

## IV 21世紀の社会保障のために

(選択に当たって)

- これまで述べてきたとおり、今後、我々は、給付と負担に関する国民的な選択を行い、社会保障を21世紀においても持続的に機能させていく途を見出し、21世紀の社会保障を形作っていかねばならない。
- 選択に当たっては、我々の社会における社会保障の意義、機能を十分理解し、この制度が歴史の歩みの中で形づくられ、今日我々が引き継ぎ、次の世代にバトンタッチしていくものであることを銘記すべきである。そのためにも、社会保障に関する積極的な情報提供や、若い世代に対する教育等により、社会保障に対する理解を深めるよう取り組んでいく必要がある。また、社会保障に関する意思決定に際して、将来の社会保障を支えることとなる若い世代の意見が積極的に反映されるような工夫が必要である。
- また、殊更世代間の利害対立を強調するのではなく、いずれの世代も自助努力を尽くしつつ、同時代に生きる人として共に支え合って生きる精神に立つことが求められる。
- 本有識者会議は、これらの点について、国民が十分理解した上で、選択がなされることを希望する。
- 国民の選択は、民主主義国家においては、政治システムを通じて行われることとなるが、社会保障は長期的な視点で検討される必要があり、党派を超えた国民的合意が必要な問題である。なぜならば、国民の生活設計は、長期的な視点で約束されなければならないからである。本有識者会議は、政治において、この点を十分に理解され、その選択が行われることを希望する。
- また、経済を支える企業には、社会保障の意義を十分理解し、今後とも雇用や社会保障の負担の面で、社会的責任を果たすことが求められる。

(政策運営の在り方について)

- なお、この際、特に政府に対して望みたいことがある。
- 平成 13 年 1 月に発足し、年金、医療、福祉に加えて、雇用、労働保険を一元的に所管することとなる厚生労働省に対しては、社会保障の総合的な推進のため、さらに政策調整機能の強化を求めたい。
- 加えて、社会保障と密接に関連する住宅、教育等の分野についても、一層の連携が不可欠であり、各省庁の枠を超えた対応が図られる必要がある。
- あわせて、共に個人と政府の間の移転の仕組みである税と社会保障については、より総合的にとらえて、世代間、世代内の公平を確保していくことが必要である。
- また、本論では十分触れられなかったが、今日、社会保障制度は、国と地方公共団体との間の役割分担のもとで進められており、社会保障の総合的な推進に当たっては、この観点も十分留意が必要である、
- 現在、我が国は、急速な少子・高齢化の真っ直中にあり、改革の速度が重要である。できるだけ早急に、これまで述べてきたような持続可能な社会保障の構築に向けた改革に取り組むべきである。
- 今後、政府においては、改革の早期実施の必要性を認識し、実効ある体制を整備し、社会保障制度について税制など関連する諸制度の検討を含め総合的・包括的な改革に取り組み、国民の根強い将来不安の解消と、諸制度への信頼回復に努めるべきである。

## 【補論1】世代間の公平をどのように考えるか

- 世代間の不公平論議に対しては、
  - ① 社会保障は本来「損得論」で論じるべきものではなく、これまで世代間、世代内の連帯を基本に成り立ってきた社会保障制度について連帯の在り方の問題として議論することが重要である、
  - ② 世代間の公平を論ずるのであれば、社会保障制度の外側で行われている教育や相続等も考慮に入れる必要があるとの指摘がある。
- 老親の扶養を考えると、社会保障制度が未発達だった時代には、その機能は主に家庭によって果たされていた。今日、仮に社会保障がなければ、老親の扶養についての家庭の負担は、少子化に伴って増大している。社会保障における世代間の不公平として指摘されているものは、このような家庭の負担増が社会保障に結果的に反映されたものとも言える。
- 世代間の不公平がもっとも強く意識されている年金制度について考えると、厚生年金、国民年金ともに、高齢化により人口構成が変化する中で、現在の財政再計算においては、将来の保険料の引上げが必要となり、結果として、世代間の給付と負担の関係は、後世代ほど拠出した保険料に対する給付の割合が小さくなる構造にある。

厚生年金制度における世代毎の保険料拠出と年金給付の関係  
(改正制度(国庫負担割合3分の1))

