

社会保障の現状と改革に向けた課題（上）

～ 1年目の調査で明らかになったことと社会保障改革の論点～

第二特別調査室 こばやし ひとし
小林 仁

1. はじめに

国民生活・経済・社会保障に関する調査会（以下「調査会」という。）は、平成 22 年 11 月 12 日に設置され、1 年目は社会保障を中心に調査を行った。

調査に当たり、まず、理事から調査項目を「持続可能な経済社会と社会保障の在り方」とした経緯等について説明がなされ、続いて、委員間で調査項目と今後の調査の進め方について意見交換が行われた。

調査会はこれを受けて、厚生労働省、文部科学省及び経済産業省、続いて内閣官房、内閣府、財務省及び総務省に対し、関係資料の提出を求め、各府省の副大臣から、社会保障の現状と課題について説明を聴取するとともに質疑が行われた。さらに、延べ 12 名の有識者を参考人として招致し、4 回にわたって意見を聴取するとともに質疑が行われた。

その後、中間報告を取りまとめるに当たって、委員間の意見交換が行われるとともに、調査会長と両筆頭理事を中心に協議が重ねられ、18 項目の提言を含む中間報告（案）が取りまとめられた。

このような経緯を経て、中間報告書は平成 23 年 6 月 8 日、調査会において全会一致で議決され、調査会長から参議院議長に提出された。また、6 月 13 日には、参議院本会議において、調査会長による報告が行われたところである。

本稿では、調査会における調査の概要と 18 項目にわたる提言を紹介することとする。

2. 調査の趣旨と進め方

調査会は平成 23 年 2 月 2 日、委員間の共通理解を深めるため、調査項目選定の経緯等について理事から説明が行われた後、委員間の意見交換が行われた。理事による説明の概要は、次のとおりである。

ア これまでの経緯

議院運営委員会等において、各会派から提出された意見に基づいて検討された結果、従来の調査会に「社会保障」を追加することが合意され、本調査会が設置された。調査項目については、委員からの意見、要望を踏まえ、理事会等において協議が重ねられ、平成 22 年 12 月 3 日の理事会で決定した。

委員の社会保障への関心が強かったため、理事会において、初年度の調査は社会保障を中心に進めることとしている。

イ 調査項目の趣旨

我が国の経済社会を取り巻く急激な環境の変化は、国民生活に重大かつ深刻な影響を

及ぼしている。少子高齢化の進展と人口減少社会の到来、経済のグローバル化とデフレの進行、家族形態や雇用形態の多様化に伴い、これまでの家族モデルや正社員モデルに依拠した社会保障制度が期待された役割を果たせなくなっている。今まで考えられていた前提が大きく揺らいでいる。

本調査会では、こうした現状を踏まえつつ、党派を超えて、長期的な視点で今後の日本と経済社会、そして社会保障の在るべき姿を探ろうと考えている。

ウ 調査の進め方

初年度は、まず、「社会保障の現状と課題」をテーマとし、現在の社会保障制度の沿革や問題点等について政府からの説明聴取及び質疑を行い、その後、社会保障についての具体的なテーマを設定して、有識者からの意見聴取及び質疑を行うことにより、議論を深めていくこととしている。

2年目以降については、社会保障について更に調査を進めていくのか、あるいは経済や雇用、更に広く国民生活や経済社会の在り方について取り上げていくのか、委員からの意見を踏まえつつ進めていきたい。

他国からの借り物ではない、日本社会や日本人の特質に合った、お仕着せではない日本型の社会保障、経済社会、福祉社会をどのように構築していくのかという発想の下、調査を進めていくこととしてはどうかと考えている。

3. 政府からの説明の聴取

上述した調査の進め方に沿って、調査会は平成23年2月9日、厚生労働省、文部科学省及び経済産業省から、それぞれ説明を聴取し、質疑を行った。続いて、2月16日には、内閣官房、内閣府、財務省及び総務省から、それぞれ説明を聴取し、質疑を行っている。

内閣官房及び各府省に説明を求めた事項は、次のとおりである。

- ・我が国の社会保障の沿革とその背景並びに各国との比較（厚生労働省）
- ・我が国の社会保障各制度の現状と問題点（厚生労働省）
- ・人材の養成、能力開発の取組と課題（文部科学省）
- ・社会保障と我が国の産業政策（経済産業省）
- ・経済と社会保障（内閣官房及び内閣府）
- ・国の財政と社会保障（財務省）
- ・地方行財政と社会保障（総務省）
- ・在るべき社会保障の姿と政府による社会保障改革の取組（内閣官房）

