

前回会議での指摘事項等について

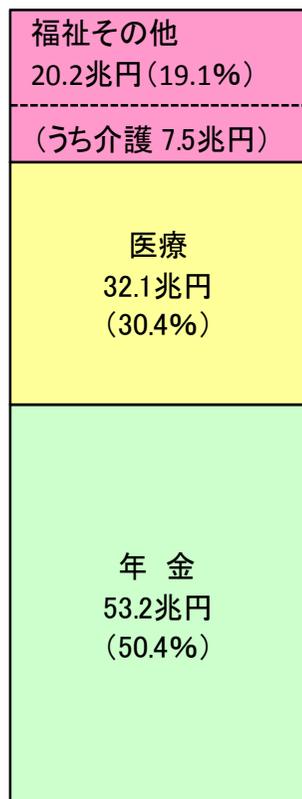
平成22年11月22日
内閣官房社会保障改革担当室

社会保障の給付と負担①

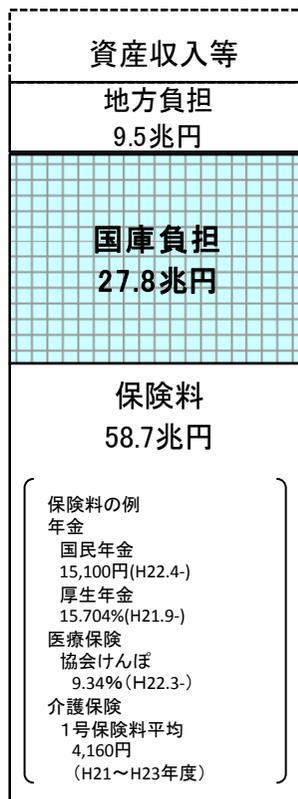
- 社会保障給付費は約105.5兆円(年金が約5割、医療が約3割)
- この給付(105.5兆円)を保険料(約6割)と公費(国・地方)(約3割)などの組合せにより賄う
- 社会保障に対する国庫負担は27兆円を超え、一般歳出の51%を占めている

社会保障給付費(平成22年度予算ベース)

給付費 105.5兆円



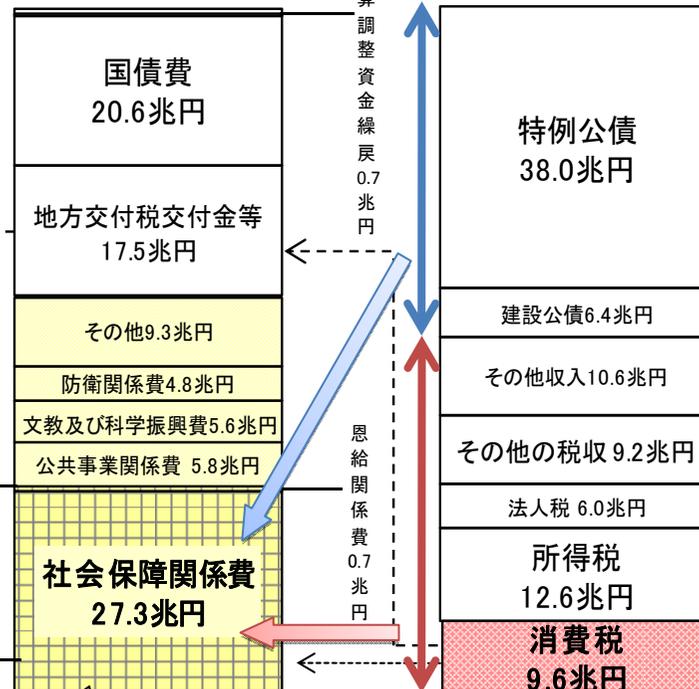
財源 96.1兆円+資産収入



国 一般会計(平成22年度予算)

歳出 92.3兆円

歳入 92.3兆円



直近の実績値(平成20年度)

- ・ 社会保障給付費 94.8兆円(NI比26.8%)
- ・ 財源構成 保険料 57.4兆円、公費32.7兆円
(ほか資産収入など)

一般会計歳出の29.5%
一般歳出の51.0%

社会保障の給付と負担②

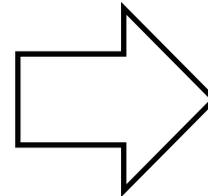
2010年

将来

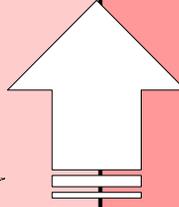
- 社会保障の強化による増
- 高齢化等による増

社会保障関係費
(国費)
27.8兆円

後
代
負
担



(効率化)



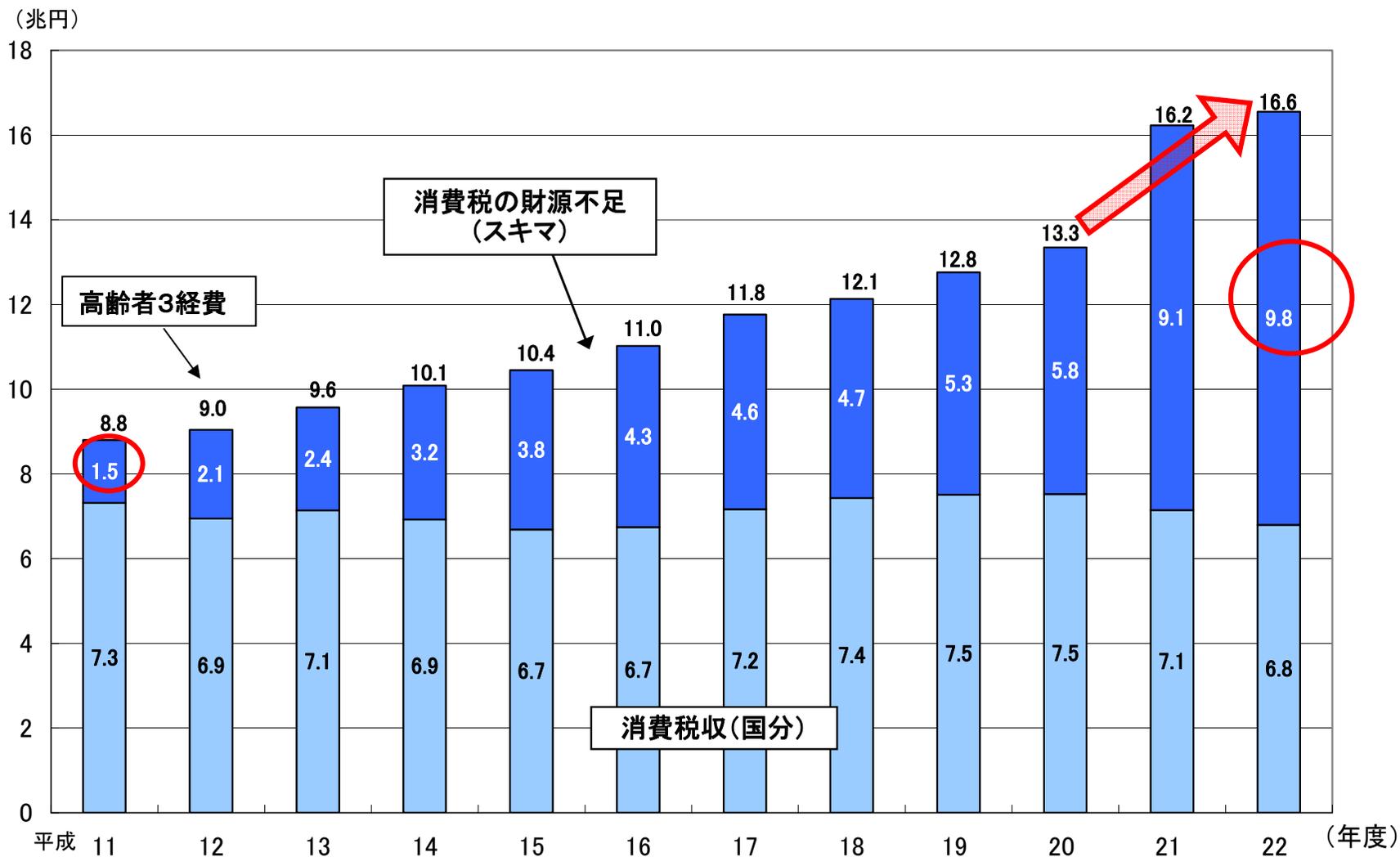
後代世代への
負担の先送り
を解消する必要

注:2010年の数字は当初予算ベース。

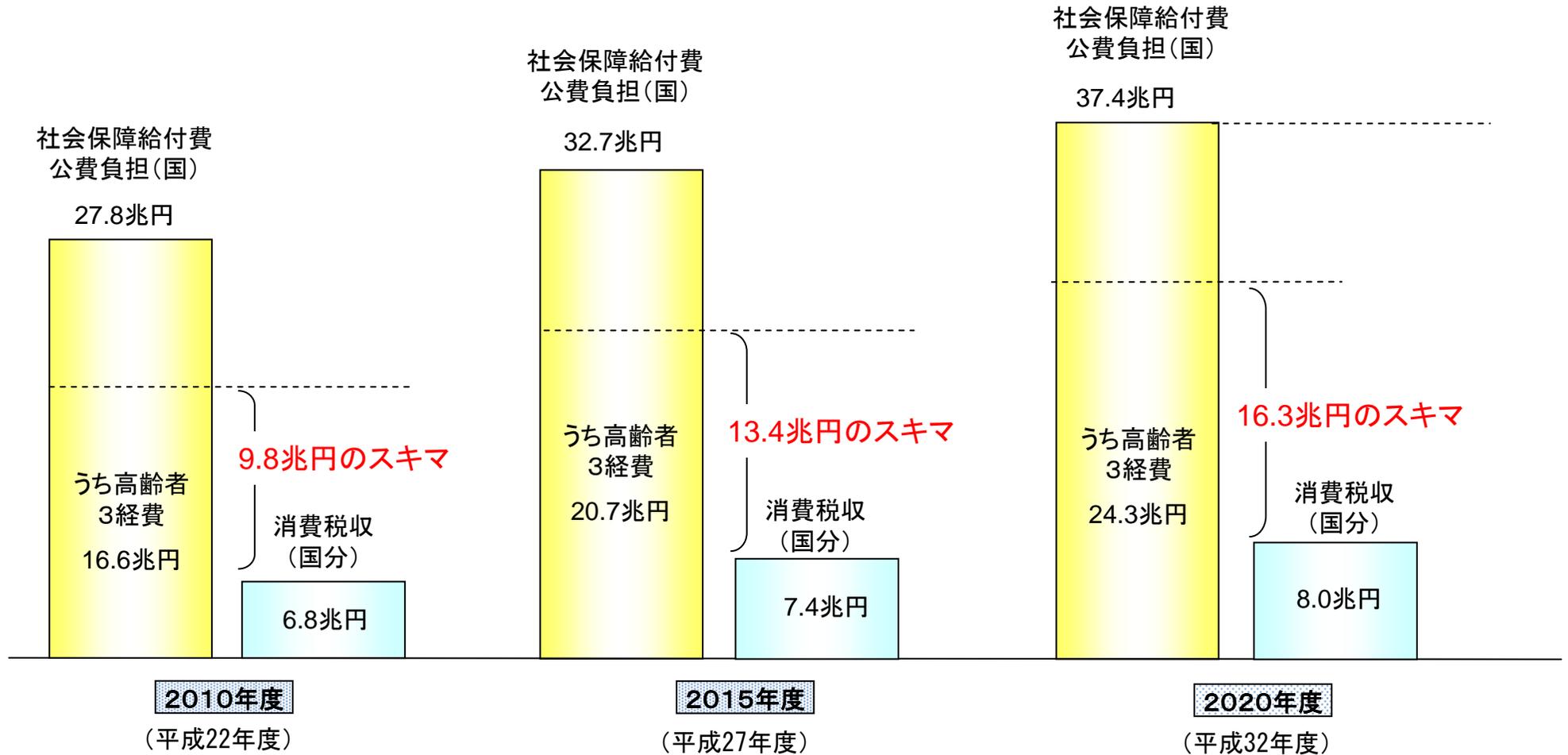
高齢者3経費と消費税収の差額(消費税の財源不足(スキマ))の推移

(予算総則上、消費税の収入が高齢者3経費に充てられることとされた平成11年度からの推移)

- 消費税の財源不足(スキマ)は、平成11年度の1.5兆円から平成22年度には9.8兆円にまで拡大。
- 特に21年度以降には、基礎年金国庫負担1/2への引上げ(16年国民年金法改正)に伴い、消費税の財源不足(スキマ)は更に拡大。



(注)計数は当初予算ベース。



(注1) 社会保障給付費・消費税込収(2015年度及び2020年度)は、内閣府「経済財政の中長期試算」(平成22年6月22日)における計数及び後年度影響試算(平成22年2月公表、23～25年度の社会保障関係費を試算)を用いて、機械的に2015年度及び2020年度まで延伸して推計。

(注2) 高齢者3経費の額(2015年度及び2020年度)は、23年度概算要求額をベースに、後年度影響試算(平成22年2月公表、23～25年度の社会保障関係費を試算)を踏まえた各経費の伸び率を用いて、機械的に2015年度及び2020年度まで延伸して推計。

(注3) 制度的な機能強化を含まない試算。

(注4) 2010年11月時点の推計。今後の精査により、数値に異動が生じる場合がありうる。

税制全般の改革の視点・進め方

【平成22年度税制改正大綱(平成21年12月22日閣議決定)】

税制改革の視点

税制全般の抜本改革を進めるに当たっては、以下の5つの視点に特に重点を置く。

1. 納税者の立場に立って「公平・透明・納得」の三原則を常に基本とする
2. 「支え合い」のために必要な費用を分かち合うという視点を大事にする
3. 税制と社会保障制度の一体的な改革を推進する
4. グローバル化に対応できる税制のあり方を考える
5. 地域主権を確立するための税制を構築する

税制改革の進め方

- 中長期的な改革の方向性は次頁以降のとおり。
→ 平成22年度税制改正はこうした取組の第一歩
- 今後、専門家委員会の助言を受けながら、内閣官房国家戦略室とも連携しつつ、歳出・歳入一体の改革が実現できるよう、税制抜本改革実現に向けての具体的ビジョンとして、工程表を作成し、国民に提示する。

各主要課題の改革の方向性

○納税環境整備

納税者権利憲章(仮称)の制定、国税不服審判所の改革、社会保障・税共通の番号制度導入、歳入庁の設置等について、税制調査会に設置するPT等において検討を行う。

○個人所得課税

所得再分配機能を回復し、所得税の正常化に向け、税率構造の改革、所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当への転換等の改革を推進する。

個人住民税については、今後の所得税における控除整理も踏まえ、控除のあり方について検討を進める。

○法人課税

租税特別措置の抜本的な見直し等により課税ベースが拡大した際には、成長戦略との整合性や企業の国際的な競争力の維持・向上、国際的な協調などを勘案しつつ、法人税率を見直していく。

○国際課税

国際課税を巡る状況等を勘案しつつ、適切な課税・徴収を確保するとともに、企業活動活性化のために税務執行に係るルールを明確化・適正化すべく、必要な方策を検討する。また、租税条約について、ネットワークの迅速な拡充に努める。

○資産課税

格差是正の観点から、相続税の課税ベース、税率構造の見直しについて平成23年度改正を目指す。

○消費税

今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討する。

○個別間接税

「グッド減税・バッド課税」の考え方に立ち、健康に配慮した税制や地球規模の課題に対応した税制の検討を進める。

○市民公益税制(寄附税制など)

「新しい公共」の役割が重要性を増していることに鑑み、市民公益税制に係るPTを設置し、改革に向けた検討を進める。

○地域主権の確立に向けた地方税財源のあり方

国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す。地方消費税の充実など、偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系を構築する。

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」(抄)

平成20年12月24日 閣議決定
平成21年6月23日 一部改正

Ⅱ. 国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保

1. 堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度の構築

急速に進む少子・高齢化の下で国民の安心を確かなものとするため、我が国の社会保障制度が直面する下記の2つの課題に同時に取り組み、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

- (1) 「社会保障国民会議最終報告(2008年11月4日)」などで指摘される社会保障制度の諸問題や「中福祉」の綻びに適切に対応し、その機能強化と効率化を図ることにより、国民の安心につながる質の高い「中福祉」を実現する。
- (2) 社会保障制度の財源(保険料負担、公費負担、利用者負担)のうち、公費負担については、現在、その3分の1程度を将来世代へのツケ回し(公債)に依存しながら賄っている。こうした現状を改め、必要な給付に見合った税負担を国民全体に広く薄く求めることを通じて安定財源を確保することにより、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

2. 安心強化と財源確保の同時進行

国民の安心強化と持続可能で質の高い「中福祉」の実現に向けて、年金、医療、介護の社会保障給付や少子化対策について、基礎年金の最低保障機能の強化、医療・介護の体制の充実、子育て支援の給付・サービスの強化など機能強化と効率化を図る。このため、別添の工程表で示された改革の諸課題を軸に制度改正の時期も踏まえて検討を進め、確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る。

3. 安心と責任のバランスのとれた財源確保

(1) 社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは税制抜本改革の一環として実現する。

(2) この際、国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用について、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。

