

基礎年金国庫負担割合の維持と財源確保

～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～

厚生労働委員会調査室 かつまた きさき
勝俣 妃

1. はじめに

我が国の公的年金制度は、社会保険方式を基本とし、事業主及び被保険者の拠出する保険料を主たる財源とするが、公的年金制度の運営に対する国の責任の具体的表明として、その費用の一部に対して国庫負担を行っている。また、社会保険料と国庫負担を組み合わせることにより、低所得者でも負担できる保険料水準に抑え、保険料負担が困難な者に一定の給付を保障する制度（免除制度）の実施も可能としている¹。

国民年金においては、昭和 61 年の年金制度改正による全国民共通の基礎年金制度の創設に伴い、これまで公的年金制度ごとに異なっていた国庫負担が、原則として基礎年金部分の 3 分の 1 に集中一元化された²。

基礎年金国庫負担割合の引上げについては、従来、公的年金制度を持続可能とするものであるとしてその実現が課題とされてきたが、平成 16 年の年金制度改正により、平成 21 年度までのいずれかの年度に基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 へ引き上げることが法律上明記され、国庫負担割合が段階的に引き上げられた。さらに、平成 21 年の改正により、平成 21 年度及び平成 22 年度においては、臨時財源の活用による国庫負担割合 2 分の 1 への引上げが行われたが、平成 23 年度以降の安定的な財源について、見通しは立っていなかった。

政府は、第 177 回国会の平成 23 年 2 月 14 日に、平成 23 年度における基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 とするための措置などを講じる「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（閣法第 22 号）」を提出した。

本稿では、法律案提出に至るまでの経緯、法律案の概要を概観した上で、同法律案に係る主な論点について述べる。

2. 法律案提出の経緯

（1）基礎年金国庫負担割合の引上げ

平成 6 年の国民年金法の改正時には、衆議院及び参議院の厚生委員会（当時）において「基礎年金の国庫負担の割合については、所要財源の確保を図りつつ、2 分の 1 を目途に

¹ 「平成 21 年度厚生年金・国民年金事業の概況」によれば、国民年金保険料全額免除者数が国民年金第 1 号被保険者数に占める割合は 27.4% (535 万人) であり、前年度末の数値より 0.9% 上昇している (平成 21 年度末)。

² 拠出制の国民年金制度が創設された昭和 36 年当時、納付された保険料の 2 分の 1 を拠出時に国庫負担することとされていた。また、昭和 51 年の法律改正では、厚生年金保険法等と同じく、給付費の 3 分の 1 を給付時に負担することとされた。

引き上げることを検討すること。」との附帯決議が付されており、また、平成12年の年金制度改正の際は、国庫負担割合の2分の1への引上げが附則に定められている³。平成16年の年金制度改正では、将来世代の負担が過重なものとならないよう、給付と負担の両面にわたる見直しが行われ、①上限を固定した上での保険料の引上げ、②負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入、③積立金の活用といった見直しとともに、④基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げが盛り込まれた。

それまでの基礎年金国庫負担割合は、基礎年金給付に必要な費用の3分の1とされていたが、平成16年改正では基礎年金給付費の2分の1を負担する旨が法律上明記された（国民年金法第85条）。さらに、国民年金法等の一部を改正する法律（平成16年法律第104号。以下「16年改正法」という。）附則において、基礎年金国庫負担割合の引上げのための道筋も規定された。16年改正法附則第15条では、「平成17年度及び平成18年度において、我が国の経済社会の動向を踏まえつつ、所要の税制上の措置を講じた上で、別に法律で定めるところにより、国庫負担の割合を適切な水準へ引き上げるものとする。」とされ、同法附則第16条では、国庫負担割合を2分の1に引き上げる「特定年度」について、「平成19年度を目途に、政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の改革の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までの間のいずれかの年度を定めるものとする。」と規定された。

（2）平成16年改正後の動き

平成16年度は年金課税等の適正化による増収分（272億円）が従来の国庫負担3分の1の上乗せ分に充てられ⁴、平成17年度及び平成18年度については、定率減税の縮減・廃止による増収分（平成17年度：1,101億円、平成18年度：2,200億円）が更に加算された⁵。

16年改正法附則第16条では、平成19年度を目途に安定的な財源確保のための税制の抜本改革を行うとされたが、平成19年度税制改正大綱（平成18年12月14日）では「来年秋以降、（中略）消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでいく。」と明記され、平成19年度には税制の抜本改革は実現されないこととなった。そのため、同年度には、定率減税の廃止による増税分1,124億円の加算により、国庫負担割合が約36.5%（ $1/3+32/1000$ ）へと引き上げられることとなった（図表1参照）。

その後、消費税率の引上げ等、税体系に係る抜本的改革についての議論が本格化する中、平成20年度税制改正大綱（平成19年12月13日）が取りまとめられた。同大綱では、基

