

人口構造の変化と社会保障制度改革

土井 省悟[†]

— 目 次 —

- I. はじめにー人口構造の推移
 - II. 高齢社会の経済循環
 - III. 厚生年金財政の分析フレームワーク
 - IV. 一般会計予算の現状と不愉快な予測
 - V. 財政健全化への道筋
 - VI. 「社会保障と税の一体改革」と「マイナンバー法」
 - VII. おわりにー社会保障制度改革推進に向けて
- 〔補論〕「社会保障・税一体改革大綱」決定に至るまでの経過

キーワード：人口構造の推移、財政健全化、社会保障と税の一体改革

I. はじめにー人口構造の推移

2013年4月に、総務省が発表した2012年10月時点での推計人口（確定値）によれば、総人口は1億2,749万2千人（男6,201万人、6,548万1千人）であった。年齢別にみると、0～14歳、15歳～64歳、65歳以上の人口はそれぞれ、1,652万7千人（13.0%）、7,999万2千人（62.7%）、3,097万2千人（24.3%）である。20歳～64歳までの人口は、7,394万5千人（58.0%）、75歳以上の人口は、1,528万7千人（12.0%）

[†] DOI, Shougo 四国学院大学名誉教授

であった。

図表1 我が国の人口構造の推移（2010年～2110年）

	総人口 単位万人 (%)	年少人口 (0～14歳) (%)	生産人口 (15～64歳) (%)	老年人口 (65歳以上) (%)	高齢比率 ＝老年人口 ÷生産人口	従属比率＝ (年少人口 ＋老年人口) ÷生産人口
2010年	12,805 (100.0)	1,683 (13.1)	8,173 (63.8)	2,948 (23.0)	0.361	0.567
2012年	12,749 (100.0)	1,652 (13.0)	7,999 (62.7)	3,097 (24.3)	0.387	0.594
2020年	12,410 (100.0)	1,456 (11.7)	7,340 (59.1)	3,612 (29.1)	0.492	0.691
2030年	11,661 (100.0)	1,293 (11.1)	6,773 (58.1)	3,684 (31.6)	0.544	0.722
2040年	10,727 (100.0)	1,073 (10.0)	5,786 (53.9)	3,867 (36.0)	0.668	0.854
2050年	9,707 (100.0)	938 (9.7)	5,001 (51.5)	3,767 (38.8)	0.753	0.941
2060年	8,673 (100.0)	791 (9.1)	4,418 (52.1)	3,464 (39.9)	0.784	0.963
2070年	7,590 (100.0)	691 (9.1)	3,816 (50.3)	3,082 (40.6)	0.808	0.989
2080年	6,587 (100.0)	605 (9.2)	3,267 (49.6)	2,715 (41.2)	0.831	1.016
2090年	5,726 (100.0)	516 (9.0)	2,854 (49.8)	2,356 (41.1)	0.826	1.006
2100年	4,959 (100.0)	447 (9.0)	2,473 (49.9)	2,038 (41.1)	0.824	1.005
2110年	4,280 (100.0)	390 (9.1)	2,125 (49.6)	(1,769) (41.33)	0.832	1.014

(注) ①2010年は10月1日現在の確定値、2012年は12月1日現在の確定値、その他の年は当該年の10月1日の推定値。②人口数については千人以下を切り捨てた数字。③各年齢別人口の総人口における割合は小数点第2位を四捨五入したので数値の合計が100.0にならない場合がある。④高齢比率と従属比率は小数点第4位を四捨五入した。

(出所) 2012年は2013年4月16日に、総務省が発表した「人口推計（平成24年10月1日現在）」(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2012np/index.htm>)、その他の年の人口数は国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』表1-1と参考表から作成した。2020年以降の数値は、出生中位（長期の合計特殊出生率1.35）、死亡中位（長期の平均寿命が男84.19年、女90.93年）を仮定しての推定値である。

人口の約25％が65歳以上であるこの人口構成は今後どのように推移していくのであろうか。図表1は、国立社会保障・人口問題研究所の『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』を用いて2110年まで10年毎の人口を示したものである。推

計値は、2010年国勢調査の確定値を基に、出生率と死亡率をそれぞれ3つの仮定をおいて推計したものである。図表1はそのうちの「出生中位・死亡中位」ケースの数値を用いている（長期合計特殊出生率1.35、長期の平均寿命、男84.19年、女90.93年を仮定⁽¹⁾）。老年人口（65歳以上人口）を生産年齢人口（15歳～64歳人口）で除した値を高齡比率、年少人口（0～14歳人口）と老年人口の和を生産年齢人口で除した値を従属比率（扶養比率）として示した。高齡比率は、生産人口1名が何名の老年人口を支えるかを示す指標であり、従属比率は生産人口1名が生産に従事していない人口を何名支えるかを示す指標である。

図表1によれば2010年に15歳であった人が65歳になる2060年の人口は、2012年の人口に比して32.0%減少して8,673万人になる。生産人口は、44.8%減少して4,418万人となる。総人口に占める割合は62.7%から50.3%に減少する。老年人口は、11.9%増加して3,464万人となり、総人口比は24.3%から39.9%に上昇する。このような総人口と年齢構成の変化は、高齡比率を0.387から0.784へ、従属（扶養）比率を0.594から0.963に引き上げることになる。高齡比率と従属（扶養）比率の上昇が、人口数とその構造変化が社会に及ぼす経済的重圧を如実に示している。

本稿は、このような我が国の人口数および人口構成の変化がもたらす経済問題のうち、厚生年金と一般会計財政の問題の現状を整理することを目的としている。これらは周知の事実である。けれども、解決には国民の経済的痛みを伴うがゆえに、時宜を得た解決は困難であることを明確にしていきたい。問題の解決のために必要な解決策を迅速に有効に実施することが困難であるとしても、問題そのものは避けて通ることはできないことを再確認しておくことも本稿の目的である。

Ⅱでは、高齡社会における経済循環を説明する。

Ⅲでは高齡世帯の経済的生活の基盤である年金財政の問題を取り上げる。ここでは、人口構造の変化は、必然的に、高齡世帯と現役世帯の利害対立を引き起こすことを明らかにする。その利害を調整するためには政治的メカニズムに頼るしがなく、高齡世帯と現役世帯との経済的対立を軽減するには、経済成長を図ることが必要になることを明らかにする。

Ⅳでは、我が国の一般会計予算を基に、高齡社会において増加していく歳出（特に社会保障関係費等）の増加と租税等の減少、さらに公債発行の増加の事実を確認し、Ⅴでは累積公債残高を軽減していくための政府の財政健全化に向けた

取り組みを確認する。

VIでは、年金財政にしろ、国の一般会計にしろ、収入（歳入）と支出（歳出）面とが不可分につながっていることを明確にした「社会保障・税の一体改革」と消費税率の10%へのアップについて説明し、「社会保障制度改革国民会議」が「人生90年時代」の仕組みの構築に向けて審議しており、政府はその結果を受けて制度改革に取り組もうとしていることを紹介する。

高齢社会の問題は多岐にわたる。しかも、高齢社会は過去ではなく現在と将来にかかわる問題である。それゆえに、現在、われわれは知りうる事実を整理してそれを発射台にして将来を考える必要がある。

VIIは本論文の要約である。

II. 高齢社会の経済循環

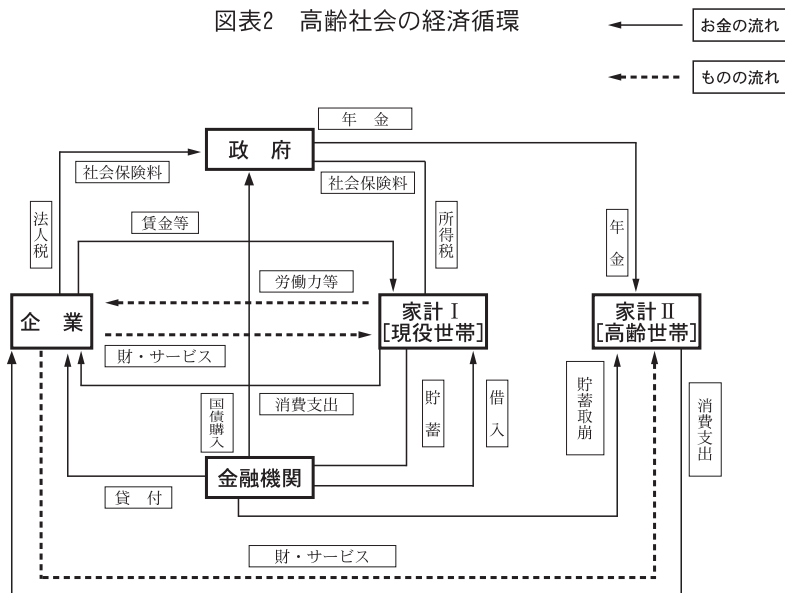
最初に高齢社会の経済循環を整理しておこう。

高齢社会の経済循環は家計という経済主体を現役世帯（家計Ⅰ）と高齢世帯（家計Ⅱ）に分けて、企業、金融機関、政府という5つの経済主体の間の財及びサービス（図表2では矢印付き破線で表わされている）と貨幣の流れ（図表2では矢印付き実線であらわされている）。現役世帯は15歳から64歳までのいわゆる生産年齢のうち実際に雇用されている人々である。この現役世帯（家計Ⅰ）は、企業に雇用され賃金ないし俸給という形で所得をえる。その所得から、健康保険料や厚生年金保険料といった社会保険料と所得税を政府に徴収され、残った所得を消費と貯蓄に配分する。貯蓄は銀行や証券会社の発行する金融資産の購入に向かう。

