

《税・社会保障改革シリーズ①》**社会保障・税一体改革 3 党合意の評価と課題****《要 旨》**

- 野田政権が命運をかける社会保障・税一体改革に関し、2012 年 6 月 15 日、民主、自民、公明による 3 党合意がまとまった。その骨子は、衆院特別委員会で審議中の税制および社会保障関連 7 法案を修正するとともに、社会保障制度改革国民会議の設置などを盛り込んだ社会保障制度改革推進法案を成立させるというものである。本稿は、3 党合意の内容を評価し、課題を指摘した。
- 税制に関し、消費税率の引き上げについては 3 党で合意し、これ自体、財政健全化に向けた一歩と評価される。他方、当初法案では、消費税率の引き上げのほか、所得税と相続税について、累進性を強化する方向での改正が盛り込まれていたが、3 党合意によって、これらは先送りとなる。法案から消費税以外の税目が切り離されたことは、これらを一体的に議論すべきと考える理論的見地からは違和感が残る。もっとも、今回の一体改革において、消費税のみに焦点があたり、所得税や相続税の議論が手薄であったことを考えると、今後、議論が深められるとするならば、それを肯定的に評価することも可能である。
- 消費税率引き上げに伴う逆進性対策なども、入念に行なうべき旨が 3 党合意では確認されている。これは、低所得層にとっては恩恵となるが、他方、過剰となることで、消費税率引き上げによる財政健全化効果を減殺する懸念もある。
- 社会保障に関し、特別委員会には、年金関連 2 法案、子ども・子育て関連 3 法案が提出されている。年金に関し、3 党合意では、主に 2 つの修正が図られている。1 つは、低所得者への年金額加算に関してである。もともとこれは、低所得高齢者に対し月額 6,000 円を加算するというものであったが、年金制度の枠組みで行なうことで、負担と給付の対応という年金制度の原則を崩し、実際問題としても、対象外となる人との公平性が損なわれるなど看過できない問題点が指摘されていた。そこで、3 党合意では、年金の枠組みではなく、福祉の枠組みのもとで行なうこととされた。もっとも、給付自体を残していることなどから、必ずしもクリアな解決とはなっていない。

- 年金に関し、もう1つは、短時間労働者の社会保険適用拡大に関してである。これも、適用範囲の1つである月収（標準報酬月額）を当初法案の78,000円から、3党合意では88,000円へ引きあげることとなったが、政策論の結果というより、与野党間の政治的妥協の産物との印象が残る。加えて、この修正によってもなお、適用拡大によって厚生年金と国民年金との公平性が損なわれることも問題である。
- 子ども・子育てに関しては、総合こども園が取り下げられるものの、総合こども園の実効性にはもともと疑問が投げかけられていた上、喫緊の課題である待機児童対策という観点からは、より本質的と考えられる公的補助の小規模保育所などへの対象拡大が3党合意のもとで残ることとなった。いわば、政府・与党は、名を捨て実をとったといえる（詳細は別稿）。
- 民主党政権の進める社会保障・税一体改革は、もともと社会保障そのものに向き合ったものというよりも、社会保障を呼び水とした消費税率引き上げの色彩が濃かったが、今回の3党合意によって、それがより明確になった。社会保障は諸課題を抱えているが、3党合意では、政府・与党が2012年2月に閣議決定した「社会保障・税一体改革大綱」にこだわらず、社会保障制度改革国民会議を設置し、そこに議論を委ねるとしている。「大綱」には、新年金制度創設に向けた2013年国会への法案提出、後期高齢者医療制度廃止法案の今国会提出などが盛り込まれていた。
- 諸課題の解決に向け、国民会議といった会議体を設けることは両刃の剣の側面がある。期待すべきは、まず、政府・与党の政策の修正を図る契機となり得ることである。与党が固執する後期高齢者医療制度の廃止は、高齢者が差別されているという認識を起点としているが、そもそもそうした認識自体が妥当とはいえない。新年金制度に関しても、スウェーデン型制度のわが国への導入は、わが国の人口動態や労働市場の特性などを踏まえた上で再検証が必要である。次に、年金財政の将来推計などに関し、計数を与野党で共有し議論できることである。これまで、計数に関しては、信頼性を巡る与野党間の水掛け論の側面があり、生産的議論とはいえなかった。
- 他方、国民会議には、懸念すべき点もある。今回、短時間のうちに3党合意に至ったということは、各政党において絶対に譲ることの出来ない社会保障政策がないということの裏返しでもある。そうした状態のまま、仮に国民会議を設けても、これまでのような官僚依存の政策決定から脱却ができない、すなわち、現行制度の修正にとどまる可能性がある。それでは、制度の抱える諸課題に根本的に応え得るとも考えにくく、かつ、国民の期待を裏切ることともなりかねない。国民会議が立ち上がったとしても、政党として主体的に政策を練るという、重要でありながら、これまでおざなりにされがちであった作業に取り組むことは不可欠である。