以下、内閣官房及び各府省の副大臣による説明の概要について、現状と課題を中心に紹介する。

（1）厚生労働省による説明

調査会が厚生労働省に求めた説明事項は、「我が国の社会保障の沿革とその背景並びに各国との比較」、「我が国の社会保障各制度の現状と問題点」の2点であった。大塚耕平

厚生労働副大臣から、次のような説明がなされている。

ア 今日の社会保障の構造問題につながる原因は何か

日本の社会保障制度は、1970年代前半までは総じて貧困の救済と防止に力点が置かれ、70年代後半以降は長期的、安定的な制度の確立に腐心してきた。しかし、その過程で、当時の社会構造や傾向を前提として制度を設計したことに起因し、今日の社会保障制度の構造問題につながる原因がビルトインされてきた。第1は、正規雇用、終身雇用、完全雇用を前提としていたこと。第2は、右肩上がりの経済成長を前提としたこと。第3は、妻は専業主婦という特定の家族構成、企業の福利厚生充実等を前提とした社会保障全体の制度設計を行ったこと。第4に、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ことである。

イ 社会保障各制度ごとの課題は何か

年金については、平成に入ってバブルが崩壊し、年金積立金の運用が低迷、厚生年金の代行返上が頻発し、年金制度の持続可能性について従来以上に懸念が高まる状況となった。また、高齢期の無年金、低年金問題への対策が求められている。年金制度を安定的なものとしていくため、平成22年6月に「新たな年金制度の基本的考え方について」を取りまとめたところである。

医療については、国民皆保険の下、対GDPの国際比較の観点から見ると、少ない医療費で世界最高レベルの保健医療水準と平均寿命を達成してきた。しかし、近年の急速な高齢化に伴い、介護給付費を含めた老人医療・介護給付費が社会保障や財政全体にとって負担となっており、高齢者の医療制度をどのように運営していくかが大きな課題となっている。今後、世代間負担、制度間負担の明確化等を企図して後期高齢者医療制度を見直すこととしており、平成22年12月には高齢者医療制度改革会議が改革案の骨子を取りまとめたところである。

介護については、介護保険制度の利用者数が10年間で倍増以上の伸びを示している。軽度の要介護者の利用、居宅介護の増加が著しいほか、認知症高齢者の増加、高齢者のみ世帯、いわゆる老老介護の増加、都市部における高齢化の急進といった課題がクローズアップされている。今後の高齢者対策の方向性としては、介護、医療、予防に加え、生活支援、住居といった5つの視点から包括的に対応することが必要となっている。また、介護サービスの維持拡充のためには介護従事者の確保が前提となる。しかし、訪問介護員の賃金は20万円強と全産業の30万円強と比べると低い水準となっており、引き続き処遇の改善を図る必要がある。

医療と介護の役割分担、連携についても重要な検討課題である。医療病床数が過大な一方、療養病床数の適正化も道半ばである。平成24年度は診療報酬体系と介護報酬体系が同時に見直されることから、十分な検討を加えたい。

児童福祉、子ども、子育てについては、我が国の合計特殊出生率がわずかに改善傾向を示しているものの依然として少子化が進んでいることに変わりはない。そのため、安心して子育てができる環境を整備することが喫緊の課題である。また、児童虐待が社会問題となる中、児童相談所への相談件数が増加を続けている。

障害者福祉については、平成 22 年 6 月の閣議決定に沿って、現行法に代わる新たな障害者総合福祉法を検討している。

生活保護については、生活保護受給者は約 198 万人であり、過去最少の平成 7 年の倍以上、保護率は昭和 40 年代前半と同程度の水準に至っている。特に、現下の厳しい経済雇用情勢を受けて、失業などに起因する保護世帯が急増をしている。自立就労支援の促進、貧困ビジネスや医療扶助の不正請求対策など生活保護に関連する諸課題がある。

雇用については、厳しい状況が続いており、企業内の雇用保蔵も含めた実質的失業はかなりの水準に及んでいる。特に新卒者の就職率が低下していることから、雇用保険を受給できない者に対するセーフティネットとして、無料の職業訓練と訓練期間中の生活支援のための給付を行う求職者支援制度などの対策が求められている。

高齢者雇用確保措置を講じている企業の割合は 96.6 % に達しているものの、当該措置を講じていない企業などに対する個別指導、助成金等を活用した再就職の促進、シルバー人材センター事業による多様な働き方の促進等の対策が必要となっている。

障害者雇用については、直近の雇用率が 1.68 % と過去最高を更新したものの、依然として法定雇用率 1.8 % に届いておらず、今後とも雇用促進が必要と考えている。

ウ 社会保障改革を考える上で留意すべきことは何か

今後の社会保障制度改革を考える上での留意点について意見を述べる。改革の成案を得るためには、以下のような各点について党派を超えた国民的合意を形成することが重要なポイントである。

