

2011年7月5日 全18頁

# 政府・与党の社会保障と税の一体改革成案の分析

資本市場調査部 制度調査課  
是枝 俊悟

## 消費増税なき給付増により、さらなる財政悪化の懸念あり

### [要約]

- 2011年6月30日に、政府・与党は「社会保障改革検討本部」にて、社会保障と税の一体改革の原案である「社会保障・税一体改革成案」（以下、成案）を決定した（ただし、閣議決定は行われていない）。今後、2011年度中に「社会保障と税の一体改革」の法案成立を目指し、政府与党成案をもとに野党との協議や詳細の整備が行われる。
- 成案では、2010年代半ばまでに消費税率（国・地方計）を段階的に10%まで上げるものとしているが、「経済状況の好転」を条件とされており、引き上げの時期は明確化されていない。
- 他方、社会保障改革による社会保障機能の強化については2015年までに、（高齢化による社会保障費の自然増を除き）2.7兆円を増加させるものとしている。社会保障機能強化については2015年という明確な時期の指定がある一方、消費税の増税は非常に高いハードルが設定されており、増税（財源）なき給付の拡大によるさらなる財政悪化も懸念される。
- さらに、社会保障機能強化にかかる費用の2.7兆円についても、機能強化にかかる3.8兆円から抑制による削減額1.2兆円を差し引いた額とされるが、成案に示された具体的な改正案を足し上げた金額は（四捨五入等の影響を勘案しても）これと一致しない。給付抑制策が十分に行われないうこと、社会保障機能強化にかかる費用がさらに拡大することが懸念される。
- 少なくとも、消費税率の引上げができなければ社会保障の機能強化も行わないようにし、かつ、消費税率引上げ時にはその大部分を財政健全化に資する形とすることが必要である。政府・与党には消費税率引上げ時期の明確化と、具体的な社会保障給付の抑制策の決定が求められる。

### [目次]

- |                                       |          |
|---------------------------------------|----------|
| 1. 社会保障と税の一体改革に関する背景                  | … 2 ページ  |
| 2. 成案における社会保障の安定財源確保の基本的な枠組み（消費税率引上げ） | … 7 ページ  |
| 3. 成案における税制抜本改革の方向性（政府税制調査会の議論）       | … 13 ページ |
| 4. 成案における社会保障改革                       | … 14 ページ |
| 5. 成案における消費税率の使途とPB（プライマリーバランス）への影響   | … 16 ページ |
| 6. まとめと成案の評価                          | … 17 ページ |

## 1. 社会保障と税の一体改革に関する背景

### ◆当初（2004年）の「社会保障と税の一体改革」の予定と現況（税）

- 「社会保障と税の一体改革」に向けた政府の取り組みは、民主党政権誕生後から開始されたものではなく、自民政権時代から行われていたものであった。
- 2004年に成立した年金改正法<sup>1</sup>では、年金制度を長期的に持続可能なものとするために、基礎年金の国庫負担割合を当時の1/3から、1/2まで段階的に上げていくこととされた。
- その際には、2007年度を目途に「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」<sup>2</sup>、2009年度までのいずれかの年度において、国庫負担分を1/2までに上げるものとされた。
- しかし、「社会保障と税の一体改革」は現在まで行われず、2009～2011年度当初予算では、いわゆる「埋蔵金」とされる特別会計から約2.5兆円を繰り入れることにより国庫負担分を1/2とした。この特別会計からの繰り入れについては、事実上、新規赤字国債の発行によるものと同等と言える<sup>3</sup>。
- なお、2011年度第1次補正予算においては、当初予算にて特別会計から基礎年金国庫負担分に繰り入れるものとされていた約2.5兆円について東日本大震災の復旧・復興財源に流用された。ただし、2011年度の「基礎年金国庫負担割合は2分の1であることとした上で、2分の1と36.5%との差額（筆者注：約2.5兆円）は、税制抜本改革により確保される財源を活用して、年金財政に繰り入れることとする」<sup>4</sup>とされている。
- すなわち、現状の年金財政は、2009年度以降、（事実上）毎年約2.5兆円の新規赤字国債を発行しながら維持させている状況にある。さらに、年金制度以外でも財政赤字は深刻化しており、国の基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下PB）の赤字は2010年度で34.3兆円に達している<sup>5</sup>。
- したがって、社会保障制度を当面維持していくことだけを考えても（社会保障制度の機能強化を考えなくとも）、早急に「社会保障と税の一体改革」を行い、社会保障給付のための安定財源を確保しなければならない状況にある。

### ◆当初（2004年）の「社会保障と税の一体改革」の予定と現況（社会保障）

- 社会保障の面で、2004年時点の想定と比べて実現できなかったものとして、「年金給付水準の（実質的な）引下げ」が挙げられる。
- 2004年に成立した年金改正法では、公的年金（国民年金・厚生年金）の支給額を抑制する仕組みとして

<sup>1</sup> 正確には、「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）である。

<sup>2</sup> 2004年の制定当時の年金制度改正法附則16条による。

<sup>3</sup> これらの特別会計からの繰入額のほとんどは資産の取り崩しによる1回限りの特別収入のようなものである。2006年度において財政融資資金特別会計の準備金12兆円が国債整理基金に繰り入れられたことなど、特別会計から繰り入れた1回限りの特別収入については、国の借金を返済する資金に充てられた例もある。特別収入は過去に発行した国債を消却したり新規国債発行額を抑えることにも使えるが、これを年金国庫負担分のフローの経費に充てたのだから、実質的には新規国債発行額を増加させたのと同様の意味合いを持つ。

<sup>4</sup> 厚生労働省発表の「平成23年度厚生労働省第一次補正予算(案)の概要」による。

<sup>5</sup> 内閣府「経済財政の中長期試算」（2011年1月21日）による。なお、2010年度の地方のPBは3.4兆円の黒字である。

「マクロ経済スライド」の導入を盛り込んだ<sup>6</sup>。

- マクロ経済スライドとは、年金を支える力の減少（公的年金被保険者総数の減少率）や平均余命の伸びを年金額の改定に反映させ、その伸びを賃金や物価の伸びより抑える制度である。2004年度時点の「基本ケース」では、2023年度まで毎年平均0.9%程度、実質給付額の伸びを抑制しようとするのが想定されていた<sup>7</sup>。これにより、現役世代の平均賃金に対する公的年金受給者の所得代替率<sup>8</sup>は、2004年度時点の59.3%から、2009年度には57.5%に抑える予定であった。
- しかしながらマクロ経済スライドは物価が上昇しないと発動できない仕組みであり、2011年度現在においてもマクロ経済スライドは未だ実施されていない。現役世代の平均賃金が減少している<sup>9</sup>一方で、年金給付の抑制がほとんど行われていない（後述）ため、2009年度の実際の現役世代の平均賃金に対する公的年金受給者の所得代替率は、62.3%と2004年度時点よりも上昇した<sup>10</sup>。
- なお、デフレ下でマクロ経済スライドを実施しないことについては、2004年改正後の国民年金法などの法律に則って行われたことではあるが、2004年度当時の基本ケースではマクロ経済スライドが実施できない事態は想定されていなかった。
- 現役世代の人口減少、平均寿命の伸び、物価変動に応じて年金給付額を抑制し、制度を持続可能なものとするためには、現行法令<sup>11</sup>には以下の3つの問題がある。

**図表 1 年金給付を抑制する際の、現行法令の3つの問題点**

- ①本来水準の年金額が特例水準の年金額を超えない限り物価スライド特例水準（2000年～2002年の物価下落時に年金水準を引き下げなかった経緯から、特例的に本来水準よりも高く設定されている年金の支給水準）が維持されることとなっており、本来よりも多い年金支給額が支給され続けること
- ②マクロ経済スライドは、本来水準の年金額が特例水準の年金額を超えた後に行われることとされており、デフレが続く限りマクロ経済スライドが開始されないこと
- ③マクロ経済スライドが開始されたとしても、「マクロ経済スライド」は年金支給額の上昇率を物価上昇率から0.9%程度差し引く仕組みだが、物価上昇率を超えては給付の調整を行わない仕組みとなっていること（物価上昇率が小幅なら年金支給額は横ばいとし、物価上昇率がマイナスなら物価下落率通りに年金支給額を減らし給付調整を行わない仕組みとなっている）

