



特集2

社会保障制度改革の現状と課題

はじめに

社会保障制度は、小泉「構造改革」による相次ぐ給付削減・負担増によって深刻な機能低下を余儀なくされ、格差・貧困の拡大を招いた。小泉政権以降はその対応に追われ、構造改革路線からの転換あるいは修正を、社会保障の機能強化を打ち出すことで具体化してきた。社会保障の機能強化のためには、構造改革期の抑制一辺倒から給付水準の引き上げおよび制度の拡充が求められた。しかし、財政赤字を抱えたものでは、新たな財源確保策なしにはそうした改善に政府としては踏み切れない状況にあった。かかる状況を打破する方策として急速に具体化が図られたのが、他ならない社会保障・税の一体改革である。ここでの税制度改革は、消費税を含む税制の抜本改革と謳われたが、その焦点は明らかに消費税増税に置かれた。

自らの政権下では消費税増税を行わないとした小泉政権が安倍政権に交代するや、社会保障改革とセットになった消費税増税論議が一気に加速し始め、福田政権での社会保障国民会議による社会保障改革ビジョンの取りまとめを経て、麻生政権のもとで本格的に社会保障・税の一体改革へと踏み出した。しかし、その具体化を前に自民政権から民主党政権へと政権が交代し、いったんはその歩みは止まった。だが、民主党政権が、歳出削減を通じた財源確保による公約実行が行き詰まり、増税路線へと舵を切ったことで社会保障・税一体改革は再び動き始め、野田政権のもとで、自民・公明両党との協議を経て関連法案が成立した。ところが、その後に実施された衆議院議員選挙で民主党は大敗し、政権の座を自民党に明け渡し、

成立した法案の本格実施は自民党の手に委ねられた。二度目の政権を担うことになった安倍晋三首相は、消費税増税に着手するとともに、社会保障改革を本格化させている。社会保障・税一体改革の具体化が自民政権の手で進められることで、社会保障改革にも新たな変化が生まれている。

以上のように、社会保障・税一体改革は、二度の政権交代を経験しながら消滅することなく引き継がれ、具体化の局面を迎えている。本特集では、以上の歩みを辿った社会保障・税一体改革の軌跡を中心に社会保障改革を跡づけ、政権交代によって社会保障改革がどのように変化していったのかをみる。

第一章 社会保障・税一体改革の起点と始動

●歳出・歳入一体改革と『骨太の方針二〇〇六』

社会保障・税一体改革の起点をどこに求めるかは議論が分かれるところだが、消費税増税と社会保障改革を一体のものとして位置づけ、社会保障改革のための安定財源の確保として消費税増税を含む税制の抜本改革を打ち出したのは、小泉政権が最後にまとめた『骨太の方針二〇〇六』である。ここでは、社会保障について「個々の制度やその一部のみならず、税・財政なども視野に入れて、自助・共助・公助や税・保険料の役割分担、世代間・世代内の公平性等に留意しつつ、社会保障全体を見据えた一体的見直しを推進する」と、経済動向に左右されにくい「安定財源を確保」すること、「そうした特定の税収を社会保障の財源として明確に位置付けることに

ついで選択肢の一つとして検討すること求めた。

小泉政権は「歳入・歳出一体改革」を掲げ、「国民負担率上昇の抑制」と「持続可能な制度の再構築」の二つの課題に、徹底した歳出削減を中心に取り組んできたが、『骨太の方針二〇〇六』は、こうした歳出削減一辺倒からの転換を示すものでもあった。しかし、自らの政権では増税に踏み切らないことを明言していた小泉政権は、これ以上の推進を担う立場にはなかった。

●安倍政権と参議院選挙敗北による頓挫

二〇〇六年九月に小泉政権を引き継いだ安倍政権（第一次）は、『歳入・歳出一体改革』を掲げたものの、二〇〇七年七月に参議院選挙を控えていたこともあり、消費税増税など新たな負担増は選挙後に先送りされた。選挙前にまとめられた『骨太の方針二〇〇七』は、『平成一九年度秋以降、税制改革の本格的な議論を行い、平成一九年度を目途に、社会保障給付や少子化対策に要する費用の見直しなどを踏まえつつ、消費税を含む税体系の抜本改革を実現させるべく取り組む』として、選挙後に議論を始めることをあえて明記した。改革のポイントは、「新たに必要な歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する」など規律ある財政運営を行うことだが、『歳出改革の取組を行って、なお対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定財源を確保し、将来世代への負担の先送りは行わない』とした。

参議院選挙は、自民党の大敗に終わり、与党は参議院で過半数割れとなった。一方で『消費税増税』から『消費税増税反対』に転じた民主党が議席を伸ばした。こうした選挙結果により、消費税増税

の動きはひとまず頓挫した。安倍政権は、選挙後も続投したものの、二〇〇七年八月に安倍首相が突然辞意を表明し、政権は終止符を打った。

●福田政権下の消費税増税大合唱と社会保障国民会議

社会保障・税一体改革は、安倍政権を引き継いだ福田政権、そしてその後の麻生政権のもとで新たな進展をみる。自民党は、参議院選挙で消費税増税への支持を取りつけれなかったが、消費税増税の方針を取り下げたわけではなかった。たとえば、選挙後の与党『平成二〇年度税制改革大綱』（二〇〇七年二月）は、「持続可能な社会保障制度とするために安定した財源を確保する必要がある」、「そのために税体系の抜本的改革を行う」、「消費税をこれらの費用を賄う主要な財源として位置付けたうえで、社会保障財源を充実することを検討する」とした。

選挙結果にもかかわらず、自民党が消費税増税の方針をとり続けてきたのは、消費税増税は構造改革の戦略的な課題であり、簡単に取り下げるわけにはいかない性格のものであったことによる。同時に、選挙では消費税増税に反対の態度を示した民主党が、選挙後（二〇〇七年二月）に公表した『民主党税制改革大綱』（民主党税制調査会）で、消費税増税を肯定する方針を打ち出したこともその要因と考えられる。『大綱』は、消費税の扱いについて次のように述べている。

消費税増税については、社会保障目的税化やその使途である基礎的社会保障制度の抜本的な改革が検討の前提となる。その上で、引き上げ幅や使途を明らかにして国民の審判を受け、具体化するものである。

消費税増税を社会保障改革と一体のものとして取り上げるこうした動きは日増しに大きくなり、二〇〇八年はいわば消費税増税の合唱のなかで年を明けた。一月七日には、日本経済新聞社「年金制度改革研究会」報告が消費税率を五%（ポイント）程度引き上げて基礎年金を税方式に移行させる提案を発表した。八日には年頭記者会見で、御手洗富士夫日本経団連会長、桜井正光経済同友会代表幹事が、消費税増税は不可避であり社会保障改革と一体で消費税増税を検討すべきとの見解をそれぞれ示した。そして一月一八日には、衆参本会議での施政方針演説で、福田首相自らが、次のように述べて具体化に乗り出す姿勢を明らかにした。

社会保障制度や少子化対策は、給付やサービスの水準に応じ、保険料や税金など国民負担の大きさも変わってくる。幅広く国民各層からなる「社会保障国民会議」を開催し、社会保障のあるべき姿や、その中で政府の役割、負担のあり方などについて、議論を行っていく。これからの社会保障を持続可能な制度とするために、安定した財源を確保しなければならぬ。そのため、費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革について早期に実現を図る必要がある。

ここに至って、消費税増税論議と社会保障改革はまさしく一体のものとして位置づけられ、消費税増税は社会保障改革の財源確保のためであるとの説明が繰り返されていくことになる。そして、その具体化への第一歩が他ならない社会保障国民会議の設置と社会保障改革の検討開始であった。

社会保障国民会議は、消費税増税の大合唱が続く二〇〇八年一月に発足し、同年六月に「中間報告」、一月に「最終報告」を取りまとめた。「中間報告」では、社会保障の機能強化のための方策をまとめたが、そのための費用については「必要な財源を図るべき」

との指摘にとどまった。ただし、「中間報告」に先立って公表された年金のシミュレーションでは、必要な財源額が消費税率に換算して示され、財源確保は消費税増税を念頭に置いて検討されていることが示唆された。一月の「最終報告」においても、消費税を財源として特定することは避けたが、「中間報告」同様に、消費税率へ換算するかたちで必要額を提起した。

社会保障改革の方向が示されたことによって、社会保障・税一体改革への舞台は整い、あとは具体的な検討へ踏み出すだけとなった。

●麻生政権と「中期プログラム」

福田政権のもとでの具体化が始まるかに思われたその矢先に、福田首相は突然辞意を表明し退陣した。その後を引き継いだ麻生政権が、二〇〇八年九月に発足した。麻生政権は、政権発足直後から、リーマン・ショックへの対応に追われ、一〇月に総合経済対策を盛り込んだ補正予算を成立させた後、「安心実現のための緊急総合対策」、「生活対策」、「生活防衛のための緊急対策」を相次いで打ち出し、年明けの第二次補正予算、次いで二〇〇九年度予算、さらには二〇〇九年度の第一次補正予算と四度にわたる予算編成を行い、景気対策を実施した。

社会保障改革は、これらの総合経済対策の一環として位置づけられ、内閣発足後の初の経済財政諮問会議において、持続的な社会保障制度のあり方を税・財政改革と一体的に議論していくこと、その道筋をつけるため安定財源の確保に向けた中期プログラムを年内に策定することが確認された。麻生首相は席上、「中福祉・中負担」

型がめざすべき社会保障の将来像であるとして、増税は不可避との認識を示した。そして、一〇月に行われた新経済対策の説明のなかで財政のあり方に言及し、経済状況が好転したのちに、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、二〇一〇年代半ばまでに段階的に実行することを表明した。

経済財政諮問会議では、直ちに中期プログラムの検討が開始された。新たに民間議員として会議のメンバーとなった吉川洋東京大学教授は、社会保障国民会議の議長としての立場から、同会議が行った「社会保障の機能強化のための追加所要額（試算）」を示し、二〇一五年には消費税換算で三・四％が必要であるとした。

二〇〇八年二月には、「中期プログラム」（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」）が閣議決定され、消費税増税が正式な方針となるとともに、「社会保障の機能強化の工程表」があわせて決定され、社会保障改革の体制も整えられた。「中期プログラム」には、以下のように述べられている。

基礎年金国庫負担割合の二分の一への引き上げのための財源確保や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、今年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取り組みにより経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を二〇一一年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、二〇一〇年半ばまでに段階的に持続可能な財政構造を確立する。

「中期プログラム」は、以上の点が最大のポイントだが、同時に財政運営と社会保障改革に関するいくつもの重要な原則が盛り込まれた。その内容も含めて、全体像をあらためて示しておく。

I 景気回復のための取組

II 国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保 安心強化の三原則

原則1 中福祉・中負担の社会を目指す。

原則2 安心強化と財源確保の同時進行を行う。

原則3 安心と責任のバランスのとれた安定財源の確保を図る。

III 税制抜本改革の全体像

経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の三原則

原則1 多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの時期を明示しつつ、段階的に実行する。

原則2 潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし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。

原則3 消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

IV 今後の歳出改革の在り方

歳出改革の原則

原則1 税制抜本改革の実現のためには不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底の継続を大前提とする。

