

第 95 回中央委員会確認／2025.5.28

社会保障・教育・税制に関する政策構想

日本労働組合総連合会（連合）

連合「社会保障構想(第3次)」 (改訂版)

日本労働組合総連合会 (連合)

2025年5月

目次

はじめに……1

I. 社会保障をめぐる現状と予想される課題……1

1. コロナ禍で浮き彫りになった社会的セーフティネットの重要性……1
2. 少子高齢化の進行と家族の変化……2
3. 様々な「生きづらさ」を抱える人の増加……2
4. 過疎化や社会的孤立の進行……3
5. 労働力人口の減少……3
6. 非正規雇用などのさらなる増大と格差・貧困の拡大……3
7. 社会保障に対するニーズの変容と機能不全……4
8. 社会連帯の危機……4
9. ひっ迫する社会保障財源……4

II. 「社会保障構想（第3次）」のめざす社会保障のすがた～積極的社会保障と参加型社会保障により、すべての人が包摂された持続可能な社会の実現～……6

1. 連合がめざす社会と社会保障のすがた……6
2. 今後の様々な変化を乗り越え希望ある未来づくりに向けた重点戦略……8
3. 社会保障機能強化のための基盤整備……10

III. 参加型社会保障の推進と労働組合の役割……12

1. 社会保険、子ども・子育て支援など制度運営への主体的参画……13
2. 社会保険の完全適用に向けた取り組み……13
3. 労働条件の改善と雇用確保、労働協約の拡張適用の取り組み……13
4. 地域コミュニティの担い手としての参画……13
5. 労働者自主福祉活動の推進による互助・共助の強化……14
6. 社会保障政策の積極的な提言と「社会対話」の推進……14

IV. 具体的な制度改革の基本方向（各論）……15

1. 子ども・子育て支援……15
2. 社会的セーフティネット……21
3. 医療保障……27
4. 介護・高齢者福祉……32
5. 障がい児・者政策……38
6. 年金・所得保障……42

<付録>……48

「社会保障構想（第3次）」の点検……48

「社会保障ビジョンの見直しに関する検討委員会」の検討経過……50

「社会保障ビジョンの見直しに関する検討委員会」の構成……52

社会保障構想（第3次）改訂版

はじめに

私たちの生きる日本は、人口減少や超少子高齢化の進行、グローバル化やAI、IoTなど技術革新の進展といった経済社会の変化に直面している。また、くらしと雇用の将来不安、社会保障制度の持続可能性、地球規模の気候変動など国内外における課題も山積している。

連合は2010年12月以来、「働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件の下、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型社会」づくりに取り組んできた。社会のすがたが大きく変わろうとする中、改めてこの「働くことを軸とする安心社会」の重要性を再認識し、労働組合として「まもる・つなぐ・創り出す」をスローガンに取り組んでいくための「連合ビジョン」を2019年5月に策定した。

「連合ビジョン」では、必要な負担を分かち合い、社会の分断を生まない再配分を進めるとともに、希望あふれる未来が次の世代に続いていく「持続可能性」と、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない「包摂」の理念を基底に置くこととした。そのうえで、年齢や性別、国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず多様性を受け入れ、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない社会の実現をめざし、そのための政策と運動の強化を打ち出した。これを政策面で具体化するものが、働くことを軸に据えた「5つの安心の橋と基盤」の政策パッケージと、これをさらに補強する「社会保障構想（第3次）」である。

実現に向けた取り組みを進めてきた中で、人口減少・超少子高齢化のさらなる進行や新型コロナウイルスの感染拡大などにより、様々な課題が顕在化した。こうした状況に対し、「社会保障構想（第3次）」の点検・見直しを行うことで、現状の改善はもちろんのこと、すべての働く仲間・生活者が、将来に希望を持って働き続けることができ、地域で安心してくらししていくことができるよう、連合に集う私たちこそが「未来を変える」政策実現の取り組みを強化しなければならない。

今回点検・見直しを行う「社会保障構想（第3次）」「教育制度構想」と、これらの実現を支える税財政のあり方を提起した「税制改革構想（第4次）」などの実現に向け、「政策・制度 要求と提言」の策定や国会議員・地方議員との連携、審議会などにおける意見反映、職場や地域での活動、世論喚起などに連合全体で取り組んでいく。

I. 社会保障をめぐる現状と予想される課題

1. コロナ禍で浮き彫りになった社会的セーフティネットの重要性

新型コロナウイルスの感染拡大による影響が長期化した中、日本の社会的セーフティネットが脆弱であることが浮き彫りになった。困っている人への支援が十分に行き届かず、その影響は、不安定な雇用形態で働く人、女性、外国人、フリーランスや個人事業で働く人など、立場の弱い人へ真っ先に影響が及び、日々の生活が脅かされる事態を招いた。また、コロナ禍でデジタル化による迅速な給付に期待が寄せられた一方で、高齢者や低所得世帯などでデジタル技術へのアクセスが限られて情報格差や教

育格差につながることへの懸念も指摘された。

このような状況下、生活困窮者自立支援制度の重要性が改めて認識されることとなった。コロナ禍前まで年間 22～25 万件の間で推移していた自立相談支援機関への新規相談受付件数は、2020 年度一気に増加し、前年度の約 3.2 倍の 78 万人を超えた¹。一方で、生活保護の申請件数は 2020 年 4 月に前年同月伸び率で 25% 増加したものの、5 月以降の申請件数は落ち着きを見せた²。緊急小口資金などの特例貸付、新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金、自立相談支援機関の人員体制強化・相談支援の環境整備などに加え、住まいにも課題を抱える生活困窮者に対して住居確保給付金を支給するなど、各種支援措置が集中的に講じられた結果と言える。しかしながら、緊急小口資金貸付の償還をめぐる課題のほか、支援体制の地域格差も相まって、生活に困窮する人の課題が複雑化かつ多様化している状況への対応が課題である。

2. 少子高齢化の進行と家族の変化

日本の総人口は 2008 年をピークに減少に転じた。若年人口は総人口に先立ち減少の一途をたどっており、2016 年に出生数が 100 万人を割り、2023 年には過去最少の約 72 万 7 千人となった³。また、団塊の世代の高齢化とあわせ平均寿命は延伸を続けており、65 歳以上人口は急激に増加している。こうした状況は 2040 年に向け着実に進むことが予想されている。

世帯については、長寿化による高齢女性単身者の増加、高齢者と子の同居の減少や晩婚化・非婚化といったライフスタイルの変化などにより、単独世帯は増加傾向にあり、平均世帯人数は減少の一途をたどっている。そしてこうした状況は、今後さらに進んでいくことが見込まれている。

3. 様々な「生きづらさ」を抱える人の増加

これまで地域の相互扶助や家族の助け合いなどで支えられてきた人々のくらしが、核家族化などにより変化が生じ「生きづらさ」の要因が複雑化かつ多様化している。また、高齢化や未婚率の上昇による単身世帯の増加に伴い、ひきこもりや社会的に孤立する人々の心身の不調や経済的困窮などの課題が発見しづらくなっている。一方で、高齢の親が長年ひきこもる子どもの生活を支える「8050 問題」、育児と介護のダブルケア、子どもが家事や家族の世話などを日常的に行うヤングケアラーなど、家族の助け合いだけでは解決できない課題も生じている。医療・介護サービスの利用や支援を拒否し、生活や心身の健康維持ができなくなる「セルフ・ネグレクト」も社会問題化しており、高齢化や人間関係の希薄化に伴い、今後も増加することが懸念されている。

自殺者数は 2010 年より減少傾向だったが、コロナ禍の 2020 年に女性や小中高生の自殺者が増えるなど、20,000 人以上で推移している⁴。子どもでは、2023 年度の小・中・高等学校から報告のあった自殺した児童生徒数は 397 人と減少しておらず、不登校児童生徒は 415,252 人（小中 346,482 人、高 68,770 人）と過去最多となった⁵。

自殺や「セルフ・ネグレクト」の予防には、様々な「生きづらさ」を抱える人々を支援することが重要であるが、自ら支援を求めることが難しい人々や潜在的な相談者

¹ 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査」集計結果（2015～2020 年度）

² 厚生労働省「2020 年度被保護者調査」

³ 厚生労働省「2023 年人口動態統計」

⁴ 厚生労働省・警察庁「2024 年中における自殺の状況」

⁵ 文部科学省「2023 年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」

の把握と、早期に関わりをつくるアウトリーチによる包括的かつ伴走型の支援体制の確立が課題となっている。

4. 過疎化や社会的孤立の進行

地方においては、過疎化が進行し、高齢者を含め人口が減少している地域もあり、こうした地域では行政サービス、交通、医療、買い物などの利用が困難となり、さらなる過疎化を進め、地域コミュニティの維持を困難にしていくことが懸念されている。

こうした動きに対して、都市部への人口集中が進んでいる。閉鎖性の高い集合住宅に高齢者など様々な支援を必要とする人が生活している場合が多いこと、複数世代にわたり生活する人が相対的に少なく地域コミュニティが比較的希薄であることなどから、こうした支援を必要とする人の社会的孤立を防いでいくことが課題となっている。

5. 労働力人口の減少

人口減少局面に移行した中においても、労働力人口は 2005 年以降横ばいを続けている。これは女性や高齢者の就業の増加が人口減少をカバーしているものである。今後の就業者数の見通しについて、労働政策研究・研修機構の「2023 年度版 労働力需給の推計」によれば、2022 年の 6724 万人から 2030 年に 6430 万人、2040 年に 5768 万人に減少すると見込まれているが、成長実現と労働参加が適切に進むことにより、2030 年に 6858 万人に増加した後、2040 年に 6734 万人と、2022 年と概ね同水準になるとのシミュレーションが示されている。

日本で働く外国人労働者数は年々増加しているが、外国人労働者をめぐる労働関係法令違反および人権軽視などの問題は依然として後を絶たず、家族を含めた社会保障の適用や地域コミュニティにおける共生も課題となっている。

このような中で、医療・介護・福祉サービス提供を担う人材の確保は困難さを増しており、とりわけ介護サービスにおいては、人材確保ができないことを理由とする事業所の休止・廃止が増加している。

6. 非正規雇用などのさらなる増大と格差・貧困の拡大

パート・アルバイト、派遣社員、契約社員などのいわゆる非正規雇用で働く人が年々増加しており、役員を除く雇用者に占める割合は約 4 割と、高水準が続いている。もはや基幹的な労働者であるにもかかわらず、いわゆる正社員の賃金に対して、非正規雇用で働く人の賃金は約 7 割となっている。雇用形態における賃金格差が存在しており、将来の生活に対し自助努力による資産形成は困難である。

とりわけ、いわゆる「就職氷河期世代」⁶には、1990 年のバブル崩壊以降就業機会に恵まれず、また就職活動を通じ心身を病み就業できなくなる人も見られるなど、社会問題となった。十分な稼得機会が得られなかった人にとって、自助努力による資産形成は到底困難であり、同時期は就労条件による社会保障の適用が現在に比べ限定的であった。同世代は人口の比較的多い団塊ジュニア世代（1971～74 年生まれ）とも重なることから、高齢期を迎える 2035 年以降に大きな貧困層を生み出さぬよう所得保障の確立が大きな課題である。

また、女性雇用者の 5 割以上がいわゆる非正規雇用で働く人であり、男女間賃金格

⁶ 概ね 1990 年半ば～2000 年半ばに学校卒業期を迎え、雇用環境が厳しかった時期に就職活動を行った世代

差は年々縮小しているとはいえ、未だ女性の賃金は男性の8割弱程度⁷であるうえ、結婚や出産で就労期間が途切れる場合もある。厚生年金（第1号）受給権者の基礎年金を含む老齢年金の平均年金月額も女性は男性より約5.9万円低い約10.5万円にとどまる⁸。また、国民年金（基礎年金のみ）の受給権者は女性に多く男性の4.4倍に相当する403万人おり、老齢年金の平均年金月額は約5.1万円⁹と、高齢女性の貧困対策も課題である。

7. 社会保障に対するニーズの変容と機能不全

これまで述べてきたような人口動態、世帯の変容、就業構造の変化などによる課題の変化、多様化、複雑化に対し、社会保障制度が十分対応できているとは言い難い。

これまで社会保障は、高齢者中心に発展し、2009年に発足した民主党政権以降、子ども・子育て支援や現役世代を含む生活困窮者支援の充実・制度化、社会保険の適用拡大などが進められた。その後、政府は「こども未来戦略」を策定するなど制度改正を行ったが、実効性や財源確保策に多くの問題が残されている。多様で複合化する課題に対し、安心して暮らし、希望するすべての人がやりがいを持って「働くこと」につながるができる支援が、一人ひとりに行き渡る社会保障の構築が課題である。

8. 社会連帯の危機

私たち一人ひとりが社会で生きていくうえで、家族、職場、地域社会など様々な場で連帯することが生存の条件であることを繰り返し経験してきた。その知恵が社会保障制度として具体化されてきた。「社会保障は、個々人を基底とすると同時に、個々人の社会連帯によって成立するものであり、今後その役割はますます重要になるといわねばならない」（社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築に関する勧告」1995）とあるとおり、社会保険、税の財源如何にかかわらず、社会保障の成立条件である。

しかし、今日、人種、信条、性別、社会的身分または門地の違いだけでなく、民族や障がいがあること、性的指向・性自認などを理由にした差別や偏見、偏狭な自己中心主義、自己責任論が猛威をふるっている。このような考え方は社会連帯を真っ向から否定するものであり、社会保障の危機と言える。

9. ひっ迫する社会保障財源

高齢者の急速な増加は社会保障費の増嵩を招く。高齢者人口は2043年まで増加傾向が続くと推計され、他方、減少が見込まれる現役世代および次世代の負担の増加につながる。

民主党政権下で消費税率10%への引き上げを決めたが、政府はその後、経済活性化による経済運営で税収増を確保することとし、消費税率引き上げを延期するとともに、2020年のプライマリーバランス黒字化のスケジュールも先延ばしした。

また、社会保障給付費の事業主負担の比率は大きく低下し続けている一方で、地方自治体の負担が増大している。地方自治体においては、人口動態や産業構造の影響で、財源確保に課題を抱えている。

こうした中、政府は、子ども・子育て支援の拡充に必要な財源を、①既定予算の最大限の活用、②（社会保障の）歳出改革の徹底に加え、③医療保険とあわせて新たに

⁷ 厚生労働省「2022年賃金統計基本統計調査の概況」

⁸ 厚生労働省「2022年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」

⁹ 厚生労働省「2022年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」

「子ども・子育て支援金」を徴収する仕組みを創設して確保することとした。

人口減少・超少子高齢社会を乗り越えていくには、社会保障財源について、社会保険料および税を中心に国民、事業主が公正なかたちでさらに負担していかざるを得ない。その際、社会保障は全世代を対象とすると同時に、税・社会保険料負担についての透明性と納得性を高め、広く負担していくことにより財源をいかに安定的に確保していくかが課題である。

II. 「社会保障構想（第3次）」のめざす社会保障のすがた

～積極的社会保障と参加型社会保障により、すべての人が包摂された持続可能な社会の実現～

「社会保障構想（第3次）」は、前述の情勢と将来見通しを踏まえ、「働くことを軸とする安心社会」を深化させるための基盤となる社会保障制度改革の基本的考え方と具体的な制度設計のすがたを提起するものである。

社会保障は社会の安心と安定の基盤であり、その活力の源泉でもある。貧困と社会的格差の拡大や、人々の孤立が進めば、社会不安から治安の悪化など社会問題が深刻化し、結果として社会的リスクが高まり社会的コストは増大する。社会保障は「社会の安全保障」の基盤といっても過言ではない。人口減少・超少子高齢社会においては、こうしたセーフティネットの機能に加え、将来の担い手である次世代の育成と就業率の向上を同時に進め、すべての人が支え合い共生できる活力ある持続可能な社会を実現することも、社会保障の役割に位置づけるべきである。

今後家族や地域による支え合い機能が一層低下し、様々な地域において人々が孤立しかねない状況が拡大することが予想される。そのような状況において、社会連帯を基盤とする社会保障こそが人々の支えとなるものである。

これまでの社会保障は、救貧、貧困への防波堤、病気やけが、加齢などへの対応といった、いわば対症療法型の支援、補填が中心であった。今後は、貧困に陥る前に、就労を軸に積極的・能動的に支援を行うことや、次世代を担う子ども・子育て世帯を社会全体で支える「積極的社会保障」を押し進めていくことが必要である。

1. 連合がめざす社会と社会保障のすがた

(1) ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）政策のさらなる推進

私たちが人口減少・超少子高齢社会を前に進んでいくとき、社会を構成する私たち一人ひとりのもつチカラが最大限に発揮でき、皆が手を携えながら前に進んでいく社会であることが重要となる。社会的排除は人権に反するだけでなく、社会資源の活用の観点からみても不合理に他ならない。社会連帯と就労を基礎に支え合い、誰一人取り残されることのない共生社会を実現していくため、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）政策を一層推進していくことが重要である。

そのため、特定のグループに対する「救済」を目的とした制度からすべての人々を対象とする「普遍主義」、「措置」から「利用と契約」へと発展してきた社会保障のあり方をさらに押し進めていくことが重要である。とりわけ、社会保障制度の充実の結果、制度の縦割りによりカバーされない人が出ないようにする必要があるという意味で、また、共生社会を実現していくためにも、「普遍主義」は一層重要性を増す。

また、様々な困難に直面したときに社会的孤立を防ぐため、社会保障や様々な資源を持ち寄って、原因を探り、必要な支援を行い、社会の一員として参加し、就労をめざすために、パーソナルサポートなど包括的で切れ目のないオーダーメイド型の支援によるセーフティネットが、全国に構築されることが重要となる。

その際、支援される人と支援する人の役割を固定的に位置づけるのではなく、私たち一人ひとりが自らを、人生の各局面で支え支えられる存在として理解していくことが重要となる。

(2) 積極的社会保障政策と積極的雇用政策の連携

失業の予防を目的とした「雇用調整助成金」や、離職・失業時のセーフティネットである「失業等給付」、「求職者支援制度」があるものの、ひとたび労働市場から排除され貧困に陥ると再び労働市場に戻ることが困難な状況が、依然として続いている。労働市場からの排除は、社会保障機能を支える根幹である社会保険機能の弱体化にもつながり得る。こうした状況を転換するため、一人ひとりが直面する困難を様々な社会資源が早い段階で察知し、セーフティネットを提供する「プッシュ型社会保障」を推進し、生活上の課題を解決することが重要となる。そのうえで、職業訓練や就労支援策（積極的雇用政策）により、再び労働市場に戻ることのできるトランポリン型の支援施策の確立は、労働力確保という大きな課題に直面する中、今後さらに重要となる。

(3) 生涯をつうじて安心が確保される全世代支援型社会保障の構築

現役世代の生活は、終身雇用制や賃金制度、企業内福利厚生などにより、企業により保障されてきた。また、子育てや介護などの役割は家庭が地域と相まって担ってきた。こうした「日本型福祉社会」の下、社会保障制度は高齢期に重点的に整備されてきた。

しかし、現役世代においては、経済のグローバル化の進展や雇用の流動化の中で不確実性が高まっていること、長寿化による介護の必要性の高まりなど、仕事と生活の両面においてリスクが高まっている。また、子ども・若者の成育過程においても、様々な困難が待ちかまえており、こうしたリスクや困難は家庭全体に波及し得る。

単身化、過疎化、非正規労働などが進行し家族や地域、職場での支え合い機能が低下する中、こうした困難を取り除くための支援も社会保障が発揮すべき機能となっている。こうした社会の変動は人口減少・超少子高齢化が進む今後も続くことが予想されている。このような状況において、「高齢者中心の社会保障」から、子ども・若者・現役世代から高齢期まで生涯を通じて安心が確保される「全世代支援型社会保障」への再構築を一層推進していくことが重要となる。

(4) 拠出者、利用者、地域住民などによる参加型社会保障の推進

これまで社会保障について、私たちは拠出者、受給者といった一面的な立場で理解しがちであった。こうした理解の下では、主に拠出する役割を求められる現役世代においては、負担に対する抵抗感だけを認識する一方、社会保障給付を受ける人は「保護の客体」として後ろめたさを感じながら制度に接しがちである。

しかし、人は一生涯を通じて、支え支えられる立場となることから、社会保障制度に対する受け身の立場ではなく、労使など拠出者、受給者が制度を構成する主体として制度の設計や運営等に参加・参画する「参加型社会保障」を一層推進することが重要である。

また、保育施設や児童相談所、障がい者施設などの建設が地域住民の反対に遭う場面が各地で報告されている。連帯が成立基盤である社会保障の危機の現れである。こうした状況は、生活上直面し得る様々な困難を自らの問題として理解する機会が不足していることにより生じ得ると考えられる。こうした状況を改善するため、社会保障給付やサービスの提供にあたっては、受給者、拠出者にとどまらず、労働者、地域住民といった様々なステークホルダーが運営やチェック機能を果たしていくしくみを確立していくことが重要である。

(5) 社会保障を持続可能とするための安定財源の確保

積極的社会保障政策や新たなニーズに対応した全世代支援型社会保障を推進し、人口減少・超少子高齢化が進む中においても全国で安心して介護や子育てができるためのサービスの担い手を確保していくには、その費用を賄う財源の確保とその負担の分かち合いが不可欠である。そのためには、「参加型社会保障」の推進を通じて税・社会保険料負担についての透明性と納得性を高めることが重要である。

現在、社会保障費用は、社会保険料負担（労使・個人負担）、税負担（国・自治体）、利用者負担、事業主拠出（子ども・子育て拠出金）などで賄われており、これに加え、新たに「子ども・子育て支援金（社会保険料（労使・個人負担）」が2026年4月に創設される。

「社会保障構想（第3次）」の実現には追加の財源が必要となるが、各制度の目的・性格の違いに応じて、社会保険方式と税方式それぞれの特徴を踏まえた財源確保策が講じられるべきである。そのため、子ども・子育て支援については、社会全体で支えていく目的を踏まえれば、「子ども・子育て支援金」を見直し、公費による財源確保を検討する必要がある。

その他の制度については、基本的には現行の枠組を堅持しつつ、「国民皆保険・皆年金」の下、医療・介護・年金の社会保険制度が持続可能となるよう、社会保険料負担、税負担、利用者負担、事業主拠出などの構成比率を制度ごとに判断していく必要がある。その際、人口減少・超少子高齢化が急速に進行する期間に限って構成比率を見直し、社会保障のベーシック・サービスとされる医療や介護などには、すべての人にサービスを提供するため、公費投入を増やすことなどの財源確保策についても検討の余地がある。

そしてこれらの財源は、主に①経済成長や所得向上に伴う税収の自然増、②財政運営の効率化による歳出削減、③税制抜本改革による税収確保により賄う必要がある。

2. 今後の様々な変化を乗り越え希望ある未来づくりに向けた重点戦略

日本は世界各国で最も高齢化の進んだ国であり、かつ、社会保障制度の整備が進められてきた先進国である。こうした状況の中で人口減少局面を進む際に手本となる諸外国の例は存在しない。そこで、政策面においても、連合ビジョンにもとづき、すべての働く仲間・生活者が、将来に希望を持って働き続けることができ、地域で安心してくらししていくことができるよう、「私たちが未来を変える」取り組みを強化しなければならない。今後の社会に起こり得る様々な変化を想定し、連合として何を求め何を守り抜くのかを再確認し、コロナ禍の教訓も踏まえた政策の補強を行い、社会保障を安心と活力の源とした、人口減少・超少子高齢社会を乗り越え希望ある未来づくりに向けた戦略を展開していくことが必要である。

また今回の「社会保障構想（第3次）」改訂に先立ち連合は、働くことを軸に据えた「5つの安心の橋と基盤」の政策パッケージにも掲げる「働き方などに中立的な社会保険制度のあり方」について検討を深めた。この施策を進めていくうえで、疾病や育児・介護などで働きづらい人や働きたくても働けない人も一定数存在する現状に対し、仕事と治療の両立支援や子ども・子育て支援の充実、在宅ケアの充実といった支援策の強化が求められる。このような「働きたいという希望を妨げる困難を取り除く」ことは、「社会保障構想（第3次）」改訂版においても重点戦略として位置づけ、その

実現に向けて着実な前進をめざす必要がある。

また、これらのサービス提供を担う人材の処遇改善を通じた人材確保は、人口減少・超少子高齢社会において欠かすことのできない重点戦略であるとともに、社会保障機能の強化をはかるための基盤と位置づけ、実現に向けて施策が着実に実行されなければならない（「3. 社会保障機能強化のための基盤整備」を参照）。

（1）子ども・子育てを社会全体で支える仕組みをつくる

活力ある持続可能な社会を実現するため、将来の担い手である次世代の育成を進めていくには、子ども・子育てを社会全体で支えていく体制づくりを強力に押し進めることが必要である。

子どもを育成する第一義的な責任はすべての保護者にあるが、子どもは育ちの場を選ぶことはできず、与えられた環境で成育するしかない。子どもの最善の利益を重視する観点から、子どもに関する社会手当や現物給付は子ども自身に対する給付と位置づけることにより、子ども・子育て支援については所得制限を無くし、すべての子どもを平等に取り扱うべきである。

また、子どもを社会全体で支えるという考え方に立ち、保育サービスの質を改善しつつ待機児童を速やかに解消した上で、保育サービスの無償化と保護者の就業に寄らずすべての子どもに対する質の高い幼児教育・保育の提供を実現する必要がある。

出産・子育てを行う世帯に対しては、出産前から子の青年期を通じ支援を強化し、子育ての不安を解消する取り組みを進める必要がある。あわせて、子自身が直面する課題を、専門家や様々な社会資源などとともに解決し、大人への成長を支えていくことが必要である。こうした取り組みと連合「教育制度構想」により貧困の連鎖を解消していくことが重要である。

（2）安心の住まいを保障する

人間としての生活の基本は「衣」「食」「住」である。中でも「住まい」を確保することは、日本において特に都市部では実現が困難な場合が少なくない。しかし、住まいは単に生活の基本要素であるだけでなく、事実上就労のための基礎的条件ともなっている。そのため、住まいを確保できないことにより、就職を遠ざけ、結果として働きたいという希望や社会的自立を妨げることにつながる。

そのため、すべての人が文化的な生活を営めるよう、生活困窮者自立支援制度および生活保護制度とも組み合わされた「恒常的な居住保障制度」の整備が重要である。具体的には生活困窮者、高齢者、子育て世帯、被災者など、住宅確保要配慮者に対する住宅補助制度【居住保障Ⅰ】に加え、生活困窮者の求職期間中および就職後の賃金支給までの間の生活費をセットで保障する居住・生活保障制度【居住保障Ⅱ】の創設が求められる。

（3）働きたいという希望を妨げる困難を取り除く

家族の介護や看護による離職者数も依然として年間約 10 万人を超え、育児・介護のダブルケアを抱えている課題も見られる。障がい児や医療的ケア児のケアをしながら働く労働者、何らかの疾患で通院している労働者も増加傾向にある。また、育児休業取得や短時間勤務制度の利用は圧倒的に女性が多く、女性の年齢層別正規雇用比率は 25～29 歳のピーク後に減少しているなど、固定的性別役割分担意識などの課題も内在している。こうした中、働き方やライフスタイルが多様化する中で、育児、介護、

治療など個々の状況や希望に応じて、すべての労働者がライフステージにかかわらず仕事と生活を両立できるようにすることが必要である。

働きたいという希望を妨げる様々な困難を取り除き、「働くこと」に結びつけられるよう、両立支援はもちろんのこと、複合的なニーズをあわせ持つ人への社会保障サービスを確保し、連合がめざす「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けて「くらしと働くことをつなぐ橋」を確立することが求められる。

(4) 健康でいきいきくらすための環境をつくる

今後長寿化が着実に進むことから、一人ひとりが自己実現可能な豊かな人生を謳歌できるよう、若い時期から健康の維持・増進に対する意識と関心を持つことが重要となる。

しかし、生まれながらにして病気や障がいのある人や免疫疾患がある人など、医療や福祉などの支援が不可欠な人も少なくない。健康の度合いを人間の価値に置き換えるようなことは絶対にあってはならない。

労働者にとっての健康の維持・増進には、1日の3分の1を過ごす職場の環境が大きな要素となる。長時間労働の抑止や夜勤負担の軽減をはじめ、ワーク・ライフ・バランスが確保できる勤務体制の確保、メンタルヘルス対策をはじめ使用者の安全配慮義務の徹底や労働安全衛生の強化などが重要である。

加えて、普段からの適度な運動の実践や生活習慣病予防のための保健指導の確実な実施、栄養改善の取り組みなど、一人ひとりの取り組みに対する積極的な支援を行政や職場が行っていくことも重要である。

(5) サービスの質や利便性の向上などに向けたDXの推進と個人情報保護を強化する

労働力人口が減少する中であっても医療・介護・福祉サービスをニーズに応じて提供していくためには、効果的な治療方法や介護の手法などの確立や効率化が重要となる。医療・介護のデータ集積・分析やロボット・センサーをはじめとしたICTやAIなど新技術の積極活用を強力に推進して、治療方法の標準化や認知症ケアなど新たな介護技術に反映し、国民・患者・利用者がその恩恵を享受できるよう、医療・介護の質や利便性の向上などにつなげることはもとより、現場を担う人材の負担軽減に資するよう取り組みを進める必要がある。また、医療機関・介護事業所の規模によってDXの活用に格差が生じることのないよう普及をはかるとともに、情報の連携・活用にあたっては、その機微性に鑑み、自己情報をコントロールできる仕組みとし、情報の提供を受ける保険者などに対し、公益を目的とし、利用範囲について国民的合意形成をはかることや、適正利用の遵守など厳格な管理を行うなど個人情報保護の強化が不可欠である。

3. 社会保障機能強化のための基盤整備

積極的社会保障政策や新たなニーズに対応した全世代支援型社会保障を推進し、人口減少・超少子高齢社会を乗り越えていくための基盤として、まず(1)サービスの担い手を確保・育成することが不可欠である。また、(2)国と地方自治体、市民セクターなど民間などとの役割と責任を明確にした上で、相互の緊密な連携を進めるべきである。さらに(3)国民合意による社会保障改革のための「協議の場」の設置が必

要である。

(1) 医療・介護・福祉サービス提供を担う人材の育成・確保

高齢化と世帯単位の小規模化の進行により、今後、医療、介護、福祉、子ども・子育て支援のニーズは増大する。しかし、現状においてすでに、仕事に見合った処遇とは言えないことなどから人材不足が深刻化し、サービス提供の持続可能性が揺らいでいる。また、様々な困難に直面する人への支援やコーディネートを行うソーシャルワークの専門人材が今後一層重要となるとともに、高齢者や子どもに対する地域における生活援助や見守りなどを行う人材の育成がすべての地域で進んでいるとは言い難い状況である。

労働力人口が減少する中で、各サービスをニーズに応じて安定的に提供し、その質を向上させるためにも、人材確保を強力に推し進めることが必要である。そのため、これらの人材のさらなる処遇改善を継続的かつ集中的に行うとともに、専門人材の育成を推進する必要がある。また、デジタル技術やICTの活用による効果・効率的な介護の手法を確立し、現場での業務負担の軽減につなげる必要がある。さらに、医療の地域偏在および診療科間の偏在を是正するため、医療人材の育成と配置について一定の強制力を働かせることも必要となる。

同時に、こうした人材を、労働力人口が減少する中で確保していこうとすると、就業構造を大きく変えることにもなり得る。しかし、社会保障分野における人材確保は、あらゆる産業における生産性の向上の度合いなどを踏まえつつ進めざるを得ない。そのため、今後は、自治体とサービス事業者との連携のみならず、市民や労働者が地域の中で支え合いの活動に取り組み、専門人材との役割分担と連携強化をはかり、地域の実情に応じた対応を進めることがこれまで以上に重要となる。

(2) 社会保障における国・地方自治体・NPOなどの役割分担と連携強化

積極的社会保障政策や新たなニーズに対応した全世代支援型社会保障を実施していく際には、関係する各主体の役割と責任を明確にし、相互の連携を緊密にしていくことが必要である。

①各主体の役割や責任

a) 国

社会保障全体の制度設計、財源確保、情報・統計、全国一律の制度による給付水準の設定、ナショナル・ミニマムの保障（地方自治体等における実施の支援を含む）と基準設定、医薬品の安全・承認、感染症対策、公衆衛生など

b) 地方自治体

ア) 都道府県

医療・福祉・介護分野の実施機関に関する基盤整備・指導監査・人材確保、ナショナル・ミニマム保障の実施（市町村の実施するものを除く）、地域保険の財政運営・指導監査など

イ) 市町村

現物サービスの実施、地域保険による住民サービスの実施など

c) 社会福祉協議会、非営利法人・団体など

国や地方自治体の基準・指導の下、医療、福祉、介護、子ども・子育て支援などを実施（特に、様々な困難に直面している人への対応が求められる）

d) 営利企業

国や地方自治体の基準・指導の下、介護、子ども・子育て支援などを実施

②小規模自治体などにおける実施体制の確保

人口減少に伴い、過疎地域を中心に自治体による社会保障の実施が困難になることが考えられる。しかし、社会保障はいずれの地域で生活する人にも確実に提供されることが求められる。特に社会保険を財源にする医療・介護分野においては、「保険あってサービス無し」となれば制度の根幹を揺るがす事態となりかねないものであり、実施体制の確保は極めて重要である。

そのため、広域連合制度や一部事務組合など自治体間の広域連携の仕組みを活用するとともに、サービス提供を担う事業者はできる限り協力することとし、特に社会福祉協議会や非営利法人・団体は協力義務を負うものとする必要がある。その際、国と都道府県は、確実な実施のために当該自治体に対し支援を行うことが不可欠である。

③地域の実情を踏まえた分権型社会保障の推進

社会保障の実施にあたっては、全国いずれの地で生活する人にとっても不利・有利の差があるべきではない。しかし、それぞれの地域において、人材、実施機関の配置、財政、習慣、地域組織の機能など資源の状況に違いがある。また、地域の抱える課題も様々である。

そのため、社会保障に関するサービスの提供に関しては、国がナショナル・ミニマムとしての基準を定めた上で、市町村が都道府県の支援を得ながら、地域の実情を踏まえた実施体制を確保していくことが重要となる。

(3) 国民合意による社会保障改革のための「協議の場」の設置

社会保障制度に対する国民の信頼を高めるには、どのような政権の下でも、基本的な制度の方向性は大きく変更すべきでない。そのため、今後の社会保障制度改革について、政府、各政党が責任あるビジョンを示し、各政党、労使、国民各層の代表による国民的な「協議の場」を設置し、国民合意の下に着実に改革を進めていくことが必要である。

Ⅲ. 参加型社会保障の推進と労働組合の役割

社会保障は支え合い・助け合い（社会連帯）のシステムであり、この連帯こそ労働組合の原点であり「チカラ」である。その意味で、労働組合と労働運動には、積極的社会保障と参加型社会保障を推進し、実践する役割を担い、自らセーフティネットの機能を果たす社会的・歴史的な責任がある。

社会保障の歴史・源流の一つは、職域における支え合い・助け合いのシステムであり、これを社会保険など国の制度に発展させてきたものである。職域から始まった社会連帯が医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険、介護保険の源流であり、属性を問わず適用する普遍的な「国民皆保険・皆年金」制度へと発展してきた。しかし、拡大する非正規労働で働く人や就職困難者、稼得機会に恵まれなかった人などの保障に十分対応できておらず、人口減少・超少子高齢社会においてその課題は拡大すること

が懸念される。

まだ誰も経験したことのない人口減少・超少子高齢社会を進む今、積極的社会保障と参加型社会保障を推進し安心社会を実現していくことは、社会連帯を実践してきた労働組合と労働運動の社会的な役割である。労働組合には、社会の一員としての存在を再認識し社会に目を向けた運動と活動を強化し、主体的に積極的社会保障と参加型社会保障を推進していくことが求められる。

特に、長時間労働の解消や賃金・労働条件の改善に向けた職場での労働協約の締結とその同業種・地域への適用の拡張、共済活動など、労働組合によるセーフティネット機能の強化を自ら取り組むことに加え、地域社会での活動に対し社会的な期待が高まっている。また、労働組合のセーフティネット機能を広く発揮するためには、あらゆる働く人に労働組合に参加してもらえるよう取り組みを進めることが重要である。

そのため、次の取り組みを職場、地域、中央の各段階で進めていく。

1. 社会保険、子ども・子育て支援など制度運営への主体的参画

参加型社会保障を推進するため、各企業などの単位で構成する健康保険組合、協会けんぽ、労働保険事務組合、共済組合、企業年金基金、日本年金機構、年金積立金運用、子ども・子育て支援など各種制度の運営に、被保険者・労働者・利用者・住民代表などとして労働組合が主体的かつ積極的に参画・関与していく。

2. 社会保険の完全適用に向けた取り組み

パート・アルバイト、派遣社員、契約社員等のいわゆる非正規労働で働く人など、すべての雇用労働者に社会保険を完全適用させる。そのため、事業者単位の加入に加え、5人未満事業所などを対象にした個人単位での加入方式、事業主負担の見直し（賃金に一定率を賦課する方式への移行）、中小・零細事業者などの事務を担う「社会保険事務組合（仮称）」制度の創設に取り組む。これら制度改革に加え、労使協議を通じた適用促進の取り組みを進める。