銀行や証券会社といった金融機関は家計Ⅰから受け入れた貨幣を企業に貸し出し、また、企業の発行する債券や株式を購入することによって企業に資金を供給する（エクイテ・ファイナンス）。さらに金融機関は国債を購入することによって、政府に資金を提供する。

企業は、家計Ⅰからの各種生産資源を購入し、金融機関から短期と長期の資金を調達して財・サービスを生産する。企業が働き手を雇用するとき、被用者が納めるのと同額の社会保険料を政府に支払う⁽²⁾。企業には生産活動の結果として生じた利潤に対して法人税が課せられる。

図表2 高齢社会の経済循環



政府は、所得税、法人税、消費税をはじめとした各種の税の徴収と国債発行によって政府支出をまかなう。これは、政府の一般会計予算に示されている。

家計Ⅱ（高齢世帯）は政府から受け取る年金に加えて⁽³⁾、現役時代に貯蓄した銀行預金や株式や国債等の金融資産からの果実である利子所得とで企業の生産した財・サービスを購入する。もちろん、不足したお金は預金の引き出しや金融資産の売却によって手に入れることができる。

現役世帯が生産した財・サービスは、現役世帯と高齢世帯に購入されていく。現役世帯と高齢世帯の消費には消費税が課せられている。消費税は政府の税収となる（消費税は図には明示されていない）。

以上の単純な経済循環では、高齢世帯の経済生活は、年金額と利子所得と貯蓄金額とによって支えられている。利子所得は、銀行預金や株式や社債や国債等の金融資産からの平均利回りによって変化する。平均利回りは、各個人の金融資産保有のポートフォリオによって異なる値であるから、高齢世帯の利子所得額は世帯ごとに異なる。さらに、高齢者は、現役世帯に比して、住宅や土地といった実

物資産の保有が多いと思われるので、住居費やローンの支払いのウエイトは現役世帯に比べて少ないと考えられる。このことは、特に年齢の若い現役世帯ほど、金融機関からのローンの負担は重いということを意味する。

高齢者にとって、自分の死亡時期は分からないのであるから、消費支出に比して、年金を含めた所得の不足分を補うためにどの程度、貯蓄を取り崩していくといいのかは不確かである。不確かであるからこそ不安でもある。それゆえ、節約して生活をしていこうと考える。その結果、できるだけ多くの遺産を残しておきたいと思う高齢者の思いは多くの人が同感するところではないかと思われる。

III. 年金財政の分析フレームワーク

本節では、高齢世帯の老後生活の経済的基盤にとって大きな位置を占める年金について考えてみよう。年金は、高齢世帯が現役世帯であったとき、厚生年金保険料を一定年限以上払い込んだ事実をもって受給権が生まれる。高齢世帯の年金受給額は政府の年金支払額であるから、年金財政の問題が生じる（土井[1999]参照）。

(1) 年金財政均衡式

年金財政の形式的な分析は単純である。ここで取り扱う年金は厚生年金である。年金財政の収支均衡式は以下のようにあらわされる。

$$P_3A = [\alpha P_2 \beta (1-u)W] + (\gamma F + Z) \cdots \cdots (1)$$

総人口 $P = P_1 + P_2 + P_3$ ($P_1 = 0 \sim 19$ 歳人口、 $P_2 = 20$ 歳～64歳、 $P_3 = 65$ 歳以上人口)、 $P_2 \beta (1-u)$ は被雇用者数 (L)、 β は P_2 のうち働く意欲のある人の割合 (労働市場参加率)、 u = 失業率、 W = 被用者1人当たりの平均年収、 F = 年金基金の蓄積額、 γ = 年金基金の平均運用利回り(収益率)、 Z = 基礎年金への国庫負担額、 A = 年金受給者一人当たりの年金額、 α = 厚生年金保険料を表わす。

左辺 (P_3A) は年金支給総額、右辺第1項 $[\alpha P_2 \beta (1-u)W]$ は年金保険料収入、第2項 $(\gamma F + Z)$ は年金保険料収入以外の年金支払原資である。簡単化のために、

$[\beta (1-u)W]=Y$ 、 $(\gamma F+Z)=T$ とおくと、〈2〉式は

$$P_3A = (\alpha P_2Y + T) \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot (2)$$

となる。したがって、年金財政を均衡化する（F不変）ためには、受給者一人当たりの平均年金支給額（A）と保険料（ α ）はそれぞれ以下ようになる。

$$A = (P_2/P_3)(\alpha Y) + (1/P_3) T \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot (3)$$

$$\alpha = (P_3A - T) / P_2Y \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot (4)$$

〈2〉高齢化が年金支給額と保険料に及ぼす影響

少子高齢化による人口構造の変化は、 (P_2/P_3) の低下と (P_3/P_2) の上昇となって現れるのであるから、他の事情が変わらないとすれば、〈3〉式よりAは下落し、〈4〉式より α は上昇することを示す。高齢化の進展は、「家計Ⅰ」（現役世帯）と「家計Ⅱ」（高齢世帯）では利害が対立することを示している⁽⁵⁾。高齢化の影響を全て高齢世帯に及ぼすことも全てを現役世帯に負わせることもできないので、高齢化による影響を高齢世帯と現役世帯との間でどのような割合で負担するかが懸案となる。負担の分割の決定は政治的決定によらざるを得ないので、5年ごとの年金再計算時期には年金問題が政治的課題となるのである⁽⁶⁾。

〈3〉高齢世帯と現役世帯の負担分担に影響する政治的、経済的要因

〈3〉式から、Aに及ぼす高齢化の影響を軽減するためには、 α とYとTの増加が必要になる。 (P_2/P_3) の減少を $(\alpha Y + T)$ の上昇で相殺することができれば、Aは不変となる。

$Y=[\beta (1-u)W]$ であるので、これは労働市場の状態（雇用状況ないし所得状況）さらには景気状況に依存する。労働市場で雇用が減少し（ β の下落、 u の上昇）、Wが減少するとYは減少するので他の要素 α とTの一層の増加がなければAの減少を抑えることはできない。反対に、労働市場参加率（ β ）を高め、失業率（ u ）を引き下げ、年所得（W）を高めることができれば、保険料の引き上げ

を低く抑えることができる。

$T = (\gamma F + Z)$ であるので、 T の上昇は γ （運用利回り）の上昇か年金の国庫負担（ Z ）の増加によらなければならない。 γ の上昇は運用資産のポートフォリオと金融市場の状況に依存する。 Z の増加は、一般会計予算と直結しているのである。

(4) 式からは、 α に及ぼす高齢化の影響を軽減するには、 A の引き下げ、 T 、 Y の上昇が必要となることがわかる。

したがって、高齢化の負担を現役世帯と高齢世帯の分担割合（ A と α の上昇）を小さくするには Y と γ と T の上昇が欠かせない。ところが前述のように Y と γ は経済動向による経済的要因である。これらの要因は市場の状況に依存する。短期的にまたは迅速に、当面の問題を処理するには、 Z の上昇しかない。 A 、 α 、 Z の上昇は、経済状況を考慮しつつ、結局は政治的決断の問題となる。それは同時に Y を引き上げる対策を講じていくことを考慮しないなら、ある時に下した政治的決断が経済的問題を引き起こしてしまい、問題を解決したかのように見えても、それは一時的に問題を避けたにすぎず、問題の先送りになってしまうことがわかる。年金問題については、政治的問題のように見えるが根底的には経済の問題、特にマクロ経済の問題があることを理解する必要があると思われる。

IV. 我が国の財政の実状と不愉快な予測

本節で取り扱うのは、我が国の財政の問題である。我が国の一般会計財政は以下の式で示される。

$$G = T + B \cdots \cdots (5)$$

この式は、政府の歳出（政府支出： G ）は租税（ T ）か公債発行（借金： B ）によって賄われる、ということを示している。

(1) 一般会計予算（2011年度～2013年度）

図表3は最近3年の一般会計予算の大枠を示したものである。予算規模は2012年

度に前年度比で2.3％減少したものの、13年度は2.5％の増加となり11年度とほぼ同額の92兆6,115億円である。

図表3 一般会計予算の推移（2011年度～2013年度）

単位は億円、カッコ内は構成比％

		2011年度	2012年度	2013年度
歳入	税収及び印紙収入	409,270 (44.3%)	423,460 (46.9%)	430,960 (46.5%)
	その他収入	71,866 (7.8%)	37,439 (4.1%)	40,535 (4.4%)
	公債金	442,980 (47.9%)	442,440 (49.0%)	428,510 (46.3%)
	年金特例公債金	—	—	26,110 (2.8%)
	計	924,116(100.0%)	903,339(100.0%)	926,115(100.0%)
歳出	国債費	215,491 (23.3%)	219,442 (24.3%)	222,415 (24.0%)
	(内訳) 債務償還費	115,903 (12.5%)	120,896 (13.4%)	123,388 (13.3%)
	利払費等	99,588 (10.8%)	98,545 (10.9%)	99,027 (10.7%)
	基礎的財政収支対象経費	708,625 (76.7%)	683,897 (75.7%)	703,700 (76.0%)
	うち 地方交付税交付金	167,845 (18.2%)	165,940 (18.4%)	163,927 (17.7%)
	うち 社会保障関係費	287,079 (31.1%)	263,901 (29.2%)	291,224 (31.4%)
	うち その他の政策経費	253,791 (27.5%)	254,056 (28.1%)	248,549 (26.8%)
	計	924,116(100.0%)	903,339(100.0%)	926,115(100.0%)

