

# 社会保障制度改革の方向性と具体策

—「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度—

平成23年5月12日

厚生労働省

## 目次

I	社会保障制度改革の経緯	1
II	社会保障制度改革が必要とされる背景	2
	(現在の社会保障制度の骨格)	
	(社会保障制度を取り巻く状況の変化)	
	(社会保障制度改革に取り組む際の留意点)	
III	東日本大震災を踏まえた新たな課題	5
	(東日本大震災による新たな課題)	
	(震災後の社会保障制度改革)	
	(共助を重視した社会保障の機能強化)	
	(被災地の再生が示す「新たな地域社会モデル」)	
IV	社会保障制度改革の基本的方向性	7
	<b>1. 全世代対応型・未来への投資</b>	
	—「世代間公平」を企図する社会保障制度—	
	<考え方><施策の方向性>	
	(1) 雇用を通じた参加保障 (一人ひとりの自立支援)	
	(2) 子ども・子育て支援の強化	
	<b>2. 参加保障・包括的支援 (全ての人に参加できる社会)</b>	
	—「共助」をベースとした「重層的なセーフティネット」の構築—	
	<考え方><施策の方向性>	
	(1) 第1のセーフティネットの拡充強化	
	—非正規労働者の増加等をもたらす「社会保険の揺らぎ」への対応—	
	(2) 第2のセーフティネットの構築	
	—「トランポリン型社会」の構築—	
	(3) 最後のセーフティネットの適正化	
	(4) 貧困・格差を把握するための指標の作成	
	<b>3. 普遍主義、分権的・多面的なサービス供給体制</b>	
	—多様な主体の連携・協力による地域包括ケアシステム—	
	<考え方><施策の方向性>	
	(1) 安心して良質な医療・介護の提供ネットワーク	
	(2) 給付の重点化・効率化	
	(3) 住宅政策	

## 社会保障制度改革の方向性と具体策

### —「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度—

#### 4. 安心に基づく活力

—新成長戦略の実現による経済成長との好循環—  
＜考え方＞＜施策の方向性＞

### V 東日本大震災の復興に関する提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

### VI 個別分野における改革の方向性・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14

#### 1. 子ども・子育て支援

#### 2. 就労促進

- (1) 全員参加型社会の実現（就業率の向上）
- (2) ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現
- (3) 人々の就労を促進する政策（積極的労働市場政策）の充実のための体制整備

#### 3. 医療・介護

- (1) 医療提供体制の改革
- (2) 介護サービス提供体制の改革
- (3) 保険者機能の強化を通じた医療保険・介護保険制度の改革

#### 3-2. 医療イノベーション

#### 4. 年金

- (1) 新しい年金制度の骨格
- (2) 現行制度の改善

#### 5. 貧困・格差

#### 5-2. 低所得者対策

- (1) 自己負担
- (2) 保険料
- (3) 住宅

#### 6. 障害者施策

### VII 社会保障改革実現に必要な財源試算・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19

### VIII おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19

○ 社会保障改革については、昨年12月14日の閣議決定（「社会保障改革の推進について」）及び具体的制度改革案についての総理からの検討指示を踏まえ、同年12月27日に「厚生労働省社会保障検討本部」を設置した。

○ 同本部では、本部長である厚生労働大臣の下で改革案を鋭意検討してきたが、今般、「社会保障改革に関する集中検討会議」における議論のたたき台として、以下のとおり「あるべき社会保障の姿と方向性」を取りまとめた。

#### I 社会保障制度改革の経緯

○ わが国の社会保障制度は、累次に亘る見直しが行われ、今日に至っている。最近においても、社会構造の変化、経済・財政状況、少子化・高齢化の進展等に対応するため、社会保障国民会議（平成20年11月）、安心社会実現会議（平成21年6月）等において、今後必要となる社会保障制度の機能強化や改革等に関する提言が行われてきた。

○ こうした中で、近年では、年金については支給開始年齢引き上げ、マクロ経済スライドの導入等、医療については高齢者医療制度の創設、医療費適正化の総合的な推進等、介護については介護保険制度の創設、予防重視型システムの導入等、子育てについては保育所の基盤整備等、各分野で様々な見直しが行われてきた。

○ もっとも、厳しい財政事情、今後の中長期的な経済見通し、社会構造の急激な変化等を踏まえると、それでもなお、社会保障制度の安定性と持続可能性の観点から、さらなる改革が必要である。

○ 本改革案は、こうした経緯や実情を継承しつつ、昨年12月にとりまとめられた「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」及び「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～」で示された考え方、これまでの集中検討会議でのヒアリング等における意見や討議を踏まえ、今後の集中検討会議における議論のたたき台として、厚生労働省としての基本的考え方と個別分野の方向性を提示するものである。

○ なお、改革案の射程（想定時間軸）は、基本的に、ベビーブーム世代が高齢期を迎える2015年からその5年後、10年後である2020年、2025年頃を念頭に置いている。

## II 社会保障制度改革が必要とされる背景

### (現在の社会保障制度の骨格)

- 現在の社会保障制度は、以下のような考え方の組み合わせによって形成されている。
  - ① 自ら働き、自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本とすること。
  - ② 生活や健康のリスクを、国民間で分散する「共助」が補完すること。
  - ③ 「自助」や「共助」では対応できない困窮に直面している国民に対しては、一定の受給要件の下で、公的扶助や社会福祉などを「公助」として行う。
- 現在の社会保障制度の骨格は、高度経済成長期（1960年～1970年代）に形づくられた。その中核となる考え方は、国民皆保険・皆年金に象徴される「社会保険中心主義」であり、概ね以下のような点を前提としてきた。
  - ① 正規雇用、終身雇用、完全雇用を前提とし、被用者は職域保険（厚生年金、健康保険）、その他の者は地域保険（国民健康保険等）に加入。
  - ② 右肩上がりの経済成長を前提とし、年金や医療等の給付水準の向上は、所得水準の上昇による保険料収入や税収の増加によって賄うこと。
  - ③ 核家族・専業主婦という標準世帯モデル、企業による手厚い福利厚生、地域や親族のつながり等を念頭に置いた制度設計。
  - ④ 以上のような前提で運営されるわが国の社会保障制度は、結果的に、社会保障支出の対GDP比や国民負担率が先進諸国と比較して低水準に維持。

### (社会保障制度を取り巻く状況の変化)

- しかしながら、わが国の社会保障制度を取り巻く状況は、以下のように大きく変化している。
  - ① 雇用基盤の変化
    - ・ 正規労働者中心の雇用前提等が変化し、非正規労働者が増大するなど、就労形態が多様化。その結果として、国民健康保険及び国民年金第1号被保険者に占める被用者の割合が上昇。
    - ・ 女性の就業率上昇に伴い、片働き世帯中心から共働き世帯中心へと変化。今後、中長期的に労働力人口の減少が見込まれる中、女性、若年者、高齢者の就業率、就業者数を上昇させていくことの必要性が高まる。
  - ② 家族形態の変化
    - ・ 親族・家族との同居の減少や未婚率の上昇による単身世帯（高齢者のみ世帯、高齢者単独世帯等）の増加、及び今後の更なる増加の見込み。
    - ・ 離婚率の増加に伴うひとり親家庭の増加。

- ③ 地域基盤の変化
  - ・ 地域における高齢化の進展。とくに、将来における都市部の高齢化の加速化。
  - ・ 人口減少地域、過疎市町村の増加の進展。
- ④ 生活・リスク基盤の変化
  - ・ 若年無業者、現役世代の生活保護世帯、自殺者数の増加など、貧困・格差問題の深刻化。「社会的排除問題」が顕在化。
- ⑤ 企業基盤の変化
  - ・ グローバル化、大競争時代に伴う企業の雇用慣行、ビジネスモデル等の変化。

- こうした変化が進展する中、少子高齢化の進行と経済成長の鈍化により、社会保障給付費の対GDP比が急増。社会保障費用の多くが赤字国債で賄われ、後世代・次世代の負担に回されているほか、社会保障制度における高齢者に対する給付が相対的に手厚くなり、世代間の給付と負担のアンバランスも著しくなっている。

- この間、社会保障制度の事務やシステムに間違いはないという「無謬性」を前提とした運営が、年金記録問題に見られるような様々な問題を発生させ、社会保障制度に対する信頼性を棄損し、その安定性と持続可能性に関する懸念を高めている。