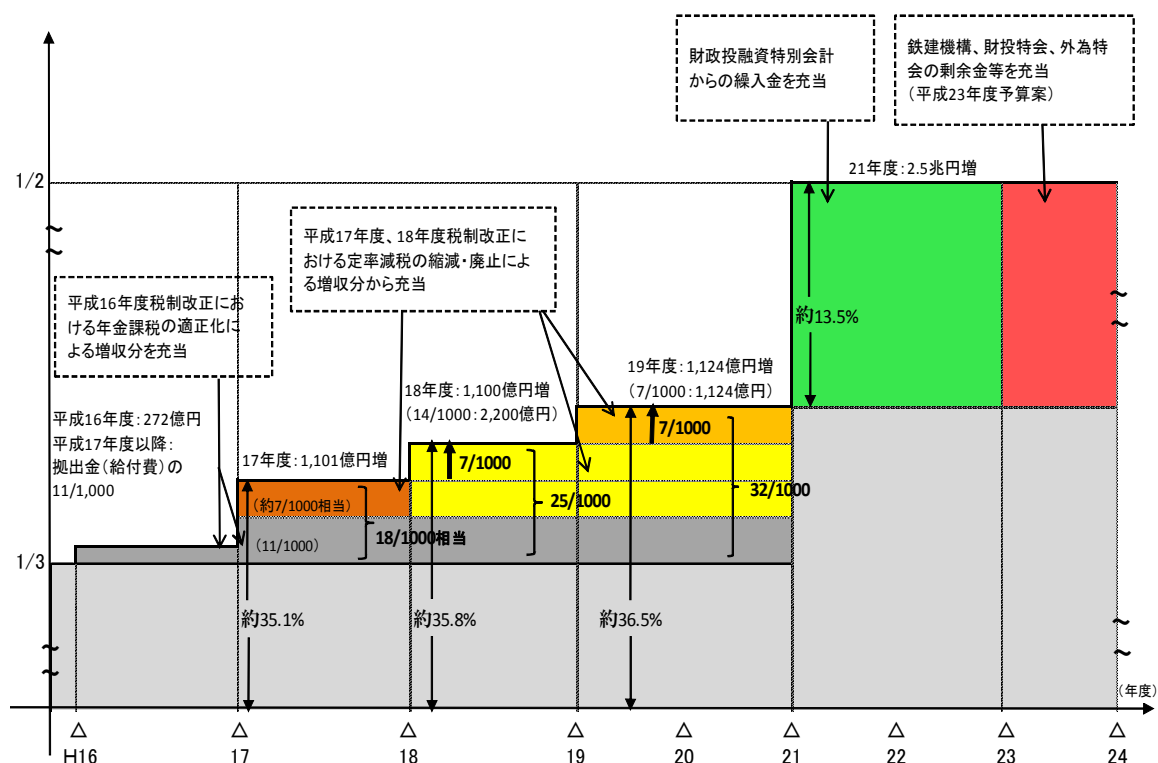
³ 国民年金法等の一部を改正する法律（平成12年法律第18号）附則第2条は、「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする。」と規定する。

⁴ 年金課税の見直しによる増収は約2,400億円であり、そのうちの地方交付税分を除く約1,600億円を基礎年金給付費に充当するが、平成17年の所得からの適用であるため、平成16年度の充当分は、その6分の1である272億円となる。

⁵ 充当によって、平成17年度及び平成18年度の国庫負担割合は、それぞれ $1/3+18/1000$ （約35.1%）、 $1/3+25/1000$ （約35.8%）へと引き上げられた。

礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する財源を始め、持続可能な社会保障制度とするために安定した財源を確保する必要があるとして、消費税をその財源に位置付けたものの、税制の抜本改革に係る具体的な道筋は示さなれなかった。

図表1 基礎年金国庫負担割合の引上げとその道筋



(出所) 厚生労働省資料を一部修正して作成

こうした状況の下、第169回国会の平成20年1月25日、平成20年度における基礎年金国庫負担割合を約36.5%から約37.3%へと引き上げるための「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」が国会に提出されたが、継続審議とされた後、第170回国会において審議未了により廃案となった。

このため、平成20年度は、平成19年度と同様に基礎年金国庫負担割合は約36.5% (1/3 + 32/1000) に据え置かれた。

(3) 平成21年度及び平成22年度の対応

平成21年度の予算編成過程でも基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する財源が課題となった。

平成20年12月24日に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」(以下「中期プログラム」という。)

抜本改革を 2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する⁶ことを示し、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げについては、「前記の税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で、恒久化する。」こととした。また、平成 21 年度及び平成 22 年度は、臨時的財源を手当てすることにより、基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 とする方針を明らかにした。

こうした中、第 171 回国会の平成 21 年 1 月 30 日、「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」が提出された。同法律案は、衆議院での審議を経て、参議院にて否決されたのち、憲法第 59 条第 2 項に基づき、衆議院議決案が 3 分の 2 以上の多数をもって再議決され成立した（平成 21 年法律第 62 号。以下「21 年改正法」という。）。

