

(平成22年12月8日取りまとめ)

社会保障改革に関する有識者検討会報告
～安心と活力への社会保障ビジョン～

1 現行社会保障制度と改革の課題

(1) 日本社会の現状と社会保障改革の課題

日本の社会保障の発展

戦後の日本は、国民の強い想いと不断の努力に支えられ、豊かで相対的に安定した社会をつくりだしてきた。社会保障についても、社会保障制度審議会の勧告(昭和25年)で目指すべき社会保障ビジョンが示され、昭和36年には皆保険・皆年金が達成されるなど、その整備に向けて努力が重ねられてきた。ただし、これまで国民生活を維持してきた仕組みを全体として振り返ると、社会保障の役割はかならずしも大きくなかった。

国民生活の安定は、企業の長期的雇用慣行や、地域の雇用維持のための諸施策など、男性世帯主の勤労所得の確保によるところが大きかった。そして社会保障は、どちらかと言えばこれを補完する役割を担うことになった。その結果、社会保障支出は規模の点で小さく、負担も抑制されてきた。支出面ではつきり増大してきたのは、人々が現役を退いた後の年金給付であった。子育てや介護については、家庭での専業主婦の奮闘に依るところも大きかった。

にもかかわらず、雇用維持の制度が持続している限りにおいて、こうした仕組みは「雇用を軸にした安心」(安心社会実現会議)を支え、人々の希望を紡いできたのである。

社会の変化と社会保障の機能不全

ところが、こうした仕組みが根本から変化してしまった。

経済のグローバル化が進行し、非正規雇用が増大するなかで、男性世帯主の安定的雇用はしだいに縮小した。企業は、従業員の生活保障を提供する余裕を失った。併せて、家族や地域のかたちは大きく変容した。この変化に対して、社会保障制度が機能不全に陥っている。とくに現役世代は、子育てや失業、不安定就業などをめぐる、新たな生活リスクに直面しているが、これに社会保障制度が十分に対応できないのである。

そのために、この国で、貧困の拡がりが無視できない事実として浮上し、多くの国民が将来の生活について強い不安を抱いている。相対的貧困率の改善度から見ると、子育て世帯などでは、税および社会保障の負担と給付をとおしてむしろ貧困率が高まるという事態も生じている。職場や家族、地域でのつながりを失い孤立感を深める人が増え、高齢世代も、年金給付などが改善され、健康寿命が世界でも最長となったにもかかわらず、これが幸福感にむすびついていない。若者は家族をつくる経済力を、あるいは子どもを産み育てる余裕を失い、少子化に歯止めがかからない。

ビジョンから行動へ

たしかにこれまでの安心の仕組みは衰退しつつあり、もはや維持できない。現行の社会保障を維持する財源すら、多額の赤字国債に頼っている。この現状からすれば、社会保障を強化し、新しい安心の仕組みをつくりだすことは容易いことではない。元気をなくす国民が増え、社会には悲観論が漂う。まさに国難と言ってもよい事態である。

しかしながら、多くの国民が、家族と自身の生活を大切に考え、そのために手をとりあおうという気持ちをもつ限り、私たちに大きな可能性がある。この国は、これまでも幾度となく国民のそうした想いに依りながら、危機を乗り越えてきた。危機を乗り越えた後に、これまでより国民の人生の可能性を高める、新しい社会保障と日本社会のあり方を展望することも決して不可能ではない。必要なのは、ビジョンと議論と行動である。

新しい社会保障をどのように設計し、国民生活の安心をいかに高めるか。そのビジョンについては、実はすでに超党派的な議論の蓄積があり、そこには共通認識も生まれている。本報告書は、こうした議論をふまえて、負担のあり方も含めた社会保障改革のビジョンを示す。

改革のビジョンは、多くの国民に共有され、その納得と合意を得て初めて力となる。国民の間には、社会保障の再構築を求める気持ちと共に、政治と行政について、抜きたい不信感がある。政治と行政は、不信の源を断ち切る努力を続けながら、国民との対話と議論を深め、ビジョンを錬磨しなければならない。そして、多くの国民の参加を得ながら、ただちにこれを実行に移さなければならない。事態はもはや一刻の猶予も許さない。

(2) 社会保障改革の可能性 　いかなる日本を目指すのか

参加と包摂の日本

社会保障の機能強化をとおして、貧困と社会的排除をなくし、皆が能力を発揮する参加の機会を得て、各々が出番をもつ日本をつくらなければならない。これまでのように、男性世帯主だけが安定した雇用を享受し、長時間労働に明けくれるというかたちは、もはや維持しえない。老若男女が多様なかたちで働き、学び、ケアに携わる社会をつくりだすことが大切である。やる気や活力をそぐような格差については是正し、包摂を強めるならば、国民一人ひとりの能力が高まり、社会が活性化される。

つながりと居場所のある日本

社会保障は、家族や地域のとつながりによって代わるものではない。かけがえのない家族や地域のむすびづきが弱まるなかで、それを活き活きと甦らせるこそが社会保障の役割である。子ども・子育ての支援が家族の縁を強くし、介護のネットワークが地域の縁をむすびなおす。皆が居場所を得て、互いに認め認められることが、より多くの国民が幸福を感じることができる基本条件となる。

