

財政関連資料

財政運営戦略の概要（平成22年6月22日 閣議決定）

財政健全化目標

| 収支(フロー)目標 | 残高(ストック)目標 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| ① 国・地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス) <ul style="list-style-type: none"> ・遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減 ・遅くとも2020年度までに黒字化 ② 国の基礎的財政収支:上記と同様の目標 ③ 2021年度以降も、財政健全化努力を継続 | 2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる |

※内外の経済の重大な危機等により目標の達成等が著しく困難と認められる場合には、達成時期等の変更等の適切な措置。

財政運営の基本ルール

- (1) 財源確保ルール(「ペイアズユーゴー原則」)
歳出増・歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減・歳入確保措置により安定的な財源を確保。
- (2) 財政赤字縮減ルール
収支目標達成のため、原則として毎年度着実に財政状況を改善。
- (3) 構造的な財政支出に対する財源確保
年金、医療及び介護の給付等の施策に要する社会保障費のような構造的な増加要因である経費には安定的な財源を確保。
- (4) 歳出見直しの基本原則
特別会計を含め全ての歳出分野の無駄の排除を徹底し思い切った予算の組替え。
- (5) 地方財政の安定的な運営
財政健全化は国・地方が相協力しつつ行う。国は、地方の自律性を損ない、地方に負担を転嫁するような施策は行わない。

財政運営戦略の概要（平成22年6月22日 閣議決定）

中期財政フレーム

| | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①国債発行額の抑制 | <ul style="list-style-type: none"> 平成23年度の新規国債発行額について、平成22年度予算の水準(約44兆円)を上回らないものとするよう、全力をあげる。 それ以降の新規国債発行額についても、着実に縮減させることを目指し、抑制に全力をあげる。 |
| ②歳入面での取組 | <ul style="list-style-type: none"> 個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる税制の抜本的な改革を行うため、早急に具体的内容を決定することとする。財政健全化目標の達成に向けて、必要な歳入を確保していく。 |
| ③歳出面での取組 (平成23～25年度) | <ul style="list-style-type: none"> 平成23年度から平成25年度において、「基礎的財政収支対象経費」(国の一般会計歳出のうち国債費等を除いたもの)について、少なくとも前年度当初予算の同経費の規模(歳出の大枠)を実質的に上回らないこととし、できる限り抑制に努めることとする。 地方の一般財源の総額については、上記期間中実質的に22年度と同水準を確保する。 歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充しようとする場合には、当年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模が上記の「歳出の大枠」の範囲内となるよう、恒久的な更なる歳出削減により、これに要する財源を賄うこととする。 |

- 中期財政フレームに基づく各年度の予算編成:各閣僚別の概算要求枠を設定し、その範囲内で優先順位をつけて要求する
- 中期財政フレームの改訂:毎年半ば頃、翌年度以降3年間の新たな中期財政フレームを定める

平成23～25年度における「基礎的財政収支対象経費」

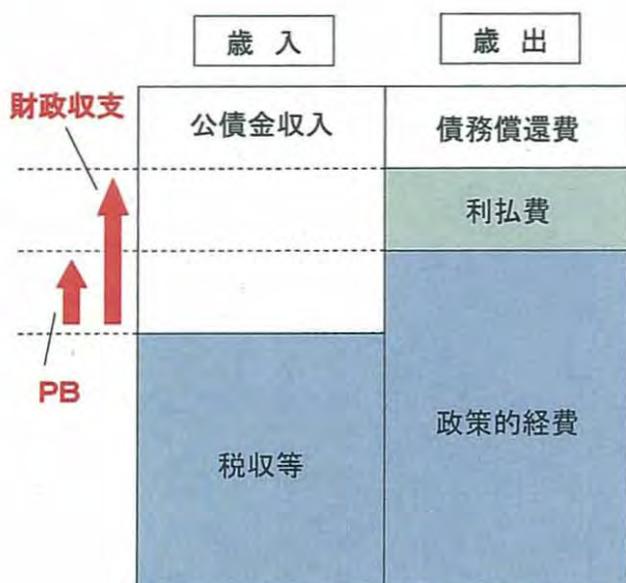
(単位:兆円)

| | 歳出の大枠 | | |
|-----------------------------------|-------|------|------|
| | 23年度 | 24年度 | 25年度 |
| 基礎的財政収支対象経費 [22年度 70.9] | 71 | 71 | 71 |
| うち 経済危機対応・地域活性化予備費等 [22年度 1.0] | 1.0 | 1.0 | 1.0 |

(注)平成23年度以降の経済危機対応・地域活性化予備費の取扱いについては、予算編成過程で検討。

プライマリー・バランス(PB)の定義について

プライマリー・バランス(PB)とは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標(=政策的経費-税収等)。なお、財政収支とは、利払費の扱いが異なる。



PBが均衡している状態では、債務残高対GDP比の分子と分母は次のとおりに変動。

PB均衡時には、債務残高は利払費分だけ増加。この利払費は、「債務残高×金利」として計算。したがって、PB均衡時の債務残高は、金利の水準に比例して増大。

債務残高
GDP

GDPは経済成長率に比例して増減

このため、「債務残高対GDP比」全体の変動は、「金利」と「経済成長率」の水準によって左右される。

以上を整理すると、

PBが均衡している状態では、

- ・金利 > 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は増加
- ・金利 = 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は一定
- ・金利 < 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は減少

債務残高対GDP比を確実に引き下げるためには、PBに一定の黒字幅を持たせる必要。

財政健全化目標 (「財政運営戦略」平成22年6月22日 閣議決定)

収支(フロー)目標

- ①国・地方の基礎的財政収支:遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減、遅くとも2020年度までに黒字化。
- ②国の基礎的財政収支:上記と同様の目標
- ③2021年度以降も、財政健全化努力を継続

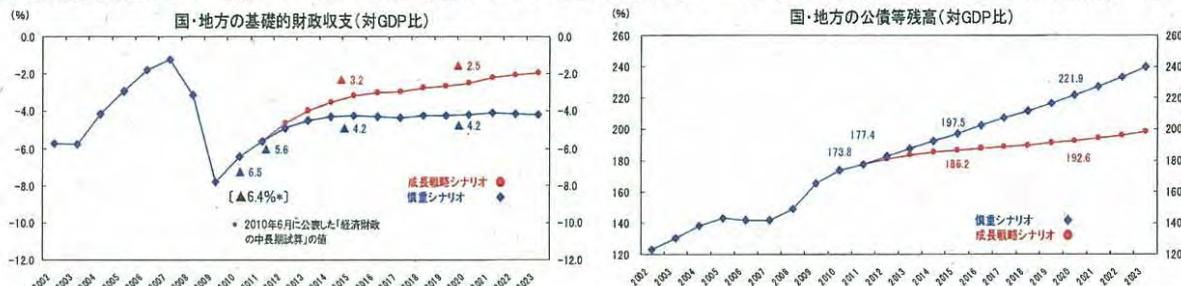
残高(ストック)目標

2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる。

試算結果

試算前提 [歳出:2012年度、2013年度については、基礎的財政収支対象経費を前年度当初予算の規模で横ばい
歳入:「平成23年度税制改正大綱」で示された税制改正事項を反映し、改正後の税制が継続

(参考)経済成長率(2011年度~2020年度の平均) 慎重シナリオ:名目・実質ともに1%台半ば 成長シナリオ:名目3%、実質2%を上回る

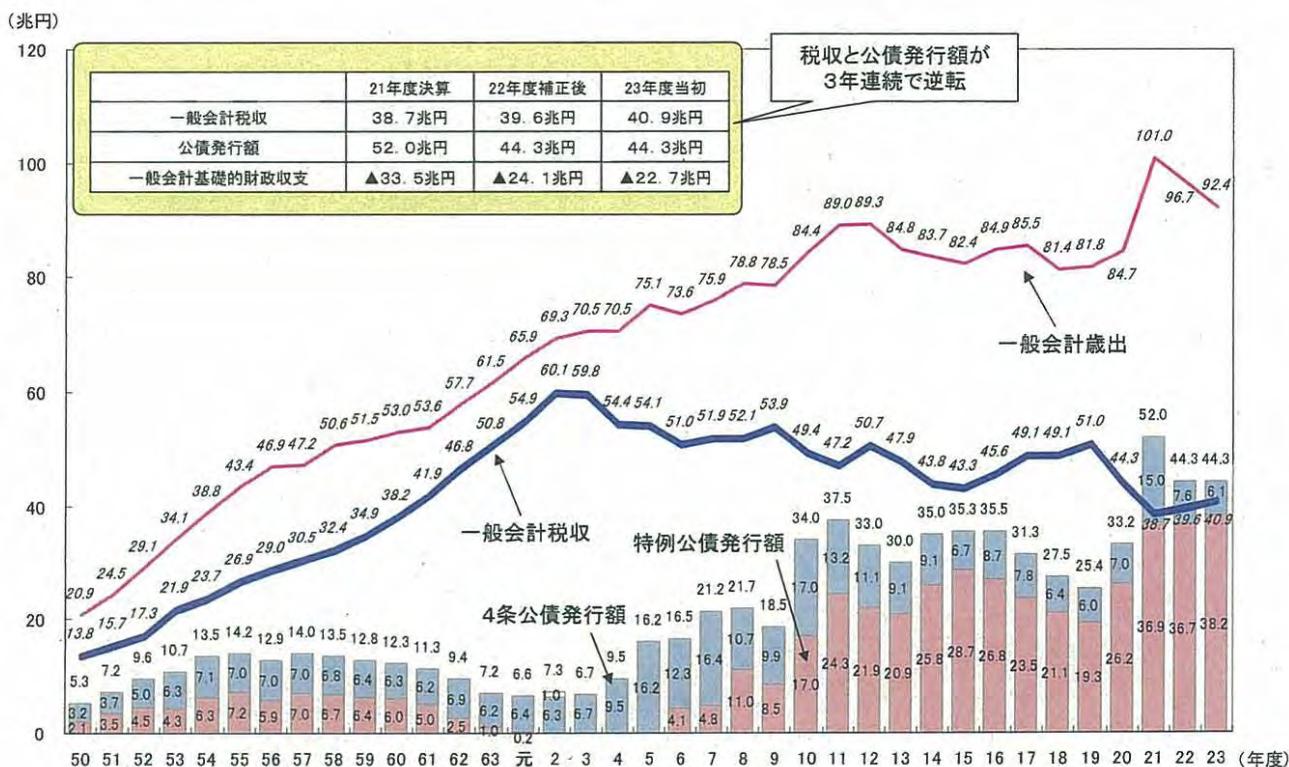


目標達成に必要な収支改善幅(慎重シナリオの場合)

| | 国+地方 | | | 国 | | |
|--------|--------------------|----------------|--------------------------|--------------------|----------------|--------------------------|
| | 基礎的財政収支 [対GDP比] | 目標値 [対GDP比] | 目標達成に必要な 収支改善幅[対GDP比] | 基礎的財政収支 [対GDP比] | 目標値 [対GDP比] | 目標達成に必要な 収支改善幅[対GDP比] |
| 2010年度 | ▲30.8 [▲6.4%] | | | ▲32.9 [▲6.8%] | | |
| 2015年度 | ▲21.7 [▲4.2%] | ▲16.3 [▲3.2%] | 5.4 [1.0%] | ▲24.8 [▲4.9%] | ▲17.4 [▲3.4%] | 7.4 [1.5%] |
| 2020年度 | ▲23.2 [▲4.2%] | 0.0 [0.0%] | 23.2 [4.2%] | ▲25.8 [▲4.6%] | 0.0 [0.0%] | 25.8 [4.6%] |

