

今後の社会保障改革の方向性に関する意見

— 21世紀型の社会保障の実現に向けて —

平成15年6月

社 会 保 障 審 議 会

今後の社会保障改革の方向性に関する意見

－ 21世紀型の社会保障の実現に向けて－

平成15年6月16日

社会保障審議会

はじめに

- 急速な少子高齢化の進行、経済の低迷と厳しい財政状況、雇用環境の変化や国民のニーズの多様化など、社会保障を取り巻く環境が大きく変化する中で、これまで、社会保障改革の方向性については様々な提言が行われてきた。
- 平成12年10月には内閣総理大臣の下に設置された「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」から「21世紀に向けての社会保障」に関する提言が行われ、平成13年3月には政府・与党社会保障改革協議会が「社会保障改革大綱」を策定した。
- これらの提言に沿って、平成14年に健康保険法の改正等が行われてきたが、なお不十分な面もある。現在、平成16年に改革が予定されている年金をはじめ、各分野での制度改革が進行中であり、今後、さらに改革を加速していくことが求められている。
- しかしながら、社会保障により給付を受け、そのための負担を行う国民の立場に立てば、生涯を通じた社会保障の全体像とその給付と負担の姿がどのようになるかということに強い関心が集まっている。
- 今後、少子化が進む中で、団塊の世代が高齢期を迎え、もう一段の高齢化が進むことが見込まれるが、本審議会としては、高齢化がひとつのピークを迎える2025年頃を具体的に視野に置きながら、現在の子どもたちが高齢者となる21世紀半ばにおいて社会保障制度の持続可能性が確保されるよう、社会保障全体の給付と負担の在り方を中心に、昨年12月以来、6回にわたり、制度横断的な観点から議論を行ってきた。
- 本報告は、これまでの議論を踏まえ、今後の社会保障改革の方向性について本審議会の考え方をとりまとめたものである。

基本認識

- ライフスタイルの多様化、経済環境の変容など、20世紀の社会保障制度が前提としてきた諸条件は大きく変わりつつある。こうした環境の変化に対応し、少子高齢化という人口変動の中で、社会保障制度を将来にわたり持続可能なものとしていくためには、
 - ①年金、医療、介護等の諸制度の改革について、次世代育成支援や多様な働き方への対応を視野に入れながら、他の関連施策との連携を図りつつ、生涯を通じた生活保障の在り方の改革（生活保障改革）ともいうべき観点から進めていく
 - ②給付と負担について、自助・共助・公助の適切な組み合わせを図りつつ、国民経済や財政とバランスのとれたものとなるよう見直しを行うことが必要である。
- 社会保障における負担は、セーフティネット（安全網）としての給付を実現するためのものであり、給付と負担のバランスをどのように図るのが重要となる。このため、給付の見直しと効率化を図るとともに、社会保障が、現在のみならず、次世代の国民の生活をも支える基盤であることへの認識を踏まえた対応が不可欠である。したがって、改革に当たっては、単に給付を削減して負担を抑制するという施策のみならず、社会連帯の視点に立ち、負担の裾野を広げるための施策についても、積極的に取り組むことにより、長期的にみた制度の持続可能性をより一層高める必要がある。
- このような発想に立った改革を進めていくことにより、今後の社会経済の構造的な変化の中にあっても、21世紀半ばにおいて社会保障制度を効率的で持続可能なものとするとともに、多様化する国民の生活を支えるセーフティネットとしての新しい社会保障、いわば「21世紀型の社会保障」が実現できると考える。

