

2012年2月21日 全10頁

社会保障・税一体改革大綱（社会保障改革）

資本市場調査部 制度調査課
是枝 俊悟政府・与党は、給付抑制のうち何を実施し何を実施しないのか明示すべき

[要約]

- 政府は2012年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」（以下、大綱）を閣議決定した。大綱の内容は、2012年1月6日に政府・与党社会保障改革検討本部が決定し同日に閣議報告した「社会保障・税一体改革素案」（以下、素案）とほぼ同じ内容である。
- 大綱に明記はないが、「社会保障の充実」として社会保障・税一体改革で新規に行う施策に充てる財源のネット所要額の総額は、2.7兆円程度（消費税率1%分）とされているものと考えられる。
- しかし、大綱に記載された社会保障改革の各項目の所要額を積み上げて計算してみると、「給付抑制」のうち現時点で実現可能性が薄いと考えられる3項目を除外したとしても、ネット所要額は合計で1兆9,050億円となる。総額の2兆7,000億円程度という金額は、各項目の積み上げよりも、7,950億円、所要額が水増しして計算されていることになる。すなわち、「給付抑制」をほとんど行わなかったとしても（もしくは追加の「給付拡大」を行ったとしても）ネット所要額が2兆7,000億円に収まる計算になっているものと言える。
- 政府・与党は、大綱に記載した給付抑制項目のうち、何を実施して何を実施しないのか、より明確化すべきである。その上で、社会保障改革に必要なネット所要額を明示し、国民的な議論の土台とすべきであろう。

はじめに

- 政府は2012年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」（以下、大綱）を閣議決定した。大綱の内容は、2012年1月6日に政府・与党社会保障改革検討本部が決定し同日に閣議報告した「社会保障・税一体改革素案」（以下、素案）とほぼ同一の内容である¹。
- 当初、政府・与党は、素案をもとに野党と協議を行い、与野党で合意できた内容について大綱に記載し法案を作成する予定であった。しかし、野党が協議に応じなかったため、政府は閣議決定を経た大綱をもとに野党と協議を行うものとしている。
- 素案は、2011年6月30日に政府・与党社会保障改革検討本部が決定した「社会保障・税一体改革成案」（以下、成案）をもとに、税率や実施時期等を詰めたものである（成案も閣議報告であった）。もっとも、成案には社会保障改革の各項目の所要額が記載されていた一方、素案では所要額が記載されていないなど、素案において記述内容が後退しているものもある。

¹ 「素案」という言葉を「大綱」に書き換える、「素案」から「大綱」にかけて国会提出を行った法案について「法案提出予定」を「法案提出した」と書き換える等の最低限の修正を行っただけであり、内容面の修正は一切行われていない。

○本レポートでは、大綱（「素案」と読んでも同じであるが、以下では「大綱」とする）に記載された社会保障改革の内容について分析・解説する。

1. 消費税増税分のうち社会保障の充実に充てる額

◆「成案」における説明

- 「大綱」では、消費税率の引上げを含む社会保障・税一体改革を行うことで「社会保障の安定財源確保を図っていくことなどにより、『財政運営戦略』（平成22年6月22日閣議決定）に定められている2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、『社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成』への第一歩が踏み出されることとなる」としている。
- 「財政運営戦略」では、「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」などの目標を掲げていた。
- ただし、「大綱」には、消費税率引上げを含む社会保障・税一体改革がどの程度財政健全化に貢献できるのか（プライマリーバランス（以下、PB）赤字改善に貢献できるのか）、および、消費税率引上げ分のうちの程度を社会保障制度の充実（新規施策）に使うのかは具体的に示されていない。
- 「成案」の時点では、消費税率5%引上げ分の使途については、以下の図表1のように説明されていた。

図表1 「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）

	成案の表記	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	機能強化	高齢化等に伴う増	○
③		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	×

（注）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²。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。
- 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（給付拡大から給付抑制を差引いたネット所要額）2.7兆円のことである。
- 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。消費税率が引上げられると、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

² 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。

引上げることも考えられる³。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、消費税を引き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。