21 年改正法は、①当面の財源確保のため、平成 21 年度及び平成 22 年度については、財政投融资特別会計（以下「財投特会」という。）からの繰入金を活用し 36.5%と 2 分の 1 との差額を負担するとともに⁷、②その後の「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号。以下「所得税法等改正法」という。）の規定に従って行われる税制の抜本的な改革⁸により所要の安定財源を確保した上で、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を恒久化するが、③恒久化する年度が平成 24 年度以降となった場合、それまでの間も臨時的法制上・財政上の措置を講ずることなどを主な内容としている。

（４）第 177 回国会における法案提出

21 年改正法によって、平成 21 年度及び平成 22 年度については基礎年金の国庫負担割合が 2 分の 1 へと引き上げられた。しかし、21 年改正法による措置は恒久的なものではなく、平成 23 年度予算編成において、改めて平成 23 年度以降の財源確保が焦点となった。

平成 23 年度予算概算要求の時点では、厚生労働省は財務省に対して、年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持を前提として年金給付費国庫負担金約 10.4 兆円を要求した。ただし、その財源は予算編成過程で検討するとされていた。

国庫負担割合 2 分の 1 を維持するためには、これまで臨時財源で賄ってきた約 2.5 兆円が必要となる。しかし、予算編成が進む中で、平成 23 年度には財源確保が困難であるとして、財務省より、国庫負担割合を 2 分の 1 から 36.5%に戻すことが厚生労働省に要請された⁹。あるいは、給付費の不足分の穴埋めに年金特別会計の積立金を活用する案が提示され

⁶ 中期プログラムでは、「基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。（後略）」と定められている。

⁷ 併せて「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律」（平成 21 年法律第 17 号）が成立している。

⁸ 税制の抜本的改革の具体的な内容は、所得税法等改正法附則第 104 条に以下のとおりに定められている。「政府は、基礎年金の国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。（後略）」

⁹ 野田財務大臣閣議後記者会見の概要（平成 22 年 11 月 30 日）

たと報じられている¹⁰。これに対して、厚生労働省は、年金制度の持続可能性を損ない¹¹、国民の信頼喪失に繋がるとして国庫負担割合2分の1を堅持するとの立場で財務省との折衝を続けた。そのような中で、国庫負担割合2分の1を維持すべきとの民主党政策調査会からの提言¹²や菅内閣総理大臣からの2分の1を維持する旨の指示¹³等がなされた結果、基礎年金国庫負担割合2分の1の維持を前提として予算編成が行われることとなった¹⁴。

財源の捻出が難航する中、注目されたのが、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄建機構」という。）の特例業務勘定における利益剰余金であった。同利益剰余金は、平成22年4月に実施された事業仕分けにおいて「国庫返納」の判定を受けた。さらに、同年9月、会計検査院は、同利益剰余金につき、「国庫に納付することを可能にして、資金の有効活用を図ることが必要である」旨報告している¹⁵。

こうした状況の中、平成22年12月16日、「平成23年度予算編成の基本方針」が閣議決定され、基礎年金の国庫負担は、「平成23年度においても、単年度限りの措置として、臨時の財源を手当てし2分の1を維持する方向で検討する。」とされた。そして、平成22年12月22日、野田財務大臣、細川厚生労働大臣及び玄葉国家戦略担当大臣との間で、平成23年度以降の基礎年金国庫負担の取扱いについて、三大臣合意書が交わされた（図表2参照）。

同合意書に基づき、平成23年度は、鉄建機構の剰余金、財投特会財政融資資金勘定の積立金及び剰余金、外国為替資金特別会計（以下「外為特会」という。）の剰余金を活用する。しかし、臨時財源による対応は限界であることから、平成23年度限りの措置とし、平成24年度以降については、税制抜本改革により確保される財源を活用するよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずるとされ、基礎年金国庫負担割合の2分の1は確保されることとなった¹⁶。

こうした経緯を経た後、平成23年2月10日、平成23年度の基礎年金国庫負担割合を2分の1とする「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（閣法第22号）」（以下「国民年金法等改正案」という。）が閣議決定され、同年2月14日、第177

¹⁰ 『日経新聞』夕刊（平22.11.29）『読売新聞』（平22.11.30）

¹¹ 「平成21年度財政検証」では、基礎年金国庫負担割合を2分の1へ引き上げず36.5%に据え置いた場合、国民年金積立金は、2027年には枯渇すると示された。

¹² 民主党政策調査会は、「H23年度予算に関わる民主党「提言」（平成22年12月6日）において、基礎年金国庫負担について、「年金に関する国民の不安・不信を増大させると共に、免除者を中心に年金支給額が減額される恐れがあることから、基礎年金に係わる国庫負担割合を現在の1/2から引き下げることが認められない。政府はH23年度予算における国庫負担割合の維持に向けて、万全の努力を行うべきである。」としている。