（出所）大和総研資本市場調査部制度調査課作成

<sup>6</sup> 共済年金も類似の措置が取られているが、本レポートは国民（基礎）年金と厚生年金に論点を絞って説明する。

<sup>7</sup> マクロ経済スライドにより、年金支給額の伸びを抑える率（調整率）は、「公的年金被保険者総数の減少率」＋「平均寿命の伸びを勘案した一定率（当面は▲0.3%）」である。2005年度から2023年度までの公的年金被保険者総数の減少率の（2004年度時点の）予測は年率▲0.6%であったため、調整率は平均して年率▲0.9%程度になるものと予測されていた。

<sup>8</sup> 所得代替率の定義は、「現役男子の平均手取り賃金」に対する「その年に年金をもらい始めた夫婦2人世帯の年金額（厚生年金＋基礎年金）」の割合である（厚生労働省「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果（報告書）」第4-8-2表）。

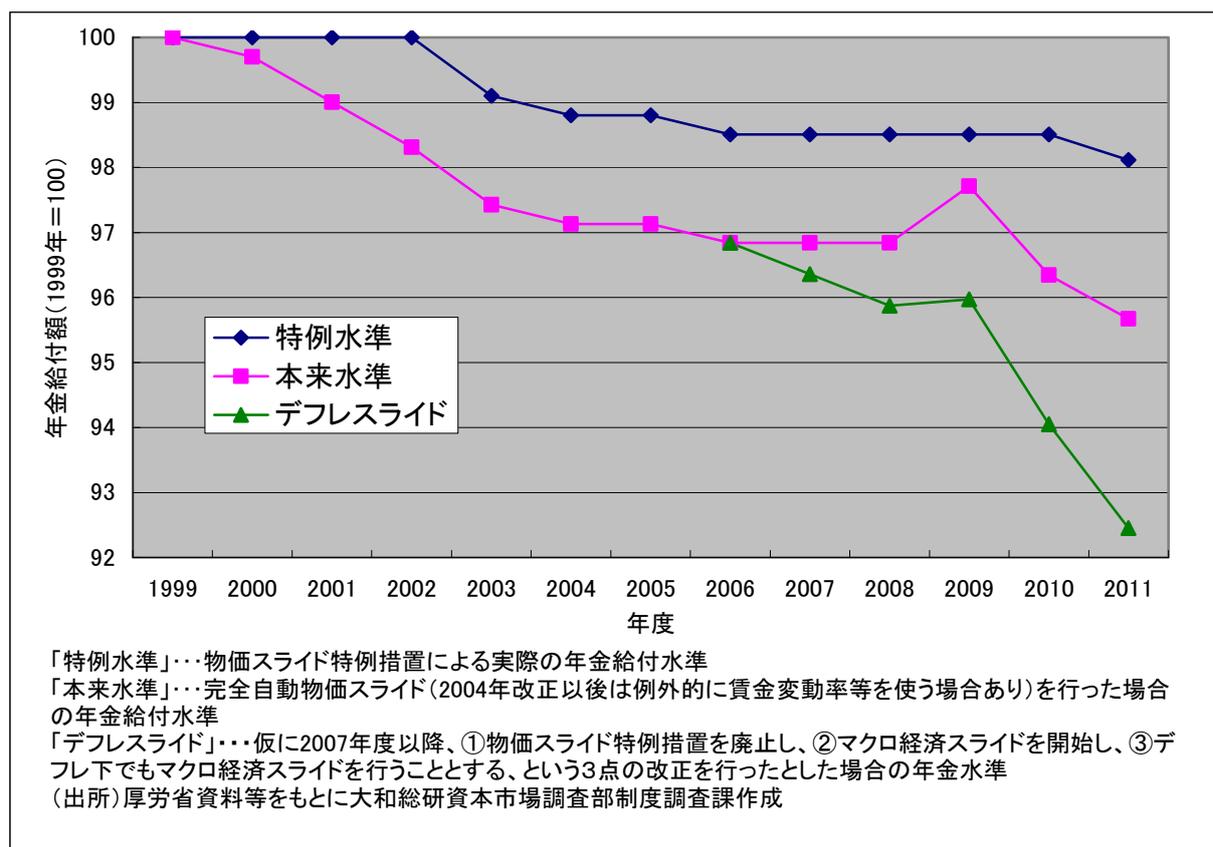
<sup>9</sup> 「現役男子の平均手取り賃金」は、2004年度時点では月額39.3万円であったが、2009年度時点は月額35.8万円と、9%減少している（厚生労働省の2004年度財政再計算、2009年度財政検証による）。

<sup>10</sup> 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（概要）（平成21年財政検証結果）」4.の表

<sup>11</sup> 国民年金法・厚生年金保険法は2004年以後も改正が行われているが、図表1の①～③の問題点については2004年以後現在まで解消されていない。

- 図表 2 は、1999 年度以降の特例水準・本来水準の公的年金支給額の推移と、仮に 2007 年度以降に「デフレスライド」を実施した場合の公的年金支給額の推移を比較した表である。
- 「デフレスライド」とは、筆者が考案した施策であり、図表 1 の 3 つの問題点を解消するため、「①物価スライド特例措置を廃止し、②マクロ経済スライドを開始し、③デフレ下でもマクロ経済スライドを行う<sup>12</sup>」という施策を実施することである。

図表 2 公的年金給付額の推移（1999 年度=100 として指数化）



- 1999 年度を 100 として指数化すると、2011 年度の実際の公的年金給付額は、特例水準に基づき 98.11 である。しかし、これは 2000 年～2002 年にかけて物価下落分を年金支給額に反映しなかった経緯などから設けられた特例水準であり、2011 年度の本来の年金水準は 95.67（実際と比べ 2.5%減）である。
- なお、制度を持続可能なものとする観点から、仮に 2007 年度から「デフレスライド」を実施したとしたり、2011 年度の年金水準は 92.45（実際と比べ 5.8%減）となる。
- 2011 年度の基礎（国民）年金と厚生年金の支給額は年 44 兆 7,361 億円（2011 年度特別会計予算ベース）であり、この 2.5%相当額（本来水準より多く支給されている額）は年 1 兆 1,184 億円、5.8%相当額（仮に 2007 年度から「デフレスライド」を実施した場合と比較して多く支給されている額）は年 2 兆 5,946 億円である。この金額が 2004 年度当時の想定と比較して、年金財政の悪化要因となっている。
- 2009 年度時点の財政検証の際には、2004 年度時点の想定よりも年金給付額が実質的に増加しているため、本来ならば公的年金の将来的な財政運営が困難になると評価しなければならないものと考えられる。しかしながら、2009 年度の財政検証においては、基本ケースにおける将来の経済見通しを 2004 年度時点

<sup>12</sup> 例えば、物価上昇率が▲1%で、調整率（3 ページ脚注 7 参照）が▲0.9%であれば、年金給付額は▲1.9%となる。

よりも良い方向に設定する（物価上昇率 1.0%→1.0%、実質賃金上昇率 1.1%→1.5%、名目運用利回り 3.2%→4.1%）ことで財政運営が可能であるという評価が行われた<sup>13</sup>。

- 2009 年度時点の財政検証においては、基本ケースにおいて 2012 年度以降マクロ経済スライドを開始できるものと試算されているが、2012 年度にマクロ経済スライドを実施するためには、少なくとも 2011 年の物価上昇率が 2.5%超とならなければならない<sup>14</sup>、非常に困難と言える。近年の経済情勢の推移を勘案すると、2014 年度の財政検証においては、2009 年度よりもさらに将来の経済見通しを良い方向に設定しなければ、年金の財政運営が可能という評価を行えないかもしれない。
- 理論上は、将来の経済見通しを良い方向に設定し続ければ年金給付が拡大し続けたとしても財政運営が可能ということになる。しかしながら、それは将来にわたって持続可能な社会保障制度を作るという考え方には反するものと言える。
- 筆者は、「社会保障と税の一体改革」を考える際、2004 年度時点の想定と比べて、年金給付を抑制すべきはずだったものが実際には拡大しているという点を直視する必要があると考える。筆者は、2009 年度財政検証における経済見通しの妥当性の再評価を行うとともに、速やかに「デフレスライド」（①物価スライド特例措置を廃止し、②マクロ経済スライドを開始し、③デフレ下でもマクロ経済スライドを行うこと）を実施し、将来にわたって持続可能な社会保障制度とするための給付の抑制策を検討すべきと考える<sup>15</sup>。

