

研究ノート

社会保障・税一体改革をめぐる議論の概要

芝田 文男

第1節 はじめに

2011年3月の東日本大震災の復興や政局の混乱で、マスコミの注目度は下がっているが、中長期的には震災以上に日本の社会経済に大きな影響を与え得る「社会保障・税一体改革案」が2011年6月30日に政府与党の成案決定会合で決定され、翌日閣議報告された。

この研究ノートでは、以下第2節で高齢化・財政赤字等前提となる基本的状況とこれまでの経緯について簡単に触れ、「社会保障・税一体改革」の必要性について概観したい。

第3節で「社会保障・税一体改革案」を前自公政権末期の「社会保障国民会議最終報告案」と対比し、そのポイントと問題点について解説したい。

第4節で、とりまとめ過程で明らかとなった改革案実現までの問題点と、改革案の目標年次の2015年以降の課題について指摘したい。

第2節 社会保障と財政の現状とこれまでの経緯

1 前提となる基礎的な状況

日本は先進国一低い合計特殊出生率1.39（2010年）と、世界一高い高齢化率22.9%（2009年）となっており2011年度予算の特別会計分も含む社会保障給付費は108兆円にのぼるが、現在の出生率が続けば2055年には高齢化率40.5%という史上前例のない超高齢社会となる。高齢化による社会保障給付の増加と少子化に現役就労年齢層の減少で、国民1人当たり

図 2-1 社会保障給付費の現状

給付	年金 53.6 兆円 (49.6%)	医療 33.9 兆円 (31.4%)	福祉等 20.6 兆円 (19%)
負担	保険料 59.6 兆円 (55.3%)	税 39.4 兆円 (36.5%)	その他 8.8 兆円 (8.2%)

出典：厚生労働省「社会保障改革案」参考資料

の負担は間違いなく重くなる。

他方財政状況は 2011 年度一般会計当初予算は 92.4 兆円だが、税収は 40.9 兆にすぎず、他の特別会計の剰余の取崩しであるその他収入 7.2 兆円を加えても賄えない財政赤字を賄うのに国債を 44.3 兆円新規発行する。年々の借金が積み上がった債務残高は 2010 年度末で国分 663 兆円、国と地方を合わせると 862 兆円となり GDP の 2 倍弱（199.2%）となっている。

この債務残高対 GDP 比 199.2%は国際的に見ても異常であり、昨年来財政が破綻し大幅な歳出削減を条件に EU 各国の支援を受けているギリシャの債務残高でも対 GDP 比 124.9%に過ぎない。日本の財政が破綻しないのは、家計の金融資産残高が 1,476 兆円（日本銀行「資金循環統計」2011 年 3 月末）あり、国債が国民によって賄えるのに対して、ギリシャの国債は EU 各国で引受けられ、その返済能力に市場が疑念を抱いたためである。また、日本の消費税 5%は欧州先進各国の 15～25%に比べ低く、増税による財政改善余力があるとも見られている。従って、日本も毎年国債 40 兆円新規発行のような財政赤字の垂流しを続けると、ギリシャ同様経済混乱の中で大幅な歳出の削減と増税を市場の圧力で迫られ、資産も少なく就労も困難な高齢、疾病、障害を持つ生活弱者に厳しい状況になりかねない。

表 2-2 先進各国の債務残高対 GDP 比 2010 年

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	ギリシャ
債務残高対 GDP 比	199.2%	89.6%	82.3%	93.8%	80.9%	132.0%	124.9%

出典：OECD「Economic Outlook87」（2010 年 6 月）ギリシャ：欧州委員会「2010 年春の経済見通し」

2 財政悪化の原因とこれまでの政策的対応の概観

過去からの財政収支と新規国債発行状況をみると、1990年のバブル崩壊頃から財政の収支は合わず年々大量の国債が発行されている。

2010年6月に閣議決定された「財政運営戦略」で政府は過去20年間に増加した国債債務残高470兆円の原因を分析し、景気低迷による税収減と経済対策の減税による税収減による分が210兆円（45%）、同じく経済対策の公共事業による増加分が60兆円（13%）、高齢化で増加した社会保障費を恒久的財源で賄わなかったことによる増分が150兆円（32%）としている。

2001年から2006年の小泉政権では、公共事業予算の年3%純減を始めとする歳出削減に取り組むとともに、社会保障も純減はしないが、高齢化で増える分より毎年度数千億円単位で抑えるように予算要求の上限を設定し、社会保障制度について様々な改革が行われたため、新規国債発行の伸びは少し抑えられた。