(注) 四捨五入の関係で合計が100.0%にならない場合がある。

(出所) 財務省『日本の財政関係資料』（平成23年9月）、財務省『日本の財政関係資料』（平成24年9月）、財務省「平成25年度の予算のポイント」

(http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/01point.pdf)
から作成。

(2) 義務的経費と政策的経費

政府支出（G）は大別して、義務的経費と政策的経費に分けることができる。

義務的経費は、国債費と地方交付税交付金である。国債費は、過去に発行した公債発行額の元利返済額である。地方交付税交付金は一旦、国税として徴収した税を地方自治体に配分する金額である。地方交付税交付金は地方自治体の財政を支えるものである。特に少子高齢化によって財政力の弱体化した過疎地域にとっては不可欠な資金源である。国債費は返済することができなければ、国の信用が根本から揺らぎかねない。⁽⁸⁾

政策的経費は、政府がそのときの政治経済状況の中で優先順位を決めて支出するものであり、政府の政策的力点が示される。義務的経費は、11年度が41.5%、12年度が42.7%、13年度が41.7%である。政策的経費は、各年度で、58.5%、57.3

％、58.3％である。

(3) 社会保障関係費予算と年金

わが国の人口構造の変化（少子高齢化）の影響は、政策的経費にあらわれてくる。政策的経費の最大項目である社会保障関係費は、11年度31.1％、12年度29.2％、13年度31.4％である。少子高齢化が進めばこの歳出予算額は増加していくことが予想される。図表4は、2013年度の社会保障関係費予算の内訳を示したものである。

図表4 社会保障関係費予算の姿 単位は億円、％は四捨五入した。

	2012年度（構成比）	2013年度（構成比）	増減額（増減比） [寄与率]
年金	82,765 (31.4%)	106,086 (36.4%)	23,320 (28.2%) [85.3%]
医療	102,442 (38.8%)	105,587 (36.3%)	3,144 (3.1%) [11.5%]
介護	23,392 (8.9%)	24,916 (8.6%)	1,525 (6.5%) [5.6%]
福祉等	55,302 (21.0%)	54,635 (18.8%)	▲666 (▲1.2%) [▲2.4%]
合計	263,901 (100.0%)	291,224 (100.0%)	27,323 (10.4%) [100.0%]

(出所)「平成25年度社会保障関係費予算のポイント」(平成25年1月)より作成した
(http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-5.pdf)。

図表4によると、社会保障関係費のうち最大費目は、2012年度では「医療」であるが、2013年度は「年金」である。「年金」が社会保障関係費予算の増加額2兆7,323億円のうち85.3％も占めているのは、基礎年金の国庫負担が3分の1から2分の1に引き上げられたからである。⁽⁹⁾したがって高齢化に伴って、つまり高齢世帯の増加によって、この「年金」予算額は増加していく。もちろん「医療」や他の項目の予算も増加する。

増加した「年金」への支出額は、「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」(平24 法101) 第4条第1項の規定によって年金特例公債発行額2兆6,110億円で賄われることになった(図表3参照)。

人口構造の変化による少子高齢社会の進展が避けられないとなると政策的経費のうち社会保障関係費も国債費や地方交付税交付金と同じく義務的経費化してく

る。したがって、2013年度予算で67兆7,566億円を占めるこれらの義務的経費を含む一般会計予算支出額をいかに確保できるかが重要な課題となるし、予算配分を巡って政治問題化するのは必定である。一旦予算化されればそれによって便益を受ける人々が出てくる。さらに、グローバル化した国際政治経済状況の中で必要とされる政策的経費は増加せざるを得ない。とすると（5）式のGは増加していくのである。

Gの増加は、税金等（T）の増加か国債発行（B）の増額によって調達するしかない。

（4）歳入構造

図表5は、2012年度と2013年度の歳入予算を示したものである。

13年度の歳入予算では、租税及び印紙収入の比率が歳入予算の46.5%であり、所得税収入が15.0%、法人税収入が9.4%、消費税収入が11.5%の割合を占める。これら国税3税で歳入予算の35.9%（33兆2610億円）を占めるにすぎない。予算の46.3%（42兆8,510億円）は、建設公債金と特例公債金によって調達される。予算の国債依存度は12年度の49.0%から46.3%に低下している。けれども、新たに年金特例公債金を新設して資金を調達しているのであるから、国債発行額は45兆4,620億円となり、歳入予算の49.1%を国債発行に頼っているのである。しかも年金支払いのために発行するのであるから国債の性格からいうと建設公債金であるよりも特例公債金に近い。

12年度の歳入予算に比べて13年度の歳入予算の増加額は2兆2,776億円であった。そのうちの32.9%にあたる7,500億円が租税及び印紙収入の増加によって、53.5%にあたる1兆2,180億円が公債金収入の減額と年金特例公債金の追加によって調達されているのである。このことは我が国の一般会計予算が国債の発行への依存なくしては維持できないことを示している。政府は13年度の予算を策定するに当たった前提として、2013年度の国内総生産の実質経済成長は2.5%程度（名目成長率は2.7%程度）となると見込んでいる（麻生太郎財務大臣「平成25年度予算の説明」）。つまり物価上昇を0.2%と予測しているのである。もしこれらの経済諸量が変化すれば、国税3税の収入は増減する。もちろん歳出額も増減する可能性はある。

図表5 一般会計予算の歳入構造（単位億円）

	2012年度	2013年度	増減額（増減率）[増減寄与率]
租税及び印紙収入	423,460（46.9%）	430,960（46.5%）	7,500（1.8%）[32.9%]
（内訳）所得税	134,910（14.9%）	138,980（15.0%）	4,070（3.0%）[17.9%]
法人税	88,080（9.8%）	87,140（9.4%）	▲940（▲1.1%）[▲4.1%]
消費税	104,230（11.5%）	106,490（11.5%）	2,260（2.2%）[9.9%]
その他	96,240（10.7%）	98,350（10.6%）	2,110（2.2%）[9.3%]
その他収入	37,439（4.1%）	40,535（4.7%）	3,096（8.26%）[13.6%]
公債金収入	442,440（49.0%）	428,510（46.3%）	▲13,930（▲4.1%）[▲61.2%]
（内訳）建設公債金	59,090（6.5%）	57,750（6.2%）	▲1,340（▲2.3%）[▲5.9%]
特例公債金	383,350（42.4%）	370,760（40.0%）	▲12,590（▲3.3%）[▲55.7%]
年金特例公債金	-----	26,110（2.8%）	26,110（—）[114.6%]
歳入総額	903,339(100.0%)	926,115(100.0%)	22,776（2.5%）[100.0%]

（出所）2012年度は財務省『日本の財政関係資料』（平成24年9月）2頁、2013年度は平成25年度政府予算案（http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/07.pdf）より作成。

ここで確認しておきたいのは政府の予算は先行きの経済見通しを前提にしており、経済状況に依存している、ということである。予算額は名目値で表わされているのであるから名目成長率の動向は重要である。我が国の長期の物価下落が名目国内総生産を引き下げてきたことが、我が国の財政事情に影響を与えてきたことにも注意しておかねばならない。

（5）公債残高の増加

我が国の予算が公債への依存度を高めてきているということは我が国の公債残高の累増をもたらしてきた。2012年9月に財務省が発行した『日本の財政関係資料』によると、2012年度末の見込み公債残高は普通国債で709兆円である（13頁、⁽¹⁰⁾15頁）。

2013年3月6日に財務省によって公表された2013年度から2022年度までの10年間の「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」（以下では「仮定計算」と略す）（<http://www.mof.go.jp/budget/topics/outlook/sy2503b.htm>）に基づいて公債残高の増加予測を見てみよう（図表6参照）。この計算数値は一定の仮定のもとに計算したものであるので、計算の前提が変化すれば計数異動するのは

当然である。けれどもここでは、計算の前提やその現実性を問題にするのではなく、我が国の財政状況の将来のイメージを描くのに資する情報として取り上げる。

図表6 公債残高の推移予測（2013年度～2022年度）

年度	年度末公債残高 億円[増減率%]	利払費 億円[増減率%]	公債残高に対する 利払費比率(%)
	増減額	増減額	
2013	7,321,500 [—]	100,600 [—]	—
2014	7,646,200[4.43] 324,700	107,800[7.15] 7,200	1.47
2015	7,986,500[4.45] 340,300	125,100[16.04] 17,300	1.57
2016	8,304,100[3.97] 317,600	145,100[15.98] 20,000	1.81
2017	8,617,800[3.77] 313,700	162,800[12.19] 17,700	1.96
2018	8,931,900[3.64] 314,100	178,500[9.64] 15,700	2.07
2019	9,250,300[3.56] 318,400	196,000[9.80] 17,500	2.19
2020	9,551,100[3.25] 300,800	205,800[5.00] 9,800	2.15
2021	9,850,300[3.12] 299,200	224,500[9.08] 18,700	2.35
2022	10,148,600[3.02] 298,300	240,800[7.26] 16,300	2.44