このため、2010年代半ばにおいては、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する費用をはじめ、上記2.に示した改革の確立・制度化及び基礎年金、老人医療、介護に係る社会保障給付に必要な公費負担の費用を、消費税を主要な財源として安定的に賄うことにより、現世代の安心確保と将来世代への責任のバランスをとりながら、国・地方の安定財源の確保への第一歩とする。

具体的には、上記の社会保障給付及び少子化対策に要する費用の状況や将来見通し、財政健全化の状況等を踏まえて、税制の抜本改革法案の提出時期までに、その実施方法と併せて決定する。

Ⅲ. 税制抜本改革の全体像

1. 税制抜本改革の道筋

- (1) 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置や年金、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、2008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に、消費税を含む税制抜本改革を2011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、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、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。
- (2) 消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税収を確立・制度化した年金・医療・介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない。

2. 税制抜本改革の基本的方向性

社会保障の安定財源確保を始め、社会における様々な格差の是正、経済の成長力の強化、税制のグリーン化など我が国が直面する課題に整合的かつ計画的に対応するため、下記の基本的方向性により更に検討を進め、具体化を図る。

- (1) 個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含

む歳出面も合わせた総合的取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。金融所得課税の一体化を更に推進する。

- (2) 法人課税については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベースの拡大とともに、法人実効税率の引下げを検討する。
- (3) 消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額がいわゆる確立・制度化された年金、医療及び介護の社会保障給付と少子化対策に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討する。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等総合的な取組みを行うことにより低所得者の配慮について検討する。
- (4) 自動車関係諸税については、税制の簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討する。
- (5) 資産課税については、格差の固定化防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベースや税率構造等を見直し、負担の適正化を検討する。
- (6) 納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る。
- (7) 地方税制については、地方分権の推進と、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める。
- (8) 低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化を推進する。

所得税法等の一部を改正する法律(平成 21 年法律第 13 号)(抄)
(平成 21 年 3 月 31 日 公布)

附 則

(税制の抜本的な改革に係る措置)

第百四条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一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、平成二十年度を含む三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、平成二十三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、二千十年代（平成二十二年から平成三十一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。

2 前項の改革を具体的に実施するための施行期日等を法制上定めるに当たっては、景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、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ものとし、当該改革は、不断に行政改革を推進すること及び歳出の無駄の排除を徹底することに一段と注力して行われるものとする。

3 第一項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

一 個人所得課税については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせる仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること並びに金融所得課税の一体化を更に推進すること。

- 二 **法人課税**については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベース（課税標準とされるべきものの範囲をいう。第五号において同じ。）の拡大とともに、法人の実効税率の引下げを検討すること。
- 三 **消費課税**については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、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に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討すること。
- 四 **自動車関係諸税**については、簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率（租税特別措置法及び地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）附則に基づく特例による税率をいう。）を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討すること。
- 五 **資産課税**については、格差の固定化の防止、老後における扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベース、税率構造等を見直し、負担の適正化を検討すること。
- 六 **納税者番号制度**の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること。
- 七 **地方税制**については、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めること。
- 八 **低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化**（環境への負荷の低減に資するための見直しをいう。）を推進すること。

税制調査会 専門家委員会

○ 専門家委員会は、内閣官房国家戦略室と連携しつつ、税制調査会における税制抜本改革実現に向けての具体的ビジョンの策定等に関して助言を行うため、税制調査会の会長が企画委員会の議を経て決定する課題について検討を行い、税制調査会に報告する。

○ 委員

委員長 神野直彦 東京大学名誉教授

委員長代理 大澤眞理 東京大学教授

池上岳彦 立教大学教授、

植田和弘 京都大学教授、

関口 智 立教大学准教授、

辻山栄子 早稲田大学教授、

三木義一 青山学院大学教授

井手英策 慶應義塾大学准教授、

翁 百合 (株)日本総合研究所理事、

田近栄治 一橋大学教授、

中里 実 東京大学教授、

○ 開催状況等（平成22年2月24日以降・計10回開催）

- ・ 平成22年6月22日 税制調査会において委員長から「議論の中間的な整理」を報告
- ・ 同年10月19日 個別税目の議論を再開

（注）平成22年11月2日現在

税制調査会専門家委員会「議論の中間的な整理」の要約

平成22年6月22日
専門家委員会委員長 神野 直彦

専門家委員会は、税制調査会の要請を踏まえ、「80年代以降の内外の税制改革の総括」のテーマについて、3月から4月にかけて議論を行った。以下は、各委員から出された意見等をもとに、委員長の責任において、議論の概要をまとめたものである。審議の時間が限られていたことから、概括的な議論が一巡した段階であり、各論点について議論を尽くしているわけではないことに留意いただきたい。

1. 80年代以降の内外の主な税制改革とその評価

(1) 海外における80年代以降の主な税制改革について

- 海外の主要先進国においては、
 - ① 欧州では、1970年前後という早い時期より、高齢化の進展などに伴う福祉国家化や財政赤字削減の観点から、所得課税の税収規模を維持しつつ、付加価値税の創設・税率引上げなどによって、財源調達機能（「税収力」）と税・社会保障を通じた再分配機能の維持・強化を図ってきている。
 - ② 他方、アメリカについては、連邦税制において所得課税を中心とした税制が維持されているが、これは欧州諸国と比較して高齢化が進んでおらず、また公的社会保障の比重が相対的に低いことが背景にあると考えられる。また、連邦と州の関係もあり、付加価値税は導入されていない。

(2) 我が国における80年代以降の主な税制改革について

- 我が国の80年代以降の主な税制改革の基本的な考え方は、少子高齢化社会に対応するため、社会共通の費用を広く薄く分かち合うという考え方の下、直接税中心の税体系から、所得・消費・資産等のバランスのとれた税体系へというものであった。
- ところが、実際には、近年、我が国経済の成長率が長期にわたり低い水準で推移する中で、
 - ① 歳入面では、所得税などの度重なる減税や景気後退などにより税収が減少する一方、
 - ② 歳出面では、急速に高齢化が進んだことにより社会保障支出が一貫して増加し、この両方の構造的な要因により我が国財政は危機的な状況に陥り、現政権に引き継がれた債務残高は主要先進国に例のない水準となっている。フローベースでも、平成22年度予算において、当初予算ベースで戦後初めて税収が公債発行額を下回るなど、我が国の税収力は著しく弱く、財政赤字の大きさは深刻な事態にある。
- 税による再分配機能については低下してきている。他方、税に社会保障も併せた再分配機能は上昇してきているが、これは財政赤字に頼って実現されている面がある。

2. 税制抜本改革を進める上での課題と考え方

(1) 税収力の回復 — 破綻を回避し、安心と活力のある社会を実現するために

- 国民が安心して暮らせる活力のある社会の実現は政府の重要な役割である。そして、租税とは、「支え合う社会」を実現するために必要な費用を国民が分かち合うものである。
- 現在の危機的な財政状況を放置すれば、欧州の一部で生じているようなマーケットを通じた国債の信認低下や金利の急激な上昇を招き、財政がさらに悪化して政策の自由度が制限されるだけでなく、社会保障をはじめとする公共サービスの実施が不可能になるという最悪のシナリオも想定しうる。また、金利の上昇が個人・企業の債務負担の増加や民間設備投資への悪影響をもたらす懸念もある。そして、これらを通じて国民生活や経済全般に重大な影響が及ぶおそれがある。さらに、財政赤字は将来世代への負担先送りを意味し、世代間の不公平が拡大する原因ともなる。
- 前政権から引き継がれたこうした負の遺産の解決を図り、国民が安心して暮らせる活力のある社会を実現するためには、政権交代を機に、現政権において、無駄の削減などの歳出の見直しと併せ、税収力を回復することが急務となっている。そのためには、実際に相当程度の増収に結びつくよう、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等の税制全般にわたる税制の抜本的な改革を行って、「支え合う社会」の実現に必要な費用を国民の間で広く分かち合う必要がある。

(2) 再分配機能の回復

- 国民が安心して暮らせる社会を実現するためには、格差の拡大とその固定化を食い止めることが重要な課題であり、社会保障制度と併せて、税制の再分配機能の回復を図ることが重要な課題である。
- このため、所得や資産に対する課税において、累進構造を回復させる改革を行って、税制の再分配機能を取り戻す必要がある。
- なお、給付を含めた税財政の再分配機能を真に発揮させるためには、税収力の回復を同時に図ることが必要である。それを怠り、再分配を財政赤字を増やす形で行えば、現在の世代と将来世代との間の不公平感・格差の拡大につながるおそれがある。

(3) 将来の人口構造と社会保障制度の安定的な財源確保

- 支え合う社会を実現するに当たり、税制による再分配には自ずと限界があり、社会保障制度を通じた再分配の役割が重要である。したがって、それを支える安定的な財源を確保するための税制改革が急務である。
- 高齢者の急増、勤労世代の減少という将来の見通しを踏まえると、勤労世代に偏って負担を求めるのは困難であり、社会で広く分かち合う消費税は重要な税目であると考えられる。

(4) 経済成長と税制

- 経済成長と国民負担率の関係については、先進国の傾向を見てみると、近年において、経済成長率が高い国の中には、国民負担率が低い国もあれば高い国もある。
- 我が国については、税収力を回復し、持続可能な財政・社会保障制度の構築やセーフティネットの充実を図ることによって、国民の将来不安が解消され、家計が消費を増やすといったプラスの効果が期待される。セーフティネットの確立、経済活性化、財政健全化は一体の関係にあり、税制抜本改革の実施により、「強い社会保障」を「強い財政」で支え、「強い経済」を目指すという好循環を促す必要がある。
- 経済のグローバル化との関係では、近年の新興市場国の台頭等を背景に、税制を国際競争力の観点からさらに議論すべきとの意見と、税負担と国際競争力とを安易に結びつけて議論すべきでないとの意見の両論があった。また、法人税率の引下げを行う場合、課税ベースの拡大と併せて実施すべきである。

(5) 地域主権を確立するための税制

- 国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す必要がある。
- 社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築することが必要である。

(6) 納税者の納得・理解

- 税制抜本改革を進める上では、納税者の納得・理解が重要であり、税制の公平感の再構築や課税逃れ防止、所得の正確な捕捉等が必要である。
- 格差の是正、公正性の追求という観点から、所得の高い者に対しより負担を求めるというメッセージを出すことは重要である。
- 消費税の使途について、社会保障と関連付けて理解を求めることが重要である。

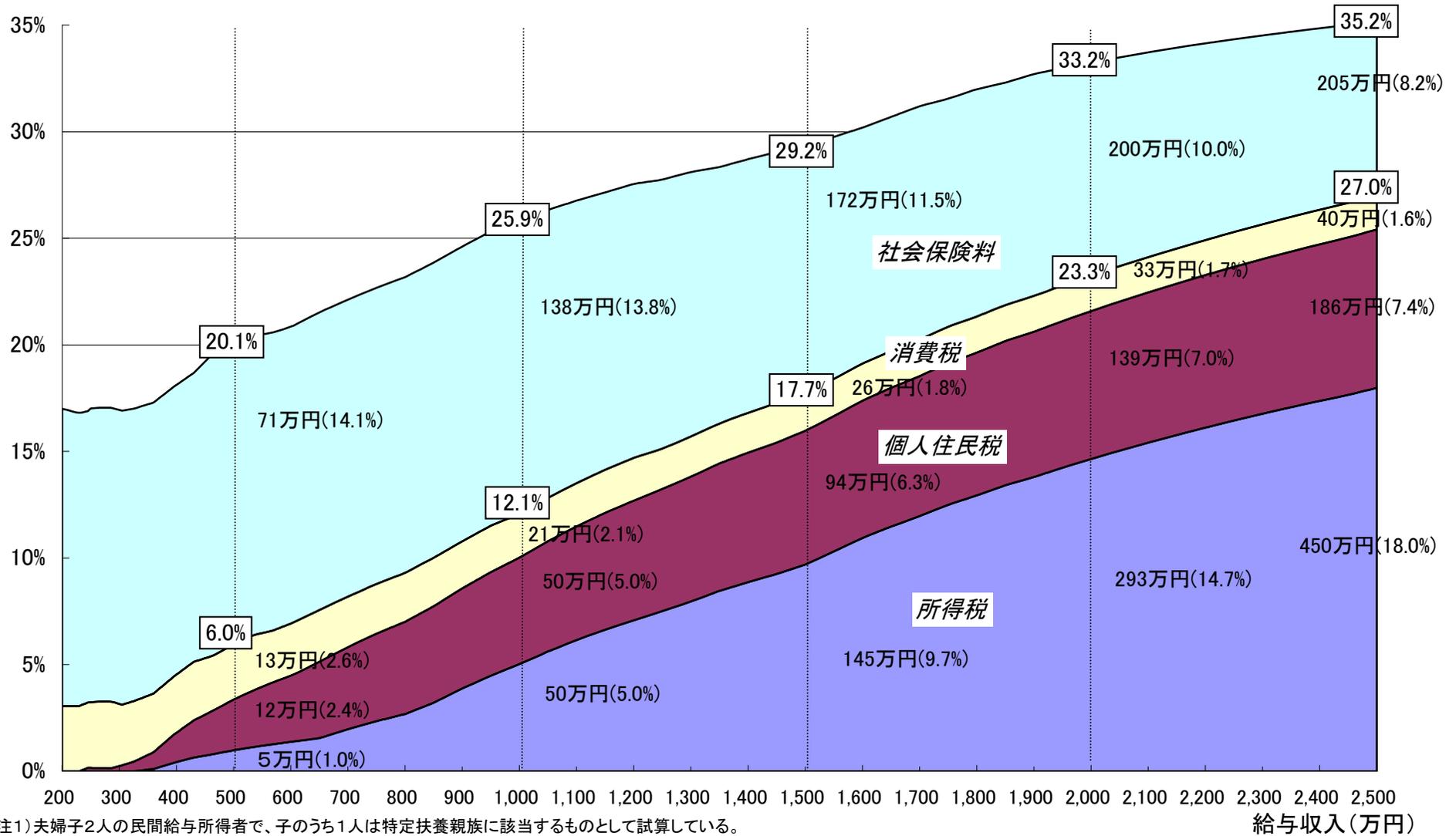
(7) 全体として整合性のある税制抜本改革

- 税収力の回復と社会保障の安定財源確保、税の再分配機能の回復及び地域主権の確立のための税制の構築を図り、セーフティネットの確立、経済活性化、財政健全化の好循環を促すためには、納税者の納得や理解を得て、全体として整合性のある税制の抜本的な改革を考える必要がある。
- そのためには、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等の税制全般を見直す必要がある。
- 特に、高齢化が進み人口構造が変わる中で消費税を重視する方向で国民により幅広く負担を求める必要がある一方、再分配等の観点から累進性のある所得税に一定の役割を担わせる必要がある、税体系上、両者は車の両輪としてそれぞれの役割を担うべきである。
- 納税者の納得や理解を得るためには、税制をどう改革するのかを7スケジュールとともに国民に明示すべきである。

個人所得課税、社会保険料及び消費税を含めた実効負担

未定稿

(2010年4月現在)



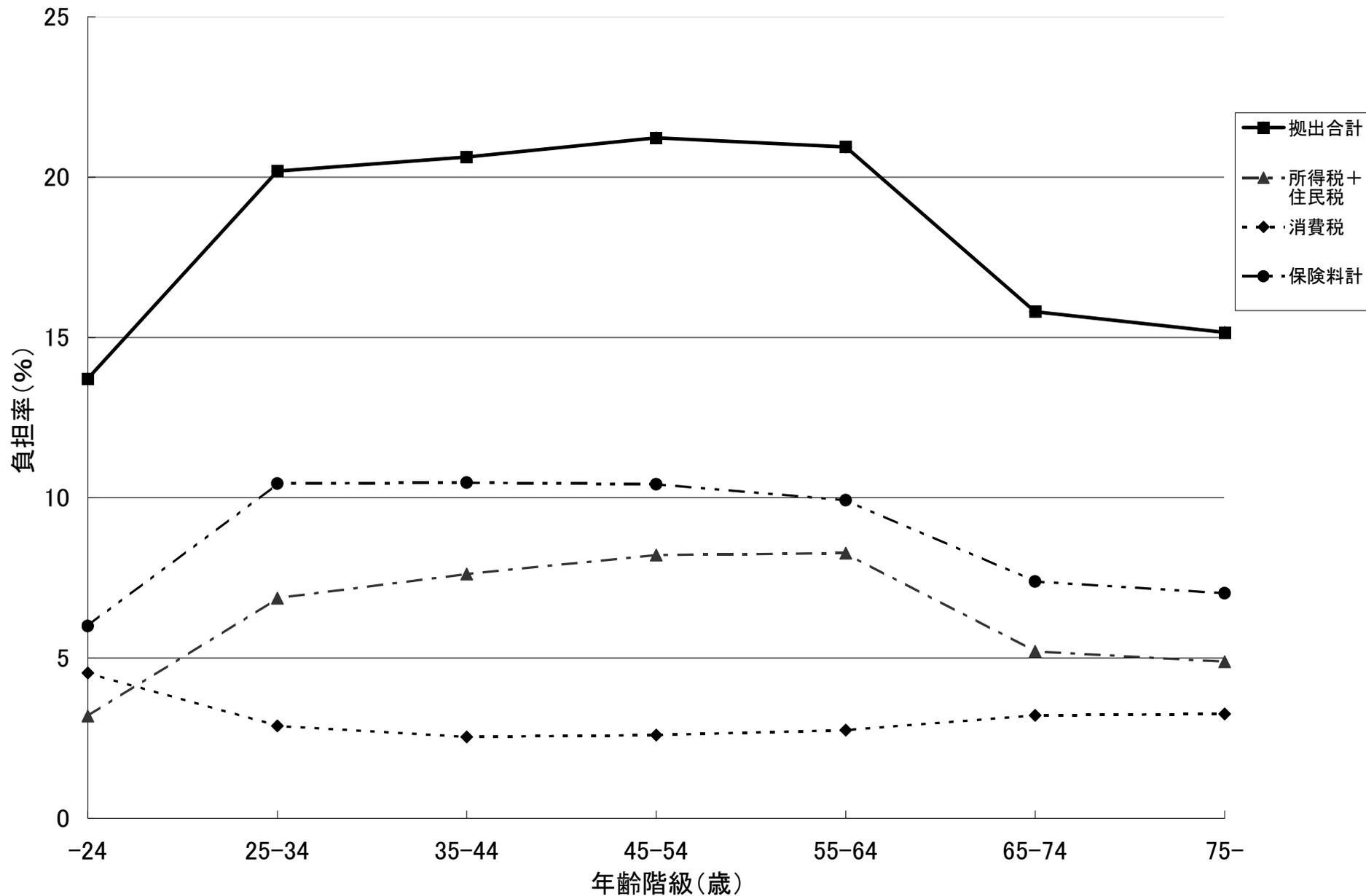
(注1) 夫婦子2人の民間給与所得者で、子のうち1人は特定扶養親族に該当するものとして試算している。