活力ある中間所得層の再生

ふつうに努力すれば、誰もが家族をつくり、生活できる社会を取り戻すべきである。これまでの日本で、分厚い中間所得層の存在こそが、安定した成長と活力の源であった。社会保障の機能強化によって、中間層の疲弊に対処し、その活力を再生できれば、それは自ずと経済成長と財政の安定につながる。

アジアのなかの安心先進国

これまでの日本は、アジアの経済大国として存在感を示してきたが、これからはアジアの安心先進国として、モデルを提示していくことが望まれる。成長の波に乗るアジア諸国は、しばしば内部に深刻な貧困や格差の問題を抱え、また遠からず高齢化社会に突入する。こうしたなかで日本は、まず、アジアの成長力を日本の経済成長の方として取り入れ、社会保障の財源を固めつつ、不安定で流動的な雇用や少子高齢化など、共通の問題を解決していく道筋を示すべきである。さらには、安心先進国のモデルとして、介護や看護の人材育成、外国人患者の受け入れなどをとどして、アジア地域の安心拡大のための共生貢献を果たしていくことも必要である。

責任を分かち合う日本

新しい日本のかたちをつくりだしていく財源については、打ち出の小槌はない。責任を分かち合う日本であらねばならない。責任の分かち合いは、一面では政府と国民の間でなされる。政府はすべての国民に「参加」の機会と「居場所」を得る条件を保障し、国民はこうした条件を活用して各々の力を発揮し、財政的にも社会保障を支えていく。他面ではこれは、国民相互での責任の分かち合いでもある。国家財政は基礎的財政収支すらも膨大な赤字になっている。こうした現実を直視し、次世代に負担を押しつけることなく、各自の責任を果たし、支え合っていく覚悟と合意(社会契約)をつくりだす必要がある。

(3) これまでの社会保障改革論議の総括

新しい社会保障のあり方をめぐる議論は、前政権下の社会保障国民会議、安心社会実現会議などにおいても開始されていた。社会保障国民会議は、社会保障の機能強化について具体的な提言をおこない、安心社会実現会議は、社会保障、雇用、教育の連携をふまえて安心社会への道筋を展望した。それらの議論は、参加と包摂の社会保障によって経済との好循環を展望するという点で、本報告書とも多くの共通点がある。ここには、党派を超えて共有できる、社会保障改革論の流れがある。こうした議論の蓄積を尊重しつつ、新たな視点からの検証も加えて、議論を発展させていく必要がある。

(4) 改革の方法と選択肢

雇用、教育と連携するシステム改革

社会保障改革は、ばらばらの個別改革としてではなく、社会保障各分野の改革を連携させつつ、なおかつ雇用や教育の改革ともむすびつけながら、すすめる必要がある。

これまでの日本のシステムでは、教育、雇用、高齢世代向け社会保障が、ライフサイクルに沿って一方通行的に並んでいた。これからの日本では、教育、雇用、社会保障を、より密接に、かつ双方向的に連結していかなければならない。老若男女が、多様なかたちで学び、働き、ケアに携わることを、3つの政策分野が一体となって支えることが求められる。

まず雇用については、暮らしと仕事の両立支援、正規雇用と非正規雇用の均衡・均等処遇、多様な職業経験や教育・訓練の履歴を評価する仕組みを形成しつつ、こうした仕組みと適的な社会保障制度を構築していかなければならない。

教育もまた、雇用に向けて一方的に若者を送り出す仕組みから転換していくべきである。参加と包摂の社会保障は、幼保一体化のもとでの就学前教育や公的な職業訓練など、教育との関わりを強める。その上で、社会保障と教育は、雇用からいったん離れる人々を受け止め、また雇用へと送り返す機能を強化しなければならない。

国民と共にすすめる改革

社会保障は、国民の生活に密接にかかわると同時に、制度や政策は複雑で、簡単に理解しにくい領域でもある。社会保障を単なる負担と考える見方も長く流布されてきた。こうしたなかで、議論の過度の単純化を避けつつも、制度の現状、問題点、オプションについて、可能なかぎり客観的で、分かりやすく整理された情報を提供し、国民の理解を得ながら改革をすすめる必要がある。いくつかの選択肢について、それぞれのメリットとデメリット、給付と負担のバランスなどを提示しつつ、深い議論をすすめる必要がある。

社会保障諮問会議

年金をはじめとする社会保障制度には、長期的に安定した、継続的な仕組みが必要である。時々の政権ごとに、社会保障制度が大きく振れるならば、国民の不安はいや増す。幅広い国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせず、事実に基づいた客観的な議論をすすめることが大切である。こうした目的のために、与野党が対等に議論できる常設の会議体を設置すべきである。

かつてこうした会議体として、与野党議員や有識者などからなる(旧総理府の)社会保障制度審議会が大きな役割を果たしていたが、現在は廃止されている。しかし、社会経済の変化が激しくなり、政権交代が例外的な事態ではなくなった今日こそ、こうした会議体が必要である。法律に根拠があり、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」(仮称)の速やかな設置を提案する。