(注) ①「利払費」には、利子の支払いと公債取扱事務経費を含む。②公債残高に対する利払費比率は、前年度の公債残高で今年度の利払費を除いた。

(出所) 財務省「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」(2013年3月6日、<http://www.mof.go.jp/budget/topics/outlook/sy2503b.htm>)より作成。

図表6での「利払費」には国債事務取扱費も含まれている。公債残高に対する利払費比率は、当該年度の利払費を前年度末の公債残高で除したものである。今年度に発行された、公債については次年度から支払いが発生するものとみなして、当該年度に発生した利払費は前年度末の公債残高にかかわるものとして、公債発行のコスト率の指標として計算したものである。

「仮定計算」では、13年度末で732兆1,500億円である公債残高は、4年後の16

年度末には、98兆2,600億円増加して830兆4,100億円になっている。さらにその4年後の19年度末では94兆6,200億円増加して925兆円300億円になっている。13年度から10年後にはさらに282兆7,100億円増加して1,014兆8,600億円となっている。38.61%の増加である。年増加率の平均は3.69%である。

公債残高の増加に伴って利払費も増加していく。利払費は13年度には10兆600億円であったものが10年後には2.39倍の24兆800億円となっている。年増加率の平均は11.68%である。

(6) 不愉快な予測

今、かりに、2022年度以後公債発行がゼロで、公債残高の増加がないとすれば、1,000兆円に上る国債を全額償還するためには元本を年10兆円返済するとして100年を要するだろう。残高が増えないとすると2023年度には10兆円の元本償還と24兆円以上の利払費が生じることになる。元本が毎年10兆円ずつ減るのであるから、2022年度の公債の利払費比率2.44%を考慮すると2023年度の利払費は2,440億円程減少する。したがって2023年度の利払費は23兆8,560億円となる。23年度も10兆円の元本償還分と利払費を加えた34兆8,560億円が国債費として一般会計の歳出となる。13年度予算での国債費は予算総額の24.0%の22兆2,415億円である。国債費は、13年度に比して、23年度では12兆3,445億円（55.50%）増えることになる。一般会計歳出予算の中で国債費の占める割合を13年度と同じ比率にとどめるとすれば、歳出総額は145兆2,333億円となるだろう（ $348,560 \div 0.24$ ）。公債残高を増やさないという前提であるから、この145兆円強は「租税及び印紙収入」と「その他の収入」で賄うことにならざるを得ない。この二つの歳入合計は2013年度の予算では47兆1,495億円であるので、2023年度の歳出を維持するために必要な金額は3.08倍である。これを実現することは不可能である。

そうすると、2023年度以降も公債金の発行に頼らざるを得ないことになる。公債金残高も利払費も増えていくことになる。一体何10年後に我が国の財政事情が好転するのか、と考えるとき、深い憂慮の念が広がる。これが人々の思いの深いところに根を下ろしている不安の基盤である。わが国の財政問題を好転させるのは、数10年を超える期間が必要になるのではないか。これは、国民の漠然とではあるが確信的な不安であろう。

V. 財政健全化への道筋

前節で見たように財政再建によってわれわれ国民の深いところにある不安を除去するのは容易ならざることとは明白である。さりとて、無為無策ではありえない。一朝一夕では達成できないこと、何十年かかるのかも知れないこと、行く手が雲隠れするとしても正しいと思われる方向を堅持し、紆余曲折、一進一退が繰り返されようとも、一步一步解決に向かって進んでいくことしかない。必要なことは事実に勇気を持って向かい合うことであり、苦難を分かち合いながら、不愉快で苦痛の多い道を歩む決意を持ち続けることしかないのではないか。

希望を失わせるような我が国の財政状況を改善するためにこれまでに政府はさまざまな方策を考え実施してきた。財政赤字を工面するために発行した公債の残高を減少させるには、財政収支を黒字にして、財政黒字で累積した公債を着実に純額で償還していかなければならない。1000兆円の公債残高を毎年10兆円償還しても100年かかる計算である。公債残高を減少させ始めるにはまず、財政赤字をなくし、財政収支を均衡させなければならない。一挙に財政収支を達成することはできない。そのために財政赤字を縮小させる方策が必要である。

政府は財政収支均衡までの目標を2段階で考えている。まず、①基礎的財政収支（Primary Balance：プライマリーバランス：PBと略す）の達成を目指し、そのうえで、②財政収支の均衡を達成することによって、公債金の純増をゼロにする、という財政健全化の道筋を考えているのである。

（1）基礎的財政収支（PB）の均衡

PBとは「その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えるかを示す指標」（財務省[2012]、27頁）である。2012年度予算では、税収等の額は46兆899億円であるが、政策的経費は68兆3,897億円であるので、PBは、22兆2,998億円の赤字である。13年度のPBは23兆2,205億円の赤字である（図表7参照）。したがって、PB均衡目標達成のためには、税収等の増加と政策的経費の削減が必要となってくる。

税収等の増加を図るためにはどの税金を引き上げるのかを決定しなければならない。所得税か法人税か消費税か、その他の税かを、決めねばならない（図表5

参照)。毎年、次年度の予算案策定の前には次年度の税制をどのように変更するかを決めねばならないのである。

政策的経費を削減するにはどの政策的経費を削減するのかを決定しなければならない。政策的経費には政権党の特徴が表れてくるのであるから、選挙における政権公約（いわゆるマニフェスト）でどの政策的経費の削減をしていくのかを明示しなければならないようになってくる。増税にしろ、政策的経費の削減にしろ、それが必要であることは分かっている、政治的リスクが大きいといずれの方法も国民の大きな支持が欠かせない。特に、政策的経費の中でも一番大きな比率を占める「社会保障関係費」は人口構造の変化に伴って必然的に増加していかざる経費である（図表4参照）。この経費を削減することは、高齢世帯の生活に影響を与える。特に高齢世帯の収入の中心となる年金の問題とも絡んでしばしば激しい政治的論議を生じさせる。これらは前述の通りである。けれども、我が国の財政の現状を見ると、増税と政策的経費の削減問題は避けて通ることはできない。「社会保障と税の一体改革」つまり、「歳入と歳出の一体改革」が必要になるのである。重要な点は「一体」ということである。

(2) 財政収支の均衡

税と政策的経費の両面においての改革が政治的に実現して、PBが均衡したとする。その場合でも、公債残高がプラスである限り毎年、利払費が生じる。これも毎年生じる経費であるから当該年度の税收等で賄えなければ、利払費等のために新たに公債を発行せざるを得なくなり、公債残高は増加し続けることになる。PBの均衡が達成されたあとでもそこで改革を怠るとすれば公債残高の増加によって将来の債務償還費が増加し続けることになる。政府がPBの均衡の次に目標とするのは、政策的経費に利払費等を加えた額を租税等の収入で賄えるようにすることである。このような状態を財政収支の均衡というのである。

財政収支が均衡した状況では公債残高は増加しないが、ゼロではない。ここから公債金残高減少への闘いが始まるのである。財政収支が均衡するまでには公債発行は純増しているのであるから、財政収支均衡までの期間が長ければ長いほど、公債残高額は大きくなる。公債残高を減少していくためには、毎年度の債務償還額が毎年度の公債金収入を上回らなければならない。その差額は租税等で賄わな

ければ累積した債務は減少していかない。つまり財政収支の黒字が続かなければならない。

(3) PBと財政収支の推移（2011年度～2013年度）

政府は、2010年6月22日の閣議で、財政健全化目標として、国の基礎的財政収支（PB）を、国・地方の基礎的財政収支と同様、遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減し、遅くとも2020年までに黒字化し、2021年度以降において、国・地方の公債残高の対GDP比を安定的に低下させるという「財政運営戦略」を決定している。

政府は、2012年8月31日には、社会保障・税の一体改革を実現するとともに、社会保障分野を含め聖域を設けずに歳出全般を見直すことで、経済成長と財政健全化を図り、市場の信認を確保しつつ日本経済の再生を図るという考えのもとに、「財政運営戦略」に定めた2015年度の基礎的財政収支赤字を対GDP比で半減する目標を着実に達成する観点から、「中期財政フレーム（平成25年度～平成27年度）」の改訂を行った。

2013年2月28日に行われた「財政演説」で麻生財務大臣は、社会保障・税一体改革を継続するとともに、2015年度までに国・地方の基礎的財政収支（PB）の赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに黒字化するととの財政健全化目標の実現を目指し、財政健全化と日本経済再生の双方を実現する道筋について検討を進めていく、と述べている。

政府予算は、複雑な政治的関係の中で決定されるが、政府の財政健全化目標は、まずはPBの赤字の縮小を目指して進んでいるのである。なんら努力をしていないのではない。錯綜した利害関係や準備のない予想外の出来事に様々な対処をしながらその時々々の緊急課題に取り組みつつ、国の構造的な財政問題に取り組んできているのだと考えることができる。しかも、財政の問題はこれまで述べてきたように短期間で解決できるような問題ではないことは明らかである。そのことを承知の上で、政府が目標にどれほど近づいているのかは、見ていくことが必要である。

政府の財政健全化目標としてのPBや財政収支というフローの均衡は、通常、同じくフロー量であるGDP比で示されるが、ここでは、図表3の数字をもとに、

予算にあらわれたPBと財政収支の推移を当該年度の予算比で見てみよう（図表7参照）。予算比は、さまざまな政治的考慮の中で、目標達成を目指しての努力の結果として見ることができるからである。⁽¹¹⁾