(注2) 個人所得課税(所得税・個人住民税)は、税源移譲(19年(度)から実施)後の実効税率である。

(注3) 社会保険料については、全国健康保険協会管掌健康保険、介護保険、厚生年金保険、雇用保険について試算している。また、ボーナスを給与4ヶ月分(年2回支給)として仮定している。

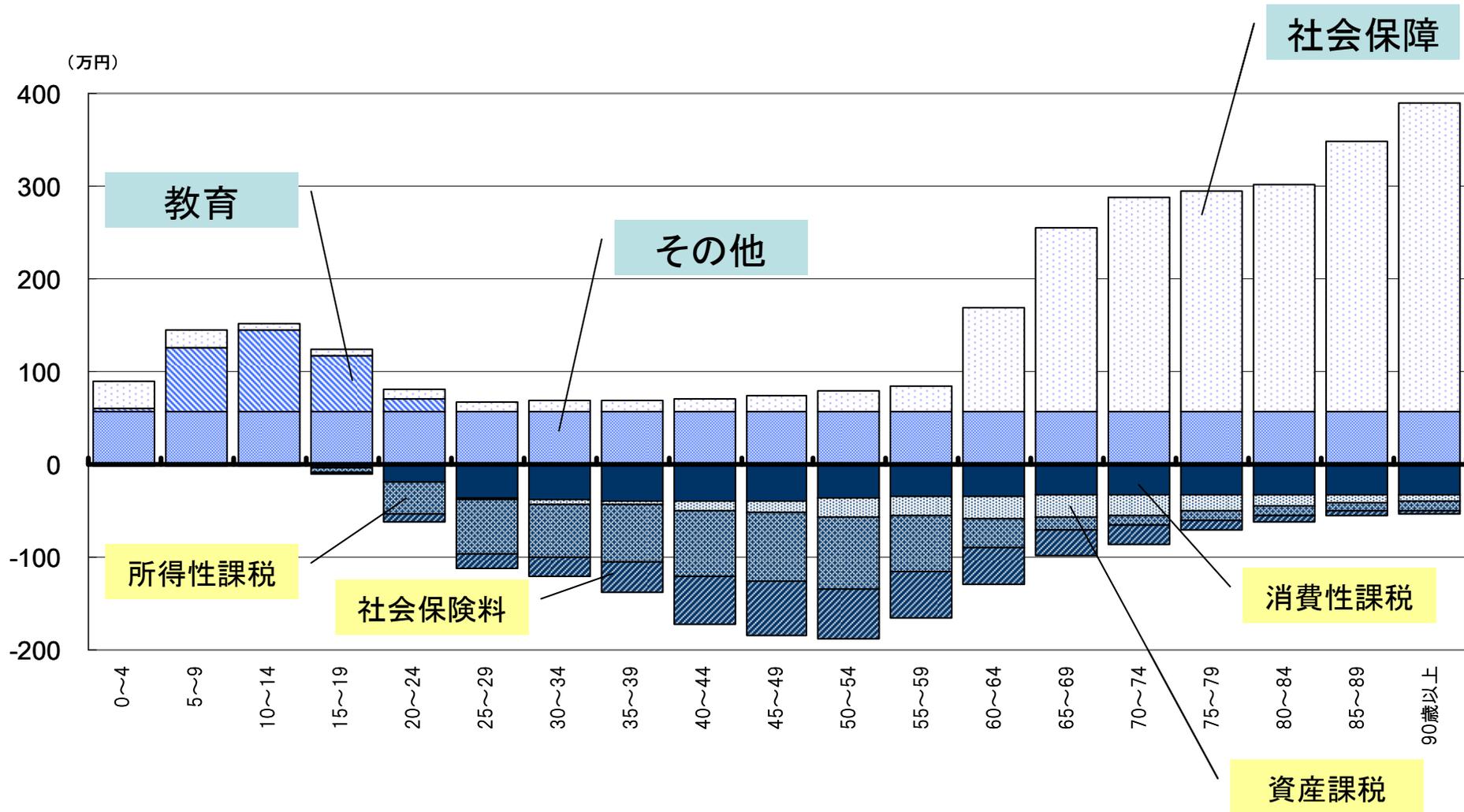
(注4) 消費税については、給与収入に対応する可処分所得(給与収入-個人所得課税-社会保険料)に、家計調査上の平均消費性向と、消費支出に占める課税対象割合(二人以上勤労者世帯)を乗じ、課税対象消費支出を算出し、消費税率を乗じて試算したものである。

年齢階級別負担率（国民生活基礎調査2007）



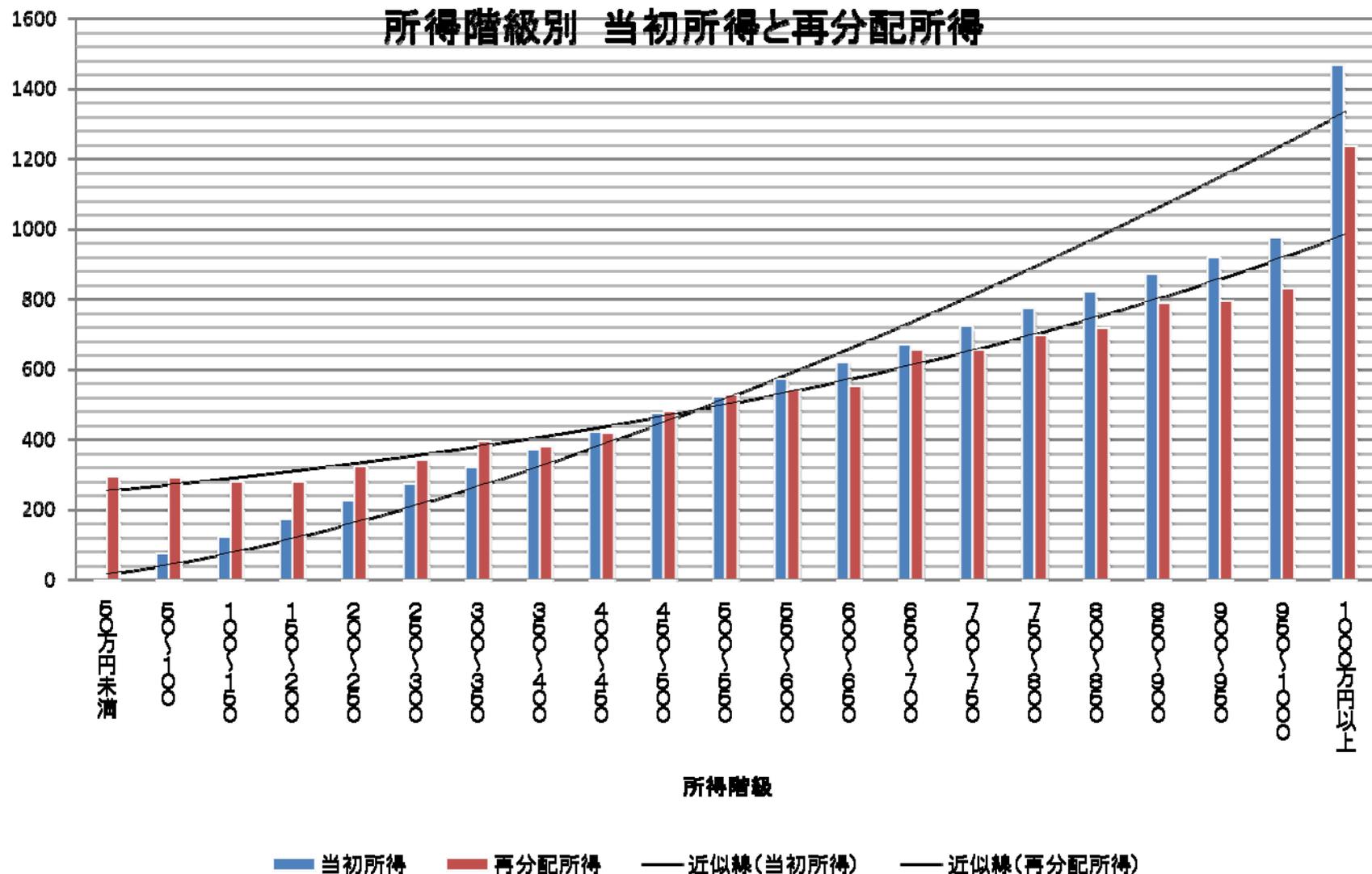
(出典)田中秀明(2010)、「税・社会保険料の負担と社会保障給付の構造」、一橋大学世代間問題研究機構、CIS-PIE DP, No.481

一人当たりの受益と負担



出典: 日本経済研究センター「我が国における年齢階級別の受益と負担の状況に係る調査(平成18年3月)」

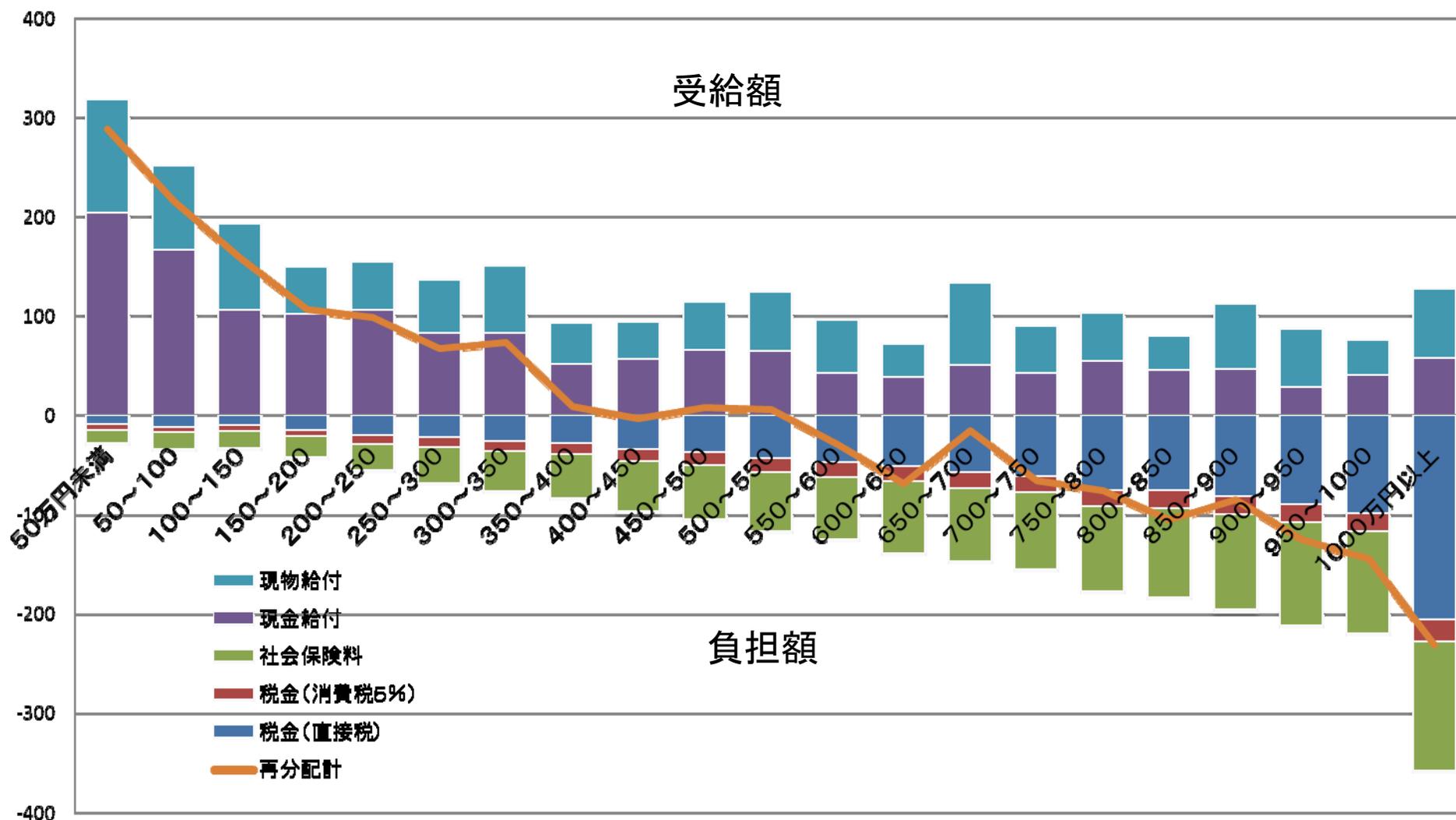
社会保障の所得再分配機能 1



- 所得再分配後の世帯の所得について、平成20年所得再分配調査に家計調査年報から推計した消費税課税対象の消費支出を加味して作成した粗い推計である。
- 家計調査において、住宅購入時の家屋分の消費税負担が含まれていないほか、自動車等の高額で購入頻度が低い購入物については十分反映されていない可能性がある。

社会保障の所得再分配機能 2

再分配の状況(受給額と税・保険料の負担額)



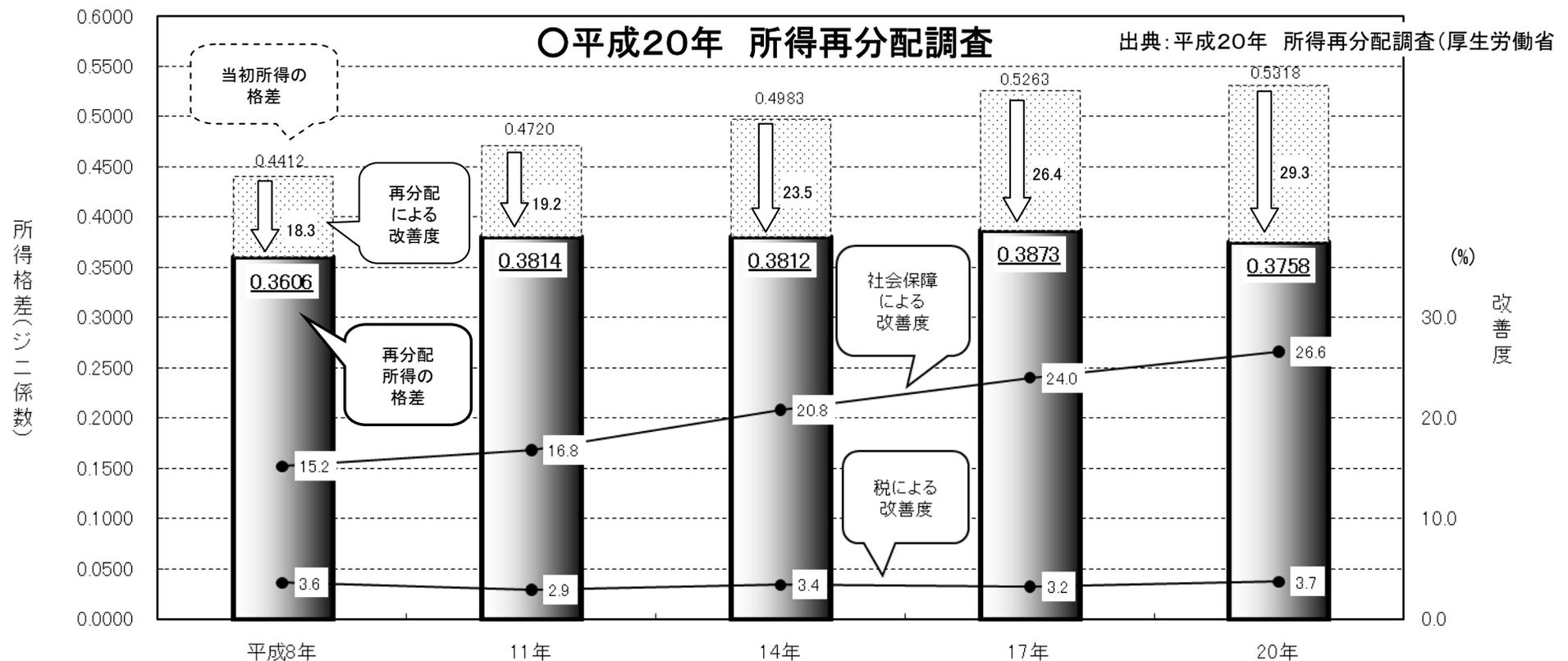
○所得再分配後の世帯の所得について、平成20年所得再分配調査に家計調査年報から推計した消費税課税対象の消費支出を加味して作成した粗い推計である。

