

政府・与党社会保障改革検討本部

議 事 次 第

〔平成 22 年 12 月 10 日（金）〕
14 : 30 ~ 15 : 10
官邸 4 階 大会議室

1. 開 会
2. 社会保障改革の推進について
3. 意見交換
4. 閉 会

2010年12月6日

税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」(ポイント)

民主 党

1. 社会保障を取り巻く社会・経済情勢の変化

社会保障制度が整備された1970年代から大きく変化。

- ①経済・財政は異常な事態 ②人口、とりわけ現役世代の減少は顕著
- ③社会保障に関わる費用が急速に増大 ④企業のセーフティネット機能が減退
- ⑤地域・家族のセーフティネット機能が減退 ⑥雇用の流動化

2. 抜本改革の方向性

○抜本改革の目標は、社会保障の水準を現在より引き上げ、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。

○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。

【社会保障改革の方向性】

- ①全世代を通じた安心の確保…高齢者の安心感、現役世代の受益感覚を高める
- ②国民一人ひとりの安心感を高める…「居場所と出番」をつくる
- ③包括的支援…支援を必要とする人の立場に立ったサービス提供体制
- ④納得の得られる社会保障制度…受益と負担を明確化、番号制度の導入
- ⑤自治体、企業との役割分担…医療、介護、保育などにおける役割分担を明確化

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)
- (2) 現金給付(年金、生活保護など)
- (3) 幅広い世代へのセーフティネット(子育て、雇用など)

4. 社会保障を支える財源

民主党の主張の原点に戻ることが重要。税金のムダづかい根絶を徹底すると共に、将来の社会保障の姿とその場合の国民負担を明らかにした上で、国民の判断を得なければならない。

○税制と社会保障制度一体での具体的な改革案を示す。

○社会保障の財源は、税制全体で確保していく。中でも、消費税は非常に重要。消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべき。

○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。「社会保障」の範囲は、高齢者3経費を基本としつつ、検討。「逆進性対策」は「還付

制度」を優先的に検討。

5. 今後の進め方

上記を踏まえ、早急に政府与党で検討を行った上で国民的な議論に付し、党派を超えた議論を呼びかけていく。

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慮しつつ、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いうことにある。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、今年度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な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人もの特養児童が存在する他、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必要がある。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。

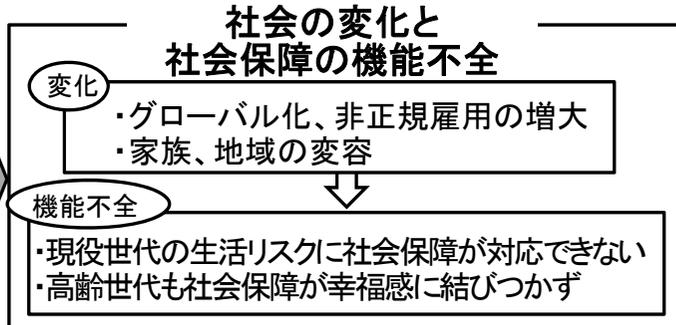
5. 今後の進め方

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。

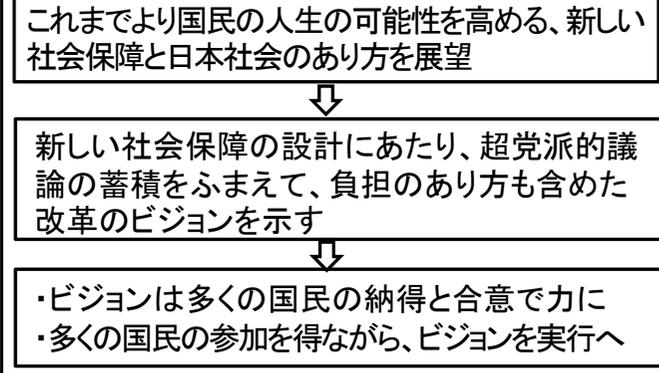
(1) 日本社会の現状と社会保障改革の課題

日本の社会保障の発展

- ・日本の社会保障は、男性世帯主の安定的雇用(「雇用を軸にした安心社会」)を前提に、これを補完する役割を担ってきた
- ・支出面で増大してきたのは年金
- ・子育て・介護は女性に依存



ビジョンから行動へ



(2) 社会保障改革の可能性 いかなる日本を目指すのか

参加と包摂の日本

貧困と社会的排除をなくし、皆が各々の出番をもつ

つながりと居場所のある日本

家族や地域を甦らせる

活力ある中間所得層の再生

中間層の疲弊に対処

アジアのなかの安心先進国

共通の問題を解決する道筋を示す

責任を分かち合う日本

次世代に負担を押し付けることなく、各自の責任を果たし、支え合っていく覚悟と合意(社会契約)

(3) これまでの社会保障改革論議の総括

社会保障国民会議(H20)、安心社会実現会議(H21)等の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

(4) 改革の方法と選択肢

雇用、教育と連携するシステム改革

雇用、教育、社会保障の3つの政策分野が一体となって支える

国民と共にすすめる改革

客観的で分かりやすく整理された情報を提供し、国民の理解を得ながら進める改革

社会保障諮問会議(仮称)

社会保障を政争の具とせず、与野党議員等で構成される常設の会議体を速やかに設置

安心と活力への社会保障ビジョン

2 社会保障改革の3つの理念と5つの原則

社会保障改革に関する有識者
検討会報告(概要)

(1) 3つの理念

参加保障

・国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めることを目指す

普遍主義

・すべての国民を対象
・国、自治体、NPO等の多様な主体が協力

安心に基づく活力

・社会保障と経済成長の好循環を目指す
雇用と消費の拡大
国民の能力開発
相互信頼の増大 など

(2) 5つの原則

① **切れ目なく全世代を対象とした社会保障** … 主に高齢世代を給付対象とする社会保障から全世代対応型の保障への転換

② **未来への投資としての社会保障** … 子ども・子育て支援等を中心に、未来への投資としての性格を強める

③ **地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多様な供給体制(現物給付)**

… 社会的包摂のため、支援型サービス給付の役割を重視。自治体がNPO等とも連携しつつ、住民の声に耳を傾けてサービスを提供

④ **縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援**

… 縦割りの制度を越えて、ワンストップサービス、パーソナルサポートを提供

⑤ **次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障**

… 現在の世代が享受する給付費の多くを後代負担につけ回している現状を直視し、給付に必要な費用を安定的に確保

(3) 理念と原則を踏まえた改革の各論 (例示)

- ① 所得保障・年金 … 改革についての超党派的議論、基礎年金国庫負担、働き方等への中立性、最低保障機能
- ② サービス保障 医療・介護 … 機能分化の徹底と集約化、医療・介護・福祉の連携、プライマリ・ケア
- ③ 子ども・子育て支援 … 「子ども・子育て新システム」の検討
- ④ 格差・貧困対策 … 社会保障の再分配機能強化と、雇用・教育・地域・税制等の諸政策の連携

安心と活力への社会保障ビジョン

3 社会保障改革の枠組み

社会保障改革に関する有識者
検討会報告(概要)

(1) 社会保障負担のあり方

① 「負担」とは何か

公的な給付と負担が少なければ私的な給付と負担が増大。公的負担と私的負担のバランスについて国民的合意を急ぐ必要

② 負担と給付をめぐる歪みの是正を

現役世代で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。新しい状況に沿って、負担と給付の関係を調整する必要

③ 将来世代への先送りを見直す

高齢者3経費(年金・医療・介護)については、消費税収との差額が公債依存を通して将来世代に先送りされていることを自覚する必要

④ 社会保険の揺らぎを税負担で補完を

財源の約3分の2を占める社会保険料負担について、非正規化等の状況を踏まえ、逆進性などのあり方を点検し、必要な税財源を確保

⑤ 社会保険制度を中核に

社会保険は、負担と給付の関係や加入者相互の連帯が見えやすい制度。加入基盤の拡大や女性の就労インセンティブを弱める要素の見直しが必要

(2) 信頼醸成への道

- 1 社会保障制度そのものが多くの国民のリスクとニーズにかみ合うこと
- 2 社会保障と税にかかわる番号制度、消費税の用途の限定 → 負担が公平に分担され、無駄なく活用されること
- 3 自治体への権限付与等による、分権型の社会保障への転換を進めること

(3) 社会保障強化と財政健全化の同時達成

○ 社会保障強化だけを追求すれば、いずれ機能停止
○ 財政健全化のみを目的に社会保障の質を犠牲にすれば、
社会の活力を引き出せない

⇒ 社会保障強化と
財政健全化の
同時達成が必要

⇒ 明日へと続く社会のため、
次世代につけを先送りし
ない社会保障

安心と活力への社会保障ビジョン

4 社会保障改革を支える税制のあり方

社会保障改革に関する有識者
検討会報告(概要)

(1) 税の再分配機能と所得・資産課税の重要性

- ・必要な税財源を確保して社会保険の揺らぎを補完し、社会保障制度の維持と機能強化を図ることが必要
- ・個人所得課税や資産課税において、所得再分配機能を強化

(2) 人口構造・雇用・経済環境の変容のなかでの消費税の基幹性

- ・特定の世代に負担が偏らず、広く薄く全世代が負担
- ・景気変動によって税収が左右されにくい安定財源
- ・できる限り経済に対して中立的な負担
- ・逆進性については、消費税収を再分配効果の高い社会保障給付に充てること等によって解消

(3) 消費税の使途明確化の必要性

- ・官の肥大化には使わないなど、H21年度税制改正法附則104条や「中期プログラム」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、消費税の使途を明確化すべき

(4) 社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施

- ・高齢者3経費と消費税収の差額(9.8兆円)や、社会保障の国庫負担のうち後代につけ回されている部分(10兆円超)は今後さらに増大。全世代型の社会保障への刷新をすすめる費用等も必要(社会保障の機能強化のための追加費用として2015年度7.6~8.3兆円、2025年度19~20兆円の公費財源が必要)
- ・将来的には、社会保障にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障をより一層安定
- ・政府はできるだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成すべき

(5) 基礎年金国庫負担1/2確保のための安定的財源の確保

- ・厳しい国家財政の下で臨時財源による対応には限界。速やかに税制抜本改革の中で必要な安定財源を確保すべき

(6) 地方の税源確保

- ・社会保障改革を支える税制改革のためには、地方自治体の社会保障負担に対する安定財源の確保が重要な目標
- ・税源の偏在性が少なく、安定的な税財源を確保することが必要であるとともに、自治体の課税自主権の拡大・発揮についても検討すべき

安心と活力への社会保障ビジョン

5 持続可能な希望のもてる日本へ

社会保障改革に関する有識者
検討会報告(概要)

機能強化に向けた当面の優先課題

子ども・子育て支援

「子ども・子育て新システム」の実現への着手

雇 用

新規学卒者と若年層のための就労支援体制の強化

社会保障諮問会議 (仮称)

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、合意を形成

中規模の高機能な社会保障体制へ

- 社会保障の機能強化と財政健全化の同時達成・同時追求こそ、すすむべき道
- 目標とする負担と給付の水準は、国際比較の観点からすれば、「高福祉高負担」ではなく「中福祉中負担」
- 社会保障給付を徹底して切り下げる「低福祉低負担」のシナリオは、責任ある選択肢とは言えない