平成11(1999)年における 年齢(夫)	(生 年)	保険料 (元利合計) ①	給 付 ②	倍率 ②/①
70歳	(1929年生)	600万円	6,800万円	10.8
60歳	(1939年生)	1,200万円	6,500万円	5.5
50歳	(1949年生)	1,700万円	5,700万円	3.3
40歳	(1959年生)	2,200万円	5,100万円	2.4
30歳	(1969年生)	2,600万円	5,000万円	1.9
20歳	(1979年生)	3,000万円	4,900万円	1.7
10歳	(1989年生)	3,200万円	4,900万円	1.5
0歳	(1999年生)	3,400万円	4,900万円	1.5
-10歳	(2009年生)	3,400万円	4,900万円	1.5

- (注) 1. 改正制度に基づき、国庫負担割合は 1/3 (最終保険料率は 27.8% (標準報酬ベース)) としている。
2. 「夫と妻 (2 歳年下)」の場合を想定しており、夫、妻ともに 20 歳から厚生年金に加入、夫 28 歳、妻 26 歳から夫は厚生年金に加入、妻は専業主婦 (58 歳から 59 歳までは国民年金第 1 号被保険者) としている。なお、夫 70、60 歳については、その 85、95% の期間のみの加入としている。平均標準報酬月額は、男 367,000 円、女 220,000 円 (平成 11(1999)年度価格) としている。
  3. 経済的要素の前提は、賃金上昇率 2.5%、物価上昇率 1.5%、運用利回り 4.0%、年金改定率 (新規裁定者分) 年当たり 2.5% (ただし、平成 36 年財政再計算期までは 2.3%) としている。
  4. 保険料負担は、社会保険料控除を考慮した実質的な負担分を示している。
  5. 額はすべて 1 世帯当たり (平成 11(1999)年度価格) を示している。
  6. 保険料負担のほかに、税負担のうち年金給付に充てられる分 (国庫負担分) 及び事業主負担分がある。

- ・ 他方、仮に、若い世代が強く公平を主張し、年金制度において世代間の給付と負担の関係を全く公平なものとすると考えれば、既に裁定された、あるいは今後裁定する年金の水準を実際に支払われた保険料に見合ったものに引き下げることが必要となる。
- ・ 一般的に言って、既裁定年金額の削減は現に年金によって暮らしている人々の生活への影響が大きいことに留意する必要がある。
- ・ 仮に、既に裁定された、あるいは今後裁定する年金の水準を実際に支払われた保険料に見合ったものに引き下げるとすれば、年金の実質的な額は著しく下がり、高齢者の生活や中高年の老後の生活設計は成り立たない場合があり得る。
- ・ また、社会保障制度の存在によって老親の扶養や介護などの負担が軽減されていることを考えると、社会保障給付による受益は、直接給付を受ける者以外にも及んでおり、若い世代も一方的に負担のみを負っているのではないことに留意する必要がある(\*24)。
- ・ このような、社会保障の外側における世代間の移転や、社会保障給付の間接的な受益の点について理解を求めることは、将来世代に増加する負担を受け入れてもらう上で必要であり、この点について十分説明のできるデータの整備や研究が求められる。

---

(\*24) 家族の介護・看護を理由に離職した雇用者は年間約 11 万人にもものぼっている (平成 9 年就業構造基本調査)。介護保険による介護サービスの充実により、要介護高齢者に適切なケアが行われることにとどまらず、これらの離職を余儀なくされていた人の介護負担が軽減され、仕事を続けられる可能性が生まれるなど現役世代に対しても具体的なメリットがある。

## 【補論2】個人の選択に中立的な社会保障の在り方

(個人単位化について)

- ・ 社会保障の給付と負担の設計に関して、世帯を単位とすべきか、個人を単位とすべきかという議論がある。
  
- ・ 現行の社会保障制度のうち、社会保険の各制度は、基本的には、個人を単位として適用されているが、
  - ① 基礎年金において、被用者の被扶養配偶者（第3号被保険者）は自ら保険料を負担せず、被用者本人の加入する保険制度が負担する
  - ② 年金制度において、配偶者や子などを対象とした遺族年金制度がある(\*25)
  - ③ 医療保険において、被用者に扶養される配偶者や子等は、被用者本人が加入する保険制度において、家族療養給付を受ける
  - ④ 介護保険において、第2号被保険者（40～64歳）のうち、被用者の被扶養配偶者は、自ら保険料を負担せず、被用者本人の加入する保険制度が負担するなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれたものとなっている(\*26)。
  