原則2 経済状況好転までの期間においては、財政規律を維持しつつ、経済情勢を踏まえ、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う。

原則3 経済状況好転後においては、社会保障の安定財源確保を図る中、厳格な財政規律を確保していく。

V 中期プログラムの準備と実行

準備と実行に関する原則

原則1 経済好転後の速やかな施行のために、税制抜本改革の実施時期に先立ち制度的準備を整える。

原則2 国民の理解を得ながら「中期プログラム」を確実に実行するため、税制抜本改革の道筋を立法上明らかにする。

最後の原則に謳われた税制抜本改革の道筋を立法上明らかにする

との内容は、具体的には、二〇〇九年度予算に関連する税制改正法案の「附則」第一〇四条に、二〇一一年度までに消費税増税に向けた必要な「法制上の措置」をとることを盛り込む方法で実施された。附則といえども法的な効力をもつ。このことが、後に大きな意味を持つことになる。

第二章 政権交代と社会保障改革

●民主党『マニフェスト二〇〇九』と社会保障改革

民主党は、二〇〇九年の総選挙において大勝利、鳩山由紀夫政権が発足した。鳩山内閣は、総選挙で民主党が掲げた公約の実行を求められた。「国民生活が第一」をスローガンとするマニフェストには、税金の無駄遣いをなくして新たな財源を生み出し、その財源で公約を実現する旨が明記された。自民党政権が進めてきた増税による社会保障改革からの明らかな転換であり、社会保障・税一体改革の動きは、ひとまず頓挫することになった。

マニフェストに掲げられた社会保障関係の主な公約のうち所要額が示されたものは、以下のとおりである。①年額三一万円二〇〇〇円の「子ども手当」を創設する、②生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童扶養手当を支給する、③年金記録被害者への迅速な補償のため、一定の基準のもとで、「一括補償」を実施する、④年金受給者の税負担を軽減する、⑤後期高齢者医療制度を廃止し、国民皆保険を守る、⑥医療崩壊を食い止め、国民に質の高い医療サービスを提供する、⑦新型インフルエンザ等への万全の対応、が

ん・肝炎対策の拡充、⑧介護労働者の賃金を月額四万円引き上げる、⑨「障害者自立支援法」を廃止して、障がい者福祉制度を抜本的に見直す。

これらを含めたおもな公約の実現（他に公立高校の実質無償化、農業の戸別所得補償、高速道路の無料化など）のために必要な所要額は、二〇一〇年度は七・一兆円、二〇一一年度が一二・六兆円、二〇一二年度と二〇一三年度がそれぞれ一三・二兆円とされた。そして、政策全体としての所要額は二〇一三年度には一六・八兆円とされた。その二六・八兆円の財源確保を生み出す方策として、①国の総予算二〇七兆円の徹底的な効率化、ムダづかい、不要不急事業を根絶する（九・一兆円）、②税金などをため込んだ「埋蔵金」や資産を国民のために活用する（五・〇兆円）、③租税特別措置などを見直す（二・七兆円）ことが掲げられた。

いくつか具体的な内容を挙げると、①のうちの「公共事業」の見直しでは、「川辺川ダム、八ッ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す」ことで一・三兆円を確保する。「庁費等・委託費・施設費・補助金」の見直しでは、「天下りの在籍する独立行政法人、特殊法人、公益法人などへの支出（一年に約一二兆円）や、国の契約（年間契約八兆円の約半分が随意契約）を見直して、国の政策コスト、調達コストを削減する」「補助金改革で関連の事務費、人件費を削減。また国の過剰な基準を強制せず、地域の実情に合った基準を認めることで、低コストで質の高いサービスを可能にする」「独立行政法人、特殊法人、公益法人の仕事は徹底的に見直し、天下りのためにある法人・仕事は廃止して、その団体への補助金等を削減」する。これらの措置で六・一兆円を確保す

る。②の「埋蔵金」や資産の見直しは、「平成二一年度予算で乱立した基金、財政投融资特別会計・外国為替資金特別会計の運用益（両特別会計合計で五・〇兆円＝平成二〇年度見込み）などの一部を政策経費に充当する」「政府の保有する資産（未利用国有地、宿舍・官舎、民営化した会社の株式）などを計画的に売却」を含む。これらの措置で五・〇兆円が確保される。

●事業仕分けと社会保障制度の見直し

民主党政権による社会保障改革は、改革の具体的な内容や方向性
が示されないまま、上記の財源確保のために行政刷新会議が設定した「事業仕分け」のなかで始まった。「事業仕分け」は、民主党政権による改革のシンボルとして、三回にわたって行われることになるが、その第一弾が「平成二二年度予算編成に係る事業仕分け」として、二〇〇九年一月に行われた。

事業仕分けは、行政刷新会議の議長が指名した評価者（仕分け人）が事業ごとに予算の要否を評価する作業で、外部の視点を導入するとともに作業自体を全面公開する方式をとったところに、これまでにない特徴があった。

事業仕分けは、事業目的に照らして予算が適切に執行されているかどうかを調査し判断するもので、政策論を議論する場ではないとされていたが、実際には、事業目的と実際の状況に乖離がある場合は、その事業自体を廃止したり大幅に削減する判断が下されており、実質的には政策議論の場として活用された（のちに「提言型政策仕分け」も登場）。しかも、全体として財源確保のために予算削減を迫る方向で、仕分け人が政策担当者を問い詰める議論が展開さ

れたことから、これまでの政策論議で積み重ねられてきた点への配慮が欠けているとの指摘もされ、民主党自体からも評価結果に疑問が出てくるなど、様々な反応を呼び起こした。

事業仕分けは、無駄を排除して公約のための財源を確保するという本来の目的からみると、目標とされた三兆円の捻出にははるかに及ばない一・七兆円にとどまり、さらに概算要求からの削減分は一兆円弱にとどまった。事実上聖域扱いされて仕分けの対象とされなかった事業も少なくなく、事業仕分けによる予算確保の限界が示されたこととなった。実際、民主党政権として実質的に最初の予算となった二〇一〇年度予算は、事業仕分けによる予算確保が当初の見込みを大幅に下回るなかで、新たな施策のための政策経費が増大したこともあって過去最大規模の九二兆二九二億円の膨らみ、税収の不足を補う国債発行も前年度比三三・一％増の四四兆三〇三・〇億円（公債依存度四八・〇％）と過去最大となり、財政再建をめぐる新たな議論を呼び起こすこととなった。

社会保障改革の視点からみると、事業仕分けは、民主党政権の改革プランの全体像が示されていないなかで、社会保障の機能強化よりもむしろ効率化の議論が先行したことで、民主党政権としての社会保障改革への姿勢があらためて問われる事態を招いた。同時に、無駄の排除による財源確保が限界を示したことで、税制改革による社会保障財源の確保へと向かわざるを得ない事態をも招くこととなった。

●地域主権改革と社会保障改革

民主党は、二〇〇九年の総選挙にあたって、政権構想の原則の一

つに「中央集権から、地域主権へ」をマニフェストに掲げ、政権発足当初から「地域主権改革」としてその具体化を進めた。鳩山首相は、就任後の所信表明演説で「人間のための経済を実現するためには、私は、地域のことは地域に住む住民の皆さんが決める、活気に満ちた地域社会をつくるための地域主権改革を断行いたします」と述べ、施政表明演説においても、地域主権改革は「鳩山内閣の改革の一丁目一番地です」（二〇〇九年一月二六日）と述べて並々ならぬ決意を明らかにした。この地域主権改革は、社会保障改革そのものではないが、社会保障のあり方に大きく影響する内容を含んでいた。

民主党政権発足直後の二〇〇九年九月一六日に閣議決定された内閣の基本方針の一つに「地域主権」への転換が謳われ、鳩山首相の施政方針演説においても、上述したように民主党が進める改革の柱である旨が明らかにされた。ちょうどこの時期に地方分権改革を議論してきた地方分権改革推進委員会が「第三次勧告」（二〇〇月七日）、「第四次勧告（最終）」（二〇〇九年九月九日）を提出した。鳩山内閣は、その直後の十一月一七日に、これらの勧告を踏まえた施策を実現するために「地域主権戦略会議」を設置するとともに、「地域主権戦略の工程表（原口プラン）」（後に、一部手直しのうえで「地域主権改革の主要課題の具体化に向けた工程表」として地域主権戦略会議が確認）を作成し具体化に乗り出した。そして、十二月一日には「地方分権改革推進計画」を閣議決定し、翌年三月には、地域主権改革一括法および「国と地方の協議の場を設置する法律案」を国会に上程した。

●「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」と社会保障「工程表」には、「国と地方の協議の場の法制化」「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」「基礎自治体への権限移譲」「国の出先機関の原則廃止」「補助金等の一括交付金化」が掲げられた。「地方分権改革推進計画」に盛り込まれた「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、「施設・公物設置管理の基準の見直し」「協議、同意・認可・承認の見直し」「計画等の策定及びその手続きの見直し」「その他の義務付け・枠付けの見直し」について必要な法制上の措置を講ずるものである。

社会保障に直接影響が及ぶのは、「施設・公物設置管理の基準の見直し」で、これまで国が定めていた基準を条例制定に置き換えることを可能にする措置である。具体的には、これまでの基準を、①条例の内容を直接拘束する「従うべき基準」、②合理的な理由がある範囲内で法令の内容を地域の実情に応じて変更できる「標準」、③地方自治体が十分参酌した結果であれば異なる内容を定めることができる「参酌すべき基準」の三つに分けて自治体の条例に置き換える、という内容である。

社会保障で直接対象となるのは、児童福祉法に定められている「指定知的障害児施設等に従事する基準」および「当該施設の設備及び運営に関する基準」、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」、老人福祉法に定められている「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」、介護保険法に定められている「指定居宅サービス、指定地域密着型サービス、指定介護予防サービス及び指定地域密着型介護予防サービスに従事する従業員の員数に関する基準」、「指定介護老人福祉施設、介護老人福祉施設

及び指定介護療養型医療施設が有する従業員の員数に関する基準」「障害者自立支援法に定められている「指定障害福祉サービスに従事する従業員に関する基準並びに当該サービスの事業の設備及び運営に関する基準」「指定障害者支援施設が有する従業員に関する基準並びに当該施設の設備及び運営に関する基準」「障害福祉サービス事業、地域活動支援センター及び老人ホームの設備及び運営に関する基準」「障害者支援施設の設備及び運営に関する基準」等である。これらの基準を内容に応じて「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」に分けて条例に委任する。

これまで国によって定められていた基準を自治体の条例に委ねる今回の「義務付け・枠付けの見直し」は、自治体の判断で地域の実情に即した基準に変えることができる仕組みに転換することで自治を強める性格を持つている反面、全国どこでも守られるべき基準が地域によって異なる状況を容認することでナショナル・ミニマムがあいまいにされる側面を持つており、社会保障にとつては重要な変化を意味するものであった。もちろん、最低基準を上回る方向での基準の見直しへと向かえば、全体として基準の引き上げにつながるが、自治体の財政事情の違いを考えれば、そのことの確かな保障はない。実際、「義務付け・枠付けの見直し」と同時に提案されているひも付き補助金の廃止とセプトになった「一括交付金化」は、自治体の裁量を広げることで、引き下げを含めてむしろ格差を拡大することになりかねない側面をもっていた。

