

**第1回社会保障審議会少子化対策特別部会  
保育第一専門委員会**

- 1 日時 平成21年8月5日(水) 17:00~19:00
- 2 場所 厚生労働省9階 省議室
- 3 議題 (1) 委員長の選出について  
(2) 社会保障審議会少子化対策特別部会保育専門委員会について  
(3) 今後の保育制度の検討について

4 配付資料

資料1 社会保障審議会少子化対策特別部会保育専門委員会開催要綱(案)

資料2 第1次報告を踏まえた今後の主な検討課題

参考資料1 社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

参考資料2 今後の保育関係の検討の場の設置について(案)  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

参考資料3 経済財政改革の基本方針2009(抜粋)  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

参考資料4 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた  
「中期プログラム」  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

参考資料5 安心社会実現会議報告  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

参考資料6 社会保障改革推進懇談会報告【概要】  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

参考資料7 社会保障改革推進懇談会報告  
(第24回社会保障審議会少子化対策特別部会資料)

第1回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会	資料1
平成21年8月5日	

## 社会保障審議会少子化対策特別部会保育専門委員会 開催要綱

### 1. 目的

現在、地方自治体関係者や労使関係者などからなる社会保障審議会少子化対策特別部会において、『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』等に基づき、国・地方・事業主・個人の負担の組み合わせによって支える包括的な次世代育成支援のための具体的な制度設計について、税制改革の動向を踏まえつつ検討が進められているところであり、本年2月に「第1次報告」がとりまとめられたところである。

同報告を踏まえた少子化対策特別部会における保育に係る検討に資するため、専門的な見地から議論を行うものとして、少子化対策特別部会の下に保育第1専門委員会及び保育第2専門委員会を設置することとする。

### 2. 構成

- (1) 各専門委員会の構成員は別紙のとおりとする。
- (2) 各専門委員会に委員長を置く。

### 3. 検討事項

新たな次世代育成支援のための保育制度に関する検討等。

### 4. 運営

各専門委員会の庶務は、雇用均等・児童家庭局保育課が行う。

### 5. その他

この要綱に定めるもののほか、専門委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が雇用均等・児童家庭局長と協議の上、定める。

# 第1次報告を踏まえた今後の主な検討課題

## 一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計

### 《「新たな保育の仕組み」の詳細設計》

- **保育の必要性等の判断の仕組みの詳細** — 需要が供給を上回る地域における対象者間の優先度判断の必要性の有無・方法／定期的・短時間利用や不定期な利用についての受け皿のあり方／保護者が非就労である障害児の取扱い／兄弟姉妹がいる場合の配慮／保障上限量（例えば週当たり2～3区分）の判断のあり方／保障上限量を超える利用に対する財政支援のあり方／負担のあり方／公正な選考を保障する仕組み／緊急的受け皿の確保策 等
  - **保育の提供の仕組みの詳細** — 市町村の関与等の仕組み 等
  - **費用設定・費用の支払い方法の詳細** — 付加的サービスの価格設定等、費用の支払い・保育料徴収の具体的方策等
  - **認可保育所の質の向上の詳細** — 保育所に求められる役割、専門性の高まり等に対応した質の向上（職員配置、保育士の処遇、専門性の確保等）の詳細／研修の制度的強化、実務経験と研修受講を通じたステップアップの仕組み、研修受講を可能とする配置基準の見直しの詳細／ステップアップした者の配置の費用支払い上の評価等による処遇改善の詳細／保育士の計画的養成等
  - **多様な保育サービスの詳細** — 早朝・夜間帯保育の基準等／計画的整備を行う仕組み／需要がまともない地域の実施方法／延長保育利用者が少ない場合の最適な保育の提供／小規模サービス類型の基準等／病児・病後児保育の水準の保障、利用しやすい多様なサービスの量の拡充に向けた仕組み等
  - **情報公表・評価の仕組みの詳細** — 公的主体による情報公表制度の具体化／質の確保された公的保育であるかが明確に判別できる方法／第三者評価機関の水準の向上、評価項目のあり方、受審促進の方策等 等
- 
- **参入の仕組みの詳細** — 基本的仕組み（客観的基準（最低基準による指定制を基本としつつ検討）／施設整備費（減価償却費）の運営費上乗せ、会計基準の適用、運営費の用途制限の見直しに関する詳細／突然の撤退等により子どもの保育の確保が困難となることがないような措置（指定基準等）／公費による給付の適正性を確保するための方策 等
  - **認可外保育施設の質の引上げの詳細** — 経過的な最低基準到達支援の対象／無資格者の資格取得の仕組みなど従事者に対する研修のあり方／需要を満たし得ない地域における利用者間の公平性確保の方法／小規模サービス類型の基準等／早朝・夜間帯保育の基準等 等
  - **地域の保育機能の維持・向上の詳細** — 小規模サービス類型の基準等／多機能型の基準等／人口減少地域における保育機能のあり方 等
  - **多様な保育サービスの詳細(再掲)** — 早朝・夜間帯保育の基準等／計画的整備を行う仕組み／需要がまともない地域の実施方法／延長保育利用者が少ない場合の最適な保育の提供／小規模サービス類型の基準等／病児・病後児保育の水準の保障、利用しやすい多様なサービスの量の拡充に向けた仕組み 等
  - **情報公表・評価の仕組みの詳細(再掲)** — 公的主体による情報公表制度の具体化／質の確保された公的保育であるかが明確に判別できる方法／第三者評価機関の水準の向上、評価項目のあり方、受審促進の方策等 等

## 《すべての子育て家庭に対する支援の仕組み》

### (一時預かり)

- 制度上の位置づけ(市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等)及び財源のあり方
- 地域子育て支援拠点事業とともに実施することの意義、事業運営の安定性確保、近接するサービスとの関係整理 等

### (地域子育て支援拠点事業)

- 制度上の位置づけ及び財源のあり方
- 取組促進の方策

### (その他多様な子育て支援の取組等)

- 制度上の位置づけ及び財源のあり方
- 地域特性の応じた柔軟な取組を尊重しつつ、積極的取組を促すための支援
- 担い手の育成、親がやがて支援者に回れるような循環を生む環境づくり、研修やバックアップ等の強化等質の向上、コーディネート機能の位置づけ 等

## 《経済的支援》

- 育児休業給付、児童手当や税制上の配慮を含めた経済的支援の充実(※サービス(現物給付)の拡充に優先的に取り組む必要に留意)

## 《情報公表・評価の仕組み》

- 情報が必要な時に容易に入手できる環境整備(コーディネート機能の仕組みと併せ)
- 公的主体による情報公表制度の具体化
- 第三者評価機関の水準の向上、評価項目のあり方、受審促進の方策等 等

## 《財源・費用負担》

- 社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担
  - ・ 国と地方の最適な負担、不適切な地域格差が生じない地方財政への配慮
  - ・ 受益と負担の連動を考慮した事業主負担、働き方の見直しを促進するような仕組み
  - ・ 低所得者が安心して利用できることに配慮した利用者負担の水準・設定方法
  - ・ 多様な主体による寄付の促進方策

- 「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」の制度設計上の具体化

第1回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会 平成21年8月5日	参考資料1
第24回社会保障審議会 少子化対策特別部会 平成21年6月25日	資料6

## 今後の保育関係の検討の場の設置について（案）

### 1. 設置の趣旨

- 第1次報告を踏まえた今後の検討に向けては、特に保育関係の検討項目が専門的かつ分量が多い(※参考資料)ため、少子化対策特別部会の下に、2つの専門委員会を設置することとする。

### 2. 今後の検討の進め方等

- 保育関係の今後の検討については、2つの専門委員会が中心となって議論し、少子化対策特別部会においては、定期的に2つの専門委員会からの報告を受け、それを踏まえた議論を行うものとする。
- 2つの専門委員会は、少子化対策特別部会の委員の一部のほか、保育関係者、学識経験者等から構成する。

# 社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

— 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて —  
(平成21年2月24日) 【概要・詳細版】

第1回社会保障審議会  
少子化対策特別部会  
保育第一専門委員会

参考資料2

平成21年8月5日

- 本部会は、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計のため、昨年3月に検討開始、5月に「基本的考え方」をとりまとめ。
- その後「経済財政改革の基本方針2008」の「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論」等、各方面より様々な指摘。
- 「基本的考え方」やこうした指摘も踏まえ、本部会は9月に検討を再開、制度の具体化に向け、保育を中心に、13回に渡り議論。今後の新たな制度体系の詳細設計に向け、保育を中心に議論の中間的なとりまとめを行うもの。

## 1 これからの保育制度のあり方について

### (1) これまでの保育制度が果たしてきた役割

- 現在の保育制度は、昭和20年代、女性の雇用労働者としての就労が一般的でなかった当時、特に支援を要する「保育に欠ける」子どものために骨格がつくられた。その後、関係者の尽力により、家庭の状況等に関わらず子どもの健やかな育ちを支援。
- 平成9年に、従来の措置制度を一部見直し、市町村が利用者の希望を勘案して入所決定する制度へ。しかしながら、待機児童の解消や地域の保育機能の維持など、近年の社会環境の変化による課題に対応しきれていない現状。

### (2) 検討に際しての前提

- 「基本的考え方」に基づき、すべての子どもの健やかな育ちの支援を基本に置くこと、保育の公的性格・特性を踏まえること、人口減少地域等を含めた保育機能の維持、選択できるだけの「質」の確保された「量」の保障・財源確保が不可欠であること等を前提。

### (3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（検討の背景）

#### ① 保育需要の飛躍的増大

- i) 共働き世帯の増加…特に支援を要する子どもの措置としての性格から、多くの子育て家庭が広く一般的に利用するサービスへ
- ii) 大きな潜在需要…未就学児のいる母親の「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との大きなギャップ  
→女性の就業率の高まりに対応し、子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するためには、スピード感ある抜本的拡充が不可欠。

#### ② 保育需要の深化・多様化

- i) 働き方の多様化…子育て期の女性の相当部分はパート等非正規雇用、母親の多くも子どもが小さい間、短時間勤務を希望
- ii) 親支援の必要性の高まり…子育て環境が変化する中、一人ひとりの親と向き合い、成長を支援する必要性
- iii) すべての子育て家庭への支援の必要性…核家族化・地域のつながりの希薄化の中、子育ての孤立感・不安感・負担感が増大

#### ③ 地域の保育機能の維持…待機児童がいる都市部等の一方、人口減少が進み、地域の保育機能の維持が困難となる地域も。

### (3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（検討の背景）（続き）

#### ④ 急速な少子高齢化への対応－社会経済の変化に伴う役割の深化

…女性が「就労」を断念せずに「結婚・出産・子育て」ができる社会の実現を通じ、我が国の社会経済や、年金・医療・介護を含む社会保障制度全体の持続可能性を確保していくという緊急的・国家的課題に関わる新たな役割が期待されるように。

#### ⑤ 多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の要請…年間1兆円の公費投入がある制度となったことに伴う要請

### (4) 現行の保育制度の課題

#### ① スピード感あるサービス量の抜本的拡充が困難

##### i) 利用保障の弱さ

現行制度は、市町村に「保育の実施義務」を課し、市町村の義務履行を通じ、保護者に保育所が利用される仕組み。ただし、「保育の実施義務」には「例外」が有り、保育所が足りなければ、「その他適切な保護」もあり得る(認可外のあっせんでも可)。このように、個人に対する利用保障が弱い上、厳しい財政状況との兼合いから市町村の基盤整備も困難な仕組み。

\* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、認定等でサービスの必要性が客観的に認められれば、例外なく受給権が生じ、保険者又は行政が、義務的にサービス利用に伴う費用を支払う仕組み。

##### ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

保育所の認可権者である都道府県に広い裁量有り。待機児童がいる市町村で客観的基準を満たしていても、必ずしも認可されず。

\* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、客観的基準を満たした事業者は、原則として給付対象として指定される仕組み。

##### iii) 主体間の補助格差や運営費の用途制限等による新規参入抑制

NPOや株式会社は施設整備補助の対象外。また、運営費収入の用途制限により、既存施設による経験を活かした新規開設に制約。

##### iv) 保育の必要性の判断と受入保育所決定の一体実施に伴う需要の潜在化

市町村が保育の必要性の判断と受入保育所決定を一体的に実施。定員より過剰になると、窓口等で需要を潜在化させやすい側面。

#### ② 深化・多様化したニーズへの対応

##### i) 保育の必要性の判断基準のあり方

「保育に欠ける」か否かの判断基準が条例に委ねられており、保育所が足りないと短時間就労は認めないなど、財政状況との兼合い等で基準を厳しくせざるを得ない傾向。また、地域により、母子家庭や虐待事例等の十分な利用確保がなされていない。

##### ii) 保育の必要性の判断基準の内容

夜間や短時間、求職者だと認められにくい、同居親族がいると認められない等。

##### iii) 保護者と保育所との関係性

実情を最も良く理解している保護者・保育所の当事者間で、より良い保育に向けた相互理解や協働をより深めていけるような、より向き合った仕組みの制度的な保障

等

#### (4) 現行の保育制度の課題（続き）

##### ③ 認可保育所の質の向上

i) 最低基準のあり方（居住地域にかかわらず子どもに健やかな育ちを支援する環境を保障しつつ、地域の創意工夫を活かせる仕組みの要請）

ii) 最低基準の内容（子どもの発達保障のための施設設備・従事者の資質・配置のあり方）

iii) 保育士の養成・研修・処遇等（保育の量の抜本的拡充に向けた計画的養成、専門性向上に向けた研修、処遇改善等）

等

##### ④ 認可外保育施設の質の向上

- ・ 現在、約1万箇所の認可外保育施設を約23万人の子どもが利用（認可保育所の施設数の1/2、利用児童数の約1割）。一部の補助・助成を除き、制度的な公費投入はない。
- ・ 個人立の小規模施設が多く、面積基準を満たしているのは6割以上、調理室は約半数、保育士比率は約6割という現状。
- ・ 利用者の6割は、認可保育所と比較の上で、空きがない等の理由で認可外保育施設を利用しており、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するため、最低基準の到達に向けた支援が必要。また、公平性確保のための方策も要検討。

##### ⑤ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

- ・ 現行制度では、過疎地域等のための「小規模保育所」（認可保育所）の制度があるが、定員20人以上が求められる。また、「へき地保育所」（認可外保育施設）であれば10人で足りるものの、財政支援が一定水準にとどまる。一方、人口減少地域では、一般に非常に厳しい財政状況を抱えている中、すべての子どもに地域の子ども集団の中での成長を保障する必要性。

##### ⑥ 多様な保育サービスについて

###### i) 休日保育・夜間保育等

- ・ 現行制度では、実施の可否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず（認可保育所に占める実施率は休日保育3.8%、夜間保育0.3%）。事実上、休日・夜間は認可外保育施設の利用とならざるを得ない場合が多く見られる。

###### ii) 病児・病後児保育

- ・ 現行制度では、実施の可否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず（認可保育所の利用児童約2700人に1箇所、1市町村当たり0.4箇所）。また、現行の補助制度は、施設類型毎の単一な単価設定で、受入人数規模や実績に対応せず。
- ・ 一方、病児・病後児保育は、利用者数の変動が大きく、運営が安定し難い特質。こうした特質と事業実績の双方に配慮した拡充方策が必要。

**(5) 今後の保育制度の姿 —新たな保育の仕組み— (※その実現には財源確保が不可欠であることに留意が必要)**

**〈保育制度のあり方に関する基本的考え方〉**：すべての子どもの健やかな育ちの支援が基本。「質」の確保された「量」の拡充が必要。中期プログラムを踏まえた財源確保とともに必要な改革を行うべき。また、子どもの健やかな育成は「未来への投資」として国が責任をもって取り組むべきもの。国・地方を通じた公的責任の強化が必要。

**① 保育の必要性等の判断**

**i) 基本的仕組み**

- 市町村が保育の必要性・量、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)について、受入保育所の決定とは独立して判断を実施。その旨の認定証明書の交付、認定者の登録管理、待機児童の情報開示を行う。  
→ 需要を明確化し、客観的に必要性が判断された子どもに公的保育を受けることができる地位を付与(例外ない保育保障)  
※ 保育所には、応諾義務(正当な理由なく拒んではならない)と、優先受入義務(母子家庭、虐待等の場合の優先受入)を課す。

**ii) 判断基準の設定**

- 保育対象範囲、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)の基本的事項は、国が基準を設定。その上で地域の実情に応じた基準の設定を可能に(人口減少地域での子ども集団の保障、きめ細かな判断基準等)

**iii) 判断基準の内容**

- パートタイム、早朝・夜間の就労、求職者、同居親族がいる場合でも必要性を認定。
- 専業主婦家庭に対しても、一定量の一時預かりを保障。

**iv) 保障上限量**

- 利用者ごとに、保障上限量(時間)を、例えば週当たり2～3区分程度を月単位で判断。(就労・通勤時間と子どもの生活の連続性等に配慮した適切な保育を行う観点を考慮し、さらに検討。)

**v) 優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)のための仕組み**

- 市町村が優先を判断した子どもについては、保育所に優先受入義務を課す。

**vi) 「欠ける」という用語の見直し**

- 「保育に欠ける」という用語について、例えば「保育を必要とする」など、ふさわしいものに見直す。

**② 保育の提供の仕組み**

**i) 利用保障の基本的仕組み**

- 市町村に、保育を必要とする子どもに質の確保された公的保育が着実に保障されるための以下の実施責務を法制度上課す。
  - ア) 保育の必要性が判断された子どもに、質の確保された公的保育を受けることができる地位を付与(公的保育の保障)
  - イ) 質の確保された公的保育の提供体制確保責務(地域の提供基盤整備責務、最低基準・保育指針等の指導監督、研修実施等)
  - ウ) 利用支援責務(利用調整、公的保育契約の締結・履行支援)
  - エ) 保育の費用の支払い義務

