

基礎研 レポート

2019 年度の社会保障予算を分析する

費用抑制は「薬価頼み」「帳尻合わせ」が継続

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 准主任研究員 三原 岳
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

1—はじめに～2019 年度の社会保障関係予算～

平成最後となる 2019 年度政府予算案が昨年 12 月 21 日に閣議決定された。社会保障関係費の増加や消費税引き上げの影響を緩和する経済対策などで歳出が膨らんだ結果、実質的な一般会計の規模（消費増税対策の「臨時・特別の措置」を含む）は対前年度当初比 3.8%増の 101 兆 4,564 億円となり、史上初めて 100 兆円を突破した。さらに赤字国債（特例公債）の発行額は同 6.8%減の 25 兆 7,078 億円となったが、赤字国債に多くを依存する予算編成は 2019 年度も続いた。

一方、歳出の約 3 分の 1 を占める社会保障関係費は同 3.2%増の 34 兆 587 億円となり、6,000 億円前後と想定されていた自然増を約 4,800 億円に抑制できたものの、ここ数年で見られる薬価頼みと帳尻合わせの傾向が続いた。本レポートでは、2019 年度予算案の概要を把握するとともに、筆者の関心事である医療・介護分野を中心に、社会保障関係予算の内容を分析する。その上で、費用抑制における薬価頼みや帳尻合わせの実態を考察する¹。

2—2019 年度予算案の状況

2019 年度政府予算案に関する財務省の説明資料は「通常分」に加えて、消費増税対策を別に計上した「臨時・特別の措置」に分かれている。ここでは、原則として通常分と臨時・特別の措置を合算した数字を論じることとする。

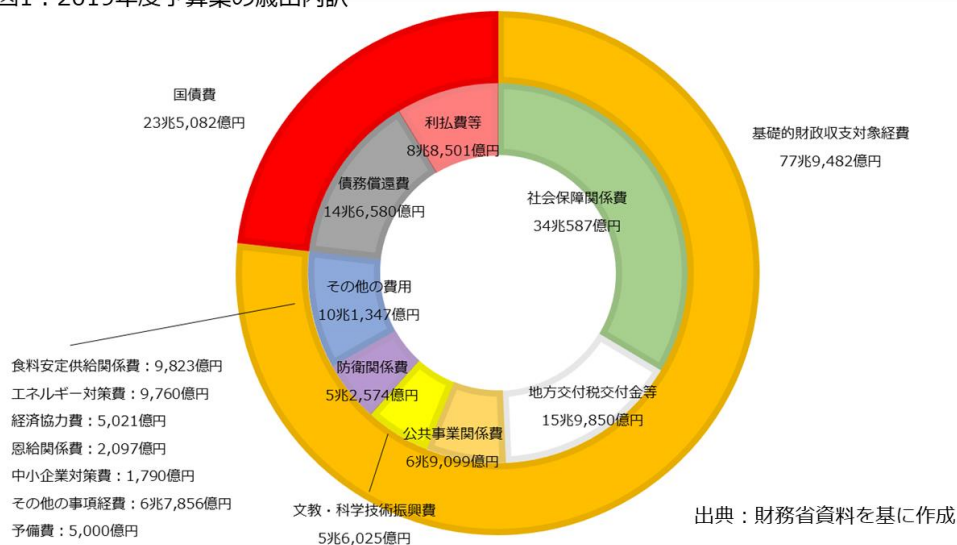
まず、一般会計総額は対前年度当初比 3.8%増の 101 兆 4,564 億円（通常分は 99 兆 4,285 億円、臨時・特別の措置は 2 兆 280 億円）に膨らみ、史上初めて 100 兆円を突破した。歳出の内訳は図 1 の通りである。このうち、歳出の約 30%に上る社会保障関係費は同 3.2%増の 34 兆 587 億円、15%程度を占める地方交付税交付金等は同 3.0%増の 15 兆 9,850 億円となり、いずれも 3%台前半の伸びにとどまった。しかし、消費税引き上げの影響を緩和する 2 兆円規模の「臨時・特別の措置」が歳出増の要因となったほか、景気対策や維持更新などを目的とした公共事業関係費が同 15.6%増の 6 兆 9,099 億

