

「21世紀に向けての社会保障」の概要

はじめに

一世紀以上の歴史を経てきた社会保障システム

(P1)

- ・ 社会保障は、社会の発展とともに、社会連帯の中心として位置付けられるに至った
- ・ 個人的には負担し得ない疾病や失業、老齢化等のリスクを社会保険を通じて対応するベバリッジ報告が社会保障のプロトタイプ
——公的扶助の枠組みを中心とした例外的なケースや、民間保険を中心とした医療保険制度もある
- ・ 1960年代には「福祉国家」という国家観が支配的に
- ・ 1980年代以降、「福祉国家」に対する批判が影響力を持つようになり、1990年代にはいわゆるスウェーデンモデルの可否が議論

我が国の社会保障制度の歴史

(P2)

- ・ 第二次世界大戦後に、本格的に社会保障制度の構築
- ・ 1961年には「国民皆保険、国民皆年金」の確立
- ・ 1980年代、1990年代に入り、少子・高齢化の傾向は加速し、社会保障を維持するための負担の増加が避けられず、国民の間にも、増加する費用を将来の世代が負担しきれるか強い危惧

21世紀の社会保障を展望

(P2)

- ・ これまでの社会保障制度が前提としてきた様々な条件が失われつつあることに留意
——急速な人口高齢化のほか、家族関係の脆弱化、経済成長の鈍化、雇用をめぐる状況の不安定化
- ・ 南ヨーロッパや日本において、男性労働者中心の家計は崩れつつあり、新しいタイプの社会的リスクが登場
- ・ 社会保障制度は、社会条件が変わりつつあることを考慮しながら、社会的リスクの軽減という不可欠な役割を果たす必要

本有識者会議における検討

(P3)

- ・ 長期的に安定的な社会保障制度の構築に向けた社会保障改革の方向性について、最終的な選択を行う国民に対して、その判断材料を示す立場から提言をまとめた

I 社会保障の役割

社会保障の果たすべき機能

(P4)

- ・ 21世紀の我が国社会の在り方
 - 個人が一人ひとりの能力を十分に発揮し、自立して尊厳を持って生きることのできる社会
 - 自らの生活を自らの責任で営むことのできるよう、個人が生活していく上での基本的条件の整備が必要
- ・ 個人の責任や自助努力では対応しがたいリスクに対して社会全体で支え合い、個人の自立や家庭の機能を支援し健やかで安心できる生活を保障する社会保障制度は不可欠
- ・ 社会的な安全装置（セーフティネット）の機能を果たす社会保障なくして、21世紀において我が国が目指すべき社会を形作ることにはできない
- ・ 社会保障は、個人の自立、自助努力を基礎とした国民連帯の中心に位置づけられるもの
- ・ 急激な社会構造の変化の中で、現行制度の維持ではなく、不断の見直し、必要な改革を通じ、社会保障の果たすべき機能の維持を

社会保障と経済

(P5)

- ・ 社会保障は、雇用の創出や、社会構造の変化に対応した労働力の確保、国民の安心感の醸成による消費活動の支え、特に経済悪化時における消費の安定化などにより、我が国経済に寄与
- ・ 一方で、社会保障を過度に拡大することは、経済社会の活力を損ないかねない問題
- ・ 社会保障を支えるべき経済・財政基盤が揺らいでいる中、持続可能な社会保障を維持していくため、社会保障を維持しうる活力ある経済の実現と、経済の活性化に寄与できる社会保障の設計が必要

医学・医療の進歩と社会保障

(P6)

- ・ これからの医療の在り方は、社会保障の将来を大きく左右。生活水準の向上等とあいまって、医療の進歩が、世界一の長寿国を実現。成果を国民に均霑する上で、皆保険制度が大きな役割
- ・ 遺伝子解析等による新たな医療技術の開発
 - 個人の特徴に応じた個別的な医療・予防医学や遺伝子治療を可能にするなど、これからの医療の在り方を大きく変える可能性
 - 疾病予防や健康づくりの分野で大きな成果が期待され、健康寿命を伸ばし、明るく活力ある高齢社会の実現を確実なものに
- ・ 医学・医療の進歩がもたらす効果は、将来の社会保障の姿を大きく塗り替える可能性を持つが、予測しがたい面あり。また、社会保障にとって、この成果をどう取り入れていくか、大きな課題

Ⅱ 持続可能な社会保障

世代間の公平の視点

(P7)

