

社会保障・税一体改革の論点が浮かび上がった予算審査

— 23年度第4次補正予算と24年度当初予算審査の概要 —

予 算 委 員 会 調 査 室 さきやま たてき
崎 山 建 樹

平成24年1月24日に召集された第180回国会前半（1～4月）の予算委員会において、23年度第4次補正予算、24年度当初予算に加え、14年ぶりに暫定予算の審査が行われた。

この間、経済情勢は、歴史的な円高水準で推移する為替市場や、欧州債務危機といったリスクを抱えつつも、復興投資やエコカー補助金などの政策効果に支えられ、持ち直し傾向が続いてきた。また、財政面では、予算審査と並行して、社会保障・税一体改革大綱（以下「一体改革大綱」という。）が閣議決定され、「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」（以下「消費税法等の一部改正法案」という。）等の関連法案が国会に提出されるといった重要な局面を迎えていた。

こうした状況の中、参議院予算委員会では、予算を中心に、東日本大震災からの復旧・復興、TPP、AIJ投資顧問による年金消失問題、原発再稼働などについて幅広い議論が行われたが、本稿では、そのうち経済・財政をめぐる主な議論について紹介したい¹。

1. 必要性が問われた第4次補正予算

24年度当初予算に先立ち、23年度第4次補正予算の質疑が行われ、補正予算編成の是非などについて、議論が行われた。第4次補正予算の歳出追加額は2兆5,345億円となっており、法人税減税が先送りされたこと等による税収の上振れ分や、想定金利を当初予算段階から引き下げたことによる国債費の不用分等を財源として、災害対策費や生活保護費に係る義務的経費等の追加1,406億円、高齢者医療の負担軽減2,719億円、食と農林漁業の再生に必要な経費1,574億円、環境対応車普及促進対策費（エコカー補助金）3,000億円などが計上された。

まず、税収の上振れ分や国債費の不用分を本補正予算の財源に充てた点について、安住財務大臣から、「財政再建に充てるべきという意見もある」旨の認識が述べられた上で²、「災害対策や生活保護といった義務的経費、子宮頸がんに係る基金など、国民生活にとって必要かつ緊急を要するものと考えている」旨の見解が示された³。

また、「中期財政フレーム（平成24年度～平成26年度）」（23年8月12日閣議決定）において、基礎的財政収支対象経費は約71兆円を実質的に上回らないといった歳出抑制目標があることから、本来は24年度当初予算に計上すべき事業が前倒しで計上されているのではないかと指摘に対して、安住財務大臣から、「確かに、24年度概算要求に盛り込まれた施策と類似する施策が存在するが、明確に削減分をこちら（補正予算）に付けては

いない」旨の答弁があり⁴、必ずしも指摘は当たらないとの考えを示すとともに、「地方自治体は（国の補正予算で）確定した基金の額に基づいて予算編成し、地方議会で承認を得るため必要がある」旨⁵、この時期に補正予算を成立させることが必要との見解を示した。

2. デフレ脱却に向けた追加金融緩和策

2012年初めの世界経済は、欧州債務危機等による景気減速懸念が広がっており、米国連邦準備理事会（FRB）は1月25日、①極めて低い金利水準を少なくとも2014年の遅くまで継続する見通しを示し、また、②長期的な物価目標を2%上昇に設定した。このような情勢の下、国会においても、日本銀行に追加的な金融緩和策を期待する声が高まり、2月14日、日銀は①従来の「中長期的な物価安定の理解」に代わって「中長期的な物価安定の目途」を示し、当面は消費者物価の前年比上昇率1%を目途とする、②それが見通せるようになるまで、実質的なゼロ金利政策と金融資産の買入れ等の措置によって強力に金融緩和を推進する、③資産買入等の基金を55兆円程度から65兆円程度に増額するといった金融緩和策を決定した。

ここで新たに導入された「中長期的な物価安定の目途」の解釈について、安住財務大臣からは、「目指す物価上昇率と時間軸を明確にしているので、実質的にインフレターゲットを設定したものと受け止めている」旨の見解が示された⁶。また、白川日銀総裁からは、「目標とする物価上昇率を達成するために機械的に政策運営していくことをインフレーションターゲットングという意味合いで使うこともあるが、短期の物価上昇率のみを見ると、結果として経済の大きな変動を許した苦い経験があり、機械的ではないという意味を込めて目途という言葉を使った。ただし、（他の中央銀行と）言葉は違うが、基本的に物価の安定を中長期的にしっかり実現していくという考え方は同じである」旨の答弁があり⁷、日銀の「中長期的な物価安定の目途」の考え方は、目標から大きく外れた場合に中央銀行が説明責任を負うという英国のインフレーション・ターゲットよりは、そのような責任を負わない米国の物価目標に近いことが示された。

ただし、資産買入れについて、白川日銀総裁から、「日本銀行は年間40兆円のペースで国債の買入れを行っているが、これが中央銀行による国債のファイナンスと受け取られると、かえって長期金利が上がってしまう」旨の懸念も表明された⁸。