#### ◆現在（2011 年）の「社会保障と税の一体改革」の予定

- 自民党中心の政権は、新たな目標として、2008 年 12 月に「中期プログラム」<sup>16</sup>を作成し、「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（筆者注：2011 年度）までに必要な法制上の措置を講じるものとする」、「当該改革は 2010 年代（平成 22 年から平成 31 年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする」と規定した。この内容は、2009 年度税制改正法附則 104 条に記載された<sup>17</sup>。
- この規定については、民主党政権誕生後も政府の目標として引き継いでいる<sup>18</sup>。
- 2010 年 6 月に内閣は「財政運営戦略」を閣議決定し、次ページ図表 3 の財政健全化目標を掲げた。

<sup>13</sup> 厚生労働省の平成 16 年財政再計算結果（報告書）と平成 21 年財政検証結果による、いずれも長期の経済前提である。

<sup>14</sup> 2011 年度の時点で、本来水準と特例水準の年金額には 2.5%の乖離がある（4 ページの図表 2 参照）。2011 年の物価上昇率が 2.5%超となると、2012 年度は本来水準の年金支給額が特例水準を超え、マクロ経済スライド開始の前提が満たされる。

<sup>15</sup> 基礎年金（国民年金）については、給付費の 1/2 が国庫負担とされているため、財政の悪化は公費負担の増大に直結する。一方、厚生年金には公費は投入されていないため、厚生年金の給付を拡大させた結果、厚生年金の財政が悪化しても、公費負担は発生しない。しかしながらその分は、最終的には、将来の厚生年金の受給者の給付減か、将来の厚生年金保険料率の上昇によって調整する必要があり、現役世代の負担となることに変わりはない。

<sup>16</sup> 「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」（2008 年 12 月 24 日閣議決定）

<sup>17</sup> 「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 6 号）附則 104 条 1 項

<sup>18</sup> 2010 年度税制改正法においてこの規定は改正されず、2011 年度税制改正法案（レポート執筆日現在未成立）においても、この規定を改正する条文は含まれていない。

図表 3 政府の財政健全化目標

**(1) 収支(フロー)目標**

残高目標を達成するために、以下のとおり、収支の改善を図ることとする。

- ① 国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）について、遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、遅くとも 2020 年度までに黒字化することを目標とする。
- ② 国の基礎的財政収支についても、遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、遅くとも 2020 年度までに黒字化することを目標とする。
- ③ 2021 年度以降も下記（2）の残高目標にかかる達成状況を踏まえつつ、財政健全化努力を継続する。

**(2) 残高(ストック)目標**

2021 年度以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させる。

**(3) 進ちょく状況の公表・検証等**

当面の経済見通しや中長期の経済・財政の展望を踏まえつつ、毎年度の予算概算決定後遅滞なく、各種財政指標の最新の状況と、財政健全化目標の達成へ向けた進ちょく状況等を検証し、公表する。

なお、内外の経済の重大な危機その他の事情により財政健全化目標の達成又は財政運営の基本ルールの遵守が著しく困難と認められる場合には、財政健全化目標の達成時期等の変更や財政運営の基本ルールの一時的な停止等の適切な措置を講じるものとする。こうした措置を講じる場合は、措置を講じる理由、措置の内容・規模等を示した上で改めて閣議の決定を経るとともに、遅滞なく、財政健全化の経路へ復帰する道筋を示すものとする。

（出所）「財政運営戦略」（2010 年 6 月 22 日閣議決定）

- 政府は 2010 年 10 月に「政府・与党社会保障改革検討本部」<sup>19</sup>を設置し、2011 年 2 月にはその下に「社会保障改革に関する集中検討会議」<sup>20</sup>が設置された。
- 「社会保障改革に関する集中検討会議」は、2011 年 6 月 2 日に、「社会保障改革案」（以下、原案）を発表した。
- この改革原案をもとに、政府税制調査会、民主党社会保障と税の抜本改革調査会・税制改正PT合同総会などにおける検討が行われ、その意見を踏まえて、6 月 30 日に成案決定会合<sup>21</sup>を経て、政府・与党社会保障対策検討本部にて「社会保障・税一体改革成案」（以下、成案）が決定された（ただし、国民新党の反対などにより内閣としての意思決定である**閣議決定は行われておらず**、政府・与党としての決定として根拠が弱いものとなっている）。
- 今後、2011 年度中に「社会保障と税の一体改革」の法案成立を目標に、成案をもとに野党との協議や詳細の整備が目指される。

<sup>19</sup> 内閣総理大臣（本部長）の下、内閣官房長官が主宰する。構成員は、政府の関係閣僚と与党幹部とされている。

<sup>20</sup> 内閣総理大臣を議長とし、少数の関係閣僚及び与党幹部と民間有識者からなる会議とされている。

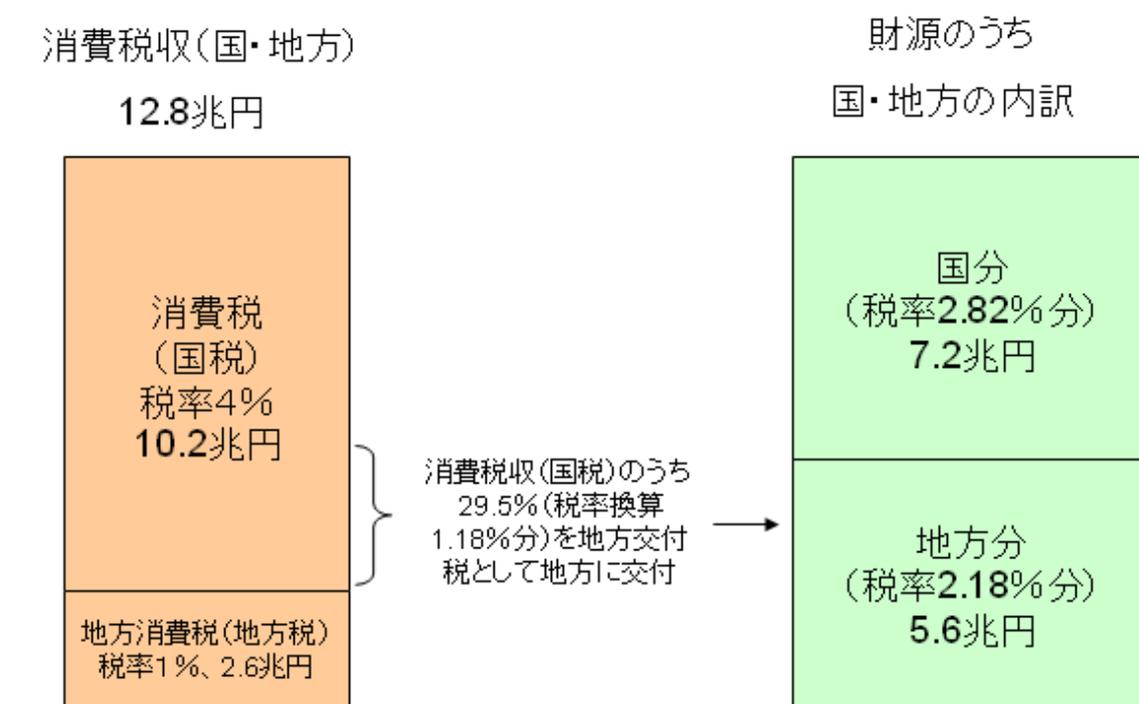
<sup>21</sup> 内閣総理大臣を議長とし、社会保障・税一体改革担当大臣を議長補佐とされている。構成員は、政府・与党社会保障改革検討本部本部長が指名する関係閣僚・与党責任者若干名とされている。

