



「令和3年度 予算編成に向けた建議」のポイントと問題点

2020年11月25日、財務省 財政制度分科会は「令和3年度予算の編成等に関する建議」を承認、公表しました。今年、新型コロナウイルス感染症が世界的に広まり、パンデミックを引き起こしました。日本では、冬に入り気温が低下したことで、第3波が到来。全国各地で感染者・重度者がこれまでにない規模で増えています。

こうした中、国民から求められるのは、公的責任に基づく感染症対策の徹底、および、医療機関・社会福祉事業所の拡充であることに疑いの余地はありません。しかし、菅政権は、Go to travel や Go to eat をはじめ、経済を優先しました。この方針は、令和3年度の建議にも反映されています。

社福経営 INFO vol.18 では、来年度の建議の社会保障制度に係る見解のポイントと課題についてお伝えします。

感染症対策は既存の補正予算の活用を！

2020年度の当初予算は102.7兆円でしたが、新型コロナウイルス感染症対策のために2度の補正予算が組まれ、一般会計予算は160.3兆円まで膨張しました。その追加歳出のほぼ全てを公債発行で賄ったため、新規公債発行額は90.2兆円に達し、公債依存度は56.3%とリーマン・ショック直後の平成21年度(2009年度)補正後予算の52.1%を超えたとされています。さらに、年末には30兆円規模の第三次補正予算が組まれるとの報道もあります。

一方、コロナの影響によって、昨年度の一般税収は60兆円を下回り、今年度は50兆円前半になると見込まれています。

政府は、2025年のプライマリーバランス(PB)の黒字化を固辞していますが、これは、公債の発行に頼らずに、税金や社会保険料によってその年の歳出を賄える財政状況にすることです。コロナの影響によって、一般税収額がいつ回復するかの見込みは立っていません。歳入が落ち込む中で、来年度以降、緊急包括支援金を予算の中に組み込んだ場合、プライマリーバランスの黒字化への道は完全に閉ざされるだけでなく、公債も積み重なっていきます。

建議において、世界的に新型コロナウイルスの感染拡大防止と経済回復の二兎を追うことが求められている

と記されていることは事実です。しかし、最終的には以下のように結論付けました。

「徐々に経済活動が再開される中で、…政府の一時的かつ非常時の支援を継続し、常態化させれば、政府の支援への依存を招き、産業構造の变革や新陳代謝の遅れ、モラルハザードを通じて今後の成長の足かせとなりかねない。このため、今後は…ウィズコロナ・ポストコロナを見据えた経済の構造変化への対応 や生産性の向上に前向きに取り組む主体の支援 へと軸足を移していき、未来に向けた日本経済力の強化につなげていくべきである。」

これにより、今年の緊急包括支援は「社会経済活動再開までのつなぎ的な措置」に位置付けられ、今後の感染症対策は、これまでの予算措置を活用して取り組むとされました。これは、表向きには感染症対策の充実を掲げながらも、これ以上の予算措置は認めないという財務省の意向に他なりません。この背景にプライマリーバランスの黒字化という狙いがあることに疑いの余地はないでしょう。

「全世代型」以上の社会保障改悪を！

菅政権は、ウィズコロナにおける経済回復のための喫緊の課題として、世界的に遅れているデジタル化の強化・推進を掲げました。そして、この実現に向けて、成長戦略会議・規制改革推進会議・経済産業省を中心に議論が着々と進められ、成長戦略会議は12月1日に「実行計画」を策定しました。

これに対し、社会保障改革・全世代型社会保障への転換に係る議論は、安倍前政権の時と比べてトーンダウンしています。新型感染症が蔓延するとともに、年明けの衆議院の解散・総選挙を企図している時期に、社会保障改悪を全面的に進めることは、国民感情の反発を招きかねません。先のトーンダウンは、こうした批判をかわすことが一因になっていると考えられます。

しかし、これによって、社会保障改悪・「全世代型」への転換に係る方針が撤回されたわけではありません。なぜなら、新型コロナウイルスによる影響だけでなく、少子高齢化(超高齢化社会の到来)によって、中長期的に一般税収の減・社会保障関係費の増が見込まれるため、社会保障「改革」なしに、プライマ

