

ヒューマンケア通信 (Vol.26 H24年1月15日)

= 平成24年度政府予算案と社会保障・税の一体改革 =

平成24年度政府予算案が12月24日に閣議決定されました。民主党政権として3回目の予算編成です。2年前の政権交代直後のマスコミの応援熱も冷め、今回は批判が続く状況でしたが、今回の通信は、この平成24年度政府予算案 及び これに並行して議論が進められた社会保障・税の一体改革について、社会保障給付費の実績や過去の国の決算の動きから、その妥当性について考えます。

<平成24年度政府予算案の概要>

平成24年度政府予算案の規模は90.3兆円です。

平成23年度との比較では、▲2.1兆円と「みかけ」は規模が縮小していますが、毎年生ずる年金国庫負担のうち2.6兆円相当分を「交付国債」として発行し、数年後へ負担を先送りすることを開始する（今年だけでなく長期続くこととなります。）という、いわば「禁じ手」を使わざるを得ないまでに追い詰められた国の財政が切羽詰まった状況を「露わ」にしたものと言えます。

また、政治的には「予算の見直しで十数兆円の無駄が削減できる」との公約が、選挙向けの空手形であったことが確認された予算案でもあります。1年前の通信Vol.5で「1年後を楽しみに」としましたが、予想以上に、問題を先送りする予算になったものと考えます。

今の政治に求めるのも無駄ですが、もっと真面目に考えることがなければ、政党政治自体の存在意義が否定されます。昨年末に、9名の議員が民主党を離党しましたが、そのほとんどが比例当選であることも象徴的です。選挙区で当選した人の離党なら、まだわかりますが、こうした党として選ばれた比例当選者の離党などは無責任の典型と考えます。これらの人は、党へ不満を言うのであれば議員辞職が本筋でしょうし、彼らが「無駄」の削減のために具体的な提案をしたことも聞いたことがありません。

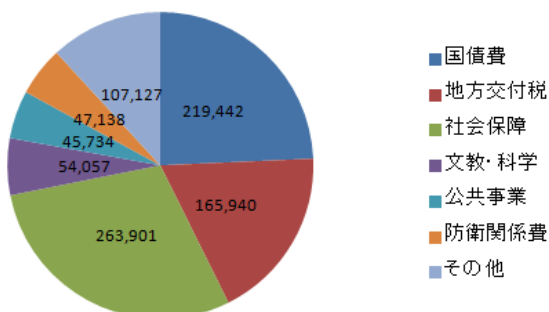
所詮、ほとんどが議員という地位が欲しい人の集まりでしかない政党に、日本の将来を任せるしかない不幸な時代と言えます。

さて、これほど国の財政が切羽詰まっているのは、国の予算の中で最大のウエイト＝約3割を占める社会保障費が伸び続けていること、これに見合った税収がないこと（地方交付税と社会保障費の合計額も賄えない規模）に尽きています。

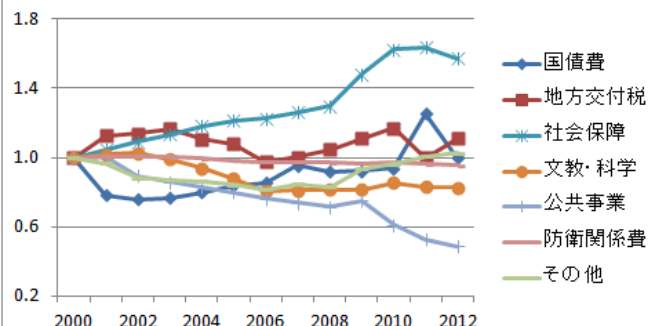
この結果、社会保障費以外の他の予算は圧縮を迫られる状況が続いており、将来の成長の種である分野にも十分な財源が投資できる状態ではなくなっています。しかし、民主党政権において、社会保障は聖域化されており、社会保障の部分的な見直しですら、政策仕分けという形をとった財務省からの提案がなければ、何もしない・できない状況です。

この結果が、費用支払いも収入確保も先送りという結果につながっています。

平成24年度歳出構成(億円)