図表7 予算に見るPBと財政収支の推移（▲は赤字を示す）

		2011年度予算	2012年度予算	2013年度予算
PB	金額（億円）	▲227,489億円	▲222,998億円	▲232,205億円
	予算比（％）	▲24.61％	▲24.08％	▲25.07％
財政収支	金額（億円）	▲327,077	▲321,543	▲331,232
	予算比（％）	▲35.39％	▲35.59％	▲35.76％

（出所）図表3より算出

2013年度のPB赤字は予算の25.07％である。PBの赤字幅は11年度に比べて4,716億円（2.07％）増加しているのであるから、GDPが2.07％成長したとしても、PBの対GDP比は変わらない。PBの対GDP比を引き下げるには、基礎的財政収支の伸び率よりもGDPの伸び率が大きくななければならない。PBの均衡を目指す政府目標は、GDPの伸び率に大きく左右されるということを考慮すれば財政健全化目標は、GDPの伸び、つまり経済成長率の目標と連動していることになる。我が国の財政問題の深刻化の一端は、我が国の経済成長の鈍化、したがってデフレ不況の長期化に原因があるといえる。この点は、デフレを克服し、持続的に経済成長を継続していくことが財政の問題を克服していく有力な道であることを強く示唆している。

VI. 「社会保障と税の一体改革」と「マイナンバー法」

本節では、少子高齢化による人口構造の変化に伴う年金や予算上の問題に対処するために時間をかけて進めてきた改革の現在を素描する。改革に向けての現在の姿を知ることは改革の明日へ向けて目を向けることになるからである。

(1) 基礎年金国庫負担比率2分の1の恒久化

政府は、高齢社会の財政問題が明瞭にあらわれてくる年金問題に対処する方策を検討することを通じて、高齢社会において必然的に増えてくる社会保障費を念頭に置きながら支出と収入を分離することなく改革していかなばならないことを踏まえて「社会保障と税の一体改革」を検討してきた。その結果、2012年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱について」を閣議決定し、3月30日には「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」（「国民年金等改正」と略す）と「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」（「消費税法等の改正」と略す）とが国会に提出された。前者は8月30日、後者は8月10日に参議院で可決成立した（付論参照）。

「国民年金等改正」によって、現行36.5%である基礎年金国庫負担の割合を2014年度から恒久的に2分の1に引き上げることになった（(1)式のZの引き上げ）。そのための所要費用2.9兆円程度の財源は、年金特例公債金収入2兆6,110億円として2013年度予算に計上されている（図表3参照）。

(2) 消費税率10%への引き上げ

「消費税法等の改正」では、現行5%の消費税を2014年4月1日から8%に、2015年10月1日から10%へと2段階で引き上げることを決めている。現行5%の消費税は、4%が国への消費税収となり、1%は地方消費税収である。一般会計の消費税収は4%であるが、そのうち消費税収1.18%分は地方交付税交付金等として地方に再配分されている。したがって消費税5%のうち国分が2.82%分、地方分が2.18%となっている。国分の2.82%は、高齢者3経費（基礎年金、老人医療、介護）に用いられているから、国分への消費税は「福祉目的税」とであるといえる（図表8参照）。

消費税が10%になった場合、国の消費税収は7.8%（+3.8%）、地方消費税は2.2%（+1.2%）となる。国分の消費税収のうち1.52%（+0.34）は地方交付税交付金等として地方に再配分される。したがって、消費税収10%のうち国へは6.28%（+3.46%）分が、地方には3.72%（+1.54%）分が配分されることになる。

国分の6.28%は全て社会保障4経費（制度として確立された年金、医療、介護、

図表8 消費税収の国・地方の配分と使途

消費税込 (5%分)			消費税込 (10%分)		
消費 税収 4 %	うち国分2.82% 高齢者3経費 (国) ＜福祉目的化＞ (基礎年金老人医療 介護)	国分 2.82%	消費 税収 7.8 % (+3.8 %)	うち国分6.28% (+3.46%) 社会保障4経費 (国) ＜社会保障目的化＞ (制度として確立さ れた年金・医療・介 護・少子化対策)	国分 6.28% (+3.46%)
	うち地方交付税分 1.18%	地方分 2.18%		うち地方交付税 1.52% (+0.34%)	地方分 3.72% (+1.54%)
	地方消費税1%			地方消費税込分2.2% (+1.2%) 社会保障財源化 (現行の地方消費税1%分を除く)	

(注) 消費税率(国・地方)8%への引き上げにおいては、消費税収6.5% (+2.3%) と地方消費税収分1.7% (+0.7%) となる。消費税収分6.3%のうち国分は2.9% (+2.08%)、地方交付税分は1.4% (+0.22%) となる。したがって地方財源は3.1% (+0.92%) となる。

(出所) 佐藤大[2012]の資料2の図を基に作成した。

少子化対策経費) に充てられることとなっている。地方分の3.72%のうち現行の地方消費税1%分を除いた2.72%は社会保障財源として用いられることになっている。⁽¹²⁾

消費税率アップによって得られた税収を社会保障関係費に用いるということは、他の政策的経費への減少を軽減することになると思われる。更に消費税率アップは、高齢世帯が、現役世帯によって生産された生産物を消費することへ受益者負担として、現役世帯の負担を軽減することになるという点も評価していいのではないかと考えられる (図表2参照)。

(3) 社会保障制度改革推進法と国民会議

「消費税の改正法」は、8月22日に「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」として公布された。同じ日に、さらに改革を進めていくために、「社会保障制度改革推進法」

(推進法と略す) が定められ、その法律に基づいて、社会保障制度改革国民会議(以下、国民会議という)が設置された(設置期限：2013年8月21日)。その法律の目的は以下の通りである。

「この法律は、近年の急速な少子高齢化の進展等による社会保障給付に要する費用が増大するとともに、国および地方公共団体の財政状況が社会保障制度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み、・・・安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方とその他の基本となる事項を定めると共に、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする。(第1条)」

国民会議は、「平成二十四年二月十七日に閣議において決定された社会保障・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、・・・社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議」し(第9条)、政府は、「国民会議での審議等を踏まえて必要な法制上の処置を講ずる」(第4条)となっている。国民会議は20名の委員で構成され(委員長：清家篤慶応義塾長)、6月3日には首相官邸で第13回会議が開かれている。会合の結果は、内閣府に設けられた、経済財政諮問会議(議長：安倍晋三・内閣総理大臣)で報告され議論⁽¹³⁾がなされている。

社会保障制度改革はこの国民会議の審議を経て政府が所要の法制上の処置を講じることになっている。国民会議の審議は社会保障制度改革の中身を明確にしていくものと考えられる。

国民会議での審議は、推進法の「第2章社会保障制度改革の基本方針」にしたがって、公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度、少子化対策の4分野が取り上げられる。ここで、そのすべてを取り上げることはできないが、本稿に関連する年金制度のついては第5条で次のように規定されている。

「一 今後の公的年金制度については、財政の現況及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検討し、結論を得ること。二 年金記録の管理の不備に起因した様々な問題への対処及び社会保障番号制度の早期導入を行うこと。」

われわれは、これまで、5条の「一」で記されている「財政の現況及び見通し」について検討してきた。われわれは、今後の国民会議での審議の経過や審議、その結果を受けてのちの政府の改革を理解するための知識をもっているといつてよい。けれども、これまでの検討の中では、推進法で示された公的年金制度改革の基本的方針の「二」でいう「社会保障番号制度」については触れてこなかった。次項ではこの点について簡単に触れておこう。

(4) 社会保障番号制度

2010年10月28日、政府は、「政府・与党社会保障改革検討本部」（改革検討本部と略す）を設置した。この検討本部の下に「社会保障改革に関する検討会議」（検討会議と略す）と「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」（実務検討会と略す）を設けた（付論参照）。

検討会議の結果、2012年2月17日には「社会保障・税一体改革大綱について」を閣議決定した。その決定に基づいて、3月30日に「消費税法等の改正」と「国民年金等改正」が国会に提出され、前者は8月10日に、後者は8月30日に参議院で可決されたことは前述の通りである。

実務検討会は、2010年11月11日に第1回の会合を開いた。2011年1月31日には改革検討本部が「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」を決定した。2011年4月28日、実務検討会は「社会保障・税番号要綱」を、6月28日には「社会保障・税番号大綱—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築」を決定した。大綱をパブリックコメントに付して、実務検討会で修正・調整を行って、2012年2月14日「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」（マイナンバー法案）が国会に提出された。本法案が成立するのは、2013年5月15日、安倍政権下である。したがって、2012年8月22日に制定された推進法で示されていた「社会保障番号制度の早期導入」という、必要な措置は行われたことになる。

法案が国会で可決されたとしても直ちに個人と法人に番号が付与されるわけではない。2015年1月以降、社会保障分野や税務分野のうち可能な範囲で運用をはじめるとしている。本稿で社会保障番号制度についての詳細を紹介するのは目的ではないが、本稿とのかかわりを示していきたい。