※ 2010年度の数字は平成22年6月見直し。平成23年1月の見直しでは、国+地方 ▲30.9[▲6.5%]、国▲34.3[▲7.2%]。

一般会計収、歳出総額及び公債発行額の推移

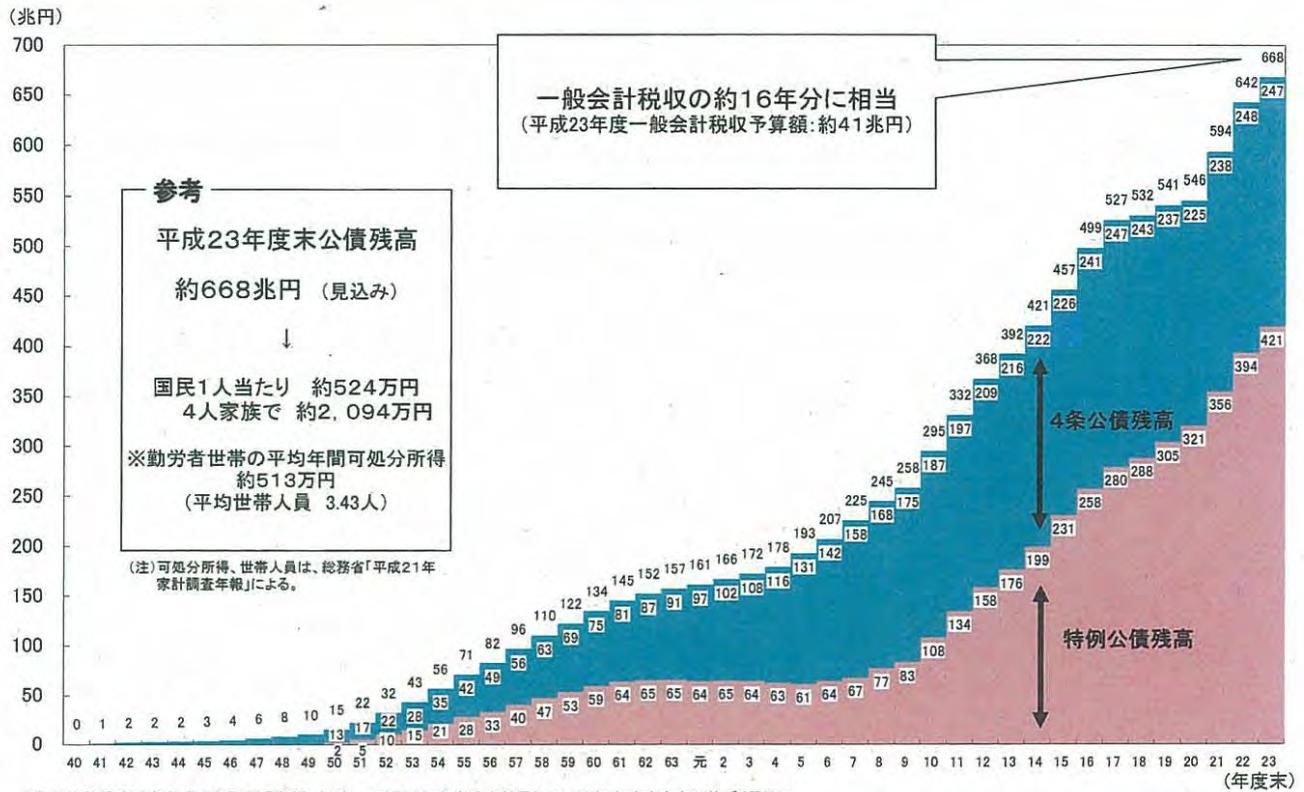


(注1)平成21年度までは決算、22年度は補正後予算、23年度は政府案による。

(注2)平成22年度は、沿岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約10兆円発行。

(注3)一般会計基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、「国債費-公債金」として簡便に計算したものであり、SNAベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。

公債残高の累増



財政収支の国際比較（対GDP比）

| 暦年 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 日本 | ▲6.9 | ▲5.8 | ▲7.2 | ▲8.5 | ▲8.2 | ▲6.5 | ▲7.9 | ▲8.0 |
| 米国 | ▲3.2 | ▲1.9 | ▲0.9 | ▲0.7 | ▲0.1 | ▲2.2 | ▲5.5 | ▲6.3 |
| 英国 | ▲4.2 | ▲2.2 | ▲0.1 | 0.9 | 3.7 | 0.6 | ▲2.0 | ▲3.7 |
| ドイツ | ▲3.3 | ▲2.6 | ▲2.2 | ▲1.5 | 1.3 | ▲2.8 | ▲3.6 | ▲4.0 |
| フランス | ▲4.0 | ▲3.3 | ▲2.6 | ▲1.8 | ▲1.5 | ▲1.6 | ▲3.2 | ▲4.1 |
| イタリア | ▲7.0 | ▲2.7 | ▲3.1 | ▲1.8 | ▲0.9 | ▲3.1 | ▲3.0 | ▲3.5 |
| カナダ | ▲2.8 | 0.2 | 0.1 | 1.6 | 2.9 | 0.7 | ▲0.1 | ▲0.1 |

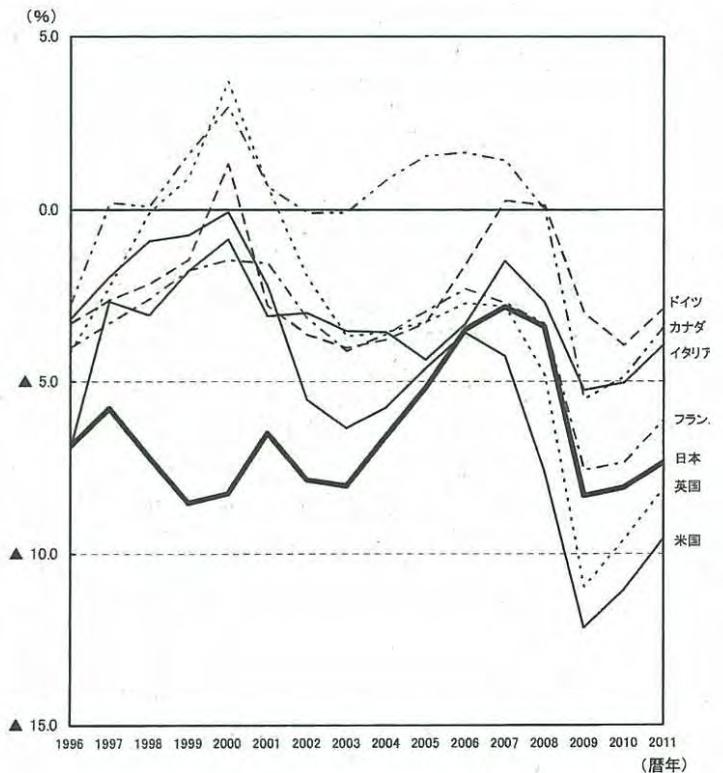
| 暦年 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|
| 日本 | ▲6.6 | ▲5.2 | ▲3.5 | ▲2.8 | ▲3.4 | ▲8.3 | ▲8.1 | ▲7.3 |
| 米国 | ▲5.8 | ▲4.6 | ▲3.6 | ▲4.3 | ▲7.6 | ▲12.1 | ▲11.1 | ▲9.6 |
| 英国 | ▲3.6 | ▲3.3 | ▲2.7 | ▲2.8 | ▲4.8 | ▲11.0 | ▲9.6 | ▲8.1 |
| ドイツ | ▲3.8 | ▲3.3 | ▲1.6 | 0.3 | 0.1 | ▲3.0 | ▲4.0 | ▲2.9 |
| フランス | ▲3.6 | ▲3.0 | ▲2.3 | ▲2.7 | ▲3.3 | ▲7.6 | ▲7.4 | ▲6.1 |
| イタリア | ▲3.6 | ▲4.4 | ▲3.3 | ▲1.5 | ▲2.7 | ▲5.2 | ▲5.0 | ▲3.9 |
| カナダ | 0.9 | 1.5 | 1.6 | 1.4 | ▲0.0 | ▲5.5 | ▲4.9 | ▲3.4 |

(出典) OECD "Economic Outlook 88" (2010年12月)
 ※ 数値は一般政府ベース。ただし、日本及び米国は社会保障基金を除いた値。
 仮にこれを含めれば、以下のとおり。

| 暦年 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 日本 | ▲5.1 | ▲4.0 | ▲5.8 | ▲7.4 | ▲7.6 | ▲6.3 | ▲8.0 | ▲7.9 |
| 米国 | ▲2.3 | ▲0.9 | 0.3 | 0.7 | 1.5 | ▲0.6 | ▲4.0 | ▲5.0 |

| 暦年 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----|------|------|------|------|------|-------|-------|------|
| 日本 | ▲6.2 | ▲4.8 | ▲3.4 | ▲3.0 | ▲3.8 | ▲8.9 | ▲8.8 | ▲8.2 |
| 米国 | ▲4.4 | ▲3.3 | ▲2.2 | ▲2.9 | ▲6.3 | ▲11.3 | ▲10.5 | ▲8.8 |

(注1) 本資料はOECD "Economic Outlook 88"による2010年12月時点のデータを用いており、2011年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。
 (注2) 日本の財政収支については、単年度限りの特殊要因を除いた数値。



債務残高の国際比較（対GDP比）

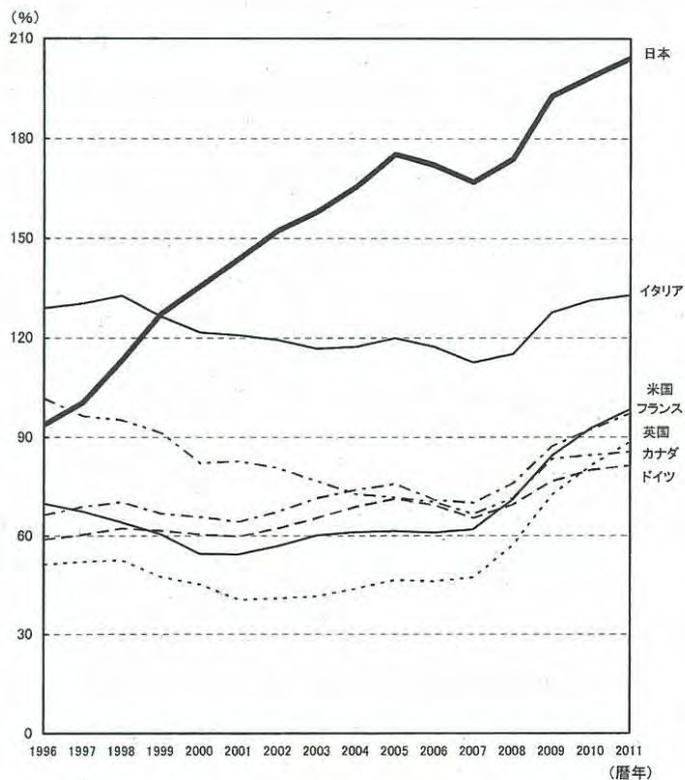
| 暦年 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 日本 | 93.8 | 100.5 | 113.2 | 127.1 | 135.4 | 143.7 | 152.3 | 158.0 |
| 米国 | 69.9 | 67.4 | 64.2 | 60.5 | 54.5 | 54.4 | 56.8 | 60.2 |
| 英国 | 51.2 | 52.0 | 52.5 | 47.4 | 45.1 | 40.4 | 40.8 | 41.5 |
| ドイツ | 58.8 | 60.3 | 62.2 | 61.5 | 60.4 | 59.8 | 62.2 | 65.4 |
| フランス | 66.3 | 68.8 | 70.3 | 66.8 | 65.6 | 64.3 | 67.3 | 71.4 |
| イタリア | 128.9 | 130.3 | 132.6 | 126.4 | 121.6 | 120.8 | 119.4 | 116.8 |
| カナダ | 101.7 | 96.3 | 95.2 | 91.4 | 82.1 | 82.7 | 80.6 | 76.6 |

| 暦年 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 日本 | 165.5 | 175.3 | 172.2 | 167.1 | 173.9 | 192.8 | 198.4 | 204.2 |
| 米国 | 61.2 | 61.4 | 60.9 | 62.0 | 71.1 | 84.4 | 92.8 | 98.5 |
| 英国 | 43.8 | 46.4 | 46.1 | 47.2 | 57.0 | 72.4 | 81.3 | 88.6 |
| ドイツ | 68.8 | 71.2 | 69.3 | 65.3 | 69.4 | 76.5 | 79.9 | 81.3 |
| フランス | 73.9 | 75.7 | 70.9 | 70.0 | 75.9 | 87.1 | 92.4 | 97.1 |
| イタリア | 117.3 | 119.9 | 117.2 | 112.7 | 115.1 | 127.7 | 131.3 | 132.7 |
| カナダ | 72.6 | 71.6 | 70.3 | 66.5 | 71.3 | 83.4 | 84.4 | 85.5 |