○これらのうち、国・地方の PB 赤字を改善させる分としては、①～③の消費税率 3%分である。

◆「一体改革・広報に関する基本方針」における説明

○「素案」発表後（「大綱」発表前）の 2012 年 1 月 20 日の関係 5 大臣会合にて、「一体改革・広報に関する基本方針」が発表され、消費税率 5%引上げ分の使途を以下のように広報することが公表された（ただし、これは「閣議決定」でも「閣議報告」でもない）。

図表 2 「一体改革・広報に関する基本方針」における消費税率 5%引上げ分の使途

使途	金額	説明
社会保障の充実 (図表1の④に相当)	2.7兆円程度	子ども・子育て対策に0.7兆円程度、医療・介護の充実に～1.6兆円弱程度、年金制度の改善に～0.6兆円程度。
社会保障の安定化 (図表1の①②③⑤に相当)	10.8兆円程度	年金国庫負担1/2の財源(年金国債の償還費用も含む)に2.9兆円程度、後代への負担のつけ回しの軽減に7.0兆円程度、消費税引上げに伴う社会保障支出の増に0.8兆円程度

(出所)「一体改革・広報に関する基本方針」をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

○「社会保障の充実」とは、「成案」ないし「大綱」に示された社会保障・税一体改革で新規に行う施策に充てる財源のネット所要額のことであり、図表 1 の④に相当するものである。

○「社会保障の安定化」とは、現行の社会保障制度を維持するために充てられる財源であり、図表 1 の①②③⑤に相当するものである。

○「成案」の時点と比べると、「一体改革・広報に関する基本方針」では「社会保障支出等の増」の「等」が取れている点が大きな差異である。「成案」の時点では、⑤に「消費税引上げに伴う社会保障支出等の増」に消費税率 1%分 (2.7 兆円程度) が充てられるとされていたが、「一体改革・広報に関する基本方針」では「消費税引上げに伴う社会保障支出の増」に 0.8 兆円程度を充てる旨に記述が変更されている。

○すなわち、「大綱」において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 (1.9 兆円程度と考えられる) については消費税率引上げ分の使途とはしないということのようである。

○もっとも、消費税率を 10%まで引上げても消費税収は社会保障費に満たないため、消費税収について社会保障費に使途を限定したところで、それ以外の税収の使途や新規国債発行額について制限をしなければ、いくら財政が改善するかは分からない。報道では、この使途の変更はあくまで説明の方法を変えただけのものであり、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 (1.9 兆円程度と考えられる) については消費税以外の税収や新規国債により充てられるだけであり、プライマリーバ

³ 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)を引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。

ランス（PB）をどの程度改善するかに影響を与えるものではないと報道されている⁴。

- すなわち、**消費税率 5%引上げ時に国・地方のPB赤字縮減に貢献できる分は、「成案」の記述のまま、消費税率 3%分である**ものと考えられる。
- 一方で、**「社会保障の充実」として社会保障・税一体改革で新規に行う施策に充てる財源のネット所要額についても、「成案」の記述のまま、2.7 兆円程度（消費税率 1%分）で変わらないものと考えられる**。

2. 子ども・子育て

◆子ども・子育て新システム

- 「大綱」では、「子ども・子育て新システム」について、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもと子育て家庭を応援する社会の実現に向け、地域の実情に応じた保育等の量的拡充、幼保一体化などの機能強化を行う子ども・子育て新システムを創設する」としている。
- 実施時期については、「恒久財源を得て、早期に本格実施（それまでの間は、法案成立後、平成 25 年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）設置や国の基本指針策定など可能なものから段階的に実施）を図る」、「実施主体である地方公共団体をはじめとする関係者と丁寧に協議を行い、理解を得た上で、成案をとりまとめ、税制抜本改革とともに、平成 24 年通常国会に法案を提出する」としている。
- 「恒久財源を得て、早期に本格実施」とあることから、**本格的に保育所の増設等が行われるのは、早くとも消費税率が 8%に引上げられる 2014 年度以後となるものと考えられる**。
- 「大綱」には明記されていないが、「成案」においては、子ども・子育て新システム実施のための公費所要額として、2015 年時点で 7,000 億円程度（税制抜本改革以外の財源も含めて 1 兆円超程度の措置を今後検討）とされていた。
- 「大綱」には明記されていないが、「成案」においては、3 歳未満児の保育の利用率を 2010 年時点の 23% から 2014 年時点には 35%、2017 年時点には 44%に引上げることとしていた。
- 「大綱」では、2012 年度の主な施策として「待機児童解消のため、保育所等の受け入れ児童数を拡大する（運営費の確保）」と述べているが、2012 年度当初予算における「待機児童の解消などに向けた取組」に充てられる予算は 2011 年度当初予算比で 29 億円増であった。

