

を含めた望ましい医療・介護の姿を実現するべく、速やかに大胆な改革に着手すべきである。その際、サービス提供体制の機能強化と効率化を同時達成できる仕組みを目標として、在院日数(20.2日)、病床数当たりの医師数(14.3人/100床)などの指標について、ドイツ(在院日数:8.7日、病床数当たりの医師数:39.5人/100床)、フランス(在院日数:5.5日、病床数当たりの医師数:44.9人/100床)など、欧州諸国の状況も視野に入れながら、誰もが安心して質の高い医療・介護サービスを楽しむことができる環境を整備する。

具体的には、疾病構造に特化した病床の機能分化、医療と介護のサービスネットワーク化、在宅医療・在宅介護の推進と一体となった、居住系介護サービスの大幅な充実と適切な役割分担などを強力に推進することによって、いわゆる「医療・介護難民」、「社会的入院」を解消するとともに、在院日数の短縮等を図る。

② 具体的な施策

上記の目指すべき方向の実現に向けて、必要となる財源を確保するとともに、以下に示す施策に早急に取り組む必要がある。施策の展開にあたっては、2025年度までに取り組むべき工程表を明らかにするとともに、毎年、進捗状況をチェックし、適宜施策を追加していく必要がある。

(ア) 医療

- 1) 医師の地域・診療科の偏在の解消に向けた医療従事者の増員と適正配置の仕組みづくり、勤務医の就業環境の改善、看護師やコメディカル(検査技師、薬剤師など医療に協力する職能者)との協働の充実、救急医療体制の整備、病院・診療所のネットワーク化などを実現する。小児・産科医療の体制作りなど、現下の緊急課題に速やかに対応することによって、国民の医療サービスに対する不安感を取り除き、信頼感を醸成する。その際、診療報酬をこれら緊急課題に対して重点的に配分できるような体系へと抜本的に見直すことが不可欠である。
- 2) 全ての国民が適切で質の高い医療を効率的に受けられるよう、地域の実態にあわせて、必要となる機能・資源を適正に配置していく。そのため、各都道府県においては、医療資源の適正配置に資する医療計画を策定するとともに、その計画に沿いながら、患者や疾病動向、病院・診療科・医師・病床数など、各地域における実態を十分に勘案しつつ、一定の医療圏単位での医療機関毎の連携や機能分化を推進し、効率的な提供体制

を構築する。各医療機関においても、各都道府県の計画に沿った形で、サービス提供の選択と集中をはかる。その際、個々の医療機関の自由な判断に委ねるのではなく、地方自治体が地域の実情に見合う形で、各医療機関として目指すべき方向を適切に誘導していく。

また、診療報酬についても、各医療機関における選択と集中、連携と機能分化、効率化の追求に資するような体系へと抜本的に見直す。効率的に質の高いサービスを提供しようとするインセンティブが働くよう、各医療機関が果たす機能に着目して、きめ細かく評価する方向を目指す。

- 3) 医療の透明性の確保など「見える化」を推進し、医療の質を高めていくとともに、診療行為の標準化、診療報酬の包括化を進めていく上で、データの蓄積・分析、ICT化のより一層の推進が欠かせない。「見える化」の推進は、単にコストパフォーマンスの高い医療の実現だけにとどまらず、医療コストに対する国民の納得性を高めていくことにもつながっていく。

そのためには、まず国レベルで、各医療機関から医療に関する必要なデータを収集してデータベースを構築し、地域レベルでの医療スタッフや設備の適正配置、疾病動向の把握など、効率性向上へとつなげる。電子カルテやレセプトの電子化はもとより、医療機関、保険者、薬局などがネットワーク上で情報を共有できる「医療情報ネットワーク化」などを進める。さらに、人口減少が進行する状況においても、地域特性や住民ニーズを適切に反映した医療サービスを楽しむよう、ICT等の活用による医療機関等の広域連携を推進する。

保険者においても、こうしたデータベースを活用することによって、効果的なチェック体制の構築、被保険者への情報提供の支援、質の高い医療提供機関との提携など、エージェント機能の発揮・強化につなげていく。こうした保険者による健康増進・医療費適正化努力に対するインセンティブを高めることにより、組合健保等の活性化を図る。

- 4) 真に必要なサービスを効率的に提供していく観点から、一層の包括化や標準化を進め、過剰な診療・投薬を廃していく。併せて、後発医薬品の利用促進、医療技術の進歩や国民のニーズの多様化を反映した給付項目のスクラップ・アンド・ビルド、高額療養給付への重点化など公的給付範囲の見直し、患者の選択による保険診療と保険外診療の併用（混合診