第 1 に、人口推移の想定である。増加を前提とするのか減少を前提とするのか、あるいは一定と考えるのか。

第 2 に、経済動向の想定である。どの程度の成長を想定するのか、あるいは縮小や定常状態を想定するのか。GDP だけではなく物価上昇率、金利、賃金上昇率等のマクロ経済変数をどのように想定するのか。

第 3 に、今後の世帯構成、家族構成に対する想定である。モデル世帯を想定するのか、あるいは個人ベースを原則とした検討を行うのか。

第 4 に、制度の無謬性を前提とするのか。つまり、国民の側の申告、届出、拠出等の対応、あるいは行政の側の記録管理、給付等の対応、双方に一切ミスや間違いはないと想定するのか、あるいはそうしたことが起こり得るという前提で考えるのか。

第 5 に、世代間公平をどのように考えるのか。この論点は、社会保障財源として議論に上る消費税に関する検討とも関連する。消費税は、逆進性が論点としてクローズアップされる傾向があるが、世代間公平の観点からも考察が必要である。増大する社会保障給付費を高年齢世代も相応に負担することは、過重な負担を強いられつつある若年世代との世代間公平の観点から一定の合理性を有している。

第 6 に、どういう社会を目指すのか。社会保障の内容は国によってまちまちであり、それぞれのビジョンに左右される。福祉から就労へという理念が広がりつつある中、就労に重きを置き自立を促進する方向を目指すのか否か、あるいは家族や地域単位のコミュニティを前提として考えるのか、それとも個人単位で考えるのか。

こうしたポイントは、公助、共助、自助の適切な役割分担、政府、企業、家計の適切な負担配分、企業福利厚生における法定分と非法定分の今後の方向性、医療や介護の適正な基礎的圏域の設営等の論点に関係するとともに、2次医療圏における中核病院や1次医療圏の診療所、あるいは中学校区単位の小規模多機能型介護施設をどのように配置するのかといった具体的な対応とも密接に関係してくる。こうしたことについて国民的合意があってこそ安定的な社会保障制度の構築と運営が可能となる。

(2) 文部科学省による説明

調査会が文部科学省に求めた説明事項は、「人材の養成、能力開発の取組と課題」である。鈴木寛文部科学副大臣から、「高等教育における人材養成の現状と問題点」、そして「社会人教育、生涯学習の振興における職業能力開発の現状と問題点」の2点について、次のような説明がなされた。

ア 所得格差・地域格差が若者の学力格差・就業力格差に直結している

少子高齢化という課題にどのように取り組んでいくかということを考えたときに、未来への先行投資である人材の育成が重要である。少子高齢化が進むからこそ、全世代、とりわけ未来への投資といったものを意識した社会保障制度の構築が必要である。そういう意味でのポジティブ・ウェルフェア、積極的福祉への取組という議論を深めていくべきである。

この間、急速に所得格差、家庭の世帯の所得格差が若者の学力格差あるいは就業力格差といったことに直結していることが明らかとなっている。4年制大学の進学率を見ると、両親の年収別で400万円以下の世帯の子女については30%、一方、1,000万を超える世帯、家庭においては62.4%という格差が生じている。また、地域ごとの格差も拡大しており、東京都における4年制大学への進学率が73.1%であるのに対して、17道県における大学進学率は30%台となっている。都市と地方の格差が高等教育の機会という問題にも表れている。さらに、1982年の段階では必ずしも学歴によってその後の就労には大きな差はなく、中学卒業には中学卒業の、高校卒業には高校卒業のそれぞれのキャリアというものがあった。ところが、2002年には、明らかに最終学歴がその後のフリーターの比率に直結している状況となっている。

イ 1人ひとりの潜在能力を伸ばすための社会的投資が少ない

しかしながら、我が国は、子ども、若者向けのいわゆる家族給付と教育費の対GDP比で先進39か国中38位（高齢者給付は7位）であり、子ども、若者に対する財政支出が低いという予算の配分構造となっている。一方で、OECDの試算にあるように高等教育を修了するための公的支出は平均で2万7,936ドルであるが、社会的リターンはその2倍以上に上る7万9,890ドルとなっている。1人ひとりの潜在能力を最大限に伸ばすための社会的投資が強く望まれている。

諸外国を見ると、フランス、ドイツにおいては高等教育の公費負担割合が86.9%、84.7%といった水準であり、イギリスにおいても52.9%となっている。アメリカの公費負担割合は31.6%にすぎないが寄附等が34.2%あり、家計負担は34.2%という水