¹³ 菅内閣総理大臣は、平成22年12月6日の記者会見において、「基礎年金の問題については、一旦2分の1に国庫負担が引き上がっておりますので、何とかこれは維持する方向で予算編成を進めてもらいたいと、このように考えております。」と述べている。

¹⁴ 野田財務大臣閣議後記者会見の概要（平成22年12月7日）

¹⁵ 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金につき、国庫納付が可能な資金の額を把握し、将来においても、余裕資金が生じていないか適時に検討することとする」とともに、これらの資金が国庫に納付されることとなるように適切な制度を整備するよう国土交通大臣に対して意見を表示したもの」（平成22年9月24日）

¹⁶ 12月21日には、鉄建機構の特例業務勘定における利益剰余金等の取扱いについて、関係三大臣合意（野田財務大臣、馬淵国土交通大臣（当時）、玄葉国家戦略担当大臣）がなされており、鉄建機構の剰余金1兆2,000億円は平成23年度内に国庫に納付されることとなった。

回国会に提出された。

なお、平成 23 年度における財源確保のため、財投特会からの一般会計への繰入れの特例措置及び外為特会からの一般会計への繰入れの特例措置並びに鉄建機構の国庫納付金の納付の特例措置を定める「平成 23 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案（閣法第 1 号）」（以下「公債発行特例法案」という。）が別途提出されている（平成 23 年 1 月 24 日）。

図表 2 財務大臣・厚生労働大臣・国家戦略担当大臣 合意書（平成 22 年 12 月 22 日）

<p>平成 23 年度以降の基礎年金国庫負担の取扱いについて</p> <p>1. 平成 23 年度限りの措置として、基礎年金給付費の 2 分の 1 と 36.5%との差額を国庫の負担とするよう、次の臨時の財源（2.5 兆円）を確保して対応する。</p> <ul style="list-style-type: none">・（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構特例業務勘定の利益剰余金（1.2 兆円）・財政投融资特別会計財政融資資金勘定の積立金・剰余金（1.1 兆円）・外国為替資金特別会計の剰余金（進行年度分：0.2 兆円） <p>2. 平成 24 年度以降、税制抜本改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までについて、基礎年金給付費の 2 分の 1 と 36.5%との差額を財政抜本改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずるものとする。</p> <p style="text-align: right;">平成 22 年 12 月 22 日</p>
--

（出所）厚生労働省資料

3. 法律案の概要

本法律案の概要は、次のとおりである。

（1）趣旨

平成 23 年度の基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 とする等のための所要の措置を講ずる。

（2）平成 23 年度の基礎年金国庫負担

平成 23 年度について、国庫は、臨時の財源により、国庫負担割合 2 分の 1 と 36.5%の差額を負担する。平成 23 年度予算ベースでは、その額は約 2.5 兆円とされている（図表 3 参照）。なお、臨時の財源とは、鉄建機構特例業務勘定の利益剰余金 1.2 兆円、財投特会財政融資資金勘定の積立金・剰余金 1.1 兆円及び外為特会の剰余金 0.2 兆円（進行年度分）である。

図表3 基礎年金国庫負担の引上げに要する額の見通し（平成23年度予算ベース）

（単位：兆円）

	平成23年度 (2011)
基礎年金給付費	22.0
公費負担額(1/2)	10.9(うち国庫10.2)
1/2の維持に要する費用(13.5%分)	2.7(うち国庫2.5)

(注1) 公費負担額、1/2の維持に要する費用には、国庫負担のほか、地方公務員等共済組合の基礎年金拠出金に係る地方負担分を含む。
 (注2) 厚生労働省（国民年金・厚生年金）の1/2の維持に要する費用は、2.4兆円

(出所) 厚生労働省資料

(3) 平成24年度以降の基礎年金国庫負担

平成24年度から税制の抜本的な改革¹⁷により安定財源の確保が図られる年度の前年度までの各年度については、上記の差額に相当する額を税制の抜本改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずる。

(4) 国民年金保険料の免除期間のある者に対する年金給付¹⁸

国民年金保険料免除期間の年金額については、国庫負担分相当とされており、平成23年度の国民年金保険料の免除期間について、国庫負担割合2分の1を前提に、年金額を計算する。

4. 主な論点

(1) 平成23年度限りの財源確保

21年改正法では、税制の抜本的な改革により所要の安定財源を確保した上で、基礎年金国庫負担割合2分の1を恒久化することが規定されていた。しかし、平成21年度及び平成22年度においては財投特会からの繰入金を活用され、平成23年度についても、臨時財源の確保によって国庫負担割合2分の1が維持されることとなった。

鉄建機構の特例業務は、年金の給付に要する費用等の支払を行うこと及びその支払の資金に充てるために土地やJR各社の株式等の資産処分を行うことを主な内容としている。臨時の財源とされる鉄建機構特例業務勘定の剰余金について、国土交通省は当初、各鉄道会社の支援に充てるべきであるとして、国庫返納が可能な額は国庫補助金相当分の5,000

