

[特論II] 迫られる年金財源の調達と 消費税増税の問題

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

増大し続ける年金支出と 減少し続ける^{はざま}税収との狭間で

2012（平成24）年度一般会計も本来歳入の主力とされる租税収入の伸びが見込めず、歳入に占める税収の割合が46.9%と異様に低いものとなっており、税収が歳入の半分以下となる事態が3年連続するとされている。一方、歳出面に目を転じてみると、公表された表面的な数値によっても、一般会計概算主要経費別分類で年金が含まれる社会保障関係費は26兆3901億円と、総額90兆3339億円の29.2%と歳出予算の首位を占めており、一般歳出における政策的経費（68兆3897億円）に占める社会保障関係費の割合は38.6%となっている。一般会計予算に占める社会保障関係費の割合が国債費の割合を抜いて首位に躍り出たのは2001（平成13）年度予算からであるが、伸び悩む租税収入と増大し続ける社会保障関係費、とりわけ年金関連経費の問題を根本から考えざるを得ない崖っぷち状態に追い込まれている。社会保障と税の一体改革が声高に叫ばれているのもそのためといえる。

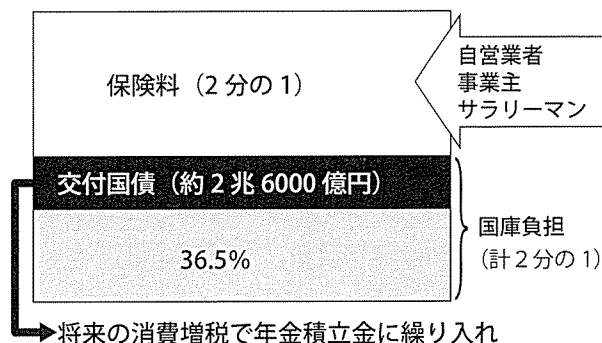
年金交付国債による基礎年金国庫負担分 の一部の財源調達

2012年度の年金関係の予算で最も関心が寄せ

られているのは、図にみられるように、一般会計とは別扱いされている基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円（基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額のうち社会保障関係費分で、財源不足額は2兆5882億円とされる）であろう。この基礎年金国庫負担分の一部は、「基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額」と表示されているが、このような一見意味不明な表記には基礎年金国庫負担分の段階的改正の経緯がある。その経緯の発端は、小泉政権下の2004年6月に、「国民年金法等の一部を改正する法律」が成立し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革をした上で、基礎年金国庫負担割合を2009年度までに3分の1から2分の1に引き上げることを含んだ内容が規定されたことによる。国民年金法等本則に2分の1国庫負担が明記され、改正法附則に3分の1から2分の1に引き上げる道筋が記されたのである。そして実際には国庫負担増のための財源探しをしながら、2004年度は $1/3 + 272$ 億円、2005年度は $1/3 + 18/1000$ 相当（=約35.1%）、2007年度は $1/3 + 25/1000$ （=約35.8%）、2008年度は $1/3 + 32/1000$ （=約36.5%）まで、国庫負担割合が引き上げられた。財政難の中で、暗に消費税率を引き上げて年金財源を確保することが想定されていたと考えられるが、当然反対論も強く、基礎年金国庫負担引上げの財源確保は当初から荒波の大海に漕ぎ出すような状態であった。

しかし、たとえば悪いがまるで溝ざらいをするかの

図 基礎年金国庫負担の取り扱い



(出所)『読売新聞』2011年12月25日朝刊。

如く、綱渡り状態で財源確保に奔走し、2分の1負担とされた2009年を迎える。当然、この時点でも財源が問題となったが、特別会計の剰余金（いわゆる「埋蔵金」）に目がつけられ、「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」が制定されて、2009年度および2010年度は財政投融资特別会計から一般会計への繰入れ等により、基礎年金2分の1国庫負担への引上げがなされた。これは財政投融资特別会計での過去の比較的高金利であった時期の貸付金と現在の超低金利で調達した資金との利ぎやが剰余金として生じ、これを利用したものである。こうした特別会計の剰余金に依存し、2011年度には鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金等にまで手をつけたものの、2012年度にはこれら特別会計の剰余金の利用は、剰余金自体の枯渇化と東日本大震災も影響して、困難となった。

2004年から現在に至るまで、議論の多い、附則に記載された税制の抜本的改革による財源確保は繰り返され送られてきた。国民の間には消費税増税やむなしとする考え方も存在し増税に全く否定的とまではいかないが、民主党の政権獲得時の公約である無駄な歳出の切込みが主権者たる国民の目には不十分といったよい状況にある。こうして2012年度予算においても、税制の抜本改革が現在も極めて難しく、苦肉の策として「打ち出の小槌」、「見込み収入の先食い」と批判されている「年金交付国債（仮称）」