3. 労働条件の改善と雇用確保、労働協約の拡張適用の取り組み

長時間労働の縮減、育児・介護休業の取得促進、子育て支援の充実、育児・介護・治療における雇用の継続・確保などワーク・ライフ・バランス推進、「男性中心型労働慣行」からの脱却、性別役割分担意識の払拭、障がい者や高齢者の雇用促進、パート・有期・派遣などの労働者の均等・均衡処遇の確保、外国人労働者の労働条件の確保・改善を進める。また、自治体、NPOとの連携などにより地域における雇用創出、子ども・子育て支援サービスの充実などの取り組みを進める。

さらに、「36協定」や企業内最低賃金など労働協約締結を通じ、これら職域における賃金・労働条件の改善を関連産業・業種・地域への拡張適用（産業別最低賃金など）により、未組織労働者の労働条件改善につなげる取り組みを進める。また、労働組合による産業横断的な職業教育、就労支援の取り組み（無料職業紹介など）など、労働組合がもつセーフティネット機能の強化に取り組む。

4. 地域コミュニティの担い手としての参画

子どもや子育て世帯、高齢者、様々な困難に直面する人に対する支援に取り組むNPOなどの活動に参加するなど、地域コミュニティの担い手としての取り組みを進める。その際、構成組織・地方連合会・地協・単組などの取り組み事例を参考に、労福

協や退職者連合、地域の人々などとネットワークを構築しつつ、労働組合自ら地域での活動に参画していくことが重要である。特に災害時などには、労働組合の組織力を活かし救援などの活動に積極的に取り組む。また、社員向けの保育施設の地域への開放に向けて労使協議を進めるなど、地域社会と職場をつなぐ取り組みを進める。

5. 労働者自主福祉活動の推進による互助・共助の強化

労働組合による共済活動や全労済・労働金庫などの労働者福祉活動による互助・共助の取り組みを各業種・地域で拡充・推進し、中小零細企業で働く労働者やパート・有期・派遣等で働く労働者などに広く普及をはかる。

6. 社会保障政策の積極的な提言と「社会対話」の推進

中央・地方での政策提言の能力と発信力を高め、国や地方自治体との協議、与野党との政策協議、審議会などへの参画などに積極的に取り組む。

子ども・子育て、福祉、医療、介護、年金など社会保障政策は国民生活に広範な影響を与え得ることから、その検討にあたっては、政労使をはじめ国民各層のステークホルダーによる「社会対話」を通じた合意が極めて重要である。そのため、安定的な財源確保を含めた社会保障制度改革に関する国民的な「協議の場」の設置とその参画に向けて積極的に取り組みを進める。

IV. 具体的な制度改革の基本方向（各論）

1. 子ども・子育て支援

【連合が描く未来】

- ①子どもや子育てが社会から孤立することなく地域などの中に居場所があり、子どもや子育てを社会全体で支えるという意識が共有されている。
- ②子どもが1人の人間として、成長できるよう、子どもに関する施策について、子どもの意思と最善の利益が尊重されている。
- ③希望するすべての人が普遍的に質の確保された保育サービスを利用でき、また、保育サービスに対して利用者や地域住民などの参加が保障されている。

(1) 現状認識と課題

①子どもや子育て世帯を取り巻く不安の増大

- a) 地域住民や親族から子育てに対する協力や助言を得られにくい状況に置かれている子育て世帯が多いことが指摘されている。地域で子どもを支えるために必要なこととして、「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」、「子供の防犯のための声かけや登下校の見守りをする人がいること」、「子供と一緒に遊ぶ人や場があること」などを挙げる保護者が多く、社会で子育てを支える必要性が伺える。また、子育てを通じた付き合いが少ないほど、子育てを楽しんでいると感じるときは少ない傾向にある。
- b) 男性の育児休業取得率は徐々に上昇しているが、女性の84.1%に対し30.1%にとどまっている¹⁰。また、性別役割分担の意識は男女ともに薄まりつつあるものの、依然として根強く残っており、6歳未満の子どもを育てる夫婦の家事・育児関連時間を比較すると、共働きの妻と夫で約3.4倍の差がある¹¹。
- c) 政府は、2009年に初めて相対的貧困率を集計、公表し、日本に貧困問題が存在することを認めた。その後、教育や生活、保護者の就労や経済などの支援により、子どもの貧困率や進学率などに改善は見られたものの、子どもの貧困率は11.5%（2021年）にのぼる。子どもがいる現役世帯のうち、大人が2人以上の世帯の貧困率は8.6%であるのに対し、大人が1人の世帯は44.5%であり、特に母子世帯の貧困の解消が喫緊の課題である¹²。
- d) 児童相談所における児童虐待の相談対応件数は調査開始以来一貫して増加し続け22万件（2023年）にのぼる¹³。児童虐待に至るおそれのある要因として、望まぬ妊娠、育児に対する不安やストレス、親族や地域社会からの孤立や経済不安、配偶者からの暴力など不安定な状況などが想定される。
- e) 障がい者と保護者への支援は、障がい者施策、子ども・子育て施策のいずれの面からも不十分なものとなっている。また、近年は、学習障害（LD）や注意欠陥多動性障害（ADHD）、自閉症スペクトラム障害など、学習面や生活の面で支援を必要とする子どもの数が増えているが、社会的な理解は進んでいない。
- f) 家庭や友人関係、将来などに関する不安や学習のつまずき、身体の不調など

¹⁰ 厚生労働省「2023年度雇用均等基本調査」

¹¹ 内閣府「2023年度版男女共同参画白書」

¹² 厚生労働省「2022年国民生活基礎調査」

¹³ こども家庭庁「2023年度児童相談所における児童虐待相談対応件数」

様々な理由を背景に不登校児童は増加している。また、10代の死因をみると、自殺が一定の割合を占めており、全体の自殺死亡率は近年横ばいであり、19歳以下も減少せず課題である。

②保育サービスの質の低下

- a) 保育サービスの提供にあたっては、幼児期が人生における強固な基盤を形成するのに非常に大切な時期であることから、保育の安全性と質の確保が極めて重要である。地域の実情にあわせて量を拡充するとともに、子どもの「質の高い保育を受ける権利」を守るため、保育の提供体制を強化する必要がある。
- b) 保育士の年収は全産業平均と比較して110万円以上低い水準にあり¹⁴、保育士としての就職を希望しない理由として「賃金が希望と合わない」「休暇が少ない、取りにくい」などが大半を占める。2024年度から3歳児の職員配置基準が20：1から15：1に、4・5歳児の職員配置基準が30：1から25：1に見直されたものの、さらなる改善が必要である。
- c) 2004年に公立保育所運営費国庫負担金が保育所運営に用途を限定しない地方交付税とされて以降、地方財政の厳しさもあり、公立保育所の保育士などの非正規化が進んだ。また、民間保育所においても、保育士などの平均勤続年数は10年程度であり、保育や子育て相談に関する専門的な技術や経験を有する職員が少なくなっている。
- d) 放課後児童支援員は、非常勤職員が常勤職員を上回る状態にある。子ども・子育て支援新制度により放課後児童支援員の認定資格が設けられ、40人程度の児童に対し2名以上の指導員を置くこととされた。しかし、第9次地方分権一括法により、それまでの従うべき基準から参酌すべき基準に変更された。
- e) 子ども・子育て支援法の改正により、保育施設などへ保育士のモデル賃金や人件費比率など職員の処遇などに関する情報を個別施設・事業者単位で公表することが義務づけられた。一方、監査結果は公表が義務づけられておらず、保育施設などによる評価の受審、結果の公表は努力義務に留まっている。また、監査は法令遵守の確認、評価は保育所保育指針に沿っているかの確認が中心であり、子どもの発達的面からの質に関する監査や評価は行われていない。
- f) 保育所保育指針の解説は「様々な研究成果の蓄積によって、乳幼児期における自尊心や自己制御、忍耐力といった育ちが大人になってからの生活に影響を及ぼすこと等が明らかとなってきた」と示している。また、アメリカの国立研究所からは、保育者の配置比率が高く、保育者の専門性が高い保育を受けていた子どもは、そうでない子どもよりも言語理解能力などが優れていたとする調査結果が発表されている。
- g) このように、乳幼児期の教育の重要性や保育従事者の質や専門性と子どもの発達との関連性について指摘がされているが、保育従事者の処遇や職場環境、研修の内容やその機会などは不十分である。

③ニーズを充足していない保育サービス

- a) 保育需要の増加に受け皿整備が追いつかず、地域差があるものの待機児童は保

¹⁴ 厚生労働省「2023年賃金構造基本統計調査」

育所などで約2,500人¹⁵、放課後児童クラブで17,000人前後を推移している¹⁶。今後、少子化により保育サービスを利用する子どもの数は減少が見込まれる。一方、保護者の就業率の上昇や、保護者の就業を問わず、保育所などに通っていない3歳未満の子どもが保育施設を利用できる「こども誰でも通園制度」の導入により、人員も含めた受け入れ体制の強化が急務となっている。

- b) 保育需要の増加に対して、幼稚園から認定こども園への移行によって対応することが考えられるが、幼稚園の認定こども園への移行率は約6割に留まっている。
- c) 潜在的待機児童は6万人以上いるほか、下の子が生まれた際に育児休業を取得すると、上の子が保育施設を退園させられる、いわゆる「育休退園」など、希望する人が保育サービスを利用できない問題が生じている。
- d) 諸外国では、保育サービスに対して保護者の参画を促進することで保育の質の向上をはかる動きがみられる。しかし、日本では、利用者や地域住民がその運営や評価などに参加する仕組みは極一部の施設で行われているものの、拡がりは見られない。

④子ども・子育て支援政策の財源確保をめぐる課題

- a) 子ども・子育て支援新制度実施にあたり、1兆円超程度の財源が必要とされ、消費税増税により0.7兆円を確保したものの、保育の質の向上に必要な0.3兆円超については、確保されなかった。
- b) 「こどもまんなか社会」の実現に向けた司令塔として、2023年4月にこども家庭庁が発足し、若年人口が急激に減少し始める2030年までが少子化を反転させるラストチャンスとする「こども未来戦略」が取りまとめられた。「加速化プラン」の実施に必要な財源は、①既定予算の最大限の活用、②歳出改革の徹底、③子ども・子育て支援金によって3.6兆円を確保するとしている。「支援金制度」は給付と負担の関係が不明確であることや、「子ども・子育て支援」以外にも用途が広がりかねないなど様々な課題があり、税財源を含めて不断の見直しが必要である。また、支援金の用途、金額、徴収などに関する課題などについて、拠出する立場から複数名が参画し、評価・検討を行う必要がある。
- c) 子育てに対する負担・不安な点として、0～15歳の子どもがいる15～39歳の保護者の半数以上が「子育ての出費がかさむ」を挙げている。政府は2019年10月より、3～5歳のすべての子どもと、0～2歳の住民税非課税世帯への幼児教育・保育の無償化を実施した。しかし、待機児童は解消しておらず、無償化の恩恵が受けられない非利用者にとって公平感を欠く仕組みとなっている。また、指導監督基準を満たさない認可外保育施設も無償化の対象とされ、保育の質が担保されていないなどの課題をはらんでいる。

(2) 改革に向けたアプローチ

①未来をつくるため子どもや子育てを社会全体で支える

- a) 性別にかかわらず仕事と子育ての両立がしやすくなるよう、長時間労働の是正、育児休業や短時間勤務などの支援制度の充実に企業や労働組合が積極的に取り

¹⁵ こども家庭庁「保育所等関連状況取りまとめ（2024年4月1日）」

¹⁶ こども家庭庁「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（2024年5月1日）」

組むとともに、社会全体で性別役割分担意識の払拭に取り組む。

- b) 子育てを孤立させないため、妊娠中の女性（プレママ）やそのパートナーである男性（プレパパ）が早期に地域の支援サービスと繋がるよう周知を徹底し、相談支援など子育て中の保護者に対する支援を充実する。子育ては社会全体で支えるものという認識や子育ての喜びを広く社会で共有する。
- c) すべての子どもと保護者（妊娠期の者を含む）が、切れ目のない総合的な子ども・子育てサービスを受けることができるよう、「こども家庭センター」を市区町村ごとに最低1ヵ所ずつ設置する。その際、多岐にわたる業務に対応できる体制を構築し、乳幼児期から思春期、青年期に至るまでのすべての子どもとその保護者があらゆる相談・支援サービスをワンストップで提供するとともに、アウトリーチ機能を有する機関とする。「こども家庭センター」には専門機関も参画する。また、地域住民や地域の労使など様々な関係者が運営に参画する体制を整備する。
- d) 子どもや子育て世帯と地域を繋ぐ取り組みとして、子ども食堂のような居場所を地域に創設する。その際、特定の子どもを対象とするのではなく、地域のすべての子どもや保護者などに開かれた場所とする。
- e) 子どもの貧困への対策として、子どもがいる低所得世帯に対して、経済的負担の軽減を強化するとともに、これらの世帯が支援サービスに繋がるための情報アクセスの支援などを充実させる。特に所得が低い傾向にあるひとり親家庭に対して、保護者への就労支援や就労継続のための生活支援を充実させる。
- f) 懲戒権の削除および「監護・教育をするにあたっては、子の人格を尊重するとともに年齢および発達に程度に配慮する」とした民法の改正、および、子どもの権利条約にもとづく「こども基本法」の周知を徹底し、子どもの権利を守り児童虐待のない社会を実現する。
- g) 社会的養護を必要とする子どもに関して、子どもの意思を尊重しつつ、安定的な養育環境の確保に向け、里親や養子縁組などの活用を進める。あわせて、家庭的な環境と一定のプライバシーを保護するために児童養護施設などの設置・運営基準を改善する。また、施設を退所した児童などへの自立支援を拡充する。
- h) 障がい児とその保護者への支援は、子ども・子育て施策の一環と位置づけ、「合理的配慮」を前提として、普遍的に行う仕組みとする。また、発達障がいおよび発達障がいの特性が見られるものの診断には満たない場合の課題については、社会全体の理解を深めつつ、その特性に応じた支援を行う仕組みを構築する。

②保育の質を確保し、子どもの権利を保障する

- a) 保育の質の確保にあたって最も重要なのは専門職である保育士や幼稚園教諭、放課後児童支援員などの人材であることから、保育従事者の全産業平均との賃金格差を早急に是正し、復職支援の強化などを進める。
- b) 保育施設等やサービスにおいては、施設の利用者や地域住民などが運営に参画する体制を整備し、保育の質の確保の観点重視して、保育施設などの設備に関する基準の遵守状況などのチェックと評価を行い、改善につなげる。
- c) 自治体による保育施設などへの監査の結果を施設単位で公表することを義務化するとともに、保護者に向け「ここdeサーチ」（全国の教育・保育施設検索サイト）において保育施設に関する情報を提供する。また、保育施設などに対し、第三者機関による評価結果や施設の財務情報などの常時公開を義務づける。

- d) 保育の質の評価にあたっては、減点方式や施設間の競争を生じさせるものではなく、現場を支援する観点で行う。
- e) 知識や技能、思考力、判断力、表現力の基礎や学びに向かう力、人間性といった、子どもが生涯にわたる生きる力の基礎を培えるよう、保育従事者の専門性を高める研修を徹底する。
- f) 保育従事者が研修を受講できるよう、代替人員の確保やオンラインを含む研修開催場所の工夫、開催回数を増やすなどの支援を行う。
- g) 保育従事者が子どもに対して応答的な関わり方をすることが、子どもの発達において重要であることを踏まえ、OECD諸国の配置基準を参考に職員配置基準を改善する。
- h) 保育従事者が子どもの発達に影響を与え、子どもの生涯にわたる生きる力の基礎を育む存在であることを周知し、保育従事者の専門職としての社会的認識を広める。
- i) あらゆる機関において子どもの権利を保障するため、市町村単位で行政から独立した第三者機関として子どもオンブズパーソン制度¹⁷を設ける。客観的な立場から子どもの救済、制度やサービスの運営の改善につなげる。
- j) 子どもオンブズパーソンおよび子どもコミッショナーは、子ども本人からの相談を受ける機能と子どもヘヒアリングする機能を有するものとし、子どもが自分に関係のあることについて自由に意見を表す権利（子どもの権利条約第12条）を保障する。

③柔軟な保育サービスを確保するとともに、経済的負担を軽減する

- a) 希望する誰もがいつでも質の確保された保育サービスを受けられる体制を確保する。
- b) 今後見込まれる保護者の就業率の上昇による保育需要の増加へ対応するよう、また同じ地域ですぐ子どもが同じ教育・保育をうけられるよう、さらに幼保一体化を推進する。
- c) 保護者の経済状況や生活環境などにかかわらず、すべての子どもへ成育環境が保障される機会の提供、保護者の経済的負担の軽減、貧困の連鎖の解消による経済社会の活性化をはかる観点から、子どもが保育所などの施設を無償で利用できるようにする。
- d) 「こども誰でも通園制度」の意義などについて周知し、保護者の就業に寄らず、子ども一人ひとりに必要な幼児教育・保育の提供体制を整備するとともに、レスパイトケアとしての利用などを可能とする。
- e) 放課後児童クラブなどの就学後の保育サービスは、子どもの「保育を受ける権利」を保障し、希望すれば誰でも利用できるよう、子ども・子育て支援法上の給付として位置づける。施設や人員配置などの最低基準を法制化し保育の質を向上させ、すべての小学校区において、子どもが安心・安全に生活でき、保護者が安心して子どもを預けることができるような体制とする。
- f) 保護者がゆとりをもって仕事と生活が両立できるよう、働き方・働きかたを見直すとともに、必要に応じて病児・病後児・延長・夜間・休日保育や一時預かり

¹⁷ 子どもの利益の養護者および代弁者。行政から独立した機関であり、行政に対する調査権限などを有し、調査に基づいて勧告や意見表明を行う。子どもの人権侵害に対する救済や人権擁護のため必要な制度の改善などを行う。子どもの人権に関する専門家などで構成される。

- 事業などの多様な保育を整備する。
- g) 市町村における保育の必要性の認定や利用調整、施設における事務や保護者との連携などにおいて I C T を活用し効率化をはかる。
 - h) 保護者、地域のそれぞれの資源を保育施設の運営に活用する。

2. 社会的セーフティネット

【連合が描く未来】

- ①子どもから高齢者まで様々な世代の人々や障がい者・外国人など、誰もがかけがえない存在としてお互いの多様性や差異を認めつつ、様々なつながりを持ちながら共生し、社会的孤立のない社会が実現している。
- ②生活の安定を損なう様々な事態が生じた場合にも、生活保護制度や生活困窮者自立支援制度といった事態に応じた重層的セーフティネットを利用することで、すべての人が健康で文化的な生活を送り、就労や仕事を通じて自立と参加を実現することができる。
- ③アウトリーチを中心とした生活困窮者自立支援制度の包括的な相談体制を入り口として、複合的課題をかかえる人や制度の狭間にいる人などを支援につなげることで、人が人を支える仕組みが構築され、これらの仕組みと様々な地域資源とがつながり循環しながら共生社会が実現している。
- ④税による所得再分配機能の強化などにより、格差の拡大・固定化をくい止め、貧困の連鎖をたちきり、貧富の差を縮小することで、中間層が拡大している。
- ⑤公的賃貸住宅・空き家の活用や住居確保給付金など、公的な居住保障の仕組みのさらなる充実により、誰もが住居を確保し安心してくらすことができる。

(1) 現状認識と課題

すべての人にとって、自己の能力を最大限に発揮し、個性を活かしていきいきと働きくらしていくということは、人生の充実の観点から非常に大切なことだ。

しかし、働きくらしていくうえでは、失業や病気、家族の死亡や介護、事故・災害など様々な困難や課題に直面する。それまで当たり前だった日常がある日一変し、日々の営みの土台が揺らぐことがあり得る。介護と育児のダブルケアなど、多種多様な分野の課題が絡み合っていたり、世帯内で複数の課題を抱えたりして、横断的かつ複合的な支援を必要とする状況に置かれることもある。これまでは地域や家族などのつながりの中で対応されてきた課題も、急速な人口減少と高齢化、家族形態の変化などにより、解決することが困難な状況になっている。

①安心してくらせない複数の要因

生活困窮者自立支援制度における支援状況調査集計結果（2015年4月～2023年3月）によると、2023年度の新規相談受付数は約29万件で前年度より減少したものの、23万件前後を推移していたコロナ禍以前より高い状態が続いている。新規相談者は、40代・50次に次いで70代以上の割合が高く、経済的困窮のほか住まいが不安定であることなど複合的な課題を抱えている。また、総務省労働力調査（2024年平均）によると、非正規の職員・従業員数は2,126万人と、前年に比べ2万人増加した。役員を除く雇用者に占める非正規雇用で働く者の割合は36.8%と、高水準が続いている。

不安定な雇用と低賃金で生活するワーキングプアの問題は現役期の不利益だけでなく、生涯を通じた不利益につながるが、高齢期を見据えた社会保障とはなっていない。

②家族形態の変化と地域のつながりの希薄化

日本の世帯数は2023年時点で5,445万世帯であるが、65歳以上の者のいる世帯のうち、単身世帯が31.7%を占めるなどその割合が増加している¹⁸。生涯未婚率の上昇により、中年層でも単身世帯が増加している。今後も高齢者数の増加に伴い、特に社会保障ニーズの高い単身や認知症の高齢者世帯の大幅な増加が見込まれている。

地域コミュニティの希薄化に加え、特に単身や相談相手のいない人は孤独感が高くなる傾向にあり、孤独・孤立の状態は心身の健康や経済的困窮などの課題を見えにくくする。生活困窮者の支援にあたっては、公的支援制度の狭間に陥ることがないよう、自ら支援を求めることが難しい、引きこもりやヤングケアラーも含めた潜在的な相談者を把握し、早期に関わりをつくるアウトリーチによる包括的かつ伴走型の支援体制の確立が課題である。

③生活保護を受ける高齢者世帯の増加、格差の拡大・貧困の連鎖

生活保護受給者数は2024年6月分概数で約201万人となっており、2015年3月をピークに減少が続いている。一方、母子世帯は近年減少傾向にあるものの、単身世帯が多い高齢の生活保護受給者が増加しているため、受給世帯の全数は横ばいで、同月概数で約165万世帯である¹⁹。生活保護制度は「最後の砦」だが、ミーンズテストや申請保護の原則などにより捕捉率が低く、必ずしも十分な活用がされていない実態にある。

相対的貧困率はここ数年横ばい状態が続いているが、年齢層別に見ると、貧困率は20歳から24歳で高くなるものの、25歳から29歳は底となり、再び年齢とともに高くなる。また、ひとり親世帯の貧困率は44.5%と依然として高く²⁰、精神的・経済的窮乏状態は貧困の連鎖へのトリガーとなりかねない。

④生活困窮者自立支援制度における任意事業実施割合のばらつき

既存の制度では十分に対応できなかった者に対する自立に向けた包括的な支援を行うことを目的として、2015年4月、生活困窮者自立支援制度が創設された。制度の対象となり得る者として、福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者、1年以上の長期失業者、ひきこもり状態にある者や多重債務者などが挙げられる。

生活困窮者自立支援制度の任意事業の実施自治体数は増加傾向にあるものの、都道府県別の実施割合に大きなばらつきがある。今後、制度の本旨を踏まえ機能を発揮していくためには、事業の質の改善や地域差の平準化をはかることが必要である。そして、ソーシャルワークを中心とした相談支援体制を整備すべく、相談員や支援員の人材確保と処遇改善が必須となる。

⑤高齢期や失業時の住まい確保の困難さ

住居は、財産や生命・身体を自然災害などから防御する役割にとどまらず、家庭生活を営み、地域社会とつながりを持ちながら生活する拠点としての重要な役割を有する。持ち家政策が中心に進められてきたこともあり、高齢になって民間の賃貸物件に入居しようとしても連帯保証人などの問題により、住居確保が困難となるケ

¹⁸ 厚生労働省「2023年国民生活基礎調査」

¹⁹ 厚生労働省「2024年度被保護者調査」

²⁰ 厚生労働省「2022年国民生活基礎調査」

ースが多い。

また、失業した場合などで、家賃が支払えず、退去を求められ、次の仕事を探そうにも住所がないがために求職活動が困難に陥る事態もある。コロナ禍では、2020年の住居確保給付金の新規申請件数が前年の35倍になるなど、生活困窮者自立支援制度の重要性が改めて認識された。

⑥増加する「生活者」としての外国人労働者などとの共生

外国人労働者数は年々増加傾向にあり、2024年10月末時点で230万人となっている²¹。また、2024年1月1日時点で、住民登録を基にした総務省の人口調査によると、外国人住民は332万人と昨年より33万人増加した。

共生施策に関しては様々な課題がある。日本語教育では地方公共団体の行う外国人児童生徒などへの支援体制整備やその財源確保が課題となっている。防災対策では、地域において外国人被災者への情報伝達が十分になされていないとの声がある。同じ「生活者」として、貧困の連鎖を防止し、安心してくらししていくことができる環境整備が課題である。

(2) 改革に向けたアプローチ

生活上の困難に直面したときややむを得ない事情で働けなくなったときに、公的支援制度の狭間に陥ることなく、安心して社会的セーフティネットを利用することで、生活が保障されふたたび働くことができるようにするためには、重層的な制度の構築が必要不可欠である。2015年4月に生活困窮者自立支援制度が始動し、社会保険・労働保険、生活困窮者自立支援制度、生活保護制度の三層からなる社会的セーフティネットが構築された。今後は、コロナ禍で顕在化した相談者や課題の複雑化・多様化に対応するため、各層のさらなる充実・強靱化をはかるとともに、生活困窮者自立支援制度が軸となり既存の社会保障制度との連携を強くしながら、困難に直面したそれぞれの者が抱える課題に対応したオーダーメイド型支援を可能にする社会的セーフティネット体系の実現が求められている。

また、すべての人の生存権と尊厳あるくらしを保障するため、誰もが安心の住まいを確保できるよう、質の伴った恒常的な居住保障の仕組みが必要である。

そして、生活困窮者自立支援制度を基軸とする個の支援と地域コミュニティの活性化という面の強化との一体的推進が重要となる。住み慣れた地域を基盤にしたつながりを再構築し、地域の伴走者を増やすことで、社会的孤立や生きづらさを感じることなく、誰もが居場所を有して自分らしい生活を送ることができる共生社会の実現が急務である。

①オーダーメイド型支援を可能にする「社会的セーフティネット」体系の実現

a) 第1層のセーフティネット

ア) 雇用労働環境の変化などに対応するワークルールを整備・確立するとともに積極的雇用政策をさらに推進する。

イ) 社会保険・労働保険の完全適用および給付改善をはかる。

ウ) 日本に居住するすべての者が高齢期における一定水準の所得保障を確保するため、所得比例年金が低額である者に対しては、最低保障年金を支給する(「6.

²¹ 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況まとめ(2024年10月末時点)」

- 年金・所得保障」参照)。
- b) 第2層のセーフティネット
- ア) 生活困窮者自立支援制度における各任意事業の必須事業化と一体的実施をはかるとともに、事業の質の改善を行う。また、好事例の横展開を進めるなど、地域差の平準化をはかる。これらに対する財源を確保する。
 - イ) 生活困窮者の相談・把握を「入口」として、早期の支援につなげるべく、アウトリーチ手法を中心に様々なチャネルを活用した包括的かつ持続的な相談支援体制を整備する。そのために、相談員や支援員の人材確保・養成を積極的に進めるとともに、これらの者の雇用の安定と処遇改善をはかる。
 - ウ) 「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けて、求職者支援制度をはじめとする他の就労支援関連施策との整合性や連続性がはかられた生活困窮者就労準備支援事業を再整備し、本人の事情や状況に応じた息の長い本人伴走型の就労支援を強化する。
 - エ) 生活困窮者の求職期間中および求職後の住居と生活を保障するための制度（「住居・生活保障制度」）を創設する（後掲【居住保障Ⅱ】参照）。
- c) 第3層のセーフティネット
- ア) 生活保護は権利であることを明確にし、「生活保障給付」制度によるセーフティネットの再整備を行う。
具体的には、i) 「生活保障給付」は「健康で文化的な最低限度の生活」を営むために必要な保護基準とする、ii) 不適切な給付抑制を排除し、給付基準を法定化する、iii) 補足性の原則を前提に資産調査を適切に実施し、給付期間は定めない、iv) 本人への継続的な支援という観点を踏まえ、第2層と第3層とを連続的に機能させていくことなどを内容とする。
 - イ) 幅広い事案に総合的に対応するため、ケースワーカー（生活保護担当職員）を増員し人員体制の充実をはかるとともに、これらに対する財源を確保する。
- d) 新たな横断的セーフティネット
- ア) 生活困窮者自立支援制度（第2層）と生活保護制度（第3層）とも組み合わせる「恒常的な居住保障制度」（後掲「住宅セーフティネット」参照）と「医療・介護費補助制度」を整備する。
- e) 所得再分配機能の強化
- ア) 拡大する所得格差やその固定化や貧困の連鎖を是正するために、税による所得再分配機能を強化するとともに、社会保険においても所得再分配を行う。また、制度単位ではなく家計全体をトータルに捉えて、医療・介護・保育・障がいに関する自己負担の合計額に上限を設定する「総合合算制度」を導入する。
- f) 支援の担い手の育成
- ア) ソーシャルワークの実践などにより、地域における生活上の課題をすくい上げ、相談者の自立に向けたオーダーメイド型支援を行う人材の育成・確保を進める。
 - イ) 地方連合会・地域協議会、地域の労働組合が一体となり、地域の実態に応じた社会活動参加を推進する（後掲「地域コミュニティの活性化」参照）。

②誰もが住居を確保し安心してらせる社会の実現

a) 自立の基盤となる質を伴った住宅セーフティネット²²の構築

ア) 人間の尊厳と生存の確保のため、「居住の権利」を基本的人権として位置づける。

イ) 公的賃貸住宅をリノベーションなどによる老朽化対策を講じたうえで活用する。また、居住ニーズと住宅ストックをマッチングさせ、住宅セーフティネット制度の住宅登録基準を参考に一定の基準を満たした全国にある空き家を積極的に活用する。

ウ) 誰もが住居を確保し、安心してらせるよう、恒常的な居住保障制度を構築し、住宅確保要配慮者や離職によって住居や生活に困っている人のそれぞれのニーズを踏まえた家賃補助と現物サービスの組み合わせによる住居の確保を強力に推進する。

具体的には、i) 生活困窮者自立支援制度における住宅確保給付金の支給要件の緩和や支給期間の延長、ii) 生活困窮者、高齢者、子育て世帯、被災者など、住宅確保要配慮者が住宅セーフティネット制度をより活用できるように、制度を積極的に周知するとともに居住支援協議会による支援強化などを行ったうえで、以下の制度を創設する。

【居住保障Ⅰ】住宅確保要配慮者に対する住宅補助制度の創設

●住居を失った人や失うおそれのある人が一定基準以下の所得であるときに住居の現物支給ないし家賃補助等を行う。支給水準は、最低居住面積基準を勘案し、収入に応じて逡減するものとし、年収要件を設けたうえで期限は定めない。

【居住保障Ⅱ】生活困窮者の求職期間中および求職後の居住・生活保障制度の創設

●求職後も生活基盤を確立することができるようになるまでの居住・生活保障として、長期継続性のある家賃補助制度を創設する。

b) 安心の住まい確保に向けた居住環境の改善

ア) 個人の尊厳を重視し、介護保険施設や社会福祉施設などの居住環境の抜本的な改善をはかる。

具体的には、i) 高齢者に関して、住み慣れた自宅での生活を基本としつつ、やむを得ず施設に入所する場合には、個室ユニットを基本とする（「4. 介護・高齢者福祉」参照）。ii) 老人福祉施設、障がい者支援施設、母子家庭支援施設等の入所施設については、必要な介護や介助のための環境を勘案しつつ、住環境基本計画の最低居住面積水準²³を踏まえ、居住環境の向上をはかる。

③互いに認めあう共生社会の実現

a) 地域でつながるまちづくり

ア) 地域の実情に留意しつつ、公務の多様な人材やNPOなどの民間団体やサークル、労働組合など、地域の社会資源を活用しながらコンパクトなまちづくり等の政策との連携をはかる。また、過疎化や高齢化の進行による買い物弱者の

²² 住宅市場の中で独立では住宅を確保することが困難な方々が、それぞれの所得、家族構成、身体状況などに適した住宅を確保できるような様々な仕組み。

²³ 世帯人数に応じて、健康で文化的な住生活を営む基礎として不可欠な住宅の面積に関する水準。単身者は25㎡、2人以上世帯では10㎡×世帯人数+10㎡とされる。

増加については、宅配ネットワーク維持のための「小さな拠点²⁴」の形成など、持続可能な買い物環境の確保に向けた仕組みを構築する。

- イ) 共助型共同居住や外国人留学生向け共同居住、新たな住宅セーフティネット制度を活用した共同居住用への改修、居住支援協議会への市町村の参画推進など、セーフティネット住宅を活用したまちづくりを推進する。
 - ウ) 安定的に地域で暮らし続けていくために、社会的孤立などにより緊急連絡先の確保に困難を生じている人に対して、地域のつながりを活用した相互の見守り・支え合いを行う。
- b) 地域コミュニティの活性化
- ア) 相談のたらい回しを防ぐとともに、相談者が迷わず容易に抜け漏れなく必要とする行政サービスにたどり着くことができるよう、行政サービスのワンストップ化を進める。
 - イ) 地域ごとに担当者を集めたセンターや集まる場を設置するとともに、チームアプローチ体制を構築するため、問題発見と対応策開発を担う人材（地方自治体職員、社会福祉協議会職員、NPO団体職員など）の確保・養成を行う。
 - ウ) 生活者としての外国人に対する日本語教育や公共サービス、多文化理解などの共生施策を進めるとともに財源を確保する。
 - エ) 「職域における助け合い」を「地域における助け合い」へと広げ、地域コミュニティの一員として、地域に根ざした労働組合としての取り組みを進める。
- c) 「つなぐ社会基金」の創設
- ア) 縦割りの公的支援制度を横断・連携し、さらに共生社会づくりへとつなげていくべく、一般財源のもと、都道府県単位で「つなぐ社会基金」を創設し、地域の居場所づくりや地域コミュニティの活動などを行う。

²⁴ 過疎地の中で基幹となる集落に、住民の生活に必要な生活サービス機能の集約化と周辺集落とのネットワーク化を進める施策のこと。

3. 医療保障

【連合が描く未来】

- ①地域偏在と診療科偏在が解消し、すべての人へ医療アクセスが保障されている。
- ②患者の状態像に応じた必要な医療が効率的に提供されている。
- ③患者の意思決定や知る権利が保障された、患者本位の医療が実践されている。
- ④すべての人が負担可能な負担で利用し続けることのできる持続可能な医療保険制度が構築されている。
- ⑤予防・健康づくりに向けた取り組みが広く浸透し、国民全体が健康を通じた幸福を追求することができる。

(1) 現状認識と課題

①拡大する医師・診療科・病床の偏在

地域における医師数や病床数、診療科別医師数には明らかな偏りが認められる。例えば診療科別の医師数をみると、多くの診療科で医師数が増加していることに対し、産科・産婦人科や外科などはほぼ横ばいで推移している。また、人口10万人に対する病床数をみると、全国平均が約1,195床であるのに対し、もっとも多い県では約2,328床と2倍近い差がある²⁵。

こうした中、急性疾患時の救急搬送にかかる搬送時間は死亡率や治療予後の生活水準に影響を及ぼすことが指摘されているが、一方で勤務医・医療従事者が働く医療現場は逼迫している。医療の偏在は、国民生活の安心の基盤を揺るがすものであり、公的社会保険制度における公平な給付を阻害している。

これまで、医学部定員の大幅増員や地域枠の拡大、地方などでの勤務経験を評価する仕組みの創設などの対策が講じられてきたものの、いまだ医療の偏在は是正されていない。

②高齢化のさらなる進展を踏まえた医療提供体制などの再構築

高齢化はますます進展し、国立社会保障・人口問題研究所の推計では65歳以上人口の比率は2035年に32.3%に達するとされる。これにともない疾病構造も変化し、入院医療における回復期・慢性期の需要は急速に高まる。また、在宅・訪問診療や介護の需要が高まるとともに、医療機能の分化や連携、切れ目ない医療・介護連携の強化がますます重要となる。これまでも、いわゆる団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年に向けて、医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）ごとに推計された「地域医療構想」にもとづき、医療機関の機能分化・連携強化をはかる取り組みは進められてきたが、さらなる推進強化が必要である。感染症のまん延下でも医療の質を低下させず安心して医療を受けられるよう、公立・公的はもとより、民間も含め、あらゆる設置主体の医療機関が参画するもとの、外来も含め「地域医療構想」を見直し、地域の実態や特性に応じた医療提供体制の整備が課題である。