療)も進める。

(イ) 介護

- 1) 今後、介護サービスの需要の大幅な増大が見込まれる中、介護従事者の不足は、制度を根幹から脅かすことになりかねず、介護従事者の安定的な確保・定着・育成は急務である。

そのためには、2009年度介護報酬改定を介護従事者の処遇改善に結び付けることはもとより、潜在的な有資格者の掘り起こし、介護関連の未経験者の受け入れを可能とする教育訓練機会の提供、事業者への効率的な経営モデルの提示や研修支援など、労働条件・雇用環境を改善し介護職の魅力を高めていく必要がある。同時に、事業体毎の経営の効率化、生産性の向上を図るとともに、民間企業の参入を促進し、より良いサービスを効率的に提供できるような環境整備を図ることが重要である。

とくに今後、介護分野は、大きな雇用吸収効果が見込めることから、新たな雇用創出にもつなげていくことが重要である。社会保障国民会議の試算によれば、介護従事者で、約138万人の雇用創出効果が見込まれている。なお、将来的に国内の人材だけでは賅いきれない場合は、外国人労働者の積極的活用についても検討すべきである。

- 2) 高齢者人口の急増、都市部における急速な高齢化の進行や単身世帯の増加を踏まえ、高齢者の自立・尊厳を支える社会の構築が不可欠である。高齢者が、自らのニーズに応じた介護サービスを柔軟に享受できるようにするとともに、安心して住み慣れた地域での生活を継続できるよう、多様な選択肢を備えた介護サービスの提供や地域支援を着実に推進する。具体的には、ケア付賃貸住宅や有料老人ホームといった居住系サービスの普及、地域包括支援事業や地域密着型サービスの推進・定着、在宅療養を支える医療支援体制の強化、施設利用の重度者への重点化など、地域実情に即して、介護・医療・福祉が連携したサービス提供体制を整備する。
- 3) さらに、魅力ある職場づくりや多様な利用者のニーズに応えられるように、介護報酬体系の見直しを進めるべきである。その際、サービス給付の質の確保を図りつつ、介護予防の効果検証、要介護認定の適正化、真に必要なサービスへの重点化（保険給付範囲の再検討）などを通じて、

介護保険負担者の納得を得ていくことが重要である。

(3) 保険制度の改革

公的保険制度とサービス提供体制は、わが国医療・介護制度を支える両輪である。国民皆保険、公的医療・介護保険制度を堅持し、真に必要な医療・介護サービスは保険制度で適切に確保できるよう、サービス提供体制の整備・充実を急ぐ必要がある。一方、自助・自立を旨とし、効率化・適正化を図る観点から、公的保険制度に過度に依存することのないよう、自助努力を支援し、国民全体が公平で納得性の高い負担の仕組みを構築することが求められる。

とくに医療に関しては、国民の不安を払拭し、持続可能性を高める観点から、以下の方向で保険制度の体系を見直すことが必要である。

① 高齢者（長寿医療制度）

高齢者医療に関しては、国民全体で広く支えていくとともに、公的年金の受給開始年齢、介護保険の受給対象年齢との整合性を確保していく。このような観点から、現行の長寿医療制度（後期高齢者医療制度）を見直し、高齢者を包括的に捉え、多くの国民が年金生活に移行する65歳以上の高齢者全体を被保険者とする体系へと組み替えるべきである。この場合、65歳以上の就業者は、現役保険に引き続き加入することも可能とすべきである。

医療費に対する一定の自己負担を前提に、給付財源については、当面は、公費、被保険者の保険料（高齢者の保険料）、若年者からの支援を組み合わせる。公費負担割合を5割以上として、若年者の保険料水準を現行程度に維持できるようにする。公費投入割合は高齢化の進展に応じて高めていく。また、高齢者の保険料については、保険料算定のための所得把握のルールやインフラを整備するとともに、低所得者に配慮した保険料設定が肝要である。

なお、介護についても、同様に、公費投入割合を高齢化の進展に応じて高めていく。

② 若年者（現役世代）

若年者（現役世代。被用者であった者は原則65歳未満）については、社会保険方式を維持するが、高齢者医療への公費投入割合を高めていく中で、拠出金等の増加に歯止めをかけ、負担と受益の関係を明確にしていく。また、少子化の急速な進展、人口偏在、就労形態の多様化など環境変化が進む中、
(ア) 地域保険者のあり方、(イ) 就労形態の多様化に対応した組合健保の加入

