

テーマ：社会保障・税一体改革の修正協議の3党合意 発表日：2012年6月19日(火)

～財政健全化に向けた第一歩～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

- 6月16日に民主党、自民党、公明党の3党が、社会保障と税一体改革の修正協議で合意した。社会保障分野で棚上げなどが目立ったものの、消費税率引き上げなど財政健全化のために必要な政策において一定のメドが立ったことは、評価できるだろう。
- 今回の修正協議では、最大の課題であった消費税率引き上げについては早々と3党の意見が一致した一方、社会保障分野の相違が最後まで足を引っ張った。衆議院選挙での争点でもあり、マニフェスト目玉政策でもあった後期高齢者医療制度の廃止や新年金制度（所得比例年金と最低保障年金）創設の取り扱いで民主党と自民・公明党の相違が大きく、これらは社会保障制度改革国民会議まで棚上げとなった。税制関連では所得税や相続税などの強化については平成25年度税制改正に先送りとなった。また、住宅や自動車購入については一定の軽減措置をとることになった。
- 今後、社会保障分野については社会保障制度改革国民会議で再び議論し、現行制度を基本とした改革案をまとめることになろう。このとき、社会保障・税一体改革成案であげられた検討事項のうち、素案、大綱で見送りとなった効率化に踏み込めるか否かが焦点となる。社会保障・税一体改革の意義の1つである効率化・重点化が、消費増税に比べて、先送りされているためだ。また、税制関連では、所得税の累進性強化や扶養控除など平成23～24年度税制改正時に先送りされた項目に取り組むことになるだろう。加えて、消費税率の10%までの引き上げは、財政健全化の第一歩にすぎず、さらに踏み込むことが必要だ。社会保障・税一体改革で示された財政健全化では、基礎的財政収支（対GDP比）を2010年度に比べて2015年度に半減する姿しか描いていない。つまり、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化させるためには、さらなる増税や社会保障などの歳出削減が必要だ。社会保障制度改革国民会議では、それまでに示されている予定の成長戦略の改訂版と合わせて、日本経済の成長と財政健全化の道筋を整合的に示さなければならない。

○修正協議合意

6月16日に民主党、自民党、公明党の3党が、社会保障と税一体改革の修正協議で合意した。消費税率引き上げが市場ではすでに織り込まれていること、債務残高がGDPの2倍近くまで増え、欧州の財政危機が対岸の火事とはいえない現状などを踏まえれば、財政健全化のために必要な消費税率引き上げに一定のメドをつけ、最低限のことを決めたことは評価できるだろう。社会保障分野については、棚上げされた項目が目立ったものの、社会保障・税一体改革素案や大綱であげられた政策の現実的な路線への修正が今後の課題だろう。

3党合意によると、「社会保障・税一体改革に関する確認書」に加え、①今後の公的年金制度、今後の高齢者医療制度にかかる改革については、あらかじめその内容等について3党間で合意に

向けて協議する、②低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付に係る法案は、消費税率引上げまでに成立させる、③交付国債関連の規定は削除する。交付国債に代わる基礎年金国庫負担の財源については、別途、政府が所要の法的措置を講ずる、ことが確認された。

○棚上げとなった社会保障分野

今回の修正協議では、消費税率引き上げについては早々と３党の意見が一致した一方、社会保障分野の相違が、最後まで協議の足を引っ張ったといえる。主要な社会保障分野の政策のうち子育て関連では、民主党案の総合こども園創設が取り下げられ、現行制度の認定こども園制度の拡充で折り合いがついた。

しかし、民主党が主張してきた後期高齢者医療制度の廃止と最低保障年金の創設については、自公は現行制度を基本に綻びの修繕という路線であり、意見の相違が大きかった。最終的には、意見の相違が大きい政策については棚上げ、社会保障制度改革国民会議（仮）で議論されることになった。ここでは、争点となった後期高齢者医療制度と新年金制度の双方の主張の相違を確認しておく。