リーバランスの黒字化は見込めないからです。このことは次のような建議の記載に表れています。

「(感染拡大防止と経済回復の二兎に加えて、) 新型コロナ流行前から危機的な財政状況にある我が国では、財政健全化という三兎を追い、そのいずれも実現しなければならない。…社会保障制度の持続可能性を高め、特に将来に不安を感じている現役世代への負担のしわ寄せを避けることで、将来の不確実性を下げ、現役世代が希望を持てるようにしていくべきであり、このことが家計の消費の促進にもつながると考えられる。こうした観点からも、全世代型社会保障改革への取組が重要である。」

さらに、脚注において、全世代型のキーコンセプトとなっている「リバランス」だけで受益と給付のアンバランスが是正されるという考え方は早計であり、介護保険で言えば5割を占める公費負担の引き下げが必要であると、より強固な社会保障改悪を求めていることを、私たちは見逃してはなりません。

財政審は、この実現にむけて、さらなる受益(給付)と負担の両面の改革が必要であると説いています。この一環として、昨年10月に政府は消費税率を10%に引き上げましたが、同審議会は将来的にさらなる負担を国民に求めるため、これを「財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた長い道のりの一里塚」と位置づけました。ただし、税率の引き上げから間もありません。そこで、当面は給付面からの取組を中心とする意向を提示。来年度に予定されている介護・障害福祉の報酬改定等において、さらなる給付抑制を進めるように要請しました。

各分野に係る提言のポイントは新自由主義の徹底

こうした方針の下で、財政審は各分野への提言を行っています(参考資料1・2・3参照)。紙面の都合上全てを取り上げることはできませんが、介護保険・障害福祉の提言は、重度者への重点化(中軽度者切り)、成功方式の徹底による支出抑制、自己負担の増という考え方が徹底されています。一方、子ども子育てに関しては少子化対策のために、一見すると前向きな提言がなされているように見えますが、実際には大きな問題が隠されています。

【共通事項】

・介護・障害分野の自然増、ポスト「子育て安心プラン」に係る費用は予算編成過程において議論とされた。しかし、建議や担当省庁の検討会でも言及はされておらず、これらの対策に係る財政的論拠は不透明である。

【介護保険】

・今後の要介護者の増=ICT等の活用によって、報酬の+改定をしなくても利益の増が見込めるという発想は、人が人を支える社会福事業にとって不適切である。

【障害福祉】

・財政審は介護保険等と比べて障害福祉に係る

【「建議：全世代型」を超える社会保障「改革」を！】

「支え手」である75歳未満の現役世代の人口は、令和22年(2040年)を超えても一貫して減少を続けると見込まれていることから、働く意欲のある高齢者・女性・障害者の就労を一層促進することが重要であり、経済成長への取組にもつながる。しかし、こうした労働参加の拡大が被保険者数ひいては保険料収入の増加を通じて受益(給付)と負担の不均衡の是正にもつながると考えることは、社会保障制度の現状を踏まえれば、早計である。すなわち、こうした公費負担の軽減効果が生じるには、公費で賄うべきとされる部分に増加した保険料収入が充てられる構造を確保する必要があるが、そのためには給付費総額に対して公費負担割合を引き下げていく制度改革がなされることが前提となる。まずはそうした制度改革の実現可能性が検証される必要があり、公費負担割合等に係る現状の社会保障制度の制度設計が維持される前提に立てば、給付費総額の増高の見込みが変わらない限り必要となる公費負担総額は変わらない。そこに十分な税財源が賄われていない状況も変わらないのであれば、受益(給付)と負担の不均衡は是正されない。

算の伸びを問題視している。しかし、日本のGDPは世界3位にもかかわらず、OECDの障害者支出平均にも及んでいないという実態は無視して、給付抑制を要請している。

【子ども・子育て】

・日本の社会保険制度が、積立方式ではなく、労働の現役世代の社会保険費が高齢者等の社会保障を支える賦課方式であることを事由に、将来的な子ども・子育ての拡充に社会保険財源を充当することを提案している。これは大企業や高額所得者の税率のさらなる引き下げにつながりかねない。

この背景に、「自助」と「互助」を前提に、国民国家の一機能である富の再分配、それによる貧富格差の一定の是正。これらを踏襲した社会体制の維持を放棄する新自由主義的な考え方があることに疑いの余地はないと考えられます。

おわりに

新自由主義とは異なりますが、個人の自由を大前提とするジョン・ロールズをはじめとしたリベラル派の中には、過剰な貧困・格差を問題視し、節度ある格差やそのための再分配のあり方を模索している人たちもいます。