## 2. 成案における社会保障の安定財源確保の基本的な枠組み（消費税率引上げ）

### ◆現行の消費税の枠組みの整理

- 現行法では、国税としての消費税の税率が4%、地方税としての地方消費税の税率が1%<sup>22</sup>とされており、消費税収（国・地方）とは消費税と地方消費税の税収の合計を指す。
- ただし、一度国税として集められた消費税収のうち29.5%は、地方交付税法により地方交付税として地方に交付される。このため、消費税収（国・地方）のうち国・地方の財源となる割合は2.82%：2.18%である<sup>23</sup>。
- 「地方消費税」とは税率1%分を指すが、「地方分の消費税収」とは、地方交付税によって交付される金額を含めた地方分の財源である、税率2.18%分を指す。

図表4 現行法における消費税の枠組み（金額は2011年度予算ベース）



(出所)大和総研資本市場調査部制度調査課作成

### ◆成案における社会保障の安定財源確保の基本的な枠組み

- 成案では、社会保障の安定財源確保の基本的な枠組みについて、次ページの図表5のように述べている。

<sup>22</sup> 正確には、国税としての消費税額の25%が地方消費税の税率とされている。消費税の商品価格に対する税率が4%であるため、地方消費税の商品価格に対する税率は $4\% \times 25\% = 1\%$ となる。

<sup>23</sup> 国税としての消費税収 $4\% \times 29.5\% = 1.18\%$ が地方に交付される。このため、消費税収（国・地方）うち国分の財源は $4\% - 1.18\% = 2.82\%$ 、地方分の財源は $1\% + 1.18\% = 2.18\%$ となる。

図表 5 成案における「社会保障の安定財源確保の基本的な枠組み」

- ①社会保障に要する公費負担の費用は、消費税込（国・地方）を主要な財源として確保する。
- ②消費税込の使途は、現在は国分が予算総則上高齢者三経費に充てられているが、今後は高齢者三経費を基本としつつ、その使途を「制度として確立された年金、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」（「社会保障四経費」）に拡充する。
- ③消費税込（国・地方、現行の地方消費税を除く）は全て国民に還元し、官の肥大化には使わないこととし、消費税を原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にすることを含め、区分経理を徹底する等、その使途を明確化する（消費税込の社会保障財源化）。
- ④将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税込（国・地方）を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障制度の一層の安定・強化につなげていく。
- ⑤現行分の消費税込（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引上げ分の消費税込（国・地方）については[①②の分野]に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担を実現することとし、国とともに社会保障制度を支える地方自治体の社会保障給付に対する安定財源の確保を図る。
- ⑥[地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理した上で]必要な安定財源が確保できるよう、[税制全体の抜本改革]に掲げる地方税制の改革などを行う。
- ⑦[上記①～⑥]を踏まえ、社会保障給付の規模に見合った安定財源の確保に向け、まずは、2010年代半ば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。
- (注) [ ]内については説明のため、成案の文章から筆者が読み替えを行った部分である。①～⑦の付番、下線は筆者によるものである。それ以外の文章については成案からの引用である。

(出所) 成案をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

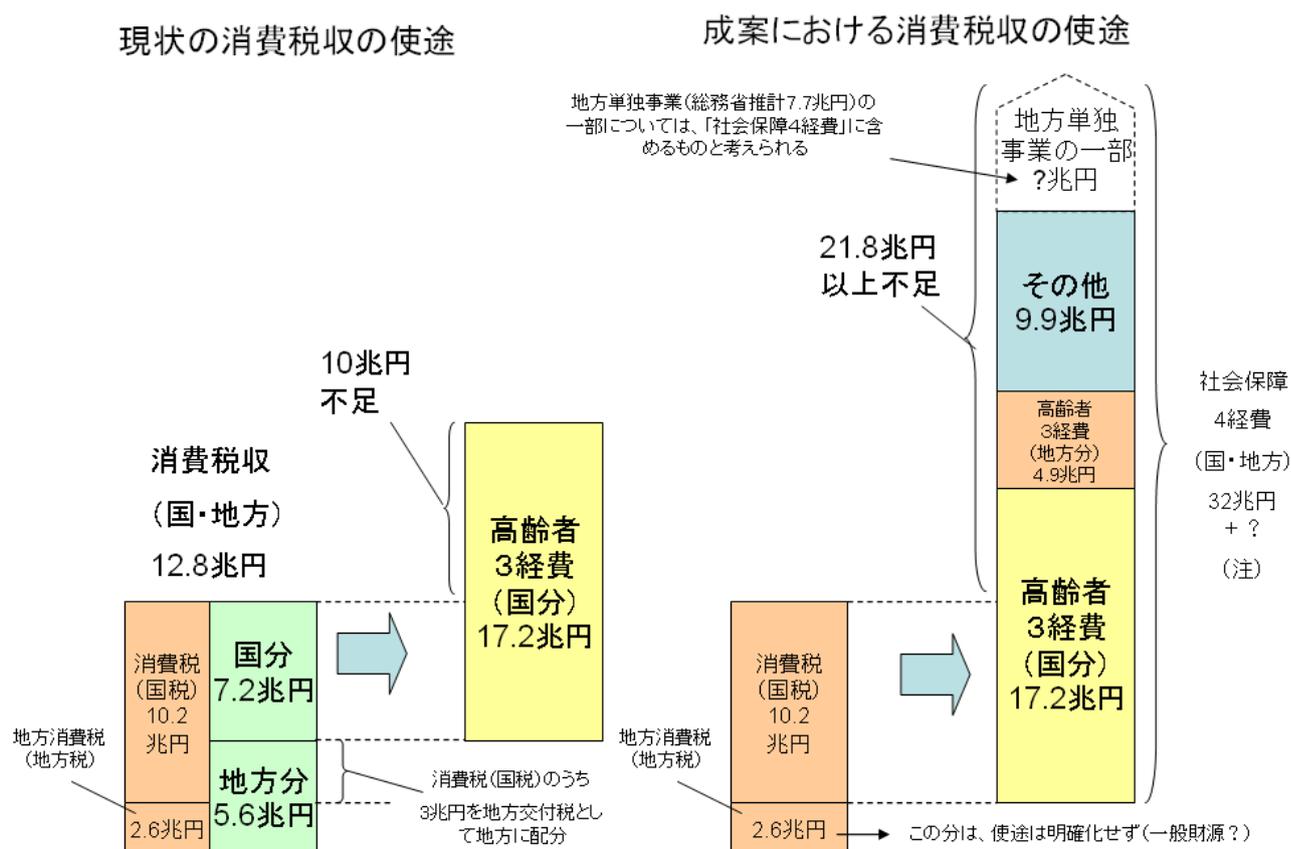
#### ◆消費税込（国・地方）の使途は「社会保障4経費（国・地方）」に

- 図表5の①～③の考え方については、基本的には、自民党政権時代の「中期プログラム」の考え方に沿ったものとなっている。しかし、「中期プログラム」においては社会保障目的化する消費税込について国分だけなのか地方分を含むのかまで明記されていなかったのに対し、成案では「消費税込（国・地方、現行の地方消費税を除く）」と明記している点が特徴と言える。
- 原案の時点では、社会保障目的化する消費税込については「消費税込（国・地方）」とのみ書かれ、地方の税込分も全額社会保障目的化する内容となっていた。
- しかしながら、片山善博総務大臣をはじめとする地方側が、地方消費税を福祉目的財源に特化させることに強く反対し、結果として「消費税込（国・地方、現行の地方消費税を除く）」の部分について社会保障目的化し、現行の地方消費税分（1%分）については地方の目的化されない財源とすることとなった。
- 図表5の②については、現在は消費税込のうち国分については国分の「高齢者3経費」（基礎年金、高齢者医療、介護保険）に充てることとされているが、成案では、消費税込を充当する費用について、「社会保障4経費」（制度として確立された年金、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）に拡充するものとしている。
- 「社会保障4経費」は「高齢者3経費」を包摂する概念であるが、「高齢者3経費」に1項目を追加し