3. 医療・介護等

◆医療・介護関係の供給側の機能強化

- 「大綱」では、医療・介護関係の供給側の機能強化について、「高齢化が一段と進む 2025 年に、どこに住んでいても、その人にとって適切な医療・介護サービスが受けられる社会を実現する」、「予防接種・検診等の疾病予防や介護予防を進め、また、病気になった場合にしっかり『治す医療』と、その人らしく尊厳をもって生きられるよう『支える医療・介護』の双方を実現する」としている。
- 「大綱」には明記されていないが、「成案」においては、公費所要額として、2015 年時点で次の図表 3 の金額が必要であるものとしていた（セットで実施する施策については同一行に並べている）。

⁴ 2012 年 1 月 20 日付朝日新聞朝刊 7 面などを参照。

図表 3 医療・介護関係の供給側の機能強化（所要額・縮減額等は 2015 年時点）

給付拡大	所要額	給付抑制	縮減額	ネット所要額
・医療関係の機能強化	8,700億円	・平均在院日数の減少等	▲4,300億円	4,400億円
		・外来受診の適正化等	▲1,200億円	▲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	700億円
・医療・介護のマンパワー増強	2,400億円			2,400億円
（全て実施した場合）合計 1兆3,600億円		（全て実施した場合）合計 ▲7,300億円		計6,300億円

（注）「成案」における所要額・縮減額は概算であり、各項目の金額は「程度」と表記されているものもあるが、この表では「程度」の表記は省略している。

（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

- これらの施策の実施時期については、「平成 24 年通常国会以降速やかな法案提出に向けて、関係者の意見を聴きながら検討する」ほか、「改正介護保険法の施行、介護報酬及び診療報酬改定、補助金等の予算措置等により、地域包括ケアシステムの構築を推進する」こととしている。法案提出時期は、必ずしも 2012 年通常国会に限定していない。また、実施時期についても明記されていない。
- なお、2012 年度当初予算における診療報酬の改定率は医療について+0.004%、介護について+1.2%であった。この報酬の引上げにより新たに要した額は、医療について 4 億円、介護について 288 億円であった。

◆医療・介護関係の保険機能の強化

- 大綱では、医療・介護関係の保険機能の強化について、「働き方にかかわらない保障の提供、長期高額医療を受ける患者の負担軽減、所得格差を踏まえた財政基盤の強化・保険者機能の強化、世代間・世代内の負担の公平化、といった観点から、医療保険・介護保険制度のセーフティネット機能を強化する」としている。
- 「大綱」に記載された見直し項目と実施時期、2015 年時点の所要額を整理すると、次のページの図表 4 のようになる。所要額、縮減額については「大綱」には明記されておらず、「成案」に記載された金額（ただし、注をつけたものは「成案」にも記載されていないため筆者が加筆したもの）である。「給付拡大」と「給付抑制」のセットでの実施が検討されている項目は、図表 4 で同一行に並べてある。
- これらの施策を実施するための「成案」における給付拡大の合計金額は、「改革の内容により変動」とは記載されてあるものの「1 兆円程度」となっている。しかし、成案における給付拡大について所要額が記載されているものの最大額を単純に足し合わせても「8,800 億円」に留まる。
- 「成案」における給付抑制の合計金額は「改革の内容により変動」とは記載されてあるものの「～▲5,000 億円」となっている。しかし、給付拡大から給付抑制を差引いたネットの所要額は「～1 兆円弱程度」となっている。仮に、「成案」に記載されたこれらの施策を全て実施したとする場合のネット所要額は 1,900 億円程度と計算される。また、特に実施が難しいものと考えられる「受診時定額負担等」を除いたとしてもネット所要額は 3,200 億円程度と計算される。**すなわち、事実上「給付拡大は行うが、給付抑制はほとんど実施しない」と表明しているようにも読み取れる。**