○家計調査において、住宅購入時の家屋分の消費税負担が含まれていないほか、自動車等の高額で購入頻度が低い購入物については十分反映されていない可能性がある。

社会保障の所得再分配機能 3

- 近年、高齢化の進行等により、当初所得の格差が拡大する中において、再分配後の所得格差は一定水準を維持している。年金の成熟化等に伴い、社会保障による再分配効果は上昇。
- ※ 所得再分配調査によれば、高齢者世帯の増加等により当初所得のジニ係数は年々大きくなっているが、再分配所得のジニ係数は平成11年調査以降0.38前後で推移

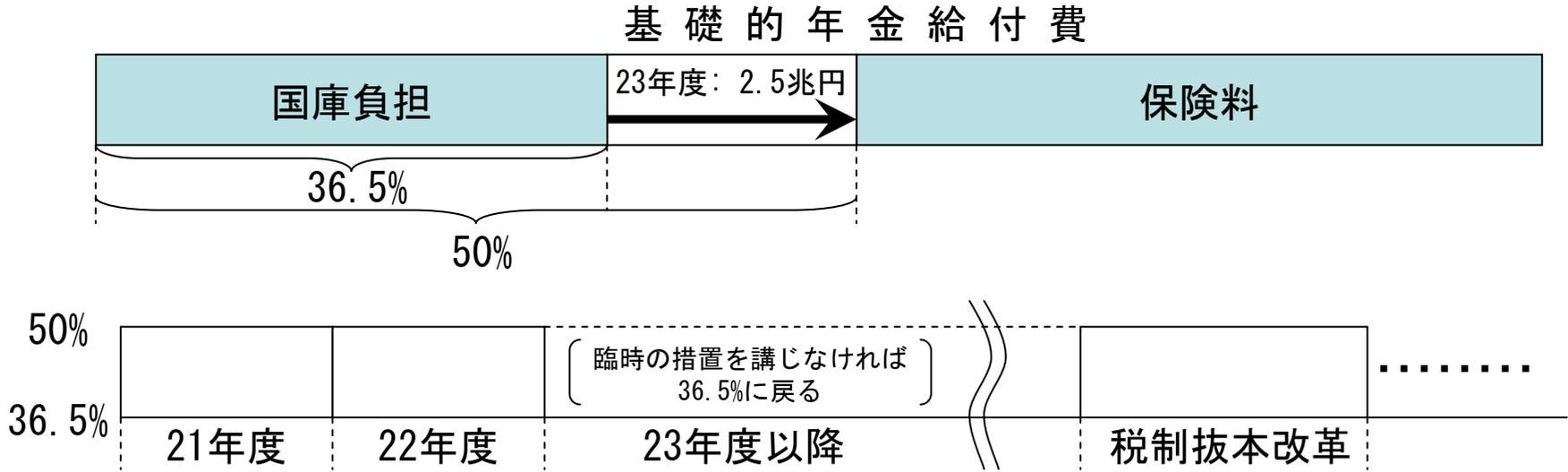
注 ジニ係数とは所得などの分布の均等度を示す指標。0から1までの値をとり、0に近いほど分布が均等であり、1に近いほど不均等になる。所得の場合、0に近いほど所得格差が小さく、1に近いほど所得格差が大きいことを示す。



注:平成11年以前の現物給付は医療のみであり、平成14年以降については医療、介護、保育である。

23年度以降の基礎年金国庫負担について

- (1) 基礎年金国庫負担については、国民年金法において、税制抜本改革により安定財源を確保した上で、国庫負担を1/2とすることとされている。(国民年金法改正法附則第16条)
- (2) 21・22年度については、財政投融资特別会計から一般会計への特例的な繰入れ(21年度2.3兆円、22年度2.4兆円)を行い、国庫負担を1/2とした。(附則第14条の2)
- (3) 税制抜本改革が24年度以降になる場合、それまでの各年度においても国庫負担を1/2とするための財源を確保するよう、臨時の措置を講ずることとされており(附則第16条の2)、対応を検討する必要がある。



税制抜本改革によって所要の安定財源を確保した上で、基礎年金国庫負担2分の1を恒久化する

○国民年金法

第85条第1項 国庫は、毎年度、国民年金事業に要する費用…に充てるため、次に掲げる額を負担する。

一 当該年度における基礎年金…の給付に要する費用の総額…の2分の1に相当する額

○国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号)

附則第13条第7項 平成19年度から別に法律で定める年度(以下「特定年度」という。)の前年度までの各年度における…国民年金法第85条第1項の規定の適用については、…「の2分の1に相当する額」とあるのは「に、3分の1に1000の32を加えた率を乗じて得た額」と…する。

附則第16条第1項 特定年度については、税制の抜本的な改革(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条の規定に従って行われる税制の抜本的な改革をいう。)により所要の安定した財源の確保が図られる年度を定めるものとする。

○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 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。

21年度・22年度は、財政投融资特別会計から一般会計への特例的な繰入れにより、臨時の財源を手当てし、国庫で2分の1を負担する。

○国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号)

附則第14条の2 国庫は、平成21年度及び平成22年度の各年度における国民年金事業に要する費用のうち基礎年金の給付に要する費用の一部に充てるため、…差額(*)に相当する額を負担する。この場合において、当該額については、財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律(平成21年法律第17号)第3条第1項の規定により財政投融资特別会計財政融資資金勘定から一般会計に繰り入れられる繰入金金を活用して、確保するものとする。

2分の1の恒久化が24年度以降になる場合には、それまでの各年度においても、2分の1との差額を国庫が負担するよう、臨時の法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。

○国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号)

附則第16条の2第1項 特定年度の前年度が平成23年度以後の年度である場合において、当該特定年度の前年度まで(平成22年度以前の年度を除く。)の各年度における国民年金事業に要する費用のうち基礎年金の給付に要する費用の一部に充てるため、当該各年度について附則第14条の2前段の規定の例により算定して得た差額(*)に相当する額を国庫の負担とするよう、臨時の法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。

(*)「差額」は、基礎年金国庫負担割合を「 $1/3+32/1000$ 」から「 $1/2$ 」に引き上げるために必要な額

社会保障の課題

経済成長と社会保障の両立

- ・医療、介護、保育サービスの充実を通じ、
 - ①就業の場を提供し、同時に労働力を確保する
 - ②地域経済の下支えをする（地域の雇用を確保する）
- ・積極的労働市場政策で、労働者の能力を引き出し、雇用につなげる
- ・年金や給付により、地域における購買力を下支えする
- ・老後の安心を確保し、貯蓄から消費に回すことを促す

国民に安心を約束することにより、持続的な成長を導く

【強い経済】

安定した内需と外需を創造し、富が広く循環する経済構造（ライフイノベーション等）

経済成長を実現し、
税収増を通じた
財政の健全化につなげる

【強い社会保障】

社会保障の機能強化

社会保障の機能強化

- ・社会保障の効率化・機能強化を通じ、国民の安心と信頼を確保する
- ・社会保障の持続可能性を担保する
- ・若年者・女性の雇用対策や少子化対策など現役世代の給付を拡充する
- ・働き方に中立な社会保障制度を確立する
- ・低年金対策など老後の安心を確保する

【強い財政】

財政健全化に向けた抜本的な改革（無駄遣いの根絶、成長戦略、税制の抜本改革等）

財政健全化の取組は、
財政の機能を通じて
社会保障の安定的な提供を確保

安定的で公平な負担

- ・次世代に負担をつけ回ししない
- ・現役世代と高齢者世代のバランスの見直し（→全世代による幅広い負担）
- ・高齢者世代の公平な負担（世代内の助け合い）

厚生労働省の政策実現スケジュールについて

○ 国民の安心を支える社会保障を構築していくためには、

・安定的な財源の確保

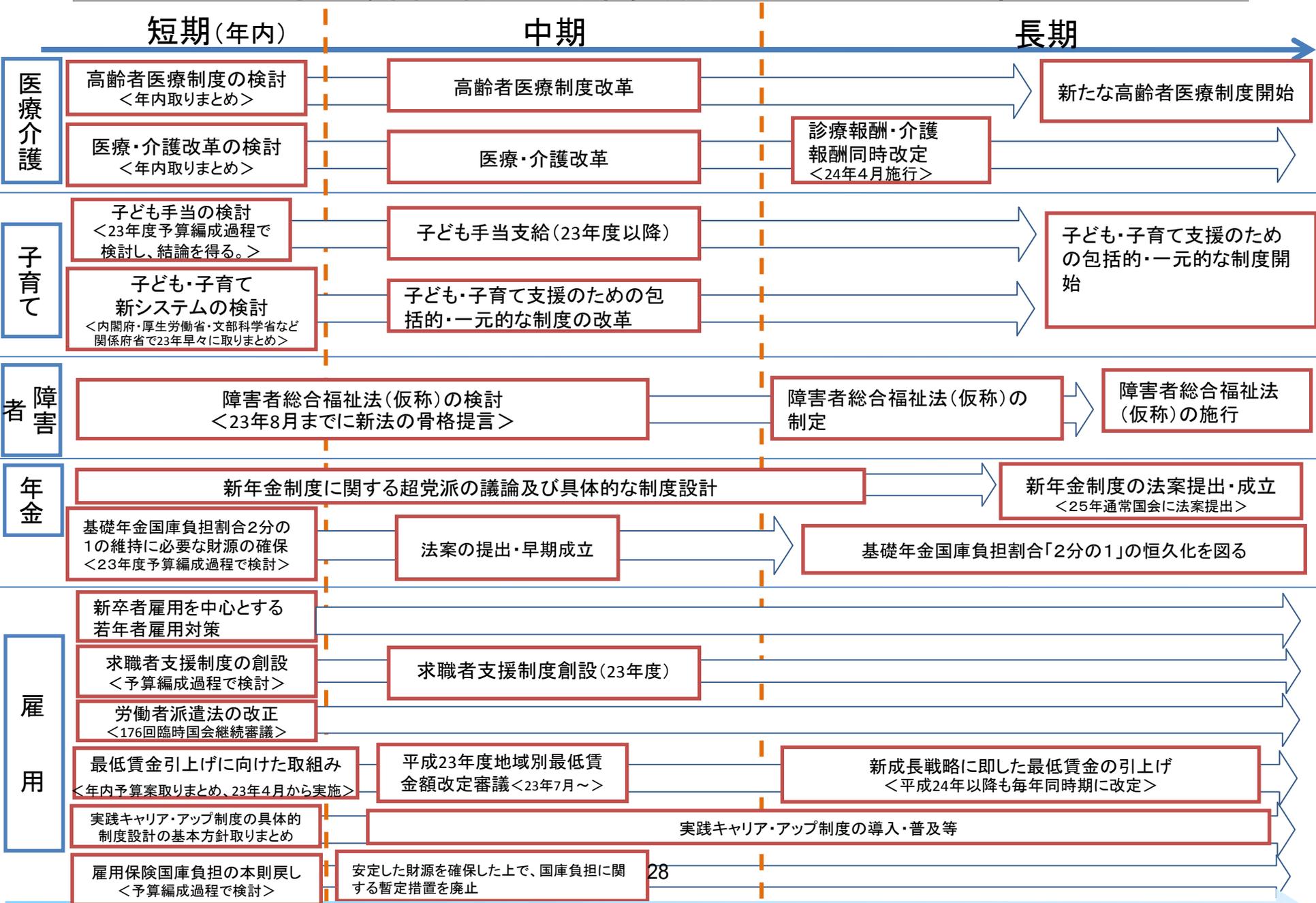
・社会保障の機能強化

を実現する必要がある。そのためには、社会保障改革のみならず、「経済成長」、「財政健全化」と合わせて、一体的な改革を行わなければならない。

○ このため、税制抜本改正や新成長戦略の推進等の政府全体の改革スケジュールと合わせて社会保障改革を進める必要がある。

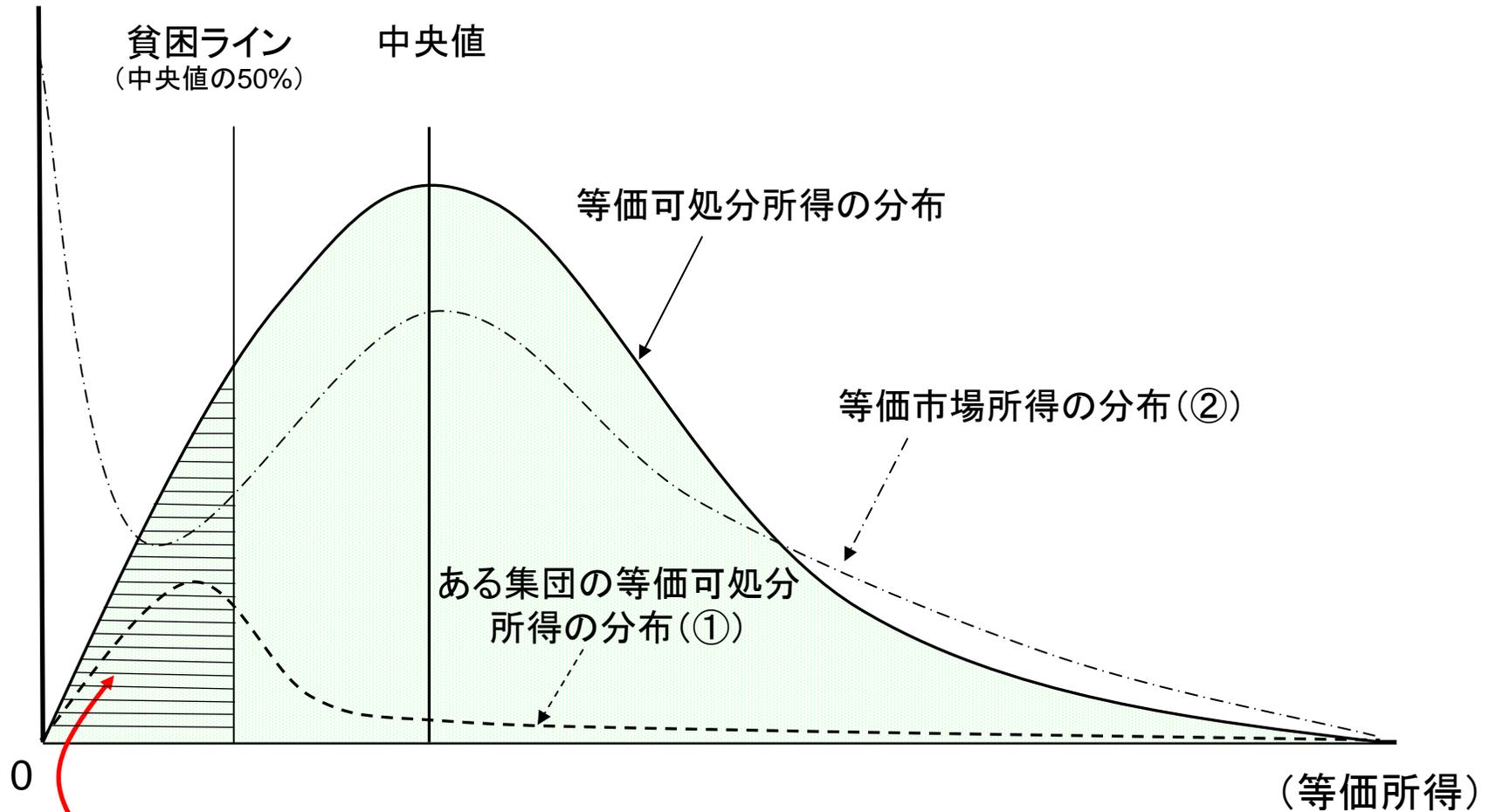
○ このことを前提に以下の項目について検討を行う。

厚生労働省の政策実現スケジュール(案)



税制抜本改革法案提出?(所得税法一部改正法附則第104条:23年度までに法案提出)

貧困率について(イメージ図)