準にとどまっている。一方、日本においては家計負担が5割になっている。

ウ 体系的なキャリア教育が必要だが、大学における社会人教育のウェートが低い

小学校段階、中学校段階、高等学校段階全ての段階における職業教育、キャリア教育、特に職場体験、インターンシップなどの充実、あるいは専門高校において地域産業界との連携といった取組を強化しつつある。現在、公立中学校においては、職場体験、インターンシップについては94.5%の中学校で取り組んでいる。公立高校においても71.1%の高校でこうした職場体験、インターンシップを実施をしている。幼児期から高等教育に至る体系的なキャリア教育の推進、そして実践的な職業教育の重視と職業教育の意義の再評価、生涯学習の観点に立ったキャリア形成支援が必要である。

我が国では、大学における社会人教育のウェートが圧倒的に低い。大学入学者のうち25歳以上の割合が、OECD平均は21%であるのに対して、我が国は2%と極めて低い。大学における社会人の学びを支援していく必要がある。今、社会人のニーズは多様化しており、柔軟性のある高等教育を展開することも考えていきたい。

(3) 経済産業省による説明

調査会が経済産業省に求めた説明事項は、「社会保障と我が国の産業政策」である。池田元久経済産業副大臣から、次のような説明がなされた。

ア 強い社会保障は強い財政が支え、強い財政は強い経済が支える

社会保障について考えるときは、社会保障だけの問題として考えるのではなく、強固な経済、財政、社会保障を同時に実現することが重要である。したがって、社会保障についても、成長戦略の一環として取り組み、強い経済と整合性の取れた制度にすることが必要である。具体的には、少子高齢化を新たな需要や雇用の創出につなげる、また、市場メカニズム、民間の新規参入等により社会保障の効率化や効果の最大化を進めるといった視点が重要である。こうした視点を取り入れた政策を進めることで、強い経済が税や保険料の負担を確保し、社会保障や財政に貢献するようになる。強い社会保障は強い財政が支え、強い財政は強い経済が支えることになる。

イ 日本では企業の公的負担の水準が高く国際競争力への影響が懸念されている

過度の企業負担が雇用の減少や産業の空洞化につながるおそれもあることについて、言及しておきたい。各国の企業負担を比較すると、社会保障の事業主負担を含めた日本企業の公的負担の水準は、一般的に高福祉高負担とされているスウェーデンとほぼ同じ水準である。他方で、日本の競争相手である韓国、中国、台湾といったアジア各国よりも大幅に負担の水準は高く、企業の国際競争力への影響が懸念されている。

ウ 医療・介護・健康関連サービス分野は、経済産業政策から見ると課題が多い

医療・介護・健康関連サービスへの期待は、疾病予防、疾病管理、リハビリ、介護、健康サービス、生活支援サービス等、多種多様なものへと広がりつつある。このような変化に適切に対応するためには、医療・介護・健康関連分野で需要に見合った多様な事業形態を進展させ、民間事業者やNPO等による医療・介護・健康関連サービスを充実させていくことが重要である。具体的には、患者の様々なニーズ、例えば糖尿病など生

活習慣病を改善したいというニーズや、終末期を在宅で過ごしたいというニーズなどに対して、公的保険を補完する形で民間サービスによる公的保険に依存しない市場も拡大すべきではないか。そのためには、医療・介護・健康関連サービス分野が自律的に発展するために必要な制度改革や、事業者間の連携における標準約款の整備などを行うことが重要である。また、これらの取組と併せて、医療サービスの国際化や業務効率化等に資する情報化、いわゆる医工連携や、革新的な研究開発を通じた医薬品、医療機器産業の競争力強化を推進すべきである。

エ 新たな成長分野における人材の育成が十分ではない

雇用については、新たな成長分野における人材の育成と日本の雇用を支える中小・中堅企業の人材の確保が求められている。具体的には、新たな成長分野で実践的な職業能力の育成が急務であるにもかかわらず、若者や非正規労働者など能力育成の機会に恵まれない人々が増加しており、企業の中での人材育成に完全に任せきりにすることができなくなっている。

新卒者雇用については、採用意欲の高い中小企業が若手人材の採用に苦戦しており、人材の供給がミスマッチを起こしている。また、生産性の低い分野から成長産業への労働移動を円滑化するため、実践的な職業能力を定義して、教育や能力開発と結び付けることで能力を客観的に評価する実践キャリア・アップ制度を導入すべきである。この制度を介護人材、省エネ、温室効果ガス削減などの分野で活用してもらいたい。

オ 多様な事業主体の参入促進等により、子育て支援サービスを拡充する必要がある

子ども、子育てについては、多様な事業主体の参入促進等により、サービスを質、量共に拡充する必要がある。我が国の子ども・子育て支援サービスが抱えている問題は、1つには都市部における待機児童が公表ベースでおよそ2万6,000人、潜在需要を含めると約80万人から100万人存在するという量が不足している問題と、2つには夜間そして短時間、病気の児童に対する保育ニーズなど、働き方の多様化に伴う子育てニーズの多様化にしっかりと対応できていないという質の問題の両方がある。

