

IV 社会保障改革の方向性

(1) 給付の在り方

- 社会保障の給付水準は、これを支える負担との相互連関の中で考えていく必要があり、その意味で、特に、今日のような急速な少子高齢化や経済基調の変化等の中にあっては負担の維持可能性や公平性という観点から、その在り方を考えていかなければならない。その際、システム全体の効率化を図るとともに社会保障の給付の範囲を見直すことを通じて、経済とのバランスを図りつつ、給付を負担可能な水準としていくことが重要である。
- 他方、社会保障の給付は、現在のみならず将来の国民の生活に直接関わってくるものであり、負担の観点からその削減のみを論じることは、かえって国民の安心と生活の安定を損なうことにつながりかねない。
- 給付の在り方を考えるに当たっては、すでにIで述べたような社会保障が本来果たすべきセーフティネットとしての機能を維持していくということを基本としつつ、負担の維持可能性等をあわせ考え、給付全体の見直しと効率化を図っていくことが必要である。なお、その際、我が国の歳出構造を見直すことにより、給付の充実を図るべきとの意見があった。
- こうした検討に当たっては、次のようなことにも留意しなければならない。
- まず、世代間、あるいはライフコースからみた給付構造の在り方である。すでにIIの(1)でも述べたように、我が国の社会保障の給付構造をマクロベースで見ると、年金の成熟化などが既に進行した欧州諸国と比べて「高齢」関係の給付の割合が高く、「児童・家族」関係給付の割合については欧州諸国より低い。また、ライフコースの視点からみても高齢期に給付が手厚い。
- 今後、我が国の少子化はさらに進み、2006年に人口のピークを迎えた後、急激な人口減少社会に移行するが、これは社会保障の維持可能性の根幹に関わる問題であり、こうした点からみると、今後、高齢者世代の理解を得ながら、「高齢」関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、社会保障の枠にとらわれることなく次世代育成支援の推進を図っていくことが必要である。

- このような給付の在り方の見直しは、世代間の公平の確保につながるほか、年金制度を始めとする世代間扶養を基本とする制度についての若い世代の理解を得ることにつながる。
- こうした見直しと併せて、社会保障の総合化という観点に立って給付の効率化を図っていくことも重要である。例えば、年金制度では、住居も含め生活に要するコストを保障している一方、長期に入所している者のいわゆる居住費用は、介護保険においても賄われている。このように制度間で給付の重複があるものについてはこれを調整していく必要がある。なお、こうした調整を行う場合、高齢者世帯においては、公的年金を主な収入源として生計を立てていることが多いことから、公的年金の給付水準に配慮しつつ対応する必要がある。
- また、年金、医療、介護等は、主として高齢者世帯に係る生活リスクに対するものであるが、若年世帯にも疾病や失業等の生活リスクがある。こうした生活リスクに対し、有効な対応を総合的に図る観点から、年金、医療、介護等の社会保険のほか、生活保護、手当、雇用施策、住宅施策等をどのように組み合わせ対応していくかということも重要な視点である。この場合、例えば高齢者介護に関し、すべての高齢者を介護保険の被保険者としつつ、保険料負担や利用者負担が困難な生活保護受給者については、生活保護制度で対応しているように、異なった制度を相互補完的に組み合わせ設計することが望ましいとの意見があった。また、保険方式の下で、サービスの保障という性格を持つ医療や介護と年金との間では、公的関与の必要性の度合いに違いがあるのではないかとの意見もあった。
- なお、生活保護については、他の社会保障制度との関係や雇用施策との連携などにも留意しつつ、今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある。

(2) 負担の在り方

- IIでみたように、我が国の現在及び2025年時点での社会保障負担の水準は、マクロの国際比較でみても、家計においても、必ずしも負担不可能な水準というわけではないが、今後の社会保障の負担水準については、給付の在り方とともに、経済・財政とのバランス、世代間・世代内等の公平性の確保などの観点もあわせ考え、国民に選択を求めていく必要がある。