¹ 本レポートについては、財務省、厚生労働省の資料に加えて、『朝日新聞』『日本経済新聞』『毎日新聞』『読売新聞』『m3.com』『週刊社会保障』などを参照した。

円と大幅増になったことなどが歳出規模を膨らませた。

このうち、本レポートで取り上げる社会保障関係費の増減を見ると、幼児教育・保育の無償化など消費税の引き上げ分を充当する社会保障関係費の充実として、7,157 億円の増加要因があった一方、6,000 億円程度と想定されていた自然増を約4,800 億円に抑制したため、トータルでは対前年度比1兆704 億円増となった。

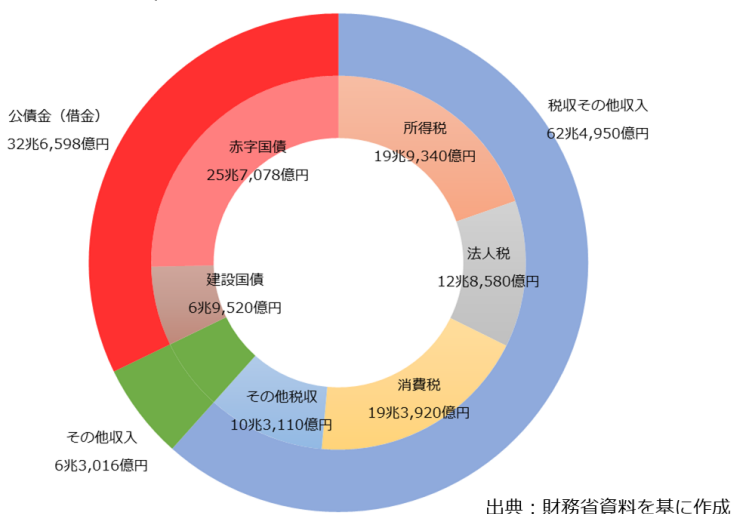
図1：2019年度予算案の歳出内訳



なお、消費税充当分を除くと、社会保障関係費の自然増は7年連続で5,000 億円規模に抑制できたが、「薬価頼み」「帳尻合わせ」の側面がある。この点は後で詳しく触れる。

一方、歳入は図2の通りであり、税収は62兆4,950 億円、税外収入などのその他収入が6兆3,016 億円、公債金つまり借金は32兆6,598 億円となった。

図2：2019年度予算案の歳入内訳



さらに公債金のうち、赤字国債(特例公債)は25兆7,078 億円であり、対前年度当初比で1兆8,904 億円減らしたが、赤字国債に多くを頼る状況に変化は見られなかった。しかも、国の債務残高(普通国債)は2019年度予算案ベースでGDPの158%に相当する約897兆円、地方分などを加味した債務残高はGDP比で198%の約1,112兆円に増大しており、将来世代に負担をツケ回ししている状況に変わりはない。

では、こうした中で社会保障関係費はどう変わったのだろうか。以下、①消費税増収分を活用した社会保障関係予算の充実、②消費税引き上げに対応する各種報酬の改定、③薬価削減など抑制策の内容、④その他に論点となった制度改正——の4点に整理しつつ、詳しく内容を見ていく。

3— 社会保障関係予算の概要(1)～消費税増収分を活用した充実～

1 | 社会保障の充実は計 8,000 億円規模に

2019年度予算案では、2019年10月に引き上げる消費税収を財源とした社会保障関係費の充実が図られた。これは安倍晋三首相が掲げる「全世代型社会保障」と関係している。安倍首相は2017年10月、解散総選挙に踏み切る際、高齢者に重きを置き過ぎている社会保障の予算を若年世代などに振り向ける「全世代型社会保障」を打ち出すとともに、2019年10月に消費税を8%から10%に引き上げる際の財源を活用することを表明した。

