Ⅳ　政党の関係

１　民主党

平成22年10月26日

地域主権調査会総会（第１回）次第

1. 会長挨拶

2. 役員構成について

3. 今後の進め方について

4. 一括交付金について

　　神野　直彦　東京大学名誉教授

5. これまでの地域主権改革の取り組みなどについて

　　逢坂　誠二　総務大臣政務官
　　内閣府地域主権戦略室　渡会　　修　次長
　　望月　達史　次長
　　石原　一彦　次長

6. その他

今後の予定

◆地域主権調査会総会（第２回）◆

日時：10月28日（木）8：00～9：00

場所：衆議院第２議員会館地下２階　民主党Ａ会議室

議題：各府省における一括交付金化の検討状況について（内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省よりヒアリング）

以上

2010年10月26日

地域主権調査会メンバー表（案）

顧問：	原口　一博　衆議院議員
会長：	武正　公一　衆議院議員
会長代理：	黄川田　徹　衆議院議員（総務部門座長）
会長代理：	大島　敦　衆議院議員（内閣部門座長）
副会長：	相原　久美子　参議院議員（内閣）
	柿沼　正明　衆議院議員（財務金融）
	稲見　哲男　衆議院議員（総務）
	中村　哲治　参議院議員（法務）
	高井　美穂　衆議院議員（文部科学）
	藤田　一枝　衆議院議員（厚生労働）
	石津　政雄　衆議院議員（農林水産）
	楠田　大蔵　衆議院議員（経済産業）
	若井　康彦　衆議院議員（国土交通）
	太田　和美　衆議院議員（環境）
事務局長：	小川　淳也　衆議院議員（総務担当政調副会長）
事務局次長：	阿知波　吉信　衆議院議員（政調会長補佐）
	中後　淳　衆議院議員

以上

2010年10月14日

地域主権調査会
武正公一　会長

要請

民主党政調会長
玄葉光一郎

地域主権調査会において、以下の課題に取り組んで頂きたい。

○H23予算における「一括交付金」のあり方について検討を行い、11月26日までにご報告を頂きたい。

○「出先機関改革」について検討を行い、12月中旬までにご報告を頂きたい。

○地域主権戦略会議を中心に政府と連携し、地域主権改革の「工程表」を取りまとめて頂きたい。

2010.10.18 役員会提出資料
2010.10.19 第503回常任幹事会提出資料

民主党陳情要請対応本部（構成）

2010.10.18 現在

本 部 長	枝野幸男	幹事長代理
本部長代理	長妻　昭	筆頭副幹事長
本部長代理	横光克彦	組織委員長
本部長代理	山根隆治	企業団体対策委員長
本部長代理	一川保夫	政調会長代理
筆頭副本部長	田村謙治	総括副幹事長
副本部長・事務局長	糸川正晃	副幹事長
副本部長	岡島一正	副幹事長
副本部長	三谷光男	副幹事長
副本部長	金子恵美	副幹事長
副本部長	津村啓介	政調副会長
副本部長	小川淳也	政調副会長
副本部長(北海道Ｂ)	相原久美子	組織副委員長（北海道Ｂ担当）
副本部長(東北Ｂ)	松浦大悟	組織副委員長（東北Ｂ担当）
副本部長(東京・南北関東Ｂ)	米長晴信	組織副委員長（東京・南北関東Ｂ担当）
副本部長(北陸信越Ｂ)	風間直樹	組織副委員長（北陸信越Ｂ担当）
副本部長(東海・近畿Ｂ)	稲見哲男	組織副委員長（東海・近畿Ｂ担当）
副本部長(中国・四国Ｂ)	武内則男	組織副委員長（中国・四国Ｂ担当）
副本部長(九州Ｂ)	大久保勉	組織副委員長（九州Ｂ担当）
副本部長(財務・税制)	中谷智司	企業団体対策副委員長（財務・税制関係）
副本部長(厚労)	梅村　聡	企業団体対策副委員長（厚労関係）
副本部長(総務)	加賀谷健	企業団体対策副委員長（総務関係）
副本部長(文科)	川越孝洋	企業団体対策副委員長（文科関係）
副本部長(国交)	中川　治	企業団体対策副委員長（国交関係）
副本部長(農水)	森本哲生	企業団体対策副委員長（農水関係）

副本部長補佐(幹事長補佐)

井戸正枝、花咲宏基、橘　秀徳、石井登志郎、和嶋未希、山尾志桜里、三村和也、柴橋正直、西村まさみ、小西洋之

以上

2010年11月18日

ひもつき補助金の廃止と一括交付金化に関する提言

民主党　地域主権調査会
会長　武正　公一

はじめに

民主党は地域主権改革を一丁目一番地の政策に掲げ、政権交代を成し遂げた。その後、地域主権戦略会議を設置し、義務付け・枠付けの見直し等を盛り込んだ地域主権改革関連３法案を提出するなど、一定の成果を挙げてきた。しかし、地域主権改革の目玉である一括交付金化の検討期限が目前に迫っているにもかかわらず、霞が関の抵抗は激しく、危機的状況を呈している。今こそ総理のリーダーシップのもと、各府省の政務三役と与党が一丸となって政治主導で強力に一括交付金化を推進することが求められている。

本調査会は政府の地域主権改革の取り組みを後押しするため、ひもつき補助金の廃止と一括交付金化について、以下の通り改革の方向性を提言する。

Ⅰ．地域主権改革の意義

○ 地域主権改革によって明治以来の中央集権体質から脱却し、国と自治体の関係を上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと転換する。

○ 地域主権改革が進展すれば、自治体間で行政サービスに多様性がもたらされることになり、自治体の首長や議会の議員を選ぶ住民の判断と責任は重大になる。地域住民が自らの住む地域を自らの責任でつくる体制に改める地域主権改革により、自治体が切磋琢磨し、住民サービスとそれを享受する国民生活が向上する。

○ 自治体が住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担うことにより、これまで行政の手が差し伸べられなかった人にきめ細かな支援がなされたり、地域の様々な資源や文化等が最大限活用されて地域が活性化される。

○ 自治体に事務権限を移譲することにより、住民の地方議会・行政に対する関心が高まり、行政に対するチェック機能が働きやすくなる。

○ 一方で、国は自治体には担えない事務を担うとともに、自治体に対して適切な支援を行い、どこに暮らそうとも安心な国になる。

Ⅱ．ひもつき補助金の廃止と一括交付金化について

１．目的

○ 自治体が、住民のニーズや地域の実情に応じて行政サービスを提供できるようにするため、 霞が関による地方支配の根源である「ひも付き補助金」を廃止し、使途が自由な一括交付金に改める。

○ 一括交付金化によって、自治体の自由度が高まって地方の創意工夫が発揮されること、従来の補助金申請・交付の事務が不要になることにより、税金が効率的に使われるようになる。結果的に、財政の健全化に寄与することも期待される。

２．ひもつき補助金の廃止と一括交付金化の全体像

（１）一括交付金のあるべき姿

○ 一括交付金は、自治体がその使途を、各府省の枠を超えて基本的に自由に決めることができるものでなければならない。

○ 一括交付金化と並行して、国が法令で地方の事務の実施や施設等の整備方法を縛り付けている義務付け・枠付けを見直し、地方の自由度を高める。

（２）一括交付金化のスケジュール

○以下のスケジュールで一括交付金化を進めるべきである。

ⅰ　平成 23 年度から 25 年度までの間に投資に関する補助金等約 3.3 兆円の大宗を一括交付金化し、初年度は相当程度を目標に一括交付金化する。

ⅱ　平成24年度以降の経常経費に関する補助金等の一括交付金化については、平成 23 年度中に方針を検討する。

ⅲ　平成 25 年度以降、一括交付金と地方交付税との統合や一括交付金を地方の財源として移譲することなど、一括交付金化後の財政調整・財源保障を含む地方の税財源の在り方について検討を行う。