野田佳彦政権が命運をかける社会保障・税一体改革に関し、2012年6月15日、民主、自民、公明3党による合意がまとまった。その骨子は、(1)衆議院の社会保障・税特別委員会に提出され審議が終盤を迎えつつある税制関連2法案および社会保障関連5法案に修正を加えるとともに(図表1)、(2)社会保障制度改革国民会議の設置などを盛り込んだ社会保障制度改革推進法案を成立させるというものである。

今回の3党合意によって、消費税率引き上げは実現に向け大きく前進したものの、他方、社会保障・税一体改革と銘打たれているにもかかわらず、消費税率の引き上げだけが際立つ格好となった。社会保障改革の具体的な議論は、今後1年かけて行われるとされる国民会議に委ねられることとなる。

本稿は、税制2法案の修正、社会保障5法案の修正、および、社会保障制度改革推進法案の順に3党合意を評価し課題を指摘する。なお、社会保障関連5法案のうち子育て関連3法案については、別稿で詳しく述べることとする。

(図表1)社会保障と税の一体改革に関する特別委員会に付託された7法案

	主な内容	法律案
税制	消費税率5%引き上げ、所得税の最高税率引き上げ、相続税の基礎控除抑制など	・社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案 ・社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案
年金	低所得者への年金額加算、短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大 厚生年金と共済年金の一元化(注1)	・公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案 ・被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案
子ども・子育て	子ども・子育て支援給付、子ども・子育て支援事業の導入 総合こども園の設置	・子ども・子育て支援法案 ・総合こども園法案 ・子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

(資料)日本総合研究所作成

(注1)一元化とされているが、真の一元化とはいえない。

(注2)年金に関しては、交付国債発行と特例水準の解消に関する「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」も国会に提出されているが、特別委員会へは付託されていない。

1. 税制関連2法案の修正

3党合意では、消費税率の引き上げについて合意がなされ、財政健全化に向けた一歩として評価されるものの、他方、税制に関していえば、消費増税関連2法案に盛り込まれているその他の税制改正項目、および、民主党マニフェストとの整合性を図る項目については修正が図られている(図表1)。ポイントは大きく3つある。

(1)所得税・相続税に関する議論は先送り

1 つめは、所得税と相続税に関する議論の先送りである。当初の法案には、消費税以外にも、**所得税と相続税**に関し、累進性を強化する方向で改正が盛り込まれていたが、これらが法案から削除される模様である。まず、所得税に関し、当初、課税所得 5000 万円超に対し 45%の税率を適用することで累進性を強化することとされていたが、3 党合意では、その方向性は認めつつ、具体的方法も含め、改めて検討されることとなった。

次に、相続税に関し、当初、やはり累進性を強化する方向で、控除引き下げと税率引き上げが盛り込まれていたが、3 党合意では、その方向性を是認しつつ、2013 年度改正で改めて議論されることとなった。よって、税制改正に関しては消費税率の引き上げのみが残る。

