

[第Ⅱ部]

政策課題別の論説

● 社会保障政策・格差問題

2008年10月3日

◆ 後期高齢者医療制度の問題点と医療制度改革の方向

2006年6月に与党の自民党・公明党の強行採決で導入された「後期高齢者医療制度」は、本年4月からスタートしましたが、当初から問題点が一挙に噴出し、高齢者をはじめ国民からの大きな反発を買うことになりました。その直後に実施された衆議院山口2区補欠選挙や、6月の沖縄県議会選挙の結果にも大きく影響したため、危機感をもった与党は負担の軽減化をめざし制度の修正作業を急ぎました。

与党プロジェクトが主導した修正によって、高齢者を対象にした負担増は若干緩和されましたが、しかし制度はさらに複雑化するとともに、基本的な問題は先送りにされました。外添厚生労働大臣も、最近はその廃止や国民健康保険への統合などについて発言し、政府・与党内にも混乱が続いています。

このような状況の中で、すでに年金からの保険料天引きが行なわれている800万人の高齢者に加え、この10月から新たに325万人の高齢者が年金からの天引きが始まります。

民主党は先の通常国会で、この制度を廃止するという法案を参議院に提出し、各野党の賛同を取り付け、これを可決させ、法案を衆議院に送りました。衆議院では、現在、継続審議扱いになっていますが、民主党としては制度を廃止した後の望まれるべき高齢者の医療・保険制度改革方向についても鋭意、検討しています。

以下、後期高齢者医療制度の問題点と医療制度改革の方向について

- ① 高齢者に対し、保険料一部負担で新たな負担を求めていること。
- ② 高齢者の受診抑制のために、さらなる施策を講じていること。
- ③ 医療サービスの合理化によつて高齢者の命を軽んじる方向に向かっていること。
- ④ 中小の病院を中心に、さらなる病院経営の合理化・収益率の低下を求めていること。

な政策が展開される中で、高齢者の医療費増大を抑制しさえすれば財政は何とかなるという理屈で、この後期高齢者医療制度が導入されたわけです。

その施策の基本は、次の4点に集約できます。

2. 後期高齢者医療制度の問題点

(1) 子どもの被扶養者であった者に新たな負担

一般的に、高齢者は次の3つのいずれかの健康保険に加入しています。つまり医療費支出をいかに抑え、いかに保険料収入を上げていくか、という財政的視点のみに終始しています。

- ① 市町村が運営する国民健康保険
- ② 勤め先の事業所が加入する被用者健康保険(夫が働き、妻が働いていない場合は、妻はその被扶養者として加入)

③ 自分の子どもの被用者健康保険(被扶養者として加入)

後期高齢者医療制度は、75歳以上の全て高齢者をこの三つの健康保険から切り離して運営するため、とくに③の子どもの被用者保険の被扶養

考え方を述べます。

1. 高齢者医療制度の変遷と後期高齢者医療制度のねらい

高齢者に対する医療給付の特別措置は、昭和48年の老人医療無料化制度に始まります。しかし制度実施以降、無料化のための支出増による

財政問題が生じたため、表1にあるように、政府は、順次、一部負担などを引き上げる財政対策を講じてきました。

後期高齢者医療制度は、この高齢者医療の財政対策の歴史の流れの中でうち立てられた制度です。しかし、現在の健康保険財政の赤字体質は、本能的には医療の高度化によってもたらされているという説が一般的であり、政府・与党が言っているように、高齢化に伴う受診率の向上や治療費の増加が主要因となっているわけではありません。小泉政権下において、「小さな政府」、「社会保障分野への市場原理の導入」といった新自由主義的

表1 高齢者医療の変遷

1973年	・ 老人医療の無料化で、70歳以上の患者負担が無料化される。
1983年	・ 70歳以上を対象とする老人保健制度が実施される。 ・ 治療には、外来1カ月＝400円、入院1日＝300円（2カ月を限度）の一部負担が導入される。
1997年～	・ 外来・入院・薬剤の一部負担が段階的に引き上げられていく。
2001年	・ 老人保健制度に、外来・入院の1割定率負担が導入される。 但し、外来＝月3,000円・入院＝月37,200円を限度とする。
2002年	・ 医療費全体に定率負担が導入され（1割、高額所得者は2割）、また対象者も段階的に75歳に引き上げられていく。
2008年	・ 75歳以上を切り離した後期高齢者医療制度がスタート。 ・ 一方、70歳から74歳までの高齢者は2割負担を導入。 但し08年度は1割負担の特別措置がとられる。

者となつている高齢者は新たに保険料負担が生じることになります。この対象者は約200万人とされています。

政府は、対象となる高齢者の保険料がゼロから一気に増えるため、激変緩和措置として「本年4月から10月までは全額免除。10月から2009年3月までの半年間は9割を免除（1割負担 全国平均で月額Ⅱ約350円）にする」ことにしました。しかし、この暫定措置が終われば、所得(年金)によつて保険料が確定され、負担感是一段と高まってきます。もともと子どもの健康保険に加入している高齢者の所得は低いので、この負担増の影響は深刻なものになると思われます。

(2) 保険料負担の引き上げと複雑な軽減措置

後期高齢者医療制度の保険料は、当初、「国民健康保険の保険料より低くなる、あるいは変わらない」と宣伝されてきましたが、新制度がスタートして、保険料支払いの連絡が届いたり、年金から保険料が控除されたりしてはじめてその負担が増えたことが明らかになりました。これに高齢者が怒りをもつて強く反発したわけですが、慌てた政府・与党は、保険料の軽減措置をはかる作業にとりかかり、6月末に、現行の軽減措置をさらに強化する案をまとめました。

しかし、この軽減措置は、確かに低所得者層を中心に保険料負担は減ることになりますが、平成20年度と21年度予定の措置が違っており、また年金収入等による所得別の軽減措置が9つのパターンに分けられるなど、表2のように、保険料体系は非常に複雑なものになりました。これらの軽減措置は、あくまで制度発足に伴う混乱を回避するためにとられた措置であり、今後、高齢者の医療が大幅に増えていくことになれば、保

表2 収入別にみた保険料負担の軽減措置

年金収入別階層	本来の保険料		軽減措置後の負担	
	所得割	均等割	所得割	均等割
①80 万円以下	負担なし	7 割軽減	負担なし	21 年度より 9 割軽減
②80～153 万円				8.5 割軽減
③153～168 万円	5 割軽減 21 年より負担なし			
④168～173 万円	10 割負担	5 割軽減	5 割軽減 21 年より 7.5 割軽減	5 割軽減
⑤173～192.5 万円			5 割軽減	
⑥192.5～193 万円		2 割軽減		
⑦193～211 万円			5 割軽減 21 年より 2.5 割軽減	2 割軽減
⑧211～238 万円			10 割負担	
⑨238 万円以上		10 割負担	10 割負担	10 割負担

※①の80万円以下は基礎年金のみの収入しかない高齢者
※③～⑦の153万円～211万円は住民税非課税の低所得の高齢者

表3 自己負担率が「1割か3割か」に関する5類型

夫の収入	夫婦の所得類型	自己負担率	軽減措置
383 万円以上	・ 夫収入 383 万円以上 ・ 夫婦合算収入 520 万円以上 且つ妻収入 383 万円以上	夫 3 割 妻 3 割	夫 3 割 妻 3 割
	・ 夫収入 383 万円以上 ・ 夫婦合算収入 520 万円以上 且つ妻収入 383 万円未満	夫 3 割 妻 1 割	夫 3 割 妻 1 割
	・ 夫収入 383 万以上 ・ 夫婦合算収入 520 万円未満	夫 3 割 妻 1 割	夫 1 割 妻 1 割
383 万円未満	・ 夫収入 383 万未満 ・ 夫婦合算収入 520 万円以上	夫 1 割 妻 1 割	夫 1 割 妻 1 割
	・ 夫収入 383 万未満 ・ 夫婦合算収入 520 万円未満	夫 1 割 妻 1 割	夫 1 割 妻 1 割

注) 夫75歳以上、妻70歳～74歳で夫の収入が妻より高い場合

除料の軽減措置も徐々になくなっていく可能性が十分に考えられます。

（3）給付率が複雑化

後期高齢者医療制度は、加入単位が世帯単位から個人単位になりましたので、高齢者夫婦の場合、夫妻のそれぞれの収入額（年金）によって、保険料や給付率が違ってくるようになります。

給付率（残りは自己負担率）は、年間収入383万円（課税所得では145万円）で線が引かれ、それ以上は現役並み所得者として医療費の自己負担率は3割になります。しかしこれは原則であって、夫の収入と妻の収入によつて1割負担になるのか、3割負担になるのかが決まってきます。

今回の与党の修正により、一部の所得層において3割自己負担が1割に軽減されることとなりますが、表3を見れば分かるように、対象となる所得層はほんの僅かです。そして全体としては5つの類型に分かれ、非常に複雑で分かりにくい制度となりました。

（4）地域によって差が出る保険料

後期高齢者医療制度は、これまで市町村別に運営されてきた国民健康保険と違い、都道府県単位の「広域連合」が保険料を決めることになっています。このことは将来、地域によって保険料に大きな格差が生じることと意味します。

具体的には、各広域連合に対し、2年ごとの保険料見直しが義務付けられています。とくに医療給付費総額の10％は保険料を財源にする仕組みとなっていますから、広域連合内の後期高齢者の人数が増えていけ

ば、当然、医療費が増えて、保険料が引き上がっていくことになります。

厚生労働省の試算でも、7年後の2015年には、現在の保険料は平均で約4割上がるとしています。

後期高齢者医療制度は、このように医療給付費が増えれば、「保険料を値上げする」か「医療給付内容を切り下げる」か、という選択を迫ります。しかも広域連合における保険料の決定権限が広域連合議員に限られているという問題があります。この広域連合議員は「各市町の長及び議会の議員」のうちから選ばれることになっており、当事者である後期高齢者本人達や医療機関従事者の意見が直接的に反映できる仕組みにはなっていないのです。行政の都合、行政の判断だけで保険料が決められることになるわけですが、今後は、当事者・利害関係者が広域連合の政策決定過程に関与できる仕組みを作っていく必要があると考えます。

（5）年金からの保険料の天引き問題

国民健康保険の保険料は、これまで現金納付や口座振替方式でしたが、後期高齢者医療制度では、年金の年額が18万円以上の高齢者は年金からの天引きに切り替えられました。

厚生労働省の試算によると、平均的な厚生高齢年金受給者の場合で、後期高齢者の保険料は、月額6200円（年額7万4400円）になります。しかし、この保険料が、2カ月ごとに支給される年金から介護保険料と合わせて2万円以上が天引きされると、手取り分は大きく減ることになります。この突然の措置に、多くの年金受給者が、「生活がでなくなる」と大きな不安を訴えました。

この問題は社会問題化したため、政府・与党は保険料徴収方法を改

め、一定の条件がそろえば、口座振替や家族・配偶者が代理で納入することができるようになりました。しかし基本的には保険料負担が変わらないわけですので、高齢者の負担に関し、さらに様々な軽減措置をとっていく必要があると考えます。

この保険料の年金天引き制度のもう一つの問題は、これまでは高齢者が保険料を支払えない場合、市町村で相談することになっていたわけですが、こういった相談の機会が奪われるという問題です。政府・与党は、「困ったことがあれば市町村の窓口できめ細かい対応をする」と強調していますが、とくに一般財源を持たない「広域連合」では、独自の保険料減免などの措置も簡単には講ずることができないと考えられます。困ったお年寄りに対して、本当に市町村の窓口で的確な対応ができるのかどうか、依然として見通しはたっていないものと思われます。

(6) 現役世代・サラリーマンの負担増

高齢者医療制度を支える財源は、①高齢者の保険料が10%、②現役世代の特定保険料が40%、③国・県・市町村の公費が50%——となっています。

一般的にサラリーマンの健康保険は、①中小・零細企業の従業員が入る「政府管掌健康保険（現・協会けんぽ）」、②大手企業などが独自に運営している「健康保険組合」、③公務員や教員等の団体が運営している「共済」——の三つがありますが、それぞれの保険者は、今回の後期高齢者医療制度への支援金が大幅に増えることによって、財政が大変厳しくなつていきます。

具体的に説明しますと、各被用者保険は、高齢者の医療に対し、「①前

期高齢者医療保険（65～74歳への納付金）、「②後期高齢者医療保険（75歳以上）への支援金」、「③療養病床転換支援金」の三つを特定保険料として負担することになっています。この負担額は、医療給付が増えれば支援金も増える仕組みになっており、従来の「老人保健拠出金」に比べ、サラリーマンが加盟する各保険は確実に負担が増えると試算されています。

運輸業大手の西濃運輸が、8月1日をもって健康保険組合を解散し、政府管掌保険に加入したという衝撃的な報道がありました。この意味するものは、特定保険料の負担増のために大幅な保険料引き上げに追い込まれ、健康保険組合を運営するメリットがなくなったということです。

厚生労働省の試算によると、表4にあるように、本年度の健康保険組合の高齢者医療に対する負担は、リタイアした70歳までの高齢者を対象にした「退職者医療拠出金」と合わせ、3900億円の負担増となっています。現在、政府管掌健康保険の保険料の8.2%を超える組合は約200組合にものぼり、今後もしそれぞれの組合の財政状況が一段と苦しくなれば、健康保険組合の解散が続くことが予想されます。

健康保険組合は、とくに若い従業員が多い

表4 健康保険組合の拠出金等の負担増

	19 年度	20 年度	増減額
後期高齢者に関する支援金等	1 兆 1,600 億円	1 兆 2,300 億円	700 億円
前期高齢者に関する納付金等	1 兆 700 億円	1 兆 3,900 億円	3,200 億円
合 計	2 兆 2,200 億円	2 兆 6,100 億円	3,900 億円

出所：厚生労働省資料

場合など、保険料を低く抑え付加給付をするメリットがあつたわけですが、そのメリットがなくなるのです。また健康保険組合は、スタッフが医療費の無駄のチェックをするという医療費抑制の役割を担ってきました。しかし今後、健康保険組合が減少していくことになれば、医療費の膨張に歯止めがかからなくなる危険性もあります。

(7) かかりつけ医制度による受診抑制

後期高齢者医療制度は、高齢者をあらかじめ「かかりつけ医」に登録させ、それ以外の医療機関への受診を制限するという新しい制度を導入しました。具体的には、後期高齢者については、1ヵ月600点（6000円）という医療費の支払いに制限を設けます。しかし、こういった上限設定は「粗診粗療」になるのではないかとという批判が出てきました。

しかし、この「かかりつけ医」制度は「包括支払い制度」と連動しており、上手く運営すれば無駄な医療費の排除に働くことになります。これまでの医療は「出来高払い制度」といつて、かかった治療費についてはすべて保険者に請求できたわけです。無駄で過剰な治療や投薬を誘発し医療費の増加に結びついてきたとも批判されてきました。

「かかりつけ医」制度のここ数ヵ月の実践では、医師側が患者の同意を取り付け、治療の目標設定をして検査や生活指導し、患者側も「自分の健康状態をトータルで診てもらえる」と好評なケースも一部の地域や医療機関において見られます。但し、良心的な医師や病院は、急な検査や治療が必要となり医療が上限を上回った場合には「持ち出し」を覚悟しなければなりません。こういった経営リスクについては、多くの高齢者が来

院することでリスクを分散させるなどして対応できるのではないかと考えます。

「包括支払い制度」は、今後の医療費の膨張に歯止めをかけることができる重要な施策の一つですが、医師・病院側の良心的な対応が前提となつているだけに、「粗診粗療」を第三者がチェックできる体制づくりなど、さらなる制度の発展が望まれます。

(8) 終末期医療の抑制

終末期の医療・延命治療のあり方については、これまでも様々な議論がされてきました。後期高齢者医療制度では、「終末期相談への診療報酬」が導入されました。これは、終末期における診療方針を医師、患者本人、家族が相談した場合に、医療機関に「終末期相談支援料（診療報酬200点）」が支払われるということです。

しかし、この制度の背景には、医師が患者の余命期間を推定し、事前に終末期における延命措置を縮減することによって財政効果を挙げるという狙いがあります。そのため、高齢者の命を軽視しているのではないかととの国民的な批判が起こり、結局、外添厚生労働大臣の指示により、この「後期高齢者終末期相談支援料」は凍結されることになりました。