これを受け、増収分の計 8,110 億円（国費ベースで 7,157 億円）が社会保障の充実に活用されており、具体的な使途については、表1の通り、①幼児教育・保育の無償化、②介護人材の処遇改善、③待機児童の解消（保育士の処遇改善を含む）、④低年金高齢者に対する年金生活者支援給付金の支給、⑤低所得高齢者の介護保険料負担軽減の強化、⑥地域医療介護確保総合基金の拡充、⑦医療 ICT 化促進基金の創設、⑧社会的養育の推進——となっている。

表1：2019年度予算案のうち、消費税引き上げ分を活用した社会保障関係費の充実

主な内容	国・地方費	国費
①幼児教育・保育の無償化（注1） ・ 2019年10月から全ての3～5歳児、住民税非課税世帯の0～2歳児を対象に、幼稚園、保育所、認定こども園などの費用を無償化	+3,882億円	+3,882億円
②介護人材の処遇改善 ・ 2019年10月から勤続10年以上の介護福祉士について、月額平均8万円相当の処遇改善を行うことを算定根拠に対応	+421億円	+213億円
③待機児童の解消 ・ 保育の受け皿拡大：「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿を整備（保育運営費の拡充） ・ 保育所人材の処遇改善：2019年4月から保育士の処遇について、+1%（月3,000円相当）引き上げ	+330億円（注2）	+163億円
	+206億円	+103億円
④年金生活者支援給付金の支給 ・ 2019年10月から低年金の高齢者などに対し、年金生活者支援給付金（基準額6万円、月5,000円）を支給。対象者は合計で約970万人。	+1,859億円	+1,859億円
⑤低所得高齢者の介護保険料負担軽減の強化 ・ 原則として2019年10月から低所得者高齢者の介護保険料の負担軽減を強化	+654億円	+327億円
⑥地域医療介護確保総合基金の拡充 ・ 地域医療構想の実現に向けた地域医療介護確保総合基金の拡充	医療分 +100億円	+67億円
	介護分 +100億円	+67億円
⑦医療ICT化促進基金（仮称）の創設 ・ 電子カルテの標準化、オンライン資格確認の導入などによる効率的な医療提供体制構築のための基金を創設	+300億円	+300億円
⑧社会的養育の推進 ・ 児童養護施設の小規模化、地域分散化、高機能化などの推進	+58億円	+29億円

出典：財務省資料を基に作成
注1：初年度の経費を全額国費負担としたことに伴う子ども・子育て支援臨時交付金（2,349億円）を含む。
注2：このほか、事業主拠出金の1,000億円がある。
注3：上記のほか、後期高齢者医療制度の保険料（均等割）の軽減特例見直し、幼児教育・保育無償化に関する自治体事務費・システム経費の補助を実施。

ここでは予算編成で焦点となった幼児教育・保育の無償化とともに、筆者の関心事である医療・介護分野を中心に、その概要を考察する。

2 | 幼児教育・保育の無償化

表1の①で挙げた幼児教育・保育の無償化については、全ての3～5歳児と低所得世帯の0～2歳児について、幼稚園、保育所、認定こども園（幼稚園と保育所を一体化させた施設）、認可外施設に関する経費を無償化するための予算を計上した²。

この点は予算編成のプロセスで争点となり、全国市長会など地方団体が「必要な財源については、全

² このうち認可外施設については、3～5歳児は認可保育所の保育料の全国平均額に相当する月3万7,000円、住民税非課税世帯の0～2歳児は同4万2,000円を上限に補助する。

額国費で確保すべきだ」「無償化に伴う待機児童対策のため、施設整備や保育士確保などに要する経費について、地方財源の安定的確保を図るべきだ」「質の担保について、劣悪な施設に対して公費を投入することは耐え難い」と主張し、国との調整が難航した。

最終的に、国・地方協議の場での調整を経て、2019年度予算案では初年度（半年分）の費用として消費税の増収分から計3,882億円を充当するとともに、国が「子ども・子育て支援臨時交付金」（2,349億円）という形で費用の全額を負担することになった。その一方、認可外施設などの質の確保については今後の検討課題とされた。

