

---

**特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後**

---

## 社会保障と税の一体改革は何であったか ——社会保障の充実・安定化の側面——

中村 秀一\*

---

### 抄 録

本稿の目的は、社会保障と税の一体改革の意義を、1990年以降の社会保障の歴史の中で確認することを目的としている。

まず本稿では社会保障と税の一体改革の検討の開始から制度改革の実現までの経過を確認する。その上で、この改革は社会保障の制度改革と財源の確保を一体として実現したものであり、これまで忌避されがちであった負担増に正面から向き合い、消費税の引上げによる社会保障財源の確保という従来の社会保障改革では成しえなかった成果を達成したことを明らかにする。

次に、これまでの社会保障改革は1955年以来の自民党の長期政権下で実施されてきたが、この改革は2009年の民主党政権の成立と2012年の自民政権への復帰という政権交代の最中で行われた改革であること、2009年の政権交代の前後で対立が深まった社会保障政策に関し、与野党間で合意が形成され、制度改革が実現したことに重要な意義があることを指摘した。

キーワード：社会保障と税の一体改革，消費税，3党合意，社会保障制度改革国民会議，全世代型社会保障

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 435-448.

---

で一体改革の意義を論ずる。

### はじめに

筆者は仙谷由人官房長官（当時）に請われ、2010年10月29日付けで新設された内閣官房社会保障改革担当室の室長に就任し、2014年2月末日まで「社会保障と税の一体改革」の事務局を務めた。本稿は社会保障と税の一体改革の渦中にいた立場からの報告である<sup>1)</sup>。

本稿では、Ⅰで一体改革の経過を述べ、Ⅱ～Ⅳ

### Ⅰ 社会保障と税の一体改革の経過

#### 1 検討の開始

2009年8月の総選挙の結果、民主党への政権交代となり9月に鳩山（由紀夫）内閣が成立した。しかし、鳩山は沖縄の基地移転問題で行き詰まり2010年6月に退陣し、後継として菅（直人）内閣が成立した。民主党は直後（7月11日）の参議院選で

---

\* 国際医療福祉大学大学院 教授

<sup>1)</sup> 社会保障と税の一体改革の主要関係資料については宮島俊彦監修（2018）『社会保障と税の一体改革—改革推進の軌跡と要点—』第一法規に収録されている。

敗北し、参議院では与党が過半数割れし「ねじれ国会」の状態となった。

このような状況下で2010年10月28日に首相を本部長とする「政府・与党社会保障改革検討本部」が設置され、「社会保障と税の一体改革」の検討が開始された。政権交代直前に当時の自公政権下で成立した税制改正法附則104条で社会保障に要する費用を勘案しつつ、2011年度中に消費税率の引き上げを含む税制改正を行う旨が規定されていた<sup>2)</sup>。この条文を手掛かりとして、野党である自民・公明両党の協力を得て社会保障と税制の改正を一体的に実施する途が選択されたのである。

同年11月には宮本（太郎）北大教授（当時）を座長とし、有識者5名で構成する「社会保障改革に関する有識者検討会」が設置された。この有識者会議が12月に取りまとめた報告書「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」は、その後の一体改革の方向性を定めるものとなった。

これを受け12月14日に「社会保障改革の推進について」が閣議決定され、税制改正法附則104条が規定した「平成23年度までに」というスケジュール<sup>3)</sup>を念頭に置き2011年半ばまでに成案を取りまとめることになった。

## 2 成案の決定

2011年1月に内閣改造があり、自民党政権で閣僚経験者であった与謝野馨を一体改革担当大臣として登用することになった。与謝野は政府・与党のメンバー及び有識者で構成する「集中検討会議」を設置し、2月から精力的に各界からのヒアリングを実施した。5月12日には厚生労働省案（た

たき台）の提示を受け、6月2日に「社会保障改革案」をとりまとめた。

以後、政治プロセスに入るとして、与謝野は2011年6月3日に政府・与党メンバーで構成する「成案決定会合」を設置し、議論を進めた。成案決定会合では、片山（善博）総務大臣から消費税率引き上げ分の税収についての国と地方の配分について異議が出て、「国と地方の協議」に委ねられることになった。

これと並行して民主党内の「平場」の議論も行われたが、消費税増税の是非、引き上げ幅や実施の時期、前提条件などをめぐり党内調整は難航した。6月17日には与謝野から「社会保障・税一体改革成案（案）」が提示され、ぎりぎりの調整を続けた結果、6月30日に「成案」が決定され、7月1日に閣議に報告<sup>4)</sup>された。

成案の内容は、

- ①社会保障給付の公費負担は消費税収（国・地方）を主要な財源とする。
- ②消費税収（国分）の用途は、従来の「高齢者三経費」から年金、医療、介護、少子化の「社会保障四経費」とし、消費税収の用途の明確化と社会保障財源化を図る。
- ③引上げ分の消費税収（国・地方）は社会保障給付における国と地方の役割分担に応じ配分し、現行分の消費税収（国・地方）についての配分の基本的枠組みは変更しない。
- ④2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げる。
- ⑤消費税率引き上げ分の5%の財源は社会保障の充実に1%、社会保障の安定化（その中には基礎年金の国庫負担1/2への引上げに必要な財

<sup>2)</sup> 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条は税制の抜本的な改革に係る措置として、第1項で「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代（平成22年から平成31年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする」と規定した。

<sup>3)</sup> 「平成23年度までに」という規定は、政府が23年度中に法案を国会に提出（「法制上の措置を講ずる」）する期限であると解され、そのためには2011年の年央には成案を得る必要があったのである。

<sup>4)</sup> 民主党内反対派の要請により、閣議決定を避け、閣議報告に止めた。

源、消費税率の引上げに伴う社会保障における対応分を含む)に4%を配分する。

- ⑥社会保障改革の安定財源確保と財政健全化を同時達成し、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、同時達成への一里塚が築かれる。
  - ⑦改革にあたっては、「国と地方の協議の場」で真摯に協議する。
  - ⑧社会保障改革は、工程表に従って実施する。
  - ⑨経済状況を好転させることを条件として税制抜本改革を実施するため、附則104条の道筋に従って2011年度中に法制上の措置を講ずる。その際、経済状況の好転は、総合的に判断し、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とともに、不断の行政改革及び徹底的な歳出の無駄の排除を行う。
- というものであった。