2 社会保障改革の3つの理念と5つの原則

(1) 社会保障改革の3つの理念

現役世代が減少する少子高齢社会にあつては、社会を持続させるために、国民一人一人がその持てる力を十二分に発揮していくことが要請される。困難な時代の到来にも見えるが、実は、高齢者を含めて国民にとっては、能力を育み発揮する機会を得ること、つながり合うことこそが、幸福の源となりつつある。社会保障がそのような条件をつくりだせば、社会が直面している困難を、むしろ社会に活力と幸福を拡げていく条件に転化することができる。

それゆえに「参加型保障」「ポジティブウェルフェア」「社会的包摂」などが、社会保障改革の方向性として掲げられてきた。こうした考え方をふまえるならば、今日の社会保障改革は、①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力 の3つの理念に基づき、すすめられるべきである。

1) 参加保障

社会保障改革は、国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めていくことを目指すべきである。経済的な再分配それ自身が目的ではなく、国民すべてに、雇用を中心に能力を形成し発揮する機会を拡げ、そのことをとおして社会の分断や貧困を解消し、予防していくことこそが課題である。また、家族、地域のコミュニティ、職場などで、人々が互いのつながりを強めていくことを支援する。

こうした理念は、ナショナル・ミニマムの考え方式と対立するものではなく、むしろそれを高度化していくものである。すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することこそが、ミニマム保障の中身になる。具体的には、所得給付のみならず、最低賃金制度、給付付き税額控除、支援型のサービス給付やパーソナルなサポートなどのパッケージとなろう。憲法25条が掲げるミニマム保障の理念は、憲法13条の幸福追求権とひとつながりのものとしてとらえることが可能であり、必要なのである。

2) 普遍主義

社会保障改革は、すべての国民を対象とした普遍主義的な保障の実現を目指すものである。所得の如何によらず、あるいは健常者であるか障がい者であるかを問わず、国民すべてが、人生のさまざまな局面で多様なかたちの支援や協力を必要とする。国民相互の協力を実現し、国民自らの選択に応じた支援を提供していくことが社会保障の責務となる。その場合、国・自治体のみならず、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業もまた、「新しい公共」の担い手としてそれぞれの役割と責任を発揮することが大切である。もちろん、公的扶助をはじめとして所得制限などで給付対象を限定する制度も不可欠であるが、所得制限を過度に用いると、行政手続きコストが肥大化し、あるいは納税者と社会保障のつながりが弱くなることもある。

3) 安心に基づく活力

社会保障改革は、社会保障と経済成長の好循環を目指すべきである。社会参加の機会が拡がり、つながりが強まるならば、国民の安心が高まる。その安心とは、受け身の安心ではなく、参加をとおして道は開けるという能動的な安心である。こうした能動的な安心に基づき、雇用と消費の拡大、国民の能力開発、相互信頼(社会関係資本)の増大などがすすめば、社会保障は経済の成長と財政基盤の安定に連動する。

また、とくに子育て支援、介護、医療などのサービス給付については、能動的な安心の形成を支えるだけでなく、それ自体が新しい雇用の場となり、地域の経済に活力をもたらす。

(2) 社会保障改革が目指す5つの原則

3つの理念に基づく社会保障を実現するための制度は、次の5つの原則に基づいて設計されるべきである。

1) 切れ目なく全世代を対象とした社会保障

主に高齢世代を給付対象とする社会保障から、切れ目なく、全世代を対象とする社会保障への転換が求められる。全世代を対象とすることで、単に社会保障のコストが増大する。あるいは世代間の財源の取り合いが始まると考えるのは正しくない。全世代対応型の保障への転換は、包摂型の社会保障への転換と一体としてすすむことで、むしろ、現役世代が高齢世代を支える力を強める。また、高齢世代が社会参加をとおして幸福感を高める条件を拡げる。

2) 未来への投資としての社会保障

子ども・子育て支援や、若年層の就労・能力開発支援を中心に、社会保障は未来への投資という性格を強めていく。少子化の進行はまさに「静かな有事」(安心社会実現会議)であり、次世代が生まれ育っていくことは、日本社会の持続可能性を高める上で不可欠である。さらには、次世代の能力が高まりその貧困リスクが減少することは、未来への投資としても大きな意味がある。

3) 地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制(現物給付)

社会的包摂のためには、社会保障における支援型のサービス給付の役割が重要になる。自治体は、地域の活力を高める上で必要な標準的なサービス給付をおこなう条件を確保し、また、国民一人ひとりの声に耳を傾けつつ、サービスを自ら設計し提供できる条件を確保することが大切である。そのサービスの担い手として、行政と連携しながら、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業が活躍しやすい環境を整備することも重要である。

4) 縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援

国民の生活を、現金給付のみで保障するのではなく、その参加や就労を促そうとするならば、社会保障のあり方は、一人ひとりの個別の事情に即しての包括的支援でなければならない。これまでの縦割りの制度を越えて、たとえば失業した人や障がいを持つ人を総合的に支援するワンストップサービスが求められると同時に、多様なサービスを束ねるパーソナルサポートの役割も大事になる。高齢者や子どもが単に給付の対象と見なされるだけでなく、互いに支え合う場を提供する共生型の支援の可能性も追求されるべきである。