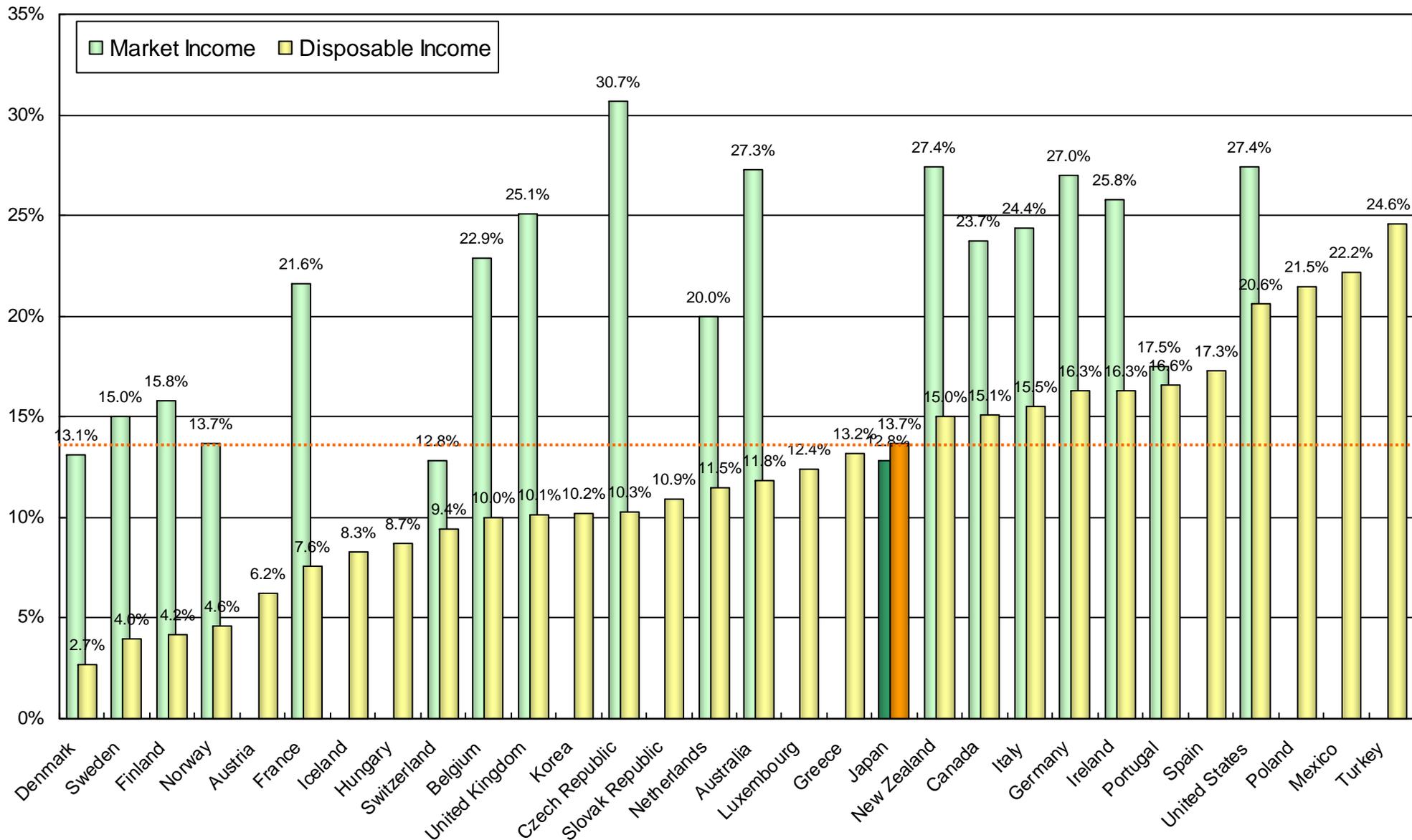


ここに分布する者の全体に対する割合＝「貧困率」(Poverty Rate)

- ① 特定の集団(例えば17歳未満、高齢者etc.)の貧困率は、その特定の集団の構成員のうち、貧困ライン(集団にかかわらず一定)を下回る構成員の割合として求められる。(例えば、イメージ図の破線で示される所得分布の集団の貧困率は、社会全体の貧困率よりも高いということになる。)
- ② 税・社会保険負担、社会保障給付による再分配前の所得(市場所得)でみた貧困率は、等価市場所得(イメージ図では一点鎖線で表示)が貧困ライン(等価可処分所得の中央値の50%ラインで一定)を下回る構成員の割合で求められる。

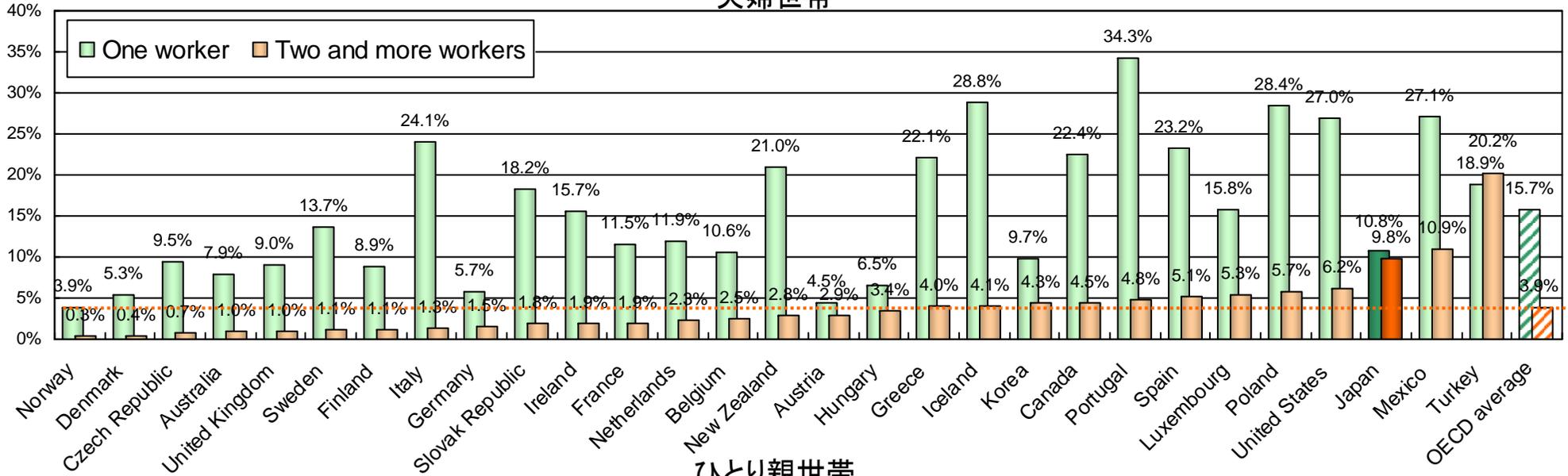
OECD諸国の貧困率(17歳以下)

市場所得(再分配前)と可処分所得(再分配後)の比較(2000年代半ば)

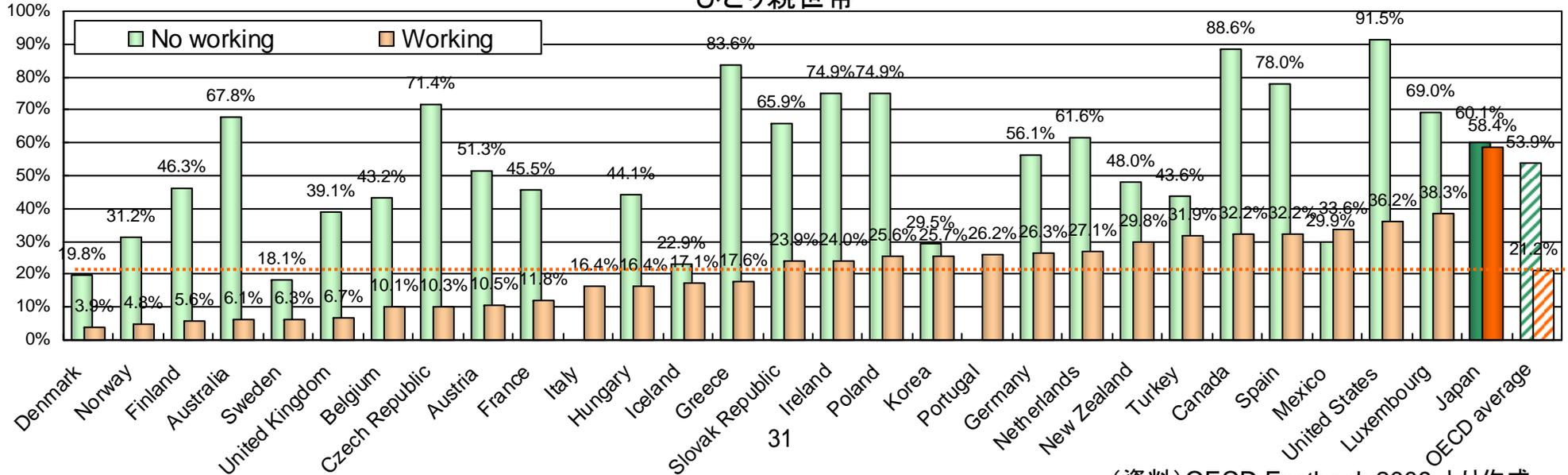


世帯主が18～65歳で子どものいる世帯の構成員の貧困率(2000年代半ば)

夫婦世帯

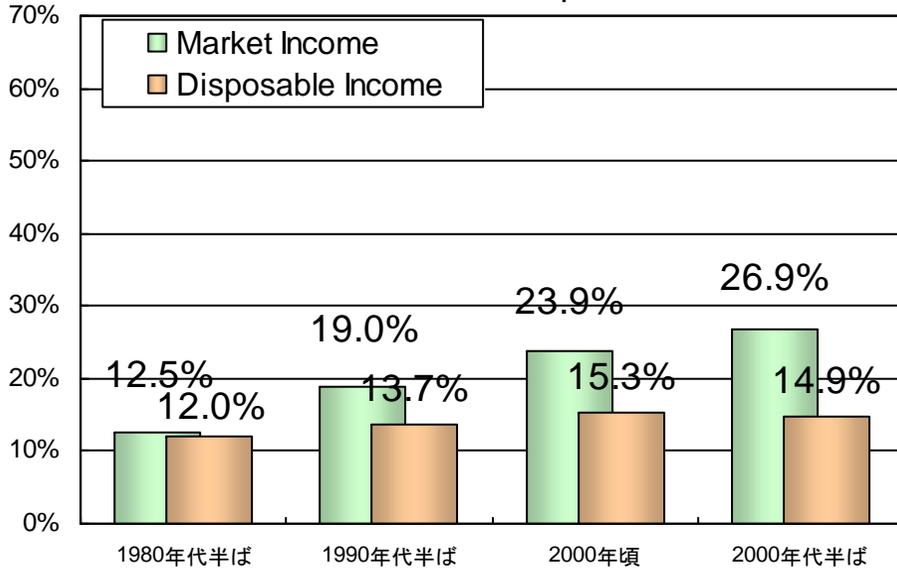


ひとり親世帯

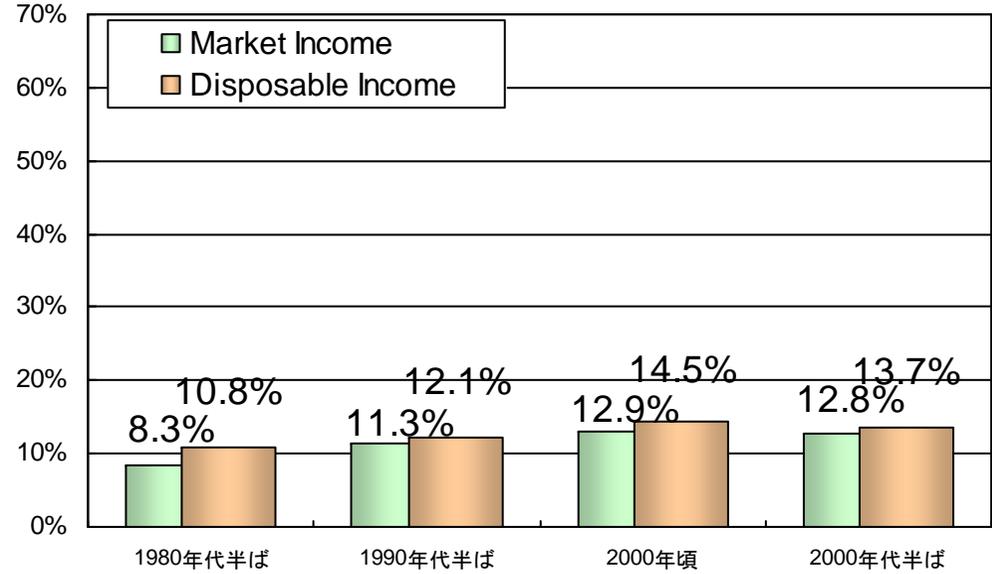


日本の貧困率 市場所得(再分配前)と可処分所得(再分配後)の推移

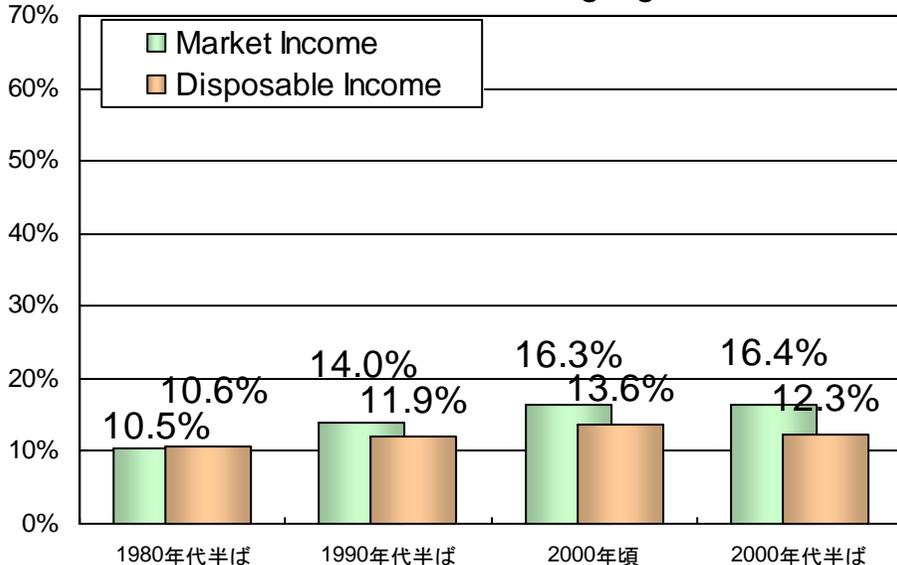
全年齢 (Entire Population)



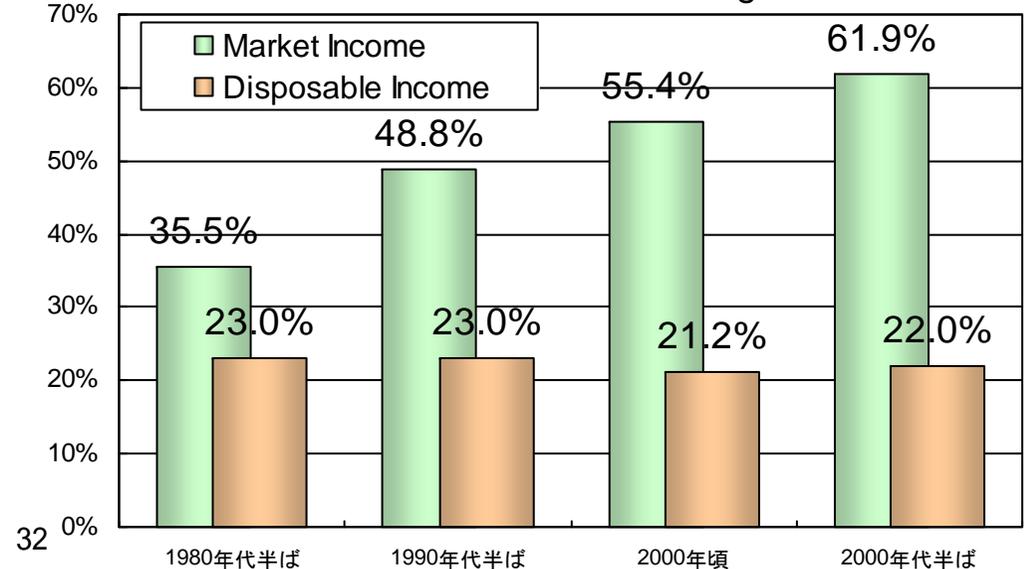
17歳以下 (Children)



