

# 全世代型社会保障構築会議

## 報告書

～全世代で支え合い、人口減少・超高齢社会の課題を克服する～

令和4年12月16日

全世代型社会保障構築会議

# 全世代型社会保障構築会議 報告書

## 目次

I.	はじめに .....	2
II.	全世代型社会保障の基本的考え方 .....	3
1.	目指すべき社会の将来方向 .....	3
2.	全世代型社会保障の基本理念 .....	5
3.	全世代型社会保障の構築に向けての取組 .....	7
III.	各分野における改革の方向性 .....	9
1.	こども・子育て支援の充実 .....	9
(1)	基本的方向 .....	9
(2)	取り組むべき課題 .....	9
(3)	今後の改革の工程 .....	11
2.	働き方に中立的な社会保障制度等の構築 .....	13
(1)	基本的方向 .....	13
(2)	取り組むべき課題 .....	13
(3)	今後の改革の工程 .....	16
3.	医療・介護制度の改革 .....	17
(1)	基本的方向 .....	17
(2)	取り組むべき課題 .....	17
(3)	今後の改革の工程 .....	22
4.	「地域共生社会」の実現 .....	23
(1)	基本的方向 .....	23
(2)	取り組むべき課題 .....	23
(3)	今後の改革の工程 .....	25

## I. はじめに

- 全世代型社会保障構築会議(以下「会議」という。)は、2021年11月、全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築する観点から、社会保障全般の総合的な検討を行うため、全世代型社会保障改革担当大臣の下に開催された。あわせて、会議の下に、医療・介護・保育・障害福祉等における公的価格の在り方を検討するため、公的価格評価検討委員会(以下「委員会」という。)が設置された。その後、同年12月、閣議決定によって、内閣総理大臣を本部長とする全世代型社会保障構築本部(以下「本部」という。)が設置され、本年1月、改めて本部の決定によって会議及び委員会の設置が行われた。その後の検討状況は以下のとおりである。
  - ・ 全世代型社会保障改革等についての議論を行い、5月17日の第5回会議において「議論の中間整理」をとりまとめ、同日に開催された第2回本部に報告を行った。
  - ・ 9月7日の第3回本部において、内閣総理大臣から、「こども・子育て支援の充実」「働き方に中立的な社会保障制度等の構築」「医療・介護制度の改革」を主なテーマとして特に検討を深めるよう指示があり、第6回会議以降はそれを受けた議論を行い、さらに11月11日の第8回会議では関係団体からのヒアリングを実施した。
  - ・ 11月24日の第4回本部に「全世代型社会保障構築会議の論点整理(各分野の改革の方向性)」を報告し、内閣総理大臣からは、これに沿って年末に向けて検討を進め、早急に実施すべき課題と中長期的な課題を整理した上で、今後の改革の方向性を示す報告書を取りまとめるよう指示があった。
- 本報告書は、上記の経緯を踏まえ、これまで12回にわたって開催してきた会議での議論をとりまとめ、本部に対して報告するものである。政府においては、本報告書の内容に基づき、今後、全世代型社会保障の構築に向けて、着実に取組を進めることを期待する。

## Ⅱ. 全世代型社会保障の基本的考え方

### 1. 目指すべき社会の将来方向

- 日本は、本格的な「少子高齢化・人口減少時代」を迎えようとしており、今はまさにそれに対処するために舵を切っていくべき重要な時期にあたる。この歴史的転換期において、今後の人口動態の変化や経済社会の変容を見据えつつ、日本が目指すべき社会の姿を描くこと、そして、その実現に向けて社会保障政策が取り組むべき課題を総合的かつ明確に示すことは、極めて重要である。そこで、まず、「全世代型社会保障」の構築を通じて目指すべき社会の将来方向として、次の3点をあげる。

#### ◆ 「少子化・人口減少」の流れを変える

2013年の社会保障制度改革国民会議報告書は、少子化対策は、社会保障の持続可能性・経済成長を確かなものとする、「社会保障制度改革の基本」であると指摘した。政府は、これまで、この考え方に沿って、保育の受け皿整備や幼児教育・保育の無償化など様々な対策を講じてきたが、いまだに少子化の流れを変えるには至っていない。この流れを変えられなければ、日本の人口は急速かつ長期にわたって減少し続けることとなる。

こうした少子化・人口減少の進行は、経済活動における供給（生産）及び需要（消費）の縮小、社会保障機能の低下をもたらし、さらには、多くの地域社会を消滅の危機に導くなど、経済社会を「縮小スパイラル」に突入させることになるだろう。少子化は、まさに、国の存続そのものに関わる問題であると言っても過言ではない。

もとより、結婚、妊娠・出産、子育ては個人の自由な意思決定に基づくものであって、子どもを生み育てたいと考える個人の希望を叶えることは、個人の幸福追求を支援するという意味において重要である。他方、このことは同時に、少子化・人口減少の流れを大きく変え、危機的な状況から脱却することによって、経済と社会保障の持続可能性を高め、「成長と分配の好循環」を実現する上で、社会全体にも大きな福音となるものでもある。つまり、少子化対策は、個人の幸福追求と社会の福利向上をあわせて実現するという、極めて価値の大きい社会保障政策なのである。

こうした観点から、今日、最も緊急を要する取組は、「未来への投資」として、子育て・若者世代への支援を急速かつ強力に整備することである。少子化の背景には、経済社会の発展によって子育てに関わる直接的な費用や就業機会損失などの機会費用が増加する一方で、就業構造や就労環境の変化によって子育て・若者世代の雇用・所得が不安定なものとなっていることなどから、結婚、妊娠・出産、子育てを選択することに不安を感じ、それをためらう国民が増えていることがある。子育て費用を社会全体で分かち合い、子どもを生み育てたいと希望する全ての人が、安心して子育てができる環境を整備することこそ何よりも求められている。

わたしたちの目指すべき社会の将来方向の第一は、ここにある。

## ◆ これからも続く「超高齢社会」に備える

大胆な少子化対策によって人口減少の流れを変えると同時に、これからも続く超高齢社会に備えて、社会の持続可能性を高める対応を強化していかなければならない。

### ・ 働き方に中立的な社会保障制度を構築し、労働力を確保する

具体的には、第一に、超高齢社会にあって、経済社会の支え手となる労働力を確保する必要がある。この点で、女性や高齢者の就労を最大限に促進し、その能力発揮を実現することが必要であり、誰もが安心して希望どおり働けるようにしていくことが目標となる。このためには、雇用や働き方に対して歪みをもたらすことのない「中立的」な社会保障制度の構築を進め、制度の包摂性を高めることで、女性や高齢者をはじめ誰もが安心して希望どおり働き、活躍できる社会を実現していく必要がある。また、子育て支援や健康寿命延伸、介護サービスに係る社会保障の充実は、女性や高齢者の就労を促進し、介護離職を減らすなど、支え手を増やす上でも重要となる。

### ・ 社会保障を皆で支える仕組みを構築し、ニーズの変化に的確に対応する

第二に、社会保障給付を皆で支え合う仕組みを整備するとともに、国民一人ひとりがそれぞれの多様なニーズに対応するサービスを利用できる環境を創出する必要がある。高齢者人口(65歳～)は、いわゆる団塊の世代が2025年までに全て75歳以上となった後、2042年にピークを迎え減少し始めるが、その後も、より若い世代の人口減少も進む中で高齢人口比率は高止まりし、中でも75歳以上人口の比率は増え続けると見込まれる。