5) 次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障

未来への投資である社会保障のコストを、将来世代に先送りすることは許されず、安定的財源の確保ぬきに、新しい社会保障の理念と原則は実現しない。我々は、現在の世代が享受しているサービス・給付を賄う費用さえも、その多くを赤字公債のかたちで後代の負担につけ回している、という現実を直視しなければならない。このような状態で制度が長く維持できるはずはなく、先人の英知の産物である社会保障制度を盤石なものとして、未来の世代にとっても信頼に足る制度にして引き継いでいかなければならない。

給付に必要な費用を安定的に確保し、現役世代にも支援を振り向け、現役世代が安心に基づく活力を発揮することで、社会保険料収入、税収がさらに安定するという好循環を実現していかなければならない。

(3) 理念と原則を踏まえた改革の各論

以上の理念と原則のもとに、各分野の社会保障改革を遂行していかなければならない。緊急性の高い分野を中心に、改革の各論を例示すれば以下のようなものである。

<所得保障・年金>

年金制度は、次のような大きな環境変化に直面している。第一に、急速な少子高齢化によって年金財政が不安定化している。第二に、就業の多様化によって国民年金保険料の未納が増えている。第三に、単身で低所得の高齢者が増加している。

これらの環境変化に対応するためには、大がかりな年金改革が必要である。しかし、年金制度改革は、国民の老後生活の設計に非常に大きな影響を与える。また、改革が実現(完成)されるまでには長い期間(通常20年から40年)がかかる。時々の選挙結果などで頻りに制度を変更することは避けなければならない。制度改革にあたっては与野党による十分な協議と合意形成が不可欠である。

公的年金制度については、まず、年金記録問題等で大きく傷ついた国民の制度への信頼を回復することが急務である。現政権下においても「7項目の基本原則」に沿った超党派的な議論が呼びかけられているが、現行制度の課題を直ちに共有し、制度の修復と改革をむすびつけながら、年金改革の大きな方向性について、速やかに与野党の合意を達成しなければならない。

年金制度改革の論点は多岐にわたるが、改革の基礎理念や基本原則をふまえれば、以下のような点にまず取り組まなければならない。

- ①安定財源を確保した上で、基礎年金について国庫負担2分の1の実現を急がなければならない。
- ②新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度であってはならない。働き方、ライフコースの選択に対して中立な制度設計を目指して調整を急ぐべきである。
- ③単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、基礎年金制度の最低保障機能の強化など、高齢者の防貧・救貧機能の強化をすすめるなければならない。

<サービス保障 医療・介護>

医療・介護については、救急医療体制の揺らぎや医師不足問題などに対して緊急の対策を講じていくとともに、今後増大するサービス需要に確実にかつ効率的に応え、国民が安心して過ごすことのできる医療・介護サービス提供基盤の強化を図ることが必要である。

医療・介護のサービス提供体制については、次のようなかたちでサービス供給体制の整備を図るべきである。

- ①ニーズの変化に対応した病院・病床の機能分化の徹底と集約化を図り、急性期病院を中心とした人員配置の思い切った拡充等を図る。
- ②都道府県ごとに、関係団体や行政が客観的データに基づき協議し、地域医療の在り方をデザインする。地域資源を効率的に活用しながら、相互の機能分担によって、地域医療のネットワーク化を実現する。
- ③不必要な入院期間を減らして早期に家庭へ復帰できるようにするとともに、できるかぎり最後まで地域や家庭で過ごすことができ、高齢者と家族が幸福を感じることができる社会を目指す。そのために、地域ごとに医療・介護・福祉の継続的で包括的な連携をすすめ、地域包括ケアを実現する。

そのような取組の中で、健康問題・病気を幅広くケアできる質の高い家庭医を多数養成するとともに、医療提供体制の中で明確な位置付けを行うなど、プライマリ・ケアの役割を明確にしていくことが求められる。こうしたプライマリ・ケアの実現は、とくに高齢者ケアに関しては、家庭医による複数の併存症のマネジメント、多重薬剤の回避、介護資源の効率的利用、疾病予防など、医療・介護サービスの質を高め、医療・介護費用の増大の抑制につながる効果も期待できる。

こうした改革を確実にすすめていくためには、サービス供給体制の改革と同時に、安定的な財源を継続的に確保していくために、医療制度と介護制度内部での資源配分のあり方を見直していくが必要になる。おりしも2012年4月には、6年に一度の診療報酬・介護報酬の同時改定が行われる。ここで、診療報酬と介護報酬の基本骨格の見直しをおこなうべきである。その際には、介護サービスにおける労働力を確保するためにも、介護労働者のキャリアのステップアップを支援するとともに、その給与水準が改善されるような配慮が求められる。