### 3 難航した民主党内の取りまとめ

成案の決定後、厚生労働省では社会保障審議会の審議が開始された。年金部会が開催されると、年金の支給開始年齢の引上げが大きく報道されることになった。小宮山(洋子)厚生労働大臣は早々に今回の改正では支給開始年齢の引上げは行わないと述べ、年齢引き上げは「中長期課題」とされた。このように厚生労働省の審議会では部分的な後退が発生した。

菅の退陣を承けて9月2日に首相に就任した野田(佳彦)は、「成案を早急に具体化する」と言明した。民主党内では引き続き議論が重ねられたが毎回紛糾し、その様子は逐次マスコミで報道され、与党としてのガバナンスが問われるようになった。

党内の議論は12月30日ようやく決着し、政府・与党は2012年1月6日に「社会保障・税一体改革素案」を決定した。「成案」で先送りされていた消費税率の引き上げ時期は2014年4月に8%とし、2015年10月に10%とするとされた。

### 4 法案の国会提出と3党協議

民主党は「素案」をもって野党に協議を呼び掛けたが、野党はこれに応ぜず、政府は2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定し、3月30日に一体改革関連7法案を国会に提出した。

7法案については5月11日に衆議院で審議が開始され、「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」が設置された。委員会での審議に並行して6月8日から自民、公明、民主の3党間で法案の修正協議が開始された。そこでは、民主党が主張する「新たな年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」の取り扱いが論点となった。

3党協議は6月15日に合意<sup>5)</sup>に達し、「今後の年金制度、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。」という確認もされた。法案は、6月26日に衆議院で、8月10日には参議院でそれぞれ可決して成立し、8月22日に公布された。

### 5 社会保障制度改革国民会議における検討とプログラム法の制定

3党共同の議員提出法案である社会保障制度改革推進法では、社会保障制度改革の基本的な考え方などを定めるとともに、社会保障制度改革を検討する社会保障制度改革国民会議(以下「国民会議」)を内閣に設置することを定めた。政府は、国民会議の審議の結果等を踏まえ、1年以内に必要な「法制上の措置」を講ずることが義務付けられた。

国民会議は2012年11月に発足、総選挙を経て2012年12月に第2次安倍(晋三)内閣が成立したが、引き続き審議を行い、2013年8月に報告書を取りまとめた。これを受けて政府は2013年12月に「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」(いわゆるプログラム法)を国会で成立させた。

プログラム法に基づき、2014年6月18日に医療介護総合確保推進法(医療・介護関係の19本の法

<sup>5)</sup> 合意内容は、①社会保障制度改革推進法案を提出する、②認定こども園法案を提出し、総合子ども園法案は廃案とする、③一体改革関連6法案を議員修正する、④一体改革関連8法案を今国会で成立させる、というものであった。

律を改正)が成立した。医療法などの改正による効率的で質の高い医療の確保と介護保険法などの改正による地域包括ケアシステムの構築を目指す改正であった。

2014年以降、このようにプラグラム法に沿った制度改正、診療報酬・介護報酬の改定等が行われた。

## II 財源を確保し、負担を先送りしない社会保障改革(一体改革の意義1)

### 1 社会保障の制度改革と財源の確保の一体的実施

「社会保障と税の一体改革」の意義は、社会保障の制度改革と財源の確保を一体的に行ったことである、という単なる同語反復と思われるかもしれない。しかし、社会保障の制度改革の歴史を緋けば、年金制度改革や医療保険制度改革などの制度改革では、保険料については制度改革で議論されてきたものの、税財源(公費)については議論が及んでいなかったことが分かる。基礎年金の国庫負担の引上げ(1/3から1/2へ)を例にとれば、国民年金法の改正で国庫負担の割合の引上げは規定できても、その財源は確保されなかった(2009年改正)。

つまり、従来の社会保障改革は財源の面で「片肺飛行」を余儀なくされてきたのである。税法は財務省(国税)と総務省(地方税)の所管であり、税制改正については自民党税制調査会が強力な主導権を握っていた状況では、厚生省・厚生労働省だけでは社会保障の制度改革と税財源の確保を一体的に行うことは不可能であった。

それが実現できるのは、内閣主導以外ではありえないのだが、これまではそのような機会に恵まれなかった<sup>9)</sup>。本格的な非自民政権の成立という2009年の政権交代とその行き詰まりが、「社会保

障と税の一体改革」を産んだといえよう。

### 2 社会保障と消費税の関係

冒頭(I・1)に述べたとおり、一体改革は社会保障財源として消費税を充てることを前提に検討が開始された。このことを理解するためには、消費税と社会保障をめぐる歴史を振り返る必要がある。

1989年4月に消費税(税率3%)が導入されたが、その直後の参議院選挙で消費税反対を唱える社会党が躍進した。自民党は過半数を割る惨敗で、参議院で与野党の議席が逆転した。政府は消費税の存続すら危ぶまれるような事態に危機感を持ち、国民の「目に見える政策」として高齢者の介護基盤整備のための高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)を策定した。その推進体制を整えるため、1990年には全市町村に老人保健福祉計画の策定を義務付けること等を内容とする「福祉8法の改正」が行われた。これがその後の介護保険制度の制定に繋がる最初のステップとなった。

1993年8月には細川・非自民8党派連立内閣が成立した。翌年2月に細川首相は突如、税率7%の「国民福祉税」構想を発表した。しかし、政府内の合意形成の不備とその用途について詰めが甘さを露呈し、この構想は数日で撤回された。この騒動を通じて消費税財源の用途として社会保障が強く意識されることとなった。

その直後の1994年3月に厚生省の「高齢社会福祉ビジョン懇談会」(宮崎勇座長)から報告書『21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～』が提出された。そこでは「年金、医療、福祉のバランスがとれた社会保障の給付構造」を実現すべきとして「年金制度の安定化、医療制度の安定化、効率化を図るとともに福祉等の水準を思い切って引き上げる」ことが提言された。そして、間接税