を編み出し、利用することとなった。

この年金交付国債とは、年金積立金を管理する独立行政法人に約束手形のようなものを交付するもので、受領側の独立行政法人が現金化するまで国の支払いが生じない。そのため現金主義の予算には当面計上しないですみ、一般会計から除外することができたとされる。しかし、求めに応じて年金積立金（特別会計）を一旦取り崩して支払ったとしても、最終的には将来の消費税増税等で支払うことを暗に想定しており、「隠れ借金」化を加速させるものいえる。基礎年金国庫負担のための財源捻出の限界をすでに超えてしまっているといつてよい。これはあたかも財政法で赤字国債の発行を禁止しているながら、特例法で特例国債（赤字国債）の発行を認め、さらにそれに屋上屋を架すような手法ともいえよう。赤字のオンパレードといつてもよからう。

2011年は未曾有の大災害といわれる東日本大震災があり、2011年度は現在に至るまで4次に亘る補正予算が組まれている。復興のために必要な予算は欠くべからざるものであり最優先されなければならないが、復興を隠れ蓑にした無駄な歳出や本来2012年度予算とすべきものも形式的な国債発行抑制等の達成のために2011年度第4次補正予算に盛り込まれているものもあるとの批判がある。そして、この第4次補正では、国債利払い費が想定より少なかったうえに税収が想定より微増し2.5兆円超の余

剰が出たものをエコカー補助金等の政策に回してしまつた。年金交付国債発行という奇策に出るのであれば、これを2012年度予算「基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額」2兆5004億円に充当すべきであつたのではないかとする見解もある。急速な円高が進行する中で、エコカー補助金もやむなき政策ともいえようが、厳しい財政事情とはいえ場当たり的に予算編成している感を否めず、「年金交付国債」という奇策回避の見解も捨て置けないのである。

予算編成のトリックと年金財政の実態

各年度の予算編成は当面の目標を達成することに終始してさまざまなトリックを使っていることもあり、公表された数値を単純に使用することには注意を要さなければならない。もちろん2012年度予算もその例外ではない。「6年ぶりのマイナス予算」、中期財政計画に基づき「新規国債発行前年度並み(44兆円)」等々、見せ掛けの目標達成が豪語されている。しかし、分離された東日本大震災関係予算(東日本大震災復興特別会計)に直接関係のない公共事業が含まれているとされたり、さらに本稿で問題とされる年金についても基礎年金国庫負担分の一部(2兆5044億円)を年金交付国債で賄い、一般会計とは別扱いしている。そのため、実質的には予算規模は96兆円強の過去最大であり、歳出総額も過去最大となっている「バラマキ型予算」ともいえる。

前述の通り、公表された数値による一般会計概算主要経費別分類でみると、社会保障関係費は29.2%となり、前年度比8.1%減とされている。しかし、実態を把握するためには切り離された基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円を現実にあわせて加算する必要がある。さらにいえば特別会計等も事細かく考慮する必要があるが、問題が複雑なため本稿ではそこまでは立ち入らない。2012年度一般会計の社会保障関係費で、その72.3%を占めるのが年金医療介護保険給付費であり19兆845億円を計上している。このうち、年金が8兆1417億円、医療が8兆6036

億円、介護が2兆3392億円となっている。公表数値を単純にみれば、年金保険給付費の社会保障関係費に占める割合は30.8%となるが、ここには前述の別扱いされた年金交付国債により賄う予定の2兆5044億円が含まれていない。そこで実態に合わせてこれも含めて算出すると、社会保障関係費(28兆8945億円)に占める年金保険給付費(10兆6461億円)の割合は36.8%となり、昨年度比でも0.4%増加していることになる。

また2012年度一般会計の政策的経費に占める社会保障関係費の割合38.6%についても冒頭で触れたが、これも基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円が切り離されている。これを本来含めるべき一般会計の社会保障関係費および政策的経費に含めて、2012年度一般会計において政策的経費(70兆8941億円)に占める社会保障関係費(28兆8945億円)の割合を求めてみると40.8%になる。実態は38.6%ではないのである。

2003年度にこの割合が40%を超えて財政健全化の観点から政府および財務省が危機感を募らせたといわれるが、2012年度一般会計公表にあたり、40.8%を38.6%に結果的に加工されてしまうことは予算編成の建前を重視してばかりいて、実態を国民に訴えるものとなっていない。むしろ過去の政府や財務省が募らせた危機感を国民に伝えて、共に財政再建に向けての意識を高揚させる必要すらあるといえる。分析を加えればその実態の数値を求められるものの、一般にはそこまで分析しようとする国民は数少ないといえる。結果としてこの行為は、社会保障関係費の絶え間ない増大という危機感をも国民に隠蔽することにもなってしまう。もちろん、2003年度当時は基礎年金の国庫負担が現行の2分の1ではなく3分の1であり、当時と比較するにあたりその分を差し引けば問題はないといい逃れすることも可能ではある。しかしそれは単なる言い訳であり、実質的に社会保障関係費、とりわけ年金保険給付費が増えているのは事実なのである。