また、品質が確保された医薬品の安定的な供給について、困難となる状況が長期化している。ドラッグラグ・ドラッグロス、デバイスラグ²⁶の課題も続く中、

²⁵ 厚生労働省「2022年医療施設（静態・動態）調査・病院報告」

²⁶ 海外では承認されているが国内では承認されていない・国内での開発未着手により、国民に提

患者が必要とする医薬品・医療機器へのアクセスをいかに安定的に確保していくかが課題である。

③いまだ埋まらない情報の非対称性

診療明細書の無料発行義務や、医療広告の規制強化など、患者に対する情報の確保については一定の進展がみられるが、患者と医療提供者の情報の非対称性は大きく、安心・信頼で患者本位の医療を実現するためには、患者の尊厳や知る権利を確保するための適切な情報公開や、患者・家族が病状や治療について十分に理解し合意するインフォームドコンセントのプロセスを通じた双方の信頼関係の構築が課題である。また、カルテ・レセプトなどの開示の徹底、すべての医療機関における診療明細書の完全無料発行も課題として残されている。加えて、今後の高齢化にともない終末期医療の需要が急速に高まることが見込まれるが、患者本位で家族なども納得できる最期を迎えることのできるような体制の整備が課題である。

④求められる高齢者医療制度の抜本改革

足元の医療費は46兆円（2022年度）に達し、政府の推計では2040年度に70兆円弱にまで達することが推計されている上、医療の高度化や高齢化によって当面の医療費は増加の一途を辿ることが見込まれる。一方、人口構造の変化から保険料負担の担い手が減少している中、現役世代による高齢者医療への拠出金負担は増大し続けており、医療保険制度の持続可能性が危ぶまれる状況にある。皆保険を堅持し、国民生活の安定と発展を実現するため、負担能力に応じた負担のあり方へいかに高齢者医療制度を再構築するかが課題である。

⑤寿命の延伸、予防・健康づくりの重要性の高まり

超長寿社会に向かう我が国にとって、健康寿命の延伸に向けた予防・健康づくりの取り組みは、国民の幸福追求の観点などからいっそう重要性を増していく。「日本では2007年に生まれた子供の半数が107歳より長く生きる」とする研究も存在する。退職などの後の第二、第三の人生も含めた長い人生プランを描いていく上で、若年期から自らの健康や医療に関心をもつことが、自己実現を可能とし豊かな人生をおくることにつながる。個人がそれぞれの特性や環境に応じた予防・健康づくりや保険者による積極的な保健事業、世代を問わず積極的な健康教育の推進が課題である。

(2) 改革に向けたアプローチ

①患者本位の医療提供体制

a) 地域偏在と診療科偏在の解消

ア) 医師免許は5～10年ごとの更新制とし、研修体制を充実する。

イ) 初期医療を担う「家庭医(仮称)」と機能別医療機関による連携体制を確立するため、診療所や中小病院を「家庭医(仮称)」として制度化し、初期医療から高次医療に至る医療機関の機能（高度急性期、急性期、回復期、

供されていない状況を「ドラッグラグ・ロス」、同様に新医療機器については「デバイスラグ」という。

- 慢性期) 分担を明確化し、その相互連携をはかる。
- ウ) 「家庭医(仮称)」は、24時間の緊急応需体制を複数医による連携や地域の他医療機関との連携体制を構築することで確保しており、かつ訪問診療を行う総合診療専門医であることを要件とする。
 - エ) 専門医療の質を確保する観点から、診療所の開設・保険指定時における標榜科は専門医認定や一定の研修を受けた診療科に限ることとし、現在の自由標榜制は廃止する。
 - オ) 地域における医師の偏在を是正するため、都道府県毎に国が定めた医師数の目安を超える地域での保険医の登録について、地方厚生(支)局は登録を行わないこととする。なお、病院勤務医は制限に含めない。
 - カ) 地域における診療科の偏在を是正するため、都道府県毎の診療科別医師数をもとに、国は各圏域の人口等を勘案しつつ診療科別医師数の目安を定める。目安を超える診療科の新規開設・指定申請に対し、地方厚生(支)局は指定を行わないこととする。なお、オ)の登録医師数が管内の目安を超えていた場合であっても、当該診療科の医師数が管内の目安を下回っていた場合には指定を行う。
 - キ) 在宅医療や訪問看護の拡充やドクターヘリのさらなる整備、オンライン診療の普及などにより、離島、へき地、過疎地域における医療アクセスを保障する。また、離島、へき地、過疎地域の医師の働きやすい環境整備に向けた支援を行う。
 - ク) 医療機関における働き方改革を実現し、医療従事者の処遇と労働条件の改善によって離職防止をはかるとともに、復職支援を強化する。
- b) 医療機能の分化、医療・介護連携の徹底
- ア) 医療受診時には、まずは「家庭医(仮称)」の受診を原則化し、必要に応じて高度医療への連携を行うなど、医療機関の機能分化を徹底する。なお、患者による「家庭医(仮称)」受診後の専門医療機関の選択の自由は保障する。
 - イ) 精神科における「社会的入院」を解消するため、障害者福祉と連携した精神科に係る在宅医療を推進するとともに、精神療法の専門家の育成など医療従事者の資質向上、抗精神病薬の不適切な多剤・大量投薬の是正などを進める。また、精神疾患の予防および早期支援のため、患者と家族への情報提供医や相談体制を確立する。
 - ウ) 革新的新薬などイノベーションの促進や、ドラッグラグ・ドラッグロス、デバイスラグの縮小を含め、患者が必要とする医薬品・医療機器へのアクセスを確保する。また、糖尿病などの慢性的な疾病で状態が安定している患者に対する医薬品の処方について、保険薬剤師による薬学管理によって再度の調剤を可能とするリフィル処方箋の適切な活用により、患者の利便性向上と医薬分業の推進、薬剤師の権限強化をはかる。ただし、患者の必要に応じた受診機会は十分に確保する。
 - エ) 急性期後の回復期・慢性期にある患者が良質な療養環境で入院できる体制を確保する。また、早期のリハビリや、在宅医療、退院支援、訪問看護の充実をはかる。
 - オ) 認知症の人、精神疾患の患者をはじめとする長期入院している人の地域移行を進める取り組みを推進するとともに、介護サービスをはじめ多様な

社会資源との連携強化をはかる。

- カ) 地域の医療・福祉・介護関係者の連携を強化するため、地域ケア会議の開催を一層普及しつつ、運営事務の効率化をはかる。
- キ) 医療DXを推進し、レセプト電算処理システムの導入・普及促進、電子処方箋や電子カルテ情報などの共有・連携を通じて、医療の効率化・適正化や薬剤の多剤・重複投与の是正をはかるとともに、データ分析の強化などを通じて医療の質の向上や治療方法の標準化、医療の透明化につなげる。
- c) 患者の選択、自己決定、知る権利の確保
 - ア) 患者の適切な医療機関の選択・受診に向けて、医療機能情報提供制度の掲載項目に、医師の履歴、技術、経験や手術のアウトカム情報、経営状況や財務情報、看護師や専門職員数を含めるなど、患者の医療機関選択に資する情報を充実する。また、「上手な医療のかかり方」²⁷について、国民・患者への意識啓発を強化する。
 - イ) 医療DXを推進し、十分なセキュリティ管理のもとでカルテ・レセプトなどの医療情報を開示するとともに、自己負担の有無にかかわらず診療明細書の無料発行をすべての保険医療機関に義務づけ、自己の医療情報へのアクセスを保障する。また、マイナンバーカードによって医療・介護にかかわる効率的な情報連携を実現する。
 - ウ) 患者の尊厳と生存権を尊重した終末期医療のため、自らが希望する医療やケアについて自分自身や周囲の家族などと話し合う「人生会議」の普及を徹底し、延命治療の拒否を含め「患者に最善の医療」を選択できる体制を整える。

②効率的かつ公平な医療保険制度

- a) 給付の効率化
 - ア) 急性期病床に偏った病床の転換を進め、手術後などにおける早期のリハビリを徹底することで、退院後の患者のADL向上と急性期病床における入院日数の縮減をはかる。
 - イ) 出来高払いによる診療報酬の算定の仕組みは最低限とし、包括払い・人頭払い制を原則化する。
 - ウ) AIを活用した検査・診断の補助を普及させ、医療の効率性や正確性を高める。その際には、活用にかかるルール明確化や、患者に対する十分な説明と患者の了承の上での実施を前提とする。
- b) 負担能力に応じた負担の徹底と高齢者医療制度の抜本改革による、持続可能な保険制度の再構築
 - ア) 窓口負担について、就学前は無料、その他は年齢にかかわらず原則3割とし、応能負担とする。
 - イ) 現行の高齢者医療制度は廃止し、保険者機能が十分に発揮される仕組みとするため、被用者保険全体で退職者を共同で支える「退職者健康保険制度」(仮称)を創設する。
 - ウ) 負担能力に配慮しつつ、給付と負担のあり方は被用者保険と共通のルール適用を原則とする。
 - エ) 20歳以上の無就業・無収入者の国民健康保険加入については、国民健康

²⁷ 救急車の適正利用、休日・夜間の適切な受診など

保険加入による各医療保険制度への財政的な影響に配慮しつつ、低所得者への減免措置などを含め検討し、働き方などに中立的な社会保険制度をめざしていく。その際、被扶養者の範囲は20歳未満の子に限る。

- オ) 働き続ける高齢者は被用者保険に加入し続けるほか、退職者については、以下のうちから選択できるようにする。
 - i) 被用者保険グループが支える「退職者健康保険(仮称)」に加入する。
 - ii) 地域の国民健康保険に加入する。この際、「退職者健康保険(仮称)」に退職者を加入させることが各保険者にとって財政上の負担とならず、また、高齢者医療費を支える現役世代の負担が過重になることがないよう、公費の充実をはかり、各保険者からの拠出は負担能力に応じたものとする。
- カ) 国民健康保険の財政基盤の安定に向けて、公費の充実をはかる。

③予防・健康づくりを通じた幸福の追求

a) 予防・健康づくりの普及・啓発

- ア) 予防・健康づくりの普及・促進に向け、適切な情報提供にもとづく個人の主体的な意志を前提に、個々の健康状況などに応じた積極的な取り組みを評価する仕組みを創設²⁸し、世代を問わず積極的な健康教育を推進する。またセルフメディケーションの推進にあたっては、低所得者に十分配慮しつつ、医薬品の適切な使用方法や副作用、栄養管理などについて、専門職へ相談できる体制を構築する。
- イ) 保険者と事業主によるコラボヘルスの推進や、特定健診と市町村による各種検診との同時受診を拡大するなど利便性の向上をはかるとともに、予防・健康づくりの積極的な推進をはかる保険者に対し、保険者横断的な財政的インセンティブを強化する²⁹。
- ウ) 保険者は被保険者への情報提供の充実、A I・ビッグデータを活用した医療費通知の内容充実、本人・家族申請によるレセプトの開示などを積極的に進める。

b) 個人の医療情報の一元管理化、閲覧性の強化

- ア) 医療D Xを推進し、個人が自らの受診状況や服薬・ワクチン接種履歴、健診・検診情報などを一元管理・閲覧できる仕組みを構築するとともに普及・啓発を徹底し、予防・健康づくりに向けた意識の涵養や行動変容を促す。
- イ) 医療D Xの進展による医療情報の閲覧管理にあたっては、情報の機微性の観点で必要な法整備を行うとともに、被保険者の同意にもとづく運用を徹底する。

²⁸ 例えば、個々の特性に応じて設定された規定の運動量を数ヶ月にわたって継続した者による二次検査の受診を全額保険者負担化/選定療養費の一部減免など。ただし、公的保険の性格に鑑みつつ、地域性にかかわらずメリットのある仕組みとなるよう、引き続き検討が必要。

²⁹ 例えば、特定健診・特定保健指導の実施実績に応じた保健事業にかかる費用の一部公費助成など。

4. 介護・高齢者福祉

【連合が描く未来】

- ①在宅であるか施設であるかにかかわらず、誰もが必要なサービスを利用でき、年齢や要介護の理由を問わず、介護が必要になったすべての人を対象とした総合的・普遍的な介護保障制度が確立している。
- ②住み慣れた地域で生活を継続することができるよう、在宅ケアを支えるサービスの確保、介護予防や要介護状態の改善、QOL（生活の質）の改善がはかられ、医療・介護・保健・福祉が連携した、地域に密着した総合的な支援サービス供給体制が確立している。
地域包括支援センター機能を全国的に強化・拡充し、センターを中心に地域包括ケアが推進され、多様な職種や専門家、コミュニティによる支援体制が整備されている。
- ③ヤングケアラーをはじめとする家族など介護者（ケアラー）への情報提供や相談支援、レスパイトケアの体制が整備されている。家族の介護のために就業を中断する就業者が減り、介護と就労が両立できる条件が整備され、介護離職のない社会が実現している。
- ④介護労働者には、適正な賃金・労働条件が担保された安定した職場が確保され、十分な専門性を持った人材が確保・定着している。介護分野は主要な雇用創出産業として、安定的に人材が供給されている。
- ⑤バリアフリーの優良な賃貸住宅や公的住宅が整備され、高齢者のニーズに応じた住まいへの住み替えが可能となっている。また、施設における個室は住まいとみなし、誰もが住まい・居場所を持つことができる。
- ⑥介護の財源は、総合的・普遍的な介護保険制度による保険料、公費、利用料のバランスが保たれている。また、給付と負担に対する納得性・合理性が高められるとともに、低所得者への配慮がなされている。

（1）現状認識と課題

①増大する介護ニーズに追いつかないサービス供給

介護保険は、増大する医療費と社会的入院の解消、家族介護から社会的介護へ、措置制度のスティグマの解消と権利性の確立、社会連帯を基礎とする保険制度による財源確保を目的に、国民合意のもと2000年に創設された。その後、介護保険サービスの受給者（2000年度184万人→2021年度589万人）、介護保険の総費用（2000年度3.6兆円→2021年度11.3兆円）ともに大幅に増大する一方、介護人材の有効求人倍率は全職業平均に比べ3倍以上も高い状況が続いており、必要な介護ニーズにサービスの供給が追いつかない現状にある³⁰。

②人口減少・超少子高齢社会の進展による介護ニーズの高まり

2023年の「日本の将来人口推計」によれば、65歳以上（高齢者）の人口は、2035年に約3,773万人（2010年比+849万人）まで増加し、高齢化率は32.3%（2010年は23.0%）に達して介護サービス需要の増加が見込まれる一方、15歳～64歳人口は減少し続けることが見込まれる。高齢者の単独・夫婦のみ世帯が増加し、認知症

³⁰ 厚生労働省「介護保険事業状況報告」

を有する高齢者が急増するなど、介護のニーズは一層高まる。病気や介護が必要な状態になっても、適切なサービスを利用して個人としての自立とQOLを追求することを可能にしていくためには、人材、財源といった資源を確保しながら、一人ひとりの心身状態にあった切れ目のないサービスが提供されることが重要である。

③家族形態の変化と高齢期の住まい確保の困難さ

高齢者の単独・夫婦のみ世帯の増加、認知症の人の増加が見込まれる中、地域社会での孤立化に対応した見守りや医療・介護サービス、成年後見制度による権利保護、就労継続や移動への支援など、包括的な支援の強化が求められている。誰もが在宅での医療・介護サービスにより、住み慣れた自宅での生活を送れることが望ましいが、住宅の老朽化、良質な賃貸住宅不足、家族の介護と仕事の両立が困難であることなど、在宅生活の困難などにより施設サービスの需要も多くあり、待機者の課題も残されている。

④家族など介護者（ケアラー）の介護離職が社会問題化

一方、老老介護、認認介護で共倒れになるケースや、家族など介護者（ケアラー）が孤立して介護を担っているケースなどケアラーの不安や疲弊、孤立が深刻な社会問題となっている。介護のために就労中断を余儀なくされた介護者（以下、「介護離職者」という）は年間 10 万人前後で推移しており、その多くは、経済的に困窮し、再就職の見通しも立ちにくく、再就職できたとしても将来の低年金予備軍となる可能性が高い。また経済産業省は、介護離職や仕事と介護の両立が困難なことなどによる経済損失が 2030 年には約 9 兆円になる見込みと推計している³¹。介護離職のない社会の実現に向けて、社会的な支援策が課題である。

⑤介護保険制度の持続可能性を高めるため、継続した処遇改善による人材確保が必要不可欠

2020 年には介護保険法の改正、2024 年には介護報酬と診療報酬の同時改定が行われた。とりわけ介護報酬改定においては、処遇改善への活用が意識されるとともに、事務負担の軽減策も講じられたが、居宅介護支援などが引き続き加算対象外とされた。賃金・物価動向を踏まえると、すべての介護労働者の継続的な処遇改善を可能とする施策が必要であり、介護保険制度に必要な人材確保につなげる必要がある。

⑥QOLを重視した、生活・活動環境の整備が求められている

年金支給開始年齢が 2030 年には男女ともに 65 歳からとなることから、就労を希望する高齢者の雇用機会の確保も必要となる。また地域における、経験や技術を活かした社会活動への参加やネットワーク作り、健康事業や予防事業の推進など、QOLを重視した、生活・活動環境の整備が課題である。

(2) 改革に向けたアプローチ

①在宅ケアを支えるサービスの充実

a) 急性期医療から在宅医療、リハビリテーション、在宅介護への切れ目のない支

³¹ 経済産業省委託調査（日本総研）「介護をしながら働いている方に向けた WEB アンケート調査」

援体制の構築に向けて、訪問診療・看護などの在宅医療、訪問介護・リハビリテーションなどの在宅介護を組み合わせるとともに体制を充実し、必要な時に必要なサービスを提供して在宅生活を支える体制を整備する。

②医療と介護の役割分担の明確化と連携の強化

- a) 高齢者介護は重度になるほど医療と介護のケアミックスを必要とする。急性期医療から在宅医療、リハビリテーション、在宅介護への切れ目のないケア・サポートを整備するため、医療的ケアと介護ケアの双方を利用者の状態に合わせて展開する。介護と医療を一体的なインフラとして提供するため、複合型サービスや人的連携など、総合的にコーディネートしていく仕組みを整備する。
- b) 利用者のニーズ、QOLの確保に対応するため、看護師（専門看護師）の一定の医療行為、介護職員の一定の医療行為については、医療・介護ケアの基礎的インフラとして安全性の担保など一定のルールのもとで実施可能にする。また、医療類似行為も含め、公費による研修の整備および認証、責任の所在など法律による規定を整備する。
- c) これらを踏まえ、限られた財源とサービスを効率的に供給するため、医療費の増大の抑制という観点からも、中間施設や在宅生活を支える小規模多機能型などの複合型介護サービスの供給量を拡大する。

③地域における地域包括ケアの推進

- a) 市町村(保険者)は介護サービスの総合的な推進機関としての役割を強化するとともに、地域包括支援センターの機能を強化・拡充し、介護や地域生活にかかる総合的なコーディネート、在宅・施設介護の総合相談・支援、寝たきり・認知症予防対策、介護総合相談・ケアラー支援などを実施する。

④介護専門人材の育成と強力な処遇改善、人材の確保

- 以下 a)～c)を通して、介護人材の確保と、雇用創出および雇用開発を進める。
- a) ケアマネジャーを地域における介護サービスの推進体制の中核的人材と位置付け、キャリアを向上させる。また、安全性の担保などのもとで一定の医療行為も実施可能な、認知症、障がいなどの専門的な介護について研修し認定を受けた介護福祉士の資格を導入し、育成する。
 - b) 介護労働者の特定最低賃金の設定を含め、介護現場で働くすべての労働者の全産業平均との賃金格差を是正するとともに、仕事に見合う賃金に引き上げる。また介護労働者に対する利用者やその家族からのハラスメント防止対策の制度化など、労働環境を改善して離職防止策を強化する。事業者に対しては、労働法規の遵守を徹底するとともに、雇用管理に関する情報（賃金、離職率、勤務時間、研修制度、キャリアアップなど）の公表を義務化するなど、事業者の雇用管理の改善を促す仕組みを導入する。また、経験による技能の習得や新たな資格の取得が、外部労働市場においてもより高い労働条件につなげられるよう、社会的なキャリアアップの仕組みを創設する。
 - c) さらに、潜在的な専門職種資格の保有者に対して、個人情報保護措置を講じることを前提に登録制度を創設し、求人に関する情報提供や、保有者が持つ能力を職場で活かせるようスキルの把握などにつなげ、復職支援の契機をつくるという支援を行う。

d) 専門資格を有する人材がその役割を十分に果たすため、要支援1の人などに対する軽度な支援については、資格の有無に関わらず、サービスの担い手を広く確保する。

⑤データや新技術の積極活用による介護サービスの質の向上や業務負担の軽減

a) 労働力人口が減少する中でも介護サービスを確実に提供していくためには、効果・効率的な介護の手法の確立が重要となる。そのため、介護の行為などのデータを集積・分析し、認知症の行動・心理状況を予測・予防することや新たな介護技術に反映するとともに、介護分野におけるロボット・センサーをはじめとした新技術の研究開発を促進しながら積極的に活用し、現場での業務負担の軽減や介護サービスの質の向上につなげる。

b) また、AIにより適切なケアプランの作成を支援するとともに、介護の現場で必要となる記録や、行政に対する申請や報告などで、できるだけ入力作業が不要となるデータ端末を導入することなどにより、業務負担の軽減をはかる。

⑥家族など介護者（ケアラー）支援の強化

a) 家族などの介護者を支援するため、地域包括支援センターなどを拠点とした、介護者支援対策の強化—情報提供、相談支援、レスパイトケア、就労支援、家族のケアをする18歳未満の子ども（ヤングケアラー）に対する生活支援や就学支援などの包括的な支援提供体制を整備する。

b) 家族介護を行いながら就労する労働者の増加が見込まれる中、退職や長期間の就業中断を回避できるよう、両立支援体制の整備を進める。具体的には、要介護者の経済的困窮や介護者（ケアラー）の介護離職防止に関する相談窓口の充実など情報提供・相談体制づくり、介護休業制度の拡充と社会保険料の免除、家族の介護による経済的困窮者への金銭貸付制度など一定の経済的支援などを行う。また、職場においては、勤務時間の短縮など就業環境を整備するとともに、働く場と地域包括支援センターなどをつなぐ機能を提供する。

c) やむを得ず離職した人に対しては、個人情報保護措置を講じることを前提に介護離職者の登録制度を創設し、ハローワークや自治体などと連携しつつ地域包括支援センターを拠点に介護サービスやNPO、介護者のネットワークなどの様々な資源に関する情報提供や、離職者が持つ能力を地域や職場で活かせるようスキルの把握などにつなげ、再就職支援の契機をつくるといった支援を行う。

⑦認知症の人が尊厳を保持しつつ希望を持ってくらすことができる社会の実現

a) 地域包括支援センターが中心となり、地域の介護施設、保健所、医療機関との連携をはかり、認知症の早期発見と治療、情報提供、家族への相談・支援などの包括的なサービス提供体制を整備する。

b) 認知症の人は早期発見と適切な治療で在宅生活が可能なおから、本人の意思が尊重され、住み慣れた地域で良質な環境のもと自分らしくくらし続けられるよう、ICTやAIなど新技術を活用した在宅の認知症ケアを拡充するとともに、安易な精神病院入院や施設入所を回避し、早期の治療支援、生活支援、就労・移動支援、地域の見守り体制づくりなどを行う。

c) 若年性認知症を含めた認知症に関する理解促進に向けて、子どもや学生、若年層などへの啓発に取り組むとともに、事業主による従業員への理解啓発などを

支援する。

⑧利用者の選択、自己決定の確保

- a) 利用者の尊厳と生存権を尊重した看取り介護の改善をはかるため、自らが希望する介護について自分自身や周囲の家族などと話し合う「人生会議」の普及を徹底し、延命の可否を含め「利用者に最善の介護」を選択できる体制を整え、在宅や施設におけるターミナルケアを充実させる。

⑨住民参加型のシステム運営とチェック機能

- a) 市町村ごとの「介護サービス運営協議会」の設置、「介護保険運営協議会」への住民、利用者、被保険者、介護労働者の代表などの多様な主体の参画により、介護保険制度の運営のチェックを行う。地域のNPOなど地域福祉の担い手の参画により、地域における介護ネットワークを形成し、地域の介護資源や、情報交換、介護保険事業の参加型運営をはかる。

⑩高齢者の良質な住まいの確保

- a) 住み慣れた自宅で生活すること、やむを得ず施設入所の場合には個室ユニットを基本とし、自立的な生活と生活の場を確保することが、個としての尊厳、QOLの向上に寄与する。
- b) このため、サービスの質の確保を前提に、サービス付き高齢者向け住宅や優良賃貸住宅を整備するとともに、公営住宅などをリノベーションなどによる老朽化対策を講じたうえで活用する。また、全国にある空き家も積極的に活用する。また、施設入居に関しては、施設も居場所であり住まいとみなし、低所得者には社会手当として住宅手当を支給するなど、個人の住まい・居場所が確保されるよう体制を整備する。あわせて、住宅セーフティネット制度をより活用すべく、制度を積極的に周知するとともに登録手数料の平準化や居住支援協議会などによる支援強化などを行ったうえで、住居を失った人や失うおそれのある人が一定基準以下の所得である時に住居の現物支給ないし家賃補助などを行う（「2. 社会的セーフティネット」参照）。
- c) リバースモーゲージの活用や、低所得者に対する住宅給付の創設などを通して、利用者の負担の軽減と“居場所”確保をはかる。

⑪介護保険制度の普遍化

- a) 要介護または要支援の事由を問わず介護や支援が必要な時に受給できるようにするため、介護保険制度の加入者の範囲を現行の40歳以上から18歳以上³²のすべての医療保険加入者に拡大する。その際、保険料の仕組みは所得に応じた応能負担とする。
- b) 対人サービスを給付内容の基本としつつ、新たに加入対象となる者への反対給付として、被保険者による将来の介護予防・健康づくりに資する取り組みに対する給付³³の創設など、給付対象を拡大する。

³² 障がい児・者福祉との切れ目のない介護給付を確保するため18歳以上とする。

³³ 例えば、個々の特性に応じて設定された規定の運動量を数ヵ月にわたって継続した人に対し「健康な食事・食環境」認証制度の認証を受けた店舗・事業所において提供される「スマート・ミール」の無償化やスポーツイベントの観覧の無料化／厚生局指定のスポーツジムなどにおいて、イ

- c) 障がい者については、介助サービス、介護サービス、移送サービスなど財源や給付制度のあり方を早急に検討し、スケールメリットと障がい者独自の介助ニーズへの支援のあり方など、制度設計の見直しをはかる。

インストラクターが設定した目標を所定の期間内に達成した場合に入会金・会費を一部償還など。

5. 障がい児・者政策

【連合が描く未来】

- ①障がい児・者の人権、社会参加や地域生活の権利が確立している。
- ②障がいのある人もない人も地域の中でともに学び、すべての障がい児・者が地域の中でともに暮らし、あらゆる分野で活躍・参加するインクルーシブな社会が実現している。
- ③障がい児・者を支える家族への切れ目のない支援が充実し、障がい児・者と支える家族が、それぞれの希望に沿って仕事とケアの両立など自立生活や社会参加を行うことが実現している。
- ④希望するすべての障がい者が働けるよう、多様な就労機会が確保されている。また、障がい者が安心して活動できる場が確保されている。

(1) 現状認識と課題

①障がい児・者の増加、高齢化

厚生労働省の2022年「生活のしづらさなどに関する調査」によると、身体障がい児・者(423.0万人)、知的障がい児・者(126.8万人)、精神障がい児・者(614.8万人)の3障がいあわせて約1164.6万人の障がい児・者がいると推計されており、2016年調査に比べ24.3%増加し、人口の約9.3%にあたる。特に身体障がい者は高齢化が進んでおり、全体の73%が65歳以上である³⁴。社会的支援が必要にも関わらず、制度の谷間に置かれている人々が多く存在する。そのような中、障がい児・者のニーズを踏まえた各種支援の拡充が課題である。

②障がい児・者の権利保障の遅れ

政府は、2014年1月に障害者権利条約を批准、同年2月に発効した。しかし、国内法において課題が残る。2022年の国連・障害者権利委員会の総括所見では、日本に対して、すべての障がい児・者が支援を受けて意思決定できる仕組み、非自発的入院や治療を認める法規定の廃止、障がい児の合理的配慮を保障したインクルーシブ教育の確保、女性障がい児・者への複合的差別の防止、国内人権機構の設置と条約の国内実施の監視機能を担うべき障害者政策委員会の強化などが求められている。

③不十分な障がい児・者の地域移行・地域定着

障がい児・者が住み慣れた地域でくらすことができるよう、障がい児・者の地域における自立生活支援の取り組みが進められてきたが、高齢化や重度化などを背景に施設入所者の地域移行率は低く、また、地域生活支援拠点などの整備は進んでいない。地域住民の理解の促進、重度障がい児・者や短期入所などの受け入れ体制の確保、社会資源の連携強化などの取り組みが課題である。

④障がい児・者を支える家族への支援の不足

障がい児・者自身の自己決定を前提とした上で家族による支援がなされる場合においても、「支える家族の就業継続が困難になる」「精神的なストレス」「支援者によ

³⁴ 厚生労働省「2024年版 障害者白書」

る虐待」といった問題が発生している。障がい児・者を支える家族が仕事とケアの両立の難しさ、特別支援学校卒業後に居場所がなくなる「18歳の壁」問題、身体的なきつみやストレス、保護者亡き後の不安などを訴える人は多く、家族への支援の拡充が課題である。

⑤医療的ケア児に対応する体制の不足

医療的ケア³⁵を必要とする障がい児（重症心身障がい児を含む。以下「医療的ケア児」と言う。）は増加傾向にあるが、医療的ケアができる環境が整備されていない、障害児通所支援事業所等に医療的ケア児に対応できる看護師がいないなどの理由により、医療的ケア児の受入場所が少ない状況にある。

⑥就労移行・就労継続の困難さ

障がい者の社会参加や経済的自立の観点から、働くための環境整備の充実が重要である。しかし、多様なニーズなどに対応した働く場が十分に整備されていないために就労に至らない、就労継続が難しくなるなど、あらゆる障がい者の就労を可能とするような多様な就労機会の確保が課題である。また、雇用とはならない福祉的就労においては、労働者性が認められず、最低賃金法が適用されないこと、雇用保険・労災保険の加入ができないことなどの課題がある。

(2) 改革に向けたアプローチ

①障がい児・者の人権が守られ、差別のないインクルーシブな社会を実現する

- a) 差別のない社会を実現するため、国内法を整備するとともに、国連「障害者権利条約」の実効性を確保する。障がいのある人もない人も、人間の固有の尊厳と価値を有することを共有し、多様性を認め合い、障がいにもとづく差別のない社会を実現する。
- b) 幼少期から、障がいのある児童もない児童もともに教育を受け、また障がいの有無にかかわらず教育体制を構築し、インクルーシブ教育を実現する。インクルーシブ教育を通じて、障がいのある人もない人もともに同じ地域でくらすこと（インクルーシブな社会）や、誰しものが人間の固有の尊厳と価値を有するという理念を共有する。
- c) 国・地方の政策決定や運営プロセス、政策評価など、あらゆる意思決定の場へ、障がい当事者が参加できる体制を構築する。
- d) 日常や災害時などの非日常を問わず、誰もが、情報アクセスやコミュニケーション、移動方法などに不自由を感じず、ユニバーサルデザインやバリアフリーなどが常に考慮されている社会を実現する。
- e) 国連「障害者権利条約」の実効性を確保するため、司法、立法、行政機関から独立した監視機関、人権救済機関を設置する。設置するまでの間は、障害者政策委員会の所掌事務に障害者権利条約における監視機関の役割を明示し、障害者政策委員会の監視機関としての独立性を担保する。
- f) 入所施設、家庭、学校、職場、医療機関などにおける障がい児・者に対する虐待を根絶するため、人権救済機関による調査や介入を実施する。また、あらゆる

³⁵ 治療行為としての医療行為と区別した、日常生活に必要な医療的な生活援助行為。経管栄養（胃ろう）、吸引、気管切開、人口呼吸器、酸素、導尿など

場面において誰もが虐待を通報できる体制の整備や、障害者権利条約の理念の周知による差別意識の解消などに取り組む。

- g) 障がい児・者の生活の場を施設から地域へ移行し、社会全体で障がい児・者の地域生活を支えるため、地域住民の理解の促進や当事者参加のモニタリング機関を設置する。また、地域全体での支援を実現し継続していくため、人材の確保と専門性の向上に取り組む。
- h) 障がい児・者自身が、どこでどのように生活するかを自由意思のもと選択できるように、制度の利用しやすさを踏まえつつ、パーソナルアシスタンス制度³⁶の導入や複数の関係者によるチーム体制³⁷の構築などにより、意思決定支援を強化し、障がい児・者の権利を擁護する。

②障がい児・者とその家族に対する総合的なサービス体系を充実する

- a) 障がい児・者を支える家族への仕事とケアの両立を含めた支援として、相談体制や緊急時の受け入れ体制の充実、障がい者福祉サービス関連の情報提供、利用できるサービスの確保と充実、障がい児・者の就労先の確保などを進める。
- b) 障がい児・者とその家族が、希望すればそれぞれが就労など自立生活や社会参加ができるよう支援を強化する。
- c) 障がい児・者やその家族などが安心して障がい福祉サービスなどを利用し続けられるよう、サービスを担う従事者などの賃金や雇用環境などを改善する。
- d) 障がい児の施策は子ども・子育て施策に組み込む。障がいのない児童と障がい児を区別しないことを前提に、さらに必要となる特別な支援については障がい者施策に組み込む。また、家族の相談に関する体制の充実と家族、保育所、行政などの連携などにより、子どもに対する障がいの早期発見、早期療育を支援するとともに、社会的分離につながらないように取り組む。
- e) 医療的ケア児とそれを支える家族への支援として、障害児通所支援事業所や保育所、幼稚園、学校、放課後児童クラブなどの職員が医療的ケアに関する研修を受講し医療的ケアを行える人材を育成することで、医療的ケア児の受け入れ体制を充実させる。

③多様な就労機会を確保し、障がい者が安心して活動できる場をつくる

- a) 障がい者の一般就労に向けた環境を整えつつ、障がいの程度に限定されず、障がい者がそれぞれの希望や能力、適性に応じた仕事に従事し、その働きに見合う対価や働きがいを得られるよう、既存の就労継続支援A型事業所の役割と問題点も踏まえつつ、一般就労と福祉的就労の中間的な就労の場として社会的就労を拡充する。障がい者の就労の選択肢を増やすとともに、一般就労が困難とされる重度障がい者などの就労モデルをつくり、企業などによる一般就労の促進に繋げる。なお、就労先の事業者については、貧困ビジネス防止の観点から都道府県の認定とする。
- b) 就労継続に向け、障がい者が身近な地域で必要とする支援を受けられるよう、「障害者就業・生活支援センター」の設置を促進し、「地域障害者職業センター」

³⁶事業所との契約である重度訪問介護と異なり、利用者が介助者と直接契約を結び、自ら必要とする介助を組み立てる制度。介護に要した費用は、市町村が利用者に直接支給する。

³⁷家族や成年後見人、意思決定支援責任者、事業者など障がい者本人に関わる多くの人が意思決定支援へ参加する体制。

などとの連携による専門性の向上を行い機能強化することで、障がい者それぞれが必要とする生活支援や就労定着支援を充実する。

- c) 障がい者の多様な就労機会の確保に向け、障害者就労施設などに仕事を発注する企業などへの支援を行うとともに、国や地方自治体は優先発注、優先購入を徹底する。
- d) 行政は、工賃の向上にむけて工賃の調査、把握、公表を行う。また、最低工賃の設定を改善する。
- e) 障がい者が安心して活動できるよう、障がい者やその家族、行政、労働組合、地域住民などの参画の下で、対価を決定し、環境を確保する。

6. 年金・所得保障

【連合が描く未来】

- ①真に皆年金が実現され、すべての人に老齢、障がいなどによって生じるリスクに対する一定水準の所得保障が確立されている。
- ②就労を阻害せず働き方などに中立的で、公平性と信頼が確保された年金制度が構築されている。
- ③公的年金制度の持続可能性を維持するため、安心して生活できる年金給付水準を確保しつつ、現役世代への過度な負担とならない保険料となるよう、調整がはかられている。
- ④就業形態や企業規模にかかわらず、すべての労働者が同じ所得比例年金に一元化されている。自営業者などについても所得捕捉を制度化した上で、自営業者などの所得比例年金が創設されている。
- ⑤すべての労働者に企業年金が適用され、制度間の連携とポータビリティが確保されて安定的な資産形成を促進することにより、公的年金を十分に補完する私的年金制度が実現している。

(1) 現状認識と課題

公的年金制度は高齢期の生活保障の大きな柱となっている。しかし、2024年の財政検証で示されているとおり、将来の所得代替率は低下しており、将来世代の安定的かつ持続的な所得保障が十分に確立されておらず、公的年金制度に対する将来にわたる信頼と公平性が確保されているとは言いがたい。

今後、単身高齢者が増加していくことが見込まれている中で、高齢期において誰もが不安なくくらすことができる一定水準の所得保障を確立することは大きな課題である。現状でも単身世帯では基礎年金のみで生活費（基礎的消費）を賄うことは困難であり、基礎年金のみの受給者や加入期間が短い低年金者、保険料を支払うことができず受給資格期間（10年）を満たすことができなかった無年金者に対する所得保障のあり方が問われている。