者の拡大について検討する。とくに後者については、厚生年金の適用拡大とともに、制度横断的な取り組みが必要となる。

2. 年金

(1) 課題・問題点

2004年改革において、マクロ経済スライドが導入されたことにより、年金財政上の持続可能性は向上することとなった。しかしながら、出生率の見通しの下方修正、経済情勢・見通しの悪化、さらには国民年金の未納・未加入、無年金・低年金問題、年金記録問題など、制度の根幹に関わる様々な問題と相まって、年金財政の持続可能性に対する懸念、国民の年金制度に対する不安感・不公平感は、むしろ高まっている。社会保障国民会議が行なった「社会保障制度に関する国民意識調査報告書」（平成20年11月4日）によれば、社会保障制度の各制度間の満足度を比較しても、年金制度は最も満足度が低いとされ、対策の必要性にしても第1位に位置づけられるなど、国民の強い不安感を裏付けている。

財源ということでみても、基礎年金については厚生年金や国民年金といった各年金制度からの拠出金で賄われており、独自財源が設けられているわけではない。さらに厚生年金では、基礎年金部分（1階）と報酬比例部分（2階）の保険料が一括徴収されており、費用の内訳は不明確となっており、この結果、基礎年金部分の給付と負担の関係が不透明となっている。また雇用慣行の変化等に十分な対応が図られた体系とも言いがたい。

これまでの制度改革では、給付と負担に関する微調整が繰り返されてきたため、制度全体の体系が分かりにくくなり、国民による監視が効きにくくなる、制度に対する理解が進まないといった問題も生じている。

(2) 基礎年金の財源構成の見直し

上記のような現行制度に起因する諸問題を根本的に解決するとともに、社会保障制度の機能強化と併せて中長期的な持続可能性を確保し、国民にとって信頼に足る制度としていくためには、基礎年金の財源構成について、税を基軸とする方向へ見直すことが必要である。2025年度を目途として全額税方式へ移行する方針を明確に打ち出し、段階的に国庫負担割合を引き上げていく必要がある。

財源の税への完全移行により、① 保険料の未納や将来の無年金者・低年金者の発生、第3号被保険者など、現行制度に起因する課題が解決される、② 世代間・世代内の公平性確保に資することとなり、国民の制度に対する信頼感が増すことによって持続可能性が高まる、③ 基礎年金拠出金の仕組みをなくして、基礎年金に独自財源を設けることにより、公平性を確保できると同時に、1・2階の制度設計の自由度が高まる、④ 制度の運営機関の大幅な簡素化、保険料徴収事務の合理化も期待できる、⑤ 厚生年金の適用拡大を図れる、などのメリットがある。とくに⑤に関連して、就労形態の多様化に対応する観点からも、公費負担割合の引上げの過程で、標準報酬月額の下限を引き下げ、適用拡大を進めることは今後の課題となろう。

税方式化によって国民の負担が大幅に増加するとの指摘もあるが、公費負担が増加するとしても、保険料負担が軽減され、最終的には不要となることから、総体としての国民負担は変わらない一方、給付に対する安心感が高まることとなる。厚生年金保険料が引き下げられる際には、引き下げ分すべてを従業員負担分から控除するなど、従前の企業負担分は従業員に還元するのが当然である。なにより、国民にとって分かりやすい制度となる。

税方式化に対して、給付と負担の関係が明確であり、移行に際して様々な課題があるという理由から、従来の社会保険方式にこだわる議論がある。しかしながら、今後の抜本改革においては、透明性と合理性が最も重要な視点であり、その意味から全額税方式化が望ましい。

制度の体系としては、基礎年金部分（1階）と報酬比例部分（2階）を組み合わせることとし、1階は税を財源とする一定額の給付と位置づける。基礎年金部分に独自財源を充てることで、費用負担を明確にする。その上で、報酬比例部分（2階）については、各自の現役時の自助努力を基本とする社会保険として位置づけ、拠出と給付とを明確に関係付ける。

移行措置の第1ステップとして、国庫負担割合の1/2への引き上げを2009年度より実施し、2011年度にはそのための安定財源を確保する。その後も、国民的なコンセンサスを得つつ、負担割合を引き上げていく。

移行にあたっては、年金記録問題を早期に解決するとともに、税財源への見直しと整合性を図りつつ、低年金・低所得者対策など、必要な緊急課題についても着実に実施すべきである。低年金・低所得者対策にあたっては、年金制度外での対応も併せて検討する必要がある。

なお、完全移行後も、財政状況、高齢者の生活実態に関するモニタリングを通じて、給付水準を見直すことは重要である。

(3) 企業年金の拡充

現役期において、老後に向けた資産形成が適切に行われるよう、自助努力に対する税制上の支援等をより拡充することが不可欠である。とくに、将来的に、公的年金給付が相対的に縮減していく中、公的年金を補完する企業年金、個人年金を拡充する必要があり、なかでも確定拠出年金はその中核として発展することが期待される。平成21年度税制改正において、マッチング拠出（従業員拠出）を容認するとともに、拠出限度額を企業型で月額5,000円（他の企業年金がある企業型の場合は月額2,500円）引き上げることとされたが、これにとどまることなく、制度の普及促進の観点から、拠出限度額の大幅な引き上げや、加入対象者の拡大を行なうべきである。