こうした見通しを踏まえ、増加する社会保障給付について、負担能力に応じて、全ての世代で、公平に支え合う仕組みを早急に強化するとともに、給付と負担のバランスを確保していく必要がある。さらに、医療や介護ニーズの増大や多様化する福祉ニーズに応える人材の確保・育成、働き方改革に力を注ぐとともに、こうしたニーズの変化に的確に対応した医療・介護サービス提供体制の確立やデジタル技術の積極的な活用により、住民にとって使いやすく、かつ効率的にサービスが利用できる環境を整備することが重要である。

## ◆ 「地域の支え合い」を強める

さらに、高齢期はもとより、全ての世代において独居者が増加し、2035年頃には、不安定な雇用・生活環境に直面してきた就職氷河期世代が高齢期を迎え始める中で、孤独・孤立の問題も深刻化するおそれがある。また、特に人口減少が急速に進む地域では、地域における支え合い機能が低下し、日常生活の維持も困難になると想定される。

こうした中で、人々が地域社会とつながりながら安心して生活を送ることのできる社会の構築を目指さなければならない。そのためには、多様なニーズを有する人々を支える観点から、それぞれの地域において、医療・介護・福祉をはじめとする包括的なケアを提供する体制の整備が求められる。また、今後、地域住民の生活を守るためには、住民同士が助け合う「互助」の機能の強化も必要となってくる。さらに、高齢期をはじめ全ての世代の人々に

とって、その生活維持の重要な支えとなる「住まい」の確保を社会保障の重要な課題として位置づけ、本格的に取り組まなければならない。

## 2. 全世代型社会保障の基本理念

- 日本の社会保障は、戦後 70 年以上の歴史の中で、国民生活の安定や経済社会の発展に大きく貢献してきた。一方で、これまで、時々の情勢に応じて制度改革を重ねてきた結果として、各制度は複雑化・専門特化し、制度ごとの縦割りや制度間の不整合といった問題も指摘されている状況にある。
- こうした中で、社会保障の全体像をいま一度俯瞰し、その再構築を図ることが、「全世代型社会保障」に求められていることである。その基本理念は、「1. 目指すべき社会の将来方向」を踏まえ、以下の5点に集約することができる。これらの基本理念に基づいた社会保障の構築は、国民一人ひとりが、互いにリスクに備え合い、社会に参加する個人として、それぞれの生き方を自ら選択することができ、その生き方が尊重される社会を創る上での不可欠な条件と言える。

### ◆ 「将来世代」の安心を保障する

「全世代型社会保障」とは、全ての世代にとって安心できる社会保障である。この「全世代」は、若年期、壮中年期及び高齢期はもとより、これから生まれる「将来世代」も含むものとして考える必要がある。

将来にわたって社会保障制度を持続させ、将来世代が安心して暮らしていけるようにするためには、負担を将来世代へ先送りせず、同時に、社会保障給付の不断の見直しを図る必要がある。そして、社会保障を含む経済社会の「支え手」を増やししながら、今の世代で制度を支えていくことを基本理念に置かなければならない。このことは、現在の現役世代の安心を確保することにもつながるものである。

### ◆ 能力に応じて、全世代が支え合う

「全世代型社会保障」は、年齢に関わりなく、全ての国民が、その能力に応じて負担し、支え合うことによって、それぞれの人生のステージに応じて、必要な保障がバランスよく提供されることを目指すものである。

超高齢社会にあっては、社会保障は世代を超えた全ての人々が連帯し、困難を分かち合い、未来の社会に向けて協力し合うためにあるという認識を、世代間対立に陥ることなく、全ての世代にわたって広く共有していかなければならない。すなわち、「全世代型社会保障」の要諦は、「社会保障を支えるのは若い世代であり、高齢者は支えられる世代である」という固定観念を払しょくし、「全世代で社会保障を支え、また社会保障は全世代を支える」ということにある。

## ◆ 個人の幸福とともに、社会全体を幸福にする

社会保障は、元来、個人の力だけでは備えることに限界がある課題や、リスク、不確実性に対して、社会全体での支え合いによって、個人の幸福増進を図るために存在するものである。例えば、少子化対策は子どもを生み育てたい個人の希望を実現するためのものであり、医療保険は健康な生活を送るため、年金は個人の老後の生活を守るためのものである。しかし、それらは同時に、少子化・人口減少の流れを変え、健康寿命を伸ばし、高齢者による消費、ひいては高齢者の多く住む地方の消費を下支えするという意味では、社会全体も幸福にする。

さらに、個人と社会を共に豊かにするという観点からは、消費の中心的な担い手である「中間層」を厚くし、「成長と分配の好循環」の実現にも寄与するという社会保障の意義を再認識すべきである。すなわち、市場による働きによって生じた所得分配の歪みに対して、社会保障は、より必要な人たちにより多くの所得を再分配する機能を発揮することによって、格差の是正や貧困の解消を図り、消費や「人への投資」を活発にすることができる。加えて、格差の固定化を防ぎ、貧困の連鎖を断ち切る役割を果たすことで、全ての人々が未来に向けて果敢に挑戦することのできる活力あふれる社会を創り出す鍵ともなる。こうした意味でも、社会保障は、単なる社会的な支出にとどまらず、社会的に大きな効果をもたらすものであり、財源調達とあわせて、その機能が発揮されるようにすることが重要である。

また、こうした社会保障の機能が十全に発揮されるためには、人々を働き方や勤務先の企業の属性などによって制度的に排除することなく、社会保障制度の内に包摂していくことが重要となる。それによって、社会の分断を防ぎ、統合を強めていくことは、若者世代における格差拡大が懸念される今日において、特に強調されるべきことである。

## ◆ 制度を支える人材やサービス提供体制を重視する

社会保障は、法令や制度、財源のみによって成り立ち得るものではない。医療・介護・福祉など多くの社会保障サービスを支えているのは現場の人材であって、これまで、社会保障は、この分野で働く方々の増加によって支えられ、その発展を遂げてきた。しかし、今や事態は変わり、介護、保育をはじめ各分野において、人材不足の傾向が顕著となっている。今後、労働力がさらに減少していく中で、人材の確保・育成や働き方改革、経営の見える化とあわせた処遇改善、医療・介護現場の生産性の向上、業務の効率化がますます重要になってくる。同時に、人が人を受け止め、寄り添いながら支援することが、互いに心を通わせ、生きる力を高めていくということの重要性も忘れてはならない。

そのうえで、医療・介護などのサービス提供体制については、今後の医療・介護ニーズや人口動態の変化、コロナ禍で顕在化した課題も踏まえ、質の高い医療・介護を効率的・効果的に提供できる体制を構築するため、機能分化と連携をより一層進め、国民目線での改革に取り組むことが重要となる。

## ◆ 社会保障のDX(デジタルトランスフォーメーション)に積極的に取り組む

社会保障制度全般について、マイナンバー制度の下で保有されるデータを含め、幅広い主体によって保有される関係データを連携し、そのデータの活用を推進するとともに、こうした豊富なデータに基づき、個別の社会保障政策におけるEBPM<sup>1</sup>の実現を目指す必要がある。あわせて、社会保障におけるデジタル技術の導入を積極的に図ることによって、社会保障給付に要する事務コストを大幅に効率化するとともに、プッシュ型による現金給付や個別サービスの提供を行うことができる環境を整備していくことが重要である。

このように、日々著しい進展を遂げるデジタル技術を積極的に活用し、社会保障分野に革新的なイノベーションをもたらすことは、人々の生活をさらに豊かなものとする。最新のデジタル技術は、規格の共通化・標準化や業務の効率化にとどまらず、医療技術・医薬品の開発、健康・医療・生活情報に関わる新たなサービスや付加価値の創造にも寄与する。そして、何よりも、「困っている人に対し、公平、迅速、かつ効率的に支援を届ける」という、社会支援のベースとなる社会インフラの整備において制度的な革新をもたらすものである。