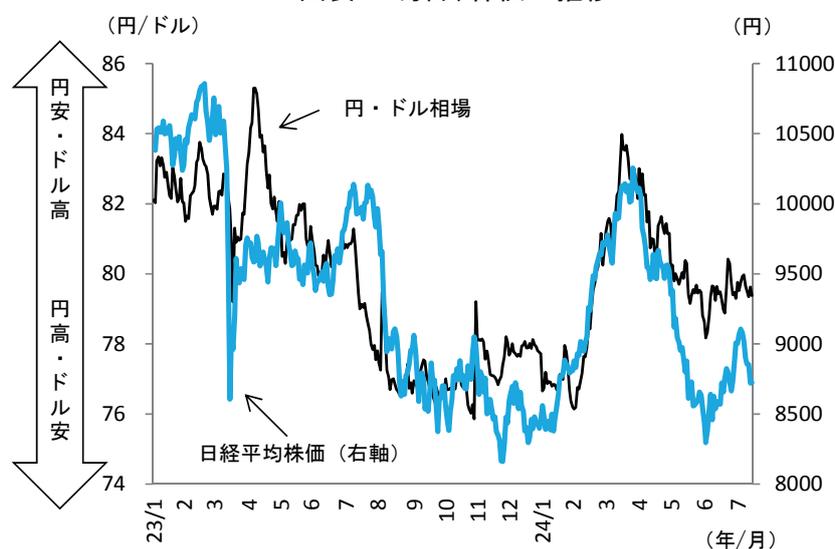
金融緩和策の決定直前、1ドル77円程度で推移していた為替相場は、決定後、3月中旬には一時1ドル84円程度まで円安方向に進み、株価は9,000円台から1万円を突破するまで上昇した（図表1）。この金融緩和策について、日銀の山口副総裁から、「市場参加者や企業経営者のマインド面を中心に相応の効果があつたと見ているが、政策効果全体について確定的な評価を行うにはなお時期尚早」旨の答弁があり⁹、明確な判断は見送られたが、安住財務大臣から、「市場の結果を踏まえれば非常に時宜を得たもの」と評価する声が聞かれた¹⁰。

また、デフレ脱却に向けて、白川日銀総裁は、「デフレ脱却には、成長力強化とともに金融面の取組が不可欠である。成長力強化について日銀ができることは多くないが、（成長力強化の支援）措置を実行した。また、金融についても強力な金融緩和措置をとった」旨¹¹、

日銀の取組を示し、「成長力強化は一義的に民間企業が様々なことにチャレンジすることであり、そうした民間企業の活動を規定する環境づくりに政府が果たす役割も大きい」旨¹²、日銀のほか民間企業、政府の取組も欠かせないといった見解を示した。一方、野田総理は、「デフレ脱却が必要という問題意識は日銀と共有している。日銀は中長期的な物価安定の目途という目標を設定したので、その実現に向け適切、果敢な金融政策を講ずると強く期待する。これからも緊密に連携していきたい」旨述べ¹³、日銀に対して金融政策を着実に実行するよう求めた。

景気は持ち直しの動きが続いているものの当面、消費者物価はほぼ横ばいでデフレの状態が続くとの見方が多い。更なる強力な金融緩和措置を求める意見も見られる中、今後の金融政策の行方が注目される。

図表1 為替、株価の推移



(出所) NEEDS-FinancialQUESTより作成

3. マニフェスト主要政策の見直し

平成 21 年衆議院総選挙における民主党マニフェストの主要政策については、24 年度予算編成の段階において、高速無料化は予算が計上されず、また、子ども手当は所得制限を設けるといった見直しが行われた（その後、児童手当法の一部を改正する法律により、児童手当に名称変更）。一方、高校無償化、農業の戸別所得補償制度は、民主党、自由民主党、公明党による協議の結果、政策効果の検証を基に、必要な見直しを検討することとされていたが（「確認書」（23 年 8 月 9 日））、ほぼ前年度並みの予算が計上されていた。

このうち高校無償化の見直し作業が行われていないとの指摘が衆議院予算委員会であり、2月14日、①さきの「確認書」に基づき、政策効果の検証と必要な見直しの検討につき政党間協議を行うこと、②24 年度予算について、引き続き予算審議の中で議論を深め、上記の協議を踏まえ、必要に応じ予算に反映させることも含め、誠実に対処することなどについて改めて3党で確認した。その後、参議院予算委員会では、平野文部科学大臣から、

「家庭の状況にかかわらず、すべての意志ある高校生等が安心して学ぶため、教育費は社会全体が負担する。また、高校無償化は制度開始時より恒久的な措置として実施し、それを前提に生徒が進路選択している。私学の高校生の就学支援金もすべて授業料に充てることが制度的に担保されており、(子ども手当を) 児童手当として所得制限を設けたのとは異なる」旨¹⁴、現行制度の維持が必要との見解が示された。