I 社会保障の機能・役割

(1) セーフティネットとしての社会保障

- 人は、日々の生活の中で、また、生涯の各段階において、出産・子育て、障害、疾病、失業、老齢など様々な支援を必要とする場面に遭遇する。社会保障は、このような個人による自助努力のみでは対応できない場合に人々の生活を社会全体で支えるセーフティネットとしての機能を果たしており、リスク分散、所得の再分配などを通じて、国民の安心と生活の安定に欠かせないものとなっている。
- また、社会保障は、個々の国民が心身ともに健康で働くことを通じ、活力ある社会経済システムづくりに貢献するとともに、年金給付等により消費を下支えし、社会の安定を支える基盤ともなっており、人々の生涯の各段階を支えるための仕組みである「社会的共通資本」とも言える。
- 社会保障の持つセーフティネット機能の一つとして、国民の所得を再分配する機能がある。近年、市場を通じた経済活動による所得の格差は増大する傾向にある中で、年金の成熟化等により社会保障による再分配効果は上昇しており、再分配後の格差は主要先進国の中で中程度の水準にとどまっている。
- 社会保障のセーフティネット機能については、社会経済環境や国民の意識の変化によりその範囲・水準が様々に変わりうる。今日のように厳しい経済情勢が続く、少子高齢化の進行など社会構造が大きく変化する中では、社会保障制度の持続可能性について懸念が示されており、こうしたセーフティネット機能について、給付と負担の在り方を抜本的に見直すことを通じて、より限定的なものとするべきであるとの意見がある。
- 一方、長引く構造不況の下で、国民の将来に対する不安が増幅している今こそ、社会保障に関する国の責任と役割について明確化しつつ、より高いレベルで社会保障の充実を図っていくべきとの意見もある。
- 今日の我が国の社会保障は、国民皆年金、皆保険により全ての国民を対象とした普遍的な制度となっている。制度改革を進めるに当たっては、こうした点を踏まえつつ、単に所得再分配効果のみならず社会保障が本来果たすべき、生涯を通じて生活保障を行っていく「セーフティネット機能」を維持できるようにしていくことを基本に考えていく必要がある。

(2) 社会経済との関係

- 社会保障と経済との関係については、社会保障部門の生産波及効果はサービス業の中では比較的高く、また、社会保障分野の就業者数の伸びは全産業平均の伸びを大きく上回っている。今後の我が国の経済を考えると、医療、福祉等は成長産業として大きな雇用創出が期待でき、かつ、内需拡大に資する分野である。
- 経済活力の維持を図る観点からは、社会保障制度が、就業や雇用を抑制することになったり、公的部門の拡大により民間部門を圧迫するといった事態が生じることがないように制度運営を図ることが必要である。なお、給付の削減や度重なる制度の見直しなどは、社会保障制度に対する不信と将来の不安を招き、経済活力を損なうおそれがあるとの意見があった。
- また、公的な社会保障に、民間活力をどのように組み合わせていくのかという点も、経済の活力を維持するために重要な視点である。
- 社会保障改革の実施に当たっては、以上のような点を踏まえつつ、社会保障が、生産や雇用の面で成長産業として経済の活性化に貢献し、経済環境が悪化した場合にあっては、社会の安定、有効需要の創出、労働力の再生産など継続的な企業活動を支える面があることに留意しつつ進めることが必要である。
- なお、所得の再分配としての機能を持つ社会保障が十分にその役割を果たしていくためには、生産性の高い経済が不可欠であり、こうした経済を実現していくための改革を進めていくことが必要との意見があった。

II 社会保障の給付と負担

(1) マクロベースで見た給付と負担

- 我が国の社会保障給付を全体としてみた場合、国民皆保険、皆年金という形で全ての国民を対象に、欧米諸国と比較しても遜色ない水準を実現している。
- その構成をみると、概ね、年金が5割、医療が3割、福祉その他（介護を含む）が2割となっている。

- 一方、厳密な比較は難しい面があるが、現在の我が国の社会保障給付費は、年金の成熟化などが既に進行した欧州諸国と比較して「高齢」関係給付の比重が高い。一方、「児童・家族」関係給付の割合は欧州諸国と比較して低い。
- 次に、給付を支える社会保障の国民負担をみた場合、我が国の社会保障の国民負担の水準は、2002年度現在、82兆円、対国民所得比で22 1/2 %となっている。また、社会保障以外の支出に係る税負担も含めた国民負担率（国民所得に対する租税及び保険料負担の割合）でみると約37 %となっている。これらのマクロの負担水準は、欧州諸国と比較すると相対的に低くアメリカより高い。
- 今後、急速な少子高齢化の進展に伴い、2025年度には、社会保障の国民負担の水準は、対国民所得比で32 1/2 %となると見込まれるが、これは、現在のイギリス、アメリカよりは高く、その他の欧州諸国の水準よりは低い。