¹⁷ 「税制の抜本改革」とは、所得税法等改正法附則第104条の規定に従って行われる税制の抜本的な改革をいう。

¹⁸ 国民年金保険料免除期間相当分の年金額については、全額免除の場合、平成20年度までは3分の1、平成21年度及び平成22年度については、2分の1で算定することとされていた。

億円程度¹⁹にとどまると主張し、整備新幹線の建設を主張する立場からも同剰余金の活用が求められた²⁰。結果的には三大臣合意によって、1兆2,000億円の国庫返納が決まったものの、あわせて、並行在来線への支援や北陸新幹線の債務償還、JR4社（北海道、四国、九州、貨物）の整備投資への助成金・無利子貸付等、今後約8,490億円の鉄道幹線施策の実施が取り決められた。

財投特会積立金は、将来の金利変動のリスクに備えることを目的とするものである。同特会については、平成20年度以降、剰余金の活用や積立金等の一般会計への大規模な繰入れが行われており²¹、平成20年度末の財投特会積立金残高約10兆7,000億円は、一般会計への繰入れによって、平成22年度末に約1,009億円、平成23年度末には約1,386万円となる見込みである²²。

外為特会は、外国為替相場の変動、市場金利の変動その他の要因を勘案し、同特会の健全な運営を確保するために必要な剰余金を積み立てている。今回臨時の財源とされる0.2兆円については平成23年度に剰余金として見込まれる分であるため、世界的な金融市場の激変が起きれば、想定する運用益などが得られないおそれがあると指摘されている²³。

なお、「財政運営戦略」（平成22年6月22日閣議決定）では、財政健全化に向けた具体的な取組を実行していく上での注意点として、「国の会計間の資金移転、赤字の付け替え等に安易に依存した財政運営は厳に慎む。」とされ、さらに、歳出面での取組として「確保された歳入が一時的なものである場合には、国債発行額の抑制に活用するものとする。」と明記されている。このことから、臨時財源とされた積立金及び剰余金の活用と同財政戦略との整合性や矛盾を指摘する声もある²⁴。

これらの積立金・剰余金は一過性のものであって、平成24年度以降の財源として確保されているわけではなく、今回の措置は「安定的な財源確保」という根本的な問題解決にはなっていない。

なお、別途提出されている公債発行特例法案では、基礎年金国庫負担の財源を定めており、同法案及び国民年金法等改正案の両法案が成立して初めて基礎年金国庫負担の2分の1の維持が実現することとなる。よって、公債発行特例法案が不成立となった場合、平成23年度の財源としての臨時財源の活用が不可能となり、年金財政が不安定化する等の影響が出てくる²⁵。

¹⁹ 国の一般会計から充当される国庫補助金が、平成10年度から平成18年度までの間に累計で5,525億円交付された。

²⁰ 『毎日新聞』（平22.12.4）

²¹ 小池拓自「特別会計の積立金と剰余金を巡る議論—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—」4～5頁

²² 財務省主計局『平成23年度特別会計予算（平成23年度特別会計予算参照書添付）』（第177回国会（常会）提出）160頁

²³ 『読売新聞』（平22.12.22）

²⁴ 若杉敬明「時事評論 安定政権下の抜本的年金制度改革を」39頁、『東京新聞』（平22.12.4）、『読売新聞』（平22.12.22）

²⁵ 第177回国会衆議院予算委員会速記録（議事速報）（平23.2.3）

(2) 平成 24 年度以降の財源確保

16 年改正法附則第 16 条の 2 第 1 項は、基礎年金の国庫負担割合 2 分の 1 を恒久化する年度が平成 24 年度以降となった場合、それまでの間も臨時の法制上・財政上の措置を講ずる旨を規定し、税制抜本改革が実施されない場合には、改めて臨時財源を確保し、活用する余地を残した内容であった。しかし、基礎年金国庫負担の取扱いに係る三大臣合意に基づき、16 年改正法附則第 16 条の 2 第 1 項を、「税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。」と改正し、平成 24 年度以降臨時財源頼りの対応となることがないように明記されたのである。

「税制の抜本的な改革により確保される財源」とは、平成 23 年度中に着手される税制改革により将来得られる見込みの税収を指すが、税制改革の成果が現れるまでの間は一定のタイムラグが生じるため、その間の財源が問題となる。財源として想定されるのは、いわゆる「つなぎ国債」や年金積立金の取崩しとされている。これらの財源の活用に当たってはいずれも法改正が必要となるが、国債の更なる発行や年金制度に対する信頼の低下等が危惧される²⁶。また、今回の改正による 16 年改正法附則第 16 条の 2 第 1 項の規定によって、改めて消費税を含む税制の抜本改革の実施が決定づけられるのではないかとの懸念の声もある。

所得税法等改正法附則第 104 条では、「平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。」と規定されている。仮に平成 23 年度までに必要な法制上の措置が講じられたとしても、「経済状況を好転させる」という前提が達成されるまで抜本改革の完全実施が遅れる可能性がある。この場合も、つなぎ国債等による対応が想定されるが、これらの措置が長期化する場合には、改めて何らかの対応が迫られることになる。

