

社会保障改革の具体的内容に関する これまでの議論

平成 22 年 12 月 1 日
内閣官房社会保障改革担当室

社会保障の機能強化について

社会保障国民会議
座長 吉川 洋

平成20年11月20日

社会保障の機能強化(主な具体例)

【医療・介護】

○ 救急時の確実な受入れ

救命救急センターで、医師、看護師等の配置を厚くすることにより、重篤な症状の患者は必ず受け入れられるようにする。

○ 早期の自宅復帰・社会復帰

がん治療や臓器移植治療など高度な医療を行う病院は、医師、看護師等の配置を厚くすることにより質の高い医療を提供する。

併せて、リハビリを担当する病院との連携による早期かつ適切なリハビリ治療を提供し、患者が早期に自宅への復帰や社会復帰することを可能にする。

○ 在宅生活を支えるケアの強化

在宅での療養・介護を望む人や、自宅で人生の最期を看取られることを望む人が、訪問診療、訪問看護や 24 時間対応など多様な介護サービスを利用し、尊厳を保ちながら最期まで住み慣れた地域に住み続けられるようにする。

【年金】

○ 最低保障機能の強化

現行の国民年金保険料免除制度の活用・見直し等により、低所得者に対する基礎年金の最低保障機能の強化を行う。

○ 受給権確保に係る措置の強化

非正規雇用等に対する厚生年金の適用拡大等、年金受給権確保につなげる基盤強化を図る。
確信的不払い者(多くは中高額所得者)については、徹底した強制徴収を実施する。

○ 基礎年金額の改善

高齢期を迎えたときに著しく所得の低い状況におかれている単身高齢者などを念頭においた基礎年金額の改善、弾力的な保険料追納等の措置を通じ、無年金・低年金問題の解決を図る。

【少子化対策】

○ 仕事と子育ての両立を支えるサービスの量と質の確保

仕事と生活の調和の実現に向けた国民全体の取組とあわせて、育児休業や短時間勤務利用の促進により、出産前後に多くの女性が離職を余儀なくされる状況を改善(第 1 子出産前後の継続就業率 38%→55%)する。

同時に、3 歳未満児の保育サービスを拡充(保育サービス利用率 20%→38~44%)して、潜在的な希望も含めて働く希望を持つ若い男女が切れ目ない支援を受け、仕事と子育てを両立できるようにする。

○ すべての子どもと子育て家庭への支援の確立

全市町村での育児家庭への訪問事業の実施や歩いていける距離感での子育て支援拠点の整備などの育児不安への対応、月 20 時間程度の一時的預かりの利用への支援などにより、働いている、いないにかかわらずすべての子どもと子育て家庭に対する支援が充実し、子育て家庭が孤立化せず、地域の様々な方々に寄り添われ、囲まれて成長できるようにする。

○ 各種の給付・サービスが総合的・一元的に提供される制度の構築

現在、様々な制度に分かれている子育て支援を再構成し、働き方や育児不安の程度などそれぞれの必要性に応じて、各種の給付・サービスが総合的・一元的に提供・保障される新たな制度体系を構築する。