その後、2008年秋リーマンショックによる経済の悪化や派遣切り等の非正規労働者へのしわ寄せの状況を受けて、自公政権末期に後述のように

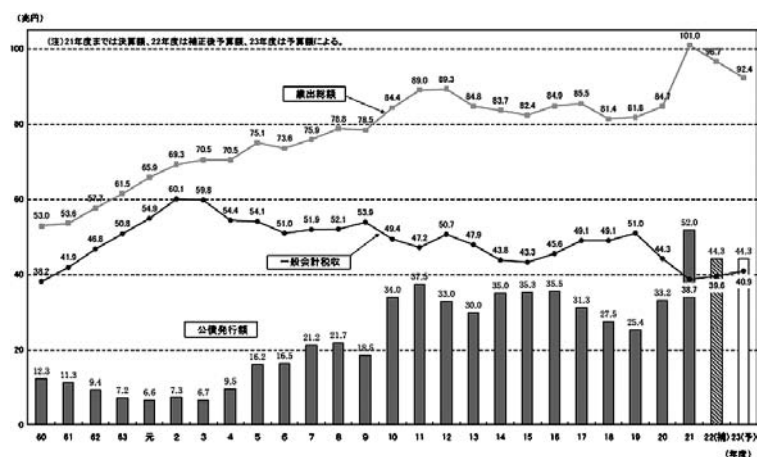


図2-3 歳出、税収の推移と毎年の新規公債（国債）発行額の推移
出典：財務省ホームページ

「社会保障国民会議最終報告」（2008年11月4日）をまとめ、少し考え方を転換して部分的に社会保障には機能強化が必要という方針を打出した。そして、その費用を賄うためにも消費税の増税等の税制の抜本的改革が必要という立場をとった。

2009年に政権を握った民主党は子ども手当の創設の他、高齢者医療制度の見直し、年金制度の抜本的な改革の他、高速道路無料化、農家所得保障制度等のマニフェスト実現を表明した。鳩山首相はその財源は「コンクリートから人へ」予算使途を見直せば増税せずに調達可能と答えていた。しかし、普天間基地等の政治の混乱で鳩山首相が退陣し、菅政権となると2010年夏の参議院選挙で消費税増税を打出した。特別会計や既存予算の見直しだけではマニフェスト実現や財政立直しは困難と認識せざるをえなくなったと思われる。しかし、鳩山政権下の混乱と唐突な増税方針の表明が原因してか、参議院で大幅に議席を減らし、自公政権末期同様、参議院の与野党議席数は逆転し民主党単独による政策実現能力は低下した。それでも厳しい財政状況を受け「社会保障・税一体改革案」をまとめ、自公両党等との与野党協議でその実現を図ろうとしている。

しかし、3月11日の東日本大震災はその復興と原子力問題という重大な政治問題を産み、政局の混乱で議論の先行きは不透明感が増している。

3 増税と社会保障制度見直し以外の方法の実現可能性

（1）経済成長——上げ潮派の短い夢と成長シナリオの「誤解」

小泉政権の後半2003年～2007年秋（サブプライム破綻前）の経済成長の時期、規制緩和等で成長率を高めればあまり増税しなくても財政再建できるという「上げ潮派」の政治家が与野党で勢力を増した。前回参院選の各政党のマニフェストの名目成長率は民主3%、自民4%、みんなの党4%と高めに設定されている。これは内閣府「経済財政の中長期試算」（2011年1月21日）の成長戦略シナリオの成長率2012年2.3%、2023年3.7%に近いが、政府は同時に慎重シナリオの成長率2012年1.3%、2023年1.7%を公表しており、今回の社会保障・税一体改革案は慎重シナリオの成長率

表2-4 名目 GDP の年率平均成長率

1960-69 年	1970-79 年	1980-89 年	1990-1999 年	2000-2009 年
14.5%	11.7%	5.4%	1.2%	-0.66%

出典：内閣府「平成22年経済財政白書」の長期経済統計の名目 GDP 値より計算。

をベースとしている。90年代の1.2%の成長、リーマンショック後マイナスに転落した2000-2009年の状況、今後少子化で労働力人口が減少し国内市場が収縮することを鑑みれば、慎重シナリオの方が現実性は高いように思われる。