●『新成長戦略』と社会保障改革

地域主権改革と並んで、民主党政権下の社会保障改革に影響を与

えるものとして登場したのが『新成長戦略』である。『新成長戦略』は、民主党政権下で三回閣議決定（二〇〇九年二月、二〇一〇年六月、二〇一一年一月、二〇一二年七月）の『日本再生戦略』を含めれば四回）されているが、出発点となった『新成長戦略（基本方針）』に、基本的な方向が示されている。

冒頭の「新需要創造・リーダーシップ宣言」には、『新成長戦略』の位置づけについて次のように述べている。

私たちは今、長い衰退のトンネルの中にいる。九〇年代初頭のバブル崩壊から約二〇年、日本の経済は低迷を続けている。成長度合いでは、アジア各国、アメリカを始め欧米諸国にも大きく遅れをとった。経済は閉塞感に見舞われ、国民はかつての自信を失い、将来への漠たる不安に委縮している。国全体が輝きを失いつつある。（中略）今、最も重要なものは、日本の将来ビジョンを明確に国民に示したうえで、国民的合意を形成し、その目標に向かって政策を推し進めることのできる政治的リーダーシップだ。一〇〇年に一度と言われる経済危機の中で、国民は旧来的「しがらみ」を脱ぎ捨て、自らの投票行動で民主党・鳩山政権を選んだ。新政権の誕生は、国民のための経済の実現に向けて舵を切る、一〇〇年に一度のチャンスである。

『新成長戦略』は、これまでの自民党政権時代の経済政策を総括して問題点を次のように指摘する。

我が国の経済政策の呪縛となってきたのは、二つの道の成功体験である。第一の道は、公共事業による経済成長だ。（中略）国全体の総需要が拡大する中で、新幹線、高速道路を中心とする交通インフラは投資効果が大きく、それ自体が日本経済の成長に大きく寄与した。しかしながら、八〇年代に入りインフラが整ってくると、大都市で得られた税収を画一的な公共事業で地方に工事費の形で配分する仕組みが「土建型国家モデル」として定着し、政治家と官僚による利益配分構造、税金のビンハネ構造を生み出した。公共事業は、農村地域の雇用維持や都市と農村の格差縮小にはつなげたが、地域独

自の経済・生活基盤を喪失させた。結果として、日本全体の経済成長にはつながらず、巨額の財政赤字を積み上げることとなった。第二の道が二〇〇〇年時代の「構造改革」の名の下に進められた、供給サイドの生産性向上による成長戦略である。規制緩和や労働市場の自由化を進めるなど市場原理を活用し、企業の生産性を高めることで経済成長を目指す政策で、同時に公的金融の民営化も進められた。しかしながら、一部の企業が生産性の向上に成功したもの、選ばれた企業のみが富が集中し、中小企業の廃業は増加、金融の機能強化にもつながらなかった。国民全体の所得も向上せず、実感のない成長と需要の低迷が続いた。いわゆる「ワーキングプア」に代表される格差拡大も社会問題化し、国全体の成長力を低下させることとなった。

以上の総括を踏まえて、新成長戦略を「第三の道」と特徴づけ、次のように説明する。

私たちは、公共事業・財政頼みの「第一の道」、行き過ぎた市場原理主義の「第二の道」でもない「第三の道」を進む。それは、二〇二〇年までに環境・健康、観光の三分野で一〇〇兆円超の「新たな需要の創造」により雇用を生み、国民生活の向上に主眼を置く「新成長戦略」である。「坂の上の雲」を目指した「途上国型」の経済運営ではなく、地球規模の課題を解決する「課題解決型国家」として、アジアとともに生きる国の形を実現する。(中略) 日本経済の現状を見た時、確かに国内において需給ギャップは存在する。(中略) しかし、国民生活の課題に正面から向き合った時、その課題解決の先には潜在的な需要が満ち満ちている。

その解決すべき課題として『新成長戦略』が挙げているのは、第一に地球温暖化(エネルギー)対策であり、第二に少子高齢化対策である。これらの課題解決の「モデル国」となることが研究開発力や企業の体質強化をもたらし、需要の創造と供給力の強化をもたらしとした。

以上を踏まえて、六つの戦略分野とその基本方針および目標とす

る成果が提起された。六つの戦略分野は、具体的には以下のとおりである。①グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略、②ライフ・イノベーションによる健康大国戦略、③アジア経済戦略、④観光立国・地域活性化戦略、⑤科学・技術立国戦略、⑥雇用・人材戦略(①と②が「強みを活かす成長分野」、③と④が「フロンティアの開拓による成長」、⑤と⑥が「成長を支えるプラットフォーム」と位置づけられている)。このうち、社会保障と直接かかわるのは、②と⑥である。それぞれ具体的な内容をみておく。

●ライフ・イノベーションによる健康大国戦略

「ライフ・イノベーションによる健康大国戦略」は、二〇二〇年までに「医療・介護・健康関連サービスの需要に見合った産業育成と雇用の創出、新規市場約四五兆円、新規雇用約二八〇万人」を目標とする中心的な戦略である。具体的には、次のような施策を進めるとしている。第一は、「高い成長と雇用創出が見込める医療・介護・健康関連産業を日本の成長牽引産業として明確に位置付けるとともに、民間事業者等の新たなサービス主体の参入も促進し、安全の確保や質の向上を図りながら、利用者本位の多様なサービスが提供できる体制を構築する」ことである。

第二は、「安全性が高く優れた日本発の革新的な医薬品、医療・介護技術の研究開発を推進する」ことである。第三は、医療・介護・健康関連産業は高齢社会を迎えるアジア諸国においても高い成長が見込まれることから、「医薬品等の海外販売やアジアの富裕層等を対象とした健診、治療等の医療及び関連サービスを観光とも連

携して促進していく」ことである。

第四は、バリアフリー化の促進が急務であることから、「バリアフリー性能が優れた住宅取得や、バリアフリー改修促進のための支援を充実するとともに、民間事業者等による高齢者向けのバリアフリー化された賃貸住宅の供給促進等に重点的に取り組む」。第五に、既存の制度や供給体制が近年の高齢化や医療技術の進歩、多様で質の高いサービスの需要の高まり等の環境変化に十分に対応できていないことから、「高齢者が将来の不安を払拭し、不安のための貯蓄から、生涯を楽しむための支出を行えるように医療・介護サービスの基盤を強化する」。

第六に、地域における高齢者の安心な暮らしの実現のために、「医療・介護・健康関連サービス提供者のネットワーク化による連携と、情報通信技術の活用による在宅での生活支援ツールの整備などを進め、そこに暮らす高齢者が自らの希望するサービスを受けることができる社会を構築する」。そして、第七に、高齢者が安心して健康な生活を送れるようになることで新たなシニア向けサービスの需要も高まることから、「好循環を可能とする環境を整備していく」。

●雇用・人材戦略

「雇用・人材戦略」は、「出番と居場所のある国・日本」と「子ども笑顔あふれる国・日本」の二つの柱からなる。前者は、少子高齢化による労働力人口の減少は「成長エンジンの出力を弱めるおそれがある」が、「少子化対策」が労働力人口の増加に結びつくまでには二〇年以上かかることから「若者・女性・高齢者など潜在的

な能力を有する人々の労働市場への参加を促進」する。そのために、「就労阻害要因となっている制度・慣行の是正、保育サービスなど就労環境の整備等に二年間で集中的に取り組む」。また、官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供者として活躍できるように、「新しい公共」の実現に向けて円卓会議を設ける。後者の子どもについては、少子化に歯止めがかかっていないことから、子ども手当の支給や高校の実質無償化、幼保一体化の推進、保育制度の抜本的な改革、各種制度・規制の見直しによる多様な事業主体の参入促進、育児休業制度の見直しなどに取り組むとしている。

民主党政権は「新成長戦略」を第三の道として特徴づけ、自民党政権の成長戦略との違いを明確にしている。とはいえ、内容は日本経団連が同時期に公表した「経済危機脱却後を見据えた新たな成長戦略——新たな需要が期待される五つの分野と持続的な成長を支える政策の三本柱——」、あるいは麻生政権が二〇〇九年四月に発表した「経済危機対策のなかの「成長戦略——未来への投資」と内容は大きな差がなく、自民党政権時代とは異なる日本経済の新たな方向性が明確に示されたわけではない。それどころか、社会保障分野についていえば、社会保障の基盤整備は謳われているものの、その中心は民間事業者の積極的な参入を促すこと、そのための規制緩和など市場規制の見直しを図ることなどに置かれており、そのかぎりでは自民党政権時代の新自由主義的な改革の延長である。「第三の道」がいう「行き過ぎた市場原理主義」との違いをどのように具体的に示すか、あらためて問われることとなった。

第三章 民主党政権による社会保障・ 税一体改革への回帰と仕上げ

●財源問題をめぐる新たな対応

二〇一〇年度予算は、上述したように、無駄の排除＝歳出削減では財源確保ができず、公約の実行のため、大量の国債発行に支えられた史上最高的大型予算となり、財源をめぐる新たな議論を惹起することとなった。民主党は、以前から消費税増税に対しては必ずしも反対しておらず、二〇〇九年のマニフェストにも消費税を財源とする最低保障年金を盛り込んでいた。鳩山内閣が、普天間基地移転への対応で責任を問われ、二〇一〇年六月に総辞職、その後を引き継いだ菅直人内閣のもので、新たな動きが始まった。

民主党は、菅内閣発足直後、来る参議院選挙へ向けてマニフェストを発表した。その中心となるスローガンを「強い経済、強い財政、強い社会保障」とし、「第三の道」によって経済の拡大（強い経済）、財政の再建（強い財政、社会保障の充実（強い社会保障）の好循環を作り出すとした。注目すべきは、「強い財政」のための方策に、「ムダ使い・行政刷新」に加えて、「早期に結論を得ることをめざして、消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始します」とする項目を設け、消費税増税も視野に入れた財政再建の方向を示したことである。このマニフェスト発表の記者会見の場で、菅首相は消費税増税に言及し、自民党が示している消費税一〇％への引き上げを参考にする旨の発言を行った。この発言は大き

な波紋を呼び、その後の菅首相の説明が二転三転したこともあり、民主党政権にとっては痛手となった。この発言だけが原因ではないが、公約実行への期待がかなえられないことへの失望等も相まって、参議院選挙では、改選数五四議席に対して四四議席しか獲得できず惨敗し、総議席数一〇六議席となり、野党が多数を占めるねじれ国会となった。

参議院選挙の敗北で棚上げとなっていた消費税をめぐる議論は、二〇一〇年一〇月に政府・与党社会保障改革検討本部が設置されたことで再び動き始める。政府・与党は、同本部の設置にあたって、その趣旨を次のように述べている。

趣旨…社会保障改革の全体像については、政府・与党が一体となって、必要とされるサービスの水準・内容を含め、国民に分かり易い選択肢を提示するとともに、その財源の確保について一体的に議論する必要がある。このため、これを検討する場として、内閣総理大臣の下に以下の構成による政府・与党社会保障改革検討本部を設置する。

民主党政権は、これまでの「無駄の排除」による財源確保という方針を転換し、社会保障改革と財源の確保を一体的に検討する方針を明確に打ち出した。これは、自民党政権時代の社会保障・税一体改革への回帰であり、議論の再開である。