社会保障国民会議最終報告に示された社会保障の機能強化項目

機能強化の項目	機能強化の姿
<p>【医療・介護】《2025年の姿》</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 急性期医療の充実強化、重点化、在院日数の短縮化 <ul style="list-style-type: none"> ・ 急性期医療の職員数の充実 ・ 平均在院日数の短縮 ・ 救急体制の整備 ○ 機能分化・機能連携による早期社会復帰等の実現 <ul style="list-style-type: none"> ・ 一般病床を急性期病床と亜急性期・回復期病床に機能分化 ○ 在宅医療・介護の場の整備とサービスの充実 <ul style="list-style-type: none"> ・ グループホーム等居住系サービスの充実 ・ 小規模多機能サービスの拠点整備と充実 ・ 在宅医療、在宅介護の充実 ○ マンパワーの充実確保 <p>【年金】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 低年金・無年金者対策の強化 <ul style="list-style-type: none"> ・ 最低保障機能の強化 ・ 受給権確保に係る措置の強化 ・ 基礎年金額の改善 ○ 若年層の世代間格差感への配慮 <p>【少子化対策】《2015年の姿》</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ 出産前後に希望どおりに育児休業や短時間勤務を利用し継続就業 ・ 保育サービスの拡充と提供手段の多様化 ○ すべての子どもと子育て家庭への支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ すべての子育て家庭に対する支援の拡充 ・ 育児不安を抱えるものへの対応等の充実 ・ 妊娠・出産期の支援の拡充 ○ 新たな制度体系の構築 <ul style="list-style-type: none"> ・ 働き方や育児不安の程度などそれぞれの必要性に応じて、各種の給付・サービスが総合的・一元的に提供される新たな制度体系の構築 	<p>(B2 ケース) 現在の一般病床全体の平均の倍増 (B2 ケース) 現状 20.3 日 (一般病床全体の平均) → 10 日 (B3 ケース) ER 型救命救急センター、ICU 等救急体制を倍増</p> <p>(B2 ケース) 高齢化が進んでも現在の一般病床並 (約 110 万床) の病床で必要な急性期医療をカバー (急性期 67 万床、亜急性期等 44 万床)</p> <p>現在の約 3 倍 (施設系と合わせて高齢者人口対比 6%) (スウェーデン並み) 全国の中学校区 (約 1 万か所) 当たり 3 か所程度 (グループホームと合わせて施設以外にいる認知症高齢者のほぼ半分をカバー) 訪問診療の充実、24 時間対応の訪問介護・看護サービス等の拡充 (B2 ケース) 全体で現在 (医療介護職員計 385 万人) の 1.7 ~ 1.8 倍 (663.7 ~ 678.7 万人) に</p> <p>保険料免除制度の活用・見直し等</p> <p>非正規雇用等に対する厚生年金の適用拡大 中高所得の確信的不払者に対する徹底した強制徴収の実施 著しく低所得の単身高齢者等を念頭においた基礎年金額の改善、弾力的な保険料追納等 育児期間中の保険料免除等</p> <p>第 1 子出産前後の継続就業率 38% → 55% 3 歳未満児の保育サービス利用率 20% → 38% ~ 44% 小学校低学年の放課後児童クラブ利用率 19% → 60%</p> <p>働いている、いないにかかわらず月 20 時間程度の一時預かり利用を保障</p> <p>全市町村での育児家庭への訪問事業の実施 歩いていける距離感 (各学区ごと) での子育て支援拠点の整備 妊婦健診の受診の支援 (現在標準 5 回 → 望ましい受診回数 14 回全てに支援)</p>

安心と活力の日本へ(概要)
(安心社会実現会議報告(概要))

前文 日本の目指す国家像と社会の姿

日本の経済社会をめぐる状況は厳しいが、日本はこれまで何度も転換期の試練を乗り越え非西欧世界の発展モデルとなってきた。21世紀の日本を新たな安定と繁栄の軌道に乗せていくには直ちに行動に移らねばならない。

そのためには、「安心社会」のビジョン提示と経済成長戦略の一体的実現が必要であり、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である。

同時に、世界への貢献、地球環境との共生・アジアG20などとの共存共栄、すなわち「共生貢献」を進めていくことが大切である。

安心社会が作り出す信頼と活力、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

安心社会は、第一に「働くことが報われる公正で活力ある社会」である。

働く機会の保障が社会の活力の根本であり活力なき社会に安心は生まれない。安心社会は決して「いたれり、つくせり」の受け身の安心社会ではなく、国民一人ひとりの能動的な参加を支える社会である。

第二に安心社会は「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。支えるには行政だけではなく企業やNPOの連携が求められる、

つまり「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

グローバル競争拡大の中で構造改革は古い制度の刷新という点で意義。しかし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。社会的公正と自由市場経済を新しい次元で統合した新・日本モデルを構築すべきである。

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く、企業と消費者、労働組合、NPO、地域社会との間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

安心社会の実現のためには、若者・現役世代支援も含め全生涯・全世代を通じた

「切れ目のない安心保障」が不可欠である。

具体的には次の5つの領域の連携が大事である。

1 雇用をめぐる安心

意欲のあるものには働く場があり、能力を発揮する機会があることが5つの安心の扇の要となる。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ことが必要である。

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。

職業能力開発、雇用環境整備、住宅政策などの相互連携による「社会への迎え入れ(ソーシャル・インクルージョン)」、最低賃金の見直し、ワーキング・プアの勤労所得に対する給付付き税額控除の導入、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が必要。併せて法人税引き下げなどにも取り組む。

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

少子化の進展は「静かな有事」である。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。児童、家族関連の政府支出は立ち後れており、次世代育成に向けての社会全体の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。

母子家庭の子どもの貧困率が6割を超えていることは看過できない。子育て世帯に対する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

教育は将来に向けた見返りの大きな投資であり「国家百年の大計」。教育機会の均等化を進め個人の努力で階層間移動を可能にすることが社会の活力を生む。

社会人の学びなおし支援、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で、教育と実社会とのむすびつきを強化すべきである。

