

平成16年度

社会保障予算の概要

主計局主計官 向井 治紀

1. 社会保障制度改革

社会保障給付費は、年々増加してきており、平成15年度で83兆円、対国民所得比で23%にのぼると見込まれている。今後も、急速な少子高齢化の進展に伴い、経済の伸びを大きく上回って社会保障の給付と負担が増大することが見込まれ、社会保障制度の持続的可能性に対する懸念も生まれている。(表1参照)

現在の社会保障制度の枠組みが出来たのは高

度成長期であるが、制度が前提としていた経済情勢(右肩上がりの経済)が転換し、また、給付を受ける者と負担する者との間の不公平感も強く意識され、さらに、健康で豊かな高齢者の増加、女性の社会参加の増加などに見られるように、社会保障を取り巻く社会・経済構造が大きく変化してきている。

社会保障は、国民の「安心」と生活の「安定」を支えるセーフティネットであり、国民の生涯設計の基盤となるものである。

(表1) 社会保障の給付と負担の見通し (平成14年5月 厚生労働省)

	2003年度(予算ベース) (平成15)		2005年度 (平成17)		2010年度 (平成22)		2025年度 (平成37)	
	兆円	対NI %	兆円	対NI %	兆円	対NI %	兆円	対NI %
社会保障給付費	83	23	91 (100)	24 (23)	110 (127)	26 1/2 (26)	176 (207)	31 1/2 (31 1/2)
年金	44	12	48 (53)	13 (12)	57 (67)	14 (13 1/2)	84 (99)	15 (15)
医療	26	7	28 (32)	7 1/2 (7 1/2)	35 (40)	8 1/2 (8)	60 (71)	11 (11)
福祉等	13	3 1/2	14 (16)	3 1/2 (3 1/2)	17 (21)	4 (4 1/2)	32 (36)	5 1/2 (5 1/2)
うち介護	5	1 1/2	6 (7)	1 1/2 (1 1/2)	8 (10)	2 (2)	20 (21)	3 1/2 (3)
社会保障に係る負担	80	22	86 (99)	23 (23)	103 (122)	25 (25)	182 (204)	32 1/2 (31)
保険料負担	55	15	59 (69)	15 1/2 (16)	70 (85)	17 (17 1/2)	124 (142)	22 (21 1/2)
公費負担	25	7	27 (29)	7 (7)	33 (37)	8 (7 1/2)	58 (62)	10 1/2 (9 1/2)
国民所得	366	—	376 (433)	— (—)	414 (490)	— (—)	557 (660)	— (—)

注：1. 括弧内は平成12年10月推計による推計値である。
 2. 仮に、社会保障以外の支出に係る公費負担の対国民所得比が近年の水準(2割程度)で変化しないものとするれば、本推計においては、2025年度の国民負担率(国及び地方の財政赤字を含めない場合)は約52.1/2%程度となる。
 なお、潜在的国民負担である国及び地方の財政赤字は、平成15年度(予算ベース)対国民所得比で約11.0%となっている。
 3. 年金の国庫負担割合が1/2の場合、各年度における社会保障に係る負担は、

	2005年度	2010年度	2025年度
社会保障に係る保険料負担	57兆円 (15%)	67兆円 (16%)	116兆円 (21%)
社会保障に係る公費負担	30兆円 (8%)	37兆円 (9%)	64兆円 (11 1/2%)

となる(2004(平成16)年度に国庫負担割合を引き上げた場合。括弧内は対NI比)。

21世紀の少子高齢化、低成長・低インフレに合わせて、経済・財政と均衡のとれた持続可能な社会保障制度を再構築し、後世代にこれを継承していくことが我々に課せられた重大な責務である。

持続可能な社会保障制度を構築するためには、「給付は厚く、負担は軽く」というわけにはいかない。「自助と自律」の精神を基本として、国民皆年金・国民皆保険の意義・役割といった根本に立ち返った検討を行い、経済・財政との調和を図っていく必要がある。また、その中で世代間・世代内の給付と負担の公平を図っていくことが重要である。