「社会保障・税番号大綱について」は番号制度導入の背景を次のようにいう。

「現在、我が国においては、現行社会保障制度の基本的枠組みが作られた1960年代以降、社会経済情勢が大きく変化する中で、少子高齢化により高齢者の増加と労働力人口の減少が続いており、また、格差拡大への不安が高まっている。このような時代背景に鑑みれば、従来以上に、社会保障と税を一体として捉え、より正確に所得等の情報に基づいて適切に所得の再分配を実施し、もって国民が社会保障給付を適切に受ける権利を守る必要に迫られている。・・・社会保障制度や税制に対する国民の信頼を得るには、給付や負担の公平性を実感してもらうことが重要である。その観点から、給付や負担の基準となる所得等の情報を適格に把握し、それに基づいた制度運営を行うことが求められている」（「第2 基本的考え方 1. 番号制度の導入の趣旨 （1）背景」）。

筆者が、我が国の人口構成の変化やそれが年金財政や国の一般会計予算について実状を見てきたのは、社会保障と税を一体として捉えることの必要性を明示しなかったからである。社会保障制度改革を検討するにあたって、その基礎的前提となる事実を確認することによって、我が国にとっての焦眉の課題である社会保障制度改革が実現可能性をたかめると考えるからである。もしこの前提的事実の基本認識が異なれば改革論議はほとんど進展を望めないのかもしれない。とすれば、国民の将来への不安もなかなか取り除けないだろう。

筆者は、高齢社会においては、高齢者の収入は、年金だけではなく、利子所得も考えねばならないことを示した（図表1）。高齢者の土地や家屋といった実物資産、株や債券や銀行預金といった金融資産の保有状況も退職後の経済生活に影響を及ぼすのである。これらの所得や資産の状況を適格に把握することによって、税金の徴収に信頼をうる（不信を軽減する）ことができるのではないか。そのことを通じて、我が国が直面する財政上の諸問題の負担を負い合う機運も生まれるのではないかと考える。所得や資産の把握が正確でないことから税負担の不公平が出るのだという認識は当然である。社会保障・税の番号制度は、その意味で重要な社会的インフラと考えることができよう。

Ⅶ. おわりにー社会保障制度改革推進に向けて

これまでの検討の結果、いえることは単純で周知の事実である。

- (1)出生率の低下と平均寿命の伸長によって人口の年齢別構造が変化する。今後、高齢人口の割合が高くなり、人口減少と高齢化が進んでいく。その結果、高齢社会における経済循環、貨幣循環が変化して来る（ⅠとⅡ）。
- (2)人口構造の変化は、まず年金財政に問題を生じさせるし（Ⅲ）、
- (3)一般会計予算の財政問題を生じさせる（Ⅲ）。
- (4)政府は人口構造の変化による年金問題や財政問題を克服していくために様々な方策をとってきたがそれらは利害の衝突を生じさせるので根本的には、容易な解決策はない。
- (5)けれども、年金の問題も財政の問題も、まずは人口構造の変化に伴って生じる経済問題であるということを認識することによって解決の糸口を探るしかない。
- (6)年金問題にしろ、一般会計予算の問題にしろ、収入と支出、歳入と歳出は分離して考えるべきではなく、連動していること、両者は「一体」的に考慮すべきものであるという認識が国民にも求められている。
- (7)政府は、少子高齢化が年金財政や一般会計予算に大きく影響を与え、多額の公債残高を抱えていることへの危機感を十分認識しており、それらの問題に対処するために、段階的に目標を定めて財政健全化の道を歩んで入る。その歩みは遅々として進まない。高齢化に伴う経済的負担をだれがどれだけどのようにして負担するかは、利害得失が伴うがゆえに、政治的論議の的となり国民の理解と支持がなければ大きな進展は望めないからだ。
- (8)政府は、以上のことを認識するからこそ、「人生90年時代」における社会保障制度を構築するために英知を集めて改革努力をしてきている。
- (9)その努力の結果が、基礎年金の2分の1を恒久的に国庫負担とすることを決めた「国民年金等改正」であり、消費税率を10%に引き上げることを決めた「消費税の改正法」であり、社会保障制度番号制度（マイナンバー法）である。
- (10)これらの法律を制定したからといって社会保障制度改革が終ったわけではない。ここから始まるのである。政府は、改革を推進するために「社会保障改革

推進法」を制定し「社会保障制度改革国民会議」を時限立法で発足させ、具体的な改革内容について審議を経て、2013年8月21日までに得られた結果をもとに最終答申を受け必要な法制を整備する決意である。

(11)社会保障制度改革は既成の制度を変革するのであるから当然反対が起こる。

しかも、改革が必要であるという点では一致していても、既得権益や価値観の違いによって、具体的進展は困難を極めるかもしれない。完全な改革を主張しそれにこだわるよりも、政治的経済的実状を踏まえて、改革の意欲と熱意を冷すことなく、一步一步、現実的に改革を進めていくことが重要であるとおもわれる。そのためには本稿で述べてきた論点は我々が踏まえておきたい論点である⁽¹⁴⁾。

【補論】「社会保障・税一体改革大綱」決定に至るまでの経過

(1) 本補論では、社会保障改革国民会議の設置までの政府の取り組み、特に民主党政権下における『社会保障・税の一体改革大綱』の決定までの流れを素描しておく。現在の政府が、社会保障制度改革国民会議で社会保障制度改革の具体的検討を待つて新たな法制を整備し制度改革の進展を図ることが可能になっている基本的枠組みは前政権下の努力によるところが大きい。

(2) 政府は、2010年10月28日に「政府・与党社会保障改革本部」（「改革本部」と略す）が設置され、そのもとに「社会保障改革に関する検討会議」（「検討会議」と略す）と「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」（「実務検討会」と略す）、が設けられた（付図1参照）。

(3) 「検討会議」は、11月5日、「社会保障改革に関する有識者会議」（「有識者会議」と略す）の開催を決め、11月9日に初会合を開いた。5回の会合を経て、12月8日には、「社会保障改革に関する有識者会議報告書」を提出してその務めを終えた。政府は、その報告を受けて、12月14日に、「社会保障改革推進について」を閣議決定した（付表1参照）。

(4) 2011年1月21日、「改革検討本部」は、「社会保障改革に関する集中検討会」（「集中検討会」と略す）を設け、2月5日から7月14日までに11回の会合が開催された。その間、「集中検討会議への準備作業会合」が4月17日から5月30日までに6回持たれた。6月10日、16日、7月11日の3回、「民間幹事委員との意見交換」をおこなっている。この間、5月12日に開催された第6回「集中検討会」に、今後の議論のたたき台として、厚生労働省は、「社会保障改革の方向性と具体策」を提出した。「集中検討会」の結果を経て、6月30日、「改革検討本部」は第6回会合で「社会・税一

体改革成案」を決定した。これが、7月1日の閣議で報告された。

(5) 8月12日、「社会保障・税一体改革の当面のスケジュールについて」が公表された。

12月7日には、関係5大臣会合に、「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討事項（中間報告）」と「社会保障改革で目指す将来像～未来への投資（こども・子育て支援）の強化と貧困・格差対策の強化～」が提出された。

(6) 2012年1月6日には、「社会保障・税一体改革素案について」が閣議報告された。2月17日には、「社会保障・税一体改革大綱について」が閣議決定された。3月30日、「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」が第180回国会に提出され、8月30日、参議院で可決成立した（付表1参照）。

(7) 2010年11月11日、「実務検討会」は、初会合を開始した（その後、12月3日、2011年1月24日、1月28日、2月22日、2月23日、4月13日、4月23日、4月28日、4月28日、6月24日、6月28、9月27日、11月28日、12月16日の14回開催されている）。1月31日の第4回「改革本部」の会合で、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」を決定した（付表2参照）。

「実務検討会」はそのもとに「情報連携基盤技術ワーキンググループ」（「基盤技術WG」と略す）と「個人情報保護ワーキンググループ」（「情報保護WG」と略す）を置いた。「基盤技術WG」は2月4日に、「情報保護WG」は2月7日にそれぞれ初会合を開いた。

4月28日、「実務検討会」は第9回会合で「社会保障・税番号要綱」を、6月28日の第11回会合で「社会保障・税番号大綱」を決めた。

6月23日には「情報保護WG」が「報告書」を公表し、7月28日、「基盤技術WG」がその第7回会合で「中間とりまとめ」を決定した。

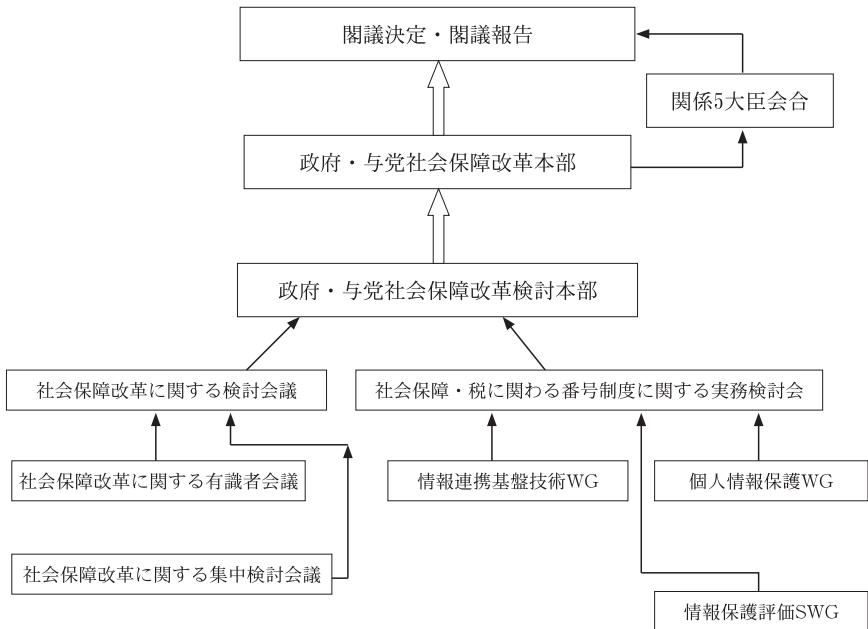
(8) このようにして、「改革本部」の下に置かれた「社会保障改革に関する検討会議」と「社会保障・税に関わる番号制度の関する実務検討会」でのさまざまな検討を経て、政府は、2012年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱について」を閣議決定、2月14日には、「行政手続きにおける特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法案」（「マイナンバー法案」）を、3月30日には「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」を国会に提出した。政府は持てる資源を用いて問題を検討してきた。今後、改善しなければならない問題が出てくるであろうし、予期しない状況は必ず生じるであろう。しかしながら、現在のところ到達したこの「社会保障・税一体改革」をわれわれ国民が到達しえた最善の改革案であることも受け入れることが必要であらう。⁽¹⁵⁾