３．平成 23 年度に実施すべき事項

（１）一括交付金化する補助金等の対象範囲

○ 投資に関する補助金等約 3.3 兆円のうち、初年度は相当程度を目標に一括交付金化する。

○ 地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）には、一括交付金の対象範囲について、下記のように記載されている。上記２（２）ⅰの目標を達成するため、大綱の方針を踏まえつつ、下記ⅰ、ⅱの基準を重視して一括交付金の対象とする補助金等を再度厳しく精査すべきである。

地域主権戦略大綱（抜粋）

（１）基本的考え方

・一括交付金化する「ひも付き補助金」の対象範囲は、最大限広くとる。

・ 補助金、交付金等を保険・現金給付、サービス給付、投資に整理し、地方の自由裁量拡大に寄与するものを対象とする。

（２）対象範囲の整理方針

・ 社会保障・義務教育関係 ― 「社会保障・義務教育関係」については、国として確実な実施を保障する観点から、必要な施策の実施が確保される仕組みを検討するとともに、基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は、一括交付金化の対象外とする。

・ その他 ― 保険・現金給付に対するもののほか、一括交付金化の対象としないものは、最小限のものに限定する。具体的には、災害復旧、国家補償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金、特定財源が国費の原資であるもの等に限定する。

ｉ　ひもつき補助金の特性（地域、額、変動・偏在性）に着目した基準

a) 特定の地域を対象とする補助金等が複数ある場合、それらを束ねて一括交付金化すべきである。

（例）【内閣府】沖縄県関連の補助金等 1139.68 億円

b) 額が小さく効果が限定的ないわゆる零細補助金については、整理統合や廃止を検討したうえで、継続すべきものについては一括交付金化すべきである。

（例）【農水省】　農村環境保全対策事業費補助　9.58 億円
　　美しい森林づくり基盤整備交付金　5.21 億円
　　【国土交通省】都市公園事業費補助 7.65 億円
　　緑地環境整備総合支援事業費補助 0.92 億円
　　【環境省】　自然環境整備交付金 8.00 億円

c) 自治体が受け取る補助金等に年度間変動や地域間偏在があるとしても、制度設計の工夫により対応可能であり、一括交付金化すべきである。

（例）【文部科学省】公立学校施設整備費負担金 500.77 億円

ⅱ　国と地方の役割に着目した基準

a)国の役割を目標設定のみに限定して、目標の達成手法を自治体の創意工夫に委ねることにより、一括交付金化すべきである（ただし、目標設定等への関与を認めるのは、国際的な取り決めを国内で遵守する場合などに限定）。目標設定と合わせて、国が当該目標に関する全国的な実施状況を公表して地方議会や住民に周知し、地域における議論を喚起する仕組みを設けることにより、国の目標は概ね達成できるものと考える。

（例）【農林水産省】森林環境保全整備事業費補助 434.42 億円
【文部科学省】公立学校施設整備費負担金 500.77 億円

b)国の関与をなくし、地方に事務を委ねることにより、一括交付金化すべきである。

（例）【農林水産省】農山漁村地域整備交付金 1173.69 億円

c)地方が過去に一般財源化（＝税源移譲）を求めた経緯があるものは、一括交付金化すべきである。

（例）【文部科学省】公立学校施設整備費負担金 500.77 億円
【環境省】循環型社会形成推進交付金 421.62 億円

（２）一括交付金の交付方法

①　基本的な方針

○ 人口や財政力等の客観的指標で算定すべきである。その際、平成 21 年度第 2 次補正予算に計上された「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」の算定方法が参考になると思われる。

○ 投資に関する補助金を一括交付金化する際に、「○○分野一括交付金」などと行政分野で分けたり、国土交通省の「社会資本整備総合交付金」のように各府省単位で分けるべきではない。

②　条件不利地域等への対応

○ 一括交付金の対象に条件不利地域への補助金等が含まれる場合には、条件不利地域に手厚く配分できるように算定方法を工夫すべきである。

○ また、インフラ整備が進んでいない自治体や財政力の弱い自治体に手厚く配分するため、基盤整備の整備率や財政指標を用いて配分すべきである。

③　継続事業への対応

○一括交付金化の対象とならない補助金等の配分については、既存の継続事業に配慮すべきである。なお、継続事業は段階的に縮小すべきである。

④　補助金等の需要の年度間変動への対応

○現在市町村が受け取っている補助金等の額は、公共事業等の多寡により、年度間で大きな変動が生じている。その一方で、各年度の事業量ではなく、客観的指標に基づいて一括交付金を各自治体に配分することとすると、年によっては事業量に比べて受け取る一括交付金の額が少なくなる場合が出てくる。そのため、各自治体が余った一括交付金を基金として積み立てて、事業量が多い年に取り崩すことができるようにしたり、事業量に比べて受け取る一括交付金が少ない年に発行した地方債の返済に一括交付金を充当できるようにすべきである。

⑤　一括交付金の総額について

○一括交付金化によって地方の自由度を高めることにより、結果として一括交付金の効率化が期待される。一括交付金の執行状況等を見ながら、一括交付金の総額の合理化についても今後検討されるべきである。

（３）一括交付金の使途

○平成 23 年度に実施する一括交付金化の対象とする補助金等が投資に関するものであることから、その使途は道路・河川・公園・上下水道の整備、学校の建設や耐震化、保育所や病院の建設、農地や漁港の整備など「地域基盤の整備に関するもの」といった括りにすべきである。

○一括交付金を基盤整備に関係のない人件費や物件費などに充当できないようにすべきである。

（４）一括交付金の手続

○平成 23 年度中に、一括交付金の手続を簡素化するとともに国の関与を制限する観点から、一括交付金に対する補助金適正化法の適用のあり方等について議論すべきである。

（５）その他

○一括交付金の効率的かつ効果的な活用を促すため、自治体の決算に一括交付金の活用状況を明記する仕組みをつくり、地方議会や住民がチェックで

きるようにすべきである。

最後に

○上記の一括交付金化を進めるにあたっては、「国と地方の協議の場」等を通じて、地方と協議した上で決定すべきである。

○政府は、地域主権改革が元気な日本を復活させ、国民生活を向上させる改革であることを十分認識し、本提言を踏まえて地域主権改革を臆することなく果断に推進すべきである。

以上

2010年12月2日

出先機関改革に関する提言

民主党　地域主権調査会
会長　武正　公一

民主党が提案してきた出先機関の原則廃止の方針に基づき、政府において地域主権戦略会議を中心に出先機関改革の具体策が検討されている。政府の取り組みを後押しするため、以下の通り出先機関改革の方向性を提言する。

Ⅰ．地域主権改革の意義

○ 地域主権改革によって明治以来の中央集権体質から脱却し、国と地方自治体の関係を上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと転換する。

○ 地域主権改革が進展すれば､地域の特性を活かした創意工夫が可能になり、地域住民が自らの住む地域を自らの責任で創る体制に改められる。地方自治体の首長や議会議員を選ぶ住民の判断と責任は重大になる一方で、住民サービスとそれを享受する国民生活を向上させることができるようになる。

○ 地方自治体が住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担うことにより、これまで行政の手が差し伸べられなかった人にきめ細かな支援がなされたり、地域の様々な資源や文化等が最大限活用されて地域が活性化される。

○ 地方自治体に事務権限を移譲することにより、住民の地方議会・行政に対する関心が高まり、行政に対するチェック機能が働きやすくなる。

○ 一方で、国は地方自治体には担えない事務を担うとともに、地方自治体に対して適切な支援を行い、どこに暮らそうとも安心な国になる。

Ⅱ．出先機関改革について

１．目的

○「補完性の原則」に基づいて、国の出先機関の事務権限を住民に身近な地方自治体に委ねることにより、出先機関の行政サービスを住民のニーズや地域の実情にあったものにするとともに、住民や議会の監視の目が行き届くようにする。

○国と地方が同じような事務事業を行う二重行政を解消し、行政を効率化させる。

２．改革の方向性

○国の出先機関の事務権限を地方自治体に移譲、本府省へ引き上げ、廃止・民営化等することにより、出先機関を原則廃止する。

○「地域主権戦略大綱」に示された「その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合（注）を除き、地方自治体に移譲する」という方針を厳格に適用すべきである。