2004年の制度見直しにより、制度の持続可能性を高めることを目的として、マクロ経済スライドが導入されたが、調整期間が長期化し将来世代の所得代替率が低下していくことが見込まれている。そのような公的年金の長期的な給付水準の低下に対して、企業年金が果たす補完機能の向上が要請されているが、企業年金を実施する企業の割合は低位で推移しており、中小企業で働く者や非正規雇用で働く者を含めてすべての労働者に企業年金を適用するための対策を急ぐ必要がある。

さらには、これからの急激な技術革新による働き方の多様化や、高齢者の就労機会の増大といった変化に適切に対応した年金制度全体のあり方が問われている。

①年金制度の信頼性と納得性を高める取り組みの不足

国民年金の保険料納付率は年々上昇しているものの、未納率は約17%と少ない水準にある³⁸。

また、20歳以上を対象にした意識調査³⁹によれば、社会保障制度の中で「もっとも

³⁸ 厚生労働省「令和5年度の国民年金の加入・保険料納付状況」

³⁹ 厚生労働省「2016年社会保障を支える世代に関する意識調査」

将来が不安である」項目として「公的年金の給付の十分性」が約5割を占めており、突出している。年金制度の信頼性や納得性を確保するためには実施体制の強化とともに、年金制度の意義や内容、将来の見通しなどに関する一層の理解促進が課題であり、年金教育・広報の充実が必要である。

②単身高齢者の増加と基礎年金の給付水準の低下

単身高齢者が男女ともに増加傾向にあり、2050年には65歳以上の半数以上が一人暮らしとなると推計されている⁴⁰。一方で、2024年度の基礎年金額（新規裁定者の満額の老齢基礎年金額）68,000円（月額）となっており、単身世帯では、現状でも老齢基礎年金のみで高齢期の消費支出のすべてを賄うことは困難な状況にある。

そのうえ、マクロ経済スライドによって、基礎年金の所得代替率はしだいに低下していくことが見込まれており、40年間保険料を払い続けたとしても、将来にわたって安心して生活することが望めないということになれば、公的年金制度そのものの信頼をもゆるがしかねない。

③いまだ解消されない低年金・無年金の問題

2017年8月から国民年金の受給資格期間が10年に短縮されたことで、無年金となる人が縮小されたとはいえ依然としてその給付水準はきわめて低いままである。生活保護受給世帯に占める高齢者世帯の割合は56%（2022年）であり⁴¹、増加傾向にある。

④制度の持続可能性の確保を要請される財政検証

公的年金制度に対する信頼性と納得性を高めつつ、現行の負担水準のもとで制度の安定性と持続可能性を確保することが求められている中、2024年財政検証の「過去30年投影ケース」では、2060年度の所得代替率は50.4%、「成長型経済移行・継続ケース」では57.6%となり、2024年度の所得代替率61.2%から低下する見通しとなっている。

⑤限定的な範囲にとどまる短時間労働者等の適用拡大

短時間労働者の被用者保険の適用拡大は、2024年10月より企業規模要件が「101人」以上から「51人」以上に拡大された。しかし、労働時間（週20時間以上）・賃金（月額8.8万円以上）などの要件が設けられていることや、個人事業所の非適用業種があることで、いまだに多くの短時間労働者等が厚生年金保険に適用されていない。

国民年金の保険料は所得にかかわらず一律であり、所得が低い人ほど負担が重くなっている。

⑥企業年金の実施率の低下

企業年金を実施する企業の割合は23.2%と低位で推移しており、特に中小企業では実施率が低い⁴²。私的年金制度である個人型確定拠出年金（iDeCo）については、

⁴⁰ 内閣府「2024年版高齢社会白書」

⁴¹ 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第14回、2022年6月3日）資料

⁴² 社会保障審議会企業年金・個人年金部会（第30回、2023年12月11日）資料

加入者が2024年3月末時点で約328万人と増加傾向となっている⁴³。

(2) 改革に向けたアプローチ

「働くことを軸とする安心社会」を深化させるため、すべての労働者が所得に応じた負担を行い、負担に応じた給付を受けられる所得比例年金制度を創設することで、働いているときから引退後まで一貫して安心して生活が続けることができる社会を実現する。また、働き方やライフスタイルが多様化する中で、配偶者の働き方などにより第3号被保険者に該当するかが決まる現行制度は中立的な社会保障制度とはいえないことから、第3号被保険者制度は段階を設けつつ将来的に廃止する。あわせて、低年金・無年金を解消するため、様々な事情から十分に保険料を支払うことができなかった人などに対する一定の所得保障を行うため、最低保障年金を創設する。

第一段階の改革では、すべての労働者の被用者年金への適用を徹底し、自営業者等の所得捕捉を制度化して所得比例年金の一元化に向けて取り組む。同時に、基礎年金の給付水準の改善と低年金者・無年金者に対する生活手当（仮称）を支給することにより、最低保障年金が確立するまでの最低限の所得保障を実施する。

第二段階の改革では、自営業者等の所得比例年金制度を創設し、すべての労働者（雇用関係によらない働き方を含む）が一つの年金制度に加入することで、負担と給付の関係が明確化された所得比例年金の一元化を実現する。あわせて、生活手当（仮称）を最低保障年金化することで、すべての人への所得保障を確立する。

1) 第一段階の改革

①公的年金制度の充実と生活手当（仮称）の導入

- a) 年金制度における所得再分配機能の一層の強化と財源の確保を行いつつ、基礎年金の給付水準を改善するため、
 - ア) 高齢期の生活の基礎的部分を賄うものである基礎年金と障害厚生年金については、マクロ経済スライドの対象から外す。
 - イ) 基礎年金における税財源の割合を段階的に引き上げる。
 - ウ) 所得額に応じて、基礎年金（税財源分）を国（年金財政）に返金する制度（クローバック方式）を導入する。
- b) 高齢期において安心してくらせる所得保障を実現するため、
 - ア) 最低保障年金が確立するまでの間、低年金・無年金を解消することを目的として、年金生活者支援給付金制度を大幅に強化した「生活手当（仮称）」を導入し、低年金者には保険料納付済期間などに比例した加算を設け（生活手当Ⅰ）、働く意思がある無年金者などには最低額を保障しつつ保険料納付済期間等に比例した社会手当を支給する（生活手当Ⅱ）。なお、実施に際しては、地方自治体や日本年金機構が低所得者に対し免除申請を奨励するとともに、障がいのある人への手続き面での支援を充実する。
 - イ) 生活手当Ⅱは、働くことを希望するすべての人に支給し、65歳以上を対象として高齢期の求職活動を支援一定の生活支援を行う「高齢者手当（仮称）」と、65歳未満を対象として就職準備支援を行う「求職者手当（仮称）」という二種類の手当を設ける。
- c) 第3号被保険者を縮小するため、

⁴³ 社会保障審議会企業年金・個人年金部会（第37回、2024年11月8日）資料

- ア) まず、新たに第3号被保険者になることができない制度とする。
- イ) 次に、10年程度の期間を設けて、既第3号被保険者については以下の要件を満たさない場合、第1号被保険者となる。その際、世帯単位で見て低所得者への年金保険料の減免措置を設ける。
 - ・最初の5年程度の期間で、第3号被保険者の配偶者に「年収850万円未満」または「所得が655万5000円未満」との所得制限を設ける。
 - ・次の5年程度の期間で、前述の年収・所得要件に加え、第3号被保険者本人に、子ども（18歳の誕生日の属する年度末まで、または20歳未満で1級または2級の障がいの状態にある婚姻していない子どもに限る）を養育する親との要件を設ける。
- d) 以下の考え方にもとづく改正とともに、上記を経ても第3号被保険者である人については第1号被保険者に区分することで、第3号被保険者制度は廃止となる。
 - ア) 過去に第3号被保険者期間があった受給者の基礎年金は減額しない。
 - イ) 廃止時点で第3号被保険者である人、受給者ではないが過去に第3号被保険者であった期間がある人について、第3号被保険者としての加入期間は保険料納付済期間として将来の基礎年金は減額しない。
 - ウ) 公的年金制度における次世代育成支援の観点で、育児期間中の社会保険料免除措置を拡大（例：「子が小学校入学までの期間」など）する。
 - エ) 様々な事情により働くことができず無年金となる人、受給資格期間を満たしたとしても低年金の人に対しては、生活手当（仮称）などの加算で対応する。

②すべての労働者の被用者年金への適用

- a) 就業形態や企業規模にかかわらず、すべての労働者の被用者年金への適用を行うため、
 - ア) 企業規模要件を撤廃するとともに非適用業種をなくし、労働者を使用するすべての事業所を適用対象とする。
 - イ) すべての労働者を被用者年金の適用対象とする。その際、働き方の多様化にかんがみ、次の点に留意する。「曖昧な雇用」で働く人で労働者性が認められる場合は、確実に被用者保険を適用するとともに、社会実態にあわせて労働者概念の見直しを行い、被用者保険に適用される範囲を拡大する。また、複数就業者については単一事業所で満たさない場合に適用対象外となっている現行制度を見直し、単一事業所で満たさなくても複数事業所で満たす場合には被用者保険を適用する。
- b) 所得比例年金の一元化に向けて、
 - ア) 自営業者などの所得を捕捉する仕組みを確立する。
- c) 厚生年金の持続可能性を高め、世代間の公平性を確保するため、
 - ア) 標準的な雇用労働者の所得代替率は、将来にわたって50%を維持する。
 - イ) マクロ経済スライドの名目下限措置を撤廃し、経済状況にかかわらず、厚生年金（障害厚生年金を除く）の給付水準を調整する。
- d) 高齢期における就労を阻害しないよう、就労収入にもとづく年金額の調整などについては、働き方に中立的な制度とする。

③企業年金の普及促進と補完機能の強化

- a) すべての労働者が高齢期において公的年金に加えて企業年金を受給できるよう、
 - ア) 企業年金の普及促進をはかるため、中小企業に対しては受給権が確立された企業年金の導入にかかる支援を強化する。
 - イ) 企業年金の対象となっていない非正規雇用で働く人については、均等待遇原則を参考にしつつ、企業年金を適用することを促進する。
 - ウ) 転職や退職によって生じた退職給付を老後の資産形成に活用できるよう、私的年金におけるポータビリティを高め、制度間の連携を強化する。
- b) 企業年金の受給権を将来にわたって確実に保護するため、
 - ア) 企業年金に対する労働組合の積極的な関与のための条件整備を行う。

2) 第二段階の改革

①すべての働く人が加入する所得比例年金制度の創設

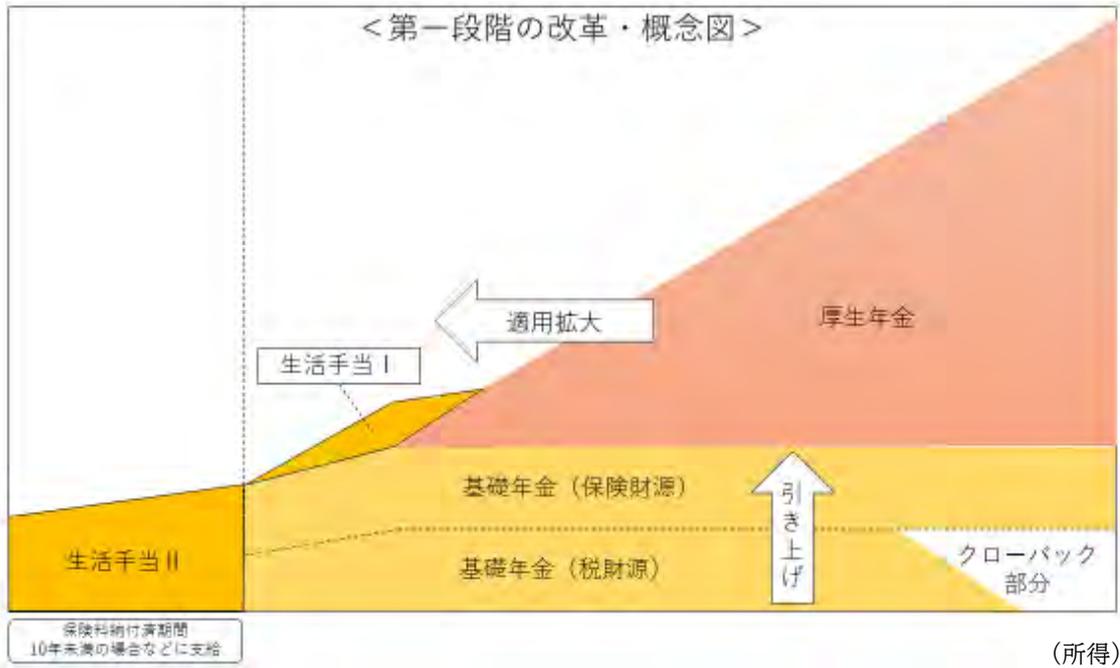
- a) 多様な生き方や働き方に対応した所得比例の年金制度を実現するため、
 - ア) 自営業者などの所得捕捉を徹底した上で、自営業者などが加入する所得比例年金制度を創設する。なお、創設時の保険料率、保険料負担については、加入者の合意をはかり決定する。
 - イ) 自営業者なども含めてすべての働く人が同じ所得比例年金制度に加入する。公平性を確保するため、保険料は所得に応じて負担し、納付した保険料に応じて年金を受給する制度とする。

②すべての人への所得保障の充実

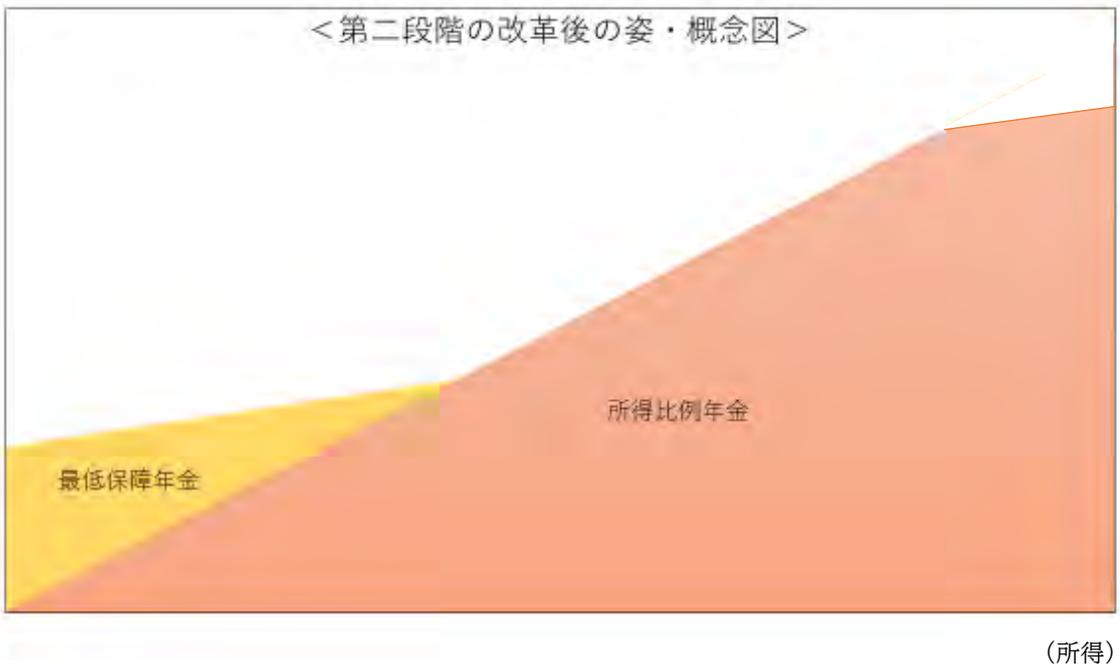
- a) 最低保障年金の創設
 - ア) 働く意思の有無にかかわらず、所得比例年金が一定額以下のすべての人に基礎年金と生活手当を組み替えた最低保障年金を支給する。最低保障年金の受給に際しては、保険料納付などにかかるインセンティブ低下を防ぐため、保険料納付済期間等に反比例する若干の給付制限を行う。ただし、保険料納付等の手続きを行うことができない理由があると認められる場合については、満額を支給する。
 - イ) 最低保障年金については、マクロ経済スライドの対象とはせず、一定水準の所得代替率を維持する。

○改革のイメージ

(年金受給額)



(年金受給額)



以上

<付録>

「社会保障構想（第3次）」の点検
（確認：第8回中央執行委員会・2024年5月16日）

・点検の背景

「社会保障構想」は、第80回中央委員会（2019.6.6）で確認してから5年が経過した。わが国の社会は、長期にわたるデフレとコロナ禍により、少子高齢化、格差や貧困の固定化などの構造課題が深刻さを増している。

この間の政府の主な動きとしては、2023年末に、政府が1年にわたって議論してきた子ども・子育て支援策を「こども未来戦略」として取りまとめた。

連合「2024～2025年度運動方針」において、「社会保障構想」については、2023年5月に取りまとめた「働き方に中立的な社会保険制度等のあり方に関する連合としての検討の方向性（素案）」（第20回中央執行委員会/2023.5.17確認）を踏まえつつ、点検と見直しを行うとしている。

・社会保障政策担当者会議における議論経過

第1回 (2024.1.29)	「連合 社会保障構想（第3次）」の点検・見直しの進め方
第2回 (2024.3.1)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論（現行）について ○社会的セーフティネット
第3回 (2024.4.2)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論（現行）について ○医療保障 ○介護・高齢者福祉 ○障がい者政策
第4回 (2024.5.14)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論について ○年金・所得保障（働き方に中立的な社会保険制度等のあり方に関する連合としての検討の方向性（素案））
第5回 (2024.6.3)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論について ○年金・所得保障（働き方に中立的な社会保険制度等のあり方に関する連合としての検討の方向性（素案））
第6回 (2024.6.21)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論について ○医療保障 ○介護・高齢者福祉
第7回 (2024.7.12)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論について ○子ども・子育て支援 ○年金・所得保障（働き方に中立的な社会保険制度等のあり方に関する連合としての検討の方向性（素案））
第8回 (2024.7.22)	「連合 社会保障構想（第3次）」の各論について ○社会的セーフティネット政策 ○障がい児・者政策
第9回 (2024.8.8)	「連合 社会保障構想（第3次）」の総論について ○総論 ○社会保障の給付と負担の現状
第10回 (2024.9.5)	「連合 社会保障構想（第3次）」（たたき台）について ○社会保障構想の給付と負担（試算） ○全般
第11回 (2024.9.27)	「連合 社会保障構想（第3次）」（たたき台）について ○社会保障構想の給付と負担（試算） ○全般

<p>第12回 (2024.11.8)</p>	<p>「連合 社会保障構想（第3次）」（たたき台）について ○社会保障構想の給付と負担（試算） ○総論 ○年金・所得保障</p>
<p>第13回 (2024.11.29)</p>	<p>「連合 社会保障構想（第3次）」（たたき台）について ○社会保障構想の給付と負担（試算） ○全般</p>
<p>第14回 (2024.12.20)</p>	<p>「連合 社会保障構想（第3次）」（素案）について ○全般</p>

「社会保障ビジョンの見直しに関する検討委員会」の検討経過

(設置確認：第10回中央執行委員会・2018年5月24日)

本構想の検討に際しては、「連合ビジョン」の策定に向けた2018年6月の「人口減少・超少子高齢社会ビジョン検討委員会」の最終報告を踏まえ、政策委員会のもとに「社会保障ビジョンの見直しに関する検討委員会」が設置された。検討委員会は、2018年6月から2019年2月の間で12回にわたる議論を行い、素案を取りまとめた。

- 第1回 日時：2018年6月15日(金) 15:00~17:00
会場：連合会館8階三役会議室
議事／1. 議論の進め方について
2. 連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会(最終報告)の報告
3. フリーディスカッション

- 第2回 日時：2018年7月30日(月) 15:00~18:00
会場：連合会館8階三役会議室
議事／1. 講演：医療政策の理念からみた医療制度のあるべき姿
講師：印南 一路 慶應義塾大学総合政策学部教授
医療経済研究機構 研究部長
2. 各論(医療)について

- 第3回 日時：2018年8月7日(火) 15:30~18:30
場所：連合本部3階AB会議室
議事／1. 講演：全世代型社会保障への展望－2040年を視野に置いて
講師：山崎 史郎 前内閣官房まち・ひと・しごと創生本部
地方創生総括官
(現・在リトアニア日本国特命全権大使)
2. 各論(地域社会と社会保障、高齢者福祉・介護)について

- 第4回 日時：2018年9月13日(木) 9:30~12:30
場所：連合本部3階A会議室
議事／1. 講演：今後の障がい者福祉施策の課題と展望
講師：小澤 温 筑波大学大学院人間総合科学研究科教授
2. 各論(障がい者福祉)について

- 第5回 日時：2018年10月18日(木) 9:30~12:30
場所：連合本部3階AB会議室
議事／1. 講演：今後の子ども・子育て支援施策の課題と展望
講師：池本 美香 株式会社日本総合研究所調査部主任研究員
2. 各論(子ども・子育て支援施策)について

- 第6回 日時：2018年10月25日(木) 9:30~12:30

場所：連合本部 2 階 201 会議室
議事／ 1. 講演：豊中市社会福祉協議会のCSWと生活困窮者自立支援のとりくみー地域共生社会へのあらたなステージ
講師：勝部 麗子 社会福祉法人豊中市社会福祉協議会
福祉推進室長
2. 各論（セーフティネット）について

○第 7 回 日時：2018 年 11 月 6 日（火）14:00～15:30
場所：連合本部 3 階 AB 会議室
議事／ 1. 講演：年金制度改革の選択肢
講師：駒村 康平 慶應義塾大学教授
（慶應義塾大学ファイナンシャル・ジェロント
ロジー研究センターセンター長）
2. 各論（年金）について

○第 8 回 日時：2018 年 12 月 3 日（月）14:30～17:30
場所：連合会館 8 階三役会議室
議事／ 1. 講演：社会保障と財政
講師：山崎 泰彦 神奈川県立保健福祉大学名誉教授
2. 各論（社会保障と財政）について

○第 9 回 日時：2018 年 12 月 10 日（月）14:30～17:30
場所：連合会館 8 階三役会議室
議事／ 1. 連合「新たな社会保障ビジョン（仮称）」骨子（案）について
※第 13 回福祉・社会保障政策小委員会との合同会議で開催

○第 10 回 日時：2019 年 1 月 10 日（木）15:00～17:35
場所：連合会館 4 階 401 会議室
議事／ 1. 連合「新たな社会保障ビジョン（仮称）」（原案）について

○第 11 回 日時：2019 年 1 月 23 日（水）14:00～16:20
場所：中央大学駿河台記念館 5 階 501 教室
議事／ 1. 連合「新たな社会保障ビジョン（仮称）」（素案）について

○第 12 回 日時：2019 年 2 月 8 日（金）13:30～15:00
場所：連合会館 8 階三役会議室
議事／ 1. 連合「新たな社会保障ビジョン（仮称）」（素案）について

「社会保障ビジョンの見直しに関する検討委員会」の構成

委員	小笠原 呂和	UAゼンセン	政策・労働条件局部長	
	徳永 佳紀	自治労	政策局長	
	江川 佳子	自動車総連	労働政策局部長	
	山中 しのぶ	電機連合	中央執行委員	
	小林 妙	JAM	総合政策副グループ長	
	下茶 健一	基幹労連	中央執行委員	
	篠原 和彦	J P 労組	総合政策部長	
	大橋 由紀子	日教組	中央執行委員	
	川添 浩良	生保労連	中央副執行委員長(社会政策委員長)	
	浅井 まり子	電力総連	労働政策局部長	
	倉田 典明	情報労連	政策担当	
	武井 伸泰	運輸労連	中央書記次長	
	久松 勇治	私鉄総連	社会保障対策局長	
	青木 大樹	フード連合	政策局長	
	仲長 武男	J E C 連合	J E C 総研政治部長	
	落合 賢人	損保労連	事務局次長	
	渡邊 努	国公連合	書記次長	
	八幡 直文	J R 総連	政策部長	
	遠藤 飾	海員組合	総合政策部専任部長	
	岩城 李香	ゴム連合	書記(～第3回)	
	萩原 一人	ゴム連合	中央執行委員(第4回～)	
	鈴木 龍舞	航空連合	副事務局長	
	工藤 豊	ヘルスケア労協	事務局次長	
	本多 一哉	労済労連	副中央執行委員長	
	南部 美智代	連合本部	副事務局長	
	オブザーバー	河崎 智文	電機連合	書記
		秋山 和義	基幹労連	職員
		新井 康弘	生保労連	政策局局長
		小岩 さゆり	国公連合	事務局員
		中村 栄一	ヘルスケア労協	事務局長
		浦野 高宏	連合総研	主任研究員
		川端 邦彦	退職者連合	常任幹事(政策委員長)
		主査(座長) 事務局	平川 則男	連合本部
伊藤 彰久			連合本部	生活福祉局長
陳 浩 展			連合本部	生活福祉局次長
重富 健太郎	連合本部		生活福祉局次長(～第4回)	
松永 優紀	連合本部		生活福祉局部長	
長江 彰	連合本部		生活福祉局部員	
鈴鹿 麻菜	連合本部		生活福祉局部員(第5回～)	
鶴見 梨絵子	連合本部		生活福祉局職員	

以 上

連合「教育制度構想」(改訂版)

日本労働組合総連合会（連合）

2025年5月

目次

はじめに……1

総論……1

Ⅰ. 教育制度構想の位置づけ……1

Ⅱ. 連合がめざす社会像を実現するための教育制度の検討の必要性……2

Ⅲ. 教育制度に関する現状と方向性……3

1. 教育費の無償化・学びの機会の保障……3

2. 労働教育・主権者教育……4

3. リカレント教育・人材育成……5

4. 財源のあり方……5

各論……6

【Ⅰ. 子どもの学びを社会で支えるための教育費の無償化と学びの機会の保障】 ……6

【Ⅱ. 学校・社会教育を通じた労働教育・主権者教育】 ……8

【Ⅲ. いつでもどこでも学び直すことができるリカレント教育と
DX・GXの進展を見据えた人材育成】 ……10

【Ⅳ. 教育制度構想を実現するための財源のあり方】 ……12

<付録>……14

「教育制度に関する中長期政策」（教育制度構想）の検討過程……14

教育制度構想の点検……16

はじめに

私たちの生きる日本は、人口減少や超少子高齢化の進行、グローバル化やAI、IoTなど技術革新の進展といった経済社会の変化に直面している。また、くらしと雇用の将来不安、社会保障制度の持続可能性、地球規模の気候変動など国内外における課題も山積している。

連合は2010年12月以来、「働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件の下、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型社会」づくりに取り組んできた。社会のすがたが大きく変わろうとする中、改めてこの「働くことを軸とする安心社会」の重要性を再認識し、労働組合として「まもる・つなぐ・創り出す」をスローガンに掲げ、その実現に取り組んでいくための「連合ビジョン」を2019年5月に策定した。

「連合ビジョン」では、必要な負担を分かち合い、社会の分断を生まない再配分を進めるとともに、希望あふれる未来が次の世代に続いていく「持続可能性」と、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない「包摂」の理念を基底に置くこととした。そのうえで、年齢や性別、国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず多様性を受け入れ、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない社会の実現をめざし、そのための政策と運動の強化を打ち出した。

この連合「教育制度構想」は、連合の環境・社会政策小委員会において、連合がめざす社会像である「連合ビジョン」や、社会の現状と将来起こりうる問題を想定した「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」および、教育制度にかかる課題を踏まえ、2019年6月に策定したものである。その後、6年が経過する中で、少子化の更なる進展、教育格差の拡大など子どもを取り巻く環境は大きく変化したことを受け、政府は、こども家庭庁を設置するとともに、2023年12月に「こども未来戦略」をとりまとめた。また、中央教育審議会においては、子どもの豊かな学びを保障するとともに、教職員が生活時間を確保した上で子どもたちと向き合い、やりがいを持って本来の業務に専念できる環境整備に向けて検討が重ねられ、「令和の日本型学校教育」を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について（答申）を2024年8月に取りまとめた。こうした背景も踏まえ、経済・社会政策担当者会議において、「教育制度構想」の点検・見直しを行い、今回、改訂版を策定することとした。

連合は、本構想で掲げた教育制度の実現に向けて、「政策・制度 要求と提言」の策定や国会議員・地方議員との連携、審議会等における意見反映、職場や地域での活動、世論喚起などに連合全体で取り組んでいく。

総論

I. 教育制度構想の位置づけ

連合ビジョンが展望する2035年頃に向けては、第4次産業革命ともいわれる、IoTやビッグデータ、AI等をはじめとする技術革新が一層進展し、社会や生活を大きく変えていく超スマート社会（Society5.0）の到来が予想されている。研究・開発・商品化から普及までのスピードも加速化しており、次々に生み出される新しい知識やアイデアが組織や国の競争力を大きく左右していくことが想定される。我

が国はDX（デジタルトランスフォーメーション）への対応が世界に遅れをとっており、GX（グリーントランスフォーメーション）とあわせ、取り組みの加速化が大きな課題となっている。先進国では2007年生まれの2人に1人が100歳以上まで生きる人生100年時代が到来し、健康経営が課題になるとともに、誰もが生涯を通じてやりたいことを続けられる社会を実現することが必要である。

また、コロナ禍を契機に、GIGAスクール構想の進展など、教育をめぐる環境は大きく変化し、デジタル・シティズンシップ教育など、時代に合った教育が求められている。

これらの課題に対応するには、個人が生涯を通じて学び続けることが求められる。連合が教育制度にかかわる課題として掲げている「教育費の無償化」「労働教育・主権者教育」「リカレント教育」「人材育成」に共通するのは、いずれも個人がどのような状況にあろうとも、学びたいときに学べる機会を保障することである。

憲法では、第26条で「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、第2項で義務教育を無償とすることを定めている。地域や家庭環境に関わらず、すべての子どもの学ぶ機会を保障するには、就学前教育から高等教育まで、あらゆる教育にかかる「教育費の無償化」が必要である。あわせて、個人が働く上で知っておくべきワークルールに関する知識を身につけ活用できる「労働教育」、社会保険や税などの負担を自分ごととして学び、国民として良識ある公正な判断力を身につけ、政治や社会に主体的に参加する態度を養う「主権者教育」、個人が社会に出てからも働く場と学ぶ場を自由に行き来できる「リカレント教育」、社会が変化する中で、個人が求められる職業能力が大きく変わっていくことから「人材育成」を充実させる必要がある。

また、これらの教育制度を検討する上では、教育の質を維持・向上させるために、教員の負担が増加し心身に支障を来さないよう、「学校・教師が担う業務にかかる3分類」にもとづく14の取り組みの徹底など、学校における働き方改革を促進し、教職員の長時間労働の是正、健康・福祉の確保、カリキュラム・オーバーロードの解消と教員一人あたりの持ち授業時間数の削減や小学校における教科担任制の拡充、教職員定数の確保、部活動の学校から地域クラブ活動への着実な移行などといった環境を整備することが求められる。

II. 連合がめざす社会像を実現するための教育制度の検討の必要性

連合がめざす社会像として掲げている「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けた5つの「安心の橋」の第1の橋は、教育と働くことをつなぐ橋である。2035年以降の社会を生きる次の世代が、安心して働き生活できるようにするため、すべての子どもたちに学ぶ機会を保障することに加え、急速な技術革新の進展など不確実な環境変化にも適応していくことのできる「学ぶ力」を養っていく視点が必要である。また、年齢にかかわらず労働者が働く場と学ぶ場を自由に行き来できる仕組みを確立することが求められる。

「連合ビジョン」や「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」においては、労働者自らが取り組む自己啓発も必要性を増していくことから、労働者が学び直しできる環境改善をはかることも必要であること、労働者が働きながら学び直しできるよう教育機関の地域偏在なき整備と学習プログラムの開発や、キャリア権の確立に向けた社会的啓発、有給教育訓練休暇を制度化するなどの環境整備が求められることを指摘している。

誰もが将来に希望をもち自己実現をはかるためには、生涯を通じて学び続けることができる社会を実現することが求められる。このような社会を実現するために必要な財源に関する考え方を含め、2035年を目途に実現をめざす、教育制度のあり方について、連合としての考え方をまとめるものである。

Ⅲ. 教育制度に関する現状と方向性

1. 教育費の無償化・学びの機会の保障

憲法第26条に「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする」ことが規定されている。

一方で、2006年に義務教育費国庫負担制度における国の負担割合が2分の1から3分の1に引き下げられたことで、地方自治体の負担割合が大きくなり、教育の水準に地域間格差が生じていることが指摘されている。人口減少などにより地方自治体の財政がさらに厳しくなることが見込まれる中、将来にわたって義務教育の機会均等と水準の維持向上をはかるため、国の負担割合を3分の1から2分の1に再度引き上げるべきである。

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、2019年10月から3歳から5歳までのすべての子どもの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化すること、2020年4月からは住民税非課税世帯（年収目安270万円まで）の子どもに対して、国立大学の授業料を免除、公立大学は国立大学の授業料を上限として免除、私立大学は、国立大学の授業料に加え、私立大学の平均授業料と国立大学の授業料の差額の2分の1を加算した額までの対応をはかることとした。

加えて、年収300万円未満の世帯については住民税非課税世帯の子どもたちに対する授業料減免および給付型奨学金の3分の2、年収300万円から年収380万円未満の世帯については3分の1の額の支援を行い、給付額の段差をなだらかにする措置も併せて行うこととなった。

幼児教育については、待機児童の問題を解消した上で無償化が進められるべきである。

高等学校教育については、2020年4月から「高等学校等就学支援金（新制度）」が拡充され、世帯年収約590万円未満世帯を対象として、現行の就学支援金の支給上限額が全国の私立高校の平均授業料を勘案した水準（私立高校（全日制）の場合、39万6,000円）まで引き上げられ、私立高等学校授業料の実質無償化もスタートした。さらに、2025年4月から公立・私立を問わず基準額の所得制限が撤廃され、公立高校は実質的に無償化された。2026年4月からは、私立高校の就学支援金上限額の所得制限を撤廃し、私立高校の全国平均の授業料を勘案した45万7,000円まで引き上げられる予定である。

高等教育については、2020年4月から住民税非課税世帯の子どもの授業料が無償化されるとともに、給付型奨学金は生活費に充てられることになった。加えて「高等教育の修学支援新制度」もスタートし、多子世帯（扶養する子どもが3人以上いる世帯）や私立の理工農系の学部等に通う学生等の中間層（世帯年収約600万円目安）への支援が拡大された。さらに、2025年4月から、多子世帯の学生等は、所得制限なく大学等の授業料・入学金を国が定める一定額まで無償化される。

一方で、中間層に対する支援策がなお不足しているため、すべての子どもの無償化

が実現されるまでの過渡的な対応として、奨学金制度の充実・改善をはかるとともに、「卒業後拠出金制度¹」を拡充することで、家庭の経済状況にかかわらず、すべての子どもが費用の面で躊躇することなく、学びたいことを学べる社会の実現をめざす。

また、2018年12月に入管難民法改正法が成立したことを受けて、外国人労働者が増加している。共生社会の実現に向けて、地域でくらす生活者でもある外国人の子どもたちには、地域の学校において日本語教育を含めた教育を受ける権利を保障すべきである。学校教育においては、多様な価値観や文化の違いを認め合える人材を育成し、すべての子どもを包摂することも求められる。また、その前提として、人種、民族、思想、宗教、容姿、肌の色、性別、年齢、疾病、障害、門地、性的指向・性自認等による人権侵害を解消し、人権意識を高めることも必要である。

2. 労働教育・主権者教育

労働教育は、働く場に出る前に、あるいは働く場に出てからも、すべての人に働くことに関する事項を学ぶ機会を提供するものである。

また、主権者教育は、国民として良識ある公正な判断力を身につけ、政治や社会に主体的に参加する態度を養う教育であり、税や社会保険といった負担を「自分ごと」として理解するとともに、自らの政治参画が、自らの人生に大きく関わっていることを学ぶものである。

文部科学省は、2018年8月に主権者教育推進会議を設置し、2021年3月に最終報告を取りまとめた。その中では、「主権者として必要な資質・能力を、各学校段階や家庭・地域における学びを通じて、社会総がかりで確実に育成していくための方策を講じていくことが重要である」とし、今後の推進方策が提言された。高等学校では、この提言をうけて、2020年度以降に学習指導要領を改定し、「公共」が必修科目となった。こうしたことをきっかけとし、働く上で必要なワークルールなどに関する知識を深め活用できるよう、すべての教育段階における労働教育および主権者教育のカリキュラムの充実などを進めていく必要がある。

さらに、超党派の議員連盟で検討が進められてきた「ワークルール教育推進法」（ワークルール教育を総合的に推進し、国民生活の安定・向上および国民経済の健全な発展に寄与することを目的に、①国・地方公共団体・事業主・使用者の責務、②基本方針にもとづき、学校や大学等の学齢期から、地域・職場などの各段階に応じたあらゆる場で労働教育を推進するための基本的施策を講じること、③文部科学省・厚生労働省などの関係行政機関のもとに「ワークルール教育推進会議」を設置することなどを定める基本法）の制定により、学校教育および社会教育を通じ生涯にわたって働くことの意義やワークルールなどを学ぶことで、ディーセントワークを実現し、持続的な社会の発展をめざす。