こうした視点に立ち、関係省庁が連携をしながら、政府一体となって、社会保障制度全体におけるデジタル技術の積極的な活用を図っていくことが重要である。また、その際、デジタルではどうしても代替できない部分について、リアルな人と人とのかかわりによる支援を適切に組み合わせるといった視点も重要である。

## 3. 全世代型社会保障の構築に向けての取組

- 「2. 全世代型社会保障の基本理念」に基づき、「全世代型社会保障」を構築していくにあたっては、それぞれの地域ごとに高齢者人口がピークを迎えて減少に転ずる時期が大きく異なることを前提として、2040年頃までを視野に入れつつ、足元の短期的課題とともに、当面の2025年や2030年を目指した中長期的な課題について、しっかりと「時間軸」を持って取組を進めていくことが重要である。さらに、社会保障ニーズや活用可能資源の地域的差異を考慮した「地域軸」も踏まえた取組も必要である。

### ◆ 「時間軸」の視点

「時間軸」を考える上では、課題の緊急性や重大性、さらには一定の効果をあげるまでのリードタイム(所要時間)の長さ、対象となる利用者や関係者の広がりなどを念頭に置いて、計画的に取り組むべき課題の順序を適切に設定する必要がある。

これにより、着実な改革の実施を担保することは、社会保障制度の持続可能性に関する国民の不安を解消することにもつながるものである。

---

<sup>1</sup> EBPM(Evidence-based policy making: 証拠に基づく政策立案)とは、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠(エビデンス)に基づくものとする。

そこで、本会議として、以下「Ⅲ. 各分野における改革の方向性」のとりまとめに際して、それぞれの分野ごとに具体的な「今後の改革の工程」をあわせて提示した。重要なのは、国民や関係者に対して、できる限り早い段階で、今後、取り組むべき課題とその時期を示し、国民的な合意の形成に努めることである。

#### ◆ 「地域軸」の視点

少子高齢化・人口減少が進む中で、地域によって、社会保障をめぐるニーズや、人材など活用が可能な資源の状況は大きく異なってくる。例えば、既に人口減少の急速に進んでいる地域においては、少子化対策をはじめ各分野の課題は、目の前の課題として直ちにに取り組むべきものとなる。したがって、「全世代型社会保障」を構築するにあたっては、全国一律の対応ではなく、それぞれの地域が、その特性に応じて取り組むべき課題を抽出し、解決の手法や仕組みを考案していくことが重要である。

このため、国においても、今後明らかになる新たな「地域別将来推計人口」も踏まえ、各地方自治体において各分野（保健・医療・介護・福祉・地方創生など）の計画・戦略を策定する際にポイントとなる課題や考え方、事例などを提供し、地域における検討の一助としていくことが望まれる。

### Ⅲ. 各分野における改革の方向性

#### 1. こども・子育て支援の充実

##### (1) 基本的方向

- こども・子育て支援については、消費税率引上げなどの財源を活用して、大幅に予算を拡充しながら、保育の受け皿整備や幼児教育・保育の無償化などの取組を積極的に進めてきており、その結果、例えば、待機児童数が大幅に減少するなど大きな成果も見られる<sup>2</sup>。しかしながら、少子化の流れを変えるには至っておらず、更に足元ではコロナ禍で出生数が低下しており、この危機的な状況から脱却するための更なる対策が求められる。
- 今後、こども家庭庁の下で、こども政策を総合的に推進するための「こども大綱」を策定する中で、特に、現行制度で手薄な0～2歳児へのきめ細やかな支援が重要との認識の下、「未来への投資」として、社会全体でこども・子育てを支援する観点から、妊娠・出産・子育てを通じた切れ目ない包括的支援を早期に構築すべきである。また、あわせて、恒久的な施策には恒久的な財源が必要であり、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（「骨太の方針 2022」）の方針に沿って、全ての世代で、こどもや子育て・若者世代を支えるという視点から、支援策の更なる具体化とあわせて検討すべきである。
- まずは、下記(2)に掲げる支援策の具体化に取り組み、これも含め、こどもの視点に立って、必要なこども政策が何か、体系的にとりまとめることが重要であり、来年度の「骨太の方針」において、将来的にこども予算の倍増を目指していく上での当面の道筋を示していくことが必要である。
- その際、0～2歳児に焦点を当てた支援の早期構築後には、幅広い年齢層の子育て世帯に対する経済的支援の充実を検討する必要がある。また、今後、こども・子育て支援の現場においても、DX の推進によるサービス提供の変革・効率化を図ることが重要であることを十分に意識し、必要な対応を検討するべきである<sup>3</sup>。

##### (2) 取り組むべき課題

###### ① 全ての妊産婦・子育て世帯支援

- 全ての妊産婦・子育て世帯において、親の働き方やライフスタイル、こどもの年齢や発達段階に応じて、必要な支援サービスを適切に選択し、利用することのできる環境を整備する観点から、現金給付と現物給付を適切に組み合わせ、妊娠・出産・子育てを通じて、切れ目なく、必要な社会的支援が包括的に提供される制度を構築していくことが重要である。

<sup>2</sup> 少子化対策関係の予算額は 2013 年度の約 3.3 兆円から 2022 年度の約 6.1 兆円となり、その間、保育の受け皿を約 241 万人から約 323 万人まで拡大させ、その結果、待機児童数は、2013 年度以降最も多かった 2017 年度の約 2.6 万人から 2022 年度は約 0.3 万人まで減少している。

<sup>3</sup> 今後のこども政策のとりまとめにあたっては、デジタル技術の積極的な導入を図ることが重要である。

◆ **妊娠時から寄り添う「伴走型相談支援」と経済的支援の充実(0~2歳児の支援拡充)**

全ての妊婦・子育て世帯が安心して出産・子育てができるよう、妊娠時から出産・子育てまで一貫して身近で相談に応じ、様々なニーズに即した必要なサービスにつなぐ「伴走型相談支援」の充実を図るとともに、妊婦を含めて、低年齢児を育てる子育て世帯への経済的な支援(必要な物品購入やサービス利用の負担軽減)の充実を図る必要がある。

◆ **全ての希望者が、産前・産後ケアや一時預かりなどを利用できる環境の整備**

産前・産後の心身の負担を軽減するため、希望する全ての方が産前・産後ケアを利用することができるよう、産前・産後ケアの体制の充実を図るとともに、利用者負担の軽減を図る必要がある。

また、育児の負担や孤立感を解消するとともに、低年齢のこどもの良質な成育環境を確保することが重要であることも踏まえ、未就園児の親についても、一時預かりなどの必要なサービスの利用を保障するなどの支援の充実を図る必要がある。

◆ **出産育児一時金の大幅な増額**

増加する出産費用の負担を軽減する観点から、出産育児一時金について、来年4月から50万円に引き上げるとともに、出産費用の見える化及びその効果検証を実施すべきである。

その際、後期高齢者医療制度創設前は、出産育児一時金について、高齢者世代も負担していた経緯や、負担能力のある後期高齢者も含めて医療保険制度全体で支え合うという観点も踏まえ、現役世代・後期高齢者の保険料負担額に基づいて、後期高齢者医療制度が出産育児一時金に係る費用の一部を支援する仕組みを導入すべきである。