このため、

- 経済動向等のバランスのとれた給付のあり方を担保する仕組みを構築する。
- 負担能力のある者は、年齢にかかわらず、能力に応じて公平に負担を分かち合う。
- 利用者の視点に立った、効率的で質の高いサービスの提供を確保する。

こと等が必要であり、年金、医療、介護、福祉等を総合的・制度横断的な観点に立って、社会保障制度全般を再構築するため、制度の合理化・効率化に向けた具体的取り組みを進めていかなければならない。

他方、医療、介護、年金等は市場の成長が見込まれる分野であり、公的保険の範囲を見直すとともに、民間保険等を含めた様々な手段の組み合わせにより各般のニーズに柔軟に対応しつつ、公的保険の選択の幅を広げ、多様な事業主体の参入を促進することで、成長と、雇用創出を実現していくことが重要である。

2. 平成16年度社会保障予算の概要

平成16年度予算編成においては、以上の考え方のもとで、年金について、長期的な給付と負担の均衡を図り、社会経済と調和した持続可能

な制度への改革に取り組むとともに、診療報酬・薬価等の1.0%（医療費ベース）の引下げを行う等、歳出の合理化・効率化を行ったところであり、その結果、平成16年度の社会保障関係費については、前年度当初予算に対して8,063億円（4.2%）増の197,970億円を計上している。各分野の概要は次のとおりである。

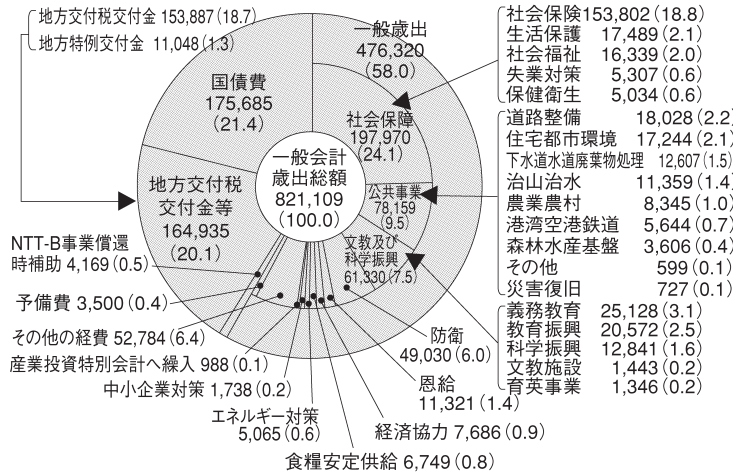
（表2 参照）

まず、年金については、少子化等の社会経済の変動に対応した持続可能な制度を構築し、制度に対する信頼の確保を図るため、保険料率の引上げ、財政均衡期間に係る有限均衡方式の導入、保険料水準固定方式の下で給付水準をマクロ経済スライドにより自動的に調整する仕組みの導入、安定財源を確保した上での基礎年金の国庫負担割合の引上げ等の制度改革を行うこととしている。このため、16年度の基礎年金国庫負担について、年金課税の見直しによる増収分を財源とした引上げを行うこととしている。また、16年度の年金額等について、物価・賃金の状況等を踏まえ、平成15年の消費者物価の下落（▲0.3%）に応じた物価スライドを行うこととしている。

医療については、最近の医療費の動向、診療報酬・薬価等改定の影響（本体±0%、薬価等▲1.0%：医療費ベース）等を織り込んだ上で、国庫負担81,238億円（15年度当初予算比3,717億円、4.8%増）を計上しているほか、医療安全対策や医療提供体制の整備等を推進することとしている。

生活保護については、原則70歳以上の者に支給される「老齢加算」について3年で段階的に廃止することとするとともに、国民の消費動向や年金額の物価スライドの実施等を総合的に勘案し、生活保護基準について0.2%の引下げを行うほか、運用について適正化対策等を実施することとしている。

(表 2)
平成16年度一般会計予算の内訳 (単位:億円、%)