各予算の推移(2000年を1)



<国の決算状況>

Vol.5でも解説しましたが、国の予算と決算には大きな乖離があります。政府予算案が決まると、前年度との比較がなされますが、実際には、決算をもとに考える必要があるのは当然です。国の予算も、所詮は「見込み」であり、その見込みが現実から乖離していれば、最終決算は大きく異なることになります。

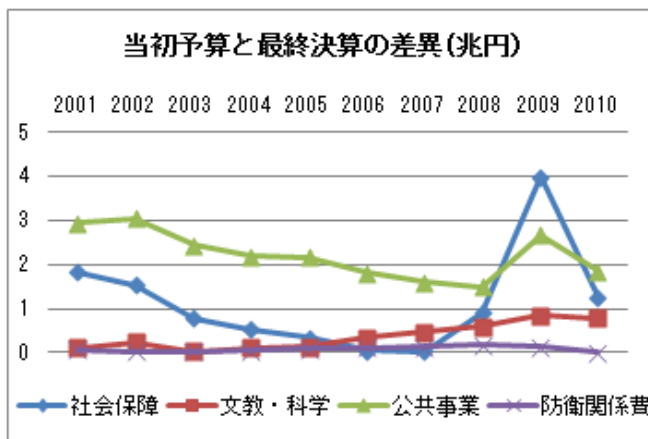
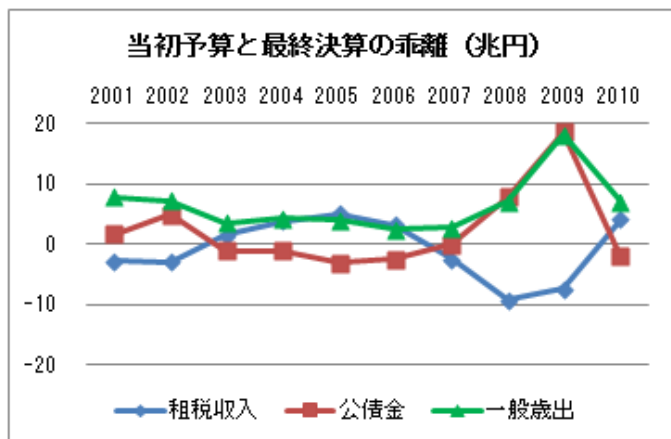
例えば、公共事業は、工事等の発注額は確定的ですので、景気対策等で、特別の補正予算等を編成しなければ金額が増えることはありません。平成22年度当初予算で、民主党が大ナタを振ったとされる公共事業でも、最終的には、補正予算等で2兆円の増額があったことがわかります。

しかし、社会保障や文教・科学などは、本来、景気対策等で追加予算が必要になることはありません。それに関わらず、平成20年度以降、1兆円前後の予算と決算の乖離があることは、当初予算の編成の見込みに、問題があることが想定されます。いわば補正予算を前提に、当初予算を圧縮している可能性です。

こうしたことは、国の最終予算の規模を圧縮する政治的要因と、実際に、それを削減すると政治の支持母体が反対するという選挙要因のはざまに生じます。一度、こうしたことをやると、これを事務的に改善するには、厳しい制度改革の実施を含む、数年かけた地道な努力が必要になります。後世代へのツケです。

平成21年度の政権交代から、平成22年度の予算編成を担った民主党ですが、表面での国債発行額の問題もありますが、こうした見えない予算と決算の乖離（特に景気対策等の意味の少ない分野）＝隠れた債務の存在にも注目しなければなりません。

なぜなら、決算状況やその分析が、報道されることは、ほぼないからです。当初予算を表面的に抑制しても、制限の弱い補正予算等で支出を増やせば、何も効率化しないことはわかるはずで