一般的に患者の「最期の看取り」と医療の関係は、財政的視点で簡単に割り切れるものではありません。今回は、終末期医療を抑制しようとする意図が前面に出しすぎた観がありますが、今後は、患者本人に治療継続が困難な状況が生じた場合、継続・中止について家族・医療関係者が真剣に判断を下せるような制度のあり方を全国民レベルで検討すべきではないかと考えます。

3. 高齢者医療制度のあり方

世界に類を見ない急激な高齢化が続く我が国において、年金制度とともに、医療保険制度をどのように維持していくかは重大な政策課題となっています。制度改革の設計とその実行は、ある意味で、壮大な社会実験であるとも言えます。

この制度設計にあたっては、①高齢者の医療費の膨張に対して現役世代がどのような形で負担していくのが適切か、②国全体として公費（税）の負担をどのようにするのか、③どのような単位（地域・職域など）で保険者を組織すれば効率的な運営ができるのか、そして④全国的に同レベルに近い医療サービスをどのように供給していくか——などが大きな検討テーマになるでしょう。とくに、医師不足、公立病院の閉鎖、へき地・離島医療の深刻化など医療供給体制の問題が大きくなる中で、④のテーマは社会政策の根幹に関わる重大テーマと言えます。

まず、①と②に関わる財政的問題は、公的な健康保険制度を維持し、同時に一定水準の医療供給体制を維持していくための膨大な財政負担を、関係者がどのように形で分かちあうかという問題になります。我が国の場合、公的な医療保険制度は地域と職域に分かれ、高齢者を多く抱える保険に対して、高齢者加入率が少ない保険が財政支援するという方法が取られてきました。さらに国民健保など財政的に厳しい保険に対しては、国・自治体による公的資金が多く投入され保険事業を維持してきたという経過があります。

しかし、豊かな財政を維持してきた健康保険組合が高齢者医療への支援のために財政難に陥り、また、国も地方も膨大な財政赤字を抱えて医療や保健に十分な資源を割り当てることができなくなっています。

2011年2月22日

◆「幼保一体化」構想と待機児童問題

このほど内閣府は、「子ども・子育て新システム検討会議作業部会」で、2年後の2013年度から、幼稚園と保育所の一体的運営を行なう、いわゆる「幼保一体化」政策の最終案を明らかにしました。

この「幼保一体化」は、民主党がかねてより掲げてきた目玉政策の一つですが、様々な調整を経て、ようやく実現化に向けたスケジュールと内容が具体化しました。以下、「こども園」を中心とする「幼保一体化構想」の内容やその背景、課題などについて説明します。

1. 幼保一体化への転換の背景

（1）幼児教育・幼児保育の二重行政

民主党が国政選挙の「マニフェスト」に掲げ、政権獲得後、政府が精力的に検討を続けてきた「幼保一体化」政策には、大きく二つの背景の事情があります。

一つは、現在、幼児教育・保育の行政分野が二重行政になっていることです。幼稚園は学校教育ということで文部科学省が所管、保育所は福祉行政ということで厚生労働省が所管しているのです。これが、財政面、運用面などで無駄を生んでいます。また、これに関連し、幼稚園も保育所も公立と私立が半々となっており、補助金の支給や利用者の手続きなどを含め制度が複雑化しているという問題点もあります。

民主党としては、充実した子どもの育成環境を提供するために、あえ

これから、公的医療保険制度を財政的にどのように維持していくかは、本当に多くの困難を伴う政策課題になっています。この問題は、国会や政府の審議会、学会などで検討・審議されてきましたが、現在のところ、これといった決め手となる制度改革には至っていません。後期高齢者医療制度も一つの試みなのですが、実際に運営してみると、前述のように様々な問題が噴出してきました。財政対策として、消費税率を引き上げて、医療・年金制度の基本部分の原資にすべきだとの意見もあります。が、国民的な合意が得られるかどうかは全く見通しが立っていません。

民主党はこれまで、あるべき医療制度改革について活発な議論と提言を行なってきました。その改革理念は、「医療制度・健康保険制度を根幹から改革し、無駄を排した効率的な医療システムを構築して、必ず最善の医療が受けられるという安心を国民の心に満たすことをめざす」ことに置いています。また改革の骨組みとして、①各職業・階層を超え、世代間で連帯したセーフティネットとしての医療制度を再構築し、全国一律一本の健康保険制度も考慮する、②救急・小児科・産科医療やがん治療における現在の危機的状況の改善を早急にはかつていく、③所得再分配機能を強化し、低所得者層、乳幼児を抱える家庭、へき地・離島などに十分配慮したものとする、④医療供給体制の充実をはかる中で適正な国民負担を求めていく——などを挙げています。

今後は、地方公共団体・労働組合・経営者団体・高齢者団体などの保険者側に関わる関係者のみならず、医師・病院・大学・医療従事者など医療供給側の関係者とも十分な調整を行ない、あるべき医療保険制度を構想し制度改革を実行していかなければならないと考えます。

て教育機関と福祉機関とを分離せずに、とくに入園条件などの制約も緩和して、利用しやすい保育・教育機関にする必要があると考えてきました。

（2）増加する待機児童問題

二つ目の背景的事情は、深刻化する待機児童の問題です。近年の共働き世帯の急増に伴い、都市圏を中心に0歳児から2歳児までの保育需要が急増し、保育園に行けない児童（幼児）が増えているという問題です。その児童数は、2010年4月現在で2万6275人であり、とくにその半数が都市部（埼玉・千葉・東京・神奈川・京都・大阪・兵庫）に集中しています。

保育所利用児童数の過去の経過を見ますと、ピークは1975年の199万6082人で、その後、少子化の進行により1994年まで減少傾向が続いてきました。しかし、1995年以降は上昇傾向に転じ、2004年に196万6929人となり1975年のピークを超えました。これには、団塊ジュニア層の子ども世代の人口増と働く女性の増加が背景にあります。

一方で、幼稚園については、少子化を背景に定員割れなどが起き、経営難から閉園する幼稚園が後を絶たないという状況にあります。民主党としては、ニーズに対して定員が不足している保育園と、定員割れをしている幼稚園の間で、制度的な垣根を取り払い、一元的運用で待機児童の解消をはかるうとする考えに至りました。

2.現在の幼稚園・保育所の実態と幼児教育問題

(1)幼稚園・保育所の実態

「幼保一体化」構想、ならびにその手段としての「こども園」の設立構想に触れる前に、現在の幼稚園と保育所の実情を見てみたいと思います（表1）。

文部科学省の「学校基本調査」によりますと、幼稚園は全国に8283カ所あります。このうち国公立幼稚園は2556カ所で園児数は116万4149人。一方、私立幼稚園は5728カ所で園児数は99万9144人となっています。また、幼稚園は、少子化の影響を受け、ここ10年で約1000園が統合を含め、廃園となっています。とくに、園数で約70%、園児数で46%を占めている私立幼稚園は、依然として大きな経営問題を抱えています。併せて「幼保一体化」で最も大きな影響を受けるのも私立幼稚園だと言われており、後述するように、どれほどの幼稚園が「こども園」に移行できるか大きな焦点になっています。

一方、保育園は、現在（平成22年度）、全国で2万3068カ所あります。このうち公立は1万766カ所で利用児童数は213万2081人、私立は

表1 幼稚園・保育園(認可)の園数と利用者数(平成22年度4月)

	園 数	公立・私立別園数		利用者数
		国公立幼稚園	私立幼稚園	
幼稚園	8,283	2,556	5,727	1,164,149人
				999,144人
保育園	23,068	10,766	12,302	2,132,081人
				1,189,630人
計	31,351	31,351		5,485,604人

出所：文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」

1万2302カ所で利用児童数は118万9630人とほぼ公立の半分です。また、全国の待機児童数は、前述のように2万5384人ものぼり、深刻な状況となっていますが、実際は潜在的な入園希望者は100万人に上るのではないかと言われています。

保育所は、職員数、敷地面積、規定遊具、定員数の基準によって認可されますが、このほか認可保育園の設立運営基準よりも緩やかな基準で公的な補助金を受けている認証保育園や、自主的に運営されている無認可保育所（認可外保育施設）、さらには一般的には「保育ママ」と称される「家庭的保育事業」などの保育システムもあります。これらの保育システムについては、保育料や保育内容に関する問題性的も指摘されていますが、親のニーズに対応した保育を実践している施設も多く、待機児童問題を緩和する一定の役割を果たしています。

(2)公立と私立の問題

幼児保育において、これまで制度改革が進まなかった要因に一つに、幼稚園、保育園とも、それぞれが公立と私立で経営・運営されているという構造的問題が指摘されています。

公立の幼稚園・保育園は、自治体が設立予算を確保し、土地購入・園舎建設、職員採用などの過程を経て開園し、また保育士や給食職員の給与は自治体が支払います。一方、私立幼稚園や認可保育園は、個人・グループや寺院・教会などが土地や設立資金などを準備して法人格（学校法人や社会福祉法人など）を取得し、自治体から認可を得て設立し、自治体からの補助金と保育料を設備整備や運営費に充てて経営するものとなっています。また、多くの私立幼稚園や保育園は、設立者やその関

係者が理事長・園長に就任するケースが多く、世襲する例も多く見られます。いわば公益を追求しながら自営業的な経営が行なわれているわけで、法人の理事長は、一般的にも「幼稚園経営者・保育園経営者」などと称されます。

この私立幼稚園・私立保育園は園数でほぼ半分を占め、子どもの保育・教育分野で大きな公益を担っていますが、一方で、経営的視点から、どうしても区域内に保育・教育の需給バランスをはかろうとする力が働いてきます。これまでも、公立の保育園や幼稚園の増設計画に対して、私立側が自治体や地方議会に反対の陳情をするケースが多く見られました。

現在も、待機児童問題が深刻化すると、予算を確保して公立保育所を増設・増員すればよいという考え方が示されますが、実際は、地域内で公立と私立の間のバランスを考えなければなりません。また、自治体も財政難にありますから、公立保育園の直接投資よりも、認可保育園への補助金を引き上げて児童の受入れ枠を増やしてもらう、無認可保育園や保育ママ制度などに補助金を支給して一定の役割を担ってもらうなどの補完的施策で対応している側面があります。

公立と私立の間に関わる問題は、「こども園」による「幼保一体化」政策においても残つてくると思われそうですので、それぞれの役割分担や公的補助のあり方、あるいは教職員の労働条件や身分保障の問題などについて、さらなる関係者間の調整が必要であると考えます。

(3)「認定こども園」の実情と課題

「幼保一体化」の前哨的な施策として、すでに2006年10月から

「認定こども園」という施設が運営されています。しかし、その数は現在、公立が122施設、私立が410施設、合わせて532施設にとどまっており、全国的な広がりは見せていません。

この「認定こども園」は、幼稚園と保育園の一体的運営をする子育て支援施設で、保護者の就労の有無で利用を限定せず、また少子化が進む中で幼稚園と保育園を一体運営することで子どもの成長に必要な規模の集団を確保することを目的としています。さらに、子育てについて不安や負担を感じている保護者への支援策も講じています。

「認定こども園」が一般の保育所と違うところは、①入園申込及び入園審査は、自治体の審査基準を準用して各園が独自に行なうこと、②幼保連携型・保育所型では「保育所保育指針」に加えて「幼稚園教育要領」に沿った教育が行なわれること、③職員資格は、0～2歳児は保育士資格保有者、3～5歳児は幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましいとされていること、④保育料等は、自治体が定める保育所の保育料等の基準に準じて各園が独自に定めて独自に徴収できることなどですが、一方、公的な補助に関しては、依然として、幼稚園部分は私学助成、保育所部分は保育所運営費と別々になっており、園の事業者には煩雑な手続きが残されています。

このように、「認定こども園」は、保護者や地域のニーズに対応して一定の機能を果たしていますが、幼保一体化のシステムとしては十分なものはなっていないというのが現状です。

3.「こども園」を中心とした「幼保一体化」構想

(1)「こども園」構想と現制度との違い

民主党・政府は、幼稚園・保育所の二重行政と「待機児童の増加」という二つの事情を前に、幼稚園と保育所の区分を排し、新たに設ける「子ども園」に統合し、「幼保一体化」によってこの問題解決をはかる方向を打ち出しました。

しかし、今回検討された案は、「子ども園」を柱にするものの、「建学の精神」を生かして独自の運営を行いたい幼稚園の要望を取り入れ、従来の幼稚園や保育園（0～3歳未満）も残して、この3施設の並立型の「幼保一体化」構想になりました。ただし、これまでの2つのルートの補助金は一体化され、「子ども園」に対する補助を増額して、幼稚園・保育園の「子ども園」への移行を促す仕組みが考えられています。また教育・保育内容についても、「子ども園」は、これまでの保育園が実施してきたゼロ歳から小学校就学入学まで子どもたち対して行なわれている養護と教育を一つにした保育が行なわれることとなります。当然、幼稚園から移行する「子ども園」では、これまでの短時間での幼児教育に保育機能を付加した養護施策が義務付けられることになります。

では、「子ども園」は、従来の幼稚園や保育園とどのように変わるのか、制度的な類似点と相違点を見てみます（表2）。

- ①「子ども園」の設立主体は、現在の幼稚園・保育園（自治体、学校法人、社会福祉法人など）と同様とする。
- ②公的な財政支援は、従来の文部行政と厚生行政の2ルートの補助金から、「幼保一体給付金」に一本化する。
- ③入園の際の「子ども園」と保護者との契約は、私立幼稚園と同様に直接契約とする。保育園のような自治体の関与はない。
- ④利用者負担（保育料）は、各自治体が一定の基準保育料を決めるが、

実費負担や上乗せ徴収を認める。

⑤現在の公立保育園や認可保育園のように入園申し込みに対して応諾義務を課すが、「建学の精神」など正当な理由がある場合は入園を拒否することもできる。

(2) 幼保一体化構想の問題点や課題

最終的な検討が行なわれている「子ども園」構想については、依然として次のような問題点や課題が残っており、今後、さらに検討を深め、社会や子どもを持つ親から期待される教育・保育施設になるよう十分な調整をしていく必要があります。

① 公共政策としての保育政策のあり方

「子ども園」を中心とする「幼保一体化」政策は、企業をはじめ様々な組織・団体がこの分野に進出しやすくする規制緩和政策の一つであり、国や自治体はこれまでの関係予算を減らして公的責任を放棄しようとしているのではないかと、この批判的意見が出されています。とくに幼稚園から「子ども園」への移行に関しては保育基準が引き下げられたりしないか、あるいは経営優先策から高めの保育料の設定が認められたり、さらには保育水準が引き下げられ、保育士・職員の労働条件も引き下げの方向にいくのではないかと、この懸念も示されています。

また、待機児童問題は原則として公立保育園や認可保育園を増やして対応すべきだとの考えからすれば、幼稚園に保育機能を持たせようとする「幼保一体化」は真の問題解決にはならないという批判も出ています。

これら国・自治体が児童福祉政策を後退させるのではないかとの批判は、確かに想定される事態に陥れば問題ですが、制度設計の段階でそれ

表2 幼児教育・保育の現行制度と一体化構想

	幼稚園	保育園	認定子ども園	幼保一体子ども園
設立主体	公立：国・自治体 私立：学校法人等	公立：自治体 私立：社会福祉法人等	幼稚園・保育園と同様	幼稚園・保育園と同様
財政措置	公立：一般財源 私立：私学助成、幼稚園就園奨励費補助金等	公立：一般財源 私立：保育所運営費負担金	幼稚園・保育所制度の組み合わせと「安心子ども基金」	幼保一体給付金（仮称）
契約方式	私立は保護者との直接契約	行政が仲介	保護者との直接契約	公的幼児教育・保育契約が基本
利用者負担	私立は幼稚園によって異なる	所得に応じた費用徴収	幼稚園・保育所制度の組み合わせ	給付に応じた一定負担
価格設定	私立は自由価格	自治体による公定価格	幼稚園・保育所制度の組み合わせ	公定価格に上乗せ徴収できる柔軟な価格設定
応諾義務	私立は利用者を選考できる	応諾義務があり	応諾義務あり	応諾義務あり。但し、正当な理由がある場合は拒否できる

らの懸念を取り除き、事前解決ができる問題でもあります。例えば、多くの自治体が待機児童問題の解決策として、国の保育基準に満たない無認可保育園に対して認証保育園として一定の補助金を出していますが、ここではどのような問題が発生し、どのように問題解決をしていたか、など検証すれば、「子ども園」への移行においても保育内容をむしろ充実させていく方向が見出されると考えます。