<sup>9)</sup> 首相官邸で社会保障を議論する場として、小渕内閣において2000年1月に「社会保障構造の在り方に関する有識者会議」が設置されたことがあるが、4月の小渕首相の死去により10月に後任の森首相に報告書を提出して終了した。2001年の中央省庁の再編に伴い、総理府に設置されていた社会保障制度審議会が廃止され、経済財政諮問会議が社会保障についても議論する場とされてきた。言うまでもなく経済財政諮問会議は社会保障を専門に議論する場ではなかった。

の増収措置が講じられる場合にはその一定程度を社会保障の経費に充当することを検討し、その際当面の方向としては、緊急の課題である介護対策の充実等に充てていくことが適切であるとした。この報告書以後、厚生省は介護保険制度創設に向けて急ピッチで作業を進めることになった。

1990年代末になると不況の深刻化に伴い、社会保障制度の持続可能性について懸念が高まり、年金制度を中心として税方式の採用などの議論が盛り上がった。1999年10月には自民党、自由党、公明党の3党連立政権が成立した。その連立協議で、自由党は年金、老人医療及び介護については税方式を採用し、その財源は消費税を充てることを主張した。その結果、税方式の採用には至らなかったものの、国分の消費税は、基礎年金、高齢者医療及び介護の国庫負担分である「高齢者3経費」に充て、その旨を予算書総則で規定することとされ、社会保障の財源として消費税が特別に充てられる途が開かれた。

### 3 財政の健全化の要請

一体改革の背景として、財政健全化の要請が強かったことも忘れてはならない。菅内閣の発足直後に「財政健全化計画」が閣議決定されている<sup>7)</sup>。

「財政健全化計画」では、国・地方の基礎的財政収支を少なくとも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年度までには黒字化するという財政健全化目標を定めており、その実現に向けた取り組みが求められた。

I・2及び3で述べたとおり、一体改革では社会保障改革と財政健全化の同時達成の実現と消費税率の引上げによる2015年の中間目標の達成が目指された<sup>8)</sup>。

### 4 基礎年金の国庫負担1/2への引上げのための財源の確保

さらに、基礎年金の国庫負担の1/2への引き上げのための財源の確保が懸案であった。

基礎年金の国庫負担の1/2への引上げが最初に議論されたのは、1994年の年金法改正の際である。94年年金改正法の附則第2条として「長期的で安定した年金制度を維持していくため」次期財政再計算の時期を目途として、「財源を確保しつつ、基礎年金の国庫負担の割合を引き上げることについて総合的に検討を加え、その結果に基づいて、必要な措置を講じるものとする」ことが規定された。

2000年の年金改正法では、附則第2条に「当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合を2分の1への引上げを図るものとする」とされ、1/2が明記されるとともに、実施時期も規定された。

さらに、2004年の年金法改正では国庫負担は1/2とすることを本則で規定した上で、附則で「 $1/3 + a$ 」の国庫負担が適用され、1/2への引上げの実施年度について附則第16条で、平成19年(2007年)までに「所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までの間のいずれかの年度を定める」と規定された。

2009年の年金法改正で、①平成21年4月から基礎年金の国庫負担を1/2とする、②国庫は、平成21年度及び22年度分については、財源確保法の規定に基づく財政投融资特別会計から一般会計への特例的繰入金を活用し、1/2との差額を負担する、③その後税制改正法の規定に従って行われる税制に抜本的な改革により所要の安定財源を確保した上で、基礎年金の国庫負担割合1/2を恒久化する、④それまでの間は②と同様に臨時的法制上・財政上の措置を講ずる、とされ、基礎年金の国庫負担

<sup>7)</sup> 2010年6月26日・27日にG20のトロント・サミットが開催されており、「先進国は、2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させる財政計画にコミット」することが求められた。わが国は、このサミットに備え、財政健全化計画を策定する必要がある、6月22日に閣議決定した。

<sup>8)</sup> 2014年4月には予定どおり消費税率が8%に引き上げられ、2015年の国・地方の基礎的財政収支の対赤字半減目標(対GDP比、2010年度比較)は達成した。

1/2が実現した。

しかし、上記③にあるように「その後税制改正法の規定に従って行われる税制に抜本的な改革により所要の安定財源を確保」が重い課題となっていたのである<sup>9)</sup>。

### 5 難航した一体改革のとりまとめ

2010年6月から開始された「成案決定会合」と並行して民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」で議員が自由に参加できる「平場」での議論が行われた。そこで際立ったのは増税反対派の意見である。その主張は、①現下の経済状況で消費税の引き上げを行うべきではない、②経済が回復すれば、税収が上がるので消費税引き上げは不要、③無駄の排除を徹底すれば財源が出てくる、などであった。これに併せて「辞める総理の下で決めるべきではない」という政局論が組み合わされた<sup>10)</sup>。結局、執行部提案の消費税率10%への引き上げ時期「2015年までに」を「2010年代半ばまでに」と改め、消費税率引き上げの要件とされた「経済状況の好転」について「前提として」を「条件として」に改めて、6月30日に政府・与党本部で「成案」の決定をみた。かろうじて「自ら設定した期限に結論を得る」という政権与党としての規律を何とか維持したのである。

成案の決定後、民主党は消費税の引き上げ時期、引き上げ幅を決めなければならなかったが、その党内議論も難航を極めた。9月に就任した野

田首相は年内決着を目指した<sup>11)</sup>。民主党の調査会での議論は12月29日の深夜まで続けられ、外遊先のインドから帰国した野田首相自らが出席し、長時間にわたる議論に参加し、押し切る形でようやく決着した。その前日に民主党税調役員会がまとめた骨子案では、13年10月から8%、15年4月から10%という引上げスケジュールであったものが、それぞれ半年遅らせて決着となった。