また、戸別所得補償制度についても、鹿野農林水産大臣(当時)から、「農業経営の安定のために制度を継続して欲しいという声がある。3党で話し合い、法制化につながれば有り難い」旨の答弁があった¹⁵。

予算の組替えて捻出するとされたこれらマニフェスト政策の財源について、安住財務大臣から、「あらゆることを聖域化せずに見直す努力はしたが、(財源捻出は) 22年で3.1兆円、23年で3.6兆円にとどまり、16.8兆円の財源を確保できなかった」旨¹⁶、また、かつて民主党政調調査会長を務めた玄葉外務大臣から、「ストックの埋蔵金等からはかなり財源を捻出したが、実現可能性の検証が不十分だった点は否めない。その一方、戸別所得補償制度や高校授業料の無償化などはかなり前進した」旨¹⁷、説明があった。

政権交代以降、マニフェストの主要政策は、既存の歳出の見直し等による財源捻出が思うように進まず、加えて、東日本大震災の復旧・復興のための財源が必要とされたこと等を踏まえ、見直しを迫られてきたが、24年度予算をめぐる、改めてその在り方が問われることとなった。

4. 是非が問われた年金交付国債

基礎年金の国庫負担については、16年の年金制度改正により、税制の抜本改革を行うことを前提として、21年度に約36.5%から2分の1まで引き上げられることになったが、21年度以降も恒久財源は確保されず、財政投融资特別会計からの受入金等のいわゆる埋蔵金はその差額分に充てられてきた。24年度当初予算では、この年金差額分と運用収入相当額に充てるため、税制抜本改革によって確保される消費税収を償還財源とする年金交付国債を発行することとされた。

年金差額分に充てる年金交付国債は2兆5,842億円、運用収入相当額は「おおむね0.4兆円程度」が見込まれ¹⁸、一体改革大綱で消費税率の引上げが26年度から実施されることとされていたため、財源確保が必要な「24、25年度の(年金差額分に運用収入相当額等を加えた)約6兆円について、消費税率を8%に引き上げる段階から、毎年3,000億円ずつ20年間で償還する」旨の方針が安住財務大臣から示された¹⁹。

中期財政フレームでは、24年度の新規国債発行額が約44兆円を上回らないよう、全力を挙げることでされており、この新規国債発行額と年金交付国債との関係が論点となった。この点について、安住財務大臣から「①消費税という償還財源をあらかじめ決めていること、また、②財源を市場から調達するものではないことから、中期財政フレームで約44兆円を上回らないとされた国債発行額とは関係がない」旨の見解が示された²⁰。

また、消費税率引上げで財源が確保されるまでの間、年金積立金を取り崩すことになるのではないかとといった指摘に関して、小宮山厚生労働大臣から、「年金積立金管理運用独立

行政法人（GPIF）では、（年金積立金を）国債等で運用しており、年金差額分と運用収入相当額が充てられる年金交付国債は、他で運用しているのと同じことである」旨²¹、説明があった。一方、安住財務大臣から、「積立てを取り崩させていただく」²²や「ちょっと使わせていただく」²³といった答弁もあり、必ずしも懸念は拭い去れなかった。

こうした議論等を踏まえ、新規国債発行額を抑制しつつ、年金財源を賄うために講じられた年金交付国債のスキームは、6月15日の社会保障・税一体改革に関する民主党、自由民主党、公明党の3党実務者合意（以下「3党修正合意」という。）により、「（年金）交付国債関連の規定は削除する。（年金）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」ことが文書で確認された。この合意によれば、今後、24年度補正予算で予算総則を改めるとともに、年金交付国債に代わる新たな財源が必要となる。交付国債といった複雑な仕組みが撤回され、予算書上、建設公債や特例公債と並んで認識することができるようになれば、少なくとも予算の透明性が向上するといった点は望ましいと言えよう。

5. 活発化した社会保障・税一体改革をめぐる議論

社会保障・税一体改革については、23年7月1日に閣議報告された社会保障・税一体改革成案に基づいて具体化の検討が進められ、24年1月6日に社会保障・税一体改革素案が閣議報告された。その後、2月17日に社会保障・税一体改革大綱が閣議決定され、3月30日に消費税法等の一部改正法案等の関連法案が国会に提出された。社会保障・税一体改革関連法案は、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における審査、並びに6月15日の3党修正合意を経て、26日に衆議院本会議で政府提出の6法案が修正議決、社会保障制度改革推進法案等議員発議の2法案が可決され、参議院に送付された。