また、成長シナリオでも財政赤字は2023年度20.2兆円であり、慎重シナリオの26.5兆円より6.3兆円しか改善しない。景気好調により税収は13.2兆円増えるが、物価上昇で歳出が7.1兆円増える他、長期金利上昇による利払費増で国債費が15.4兆円増加するためであり、成長だけでは財政の好転は望めない。

(2) 埋藏金の活用と予算の使途の見直し

よく主張される埋藏金活用については、その他収入として2010年度に10.6兆円取崩し、2011年度予算でも7.2兆取崩す予定で底が付きかけていると思われる。2009年に基礎年金の国庫負担率を1/3から1/2に上げた。これは社会保険料負担の軽減についての企業、労組の積年の要望に前政権が応えたものだが毎年2.5兆円の税財源が必要となる。しかし、増税はすぐには不可能なため、将来の税制見直し時期までは財投や外為特別会計の積立金の取崩しで対応することとされ、2009、2010年度はそれで賄われた。しかし、2011年度はそれらの財源も底をつきかけ、国土交通省の独立行政法人の新幹線建設費の余剰を使うとともに、外為特会に2011年度中に例年なら積上がる分を当込んで予算が組まれた。しかし、それも今回の震災復興の1次補正予算の財源に流用され、年金の2.5兆円は2011年度第3次補正予算において東日本大震災の復興費用とともに将来の増税を一定見込んだ国債（復興債）の発行で調達することが検討されているようだ（2011年9月現在）。また、2010年秋に民主党の事業仕分け第3弾で特別

表2-5 1兆円以上規模の主要経費分類による当初予算の推移

	2010 年度予算	2011 年度予算	増 減	増減率
社会保障関係費	27 兆 2686 億円	28 兆 7079 億円 (40.5)	1 兆 4393 億円	5.3%
地方交付税交付金等	17 兆 4777 億円	16 兆 7845 億円 (23.7)	△6932 億円	△4.0%
文教・科学振興費	5 兆 5892 億円	5 兆 5100 億円 (7.8)	△772 億円	△1.4%
公共事業関係費	5 兆 7731 億円	4 兆 9743 億円 (7.0)	△7987 億円	△13.8%
防衛関係費	4 兆 7903 億円	4 兆 7752 億円 (6.7)	△151 億円	△0.3%
食料安定供給費	1 兆 1612 億円	1 兆 1587 億円 (1.6)	△25 億円	△0.2%
その他事項経費	5 兆 1943 億円	5 兆 5660 億円 (7.9)	3717 億円	7.2%
経済危機・地域活性化予備費	1 兆円	8100 億円 (1.1)	△1900 億円	△19.0%
計（基礎的財政収支対象経費）	70 兆 9319 億円	70 兆 8625 億円 (100)	△694 億円	0.1%

出典：財務省『2011 年度予算案』から作成。

注：基礎的財政収支対象経費は、一般歳出予算から公債費（過去の借金の利払い・借換費用）を除いたもの。

会計の状況が精査されたが、地方交付税の特別会計に逆に 33 兆円もの埋蔵借金がみつかるなど埋蔵金はあまり発見されなかった。

次に予算の使途変更による財源捻出だが、2011 年度予算は高齢化の自然増と 3 歳未満の子ども手当の増額（震災後その部分は撤回）により社会保障費が増額している以外はほとんど減額か横ばいであり、40 兆円にのぼる財政赤字や社会保障の自然増を賄う大きな財源があるとは思われない。社会保障も含め予算効率化の努力は今後も必要だが、歳出使途の見直しだけでも解決しそうにはない。

第 3 節 「社会保障・税一体改革案」と「社会保障国民会議最終報告案」の比較

前置きに紙数を費やしたが、現政府民主党の案と前政権の社会保障国民会議案による社会保障費の国費分の増加額＝増税必要額の全体像を比較す

るとともに、民主党案の分野別の充実策と重点化・効率化策の内容を見ていきたい。

1 両案の国費増の所要額（＝増税所要額）の比較

表3-1をみると一見社会保障・税一体改革案と社会保障国民会議案は全く合っていないように見えるが、現政府・民主党案は制度改革による充実分合計約3.8兆円から重点化・効率化分約▲1.2兆円を差引いた約2.7兆円（消費税1%相当）だけを掲げているのに対して、自公政権時代の社会保障国民会議の所要額には高齢化等による自然増分も含んでいるからである。