(2) ライフコース・家計から見た給付と負担

- これまで、社会保障に係る給付と負担の議論は、マクロベースでの議論が中心であった。しかしながら、給付と負担を議論する際には、国民にとってわかりやすく、生活実感の伴う「ライフコース」や「家計」の視点に立って考えてみることも必要である。
- 生涯にわたる人生の選択であるライフコースという視点からみると、給付については、年金等の現金給付が大半を占める高齢期に手厚く、負担については、所得の増大に伴い社会保険料や税が増大するため、子育てや教育に費用がかかる現役期に重くなっている。
- また、被用者の社会保険料水準をみると、現在は、本人負担分と事業主負担分がそれぞれ約12 %、合計して約23 %、現行制度のまま推移とした場合、2025年には、本人負担分と事業主負担分がそれぞれ約18 %、合計して約36 %程度に上昇すると見込まれ、保険料率を見る限り、現在の欧州諸国並の水準である。なお、このように保険料率を比較することについて、各国における賃金水準の相違があることから、保険料率の高低のみでもって比較するのは適切でないとの強い意見があった。
- 家計に占める社会保険料・税の負担は、平均的な勤労者世帯でみれば、現在2割弱となっている。今後、高齢化の進展等に伴い、社会保険料や税などの公的負担は増大するが、大胆な仮定の下に推計すると、2025年時点においても社会保険料や税という公的負担は3割弱と約1.5倍になる。

- この場合、家計の状況は、例えば、教育費の負担は40～50歳台で大きく、住宅費の負担は30歳台で大きいなど世帯主の年齢によっても異なり、また、世帯における働き手の数によっても、その厳しさに差異が生じることに留意する必要がある。ちなみに、欧州諸国の場合には、30歳台の女性の労働力率は日本が約60%であるのに対し、いずれも80%に近い水準になっている。
- なお、家計の負担を考える際には、社会保障サービスに係る利用者負担（自己負担）の水準についても配慮することが必要であるとの意見があった。
- 今後、女性の労働力率の上昇、雇用形態の変化等、家計を取り巻く環境が大きく変化することが見込まれる中で、ライフコースや家計という視点から給付と負担の在り方を議論する場合には、生涯の特定の時期に過重な負担とならないように、また、家計の消費・貯蓄行動を展望しつつ、働き方の見直しや教育・住宅施策との相互連関も踏まえながら考える必要がある。

III 社会保障改革の基本的視点

- 社会保障改革を進めるに当たっては、今後、少子高齢化が進んでいく中において、「国民生活の安定」などに社会保障が果たすべき機能を維持していくことが基本である。この場合、今日の社会保障は、国民皆保険、皆年金といった制度により、特定の者に限らず、全ての国民を対象とする普遍的な施策として国民の安心感を支えていることに留意する必要がある。
- 社会保障が果たすべき機能を維持するためには、何よりも社会保障制度自体について将来にわたる持続可能性を確保する必要がある。個別の制度改革もこうした持続可能性の確保を大きな目標として進められているが、制度横断的な改革の視点として、①社会経済との調和、②公平性の確保、③施策・制度の総合化が重要である。
- まず、「社会経済との調和」については、経済構造の変化や国際競争の激化等経済や雇用環境の変化、急激な少子高齢化、ライフスタイルの変容など、様々な社会経済の変化の中で、社会保障制度をこれらに適合したものとしていく必要がある。その際、社会保障が本来果たすべきセーフティネットとしての機能が損なわれることのないよう留意しつつ、給付と負担の両面から、経済・財政とのバランスが図られるよう、不断の見直しを進めていくことが求められる。