3 | 介護人材の処遇改善

医療・介護分野でも消費税収の一部を充当する形で、いくつか施策を拡充したり、新たな財政支援制度を創設したりしている。その一つとして、人材難が指摘されている介護職員の処遇を図る点が挙げられる。具体的には、2019年10月から勤続10年以上の介護福祉士について、月額平均8万円相当の処遇改善を行うとしており、トータルで421億円、国費ベースとして213億円を計上している。

介護職員の処遇改善については、自民党から民主党に政権交代する直前の2009年度第1次補正予算で「介護職員処遇改善交付金」が創設され、月額平均1万5,000円の給与引き上げを実施した。その後、交付金が3年間で期限切れを迎えたため、2012年度報酬改定に際して「例外的かつ経過的な取扱い」という判断³で報酬本体に取り込まれた後、2015年度、2017年度に相次いで加算措置が講じられており、現在は最大で月額3.7万円相当の加算措置を受けられる。2019年度予算案では、リーダー層である経験・技能を持つ職員の給与を他産業と遜色ない水準まで引き上げるとして、10年以上の勤務経験を持つ介護福祉士の配置状況に応じて、①事業所ごとに加算率を設定、②事業所における柔軟な配分——という2段階を通じて、ベテラン介護福祉士を中心に給与を引き上げるとしている。

このほか、障害者福祉サービスの人材についても2019年10月から処遇改善を実施するとしており、トータルで187億円、国費ベースで94億円を充当。保育士に関しても、2019年4月から月額3,000円相当の処遇改善を実施するとしており、総額206億円、国費ベースで103億円を充てる。

4 | 低所得高齢者の介護保険料負担軽減の強化

表1の⑤で示した通り、低所得高齢者の介護保険料について負担軽減措置が強化される。元々、65歳以上（第1号被保険者）の介護保険料については、低所得者の介護保険料を軽減するため、国・地方合計で1,400億円を投入する予定だったが、最終的に1,600億円にまで拡大する。

第1号被保険者の介護保険料は、市町村が3年に1回の周期で改定する。その際、国は市町村に参考にしてもらうための所得段階を設定しており、所得水準に応じて最低の「第1段階」から最高の「第9段階」の計9つに区分されている。

今回の制度改正では、生活保護受給者など「第1段階」の624万人に限定されていた減免対象を拡大し、世帯全員が市町村民税非課税かつ本人年金収入80万円超120万円以下の「第2段階」、世帯全員が市町村民税非課税かつ本人年金収入120万円超の「第3段階」にまで拡大する。その結果、減免

³ 2011年12月の「平成24年度介護報酬改定に関する審議報告」では「（注：臨時的な財源である）交付金相当分を介護報酬に円滑に移行するために、例外的かつ経過的な取扱いとして設ける」としていた。

対象は 65 歳以上人口の約 3 割に相当する 1,122 万人に拡大する見通しである。これと併せて、第 1 段階の減免割合も拡充する。

5 | 地域医療介護総合確保基金の拡充

表 1 の⑥で示した通り、自治体を介して医療・介護事業者に交付される「地域医療介護総合確保基金」が拡充され、事業費ベースで医療分、介護分ともに 100 億円（いずれも国費ベースで 67 億円）が積み増しされた。この結果、地方負担分を加味した事業費ベースで見ると、基金の規模は医療分で 1,034 億円、介護分で 824 億円となった。

この背景には、病床再編などを目指す「地域医療構想」を進めたいという思惑がある。地域医療構想は 2017 年 3 月までに都道府県が策定しており、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年を意識しつつ、現状と 2025 年時点の病床を巡るギャップを明らかにした上で、余剰気味な急性期病床の削減、在宅医療の充実などを図ることを目指している⁴。

そして、地域医療介護総合確保基金は 2014 年度、地域医療構想の推進を主な目的に創設⁵され、その使途としては、①地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業、②居宅等における医療の提供に関する事業、③介護施設等の整備に関する事業、④医療従事者の確保に関する事業、⑤介護従事者の確保に関する事業——などの 5 分野が想定されている。