社会保障・税一体改革案では2015年分についてのみ資料によって明らかにしているが、この制度改革増1%に、高齢化等による自然増分1%、基礎年金国庫負担を1/3から1/2に引上げる恒久財源手当分1%を加えて機能強化分は3%となるとしている。さらに消費税引上げに伴い、医療・介護・福祉サービス自体は免税対象だが原料等が消費税引上げの影響を受けることと、年金の物価上昇に伴う引上げを考慮すると消費税1%程度の

表3-1 両案の国費所要増額

	社会保障・税一体改革案		社会保障国民会議	
	2015年度	2025年度	2015年度	2025年度
年金	0.6兆円	0.7兆円	2.6兆円 (消費税1%弱)	2.9兆円 (1%弱)
基礎年金国庫 1/2 恒久財源	—	—	2.5兆円 (1%)	3～4兆円 (1%)
医療・介護	～1.6兆円	～2.3兆円	4兆円 (1%強)	14兆円 (4%弱)
少子化	0.7兆円	1兆円程度	1.3～2.1兆円 (0.4～0.6%)	1.6～2.5兆円 (0.4～0.6%)
合計	2.7兆円 (1%程度)	4兆円 (1%程度)	10～11兆円 (3.3～3.5%程度)	22～24兆円 (6%程度)

出典：「社会保障と税の一体改革案」「社会保障国民会議最終報告」の参考資料より筆者作成

注：（％）は消費税増税で換算した場合の所要引上率

財源が必要となる。これを加えると4%となり、自公案の3～3.5%とほぼ等しくなる。なお、少子化の制度改善分は前政権案の1.3兆～2.1兆円より現政権案は0.7兆円と小さくなっているが、少子化では高齢化のような自然増の影響はないので、保育所0-2歳の利用率についてを前政権案では38%～44%であったものを現政権案では35%としたり、放課後児童クラブ利用率を同じく60%から1/3とするなどやや現実路線に変更していることが影響しているものと思われる。

社会保障・税一体改革案ではこの4%に機能維持分として1%上乗せし5%消費税を上げている。これは2011年度においても消費税の使途とされている高齢者3経費（基礎年金、高齢者医療、介護）に22.1兆円かかり、消費税収12.8兆円との差が9.3兆円（消費税4%分）あり、2015年にはその差が12.8兆円（5%弱）に広がっていることからその差を少しでも縮小する財源に充てるためと考えられる。

2 各分野の一体改革案の改正内容（充実と重点化・効率化）の概要と問題点

次に各分野で社会保障・税一体改革案が社会保障にどのような充実（機能強化）策と、重点化・効率化策を提案しているのかを見たい。

（1）年金

	社会保障一体改革案		参考 社会保障国民会議案
	充実策	重点化・効率化策	
新年金	○所得比例年金への一元化 ○最低保障年金 生涯年収が中所得以下の層に税財源で全額で7万円保障。年収が一定額を超えると減額しやがて0にする。 * 制度内容がつまっていないこと等から当面棚上げ。増税への影響が大きいことも影響か。生涯平均所得1000万円程度から減額するのでは下記のようにほとんど財政効果はなく、必要な増税額は大きくなる。		・基礎年金を全額税とすると最低でも <u>消費税3.5%の引上げが必要</u> 。 * 社会保険時代の未納未加入者も全員救うと <u>8.5%の引上げが必要</u> 。

<p>現行制度改善</p>	<p>○基礎年金平均 5.3 万円以下の者（単身の場合）7 万円との差を保障 所要額 0.6 兆円 [公費に影響ない改善] ○パートの厚生年金適用拡大 ○3 号被保険者の 2 分 2 乗方式 夫婦の保険料を合算し半分ずつを厚生年金に反映。（詳細不明だが専業主婦世帯の厚生年金額が減る可能性あり） ○60 歳代前半の者の在職老齢の調整額を 60 歳代後半の者と同じに減額 ○産休期間中の保険料免除 ○共済を厚生年金に一元化</p>	<p>○高所得の年金給付見直し * 所得 1000 万円から減額し 1500 万円で基礎年金 0 とする場合 （減額 ▲450 億円） ○マクロ経済スライド見直し ①物価下落時に減額しなかった物価スライドの調整残り分を 3 年で解消（減額年▲0.1 兆円） ②デフレ期も少子高齢化分を年 0.9 % 減額（減額年▲0.1 兆円） ○支給開始年齢引上げ 65 歳への引上げスケジュール前倒しや 68～70 歳への引上げ（1 歳引上げた年に▲0.5 兆円） [公費に影響ない効率化] ○標準報酬の上限引上げ 保険料収入の増加 *（ ）の減額は検討中のため効率化額に入っていない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎年金の最低保障機能強化 ・免除制度活用 ・収入ある未納者の強制徴収 ・厚生年金のパート適用拡大
---------------	--	---	---