¹ 「卒業後拠出金制度」オーストラリアで導入された制度。

○学生は、入学時に納税者番号を登録し、卒業後に授業料相当額のうち高等教育から受ける私的便益に応じた額を拠出金として源泉徴収により納付、その他を政府が社会的便益相当として政府貢献分を負担する。

○学生・政府それぞれの負担額は、教育に要する費用と卒業後の期待所得水準、国として人材を必要とする分野等を加味して、専攻分野ごとに設定する。

○卒業後の年収が54,126豪ドル（約460万円）未満の者は拠出金の支払い義務は生じない。

加えて、公民館・図書館・博物館などの社会教育施設での労働教育に関する出前講座やワークルール検定の実施など、様々な年齢層が学ぶ社会教育に対象を広げ、幅広い展開をはかる必要がある。

3. リカレント教育・人材育成

女性の社会進出が進み、一部の高等教育機関では女性の学び直しを就労支援につなげるなどの取り組みが進んでいる。また、社会人の大学入学者も増加傾向にあるが、様々な調査において、社会人が学び直しを進める上で壁になっているのが、「費用」と「時間」の問題であることが明らかになっている。

他方で、企業の人的投資については、1990年代以降の企業における1人当たり教育訓練費を見ると減少しており、国際的にみても他先進国に比べ、低い傾向にある。従業員一人あたりの教育研修費用は、コロナ禍にさらに減少した後、近年はコロナ禍前の水準に戻りつつあるが、更なる人材育成への投資が必要である。

また、企業規模間や雇用形態間で格差が生じているなどの課題がある。今後、就労期間の長期化や加速する技術革新など、労働者を取り巻く環境の変化が想定される中、職業訓練制度全般に関わる内容であり、人的投資のあるべき姿については、企業の費用負担のあり方を含め、課題として検討する必要がある。政府は、文部科学大臣が認定した講座については、社会人が学び直しをしやすいように講座の最低時間を120時間から60時間に短縮し、2019年度から看護師や介護福祉士などの専門職の資格取得をめざす社会人には最大4年間の学費支給を行うなどの施策を実施することになった。

上記に加えて、更なる学費の減免や、休暇制度の充実も必要である。企業における教育訓練休暇制度の導入状況は、全体の1割未満と少なく、未だ進んでいない現状にあり、2025年10月に導入される「教育訓練休暇給付金」をはじめ長期の有給教育休暇の取得を支援する制度の充実を求める。あわせて、コロナ禍を契機に、オンラインでの学びの機会は急速に拡大したことから、それらも活用しつつ、リスキリングを含む能力開発や学び直しができる環境構築を進めていくとともに、産官学の連携強化による実践的なりカレント教育の充実など、「学び方改革」を通じた実効性のある対策の実施をめざす。

4. 財源のあり方

就労前の学校教育における費用の無償化にかかる財源については、大きく分けて税、国債、社会保険の3つに分類できる。教育制度の位置づけや、各財源の性格、実現可能性に鑑みて、教育にかかる費用は社会全体で負担すべきであり、税によって賄うのがあるべき姿である。

就労後のリカレント教育にかかる費用については、その性格から全額を税で賄うことが必ずしも適切ではないとの議論もある。

また、リカレント教育と関係が深い現状の雇用保険の被保険者を対象とした教育訓練に関わる諸制度については、今後の学び直しの社会的ニーズや雇用情勢の変化を見据えつつ、労働行政の責任として能力開発支援のために一般財源を確保することを検討する必要がある。

なお、教育費の無償化など教育にかかる財源には、社会全体で学び続ける個人を支える観点から、消費税の増税分を充てるべきである。

【 I. 子どもの学びを社会で支えるための教育費の無償化と学びの機会の保障】

【連合が描く未来】

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 教育にかかる費用は原則として無償とする。2. 社会全体で子どもの学びを支え、教育の機会を保障する。3. すべての子どもが学びたいことを学べる社会を実現する。 |
|---|

○2019年10月以降、進展した教育費の無償化の主な項目は、以下のとおりである。

〈幼児教育〉

- ・2019年10月に「幼児教育・保育の無償化」が実施され、3～5歳の子どもについて、認可保育所、認定こども園、子ども・子育て支援新制度対象の幼稚園の利用料が無償化された。認可外保育施設等と新制度対象外の幼稚園は、月額利用料の上限額までが無償化された。

〈高等学校教育〉

- ・2020年4月に「高等学校等就学支援金（新制度）」が拡充され、世帯年収約590万円未満世帯を対象として、現行の就学支援金の支給上限額が全国の私立高校の平均授業料を勘案した水準（私立高校（全日制）の場合、39万6,000円）まで引き上げられ、私立高等学校授業料の実質無償化がスタートした。
- ・2025年4月に「高等学校等就学支援金」は公立・私立を問わず所得制限が撤廃され、公立高校は実質的に無償化された。2026年4月からは、私立高校の就学支援金上限額の所得制限を撤廃し私立高校の全国平均の授業料を勘案した45万7,000円まで引き上げられる予定である。

〈高等教育〉

- ・2020年4月に「高等教育の修学支援新制度」が開始され、授業料・入学金等の免除または減額（授業料等減免制度）と給付型奨学金の支給、の2つの支援内容が合わさった制度となった。
- ・2024年4月からは、多子世帯（扶養する子どもが3人以上いる世帯）や私立の理工農系の学部等に通う学生等の中間層（世帯年収約600万円目安）への支援が拡大された。
- ・2025年4月から、多子世帯の学生等は、所得制限なく大学等の授業料・入学金を国が定める一定額まで無償化される。

○教育費の無償化は徐々に進展してきているが、入学金や授業料に加え、学校給食費、教材費など学校に通うために必要となる費用についても、無償化対象者の拡大と上限金額の引き上げをめざす。あわせて、将来的にはすべての教育にかかる費用の無償化を行うことで教育の機会を保障し、子どもたちの学びを支える社会の実現をめざす。また、教育費の無償化が実現するまでの経過措置として、奨学金制度などを充実・改善させる。

【具体的な教育制度】

1. 幼児教育

- (1) 幼児教育（保育所・幼稚園・認定こども園）の無償化と全入により教育機会を保障する。
- (2) 保護者の経済状況などによって異なることのない保育・教育環境を確保する。

2. 義務教育

- (1) 学校給食の完全実施と無償化を進める。あわせて、学校給食法の目的に沿った、食育の推進を行う。
- (2) 学習指導上必要な教材（教科書以外）を無償支給とする。また、GIGAスクール構想におけるICT環境整備に向け、国費による端末購入並びに保守・更新などを行う。
- (3) 就学援助制度（学用品費・クラブ活動費・修学旅行費など）を拡充する。
- (4) 不登校やいじめ、虐待、貧困などに対し、速やかかつ適切に対応するため、生徒指導担当教員の配置や、スクールカウンセラーおよびスクールソーシャルワーカーのすべての学校への常勤配置など、教職員の配置を拡大する。
- (5) 日本語教育および母語・母文化教育を支援することで、異なる文化・言語を背景とした子どもの教育の権利と機会を確保する。
- (6) 義務教育における地域格差を是正するため、義務教育費国庫負担制度（国3分の1・地方3分の2）を拡充（国2分の1・地方2分の1）する。

3. 高等学校教育

- (1) 経済的背景による教育格差を是正するため、すべての生徒の授業料を無償化する。
- (2) 生活保護受給世帯、非課税世帯が対象の高校生等奨学給付金制度を拡充する。
- (3) 定時制・通信制の教科書等給与費を拡充する。また、夜間定時制高校の学校給食費を無償化する。
- (4) GIGAスクール構想におけるICT環境整備に向け、国費による端末購入並びに保守・更新などを行う。

4. 高等教育

- (1) 経済的背景による教育格差を是正するため、すべての学生の学費を無償化する。
- (2) 給付型奨学金は生活費に充当する。
- (3) 高等教育の完全無償化に至るまでは、以下の対応をはかる。
 - 運営費交付金や私学助成などの公費負担を増額し学費（入学金、授業料）を低額化する。
 - 奨学金制度などを充実・改善させる。
 - ①所得連動型返還制度について、有利子奨学金貸与者も対象とする。
 - ②返還猶予や減額返還の期間を延長する。
 - ③延滞金の賦課率を引き下げる。
 - ④保証制度の人的保障は廃止する。機関保証を原則とし保証料を引き下げる。
 - ⑤無利子奨学金の枠を拡充するための予算措置を行い、国の奨学金制度は無利子とする。
 - ⑥中間層（無償化対象外）の負担軽減をはかるため、貸与型奨学金のうち無利子奨学金の所得連動返還型奨学金制度を活用し、卒業後拠出金制度を拡充する。

【Ⅱ. 学校・社会教育を通じた労働教育・主権者教育】

【連合が描く未来】

1. 働くことの意義や知識、主権者としての知識を学ぶ機会を拡充する。
2. 労働教育や主権者教育で得た知識を活用できる力を育成する。
3. あらゆる層に向けたワークルール教育を進めるため、「ワークルール教育推進法」の制定をめざす。

- 2019年6月以降、進展した労働教育・主権者教育に関する取組みは以下のとおりである。
 - ・2020年度以降に改定された新たな学習指導要領では、現代的な諸課題に対応して求められる資質・能力として「主権者として求められる力」を挙げ、小・中・高等学校の各段階を通じて教科等横断的な視点で育成することとなった。
 - ・2022年4月から、高等学校において「現実社会の諸課題の解決に向け、自己と社会の関わりを踏まえ社会に参画する主体として自立することや、他者と協働してよりよい社会を形成することなどについて考察する」ことを目的に、「公共」が必修科目となった。
- これまでの進展を踏まえ、以下のとおりめざしていく。
 - ・新たな学習指導要領のもと、高等学校で必修科目となった「公共」をきっかけに、主体的に国家および社会の形成に参画するために必要な能力や、働く上で必要なワークルールなどに関する知識を深め活用できるよう、すべての教育段階における労働教育および主権者教育をカリキュラムに盛り込むなど充実をはかる。
 - ・引き続き「ワークルール教育推進法」の制定に取り組み、学校教育および社会教育での学びを拡げ、あらゆる層が多様な機会にワークルールを学ぶことで、ディーセントワークの実現を通じた持続的な社会の発展をめざす。

【具体的な教育制度】

1. 幼児教育
 - (1) 子どもたちが、働くことを身近に感じられる体験活動を実施する。
2. 義務教育
 - (1) 主権者として、社会保障や税、労働法など働く者の権利と義務など働くことに関する知識を学ぶ機会を保障する。
 - (2) 子どもたちが、政治や社会に関心を持ち、法治国家である我が国において法律と無関係でいられないことや、自らが主体的に政治参画していくことの意義について学ぶなど、主権者として必要な資質を育む。
 - (3) 職場体験などにより働くことを学ぶ機会を拡充する。
 - (4) 子どもたちがICTを利活用する中で、発達段階に応じて必要なスキルや行動規範を身に付け、デジタル社会の良き担い手となることをめざす「デジタル・シティズンシップ教育」を推進する。
3. 高等学校教育
 - (1) 社会に出る前のすべての子どもが、ワークルールやワーク・ライフ・バランスなど、働くことの意義・雇用関係などの知識および社会保険の仕組みを学ぶ機会を拡充する。
 - (2) 国政選挙や地方選挙への投票行動を含む政治参画意識を醸成する。

4. 高等教育

- (1) すべての都道府県において、大学などにおける労働教育に関する寄付講座を拡充する。
- (2) 社会保険の仕組みに関する基本的な知識、相談窓口などについて学ぶ機会を確保する。

5. 社会教育

- (1) 公民館などの社会教育施設で労働教育・主権者教育に関する出前講座を行う。
- (2) ワークルール検定の有用性を周知するとともに、受検する機会を拡充する。

6. ワークルール教育推進法

- (1) 充実した職業生活の実現と健全な労使関係を構築する。
- (2) 権利侵害などに対する実践的な救済方法に関する知識を習得する。
- (3) 行政機関による実効的な取締りや支援を可能とするよう連携強化をはかる。
- (4) 使用者がワークルールに関する知識を向上させるよう環境整備をはかる。
- (5) 学齢期から高齢期までの各段階に応じて体系的にワークルール教育を行う。
- (6) 学校、職場、地域など様々な場において、ワークルール教育を推進する。

【Ⅲ. いつでもどこでも学び直すことができるリカレント教育と DX・GXの進展を見据えた人材育成】

【連合が描く未来】

1. 学ぶ楽しさや学ぶ喜びを得られるよう学びたいときに学べる環境を整える。
2. 人生を豊かにするため、個人が生涯にわたって学び続ける社会を実現する。
3. DX・GXの進展を見据えた人材育成に向け、働く場と学ぶ場を行き来できる環境整備を行う。

○2019年6月以降、進展したりカレント教育、人材育成に関する取組みは以下のとおりである。

〈リカレント教育〉

- ・「令和4年度生涯学習に関する世論調査」によると、社会人が大学などで学習しやすくするために必要な取組みは、「学費などに対する経済的支援」、「仕事や家事・育児・介護などとの両立がしやすい短期のプログラムの充実」、「土日祝日や夜間などの開講時間の配慮」となり、従前からの変化は見られなかった。
- ・「学校基本調査」によると、社会人の大学入学者は、2021年度の約18,700人が最多となっているが、大学における社会人向けのリカレント教育授業科目や履修証明プログラムなどを開設する大学の割合は、3割に満たない状況となっている。
- ・2024年に成立した「雇用保険法等の一部を改正する法律」により、2025年10月から「教育訓練休暇給付金（教育訓練を受けるために長期休暇（無給）を利用した被保険者を対象として、期間中に基本手当に相当する給付を行う制度）」が創設されるなど、学びの機会の充実がはかられる見込みとなった。

〈人材育成〉

- ・IPAの「DX白書2023」によると日本では8割を超える企業でDX人材が「やや不足している」「大幅に不足している」と回答している。
 - ・内閣府「令和4年度年次経済財政報告」によると、脱炭素化に向けた取組みを進める上での課題として、「必要なノウハウ、人員が不足している」と回答した企業は38.2%で、他の課題を抜き第1位であった。
 - ・義務教育・高等学校教育の新たな学習指導要領では、プログラミング教育が必修化されるとともに、環境教育については、「一人一人の児童生徒が持続可能な社会の創り手」となることが求められる」とされた。
 - ・高等教育においては、文部科学省は2022年から「大学教育再生戦略推進費 デジタルと掛けるダブルメジャー大学院教育構築事業 ～Xプログラム～」として、データサイエンス・コンピュータサイエンス分野のマイナー・ダブル学位プログラムなどを設定し、人文社会科学系分野の大学院において、データサイエンス・コンピュータサイエンスの素養を持った高度で文理横断的なデジタル人材を育成する取組みを支援している。
- これまでの進展を踏まえ、以下のとおりめざしていく。
- ・社会人が学び直しを進める上で壁になっているのは、「費用」と「時間」の問題が大きい。学費の減免、長期の有給教育休暇の制度化などの拡充およびその活用の推進をめざす。
 - ・DX・GXの進展を踏まえ、求められる職業能力が大きく変化している。企業による人への投資が減少する中、専門職大学をはじめ、大学などの高等教育機関において、社会人が積極的に学び直す機会が保障される社会の実現をめざす。

【具体的な教育制度】

1. 義務教育・高等学校教育

- (1) 義務教育未修了の学齢経過者の学び直しの機会を保障する。
- (2) 公立の中学校夜間学級について、少なくとも各県・指定都市に1校は設置する。
- (3) DX・GXの進展に対応できる人材育成として、ICT教育やプログラミング教育、グローバル社会に対応できる外国語教育、環境教育を進める。
- (4) 通信制高校、定時制高校における学び直しの機会を保障する。

2. 高等教育

- (1) 大学における社会人特別選抜枠の拡大などの編入制度の弾力化、高等専門学校や夜間大学院の拡充、科目等履修制度・研究生制度の活用、通信教育・放送大学やオンデマンド講座・オンライン講座の拡充を進める。
- (2) DX・GXの進展を見据え、能力開発支援（リスクリングを含む）に必要な一般財源を確保するとともに、専門職大学をはじめとした働くことに直結する学びの機会を拡充する。なお、専門職大学における長期のインターンシップは労働とし、労働諸法を適用する。
- (3) 産官学が連携し、産業界のニーズを踏まえた学びのプログラムを開発する。
- (4) 幅広い知識にもとづき多様な考え方を理解できる人材を育成するための、リベラルアーツ教育を充実させる
- (5) 教育訓練機会の企業間や雇用形態間の格差を是正し、長期の教育訓練休暇制度を導入しやすいよう、社員が休暇を取得し学び直した際に支援を行う「人材開発支援助成金」を拡充する。
あわせて、2025年10月に導入される「教育訓練休暇給付金（教育訓練を受けるために長期休暇（無給）を利用した被保険者を対象として、期間中に基本手当に相当する給付を行う制度）」の周知啓発を行う。
- (6) 高等教育機関は、社会人が企業に在籍しながら通学できるカリキュラムの編成、夜間や休日に開講する講座、オンデマンド講座・オンライン講座などを充実させる。
- (7) 企業は、学び直しの課程におけるインターンシップに協力するなど、高等教育機関との連携を強化するとともに、学び直しをした社会人を評価するよう人事制度を変革する。
- (8) 本人の任意にもとづくものでない限り、教育研修・訓練への参加時間は労働時間であることを徹底する。

3. 社会教育

- (1) 公民館、図書館、博物館などの社会教育施設における学びの機会を確保する。

4. ICTを活用した教育

- (1) 教育と技術を組み合わせたEdTech（エドテック）を活用し、誰もがいつでもどこでも学べるプラットフォームを構築する。
- (2) 放送大学や大規模な公開オンライン講座の「MOOC」（ムーク：Massive Open Online Courses）などを活用した学びを拡充する。

【IV. 教育制度構想を実現するための財源のあり方】

【連合が描く未来】

1. 税、国債、社会保険のうち、税を教育にかかる費用に充てる。
2. 広く社会全般の負担を求めることのできる消費税を中心とした税財源を充てる。
3. 費用の負担の心配がなく、誰もがいつでも学びたいときに学べる社会を実現する。

- 教育機会の格差是正に向けて、財源のあり方を検討する必要がある。わが国の財政収支の改善が必要であることを念頭におきつつ、教育費に関する公的負担のあり方を含めた教育制度の裏付けとなる財源について検討してきた。
- 財源については、大きく分けて税、国債、社会保険の3つに分類できる。各財源の性格、実現可能性に鑑みて、教育にかかる費用のあるべき財源を税財源とする。

1. 税

連合はこの間、「税制改革構想（第4次）」ならびに「社会保障構想（第3次）」の点検・見直しの検討作業と適宜連携をとりつつ検討を進めてきた。学校教育にかかる費用は、希望する誰もが学べる社会を実現するために、社会全体で負担すべきであり、税によって賄うのがあるべき姿である。

- (1) 教育費の無償化に充てる財源については、すべての国民がすべての子どもの教育を受ける機会を保障する考えのもと、消費税を中心とした税財源を充てることとする。
- (2) 2019年10月の消費税増税時に、「新しい経済政策パッケージ」にもとづいて、幼児教育および高等教育の一部無償化がなされた。次の消費税増税時に、すべての子どもの幼児教育から高等教育に係わる費用について無償とする。

なお、就労後のリカレント教育にかかる費用については、職業訓練制度全般に関わる問題もあることから、企業負担や個人負担のあり方も含めて継続的に検討していくことが必要である。

2. 国債（「こども国債」「教育国債」など）

建設国債などのように普通国債を発行して、子どもの教育にかかる費用の財源を確保すべきとの考え方があるが、国債はあくまでも将来世代への負担となることから問題がある。

3. 社会保険（「こども保険」など）

社会保険の仕組みを使って、子どもの教育にかかる費用に充てるべきとの考え方がある。しかし、教育は保険原理におけるリスク（保険事故）ではないことに加え、教育を受ける子どもやその保護者を被保険者とした場合、保険料を拠出していない被保険者や、社会的養護の下にある子どもへの給付のあり方など、財源としての性格上の問題が残る。そのため、子どもの教育にかかる費用の財源として社会保険料を充てることは馴染まない。

※文部科学省の統計データなどから連合が算出

1. 就学前教育（保育所、幼稚園、認定こども園）無償化【0.7兆円】

2. 初等中等教育（小学校、中学校、高等学校など）
 - （1）小中学校の学校給食の完全無償化【0.5兆円】
 - （2）高等学校の授業料無償化【0.5兆円】

3. 高等教育（大学、短大、高専、専門学校）無償化【3.8兆円】

<付録>

「教育制度に関する中長期政策」（教育制度構想）の検討過程

（確認：第10回中央執行委員会・2018年5月24日）

本構想の検討に際しては、「連合ビジョン」の策定に向けた2018年6月の「人口減少・超少子高齢社会ビジョン検討委員会」の最終報告を踏まえ、連合の環境・社会政策小委員会において2018年7月から2019年2月までの間で8回にわたる議論を行い、素案を取りまとめた。

回数	開催日	内容
第1回	2018年 7月9日	・勉強会：高等教育の負担軽減の具体的方策について （講師：文部科学省 伯井美德文部科学戦略官）
第2回	9月11日	・勉強会：リカレント教育について （講師：日本女子大学 坂本清恵生涯学習センター所長）
第3回	10月9日	・勉強会：労働教育の現状と課題-なぜ労働教育が必要か？ （講師：法政大学フェアレイバー研究所 高須裕彦特任 研究員） ・教育制度に関する中長期政策について（案）
第4回	11月6日	・教育制度に関する中長期政策について（案）
第5回	11月29日	・教育制度に関する中長期政策について
第6回	2019年 1月9日	・教育制度に関する中長期政策について
第7回	2月7日	・教育制度に関する中長期政策について
第8回	2月26日	・教育制度に関する中長期政策について 連合「教育制度に関する中長期政策」骨子

「教育制度に関する中長期政策」（教育制度構想）検討メンバー

委員長	並木 泰宗	自動車総連	副事務局長
副委員長	岩埜理恵子	日教組	中央執行委員
委員	森田 了介	UAゼンセン	常任中央執行委員
	竹内 広人	自治労	連帯活動局長
	斎藤 牧人	電機連合	産業政策部専門部長
	河野 博昭	JAM	総合政策グループ
	坪田 英明	基幹労連	中央執行委員
	山田 裕行	J P 労組	企画局次長
	宗近 文仁	電力総連	産業政策局部長
	齋藤 久子	情報労連	中央執行委員
	三瓶 宏一	運輸労連	中央書記次長
	久松 勇治	私鉄総連	社会保障対策局長
	青木 大樹	フード連合	政策局長
	岡 光 隆	J E C 連合	J E C 総研研究員
	落合 賢人	損保労連	事務局次長
	荘司真佐人	国公連合	書記長
	中村 鉄平	J R 連合	交通政策部長
	手水 辰也	交通労連	政策部長
	石川聡一郎	サービス連合	政策局長
	遠藤 飾	海員組合	総合政策部専任部長
	内野 貢弥	航空連合	副事務局長
	金子 貴治	全国ガス	書記次長
	辻谷 貴文	全水道	書記次長
	大谷 篤史	全国農団労	書記長
	高橋 学	全自交労連	書記次長
	中村 恭士	森林労連	副中央執行委員長
	平川 則男	連合本部	総合政策局長
オブザーバー	北野 絹子	自動車総連	政策推進センター部長
主査	小熊 栄	連合本部	社会政策局長
事務局	三吉 啓之	連合本部	社会政策局次長
	鈴木 人司	連合本部	社会政策局次長
	松田 陽作	連合本部	社会政策局部長
	柘植真紀子	連合本部	社会政策局職員

以 上

教育制度構想の点検

(確認：第8回中央執行委員会・2024年5月16日)

・点検の背景

「教育制度構想」は、第80回中央委員会(2019.6.6)で確認してから5年が経過した。わが国の社会は、長期にわたるデフレとコロナ禍により、少子高齢化、格差や貧困の固定化などの構造課題が深刻さを増している。さらに、コロナ後の世界的な物価上昇などにより、食料品などの生活必需品やエネルギー価格の高止まりが続いている。そうした中、デフレマインドを払しょくし、持続的な賃上げや経済の好循環の実現への期待が高まっている。

この間の政府の主な動きとしては、2023年末に、政府が1年にわたって議論してきた子ども・子育て支援策を「こども未来戦略」として取りまとめた。

連合「2024～2025年度運動方針」において、「教育制度構想」については点検を行うとしている。

・経済・社会政策担当者会議における議論経過

回数	開催日	内容
第1回	2024年 9月30日	・現構想の実現状況を確認 ・フリーディスカッション
第2回	10月30日	・勉強会：教育費の無償化に向けて (講師：武蔵大学 大内裕和教授) ・教育費の無償化・学びの機会の保障について
第3回	11月28日	・労働教育・主権者教育について ・リカレント教育・人材育成について
第4回	12月20日	・財源のあり方について ・構想(改訂版)の素案について

以上

連合

「税制改革構想(第4次)」(改訂版)

日本労働組合総連合会 (連合)

2025年5月

目次

はじめに……1

総論……2

- I. 連合がめざす社会の実現に向けて……2
- II. 連合が求める税制改革にあたっての視点……3
- III. 税財政を取り巻く環境と課題……4
- IV. 連合が考える税制改革の主要論点と方向性……6
 1. 税制に対する納税者・国民の関心・理解・納得の向上……7
 2. 税と社会保障を通じた所得再分配機能の強化……8
 3. 社会保障・教育の安定財源確保……9
 4. 働き方や家族形態の多様化への対応……11
 5. 企業などの社会的責任発揮……11
 6. 地方分権・住民ニーズを満たすサービスの提供に資する地方税財源改革……13
 7. 自動車関係諸税の軽減・簡素化など……14
 8. 経済成長と環境回復の統合的な実現と税制……15
 9. 多様な主体の参画による包摂的な社会づくりを支える税制……16
 10. グローバル化に伴う課題への対応……17

各論……19

- I. 納税環境の改革……19
- II. 個人所得課税（所得税、個人住民税）……22
- III. 資産課税……29
- IV. 消費課税……31
- V. 法人課税……33
- VI. 地方税財政……35
- VII. 自動車関係諸税の軽減・簡素化など……38
- VIII. その他の課題……39
 1. 税制のグリーン化……39
 2. 「新しい公共」を支える税制……39
 3. 目的税・特定財源についての基本的な考え方……40
 4. 個別間接税などについての基本的な考え方……40
- IX. 引き続き検討すべき課題……41
 1. 退職後の所得確保に向けた資産形成に関わる税制について……41
 2. 住民ニーズの充足に向けた地方自治体の連帯による
新たな地方税について……41
 3. 国際課税について……42
 4. AIによる付加価値創出などDXの進展を踏まえた
税制の検討について……42
 5. 純資産税について……43

<参考資料>……44

税財政をとりまく現状と課題……44

「第3次税制改革基本大綱」の達成・進捗状況について……49

<付録>……54

「税制改革基本大綱検討プロジェクトチーム」の検討経過……54

「税制改革基本大綱検討プロジェクトチーム」メンバー……55

税制改革構想（第4次）の点検……56

はじめに

私たちの生きる日本は、人口減少や超少子高齢化の進行、グローバル化やAI、IoTなど技術革新の進展といった経済社会の変化に直面している。また、くらしと雇用の将来不安、社会保障制度の持続可能性、地球規模の気候変動など国内外における課題も山積している。

連合は2010年12月以来、「働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件の下、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型社会」づくりに取り組んできた。社会のすがたが大きく変わろうとする中、改めてこの「働くことを軸とする安心社会」の重要性を再認識し、労働組合として「まもる・つなぐ・創り出す」をスローガンに掲げ、その実現に取り組んでいくための「連合ビジョン」を2019年5月に策定した。

「連合ビジョン」では、必要な負担を分かち合い、社会の分断を生まない再配分を進めるとともに、希望あふれる未来が次の世代に続いていく「持続可能性」と、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない「包摂」の理念を基底に置くこととした。そのうえで、年齢や性別、国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず多様性を受け入れ、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない社会の実現をめざし、そのための政策と運動の強化を打ち出した。

「税制改革構想（第4次）」は、「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けて策定した「社会保障構想（第3次）」、「教育制度構想」などにおける政策を実行するための基盤となる税制のあり方について、連合の考え方を示したものである。「公平・連帯・納得」の基本理念を継承しつつ、税制が持つべき所得再分配機能と財源調達機能の回復、持続的かつ人々のニーズに対応しうる社会保障制度の財源確保、企業の社会的責任の発揮、地域による偏りの少ない安定的な地方税体系の構築など、税制全般の抜本改革に向けた全体像を提示し、また、経済のデジタル化などの新たな課題を踏まえた税制の方向性についても触れている。

2019年6月の策定以降、新型コロナウイルスの感染拡大やロシアによるウクライナ侵攻などの影響によって世界的な物価高となり、わが国も食料品などの生活必需品やエネルギー価格の高止まりが続き、格差や貧困の固定化などの構造課題が深刻さを増している。また、2023年6月には、政府税制調査会によって「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」について、中間答申が取りまとめられており、こうした状況を踏まえ、今般改めて各項目について点検を行い、必要な改定を加えた「税制改革構想（第4次）」（改訂版）を策定した。

連合は、本構想で掲げた税制抜本改革の実現に向けて、「政策・制度 要求と提言」の策定や国会議員・地方議員との連携、審議会等における意見反映、職場や地域での活動、世論喚起などに連合全体で取り組んでいく。

I. 連合がめざす社会の実現に向けて

1. 連合が掲げる社会像と税制改革構想の経緯

連合はこれまで、働く者の立場から、めざす社会の実現に向けた基盤づくりとして、中長期における税制改革の方策を「税制改革基本大綱」で提起してきた。

第1次大綱（1994年）では、「日本の進路—連合からの提言—」「総合福祉ビジョン」を前提に、今後の高齢化の進行などを念頭に、給与所得者の立場から不公平税制の是正と行財政改革を前提とした国民合意の税制改革を掲げ、公正・公平・簡素で所得・資産・消費課税のバランスに配慮した税体系の構築などを求めた。

第2次大綱（2003年）は、第1次大綱をベースに、「労働を中心とする福祉型社会」「21世紀社会保障ビジョン」を踏まえ、安心・安定・安全の福祉・社会保障に資する公正・公平で分権と参加を基軸とした税制改革を掲げた。その中で、社会保障給付や福祉サービスの拡充を前提とした所得課税の各種人的控除の見直しを明確化するとともに、基礎年金財源の税方式への転換、社会保障の充実を目的とした消費税率の引き上げを提起した。

2010年に策定した「働くことを軸とする安心社会」では、安心社会を支える基盤の一つとして、「公平な負担による分かちあいの社会」を掲げた。そして、わが国財政の危機的状況を打開しつつ、持続可能な社会のため、国民のニーズに応える施策が展開されるならば、「公平・連帯・納得」の3つの理念にもとづく負担は受け入れる用意があることを確認した。そのうえで、人々の能動的な社会参加と就労を進め能力を高める社会に対する支出は未来への投資であるとし、そのための財源について、とりわけ税については、課税ベースを拡げることで広く負担しあう必要性を掲げた。

この考え方を踏まえ、「新21世紀社会保障ビジョン」との整合もとりつつ策定されたのが第3次大綱（2011年）であり、当時の民主党政権による社会保障・税一体改革の実現に向けて具体的な政策提言を行った。

2. 持続可能で包摂的な社会の実現に向けた政策強化の必要性

その後の政権交代で登場した安倍政権においては、2度にわたる消費税率引き上げの延期などで社会保障の機能強化に遅れが生じ、岸田政権においては、金融所得課税の強化の必要性について言及するも、その対応は極めて限定的であるなど、所得再分配機能や財源調達機能の回復などの税制抜本改革も一向に進んでいない。また、コロナ禍では、正確に所得を把握する仕組みがないため、給付金など低所得者へのプッシュ型支援が実施できなかったなど、基盤整備の遅れも顕著となった。

政治において社会保障や財政の持続可能性に対する責任が欠如し、それが国民の不安・不信をかきたてる中、持続可能で包摂的な社会に向けた改革の全体像と

その実行が問われている。今こそ、一人ひとりのニーズを満たす積極的社会保障制度と積極的雇用政策の確立や、教育制度の充実をはじめとする政策に一層磨きをかけ、その実現によって、誰もが必要な給付やサービスを楽しむことができ、その負担を社会全体で分かち合うことで、誰一人として取り残されることなく社会で活躍できる、活力ある社会をつくりだしていくことが求められる。

II. 連合が求める税制改革にあたっての視点

1. 本税制改革構想の目的と射程

本構想の目的は、「連合ビジョン」が掲げる持続可能で包摂的な社会の実現に向けて、「社会保障構想（第3次）」、「教育制度構想」との整合をとりつつ、これまでの「税制改革基本大綱」を土台としながら、2035年頃に向けて社会保障や教育制度の改革を支える税制改革の姿を描くことである。

本構想の射程を2035年としているのは、いわゆる団塊ジュニア世代が65歳に到達し始める時期を見据えてのことである。これまでの社会保障と税の一体改革が視野に入れてきたのは団塊世代が75歳を迎える2025年であり、その先の社会保障の持続可能性の確保に向けて、早い段階から給付と負担の両面からの総合的な改革議論を進める必要がある。その中で税制、社会保障、教育にかかわる政策の一体的な実現をはかる必要がある。

2. 税制改革の基本理念

(1) 税制・財政が持つべき役割と租税原則

1) 税財政の役割と租税原則

① 私たちの暮らしと税財政の役割

- ・私たちが安心して暮らしていくために、税金は重要な役割を果たしている。例えば、年金や医療などの社会保障、教育や消防などの公共サービス、図書館や道路などの社会資本整備は、日常生活に不可欠なものであり、必要な人に適切に供給され続けることで社会が維持されている。税は、そうした社会を維持するための経費を分担しあう「社会の会費」といえる。ゆえに、受益に見合った負担水準と、それを誰がどのように負担するかが最大の焦点になる。
- ・経済力に見合って税を負担し、必要な人に適切な給付が行われることで、所得の再分配も可能となる。所得税や相続税など、累進性のある税制を通じ、経済力のある人がより多くの負担を担い、税や社会保険料を社会保障給付などを通じて再分配することで、大きな経済格差を是正することができる。
- ・さらに、税財政を通じた、経済の安定化機能（ビルトイン・スタビライザー）や政策誘導などにより、国民生活の安定と経済社会の維持・発展に寄与するという側面もある。

② 租税原則

- ・租税原則とは、どのような税をどのような理念にもとづき課すべきかといった税制の準拠すべき原則である。経済社会状況や国の果たすべき役割の変化などによって、その原則も変遷をしてきているが、その中で連合は、特に以下の原則を重視する。

公平の原則	垂直的公平（経済力のある人がより大きな税負担を担う）、水平的公平（同じ経済力の人には同じ税負担を担う）、世代間の公平（負担を将来世代に付け回ししない）の確保。
十分性の原則	財政需要を満たすのに十分な租税収入があること。福祉や公共サービスを強化するには、それに見合った負担が必要である。
経済の安定と成長の原則	経済の安定と成長のための税財政政策を円滑に実行できること。
簡素・明確の原則	簡素で納税者にわかりやすい税制であること。税務行政が、公正に行われること。
費用最小の原則	徴税業務と納税事務の両方にとっての費用を他の租税原則と両立する限り、最小にすること

（２）「公平・連帯・納得」の継承

第３次大綱では、連合が求める税制改革を象徴する理念として、「公平・連帯・納得」を掲げた。

- ・「公平」…税と社会保障を通じて所得再分配機能を高め、垂直的・水平的・世代間公平性を確保する税制を構築すること
- ・「連帯」…相互信頼と連帯により社会全体で負担を分かち合うことで少子高齢社会を克服していくこと
- ・「納得」…納税者・国民が税に対する理解と納得を高めることのできる税制を確立すること

これらは、第３次大綱の策定以降における経済社会や税制改正の推移を踏まえても、なお重要なテーマであるといえる。したがって、本構想においても、引き続き基本理念として位置づけていく。

Ⅲ. 税財政を取り巻く環境と課題

1. 社会経済と税財政の現状・課題

（１）社会経済情勢と税制の見直し

新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、わが国のセーフティネットの脆弱性が改めて浮き彫りとなるとともに、緊急対応としての巨額の国債発行により、税財政は深刻化した。その後の名目賃金や物価の上昇などを背景として、税収は過去最高を更新している。

税制面においては、所得再分配機能の強化、社会保障・教育の安定財源確保に向けた改革、企業の社会的責任に見合った法人税・社会保険料負担のあり方、働

き方やライフスタイルなどにおける価値観の多様化など従来からの課題に加え、デジタル化や脱炭素社会の推進による産業構造の転換などへの対応が求められている。

(2) 人口動態の変化、中間層の減少と格差・貧困をめぐる課題

人口減少・超少子高齢化の進行により、社会保障ニーズが高まる一方で、その支え手が減少していくことを踏まえ、社会保障の持続可能性を確保しうる財政のあり方が問われている。その一方で所得の状況をみれば、30年ぶりの高い賃上げが実現するなど、賃上げの流れは確かなものとなりつつあるものの、社会全体の賃上げは実現していない。非正規雇用で働く者は雇用労働者全体の4割近くを占め、年収200万円以下の給与所得者も全体の4分の1近くまで増加し、中間層の減少、所得の格差や貧困をめぐる状況が改善されているとはいえ、所得再分配機能の強化など税制の抜本的見直しが必要である。