<平成24年度歳入面での疑問>

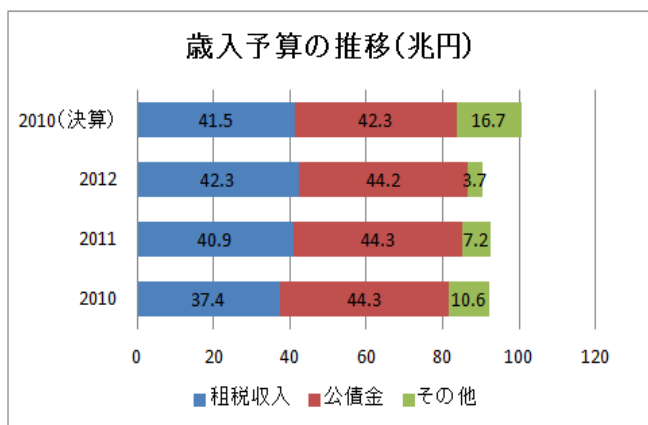
平成20年度決算との比較をすると、租税収入見込みは+0.8兆円、公債金発行見込みは+1.9兆円、その他の収入（いわゆる埋蔵金等）は▲13.0兆円です。

決算ベースでのその他収入は、8兆円前後ですので今回の当初予算での数値の低さが際立ちます。

いわゆる「埋蔵金も枯渇」したのか、それとも補正のために財源を確保しているのかは、わかりません。

しかし、倒産しかかっている事業を再生する場合には、その他収入を適正に計上した上で、公債金の発行（新規借金）を抑制するのが普通です。

前年度発行額を超えないという政治的約束に従って発行枠を全て当初で使い切るようでは、今後の再生の道筋は見えません。



＜社会保障予算の疑問点＞

①年金国庫負担は交付国債が必要なのか？

平成24年度予算での特徴は、年金国庫負担のうち2.6兆円を交付国債で対応したことです。

新聞の解説によれば、

「交付国債はすぐに現金の支払いが発生しないため、一般会計に計上する必要がない。このため新規国債発行額を約44兆円以下に抑える政府目標を達成するため、財務省が提案。厚労省は「年金財政の安定を損なう」と反対したが、消費増税関連法案に償還スケジュールを明記する条件で厚労省が折れた。」とされています。

この交付国債は、第2次世界大戦で亡くなった軍人軍属の配偶者の方等に対し、数年に1回支払われる弔慰金等の支払手法（年間平均で数十億円程度の小規模で毎年の分割払い）に用いられてきたものです。

この交付国債は、最終的には毎年の数十兆円の国債償還額の一部となり、その段階で支払われますが年金制度に使われる際の問題は、交付から償還までの間、利子が払われないことです。社会保障給付費の財源に資産収入その他がありますが、これは年金積立金の運用収入が中心です。国庫負担分を、現金で受ければ運用ができますし、通常国債であれば利払いがありますが、交付国債では利子つきません。

政府は助かりますが、年金を支える現役世代には、運用機会をなくす＝運用収入を減らす＝世代負担を増やすこととなります。国の財政状況を見れば、今後、毎年交付国債を発行し、数年後に償還されることが続くはずで、早くても償還が始まるのは3年後でしょうから、毎年の発行額の3年分＝8兆円近い交付国債を常時持ち続けるはずで、8兆円の運用益を2%とすると、1,600億/年となり、この状態が続く間は運用益を失います。これは現役世代の保険料増という形で将来ツケが回ります。

このため、「将来、積立金として運用していれば得られた運用益分を上乗せして穴埋め」との約束がなされたようですが、国債の利率より運用益が高いのが普通ですので、国債発行より高い費用を支払いを約束したこととなり、先送りの中でも、最も悪い選択肢と考えられます。

当面の3年の問題であれば、その他収入が、例年の決算より4兆円以上の過少計上と思われるので、その分に対応できると思われるが、あえてそうしないのは、なぜなのでしょう？ 謎です。