○必ずしも全国一律に事務権限を移譲するのではなく、移譲を希望する地方自治体や広域連合の形成など受け皿が整った地方から順次、移譲すべきである。

○地方に事務権限を移譲する際には、当該事務に従事する公務員の雇用に十分な配慮をして、国の他の機関への配置転換、地方自治体への異動等で対応すべきである。また、財源については当該事務権限を担うために必要な額を地方に移譲すべきである。

【地域主権戦略大綱】

（注）「事務･権限の特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務･権限とすることが適当と認められる例外的な場合」については、以下に掲げるものなど真にやむを得ないものに限定する。

① 複数の都道府県に関係する事務･権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的形成や広域連合などの広域的実施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの

② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、各地方自治体の対応の相違等により著しい支障を生じるもの

③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、緊急時の対応等に著しい支障を生じ、国民の生命・財産に重大な被害を生じるもの

④ 事務･権限の的確な執行体制（人材、予算、知見の集積等）の整備が不可欠である一方で、見込まれる事務量等が微少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が著しく非効率とならざるを得ないもの

３．地方に移譲等すべき重点分野

（１）地方整備局に関する分野

①直轄国道

○ 直轄国道の整備及び保全に関する計画並びに工事の実施については、都道府県・政令指定都市もしくは広域連合に移譲すべきである。

○ １つの都道府県内で完結する直轄国道については、速やかに都道府県に移譲すべきである。

○ 複数の都道府県にまたがる直轄国道については、広域的に移動する道路利用者の視点も踏まえ、都道府県間の調整に委ねることや広域連合が担当することも含め、今後の対応を検討すべきである。

②直轄河川

○ 河川等に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施については、都道府県・政令指定都市もしくは広域連合に移譲すべきである。

○ １つの都道府県内で完結する直轄河川については、速やかに都道府県に移譲すべきである。

○ 複数の都道府県にまたがる直轄河川については、都道府県間の調整に委ねることや広域連合が担当することも含め、今後の対応を検討すべきである。河川管理は、国民の生命・財産に影響を与えかねない事務事業であることから、経過措置として、国の技術的な支援や指導を認めていくべきである。

（２）都道府県労働局に関する分野

○ ハローワークの業務を利用者の視点から見直し、ハローワークが行う無料職業紹介、雇用保険の給付と地方が行う職業能力開発、公営住宅や福祉に関する相談業務等を一体的に行うことができるようにすべきである。

○ このため、国と地方自治体が共同で協議会を設置し、ハローワークの運営を一体となって行うという厚生労働省の案を検討すべきである。なお、行政の肥大化を防ぐ手当をとるとともに、地方自治体の主体性を明確にする必要がある。

○ また、地方自治体がハローワークの設置及び施設の運営を行うことができるようにし、無料職業紹介や雇用保険の給付等の全国的な一体の取組みを要する業務については国が従来通り国家公務員により実施し、職業能力開発、公営住宅、福祉に関する相談業務等については地方公務員が一体で実施することが考えられる。

○ なお、今後とも出先機関の原則廃止・地方移管という大原則を最重要視し、個別機関・分野ごとの課題や上記の取り組みの状況を検証しつつ、具体化

に向けて努力する必要がある。

（以下参考）
○以上の成果と課題を十分検証した上で、将来的には無料職業紹介や雇用保険の給付を法定受託事務又は自治事務として地方自治体に移管することも考えられるが、その際にはＩＬＯ条約との整合性、都道府県境を越えた職業紹介、雇用対策における機動性の担保や、雇用保険の濫給防止のため雇用保険財政の責任主体そのものを地方自治体に移管することや地方負担を導入することなど雇用保険財政の根本に関わる議論が必要となる。

４．事務権限の受け皿の整備

○ 平成 23 年中に、事業の対象地域（例えば河川の流域）と広域連合の地方自治体のエリアが異なる場合の対応、広域連合から一部の地方自治体が脱退した場合の対応、広域連合のガバナンスの脆弱性といった諸課題を踏まえ、広域連合のあり方について検討を行うべきである。

○ 地方自治体の自主性を尊重しつつ、基礎的自治体の能力の拡大に努め、出先機関の事務権限の一端を担うことができるようにすべきである。

○ 事務権限の受け皿が整備されていない地域については、国が引き続き責任を持って事業を行うべきである。

５．改革のスケジュール

○ 平成 22 年末までに、出先機関改革に関する「アクション・プラン」を策定し、平成 23 年通常国会から順次、出先機関改革に関する各府省設置法改正案等を提出して地方への事務権限移譲等を速やかに実施すべきである。

最後に

○ ハローワークの見直しについては、公労使で構成される労働政策審議会における審議を最大限尊重すべきである。また、出先機関改革を進めるにあたっては、「国と地方の協議の場」等を通じて、地方と協議した上で決定すべきである。

○ 政府は出先機関改革の成果を国民に示すため、改革後の効率化の成果等を定量的に提示すべきである。

○ 政府は、地域主権改革が元気な日本を復活させ、国民生活を向上させる改革であることを十分認識し、本提言を踏まえて地域主権改革を臆することなく果断に推進すべきである。

以上

2010 年 12 月 6 日

H23 年度予算に関わる民主党「提言」

民　主　党

１．基本的な考え方

民主党にとって初めての本格的な編成となる H23 年度予算の最大の目標は「デフレを脱却し、経済と雇用の拡大を実現すること」「『国民生活が第一』の観点から、子ども手当の上積み、高校無償化の継続、求職者支援制度の創設などを着実に実現すること」である。

現下の厳しい経済状況、国民生活に的確に対応し、「官を開き、国を開き、未来を拓く」ことで将来の成長への布石を着実に打つと共に、国民との約束であるマニフェストの実現に向けてギリギリまで邁進しなければならない。また、国民の税金の使い方への不信を払拭するため、ムダづかいの根絶に邁進することは当然である。

数多くの課題を抱える予算ではあるが、これらを政治主導で真正面から取り組むことで克服した上で、年内に確実に予算を編成することが至上命題であり、この点を強く政府に要請する。

２．H23 年度予算の基本方針

（１）デフレ脱却を含む経済成長のスタートを切る

デフレ脱却を含む経済成長を着実に実現するため、6 月に閣議決定した「新成長戦略」を、H23 年度予算において本格的に実現に移さなければならない。

その一環として、今回始めた予算編成に取り入れた「元気な日本復活枠」について、その主旨を十分に活かした予算配分を行うことが重要である。また、要求枠についても需要・雇用の創出効果の高い政策に重点的に予算配分を行う必要がある。

（２）マニフェスト実現にむけたギリギリの努力

09 年衆議院選挙マニフェスト及び 10 年参議院選挙マニフェストは国民との約束であり、民主党政権の政策的な基盤であることから、恒久的財源の確保と合わせて、その実現に向けてギリギリまで努力をしなければならない。

09 マニフェスト「工程表」で実施時期を明記した「求職者支援制度」、民主党政権の「1 丁目 1 番地」とも言える地域主権改革の主要政策である「一括交付金」、グローバルな課題である温暖化対策の一環である「地球温暖化対策税」の導入などは、H23 年度に実現すべきである。

（３）引き続き、ムダづかいの根絶に邁進する

政権交代直後から取り組んでいる「事業仕分け」に対する国民の関心、期待は高い。本年は、春に独法・公益法人を対象とした「仕分け第 2 弾」を実施し、秋に特別会計及び過去の仕分け対象事業を対象とする「仕分け第 3 弾」を実施した。また、各省においても「行政事業レビュー」という形で自己仕分けを進めてきた。

独法や公益法人などの不要な剰余金の返還や特別会計の見直しなど、これらの仕分け結果を、H23 年度予算に着実に反映させることが国民の信頼を回復させる道である。

特に、秋の事業仕分けは党としても全面的な協力を行ったことから、党も一定の責任を負っており、仕分け結果が確実に予算に反映されることを期待する。

また税金を最大限有効に活用する観点から、「PDCA サイクル」を予算の編成・執行の過程に根付かせることや行政に係わるコストの見直しが重要である。

（４）「財政運営戦略」を堅持する

6 月に政府が閣議決定した「財政運営戦略」では、「2020 年の基礎的財政収支の黒字化」という目標を掲げた上で、来年度予算については「基礎的財政収支対象経費」及び「新規国債発行額」が H22 年度を上回らないことというルールを定めた。