<子ども・子育て支援>

子ども・子育て支援は、これまで家族の専任事項とされがちであった子育てを支援し、家族と地域の活き活きとしたむすびつきを支えるものである。第一に、子育て支援は子どもが育つことへの支援である。子どもたちが就学前において、その基本的な認知能力や共に生きていく力を身につけることは、知識社会における人材育成という点で、大きな意義をもつ。第二に、こども園などのサービス給付は、母親に仕事か子育てかという本意な二者択一を迫ることなく、就労し社会へのかかわりを強めつつ、他方では父親と共に育児にあたり、家族が豊かな時間を過ごしていくことを可能にする。第三に、こうした子育て支援のサービス給付は、子ども手当などの現金給付と車の両輪となり、子育てのコストを削減し、経済的な理由による少子化を解消する。

すなわち子ども・子育て支援は、現役世代の就労と社会参加を支援しつつ、次世代を育成し、その能力を高める。これは、新しい社会保障の理念と原則という点から言って、基軸的な政策領域の一つである。にもかかわらず、わが国の家族政策への支出をGDP比で見ると、依然としてOECDの平均を大きく下回る。待機児童の数、少子化の進展、女性の年齢別労働力率曲線のあり方(M字カーブ)などから言って、日本の子ども・子育て支援に限界があることは明らかである。必要な財源を確保して、大胆かつ効果的な財政投入を行い、国・自治体・企業・利用者が力を合わせて子ども・子育て支援の質量両面での抜本的拡充を図るべきである。

他方で、こうした政策を担うシステムの構想が問われる。政府が検討をすすめている「子ども・子育て新システム」は、地方自治体が、民間の事業者の参入をイコールフットイングで受け入れながら、多様な家族の選択に応える仕組みを自由に設計することを可能にする。こうした可能性を活かす地方財源のあり方を論じる必要がある。また、子育ての多様なかたちと段階に切れ目なく対応しながら、就学前教育も担っていく、一元的な制度の構築は急務であり、そのための合意形成に全力を尽くすべきである。

<格差・貧困対策>

格差・貧困問題は、現行の社会保障制度の機能不全と綻びを示している。一方では、非正規労働者など、「社会保障制度の適用から外れる層」が増大し、他方で、国民健康保険などでは、低所得のために保険料を支払うことが難しくなる人も少なくない。子育て家庭の相対的貧困率が再分配後で改善されずむしろ高くなっているなど、社会保障制度の再分配機能の弱さが、格差や貧困を拡大している面さえ指摘されている。

格差・貧困問題の深刻化は、社会の統合を脅かし、社会の分裂を招く。多くの人々の能力が発揮されずに終わり、社会的な連帯意識が弱まって不安感と緊張感が高まり、扶助費や行政コストの肥大化を招く。グローバル化や労働市場の変容のなかで、格差・貧困問題を解決し、誰でもふつうに努力すれば暮らしていくことができる社会をつくりだしていかなくてはならない。社会保障の再分配機能を強化しつつ、雇用政策、教育政策、地域政策、税制など、様々な政策を連携させていく必要がある。

雇用の条件がある人々に対しては、働くことを困難にしている要因をとりのぞくために、子育て支援、職業訓練、カウンセリングなどが、生活支援と併せて求職者支援の制度として提供される必要がある。参加を困難にしている要因には、一人ひとり複数の事情が複雑にむすびついている。この点では多様な給付を個人の事情に応じて結びつけていくパーソナルサポートが必要になる。また、フルタイムで働いても低所得から脱却できないという事態をなくすために、最低賃金や給付付き税額控除など、働く見返りを高めることが大切である。また、立ち遅れている住宅関連のサービスや子ども手当などの社会的手当によって、生活のコストを引き下げていく支援も必要になる。個人や地域の状況に応じた、一連の給付のパッケージとして最低生活保障のラインが確定されるべきである。

3 社会保障改革の枠組み

(1) 社会保障負担のあり方

「負担」とは何か

日本はアメリカなどと並んで、社会保障についての公的な給付と負担がもともと少ない国の一つである。この事実をふまえ、これまで抑制され続けてきた公的な給付と負担について、私的負担とのバランスを新たにどのように設定していくか、国民的合意を急ぐ必要がある。

社会保障給付を広く解釈し、私的な負担に基づいた給付や税の控除分などを加えて比較すると、高負担とされるスウェーデンと低負担とされるアメリカの給付水準は接近する。要するに、公的な給付と負担が少なければ、私的な給付と負担が増大する。

公的な負担は、わが国では国民負担率と呼ばれ、経済成長への足かせとされることが多かったが、国民負担率が大きい小さいかということそれ自身が、直ちに国の経済活力を決めるわけではない。大事なことは、公的な給付がどれほど機能的に行われ社会の活力が引き出されているか、また負担と給付の関係をめぐって、人々の間で責任の分かち合いと相互信頼が実現しているか、という点である。私たちは、むしろこうした点について、わが国の現実を直視するべきである。

負担と給付をめぐる歪みの是正を

わが国の現状では、少子高齢化、労働市場の変容、現行社会保障制度の特質という3つの要因がつながり合い、さらにここに現行社会保障の費用について公債依存が増大するという問題も重なって、社会保障の負担と給付に歪みが生じている。

現役世代が数の上で減少し、雇用の劣化でその経済力が衰退しているにもかかわらず、現行社会保障制度の給付構造は、現役世代の生活リスクに十分に対応しない。したがって、現役世代の一部では、見返り感が乏しいまま負担感が増し、社会保障制度への不信が高まることになっている。新しい状況に沿って、負担と給付の関係を調整していく必要がある。