図表 4 医療・介護関係の保険機能の強化（所要額・縮減額等は 2015 年時点）

給付拡大	実施時期等	所要額	給付抑制	実施時期等	縮減額
・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	2012年 法案提出	～2,200億円	・短時間労働者に被用者保険の 適用拡大（金額は、完全実施の 場合）	2012年以後 法案提出	▲1,600 億円
・1号被保険者（高齢者）の保険料 軽減の強化	2012年以後 法案提出	～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）	2012年以後 法案提出	▲1,600 億円
・長期高額医療の高額療養費の 見直し	（時期の記載な 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）	（「大綱」には 明記されず）	▲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）	2015年度 以後導入	～4,000億円			
			・国保組合の国庫補助の見直し	2012年以後 法案提出	▲400億円 （注1）
			・70～74歳の医療費自己負担割 合の見直し（1割→2割等）	2013年度以後 について検討	▲2,000億円 （注1）
・後期高齢者支援金の被用者保険 内での按分を総報酬割に	2012年 法案提出	（公費への影 響なし）			

成案における「給付拡大」の合計金額	1兆円	成案における「給付抑制」の合計金額	～▲5,000 億円
成案におけるネット所要額は、「～1兆円弱程度」とされている			
上記施策実施に必要な金額の最大額の単純合計 （筆者作成）	8,800億円	上記施策実施により給付抑制が可能な金額 （筆者作成）	▲6,900億円
上記施策を全て実施したとする場合のネット所要額は、「1,900億円」と計算される（筆者作成） 「受診時定額負担等」を除くとしても、ネット所要額は「3,200億円」と計算される（筆者作成）			

（注1）これらの金額については、「成案」においては金額が明記されていないものである（社会保障審議会資料をもとに加筆した）。

（注2）「成案」における所要額・縮減額は概算であり、各項目の金額は「程度」と表記されているものもあるが、この表では「程度」の表記は省略している。

（出所）「成案」、「大綱」などをもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

- 実際に、給付抑制については「成案」から「大綱」にかけて後退した表現が見られる。
- 「受診時定額負担等」は、医療機関で初診・再診を受ける際の患者負担について、従来原則 3 割の定率負担の他に、一律 100 円などの一定額の負担を求めるとする案である。受診時に一定額の負担を求めることで過度の医療機関の受診を抑制させて医療費の抑制を図るとともに、それによって得られた財源をより高額な医療費を負担する者の負担軽減（自己負担額の上限引下げなど）に役立てようとする考えであった。
- しかしながら、医療機関の受診抑制により重病の診断が遅れる懸念などから民主党内において反対論が相次いだ。このため、「受診時定額負担等」という文言は、「成案」には記載されていたものの「大綱」の段階では削除され「給付の重点化」という曖昧な表現に後退している。
- その他、「給付抑制」に掲げられた項目については、「大綱」では 2012 年の通常国会に法案を提出すると明記したものはなく、後回しにされている印象が強い。

4. 年金

◆新しい年金制度の創設

- 大綱では、新しい年金制度の創設について、「『所得比例年金』と『最低保障年金』の組み合わせからなる一つの公的年金制度にすべての人が加入する新しい年金制度の創設について、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、引き続き実現に取り組む」としている。

○大綱には「国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、平成 25 年の国会に法案を提出する」と記載されている。

○2012 年 2 月 10 日に民主党は新しい年金制度の試算を公表したが、「試算は調査会幹部において設定した様々な仮定や前提に設定し、複数のパターンで機械的な計算を行った結果であり、政策を検討・研究する際の参考資料という位置づけ。この試算を行う過程若しくはこの試算の結果によって、民主党の年金制度改革案に関連して、新たに何かを決定したものではない⁵と記載されている。筆者としては、「新しい年金制度」については、民主党内でもまだ思考実験の段階にあり、是非を論じるべき段階にはないと考える（民主党はまだ「新しい年金制度」のビジョンを描いていないと評価することもできる）。

◆現行制度の改善

○大綱では、「新しい年金制度の創設までには、一定の時間を要する。また、新しい年金制度の創設を行っても、新しい年金制度からの年金給付のみを受給する者が出てくるには相当の期間が必要であり、その間は新制度と旧制度の両方から年金が支給されることとなる。このため、新しい年金制度の方向性に沿って、現行制度の改善を図る」としている。