(3) DXの進展に伴う課題

DXの進展がもたらす今後の雇用や生活への負の影響は、現時点では必ずしも十分に見通すことはできないが、誰一人取り残されることのない社会の実現に向け、ディーセント・ワークを維持しながら全体の底上げをはかることや、継続的なデジタルデバイド対策を実施するなど、必要な政策対応が求められる。また、コロナ禍では、給付金の支給において給付遅れが生じるなど、わが国におけるデジタル化の課題が浮き彫りになった。マイナンバー制度を活用した税制の公平性確保や納税手続きの簡素化・利便性向上も急務である。

(4) 財政健全化に向けた課題

名目賃金の上昇や企業の好業績、物価上昇などを背景に、税収については過去最高を更新しているが、歳出が歳入を大幅に上回る状況が続き、国と地方の長期債務残高は年々増加し続けている。将来世代への負担の先送りに歯止めをかけ、社会保障などのセーフティネットの持続可能性や財政に対する国内外の信用を確保するため、行財政改革と税制改革を通じたプライマリーバランス（基礎的財政収支）の黒字化、中長期的な債務残高の圧縮を着実に進めるとともに、税制全体の抜本改革による財源調達機能の強化が必要である。

(5) 税制の機能低下、課税の公平性などをめぐる課題

所得税、相続税、法人税のフラット化や金融所得への軽課などにより、税制が本来持つべき所得再分配機能、財源調達機能は低下したままである。課税の公平性をめぐっても、従来から残る所得捕捉率の格差に加え、家族形態や働き方の多様化など社会の構造変化を踏まえた税制の見直しは十分に進んでいるとはいえない。消費税についても、制度上の複雑さや、軽減税率の導入など公平性や効率性にかかわる課題を残している。

(6) 将来不安がもたらす悪循環

本来であれば、社会経済の構造変化を見据え、早い段階で受益と負担のバランスをとることで、社会保障制度に対する信頼感を高めつつ、将来世代への負担の

先送りに歯止めをかける必要があった。しかし、国民的合意を取り付ける政治的な努力が十分に行われないうまま、負担増・給付抑制など財政のつじつま合わせが繰り返されたことで、国民の間に制度に対する不信感や将来不安、税・社会保険料の負担感が募り、それが更なる負担増・給付抑制を招く悪循環が続いている。

2. 健全な財政への道筋をつけ、次世代が安心できる社会を引き継ぐ

コロナ禍を経てわが国の国債残高は累増の一途をたどり、2024年度末には1,105兆円となることを見込まれるなど、これ以上の問題の先送りは社会の持続可能性の観点から許されない。わが国の税収が過去最高を更新している今こそ、人々のニーズを満たす普遍的な社会保障や教育、雇用セーフティネットの充実をはかると同時に、その負担を社会全体で支える税制と社会保障制度の改革を実行し、受益と負担のバランスを回復することで、税や社会保険料の負担に対する抵抗感の緩和をはかる必要がある。それは、人々の暮らしと将来への希望を守ること、社会における相互信頼を醸成し社会の分断を回避すること、次の世代が安心できる社会と健全な財政への道筋を付けることを通じて、持続可能で包摂的な社会としていくことにつながる。

IV. 連合が考える税制改革の主要論点と方向性

<連合が描く未来>

- 中立的かつ客観的な推計を前提とした財政運営がなされるとともに、税財政の状況や納税に関する権利・義務に関する国民の理解が進んでいる。
- ICTの活用、マイナンバーの普及が進み、所得の適切な把握、納税手続きの利便性が向上している。税務当局における事務の効率化・負担軽減も進んでいる。
- 所得、資産、消費でバランスのとれた課税を通じて、生涯を通じた課税の公平化が進むとともに、所得や資産の再分配機能や財源調達機能の回復が進んでいる。働き方や家族形態に中立な税制が構築されている。
- 社会保障などの給付・サービスの充実、制度上の複雑さの解消によって、消費税をはじめとする税制への信頼が高まっている。
- 国と地方の間、地域間の税源バランスの改善が進んでいる。
- 成長と環境のバランスに配慮した経済活動が行われている。
- NPO法人などの活動がさらに活性化するとともに、地域の社会貢献活動への参加や支援が広がっている。
- 経済のデジタル化やグローバル化にも対応した公平な課税が進んでいる。

人口減少・超少子高齢化、技術革新の進展などの環境変化を踏まえ、連合ビジョンが掲げる「つづく社会」「つづきたい社会」を具体化するべく、社会の持続可能性・包

摂性を確保しうる受益と負担のバランス改革の実現が求められる。税制においても、適切にその役割を発揮できるよう抜本的な改革を行う必要がある。

その際、とかく消費税の税率引き上げに注目が集まりがちになるが、所得税の累進性強化、相続税などの資産課税の再構築など、税制全体の総合的な見直しによって、所得・消費・資産それぞれに対する課税のバランスを保ち、生涯を通じた税負担の公平をはかることなくして、「公平・連帯・納得」の理念は実現できない点に留意しなければならない。

加えて、税制改革に並行して、より質の高い雇用の確保、所得の持続的な増加、暮らしの底上げ・底支えにつながる政策・制度を実現し、経済を安定的な成長軌道に乗せることを通じて持続的な税収の自然増をはかることも、財政基盤を確立するうえで重要である。

1. 税制に対する納税者・国民の関心・理解・納得の向上

(1) 理解の前提となる情報の開示

改革を進めるうえで、「納得」できる税制であることが求められる。北欧諸国などでは、税金は「もう一つの財布」「将来社会に対する投資」という国民意識が強く、税制に対する信頼度や負担の分かち合いに対する意識も高く、わが国とは対照的である。財政のガバナンスについても、わが国には他の先進諸国でみられるような政府から独立した立場で中長期の財政推計を行う機関がないこともあり、時の内閣による楽観的な将来推計に基づく財政計画や予算編成が繰り返されている。財政の先行きに関する客観的でより信頼性の高い情報が国民の間に共有されることが、税財政改革を進めるうえでも重要である。

(2) 負担・給付の両面で求められる適切な所得把握

税制に対する信頼が確かなものになりにくい背景の一つに、いわゆるクロヨン問題など所得捕捉の不十分さがある。これまで政府からは所得捕捉率の格差の改善を強調するデータが示されているが、これに反証する研究結果も示されている。

この間、免税点の引き下げや申告書類などの整備、罰則強化などの改善が行われてきた一方で、税務職員数の減少や実地調査割合の低下など、税務調査などを行う体制はむしろ弱まっている。その一方で、経済活動のグローバル化やデジタル化が進むにつれて、租税回避の手法も巧妙化・国際化している。そうした中で課税の公平や税制に対する信頼確保の意味でも、適切な所得捕捉が行われる必要がある。

所得に関する情報の的確な把握は、税負担の公平性を確保するためだけではなく、困難な立場にある人が確実に社会保障や福祉サービスを受けられるようにするうえでも不可欠なものである。このことについて認識を共有していくことも重要である。

(3) 関心・理解・納得を高める改革

納税者の立場に立ったわかりやすい税制とし、税金が私たちの社会や暮らしに役立っているとの実感を持てるようにすることが必要である。国民・納税者が納税者としての権利と義務を理解し、税とその使い途に関心を持ち、政治参加を通じて意見を言えることが民主主義を強くする。

そのために、①納税者の視点から納税者の権利と義務をわかりやすく明示した「納税者権利憲章（仮称）」の制定、②納税意識の喚起につながる申告納税選択制の導入・利用促進、③税の意義やライフステージごとの負担と受益の関係などについての租税教育の強化、④税や予算・決算に関するより一層の情報公開と国民の政治参加、⑤海外の事例も参考にしつつ所得捕捉に関する実態調査の実施・公表、⑥マイナンバーやICTの活用をはじめとする納税手続きの簡素化・効率化、適正な課税に向けた税務執行体制の整備などを実現する必要がある。

2. 税と社会保障を通じた所得再分配機能の強化

(1) 公平性の確保、所得再分配機能と財源調達機能の回復

「公平」は、税制を考える上で最も重要な原則の一つである。社会を維持するための経費は、公平に分担しなければならない。税と社会保障による所得再分配機能を強め、格差社会を是正することが大きなテーマの一つである。世代間の公平に配慮しつつ、所得税や相続税の見直しを中心に垂直的公平を強化し、水平的公平を確保する税制改革が必要である。また、働き方の変化や多様化に対応した税制の見直しも重要な課題である。

(2) 垂直的公平の強化

1) 所得税

- ・所得税においては所得再分配機能と財源調達機能を回復するべく、所得税の累進構造の強化、人的控除の控除方式の見直し（所得控除から税額控除への変更、各種給付への振り替え）、金融所得などの分離課税の見直しを行う。さらに、課税最低限を引き上げることで担税力を調整するとともに、低所得層に対し給付つき税額控除（「就労支援給付制度」）を導入するなど負担軽減をはかる。現役世代を含めた社会保障制度の機能強化などを前提に、中堅以上の所得層や分離課税で軽減されている金融所得などに負担を求めることで所得税を基幹税として再構築する。

2) 相続税

- ・相続税について、財源調達機能の回復、格差の拡大・固定化を是正する観点から、基礎控除の引下げによる課税対象者を広げ、必要に応じて死亡保険金の現行の非課税限度額の拡充をはかる。

3) 土地税制

- ・土地は、個人資産であると同時に公共的な性格を有している。土地税制は、

土地の保有、譲渡、取得の段階ごとに税負担能力を認め、課税している。保有段階の安定的な課税を基軸に、経済状況に応じた譲渡・取得段階の課税を弾力的に組み合わせることで、地方税収の安定化と土地の有効活用促進をはかる。

- ・固定資産税は、市町村税収の4割以上を占めており、住民税と並ぶ基幹的な税金である。地域の公共サービスの費用を分担していくために、公平で適正な負担が必要である。また、土地基本法の「土地は公共財であり、公共の福祉を優先させる」という理念のもと、税制の特例措置や規制の見直しなどにより、土地の有効活用を促していく。
- ・譲渡・取得段階の課税については、投機的な譲渡が行われている場合には引き上げ、流動性が阻害されている場合には引き下げるなど、経済情勢に合わせて弾力化をはかる。

(3) 水平的公平の確保

- ・個人情報保護を前提としたマイナンバー制度の活用、罰則の強化などにより、いわゆるクロヨン問題など徴税上の所得捕捉の公平性を確保し、滞納を防止する。
- ・経済のデジタル化による経済活動の多様化、とくに個人間取引の活発化を踏まえた所得把握の仕組みを整備する。

(4) 世代間の不公平の是正

- ・財政赤字による将来世代への負担のつけ回しや世代間における受益と負担の著しい格差を是正していく必要がある。労働者に負担が集中しないよう所得・消費・資産のバランスのとれた税制改革を行うとともに、積極的社会保障政策や全世代支援型社会保障を推進することで世代間の不公平を是正する。

3. 社会保障・教育の安定財源確保

(1) 信頼と連帯の社会に向けた負担の分かち合い

「連帯」の理念のもと、わが国の少子高齢化をいかに支え合っていくべきか。負担のあり方に正面から向き合わないままの財政再建は、給付削減の繰り返しによって、より弱い者へのシワ寄せや世代間の対立などを招き、痛税感だけが強調される結果、社会に分断線を引くことになりかねない。

格差を是正し世代間の対立など社会の分断を防ぐため、誰もが取り残されることなく、必要な社会保障、教育、その他の公共サービスを享受できるようにし、そのための財源確保は、所得再分配機能の強化とともに皆で負担を分かち合うことで、相互の信頼・連帯を構築できる社会をめざすことが重要である。

「社会保障構想（第3次）」では、積極的社会保障政策と参加型社会保障による包摂された持続可能な社会の実現をめざし、税と社会保険などによる安

定財源の確保を提起している。また、「教育制度構想」においては、誰もが将来に希望をもち自己実現をはかり、生涯を通じて学び続けることができる社会の実現に向け、教育費の無償化による教育機会の確保、労働教育の推進、社会人の学び直しなどリカレント教育の充実を掲げ、新たな財源については税を中心に賄うこととしている。本構想においても、これら 2 つの構想と整合性のとれた税制改革を提起する。

(2) 税と社会保険の役割分担

病気や加齢など生活のリスクに備える「共助」に対しては、社会保険を中心に、自助や共助では対応できない公的扶助などには税金を中心に対応することが基本である。しかし、それぞれの社会保険制度によって、その財政基盤の強さに大きな差があり、これらを補うため、税金が投入されている。高齢化による各制度への影響には、大きな違いがあり、個別に判断する必要がある。

(3) 消費税を社会保障の安定財源と位置づける

高齢化による社会保障給付に要する自然増だけでも、1年ごとに1兆円以上ずつ増えていく見通しであり、さらに社会保障制度の機能強化にも財源が必要となる。消費税は、景気の影響を比較的受けにくく高い財源調達能力を有する。全国民が広く負担をする消費税を、将来にむけての社会保障の安定財源として位置づけ、充当する社会保障の範囲を明確にし、段階的に引き上げていく。

消費税のもつ逆進性を緩和するため、「給付つき税額控除（消費税還付制度（税バック制度））」を活用し税金を還付する仕組みを導入する。

(4) 教育費の無償化などにかかる財源の確保

技術革新の進展、人口減少・超少子高齢社会の進行によって、雇用や生活のあり方が大きく変わっていくことが予見される。そうした変化に適応し、貧困の連鎖を断ち切り、誰もが将来に希望を持ちながら社会で活躍できるよう、生涯を通じて学び続けられる教育制度の構築が求められている。

「教育制度構想」では、幼児教育の無償化と全入化、経済状況にかかわらず、義務教育から高等教育に至るまでの教育費の無償化を通じたすべての子どもに対する学ぶ機会の保障、労働教育、社会人の学び直しなどリカレント教育の充実を打ち出している。このうち学校教育の充実にかかる財源については、社会全体で学び続ける個人を支える観点から、税によって賄うこととし、消費税率の引き上げなどによって充てることとしている。

(5) 企業にも社会的責任に見合った負担を求める

社会保険料も重要な財源である。原則すべての雇用者に社会保険を完全適用し、企業は、それに見合った社会保険料を負担する。

4. 働き方や家族形態の多様化への対応

(1) 性やライフスタイルに中立な制度

働き方や家族形態の多様化に対応し、性やライフスタイルに中立な制度への見直しも重要なポイントである。わが国の所得税は、これまで「標準世帯モデル」を念頭に所得控除を拡充してきたが、所得再分配機能を強化する観点から、人的控除を所得控除から税額控除化し、あるいは社会保障給付に振り替えることで簡素化する方向に転換する必要がある。また、わが国の税制は、扶養親族や相続・贈与などにおける制度適用の要件を民法上の親族関係にある場合に限定しており、年金や健康保険、労災補償給付などにおける取り扱いに比べ対応が進んでいない。こうした点についても、家族形態の多様化に中立な税制の観点から対応の検討が求められる。

(2) 税制と給付の役割分担

これまでは、働きたくても働けない人、自己の能力開発、育児、介護などに取り組む人に対し、そうした人を扶養する世帯主への所得控除を通じた経済的支援を中心に行ってきた。これからは、社会全体で直接応援していくものと、引き続き税制を通じ経済的支援をしていくものに整理し、メリハリをつけて対応する。

(3) 配偶者の就労選択に中立な税制

また、配偶者控除などについて、配偶者の就労選択に中立な税制とすべく、個人単位課税をベースに、働きたくても働けない人がいることや平均所得以下の層の経済的負担などを考慮し、消失型の扶養控除（所得制限を設けた控除）への統合をはかることとする。なお、社会保険の完全適用に向けた加入範囲の拡大などもあわせて行う。

(4) 「働き方の多様化」への対応

ICTの発達やシェアリング・エコノミーの拡大によって、給与所得者であっても副業や兼業を通じて複数の相手先から収入を得る機会の増加が想定される。課税の公平性の確保に向けた適切な所得捕捉が求められる。同時に、働き方の多様化は給与所得者の申告納税機会の拡大にもつながることから、ICTの活用による申告手続きの簡素化・効率化などの環境整備を進めることも求められる。

5. 企業などの社会的責任発揮

(1) 法人課税の基本的なあり方

法人税、法人住民税、法人事業税をあわせた実効税率は、2024年時点で29.74%と、国際的な法人税率引き下げの動きの中で、わが国においても段階的に引き下げを行ってきた。社会保険料を含めた企業負担という視点からみると、先進国において中ぐらいの水準である。国際比較にあたっては、課税ベースの違いや社会保障制度のあり方なども含めて比べる必要がある。いずれ

にしても、多くの企業が国・地方において公共サービスの恩恵を受けて経済活動を行っていることや、わが国経済社会の状況をふまえれば、企業もその社会的責任に見合った負担を担うべきである。

わが国においては、赤字法人の割合はやや減少しているものの依然 6 割を越えるなど、法人課税の負担に偏りがある。国民の目からみて、より納得感のある法人課税としていく必要がある。

租税特別措置については、租特透明化法の趣旨を踏まえ、政策効果の検証や情報の公開を通じ、不断の見直しをはかる必要がある。

企業行動を長期的視点に立って「ディーセント・ワークの創出」「人への投資」を促す方向に変えていくことも重要な課題である。雇用の安定と質の向上が、企業の競争力強化、成長へと繋がり、その成果の適正な分配を通じ持続的な経済成長をめざしていく必要がある。

(2) 中小企業の支援

企業数で 99%、従業員数で 70% を占める中小企業が元気を取り戻すことは、ものづくりなどの産業基盤の維持・発展、地域社会の活性化、分厚い中間層の復活をはかるためにも重要な課題である。中小企業憲章などを踏まえ、公正な取引関係の確立や起業・転業・新事業展開の支援など総合的な中小企業政策を進めていく必要があり、その一つとして、税制面からの支援措置を講ずる。同時に、経営者は、きちんと納税することで社会貢献をするという意識をもつ必要がある。

大企業の一人あたり教育訓練費（年間）は、企業規模が小さいほど少なくなる傾向にあることから、中小企業の「人に対する投資」への支援策を拡充する。

(3) 法人課税における国と地方の役割分担

法人住民税、法人事業税は、地方税の中でも一人あたり税収の地域間格差が最も大きな税目となっている。この間、法人住民税や法人事業税の一部を国が代わって徴収し、譲与税や交付税として地方に再配分する仕組みが設けられているが、根本的な解決とはいえない。そもそも、偏在是正の調整財源そのものが景気変動の影響による振幅が大きいことや、限られた財源を自治体間で奪い合う構造が続くこと自体が問題である。国においては、経済変動などに対応したビルトイン・スタビライザーの機能を強め、地方は、景気変動による税収の変動をできるだけ安定させる税制改革をはかる必要がある。

(4) 公益法人、宗教法人について

公益法人および宗教法人などに対する課税について、非収益事業は非課税、収益事業に対しては、公益法人は 15%、宗教法人は 19% の税率が課せられている。これまで、課税対象となる収益事業の範囲拡大など、課税の適正化がはかられてきたが、引き続き、非収益事業と収益事業の明確化に努め、収益事業に対する課税の適正化をはかる。

6. 地方分権・住民ニーズを満たすサービスの提供に資する地方税財源改革

(1) 提供されるサービスと財源のアンバランス

子育て、教育、医療、介護、地域福祉などのサービスの提供や、地域における経済、産業、雇用にかかわる政策の実施など、地方自治体は国民生活に密接にかかわる公共サービスの多くを担っている。

その一方で、地方の税財政基盤は十分に手当されているとはいえない。金額ベースでは国民が受けるサービスの約6割を地方が担っているのに対し、国と地方の租税負担の比率は6:4となっている。地方財政計画に基づく財源の所要額が地方交付税財源を上回る状況が続く中、本来ならば地方税や交付税財源の充実による対応がはかられるべきである。しかし、現状は、地方交付税の不足分を地方自治体に地方債（臨時財政対策債）を発行させる形で補填させている。臨時財政対策債の元利償還金は国が後年度の地方交付税で措置することになっているとはいえ、地方財政の硬直化を招くいびつな状況が続いている。

この間、2000年代の「三位一体改革」で、地方交付税や補助金などが大幅に削減される一方、税源移譲の規模が十分に行われず、地域間の財政力格差や公共サービスの切り下げを招いた。その後も、地域間の経済力格差、地域の人口減少や高齢化による影響による税源の偏在への対応が課題となっている。

(2) 安定的な地方税財源の確保に向けて

今後、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増加が見込まれる一方、人口減少や地域間の人口移動などによる地方税収への影響が懸念される。そうした中で、将来にわたり、ナショナル・ミニマムや普遍的な住民ニーズを満たし、すべての人により質の高い公共サービスを提供し続けていくうえでも、安定的な税財源の確保をはじめとする地方税財政の改革は喫緊の課題である。改革にあたっては、国と地方の役割分担のあり方を踏まえ、地方税制、地方交付税、国庫補助負担金など、総合的な視点が必要である。

地方自治は、「民主主義の学校」と言われている。身近なところで受益と負担を実感し、税金の使途などに住民の意見を反映していくことが、政治や行政への信頼の回復、そして超少子高齢・人口社会を克服するための社会全体での負担の分かち合いに対する理解・納得につながっていく。

1) 国と地方の役割分担

- ・地方は、子育て、介護、地域福祉など住民ニーズに即した現物給付、地域の特性を活かした地域経済・雇用政策の推進など、応益負担のもと、公共サービスを通じた資源配分を安定的に実施していく必要がある。
- ・国は、国全体に関わる行政を担い、経済変動などに対応したビルトイン・スタビライザーとしての役割を果たす必要がある。また、所得課税、年金や児童手当などの現金給付を通じ、応能負担に基づく所得再分配機能の中心的役割を担う必要がある。

- ・国と地方の役割分担、社会保障制度改革、税財政改革の進捗状況などを踏まえ、将来的には、50対50の税源配分をめざし、さらなる改革を行う。

2) 地方税制改革

- ・地方は普遍的な住民ニーズを満たすための安定した税財源を確保し、国は成長による税収増を見込める方向で地方税制を見直す。
- ・地方への新たな税財源配分を行い、地方税財政の充実をはかる。公共サービスに対する応益性の観点を重視するとともに、地域間の偏在性が相対的に小さく、税収が安定的な地方税体系をめざし、消費課税のウエイトを高め、法人課税のウエイトを下げる方向で改革する。
- ・個人所得税は、所得税改革と歩調を合わせて見直す。法人事業税は、法人課税改革に沿って見直しを行う。
- ・地方自治体の課税自主権の活用については、住民の行政参加を促し自治意識を高める観点から、基本的には尊重する。ただし、新たな税を創設する際には課税の理由、税収の使途、既存税制との関係などについて、住民に対する丁寧な説明と納得を得ることが不可欠である。

3) 地方交付税

- ・引き続き、地域間の財政調整とナショナル・ミニマムを担保するための財源保障が不可欠である。両機能を兼ね備えた地方交付税の仕組みと現行の交付税水準を維持・改善する。
- ・なお、消費税を社会保障財源に全額充当するため、地方交付税の算定から消費税（国税）を除外し、所得税・法人税の算定割合を増やす。中期的には所得税の再構築や自然増収などを中心に必要財源を確保することとするが、当面不足する財源については、国で責任を持って手当とする。

4) 国庫補助負担金の改革

- ・公共事業等に係わる、いわゆる「ひも付き補助金」については、地方の自由裁量拡大に向けて、民主党政権時の2011年度予算から「地域自主戦略交付金」として一括交付化が実現したが、その後の自公政権への政権交代の直後に再見直しが行われた。国と地方の役割分担を明確にしながら、国庫補助負担金や各種交付金について、自治体の自由度を高める見直しと税源移譲を進めていくことは、地方分権を進めるうえで重要であり、引き続き求めていく必要がある。

7. 自動車関係諸税の軽減・簡素化など

(1) 依然として続く複雑さと負担感

これまで、自動車には、取得、保有、走行の各段階で9つの税金が課されてきた。このような複雑な税制となった背景には、自動車関係諸税の多くが、高度成長期の急速な道路網整備のために創設され、受益と負担の関係から道路特定財源化される中で暫定税率の上乗せなどが行われたことがある。その後、道

路特定財源が 2008 年に一般財源化されたことで、自動車取得税、自動車重量税、ガソリンや軽油などの燃料課税の課税根拠が失われているが、暫定税率は依然「当分の間税率」として存続し、自動車関係諸税は国・地方税収のおよそ 1 割を占めている。2019 年度税制改正では自動車税の一部について恒久的減税が実施されることになったが、抜本的な軽減・簡素化は依然道半ばである。

(2) 自動車を取り巻く環境変化と税制の課題

かつて自動車は高級品とされていたが、いまや地域生活や産業活動に欠かせないものとなっている。その一方で、生活の必要上複数台を保有することが多い地域や、過疎化によって公共交通の維持が困難となったことで自動車の取得・保有・利用を余儀なくされる例など、地方における家計負担が課題となっている。誰もが移動の自由を確保できるようにする観点から、自動車や公共交通に求められる役割や負担のあり方が問われている。

低炭素社会づくりに向けては、電気自動車など次世代自動車の開発・普及も重要な課題である。また、今後の自動運転技術の発達や自動車シェアリングの進展如何によっては、自動車保有のあり方にも影響が及ぶことになる。しかし、現在の自動車関係諸税の枠組みや課税根拠はこうした動向に対応できていない。

こうした状況変化を踏まえ、自動車の社会的費用に対する負担のあり方、地方の生活実態や産業活動への影響などにも配慮しつつ、自動車関係諸税を軽減・簡素化する抜本改革を行う。その際には地方税財源の確保への配慮が必要である。

(3) 総合的な交通政策の必要性

国民全体の交通・運輸コストを効率化するとともに、人口減少時代への対応も念頭に置きつつ、交通のシビルミニマム（生活基盤最低補償基準）を担保するため、総合的な交通政策が必要である。「交通政策基本法」の趣旨を踏まえ、物流・公共交通（鉄道・バス・タクシー・トラック・航空機・船舶等）に対する税財政上の支援措置を講ずる必要がある。とりわけ、地域公共交通の維持には、十分な手当が求められる。

8. 経済成長と環境回復の統合的な実現と税制

(1) 温暖化対策をめぐる課題

自然災害の大規模化・激甚化など、地球温暖化がもたらす様々な脅威に対する危機意識が高まる中、2016 年には、発展途上国も含めた新たな国際的枠組みである「パリ協定」が発効し、世界各国で地球温暖化対策の取り組みが進められている。持続可能な経済・社会に向けて、温室効果ガス削減をはじめとした環境政策と産業政策、雇用政策を統合した経済発展モデルの構築が世界的な課題となっており、わが国においても、産業、雇用、国民生活などへの影響も勘案しつつ、長期的・計画的な取り組みが求められる。

(2) 温暖化対策における税制のあり方

温室効果ガス削減に向けた経済的手法の一つとして、税制を活用する場合、政策体系全体の中で税が有効に機能し、実質的な削減に結びつくことが重要である。国民生活への影響に配慮し、特定の産業・企業に過度な負担とならないよう現実的な税制とする必要がある。

「地球温暖化対策税」については、温暖化対策の全体像とそこにおける税の役割、二酸化炭素等の削減効果、経済・雇用への影響、国民・企業への負担などについて検証・改善を求めていく。

なお、現在、「成長志向型カーボンプライシング」の具体化が進められており、その一つとして「排出量取引制度」の法整備が行われることとなっている。S+3Eを大前提に、産業の競争力を確保することのみならず、公正な移行の考え方を踏まえた上で雇用や賃金などへの負の影響を最小限に留めるため、脱炭素移行コストは特定の産業だけでなく、便益を享受する国民全体で広く負担することを基本に論議を行うとともに、今後導入が予定されている化石燃料賦課金や既存の複雑なエネルギー関係諸税等との整理・軽減を行う必要がある。

(3) 社会対話を通じた合意形成

地球温暖化対策は、国民各層から広く意見を聞き、多くの国民・納税者が納得できるよう議論を尽くす必要がある。そのため、政府と産業界、労働界、NPOなどとの間で十分な社会対話を実施する中で、税も含む政策手法の議論を行う。

(4) 既存税制のグリーン化

その他、持続可能な社会に向けた、環境への負荷を軽減するための政策誘導の一つとして、既存税制のグリーン化も有効な手段である。税制以外の手法との組み合わせによる政策効果も含め、検討していくことが重要である。

9. 多様な主体の参画による包摂的な社会づくりを支える税制

(1) 「新しい公共」による社会課題の解決

市場による剥き出しの競争は、格差や貧困のみならず、社会の分断や不寛容をも生み出し、社会の安定、世界の平和にも関わる課題を若起している。こうした課題の克服と持続可能で包摂的な社会づくりに向けて、政府のみならず多様な主体の参画による秩序の形成が求められている。

国内において多様な主体の参画を促すキーワードの一つが「新しい公共」である。「新しい公共」とは、公共サービスの提供あるいは社会的課題の解決を政府や行政任せにするのではなく、NPO・NGOなどの市民組織、企業、協同組合などの事業団体、労働組合などの主体的な参加・協働によって進めていくことである。「新しい公共」の推進による、市民の意志を反映した社会的課題の解決の広がりや、「働くことを軸とする安心社会」を実現する基盤としても重要であり、その担い手であるNPO法人などの活動を支援していくことが引き続

き求められる。

(2) NPO法人の現状と課題

1998年のNPO法施行から20年が経過する中、NPO法人の数と従事する職員の数はともに着実に増加し、地域における雇用の受け皿としての役割も担っている。

その一方で、NPO法人の多くが活動資金を寄付金に頼っていることから、寄付金による活動資金収集を税制によって支援することが重要である。したがって、個人および法人の寄付によるNPO法人への資金援助が容易に行える環境を整備するため、寄付金控除の対象となる認定NPO法人の認定要件（寄付金要件）の緩和を行うなどの税制改正をはかる。

10. グローバル化に伴う課題への対応

(1) 国際的な租税回避の防止に向けて

一部の富裕層や多国籍企業によるタックス・ヘイブンを利用した租税回避行為は、本来得られるべき税収の低下をもたらし、社会保障や公共サービスの財源調達にも影響を与えかねない点で、わが国も決して対岸の火事ではない。

OECDにおいて、「BEPS (Base Erosion and Profit Shifting=課税ベースの浸食と利益移転)」プロジェクトによる新たな国際課税ルールに関する議論が進められ、2015年10月には「最終報告書」が公表された。2018年7月にはBEPS防止措置実施条約が発効し、わが国における税制改正にも順次反映されつつある。その一方で、経済のデジタル化によって、グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾンなどに代表されるグローバルに活動するデジタルプラットフォーム企業が巨額の利益を得る一方で、本来の消費国で適切な税収が得られていないことが国際的な課題となっている。

EUでは、これらの企業を念頭に、国内に恒久的施設を有しない場合でも売上の一定割合を課税する措置が検討されており、英国でも独自課税の方針を打ち出すなどの動きがみられる。こうした動きを注視しつつ、各国との協調のもと、租税回避防止の国際的連携の強化や国際課税のあり方などについて引き続き検討し、必要に応じて法整備を行うことも肝要である。

(2) SDGsの採択と目標達成に向けて

グローバル化の一段の進展に伴う地球温暖化や自然環境の破壊、貧困や格差といった国際社会全体の持続可能性にかかわる課題の解決に向けて、2015年の国連サミットで「持続可能な開発目標」(SDGs)が採択された。SDGsが掲げる17の目標の達成に向けて、私たちも国際社会の一員として責任を果たすことが求められている。ITUC(国際労働組合総連合)を中心とするグローバルユニオンなどと連携して、国際機関、各国政府、多国籍企業への働きかけを強め、平和で持続可能な国際社会の実現に取り組む必要がある。その一方で、SDGsの目標達成には、例えば国連貿易開発会議(UNCTAD)が発展途

上国支援に年間 2.5 兆ドルが必要と試算するなど、膨大な資金の手当が国際的な課題となっており、公的・民間を通じた資金融通のあり方も問われている。

各論 ～改革の具体的な提言～

I. 納税環境の改革

～納税者・国民の税制に対する理解・関心・納得の向上～

<連合が描く未来>

中立的かつ客観的な推計を前提とした財政運営がなされるとともに、税財政の状況に関する国民の理解が進んでいる。納税に関する権利・義務への理解、納税者と税務当局との対話も進んでいる。ICTの活用、マイナンバーやマイナポータル
の活用が進み、納税手続きの利便性向上と税務当局における事務の効率化・負担軽減が進んでいる。

1. 持続可能で責任ある税財政運営を行う。

- (1) 毎年の予算編成に先だって、政府のめざしている姿、中期的な経済・財政の見通し、税財政の基本方針などを策定する。なお、税体系の変更を行う場合は国が説明責任を果たし国民の理解をはかるとともに、恒久的な減税や政策を行う場合、それに見合う安定的な財源を確保することを原則とする。
- (2) OECDの「独立財政機関に関する諸原則」勧告も踏まえつつ、国と地方の財政に関する将来推計や、政府の財政計画の監視・評価を行う内閣から独立した機関を設置し、その評価に基づき財政運営を行う。
- (3) 税の持つ意義や目的、税に関わる国民の義務と権利、ライフステージごとの受益と負担の関係などについて、子どものころから租税教育をしっかりと行う。
- (4) 税に関わる情報開示を徹底する。税の用途に関する情報、中央・地方の財務の実態（債務残高など）、審議会や政党（とくに与党）における税制改正にかかわる議論経過の公開など、国民・納税者が税の用途を理解するのに必要な情報の開示を徹底する。

2. 「納税者権利憲章（仮称）」をつくり、申告納税選択制を導入する。

- (1) 納税者の目線から、納税者の権利と義務をわかりやすく明示した「納税者権利憲章（仮称）」をつくる。
 - ・「納税者権利憲章（仮称）」は、OECDガイダンスの権利と義務を踏まえつつ、
 - a. 個々人の申告にもとづき納税する権利、
 - b. 不服申し立ての権利、
 - c. 納税に関する必要な情報開示の徹底、
 - d. 納税者のプライバシー保護を要請する権利、
 - e. 税務通達の法律化、
 - f. 租税教育の充実などを定める。
- (2) 給与所得について、申告納税制度と年末調整を選択できる制度とする。
 - ・申告納税の利便性向上に向けて、マイナンバー制度を活用し、雇用主や金融機関などからの情報をもとに、あらかじめ記載された申告書を納税者が確認・修正のうえ提出することで申告手続きを完了できる「記入済み申告制度」の導入・利用

を促進する。

- ・申告納税制度の実効性を高めるため、給与所得控除の見直しを行う。

(3) 納税者の立場に立って、不服申し立て制度を見直す。

- ・現行の訴願前置主義（原則として行政上の不服申し立てを経なければ、裁判所への訴訟ができない）を基本としつつ、裁判所への直接訴訟の道も開き、選択可能とする。
- ・国税不服審判所については、財務省・国税庁から切り離して第三者機関としての独立性を確保する。首席審判官以上は、国会同意人事とする。

3. 税務分野、社会保障分野におけるマイナンバー制度の活用をはかる。

(1) 公平な税制の実現、税の所得再分配機能の強化、社会保障を必要とする人が確実に給付を受けられるようにするため、税務分野と社会保障分野におけるマイナンバーの活用をはかる。

なお、現行のマイナンバー法で定められた社会保障・税・災害対策の三分野以外の利用については、個人情報保護を前提に、安全性の確保、行政の効率性の向上および国民生活の利便性の向上が認められる項目を対象とし、国民への丁寧な説明と合意形成をはかる。

(2) マイナンバー制度が確実に運用され定着するよう、マイナンバー制度の活用によってめざす社会の国民全体への周知や、事業者への指導などを進めるとともに、誤登録などの再発防止の徹底、個人情報の厳格な保護、なりすまし防止など、制度に対する国民の不安を払拭するための措置を徹底する。

(3) マイナンバーカードについて、デジタル行政の促進に向けた「アクセスキー」として、各種行政手続きのオンライン申請、仕事に必要な経費などの申告納税に必要な情報との連携による納税手続きの簡素化など、利便性向上と普及促進をはかるとともに、カードのセキュリティ対策の周知を行い、マイナンバー制度の浸透・定着につなげる。

(4) 法人を対象とした法人番号制度の利活用を進める。

4. 公平で信頼される効率的な税務行政を実現する。

(1) 税務通達については極力法制化し、通達行政の不透明性を是正する。

(2) 租特透明化法にもとづく情報公開を着実に実施する。公開範囲について拡大する方向で検討する。

(3) クロヨン問題を解消し、公平な納税義務を確保するため、記帳および総収入申告義務の強化、違反者に対する罰則強化など、申告納税の環境を整備する。

(4) 税務執行体制の適正化をはかるため、「国税電子申告・納税システム（e-Tax）」と全自治体での「地方税電子申告サービス（eLTAX）」の一層の普及などICTの活用、税務相談や税務調査におけるAIの導入などによる徴税業務の効率化をはかるとともに、申告納税選択制や給付つき税額控除の導入、税務調査

