわれている。

図 1.1.1 消費税の使途の変化



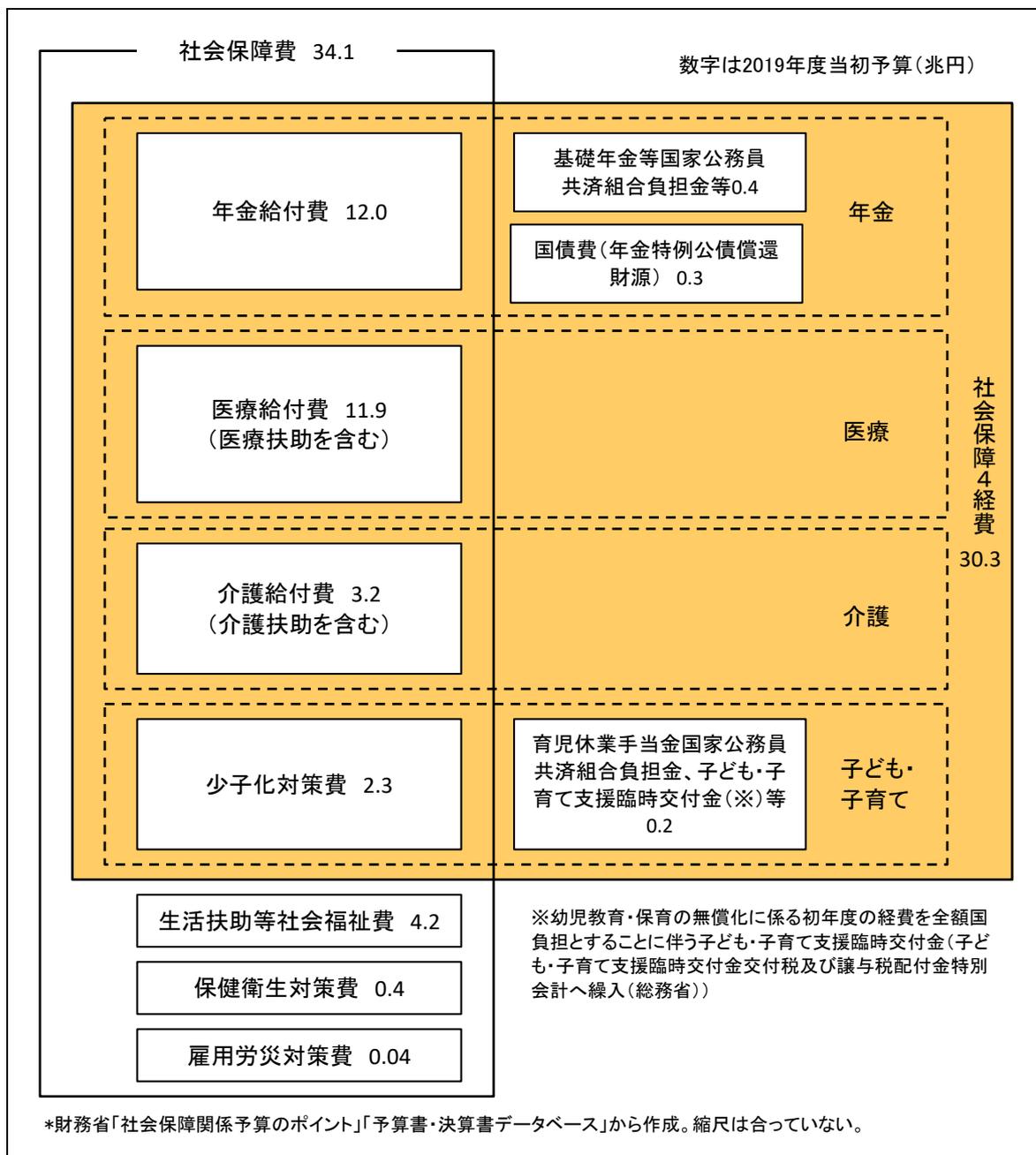
国・一般会計における社会保障費の範囲は右図のとおりである（図 1.1.2）。

消費税込（国分）を充てるべき社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）は国・一般会計の社会保障費から生活扶助等社会福祉費、保健衛生対策費等を除き、国家公務員の年金や育児休業手当の事業主負担に相当する分を加えた額をいう。具体的な項目は、毎年度の国の予算総則で決まっている。

社会保障費については、以下の点に目配りをする必要がある。

- ① 国・一般会計における社会保障費全体の自然増
- ② 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）と消費税込（国分）の関係
- ③ 消費税率 5%から 10%への増収分（国・地方）を財源とする社会保障充実分の配分

図 1.1.2 社会保障費と社会保障 4 経費（国・一般会計）



2. 国・一般会計の概要

2.1. 歳入歳出

2019年度予算は101兆4,571億円である（表 2.1.1）。

2019年10月1日の消費税率引き上げに対応するため、「臨時・特別の措置」としてキャッシュレス決済時のポイント還元やプレミアム商品券の発行、防災および減災対策等⁷を行う。このため、預金保険機構の利益剰余金8,000億円⁸、2017年度決算剰余金2,157億円等を活用するほか、公債（国債）を発行する。

すなわち「臨時・特別の措置」は消費税増収財源を活用しないが、一部を国債でまかなうことから、基礎的財政収支が悪化する。基礎的財政収支の改善に向けて社会保障費の抑制圧力がさらに強まることが予想される。

⁷ 各省庁で予算計上されており、厚生労働省においては、災害拠点病院等の自家発電設備の燃料確保および給水設備の強化、病院に耐震整備等。

⁸ 預金保険機構：政府、日本銀行、民間金融機関が出資。会計検査院の2017年度決算検査報告で、金融機関破綻回避のための利益剰余金に使用する見込みのない余裕資金があるとして、国庫返納等を求められていた。

会計検査院「平成27年度決算検査報告」<http://report.jbaudit.go.jp/org/h27/2015-h27-0080-0.htm>

表 2.1.1 2019 年度国・一般会計の歳入・歳出

(億円)

歳入		歳出	
税収	624,950	国債費	235,082
その他収入	63,016	一般歳出 ■	619,639
通常分	50,556	社会保障関係費	340,593
臨時・特別の措置	12,461	公共事業関係費	69,099
公債金	326,605	文教及び科学振興費	56,025
通常分	318,786	防衛関係費	52,574
臨時・特別の措置	7,819	その他	101,348
		地方交付税交付金等 ■	159,850
歳入計	1,014,571	歳出計	1,014,571