- ・若い世代は、持続可能性や将来の負担増を懸念。世代間の不公平感を強く意識
- ・急激な人口構成の変化を前にして、世代間に負担の違いが全くないシステムを考えるのは難しい
- ・世代間不公平議論の出発点
 - 社会保障制度がなければ少子化に伴って家庭における私的な老親の扶養や介護の負担が増大したものを、社会保障制度が結果的に肩代わりしていると考えられること
 - 教育や相続など社会の営み全体では、一方的に負担増のみを負っているのではないこと

世代間の公平をどのように考えるか

→ **【補論1】** (P34)

- ・しかしながら、持続可能なシステムを構築するためには、より世代間に公平なものとしていく努力は不可欠
- ・世代内の公平の観点も十分に配慮する必要あり

持続可能な社会保障の構築に向けた方策

(P8)

- ・給付と負担のバランスが重要
- ・負担の裾野を拡げることと給付の増加を抑えること
- ・考えられる方策としては、
 - ① 増加する負担を担う支え手を増やすこと
→ **1. 支え手を増やす** (P9)
 - ② 高齢者も負担を分かち合うこと
→ **2. 高齢者も能力に応じ負担を分かち合う** (P13)
 - ③ 給付の在り方を見直し効率化することにより、給付全体の増加をできる限り抑えること
→ **3. 給付の見直しと効率化** (P17)
が必要
- ・どのような形で負担が行われるかという点で、社会保障の財政方式や財源の問題
→ **4. 社会保障の財源の調達** (P22)

1. 支え手を増やす

支え手を増やす

(P9)

- ・国民誰もが意欲に応じて社会に参画できることが求められる
- ・性別や年齢、障害を理由に、働くことを妨げられることのないような環境整備
 - 女性の就労
 - 雇用機会の確保と男女の均等の徹底
 - 保育・介護サービスの確保と雇用環境の整備
 - 高齢者、障害者の就労促進
 - 年齢や障害だけを理由とする不利な取扱いを改めバリアフリー化等のまちづくり、通勤しやすい環境整備など
- ・意欲に応じ働くことのできる社会は、支え手を増やすことに寄与

個人の選択に中立的な制度への見直し

(P9)

- ・社会の諸制度は就労に中立的であることが望ましく、少なくとも就労することで不利な扱いとなる制度については見直しが必要
- ・被扶養配偶者の扱いを受ける前後で就業調整の実態あり
- ・年金制度については、将来的には個人単位に改めるなど必要に応じて見直しを行うべき
- ・一方、個人単位化には、女性の就労の実態等を踏まえ、慎重にとの指摘あり
- ・個人の選択に中立的な制度とする考え方に立ち、より公平で合理的な制度の設計に向け見直すべき
 - 個人の選択に中立的な社会保障の在り方 【補論2】(P36)
- ・パートタイマー、派遣労働者等雇用形態の多様化に対応して制度を見直すべき

健康づくり・予防の推進

(P11)

- ・健康づくり、疾病・介護予防に向けた個人の努力と行政、地域社会の支援、医学・医療の進歩の活用を期待

子どもを産み育てやすい環境を整備する

(P11)

- ・少子化状況の流れを変えるためにより積極的な対応策
- ・男女共同参画の進んだ国ほど出生率が高い傾向があり、若い世代が仕事と子育ての両立ができる環境整備
- ・社会保障が国民の生涯を通じてバランスのとれたセーフティーネットとして、若い世代の理解・信頼を得るためにも、真に少子化対策に有効な施策は、積極的に実施

→ 少子化対策等 【補論3】(P39)

2. 高齢者も能力に応じ負担を分かち合う

負担を若い世代と高齢者 で分かち合う

(P13)

- ・近年の社会保障給付の増加の大半は対高齢者であり、高齢者をどうとらえるかが給付と負担の在り方の中心課題
- ・高齢者の経済状況
 - フロー 総じて現役世代と遜色ない
 - ストック 若年世代より大きな資産
 - 社会保障給付は高齢者の生活安定に大きな役割
(高齢者の7割は、所得の半分以上が年金収入)
- ・その一方、高齢者を一律に弱者として捉え、優遇措置をとったり、支援の対象とみる考え方に基づく制度が存在
 - 税制における公的年金等控除など
 - 老人医療における保険料負担、自己負担
- ・低所得者や医療・介護ニーズが高いことにも配慮しつつ一律優遇でなく、それぞれの経済的能力に見合った税負担、保険料負担、自己負担を求め、増加する負担を若い世代とともに分かち合うことが必要