社会保障改革の
当面の目標

中規模の高機能な
社会保障体制

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～

1 現行社会保障制度と改革の課題

(1) 日本社会の現状と社会保障改革の課題

日本の社会保障の発展

戦後の日本は、国民の強い想いと不断の努力に支えられ、豊かで相対的に安定した社会をつくりだしてきた。社会保障についても、社会保障制度審議会の勧告(昭和25年)で目指すべき社会保障ビジョンが示され、昭和36年には皆保険・皆年金が達成されるなど、その整備に向けて努力が重ねられてきた。ただし、これまで国民生活を維持してきた仕組みを全体として振り返ると、社会保障の役割はかならずしも大きくなかった。

国民生活の安定は、企業の長期的雇用慣行や、地域の雇用維持のための諸施策など、男性世帯主の勤労所得の確保によるところが大きかった。そして社会保障は、どちらかと言えばこれを補完する役割を担うことになった。その結果、社会保障支出は規模の点で小さく、負担も抑制されてきた。支出面ではっきり増大してきたのは、人々が現役を退いた後の年金給付であった。子育てや介護については、家庭での専業主婦の奮闘に依るところも大きかった。

にもかかわらず、雇用維持の制度が持続している限りにおいて、こうした仕組みは「雇用を軸にした安心」(安心社会実現会議)を支え、人々の希望を紡いできたのである。

社会の変化と社会保障の機能不全

ところが、こうした仕組みが根本から変化してしまった。

経済のグローバル化が進行し、非正規雇用が増大するなかで、男性世帯主の安定的雇用はしだいに縮小した。企業は、従業員の生活保障を提供する余裕を失った。併せて、家族や地域のかたちは大きく変容した。この変化に対して、社会保障制度が機能不全に陥っている。とくに現役世代は、子育てや失業、不安定就業などをめぐって、新たな生活リスクに直面しているが、これに社会保障制度が十分に対応できないのである。

そのために、この国で、貧困の拡がりが無視できない事実として浮上し、多くの国民が将来の生活について強い不安を抱いている。相対的貧困率の改善度から見ると、子育て世帯などでは、税および社会保障の負担と給付をとおしてむしろ貧困率が高まるという事態も生じている。職場や家族、地域でのつながりを失い孤立感を深める人が増え、高齢世代も、年金給付などが改善され、健康寿命が世界でも最長となったにもかかわらず、これが幸福感にむすびついていない。若者は家族をつくる経済力を、あるいは子どもを産み育てる余裕を失い、少子化に歯止めがかからない。

ビジョンから行動へ

たしかにこれまでの安心の仕組みは衰退しつつあり、もはや維持できない。現行の社会保障を維持する財源すら、多額の赤字国債に頼っている。この現状からすれば、社会保障を強化し、新しい安心の仕組みをつくりだすことは容易いことではない。元気をなくす国民が増え、社会には悲観論が漂う。まさに国難と言ってもよい事態である。

しかしながら、多くの国民が、家族と自身の生活を大切に考え、そのために手をとりあおうという気持ちをもつ限り、私たちには大きな可能性がある。この国は、これまでも幾度となく国民のそうした想いに依りながら、危機を乗り越えてきた。危機を乗り越えた後に、これまでより国民の人生の可能性を高める、新しい社会保障と日本社会のあり方を展望することも決して不可能ではない。必要なのは、ビジョンと議論と行動である。

新しい社会保障をどのように設計し、国民生活の安心をいかに高めるか。そのビジョンについては、実はすでに超党派的な議論の蓄積があり、そこには共通認識も生まれている。本報告書は、こうした議論をふまえて、負担のあり方も含めた社会保障改革のビジョンを示す。

改革のビジョンは、多くの国民に共有され、その納得と合意を得て初めて力となる。国民の間には、社会保障の再構築を求める気持ちと共に、政治と行政について、抜きがかたい不信感がある。政治と行政は、不信の源を断ち切る努力を続けながら、国民との対話と議論を深め、ビジョンを錬磨しなければならない。そして、多くの国民の参加を得ながら、ただちにこれを実行に移さなければならない。事態はもはや一刻の猶予も許さない。

(2) 社会保障改革の可能性 　いかなる日本を目指すのか

参加と包摂の日本

社会保障の機能強化をとおして、貧困と社会的排除をなくし、皆が能力を発揮する参加の機会を得て、各々が出番をもつ日本をつくらなければならない。これまでのように、男性世帯主だけが安定した雇用を享受し、長時間労働にあけくれるというかたちは、もはや維持しえない。老若男女が多様なかたちで働き、学び、ケアに携わる社会をつくりだすことが大切である。やる気や活力をそぐような格差については是正し、包摂を強めるならば、国民一人ひとりの能力が高まり、社会が活性化する。

つながりと居場所のある日本

社会保障は、家族や地域のつながりにとって代わるものではない。かけがえのない家族や地域のむすびつきが弱まるなかで、それを生き活きと甦らせることこそが社会保障の役割である。子ども・子育ての支援が家族の縁を強くし、介護のネットワークが地域の縁をむすびなおす。皆が居場所を得て、互いに認め認められることが、より多くの国民が幸福を感じることができる基本条件となる。

活力ある中間所得層の再生

ふつうに努力すれば、誰もが家族をつくり、生活できる社会を取り戻すべきである。これまでの日本で、分厚い中間所得層の存在こそが、安定した成長と活力の源であった。社会保障の機能強化によって、中間層の疲弊に対処し、その活力を再生できれば、それは自ずと経済成長と財政の安定につながる。

アジアのなかの安心先進国

これまでの日本は、アジアの経済大国として存在感を示してきたが、これからはアジアの安心先進国として、モデルを提示していくことが望まれる。成長の波に乗るアジア諸国は、しばしば内部に深刻な貧困や格差の問題を抱え、また遠からず高齢化社会に突入する。こうしたなかで日本は、まず、アジアの成長力を日本の経済成長の力として取り入れ、社会保障の財源を固めつつ、不安定で流動的な雇用や少子高齢化など、共通の問題を解決していく道筋を示すべきである。さらには、安心先進国のモデルとして、介護や看護の人材育成、外国人患者の受け入れなどをとおして、アジア地域の安心拡大のための共生貢献を果たしていくことも必要である。

責任を分かち合う日本

新しい日本のかたちをつくりだしていく財源については、打ち出の小槌はない。責任を分かち合う日本であらねばならない。責任の分かち合いは、一面では政府と国民の間でなされる。政府はすべての国民に「参加」の機会と「居場所」を得る条件を保障し、国民はこうした条件を活用して各々の力を発揮し、財政的にも社会保障を支えていく。他面ではこれは、国民相互での責任の分かち合いでもある。国家財政は基礎的財政収支すらも膨大な赤字になっている。こうした現実を直視し、次世代に負担を押しつけることなく、各自の責任を果たし、支え合っていく覚悟と合意(社会契約)をつくりだす必要がある。

(3) これまでの社会保障改革論議の総括

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。

(4) 改革の方法と選択肢

雇用、教育と連携するシステム改革

社会保障改革は、ばらばらの個別改革としてではなく、社会保障各分野の改革を連携させつつ、なおかつ雇用や教育の改革ともむすびつけながら、すすめる必要がある。

これまでの日本のシステムでは、教育、雇用、高齢世代向け社会保障が、ライフサイクルに沿って一方通行的に並んでいた。これからの日本では、教育、雇用、社会保障を、より密接に、かつ双方向的に連結していかなければならない。老若男女が、多様なかたちで学び、働き、ケアに携わることを、3つの政策分野が一体となって支えることが求められる。

まず雇用については、暮らしと仕事の両立支援、正規雇用と非正規雇用の均衡・均等処遇、多様な職業経験や教育・訓練の履歴を評価する仕組みを形成しつつ、こうした仕組みと適切的な社会保障制度を構築していかなければならない。

教育もまた、雇用に向けて一方的に若者を送り出す仕組みから転換していくべきである。参加と包摂の社会保障は、幼保一体化のもとでの就学前教育や公的な職業訓練など、教育との関わりを強める。その上で、社会保障と教育は、雇用からいったん離れる人々を受け止め、また雇用へと送り返す機能を強化しなければならない。

国民と共にすすめる改革

社会保障は、国民の生活に密接にかかわると同時に、制度や政策は複雑で、簡単に理解しにくい領域でもある。社会保障を単なる負担と考える見方も長く流布されてきた。こうしたなかで、議論の過度の単純化を避けつつも、制度の現状、問題点、オプションについて、可能なかぎり客観的で、分かりやすく整理された情報を提供し、国民の理解を得ながら改革をすすめる必要がある。いくつかの選択肢について、それぞれのメリットとデメリット、給付と負担のバランスなどを提示しつつ、深い議論をすすめる必要がある

社会保障諮問会議

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べきである。

かつてこうした会議体として、与野党議員や有識者などからなる(旧総理府の)社会保障制度審議会が大きな役割を果たしていたが、現在は廃止されている。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。

2 社会保障改革の3つの理念と5つの原則

(1) 社会保障改革の3つの理念

現役世代が減少する少子高齢社会にあつては、社会を持続させるために、国民一人一人がその持てる力を十二分に発揮していくことが要請される。困難な時代の到来にも見えるが、実は、高齢者を含めて国民にとっては、能力を育み発揮する機会を得ること、つながり合うことこそが、幸福の源となりつつある。社会保障がそのような条件をつくりだせば、社会が直面している困難を、むしろ社会に活力と幸福を拡げていく条件に転化することができる。

それゆえに「参加型保障」「ポジティブウェルフェア」「社会的包摂」などが、社会保障改革の方向性として掲げられてきた。こうした考え方をふまえるならば、今日の社会保障改革は、①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力 の3つの理念に基づき、すすめられるべきである。

1) 参加保障

社会保障改革は、国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めていくことを目指すべきである。経済的な再分配それ自体が目的なのではなく、国民すべてに、雇用を中心に能力を形成し発揮する機会を拡げ、そのことをとおして社会の分断や貧困を解消し、予防していくことこそが課題である。また、家族、地域のコミュニティ、職場などで、人々が互いのつながりを強めていくことを支援する。

こうした理念は、ナショナル・ミニマムの考え方と対立するものではなく、むしろそれを高度化していくものである。すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することこそが、ミニマム保障の中身になる。具体的には、所得給付のみならず、最低賃金制度、給付付き税額控除、支援型のサービス給付やパーソナルなサポートなどのパッケージとなろう。憲法25条が掲げるミニマム保障の理念は、憲法13条の幸福追求権とひとつながりのものとしてとらえることが可能であり、必要なのである。

2) 普遍主義

社会保障改革は、すべての国民を対象とした普遍主義的な保障の実現を目指すものである。所得の如何によらず、あるいは健常者であるか障がい者であるかを問わず、国民すべてが、人生のさまざまな局面で多様なかたちの支援や協力を必要とする。国民相互の協力を実現し、国民自らの選択に応じた支援を提供していくことが社会保障の責務となる。その場合、国・自治体のみならず、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業もまた、「新しい公共」の担い手としてそれぞれの役割と責任を発揮することが大切である。もちろん、公的扶助をはじめとして所得制限などで給付対象を限定する制度も不可欠であるが、所得制限を過度に用いると、行政手続きコストが肥大化し、あるいは納税者と社会保障のつながりが弱くなることもある。