◆ **不妊治療等に関する支援**

不妊治療に対する経済的な支援(本年4月から保険適用)や仕事との両立支援、プレコンセプションケア(性や妊娠に関する相談支援)の推進を図る必要がある。

② **仕事と子育ての両立支援 (「仕事か、子育てか」の二者択一を迫られている状況の是正)**

- 今なお、子どもを持つことにより所得が低下するか、それを避けるために子どもを持つことを断念するか、といった「仕事か、子育てか」の二者択一を迫られる状況が見られることから、保育の利用保障の強化や両立支援に係る給付の拡充など、子どもを生み育てたいと希望する全ての人が、働き方にかかわらず安心して子育てができる環境の整備を進める必要がある。

#### ◆ 保育の枠を確保できる入所予約システムの構築

育児休業後において、切れ目なく保育を利用でき、また、円滑に職場復帰できるよう、保育の利用開始希望時期について、予め相談して、保育の枠を確保することのできる入所予約システムの構築を図る必要がある。

#### ◆ 子育て期の長時間労働の是正、柔軟な働き方の促進

正規雇用労働者を中心として、労働時間の長さが育児時間の長さにつながり、男女双方の子育てや働き方にも影響を与えていることから、子育て期において、長時間労働の是正（残業免除等）や、労働者のニーズや個々の職場の状況等に応じて、時短勤務、テレワークなどを組み合わせた柔軟な働き方を可能とする仕組みについて検討すべきである。

#### ◆ 育児休業取得の一層の促進と時短勤務を選択する際の支援

男女ともに子育て期における柔軟な働き方の選択肢を広げられるよう、育児休業の取得を促進するとともに、希望する方が時短勤務を選択しやすくする給付の創設を検討すべきである。

#### ◆ 非正規雇用労働者の処遇改善と短時間労働者への更なる支援

非正規雇用労働者の待遇差や雇用の不安定さが少子化の背景になっていることを踏まえ、「同一労働同一賃金」<sup>4</sup>の徹底を図ることとあわせて、雇用のセーフティネットや育児休業給付の対象外となっている短時間労働者への支援を検討すべきである。

#### ◆ 育児休業給付の対象外である方々への支援

自営業者やフリーランス・ギグワーカー<sup>5</sup>等に対する育児期間中の給付の創設についても、子育て期の就労に関する機会損失への対応という観点から、検討を進めるべきである。

### (3) 今後の改革の工程

#### ① 足元の課題

- 出産育児一時金の引上げと出産費用の見える化等
- 令和4年度第二次補正予算で措置された、妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と妊娠届出・出生届出を行った妊婦・子育て世帯に対する経済的支援を合わせたパッケージを、恒久的な財源を確保しつつ継続的に実施

<sup>4</sup> 「働き方改革」の一環として導入された、パート・有期雇用労働法等に基づく不合理な待遇差の禁止。

<sup>5</sup> フリーランスとは、実店舗がなく、雇人もいない自営業や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者（「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」の定義）のこと。ギグワーカーは、一般的に、インターネットを通じて短期・単発の仕事を受け負い、個人で働く就業形態で働く者のことを指す。

## ② 来年、早急に具体化を進めるべき項目

- 1. (2)において記載された項目のうち、上記①以外の項目
- 「骨太の方針 2022」にもあるように、こども・子育て支援の充実を支える安定的な財源について、企業を含め社会全体で連帯し、公平な立場で、広く負担し、支える仕組みの検討
- 0～2歳児に焦点を当てた切れ目のない包括的支援の早期構築後の課題として、児童手当の拡充などについて恒久的な財源とあわせて検討

## 2. 働き方に中立的な社会保障制度等の構築

### (1) 基本的方向

- 国民の価値観やライフスタイルが多様化し、働き方の多様化もますます進んでいる。こうした中で、格差の固定化や貧困の防止を図り、社会の分断を防ぐ観点からも、どのような働き方をしてもセーフティネットが確保され、誰もが安心して希望どおりに働くことができる社会保障制度等を構築することが求められている。
- 同時に、少子化対策の観点からも、子育て・若者世代が将来に展望を持つことができ、生涯未婚率の低下にもつなげられるよう、労働市場、雇用の在り方について不断に見直しを図ることが重要であり、非正規雇用労働者を取り巻く課題の解決や、希望すれば誰もが主体的に成長分野などの企業へ円滑に移動できるような環境整備を図ることが必要である。このことは、「構造的な賃上げ」につながるとともに、国民所得の持続的な向上によって社会保障制度の持続可能性を支えることにもなる。

### (2) 取り組むべき課題

#### ① 勤労者皆保険の実現に向けた取組

- 勤労者がその働き方や勤め先の企業規模・業種にかかわらず、ふさわしい社会保障を享受できるようにするとともに、雇用の在り方に対して中立的な社会保障制度としていく観点から、以下の課題への対応を着実に進めるべきである。

#### ◆ 短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件の撤廃

週20時間以上勤務する短時間労働者にとって、勤め先の企業の規模によって被用者保険の適用に違いが生まれる状況の解消を図るべきであり、企業規模要件の撤廃について早急に実現を図るべきである。

#### ◆ 個人事業所の非適用業種の解消

常時5人以上を使用する個人事業所の非適用業種については、労働者がいずれの事業所で勤務するかによって被用者保険の強制適用の有無が異なる状況の解消を早急を図るべきである。

また、勤労者皆保険を実現する観点から、「5人未満を使用する個人事業所」についても、そこで働く方々への被用者保険の適用を図る道筋を検討すべきである。

#### ◆ 週労働時間20時間未満の短時間労働者への適用拡大

週労働時間20時間未満の短時間労働者についても、被用者にとってふさわしく、雇用の在り方に中立的な被用者保険を提供する観点からは、被用者保険の適用除外となっている規定を見直し、適用拡大を図ることが適当と考えられることから、そのための具体的な方

策について、実務面での課題や国民年金制度との整合性等を踏まえつつ、着実に検討を進めるべきである。

複数の雇用関係に基づき、複数の事業所で勤務する者(マルチワーカー)で、いずれの事業所においても単独では適用要件を満たさないものの、労働時間等を合算すれば適用要件を満たす場合については、実務的な課題の解決を図ったうえで、被用者保険の適用に向けた具体的な検討を進めるべきである。

#### ◆ フリーランス・ギグワーカーについて

フリーランス・ギグワーカーについて、その被用者性の捉え方などの検討を深め、必要な整理を行うとともに、より幅広い社会保険の在り方を検討する観点からの議論を着実に進めるべきである。

具体的には、まずは、「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」<sup>6</sup>に照らして、現行の労働基準法上の「労働者」に該当する方々については、「被用者性」も認められ、適用除外の対象となる場合を除いて被用者保険が適用される旨を明確化した上で、その適用が確実なものとなるよう、必要な対応を早急に講ずるべきである。

そのうえで、上記以外の、「労働者性」が認められないフリーランス・ギグワーカーに関しては、新しい類型の検討も含めて、被用者保険の適用を図ることについて、フリーランス・ギグワーカーとして働く方々の実態や諸外国の例なども参考としつつ、引き続き、検討を深めるべきである。

#### ◆ デジタル技術の活用

被用者保険の適用拡大を更に進めていくにあたっては、マイナンバー制度を含め、デジタル技術の積極的な活用<sup>7</sup>を図ることによって、働く人一人ひとりの就労状況や所得を公平かつ正確に把握できる環境整備が重要である。

#### ◆ 女性の就労の制約と指摘される制度等について

女性就労や高齢者就労の制約となっていると指摘される社会保障制度や税制等について、働き方に中立的なものにしていくことが重要である。この点に関し、被用者保険が適用されることのメリットを分かりやすく説明しながら、適用拡大を一層強力に進めていくことが重要である。

