

社会保障国民会議 中間報告

平成20年6月19日
社会保障国民会議

社会保障国民会議 中間報告

目次

平成20年6月19日
社会保障国民会議

1 はじめに ～社会保障国民会議における議論の出発点～	1
1 国民の安全と安心を支える社会保障	1
2 時代の要請・社会の変化に応える社会保障	1
3 全ての国民が参加し支える、国民の信頼に足る社会保障	2
4 国と地方が協働して支える社会保障	3
2 社会保障改革の基本的視点	4
1 これまでの社会保障改革の流れ	4
2 今日の社会保障が直面する課題	4
(1) 少子化対策への取組みの遅れ	4
(2) 高齢化の一層の進行	5
(3) 医療・介護サービス提供体制の劣化	5
(4) セーフティネット機能の低下	5
(5) 制度への信頼の低下	6
3 今後の社会保障改革の基本方向～社会保障の機能強化～	6
3 社会保障の機能強化のための改革	7
1 社会保障の制度設計に際しての基本的な考え方	7
(1) 自立と共生・社会的公正の実現	7
(2) 持続可能性の確保・国民の多様な生き方の尊重	7
(3) 効率性・透明性	8
(4) 公私の役割分担・地域社会の協働	8
(5) 社会経済の進歩・技術革新の成果の国民への還元	8
(6) 負担と給付の透明化を通じた制度に対する信頼、国民の合意・納得の形成	8

- (7) 当事者として国民全体が社会保障を支えるという視点の明確化 9
- 2 社会保障を支える基盤の充実 9
 - (1) 安定的な経済成長の確保 9
 - (2) 現役世代の活力の維持・強化 10
 - (3) ユニバーサル社会の実現 10
- 3 高齢期の所得保障 10
 - (1) 公的年金(基礎年金)の財政方式 11
 - (2) 未納問題への対応 11
 - (3) 無年金・低年金問題への対応 12
- 4 医療・介護・福祉サービスの改革 12
 - (1) 医療・介護にかかる需要の増大 12
 - (2) 不十分・非効率なサービス提供体制 13
 - (3) サービス提供体制の構造改革と人的資源・物的資源の計画的整備 13
 - (4) 診療報酬体系・介護報酬体系の見直し 14
 - (5) 医療・介護に関する将来試算の実施 15
- 5 少子化・次世代育成支援対策 15
 - (1) 未来への投資としての少子化対策 15
 - (2) 仕事と生活の調和の推進 16
 - (3) 子育て支援サービスの充実 17
 - (4) 地域における子育て環境の整備 17
 - (5) 少子化対策に対する思い切った財源投入と新たな制度体系の構築 18
- 6 セーフティネット機能の強化 18
- 7 制度に対する信頼の回復・国民目線に立った改革の実施 20
 - (1) 公的年金制度への信頼回復 20
 - (2) 運用面での改善—できることはすぐに着手— 20

社会保障国民会議 中間報告

平成20年6月19日
社会保障国民会議

1 はじめに ～社会保障国民会議における議論の出発点～

1 国民の安全と安心を支える社会保障

すべての国民を対象とする公的年金、医療・介護保険、子育て支援、生活保護などの社会保障制度は、私たちの暮らしを支える最も重要な社会基盤である。人が生まれ、育ち、学び、働き、暮らしていく中で、何かがおきた時、いざという時のための備えが社会保障制度であり、この備えが社会の仕組みとして用意されていることで、人は安心して人生をまっとうすることができる。

社会保障制度が信頼できるものでなければ、国民生活の安定はありえない。

各種世論調査や政府の調査(資料1)を見ても、社会保障は常に国民の最重要関心事項であり、国民の高い関心の裏側には、社会保障に対する国民の大きな期待が存在している。

国民の期待に応えられる社会保障制度を構築することは、国家の基本的な責任のひとつである。

2 時代の要請・社会の変化に応える社会保障

1950年(昭和25年)のわが国の平均寿命は男性58歳、女性61.5歳で、日本は先進国中最も平均寿命が短い国であった。それから半世紀あまり、今やわが国の平均寿命は男性79歳、女性86歳(資料2)で、日本は世界一の長寿国となった。

こうした大きな変化は、戦後の日本が成し遂げた世界に誇りうる大きな成果である。平均寿命の伸長や高齢人口の増大、つまりより多くの人が長生きすることができるようになったことは、社会の豊かさと安定の反映であるといえる。

この過程で、社会保障制度が大きな役割を果たしたことはいうまでもない。世界保健機構(WHO)の「健康達成度調査」(2000年)によれば、平均寿命や健康寿命などの指標において日本は世界一位の評価を得ている(資料3)。我が国の医療システムは、国民皆保険体制の