また、企業年金に対する税制は、「拠出時・運用時非課税、給付時課税」を基本原則とすべきであり、この原則に反する企業年金の運用資産に対する特別法人税は、直ちに撤廃すべきである。

3. 少子化

(1) 課題・問題点

少子高齢化は将来の社会機能不全を招く非常に深刻な問題であるにもかかわらず、少子化対策への国民の注目度は極めて低いのが現状である。

政府においては、少子化対策に関連する累次の計画を進めてきているが、具体的な政策目標を欠き、また十分な財政上の手当がなされないなど、実効ある対策となっていなかったため、少子化への歯止めという、期待された成果を得られていない。

少子化問題は、国民の生活と社会基盤の維持、国力に直結する問題であるとの国民の共通認識を醸成し、少子化対策を国の最重要課題として位置づけ積極的に取り組むべきである。経済界・企業においても、自らの課題としてワーク・ライフ・バランスの推進や子育て環境の整備を図っていく。

(2) 保育サービスの拡充と財政の重点投入

今後は、少子化対策の政策目標として、例えば国民の結婚・出産の希望がか

なった場合の合計特殊出生率（1.75）を掲げるとともに、進捗状況の評価を実施する。また、子育て環境の整備等に向け、保育サービスの拡充など、効果の高い施策に、重点的かつ短期集中的に取り組み、思い切った財政投入を行うことが必要である。

① 保育サービスの拡充に向けた保育制度改革の速やかな実施

親の就労と子どもの育成の両立、すべての子育て家庭への支援強化に向けた環境整備が急務であり、保育サービスの量的拡充と多様なニーズに対応するために、保育制度改革を早急に実施する必要がある。さらに、保育の担い手の育成・確保を早急に行うことが重要である。保育分野を地域密着型のサービス産業として確立させることは、雇用機会の創出にもつながる。

② 財政の重点投入

わが国の児童・家族関係社会支出は、諸外国に比して小規模であり、GDPに占める割合は、2007年度で0.83%（欧州諸国では2～3%）にとどまっている。国・地方ともに財政を重点投入し、保育サービスの充実などに優先的に充てていく必要がある。さらに、消費税の引き上げにより少子化対策の安定財源を確保し、子育て世代の経済的支援の拡充などに充てるべきである。

Ⅲ. 財源の確保に向けたスケジュール

上記の通り、2025年度を最終目標として、国民が安心して信頼できる社会保障制度の将来像を提示するとともに、必要となる施策を示してきた。このような将来像を実現し、かつ中長期的に持続可能なものとしていくためには、税・財政・社会保障制度を一体的に見直し、安定財源を確保しながら、段階的に改革を推進することが不可欠である。

改革は、増大していく社会保障費用における負担構造の大幅な変更を伴うため、小手先の微調整で到底対応できるものではなく、早期に国民的なコンセンサスを得た上で取り組むことが必要である。そこで、まずは、2015年度までを改革に向けた第1段階としてとらえ、緊急課題への対応と社会保障制度の基盤の充実に向けて取り組みを進め、併せて少なくとも消費税率5%分の財源を確保する必要がある。その上で、国民の理解を得ながら、第2段階へと進み、2025年度までに、望ましい社会保障制度の完成を目指すべきである。

1. 緊急課題への対応と社会保障制度の基盤整備【第1段階：2009～2015年度】

公費については、2015年度までに消費税率換算で5%程度追加的に必要となる。基礎年金国庫負担割合の1/2までの安定財源に加えて2/3までの財源、医療・介護の緊急対応や少子化対策拡充に向けた財源を確保する。

2. 安心して信頼できる社会保障制度の完成【第2段階：2016～2025年度】

第1段階における施策の実現状況や有効性等を十分に見極めながら、必要となる施策を柔軟に手当てするなど、毎年PDCAサイクルを着実に回しつつ、望ましい姿の完成に向けた取り組みを加速化する。

年金に関しては、2025年度を目途とした完全移行を目指し、基礎年金における財源の国庫負担割合を2/3から段階的にさらに引き上げていく。

医療・介護については、サービス提供体制の改革を着実に進めるとともに、少なくとも、医療・介護保険料の水準が現行程度にとどまるよう、高齢者医療・介護の公費負担割合をより一層引き上げていく。

この場合、社会保障国民会議のシミュレーション結果をもとに試算すれば、2025年度で追加的に必要となる公費は、現状に比して消費税率換算で12%程度必要となる。

以 上