政府は、2012年3月30日に消費税の引き上げを内容とする税制の抜本改正法案を閣議決定して国会に提出した<sup>12)</sup>。政府が法案を閣議決定するに当たっては、与党である民主党の法案審査が必要であることから、3月中旬から政調会長の下に関係調査会、部門会議の合同会議で法案審査が行われた。ここでも民主党の党内議論は難航した。消費税引き上げ「推進派」とこれに否定的な「慎重派」の議論が対立し、両者の溝が埋まらないまま時間が経過し、年度内法案提出のためには限界とされる3月28日未明（午前2時過ぎ）に政調会長により議論が打ち切れ、「慎重派」の怒号の中で法案審査は終了した。

このようにして税制関連法案は国会に提出されたが、これに不服な「慎重派」の議員が政務3役や民主党の役職について辞意を表明するなど、民主党内の対立は更に高まった<sup>13)</sup>。

2012年6月に民主・自民・公明の三党による修正協議が合意に達し、社会保障・税一体改革7法案の修正法案と新たに提出された「社会保障制度改革

<sup>9)</sup> 2009年の税制改正法附則104条でもその旨が規定されていた。

<sup>10)</sup> 当時、菅首相であったが、東日本大震災への対応をめぐる野党からも民主党内も「菅おろし」が強まり、退陣の条件と時期が焦点となっていた。

<sup>11)</sup> 菅総理の辞意を受けて行われた代表選挙では、「一体改革」のために増税もいとわないとする野田候補が代表に選ばれた。野田首相は、「一体改革」については「成案を早急に具体化する」とした。

<sup>12)</sup> 年明けの2012年1月4日の年頭記者会見で、野田首相は、改めて社会保障・税一体改革が「一番大きなハードルだ」とし、発言の半分以上をこの問題に費やし、首相の意欲を示した。基礎年金国庫負担1/2の確保は、「自公政権以降、かなり苦心惨憺をしてきている状況」であるが、「もうこれ以上先送りできない状況」であるとした上で、一体改革については、「今週中に素案の正式決定」、「来週中に野党に協議を呼びかけ」、与野党協議を経て「大綱」をつくり、法案を「年度内に提出」と、これからの取り運びについて明言した。

<sup>13)</sup> 民主党内の議論は繰り返し出発点まで戻り、「成案」や「素案」で決められたことまで再度議論を蒸し返す、「卓袱台返し」の議論が横行する会議であった。民主党の議員には、物事を決定していかなければならないと自覚の欠如、財源やマンパワーなどさまざまな制約がある中で政策を実行していかなければならないという政権与党の立場への無理解、あるいは時として国民に不人気な政策でも国益のためには断行しなければならないという国家運営についての責任感の不在が目立った。

推進法案」が6月26日に衆議院で可決した。衆議院の特別委員会における100時間を超える審議を踏まえ、3党がそれぞれ歩み寄る形で修正に合意したのである。

その際、民主党の増税反対派（小沢グループ）は民主党を離党した。一体改革はこのようにして民主党としては党の分裂という高いコストを払わなければならなかった。

## 6 負担に正面から取り組んだ改革

社会保障をめぐる論議においては、長らく負担はできるだけ小さく、給付は大きくという声が強かった。その結果、現在の世代は自分たちで負担している以上の給付やサービスを受け、後世代に負担をつけ回している状態になっていた。一体改革は負担について逃げることなく正面から取り組んだ改革であり、その意義はいくら強調してもしすぎることはない。

特に1970年代から消費税をめぐって苦難の歴史を繰り返してきたわが国の政治の歩みを思うと、当時の与野党の3大政党が消費税の引き上げに合意した「3党合意」は画期的であった。

しかし、民主党内の合意形成は最後まで難航したし、最終的には民主党の分裂という形で決着した。「負担増から逃げない」ということ、とりわけ消費税率の引上げは政党にとって困難な課題であったのである。

## Ⅲ 超党派の合意による社会保障改革（一体改革の意義2）

### 1 政権交代と社会保障

2009年の民主党への政権交代は、1955年以来我々が初めて経験する本格的な政権交代であった。一体改革はこの政権交代という政治環境の中

で、求められる社会保障改革をどのように実現していくかという課題への回答であった。

わが国において今後も政権交代が常態となるのであれば（少なくとも55年体制のように自民政権が今後半世紀にわたって続くと想定しないとすれば）、今回の政権交代で経験したことの検証は不可欠であろう。

## 2 民主党の社会保障政策と野党との軋轢

民主党への政権交代をもたらした総選挙（2009年8月）を民主党はマニフェストを掲げて戦い、勝利した<sup>14)</sup>。政権交代直後に取り組んだ2010年4月の診療報酬改定では10年振りのプラス改定（0.19%）を実現し、入院と外来の配分を予算でセットした<sup>15)</sup>。

民主党の目玉政策であった子ども手当については、2010年6月から公約の半額の月額1.3万円ではあったが支給が開始された。野党の自公両党がこれを「ばらまきの典型」として厳しく批判した。2011年3月に東日本大震災が発生し、その復興対策について野党の協力が必要になった。これに対し、自公両党は子ども手当の廃止を条件とした。その結果、子ども手当は2012年3月分まで支給した上で廃止され、以後、児童手当を支給することで3党の合意が成立した（2011年8月）。

子ども手当と並んで与野党が激しく対立したのが、民主党の「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」という政策であった。

2000年代半ばから「消えた年金記録問題」など年金制度の保険者である社会保険庁をめぐる不祥事が続発し、政府への信頼が失墜した。一方、民主党は現行の年金制度は持続可能ではなく、最低保障機能にも欠けるとして、当時の与党の現行制度を前提とする改革案をすべて否定してきた。そして、現行制度に替えて全年金制度を所得比例年

<sup>14)</sup> マニフェストでは社会保障について①月額2.6万円の子どもの手当の支給、②新たな年金制度の創設（所得比例年金への一元化。月額7万円の最低保障年金の創設）、③医療・介護の再生（後期高齢者医療の廃止。医師数1.5倍。医療機関の診療報酬（入院）の増額）などを掲げていた。

<sup>15)</sup> 従来、診療報酬の改定幅は政府が予算で決定するが、その配分については中医協（中央社会保険医療協議会）の審議事項とされ、予算で配分を決定することはなかった。2010年改定ではマニフェストどおり入院に多くの財源が割かれた。

