

2009年3月26日

道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会報告

道州制における税財政制度の課題
権限や責任の「見合い」としての税財源配分をどう考えるか

沼尾 波子

1. はじめに：『中間報告』での整理

【道州制における税財政制度】

- 国、道州、基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源を確保できるように税の性格によって分割された税源を分配
- 基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築
- 道州および基礎自治体に対し、それぞれ付与された権限分野において、税目ならびに税率等を独自に決定し、みずから財源を確保できるよう、課税自主権を付与
- 道州および基礎自治体については、必要な財政調整を実施

- 国から道州・基礎自治体に対して多くの権限と責任を移譲することを提起
 ⇒権限や責任に見合った税財源の配分を考える際に、
 - ① 権限や責任の「見合い」としての税財源額をどのようにカウントするか。
 - ② 「見合い」として計算された必要額について、税源、財源としてそれぞれ何をどのように配分するか
 - ③ その際、財政の所得再分配機能、経済安定化機能をどのレベルで担うこととするか。

2. 「最低限の生活保障」における権限配分と財源配分

『中間報告』【国、道州、基礎自治体の役割と権限】

○ 「国の役割は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定」

Ex. ⑨最低限の生活保障

「生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。」

○ 「道州は、基礎自治体の範囲を超えた広域にわたる行政、道州の事務に関する企画基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整」

Ex. 広域の公共事業、経済・産業の振興政策、地域の土地生産力の拡大、能力開発や職業安定・雇用対策、市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定

○ 「基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位」

Ex. 住民の安心安全、社会福祉、保育所、幼稚園……

○最低限の生活保障（ナショナル・ミニマム）とは

- ①衣食住等確保のための最低所得保障
 - ②必要なときに医療や介護、初等教育が受けられるようなサービス供給体制と防貧対策としての社会保険制度の整備
 - ③日常生活を営むために必要な生活道路、上下水道などライフラインの確保
- ⇒公的扶助のみならず、社会保険や生活基盤整備・維持など多岐にわたる
 ⇒国はこれらの水準確保を単に法律で規定すればよいのか。道州や基礎自治体に対してミニマム水準を規定するだけでなく、それに要する財源を保障する責任をどう考えるか。
 (⇔「地域主権型道州制」において、国は基準だけを策定し、事務事業の執行とその財政負担は道州が担うのか。あるいは基準そのものも道州が決定するのか。)

○生活保護制度の例にみる「基礎自治体と道州が果たすべき役割、国が責任を持つべき部分」

生活保護法1条「日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」

		最低生活保障＋自立助長	
相談者・要保護者	被保護者		
生活保護における社会福祉実践(相談援助活動及び支援活動)			
相談及び助言	自立助長に即した相談援助	自立助長に即した支援	
	相談援助	自立支援	
・相談者・要保護者の意向に即した相談及び助言	・要保護者の意向を尊重した相談援助活動	被保護者の選択と決定に基づく支援活動	
○相談及び助言 <相談者> ・社会福祉法及び社会福祉各法において規定 <要保護者> ・生活保護法 第27条の2 相談及び助言 ○保護申請に伴う助言指導 <要保護者> 生活保護法 第28条 調査及び検診	○指導及び支持に基づく相談援助活動 <被保護者> ・生活保護法 第27条 指導及び指示	○相談及び助言 <被保護者> ・生活保護法 第27条の2 相談及び助言	

出典：東京都板橋区/首都大学東京編(2007)『生活保護自立支援プログラムの構築—官民連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See』ぎょうせい

○最低生活保障（扶助費支給）部分

- ・国は生活保護基準や保護施設整備運営等の基準の設定、事務監査などを行い、地方は保護の決定・実施に関する事務を法定受託事務として実施
- ・費用負担：国；地方＝75：25（施設整備については国：地方＝50：50）

○相談・助言や自立支援にかかる業務（対人サービスとしての社会福祉）部分

- ・雇用、産業、福祉施策との連携が必要、地域独自の資源を生かした実施体制構築
- ・国は地方に対して財政支出を含めた支援を行う

3. 責任や権限との「見合い」と税財源配分

機能分担と財政負担に関して考えられうるいくつかのケース（これが全てではない。）

	国とその出先機関が実施	規定は国、実施は道州	国と道州が規定を設定、実施は地方	国は存立規定、運営は全て地方	財政負担も全て地方
制度の存立規定	国	国	国	国	国
水準・対象の設定	国	国	国・道州	道州	道州
制度の運営体制の規定	国	国	国・道州	道州	道州
事務の実施	国	道州・基礎	道州・基礎	道州・基礎	道州・基礎
他制度との調整	国	道州・基礎	道州・基礎	道州・基礎	道州・基礎
財政負担	国	国 国 道州 基礎	国 道州 基礎自治体	国 道州 基礎自治体	道州 基礎自治体

【分離型か融合型か】

- 最低所得保障は、憲法 25 条の規定により、全ての国民に対して行われる必要があり、まず国の責任と役割を規定としたうえで、財政負担を考える。
- 被保護者に対する助言や自立支援は、関連する福祉政策や雇用対策との連携によって行われるものであり、地域の社会経済構造によって、その内容やあり方は異なる。またこうしたケアは対人サービスとも言える側面をもつ。このように考えると、現行制度を前提とした場合、最低限度の生活保障に関する事務を国が一元的に実施するのは非効率。
- 主要先進国における公的扶助は、高齢、医療、失業等の事情によりそれぞれ分化した制度として発達している。ところが、日本では、生活保護制度が最後のセーフティネットとして、高齢、疾病、障害など多様なケースを全て抱えている。そのため、現行制度を維持するのであれば、公的扶助部分だけを国の出先機関が担うことは難しい。
- 社会保障制度の抜本改革により、分離型での運営を可能とした制度改革を行うのか。

【国と道州の役割分担と財源】

- 現行制度のように、国が保護基準の設定を行い、保護決定等を地方が担う場合、保護費の負担をどうするか。現行では、地方も 25%の負担を行っているが、25%分は地方交付税措置。また三位一体改革では、生活保護負担金負担率引下げの議論が展開。
- 生活保護制度の設計と運営体制の構築、財政負担の多く（ないし全額）を国が担うとすれば、再分配機能をもつ累進所得税を国税として確保することが考えられる。
- 国の規定に則りつつ、実質的には道州ないし基礎自治体が生活保護制度の運営を行う場合には、国による財政負担や、垂直的かつ水平的な財政調整制度が必要ではないか。
- 給付対象や給付水準までも道州が決定した場合、地方によって最低生活保障水準が異なる可能性が出てくる。

【税財政制度の構築】

- 「社会保障について国に相当の事務が残るのであれば、量的にも見合いの財源が必要」（生活保護費（扶助費相当）は約 2.6 兆円規模）事務権限配分に見合った財源配分を考えるとすれば、個々の政策について、国・道州・基礎自治体の役割を整理することが必要。
- 国が所得再分配政策を中心的に担うこととなれば、所得税を国税に配分し、給付付税額控除の仕組みを導入することによる最低生活保障制度の補完を行うことなども考えられる。

4. その他

- 介護、医療、雇用対策をはじめとした他の社会保障制度についても、国と道州の役割分担をどのように整理するかによって、税源配分や財政調整制度のあり方も変わってくる。個々の行政分野について、役割分担を整理したうえで、税財政制度の設計について議論を行うことが必要である。またそれは必ずしも分離型で整理できるものではない。

以 上