財政健全化に向けた不断の努力、市場へのメッセージという観点から、このルールは堅持しなければならない。

（５）改革を断行するため、メリハリの効いた予算をつくる

上記のような課題を克服するためには、これまでの「対前年度主義」を排し、省庁別の予算シェアに囚われない大胆な予算配分を行う必要がある。国民生活の向上、成長戦略の実現等に効果の高い政策に予算を重点的に配分する一方で、必要性の乏しい事業、効果の乏しい事業の予算を削減し、メリハリの効いた予算とすることを強く要請する。

３．主要事項の取り扱い

（１）「特別枠」要望の取り扱い

すでに決定した「政策コンテスト」に係わる特別枠要望分の評価は党の意見を概ね反映しているものであるが、今後の特別枠への予算配分においても、さらに国民の声、党の意見を踏まえたものとして頂きたい。

（２）子ども手当

参議院選挙マニフェストに掲げた「財源を確保しつつ、子ども手当を1万3000円から上積みする」を確実に実施することとし、上積みにあたっては実質手取額の逆転現象を解消することに、まず取り組むべきである。この際、子ども手当は一律給付が原則であるが、特に必要と認められる年齢層に対する額の上乗せもやむを得ないと考える。

極めて厳しい財政状況を踏まえて、子ども手当の上積みの財源については配偶者控除の見直しを含めて検討すべきであるが、給付に係わる所得制限は行うべきではない。

また、支給要件に国内居住を課すと共に、児童養護施設などに入所している子どもへ、より安定的な給付ができるよう検討することを要請する。

（3）一括交付金

一括交付金はH23年度予算でスタートすべきである。

自治体が各府省の枠を超えて自由に使い道を決めることができることを基本とし、H23 年度においては、マニフェストに基づき、投資に関する補助金等のうち、相当程度を一括交付金化することを求める。

また配分基準には客観指標を用いることを基本とするが、条件不利地域については一定の配慮を行うと共に、初年度であるH23年度については継続事業への配慮を行うべきである。

なお総額の算定においては、一括交付金化の結果として可能となる自治体の事務の合理化等を一定程度勘案すべきである。

（4）農業関係予算

政府は 11 月に包括的経済連携に関する基本方針を決定したことを踏まえ、H23 年度における農業予算は農業の体質強化、6 次産業化に重点を置いた一歩を踏み出すことを明確に示さなければならない。概算要求後に農業を巡る環境が変化したことを踏まえ、必要な対応を柔軟にとる必要がある。

経済連携の進捗如何に関わらず、我が国の農業には大胆な改革が求められている。H23年度予算は、この大胆な改革の第一歩としなければならない。

（5）求職者支援制度

雇用と生活を確保するために重要な「第 2 のセーフティネット」としての求職者支援制度は、衆議院選挙マニフェストの「工程表」において、H23 年度スタートを明記していることから、次期通常国会において確実に関連法案を成立させることは必須である。

（６）雇用保険国庫負担の本則化

雇用に関する国の役割を明らかにし、雇用保険財政の基盤を強化するために雇用保険に係わる国庫負担割合を法律の本則に戻すことは重要な課題である。安定財源を確保した上で、その実現を図らなければならない。

なお、事業仕分けで指摘を受けた雇用保険 2 事業については、現下の厳しい雇用状況に配意しつつ、より効率的に事業目的を達成する手法に改善すること。

（７）待機児童解消「先取り」プロジェクトの実施

総理の特命で取りまとめられた標記プロジェクトは、待機児童解消が喫緊の課題であり、また雇用増に一定の役割を果たすことが考えられることから、報告に則り、H23 年度から確実にスタートすべきである。

なお本プロジェクトは概算要求に含まれない予算を必要とするものであるが、待機児童解消や雇用増の重要性に鑑み、待機児童解消効果の高い施策の実施のため必要な対応を積極的にとる必要がある。

（８）基礎年金国庫負担の確保

年金に関する国民の不安・不信を増大させると共に、免除者を中心に年金支給額が減額される恐れがあることから、基礎年金に係わる国庫負担割合を現在の 1/2 から引き下げることは認められない。政府は H23 年度予算における国庫負担割合の維持に向けて、万全の努力を行うべきである。

（９）離島におけるガソリン価格の実質的な引き下げ

地政学上の観点を含めて離島の振興を図るため、本土に比べて割高なガソリン価格を実質的に引き下げる措置を講じること。

４．重点分野

H23 年度予算において重点を置くべき分野等に関する意見は添付の通りである。政府においては、今後の予算編成にあたって、この意見を十分に留意されたい。

以上

2010 年 12 月 6 日

税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」

民 主 党

１．社会保障を取り巻く社会・経済情勢の変化

現在、多くの国民が我が国の社会保障に対して不満・不信・不安を抱いている。それは政治や行政自体に対する不信、各種の社会保障制度の運用に対する不満によるものもあるが、最も大きな原因は社会保障制度が近年の社会や経済情勢、国民の価値観やライフスタイルの変化に適合していないことである。

我が国の社会保障制度、特に従来の社会保障の中核である年金、医療が整備された 1970 年代前半は、我が国経済に高度成長期の余韻が強く残り、出生率は 2.0 を超え、若年層が多く、高齢者が少ない人口構成であった。また、何より家族、地域の支え合いが機能すると同時に、有能な人材を確保する目的から企業が積極的にセーフティネットの機能を強化している時期であった。

この時期に基盤を形成した社会保障制度は、人口増、経済成長やそれによる税収の大幅な伸びを見込み、家族や企業のセーフティネット機能を前提にしている。そのため、我が国は、財政面も含めて比較的小さな社会保障制度にとどめることができたとも言える。

しかし、現在の社会保障を巡る社会・経済情勢は、1970 年代前半に比べて大きく変化した。代表的な変化を列記してみると

①バブル崩壊以降の経済の低迷、デフレの長期化の中で度重なる減税を実施し、経済・財政とも異常事態にある。
②出生率の低下が進み、人口、とりわけ現役世代の減少は顕著である。
③高齢化が加速し、社会保障に関わる費用が急速に増大している。
④企業の国際競争が激化し、企業のセーフティネット機能が減退している。
⑤都市化、核家族化、単身化が進み、地域・家族のセーフティネット機能が減退している。
⑥雇用の流動化が進み、終身雇用・安定雇用の前提が崩れてきている。

などが挙げられる。いずれも社会保障にとっては極めて重要な変化である。

２．抜本改革の方向性

国民が安心して生活し、将来に希望を抱ける社会を創ることは政治の大きな役割である。この役割を果たすためには、前述のような社会・経済の変化を十分に踏まえた上で、これに的確に対応する社会保障制度のあり方を、抜本的な改革を通じて追求していかなければならない。

抜本的な改革は、少子高齢社会を克服する日本モデルに向けて、社会保障の水準を現在より引き上げることで、国民が社会保障のメリットを実感でき、現在の安心と将来への希望を抱ける豊かな福祉社会を構築し、これをデフレ脱却を含めた経済成長に結びつけていくことを目標とする。

現在の社会保障制度では必要な人に必要な社会保障サービスを提供できておらず、国民は不安を抱いている。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う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。

また従来、社会保障は経済・財政にとって負担であるとの印象を与えがちであったが、この認識を改めることが必要である。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。家庭内で提供されていた社会サービスを経済化することは内需拡大を通じて新たな経済成長の原動力となることが期待できる。

【社会保障改革の方向性】

①全世代を通じた安心の確保

年金・医療・介護など高齢者に関わる制度の改革・充実を進める中で、生活の基盤となる住宅を含め、現金給付と現物給付をバランスよく、効率的に提供することで、高齢者の安心感を高めるべきである。

一方で、我が国の社会保障に対する不信・不満の理由のひとつとして、現役世代にとっては負担感が大きく、受益の実感に乏しいことが指摘されている。現役世代が主な対象となる子育て支援、雇用対策を含めた社会保障全体の中で、現役世代への支援を拡充し、社会保障に対する受益感覚を醸成することが必要である。