社会保障・社会福祉のあり方を考える上では、こうした議論も参考にしながら、民主主義の原則にのった、個々の自由と格差、再分配による格差の是正のバランスについて、慎重に検討していく必要があります。



(文責：山崎 光弘)
無断配布・無断引用を禁じます。

【参考資料1：介護保険に係る情勢認識と提言】

介護保険	状況認識	提言
①総論	<p>高齢化の進展等により介護費用は大幅に増加。制度創設時から総費用は約3倍となっている。今後も高齢者の増加、現役世代(支え手)の減少により、総費用、保険料負担ともに増加していくことが避けられない。</p> <p>+改定は国民負担の増に直結する。新型コロナの影響を考えると不適切。</p> <p>特別支出(本部繰入金)を除いた収支差率をみると、中小企業よりも収支差率は高い。</p>	<p>報酬単価の抑制等の徹底した合理化・効率化を行うとともに、保険給付範囲の見直しをはじめとする制度改革を着実に実施していくことが必要。利用者負担の更なる見直し、ケアマネジメントへの利用者負担の導入、多床室の室料負担の見直し、軽度者へのサービスの地域支援事業への移行といった制度改革の早期実現を求める。</p> <p>介護報酬をプラス改定し、国民負担増行うべき事情は見出せない。 ➡報酬のプラス改定は認めない。</p>
②新型コロナ感染症対策	<p>一時的な利用控え等見られたもの、6月以降、状況は改善している。また、調査結果によれば、令和2年度の総費用の増加は+0.3%程度、収入の伸び率が前年比3~4%程度のプラスとなっており、新型コロナの影響が収支差に大きな影響は及ぼしていないのではないかと考えられる。</p>	<p>緊急包括交付金による支援は、感染症対策等に伴う一時的なコスト増への対応。令和3年度の介護報酬改定において恒久的な負担増をもたらす対応は適切ではない(臨時的な時限措置は否定しない)。 ➡来年度、緊急包括交付金による措置は講じない。恒久的な予算に組むことは認めない。</p>
③処遇改善	<p>(人材確保) 労働市場では一人当たり現金給与総額の減少、有効求人倍率の低下が生じている。</p> <p>特定処遇改善加算を請求している事業所は6割。社会福祉法人における社会福祉充実財産が十分に活用されていない。</p>	<p>新型コロナの影響による離職者の再就職支援を含め、介護人材の確保に資する職業転換施策を推進。 ➡新型コロナで解雇等された人材を活用すべき(経済活動が回復したときに離職する可能性は鑑みない)</p> <p>介護報酬改定で国民負担増を求めてまで処遇改善を更に進める環境にはない。まずは既存の処遇改善加算の財源、社会福祉充実財産の活用を図る。 ➡当面、これ以上の処遇改善は行わない。</p>
④運営の効率化	<p>施設や介護人材の制約から利用定員増等には限りがあると考えられるが、要介護者は毎年増加しており、サービス提供体制次第で介護報酬改定による増加に頼らずとも、恒常的に増収益を確保し得る余地がある。</p>	<p>ICT化等を進め、効率的なサービス提供を実現することで生産性向上を図り、介護サービスの質の確保とコストの縮減(事業者の利益の確保)を両立させることが必要。 ➡介護のニーズは増加しているのだから、事業所の工夫次第で利益を上げることは可能であり、報酬を引き上げる必要はない。</p>
⑤加算の見直し	<p>このような中で、制度当初より加算の種類が大きく増加し、体系が複雑化。</p>	<p>サービスの質や事業者の経営への効果・影響を検証するPDCAサイクルを確立し、真に有効な加算への重点化 ➡「自立支援」など政府の意向にそった支援をした場合に評価される成功報酬方式の加算に限定すべき</p>
⑥福祉用具貸与の見直し	<p>福祉用具貸与は、貸与に係る給付費に加え、毎月のケアプラン作成等のケアマネジメントにも給付費がかかるため、購入する場合に比して多額の費用を要している。福祉用具貸与のみのケアプランも6%ある。</p>	<p>歩行補助杖などの廉価な福祉用具は貸与から販売に切り替えるべき ➡定価<貸与+ケアプランに係る給付費の場合、福祉用具は全額自己負担にすべき</p>
⑦地域支援事業の見直し	<p>総合支援事業は事業費の上限内での実施が原則であるが、ガイドライン上、「一定の特殊事情」がある場合には上限を超えても交付金が認められる。結果、個別協議を行った全ての地方公共団体が上限超過部分の交付金措置全額認められており、原則が機能せず形骸化。</p>	<p>原則として上限超過を認めないよう改めるべき。 ➡上限額を超えた場合は、市町村の負担とすべき。</p>
⑧インセンティブ交付金の見直し	<p>インセンティブ交付金は、高齢者の自立支援・重度化防止等を通じて、介護費の抑制や地域差縮減に向けた保険者の取組を推進するものであるが、成果に応じて交付されていない。また、各市町村の評価指標ごとの評価結果は非公表。</p>	<p>介護費用の抑制に直接的につながる指標のみを評価する方向に制度を簡素化しつつ、アウトカム指標への配点の重点化を進めるべき。あわせて、各市町村の指標ごとの点数状況・結果を公表させ、「見える化」を進めるべき。 ➡成功報酬方式を徹底し、結果を公表させることで競争を煽るべき。</p>