(再掲)臨時・特別の措置

(億円)

預金保険機構の利益剰余金、 2017年度決算剰余金等	12,461	キャッシュレス消費者ポイント還元 ※1	2,798
		プレミアム付商品券 ※2	1,723
公債金	7,819	住宅購入者への支援 ※3	2,085
		防災、減災、国土強靱化対策	13,475
		その他	199
歳入計	20,280	歳出計	20,280

※1 キャッシュレス・消費者還元事業費補助金

※2 プレミアム付商品券事業助成費

※3 住宅市場安定化対策費補助金(すまい給付金)、住宅需要変動平準化対策費補助金(次世代ポイント制度)

【基礎的財政収支】臨時・特例の措置を含まない

(億円)

① 公債金以外の歳入	675,506	② 基礎的財政収支対象経費 (■計から臨時・特例の措置を除く)	759,209
		基礎的財政収支 ①－②	▲ 83,703

【基礎的財政収支】臨時・特例の措置を含む

(億円)

① 公債金以外の歳入	687,966	② 基礎的財政収支対象経費(■計)	779,489
		基礎的財政収支 ①－②	▲ 91,523

*財務省「平成31年度予算のポイント」「予算書・決算書データベース」から作成

2.2. 歳入の推移

2019年度歳入額の対前年度比は税込 3.4 兆円増、うち消費税収が 1.8 兆円増であった（表 2.2.1）。消費税収は 2019 年度には 19.4 兆円であり、消費税収は所得税収とほぼ同じ水準になった（図 2.2.1）。

公債金は「臨時・特別の措置」を含めて 1.0 兆円減であった。国債発行額は 2009 年度以降 30 兆円を超えている（図 2.2.2）。

表 2.2.1 国・一般会計当初予算 歳入の推移

(兆円)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	対前年度
税込	50.0	54.5	57.6	57.7	59.1	62.5	3.4
(再掲)所得税	16.8	17.8	17.6	18.9	19.0	19.9	0.9
(再掲)法人税	11.0	10.8	10.3	12.0	12.2	12.9	0.7
(再掲)消費税	16.0	17.4	17.2	17.5	17.6	19.4	1.8
その他収入	4.6	5.0	4.7	5.4	4.9	5.1	0.1
公債金	41.3	36.9	34.4	34.4	33.7	31.9	-1.8
通常分計	95.9	96.3	96.7	97.5	97.7	99.4	1.7
預金保険機構の利益剰余金、 2017年度決算剰余金等	—	—	—	—	—	1.2	皆増
公債金	—	—	—	—	—	0.8	皆増
臨時・特別の措置計	—	—	—	—	—	2.0	皆増
合計	95.9	96.3	96.7	97.5	97.7	101.5	3.7
税込	50.0	54.5	57.6	57.7	59.1	62.5	3.4
その他収入	4.6	5.0	4.7	5.4	4.9	6.3	1.4
公債金	41.3	36.9	34.4	34.4	33.7	32.7	-1.0

*財務省「平成31年度予算フレーム」ほかから作成

図 2.2.1 国・一般会計 所得税・法人税・消費税収の推移

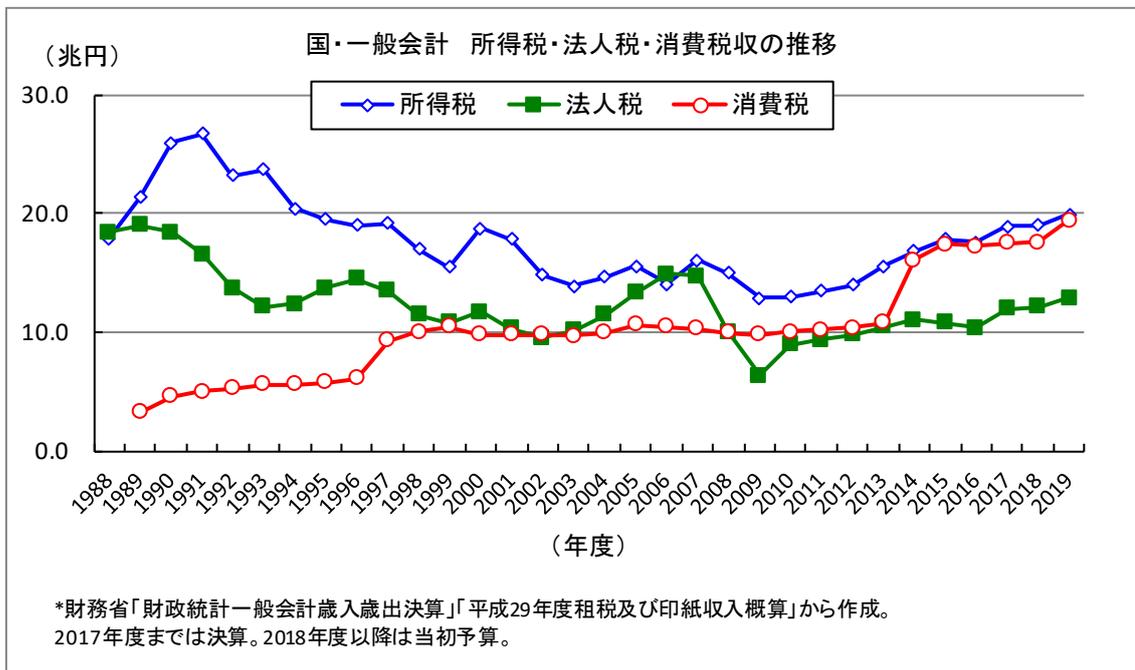
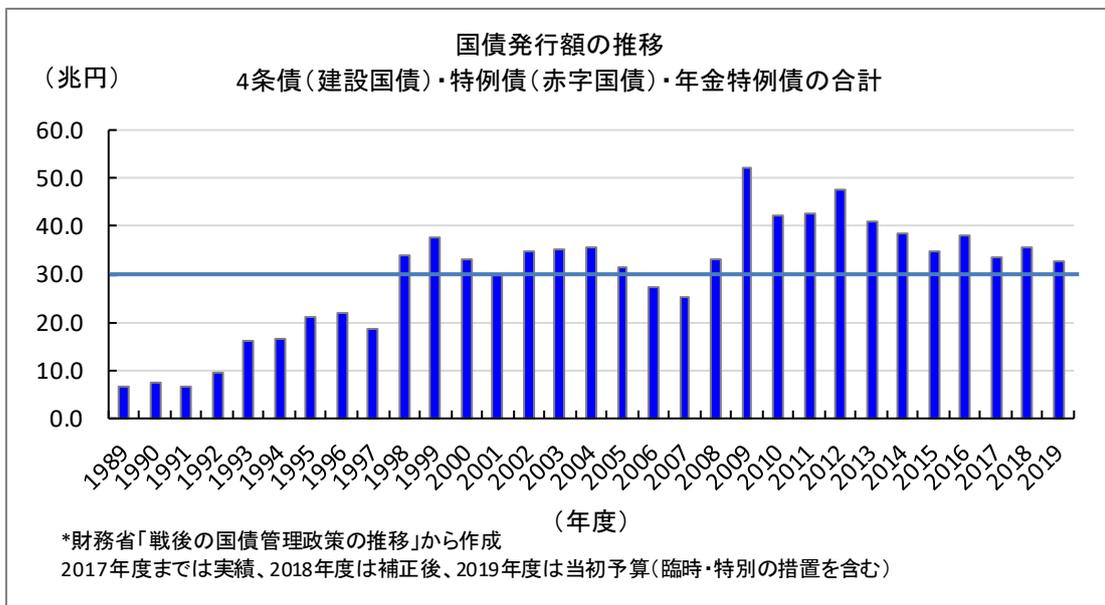