(注) 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。

区 分	16年度予算
1. 医療	81,445
(1) 国民健康保険	37,778
(2) 政府管掌健康保険	7,796
(3) 老人医療給付費	25,434
(4) 生保・医療扶助	8,760
(5) その他	1,677
(老人医療費再掲)	(39,698)
2. 年金	58,246
(1) 厚生年金	42,792
(2) 国民年金	15,219
(3) 福祉年金	235
3. 介護	17,921
(1) 給付費負担金等	13,629
(2) 2号保険料国庫負担	4,243
(3) 財政安定化基金	50
4. 福祉・その他	40,358
(1) 生活扶助	5,892
(2) 保育所運営費	2,665
(3) 雇用保険	4,901
(4) その他	26,900
(生活保護費再掲)	(17,489)
合 計	197,970

介護・福祉については、介護保険給付費の適正化対策を推進するとともに、障害者の自立と社会参加を推進するため、新障害者プランや雇用と福祉の連携等による障害者雇用等を推進するほか、安心して子どもを産み育てることができる社会を実現し、仕事と子育ての両立を支援する等の観点から、平成15年度税制改革の趣旨を踏まえた児童手当の充実等を行うとともに、待機児童ゼロ作戦の推進、放課後児童受け入れ体制の整備等を着実に進めていくこととしている。

雇用対策については、失業者の生活の安定と早期再就職の促進を図る観点から、雇用保険求職者給付の支給に必要な資金を確保するほか、若年者雇用対策の推進、官民による労働力需給調整機能の強化、民間を活用した職業能力開発の充実など、円滑な労働移動、早期再就職の実現等のための施策を推進することとしている。

3. 年金関係予算

(1) 年金制度改革について

我が国の公的年金については、長期的な給付と負担の均衡を図り、将来にわたり安定した制度を構築し、制度に対する国民の信頼を確保することが喫緊の課題となっており、今般、年金制度改革案が取りまとめられたところである。制度改革の主な内容は以下の通りである。

① 保険料固定方式とマクロ経済スライドによる給付の自動調整

- ・ 厚生年金の保険料率を平成16年10月から毎年0.354%ずつ引き上げ、平成29年度以降18.30%とする。国民年金の保険料を平成17年4月から毎年280円ずつ引き上げ、平成29年度以降16,900円とする(いずれも平成16年度価格)。
- ・ 保険料水準を固定した上で、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する

仕組みを導入する。具体的には、社会全体の保険料負担能力の伸びを反映することにより、給付水準を調整（マクロ経済スライド※）する。

※ マクロ経済スライド

新規裁定者：一人当たり スライド
の改定率：賃金上昇率 調整率

既裁定者：物価 スライド
の改定率：上昇率 調整率

[スライド調整率]

平均余命の伸び
公的年金被保険者数の減少率 + を勘案した一定率 (0.3%)

→ 2025年度までは平均年0.9%程度

- 給付水準については、調整を行っても、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとして、厚生年金の標準的な世帯（専業主婦世帯）の給付水準は、現役世代の平均的収入の50%を上回るようになっていく。具体的には、基準的なケースで、平成35年度以降、厚生年金のモデル年金（夫婦の基礎年金を含む）の所得代替率でみて50.2%となっている。

② 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ

- 平成16年度以降、年金課税の見直しによる増収分を充当する。（初年度 272億円、平年度 1600億円程度）
- 平成17年度及び18年度について、我が国の経済社会の動向を踏まえつつ、所要の税制上の措置を講じた上で、国庫負担割合を適切な水準に引き上げるものとする。
- 平成19年度を目途に、政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、

平成21年度までに2分の1に引き上げることとしている。

③ 給付と負担の問題に加え、生き方、働き方の多様化に対応した制度を構築するという観点から、制度の見直しを行う。主なものは次の通り。

- 在職老齢年金制度の見直し（70歳以上の被用者の厚生年金の給付調整の実施等）
- 次世代育成支援の拡充（育児休業をとった時の保険料免除措置の拡充（1歳未満→3歳未満）等）
- 離婚した場合や分割を適用することが必要な事情がある場合、第3号被保険者期間の厚生年金を分割できるものとする。
- 短時間労働者への厚生年金の適用について、厚生年金が企業及び被用者の雇用形態の選択にできる限り中立的な仕組みとなるよう、法施行後5年を目途に、総合的に検討し、その結果に基づき、必要な措置を講じる。