(出典)OECD "Economic Outlook 88" (2010年12月)

※ 数値は一般政府ベース。

(注)本資料はOECD "Economic Outlook 88"による2010年12月時点のデータを用いており、2011年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。



純債務残高の国際比較（対GDP比）

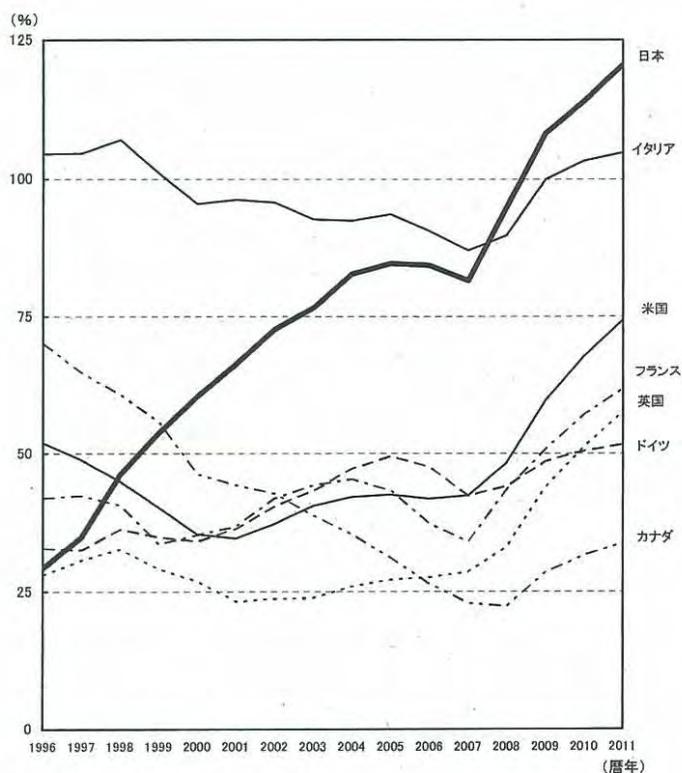
| 暦年 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 日本 | 29.2 | 34.8 | 46.2 | 53.8 | 60.4 | 66.3 | 72.6 | 76.5 |
| 米国 | 51.9 | 48.8 | 44.9 | 40.2 | 35.3 | 34.6 | 37.2 | 40.5 |
| 英国 | 27.9 | 30.6 | 32.6 | 29.0 | 26.8 | 23.2 | 23.7 | 23.9 |
| ドイツ | 32.7 | 32.4 | 36.2 | 34.7 | 34.0 | 36.3 | 40.4 | 43.2 |
| フランス | 41.8 | 42.3 | 40.5 | 33.5 | 35.1 | 36.7 | 41.8 | 44.2 |
| イタリア | 104.5 | 104.6 | 107.0 | 101.1 | 95.6 | 96.3 | 95.7 | 92.7 |
| カナダ | 70.0 | 64.7 | 60.8 | 55.8 | 46.2 | 44.3 | 42.6 | 38.7 |

| 暦年 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 日本 | 82.7 | 84.6 | 84.3 | 81.5 | 94.9 | 108.2 | 114.0 | 120.4 |
| 米国 | 42.1 | 42.5 | 41.7 | 42.4 | 48.3 | 59.7 | 67.8 | 74.3 |
| 英国 | 25.9 | 27.1 | 27.5 | 28.5 | 33.0 | 43.8 | 51.3 | 57.6 |
| ドイツ | 47.2 | 49.5 | 47.5 | 42.2 | 44.0 | 48.5 | 50.5 | 51.6 |
| フランス | 45.3 | 43.2 | 37.2 | 33.8 | 43.4 | 50.8 | 57.1 | 61.8 |
| イタリア | 92.5 | 93.7 | 90.5 | 87.0 | 89.7 | 100.0 | 103.3 | 104.7 |
| カナダ | 35.2 | 31.0 | 26.3 | 22.9 | 22.4 | 28.4 | 31.4 | 33.7 |

(出典)OECD "Economic Outlook 88" (2010年12月)

※ 数値は一般政府ベース。

(注)本資料はOECD "Economic Outlook 88"による2010年12月時点のデータを用いており、2011年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。



国際公約としての財政健全化

平成22年6月26日・27日 G20トロント・サミット宣言

… 先進国は、2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させる財政計画にコミットした。日本の状況を認識し、我々は、成長戦略とともに最近発表された日本政府の財政健全化計画を歓迎する。 深刻な財政課題がある国は、健全化のペースを加速する必要がある。財政健全化計画は、信頼に足る、明確に説明され、国の状況に即して差別化され、経済成長を促進する措置に焦点を当てる。

平成23年5月26日・27日 G8ドーヴィル・サミット首脳宣言

… 欧州は、幾つかの国が直面した国家的債務危機に対処するための措置に関する広範なパッケージを採択しており、引き続き、この状況に決意を持って取り組むとともに、成長を支えるため、構造改革と並行して財政再建を厳しく追求していく。米国は、雇用創出及び経済成長への配慮と整合的な形で、明確かつ信頼性のある中期的な財政健全化枠組みを確立する。日本は、震災後の復興のための資金を供与しつつ、国家財政の持続可能性の問題にも取り組んでいく。

諸外国（G7）の財政健全化目標

| | 財政健全化目標 | 財政健全化のペース | | 債務残高対GDP比 (2010年) | 名目成長率の見通し (財政収支改善の時期の平均) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|
| | | 政府見通し (財政収支対GDP比) | 財政収支改善幅 (年平均) | | |
| アメリカ  | ・オバマ大統領の一期目の任期終了(2013年)までに、ブッシュ前政権から引き継いだ財政赤字(約1.3兆ドル、対GDP比9.2%(2009年1月))を半減させる。 【2010年度大統領予算教書】 ・この10年間の半ばまでに財政赤字を持続可能な水準である対GDP比3%にする。 【2012年度大統領予算教書】 | ▲10.0%('09) ↓ ▲4.6%('13) | 約1.4%/年 (連邦政府ベース) | 92.8% | 平均3.5% |
| イギリス  | ・2015年度までに、公的部門(一般政府+公的企業)の構造的経常的収支を黒字化 ・2015年度までに、公的部門の純債務残高対GDP比を減少 【2010年度緊急予算】 | ▲10.0%('10) ↓ ▲1.0%('15) | 約1.8%/年 (公的部門ベース) | 81.3% | 平均5.2% |
| フランス  | ・2013年までに、一般政府の財政収支対GDP比を▲3%以内とし、2016年までに同収支を均衡させる。【2011年予算】 ※財政赤字解消の期限を定め、各年の予算法及び社会保障財政法を拘束する「財政計画基本法」を制定すること等を内容とする憲法改正を行うことについて検討中。 | ▲7.7%('10) ↓ ▲3.0%('13) | 約1.6%/年 (一般政府ベース) | 92.4% | 平均3.6% |
| ドイツ  | ・2013年までに一般政府の財政収支対GDP比を▲3%以内とする。 【安定化プログラム(2010年2月欧州委提出)】 ・連邦政府の構造的財政収支対GDP比を▲0.35%以内に制限(2011年より移行期間とし、2016年より適用)。【憲法改正(2009年7月)】 | ▲5.5%('10) ↓ ▲3.0%('13) | 約0.8%/年 (一般政府ベース) | 79.9% | 平均2.8% |
| イタリア  | ・2012年までに、一般政府の財政収支対GDP比を▲3%以内とする。 【安定化プログラム(2010年1月欧州委提出)】 | ▲5.0%('10) ↓ ▲2.7%('12) | 約1.2%/年 (一般政府ベース) | 131.3% | 平均3.1% |
| カナダ  | ・中期的に財政収支を均衡させる。 【2010年度予算計画(2010年3月閣議決定)】 | ▲3.1%('10) ↓ ▲0.1%('14) | 約0.8%/年 (連邦政府ベース) | 84.4% | 平均5.0% |

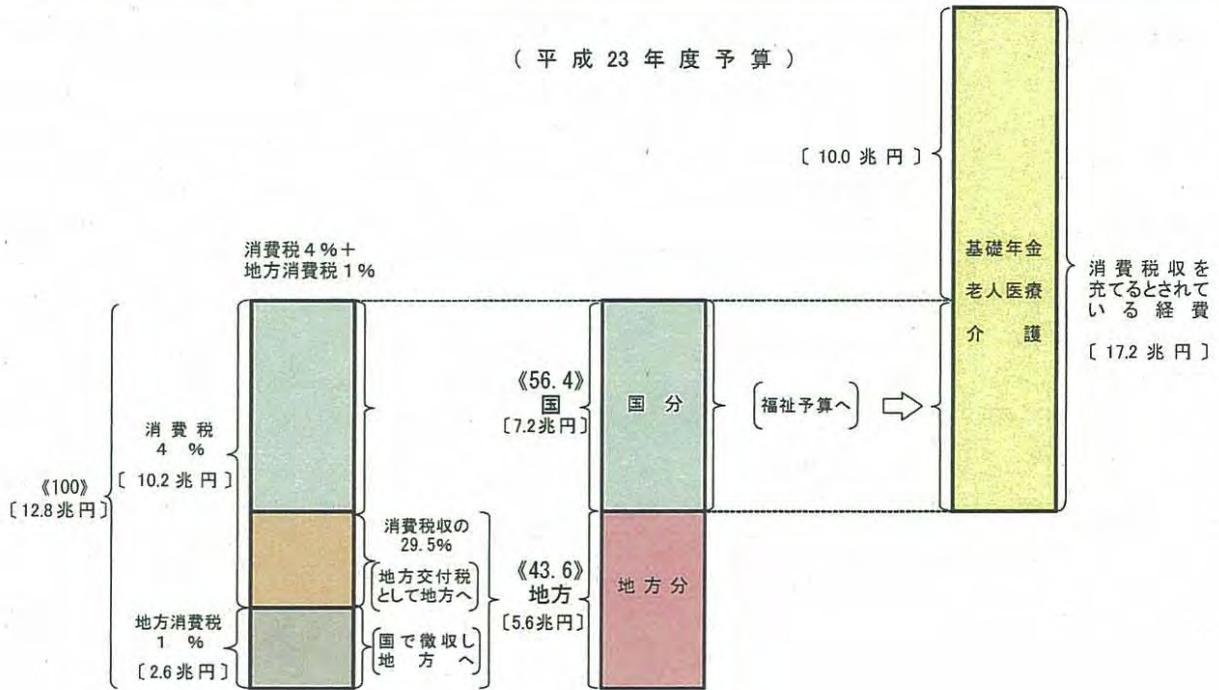
(出典) 「政府見通し(財政収支対GDP比)」 「成長率の見通し」: 各国資料、「債務残高対GDP比」: OECD "Economic Outlook 88"

(参考) ・EUにおいては、過剰財政赤字手続を開始するための基準として、原則として、一般政府の財政赤字対GDP比については3%、債務残高対GDP比については60%を超えないことを定めている。なお、過剰財政赤字手続が開始されると、警告、警告を経て制裁措置が発動される。

・EUは、欧州理事会の結論文書(2009年12月)において、財政健全化は、遅くとも2011年には開始し、毎年構造的財政赤字の対GDP比0.5%を超える削減に取り組むことを決定。