図表2 税制抜本改革に関する主な検討項目

		一体改革大綱	消費税法等の一部改正法案 (政府提出法律案)	3党修正合意
消費税	景気条項・ 税率引上げ条件	—	物価が持続的に下落する状況からの脱却等に向け、23～32年度の平均の経済成長率が名目3%程度かつ実質2%程度を目指す	
		—		成長戦略、防災・減災等に資金を重点的に配分するなど、経済成長等に向けた施策を検討
	名目・実質成長率、物価動向など、種々の経済指標を確認し、総合的に勘案			
	低所得者対策	給付付き税額控除の導入に向けて検討。実現までの間は簡素な給付措置を実施		給付付き税額控除のほか、複数税率の導入も検討
	所得税	最高税率の引上げ		25年度税制改正で検討
	相続税	基礎控除の縮小、最高税率の引上げ		
	追加措置	今後5年を目途に、所要の法制上の措置を講じる	—	

(出所) 「社会保障・税一体改革大綱」(平24.2.17閣議決定)等より作成

(1) 論点が多岐にわたった税制抜本改革

一体改革の必要性について、野田総理から、「人口構成の大きな変化等もあるが、負担は現役世代や将来世代、給付は高齢者中心という社会保障を変えなければ、持続可能性は担保できない。給付面では、支える側も恩恵を感じられるように、子ども・子育て等に光を当てなければいけない。負担面では、景気の動向に左右されない安定財源として、すべての世代が分かち合う消費税がふさわしい」旨の答弁があり²⁴、さらに、「社会保障を支える一方で、欧州債務危機等を踏まえて財政規律も考えなければならず、あらゆる待ったなしの状況が来ている」旨²⁵、法案成立に向けて「不退転の決意で責任を果たしていきたい」旨の決意が示された²⁶。また、岡田副総理から、「消費税は広く一般に課され、使い道は年金、医療、介護、子ども・子育て支援という社会保障である。消費税について逆進的な面があるという議論もあるが、その使い道を考えると、むしろ所得の再分配に資する」旨²⁷、見解が示された。

税制抜本改革は、3党修正合意に沿って修正されたが、以下、各論点に関する予算委員会での主な議論を紹介したい（図表2）。

ア 関連法案の提出時期

○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

政府は、(略)、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、(略)、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。

消費税法等の一部改正法案が国会に提出されたタイミングについては、野田総理から、「平成21年税法附則第104条を念頭に置いて判断した」旨の説明があったが²⁸、同条には「経済状況を好転させることを前提として」、「23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」といった文言があり、その解釈が問われた。

まず、「経済状況を好転させることを前提」とすれば、20年度から減少している名目GDPの回復を待つべきではないかとの指摘に対し、安住財務大臣から、「リーマン・ショックで急激に下がり、ここから回復しつつある」旨の景気認識が示され²⁹、野田総理からは、「景気が落ち込んだ後に持ち直し改善していく過程を経済の好転と考えている。一つの数字で機械的に判断するのではなく、総合的に判断する」旨の見解が述べられた³⁰。

また、「法制上の措置を講ずるものとする」との文言については、安住財務大臣から、「しなければならない」が一定の行為を義務付ける場合であるのに対し、「ものとする」は、若干ニュアンスが弱く、一般的な原則や方針を示す規定に用いられることが多い。しかし、行政機関の行為に一定の拘束を与えることに用いられる」旨の見解が述べられた³¹。また、野田総理は「政府として23年度までに消費税を含む税制の抜本的改革の具体的な内容を定める法案を国会に提出することが義務付けられていると考えていると

の答弁をしてきており、基本的にはこの姿勢を踏襲している」旨述べ³²、こうした考えに基づき、23年度内に法案を提出するとの見解を示した。

イ 消費税率の引上げ時期と用途

消費税率を平成26年(2014年)4月に8%、27年(2015年)10月に10%へ引き上げるスケジュールとした背景について、岡田副総理から、「(「財政運営戦略」(22年6月22日閣議決定)の)基礎的財政収支の赤字半減目標が27年というのが念頭にあり、一定の時期をもって、その前年である26年4月にした」旨³³、また、野田総理からは、「26年からすべての団塊世代が年金受給者になること等の総合判断の中で時期を選んだ」旨の説明がなされた³⁴。

消費税率引上げは21年衆議院総選挙のマニフェストに明記されておらず、また、政権交代の際、民主党、社会民主党、国民新党の3党で取り交わされた政策合意では、消費税率引上げは行わないこととなっているとの指摘に対して、岡田副総理から、「選挙において負託された政権担当期間中において、税率引上げを行わないことは、税率引上げの決定を行わないということではない」旨の答弁があり³⁵、マニフェスト及び政策合意違反には当たらないとの見解が示された。

消費税率引上げ分の用途については、岡田副総理から、「消費税率の5%引上げにより、27年度平年度ベースで13.5兆円程度の増収を予定しているが、そのうち1%相当分は制度の中身の充実と安定化のために使い、残り4%は今の社会保障制度を守るための社会保障の安定化として使う」旨の答弁があった³⁶。より具体的には、制度の充実・安定化の1%分(2.7兆円程度)の内訳は、子ども・子育て対策0.7兆円程度、医療・介護の充実1.6兆円程度、年金制度の改善0.6兆円程度、制度維持のための4%分(10.8兆円程度)の内訳は、基礎年金の国庫負担2分の1への引上げで約2.9兆円、次の世代への負担のツケ回しの軽減で約7兆円、消費税率引上げに伴う社会保障支出の増に0.8兆円程度を充てるとの方向が示された。