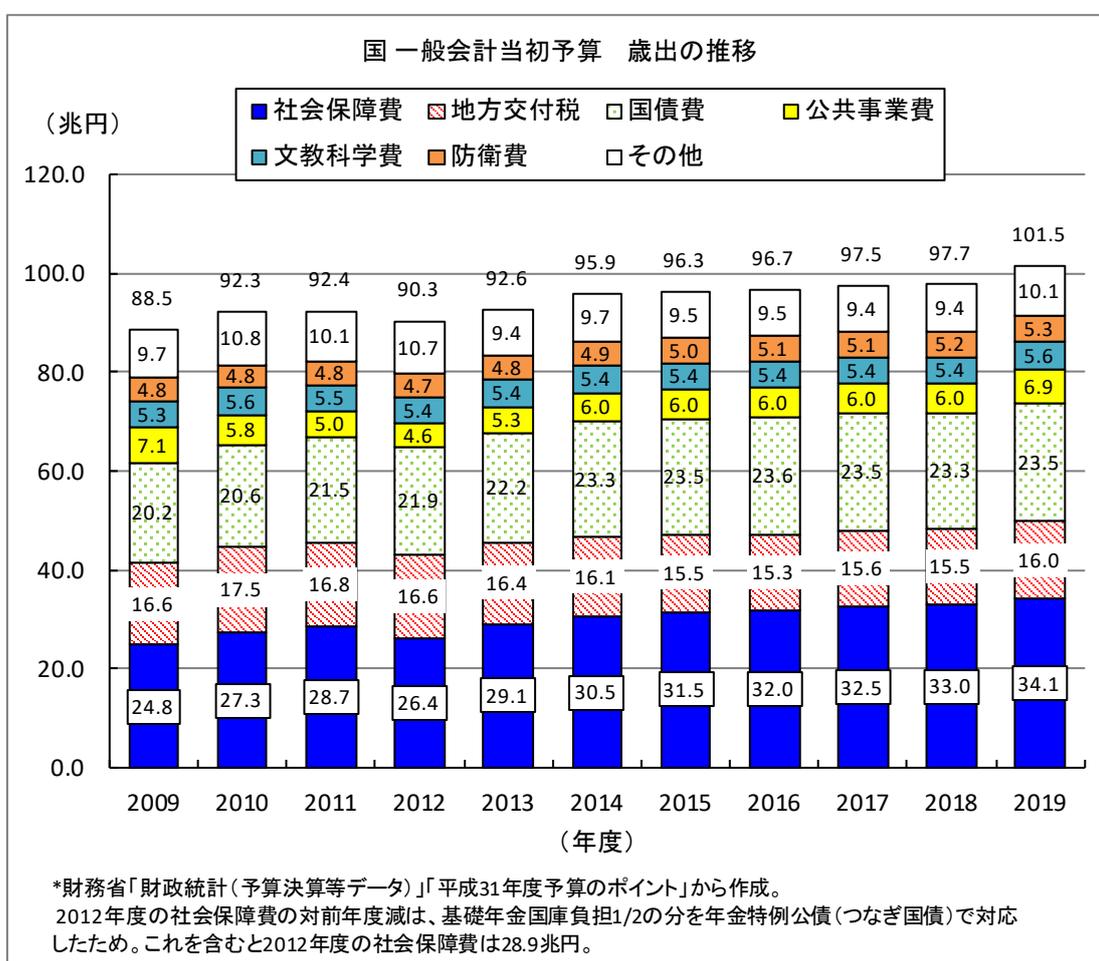
図 2.2.2 国債発行額の推移



2.3. 歳出の推移

国・一般会計予算の2019年度歳出総額は101兆4,571億円、社会保障関係費（以下、社会保障費）は34兆593億円である（図2.3.1）。2009年度から2019年度にかけて歳出総額は12兆9,091億円、社会保障費は9兆2,249億円増加し、社会保障費の割合は28.0%から33.6%に上昇した。

図 2.3.1 国 一般会計当初予算 歳出の推移



社会保障費 34 兆 593 億円の内訳は、年金給付費 12 兆 488 億円、医療給付費 11 兆 8,543 億円⁹、介護給付費 3 兆 2,101 億円、少子化対策費 2 兆 3,440 億円¹⁰、生活扶助等社会福祉費 4 兆 1,805 億円などである。介護給付費と少子化対策費の占める割合が上昇している（表 2.3.1）。

表 2.3.1 社会保障費の内訳

国・一般会計 社会保障費		(億円)				
	2015	2016	2017	2018	2019	
年金給付費	111,194	113,130	114,831	116,853	120,488	
医療給付費	112,123	112,739	115,010	116,079	118,543	
介護給付費	28,294	29,323	30,130	30,953	32,101	
少子化対策費	19,742	20,241	21,149	21,587	23,440	
生活扶助等社会福祉費	40,034	40,080	40,205	40,524	41,805	
保健衛生対策費	2,540	2,865	3,042	3,514	3,827	
雇用労災対策費 ※	1,399	1,360	368	373	388	
社会保障費計	315,326	319,738	324,735	329,882	340,593	