- ・ この取扱いに対し、特に年金制度について、第3号被保険者制度や遺族年金に関して、片働き世帯と共働き世帯、単身世帯との間に不公平が生じており、制度を個人単位化して、第3号被保険者から保険料を徴収し、遺族年金を廃止すべきとの主張がなされている(\*27)。
  
- ・ また、別の考え方として、
  - ① 現役時代から夫婦の賃金を2分割し、夫婦同額の保険料を納め、夫婦同額の被用者年金をそれぞれ受給するようにすれば、給付と負担の単位が個人となり、かつ、遺族年金も必要なくなるという主張や、

---

(\*25) 遺族年金は、年金受給者や被保険者が死亡した場合、その人に生計を維持されていた遺族（死亡した人と生計を同じくし、恒常的な収入が将来にわたって年額850万円にならないと認められる遺族で、遺族基礎年金は子のいる妻又は子、遺族厚生年金は配偶者又は子、父母、孫、祖父母が対象（先順位のものから受給。））に支給される。

(\*26) 社会保険の仕組みをとる制度以外の社会保障制度においても、例えば、生活保護制度においては、原則として世帯を単位として保護の要否及び程度を定めるものとされているなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれている。

(\*27) 遺族年金については、廃止するという提案のほか、希望する者のみに追加的な保険料を求めるオプションとして残すという提案もなされている。

② 基礎年金の財源を全額消費税に求めれば、各人がその消費に応じて負担することとなるという主張もなされている。

- これに対し、これらの措置は、賃金が低い場合が多い、ライフスタイルの変化が大きいといった女性のおかれた実態を踏まえると、多くの女性が不利益を被るおそれがあり、社会保障制度としては社会の実態を踏まえた慎重な対応が必要であるとの意見がある。
- また、現在の制度は、老齢年金で考えた場合、片働き世帯、共働き世帯ともに、所得が同一であれば同一の負担をし、負担が同一であればそれに応じて同一の給付となることから合理的であり(\*28)、逆に、第3号被保険者に負担を求めた場合、世帯の合計でみれば同一の所得であるにもかかわらず、片働き世帯の負担が共働き世帯の負担より増加することになるという問題が生ずるとの考え方もある。
- 医療に要する費用は、世帯の中には子など収入がなく扶養される存在があり、これら被扶養家族を含めた世帯員の医療に要する費用は、収入のある被用者本人が負担せざるを得ず、現行の健康保険における家族療養給付制度は、このような観点から設けられている。
- このように、被用者の被扶養配偶者自身には収入がない(\*29)以上、保険料負担を求めるとしても、多くは被用者本人の収入の中から負担することとなるが、個人単位化の提案は、世帯の収入を何らかのルールによって夫婦間で分割し、それぞれ個人の所得とみなして、あるいは、実際には収入のない被扶養配偶者に対しても収入が帰属するという考え方に立ち、保険料を賦課するというものである。
- 女性の社会進出やライフスタイルの多様化を踏まえると、社会保障制度についても、個人の選択に中立的に設計されることが望ましく、その方策として個人単位化するなど、個人の選択に中立的な制度となるよう見直しが求められている。具体的な制度としては、より公平かつ合理的な制度に向け、見直すべきである。

---

(\*28) このような考え方に対しては、世帯収入が同じであれば負担も給付も同じ水準となっているのは老齢年金については当てはまるが、遺族年金を考えた場合妥当しないとの意見がある。

(\*29) 注2(P10)参照

(在職老齢年金制度について)

- ・ 厚生年金については、在職老齢年金制度の仕組みがあり、69歳までは在職中賃金に応じて年金（報酬比例部分）の一部又は全部が支給停止されることとなっている。この制度については、就業に対する抑制効果を持つことが指摘されている。
  
- ・ この制度を就労に中立的なものとするためには、例えば、在職中賃金の有無にかかわらず年金は全額給付し、一方で現行低い水準にある年金に対する税負担の適正化を図るという方法が考えられる。
  