個人的にコメントすると、民主党の新年金制度案については、報酬比例年金を自営業者も一元化することは、自営業者の公正な所得把握の困難さ、自営業者の保険料負担の大幅上昇に納得が得られるかという問題がある。中所得未満の者の基礎年金の最低保障年金化（税財源）は、最低保障年金をどの程度の所得の者から出さないようにするのかで、税財源の所要額＝増税額がかなり異なってくる。いずれにしても後述の消費税 5 % の引上げでは不足すると思われるため、民主党案の実現にはさまざまな困難や検討課題が多い。

現行制度改善策については、基礎年金の平均受給額（5.3 万円）を下回る者に 7 万円との差額を出す案はある程度理解できるが、収入があるのに未納だった者にも差額を支給するのだろうか。年金以外の収入を含めた所

得制限が必要にならないのかと思う。パートの厚生年金適用拡大、被用者年金（厚生年金と共済年金）の一元化については賛成である。高所得者の基礎年金額減額や標準報酬の上限引上げと高所得層については年金額への反映を抑えることは個人的には賛成だが、年金が世代内所得再配分にとどの程度取組むべきかについては、価値観により賛否が分れる問題である。

マクロ経済スライドのデフレ下での適用や年金の支給開始年齢の引上げ等は、現在の所検討課題の位置づけで効率化の減額の中に反映されていないが、上記の基礎年金の最低保証機能の強化や高齢者の継続雇用対策の充実とともに行うのであれば、早晩手をつけるべき課題であると考えている。

（２）医療・介護

社会保障一体改革案		参考 社会保障国会議案
充実策	重点化・効率化策	
○医療・介護サービス提供体制の効率化・重点化と機能強化 ・急性期医療への医療資源の集中。 高度急性職員２倍に増加。 一般急性職員６割増。 ・在宅医療の充実 利用者１７万人→２９万人 <u>所要額 ８,７００億円</u>	・平均在院日数の減少等 １) 急性期病院の在院日数の減少 ２) 病床数 概ね現状維持 ３) 精神医療 在院日数１割減少 <u>減額 ４,３００億円</u>	○医療・介護の充実 ・急性期医療のスタッフ充実。在院日数短縮 ・機能分化・連携による早期社会復帰 ・在宅医療の充実
	○外来診療の適正化（予防、保険者機能の強化等） ○ICT（情報通信技術）の活用で重複受診・検査、過剰な薬剤投与の削減 →外来患者 ２０２５年５％程度減少 <u>減額 １,２００億円</u>	
○地域包括ケアシステム構築 在宅介護、介護施設の個室ユニット化、居住系サービス充実 <u>所要額 ２,５００億円</u>	○介護予防・重度化予防 ○介護施設の重度者への重点化 →要介護認定率 ２０２５年３％減少 <u>減額 １,８００億円</u>	○介護の場・サービスの整備
○上記重点化に伴う医療介護従事者の増強 <u>所要額 ２,４００億円</u>		

<p>○保険者機能強化を通じた医療・介護保険制度の強化と重点化・逆進性対策</p> <p>a. 被用者保険のパート適用拡大と国保の財政基盤強化・広域化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パートの被用者保険適用拡大 ・被保険者の保険料負担軽減 ・市町村国保広域化・低所得者保険料軽減 <p>所要額 2,200 億円</p>	<p>→ 国保加入者減による公費減</p> <p>減額 1,600 億円</p>	
<p>b. 介護保険の応能的負担要素強化、低所得者配慮、保険給付の重点化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1号保険料の低所得者軽減強化 <p>所要額 1,300 億円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・2号保険料の被用者制度内の介護納付金の総報酬制導入 <p>→ 協会けんぽ負担減で公費減</p> <p>減額 1,600 億円</p> <ul style="list-style-type: none"> ・軽度者の給付を機能訓練等重度化予防効果あるものに重点化 	
<p>c. 高度・長期療養への対応（セーフティネット機能強化）と給付の重点化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高額療養費制度見直し 長期療養や一般所得者中低い所得層の負担軽減 <p>所要額 1,300 億円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・受診時定額負担導入 初診・再診時100円負担（低所得配慮） <p>減額 1,300 億円</p>	
<p>d. その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総合合算制度 社会保障・税共通番号導入で医療・介護・障害・子育ての自己負担額の上限の導入 <p>所要額 4,000 億円</p> <p>* 高齢者医療制度見直し 高齢世代・若年世代の公平で納得のいく負担の仕組み、支援金の総報酬制導入や自己負担見直し</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・後発医薬品普及、医薬品患者負担見直し（市販薬と同じもの負担増加） ・国保組合の国庫補助見直し 	