これは、どのように評価されるだろうか。租税論の観点からいえば、消費税、所得税、相続税など各税目は一体的に設計されるべきである。すなわち、①消費税は逆進性が指摘されるが、消費税単体でそれを問題視するのではなく、所得税なども含めた税制全体のなかで評価されるべきであること、②相続税は消費税の補完税であることなどを考えると（注1）、消費税率の引き上げに合わせて、所得税と相続税も一体的に見直されることが好ましい。よって、3 党合意によって、消費税率の引き上げだけとなったことは違和感が残る。

但し、所得税と相続税について、今回の法案から切り離されることも、仮に今後議論が深められるのであれば、肯定的な評価も可能である。なぜならば、今回の社会保障・税一体改革では、消費税のみに焦点が集中し、所得税および相続税の改正に関し、ほとんど議論がなされてこなかったためである。例えば、所得税に関し、最高税率 45%を設けるのは、一貫して最高税率を引き下げてきたこれまでの所得税制改正からの大きな方向転換となる。これ 1 つとっても重要な改正であり、さらに、累進性を強化するのであれば、最高税率引き上げではなく、給与所得控除をはじめとする所得控除の見直しでも実現可能である。これらを含め、議論が深められるのであれば、積極的に捉えることもできる。

(2)逆進性対策をはじめ消費税導入に伴う諸課題への入念な対応

2 つめは、消費税導入に伴う諸課題への対応をより入念に行うとの方向が確認されていることである。消費税には、逆進性、診療報酬に対する非課税問題（後述）、および、住宅取得時の消費税負担など固有の問題がある。3 党合意は、当初の法案に比べ、これらにより入念に対応すべきとの方向性が打ち出されている。

まず、**逆進性**に関し、消費増税関連 2 法案では、当面、**簡素な給付措置**によって対応されることのみが記されていたが、3 党合意では、「簡素な給付措置が消費税率 8 %引き上げの条件である」とより強い表現となっている。ちなみに、当面とは、マイナンバーなど行政インフラの整備が必須となる給付付き税額控除導入までのつなぎ期間を意味している。

次に、診療報酬に対する非課税問題に関しても、3 党合意は、消費税率 8 %引き上げ時までに、対応を明確化するよう求めている。非課税問題とは、診療報酬は社会政策的な配慮から消費税の

¹ 消費税率を引き上げれば、資産を贈与・相続するインセンティブが高まる。そうしたインセンティブを抑えるためには、贈与・相続税の税率を引き上げる必要がある。

非課税対象となっている一方、医療機関の仕入れに消費税が課税されるにもかかわらず、医療機関に仕入税額控除が認められていないことから、その分、医療機関の負担となっている問題である。これは損税とも言われる。

こうした医療機関の消費税負担に対し、消費税増税関連 2 法案では、高額投資に限って診療報酬によって手当てするとしていたが、3 党合意ではそれを「消費税率 8 % 引き上げ時まで」と明記することによって、より強化している。さらに、住宅投資に対しても、3 党合意は充分な対応を求めている。

こうした 3 党合意に関し、主に 3 点指摘できる。1 つは、逆進性などに入念に対応することで、低所得層は確かに恩恵を受けるが、他方、その分財政健全化を後退させる懸念があることである。今回の社会保障・税一体改革のスキームは、消費税率引き上げ幅 5 % のうち **1 % 相当が社会保障充実**に充てられることとなっており、そのなかには、低所得者の社会保険料軽減なども盛り込まれていることから、それ自体が既に逆進性対策となっている。

加えて、公的年金には物価上昇に応じて年金額が引き上げられる**物価スライド**というルールがあり、仮に、消費税率引き上げに伴う物価上昇分だけ年金額が引き上げられれば、年金の購買力は維持される。**簡素な給付措置**は、これらに上乗せされるものであり、過剰となる可能性がある。仮に、物価スライドしないのであれば、簡素な給付措置なども理解できるが、物価スライド適用の有無は不明である。これらはバラバラにではなく、一体的に取捨選択しつつ設計することが不可欠である。