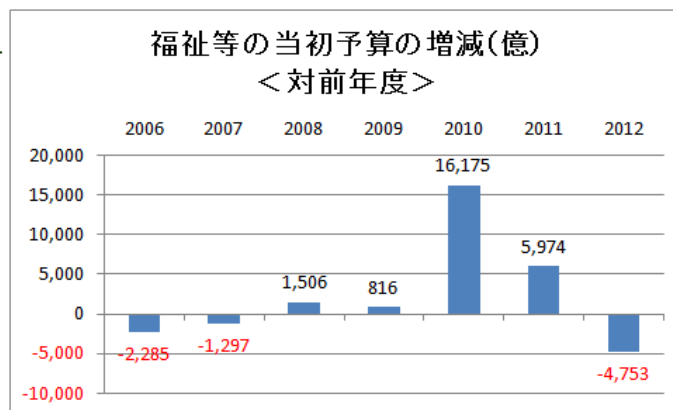
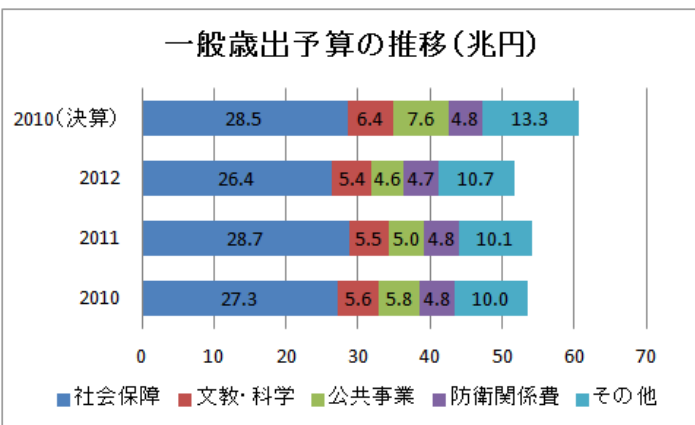
②子ども手当の減額分はどこに使われるのか？

社会保障事項別に前年度の増減の推移（年金は交付国債分を含む）をみると、福祉等の減額が突出しています。要因は、「子ども手当」の国庫負担分が、9千億近く減（平成23年度 22,077億 ⇒ 平成24年度 13,283億）になっている点（これに伴い地方負担は増えているようです）です。

また、これらの国庫負担の減額分のうち、2千億は生活保護、1千億は障害サービス（事業者収入）と振り向けられたため、減額は5千億程度にとどまっています。

控除から給付という理念で、扶養控除廃止・手当増額であったはずの子ども手当が、いつの間にか、扶養控除廃止分が、低所得者・障害事業者に回るという結果（保育所等の子供関係の充実は3百億程度）です。これらの人への対策は、事業者の健全性の検証を前提に、全世代で考える問題と思いますが、なぜ、子供を持つ世代だけが、結果的に、負担するのでしょうか？ これも疑問です。

（なお、介護関係の国庫増が1.3千億程度なのに、障害で1千億を超えることも常識を超えています）



③社会保障費の伸びを圧縮していないか？

さて、個別の問題において、仮に、年金国庫負担2.6兆円、子ども手当0.9兆円がそのままあったとして、社会保障関係の国の予算がどの程度増えたかを概算します。概ね29.9兆円【26.4兆（平成24年度予算額）+2.6兆（年金）+0.9兆（子供手当）】となり、平成23年度からは、4.2%の伸びしかありません。

診療報酬・介護報酬・障害報酬改定のない平成23年度でも、5.3%を超える伸びがあったことや、社会保障給付費の平成21年度の伸び率が6.1%（後述）と比較すると、その低さが目立ちます。

社会保障関係予算（http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/seifuan24/yosan012.pdf）の概要を見る限り、減額しているものは、下記の5点であり、計2千億強（▲0.7%程度）にとどまります。

1千億程度は説明がつかない状態です。

- ① 国保 国負担⇒県負担へ ▲1,526億
- ② 雇用保険2事業の見直し ▲387億
- ③ 年金特例水準の解消 ▲238億
- ④ 生活保護の適正化 ▲124億
- ⑤ その他 ▲152億