○社会保障と税の一体改革の年金部分の改革については、実質的には「新しい年金制度の創設」よりも「現行制度の改善」がメインになるものと考えられる。

図表 5 現行の年金制度の改善（所要額・縮減額等は 2015 年時点）

給付拡大	実施時期等	所要額	給付抑制	実施時期等	縮減額
・最低保障機能の強化 (低所得者への一律月1.6万円加算 などを行う場合)	消費税上げ 年度実施	6,000億円	・高所得者への年金給付の 見直し(金額は年収1,000万円 以上から給付縮減した場合)	消費税上げ 年度実施	▲450億円
・短時間労働者への厚生年金 の適用拡大	2012年以後 法案提出	(公費への 影響なし) (ただし厚生 年金等の財 政には影響 を与える)			
・第3号被保険者制度の見直し	(時期の記載なし)				
・在職老齢年金の見直し	(時期の記載なし)				
・産休期間中の保険料負担免除	2012年以後 法案提出				
・被用者年金の一元化	2012年以後 法案提出				
			・デフレ下のマクロ経済スライド の実施(デフレ年において1回 スライド実施すること)	(時期の記載 なし)	▲1,000 億円(注1)
			・物価スライド特例措置の廃止(年 金支給額引下げ)	2012年度から 3年かけ実施	▲3,000 億円(注2)
			・支給開始年齢の引上げ (金額は1歳引上げた場合)	将来的な課題 (2012年通常 国会には法案 提出しない)	▲5,000 億円
			・標準報酬月額上限の引上げ	(時期の記載 なし)	(影響なし)

「成案」に記載されたネット所要額は、「～6,000億円程度」とされている

「物価スライド特例措置の廃止」と「高所得者への年金給付の見直し」を行うならば、
ネット所要額は「～2,550億円」と計算される(筆者作成)

(注1) 2009年財政検証「基本ケース」において、2015年度の基礎年金給付費用国庫負担分は12兆円とされている。これをベースに、2015年度においてデフレである場合に0.9%のマクロ経済スライドを1回行うとすると、行わない場合に比べ約1,000億円の公費縮減となる(以後の年度においても約1,000億円の公費縮減効果が継続する)。