国民のライフスタイルが多様化する中で、社会保障が個人のライフスタイル、

職業、就労形態などに選択に中立的な制度とすべきである。

②国民一人ひとりの安心感を高める

雇用の不安定化、家族・地域の機能低下、これらを通じた孤独感が一人ひとりの国民の不安感をさらに高めている。個人に対する社会保障の重要性にも配意しつつ、若者、女性、高齢者、障がい者など幅広い就労支援・雇用の安定化を進めると共に、社会保障分野のみならず「新しい公共」に関わる政策を強力に進めることによって、一人ひとりの「居場所と出番」を創り、誰もが参加し、身近に相談できる人のいる社会の構築を目指す。

③包括的支援

家族や地域など個人を全人格的に支援する機能が低下する中で、現在の社会保障制度は年金、医療、介護、生活保護、障がい者支援などが縦割りになっており、個々人のニーズに適切に対応できているとは言えないばかりか、制度の間で必要なサービスを全く受けられない人がいる。また、社会保障サービスがあっても、そのサービスを知らない、使えないという事例も多い。国民の安心感を高めるためには、支援を必要とする人の立場に立って、積極的、一元的かつ面的にサービスを提供することが重要であり、社会保障制度間の縦割りを超えたサービス提供体制が必要である。

④納得の得られる社会保障制度

巨額の税金を投入する社会保障制度は、効率化に常に努めることが国民の理解を得るために必要であり、同時に受益と負担の関係に納得を得ることが必要である。そのためには、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することが必要である。

年金、医療、介護、雇用は社会保険制度によって運営されているが、財政悪化の中での少子高齢化の進展、現役世代の所得の低迷や保険料に特有の逆進性などから負担感が増大している。高齢者の生活の基礎を支える部分の年金給付など所得の再分配機能が特に必要とされる分野については、税の役割をより拡大していくことが必要である。

「必要な人に必要なサービスを適切に提供する」観点から、個々人の所得や社会保障サービスの受給状況を的確に把握する必要がある。そのためには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であることから、速やかに番号制度の創設に着手すべきである。

⑤自治体、企業との役割分担

医療、介護、保育などは国・地方自治体の役割分担を明確にした上で、それぞれが権限と責任を持つ体制を構築することで「必要とする人が、いつでも必要なサービスを受けられる」環境を整備することが重要である。また企業は社会の安定性確保や企業にとっての人材確保の観点から、社会保障に対しても一定の責任を負うべきである。ただし、企業の経済活動については、その自由を保障することが必要である。

３．個別の社会保障の課題と方向性

（１）サービス給付（医療、介護）

＜課題＞

医療は国民の生命に直結する課題であり、国民の関心も高い。我が国の医療制度は国際的には高い評価を受ける一方で、救急や産科・小児科・外科などの医師不足、地域医療の困窮などの医療提供体制や、高齢化の進展に応じた財源確保のための保険料、自己負担額の増大に対する国民の不安が高まっている。

介護保険は 2000 年にスタートした、比較的新しい保険制度であるが、その需要の伸びは著しく、介護保険料が累次にわたり引き上げられ、その負担が課題となっている。また、保険スタート時に示された「在宅介護中心」は、在宅サービスの不足などから未だに実現していない。

＜方向性＞

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。病気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、24 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。

一方で医療、介護の分野の潜在需要は大きく、量的な不足の解消、多様なサービスの提供など国民ニーズに基づき潜在需要を顕在化させることで、医療、介護に係わる産業の成長を促し、雇用の拡大を図ることができる。社会保障全体の改革、特に医療、介護分野の改革は、成長戦略の一環と位置づけるべきである。

なお、現在政府において「高齢者医療の見直し」「介護保険制度改革」の議論が進んでいるが、これらの改革は抜本改革と平仄を合わせたものでなければならない。

（２）現金給付（年金、生活保護など）

＜課題＞

公的年金制度の最大の課題は、いかに国民の信頼を取り戻すかと言うことにある。年金制度は過去 20 年間にわたり、負担増・給付減が繰り返されてきたことで不信感が高まり、さらに「グリーンピア」に代表されるムダづかいや年金記録問題が明らかになり、国民の不信感が頂点に達した。その結果、国民年金納付率は非常に低い水準にとどまっている。未納・未加入者の増加に歯止めがかからない現状は「国民皆年金」の理念から大きく乖離している。また、「基礎年金国庫負担率引き上げ」の安定財源が確保されていないことも喫緊の課題である。

生活保護受給世帯はバブル崩壊以降、右肩上がりに増加してきた上、近年は雇用状況の悪化を背景にさらに加速しており、その財政負担は非常に重くなっている。同時に生活保護の不適正受給に対する国民の不信感は根強く、「最後のセーフティネット」の機能を維持するためには、適切な運用が不可欠である。

＜方向性＞

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 2011 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 2 分の１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。

（３）幅広い世代へのセーフティネット（子育て、雇用など）

＜課題＞

国家の存続や経済成長、社会保障の基盤確保に重要な影響を及ぼす少子化は

日本が直面する最大の課題であり、政府のみならず国を挙げて取り組むべき課題と認識しなければならない。

子育て支援策については、民主党政権では「子ども手当」の創設、「子ども・子育て新システム」の検討など積極的に取り組んできているが、さらなる強化が必要である。現在でも約 2 万 6000 人もの待機児童が存在する他、短時間保育や病児・病後児の保育など多様な保育サービスが十分には提供されておらず、子育てのしやすい環境が整っているとは言い難い。また男性の育児休業の取得率は低迷したままである。

雇用については、失業率が高止まりしている。昨年の政権交代以降、累次の対策を講じてきているが、景気が踊り場に入っていること、企業にとって将来の展望が十分に見通せないことなどから、新卒者の就職内定率も低迷している。

雇用の課題の一つは、今後の望ましい雇用形態をどう考えるかということである。小泉政権による過度の規制緩和によって、現在では就業者の 3 分の 1 が非正規雇用となっているが、国民のライフスタイルや価値観の多様化、企業の置かれた状況などから、過去と同様の「正規雇用中心」「終身雇用中心」という状況に戻すことは容易ではない。我が国の社会保障は「企業が正規従業員を中心に雇い、一定のセーフティネットを提供する」ということを前提に組み立てられおり、その観点から、今後の雇用形態のあり方は社会保障制度全体に大きな影響を与える重要な課題である。

障がい者福祉制度は、支援費制度、自立支援制度と 2 度の大きな制度改正を行ってきた。現行の自立支援制度については、応益負担が導入されたことから「障がいの度合いが重いほど、負担が重くなる」という根本的な問題に加え、導入に際して当事者の意見を十分に聞かなかったことが、関係者の不信を大きくした。現在、政府において新たな総合福祉制度の検討が進んでいるが、その検討にあたっては過去の反省を踏まえ、十分に関係者の意見を聞くことが重要である。

＜方向性＞

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 2 万 6000 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すことに加えて、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。

雇用形態のあり方については、すでに民主党政権として国会に提出している「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で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は喫緊の課題であり、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。

４．社会保障を支える財源

民主党は2008年度税制改正において、今後の税制改革の理念や方向性を網羅的に示した「税制改革大綱」をまとめ、翌09年度改正ではあるべき税制改正の手続きを「アクションプラン」にまとめた上で、昨年は政府として「2010年度税制改正大綱」をとりまとめた。その方向性を今後も引き続き、堅持していくことが重要である。

その意味では、今回の「税と社会保障の抜本改革」においても、これまで民主党が主張してきた原点に戻り、これを丁寧に繰り返し説明することで国民の理解を得ていくことが基本であると考えている。

民主党の税に対する基本理念は「公平・透明・納得」である。特に、仮に今後、国民の負担を求めざるを得ない状況になった場合には、その負担増を国民に納得してもらえるかが最も重要であり、そのためには必要性や負担の配分、そして社会保障などを支える租税負担は単なる負担ではなく、国民同士で支え合い、共に生きる社会を創るための分担であるということについて国民に十分に説明することが不可欠となってくる。