下で、これまで大きな成果を生み出してきた。

しかし、21世紀を迎えた今日、経済社会を取り巻く環境が大きく変化する中で、社会保障制度は様々な課題に直面している。

経済社会の環境変化の中で最も重要なことは、言うまでもなく少子高齢化の進行(資料4)である。

わが国の少子高齢化は他の先進国に例を見ないスピードで進行している。出生率は1.34(2007年(平成19年))で先進国でも最も低いグループに属している一方、高齢化率は20%を超え、既に世界で最も高齢化が進んだ国となっている。

社会保障給付の対象者は高齢者に限られるわけではないが、年金・医療・介護などいずれをとっても高齢者への給付が大きな比重を占める(資料5)。高齢化の進行によって社会保障給付は増大していく。他方、負担の主たる担い手は現役世代であり、現役世代の数は少子化の下で減少していく(資料6・資料7)。このことによって、社会保障制度は財政上の困難に直面することとなる。

少子高齢社会において社会保障制度の持続性をいかに維持していくか。このことは私たちが解決しなければならない大きな課題である。

豊かな社会の成果である高齢化と少子化・人口減少という二つの大きな課題を同時に解決するべく、私たちは、世界に先例のないモデル、「本格的な少子高齢社会における社会保障のモデル」の構築に取り組まなければならない。

少子高齢化の進行以外にも、社会保障制度は様々な課題に直面している。

働き方の多様化や女性の社会進出、核家族化の進行などによって、職場や地域、家族の姿は大きく変わり、人々の生き方・暮らし方や価値観も多様化している。

社会保障制度を、持続可能なものとしつつ、経済社会の様々な変化にあわせて、時代が求める機能・役割を果たすことのできるものとなるよう、その機能を強化していかなければならない。

時代の要請・社会の変化に応えられる社会保障制度を実現するべく、必要な改革の方向性・処方箋を提起すること。これが社会保障国民会議に課せられた役割である。

3 全ての国民が参加し支える、国民の信頼に足る社会保障

社会保障制度は、全ての国民にとって必要なものである。給付の裏側には必ず負担がある。必要な給付を行うためには、誰かが何らかの形で負担をしなければならない。

国民にはサービスを利用する権利と同時に制度を支える責任がある。まさに、「私たち自身—「あなた」が支える社会保障」なのである。

また、社会保障制度の運営には、企業もその社会的責任にふさわしい応分の役割を果たすことが求められるし、NPO はじめ地域の市民組織の参加も必要である。

社会保障は、国民一人一人が支え手として参加して初めて有効に機能するものであるが、そのためには、社会保障制度が私たちの信頼に足るものであること、即ち「分かりやすく」「納得できるもの」でなければならない。

簡素で効率的かつ公平で透明な制度を作っていくこと。このことが改革の基本でなければならない。

4 国と地方が協働して支える社会保障

社会保障制度を国民に身近で安心できるものとするためには、社会保障制度の構築と現場での運用の両面において、国と地方公共団体がそれぞれの責任を果たしながら対等の立場で協力し合う関係を築くことが重要である。

2 社会保障改革の基本的視点

1 これまでの社会保障改革の流れ

1990年代から2000年代前半にかけて、わが国では一連の「構造改革」を実施されたが、「社会保障構造改革」はその重要な柱のひとつであった。

具体的には、2000年以降、以下のような医療・年金・介護の制度改革が行われた。

2000年(平成12年)介護保険制度創設

2001年(平成13年)医療保険制度改革(本人3割負担の導入等)

2004年(平成16年)年金制度改革(マクロ経済スライドの導入、将来保険料水準の固定等)

2005年(平成17年)介護保険制度改革(予防重視への転換、施設居住費・食費の自己負担化等)

2006年(平成18年)医療保険制度改革(新たな高齢者医療制度の創設、療養病床の再編成等)

「社会保障制度の持続可能性の確保」をキーワードとするこれら一連の改革により、社会保障制度の構造改革が進み、経済財政との整合性、社会保障制度の持続可能性は高まった。

2 今日の社会保障が直面する課題

しかしながら、これら一連の社会保障構造改革によっても十分対応できなかった問題や改革の過程で新たに生じた問題など、社会保障制度は引き続き様々な課題に直面している。

(1) 少子化対策への取組みの遅れ

過去20年以上わが国の出生率はほぼ一貫して低下してきており、少子化の進行スピードは非常に早い。2007年、ついこわが国の総人口は減少に転じ、人口減少社会に突入した。1990年(平成2年)の「1.57ショック」以降、国も地方自治体も少子化対策への取組みを進めてきたが、本格的少子化対策への取組みは十分とはいえず、そのことが更なる少子化の進行をまねく要因となっている。