3) 安心に基づく活力

社会保障改革は、社会保障と経済成長の好循環を目指すべきである。社会参加の機会が拡がり、つながりが強まるならば、国民の安心が高まる。その安心とは、受け身の安心ではなく、参加をとおして道は開けるという能動的な安心である。こうした能動的な安心に基づき、雇用と消費の拡大、国民の能力開発、相互信頼(社会関係資本)の増大などがすすめば、社会保障は経済の成長と財政基盤の安定に連動する。

また、とくに子育て支援、介護、医療などのサービス給付については、能動的な安心の形成を支えるだけでなく、それ自体が新しい雇用の場となり、地域の経済に活力をもたらす。

(2) 社会保障改革が目指す5つの原則

3つの理念に基づく社会保障を実現するための制度は、次の5つの原則に基づいて設計されるべきである。

1) 切れ目なく全世代を対象とした社会保障

主に高齢世代を給付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が求められる。全世代を対象とすることで、単に社会保障のコストが増大する、あるいは世代間の財源の取り合いが始まると考えるのは正しくない。全世代対応型の保障への転換は、包摂型の社会保障への転換と一体としてすすむことで、むしろ、現役世代が高齢世代を支える力を強める。また、高齢世代が社会参加をとおして幸福感を高める条件を拡げる。

2) 未来への投資としての社会保障

子ども・子育て支援や、若年層の就労・能力開発支援を中心に、社会保障は未来への投資という性格を強めていく。少子化の進行はまさに「静かな有事」(安心社会実現会議)であり、次世代が生まれ育っていくことは、日本社会の持続可能性を高める上で不可欠である。さらには、次世代の能力が高まりその貧困リスクが減少することは、未来への投資としても大きな意味がある。

3) 地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制(現物給付)

社会的包摂のためには、社会保障における支援型のサービス給付の役割が重要になる。自治体は、地域の活力を高める上で必要な標準的なサービス給付をおこなう条件を確保し、また、国民一人ひとりの声に耳を傾けつつ、サービスを自ら設計し提供できる条件を確保することが大切である。そのサービスの担い手として、行政と連携しながら、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業が活躍しやすい環境を整備することも重要である。

4) 縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援

国民の生活を、現金給付のみで保障するのではなく、その参加や就労を促そうとするならば、社会保障のあり方は、一人ひとりの個別の事情に即しての包括的支援でなければならない。これまでの縦割りの制度を越えて、たとえば失業した人や障がいを持つ人を総合的に支援するワンストップサービスが求められると同時に、多様なサービスを束ねるパーソナルサポートの役割も大事になる。高齢者や子どもが単に給付の対象と見なされるだけでなく、互いに支え合う場を提供する共生型の支援の可能性も追求されるべきである。

5) 次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障

未来への投資である社会保障のコストを、将来世代に先送りすることは許されず、安定的財源の確保めきに、新しい社会保障の理念と原則は実現しない。我々は、現在の世代が享受しているサービス・給付を賄う費用さえも、その多くを赤字公債のかたちで後代の負担につけ回している、という現実を直視しなければならない。このような状態で制度が長く維持できるはずはなく、先人の英知の産物である社会保障制度を盤石なものとして、未来の世代にとっても信頼に足る制度にして引き継いでいかなければならない。

給付に必要な費用を安定的に確保し、現役世代にも支援を振り向け、現役世代が安心に基づく活力を発揮することで、社会保険料収入、税収がさらに安定するという好循環を実現していかなければならない。

(3) 理念と原則を踏まえた改革の各論

以上の理念と原則のもとに、各分野の社会保障改革を遂行していかなければならない。緊急性の高い分野を中心に、改革の各論を例示すれば以下のようなものである。

<所得保障・年金>

年金制度は、次のような大きな環境変化に直面している。第一に、急速な少子高齢化によって年金財政が不安定化している。第二に、就業の多様化によって国民年金保険料の未納が増えていく。第三に、単身で低所得の高齢者が増加している。

これらの環境変化に対応するためには、大がかりな年金改革が必要である。しかし、年金制度改革は、国民の老後生活の設計に非常に大きな影響を与える。また、改革が実現(完成)されるまでには長い期間(通常20年から40年)がかかる。時々の選挙結果などで頻繁に制度を変更することは避けなければならない。制度改革にあたっては与野党による十分な協議と合意形成が不可欠である。

公的年金制度については、まず、年金記録問題等で大きく傷ついた国民の制度への信頼を回復することが急務である。現政権下においても「7項目の基本原則」に沿った超党派的な議論が呼びかけられているが、現行制度の課題を直ちに共有し、制度の修復と改革をむすびつけながら、年金改革の大きな方向性について、速やかに与野党の合意を達成しなければならない。

年金制度改革の論点は多岐にわたるが、改革の基礎理念や基本原則をふまえれば、以下のような点にまず取り組まなければならない。

- ①安定財源を確保した上で、基礎年金について国庫負担2分の1の実現を急がなければならない。
- ②新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度であってはならない。働き方、ライフコースの選択に対して中立な制度設計を目指して調整を急ぐべきである。
- ③単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、基礎年金制度の最低保障機能の強化など、高齢者の防貧・救貧機能の強化をすすめなければならない。

<サービス保障 医療・介護>

医療・介護については、救急医療体制の揺らぎや医師不足問題などに対して緊急の対策を講じていくとともに、今後増大するサービス需要に確実にかつ効率的に応え、国民が安心して過ごすことのできる医療・介護サービス提供基盤の強化を図ることが必要である。

医療・介護のサービス提供体制については、次のようなかたちでサービス供給体制の整備を図るべきである。

- ①ニーズの変化に対応した病院・病床の機能分化の徹底と集約化を図り、急性期病院を中心とした人員配置の思い切った拡充等を図る。
- ②都道府県ごとに、関係団体や行政が客観的データに基づき協議し、地域医療の在り方をデザインする。地域資源を効率的に活用しながら、相互の機能分担によって、地域医療のネットワーク化を実現する。
- ③不必要な入院期間を減らして早期に家庭へ復帰できるようにするとともに、できるかぎり最後まで地域や家庭で過ごすことができ、高齢者と家族が幸福を感じることができる社会を目指す。そのために、地域ごとに医療・介護・福祉の継続的で包括的な連携をすすめ、地域包括ケアを実現する。

そのような取組の中で、健康問題・病気を幅広くケアできる質の高い家庭医を多数養成するとともに、医療提供体制の中で明確な位置付けを行うなど、プライマリ・ケアの役割を明確にしていくことが求められる。こうしたプライマリ・ケアの実現は、とくに高齢者ケアに関しては、家庭医による複数の併存症のマネジメント、多重薬剤の回避、介護資源の効率的利用、疾病予防など、医療・介護サービスの質を高め、医療・介護費用の増大の抑制につながる効果も期待できる。

こうした改革を確実にすすめていくためには、サービス供給体制の改革と同時に、安定的な財源を継続的に確保していくために、医療制度と介護制度内部での資源配分のあり方を見直していくことが必要になる。おりしも2012年4月には、6年に一度の診療報酬・介護報酬の同時改定が行われる。ここで、診療報酬と介護報酬の基本骨格の見直しをおこなうべきである。その際には、介護サービスにおける労働力を確保するためにも、介護労働者のキャリアのステップアップを支援するとともに、その給与水準が改善されるような配慮が求められる。

<子ども・子育て支援>

子ども・子育て支援は、これまで家族の専任事項とされがちであった子育てを支援し、家族と地域の生き活きとしたむすびつきを支えるものである。第一に、子育て支援は子どもが育つことへの支援である。子どもたちが就学前において、その基本的な認知能力や共に生きていく力を身につけることは、知識社会における人材育成という点で、大きな意義をもつ。第二に、こども園などのサービス給付は、母親に仕事か子育てかという不本意な二者択一を迫ることなく、就労し社会へのかかわりを強めつつ、他方では父親と共に育児にあたり、家族が豊かな時間を過ごしていくことを可能にする。第三に、こうした子育て支援のサービス給付は、子ども手当などの現金給付と車の両輪となり、子育てのコストを削減し、経済的な理由による少子化を解消する。

すなわち子ども・子育て支援は、現役世代の就労と社会参加を支援しつつ、次世代を育成し、その能力を高める。これは、新しい社会保障の理念と原則という点から言って、基軸的な政策領域の一つである。にもかかわらず、わが国の家族政策への支出をGDP比で見ると、依然としてOECDの平均を大きく下回る。待機児童の数、少子化の進展、女性の年齢別労働力率曲線のあり方(M字カーブ)などから言って、日本の子ども・子育て支援に限界があることは明らかである。必要な財源を確保して、大胆かつ効果的な財政投入を行い、国・自治体・企業・利用者が力を合わせて子ども・子育て支援の質量両面での抜本的拡充を図るべきである。

他方で、こうした政策を担うシステムの構想が問われる。政府が検討をすすめている「子ども・子育て新システム」は、地方自治体が、民間の事業者の参入をイコールフットイングで受け入れながら、多様な家族の選択に応える仕組みを自由に設計することを可能にする。こうした可能性を活かす地方財源のあり方を論じる必要がある。また、子育ての多様なかたちと段階に切れ目なく対応しながら、就学前教育も担っていく、一元的な制度の構築は急務であり、そのための合意形成に全力を尽くすべきである。

<格差・貧困対策>

格差・貧困問題は、現行の社会保障制度の機能不全と綻びを示している。一方では、非正規労働者など、「社会保障制度の適用から外れる層」が増大し、他方で、国民健康保険などでは、低所得のために保険料を支払うことが難しくなる人も少なくない。子育て家庭の相対的貧困率が再分配後で改善されずむしろ高くなっているなど、社会保障制度の再分配機能の弱さが、格差や貧困を拡大している面さえ指摘されている。

格差・貧困問題の深刻化は、社会の統合を脅かし、社会の分裂を招く。多くの人々の能力が発揮されずに終わり、社会的な連帯意識が弱まって不安感と緊張感が高まり、扶助費や行政コストの肥大化を招く。グローバル化や労働市場の変容のなかで、格差・貧困問題を解決し、誰でもふつうに努力すれば暮らしていくことができる社会をつくりだしていかなくてはならない。社会保障の再分配機能を強化しつつ、雇用政策、教育政策、地域政策、税制など、様々な政策を連携させていく必要がある。

雇用の条件がある人々に対しては、働くことを困難にしている要因をとりのぞくために、子育て支援、職業訓練、カウンセリングなどが、生活支援と併せて求職者支援の制度として提供される必要がある。参加を困難にしている要因には、一人ひとり複数の事情が複雑にむすびついている。この点では多様な給付を個人の事情に応じて結びつけていくパーソナルサポートが必要になる。また、フルタイムで働いても低所得から脱却できないという事態をなくすために、最低賃金や給付付き税額控除など、働く見返りを高めることが大切である。また、立ち遅れている住宅関連のサービスや子ども手当などの社会的手当によって、生活のコストを引き下げていく支援も必要になる。個人や地域の状況に応じた、一連の給付のパッケージとして最低生活保障のラインが確定されるべきである。

3 社会保障改革の枠組み

(1) 社会保障負担のあり方

「負担」とは何か

日本はアメリカなどと並んで、社会保障についての公的な給付と負担がもっとも少ない国の一つである。この事実をふまえ、これまで抑制され続けてきた公的な給付と負担について、私的負担とのバランスを新たにどのように設定していくか、国民的合意を急ぐ必要がある。