ウ 成長率が明記された景気条項

経済への配慮として、一体改革大綱では、「消費税率引上げ実施前に「経済状況の好転」について、名目・実質成長率、物価動向など、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする規定を法案に盛り込む」とされていた。当初、ここで引上げを留保する場合として、安住財務大臣から、「リーマン・ショック」や「東日本大震災」が例に挙げられたが³⁷、「(法律案に)経済指標として具体的な数値を機械的に要件に当てはめることはなじまない」旨³⁸、数値を入れることについては否定的な見解が示されていた。

ただし、消費税法等の一部改正法案では、附則第18条第1項において、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、23年度から32年度までの平均で名目3%程度、実質2%程度の経済成長率を目指すといった内容が盛り込まれた。この点について、野田総理から、「基本的な考え方は(一体改革大綱と)変わらないが、

一体改革大綱に比べて数字が入ったのが大きな違いである」旨の答弁があったが³⁹、名目3%、実質2%の経済成長率の位置付けについては、安住財務大臣から、「消費税率引上げの前提条件としての数値目標を規定しているのではない」旨⁴⁰、さらに、岡田副総理からは、「目標として掲げ、そのためにいろいろな措置を講じていくという政府の姿勢を示した」旨の見解が示された⁴¹。なお、経済成長率の目標と税率引上げの条件との関係については、野田総理から、「向こう10年間の名目・実質成長率を挙げた政策目標だが、デフレを脱却し、経済活性化に全力で取り組むための目標である。そういう努力をした上で経済、物価も含めて、総合的に判断する」旨の見解が述べられた⁴²。

なお、消費税率引上げを停止する場合の手續について、安住財務大臣から、「法律を新たに設け、停止の法律を作らなければならない。時の政権が議会にそれ（停止法案）を提案して成立させるという手續を踏むので、（判断の）時期を設けるよりは政治判断をしっかりとやり、議会のコンセンサスを得て停止することになる」旨の答弁があった⁴³。

○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

附則 第18条

消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で3%程度かつ実質の経済成長率で2%程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。

2 税制の抜本的な改革の実施等により、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、成長戦略並びに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。

3 この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第2条及び第3条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前2項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。

(※下線部は衆議院における修正)

エ 景気への影響と低所得者対策

消費税率引上げの景気への影響については、従来から平成9年（1997年）の3%から5%への消費税率引上げが景気悪化の契機となったのではないかとの指摘があり、こうした問題が改めて提起された。それに対し安住財務大臣から、「当時は、アジア通貨危機や金融システム不安があり、消費税率を上げたからこうなった（景気が悪化した）ということとは適当ではない」旨の見解が示された⁴⁴。

消費税率を引き上げた場合の試算について、古川内閣府特命担当大臣（経済財政政策）から、「過去の事例の検証を踏まえると、引上げ前に税率1%当たりGDP比で0.2%程度の駆け込み需要があるが、引上げ後の反動分を差し引くと、全体としてはそれほど大きな影響を与えるものではない」旨⁴⁵、答弁があった。さらに、野田総理から、「内閣府の国民生活に関する世論調査によると、老後の生活設計に不安を感じる人の割合が年々上昇傾向にあり、社会保障の持続可能性についての不安をなくすことは、消費の喚起や経済活性化につながる可能性がある」旨⁴⁶、むしろ経済成長に資することも見込まれるとの考えが示された。

また、消費税は逆進性の性格を持つとの指摘もあることから、消費税率引上げの際の低所得者対策についても議論が行われた。一体改革大綱では、27年度以降の社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）を念頭に、給付付き税額控除等を導入し、それまでの間、簡素な給付措置を実施することが明記された。この簡素な給付措置について、安住財務大臣から、「8%の段階から検討」と説明があった⁴⁷。また、マイナンバー制度に関しては、金融資産などストックの把握が困難ではないかとの指摘がなされ、「ストックの部分はマイナンバー制度を導入しても全部把握し切れないので、これから検討しなければならない」旨の答弁があった⁴⁸。

低所得者対策の必要性が言われる中、対策がばらまきになるのではないかといった問題も指摘されるなど、複数税率の問題も含め、様々な議論が行われてきている。各個人の所得の捕捉はもとより、資産をどう把握するかといった問題もあり、低所得者対策の難しさが改めてクローズアップされている。

