

2009年1月20日

筋道が通らなくなってきた社会保障費年2,200億円の削減

日医総研 前田由美子

キーワード：社会保障費、基本方針、シーリング

社会保障費は、自然増に対し年2,200億円の機械的削減を強いられている。

『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（以下、『基本方針2006』）に、過去5年間（2002～2006年度）と同様、今後5年間（2007～2011年度）も社会保障費を1.1兆円削減するとされたためである。そしてその背景には、同じく『基本方針2006』で、「2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化する」という財政健全化目標が示されたということがある。

しかし、その削減は手段を問わないものになっており、論理破綻を来している。

（1）『基本方針』は機械的削減を求めているが、財務省は死守している

『基本方針2006』には、「機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない」と明記されている。『基本方針2007』『基本方針2008』にもまったく同じ記述がある。過去5年間（骨太2006でいう過去5年間なので、2002～2006年度）も、結果として5年間の削減額合計が1.1兆円になったに過ぎず、毎年均等に同じ金額を削減してきたわけではない（表1）。

しかし、財務省は毎年、予算の概算要求基準（シーリング）で、機械的に年2,200億円削減することを求めてきた。過去5年間に比べ、医療崩壊が現実化し、社会保障費の自然増も抑制されている（表1）中で、である。そして2007年度予算から2009年度予算まで、年2,200億円の削減を強行した。

政府方針である『基本方針』に示された配慮や、国民を取り巻く環境を無視した財務省の予算編成は容認できるものではない。

『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006』

2006年7月7日閣議決定

「過去5年間の改革（国の一般会計予算ベースで▲1.1兆円（国・地方合わせて▲1.6兆円に相当）の伸びを抑制）を踏まえ、今後5年間においても改革努力を継続することとする」

「今後5年間に実施すべき歳出改革の内容は、機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない。それぞれの分野が抱える特殊事情や既に決まっている制度改革時期とも連動させ、また、歳入改革もにらみながら、5年間の間に必要な対応を行うという性格のもの」

財務省『一般歳出の概算要求基準の考え方』より

2007年度予算概算要求基準（2006年7月21日）

「年金・医療等については、自然増（7,700億円）に対し、制度・施策の見直しによる削減・合理化▲2,200億円）を図り、5,500億円程度の増」

2008年度予算概算要求基準（2007年8月10日）

「年金・医療等については、自然増（7,500億円）に対し、制度・施策の見直しによる削減・合理化（▲2,200億円）を図り、5,300億円程度の増」

2009年度予算概算要求基準（2008年7月29日）

「年金・医療等については、自然増（8,700億円）に対し、制度・施策の見直しによる削減・合理化（▲2,200億円）を図り、6,500億円程度の増」

(2) 手段を問わない削減になってきており、本来の方針から逸脱している

2009年度予算では、一般財源化される道路特定財源の一部を削減し600億円、年金特別会計の特別保健福祉事業資金を清算して1,370億円を確保した。

特別保健福祉事業資金について説明しておくとして、過去に、厚生保険年金勘定の国庫負担が繰り延べ(減額)された時期があり、一方、老人保健事業の財政基盤強化が求められていた時期があった¹。この2つの問題は「見合い」ではないとされているが、両者を同時に解決するため²、1989年、厚生保険特別会計業務勘定に一般会計から資金を繰り入れて「特別保健福祉事業資金」1.5兆円が創設された。そして、この運用益を原資に老人保健拠出金の負担が重い健保組合等への助成などが行われてきたが、運用益は2006年度決算では90億円にまで縮小している。

道路特定財源、特別保健福祉事業資金など、経常的な社会保障費以外からの財源を手当は、これは本来の『基本方針』の趣旨から外れている。また、社会保障費年2,200億円削減のシーリングがあるばかりに、緊急対策課題が山積する中、財源確保のため、政界、官界で膨大なエネルギーを費やさざるを得ない事態にも陥った。

(3) 削減のつじつまが合わなくなっている－診療報酬と介護報酬の不整合－

2008年度予算では、結果的に不成立となったが、健保組合・共済組合から政管健保(現在の協会けんぽ)への財政支援、薬価・材料のマイナス改定などによってなんとか2,500億円を削減し、診療報酬本体のプラス改定(+0.38%、国の予算で300億円相当)にこぎつけた。