- また、そうした事態が、社会保障制度の運営・改革を担うべき公務員に対する国民の信頼を著しく損ねている。

### (社会保障制度改革に取り組む際の留意点)

- こうした現状の改善、直面する課題の解決に向けて、社会保障制度改革に取り組むことが求められているが、その際、以下の点に留意する必要がある。
  - ・ 男性世帯主が正社員として安定した雇用を保障される一方で長時間労働を甘受、女性は家計補助的な非正社員として不安定かつ相対的に不利な条件で働くという「従来型の世帯像・社会像」を見直し、多様な働き方、多様な世帯の在り方、多様な人生に対応できる社会、一人ひとりが能力を発揮し、「居場所」と「出番」を確保し得るような社会とすること。
  - ・ 家族や地域の絆が弱まる中で、社会情勢の変化を踏まえた新しい形の地域の支え合いやコミュニティの再生に寄与するような仕組みとすること。
  - ・ 世代間の公平性の確保、貧困・格差問題の解消を通じた社会的連帯の保持、共助の仕組みを基本とする国民相互で責任と負担を分かち合う仕組みとすること。
  - ・ 社会保障制度の運営・運用が、国、地方自治体、コミュニティ、事業主、労働者、NPO等、「新しい公共」を担う多様な主体、及び国民自身が相互

に係わり合う中で行われるようにすること。

- ・ できる限り間違いが生じないような仕組みと運営を実現することに努める一方で、間違いが生じることも想定したチェック機能、フェイルセーフ機能を考えること（「無謬性」を前提としないこと）。
  - ・ 雇用を守り、社会保障を支える主体として、企業の責任を改めて位置づけること。
  - ・ 社会保障・税に関わる番号制度の導入など、システム技術を活用し、国と国民との間で、新しい行政実務のあり方を構築すること。
  - ・ 教育等の分野でも先進諸国と比較して公的支出の対GDP比が低水準であるが、国民の福祉向上、社会保障制度の維持可能性向上のためには、次世代の育成が肝要であり、そのためには教育等の分野の公的支出を充実させるとともに、効率的・効果的な教育支出のあり方を総合的に考えること。
  - ・ 国の歳入の約半分が公債により賄われている現状は、過去の歳出と歳入の不均衡の累積によるものであり、歳入歳出構造の改革が不可避であること。
  - ・ そのためにも、本格的な人口減少社会を見通し、社会インフラの整備に関しても、既存インフラの更新等に重点を置き、PFI等による民間資金の活用等にも取り組むこと（社会保障関連インフラの建設等においても同様）。
  - ・ 社会保障は次世代の人的資本の育成や社会意識の醸成等の点で教育施策と関わりがあり、その他、社会的弱者に配慮した公共交通施策、税制、NPO・自治会・消防組織等の地域コミュニティ施策など、関連する施策との連携の強化によって、その機能が効果的に発揮されること。
- 以上を換言すれば、国民の目線に立ちつつ、国民の自立を支え、安心して生活できる基盤を整備するという社会保障制度の原点に立ち返り、その本源的機能の復元と強化を図ることが今回の改革案の狙いである。
- 社会保障制度が国民に提供すべき「安心」が「共助」によって担保され、同時に国民相互の「公平性」が確保されるという、「安心」「共助」「公平性」の三位一体（トライアングル）が重要である。

### Ⅲ 東日本大震災を踏まえた新たな課題

#### （東日本大震災による新たな課題）

- 改革案を検討している最中に発生した東日本大震災は、その被害の広がりや甚大さから、今後の日本の社会像・地域像や社会保障制度を考える上で、様々な課題や問題を提起した。
- 社会保障（social security, sécurité sociale, soziale Sicherheit）の原義は「社会の安全・安心」であり、その意味でも、東日本大震災からの復旧・復興は社会保障制度とも深く関わる。
- 東日本大震災の被災地においては、保健医療・福祉サービスをはじめとする各種の援護・支援を被災者に行き渡らせるとともに、医療機関、社会福祉施設等の社会インフラを復旧させることが、社会保障制度の基本的機能の復元として優先的に求められている。
- また、復興及び被災者の生活再建という点からは、今後の雇用対策が最大のポイントとなる。
- いずれにしても、東日本大震災の被災地において社会保障制度が有効に機能させることが急務であるとともに、今後の社会保障制度を考えるうえで、被災地においてどのような社会像・地域像を実現していくかということは、わが国を再建・再生していく上でも重要な課題である。

#### （震災後の社会保障制度改革）

- 東日本大震災によって、少子高齢化の進行、人口減少社会の到来、巨額の財政赤字といった、わが国社会が直面する課題は一段と認識せざるを得ない状況となった。
- 東日本大震災による社会経済への大きなダメージは、社会保障制度の安定性と持続可能性にも影響を及ぼす。社会保障費用の後世代・次世代への負担の先送りもはや許されない。そうした対応は社会保障制度の安定性と持続可能性を弱める。
- こうした状況下、社会保障制度改革と財政健全化を同時に実現することの重要性は、むしろ高まっていると考えられる。
- そのため、社会保障制度改革に当たっては、これまで以上に、給付の重点化、選択と集中、優先順位の明確化が求められる。

- 社会保障の機能強化を図る場合には、公に依存し「保護」「救済」を求めるだけでなく、共助を基本に「自立支援」「予防」を軸として、積極的に社会経済を支える持続可能な制度を構築していくべきである。

#### (共助を重視した社会保障の機能強化)

- 東日本大震災によって、改めて家庭や地域等のコミュニティの重要性を再認識させられている。被災地の復旧・復興のために重要であるばかりでなく、日本の今後の社会像・地域像を模索するうえでも示唆と啓示に富んでいる。
- 被災地が私たちに示している人と人とのつながりを大切にす姿、信頼や助け合いの精神など、国民の中に潜在的に存在する社会資本(ソーシャル・キャピタル)を強化し、人々の絆やつながりを再構築し、新しい地域(コミュニティ)の再建を進めていくことは、復旧・復興における重要な課題である。

#### (被災地の再生が示す「新たな地域社会モデル」)

- 東日本大震災の被災地は、高齢者をはじめとする災害弱者、要援護者も多く、今後の復旧・復興において、高齢者のみ世帯、高齢者単身世帯も安心して生活できる地域として再生し、要援護者が地域で医療・介護サービス等に円滑にアクセスできる基盤を構築していくことが重要である。
- 避難地域も広域に及んでおり、国民全体の共助の問題として考えていく必要がある。
- 社会保障制度改革においても、「共助」を軸にした新たな参加保障・包括的支援の絵姿を模索し、「新たな安心して暮らせる地域社会」のモデルを示していくことが求められる。
- このことは、将来の目指すべき「安心社会」の姿を提示すると同時に、今回の大震災を乗り越え、「新たな地域社会」を築きあげていくことにつながるものとする。

## IV 社会保障制度改革の基本的方向性

- 社会保障制度改革については、昨年12月の有識者検討会報告が基本とする3つの理念(①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力)と5つの原則(①全世代対応型、②未来への投資、③分権的・多元的供給体制、④包括的支援、⑤負担の先送りをしない安定財源)を踏まえ、必要な社会保障の機能強化を着実に進めることとし、以下にその基本的方向性を定める。

### 1. 全世代対応型・未来への投資

#### —「世代間公平」を企図する社会保障制度—

#### <考え方>

- 人口に占める高齢世代の割合が上昇するとともに、景気低迷、デフレ、不安定就労増加等によって現役世代の経済力が減退する中、現在の社会保障制度は社会の構造変化や現役世代のリスクの高まりに十分対応できていない。
- このため、現役世代は先行きに対する不安感と負担感を強めており、社会保障制度への不信感も高まっている。
- また、現役世代のみならず、現在の政策形成プロセスに影響を与えることができない将来世代への社会保障費用の先送りも行われており、世代間の公平を図っていくことが喫緊の課題である。
- こうしたことから、社会保障を社会の持続可能性の維持、未来への投資として位置づけ、直接的な受益者である高齢世代のみならず、現役世代や将来世代にも配慮した全世代対応型の社会保障制度への転換を進めなくてはならない。とりわけ、人々の相互連帯、「共助」を基礎として、あらゆる世代が信頼感と納得感を得ることができると社会保障制度を構築することが急務である。
- なお、高齢者への社会保障給付には、私的扶養の代替・補完や、地域経済の下支えという側面があることに留意する必要がある。
- 改革に当たって重要な点は次のとおりである。
  - ・ 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、その力を高めること。
  - ・ 老若男女を問わず、雇用を中心に能力を形成し、発揮する機会を拡げること。
  - ・ 厚生年金、健康保険が適用されない非正規労働者の増加、社会保険の負担を支える現役世代の経済的基盤の弱体化などによる「社会保険制度の揺らぎ」を是正し、今後とも社会保障の中核としての社会保険制度を維持していくこと。(関連施策は主に2(1)第1のセーフティネットの拡充強化)