② 平成16年度予算

① 年金額の物価スライドの実施

平成16年度の年金額については、平成15年度と同様、前年（15年）の消費者物価下落率（▲0.3%）を反映し、物価スライドすることとしている。法律の本則に従えば引き下げることとなる過去3年間の据え置き分（平成11年から13年までの消費者物価下落分▲1.7%）については、特例措置を講じ、引き下げないこととしている。

② 年金国庫負担

年金課税の見直しによる増収分を財源とし、基礎年金国庫負担額について、国庫負担割合3分の1に加え、272億円増額している。年金国庫負担金は、平成15年度の5兆6,284億円に対し、平成16年度は5兆

8,246億円を計上している。

③ 年金給付費

人口の高齢化の進展等を背景として、年金受給者数は引き続き増加している。(厚生年金受給者数は平成15年度の2,054万人から平成16年度は2,164万人へ。基礎年金受給者数は平成15年度の1,615万人から平成16年度は1,750万人へ。)

こうした受給者数の増加等により、年金給付費は平成15年度の34兆8,051億円から平成16年度は36兆361億円に増加する見込みである。

4. 医療関係予算

(1) 医療保険制度の課題

医療保険制度については、14年度に大きな改革が行われ、16年度においても、後述するように、診療報酬・薬価等を医療費ベースで1%引き下げるなどの見直しが行われた。しかしながら、今後を展望すると、医療費はなお年率約4%と経済成長を大きく上回って伸びる見込みとなっており、国民皆保険制度を将来にわたり持続可能なものとして維持していくためには、公的医療費の伸びを経済・財政とバランスのとれたものに抑制する観点から、医療制度改革をさらに進めていく必要がある。

具体的な改革の方向性・課題については、まず、14年度改正健保法附則に様々な課題の検討スケジュールが盛り込まれており、このうち、①保険者の再編・統合を含む医療保険制度の体系の見直し、②新しい高齢者医療制度の創設、③診療報酬体系の見直し、については、改正健保法の規定に基づき、15年3月27日に政府の「基本方針」を閣議決定した。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(15年6月27日閣議決定)で

は、上記「基本方針」の早期具体化のほか、増大する高齢者医療費の伸びの適正化方策や、公的保険給付の内容及び範囲の見直し等の「基本方針」以外の課題について、早期に検討・実施することなどが盛り込まれている。

政府としては、これらの方針に基づき、具体的な改革の内容を検討し、遅くとも18年には関連法案を提出して医療制度の抜本改革を進めることとしている。

(2) 16年度医療予算の概要

① 16年度診療報酬・薬価等改定

イ. 改定率

16年度においては、14年度に引き続き、診療報酬本体及び薬価等の改定が行われ、診療報酬本体は±0%での見直し、薬価・医療材料価格は▲1.0%(医療費ベース)の引下げを行うこととしている。

医療費▲1.0%縮減による16年度国庫負担影響額は▲717億円(初年度効果)であり、国民負担全体では、13年度実績医療費をもとに機械的に計算すると、約▲2,850億円(患者負担▲450億円、保険料負担▲1,500億円、公費負担▲900億円)の軽減効果となっている。

診療報酬本体の改定率をめぐっては、予算編成過程において、

- ① 近年の賃金・物価の下落動向、厳しい医療保険財政の状況等を踏まえ、相当規模の引下げを行うべきとの意見と、
- ② 14年度以降の医療機関の収支状況の悪化や、医療安全対策等のコスト増要因を考慮し引上げが必要との意見があったが、調整の結果、中医協(中央社会保険医療協議会)における合意も踏まえ、現状の厳しい経済社会情勢を反映した合理化等を進める中で、医療安全・質の確保、具体的には、小児医療・精神

医療等への対応等といった政策ニーズに必要な財源を確保することとし、全体としては±0%で合理的でメリハリのついた改定にすることで決着を見た。

ロ. 診療報酬・薬価等改定の主要項目

診療報酬改定の具体的な項目については、中医協の諮問答申を経て、2月27日に厚生労働省から告示された。その内容は、15年3月27日に閣議決定された「診療報酬体系の見直しに関する基本方針」に沿って、①医療技術の適切な評価、②医療機関等の適切な反映、③患者の視点の重視、という基本的考え方に立っており、主な項目は以下のとおりである。