現在の仕組みでは、消費税（国分）を社会保障の高齢者 3 経費と言われる年金・高齢者医療・介護に充当することとなっているが、現実にはこの 3 経費に対しても約10兆円の財源が不足している。さらに、今後も高齢化の進展などにより社会保障関係費は毎年 1 兆円程度の増加が見込まれており、不足分は更に拡大していく。将来にわたり社会保障制度を安定的に運営していくためには、現在の財政構造は極めて不安定であり、まずは早急にこれを安定・強化していくことが必要である。

社会保障は主に社会保険料と税を財源としていることから、その財政基盤の安定・強化には社会保険料もしくは税の引き上げは不可避となる。これへの国民の納得を得るためには、国会議員定数の削減、歳費削減といった国会議員自身の率先垂範した身を削る努力をはじめ、全般的な税金のムダづかい根絶に徹底的に取り組むとともに、将来の社会保障がどのような姿になり、それによって個々の国民がどの程度のサービスを受けられるのか、その場合の税と社会保険料の役割分担や国民負担率などで見た国民負担はどの程度になるのかを明らかにした上で、国民の判断を得なければならない。

そのような考え方に立ち、社会保障の将来像と負担のあり方の提示を一体的に行うことを前提に、今回の抜本改革における税制の基本的な考え方を以下に示す。

○政策の時間軸と共に、速やかに一体的な改革案を示す

先に記したように、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。

○国民が安心できる福祉社会は公正な国民負担の上で成立する

「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し得るものではなく、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。

○消費税は社会保障目的税に

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も、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 3 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。

５．今後の進め方

本年の参議院選挙以降、社会保障の全体像について財源を含めた本格的な検討を、政府与党で開始した。今回の中間整理では個別の社会保障制度の具体的な将来像やその必要財源及びその必要財源を確保するための具体的な税制改革の方策まで示すに至っていないが、社会保障に対する国民の信頼を早急に回復する必要があること、財政状況が極めて厳しいことを踏まえれば、税と社会保障の抜本改革は一刻の猶予もならない課題であり、少子高齢社会を克服する日本モデルに向けて、早急に政府与党で検討を行った上で、国民的な議論に付さなければならない。また、社会保障制度が長期にわたって安定的に国民に安心を与えるものとなるよう、早期に政府与党の考え方を取りまとめた上で、党派を超えた議論を呼びかけていく。民主党としては、現役世代を中心に、自らの生活の中で社会保障サービスによるメリットが実感できるという国民の受益感覚を高めつつ、その実感の高まりに合わせて漸進的かつ着実に社会保障制度改革を進めていく所存である。

２０１０年１２月６日

平成２３年度税制改正主要事項にかかる提言

民主党

はじめに

昨年の税制改正大綱では、民主党がこれまで蓄積してきた議論をもとに、納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築くこと（制度が公平で、かつ、制度の内容が透明で分かりやすく、その制度に基づいて納税することについて納得できること）、「支え合い」のために必要な費用を分かち合うこと、税制改革と社会保障制度改革とを一体的に捉えること、グローバル化に対応できる税制を考えること、地域主権を確立するための税制を構築すること――という５つの理念が示された。

現行の税制は、様々な政策的、政治的配慮等により複雑化し「支え合い」ともかけ離れた姿になってしまっている。様々な政策的配慮などは本来、歳出で行うべき事柄である。税制を複雑化させず、「公平・透明・納得」の税制を築くべきである。一方、納税者自身も、確定申告を基本とし、意識を自ら高めていく必要がある。

グローバル化に対応できる税制ということについては、「担税力の高い者ほど納税する場所を自ら選択できる状況」にあると言われており、それへの対応が必要と大綱で謳われたが、他方で国際競争力をどう維持していくかという視点も重要である。

税制改革と社会保障制度とを一体的に捉えることについては、民主党は現在「税と社会保障の抜本改革調査会」で検討を行っているが、当ＰＴではその基盤整備として社会保障・税共通番号制度導入を視野に入れてきた。また、地域主権を確立するための税制についても「地域主権調査会」と連携していく必要がある。

以上、民主党税制改正ＰＴとしては、昨年の大綱の５つの理念を発展的に受け継ぎ、来年度税制改正を中心に以下の提言を行うものである。

１．納税環境整備

（１）社会保障・税共通番号制度

〇導入目的

真に支援の必要な人を把握し社会保障を充実させるため、また、所得を把握することなどにより不公平をできる限り是正していくため、社会保障・税共通番号制度が必要である。番号導入は国民の利便性の向上、行政の効率化にも資すると考えられる。

〇提出時期

国民的議論を行うためにも、来年通常国会末までに、法案骨子を作成することを求める。

番号制度導入の機は熟している。番号制度は、この国の行政のあり方を大きく変えるものであり、システム開発だけで最低２、３年は必要とも言われる。また、関係機関への影響も大きいことから、早期に導入の判断をすることが望まれる。

〇利用範囲

国民にとっての利便性、情報管理のリスク・コストを勘案し、「社

会保障・税に関わる番号制度に関する検討会中間取りまとめ」で示されたＢ－１案、すなわち、税務分野、社会保障の現金給付での利用を推奨する。

〇使用する番号・情報管理方式

住民票コードを利用して新たな番号を付番すべきである。プライバシー侵害の懸念や、情報漏れ等の事故が生じた場合の被害を最小限にするため、分散管理方式を採用すべきである。

なお、システム開発の際には、コストが膨大なものにならないよう、専門家が助言等を行うような枠組みも検討すべきである。

〇プライバシー保護

番号利用に関し、目的外利用の厳密な禁止・罰則など規制を強化すべきである。

〇付番機関

昨年の税制改正大綱では、将来的に歳入庁の設置を検討するとされているが、当面は国税庁を中心としながら地方自治体等との連携を進めていくべきである。

（２）納税者権利憲章、国税不服審判所改革等

昨年の税制改正大綱に記された「納税者権利憲章の制定」「国税不服審判所の改革」については、現在政府税制調査会で検討されている方向で、早急に改革を行うべきである。

２．個人所得課税

（１）所得税

お互いに「支え合い」、共によりよい社会を創造していくという共

通認識の下、そのために必要な費用を社会全体で分かち合っていくという理念は、所得税改革の議論においても重要である。

民主党はこれまで、現行の所得控除制度は結果として高所得者に有利な制度となっていること、分離課税している金融所得などに軽課していることなどから、所得税の所得再分配機能や財源調達機能が低下してきていることを指摘してきた。

その上で、「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ」と見直しを図っていくこととしてきた。これは、高所得者に相対的に有利な制度である所得控除を見直し、支援の必要な人に実質的に有利な支援を行うことにより、所得再分配機能の見直しを目指すものであった。また、社会保障を充実させ、税による社会創造を図っていくためには、高所得者に限らず国民全体で費用を分かち合う必要がある。特に子育てを社会全体で支えていくという哲学は、将来の社会を支えるのは子ども世代であり、その子育てを支援するということは、社会全体の利益につながるというものである。

税制抜本改革の前に、これまでの理念を貫き、一部控除を縮減・圧縮すること、さらには金融所得の税率の見直しを行っていくことについて、国民全体の合意が得られる様、丁寧な議論が求められる。その際、表面的な損得勘定のみにとらわれず、社会全体で費用負担するために誰にどのように担税力を求める事ができるのか、真正面から議論しなければならない。なお、社会保険料等の中には税額により決まるものもある。従って、諸控除の見直しに伴う社会保険料等の負担増についても、昨年度税制改正同様に、検討を加えるべきである。

〇金融課税

所得再分配、総合取引所実現などの観点から、損益通算制度導入

を前提に、上場株式等にかかる税率は本則税率化を検討すべきである。その際は一定額以下の取引を非課税とする日本版ＩＳＡを大幅拡充し、個人投資家の参加を促すことで、証券市場活性化を図るべきである。

ＩＳＡは昨年の税制改正大綱で本則化税率にあわせ導入するとしたところであり、デフレ脱却等の観点から軽減税率が継続される場合にはＩＳＡ導入の時期も見直すべきである。その際には損益通算制度のためのシステム開発に一定の期間が必要であることにも留意した上で全体を判断すべきである。