2 つめは、この簡素な給付措置は、いまだスキームが定まっていないが、3 党合意において、低所得者への年金額加算に代わって設けられる予定の福祉的な給付措置と重複感が生じることである。もともとの低所得者への年金額加算は、年金制度における負担と給付の対応関係という原則を崩すとして、自民党の反対が強かった。そこで、3 党合意では、低所得高齢者への現金給付を、年金の枠組みではなく、福祉の枠組みとして行うことで、年金制度の原則を守ったものと考えられる。

もともと、他方、福祉的な給付措置は簡素な給付措置と重複感が生じる。例えば、簡素な給付措置を必要に応じ高齢者に限って上乗せすれば、福祉的な給付措置を別途設ける必要はないものと考えられる。行政面においても、簡素な給付措置は、恐らく市町村を通じて給付されるものと想定されるが、福祉的な給付措置は、3 党合意によれば、日本年金機構を通じて給付されるとなっており、同様の給付事務を異なる機関が担うのは行政コストの面から無駄であろう。

3 つめは、診療報酬の非課税問題に対し、根本的な解を模索する方向性が打ち出されていないことである。非課税問題に関し、消費増税関連 2 法案および 3 党合意で継承されている方針、すなわち、「高額な投資にかかわる消費税負担について、医療保険制度」の枠組みのもとで手当てするという方針は、本来、是正されるべきであったといえる。医療機関の消費税負担は、高額投資に限ったことではなく、薬剤の仕入れなどにおいても発生し、また、本来、医療保険制度の枠組みで手当てするのではなく、税制の問題であるから税制の枠組みのもとで手当てするのが本筋であるからだ。

わが国の置かれている財政状況を客観的に踏まえれば、消費税率の引き上げは、恐らく 10% ではとどまらないと考えるのが妥当であり、とするならば、診療報酬の非課税問題は、医療保険制度の枠組みで対応するといった暫定的なものではなく、例えば、診療報酬を課税取引とした上で、別途患者負担を軽減するなど、根本的な対応が考えられるべきであろう。

(3) 民主党マニフェストの主要政策の後退

3 つめのポイントは、民主党マニフェストの後退である。消費増税関連 2 法案では、当面の税制改正とは関係しないものの、民主党マニフェストにおける税制改正項目への配慮も盛り込まれている。これらは、3 党合意によって概ね後退することとなる。

1 つは、民主党マニフェストの看板政策の 1 つである歳入庁構想である。当初、消費増税関連 2 法案のなかでは、歳入庁は、真剣に検討に着手するとなっていたが、3 党合意では、単に、保険料徴収強化の手段となってしまう。他に有効な手段があれば、歳入庁でなくとも構わないという書きぶりである。もともと自民党は、歳入庁構想に対し、特にそれが名ばかりのものであるならばなおのこと、反対の立場を表明しており、それを反映した結果であると考えられる。

もう 1 つは、所得税における控除の見直しである。3 党合意では、「扶養控除、成年扶養控除、配偶者控除に関する規定は削除する」とある。消費増税関連 2 法案のなかには、**配偶者控除廃止の検討、給付付き税額控除の導入**などが盛り込まれていたが、とりわけ、給付付き税額控除に対し、自民党の反対は強く、これらは削除される。

歳入庁も給付付き税額控除も、欧米諸国で広く導入されており、わが国においても適切に設計すれば、有効な政策ツールとなることが期待される。3 党合意では、それが後退した感となっているが、これは、民主党が、歳入庁と給付付き税額控除を標榜しつつ、具体化に向けた議論を一向に深めてこなかったことと無関係であるとはいえない。

3 党合意は、党における議論までも妨げるものではないはずであり、簡素な給付措置の後継策として、**カナダの GST クレジット**に範をとる給付付き税額控除は有力な候補であることに変わりはない。今後、党の税制調査会などにおいて、積極的に議論が進められるべきであろう。

2. 社会保障関連法案の修正

(1) 年金関連 2 法案の修正

5 月 17 日に始まった社会保障・税特別委員会に提出された年金関連法案は、次の 2 つである。1 つは、低所得者への年金加算と短時間労働者の社会保険適用拡大を柱とする「**公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案(年金機能強化法案)**」であり、もう 1 つは、(2) 厚生年金と共済年金における格差是正を目指す「**被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案(被用者年金一元化法案)**」である。

