

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には、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。時代とずれが明らかな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、最低賃金の見直しを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、日本の公私の教育支出の対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るべきではない。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る、地域の医療ニーズに応じていくべきである。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向きもあろう。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つく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、いつ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、機会の広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。