※雇用保険国庫負担の時的引き下げ(2017年度～2019年度)

*2015年度、2018年度は次年度と比較のため組換後の数字

構成比 (％)

	2015	2016	2017	2018	2019
年金給付費	35.3	35.4	35.4	35.4	35.4
医療給付費	35.6	35.3	35.4	35.2	34.8
介護給付費	9.0	9.2	9.3	9.4	9.4
少子化対策費	6.3	6.3	6.5	6.5	6.9
生活扶助等社会福祉費	12.7	12.5	12.4	12.3	12.3
保健衛生対策費	0.8	0.9	0.9	1.1	1.1
雇用労災対策費	0.4	0.4	0.1	0.1	0.1
社会保障費計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」ほかから作成

⁹ 医療給付費の国庫負担金および基金等：後期高齢者医療給付費等負担金 3 兆 9,441 億円、後期高齢者医療財政調整交付金 1 兆 2,867 億円、国民健康保険療養給付費等負担金 1 兆 8,287 億円、国民健康保険財政調整交付金 6,254 億円、全国健康保険協会保険給付費等補助金 1 兆 2,038 億円、医療介護提供体制改革推進交付金（地域医療介護総合確保基金）1,239 億円、医療提供体制設備整備交付金（医療情報化支援基金）300 億円など。

¹⁰ 児童手当年金特別会計へ繰入 1 兆 1,169 億円、子どものための教育・保育給付等年金特別会計へ繰入 1 兆 455 億円（以上は年金特別会計子ども・子育て支援勘定に繰り入れられ、事業主拠出金等をあわせて財源とし、児童手当交付金、子どものための教育・保育給付交付金等を支出）など。

3. 社会保障費

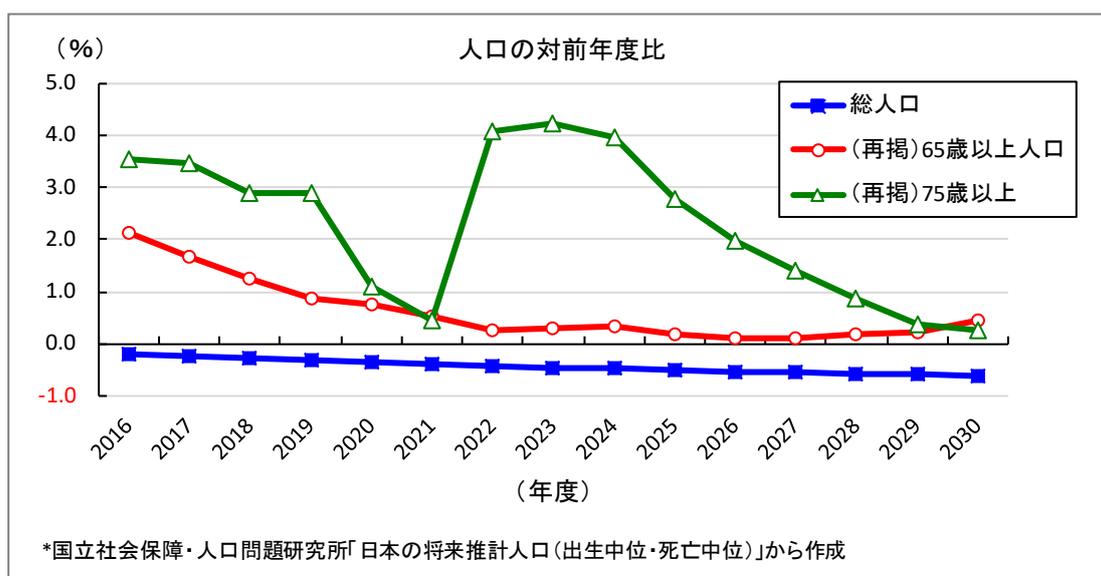
3.1. 社会保障費の自然増

2019年度の社会保障費の自然増は6,000億円と見込まれていた。薬価・材料改定で▲503億円、介護保険料の総報酬割の拡大および生活扶助基準の見直し等で▲800億円程度圧縮し、年金スライド分(+0.1%)で+100億円であり、社会保障の伸びを4,774億円に抑制した(表3.1.1)¹¹。

これまで診療報酬改定年はおおむね薬価・材料マイナス改定で財源を捻出してきたが、2019年度の消費税率引き上げのタイミングで薬価・材料の引き下げを行うので、2020年度診療報酬改定時の薬価等マイナス改定幅は例年より小さくなる可能性がある。

なお2021年度は戦後直後の出生数が少ない1946年生まれが75歳になるので、後期高齢者医療費の伸びは例年に比べて抑制される。しかし、2022年以降はいわゆる「団塊の世代」が後期高齢者に突入する。

図 3.1.1 人口の対前年度比



¹¹ 財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」4頁
https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/13.pdf

表 3.1.1 国・一般会計 社会保障費自然増の削減内訳

(億円)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
自然増	8,400	9,900	8,300	6,700	6,400	6,300	6,000

削減額

(億円)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
診療報酬本体改定				498		588		
7対1厳格化		▲ 150						
薬価改定		▲ 1,336		▲ 1,247		▲ 1,456	▲ 493	
材料改定				▲ 115		▲ 99	▲ 10	
薬価制度の抜本改革						▲ 310		
市場拡大再算定(通常)				▲ 200				
市場拡大再算定(特例)				▲ 282				
高額薬剤(オプジーボ)の薬価引下げ					▲ 196			
新規収載された後発医薬品の価格引下げ、長期収載品の特例的引下げの基準の見直し				▲ 20				
大型門前薬局等に対する評価の適正化				▲ 38		▲ 56		
経腸栄養用製品に係る給付の適正化				▲ 42				
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		▲ 77						
介護報酬改定			▲ 1,100			137		
生活保護費の適正化、扶助基準の見直し	▲ 1,200(2015年度までの効果額を含む)							▲ 800 (※)
介護納付金総報酬割					▲ 443			
後期高齢者の保険料軽減特例の見直し					▲ 187			
協会けんぽ国庫補助特例減額			▲ 461	▲ 205	▲ 321	▲ 140		
高額療養費・高額介護サービス費の見直し					▲ 237			
入院時の光熱水費相当額の見直し					▲ 17			
高額介護サービス費の見直し					▲ 13			
年金スライド分(+0.1%)							100	
計	▲ 1,200	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,700	▲ 1,400	▲ 1,300	▲ 1,226	