- ・ 小児医療・精神医療の重点的評価（小児医療に係る時間外加算の引上げ、新生児入院医療管理加算の引上げ等）
- ・ リハビリテーション等の充実、新規技術の導入や骨髄移植点数の引上げ等の既存技術の見直し
- ・ 急性期入院医療の包括評価の拡大（民間病院などに対するDPC（診断群分類別包括評価）の試行的適用）
- ・ 材料、医療機器等の適正評価、検体検査・画像診断等の適正化

薬価基準については3月5日に告示され、市場実勢価格に応じた見直しのほか、長期収載先発品価格の適正化等により、全体として、薬価ベースで▲4.2%（医療費ベースで▲0.9%）の引下げを行うこととしている。また、医療材料価格についても医療費ベース▲0.1%の引下げを行うこととしている。

② 医療費国庫負担

16年度医療費国庫負担予算額は、最近の医療費の動向、診療報酬・薬価等改定（医療費ベースで▲1.0%）の影響等を織り込んだ上で、81,238億円（15年度当初予算比

3,717億円、4.8%増）を計上している。

③ 医療提供体制の整備

医療提供体制については、安心で質の高い効率的な医療の提供を推進する観点から、医療安全対策や、救急医療対策の推進、医療従事者の確保と質の向上等を図ることとしている。

このうち、救急医療対策については、その体系的整備を図るため、救命救急センター等の整備を推進するほか、小児救急電話相談事業の創設など、小児救急医療体制の充実を図ることとし、総額143.8億円（15年度：155.5億円）を計上している。

また、医療従事者の確保と質の向上に関しては、16年4月から医師の卒後臨床研修が必修化されることを踏まえ、診療報酬における評価とあわせて、一般会計補助としても、研修内容の拡充に対応した教育経費の増額や宿日直研修事業に係る特別加算の創設など、その推進に171.2億円（15年度：42.8億円）を計上している。

③ 国立高度専門医療センター特別会計

① 国立病院・療養所の独立行政法人への移行

国立病院・療養所については、これまで国立病院特別会計で経理してきたところであるが、中央省庁等改革の一環として、医療の高度化、専門化などの環境の変化を踏まえつつ、国の政策医療として国立病院・療養所が担うべき医療を全国において確実に実施し、かつ効率的・効果的に業務を行うため、国が自ら運営する必要がある国立高度専門医療センター及びハンセン病療養所を除き、平成16年度から独立行政法人国立病院機構としてスタートすることとなり、また、国立高度専門医療センターについては、国立病院特別会計を再編した国立高度

専門医療センター特別会計において経理することとしたところである（表3参照）。

② 国立高度専門医療センター特別会計の予算

国立高度専門医療センター特別会計の16年度予算については、経営費、施設整備費等の財源の一部について一般会計から486億円を受け入れるほか、施設整備に充てるため、財政融資資金から38億円を借り入れることとしている。