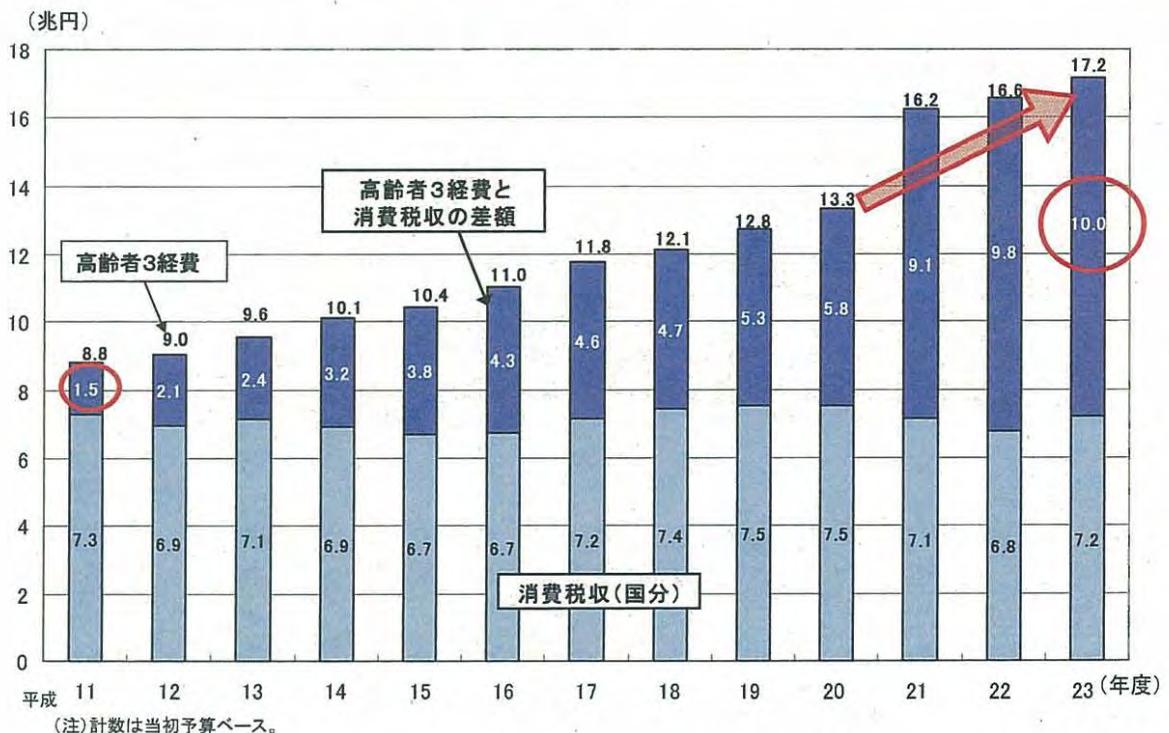
消費税の使途 ①

- 平成11年度から、予算総則上、消費税の収入（地方交付税交付金を除く）は高齢者3経費（基礎年金、老人医療、介護）に充てられることとされている。
※予算総則とは、毎年度の財政運営に必要な基礎的事項等について定めるものであり、歳入歳出予算等とともに予算の構成要素として国会の議決対象。（憲法第86条、財政法第16、22条）
- 平成23年度の高齢者3経費と消費税収の差額は、10.0兆円。



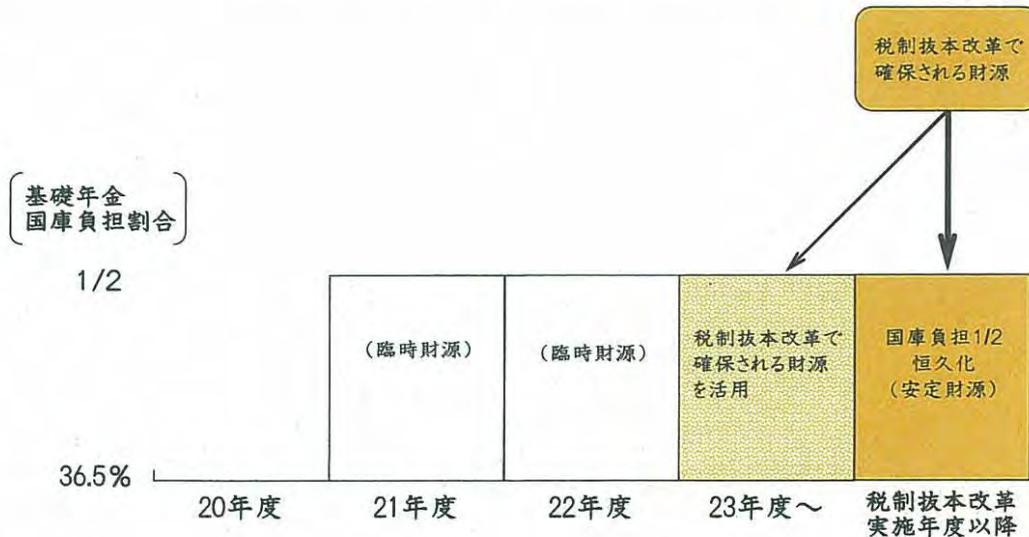
消費税の使途 ②

- 高齢者3経費と消費税収の差額は、平成11年度の1.5兆円から平成23年度には10.0兆円にまで拡大。
- 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、差額は更に拡大。



基礎年金国庫負担1/2の財源について

- 年金法では、税制抜本改革により安定財源を確保して、基礎年金国庫負担1/2を恒久化としている。
- 21・22年度は、臨時財源を確保して、国庫負担を1/2とした。
- 23年度(補正後)は、法律上、国庫負担割合は1/2であることを明記しつつ、1/2と36.5%との差額は、税制抜本改革で確保される財源を活用して年金財政に繰り入れることを法制化することとしている。(年金改正法案(修正後))
- 24年度以降は、税制抜本改革により確保される財源を活用して対応することとしている。(年金改正法案)



23年度から税制抜本改革実施年度までの基礎年金国庫負担1/2の財源について (今国会提出の年金改正法案(修正後)の規定)

(趣旨を損なわない範囲で一部省略している。)

附則第14条の3 国庫は、平成23年度における「基礎年金の給付に要する費用」の一部に充てるため、同年度について、「36.5%」のほか、「1/2」と「36.5%」との差額に相当する額を負担する。この場合において、政府は、予算の定めるところにより、当該差額に相当する額及び平成23年度において当該差額に相当する額が年金特別会計国民年金勘定に繰り入れられたとした場合に生じるものと見込まれる運用収入に相当する額を合算した額に達するまでの金額を、税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して、一般会計から年金特別会計国民年金勘定に繰り入れるものとする。

附則第16条の2① 特定年度の前年度が平成24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の各年度における「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「1/2」と「36.5%」の差額に相当する額を、税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。

※ 税制の抜本的な改革：21年税制改正法附則第104条の規定に従って行われる税制の抜本的な改革

※ 特定年度：税制の抜本的な改革により所要の安定した財源の確保が図られる年度

第1次補正予算時における関連決定事項

平成23年度の基礎年金国庫負担について (4月19日 国家戦略担当大臣・財務大臣・厚生労働大臣合意)

標記については、(中略)東日本大震災に対処するために要する費用の財源を確保する等の観点から、以下のとおりとする。

- 法律上、平成23年度基礎年金国庫負担割合は2分の1であることを明記する。
- ただし、平成23年度の2分の1と36.5%との差額は、税制抜本改革により確保される財源を活用して、年金財政に繰り入れることを併せて法制化することとする。

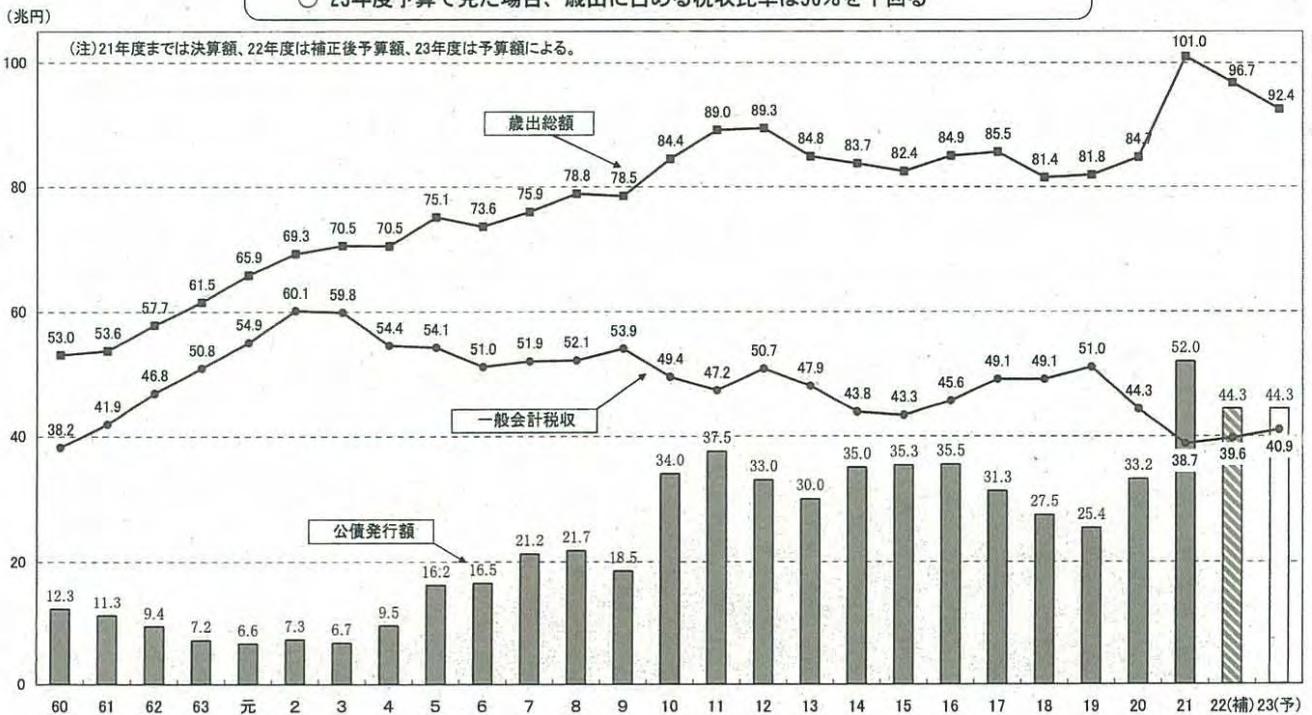
平成23年度第1次補正予算等に関して (4月29日 民主党政務調査会長・自由民主党政務調査会長・公明党政務調査会長合意)

1. 子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成23年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める。
また、平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、平成23年度第2次補正予算の編成の際にその見直しも含め検討を行う。
これらを前提として、特例公債を発行可能とするための法案について、各党で、成立に向け真摯に検討を進める。
2. 復旧・復興のために必要な財源については、既存歳出の削減とともに、復興のための国債の発行等により賄う。復興のための国債は、従来の国債と区別して管理し、その消化や償還を担保する。
3. 年金財政に対する信頼を確保するためにも、社会保障改革と税制改革の一体的検討は必須の課題であり、政府・与党は、実行可能な案を可及的速やかにかつ明確に示し、国民の理解を求める。