少子化の進行は社会保障のみならずわが国経済社会全体の基底を揺るがす大きな問題であり、少子化対策は文字通り「待ったなし」の課題である。

(2) 高齢化の一層の進行

前述のように、わが国の高齢化率は20%を超え、世界一の高齢社会になっているが、今後も、少子化の動向が変わらない限り、高齢化は一段と進み、2025年(平成37年)には30.5%、2050年(平成62年)には39.6%に達すると予想されている。

さらに、75歳以上高齢者の増加にともなって、医療・介護を中心に社会保障給付費の増大は不可避である。したがって、医療・介護を中心に、制度の持続可能性をいかに確保していくかは依然として大きな課題となる。

しかし他方、高齢者世代には給付切り下げ・自己負担増への不安があり、現役世代(特に若者世代)には負担増への忌避意識・世代間の負担の不公平感がある。今後の改革の方向によっては、国民意識の分裂・社会保障制度の基盤が揺らぐ可能性すらある。

(3) 医療・介護サービス提供体制の劣化

救急医療体制の弱体化、産科・小児科を中心とする医師不足、地域医療の崩壊、介護分野における恒常的人材確保難など、生活を支える医療や介護サービスの基盤が劣化している。

「医療崩壊」という言葉さえ使われるようになった。

(4) セーフティネット機能の低下

労働市場の二極化・格差の固定化が進み、被用者保険から脱落する非正規労働者が増大するなど、社会保障制度の網の目(セーフティネット)からもれてしまう層が増大している、との批判がある。また、本来、労働市場改革(規制緩和)とセットで行うべきだった社会保障改革(非正規労働者への社会保険適用拡大等)が行われなかったことが、労働市場の二極化、非正規労働者の増大を増幅した、との批判もある。さらには、一人暮らし高齢者の増大、家族や地域の支援力の低下、格差の拡大やワーキングプアといった課題に対して、社会保障の生活保障機能、所得再分配機能が十分働いていない、との批判もある。

格差の拡大やセーフティネット機能の低下は、「社会の公正さ」への不信感を増大させ、社会保障の基盤である「国民の相互連帯意識」を大きく損なうという意味でも大きな問題である。

(5) 制度への信頼の低下

制度改正を重ねる中で、社会保障制度は非常に複雑なものになってしまった。運用面での課題も多く、国民にとってわかりにくく利用しにくい制度になっていると言わざるを得ない。

制度が複雑でわかりにくいことは、制度運営の非効率さにもつながるものであり、結局は制度が本来の機能を十分発揮できない原因にもなる。

加えて、社会保険庁問題など事業運営面で国民の信頼を大きく裏切る不祥事が発生し、そのことで制度そのものへの不信が生まれている。

3 今後の社会保障改革の基本方向～社会保障の機能強化～

1で述べたように、これまでの社会保障改革は、経済財政政策との整合性を基本に「制度の持続可能性」に重点を置いた改革であった。今日までの一連の制度改革により、公的年金制度を始め、社会保障制度の持続可能性は向上している。

しかしながら他方で、今日の社会保障制度は2で述べたような様々な課題に直面している。

「制度の持続可能性」を確保していくことは引き続き重要な課題であるが、同時に、今後は、社会経済構造の変化に対応し、「必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための「社会保障の機能強化」」に重点を置いた改革を進めていくことが必要である。

3 社会保障の機能強化のための改革

1 社会保障の制度設計に際しての基本的な考え方

(1) 自立と共生・社会的公正の実現

私たちの社会は、個人の自助・自律を基本としている。しかし同時に、どれだけ経済的・社会的に恵まれた人でも、人は一人では生きていけない。一人一人の安全と安心は、相互の助け合い・連帯によって支えられている。

社会的な助け合い・連帯の仕組みである社会保障制度にあっては、給付はニーズに応じて行われ、他方で負担は経済的能力に応じて行われるのが原則である。

経済的・社会的に恵まれている人は多くを負担し、社会的・経済的に弱い立場にいる人の負担は小さい。高齢者であっても経済的・社会的に恵まれている人はいるし、逆に現役世代の中にも弱い立場の人がいる。