(注2) 「成案」では3年で毎年1,000億円程度縮減と書かれている。2015年度で見ると、国庫負担は約3,000億円縮減することになる。

(注3) 「成案」における所要額・縮減額は概算であり、各項目の金額は「程度」と表記されているものもあるが、この表では「程度」の表記は省略している。

(出所) 「成案」、「大綱」などをもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

⁵ 民主党「『試算』の位置づけについて」(2012年2月10日) <http://www.dpj.or.jp/download/6007.pdf>

- 「大綱」に記載された見直し項目と実施時期、2015年時点の所要額を整理すると、図表5のようになる。所要額、縮減額については「大綱」には明記されておらず、「成案」に記載された金額である。「給付拡大」と「給付抑制」のセットでの実施が検討されている項目は、図表5で同一行に並べてある。
- 「最低保障機能の強化」とは、低所得の高齢者に対して年金支給額を加算するなどの施策のことである。「成案」の時点では、低所得の高齢者に対して一律で月額1万6,000円の年金加算を行い、年6,000億円の財源を必要とすることが考えられていた。その後の社会保障審議会の議論では、保険料納付のインセンティブを阻害しないようにするため、一律加算額を月額6,000円としつつ、免除期間がある者に対しては加算額を上乘せする（40年間全て免除期間の場合、合計月額1万6,666円加算）案を中心に検討されている。この案をベースとする場合、所要額は年6,000億円よりも少なくなると考えられる。
- 「高所得者への年金給付の見直し」とは、高所得の高齢者（「現役時代に高所得であった者」ではなく、「高齢期において高所得である者」である）については、年金支給額を減額する案である。基礎年金の給付費の1/2は国庫負担により財源が賄われているため、高齢期において高所得である者については、国庫負担分の年金を支給しなくてもよい（もしくは、支給すべきではない）との考えである。「成案」の時点では、年収1,000万円以上の高所得者に対して年金給付を縮減する案（450億円の公費縮減となる）が検討されていたが、その後の社会保障審議会の議論では、さらに給付縮減の対象者を増やす（より低い年収から年金給付を縮減する）案が検討されている。公費縮減額が450億円よりも多くなることも考えられる。
- 「デフレ下のマクロ経済スライドの実施」とは、少子高齢化を反映した年金支給額の実質抑制について、現行法ではインフレが起こった年にしか行うことのできないルールをデフレの年にも行うことができるように改正する案である。これについては、「大綱」では、「物価スライド特例分の解消の状況も踏まえながら、引き続き検討する」と消極的な表現となっており、具体的な実施の時期については記載されていない。
- 「物価スライド特例措置の廃止」とは、2011年度現在、本来の水準より2.5%多く支給されている特例措置を廃止することである。この特例措置は、過去に物価が下落した際にその分の年金支給額を減らさなかった経緯から設けられている。「大綱」では、2012年度より3年かけて段階的に年金支給額を縮減するものとし、2012年度においては10月より支給額を0.9%減額するものとしている。
- 「支給開始年齢の引上げ」は、年金支給開始年齢を現行制度の原則65歳から例えば68歳に上げるなどのことであるが、「大綱」では、「将来的な課題として、中長期的に検討する（平成24年通常国会への法案提出は行わない）」と記述されている。「大綱」に記載された給付抑制策のうち、2012年の通常国会への法案提出を行わないと明記された項目は「支給開始年齢の引上げ」のみであり、「大綱」の中で最も実施に消極的な項目と考えられる。
- 「短時間労働者への厚生年金の適用拡大」、「第3号被保険者制度の見直し」、「在職老齢年金の見直し」、「産休期間中の保険料負担免除」、「被用者年金制度の一元化」は、主に厚生年金（および共済年金）の制度変更であるため、それ自体は国庫負担（公費）には影響を与えるものではない。しかしながら、改正を行うと厚生年金の財政にマイナスの影響を与える（財政が悪化する）ものもある。その分を保険料で賄うことが厳しいとすると、公費を投入することも考えられる。
- 「標準報酬月額上限の引上げ」は公費に影響を与えるものではないが、実施すると厚生年金の財政にプラスの影響を与える（財政が改善する）。「大綱」では、「平均標準報酬の動向等を踏まえながら、引き続き検討する」とされている。
- 現行の年金制度の改善の所要額について見ると、「成案」の時点では、年金の給付拡大に必要な財源が6,000億円である一方、ネット所要額が「～6,000億円程度」と記載してあったことから、事実上「給付抑制はほとんど実施しない」と表明しているようにも読み取れた。
- しかしながら、「大綱」では、「物価スライド特例措置の廃止」について、2012年度から3年かけて実施すると明記されているなど、給付抑制について前向きな表現も見られる。
- 「物価スライド特例措置の廃止」と「高所得者への年金給付の見直し」を行うならば（すなわち、「大綱」において実施に消極的な記述がされている「デフレ下のマクロ経済スライドの実施」および「支給

開始年齢の引上げ」を行わないとしても）、ネット所要額は2,550億円以下で済むものと計算される。

◆補論：基礎年金・国民年金・厚生年金の枠組みと公費負担の関係について

- 現行の基礎年金・国民年金・厚生年金の枠組みと公費との関係について簡単に整理すると、次の図表 6 のようになる（共済年金についても厚生年金とほぼ同様の仕組みであるので記載を省略する）。20歳以上60歳未満の全国民が共通して入る1階部分の年金は、給付時は「基礎年金」と呼ばれる。この給付額の1/2は国庫負担、残りの1/2は国民年金・厚生年金の保険料から支払われる。国民年金第1号被保険者および第3号被保険者は、給付時は原則として「基礎年金」のみを受け取る。
- 厚生年金の加入者（国民年金第2号被保険者）は、給付時は基礎年金に加え厚生年金が支給されるが、厚生年金の給付の財源は厚生年金の保険料により賄われており原則として公費は投入されていない⁶。
- 基礎年金の年金給付額を抑制した場合その1/2が公費負担の軽減となり、1/2は国民年金・厚生年金の各制度の財政改善となる。一方、厚生年金の給付を抑制した場合については、厚生年金制度の財政改善となるが、公費負担には影響を与えない。