このうち、被用者年金一元化法案は、もともと自公政権時の 2007 年に提出されつつ審議入りしないまま廃案となっていたものの焼き直しである。よって、自民、公明両党から異論が出る余地はなく、3 党合意では年金機能強化法案について大きく 2 点の修正が盛り込まれた。

1つは、低所得者への年金額加算の見直しである。もともと、年金関連法案では、年金制度の枠組みのもと、年金収入とその他所得額の合計額が満額基礎年金額に満たないなどの条件にあてはまる年金受給者に対し、月額 6,000 円の年金額を加算するとしていた。これは、今回の消費税率引き上げに伴う 1 %相当 (2.7 兆円、2015 年度) の社会保障充実の一環を成しており、所要 6,000 億円の財源規模が示されていた。

しかし、年金制度は、もともと負担と給付の対応関係を旨とする社会保険方式で運営されており、低所得者への年金額加算といういわば事後的ルール変更は、公平性を低下させ、かつ、高齢期における就業意欲への影響もなしとしないとの批判がなされていた。

例えば、基礎年金 64,000 円のほか厚生年金 3,000 円を受給している人は、厚生年金を受け取っているばかりに、加算額 6,000 円を全く受給できない。他方、基礎年金 64,000 円しか受け取っていない人は、加算額 6,000 円を受給できる。いわば逆転現象が生じる。自民党も、特別委員会では再三この点を指摘していた。低所得者への年金額加算は、もともと無理のある仕組みだったのである。

そこで、3 党合意では、修正が図られているが、形を変えての存続であり、必ずしもクリアな解決にはなっていない。給付するということ自体は、基準額を月 5,000 円に変更のうえ残り、但し、それは前述の通り、年金制度の枠組みのもとで実施するのではなく、「福祉的給付」でなされることとなっている。確かに、年金制度の枠組みからは外れるのかもしれないが、既に指摘した通り「簡素な給付措置」との重複感が生じる。

また、逆転現象が生じないよう、非該当者にも補足的な給付をすることとなっているが、仮に 6,000 億円とは別に財源を要するとなれば、財政健全化に充てるべき財源に食い込むこととなりかねない。加えて、年金制度に継ぎ足す「福祉的給付」という政策は、位置付けが曖昧である感を拭えず、暫定的な政策であることは否めない。必要性に応じ、基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用除外、給付付き税額控除、および、最低保障年金（低所得者への年金額加算もそのつなぎであったはずである）など恒久的な政策を模索することが必要であろう。

もう 1 つが、短時間労働者の社会保険適用拡大の拡大範囲の縮小である。厚生年金および被用者健保の適用から外れ、国民年金および国民健康保険への加入を余儀なくされている被用者をこれら被用者向け制度へ加入させることは喫緊の課題の 1 つである。こうした課題のもと、今回の年金関連法案では、厚生年金の適用基準を、これまでの週労働時間 30 時間、月額賃金（正式には標準報酬月額という）98,000 円を、それぞれ 20 時間、78,000 円に引き下げるとしていた。但し、企業負担の増加に配慮し、適用企業を従業員 501 人以上に限定するなど付帯条件をつけた。

その結果、新たに厚生年金の適用となるのは 45 万人にとどまるというのが政府試算であった。3 党合意では、こうした方向性を共有しつつ、適用基準を年金関連法案より 10,000 円引き上げ標準報酬月額 88,000 円とすることとなった。これにより、適用拡大範囲はさらに縮小すること

となる。

この部分に関し、3党合意は、どのように評価されるのだろうか。まず、合理的な結論というよりも、民主、自民、お互いの面子を立てた妥協の産物のようにみえるということだ。短時間労働者の適用拡大を真に議論し、最善の策をとったようにはみえない。2007年に自公政権が提出した被用者年金一元化法案（2009年廃案）のなかにも、短時間労働者の社会保険適用拡大が盛り込まれており、その際の適用基準は、週労働時間20時間、標準報酬月額98,000円（現状維持）であった。3党合意の88,000円は、2007年の自公政権案と今回の年金改正法案のちょうど中間になっていることが、そうした政治的妥協をうかがわせる。