●社会保障制度改革の基本方針

菅内閣は、二〇一〇年一二月に「社会保障改革の推進について」を閣議決定し、「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改正について一体的に検

討を進め、その実現に向けた工程表と合わせ、二三年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」とした。

その際、社会保障の制度改革の内容については、民主党『税と社会保障の抜本改革調査会中間整理』や『社会保障改革に関する有識者検討会報告（安心と活力への社会保障ビジョン）』の内容を尊重するとしている。そこで、この二つの報告書の内容について見ておくことにする。

●『税と社会保障の抜本改革調査会中間整理』

民主党『税と社会保障の抜本改革調査会中間整理』は、「抜本改革の方向性」として、「厳しい財政状況を十分に認識しつつも、民主党としては、社会保障の水準を現在よりも切り下げるとい選択肢は断固として排除し、国民の安心感、生活を高めるための社会保障の量的・質的な拡充を実現していく」、また「巨大な潜在需要がある社会保障分野には成長の可能性が高い産業が数多く存在し、この潜在需要を顕在化させることによって、雇用を生み、デフレ脱却を含めた経済成長や財政健全化に結びつける」としている。

そのうえで「社会保障改革の方向性」として、次の五点を挙げている。すなわち、①全世代を通じた安心の確保（現役世代が主な対象となる子育て支援、雇用対策など現役世代への支援の拡充、個人のライフスタイル、職業、就労形態などに中立的な制度へ）、②国民一人ひとりの安心感を高める（若者、女性、高齢者、障がい者など幅広い就労支援・雇用の安定化、一人ひとりの「居場所と出番」の創出）、③包括的支援（社会保障制度間の縦割りを超えたサービス提供体制）、④納得の得られる社会保障制度（ライフステージの

各段階における負担と受益の関係など）「どの程度の負担でどの程度の受益を得られるのか」を国民にわかりやすく提示、そのために社会保障と税に共通して利用できる番号制度の整備が不可欠、⑤自治体、企業との役割分担（国・自治体の役割分担の明確化、企業は社会の安定性確保や企業にとつての人材確保の観点から、社会保障に対して一定の責任を負うべき）。

●個別の社会保障の課題と方向性

さらに「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」は、「個別の社会保障の課題と方向性」をサービス給付（医療、介護、現金給付（年金、生活保護など）、幅広い世代へのセーフティネット（子育て、雇用など）に分け、それぞれについて課題と方向性を提示している。その内容は、民主党が社会保障制度改革について本格的に提起した、政権交代後初めてのものである。同時に、これ以降の社会保障・税一体改革における方向性を示したものでもある。ゆえに、やや長くなるが、原文にちいかたちで紹介しておく。

まず、サービス給付の方向性について、次のように提起している。

世界に先駆けて実現した、我が国の「皆保険」制度は将来にわたって堅持していかなければならない。病气やけがなどで医療を必要とする人がいつでも適切な医療サービスの提供を受けられる「フリーアクセス」は国民の安心感の基盤であり、引き続き、堅持していく。現在の国民の不安に対しては、医師不足が深刻な急性期医療を中心に、「病床機能の効率化・高度化」「地域における医療機能ネットワーク化」「地域医療支援センターなどを通じた医師の適正配置のための効果的な仕組み」「急性期からポストホスピタルの一体化」「ガンをはじめとする生活習慣病対策の強化」などに効率的・重点的に資

源を投入することによって対応していくことが必要である。また、規制制度の改革などによるドラッグ・ラグ、デバイス・ラグの解消、在宅での医療介護の充実など、国民がより良質の医療サービスを受けられるようにすべきである。介護については、二四時間の介護サービス提供など地域におけるトータルケアの充実などの在宅介護サービスの質的・量的な拡充や家族介護者へのサポートなど在宅支援の強化に引き続き取り組むと共に、介護人材の養成や待遇改善による介護従事者の確保を行っていく必要がある。「介護予防」については、引き続き、その効果の検証を踏まえ、行っていくべきである。医療、介護いずれについても、増大する需要を支える財源をいかに求めるかが最大の課題である。不要・過剰なサービスの根絶、診療報酬審査機関を含めた関連事務体制の効率化などに最大限努めつつ、国民の理解を得られる財源確保の手段を検討すべきである。

また、現金給付の方向性について、次のように提起している。

基礎年金国庫負担率の問題については、今年の予算編成の過程で二〇一一年度における対応について結論を得た上で、税制抜本改革に一刻も早く着手することによって、早急に二分の一国庫負担を実現するよう、政府与党一体で全力を挙げなければならない。その際、今後の年金制度の抜本改革についても一定の結論を得なければならない。民主党はすでに「社会保険方式である所得比例年金を基本に、それだけでは年金額が十分ではない高齢者に税を財源とする最低保障年金を補足給付する「新年金制度」を提案している。高齢者の生活の安定、特に独居老人の増加に対応するためには最低限の年金を税で保障する制度が必要であると考えている。生活保護については、就労支援策の拡充などにより失業による生活保護受給者の増大を抑制すると共に、早急に「第二のセーフティネット」である「求職者支援制度」を制度化化することが重要である。また生活保護受給者が就労した場合に収入に応じた生活保護受給額の減額によって受給者の手取額が増加しないことによる就労意欲低下への対応や、生活保護費の約半分を占める医療扶助について、医療機関への重点指導を含めた適正化への取組の強化も検討すべきである。住宅の確保

は生活の安定に特に資することから、生活保護の住宅扶助による対応だけでなく、失業者、年金受給者も含めた低所得者に対する住まい対策を充実させるべきである。現役世代、高齢期を通じて基礎的な生活を支える一手段として、「給付付き税額控除」を積極的に検討すべきである。所得税における所得控除は、最高税率の高い高所得者に有利である一方で、低所得の人にはメリットが乏しい。これを「給付付き税額控除」に転換することによって、収入の無い人にも一定の給付を行うことができる。低収入の現役世代、高齢者が増加する中で、年金や生活保護との関係に留意しつつ、「給付付き税額控除」を検討する意義は大きくなっている。また、年金と生活保護の受給水準について、国民の納得が得られる見直しもしくは説明を行うとともに、地方自治体と協力して、生活保護を真に必要とする人が受給できることを確保することを前提に、生活保護受給者への受給サービスのコスト通知などを通じて過剰・不適正な受給の是正を図り、また受給期間を通じて所得把握を厳格にすべきである。

さらに、幅広い世代へのセーフティネットの方向性について、次のように提起している。

子育て支援については、民主党としてはマニフェストに掲げた「月額二万六〇〇〇円の子ども手当」の実現にギリギリまで努力すると共に、当面は、恒久財源を確保できた範囲内でその充実を図る。その際には、国民の間から現物サービスの充実を望む声も多いことから、現物サービスとのバランスを十分に勘案していくことが必要である。同時に、現在政府で検討している「子ども・子育て新システム」について早期に内容を詰め、関係者の理解を得た上で、実施に移すことが重要である。その中で、子育て支援の充実が、保育サービスの充実自体による雇用増をもたらしに加えて、子育て家庭が働きやすい環境を整備することで子育て世代の就労増を可能とし、経済活性化へ繋がることを踏まえるべきである。さらに教育政策の充実とも連携しつつ、子育てを社会全体で支援することで、将来の我が国を支える有為な人材を確保することが可能となる。雇用については、新卒者を含めた就労支援に

引き続き全力を挙げることが重要である。同時に、雇用保険のあり方を検証しつつ、離職者や雇用保険受給が終了した人に対するセーフティネットが生活保護しかないという現状を改めるため、「第二のセーフティネット」の仕組みを早急に整備し、就労を通して社会に迅速に復帰できる環境整備が必要である。とりわけ、民主党がかねてから掲げてきた「求職者支援制度」については、次期通常国会で法案を成立させ、制度を確立させなければならない。「労働者派遣法改正案」を速やかに成立させた上で、国民の価値観、ライフスタイルの多様化の中の望ましい雇用形態や有期雇用のあり方について議論を進めなければならない。その中では、均等待遇の実現、最低賃金の引き上げの具体化、また高齢者の就労支援の強化策なども議論するべきである。今後の経済成長を実現するために我が国の産業構造を転換していくことが必要であるが、この構造転換を円滑に進めるためには雇用のセーフティネットが不可欠である。その意味で、雇用のセーフティネット強化は、単なる失業対策ではなく、将来に向けた構造改革の大きな柱となる政策である。子育て支援、雇用問題は我が国の将来を左右する極めて重要な課題である。特に女性の就労支援やその基盤としての子育て支援の充実喫緊の課題であり、これらを通じて、労働力人口の維持を図るとともに将来のわが国を支える人材を育成していかなければならない。そのためには、現金・現物のバランスのとれた子育て支援策や正規・非正規を通じた働きやすい環境の整備などに重点を置き、いわゆる「M字カーブ」の解消など労働力の確保を確実に実現できる大胆な施策に取り組む必要がある。障がい者福祉制度については、様々な障がいの間に隙間を生むことのない総合的な福祉体系を整備すると共に、障がい者の就労支援の強化を含めて、障がいや難病などがあってもなくても同様の生活ができるような社会の構築に向けて全力で取り組むべきである。

最後に、「社会保障を支える財源」についてもみておく。ここでは、消費税が社会保障の主要な財源として明確に位置づけられている。

現在の社会保障の財源の多くは赤字国債、すなわち将来世代の負担で賄われている。このような現状は、危機的ともいえる国の財政の面からもこれ以上放置しておくことはできず、「現在の世代が受ける社会保障は、現在の世代で負担する」状態へ回帰させるために、できるだけ速やかに税制と社会保障制度一体での具体的な改革案を示し、財政健全化にもつなげる。(中略)現在の世代が受ける社会保障は、現在の世代で負担する」ことを目指す中で、現在の世代に負担を求める時には、国民の納得を得られる実質的に公正な負担のあり方とする。社会保障の財源は、税制全体で「所得・消費・資産」のバランスのとれた改革を行う中で確保していく。社会保障全体の財源は税制全体で確保していくが、その中でも「国民全体で広く薄く負担する」「安定した税収」という特徴を有する消費税は非常に重要である。「公平・透明・納得」の税制を築き、社会全体が支え合う新しいモデルを構築していくためには、およそ所得税改革だけでなく、消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべきである。(中略)社会保障の安定・強化を目的に消費税の引き上げを提起する場合には、国民の理解と納得を得るために、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も、会計上も明確にする。その際の「社会保障」とする給付費の範囲は、まずは高齢者三経費を基本としつつ、現役世代のセーフティネットの安定・強化についてどこまで対象とすることが適当か、検討を行っていく。将来的には「社会保障」全体について安定財源を確保することにより、制度の一層の安定・強化につなげていく。また消費税率が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお「逆進性対策」が必要となった場合には、制度が複雑となり、また政治的な要因が働きやすい「複数税率」よりも、制度が簡素で、透明性の高い「還付制度」を優先的に検討する。