2009年度予算では、介護報酬が+3.0%引き上げられたが、2008年度の診療報酬改定のように、他の費用を削って財源を捻出し、その結果、年2,200億円の削減に収まる範囲でプラス改定になったわけではない。2008年10月3日、

¹ 1982～1989年度累計繰延額2.4兆円、一般会計からの返済額1.0兆円、差引1.3兆円(四捨五入差あり)。1995～1998年度の間に累計2.6兆円が繰り延べられた。

² 当時の橋本大蔵大臣の答弁(要約)「平成2年度の特例公債依存体質脱却を目前に控えていることから、これまでの財政再建努力の過程で講じざるを得なかった特例的な歳出削減措置について、返済や返済見合い財源の確保などできるだけ財政体質の改善を図る必要がある。一方、老人保健の基盤安定化に向けた財政基盤整備の必要があった。この2つの政策接点のぎりぎりの選択の中からこういう方式を採用せざるを得なかった。」1990年3月26日、第118回国会参議院大蔵委員会

政府・与党が『生活対策』をとりまとめ、その中で「介護従事者の処遇改善のための緊急特別対策」として、介護報酬改定率を 3.0%にすることが早々に決まったためである。

これを踏まえれば、次回（2010年4月）の診療報酬改定も、社会保障費の年 2,200 億円削減とは別枠で考えてよいということになる。

2009年に入ってから、経済財政諮問会議も「目標達成時期が遅れる場合であっても、その遅れをできる限り短くするよう、財政健全化に取り組む」³と、目標の遅れを認めつつあり、社会保障費の削減にこだわる根拠は薄れつつある。財務省は足下の厳しい環境をきちんと認識して、今後の社会保障費の機会的削減を取り下げるべきであり、そのためには政治の強いリーダーシップが求められる。

³ 経済財政諮問会議『経済財政の中長期方針と10年展望1(仮称)(原案)』2009年1月6日

表1 社会保障費削減額の内訳(国の当初予算ベース)

2002～2006年度 (億円)

| | 2002年度 | 2003年度 | 2004年度 | 2005年度 | 2006年度 | 累計 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 社会保障費の自然増 | 9,400 | 9,100 | 9,100 | 10,800 | 8,000 | 46,400 |
| 医療制度改革 | -970 | | | | -900 | -1,870 |
| 診療報酬改定 | -1,830 | | -717 | | -2,390 | -4,937 |
| 介護保険制度改革 | | | | -420 | | -420 |
| 介護報酬改定 | | -300 | | | -90 | -390 |
| 年金物価スライド引下げ | | -1,150 | -100 | -100 | -110 | -1,460 |
| 支援費制度見直し | | | | -43 | | -43 |
| 公費負担医療 | | | | -38 | | -38 |
| その他 | -200 | -750 | -437 | | | -1,387 |
| 削減額合計 | -3,000 | -2,200 | -1,254 | -601 | -3,490 | -10,545 |
| 三位一体改革 | | | -2,320 | -6,300 | -6,707 | -15,327 |

*2004～2006年度は、三位一体改革の一部でも国庫負担見直しによる社会保障費の削減が行われており、それを合せて5年間の累計が1.1兆円とされている。参議院厚生労働委員会調査室資料より。

2007～2009年度 (億円)

| | 2007年度 | 2008年度 | 2009年度 |
|--------------------------|--------|--------|--------|
| 社会保障費の自然増 | 7,700 | 7,500 | 8,700 |
| 薬価・材料改定 | | -960 | |
| 後発医薬品の使用促進 | | -220 | -230 |
| 被用者保険による 政管健保支援 | | -1,000 | |
| 雇用保険の国庫負担縮減 | -1,800 | | |
| 生活保護の見直し | -400 | | |
| その他 | | -320 | |
| ① 削減額 小計(社会保障費) | -2,200 | -2,500 | -230 |
| 年金特別会計の特別保 健福祉事業資金の清算 | | | -1,370 |
| 一般財源化される道路 特定財源の一部 | | | -600 |
| ② 削減額 小計(その他) | | | -1,970 |
| ③ 削減額 合計(①+②) | -2,200 | -2,500 | -2,200 |
| ④ 診療報酬改定(本体) | | 300 | |
| 差引き(③+④) | -2,200 | -2,200 | -2,200 |

2009年度予算では、この外数で介護報酬が3%引上げられた。