★アカは筆者による解釈。

(出典；筆者作成)

【参考資料2：障害福祉に係る情勢認識と提言】

障害福祉	状況認識	提言
①総論	<p>障害福祉サービス等予算額は、平成18年度の障害者自立支援法の施行以降、社会保障関係費全体の伸びを上回る水準で増加しており、利用者数や事業所数とともに、直近10年間で2倍強。</p> <p>近年の障害福祉サービス等事業者の収支差率は、中小企業の平均を上回る水準。</p>	<p>収支状況等も踏まえ、給付内容の効率化・適正化が必要不可欠であり、サービス内容の精査を行うことが必要。</p> <p>▶重度者への重点化、中軽度者には成功報酬方式を徹底し、支出と給付抑制を図るべき。</p>
②新型コロナ感染症対策		<p>地域別・サービス別に単価が定められている障害報酬により、臨時の時限措置を講じることまでは否定しない。</p> <p>▶来年度、緊急包括交付金による措置は講じない。恒久的な予算に組むことは認めない。</p>
③就労系サービスの報酬適正化	依然として実績が低調である事業所が一定程度存在	<p>これまで以上に実績に基づいたメリハリのある報酬体系を目指していくべき</p> <p>▶政府が定めた基準を満たせない事業所への報酬単価は引き下げるべき。</p>
	就労継続支援A型について、利用者の賃金は税財源の障害報酬ではなく生産活動収入によって支払われるべきであるところ、多くの事業所で障害報酬から補てんしていると考えられる状況	<p>事業者の経営改善に向けた取組が適切に評価されるよう報酬の見直しを行うことが必要。</p> <p>▶政府が定めた基準を満たせない事業所への報酬単価は引き下げるべき。</p>
④放課後等デイサービス・児童発達支援の報酬適正化	放デイについては、現行のサービス体系となった平成24年以降、費用額が約7倍に増加。障害福祉サービス等全体の伸び率を大きく上回っている。事業所数についても、営利法人を中心に多くの法人が参入しており、約5倍に達している。	<p>放課後等デイサービスの報酬について、他のサービスとの均衡を図りつつ、利用者ごとのサービスの提供時間を考慮するなど、サービスの質や費用に見合った報酬体系となるよう見直しを行い、重度者への重点化を図るべき。</p> <p>▶重度心身障害児向け放デイに倉へ、その他方法デイの方が収支差率等が高い。重心向け放デイより収支差率が低くなるように報酬基準を見直し、重度者への重点化を図るべき。</p>
	放デイには営利を追求し支援の質が低い事業所増える、極端な短時間利用など障害児の発達にとって望ましいとはいえない利用のされ方もみられるとの指摘がある。	
	利用者状態別の基本報酬や児童指導員等加配加算について、その報酬水準が事業に要するコストを適正に反映できていない可能性がある。	
	近年大幅に増加している児童発達支援について、事業所類型別・定員別の基本報酬が事業に要するコストを適正に反映できていない可能性がある。	<p>報酬水準の適正化を図るべき。</p> <p>▶児童発達支援のみを行う事業所であって、特に10人以下の事業所の収支差率が高い。児童発達支援センターよりも収支差率が低くなるよう報酬基準を見直し、重度者への重点化を図るべき。</p>
⑤事業者に対する実地指導の強化	近年、障害福祉サービス等事業者に対する行政処分の件数が増加	<p>報酬改定に当たっては、収支差率を踏まえた報酬の適正化を徹底するとともに、これまで以上にサービスの質を適切に評価する報酬体系を目指していくべき。あわせて、サービス等事業者に対する都道府県等の実地指導を強化することが必要。</p> <p>▶報酬の不正利用を行う事業所を排除すべき。</p>