こうした中、財務省は 2018 年 11 月の財政制度等審議会（財務相の諮問機関）建議で、「地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設整備等に引き続き重点化しつつ、（略）メリハリのある配分調整を行うべきである」との期待感を示していたほか、2018 年 12 月に改定された経済・財政一体改革の工程表でも「地域医療介護総合確保基金の配分における大幅なメリハリ付け」に言及していた。これらの記述を踏まえると、地域医療介護総合確保基金の拡充を通じて、地域医療構想に基づく病床再編や在宅医療の整備を加速することで、医療費を抑制したいという思惑が見え隠れする。

6 | 医療 ICT 化促進基金の創設

表 1 の⑦で示した「医療 ICT 化促進基金（仮称）」は新規施策であり、効率的な医療提供体制の構築に向けて、電子カルテの標準化、オンライン資格確認の導入などを財政支援するとしている。そのための国費として 300 億円が計上されている。

4——社会保障関係費の概要(2)～消費税引き上げに対応する各種報酬の改定～

こうした施策の充実とは別に、2019 年 10 月の消費税引き上げに伴う経費の増加に対応するため、医療保険、介護保険、障害者福祉サービスの報酬が改定された。医療機関や介護事業所の仕入れには消費税が課されるが、医療・介護サービスは非課税とされており、医療機関や介護事業者は患者や利用者から消費税を徴収できない。このため、消費税引き上げに際して、その補填方法が焦点となった。

⁴ 地域医療構想については、拙稿レポート 2017 年 11 月 24 日～2017 年 12 月 8 日の「地域医療構想を 3 つのキーワードで読み解く」（全 4 回）を参照。第 1 回のリンク先は下記の通り。

<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=57248>

⁵ 当初は医療分だけスタートし、事業費ベースで 904 億円、国費 602 億円だった。その後、介護分が 2015 年度分に追加された。

このうち、診療報酬改定は本体+0.41%（国費ベースで約200億円増）の引き上げとし、医科は0.48%増、歯科は0.57%増、調剤は0.12%増という内訳になった。

一方、薬価と材料価格については、市場価格を基にした引き下げと、消費税増税に伴う引き上げを2019年10月に同時に実施する。薬価と材料価格の引き下げは後述することとし、消費税引き上げの対応分については、薬価で0.42%増（国費ベースで203億円増）、材料で0.06%増（国費ベースで27億円増）となった。

さらに、介護事業者向けの介護報酬は0.39%増（国費ベースで48億円増）⁶、障害者福祉サービス事業者向けの報酬は0.44%増（国費ベースで26億円増）となった。

5— 社会保障関係費の概要(3)～薬価削減など抑制策の内容～

1 | 自然増の抑制を巡る議論

高齢化などに伴う社会保障関係費の自然増を抑える制度改革も実施された。社会保障関係費の取り扱いについて、2019年度予算案は例年と少し異なる展開となった。具体的には、2016～2018年度の予算編成に際しては、2015年6月に閣議決定された「骨太方針2015」（経済財政運営と改革の基本方針2015）に基づき、社会保障の自然増を5,000億円に抑制するという「歳出改革の目安」が示されていたが、2019年度は「目安」がなかった。

しかし、消費税収を活用した充実分を除くと、最終的に伸び幅は約4,800億円となり、例年並みに抑えられた⁷。元々、自然増は約6,000億円と見込まれていたため、約1,200億円を抑制できたことになる。その柱は①薬価などの削減、②介護保険料に関する総報酬割の拡大、③生活保護の見直し——であり、以下では順に概要を考察する。

2 | 薬価などの削減

薬価や材料価格を含む診療報酬については、2年に1回改定されており、2018年度に大規模な改定が実施されたばかりである。このため、2019年度は本来、定期的な改定の年に当たらないが、消費税増税に対応した診療報酬の引き上げと併せて、薬価や材料価格も見直されることになった。