現在の現役世代と将来の 現役世代

(P15)

- ・年金制度では、積立要素を強めた制度運営を行うことでより世代間に公平に
 - ・逆に、保険料引上げを遅らせることは世代間の公平からマイナス
 - 年金保険料の引上げ凍結は早期に解除が必要
- 積立方式への移行と二重の負担
【補論4】(P41)

高齢者の資産の問題

(P15)

- ・主に若年世代の負担による社会保障給付は、高齢者の資産維持に寄与する一方、最終的な相続の時点では、社会的な負担はほとんど求められず、資産は私的に移転
- ・資産の保有や相続に着目して広く税負担を求めることは給付と負担のバランスをとる一方策
- ・相当の資産を有しながら、フローの所得に乏しいため、負担能力なしとされる高齢者の存在
- ・高齢者の資産の大部分を占める住宅宅地資産を活用し、生活費用を賄い、社会的負担を求めるためには、住み続けながら資産を現金化する方法が必要
 - リバースモーゲージの普及に向けた環境整備

3. 給付の見直しと効率化

給付の基本的な考え方

(P17)

- ・我々の社会においては、生計は、基本的には個々人の責任と努力に委ねられている
- ・このような個人の自立、自助努力を基礎とした、我々の社会の在り方に適合した社会保障の在り方
——困難に直面したときに、自助努力を補い、支える安全装置としての役割
——そのために必要な給付は確実に保障する必要
- ・企業年金や民間保険などの民間部門の活用など多様な手段の組合せによる対応も視野に入れる

給付の効率化と合理化

(P17)

- ・ともすれば過剰給付やモラルハザードが発生しやすく一旦始めた給付を引き下げたり、廃止することは困難
——給付を受ける者と負担する者の公平に配慮し、効率的な制度となるよう不断の見直しが必要
- ・制度が複雑だと、理解が進まず、内容を熟知した者だけが給付を受けることになるため、わかりやすい仕組みが望ましい

制度間の給付の調整

(P17)

- ・年金、医療など個別の制度ごとに改正が行われ、相互調整が十分でなく、全体として給付が効率的に提供されていないとの批判
——カバーされていない分野で社会保障として保障が必要なものがないか検証
——制度間に給付の重複がある部分については制度横断的な視点から整理（年金を受給し長期に入院・入所している者の生活保障（特にホテルコスト）など）

年金給付の在り方

(P18)

- ・公的年金を基本としつつ、勤労収入、私的年金や貯蓄などの自助努力を組み合わせることで老後生活の費用を賄うことを想定
——老後の生活全てを公的年金により賄うという考え方はとり得ない
- ・この観点から、高齢者の経済状況や就業実態の変化等も踏まえつつ、公的年金の給付設計、高額所得者への年金給付の在り方など幅広く検討
- ・年金の給付水準については、2つの考え方
①経済的弱者への配慮を前提に引下げを検討すべき
②さらに一律の給付水準の引下げを行うべきではない

→ 年金給付の在り方に関する議論

【補論5】(P43)

高齢者医療の見直し

(P19)

- ・このままの姿ではこれ以上立ちいかないとの合意のある現行の老人保健制度の早急な見直しの具体化が必要
- ・老人医療費については、患者負担、保険料負担、公費負担の組合せで賄うしかなく、増大する老人医療費をどのように負担していくか、三者の在り方を検討

→ 新たな高齢者医療制度に関する意見
【補論6】(P45)

- ・医療費、特に老人医療費が経済の動向と大きく乖離しないよう、何らかの形で伸びを抑制する枠組みの必要性
- ・高齢者の心身の特性にふさわしい医療の確立
- ・本人の意思を尊重し、尊厳を持って安らかに最期を迎えることのできる医療の在り方の模索が課題

効果的で良質な医療の確保

(P20)

- ・医療に無駄、非効率がないかどうか、提供側、受診側のコスト意識の喚起を含めて、改めて点検、見直し
- ・医療情報の開示、第三者評価の推進、科学的根拠に基づいた医療の確立

介護・福祉について

(P20)