## ＜施策の方向性＞

- わが国の社会経済を取り巻く困難な状況、今後の人口減少社会の進展等を踏まえ、以下の政策分野を中心に取組を強化し、世代を問わず一人ひとりが能力を発揮して積極的に社会に参画でき、希望をもって将来を目指すことができる社会を構築する。

### （１）雇用を通じた参加保障（一人ひとりの自立支援）

- 参加保障・包括的支援の理念に基づき、若年者、女性及び高齢者を中心に「雇用の拡大」と「働きがいのある人間らしい仕事（ディーセント・ワーク）」を実現する。特に、全世代対応型の社会保障への転換の観点から、「現役世代の基礎」であり「将来の中核」でもある若者の自立支援の強化に取り組む。
  - ・ 若者非正規労働者を減少させ、若者を育てる社会づくりによる、若者の安定的雇用の確保
  - ・ 女性の就業率のM字カーブを解消するための施策を講じ、女性の就業の拡大
  - ・ 年齢にかかわらず働き続けることができる社会（生涯現役社会）の実現による、高齢者の就労促進
  - ・ 人々の就労を促進するだけでなく、「働くことが報われること」「ディーセント・ワーク」を実現させる
  - ・ 非正規労働者への社会保険適用の拡大等による、安定した現役生活の保障機能を高める

### （２）子ども・子育て支援の強化

- 現在検討中の「子ども・子育て新システム」を実現し、すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子ども・子育てを社会全体で支援する。
  - ・ 子ども・子育て施策の一元化、基礎自治体による一元実施
  - ・ 社会全体で費用を負担するための包括交付金の導入
  - ・ 幼保一体化、保育の量的拡大・多様な保育サービス充実による待機児童の解消
  - ・ 妊娠期から学齢期まで切れ目のない一貫したサービス提供体制
- 仕事と子育ての両立支援、共働き型家族も含めた多様な世帯に対応した制度設計など、現役世代の「家族形成」を支援する。

## 2. 参加保障・包括的支援（全ての人が参加できる社会）

—「共助」をベースとした「重層的なセーフティネット」の構築—

### ＜考え方＞

- 「共助」の枠組の強化により、社会の分断や二極化をもたらす貧困・格差やその再生産を防止・解消し、社会全体で支え、支えられる社会保障制度の構築、人々が「居場所」と「活躍の場」のある社会の構築を目指す。
- このため、共助をベースとした重層的なセーフティネットを確立し、社会保障のスプリング・ボードとしての機能強化を図る観点から、次のような方向で施策に取り組む。
  - ・ 雇用を軸とした安心の実現、経済と社会保障制度の基盤を強化
  - ・ 第1のセーフティネットの「皆保険・皆年金体制の揺らぎ」を是正し、社会保険制度の機能強化
  - ・ 失業、排除等の課題に対応したトランポリン型の第2のセーフティネット構築
  - ・ 最後のセーフティネットとしての生活保護制度の見直し

### ＜施策の方向性＞

#### （１）第1のセーフティネットの拡充強化

—非正規労働者の増加等がもたらす「社会保険の揺らぎ」への対応—

- 年金未加入・未納問題に象徴されるように、皆保険・皆年金体制は必ずしも盤石ではなく、むしろ「社会保険の揺らぎ」とも言える事態に直面する中、こうした状況を是正し、社会保険の機能強化・効率化を図る。
  - ・ 非正規労働者への社会保険の適用拡大
  - ・ 保険者機能の強化を通じた高齢者医療費増大等に対応した医療保険制度・介護保険制度の持続性の確保
  - ・ 生活習慣病予防や介護予防・重症化予防への保険者による取組強化
- 職業やライフスタイルに関係なくすべての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付となる一元所得比例年金の制度の構築に向け検討する。
- そのためには、社会保障・税に関わる番号制度の導入、税と社会保険料を一体徴収する機関としての歳入庁の創設などの環境整備が必要である。
- 共助＝社会保険システムの揺らぎを税負担により補完する低所得者対策を講じる。
  - ・ 年金の最低保障機能の強化
  - ・ 低所得者を対象とした医療、介護等の自己負担、保険料の総合的軽減策の検討（社会保障・税に関わる番号制度の活用）

- ・ 国民皆保険体制を安定的に維持し、医療保険・介護保険制度の機能強化を図るための、利用者負担・保険料負担両面における低所得者対策の強化

## (2) 第2のセーフティネットの構築

### —「トランポリン型社会」の構築—

- 第1のセーフティネットでは支えきれない様々な生活上の困難を多重的・同時に抱える個人・家族に対して、個々人の事情に即した横断的・継続的支援を行い、自立へと導く体制を構築する（アウトリーチ型支援、NPO等も含めた様々な支援機関を包含した包括的なネットワーク型支援への展開）。具体的には、次のような施策に取り組む。
  - ・ 職業訓練と訓練期間中の生活を支援し、訓練受講を容易にするための給付を行う求職者支援制度の創設
  - ・ パーソナルサポートサービスの推進・コーディネイト機能の強化
  - ・ 生活保護受給者、住宅手当受給者、母子家庭等へ「福祉から就労」の一貫した支援
  - ・ 「住まいのセーフティネット」の確立・強化の観点からの住宅支援施策の検討

## (3) 最後のセーフティネットの適正化

- (1)、(2)を通じた「包括的支援＝共助スキーム」の強化を踏まえ、自立・就業支援、子どもの貧困連鎖防止、不正受給対策の徹底等、公助としての生活保護制度の見直し等を行う。
- また、生活保護基準については、低所得の勤労世帯、満額の基礎年金水準等との整合性に関する指摘や、自立の助長を損なうことのない水準、体系になっているかなど様々な意見があることも踏まえ、客観的データに基づく専門的な検証を行う。

## (4) 貧困・格差を把握するための指標の作成

- 社会保障が担う「ナショナルミニマム」の確保のため、「ナショナルミニマム」の概念に関する研究成果等も踏まえつつ、各種貧困・格差指標を整理し、定期的に把握する。

## 3. 普遍主義、分権的・多元的なサービス供給体制

### —多様な主体の連携・協力による地域包括ケアシステム—

#### <考え方>

- 機能分化や重層的に住民を支える医療・介護サービスのネットワークを構築し、住み慣れた地域（日常生活圏）で必要な医療・介護サービスを継続的・一体的に受けることのできる体制（地域包括ケアシステム）づくりを行う。その際、国民の納得と満足が得られるよう、質を担保しながら効率的なサービス提供を実現する。

- なお、震災による危機を乗り越え、社会を再構築していくためには、地域（コミュニティ）を基礎に、人的・物的資源を選択的・集中的に投下し、機能強化と効率化を同時実施していく必要がある。このため、被災地の復興に際して、新たな「安心地域モデル」を提示し、体制整備を先駆的に実施することを検討する。

## <施策の方向性>

### (1) 安心で良質な医療・介護の提供ネットワーク

- 急性期医療に対するリソース（人材、財源等）の集中投入を行うことによって機能分化を図り、入院期間の短縮・早期社会復帰を可能にする体制を整備する。
- 同時に、リハビリ医療・慢性期医療への機能分化の推進、グループホームや小規模多機能型居宅介護等の居住系サービスや在宅医療・介護の拡充を積極的に進め、ケアマネジメントの機能強化と相まって、患者・要介護者の状態に即した連続的で切れ目のないサービス提供体制を拡充する。これにより、可能な限り住み慣れた地域・住まいで暮らし続けられる地域包括ケアシステムを構築する。
- 医療機関の機能分化とネットワーク化、医療・介護連携など地域におけるサービス連携を強化し、シームレスなサービス提供体制を構築する。
- 在宅サービスの充実・強化やサービス付き高齢者住宅等の居住系サービスの整備など、要介護者の増加に対応した介護サービスの量的拡充を図り、待機なく必要なサービスを受けられる提供体制を整備する。
- チーム医療の推進や人材確保に取り組む。