具体的には、薬価は0.51%減（国費ベースで290億円減）、材料価格は0.02%減（国費ベースで10億円減）とした。いずれも市場実勢価格に合わせる形での改定であり、国費ベースでは計300億円程度のマイナスとなった⁸。

3 | 介護保険料の総報酬割の拡大

こちらは既に定められた制度改正である。詳細については拙稿⁹で述べたところであり、ここでは概要にとどめる。2000年に制度化された介護保険制度は自己負担部分を除く50%を税金、50%を40歳

⁶ これとは別に、低所得者対策である補給給付の基準費用額を引き上げるため、国費7億円程度を別に充てる。

⁷ 例年よりも高齢化の伸び率が少し緩やかになることで、社会保障関係費の自然増が抑えられた点も指摘されている。2018年12月26日『毎日新聞』、12月23日『読売新聞』、12月18日『朝日新聞』を参照。

⁸ その一方で、先に触れた通り、消費税増税に対応した報酬引き上げが別々実施される。

⁹ 拙稿レポート2017年11月24日「介護保険料引き上げの背景と問題点を考える」を参照。

<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=57141>

以上の国民に課す保険料で賄っており、保険料の部分は23%を65歳以上高齢者（第1号被保険者）、27%を40歳以上65歳未満の第2号被保険者で負担し合っている¹⁰。このうち、第2号被保険者の介護保険料については、医療保険料に上乗せする形で医療保険組合ごとに徴収されている。そのイメージは図3であり、自営業者は国民健康保険に、勤め人を対象とした被用者保険のうち、大企業の従業員は会社の健康保険組合に、中小企業の従業員は協会けんぽに支払う医療保険料に介護保険料が上乗せされており、それぞれの保険組合が国に「介護納付金」として支払っている。

こうして各保険組合に割り振られる保険料の水準については、各保険組合の加入者数に応じて決まっていたが、被用者保険に関して、2017年度から負担ルールが変更された。

具体的には、加入者数に応じて支払う「加入者割」ではなく、所得に応じて課す「総報酬割」に変更した。この結果、相対的に高所得者が多い健康保険組合の負担が増える半面、協会けんぽや低所得者が多い健康保険組合の負担が減ることになった。

一方、総報酬割の導入に伴って協会けんぽに割り振られる保険料の負担が減ることで、協会けんぽの財政が改善することが期待されるため、その分の国庫負担を削減した。つまり、「加入者割から総報酬割に分配ルールを変更→財政が豊かな健康保険組合の負担増と協会けんぽの財政改善→負担が減る協会けんぽの国庫負担削減」という制度改革を通じて、国の歳出を削った。

こうした制度改革は2017年度から2020年度まで段階的に実施されており、2019年度予算案ベースでは600億円前後の国費を抑制できると見込まれている。

こうした制度改革は2017年度から2020年度まで段階的に実施されており、2019年度予算案ベースでは600億円前後の国費を抑制できると見込まれている。

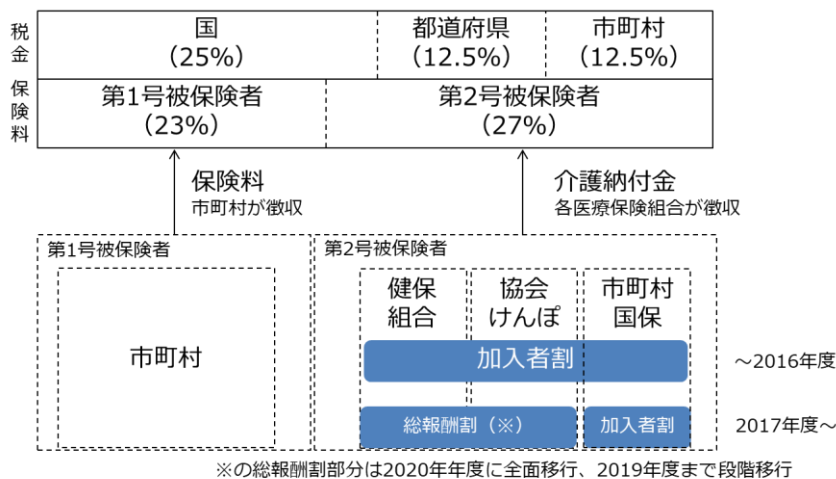
4 | 生活保護の見直し

こちらも介護保険料の総報酬割拡大と同様、既に決まっている制度改革の影響である。具体的には、一般低所得世帯の消費実態を反映したとして、生活扶助基準などの見直しを2018年10月から3回に分けて段階的に実施することにしており、2019年度予算案では2回目となる。国費の抑制額は30億円程度と予想されている。