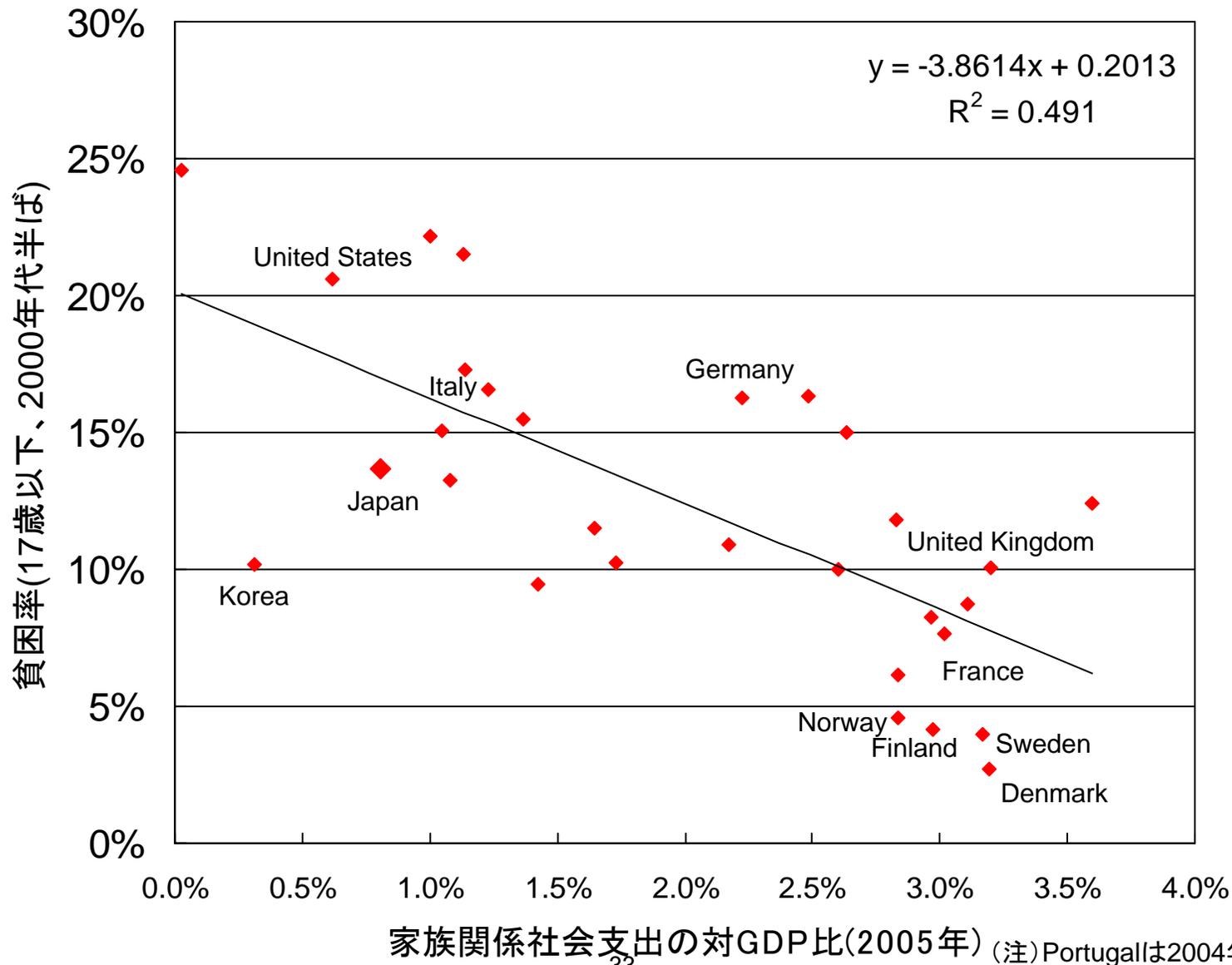
18~65歳 (Working Age)



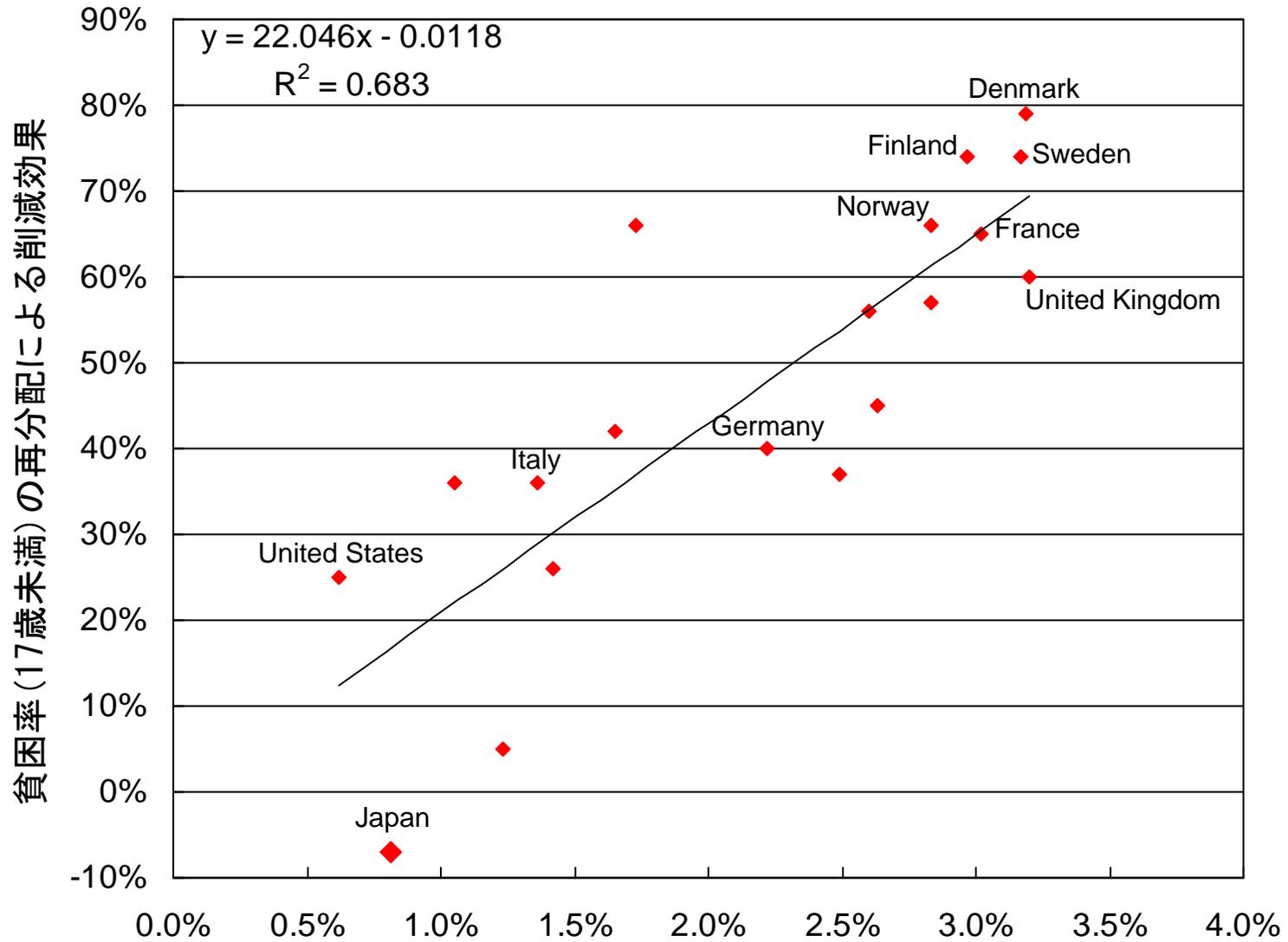
66歳以上 (Retirement Age)



貧困率(17歳以下)と家族関係社会支出の対GDP比(OECD諸国)



子どもの貧困率の再分配による削減効果と家族関係社会支出の対GDP比（OECD諸国）



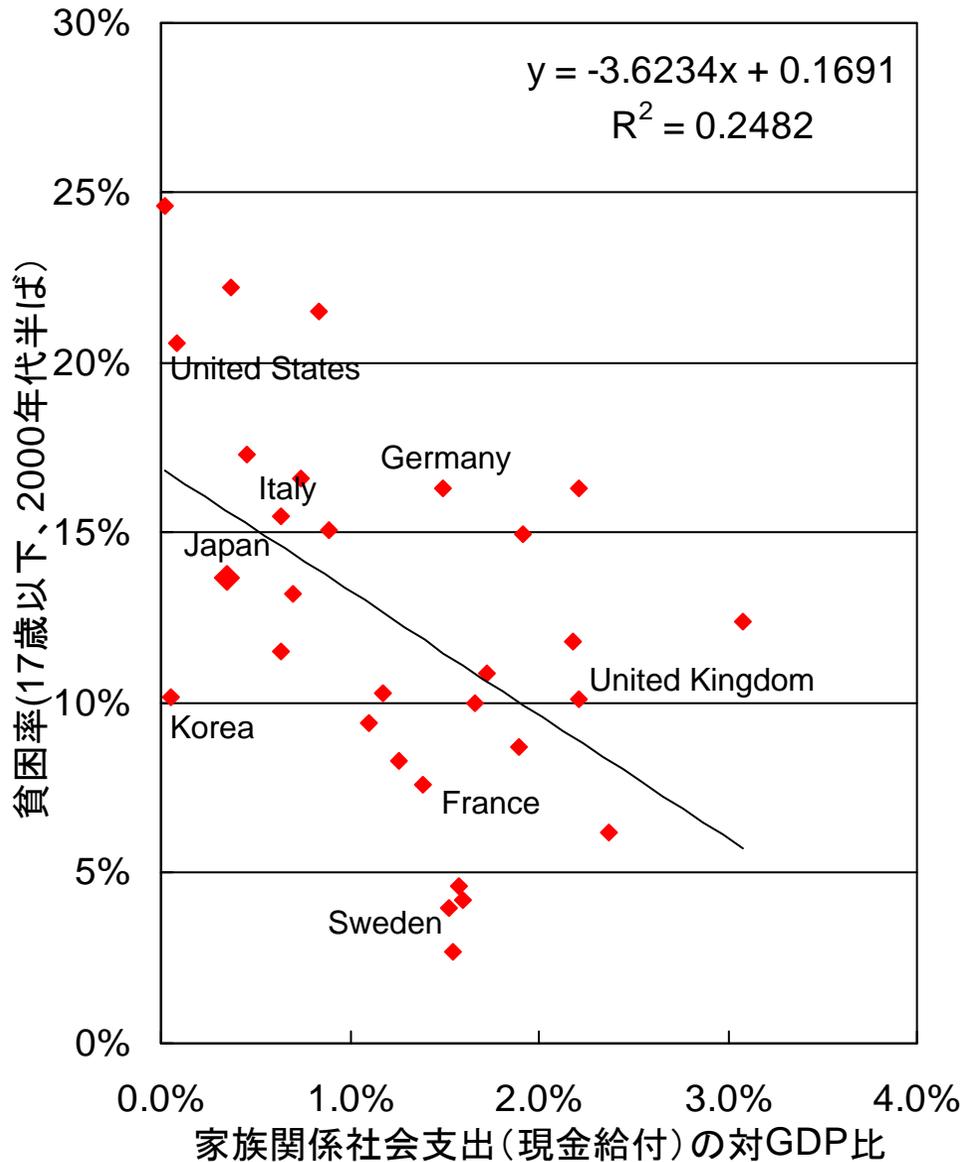
家族関係社会支出の対GDP比 (2005年) (注)Portugalは2004年

(注)再分配による貧困率削減効果の数値が把握できる19か国について作成した。

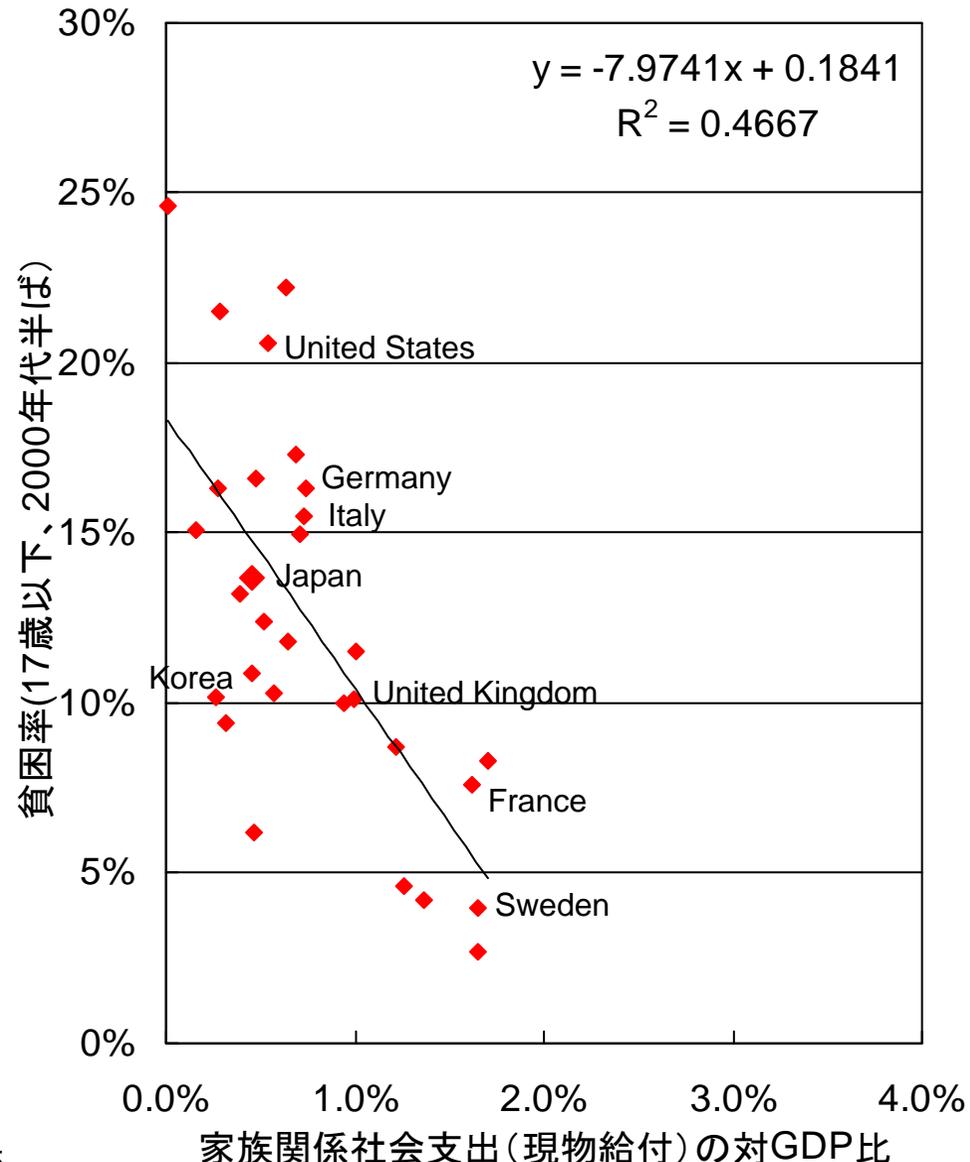
(資料)OECD Factbook 2009, OECD Social Expenditure Database 2008 より作成

貧困率(17歳以下)と家族関係社会支出(現金・現物別)の対GDP比(OECD諸国)

