

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)

菅内閣は、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なくてはなりません。

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育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「全ての人に参加できる社会」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「綻び」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き、「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・多元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、住み慣れた地域に必要な医療・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、雇用は菅内閣の「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、老齢、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ども園（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
- 「現役世代のセーフティネット」の充実の観点から、求職者支援制度のほか、離職者向け住宅手当や総合支援資金貸し付けも含めた「第二のセーフティネット」を総合的に推進する。

### (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（高年齢者雇用確保措置、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

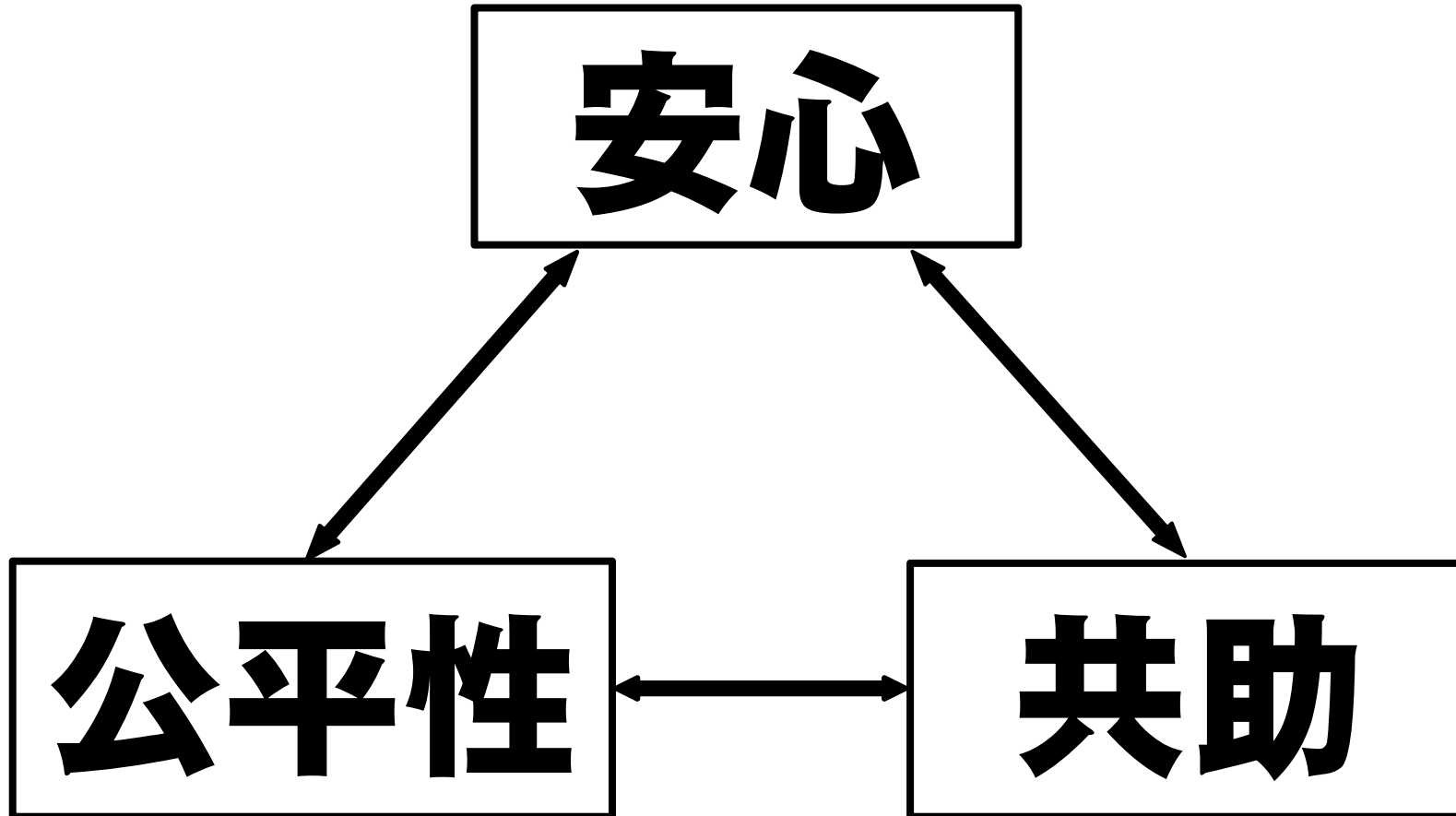
(日常において何が変わるのか)

- 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。

- ・ 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）

# 充実・改革のトライアングル



# 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  
－「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(全ての人に参加できる社会)  
－「共助」をベースとした「重層的なセーフティネット」の構築－
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－
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－

社会保障制度改革の  
方向性と具体策  
(厚生労働省案)