※介護保険総報酬割▲614億円、生活保護の見直し▲34億円等。2018年12月21日産経新聞(ホームページ)

*財務省「概算要求に当たったの基本的な方針について」(各年度)、「社会保障関係予算のポイント」(各年度)から数字を把握できるものを抜粋して作成。概数なので内訳と合計が一致しない箇所がある。

3.2. 社会保障 4 経費

2019 年度予算で消費税込（国分）は 15.6 兆円（※）である。しかし、社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）は 30.3 兆円であり、不足分（スキマ）が 14.7 兆円である（図 3.2.1）。消費税込（国分）は、社会保障 4 経費に対し「社会保障目的税化」されており、厳密に言えば、消費税込（国分）が社会保障 4 経費に不足した場合には、消費税率を引き上げるか、社会保障 4 経費を削減しなければならない。

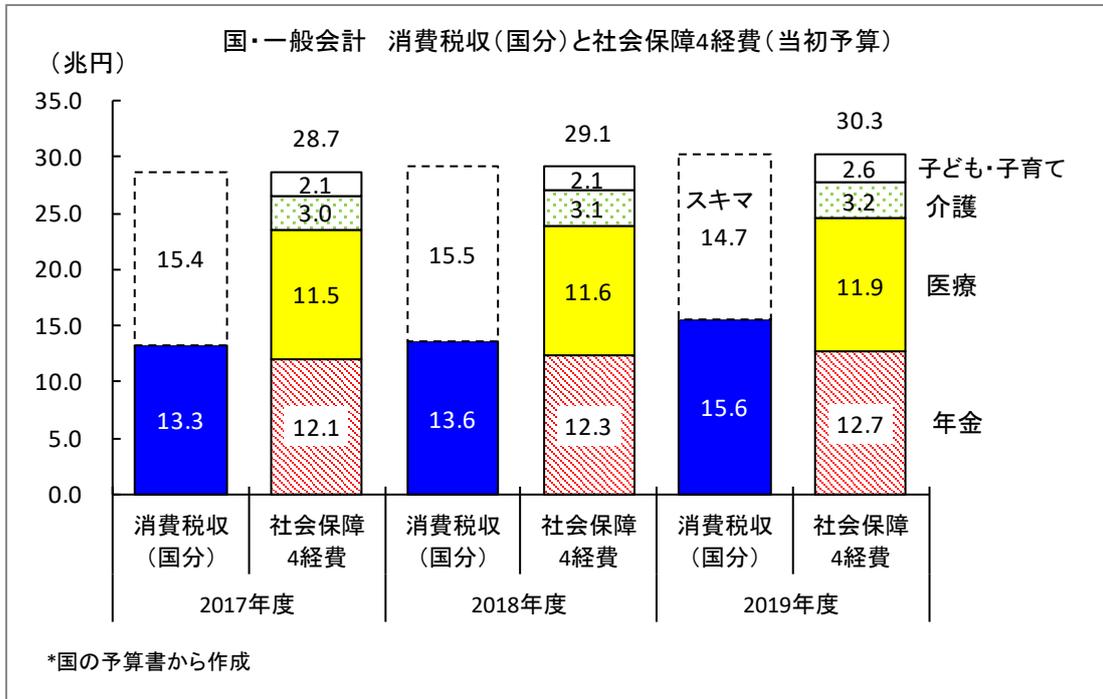
2020 年度には消費税込が満年度になるが、消費税込の国・地方の配分比率が変わらない限り、消費税率を 15%以上に引き上げなければ社会保障 4 経費はまかなえない。

※消費税率は 2019 年 10 月から 10%であり、2019 年度の国・一般会計の消費税込は 19.4 兆円、うち国分が 15.6 兆円、地方交付税が 3.8 兆円。

（補足）OECD は、日本が基礎的財政収支の十分な黒字を消費税増税のみによって確保するためには、消費税率を 20%から 26%の間に引き上げる必要があると指摘している¹²。

¹² Achieving a sufficient primary surplus through the consumption tax alone would require raising the rate to between 20% and 26%, above the 19% OECD average.
“OECD Economic Surveys Japan” April 2019
<http://www.oecd.org/economy/surveys/Japan-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>

図 3.2.1 国・一般会計 消費税込(国分)と社会保障4経費(当初予算)



3.3. 社会保障の充実

3.3.1. 2019年度予算

以下、金額は公費（国・地方）である。

消費税率を5%から10%にまで引き上げる引き上げ5%分のうち4%程度を社会保障の安定化に、1%程度を社会保障の充実に活用することになっていた（図 3.3.1）¹³。その後、2017年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージについて」（以下、新パッケージ）で、消費税率8%から10%への引き上げによる2%増収分5兆円強の使途について以下の見直しが行われた¹⁴。

- 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、それぞれ概ね半分ずつ充当する。「等」は年金生活者支援給付金などの社会保障の充実策（1.1兆円程度）。
- 上記前者について、新たに生まれる1.7兆円程度を、本経済政策パッケージの幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善に充当。

¹³ 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、1）消費税引上げに伴う社会保障支出等の増1%相当、2）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、3）機能維持 1%相当とされていた。しかし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。