(9) 観点によっては不備があろう。批判されるべきところがあろう。けれども、具体的にど

のような点がどのような点で批判されるのかを明確にしておくことは、次なる改革に向けての踏み台になるのではないと思われる。

(10) 社会保障制度改革は我々の将来にかかわる問題である。将来は現在から出発する。現状を無視して理念のみに拘泥するときには、改革の時期を逸する危険性があると思われる。かりに理想的な社会保障制度の理想像が十全に構築できたとしても、それはそのときの経済社会状況に基づいているのにすぎない。経済社会状況が変化すればかつての理想的社会保障制度は理想的なものでなく改革されるべきものになっていく。いかなる社会経済状況においても適合する理想的社会保障制度は現実的ではない。現実的条件が変化することを前提にするなら現実的な改革こそが理想的改革といえるのではないか。それぞれに考える「理想的」社会保障制度は、理念や価値観によって異なっているだろう。だからこそ現実との格闘が必要になる。その現実の認識さえ一致できないとすれば価値観のレベルでの対立は解消できない。人間の頭脳の中にある理想や理念を「この世」にどのように実現していくかという努力が人間の歴史であると言えるのではないか。

付図1 「社会保障・税一体改革」検討組織のフローチャート



付表1 最近の社会保障制度改革の動き (2008年11月～2012年9月)

2008年

- 11月4日 「社会保障国民会議・最終報告」
12月24日 「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』」
(閣議決定)

2009年

- 6月15日 「安心と活力の日本へ (安心社会実現会議報告)」
9月9日 「連立政権樹立に当たっての政策合意」(民主党、社会民主党、国民新党)発表。
9月16日 民主党・鳩山内閣発足。

2010年

- 3月8日 「新年金制度に関する検討会」(議長:鳩山首相)が国家戦略局内に設置され、第1回会合が持たれる(5月28日に第2回会合(副大臣会合)開催される)。
3月9日 「新年金制度に関する実務者検討チーム」第1回会合開催される(その後、4月1日、12日、27日、5月13日に開催される)。
6月8日 菅政権足「強い財政、強い経済、強い社会保障」を公約。
6月29日 「新年金制度に関する検討会(中間まとめ)」(「新年金7原則」)公表。
10月28日 「政府・与党社会保障改革検討本部」(本部長:内閣総理大臣)第1回会合開催(2010年12月10日、2011年1月21日、1月31日、6月3日、6月30日の6回開催された)。その検討本部の下に「社会保障改革に関する検討会議」と「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」をおく。
11月5日 「社会保障改革に関する有識者会議の開催について」(内閣総理大臣決裁)
11月9日 「社会保障改革に関する有識者会議」第1回会合(11月16日、22日、12月1日、8日の5回開催された)。
12月6日 民主党・「税と社会保障の抜本改革調査会」、「中間整理」公表。
12月8日 「社会保障改革に関する有識者会議」報告書提出。
12月10日 第2回「政府・与党社会保障改革検討本部」開催。
12月14日 「社会保障改革の推進について」(閣議決定)
12月27日 厚生労働省、省内に「社会保障検討本部」設置。

2011年

- 1月21日 第3回「政府・与党社会保障改革検討本部」で「社会保障改革に関する集中検討会議」の設置を決定(31日の第4回会合で、「検討会議」の人選を決定)【設置の趣旨:社会保障・税一体改革の検討を集中的に行うとともに、国民的な議論をオープンに進めていくため、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有識者からなる会議を政府・与党社会保障改革検討本部の下に置く】。
2月5日 第1回、「社会保障改革に関する集中検討会議」開催。

(2月19日、26日、3月5日、4月27日、5月12日、19日、23日、30日、6月2日、7月14日の11回開催された。このほか、「集中検討会議への準備作業会合」が、2011年4月7日、19日、23日の3回開催された。さらに、「民間幹事委員との意見交換」が2011年6月10日、16日、7月11日の3回開催された)。

5月12日 厚生労働省、今後の「集中検討会議」における議論のたたき台として、「社会保障改革の方向性と具体策」公表。

6月30日 政府・与党社会保障改革検討本部、「社会保障・税一体改革成案」決定。

7月1日 「社会保障・税一体改革成案」閣議報告。

8月12日 「社会保障・税一体改革の当面のスケジュールについて」公表。

12月7日 関係5大臣会合に、「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討事項（中間報告）」及び「社会保障改革で目指す将来像～未来への投資（子ども・子育て支援）の強化と貧困・格差対策の強化～」が提出される。

12月30日 関係5大臣会合に、「社会保障・税一体改革素案」が提出される。

2012年

1月6日 「社会保障・税一体改革素案について」（閣議報告）

2月17日 {社会保障・税一体改革大綱について}（閣議決定）

3月30日 「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」と「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」が国会に提出される。

8月10日 「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」が参議院で可決成立。

8月22日 社会保障制度改革推進法（法律第64号）制定。

8月30日 「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」が参議院で可決成立。

9月7日 「高齢社会大綱」（閣議決定）

9月8日 180回国会終了。

9月22日 社会保障制度改革国民会議（政令第224号）によって、社会保障制度改革国民会議発足（設置期限：2013年8月21日）。

11月16日 衆議院解散。

12月16日 衆議院選挙。

12月26日 安倍内閣発足。

付表2 社会保障・税番号制度についての検討年表

2010年

10月28日 「政府・与党社会保障改革検討本部」（「改革検討本部」と略す（本部長：内閣総理

大臣)が設置された。

11月9日 「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」(「実務検討会」と略す)の開催が決定された(内閣官房長決裁)。

11月11日 「実務検討会」第1回会合開催される(以後、12月3日、2011年1月24日、1月28日、2月22日、2月23日、4月13日、4月23日、4月28日、6月24日、6月28日、9月27日、11月28日、12月16日の14回開催されている)。

2011年

1月28日 第4回「実務検討会」で「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針(案)」が提出される。

1月31日 「改革検討本部」、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」を決定する。

2月4日 「情報連携基盤技術ワーキンググループ」(「基盤技術WG」と略す)第1回会合開催(以後、3月4日、3月23日、4月12日、6月7日、6月30日、7月28日の7回開催されている)。

2月7日 「個人情報保護ワーキンググループ」(「個人情報WG」と略す)第1回会合開催(以後、2月23日、3月18日、4月1日、5月18日、6日の6回開催されている)。

4月19日 「情報保護WG」「基盤技術WG」合同ワークショップ開催。

4月28日 実務検討会、「社会保障・税番号要綱」を決定。

6月14日 「個人情報WG」と「基盤技術WG」の座長・座長代理合同会合開催。

6月23日 「個人情報WG報告書」提出。

6月28日 実務検討会、「社会保障・税番号大綱」決定。

6月30日 改革検討本部、「社会保障・税一体改革成案」決定。

7月28日 第7回、「基盤技術WG」会合で、「基盤技術WG中間とりまとめ」決定。

8月8日 「情報保護評価サブワーキンググループ」第1回会合開催(以後、9月7日、9月30日、12月22日、2012年3月13日、8月30日の6回開催されている)。

2012年

2月14日 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」(マイナンバー法案)が国会に提出される。

2月17日 「社会保障・税一体改革大綱について」(閣議決定)

3月30日 「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」とが国会に提出される。

8月30日 「公的年金制度の財政基盤・最低保障機能の強化のための国民年金等改正案」、参議院で可決・成立。

9月7日 「高齢社会大綱」(閣議決定)

9月8日 「マイナンバーシンポジウムin高知」開催される。

9月8日 第180回国会終了。

11月16日 衆議院解散。

12月16日 衆議院選挙。

12月26日 安倍内閣発足。

2013年

5月27日 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」
(マイナンバー法案) が参議院可決成立。