〇給与所得控除

所得に応じて青天井に増加していく仕組みとなっているが、担税力や所得再分配機能などの観点から、一定所得を上限に青天井を見直すべきである。水準については、負担増となる所得層の理解を得ることが大切であり、特に一般のサラリーマン層が負担増とならないよう留意すべきである。

給与所得控除は、サラリーマンの諸経費の概算控除、給与所得の担税力が低いことに対する配慮という二つの性格を持つものとされてきた。

上記見直しを行うにあたっては、特定支出控除について、例えば新聞購読費、交際費、被服費などに対象範囲を拡大することなどにより、給与所得者にとって使いやすい制度にあらためるべきである。

なお、給与に関し裁量権のある役員については、経営に関しリスクを負っていることには留意しつつも、一般のサラリーマンとは異なる控除制度を導入すべきである。

〇退職所得課税

退職金については、給与の後払い的性格を考慮し担税力の観点か

ら、退職所得控除額を控除した上で２分の１課税している。しかし、例えば天下りのように極めて短期間で高額な退職金を得る役員にまで、同様の措置を取る必然性は乏しく、見直しを求める。

〇成年扶養控除

成年扶養控除については多様なケースがあることを踏まえて、真に支援が必要な世帯については負担増にならないように措置することを前提に縮減・圧縮すべきである。

成年扶養控除については、単純に廃止することは現実には働きたくても働けない人がいることについては配慮が必要である。そうした人については、本来歳出面で対応を行うべきであるが、世帯の担税力にも配慮する必要がある。

一方、経済的に余裕がある世帯については、扶養者に一定の負担を求めることにより、外に出て働く事に躊躇する被扶養者たる子や親族に対して思い切って背中を押す契機にする、言わば、税による社会創造の観点から一定の効果があると考えられる。

〇配偶者控除

配偶者控除については、本来ライフスタイルの選択に中立な税制にどう変えていくかが議論の出発点のはずであり、特定の所得層を境目に働き方が制約されるべきではない。課税単位を世帯単位、個人単位のいずれにしていくのかという個人所得課税の根本的な議論もあり、所得、資産、消費を含む税制抜本改革の議論の中できちんと検討していくべき課題であり、来年度改正については慎重な判断を求める。

配偶者控除は、「控除から手当へ」という理念の中で検討されてきた。しかしながら、子ども手当の対象となる子どものいない世帯においては見合いの給付がなく、特にすでに子育てを終え年金で暮ら

している世帯を中心に納得が得られるかどうかということ、家事労働への評価など、多くの論点が残されている。

〇最高税率、税率構造

税率構造全体の見直しについては、まさに所得、資産、消費を含む税制抜本改革の議論の中で検討していくべき重要な課題である。

金融所得税制および給与所得控除の見直しを実施すれば、所得再分配機能は相当程度強化されることになる。その上で最高税率引き上げまで行えば、一定以上の所得層の負担が急増することになり、税制改正のあり方として望ましくない。

（２）個人住民税

個人住民税の所得割は前年所得を基準に課税しているため、失業などにより収入が前年より大きく減少した人にとっては、金銭的負担が過重になる。社会保障との関係や市町村の体制など課題はあるが、番号制度導入をにらみ、現年課税化に向けた体制整備を納税者の立場に立って推進していくべきである。その際には執行現場に混乱をきたさぬよう注意を払うべきである。また、１月１日現住地課税については、不正な課税逃れが起きぬよう、適正化に努めていくべきである。

３．法人課税

（１）法人税

〇実効税率引下げ

法人実効税率引下げの目的は、国際競争力の維持、国内産業空洞化防止と雇用維持、国内への投資促進などである。

減税を行えば経済が活性化し、後年度増収が得られる可能性がある。法人段階での減税により配当等が増え、結果として個人段階で

の増収につながることも考えられる。ネット減税に対する経済界の期待は大きい。見合い財源に固執するあまり、特に日本の国際競争力の源泉である研究開発税制の廃止、国内投資の呼び水にもなる事業用資産の買い換え特例の廃止、受取配当の益金不算入制度の廃止など、行き過ぎた課税ベース拡大によりかえって経済成長を阻害することがないよう留意する必要がある。

なお、ナフサ・オフガス・原料炭については、世界的に課税している例はなく、世界標準に照らした対応を求めるものである。

〇メリハリのついた税制

経済成長という視点からは、選択と集中の観点からメリハリのついた税制も有力な選択肢であり、こうした観点から、総合特区制度における税制優遇措置や高付加価値拠点の誘致のためのアジア拠点化のための税制について検討すべきである。

〇中小企業支援

中小企業は我が国経済の基盤かつ雇用の源泉である。中小企業対策という視点は特に重要である。このたび期限切れを迎える中小法人にかかる軽減税率については、脆弱な財務基盤の中小企業をさらに応援できるように、民主党が１１％を主張してきた経緯もあり、財源を確保しつつ引下げを目指していくべきである。ただし、資本金のみで区分する今の税制度が真に中小企業を応援する上で適切かどうかは検討の余地がある。

〇赤字法人への配慮

赤字法人への配慮も必要であり、雇用保険料をはじめとする社会保険料の事業主負担の見直しも政府全体で検討すべきである。

〇法人の社会貢献

また、社会的責任を果たす企業に税制でインセンティブを与えることで歳出抑制に一定の効果を上げることも考え得る。減税を受けた企業がその一部を地域に還元すれば国民的理解がより得られることも考えられる。例えば託児所を設置した企業に減税を行っても、その託児所が地域に開放されれば、その分は自治体や国も歳出を抑制できる。財源論も大切だが、皆が幸せになるような夢のある政策も必要である。

なお、財政が厳しい状況の中で果断に法人実効税率引下げが実施された場合においては、経営者には国内雇用の拡大と個人消費を底上げする労働分配の実現をあらためて強く求めるものである。

（２）法人住民税・法人事業税

地域社会の会費的性格を持つとはいえ、法人事業税の所得割や法人住民税の法人税割のように景気に左右されやすい税目が地方税に適しているのかということについての論議や、法人住民税の均等割のように赤字法人にも課税するとともに従業員数が増えれば税額が増える課税のあり方について、政府全体が雇用を最重点課題にかかげる政権党として、政策の一貫性の観点から現状が適切なのかどうかについて、税制抜本改革の際には必ず検討を行うべきである。

４．国際課税

（１）税務調査権限の明確化

納税者が国外に保存する文書も含め、税務当局への提示・提出を求めることができるということを明確化すべきである。

自国の納税者が国外に保存する資料の入手について、現行の質問検査権の条文は不明確である。

（２）帰属主義への見直し

今般、ＯＥＣＤモデル租税条約が「帰属主義」に基づく課税のあり方を明確化した改定を行ったことを契機に、今後、国内法を「総合主義」から「帰属主義」に見直す一方、適正な課税を確保するため、必要な法整備の検討を進めるべきである。

（３）国際連帯税

経済情勢等を踏まえれば来年度税制改正で措置すべき事項とは言えない。

国際金融危機、貧困問題、環境問題など、地球規模の問題への対策の一つとして、国際連帯税に注目が集まっており、国際会議も予定されている。今後真摯に検討することを求める。

５．資産課税

（１）相続税・贈与税

特に購買意欲の高い若年層の消費喚起を図り、内需、消費の拡大を図っていくため、相続税の基礎控除の縮減等を行うとともに、贈与税減税を行って若年層への資産移転を図っていくべきである。なお、相続税見直しに当たって、配偶者への配慮、居住用財産への留意は必要である。

例えば、祖父母が孫と同居する世帯などが住宅購入する際には、老後の安心につながることから、資産移転の促進が期待できるため、一段の優遇を検討すべきである。

また、現在の相続時精算課税制度では、受贈者は２０歳以上の推定相続人とだけされているが、孫への資産移転など世代間の飛びこえを推奨する工夫も検討すべきである。

（２）固定資産税

評価替えの際には、負担の公平性の観点などから議論を行うべきである。

６．間接税

（１）たばこ税

今後、喫煙者の健康は当然のこと、非喫煙者の受動喫煙の問題解決などに向け、禁煙、節煙、分煙を促進することは時代の要請である。しかしながら、連続して来年度も引き上げを行うことについては、全体の引き上げの姿が示されていないことに加え、大綱にも記述がある通り、まずは「たばこの消費や税収、葉たばこ農家、小売店、製造者等に及ぼす影響等を見極め」るべきであり、慎重に検討すべきである。