5 | 歳出抑制策の評価

こうした制度改革の内容を考察すると、薬価や材料価格の削減を除けば、既に決まっていた制度改革

図3：介護保険料の流れ



出典：財務省、厚生労働省資料を基に作成
 注：施設系の税金部分は負担割合が異なる。

¹⁰ この比率は人口動態に応じて3年に一度、見直されており、法律が成立した2017年度時点では第1号被保険者が22%、第2号被保険者が28%だった。

正の影響であり、新しく歳出抑制に取り組んだ形跡は見受けられない。中でも、介護保険料の総報酬割移行については、介護費用の総額に影響を与える制度改革ではなく、むしろ歳出抑制のための「帳尻合わせ」の印象を受ける。今年は春に統一地方選、夏に参院選を控えており、ダイレクトに国民の生活に影響を与える制度改革に踏み込まなかったと見られる。

しかも、こうした「薬価頼み」「帳尻合わせ」の傾向は数年間、継続している。自民党が政権に復帰した後に編成された2013年度予算以降の歳出抑制の項目は表2の通りであり、これを見ると、診療報酬の定期的な見直しの年に当たる2014年度、2016年度、2018年度では薬価改定が歳出抑制の大きなウエイトを占めていた様子を理解できる。つまり、「薬価頼み」は2019年度予算案に限らず、近年の傾向と言える。

もう1つの「帳尻合わせ」という点でも、2019年度予算案と同じ傾向が見て取れる。具体的には、2015～2017年度の「協会けんぽの国庫負担減額」とは、74歳未満の国民が負担する「後期高齢者医療制度支援金」(以下、支援金)の負担ルールを変更した影響である。

表2：最近の歳出抑制策の主な内訳

年度	制度改革の主な内容	抑制額
2013	・ 生活保護の適正化	1,200億円
2014	・ 薬価改定 ・ 急性期病床の要件厳格化	1,300億円 200億円
2015	・ 介護報酬引き下げ ・ 協会けんぽの国庫補助減額	1,130億円 460億円
2016	・ 薬価改定 ・ 協会けんぽの国庫補助減額	1,500億円 200億円
2017	・ 雇用保険の国庫補助時限的引き下げ ・ 高額療養費の見直し ・ 介護納付金の総報酬割導入 ・ 協会けんぽの国庫補助減額 ・ 高額薬剤の薬価引き下げ ・ 後期高齢者の保険料軽減特例の見直し	1,080億円 220億円 440億円 320億円 200億円 187億円
2018	・ 薬価改定	1,300億円

出典：内閣府、財務省、厚生労働省資料を基に作成

これは先に触れた介護保険料の総報酬割と同様、被用者保険における支援金の負担ルールを加入者割から総報酬割に変更し、負担が減る協会けんぽの国庫負担を削減した。つまり、高齢者医療費の総額に影響しない範囲で負担割合を変更することで、国民が薄く広く負担する税金の割合を減らす一方、比較的裕福な健康保険組合の被保険者に負担を付け替えたことになる。

厳しい財政事情を踏まえると、相対的に豊かな健康保険組合の負担を増やすのは止むを得ないにしても、こうした「帳尻合わせ」は財政の危機的な状況や、負担と給付の関係を却って見えにくくする危険性がある。

さらに、議論しなければならない点は健康づくりの効果である。安倍政権は医療・介護制度改革について予防や健康づくりを重視しており、昨年6月に閣議決定された「骨太方針2018」(経済財政運営と改革の基本方針2018)では、「予防・健康づくり」「生涯現役、在宅での看取り等」を前半に並べた一方、医療費の自己負担増など国民の反発を招きかねない案件は後ろに回されているだけでなく、「検討」という文言を随所にちりばめた。