5. 福祉施策

(1) 生活保護

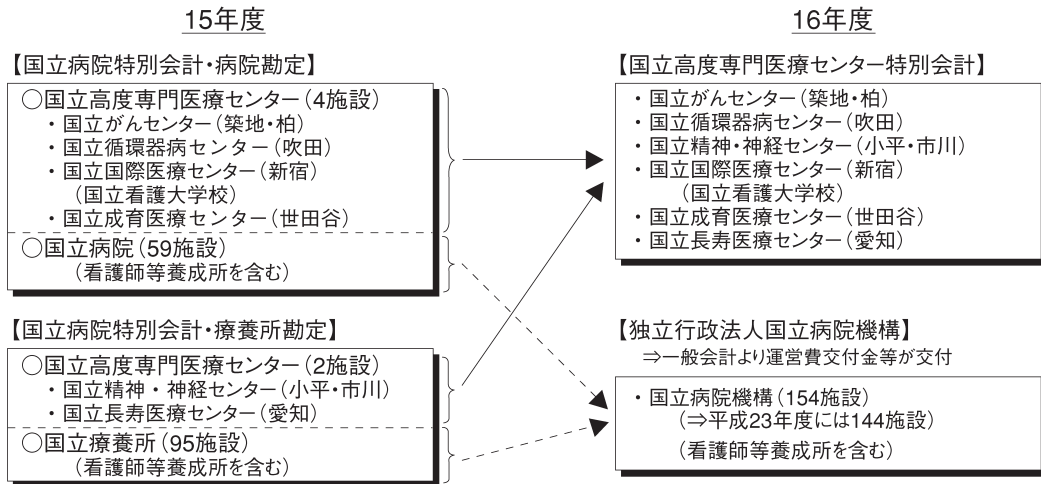
① 老齢加算の段階的廃止

予算執行調査の際に地方公共団体の担当者から出された制度見直しに関する意見も参考としながら、17年度における生活保護制度の本格的な見直しに向けて、まず、原則70歳以上の者に支給される「老齢加算」（月額17,930円 1級地-1）について3年で段階的に廃止することとしている。

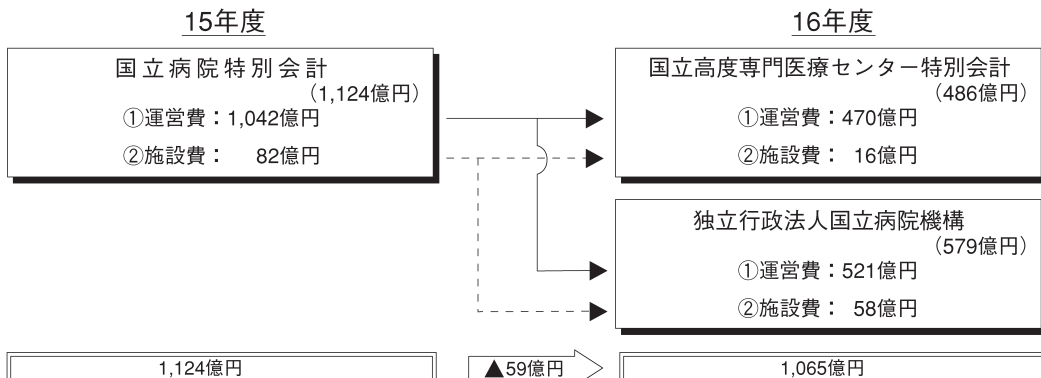
② 適正化対策の見直しと自立・就労支援の

(表3)

1. 組織再編の概要



2. 一般会計繰入予算の概要



推進

生活保護適正実施推進事業の見直しを行い、実効性のある事業に重点化するとともに、自治体における民間の力も活用した自立・就労支援の取組みを新たに推進することとしている。

③ 扶助基準等の引下げ

生活保護の扶助基準等については、国民の消費動向や年金額の物価スライドの実施等を総合的に勘案し、引下げ（▲0.2%）を実施することとしている。

	15年度	16年度
○ 生活扶助基準(月額)	162,490円	⇒ 162,170円

(注)1級地—1の標準3人世帯の場合

(2) 介護保険制度

高齢者介護については、介護保険給付費の適正化対策を推進するほか、介護保険制度の円滑な実施のため、PFI等も活用した介護サービス基盤の整備を効率的に進めることとし、介護保険に対する国庫負担としては、17,921億円（15年度当初予算比2,328億円、14.9%増）を計上している。

(3) 子育て支援等

政府においては、平成11年12月に中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として「少子化対策推進基本方針」を策定し、新エンゼルプラン、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（平成13年7月6日閣議決定）に基づく「待機児童ゼロ作戦」等によって、子育てと仕事の両立支援を中心として、子どもを産みたい人が生み育てやすいようにするための環境整備に重点を置いて、様々な対策を実施してきたところである。16年度予算においても総合的な子育て支援等を推進することとしている。

(参考)「仕事と子育ての両立支援策の方針について」における主な目標

- ・ 14年度中に5万人、さらに16年度までに10万人、計15万人の受入れ児童の増大を図る（待機児童ゼロ作戦）
- ・ 放課後児童クラブなどの放課後児童受入れ体制を大都市周辺部を中心に整備し、16年度までに全国で15,000ヶ所とする。