将来世代への先送りを見直す

他方で、現行社会保障制度の給付対象として大きな割合を占める高齢者3経費についてみると、予算総則においてその経費に充てることとされている国分の消費税率との差額が、(現在の予算総則が規定された)平成11年度の1.5兆円から、平成22年度には9.8兆円にまで拡大しており、その差額の相当部分もまた公債依存をとおして将来世代に先送りされるかたちになっている。高齢世代を含めて、現代の世代は、ここにも給付と負担をめぐる歪みがあることを自覚する必要がある。

社会保障の揺らぎを税負担で補完を

さらに、社会保障料の負担について言えば、現行制度の給付は、約3分の2が社会保障料負担によって担われている。ところが、労働市場の流動化と非正規化は所得分布の二極化をもたらし、現行制度のもとでは、社会保障料の個人負担の基盤を揺るがして、保険料負担の逆進性を強める。したがって、逆進性緩和の視点から低所得者対策や標準報酬月額の高限度額の引き上げをおこなうなど、社会保障料負担のあり方をそのものを再点検し、さらには必要な税財源を確保した上で、社会保障の維持と機能強化のために投入していくことも必要になっている。税負担のあり方については、消費課税によって広く負担を求めるという視点と併せて、世代を問わず所得や資産に応じた負担を求めるとも必要となる。

社会保障制度を中核に

しかしながら、他方において社会保障制度は、負担と給付の関係や加入者相互の連帯が見えやすい制度である。したがって、本来は制度への支持と負担の納得度が高く、制度基盤が安定する仕組みでもある。それゆえに、社会保障方式を税方式によって置き換えたとしても、そのことが直ちに社会保障制度の持続可能性を高める方案になるとは言い難い。

むしろ、社会保障改革そのものをも手段として、雇用の量を拡大し質を高めつつ、併せて厚生年金や雇用保険の加入基盤を拡大することが求められる。現行の社会保障制度が内包する、女性の就労インセンティブを弱める要素については、その見直しが必要である。雇用の縮小と劣化を放置すれば、社会保障方式を税方式によって置き換えたとしても、国民の担税力もまた低下するのである。さらに、縦割り型の社会保障制度の再編成をすすめ、同時に消えた年金問題などの処理を迅速にすすめて信頼回復に努めることも、社会保障制度の持続可能性を高める上で不可欠である。

(2)信頼醸成への道

世論調査などでは、多くの国民が、社会保障にきちんと充てられ、無駄遣いがなくなるのであれば、負担増を受け入れると回答している。社会保障をめぐる信頼醸成は、社会保障改革の重要な部分であり、そのために3つのことが求められる。

第一は、社会保障制度そのものが多くの国民のリスクとニーズにかみ合うことである。これは3つの理念と5つの原則に沿って実現されるべき事柄である。

第二に、負担が公平に分担され、社会保障の財源として、無駄なく活用されるということである。そのことを確実にするために、まず社会保障と税にかかわる番号制度の準備をすすめる。また、消費税については、平成21年度税制改正法附則104条にも示されているように、その用途を社会保障制度、なかでもその中核である年金・医療・介護および少子化対策に要する費用に充てることを明確にし、区分経理を徹底し、官の肥大化や無駄遣いにむすびつかないことを客観的に示していく。

第三に、分権型の社会保障への転換をすすめることである。とくに支援型の公共サービスについては、地方自治体が、住民の発言と参加にも支えられながら、基本的なサービスを円滑に提供できるように、あるいは自ら主体的にサービスを設計し供給できるよう、十分な権限が与えられるべきである。住民自らが、サービス給付に関与することが、信頼醸成への最短の道である。

(3)社会保障強化と財政健全化の同時達成

社会保障強化だけが追求され財政健全化が後回しにされるならば、社会保障制度もまた遠くならず機能停止する。しかし、財政健全化のみを目的とする改革で社会保障の質が犠牲になれば、社会の活力を引き出すことはできず、財政健全化が目指す持続可能な日本そのものが実現しない。

社会保障強化と財政健全化は、しばしば相反する課題と見なされるが、実は、この二つを同時達成するしか、それぞれの目標を実現する道はないのである。高齢世代向けの支出を維持するだけで多額の赤字を出している現状があり、この収支を改善しながら、さらに社会保障の強化を図っていくというのは、たしかに容易ならぬ道である。けれども、この容易ならぬ道を行くしか、この国を再び上昇軌道に乗せていく術はない。

さらに、後代に負担を先送りしない財政健全化は、新しい社会保障の理念と原則に照らしても、不可避の課題である。社会保障が国民一人ひとりの出番をつくりつながりを強めるのは、明日へと続く社会を共に支える喜びを分かち合うためである。次世代育成を支える社会保障は、未来への投資という意味もある。そのような社会保障が、次世代につけを先送りして成り立つというのは、自ら依って立つ理念と原則を否定するに等しい。