- ・多様な事業者の参入・競争等を通じた利用者の選択の拡大、規制緩和、情報公開、権利擁護等を進め、サービスの質の向上と効率化
- ・サービスの担い手たる人材の質量両面にわたる確保に向けた養成・研修の充実
- ・介護保険制度の定着と、地域住民の参画により、地域の実情や利用者の希望が反映され、地域の創意工夫が活かされた制度運営が重要、社会福祉法人の役割・在り方の検討
- ・地域社会の相互扶助活動やNPOの活動と行政とのパートナーシップによる介護予防、生活支援の取組の充実、これまで以上に大きくなるボランティア、NPO活動の重要性

4. 社会保障の財源の調達

社会保障の財政方式

(P22)

- ・終戦直後は税を財源とする生活保護による最低限度の生活保障が社会保障の中心。その後、広く国民一般を対象として、老齢や疾病等により貧困に陥ることを防止するため社会保険が導入→1961年「国民皆年金・皆保険」
- ・このような「救貧施策」から「普遍施策」への流れは、諸外国に共通し、財源調達方法も主要国では、社会保険方式の採用が多く、我が国も同様の方法を採用
- ・これに対し、社会保険方式では普遍的に給付を保障できないので税方式を採用すべきとの意見（特に基礎年金）
 - 未納・未加入者の問題
 - 定額保険料の逆進性、保険料徴収コストの増大
 - 国民全体で広く支え合うことができ、経済活動に比較的中立的な消費税を財源とすべきとの意見、さらに目的税化すべきとの意見も
- ・社会保険方式の意義
 - 将来の生活困難リスクに対する「事前の備え」、自助の共同化（共助）
 - 給付と負担の連動、給付の権利性
- ・社会保険方式と比較した税方式
 - 社会的リスクに対して共同して事前に備えるという考え方に逆行する懸念
 - 税財源であるが故の配分の公平性や財政制約による給付の水準・対象者の限定、普遍的給付とならないことへの懸念
 - 巨額の財源の税による確保への懸念 など
- ・各人の自助努力を補う社会保障制度の費用を賄う方法としては、社会保険方式を主としていくことがふさわしい
- ・未納・未加入に対しては、公平に費用を負担し、必要な給付を受けられるような仕組みと運用
 - カード化、IT化の促進など事務処理の効率化
- 「社会保険方式と皆年金……【補論7】」(P47)!
- ・個々の制度設計に際しては、その目的と実態に合わせた社会保険料と公費負担の適切な組合せ

公費負担の在り方

(P25)

- ・ 社会保険制度における公費負担は、主に拠出が困難な者も保険制度において、適切な保障を及ぼす観点から実施
- ・ これまでの考え方を敷衍すれば、今後、保険料水準の引上げに伴い、相対的に拠出が困難な者が増加することとなり、これらに着目した公費負担の必要性も高まる
- ・ 平成12年年金改正法附則には、安定した財源を確保し、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げを図るものとするのが規定されており、これをどのように行っていくかが課題
 - 多額の安定財源の確保が必要であり、さらに高齢化に伴い所要財源が増加するという問題
 - その財源として、国民が広く薄く負担し、経済活動に比較的中立的な消費税をどのように活用すべきか検討が必要との意見
 - 将来の負担軽減の観点からは、保険料と税を合わせた全体の国民負担は変わらないこと、消費税を財源とした場合、負担の大部分は若年世代に帰着すること、財政全体の歳入・歳出ギャップの解消につながらないことに留意が必要

Ⅲ 21世紀の社会保障に向けての国民の選択のために

- ・持続可能な社会保障としていくためには、給付と負担のバランスを考える必要
- ・給付と負担に関して、将来に向かってとり得る選択は、①と②の2つの極の幅の中

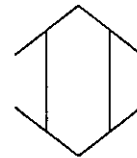
①負担を増大させても給付を確保していく選択(P28)

- ・社会保障の給付と負担が国民所得比で現在の約1.5倍
- ・負担の水準は現在のドイツ・フランスとイギリスの間に上昇

→ 2025年にかけてこのように増加する負担について、将来の負担の中核を担う若い世代の理解を得ることができるか

選択の幅

(P28)



②負担を増大させずに給付を見直していく選択(P29)

- ・年金制度において、保険料を現在の水準にとどめるとすると、
 - 厚生年金：平成12年改正により縮減した給付総額をさらに4分の1程度削減
 - 基礎年金：現行の6割程度に引下げ
- ・医療については、2025年時点での推計医療費81兆円と給付費42兆円との間におおよそ40兆円のギャップ

→このような給付の抑制を行ってもなお、セーフティーネットとしての重要な機能を果たし続けられるか問題

社会保障の進むべき途

(P31)