社会保障制度は、このような「所得再分配の機能」を通じて、給付の平等・負担の公平という「社会的公正」を実現している(資料8・資料9)。

(2) 持続可能性の確保・国民の多様な生き方の尊重

いわゆる「団塊の世代」がこれから高齢者の仲間入りをする。

この人たちは、その人数の大きさ(1947年から49年生まれの人は全体で677万人になる)もさることながら、現在の高齢世代と比較すれば、多様な価値観とはっきりした権利意識をもち、戦後の経済成長の中で豊かな生活を送ってきた人たちであり、「新しい高齢者」ともいうべき人たちであるといえる。

この人たちが、75歳になるのは2025年以降であり、2025年以降わが国はさらに一段と高齢化が進行する(資料10)。2025年以降を見通し、長期にわたって持続可能な制度の構築を追求しなければならない。

同時に、働き方の多様化や女性の社会進出、核家族化の進行などによって、人々の生き方・暮らし方や価値観は多様化している。社会保障制度は、人々の暮らしや価値観の変化に対応した制度であるべきであり、個人の職業選択や生き方の選択によって制度の適用、給付や負担に不合理な格差が生じるようなことがあってはならない。

(3) 効率性・透明性

いうまでもなく、社会保障制度は効率的なものでなければならない。社会保障が果たすべき機能を十全に果たし、同時に制度の運営やサービス提供の仕組みはできる限り無駄のない効率的なものとするのが求められる。

そのためには、社会保障制度は簡素で分かりやすいものであること、つまり透明であることが必要である。

(4) 公私の役割分担・地域社会の協働

助け合い・連帯の仕組みを担っているのは、「社会的に制度化された仕組み」としての社会保障制度だけではない。地域社会の中での日常的な支え合いや NPO・住民参加型相互扶助組織のような「自律的・インフォーマルな相互扶助(共助)の仕組み」もある。

公的な支えである社会保障制度とともに、様々な地域社会の支えあい・助け合いの仕組みがあつてこそ、人は安心して生きていくことができる。

したがって、一人一人が地域社会の一員としてこのような相互扶助の仕組みに参加し、共に支え合っていくことが重要である。

(5) 社会経済の進歩・技術革新の成果の国民への還元

IT の進歩は社会のあらゆる面に大きな影響を与えているし、医療・介護分野においても技術革新はめざましい。こうした技術革新の成果が医療や介護などのサービスの効率化や質の向上に活かされる必要がある。

(6) 給付と負担の透明化を通じた制度に対する信頼、国民の合意・納得の形成

国民だれもが必要な時に必要な給付を受けていることを実感できることが、社会保障を支える負担への納得につながる。

その意味で、社会保障の「みえる化」は重要である。幼年期・学齢期・若年期・壮年期・高齢期など、一人一人のライフステージの各段階で、給付・負担両面で社会保障がどのように関わっているかを明らかにし、自分の人生設計と社会保障がいかに密接に関わりあっているかを分かりやすく明示されることは、社会保障に対する理解を深め、制度への信頼や改革への合意、さらには必要な負担への納得を形成していく上でも非常に重要である。

(7) 当事者として国民全体が社会保障を支えるという視点の明確化

社会保障制度においては、国民一人一人が給付・負担の両面で社会保障の当事者であり(資料11・資料12)、社会保障の給付を受けサービスを利用する権利があると同時に、社会保障制度を支えていく責任を負っている(資料13)。

社会保障制度を支える責任とは、第一義的には必要な負担をするということであるが、それにとどまらず、社会保障制度の運営に関心を持ち、制度運営に参加していくことでもある。

社会保障制度が十全に機能することによって、必要な人が必要な時に必要な給付を受けられ、公平な負担が実現されるかどうか、国民一人一人が常にその制度運営に関心を持ち、関わりをもつことが求められる。

その意味で、制度運営に参加することも、国民の権利であり、責任である。

2 社会保障を支える基盤の充実

(1) 安定的な経済成長の確保

経済成長は社会保障の持続可能性にとって不可欠の前提であることはいうまでもない。安定的な経済成長がなければ、社会保障に必要な財源(税金や社会保険料)を確保することはできない。

安定的な経済成長が確保されるよう、経済財政政策、雇用・労働政策、産業政策など、必要な施策が一体となった総合的な政策を強力に推進していかなければならない(資料14・資料15)。

他方、社会保障の本来機能は、国民生活の安心・安定を確保することである。国民生活が安定していることは経済社会の発展の前提であり、経済成長を支える基盤となる。例えば公的年金は高齢者の所得保障を通じて世代間・地域間の所得再配分に寄与しているし、地域経済の底支えにも貢献している(資料16)。

社会保障は国民生活の安定を通じて経済を支え、経済は社会保障を支えている。安定的経済成長に寄与することは、結局は社会保障制度自身の基盤を支えることにつながる。