#### ◆ 被用者保険適用拡大の更なる推進に向けた環境整備・広報の充実

今後、被用者保険の更なる適用拡大を実現するためには、新たに対象となる事業主や労働者に対して、被用者保険の適用に関する正確な情報や、そのメリットについて、分かりやすく説明し、理解を得ながら進めることが極めて重要である。厚生労働省のみならず、業

<sup>6</sup> 2021年3月26日内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省策定。

<sup>7</sup> 例えば社会保険・税手続のオンライン・ワンストップサービスなど。

所管省庁もメンバーとする政府横断的な検討体制を構築し、事業主の理解を得て円滑に進めるための具体的な方策を検討すべきである。

また、いわゆる「就業調整」の問題に対しては、被用者保険適用に伴う短時間労働者の労働時間の延長、基幹従業員として従事することによる企業活動の活性化などの好事例を、業所管省庁の協力を得て積極的に集約するとともに、これらの好事例や具体的なメリットを労働者や事業主が実感できるような広報コンテンツやその活用法について、広報実務の専門家、雇用の現場に詳しい実務家などの参加も得た上で検討・作成し、業所管省庁の協力も得て広範かつ継続的な広報・啓発活動を展開するべきである。

## ② 労働市場や雇用の在り方の見直し

- 子育て・若者世代の非正規雇用労働者<sup>8</sup>は、基本給や各種手当の支給、能力開発機会等における待遇差や雇用の不安定さなどの課題に直面している。こうした実態が、少子化の背景の一つとなっているとも考えられることから、雇用形態に関わらない公正な待遇確保に向けた方策について、引き続き促進する必要がある。
- また、子育て・若者世代にとって、結婚、妊娠・出産、子育てを含めた個人のライフスタイル・ライフサイクルに応じた多様な働き方やキャリア選択が可能となり、将来への展望を持ちながら安心して働き、子育てすることができる機能的な労働市場を整備することが重要である。

### ◆ 非正規雇用労働者を取り巻く課題の解決

「同一労働同一賃金」については、その履行確保に向けた取組を一層強力に推進するとともに、非正規雇用労働者の処遇改善に与えた効果を丁寧に検証した上で、「同一労働同一賃金ガイドライン」<sup>9</sup>等の必要な見直しを検討すべきである。

非正規雇用労働者の処遇改善に資する政策のうち、有期雇用労働者の雇用の安定を図るために導入された「無期転換ルール」<sup>10</sup>については、その実効性を更に高めるための方策を講ずるべきである。

より安定した働き方やスキルアップを望む非正規雇用労働者に対しては、引き続き、キャリアアップ助成金<sup>11</sup>を通じた支援や、学び直し、職業訓練の支援などの施策について積極的に推進していくべきである。

勤務地等を限定した「多様な正社員」の拡充については、子育てとの両立を実現するための働き方の推進の観点から重要であるだけでなく、非正規雇用と正規雇用の垣根を喪

<sup>8</sup> 総務省「労働力調査(詳細集計)」(2021年平均)によると、25～34歳の男性の14.0%、女性の32.4%が非正規雇用労働者となっている。

<sup>9</sup> 2018年12月28日厚生労働省告示第430号。

<sup>10</sup> 同一の使用者(企業)との間で、有期労働契約が更新されて通算5年を超える時に、労働者の申込みによって無期労働契約に転換されるルール。

<sup>11</sup> 非正規雇用労働者の正社員化や処遇改善の取組を実施した事業主に対して支給される助成金。

失させることによって、より包摂性の高い雇用や良質な職場環境の実現にも寄与するものであることから、労使双方にとって望ましい形で、これを普及・促進するための方策を検討すべきである。

さらに、非正規雇用労働者の待遇改善に関する取組状況について、非財務情報の開示対象に加えることも含め、企業の取組の促進策を検討すべきである。

#### ◆ 労働移動の円滑化

個人のリスキリングなど人材の育成・活性化や、継続的なキャリアサポート、職業・職場情報の見える化など、労働移動の円滑化・「人への投資」への支援を継続的に推進するとともに、今後、「労働移動円滑化に向けた指針」を官民で策定し、「構造的な賃上げ」につなげていくことが必要である。また、経験者採用(中途採用)に関する企業の取組状況について、非財務情報の開示対象に加えることも含め、企業の取組の促進策を検討すべきである。

### (3) 今後の改革の工程

#### (勤労者皆保険の実現に向けた取組)

##### ① 次期年金制度改正に向けて検討・実施すべき項目

- 短時間労働者への被用者保険の適用拡大(企業規模要件の撤廃など)
- 常時5人以上を使用する個人事業所の非適用業種の解消
- 週所定労働時間 20 時間未満の労働者、常時5人未満を使用する個人事業所への被用者保険の適用拡大
- フリーランス・ギグワーカーの社会保険の適用の在り方の整理

#### (労働市場や雇用の在り方の見直し)

##### ① 速やかに検討・実施すべき事項

- 「同一労働同一賃金ガイドライン」等の効果検証・必要な見直し
- 「無期転換ルール」の実効性を更に高めるための見直し
- 「多様な正社員」の拡充に向けた普及・促進策
- 非正規雇用労働者の待遇改善や経験者採用(中途採用)に関する取組状況について、企業による非財務情報の開示対象とすることを含めた、企業の取組の促進策
- その他、「労働移動円滑化に向けた指針」の策定をはじめ、「構造的な賃上げ」につながる労働移動円滑化・「人への投資」への支援の着実な実行

### 3. 医療・介護制度の改革

#### (1) 基本的方向

- 超高齢社会への備えを確かなものとするとともに、人口減少に対応していく観点から、医療・介護制度の改革を前に進めることが喫緊の課題である。特に、2025年までに75歳以上の後期高齢者の割合が急激に高まることを踏まえ、負担能力に応じて、全ての世代で、増加する医療費を公平に支え合う仕組みを早急に構築する必要がある。
- 同時に、コロナ禍での経験は、今後の高齢者人口の増加と生産年齢人口の急減を前にして、限りある資源を有効に活用しながら、地域における医療・介護ニーズの増大に的確に対応することの必要性を強く意識させるものとなった。全ての国民が、それぞれの地域において、質の高い医療・介護サービスを必要に応じて受けることのできる体制を確保していく観点から、医療の機能分化と連携の更なる推進、医療・介護人材の確保・育成、働き方改革に力を注ぐとともに、医療・介護ニーズの変化やデジタル技術の著しい進展に対応した医療・介護サービス提供体制の改革を進めていく必要がある。その際、少子高齢化・人口減少などの状況は地域によって大きく異なり、求められる対応も地域によって異なることに十分留意する必要がある。

#### (2) 取り組むべき課題

##### ① 医療保険制度

- まずは、増加する高齢者医療費について、負担能力に応じて、全ての世代で公平に支え合う仕組みを構築する観点から、以下の施策を早急に実施すべきである。

医療保険制度については、今後とも、「全ての世代での支え合い」「世代間・世代内における公平性の確保」「保険者間の格差是正」といった基本的な考え方に沿って、引き続き、給付の在り方、給付と負担のバランスを含めた不断の見直しを図るべきである。

また、医療保険制度において保険者機能を発揮する主体であり、医療提供体制の整備における役割・責務を有する都道府県の役割について検討を深めていく必要がある。

##### ◆ 後期高齢者医療制度の保険料負担の在り方の見直し

後期高齢者の保険料負担と現役世代の支援金について、負担能力のある高齢者に応分の負担を求めつつ、介護保険制度も参考に、一人当たりの伸び率が均衡するよう、必要な見直しを図るべきである。

その際、高齢者の保険料負担については、高齢者世代内で能力に応じた負担を強化する観点から、賦課限度額及び所得割率の引上げを行いつつ、制度改革に伴って、低所得者層の保険料負担が増加しないよう配慮すべきである。