金に一元化し、あわせて最低保障年金を創設するという「新しい年金制度の創設」を提案していた。

政権交代後は、民主党案が具体化されないことで、逆に野党から強く追及される立場になった<sup>16)</sup>。自公両党は民主党案の具体化を強く求めたが、民主党は2010年6月に「新年金制度の基本原則」という7項目を公表したにとどまり、政権担当期間中に具体的な制度設計はなされなかった<sup>17)</sup>。一体改革を与野党合意で実現するためには、「新しい年金制度の創設」は最大の障壁となっていた。

後期高齢者医療制度は、2006年の医療制度改革で法制化され、2008年4月に施行された。75歳以上の者は従来の医療保険制度から離脱し、新たに創設された別建ての後期高齢者医療制度に加入する制度である。施行時に、ごく一部の対象者に新しい保険証が届かないという不備が生じた。また、「後期高齢者」という名称が不評であったり、75歳以上の者を対象とした診療報酬が「年齢による差別」であると批判されたりした。このため、当時の福田首相は制度施行の初日に「長寿医療制度」と呼称を変えるという混乱振りであった。

民主党はマニフェストに「後期高齢者医療制度の廃止」を掲げ、政権交代後、長妻厚生労働大臣の下で高齢者医療制度改革会議を設置し見直しに着手した。改革会議は2010年12月には最終的な取りまとめを行った<sup>18)</sup>。

しかし、全国知事会はこの案に対し現行制度の改悪であるとして反対を表明するなど関係者間の

合意が得られず、後期高齢者医療制度の廃止についても民主党政権下では、それ以上の進展は図れなかった。

他方、自公両党は後期高齢者医療の廃止には反対であり、この問題も「新しい年金制度の創設」と並んで社会保障分野で最も与野党の間で隔たりが大きく、かつ、対立が根深い問題となっていた。

### 3 断絶から継承へー「有識者会議」の報告書

前述のとおり（I・1）、2010年11月に設置された社会保障改革に関する有識者検討会の報告書はその後の社会保障と税の一体改革の方向性を定めるものとなったが、この報告書で強調されたのは、自公政権の政策との連続性であった<sup>19)</sup>。

そこには、自公政権下における議論の蓄積への高い評価と超党派での改革の必要性への指摘があった<sup>20)</sup>。そして中央省庁の再編で廃止された社会保障制度審議会を例に出し、「しかし、社会経済の変化が激しくなり、政権交代が例外的な事態ではなくなった今日こそ、こうした会議体が必要である。法律に根拠があり、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」（仮称）の速やかな設置を提案する。」とした。

まさに、2012年8月に制定された社会保障制度改革推進法で規定された社会保障制度改革国民会議の姿がここに先取的に示されている。

さらに報告書は「社会保障改革を支える税制のあり方」を論じているが、「消費税の用途明確化の

<sup>16)</sup> 2004年の年金改正を担当したのは公明党の坂口（力）厚生労働大臣であったこともあり、公明党は2010年末に公表した同党の福祉ビジョンで一章を割いて民主党案の「欺瞞性」を追及した。

<sup>17)</sup> 「新年金制度の基本原則」は、厚生労働省（2010）『平成22年版厚生労働白書』321頁参照。

<sup>18)</sup> 「高齢者医療制度改革会議」は、厚生労働省（2011）『平成23年版厚生労働白書』239頁参照。

<sup>19)</sup> 報告書は冒頭部分で「これまでの社会保障改革論議の総括」として「新しい社会保障のあり方をめぐる議論は、前政権下の社会保障国民会議、安心社会実現会議などにおいても開始されていた。社会保障国民会議は、社会保障の機能強化について具体的な提言をおこない、安心社会実現会議は、社会保障、雇用、教育の連携をふまえて安心社会への道筋を展望した。それらの議論は、参加と包摂の社会保障によって経済との好循環を展望するという点で、本報告書とも多くの共通点がある。ここには、党派を超えて共有できる、社会保障改革論の流れがある。こうした議論の蓄積を尊重しつつ、新たな視点からの検証も加えて、議論を発展させていく必要がある」とした。

<sup>20)</sup> 報告書は「年金をはじめとする社会保障制度には、長期的に安定した、継続的な仕組みが必要である。時々の政権ごとに、社会保障制度が大きく振れるならば、国民の不安はいや増す。幅広い国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせず、事実に基づいた客観的な議論をすすめることが大切である。こうした目的のために、与野党が対等に議論できる常設の会議体を設置するべきである。」と提言した。



必要性」として、自公政権の民主党への政権交替直前に規定した平成21年度税制改正法附則104条が引用されている<sup>21)</sup>。以後この条文が民主党内での消費税論議に重要な役割を果たしたことは既に記述したところである。(I・1)。

報告書の結語部分においても「与野党の国会議員や有識者で構成する「社会保障諮問会議」(仮称)の設置を急ぎ、とくに年金や医療について、本報告書の提起もたき台として、政権交代を越えて安定的に定着させるべき仕組みについての合意を形成するべきである。」とした。政権交替下における社会保障についての政策決定のあり方について、特に年金と医療を明示したのは「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」が与野党間で抜きがたい対立の元となっていることを強く意識したためである。

#### 4 集中検討会議が果たした役割

2011年1月14日の内閣改造での与謝野(当時、「立ち上がれ日本」を離党して無所属の議員)の大臣への起用は大きな驚きをもって受け止められた。その後の国会でも与謝野の「変節」を追及する質問が少なくなかったほどだ<sup>22)</sup>。前年12月の閣議決定でこの年の6月までに「成案を得る」としたが、報道機関の反応は「半信半疑」であった。内閣が本気に取り組むのか見定めがつかなかったのである。与謝野の登用は民主党にとっても「劇薬」の人事であったが、これにより俄然「政権の