一生チャレンジし続ける基礎力を形成する就学前教育を社会保障と教育が交差する領域として導入し、関連組織の一元化を図りつつ財源を確保していく。

4 医療と健康の安心

日本では諸外国に比べ医療サービスを受けやすい環境が実現されてきたが、この安心が急速に揺らいでいる。

医療救命救急センターの医師・看護師の確保、二次医療圏における医療機関の機

能分担と集約、産科・小児救急体制の確保など地域医療ニーズに応じていくべきである。医療IT化への対応を速やかに推進し、医療基本法制定を推進すべきである。

5 老後と介護の安心

老後生活の安定は内需の拡大や資金の社会全体への環流につながる。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」の保障により地域の中での安心した老後生活を確保していく。

老後は人生の第二ステージであり、高齢者が知識、経験、つながりを活かして活躍できれば地域社会にも活力が生まれ労働力減少への対応にも寄与できる。

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。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とき、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

政府が大きい小さいよりも、いかに無駄なく高機能であるか、国民が生き生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り、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。

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。政府、民間企業、NPO、コミュニティ・家族など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ベストミックスが追求されるべきである。

政府機能は一層の分権化を推進。安心社会実現のために、国(所得保障)、都道府県(経済振興、雇用など)、市町村(公共サービス)が最適の役割分担を行う。

2 安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成

不必要な支出をなくし無駄のない高機能な政府を実現するのは当然の前提である。その上で、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」はない。

多くの国民は社会保障を重視した安心社会を希望しているが、政治や行政への不信の強さが社会保障強化への合意形成を困難にし、その結果私的負担が増大する、という「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うべきである。「安心保障番号／カード」(社会保障番号／カード)の導入は検討に値する。「社会保障ハンドブック」の作成・配布、初等中等教育における社会保障教育が検討されてよい。

改革の行程監視のための「安心社会実現本部」、情報公開の窓口・行政の怠慢の告発機関としての「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

安心社会の実現は政府と国民の間の社会契約である。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。

公助を抑制するならば国民には共助や私費による自助の拡大が求められる。

日本社会の成り立ちや経験もふまえ21世紀の日本にふさわしい「安心給付と負担のあり方」の合意形成が必要である。

4 取り組むべき優先課題

現行制度の綻びを修復しつつ、現役世代・次世代への給付の比重を拡大する必要がある。

まず、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すべきである。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に取り組む。

向こう3年間(2011年度まで)に取り組むべき10の緊急施策は以下の通りである

- (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

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

「5つの安心改革」のため、時間軸に沿い具体的目標を定めそれを継続的に達成していく「道筋」の提示が必要である。次世代も安心を享受し活力を発揮し続けられる持続的な安心社会の基盤構築が我々の世代の責務である。

安心社会実現に必要なコスト(負担)とその財源についての合意形成を急ぎ、社会のすべての構成員が役割と責任を分かち合うという原則を貫きつつ、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、消費税を含む税制改革への行程を示すことが必要である。

そのための討議と合意形成はまさに政治の役割。自由で豁达な批判が止むならば政治は衰退するが不信感を煽ることが自己目的となった時にも政治は劣化する。

与野党が党派を超え「安心給付と負担のあり方」をめぐる基本原則について討議と合意形成を進めるべきである。そのための円卓会議の設置が検討されてよい。与野党がいかなる基本原則を共有しどのような政策で対立するか共に明らかになったとき、国民は政権選択への具体的な判断基準を得ることができる。

2 2010年代半ばまでに達成すべきこと

この期間に「中福祉の綻び」を修復し、雇用を軸とした持続可能な安心社会の土台部分を構築しなければならない。

国・自治体において「支援型社会サービス・人材整備プラン」を策定すべきである。

「社会保障勘定」の創設、消費税の社会保障目的税化は検討に値する。税負担の使途が明確になれば不信の払拭と社会保障強化への合意形成の大きな助けとなる。

2011年は国民皆保険・皆年金達成50周年。歴史を継承し、政府と国民・国民相互の対話を深める取り組みが持たれてよい。

3 2020年代初頭までに達成すべきこと

この期間は、安心社会を確かなものとし、それを次世代へとつなげていくための改革を行う期間である。

全世代・全生涯を通じた切れ目のない安心保障を、国民が実感できる形で本格的に立ち上げる。それにより、不安が経済停滞を招く悪循環を安心が活力を生む好循環へと転換させ、「不信の連鎖」を「信頼の連鎖」へと転換することができる。