社会保障給付を広く解釈し、私的な負担に基づいた給付や税の控除分などを加えて比較すると、高負担とされるスウェーデンと低負担とされるアメリカの給付水準は接近する。要するに、公的な給付と負担が少なければ、私的な給付と負担が増大する。

公的な負担は、わが国では国民負担率と呼ばれ、経済成長への足かせとされることが多かったが、国民負担率が大きい小さいかということそれ自体が、直ちに国の経済活力を決めるわけではない。大事なことは、公的な給付がどれほど機能的に行われ社会の活力が引き出されているか、また負担と給付の関係をめぐって、人々の間で責任の分かち合いと相互信頼が実現しているか、という点である。私たちは、むしろこうした点について、わが国の現実を直視するべきである。

負担と給付をめぐる歪みの是正を

わが国の現状では、少子高齢化、労働市場の変容、現行社会保障制度の特質という3つの要因がつながり合い、さらにここに現行社会保障の費用について公債依存が増大するという問題も重なって、社会保障の負担と給付に歪みが生じている。

現役世代が数の上で減少し、雇用の劣化でその経済力が衰退しているにもかかわらず、現行社会保障制度の給付構造は、現役世代の生活リスクに十分に対応しない。したがって、現役世代の一部では、見返り感が乏しいまま負担感が増し、社会保障制度への不信が高まることになっている。新しい状況に沿って、負担と給付の関係を調整していく必要がある。

将来世代への先送りを見直す

他方で、現行社会保障制度の給付対象として大きな割合を占める高齢者3経費についてみると、予算総則においてその経費に充てることとされている国分の消費税収との差額が、(現在の予算総則が規定された)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しており、その差額の相当部分もまた公債依存をとおして将来世代に先送りされるかたちになっている。高齢世代を含めて、現代の世代は、ここにも給付と負担をめぐる歪みがあることを自覚する必要がある。

社会保険の揺らぎを税負担で補完を

さらに、社会保険料の負担について言えば、現行制度の給付は、約3分の2が社会保険料負担によって担われている。ところが、労働市場の流動化と非正規化は所得分布の二極化をもたらし、現行制度のもとでは、社会保険料の個人負担の基盤を揺るがして、保険料負担の逆進性を強める。したがって、逆進性緩和の視点から低所得者対策や標準報酬月額の高限度額の引き上げをおこなうなど、社会保険料負担のあり方をそのものを再点検し、さらには必要な税財源を確保した上で、社会保障の維持と機能強化のために投入していくことも必要になっている。税負担のあり方については、消費課税によって広く負担を求めるという視点と併せて、世代を問わず所得や資産に応じた負担を求めるとも必要となる。

社会保険制度を中核に

しかしながら、他方において社会保険制度は、負担と給付の関係や加入者相互の連帯が見えやすい制度である。したがって、本来は制度への支持と負担の納得度が高く、制度基盤が安定する仕組みでもある。それゆえに、社会保険方式を税方式によって置き換えたとしても、そのことが直ちに社会保障制度の持続可能性を高める方策になるとは言い難い。

むしろ、社会保障改革そのものをも手段として、雇用の量を拡大し質を高めつつ、併せて厚生年金や雇用保険の加入基盤を拡大することが求められる。現行の社会保険制度が内包する、女性の就労インセンティブを弱める要素については、その見直しが必要である。雇用の縮小と劣化を放置すれば、社会保険方式を税方式によって置き換えたとしても、国民の担税力もまた低下するのである。さらに、縦割り型の社会保険制度の再編成をすすめ、同時に消えた年金問題などの処理を迅速にすすめて信頼回復に努めることも、社会保険制度の持続可能性を高める上で不可欠である。

(2)信頼醸成への道

世論調査などでは、多くの国民が、社会保障にきちんと充てられ、無駄遣いがなくなるのであれば、負担増を受け入れると回答している。社会保障をめぐる信頼醸成は、社会保障改革の重要な部分であり、そのために3つのことが求められる。

第一は、社会保障制度そのものが多くの国民のリスクとニーズにかみ合うことである。これは3つの理念と5つの原則に沿って実現されるべき事柄である。

第二に、負担が公平に分担され、社会保障の財源として、無駄なく活用されるということである。そのことを確実にするために、まず社会保障と税にかかわる番号制度の準備をすすめる。また、消費税については、平成 21 年度税制改正法附則104条にも示されているように、その用途を社会保障制度、なかでもその中核である年金・医療・介護および少子化対策に要する費用に充てることを明確にし、区分経理を徹底し、官の肥大化や無駄遣いにむすびつかないことを客観的に示していく。

第三に、分権型の社会保障への転換をすすめることである。とくに支援型の公共サービスについては、地方自治体が、住民の発言と参加にも支えられながら、基本的なサービスを円滑に提供できるように、あるいは自ら主体的にサービスを設計し供給できるよう、十分な権限が与えられるべきである。住民自らが、サービス給付に関与することが、信頼醸成への最短の道である。

(3)社会保障強化と財政健全化の同時達成

社会保障強化だけが追求され財政健全化が後回しにされるならば、社会保障制度もまた遠からず機能停止する。しかし、財政健全化のみを目的とする改革で社会保障の質が犠牲になれば、社会の活力を引き出すことはできず、財政健全化が目指す持続可能な日本そのものが実現しない。

社会保障強化と財政健全化は、しばしば相反する課題と見なされるが、実は、この二つを同時達成するしか、それぞれの目標を実現する道はないのである。高齢世代向けの支出を維持するだけで多額の赤字を出している現状があり、この収支を改善しながら、さらに社会保障の強化を図っていくというのは、たしかに容易ならぬ道である。けれども、この容易ならぬ道を行くしか、この国を再び上昇軌道に乗せていく術はない。

さらに、後代に負担を先送りしない財政健全化は、新しい社会保障の理念と原則に照らしても、不可避の課題である。社会保障が国民一人ひとりの出番をつくりつながりを強めるのは、明日へと続く社会を共に支える喜びを分かち合うためである。次世代育成を支える社会保障は、未来への投資という意味もある。そのような社会保障が、次世代につけを先送りして成り立つというのは、自ら依って立つ理念と原則を否定するに等しい。

4 社会保障改革を支える税制のあり方

(1) 税の再分配機能と所得・資産課税の重要性

税制は、社会保障制度を刷新し、その機能を高めていくための、重要な手段である。それは、国民が社会保障制度をとおして活力を高めあいながら、そのために必要な費用について、責任を分かち合う仕組みである。これからの社会保障においても、社会保険方式は基軸的な役割を担うべきであるが、同時に、必要な税財源を確保して社会保険の揺らぎを補完し、社会保障制度の維持と機能強化を図ることが必要である。

そのような税制の具体的なあり方は、社会や人口構造の変化に適合的で、かつ、「公平・透明・納得」の原則に基づき、国民の信頼と支持を得るものでなければならない。

また、支え合いながら活力ある社会をつくるという、社会保障の理念と原則とも調和するものでなければならない。したがって、行き過ぎた格差や貧困の拡大が、社会の活力をそぐような事態に対しては、社会保障をとおしての支援と併せて、税制面でも個人所得課税や資産課税において、所得再分配機能を強化する改革をおこなうことが必要である。

(2) 人口構造・雇用・経済環境の変容のなかでの消費税の基幹性

他方で、社会保障を支える税財源のあり方を全体として見たときに、消費税の基幹性もまた明白である。

現役世代の人口が減少し、なおかつ雇用の流動化・不安定化が進行する。社会保障制度の基軸である社会保険については、保険料の主な負担者は現役世代であるが、貧困や格差の拡大のなかで、保険料負担の逆進性も問題になっている。保険料負担を補完し、また現役世代を支援するサービスを強める財源は、特定の世代に負担が偏らず広く薄く全世代が負担する財源であることが求められる。

さらに、景気変動によって税収が左右されにくい安定財源であること、できる限り経済に対して中立的な負担であることも求められる。

以上の点を総合すると、上述のとおり所得・資産課税の重要性をふまつつも、社会保障を支える税財源としては、消費税を基本に考えていくべきである。

消費税負担の逆進性についても指摘があるが、消費税収を再分配効果の高い社会保障給付に充てることによって、逆進性は解消される。もちろん、社会保障の機能強化と税制改革の一体的な推進にあたっては、貧困や格差にかかわるデータに細心の注意を払い、給付と負担のバランスが維持されていくように適宜調整をおこなう必要がある。

(3) 消費税の用途明確化の必要性

消費税については、用途を社会保障に限定し、絶対に官の肥大化や無駄遣いに使われることがあってはならない。各種世論調査によれば、国民は、無駄遣いの撲滅を前提に、社会保障目的での消費税増税であれば、一定の支持と理解を示している。「きちんと責任を果たせばそれに応じた安心につながる」という見通しを確かにすることこそが、求められている。

まず、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。

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。さらに、国民の側から見て分かりやすいように、制度上会計上の透明度を高め、また、国民からの議論や問題提起を受け止め、情報提供をおこなう仕組みも整備していくべきである。

(4) 社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施

社会保障の刷新・強化と、税制改革の一体的実施こそが、制度の機能不全、国民の活力の低下、後代負担の膨張という連鎖を食い止め、日本を再生させる道である。

私たちは、ここで厳しい現実から目を背けてはならない。繰り返し強調してきたように、現行社会保障は、全世代の参加を促し、活力を引き出す上では、さらなる機能強化を必要としている。にもかかわらず私たちは、現行社会保障を支える公費支出についてさえ、その相当部分を後代負担に頼っている。前節で述べたように、高齢者3経費と国の消費税収との差額は9.8兆円に達している。また、政府の歳入に占める特例公債(赤字公債)の割合から考えれば、医療・年金・介護・少子化にかかる国費負担総額約25兆円のうち、10兆円を超える額が後代につけ回されていることになっており、これらの額は今後さらに増大していく。

さらに私たちは、現行制度の不備を補い、全世代型の社会保障への刷新をすすめる費用を必要とする。社会保障国民会議が示した試算によれば、後述する基礎年金国庫負担2分の1実現のための費用に加えて、年金・医療・介護および少子化対策を機能強化するための追加費用として、2015年度では7.6兆円から8.3兆円、2025年では19兆円から20兆円の公費財源が必要となる(何れも基礎年金について社会保険方式を前提とした場合の試算)。加えて、若年層の雇用を支援する費用をいかに調達するかも考えなければならない。

こうした費用のどこまでを、どのようなかたちで負担しあうか。この点についての合意を早急に形成しなければならない。その上で政府は、一方では公債依存分を削減して財政健全化に努めつつ、他方では現役世代の支援を強めて、その参加を助け活力を引き出すために財源を振り向けていく、巧みな舵取りを求められる。そして、将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障制度をより一層安定させる方向を目指すことが求められる。

これは困難な道であるが、ただ重い荷物を背負って急勾配の坂道を上っていただくだけの苦行のように考えることも間違っている。こうした負担は、地域に安心の医療や介護を確立し、子どもたちの元気な声を響かせ、若者たちを雇用へとつなぐためのものである。すべての国民に、そのような風景を切り開くためのものである。

逆に言えば政府は、このようなかたちで国民が負担の見返りを実感できるかたちをつくりだし、現役世代の活力を高めてこそ、さらなる機能強化と財政健全化へと歩をすすめることができる。

社会保障改革と税制改革は一体的におこなわれなければならない。政府は出来るだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成すべきである。