＜後期高齢者医療制度＞

後期高齢者医療制度をめぐって、政権交代後、厚生労働大臣の主催による高齢者医療制度改革会議で議論されてきた。検討にあたって厚生労働大臣から（１）後期高齢者医療制度は廃止すること、（２）後期高齢者医療制度の年齢で区分するという問題を解消する制度とすること、など６原則が示された。『高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ）』（2010年12月20日）では現行制度は廃止するものの、「①公費・現役世代・高齢者の負担割合の明確化、②都道府県単位の財政運営といった現行制度の利点はできる限り維持し、より良い制度を目指す」とされ、現行制度を踏襲した部分が多い結論となった。

現行制度と新制度の大きな相違点は、現行制度では75歳以上を独立させている一方、新制度では1,400万人の75歳以上を被用者保険（200万人）と国保（1,200万人）に戻し、見かけ上、年齢区分を設けない点だ。しかし、老人保健制度の欠点で、後期高齢者医療制度の意義であった公費・現役世代・高齢者の負担割合を明確化するためには、75歳以上を別会計にせざるを得ない。そのため、新制度でも、国保内で75歳以上は都道府県単位の財政運営にならざるを得ない。つまり、見かけ上同一、実質的には別会計という仕組みが新制度だ。新制度では、その後、第二段階で、国保内で全年齢を対象に都道府県単位での財政運営を目指す予定になっている。これが、新制度の改革の本題といえるだろう。

もちろん、新制度にはその他の改善点もあり、①年齢を区分しないで保険証も現役世代と同じになること、②被用者保険に加入することで傷病手当等を受け取ることができること、③国保は世帯主がまとめて保険料を負担すること、④高齢者の保険料の伸びが現役世代の保険料の伸びを上回らないように抑制できること、などがあげられる。しかし、これらは後期高齢者医療制度を廃止して、新制度に改めなければならないものではない。むしろ、新制度は、かつての老人保健制度で不明瞭であった現役世代と高齢者の負担を明瞭化し、原則として同じ都道府県で同じ所得であれば同一保険料としている現行の後期高齢者医療制度の意義を再確認した上で、国保の財政運営の安定化のために、長年の課題であった財政運営の都道府県化を目指す内容といえる。後期高齢者医療制度が衆院選での１つの争点であったこともあり、制度廃止を掲げたい民主党と、後

期高齢者医療制度を確立してきた自公との相違点が見かけ上大きかったといえる。

<新年金制度>

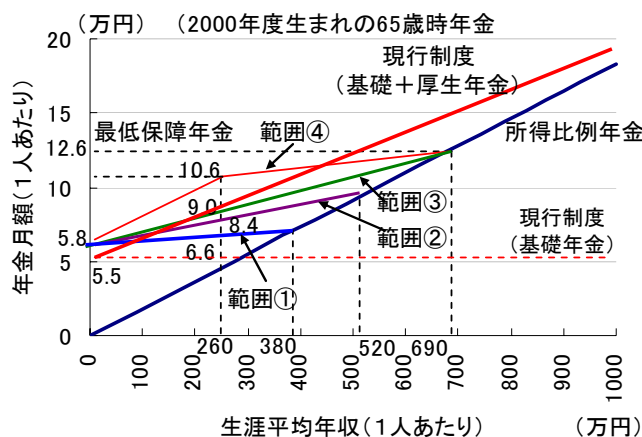
2004 年の年金改革以降、民主、自公の大きな争点の 1 つになってしまった年金制度は、今回合意された『社会保障制度改革推進法案骨子』で「年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本と」することがようやく確認されるにいたった。

ようやく 2 月 20 日公表された『新制度の財政試算イメージ（暫定版）』は、所得比例年金、最低保障年金について、老齢年金のみを対象（障害・遺族年金に係る保険料はこの試算の保険料 15%とは別に徴収、現行制度の障害・遺族基礎年金の 2 分の 1 と同程度の国庫負担額は今後も必要になるものとして所要財源を試算）にした試算である。所得比例年金と最低保障年金の概要は以下のようになっている。

《所得比例年金》

15～64 歳の被保険者を対象に、保険料率は 15%（労使折半）、自営業者は「売上一必要経費」に基づき保険料率を算定し、すべて本人負担とする。支払った保険料（年金資産）は見なし運用利回り（＝1 人あたり賃金上昇率－15～64 歳人口減少率× α （0～1））で付利され、支給開始年齢は 65 歳、年金額は年金資産を受給時点の 65 歳余命で割ったものとし、受給開始後の年金額は見なし運用利回りでスライドさせる。