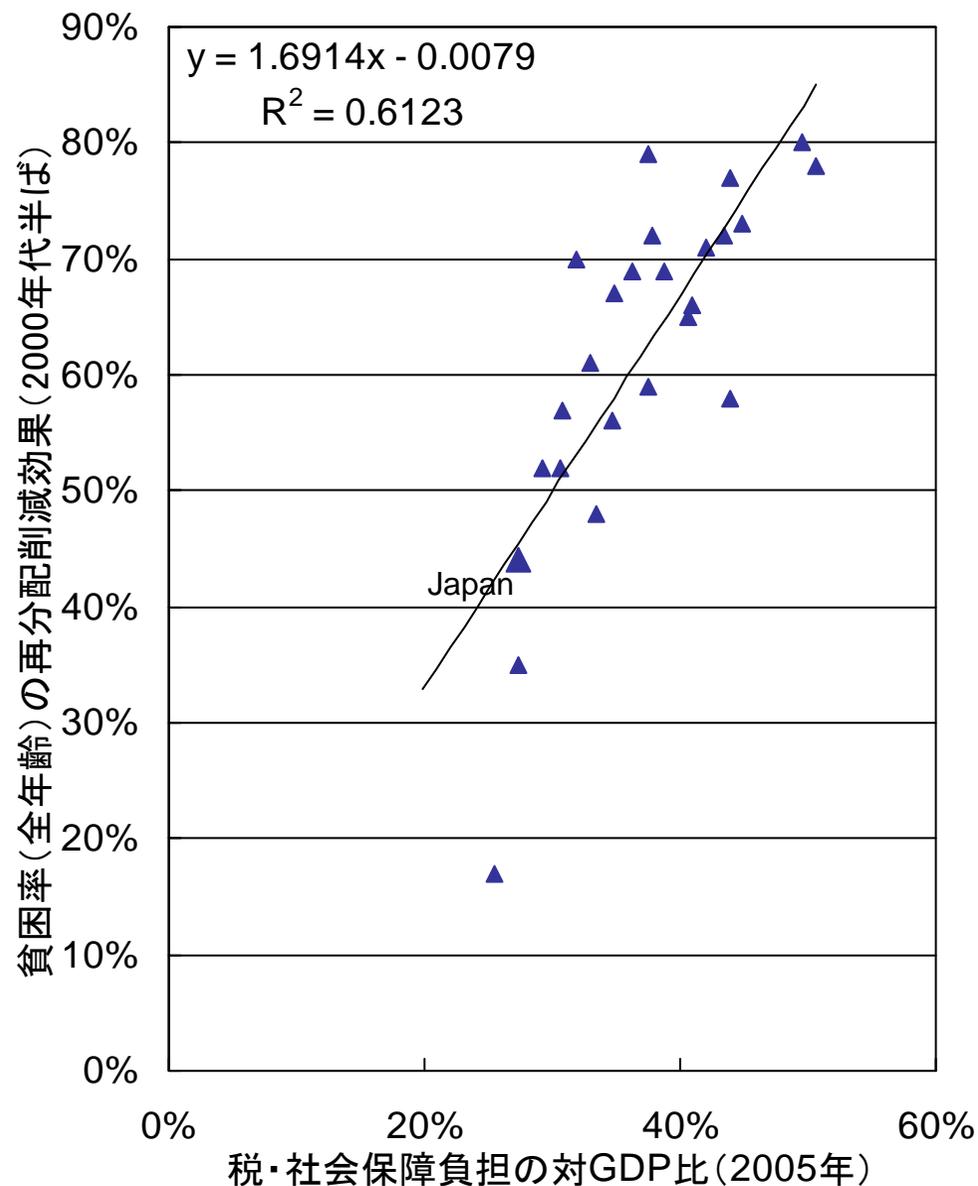
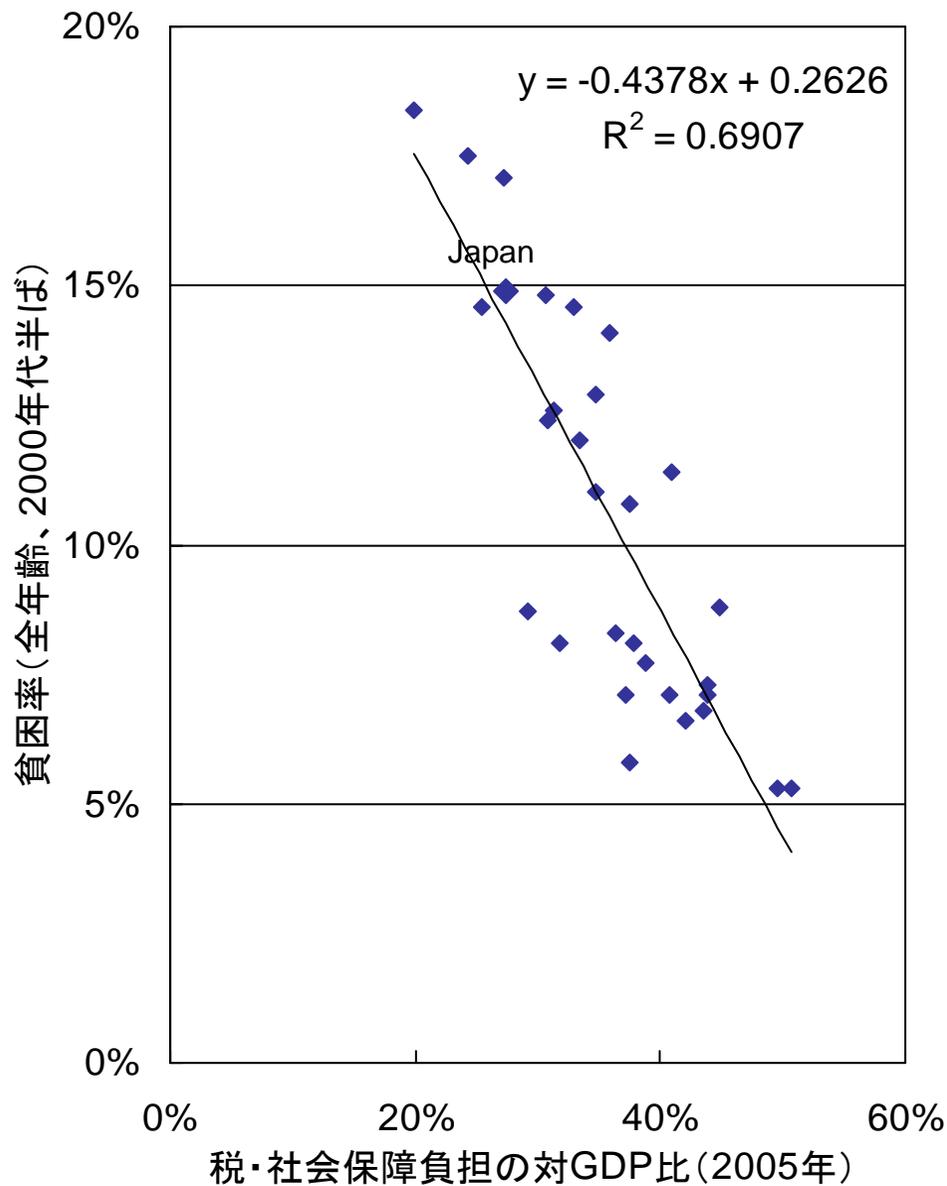
現金給付



現物給付



税・社会保険料負担の対GDP比と貧困率(全年齢)、再分配削減効果(OECD諸国)



(注) 右側のグラフは再分配による貧困率削減効果の数値が把握できる25か国について作成
 (資料) OECD Revenue Statistics, OECD Factbook 2009 より作成

貧困率の国際比較(2000年代半ば)

- 日本の相対的貧困率は、OECD30カ国中27位の水準
- 「子どもの貧困率」は30カ国中19位であるが、大人が一人の「子どもがいる現役世帯」では30位となっている。

相対的貧困率			子どもの貧困率			子どもがいる現役世帯(世帯主が18歳以上65歳未満の世帯)の世帯員の相対的貧困率								
						合計			大人が一人			大人が二人以上		
順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合
1	デンマーク	5.3	1	デンマーク	2.7	1	デンマーク	2.2	1	デンマーク	6.8	1	デンマーク	2.0
1	スウェーデン	5.3	2	スウェーデン	4.0	2	スウェーデン	3.6	2	スウェーデン	7.9	2	ノルウェー	2.1
3	チェコ	5.8	3	フィンランド	4.2	3	ノルウェー	3.7	3	ノルウェー	13.3	3	フィンランド	2.7
4	オーストリア	6.6	4	ノルウェー	4.6	4	フィンランド	3.8	4	フィンランド	13.7	4	スウェーデン	2.8
5	ノルウェー	6.8	5	オーストリア	6.2	5	オーストリア	5.5	5	アイスランド	17.9	5	オーストリア	4.5
6	フランス	7.1	6	フランス	7.6	6	スイス	5.8	6	スイス	18.5	6	スイス	4.9
6	ハンガリー	7.1	7	アイスランド	8.3	7	フランス	6.9	7	フランス	19.3	7	チェコ	5.5
6	アイスランド	7.1	8	ハンガリー	8.7	8	アイスランド	7.3	8	オーストリア	21.2	8	フランス	5.8
9	フィンランド	7.3	9	スイス	9.4	9	チェコ	7.7	9	イギリス	23.7	9	イギリス	6.1
10	オランダ	7.7	10	ベルギー	10.0	9	ハンガリー	7.7	10	ベルギー	25.1	10	アイスランド	6.2
11	ルクセンブルク	8.1	11	イギリス	10.1	11	イギリス	8.9	11	ハンガリー	25.2	11	オランダ	6.3
11	スロヴァキア	8.1	12	韓国	10.2	12	ベルギー	9.0	12	イタリア	25.6	12	オーストラリア	6.5
13	イギリス	8.3	13	チェコ	10.3	13	韓国	9.2	13	ギリシャ	26.5	13	ハンガリー	6.8
14	スイス	8.7	14	スロヴァキア	10.9	14	オランダ	9.3	14	韓国	26.7	14	ベルギー	7.3
15	ベルギー	8.8	15	オランダ	11.5	15	スロヴァキア	10.0	15	チェコ	32.0	15	韓国	8.1
16	ニュージーランド	10.8	16	オーストラリア	11.8	16	オーストラリア	10.1	16	メキシコ	32.6	16	ドイツ	8.6
17	ドイツ	11.0	17	ルクセンブルク	12.4	17	ルクセンブルク	11.0	17	ポルトガル	33.4	17	スロヴァキア	9.2
18	イタリア	11.4	18	ギリシャ	13.2	18	ギリシャ	12.1	18	スロヴァキア	33.5	18	カナダ	9.3
19	カナダ	12.0	19	日本	13.7	19	日本	12.5	19	オーストラリア	38.3	19	ニュージーランド	9.4
20	オーストラリア	12.4	20	ニュージーランド	15.0	19	ニュージーランド	12.5	20	オランダ	39.0	20	ルクセンブルク	9.7
21	ギリシャ	12.6	21	カナダ	15.1	21	カナダ	12.6	21	ニュージーランド	39.1	21	アイルランド	10.1
22	ポルトガル	12.9	22	イタリア	15.5	22	ドイツ	13.2	22	トルコ	39.4	22	日本	10.5
23	スペイン	14.1	23	ドイツ	16.3	23	アイルランド	13.9	23	スペイン	40.5	23	ギリシャ	11.7
24	韓国	14.6	23	アイルランド	16.3	24	ポルトガル	14.0	24	ルクセンブルク	41.2	24	ポルトガル	13.3
24	ポーランド	14.6	25	ポルトガル	16.6	25	イタリア	14.3	25	ドイツ	41.5	25	アメリカ	13.6
26	アイルランド	14.8	26	スペイン	17.3	26	スペイン	14.7	26	ポーランド	43.5	26	スペイン	13.9
27	日本	14.9	27	アメリカ	20.6	27	アメリカ	17.6	27	カナダ	44.7	27	イタリア	14.0
28	アメリカ	17.1	28	ポーランド	21.5	28	ポーランド	19.2	28	アイルランド	47.0	28	ポーランド	18.4
29	トルコ	17.5	29	メキシコ	22.2	29	メキシコ	19.5	29	アメリカ	47.5	29	メキシコ	18.7
30	メキシコ	18.4	30	トルコ	24.6	30	トルコ	20.3	30	日本	58.7	30	トルコ	20.0
OECD平均		10.6	OECD平均		12.4	OECD平均		10.6	OECD平均		30.8	OECD平均		5.4

ナショナルミニマム研究会中間報告

平成 22 年 6 月
ナショナルミニマム研究会

0. はじめに

- 0-1 本研究会は昨年 12 月から本年 6 月まで 10 回にわたり開催され、各委員からの発表を中心にナショナルミニマムの考え方等について議論を行ってきた。以下は、これまでに各委員の意見がある程度一致したものを中心に、現段階における本研究会としての考え方を中間報告として取りまとめたものである。
- 0-2 ナショナルミニマムとは、国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準である。これまではややもすると、所得や資産等の経済的な指標だけで語られることが多かったが、これらと人間関係や社会活動への参加等の社会的な指標との関連を見ることが重要であり、国民生活を多面的・複合的に捉える中で、ナショナルミニマムを確定していく必要がある。
- 0-3 本研究会で議論してきたナショナルミニマムの考え方は、世界に例を見ない少子高齢社会を迎えている日本において、貧困や格差を縮小し、地域で安心して暮らせる豊かな社会を目指して、今後の社会保障や雇用のあり方を論じる際には、生活保護だけでなくあらゆる社会保障制度や雇用政策の設計の根幹となるべきものである。
- 0-4 ナショナルミニマムの保障は、生活保護のみならず、最低保障年金等の所得保障制度、最低賃金、子ども手当や住宅手当、様々な雇用政策、負担の応能性の強化、低所得者の負担軽減等の包括的・整合的・重層的な仕組みを通じて、実質的に有効なセーフティネットを構築することにより、実現が図られる。
- 0-5 また、これからは社会保障を「コスト」ではなく「未来への投資」と位置付ければ、社会保障と経済成長が共存共栄の車の両輪の関係となる。同時に、社会保障が実質的な機会の平等を後押しし、多くの人々がチャレンジできる環境を整備することによって、国民一人ひとりの能力を活かす「ポジティブ・ウェルフェア」を推進すべきである。
- 0-6 近年、人々の生活に密着した領域でのナショナルミニマムを不要とする議論があるが、これは、国がナショナルミニマムの維持に対して、これまで必

ずしも十分な役割を果たしてこなかったことへの不信感があるものと考えられる。国として、これまでの経緯の中で反省すべき点は十分に反省する必要がある。国民に納得され、安心感を与えるナショナルミニマムを確立することが、生活保護に対する正しい理解などにもつながる。

0-7 本研究会の議論を補足し、専門的な検証を深める必要があることから、以下の2つの課題について、別途作業を進めている。

- ・ 貧困・格差に起因する経済的損失の推計
- ・ 低所得者の消費の実態から見た最低生活費の分析

0-8 なお、国の定めるナショナルミニマムは地方自治体の判断で下回ることでできない最低基準であり、地方自治体の独自性や裁量はナショナルミニマムを上回る部分についてのみ認められる。ナショナルミニマムの保障は、地方自治体や企業等と適切な役割分担をしつつも、最終的には国の責任で確保すべきものである。

具体的な役割分担のあり方については、ナショナルミニマムの改定により影響を受ける現場の当事者の意見を聞く仕組みを作りながら、国民生活・住民生活の向上をいかに果たすかという観点から、引き続き議論を深める必要がある。

また、憲法 25 条の権利保障を具現化するために、ナショナルミニマムが侵害された場合の権利回復のための法規定も整備する必要があるとの意見があった。

1. ナショナルミニマムの歴史的経緯

(1) ナショナルミニマムの登場

1-1 ナショナルミニマムの議論を歴史上最も早い時期に展開したのは、19 世紀後半に創設されたフェビアン協会に所属したウェッブ夫妻である。ウェッブ夫妻は、すべての国民に最低限の生活水準を維持するための所得保障がなされなければならないと主張し、労働条件が悪く生産性の低い産業で働いている労働者の生産性・賃金を上げることが重要であるとした。

また、「ゆりかごから墓場まで」といわれる近代福祉国家の礎を築いたとされるイギリスのベヴァリッジ報告（1942 年）においても、ナショナルミニマムの考え方を根幹とし、すべての国民に最低限の生活保障を行うことが国家の義務として明確化された。

(2) 日本におけるナショナルミニマムの議論

1-2 日本におけるナショナルミニマムの保障は、日本国憲法 25 条の「すべて

国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」との規定に基づくものである。

ただし、憲法 25 条に規定する生存権の法的性格について、憲法学では抽象的権利説が通説とされている一方、広範な立法裁量や行政裁量を前提として、生活保護基準が実質的に最低生活費として位置付けられてきた。

1-3 このような憲法解釈上の論点は残しつつも、現実には社会保険を中心として、最終的なセーフティネット機能を生活保護が担う形で、日本の社会保障制度は構築されてきた。その点で指導的役割を果たしたのが、昭和 25 年の社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」であった。

同勧告においては、憲法 25 条の生存権を踏まえ、社会保障制度のあり方について、「困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう」とし、本勧告を踏まえ、昭和 25 年に現行の生活保護法が制定された。また、本勧告は、今後のナショナルミニマムに関する議論においても踏まえるべき内容を含んでいる。

1-4 我が国の戦後の社会保障は、昭和 36 年の国民皆保険・皆年金の実現、昭和 38 年の老人福祉法の制定、昭和 48 年の「福祉元年」などにより、高度経済成長に伴い大きな骨格が形作られた。その後、時代が高度成長期から安定成長期に移行し、少子高齢化が進む中で数々の制度改正が実施されてきた。

1-5 そうした中で、近年の政府におけるナショナルミニマムに関する議論は、本来の意義を拡大して、全国的に実施すべき施策の根拠として幅広く用いられることがある一方、反対に行政改革や地方分権の観点から、ナショナルミニマムの水準・範囲を限定的に捉え、国による非効率なセーフティネットを否定する文脈の中でも行われてきた。

2. ナショナルミニマムの考え方、構造

(1) ナショナルミニマムの基本構造

2-1 国民の様々な生活場面で発生するニーズのうち、「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するために必要なものという観点からナショナルミニマムを捉えることができる。

ここでいうニーズは、個人や家族が日常消費する食料、被服、光熱水費、医療、介護、保育、教育等の財や社会サービス、それらの基盤となる住居、

耐久財、貯金等の資産や、それらの背景となる生活習慣、社会関係などから構成されていることに留意する必要がある。

2-2 このようなニーズのうち、日常消費する財・サービスの多くの部分や耐久財は、個人や家族の裁量に属する生活費として把握され、その最低限が最低生活費となる。しかしながら、最低限のニーズ充足には、上記財・社会サービスのうち無償で提供される部分も含まれる。これを言い換えれば、ナショナルミニマムは、一定の生活習慣や社会関係の下で必要となる最低生活費に加えて、生活を成り立たしめるに不可欠な無償の財や社会サービスを考慮した基準ということになる。

(2) ミニマムと最適水準の関係

2-3 ナショナルミニマムは基本的に文字どおり「ミニマム（最低基準）」であり、最低生活費はその典型である。これに対して社会サービスとして提供される医療等については、「ミニマム（最低基準）」を規定するだけでなく、提供されるべきサービス水準について最適水準の保障が求められることもある。