**ii) 利用方式**

- 市町村がア)～エ)の公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を締結。(新たな三者関係)

**iii) 利用者の手続き負担や保育所の事務負担に対する配慮**

- 利用者の申込手続や、事業者の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の関与やコーディネートの仕組みを検討。

### ③ 参入の仕組み

- i) 基本的仕組み : 「質」の確保されたスピード感ある拡充のため、最低基準により客観的に判断。指定制を基本としつつ、検討。
- ii) NPO法人等に対する施設整備補助 : 施設整備費(減価償却費)相当額の運営費上乗せを検討。ただし、集中的整備促進のための補助や、経過期間における改修費用等の補助は維持。(社会福祉法人の特性を考慮)
- iii) 運営費の使途制限 : 他制度の例も参考に見直し。会計基準の適用は引続き検討。株式配当の可否も引続き慎重に検討。
- iv) 多様な提供主体の参入や「量」の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督  
突然の撤退等により、子どもの保育確保が困難とならないような措置(指定基準のあり方等)について、さらに検討。

④ 最低基準 : 客観的基準(最低基準)を満たす事業者を費用の支払いの対象とし、質を確保。

### ⑤ 費用設定

- 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、公定価格(公費による補助額+利用者負担額)。
- 利用量(※実利用量ではなく必要量)に応じた月額単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮。
- 保育料(利用者負担)のあり方については、所得に対する十分な配慮を基本に、今後、具体的あり方を検討。

### ⑥ 費用の支払い方法

- 市町村が、保育の費用の支払い義務を負う。
- 保育料の決定は、国の定める基準の下、市町村が行う。保育料徴収は、具体的方策(市町村と保育所の役割等)をさらに検討。

⑦ 認可保育所の質の向上 : 以下について、保育所保育指針に示された保育を進めるため、財源確保とともに、さらに詳細を検討。

- 保育所に求められる役割、専門性の高まり等に対応した職員配置、保育士の処遇、専門性確保等
- 施設長や保育士の研修の制度的保障、実務経験と研修受講を通じてステップアップが図れる仕組み
- ステップアップした者の配置に対する費用支払い上の評価等による処遇改善
- 保育の質が子どもの育ちに与える影響等について、科学的・実証的な調査・研究により、継続的に検証を行う仕組みを構築 等

### ⑧ 認可外保育施設の質の引上げ

- 最低基準を満たした施設を費用支払いの対象とすることを基本とする。
- 最低基準到達支援(最低基準への到達に向けた一定水準以上の施設に対する一定期間の経過的財政支援)が必要。
- 小規模サービス類型の創設

### ⑨ 地域の保育機能の維持・向上

- 小規模サービス類型の創設、多機能型の支援、人口減少地域において保育所が担ってきた機能のあり方をさらに検討。

### ⑩ 多様な保育サービス

- 休日保育・早朝・夜間保育 : 早朝・夜間帯の保育の基準について、その特性を踏まえ、さらに検討。
- 延長保育・特定保育 : 保障上限量を超える利用に対する財政支援、働き方の見直しを踏まえた負担のあり方を併せて検討。
- 病児・病後児保育 : 事業者参入を促進し、実績を評価しつつ安定的運営も配慮した給付設定。

⑪ 情報公表・評価の仕組み : 職員の雇用形態や経験年数等を含め、質に関わる一定の情報を保育所自身と公的主体が公表。

⑫ 今後の検討 : 今後の検討において、定員別保育単価の維持等、保育関係者からの意見も考慮しながら検討を進める。

## 2 放課後児童クラブについて

### (1) 現行制度の課題

- 保育と同様に、大きな潜在需要に対応した量の抜本的拡充に向け、場所・人材の確保が大きな課題。
- 制度上の位置づけも、市町村の努力義務にとどまっており、利用保障が弱い。質の確保はガイドライン等で対応している。
- 財源面についても、裁量的補助であり、国庫補助基準額と運営費用の実態の乖離が指摘。従事者の処遇も厳しい状況。

### (2) 新たな制度体系における方向性

- 質の確保を図りつつ、量的拡充を図ることが重要。小学校の活用とともに、財源確保と併せ人材確保のための処遇改善が必要。
- 基準の必要性やあり方等、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)、財源面の強化について、さらに検討が必要。

## 3 すべての子育て家庭に対する支援について

### (1) 現行制度の課題

- 各種の子育て支援事業は、市町村の努力義務にとどまっており、実施状況に大きな地域格差。
- とりわけ、一時預かりについては、保育との公費投入の公平性の観点からも、一定の利用保障が求められる。

### (2) 新たな制度体系における方向性

- すべての子育て家庭に対し、子育ての孤立感・不安感・負担感の解消に向け、支援を強化する必要性。
- 一時預かりの保障強化に向け、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)・財源面の強化について、さらに検討が必要。
- 相談援助やサービス利用調整等を含む子育て支援のコーディネート機能の位置づけ、地域子育て支援拠点事業の量的拡充や機能充実、各種事業の担い手の育成等についてさらに検討が必要。制度上の位置づけ、財源のあり方についてもさらに検討。

## 4 情報公表・評価の仕組みについて

- 利用者のより良い選択、サービスの質の確保・向上等に向け、職員の雇用形態や経験年数等を含め、サービスの質に関する一定の情報につき、公的主体による情報公表制度の具体化に向けさらに検討。
- 第三者評価制度については、評価機関の質の向上、受審促進の方策等についてさらに検討。

## 5 財源・費用負担について

- 社会保障国民会議最終報告の指摘のとおり、少子化対策は国の社会経済や社会保障全体の持続可能性の根幹に関わるもの。新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠であるが、必要な負担を次世代に先送りすることはあってはならない。社会全体(国・地方・事業主・個人)で重層的に支え合う仕組みが必要であることを前提に、新たな制度体系の全体像を検討する中で、以下の点について、引き続き検討。
  - ・ 地方負担については、不適切な地域差が生じないような仕組み、また、公立保育所一般財源化の影響を踏まえた議論
  - ・ 事業主負担については、働き方と関連の深いサービスなど受益と負担の連動、働き方の見直しを促進するような仕組み 等

- 今後、本報告を踏まえ、「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」を備えた新たな制度体系の具体化に向け、税制改革の動向も踏まえながら、検討を続けていく。

# 経済財政改革の基本方針 2009

～安心・活力・責任～

(抜粋)

平成 21 年 6 月 23 日

# 経済財政改革の基本方針 2009

## (目次)

<b>第1章 危機克服の道筋</b> .....	1
1. はじめに	1
2. 経済の現状と課題	1
3. 社会の現状と課題	2
4. 「安心と活力」の両立を目指して	3
(1) 「経済の危機」と「社会の危機」への一体的対応	3
(2) 財政健全化と安心社会実現	3
(3) 当面の「最優先課題」(府省に広くまたがる横断的課題)	3
<b>第2章 成長力の強化</b> .....	5
1. 成長戦略の推進	5
(1) 低炭素革命	5
(2) 健康長寿	6
(3) 魅力発揮	6
2. アジア・世界の持続的成長への貢献	7
3. 農政改革	9
4. 地域発の成長	10
5. 中小企業の活性化と研究開発の強化	11
6. 規制・制度改革	12
<b>第3章 安心社会の実現</b> .....	13
1. 生活安心保障の再構築	13
(1) 安心社会とは	13
(2) 安心社会実現の道筋	13
(3) 安心社会に向けての行政基盤の強化	15
2. 安全・生活の確保等	15
3. 防衛・防災・治安等	16
4. 教育の再生	17
<b>第4章 今後の財政運営の在り方</b> .....	18
1. 平成22年度予算の基本的考え方	18
(1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方	18
(2) 平成22年度予算の方向	18
(3) 新たな行政改革の取組	19
2. 財政健全化目標	20
(別紙1) 「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題のうち 2011年度までに実施する重要事項 .....	21
(別紙2) 「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題への 対応策の具体化 .....	23

## 第3章 安心社会の実現

安心社会の実現のために、社会保障の機能強化・効率化と雇用を軸とした生活安心保障の再構築を進める。その財源については、第1章 4. (2)の基本方針に従って確保する。また、消費者政策を始めとする安全・生活の確保等、防衛・防災・治安等や教育の再生に取り組む。

### 1. 生活安心保障の再構築

#### (1) 安心社会とは

- ・「安心社会」とは、国民が生き生きと働く機会が確保され、働くことが報われる公正で活力ある社会であり、また、人が助け合い、いたわり合い、支え合う社会である。こうした安心社会を実現するためには、現役世代支援も含めて、全生涯・全世代を通じての「切れ目のない生活安心保障」を再構築する必要がある。
- ・このため、持続可能性を確保しながら、社会保障の機能強化・効率化を図ることにより、高齢者施策を中心とする社会保障の「ほころび」に対応する。加えて、人生前半の安心保障について、若年層の雇用を軸とした生活安心保障を再構築するとともに、子どもの成長過程や生活に対応して少子化対策を抜本的に拡充し、社会の「安心」と「活力」を両立させる必要がある。

#### (2) 安心社会実現の道筋

- ・上記の生活安心保障を再構築する取組を、中期的に下記の3つの局面に沿って同時に進める。その際、新たな費用負担を伴う施策については、国民の納得が得られるよう税制抜本改革を実施する前までに、改革内容や費用額を具体的に明らかにする。あわせて、格差の是正・固定化防止等の政策で、少子化対策に含まれる政策については、「中期プログラム」の枠内での確立・制度化を検討する。

##### ① 安心再構築局面（2009年度～2011年度頃）

- ・この期間においては、優先課題の着実な実施と安心基盤の設計を行う。
- ・「中期プログラム」で示された社会保障の機能強化・効率化のうち、2011年度までに実施すべき重要事項については、先般成立した平成21年度第1次補正予算<sup>27</sup>で対処することとなっている優先課題など（別紙1参照）を軸に、着実に実行に移す。
- ・上記社会保障の機能強化・効率化のうち、2010年代半ばに向けた取組については、税制抜本改革の検討にあわせて、「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題（別紙2参照）を軸に検討を進め、対応策の具体化を行う。
- ・子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）について、財源確

<sup>27</sup> 「平成21年度一般会計補正予算（第1号）」（平成21年5月29日）

保方策とあわせ、制度設計の論点を含めて検討する。

- ・ 幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供、財源確保方策とあわせた幼児教育の無償化について総合的に検討する。
- ・ 雇用・生活保障セーフティネット（職業能力開発と一体となった求職者の所得保障）の整備・改善の財源の在り方を含めた検討、職業訓練やジョブ・カード制度の拡充、高等教育における職業適性診断等職業指導の推進、国と地方の連携による地域のニーズに対応した職業能力開発の実施、非正規雇用から正規雇用への転換促進、非正規雇用の待遇格差の是正（社会保険の適用拡大など）、仕事と生活の調和の推進など、雇用を軸とした生活安心保障政策の再構築を行う。
- ・ 高齢者医療制度について、高齢者の心情等に配慮しつつ、より良い制度への見直しを着実に進める。
- ・ 高額療養費制度等について、患者負担の現状や医療保険財政の状況等を踏まえつつ、その在り方を検討する。
- ・ 住まい・まちづくりと連動した単身高齢者等への支援（都市部を始めとするケア付き住宅や介護施設・拠点の整備、日常生活・見守りの支援、住替えの支援等）を強化する。

### ② 安心回復局面（2011年度頃～2010年代半ば）

この期間においては、持続可能な財政構造の確立にあわせて、安心基盤を重点的に整備する。

- ・ 安定財源を確保した上で、2015年までの「医療・介護及び子育てサービス・人材整備」目標を実現する。
- ・ 幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供を推進する。
- ・ 子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）の検討を踏まえた対応、所得課税や資産課税の見直しを通じた格差是正を行う。
- ・ 修学困難な高校生・大学生への公平な教育機会の確保のための制度（授業料減免等教育費負担の軽減）の質的充実・拡大、若年層の人材投資（留学・研修への支援）の拡充を行う。

### ③ 安心充実局面（2010年代半ば～2020年代初め）

この期間においては、団塊世代が年金生活に入る本格的な高齢時代到来も踏まえながら、各世代に対応したきめ細やかな以下の施策を通じて、安心の充実を図る。

- ・ 若者世代：国際性や専門性が発揮できるような集中的な人材投資。
- ・ 子育て世代：少子化傾向の反転につながる充実した子育てと就労の両立支援策。
- ・ 働き盛りの中年世代：地域参加とリカレント教育（社会人に対する再教育）等を通じた複線化したキャリアパスの形成支援。
- ・ 高齢世代：雇用や地域活動への参加機会の確保等を通じた「生涯現役社会」の促進、地域の中での生活支援・介護体制の整備。

### (3) 安心社会に向けての行政基盤の強化

- ・安心社会に向けた行政基盤を強化するため、国民への総合的なサービスの提供、関係主導にふさわしい規模、地方分権の徹底、官民挙げた人材の投入などの視点を踏まえ、現行の行政組織の見直し・再編へ向けた検討を行う。
- ・子育て支援、仕事と子育ての両立などの「少子化対策」や、困難を抱える子ども・若者を助け、自立させるための対策を始めとする各般の「子ども・若者支援策」を総合的に推進するため、内閣府の体制を強化する。

## 2. 安全・生活の確保等

### ① 消費者政策等

- ・消費者庁を創設するとともに、地方の相談窓口の充実や消費者教育の一体的な取組を図るなど、消費者行政を推進する。
- ・公文書管理法制を確立し、国立公文書館を中心に公文書管理の体制を整備する。
- ・輸入食品の監視等、食品の安全性の確保に係る取組を推進する。
- ・契約内容の適正化等安心して民間賃貸住宅等に居住できる市場環境を整備する。

### ② 生活支援等

- ・障害者の生活支援や就労支援、雇用維持・拡大等の施策を進めるとともに、「自立支援法」<sup>28</sup>を見直す。
- ・児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化を図る。
- ・生活困窮者、失業者等に対する相談支援を推進する。
- ・男女共同参画センターや女性センターなどによる女性のライフコースを通じた相談やネットワーク構築の推進を支援する。また、女性の就業支援を推進する。
- ・子ども等への日本語指導等を含めた定住外国人への支援を推進する。
- ・公的賃貸住宅への子育て支援施設の併設等を推進する。
- ・生涯を通じて歯及び口腔の健康を保持する社会を目指し、8020運動<sup>29</sup>を推進する。
- ・がんの総合的な対策を講ずるとともに、難病対策を推進する。原爆被爆者対策を総合的に推進する。
- ・新型インフルエンザ対策について、これまでの取組状況も踏まえ、国際的な協力も含め、万全の対応を図る。
- ・子どもの健康と環境に関する研究の推進等、国民の安心を環境面で確保する。

<sup>28</sup> 「障害者自立支援法」(平成17年法律第123号)

<sup>29</sup> 80歳になっても自分の歯を20本以上保つことを目標とした歯科保健の普及啓発活動。

### 3. 防衛・防災・治安等

#### ① 防衛

- ・北朝鮮によるミサイル発射、核実験など厳しさを増す安全保障環境に適切に対処するとともに、任務の多様化・国際化への対応を図るため、人的基盤や情報機能の重要性も踏まえつつ、「防衛計画の大綱」<sup>30</sup>の修正等の検討を進め、国の諸施策との調和を図る中で、効率的な防衛力の整備を着実に推進する。
- ・米軍再編関連措置を着実に進める。
- ・選択と集中の考え方の下、真に必要な防衛生産・技術基盤の確立に努めるとともに、防衛調達等の改革を実施する。

#### ② 防災

- ・集中豪雨の増加等の自然環境の変化も考慮しつつ、大規模地震、大規模水害・土砂災害、津波・高潮、豪雪、火山噴火等への防災・減災対策、渇水対策、社会資本ストックの予防保全対策、消防を戦略的・重点的に実施する。災害時等の安全な通行を確保するための道路整備、学校等の耐震化について、引き続き推進する。
- ・「宇宙基本計画」及び「地理空間情報活用推進基本計画」<sup>31</sup>に基づき、衛星による測位・監視技術等の活用による災害・安全保障情報の迅速な提供等を推進する。
- ・地籍整備を推進する。

#### ③ 治安等

- ・「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」<sup>32</sup>を進め、「世界一安全な国、日本」を目指す。また、犯罪の見逃し防止及び公衆衛生の向上のため、法整備に向けた動きも踏まえつつ、死因究明制度に係る施策を着実に推進する。
- ・海賊対策、海上保安の確保等海洋の安全、密輸阻止等の水際対策を推進する。
- ・「第8次交通安全基本計画」<sup>33</sup>に基づく取組を推進し、今後10年間で交通事故死者数の半減を目指す。また、「地域自殺対策緊急強化基金」の活用などを通じ、自殺対策を強化する。
- ・「官邸における情報機能の強化の方針」を踏まえ、内閣の情報機能を強化する。
- ・「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第2次行動計画」等を着実に実施する。
- ・北方領土隣接地域の特殊事情等にかんがみ、交流等事業、隣接地域の振興、後継者の育成等を推進する。
- ・司法制度改革の一環として、裁判員制度の円滑な実施・定着及び日本司法支援センターの業務と体制の充実を図る。
- ・地域の暮らしを守る鳥獣被害対策を着実に推進する。