また、民主党・政府の「子ども・子育て新システム」の構想には、「子ども手当」に見られるように、いかに財政事業が厳しくとも、子育て支援を優先していくという基本政策に立つものですから、国や自治体の役割や支援策が現状より後退するということにはなりません。このことは、今後、一体化される補助金の規模や保育基準の見直しの内容を見ながら評価していくべきだと考えます。

② 幼稚園から「子ども園」への移行の問題

「幼保一体化」政策の成否は、幼稚園側がどのくらい「子ども園」に移行するかにかかっています。幼稚園に保育機能を持たせるためには、保育士の採用、給食設備の準備をはじめ、大きな経費がかかります。また、多くの私立幼稚園が、宗教的情操教育や英才教育あるいは受験準備的教育など、園独自の特徴を打ち出して園児を集めており、これら「建学の精神」を大事にして、行政からの関与が強まる「子ども園」に移行しないケースも見られると思われます。

「幼保一体化」政策を力強く推進するためにも、とくに私立幼稚園の「子ども園」への移行についてインセンティブを働かせる施策の展開が必要です。移行コストへの十分な助成はもちろんのこと、周囲から大きな評価を受けるモデル的な「子ども園」を作る、あるいはきめ細かいコンサルタ

ント的な支援策などを講じていくことが重要であると考えます。

③ 応諾義務と入園排除の論理の問題

「こども園」の大きな役割は、すべての子どもに対して、充実した教育・保育サービスを提供することにあります。

現在、入園に関しては、公立保育園や認可保育園では、市町村が親からの入園申し込みに対して、家庭の事情や通学時間などさまざまな事情を配慮しながら入園の可否を判断しますが原則的に、すべての子どもに保育園の門戸が開かれています。一方、現在構想されている「こども園」は、保護者による入園申し込みと園との契約は個別対応であるために、園側がさまざまな理由を楯に、入園を拒否するという事態が生じる可能性があります。とくに、現在の制度構想では、私立幼稚園は、「建学の理念」を拒否の正当な理由になるとしていますので、場合によっては、親の収入、主義・信条、子ども成長度合いや能力などで子どもたちを選別することが可能となります。

「こども園」は児童福祉と児童教育を兼ねた公的施設ですから、子どもを不合理・不公正な理由で選別・差別することは許されません。基本的には、入園の申し込みに対して「応諾義務」を課し、例外は極力認めないという方針で、手続き面での配慮や違反した場合の罰則などについても検討していくべきではないかと考えます。

④ 教員・保育士の資格の問題

現在の幼稚園・保育園の教員、保育士の資格は、いずれも国家試験を合格しなければなりません。幼稚園は幼稚園教諭免許（一種・二種・専修の3種）、保育園は保育士資格の取得が必要です。

今日、幼児への保育・教育に対する質的なニーズが高まっている中で、よ

2012年1月23日

◆ 「税と社会保障の一体改革」の構想と課題

1. 「税と社会保障の一体改革」の道筋が明示される

民主党は、昨年6月以降、政府での「社会保障改革に関する集中検討会議」などと平行して検討を進めてきた「税と社会保障の一体改革」に關し、昨年末の12月29日に結論を出し、明けて本年1月6日、政府・与党社会保障改革本部（本部長＝野田総理大臣）として「改革素案」を決定しました。

政府・与党としては、今後、野党と共同のテーブルで最終改革案の検討に入ってもらい、順次、国会に関係法案の提出をしていく意向です。

今回の素案は、これまでの政権が先延ばしにしてきた社会保障制度全般にわたる改革案を提案するとともに、その主要財源となる税についても、少子高齢化のもとで膨張しつづける社会保障給付を賄う税収として、「消費税率の引き上げ」という大胆な政策を打ち出しました。

まず、この「素案」で示された主な改革内容のうち、とくに負担と給付の変更等にかかわる項目を次のとおり列記します。

《税制関係》

- （1）消費税率を段階的に引き上げ（2014年4月より8%、2015年10月より10%、そのうち国の税収分は社会保障目的税化し、年金、医療、介護、少子化対策に当てる。
- （2）消費税率引き上げによる低所得者への負担増（逆累進性）を緩和するため、2015年度以降の共通番号制度の定着を前提に「給

り高度な知識・経験を持つスタッフが求められています。すでに、「認定こども園」では、園の性格から、幼稚園教諭と保育士の二つの資格取得者が求められています。しかし、二つの資格を取ることは、時間的にも、経済的にも大変なことです。

「こども園」を中心とする「幼保一体化」への流れが強まる中で、この資格制度についても改革・改善をはかつていかなければ、「こども園」に移行しても十分にスタッフを確保することができなくなります。また、資格制度の複雑さや様々な負担から、幼児教育・保育の分野への就職希望者が減少することも考えられます。

具体的な改革の方法としては、①現在の幼稚園教諭免許と保育士資格について、試験や指定教育機関での単位取得を統合する方法、②一方の資格取得者には他方の試験科目の免除を増やすなど、相互乗り入れを拡大して両方の資格を取りやすくする方法——などが考えられます。関係者の意見を聞きながら、早急に制度の改革をはかつていくべきだと考えます。

4. 今後の制度実現化にむけて

このほかにも、関係者や関係団体から幾つかの課題や問題点が指摘されていますが、この政策の最終目標は、あくまで「すべての子どもに良質な成長環境を保障すること」です。また、近年、幼稚園と保育園の教育が小学校にうまく連動させる教育・保育のあり方も大きく問われており、この視点も含め、「幼保一体化」政策を万全の準備体制で進めてほしいと考えます。

付付き税額控除制度」を導入する。この制度は様々な実施方法があるが、代表的なものとして、収入より所得控除（配偶者・扶養控除や基礎控除などの合計）が上回る低所得者に対して、上回る分に

対応した現金（負の税金）を支給する方法。

- （3）その他の税制改革として、税の所得再分配機能を高めるために、

- ① 所得税の最高税率の引き上げ（40%↓課税所得5000万円以上を45%）

- ② 証券優遇税制の廃止（売却益などにかかる税率を10%↓20%）

- ③ 相続税の課税強化（基礎控除の4割縮小と最高税率5%引き上げ）

——などを実施する。

《年金関係》

年金制度の改革に関しては、抜本的な制度改革には触れずに、当面する幾つかの課題についての改革案を打ち出しました。

- （1）過去の物価下落時に据え置かれた年金額を段階的引き下げる（3年間で2.5%）。

- （2）非正規雇用の社員への厚生年金の適用拡大（週労働時間30時間超↓20時間超に条件緩和）をはかる。

- （3）高額所得者（年収1000万円以上）の基礎年金を減額する（最大で月3.3万円）。

- （4）低所得者の年金支給額を上積みする（最大で月1.6万円）。

- （5）公的年金の受給資格の期間を現行の25年から10年に短縮する。

- （6）産休中の厚生年金保険料を免除。

《医療・介護関係》

(1) 高額療養費については年間負担に上限等を設けるなど負担の軽減をはかる。

(2) 低所得者の介護保険料と国民健康保険料を軽減する。

(3) 会社員の介護保険料を収入に応じた負担に変更する。

《子育て支援》

(1) 「子ども園」による幼保一体化をはかり、給付と施設を一体化する。

(2) 小規模保育、家庭内保育、事業所内保育などを支援する「地域型保育給付」を新設する。

今後、この「素案」をベースにして、与野党間の協議の場がもたれ、合意されたものについては順次、実施されていくことになりますが、野党側の対応も定かになっておらず、今後、粘り強い協議が求められています。

2. 改革案の課題と調整事項

「素案」で示された、税と社会保障の一体改革について、未調整の部分や、政策意図が明らかになっていない部分もあり、以下、今後の与野党間の協議においても論点となるであろう項目を挙げます。

(1) 所得再分配機能の強化と中間層の負担の問題

今回の改革案に一貫しているものは、所得再分配機能をやや強めていく施策です。所得再分配機能とは、税制や社会保障制度の中に組み込まれる機能で、高所得者から低所得者に富を移転させることを目的としています。高度な福祉国家とリベラル的政策を志向する民主党らしい政策スタンスですが、昨年、自民党や公明党が「子ども手当」に所得制限を設けるよう主張したように、基本的に我が国では、この所得再分配機

能を重視する政策は一般的なものとなっています。

しかし現在のような景気の低迷時には、中間層に税・社会保険料の負担増を課することには十分に留意しなければなりません。一般的に、中間層は比較的旺盛な消費を行ない、国民経済を支えているわけですので、この層が節約モードに入っていくと、現状の景気にマイナスの影響を与えることとなります。とくに住宅など高価な買い物では、10%の消費税は購入費を大幅に引き上げ、購買意欲を減じさせることとなります。

今回は、高所得者や金融資産・不動産資産を持つ層への負担強化策が多く織り込まれていますが、この負担増は当然中間層にも連動します。4月からの「子ども手当」への所得制限の導入(年収960万円以上はひと月1万円から5000円に減額)もあり、消費税率の引き上げについては、今後、景気動向や雇用者所得の状況を見ながら、増税の時期を予定どおりにするかどうかの議論もしなければなりません。

(2) 家計の負担に対する国民への説明

今回の「税と社会保障の一体化(素案)」で示された具体的な施策は、低所得者に対して負担・給付面での配慮を行なっていますが、全体として見れば、少子高齢化社会における社会保障制度を財政面で維持するために、国民に負担増を求めるものとなっています。

とくに消費税率の引き上げについては、日常生活の中で負担感を感じる増税であり、これまでも税率引き上げ構想が出るたびに、国民の大多数は反対の意思を示してきました。国民のアレルギーが強い消費税率引き上げにあたつては、政府・与党は、国民理解を得るために、よりいっそうの努力をしなければなりません。

その第一は、「増税やむなし」と多数の国民が納得できるような行財政の徹底的改革です。現在、マスコミで取り上げられている議論では、まず、これを提案する側(税金で歳費・賃金が賄われている国会議員と国家公務員)が「身を切るべきだ」というものがあります。具体的には、「国会議員の定数削減と歳費引き下げ」、「公務員の定数削減と賃金引き下げ」、「補助金が投入されている独立行政法人や公益法人等の整理合理化」などです。民主党・政府は、これらの施策を準備しておりますが、具体策については、どこまで野党に協力してもらえるかは不透明です。

また、消費税については、これまで指摘されてきた制度的問題点について改善をはからなければなりません。例えば、①課税売上高(非課税の土地売買などを除くもの)が1000万円以下の事業者を非課税とする免税点制度、②課税売上高が5000万円以下の事業者に適用される簡易課税制度、③輸出業者への輸出免税制度(前段階課税の還付)などは、事業者の手に消費税が残る(益税)実態が指摘されており、制度の公正な運用が求められています。

この点に関しては、原材料の仕入れから製品の販売に至るまで多段階に課せられる消費税を的確に転嫁していく「インボイス方式」の導入が最も望ましいものとされています。インボイスは、課税事業者が物を売る際に発行する消費税額を記載した納品書のこと、それがなければ仕入業者は消費税の仕入れ税額控除ができません。これにより売上げ側と仕入れ側の相互チェックが働き、過大仕入れや過小売上げの計上による脱税行為も困難になり、適正な課税が行なわれるメリットもあります。

残念ながら、今回の「素案」では、この「インボイス方式」の採用は見送られました。さらに与野党間の協議などを通じて、消費税における益

税解消や適正な課税方式を実現し、国民の皆さんからより理解が得られる対応をしていかなければなりません。

(3) 実現困難な施策への挑戦

今回の「素案」には、実現に困難さを伴う施策が多く含まれています。この困難をどのように克服し、提案した施策をいかに実現していくか、という政策実現プロセスが明示されなければなりません。与野党協議という場に調整事項の多くが委ねられており、実現に向けた見通しは現在のところ不透明なままです。

まずは消費税率の引き上げそのものに大きな困難が伴います。そして、消費税率引き上げによる低所得者への負担強化を緩和するために構想されている「給付付き税額控除制度」も制度設計が複雑になります。この制度は、簡単に言えば、低所得者に対し消費税負担分を返金するということです。ですから、まずは個人・世帯の所得を正確に把握する必要があります。このために「素案」は、全国民の所得・金融資産などを番号管理する「共通番号制度」の導入を前提としています。この新制度についても、金融資産に対する課税のあり方の整理やプライバシー保護の問題も絡み、導入には大きな準備が必要とされます。

また、子育て支援政策における「幼保一体化」は、入園児の減少に苦しむ「幼稚園」と、特に都市における待機児童の増加に対応できない「保育園」を一体的に運用しようというものですが、スタッフや設備の充実の問題、現存の私立の幼稚園・保育園の経営問題なども複雑に絡んでおり、幼保一体の「子ども園」にスムーズに移行できるかどうかについては、予断は許されない状況です。

このように「素案」には、困難が伴う新しい制度の導入が企画されていますが、これを実現していくためには、内閣として強力な主導権を発揮していかなければなりません。まさに「政治主導」が問われているわけで、これを支援する与党民主党の党内の意思統一も不可欠となっています。

（４）マニフェストとの関係

政府・民主党で今回まとめた「税と社会保障の一体改革（素案）」については、先の衆議院議員選挙・参議院議員選挙で掲げた「マニフェスト」との関係が問われています。税や社会保障分野では、①2010年参議院議員選挙マニフェストで、「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始する」で止まっているにも拘わらず、消費税率の引き上げと実施時期を明示した、②マニフェストで公的年金の一元化をはかり、最低保障年金を創設するなど公的年金制度の抜本的改正をはかるとしたが具体的提案がない、③現在の高齢者医療制度を廃止し高齢者向けの新しい制度を創設するという構想が具体化していない——などが指摘されています。

このうち、最も批判されているのが消費税率引き上げ問題です。民主党の「マニフェスト」については、財源対策が十分に検証されていなかったという問題点が指摘されていましたが、今回の消費税率引き上げ問題については、民主党が唐突に政策を変更して打ち出したものではありません。この背景には、①2009年の総選挙後にリーマン・ショックによる世界的不況が発生し、これが我が国経済に大きな打撃を与え税収が減ったこと、②昨年3月の東日本大震災によって被災地の復旧復興、原子力発電所事故の対応などで膨大な予算措置を伴う新たな行政ニーズが生ま

②「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行なうための地方税法及び地方交付税法の一部改正案」

③被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部改正案

④公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部改正案

⑤「子ども・子育て支援法案」

⑥「総合こども園法案」

⑦「同法関係法律の関係整備法案」——です。

①と②の法案は、消費税率を8%、10%と二段階で引き上げようとするもので、国・地方とも増税分の使途は社会保障に限定することを規定しています。③は、厚生年金と共済年金の一元化をはかるもの、④は基礎年金の国庫負担2分の1の維持を目指すもの、⑤⑥⑦の法案は、待機児童解消のために幼稚園と保育園を一体運営する「こども園」の設立を中心に、子育て支援策を強化するという内容の法案です。この他に、税に関しては、国民一人ひとりに固有の番号を付け、納税情報と社会保障関係情報を一元的に管理する「共通番号制度関連三法案」という重要法案も提出されています。

これらの法案については、衆議院に特別委員会が設置され、これより本格的な審議に入っていきますが、現在のところ、野党側は消費税率引き上げに反対する党も多く、二大臣への問責決議の対応を含めて、審議促進に全面的に協力する姿勢を示しておりません。また、消費税率引き上げについては、民主党内部にも反対論が強く残っており、反対グループの動

れたこと、③ギリシャやイタリアなどに見られたように、国家財政の赤字の膨張は国民経済を破綻に追い込む可能性があることが明らかになったこと、④少子高齢化が予測以上に進み、また経済がいつそう停滞する中で社会保障の財政基盤が急速に弱体化していること——など日本経済・社会を取り巻く状況の大きな変化があったのです。

この問題については、「マニフェスト違反」と批判されないよう、政府・与党は消費税率引き上げについて、現在、日本社会がおかれている状況と、若い世代や後代に負担を残さない必要性を的確に説明し、国民の皆さんに理解を求める努力を継続していかなければなりません。

2012年5月9日

◆年金制度改革の論点

1.「社会保障と税の一体改革」の関連法案が国会提出へ

民主党は、政権獲得後から「社会保障と税の一体改革」構想を打ち出し、その具体化について、政府内での検討と平行しながら党内調整を精力的に行なってきましたが、ようやく消費税率引き上げを中心とした税制改革、年金制度の一部改正、そして「子育て支援」等に関する政策調整が完了し、それらの関連法案11本が4月13日までに国会に提出されました。