★アカは筆者による解釈。

(出典；筆者作成)

【参考資料3：子ども・子育てに係る情勢認識と提言】

子ども・子育て	状況認識	提言
①総論	<p>子供・子育ては、平成15年度に少子化社会対策基本法が制定されて以降、現金給付である児童手当を段階的に拡充。平成25年度以降は待機児童解消に向けて現物給付（保育サービス）を大幅に拡充した。昨年10月からは、3～5歳児等の幼児教育・保育を無償化。</p>	<p>たないが、近年のこうした急速な拡充の中で、真に子供や子育て世代のためになる支援になっているか、少子化対策としての政策効果が十分期待できるかといった観点から公費の「使い道」の精査をしていくことは不可欠。 ▶政府の意向通りに予算が執行されているかを精査すべき。</p>
②不妊治療への保険適用	<p>これまで不妊治療の経済的負担の軽減を図るため、高額な医療費がかかる不妊治療（体外受精、顕微授精及び男性不妊治療）には費用助成を実施。他方、不妊治療への保険適用については、「少子化社会対策大綱」において「適応症と効果が明らかな治療には広く医療保険の適用を検討し、支援を拡充する」とされ、さらに、本年9月16日に閣議決定された「基本方針」においては「不妊治療への保険適用を実現する」とされた。</p>	<p>不妊治療への保険適用の実現に向けて取り組みを進めていくべき。</p>
③育児休業給付	<p>男性の育児休業取得率は近年大きく伸びているものの、政府目標には届いていない。また、男性の育児休業の取得期間は2週未満が約7割、1月未満が約8割となっている。</p>	<p>男性が育児休業を柔軟に取得しやすくするため、育児休業を産後8週以内に限らず、分割して複数回取得を可能とするような制度を検討すべき。なお、男性の育児休業の取得促進という観点から所得保障の在り方について検討する際は、他の取組進捗状況も見極めべき。</p>
④待機児童の解消	<p>上記の「基本方針」において保育サービスの拡充により、待機児童問題を終わらせて、安心して子どもを生み育てられる環境をつくる」とされた。しかし、両親の就労状況を重視する保育所の利用調整基準によって、より所得の高いフルタイム労働者の子供の方が保育所を利用しやすく、パートタイム労働者の子供の方が待機児童になりやすい状況が生じているとの指摘がある。</p>	<p>現在の利用者の状況や潜在的な保育需要も含めた全体の保育需要のほか、新型コロナが非正規雇用を与えている影響も踏まえた上で、利用調整基準の在り方など世帯の経済状況もより勘案した仕組みも検討していくべき。 ▶非正規労働者の保育需要にも応え、「リバランス」を促進すべき</p>
	<p>待機児童数は着実に減少を続けているものの、都市部を中心に引き続き存在するなど、地域ごとに状況が異なっている。</p>	<p>令和3年度以降の保育の受け皿確保は、保育における需要と供給のミスマッチの解消に丁寧に取り組むとともに、新型コロナの影響も踏まえて必要量の見込みを精査し、安定的な財源を確保しつつ検討していくべき。 ▶効率的で、効果的な予算執行を行うことで支出抑制を図るべき</p>
⑤児童手当の見直し	<p>現行の児童手当制度においては、所得制限を超えている者にも、月額5,000円（年額6万円）の「特例給付」が支給されている。</p>	<p>月から開始した幼児教育・保育の無償化に伴う負担軽減を鑑み、「特例給付」を廃止すべき。</p>
	<p>平成4年以降、共働き世帯数が専業主婦世帯数を超えるなど世帯における就労形態が多様化しているが、主たる生計者の所得が支給基準となっている。</p>	<p>状況変化や他制度との公平性の観点等を踏まえ、世帯合算の所得に基づき支給を判断する仕組みにすべき。 ▶一定所得があるものへの給付は廃止し、支出抑制を徹底すべき。</p>
⑥少子化対策の安定財源確保	<p>少子化対策は、賦課方式をとる我が国の社会保険制度の持続性の確保や将来の給付水準の向上につながる。</p>	<p>保険料財源による少子化対策への拠出を拡充するという考え方も、将来的課題として検討する余地がある。 ▶子ども・子育て支援の拡充の財源確保にあたっては、社会保険財源を充たすべき。</p>

★アカは筆者による解釈。

(出典；筆者作成)