① 待機児童ゼロ作戦の推進等

イ. 16年度までに、計15万人の保育所受入れ児童の増。

保育所	15年度	→	16年度
運営費	4,220億円		2,665億円

(公立保育所運営費について一般財源化)

保育所	15年度	→	16年度
整備費	156億円		299億円

(待機児童の多い市町村を中心に保育所の緊急整備を行うための経費として、平成16年度に限り150億円を上乗せ)

ロ. 親の就労形態の多様化（パートの増大等）に伴う子どもの保育需要の変化に対応するため、週2、3日程度、又は午前か午後のみ必要に応じて柔軟に保育所を利用できる特定保育事業について、対象年齢を就学前まで拡充。

ハ. 放課後児童クラブを16年度に800ヶ所の増。

② 子育て家庭への支援等

イ. 子育て中の労働者や主婦等を会員として、地域における育児等の相互援助活動を行うファミリー・サポート・センター事業の拡充。

ロ. 母子家庭等就業・自立支援センター事業の推進。

ハ. 母子寡婦福祉貸付金の充実。

ニ. 児童手当について、支給対象年齢を小学校第3学年修了まで引上げ。

(4) 障害者施策の推進

障害者の自立と社会参加を推進するため、障害者基本計画重点施策実施5か年計画（新障害者プラン）の実施と合わせ、障害者の自己決定を尊重する支援費制度の円滑な施行を図るとともに、雇用と福祉の連携による障害者雇用等を推進する。

- ・ ホームヘルパー、ショートステイ、デイサービス等の在宅サービスの推進
- ・ グループホーム、福祉ホーム、小規模通所授産施設などの住まいや働く場ないし活動の場の確保

6. 雇用関係予算

現在の厳しい雇用失業情勢を踏まえ、早期再就職を強力に促進し、官民による労働力需給調整機能の強化を進めるとともに、若年者雇用対策、失業者の特性に応じたきめ細やかな雇用対策、地域の自主性を活かした雇用創出の促進等の推進を図ることとしている。

① 雇用保険国庫負担金

平成16年度予算における雇用保険については、最近における受給実績等を勘案し、求職者給付について一般分の受給者実人員を月平均90.4万人、平均受給月額を14万8,905円と見込み、雇用保険国庫負担金について4,901億円を計上している。

② 若年者雇用対策

若年者の高い失業率・離職率、フリーターの増大等に対応するため、今後の時代を担う若年者の職業意識形成、職業能力開発、就職支援対策を図る「若者自立・挑戦プラン」を推進する。

イ. 教育段階から職場定着に至るキャリア形成・就職支援（15年度39億円→16年度46億円）

ロ. 日本版デュアルシステムの導入（16年

度75億円（新規））

ハ. 若年者向けキャリア形成支援の推進（15年度10億円→16年度10億円）

ニ. 若年労働市場の整備（15年度140億円→16年度127億円）

ホ. 地域と連携・協力による若年者就職支援対策の展開（16年度27億円（新規））

③ 早期再就職促進のための支援策の強化
厳しい雇用情勢及び構造改革が加速される中での雇用への影響に対応し、早期再就職を強力に促進するとともに、官民による労働力需給調整機能の強化を進める。

イ. 家計の担い手である非自発的求職者を対象とした求職活動計画の策定及び個別総合的な就職支援の実施

ロ. 求人開拓から就職に至る一貫した就職支援をきめ細かく実施する就職支援ナビゲーターの増員

ハ. 官民連携した雇用情報システムである「しごと情報ネット」において雇用関係情報の積極的提供

④ 地域の自主性・民間活力を生かした雇用対策

地域の特性や自主性を活かした効果的な雇用創出を図るとともに、民間のノウハウや活力を活用した就職支援を推進する。

イ. 市町村及び地元経済界による人材育成等を支援する地域雇用機会増大促進支援事業の創設

ロ. 地域の事業主団体によるミスマッチ解消事業を支援する地域求職活動援助事業の推進

ハ. 民間機関を活用した職業訓練と就職支援の実施

ニ. 民間委託による長期失業者等の就職支援（緊急雇用創出特別基金の活用）