本気度」が伝わることになった<sup>23)</sup>。

与謝野は就任直後の1月21日に政府・与党の推進本部で「社会保障改革に関する集中検討会議」の設置を決定した。また、集中検討会議のとりまとめの後に政治レベルで決定するための成案決定会合を設けるとした。集中検討会議は「政治決定プロセスではない」とすることによって、民主党内議論からのフリーハンドを確保し、議論の停滞を回避したのである。集中検討会議はすべて首相官邸で開催され、毎回首相が出席し、議論は公開された。

与謝野は集中検討会議を頻繁に開催(ほぼ1~2週間に1度)することによって、改革案作成の進行管理を図った。首相が出席するのでその度にマスコミで報道されることになり、検討状況が「見える化」され一体改革についての求心力が高まった。

#### 5 集中検討会議における年金改革議論

与謝野は「あらゆる提案を検討の俎上にのせる」という方針を打ち出し、集中検討会議で経済団体、労働団体、地方団体、医療関係者、保険者などからヒアリングを行った。大臣の強い意向で新聞各社も対象となった<sup>24)</sup>。このことは、一体改革についてマスコミの関心をさらに高めることになった。

また、「あらゆる提案を検討の俎上にのせる」とことで、年金改革についての民主党案が相対化され

<sup>21)</sup> 報告書は「消費税の用途を社会保障に限定することは、すでに法律や閣議決定において決められていることを改めて確認し、こうした決定をさらに具体化し、国民が点検可能な条件を構築していく必要がある。すなわち、平成21年度税制改正法附則104条においては、「消費税の全額が制度として確立された年金、医療および介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられること」が決められている。また、この税制改正法に先立って閣議決定された「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」においても、「消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない」と明記されている。」とし、「政府は、この考え方を発展させ、消費税を社会保障目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなど、消費税の用途を明確化するべきである。」と踏み込んでいる。

<sup>22)</sup> 与謝野は、福田改造内閣で経済財政担当相に、続く麻生内閣では一時、財務相、経済担当相も加えて経済関連3閣僚を兼務した。政権交替の直前に自公政権の中核にあり、与謝野大臣の就任は継続性を象徴するものであった。

<sup>23)</sup> 実務的には社会保障・税一体改革の「専任大臣」が誕生したことの意義が大きい。これまで担当大臣は官房長官であった。閣内で最も多忙な官房長官が所管するのと専任大臣が所管するのでは、政策形成の速度が比較にならないほど高まった。

<sup>24)</sup> 新聞各社は年金制度改革などについて改革案を提案していたが、政府の会議としては異例であった。なお、朝日新聞はヒアリングに参加しなかった。

ることになった。各提案を整理することによって、所得比例年金に一元化することは将来構想として正面から否定はしないものの（「棚上げ」をして）、各提案に共通する「年金制度の当面する課題」の解決を優先するという方向性を打ち出すこととなった。

全制度を所得比例年金制度に一元化するという提案も、実現には被用者年金の一元化からスタートし、全制度の一元化を目指す「2段階改革論」であった<sup>25)</sup>。

現行の2階建て年金制度を支持する論者の間でも、一階部分の基礎年金については全額税方式<sup>26)</sup>から国庫負担は1/2までとする意見まで幅<sup>27)</sup>があった。

二階部分の所得比例年金については、任意の拠出建てにするという意見（これは公的年金においては所得比例年金を廃止するという考え方で、見方によっては所得比例年金に一元化する主張に最も対立する）まであった<sup>28)</sup>。

なお、現行制度の体系の維持を主張する立場も、被用者年金の一元化、非正規労働者への厚生年金適用の拡大、年金の最低保障機能の強化など現行制度の見直しは必要であるという意見であった。

また、基礎年金の額の引き上げを主張したの

は、連合（月額7万円程度）と毎日新聞（「将来的課題」とする最低保障年金の額を7万円とする）であった。

以上に述べた意見の幅が生じる背景には、年金制度に回せる税財源の規模をどのように認識するか、医療、介護、子育てといった「現物給付」への税財源の投入の必要性との優先度をどうとらえるかが根底にあった<sup>29)</sup>。

このように「全制度を所得比例年金制度に一元化」と「現行制度の体系の維持」とでは、一見したところ相容れないようにみえるが、当面の改革（第一段階の改革）までではほぼ一致していたのである<sup>30)</sup>。

ヒアリングの結果は「国民年金と被用者年金の一元化については、自営業者等の所得把握が難しい国民年金は別制度のままとして将来の課題とすべきとの意見や、第1段階の改革として、厚生・共済年金の一元化を行い、第2段階の改革として、全ての制度を一元化すべきとの意見があった。」とまとめられた（5月12日開催の集中検討会議提出資料「ヒアリングにおける意見について」）。

6月2日の集中検討会議で「社会保障改革案」がとりまとめられた<sup>31)</sup>。年金については、「新しい年金制度の創設」については「実現に取り組む」とされ、「国民的合意に向けた議論や環境整備を進

<sup>25)</sup> 所得比例年金に「一元化」（＋最低保障年金で補完）か、基礎年金と所得比例年金の「2階建て」かの論点については、連合と毎日新聞が「一元化」を主張、ほかは「2階建て」の維持という意見であった。「一元化」という意見も、自営業者まで含む一元化は「第2段階の改革」（連合）、「将来的課題」（毎日新聞）とし、当面は被用者年金（厚生年金と共済年金）の一元化を実現すべきという意見であった。

<sup>26)</sup> 経済同友会、連合、日経新聞が基礎年金の税方式を主張した。連合は、第1段階の改革で基礎年金を全額税方式とし、第2段階の改革で所得比例年金に一元化する際に基礎年金を最低保障年金に転換するとした。

<sup>27)</sup> 基礎年金の国庫負担については、経団連は、将来ほかの社会保障分野への給付、財政状況を勘案しつつ2025年に税負担の割合を1/2から「段階的に引上げを図る」としているが、どこまで引き上げるのかは明示していない。それ以外の者は国庫負担割合を1/2という現行方式を支持した。

<sup>28)</sup> 経済同友会は、2階の所得比例年金は民間の金融機関等が運営する拠出建て私的年金とし、任意加入の制度にするとした。

<sup>29)</sup> 読売新聞は、医療・介護の安全網整備を視野に入れ、少子化対策を含めた社会保障全体を見据えなければならないということから、基礎年金の国庫負担1/2という意見であった。財源の2分の1とするとした。日経新聞は、医療・介護は保険方式がふさわしく、基礎年金は全額税方式とすべきとした。