医療・介護の提供体制の見直しについては、前政権案とほぼ同じで、急性期病院の従事者を増強し、密度の濃い医療を行うことで平均在院日数を減少すること、社会的入院を減少させるため在宅医療、在宅介護、グルー

プホームや高齢者住宅の充実、施設の個室ユニットケア化、介護施設入所者の重度者への重点化を行うことは妥当な案に思える。しかし、予防活動やICT（情報通信技術）の活用で外来患者を5%減少させたり、介護予防強化等で要介護認定者を3%程度減少させる対策は、それだけの効率化効果があるか疑問である。また、施設の個室ユニットを利用しやすくするため中低所得者の居住費負担軽減も打出すべきと思われる。

健康保険のパート適用拡大や国保の保険者広域化（市町村→都道府県）は個人的には賛成だが、負担が増える中小企業者や都道府県は難色を示す。国保の低所得層の保険料軽減、介護の1号保険料軽減、高額療養費の長期療養者等の負担軽減、総合合算制度による制度の枠を超えた自己負担の上限設定は民主党らしさが表れた政策と言える。しかし、その財源捻出のため初診・再診時100円の定額負担を導入することは国民的議論を呼びそうである。また、介護や高齢者医療の総報酬制の導入は健保組合のある企業とその労働者の保険料上昇につながる。特に健保組合、経済界は前期高齢者医療制度への公費導入について税制改革時にはその実現を図りたいと強く考えていることから、その要望に応えずに総報酬制だけを導入することには強く反発する。他方、前期高齢者医療制度への公費導入は大きな公費増につながる。70歳から74歳の前期高齢者の自己負担の2割への増加は昨年12月の高齢者医療制度改革会議のとりまとめ案にも規定されているが、与党民主党内の反対が多く、今回の一体改革案でも原案に明記されていたが6月30日の成案では「自己負担割合見直し」とぼかした書き方に変更されている。

介護保険の軽度者の保険給付の重点化については、既に2005年の改正で要支援者の生活支援的な給付を制限しているが、この方向をさらに進めるということだろう。今後後期高齢者や認知症を伴う重度者が増加すること、ドイツ、韓国等の介護制度の対象が要介護3程度以上を対象とすることに鑑みれば、個人的には賛成だが政治的に議論を呼ぶ改正となろう。

(3) 子ども・子育て

社会保障一体改革案		参考 社会保障国民 会議案
充実策	重点化・効率化策	
<ul style="list-style-type: none"> ○子ども・子育て新システムによる保育等の量的拡充、幼保一元化 <ul style="list-style-type: none"> ・0-2歳児保育の量的拡充 2014年35%利用 ・幼保一元化 ・家庭・地域の総合的子育て支援 ・放課後児童クラブ 2014年1/3の児童が利用 ・社会的養護の充実 ○女性の就業率の向上 ○保育等従事者増加 <u>所要額 0.7兆円</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定制度による多様な事業主体の保育等への参入 ・幼稚園等既存施設有効利用 ・小規模・家庭的保育等多様な保育の推進 ・国・地方実施体制一元化 「子ども教育省（仮称）」創設 	<ul style="list-style-type: none"> ○就労・子育て両立支援 <ul style="list-style-type: none"> ・0-2歳保育利用率 2015年38~44% ・放課後児童クラブ利用率 60% ・育休で継続雇用率 55% ・健やかな育成 妊婦健診14回の支援等

子ども・子育てのサービス部分の施策内容は前政権からあまり変わらない。前述のように目標がむしろ現実的に下方修正されている。内閣府、厚生労働省を中心に企業等からの拠出も財源として、すべての子育て家庭が様々な子育て支援サービスを利用でき、民間を含む様々な主体が子育てサービス事業を行う新システムの構築を目指し、国費以外の拠出で1兆円の規模を目指しているが、経済界は拠出に反対の意向を示すなど前途多難である。