### (2) 給付の重点化・効率化

- 高度医療や高額かつ長期にわたる医療への対応と医療保険の担うべき機能の重点化・集中化、軽症者への給付の予防効果があるサービスへの重点化に取り組むとともに、ICTの利活用、医師、看護師、介護職員などの各職種役割分担の見直し等により、規制改革にも取り組みながら、サービスの質の向上・効率化を図る。

### (3) 住宅政策

- 「地域包括ケアシステム」は、①医療、②介護、③予防、④生活支援、⑤住宅の5つがポイントであり、住宅政策のあり方についても検討する。

- 従来の供給量重視の住宅政策は国土交通省（旧建設省）中心で行われてきたが、社会構造・人口構造の変化を踏まえたこれからの住宅政策は機能・質重視に転換する必要があり、サービス付き高齢者住宅など、社会保障的視点を重視した体制としていくことも検討課題。

#### 4. 安心に基づく活力

—新成長戦略の実現による経済成長との好循環—

##### <考え方>

- 医療、介護、子ども・子育て等、社会保障関連のサービス分野の雇用創出効果は大きく、安心できるサービス提供による消費喚起、雇用情勢の改善等により顕在化できる消費需要は大きい。
- さらには医療・介護分野における各種イノベーションの推進を通じ、成長するアジア市場も含め、世界の需要を日本のサプライチェーンに取り込んでいくことなど、需要面からの成長戦略に寄与する余地が大きい。
- また、若者、女性、高齢者等が就業しやすい環境整備、能力開発等を通じた人的資本の形成など、人材と労働力の供給面においても、成長戦略に寄与する。
- こうした需要面、供給面双方の寄与による日本経済の成長は、社会保険料収入や税収の安定的確保を通じた社会保障の機能強化にもつながる。
- 社会保障給付の改善のみを追求し、日本の財政に対し過大な負荷をかけ続けることも持続可能な社会保障につながらない。したがって、強い経済、強い財政と強い社会保障が好循環を生んでいくことが重要である。

##### <施策の方向性>

- 新成長戦略に沿って医療イノベーションを推進する（医薬品、医療機器、再生医療、個別化医療等の各分野の検討を進める）。
- 地域での雇用に資する医療・介護・子ども・子育て支援分野での雇用拡大を支援する。
- 就労促進策による雇用の拡大とディーセント・ワークの実現等を図っていく。
- こうした社会保障改革による「安心の創造」を通じて、安心できる社会を構築し、それによる消費の拡大・下支えを実現する。

#### V 東日本大震災の復興に関する提言

- 今回の大震災では、医療機関、高齢者や障害者等のための福祉施設、保育所、学校をはじめとする子どもの関係施設など、災害弱者のためのインフラも大きな被害を受けている。今後の復興の過程で新たなまちづくりを行っていく中で、行政の縦割りを排除して、こうした災害弱者のためのインフラは優先して安全な場所に造っていく必要がある。
- 震災前の姿を復旧・復元することにとどまらず、少子高齢化が進むこれからの日本社会の先進的モデルとなるような「新たなまちづくり」「新たな社会保障のネットワーク」を構築しなければならない。
- その際には、PFI等により民間部門の資金やノウハウの活用や、新たなプロジェクトファイナンススキームの活用にはチャレンジし、必要な公共サービスをより良く、より効率的に提供することにも留意すべきである。
- また、被災地の復興に際して、社会保障改革においてその確立が課題となっている「地域包括ケアシステム」（日常生活圏域内において、医療、介護、予防、住まいが切れ目なく、継続的かつ一体的に提供される体制の整備）を被災地域の新たなまちづくりの中に取り込むなど、「新たな安心地域モデル」を提示し、体制整備を先駆的に実施することを検討する。
- その際、医療機関のネットワーク、医療・介護連携、地域間の連携についても、モデルケースを創造する。
- 社会保障関係のインフラの再建、地域コミュニティの再建を図っていく上では、自然エネルギーの積極的導入、第1次産業の再生による雇用創出、復旧・復興過程での震災対応分野での被災者の雇用創出、コンパクトシティの実現、行政機関の庁舎等の再築時に地域のサービスの核となる拠点を併設することなど、複合的な政策を同時に追求していくことが重要である。そのため、被災地以外とは前提となる社会条件が根本的に異なることを踏まえた総合特区制度等の活用や、東京一極に集中している様々な首都機能の分散の観点も視野に入れて考えていくべきである。
- 高齢化や職業構造の多様化が進む中で、地域社会におけるニーズへの対応や雇用の確保・創出の観点から、個人事業者の育成・事業承継、地域の実情に即したコミュニティ再建なども目指すべきである。



## VI 個別分野における改革の方向性

- 子ども・子育て支援、就労促進、医療・介護、年金、貧困・格差、等の分野ごとの改革の方向性は以下の通り。

### 1. 子ども・子育て支援

- すべての子どもへの質の高い幼児教育・保育を保障し、子ども・子育てを社会全体で支援する。
  - ・ 幼稚園・保育所の一体化（こども園（仮称）の創設）、保育サービスの量的拡大・多様な保育サービス充実による待機児童の解消等
- 妊娠期から学齢期までの切れ目のない一貫したサービスを提供
- 実施主体は基礎自治体（市町村）とし、費用は社会全体（国・地方・事業主・個人）で負担する仕組みとする。

### 2. 就労促進

- (1) 全員参加型社会の実現（就業率の向上）
  - 若者の安定的雇用を確保する。
    - ・ 学校でのキャリア教育と産業・社会のニーズを踏まえた実践的な職業教育の充実
    - ・ 大卒者の正社員就職を支援する体制の構築
    - ・ 非正規労働者となった若者への継続的なキャリア形成支援の仕組みの整備 等
  - 女性の就業を拡大する（女性の就業率のM字カーブの解消）。
    - ・ 仕事と家庭の両立支援と保育や放課後児童クラブなどサービスの充実（子ども・子育て新システム）を車の両輪として推進
    - ・ 女性の就労を促進するため、勤務時間や賃金といった就労条件・就労環境の改善
    - ・ 女性の就労意欲を阻害している税・社会保障制度の見直し 等
  - 高齢者の就労を促進する。
    - ・ 超高齢社会に適合した雇用法制（高年齢者雇用確保措置、雇用保険等）の検討 等
- (2) ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現
  - 非正規労働者対策を進める。
    - ・ 希望する者ができる限り正規労働者にステップアップできるよう支援
    - ・ 非正規労働者が雇用形態にかかわらず公正な処遇の下で働けるよう環境整備

- ・ 働くことが報われる社会、公正な見返りを得られる社会づくり 等

- 労働者の健康・安全を確保する。

- (3) 人々の就労を促進する政策（積極的労働市場政策）の充実のための体制整備

### 3. 医療・介護

以下の施策について、診療・介護報酬改定に適切に盛り込むとともに、医療・介護サービス提供体制の基盤整備を図るための一括的な法整備を行う。

- (1) 医療提供体制の改革
  - 医療の提供体制の効率化・重点化と機能強化を図る。
    - ・ 身近な地域で必要な医療が受けられるための医師確保・医師の偏在是正
    - ・ 病院・病床の機能分化・機能強化（拠点病院機能、救急医療機能等）
    - ・ 在宅医療を支える病院、診療所等の計画的整備、連携拠点機能や連携パスの普及等による在宅医療体制の強化
    - ・ 地域での生活を支えるための認知症対策の強化、介護との連携も含めた精神保健医療の改革
    - ・ 多職種の連携、役割分担の見直しによるチーム医療の推進
- (2) 介護サービス提供体制の改革
  - 介護サービスの提供体制の効率化・重点化と機能強化を図る。
    - ・ 24時間安心のサービス提供を可能とする地域包括ケアシステムの確立とケアマネージャーの資質向上等のケアマネジメントの機能強化
    - ・ 在宅サービスの充実・強化やサービス付き高齢者住宅等の居住系サービスの整備など、要介護者の増加に対応した介護サービスの量的拡充を通じて、特別養護老人ホームの待機者解消を図る
    - ・ 軽症者への予防事業、リハビリテーションの重点的提供等を通じた介護予防及び重症化予防への重点化
    - ・ 介護職員等の人材確保と資質向上のためのキャリアパスの整備、処遇改善等
- (3) 保険者機能の強化を通じた医療保険・介護保険制度の改革
  - 医療・介護サービスを支え国民皆保険制度を堅持するために、医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化、給付の重点化を進める。
    - ・ 働き方にかかわらず同じセーフティネットを提供する観点から、非正規労働者への被用者保険の適用拡大を図る
    - ・ 市町村国保財政の広域化と低所得者対策の強化
    - ・ 高度医療や高額かつ長期にわたる医療への対応と重点化
    - ・ 保険者機能の強化、高齢者医療費・介護費に係る高齢世代と現役世代の公平な負担