<sup>30)</sup> 集中検討会議の委員の宮本太郎は、年金をめぐる議論について、その差異ばかりに注目するのではなく「認識やアプローチについては収斂が図られつつあるという方向性」を見定めるべきとコメントした。

<sup>31)</sup> 社会保障改革案では改革の優先順位を、①子ども・子育て支援、若年者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④制度横断的な「貧困・格差対策」、「低所得者対策」と定めた。具体的な改革項目として、各分野について、「充実」「重点化・効率化」すべき項目が掲げられ、改革の「工程」として軸等が明示され、それぞれの所要費用が計上された。

める」とされたが、時期や所要費用は示されなかった。他方、「年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図る」事項として、①最低保障機能の強化+高所得者の年金給付の見直し、②短時間労働者に対する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、被用者年金の一元化、③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、標準報酬上限の引上げ、④業務運営の効率化を図る（業務運営及びシステムの改善）の4項目が工程及び費用試算とともに示された。

## 6 一体改革関連法案の修正協議と3党合意の成立

2012年5月から始まった国会審議において自民党は「社会保障改革基本法」の制定を主張した。3党協議で「社会保障制度改革推進法」の提出が決まり、同法で「社会保障制度改革国民会議」が1年間設置されることになった<sup>32)</sup>。

社会保障制度改革推進法では、第2条で基本的な考え方が、第5条から第8条までで年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策についての改革の基本方針が示された。さらに、既述のとおり「あらかじめその内容について三党間で合意に向けて協議する」との約束があり、国民会議の開催と並行して、自公民3党間の協議が行われた。国民会議の検討項目も3党から提出された。この意味で、国民会議は清家（篤）会長が繰り返し強調したとおり、「具体的なミッションを受け

た専門家の検討」であった。

社会保障と税の一体改革において国民会議が果たした役割は大きいものがある。本稿Ⅲ・3で説明したように、幅広く国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせず、事実に基づいた客観的な議論をすすめることの重要性が指摘され、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」（仮称）の設置が提案されていた<sup>33)</sup>。

国民会議は、与野党間で対立が先鋭であった「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」の議論を「棚上げ」する場として設置されたものであり、これなくして2012年6月の3党合意はありえなかったのである。期せずして1年間と言う時限的な会議ではあったが、2010年12月の有識者検討会議の報告書の提言が実現したのであった<sup>34)</sup>。

さらに、政府には社会保障制度改革の実施が義務付けられ、「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」（第4条）とされ、国民会議における審議の結果は政府によって実行されることが担保されていた。そのための財源は、まさに一体改革関連法によって消費税率の引上げが法定されているので、財源も約束された状況での審議が行われた。政府の多くの審議会、検討会が報告書を出しながら、棚さらしになることが少

<sup>32)</sup> 社会保障制度改革国民会議は2012年6月に自公民3党の議員提案である社会保障制度改革推進法によって、1年間に限り内閣に設置された会議である。会議については同法第9条で「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、第二条の基本的な考え方にのっとり、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」とされていた。

<sup>33)</sup> 社会保障制度改革国民会議は約10年振りに首相官邸に設置された社会保障の検討の場となった。

<sup>34)</sup> 与野党間で意見が対立した「新しい年金制度の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」については、社会保障制度改革推進法で「今後の年金制度」、「今後の高齢者医療制度」は「国民会議で検討し、結論を得る」と規定された。民主党はマニフェストの方針は堅持したという立場であるし、自公両党はこれによって民主党案を葬ったという立場であった。3党間では社会保障制度改革推進法とは別に、これらの問題については「あらかじめその内容について三党間で合意に向けて協議する」と「確認」された。野党時代の自公両党は、これによって社会保障制度改革国民会議での審議が民主党の方針のとおり議論することはあり得ないという認識であった。まさに同床異夢であったが、このような形でしか3党の合意は形成されなかったのである。

なくないことを考えると、国民会議は極めて恵まれが環境で検討が行われたといえよう。

国民会議からの報告書の提出（2013年8月6日）を受けて、政府は社会保障制度改革推進法施行後1年以内という期限である8月21日に、「法制上の措置」の骨子を閣議決定した。この閣議決定で、この骨子に基づき「社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする法律案」を速やかに策定し、臨時国会の冒頭に提出することとした。

以後、いわゆるプログラム法の制定とそれに基づく関係法案の成立状況はⅠ・5で述べたとおりである。

#### Ⅳ 1990年代以降の社会保障改革の中での位置付け（一体改革の意義3）

##### 1 1990年代以降の社会保障

戦後の社会保障の歩みは、1945年からの戦後改革期、1961年の国民皆保険・皆年金の達成、1973年の給付の大幅改善、1980年台前半の「福祉見直し」（第2臨調）という歩みを経て、1990年からは経済の長期的低迷下での社会保障制度の運営の時代となっている。

1990年代後半に経済の悪化が一層深刻となり、最初に医療保険財政が行き詰まって対応に追われることとなった。1990年代末には年金制度を中心に制度の持続可能性についての懸念が高まり、それまでの社会保障改革では提起されなかった「大胆な」見直し案が提案された。

2001年に小泉政権が成立すると内閣が掲げる構造改革の一環として2002年の医療保険改革、2004年の年金制度改革、2005年の介護保険法改正、障害者自立支援法の制定、2006年の医療制度改革と社会保障分野での改革が相次いだ。小泉首相は2006年に退陣したが、その直前に閣議決定した

「骨太方針2006」で以後5年間、国の社会保障予算の伸びを毎年2,200億円削減することとされた。

小泉内閣以後、安倍内閣（第1次）、福田内閣、麻生内閣と続いたが、いわゆる地域医療の崩壊、貧困・格差の問題の顕在化（「年越し派遣村」など）、「消えた年金記録問題」等社会保険庁の不祥事が続出し、社会保障についてさまざまな「ほころび」が露わになった。