主な法案は、

①「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行なうための消費税法等の一部改正案」

向も注目されます。会期末が6月21日であること考えると、法案の今国会中の成立にはかなりの困難が伴うと思われる、会期延長も視野に入れた厳しい折衝が予想されます。

今後の消費税をめぐる国会審議では、調整困難ないくつかの重要課題をどのように克服していくかが、法案の成否を決するポイントになってきます。

第一に、消費税が持つ逆進性（低所得者ほど所得に対する税負担率が増えること）に関し、低所得者の負担をいかに軽減するかという課題があります。第二には、中小・零細企業が、消費税分を取引先企業に容易に価格転嫁ができないという実態がある中で、今回税率を引き上げても、それが確実に価格転嫁できるとい措置は何かという課題。さらに第三に、景気への影響という視点から、どのような経済情勢であれば消費税率の引き上げの影響を最小限に食い止められるかという実施時期の課題があります。

現在、政府・民主党としても、負担軽減措置の具体化や適切な価格転嫁の担保措置について、精力的に検討を行なっていますが、早急に結論を出していかなければなりません。

2.急がれる年金制度改革

「社会保障と税の一体改革」の政策理念は、少子化・高齢化がますます加速する中で、「社会保障の機能強化」と「財政の健全化」という二つの政策理念を同時に達成するというものでしたが、民主党政権として、現時点で制度全体のトータルな改革案を打ち出すには至りませんでした。とくに社会保障制度の中核的制度である医療保険制度と公的年金制

度についての抜本的な改革案づくりはこれからとなっており、年金制度は5月連休明けから民主党のプロジェクトチームが本格的な検討に入り、来年の通常国会に関連法案を提出する予定になっています。

ではなぜ年金制度改革を急がなければならないのでしょうか。現在、我が国の年金制度はいくつかの深刻な問題を抱えているからです。

第一は、現在、さまざまな事情で国民年金の保険料を納めていない国民が急増し、将来、多くの高齢者が無年金者になる恐れが大きくなっていることです。2010年度の統計で、国民年金の保険料未納者は40.7%という状況です。この背景には、自営業の厳しい経営事情や、社会保険が適用されない、急増する非正規雇用労働者の低賃金の実態、あるいは年金制度への不信感を持つ層の意識的な保険料未納などの実態があると指摘されています。他方、国民年金は、40年間保険料を納めた人で月額6万5000円程度の支給となつていますが、これでは老後生活は十分に保障されないこともあり、自分で金融資産を蓄積した方が有利だという考えも出て、自営業者の国民年金離れを促す要因の一つにもなつていと言われています。しかし、国民年金の保険料の滞納者・未納者が減少せず、この傾向が続けば、財政破綻も不可避となつてきます。そして将来的には、これらの無年金者の生活を支えるため膨大な生活保護費が必要になつてきます。

第二の問題は、公的年金の将来の収支見通しが一段と不透明になつていくことです。これまで厚生労働省は5年毎に年金財政の将来見通しを練り直し、それに対応した保険料や給付額などの手直しを行なつてきました。自公政権では、2004年に「年金100年安心プラン」が策定され、保険料の段階的引き上げで将来の年金財政はぎりぎり安定する

という計画を打ち出しました。しかし、最近では、厚生年金、国民年金のそれぞれに対し、非常に厳しい財政見通しが出始め、専門家の一部からは、30数年後には双方の積立金が枯渇して年金財政は破綻するのではないかと分析まで出ています。これらの財政破綻論は①少子化・高齢化が予測以上に進み高齢者と高齢者を支える現役の人口比率が急激に変化していること、②厚生年金では、現役世代の賃金の伸びの停滞と、非正規雇用労働者の増加による被保険者の減少によつて保険料収入が伸びていないこと、③積立金の実質的な運用利回りが一段と低下してきていること——などをその主要因として掲げています。

第三の問題は、前項の財政問題とも絡む問題ですが、公的な年金制度への信頼性が失われかけており、これにより世代間対立が激化する恐れがあるという問題です。最近では、「今の若い世代は、将来、年金はほとんど貰えないかも知れない」とか、「若い世代は保険料として負担したもので、はるかに少ない年金しか貰えない」というような情報飛び交っており、このことが若い世代の保険料未納を誘導している面もあります。若年層は、すでに就職や雇用面で大きな苦勞を強いられており、さらに年金制度が自分たちの利益にならないことが判明すれば、年金受給者層や中高年層に対して大きな不満を持つことになり、社会の大きな分業要因になつてきます。公的年金制度への信頼感を高め、国民の誰もが積極的

3. 年金制度改革に関する民主党の構想と課題

政府・民主党による公的年金制度の抜本的な改革案づくりは、これらの作業となりますが、民主党としては、すでに国政選挙のマニフェスト

に改革構想を明らかにしており、政府も2010年6月に「新年金制度に関する検討会」が「新たな年金制度の基本的考え方について（中間まとめ）」を打ち出しています。これらの年金改革構想と課題は次のとおりです。

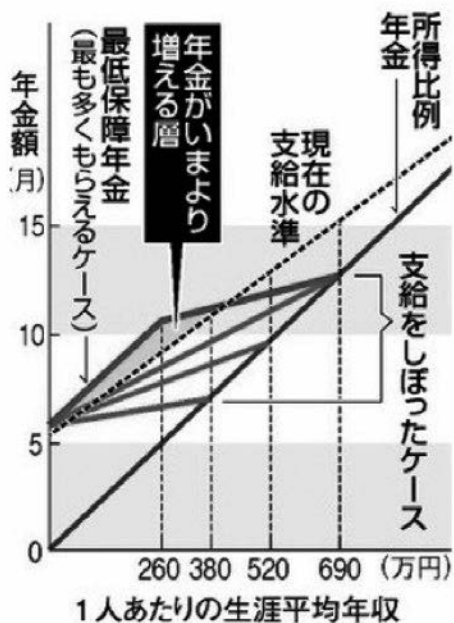
〈構想1〉年金制度の一元化をはかる。現在、主として職域によつて分かれている厚生年金、共済年金、国民年金を将来的に一つの制度にする。

●課題 厚生年金と共済年金については、制度的に類似しているので、その一元化は比較的容易に進めることができ、今国会にもそのための法案が提出された。問題は、これらサラリーマンの被用者年金と国民年金の一元化で、制度の成り立ち方が全く違うため、簡単には一元化はできない。民主党の構想としては、次項のように、現在の基礎年金のような全国民共通の最低保障年金を創設し、さらにサラリーマン以外の国民にも所得比例年金を導入して一元化をはかろうとするものである。しかし、誰もが納得できるような経過措置や給付水準の調整に困難が伴うであろう。

〈構想2〉すべての国民を対象とした最低保障年金をつくる。財源は消費税とし、その支給額は現在価値で、概ね月額7万円とする。

●課題A 民主党の最低保障年金の月額7万円については、その財源を全額消費税で賄うことは、消費税率を最大7.1%もさらに上げなければならなくなるため、実施は困難と見られている。そのため、この部分の財源を減らすために、支給対象者を限定していく案が検討されている

図1 最低保障年金の年収別支給モデル(4ケース)
(民主党の非公式試算)



が、やり方によっては、平均年収が高いサラリーマン層が大きな負担を強いられることになる。つまり、サラリーマン層から自営業者や低所得者層に極端な所得移転が起こることとなり、これでは労働組合などから合意を得ることは難しくなる。

図1は、政府・民主党の内部資料として出された試算を図にしたものである。最低保障年金をどこまで減額するかを4つのモデルケースで示している。

試算は、制度の移行措置が完了した2075年の最終段階のものである。最も給付が手厚いケースは一番上の実線で示されているが、生涯平均年収が260万円までの人には最低保障年金を満額支給し、それ以上の人には徐々に減額していき、年収690万円で打ち切ることを想定

している。この最低保障年金の財源には61.3兆円かかり、消費税率を7.1%上げなければならない。

これでは大増税となり国民の合意は得られないとして、最低保障年金の給付対象を絞ったケースを3つ示している。具体的には、最低保障年金の支給をストップする年収ラインを、690万円、520万円、380万円の3パターンで計算したものである。これらのケースでは消費税率の引き上げ幅は2.3～4.9%に抑えられるが、サラリーマンが入る被用者年金では、すべての人で年金が減額となる。いずれのケースも平均年収で690万円を超える層は、自らの年金給付に反映することのない最低保障年金の財源を、消費税と保険料の一部で負担させられることになるのである。

●課題B 最低保障年金については、現在のところ、公平を期す立場から、所得比例年金の保険料納付者に限って支給し、また保険料滞納者には年金支給時に滞納分を天引きするという案が検討されている。しかし、サラリーマン以外の自営業者や第一次産業従事者、それにアルバイトやフリーターは所得が一定でなく、また場合によっては無収入になる場合もある。これらの層が無年金者になることが多いわけであるので、その対策こそが必要である。一方、所得に応じた保険料徴収は、所得の把握問題をはじめ、運用上、多くの困難が伴うものと考えられる。

●課題C 最低保障年金を導入し、被用者年金と国民年金を一元化するためには、膨大な移行期間が必要となる。現在の年金受給者とすでに保険料を払い続けている加入の受給権（既得権）を保障しなければなら

2012年6月18日

◆生活保護制度の課題と解決方法

生活保護制度は、憲法上の「生存権」にもとづき、生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じて生活費の支給や医療費・教育費の無償化などの必要措置を行なって最低限度の生活を保障し、またその自立を援助する制度です。

国民の安定した生活を保障する諸制度の中で、生活保護は最後の最後の「セーフティー・ネット（安全網）」と言われるもので、近代国家にとっては不可欠の制度となっています。しかし今日、この制度をめぐる、主として二つの大きな問題点が浮上し、制度改革への気運が高まっています。その一つは、受給者の急増による国・地方の財政への圧迫という問題。もう一つは、生活保護に関する不正受給や不適切な受給が依然として続いているという問題です。

以下、生活保護制度の現状と課題、そして現在、検討されている改革の方向などについて述べます。

1. 生活保護制度の現状と問題点

1. 生活保護の受給者増と財政問題

現在の生活保護制度の支給実態は、本年2月時点で次のようになっています。

●受給者数 209万7401人

ないからである。現在、60年の移行期間が想定されているが、果たして、すべての年齢層が負担と給付の関係で格差が生ずることがないような措置が講じられるかどうかの保障はない。また、移行期間中、現在の無年金者や今後無年金になるであろう人の年金権をどのように付与するかの議論はできていない。

〈構想3〉 負担と給付の明確化をはかる。年金制度の透明性を確保し、国民が負担（保険料・税）と給付（支給年金）の関係に納得できるような制度に改革する必要がある。その一つが、国民全てが一定の負担をするということで、年金の財源に消費税を充てることにある。

●課題 年金制度の改革構想は、最低保障年金と所得比例年金の2階建て制度を提言しているが、最低保障年金の方は一定の所得水準を超えると給付されないという制度設計となっているので、「負担の給付の明確化」というよりも「所得再分配機能の強化」の方に重点が置かれていると言わざるを得ない。また、消費税については、低所得者に対する負担軽減のための措置も検討されているので、負担と給付の両面で所得再分配機能が大きく働くことになる。このことで、国民全体が「負担と給付」の関係について納得するかどうか、不明である。

また、「負担と給付の明確化」を突き詰めた議論として、年金の「積立方式化」の提言が行なわれている。つまり、個人個人が積み立てた保険料の個人勘定をベースに年金を支給するというものである。しかし、現在の「賦課方式」から「積立方式」に切り替えることは、現役世代が二重負担をしなければならないという大きな障害があると言われている。

●受給世帯 152万1484世帯

●世帯内訳 高齢者世帯 42.4%

傷病者世帯 21.3%

障害者世帯 11.5%

母子世帯 7.7%

その他の生活困窮世帯 17.1%

●支給総額（2010年度決算ベース）総額約3兆3000億円

うち国 約2兆5000億円

地方 約8300億円

●支給内訳（2010年度決算ベース）

「医療扶助」 1兆5700億円（47.2%）

「生活扶助」 1兆1600億円（34.7%）

「住宅扶助」 5000億円（15.0%）

受給者数については、現在、過去最大を更新し続けています。受給者が100万人を突破したのが1999年、さらに、東日本大震災が起きた昨年3月には200万人を突破しましたが、基本的には、長引く不況によつて国民の貧困化が構造的に進んでいる状況が伺えます。

一方、支給額についても、受給者数の増加に伴って急増し、平成21年に3兆円を突破し、平成24年度は国・地方で3兆7000億円が予算として計上されています。これが国・地方の財政を大きく圧迫するようになったわけですが、さらに現行制度のままでは、さらに財政支出が膨張することが予測され、いまや生活保護費の増加は全国的な問題になってき

ているのです。

また、受給者の属性をみますと、高齢者世帯（60歳以上）が4割以上になっています。高齢者世帯の割合は、1980年度（昭和55年度）では全体の30.2%でしたので、近年の急激な伸びが目立っています。その背景としては、無年金・低額年金の高齢者の増加と高齢者の雇用状況が一段と厳しくなっていることが挙げられるでしょう。この高齢者世帯が増加する趨勢は今後とも続いていくものと思われます。

生活保護の支給の内訳を見ますと、医療扶助が半分近くを占めています。まさに生活保護制度が、医療保険制度や高齢者医療制度などを代替・補完する役割を果たしているのです。このことは、生活保護制度の改革を論じる場合に、医療保険制度など社会保障制度全体の改革の中で議論していかないと問題解決はしないという実情を示しています。

2. 不正受給の問題

最近、生活保護費の不正受給の問題がマスコミで大きく取り上げられています。正確に把握されたものだけを見ても、2010年度の不正受給額は128億円に上り、過去最多となっています。この不正受給の問題は、制度的な不備や業務管理体制の不完全さから生じてくるのですが、制度の不備について意図的に不正な受給申請をするケースも後を絶ちません。

摘発される不正受給の手段は、収入があるにもかかわらず、これを申告しない所得隠しによるものが大半です。例えば、所得税の源泉徴収をしない雇用主から現金払いで給料をもらうケース、親族などからこっそりと仕送りをしてもらうケース、他人の名義を借りた不正な就労、ギャンブ

ルの賞金や配当金、株や先物取引での儲けなどの収入が隠されるケースなどです。本来ならば、これらの収入は正確に申告しなければならず、制度上はこれらの収入分を差し引いた金額が受給される仕組みになっているのです。

また、制度的にグレーゾーンになっているのが、別居の扶養義務者（3親等以内）の支援の問題です。扶養義務者が実際は生活費を補助できる状況にあるにもかかわらず、さまざまな事情を理由にして援助を回避して、結果的に生活保護の受給が認定されるケースです。この問題に関して、小宮山厚労大臣は「扶養義務者に扶養が困難な理由を証明する義務を課する」という方針を打ち出し、今後、関係審議会で検討されることになっています。ただし、親族の扶養義務問題、とくに自立した子の老親への保護義務・扶養義務については、民法との関連を含めた制度運営上の歴史的経過があり、扶養義務者に新たな義務を課す施策は慎重に検討すべきだと考えます。

かつては、不正受給の問題は暴力団員によるものが主でしたが、昭和50年代後半に、当時の厚生省が保護規準の適正化を進め、保護を求める世帯の資産や収入を厳しくチェックするよう福祉事務所への指導を強化しました。この対策により、受給者は約4割減少しましたが、この措置が適正化のためのものであったにもかかわらず、不正受給ではない生活困窮者の申請に対しても、簡単には認可しない「締め付け策」として機能した経過もあります。

不正受給対策が、結果的に受給対象者を締め出すことにならないよう、制度の本来の目的に立ち返った改革議論が期待されます。

Ⅱ. 制度改革の方向と課題

1. 財政問題への対応

生活保護費は、本年度の予算額が3兆7000億円ですが、厚生労働省の試算では、2015年度は4兆1000億円、2020年度に4兆6000億円、2025年度に5兆2000億円に達するとされています。高齢化にともない、年金・医療・介護などへの公的な負担の増加が見込まれる中で、この生活保護費の増加は国と地方の財政に一段と大きな重荷を課すことになります。

すでに、政府・民主党は「社会保障制度と税の一体改革」を進めつつあり、社会保障制度の安定化のための財政対策を中心に、関連法案を国会に提出していますが、生活保護費の増加傾向は、これらの社会保障制度全体の改革論議にも大きな影響を与えることになります。生活保護は、憲法にもとづく生存権を保障する最終段階の制度ですが、国民全体の生活を守り健康を保持する社会保障システム全般を安定的に運営していくためには、ある程度は生活保護費の財政的効率化をはかるべきだ、とする意見が出てくるのも当然です。