（2）具体化に課題が残った社会保障改革

社会保障・税一体改革のもう一つの柱である社会保障改革について、まず、社会保障制度の拡充に関する具体的内容として、小宮山厚生労働大臣から、「年金制度の持続可能性を確保するため、基礎年金の国庫負担2分の1を恒久化し、最低保障機能強化のために低所得者への年金額の加算、また受給資格期間の短縮を行う。また、医療は、病院、病床の機能を分化・強化し、在宅医療の推進などサービス提供体制の改革を行い、市町村国保の財政基盤の強化、財政運営の都道府県単位化などを実施する。介護は、できる限り住み慣れたところで生涯過ごせるよう、生活の継続を目指す地域包括ケアシステムを構築し、介護保険の1号保険者の低所得者軽減を強化する。年金と医療にまたがるテーマとして、短時間労働者の社会保険の適用拡大で社会保険のセーフティーネット機能を強化するほか、子供も加えた全世代対応型の社会保障を充実させたい」旨⁴⁹、説明があった。

また、このように「社会保障制度の持続可能性を維持しながら必要な機能を充実するため、一体改革では3.8兆円程度の充実を行う一方で、1.2兆円程度の重点化・効率化を行う。具体的には、年金の物価スライドの特例措置を24年度から3年間で解消し、年金の最低保障機能の強化と併せて高所得者の年金給付を見直し、また、70歳以上75歳未満の医療保険の患者負担を25年度予算編成過程で見直し、後発医薬品の更なる使用促進、医薬品の患者負担の見直し、さらに、介護保険の一定以上所得がある方の利用者負担の在り方を

検討する」旨の説明があった⁵⁰。

所得比例年金と最低保障年金を組み合わせた「新しい年金制度」に関しては、一体改革大綱の閣議決定に先立ち、2月10日に民主党から、飽くまで政策検討用の参考資料であり、民主党として決定したものではないとの位置付けで財政試算が公表された。最低保障年金の支給範囲によって4つのケースで試算が示され、そのうち最低保障年金を生涯平均年収260万円までは満額支給し、それより年収が高くなるにつれて逡減し、690万円までゼロとするケースでは、87年度には消費税率に換算して7.1%の追加財源が必要であるとの見通しや、年収が400万円台半ば以上であれば、すべてのケースで現行制度よりも年金額が減少するといった見通しが示された。この試算を踏まえ、安住財務大臣から、「(今回の)消費増税部分については、新しい年金制度等を含んだものではない」旨説明があり⁵¹、新しい年金制度導入に当たっては、10%までの引上げに加えて更に税率を引き上げることが必要であることが明らかにされた。また、岡田副総理から、「所得の少ない方は一律7万円が確保されるのでメリットがあるが、一定以上の所得の人は、年金の額が下がる層がかなり出てくる可能性があるというデメリットもある」旨の見解が示された⁵²。また、今後のスケジュールについては、「年金の抜本改革についての法案は25年の国会に提出するが、いつから実施するかはまだ決めていない」旨の答弁があった⁵³。

なお、野田総理から、「マクロ経済スライドや、基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げることを決めていること、また、21年の財政検証で将来にわたり年金財政の給付と負担の均衡を確認していることなどから、現行の年金制度が破綻しているとは言えない」旨の認識も示されており⁵⁴、今後の与野党間における協議の行方が注目される。

社会保障改革に関しては、このほか、高齢者医療制度、幼保一体化などが予算委員会における主な検討項目となったが、3党修正合意を踏まえ、その具体化については、その多くが今後の検討課題となっている(図表3)。

図表3 社会保障改革に関する主な検討項目

	一体改革大綱	関連法案	3党修正合意
新しい年金制度	25年の国会に法案を提出	—	社会保障制度改革国民会議で議論
高齢者医療制度	24年通常国会に後期高齢者医療制度廃止に係る法案を提出		
短時間労働者への社会保険適用	適用対象者等について検討	対象者の要件は月額賃金7.8万円以上 等	対象者の要件は月額賃金8.8万円以上 等
幼保一体化	総合施設を創設	総合こども園の創設	従来の認定こども園を拡充

(注) 図表における短時間労働者への社会保険適用、幼保一体化の関連法案は、それぞれ、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(政府提出法律案)、総合こども園法案等。

(出所) 「社会保障・税一体改革大綱」(平24.2.17閣議決定)等より作成

(3) 進む行政改革

一体改革大綱では、「自ら身を切る改革を実施した上で、税制抜本改革による消費税引上げを実施すべき」とされ、予算委員会では、このうち行政改革を中心に議論が行われた。

独立行政法人改革については、26年4月に新制度・組織に移行することを目標とする「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」(24年1月20日)が閣議決定されたほか、岡田副総理から、「(政権交代以降、)約2兆円の国庫納付、国からの財政支出3兆円強の1割以上を削減した」旨の答弁があった⁵⁵。特別会計改革については、24年1月24日に「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、この方針に沿って「社会資本整備事業特会が廃止され、一般会計から配分することになる」旨⁵⁶、説明があった。