などに必要な税務職員の人員数を確保し、その専門能力を高める。

- (5) 各国と租税条約を締結し、租税に関する国際的な情報交換・監視体制を整備し、租税回避を防止するとともに、司法・警察と連携し、マネーロンダリングなどの犯罪撲滅にも役立てる。
- (6) デジタル経済における個人間取引やプラットフォームビジネスの進展に対応するため、プラットフォーム事業者から税務当局への情報提供制度の整備など適切な所得把握と課税を行う。また、グローバル企業の租税回避防止、国内企業との租税負担とのバランス確保を念頭に、国境を越える取引の把握と課税の取り扱いについて、国際的な調和をはかりつつ仕組みを確立する。
- (7) 所得捕捉の適正化に向けて、所得捕捉率の実態に関する調査を定期的を実施し、その結果を公表する。

5. 税財政の決定過程に労働者の代表を参画させる。

- (1) 納税者の中軸を担っている労働者の意見を聞き、その生活実感をふまえた予算編成とするため、税財政の決定過程（例：政府税制調査会、経済財政諮問会議、財政制度等審議会）に労働者の代表を参画させる。

II. 個人所得課税（所得税、個人住民税）

～公平性の確保、所得再分配機能と財源調達機能の回復～

<連合が描く未来>

総合課税化や税率構造の見直しとともに、低所得層に対する負担軽減策、働き方や家族形態に中立な税制の構築を通じて、所得再分配機能と財源調達機能が回復し、基幹税の一つとして重要な役割を果たしている。

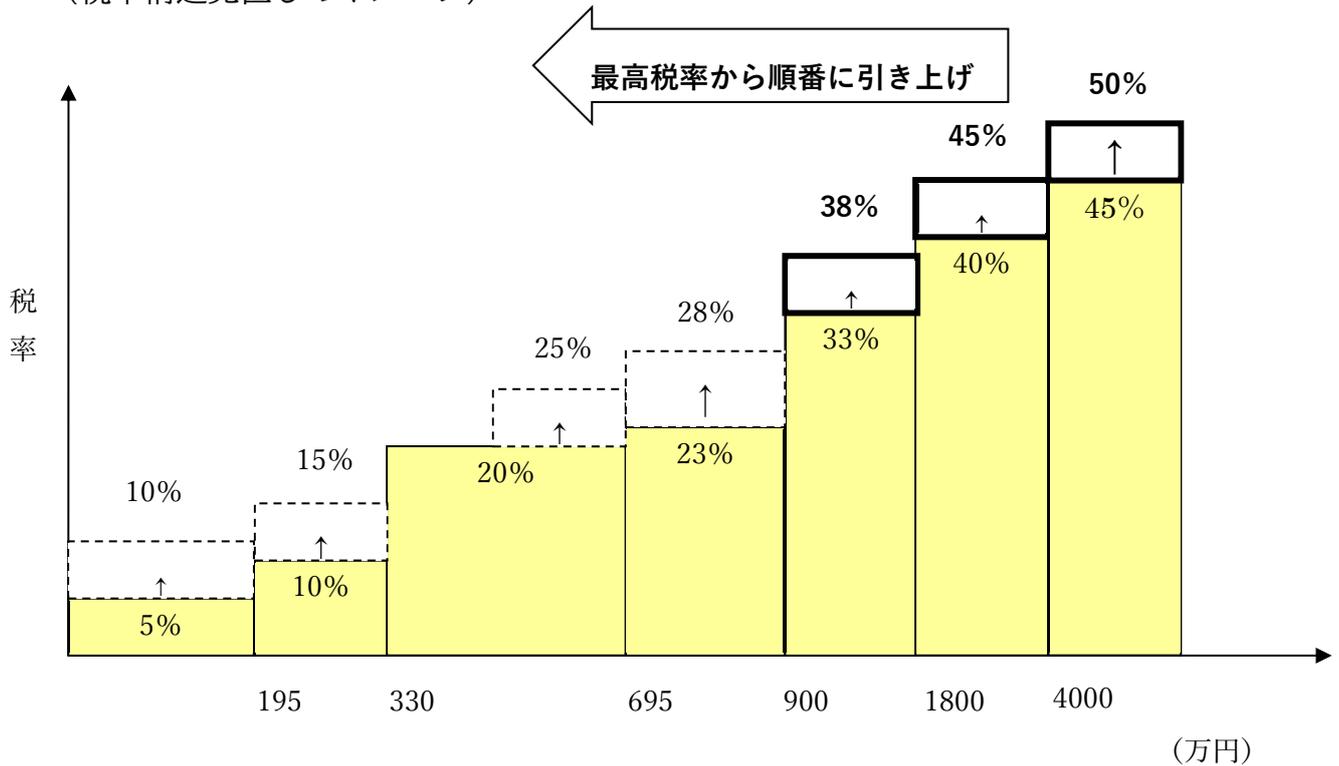
1. 個人所得課税（所得税・個人住民税）の総合課税化をはかる。金融所得を含め適正な課税を行う。

- (1) 所得税・個人住民税は、「すべての所得を合算して、担税力の基準とし、そこに累進税率を適用する」という考え方に立ち、総合課税を基本とする。
- (2) 現行の所得課税は、給与所得などの10種類に分類されており、それぞれ担税力を考慮して、課税方法が定められている。利子所得、配当所得、株式等譲渡所得に対する課税は、所得水準に関わらず分離課税（利子、配当・株式等譲渡益の約20%）とすることができることから、結果的に高所得者を優遇している。利子所得、配当所得、株式等譲渡所得の分離課税制度を廃止し、総合課税化する。そのために、適切な所得捕捉ができるようマイナンバーの金融取引口座へのひも付けを進める。それまでの間は、金融所得にかかる税率について、30%（所得税・個人住民税の合計）を基準に段階課税化する。あわせて、租税回避につながらないよう、必要な措置を講じる。

2. 税率構造を見直し、所得税の税源調達能力を強める。

- (1) 所得税の税率を5%ずつ、最高税率から段階的に引き上げる。現行20%適用のブラケット幅（税率適用区分）については、2つに分割した上で、課税所得330～500万円については、20%のまま据え置く。
- (2) 大幅なインフレによって名目所得が上昇した際は、それに見合う諸控除とブラケット幅（税率適用区分）の見直しを行う。

(税率構造見直しのイメージ)



3. 給与所得控除について、申告納税選択制の実効性を高めるための見直しを検討する。

- (1) 給与所得控除は、勤務費用の概算控除に加え、ア)給与所得者と他の所得者との捕捉率の格差、イ)源泉徴収による早期納税分の金利分、ウ)資産所得、事業所得に比べて担税力が弱いことなどを総合的に加味して設けられている控除であることを踏まえ、給与所得控除に関する見直しを行う際には、これらの要素に十分配慮する。
- (2) 給与所得控除から基礎控除への振り替えは所得捕捉の格差是正を前提に、負担中立のもとで行う。
- (3) 特定支出控除について、より多くの給与所得者が制度を適用できるよう、控除対象基準を現行（給与所得控除の2分の1）から引き下げるとともに、特定支出控除の範囲を拡大する。
 - ・現行7項目（通勤費、職務上の旅費、転勤に伴う転居費、研修費、資格取得費、単身赴任者の帰宅旅費、勤務必要経費（図書費、衣服費、交際費等））に、職務上の慶弔費・自動車関係費、能力開発のための費用、周辺機器を含めたパソコン購入費、通信費、労働組合費などを加える。
 - ・認定要件とされている勤務先の証明書の提出義務を廃止する。
 - ・特定支出控除の制度について周知徹底をはかる。

4. 人的控除を見直し、課税ベースを拡大する。

- (1) 人的控除は、できるだけ社会保障給付や各種支援施策などに振り替え、残すものは、高所得者ほど税負担の軽減効果が大きくなる所得控除から税額控除に変えることを基本とする。
- (2) 基礎控除は、基礎税額控除に変える。(所得税：9.5万円 住民税：4.3万円)
- (3) 低所得層の負担軽減のため、5%のブラケット幅(税率適用区分)を引き上げる際は、基礎税額控除を引き上げる。(9.5万円→19万円)
個人住民税においても所得税と歩調をあわせて基礎税額控除を引き上げる(4.3万円→8.6万円)。その際、個人住民税の収支バランスをとるため税率を引き上げる。(10%→11%)
- (4) 配偶者控除は、扶養税額控除に整理統合する。
 - ・配偶者控除は、納税者が生計を一にする一定収入以下の配偶者に限定して適用されており、単身世帯や働く女性が増加するもとの、他の扶養親族と配偶者を区別することによる不公平が生じていることから、配偶者控除は、扶養関係と一定収入のみを基準とする扶養控除に整理統合する。
- (5) 扶養控除は、扶養税額控除に変える。
 - ・平均所得(給与所得 500万円程度)以下の層に限定して、扶養税額控除を適用する(所得税：3.8万円/人 住民税：3.3万円/人)。なお、制度変更によって不利益が生じる場合には、経過措置を設けるなど激変緩和の対策を検討する。
 - ・15歳以上で「障害などのため就労し独立した生計を維持することが困難という特別な事情を有する人」(具体的には、障害者控除の対象者、要介護認定を受けた人、長期入院している人など)については、所得制限を設けずに適用する。
 - ・税収の増加分は、就労支援や子育て支援などの財源とする。
 - ・控除消失のギャップを調整するための措置を講じる。
- (6) 扶養控除の同居特別障害者加算は、公的な支援策の充実をはかり、廃止する。
 - ・特別障害者手当(26,940円/月)と障害児福祉手当の拡充(14,650円/月)を一人3,000円/月引き上げる。
- (7) 特定扶養控除は、扶養税額控除と教育費税額控除(新設)に分割統合する。新設する教育費税額控除は、大学、専門学校などに通う扶養者がいる場合、所得制限、年齢制限を設けずに適用する。(所得税：2.5万円/人 住民税：1.2万円/人)
- (8) 平均所得(給与所得 500万円程度)以下の層において、扶養者が扶養から外れる際に生じる世帯での「手取りの逆転現象」を調整するため、現状の配偶者特別控除に準じた措置を講じる。
- (9) 勤労学生控除、老人扶養親族控除(70歳以上)、同居老親等加算、障害者控除、寡婦・寡夫控除、ひとり親控除は税額控除に切り換え、維持する。

< 人的控除の組み換え（概要） >

現行制度（所得控除）	改革の方向性		（税額控除）		
	所得税	住民税	所得税	住民税	所得制限
基礎控除※ 1 200万円以下 ・ ・ ・ 850万円	95万円 ・ ・ ・ 58万円	43万円	・ 税額控除化し実質的に増額※2	19万円 ・ ・ ・ 11.6万円	なし
配偶者控除	38万円	33万円	・ 扶養税額控除に統合	統合	
扶養控除 0～15歳 16～18歳 23～69歳	子ども手当（振替済） 38万円 38万円	33万円 33万円	・ 所得制限を設けた税額控除 高校実質無料化（振替済） ・ 子育て支援策、児童扶養手当の拡充等 ・ 就労支援、第2のセーフティネットの整備等	16～69歳 3.8万円	あり 平均所得以下に限定
特定扶養控除 19～22歳	63万円	45万円	・ 教育費税額控除を分離、残りは扶養税額控除に統合 ・ 奨学金の拡充等	新設：教育費税額控除（年齢制限なし） 2.5万円	なし

注：枠囲みは税制から社会保障給付に振り替えるもの

※1 基礎控除は令和7年度税制改正以降の金額を記載

※2 低所得層の負担軽減のため、5%のブラケット（税率適用区分）の引き上げ時に基礎税額控除を引き上げ、個人住民税においても所得税と歩調をあわせて基礎税額控除を引き上げる。その際、個人住民税の税収バランスをとるため税率を引き上げる（10→11%）。

5. 「給付付き税額控除」の仕組みを構築し、就労支援給付制度と消費税還付制度を新たに導入する。

(1) 低所得雇用者の社会保険料・雇用保険料（労働者負担分）の半額に相当する金額を所得税から控除する仕組み（就労支援給付制度）を導入する。

（制度のイメージ）

給与収入 65～250 万円で社会保険料・雇用保険料を負担している雇用労働者（約 2100 万人）に対し、社会保険料・雇用保険料（給与の約 15.2%）の半額に相当する金額を所得税から控除する。給与収入 200 万円から徐々に低減し、250 万円で消失する措置もあわせて講じる（対象者約 600 万人）。必要財源は、1.5～2 兆円程度を想定する。

- (2) 課税最低限以下の層を中心に消費税の逆進性対策として、最低限の基礎的消費にかかる消費税負担分を還付する制度（消費税還付制度（税バック制度））を導入する。

（制度のイメージ）

合計所得が課税最低限の人（4000万人程度）に対し、扶養者数に応じて、最低限の基礎的消費にかかる消費税負担相当分を定額で還付する。課税最低限の水準から徐々に低減し、消失する措置もあわせて講じる。必要財源は、消費税に換算した場合で税収の1割弱程度を想定する。

6. 個人所得課税に関するその他の課題

6-1. 雑損控除などの各種所得控除については、各々の制度が創設された背景や目的を十分検証し、社会のニーズを踏まえて、制度の存続および拡充・改善をはかる。

- (1) 雑損控除、医療費控除、社会保険料控除は、現行の控除額を維持する。
- ・災害や病気や事故などにより、多額の出費を強いられることがあり、こうしたケースに対し税制面での支援を引き続き行っていく。
 - ・健康保険料、厚生年金保険料といった社会保険料や雇用保険料（労働者負担分）は、社会保障を国民全体で支え合う制度のもとで、当該者が当然負担すべきものであり、国民生活の基盤部分を支える必要経費である。さらに、社会保険料の支払いを促す意味からも、保険料を支払った人に対する控除として、今後とも税制面での支援は継続する。
- (2) 生命保険料控除、地震保険料控除、財形制度は、現行の制度を拡充・改善する。
- ・社会保障制度は、「財政支出」によって、等しく「国民に必要最低限の生活を保障」するものであるが、個人の不測の事態に対して、本人とその家族の「現状の生活水準を将来にわたって保障」するものではない、という性格を有している。近年の少子高齢化のもとでは、年金、医療の給付見直しや介護の実態から、本人と家族（遺族）を含めた生活の保障という視点で、遺族、年金、医療、介護の分野における自助努力の重要性がますます高まっている。また、自然災害などによる生活破壊の防衛策としての自助努力の必要性も急速に高まっている。さらに、こうした多様なニーズを反映して、従来にない様々な機能を備えた商品が提供されるようになり、自助努力として多くの国民が将来の不安に備えていることがあげられる。上記を踏まえ、国民が将来の不安に備え社会保障でカバーできない部分について行う自助努力に対して、税制での支援を積極的に拡充・改善する。そのため、遺族、年金、医療、介護、地震など自然災害の保障にかかる各種保険料控除の拡充をはかる。
 - ・土地や住宅を既に保有している人と、これから住宅を取得しようとする人とは、現行の税制の下では大きな格差が生じる。とりわけ勤労者の住宅取得などの財産形成に対しては特段の配慮が必要である。また、平均寿命の延伸を踏まえた退職後の所得確保に向けた資産形成も引き続きの課題である。したがって、財形制度

(財形年金貯蓄および財形住宅貯蓄)の利子非課税限度額(現行 550 万円)を 1,000 万円に引き上げる。また、公的年金支給開始年齢が 65 歳となること対応し、契約締結時 60 歳未満の労働者を対象とする。貯蓄額が利子非課税限度額を超えた場合の課税方法を、非課税貯蓄額を超えた部分のみに課税するよう改める。

- (3) 自然災害の激甚化と生活再建の長期化を踏まえ、現行の雑損控除から自然災害による被害の損失にかかる控除を分離し、「災害損失控除(仮称)」を創設する。
- ・控除対象は、災害による資産・家財の損失額、避難に伴う転居費用を含み、保険金や損害賠償金などによる補填分を差し引いたものとする。
 - ・同控除の適用は、他の所得控除の適用後に行い、控除しきれない額がある場合の繰り越し可能期間は、雑損控除における期間(3年間)より長く設定する。

6-2. 年金課税については、拠出時・運用時非課税、給付時課税を原則に、公的年金等控除については、高齢年金受給者の特有の必要経費や担税力の考慮、年金制度を支える現役世代との負担のバランス、及び最低保障額の縮減、老年者控除の廃止などの経緯を踏まえ、現行制度を基本に、年金以外の所得を含めた高所得層における応能負担のあり方について検討する。

- (1) 公的年金、企業年金に対する課税については、拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税を原則とする。そのため、企業年金、確定拠出年金の運用時に課税されている特別法人税(2025年度まで凍結中)は、撤廃する。
- (2) 公的年金については、年金受給者の諸経費としての公的年金等控除額を控除した金額に課税されている。この公的年金控除は、高齢年金受給者の特有の必要経費(複数の疾患にともなう医療・介護などの自己負担、住居などのバリアフリー対応など)、及び担税力の調整という性格がある。その控除額の水準については、高齢者の生活実態に加え、年金制度を支える現役世代の収入・負担実態(特に不安定・低賃金の非正規労働者の増大による収入の低下、年金保険料の大幅アップなど)とのバランスの視点も必要である。

なお、公的年金等控除については、2005年以降、65歳以上の最低保障額が縮減(140万円→120万円)、老年者控除(所得税50万円、住民税48万円)の廃止などが行われている。これに加え、2020年以降は、公的年金などの収入が1,000万円を超える場合の控除に上限が設けられるとともに、公的年金以外の所得が1,000万円超の場合は控除額の引き下げが行われた。こうした控除の見直しの経緯を踏まえ、公的年金等控除については、現行制度を基本に、年金以外の所得を含めた高所得層における応能負担を踏まえた控除額の見直しについて検討する。

6-3. 退職所得控除は、勤続年数による控除額の差を解消するため、勤続年数にかかわらず控除額を一律に年60万円とする。

- (1) 現行の退職所得控除は、勤続年数20年を境に1年あたりの控除額が40万円

から 70 万円に増える仕組みとなっており、勤続年数による差が存在している。

しかし、様々な理由により、離職を余儀なくされている者が多くなっていること、ライフスタイルの多様化にともない就労形態も多様化していることから、勤続年数により退職所得控除の差を設けることに対する意義も薄れている。特に、勤続 20 年前後の者に対しては弊害も生じている。

したがって、こうした問題を解消するとともに、退職金の性格（賃金の後払い、退職後の当面の生計費）や制度移行による不利益が生じないことに十分配慮し、退職所得控除は勤続年数にかかわらず一律に年 60 万円とする。

6-4. 家賃・住宅ローン利子に対する控除制度の創設により、相対的に重い住宅費の負担を軽減する。

(1) 相対的に重い住宅費の負担を軽減するための恒久措置として、一定所得以下の個人に対し、住宅取得借入金の返済利子相当額もしくは賃貸住宅の支払家賃のそれぞれ一定割合を税額控除する家賃・ローン利子比例税額控除制度を創設する。

なお、税を納めていない低所得者に対しては、家賃補助の仕組みを備えた公的賃貸住宅の整備を推進する。

6-5. 日本国内に住所を有しているが、職業上の理由などにより、1年の大半を日本に居住していない者を「準居住者」とし、所得税・住民税の軽減をはかる。

(1) 現行、日本国内に住所を有している者および 1 年以上日本に居住する者は、すべてを「居住者」として、すべての所得に課税されている。しかし、日本国内に住所を有しているが日本に居住していない者は、物理的に国内での各種住民サービスを十分に享受できず、負担に不公平が生じる。したがって、職業上の理由などにより 6 か月以上日本に居住していない者を「準居住者」とし、所得税・住民税の軽減措置を設ける。

Ⅲ. 資産課税

～資産の再分配、生涯を通じた課税バランスの確保～

<連合が描く未来>

相続税・贈与税における資産の再分配機能と財源調達機能の回復、生涯を通じた課税の公平がはかられている。土地税制の見直しによって、地方の基幹税として安定的な税収確保につながるとともに、土地の有効活用がはかられている。

1. 相続税の基礎控除などを見直し、資産の再分配機能を回復させる。

(1) 相続税の基礎控除を引き下げる。

現行の3,000万円+600万円×法定相続人数（平均2.5人程度）を2,000万円+400万円×法定相続人数とする。

その際、基礎控除の引き下げによる相続税の課税対象者の拡大を注視しつつ、必要に応じて死亡保険金の現行の相続税非課税限度額の拡充を検討する。なお、世代間の所得移転効果も考慮し、贈与税の基礎控除は、現在の水準（110万円/年）を維持する。

(2) 相続税および贈与税の最高税率を引き上げるなど、累進性を高める税率構造の見直しを行う。

(3) 小規模宅地等の課税特例（相続した住居に引き続き住み続ける場合、330㎡まで評価額を80%減額する措置）は継続する。事業承継税制は、現行制度を維持する。

(4) 直系尊属から子や孫に対する住宅、教育、結婚・子育て資金の一括贈与を非課税とする贈与税上の特例措置は、資産を有する者ほど有利に働く制度であることから、制度廃止を基本とし、家族内の承継ではなく寄付の促進など社会への還元を促す方策を通じて、機会の平等や世代間の公平の確保をはかる。

(5) 現行の相続時精算課税制度は、将来的には一生累積課税方式（生前贈与を一生にわたって累積課税し、最終的には相続時に相続税と合わせて課税する方法）とする。

2. 地方税収の安定化と土地の有効活用に資する土地税制とする。

(1) 公示地価を基準に8割とする路線価（相続税の評価基準）、7割とする固定資産評価の現行評価基準を徹底する。

(2) コンパクトシティづくりの促進や市街化調整区域内の土地利用のあり方などに留意しつつ、固定資産税や都市計画税における租税特別措置を総点検し、課税ベースを拡大する。

(3) 地価税については、地価の上昇率が2桁を超えた場合に凍結を解除し、資産課税や土地政策上の性格や役割を強化する。

(4) 高齢者の居住の安定と居住用資産の有効活用をはかるため、リバースモーゲージ（自己所有の住宅などを担保に金融機関から融資を受ける制度）の制度をつく

り、あわせて税制上の優遇措置を講じる。

IV. 消費課税

～持続可能な社会保障制度に向けた安定財源の確保～

<連合が描く未来>

国と地方における社会保障や教育などの給付・サービスの充実とともに、制度上の複雑さの解消や、より効果的で効率的な低所得層への支援が講じられることを通じて、基幹税の一つとして消費税に対する理解や信頼が高まっている。

1. 消費税の透明性を高めるとともに、制度上の複雑さを解消する。

- (1) 消費税の透明性を高め、税の信頼感を回復するために、簡易課税制度と法人の免税点を廃止する。また、適格請求書等保存方式（インボイス制度）の導入によって免税事業者から課税事業者へ移行する中小企業、個人事業主、フリーランスなどに向けた円滑で適切な支援策を引き続き講じるとともに、免税事業者への取引排除や不当な値下げ要請などが発生しないよう、監督行政機関による継続的な注意喚起に加え、消費税分も含めた適切な価格転嫁が行われるための環境整備を強化する。
- (2) 消費税の滞納防止のため、公共工事入札、備品調達の際にも納税証明書の添付を求める。
- (3) 納税者が消費税を負担していることをきちんと理解できるものとし、さらに滞納防止のため、消費税の小売り段階での表示は「外税方式を原則」とする。また、内税方式の場合は、価格表示や領収書において税額を明記する。

2. 消費税の逆進性緩和策として低所得層に対する還付制度を導入し、国民の理解や信頼が高まる仕組みを構築する。

- (1) 課税最低限以下の層を中心に消費税の逆進性対策として、最低限の基礎的消費にかかる消費税負担分を還付する制度（消費税還付制度（税バック制度））を導入する。
(制度のイメージ)
合計所得が課税最低限の人（4000万人程度）に対し、扶養者数に応じて、最低限の基礎的消費にかかる消費税負担相当分を定額で還付する。課税最低限の水準から徐々に低減し、消失する措置もあわせて講じる。必要財源は、消費税に換算した場合で税収の1割弱程度を想定する。
- (2) 消費税還付制度（税バック制度）の導入に伴い、軽減税率制度を廃止する。なお、それまでの間、軽減税率制度の対象範囲の拡大は行わない。
- (3) 社会保障・税の共通番号の導入を前提に、行政コストを考慮し、具体的な制度設計を行う。あわせて、税務行政などの体制整備もはかる。

3. 消費税を社会保障や教育制度の充実・機能強化への安定財源に充てるため、段階的に引き上げる。

- (1) 消費税（国税）は、基礎年金、高齢者医療、介護、子ども・子育て、教育対策（現物給付）に充当する。
- (2) 基礎年金、高齢者医療、介護、子ども・子育て、教育対策（現物給付）に今後必要となる給付費の増加およびこれら制度の機能強化などに要する財源として、消費税を段階的に引き上げる。
- (3) 地方消費税は、一般財源とし、地方における社会保障給付費の増加およびその機能強化などに対応して、段階的に引き上げる。

4. 消費税と個別間接税の二重課税について見直す。

- (1) ガソリン、酒、たばこなどは、個別間接税を含む価格を課税ベースとして消費税が課せられている。個別間接税、消費税のどちらかにおいて見直しを行い、二重課税を是正する。

V. 法人課税

～企業の社会的責任の発揮に向けた見直し～

<連合が描く未来>

企業においても税・社会保険料に対する一定の負担がはかられている。中小企業を含めて人への投資や障がい者雇用など職場の多様性確保が進んでいる。経済のデジタル化に対応した適切な企業所得の把握と課税に向けた枠組みが構築されている。

1. 企業の社会的責任に見合った税・社会保険料を負担する。

- (1) 法人企業の税・社会保険料負担は、社会保険料負担を中心に段階的に引き上げ、GDP比1割程度とする。
- (2) 欠損金の繰越控除については、現行の控除限度（中小法人等以外：控除前所得の5割、中小法人等：課税所得の金額）および繰越可能期間（10年）を維持する。
- (3) 企業の使途不明金への重課税、過大な役員報酬や交際費については、課税を強化する。
- (4) 法人事業税については、外形標準課税（付加価値割）の法人事業税全体に占める割合を縮小させる。外形標準課税の適用範囲の拡大、税率、実施時期については、雇用や所得に与える影響および中小企業の業績回復の状況などを見極め、慎重に検討する。中小企業については、雇用安定控除を拡大する。そのうえで、外形標準による課税の考え方を維持しつつ、法人住民税などとの整理・統合を検討する。
- (5) 公益法人、宗教法人の収益事業に対する課税の適正化をはかる。

2. 中小企業の支援、ディーセント・ワークを後押しする税制改革を行う。

- (1) 税法や各種制度ごとに異なる中小企業の定義について、対象範囲を拡大する方向で整理・見直しを行う。
- (2) 中小法人に対する法人税の軽減税率を基本税率の1/2の水準とする。
- (3) 中小企業を対象とした人材投資支援のための税制措置を拡充する。
- (4) 法定雇用率を上回って障がい者を雇用する企業、重度障がい者などを多数雇用している企業、障がい者の雇用促進と職場定着に資する設備投資を行う企業を支援するための税制措置を拡充する。

3. 租税特別措置などの見直しを行う。

- (1) 法人税の租税特別措置および各種引当金、準備金については、ア)政策手段として税が適切か、イ)政策目的達成のために効果的な措置であるか、ウ)その政策目的が現下の喫緊の政策課題に資するものであるか、エ)利用実態が特定の者に偏っていないか、オ)創設後長期間にわたっていないかについて吟味し、不断の見直しをはかる。

- (2) 租特透明化法にもとづく情報公開を着実に実施する。公開範囲について拡大する方向で検討する。

4. グローバル企業の租税回避の防止策を強化する。

- (1) グローバル企業による市場国に物理的拠点を置かないビジネスの増加、低税率国への利益移転などに伴う国際的な課税ベースの浸食や企業間の公平な競争条件の阻害を食い止めるため、2021年10月にOECD/G20の「BEPS（税源浸食と利益移転）包摂的枠組み」による「経済のデジタル化に伴う課税上の課題に対する合意」を踏まえた対応を着実に実施する。合意における「第1の柱（市場国への新たな課税権の配分）」については、多数国間条約の締結後の速やかな批准を行うとともに、中小企業の負担増に配慮しつつ国内法の整備などを行う。また、「第2の柱（グローバル・ミニマム課税）」における国内法の整備を進める。また、国境を越える資金の流れの透明化に向けたルールを策定する。
- (2) グローバルに活動するデジタルプラットフォーム企業の本拠地国と、実際の消費地国との税負担バランスを踏まえた国際的な課税調整のあり方について引き続き検討し、必要に応じて法整備などを行う。

VI. 地方税財政

～地方分権や住民ニーズ充足とバランスのとれた税財源の確保～

<連合が描く未来>

国と地方の間における税源移譲や税源交換、地域間の税源偏在の是正が進むことで、地域のニーズを踏まえた行政サービスの提供と税財源の均衡がはかられている。住民の自治体財政に対する関心、行政への参画意識がさらに高まっている。

1. 地域による偏りが少なく安定的な地方税体系とする。

- (1) 所得税改革と歩調を合わせ、地方住民税の人的控除を所得控除から税額控除にかえる。所得税の5%のブラケット幅（税率適用区分）を引き上げる際の基礎税額控除の引き上げ（9.5万円→19万円）と歩調を合わせ、地方住民税の基礎税額控除（4.3万円→8.6万円）と税率（10%→11%）を引き上げる。
- (2) 地域間の偏在性が相対的に小さく、税収が安定的な地方税体系をめざし、法人住民税（法人税割）および法人事業税（所得割）と消費税の税源交換を検討する。
- (3) 地方消費税は、一般財源とし、地方における社会保障給付費の増加およびその機能強化などに対応して、段階的に引き上げる。税率の決定に際して地方自治体の意見が反映される仕組みを検討する。
- (4) 特別法人事業税、特別法人事業譲与税、地方法人税の仕組みは廃止し、改正前に戻す。
- (5) 法人事業税については、外形標準課税（付加価値割）の法人事業税全体に占める割合を縮小させる。外形標準課税の適用範囲の拡大、税率、実施時期については、雇用や所得に与える影響および中小企業の業績回復の状況などを見極め、慎重に検討する。中小企業については、雇用安定控除を拡大する。そのうえで、外形標準による課税の考え方を維持しつつ、法人住民税などとの整理・統合を検討する。
- (6) 法人住民税の均等割については、従業員数の増加に伴う税負担の大幅な増加を軽減する観点から、区分を細分化するなど激変緩和の措置を検討する。
- (7) 地方自治体の課税自主権にもとづく新たな税を創設する場合は、法令に基づく手続きを適切に行い、納税者の納得を得るよう努める。その際には、①財政状況や行・財政改革の計画を明らかにし、課税の必要性についての説明責任を果たす、②住民（法人も含む）が参加して意見が反映できる機会を設ける、③既存の地方税との関係を整理する、ことを前提とする。
- (8) 制限税率の上限を引き上げ、住民自らが地域に必要なサービスを選択・享受できる仕組みづくりの一助とする。
- (9) 税制改革全般について地方財政への影響に配慮し、必要な税財源を確保する。

2. 財政調整機能と財源保障機能の両方を兼ね備えた地方交付税の仕組みとし、現行の交付税水準を維持・改善する。

- (1) 地方財政計画の仕組みを基本的に維持する。
- (2) 地方交付税の財源となる税目について、消費税を社会保障財源に全額充当するため除外し、所得税・法人税の算定割合（算定率は4割程度）を増やす。当面不足する財源については、国が責任を持って対応する。
- (3) 地方における社会保障などの財源不足への対応として、臨時財政対策債の発行に替えて地方交付税の法定率引き上げを検討する。
- (4) 「国と地方の協議の場」などを活用し、地方財政計画の策定や地方交付税算定を行うなど、決定プロセスの透明化をはかり、より自律的な地方財政制度をめざす。

3. 地方分権の推進に向けて国庫補助負担金や交付金制度のあり方を見直す。

- (1) 既存の国庫補助負担金制度について、公共事業などのための地方自治体の使い勝手の良い財源として国庫補助金の一括交付金化をはかるなどの改革を行う。その際、地方ごとに差が生じない対応を検討する。
- (2) 社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金について、地方自治体におけるより自由度の高い活用に向けて不断に制度を見直す。

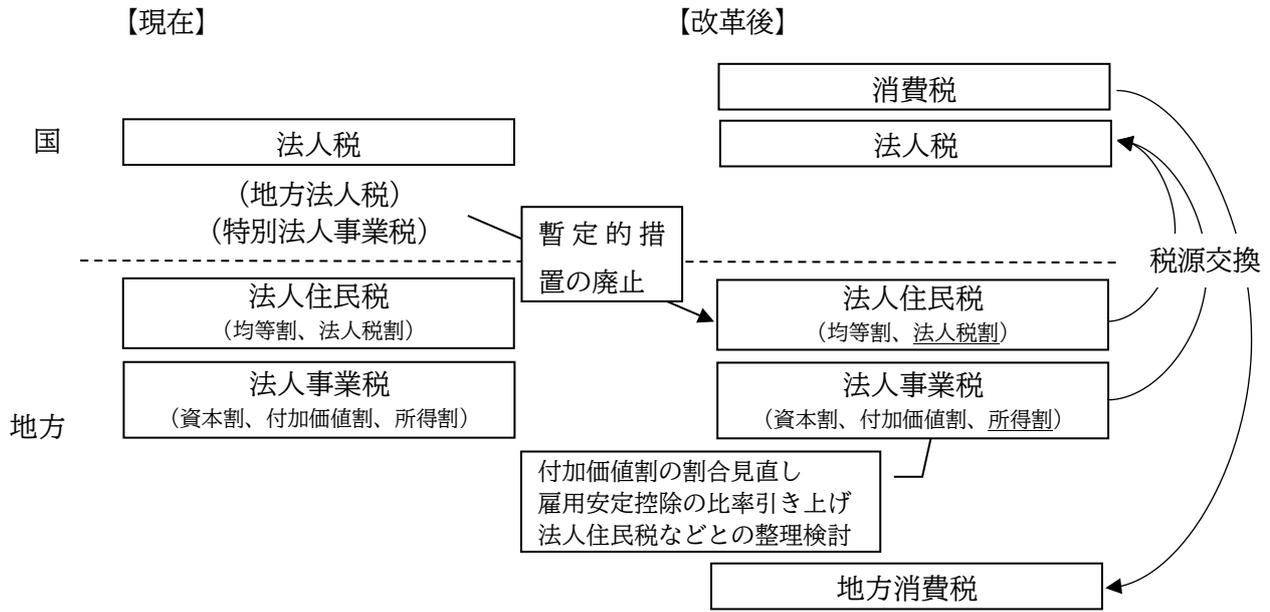
4. 住民の納得を得ながら行財政改革を進める。

- (1) 住民のニーズをふまえ、住民の立場に立った公共サービスとなるよう不断の見直しを行う。それに伴う税負担などについて情報発信し、租税教育を行う。
- (2) 地方行政に関わる情報を広く公開する。あわせて、住民が参加できる行政評価制度を導入し、結果を公開する。
- (3) 地方連合会・地域協議会および各労働組合は、労働者・生活者の声を集約し、地方議会が活性化するよう働きかける。

5. 「ふるさと納税制度」について、制度の趣旨を踏まえ改善をはかる。

- (1) 「ふるさと納税制度」については、本来寄附金は経済的利益の無償の供与であることに鑑み、過度な返礼品の規制や個人住民税・法人関係税の特例控除の段階的な縮減など、制度・運用の両面において実効性のある改善をはかる。また、ふるさと納税の理念を周知徹底して、納税者や地方自治体における適切な制度活用を促す。

<法人課税の改革イメージ>



Ⅶ. 自動車関係諸税の軽減・簡素化など

～社会環境の変化を踏まえつつ、納得できる制度へ～

<連合が描く未来>

税の軽減・簡素化がはかれるとともに、次世代自動車の普及が進んでいる。総合的な交通政策が推進され、物流の効率化に加えて、地域では高齢者や障がい者をはじめ、誰もが自動車や公共交通による移動の自由を確保できている。

1. 自動車関係諸税を軽減・簡素化する抜本改革を行う。

- (1) 自動車の取得・保有・走行に関わる税のあり方を抜本的に見直し、軽減・簡素化をはかる。
 - ①いわゆる「当分の間税率」を廃止する。また、課税根拠を失っている自動車重量税を廃止する。
 - ②税体系は、環境性能の高い自動車や安全で自由な移動の確保につながる自動運転車の開発・普及促進に資するものとする。
 - ③物流・公共交通機関（バス・タクシー・トラック）および軽自動車については、地方の生活実態や産業活動への影響を考慮し、軽減措置を講じる。
- (2) 今後の次世代自動車（電気自動車、燃料電池車など）の普及状況、自動運転技術の進展、自動車シェアリングの動向、ならびに道路など社会インフラ維持や移動の自由を確保するために必要な費用分担のあり方を踏まえ、地方財政に配慮しつつ、保有・利用を通じた課税根拠や税率のあり方を総合的に整理し、自動車関係諸税の軽減・簡素化をはかる。

2. 総合的な交通政策の視点から、物流・公共交通に対して、適切な税財政上の措置を講ずる。

- (1) インフラ整備や事業運営についての国・地方・事業者などの責任と役割を明確にし、総合的な交通政策を推進に資するよう、税と予算のあり方を見直す。
- (2) 政策目的を踏まえ、固定資産や燃料に関わる税の軽減措置などを講ずる。