その方法は、短期的なものの中長期的なものに分かれます。中長期的な展望のもとで取り組まれるべき政策は、就労促進策など受給者自立を促す施策や、年金制度や最低賃金制度の見直しを含めた最低限の生活を保障する社会保障制度全体の再編策です。これらの施策は後述しますので、まず、短期的な対応策について述べます。

（1）支給額についての再検討

生活保護の支給額は、①住んでいる地域、②年齢、③家族構成、④病気や障害の有無、⑤介護の必要性など、個別の基準によって個々に判定されます。その基準（生活保護基準）は、必要とされる食費、光熱費、住居費などについて最低限の生活が送れる水準から算定されます。

例えば、東京都の特別区では、41歳から59歳の単身者の場合、生活扶助が8万1610円、住宅扶助が5万3700円で合計13万5310円が毎月の生活保護基準となります。収入がなければ全額、また本人や扶養義務者などの収入があれば、基準額から収入分を差し引かれた金額が支給されます。

さて、問題は、この生活保護基準が水準的に妥当かどうかという点にあります。現在、財政の効率化をはかる観点から、この基準額を引き下げる方向で見直そうという考えが野党からも出されています。その根拠として持ち出されるのが、地域の最低賃金との関係や国民年金との関係です。

最低賃金に関しては、例えば、東京都では現在、時給で837円になっており、1日8時間労働で月に20日間働いた場合、月の総収入は約14万円になります。しかし、これから税金・国民健康保険料・国民年金の保険料が差し引かれますと、手取り額は11万円程度にしかありません。一生懸命に働いても、手取り額は生活保護より低くなります。また国民年金は、40年加入の満額支給の場合でも、本年度における支給月額額は約6万5500円で、大都市の単身者の生活保護の半分にもなりません。

これでは、「無理をして働かない方がいい」、「国民年金に加入しなくても老後は生活保護で暮らせる」とする考え方が出てくるとともに、生活

保護の水準を最低賃金以下の水準まで引き下げても大丈夫である、という考えも成り立ってくるのです。しかし、ほとんどの生活保護受給者は、働けない厳しい事情や貧困に至った深刻な事情を抱えており、給付額を一方的に引き下げすることは、生命的な危機を招くおそれもあります。

基礎年金や最低賃金とのバランスを考慮して生活保護基準のあり方を考えることも必要ですが、あくまで最低限の健康的な生活が保障されることを優先し、保護基準の引き下げについては慎重な検討を行う必要があると考えます。

（2）医療費扶助の見直し

生活保護費の約半分を占める「医療扶助」については、2012年度で1兆7000億円が見込まれ、さらに2025年度には2兆6000億円に急増することが試算されています。

生活保護世帯は高齢者が多く、また病氣や怪我で働けないという世帯も多いため、当然、医療費への支給は増加します。一方で、指摘されているように、診療にかかわる自己負担が無いため、過剰受診を招きやすいという側面も否定できません。

また、医療機関の方でも、生活保護者を相手にした過剰診療が行なわれている事例が発覚しています。厚生労働省が最近行った調査では、2日に1回以上の高頻度で3カ月以上にわたり通院する生活保護者の人数が、全国で1万8271人にも及ぶことが判明しました。入院・通院患者の全てが生活保護の受給者で占められていたという医療機関も存在します。

このため、生活保護者への過剰診療による医療扶助の増加を防ぐ方

化策です。

近年、生活保護の申請者と受給者が増加している中で、各自治体の生活保護を担当するケースワーカーが大きく不足し、申請に対しても、また日常的なフォローについても十分な対応ができていない実態があります。国が示すケースワーカー1人当たりの標準受け持ち世帯数は80世帯ですが、現在は100世帯を超えることは当たり前のようになっていきます。これでは、不正受給を発見することは困難になります。

国も地方自治体もマンパワー強化のために努力を続けています。しかし、予算的な制約がある上に、社会福祉主事の資格者を増やし、職員に十分な経験を積ませることは簡単ではなく、なかなか目標の数字に達しないのが現状です。とくに生活保護事務は自治体職員にとって事務処理が膨大であることや、申請者から恫喝や脅迫まがいの圧力を受けることから敬遠されがちな業務の一つになっており、このため、比較的に新人職員が配置される傾向にあります。このことも不正受給を摘発するマンパワーの強化に繋がっていない要因になっています。

今後は、福祉事務所が不正追及を徹底的に行なうことが担保される法令的根拠の整備や不正受給に対する罰則強化、あるいは警察との連携も強化しながら、働きやすい職場づくりに努めていくことが重要だと考えます。

一方、生活保護の対象者をお客として対応する「貧困ビジネス」という業態が増えています。例えば、ホームレスの人に生活保護を受けさせ、自前の宿泊施設に泊め、その生活の面倒をみるわけですが、支給される生活保護費を全額管理し、「経費」としてそれをピンハネするようなことがあれば、このビジネスは本来の制度の目的に沿ったものではないと考えます。

法として、次のような施策が地方自治体を中心に政府に要請されています。

- ① 指定医療機関に対する指導強化。さらには不適切な診療を行なっている病院に対する指定医療機関の取り消し
- ② 後発医薬品（ジェネリック）の利用促進と、その義務付け
- ③ 翌月償還を前提とした一部自己負担の導入

ムダな受診や投薬を減らすべきだとするこれらの要求は、生活保護者のみならず国民全体の医療費抑制に必要なものですが、生活保護に限って言えば、医療機関への指導強化は、医師が福祉事務所に提出する「医療要否意見書」などを通じて、結果的に過度の受診抑制をもたらす可能性も出てきます。医療扶助費の支出を抑える施策としては、このことも配慮して検討していく必要があると考えます。

（3）不正受給の防止策の強化

不正受給は、受給資格要件を満たしていないにもかかわらず、さまざまな偽装をして生活保護を認定してもらおうケースと、収入などを隠すことによって支給されるべき金額以上の保護費を不正に受給するケースに分かれます。

これらの不正受給を見過ごすことは、国・地方の財政問題をより深刻化させるばかりでなく、国民の納税意識をも揺るがすことにもなり、しつかりとした対応が望まれます。

不正受給を防止するために、これまでも様々な対応がされてきましたが、大きな効果をもつ対応策は、生活保護を担当する部署のマンパワー強

今後は、これらの事業を行なう団体については、届出制の対象としたり、不正行為があつた際の立入検査や行政処分の対象にしたりするなど、適切な対策を講じていく必要があると考えます。

2. 中長期的な政策課題

（1）社会保障制度全般からの制度見直し

現在、急増している高齢者の生活保護受給は、多くは年金制度との関係から生じています。勤労収入や仕送り収入がなく、かつ年金が無年金または低額年金の高齢者が貧困状態に陥り、生活保護に頼らざるを得なくなっているのです。

この無年金・低額年金は、国民年金の保険料未納や保険料免除によって生じてきます。平成21年度末で、国民年金保険料が2年以上未納になっている人が321万人、未加入者は9万人に上っています。また、低収入などによる保険料免除者は335万人に上っていますから、これらも無年金者や低額年金者が増えていくことが予想されます。さらに、現在の国民年金加入者の6割は非正規雇用労働者か無職の人で構成されていますので、今後とも経済が成長軌道に乗らない場合は、保険料未納や免除者がさらに増加していくことも十分に考えられます。

現在の日本社会は、公的な年金制度や雇用保障制度が生活保障という点で完全に機能していないために、生活が困窮化した場合、多くの人が最後のセーフティ・ネットである生活保護になだれ込むという実情があります。このため、生活保護制度の見直しに関しては、年金制度や雇用政策などとの関連で論じていく必要があるのです。

そこで、まず、求められる政策は、誰もが最低限の老後生活を送ること

ができる年金制度を確立することです。現在、政府・与党は、全国民を対象に、消費税を主な財源とする月額7万円程度の「最低保障年金」の創設を検討しています。給付水準や負担の問題で色々と議論があるところですが、将来的に生活保護に頼らない老後の生活を保障する制度として、この最低保障年金は非常に有効に機能すると考えます。当然、他の収入や住宅を含めた資産がなければ、この年金だけでは暮らしていきませんが、しかし、この年金の受給によって生活保護費の支給額は大幅に減額できるはずです。

また、高齢者の医療保険については、現在、後期高齢者医療制度の廃止を含めた制度改革の議論が行なわれています。この場合、できるだけ高齢者の患者負担を減らしていく方策をとっていけば、財政負担をどのようにするのかという議論が残りますが、生活保護における医療費扶助を大幅に減らしていくことが可能になってきます。

また、雇用保険制度の充実、最低賃金の引き上げ、パート労働者や派遣労働者の保護政策の拡充など、雇用対策を積極的に推進することで、一部の労働者の貧困化を防ぐことができると考えます。さらに、高齢者、病気を抱える人、失業者などが貧困に陥らず、なんとか自活できるような共助のシステムを行政が積極的に支援していくという「新しい公共」を重視した政策を展開していくことも重要であると考えます。

（2）自立に向けた就労促進

働いて自立できる能力がありながら、仕事を得るチャンスがない労働者や、いくら働いても貧困から抜け出せない、いわゆるワーキングプアになり、最終的に生活保護を申請する事態に追い込まれる労働者が増えている

いたという実態が明らかになっています。

生活保護受給者の自立に向けた支援策の雄は、なんと言っても職業訓練と職業紹介にあるわけですので、今後は、地域のニーズにあった職業訓練のコースの多様化や訓練内容の充実をはかっていくことが重要です。すでに、国と地方自治体は、①ハローワークの就労支援員の増員、②福祉事務所とハローワークの連携強化、といった対策方針を打ち出し、予算措置を含めた自立支援政策を展開しています。この施策により実効性を持たせるためにも、訓練コースの紹介から就業までの全プロセスにおける細かいフォローアップや追跡調査などを確実に実施していく必要があると考えます。

また、生活保護の受給者には、勤労意欲を失っている人や社会から孤立している人が多いため、職業訓練などの経済的な自立支援策に加え、精神的な自立を支援する体制も必要となってきます。現在、自治体によっては、NPOや社会福祉法人、あるいは社会貢献事業を行なう企業の協力を得ながら、農作業の手伝いや地元企業の企業・商店での体験労働などしてもらい、これを通じて社会とつながりを持たせる取り組みが行なわれています。このような取り組みは、労働能力のある生活保護受給者の一部に必要とされており、今後とも積極的にこれらの事業を推進すべきだと考えます。

ます。このような窮乏化する労働者を増やさず、また生活保護受給者の自立を促す実効性ある雇用政策が求められています。

まず、緊急的な措置として、現在、求職者支援制度が活用できるようになっています。この制度は、失業手当が切れた人、雇用保険の適用が無かった人、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられない人、自営業を廃業した人などを対象に、無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、また本人収入や世帯収入及び資産要件等で一定の受給要件を満たした場合は受講中に給付金を支給するというものです。まさに、生活費を補償してもらいながら、次の就職に向けて安心して職業訓練を受けることができるというものです。この制度は、前制度の「基金訓練制度」で多くの不正受給が発覚したため、給付金の支給要件のチェックが厳しくなっていますが、この制度の活用によって多くの人が生活苦と将来への不安から救われることになります。

問題は、本当に次の就職に結びつく職業訓練が行なわれるかどうかです。訓練コースには、IT、営業、医療事務、介護など色々なコースが設定されていますが、訓練のほとんどが民間の専修学校などに委託されていることもあり、実際は、ワードやエクセルを学ぶパソコン講座が多数を占めています。当然、安定した仕事に結びつくコースは稀であり、また他の訓練コースも地域のニーズに応じたものになっていないことも多く、さらなる改善をはかっていかなければなりません。

政府の調査でも、訓練を受けた人の就職率は約7割と公表していますが、実質的には就職した人のほぼ3分の2がパートやアルバイトなどの非正規雇用で就業しており、さらに介護など実践的な訓練コースを受講した人も、就職した人の約半数が、受けた訓練とは関係のない仕事に就いて

2014年7月4日

◆非正規雇用問題への民主党の取り組みとその意義

1. 非正規雇用の実態と民主党の関わり方

今日、非正規雇用労働者が増え続けています。本年3月時点で、全雇用労働者数5541万人のうち、1964万人（うち1332万人が女性）が非正規雇用労働者になっています。ほぼ3人に1人の割合です。非正規雇用労働者は相対的に賃金水準が低く（正規雇用労働者の62%）、雇用期間が定められていて不安定な状況にあります。社会保険が適用される人も半分程度です。

特に問題なのは、主たる生計維持者が非正規雇用労働者の場合、本人・家族が生活苦に陥るケースが多いことです。とりわけシングル・マザー、シングル・ファザー家庭の場合はこのケースが多く見られます。また、非正規雇用労働者は職業能力を高めるチャンスも少なく、正規雇用に結びつくことが困難になっていますし、雇用が不安定なため、結婚、子育てなど将来設計を立てるにも困難な状況に置かれています。

これら、非正規雇用労働問題は、我が国として早急に解決すべき政策課題であり、民主党も野党時代・与党時代を通じ、保育対策、貧困対策を含めた雇用政策を提言し実行してきましたが、現在まで事態を大きく改善するには至っていません。

民主党としては、野党の立場から単に政策面で政府・与党に注文をつけるだけではなく、実際に非正規雇用労働者を支援し、併せてこのような地道な活動を通じ民主党への信頼と支持を取り戻すという方針も

とに、本年4月16日に大畠幹事長を本部長とする「非正規雇用対策本部」を発足させました。

私はこの本部の事務総長に就任しましたが、この本部は、非正規雇用労働者にかかわる諸課題をより明らかにし、政党として何ができるのか、あるいは、労働組合やNPOとどのように協働できるのかなど、関係者のヒアリングも行ないながら検討してきました。

そして、6月24日の民主党役員会において、非正規雇用労働者をもつ個別の課題を受け止め、その問題解決に全国の民主党組織や議員が取り組む運動体として、「働きがいのある人間らしい仕事」推進協議会を設置することを決めました。

今後は、民主党の県連・総支部・議員が、連合や労働者福祉協議会の地域組織、あるいは非正規雇用問題に取り組むNPOなどに共同行動を呼びかけ、問題を抱える非正規雇用労働者の声を聞きながら、相談活動や行政への働きかけを行ない、さらには生活資金の貸し付けを含む必要な支援活動を展開していくことになります。

2. 非正規雇用労働問題の課題と対応のあり方

民主党非正規雇用対策本部は、非正規雇用労働問題の本質はどこにあるのか、その解決に向けた政策的・運動的課題や留意点はどこにあるのかなどの点について、関係者からのヒアリングも参考にしながら検討してきましたが、6月19日の対策本部で、以下の『非正規雇用労働問題の課題抽出にむけた中間報告』を確認しました。

この『中間報告』は、対策本部が設置される前から、私（加藤）と岸本衆議院議員、辻元衆議院議員、NPO活動家、労働組合関係者など数名の

「同一価値労働・同一賃金」の原則に立ち、非正規雇用労働者の雇用の安定と労働条件の引き上げ、そして職業能力の付与について、一刻も早い対策を講じていく必要があります。また、このことは労働組合の組織率の引き上げにも繋がっていくものと考えます。

以下、これまでの議論から浮かび上がった論点を整理しながら、政策的インプリケーションを探り、民主党や連合等に向けて「政策課題」「運動課題」に関する提案を行います。

1. 格差問題の本質と格差是正の可能性

（論点1）格差そのものを分類する必要があるのではないか？

格差問題を論じる場合、「格差」に対する人々の認識には幅広いものがあります。一定の格差については許容されるべきという意見、あるいは格差に関する自己責任論を主張する意見も根強く残っており、このことが議論を複雑にしています。

例えば、労働・雇用の場における様々な格差があり、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間では賃金水準、福利厚生、訓練機会などで差別的処遇が見られますが、これを許容することができるとどうかの明確な基準はありません。

また、残存する差別的処遇や格差について、最低賃金制度などのミニマム保障、所得再分配機能の活用、あるいは機会均等の保障など企業内外の制度改革によって対応できる格差と、社会的正義・社会通念、あるいは人間の尊厳などの視点から、文化的・社会政策的な改革をしなければ解消できない格差もあります。

有志で検討してきたものをベースにして策定されたもので、9つの論点整理と、3つの各論から成り立っています。今後の非正規雇用労働問題の解決に向けての民主党の活動の参考になれば幸いです。