図表 6 基礎年金・国民年金・厚生年金の枠組み（共済年金も厚生年金と同様）

給付	財源	給付抑制すると…
厚生年金 (24.9兆円)	保険料の積立金 (厚生年金)	各年金制度 の財政改善 となる
基礎年金 (18.5兆円)	保険料の積立金 (国民年金・厚生年金)	
		国庫負担(基礎年金 給付費の1/2)

(注)金額は、2011年度当初予算ベース

(出所)大和総研資本市場調査部制度調査課作成

5. まとめ

- 「大綱」に記載された項目を実施するための2015年時点のネット所要額を精査していくと、本レポート1.で分析した「『社会保障の充実』として社会保障・税一体改革で新規に行う施策に充てる財源のネット所要額」とされている額と大きなずれがあるものと考えられる。
- 本レポート1.では、明記されていないものの、大綱では「社会保障の充実」（図表1の④および図表2の「社会保障の充実」）として社会保障・税一体改革で新規に行う施策に充てる財源のネット所要額として総額2兆7,000億円程度（消費税率1%分）を想定していることを述べた。
- しかしながら、大綱に記載された給付抑制項目のうち、現時点で実現可能性が薄いと考えられる、「受診時定額負担等」、「デフレ下のマクロ経済スライド実施」、「支給開始年齢の引上げ」の3項目を除

⁶ 国民年金制度が発足した1961年度より前の厚生年金保険の被保険者期間に係る給付費については、国庫負担が行われている。

外したとしても、各項目の所要額を積み上げて計算すると、ネット所要額は合計で1兆9,050億円となる。

- すなわち、大綱において、社会保障改革の所要額の総額2兆7,000億円は、各項目の積み上げで計算した額よりも、7,950億円、所要額が過大に計算されていることになる。
- 社会保障と税の一体改革を実施するにあたり、消費税率1%分（2015年時点で2兆7,000億円程度）を社会保障の充実に充てるとした場合、大綱に記載された「給付抑制」の施策の大部分を実施しなくともよい（もしくは、追加の「給付拡大」を行ってもよい）ことということになる。
- また、大綱に記載された「給付抑制」の施策を着実に実施するならば（前述の3項目を除外するとしても）、社会保障の機能強化には1兆9,050億円あればよく、消費税率引上げ分のより多くを財政再建に充てることも可能であるといえる。
- 政府・与党は、大綱に記載した給付抑制項目のうち、何を実施して何を実施しないのか、より明確化すべきである。その上で、社会保障改革に必要なネット所要額を明示し、国民的な議論の土台とすべきであろう。

図表7 「大綱」に記載された改革を実施する際の2015年の所要額

	①給付拡大の 所要額 (全て行う場合、 注1)	②給付抑制の 縮減額 (注1)	ネット所要額の 各項目の積み上げ (①+②、 筆者計算、注2)	ネット所要額 (成案記載)
子ども・子育て	7,000億円	—	7,000億円	7,000億円程度
医療・介護 (供給側の機能強化)	1兆3,600億円	▲7,300億円	6,300億円	～6,000億円 程度
医療・介護 (保険機能の強化)	8,800億円	▲5,600億円	3,200億円	～1兆円弱 程度
年金	6,000億円	▲3,450億円	2,550億円	～6,000億円 程度
合計	3兆5,400億円	▲1兆6,350億円	1兆9,050億円	2兆7,000億円 程度

(注1)「成案」に示されている各項目の所要額・縮減額の概算を筆者が単純に積み上げた額である。給付拡大については全て行うものとし、給付抑制については、現時点で実現可能性が薄いものとして、「受診時定額負担等」、「デフレ下のマクロ経済スライドの実施」、「支給開始年齢の引上げ」の3項目を除いた。なお、「成案」には概算額が示されていない、「国保組合の国庫補助の見直し」および「70歳～74歳の医療費自己負担割合の見直し」についても考慮し、本レポート図表4に記載した金額を加えている。

(注2)給付拡大については全て行い、給付抑制については(注1)で除外したものを除いて実施したとした場合のネット所要額である。

(出所)「成案」・「大綱」などをもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成