- 我が国の場合、今後、団塊の世代の高齢化等により急速な負担増は避けられない。このため、社会保障改革を進めるに当たっては、不断に給付の見直しと効率化を進め負担増の抑制を図りながら、将来の負担水準に関する見通しとそこに至る具体的な道筋を示し、広く国民的議論を展開し、国民に負担増に関する理解と納得を得ていくことが必要である。
- また、各種の勧告等で確認されてきたように、社会保障制度を運営する方法は、社会保険方式を主体とし、財源については、保険料、公費負担、利用者負担の適切な組み合わせにより、確実かつ安定的なものとする必要がある。
- このような観点からみた場合、厚生年金、国民年金は、現在、その保険料引上げが凍結されているが、将来に必要となる給付を賄うため、基礎年金の国庫負担割合の引上げを図るとともに先送りすることなく保険料を引き上げていく必要があり、この凍結措置を早期に解除する必要がある。なお、この際、給付の抑制等の制度の抜本的改革を行うことが不可欠であるとの意見があった。
- 今後、急激な人口変動に伴う負担の急激な上昇をできるだけ幅広い世代により支え合うとともに、生涯を通じた負担の平準化を図るという観点から、保険料や税について、高齢者世代も含めたあらゆる世代が能力に応じて広く公平に負担を分かち合う方向で努力する必要がある。
- なお、保険料負担については、以下のような意見があった。
 - ①保険料増加による労働コストの上昇が雇用抑制や国際競争力低下を招きかねないため、現役世代や企業の過重な負担は極力抑制すべき。
 - ②事業主負担は、労働力再生産のための雇用における「社会的必要コスト」であり、少なくとも現行負担水準は維持すべき。
- 平成12年年金改正法附則で規定されている基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げの問題についても、こうした世代間の公平や生涯を通じた平準化の観点を踏まえつつ、給付水準等についての幅広い検討とあわせて、安定した財源（平成16年度2.7兆円（平成11年度価格））の確保策と一体で検討し、その道筋をつけるべきである。その際、徹底した歳出改革を行うことを前提に高齢者を含め広く公正に負担する消費税を活用すべきとの意見があった。
また、中期的には、税と保険料の組み合わせを含め年金の制度設計の在り方について国民的議論をしていくことが必要であるという意見があった。

- なお、諸外国では、ドイツやフランスにおいては、社会保険制度に対する税財源の補完的な投入が図られているが、既に社会保険料水準を我が国よりも相当程度高いもの（４０％超）に引き上げた上でさらなる保険料の急激な上昇を抑制する等の観点から行ったものである。
- 社会保険における税財源の投入については、例えば、抛出の困難な者に重点的に投入する、各制度の特性を踏まえ、その財政的安定を図る観点から投入するなど、その在り方を考えていくべきとの意見とともに、基礎年金・高齢者医療・介護の各制度の費用に充当するための税源として消費税を活用すべきとの意見があった。
- 国民の生活が多様であるように、国民一人一人の所得や資産には格差がある。とりわけ大企業労働者と中小企業労働者、また、現役時代の長年の蓄積が反映される高齢者等の場合、その経済状況は各人で大きく異なっている。社会保障改革を考える上では、こうした格差を踏まえたきめ細かな対応が必要である。
- 高齢者であっても所得や資産を有する者については応分の負担を求めていくことが必要であり、これは若い世代の理解を得るとともに、負担の裾野を広げることにもつながる。このような観点から、社会保障における給付と負担や、公的年金に対する課税の在り方については見直す必要がある。なお、公的年金課税の見直しにより生じた税収は、基礎年金の財源に充当すべきとの意見があった。
- 一方、低所得者対策については、これまで、医療や介護といった各制度がそれぞれの基準で対応してきたため、必ずしも整合性のとれたものとはなっていない面がある。また、低所得者であるかどうかの基準として住民税の所得基準などを援用しているため、公的年金等控除など税制上の控除の在り方が低所得者の範囲に影響を与えるという面もある。このような点をも踏まえつつ、社会保障制度として、低所得者対策についての制度横断的な姿を示していく必要がある。
- なお、負担能力に応じた適切な負担を求めることにより、社会保障制度に対する信頼を高めるためにも、的確な所得捕捉を確保するための措置を講じることが必要との意見があった。