たものではなく、「経費」の定義は異なる。国費または保険料が含まれている事業に関連する公費負担分と説明される（内閣官房社会保障担当室への確認による）。

- この「社会保障4経費」について、社会保障に関する地方単独事業（子どもの医療費軽減、妊婦検診の補助、高齢者・障害者などへの地方独自の医療・介護サービスの提供など）は、基本的に含んでいない数字とされている。成案には、「地方単独事業として社会保障に関連する支出」は2011年度ベースで7.7兆円になるとする総務省推計値が記載されている。
- 成案においては、「社会保障給付にかかる公費（国・地方）全体の推計」の項目の中で、「社会保障給付にかかる現行の費用推計については、そのベースとなる統計が基本的に地方単独事業を含んでおらず、今後、その全体状況の把握を進め、地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理する」と述べられている。
- すなわち、現状の推計値としては「社会保障4経費」の中に地方単独事業は含まれていないが、今後、検討を進め地方単独事業の一部についても「社会保障4経費」に含めて消費税収の使途とするものと考えられる。
- 消費税収の使途について現状と成案の違いをまとめると以下の図表6のようになる。

図表6 現状と成案における消費税収の使途（金額は2011年度予算ベース）



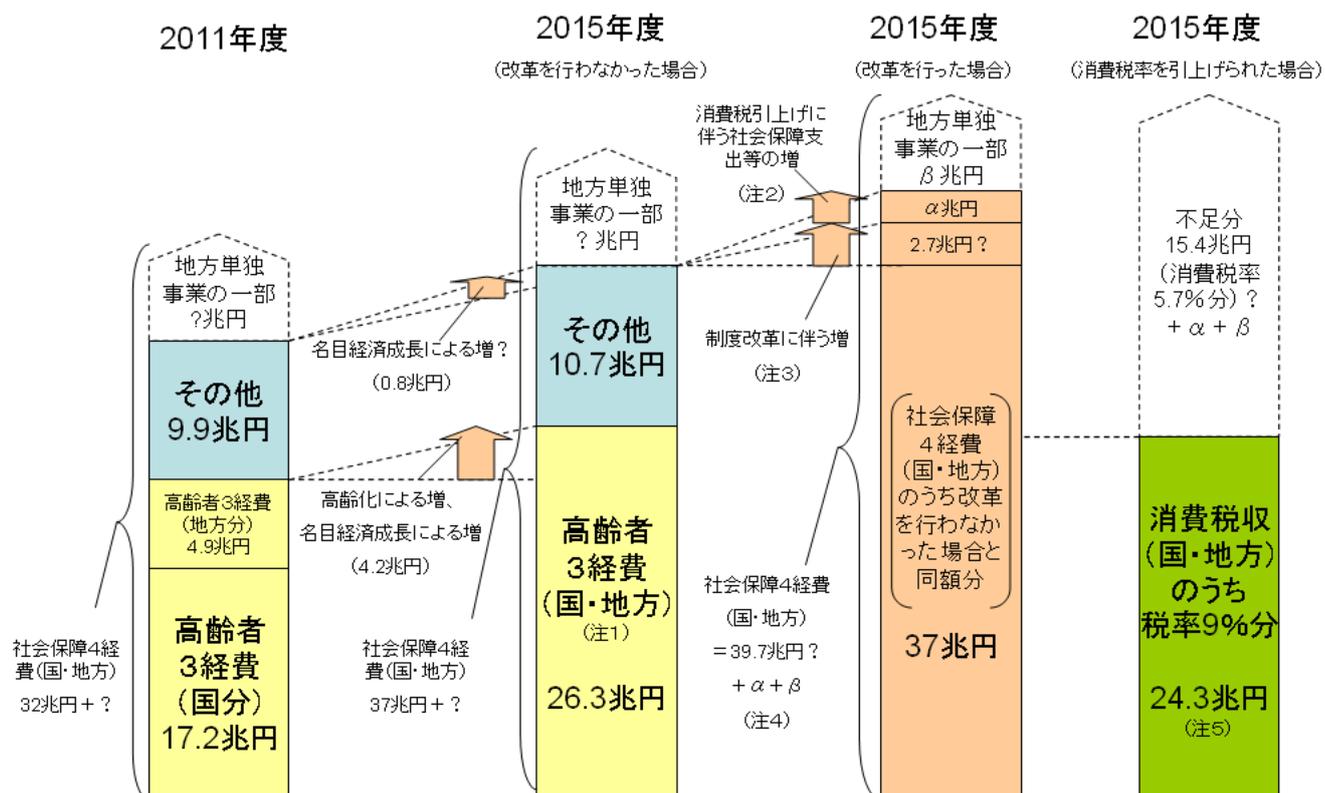
（注）成案における推計では「社会保障4経費（国・地方）」には、地方単独事業の経費を基本的に含まず32兆円としている（本文参照）。

（出所）成案等をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

## ◆消費税の使途とされる「社会保障4経費」の2015年度の姿

○消費税の使途とされる「社会保障4経費」について、2015年度の姿を示すと図表7の通りとなる（前述の通り、現状の推計では「社会保障4経費」の金額に地方単独事業は基本的に含まれていないため、図表7では「社会保障4経費」に含まれるものと考えられる地方単独事業分の一部を点線で示している）

図表7 現状と成案における消費税収の使途（2011年度と2015年度の姿）



(注1)国・地方分の内訳は不明

(注2)成案では「消費税引き上げに伴う社会保障支出『等』の増」に「消費税収1%分(筆者試算では2015年度に2.7兆円)が充てられるとしている。『等』には、消費税引き上げに伴う国・地方の物資調達にかかる支出も含まれる。このため、ここでは「社会保障支出の増」の分は2.7兆円の一部としてα兆円としている。

(注3)成案による制度改革に伴う公費負担増分のほとんどは「社会保障4経費(国・地方)」に含まれているものと考えられる。

(注4)成案では社会保障4経費(国・地方)のうち、国分と地方分の内訳は示されていない。

(注5)2015年度の消費税収は、筆者試算。試算の算定根拠は11ページ脚注26参照。消費税率10%のうち1%分は、社会保障目的化しないものとされている。

(出所)成案等をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

○社会保障改革を行わなかったとしても、2011年度から2015年度にかけて、高齢化による社会保障費の自然増や、名目経済成長による費用増<sup>24</sup>によって「社会保障4経費(国・地方)」(地方単独事業を含まない金額)は4.2兆円増加するものとされている。

○さらに、成案を実行することにより、「制度改革による増」として消費税率1%分の2.7兆円程度? (制度改革の内容は本レポート3.で後述)、「消費税引き上げに伴う社会保障支出の増」として消費税率1%分の2.7兆円のうち一部(α兆円:図表7の注2を参照)が増加し、地方単独事業を含めると、改革を行った場合の「社会保障4経費(国・地方)」は39.7兆円? + α + βとなっているものと考えられる。

<sup>24</sup> 名目経済成長に合わせて、物価が上昇することにより年金などの給付費の増加や、社会保障に携わる者の人件費の増加などにより公費負担が増加するものと考えられる。