もう一つ子ども手当については、2011年夏の国会で民主・自民・公明の与野党合意が成立し、2012年6月から所得制限を導入するとともに、手当額については、0-2歳（全員）と3-12歳の第3子以降を1.5万円に増額する一方、3-12歳の第1子・第2子や中学生層（全員）を1万円に減額し、名前を児童手当に戻すといった内容で2012年に恒久的制度を目指して改正されることとなっている。これには児童手当にあった地方、企業負担を続けるべきかという争点もあり、さらに詳細なつめが来年度の法案具体化の際に残されている。

第4節 社会保障・税一体改革案の実現の問題点と2015年以降の状況

改革案の原案が公表されてからまとまるまでに大きく2点についての修正があった。これは改革案の実現にも影響する問題点である。以下その問題点を解説するとともに、改革案やその参考資料から見える2015年以降の状況の問題点についても触れたい。

1 2つの修正点が示唆する実現への問題点

(1) 地方と国の消費税財源をめぐる争い

消費税は現在5%であるが、うち1%は地方消費税として地方の取り分となる。また、国税の消費税4%のうち29.5%は地方交付税として地方に配分され、地方消費税とともに地方の取り分は消費税5%全体の43.6%となり、その使途は地方が自由に決めることができる。残りの53.4%の国の取り分については、国の毎年度予算の総則で高齢者三経費（基礎年金、高齢者医療、介護保険）に使途が限定されている。

今回の改革案で5%から10%へ消費税引上げを求めるに当たりその税收が全て国民の社会保障に還元され、「官の肥大」に使われることがないようにしようという意図で原案では、従来の5%消費税の地方分も含め、使途を高齢者経費に少子化対策費用を加えた「社会保障四経費」に限定することを法律上、会計上も明確にすべきとしていた。また、これらの経費は全国共通の経費を対象とし、地方自治体の地方単独事業は現行及び将来の経費の推計の範囲に含まれておらず、その財源については地方自治体において「独自に財源が確保されるよう、地方自治体の課税自主権の拡大・発揮」について検討するとされた。すなわち、地方単独事業の財源は地方が独自に課税して調達するということである。

これに対して地方の利害を代弁する総務大臣や都道府県知事会等地方団体は強く反発し、成案ではいくつかの巻き返しが行われた。第一に、現在の地方消費税1%分については社会保障に使途を限定する規制の枠外とさ

れた。第二に、現行5%分の国と地方の配分については変更しないこととし、引上げ分5%の消費税についても、社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現し、国と地方の社会保障給付の安定財源の確保を図るとした。第三に、地方単独事業の全体状況を把握するとともにそれを含めた費用推計を総合的に整理すること、地方単独事業について安定財源が確保されるよう地方税制の改革を行うこと、さらに地方消費税を充実するという文言を入れることで、地方消費税の1%からの引上げを通じて地方単独事業の財源に充てられることへの含みを残した。今後実際に消費税引上げの法律を具体化する過程で国と地方の財源をめぐる綱引きが行われるであろう。年金や医療保険の骨格は国が統一的に決めるものの、介護保険や少子化の現物サービスは地方が実情を踏まえて供給内容を定めることが望ましいため、地方側の主張も理解できるが、介護保険においても保険者である市町村がサービス内容を手厚くすれば地方の税負担や市町村住民の1号保険料を引上げざるを得ない仕組みをとっており、地方に節度をもって地方単独事業を行わせる仕組みは必要と考える。

(2) 消費税引上げへの政治的躊躇

原案では「2015年度までに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」とされていたが、民主党内から税率引上げに慎重な意見が相次ぎ、成案では、2015年が「2010年代半ばまで」と時期がぼかされた。また「デフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い、これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、……平成23年度中に必要な法制上の措置を講ずる」とされた。

具体的にどのような法律になるかわからないが、消費税を5%引上げる内容としつつ、その実際の発動時期について条件を付したり、発動するために別の法律の成立などの国会の判断を求める方式とするのかもしれない。その他第3節でみた社会保障の各分野の重点化・効率化策についても、充実策に比べて検討事項としての記述にとどまっているものが多い。国民負担を求める内容に慎重な議論が必要なことは当然だが、短期的な選