<sup>30</sup> 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成16年12月10日閣議決定）

<sup>31</sup> 「地理空間情報活用推進基本計画」（平成20年4月15日閣議決定）

<sup>32</sup> 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」（平成20年12月22日）

<sup>33</sup> 「第8次交通安全基本計画」（平成18年3月14日）

## 4. 教育の再生

- ・ 「教育基本法」<sup>34</sup>の理念を実現し、公平な教育機会を確保するため、公教育の質の向上を図る。そのため、「教育振興基本計画」<sup>35</sup>に基づき、①初等中等教育については、新学習指導要領の円滑な実施、幼児教育、特別支援教育、国語教育、外国語教育、徳育や読書・体験活動の充実、「スクール・ニューディール」構想の推進、教員が一人一人の子どもと向き合う環境づくり、教職員定数の適正化や多様な手段を通じた学校のマンパワーの充実、学校の事務負担軽減、教育的観点からの学校の適正配置、②高等教育については、国際的に開かれた大学づくり、高等教育の教育研究基盤の充実、競争的資金の拡充などの新たな時代に対応した教育施策に積極的に取り組む。
- ・ 安心して教育が受けられる社会の実現に向けて、各学校段階の教育費負担に対応するため、所要の財源確保とあわせた中期的な検討を行いつつ、当面、軽減策の充実を図る。
- ・ スポーツが人間形成に重要な役割を果たすことにかんがみ、武道教育の推進や、スポーツ立国を目指し、オリンピック等の招致、国際競技力の向上、地域スポーツの振興、これらのための体制の充実などを推進する。「青少年育成施策大綱」に基づく青少年の健全育成や、「食育推進基本計画」<sup>36</sup>に基づく食育を推進する。日本文化の発信や文化財の保存・活用、子どもの文化芸術体験など文化芸術を振興するため、総合的な施策を推進する。

---

<sup>34</sup> 「教育基本法」（平成 18 年法律第 120 号）

<sup>35</sup> 「教育振興基本計画」（平成 20 年 7 月 1 日閣議決定）

<sup>36</sup> 「食育推進基本計画」（平成 18 年 3 月 31 日）

## 第4章 今後の財政運営の在り方

「短期は大胆、中期は責任」との観点から、今後の財政運営を行う。

### 1. 平成22年度予算の基本的考え方

#### (1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方

- ・我が国経済は、雇用情勢の一層の悪化が懸念されるものの、輸出や生産に明るい動きが見られ、「経済危機対策」を含む累次の景気対策の着実な実施により、景気は底割れが回避され、先行きは緩やかに持ち直していくことが期待される。
- ・平成22年度においては、世界経済の改善に応じて外需が回復するとともに、対策の効果が引き続き発現し、民需の持ち直しの動きが徐々に進展していくことが見込まれ、景気の回復が確かなものとなることが期待される。
- ・しかしながら、雇用の大幅な調整、物価の下押し圧力によるデフレ懸念、世界の景気後退長期化のおそれ等の我が国経済を下振れさせるリスクが存在することに留意する必要がある。
- ・政府は、引き続き景気回復を最優先で進める。「経済危機対策」においては、多年度を視野に入れ、時宜を得た様々な施策を講ずることとしており、これらを着実に実施することにより景気を回復させるとともに、中長期的に、日本経済の成長力を高めていく。また、本「基本方針2009」に基づき、安心と活力を両立させる国づくりへの取組を加速する。
- ・経済危機的状況に照らし、果断な対応を適時適切に図る。

#### (2) 平成22年度予算の方向

- ・平成22年度予算は、持続的な経済成長と財政健全化の両立を図る上で重要な予算である。「基本方針2006」等<sup>37</sup>を踏まえ、無駄の排除など歳出改革を継続しつつ、安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をするなど安心と活力の両立を目指して現下の経済社会状況への必要な対応等を行う。

#### (安心と活力のための予算編成)

- ・上記の基本姿勢に沿って、昨年度とは異なる概算要求基準を設定し、メリハリの効いた予算編成を行う。
- ・経済社会状況への対応等として、「第1章 4. (3) 当面の『最優先課題』」とともに、「第2章 成長力の強化」、「第3章 安心社会の実現」に述べた取組を推進する。そのため、予算面において所要の対応を行うことを含め、予算配分

<sup>37</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)、「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)等

の重点化・効率化を行う。

- ・各府省の予算要求に当たっては、成果目標を掲げ、事後評価を十分に行い、予算の重点化に活用するなど、PDCAサイクルを着実に実施する。

### (3) 新たな行政改革の取組

- ・ 不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底を継続していく。
- ・ 簡素にして温かい政府を創るため、「量の改革」とともに、政府全体としての具体的な取組方針<sup>38</sup>に基づく「質の改革」を進める。
- ・ 国民全体の奉仕者として、責任を自覚して職務を遂行する等のため、国家公務員制度改革を着実に実行する。
- ・ 新たな定員合理化計画（5年間で10%以上）を策定するとともに、「出先機関改革に係る工程表」<sup>39</sup>に沿って出先機関の事務・権限の移譲に伴う人員の地方移管等を進めるための取組を行う。
- ・ 人事院に対し、今夏勧告時に地域別官民給与の実態を公表し、その状況も踏まえつつ、俸給表水準について必要な見直しを検討するよう要請<sup>40</sup>している。
- ・ 独立行政法人について、来年度に中期目標期間が終了する統合予定法人の見直しを前倒す等により、「独立行政法人整理合理化計画」<sup>41</sup>を確実に実施する。
- ・ 独立行政法人、特殊法人等、国と特に密接な関係を持つ公益法人等における役員の報酬・退職金について、「公務員制度改革大綱に基づく措置について」等<sup>42</sup>の趣旨を踏まえ点検を行う。
- ・ 重要対象分野である地震対策及び医師確保対策の政策評価を推進する。

<sup>38</sup> 『「質の行政改革」に関する取組方針』（平成21年6月19日）

<sup>39</sup> 「出先機関改革に係る工程表」（平成21年3月24日）

<sup>40</sup> 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成20年11月14日閣議決定）

<sup>41</sup> 「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）

<sup>42</sup> 「公務員制度改革大綱に基づく措置について」（平成14年3月29日）、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）、「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定、平成18年6月16日一部改正）、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成20年11月14日閣議決定）、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（平成8年9月20日閣議決定、平成18年8月15日一部改正）

## 2. 財政健全化目標

「短期は大胆、中期は責任」との方針の下、経済成長や社会保障制度を持続可能なものとするため、以下の目標を掲げ、財政健全化の取組を進める。

- ・ 財政の持続可能性を確保するため、財政健全化目標の基本として国・地方の債務残高対GDP比を位置付け、これを2010年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる。
- ・ このため、今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス<sup>43</sup>黒字化の確実な達成を目指す。さらに、我が国の債務残高が他国に類例を見ないほどの高い水準にあることから、利払い費を含む財政収支の均衡を視野に入れて、収支改善努力を続ける。
- ・ 当面の経済財政運営に当たっては、まずは景気を回復させ、5年を待たずに国・地方のプライマリー・バランス赤字（景気対策によるものを除く）の対GDP比を少なくとも半減させることを目指すが、この目標については、現下の世界経済等の流動的要素にかんがみ、時宜に応じた検証を行う。

---

<sup>43</sup> プライマリー・バランスは、基礎的（初期的）財政収支を意味する。

「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題のうち2011年度までに実施する重要事項

### 共通

- ・ 社会保障番号・カード（仮称）を2011年度中を目途に導入する。それに向け、省庁横断的な検討や実証実験の結果を踏まえた制度設計を行う。
- ・ あわせて、番号・カードを活用した社会保障サービスの向上・創設の検討を行う。

### 医療・介護

#### （医療）

- ・ 地域医療再生のため、5年間程度の基金を都道府県に設置し、地域全体での連携の下、計画に従って、以下の事業を地域の実情に応じて実施して、地域医療再生・強化を図る。  
（平成21年度第1次補正予算）
  - － 医療機能連携のための施設・IT基盤の整備
  - － 医療機関の役割分担・機能分化の推進
  - － 大学病院等と連携した医師派遣機能の強化
  - － 医師事務作業補助者の配置 等
- ・ 2013年度からの都道府県医療計画の改定に向け、急性期医療の新たな指針を作成する。
- ・ 2010年度に見込まれる診療報酬改定において、「選択と集中」の考え方にに基づき、診療報酬の配分の見直しを行うとともに、救急、産科等の体制強化などの方策を検討する<sup>44</sup>。
- ・ 地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等人材確保対策を講ずる。
- ・ 看護師等の専門性を更に高めるとともに、医師と看護師等との役割分担が可能な行為を一層明示・普及し、業務範囲と責任の所在を明確にしつつ、チーム医療・役割分担を積極的に推進する。
- ・ 医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援を行う。（平成21年度第1次補正予算）
  - － がん、小児等の未承認薬等の開発支援、審査の迅速化を図る。
  - － 新型インフルエンザ対策のため、全国民分のワクチン開発・生産期間を大幅に短縮する体制（現在1年半～2年→約半年）を5年以内に整備する。
- ・ 後発医薬品の使用促進等、医療の効率化を進める。
- ・ 「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」を踏まえ、2011年度当初までのレセプトの原則完全オンライン化を進める。

<sup>44</sup> 診療報酬点数の設定に関しては、社会保障審議会医療保険部会及び医療部会において策定される「診療報酬改定の基本方針」に基づき、中央社会保険医療協議会への諮問・答申を経て行われる。

### (介 護)

- ・ デイサービスセンター等を併設した公的賃貸住宅の整備を進める。
- ・ 特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム等の緊急整備を進める。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 2009年度のプラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善を図る。
- ・ 介護職員の処遇改善に取り組む事業者に対し助成を行う。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 介護経験のない離職者等に対する職業訓練、潜在的有資格者の再就職支援、現に働く介護人材の資格取得等のキャリアアップ支援などを行う。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 2009年度の介護報酬改定の事後検証も踏まえ、介護報酬の在り方について、望ましい地域包括ケアの観点から検討を進める。

### (医療と介護の連携)

- ・ 医療と介護が連携したサービスを提供するための診療報酬と介護報酬の同時改定(2012年度見込)に向けた検討を進める。

### 少子化対策

- ・ これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の在り方の検討を進め、税制改革の動向を踏まえつつ、必要な法制上の整備を図る。
- ・ 「安心こども基金」(2010年度まで)等により、保育所・放課後児童クラブの整備、家庭的保育、小規模保育など保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大を進めるとともに、放課後子どもプランを推進する。
- ・ 一時預かりサービスの利用助成と普及、地域子育て支援拠点等の基盤整備など、すべての子ども・家庭を対象とする子育て支援サービスの整備を進める。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 社会的養護等の特別の支援を必要とする子ども達等へのサービスを拡充する。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 妊婦健診への公費負担を通常必要とされる14回程度まで拡充する。(平成20年度第2次補正予算<sup>45)</sup>)
- ・ 「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及びその「行動指針」に基づいた取組を推進する。
- ・ 「育児・介護休業法」<sup>46)</sup>の改正及び「次世代育成支援対策推進法」<sup>47)</sup>の改正を踏まえ、企業における仕事と家庭の両立を進める。
- ・ これらの取組を踏まえつつ、年内を目途に新しい「少子化社会対策大綱」を策定する。

<sup>45)</sup> 「平成20年度補正予算(第2号)」(平成21年1月27日)

<sup>46)</sup> 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」(平成3年法律第76号)

<sup>47)</sup> 「次世代育成支援対策推進法」(平成15年法律第120号)

「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題への対応策の具体化

	2010年代半ばに向けた取組の方向	左記実現のために税制抜本改革を実施する前に具体案を検討すべき事項
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・低年金・無年金者対策の推進</li> <li>・在職高齢年金制度の見直し</li> <li>・育児期間中の保険料免除 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保険料免除制度の見直し、受給資格期間の見直し、厚生年金適用拡大、保険料追納の弾力化</li> <li>・就労する高齢者への年金支給停止の在り方</li> <li>・育児期間中の保険料免除の対象者の範囲</li> </ul>
医療・介護	<p>(医療)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・急性期医療の機能強化、在宅医療等地域で支える医療・地域連携の強化</li> <li>・医師と看護師等との役割分担の推進</li> <li>・新技術、効率化への対応 など</li> </ul> <p>(介護)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護サービス基盤の強化、地域包括ケアの実現</li> <li>・介護従事者の確保・定着支援 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015年における、急性期医療の職員配置、医療・介護のマンパワー数、機能別の病床数、救命救急センター数、ICUベッド数、平均在院日数、一人当たり病院医師の業務量減、居宅サービス・介護保険施設等の介護サービスの量、などの目標（「医療・介護サービス・人材整備目標」）</li> </ul>
少子化対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の導入と、その下での給付・サービスの抜本的拡充</li> <li>・すべての子ども・家庭を対象とする一時預かりサービスの充実や地域子育て支援拠点の整備 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015年における、保育所・家庭的保育・企業内保育所・認定こども園の定数、保育士数、放課後児童クラブ数、一時預かりサービス拠点数、地域子育て支援拠点数、などの目標（「子育てサービス・人材整備目標」）</li> </ul>

## 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた 「中期プログラム」

平成20年12月24日  
閣議決定  
平成21年6月23日  
一部改正

### I. 景気回復のための取組

- (1) 世界経済の混乱から国民生活を守り、2008年度を含む3年以内の景気回復を最優先で図る。このため、政府・与党においては、景気回復期間中に、減税措置及び定額給付金を税制抜本改革を前提に時限的に行うことを含め、累次の景気対策（安心実現のための緊急総合対策、生活対策、生活防衛のための緊急対策及び経済危機対策）を着実に実施する。特に、景気後退の影響が大きい雇用、企業の資金繰り、生活者支援等の面で、様々な政策手段を適切に活用しながら、最大限の努力を傾注する。また、政府は日本銀行と一体となって適切な経済運営に万全を期す。
- (2) あわせて、世界の潮流変化を先取りした経済成長の実現に向け、日本の底力を最大限に発揮させる「未来開拓戦略」等を推進する。

### II. 国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保

安心強化の3原則

- 原則1. 中福祉・中負担の社会を目指す。
- 原則2. 安心強化と財源確保の同時進行を行う。
- 原則3. 安心と責任のバランスの取れた安定財源の確保を図る。

#### 1. 堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度の構築

急速に進む少子・高齢化の下で国民の安心を確かなものとするため、我が国の社会保障制度が直面する下記の2つの課題に同時に取り組み、

堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

- (1) 「社会保障国民会議最終報告」（2008年11月4日）などで指摘される社会保障制度の諸問題や「中福祉」のほころびに適切に対応し、その機能強化と効率化を図ることにより、国民の安心につながる質の高い「中福祉」を実現する。
- (2) 社会保障制度の財源（保険料負担、公費負担及び利用者負担）のうち、公費負担については、現在、その3分の1程度を将来世代へのつけまわし（公債）に依存しながら賄っている。こうした現状を改め、必要な給付に見合った税負担を国民全体に広く薄く求めることを通じて安定財源を確保することにより、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

## **2. 安心強化と財源確保の同時進行**

国民の安心強化と持続可能で質の高い「中福祉」の実現に向けて、年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策について、基礎年金の最低保障機能の強化、医療・介護の体制の充実、子育て支援の給付・サービスの強化など機能強化と効率化を図る。このため、別添の工程表で示された改革の諸課題を軸に制度改正の時期も踏まえて検討を進め、確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る。

## **3. 安心と責任のバランスの取れた財源確保**

- (1) 社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは税制抜本改革の一環として実現する。
- (2) この際、国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用について、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。  
このため、2010年代半ばにおいては、基礎年金国庫負担割合の2

分の1への引上げに要する費用をはじめ、上記2. に示した改革の確立・制度化及び基礎年金、老人医療、介護に係る社会保障給付に必要な公費負担の費用を、消費税を主要な財源として安定的に賄うことにより、現世代の安心確保と将来世代への責任のバランスを取りながら、国・地方の安定財源の確保への第一歩とする。

具体的には、上記の社会保障給付及び少子化対策に要する費用の状況や将来見通し、財政健全化の状況等を踏まえて、税制の抜本改革法案の提出時期までに、その実施方法と合わせて決定する。

### Ⅲ. 税制抜本改革の全体像

#### 経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の3原則

- 原則1. 多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの実施時期を明示しつつ、段階的に実行する。
- 原則2. 潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。
- 原則3. 消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

#### 1. 税制抜本改革の道筋

- (1) 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、2008年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

- (2) 消費税込収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税込収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税込収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税込収はすべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

## 2. 税制抜本改革の基本的方向性

社会保障の安定財源確保を始め、社会における様々な格差の是正、経済の成長力の強化、税制のグリーン化など我が国が直面する課題に整合的かつ計画的に対応するため、下記の基本的方向性により更に検討を進め、具体化を図る。

- (1) 個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。金融所得課税の一体化を更に推進する。
- (2) 法人課税については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベースの拡大とともに、法人実効税率の引下げを検討する。
- (3) 消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額がいわゆる確立・制度化された年金、医療及び介護の社会保障給付と少子化対策に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討する。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等総合的な取組みを行うことにより低所得者の配慮について検討する。
- (4) 自動車関係諸税については、税制の簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討する。