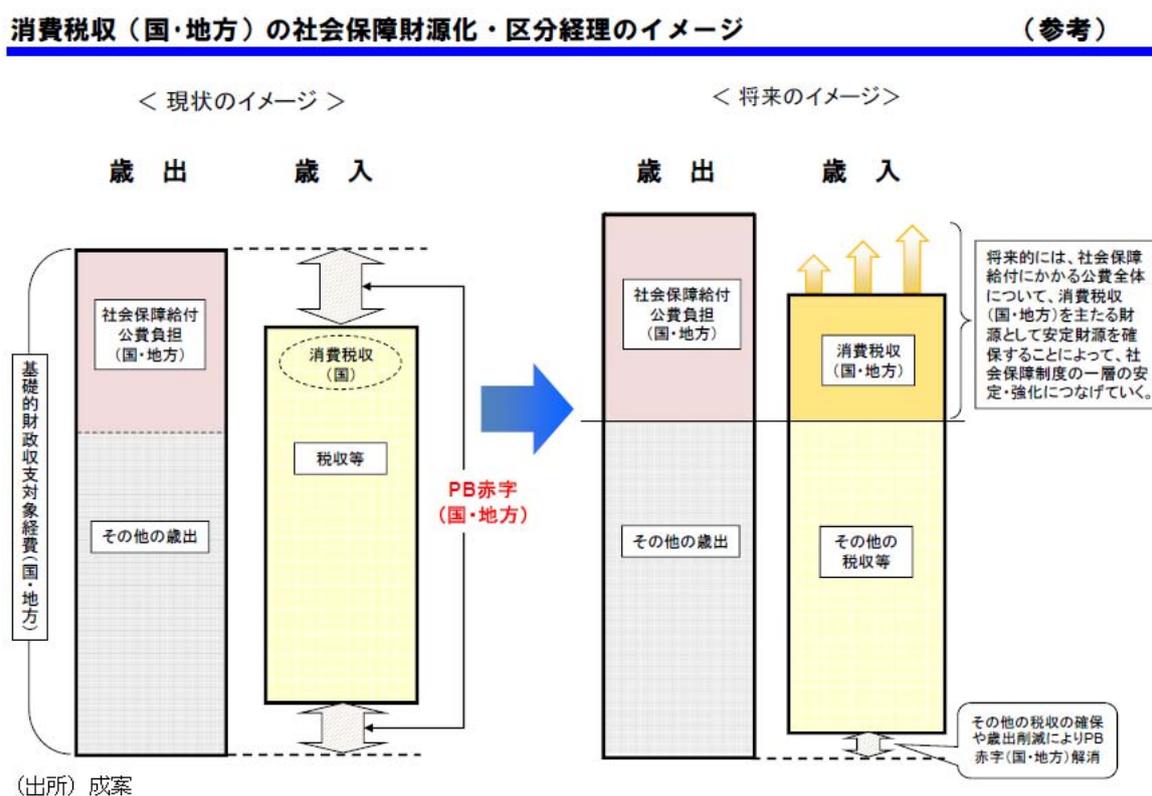
○図表5の⑦では、社会保障給付の規模に見合った安定財源の確保に向けて、「まずは、2010年代半ばまで<sup>25</sup>に段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことが述べられている。仮に、2015年度に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げることができたとしたら（後述するが、そのための条件は非常に厳しい）、そのうち現行の地方消費税分（1%）を除いた税率9%分が「社会保障4経費（国・地方）」に充てられることになる。

○その場合でも、消費税込（国・地方、現行の地方消費税1%分を除く）は、「社会保障4経費（国・地方）」に不足する。消費税込（国・地方、現行の地方消費税1%分を除く）を「社会保障4経費（国・地方）」と均衡化させるには、2015年度ベースで少なくとも消費税率を15.7%以上（現行の地方消費税率1%分を含む）とする必要がある<sup>26</sup>。

#### ◆社会保障のPB赤字は消費税の増税で、その他のPB赤字は他の税目の増税や歳出削減で

○図表5の③（消費税込の社会保障財源化）、④（将来的に社会保障にかかる公費全体について消費税込を主たる財源とする）について、成案に「参考」として次の図表8のようにイメージ図が描かれている。

図表8 成案における消費税込（国・地方）の社会保障財源化・区分経理のイメージ



<sup>25</sup> 原案の時点では消費税率10%への引き上げ時期が「2015年度まで」と明記されていたが、成案では民主党内の主張を反映する形で「2010年代半ばまで」と幅を持たせた表現に変更された。

<sup>26</sup> 本レポートでは、消費税率1%分の税収について、2011年度ベースでは2.56兆円（2011年度予算12.8兆円の1/5）として計算した。将来年度においては、2.56兆円に「当該年度の名目GDP/2011年度の名目GDP」を乗じた金額とした（名目GDPについては、内閣府「経済財政の中長期試算」（2011年1月21日）における「慎重シナリオ」の予測値をもとにした）。

- すなわち、社会保障給付公費負担分における PB 赤字分は主に消費税の増税で解消していき、その他の歳出に関する PB 赤字分は他の税目の増税や歳出削減により解消していく方向性が示されている。
- なお、「社会保障給付公費負担分」（2011 年度予算ベース 40 兆円）については生活保護制度などの公的扶助なども含めた「社会保障 4 経費」（2011 年度予算ベース 32 兆円）より広い概念である。

#### ◆消費税率引上げのスケジュール・条件

- 実際の消費税率引上げのスケジュールについては、成案では以下のように述べられている。

税制抜本改革については、政府は日本銀行と一体となって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 21 年度税制改正法附則 104 条に示された道筋に従って平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じる。

上記の「経済状況の好転」は、名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ、東日本大震災の影響等からの景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、総合的に判断するものとする。また、税制抜本改革の実施に当たっては、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。これらの事項については、政府・与党において参照すべき経済指標、その数値についての考え方を含め十分検討し、上記の法制化の際に必要な措置を具体化する。

- 成案では、消費税率引上げを含む税制抜本改革については、「経済状況を好転させることを条件として」実施される旨、明記されている。原案の時点における「経済動向等を踏まえつつ遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施する」という表現と比較すると、成案では経済状況を好転させなければ消費税率引き上げは行われまいという方針が強く打ち出されていることが分かる。
- さらに、「経済状況の好転」については、政府・与党において参照すべき経済指標や数値についての考え方を検討すると述べられている。
- この方針には、民主党内の意見が強く反映されている。民主党の税と社会保障の抜本改革調査会・税制改正 PT 合同総会では、「経済状況の好転」について、政府が勝手に好転したと判断できるようなものではなく、客観的な指標をもって判定すべき旨が多数の議員から繰り返し主張されていた。
- 具体的な要件は、今後、政府・与党内で詰められていくものと考えられるが、最終的には、消費税率の引き上げについて例えば「●年度以後において、年度の実質成長率が●%以上かつ名目成長率が●%以上であることが確認された場合」などと明確な数値基準が設けられる可能性が高いものと考えられる。その際には、民主党内の意見を踏まえ、相当に厳しい数値基準が設定されることも考えられる<sup>27</sup>。
- 消費税率引上げに向けたハードルは非常に高く、実際には、「2010 年代半ば」を過ぎても「経済状況の好転」が達成されないことを理由に消費税率が引上げられない可能性も十分に考えられる。

<sup>27</sup> 極端な例ではあるが、民主党の税と社会保障の抜本改革調査会・税制改正 PT 合同総会において、近年の日本の名目成長率より極めて高い数値を消費税率引上げの条件とすべき旨を発言した議員もいた。

### 3. 成案における税制抜本改革の方向性（政府税制調査会の議論）

- 成案では、税制抜本改革の方向性が述べられている。税制抜本改革の方向性については、原案が作成された後、政府税制調査会にて議論が行われて取りまとめられたものである。
- 政府税制調査会では、当初、消費税率引上げについての意見表明を行うことを検討していたが、国民新党から消費税率引上げそのものについての異論が出るなど、税制調査会内で賛否の意見をまとめることができなかった。このため成案の税制抜本改革の方向性における消費税についての記載は、「消費税（国・地方）については、本成案に則って所要の改正を行う」と表記されるに留まり、消費税率引き上げ時の技術的な論点を整理するに留まった。
- 成案に示された各税目に関する税制抜本改革の方向性は以下の図表9の通りである。

図表9 成案に示された税制抜本改革の方向性

個人所得課税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種の所得控除の見直し、税率構造の改革を行う</li> <li>・番号制度等を前提に、給付つき税額控除の検討を進める</li> <li>・金融証券税制について、金融所得課税の一体化に取り組む</li> </ul>
法人課税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・課税ベースの拡大等と併せ、法人実効税率の引下げを行う</li> <li>・中小法人の軽減税率も、中小企業租特の見直しと併せ、引下げを行う</li> </ul>
消費課税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消費税（国・地方）については、本成案に則って所要の改正を行う</li> <li>・逆進性問題については、複数税率よりも給付などによる対応を優先することを基本に総合的に検討</li> <li>・消費税と個別間接税の関係等の論点について検討</li> <li>・地球温暖化対策のための税を導入</li> </ul>
資産課税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相続税の課税ベースの見直し、負担の適正化を行う（課税強化）</li> <li>・現役世代への資産移転のため、贈与税を軽減</li> <li>・事業承継税制について、運用状況等を踏まえ、見直しを検討</li> </ul>
地方税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方消費税を充実するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築</li> <li>・現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会保障・税共通番号制度の導入を含む納税環境整備を進める</li> <li>・国際課税について、国際的租税回避の防止、投資交流の促進、国際連帯税などを検討</li> </ul>
2011年度税制改正について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記のような方向性を踏まえ、税制抜本改革の一環をなす緊急性の高い改革に取り組んできたところであり、引き続き、早期実現を目指す</li> </ul>