●『社会保障制度改革に関する有識者検討会報告』安心から活力への社会保障ビジョン』

社会保障制度改革の基本的方向を示すものとされたもう一つの文

書である『社会保障制度改革に関する有識者検討会報告』安心から活力への社会保障ビジョン』についても、ポイントとなる箇所を中心に検討する。同文書では、「社会保障改革の三つの理念と五つの原則」が整理され提起されている。三つの理念とは、「参加保障」「普遍主義」「安心に基づく活力」である。「安心に基づく活力」については、次のように説明されている。

社会保障改革は、社会保障と経済成長の好循環を目指すべきである。社会参加の機会が拡がり、つながりが強まるならば、国民の安心が高まる。その安心とは、受け身の安心ではなく、参加をとおして道は開けるといふ能動的な安心である。こうした能動的な安心に基づき、雇用と消費の拡大、国民の能力開発、相互信頼（社会関係資本）の増大などがすすめば、社会保障は経済の成長と財政基盤の安定に連動する。

五つの原則とは、「切れ目なく全世代を対象とした社会保障」「未来への投資としての社会保障」「地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制（現物給付）」「縦割りの制度を超えた、国民に一人ひとりの事情に即しての包括的な支援」「次世代に先送りしない、安定財源に基づく社会保障」である。財源論については、次のように説明されている。

未来への投資である社会保障のコストを、将来世代に先送りすることは許されず、安定的財源の確保ぬきに、新しい社会保障の理念と原則は実現しない。我々は、現在の世代が享受しているサービス・給付を賄う費用さえも、その多くを赤字公債のかたちで後代の負担につけ回している、という現実を直視しなければならない。このような状態で制度が長く維持できるはずはなく、先人の英知の産物である社会保障制度を盤石なものとして、未来の世代にとっても信頼に足る制度にして引き継いでいかなければならない。給付に必要な費用を安定的に確保し、現役世代にも支援を振り向け、現役世代が

安心に基づく活力を発揮することで、社会保険料収入、税収がさらに安定するという好循環を実現していかなければならない。

次に、「理念と原則を踏まえた改革の各論」として、「所得保障・年金」「サービス保障 医療・介護」「子ども・子育て支援」「格差・貧困対策」の四項目に分けて提起されている。

まず「所得保障・年金」については、以下の三点が取り組むべき課題として示されている。①安定財源を確保した上で、基礎年金について国庫負担二分の一の実現を急がなければならない。②新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度であってはならない。働き方、ライフコースの選択に対して中立な制度設計をめざして調整を急ぐべきである。③単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、基礎年金制度の最低保障機能の強化など、高齢者の防貧・救貧機能の強化をすすめるなければならない。

次に、「サービス保障 医療・介護」については、サービス提供体制の整備が以下の三点で提起されている。①ニーズの変化に対応した病院・病床の機能分化の徹底と集約化を図り、急性期病院を中心とした人員配置の思い切った拡充等を図る。②都道府県ごとに、関係団体や行政が客観的データにもとづき協議し、地域医療の在り方をデザインする。地域資源を効率的に活用しながら、相互の機能分担によって、地域医療のネットワーク化を実現する。③不必要な入院期間を減らして早期に家庭へ復帰できるようにするとともに、できるかぎり最後まで地域や家庭で過ごすことができ、高齢者と家族が幸福を感じることができる社会をめざす。そのために、地域ごとに医療・介護・福祉の継続的で包括的な連携をすすめる、地域包括ケアを実現する。

さらに、「子ども・子育て支援」については、新しい社会保障の理念と原則という点から「基軸的な政策領域の一つ」であり、「必要な財源を確保して、大胆かつ効果的な財政投資を行い、国・自治体・企業・利用者が力をあわせて子ども・子育て支援の質量での抜本的拡充を図るべき」としている。

最後に、「格差・貧困対策」については、「社会保障の再分配機能を強化しつつ、雇用政策、教育政策、地域政策、税制など、様々な政策を連携させていく必要がある」と、「働くことを困難にしている要因をとりのぞくために、子育て支援、職業訓練、カウンセリングなどが生活支援とあわせて求職者支援の制度として提供される必要がある」とこと、そのための「パーソナルサポートが必要になる」とことなどが提起されている。

●「検討会報告」が示した財政のあり方

『社会保障制度改革に関する有識者検討会報告』は、「社会保障改革の枠組み」「社会保障改革を支える税制のあり方」の二つの項目で財源問題も詳細に論じている。前者の「社会保障改革の枠組み」は、①社会保障負担のあり方、②信頼醸成への道、③社会保障強化と財政健全化の同時達成の三つに分けて財源のあり方を論じている。

そのなかで、「社会保険の揺らぎを税負担で補完を」と称して、社会保険の逆進性緩和の観点から社会保険負担を総点検し、必要な税財源を確保して投入することも必要としたうえで、「税負担のあり方については、消費課税によって広く負担を求めるという視点と合わせて、世代を問わず所得や資産に応じた負担を求める視点も必

要となる」としている。また、「信頼醸成への道」において、多くの国民が社会保障に充てられ、無駄遣いがなくなるのであれば負担増を受け入れると回答しているとして、信頼醸成のために必要なのは、第一に社会保障制度が国民のリスクとニーズにかみ合っていること、第二に負担が公平に分担され、社会保障の財源として、無駄なく活用されるということ、第三に分権型の社会保障への転換を進めることとし、第二の負担の公平に関しては、消費税の使途を社会保障、なかでも「年金・医療・介護および少子化対策に要する費用に充てることを明確にし、区分経理を徹底し、官の肥大化や無駄遣いにむずびつかないことを客観的に示していく」ことを求めている。

また、後者の「社会保障を支える税制のあり方」は、「所得・資産課税の重要性も踏まえつつも、社会保障を支える税財源としては、消費税を基本に考えていくべきである」として、「消費税の基幹性」を強調している。

社会保障制度改革の基本方針として位置づけられた二つの文書は、社会保障制度の改革内容を示すと同時に、その財源を消費税増税に求めることにゴーサインを出す役割を果たした。

●社会保障・税一体改革の検討

二〇一〇年二月の閣議決定を境に、社会保障・税一体改革は一気に動き出す。菅首相は、二〇一一年一月に内閣を改造し、経済財政担当大臣でかつ社会保障・税一体改革担当大臣に、「立ち上げられ日本」の共同代表であった与謝野馨衆院議員を指名し、検討を委ねた。与謝野衆院議員は、麻生政権のもとで財務大臣として、社会保

障・税一体改革の実質的なスタートとなった「中期プログラム」を取りまとめた人物であり、適任者ではあるものの、あえて自民党時代の経験者に委ねたところに、民主党政権自体の変節ぶりを見出すことができる。

●社会保障改革に関する集中検討会議

政府・与党社会保障改革検討本部は、二〇一一年二月に「社会保障改革に関する集中検討会議」を設置し、文字どおり集中的な検討を始めた。集中検討会議の設置の趣旨等については、次のように説明された。

1 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民間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設置する。

2 役割…○社会保障・税一体改革に関する重要提案のヒアリング、論点の明確化、○政府における一体改革検討に関する助言、○国民的な議論を進めるための環境作り。

集中検討会議は、二〇一一年二月の第一回を皮切りに同年七月まで七回開催された。このうち第二回から第四回までの三回にわたって、各団体・個人に対してヒアリングが行われた。ヒアリングの対象となった団体等は、以下のとおりである。

第二回…日本経済団体連合会、経済同友会、日本商工会議所、日本労働組合

総連合会

第三回…毎日新聞社、読売新聞社、日本経済新聞社、産経新聞社

第四回…駒村康平（慶應義塾大学教授、矢野義雄（国立病院機構理事長、

池田省三（龍谷大学教授、前田正子（甲南大学教授、湯浅誠（内

閣府参事、反貧困ネットワーク事務局長

第四回の集中検討会議の直後に東日本大震災が発生した。そのあと第五回が開催される四月末までの間は、「準備作業会合」が三回にわたって開催され、外部の専門家からのヒアリングが行われた。

その対象は、社会保障とマクロ経済に関する有識者として、伊藤元重東京大学教授、土居丈朗慶應義塾大学教授であった。地方団体として、全国知事会、全国市長会、全国町村会にヒアリングした。また、有識者のヒアリング対象は、大田弘子政策研究大学院大学教授、藤井威元スウェーデン大使であった。

再開された第五回では、集中検討会議のまとめが示され、第六回（五月二二日）では、厚生労働省案（「社会保障制度改革の方向性と具体策」、厚生労働省案解説「全員で参加して支える社会保障の安心」）が提示され、取りまとめの議論へと移っていく。第九回（五月三〇日）には、消費税の逆進性およびマクロ経済への影響についての有識者意見をまとめた「社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書」が提出され、議論が行われた。そして第一〇回集中検討会議（六月二日）で「社会保障改革案」が示され、それを受けて政府・与党社会保障改革検討本部の下に、関係閣僚と与党民主党幹部から構成される「社会保障・税一体改革」成案決定会議」が設置され、「成案」作成の段階へと入っていく。並行して集中検討会議においても民間幹事との意見交換が行われ、成案に向けた検討が進められた。そして、六月二〇日政府・与党社会保障改革検討本部において「成案」を決定、七月一日に閣議報告が行われた。

●「成案」作成過程での提起

「成案」の作成過程での議論において、「成案」の内容と枠組みを決定づけるいくつかの重要な提起があった。第一は、厚生労働省案において提起された「共助」と「世代間公平」¹⁾。全世代型対応を柱とする考え方である。厚生労働省案は、議論の最中に起きた東日本大震災を踏まえた新たな課題を整理し、東日本大震災によって、改めて家庭や地域等のコミュニティの重要性を再認識させられている²⁾として、「共助」に着目し、「社会保障改革においても、『共助』を軸にした新たな参加保障・包括的支援の姿を模索し、『新たな安心』として暮らせる地域社会³⁾」のモデルを示していくことが求められる⁴⁾とした。そして、厚生労働省案解説としてまとめられた「全員で参加して支える社会保障の安心」において、この点を踏まえて社会保障を定義し、「自助・共助・公助」の三段構えとしてとらえる考えを示した⁵⁾。

そもそも「社会保障」とは何か。制度としての社会保障は、よく次のような三段構えの考え方で表現されます。まず「自分で働いて自分の生活を支え、自分で律して自分の健康を維持すること」が基本です。これが一段目です。ただし、誰でも病気になったり、意に反して失業するリスクがあります。その場合は「国民全員で助け合ってリスクを分かち合うこと⁶⁾」にします。これが二段目です。それでも、どうしても自立できないほどの困窮に陥ることもあります。その場合は「政府が最低限の生活を保障すること⁷⁾」になります。これが三段目です。また、社会保障において、国民と政府は相互に支え合う関係にあります。つまり、国民は社会保障の財源を保険料や税金として負担する一方、社会保障の給付やサービスを通じて便益を受けます⁸⁾。

「世代間公平」については、「全世代対応型・未来への投資——『世代間公平』を企図する社会保障制度」として、社会保障制度改革

革の基本的方向性の第一番目で提起されている。この考え方は、『厚生労働省案解説』でも触れられているように、『社会保障制度改革に関する有識者検討会報告』⁹⁾が示した三つの理念と五つの原則のうちの原則（全世代対応型、未来への投資）で提起されていたものである。『厚生労働省案解説』では、次のように述べている。