## ◆ 被用者保険者間の格差是正

報酬の低い健康保険組合の負担を軽減し、被用者保険における保険料率の格差を是正する観点から、前期高齢者(65歳以上74歳以下の高齢者)の医療費の分担について、現行の「加入者数に応じた調整」に加え、部分的に「報酬水準に応じた調整」(報酬調整)を導入することが必要である。あわせて、健康保険組合全体として、今回の後期高齢者医療制度の見直しや報酬調整の導入を通じて、負担上昇が抑制されるよう、健康保険組合を対象として実施されている既存の支援を見直すとともに、更なる支援を行うこととし、その際、企業の賃上げ努力を促進する形での支援を行うべきである。

## ② 医療提供体制

- 今後、更なる高齢者の増加と生産年齢人口の急減が見込まれる中で、地域によって大きく異なる医療・介護ニーズや活用可能な資源の状況を踏まえつつ、介護分野も含めた機能分化と連携、人材の確保等の取組を一層促進することにより、国民・患者から見て、質の高い、効率的で効果的な医療サービスを届けることができるよう、医療提供体制の不断の見直しを図ることが必要である。
- 今回の新型コロナの経験を踏まえ、今後の感染症への対応については、まずは改正感染症法に基づき、平時から医療機関の役割分担を明確化し、協定締結医療機関の枠組みが確実に機能するよう準備を進めるべきである。

## ◆ サービス提供体制の改革に向けた主な課題

将来を見据えた医療提供体制を構築するため、都道府県の責務の明確化等による地域医療構想の推進、医療法人の経営情報のデータベースの構築などの医療法人改革、医師等の働き方改革の確実な実施、医療専門職におけるタスク・シフト／シェア<sup>12</sup>、医療の担い手の確保、医師偏在対策等の課題に着実に対応していく必要がある。

## ◆ かかりつけ医機能が発揮される制度整備

今後の高齢者人口の更なる増加と人口減少を見据え、かかりつけ医機能が発揮される制度整備は不可欠であり、その早急な実現に向けて、以下に整理した基本的な考え方のもとで、必要な措置を講ずるべきである。その際には、国民・患者から見て、一人ひとりが受ける医療サービスの質の向上につながるものとする必要がある。

また、かかりつけ医機能が発揮される制度整備を進めるにあたっては、医療従事者、特に医師の育成やキャリアパスの在り方について、大規模病院の果たす役割も含めて検討すべきである。さらに、必要なときに迅速に必要な医療を受けられるフリーアクセスの考え

<sup>12</sup> 医療専門職において、主に医師が担っている業務について、他の医療関係職種との間で「移管」(タスク・シフト)・「共同化」(タスク・シェア)することを念頭に取組まれているもの。

方のもとで、地域包括ケアの中で、地域のそれぞれの医療機関が地域の実情に応じて、その機能や専門性に応じて連携しつつ、かかりつけ医機能を発揮するよう促すべきである。

- ✓ かかりつけ医機能の定義については、現行の医療法施行規則<sup>13</sup>に規定されている「身近な地域における日常的な医療の提供や健康管理に関する相談等を行う機能」をベースに検討すべきである。
- ✓ こうした機能の一つとして、日常的に高い頻度で発生する疾患・症状について幅広く対応し、オンライン資格確認<sup>14</sup>も活用して患者の情報を一元的に把握し、日常的な医学管理や健康管理の相談を総合的・継続的に行うことが考えられる。そのほか、例えば、休日・夜間の対応、他の医療機関への紹介・逆紹介、在宅医療、介護施設との連携などが考えられる。
- ✓ このため、医療機関が担うかかりつけ医機能の内容の強化・向上を図ることが重要と考えられる。また、これらの機能について、複数の医療機関が緊密に連携して実施することや、その際、地域医療連携推進法人の活用も考えられる。
- ✓ かかりつけ医機能の活用については、医療機関、患者それぞれの手挙げ方式、すなわち、患者がかかりつけ医機能を担う医療機関を選択できる方式とすることが考えられる。そのため、医療機能情報提供制度を拡充することで、医療機関は自らのかかりつけ医機能に関する情報について住民に分かりやすく提供するとともに、医療機関が自ら有するかかりつけ医機能を都道府県に報告する制度を創設することで、都道府県が上記の機能の充足状況を把握できるようにすることが考えられる。また、医師により継続的な管理が必要と判断される患者に対して、医療機関がかかりつけ医機能として提供する医療の内容を書面交付など<sup>15</sup>により説明することが重要である。
- ✓ 特に高齢者については、幅広い診療・相談に加え、在宅医療、介護との連携に対するニーズが高いことを踏まえ、これらのかかりつけ医機能をあわせもつ医療機関を都道府県が確認・公表できるようにすることが重要である。同時に、かかりつけ医機能を持つ医療機関を患者が的確に認識できるような仕組みを整備すべきである。
- ✓ 地域全体で必要な医療が必要なときに提供できる体制が構築できるよう、都道府県が把握した情報に基づいて、地域の関係者が、その地域のかかりつけ医機能に対する改善点を協議する仕組みを導入すべきである。

これらの枠組みが導入された後、国民一人ひとりのニーズを満たすかかりつけ医機能が実現するまでには、各医療機関、各地域の取組が必要であり、今回の制度整備はそれに向けた第一歩と捉えるべきである。

<sup>13</sup> 昭和 23 年厚生省令第 50 号。

<sup>14</sup> 医療機関・薬局において患者が加入する医療保険の資格確認をオンラインで行うシステムのこと。

<sup>15</sup> 電子的手段を含む。

### ③ 介護

- 介護保険は、制度創設以来、総費用が約4倍、保険料が約2倍と、医療保険をはるかに上回るペースで増加しており、今後、要介護認定率が高い75歳以上、さらには85歳以上の人口の急増が見込まれる。一方で、生産年齢人口が減少する中で、介護人材の不足が深刻化するおそれがある。
- 高齢者ができる限り住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制（地域包括ケアシステム）の深化・推進を図るとともに、制度の持続可能性を確保するため、サービス提供体制や給付と負担の見直し、介護人材の確保が喫緊の課題となっている。

#### ◆ 地域包括ケアシステムの深化・推進

単身・独居や高齢者のみの世帯の増加、介護ニーズが急増する都市部の状況等を踏まえ、それぞれの地域社会の実情に合わせた柔軟なサービスの提供によって、医療ニーズの高い中重度の要介護者を含めた要介護高齢者が在宅で生活できる介護サービス提供体制の整備が必要であり、ケアマネジメントの質の向上を図るとともに、地域の拠点となる在宅サービス基盤の整備と機能強化が求められている。また、総合事業<sup>16</sup>について、担い手の育成や継続的に利用する者の選択肢の拡大の検討を含め、現行事業の受け皿整備や活性化を図ることが重要である。

また、今後更に増加する認知症の方や、その家族、地域住民が、より長くいきいきと地域で暮らし続けることができるよう、それぞれの地域社会のニーズに応じて、多世代交流や就労的活動を含めた介護予防や社会参加の場の充実を図るとともに、認知症の方やその家族を含めた包括的な支援・権利擁護を図るため、相談支援や関係者との連携調整を担う地域包括支援センターの体制整備を推進する必要がある。

#### ◆ 次の計画期間に向けた改革

介護現場における生産性の向上と働きやすい職場環境づくりは、逼迫する介護人材を確保するためにも必要であり、この観点から、

- ✓ 介護現場革新のワンストップ窓口の設置
- ✓ 介護ロボット・ICT 機器の導入支援
- ✓ 優良事業者・職員の総理表彰等を通じた好事例の普及促進
- ✓ 介護サービス事業者の経営の見える化
- ✓ 福祉用具、在宅介護におけるテクノロジーの導入・活用促進