税制関連資料

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移

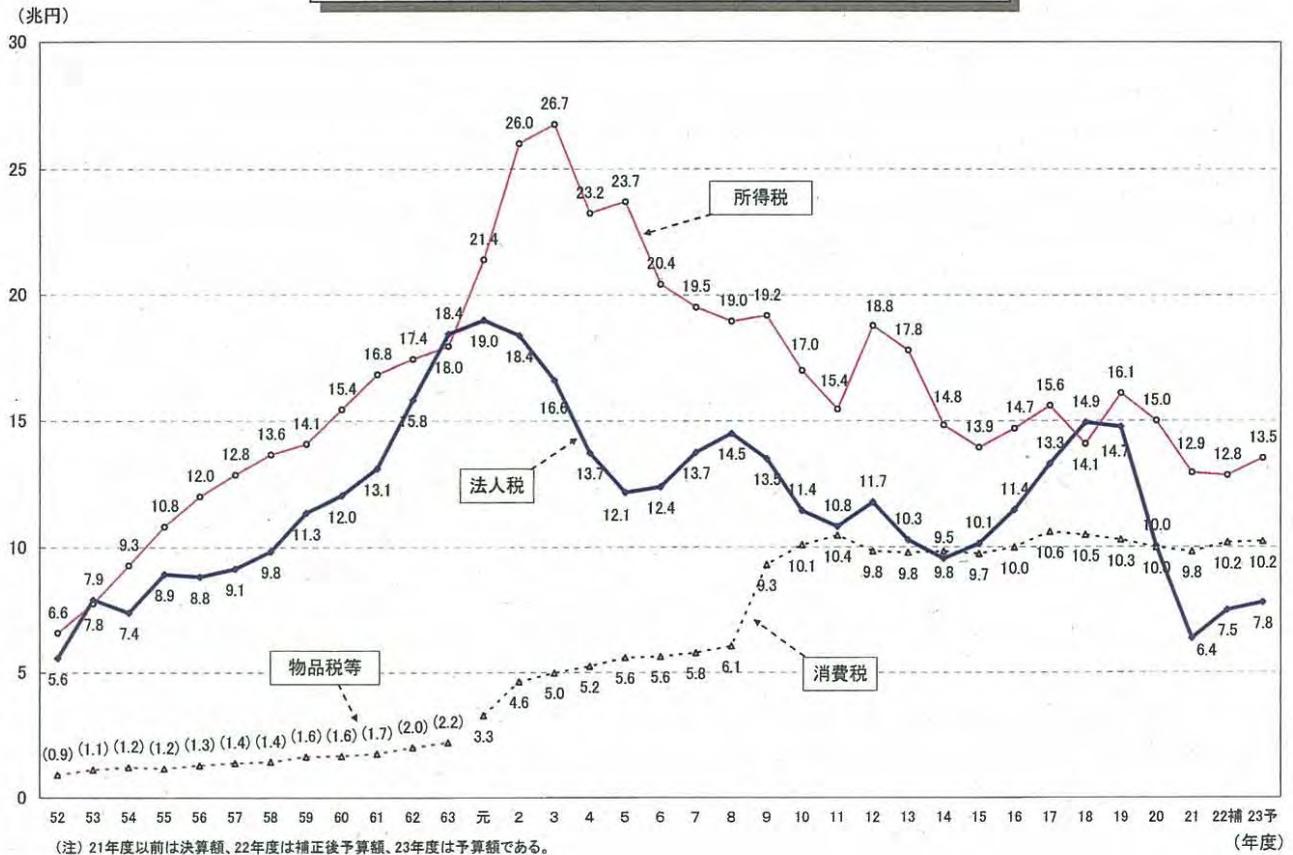
- バブル崩壊以降、歳出総額と税収は大きく乖離
- 経済危機等に伴い、近年の乖離幅はさらに拡大
- 23年度予算で見た場合、歳出に占める税収比率は50%を下回る



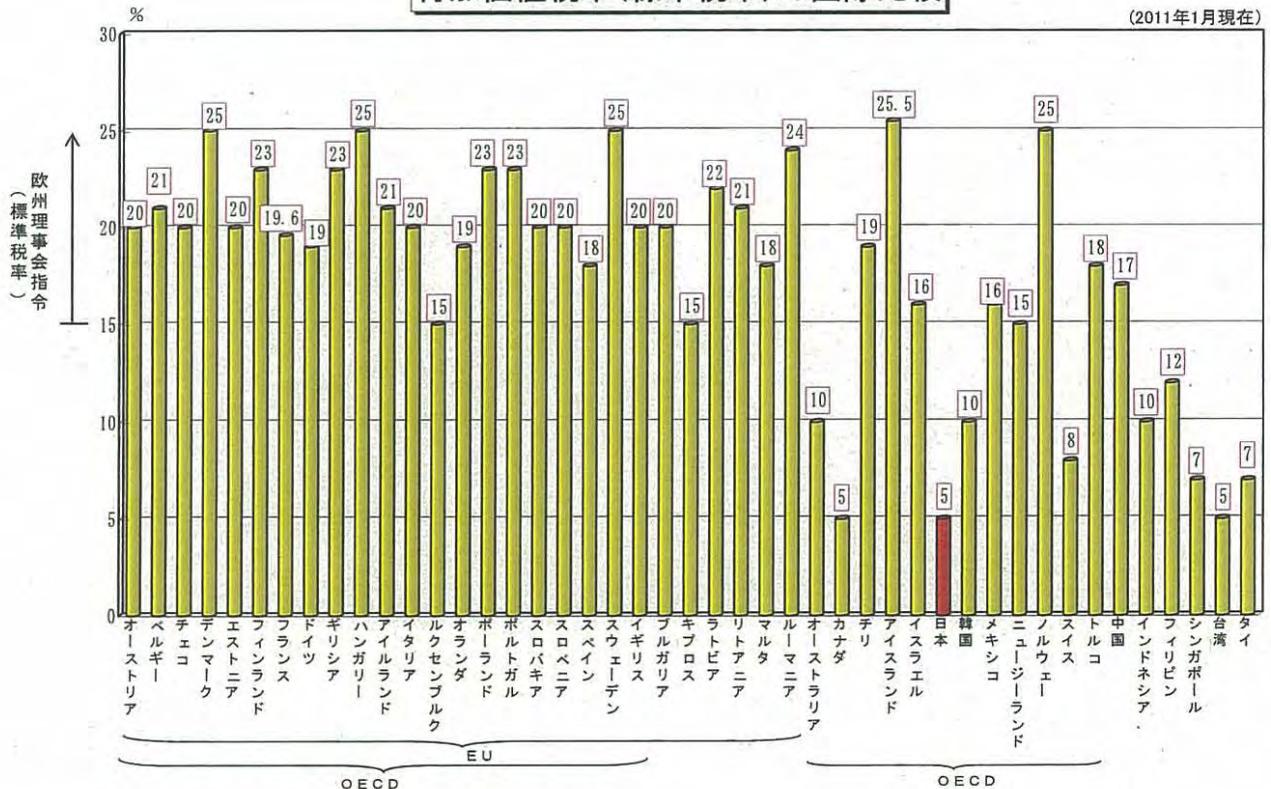
歳出に占める税収の割合 (%)

| 年度 | 60 | 61 | 62 | 63 | 元 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22(補) | 23(予) |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 割合 (%) | 72.1 | 78.1 | 81.1 | 82.7 | 83.4 | 86.8 | 84.8 | 77.2 | 72.1 | 69.3 | 68.4 | 66.0 | 68.7 | 58.6 | 53.1 | 56.8 | 56.5 | 52.4 | 52.5 | 53.7 | 57.4 | 60.2 | 62.3 | 52.3 | 38.4 | 41.0 | 44.3 |

主要税目の税収(一般会計分)の推移

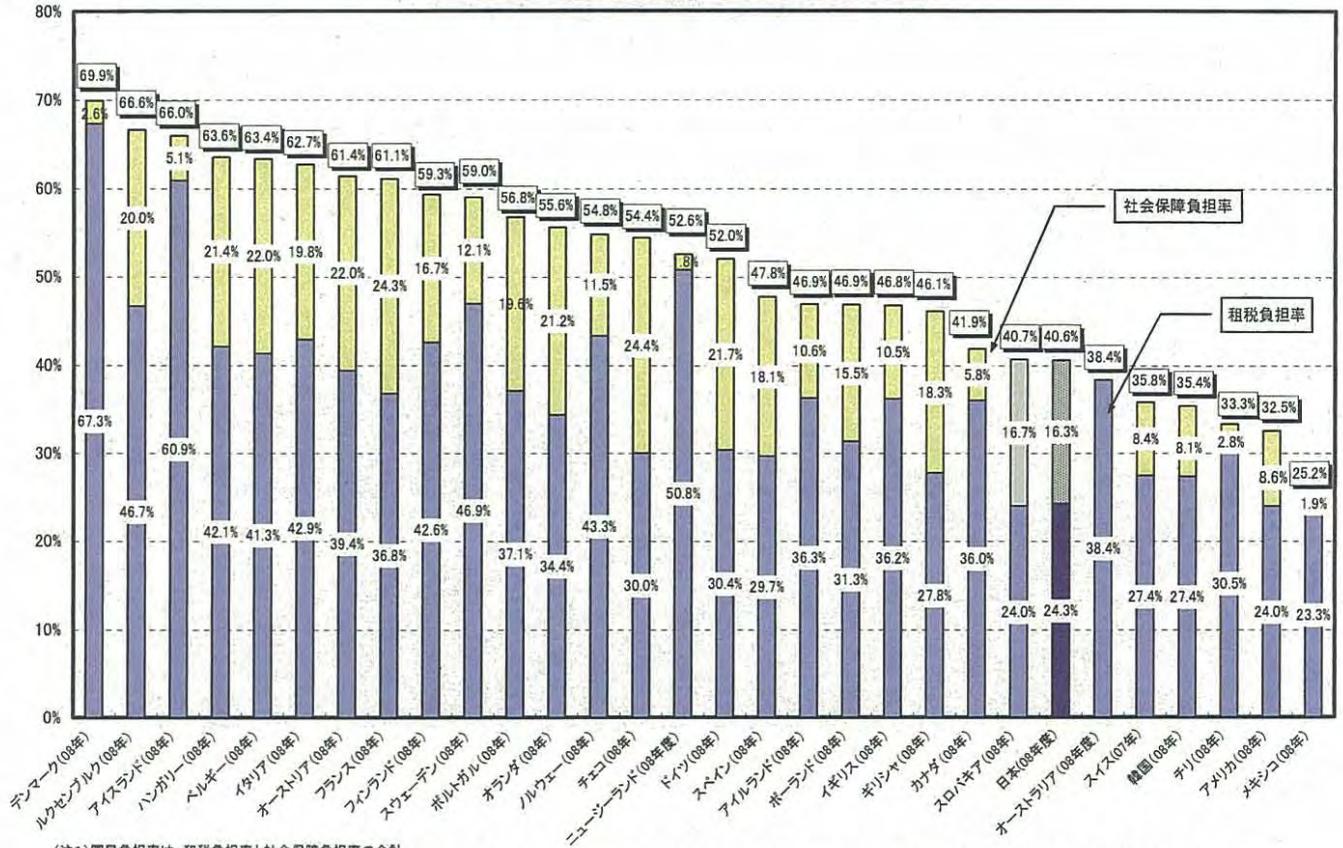


付加価値税率(標準税率)の国際比較



(備考) 1. 日本の消費税率5%のうち1%相当は地方消費税(地方税)である。
 2. カナダにおいては、連邦の財貨・サービス税(付加価値税)の他に、ほとんどの州で州の付加価値税等が課される。(例:オンタリオ州8%)
 3. アメリカは、州、郡、市により小売売上税が課されている。(例:ニューヨーク州及びニューヨーク市の合計 8.875%)
 (出所) 各国大使館聞き取り調査、欧州連合及び各国政府ホームページ等による。

OECD諸国の国民負担率(対国民所得比)