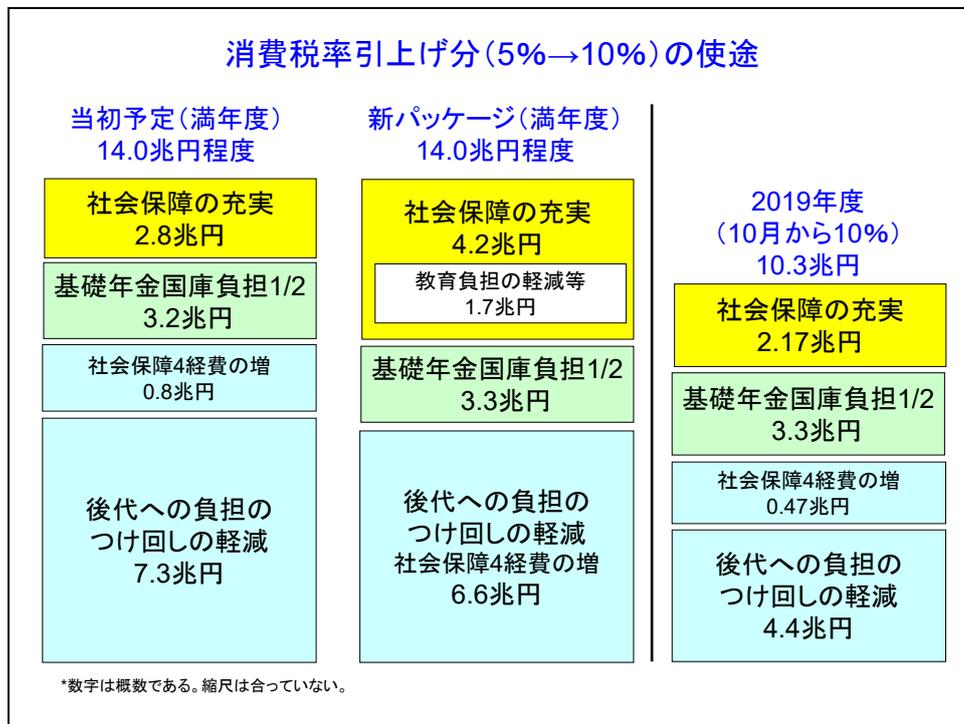
「一体改革・広報に関する基本方針」

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

¹⁴ 「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

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

図 3.3.1 消費税率引上げ分（5%→10%）の使途



2019年度は10月から消費税率10%で、増収財源（5%から10%への増収財源）は10.3兆円である。このうち社会保障の充実が2.17兆円、新パッケージで新たに対応することとされた分が0.48兆円、新パッケージ以外の社会保障の充実分が1.68兆円である。後者には重点化・効率化による効果0.51兆円が上乗せされ、新パッケージ以外の社会保障の充実財源は合計で2.19兆円（対前年度0.33兆円増）である（表3.3.1）。

表 3.3.1 消費税増税による社会保障の充実（公費（国・地方））

	2015	2016	2017	2018	2019.10～
消費税率	8%	8%	8%	8%	10%

(兆円)

	2015	2016	2017	2018	2019
消費税増収分(5%以降の増収分)	8.2	6.9	8.2	8.4	10.3
基礎年金国庫負担割合2分の1	3.0	3.1	3.1	3.2	3.3
消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増	0.35	0.37	0.37	0.39	0.47
後代への負担のつけ回しの軽減	3.4	3.4	3.3	3.4	4.4
社会保障の充実	1.35	1.35	1.35	1.35	2.17



	2015	2016	2017	2018	2019	対前年度
消費税増収分のうち社会保障の充実分	1.35	1.35	1.35	1.35	2.17	0.82
幼児教育・保育無償化等(新パッケージ)					0.48	0.48
その他①	1.35	1.35	1.35	1.35	1.68	0.33
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 ※1	0.14	0.29	0.49	0.51	0.51	0.00
簡素な給付措置③ ※2	▲ 0.13	▲ 0.11				—
社会保障の充実財源①+②+③	1.36	1.53	1.84	1.86	2.19	0.33

四捨五入差のため合計と内訳等が合致しない箇所がある

※1 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

※2 消費税率の引き上げによる影響を緩和するための低所得者に対する臨時福祉給付金

→ 新パッケージ

(億円)

	2019
幼児教育・保育の無償化(すべての3～5歳児、住民税非課税世帯の0～2歳児)※	3,882
介護人材の処遇改善(勤続年数10年以上の介護福祉士月額平均8万円相当)	421
待機児童の解消	
・ 2020年度末までに32万人分の受け皿整備(保育運営費の拡充)	330
・ 保育士の処遇改善(月3000円相当(+1%))	206
計	4,839

※このうち子ども・子育て支援臨時交付金2,349億円は初年度全額国庫負担

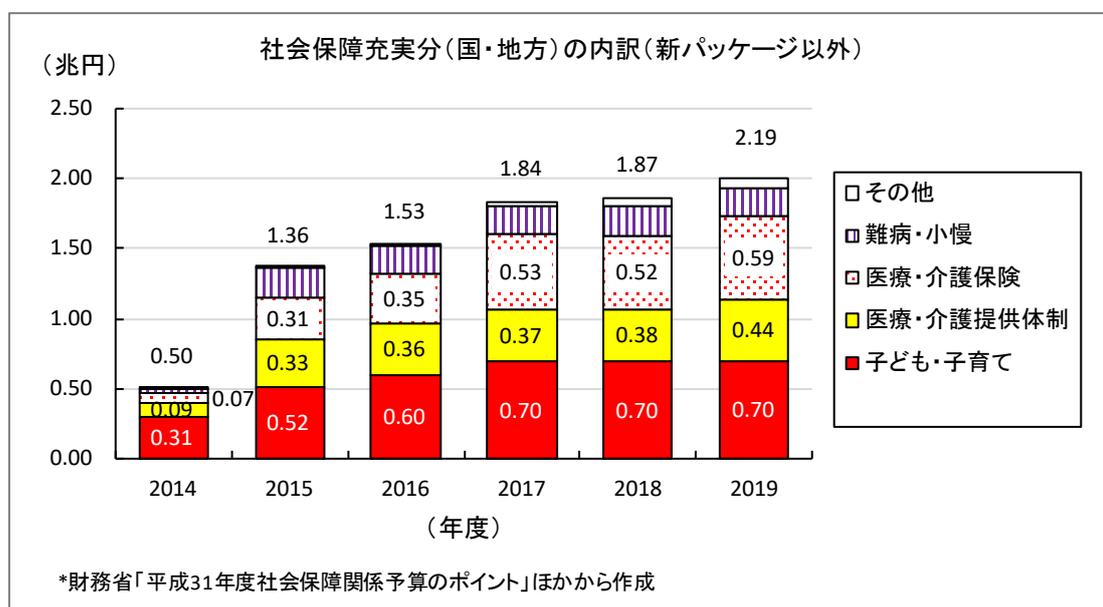
*財務省「平成31年度社会保障予算のポイント」ほかから作成

「新パッケージ」を除く社会保障の充実財源は2019年度2.19兆円であり、子ども・子育て支援に約7,000億円が充当される（図3.3.2）。

医療、介護では2019年度には地域医療介護総合確保基金（予算科目上は医療介護提供体制改革推進交付金）が医療、介護でそれぞれ100億円（国費1/3）増額され、医療情報化支援基金¹⁵（予算科目上は医療提供体制設備整備交付金）300億円（全額国費）が新設された。また介護保険第1号保険料について、低所得者の保険料軽減のため654億円が増額された。なお介護職員の処遇改善は「新パッケージ」で対応する¹⁶。