こうした問題を解決するため、多様な事業主体の参入促進を図ることで子ども・子育てサービスにおける量と質の両面の拡充を図ることが必要だと考えている。具体的には、株式会社、NPO等の多様な主体の参入を促すため、客観的な基準を満たす限り財政支援の対象となる施設として指定を受けられる制度の導入が必要である。また、複数の施設を一体として運営するために、補助金の使い方の自由度を高めるなどの規制改革により、現在の保育所の主要な運営主体である社会福祉法人との公平な競争環境の整備が重要だと考えている。

(4) 内閣官房による説明（その1）

調査会が内閣官房に求めた説明事項の第1は、「経済と社会保障」についてである。新成長戦略を担当する平野達男内閣府副大臣（当時）から、「新成長戦略における社会保障の位置付け」及び「強い経済、強い財政、強い社会保障の背景にある思想と政府の取組状況」について、次のような説明がなされている。

ア 閉塞感の要因は、低迷する経済、拡大する財政赤字、信頼できない社会保障である

日本は 90 年代初頭のバブル崩壊から約 20 年閉塞感が続いている状況にあり、その主たる要因は、低迷する経済、拡大する財政赤字、信頼感が低下した社会保障であると考えている。こうした閉塞状況を打破するためには、強い経済、強い財政、強い社会保障を一体的に実現する必要がある。

新成長戦略は、強い経済を実現するために策定した戦略であり、これを確実に実行することによって、20 年近く続く閉塞状況を打ち破り、元気な日本を復活させたい。強い経済を実現するための基本的な考え方は、安定した内需と外需の創造、産業競争力の強化、富が広く循環する経済構造を築くことである。需要を創造するための鍵が、課題解決型の国家戦略であり、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用創出のきっかけとして、それを成長につなげようという政策である。

イ 名目 3%、実質 2%を上回る成長を実現し、失業率を 3%台に低下させる

新成長戦略に掲げられた目標について説明する。まず、マクロ経済目標として、主に需要面の政策を実行することにより、2020 年までの平均で名目 3%、実質 2%を上回る成長、2011 年度中に消費者物価上昇率をプラス、早期に失業率を 3%台に低下させるという目標を設定している。さらに、新成長戦略の主要分野においても、2020 年までに達成すべき目標として、需要と雇用の数値目標を掲げている。環境分野では需要 50 兆円、雇用 140 万人、健康分野では需要 50 兆円、雇用 284 万人などとなっている。

ウ 新成長戦略では、高齢化を新たなサービス成長産業を育てるチャンスととらえる

次に、新成長戦略における社会保障の位置付けについてである。基本的な考え方として、これまで社会保障は、少子高齢化を背景に負担面ばかりが強調され、経済成長の足を引っ張るものとみなされてきた。しかしながら、医療、介護や年金、子育てなどの社会保障に不安や不信がある状況では、国民は不測の事態や将来への備えのために貯蓄をしなければならず、安心して消費をすることができないという問題がある。

また、社会保障分野には、介護や保育など雇用創出を通じて成長をもたらす分野が数多く含まれている。医薬品、医薬機器、再生医療など今後飛躍的な成長が望まれる分野もある。こうした社会保障分野を充実させることで、雇用創出と同時に成長をもたらすことが可能である。こうした観点から、新成長戦略においてはライフイノベーションを戦略分野の 1 つとして位置付けている。すなわち、高齢化という課題を、ライフイノベーションを力強く推進することにより新たなサービス成長産業を育てるチャンスととらえ、高い成長と雇用創出が見込める医療・介護・健康関連産業を日本の成長牽引産業として明確に位置付けることにしたものである。

エ 強い経済、強い財政、強い社会保障は互いにウイン・ウインの関係にある

次に、内閣の基本理念でもある強い経済、強い財政、強い社会保障の一体的実現について説明する。強い経済、強い財政、強い社会保障の一体的に実現することの背景にある基本的な考え方は、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網の充実を図ることが、雇用を創出するとともに国民の将来不安を払拭して消費を喚起し、経済成長の礎となるというものである。セーフティネットの確立、経済活性化、財政健全化は一

体の関係にあり、強い経済、強い財政、強い社会保障の確保は互いに好影響を与えるウイン・ウインの関係にある。

具体的には、まず、強い経済と強い財政については、経済成長による税収は財政健全化のために不可欠であり、他方で、経済成長のためには財政の持続可能性の確立が必須であり、新成長戦略においても、厳しい財政状況を踏まえ、真に効果のある施策に重点化することとしている。強い経済と強い社会保障については、社会保障は重要な成長分野であり、雇用創出を通じて経済成長に貢献し、また安心できる社会保障を確立することによって国民は消費を拡大することが可能となり、また、経済の拡大は社会保障財源の原資ともなる。