医療・介護について、最近の国庫負担の対前年度増減をみると、介護は、概ね、順調に伸びていますが、医療については、年度のばらつきが大きくなっています。

平成21年度（2009）は、診療報酬改定もなく、概ね自然体の予算とすると、当該年は1.2兆円の医療費増で、4.9千億の国庫増でした。平成24年度では、今の状況では1.4兆円を超える医療費増が見込まれており、平成21年度より5百億を超える国庫増があると考えるのが普通ですが、実際には、国保の見直しを含めても、4.7千億と平成21年度の増分を下回り、5百億以上の説明困難な差異が生じます。

これは年金でも同じことであり、平成22年度・23年度の増が2.5千億～2.7千億だったものが、今回は、交付国債分の影響を除くと、1.1千億程度であり、年金特例水準の見直しを含めても1千億近い説明不能の差異が生じます。

こうした差異は、予算や決算等を継続して見ないと明確にできませんし、また、2年後の決算をみれば、自ずと回答が見つかりますが、今回の、この数値の違いが、何に起因するかは、ぜひ国会等の審議の場で事前に明らかにしたいと考えます。

説明がつかない数字の積み上げでは、国の将来を議論することなどできません。

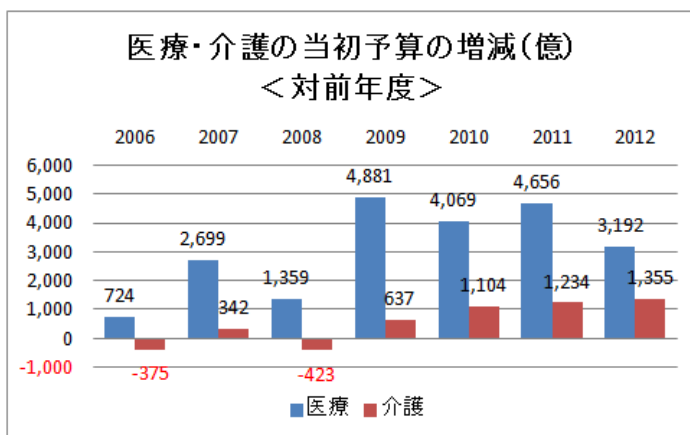
＜社会保障給付費の動向＞

平成21年度の社会保障給付費（平成23年10月公表に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「社会保障給付費」による）は、99.9兆円（管理費を含む）の規模になっています。

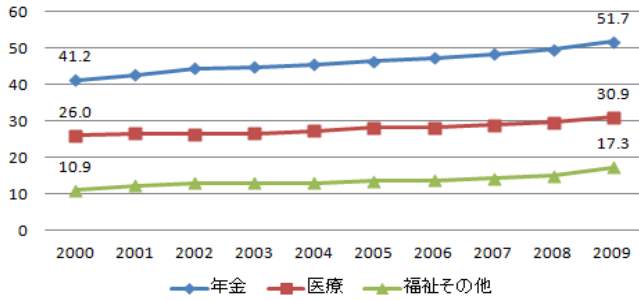
この社会保障給付費は、患者負担や利用者負担などの、直接サービスを受ける人の負担は除いており、いわゆる保険料や税で賄われる「社会負担」の総額を示しています。

平成20年度からは5.8兆円の増加であり、伸び率にすると6.1%の伸びとなっています。平成12年度以降では、特に介護や障害の福祉部門での伸びが際立っています。

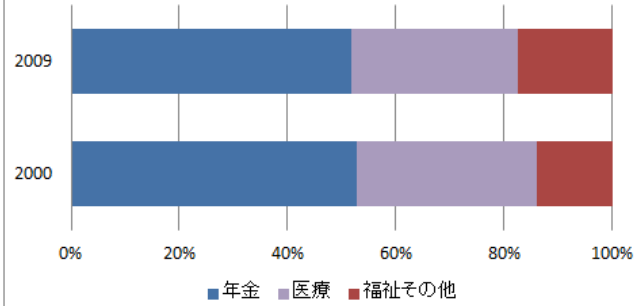
また、平成21年度以降の社会保障関係の制度改正を見ると、患者負担や利用者負担を軽減する制度改正等ばかりであり、高齢化も急速に進行していますので、平成24年度では120兆円を超えるのではないかと考えられます