また、国家公務員総人件費改革については、その一環として、25年度の国家公務員の新規採用を21年度比で56%削減する方針が示され、岡田副総理から、「全体で総人件費の2割抑制目標を成し遂げる中で、あらゆることをやらなければいけない。全体の人件費を削減し、行政改革を進める中で、消費税の増税という負担増の理解を得たい」旨の答弁があった⁵⁷。そのほか、「政権交代以降、国の業務のスリム化による定員の純減、人事院勧告に基づく給与改定などを進めてきたことに加えて、国家公務員給与の平均7.8%削減を決め、全体で約5,000億円の削減となる」旨の説明があった⁵⁸。なお、この7.8%削減の位置付けは、「大震災のための必要な経費に充てると同時に、現下の情勢を見て、公務員給与削減の意味合いもある」旨の見解が示された⁵⁹。

行政改革の取組が進んでいるが、野田総理から、「すべての条件が整ってからこの(消費税率引上げの)議論をするのでは、待ったなしの状況に間に合わない」旨の答弁があり⁶⁰、消費税率引上げ等と並行的に進める必要があるといった考えが示された。

6. 14年ぶりに編成された暫定予算

24年度当初予算は、3月8日に衆議院から送付され、参議院予算委員会の審査は自然成立による年度内成立が見込めない中でスタートした。年度末が間近に迫りつつも審査は続けられ、14年ぶりとなる暫定予算が3月29日に国会に提出される事態となった。暫定予算の期間は、4月1日から6日までの6日間で、この間に必要な支出として、生活保護費(1,208億円)など社会保障関係経費2,187億円、恩給関係費1,467億円、地方交付税交付金等3兆1,877億円などが計上され、歳出総額は3兆6,105億円となった。税収等の歳入は118億円が計上され、歳出の超過額については、必要に応じて財務省証券を発行することとされた。なお、本暫定予算は4月5日に成立した当初予算に吸収され、すでに効力を失っている。

暫定予算が必要となった要因について、藤村官房長官から、「24年度予算は、経済から外交まで多くの政策課題が山積する中で、衆議院で5回の集中審議を含む20日間にわたる審議が行われるなど、例年以上に丁寧かつ十分な論議となっている。これによって政策論議が深まり、諸課題に対する国民の理解が深まったが、結果として、年度内成立が困難となった点は、政府としておわびしたい」旨の見解が示され⁶¹、さらに、野田総理からは、「原因として、召集日や第4次補正予算の審議等があったかもしれないが、その見通しの甘さ

について、批判は甘んじて受けるしかない」旨の答弁があった⁶²。

暫定予算については、平成3年に「1日たりとも予算の空白をつくるべきではない」との与野党合意が行われ、24年度予算はこうした合意を踏まえ、予算の空白をつくらず年度内に暫定予算の国会提出、成立となった。

7. 厳しい財政再建の道のり

内閣府の「経済財政の中長期試算」(24年1月24日)によれば、32年度(2020年度)までの平均で名目1%台半ば、実質1%強の経済成長を前提とすると、消費税率引上げを織り込んでも、27年度(2015年度)の国・地方の基礎的財政収支(対GDP比、復旧・復興対策を除く)は▲3.3%程度となり、財政運営戦略で掲げた22年度(2010年度)の水準からの半減目標(同▲3.2%)には及ばない。古川内閣府特命担当大臣(経済財政政策)から、「平年度にならせば、ほぼ達成できる」旨の答弁があったが⁶³、32年度においても、同▲3.0%程度で黒字化目標を達成することは見込めない。

この点、一体改革大綱の段階では、「今後5年を目途に、そのための所要の法制上の措置を講じることを今回の改革法案の附則に明記する」とされ、当初、岡田副総理から、「今回、消費税率を10%に引き上げても、基礎的財政収支は赤字が半減するにとどまるので、その後何らかの対策は必要である。その中には歳出削減や税収増加がある」旨の考えが示されていた⁶⁴。しかし、消費税法等の一部改正法案に追加措置に関する規定は盛り込まれず、野田総理から、「財政運営戦略は27年までに完結するのではなく、32年までのゴールがある。26、27年に消費税率を上げるまで一体改革に全力を尽くし、その後は、国内の経済財政の状況、国際社会の経済社会状況等を踏まえて検討、議論することに(民主党内の)意見が集約された」旨の説明があった⁶⁵。

24年度当初予算における社会保障関係費は26兆円に上り、基礎的財政収支対象経費のおよそ4割程度を占めている。加えて、高齢化の進行によって毎年1兆円ずつの自然増が見込まれることを考えれば、財政再建に向けて、社会保障の一層の重点化・効率化を進めることは避けて通れない。我が国の財政状況は、債務残高がGDPの2倍程度にまで積み上がった先進国中最悪の水準にあり、いまだに収束しない欧州債務危機の例を見るまでもなく、財政再建に向けた不断の取組を進め、市場の信頼を確保していかなければ、金利上昇のおそれが顕在化しかねない。今般、先送りされようとしている年金支給開始年齢の引上げなど社会保障の諸課題について引き続き真摯に取り組むとともに、今後の経済状況を見つつも、歳入面からの取組について改めて検討することも必要となつてこよう。