では、平成 23 年度中に税制の抜本的な改革が実施されない場合、どのような対応になるのか。所得税法等改正法附則第 104 条及び今回の改正による 16 年改正法附則第 16 条の 2 では、平成 23 年度中の税制の抜本的な改革が前提とされている。その前提が変わることとなるため、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持への方策について財源措置を含む法律上の手当てを改めて提示する必要性が生じると考えられる。

このように、平成 23 年度中の税制の抜本改革や改革が実行されるまでの間の財源など懸案事項は残されており、平成 24 年度以降の財源確保については依然不透明な状況である。

(3) 社会保障と税の一体改革

年金に限らず、介護、医療、少子化対策等、社会保障に係る財源確保が重要な課題とな

²⁶ 一般会計の財源確保を目的とした特例的な措置として、一般会計から特別会計への年金国庫負担の繰入れを先延ばした事例がある。国民年金特別会計については、平成 6 年度及び平成 7 年度において 4,454 億円の年金国庫負担の繰入れが繰り延べられ、厚生年金特別会計については、平成 7 年度から平成 10 年度にかけて 2 兆 6,350 億円が繰り延べられた。なお、返済については、後日、一般会計から特別会計へ繰り入れることとされているが、上述の繰延べ額は依然返済されていない。

る中、政府は、平成 22 年 10 月 28 日、「政府・与党社会保障改革検討本部」（以下「検討本部」という。）を立ち上げた。検討本部の下に設置された「社会保障改革に関する有識者検討会」は報告書（以下「社会保障ビジョン」という。）²⁷をまとめ、「政府は出来るだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成するべきである。」と提案している。また、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会」も、「消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべき。」との趣旨の「中間整理」²⁸を政府に手交した。

これらの報告等を踏まえ、平成 22 年 12 月 14 日、政府は「社会保障改革の推進について」を閣議決定し²⁹、社会保障の具体的な制度改革案と財源確保のための税制改正を一体的に検討して、平成 23 年半ばまでに成案を得ることを明らかにした³⁰。さらに同閣議決定では、「野党各党に社会保障改革のための協議を提案し、参加を呼び掛ける。」こととしており、超党派で取り組む姿勢を示している³¹。なお、内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚及び与党幹部と民間有識者からなる「社会保障改革に関する集中検討会議」が検討本部の下に設置され、平成 23 年 2 月 5 日に第 1 回会合が開催されている。

税率引上げを含む消費税制の見直しは、社会経済に与える影響が大きく、これまで抜本的改正はほとんど実施されてこなかった。近年、「税制の抜本的改革」と言うと、消費税の税率引上げと直結されがちだが、必ずしも「税制」の意味するものが消費税である必要はなく、政府も、増税ありきの議論ではない旨を主張している³²。

なお、「中期プログラム」では、消費税を年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に活用する旨定められている。また、「社会保障ビジョン」においても、「消費税を社会保障目的税とすることも含め、（中略）消費税の用途を明確化すべきである。」と提言された。消費税を社会保障財源とすることについては、税収の安定性や負担の一般性という観点から支持する声もある一方、低所得者ほど負担割合が高まる逆進性に対する懸念や財政の硬直化を招くおそれがあるとの指摘など、様々な意見がある。

社会保障や税制の抜本改革を議論する上では「社会保障・税に関わる番号制度」（以下「共通番号制度」という。）の導入も課題となる。共通番号制度については、「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」等において議論が進められてきたが、平成 23 年 1 月 31 日、検討本部は、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」を決定し、平

²⁷ 正式名称は、「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」

²⁸ 民主党「税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」（ポイント）」（平 22. 12. 6）

²⁹ なお、同年 12 月 27 日、閣議決定を踏まえ、厚生労働省において、社会保障の安定強化のための具体的な制度改革案等について検討するため、「厚生労働省社会保障検討本部」が設置され、平成 23 年 4 月までに、必要財源の試算等を含めた社会保障制度改革案を提示することとされている。

³⁰ 平成 22 年 11 月より検討が開始された社会保障・税に関わる番号制度については、「来年 1 月を目途に基本方針を取りまとめ、さらに国民的な議論を経て、来秋以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組む」とされた。

³¹ なお、「社会保障ビジョン」では、これまでの社会保障改革論議の総括として、前政権時代の 2008 年の「社会保障国民会議」や 2009 年の「安心社会実現会議」における議論は同報告書と共通点があり、党派を超えて共有できる社会保障改革の流れがあるとし、こうした議論の蓄積を尊重しつつ議論を発展させていく必要性を指摘しており、与野党協議への配慮を示していると考えられる。