4 社会保障改革を支える税制のあり方

(1) 税の再分配機能と所得・資産課税の重要性

税制は、社会保障制度を刷新し、その機能を高めていくための、重要な手段である。それは、国民が社会保障制度をとおして活力を高めあいながら、そのために必要な費用について、責任を分かち合う仕組みである。これからの社会保障においても、社会保険方式は基軸的な役割を担うべきであるが、同時に、必要な税財源を確保して社会保険の播らぎを補完し、社会保障制度の維持と機能強化を図ることが必要である。

そのような税制の具体的なあり方は、社会や人口構造の変化に適合的で、かつ、「公平・透明・納得」の原則に基づき、国民の信頼と支持を得るものでなければならない。

また、支え合いながら活力ある社会をつくるという、社会保障の理念と原則とも調和するものでなければならない。したがって、行き過ぎた格差や貧困の拡大が、社会の活力をそぐような事態に対しては、社会保障をとおしての支援と併せて、税制面でも個人所得課税や資産課税において、所得再分配機能を強化する改革をおこなうことが必要である。

(2) 人口構造・雇用・経済環境の変容のなかでの消費税の基幹性

他方で、社会保障を支える税財源のあり方を全体として見たときに、消費税の基幹性もまた明白である。

現役世代の人口が減少し、なおかつ雇用の流動化・不安定化が進行する。社会保障制度の基軸である社会保険については、保険料の主な負担者は現役世代であるが、貧困や格差の拡大のなかで、保険料負担の逆進性も問題になっている。保険料負担を補完し、また現役世代を支援するサービスを強める財源は、特定の世代に負担が偏らず広く薄く全世代が負担する財源であることが求められる。

さらに、景気変動によって税収が左右されにくい安定財源であること、できる限り経済に対して中立的な負担であることも求められる。

以上の点を総合すると、上述のとおり所得・資産課税の重要性をふまえても、社会保障を支える税財源としては、消費税を基本に考えていくべきである。

消費税負担の逆進性についても指摘があるが、消費税収を再分配効果の高い社会保障給付に充てることによって、逆進性は解消される。もちろん、社会保障の機能強化と税制改革の一体的な推進にあたっては、貧困や格差にかかわるデータに細心の注意を払い、給付と負担のバランスが維持されていくように適宜調整をおこなう必要がある。

(3) 消費税の使途明確化の必要性

消費税については、使途を社会保障に限定し、絶対に官の肥大化や無駄遣いに使われることがあってはならない。各種世論調査によれば、国民は、無駄遣いの撲滅を前提に、社会保障目的での消費税増税であれば、一定の支持と理解を示している。「きちんと責任を果たせばそれに応じた安心につながる」という見通しを確かに行うことが、求められている。

まず、消費税の使途を社会保障に限定することは、すでに法律や閣議決定において決められていることを改めて確認し、こうした決定をさらに具体化し、国民が点検可能な条件を構築していく必要がある。

すなわち、平成21年度税制改正法附則104条においては、「消費税の全額が制度として確立された年金、医療および介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられること」が決められている。また、この税制改正法に先立って閣議決定された「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」」においても、「消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない」と明記されている。

政府は、この考え方を発展させ、消費税を社会保障目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなど、消費税の使途を明確化するべきである。さらに、国民の側から見て分かりやすいように、制度上会計上の透明度を高め、また、国民からの議論や問題提起を受け止め、情報提供をおこなう仕組みも整備していくべきである。

(4) 社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施

社会保障の刷新・強化と、税制改革の一体的実施こそが、制度の機能不全、国民の活力の低下、後代負担の膨張という連鎖を食い止め、日本を再生させる道である。

私たちは、ここで厳しい現実から目を背けてはならない。繰り返し強調してきたように、現行社会保障は、全世代の参加を促し、活力を引き出す上では、さらなる機能強化を必要としている。にもかかわらず私たちは、現行社会保障を支える公費支出についてさえ、その相当部分を後代負担に頼っている。前節で述べたように、高齢者3経費と国の消費税収との差額は9.8兆円に達している。また、政府の歳入に占める特例公債(赤字公債)の割合から考えれば、医療・年金・介護・少子化にかかる国費負担総額約25兆円のうち、10兆円を超える額が後代につけ回されていることになっており、これらの額は今後さらに増大していく。

さらに私たちは、現行制度の不備を補い、全世代型の社会保障への刷新をすすめる費用を必要とする。社会保障国民会議が示した試算によれば、後述する基礎年金国庫負担2分の1実現のための費用に加えて、年金・医療・介護および少子化対策を機能強化するための追加費用として、2015年度では7.6兆円から8.3兆円、2025年度では19兆円から20兆円の公費財源が必要となる(何れも基礎年金について社会保険方式を前提とした場合の試算)。加えて、若年層の雇用を支援する費用をいかに調達するかも考えなければならない。

こうした費用のどこまでを、どのようなかたちで負担しあうか。この点についての合意を早急に形成しなければならない。その上で政府は、一方では公債依存分を削減して財政健全化に努めつつ、他方では現役世代の支援を強めて、その参加を助け活力を引き出すために財源を振り向けていく、巧みな舵取りを求められる。そして、将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障制度をより一層安定させる方向を目指すことが求められる。