- (5) 資産課税については、格差の固定化防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベースや税率構造等を見直し、負担の適正化を検討する。
- (6) 納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る。
- (7) 地方税制については、地方分権の推進と、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める。
- (8) 低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化を推進する。

#### IV. 今後の歳出改革の在り方

##### 歳出改革の原則

- 原則 1. 税制抜本改革の実現のためには不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底の継続を大前提とする。
- 原則 2. 経済状況好転までの期間においては、財政規律を維持しつつ、経済情勢を踏まえ、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う。
- 原則 3. 経済状況好転後においては、社会保障の安定財源確保を図る中、厳格な財政規律を確保していく。

- (1) 経済状況が好転するまでの期間においては、景気回復と財政健全化の両立を図る観点から、財政規律を維持しつつ、経済情勢を踏まえて、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う。
- (2) 経済状況が好転した以降においては、社会保障の安定財源確保に向けて消費税を含む税制抜本改革を実行していく中、景気の後退により悪化した財政を建て直すべく、厳格な財政規律を確保していく。  
具体的には、国・地方を通じ、社会保障、非社会保障の各部門について、以下の基本的方針の下にたゆまざる改革を実行することとする。

(社会保障部門)

- ・ 「中福祉」に見合ったサービス水準を確保するべく、安定財源の確保と並行して社会保障の機能強化を図るとともに、コスト縮減、給付の重点化等の効率化を進める。

(非社会保障部門)

- ・ 非社会保障部門全体として、国民のニーズ等の変化を踏まえつつ、規模を拡大しないことを基本とし、効果的・効率的な公共サービスの提供を進める。

## V. 中期プログラムの準備と実行

### 準備と実行に関する原則

原則 1. 経済好転後の速やかな施行のために、税制抜本改革の実施時期に先立ち、制度的準備を整える。

原則 2. 国民の理解を得ながら「中期プログラム」を確実に実行するため、税制抜本改革の道筋を立法上明らかにする。

- (1) 経済好転後の税制抜本改革等の速やかな施行のために、その実施時期に先立ち、改革の内容の具体化を進めるとともに、法案その他の制度的準備を整える。政府においては、経済財政諮問会議や政府税制調査会などで行われる議論も踏まえつつ、関係省庁が連携してそのための検討に着手する。
- (2) 2009 年度（平成 21 年度）の税制改正に関する法律の附則において、前記の税制抜本改革の道筋及び基本的方向性を立法上明らかにする。（「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）において措置済み）
- (3) 基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げについては、2004 年（平成 16 年）年金改正法に沿って、前記の税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で、恒久化する。2009 年度及び 2010 年度の 2 年間は、臨時の財源を手当てすることにより、基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 とする。なお、Ⅲ. 1. (1)における「予期せざる経済変動」に対応する場合には、それまでの間についても、臨時の財源を手当て

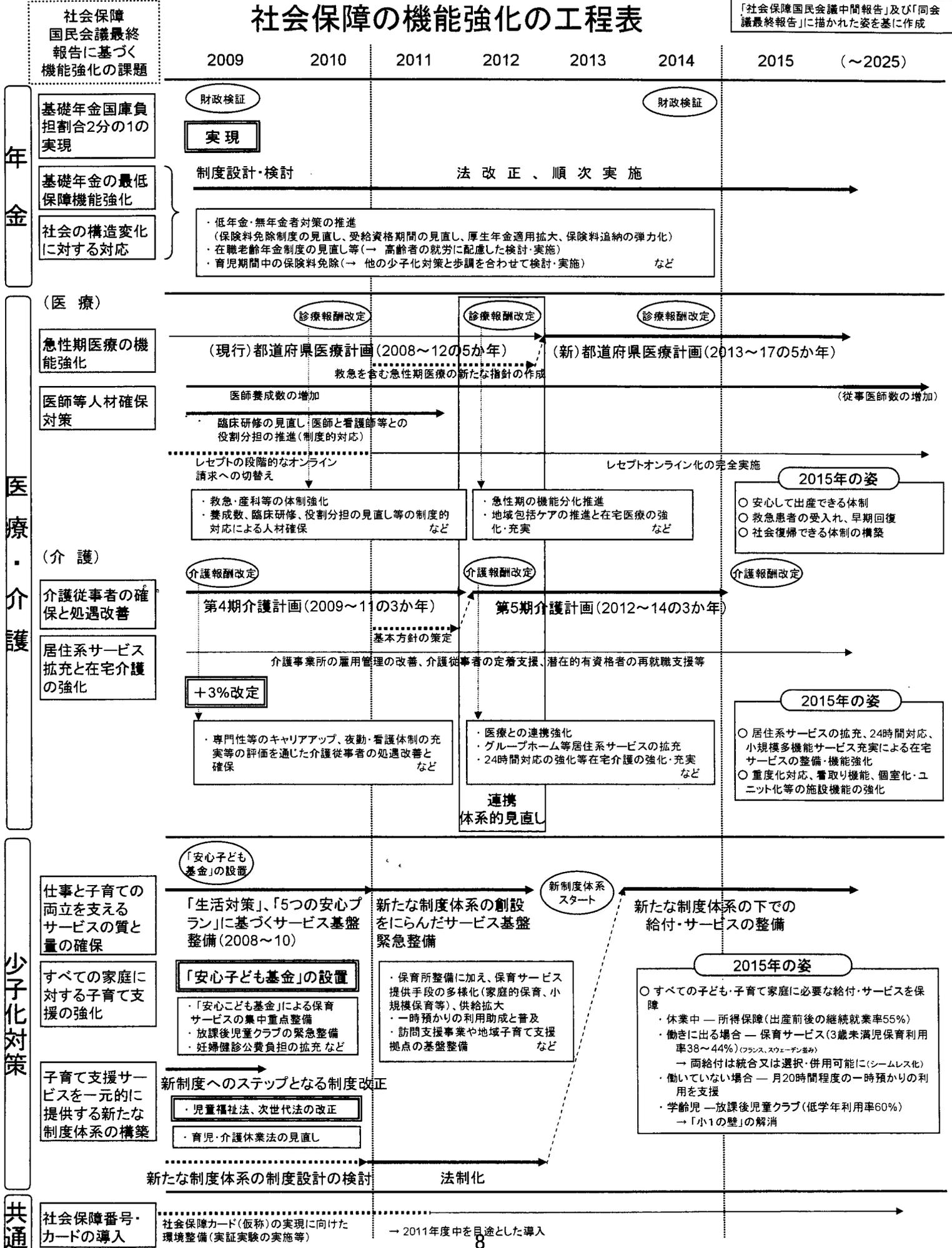
することにより、基礎年金国庫負担割合を2分の1とする措置を講ずるものとする。

- (4) 「経済危機対策」及び関連補正予算において時限的に講じられた社会保障の機能強化の措置のその後の対応については、「経済財政改革の基本方針2009」における社会保障の機能強化の必要性の観点等を踏まえつつ、財源確保と併せて検討する。

(了)

# 社会保障の機能強化の工程表

「社会保障国民会議中間報告」及び「国民会議最終報告」に描かれた姿を基に作成



○持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」  
(平成 20 年 12 月 24 日閣議決定)

改正案	現行
<p><b>I. 景気回復のための取組</b></p> <p>(1) 世界経済の混乱から国民生活を守り、<u>2008 年度</u>を含む 3 年以内の景気回復を最優先で図る。このため、政府・与党においては、景気回復期間中に、減税措置及び定額給付金を税制抜本改革を前提に時限的に行うことを含め、<u>累次の景気対策（安心実現のための緊急総合対策、生活対策、生活防衛のための緊急対策及び経済危機対策）</u>を着実に実施する。特に、景気後退の影響が大きい雇用、企業の資金繰り、生活者支援等の面で、様々な政策手段を適切に活用しながら、最大限の努力を傾注する。また、政府は日本銀行と一体となって適切な経済運営に万全を期す。</p> <p>(2) あわせて、世界の潮流変化を先取りした経済成長の実現に向け、日本の底力を最大限に発揮させる<u>「未来開拓戦略」</u>等を推進する。</p> <p><b>II.</b> (略)</p> <p><b>III. 税制抜本改革の全体像</b></p> <p>1. 税制抜本改革の道筋</p> <p>(1) 基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、<u>2008 年度</u>を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ば</p>	<p><b>I. 景気回復のための取組</b></p> <p>(1) 世界経済の混乱から国民生活を守り、<u>今年度</u>を含む 3 年以内の景気回復を最優先で図る。このため、政府・与党においては、景気回復期間中に、減税措置及び定額給付金を税制抜本改革を前提に時限的に行うことを含め、<u>当面、総額 75 兆円規模の景気対策（安心実現のための緊急総合対策、生活対策及び生活防衛のための緊急対策）</u>を着実に実施する。特に、景気後退の影響が大きい雇用、企業の資金繰り、生活者支援等の面で、様々な政策手段を適切に活用しながら、最大限の努力を傾注する。また、政府は日本銀行と一体となって適切な経済運営に万全を期す。</p> <p>(2) あわせて、世界の潮流変化を先取りした経済成長の実現に向け、日本の底力を最大限に発揮させる<u>成長戦略</u>を具体化し、推進する。</p> <p><b>II.</b> (略)</p> <p><b>III. 税制抜本改革の全体像</b></p> <p>1. 税制抜本改革の道筋</p> <p>(1) 基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、<u>今年度</u>を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年</p>

までに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

(2) (略)

2. (略)

IV. (略)

#### V. 中期プログラムの準備と実行

(1) (略)

(2) 2009 年度（平成 21 年度）の税制改正に関する法律の附則において、前記の税制抜本改革の道筋及び基本的方向性を立法上明らかにする。（「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）において措置済み）

(3) (略)

(4) 「経済危機対策」及び関連補正予算において時限的に講じられた社会保障の機能強化の措置のその後の対応については、「経済財政改革の基本方針 2009」における社会保障の機能強化の必要性の観点等を踏まえつつ、財源確保と併せて検討する。

代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

(2) (略)

2. (略)

IV. (略)

#### V. 中期プログラムの準備と実行

(1) (略)

(2) 2009 年度（平成 21 年度）の税制改正に関する法律の附則において、前記の税制抜本改革の道筋及び基本的方向性を立法上明らかにする。

(3) (略)

(新設)

第1回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会	参考資料5
平成21年8月5日	

安心と活力の日本へ  
(安心社会実現会議報告)

平成21年6月15日

安心社会実現会議

## 目次

前文	1
I 日本型の安心社会と自由市場経済	2
1 日本型の安心社会とは何か	2
2 社会的公正と自由市場経済の統合	2
II 人生を通じた切れ目のない安心保障	3
1 雇用をめぐる安心	3
2 安心して子どもを産み育てる環境	4
3 学びと教育に関する安心	5
4 医療と健康の安心	5
5 老後と介護の安心	6
III 安心社会実現に向けて求められる役割と責任	7
1 無駄のない高機能な政府へ	7
2 安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成	8
3 安心社会実現への役割と責任	9
4 取り組むべき優先課題	10
IV 安心社会実現に向けての道筋	11
1 持続可能な安心社会の構築	11
2 2010年代半ばまでに達成すべきこと	12
3 2020年代初頭までに達成すべきこと	13
別紙 本会議において指摘された優先課題	15

## 前文 日本の目指す国家像と社会の姿

グローバルな経済秩序の変容と金融危機を背景に、日本の経済と社会をめぐる状況は依然として厳しい。先行きの不透明さゆえに、悲観的な気分の広がりも見られる。未曾有の危機という言葉も行き交う。だが、今は行動の時である。

振り返ってみると日本は、これまで何度も経済危機を打開し、転換期の試練を乗り越えてきた。その度にこの国は、経済力を強め、安定の度合いを高め、非西欧世界の発展モデルとなってきた。それを可能にしたのは、家族と子供たちの豊かな未来を願う人々の思いであり、困難に立ち向かっていく国民一人ひとりの知恵と勇気であった。

日本の政治は、こうした国民の思いに応え、知恵と力を結集して、直ちに行動に移らねばならない。一刻も早く見通しの悪い霧のなかを抜け出て、21世紀の日本を、新たな安定と繁栄の軌道に乗せていかなければならない。

そのために私たちは、「安心社会」のビジョンを掲げ、経済成長戦略との一体化を図りながら、これを実現していく必要がある。厳しい経済環境のなかであるからこそ、国民が安心して働き能力を発揮できる社会を構築することは、社会が活力を蘇らせるための必須の条件である。年齢性別を問わず社会に参加し、挑戦できる社会をつくりださなければならない。制度の裏付けを伴った安心の拡がり、内需の拡大、資産の活用を生み出す。また、経済成長の成果を社会全体の底上げへとつなげ、さらなる成長への跳躍台を形成する。安心社会と成長戦略の連携こそが、安定と繁栄の軌道への最短の道なのである。

同時に、今日の世界にあって、安心と安全を一国単位で享受し続けることは、可能でもなければ望ましくもない。躍動するアジアに向かっても、大きく変化を続けるグローバル社会に対しても、日本を開いていく必要がある。この国の産業力、技術力、金融力をとおして世界に貢献し、地球環境との共生とアジアの人々やG20などとの共存共栄、すなわち「共生貢献」をすすめていくことが大切である。

「安心社会」と「共生貢献」は21世紀日本を前へとすすめる車の両輪である。安心に支えられた強い経済でアジアと世界に貢献し、またアジアと世界との共生で国の安心を高めていかなければならない。安心社会がつくりだす信頼と活力、共生貢献をとおしての成長と協調、その交点に立つ「高信頼国家」こそが、21世紀日本の目指す国家像である。

## I 日本型の安心社会と自由市場経済

### 1 日本型の安心社会とは何か

世界経済の大きな変化と高齢化・少子化の進展により、多くの国民が、将来の生活に強い不安を抱いている。年金や医療など、制度の機能不全がこうした不安を増幅している。格差の拡大や固定化、貧困問題が、社会の活力を弱め、また保護のためのコストも増大している。家族や地域の変容とつながりの希薄化で、社会のどこにも帰属感をもてず、閉塞感にとらわれる人も増えている。失業率や相対的貧困率が高まると、犯罪が顕著に増大する傾向にあることは、統計的にも明らかである。

こうした中で私たちが目指す安心社会は、まず第一に、「働くことが報われる公正で活力ある社会」である。国民が生き活きと働く機会が保障されることが、社会の活力の根本であり、活力のない社会から安心は生まれない。働くことは、人として生きる誇り、喜びであり、また、多くの国民がこの誇り、喜びを享受することで社会には力が満ち溢れる。安心社会は、決して「いたれり、つくせり」で受け身の安心を誘う社会ではない。国民一人ひとりの、能動的な参加を支える社会である。

またそれは第二に、「家族や地域で豊かなつながりが育まれる社会」である。人は人とのつながりのなかで安心を感じ、モラルを高め、成長することができる。助け合い、いたわり合い、支え合うコミュニティを持続させていく支援が要る。

国民が安心して働き、生活していくためには、教育・訓練、医療、保育、介護、住宅などの基本的な支えが不可欠である。国民の必要に沿った、質の高い支えをつくり出す上で、国、自治体、民間企業、NPOの連携が求められる。したがって「安心社会」は、第三に「働き、生活することを共に支え合う社会」である。

### 2 社会的公正と自由市場経済の結合

これは単なる理想の社会像ではない。21世紀に持続的な経済成長を実現する上で、まず求められる社会のかたちである。また、どこか外国のモデルをそのまま移入するものでもない。時代とのおずれが明らかで古い制度を徹底して改革しつつも、日本社会のまとまりをつくってきた安心確保のかたちを、今日にふさわしいかたちで再生させていくための構想である。

戦後日本の経済成長においては、民間企業の長期的雇用慣行や、地方に仕事をつくりだす仕組みが、家計を担う国民に働く場を提供した。雇用をめぐる安心は、この国の格差を抑制すると同時に、成長への大きなエネルギーをつくりだしてきた。

他方でそこには、行き過ぎた官の介入、集権化、利権の拡大があり、制度疲労もすすんでいた。グローバルな市場競争が拡大するなかで、制度構造の抜本改革が強く唱えられたことは、当然であったしその限りで意義のあることであった。しかし、こうした改革が、活力を支える安心までを掘り崩す結果になってはならない。

今、社会的公正と自由市場経済を新しい次元で統合し、日本型の自由市場経済を構築していくべきである。グローバル時代に見合った新・日本モデルともいべき、新しい頂が目指されるべきである。それは、官の介入に牽引されるものでも、市場を放任するものでもない。企業と各ステークホルダー（消費者、労働組合、NPO、地域社会）との間での信頼形成とルール創造を基礎とした、節度とモラルのある自由市場経済である。

## II 人生を通じた切れ目のない安心保障

これまで日本では、現役世代の安心は雇用と家族が担い、社会保障支出は人生後半に集中する傾向があった。OECDレポートによれば、日本の高齢者一人あたり支出は現役世代向け支出の1.7倍であり、この比率はOECD諸国平均の倍以上になる。

安心社会の実現のためには、高齢者支援を引き続き重視しつつも、若者・現役世代支援も併せて強化しながら、全生涯、全世代を通じての「切れ目のない安心保障」を構築することが求められる。