昨年の税制改正大綱で「国民の健康の観点から、たばこの消費を抑制するため、将来に向かって、税率を引き上げていく」必要があるとし、増収目的ではなく健康目的という全く新たなコンセプトの下、本年１０月１日に１本あたり３．５円と、前例のないたばこ税引き上げを行ったばかりである。

（２）酒税

酒税の抜本的見直しの際には、類似の酒類については、基本的に致酔性の観点からアルコール度数に着目した税制とするべきである。

昨年の税制改正大綱で個別間接税については「健康に配慮した税制や地球規模の課題に対応した税制」という考え方も示されたが、酒税は健康の観点から重課されたたばこ税とは分けて考えるべきである。

特に、類似する商品間の課税の公平性について、現状及び国内関係産業の雇用に与える影響等を踏まえ、検討を行うべきである。

なお、本格焼酎と誤認しないよう、類似する商品の表示の適正化

について業界指導に努めるべきである。

（３）地球温暖化対策のための税

ＣＯ2 排出量を 2030 年に 1990 年比 30%削減するため、石油石炭税を活用して、化石燃料のＣＯ2 排出量に着目して課税する「地球温暖化対策のための税」を設けるべきである（税収：約 2400 億円）。

「地球温暖化対策のための税」は平成 23 年度から導入することとし、経済状況等を勘案しながら、急激な負担増にならないように配慮すべきである。

ガソリンと軽油が他の燃料に比べて重課されていること、民主党がこれまで暫定税率の廃止を主張してきた経緯に鑑み、物流・公共交通の負担軽減に留意しつつ、「地球温暖化対策のための税」によるガソリンと軽油の価格上昇を避けるため、免税・税率の引下げ・還付、その他の支援措置を講じるべきである。さらに、灯油については寒冷地を中心に生活必需品となっていることに鑑み、負担増とならないよう措置すべきである。

税収は、地球温暖化防止と経済成長を両立させるための総合的な対策（例：民生、産業、運輸、革新的技術開発、海外展開）に用い、産業別の国際競争力や過重な負担となる特定産業に配慮して措置すべきである。また、エネルギー集約度が極めて高く、歳出による対応が困難な特定の産業に対しては、税制上の特別の措置も検討すべきである。

軽油重課に関連して設けられた物流・公共交通機関に対する交付金については、国の責任で確実に予算措置すべきである。なお、軽

油価格の引き下げ措置が講じられない場合においては、価格上昇分相当額を上乗せすべきである。また、海運等についても、負担増とならないよう特段の措置を求める。

ガソリン税と軽油引取税の「当分の間」税率については、厳しい財政事情に鑑み、来年度においては存置すべきである。

地球温暖化対策については、税制のみならず、他の政策との整合性確保が不可欠であり、過重な負担を避ける観点から総合的な検討を行うべきである。

「地球温暖化対策のための税」のみならず、森林吸収源対策も含め、その他の歳出も総動員して地球温暖化対策に全力を挙げるべきである。

（４）車体課税

エコカー減税の枠組みは維持すべきである。昨年度税制改正大綱では、エコカー減税の期限到来時までに、簡素化、グリーン化、負担の軽減等を行う方向で抜本的見直しを検討するとしたが、その方針を踏襲すべきであり、来年度税制改正について車体課税の議論を行うべきではない。

（５）その他

昨年の税制改正大綱では「特定の財・サービスが環境や健康などに影響をもたらす時に、それが好影響である時には税負担を軽減し、悪影響である時には税負担を課すという考え方」が示された。今後この方針に基づき具体的な検討を行うことを提言する。

７．市民公益税制

２０１０年１１月１２日付けで「新しい公共」調査会が提言した「市民公益税制に係る重点事項について」に基づいた対応を行うべきである。

８．租税特別措置・税負担軽減措置等の見直し

２０１０年１１月８日付けで民主党税制改正ＰＴが提言した「租税特別措置・税負担軽減措置等にかかる重点要望について」に基づいた対応を行うべきである。

９．政治献金にかかる税額控除

クリーンな政治の実現等の観点から、政治改革推進本部と連携しつつ、一定の結論を得る。

１０．その他

昨年の税制改正大綱は、納税者の視線に立った初めての大綱として、その判断に至った理由を詳述するなど、丁寧な語り口、記述をこころがけたものと承知しており、その精神は受け継いでいくべきである。

おわりに

今回の税制改正の議論では、昨年の税制改正大綱、および「税と社会保障の抜本改革調査会」が党に設置されたことを踏まえ、所得税、法人税、資産税を中心に議論を行ってきた。特に基幹税たる所得税の改革は重要な課題であり、「所得再分配機能回復」や「支え合いの税制」を構築していくことについて議論を重ねてきた。

今回の所得税の見直し提言は、抜本改革の前ではあるが先行して諸控除の見直しを行い所得再分配機能の回復を図るものである。た

だし、過度に特定の者に負担を求めるようなことがあれば、民主党の目指す「公平・透明・納得」の税制とは程遠い姿になりかねない。

「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し得るものではなく、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。

以上

２　国民新党

○平成２２年　４月２６日　　古川政権公約評価特別委員会委員長（佐賀県知事）と平井鳥取県知事が、国民新党の選挙公約に関わる自見幹事長等と地域主権改革の推進を中心に意見交換

○平成２２年　６月　８日　　民主党と国民新党の連立による菅内閣発足

３　社会民主党

○平成２２年　４月２６日　　古川政権公約評価特別委員会委員長（佐賀県知事）と平井鳥取県知事が、社会民主党の選挙公約に関わる淵上副党首等と地域主権改革の推進を中心に意見交換

○平成２２年　５月３０日　　社会民主党が連立政権離脱を決定

４　自由民主党

○平成２２年　４月１５日	古川政権公約評価特別委員会委員長（佐賀県知事）はじめ知事７名が、自由民主党の選挙公約作成に関わる石破政務調査会長等と地域主権改革の推進を中心に意見交換
○平成２２年　５月２０日	古川政権公約評価特別委員会委員長（佐賀県知事）が、自由民主党の石破政務調査会長へ「自由民主党・参議院議員選挙公約に対する要望」を提出
○平成２２年　９月　２日	加戸愛媛県知事が自由民主党総務部会に出席し意見陳述
○平成２２年　９月２４日	地方六団体代表が谷垣自由民主党総裁等へ地域主権関連３法案の早期成立について要請
○平成２２年　９月２４日	地方六団体代表が自由民主党の大島副総裁等へ地域主権関連３法案の早期成立について要請
○平成２２年１０月１９日	石井地方税制小委員会委員長（富山県知事）が自由民主党税務調査会に出席し、「平成２３年度税制改正等に関する提案」に基づき意見陳述
○平成２２年１０月２８日	平井政権公約評価特別委員会副委員長が自由民主党統一地方選挙公約作成委員会に出席し、「統一地方選挙公約に当たっての要望」に基づき意見陳述
○平成２３年　３月　４日	会長が生活関連法案、地域主権関連３法案及び総合特別区域法案の早期成立や、地方の役割を踏まえた社会保障と税の一体改革について、石破自由民主党政務調査会長等と意見交換

５　公明党

○平成２２年　５月１１日	古川政権公約評価特別委員会委員長（佐賀県知事）が、公明党の選挙公約作成に関わる井上幹事長等と地域主権改革の推進を中心に意見交換
○平成２２年１０月２０日	地方六団体代表が公明党のの井上幹事長等へ地域主権関連３法案早期成立、経済対策等について要請
○平成２３年　３月　４日	会長が生活関連法案、地域主権関連３法案及び総合特別区域法案の早期成立や、地方の役割を踏まえた社会保障と税の一体改革について、井上公明党幹事長等と意見交換