資料 1 最低保障年金支給範囲（2065 年度の姿）



【夫年収 520 万円＋妻年収 0 円（夫婦平均年収 260 万円）の場合】

《現行制度》

夫：基礎 5.3 万円＋厚生 7.4 万円

妻：基礎 5.3 万円 → 18.0 万円（代替率 50%）

《新制度》

①範囲 夫：所比 4.8＋最低 1.9 計 13.2 万円

妻：所比 4.8＋最低 1.9 (37%)

②範囲 夫：所比 4.8＋最低 2.9 計 15.3 万円

妻：所比 4.8＋最低 2.9 (42%)

③範囲 夫：所比 4.8＋最低 3.6 計 16.7 万円

妻：所比 4.8＋最低 3.6 (46%)

④範囲 夫：所比 4.8＋最低 5.8 計 21.1 万円

妻：所比 4.8＋最低 5.8 (59%)

（出所）民主党「新制度の財政試算イメージ（暫定版）」より作成

（注 1）縦軸の年金月額は、見なし運用利回りで増額した 2065 年度末の名目額を 2016 年度（制度移行時）まで賃金上昇率で割り戻したもので、数値としては制度移行時の 7 万円よりも小さい 5.8 万円になる。

（注 2）最低保障年金の支給範囲は以下の 4 ケース。

範囲①：所得比例年金が 7 万円ならば 0 円、その間は直線的に支給（→ 7 万円以下ならば差額を支給）

範囲②：生涯平均年収 520 万円まで直線的に支給（520 万円＝被用者・自営業者・無職者を含む現役平均年収（260 万円）の 2 倍＝厚生年金男子加入者の平均に相当）

範囲③：所得比例年金が 12.6 万円まで直線的に支給（年金月額 12.6 万円は現行制度の男子端子者の平均的な年金額（マクロ経済スライド調整後）に相当）

範囲④：生涯平均年金 260 万円までは満額支給、所得比例年金 12.6 万円まで直線的に支給（②、③参照）

（注 3）右図の「所比」は所得比例年金、「最低」は最低保障年金を表す。

《最低保障年金》

所得比例年金額（単身者は個人年金額、有配偶者は二分二乗（夫婦の平均額））に応じて、最

大 7 万円の最低保障年金を 65 歳から支給。年金スライド率は所得比例年金の見なし運用利回りとする。また、最低保障年金の満額受給のための期間は、20～59 歳の 40 年間とする。

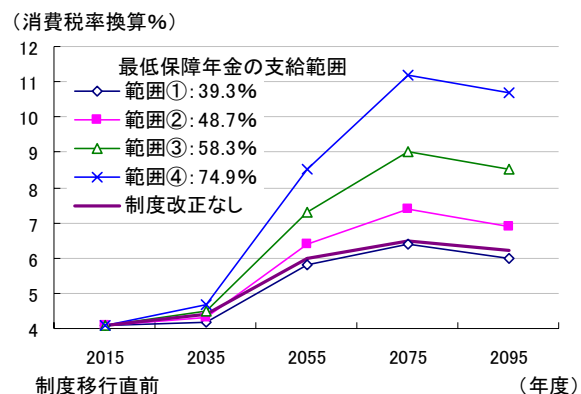
この試算結果によると、厚生年金に加入している場合、所得比例年金では現行制度よりも年金受給額が減少することが明らかとなった（資料 1）。平均年収ベースでみると、妻が専業主婦の場合、最低保障年金の支給範囲④（資料 1 注を参照）であれば、現行制度よりも年金支給額が上回るものの、その他のケースでは下回ることになる。また、移行期間が 40 年もかかる上、最低保障年金の財源規模は最低保障年金の支給範囲①以外の場合で、制度変更なしの場合よりも財政負担が増加する（資料 2）。このため、マニフェストに記載されているとはいえ、この新年金制度を現実的とみなすことは難しい。社会保障・税一体改革成案では、現行制度を軸に改革を進めることとし、これらの改革案は形だけ残され、棚上げとなった。しかし、社会保障・税一体素案、大綱では復活したが、年金制度は民主と自公が妥協しがたいものになり、最終的に棚上げとなった。