2020年代は、団塊世代が本格的に高齢世代となり我が国の高齢者人口がピークを迎える時期である。この時期までに出生率の確実な上昇反転を実現できれば、2030年代以降の日本社会の持続可能性に確かな見通しが得られる。また、安心社会強化のための諸施策、税制改革、経済成長戦略の三位一体で財政収支の均衡を実現できれば、私たちは胸を張ってこの国を次世代に託することができる。

諸改革の上に世代ごとのさらにきめの細かい施策を展開し各世代に対応した生活支援体系を明示し、「便益の実感を伴った持続可能な安心社会」構築を目指す。

日本の未来に対する責任を深く自覚し、また私たち自身が活力に満ちた社会を生きるため、安心社会への第一歩を踏み出さなければならない。

別紙

本会議において指摘された優先課題

1 雇用をめぐる安心の再構築

(1) 持続可能な雇用創出

- ① 経済成長戦略の着実な実施
- ② 農業再生、第一次産業中心の地域に第二次、第三次産業を引き寄せる、いわゆる「第六次産業」の形成
- ③ 維持修繕型事業への転換など公共事業改革
- ④ グリーンニューディール型の産業基盤育成

(2) より柔軟で安心な雇用システムの形成

- ① 非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大
- ② 企業活力と雇用維持の両立(労働分配率の引き上げ+法人税引き下げ)
- ③ 職業能力開発(ジョブカードの普及)
- ④ 雇用慣行・採用慣行の見直し(新卒一括採用見直し、中途採用の拡大など)

(3) 社会統合・社会的包摂(SOCIAL INCLUSION)の実現

- ① 勤労所得に対する給付付き勤労者税額控除の導入
- ② 自治体におけるワンストップ型の就労支援サービスの提供
- ③ 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
- ④ 最低賃金の見直し

2 子育て支援の充実

(1) 一元的子育て支援制度(「次世代支援新システム」)の速やかな創設

- ① 就学前教育、育児休業(所得保障)と保育(サービス保障)の総合化
- 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)

(2) 若者の家族形成支援

- ① ワークライフバランスの実現(育児休業制度の充実、労働時間の弾力化などの両立支援策の拡充)
- ② 子育ての経済負担の軽減(給付付き税額控除、保育・教育費負担の軽減)

(3) 母子家庭における子どもの貧困の解消

- ① 母子家庭の就労の質を高める支援

② 給付付き税額控除による経済支援

3 教育についての安心強化

(1) 雇用流動化時代に即した教育整備

- ① 高等教育における職業指導(キャリアガイダンス)の制度化など、教育課程における円滑な職業生活移行の強化、社会人入学の負担軽減
- ② 一生チャレンジを続ける基礎力形成のための就学前教育導入

(2) 教育の機会均等化と質の強化

- ① 給付型奨学金制度の導入など高等教育の私的負担の軽減
- ② 公立初等中等教育の質の強化
- ③ 若者の国際交流(留学・ボランティア)の拡大、国際人材育成の強化
- ④ 高等教育(大学)の研究開発費の強化

4 「公」の新たな創造とその担い手の支援

(1) 地域を起点とした公的安心サービス提供基盤の整備

- ① 地域医療の再生、特に二次医療圏における救急体制の整備と当該救急部門のファイナンスの確立
- ② 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

(2) 多様な主体による「公」の実現

- ① 行政、企業、NPO、ボランティアなど多様な主体によるサービスの実現
- ② 社会貢献型ベンチャー、社会的企業など、新たな「公の担い手」育成のための支援

5 信頼の再構築、改革の着実な遂行

(1) 制度の透明度向上と信頼構築

- ① 安心保障番号/カードの早期導入とそれを活用した利用者サービスの向上
- ② 社会保障勘定など区分経理の導入
- ③ IT化による医療・介護サービスの質の向上と生産性向上
- ④ 医師と患者の信頼関係確立のための医療基本法の制定
- ⑤ 税・社会保障による実感を伴った所得再配分機能強化
- ⑥ 低所得者の勤労所得に対する給付付き税額控除導入、低所得者の社会保障料負担の見直し
- ⑦ 世代間分配の促進 無利子非課税国債、消費税給付返還制度の導入

(2) 国民合意の形成・改革の着実な遂行・執行体制の見直し

- ① 支援型社会サービス・人材整備プランの策定
- ② 国民合意形成のための2011年「国民皆保険・皆年金50周年」の取り組み
- ③ 安心社会実現の基本原則についての合意形成の場としての、超党派による「安心社会実現円卓会議」の設置
- ④ 改革の進捗を監視し、政策効果を評価するための「安心社会実現本部」、改革について国民に情報提供し、行政の怠慢があればこれを報告する「安心社会実現オンブズマン」の設置
- ⑤ 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