(5) 基礎年金国庫負担2分の1確保のための安定財源確保

当面の喫緊の課題として、基礎年金国庫負担2分の1実現のための安定財源確保の問題がある。2009年度、2010年度と臨時財源を確保して対応してきているが、厳しい国家財政の下でこのような対応には限界がある。

もとより「安定財源を確保して二分の一を実現する」ことは法律上の要請でもあり、速やかに税制抜本改革の中で必要な安定財源を確保すべきである。

(6) 地方の税源確保

国民一人ひとりに包括的な支援をおこなうという社会保障の考え方からすれば、国民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割はきわめて重要である。すべての自治体で、住民の参加と自立を支えることが、地域の自立につながる。また、国民自らが関与する分権的な社会保障は、社会保障の信頼を大きく高める。したがって、社会保障改革を支える税制改革のためには、国とともに制度を支えている地方自治体の社会保障負担に対する安定財源の確保が重要な目標でなければならない。

地方自治体もまた、安定的な公共サービスの供給をとおして地域の経済活力を高め、雇用を拡大することに責任を負わねばならない。そして、地方自治体のそのような努力を支えるためにも、税源の遍在性が少なく、安定的な税財源を確保することが必要である。また、地方が地域の実情に応じて住民合意の下に提供するサービスに関しては、独自に財源が確保できるように地方自治体の課税自主権の拡大・発揮についても検討されるべきである。

5 持続可能な希望のもてる日本へ

機能強化に向けた当面の優先課題

平成23年度には、まず子ども・子育て支援に関して、政府が検討をすすめてきた「子ども・子育て新システム」の要綱に基づき、その実現に着手するべきである。

子ども・子育て新システムは、若い親世代の就労条件を上げ、子どもたちに良質な就学前教育を提供しその未来を拓くという点で、また、自治体が「新しい公共」の力にも依りながら、具体的な制度設計をおこなうという点で、社会保障改革の理念と原則にかなった仕組みである。さらに本来は、多様な子育てのスタイルやサービスのあり方を包括できるものである。こうした制度趣旨を活かしつつ、政府と自治体は、利用者が負担にふさわしい見返りを感じる事が出来るように、安定した財源を確保しつつサービスの整備をすすめるべきである。

また、雇用がますます厳しくなる状況をにらんで、新規学卒者と若年層のための就労支援体制を強化することも優先的に取り組まれるべき課題である。この場合、地域経済の状況は多様であり、また若者たちが抱える困難も一様ではない。この点をふまえて、内閣府で取り組まれているパーソナルサポートのプロジェクトなどの成果を新しい制度にむすびつけていくことが必要である。

さらに、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。

中規模の高機能な社会保障体制へ

本検討会は、社会保障の刷新・機能強化と財政健全化の同時達成、同時追求こそ、私たちのすすむべき道と考える。そこで目標とされている負担と給付の水準は、国際比較の観点からすれば、いわゆる「高福祉高負担」とは言えず、「中福祉中負担」ともいうべき水準である。ただし、社会保障の規模の大中小それ自体は、各国の経済成長率や競争力と直接に相関しているわけではない。高福祉高負担でも経済成長率が高い国があり、公的支出を抑制しても私的負担が重い国、現役世代が活力を失い経済が低迷する国がある。大事なことは、社会保障の制度や支出を、3つの理念と5つの原則に基づいて、参加と包摂を上げる高機能なものとしていくべき、ということである。

他方で、各分野にわたり社会保障給付を徹底して切り下げて、より「低福祉低負担」に、というシナリオも方法としては考えられる。しかし、日本がこれまでも社会保障それ自体については抑制をしてきたこと、その結果、とくに現役世代が活力を失い、経済もまた勢いをもち得ないでいる現状からすれば、これは持続可能な日本を展望する上で、責任ある選択肢とは言えない。

したがって、中規模の高機能な社会保障体制こそが、日本の社会保障改革が当面の目標として設定すべきかたちである。

私たちは、希望のもてる明日へと続く日本のために、今、足を踏み出さねばならない。皆が力を発揮でき、結びつき合うことができる社会をつくり、私たちの世代の幸福と将来世代の安寧を、ともに実現していかなければならない。そのことこそが、本検討会が提起する社会保障と税の一体的改革の目指すものである。

導入の趣旨

背景

- 少子高齢化（高齢者の増加と労働力人口の減少）
- 格差拡大への不安
- 情報通信技術の進歩
- 制度・運営の効率性、透明性の向上への要請
- 負担や給付の公平性確保への要請

現在

課題

- 所得の把握や制度をまたがった事務を行う場合などにおいて、複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるという確認を行うための基盤がないため、
- 税務署に提出される法定調書のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界
 - より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい
 - 長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理等）
 - 医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率
 - 養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい

番号導入

理念

- より公平・公正な社会の実現
- 社会保障がきめ細やか且つ的確に行われる社会の実現
- 行政に過誤や無駄のない社会の実現
- 国民にとって利便性の高い社会の実現
- 国民の権利を守り、自己情報をコントロールできる社会の実現

効果

- 番号を用いて所得等の情報の把握とその社会保障や税への活用を効率的に実施
- 真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障の充実
- 負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化が実現
- IT化を通じ効率的かつ安全に情報連携を行える仕組みを国・地方で連携協力しながら整備し、国民生活を支える社会的基盤を構築
- ITを活用した国民の利便性の更なる向上も期待

将来

主な論点

1. 利用範囲

- A案…税務分野のみ
- B-1案…税務分野＋社会保障分野（現金給付のみ）
- B-2案…税務分野＋社会保障分野（現金給付＋現物サービス）
- C案…幅広い行政分野で利用

2. 「番号」に何を使うか

- ①基礎年金番号、②住民票コード、③住基ネットを活用した新たな番号

3. 管理方式

- データベース：①一元管理方式、②分散管理方式
- 番号：①一元管理方式、②分散管理方式

4. 付番機関

- ①歳入庁、②内閣府、③総務省、④国税庁、⑤厚生労働省 等

5. 個人情報保護の徹底

- ①自己情報へのアクセス記録の確認、②第三者機関の設置、③「偽造」「なりすまし」防止、④目的外利用の防止、⑤プライバシーに対する影響評価の実施 等

6. 地方公共団体等との連携

- 地方公共団体、日本年金機構、医療保険者等の機関の実情を踏まえた連携

7. 制度導入に係る費用、期間

- 費用：制度設計の仕方によって異なる
- 準備期間：少なくとも3～4年の準備期間が必要

目指す方向性

「幅広い行政分野」(C案)での利用を視野に入れつつ、まずは「税＋社会保障分野」(B案)から開始

住基ネットを活用した新たな番号

“データベース”については、分散管理方式とすることを前提に検討

“番号”については、プライバシー保護、コスト等に鑑み、一元管理又は分散管理とすべき具体的分野について今後検討

「歳入庁の創設」の検討を進めるとともに、「まずはどの既存省庁の下に設置すべきか」について検討

最低限、「自己情報へのアクセス記録の確認」、「第三者機関の設置」、「目的外利用防止に係る具体的法原則明示」、「関係法令の罰則強化」を実施する方向で検討

スケジュール

23年 夏頃 「社会保障・税番号大綱(仮称)」
秋以降 法案提出

社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会

中間整理

平成22年12月

I. 総論（導入の趣旨等）

1. 導入の趣旨	1
(1) 背景	1
(2) 制度導入の目的と期待される効果	1
2. 番号制度の導入に向けて	2
(1) 個人情報保護の必要性	2
(2) 諸外国と我が国での理念	3
(3) 番号制度の限界と可能性	3

II 各論（論点整理）

(1) 利用範囲	6
(2) 「番号」に何をを使うか	9
(3) 管理方式	11
(4) 付番機関	12
(5) 個人情報保護の徹底	13
(6) 地方公共団体等との連携	14
(7) 制度導入に係る費用・期間	15

III 今後の検討方針

(1) 目指す方向性	16
(2) スケジュール	17

I. 総論（導入の趣旨等）

1. 導入の趣旨

（1）背景

社会保障制度や税制に対する国民の信頼を得るには、負担や給付の公平性を実感してもらうことが重要である。その観点から、負担や給付の基準となる所得等の情報を的確に把握し、それに基づいた制度運営を行うことが求められている。まして、今我が国においては、少子高齢化により高齢者の増加と労働力人口の減少が続いており、また、格差拡大への不安が高まっているとの指摘もされている。このような時代背景にかんがみれば、従来以上に、社会保障と税を一体としてとらえ、正確な所得等の情報に基づいて適切に所得の再分配を実施し、もって国民が社会保障給付を適切に受ける権利を守る必要に迫られている。

また、日々進歩を続ける情報通信技術は、官民を問わずあらゆる分野に恩恵をもたらすものであり、国民の生活に関わる様々な制度の設計も、近年の情報化の進展を適切に踏まえたものとする必要がある。特に、国民に一定の負担を求める社会保障や税の分野においては、情報化の進展を踏まえて、制度・運営の効率性や透明性を高めることも、国民の信頼を高める上できわめて重要である。

しかしながら、現状においては、所得の把握や制度をまたがった事務を行う場合などにおいて、複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認（いわゆる“名寄せ”）を行うための基盤が存在しない。このため、ともすれば誤った情報が特定個人の情報として把握されてしまうおそれがあり、所得の把握等において、的確かつ効率的な制度運営を行う上での支障となっている。

具体的には、所得の申告漏れを防止するために税務署に提出される法定調書（取引情報）のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界がある、より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい（所得比例年金や給付付き税額控除など）、長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理など）、医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率（旧保険証利用者を原因とした過誤調整事務等）、養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい、など様々な課題が生じている。

（2）制度導入の目的と期待される効果

「社会保障・税に関わる番号制度」（以下「番号制度」という。）は、こうした背景を踏まえ、上記のような様々な課題を、情報通信技術を活用することで（完全に解決できないまでも）少しでも緩和できないかという問題意識を発端としつつ、更には社会保障・税等の分野を一体的にとらえ、制度の効率性・透明性・公平性を高めようという観点から、それらのために必要な基盤として導入が検討されているものである。すなわち、番号制度の目的は、番号を用いて所得等の情報の把握とその社会保障や税への活用を効率的に行うとともに、IT化を通じ効率的かつ安全に情報連携を行える

仕組み¹を、国・地方で連携し協力しながら整備することにより、国民生活を支える社会的基盤を構築することである。

このような番号制度の活用により、所得情報の正確性を向上させることができ、それをベンチマークとして、社会保障制度や税制において、国民一人一人の所得・自己負担等の状況に応じたよりきめ細やかな制度設計が可能となり、これに伴うより適切な所得の再分配を行うことができるようになる。その結果、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障の充実や、負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化が実現できる。

また、IT化された情報連携システムの範囲を更に拡大した場合には、自らの利用する医療・介護等の社会保障サービスに関する情報の入手・活用が可能になるとともに、様々な手続の簡素化やオンライン閲覧など行政の電子化にも繋がるものであることから、国民の利便性の更なる向上も実現できる。²

従来、番号制度は、ともすれば高額所得者に対する税の捕捉といった観点から議論されることが多かったが、今回導入する番号制度は、主として給付のための番号として制度設計することとされている。そのため、低所得で資産も乏しい等、真に手を差し伸べるべき人への社会保障を充実させるなど、社会保障をよりきめ細やかに、かつ、的確に行うことが重要であり、そのためにも負担・受益の公平性・透明性を高めようとするものである。つまり、番号制度は、まずは、公平性・透明性を担保し、もって本当に困っている国民を支えていくための社会インフラであり、国民にとってそのようなメリットが感じられるものとして設計されなければならない。