<sup>16</sup> 介護保険法に規定される「介護予防・日常生活支援総合事業」のこと。市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することで、地域の支え合い体制づくりを推進し、要支援者等の方に対する効果的かつ効率的な支援等を可能とすることを指すもの。

- ✓ 生産性向上に向けた処遇改善加算の見直し
- ✓ 職員配置基準の柔軟化の検討
- ✓ 介護行政手続の原則デジタル化

などを促進することが重要である。

あわせて、人材や資源の有効活用の観点から、介護サービス事業者の経営の協働化・大規模化に向けた取組を一層進める必要がある。

また、2024年度からの次の計画期間に向けて、介護保険制度の持続可能性を確保するため、「骨太の方針 2022」や「新経済・財政再生計画 改革工程表 2021」、社会保障審議会介護保険部会等で指摘された課題（保険料負担や利用者負担の在り方など）について、来年度の「骨太の方針」に向けて検討を進めるべきである。

#### ④ 医療・介護分野等における DX の推進

- 国民目線での医療・介護サービスの提供体制を整備するにあたり、国民一人ひとりの医療・介護ニーズに的確に対応し、最適な医療・ケアを届けることができるよう、最大限、デジタル技術の活用を図るべきである。

##### ◆ 医療・介護分野の関連データの積極的な利活用の推進

国民各層の幅広い合意を得ながら、政府・地方自治体はもとより、医療・介護現場、研究者、関係事業者、国民一人ひとりによる本格的なデータ利活用を推進するため、以下のような課題についての具体的な検討を進めるべきである。

- ✓ 個人情報の匿名化等によって、個人のプライバシーを保護することを前提に、EBPM を実現すること
- ✓ PHR(パーソナル・ヘルス・レコード)など、マイナンバー制度の下で公共機関の保有する社会保障関係のデータと、関係事業者の保有する各種のデータの連携を推進すること
- ✓ 健康診断等で得られる自らの健康・医療情報について、自分自身で管理・活用することができる将来像を見据え、個人・患者の視点に立ち、情報の連携・活用の在り方を整理すること

##### ◆ 医療 DX の実装化

特に、医療 DX については、現在、政府において、具体的に推進すべき施策として、以下の3点について検討を進めているところであり、早急の実装化すべきである。

- ✓ オンライン資格確認等システム<sup>17</sup>のネットワークを拡充し、レセプト・特定健診等情報に

<sup>17</sup> オンライン資格確認システム、薬剤情報閲覧機能、特定健診情報閲覧機能及びレセプト振替機能に関わるシステムの総称のこと。

加えて、予防接種、電子処方箋情報、自治体検診情報、電子カルテ等の医療・介護全般にわたる情報について共有・交換できる全国的なプラットフォーム(全国医療情報プラットフォーム)を創設すること

- ✓ 医療情報の共有や交換を行うにあたり、その形式等を統一すること(電子カルテ情報の標準化)、その他、電子カルテデータについて、治療最適化や AI 等を用いた新しい医療技術の開発、創薬のために有効活用すること
- ✓ 医療保険制度全体の運営コスト削減につなげるため、デジタル人材の有効活用やシステム費用の低減等の観点から、デジタル技術を活用して、診療報酬やその改定に関する作業を大幅に効率化すること

### (3) 今後の改革の工程

#### ① 足元の課題

- 3. (2)①医療保険制度において記載された項目
- かかりつけ医機能を発揮するための制度整備
- 医療法人改革の推進、医療・介護間での情報連携

#### ② 来年、早急に検討を進めるべき項目

- 更なる医療制度改革(かかりつけ医機能の制度整備の実施に向けた具体化、地域医療構想の実現に向けた更なる取組、診療報酬・薬価改定に向けた検討)
- 医療・介護等 DX の推進、介護職員の働く環境の改善
- 次期介護保険事業計画に向けた具体的な改革

#### ③ 2025 年度までに取り組むべき項目

- 医療保険及び介護保険における負担能力に応じた負担と給付の内容の不断の見直し
- 本格的な人口減少期に向けた地域医療構想の見直し、実効性の確保
- 地域包括ケアの実現に向けた提供体制の整備と効率化・連携強化

## 4. 「地域共生社会」の実現

### (1) 基本的方向

- 人口構造及び世帯構成が変化し、家族のつながりや地縁も希薄化する中で、今後、更なる増加が見込まれる独居高齢者の生活について、住まいの確保を含め、社会全体でどのようにして支えていくかが大きな課題である。また、コロナ禍を通じて、孤独・孤立や生活困窮の問題に直面する方々が世代にかかわらず存在することが浮き彫りとなった。
- こうした中で、高齢者福祉、障害福祉、児童福祉、生活困窮者支援などの制度・分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」という従来の関係を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らせる包摂的な社会の実現が必要である。そこで重要なのは、各種サービスの担い手等による連携の下、地域全体で、多様な困りごとを抱える人やその家族を包括的に受け止め、一人ひとりに寄り添い、伴走支援するという視点であるが、この伴走支援は、各種サービスにつなぐという役割のみならず、人と人とのつながりを創出すること自体に価値を有するものである。その際、公平、迅速、かつ効率的に支援を届けるため、デジタル技術の活用を積極的に図ることも重要である。
- さらに、人口減少が急速に進む地域においては、地域社会における支え合い機能が低下し、住民の日常生活の維持に課題が生じる事態も想定される。地域社会におけるつながりの弱体化を防ぎ、住民同士が助け合う「互助」の機能を強化することが重要であり、地域における「互助」を支えるコミュニティ機能の強化に向けた取組が求められる。

### (2) 取り組むべき課題

#### ① 一人ひとりに寄り添う支援とつながりの創出

- いわゆる「8050問題」<sup>18</sup>など、複雑化・複合化する地域住民の支援ニーズに対応するため、各地方自治体において、包括的な支援体制を整備する必要があり、国としても、こうした取組を積極的に推進する必要がある。その際、地域での活動の担い手が、制度・分野の縦割りを超えて、支援ニーズを有する地域住民を中心に置き、地域全体に開かれた形で連携する体制の整備が重要である。
- また、「互助」の機能を強化するため、多世代での交流の促進や、地域活動への参加などにより、住民がつながりを実感できる地域づくりを進めることが肝要である。

#### ◆ 重層的支援体制の整備

従来の「属性別の体制整備」によっては複合的な課題や狭間のニーズへの対応や地域

<sup>18</sup> 高齢の親と働いていない独身の50代の子とが同居している世帯に係る問題のこと。

づくりが困難であるとの問題意識から新設された、重層的支援体制整備事業<sup>19</sup>について、より多くの市町村において実施されるよう、必要な対応を実施すべきである。

#### ◆ ソーシャルワーカー等の確保・育成

相談支援が包括的かつ個別に行われるためには、一人ひとりの課題や支援ニーズを的確に評価・分析した上で、地元の関係機関と密接に連携しつつ、適切な支援につなぐコーディネーターとしての役割を果たすソーシャルワーカーの存在が欠かせない。今後、社会福祉法人や NPO 等の職員も含め、ソーシャルワーカーの確保に向けた取組を進めるべきである。

また、地域生活の中で一人ひとりに寄り添った支援をしていく観点から、医療・介護・福祉の専門職による職種や分野を超えた連携が求められており、それぞれの専門資格の養成課程において共通の基礎的な知識や素養を身につけるとともに、一人の人材が複数の分野にわたる専門的知識を習得できるような工夫(複数分野の資格の取得、学び直しや中高年の参加の促進も含む。)の検討が必要である。