現役世代のみならず、現在の政策形成プロセスに影響を与えることができる将来世代への社会保障費用の先送りが行われており、世代間の公平を図っていくことが喫緊の課題である。こうしたことから、社会保障を社会の持続可能性の維持、未来への投資として位置づけ、直接的な受益者である高齢世代のみならず、現役世代や将来世代にも配慮した全世代対応型の社会保障制度への転換を進めなければならない。

あらためて「共助」を強調するかたちで「自助・共助・公助」としてまとめられた社会保障の考え方は、そのまま社会保障制度改革の基本的な考え方として盛り込まれ、社会保障・税一体改革が、制度改革だけでなく社会保障の理念自体も見直しを行うものとして仕上げられていくことになる。

重要な提起の第二は、集中検討会議の「社会保障改革案」で提起された「必要な機能の充実と徹底した給付の重点化・効率化を同時に行い」、「社会保障改革と財政健全化の同時達成、社会保障改革と経済成長との好循環を実現する」との考え方である。機能の充実と給付の重点化・効率化を同時に行う方式は、「充実による額」と「重点化・効率化による額」を各分野・施策ごとに列挙する方式として具体化されることになる。このことは、社会保障・税一体改革が、けっして社会保障の機能強化だけを目的としたものではなく、機能強化のための財源確保のために他方で重点化・効率化、つまり

給付や負担を見直すことと一体的に進められることを意味している。いわば一方で社会保障の充実のために、他方での削減を進めるということである。

●社会保障・税一体改革案の仕上げ

七月一日に閣議報告が行われた「社会保障・税一体改革成案」は、その後、厚生労働省社会保障審議会等で検討されていくが、二〇一一年八月に菅内閣は総辞職、九月には野田佳彦内閣が発足した。発足後の初閣議で策定された内閣の「基本方針」には、東日本大震災の復興、円高対策等と並んで「必要な社会保障の機能強化を確実に実施し、同時に社会保障全体の持続可能性の確保を図るため、社会保障・税一体改革成案を早急に具体化する」と記された。これを受けて、「成案」を早急に具体化する取り組みが始まった。具体的には、「素案」の策定に向けた政府・与党での検討が進められていく。政府部内では「関係五大臣会合」（官房長官、一体改革担当、総務、財務、厚生労働）および政府税制調査会において、民主党内では、社会保障と税一体改革調査会および税制調査会においてそれぞれ検討が行われ、年が明けて二〇一二年一月六日に「社会保障・税一体改革素案」が政府・与党社会保障改革本部で決定され、閣議報告が行われた。さらに二月一七日には、「素案」をもとに「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した。大綱にもとづいて法案作成が進められ、三月三〇日には子ども・子育て新システム、年金、税制抜本改革関係法案が閣議決定され、法案が国会へ提出された。

こうして社会保障・税一体改革案は、一年足らずの間に「社会保

障改革案」「成案」「素案」「大綱」が順次策定され、仕上げられていった。以下のそれぞれの内容と違い及び変化についてみておく。

●「成案」の六項目

成案は、全体で六つの項目で構成されている。第一は、「社会保障改革の全体像」である。この部分は、「基本的考え方」と「個別分野における具体的改革」の二つからなっている。「基本的考え方」では、「自助・共助・公助」のバランスのとれた社会保障への改革と「中規模・高機能」の社会保障体制の確立を謳い、改革の留意点として、共助・連帯による自助の支援、機能の充実と給付の重点化・制度運営の効率化の同時追求、世代内公平の重視、社会保障改革と財政健全化の同時達成、制度の簡素化と質の向上を挙げている。また、「個別分野における具体的改革」では、優先課題として、子ども・子育て支援、医療・介護、年金、貧困・格差、低所得対策の改革と対応を挙げ、そのうえで改革の基本点として、社会保険の枠組みの強化による機能強化、負担と給付の両面での見直し、新しい公共の創出などを示している。さらには、個別分野ごとに「充実／重点化・効率化」を提示するとともに共通番号制の早期導入を求めている。

第二の部分は、「社会保障費用の推計」である。ここでは、文字どおり費用の推計を行い、改革全体を通じて、二〇一五年度において、充実に要する額が三・八兆円程度、重点化・効率化によって確保する額が一・二兆円程度、その差額である約二・七兆円を追加所要額と見込んでいる。追加所要額の内訳として、子ども・子育て〇・七兆円程度、医療・介護等一・六兆円弱程度、年金〇・六兆円

程度を、それぞれ最大額として見込んでいる。

第三の部分は、「社会保障・税一体改革の基本的姿」である。ここでは、「社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要な財源として確保する」とし、消費税収は従来の「高齢者三経費」（年金、医療、介護）を基本としつつ、年金、医療、介護、少子化に要する費用（社会保障四経費）に広げ、「社会保障を原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明記することを含め、区分経費を徹底するなど、その使途を明確にする」としている。また、「将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税収（国・地方）を主たる財源として安定財源を確保する」として、社会保障の給付に要する費用を消費税収に限定する考えを示している。そして、「二〇一〇年半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を一〇%まで引き上げ」としている。さらには、「現代の世代が受ける社会保障は現代の世代で負担する」との原則に立ち戻って、社会保障の財源確保と財政健全化の同時達成をめざすとしている。

第四の部分は、「税制全体の抜本改革」である。ここでは、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税にわたる改革を進めるとして、以下のような改革項目を挙げている。個人所得課税の「各種の所得控除の見直しや税率構造の改革」、番号制度を前提とした「給付付き税額控除」の検討、金融証券税制の金融所得課税との一体化、「法人課税」の課税ベースの拡大等とあわせて「法人実効税率の引き下げ」、中小企業関連の租税特別措置の見直しとあわせた中小法人に対する軽減税率の引き下げ、消費課税の逆進性の問題に対する検討（複数税率よりも給付などによる対応を優先）、消費税

と個別間接税の関係の検討、エネルギー課税の導入、相続税の課税ベース・税率構造の見直し、贈与税の軽減、地方消費税の充実などである。

第五の部分は、「社会保障・税一体改革のスケジュール」である。ここでは、消費税を含む税制抜本改革を、「経済状況を好転させることを条件として」、「平成二一年度税制改正法附則二〇四条に示された道筋にしたがって平成二三年度中に必要な法制上の措置を講じる」としている。

最後の第六の部分は、「デフレ脱却への取り組み、経済成長と好循環の実現」である。ここでは、「社会保障・税一体改革により、社会保障分野における潜在需要を顕在化し、安心できる社会保障制度を確立することが、雇用を生み、消費を拡大するという経済成長との好循環を通じて、成長と物価の安定的上昇に寄与する」とし、これらを「医療や介護分野での雇用創出や新たな民間サービス創出のための環境整備」、「民間企業を含めた多様な事業主体の新規参入促進」、「新しい公共」の創出」などを通じて具体化を謳っている。

●「素案」の要点

次に、「成案」以後、菅内閣から野田内閣への交代を含む半年の間、各機関で議論されたうえでまとまれた「素案」については、基本的な枠組みと考え方に大きな変更はないが、その後の議論を経て、社会保障制度の具体的改革内容および税制改正の内容がより具体的に提起されている点特徴である。全体の構成は、やや詳しい「はじめに」、「第一部 社会保障改革」、「第二部 税制抜本改革」からなる。それぞれについて、要点を見ておく。

「はじめに」は、あらためて社会保障改革の必要性を説き、「成案」の「社会保障改革の基本的な考え方」で述べられた部分も取り込みつつ、この改革が「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」をめざすものであることが強調されている。また、社会保障改革と経済成長との好循環を実現するとして、「新成長戦略」との関連も強調されている。

「第一部 社会保障改革」は、「社会保障改革の基本的考え方」、「社会保障改革の方向性」、「具体的改革内容（改革項目と工程）」の三つの部分から構成されている。「基本的考え方」は、「はじめに」が詳しく書かれたこともあり簡単な内容になっており、「成案」で強調されていた「自助・共助・公助」論は姿を消し、「全世代対応型」への転換が前面に出ている。「社会保障改革の方向性」は、あらためて各分野の改革の方向性を六点に整理して提示している。具体的には、①未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、②医療・介護サービス保障の強化、社会保障制度のセーフティネット機能の強化、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、④多様な働き方を支える社会保障制度（年金・医療）へ、⑤全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、⑥社会保障制度の安定財源確保、である。「具体的改革内容（改革項目と工程）」は、以上のそれぞれの各分野の改革内容が詳細に示されている。

「第二部 税制抜本改革」は、「税制抜本改革の基本的考え方」、「政治改革・行政改革への取組」、「各分野の基本的な方向性」、「税制抜本改革における各税目の改正内容等」から構成されている。「基本的な考え方」では、消費税の社会保障財源化が、消費税率の引き上げ（二〇一四年四月に八％、二〇一五年一〇月に一〇％）と

ともに、具体的に示されている。「政治改革・行政改革への取組」は、消費税引き上げについて国民の理解を得るためには、国会も「身を切る」努力を示すべきとの議論をうけて設けられたもので、「議員定数や公務員総人件費など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き上げを実施するべきである」として、具体的には、「衆議院議員定数を八〇削減する法案等を早期に国会に提出し、成立を図る」こと、「独立行政法人改革、特別会計改革、国有資産見直し等行政構造改革に向けた取り組みを進め、（中略）所要の法案を早期に国会に提出し、成立を図る」こと、「給与臨時特別措置法案及び国家公務員関連法案の早期成立を図る」ことが盛り込まれた。

「素案」は、「本素案を持って野党各党に社会保障・税一体改革のための協議を提案し、与野党協議を踏まえ、法案化を行う」とされており、全体として法案化の準備段階としてまとめられた点が特徴といえる。

● 社会保障・税一体改革大綱

次に「社会保障・税一体改革大綱」をみると、「大綱」が文字どおり法案作成に向けて作成されるものであることから、法案化の準備段階として位置づけられた「素案」をベースにまとめられており、構成も「素案」からの変更はない。制度改革内容および税制改正の内容も、「素案」とおりとなっている。

二〇一〇年一〇月、政府・与党社会保障改革検討本部の設置から具体的な動きが始まった社会保障・税一体改革は、「成案」「素案」「大綱」を通して社会保障・税一体改革の改革案が仕上げられ、舞

台は国会審議へと移されていく。

●社会保障・税一体改革関連法案の国会審議と修正

野田内閣は、二〇一二年三月三〇日に社会保障・税一体改革関連法案を国会に提出した。法案は、後に見るように、全部で七つの法案からなっていた（消費税関連法案二本、年金関連法案二本、子ども・子育て関連法案三本）。国会での審議は難航し、六月には民主・自民・公明の三党の実務者協議が始まり、最終的には、三党合意を経て六月に衆議院、八月に参議院において可決・成立した。やや複雑な過程をたどることとなった法案修正の状況を、三党合意の経緯を中心にまとめておく。

まず、全体状況を確認しておく。民主・自民・公明の三党は、六月十五日、社会保障・税一体改革関連法案をめぐる修正協議で合意に達し、確認書を交わした。この確認書にもとづき、三党は六月二〇日、自民党案をもとにした社会保障制度改革関連法案を新たに衆議院に共同提出し、同時に、総合こども園法案を取り下げて現在の認定こども園を拡充する改正案も共同提案した。政府提出の六法案（二法案は消費税増税に関する法案、四法案は社会保障に関する法案）については、修正法案を議員立法で提出した。これら一体改革関連八法案は、六月二十五日、衆議院の一体改革特別委員会および本会議において、民主、自民、公明などの賛成多数で可決されたものの、採決にあたって民主党から反対・棄権する者が続出する事態を招いた。