この具体化に向けては、今後精緻な議論・検討を行っていくこととしているが、今般、その方向性についての中間的な報告を取りまとめ提示するものである。

2. 番号制度の導入に向けて

(1) 個人情報保護の必要性

このような意義を有する番号制度であるが、扱い得る情報や情報の流通量が増えれば、情報の漏洩・濫用の危険性も同時に高まることから、情報活用の在り方における不正は防がねばならない。もしこれを疎かにするならば、国民のプライバシーの侵害や、なりすましによる深刻な被害が発生する危険性がある。

もし、様々な個人情報が、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない。

そのため、番号制度の導入に当たっては、国民が自己情報をコントロールできる仕

¹ 情報連携のためのルールや情報システム等。なお、このような仕組みについては、高度情報通信ネットワーク社会推進本部（以下「IT戦略本部」）において導入が検討されている「国民ID制度」（Ⅱ. (1)の留意点※を参照）と共通するもの。

² これら電子行政のメリットについては、国民ID制度（Ⅱ. (1)の留意点※を参照）にて詳細な検討がなされている。

組みとしつつ、情報漏えいなどをしっかりと防ぐ対策を講じるなど、個人情報の保護を徹底することが肝要である。番号制度は、こうした徹底を図る中で、最小の費用で確実かつ効率的な仕組みとして整備する必要がある。番号制度を導入するには、同時にこのような仕組み³を整備することが不可欠且つ肝要であることを認識し、整備に向けて真摯に取り組まなければならない。

(2) 諸外国と我が国での理念

このような番号制度は、諸外国の多くで導入されているものであり、その経緯や理由は様々である（例えば、古くから教会が住民管理をしていた歴史的経緯などから幅広い行政分野で単一の番号を利用しているスウェーデン、安全保障も視野に導入した韓国、戸籍や住民登録制度が無かったために社会保障番号を導入したアメリカ、近年納税者番号が導入されたものの他分野との情報連携に利用することには慎重なドイツなど）。

翻って、我が国では、未だ番号制度がない中で、なぜ番号を導入するのか。それは、「より公平・公正な社会」、「社会保障がきめ細やか且つ的確に行われる社会」、「行政に過誤や無駄の無い社会」、更には「国民にとって利便性の高い社会」、そのような社会を目指すということにある。換言すれば、番号制度の目的は、国民の権利を守ること、すなわち社会保障給付を適切に受ける権利、更には種々の行政サービスの提供を適切に受ける権利を守ることにある。

(3) 番号制度の限界と可能性

現在、社会保障や税を含む行政分野では、関係機関の間での連携をより強化することにより、制度及びその運営をより公平・公正で効率的なものに改善できる可能性がある。それらには、例えば、以下の〈表1〉のようなものも含まれている。

もちろん、番号制度を導入しただけで、これらが即座に実現出来るわけではなく、社会保障制度や税制などの諸制度の改革を併せて検討していくことが必要である。さらに、そのような制度改革と併せても、全てが完全に実現されるわけではない。例えば、全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的と考えられる。しかし、これら全てが完全には実現できないにしても、番号制度の導入と制度改革による一定の改善には大きな意義がある。

さらに、番号制度は、各分野に共通する社会基盤として、制度改革の選択肢を広げ、これまで構想できなかったような改革も、番号制度を前提とすれば実施できる可能性もあることも忘れてはならない。

³ 個人情報保護の仕組みは、国民ID制度（Ⅱ.(1)の留意点※を参照）と共通するものであり、同制度の検討においても仕組みの検討がなされている。

<表1>

○公平感のある制度への見直し

- ☆より正確な所得把握に基づく柔軟な社会保障制度の設計（所得比例年金等）
- ☆所得のみならず、資産についても正確に把握することによる、真に手を差し伸べるべき人のみを対象とした給付や税額控除
- ☆給付等の様々な情報について、本人からの求めを待たず行政から積極的に通知

○公正な行政運営等

- ☆社会保障サービスの利用状況等を活用することにより、死亡届が出されなかった疑いのあるお年寄りの把握（消えた高齢者問題への対応）
- ☆長期間にわたって個人を特定する必要がある制度のより適正な運営（年金記録の管理等）
- ☆養子縁組による氏名変更を利用した保険金詐欺、貸金の詐取（ネームロンダリング）の防止
- ☆法定調書（税務署に提出される取引情報）の名寄せの効率化による所得の申告漏れの把握
- ☆二重・架空の扶養控除申請の防止
- ☆市区町村が行う扶養控除や申告・調書等の名寄せがより効率化し、各種福祉施策や税務の基礎となる所得情報を正確に把握
- ☆保険請求上、一定期間に算定できる上限が設けられた診療について、複数の医療機関を受診した場合の請求の厳格化

○効率的で、利用者にとって利便性の高い行政運営

- ☆医療保険者変更後の旧保険証利用者を原因とした過誤調整事務の減少
- ☆医療保険者変更時等における健康保険証の発行事務の減少
- ☆医療・介護・年金など行政サービスごとに発行される複数の被保険者証等の一体化
- ☆二重診療・重複受診が行われた場合の⁴薬の飲み合わせの可否の確認
- ☆医学向上のための医療統計データの効率的な収集⁵
- ☆既往歴（予防接種など）を失念した場合や、事故等で意識を失った患者に緊急治療が必要な際に、既往歴等の参照
- ☆様々な行政手続において、様々な紙の証明書類⁶が手続の添付書類として義務付けられているが、そうしたものの簡素化
- ☆結婚・妊娠・出産・育児に関して多くの手続が存在するほか、引越しや退職等に伴う手続では、手続に必要な届出ごとに複数の行政機関や民間企業を訪問することとなっているが、そうしたもののワンストップ化⁷

本年夏に実施した「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会中間とりまとめ」

⁴ 医療機関等の中で患者を効率的に同定する基盤が無い場合、電子カルテの相互参照等がしにくく、地域医療連携の普及が妨げられている。その結果、国民が一貫した質の高い医療を受けにくく、また重複した受診・検査・処方が行われやすい状況にある。

⁵ 例えば、がん登録患者に関する医療機関等からの情報の照合がしにくく、地域がん登録の精度が低い。このため、がん診療の水準の向上が妨げられている。

⁶ 戸籍謄抄本、印鑑証明等。

⁷ 現在、引越しでは7機関以上を訪問、添付書類は13以上。退職では6機関以上を訪問、添付書類は15以上。

に対する意見募集においては、様々なご意見が寄せられたところであり、頂いたご意見の趣旨・内容を踏まえながら以下の分析をしているが、今後も更に様々な意見に耳を傾けながら、社会保障改革の全体像についての議論を踏まえ、番号制度の理念の実現に必要な且つ十分な制度とはどのようなものかという観点から、引き続き、制度のあり方を検討していく。

Ⅱ. 各論（論点整理）

（１）利用範囲

（説明）

ここでいう「利用範囲」とは、番号制度を活用して情報を連携させる範囲をいう。（番号の「一元化」の範囲でないことに留意。（後述のⅡ.（３）管理方式を参照）⁸⁾

一般的に、番号の利用範囲が広いほど、多くの情報連携ができる結果、より広く問題を解決できることから、国民が享受するメリット（利便性）も多くなる。他方で、多くの情報連携ができる分、行政や一部の民間機関によるプライバシー情報の濫用・漏洩が起きる可能性やその場合の被害が高まるため、その分プライバシーの保護の必要性も相対的に高まるほか、幅広い分野のシステム開発・改修等が必要なことから導入コストが高まるなど、デメリットも多くなるという関係性にある。

このように、利用範囲の問題は、行政にどのような情報連携を認めてどのようなメリットを期待し、どのようなデメリットを甘受するかという問題であり、上述した理念とも関わる最重要論点であることから、筆頭の論点に挙げている。

※ なお、下記に具体的なメリット例を記載しているが、これらはいくまでも例示であり、諸制度の改革も併せて高い確率で実現しうる見込みの例に限定して記載している。しかし、番号制度より派生するメリットは必ずしもこれらに限られたものではなく、将来的には、諸制度の改革と併せて、様々な問題を解決する可能性があることは上述のとおりである。

（選択肢）

選択肢としては、以下が挙げられる。

※諸外国の例を見ると、それぞれ利用範囲については様々であり、一律に区分・整理しきれものではないが、本整理案においては、わかりやすい選択肢を示すため、便宜上、下記のように区分・整理することとした。

① A案（ドイツ型）…**税務分野のみ**

【メリット例】

- ・より適正な税負担が確保されるなど、現在よりも公平な負担を実感できる。
- ・給付付き税額控除⁹⁾の検討を進める前提が整う。

② B-1案（アメリカ型）…**税務分野+社会保障分野（現金給付のみ）**

【メリット例】 A案のメリットに加え、

（現在よりも正確な所得情報に基づく適正な給付・負担の実現）

⁸⁾ 国民が利用する番号そのものは、必ずしも利用範囲において、分野を超えて統一された共通の番号でなければならないというものではない。

⁹⁾ 「給付付き税額控除」は税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には、控除しきれない額を現金で給付するといった制度。給付とほぼ同じ効果を有する税額控除を基本とすることから、手当と同様に、相対的に低所得者に有利な制度。

- ・ 社会保障の不正受給をより防止でき、現在よりも公平な負担と給付を実感できる。
- ・ 所得比例年金・最低保障年金¹⁰の導入環境の整備に役立つ。

(社会保障分野におけるワンストップサービスなどの実現)

- ・ 保険者同士で給付に必要な情報をやりとりすることで、国民が行う手続を簡素化できる。例えば、国民が高額医療・高額介護合算制度を利用する際に、添付書類を省略でき、被用者用保険であっても医療保険者・介護保険者それぞれに対する申請が1箇所済むようになる。
- ・ 医療保険の資格喪失・取得の手続について、国民が保険者を異動する際に資格喪失を証する書面を提出する手間が省ける。
- ・ 給付の申請から受給までの期間が短縮されて、より迅速に給付を受けられる。

③B-2案（アメリカ型）…税務分野＋社会保障分野（現金給付＋現物サービス）

【メリット例】B-1案のメリットに加え、

(保険証機能の一枚化)

- ・ 年金手帳・医療保険証・介護保険証等を1枚化し、国民はそれを持つだけで、便利に各種サービスを受けられるようにする。

(地域医療連携の進展に伴う治療水準の向上（希望者）)

- ・ 患者が希望すれば、医療機関が電子カルテを相互に参照することで、アレルギー・既往歴・投薬歴等を確認でき、これにより、国民は、複数の医療機関で適切かつ質の高い治療を受けやすくなる。また、重複した受診・検査・処方減らすことができる。

(自己の健診情報等の情報の閲覧（希望者）)

- ・ セキュリティの十分な配慮のもと、国民は、本人の希望に基づき、オンラインで、自らの健診情報や医療費・介護費情報等をワンストップで閲覧できるようになる。

(医療・医学研究等の進歩に寄与)

- ・ 医学研究に使用する統計・データの範囲が拡大し、正確性が向上する。例えば、がんの罹患や転帰の状況、治療効果等の登録・把握（地域がん登録）の精度が向上し、がん治療の水準向上に活用できる。これにより、国民はより質の高いがん治療を受けられるようになる。