- ・ しかしながら、この方法には、就労促進的ではあっても、
  - ① これまで年金の支給を停止されていた者が、これまでより手取り額が増えることになり、高齢世代内の再分配効果を弱めることになるのではないか、
  - ② 勤労所得のある比較的豊かな高齢者世帯への年金併給を行うために、現役世代の保険料等の負担が増加するのは、世代間の不公平を助長するのではないか、といった問題がある。

## 【補論3】 少子化対策等

### (少子化対策の推進)

- ・ 年間出生数が第2次ベビーブーム時の約200万人から約120万人に減少し、合計特殊出生率（1人の女性が一生の間に生む子どもの数）も低下を続け、人口を維持できる水準(2.08)を大きく下まわる1.34（平成11年）となるなど、少子化が急速に進行している。
- ・ こうした少子化の進行は、生産年齢人口・労働力人口の減少や社会保障制度における現役世代の負担の増加、子どもの社会性が育ちにくいなど、経済面、社会面で広く影響を与えることが懸念されており、この問題への対応が求められている。
- ・ 少子化の要因は、主として、未婚化、晩婚化の進行であるが、その背景には、男女の固定的な役割分担や職場優先の企業風土のため、家事、出産、育児の負担や仕事と育児等の両立の負担が大きいこと、また、結婚に対する個人の意識が変化してきていることがあると考えられる。
- ・ 結婚や出産は、当事者の自由な選択に委ねられるべきものであり、社会が個人に押し付けてはいけない。しかしながら、個人の本来の希望が上述のような仕事と育児の両立の負担等によって妨げられている面があり、これに対しては、政府や社会全体として、出産、子育て、教育等の負担を軽減するとともに、家庭生活と職業生活などの両立を図るための環境整備を行っていくことが必要である。
- ・ また、出産や子育てを社会全体で支援していくことを明確にメッセージとして示していくとともに、具体的に、ニーズに合った多様な保育サービスの提供、育児不安の解消など具体的な子育て支援策の推進が必要である。
- ・ なお、子育てに対する経済的支援については、現在、児童手当、企業福祉としての扶養手当等が、同様の側面を有するものとして税制における扶養控除があるが、近年の少子化は未婚率の上昇によるものであり、これらの少子化対策としての効果を疑問視する考え方など様々な意見があることを踏まえ、その有効性や少子化対策全体の中での施策の優先順位、その財源をどこに求めるかを含めて、さらに、十分な議論を行っていく必要がある。



(外国人労働者の受入れについて)

- ・ 今後、一層の生産年齢人口の減少が予想される中、少子化対策に積極的に取り組むことは当然としても、中長期的には外国人労働者を受け入れていくことは避けられないのではないか、との意見がある。
- ・ これに対しては、21世紀初頭までを念頭に置けば労働力人口の減少は小さく(\*30)、まず、高齢者や女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが重要であること、外国人労働者の受入れは、我が国の経済社会や国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることなど、慎重な対応が不可欠であることなどが指摘されている。
- ・ また、経済のグローバル化の中で、多様で異質な才能の積極的活用や創造的な発想に基づく経済活動の拡大が不可欠であることから、現在でも、専門的、技術的分野の労働者の受入れについては進めてきたところであるが、国際的に我が国が就職先として魅力的であるかどうかについて疑問視する意見もあり、内外の人材にとって魅力の高い就労、生活環境を作る必要性が指摘されている。
- ・ 社会保障との関係でも、正規に受け入れた外国人労働者が社会保障の支え手となることが期待できる反面、受け入れた外国人労働者が十分に活躍できるような社会的な条件が整わない場合には、社会的なコストの増加を招くことが懸念されている。
- ・ このように、外国人労働者受入れの問題は、人口減少に伴う労働力の減少を外国人労働者で補うという観点のみで考えることはできず、受け入れる分野や条件とともに、雇用や教育、地域コミュニティなど我が国経済社会に与える大きな影響をも考慮した検討が必要である。

---

(\*30) 我が国の労働力人口は、1998(平成10)年の6,793万人から、2005(平成17)年までに約60万人増加し、その後2010(平成22)年までに約120万人減少するものと見込まれている(「第9次雇用対策基本計画」(平成11年8月))。