（出所）成案をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

- 成案に述べられた税制抜本改革の方向性は、民主党政権誕生後の2010年度・2011年度税制改正大綱における記述を踏まえたものとなっている。
- 2011年度税制改正法においては、これらの方向性を踏まえた改正内容（所得税の課税ベース拡大、法人税の課税ベース拡大と実効税率引下げ、相続税の課税強化と贈与税の軽減など）が含まれていたが、野党の反対によりこれらの部分については未だ改正法が成立していない（租税特別措置の延長などの改正については2011年度税制改正法から切り放されて、2011年6月22日に成立した<sup>28</sup>）。これらの改正内容についても、引き続き、早期実現を目指す方針が確認された。

<sup>28</sup> 詳しくは、6月23日発表の拙稿「税制改正に向けた動き（6月22日まで）」を参照。

#### 4. 成案における社会保障改革

○成案においては、「社会保障改革」として、図表 10 に示す施策を提案している。

図表 10 成案における社会保障改革案（金額は 2015 年における現行比の公費負担額）

	A・充実（給付拡大）		B・重点化・効率化（給付抑制）		C・所要額（A+B）
子 育 ど も	○「子ども・子育て新システム」の実現				0.7兆円
	・待機児童の解消 ・幼保一体化の実現 など	7,000億円	・保育等への多様な事業主体 の参入促進 など	(試算なし)	
医 療 ・ 介 護 等	①医療・介護サービスの提供体制の見直し				～0.6兆円
	・医療関係の機能強化	8,700億円	・平均在院日数の減少等 ・外来受診の適正化等	▲4,300億円 ▲1,200億円	
	・介護関係の機能強化	2,500億円	・介護予防による要介護 認定者数の増加抑制	▲1,800億円	
	・医療・介護のマンパワー増強	2,400億円			
	②健康保険・介護保険等の見直し(注)				～1兆円 (注)
	・国保を都道府県単位で運営 ・低所得者の保険料軽減の拡充	～2,200億円	・短時間労働者に被用者保 険の適用拡大	(▲1,600 億円)	
	・1号被保険者(高齢者)の保険料 軽減の強化	～1,300億円	・介護納付金の総報酬割導入 (平均収入の高い健保組合等 の負担増加)	(▲1,600 億円)	
	・長期高額医療の高額療養費の 見直し	～1,300億円	・受診時定額負担等 (金額は、初診・再診時100円 負担とした場合)	(▲1,300 億円)	
	・総合合算制度 (社会保障制度全体での自己負担 額に上限を設ける)	～4,000億円			
	年 金	①現行制度の改善(注)			
・最低保障機能の強化 (低所得者への加算など)		6,000億円	・高所得者への年金給付の 見直し	(▲450 億円)	
・短時間労働者への厚生年金 の適用拡大		(公費への 影響なし)	・デフレ下のマクロ経済スライド の実施	(▲1,000 億円)	
・第3号被保険者制度の見直し			・物価スライド特例措置の廃止 (年金支給額引下げ)	(▲1,000 億円)	
・在職老齢年金の見直し			・支給開始年齢の引上げ (金額は1歳引上げた場合)	(▲5,000 億円)	
・産休期間中の保険料負担免除 ・被用者年金の一元化			・標準報酬月額上限の引上げ (影響なし)	(影響なし)	
②新しい年金制度の創設(2015年度までのスケジュールには盛り込まず)				(試算なし)	
・所得比例年金と最低保障年金の 導入	(試算なし)				
計	計3.8兆円(注)		計～▲1.2兆円(注)		2.7兆円(注)

(注) 縦の列、横の列ともに各項目の金額の合計は、明らかに「計」の欄の数値と一致しないものがあるが、成案の数字をそのまま載せている(ただし、「約」、「程度」、「弱」などの表記は省略した)。

特に、「医療・介護等の②」および「年金」については、Bの「重点化・効率化」に掲げられた案の金額がCに反映されていないものと考えられるため、金額はカッコ書きとした。

(出所) 成案をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

#### ◆成案に記載された社会保障改革についてのポイント

○「社会保障改革」全体としては、成案では 2015 年時点で給付拡大による歳出増が 3.8 兆円、給付抑制による歳出減が 1.2 兆円となり、差し引きで 2.7 兆円歳出が拡大する内容とされている。ただし、各項目に掲げられた金額を足し合わせても、合計金額とは一致しないものとなっている。

- 差し引きの歳出拡大金額について、分野別に見ると、「子ども・子育て」が0.7兆円、「医療・介護等」が1.6兆円以下、「年金」が0.6兆円以下とされている。
- 「医療・介護等の②」（健康保険・介護保険等の見直し）については、「A・充実」の合計額が8,800億円、「B・重点化・効率化」の合計額が4,500億円であり、これを差し引きすれば4,300億円になるはずであるが「C・所要額」は1兆円弱程度とされている。「B・重点化・効率化」に掲げられている案を全く行わなかったとしても「C・所要額」は確保される内容となっているため、重点化・効率化策が実行されるか疑問が残る案となっている。
- 「年金」については、「高所得者への年金給付の見直し」、「マクロ経済スライド」<sup>29</sup>、「物価スライド特例措置の廃止」<sup>30</sup>、「支給開始年齢の引上げ」といった重要な給付抑制策が挙げられているが、それらの金額はほとんど全体の「重点化・効率化」の金額に入っていないように見られ、実行されるか疑問が残る案となっている。
- 特に、この「2.7兆円」および個別項目の所要額については、原案から成案にかけて記載変更があったにもかかわらず、金額は一切変わっていない。例えば、民主党内の意見として「それぞれOECD先進諸国の水準を踏まえた制度設計を行い、中規模・高機能な社会保障体制を目指す」<sup>31</sup>という記述が成案にて新たに追加されている。また、70歳～74歳の医療費窓口負担割合について、原案の時点では現行の1割（暫定措置とされる）から本則の2割に上げることが記載されていたが、民主党内の反対意見を踏まえて、成案においては「自己負担割合の見直し」と記載されるに留められた。
- 本来であれば、目指すべき社会保障の制度設計が変わってくるならばそのための所要財源も当然変わってくるはずである。特に、原案時点と比べて成案では、給付が拡大する方向に記述が改められているため、所要財源も「2.7兆円」より増加しているべきと考えられるが、金額は「2.7兆円」から変わっていない。
- 成案の社会保障改革案は、総じて、社会保障の何について重点化・効率化を行い、給付を抑制していくかについて明確化していないものと言える。また、給付の拡大と抑制を合わせたネットの所要額が「2.7兆円」に収まるかどうかについても、疑問が残るものと考えられる。

#### ◆成案に記載されていない社会保障改革案のポイント

- さらに、成案に記載されていないが、筆者が重要だと考えているものを挙げると、年金の給付抑制策に「今後の消費税率引上げ分の消費者物価指数上昇分を年金給付額に反映させないこと」が入っていない点が挙げられる。
- そもそも消費税を社会保障の主たる財源とする理由は「国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点」（成案における記述）からとされる。所得税は「所得」がある現役

<sup>29</sup> 原案においては「デフレ下のマクロ経済スライドの実施」と書いてあったが、成案では「マクロ経済スライド」だけの記述に変更されている。これは、デフレが続くことを想定させるとの民主党内の批判に対応した記述変更と思われる。ただし、項目名が変わっても提案されている内容については変わっていない。

<sup>30</sup> 4ページ図表2における、特例水準の年金支給額を本来水準に引き下げることである。

<sup>31</sup> 「それぞれ」が何を指すのかは、前後の文脈を読んでも明確となっていない。しかし、この文章は民主党内においてGDPに占める国民医療費の割合をOECD諸国平均並みに上げるべき（要するに、診療報酬をプラス改定すべき）という主張を織り込んで追記されたものであり、医療の給付増が強く意識されているものと考えられる。