年金では、年金生活者支援給付金（年6万円（月5,000円））1,859億円（全額国費）が計上された（表3.3.2）。

図3.3.2 社会保障充実分（国・地方）の内訳（新パッケージ以外）



¹⁵ 対象は、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、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導入等。

¹⁶ 2015年度介護報酬改定での介護人材の処遇改善は、「新パッケージ」以外の社会保障の充実で対応。

表 3.3.2 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」以外）

（億円）

		2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度			2019年度			
						総額	国	地方	総額	対前年度	国	地方
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施			5,593	6,526	6,526	2,985	3,541	6,526	0	2,985	3,541
	社会的養育の充実(児童養護施設等)	3,060	5,189	345	416	416	208	208	474	58	237	237
	育児休業中の経済的支援の強化			67	17	17	10	6	17	0	10	6
医療・介護 医療・介護 提供体制 改革の 基盤の 医療・介護 改革の 保障	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	904	934	622	311	1,034	100	689	345
	診療報酬改定における消費税財源等の活用分※1	353	392	422	442	473	335	138	476	3	337	139
	うち2014年度診療報酬改定※2	353	392	392	392	392	277	115	392	0	277	115
	地域包括ケアシステムの構築	43										
	地域医療介護総合確保基金(介護分)		724	724	724	724	483	241	824	100	549	275
	介護職員の処遇改善等(2015年度改定)		1,051	1,196	1,196	1,196	604	592	1,196	0	604	592
	在宅医療、介護連携、認知症施策など		236	390	429	434	217	217	534	100	267	267
	医療情報化支援基金								300	300	300	0
	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置	612	612	612	612	612	0	612	612	0	0	612
	国民健康保険への財政支援拡充	—	1,864	2,244	3,564	3,351	2,519	832	3,436	85	2,604	832
	被用者保険の拠出金に対する支援	—	109	210	700	700	700	0	700	0	700	0
	高額療養費制度の見直し	42	248	248	248	248	217	31	248	0	217	31
介護保険1号保険料低所得者軽減強化	—	221	218	221	246	123	123	900	654	450	450	
難病・小児慢性特定疾病への対応	298	2,048	2,089	2,089	2,089	1,044	1,044	2,089	0	1,044	1,044	
年金(年金生活者支援給付金)								1,859	1,859	1,859	0	
年金(年金受給資格期間の25年から10年への短縮等)	10	20	32	300	694	665	29	705	11	675	30	
合計		4,962	13,620	15,295	18,388	18,659	10,732	7,927	21,930	3,271	13,528	8,402

※1)2016年度以降国保組合の国庫補助の見直し(減額)を含む

※2)2016年度以降の内訳は公表されていないが、2015年度(満年度)実績をスライドしている

*財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」ほかから作成

3.3.2. 消費税率 10%満年度

以下、金額は公費（国・地方）であり現時点で把握できている概数である。

「新パッケージ」では、消費税率 8%から 10%への増収分を「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、それぞれ概ね半分ずつ充当する」とされている。増収分を 5.6 兆円とすると 2.8 兆円ずつである¹⁷。また「新パッケージ」は前者（2.8 兆円）について、「新たに生まれる 1.7 兆円程度を、本経済政策パッケージ」の対策に充てるとしているので、社会保障の充実は全体で 2.8 兆円、「新パッケージ」分 1.7 兆円、それ以外が 1.1 兆円と計算される（表 3.3.3）。

2019 年度（10 月から 10%）から 2020 年度にかけて、「新パッケージ」の財源は 1.2 兆円程度増加する（2019 年度 0.48 兆円→2020 年度 1.7 兆円）。幼児教育・保育の無償化の満年度分（2019 年度は半年分で 3,882 億円であるので 0.7 兆円程度）、2020 年 4 月から実施予定の高等教育の無償化に充てられるものと見られる。

社会保障の充実財源（新パッケージ以外）は、2019 年度から 2020 年度にかけて 0.8 兆円程度増加する（2019 年度 1.68 兆円→2020 年度 2.5 兆円）。このうち、年金生活者支援給付金（2019 年度は 4 か月分で 1,859 億円）¹⁸の満年度化が確定している。

¹⁷ 「新パッケージ」では消費税率 8%から 10%への増収を 5 兆円強としているが、厚生労働省「平成 31 年度予算案の主要事項」で消費税収は消費税 10%時 14.0 兆円程度、同 8%時 8.4 兆円程度とされていることから、増収分を 5.6 兆円として計算した。

¹⁸ 対象者数：老齢年金生活者支援給付金約 610 万人、補足的な老齢年金生活者支援給付金約 160 万人、障害年金生活者支援給付金・遺族年金生活者支援給付金約 200 万人。2019 年 10・11 月分を 12 月に支給。恒久的な制度である。

厚生労働省「年金生活者支援給付金について」ホームページ

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000143356_00002.html

表 3.3.3 消費税率 10%満年度時の使途

(兆円)

	8%	8%/10%	10%満年度			
	2018年度	2019年度	2020年度見込み			
	5→8%	10月から10%(①)	5→8%	8→10%	計(②)	対前年度②-①
社会保障の充実	1.35	2.17	1.35	2.8	4.2	2.0
新パッケージ		0.48		1.7	1.7	1.2
社会保障の充実(上記以外)	1.35	1.68	1.35	1.1	2.5	0.8
基礎年金国庫負担割合1/2の恒久化	3.2	3.3	3.3	—	3.3	—
後代への負担つけ回しの軽減	3.4	4.4	3.4			
消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増	0.39	0.47	0.39	2.8	6.6	1.7
計	8.4	10.3	8.4	5.6	14.0	3.7

概数であり内訳と合計が合致しないところがある

*財務省「社会保障関係予算のポイント」(各年度)、厚生労働省「平成31年度予算案の主要事項」ほかから作成
「新パッケージ」では消費税率8%から10%への増収を5兆円強としているが、厚生労働省「平成31年度予算案の主要事項」で消費税収は消費税10%時14.0兆円程度、同8%時8.4兆円程度とされていることから、増収分を5.6兆円として計算した。

2020年度の消費税率10%満年度時の増収分(5%から10%にかけての増収分)は全体で14.0兆円であるが、これには軽減税率導入にともなう減収分1兆円程度が考慮されていない。軽減税率の財源は、歳入面で個人所得課税、たばこ税の見直し、インボイス制度の導入により0.6兆円程度、歳出面で総合合算制度の見送り、これまでの社会保障の見直しの効果の一部の活用により0.5兆円程度、計1.1兆円程度を確保することとされている¹⁹。