³² 菅内閣総理大臣記者会見（平成 23 年 1 月 14 日）

成 23 年秋以降に関係法律の改正法案の提出、平成 27 年 1 月以降、制度の利用を開始するとしている。

菅内閣総理大臣は政党間で社会保障改革に関する共通の認識があるとし³³、与野党の協議を呼び掛けており、社会保障と税の一体改革に関する与野党協議の実現を望む声も少なくない³⁴。一方で、各党も税制の抜本改革の検討に当たっての協議の場の設置を提案しており³⁵、超党派での議論の必要性は共有されていると考えられるが、野党側は与野党協議に着手する前に民主党案を提示すべきであるとし、協議への参加に難色を示している³⁶。

(4) 年金制度改革

高齢化の進展により、年金給付費は増加の一途をたどっており、社会保障改革の議論をする上では、財源も含めた年金制度そのものに対する検討も不可欠である。

民主党は、2009 年衆議院選のマニフェスト（以下「2009 年マニフェスト」という。）において、全ての人と同じ年金制度に加入する年金制度の一元化、所得が同じならば同じ保険料を負担する「所得比例年金」、消費税を財源とする 7 万円の「最低保障年金」等を骨格とした新たな年金制度創設のための法律を平成 25 年までに成立させるとしていた³⁷。

平成 22 年 3 月 8 日には、内閣総理大臣を議長とする「新年金制度に関する検討会」を設置し、新年金制度に関する議論を開始した。同年 6 月 29 日に取りまとめた「新たな年金制度の基本的な考え方について（中間まとめ）」においては、新年金制度に関する 7 つの基本原則を提示した（図表 4 参照）。しかし、基本原則には 2009 年マニフェストで掲げられた「7 万円の最低保障年金」や財源についての文言がないなど、具体的な言及を避けた曖昧なものとなっており、新たな年金制度の具体像が 2009 年マニフェストより後退したとの指摘もある。

政府は、今後の年金制度改革の検討について、民主党の年金制度改革案をベースとしながらも、幅広い議論を重ねた上で成案を得るとし、また、民主党の年金制度改革案は、「社会保険方式による「所得比例年金」を基本とし、補足的給付として、「所得比例年金」による受給額が少ない受給者に対して税を財源とする「最低保障年金」を給付することで一定の年金額を担保する制度として提案されている」との認識を示した³⁸。

³³ 菅内閣総理大臣記者会見（平成 23 年 1 月 14 日）

³⁴ 読売新聞（平 23. 2. 3）が実施した世論調査によれば、税と社会保障に関する与野党協議に速やかに応じるべきだと考える人が 69%を占める。

³⁵ 自民党は、平成 22 年 12 月 10 日に公表した「税制改正についての基本的な考え方」において、「抜本改革の検討に当たっては超党派による円卓会議等を設置し、国民的な合意形成を図る。」としている。また、公明党も、「新しい福祉社会ビジョン（中間とりまとめ）」（平成 22 年 12 月 18 日公表）において、「負担と給付を含めた社会保障ビジョンなどを協議する両院合同の「社会保障協議会」（仮称）を設置し、国民的な議論を喚起し与野党間の合意形成を図ることを提案している。

³⁶ 第 177 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 8～9 頁（平 23. 2. 1）

³⁷ 「民主政策集 INDEX2009」においても同様に、平成 25 年までに創設する新たな年金制度の骨格として、年金制度の一元化、「所得比例年金」及び「最低保障年金」の創設が掲げられているが、最低保障年金については、「消費税 5% 税込相当分を全額「最低保障年金」の財源として投入し、年金財政を安定させる。」ことを掲げている。

³⁸ 菅再改造内閣に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 177 第 11 号、平 23. 2. 4）

年金制度の一元化については、現行の事業主負担分の取扱い、自営業者の所得把握方法等、導入に当たっての課題は多い。菅内閣総理大臣は、年金制度の一元化が「大変難しい問題を抱えている」との認識を示している³⁹。

政府は、年金制度改革も含めた社会保障と税制の改革について、民主党案にこだわらずに白紙の状態から協議を始めるとし、柔軟な対応を示しているものの、新たな年金制度についての具体的な制度設計は明らかにされていない。

図表 4 新年金制度の基本原則

<p>①年金一元化の原則 全国民が同じ一つの年金制度に加入すること</p> <p>②最低保障の原則 最低限の年金額の保障があること</p> <p>③負担と給付の明確化の原則 負担と給付の関係が明確な仕組みにすること</p> <p>④持続可能の原則 将来にわたって誰もが負担でき、安定的財源を確保するなど、持続可能な制度とすること</p> <p>⑤「消えない年金」の原則 年金記録の確実な管理と加入者本人によるチェックができる体制とすること</p> <p>⑥未納・未加入ゼロの原則 年金保険料の確実な徴収により、無年金者をなくすこと</p> <p>⑦国民的議論の原則 国民的な議論の下に制度設計を行うこと</p>
--

(出所) 新年金制度に関する検討会『『新たな年金制度の基本的考え方について(中間まとめ)』概要②～安心・納得の年金を目指して～』(平成 22 年 6 月 29 日)より作成