「非正規雇用労働問題の課題抽出にむけた中間報告」

2014年6月19日

民主党非正規雇用対策本部

バブル崩壊後の日本の社会・経済は、内外の様々な影響を受けたことにより構造的な変化が起き、その結果の一つとして、様々な面で格差が拡大しました。そして、格差拡大は、低年金・無年金の高齢者、長期間にわたる失業者、低賃金の非正規雇用労働者、シングル・マザーなどに見られるように、深刻な貧困問題を引き起こしています。

このような状況の中で、民主党と民主党を支持する労働組合は、その政策立案・政策実行力と組織力を背景に、格差と貧困の問題に真剣に取り組んでいく必要があります。当然、この課題については幅広い視点からの検討が必要となりますが、ここでは、格差と貧困の大きな誘因の一つとなっている「非正規雇用労働問題」に焦点を絞ることにします。とくに労働・雇用分野における格差問題は、これまで、性別、学歴別、年齢別、企業規模別、職業能力別などに起因する格差が論じられてきましたが、現在は、「正規雇用か、非正規雇用か」という点での格差問題に焦点が移ってきています。そして何よりも、多くの若者が非正規雇用労働に就くことを余儀なくされ、そのことで職業能力を向上させる機会を失い、さらに将来に展望が持てないという深刻な状況に置かれています。

幸いにして、労働・雇用の場においては、「同一価値労働・同一賃金を原則とする」という理念が、様々な格差や差別的処遇についての判断基準の一つとなってきました。例えば、一定の権限と責任を与えられ、やりがいをもつて仕事をしている「パートタイマー」の労働者について、許されない格差や差別的処遇は何なのか、という判断基準は、裁判における判例や労働組合の取り組みなどの積み重ねから明確になりつつあります。その基準にもとづき、緊急性の高いものや実現性の高いものと、時間を要するものとに分類し、優先順位をつけながら、その是正策を打ち出していくことが一つの方法として考えられます。

具体的には、労働・雇用政策に関する政府への要請や議員立法、さらには企業の労務管理システムの改革要請など、フォーマルな形での対策を推進していく方法を取っていくことになりますが、併せて、市民・労働者が地域のコミュニティの中で助け合うというインフォーマルな共助システムの構築についても、積極的に関係方面に働きかけていくことも必要となります。

（論点2）非正規雇用労働者が増加した要因を明確化する必要性

職場における正社員との処遇格差、低い労働条件、雇用の不安定という非正規雇用労働者の問題を解決するためには、非正規雇用労働者が増加した背景や要因についての確な認識を持つことも重要です。一般的には、「不況による市場の縮小や経済のグローバル化によっていくつかの国内産業が比較劣位に置かれ、その産業の生き残りをかけた製品・サービス単価の引き下げとそれを補う労働コストの切り下げを迫られた経営者が非正規雇用の積極的活用をはかったため」と要約できるでしょう。

ある意味で、グローバルゼーションの必然的な結果として表れた側面がありますが、これに政府による労働市場の規制緩和政策が拍車をかけたわけです。

そこには、財界の政策要望を寛大に受け入れる自民党政権の体質や、それまで企業構成員である従業員利益を優先してきた日本の経営の転換や、国内での投資を避け海外での工場立地を選択する経営者の投資戦略の変化があったわけです。さらには、不況のもとで正社員組合員の雇用確保を優先した労働組合の行動規範があったことも指摘できるでしょう。これらマクロ・ミクロの政策変化が相乗的に作用して、「非正規雇用労働」という労働市場における低コスト構造が形成され、その増加を促してきたわけです。

このことから、格差は正には、制度改革とともに、政治や経営戦略のみならず、企業文化や労働組合の行動様式などの見直しも前提になってくるでしょう。

（論点3）「新自由主義」的政策から如何に訣別していくのか？

格差が拡大し非正規雇用労働者が増加した実質的な契機は、多分に「新自由主義」的な政策理念にもとづく労働政策にありました。我が国において、本格的な規制緩和と政策が実施されたのは小泉政権からです。とくに、「労働者派遣法」の改正による労働分野における規制緩和策は、一挙に非正規雇用労働者を増加させることになりました。

もともと「新自由主義的」政策は、福祉国家の限界と財政の赤字化、そしてその背景にある既得権益の温存、公的部門の非効率化、公的な規制による市場活動の停滞などを問題視し、規制緩和、行政改革、競争原理

員として働く機会がないために、やむなく非正規雇用で働いている」という労働者は、契約社員で34.1%、派遣社員で44.9%にも上り、また、非正規雇用労働者で「正社員になりたい者」は15歳～34歳の層で41%、33歳～45歳の層で24%となっています。

この数字は「非正規から正規への転換」という要求は正当な要求であることを裏付けていますが、一方で、正規への転換の可能性が現実のこととして見通せない、あるいは諦めなどの消極的な考え方、さらには労働時間・勤務地・仕事上の責任の負荷などの面から「非正規でよし」とする考え方から、「非正規雇用のままで働きたい」という労働者の比率も高い、という事実をも表しています。

したがって政策的には、第一に、「非正規雇用から正規雇用へ」と雇用契約上の移動を促す政策と、第二に、非正規雇用労働者そのものの労働条件を、「同一価値労働・同一賃金」の原則の下、EU諸国並みに引き上げ、雇用を安定化させる政策、の二つを同時に提示する必要があると考えます。

また、第一については、企業内における移動、つまり非正規雇用労働者を正社員に採用する誘導政策と、正社員を募集する企業への就職を支援するという企業横断的な移動促進施策、の二つの施策を考慮する必要があると考えます。

（論点5）「正社員」は果たしてディーセントワークなのか？

前項の「非正規雇用を正規雇用に」という要求は、「正規雇用労働者は、雇用が安定し、一定の労働条件が確保され、福利厚生やキャリア教育が充実し、働きがいをもつて働くことができる」という前提があつては

の導入などの政策を取り入れることで脚光を浴びてきました。この政策は、公的部門の効率化、住民サービスの向上、市場の拡大、チャレンジ的精神の醸成など、それなりのプラスの影響をもたらしましたが、労働市場においては、既述のように、派遣労働者など非正規雇用労働者の増加や労働条件の低下など、大きなマイナスの作用をもたらしました。

今日、景気が回復基調に乗り、産業の国際競争力も回復しつつある中で、労働者を犠牲にした過度の競争原理の導入、株主利益の優先、労働分配政策の軽視、さらには社会問題からの逃避といった「新自由主義」的経営の「エートス」を転換する必要があります。まさに、新しい資本主義のあり方を追求する企業の取り組みが求められているわけですが、今日、その可能性の一つとして、大企業を中心としたCSRの活動とともに、利潤以外の価値をも追求し、途上国支援や貧困対策など社会的問題にも関与する「公益」的資本主義あるいは共益資本主義という考え方とその理念にもつき実際に活動している企業が注目されています。

これらの企業活動が、労働市場における従業員の地位向上にも影響を与えることが期待されます。また今日、景気回復と人口減の中で労働力・人材不足が問題視されていますが、労働市場の需給逼迫を労働条件の引き上げに連動させていく環境整備も行なっていかなければなりません。

2. 非正規雇用労働への評価と格差是正のための具体的政策

（論点4）「非正規から正規へ」という主張とその可能性は？

非正規雇用労働の問題の解決策として、一般的に「非正規雇用を正規雇用へ転換せよ」という要求があります。厚生労働省の調査でも、「正社

じめて正当な要求になるものです。しかし、企業間競争の激化や収益率の低下、労働分配率の低下などを背景に、現在、正規雇用労働者も厳しい労働環境に置かれているケースが多いと言われています。極端な事例として、「ブラック企業」と称されるものまで出現しています。

したがって、非正規雇用労働問題を論じる際には、同時に正規雇用労働者の働き方についても論じるべきであり、民主党や連合としても、すべての労働者に「ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」が保障されるよう、日常の労働組合活動や労働・雇用政策に関する立法活動を推進していく必要があると考えます。

（論点6）非正規雇用労働者の労働条件引き上げの方法は？

労働市場において非正規雇用という働き方を少しでも減らし、また非正規雇用として働いている労働者について、「同一価値労働・同一賃金」を原則とした労働条件の引き上げを実現していくためには、社会的な運動の盛り上がりや背景にした政策推進活動、とくに労働組合やNPOなど、関係者による活動の推進が必要となつてきます。

まず、非正規雇用労働者の増加の要因・背景を考えれば、非正規雇用を相対的に減らす方法として、マクロ政策的にはデフレ経済からの脱却や産業競争力の強化、ミクロ政策的には労働現場における労働生産性の向上などが挙げられます。当然、経済情勢の好転を労働政策の変更に結びつけるには、何らかの政策的トリガーが必要となつてきます。従来の発想からすれば、非正規雇用労働者を正規雇用として雇う際に、補助金や税制上の優遇措置を企業に付与するなどの方法、あるいは女性や若年者の公的職業訓練制度のいつその拡充政策などが考えられますが、さらな

る政策的な工夫が必要でしょう。

他方、個別企業における対策としては、企業内で非正規雇用を正規雇用に変えやすくするためのコンサルタント業務の推進や、「正規」と「非正規」の間の労働条件の格差を縮める具体的施策を企業に求める活動が考えられます。いずれも、「同一価値労働・同一賃金」の基本理念に立つて一つひとつの差別的処遇を改善していく活動が基本となりますが、このプロセスを後押しする最低賃金制度をはじめとする労働関係法令の整備を推進するとともに、企業内や地域社会において差別意識を取り除き、基本的人権を尊重する文化を醸成することも必要だと考えます。

なお、非正規雇用労働者の労働条件の改善に関わる法的措置としては、「パート労働法」の改善が注目されます。「パート労働法」は、①社員と仕事内容が同じ、②社員と同じように転勤や配置換えがある、③契約期間に定めがない――の3要件が当てはまるパート労働者について正社員との差別を禁止していますが、今回、国会で改正された「パート労働法改正案」は、③の要件を削除し、期間に定めがある有期雇用のパート労働者にも対象を広げます。このことで、約1400万人（2012年）のパート労働者のうち、対象者は約20万人から約30万人になることが推計されています。今後は、この法的枠組みについて、さらなる条件緩和を行ない、他の雇用領域にも拡大していくことが重要になってきます。

3. 非正規雇用労働者に対する日常的な支援・フォローのあり方

（論点7）職場において何がフォローできるか？

政党、労働組合が日常的な活動の中で、非正規雇用労働者を支えることができるのかどうかを試されています。とくに労働組合は、事業所

も政党、労働組合の一つの運動課題であると言えます。さらに、「非正規雇用労働者」のみならず、「ひきこもり」の青少年、血縁・地域社会から孤立した人々、社会的活動への参加からの逃避している人々へのアプローチも重要な課題です。

とくに、このような人々に対して、様々な支援活動を行なうことは重要ですが、同時に、政党にとっては、最終的には、社会参加や政治的参加が得られるような活動ができるかが問われます。例えば、貧困問題、非正規雇用問題に取り組むNPOの活動支援では、会議室や印刷機の利用などでも便宜をはかるなど、きめ細かい対応が必要となります。

一方、連合では、現在「STOP THE 格差社会」を掲げ、職場のワーク・ルールの点検を訴え、非正規雇用労働者の労働相談に応じるなどの活動を展開し、さらに貧困問題に取り組んでいるNPOや弁護士会と連携した反貧困キャンペーンにも協力しています。孤立化した非正規雇用労働者の社会参加を促進する次なる運動の展開が期待されます。

（論点9）労働者福祉事業との連携は可能か？

政党や労働組合の非正規雇用労働者への支援方法としては、生活相談・法律相談・労働相談などの各種相談活動が一般的と考えられますが、さらに、生活資金の貸し付けなど、経済的な支援まで踏み込んでいくことも検討する必要があります。この際、労働組合と深い関係にある労働金庫や労働者共済など労働者福祉事業活動と連携することが考えられますが、これらの事業は生協法の規制により、組合員以外の員外利用については強い規制がありますし、貸出しリスクの管理の問題も出てきます。

内の活動において、非正規雇用労働者を「働く仲間」として組織化することに全力を尽くすことが求められます。かつてのゼンセン同盟などが取り組んできた「パート労働者の組織化」は長い歴史を持っていますが、依然として組織化の運動方針を決めるまでには至っていない労組も数多く残っているのが現状です。これからも連合の方針に沿った組織化の努力が求められますが、組織化に至らなくとも、労働組合は労働条件改善をフォローすることができるとも、職場組織であるという認識に立ち、非正規雇用労働者を職場の改善や労働条件の決定プロセスに参加させる機会づくりを考慮しても良いでしょう。例えば、労働組合の大会や会議にオブザーバー参加を認めたり、「三六協定」や労働安全衛生委員会などにおける従業員代表の選出に非正規雇用労働者を参加させることが考えられます。

また、パート労働者などの組織化といっても、結社的な強固な組織論ではなく、出入り自由で、集まりの場を提供する程度の緩く自由な組織論で臨むなどの工夫も必要だと考えます。

なお、非正規雇用労働者が組織化されていなくとも、当該企業の労働組合が強い交渉力を持ち、常に一般的水準より高い労働条件を獲得する活動をしていれば、非正規雇用労働者も安心感を持つことができるという事例も報告されており、交渉力強化に向けた労働組合運動のさらなる発展が期待されます。

（論点8）孤立化した非正規雇用労働者にとどのようにアプローチするか？

「経済的貧困」とともに、孤立化した非正規雇用労働者の「承認の貧困・つながりの貧困」に対してどのようにアプローチしていくか、という点

今後、この運動を進めていくために、政府に対し法改正や行政指導の改善を求める必要がありますが、「各論」で述べるように、当座の生活資金や結婚資金などの低金利貸付、住宅生協や医療生協の利用における便宜供与など、自らができる支援活動を展開していく必要があると考えます。

今後は、労働組合と福祉事業団体が参加して、勤労者福祉の向上のための政策活動をしている全国の労働者福祉協議会（中央労福協）とも連携しながら、これら施策の実現化に向けた検討を進めていく必要があります（各論3を参照）。

〈各論〉

（各論1）非正規雇用労働者の生涯設計の支援の一つの試み

非正規雇用労働者の生活支援に関しては、一部で先進的な取り組みを実施している自治体がありますが、全般的に国や自治体の諸対策は大きな効果を上げていません。このことから、政党、労働組合、NPOなどの運動体がこれらの対策の限界を乗り越える新しい政策メニューを考える必要があります。

例えば、この施策を検討する際に、若い非正規雇用労働者が希望を持てなかつた結婚を実現化するという理念型を想定し、そのための政策メニューを組み立ててみる方法も考えられます。

《非正規雇用労働者の結婚を可能化する政策メニュー》

目標

今後の経済の動向や社会環境の変化によって諸条件が変わってくるが、

例えば、年間の所得200万円の非正規雇用労働者の男女が結婚するとし、世帯収入400万円で暮らせる家計が将来的にも安定することになれば、若年者も結婚に希望が持てることになる。労働組合や労働福祉事業団体など連携し、その際の障害を取り除き、諸条件を整える施策を考えていく(国・自治体の政策を含む)。

政策メニュー

- 結婚資金(結婚式、新居や家財の購入など)に対する低金利貸付
- 若年夫婦向けの公的(NPO運営の住宅を含む)な低家賃住宅の供給。安心して生活できる住まいの確保支援(affordable housing)
- 民間アパート・空き家の借り上げ、家賃補助
- 出産にかかわる負担の軽減化措置として、出産手当金の増額、保育料軽減化措置、その他、様々な育児支援
- 若年低所得者に対する所得税・住民税、健康保険料の軽減化
- 正社員化を促進する雇用法制の改正
- 若年者の公的職業訓練制度の拡充(雇用保険加入を前提としない労働者層に対するアプローチ)

【参考1】 非正規雇用労働者の年収

国税庁の民間給与実態統計調査によると、非正規雇用労働者の年間給与平均額は、男性225万円、女性143万円(平均168万円)となっている。ちなみに、正規雇用従業員は男性520万円、女性349万円(平均467万円)である。

に生活苦に陥っている定型的な貧困層がシングル・マザーです。シングル・マザー(シングル・ファザーも含む)の貧困問題は、現在、自治体での取り組みが先行していますが、細かい生活支援を含めた多角的な支援体制が不可欠であり、政党や労働組合としても、非正規雇用労働者への対策を徹底するとともに、該当する組合員への直接的な支援や、NPOと連携した支援策を講じていく必要があります。