ただし、実際にどの社会サービスについて最適水準が保障されるべきかや、そのサービス水準に関しては様々な意見があり、さらに議論が必要である。

2-4 また、ナショナルミニマムの基準には、最低生活費に代表される量的側面だけでなく、一定の社会的な生活習慣や人間関係、社会活動への参加等を保障するという質的側面も反映されていることが必要である。

3. ナショナルミニマムの基準

(1) 生活保護基準

3-1 「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するための最後のセーフティネットとしての役割を期待されてきたのは生活保護制度である。

生活保護の基準のうち生活扶助基準は、最低生活費の中でも衣食のように日常生活の中で通常発生するニーズに対応している。この生活扶助基準については、これまでマーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式とその改訂方式が変遷してきた。現在は、いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、一般低所得世帯との消費実態の均衡が適切に図られているか否かを検証して改訂している。

ただし、一般低所得者の家計支出との比較において、低所得者の中には将来に備えるために家計を切り詰める傾向もあるなどの指摘があった。単に家計支出の額だけではなく、家計構造、消費内容、生活実態等の比較分析も必要という意見もあった。

3-2 近年、最低生活費の算定方法については、マーケットバスケット方式の改良や手法の複合化に関心が高まっており、生活扶助基準の検証・評価に当たっては、これまでの水準均衡方式を基本としつつ、ナショナルミニマムとして充分かという観点からも、マーケットバスケット方式も含めた新たな手法による多角的な検証が必要ではないかとの意見がある。ただし、マーケットバスケット方式には、恣意性が排除できない、算定に時間がかかる等の問題があることに留意する必要がある。

最低生活費作業チーム（主査：岩田委員）の中間報告（別添1参照）

- ・ 低所得者の消費の実態から見た最低生活費の分析の手法及び水準等

（2）今後の展開

3-3 上記のような手法により検討される最低生活費は、生活扶助基準のみならず、今後最低保障年金が導入された場合における年金水準の設定や、最低賃金の設定にも活用するなど、社会保障制度等の共通の基準となることが考えられる。また、社会保険料や医療費等の自己負担の上限の設定、さらには課税最低限の設定などにも最低生活費の水準が影響を及ぼすこととなる。このような水準設定の考え方や具体的な方法については、さらに検討が必要である。

3-4 前述のとおりナショナルミニマムの基準には、医療・介護等の社会サービスの直接給付への配慮や、人間関係・社会活動への参加等に係る質的側面からの評価も重要であるが、これらの質的な基準作りについては今後の検討課題である。日本では、諸外国に比べてこうした観点からの調査が質量ともに不十分であるとの指摘があり、今後充実させていく必要がある。

3-5 なお、OECD基準の相対的貧困率は格差指標の側面があり、国際比較や時系列把握の点では意味があるが、実際にどのような生活像なのかが分かりにくいという問題がある。

また、所得や消費による金銭的な貧困指標の問題点を補う概念として「相対的剥奪」や「社会的排除」等の指標が重要である。相対的剥奪は社会的に共有された生活様式（栄養、衣服、住宅等の物的標準だけでなく、雇用、教育、レクリエーション等の社会活動を含む）を充足できない所得レベルを貧困と捉える考えであり、社会的排除は貧困を社会関係からの排除を含めて把握する場合に、近年使われ始めた概念である。

4. ナショナルミニマムの保障のための施策

(1) 議論の背景

4-1 我が国の社会保障制度は、戦後経済の高度成長に伴い発展・充実してきたが、一面では企業における終身雇用制や、性別役割分担の下での勤労者世帯モデルを前提とした仕組みであった。ところが、近年、非正規労働者の増加、単身世帯の増加等により、社会保障制度の網の目が粗くなるとともに、網から落ちた人を行政が把握できなくなっており、同時に貧困や格差が社会問題化している。このように社会保障制度は曲がり角の時代に来ており、全般的な制度の再設計が必要となっている。

4-2 国が、昨年 10 月に相対的貧困率を、本年 4 月に本研究会にて生活保護基準未滿の低所得者世帯数の推計を報告したことは、これまでになかった画期的なこととして評価できるが、他方で遅すぎた感も否めない。こうした発表がもっと以前から行われ、必要な対策が講じられていれば、ナショナルミニマムの担い手としての国に対する信頼感も、今ほど揺らいでいなかったらう。

4-3 昨年公表した調査では子どもの相対的貧困率は 14.2%であり OECD 諸国でも高い水準となっているが、子どもの貧困の問題への適切な対応を怠ると、将来における貧困の拡大や格差の固定化を招き、経済成長に負の影響を及ぼすことにもなるため、ライフサイクルに即した予防的な施策により子どもの貧困を解消し、貧困の連鎖を遮断することが求められている。また、我が国における自殺者数や路上生活者数の増加とその原因、さらには家庭崩壊や医療崩壊といわれる実態についても、貧困問題を考える上で重要である。

これらの問題を把握するためには、適切な調査やその結果の公表が必要であり、本研究会では初めて生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計等が報告されたが、今後とも定期的に調査・推計を行い、その動向を把握する必要がある。

なお、生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計方法については、貧困問題を考える上での指標として、資産要件等について研究すべき点があるとの意見があった。

(2) 生活保護の諸課題

4-4 生活保護制度は、経済的・社会的環境の変化に際しても、財政事情等によって保護の認定・運用にばらつきが生じないようにすべきである。一方、保護の適用に先立ち申請者自らの資産、能力その他あらゆるものの活用を求められる「補足性の原理」については、その考え方を維持することは必要であるが、これらの要件の運用に当たっては、年齢等外形的基準で機械的に判断するのではなく、申請者の実態を十分に把握した上で判断されなければならない

ない。

4-5 生活保護制度の目的は、最低限度の生活の保障とともに、自立の助長を図ることにある（生活保護法第1条）。いったん生活保護を受給する状態になっても、就労を阻害する要因が除去されれば、就労促進などを通じて最低限度の生活を越えて自立できるよう、生活保護にはトランポリンとしての役割も期待されている。トランポリン型の生活保護制度にするためには、まずは丁寧に就労阻害要因を除去することが必要である。

一方、従来、ともすれば「就労自立」という成果を出そうと焦りすぎた結果、目につかない疾患を見落とす、不安定就労に無理やり押し込めるなどといった「指導」がなされ、本人の抑うつ状態を悪化させ、かえって自立から遠ざけるなどの事例が散見され、本末転倒と言わざるを得ない。また、過度な就労指導や窓口における不適切な運用等が要因となって生活保護基準未満の低所得者世帯が多いのではないかとの意見もあった。

就労阻害要因が除去された後には、生活保護受給者について経済的自立や生活保護からの脱却を促す必要があるが、有効求人倍率が低迷する中で、必ずしも就労促進が進んでいない状況にある。特に、稼働能力を有する方が多いと考えられる「その他世帯」が急増する中で、福祉事務所とハローワークとの連携や就労支援員を通じたサポート等により就労促進の強化を図る必要がある。また、自立助長の観点からは、経済面のみならず日常生活や社会生活の面での被保護世帯の自立を容易にするための早期の対応も重要である。さらに、貧困の連鎖を防止するため、被保護世帯の子どもに対する学習等への支援も必要である。

4-6 本研究会で初めて報告された生活保護受給者の自殺者数の実態調査により、被保護者の自殺率は全国の自殺率よりも高い水準であることが明らかになった。原因は様々であるが、一つの要素として精神疾患を有する方等が被保護者には多いことが考えられることから、福祉事務所や救護施設等において生活保護受給者の精神的なケアに対応できる相談・支援体制を整備する必要がある。

(3) ナショナルミニマムの保障のための諸施策

4-7 ナショナルミニマムの構造やライフサイクル中の様々な社会的リスクに対応して、ナショナルミニマム保障は、生活保護のみならず、年金、最低賃金、雇用保険、労災保険、医療保険、介護保険、保育等の児童福祉、住宅手当、子ども手当等の関連する社会保障施策・雇用施策によって重層的に確保されている。生活保護をはじめとする各制度は、保障するニーズやリスクに応じて制度設計され、給付水準も設定されている。

したがって、他の社会保障施策等を補完する最後のセーフティネットとし

ての生活保護は、他の関連施策のあり方によって、その役割も変化することとなる。

また、勤労権の保障に関して、就労支援の要素を組み込んだ生活支援をナショナルミニマムの基礎に置くべきとの指摘がある。さらに、憲法 25 条の生存権の基準は、13 条の個人の尊厳や 14 条の平等の原則により規定されるとともに、27 条の勤労権を踏まえれば、最低限度の生活が労働によって維持されるよう、保障すべきであるという考え方もある。

4-8 「雇用融解」とも「雇用壊滅」とも言われる状況の下、生活しうるに足る最低賃金の確保など、雇用分野におけるナショナルミニマムを充実させる必要がある。また雇用保険や最低保障年金といった社会保険制度や、いわゆる「第二のセーフティネット」の充実などを通じて、生活保護の手前で生活崩壊を食い止め、生活保護に至らなくても生活の維持・再建が可能になるような各種制度の整備を早急に行う必要もある。また、国民の居住の権利に基づく住宅保障もナショナルミニマムの重要な一要素と考えられる。

具体的には、現在実施している無料の職業訓練と訓練期間中の生活費を支給する事業の恒久化に取り組むとともに、住居を失った又は失う恐れのある失業者等に家賃を支給しながら就労支援を行う住宅手当の拡充や審査期間の短縮化、手続きの簡素化、そして個別的な生活支援体制の整備などが課題に挙げられる。

4-9 社会保険へのアクセス保障の観点から、社会保険料体系を応能負担型にして、低所得者に対しては税財源で補助する方式も考えられる。特に、公的年金制度は、高齢者層の貧困削減に重要な役割を担っていることに鑑み、最低保障年金の導入を含め、単身高齢者に代表される高齢者世帯の所得保障についての検討が必要である。

4-10 ナショナルミニマムの保障に係る施策には、現金給付とサービス給付、国民全体を対象とするユニバーサルな給付と低所得者等に対象を限定した給付といった分類がある。貧しい人々に限って現金給付を行うと、かえって格差が拡大してしまう「再分配のパラドックス」が存在し、サービス給付には不正受給が生じにくいというメリットもあるため、現金給付だけでなくサービス給付を重視すべきという意見もある。これらを踏まえてどのような制度設計をしていくかが課題となる。

5. ナショナルミニマムの保障責任、国と地方の関係

(1) 国の最終的保障責任

5-1 前述のとおり、ナショナルミニマムは国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準であり、最終的な保障責任は文字どおり国が負っている。それゆえに、国民の生命・生活に重大な影響を及ぼす場合や国を挙げて取り組むべき緊急かつ重要な施策に関わる場合などに、国が規定すべきナショナルミニマムの考え方については、国と地方自治体の役割分担の前提として議論されるべきものである。また、社会サービス給付（保育等）についての施設の設置・運営基準等についても、こうした考え方を踏まえるべきである。

ただし、国がナショナルミニマムを規定するに当たっては、国民・住民の意見、あるいは地方自治体等の意見を十分に踏まえるような仕組みを考えることも必要である。

(2) 地方自治体、民間等との連携及び役割分担

5-2 ナショナルミニマムの保障及び更なる生活水準の向上のための施策の実施に当たっては、「地域住民の生活の向上」という共通の目的に向けて、国と地方自治体のみならず、独立行政法人、社会福祉法人、医療法人、特例民法法人、NPO法人、株式会社等の多様な主体の適切な役割分担と協力により取り組まれている。最近では「新しい公共」の概念も登場している。

5-3 「地域のことは地域の住民が責任を持って決めることができる」という地域主権の実現は積極的に図られるべきであるが、あくまでもナショナルミニマムに上乘せされる形で地方の独自性が発揮されなければならない。

例えば、住民の立場から地方自治体を競わせ、底上げを図ることで標準レベルを上げていくことが考えられる。ただし、弱い立場に置かれている少数者の意見は地方単位にばらしてしまうと埋もれがちであるので、全国レベルでそれらの意見をくみ上げるのは国の重要な役割であり、また、社会保障の水準を高めるべく努力している地方自治体が損をして、そうではない地方自治体が得をすることがないように、社会保障の水準が高い地方自治体が報われるような仕組みが必要という考え方もある。

6. 貧困、格差等の概念・指標、ナショナルミニマムの達成度の観測指標

(1) 貧困、格差等の概念・指標

6-1 貧困や格差の実態把握に当たっては、これまではややもすると、金銭所得や資産保有の状況など金銭換算可能な指標を中心に捉えられがちであったが、多面的な生活の実態をより正確に把握し「人間らしい生活」の内容をイメージできるためには、健康状態、社会的対面、家族関係や人間関係、社会活動への参加、社会サービスへのアクセス等の相対的剥奪や社会的排除にも、併

せて目配りすることが重要である。

6-2 絶対的貧困や相対的貧困、格差等に係る様々な指標があるが、統計調査データの特徴等の影響を受けることは避けられない。また、国民の生活ニーズは多様であり、一つの指標のみでは捉えきれない側面がある。このため、ナショナルミニマムの状況に関する実態をできるだけ正確に把握し、国民にも分かりやすい政策目標にするためには、複数の指標を複合的に参照することが重要である。

例えばEUにおける「社会的保護と社会的包摂に関する指標」(2008)では、相対的貧困率、貧困の継続、所得分配率、健康寿命、低学歴率、雇用率、医療支出等14項目から構成されていることなどが参考となるが、我が国で用いる具体的な指標の選択と組合せについては今後の検討課題である。

(2) ナショナルミニマムのPDCA

6-3 ナショナルミニマムに関しては、いわゆる「PDCAサイクル」を適切に回していくことが求められる。ナショナルミニマムの指標・基準を設定し、それを保障するための施策を策定(P)して終わりではなく、当該施策を実施し(D)、施策のインプットだけでなくアウトプットを測定し(C)、指標・基準・施策を改善する(A)という作業を継続的に繰り返していかなくてはならない。

具体的には、5年ごとに行われる生活保護の基準の検証に合わせて、ナショナルミニマムに関する各種の指標・基準についても検証していくことが現実的であろう。

7. 貧困・格差是正と経済成長

(1) 社会保障と経済成長

7-1 社会保障が実質的な機会の平等を後押しして、多くの人々がチャレンジできる環境を整備すれば、広く国民全体の能力を活かすことができる。福祉的なサポートやセーフティネットの整備によって多くの人々の能力が引き出されていけば、就業の促進を通じた経済成長の基盤作りにもなる(「ポジティブ・ウェルフェア」)。

社会保障を充実させるには国民負担の増加が必要となるため、経済成長にはマイナスであるとの意見もあるが、高度経済成長期の日本や近年の北欧諸国では、経済は好調であるとともに分配も平等という事例もあり、効率性と公平性が常にトレードオフの関係になるとはいえない。また、効率性を高めることで社会全体のパイの大きさを拡大することによって、より適切な社会保障を用意することができる。これらの点についての更なる経済分析につい

ては、今後の検討課題である。

7-2 ただし、貧困や格差の問題を是正するためには、社会保障関係支出の増加が不可欠であるが、前述のとおり、貧しい人々に限定した現金給付が大きいほど格差が拡大する「再分配のパラドックス」が存在するという意見もある。

貧困や格差を是正し、かつ経済成長を実現させるためには、現金給付だけでなく現役世代に対する社会サービス給付を充実させることも必要である。特に産業構造における知識集約型産業やサービス産業へのシフトが今後より一層進展することを考慮すれば、労働市場の弾力性を確保した上で、再教育や再訓練によって失業者を成長産業へと移行させる積極的労働市場政策を推進することが重要である。

(2) 未来への投資としての社会保障

7-3 したがって、今後は社会保障を「コスト」ではなく「未来への投資」と位置付ける必要がある。特に医療、介護、保育等の分野は今後確実な需要の増大が見込まれ、大きな成長が期待されるとともに、地域における雇用創出効果も極めて高いことを再認識すべきである。そうであれば、これまで給付削減目標が設定されることの多かった社会保障分野について、今後は給付や利用者数の増加、「投資のリターン」等を目標にする方が馴染むと考えられる。

経済損失推計作業チーム（主査：神野委員）の中間報告（別添2参照）

- ・ 貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計等

8. おわりに

8-1 以上、本中間報告は現段階における本研究会としての考え方を取りまとめたものであるが、もとよりナショナルミニマムに関しては非常に幅広い観点から国民的議論がなされるべきテーマであり、短期間で議論を尽くすことは現実的に難しく、今後の検討課題とした論点も残っている。

しかし、新たな時代に対応した社会保障の再構築を図っていくためには、その根幹をなすナショナルミニマムの基準や指標についての確定が重要であり、その具体的作業を早急に行っていく必要がある。また、こうした作業を前提に、国はナショナルミニマムの維持に常に注意を払うことで、国民の信頼を高めていくことを期待する。

(以上)

- (別添1) 最低生活費作業チーム(主査:岩田委員)の中間報告
- (別添2) 経済損失推計作業チーム(主査:神野委員)の中間報告

につきましては厚生労働省ホームページに掲載していますので、ご参照ください。

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/s0623-12.html>