¹⁹ 2019年3月26日 衆議院財務金融委員会におけるうへの財務副大臣の答弁より。
http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku%20/009519820190226003.htm

おわりに

2019年度政府予算について（一部地方を含む公費について）、社会保障費を中心に確認してきた。社会保障費については、① 社会保障費の自然増、② 消費税収（国分）と社会保障 4 経費の関係、③ 消費税増税財源による社会保障の充実、について目配りをする必要がある。

社会保障費は例年自然増の圧縮が求められてきた上、消費税率 10%に引き上げられる予定であるものの、全世代型社会保障実現のため使途が多様化しており、個々の財源はタイトである。また、消費税増税対応のため、国債を発行するなどしてキャッシュレスポイント還元や防災対策を行うため、基礎的財政収支の改善が先延ばしされた。

社会保障費の自然増の抑制は機械的に行ってよいものではないと考えるが、それでもそれが不可避であるとすれば、来年度予算編成では費用対効果、調剤報酬、病床削減等が論点になるだろう。

（1）費用対効果

2019年10月のタイミングで薬価・材料実勢価マイナス改定を行うため、2020年度には従来ほどの財源を捻出できない。そこで、2019年4月から本格導入された費用対効果評価が注目されよう。費用対効果評価については、中医協費用対効果評価専門部会が「国民皆保険でありフリーアクセスを基本としていることを考えると、国民の目から見て医薬品等にアクセスの制限が加わるということは受け入れ難い」²⁰として、保険償還の可否判断に用いないことになった²¹。そもそも日本では、有効性や安全性が確認

²⁰ 「費用対効果評価の制度化に向けた検討（その5）」2017年6月28日 中医協費用対効果評価専門部会資料。「英国では、原則として償還の可否の判断材料に使うこととしながら、近年、結果を償還価格へ反映する考え方が制度として組み込まれた」（同資料より）ことも関係している。

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12404000-Hokenkyoku-Iryouka/0000169309.pdf>

²¹ 村上（2019）も「高額な価格設定が問題なのであれば、価格を引き下げることが政策的には可能」であり、費用対効果を「保険収載の可否の判断に用いてしまい、「必要かつ適切な医療」でも保険対象外に据え置かれるとなれば、国民皆保険が空洞化することになりかねない」と指摘している。

された医療であって、必要かつ適切なものは保険適用することが原則である。財務省は費用対効果評価を保険償還の可否判断に使用すべきと主張しており²²、費用対効果の対象をはじめ他の医薬品等の保険償還のあり方そのものの議論に波及する可能性がある。

(2) 調剤報酬

「経済財政運営と改革の基本方針 2018」²³は、「患者本位の医薬分業を実現し、地域において薬局が効果的・効率的にその役割を果たすことができるよう、調剤報酬の在り方について引き続き検討する」としている。また厚生労働省の部会は、「診療報酬・調剤報酬において医療機関の薬剤師や薬局薬剤師を適切に評価することが期待される」と述べている²⁴。現行は診療報酬本体がプラス改定になれば必ず調剤報酬もプラス改定になるが、患者負担に見合わない調剤報酬は適正化し、医科、歯科、調剤の必要なところに適切な配分をすべきである。

(3) 病床削減

厚生労働省は 2018 年度改定における中医協の議論の場で「医療提供体制の構築を推進するということに対して、診療報酬がどう貢献するのか、どう寄り添うのかという評価のあり方」を議論いただきたいと述べたが²⁵、この後も財務省は診療報酬改定が、「全体としてどの程度地域医療構想に沿った病床の再編・急性期入院医療費の削減につながっていくか」²⁶に注

²² 「費用対効果や財政影響など経済性の面からの評価も踏まえて、保険収載の可否も含め公的保険での対応の在り方を決めるべきではないか」

2018 年 10 月 9 日 財政制度等審議会財政制度分科会議事録

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/zaiseia301009.htm

²³ 「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

²⁴ 厚生科学審議会医薬品医療機器制度部会「薬剤師が本来の役割を果たし地域の患者を支援するための医薬分業の今後のあり方について」 2018 年 12 月 25 日

<https://www.mhlw.go.jp/content/11121000/000463479.pdf>

²⁵ 保険局医療課長の発言。2017 年 1 月 25 日 中央社会保険医療協議会総会議事録

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000165408.html>

²⁶ 「社会保障について」 61 頁 2018 年 10 月 9 日 財政制度等審議会財政制度分科会資料

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia301009/01.pdf

目している。2012年度の診療報酬改定でも旧7対1要件の厳格化で自然増削減財源を捻出したことがあり、行き過ぎた病床削減が進まないよう注視したい。

一方で、入院需要が減少していくことも事実である。病院のダウンサイジングも含め自主的な病床の収れんに対する地域医療介護総合確保基金による手当は引き続き必要である²⁷。

²⁷ 地域医療介護総合確保基金は、2018年度から病床のダウンサイジング（固定資産除却損および売却損、早期退職制度の退職金割増相当額等）にも活用できるようになった。
厚生労働省「平成30年度地域医療介護総合確保基金について」2018年2月9日 医療計画策定研修会 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10800000-Iseikyoku/0000194587.pdf>

参考資料

【2019年度予算の解説】

- 財務省「平成31年度予算のポイント」
https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/01.pdf
- 財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」
https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/13.pdf
- 藤本守「平成31年度予算案の概要」国立国会図書館 調査と情報 No. 1033 (2019. 1.24)
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11234995_po_1033.pdf?contentNo=1

【財政関係のデータベース】

- 財務省「予算書・決算書データベース」(年度別項目別データ)
<https://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>
- 財務省「財政統計」(主要経費の推移等)
<https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/index.htm>
- 財務省「国債等関係諸資料」(発行額、国債残高等)
<https://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/index.htm>

【費用対効果評価】

- 「医薬品及び医療機器等の費用対効果評価に関する取扱いについて(案)」2019年3月27日 中医協費用対効果評価専門部会・薬価専門部会・保険医療材料専門部会合同部会資料
https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000211220_00016.html
- 村上(2019): 村上正泰「医療技術の進歩と経済評価」日本医師会総合政策研究機構、日本の医療のグランドデザイン 2030 387-392 頁
http://www.jmari.med.or.jp/download/ground_design-2030.pdf