〈充実すべき政策メニューの例〉

- 母子家庭対象の公共住宅の拡充
- 生活資金の貸付制度の拡充
- 母子世帯に対する生活保護や児童扶養手当の拡充
- シングル・マザー向けの就学支援策並びに職業訓練制度の拡充(給付金付き)

【参考1】

現在、行政が提供しているシングル・マザー世帯への諸対策

(1) 手当関係

※世帯収入・子どもの年齢・年金支給の有無など、また各市町村により手当・支給の条件が異なってくる。

- 児童扶養手当：第1子で4万1720円(所得制限あり)
- 児童手当：3歳未満Ⅱ月額1万円、3歳以上第2子Ⅱ月額5000円
- 児童育成手当：児童1人につき1万3500円(所得制限あり、東京都)

【参考2】 単身者の税・社会保険料負担

《年収200万円の税・社会保険料》(住民税と健康保険は世田谷区の例)

- a 所得税 2万7200円(1221cid-38)万円×5%
 - b 住民税 6万9000円(1221cid-33)万円×10%
12500円+4000円
 - c 国民健康保険料 11万5900円(89万円×6.28%+3万円+89万円×2.23%+1万2000円)
 - d 国民年金保険料 18万4800円(1万5040円×12カ月)
 - a+b+c+d 合計 38万4480円
 - 手取り 161万6960円
- 単純に、200万円の非正規雇用労働者(社会保険非加入)の男女が結婚した場合を考えると、実質可処分所得は年間約320万円、1カ月Ⅱ約27万円となる。したがって、税・社会保険・住居費、そして育児・教育費の負担を軽減していけば、一定の生活水準が保たれ、子どもも持つことができる。

【参考3】 世帯人数別の家計支出(月額 全世帯の平均、平成20年)

- 単身世帯 172000円
- 2人世帯 258000円
- 3人世帯 297000円

(各論2) シングル・マザー対策の強化の必要性

多くが非正規雇用労働者で、且つ少ない収入と子どもの養育費のため

- 生活保護(8種)：住宅扶助は、母と子ども一人で上限家賃6万9800円

(生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助などがある)

- 母子福祉資金(資金の貸付)：生活資金・就学支度資金・転宅資金等の貸付(審査あり)

- 母子家庭自立支援教育訓練給付金制度(杉並区)

(2) 生活支援の優遇措置関係

- 国民年金の支払い(全額・半額免除)
- 住民税・所得税の減免等
- 水道・下水道料金の減免等
- ひとり親家庭医療費助成(東京都)
- 子育て支援
 - ・ホームヘルプサービス、ファミリーサポートセンター(シヨートステイ/トワイライトステイ)
 - ・病後児保育、病児保育
 - ・民間のヘルパー派遣

(3) 就労促進

- 高等技能訓練促進費
- 自立支援教育訓練給付金
- 常用雇用転換奨励金(企業向け)
- 在宅就業支援事業

（各論3）労働運動と労働者福祉事業の運動への期待

（1）貧困対策、非正規雇用労働者対策など活動領域の拡大

日本最大の労働組合の中央団体である連合は、増え続ける非正規雇用労働者の問題について、一つは、そのことが労働組合の組織率（2012年で17.9%）を下げる主要因になっていること、もう一つは、正規雇用の社員に比べ雇用が極めて不安定で労働条件も劣位にあることが様々な社会問題を引き起こしていることから、労働者派遣の製造業への解禁をした2003年の「労働者派遣法」の改正以降、連合運動の中心課題の一つとして位置づけてきました。そして連合本部に「非正規労働センター」を設置して当該労働者からの様々な相談活動の展開や、企業内の非正規雇用労働者を積極的に組織化する方針を打ち出してきました。

一方、労働金庫や労働者共済など、労働組合と連携した労働者自主福祉事業活動も、労働組合員間の「共助」のシステムからさらに踏み込み、とくに東日本大震災以降、貧困問題や雇用創出などの「共生」、「公益」に関わる活動まで事業範囲の拡大をはかっています。そして労働組合とこれら福祉事業団や生協などで構成される労働者福祉協議会（以下、「労福協」）は、関係組織の連携の拡大と強化をはかり、「共助拡大」と「実効性ある生活支援戦略」を展開してきました。

非正規雇用労働者や生活困窮者を対象にした労福協、ならびに個別の事業団体による具体的な活動としては、主として次のようなものがあります。

① 労福協では、政府のパーソナル・サポート・サービスのモデル事業27のうち、5つの労福協（沖縄、長野、山口、徳島、新潟）がこれに取り組み。現

かし、事業団体も公益機能を担っているという自覚に立ち、リスクが高くとも、具体的な制度設計を工夫すれば、そのリスクを軽減することができるとは必ずです。

その際の課題として、①失業共済（失業の際に見舞金を出す）の商品化については、母集団のスケールなどを加味した数理計算上の可能性の検討、②奨学金による奨学支援と、奨学金の返済困難者に対応するために、借り換え、利子補給などの措置の検討、③これらの制度・商品設計にあたっての利用者が許容できる負担額と不足分のシミュレーション——などが指摘されています。

労福協は、これらの課題に対応し、持続可能な運動を展開していくために、リスク軽減のための「勤労者連帯支援基金（仮称）」を創設して各制度に不足分の資金を提供する方法を提案しています。そして、この基金への拠出方法として、次のような対応を示しています。

- ① 労働組合が事業団体から受けとる利用配当、出資配当の一部を拠出
- ② 労働組合の闘争資金預金の利子の一部を拠出
- ③ 事業団体の利用促進に伴う利用配当を拠出
- ④ 事業団体の収益の一部を拠出
- ⑤ 関係団体の公益法人改革に伴う公益支出
- ⑥ 個人寄付（例えば、事業団体に再就職した組合役員の報酬の一部）
- ⑦ 事業団体による、社会目的に限定したファンドの発売

これらの財源対策については、労働組合と事業団の合意が必要であり、今後、関係者によって真摯な論議が展開されることが期待されています。

在も「生活困窮者自立促進モデル事業」として引き継がれようとしている。

② 静岡県労福協は、2010年に、労金の特別利用配当金を受け取った労働組合の再拠出による「地域役立資金」を30億円積み立て、ライフ・サポート・センターの活動支援や奨学支援などに活用した。

③ 労福協として、「生活困窮者自立促進モデル事業」「寄り添い型相談支援事業」「反貧困キャラバン」への協力を行なった。また、これらの運動から、地域の勤労者のセーフティネットの機能を果たす「拠り所づくり」の運動に発展させようとしている。

④ 産別共済を活用した非正規雇用労働者への福祉サービスの提供（U・A・ゼンセン）

⑤ 労働金庫による失業者支援。離職によって住居を失った人への「就労安定資金融資制度」の実施。1万4620件・118億7797万円の利用があった。

⑥ 労働金庫による職業訓練中の生活費補助支援の「訓練生活支援特別融資」を行ない、その融資実績は約4万件・108億4000万円であった。

⑦ 全労済は、非正規雇用労働者を対象に、団体共済内の非正規雇用労働者を対象にした掛け金を下げたコースを導入。また、「こくみん共済」において掛金・保障が半額となるハーフタイプを用意。

（2）福祉事業団体による活動の展望とリスクの低減策

非正規雇用労働者や失業者をはじめとする生活困窮者は、とくに経済的理由（リスクが高い）から、協同組合を利用することが困難です。し

民主党としても、これまでの労働組合、労働者福祉事業団体が実施してきた活動をしつかり評価し、さらに今後、取り組みようとしている実効性ある活動を政治的側面で支援していく必要があると考えます。

2014年12月8日

◆ トマ・ピケティの『21世紀の資本』の読み方

1. 我が国の格差拡大の問題

今日、我が国において、「格差拡大の問題」が大きく取り上げられています。個人間の所得格差や資産格差、大都市と地方との間の地域間格差、あるいは産業・業種・企業間の収益力格差など、様々な格差が指摘されていますが、その中には社会的にも経済的にも不公平・不平等を作り出しているものもあります。

とくに我が国では、所得格差が拡大しており、現役世代においても年収200万円以下の新たな貧困層が増え、大きな社会的問題となっています。その背景には、パートタイマー・アルバイト・派遣労働者・契約社員・嘱託社員などの非正規雇用労働者の増加、あるいは正規雇用であつても低賃金のためにワーキング・プアになっている労働者の増加があります。

貧困層の増加は、生活苦に陥ること、病院にも行けなくなること、社会的に孤立化することなど当事者の問題のみならず、とくに貧困家庭の子ども達はその影響をまともに受けることになります。栄養摂取のアンバランス、給食費の支払い不能、学力の低下、進学の断念など、学校の対応で

は限界を超えた状況に陥っています。このことにより、貧困が次の世代にも継承され、社会的格差の固定化をもたらします。今こそ、あらゆる政策手段を使って、格差の拡大と固定化を防ぎ、公正・公平な社会をつくりたいかなければなりません。

我が国において、格差が生じ、拡大している要因については様々な分析があります。一般的には、①1991年からのバブル崩壊による長期の不況と経済のグローバル化によって賃金コストの引き下げ圧力が強まったこと、②2004年の小泉政権における製造業への労働者派遣解禁などを契機に二挙に非正規雇用労働者が増加し始めたこと、③不況と人口減と高齢化によって特に地域経済が疲弊してきたこと、④国民年金の制度と運営の問題から、無年金や低年金の老人が増加していること――などが挙げられます。

これらの要因のうち、雇用の場における所得格差や身分的格差の拡大が、今後、我が国の社会・経済に深刻な影響をもたらすのではないかと懸念します。所得格差は、次に資産格差をより拡大させ、じわじわと社会の2極化が進み、そして中間層が失われることによって経済・社会は大きな悪影響を被ることになります。社会に格差が存在するのは当然だが、という考えもありますが、過度な格差は社会の不安定要因となるのみならず、非正規雇用労働者や貧困層の増加は、生存権を保障する公的支援のための国民負担をますます増加させ、また出生率を低下させて国力そのものが弱体化するという大きな問題を孕んでいるのです。

2. ピケティ教授の格差の分析

格差拡大の問題は、日本のみならず、欧米やアジアにおいても大きな政

る財産所得だけではなく、経営能力によって格差が生じている側面がある。そして米国では、2012年段階で所得が最上位の1%の人たちの所得が全体の所得に占める割合は19.3%までになっている。

1980年頃から先進諸国では、世の中の賃金や所得の分配に対する規範的な考え方が変わってきた。一つは、所得税の最高税率を引き下げた動きである。ちなみに、日本では1970年ころは所得税の最高税率は75%であったが、1999年以降は40%程度にまで引き下げられた。また、1980年代以降の先進諸国では、経済活動の自由を高める様々な規制緩和、官営企業の民営化、労働組合の弱体化政策、金融政策を重視するサッチャリズムやレーガノミクスが実施され、格差の解消より経済成長率を高める方策が優先された。そして、ピケティ教授は、「先進国では、長期的・趨勢(すうせい)的に労働分配率が低下し、資本への分配率が上昇していること」、「資本の分配率上昇の恩恵をより大きく享受しているのは、中間層ではなく富裕層である」ということを指摘している。

この富の偏在について、2010年代のヨーロッパでは富裕層のトップ10%が富全体の60%を占め、逆に下位50%が占める富の割合は概ね5%未満になり、アメリカでは上位10%が富の72%を占め、下位50%が占める割合は僅か2%に過ぎない、と試算している。

格差拡大と固定化を防ぐ政策としては、高額所得者や高額資産保有者に対する累進的課税を行なう必要がある。具体的には、年0.3%、10%の資本課税、年間所得50万ドル(5000万円)以上に対して80%程度の税金をグローバルに取り立てるグローバル累進課税の導入、租税回避を防ぐための国際金融機関のデータ共有などを提唱している。

治的・政策的なテーマになっています。このような状況のもとで、先進国の格差問題に関し、欧米や日本の過去300年にわたる税務データを収集して所得と富の分配を分析し、その要因と歴史的な経過と処方箋を明らかにしたのが、フランスの経済学者のトマ・ピケティ教授です。その著書『21世紀の資本』が、今年4月に英訳されると一挙に欧米でベストセラーとなりました。最近是中国でも翻訳され、日本では12月9日に翻訳本が出版される予定です。

この著書に関する論評・報道などから、格差問題の本質を突くピケティ教授の分析と格差問題への対処法について以下、要約して説明します。

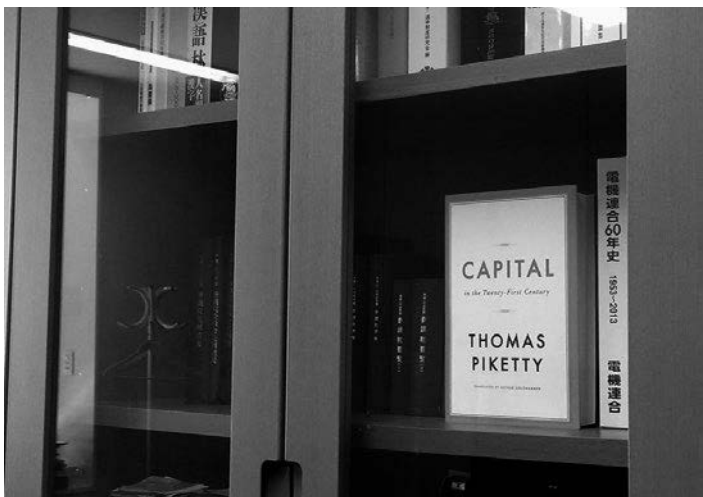
欧州における格差拡大のメカニズムは、それぞれの世帯が所有する資産額に大きな格差があること、そしてこの資産格差が所得格差を生み、それがまた資産格差を拡大させるというものである。具体的には、「資本収益率」(株式や不動産投資などにおける利回り)が、1914年から1970年までの期間を除き、常に「経済成長率」(賃金の伸び率とほぼ同一)を上回り、このことにより、持てる者はより資産・所得を増やし、持てない者との間の格差が拡大していった、ということである。ちなみに、18世紀以降では、「資本収益率」は平均して5%、「経済成長率」は1~2%であった。欧州では、第1次世界大戦から1970年代までは格差は一旦縮小したが、1980年以降は再び拡大し、格差が拡大していた100年前の状態に近づいている。

欧州に対し、米国ではトップの企業経営者や金融の専門家が高額所得を得ることで所得格差が生まれている。保有している資産から得られ

3. 格差は正のための政策のあり方

ピケティ教授は、「資本・所得倍数(ストックである資本をフローの所得で割った比率)が上昇して資本主義が先鋭化しても、それ以上に経済全体のパイが成長すれば労働者は報われるはずである」という考えに対して、データを示して、資産保有者と労働者の所得格差がますます広がっていることを説明しました。また、資本に対する税制が低下する一方で、経済成長率が低下していることも格差拡大を誘導していることを指摘しています。とくにIT(情報技術)の発達で労働者の「生産財」として相対的価値が低下し、一方で資本収益率が守られる優遇措置により、現代資本主義は宿命的に格差を生み出す構図にあることを明らかにしたわけです。

この格差拡大を防止するためには、政府が積極的に市場をコントロールする必要があるとあります。ピケティ教授は、資産や高額所得に対する累進課税、あるいは資産格差の是正という視点から、相続



への重い課税などを提唱していますが、我が国としても、これまでの所得再分配政策や雇用政策を検証しながら、ピケティ教授の提言について具体化に検討すべきだと考えます。

今日、我が国の政府・与党は法人税減税の方針を打ち出し、また租税特別措置法の維持、株式や投信など個人の資産運用への優遇措置など講じていますが、企業や資産家の資産増大に大きく寄与するだけに、このような政策のあり方についても格差の視点から再検討していく必要があるでしょう。

我が国においては、近年、労働分配率が低下し続け、労働者の賃金水準は低迷したままで、ワーキング・プアも増加しています。その結果として、生活することが困難な労働者が増え、消費の低迷が続き、経済全体の足を引っ張っている状況にあります。いまこそ、給与水準と最低賃金の水準を引き上げ、また非正規雇用労働者については、「同一価値労働・同一賃金」を保障する制度設計をしていく必要があります。