(5) 内閣府による説明

調査会は内閣府に対しても、「経済と社会保障」について、説明を求めた。経済財政の中長期試算を担当する末松義規内閣府副大臣から、「経済財政の中長期試算に基づく我が国の経済成長と現行社会保障制度の持続可能性についての見通し」について、次のような説明がなされた。

ア 中長期試算の慎重シナリオでは、名目、実質共に1%台半ばの成長となっている

経済財政の中長期試算は、政府経済見通し、平成23年度の予算、税制改正等を踏まえて試算を行った。新成長戦略、財政運営戦略の進捗状況等を点検するための検証材料を提供するものである。

今回の試算における経済の姿を説明すると、強気の試算結果である成長戦略シナリオは、堅調な内外経済環境の下で、2020年度までの平均で名目3%、実質2%を上回る成長としている。また、慎重シナリオでは、内需、外需について慎重な前提の下で、2020年度までの平均で名目、実質共に1%台半ばの成長となっている。ただし、2014年度以降については、社会保障歳出は高齢化要因で増加し、それ以外の一般歳出は物価上昇率並みで増加していくとの想定を、税制については平成23年度税制改正大綱を反映し、改正後の税制がずっと継続するとの想定を置いている。

イ 社会保障歳出を含む国・地方の政策経費は税収等によっては賄い得ていない

以上の想定を踏まえた上で、財政の姿を説明すると、慎重シナリオにおける財政の姿は、2011年度の国、地方の基礎的財政収支のGDP比は6.5%の赤字となっている。これは、社会保障歳出を含む国、地方の政策経費が税収等によっては賄い得ていないということを意味している。この赤字のGDP比は、2015年度頃にかけて経済の回復に伴う税収の増加等によって徐々に減少するものの、その後は税収の伸びが再び鈍化することから横ばいで推移することになる。

こうしたことから、国、地方の基礎的財政収支赤字のGDP比を2015年度までに2010年度の水準から半減し、2020年度までに黒字化するという目標の達成には、それぞれ、2015年度で対GDP比1%ポイント、5.4兆円程度、そして2020年度には4%ポイント、23.2兆円程度の追加的な収支改善努力が必要になる。

こういった分析の下、社会保障、財政の持続可能性の確保に向けた対応として、デフ

レ脱却と経済成長の実現を確かなものとしながらも、社会保障・税一体改革の実現に向けた取組を進めていくことが不可欠だと考えている。

(6) 財務省による説明

調査会が財務省に求めた説明事項は、「国の財政と社会保障」である。櫻井充財務副大臣から、「社会保障を含む予算編成の現状と問題点」、「今後の社会保障関係費の見通しと財源の確保策」の2点について、次のような説明がなされた。

ア 平成 23 年度の社会保障関係費は、前年度比で 1.4 兆円増、28.7 兆円となっている
バブルの頃には税収が 60 兆円程度あり、国債の発行額が 7 兆円前後であったが、近年では税収よりも公債の発行額が上回るという非常に厳しい財政状況となっている。

国債残高の累積についても年々増えており、現在は 668 兆円程度、国及び地方の長期債務残高が 892 兆円、対GDP比で 184 %と先進国の中で最悪の水準になっている。

財政運営戦略の中の中期財政フレームは、複数年度を視野に入れた予算編成を行う仕組みとして、3年間の国債発行額の抑制方針や歳出面の大枠などを定めたものである。具体的には、国債の発行額について、平成 23 年度の新規国債発行額が平成 22 年度予算の水準を上回らないように、それ以降も着実に縮減させることを目指して抑制することとしている。また、歳出面での取組として、国の一般会計歳出から国債費等を除いた基礎的財政収支対象経費について、前年度当初予算の規模を歳出の大枠と位置付け、少なくともこれを実質的に上回らないことにしている。平成 23 年度の社会保障関係費は、前年度予算と比較して 1.4 兆円の増加、28.7 兆円となっている。これは人口の高齢化等に伴う自然増であり、この伸びの関係もあって、他の予算を大幅に減額し、重点配分を行っている。

イ 財政の持続可能性を確保するには、社会保障関係費の恒久財源が足りない

基礎年金の国庫負担の取扱いについては、国民年金法上、税制抜本改革により安定財源を確保した上で、国庫負担 2 分の 1 を恒久化することになっている。平成 21 年度、22 年度は臨時財源によって国庫負担を 2 分の 1 としてきたところであり、平成 23 年度予算においても法的措置で臨時の財源 2.5 兆円を確保し、国庫負担を 2 分の 1 とする。しかし、臨時財源頼りの対応を繰り返すことには限界があることから、平成 24 年度以降は税制抜本改革によって確保される恒久財源を活用していかなければいけない。