次に、3党合意において、標準報酬月額の基準が88,000円になったとはいえ、なお、98,000円を割り込んでおり、国民年金との整合性を欠いていることも看過できない。仮に、98,000円であれば、労使の保険料負担額は、国民年金保険料とほぼ同額になるが、98,000円を下回ると、労使の保険料負担額は、国民年金を下回ってしまうためだ。そうした低い保険料負担でも、基礎年金のみならず厚生年金も受給できる。これは、「98,000円の壁」と呼ばれる問題である。

(2)子育て関連3法案の修正

社会保障関連5法案のうち、子育て関連では、**子ども・子育て支援法案、総合こども園法案、子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案**の3法案が特別委員会で審議されていた。その内容と評価の詳細については、別途詳しくレポートする予定である。ここでは、3党合意の最大のポイントについて述べておこう。

それは、3党合意では、総合こども園を取り下げ、既存の認定こども園の改正を実施するということである。幼保一元化を目指す総合こども園は、民主党の子ども・子育て政策の象徴のようにみえるが、その取り下げは、実態的には大きな影響があるようには思えない。政府・与党は、名を捨て実を取ったともいえよう（野党にとっては、政府・与党が名を捨てたことに意味があるのかもしれない）。

なぜならば、総合こども園には次のような限界が指摘されていたためである。まず、総合こども園は、定員割れしている幼稚園に保育を担わせることによる待機児童対策が目的の1つとしてあったはずだが、幼稚園の総合こども園への移行が任意（手上げ方式）となったため、実効性に疑問が持たれていた。

次に、現在の**認定こども園**の仕組みの問題点と指摘されている、厚生労働省と文部科学省による二重行政も、民主党政権の目指す子ども家庭省が頓挫したことから、総合こども園法において必ずしも解消したとは言えないとの指摘がなされていた。

むしろ、待機児童対策という観点からは、子ども・子育て支援法案において、従来公的な財政支援の対象とならなかった小規模保育への財政支援を新設することで、保育サービス供給量を増やすとともに、利用者の経済的負担を引き下げることに本質があり、3党合意でもこの点は残されている。実際、3党合意にも、当初の「政府・与党の社会保障・税一体改革大綱」の想定同様、1兆円の財源が必要であることが確認されている。

3. 社会保障制度改革推進法案

社会保障・税一体改革は、菅直人政権が**社会保障改革に関する集中検討会議**を発足させた 2011 年 2 月当初より、社会保障を呼び水とした消費税率の引き上げの色彩が濃かったが、3 党合意でそれはより一層浮き彫りになった。3 党合意が、社会保障を置き去りにしたのではなく、もともと社会保障改革ではないということを明らかにしたに過ぎない。

今回、社会保障制度改革が殆ど手付かずであることは、新たに**社会保障制度改革推進法**が提出されることによって、補償される形となっている。この推進法は、個別具体的な政策ではなく、次の 2 つが骨子となっている。1 つは、今回法案化されていない民主党主要社会保障政策の自民・公明両党からの一時取り下げ要求である。もう 1 つは、社会保障制度改革国民会議を設置し、そこに議論を委ねることである。これらは、どのように考えればよいだろうか。

(1) 民主党主要社会保障政策の一時取り下げ

民主党は、もともとマニフェストのなかに、所得比例年金と最低保障年金の組み合わせによる一元化された新年金制度の創設、2008 年 4 月にスタートした後期高齢者医療制度の廃止、月額 26,000 円の子ども手当の創設などを盛り込んでいた。このうち、子ども手当については、財源の見込み違いから月額 13,000 円でのスタートとなり、それも、今年度からは自公政権時代の児童手当にほぼ戻っている。