#### 【補論 4】 積立方式への移行と二重の負担

- ・ 世代間の不公平は、高齢化により人口構成が変化する中で、毎年度の年金給付をそのときの保険料で賄うやり方（賦課方式）を基本に財政運営を行っていることに起因するところが大きいので、特に厚生年金の報酬比例部分について、人口構成の変化に影響されない積立方式へ移行すべきとの意見や、確定拠出型とすべきとの意見がある。
- ・ 確かに完全な積立方式の採用は、世代間の給付と負担の関係を等しいものとするが、確定給付の制度とすることが難しく、老後の生活設計が立ちにくいという問題をはらむ。確定拠出型についても同様である。また、制度の初期においては積立方式を原則として運営されてきた制度が、徐々に賦課方式に傾斜した運営となり、このことにより、積立要素が減少することになった反面、経済的な変動に対応して給付の実質的な価値を維持し、高齢者の生活の安定に寄与してきたことを忘れてはならない。
- ・ さらに、現行の制度を完全な積立方式に切り替える際には、「二重の負担」の問題が生じ、これを解決しなければならない。これは、既に保険料を納めたことに対応する年金給付債務のうち、将来の保険料の引上げにより賄われることとなっている部分が厚生年金の報酬比例部分で 330 兆円存在していることに由来する問題であり、完全な積立方式に直ちに移行するためには、現役世代は、これから、この 330 兆円を負担しながら、自己の年金分についても積み立てるという二重の負担をしなければならない。
- ・ もちろん、この負担は賦課方式を採用する場合においても賄っていかななければならないものであるが、積立方式への移行は、この負担を一時に顕在化させる点が問題となる。330 兆円の負担は、一時金換算で被保険者一人当たり 1,000 万円、一定の保険料率で永久償却しても保険料率 5%、30 年間で償却する場合は保険料率 11%又は毎年 18 兆円という多額に上ることを考えると、これを一時に顕在化させることは現実的な選択肢ではない。

- しかしながら、公的年金制度の中に積立要素を増やすことは、少子化の中で後世代の負担を軽減するためには不可欠であり、政治的に合意可能な範囲内で積立を増やしていくことは重要である。

厚生年金の給付現価と財源構成（改正制度（国庫負担割合 1/3））

将来の保険料率の引上げにより賄う分	80兆円 [1.3%] うち厚生年金（2階部分） 60兆円
450兆円 [6.9%] うち厚生年金（2階部分） 330兆円	保険料（17.35%分） 1,170兆円
積立金 170兆円	
100兆円 (給付時に負担される)	国庫負担 180兆円

過去期間に対応した給付現価  
720兆円

将来期間に対応した給付現価  
1,430兆円

賃金上昇率 2.5%  
物価上昇率 1.5%  
運用利回り 4.0%

- 改正制度に基づき、国庫負担割合は 1/3 としている。
- 保険料率はすべて標準報酬ベース
- [ ] 内は保険料率換算
- 積立金の 1・2階への振分け額については、改正前制度における給付現価の比率で按分している。

## 【補論5】年金給付の在り方に関する議論

- ・ 基礎年金については、昭和 60 年の年金改正で創設されて以来、老後生活の基礎的費用を賄うものと説明されてきた。今日、基礎年金の給付水準（夫婦 2 人で 13.4 万円）は基礎的消費支出（全国平均 12.1 万円。ただし地域差が大きい）を上回っている。
- ・ 基礎年金制度は、産業構造の変化等に対応し国民全体で安定した保険集団を構成し、その費用を国民全体で公平に負担する仕組みとして導入されたが、自営業者等の第 1 号被保険者の未納・未加入問題や、被用者の被扶養配偶者（第 3 号被保険者）の位置付けをめぐる議論等があり、基礎年金の給付設計の在り方について、検討が必要となっている。
- ・ また、被用者に対する年金は、そもそも現役勤労者の賃金（所得）の一部を強制的に徴収し、老後の賃金（所得）の喪失に備える仕組みであり、その水準は、ILO 条約にも見られるように、従前所得の一定割合の給付を確保するという考え方に立ち、現役勤労者の賃金（所得）の一定割合を目安に定めてきた。
- ・ 厚生年金については、昭和 48 年に物価スライド制の導入、標準報酬の再評価（賃金スライド）等を行って以来、現役世代の賃金との間で一定の割合（おおむね 60 %）を保障する考え方に立って、水準が設定されてきた。この考え方は、昭和 60 年の改正において基礎年金が導入されてからも基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）を合わせた水準の考え方として引き継がれている(\*31)。他方、現在の厚生年金のモデルの給付水準（夫婦 2 人で、23.8 万円）を高齢無業世帯の消費支出（平均 25.7 万円）と比べると、そのほとんどをカバーする程度になっている(\*32)。