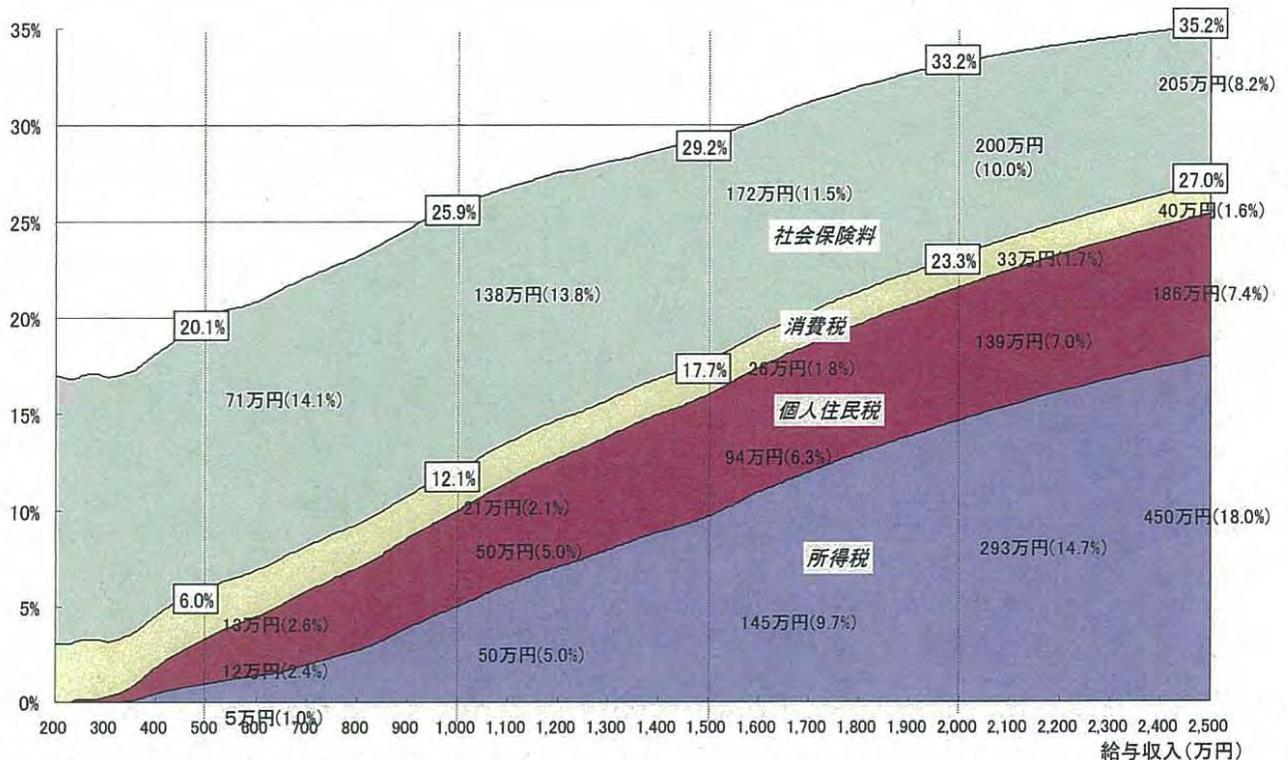


(注1) 国民負担率は、租税負担率と社会保障負担率の合計。
 (注2) 各国08年(度)の数値。ただし、スイスについては下記出典における最新の数値。なお、日本の平成23年度(2011年度)予算ベースでは、国民負担率:38.8%、租税負担率:22.0%、社会保障負担率:16.8%となっている。
 (注3) エストニア、イスラエル、スロベニア及びトルコについては、計数が足りず国民負担率が算出不能であるため掲載していない。
 (出典) 日本:内閣府「国民経済計算」等、諸外国:OECD「National Accounts 1997-2009」及び同「Revenue Statistics 1965-2009」

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

社会保障財源の確保と税制抜本改革に関する これまでの議論の整理

社会保障改革の推進について(抜粋)

(平成22年12月10日 政府・与党本部決定・平成22年12月14日 閣議決定)

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。

平成23年度税制改正大綱(抜粋)

(平成22年12月16日 閣議決定)

12月10日に本部決定され、同14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」では、今後の社会保障改革について、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～」に示された内容を尊重し、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、平成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ことが決定されました。

今後、税制調査会では、この決定を踏まえた政府・与党内の検討と緊密に連携しながら、早急に税制抜本改革の具体的内容について検討を行っていきます。

社会保障給付と消費税収の対応関係① (使途の明確化・区分経理)

【税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」】

- 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。
- 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。

社会保障給付と消費税収の対応関係② (使途の明確化・区分経理)

【社会保障改革に関する有識者検討会報告】

- 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。
- 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、消費税の使途を明確化するべきである。
- 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。

社会保障給付と消費税収の対応関係③ (社会保障改革と財政健全化の同時達成)

【税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」】

- 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。

【社会保障改革に関する有識者検討会報告】

- 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、安定的財源の確保ぬきに、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。
- 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。

社会保障改革と税制改革

【社会保障改革に関する有識者検討会報告】

- 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。

【平成23年度税制改正大綱(平成22年12月16日閣議決定)】

- 改革に当たっては、平成22年度税制改正大綱でお示した以下の5つの視点や改革の方向性を踏まえ、納税者の理解・納得を得ながら、所得課税、消費課税、資産課税全般について改革を進めていきます。
 - ・ 納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築くこと
 - ・ 「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を一体的にとらえること
 - ・ グローバル化に対応できる税制を考えること
 - ・ 地域主権改革を推進するための税制を構築すること

【平成23年度税制改正主要事項に係る提言(平成22年12月6日、民主党)】

- 「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。

地方の財源確保

【社会保障改革に関する有識者検討会報告】

- 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、地方が地域の实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。

社会保障と税の一体改革の実施スケジュール

【税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」】

- 「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。
- 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。

【社会保障改革に関する有識者検討会報告】

- 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。

平成21年度税制改正法 附則104条第1項

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。

税制抜本改革関連文書

- 平成21年度所得税法等の一部を改正する法律附則第104条
- 平成23年度税制改正大綱(抜粋)

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)

附 則

(税制の抜本的な改革に係る措置)

第一百四条 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て行う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。

平成 23 年度税制改正大綱（抄）

平成 22 年 12 月 16 日
閣 議 決 定

第 1 章 基本的な考え方

1. 税制改革の視点

我が国は、人口減少と高齢化の同時進行、グローバル化の急速な進展、国内での格差拡大、資源制約の問題、気候変動をはじめとする環境問題など、内外の経済・社会構造の激しい変化に直面し、様々な問題を抱えています。また、現下の経済動向を見ると、景気は足踏み状態にあり、失業率が高水準にあるなど厳しい状況にあります。このような中で、我が国財政は、少子高齢化の進行による社会保障関係費の増大、度重なる減税と景気低迷に伴う税収減などが相まって危機的状況にあり、税収力の回復が喫緊の課題となっています。

《抜本改革に向けた基本的方向性》

こうした我が国の経済・社会の構造変化に対応し、成長と雇用の実現、社会保障改革とその財源確保といった我が国の喫緊の課題に応えるために、税制の抜本的な改革を果敢に進める必要があります。改革に当たっては、平成 22 年度税制改正大綱でお示した以下の 5 つの視点や改革の方向性を踏まえ、納税者の理解・納得を得ながら、所得課税、消費課税、資産課税全般について改革を進めていきます。この改革を通じて、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していきます。

- ・ 納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築くこと
- ・ 「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を一体的にとらえること
- ・ グローバル化に対応できる税制を考えること
- ・ 地域主権改革を推進するための税制を構築すること

3. 税制抜本改革に向けて～社会保障と税制の一体改革～

社会保障は、財政の最大支出項目であり、更なる高齢化により今後も歳出の増大が見込まれるとともに、極めて重要な成長分野です。同時に、信頼できる社会保障制度が確立されることで、国民は安心して消費を拡大することが可能となります。

このような観点から、社会保障改革とその財源確保について、消費税を含む税制全体の議論を一体的に行うことが不可欠であり、そのため、本年10月28日に、「政府・与党社会保障改革検討本部」が設置されました。12月10日に本部決定され、同14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」では、今後の社会保障改革について、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～」に示された内容を尊重し、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、平成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ことが決定されました。

今後、税制調査会では、この決定を踏まえた政府・与党内の検討と緊密に連携しながら、早急に税制抜本改革の具体的内容について検討を行っていきます。

「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」 (社会的包摂戦略(仮称)策定に向けた基本方針)

- 「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム(総理指示によりH23.1.18設置。座長:福山官房副長官)において検討。
- 「基本方針」は、「社会的包摂戦略(仮称)」策定に向けた基本認識及び今後の取組方針を示すもの。
- 「基本方針」に沿って検討を進め、今後1か月以内を目途に、「緊急政策提言」をとりまとめる予定。

社会的包摂政策に関する基本認識

社会的包摂に取り組む必要性

- ・ 経済社会の構造変化の中で、地域や職場、家庭の「つながり」が薄れ、「社会的排除」のリスクが増大。
- ・ 国民一人ひとりが社会に参加し、潜在能力を発揮できる環境整備が不可欠。そのために、社会的排除の構造と要因を克服する一連の政策的な対応が「社会的包摂」。
- ・ しっかりとした「社会的包摂戦略(仮称)」のもとで、官民含めた関係者が包摂の方向に社会の仕組みを替える取組を協働して進めていくことが必要。

大震災による社会的排除リスクへの対応

- ・ 東日本大震災の発生により、被災地をはじめ、全国的に「社会的排除」のリスクが高まるおそれ。
- ・ 今後の復興対策に当たっては、「復興格差」が拡大することのないよう、包摂的な施策展開が必要。
- ・ この局面で必要な対応がとれるか否かは、急速な経済社会の構造変化の中で社会的包摂を進めていく上でも非常に重要なポイント。

社会的包摂戦略(仮称)策定に向けた取組

実態調査

- ・ 個人の社会的排除リスクの重なりやその社会的広がりを調査。
- ・ リスクが連鎖していく経路の分析整理やセーフティネットの不十分な点を明確化。
- ・ 大震災の直接・間接の影響による社会的排除リスクの高まり、それへの対応についても調査。

先導的プロジェクトの実施

- ・ リスクの連鎖・累積を止めるための包括的・予防的な対応が必要(アウトリーチ手法、居場所作り機能、関係者の真の連携体制確保、人材育成等が重要)。
- ・ この観点から、パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトを継続発展させるとともに、社会的包摂のためのモデル事業を検討。
- ・ 被災地においては、社会的排除のリスクが高まっており、包括的な支援機能の構築に取り組むことが必要。

全国的な推進体制の構築

- ・ 一人ひとりが支援に辿り着け、かつ、支援に携わる関係者の、分野や対象ごとの縦割りを克服した取組が必要。
- ・ その全国的な推進体制構築の第一歩として、電話相談事業についてさらに検討を深める。

「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」

（社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた基本方針）

内閣総理大臣の指示に基づき、平成23年1月18日に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが設置されて以降、同チームにおいて検討を進め、今般、社会的包摂政策に関する基本認識及びそれに基づく今後の取組方針となる「基本方針」をとりまとめた。本基本方針に沿ってさらに検討を進め、今後1か月以内を目途に、緊急に着手することが必要な施策を中心に、「緊急政策提言」をとりまとめることとする。

1 社会的包摂政策に関する基本認識

(1) 社会的包摂を戦略的に取り組む必要性

- 経済社会の構造変化の中で、地域や職場、家庭での「つながり」が薄れるなか、様々な社会的リスクが連鎖・複合し、人々を社会の周縁に追いやる「社会的排除」の危険性が増大。
- 国民一人ひとりが社会のメンバーとして「居場所と出番」を持って社会に参加し、それぞれの持つ潜在的な能力をできる限り発揮できる環境を整備することが不可欠。そのために社会的排除の構造と要因を克服する一連の政策的な対応が「社会的包摂」。
- しっかりとした「社会的包摂戦略（仮称）」のもとで、官民含めた関係者が社会的排除を生む社会の構造や要因に向き合い、排除ではなく包摂の方向に社会の仕組みを組み替える取組を協働して進めていくことが必要。

(2) 大震災による社会的排除のリスクの高まりと予防的対策の重要性

- 東日本大震災の発生により、被災地をはじめとして、全国的に「社会的排除」のリスクが高まるおそれ。大震災は、私たちの社会のリスクに対する備えの不十分さも露わにしていることを十分認識すべき。
- 今後の復興対策に当たっては、「復興格差」が拡大することのないよう、包摂的な施策展開が必要。この局面で必要な対応がとれるか否かは、急速に厳しさを増す社会経済の構造変化の中で社会的包摂を進めていく上でも非常に重要なポイント。