④C案（スウェーデン型）…幅広い行政分野で利用

【メリット例】B-2案に加え、

(行政手続のワンストップ化)

- ・ 結婚・妊娠・出産・引越・退職等のライフイベントに伴う申請手続を1カ所・1回で完結できる。

¹⁰ 全ての人が「所得が同じなら、同じ保険料」を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する「所得比例年金」を創設する。消費税を財源とする「最低保障年金」を創設し、全ての人が7万円以上の年金を受け取れるようにする。「所得比例年金」を一定額以上受給できる人には、「最低保障年金」を減額する。（民主党マニフェスト2009）

(保険証等の証明書と各種資格証明書との一枚化)

- ・国民は1枚のカードを持つだけで、便利に様々なサービスを受けられると共に、身分証明も行えるようになる。

(行政からの通知のオンライン化(希望者))

- ・行政からの通知がオンライン化されることにより、自宅にいなくとも通知を確認できる。

※ 各選択肢に共通のメリットとして、行政の効率化に伴う諸効果もある。すなわち、行政機関等において、本人の同定に要する手間や時間が減るため、一機関内部や国・地方などの関係機関間での連携がスムーズになる。その結果、社会保障給付間の併給調整事務や医療保険資格確認など、様々な事務が現在よりも効率的に行えるようになり、确实・迅速な処理が可能となる。その結果、例えば、以下のような効果が期待される。

○本人確認ミスに伴う事務処理誤り等が防止される

○窓口事務が効率化し、より丁寧な対応が可能になる、又はこれまで対応できていなかった事務にも手が回るようになる

○扱う書類等が減る結果、文書管理事務・費用が削減されるほか、紙の使用量が減って環境に資する

○より少ない手間で国民(住民)の経済状況等を適切に把握し、適正な給付につなげることができる

なお、利用範囲が広がれば広がるほど、効率化も進み、効果が大きくなることに留意されたい。

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、上述のとおり、「国民のメリット(利便性)と情報管理のリスク・コスト」のバランスである。

メリット(利便性)については上述のとおりであるが、情報管理に関わる事項としては、以下とおり、各案において活用される情報が重要である。

- | | |
|------|--------------------------------|
| A案 | ・ ・ ・ 主に所得等の情報を活用 |
| B-1案 | ・ ・ ・ 更に、世帯状況等(給付・負担の要件)の情報も活用 |
| B-2案 | ・ ・ ・ 更に、健康状態に関する情報も活用 |
| C案 | ・ ・ ・ 更に、行政サービスに必要な多様な情報も活用 |

すなわち、A案からC案と利用範囲を拡げていくに連れ、扱う情報が増え、その分プライバシーの保護の必要性も相対的に高まるものである。従って、メリットのみならず、この点も十分に勘案の上で、利用範囲を検討しなければならない。

なお、コストについては後述(7)を参照されたい。

(留意すべき点)

利用範囲については、制度導入後において、国民の意見を伺った上で、段階的に広げていくことも考えられる。

ただし、そのような段階的な範囲拡大を行うことによって、最初からより広い範囲で導入した場合よりも、最終的により多くのコストがかかってしまうことがあり得る点も留意しておくべきである。

なお、いずれの選択肢を選択する場合であっても、別途、高度通信情報ネットワーク社会推進本部（以下「IT戦略本部」という。）において議論・検討されている「国民ID制度」との関係を整理し、十分に連携を図っていく必要がある。¹¹

※ 「国民ID制度」とは、個人情報保護を確保し府省・地方自治体間のデータ連携を可能とする電子行政の共通基盤として、IT戦略本部において導入が検討されているものである。その他行政分野等との情報連携については主にこの国民ID制度において検討がなされることになる。また、情報連携のための仕組みや個人情報保護の仕組み等は、番号制度と国民ID制度と共通する事項であるため、両制度の十分な連携を図り、二重投資を回避する必要がある。

(2)「番号」に何をを使うか

(説明)

「番号」とは、所得情報の把握とそれを社会保障等に活用するための番号であり、国民が行政機関等の窓口で提示する番号をさす。

この番号が備えるべき要件は、最低限、①全員¹²に悉皆的¹³に付番されていること¹⁴、②全員が唯一無二の番号を持っていること¹⁵、③「民—民—官」の関係で利用可能なこと¹⁶、④目で見て確認できる番号であること¹⁷、⑤最新の住所情報が関連付けられていること¹⁸の5つと考えられる。

※ なお、行政機関等の中で情報連携を行うために利用される、様々な番号を連携する機能を有する「情報連携ID」¹⁹は、ここでいう「番号」と同一である必要はない。

¹¹ 先般とりまとめられた「新たな情報通信技術戦略」（平成22年5月11日IT戦略本部決定）においても、国民ID制度については、「社会保障・税の共通番号の検討と整合性を図りつつ、・・・導入する」とされているところである。

¹² 負担・給付の対象となる外国人や法人も付番が必要である。

¹³ “一つ残らず全部”という意味。

¹⁴ 負担・給付の対象者全員に番号がないと、公平な負担や適切な給付がなしえないため

¹⁵ 情報の名寄せ・突合を効率的・正確に行うため

¹⁶ 例えば、A社からB個人に報酬が支払われた場合を想定すると、B個人が得た報酬を国・地方が把握するには、B個人の番号が記載された支払調書が、A社から国・地方に提出される必要がある。そのため、B個人は、自身の番号をA社に対して示さなければならない。この意味で、番号はB個人(民)→A社(民)→国・地方(官)と利用されるものである。

¹⁷ 上記脚注で記載のとおり、B個人から示された番号を、A社が確認する必要があるため。

¹⁸ 同姓同名同生年月日の人同士を区別するために必要であるほか、地方における社会保障給付や課税などを、どの地方公共団体が行うべきか定めるために必須。

¹⁹ 「情報連携ID」については、全員に唯一無二の番号が付番されていることが必要であるが、「民—民—官」で利用できることや目で見て確認できることは不要。別途IT戦略本部における国民ID制度の検討において「国民IDコード」として検討されている。

(選択肢)

選択肢としては、①基礎年金番号、②住民票コード、③新たな番号が挙げられる。²⁰

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、全員に悉皆的に付番されていること等の要件の充足性、プライバシー保護の観点、要件を備えるための整備コスト等である。

上記要件との関係では、①は、国民全員に付番されておらず²¹、重複も存在し、また、プライバシー保護の観点から、年金情報が直接ヒモづいた番号を商取引相手などに見せるのは望ましくないという点が挙げられる。

②については、唯一全員に悉皆的に付番されている既存の番号であるが、①と同じく、プライバシー保護の観点から、住所・氏名・生年月日・性別の四情報が直接ヒモづいた番号の使用を懸念する見方がある。

③については、付番の仕方によっては付番のコストが懸念されるが、住民票コードと一対一対応した新たな付番をする（住基ネットを活用。下記（留意すべき点）参照）ならば、コストは抑えられる。

(留意すべき点)

なお、上記選択肢のいずれの「番号」を使うにしても、対象者全員が唯一無二の番号を持つためには、氏名・住所等を随時把握しておく必要がある。

この点、対象者の氏名・住所等を随時把握する方法としては、以下（イ）（ロ）の方法が考えられる。

（イ）出生・死亡の際や氏名・住所等を変更する際に、市区町村への届出とは別途、付番機関にも届け出ることを国民に義務付ける方法

（ロ）既存の情報システム（住基ネット）から、氏名・住所等の異動情報の提供
しかし、（イ）については、住民側・行政側双方に負担が生じるとともに、届出漏れ等によって、正確な異動情報の把握が困難となる可能性が高い。

このため、対象者の氏名・住所等の把握のためには、活用する範囲を明確にし、個人情報の保護を徹底した上で、既存の情報システム（住基ネット）を活用することが、費用を最小とし、確実かつ効率的な仕組みとする観点からも、適当であるとの考えがある。（逆に、住基ネットを活用しない場合には、別途住基ネットと同類の制度・システムを構築する必要性が生じ、更に相当程度のコストを要する可能性がある。）

²⁰ この選択肢は個人の番号についての候補であり、法人に係る番号については別途検討を要する。

²¹ 20歳未満の年金未加入者等には付番されていない。

(3) 管理方式

(説明)

ここでいう「管理」については、大きく「“番号”の管理」と、「“データベース”の管理」とに分けられる。

前者は、「分野を超えた情報を統一の番号でもって管理するか、分野ごとに異なる番号をもって管理するか」という問題であり、後者は、「分野を超えたデータを一カ所で集中して管理するか、分野ごとに別々の機関・データベースで管理するか」という問題である。

(選択肢)

どちらの問題にしても、選択肢としては、①一元管理方式、②分散管理方式が挙げられる。

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、a)導入コスト、b)運用保全コスト（効率性）、c)システムエラー・過誤が生じる確率、d)プライバシー侵害のリスク等が考えられる。

なお、一般的に、各要素についての差異は以下のとおりである。

		一元管理方式	分散管理方式
“番号”の管理	a)導入コスト	既存番号を新番号へ置換えるための費用がかかる	既存番号を利用するため、新番号への置換え費用が不要であるが、既存番号のヒモづけのための仕組みに費用がかかる
	b)運用保全コスト	番号の付番・管理の運用が一元化されるため効率的	既存番号を利用するため、各機関において番号付番・管理が必要
“データベース”の管理	a)導入コスト	新たな巨大データベースサーバーの構築とデータ移行の費用がかかる	情報連携のための仕組みとして、情報連携基盤の導入費用が必要になる
	b)運用保全コスト	情報連携が容易であり、情報管理が一箇所のため運用保全コストに優れている	各機関でのデータベースの運用保全コストに加え、情報連携基盤の運用保全コストが必要になる
“番号”“データベース”共通	c)システムエラー・過誤のリスク	一概に、管理方式によってリスク発生の確率が変わるものではない。	
	d)プライバシー侵害のリスク	一般的に、分散管理方式よりプライバシー保護は劣る（強固なシステム・セキュリティが求められる）	各機関間の情報連携が複雑になる分、濫用を防ぎやすいほか、万が一の情報漏洩などの場合の被害も相対的には小さくなる

(留意すべき点)

「“データベース”の管理」について、一元管理方式をとる場合、その「データベース」を誰の責任と権限の下で運用するかについて検討を行うことが必要であり、他方、分散管理方式をとる場合には、各機関が保有するデータベースをどのように紐付けるか（連携させるか）について検討する必要がある。

また、諸外国の例では、多くの国が「番号については一元化、データベースについては分散化」を図っている。なお、オーストリアの電子政府においては、番号についても分散管理方式が採用されているものの、あくまでも電子政府の世界の話であり、電子ではなく紙媒体の世界で利用される納税者番号としては社会保障番号が利用されており、その意味では一元管理方式が採用されていることに留意すべきである。

ただし、諸外国の例は各国での経緯・事情に基くものに過ぎず、それらを参考にしつつも、新たに番号制度を導入する我が国においてはどのような管理方式が適切かを慎重に検討する必要がある。

(4) 付番機関

(説明)

利用する番号と関係して、その番号を付番・管理する機関（「付番機関」）を、どの省庁の所管とすべきかについても、実務的には重要な論点となる。

(選択肢)

選択肢としては、①歳入庁²²、②内閣府、③総務省、④国税庁、⑤厚生労働省、等が挙げられる。

(考慮すべき点)