福田内閣における「社会保障国民会議」の設置、麻生内閣における「安心社会実現会議」の設置など、「骨太方針2006」の給付抑制路線からの「方向転換」が模索されたが、実現に至らなかった。

政府が社会保障分野で失点<sup>35)</sup>を重ね、「政権交代が目前」と意識される中で社会保障分野が与野党間の対決の見せ場となる一方、厚生労働省は不祥事への対応に追われ、小泉内閣のもとでの医療制度改革（2006年）を最後に制度改革は停滞することとなった。

##### 2 停滞を打破した一体改革

社会保障と税の一体改革は、民主党政権が参議院の敗北で追い込まれた中で開始されたものであるが、政府・与党の本部を立ち上げ、官邸主導で改革が実施されることとなった。事務局が内閣官房に置かれ、厚生労働省に対し改革を迫る形となった<sup>36)</sup>。

年金制度、医療保険制度等、具体的な制度改正については、厚生労働省の社会保障審議会の各部会で審議することが必要であった。従来、その場はステークホルダーの綱引きの場となり審議が立ち往生しがちであったが、「一体改革」では官邸主導という外圧で審議の停滞を押し切ることとなった。

<sup>35)</sup> 2008年4月にスタートした後期高齢者医療制度も立ち上がりにおいて躓き、民主党は後期高齢者医療制度廃止を主張し、攻勢をかけることとなった。

<sup>36)</sup> 民主党政権は国家戦略局を設置して重要政策の推進を図ることを目指していた。このため、国家戦略室が設置され官民の人材が集められたが、成果を上げたとは言いがたかった。「一体改革」の事務局は内閣官房の官房副長官補室の別室として設置された。自公政権時の「従来ルート」に戻したといえよう。同時に、それまで国家戦略室で検討されていた「番号制度」（マイナンバーとして制度化）についても社会保障改革担当室に移管された。

### 3 全世代型社会保障への転換

一体改革における社会保障改革で強調されたのは、全世代型社会保障への転換であった。このことは検討の当初である2010年11月に設置された有識者検討会報告書で既に示されていた。

そこでは、わが国の社会保障について創設当時と社会環境が大きく変化する中で現役世代の子育て、失業、不安定就労などの課題に対応できず、機能不全が生じていると診断し、今後目指すべきは、高齢期に集中していた社会保障を改め「全世代対応型」に転換することと、子ども・子育て支援、若年層の就労・能力開発支援を中心に「未来への投資としての社会保障」とすると提案した。さらに、若い世代は社会保障について見返り感が乏しいまま負担感が増し、制度不信が高まっているとし、この負担と給付の歪みの是正が必要であると指摘した。そして、非正規雇用の増加や社会保険料の逆進性などによる「社会保険の揺らぎ」を税負担で補完することを求めたのである。

国民会議の報告書でも全世代型社会保障への転換が明記されている。報告書の冒頭の「国民へのメッセージ」で、清家会長は「何よりも社会保障制度を支える現役世代、特に若い世代の活力を高めることが重要です。子育て支援などの取組は、社会保障制度の持続可能性を高めるためだけではなく、日本の社会全体の発展のためにも不可欠です。全世代型の社会保障が求められる所以であり、納得性の高い社会保障制度のもとで、国民がそれぞれの時点でのニーズに合った給付を受けられるようにしていくことが大切」と述べている。さらに、報告書は総論部分で「社会保障改革の方向性」として8項目を掲げているが、その第2項目が「すべての世代を対象とし、すべての世代が相

互に支え合う仕組み」であり、「主として高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障への転換を目指すべきである」とし、「その際、全世代型の社会保障への転換は、世代間の財源の取り合いをするのではなく、それぞれ必要な財源を確保することによって達成を図っていく必要がある」としている。

さらに、「世代間の公平だけではなく、世代内の公平も重要であり、特に他の年代と比較して格差の大きい高齢者については、一律横並びに対応するのではなく、負担能力に応じて社会保障財源に貢献してもらうことが必要」とし、「これまでの「年齢別」から「負担能力別」に負担の在り方を切り替え」ることを提言しているのである。

#### 終わりに

1990年代以降、わが国は少子高齢化の進展・人口減少社会への突入、経済の長期的低迷とそれに伴う雇用の不安定化、貧困格差問題の顕在化などの経済社会の大きな変動を経験した。また、1993年と2009年の非自民政権の成立によって1955年以来経験をしたことのない与野党間での政権交代があった。さらに、終戦直後のシャープ税制以来の直接税中心の租税構造の転換を図るとして導入された消費税の税率引上げが課題であり続けた30年であった。

社会保障と税の一体改革は、このようなわが国の経済社会の変化への対応、政権交代への適応、消費税増税の実現、持続可能で安定的な社会保障の確立という連立方程式についての解であった。

(なかむら・しゅういち)

## **What is the Comprehensive Reform of Social Security and Tax?: A Necessary Step to Protect, Evolve and Maintain Japan's Social Security System**

NAKAMURA Shuichi\*

### Abstract

The purpose of this paper is to confirm the significance of the comprehensive reform of social security and tax in the history of social security in Japan since 1990.

First, this paper will confirm the process from the start of consideration of comprehensive reform of social security and tax till the realization of system reform.

On top of that, it will make clear that this reform has realized to integrate the reform of the social security system and the securing of financial resources as one, and tackled the increase in burden head-on which had tended to be avoided so far, and achieved the result that could not have been achieved by the conventional social security reform of securing social security financial resources by raising the consumption tax.

Second, the social security reforms until then have been implemented under the long-term LDP administration since 1955, but this reform was carried out amid the change of government, from the establishment of Democratic Party in 2009 to the return to the LDP administration in 2012, and points out that it is of significant importance that the ruling and opposition parties reached an agreement on social security policy, about which the conflict had deepened before and after the change of government in 2009 and then the system reforms were realized.

**Keywords :** Comprehensive Reform of Social Security and Tax, Consumption Tax, Three-party Agreement, National Council on Social Security System Reform, Social Security System Oriented to All Generations

---

\* Professor, Graduate School of International University of Health and Welfare