ますます高齢化する社会を支えていくためには、財政の持続可能性を確保しなければならない。経済成長とのバランスを考慮していく必要があるかと考えている。今後の社会保障給付費と国民所得についての数字を見ると、社会保障給付費は 2006 年度から 2025 年度にかけて約 1.6 倍増加すると見込まれ、他方で国民所得が 1.4 倍程度であることから、社会保障制度の維持を図るためには効率化の努力を重ねていかなければいけないと考えている。

ウ 高齢者 3 経費 17.2 兆円に対して消費税収だけでは 10 兆円の財源不足が生じている

安定財源を確保する必要性について説明する。現在の消費税の税収は 12.8 兆円であり、そのうちの国分が最終的には 7.2 兆円となっている。消費税収は地方交付税交付金を除

いて基礎年金、老人医療及び介護の高齢者3経費に充てることが定められているが、現時点の高齢者3経費 17.2 兆円に対して、現在約 10 兆円の財源不足が生じている。所得税法の一部を改正する法律附則第 104 条の規定では、基礎年金国庫負担 2 分の 1 への引上げをはじめ、社会保障の安定財源確保に向けて平成 23 年度、つまり平成 24 年 3 月末までに消費税を含む税制の抜本改革が政府に義務付けられている。

主要国の社会保障に係る給付と負担を見ると、日本だけ、国民負担率がこの 20 年間で全く上がっていない。他方で、社会保障給付費が急激に増えてきている。日本の社会保障給付費はイギリスとほぼ同程度であるが、一方で負担割合はイギリスと比べるとかなり低い状態にある。こういったことも踏まえた上で、社会保障の給付と負担の在り方を検討する必要があると考えている。

(7) 総務省による説明

調査会が総務省に求めた説明事項は、「地方行財政と社会保障」である。鈴木克昌総務副大臣から、地方行財政と社会保障について、特に社会保障を支える地方の役割に触れながら、次のような説明がなされた。

ア 地方は、年金を除く社会保障サービスのほとんどを担っている

国民に提供される社会保障サービスの実施体制を見ると、国が実施する年金を除く医療、介護、子育て等の社会保障サービスのほとんどは主に地方自治体が担っている。具体的には、地方自治体は、住民向けの社会保障サービスを提供するため、保健所、保育所といった施設の運営や、保健師、ケースワーカー、保育士といった制度運営に必要なマンパワーの配置なども担っている。国民に必要な社会保障の水準は、給付費のみならず、制度を運営する上で必要な住民向けサービスの提供やマンパワーを配置することにより初めて達成される。

イ 社会保障の地方負担は、年金を除けば国の負担にほぼ匹敵する規模となっている

それでは、誰がどのように費用を負担しているか。国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険には保険料 50 %のほかに公費を 50 %投入しており、国と地方で応分の負担をすることで保険制度を支えている。また、生活保護や障害者自立支援についても、国と地方が費用を負担し合って制度を支えている。このほかに、公立保育所の運営や予防接種のように一般財源化されたものや、地域のニーズに応じて実施され全国的にも広く定着している乳幼児医療費助成など、地方が全額負担している社会保障サービスがある。

社会保障関係費の将来推計を見ると、社会保障関係費の自然増は、国費が約 1 兆円、地方費が 0.7 兆円、国、地方共に毎年度大幅な増額が見込まれている。また、社会保障に関する負担は、平成 22 年度で、国費負担分が 27.6 兆円（うち 9.9 兆円は年金）、これに対し地方負担は 16.8 兆円であり、年金を除けば地方負担は国の負担にほぼ匹敵する規模となっている。なお、地方負担 16.8 兆円には、医療、介護、生活保護、子育て関係など地方の負担が制度的に組み込まれているもののほかに、地方のみの負担により実施されている地方単独事業の約 7 兆円が含まれている。

ウ 地方独自の乳幼児医療費助成、市町村国保の現状及び問題点は何か

現在、医療費の窓口負担は、健康保険制度の下では義務教育就学前までが2割負担となっているが、地方自治体は、地域の実情に応じて地方独自の施策として乳幼児に係る医療費に対し助成事業を行っている。一方で、国民健康保険においては、地方単独事業による窓口負担の軽減に伴う医療費の波及増分については、国庫負担金の減額措置が講じられている。乳幼児医療費助成事業は47都道府県全てにおいて実施されており、少子化対策として広く全国的に定着している事業であることから、国保の国庫負担金に係る減額措置の廃止と併せて、少子化対策における現物給付の充実の一環として乳幼児に係る医療費の窓口負担の在り方についても見直しを検討すべきである。