- 利用者・患者の視点に立って、規制・制度改革に積極的に取り組むとともに、持続可能性を確保する観点からの保険給付の重点化を行う。
  - また、以下のような予防の推進、制度運営に当たっての効率化を図る。
    - ・ 生活習慣病の予防、介護予防・重症化予防
    - ・ レセプト電子化による審査支払事務の効率化等、ICT の利活用の推進、介護ロボットの開発
    - ・ 後発医薬品の更なる使用促進
    - ・ 適正受診の啓発・勧奨等、保険者機能の発揮

### 3-2. 医療イノベーション

- 日本発の革新的医薬品・医療機器の開発と実用化を推進する。
  - ・ 日本の臨床研究の質・量の向上（国際水準の臨床研究を実施する臨床研究中核病院等の創設、人材の育成、ITの活用等）
  - ・ 個別重点分野の研究開発支援（がん、再生医療、医療機器、個別化医療等）
- 臨床研究の成果等を治験や承認につなげるための基盤整備等を推進する。
  - ・ PMDAによる日本発のシーズを非臨床・臨床試験、治験、承認を経て実用化につなげるための実務的な相談支援（薬事戦略相談）、審査人員の増員などの体制強化等
  - ・ 実用化を見据えたレギュラトリーサイエンス（※）の推進
    - ※ 科学技術の成果について、人と社会に役立てることを目的に、根拠に基づいた確かな予測、評価、判断を行い、人と社会との調和の上で最も望ましい姿に調整するための科学
  - ・ 保険償還価格の設定における医療経済的な観点を踏まえたイノベーションの評価等のさらなる検討
- 医療上必要な医薬品・医療機器の患者への迅速な提供（ドラッグ・ラグ、デバイス・ラグへの対応）を進める。
  - ・ 「申請ラグ」、「審査ラグ」短縮への取組等

## 4. 年金

### (1) 新しい年金制度の骨格

- 制度が複雑で社会の変化への対応が難しく、職業間での格差もある現行の年金制度を、今後は「簡素で、公平で、分かりやすく、間違いの少ない」年金制度にする必要がある。
- 職種を問わずすべての人が加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付となる「所得比例年金」（社会保険方式）を基本とし、高齢期に最低限これだけは受給できる額が明示された「最低保障年金」（税財源による補足給付）を設けるといふ、新たな年金制度について検討する。

### (2) 現行制度の改善

- 新しい年金制度の導入には、国民的な合意が必要であるとともに、社会保障・税に関わる番号制度の導入・定着や、歳入庁創設等、税と社会保険料を一体的に徴収する体制の構築などの環境整備が必要なことから、一定の準備期間が必要である。
- したがって、新しい年金制度の目指すべき方向性に沿って、現行制度について所要の改善を図る。
  - ・ 働き方・ライフコースの選択に影響を与えないよう、厚生年金の適用拡大や被用者年金の一元化などを図る。
  - ・ 低年金・無年金問題に対応するため最低保障機能を強化するとともに、能力に応じた負担を求めつつ、年金財政の持続可能性を確保するための制度改善を行う。
  - ・ 公的年金制度を支える業務運営及びシステムについて改善措置を講じる。

## 5. 貧困・格差

- 「現役世代のセーフティネット」の充実を図る。
  - ・ 職業訓練と訓練期間中の生活支援を行う「求職者支援制度」の創設、生保受給者、住宅手当受給者や母子家庭の母等に対し、自治体とハローワークとの協定に基づく就労支援 等
- 地域の支え合いの基盤となる体制を整備する。
  - ・ 複合的な困難を抱える者の増加に対応し、生活支援から就労支援まで伴走型の一貫した支援を実施
- 「最後のセーフティネット」である生活保護の見直しを実施する（納税者の理解の得られる制度としての生活保護制度）。
  - ・ 稼働能力を有する生活保護受給者向け自立・就労支援メニューの充実と支援強化
  - ・ 子どもの貧困連鎖の防止（養育・進路相談、地域での学習支援など）
  - ・ 不正受給対策の徹底（医療扶助の適正化や「貧困ビジネス」の排除）
    - これらについて、国と自治体が協力した実効性ある対策（制度見直しも視野に入れた検討）
  - ・ 客観的データに基づく生活保護基準の検証
- 貧困／格差の実態を総合的・継続的に把握するため、複数の客観的な指標を開発する等、施策効果の検証を行う。

## 5-2. 低所得者対策

### (1) 自己負担

- 社会保障・税に関わる番号制度の導入・定着を前提に、制度横断的な利用者負担総合合算制度（仮称）の導入を検討する。
- 増大する長期・高額医療に対応した高額療養費制度の見直しを進めるとともに、医療保険の担うべき機能について重点化・集中化を図る。

### (2) 保険料

- 社会保険の基礎を強化するため、以下の施策を検討する。
  - ・ 国民健康保険の低所得者対策の強化
  - ・ 介護保険の低所得者対策の強化
  - ・ 非正規労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大

### (3) 住宅

- 住宅支援施策について、「住まいのセーフティネット」の確立・強化の観点から検討する。その際、少子高齢化、人口減少社会といった状況に即し、既存の住宅ストックの有効活用やコンパクトシティ化といった点も考慮していく必要がある。

## 6. 障害者施策

- 障害保健福祉に関しては、障がい者制度改革推進本部において、制度の谷間のない支援の提供等を内容とする「障害者総合福祉法」（仮称）の平成24年常会への国会提出、25年8月までの施行を目指して、検討中。
- 現在の障害保健福祉の給付額は、平成23年度予算で約1兆1千億円。特に、障害福祉サービスについては、過去5年間の平均で年約11%の伸び。今後、制度の谷間の解消、障害者が当たり前地域で暮らせる社会づくりに向け、更に障害者の地域移行や地域生活の支援を進める必要。
- 障害者の所得保障や障害児支援とあわせ、こうした障害保健福祉の実施に必要な財源を安定的に確保していくことが必要。

## VII 社会保障改革実現に必要な財源試算

- 社会保障改革に関する集中検討会議における議論を踏まえた上で財政試算を行う。
- 社会保障の持続可能性は財政の持続可能性なしには実現し得ない。社会の構造変化等の状況に合わせた社会保障分野以外の見直しといった点も踏まえ、将来に向けての社会保障の財源を検討していく必要がある。

## VIII おわりに

- 以上の社会保障改革の内容は、我が国が取り組まなければならない課題である。実際に改革を実施するに当たっては、税との一体改革の中での財政健全化の同時達成との関係も踏まえ、優先順位を明らかにしつつ工程表に沿って取り組んでいかなければならない。
- また、改革の実施に当たっては、改革の時期も含め国民的な合意が必要であることは言うまでもない。

## 全員で参加して支える社会保障の安心

—「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度—

平成 23 年 5 月 12 日  
厚生労働省

### (はじめに)

管内閣は、最重要の政策課題のひとつとして「社会保障と税の一体改革」の検討を進めています。このため、社会保障を担当する厚生労働省としては、細川大臣の下で、昨年 12 月から「これからの日本の社会保障のあるべき姿」について鋭意検討を行ってきました。このカバーレポートは、その検討の経緯や検討結果の趣旨をお伝えするものです。

このカバーレポート及び検討結果は、「社会保障改革に関する集中検討会議」に報告され、今後の「議論のたたき台」となります。

今回の検討結果の目指す方向性は、副題として示されています。「『世代間公平』と『共助』を柱とする持続可能性の高い社会保障制度」ということです。

なぜそのような検討結果に至ったのか。このカバーレポートは、社会保障改革が必要とされる背景や日本社会が抱えている課題などについて説明させて頂き、今後の議論の参考にして頂くことを念頭に置いています。