所管を決めるに当たっては、a) 歳入庁構想との関係整理、b) 番号を何にするか、c) 利用範囲、等に照らして検討されるべきである。

(留意すべき点)

昨年12月に閣議決定した「平成22年税制改正大綱」においては、「付番・管理主体」としては、「歳入庁が適当である」とされたところであるが、歳入庁を創設するにしても一定の期間が必要であることなどの観点から、まずは既存の省庁の下におくべきとの考え方も十分にありえるため、他の選択肢も十分に検討した上で最終的に決定することが必要である。

※ 付番機関は、番号を付番・管理する機能以外に、情報連携機能を担うかという問題もある。番号制度は情報連携を図るための制度である以上、いずれにせよ、情報連携機能

²² 日本年金機構を廃止し、その機能を国税庁に統合、歳入庁を設置する方向で検討を進めます。（平成22年度税制改正大綱）

を担う機関が必要であり、情報の管理方式も勘案しながら、情報連携機関のあり方についても検討する必要がある。

(5) 個人情報保護の徹底

個人情報保護の必要性については、冒頭で述べたとおりであるが、具体的な方策は様々あり得、特に重要と思われる方策について、以下述べる。

(自己情報へのアクセス記録の確認)

番号制度を通じて国家が保有する情報は、すべて国民のために使われるべきであるという考えの下、「国家による国民の監視・監督」に対する懸念を払拭するためには、国民自らが、いつ、誰が、何の目的で自己の情報にアクセスをしたのかチェックできる環境を整備しておく必要がある。

具体的には、ICカード等による本人確認の上、個人が所有するパソコン端末や携帯電話等においてチェックできるようにすることも考えられる。

ただし、国民自らが、行政が保有する自己の情報にアクセスできるようにすることにより生じる、パソコン等の盗難やウィルス感染などによる情報漏洩リスクや、自己情報コントロール権に関して既存の個人情報保護法制との関係に留意する必要がある。

(第三者機関の設置)

国家によるプライバシー情報の濫用から国民を守るためには、上記のような国民によるアクセス記録確認では足りず、それを補完するものとして、行政権力から一定程度独立した第三者的な立場によって常に監視する機関を置くことが必要である。

設置にあたっては、監視機能を実効あらしめるべく、どのように独立性を担保しどのような権限を持つべきかという観点から、責任主体、設置形態（単独省庁にするか三条委員会²³にするか等）、人事（人員構成）、調査権限、規模などの論点について、諸外国の事例も踏まえながら、十分に検討する必要がある。

(「偽造」「なりすまし」防止)

「偽造」「なりすまし」を防止するためには、個人情報保有する機関においてセキュリティ強化を図る必要があることはもちろん、さらに、確実な本人確認が行われる仕組みが必要である。

具体的には、既存の安定した仕組みとして住基カードのようなICタグを組み込んだICカードを活用することが考えられる。ICカードの配布により、紙媒体で配布されている各種証明書類の頻繁な発行・送付を不要とし、コスト削減につなが

²³ 三条委員会とは、国家行政組織法第3条等に基づいて設置される行政委員会であり、公正中立性や専門性が必要な問題を扱うものとして内閣からある程度独立した地位が与えられる。例として国家公安委員会や公正取引委員会等がある。

る可能性もある。一方、ＩＣカードを国民全員に１枚ずつ配布するとすれば、相当程度の初期費用を要する可能性もあることから、費用対効果に留意して検討を行うことが必要である。配布を行う場合でも、子どもや高齢者も含めた国民全員を対象とするかといった点や、既存の公的ＩＣカードの活用について、検討が必要である。

こうした検討に当たっては、ＩＣカードを活用した実証実験をはじめ、社会保障分野における情報連携・個人情報保護に関する様々な取組や、本人確認・認証のあり方の議論も踏まえて検討を行うことが必要である。

(目的外利用の防止)

番号制度による情報活用において、個人情報が勝手に目的外に利用されてはならないことは当然であり、目的外利用に対しては、厳密な禁止・罰則などの規制を強化することが必要である。

具体的には、利用目的を明示し、匿名化²⁴を行うことや、目的達成のために不必要な個人情報は収集しないようにするなど、具体的な法原則を明示することを改めて徹底するとともに、関係法令における罰則を強化することなどが考えられる。

一方で、番号自体やＩＣカードの利用制限のあり方については、過度な利用制限がもたらす弊害を考慮した上で、検討していくことが必要である。

(プライバシーに対する影響評価の実施等)

番号制度は、多くの個人情報を取り扱うことになるのであるから、そのシステム構築にあたっては、問題点を回避あるいは緩和するための変更を促すべく、プライバシーに対する影響評価の実施とその結果の公表を義務付けることが考えられる。このような仕組みについても、諸外国での例を参考に、検討を進める。

(6) 地方公共団体等との連携

介護・福祉をはじめとする国民生活に密接に関連する行政は、その多くが地方公共団体において実施されている。また、地方税の課税のため市区町村が扶養情報などを名寄せした所得情報が各種福祉施策の基盤ともなっている。このため、番号制度の活用による社会保障の充実や負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化の実現には、国と地方公共団体が密接に連携を図ることが必要不可欠である。また、日本年金機構や医療保険者などの公的機関も深く関わっている。

従って、番号制度の導入にあたっては、国と地方公共団体・関係機関が相互に調整し、地方公共団体等の実情も踏まえながら、そのあり方について議論・検討を進めていくことが必要である。

²⁴ 利用目的に不必要な場合は、個人名等は削除した上で情報を扱うなど。

(7) 制度導入に係る費用・期間

「番号」を導入するための費用・期間については、一般的に、情報の活用範囲を広くするほど大きく・長くなると考えられる（範囲が広がれば、その分関係者が増え、強力な個人情報保護対策が必要になるといった理由等から）。

また、あわせて、個人情報保護の仕組みのあり方やクラウドの利用等で相応の増減があり得ること、費用を誰がどのように負担するかについて別途検討する必要があること等について、留意する必要がある。²⁵

費用については、一定の前提を置いた粗い試算²⁶を、6月にとりまとめた「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会 中間とりまとめ」に示したところであるが、制度設計の仕方によって、実際のシステム改修の程度やその費用が異なってくることに留意する必要がある。

期間については、最も利用範囲が狭いA案でも、システム改修、番号配付、周知・広報等に要する期間を考慮に入れると、システム稼動までに少なくとも3～4年程度はかかる見込みであり、費用と同様、制度設計の仕方によって異なってくることに留意する必要がある。

²⁵ 情報連携の仕組みや個人情報保護の仕組みなど国民ID制度と共通する事項については連携して効率的に進め、二重投資を回避する必要があることはⅡ.(1)の留意点※に記載のとおりである。

²⁶ 海外事例や個別分野における過去のシステム改修費用等を参考とし、それと同程度の開発・改修が必要となる等という仮定に基づいて試算したものも含まれている。また、運用経費（ランニングコスト）が別途必要となることに留意する必要がある。

Ⅲ. 今後の検討方針

(1) 目指す方向性

以上の分析を踏まえると、この時点では方向性を示すに至っていない論点もあるが、下記の論点については、以下の方向性を軸に検討を進めていくものとする。

<利用範囲>

総論で示したような理念、すなわち「より公平・公正な社会」「社会保障がきめ細やかで的確に行われる社会」、「行政に過誤や無駄の無い社会」、更には「国民にとって利便性の高い社会」、そのような社会を目指すことに鑑みるならば、A案では不足であり、少なくともB案まで拡げる必要がある。更に言えば、目指すべきはC案であるが、まずは、必要最小限の範囲で始め、その検証もしつつ、国民の皆様の意見を伺った上で、幅広い範囲への拡大をすべきと考えられる。

従って、C案を視野に入れつつも、まずはB案から始めるという方向で検討を進める。

<「番号」に何をを使うか>

プライバシーの問題を回避しつつ、確実かつ効率的な仕組みを最小のコストで実現するという観点から、既存の情報システムである住基ネットを活用した（住民票コードと一対一対応した）新たな番号を使うことで検討を進める。

<管理方式>

“データベース”の管理方式については、既存のデータベースを活用するために導入コストを抑えられること、プライバシー保護に優れていること、コスト抑制やプライバシー保護の要請を譲歩させるほどに効率性やシステムエラーの問題が大きいとは想定されないこと、などの理由から、分散管理方式とすることを前提に検討を進める。

“番号”の管理方式については、分散管理方式では、①すべての分野でバラバラの番号となり、数が多すぎて不便・混乱を招く上、②社会保障と税の一体性が不明確となりがちなこと、一元管理方式では、③既存の番号をできる限り有効に活用して導入コストを抑えることが難しいことや、④プライバシー保護の要請が強い分野の番号を他分野と一元化するのは望ましくないこと、などに鑑みて、一元管理又は分散管理とすべき具体的分野について今後検討を進める。

<付番機関>

社会保障制度や税制の改革の方向性に照らして「歳入庁の創設」の検討を進めるとともに、「まずはどの既存省庁の下に設置すべきか」について、他の論点の方向性に鑑みつつ、検討を進める。

<個人情報保護の徹底>

個人情報保護の徹底に必須かつ最も重要と考えられる『自己情報へのアクセス記録の確認』及び『第三者機関の設置』、並びに、法の定めで確実に可能な『利用目的を明示し、極力匿名化を行うことや、目的達成のために不必要な個人情報は収集しないようにするなど、具体的な法原則を明示』及び『関係法令における罰則の強化』を最低でも導入する方向で検討を進める。

なお、その他の方策についても、実務的検討を進め、前向きに導入を検討する。

(2) スケジュール

上記(1)で示すに至らなかった他の論点を含め、今後も更に多くのご意見に耳を傾けながら、社会保障改革の全体像についての議論を踏まえて検討を進め、政府としての方針を示す社会保障・税番号大綱(仮称)を、来年の夏頃を目処に示し、秋以降なるべく早期の法案提出を目指すものとする。

以 上

社会保障改革の推進について(案)

平成22年12月10日
政府・与党社会保障改革検討本部決定

社会保障改革については、以下に掲げる基本方針に沿って行うものとする。

1. 社会保障改革に係る基本方針

- 少子高齢化が進む中、国民の安心を実現するためには、「社会保障の機能強化」とそれを支える「財政の健全化」を同時に達成することが不可欠であり、それが国民生活の安定や雇用・消費の拡大を通じて、経済成長につながっていく。
- このための改革の基本的方向については、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」や、「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～」において示されている。
- 政府・与党においては、それらの内容を尊重し、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る。
また、優先的に取り組むべき子ども子育て対策・若者支援対策として、子ども手当法案、子ども・子育て新システム法案（仮称）及び求職者支援法案（仮称）の早期提出に向け、検討を急ぐ。
- 上記改革の実現のためには、立場を超えた幅広い議論の上に立った国民の理解と協力が必要であり、そのための場として、超党派による常設の会議を設置することも含め、素直に、かつ胸襟を開いて野党各党に社会保障改革のための協議を提案し、参加を呼び掛ける。

2. 社会保障・税に関わる番号制度について

- 社会保障・税に関わる番号制度については、幅広く国民運動を展開し、国民にとって利便性の高い社会が実現できるように、国民の理解を得ながら推進することが重要である。
- このための基本的方向については、社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会「中間整理」において示されており、今後、来年1月を目途に基本方針をとりまとめ、さらに国民的な議論を経て、来秋以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組むものとする。