挙の結果ばかりを気にして充実策の先食いをするようなポピュリスト的対応は制度の効率性・持続可能性を損ないかねない。

社会保障制度は中長期的観点での制度設計が求められるので与野党が十分協議し、責任を持って適切な対応がなされることを望みたい。

2 2015年より先の状況の課題

2015年は高齢化の始まりの時期にすぎない。社会保障・税一体改革案の本文において税の引上げは2015年までのことしか書いてないが、原案の参考資料につけられた社会保障給付負担額の将来推計は2025年まで推計しており、2015年の114.4兆円（対GDP比22.2%）から2025年には150.4兆円（対GDP比24.8%）まで増加し、そのうち公費分は46.5兆円から61.3兆円に14.8兆円増加する。消費税1%相当の税収は2011年では約2.5兆円だが、2025年にはその間のGDPの増加率に比例して増加すると仮定すれば2025年の消費税1%相当の税収は約3.14兆円となる。すると14.3兆円の社会保障の公費負担増は2025年時点では約4.6%程度に相当する。この機械的な試算方法では2025年の消費税は10%からさらに5%近く引き上げる必要が出てくる。

前政権の社会保障国民会議は表3-1で見たように2025年の高齢化による自然増分と制度改善分を合わせた国費の増加必要額を消費税で換算すると6%としており、2015年の3.3%～3.5%との差は2.3～2.5%となっている。どちらの推計が実態に近いかわからないが増加する社会保障給付を消費税で賄うと、2010年代半ばに10%まで引き上げた消費税からさらに

表4-1 人口中位推計による高齢化率と後期高齢化率の推移

	2011	2015	2025	2055
高齢化率（65歳以上）	23.4%	26.9%	30.5%	40.5%
後期高齢者比率（75歳以上）	11.6%	13.1%	18.2%	26.5%

出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（出生中位・死亡中位）（2006年）

3～5%程度引上げる必要がありそうである。

高齢化は2025年から2050年でさらに高まっていく。ヨーロッパや北欧の消費税は15～25%なので引上げ余地はあるとも言えるが、別の選択もある。一つは消費税のみに頼らずに所得税の累進税率を元に戻したり、利子や土地の譲渡益の分離課税をやめることで税収増を図ったり、相続税の課税範囲をさらに広げたりする等他の税の引上げも併せて行う方法である。もう一つは第3節の各分野の重点化・効率化策のうち検討課題にとどまっていた事項を総動員し、給付を制限することである。いずれにしても、2015年以降も政治や国民は厳しい選択を迫られることになると思われる。

第5節 おわりに

以上、まず社会保障・税一体改革の議論の前提として、日本が少子高齢化の進行と財政赤字で改革を先送りし難い状況にあること、成長政策、埋蔵金、予算の組替えでは限界があることを述べた。次に前自公政権の社会保障国民会議案と社会保障・税一体改革案を比較し、どちらにおいても2015年までに5%程度の消費税引上げに相当する国費増があることや各分野ごとの社会保障の充実、効率化両面の改革案について概観した。さらに、この社会保障・税一体改革案の実現のハードルとなる問題点として、①国と地方の消費税財源をめぐる綱引きと、②増税等に対する政治のポピュリスト的躊躇について指摘し、最後に2015年以降もこのままでは増大する社会保障給付について、消費税等の増税か、社会保障給付の見直し（おそらくはその両方）について政治と国民が難しい判断を迫られるであろうことを指摘した。

今後とも社会保障と税のあり方について政治の動向を見守りつつ研究を続けたい。

参考資料

芝田「2004年年金制度改革の論点整理と今後の課題」『北大法学論集』56巻3号（2005）

政府『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』（2007年12月）
政府・社会保障国民会議『社会保障国民会議最終報告』・『付属資料』（2008年11月4日）
政府・閣議決定『財政運営戦略』（2010年6月22日）
財務省『日本の財政関係資料』（2010年8月）
内閣府『子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム資料』（2010年12月15日）
内閣府『経済財政の中長期試算』（2011年1月21日）
財務省『日本の財政関係資料—平成23年度予算 補足資料—』（2011年3月）
政府・社会保障改革に関する集中検討会議『社会保障改革案』（2011年6月2日）
政府・税制調査会第4回資料『税制抜本改革に関する論点整理』（2011年6月10日）
政府『社会保障・税一体改革に関する地方3団体と関係閣僚の意見交換 資料・議事録』（2011年6月10日）
政府・与党社会保障改革検討本部決定『社会保障・税一体改革成案』（2011年6月30日）