### (検討の時間軸)

社会保障に関わる問題や前提は、ある程度予測することが可能です。例えば、社会保障の基盤となる人口構造。高齢者の方々が何歳まで長生きし、赤ちゃんが毎年何人生まれるかということは、統計的にかなり正確に予測できます。

それだけに、社会保障改革は予測に基づく中長期的、客観的な展望の下で進めていく必要があります。

ちなみに、今回の検討結果が想定している時間軸（長さ）は、戦後のベビーブーム世代（団塊の世代）が高齢期を迎えることになる 2015 年から、その 10 年後である 2025 年頃までです。

### (検討の経緯)

社会保障が抱える問題は、かなり以前から認識され、共有されてきました。そのため、政権交代前の自民党と公明党の連立政権でも社会保障改革について検討が行われ、「社会保障国民会議」（2008 年 11 月）や「安心社会実現会議」（2009 年 6 月）で報告書がまとめられました。

政権交代後も、民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」や連立与党の政策検討の場、あるいは政府の「社会保障改革に関する有識者検討会」などで議

論が続けられてきました。

さらに、最近では社会保障・税一体改革担当の与謝野大臣の下で、「社会保障改革に関する集中検討会議」準備会合において有識者からヒアリングを行ってきました。

この間、3 月 11 日に、地震・津波・原子力発電所事故を伴う東日本大震災が発生しました。大震災及びその後の被災地や被災者の状況は、社会保障改革に新たな課題と気づきを示唆しており、そのことにも向き合っていかなければなりません。

こうした経緯を踏まえ、今回の検討結果は、党派に関係なく私たちが直面している社会保障の課題に対して、厚生労働省内で率直に議論した内容を取りまとめたものです。

「これからの日本の社会保障制度のあるべき姿」の「議論のたたき台」として、このレポートと検討結果が有効に活用されることを期待しています。

### (社会保障の定義)

そもそも「社会保障」とは何か。制度としての社会保障は、よく次のような三段構えの考え方で表現されます。

まず「自分で働いて自分の生活を支え、自分で律して自分の健康を維持すること」が基本です。これが一段目です。

ただし、誰でも病気になったり、意に反して失業するリスクがあります。その場合は「国民全員で助け合ってリスクを分かち合うこと」にします。これが二段目です。

それでも、どうしても自立できないほどの困窮に陥ることもあります。その場合は「政府が最低限の生活を保障すること」になります。これが三段目です。

また、社会保障において、国民と政府は相互に支え合う関係にあります。つまり、国民は社会保障の財源を保険料や税金として負担する一方、社会保障の給付やサービスを通じて便益を享受します。

制度としての社会保障は、年金・医療・介護・生活保護など、「社会保障」という言葉から比較的連想しやすい分野が中心です。しかし、実質的な社会保障はそれにとどまりません。人々が働いて自立するための就労支援や職業訓練、働き方に関するルールなども含まれます。

かつては「社会保障は厚生省」「雇用対策は労働省」「教育は文部省」「住宅は建設省」という縦割り行政が徹底していました。しかし、教育や住宅も広い意味での「社会保障」に含むことが可能です。実質的な社会保障を充実していくためには、そうした広い意味で考え、対応していくことが必要になっていきます。

### (改革の必要性)

次に、社会保障改革が重要な政策課題のひとつとなっている背景について、その要点を整理します。

日本の社会保障の骨格は1960年～70年代の高度経済成長期に作られました。世界に誇るべき国民皆保険・皆年金が構築されたのも1961年です。したがって、その当時の社会の特徴が制度の前提として反映されています。

具体的には、正規雇用・終身雇用に象徴される「日本型雇用慣行」、右肩上がりの経済成長による賃金の増加、核家族や専業主婦という標準的な家族モデルなどです。

家族や会社が社会保障において一定の役割を果たすことも前提であり、その結果、政府を通じた社会保障支出やその裏付けである国民負担は、他の先進諸国と比べて小さい水準にとどめることが可能となっていました。

しかし、時代は移り変わり、前提となっていた社会の特徴も大きく変化しました。

雇用においては、派遣やフリーターなど、非正規の雇用形態が広がり、新卒者の就職は「氷河期」が続き、「ロスト・ジェネレーション」という言葉も生まれました。リストラに伴う失業・転職は、もはや珍しいことではありません。

家族の姿は、女性の社会進出が進んだ結果、共働き世帯が普通になりました。晩婚化・未婚化・単身化、一層の少子高齢化が進んでいます。離婚や自殺者も増え、貧困・格差の問題が深刻化しています。

新興諸国を含めたグローバルな経済競争が激しくなる中、これまでのように企業が社会保障において一定の役割を担うことは容易ではありません。

少子高齢化の深刻化は、社会保障給付を膨ませる一方、社会保障を支えるべき現役層を疲弊させています。

現役世代と高齢世代の公平の観点から考えても、現在の高齢者に対する年金・医療・介護などの給付が手厚くなっている結果、世代間の給付と負担のアンバランスは拡大しています。

給付を賄うのに必要な水準まで負担を引き上げることができていないため、社会保障の財源の多くが赤字国債によって調達されています。

赤字国債による財源調達は、将来世代への負担の先送りです。民主主義のルールの下では、投票権を有しない将来世代、これから生まれてくる世代は政策決定に影響を及ぼすことができません。

さらに、やや異質な問題として、1990年代以降、社会保障制度の運営面の杜撰さも次々と明らかになっています。

事務やシステムに間違いはないという「無謬性（むびゆうせい）」を前提とした運営は、旧社会保険庁による年金記録問題など、様々な問題を発生させました。

間違いを認めない行政、間違いを放置する行政、間違いを正さない行政。そうした姿勢が社会保障制度とそれを運営する公務員に対する信頼を損ねました。事態を認識しつつも、是正・改善に十分に取り組まなかった過去の関係者には、大いに反省を求めざるを得ません。

## （改革に求められること）

以上のような諸問題を解決することが、社会保障改革に求められています。社会の実情に適合し、これからの社会を見通した改革が必要です。

男性は、正社員として安定した雇用を保障される一方、長時間労働を甘受することが前提では困ります。

女性は、家計を補助するパートとして不安定かつ不利な条件で働くことが常識ではありません。

「従来型の男女の役割分担」を前提とする社会の見直しが必要です。多様な世帯、多様な人生に対応できる社会、一人ひとりが能力を発揮し、国民全員に「居場所」と「出番」を確保できる社会を目指すべきです。

世代間の公平の確保、貧困・格差の解消を通じ、社会の階層化や分断を防ぐことも大切です。

また、社会保障の運営を国や地方自治体だけに任せるのではなく、地域のコミュニティやNPO法人など、多様な主体が参加できるようにすることを目指します。雇用を守り、社会保障を支える主体としての企業の役割と責任を、改めて明確に定めます。

あらゆる主体、国民全員が相互に関わり合う中で、「新しい公共」が社会保障を支えていきます。

社会保障の運営にミスが生じないように政府が最大限の努力をするのは当然です。しかし、ミスが生じることも想定したチェック体制の充実や工夫にも取り組みます。

既に検討が進んでいる「社会保障・税に関わる番号制度」など、新たな仕組みやシステム技術を活用し、簡便で効率的で、かつ可能な限りミスを起こさせない行政実務を実現することが大切です。

今回の検討結果の目標は、「国民の目線に立ちつつ、国民の自立を支え、安心して生活できる基盤を整備する」という社会保障の原点、本源的機能を復元することにあります。

社会保障が国民に提供すべき「安心」が、国民相互の「共助」によって担保され、同時に国民相互の「公平性」も確保する。「安心」と「共助」と「公平性」の三位一体（トライアングル）の実現を目指し、今回の検討結果をとりまとめました（別紙1）。

## （東日本大震災の示唆）

ここで、東日本大震災と社会保障改革の関係についても整理しておきます。今回の未曾有の大震災は、社会保障改革に新たな課題と気づきを示唆しました。

「社会保障」の概念は海外から導入されたものです。その原義は「社会の安全や安心」であり、「悲しみや負担の共有」を通じた「幸福の分かち合い」と

捉える見方もあります。

東日本大震災の被災地に、改めて社会保障の原義を再認識させられました。被災者が支え合う姿、全国からのボランティアが支援する姿は、「家族や地域のコミュニティの大切さ」「人々の絆やつながり」「仲間同士の信頼」「共に助け合う精神」など、日本人と日本社会の中に継承されている無形の資産です。