このことを念頭に置きながら、三党合意へ至る経緯を辿ることにする。まず、社会保障・税一体改革関連法案として国会に提出され

た七法案を確認しておく。七法案は、以下のとおりである。

〈消費税関連法案〉

①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

②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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案

〈年金関連法案〉

③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

④被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案

〈こども・子育て関連法案〉

⑤子ども・子育て支援法案

⑥総合こども園法案

⑦子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（関係整備法案）

法案は、五月六日の衆議院本会議で、五月二六日からは社会保障・税一体改革特別委員会で審議が始まった。法案成立には自民・公明両党の協力が不可欠であることから、民主党は、国会審議と並行して両党との協議を開始した。協議は六月八日から社会保障分野と税分野の二つの分野に分かれて始まり、合意可能な法案修正をめざして実務者による詰め作業が進められた。そして、三党は六月一日に合意に至り、「社会保障・税一体改革に関する確認書（社会保障部分）」（「社会保障制度改革推進法案骨子」を含む）、これとは別の三点にわたる「確認書」、税分野では「税関係協議結果」（事実上の確認書）を公表した。「確認書」の内容は、以下のとおりである。①今後の公的年金制度、今後の高齢者医療制度にかかる改革

については、あらかじめその内容等について三党間で合意に向けて協議する。②低所得者・障害者等への福祉的な給付に係る法案は、消費税引き上げまでに完成させる。③交付国債関連の規定は削除する。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。

さらに三党は、六月二一日に三幹事長署名の「三党確認書」を交わし、「三党実務者会合合意文書を誠実に実行するものとし」、以下について確認した。①「合意文書」にもとづき、社会保障制度改革推進法案および認定子ども園法案改正案を三党の議員立法で提出した。②今後、総合子ども園法案を除く社会保障・税一体改革関連六法案につき、「合意文書」にもとづき議員修正を行う。③総合子ども園法案を除く上記八法案につき、速やかに衆議院で採決し、今国会で成立を図ることとする。

なお、衆議院本会議における採決は、年金関連二法案③、④、子ども・子育て関連二法案⑤、⑦は、起立による採決、消費税関連法案のうち地方税関係法案②も起立による採決が行われたが、三党合意にもとづいて新たに提出された「社会保障制度改革推進法案」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の促進に関する法律の一部を改正する法案」（いわゆる認定子ども園法案）、そして消費税関連法案①の修正法案は記名投票が行われた。記名投票の結果は、以下のとおりである。改革推進法案（賛成三七八票、反対八四票、認定子ども園法（賛成三七七票、反対八五票）、消費税関連法案（賛成三六三票、反対九六票）。

●三党合意文書での修正

では、三党合意文書は、政府提出法案の何を、どのように修正したのか。まずは、社会保障部分についてみてみる。

全体は大きく二つの部分から構成されている。第一は、「社会保障改革推進法案」を取りまとめて、社会保障・税一体改革関連法案とともに国会の成立を図るとしている箇所である。この法案は、自民党の社会保障制度改革法案をほぼ「丸のみ」したもので、社会保障および社会保障改革のあり方に大きく影響を及ぼすことになる。

第二は、政府提出の社会保障関連法案に対する修正を示した箇所である。修正は「子育て関連三法案」に対する部分と「年金関連二法案」に対する部分からなる。

子育て関連三法案は、上記の⑤と⑦の修正と新たに提出された認定子ども園法案の一部改正を指す。第一に、認定子ども園法案の一部改正案は、総合子ども園法案の撤回とセットで提出された法案であるが、ここには認定子ども園に法的位置づけを持たせること、撤回した総合子ども園に変わる施設として持ち出された「新たな幼児連携型認定子ども園」についての扱い（既存の幼稚園、保育園からの移行は義務づけない、設置主体は国、地方公共団体、学校法人または社会福祉法人とする）を記している。

第二に、新たな保育システムを盛り込んだ「子ども・子育て支援法案」の修正については、以下の点が挙げられている。①認定子ども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）および小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設しこれらの施設・事業に財政支援を行うこと、②市町村が保育の実施義務を引き続き担

うことにもとづく措置として、民間保育園には現行どおり市町村が委託費を払い、利用者負担の徴収も市町村が行うこと、③保育の必要性を市町村が客観的に認定する仕組みを導入すること、④指定制度に変えて都道府県による認可制を前提とし、社会福祉法人および学校法人以外の者には、認可基準の適宜に加えて、追加的な条件を求めること等。

第三に、関係整備法案については、児童福祉法第二四条等について、市町村が保育の実施義務を引き続き担うこととするなどの修正を行うとした。

次に、年金関連二法案の修正を取り上げる。年金関連二法案は、上記の③と④に対する修正を指す。修正は、第一に、低所得高齢者・障害者等への年金額加算について、この規定を削除すること、それに代わって新たな福祉的給付措置を講じることとし、税制抜本改革法案の公布後六ヵ月以内に必要な法制上の措置を講ずる旨を規定することとしたうえで、新たな措置に関する内容について七点挙げている。第二に、高所得者の年金額調整（老齢基礎年金の支給停止）の規定を削除することとしている。第三に、短時間労働者の社会保険適用について、拡大の対象となる者の月額賃金および厚生年金の標準報酬月額の下限を、七・八万円から八・八万円に改めるとしている。第四に、交付国債関連の規定を削除することとしている。第五に、国民年金第一号被保険者に対する産前産後の保険料免除措置について検討する旨の規定を盛り込むとしている。

以上が三党合意文書（社会保障部分）の概要である。三党合意の社会保障への影響は、次にみる「社会保障制度改革推進法案」と重ね合わせてみる必要があるが、ひとまず、法案修正の部分について

いえば、第一に、保育は、市町村が保育の実施義務を引き続き担うとされてはいるものの、新システムの基本法としての「子ども・子育て支援法」は一部の修正のみで基本的な仕組みは残されたことから、実質的には新システムへの移行が始まった。第二に、年金制度は、低所得者加算の削除、高所得者の年金給付の見直しの削除、短時間労働者の社会保険適用の縮減など、わずかな「拡充策」さえほぼ排除され、実質的な改善は基本的には消滅した。

●社会保障制度改革推進法と社会保障制度改革国民会議の設置

三党合意の過程において、すでに触れたように、政府提案の修正・取り下げに加えて、新たな法案が追加された。それが社会保障制度改革推進法である。推進法は、社会保障・税一体改革のあり方そのものを大きく左右することになった重要な内容を持っている。

また、推進法は、社会保障・税一体改革の具体化を図る組織として社会保障制度改革国民会議の設置を盛り込んだ。法案成立後、民主党の分裂、そして二〇一二年二月の総選挙での民主党の敗北と自民党の圧勝、第二次安倍政権の発足という大きな政治的变化が起き、社会保障・税一体改革もその渦に巻き込まれることになり、社会保障制度改革国民会議も、政権をまたがって開催される事態となった。安倍政権以降の社会保障改革は、項をあらためて取り上げることとして、ここでは推進法を中心にみておく。

推進法は、一五条からなる短い法律であるが、重要な内容をいくつも含んでいる。まず「目的」には、「社会保障制度改革について、その基本的考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、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」とある。政府提出の社会保障・税一体改革関連法は、いずれも改革に関連する個別法であったのに対し、推進法は、改革全体の基本的なあり方を盛り込んでおり、改革のあり方を方向づける役割を持っている。なかでも「基本的な考え方」と「社会保障制度改革の基本方針」は、方向づけという点で重要である。

まず「基本的な考え方」についてみると、第二条で次のように述べている。

第二条 社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。

一 自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと。

二 社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時にを行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること。

三 年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本とし、国及び地方公共団体の負担は、社会保険料に係る国民の負担の適正化に充てることを基本とすること。

四 国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとする。

第一項は、「成案」に盛り込まれていたが「素案」では消えていた「自助・共助・公助」論による社会保障の再現である。しかも、新たに家族相互の助け合いも盛り込んだ点が重要である。第二項は、充実と重点化・効率化の同時実施による負担抑制を図ることが

謳われており、持続可能な制度のためには重点化・効率化¹¹抑制もやむなしとの考え方のあらためての確認である。第三項は、社会保険は保険料が基本であり、公費負担は二義的であることを明言した点が重要である。第四項は、社会保障の主要な財源を消費税にすることをあらためて示しており、このことが法律に書き込まれたことも重要である。

次に、「社会保障制度改革の基本方針」であるが、分野ごとにポイントを簡潔に盛り込んで今後のあり方を指示している。「公的年金制度」は、基本的には国民会議の議論に委ねるとしている。「医療保険制度」は、最も多く指示がされている。重要なのは、財政基盤の安定化、保険料に係る国民の負担に関する公平の確保、保険給付の対象となる療養の範囲の適正化を求めていることである。具体的には、負担増、給付抑制の指示である。とくに療養の範囲の見直しは、保険給付自体の見直しを意味するだけに重要である。「介護保険制度」については、「介護保険の保険給付の対象となる保健医療サービス及び福祉サービスの範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化」が指示されており、厳しい抑制を求める内容である。「少子化対策」は、充実の対象とされてきたこともあり、就労、結婚、出産、育児等の各段階に応じた支援を幅広く行うこと、待機児童解消に向けた即効性ある施策に向けて、必要な法制上または財政上の措置等を講ずることを指示している。なお、本則には盛り込まれなかったが、附則に「生活保護制度の見直し」が盛り込まれ、不正な手段による保護を受けた者への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化など必要な見直しを求めた。

第三章では、社会保障制度改革国民会議の設置について謳ってい

る。見落としてならないのは、そこで「平成二十四年二月一七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の既往の方針のみにかかわらず幅広い観点に立って、第二条の基本的な考え方のとおり、かつ、前章に定める基本方針に基づき社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議する」ための設置であるとしていることである。法案のもとになった「大綱」に縛られる必要はないが、同法の「基本的な考え方」「基本方針」には則って議論するように求めており、国民的な議論というより推進法の具体化を図る場として位置づけられている。

この国民会議は、二〇一二年一月三〇日に第一回が開かれ、二月七日の第二回が終わったところで総選挙、政権交代となり、第三回目以降は安倍政権のもとでの開催となった。会議は二〇一三年八月まで二〇回開催され、報告書を提出して役割を終えた。以後、社会保障・税一体改革は、この報告書を具体化する局面へと移行し、安倍政権のもとであらためて法案作成が進められていくことになる。

第四章 安倍政権と社会保障改革

●安倍政権の経済・財政戦略と社会保障改革

安倍政権は、発足直後から政策決定・推進体制の見直しに着手し、「経済財政諮問会議」の再開、経済戦略を担う「日本経済再生本部」の創設、そのもとに「産業競争力会議」を設置、さらには規制改革の推進のために「規制改革会議」を復活させるなど、小泉政

権時代を上回る経済・財政主導による構造改革推進の体制を整えた。安倍政権は、二〇一三年七月の参議院議員選挙での勝利、ねじれ状態の解消を当面の最大の課題におき、そのために景気浮揚を最優先に政策を展開するかたちで動き出した。