その他、社会保障分野では、少子化対策として、「単に子ども及び子どもの保護者に対する支援にとどまらず、就労、結婚、出産、育児等の各段階に応じた支援を幅広く行」うことにしている。このように、与野党の主張の差が大きい項目は、後日内閣に設置される社会保障制度改革国民会議で、議論されることになった。

社会保障制度改革国民会議において、年金制度は民主党案ではなく現行制度を基本に現在の綻びを修正するに軌道修正されることになるだろう。また、後期高齢者医療制度は『高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ）』で議論されたように、民主党案のように「後期」の文字を取り除き、長年議論され改革の本題といえる国保の財政運営の都道府県化を目指すことが、与野党の最終的な落とし所になるだろう。

資料 2 最低保障年金の財源規模

（最低保障年金の所要財源（旧期間の基礎年金国庫負担を含む）見通し（見なし運用利回りスライド）



○消費税以外は先送りとなった税制関連

社会保障制度改革推進法案骨子では、「所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）附則第 104 条の規定の趣旨を踏まえて安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続的な社会保障の確立を図る」ことを目的としてあげている。

所得税：政府案（課税所得 5,000 万円超について 45%）、公明党案（課税所得 3,000 万円超について 45%、5,000 万円超について 50%）を踏まえて検討を進める。

資産課税：相続税の課税ベース、税率構造など、贈与税の見直しなど、平成 25 年度改正において必要な法制上の措置を講ずる。

消費税率引上げに当たっての検討課題等：複数税率の導入について検討する。簡素な給付措置に

については、消費税率が8%となる時期から給付付き税額控除等及び複数税率の検討の結果に基づき導入する施策の実現までの間の暫定的及び臨時的な措置として実施する。また、住宅の取得について十分な対策を実施し、自動車取得税及び自動車重量税については見直しを行う。

成年扶養控除を含む扶養控除及び配偶者控除：各党で検討を進める。

附則第18条：消費税率引上げ時の経済前提（数値）は政策努力の目標を示すものである。また、「税制の抜本的な改革の実施等において、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略や事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する」旨の規定を第2項として設ける。

これらの増税によって増える税収規模はそれほど大きくないものの、消費税の影響が低所得者にも強く及ぶことから、所得税や資産課税では高所得者への課税も同時に検討される。この中には、平成23年度、平成24年度税制改正で取り上げられたにもかかわらず、先送りとなった項目もあり、平成25年度税制改正ではこれらの課題が再び議論される見込みだ。

○財政健全化の二歩目以降を踏み出せるか

今国会中の消費税率関連法案の成立が1つの山になる。それに加えて、今後、社会保障分野については、社会保障制度改革国民会議では議論が詰められる。

社会保障改革については、これまでの社会保障国民会議、安心社会実現会議、社会保障改革に関する有識者検討会などで議論されており、改革の方向性は定まってきた。そのため、社会保障制度改革国民会議では、現行制度を基本とした改革案に、マニフェストでうたわれた民主党案を収斂させる作業になるだろう。このとき、社会保障・税一体改革成案であげられた検討事項のうち、素案、大綱で見送りとなったデフレ下でのマクロ経済スライドの発動などの効率化に踏み込めるか否かが焦点だといえる。社会保障・税一体改革の意義の1つである効率化・重点化が消費増税に比べて先送りされている傾向があるため、社会保障の歳出削減を進める必要がある。

また、税制関連では、所得税の累進性強化や扶養控除など平成23～24年度税制改正時に議論にあがったものの、先送りされた項目に取り組むことになるだろう。加えて、2015年10月に10%まで引き上げる消費税率をさらに引き上げる工程を検討しなければならない。

社会保障・税一体改革で示された財政健全化では、基礎的財政収支（対GDP比）を2010年度に比べて2015年度に半減する姿しか描いていない。つまり、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化させるためには、さらなる増税や社会保障などの歳出削減が必要だ。社会保障制度改革国民会議では、それまでに示されている予定の成長戦略の改訂版と合わせて、日本経済の成長と財政健全化の道筋を整合的に示さなければならない。