海外から称賛され、その重要性を再認識させられた無形の資産は、日本の誇るべき「社会資本」（ソーシャル・キャピタル）「絆」ではないでしょうか。このような意味で「共に助け合う」ことこそが、社会保障が本来目指すべき姿であると考えます。

「安定」「共助」「公平性」を担保する社会保障改革を実現するためには、「共に助け合う」「絆」という「社会資本」を復元することが必要です。

そのことによって「給付の重点化」「選択と集中」「優先順位の明確化」という課題をクリアすることができるようになり、社会保障の機能強化が実現します。

今回の大震災の被災地は高齢化が進んでいる地域であり、高齢者や障害者をはじめとする「災害弱者」に多くの犠牲者を出しました。

私たちの責務は、今後の被災地復興において、震災前の姿の復旧や復元にとどまらず、少子高齢化が急速に進むこれからの日本社会における、先進的で先導的な地域づくりを目指すことです。一人暮らしの高齢者であっても、「安心して生活できる地域社会」を新しく築き上げていくことです。

#### （4つの基本的方向性）

年金、医療、介護、福祉など、個別分野の改革の「横串し」となる基本的方向性は、検討の結果、以下の4点となりました。

昨年12月の「社会保障改革に関する有識者検討会」の報告書で提示された社会保障改革の「3つの理念」と「5つの原則」に加え、以下に示す「4つの基本的方向性」が個別分野の社会保障改革を有機的に結びつけます（別紙2）。

第1は「全世代対応型・未来への投資—世代間公平」を企図する社会保障制度—。

社会保障を「未来への投資」と位置付けて、高齢世代のみならず、現役世代や将来世代にも配慮した内容としなくてはなりません。あらゆる世代が信頼感と納得感を得ることができる社会保障改革が必要です。

特に、将来を担う中核となる若者の就労・自立支援を強化し、「雇用の拡大」と「働きがいのある人間らしい仕事」（ディーセント・ワーク）を実現すること、すべての子どもに良質な成長環境を保障すること、子どもと子育てを社会全体で支援することが重要です。

第2は「参加保障・包括的支援」。すなわち「全ての人が参加できる社会」を実現することです。

社会の分断や二極化をもたらす貧困・格差問題やその再生産を解消するため

に、社会全体で支え合う仕組みが必要です。

「第1のセーフティネット」と呼ばれる皆保険・皆年金の「結び」を是正することが急務です。そのうえで、「トランポリン型社会」を支える「第2のセーフティネット」を強化することも必要です。さらに、「最後のセーフティネット」としての生活保護制度の見直しも行い、「重層的なセーフティネット」を整備します。

具体的には、パートなどの非正規労働者への社会保険の適用拡大、無料職業訓練と訓練期間中の生活支援を組み合わせた求職者支援制度、生活から就労までの一貫した伴走型支援（パーソナルサポート）などを実施します。

第3は「普遍主義、分権的・多面的なサービス供給体制」。NPO法人などを含む「新しい公共」によって、住み慣れた地域で必要な医療・介護サービスを継続的・一体的に受けられる「地域包括ケアシステム」を実現します。

その際、利用者の納得と満足のためには、サービスの質と効率性の両立が大切です。そのために、急性期医療へのリソースの集中投下、それに伴う入院期間短縮や早期社会復帰の実現、在宅医療・介護の拡充、医療や介護の人材確保などに取り組みます。

第4は「安心に基づく活力—新成長戦略の実現による経済成長との好循環—」。医療、介護、雇用は管内閣の「新成長戦略」の柱であり、需要面と供給面の双方から日本経済の成長に寄与することが期待されます。

一方、日本経済の成長は、社会保険料や税収の安定的確保を通じた社会保障の機能強化の前提でもあります。「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」が好循環を生むためには、例えば、日本発の革新的な医薬品や医療機器の開発と実用化、「医療イノベーション」の推進によって、日本の医療が世界の医療需要を吸収することが求められます。

また、医療・介護・子育て分野は地域の雇用拡大に寄与します。そして、雇用拡大は消費の底上げ効果を通じ、経済成長との好循環につながります。

#### （おわりに）

どのような社会保障を目指し、どのような負担と給付の関係を受け入れるのか。社会保障の持続可能性と財政のあり方は、国民の選択次第です。社会保障に参加し、支え、安心を求める国民自身の判断にかかっています。

冒頭に述べたとおり、このカバーレポートと検討結果が「議論のたたき台」となり、「社会保障改革に関する集中検討会議」というオープンな場で、今後の日本社会の目指すべき姿が党派を超えて共有され、安定的な社会保障が実現されることを祈念します。

一人でも多くの皆さんにこのカバーレポートと検討結果に目を通して頂き、国民的な議論が行われることを期待します。

以上

### 【参考】

以下では、今回の検討結果について、国民の皆様の生活がどのように変わるのか、各分野の改革案を国民目線（ライフサイクルの視点、生活者の視点）で再整理してみましたので、ご参照下さい。

## 1. ライフサイクルから見た改革案

（生涯を通じて何が変わるのか）

- 「揺りかごから墓場まで」と言われるように、社会保障は一人ひとりの生涯（ライフサイクル）に深く関わる。年金、医療、介護、子ども・子育て、雇用等の各制度は、高齢、疾病、要介護状態、子育て費用、失業等のように、人々が直面する困難やリスクに着目し類型化する形で制度が構築されている。
- 今回の改革案をこのような個別の制度論ではなく、社会保障の主体である国民のライフサイクルに即して整理すると、以下のとおりとなる。

### （1）子ども世代

- 全世代型の制度及び未来への投資としての社会保障を目指して、子ども・子育て新システムを実現する。これにより、子ども手当による支援のほか、幼保一体化（質の高い幼児教育・保育を一体的に提供することも園（仮称）の創設）などを進め、全ての子どもへの良質な成育環境を保障し、社会全体で子ども・子育てを支援する。

### （2）若者世代

- 喫緊の課題である若者の安定的雇用を確保する。このため、次のような施策に取り組む。
  - ・ 新卒やフリーターの若者向けの就職支援の機能強化、ジョブサポーターによる向き合い型支援
  - ・ 求職者支援制度での重点的な支援、ジョブカードを活用した人材育成
  - ・ 産業構造の変化に即応した成長分野の人材育成、就業に結び付けるための民間の創意工夫を活用した職業訓練

### （3）現役世代

- 働くことが基本であり、人々の就労を促進する政策（積極的労働市場政策）を充実するため、ハローワークの体制整備を進める。
- また、就労に関してディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を実現するため、次のような非正規労働者対策のほか労働者の健康・安全の確保に取り組む。
  - ・ 非正規労働者の公正な処遇の確保に横断的に取り組むための総合的ビジョンの策定
  - ・ 有期契約労働者について、雇用の安定や処遇の改善に向けた法制度の整備の検討
  - ・ 最低賃金の引上げに向けた取組（生活保護との逆転現象の解消、中小企業支援）
- 女性の就業を拡大する（女性の就業率のM字カーブを解消する）。このため、次のような施策に取り組む。
  - ・ 男女の均等度合いを企業労使で把握し、ポジティブアクションにつなげるためのシステムづくり
  - ・ 仕事と家庭の両立支援と保育サービスの充実（子ども・子育て新システム）を車の両輪として推進
- 母子家庭の母に対しては、自治体とハローワークとの協定に基づく就労支援等を強化する。
- 社会保険制度については、就労形態によって加入制度が異なるのではなく、働き方の選択に対して中立的な制度に改善していく必要がある。このため、次のような施策に取り組む。
  - ・ 非正規労働者への社会保険の適用拡大
  - ・ 職種を問わず全ての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料・同じ給付となる所得比例年金等、新しい年金制度の検討