注

- (1) 『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』では、出生率の仮定は、1.12、1.35、1.60の3つのケース仮定している。長期の平均寿命は、2060年に、男85.14年、女91.90年の場合、男84.19年、女90.93年の場合、男98.22年、女89.96年の場合を仮定している。2010年の平均寿命は男79.64年、女81.39年である。厚生労働省は、2013年6月5日、2012年の合計特殊出生率は2年ぶりに上昇して16年ぶりに1.4台に回復したことを発表した。けれども、出生数は過去最低の103万7101人であった。出生率の最低は、2005年の1.26であった。人口を一定に保つ出生率は、2.07であるから、人口の減少を食い止めるまで道は遠い。2012年9月7日に閣議決定された『高齢社会対策大綱』は「大綱策定の目的」を「戦後生まれの人口規模の大きな世代が65歳となり始めた今、『人生65年時代』を前提とした高齢者の捉え方についての意識改革をはじめ、働き方や社会参加、地域におけるコミュニティや生活環境の在り方、高齢期に向けた備え等を『人生90年時代』を前提とした仕組みに転換させる必要がある」と述べている。合計特殊出生率を1.35、平均寿命を男84.19年、女90.93年と仮定する「出生中位・死亡中位」ケースは人口構造の将来の変化のイメージをつかむ手助けになると思われる。
- (2) 実際の納入先は政府ではないけれどもここでは簡単化のために政府に支払うとした。
- (3) 実際には、60歳から繰り上げて受給できるが、ここでは簡単化のために全員が65歳になって受給するものとした。
- (4) 人口を図表1のように、年少人口、生産人口、老年人口に分けることもできるが、ここでは労働市場との関係で、20～64歳人口を中心にして人口の年齢構造を考えている。中学校を卒業した生徒のほぼ100%が高等学校に進学し、高等学校卒業生の50%を超える生徒が、専門学校や大学、短大に進学する現状では、生産人口を15～64歳とするより20～64歳とする方が実状に合った区分であると思われる。けれども、生産人口どのように計算するかというよりも、人口

を年齢ごとに3区分したということに意味があるのであって、区分年齢は分析の目的に依存する。

- (5) 筆者はかつて高齢社会は、「人口構成の変化による経済的費用の負担の問題としてのみとらえるのではなく、人口構成の変化がどのように選挙行動の変化をもたらすのであろうか、といった政治動向の問題とも関連して来るものと思われる」と述べたことがある（土井[1995a]参照）。この考えは現在も変わらない。自民党政権から民主党政権に変わった2009年度の衆議院選挙の投票率を年代別にみると、20～25歳が46.66%であり、年齢が上昇するにつれて投票率は上昇する。25～29歳が52.13%、30～34歳が61.15%、35～39歳が66.29%、40～44歳が70.37%、45～49歳が75.03%、50～54歳が78.87%、55～59歳が80.36%、60～64歳が83.36%、65～69歳が85.04%、70～74歳が83.34%、75～79歳が77.68%、80歳以上が52.68%である（「4. 年齢別投票率の状況」、総務省選挙部『目で見える投票率』、2012年3月、http://www.soumu.go.jp/main_content/000153570.pdf）。少子高齢社会では高齢者の人口が増えていくのであるから同じ投票率であっても投票数が変わってくる。国会の議席は投票率で決まるのではなく投票数で決まることを考えれば、有権者数の多い年齢層（高齢者層）に賛成してもらえる政策を売り込むことは政党としても誘惑的である。けれども、我が国の財政状況等を勘案して高齢者のみに有利な政策を提示することは国政を預かる政治家としてはできない。けれども選挙で議席を獲得しなければ政策は実施できない。ここには政党や政治家のジレンマがある。ジレンマを軽減するには、高齢世帯と現役世帯の現実への理解が欠かせない。我が国の財政の実状と将来の姿が危機的状況にあることへの認識が不可欠であろうと思われる。本稿の目的の一つはここにある。

- (6) 2013年8月22日に設置された社会保障改革国民会議のメンバーでもある権丈善一氏は、かつてこのように指摘していた。「財政再計算の意義を理解していない公的年金批判者が絶えず登場するという意味…で、変動する経済社会状況に照らし合わせて5年に1度、公的年金の負担と給付の水準を見直すという〈財政再計算方式〉は、年金不信感・嫌悪感を醸成する情報源一主に新規参入の年金経済学者—を生み出してしまい、年金論議を攪乱させるという政治的な弱点をもっていた。さらに、大方の国民にとっては、財政再計算の存在や意義すら知るよしもない。いつもいつも沸騰した年金論議を必要とした財政再計算は、それを眺める国民に、年金とはそれほどまでに問題をかかえた制度であるのかと、いらぬ不信感をいだかせるという政治的弱点をもっていた」（権丈[2004]、23頁）。

- (7) 年金積立金の管理及び運用を行う年金積立金管理運用独立行政法人（Government Pension Investment Fund：GPIF）の2012年度第3四半期運用状況によると、第3四半期の収益額がプ

ラス5兆1,352億円であり、第3四半期末（2012年12月末の運用資産額は111兆9296億円となったことが報告されている。資産構成は国内債券、国内株式、外国債券、外国債券、外国株式、短期資産がそれぞれ、60.14%、12.92%、9.82%、12.90%、4.23%となっている。運用資産の収益率は金融市場の変化によって変化するのももちろんである。年金資産の運用は「安全・効率的かつ確実」を旨とした基本ポートフォリオを定めている。「基本ポートフォリオを定期的に検証を行い、必要に応じて見直すように」という、厚生労働省の要請を受けて、基本ポートフォリオを変更した。それによると国内債券、国内株式、外国債券、外国債券、外国株式、短期資産の比率をそれぞれ60%（-7%ポイント）、12%（+1%ポイント）、11%（+3%ポイント）、12%（+3%ポイント）、5%（変更なし）である。もちろん市場状況に応じて資産保有を変える必要があるため厳格にこの比率を常に維持することはできないため、保有比率の許容範囲が定めてある。

- (8) 歳出総額から国債費を差し引いたものの額を一般歳出という。図表3の基礎的財政収支対象経費である。
- (9) 基礎年金の国庫負担比率を引き上げることは（1）式のZを引き上げることである。Zの引き上げは、厚生年金保険料（ α ）を引き上げることなく年金財政を均衡化する一つの方策である（（2）式参照）。
- (10) 利払い・償還財源が主として税財源で賄われる「国及び地方の長期債務」の残高は940兆円程度と見込まれている。
- (11) GDP比は、政府の努力を越えた経済的要因の合力であるから、予算比は財政健全化に向けた政府の努力の結果として見るのである。予算比は、建前上は、間接的に国民の意思の結集として見るができる。予算比の進展は、財政健全化に向けた国民の意思の指標と見るができる。それが選挙を通じた民主主義の仕組みである。
- (12) 消費税率のアップに反対する人は多い。当然である。誰も税金の増加を心から喜ぶ人はいない。けれども、その原因の一つは実際を「知らない」ということにある。筆者の経験では、事実をしっかりと知ることによって学生は考え始め、自分の意見を持ち始める（土井[1995b]参照）。
- (13) 2013年5月16日に開催された第11回会合では、「社会保障の効率化について」と「国・地方の在り方、地方財政等について」が取り上げられ、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）兼経済再生担当大臣・甘利明議員による「社会保障制度改革国民会議における検討状況について」という資料が提出されている（<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/>

0516/shiryo_03.pdf)。

- (14) 筆者はかつて「高齢社会の到来は、個人間というよりも世代間の壮大な感情問題になっていく可能性のある問題である。それゆえにこそ、冷静な思考、バランスのとれた思考が求められるものと思われる」と述べたことがある(土井[1995a])。この考えは今も変わらない。
- (15) 2012年2月17日、閣議決定された『社会保障・税一体改革大綱について』の「第2部 税制抜本改革」の「第1章 税制抜本改革の基本的な考え方」の「2. 税制抜本改革の実施と経済への配慮」の「(3) 今後の改革の検討」は、「2050年以降、高齢化のピークを迎えることを考慮すれば、今後も改革をすすめる必要がある。今回の改革に引き続き、少子高齢化の状況、財政の状況・経済の状況などを踏まえつつ、次の改革を実施することとし、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付則に明記する」と記している。

参考文献

- (1) 土井省悟 [1993 a]、「高齢社会の到来とその準備」(四国学院大学文化学会編『論集』第82号 (3月)、土井 [1997] 101-124頁所収)。
- (2) 土井省悟 [1993 b]、「経済・経済学・経済政策—経済学における価値判断—」(四国学院大学文化学会編『論集』第84号 (12月)、土井 [1997]、56-84頁所収)。
- (3) 土井省悟 [1995 a]、「高齢社会の費用とその負担」(四国学院大学文化学会編『四国学院大学創立四十五周年記念論文集』、2月、土井 [1997]、125-160頁所収)。
- (4) 土井省悟 [1995 b]、「高齢社会と消費税率のアップ—一つの授業報告—」(社会科学年誌『社会科学年誌』第5号 (3月)、土井 [1997]、161-190頁所収)。
- (5) 土井省悟 [1997]、『経済学ノート—今、ここで、生きる』(四国学院大学社会学部経済学研究室)。
- (6) 権丈善一 [2004]、『年金改革と積極的社会保障政策—再分配政策の政治経済政策 II—』(慶応義塾大学出版会)。
- (7) 財務省 [2012]、『日本の財政関係資料』(9月9日)。
- (8) 財務省 [2013]、『税制について考えてみよう』(1月)。
- (9) 佐藤大 [2012]、『『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の一部を改正する等の法律』について』(『ファイナンス』2012年10月、9-17頁)。