具体的には、次の5つの領域が連携していくことが大事である。

### 1 雇用をめぐる安心

意欲のあるものには働く場があること、能力を発揮する機会があること、すなわち雇用の安心こそが、5つの安心の扇の要であり、安心を活力につなげていく起点である。

日本の活力を生んできた長期雇用の保障を継承しつつも、セーフティネットの整備など、雇用を社会全体で支えるかたちを強めていく必要がある。わが国の積極的労働市場政策への支出（GDP比0・3%、2005年）は諸外国に比べて小さい。長期雇用に、中途採用、職業訓練、社会人入学の支援制度などを組み合わせて、一生チャレンジし続けることができる条件づくりを急がねばならない。

失業者や、心身の障害などで雇用から遠ざかっている人々に対しては、職業能力開発、雇用環境整備、住宅政策などが相互に連携しながら、社会への迎え入れ（ソーシャル・インクルージョン）を図らなければならない。自治体で質の高いワン・ストップサービスが提供されるように、国は財政的、行政的な支援をするべきである。

真面目に汗を流して働いているのに生活が厳しくなるばかり、ということがあってはならない。働く意欲と見返りを高めるためにも、最低賃金の見直しが取り組まれるべきである。その際、雇用そのものを維持するために、中小企業の生産性上昇へのイニシアティブが重視される。ワーキング・プアと呼ばれる低所得層に対しては、勤労所得に対する給付付き税額控除の導入が求められる。また、非正規労働者への雇用保険、厚生年金、健康保険の適用拡大も必要である。この場合、企業負担の増大に対しては法人税の引き下げなどで調整する。

雇用そのものの維持と拡大も併せて追求されなければならない。低公害車や新しい発電システムへの投資など、持続可能で環境融和型の産業育成による雇用拡大がこれからの課題となる。とくに雇用に不安が広がる地方では、農業や建設業が、環境融和型の仕事（グリーンジョブ）として再生し発展できることが必要である。

## 2 安心して子どもを産み育てる環境

次世代が育ちゆくことは、何ものにも代え難い喜びであると同時に、社会の持続可能性の基礎である。少子化の進展は「静かな有事」であり、この国の街角から子どもたちの元気な声が遠ざかっていくことは容認できない。もう一人子どもがほしいのに、経済的事情でそれができない子育て世代、保育所が見つからず相談相手もなく、これからの育児に不安を強めている若い母親には、支援が必要である。児童、家族関連の政府支出は、GDP比で0・8%と、OECDの平均が2%であるのに対して立ち後れている（2005年）。社会全体での次世代育成に向けて、さらなる努力が必要である。

「社会保障国民会議」が提起した「次世代支援新システム」の構築をすすめ、子育てを社会全体で支援する制度条件の整備を急ぐ。

母子家庭における子どもの貧困率が6割を超えていることは看過できない。人生のスタートラインにおける格差が世代を超えて固定化されることは、日本社会から夢を奪い活力をそぐ。働く低所得世帯と並んで、子育て世帯に対して給付付き税額控除が導入されるべきである。

### 3 学びと教育に関する安心

将来を担う世代が、自立心を養いながら、様々な変化や困難を乗り越える知識と能力を備えていくことは、安心の源である。教育は、将来に向けた中長期の見返りが大きな投資であり、「国家百年の大計」である。また、教育機会の均等化をすすめ、個人の努力による階層間の移動を可能にすることが社会の活力を生む。しかしながら、日本の公私教育支出の対GDP比は、4・9%（OECD平均5・8%）とそれ自体が相対的に低い。さらに私的負担の割合が高く、とくに高等教育の私的負担の支出全体に対する割合は、OECD平均が27%であるのに対して、66・3%となっている。

高等教育では、給付型奨学金や私的負担の抑制などで社会人の学びなおしを支援し、高等教育と雇用をつなげるキャリア・カウンセリングなどの整備をすすめることが、雇用を社会全体で支えていくためにも重要である。

中等教育における就労体験の拡大なども含めて、教育が実社会とのむすびつきを強めていくことは、若者たちがなぜ、何を学ぶのかを不断に問い返し、使命感を得る機会を広げる。知識や技能に加えて高い志をもち、グローバル社会で自信をもって発言できる人材の育成が、国と社会の力を強める。

就学前教育は、一生の間さまざまなチャレンジを重ねていく基礎力を形成するものであり、各国でもその効果が指摘されている。生まれ育った家庭における格差を固定化させないためにも、社会保障と教育が交差する領域として、厚労省、文科省の関連組織の一元化を図りながら財源を確保していく必要がある。

### 4 医療と健康の安心

日本では、医療費がGDP比で8・1%（2005年、OECD平均9%）と相対的に抑制されてきたにもかかわらず、人口一人あたりの医師診療件数はOECD平均の倍以上であり、諸外国に比べて医療サービスを受けやすい環境が実現されてきた。ところが、急性期病院を中心に医師不足が深刻化し、地方では病院の経営破綻が拡がり、この安心が急速に揺らいでいる。

医療救命救急センターにおける医師、看護師の配置などをできるだけ早急にすすめなければならない。併せて二次医療圏において、病院のコンソーシアム（共同運営体制）を組織しつつ医療機関の機能分担と集約をすすめ、地域の医療ニーズに応えていくべきである。二次医療圏において、とくに産科、小児救急に対応する救急医療体制を確保する。レセプト（診療報酬明細）のオンライン請求（電子請求）への切り替え、データに基づいた効率的医療の推進など相対的に遅れている医療IT化への対応を速やかに進められなければならない。

また、国民の命と基本的人権（患者の自己決定権・最善の医療を受ける権利）を実現するため、2年を目途にそのことを明確に規定する基本法の制定を推進しなければならない。

## 5 老後と介護の安心

介護保険や年金の改革など、老後の安心を確立する努力が重ねられ成果もあがったが、制度には綻びも見られる。老後の生活の見通しがつき、個人だけで備えずにすれば、内需を拡大し、資金を社会全体に環流させていくことにつながる。介護保険と年金制度それ自体の改革をさらにすすめると同時に、高齢者の生活インフラである「住まい」の確保ともむすびつけて、老後の安心を高めていくことが求められる。介護施設や病院といった日常生活から切り離された形ではなく、コミュニティにおける医療・介護連携の推進やそれに連動した独居高齢者に対する「住まい」の保障によって、地域の中で安心した老後生活が確保されるようにすることが重要である。この問題は、人口が急速に減少しつつある地域の集積による「まちづくり」にもつながるものである。

この国の人々の老後は、孤独な隠遁生活ではなく、社会と関わり続ける人生の第二ステージでなければならない。柔軟な年金制度や多様な参加機会の提供で、そのようなステージが準備されていることは、切れ目ない自己実現の保障であり、大きな安心の一つである。高齢者が、これまで培った知識、経験、つながりを活かしながら活躍できれば、地域社会もまた力を得る。労働力人口が減少する我が国にあっては、多くの高齢者が意欲や能力に応じて働くことができる就労機会の拡大は、経済成長の上でも重要である。

以上の5つの安心領域は、雇用を軸として相互に密接に支え合う関係にある。教育の再編による安心強化は、長期雇用を社会全体で支える仕組みにつながり、雇用の安定は老後の安心を高める。雇用の場でワークライフバランスがすすみ、

産科、小児科を中心に医療供給が整備されたとき、社会全体での次世代育成に弾みがつく。そして5つの安心領域の交点となる雇用領域で、年齢性別を問わず国民の力が発揮される時、すべての国民が生き活きと暮らせる安心社会が実現でき、安心社会は安定した経済成長の基盤となる。

### Ⅲ 安心社会実現に向けて求められる役割と責任

#### 1 無駄のない高機能な政府へ

安心社会の実現は、政府規模の肥大化を招くのではないかと危惧するむきもあろう。当然であって、いたずらな政府規模の拡大や過剰な行政介入があってはならず、行政の無駄は削減しなければならない。

ただし、各国の公的支出と、経済成長率や財政収支の関係を見ると、公的支出が大きいからといって、必ずしも成長が阻害されたり、財政が赤字となっていたりするわけではない。政府が大きいか小さいかよりも、いかに無駄なく高機能であるか、国民が生き活きと力を発揮する条件をどこまで作りだせるかが重要である。5つの安心の実現は、まさにそのような条件づくりに他ならない。

そのためには、政府、民間企業、NPO、コミュニティ・家族の間での、効果的な役割分担、ベスト・ミックスが追求されなければならない。得意な分野ごとあるいは地域ごとに、多様な主体が力を発揮し、相互に連携していくことが大切である。その際、政府だけを公共の担い手と見なすのは時代にそぐわない。日本の企業は、株主ばかりではなく地域社会や従業員も大事にして公共性を重んじてきたが、その伝統が活かされてよい。NPOの発展・成熟やコミュニティの再生も期待される。多様な主体が公共を分担し、支え合い、総合的な力を発揮していくという意識と構えが必要である。

他方で政府の機能については、国の制度立案とともに、個人・家庭やコミュニティで担うこと、住民に身近な市町村で担うこと、県、国と補完していくことをしっかりと踏まえ、いっそうの分権化も推し進められなければならない。特に、雇用を軸とした安心社会のためには、都道府県が経済振興などでより大きなイニシアティブを発揮することが期待される。また、市町村は、民間団体や都道府県と連携しつつ、就労支援、教育、住宅、保育などをとおして、住民が元気に働き地域経済を活性化できる条件を拡大する。

## 2 安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成

安心社会の実現は、大きな負担増を招くのではないか、という懸念もあろう。しかしわが国の現在の国民負担率（税負担と社会保険料負担の対国民所得比）は、実はOECD加盟28カ国中23位と最も低い水準のグループに属する。無駄のない高機能な政府の実現で、不必要な支出をなくしていくと同時に、安心と活力を高める上で不可欠な負担については、政策にかかる費用とそのための財源を明示し、堂々と議論をしていくべきである。「打ち出の小槌」があるかのようにふるまうべきではない。

負担とは、そもそも国民に還元されるべきものである。大事なことは、税負担が国民の安心を高める、その具体的なプロセスが示されることである。

各種の世論調査によれば、多くの国民は、社会保障を重視した安心社会を望んでいる。しかし、他方で政治や行政への不信が強いために、税負担が見返りのあるかたちで使われるという見通しをもてず、社会保障強化への合意形成が難しくなる。結果的に各種の私的負担が増大し、資産の有効活用も阻まれている。この不信の連鎖を断つことが必要である。

政治と行政は、まず国民の不信に真正面から向き合い、国民の安心にかかわる現状と課題を率直かつ明確に語ると同時に、制度の透明性を高め、信頼回復に努めなければならない。この点で、「安心保障番号／カード」（社会保障番号／カード）の導入が検討されてよい。もとより、個人情報流出などがないように、万全の措置が採られなければならないが、制度をめぐる信頼醸成のための効果は大きい。

また、制度への信頼を高めるときに常に念頭に置くべきは、社会保障の制度がたいへん複雑で分かりにくい、ということである。社会保障がどのように国民の安心と関わっているのか、国民がその義務と負担の見返りに得ている安心の一覧を分かりやすく示していくことも大事である。学び、働き、子どもを産み育てるなどのライフサイクルの具体的場面で、いかなる給付やサービスを受けられるのかを具体的に解説した「社会保障ハンドブック」が作成され、配布されるべきである。また、初等中等教育において、支え合いとしての社会保障の意義・役割についての理解を深める教育を行うことが検討されてよい。

さらに大事なことは、安心社会を実現していくプロセスの折々で、国民が、担った負担が見返りのあるものであったと実感できることである。内閣府に「安心社会実現本部」を置き、縦割り行政を束ねて自治体を支援しつつ、改革の行程を監視していかなければならない。また、負担にふさわしい政策がどこまで実現し、その効果がどれほどあったかが、データに照らして明らかになる必要がある。国民からの照会に応え情報公開をおこなう窓口として、また、行政の怠慢があればこれを告発する機関として、「安心社会実現オンブズマン」の設置を検討する。

### 3 安心社会実現への役割と責任

安心社会の実現は、その意味では政府と国民の間の、一つの社会契約である。政府が裏切ることなく国民の利益を守り、自己実現を支援するという信頼の上で、国民にもまた、地域社会でそして職場で、機会の拡がりを活かした積極的な参加が期待される。

さらに、企業、医療・介護機関、NPO、家族とコミュニティなど、すべての社会の構成員が改革に参加し、それぞれにふさわしい役割と責任を分かち合うことが必要である。この役割と責任の分担の仕方は、しばしば公助、共助、自助のバランスとして表現される。ある安心水準を達成する上で、もし公助を抑制するならば、国民は、NPOなど共助の活動を引き受けたり、あるいは私費でのサービス購入をすすめるなど自助を拡大する必要が生じる。いかなるバランスが最適であるかは、日本社会のこれまでの成り立ちや経験もふまえて、検討をすすめるべき事柄である。そして、21世紀の日本にふさわしい「安心給付と負担のあり方」について、合意を形成しなければならない。

各種の税負担、保険料負担をどのように組み合わせるかも、国民各層の担税力、企業の競争力維持、社会保険制度の持続可能性を勘案しながら、決定していくべき事柄である。寄附税制の整備などで、善意の資金が社会を巡っていくことを奨励し、評価していくことも大事である。

政治、行政、自治体の責任もいっそう高まる。政治は安心と活力を高めるビジョンについて議論を巻き起こし、与野党が党派を超えて共有できる部分を共有し、将来へのよりいっそう明確な見通しを示していかなければならない。行政は、安心強化と信頼再構築のために、安心保障番号／カード（社会保障番号／カード）などのインフラ整備を急ぐべきである。また、都道府県や市町村も、雇用支援に関する総合的な取り組みをすすめるなど、各分野での速やかな対応を期待される。

#### 4 取り組むべき優先課題

これまでの日本は、民間企業の長期雇用と地方に仕事を供給する仕組みに支えられて、比較的小さい社会保障給付（負担）で国民の安心を実現してきた。社会保障給付は高齢世代への支援（年金・医療・介護）が中心であった。経済社会の大きな転換を経て、これまでの仕組みをそのまま維持することは困難である。高齢世代の安心を支えるためにも、現行制度の綻びを修復しつつ、現役世代および次世代を対象とした給付の比重を拡大していく必要がある。そして、世代をとおして切れ目のない支援型の安心保障を構築していくべきである。

地域医療再生や介護基盤の整備、次世代育成など、「社会保障国民会議報告」およびそれに先行してとりまとめられた「子どもと家族を応援する日本重点戦略会議報告」において具体的に提示された社会保障の機能強化のための諸改革を、工程表に基づいて着実に実行していくことがまず求められる。

社会保障の機能強化にかかる費用（公費）については、社会保障国民会議報告においてすでに試算が示されており、2015年段階で消費税換算約3.3～3.5%、2025年段階で消費税換算約6%である。

国民会議報告が示す改革は、日本の社会保障の根本部分を維持するための施策である。今日では、これに加えて、雇用を軸とした安心社会構築の第一歩を踏み出すために、別紙で整理した諸施策が取り組まなければならない。

このうち、特に向こう3年間（2011年度までの間）において緊急に取り組まれるべき施策は以下の通りである。

##### 10の緊急施策

- (1) 子育て世帯、働く低所得世帯を支援する給付付き児童・勤労税額控除の創設
- (2) 子育て支援サービス基盤の計画的整備（多様なサービスの実現、事業参入促進）
- (3) 就学前教育の導入およびその保育や育児休業制度との総合化
- (4) 所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築
- (5) 給付型奨学金制度の導入など高等教育の私的負担を軽減する措置
- (6) 非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大など非正規雇用の処遇格差の是正

- (7) コミュニティにおける医療・介護連携の推進とそれに連動した独居高齢者に対する住宅保障
- (8) 安心保障番号／カード（社会保障番号／カード）の導入
- (9) 「安心社会実現本部」「安心社会実現オンブズマン」の設置
- (10) 政府をあげて改革に取り組むための行政組織の再編・人的資源の再配分

経済財政諮問会議資料によれば、これら緊急に取り組むべき課題のうち、給付付き児童・勤労税額控除にかかる費用については控除・給付を合わせて約1～4兆円程度、雇用・生活保障セーフティネットにかかる費用については生活保障・職業訓練を合わせて約0.4～2.3兆円程度と試算されている。

#### IV 安心社会実現に向けての道筋

##### 1 持続可能な安心社会の構築

安心社会への改革が、社会保障国民会議で主に打ち出された年金、医療・介護および次世代育成の3領域に、雇用と教育を加えた5つの領域として示し直されることは、必ずしもこれまでの3領域に新たに2つの領域が積み重なって、改革の重さが増したことを意味するのではない。逆であって、新たに強調された2つの領域は、安心社会を社会の活性化と経済成長にむすびつける接合点である。5つの領域が連携を強めることは、切れ目のない安心社会の持続可能性、実現可能性を高めることを意味する。

この「5つの安心改革」を、相互に連携させながら、確実に遂行していかなければならない。その行程は決して平坦なものではない。国民と政府が手を携え、進捗状況を確認しながら踏破していかなければならない。そのためにも、「5つの安心改革」について時間軸に沿った具体的目標を定め、それを継続的に達成していく「道筋」を示す必要がある。

ここで大事なことは、安心社会はそれ自体が持続可能なものでなければならない、ということである。次世代がそのつけを回されるだけ、ということがあってはならない。次世代もまた安心を享受し、活力を発揮し続けることができる基盤を構築することが、我々の世代の責務である。

したがって、安心社会実現に必要なコスト（負担）とその財源についても、合意形成を急ぐ必要がある。社会のすべての構成員が役割と責任を分かち合うという原則を貫きつつ、国民各層の担税力、企業の競争力維持、社会保険制度の持続可能性を勘案しながら、消費税を含む税制改革への行程を示す必要がある。