### （4）高齢世代

- 全世代対応型の制度とするために世代間の公平を確保するとともに、高齢者同士の世代内の所得再分配も強化する。

- 高齢世代の医療・介護サービスについては、給付の重点化を図るとともに、住み慣れた地域（日常生活圏）で必要な医療・介護サービスを継続的・一体的に受けることのできる体制（地域包括ケアシステム）を確立する。
- 老後生活の保障にとって重要な年金制度については、次のような改革を実施する。
  - ・ 新しい年金制度として、社会保険方式による所得比例年金、税財源による最低保障年金の検討
  - ・ 現行制度の改善として、働き方・ライフコースの選択に影響を与えないよう、厚生年金の適用拡大や被用者年金の一元化、最低保障機能の強化、能力に応じた負担、年金財政の持続可能性の確保等を実施
- 同時に高齢者の就労を促進する。このため、超高齢社会に適合した雇用法制（高齢者雇用確保措置、雇用保険等）を検討する。

#### (6) 全ての世代

- 格差・貧困問題等の問題は、全ての世代に関わる。全ての世代を通じて社会保障の所得再分配機能を強化していく必要がある。このため、次のような施策により、応能原則による保険料負担、応益原則を基本とする自己負担について、低所得者対策を強化する。
  - ・ 制度単位ではなく家計全体をトータルに捉えて医療・介護・保育・障害に関する自己負担の合計額に上限を設定する総合合算制度（仮称）の導入を検討
  - ・ 給付費増で保険料負担が増加しないよう財政中立を確保することを前提に、高額療養費制度の見直しを検討（現役の一般所得者のうちの所得が低い方の自己負担の上限の見直し、長期にわたって高額な医療費の負担を軽減するための年間での自己負担の上限の設定等）
  - ・ 国民健康保険・介護保険の低所得者対策の強化
- 「住まいのセーフティネット」の確立・強化の観点から、適用される社会保障給付によってばらつきのある住宅支援施策について、仕組みの強化を検討する。

## 2. 生活者から見た改革案

（日常において何が変わるのか）

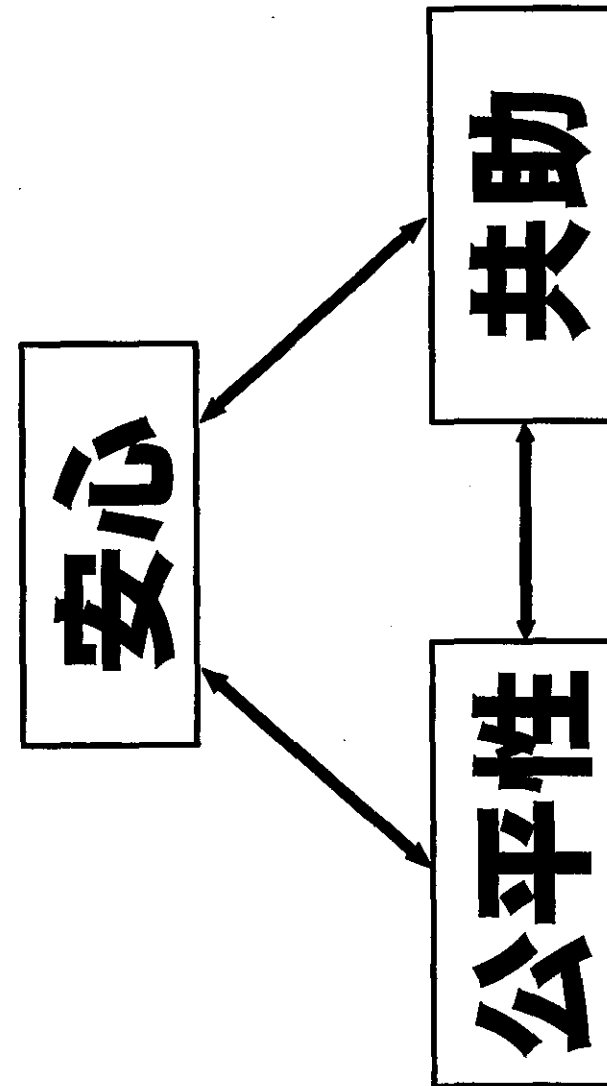
- 社会保障は国民生活に深く関わっており、国民生活を大きく分けると職業生活と地域生活に分かれる。このうち職業生活については、前記の就労促進施策を通じて、「みんなで働こう、人間らしく」をモットーに全員参加型の社会の実現に取り組む。
- これに対して、地域生活の面においては、一人ひとりが健やかに暮らすことができるように、日常生活圏域を中心に必要な医療、介護、保育等のサービスが提供されることが必要である。また、地域でのサービス提供体制の構築は、サービス自体が雇用を創出するのみならず、サービスの充実が人々を育児や介護から解放し、働きやすい環境を創出するという効果も有する。
- その点では、社会保障は日本の成長戦略とも密接に関わる。日本発の革新的医薬品・医療機器の開発と実用化を進める医療イノベーションのみならず、地域に密着した効率的な医療・介護、保育等のサービスを強化していく必要がある。
- 保育等の子ども・子育てサービスは、新たな一元的なシステムの中で、地域のニーズを反映できるよう基礎的自治体（市町村）が実施主体となり取り組むこととする。また、医療・介護サービスについては、次のような施策により、提供体制の効率化・重点化と機能強化に取り組む。
  - ・ 医師確保、介護職員等の人材確保と資質向上
  - ・ 病院・病床の機能分化・機能強化、専門職種間の協働と役割分担の見直し
  - ・ 在宅医療・介護体制の強化、地域包括ケアシステムの確立
  - ・ サービス付き高齢者住宅等の居住系サービスの充実等による特養待機者の解消
  - ・ 精神保健医療の改革、認知症対策の強化、介護予防・重症化予防への重点化
- これらサービスの改革は、財源調達抜きには語り得ない。子ども・子育て新システムについては、制度毎にバラバラな政府の推進体制や財源を一元化することなどによる一元的システムを構築する。また、医療・介護については、保険者機能強化を通じたセーフティネット機能を強化するとともに給付を重点化することで制度の持続可能性も担保する。具体的には、次のような施策に取り組む。



# 充実・改革のトライアングル

- ・ 非正規労働者への被用者保険の適用拡大 [再掲]
  - ・ 市町村国保財政の広域化と低所得者対策の強化 [低所得者対策は再掲]
  - ・ 高度医療や高額かつ長期にわたる医療への対応と重点化 [高額療養費関係は再掲]
  - ・ 保険者機能の強化、高齢者医療・介護費に係る高齢世代と現役世代の公平な負担 [公平な負担は再掲]
- 地域生活のためには、地域の支え合いの基盤となる体制を強化する必要がある。このため、生活支援から就労支援まで伴走型の一貫した支援（市町村主導による総合相談や社会支援の有機的連携を実施する専任機関の設置を支援）を整備する。
- 以上の施策は、第一のセーフティネットである社会保険の機能強化、第二のセーフティネットである求職者支援制度の創設等を通じて、格差・貧困の防止・解消にも資することになる。重層的なセーフティネットの構築の観点からは、以上に加え、最後のセーフティネットである生活保護等の制度の機能強化が必要である。このため、生活保護については、次のような取組を実施する。
- ・ 稼得能力を有する生活保護受給者向け自立・就労支援メニューの充実と支援強化
  - ・ 子ども貧困連鎖の防止（養育・進路相談、地域での学習支援）
  - ・ 不正受給対策の徹底（医療扶助の適正化や「貧困ビジネス」の排除）
  - ・ 客観的データに基づく生活保護基準の検証
- 社会保障の歪みや機能不全は、最終的には格差・貧困問題となって現れる。この点では、格差・貧困の実態を総合的・継続的に把握することが必要であり、複数の客観的な指標を開発し、施策効果の検証をしていく。

(以上)



# 社会保障改革

別紙2

社会保障改革に関する  
有識者検討会

## 3つの理念

- ①参加保障 ②普遍主義 ③安心に基づく活力

## 5つの原則

- ①全世代対応型 ②未来への投資 ③分権的・多元的供給体制  
④包括的支援 ⑤負担の先送りをしない安定財源

## 4つの基本的方向性

1. 全世代対応型・未来への投資  
ー「世代間公平」を企図する社会保障制度
2. 参加保障・包括支援(全ての人が参加できる社会)  
ー「共助」をベースとした「重層的なサービス供給体制」の構築
3. 普遍主義、分権的・多元的なサービス供給体制  
ー多様な主体の連携・協力による地域包括ケアシステム
4. 安心に基づく活力  
ー新成長戦略の実現による経済成長との好循環

社会保障制度改革の  
方向性と具体策  
(厚生労働省案)