そして、2012年度予算では基礎年金国庫負担分

の一部2兆5044億円は年金交付国債で手当するため一般会計に含める必要はなかったという、これまた言い訳もできよう。しかし、財政学では全ての収入と支出は単一の予算に組み込まれていなければならないとする統一性の原則が予算原則として求められている。これは、複数予算による予算操作の可能性を避けるために求められているものである。今年度の予算編成では前述の問題点に加えて、この原則論からも逸脱すること甚だしいといえるのである。

ただ、この年金交付国債は予算の成立に伴い同時に自然成立するものではなく、予算関連法案に含まれる年金法等の改正案が通らなければ成立しないのである。特に衆議院の優越があるとしても、法律案の再可決には3分の2以上の賛成を要し、現在の議席数からするとそうたやすく成立するとはいえないとする見解もある。年金交付国債の審議にあたり、単なる政争ではなく、財政の根本問題にまで踏み込んだ議論がなされるか興味深いといえる。

年金財源のあり方

厚生労働省の推計によると、2006年度から2025年度にかけて国民所得が1.4倍になるのに対して、社会保障給付費は1.6倍になり、急速な少子高齢化の進展に伴って、社会保障の給付と負担が増大していくことが見込まれるとされている。また、『厚生労働白書（平成20年版）』では、公的年金の地域間所得再分配効果や地域における高齢者生活の年金の重要性が述べられている。少子化が進行する超高齢社会での年金の意義は異論を挟む余地は少ないといえる。だからこそ、場当たりの予算編成は回避しなければならないはずである。

1999（平成11）年度の一般会計予算総則から消費税の収入を高齢者福祉（主に年金）に充てることが書き込まれているが、直近の「平成23年度一般会計」予算総則でも第17条にそれがみられる。おそらく「平成24年度一般会計」予算総則にもこの記述が盛り込まれよう。これによりただちに消費税自体を福

祉目的税化したといえるわけではないが、実質的には消費税収を高齢者福祉に充当しているものであり、目的税的な取り扱いをしていることとなる。目的税の設定の際には税収と用途の明確な因果関係が求められるが、目的税化を規定していないとはいえ実質目的税化している以上、消費税の収入をこのように限定的に使用する因果関係が明確になっていないという問題が指摘できる。

単に予算総則に書き込んでいるだけで、法律等では一切、消費税を福祉目的税とすることを規定していないから、税収と用途との因果関係がとやかくいわれる筋合いではないと逃避されてしまうことも考えられる。これも建前で赤字国債発行を禁止しながら本音で発行を認めている手法と同じ精神であり、困ったときには消費税を増税すればすむという財政規律の緩みをもたらしかねないものである。また短絡的な消費税増税は、日本国債の信頼を大きく揺るがし、国債価格の暴落を危ぶむ声もある。年金財源の確保が急務であることは国民周知のことでもあり、このように姑息な、国民に不可解な消費税の利用法を積み重ねるのではなく、きわめて厳しい財政事情と正面から向き合い、財政民主主義の精神に則り、一つ一つ丁寧な説明を施した上で国民の承認を得る必要がある。

年金の負担と給付、とりわけ実質賦課方式化している現行の公的年金に対する不信感や不満が各世代からあがっている。世界的にみても律儀であるとされる日本人の社会における過去の年金の取り扱いのお粗末な実態は、悲しいことではあるが事実である。それが公的年金への不信・不満となっているのである。さまざまな年金財政のあり方が議論されているので、今後どのような選択をするのが最も良いかを早急につめて、少なくとも国民の合意の最低限を得る必要がある。喫緊の課題としては、基礎年金国庫負担2分の1の確固たる財源確保が可能か否かを、国庫負担の割合も含めて検討しなければなるまい。

今回先送りされた、厚生年金と共済年金一元化に伴う公務員優遇と批判の多い共済年金上乘せ等、

国民が不信を持ちつつある制度的問題についても真摯に向き合わなければならない。ある意味、制度疲労を起こしている年金財政の建て直しで得をすることなど考えられない。年金財政に対する批判の多い中で、本来は当然なことであるのだが、あまりに体面だけにこだわり実質を考えることを忘れていた昨今の予算編成からすると、2012年度予算でデフレ下の年金減額に取り組めたことは評価してもよかろう。2012年4月分から物価下落分(0.3%)を減額し始め、2013年10月から本来の水準より高い支給水

準の特例措置解消のために減額幅を1.2%に拡大するという経過措置を経て、原則に回帰するとしている。

各世代の負担をいかに最小に抑えて、いかに持ちこたえられる年金制度にリニューアルさせるかを2012年度中につめることが、2012年度予算編成における年金財政からの教訓であり、野田政権の最重要課題の一つであると思われる。

(せきぐち ひろし)