(3) 国民負担率をめぐる議論

- 公的な負担の水準をマクロベースで示す指標として、従来からいわゆる「国民負担率」が用いられてきた。この国民負担率については、経済成長との関係など種々議論はあるものの、昭和57年の臨時行政調査会の答申等において、当時の欧州諸国の水準を参考に財政規律の一つの考え方として「高齢化のピーク時においても50%以下」とすることが目標とされてきた。これまでの社会保障改革においても、結果的には概ねこの目標は達成されている。
- また、財政規律の指標としては、国民負担率の他に、これに財政赤字を加えた「潜在的国民負担率」が用いられてきた。潜在的国民負担率は、2002年度現在で約47%となっており、今後、現行制度を前提とすると、2025年度段階では60%の水準となるとの試算もある。これは、現在のドイツ、イギリス、アメリカより高く、フランス、スウェーデンより低い。
- 潜在的国民負担率については、経済社会の活力を維持・増強するために、その将来の水準を50%程度とすべきとの意見があった一方、50%という議論は今日の欧州諸国の例をみても説得力のあるものとは言えず、負担を抑制することで結果的に給付を抑制するのでは国民の安心感を損なうとの意見があった。
- そもそも、社会保障に関わる負担はこれと表裏一体の関係にある給付の在り方と併せて論ずべきであり、負担の水準のみに着目するのではなく、セーフティネットとしての社会保障給付の具体的役割やその持続可能性についても国民的な議論を行う必要がある。以上のような観点から、財政規律の考え方である「潜在的国民負担率」を社会保障のみと過度に関連づけて論じることは適当でない。

(4) 国と地方をめぐる議論

- 社会保障施策のうち、住民の暮らしに密接に関連するサービス等については、原則として、より身近な行政主体である地方公共団体において提供するという観点から、今後とも、地方分権の視点に立って見直しを進めることが必要である。なお、その際、国の役割と責任が明確化されるべきとの意見があった。

- こうした見直しに当たっては、市町村合併の進展など、今後、市町村及び都道府県の在り方が大きく変化することを踏まえつつ、対応することが必要である。例えば、スウェーデンにおいては、基礎的自治体の規模を拡大した上で、「年金」は国、「医療」は県（ランスタイング）、「福祉」は市町村（コミュニオン）のように機能分化が明確に行われている。我が国においても国と地方公共団体の機能を明確にしつつ、これらが重層的に連携するという観点から、国と地方の役割分担を整理することが適当である。

- 国と地方の負担の在り方については、サービスや給付の内容に応じて適切に整理することが適当である。その場合、例えば、高齢者介護などの各種地域福祉サービスのように事業の実施については地方の自主性を尊重しつつも、財源については、国と地方が役割に応じて持ち合うといった整理も一つの考え方である。