しかし、予防や健康づくりがマクロの医療・介護費用を抑制したというエビデンスは存在せず、多くを期待するのは難しい。この点も歳出抑制に消極的なスタンスを示す証左と言える。

6— 社会保障関係費の概要(4)～その他に論点となった制度改正～

1 | 後期高齢者医療制度の保険料軽減特例と「年金生活者支援給付金」の創設

その他の論点としては、75歳以上の後期高齢者の保険料軽減を継続するかどうかも焦点となった。後期高齢者医療制度が2008年度に創設された際、国民から猛反発を受けたため、低所得者を対象に保険料(均等割)の8.5～9割を軽減する措置が創設されたが、当初の予定では消費税引き上げのタイミングで特例を廃止する予定だった。

しかし、政府内の調整を経て、9割軽減対象者には消費税引き上げ分を充当する形で、表1の④で言及した月5,000円、年6万円の「年金生活者支援給付金」が支給されることになった。さらに、年金生活者支援給付金を受けられない8.5割軽減の特例を受けている低所得者についても特別な措置を講じるため、実質的な負担は増えないことになった。

2 | 未婚のひとり親世帯に対する支援

税制改正に向けた自民党、公明党の調整では、配偶者と離婚・死別したひとり親の所得税と個人住民税を軽減する「寡婦(寡夫)控除」の適用拡大が争点となった。婚姻歴のないひとり親が法律上、「寡婦(寡夫)」と見なされず、控除を受けられないため、公明党が未婚のひとり親に拡大するよう主張。これに対し、自民党が「未婚の出産を助長する」などと難色を示したことで調整が難航し、税制改大綱の決定が予定よりもずれこむ事態となった。

結局、与党税制改正大綱では、児童扶養手当の受給者のうち、前年の合計所得金額が135万円以下であるひとり親世帯については、未婚でも個人住民税を非課税とすることで決着した。さらに、今後の適用拡大について、「子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する更なる税制上の対応の要否等について、平成32年度(注:2020年度)税制改正において検討、結論を得る」という文言が与党税制改正大綱に入り、結論を持ち越した。

一方、2019年度政府予算案では臨時・特別の措置として、低所得(児童扶養手当の受給者、年収360万円以下)の未婚のひとり親に対し、年1万7,500円を支給する給付金が盛り込まれた。予算額は国費ベースで30億円。

7— おわりに～PB黒字化と2025年に向けて～

政府は財政再建を図るため、国・地方のプライマリー・バランス(PB、基礎的財政収支)を2025年度に黒字化する方針を掲げている。PBとは、その年の政策的経費を税収で賄えているかを示す指標であり、これが赤字だと債務残高は増えることになる。

しかし、年度を明記したPB黒字化目標は2002年に初めて立案されたにもかかわらず、先送りされ続けてきた。平成最後となる2019年度予算案についても、本レポートで指摘した通り、歳入は臨時財源に多くを頼り、社会保障の抑制策では帳尻合わせが目を引き、財政健全化の道筋が示されなかった。

むしろ、政権が全体として医療・介護費用の抑制の議論を忌避する代わりに、効果が必ずしもハッキリしない予防・健康づくりに力点を置いているようにも映る。しかし、管見の限り、予防・健康づくりがマクロの医療・介護費を削減したというエビデンスは存在せず、大きな費用削減効果を望めない。

一方、人口的にボリュームが大きい団塊世代が75歳以上になる2025年には医療・介護費用の増大が予想されているほか、子育て支援や独居高齢者の生活支援、子どもの貧困対策や児童虐待など新たな課題への対応も求められている。

こうした中で、「節目」の年とされている2025年に向けて、財政や経済をどう持続可能にするか、そして社会保障制度をどう構築するか、積み残された課題は余りに多く、負担と給付の関係や歳出・歳入の在り方を考えることが求められる。