社会保障給付費の推移(兆円)

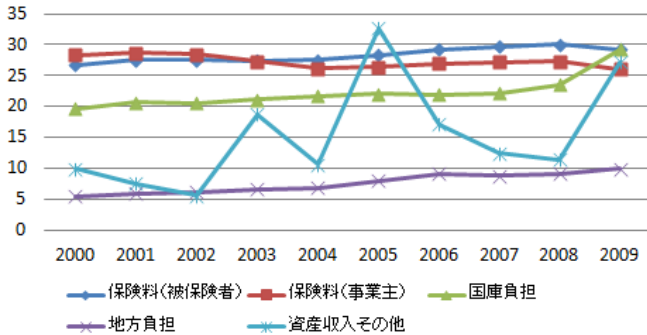


社会保障給付費の内訳

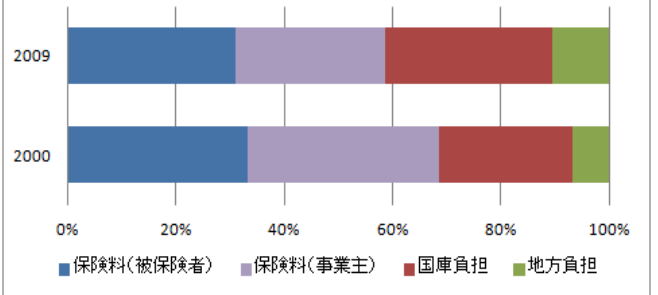


こうした社会保障給付費は、保険料（個人・事業主）、公費（国・地方）、資産収入（年金運用等）で賄われますが、この10年間で人口低下・経済停滞等により保険料収入の比率は低下（額としては横ばい）し、公費（特に地方）のウエイトが高まっています。しかし、この公費増は、特に国では国債の発行で賄われ続けており、何度も消費税等の見直しの議論がなされましたが、既に、5%程度の増加では、何ら解決できない状態になっています。それにも関わらず、相変わらず消費税をめぐる年末年始と政治ショーが繰り返されました。

社会保障給付費の財源構成(兆円)



社会保障財源の構成割合
(資産収入その他を除く)



しかし、社会保障の財源に関して議論するとき、税金、特に消費税だけの議論だけがなされるのは、本質が抜けた議論です。なぜなら、社会保障給付の財源の半分は保険料であり、その額が停滞しているのが最大のポイントだからです。

こうした全体財源、特に現役世代に偏った負担構造の是正の議論なしに、平成24年度予算では、

- ア これまで国庫負担であったものを保険料負担に振り替え
 - ・後期高齢者医療制度の支援金を総報酬制による協会健保の国庫補助削減
 - ・短時間労働者の被用者保険適用による国庫負担の事業主負担への振り替え
- イ 地方負担に振り替え
 - ・国保の1,500億相当を国庫負担から都道府県負担に振り替え

と「国庫の庭先だけをきれい」にしているかのような、措置が並んでいます。保険料や地方負担にも負担できる上限があるはずでし、もっと言えば、国税でも地方税でも保険料でも 負担するのは国民に変わりありません。

こうした当たり前のことを無視して、国税＝消費税を見直せば、社会保障が安定するような民主党のプロパガンダには違和感ありです。消費税を引き上げるのは緊急措置として必要最低限であり、大事なのは、今後確実に進む、社会的負担増をどのように各世代・世代内に具体的に配分していくかです。