税制の抜本改革には、所得再配分機能の強化、低所得者対策（給付付き税額控除、消費税給付返還制度の導入）や世代間分配の促進（無利子非課税国債）なども含まれる。そして国民のニーズに届く、実感を伴った給付の実現と一体不可分に、改革を実行していかなければならない。

そのための討議と合意形成は、まさに政治の役割である。自由で豁達な批判が止むならば、政治は衰退する。しかし、不信感を煽ることが自己目的となったときにも、政治は劣化する。与野党が党派を超えて、「安心給付と負担のあり方」というこの国を明日につなげていく基本原則について、討議と合意形成をすすめるべきである。そのための円卓会議の設置などが検討されてよい。与野党がいかなる基本原則を共有し、どのような政策で対立するかが共に明らかになったときに、国民は政権選択への具体的な判断基準を得ることができる。

## 2 2010年代半ばまでに達成すべきこと

この期間には、「中福祉の綻び」を修復するとともに、雇用を軸とした、持続可能な安心社会の土台部分が構築されていかなければならない。取り組むべき優先課題については、前節で示したところである。またより詳しい政策課題は別紙に示した。2010年代前半から半ばにかけては、団塊世代が本格的に高齢世代入りし、就職氷河期の若年世代が社会の中核を担う年齢に到達しはじめる。こうした現実をふまえて、スピード感のある改革の実施が求められる。

そのための一方策として、雇用、介護、次世代育成、医療についてのサービス基盤や人材養成に関する数量目標を年次ごとに示した「支援型社会サービス・人材整備プラン」を国・自治体がそれぞれ策定しなければならない。

また、政治や行政への不信が社会保障強化への合意形成と制度改革を困難なものにしてきた経緯をふまえて、便益の実感を伴った負担の形を示すとともに、改革推進の機構整備や「安心保障番号／カード（社会保障番号／カード）」の導入など、国民の信頼回復につながる様々な措置を実施することもこの時期の課題である。

加えて、この時期の行財政システムの改革として、負担が確実に国民に還元されることをはっきり示すため、政府に「社会保障勘定」を創設し、消費税を社会保障給付のための目的税として、その収入はすべてこの「社会保障勘定」に入れる、という方法も検討に値する。税負担が見返りのあるかたちで具体的な給付に使われることが明確になれば、不信の払拭と社会保障強化への合意形成の大きな助けとなる。

また、安心社会実現へのとば口となる2011年は国民皆保険・皆年金達成50周年でもある。1961年、日本は世界で4番目に皆保険を、12番目に皆年金を達成した。この歴史をいかに継承し、日本型安心社会をどう発展させていくか、政府と国民および国民相互の対話を深める取り組みがもたれてよい。

### 3 2020年代初頭までに達成すべきこと

この期間は、安心社会を確かなものとし、それを次世代へとつなげていくための改革を行う期間である。

2で示した諸改革が着実に実行されれば、その成果はこの時期に順次表れる。全世代・全生涯を通じた切れ目のない安心保障を、国民が実感できる形で本格的に立ち上げることこそ、この時期の課題である。そのことによって、不安が経済停滞を招き不安を高めるという悪循環を、安心が活力を生み安心を強めるという好循環に転換することができる。日本の政治を萎縮させてきた「不信の連鎖」を、「信頼の連鎖」へと転換することができる。

また、2020年代は、団塊世代が本格的に高齢世代となり、我が国の高齢者人口がピークを迎える時期である。この時期までに出生率の確実な上昇反転を実現することができれば、2030年代以降の日本社会の持続可能性に確かな見通しが得られる。安心社会強化のための諸施策、税制改革、経済成長戦略の三位一体で、この時期までに財政収支の均衡を実現できれば、私たちは胸を張ってこの国を次世代に託することができる。

2で示した諸改革の上に、世代ごとのさらにきめの細かい施策を展開することを通じて、各世代それぞれに対応した生活支援体系を明示し、「便益の実感を伴った持続可能な安心社会」の構築を目指す。

- ・若者世代                      集中的な人材投資（未来への投資）による国際性や専門性を発揮できる豊かな人材の育成、若者の自己実現・チャレンジ支援

- ・子育て世代                    子育てと就労の両立が普通に可能となる社会基盤の確立、安定した家族形成支援を通じた確実な出生率反転の実現
- ・働き盛り世代                仕事と生活の両立（住民としての地域参加、家族生活の充実）を可能にする働き方改革、リカレント教育の充実等を通じた複線型キャリアパス・複線型人生設計の支援
- ・高齢世代                    雇用や地域活動への参加機会の拡大による「70歳現役社会—生涯現役社会」の実現  
本格的高齢社会を支える地域医療・介護・生活支援の実現

2035年、今この国で産声を上げている子どもたちが新たな勤労世代となる。その時この世代は、どれほどの人口規模となり、どれだけの安心と活力と希望をもって実社会に足を踏み出そうとしているであろうか。この年は、日本の未来を決める大きな節目の年となろう。まかり間違っても、この世代が、不安と経済停滞の悪循環から抜け出せないまま、財政赤字のコストだけを負わされるということがあってはならない。私たちは、日本の未来に対する責任を深く自覚し、また私たち自身が活力に満ちた社会を生きるために、安心社会への第一歩を踏み出さなければならない。

## 別紙

### 本会議において指摘された優先課題

#### 1 雇用をめぐる安心の再構築

##### (1) 持続可能な雇用創出

- ① 経済成長戦略の着実な実施
- ② 農業再生、第一次産業中心の地域に第二次、第三次産業を引き寄せる、いわゆる「第六次産業」の形成
- ③ 維持修繕型事業への転換など公共事業改革
- ④ グリーンニューディール型の産業基盤育成

##### (2) より柔軟で安心な雇用システムの形成

- ① 非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大
- ② 企業活力と雇用維持の両立（労働分配率の引き上げ+法人税引き下げ）
- ③ 職業能力開発（ジョブカードの普及）
- ④ 雇用慣行・採用慣行の見直し（新卒一括採用見直し、中途採用の拡大など）

##### (3) 社会統合・社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）の実現

- ① 勤労所得に対する給付付き勤労者税額控除の導入
- ② 自治体におけるワンストップ型の就労支援サービスの提供
- ③ 所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築
- ④ 最低賃金の見直し

#### 2 子育て支援の充実

##### (1) 一元的子育て支援制度（「次世代支援新システム」）の速やかな創設

- ① 就学前教育、育児休業（所得保障）と保育（サービス保障）の総合化
- ② 子育て支援サービス基盤の計画的整備（多様なサービスの実現、事業参入促進）

##### (2) 若者の家族形成支援

- ① ワークライフバランスの実現（育児休業制度の充実、労働時間の弾力化などの両立支援策の拡充）
- ② 子育ての経済負担の軽減（給付付き税額控除、保育・教育費負担の軽減）

(3) 母子家庭における子どもの貧困の解消

- ① 母子家庭の就労の質を高める支援
- ② 給付付き税額控除による経済支援

3 教育についての安心強化

(1) 雇用流動化時代に即した教育整備

- ① 高等教育における職業指導（キャリアガイダンス）の制度化など、教育課程における円滑な職業生活移行の強化、社会人入学の負担軽減
- ② 一生チャレンジを続ける基礎力形成のための就学前教育導入

(2) 教育の機会均等化と質の強化

- ① 給付型奨学金制度の導入など高等教育の私的負担の軽減
- ② 公立初等中等教育の質の強化
- ③ 若者の国際交流（留学・ボランティア）の拡大、国際人材育成の強化
- ④ 高等教育（大学）の研究開発費の強化

4 「公」の新たな担い手の支援

(1) 地域を起点とした公的安心サービス提供基盤の整備

- ① 地域医療の再生、特に二次医療圏における救急体制の整備と当該救急部門のファイナンスの確立
- ② コミュニティにおける医療介護連携の推進とそれに連動した独居高齢者に対する住宅保障

(2) 多様な主体による「公」の実現

- ① 行政、企業、NPO、ボランティアなど多様な主体によるサービスの実現
- ② 社会貢献型ベンチャー、社会的企業など、新たな「公の担い手」育成のための支援

5 信頼の再構築、改革の着実な遂行

(1) 制度の透明度向上と信頼構築

- ① 安心保障番号/カード（社会保障番号/カード）の早期導入とそれを活用した利用者サービスの向上
- ② 社会保障勘定など区分経理の導入
- ③ IT化による医療・介護サービスの質の向上と生産性向上
- ④ 医師と患者の信頼関係確立のための医療基本法の制定

- ⑤ 税・社会保障による実感を伴った所得再配分機能強化
- ⑥ 低所得者の勤労所得に対する給付付き税額控除導入、低所得者の社会保険料負担の見直し
- ⑦ 世代間分配の促進 無利子非課税国債、消費税給付返還制度の導入

(2) 国民合意の形成・改革の着実な遂行・執行体制の見直し

- ① 支援型社会サービス・人材整備プランの策定
- ② 国民合意形成のための2011年「国民皆保険・皆年金50周年」の取り組み
- ③ 安心社会実現の基本原則についての合意形成の場としての、超党派による「安心社会実現円卓会議」の設置
- ④ 改革の進捗を監視し、政策効果を評価するための「安心社会実現本部」、改革について国民に情報提供し、行政の怠慢があればこれを報告する「安心社会実現オンブズマン」の設置
- ⑤ 政府をあげて改革に取り組むための行政組織の再編・人的資源の再配分

## 社会保障改革推進懇談会報告の概要

### 国民会議が提言した社会保障制度改革は着実に進捗

#### 1 社会保障の機能強化の工程表(中期プログラム)

- 共通 社会保障番号・カード(仮称)を2011年度中を目途に導入
- 年金 基礎年金の最低保障機能の強化等に関する検討規定(国会審議中)
- 医療・介護
  - ・地域医療再生・強化のための基金を設置
  - ・医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援
  - ・特別養護老人ホーム、老人保健施設、グループホーム等の緊急整備
  - ・プラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善
- 少子化対策
  - ・「安心こども基金」等による保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大
  - ・仕事と子育ての両立支援等を一層進めるため育児・介護休業法を改正(国会審議中)

#### 2 雇用分野における改革の進捗

- ・非正規雇用者への雇用保険の適用拡大
- ・職業能力開発施策の充実に向けた工程表の作成

### さらなる改革の前進に向けて

#### 新しい子育て支援制度の下での給付・サービスの抜本的拡充

##### 1 新しい子育て支援制度の目標

- ・すべての子どもが支援サービスを受けることができるシステム
- ・利用者のニーズ(夜間・休日保育、病児保育、保育と教育の同時提供、各種先進支援事業、小学生への拡大等)に合ったサービスを提供するシステム
- ・女性でも男性でもひとりで子育てできるシステム(子どもを持つすべての家庭への支援強化)

##### 2 守るべき3つの基本姿勢

- 《その1》 サービス提供者中心の行政からサービス利用者中心の行政へ
- 《その2》 サービス利用者のニーズに十分に応えるサービス提供体制へ
- 《その3》 これから子どもを産み育てる世代のニーズの正確な把握に基づく政策へ

##### 3 具体的な制度設計

- ・利用者がサービスを選択し、サービス提供者と直接契約
- ・サービス提供者の多様化と提供主体ごとのイコールフットイングの確保
- ・サービスの良し悪しを利用者が判断できるよう、サービス内容、経理内容等の情報公開と第三者による評価を徹底
- ・地域の実情に応じた規制緩和
- ・利用者保護のためのサービス提供者の廃業規制・破綻処理制度の検討

## 職業能力開発の機能強化

### 1 職業能力開発は「将来への投資」

- 職業能力開発の費用と効果を客観的なデータで検証し、最大限の投資効果を実現
- さらなる投資効果改善に向け、以下を実施
  - ・職業訓練を受けた者のフォローアップ調査の強化(職種や賃金などの調査)
  - ・介護分野などの個別分野での定量的な検証
  - ・訓練プログラムの不断の見直し

### 2 地方での新たな「戦略的連携」の動きを後押し

- 雇用・能力開発の現場たる地方での新たな「戦略的連携」の動きである「人材育成プラットフォーム(※)」の形成をサポート
- (※)人材育成に関係する一連の関係者(国(独法)、都道府県、教育界、民間職業訓練機関、産業界等の代表者)が参集し、産業政策と連動した地方独自の人材育成計画の策定、地域での能力開発リソースの確認、関係機関の連携の取れた計画実施体制の構築を行う

## 介護人材育成戦略

### 1 介護報酬引上げの賃金水準への確実な反映

- 両者の関連を明らかにする定量分析、諸課題の明確化、政策的な対応の実施

### 2 介護施設等における経営の改善

- 会計等の経営透明化を進めるなど、ガバナンスを強化し、処遇改善に向けた人材マネジメントを強化(サービス利用者の選択の幅を広げ、介護サービスの質の向上にもつなげる)

### 3 介護労働の処遇向上と介護サービスの質の向上

- 介護労働者の処遇改善、資質の向上、介護サービスの質の向上を同時に達成するために、客観データに基づき、以下を推進
  - ・介護サービスの「質」の明確化と標準化の推進
  - ・介護労働者に求められる資質の明確化
  - ・教育・訓練体系の確立と教育訓練の実施
  - ・利用者による介護サービスの質の評価と介護労働者の処遇への反映

### 4 職業訓練の強化

- ・離職者の職業経験が活かせるような能力開発・資格制度の枠組の検討
- ・在職者の専門性向上に向けて、サービスの質の評価と連動した体系的な研修・資格制度の確立
- ・良質なサービスに向けた、大学・大学院での科学的・体系的な調査研究の強化

## 子どもを守るセーフティネット機能の強化

### 1 国・地方公共団体の責任

- 児童虐待は、子どもの人権を著しく侵害し、その心身の成長・人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来世代の育成にも懸念を及ぼす重大な問題(児童虐待防止法)
- 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う(児童福祉法)

### 2 子育て支援対策の一環として行うべきセーフティネット機能の強化

- 虐待を受けた子どもの早期発見・適切な養護
  - ・児童相談所・市町村の虐待相談対応体制の抜本的強化
  - ・教育機関における取組の強化
  - ・児童養護施設等の社会的養護体制の拡充
- 虐待を予防するための子ども・家族に対する包括的な支援
  - ・家族の複合的・構造的課題に対応する包括的な支援サービスの導入
  - ・地域住民全体を支える地域包括ケアシステムの実現

## 社会保障制度への信頼醸成と国民合意の形成

- 皆年金・皆保険制度の確立から50周年に当たる2011年までに、
  - ① 社会保障番号・カード(仮称)を導入
  - ② 社会保障給付・サービスを網羅的・具体的に解説した「社会保障ハンドブック」を全国民に完全配布
  - ③ 社会保障制度に関する小中学校向けの教科書を作成

### 社会保障改革推進懇談会 構成員

- |        |                                |
|--------|--------------------------------|
| 阿藤 誠   | 早稲田大学人間科学学術院特任教授               |
| 大森 彌   | NPO法人地域ケア政策ネットワーク代表理事、東京大学名誉教授 |
| 清家 篤   | 慶應義塾 塾長                        |
| ◎ 吉川 洋 | 東京大学大学院経済学研究科教授                |

◎座長

〔開催〕 松本 純 内閣官房副長官

〔事務局〕 内閣官房内閣総務官室(社会保障改革推進懇談会担当)

第1回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会 平成21年8月5日	参考資料7
---	-------

# 社会保障改革推進懇談会 報告

平成21年6月18日  
社会保障改革推進懇談会

# 社会保障改革推進懇談会 報告

## 目次

平成21年6月18日

社会保障改革推進懇談会

1 はじめに	1
2 社会保障国民会議報告の実現に向けた成果	1
1 「中期プログラム」における「社会保障の機能強化の工程表」	1
2 雇用分野における改革の進捗	3
3 さらなる改革の前進に向けて	4
1 新しい子育て支援制度の下での給付・サービスの抜本的拡充	4
(1) 守るべき基本姿勢	4
(2) 新たな制度体系の構築に向けて	5
2 職業能力開発の機能強化	6
(1) 職業能力開発の投資効果の改善	6
(2) 地方における人材育成体制の整備	7
3 介護人材育成戦略	8
(1) 介護報酬引き上げと処遇改善について	8
(2) 介護施設等におけるマネジメント改善について	9
(3) 介護労働者の処遇向上と介護サービスの質の向上	9
(4) サービスの質の向上と連動した職業訓練の強化	10
4 子どもを守るセーフティネット機能の強化	10
(1) 児童虐待相談対応件数の大幅な増加	10
(2) 不十分なセーフティネット機能	11
(3) 児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化	11
5 社会保障制度への信頼醸成と国民合意の形成	14
4 おわりに	15

# 社会保障改革推進懇談会 報告

平成21年6月18日  
社会保障改革推進懇談会

## 1 はじめに

社会保障改革推進懇談会は、社会保障改革の推進を国民的な議論の下で進めるとともに、社会保障国民会議の提言のフォローアップを行うため、昨年末に設置された。以来、半年間で4回の議論を行い、社会保障国民会議における議論を更に発展させるとともに、中間報告・最終報告が提言した社会保障制度改革の進捗状況について関係府省から報告を受けた。

本報告は、社会保障国民会議報告の実現に向けた成果を総括するとともに、急速な雇用情勢の悪化等を受け、専門家のヒアリングを含め、さらなる改革の前進に向けて最終報告後に行った議論を併せ、とりまとめたものである。