- 「公平性」については、世代間、世代内に限らず、男女間、職業間、制度間など様々な側面でその確保が求められる。こうした観点からは、急激な人口変動の中で、特定の世代に過重な負担とならないように、また、ライフコースを通じて社会保障制度が個人の選択に中立的であるとともに、特定の時期に給付や負担が偏らないようにしていくことが重要である。さらに、国民皆保険・皆年金体制を堅持していくためにも、国民年金等の未納・未加入の解消等制度に対する信頼を確保していくための徴収強化の取組が必要である。
- 「施策・制度の総合化」については、年金、医療、介護といった各制度間の給付や負担の整合性や、給付と負担が全体としてどの程度になるのかという問題、負担を支える若い世代を念頭に置いた「多様な働き方への対応」や「次世代育成支援」との相互連関を踏まえながら対応していく必要がある。
- 「高齢社会への対応」、「多様な働き方への対応」、「次世代育成支援」は、それぞれ固有の政策目的を持つものではあるが、相互に支え合う関係にある。例えば、高齢者、女性、障害者等の就労促進、若年者雇用の安定確保、さらに、次世代育成支援に取り組むことは、中長期的にみれば社会保障制度の基盤の安定化にもつながる。また、年金等の制度改革の中で就労形態の多様化への対応や育児期間への配慮等を行うことは、多様な働き方や生涯現役社会の実現、次世代育成支援に資することにもなる。
- こうした相互関係を念頭に置きつつ、社会保障とともに国民生活に密接な関わりのある住宅施策や教育施策との連携も視野に入れ、それぞれの政策を進めていくことにより、全ての世代にとって、より豊かな生活、多様なライフコースの選択が可能な社会の実現に資することが可能となる。こうした「生活保障改革」ともいうべき視点も踏まえ社会保障改革を実現していくことを考えるべきである。
- このような改革を進めることにより、社会経済の構造的変化に対しても持続可能であり、多様化する国民の生活を支えるセーフティネット機能が維持できる21世紀型の社会保障の実現を図っていくことができる。
- なお、改革の実現、さらに制度運営に当たっては、広く国民の意見を求めるなど参画の機会を設けることにより、国民の理解と納得の下で合意が得られるよう十分に配慮する必要がある。また、その際、社会保障に関する国の責任と役割について、改めて明確にすべきとの意見があった。
- さらに、今後の人口減少社会を念頭に置けば、外国人労働者の受け入れと、社会保障制度における位置づけについて検討することが必要であるとの意見があった。

Ⅳ 社会保障改革の方向性

(1) 給付の在り方

- 社会保障の給付水準は、これを支える負担との相互連関の中で考えていく必要があり、その意味で、特に、今日のような急速な少子高齢化や経済基調の変化等の中にあっては負担の維持可能性や公平性という観点から、その在り方を考えていかなければならない。その際、システム全体の効率化を図るとともに社会保障の給付の範囲を見直すことを通じて、経済とのバランスを図りつつ、給付を負担可能な水準としていくことが重要である。
- 他方、社会保障の給付は、現在のみならず将来の国民の生活に直接関わってくるものであり、負担の観点からその削減のみを論じることは、かえって国民の安心と生活の安定を損なうことにつながりかねない。
- 給付の在り方を考えるに当たっては、すでにⅠで述べたような社会保障が本来果たすべきセーフティネットとしての機能を維持していくということを基本としつつ、負担の維持可能性等をあわせ考え、給付全体の見直しと効率化を図っていくことが必要である。なお、その際、我が国の歳出構造を見直すことにより、給付の充実を図るべきとの意見があった。
- こうした検討に当たっては、次のようなことにも留意しなければならない。
- まず、世代間、あるいはライフコースからみた給付構造の在り方である。すでにⅡの(1)でも述べたように、我が国の社会保障の給付構造をマクロベースで見ると、年金の成熟化などが既に進行した欧州諸国と比べて「高齢」関係の給付の割合が高く、「児童・家族」関係給付の割合については欧州諸国より低い。また、ライフコースの視点から見ても高齢期に給付が手厚い。
- 今後、我が国の少子化はさらに進み、2006年に人口のピークを迎えた後、急激な人口減少社会に移行するが、これは社会保障の維持可能性の根幹に関わる問題であり、こうした点からみると、今後、高齢者世代の理解を得ながら、「高齢」関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、社会保障の枠にとらわれることなく次世代育成支援の推進を図っていくことが必要である。