2 社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた取組

(1) 社会的排除のリスクについての実態調査（大震災による影響を含めて）

- 社会的包摂戦略（仮称）の策定に向けて、個人の積み重なったリスクや、その社会的

広がり把握するための調査を実施し、社会的排除のリスクが連鎖していく経路について分析整理するとともに、現在のセーフティネットがどのような点で対応できていないのかを明らかにすることが必要。

- 加えて、今回の大震災の直接的・間接的な影響によって、社会的排除のリスクが国民全体の間でどのように高まり、これに対してどのような対応ができていないのか、できていないのかを調査し把握することが重要。

(2) 先導的なプロジェクトの実施

- 社会的に排除された人や各種制度から漏れた人、特にいくつもの領域に重なって連携が難しい、あるいは、いずれの領域からも十分なアプローチができていない対象に対しては、複数の領域を組み合わせた、また、フォーマル、インフォーマル両面からの適切な支援を行っていくことが必要。
- その際には、次のような観点が重要。
 - ・ 社会的排除のリスクの連鎖・累積を止めるための包括的、予防的な対応
 - ・ アウトリーチの手法や、居場所づくりの機能
 - ・ 関係機関や地域住民等を含めた真に実効性ある実質的な連携体制の構築
 - ・ コーディネイト役を担う専門家の育成や、地域住民の理解の促進のための学習・研修機能
- こうした観点に立って、先導的なプロジェクトとして以下の取組を進め、こうした取組から得られた情報を戦略策定に活かすアプローチをとることが重要。
 - ・ パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトを継続発展させ、その制度化に向けた検討を進めること。
 - ・ 稼働年齢外の人、稼働能力を有しない人も含め、複数領域を組み合わせた支援が求められる分野において、既存の制度等を補完する仕組みや、実効性のある連携体制の構築、人材育成等に取り組むモデル事業の検討。
- また、被災地においては社会的排除の問題が凝縮されており、今後のわが国の社会的包摂に向けた取組姿勢を問う試金石として、被災者の多様なニーズに寄り添い、老若男女全ての者の社会参加の促進と潜在能力の発揮につなげていくという視点に立った、包括的な支援機能の構築に取り組むことが必要。

(3) 誰も排除しない社会の構築を目指した全国的な推進体制の構築

- 様々な機関による支援の輪が広がっている今日においても、それら取組の挟間で、様々な支援にたどり着くことができず、生活困難が深刻化し、自ら命を絶つまでの事態に追い込まれる人が後を絶たないのも事実。
- 誰も排除しない社会を構築していくためには、一人ひとりが支援に辿り着けるよう、それぞれの分野や対象ごとに発展してきた取組が、分野や対象ごとの縦割りを克服し、社会的排除に関する調査分析や情報発信、人材育成、取組が弱い地域へのフォローと働きかけなどを行っていくことが必要。
- 総理から指示のあった電話相談（コールセンター）事業は、誰も排除しない社会の構築を目指した全国的な推進体制の構築の第一歩として位置づけられるもの。こうした観点に立ち、事業化に向けて、さらに検討を深める。

社会的包摂政策を進めるための基本的考え方

(社会的包摂戦略(仮称)策定に向けた基本方針)

平成 23 年 5 月 31 日

「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム

「孤立化」、「無縁社会」、「孤族」などと称されるように、地域や職場、家庭での「つながり」が薄れ、社会的に孤立し生活困難に陥る問題が、新たな社会的リスクとなっている。こうした日本社会の構造的変化への対応に必要な「社会的包摂」を推進するための戦略(「社会的包摂戦略(仮称)」)策定を目的として、内閣総理大臣の指示に基づき、平成 23 年 1 月 18 日に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが設置された。本特命チームではこれまで、主に現場で実践的な取組を行っている有識者の方々から、計 4 回ヒアリングを行うなど、課題の把握に努めるとともに、必要な社会的包摂政策について検討を行ってきた。

東日本大震災の発生により、震災の直接の被害が引き起こす問題とともに、震災から波及する間接的な影響によって、全国的に社会的排除のリスクが高まることが懸念される。こうした問題も念頭に置きつつ、今般、社会的包摂政策に関する基本認識及びそれに基づく今後の取組方針となる「基本方針」を以下のとおりまとめる。

今後、「社会的包摂戦略(仮称)」の策定に向けては、社会的排除のリスクについての実態を調査するとともに、リスクの連鎖や重なりをくい止める現場レベルでの実践を踏まえた検討が求められる。さらに、大震災による社会的排除のリスクの高まりも考慮すると早急な取組が求められる。このため、本基本方針に沿って検討を進め、今後 1 か月以内を目途に、緊急に着手することが必要な施策を中心に、「緊急政策提言」をとりまとめる予定である。

1 社会的包摂政策に関する基本認識

(1) 社会的包摂を戦略的に取り組む必要性

- 経済のグローバル化、雇用の不安定化、地域・家族の紐帯の弱体化等の経済社会の構造変化の中で、社会的に孤立し生活困難に陥るという新たな社会的なリスクが高まっている。一方で、セーフティネットの基本的な構造は、安定した雇用とそれに支えられ扶養やケアを引き受ける家族を前提として主に高齢期における所得や医療の保障を中心に発展してきたこれまでの形を色濃く残し、見直しが不十分なままである。この結果、誰もが無防備なまま、貧困や社会的な孤立、自殺などの様々なリスクと隣り合わせになりつつある。このような不安は潜在的に多くの人々が抱くものとなっている。
- ある社会的なリスクに晒され続けると、そのリスクが別のリスクに連鎖し、それがまた新たな生活困難を引き起こす（例えば、「学習機会の不足」→「不安定な雇用」→「体調不良」→「退職／失業」→「住居の不安定／喪失」など）ということ、これまで行われた様々な調査研究が明らかにしている。このように、様々なリスクが連鎖し、複合的に重なった結果として、雇用、家族、コミュニティなどの社会のあらゆる関係性から切り離され、社会とのつながりが極めて希薄になってしまうという、いわゆる「社会的排除」の危険性が高まっている。
- 先日発表された OECD の「より良い暮らし指標」(Your Better Life Index) においても、
 - ・ 過去 1 か月間で他人の手助けをしたことがあると答えた割合 (23%) は、OECD 諸国 (平均 47%) の中で最も低く、
 - ・ 社会的環境の中で友人や同僚などとともに時間を過ごすことが「ほとんど」若しくは「まったく」ないと答えた割合 (15%) は、OECD 諸国 (平均 7%) の中で最も高いことが指摘されている。
- 社会的排除の動きの強まりは、人々を社会の周縁に追いやることで能力の発揮を困難にし、社会全体のポテンシャルの低下につながるのみならず、貧困や排除の連鎖や新たな家族形成・次世代育成の困難、世代を超えた格差の固定を通じて社会の持続可能性を失わせることにもつながる。これは、今後の経済社会の発展と質の高い国民生活の実現の大きな制約要因となるものである。
- 今後、人口減少や急速な高齢化が進行する中で、経済や社会の機能を維持・発展させ、質の高い国民生活を実現していくには、国民一人ひとりが社会のメンバーとして「居場所と出番」を持って社会に参加し、それぞれの持つ潜在的な能力をできる限り

発揮できる環境整備が不可欠である。このような社会の実現に向けて、社会的排除の構造と要因を克服する一連の政策的な対応を「社会的包摂」という。

○ 社会的包摂（Social Inclusion）とは、1980年代から90年代にかけてヨーロッパで普及した概念である。第二次大戦後、人々の生活保障は福祉国家の拡大によって追求されてきたが、1970年代以降の低成長期において、失業と不安定雇用の拡大に伴って、若年者や移民などが福祉国家の基本的な諸制度（失業保険、健康保険等）から漏れ落ち、様々な不利な条件が重なって生活の基礎的なニーズが欠如するとともに社会的な参加やつながりも絶たれるという「新たな貧困」が拡大した。このように、問題が複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ社会の周縁部に押しやられている状態あるいはその動態を社会的排除（Social Exclusion）と規定し、これに対応して、社会参加を促し、保障する諸政策を貫く理念として用いられるようになった。

○ わが国においては、「失われた10年」と呼ばれる1990年代前半以降、就職難やリストラによる失業の増加と長期化、非正規雇用の増大など雇用の不安定化が進行し、1980年代のヨーロッパと同様の問題が生じていたと考えられるが、これを社会的排除／包摂という概念でとらえる視点は、すぐには生まれなかった。

2000年代に入り、社会的排除／包摂に関する議論が行われるようになり、政府の検討会の報告（「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（厚生省、2000年）など）でもその概念が紹介されるようになった。しかし、実際にとられた政策としては、社会の諸活動への参加保障というよりは、就労促進のみに絞られた取組が多かった。

2008年のリーマンショック以降ようやく、雇用保険受給資格のない非正規雇用者等に対して職業訓練機会の提供とその間の生活を支援する給付金を支給する事業の実施（本年10月より「求職者支援制度」として恒久化）や、生活困窮者に対するワンストップ・サービスの試行、パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトの実施など複合的な問題に対しての包括的支援の実施といった政策展開がなされるようになったが、未だ社会的排除のリスクの高まりに十分対応できておらず、社会の不安や閉塞感を払拭するには至っていないのが現状である。

○ 「新成長戦略」でも、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用の創出のきっかけとし、それを成長につなげようとする新しい成長の考え方を提示している。社会的包摂はこの新しい成長を支える社会的な基盤となるものであり、新しい成長の達成のためにも、社会的包摂を戦略的に取り組むことが不可欠である。

○ 以上のような認識に立って、「社会的包摂戦略（仮称）」を策定するとともに、そのもとの官民含めた関係者が社会的排除を生む社会の構造や要因にしっかりと向き合い、排除ではなく包摂の方向に社会の仕組みを組み替える取組を協働して進めていくことが求められる。

(2) 大震災による社会的排除のリスクの高まりと予防的対策の重要性

- 大震災により、多くの人々が、生活と生業の基盤を奪われ、家族や地域の人のつながりを引き裂かれた。避難所等での被災した人々の支え合い、助け合いには世界から賞賛の声も寄せられているが、一方で阪神・淡路大震災の後に中高年者の孤独死が問題となったように、これらの方々の社会的排除のリスクが大きく高まっていることから目を背けてはいけない。
- また、原発事故に伴う避難や生産活動の停止、電力供給の制約や部品調達の困難等による経済活動の停滞、国内の企業・消費者のマインドの悪化や輸出・外国人観光の減少等、直接の震災の被害を受けなかった地域の経済への影響も生じてきており、これらに伴う雇用情勢が被災地だけでなく全国レベルで悪化することも懸念されている。
- 非正規雇用はその不安定さゆえに、失業や病気などに脆弱で、その発生が引き金になって社会的排除状態に置かれてしまう可能性が高いことが指摘されている。同様に、震災に伴う様々な影響は社会的排除のリスクを高め、リスクを抱えた人を直撃することが懸念される。
- このように、震災の直接の被害が引き起こす問題とともに、震災から波及する間接的な影響によって社会的排除のリスクが顕在化すること、あるいは、震災が引き金になって社会的排除のリスクの連鎖が引き起こされることの両面から、社会的排除のリスクの高まりをとらえることが重要である。
- このようなリスクの高まり、連鎖については、そもそも震災以前からの私たちの社会におけるリスクへの対応が十分であれば、防ぎうる問題も少なくない。震災は、社会的排除のリスクを高めると同時に、私たちの社会のリスクに対する備えの不十分さも露わにしていることを十分に認識すべきである。十分な対応が取られなければ、今後の復興プロセスの進展とともに、「復興格差」が拡大していくこととなる。
- 被災地の復興と被災者の生活再建に当たって、このような視点から包摂的（inclusive）な施策展開が求められると同時に、今こそ、このような社会的排除の様々なリスクの高まり、連鎖により生じる様々な生活困難を予測し、これにいかに対応できるか、排除のリスクを抱えた人々をいかに社会的に包摂し、これらの人々が有する潜在的な能力を引き出すことができるか、取組をより一層強力かつ迅速に進めていかななくてはならない。震災により社会的排除のリスクがますます高まっているこの局面で必要な対応がとれるか否かは、今後わが国が直面するであろう、少子・高齢化の進行や国際競争の激化に伴う急速かつ厳しさを増す社会経済の構造的な変化に向けて、社会的包摂を進めていく上でも非常に重要なポイントである。