ピケティ教授の分析と提言を念頭に、格差の拡大・格差の固定化を防止する視点からも、まずは労働・雇用政策の抜本的見直しをはかつていかなければならないと考えます。

2015年3月19日

◆ 所得格差の捉え方と格差是正策のあり方

今日、格差問題・貧困問題が大きく取り上げられています。すでに、この問題に関し、トマ・ピケティの「21世紀の資本」に関するレポートを掲

は、連合も加盟している「OECD・TUAC（労組諮問委員会）」が設置されており、経済政策や雇用政策などの個別の政策に関する専門家会議への参加の他、先進国首脳会議やOECD閣僚会議など国際的に大きな影響力をもつ国際会議の場に労働組合としての意見反映を行なう場として機能しています。

さて、OECDの分析は、結論を言うと「所得格差は、統計的にもその後の中期的な成長に悪影響を及ぼす」というものです。具体的には、「OECD諸国における過去20年間の〈ジニ係数〉が平均して3ポイント上昇した一方で、経済成長率は25年間にわたり毎年0.35%ずつ押し下げられ、25年間の累積的なGDP減少率は8.5%となった」と分析しています。

（2）ジニ係数とは

〈ジニ係数〉は、経済活動の成果である国全体の所得が各世帯にどのように配分されているのかを示す統計学の数字で、0から1の間の数字で表されます。この係数は〈ローレンツ曲線〉から導かれます。〈ローレンツ曲線〉とは、横軸に世帯の累積比、縦軸に所得の累積比をとり、所得の低い方から順番に並べて世帯間の所得分布をグラフ化したものです。全世帯の所得が同じという完全平等であるなら〈ローレンツ曲線〉は均等分布（45度）線と一致します。

一方、世帯間の所得に差がありその差が大きければ大きいほど〈ローレンツ曲線〉は下方により大きく膨らんだ形になります（図1）。

〈ジニ係数〉は、この45度線と〈ローレンツ曲線〉の弧で囲まれる面積と、直角二等辺三角形の面積との比で、0に近いと所得格差は小さく、1に

載しました。その後、民主党は2月3日に「共生社会創造本部」を立ち上げ、格差や差別のない共生社会を作るための方針作りの作業に入り、現在、有識者や関係者などから格差・貧困問題に関するヒアリングを行なっています。民主党としては、今年の秋には政策要求や党としての活動方針を出す予定ですが、これらのヒアリングの中から、参考となるデータや識者の知見を紹介し、あらためて格差是正に向けた取り組みの重要性について考えてみたいと思います。

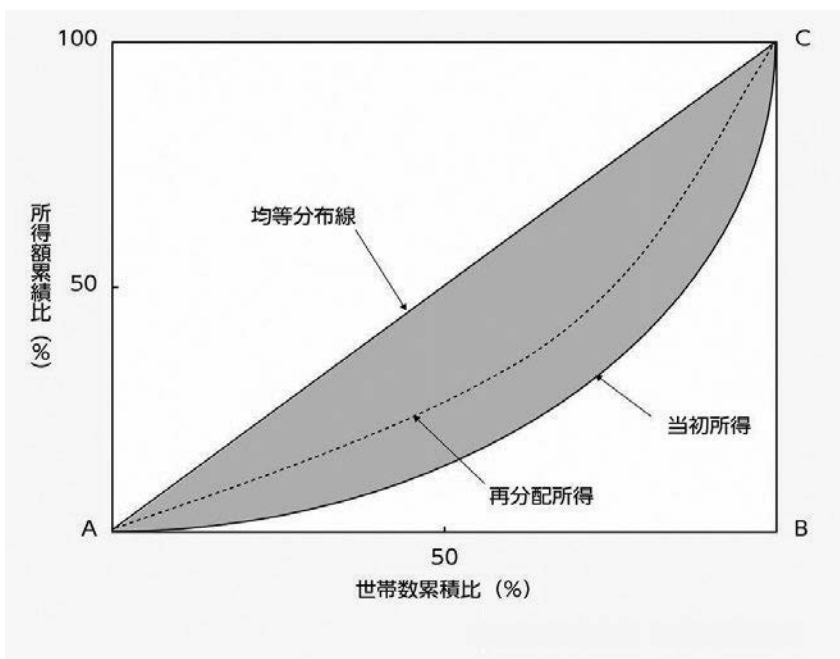
1. 格差と経済成長の関係

（1）OECDの政策・調査レポート

昨年12月に経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development 以下「OECD」）が発表した「格差と成長との関係」に関する政策・調査レポートは、国際的にも注目されるレポートとなりましたが、格差が拡大している日本においても、この問題を考える際に大いに参考になるものと考えます。

OECDは、先進工業国34カ国で構成される国際機関で、先進国間の自由な意見交換・情報交換を通じて、①経済成長、②貿易自由化、③途上国支援の三つを目標にして活動しています。とくに各国のデータを集めて分析し、それぞれの加盟国や先進国首脳会議などに対し、経済・社会政策に関する勧告・提言を行なうなど、極めて高い調査・政策立案能力を有するシンクタンクの機能を持った国際機関です。ちなみに、パリに置かれたOECD本部事務局は、直属スタッフの他、加盟各国の政府や諸機関から派遣された人材が業務に当たっており、労働組合団体と経営者団体から様々な意見を聞くことも制度化しています。労働組合の方で

図1 ローレンツ曲線

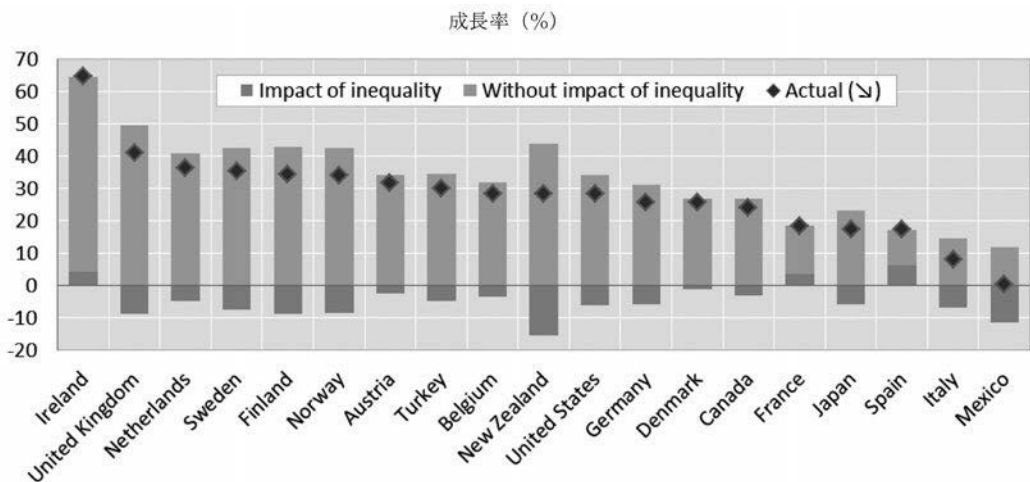


出所：平成24年版 厚生労働白書

近いと所得格差が大きいということになります。

〈ジニ係数〉は、その国において、所得の分布状況がどのようになっているのかをみることができます。例えば、ある二つの国の一人当たりの国民所得が同じだったとしても、実際の所得格差の実態は様々であり、この場合、〈ジニ係数〉を用いて比較すれば二つの国の格差の度合いの違いが分かり

図2 格差変動のその後の累積的成長に対する影響(推計)



注：格差の変動が1990～2010年の25～64歳人口1人当たりのGDP成長率にどのような影響を及ぼすかを推計したもの。「Actual(実際)」は、実際の1人当たりのGDP成長率。「Impact of inequality(格差の影響)」は、OECD各国の実際の格差変動(1985～2005年)および分析により推計された格差の成長に対する影響に基づき算出。「Without impact of inequality(反事実)」は、「Actual」から「Impact of inequality」を引いた差で、格差の変動がなかった場合の成長率と解すべきものを示す。ドイツの「Actual」成長率は1991年以降。オーストラリア、ベルギー、スペイン、アイルランドの場合、格差の変動は1985～2000年。

出所：OECD報告書「特集：格差と成長」(2014年12月)

ます。一方、(ジニ係数)が同じだったとしても、(ローレンツ曲線)の曲がり具合によつて二国間の格差の質が違つてくることにも留意する必要があります。

(3) 格差が経済成長に与える影響と対策

OECDは、「所得格差は、統計的にもその後の中期的な成長に悪影響を及ぼす」という結論を出しましたが、(ジニ係数)の増減と経済成長率の相関関係を国別に推計したのが次の図2です。

推計によれば、格差拡大が過去20年間の経済成長率を10%以上押し下げた国はメキシコとニュージーランドです。また、イタリア、英国、米国では所得格差が拡大していなければ累積成長率は6～9%高くなるとなっています。日本も、ほぼこの範疇に入ります。他方、スペイン、フランス、アイルランドは格差が縮小し、その分1人当たりのGDPの増加に寄与したと分析しています。

これら各国を対象にした分析において、「ある国の所得格差が拡大すれば経済成長は抑制され、格差を是正すれば経済成長は活性化される」との結果が得られたわけですが、OECDはその理由を次のように分析しています。

「格差拡大が成長に及ぼす最大の要因は、貧困層の増加によつて人的資源の蓄積が阻害されることにある。つまり低所得者の子ども達が教育機会を失うことによつて、その社会における技能開発が阻害されることが成長のマイナス要因になる」というものです。

格差があつても、社会的流動性(低所得の家庭で育つた子どもでも、ミドルクラスやそれ以上の社会経済地位を獲得するチャンスがある社会の状

能がどの程度、有効であるかを問う数字です。

まず、「相対的貧困」、「相対的貧困率」という貧困の捉え方ですが、国内の所得格差の実態把握や、国際比較をする上で有効な指標となっています。

「相対的貧困」とは、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割つて調整した所得)の中央値の半分に満たない世帯員を指し、全国民におけるその割合を示すものが「相対的貧困率」です。最新データである2007年の「国民生活基礎調査」では、日本の2006年の等価可処分所得の中央値は254万円で、その半分の127万円未満が相対的貧困者となります。世帯人数毎に表せば、単身者では手取り所得が127万円以下、2人世帯では180万円以下、3人世帯では224万円以下の場合相対的貧困者となります。また、厚生労働省の統計によれば、平成24年の我が国の相対的貧困率は16.1%となり、近年、とくに子供の貧困率の上昇が続いています(図3)。

(2) 所得再分配機能の強化を

さて、「貧困削減率」については、民主党の「共生社会創造本部」において、東京大学の沢真理教授がいくつかの特徴や課題を指摘されました。第一に、国際的に比較すると日本の「貧困削減率」は公的年金制度の成熟などを反映して急激に上向いてきたが、ヨーロッパ諸国に比べれば依然として低位にあること。第二に、現役世帯では全員が就業すると社会保険などの負担面が大きくなり「貧困削減率」はマイナスになること。第三に、「貧困削減率」を上げる政策としては貧困層が多い一人親世帯への支援(子ども手当、負の税額控除など)が効果的であること。

況)が低下しなければ社会全体が活性化し発展する可能性もあるのですが、現在は、先進工業国において格差はより拡大し、貧困などが世代を

越えて固定化している状況にあります。このことが成長に大きなマイナスの影響を与えているというわけです。また、OECDは、貧困または人口の最下位10%の所得層のみならず、とくに下位40%の所得層の動向が成長のマイナスに大きく影響していると分析しています。

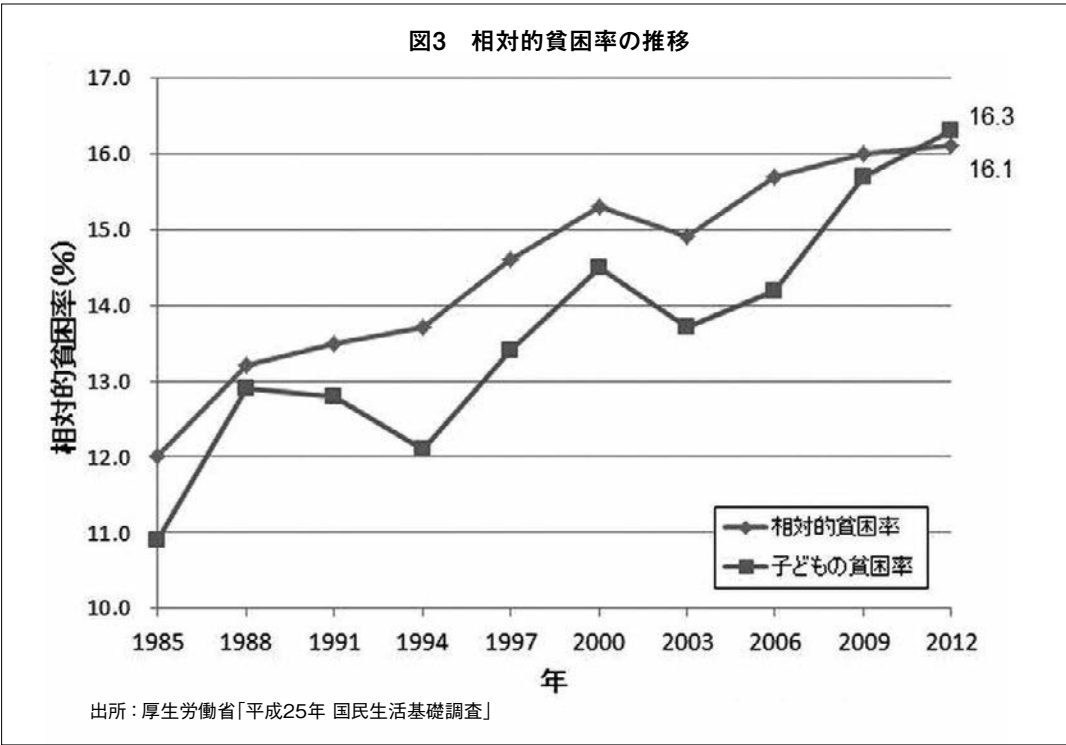
この点において、OECDは社会政策として、①貧困層への現金移転施策、②質の高い教育・訓練の実施、③保健医療などの公共サービスへのアクセス拡大―など、機会均等化を進めるための施策に対する社会的投資の拡大策を提言しています。

併せて、OECDは、これら「租税政策や所得移転政策による再配分政策の強化は、経済成長を損なわない」ということをデータを用いて強調しています。民主党政権の時にあつた「所得再配分政策と成長政策との間のトレードオフの関係」との批判は、データのにも間違つた説であつたことが明らかにされたのです。

2. 「貧困削減率」と政策のあり方

(1) 「貧困削減率」と「相対的貧困率」

格差問題と格差解消政策、あるいは所得再分配政策のあり方を考える際に、参考となるデータの二つが「貧困削減率(poverty reduction rate)」です。「貧困削減率」とは、相対的貧困層にある世帯の所得が政府の所得移転(手当、年金など)によつて可処分所得が増え、その結果どの程度貧困率が下がったかを表す数字です。つまり、政府が実施する租税政策、社会保障政策、さらには教育支援施策などにおける所得再分配機



以上のことから、我が国の所得再分配の政策は有効・公平に機能しているとは言えず、今後の政策の変更の検討が必要であると考えます。とくに勤労や資産運用などで得る所得が少ない高齢者世帯では、年金給付は多額の所得移転をもたらし「貧困削減率」を大きく引き上げるものとなりますが、貧困世帯で国民年金や国民健康保険に加入する人は、定額の高い保険料を納めることで可処分所得が大きく減り、「貧困削減率」をマイナスにしています。一方、我が国においては所得税の最高税率が低く抑えられていること、社会保険料算定の基礎となる標準報酬月額に上限・下限があることなども所得再分配機能を弱めている要因となっています。

大沢教授は、本来であれば所得の再分配機能を果たすべき日本の社会保障制度は、高所得者には優しく低所得者ほど厳しくなるという逆進性を持つことを指摘されました。確かに、国民年金や国民健康保険に加入している非正規雇用労働者などは保険料負担に耐えられないために制度から脱落し、最低限の社会保障すら受けられなくなる状況に追い込まれている現状があり、民主党が主張した消費税を財源とする最低保障年金制度の導入など、社会保障制度の抜本的改革が求められます。

OECDの分析は、所得再分配機能を重視した租税政策や所得移転政策は「適切な政策設計のもとで実施される限り、成長を阻害しない」ことを明かにしました。我が国としても、民主党政権時代の子ども手当や高校授業料無償化政策が家計の可処分所得を増やし「貧困削減率」を高めたという経過がありました。今後は、OECDの知見もふまえ、子どもの貧困対策を最優先しながら、貧困家庭や生活保護にまで至らない生活困窮者に対する施策を一段と充実させていかなければなりません。