市町村国保については、加入者の高齢化や低所得者の増加、医療費の増大等により保険財政は厳しい状況にある。また、市町村単位で保険料に大きな格差が存在することから、保険財政の安定化や保険料の平準化のために国保運営の広域化を推進するとともに、今後も財政基盤強化のための支援が必要である。

(8) 内閣官房による説明(その2)

調査会が内閣官房に求めた説明事項の第2は、「在るべき社会保障の姿と政府による社会保障改革の取組」である。社会保障改革を担当する末松義規内閣府副大臣から、「これまでの社会保障改革の流れと今後の社会保障改革に向けた政府としての取組方針」について、次のような説明がなされた。

ア いわゆる構造改革路線の下で顕在化した問題は何か

平成7年7月の「社会保障制度審議会」、それに続く「社会保障関係審議会会長会議」の報告書において、公的な介護保険制度の必要性が指摘された。その後、「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」では、いわゆる構造改革路線の下、経費の削減あるいは効率化、負担の削減を中心とした見直しが進んだ。2025年の時点で改革前と比較をして、負担が162兆円から141兆円に、21兆円の削減を実現するとか、平成19年から平成23年の5年間で国と地方の負担、合わせて1.6兆円分を抑制することとされた。しかし、これを進める中で、急速に進行する少子化への取組の遅れ、例えば待機児童の増加、更には産科、小児科を中心とする医師不足、地域医療の崩壊、介護分野における人材不足といった医療・介護サービスの提供体制の劣化、あるいは非正規労働者の拡大や格差の拡大、ワーキングプアといったセーフティネット機能の低下などの問題が顕在化してきた。

イ 社会保障の機能強化が課題となる

平成20年1月に設置された「社会保障国民会議」では、これまでの方針の転換が図られ、社会保障の機能強化が課題となった。公的年金に関する定量的なシミュレーションや医療・介護費用のシミュレーションを行い、社会保障の機能強化のための追加所要額を算定したほか、社会保障機能強化のための高齢期の所得保障や医療・介護・福祉サービスの改革、少子化、次世代育成支援対策などの改革が必要であるとの提言がなされた。

平成22年10月に「政府・与党社会保障改革検討本部」が設置され、社会保障改革について検討を開始した。12月には民主党の「税と社会保障の抜本改革調査会」において

中間整理が行われた。更に「社会保障改革に関する有識者検討会」の報告がなされ、「社会保障改革の推進について」が12月14日に閣議決定された。

ウ 今後は中福祉中負担の中での高機能な社会保障体制を目指す

「社会保障改革に関する有識者検討会」の報告には、日本の社会保障が男性世帯主の安定的な雇用を前提としてきたため、非正規雇用の拡大等の社会の変化に対応できていないなど、社会保障制度が機能不全に陥っていると指摘されている。これを克服するためには、改革のビジョンを示して多くの国民の参加を得ながら改革を実行に移さなければならない。

それでは、いかなる日本を目指すのか。検討会の報告では、5つの日本の姿を明らかにしている。すなわち、参加と包摂の日本、つながりと居場所のある日本、活力ある中間所得層の再生、アジアの中の安心先進国、責任を分かち合う日本である。

改革の方法と選択肢については、雇用、教育と連携するシステム改革、国民とともに進める改革、そして与野党の議員で構成される常設の「社会保障諮問会議」(仮称)を速やかに設置すべきだということが書かれている。

次に、理念については、参加保障、普遍主義、安心に基づく活力という3つの理念と5つの原則が掲げられている。すなわち、1番目に切れ目なく全世代を対象とした社会保障、全世代対応型の保障へ転換すること。2番目に子ども・子育て支援を強化し、未来への投資としての社会保障とすること。3番目に地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制を強調すること。4番目に縦割りの制度を超えた国民1人ひとりの事情に即しての包括的な支援、ワンストップサービスやパーソナルサポートが重要であること。そして、5番目に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を掲げている。

社会保障負担の在り方については、公的負担と私的負担のバランス、世代間の負担のゆがみを是正すること、将来世代へ先送りをしないこと、社会保険の揺らぎを税負担で補完しつつも社会保険を制度の中核にすることが述べられている。

社会保障強化と財政健全化の同時達成については、社会保障強化だけを追求すればいずれその機能が停止するだろうこと、財政健全化のみを目的に社会保障の質を犠牲にすれば社会の活力を引き出せないことに留意し、社会保障の強化と財政健全化を同時に達成し次世代にツケを先送りしてはならないことが求められている。

社会保障改革を支える税制の在り方については、所得再分配機能を強化すること、消費税の用途を明確化すること、社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施が不可欠であること、地方の財源確保も必要であることなどが指摘されている。

そして、高福祉高負担ではない、低福祉低負担でもない、中福祉中負担の中で高機能な社会保障体制を目指すことが結論付けられている。

(以下、次号)