個別制度に関して指摘のあった事項

社会保障審議会の報告のとりまとめに際し、個別制度に関し、以下の指摘があった。これについては、今後、各専門部会における議論の参考に供することとする。

- 子ども数に応じた年金額の加算など、年金制度の中に次世代育成支援のしくみを設けるべき。
- 次世代育成支援は国全体として取り組むべきであり、年金財政の持続可能性が懸念されているなかでは、年金財源は老後の所得保障に集中すべき。
- 未納・未加入問題を是正するため、コンビニなどで簡単に納付できる仕組みや徴収強化できる仕組みを工夫すべき。あわせて、税・保険料の一体徴収の検討を行うべき。
- 世代間の不公平を是正するためにも、既裁定者を含めた給付水準を抑制し、公的年金等控除については、原則として廃止すべき。
- 公的年金の一元化の実現を検討すべき。
- 転職が一般的になっていることを踏まえ、年金をポータブルなものにすべき。
- 年金制度においては、私的年金の活用など自助努力を促す視点が必要。
- 年金支給開始年齢と定年制や再雇用との関係について考え方を整理すべき。
- 国会議員、議員秘書の年金など、税金が高い割合で投入されているものについても、公平性確保の方向で検討が必要。
- 雇用の多様化により短時間労働者など社会保険が適用されない雇用労働者が増えているが、どのような雇用形態であっても社会保険が完全適用されるようにすべき。その際、実行段階では現実的な対応が必要である。
- 安易に支え手を増やすことにより、財源のつじつまを合わせるようなことは賛成できない。
- 今後も急増する高齢者医療や介護の公的給付については、その伸びを抑えるための具体策を実行しつつ、現役世代との公平感を維持するため、高齢者にも適切な負担を求めるべき。
- 政府管掌健康保険の運営の在り方を見直し、保険料を支払う労使が参画する場を設置すべき。
- 公的医療保険の守備範囲を見直すとともに、保険診療と保険外診療の併用ができるようにすべき。
- 医学、医療の急速、かつ、長足の進歩に対応できるよう、保険総額枠内での配分の在り方を見直すべき。

- 医療・福祉サービスについては、医療法人、社会福祉法人、NPO等の公益法人や民間企業によって提供されているが、給付の在り方を見直す際には、あわせて、こうした供給主体により柔軟なサービス提供を可能とするよう一層の規制緩和が求められる。
- 生活保護受給者の場合、居住費の負担が求められる個室・ユニット型の指定介護老人福祉施設の利用が制限される場合があるが、そのような取扱いは改めるべき。

以 上

今回の意見とりまとめに向けた審議状況

(平成14年)

12月3日 第8回社会保障審議会
社会保障をめぐる最近の動き 等

(平成15年)

2月19日 第9回社会保障審議会
社会保障の機能、経済社会との関係 等

3月19日 第10回社会保障審議会
家計・ライフサイクルと社会保障 等

4月21日 第11回社会保障審議会
社会保障の給付の在り方 等

5月20日 第12回社会保障審議会
社会保障の負担の在り方 等

6月16日 第13回社会保障審議会
意見書の取りまとめ

社会 保 障 審 議 会 委 員 名 簿

氏 名	所 属 ・ 役 職
青 木 久	全国市長会会長（立川市長）
浅 野 史 郎	全国知事会社会文教調査委員長（宮城県知事）
★阿 藤 誠	国立社会保障・人口問題研究所長
糸 氏 英 吉	日本医師会副会長
稲 上 毅	東京大学大学院人文社会系研究科教授
岩 男 壽美子	武蔵工業大学環境情報学部教授
岩 田 正 美	日本女子大学人間社会学部教授
翁 百 合 碩	日本総合研究所調査部主席研究員
奥 田 碩	日本経済団体連合会会長
◎★貝 塚 啓 明	中央大学法学部教授
鴨 下 重 彦	社会福祉法人賛育会病院長
岸 本 葉 子	エッセイスト
北 村 惣一郎	国立循環器病センター総長
★京 極 高 宣	日本社会事業大学学長
清 家 篤	慶應義塾大学商学部教授
高 木 剛	日本労働組合総連合会副会長（UIゼンセン同盟会長）
永 井 多恵子	世田谷文化生活情報センター館長
中 村 博 彦	全国老人福祉施設協議会会長
○ 西 尾 勝	国際基督教大学教授
長谷川 眞理子	早稲田大学政治経済学部教授
* 樋 口 恵 子	東京家政大学教授（*平成15年3月25日まで）
廣 松 毅	東京大学大学院総合文化研究科・教養学部教授
星 野 進 保	総合研究開発機構特別研究員
★堀 勝 洋	上智大学法学部教授
宮 島 洋	早稲田大学法学部特任教授
山 本 文 男	全国町村会会長（福岡県添田町長）
若 杉 敬 明	東京大学大学院経済学研究科教授
★渡 辺 俊 介	日本経済新聞社論説委員

（注）◎会長、○会長代理

★起草委員

（五十音順 敬称略）