これは困難な道であるが、ただ重い荷物を背負って急勾配の坂道を上っていくだけの苦行のように考えることも間違っている。こうした負担は、地域に安心の医療や介護を確立し、子どもたちの元気な声を響かせ、若者たちを雇用へとつなぐためのものである。すべての国民に、そのような風景を切り開くためのものである。

逆に言えば政府は、このようなかたちで国民が負担の見返りを実感できるかたちをつくりだし、現役世代の活力を高めてこそ、さらなる機能強化と財政健全化へと歩をすすめることができる。

社会保障改革と税制改革は一体的におこなわれなければならない。政府は出来るだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成するべきである。

(5) 基礎年金国庫負担2分の1確保のための安定財源確保

当面の喫緊の課題として、基礎年金国庫負担2分の1実現のための安定財源確保の問題がある。2009年度、2010年度と臨時財源を確保して対応してきているが、厳しい国家財政の下でこのような対応には限界がある。

もとより「安定財源を確保して二分の一を実現する」ことは法律上の要請でもあり、速やかに税制抜本改革の中で必要な安定財源を確保するべきである。

(6) 地方の税源確保

国民一人ひとりに包括的な支援をおこなうという社会保障の考え方からすれば、国民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割はきわめて重要である。すべての自治体で、住民の参加と自立を支えることが、地域の自立につながる。また、国民自らが関与する分権的な社会保障は、社会保障の信頼を大きく高める。したがって、社会保障改革を支える税制改革のためには、国とともに制度を支えている地方自治体の社会保障負担に対する安定財源の確保が重要な目標でなければならない。

地方自治体もまた、安定的な公共サービスの供給をとおして地域の経済活力を高め、雇用を拡大することに責任を負わねばならない。そして、地方自治体のそのような努力を支えるためにも、税源の遍在性が少なく、安定的な税財源を確保することが必要である。また、地方が地域の実情に応じて住民合意の下に提供するサービスに関しては、独自に財源が確保できるように地方自治体の課税自主権の拡大・発揮についても検討されるべきである。

5 持続可能な希望のもてる日本へ

機能強化に向けた当面の優先課題

平成23年度には、まず子ども・子育て支援に関して、政府が検討をすすめてきた「子ども・子育て新システム」の要綱に基づき、その実現に着手するべきである。

子ども・子育て新システムは、若い親世代の就労条件を助け、子どもたちに良質な就学前教育を提供しその未来を拓くという点で、また、自治体が「新しい公共」の力にも依りながら、具体的な制度設計をおこなうという点で、社会保障改革の理念と原則にかなった仕組みである。さらに本来は、多様な子育てのスタイルやサービスのあり方を包括できるものである。こうした制度趣旨を活かしつつ、政府と自治体は、利用者が負担にふさわしい見返りを感じることが出来るように、安定した財源を確保しつつサービスの整備をすすめるべきである。

また、雇用がますます厳しくなる状況にらんで、新規卒者と若年層のための就労支援体制を強化することも優先的に取り組まれるべき課題である。この場合、地域経済の状況は多様であり、また若者たちが抱える困難も一様ではない。この点をふまえて、内閣府で取り組まれているパーソナルサポートのプロジェクトなどの成果を新しい制度にむすびつけていくことが必要である。

さらに、与野党の国会議員や有識者で構成する「社会保障諮問会議」(仮称)の設置を急ぎ、とくに年金や医療について、本報告書の提起もたたき台として、政権交代を越えて安定的に定着させるべき仕組みについての合意を形成するべきである。

中規模の高機能な社会保障体制へ

本検討会は、社会保障の刷新・機能強化と財政健全化の同時達成、同時追求こそ、私たちのすすむべき道と考える。そこで目標とされている負担と給付の水準は、国際比較の観点からすれば、いわゆる「高福祉高負担」とは言えず、「中福祉中負担」ともいうべき水準である。ただし、社会保障の規模の大中小それぞれ自体は、各国の経済成長率や競争力と直接に相関しているわけではない。高福祉高負担でも経済成長率が高い国があり、公的支出を抑制しても私的負担が重い国、現役世代が活力を失い経済が低迷する国がある。大事なことは、社会保障の制度や支出を、3つの理念と5つの原則に基づいて、参加と包摂を拡げる高機能なものとしていくべき、ということである。

他方で、各分野にわたり社会保障給付を徹底して切り下げて、より「低福祉低負担」に、というシナリオも方法としては考えられる。しかし、日本がこれまでも社会保障それ自体については抑制をしてきたこと、その結果、とくに現役世代が活力を失い、経済もまた勢いをもち得ないという現状からすれば、これは持続可能な日本を展望する上で、責任ある選択肢とは言えない。

したがって、中規模の高機能な社会保障体制こそが、日本の社会保障改革が当面の目標として設定すべきかたちである。

私たちは、希望のもてる明日へと続く日本のために、今、足を踏み出さねばならない。皆が力を発揮でき、結びつき合うことができる社会をつくり、私たちの世代の幸福と将来世代の安寧を、ともに実現していかなければならない。そのことこそが、本検討会が提起する社会保障と税の一体的改革の目指すものである。