1 24年度予算の概要、東日本大震災関連予算に関しては、それぞれ、拙稿「実質的な歳出抑制が進まなかった24年度予算—税制抜本改革の実現を見込んだ予算編成—」『立法と調査』325号(平24.2)、「18兆円に達した東日本大震災の復旧・復興経費—求められる震災からの復旧・復興と財政規律の維持—」『立法と調査』329号(平24.6)を参照。

なお、本稿は、平成24年7月17日時点においてまとめたもの。

2 第180回国会参議院予算委員会会議録第5号第9頁(平24.2.8)

- 3 第180回国会参議院予算委員会会議録第5号第12頁(平24.2.8)
- 4 第180回国会参議院予算委員会会議録第5号第9頁(平24.2.8)
- 5 第180回国会参議院予算委員会会議録第5号第9頁(平24.2.8)
- 6 第180回国会参議院予算委員会会議録第16号第11頁(平24.4.2)
- 7 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第5頁(平24.3.23)
- 8 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第4頁(平24.3.23)
- 9 第180回国会参議院予算委員会会議録第16号第11頁(平24.4.2)
- 10 第180回国会参議院予算委員会会議録第7号第20頁(平24.3.13)
- 11 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第3頁(平24.3.23)
- 12 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第18頁(平24.3.23)
- 13 第180回国会参議院予算委員会会議録第16号第12頁(平24.4.2)
- 14 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第13頁(平24.3.16)
- 15 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第14頁(平24.3.16)
- 16 第180回国会参議院予算委員会会議録第19号第21頁(平24.4.5)
- 17 第180回国会参議院予算委員会会議録第19号第21頁(平24.4.5)
- 18 第180回国会参議院予算委員会会議録第4号第32~33頁(平24.2.7)
- 19 第180回国会参議院予算委員会会議録第4号第32~33頁(平24.2.7)
- 20 第180回国会参議院予算委員会会議録第6号第15頁(平24.3.12)
- 21 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第40頁(平24.3.16)
- 22 第180回国会参議院予算委員会会議録第6号第15頁(平24.3.12)
- 23 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第15頁(平24.3.16)
- 24 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第2頁(平24.4.4)
- 25 第180回国会参議院予算委員会会議録第7号第10頁(平24.3.13)
- 26 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第26頁(平24.3.16)
- 27 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第6頁(平24.3.16)
- 28 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第32頁(平24.4.4)
- 29 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第39頁(平24.3.16)
- 30 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第39頁(平24.3.16)
- 31 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第7頁(平24.3.23)
- 32 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第7頁(平24.3.23)
- 33 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第18頁(平24.3.16)
- 34 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第18頁(平24.3.16)
- 35 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第44頁(平24.4.4)
- 36 第180回国会参議院予算委員会会議録第3号第18頁(平24.2.6)
- 37 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第6頁(平24.3.16)
- 38 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第8頁(平24.3.23)
- 39 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第18頁(平24.4.4)
- 40 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第17頁(平24.4.4)
- 41 第180回国会参議院予算委員会会議録第17号第29頁(平24.4.3)
- 42 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第17頁(平24.4.4)
- 43 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第32頁(平24.4.4)
- 44 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第39頁(平24.3.16)
- 45 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第39頁(平24.3.23)
- 46 第180回国会参議院予算委員会会議録第19号第18頁(平24.4.5)
- 47 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第16頁(平24.3.16)
- 48 第180回国会参議院予算委員会会議録第11号第26頁(平24.3.19)
- 49 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第8頁(平24.3.16)
- 50 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第8頁(平24.3.16)
- 51 第180回国会参議院予算委員会会議録第11号第25頁(平24.3.19)
- 52 第180回国会参議院予算委員会会議録第3号第11頁(平24.2.6)
- 53 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第24頁(平24.3.16)
- 54 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第31頁(平24.3.16)
- 55 第180回国会参議院予算委員会会議録第6号第43頁(平24.3.12)
- 56 第180回国会参議院予算委員会会議録第6号第43頁(平24.3.12)
- 57 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第37頁(平24.4.4)
- 58 第180回国会参議院予算委員会会議録第12号第10頁(平24.3.21)

- 59 第180回国会参議院予算委員会会議録第12号第10頁 (平24.3.21)
- 60 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第38頁 (平24.3.23)
- 61 第180回国会参議院予算委員会会議録第15号第12頁 (平24.3.30)
- 62 第180回国会参議院予算委員会会議録第15号第12頁 (平24.3.30)
- 63 第180回国会参議院予算委員会会議録第13号第20頁 (平24.3.23)
- 64 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号第28頁 (平24.3.16)
- 65 第180回国会参議院予算委員会会議録第18号第17頁 (平24.4.4)