## 2 社会保障国民会議報告の実現に向けた成果

### 1 「中期プログラム」における「社会保障の機能強化の工程表」

昨年12月に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」において、社会保障国民会議の中間報告・最終報告に描かれた姿を基に作成された「社会保障の機能強化の工程表」が今後の社会保障制度改革の検討の「軸」と位置付けられた。この「社会保障の機能強化の工程表」は、年金、医療・介護、少子化対策等の分野における機能強化の課題を2025年まで時系列でまとめたものである。この工程表に従い、平成21年度補正予算等により、次のような社会保障制度改革が実施されるとともに、「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において、この工程表で示された諸課題に関し、2011年度までに実施する重要事項、2010年代半ばに向けた取組の方向等が示された。

## (1) 共通

「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において、社会保障番号・カード(仮称)を2011年度中を目途に導入すること、それに向け、省庁横断的な検討や実証実験の結果を踏まえた制度設計を行うこと、あわせて、番号・カードを活用した社会保障サービスの向上・創設の検討を行うこととされている。

## (2) 年金

基礎年金国庫負担割合2分の1法案(国会審議中)の附則において、基礎年金の最低保障機能強化等についての検討規定を盛り込んだ。

## (3) 医療・介護

### ① 医療

- ・ 地域医療再生のため、5年間程度の基金を都道府県に設置し、地域全体での連携の下、計画に従って、以下の事業を地域の実情に応じて実施して、地域医療再生・強化を図る。(平成21年度補正予算)
  - － 医療機能連携のための施設・IT基盤の整備
  - － 医療機関の役割分担・機能分化の推進
  - － 大学病院等と連携した医師派遣機能の強化
  - － 医師事務作業補助者の配置 等
- ・ 医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援を行う。(平成21年度補正予算)
  - － がん、小児等の未承認薬等の開発支援、審査の迅速化を図る。
  - － 新型インフルエンザ対策のため、全国民分のワクチン開発・生産期間を大幅に短縮する体制(現在1年半～2年→約半年)を5年以内に整備する。

### ② 介護

- ・ 特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム等の緊急整備を進める。(平成21年度補正予算)
- ・ 2009年度のプラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善を図る。
- ・ 介護職員の処遇改善に取り組む事業者に対し助成を行う。(平成21年度補正予算)
- ・ 介護経験のない離職者等に対する職業訓練、潜在的有資格者の再就職支援、現に働く介護人材の資格取得等のキャリアアップ支援などを行う。(平成21年度補正予算)

#### (4) 少子化対策

- ・ 「安心こども基金」(2010年度まで)等により、保育所・放課後児童クラブの整備、家庭的保育、小規模保育など保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大を進める。
- ・ 一時預かりサービスの利用助成と普及、地域子育て支援拠点等の基盤整備など、すべての子ども・家庭を対象とする子育て支援サービスの整備を進める。(平成21年度補正予算)
- ・ 社会的養護等の特別の支援を必要とする子ども達等へのサービスを拡充する。(平成21年度補正予算)
- ・ 妊婦健診への公費負担を通常必要とされる14回程度まで拡充する。(平成20年度第2次補正予算)
- ・ 男女ともに子育て等をしながら働き続けることができる雇用環境を整備し、仕事と子育ての両立支援等を一層進めるため、育児・介護休業法の一部改正法案を国会に提出。

## 2 雇用分野における改革の進捗

1で述べた「社会保障の機能強化の工程表」に示されなかった分野においても、社会保障国民会議が求めた機能強化の取組は、例えば次のとおり、着実に実施されている。

### (1) 非正規雇用者への雇用保険の適用拡大

社会保障国民会議の中間報告において、社会保障制度のセーフティネット機能の強化のため、非正規労働者への社会保険の適用拡大を早急に進めるべきとしたことを踏まえ、雇用保険法の一部を改正し、雇用保険について、受給資格要件の緩和、給付日数の暫定的な充実、適用基準の見直し等を図った。

### (2) 職業能力開発施策の充実に向けた工程表

社会保障国民会議の最終報告において、能力開発政策に関し、具体的な推進体制の整備と工程表の作成を求めたことを踏まえ、厚生労働省は「職業能力開発施策の充実に向けた工程表」を公表した。

### 3 さらなる改革の前進に向けて

2で総括したように、社会保障国民会議が提言した制度改革は着実に進捗している。社会保障改革推進懇談会は、こうした提言のフォローアップを行うと同時に、急速な雇用情勢の悪化等を受け、次の論点に関し、さらなる改革の前進に向けた議論を行った。

まず、少子化・次世代育成支援対策について、経済対策等により子育て支援サービスの整備は進んでいるものの、なお利用者のニーズには十分にこたえられていない現状を踏まえ、新しい子育て支援制度の検討を急ぐ必要があるとの認識に基づき、制度改革に当たっての基本的な考え方について再度検討した。

次に、昨年来の急激な雇用情勢の悪化の中で、就業促進策として特に期待のかかる職業能力開発政策を取り上げ、職業能力開発の投資効果の分析、新たな体制についての検討を行った。また、急速な雇用情勢の悪化にもかかわらず慢性的な人員不足が続いている介護分野における人材育成の在り方について議論を深めた。

更に、深刻な児童虐待事件が繰り返し発生していることを問題視し、子どもを守るセーフティネット機能の強化という観点から、児童虐待防止対策全般について議論した。

#### 1 新しい子育て支援制度の下での給付・サービスの抜本的拡充

社会保障国民会議の最終報告は、「少子化問題は、将来の我が国の経済成長や、年金をはじめとする社会保障全体の持続可能性の根幹にかかわるという点で、最優先で取り組むべき「待ったなし」の課題である」とした。同会議第三分科会の中間とりまとめでは、少子化対策を、将来の我が国の担い手を育成する「未来への投資」として位置付け、我が国の家族政策関係支出が諸外国に比べて非常に小さいことから、「国が責任をもって国・地方を通じた財源の確保を行った上で、大胆かつ効果的な財政投入を行い、サービスの質・量の抜本的な拡充を図るための新たな制度体系を構築することが不可欠」と指摘した。

社会保障改革推進懇談会においては、こうした考え方に沿って、子どもは将来の日本社会の担い手であり、少子化対策は未来の日本に対する先行投資に他ならないという観点から、新しい子育て支援制度の在り方と、給付・サービスを可及的速やかに、抜本的に拡充するための方策について議論した。

#### (1) 守るべき基本姿勢

社会経済構造の変化に伴い、家族や地域社会の姿も大きく変容を遂げ、社会保障制度が特定の家族・地域社会モデルを前提とすることが難しくなっている。いま、政府に求められているのは、これから子どもを産み育てる世代等の多様な価値観・需要(ニーズ)に対応するサー

ビスを抜本的に拡充することである。

すべての女性・男性のための新しい子育て支援制度の構築に当たっては、これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応し、「利用者目線」に徹してサービスを抜本拡充するため、次の3つの基本姿勢を守る必要がある。

《その1》 サービス提供者中心の行政からサービス利用者中心の行政へ

《その2》 サービス利用者のニーズに十分に答えるサービス提供体制へ

《その3》 これから子どもを産み育てる世代のニーズの正確な把握に基づく政策へ

## (2) 新たな制度体系の構築に向けて

新しい子育て支援制度の目標は、すべての子どもが支援サービスを受けられること、利用者のニーズ(夜間・休日保育、病児保育、保育と教育の同時提供、各種先進支援事業、小学生への拡大等)に合ったサービスを提供すること、女性でも男性でもひとりで子育てできること(子どもを持つすべての家庭への支援の強化)である。

この点、サービスの良否や適否を判断するのは、最終的には行政ではなく利用者であること、また、国・地方公共団体は利用者のニーズに合ったサービスを提供できる者を支援育成することが重要である。このため、利用者がサービスを選択しサービス提供者と直接契約すること、サービス提供者の多様化と提供主体ごとのイコールフットイング(支援条件の均等化)の確保、利用者が判断できるよう、サービス内容、経理内容等の情報公開と第三者による評価の徹底、地域の実情に応じた規制緩和、について制度的担保が必要である。また、サービス利用者を保護するためのサービス提供者の廃業規制・破綻処理制度についても検討すべきである。

なお、既に述べたとおり、少子化・次世代育成支援対策は、将来の日本社会の担い手である子どもたちの健全な成長を目的とした、未来の日本に対する先行投資に他ならない。

年金・医療・介護といった高齢者関連施策にかかる給付が、特段の制度改革を行わなくても高齢化の進行とともにいわば機械的・不可避的に大きくなっていく性格を持つものに対して、少子化・次世代育成支援にかかる給付の規模は、まさにこの分野にどれだけの資源を投入するかという国民合意・政策選択によって決まる。その意味で、少子化・次世代育成支援対策は、高齢化を背景とする他の社会保障制度改革とは性格が異なる。「中期プログラム」において述べられている社会保障の費用の区分経理や、安心社会実現会議において提言されている「社会保障勘定」の中でも、少子化対策部分については、更に区分することも考えられるのではない。

## 2 職業能力開発の機能強化

昨年来の世界的な不況により、我が国においても製造業を中心とする雇用情勢の急激な悪化が深刻化する中で、若年・非正規労働者の不安定な地位が改めて浮き彫りとなっている。失業・離職等による生活環境の激変を緩和し、早期の就業復帰を促進するための「セーフティネット」策としての職業能力開発施策の真価が今ほど問われている時はなかろう。こうした情勢を背景に、職業能力開発施策について、現状の政策効果を検証すると共に、あるべき提供体制と今後の機能強化についての議論を行った。

### (1) 職業能力開発の投資効果の改善

職業能力開発、特に若年層に対する職業能力開発は、雇用を通じた所得確保を各人に可能にする点で、社会保障制度の持続可能性、ひいては、日本経済全体の持続可能性を高める上で重要な意義を有しており、その旨、社会保障国民会議でも指摘されている。

この意味で、職業能力開発は、将来への投資とも考えられる。今後、こうした投資を強化していくに当たっては、最大限の投資効果を実現することが求められる。そのためには、様々な能力開発の費用と効果を客観的なデータにより検証し、その結果を政策の実施に反映させることが重要である。

例えば、短期的に離職を余儀なくされた者や非正規雇用であることを理由に職業能力の向上が十分に望めない職場で働いている者、特に若年層に、公的に職業能力開発を実施する必要性は高いが、こうした場合に能力開発に要する一定の社会的コストに比して、どれだけの社会的便益が得られているのか、投資効果を可能な限り詳細に把握することの意味は大きい。

本懇談会では、こうした検証に向けた新たな取組として、厚生労働省による推計作業の結果が示された。これによれば、平成20年度、国(独立行政法人 雇用・能力開発機構)実施分で、約1430億円(施設内訓練175億円、委託訓練1254億円)、都道府県実施分で約240億円(施設内訓練39億円、委託訓練199億円)との社会的効果が示された。一定の仮定を置いた定量的な検証において、国及び都道府県の実施する公共職業訓練(離職者訓練)の実施により、我が国全体として約1670億円のネットでの社会効果が生み出されているとの結果となっており、一般的な推計であるが、正確な投資効果把握に向けた第一歩であると言える。若者を中心に提供される公的職業能力開発が、社会全体で負担するコストに見合う便益がもたらされているという点で、将来への投資として必要かつ有効な政策であることを示唆していると言えよう。

今後は、職業訓練を受けた者のフォローアップ調査(就職の有無だけでなく職種や賃金など)を強化するなど、効果把握のためのデータ収集を充実させつつ、離職者訓練のみならず在職者訓練や新卒者訓練を含め、データに基づく、できるだけきめ細かな検証がさらに進められるべきである。さらに、こうした成果を踏まえ、人的資本投資という視点から費用対効果分析を進め、PDCAサイクルにつなげていくことにより、投資効果を絶え間なく改善させ、戦略的な職業能力開発行政を展開すべきである。また、介護分野など、雇用吸収が期待される個別分

野についても同様の定量的な検証が進められるべきである。

## (2) 地方における人材育成体制の整備

公的職業能力開発を含む人材育成政策は、国と都道府県が、役割分担を決め、地方の現場で様々な関係機関が教育訓練を実施している。国は、全国的な雇用対策の観点から、地域を越えたセーフティネットとしての離転職者の早期再就職のための職業訓練と高度・先進的な職業訓練の開発普及を担っている。一方、都道府県は、地域産業の人材ニーズや職業訓練ニーズをきめ細かく把握しつつ、地域の実情に応じた職業能力開発の推進、地方公共団体としての産業政策、福祉政策との連携を通じた雇用の創出・安定の取組を実施している。また、各種教育機関も教育を通じて人材育成への関わりは深い。

こうした国と都道府県の役割分担については、二重行政の弊害を避ける点で重要な意義を有するが、形式的な役割分担に拘泥しすぎて実体面での必要な連携がなされないことがないよう十分な留意が必要である。人材育成という大きな政策目的の達成に向けて、対等・協力の観点から各現場における連携の実をあげることが重要になる。

実際に、公的職業能力開発の各種サービスが提供されている地方の現場では、それぞれの実情に応じた形で柔軟な対応が取られている事例も多い。本懇談会では、職業訓練が実際に行われる「現場」の実情について、複数の都道府県の実態調査を行い、あるべき、地方における人材育成の体制について検討を進めた。

その結果、国と都道府県の役割分担の姿については、地方の現場で興味深い新たな動きが伺われた。

まず、大半の都道府県の現状を見ると、上記の役割分担の考え方に沿って、国と都道府県が相互に重複を避けるよう調整が進められている。その限りにおいて両者の調整は進められているが、例えば、産業政策、教育政策などの職業能力開発と密接に関連する隣接分野との連携などは、必要性は認識されつつも、具体的な動きにはつながっていないといった状況がある。

一方で、一部の都道府県においては、産業誘致を支えるための産業人材育成や雇用吸収力の高い地場産業への人材供給の促進など、産業政策と連携し、戦略的な職業能力開発の体制作りが進められていた。産業政策と連携した人材育成ニーズの見極めと、教育機関との連携などを通じた人材育成体制の双方において、戦略的な連携の端緒が見られる。

さらに進んだ都道府県では、人材育成に関係する一連の関係者、すなわち、国(独立行政法人)、都道府県、教育界、民間職業訓練機関、産業界等の代表者が参集し、産業政策と連動した地方独自の人材育成計画の策定、地域での能力開発リソースの棚卸し、関係機関の連携の取れた計画実施体制の構築等を進めるなどの、地方における人材育成プラットフォームを形成し、一層の戦略的な対応への動きがみられる。

全国的観点からの能力開発の実施の一方で、人材ニーズやそれにふさわしい人材供給体制の構築は地域の特性に根ざした部分もあり、これに向けた関係機関の連携の仕方も地域ごとに特色があつて然るべきである。今後は、参集の代表者のレベルを、例えば、都道府県知事

のリーダーシップのもとでの枠組とするなど、関係機関の連携を一層強化したり、人材育成サービスのワンストップ化や利用者の目線からのポータルサイトの設置、様々な育成プログラムの相互調整など、地域における人材育成ニーズを客観的データに基づいて見極めた上で、地域の人材育成機関が相互に連携を図りながら、総力を挙げて人材育成ニーズを充足していく様々な取組が各地域において進められるよう、国としてもその環境整備に努めていくべきである。

### 3 介護人材育成戦略

高齢化が急速に進展する中で、老後の安心を支える介護サービスの充実が急務であり、社会保障国民会議の最終報告ではその供給体制の将来像が費用の見込みとともに示された。

しかし、介護分野は身体的に厳しい労働を余儀なくされる上に、処遇面等の問題ともあいまって人材の定着率の低迷が指摘されている。行政・民間ともに、急拡大する介護ニーズを満たす人材供給の絵姿を描き切れていないといえる。

昨今の厳しい経済情勢の下で、製造業を中心に失業・離職が大量に発生し、いわば「職を求め」人が労働市場に大量に存在する一方で、雇用吸収力が高く、老後の生活を支える重要産業としての介護分野での人材不足が継続するというミスマッチが生じている。今こそ、政策的な対応を効果的に実施し、介護分野の魅力を高め、介護分野で職が得られる若者を増やすことを通じて量・質ともに拡大する介護ニーズを充足し、国民の老後の安心を確保することが必要である。特に、マクロ的に見て、必要な介護労働を新卒者だけで充足することは極めて困難であることから、転職者が介護分野に定着するための方策が必要とされている。

現在提供されている介護サービスは、サービス提供事業者の経営の在り方により、介護サービスの質や従事する労働者の意欲、満足度にバラツキが見られることが各種の分析によって明らかにされている。従って、介護分野における人材定着には、単なる金銭的な処遇改善にとどまらず、介護サービスにおける供給主体の経営の在り方にも遡った対策も必要である。また、経営努力で処遇が総合的に改善され、人材の定着率を高めていくことが、同時に人材を介して提供される介護サービスの質の向上につながっていくという点にも留意すべきである。

#### (1) 介護報酬引き上げと処遇改善について

介護労働者の現状をみると、他産業と比して、平均賃金が低く、特に男性において格差が顕著である。「男性が長く勤められない職場である」と言われる状況がデータでも裏付けられている。介護労働者の離職理由の上位には「待遇に不満」が挙げられており、介護労働における処遇・待遇への不満の解消は急務である。