---

(\*31) 平成 12 年改正においても、基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）とを合わせて現役世代の手取り年収のおおむね 6 割を確保すると説明されている。

(\*32) モデル年金額は平均的な賃金で 40 年加入の場合のサラリーマン夫婦の受け取る年金額であり、実際には加入期間が短い場合や年金の繰上げ支給を受けている場合などがあり、現実に支給されている平均年金額（老齢年金）は、基礎年金で 5.4 万円、厚生年金（基礎年金を含む）で 17.8 万円（いずれも新法分のみ、男女平均 1 人分、平成 10 年度）となっている。

- ・ 現役世代に被用者であった高齢者は、自営業者と比較して年金以外の収入が少なく、被用者に対する2階建ての年金制度は、これらの高齢者の生活水準の維持に大きな役割を果たしている。このことから、被用者世帯の老後生活設計において、2階建ての年金制度の必要性は大きいと考えられる。

夫婦の現役時代の経歴類型別 夫婦の平均年金額・平均収入額

	平均年金額	平均収入額
夫・給与所得者中心 妻・仕事をしていない期間中心	301万円	415万円
夫・自営業中心 妻・自営業中心	151万円	389万円
夫・給与所得者中心 妻・給与所得者中心	300万円	482万円

資料：厚生省年金局「老齢年金受給者実態調査」（平成9年）

- ・ これに対し、公的年金は基礎年金部分に限定し、報酬比例部分については、公的な関与を廃し民営化すべきという議論がある。
- ・ しかしながら、企業年金の普及が困難な中小零細企業の被用者の老後の所得保障が基礎年金だけとなりかねないという問題があるほか、民営化に伴う積立方式への移行により、過去期間の保険料納付に対応した給付債務330兆円（2階部分）のいわゆる「二重の負担」が一時に顕在化することとなるため、民営化するのであれば、この負担をどのように賄っていくかという点についての合意が必要である。

## 【補論6】新たな高齢者医療制度に関する意見

- 新たな高齢者医療制度については、大きく分けて、①高齢者医療をその他の医療から区分し独立の仕組みとすべきとする考え方と、②国民健康保険グループと被用者保険グループの各グループごとにそれぞれ医療費を負担すべきとの考え方、③リスク構造調整を行う考え方、④医療保険制度を一本化する考え方、という4つの考え方がある。

- ①のいわゆる独立型は、平均寿命の延び等に着眼して、高齢者の範囲を75歳以上の者とした上で、若年者とは別に高齢者のみを対象とした新たな高齢者医療保険制度を設けるものである。

これは、高齢者は医療内容が若年者とは異なることや一般に疾病にかかるリスクが極めて高いという特性を有していることなどに着眼し、高齢者にふさわしい医療を提供するとともに、高齢者の医療に重点的に公費を投入しようとする考え方にたつ。

この考え方に対しては、高齢者は弱者であるという発想にたつものであり、高齢者も社会・経済の担い手であるべき成熟社会の下での医療制度としてふさわしくない、大部分を公費に依存する制度では、保険者に医療費効率化の誘因が働きにくい、保険者をどうするかなどの指摘がなされている。

- ②のいわゆる突き抜け型は、被用者年金の加入期間が一定期間以上の被用者保険OBのみを対象とする新たな医療保険制度を創設するものである。

これは、保険者機能を発揮し健康づくり、予防・リハビリなどを生涯を通じて実施していくとともに、国保グループOBと被用者保険OBの高齢者とは年金の水準や生活実態等が異なることを踏まえ、より連帯感のある保険制度としようとする考え方にたつ。

この考え方に対しては、就業構造が流動化している中で、高齢期になってからも被用者と非被用者を区分して医療費を賄うことは、社会連帯の理念から見て、現行の老人保健制度より後退する、被用者年金の加入期間が一定期間以上の者のみ新たな制度の対象とするのは公平に反するなどの指摘がなされている。