#### ◆ 多様な主体による地域づくりの推進

住民の一人ひとりが、コミュニティの担い手として、社会福祉法人や協同組合、医療法人、企業・事業者、NPO やボランティア団体など多様な主体の参画の下、地域共生の基盤を強め、発展させていくためのプラットフォームの構築を引き続き進めるべきである。

#### ◆ 孤独・孤立対策の推進

孤独・孤立の問題を抱える人へ必要な支援を届けるため、官・民・NPO の連携基盤の形成や一元的な相談支援体制の本格実施に向けた環境整備を着実に推進する必要がある。そのうえで、さらに広く多様な分野や主体による連携・協働を進めるための方策を検討すべきである。加えて、孤独・孤立を未然に防止する観点からも、多様な主体の参画の下、こども食堂や高齢者等による通いの場など日常生活の様々な場で人と人との緩やかなつながりを築けるような地域づくりを推進するべきである。

#### ◆ 地域共生社会の実現に向けた社会保障教育の推進

社会保障制度は、人々が助け合いながら暮らすことのできる社会を形成する上において基底となるものであり、国民一人ひとりが、地域住民の日常生活を支える社会保障の担い手であるという当事者意識を持つことが極めて重要である。とりわけ、次世代の主役となるべき中高生をはじめとした若い世代が、社会保障の意義や仕組みを理解し、必要な制度を活用できるようにする観点から、社会保障教育の取組を一層推進すべきである。

<sup>19</sup> 市町村において、「包括的な相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」を一体的に実施するもので、社会福祉法改正により創設され、2021年4月から施行されている。

## ② 住まいの確保

- 今後、地域社会を取り巻く環境が変化する中で、独居高齢者、生活困窮者をはじめとする地域住民が安心して日々の生活を営むことができるよう、入居後の総合的な生活支援も含めて、地域住民の生活を維持するための基盤となる住まいが確保されるための環境整備が必要である。
- こうした観点から、住まい政策を社会保障の重要な課題として位置づけ、そのために必要となる施策を本格的に展開すべきである。その際、年齢層や属性などを考慮した支援対象者の具体的なニーズや、各地域における活用可能な資源等の実態を十分に踏まえつつ、住宅の質の確保や既存の各制度の関係の整理も含めて議論を深め、必要な制度的対応を検討すべきである。
- また、今後、住まいの確保に向けた取組を推進していくにあたっては、各地方自治体において、住まい支援の必要性についての認識を深めていく必要がある。

### ◆ ソフト面での支援の強化

「住まいに課題を抱える者」は、複合的な課題を抱えている場合が多く、ハードとしての住宅の提供のみならず、個別の状況に応じて、ICT も活用しつつ、地域とつながる居住環境や見守り・相談支援の提供をあわせて行うことが求められる。

そのため、行政における様々な分野の関係部署や、居住支援法人及び居住支援協議会、不動産団体、社会福祉法人、NPO 等の関係団体が連携を深めつつ、住まい支援に関する総合的な窓口や支援体制について、それぞれの地域の実情に合った形で構築していくべきである。

### ◆ 住宅の所有者との関係、空き地・空き家の活用

入居者だけではなく、「大家の安心」という視点も含めて、入居後の支援について一体的に検討する必要がある。

また、空き地・空き家の活用や、まちづくりといった観点から、地域の実情に応じた対応を検討する必要がある。

## (3) 今後の改革の工程

### ① 来年度、実施・推進すべき項目

- 重層的支援体制整備事業の更なる促進
- 多様な専門性や背景を持つソーシャルワーカーの確保・活用のための取組
- 複数の分野にわたる専門的知識を習得できるような工夫(複数分野の資格の取得、学び直しや中高年の参加の促進も含む。)の検討

- 多様な主体による地域づくりの推進のためのプラットフォームの構築支援
- 地域における孤独・孤立対策の官民連携基盤の整備及び取組モデルの構築
- 社会保障教育の推進
- 「住まい支援システム」の構築に向けたモデル事業<sup>20</sup>の実施を踏まえた実践面での課題の抽出、全国的な普及に向けた具体的な手法の周知・啓発
- 上記モデル事業の成果を活用して、住まいに課題を抱える者の属性や量的な把握についての推計及びその精緻化を実施
- 生活困窮者自立支援制度、住宅セーフティネット制度などにおける住まい支援を強化

## ② 制度改正について検討を進めるべき項目

- 既存の各制度における住まい支援の強化に向けて、①のモデル事業の結果等を踏まえつつ更なる検討を深め、必要な制度改正を実施

---

<sup>20</sup> 厚生労働省の令和4年度老人保健健康増進等事業において、『地域共生社会づくりのための「住まい支援システム」構築に関する調査研究事業』を実施しており、全国5自治体が本事業の実施に協力している。

## 全世代型社会保障構築会議 構成員名簿

- 秋田喜代美 学習院大学文学部教授
- 落合 陽一 メディアアーティスト
- 笠木 映里 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 香取 照幸 上智大学総合人間科学部教授／  
一般社団法人未来研究所臥龍代表理事
- 菊池 馨実 早稲田大学法学学術院教授
- 熊谷 亮丸 株式会社大和総研副理事長
- 権丈 善一 慶應義塾大学商学部教授
- 國土 典宏 国立国際医療研究センター理事長
- ◎ 清家 篤 日本赤十字社社長／慶應義塾学事顧問
- 高久 玲音 一橋大学経済学研究科准教授
- 武田 洋子 三菱総合研究所研究理事 シンクタンク部門  
副部門長（兼）政策・経済センター長
- 田辺 国昭 国立社会保障・人口問題研究所所長
- 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授
- 富山 和彦 株式会社経営共創基盤 IGPI グループ会長／  
株式会社日本共創プラットフォーム (JPiX) 代表  
取締役社長
- 沼尾 波子 東洋大学国際学部国際地域学科教授
- 増田 寛也 日本郵政株式会社取締役兼代表執行役社長
- 水島 郁子 大阪大学理事・副学長
- 横山 泉 一橋大学大学院経済学研究科准教授

(五十音順)

◎は座長、○は座長代理

## 全世代型社会保障構築会議 議論の経過

第1回(2021年11月9日) ※第1回公的価格評価検討委員会と合同開催

- ・今後の全世代型社会保障改革等について

第2回(2022年3月9日)

- ・全世代型社会保障の当面の論点について

第3回(2022年3月29日)

- ・全世代型社会保障の当面の論点に係る議論の整理について

第4回(2022年4月26日)

- ・全世代型社会保障構築会議 議論の中間整理に向けて

第5回(2022年5月17日)

- ・「全世代型社会保障構築会議 議論の中間整理」について

第6回(2022年9月7日)

- ・全世代型社会保障の構築に向けた今後の進め方について

第7回(2022年9月28日)

- ・テーマ別検討の議論の状況について

第8回(2022年11月11日)

- ・テーマ別検討の議論の状況について
- ・その他の論点について
- ・全世代型社会保障の構築についてヒアリング

日本経済団体連合会、日本労働組合総連合会、全国知事会、全国市長会、全国町村会

第9回(2022年11月24日)

- ・全世代型社会保障の構築に向けた論点の整理について①

第10回(2022年12月7日)

- ・医療・介護制度の改革に関する検討状況について厚生労働省からヒアリング
- ・全世代型社会保障の構築に向けた論点の整理について②

第11回(2022年12月14日)

- ・「全世代型社会保障構築会議 報告書(案)」について

第12回(2022年12月16日)

- ・「全世代型社会保障構築会議 報告書」について