特に、その中心をなす金銭面での処遇・待遇改善については、平成21年の介護報酬改定において実施されるプラス3%改定の効果が期待されるが、介護報酬水準と現場の従事者の賃金水準の間には、サービス提供事業者の経営など様々な要因が介在しており、その関係は

必ずしも直接的ではない。従って、過去の事例も含め、介護報酬水準と賃金水準の相関関係についての定量的なデータを分析し、介護報酬引き上げを賃金水準の具体的な向上につなげていく上での課題を明確化するとともに、必要な政策的対応を講ずることが求められる。

また、平成21年度補正予算で講じられる「介護職員処遇改善交付金(仮称)」も介護労働者の平均賃金の上昇につながっていくことが期待されるが、上記と同様の政策効果の検証と改善へのフィードバックを図ることが有益である。

## (2) 介護施設等におけるマネジメント改善について

介護分野における人材定着に向けた処遇改善策は、単に賃金水準の引上げにとどまらない。介護労働者の離職傾向には、事業者の人的資源管理、つまりは経営問題が大きく影響している。例えば、各介護事業所において、介護労働者の介護への取組意識(「考えながら実践することができるか」、「自ら働きかけ、介護される者との関わりを実感できるか」など)が、介護労働に従事したいという意欲(内発的動機づけ)と密接に関係していることがデータにより示されている。こうした内発的動機づけを高め、離職傾向を減少させていくことは、経営(マネジメント)の問題にほかならない。

各介護事業者のマネジメントの不断の改善を促すためには、近年徐々に進みつつある介護事業者の会計等の経営透明化を一層進めることも有効であろう。経理面等の透明化を進めることにより、(1)で述べた賃金上昇の具体的な検証作業も一層促進される。また、こうした透明化措置は単にガバナンスの強化による人材重視の経営への転換のみならず、サービス利用者の選択の幅を広げ、介護サービスの質の向上にもつながることが期待される。

## (3) 介護労働者の処遇向上と介護サービスの質の向上

介護労働者の処遇向上は、それ自身が目的ではなく、利用者にとっての介護サービスの質の向上に結びつかねばならないことは当然である。しかし、処遇向上をサービスの質の向上にどのように結びつけていくか、必ずしも明確な道筋が明らかになっていないとはいえない。ここでも客観的なデータの蓄積と課題の抽出、それに裏打ちされた政策展開が求められる。現時点で取り組むべき課題としては、少なくとも以下が考えられる。

- ① 介護サービスにおける「質」の意義の明確化と標準化の推進
- ② そのために必要な介護労働者の資質の明確化
- ③ 介護労働者の資質の向上に向けた教育・訓練体系の確立と教育訓練の実施
- ④ 利用者による介護サービスの質の評価と労働者の処遇への反映

上記の4項目は、同時に進められて初めて、介護労働者の処遇改善、介護労働者の資質向上、介護サービスの質の向上が好循環として実現できるものと考えられ、総合的な取組が求められる。

#### (4) サービスの質の向上と連動した職業訓練の強化

上記の処遇改善を通じた人材定着、サービスの質の向上への介護行政領域の取組と有機的に連携して、昨今の労働市場の状況にも即した効果的な職業訓練を実施することが重要であり、様々な面での施策強化が求められる。例えば、

- ① 製造業を中心とする離職者の職業経験を活かし、介護分野に参入してもらえるような能力開発・資格制度の枠組を検討すべきである。新卒者同様にキャリアパスの第一歩から歩ませるだけでなく、多様な活用を検討すべきである。
- ② 在職者が専門性を高めるためには、サービスの質の評価と結合した体系的な研修・資格制度の確立など、教育訓練の強化が図られるべきである。
- ③ さらに、大学や大学院などによる、質の高いサービスに向けた科学的・体系的な調査研究活動も強化すべきである。

#### 4 子どもを守るセーフティネット機能の強化

社会保障国民会議の中間報告は、「現在様々に指摘されている社会保障のセーフティネット機能の低下をめぐる指摘について分析すると、現在の社会保障制度の体系や制度を支える基本的考え方それ自体が、雇用の流動化・就労形態の多様化、女性・高齢者の社会参画の拡大、ライフスタイルの多様化といった社会経済状況の変化、私たちの暮らし方の変化に対応できていないことに大きな背景・要因があるのではないかと考えられる」とし、「社会保障制度全体について、社会経済の実態に即した制度の再点検・見直しを早急に行い、具体的な対応策を講じることが強く望まれる」と、セーフティネット機能の強化を強く求めた。

社会保障改革推進懇談会においては、繰り返される児童虐待の問題に着目し、児童虐待が子どもの人権を著しく侵害し、その心身の成長・人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼす重大な問題であるとの認識のもと、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とする児童福祉法の原理に立ち返り、国・地方公共団体が責任を持って整備・維持すべき「子どもを守るセーフティネット機能」について、制度の再点検を行った。

##### (1) 児童虐待相談対応件数の大幅な増加

児童虐待防止法が施行された平成12年以降、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は大幅に増加し、平成19年には4万件を超えた。また、平成17年4月から市区町村も児童虐待の通告窓口となったが、全国の市区町村における児童虐待に関する相談受付件数は平成19年には5万件を超えた。これら相談件数はなお増加傾向にあり、虐待相談の大部分を占める12歳未満の児童の数が全国で約1,400万人であることを考えれば、もはや児童虐待は希な例外的事件ではなく、身近に起き得るものとして捉え、十分な対策を講じる必要がある。

## (2) 不十分なセーフティネット機能

児童相談所に関しては、厚生労働省の検討会等の場において、その職員配置が担当区域の人口を基本的な基準(保護を要する児童の数、交通事情等を考慮し、人口おおむね5万から8万までを標準)としており、急増する虐待相談を含む相談件数を反映していないことや、都道府県における頻繁な人事異動のため職員の専門性が必ずしも確保されていないことなど、繰り返しその職員の数・専門性に関する課題が指摘されている。

平成17年4月から、市区町村は第一義的な児童家庭相談窓口となったところであり、努力義務とされている子どもを守る地域ネットワーク(要保護児童対策地域協議会)については、平成20年4月1日現在、全市区町村の94.1%(法律上の要件を満たさないものを含む。)が設置し、制度改正が予定した枠組みの構築は進んでいる。しかしながら、主たる相談窓口に従事する相談担当職員のうち、専任職員の割合は39.4%であり、児童福祉司と同様の資格を有する者は12.3%にすぎず、夜間・休日に対応している市区町村は72.0%にとどまるなど、実際には十分な相談・対応体制が取られているとはいえない。

## (3) 児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化

### ① 虐待を受けた子どもの早期発見・適切な養護

すべての子どもが安心して暮らせる環境は育児に不可欠な社会基盤であり、その実現に必要なセーフティネットを構築することは少子化対策の一環でもある。児童相談所等による児童虐待防止対策に加え、児童養護施設等による社会的養護体制についても、1で述べた新しい子育て支援制度の一部として明確に位置付け、次のとおり、量的・質的な拡充を進める必要がある。

### イ 児童相談所・市区町村の相談体制の強化

児童相談所について、相談件数の増加や相談内容の困難化から、虐待事例について、初期の緊急対応で手一杯となり、本来行うべき子どもの自立支援や家族再統合に向けた親子の支援まで手が回らない状況にある。現状を放置すれば、いずれ虐待から児童を保護する最後のセーフティネットとしての機能を十分に果たせなくなるとの指摘もある。国は、児童福祉司1人当たりの担当事例件数といった実効的な最低基準を示すなど、児童相談所の必要な職員体制の確保のため必要な措置を講じる必要がある。

脆弱とも言える市区町村の相談体制の抜本的強化は焦眉の課題である。小規模な市区町村においては、人事ローテーションの関係上、相談窓口の専門性の確保が難しい現状もあり、例えば、児童相談所の職員を市区町村に出向させることにより、都道府県単位での専門職の採用・人事配置を行う、民間の専門家を任期付職員として配置する、といった工夫が求められる。

この点、児童相談所・市区町村の相談窓口職員の人件費は地方自治体の一般財源に依拠しており、このことが全国一律の体制強化を難しくしているとの指摘もある。しかしながら、こうしたセーフティネット機能の整備が地域や自治体の事情で左右されるべきではない。1

で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の際には、既述の児童福祉法の原理に立ち返り、児童虐待防止対策もその一部に組み込むことにより、児童相談所・市町村の相談体制の抜本的強化を図るべきである。

#### ロ 教育機関との連携強化

虐待を受ける児童が通学する幼稚園、小中学校等の教育機関において、虐待をうかがわせる兆候が発見される場合もある。しかしながら、教員の児童虐待に対する認識が十分ではなく、対応が遅れたために痛ましい事件を未然に防げない、という事例が散見される。

この点、児童虐待防止法は、国及び地方公共団体は、学校の教職員が児童虐待を早期に発見し、その他児童虐待の防止に寄与することができるよう、研修等必要な措置を講ずるものとする、と定めている。既に述べたとおり、もはや児童虐待は希な例外的事件ではなく、学校単位では発生する可能性が十分にあることを前提として、教育機関におけるより積極的な取組が求められる。既に文部科学省では、本問題に適切な対応がなされるよう、教育関係者への周知・研修に取り組んでいるところであるが、さらに、児童虐待事件が発生した場合、学校等の教育機関における不適切な対応が疑われるときには、教育委員会が調査しその結果を公表する、児童虐待の早期発見・早期対応のため、一般教員に対して毎年の児童虐待防止に関する研修を義務化する、スクールソーシャルワーカーの配置を推進する、といった取組が必要である。

#### ハ 児童養護施設等の社会的養護体制の拡充

児童福祉施設に入所している子どものうち、虐待を受けた子どもの割合は高く(乳児院で34.6%、児童養護施設で59.2%等)、これらの施設は児童虐待の事後的対応の受け皿となっている。こうした社会的養護体制は、様々な原因で親とともに暮らすことのできない子どもの健全な成長・安全な生活のため不可欠であり、1で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の一環として、量的拡充を進めるとともに現行の最低基準の改善を図る必要がある。特に、一時保護所について、緊急対応時における処遇の複雑性・困難性を踏まえ、現在準用している児童養護施設の最低基準とは別に、新たに独自の最低基準を設けることを検討すべきである。また、里親制度の普及に必要な措置についても更に検討を進める必要がある。

また、虐待を受けた子どもには、長期にわたり、様々な困難が形を変えて持続するため、関係機関が連携して長期的・継続的な支援を行う必要がある。子どもを守る地域ネットワークの機能強化を図ることを通じ、こうした長期的・継続的ケアマネジメントの確立を急ぐ必要がある。

## ② 虐待を予防するための子ども・家族に対する包括的な支援

### イ 発生予防施策の在り方の検証

「子ども虐待対応の手引き」(厚生労働省通知)は、「子ども虐待が生じる家族は、保護者の性格、経済、就労、夫婦関係、住居、近隣関係、医療的課題、子どもの特性等々、実に多様な問題が複合、連鎖的に作用し、構造的背景を伴っているという理解が大切である。…放置すれば循環的に事態が悪化・膠着化するのが通常であり、積極的介入型の援助を展開していくことが重要との認識が必要である。」と、児童虐待を家族の複合的・構造的問題としてとらえ、積極的介入型の援助が必要としている。この点、児童虐待の発生予防のため行われている現行施策を見ると、地域子育て支援拠点事業は保護者への情報提供サービスの側面が強く、訪問型の乳児家庭全戸訪問事業・養育支援訪問事業は実施率が低水準にとどまっている。

児童虐待の要因として、保護者の幼少時の体験や、現在の経済問題、夫婦問題等の生活上のストレス・家族の機能不全が挙げられることが多いが、こうした問題は現行の発生予防施策では解決されない。また、虐待問題を抱える家族は自ら援助を求めようとしない場合が多いため、来所型相談機関の整備では児童虐待を予防できないとの指摘もあり、様々な子育て支援サービスを提供する過程で家族の構造的問題を早期に発見し、積極介入型の援助を行うという包括的な支援施策が求められている。児童虐待を未然に防ぎ、子どもの人権を守るこそが真の虐待「防止」対策であり、1で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の一環として、現行の発生予防施策を検証するとともに、こうした子どもと家族を包括的に支援するサービスの在り方について検討する必要がある。

### ロ 地域住民全体を支える地域包括ケアシステム

地域包括ケアシステムとは、ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場(日常生活圏域)で適切に提供できるような地域での体制をいう(地域包括ケア研究会報告書)。地域包括支援センターは、こうした地域包括ケアシステムの中核拠点として設置され、現在、全国に約4,000カ所整備されている。

本来、地域包括ケアシステムは地域住民全体に対して保健医療・福祉サービスを包括的に提供するという概念であるが、現実には、地域包括支援センターは高齢者を対象とした施設であり、児童、障害者、生活困窮者等を包摂したシステムは未だ構築されていないといつてよい。

保健医療・福祉サービスの体系は複雑であり、利用者がこれらのサービスを十分に活用するためには、日常生活圏域において、これらのサービスを適切にマネジメントするサービスの提供が不可欠である。例えば、特定の市区町村において、地域包括支援センターの機能を強化し、児童や生活困窮家庭に関するケースワークを担当する職員を配置するなど、モデル事業等を活用し、子どもや子育て家庭を含めた地域住民全体を支える地域包括ケアシステムの在り方について、早急に検討すべきである。

## 5 社会保障制度への信頼醸成と国民合意の形成

安心社会実現会議報告には、「安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成」として、次のとおり書かれている。

負担とは、そもそも国民に還元されるべきものである。大事なことは、税負担が国民の安心を高める、その具体的なプロセスが示されることである。

各種の世論調査によれば、多くの国民は、社会保障を重視した安心社会を望んでいる。しかし、他方で政治や行政への不信が強いために、税負担が見返りのあるかたちで使われるという見通しをもてず、社会保障強化への合意形成が難しくなる。結果的に各種の私的負担が増大し、資産の有効活用も阻まれている。この不信の連鎖を断つことが必要である。

政治と行政は、まず国民の不信に真正面から向き合い、国民の安心にかかわる現状と課題を率直かつ明確に語ると同時に、制度の透明性を高め、信頼回復に努めなければならない。この点で、「安心保障番号／カード」(社会保障番号／カード)の導入が検討されてよい。もとより、個人情報流出などがなく、万全の措置が採られなければならないが、制度をめぐる信頼醸成のための効果は大きい。

また、制度への信頼を高めるときに常に念頭に置くべきは、社会保障の制度がたいへん複雑で分かりにくい、ということである。社会保障がどのように国民の安心と関わっているのか、国民がその義務と負担の見返りに得ている安心の一覧を分かりやすく示していくことも大事である。学び、働き、子どもを産み育てるなどのライフサイクルの具体的な場面で、いかなる給付やサービスを受けられるのかを具体的に解説した「社会保障ハンドブック」が作成され、配布されるべきである。また、初等中等教育において、支え合いとしての社会保障の意義・役割についての理解を深める教育を行うことが検討されてよい。

昭和36(1961)年に確立された我が国の皆年金・皆保険制度が50年という節目の年を迎えようとする今、社会保障の機能強化に向け、私たちは強い意志を持って社会的な合意を形成しなければならない。新たな合意形成のためには現行の社会保障制度への信頼回復が不可欠であり、国は、社会保障番号・カード(仮称)、「社会保障ハンドブック」等による国民への説明・広報に尽力すべきである。

既に述べたとおり、社会保障番号・カード(仮称)については、「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において2011年度中を目途に導入することとしており、引き続き着実な検討と実施を求める。「社会保障ハンドブック」についても、2010年までに試行的に作成し、国民皆年金・皆保険制度50周年に当たる2011年までに全国民に配布すべきと考える。さらに、社会保障制度に関する教科書を作成し、初等中等教育において、われわれ自身の社会がこうした支え合いにより成り立っていることを教えることも検討されてよい。

## 4 おわりに

社会保障改革推進懇談会は、社会保障国民会議の提言を実現するため、内閣府、厚生労働省等における制度改革の進捗状況についてフォローアップを行ってきた。「中期プログラム」の閣議決定を受け、平成21年度予算、補正予算等を通じ、社会保障国民会議報告が提言した制度改革は着実に進捗しており、同会議の中間報告・最終報告は、今後の社会保障制度改革の基礎として広く認知されたと見えよう。

しかし、社会保障国民会議の最終報告でも述べたように、社会保障制度は国民生活に不可欠の社会基盤であり、社会保障と国民のかかわりに終わりはない。当事者である国民の声をより広く取り入れ、運用面での改善や制度改革への取組について、不断に見直していくことが必要である。この点、安心社会実現会議は、その報告において、「安心社会実現本部」を設置し、社会保障制度改革を含め、安心社会を実現していくための改革の行程を監視することを求めている。厚生労働省の積極的な取組はもとより、同本部が社会保障制度改革についての推進役となることにより、引き続き、社会保障国民会議の提言が速やかに実現されていくことを期待する。

社会保障国民会議は、社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行うために開催された。この点、安心社会実現会議報告が述べているように、社会保障制度改革のための討議と合意形成は、まさに政治の役割である。与野党がいかなる基本原則を共有し、どのような政策で対立するかが共に明らかになったときに、国民は社会保障制度改革についても具体的な判断基準を得ることができる。同報告が「優先課題」として掲げる、基本原則についての合意形成の場としての、超党派による「安心社会実現円卓会議」が設置され、国民の選択を通じて社会保障制度改革が進められていくことこそ、社会保障国民会議が希求した姿である。