なお、年金制度改革に着手する上では、基礎年金の最低保障機能強化についての議論も避けられない。21 年改正法の附則には、基礎年金の最低保障機能強化等に関する検討を進め、必要な財源を確保した上で段階的にその具体化を図る旨の検討規定が設けられている。社会保険庁(当時)によれば、保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が 25 年に満たない無年金者数は、118 万人(平成 19 年 12 月公表)と推計されており、無年金・低年金問題への対応は重要な課題である。

政府は第 174 回通常国会の平成 22 年 3 月 5 日、将来の無年金・低年金の発生防止という観点から、徴収時効を過ぎた過去の国民年金保険料の納付可能期間を 2 年から 10 年に延長すること等を盛り込んだ「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案(閣法第 41 号)」を提出した。なお、第 176 回臨時国会において、衆議院で納付可能期間の延長を 3 年の時限措置とする等の一

³⁹ 第 177 回国会衆議院予算委員会速記録(議事速報)(平 23. 2. 2)

部修正が行われ、参議院において継続審査となっている。

無年金・低年金対策として、野党は現行制度に基づいた制度設計を提示しているが⁴⁰、限られた時間の中で複雑な年金制度の在り方を取りまとめることは容易ではなく、踏み込んだ案を集約するのは困難であるとの懸念の声もある⁴¹。社会環境の変化や高齢化が進展する中、無年金・低年金対策への一層の取組が求められており、社会保障制度改革とともに具体化された年金制度改革案が国民に提示され、早急に実現されることが望まれる。

5. おわりに

基礎年金国庫負担は、高齢期の生活の基礎となる年金制度⁴²の持続可能性を高める、保険料の納付が困難な者に対する給付保障の役割を果たす、年金保険料水準を抑制する等、その意義は大きく、少子高齢化が一層進行する我が国においては、国庫負担の意義はさらに強まっていくだろう。

平成 23 年度の予算編成過程において、我が国の臨時財源頼りの財政状況が改めて浮き彫りとなった。年金制度も含め、医療、介護、少子化対策等、社会保障制度に係る安定的な財源確保が急務となっている現状では、消費税等の税制の抜本改革を実行するにせよ、給付の引下げあるいは保険料の引上げという手段を選択するにせよ、選択肢は限られている。

現在、平成 22 年の参議院選挙を経て、衆参各院において与野党の勢力が異なる「ねじれ国会」状態となっており、第 177 回国会における法案審議や社会保障制度に係る超党派での議論の停滞が懸念される。しかし、社会保障改革に関する議論が本格的に動き出した今、与野党、国民を含めた議論が着実に進められることが望まれよう。

政府は、平成 23 年 4 月までには社会保障の全体像を取りまとめ、6 月までに消費税を含む税制の抜本改革案を提示するとしている⁴³が、残された時間は限られている。

今後の税制の抜本改革に向けた具体的な道筋が示される中で、更なる負担を将来世代へ先送りしないためにも、年金制度を含めた社会保障制度を持続可能な制度とするよう、具体的な制度設計が提示され遅滞なく着手されることを期待したい。

【参考文献】

寺澤泰大「平成 23 年度社会保障予算～限界が見えた財源の捻出～」『立法と調査』（2011. 2）No. 313

⁴⁰ 2010 年参議院選マニフェストにおいて、自民党は年金保険料の減免制度を受けている者に対し、公費負担を増加させることで満額受給できるようにするとし、公明党は、低所得者の基礎年金を 25% 上乗せする加算制度の創設を掲げている。また自公両党は、受給可能期間の 25 年から 10 年への短縮も示している。

⁴¹ 『日経新聞』（平 23. 1. 22）

⁴² 平成 21 年の「国民生活基礎調査」によれば、高齢者世帯（65 歳以上の者のみで構成するか、又はこれに 18 歳未満の未婚の者が加わった世帯）の平均所得 297 万円の種類別金額の構成割合のうち、公的年金・恩給が 7 割（70.6%）を占めている。また、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯のうち、公的年金・恩給が総所得に占める割合が 100% の世帯は 63.5% となっている。

⁴³ 第 177 回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説（平 23. 1. 24）、第 177 回国会衆議院予算委員会速記録（議事速報）（平 23. 2. 8）

若杉敬明「時事評論 安定政権下の抜本的年金制度改革を」『週刊社会保障』(2010. 12. 20-27)
No. 2609

石 弘光『消費税の政治経済学』(日本経済新聞出版社 2009. 11. 18)

小池拓自「特別会計の積立金と剰余金を巡る議論—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』(2009. 10. 8) No. 648

大鐘章子「基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げの財源確保～国民年金法改正案の国会論議～」『立法と調査』(2009. 8) No. 295

国立社会保障・人口問題研究所『社会保障財源の制度分析』(東京大学出版会 2009. 4. 24)
『年金制度改革の解説』(社会保障研究所 平 16. 10)