新年金制度の創設は、2012 年 2 月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」において、法案を 2013 年国会に提出することとされていた。また、後期高齢者医療制度の廃止は、「大綱」において、関係者の理解を得るという前提付きながら、今国会に法案が提出されることとなっていた。

ところが、「推進法」では、次のように「大綱」にこだわらず、国民会議で議論し直すこととなっている。「社会保障・税一体改革大綱その他既往の方針のみにかかわらず幅広い観点に立って、二の基本的な考え方にのっとり、かつ、四から七までに定める基本方針に基づき社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するため、内閣に、社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という）を設置する」

(2) 社会保障制度改革国民会議は両刃の剣

推進法は、そのように、「大綱」にこだわらないという確認をした上で、内閣に国民会議を設けるとしているが、会議体を設けるという手法には両刃の剣の側面がある。期待すべき点は、第 1 に、政府・与党にとって、政策の方向性を修正する契機となることである。民主党のマニフェストには修正されるべき点が少なくない。後期高齢者医療制度の廃止は、その最たるものである。同制度廃止は、後期高齢者医療制度が高齢者差別であるという認識を起点としているが、この認識自体はそもそも妥当性を欠いている。実際には、後期高齢者医療費の 9 割超が国および地方の一般会計と現役世代が加入する健康保険組合からの所得移転（後期高齢者支援金）で賄われてお

り、この一点をみても決して高齢者差別ではないからだ。国民会議で政策の方向性が修正されるならば、好ましいことである。

これと近いことが新年金制度創設についてもいえる。民主党の、現行制度が諸課題を抱えているという現状認識、そして、現行制度の修正ではなく新しい年金制度を創設するなかでそうした諸課題を是正するというスタンス自体は妥当なものと評価できる。問題は、その新年金制度としてスウェーデンの年金制度が想定されている点にある。スウェーデンの年金制度は、人口動態、労働市場、社会保障制度、および、税務行政における諸前提に支えられてはじめて成り立っており、そうした諸前提が整っていないわが国に、スウェーデンの年金制度を導入するのは無理があると考えられるためである。スウェーデンの年金制度がわが国に導入可能か否か、国民会議を通じて検証されるならば、それも好ましいことである。

第2に、与野党が年金の将来推計などの計数を共有し議論できることである。自公政権が2004年に行った「100年安心」年金改革は、自公政権時の2009年2月に公表された財政検証においても、改めて100年安心であることが確認された形になっている。もっとも2004年改革の柱であるマクロ経済スライドがいまだ発動されていないうえ、2009年財政検証の前提となる経済見通しが楽観的であり、財政検証自体の信頼性が乏しいとの批判が野党時代の民主党をはじめ多方面からなされてきた。

国民会議において、与野党共同作業のもと経済見通しが策定され、それに基づく将来推計などの計数が共有されるならば、建設的な議論が期待できる。推進法には、「今後の公的年金制度については、財政の現況および見通し等を踏まえ、社会保障制度改革国民会議において議論し」とある。その見通しは、2009年の財政検証をそのまま用いるのではなく、新たなものに置き換えられることが期待される。

他方、国民会議には懸念もある。今回、短期間で修正協議が合意に達したということは、各党にとって絶対に譲ることのできない社会保障政策がそもそもない、あるいは、あるとしても理念にとどまっていることの裏返しでもあるからである。

そうした状態のままでは、国民会議を立ち上げて、福田康夫政権の**社会保障国民会議**、あるいは、前出の**社会保障改革に関する集中検討会議**のように**官僚依存の議論**となり、**現行制度の修正だけで済ませるという安易な方向に流されていきかねない**。仮にそうなってしまえば、社会保障制度が抱える諸課題が根本的に解決されるとは考えにくく、かつ、国民の期待を裏切る危険があるということを政治は強く認識すべきである。国民会議が立ち上がったとしても、党として政策を練り、国民会議にフィードバックしていくとともに、国民会議の議論をチェックしていくことが必要である。

以上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。

本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 西沢 和彦 (Tel : 03-6833-0480)