Ⅷ. その他の課題

<連合が描く未来>

環境負荷に配慮した経済活動が広がっている。地域においてはNPO法人など市民団体の活動がさらに活性化するとともに、地域の社会貢献活動への参加や支援が広がっている。ESG投資の普及によって環境・社会・ガバナンスに配慮した投資活動が広がっている。

1. 税制のグリーン化

(1) 地球温暖化対策税について検証・改善をはかる。

- ①地球温暖化対策税については、以下の観点から、政策効果、国民負担の動向などを検証し、改善をはかる。
 - ・国民生活への影響に対する配慮と特定の産業・企業に過度な負担とならないよう現実的な税制とする。
 - ・化石燃料の最終消費段階で広く薄く負担をすることを基本とする。
 - ・税収は、地球温暖化対策に資するエネルギー対策、技術開発などに使用し、雇用創出に結びつける。
 - ・国内排出量取引制度などとの二重の負担とならないよう調整する。
 - ・原料用の石油・石炭などは非課税とする。
 - ・物流・公共交通機関、農林漁業、石油化学産業などに負担軽減措置を講ずる。
 - ・税負担の明示やCO₂の見える化をはかり意識喚起を行う。

(2) 既存税制のグリーン化（環境への負荷を軽減するために政策誘導する税制）をはかる。

- ① エネルギー基本計画などを踏まえ、省エネルギーや再生可能エネルギー投資にかかわる税制措置などを総合的に見直す。
- ② 住宅や家電などについて、税制や省エネに関する各種制度の政策効果を検証し、より有効な組み合わせを検討する。
- ③ 自動車関係諸税のグリーン化をはかる。

2. 「新しい公共」を支える税制

(1) NPO法人などの活動を支援する措置を強化する。

- ① NPO法人が行う介護サービス事業については、社会福祉法人の場合と同様、非課税とする。
- ② NPO法人についても、一般社団法人と同様に基金制度を使えるようにする。また、みなし寄付を適用可能とする。
- ③ 公益財団・社団法人についても、上記に準じた措置を講じる。
- ④ 大規模自然災害の発生時における義援金や被災地支援を行うNPO法人などへ

の寄附金にかかる所得税、個人住民税、法人税の控除適用を迅速化するため、寄附金指定の仕組みを恒久化する。

(2) 地方自治体とNPO法人などが協働してよりよい社会をつくる。

- ① 各自治体において、NPOなど市民活動団体を支援するため、自分の納税する住民税の一部について市町村を通じて寄附する仕組みを創設する。
- ② NPO法人などと地方自治体が協力し、地域の公共空間を広げていく。労働組合もその一翼を担う。

3. 目的税・特定財源についての基本的な考え方

- (1) 目的税とは、特定の経費に充てることを目的に課される税金であり、多くは特定財源として対応する特別会計に充当されている。受益者負担の考え方にもとづき税収の用途を特定化することで納税者の納得感が得やすいという一面がある。一方、歳入と歳出を分離し、政府・議会の政策決定にもとづき資源配分を行うという財政の原則を制約する一面もある。
- (2) 国民・納税者の納得を得ながら税制抜本改革を進めていくと同時に、限られた財源を有効に使っていくことが不可欠である。既存の目的税・特定財源については、その目的に照らして、歳出内容を厳格に評価し、かつ、その役割や税の負担割合についても評価した結果にしたがい、必要な見直し行なう。社会保障に関して新たに目的税・特定財源を設ける場合は、その趣旨にそって適切に予算・決算管理を行なう。

4. 個別間接税などについての基本的な考え方

- (1) 消費税とは別に個別間接税を課す場合、その課税根拠を明確にする必要がある。課税根拠、経済社会状況、国民・納税者の納得感、税体系の整合性などを踏まえ、個別にあり方を検討する。
- (2) 現在、不動産の譲渡契約や請負契約、領収書など経済取引に伴う 20 種類の文書に収入印紙を貼ることが義務付けられている。電子取引の増加など商慣行の変化に対応し、印紙税については廃止を含め抜本的に見直す必要がある。

IX. 引き続き検討すべき課題

以下の各項目については、本構想の検討過程では具体的な提起の結論を得るには至らなかったが、引き続き国内外の情勢も注視しながら適宜検討を行い、成案が得られたものについては「政策・制度 要求と提言」などに反映していく。

1. 退職後の所得確保に向けた資産形成に関わる税制について

- 企業年金は、賃金の後払いとしての性格と老後の生活保障としての機能を有している。公的年金改革などをふまえて、企業年金に関わる税制について検討を行う。
- 公的年金や企業年金を補完する退職後の生活に向けた資産形成については、財形年金貯蓄に加え、個人型確定拠出年金（iDeCo）の加入範囲拡大、積立型の少額投資非課税制度（積立NISA）の導入など、手段が多様化している。その一方で、各制度に関する税制は分立し複雑化していることに加え、制度の拡充が進むことによって所得格差の拡大・固定化を助長しかねない。働き方の多様化などの環境変化を踏まえつつ、退職後の所得確保に向けた個人の資産形成努力を支援する制度に対する税制上の措置について、その利便性向上や充実に向けたあり方を格差是正にも留意しつつ検討する。

2. 住民ニーズの充足に向けた地方自治体の連帯による新たな地方税について

- 地方自治体には、子ども・子育て、医療、介護、地域福祉、地域公共交通など、住民が共通に必要とするサービスを提供する役割と責任がある。自治体によっては、地域実態を踏まえ、地方単独事業として国の基準に上乘せ・横出しするかたちで必要なサービスを提供する例も見られる。しかし、その対応は自治体ごとに異なり、人口減少などで急速にニーズの変化がみられる中、既存の制度の枠組みでは対応できない状況も生じている。これらを踏まえれば、税源移譲や地方交付税改革のみならず、地方自治体が地方財政計画とは別枠で独自財源を確保するため、住民の理解を得つつ主体的に課税自主権を行使することも重要になってくる。
- この点に関して、地方自治体が連帯して一部の地方税（例：個人住民税、地方消費税など）の税率を全国一斉かつ一律に引き上げて地方の共同税収とし、これを住民ニーズに関わる基準にもとづいて自治体間で配分するという考え方がある¹。こうした考え方は、地方分権を進める中で地域におけるくらしの支え合いと負担の分かち合いをはかる手法の一つとして位置づけることができる。他方、住民に共通するニーズを満たすサービス項目の設定、引き上げ対象となる

¹ 主な例として、2013年9月にとりまとめられた全国知事会・地方税財政制度研究会報告書における「地方共同税」、2017年12月の自治労自治体財政構想プロジェクト報告書における「地方連帯税（仮称）」、2018年6月の全国市長会による「協働地域社会税（仮称）」創設の提言がある。

税目、住民や議会における合意形成のあり方、税収の配分方法といった課題もあることから、これらの点も含め、新たな地方税の導入について検討を行う。

3. 国際課税について

(1) 国際的な投機資金の規制

○国際社会において、経済のグローバル化の負の側面（所得格差の拡大、貧困の深刻化、投機マネーの暴走など）や地球環境問題など、国境を越えて協力しなければ解決できない課題への対応として、国際連帯税などの国際課税の検討がなされている。日本においても、2012年に成立した「税制抜本改革法」において国際連帯税の検討が盛り込まれ、外務省における税制改正要望や制度設計に関する検討が行われている。最近では、EUにおいて、英国の離脱を踏まえた中長期の財政のあり方をめぐる議論の中で、独自財源確保策の選択肢の一つとして金融取引税が取り上げられる動きがみられるほか、SDGsの目標達成に向けた資金の確保策としても注目されている。

○国際課税は、2008年の世界金融危機をひとつの契機として、国際的な金融規制の強化とともに税制を活用し、金融の暴走に歯止めをかけようとする考え方である。1970年代に提起されたトービntax（通貨取引税）と比べると、①金融のデリバティブ商品も含めた課税対象の拡大、②一律課税ではなく通常は極めて低い税率（0.005%程度）とし短期的変動（特定通貨へのヘッジファンドの攻撃）に対し抑止力となる税率引き上げが柔軟にできる仕組みとすること、などの新たな内容が含まれている。

○国際レベルで資金の投機的な動きを抑制するため、金融取引税などの国際連帯税導入について、①目的の明確化、②制度の実効性確保、③税収の配分決定の仕組み、④国際経済などへの影響などに関する議論を深め、国内における合意形成と国際合意を早期にはかる。その税収は主に貧困撲滅や気候変動対策の財源として活用する。

(2) 企業負担に関する国際協調

○法人税や社会保障の企業負担などの引き下げ競争を未然に防ぐため、G7・G20などの国際会議のテーマとして取り上げ、国際的な政策協調を継続するべきである。連合は、ITUなど連携して、働きかけを強める。

4. AIによる付加価値創出などDXの進展を踏まえた税制の検討について

○DXの進展がもたらす将来の雇用や生活への負の影響は、現時点では必ずしも十分に見通すことはできない。IoTやAI、ビッグデータなどの活用によって、生産システムの高度化、競争力強化、人手不足問題の解決などをはかり、新たな付加価値の創出を通じて持続的な経済成長につなげていくことが期待される一方で、仕事の変化や省人化による職種転換や労働移動などの社会的・経済的コストへの対応も課題となる。また、AIやビッグデータによる知的財産

権などの無形資産を活用できる者とそうでない者との間における所得や資産の格差も大きなものとなる可能性もある。

AIやビッグデータなどから生み出される付加価値の公正な分配に向けて、知的財産権など無形資産に対する課税の可能性をはじめとして、所得・消費・資産それぞれの視点から、課税根拠や税収の用途などについて検討を行う。

5. 純資産税について

- 経済力に応じた課税を実現するためには、所得への課税では十分ではなく、資産についても、その経済力を捕捉して課税する必要がある。つまり、所得税を補完し、資産の保有者と非保有者との水平的公平と資産の再分配をはかるため、地価税、固定資産税の個別資産税が課せられているものを除いた不動産をはじめ預金、株式、債権などの金融資産など、個々人が所有している資産を（宝石類、絵画など課税額の算定が困難なものを除く）合算し、一定額以上の資産保有者に対して累進税率で課税する純資産税の導入の検討を行う。

以 上

<参考資料>

税財政をとりまく現状と課題 －第3次税制改革基本大綱の策定以降を中心に－

I. 現政権の政策運営とその限界

第2次安倍政権による大胆な金融緩和、機動的な財政出動、成長戦略の三本の矢からなる経済財政政策、いわゆる「アベノミクス」が始まってから6年余りが経過した。金融緩和の継続が円安や株価上昇を支え、長きにわたるデフレ状況からの変化は見られるものの、政権が掲げた物価目標の安定的な達成は未だ見通せていない。金融緩和頼みの経済財政運営に限界が見える中、経済や財政に対する副作用への懸念が強まっている。

この間、企業の収益や内部留保が過去最高水準を記録し、株価上昇や配当によって株主をはじめより多くの金融資産を保有する層が恩恵を受ける一方、労働分配率は低下を続けるなど分配の歪みが生じており、個人消費の回復や地域経済への波及を含め、実体経済の回復には至っていない。

II. 人口減少、超少子高齢化の進行

日本の総人口は、2015年に調査以来初の減少に転じた。出生数の減少と長寿化によって、今後も人口減少と超少子高齢化が同時進行していく。このことは、社会保障ニーズが高まる一方で、それを支える現役世代の減少も意味しており、社会保障制度の持続性を確保するうえで大きな課題となっている。また、地域においては、コミュニティの維持や行政サービス提供のあり方についても見直しが迫られている。団塊世代が70歳台後半に到達する2025年以降、これまで以上に相続が発生する「大相続時代」の到来が指摘されている。これに対応した相続・贈与や寄付などに関する制度のあり方も課題となっている。

III. 中間層の減少、格差の拡大、貧困の固定化

中間層の減少、格差の拡大と貧困の固定化も改善しているとはいえない。パート・有期・派遣契約などで働く労働者の数は2,120万人、雇用労働者に占める割合は37.9%を占め、高止まりが続いている(2018年平均・総務省労働力調査)。国税庁の民間給与実態統計調査によれば、2017年時点で働く者の約4分の1(24.1%)にあたる1,119万人が年収200万円以下で生活しており、この10年間で増加傾向にある。不本意ながら非正規雇用を選ばざるを得ず、家計の主たる稼得者でありながら非正規雇用で働かざるを得ない人々も依然として相当数存在している。

雇用の流動化と不安定化は、能力開発機会の不足などで人的資本の蓄積が進まず、

技術革新への対応や付加価値の創造に影響することで、所得環境ひいては中長期の財政に影を落とす。中間層の地盤沈下、格差の拡大と貧困の固定化は、生活不安や政治に対する不満を通じてその中で極論を弄して人々を煽るポピュリズム型政治の台頭を許し、社会の混乱をもたらしかねない。このように格差や貧困への対応をなおざりにすることは、社会に歪みや分断をもたらし、社会の持続可能性にとっての危機をもたらすおそれに留意する必要がある。

IV. 税財政の現状と課題

1. 財政の現状

日本の財政は歳出が歳入を上回り、公債発行に依存する状況が続いている。国の長期債務残高は 2019 年度末で 897 兆円と、対 GDP 比で 158%、税収の 14 倍に相当する見通しである。(国と地方を合わせた長期債務残高は 1,122 兆円・対 GDP 比 198%)

民主党政権当時の財政運営戦略において 2020 年度のプライマリーバランス(基礎的財政収支)黒字化が掲げられたが、その後安倍政権はその目標年度を 2025 年に先送りしている。これ以上の将来世代への負担先送りを避けるためにも黒字化達成に向けた着実な取り組みが求められるが、プライマリーバランスが黒字化されたとしても、人口減少と高齢化による生産年齢人口の減少傾向と社会保障関係費の増加が続く中では、生産性の向上、労働参加率や雇用・賃金の改善が進んでも厳しい財政状況が続くことに変わりはない。

赤字公債に頼る財政運営が続くことは、財政制約によって必要な社会保障やセーフティネットの持続可能性に影響を及ぼすことを意味する。また、国の財政に対する信用が低下すれば、金利の上昇が経済成長の足かせとなるとともに国債費の増大を招き、さらなる財政悪化の悪循環に陥りかねない。これ以上将来世代に負担を先送りすることはできない。

2. 今日の財政状況に至る背景

わが国の財政状況が今日のような状況に至ったのはなぜか。総じて見れば、社会保障の受益と負担のバランスをとることについて国民的合意をとる努力が必ずしも十分になされないまま、後の世代への先送りが続いてきたことが最も大きな要因として挙げられる。

本来であれば、高齢化や人口減少時代の到来を見据え、早い時期に社会保障制度の基盤整備と必要な財源確保の道筋を付けておくべきであったが、成長の果実は主に減税の財源に充てられるなど、雇用や生活保障に関わる制度の充実への配分は十分ではなかった。そうした中で、バブル経済の崩壊で税収が減少するとともに、景気浮揚策としての減税や公共事業の増加などが財政赤字の拡大につながった。

この間には消費税の導入と税率の引き上げが行われたが、その一方で所得税・

法人税減税がセットで行われるなど負担中立の税制改正が続いた。景気の回復による税収増への期待も、長期にわたる経済の低迷が続くなかで容易に実現せず、税収不足と債務残高の累増が続くことになる。

3. 負担感と将来不安の悪循環

2000年代に入り、新自由主義的な考え方のもとで、負担増・給付減によって財政健全化の解決をはかる政策路線が敷かれた。社会保障制度の充実に向けた抜本改革が十分に進まない中でこうした政策がとられたことで、制度に対する信頼を損ね、暮らしと将来に対する不安を招き、需要の低迷によって景気回復の足かせとなった。これに経済の長期低迷と雇用の流動化・不安定化による中間層の崩壊もあいまって、税や社会保険料に対する負担感が一層強まり、負担増の前に歳出の見直しを求める世論や政治的な圧力が、更なる社会保障費の抑制、あるいは制度充実の遅れにつながった。こうした悪循環はいまなお続いている。

わが国の政治は、めざすべき社会とそれを支える税財政の役割について、正面から国民・納税者とともに議論することを避ける傾向がある。そうした中で、時の政権は国民受けのするテーマだけを取りあげ、スローガン先行で長期的なビジョンが不明確なまま、甘い財政見通しのもとで、つじつま合わせの税財政運営をしてきた。そのため、多くの国民・納税者は、受益と負担の関わりが実感として持てないまま、負担増・給付減が続く中で、非効率な歳出や行政の不祥事を見て漠然とした負担感・不信感を募らせている。

加えて、国民・納税者の側、とりわけ給与所得者においても、源泉徴収・年末調整の制度によって、自ら税額を計算し申告する機会が少ないこともあり、自分の納税額をよく把握できていないことが少なくないことも納税意識の希薄化や政治への無関心の一因となっている。

V. 税による所得再分配機能の低下

この30年間、所得税の税率構造のフラット化、資産に対する軽課、法人税率の引き下げが続く一方で、消費税の導入と段階的な税率引き上げ、社会保険料の引き上げが行われてきた。その結果、OECD加盟国において税による所得再分配効果が最も低い国の一つになっている。

所得税は、累進的な税率構造を持つことで垂直的公平を確保しやすい特徴を持っており、税による所得再分配機能の中心的役割を担ってきた。しかし、バブル崩壊以降、財源調達能力が低下し、所得再分配機能が弱まっている。その大きな原因としては、地価や株価の下落、超低金利政策の影響に加え、所得税収の中核を担ってきた中間層の崩壊と所得の二極化、最高税率引き下げ、金融所得への課税軽減などが挙げられる。中低所得層の社会保険料負担の上昇を抑制しつつ、基幹税としての所得税を再構築していくことが課題となっている。

相続税についても、所得課税や消費課税を補完する資産課税として、生涯を通じ

た税負担の公平、社会連帯としての富の再分配、世代を越えた格差の固定化を防止する役割が期待されているが、その機能が弱まっている。バブル期の地価急騰に伴い、基礎控除の引上げや小規模宅地などの課税の特例の拡充、税率構造の緩和が行われ、バブル崩壊後、地価が下落したにもかかわらず、その水準が維持されている。また、未成年者控除などの税額控除の拡充も行われている。その結果、相続税の課税対象者は、この10年間で増えてはいるが、亡くなった方100人に対し、8人程度である。

相続税を補完する贈与税もまた、高齢者に集中している金融資産について、世代間の所得移転を促す視点からの基礎控除の引き上げ、あるいは住宅取得や、教育、結婚・子育てに関わる資金贈与にかかる非課税枠の設定・拡充が行われている。経済活性化という狙いがあるとしても、所得再分配機能の低下や格差の固定化などの観点から、制度のあり方が問われている。

VI. 課税の公平性をめぐる課題

給与所得と他の所得との間の課税の公平についても、いまだに損なわれている可能性がある。給与所得はほぼ100%税務当局によって捕捉されている一方、事業所得などの所得捕捉が十分でない、いわゆる「クロヨン」問題については、2000年代に事業所得や農業所得の所得捕捉率が大幅に改善したとする研究結果が公表された。しかし近年、これに対し、いまだに捕捉率は改善していないとの反論が複数示されている。

そうした中で、2018年度税制改正では、「働き方の多様化」への対応との名目で、給与所得控除の控除額・適用上限基準の引き下げと、基礎控除の控除額引き上げが決定された（2020年分の所得税から実施）。所得捕捉をめぐる課題が残る中で、この格差に対する配慮の要素を含んだ給与所得控除を安易に基礎控除に振り替えることは、結果的に事業所得の減税分の負担を一部の給与所得者などに安易に求めることとなり、税制に対する公平感・納得感を損なう。社会保障や福祉サービスなどの給付が所得にもとづいて決定されることも踏まえ、税と社会保障における公平性の確保に向けて、所得捕捉率の向上が不可欠である。

今後も、働き方に対する中立性を念頭に、所得計算上の控除に関する見直しが検討される可能性は高い。その中で、給与所得控除に対しては、これまで同様、給与所得者の必要経費としては「過大」であるとの指摘がなされると考えられる。しかし、給与所得控除には、本来ならば「最低生計費非課税」を具現化するべき基礎控除の額が少ないため、これを補完する側面もあった点を見過ごしてはならず、基礎控除と給与所得控除をセットでとらえる視点も必要である。

VII. 技術革新の進展

第4次産業革命による急速な技術革新の進展や産業構造の変化が、今後の雇用のあり方にも影響を及ぼすことが想定される。その中にあっても、環境変化に適応し、

安心して働きつづけることができるよう、人材育成・能力開発機会の提供、職業転換や労働移動を余儀なくされる場合における他の業種・職種への円滑な移動の確保が不可欠であり、必要な企業への支援、社会的セーフティネットの強化に向けた財源の手当が求められる。

また、技術革新の結果、経済のデジタル化やシェアリング・エコノミーが進展することによって、経済取引の形態の多様化も容易に想定される。こうした動きに対応し、公平な課税に向けて適切な所得捕捉がなされる必要がある。同時に、技術革新の成果を活用した納税手続きの簡素化、利便性向上を進めることも必要である。

以 上

「第3次税制改革基本大綱」の達成・進捗状況について

I. 納税者の立場に立ったわかりやすい税制

○中長期の視点に立った財政運営は後退している

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太方針」）を毎年閣議決定し、その中で当面の経済財政運営と次年度予算編成に向けた考え方を示しているが、その内容は中期の歳出を拘束しておらず、前提となる経済成長の見通しも楽観的なものとなっている。民主党政権時には「中期財政フレーム」を閣議決定していたが、政権交代以降はそうした中期的な歳出計画は示されていない。

○給与所得者の申告納税選択制は未だ実現していない

給与所得者の申告納税と年末調整の選択制は未だ実現していない。なお、2012年度税制改正で、特定支出控除の見直しが行われ、適用判定基準が、それまでの給与所得控除額の全額から2分の1となったことで、申告納税の機会の拡大につながっている。2018年度税制改正では特定支出控除の対象範囲が一部拡大されている。

○不服申し立て制度の見直しは一部にとどまる

「納税者権利憲章（仮称）」については2011年度税制改正大綱で具体的内容が盛り込まれたが、当時の国会情勢の中で制定に至らなかった。不服申し立て制度については2014年の行政不服審査法の改正で一部見直しが行われたが、裁判所への直接訴訟、国税不服審判所の独立性確保などは実現していない。

○マイナンバー制度が導入されたが、公平な税制への活用は道半ば

2013年にマイナンバー法が成立し、2016年1月から運用が開始され、証券口座における義務化に続き、2018年からは預金口座への付番が始まった（当面は任意）。しかし、総合課税化や給付付き税額控除の実現に向けた活用に見通しが立つ状況には至っていない。

○効率的な税務行政、国際的な連携に向けた取り組みが続く

租特透明化法による実態調査の国会報告が行われるようになった。また、申告・納税義務違反者への罰則についても一部ではあるが見直されている。国際的な租税回避防止に向けた各国との連携については、OECDの「BEPS」プロジェクトの最終報告における行動計画に基づく税制改正が順次行われつつある。

電子申告については e-Tax の利便性向上がはかられつつあり利用者も増加傾向にある。その一方で、税務調査などの現場を担う国税庁の職員数は 1997 年度をピークに減少傾向にある。

II. 所得税の再構築

○総合課税の実現、課税ベースの拡大は進んでいない

所得税の総合課税化は依然として実現していない。金融所得にかかる税率は 2013 年度税制改正で軽減措置が見直されたものの 20%にとどまっており、その中で公社債等と上場株式等、利子との損益通算を可能とする金融所得の一体課税が進んでいる。また、少額投資非課税制度（NISA）、未成年者を対象とするジュニアNISA、非課税期間を 20 年とする積立NISAなどが加えられている。

○財源調達機能の回復、所得再分配機能の強化に向けた改革も進んでいない。

税率構造については、2013 年度税制改正で最高税率のブラケットが新設されたが、それ以外で連合が求める税率構造の見直しは進んでいない。また、連合が求めてきた給付付き税額控除の導入は行われていない。

○給与所得控除の上限設定が行われ、その後も見直しが続いている。

給与所得控除については、2012 年度税制改正で上限が設定されるとともに、特定支出控除の適用判定基準の見直しが行われた。その後も給与所得控除の上限は段階的に引き下げられている。加えて、2018 年度改正では、多様化する働き方への対応を理由として、一部（10 万円）が基礎控除に振り替えることが決定した（実施は 2020 年から）。

○人的控除、各種控除の見直しも引き続き課題

人的控除の税額控除化や給付への振り替えは、政府税制調査会での検討が続いているものの、実現には至っていない。そうした中で、2017 年度税制改正で配偶者特別控除の適用対象となる配偶者の所得上限の引き上げと納税者本人の所得制限導入、2018 年度税制改正で基礎控除の所得制限導入がそれぞれ決定され、税額控除化とは異なる動きが見られる。

各種控除については、2012 年以降、生命保険料控除における介護医療保険料の控除枠新設、全体の控除額変更が行われた。

住宅ローン減税については、消費税率引き上げによる需要変動対策として控除額の拡充や適用期間の延長が繰り返されている。

○年金課税の見直し、老後の資産形成と税制のあり方の検討が行われている

2018 年度税制改正で、公的年金等控除から 10 万円を基礎控除に振り替えることが決定された。併せて、控除に上限額が設けられるとともに、年金以外の所得を

含めた金額が1,000万円を超える場合には所得額に応じて上限がさらに引き下げられることが決定した（実施は2020年分から）。このほか、公的年金、企業年金、個人型年金、財形貯蓄といった制度が並立する中で、老後の資産形成を支援する税制のあり方について政府・与党内での検討が続いている。

Ⅲ. 資産課税の強化

○相続税・贈与税の見直しは一部進む一方、特例措置が導入・拡充されている

2013年度税制改正では相続税の基礎控除引き下げとともに、相続税と贈与税の最高税率引き上げが行われた。その一方で住宅取得資金、結婚資金、子育て資金について、直系尊属から子・孫への一括贈与に関する非課税措置が設けられている。事業承継税制については、経営者の高齢化への対応を名目とした適用要件緩和が続いている。

Ⅳ. 消費税の社会保障安定財源化

○制度的な不備の是正は一部にとどまる

インボイス制度については導入が決定されたが、度重なる消費税率引き上げの延期に伴い2023年10月からの実施になった。簡易課税制度と免税点の廃止は行われていないが、簡易課税制度のみなし仕入れ率の一部見直しが行われている。

○消費税率の段階的引き上げの実施、社会保障財源への充当が法文化される

社会保障と税一体改革に関する3党合意を経て、税制抜本改革法が成立し、消費税率の10%への段階的引き上げが決まったが、安倍内閣による2度の引き上げ延期判断により、10%税率への到達時期は2019年10月となっている。税制抜本改革法により、消費税および地方消費税の税収は年金、医療、介護、少子化対策に充てることが法文上明確化された。

○逆進性対策では課題を残している

消費税率の引き上げに伴う逆進性対策としては、連合が求めてきた低所得者を対象とする給付付き税額控除ではなく、軽減税率制度（外食・酒類を除く飲食料品、定期購読の新聞について8%）の導入が決定されている。

Ⅴ. 法人所得課税の改革

○企業の社会的責任に見合った税・社会保険料の負担は進んでいない

法人企業の税・社会保険料負担のGDP比1割程度への段階的な引き上げには至っていない。社会保険料の適用拡大については2016年から実施され、法人事業税の外形標準課税については、適用対象は資本金1億円以上の企業のままであるが、2016年度から付加価値割の比率を高めるなど外形標準課税の割合が引き上げ

られている。欠損金の繰越控除制度については、2016年度税制改正で、大企業について控除限度額が5割に制限される一方、繰越期間が10年に延長された。

○中小企業支援、ディーセントワークを後押しする税制改革について

税法における中小企業の定義見直しは進んでいない。「雇用促進税制」「所得拡大促進税制」が導入されたが、いずれも2017年度で廃止された。障がい者の雇用に対する税制優措置については現行制度の大きな変更は行われていない。

○租税特別措置などの見直しは進んでいるとはいえない

租特透明化法により、2013年以降毎年実態調査の報告が国会に対して行われているが、個別措置に関するデータの羅列にとどまっており、政策効果の分析がほとんど行われておらず、積極的な見直しにつながっているとはいえない。

VI. 地方税財政の強化

○税源の偏在是正策は課題を残した状況が続いている

法人事業税について、その一部を「地方法人特別税」として国が代わって徴収し、譲与税として地方に配分する仕組みが導入されていたことに加え、2014年度税制改正では法人住民税の一部を国税化・地方交付税財源とする「地方法人税」が設けられた。地方特別法人税は消費税率の10%への引き上げ時に廃止されることが決まっていたが、2019年度税制改正で、新たに「特別法人事業税」が創設され、事実上それまでの仕組みが継続されることになった。国が地方の課税自主権に干渉する形となっており、限られた財源を地方間で奪い合う形を根本的に見直す形にはなっていない。

○地方交付税制度、国庫補助負担金の動向について

地方交付税の仕組みは維持されているが、地方交付税の財源となる税目の見直しなどは進んでいない。国庫補助金負担金の改革についても、民主党政権において、いったんは「地域自主戦略交付金」として一括交付金化が実施されたが、政権交代後に廃止されている。

VII. 自動車関係諸税

○軽減・簡素化に向けた動きは見られつつあるが一部にとどまる

自動車関係諸税については、環境への負荷を取り込んだ税体系の整備は進められているものの、総じてみれば軽減・簡素化は進んでいない。2016年度税制改正で、消費税率の10%への引き上げ時点での自動車取得税の廃止が決定された一方で、自動車税に環境性能割が導入されることになった。2019年度税制改正では、2019年10月以降に登録される自動車について自動車税の一部が引き下げられることになった一方、エコカー減税やグリーン化特例が縮小されることになった。「暫

定税率」については2010年度税制改正で廃止されたものの、その後も「当分の間税率」として存続している。

2019年度の与党税制改正大綱は、自動車を取り巻く環境変化（技術革新、保有から利用への変化の動き、環境負荷逓減の要請など）を踏まえ、国・地方を通じた財源の安定的確保を前提に課税のあり方を中長期視点に立って検討するとしている。

Ⅷ. 地球温暖化対策のための税、既存税制のグリーン化

○温暖化対策税が導入された

2012年度税制改正で導入された「温暖化対策税」については国民負担増の急増を避けるため段階的な税率引き上げが行われ、現在に至っている。原料用の石油・石炭、物流・公共交通機関、農林漁業などに対して、時限措置として免税・還付措置が講じられている。

○既存税制のグリーン化の動向について

既存税制のグリーン化については、エネルギー需要構造改革推進投資減税やグリーン投資減税などが導入されたが、いずれも期限到来をもって廃止された。その一方で2018年度税制改正では省エネ再エネ高度化投資促進税制が創設されるなど、随時見直しが行われている。自動車についても自動車税と軽自動車税において環境性能割やグリーン化特例が導入されている。

Ⅸ. 「新しい公共」を支える税制

○寄付金控除の見直し、NPO法人の公益性認定の見直しで一部前進した

2011年度税制改正で、個人が認定NPO法人等に寄附を行った場合、従来の所得控除に加え、所得税額の25%を上限として税額控除できる制度が設けられた。また、認定NPO法人の認定について従来の国税庁長官から都道府県知事または指定都市の長が行うよう変更された。

その一方で、NPO法人が行う介護サービス事業の非課税化、基金制度の利用可能化、社会的責任投資に対する枠組みと税制の整備は進んでいない。

以 上

<付録>

「税制改革基本大綱検討プロジェクトチーム」の検討経過

(設置確認：第10回中央執行委員会・2018年5月24日)

本構想の検討に際しては、「連合ビジョン」の策定に向けた2018年6月の「人口減少・超少子高齢社会ビジョン検討委員会」の最終報告を踏まえ、政策委員会のもとに「税制改革基本大綱検討プロジェクトチーム」が設置された。プロジェクトチームは、2018年6月から2019年2月の間で11回にわたる議論を行い、素案を取りまとめた。

回数	開催日	内容
第1回	2018年 6月20日	・プロジェクトチームの構成、今後の進め方を確認 ・「第3次税制改革基本大綱」の振り返り ・フリーディスカッション
第2回	7月11日	・アンケート結果について
第3回	9月12日	・論点整理について ・総論について(その1)
第4回	10月10日	・総論について(その2) ・納税環境、個人所得課税、資産課税について(その1)
第5回	10月26日	・納税環境、個人所得課税、資産課税について(その2)
第6回	11月2日	・法人課税について
第7回	11月20日	・消費課税について ・素案骨子について(その1)
第8回	12月11日	・地方税財政、自動車関係諸税、税制のグリーン化、 NPO法人などの支援と税制、その他の課題について ・素案骨子について(その2)
第9回	2019年 1月8日	・素案取りまとめに向けた協議(その1)
第10回	2月5日	・素案取りまとめに向けた協議(その2)
第11回	2月26日	・素案取りまとめに向けた協議(その3)、素案確認

「税制改革基本大綱検討プロジェクトチーム」メンバー

座長	森田 了介	U Aゼンセン	常任中央執行委員
副座長	石上 千博	自治労	総合政治政策局長
メンバー	小池 俊介	自動車総連	中央執行委員
	大津 未来生	電機連合	中央執行委員（～第2回）
	斎藤 牧人	電機連合	専門部長（第3回～）
	平野 覚	J A M	労働・調査グループ長
	坪田 英明	基幹労連	中央執行委員
	松本 光二	J P労組	企画局長
	梶原 貴	日教組	書記次長
	川添 浩良	生保労連	中央副執行委員長
	萩原 亮一	電力総連	産業政策局長
	齋藤 久子	情報労連	中央執行委員
	三瓶 宏一	運輸労連	中央書記次長
	久松 勇治	私鉄総連	社会保障対策局長
	青木 大樹	フード連合	政策局長
	林 公太郎	J E C連合	J E C総研政策部長
	武井 靖匡	損保労連	中央執行副委員長（～第3回）
	串田 晃一	損保労連	中央執行副委員長（第4回～）
	石川 博久	国公連合	中央執行委員
	立川 博行	海員組合	政策局長
	藤田 直治	ゴム連合	書記長（～第3回）
	萩原 一人	ゴム連合	中央執行委員（第4回～）
	内藤 晃	航空連合	事務局長
	佐藤 和幸	全国ガス	書記長
	山田 晃嗣	全銀連合	副議長
	新井 好司	全労金	中央執行副委員長
	工藤 豊	ヘルスケア労協	事務局次長
	本多 一哉	労済労連	副中央執行委員長
	南部 美智代	連合本部	副事務局長
	川島 千裕	連合本部	総合政策局長
オブザーバー	小笠原 呂和	U Aゼンセン	政策・労働条件局部長
	秋山 和義	基幹労連	職員
	栗田 進	J P労組	総合戦略部長
	新井 康弘	生保労連	政策局局長
	野田 徹	日建協	政策企画局長
	野田 那智子	退職者連合	副事務局長
	川端 邦彦	退職者連合	政策委員長
	中村 善雄	連合総研	主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研	主任研究員
事務局	春田 雄一	連合本部	経済政策局長
	山根 正幸	連合本部	経済政策局局長
	加納 充	連合本部	経済政策局部長（～第2回）
	河南 高之	連合本部	経済政策局部長（～第3回）
	鈴木 裕子	連合本部	経済政策局部長（～第3回）
	大淵 健	連合本部	経済政策局部長（第3回～）
	中村 圭佑	連合本部	経済政策局部長（第4回～）
	中村 祐美子	連合本部	経済政策局部長（第4回～）
	三浦 哲聖	連合本部	経済政策局職員

以上

税制改革構想（第4次）の点検

（確認：第8回中央執行委員会・2024年5月16日）

・点検の背景

「税制改革構想」は、第80回中央委員会（2019.6.6）で確認してから5年が経過した。わが国の社会は、長期にわたるデフレとコロナ禍により、少子高齢化、格差や貧困の固定化などの構造課題が深刻さを増している。さらに、コロナ後の世界的な物価上昇などにより、食料品などの生活必需品やエネルギー価格の高止まりが続いている。そうした中、デフレマインドを払しょくし、持続的な賃上げや経済の好循環の実現への期待が高まっている。

この間の政府の主な動きとしては、2023年6月には政府税調が3年間にわたって議論してきた結果を中期答申に取りまとめた。

連合「2024～2025年度運動方針」において、「税制改革構想」については点検を行うとしている。

・経済・社会政策担当者会議における議論経過

回数	開催日	内容
第1回	2024年 5月28日	・第4次構想の実現状況を確認 ・フリーディスカッション
第2回	7月9日	・納税環境の改革について ・勉強会：経済社会の構造変化などを踏まえた税制改革議論の視点 （講師：慶應義塾大学 土居丈朗 教授）
第3回	7月26日	・個人所得課税、消費課税について ・勉強会：「給付付き税額控除」の実現に向けて -制度設計のイメージと課題- （講師：東京財団政策研究所森信茂樹 研究主幹）
第4回	8月29日	・資産課税、法人課税、自動車関係諸税について
第5回	9月11日	・地方税財政について ・第4次構想（改訂版）の素案について（その1）
第6回	12月20日	・第4次構想（改訂版）の素案について（その2）

以上