社会保障改革は、国民会議の取りまとめを待って法案化へ移ることとなっていたが、それを待つことなく安倍政権は動き出した。二〇一三年一月に開催された日本経済再生本部において、「規制改革」の推進を求め、雇用関連、エネルギー、環境関連、健康・医療関連を規制改革の重点分野とすること、とくに健康・医療については、国際展開による国富の拡大につながるよう大胆な改革の推進を求めた。並行して議論されてきた経済財政諮問会議での議論を含め、二〇一三年六月に基本方針等が取りまとめられた。具体的には、経済財政運営に関する基本方針（経済財政運営と改革の基本方針）、日本経済再生のための成長戦略（日本再興戦略）、規制改革のための計画（規制改革実施計画）の取りまとめである。

「経済財政運営と改革の基本方針」は、自民党政権時代の『骨太の方針』の復活である。ここでは、三本の矢（いわゆるアベノミクス）によるデフレ脱却が強調されるとともに、第三の矢にあたる「成長戦略」について『日本再興戦略』に沿いながら具体的施策を示し、そのなかの規制改革等との関連で部分的に社会保障の見直しに触れ、さらには、財政健全化の課題で歳出削減における重点化・効率化のなかで、社会保障分野の取り組みの課題を示している。

『日本再興戦略』は、三つのアクションプランのうちの一つである「戦略市場創造プラン」のなかで「国民の健康寿命の伸長」を第一のテーマとして挙げ、健康・医療・介護関連の産業育成のための

取り組みを提起している。また、『日本再興戦略』と同時に、関係大臣の申合せとして「健康・医療戦略」が策定され公表された。ここでも基本は、経済成長への寄与、そのために政策の重点化と規制緩和である。「規制改革実施計画」の社会保障に関連する部分は、以上の三つの文書に基本的に盛り込まれている。

これらの基本方針等に見られるように、安倍政権の社会保障改革は、国民会議の報告書等待つことなく、先行する成長戦略のなかに積極的に社会保障改革を位置づけ、社会保障の市場化を強く促す方向で動き出した。社会保障・税一体改革の具体化は、こうして経済戦略主導のもとで動きだした。

もう一つ重要な動きとして触れておくべきは、財政制度等審議会の議論である。同審議会は、二〇一三年一月に「平成二五年度予算編成に向けた考え方」をまとめた後、五月にも「財政健全化に向けた基本的考え方」を提出しているが、いずれにおいても財政健全化を進める立場から、社会保障を含む各分野の歳出について、かなり踏み込んだ意見を述べている。とくに五月の文書では、議論が進められている国民会議に対して、「補完的・限定的な分野に対し、その目的を明確にしつつ、効率的・効果的に公費を投入するとの原則」が社会保障・税一体改革において貫徹する必要があると牽制した。あわせて、消費税増税が行われても社会保障給付費の公費負担の総額に対して大幅に不足する見込みであることから、「社会保障の重点化・効率化に徹底して取り組み、社会保障費の抑制に着実に繋げていくことが欠かせない」とした。そのうえで、さらに次のようにも指摘している。

このような状況の下、社会保障・税一体改革を機に、既往の取組を超えて

社会保障の重点化・効率化のための新たな制度改革に踏み込むことに躊躇があつてはならず、それにより社会保障の充実の財源を捻出することも求められる。その際、社会保障の重点化・効率化の効果が過大に甘く見積もられ、その見積もりに基づいて社会保障の充実が行われたり、重点化・効率化の結果が発現しないうちに先行的に社会保障の充実が図られたりすることは避けなければならない。

これも国民会議への牽制と言つていいが、他にも随所で国民会議の議論に触れ、審議会が求める方向での議論の取りまとめに期待をあらわしている。これら財政健全化からの厳しい指摘は、成長戦略とも相まって、社会保障・税一体改革が、安倍政権のもとで、民主党政権時代から大幅な変容を余儀なくされはじめたことを示している。あるいは、社会保障・税一体改革のなかにすでに埋め込まれていた社会保障抑制の種が、さらに大きくなつていったともいえる。

●社会保障制度改革国民会議報告書と社会保障制度改革

安倍政権下の以上のような動きがあるなかで、二〇一三年八月に社会保障制度改革国民会議は、報告書を取りまとめ提出した。報告書は、これまでの文書と比較していくつかの特徴を持っている。

第一は、社会保障制度改革推進法の基本的考え方を敷衍し、社会保障を「自助・共助・公助」の組み合わせでとらえるだけでなく、社会保障を自助の共同化ととらえる考え方を示すとともに、その最適なバランスのために、自助努力を支えて公的制度への依存を減らす、負担可能なものは応分の負担を行うなど、この考えを公費負担の抑制、重点化・効率化に活かしていくことを求めている点である。

第二は、全世代型社会保障への転換をさらに展開し、すべての世代が相互に支え合う仕組みとするために、負担のあり方をこれまでの「年齢別」から「負担能力別」に切り替え、高齢者への負担を強く求めている点である。

第三は、医療・介護システムの見直しにあたって、地域包括ケアのあり方を積極的に提起し、「治す医療」から「治し、支える医療」への転換、「病院完結型」医療から「地域完結型医療」への転換、施設介護から在宅介護への転換などを求め、この基本的な方向に沿って医療提供体制、介護保険制度などの見直しが包括的に提起されていることである。

第四は、給付の重点化・効率化に関して、ゲートキーパー機能の導入、紹介状のない患者の自己負担化、前期高齢者の窓口負担二割化、高額療養の限度額の見直し、難病対策の見直し、介護保険における利用者負担の引き上げ、補足給付の見直し、介護施設の利用者の中重度への限定など、多くの具体的かつこれまで以上に踏み込んだ提起をしていることである（本年鑑第五部Ⅲ「社会保障政策」を参照）。

これらの内容を受けて、安倍政権は具体的な法案作成に入っていた。

●社会保障・税一体改革の具体化と制度改革

推進法は、第四条で「政府は、次章に定める基本方針に基づき、社会保障制度改革を行うものとし、このために必要な法制上の措置については、この法律の施行後一年以内に、第九条に規定する社会保障制度改革国民会議における審議の結果等を踏まえて講ずるもの

とする」としている。国民会議の報告書提出を受けて、二〇一三年八月二二日に、「社会保障制度改革推進法第四条の規定に基づく『法制上の措置』の骨子について」を閣議決定し、九月には「工程表」を示した。この骨子にもとづき、「法制上の措置」として社会保障制度改革の全体像・進め方を明示するものとして、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」を二〇一三年一〇月一五日に閣議決定して国会に提出、同年一二月五日に成立をみた。

いわゆる「プログラム法」と呼ばれる同法の特徴は、各制度を根拠づける個別法の見直し議論に先立って、各制度の見直しについて、内容および法案提出の時期まで含めて規定し、盛り込んだことである。例えば、医療制度改革では、医療提供体制の見直しについては二〇一四年に開催される国会の常会に提出することをめざすものとする、医療保険制度の見直しについては二〇一五年に開催される国会の常会に提出することをめざすものとする、とした。介護保険制度については、国民会議が提起した内容の見直し等を、二〇一五年度を目途に講ずるものとし、そのために必要な法律案を二〇一四年に開催される国会の常会に提出することをめざすものとする、とした。

このプログラム法において、社会保障・税一体改革にもとづく制度改革改正が実質的に動き出した。同法の成立以後、各分野の制度見直しを盛り込んだ法案が相次いで国会へ提出され、審議が始まっている。主なものを挙げておくと、医療・介護関係では「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」、「難病の患者に対する医療等に関する法律案」、「児

童福祉法の一部を改正する法律案」(いずれも二〇一四年二月二二日に提出)などである。

おわりに

——社会保障・税一体改革の本質と社会保障制度改革の行方

以上、ここ数年にわたって社会保障改革の中心に位置してきた社会保障・税一体改革の動きを見てきた。一体改革の始まりを麻生政権に求めることができるとすれば、この議論は自民党政権から始まり、民主党政権、そして再び自民党政権と二度の政権交代を挟んで継続されてきたことになる。しかも、社会保障制度改正だけではなく消費税を含む税制抜本改革をも含んだ改革であることを考えれば、党派による消費税増税に対する態度の違い、財源確保の考え方の違いを想い起せば、相当の紆余曲折を経ながらも、社会保障・税一体改革がともかくも法案として成立したこと自体が、想定を超えた事態といえるかもしれない。

この想定を超えた事態をもたらしたものは何か。直接には、民主党の財源確保に対する方針の転換であり、消費税増税に対する態度の転換にある。とはいえ、民主党は、決して消費税増税自体に反対の態度をとってきたわけではなく、最低保障年金の提案にあたって消費税を財源に充てることを提案していたことを考えれば、単純な態度の転換とは言えず、民主党の政策形成や民主党内部の政策の違いなど、さらに複雑な要素が絡んでいたと考えなければならぬ。

それにしても、民主党が提起した行政の刷新を含む無駄の排除による財源確保が、もう少し具体的な成果を上げることができていた

とすれば、社会保障改革も違った展開を見せた可能性がある。日本財政が抱える構造的な問題にある程度は肉薄したが、核心に迫ることができなかった民主党、あるいは日本政治の限界をそこに見出すことができるかもしれない。

そのことを踏まえて、あらためて社会保障・税一体改革の議論とこの間の構造改革の動きを冷静に振り返ると、消費税増税は構造改革の戦略的課題として当初から位置づけられてきたが、国民の抵抗が大きく議論すらできない事態が続いた。社会保障の拡充のための財源確保として持ち出されてくるのは、小泉構造改革による影響で社会保障の機能麻痺が問題になり、社会保障の機能強化が持ち出される福田政権時代以降である。社会保障の機能強化は国民の求める課題でもあるが、その財源に消費税を充てる必然性は必ずしもなく、それこそ歳出の徹底的な見直しでまずは財源確保を考えてみるべきであった。そのチャンスは、そのことを掲げた民主党が政権に就いたことで現実化する可能性が生まれていた。

つまり、別の見方をすれば、消費税増税の根拠づけに社会保障の機能強化が巧妙に使われたともいえる。そうであれば、社会保障・税一体改革とは、真の意味で社会保障改革であったのかどうか、あらためて検討が必要である。実際にも、当初は拡充と重点化・効率化の二本柱であった内容(それ自体が検証の対象だが)も、持続可能な制度のためには一層の重点化・効率化が必要であるといわれ、消費税増税を国民に求める以上は社会保障もさらなる見直しが必要との議論が展開され、社会保障・税一体改革で社会保障の何が拡充されるのか、負担と引き換えに社会保障は本当に改善されるのか、給付の抑制と負担の増大が相次いで打ち出されてくるなかで、国民

の多くは不安に思い、さらには不信を持ち始めている。

社会保障には財源が必要であることは言うまでもない。いま求められる社会保障の真の課題とは何か、その財源をどのように確保すべきか、挫折した民主党の問題提起にも立ち戻って、それこそ国民的な議論が求められる。消費税増税と引き換えに手にしたものが、給付の抑制と負担の増大だけという事態は、けっして国民の望む社会保障改革ではない。

(横山 壽一)