2 社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた取り組み

これまで述べてきた基本認識の下、「社会的包摂戦略（仮称）」の策定に向けて、大震災による影響も含めて社会的排除のリスクについての実態調査を進めるとともに、先導的なプロジェクトを実施し、リスクの連鎖や重なりをくい止める現場レベルでの実践を踏まえた検討を進める。

(1) 社会的排除のリスクについての実態調査（大震災による影響を含めて）

○ 社会的排除の問題は、誰もが潜在的にそのリスクを感じながらも、なかなかそのリスクを直視し、向き合うことが難しい問題である。一方で、リスクが放置され、それに晒され続けると、そのリスクが別のリスクに連鎖し、さらに生活困難に追い込まれる。社会的包摂に向けての取組の必要性は、潜在的なリスクの広がりや、リスクの連鎖についての実態を理解するところから始まる。

○ これまでに行われた調査研究で、社会的排除のリスクの実態、特に、リスクの連鎖や重なりについて論じているものからは、

- ・ 教育・学習機会の不足が、不安定な就労につながりやすく、能力開発機会の不足や低所得を通じて、貧困状態に陥るリスクを高めること
- ・ 親の失業や病気、多重債務、離婚などによる子ども期の貧困、DV や虐待を経験するなど不安定な家庭環境、発達障害がきっかけとなった不登校、いじめなどによるひきこもりなどが、学習・教育機会の不足のリスクを高めること
- ・ 非正規就労などの不安定な就労は、失業やリストラ、病気といった生活に大きな影響を与える出来事（ライフイベント）に脆弱であり、その発生を契機に社会的排除状態に陥るリスクを高めること

などが明らかとなっている。

○ また、震災の影響による社会的排除のリスクの高まりについては、過去の震災に関連して行われた調査研究からは、

- ・ 被災地では、収入の減少などによる経済状況の悪化が、震災発生から 5 年以上経過した後でも進んでいること
- ・ 健康面では、家族を失った高齢男性などにストレスによる障害が長期間増加し、飲酒・喫煙の増加による健康被害やアルコール依存症の増加がみられたこと
- ・ 身体的・経済的に不利な状況にあり、顔を合わせる、すれちがうといった偶発的な交流を通じてかろうじて周囲に認識されていた被災者が、大規模・高層の復興住宅に入居することによってその機会すら失い、その存在さえも認知されない境遇へと導かれ、その帰結として「孤独死」が起きていたこと、これを見守り支援だけで防止することは不可能であること

- ・被災後県外に避難しそのまま県外に居住している人の多くが、被災前の社会とのつながりが全て絶たれた状態で、新しいつながりも築けず疎外されていること、また、被災地で受けられる支援が県外で受けられない状況にあったこと
 - ・避難所において、女性専用トイレや更衣室が設置されなかったことなどから、男性の視線に恐怖や緊張を感じ、不眠やうつ症状を発症する場合があったこと
- などが指摘されている。

○ これらの指摘を踏まえて、まず、社会的包摂戦略の策定に向けて、個人の積み重なったリスクを把握できるような調査を実施し、このような社会的排除のリスクが連鎖していく経路について分析整理するとともに、これらの社会的排除が進行するプロセスにおいて、現在のセーフティネットがどのような点で対応できていないのかを明らかにする必要がある。加えて、生活困難という形で顕在化していない段階のものも含めて、社会全体にこうしたリスクが潜在的にどの程度拡がっているのかを多面的に把握することも重要である。

○ 加えて、今回の震災の影響は、地域的な広がり的一面でも、また被災地以外を含めた経済全体に影響を及ぼすという意味でも、広範囲に及ぶことが予想され、震災によって社会的排除のリスクが高まるのは、直接の被災者にとどまらない。また、震災直後の問題は報道もされ人々の注目も集めやすいが、徐々に生活が落ち着いて人々の関心も薄れた頃に深刻化する問題も少なくない。その一方で、被災地以外の地域でも「絆」の重要性の再確認や「連帯感」の高まりが生まれているとの指摘もある。

そのため、直接的かつ間接的な震災の影響によって社会的排除のリスクが国民全体の間でどのように高まり、これに対してどのような対応ができていないのかを調査し把握することが重要である。

(2) 先導的なプロジェクトの実施

○ 高齢者、障害者、女性、外国人、子ども、若者などを対象に、これまでも、「包括的に」「関係機関と連携」した支援を謳う事業が実施されてきた。しかしながら、「包括的」と言いながら、特定の領域や制度に限定した支援しか行われていなかったり、「連携」と言いながら、関係機関であるにもかかわらず、関心が低かったり、非協力的であったりなど「形だけの『連携』」も散見される。さらには、社会的に排除された人や各種制度から漏れた人は、その抱える問題について自ら声を上げにくい状態であるにもかかわらず、通常は申請がなければ問題は存在しないという態度で臨むため、問題発見機能が弱く、対象者や問題について十分把握できていないという問題も指摘されている。

○ 特に、いくつもの領域に重なって連携が難しい、あるいは、いずれの領域からも十分なアプローチができていない典型的な例としては、高校中退等により居場所がなくなった若者、家庭環境等によって学習や発達に遅れのみられる小中学生、既存の支援

が十分届かない障害者などがあげられる。これらの対象に対しては、役割分担を強調して対象者を分けて、それぞれ一つの領域のみで関わるのではなく、複数の領域を組み合わせた、また、フォーマル（既存の制度の活用）、インフォーマル（制度化されていない支援や支えあい）両面からの適切な支援を行っていくことが必要である。

○ 同様の問題意識から、個別的、継続的、包括的支援としてパーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトが実施されているが、これまでのモデル・プロジェクトの実践からは、次のような観点が重要であると指摘されている。

- ・ 社会的排除のリスクは、様々な複合的なリスクの連鎖・累積によって、悪化、深刻化していくものであるため、社会的排除のリスクの連鎖・累積を途中で止めるための包括的、予防的な対応が必要であること
- ・ 自ら声を上げることのできない対象者等の存在を把握し、働きかけるために、受け身の相談機能だけでなくアウトリーチの手法が必要であり、また、居場所すらない状態の人もいるため、居場所づくりの機能が必要であること
- ・ 様々なリスクに対して、包括的に対応していくためには、関係機関や関係者、地域住民を含めた真に実効性のある実質的な連携体制の構築が必要であること
- ・ 実効性のある事業の推進や、誰も排除しない地域コミュニティを築いていくために、コーディネート役を担う専門家の育成や、地域住民の理解の促進のための学習・研修機能が必要であること

○ 社会的包摂の推進に向けては、このような観点に立って、先導的なプロジェクトとして、

- ・ 就労につながりうる者を対象として現在行われているパーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトを継続発展させ、個別的、継続的、包括的支援として求められる機能を実践活動から抽出整理して明らかにするなど、その制度化に向けた検討を進めること
- ・ 稼働年齢ではない人、稼働能力を有しない人も含めて、前述したようないくつかの領域を組み合わせた支援が求められる分野において、既存の制度等を補完する仕組みや、実効性のある連携体制の構築、人材育成等に取り組むモデル事業を検討すること

を進め、こうした取組から得られた情報を戦略策定に活かすアプローチをとることが重要である。

○ また、東日本大震災の被災地においては、住環境の欠如、生活の基本ニーズの未充足、孤立化による社会関係の欠如、情報不足等による適切な制度利用の不能、職を失ったことによる貧困など社会的排除の問題が凝縮されており、期せずして今後のわが国の社会的包摂に向けた取組姿勢を問う試金石となっている。

被災者の生活再建と被災地域の復興をめぐる様々な課題に対して、被災者自身が主体となって被災者の刻々と変化する多様なニーズに寄り添い、老若男女全ての者の社

会参加の促進と潜在能力の発揮につなげていくという視点に立った、包括的な支援機能の構築に取り組むことが求められる。

(3) 誰も排除しない社会の構築を目指した全国的な推進体制の構築

- 社会的包摂に向けた全国各地の取組状況をみると、誰も排除しない地域社会の実現を掲げて先駆的な取組を進めている地域もあるが、残念ながら地域による取組の格差は否めない。また、生活困難の事象が多様化する中で、それぞれに対応して様々な機関がそれぞれの可能な予算や態勢の範囲内で施策を構築してきた結果、施策の全体系が複雑になり、また、対象や施策ごとの官民含めた縦割り意識もみられるようになってきている。

- 様々な支援の輪が広がっている今日においても、このような取組の挟間で、様々な支援にたどり着くことができず、生活困難が深刻化し、自ら命を絶つまでの事態に追い込まれる人が後を絶たないことは、とても残念なことである。

- その一方で、各分野で社会的排除の克服を目指して取り組む方々から行ったヒアリングからは、それぞれの分野ごとの固有の要素はあるものの、対象者が抱える問題やその問題解決へのアプローチには、かなり共通する要素があることがわかる。また、リスクが連鎖していく過程で、同じ問題を抱えたまま対象者像が変化する（例えば、低学歴→不安定就労→ホームレス、失業→多重債務→うつ→自殺）ことも、よくみられる。

- 誰も排除しない社会の構築を追求していくためには、それぞれの分野や対象ごとに発展してきた取組が、それぞれのミッションを大切にし、尊重しながらも、分野や対象ごとの縦割りを克服し、社会的排除に関する調査分析や情報発信、人材育成、取組が弱い地域へのフォローと働きかけなどを行っていくことが必要と考えられる。

- 特命チーム発足時に総理より電話相談（コールセンター）事業の実施について検討するよう指示があった。これまで述べてきたような文脈の中でとらえると、今回の電話相談事業は、一人ひとりを包摂し誰も排除しない社会の構築を目指した全国的な推進体制の構築の第一歩として位置づけられるものである。
こうした観点に立ち、単なる電話相談にとどまるのではなく、様々な分野で活動する全国の支援機関と連動して、心のケアを踏まえた傾聴の姿勢で当事者の現状を聞き取りながら、各種支援策と実施機関を適切に紹介するとともに、その後のアフターフォローも行う形での事業化に向けて、さらに検討を深める。

「社会保障改革案」に対する意見

平成23年6月2日

総務大臣 片山善博

○社会保障制度と自治体

年金を除く社会保障の大部分を地方自治体が担っているにもかかわらず、その自治体の意見を聴く機会がこれまでごくわずかしかない。しかも、その意見すらほとんど反映されていない中で政府が主催する集中会議が拙速に改革案をまとめることは、現政権が標榜する「地域主権」が画餅ないし羊頭狗肉であるとの謗りを免れない。

○自治体を実施する社会保障施策の全体像を把握すべき

制度として確立している自治体の事業については、その財源が国庫補助金であろうと一般財源であろうとそれらを区分することなくそれら事業の全貌を把握し、そのあり方及びそのために必要となる財源について論じられなければならない。

国費が関与する事業以外の事業について、自治体の自由裁量で廃止しても政府は頓着しないといわんばかりの「改革案」は全く当を得ていないし、政府のこの問題に対する真剣さが疑われる。

○自治体の社会保障財源の確保

自治体を実施する社会保障施策に要する財源については、国庫補助事業及び単独事業の全体についてその実施が可能となるような配慮が必要である。その際、単独事業についてはいわゆる課税自主権の拡大による税源確保で調達することを検討する旨の記述があるが、これを制度化された単独事業の財源とすることは全く現実的でない。これら単独事業の税源についても地方消費税をはじめとする地方税財源で確実に保障することが不可欠である。

○地方消費税成立の経緯と今後のあり方

消費税が導入される時点で、それまで存在した地方個別消費課税(普通税としての電気税・ガス税、料理飲食等消費税など)を整理し、減税に伴う減収分の補てんと併せ地方消費税及び地方交付税財源に再編したものである。この経緯を無視して地方消費税までも福祉目的財源に特化することを自治体側が容認することは断じてない。