- ③のいわゆるリスク構造調整型は、現行の保険者を前提としつつ、全年齢を通じたリスク構造調整を行うものである。

これは、現行の老人保健制度は70歳以上の高齢者の加入割合のみに着目して制度間の負担の不均衡の調整を行う制度となっているが、これに代わり、全年齢を対象として各保険者間の年齢構成の相違による負担の不均衡を調整することにより、年齢構成の相違による負担の格差を是正しようとする考え方にたつ。

この考え方に対しては、現行の老人保健拠出金による調整の拡大であり、生活実態の異なる国保グループと被用者保険グループの間で調整を行うことは、拠出金を負担する保険者の納得を得られないとの指摘がなされている。

- ④の医療保険制度の一本化は、市町村、都道府県又は国を新たな保険者として現行制度を一本化し、すべての者を対象とした新たな医療保険制度を設けるものである。

これは、就業構造の変化や急速な高齢化の進行等により一層深刻化する被用者保険と国保の給付と負担の両面にわたる不均衡を完全に解消しようという考え方にたつ。

この考え方に対しては、新たな保険者をどうするか、所得形態や所得捕捉の実態等が異なる被用者と自営業者に同じ保険料基準を適用するのが適当か、構成員の連帯感や保険制度運営の効率性という観点から問題がないかなどの指摘がなされている。

- いずれの場合においても、新たな高齢者医療制度の創設に当たっては、高齢者の負担能力に応じた適切な自己負担や、できるだけ世代内の相互扶助を織り込んだ制度設計を基本とすべきであり、特に一定の所得水準以上の者については、現役世代と同水準の自己負担を求めるべきである、との意見がある。

- このように、新たな高齢者医療制度については、関係者の間で、その具体的な在り方を見い出すに至っていないが、具体的な制度設計に当たっては、本論にあるように、老人医療費の伸びの抑制や、老人医療費の負担をいかに公平に分担していくかという視点、さらに、医療全体の問題として、医療保険の守備範囲をどうするかという視点、診療報酬体系や薬価制度の見直し、医療提供体制の見直し、コスト意識喚起のための自己負担の在り方など制度の効率化の視点が重要である。

## 【補論 7】 社会保険方式と皆年金

- ・ 国民年金の保険料については、第 1 号被保険者に関して定額保険料の仕組みがとられているが、現に未納・未加入者が存在し、今後、保険料の引上げによって定額保険料の逆進性が強まっていくことから、現行の保険料水準は負担可能な上限に達しており、現行の費用負担方法では、今後基礎年金の費用を適切に賄っていくことはできないのではないかとの指摘がある。
- ・ さらに、社会保障の財源を全額税により賄う主張の中で、特に年金制度について、拠出を前提に給付する社会保険方式では、現実に保険料を拠出していない者に対して保障がなく、「皆年金」を実質的なものとし、強制徴収が難しい集団に対しても給付を確保するためには税財源による制度とする必要があるとの指摘がある。
- ・ これについては、「皆年金」をどのような意味で捉えるのかが問題となる。現在でも、拠出能力の低い者に対しては免除制度を設けるなど、すべての者に対して何らかの保障を受ける機会は確保している。機会は与えられているがその権利と義務を行使しない人について、その保障が欠けることをどこまで社会的に対応していかなければならないのか、が問われなければならない(\*33)。
- ・ 現行の基礎年金制度においては、当年度の給付に必要な費用は、現在の被保険者により支えられる仕組みになっているため、当年度に未納・未加入によって支払われなかった保険料は、その者の将来の給付につながらないだけでなく、その分他の者の保険料負担が重くなる構図となっている。もとより、公的年金制度がいわゆる逆選択を認めない強制加入の社会保険であることから、未納・未加入者の増加は放置できない。
- ・ 「拠出が困難な者」に対しても一定の保障を確保する仕組みとしては、一律全額税を財源とする仕組みに変える以外にも、必要な者に対して公的扶助等の補足的な方法により対応することも可能であり、長期的に安定した年金制度の確立のため、制度の見直しに取り組んでいく必要がある。

---

(\*33) 未納・未加入者と納付者の所得分布には大きな差はなく、また、未加入者の 6 割、未納者の 7 割弱が個人年金又は生命保険のいずれかに加入していることにみられるように、未納・未加入者は、必ずしも経済的な理由で生じているわけではない。