「セーフティネット」といった美辞麗句では解決できない問題です。どこまで負担するかとの問題です。

＜社会保障・税の一体改革は 最初の一步を踏み出せたか？＞

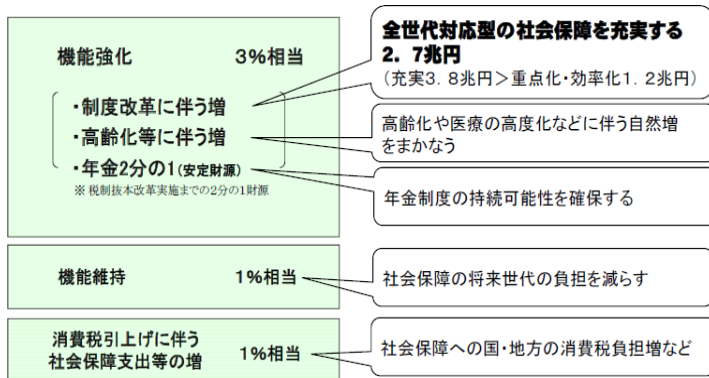
今回議論された、社会保障・税の一体改革は、社会保障財源について正面から議論したものではなく、所詮、当面の消費税引上げを実現するための政治的儀式でしかないと考えます。（もちろん何もしないで、ただ消費税引上げの反対を唱える人達よりは、数段「まし」なのかもしれません。）

これは、消費税等の税制以外に、社会保障費の半分の財源を占める保険料については、一切議論された形跡もないことや、社会保障と税の一体改革の初年度にあたる平成24年度予算において、年金財源をはじめとして「なりふり構わず」、表面的に帳尻をあわせる一方で、各事業者の経営状況が良いにもかかわらず診療報酬・介護報酬・障害報酬のプラス改定が政治判断で行われたことから明らかでしょう。

その消費税の5%の引上げですら、民主党内の融和という「意味不明」の理由で半年伸びました。

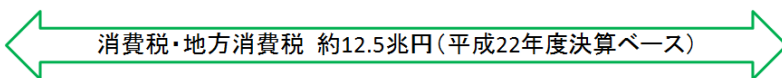
これも典型的な先送りです。税という収入確保も先送り年金負担という支出も先送り、「日本政治」らしい決着です。消費税の不十分な引上げ幅についても、12月30日に行われた関係5大臣会合において、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/5daijin/231230/kourou.pdf>の資料を厚労大臣が示しました。

右図は、その一部ですが、表面的には、数字のつじつまが合っており、この中の「全世代対応型の社会保障を充実する」という視点から、今回診療報酬や介護報酬・障害報酬をプラス改定にしたのでしょすが、本当に医療・介護・障害報酬について、自然増以外に 財源投入をできる状況にあったのでしょうか？ 選挙前のバラマキではないのでしょうか？



右図は、現状の具体的な今の状況を数字に落としたものです。

消費税を5%引き上げると単純計算では12.5兆円の増収となります。（もちろん、これで経済が悪化するとのもいますが、欧州が高い間接税が原因で景気が悪いとは言われられません。結局は、政治に対する信頼度の違いなのでしょう。）



- さて、国と地方であわせると
- ① 今足りない額（年金国庫負担含む）
⇒ 12.9兆+？
 - ② 10年後にさらに足りない額（過去相当）
⇒ 14.0兆円
 - ③ 民主党のいう改善額等
⇒ 7.8兆円

平成22年度決算 医療介護 国庫不足分(消費税-関係決算) 10.3兆円 年金国庫負担1/2 平成24年度予算で先送りした額 2.6兆円 社会保障給付 高齢化による当然増分 平成12年度⇒平成21年度(過去実績) 9.6兆円	同地方分 ?兆円 同地方分 (過去実績) 4.4兆円
全世代型社会保障の充実 社会保障と税の一体改革 2.7兆円	
機能維持 将来世代の負担を減らす(1%相当) 2.5兆円	
その他 消費税増に伴う社会保障支出の増(1%相当) 2.6兆円	

となるはずですが、どう帳尻を合わせるのでしょうか。次の選挙のことで頭が一杯なのでしょうか？

民主党政調会長だけが、消費税率10%後の消費税引上げに言及していますが、全体は5%ですら、うろたえています。これは社会保障費の一部を占める公費だけの話であり、保険料水準などは政治家は誰も何も言いません。与野党を通じてです。本当の問題は、消費税10%後の問題のはずです。

1年前より、更に財政状況は悪化し、国庫の帳尻合わせ・選挙前のバラマキの結果、社会保障の将来不安の増大・政治へのあきらめ で始まった1年と感じます。

いかがでしょうか？ 皆さん。