- ・国民生活に不可欠な社会保障を、21世紀に向けて持続的に機能させていくため、①、②の幅の中に進むべき途を見出し、着実に歩いていくこと
- ・当有識者会議としては、将来に向けて負担の増加は避けられないものの、できる限り負担増、特に現役の負担の上昇を抑えるべく、「支え手を増やす」「高齢者も能力に応じ負担を分かち合う」「給付の見直しと効率化」の方策を実施していくべきと考える
- ・給付増を抑える見直しを行ったとしても、なお急激な高齢化に伴い増加する負担は、保険料と公費負担で賄う必要
——公費負担については、社会保障、地方財政、公共事業等をはじめとする各歳出分野の見直しと併せて財政全体の見直しの中で検討。その際、税制については、所得課税、消費課税、資産課税等それぞれの機能や役割を活かしながら、社会共通の費用を広く分かち合うという観点に立った21世紀の経済社会にふさわしい税体系の在り方についても検討
- ・これらのことにより、世代間の共感が生まれ、持続可能な社会保障への展望が開ける
- ・このようにして再構築される21世紀の社会保障は、規模の増大は抑制されるものの、持続可能で必要な給付が確実に行われる強固な社会保障となる

IV 21世紀の社会保障のために

選択に当たって

(P32)

- ・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
- ・社会保障の意義、機能を十分理解し、殊更世代間の利害対立を強調するのではなく、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って選択が行われることを希望
 - 情報提供や教育等社会保障への理解を深める取組
 - 意思決定に際して若い世代の意見が反映される工夫
- ・政治システムにおいては、社会保障が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ことを十分理解され、選択が行われることを希望
- ・経済を支える企業は、雇用、社会保障負担の面での社会的責任を果たすべき

政策運営の在り方について

(P33)

- ・社会保障を一元的に所管することとなる、厚生労働省における政策調整機能の強化
- ・住宅、教育等の分野での各省庁の枠を超えた対応
- ・とも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、より総合的にとらえて、世代間、世代内の公平を確保
- ・国と地方公共団体との間の役割分担のもとで進める
- ・改革の速度が重要、できるだけ早急な改革への取組
- ・政府において、実効ある体制を整備し、社会保障について、税制など関連する諸制度の検討を含めた総合的・包括的な改革に取り組むべき

【補論1】

世代間の不公平をどのように考えるか

(P34)

- ・ 世代間不公平論議に対する考え方（反論）を整理
- ・ 仮に、納められた保険料に見合った水準に年金水準を引き下げるとすると、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ず、影響大
- ・ 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について理解を求める必要あり

【補論2】

個人の選択に中立的な社会保障の在り方

(P36)

- ・ 個人単位化について、現行社会保障制度の仕組みを検証
- ・ 個人単位化の主張の考え方を説明、反対の考え方も記載
- ・ 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おり、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
- ・ 在職老齢年金制度の見直し議論について記述

【補論3】

少子化対策等

(P39)

- ・ 少子化の現状と少子化対策の考え方について記述
- ・ 外国人労働者の受入れについて、中長期的には受入れが避けられないという意見について、考え方を整理

【補論4】

積立方式への移行と二重の負担

(P41)

- ・ 人口構成の変化に影響されない積立方式への移行や確定拠出型の意見を紹介
- ・ これらについて、いわゆる「二重の負担」問題をクリアーする必要性を指摘

【補論5】

年金給付の在り方に関する議論

(P43)

- ・基礎年金、厚生年金の給付水準の考え方について説明
- ・被用者世帯にとって、2階建ての年金の必要性が大きいことを検証
- ・報酬比例部分について民営化すべきとの議論を紹介

【補論6】

新たな高齢者医療制度に関する意見

(P45)

- ・新たな高齢者医療制度として提案されている4つの考え方について、その内容を紹介し、指摘されている問題点を整理
- ・さらに、高齢者の負担能力に応じた自己負担や、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との意見を紹介
- ・制度見直しに当たっての必要な視点を整理

【補論7】

社会保険方式と皆年金

(P47)

- ・基礎年金の第1号被保険者の未納・未加入問題に対する社会保険方式の限界を指摘する意見について紹介
- ・「皆年金」について、どのような意味でとらえるか整理
- ・拠出が困難な者に対する対応について、税方式以外の可能性を指摘

【付 表】

社会保障の給付と負担の見通し

(平成12年10月厚生省推計)