世代が主に負担する税であるのに対し<sup>32</sup>、消費税は「消費」に対して課税するため現役世代も高齢者世代も負担する税と言える。

○しかしながら、現在の国民年金や厚生年金などの公的年金の給付額は、消費者物価指数によるスライドが採用されている<sup>33</sup>。消費者物価指数は消費税込みの価格を元に算出する。現行の公的年金制度を前提とすると、消費税の増税により消費者物価指数が上昇すると、その分だけ公的年金支給額が増加する計算になる。このため、実質的に高齢者世代は消費税負担が年金支給額の増加で填補されることになり、消費税率引上げの負担を実質的に負わないこととなる。

○これは、成案の消費税率の使途において「消費税率引き上げによる社会保障支出等の増」が計上される理由の1つとなっている（この点については本レポート5. で後述）。

## 5. 成案における消費税収の使途とPB（プライマリーバランス）への影響

### ◆成案における消費税収の使途

○成案における、「消費税率5%引上げ」による消費税収の使途は、次の図表11に示される。

○消費税増税による増収が、既存制度の現在の赤字分または高齢化による自然増分に充てられれば、改革をしない場合と比べてPB赤字は改善する（図表11の①～③の部分の3%分）。一方、改革による新規施策による費用増（図表11の④・⑤の部分の2%分）に充てられれば、PB赤字は改善しない。

図表11 成案における消費税率5%引上げ分の使途（①～⑤それぞれ消費税1%相当分）

	政府原案の表記	筆者による説明	PB赤字を改善させるか
①	機能維持	現状の社会保障費に関するフローの税収不足分	○
②	高齡化等に伴う増	名目経済成長率以上に社会保障費が増大する分	○
③	機能強化 年金2分の1(安定財源)	これまで手当てされなかった基礎年金国庫負担率1/2の財源	○
④	制度改革に伴う増	社会保障改革案実施のために必要なネットの金額	×
⑤	消費税引上げに伴う社会保障支出等の増	社会保障給付受給者への消費税引き上げ分の実質補填	×

消費税増税による増収が既存制度の現在の赤字分または高齢化による費用の自然増分に充てられれば、改革をしない場合と比べてPB赤字は改善する。一方、改革による新規施策による費用増に充てられればPB赤字は改善しない。

○・・・PB赤字を改善させるもの、×・・・PB赤字を改善させないもの

(出所)成案をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

○①は、現状の社会保障費に関するフローの税収不足分に充てられる。

○②は、名目経済成長率以上に社会保障費が増大する分に充てられる<sup>34</sup>。いわゆる高齢化による「社会保障費の自然増」のことである。

<sup>32</sup> 「公的年金等による所得」についても老齡年金のみは所得税の課税対象であるが、「公的年金等控除」などにより、給与所得よりも課税ベースが少なく設定されている（なお、遺族年金・障害年金は所得税非課税である）。

<sup>33</sup> 実際には、現在は特例水準による年金額が支給されている（本レポート1. で前述）。また、マクロ経済スライド発動後は、消費者物価指数の上昇率（ただし、消費者物価上昇率が賃金上昇率よりも低い場合は賃金上昇率）から平均0.9%の調整率（3 ページ脚注7 参照）を控除した率で年金額を改定する予定となっているが、前述の通り、マクロ経済スライドはまだ発動されていない。

<sup>34</sup> 名目経済成長率と同率の社会保障費の増大であれば、その分だけ税収等も増大し、PBを悪化させないものと考えられる。

- ③は、これまで臨時財源で措置され、恒久財源を確保してこなかった基礎年金国庫負担分 1/2 のための財源である。
- ④は、成案の社会保障改革のために必要とされる公費負担額 2.7 兆円のことである（ただし、本レポート 4. で前述した通り、総額が 2.7 兆円に収まるかどうかは疑問が残るものと考えられる）。
- ⑤は、明確な説明はされていないものの、社会保障給付受給者への消費税引上げ分の実質補填のことなどであると思われる。消費税率が上げられると、それに伴い消費者物価指数が上昇し、現行法上、年金給付費を増加させることとなる。また、病院や薬局に対する診療報酬について消費税率引上げ分だけ上げることも考えられる<sup>35</sup>。
- なお、成案においては、「別紙 3」にて、「消費税引上げに伴う社会保障支出等の増には、消費税を引上げた場合に増加する国・地方の物資調達にかかる支出も含まれる」と説明されている。
- 筆者は、この消費税率 5% 引上げの使途のうち、特に⑤について精査が必要であると考えます。
- 3. で前述した通り、消費税率引上げ分について年金支給額が増加する形となると、実質的に高齢者世代は消費税を負担しないこととなり、「世代間の負担の分かち合い」が実現できない。例えば、消費税率引上げ分については物価スライドを行う際に引上げ率から控除するなどの措置を行えば、⑤についての必要額は抑えられるものと考えられる。
- また、消費税率を上げるとその分は、政府調達においてもコスト増となる要因となる。しかし、歳出の見直しを行うことで、消費税率引上げ分のコスト増を吸収できる可能性もあるものと考えられる。成案にて消費税収について「官の肥大化には使わない」と述べているのであるから、消費税率引上げ分のコスト増を単純に歳出増として認めてよいのか否か、もっと議論を行う必要があるものと考えられる。

## 6. まとめと成案の評価

- 2004 年時点からの経緯を考慮して、「社会保障と税の一体改革」の成案について分析してみると、まだ内容が詰められていない点が多いように思われる。
- 成案では、2010 年代半ばまでに消費税率（国・地方計）を段階的に 10% まで上げるものとしているが、「経済状況の好転」を条件とされており、引き上げの時期は明確化されていない。
- 他方、社会保障改革による社会保障機能の強化については 2015 年までに、（高齢化による社会保障費の自然増を除き）2.7 兆円を増加させるものとしている。社会保障機能強化については 2015 年という明確な時期の指定がある一方、消費税の増税は非常に高いハードルが設定されており、増税（財源）なき給付の拡大によるさらなる財政悪化も懸念される。
- さらに、社会保障機能強化にかかる費用の 2.7 兆円についても、機能強化にかかる 3.8 兆円から抑制による削減額 1.2 兆円を差し引いた額とされるが、成案に示された具体的な改正案を足し上げた金額は（四捨五入等の影響を勘案しても）これと一致しない。さらに、原案の時点と比べて、給付が拡大する方向で社会保障改革の記述が改められているにも関わらず、社会保障機能強化にかかる費用の総額は「2.7 兆円」のまま変わっていない。社会保障機能強化にかかる費用が「2.7 兆円」に収まるのか疑問が残る、

<sup>35</sup> 病院や薬局が機材や薬を仕入れる際には消費税を負担しているが、保険診療の医療費は消費税非課税であるため、病院や薬局は仕入れにかかった消費税を売上に転嫁することができない。このため、消費税導入、引上げの際にはその分、病院や薬局に支払われる診療報酬（患者の自己負担と健康保険等から支給される額の合計額）を上げることで対応がされてきた。今回の消費税率引上げの際にも同様の措置が必要なものと考えられる。

給付抑制策が十分に行われないこと、社会保障機能強化にかかる費用がさらに拡大することが懸念される。

- 少なくとも、消費税率の引上げができなければ社会保障の機能強化も行わないようにし、かつ、消費税率引上げ時にはその大部分を財政健全化に資する形とすることが必要である。政府・与党には消費税率引上げ時期の明確化と、具体的な社会保障給付の抑制策の決定が求められる。
- 特に、2004年時点の想定と比べて、年金給付を抑制すべきはずだったものが実際には拡大しているという点を直視し、年金制度を長期的に持続可能なものとするための仕組みについて再考が求められる。さらに、世代間の公平負担の観点からは、年金給付額について消費税率引上げ分を物価スライドしないようにする措置も必要と考えられる。
- 社会保障以外の歳出についても、消費税率引上げ分の政府調達に関するコスト増を単純に容認してよいのかどうか議論を行う必要があるだろう。