

今後の社会保障の在り方について（抄）

—社会保障の在り方に関する懇談会 報告書—
（平成18年5月26日）

IV 今後の社会保障制度の在り方

1 社会保障についての基本的考え方

我が国の福祉社会は、自助、共助、公助の適切な組み合わせによって形づくられるべきものであり、その中で社会保障は、国民の「安心感」を確保し、社会経済の安定化を図るため、今後とも大きな役割を果たすものである。

この場合、全ての国民が社会的、経済的、精神的な自立を図る観点から、

- ① 自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本として、
- ② これを生活のリスクを相互に分散する「共助」が補完し、
- ③ その上で、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準・家庭状況などの受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを「公助」として位置付けることが適切である。

その「共助」のシステムとしては、国民の参加意識や権利意識を確保する観点からは、負担の見返りとしての受給権を保障する仕組みとして、国民に分かりやすく負担についての合意が得やすい社会保険方式を基本とすべきである。その際には、国民皆保険・皆年金体制を今後とも維持していく必要がある。

現在の我が国の社会保険においては、被保険者・事業主・公費の負担比率は概ね1:1:1となっているが、今後の高齢化等に伴い公費負担割合の高い高齢者関係給付が増加することから、公費負担の比重が高まっていくことが見込まれている。社会保険においては、今後とも、コスト意識を喚起する観点、事業主も社会保障制度の利益を受け得るという観点からも、労使折半を原則とする社会保険料を基本とする。そして、税財源による公費負担は、国民皆保険・皆年金体制を堅持する観点から、主に社会保険料の拠出が困難な者を保険制度においてカバーするために投入することを基本とすべきである。

また、社会保障は、人口構造・家族構成、就業形態・企業福利、財政、税制といった社会保障を取り巻く多様な制度や実態と相互に影響を与えながら存在している。そこで、社会保障の将来を展望するに当たっては、これらの多様な制度についても議論の範囲外として排除するのではなく、一体的に見直していくことが不可欠である。

2 改革後の将来見通しを踏まえた今後の在り方

(基本的考え方)

社会保障制度は、少子高齢化の進行に加え、従来家族や会社が担ってきた社会保障機能の外部化により機能や規模が拡大している。こうした中で、今後とも、社会保障が担うべき役割・機能を果たしつつ、制度を持続可能なものとしていくためには、給付と負担の不断の見直しとともに、予防や自立支援の推進により、国民の安心感の確保と生活の質の向上を目指すことを通じて社会保障の需要そのものが縮小されるような政策努力が不可欠である。

したがって、今後の社会保障制度全体の在り方として、給付と負担のバランスを確保しながら、国・地方が協調して政策の重点をリスク発生後の保障だけにとどまらず、予防・自立支援に重点をおいていくことが重要である。このように、健康寿命や労働寿命の延伸等も図りながら、社会保障への需要の増大を抑制していくことが不可欠である。

また、社会保障の給付と負担については、PDCAサイクル（政策目標の設定（Plan）、実施（Do）、達成状況の検証（Check）、目標達成のための必要な措置（Action））により、将来を見通してそれらが制度の持続可能性に照らして適切か否かを適時検証し、こうした検証の結果に基づいて、必要に応じて制度を見直していくことが求められる。その際には、国民に対して迅速かつ適切に情報提供を行い、給付と負担について国民的議論を深めていくことが不可欠である。

こうした取組により、社会保障制度全体を将来に向けて安定的で効率的なものとし、社会保険料負担や税負担が特定の世代等に過重なものとならないように配慮することが重要である。そして、世代間及び世代内の給付と負担の在り方の見直しを行いつつ給付に見合う財源を確保するなど、国民の合意を求めながら持続可能な制度としていくことが必要である。

(受給者と拠出者のバランスの確保)

少子高齢化が一層進行する中で、社会保障制度を安定的なものとしていく上では、高齢者、女性、若者、障害者の就業を促進し、制度の担い手を拡大していくことも重要である。

高年齢者の就業機会の確保は、高年齢者の高い就業意欲に応えつつ、制度の担い手としての役割が期待されることから、増加する年金給付の抑制や高い年金依存度の緩和につながるという長所がある。さらに、就業可能な健康状態を維持することが前提であるから、生活習慣病対策など予防の重視を一つの柱とする医療制度改革の方向性とも合致する。また、女性の就業を確保するための職場における仕事と家庭の両立支援や、フリーターやニートと呼ばれる若者の就業促進は、少子化対策にも資すると考えられる。

一方で、各企業においては、近年、競争力強化の観点から、正社員からパート・派遣など非正規雇用へ切り替える動きが見られている。今後は、正社員と非正規雇用の間の処遇上の均衡を図っていくとともに、原則すべての雇用労働者について、雇用保険と社会保険

で共通の適用ルールとすることにより、社会保険制度を雇用形態の選択に対して中立的な仕組みとする必要がある。つまり、非典型労働者にも雇用者としての社会保険の担い手の役割を付与するとともに、雇用者としての年金保障の充実を図る方向で、2004年（平成16年）の年金改正法附則の趣旨も踏まえ、検討を急ぐべきである。このことは、「共助」のシステムである社会保障の本来の機能の在り方という観点からも、非典型労働者のウェイトが高い産業・企業と低い産業・企業の間において生じている社会保険料負担の不均衡、更には未納・未加入問題や適用範囲の是正の観点からも、重要である。

（保険料と公費の役割・位置付け）

社会保障制度の財源の在り方については、まず、上記の基本的考え方に沿って、社会保険料を中心とすべき分野と税（公費）を中心とすべき分野及びその関係を明確にする。次に、社会保険料、税それぞれの役割・機能を踏まえた上で、社会保険料負担の在り方（所得比例か、定額制・段階制など）や税財源の在り方（使途との対応関係など）を検討していくべきである。その際には、今後の少子高齢社会においても持続的な経済社会の活性化を実現していくため、制度の中長期的な「持続可能性」を確保する観点と経済の「活力」を確保していく観点がともに重要になる。また、特定の世代等に過重な負担とならないよう、国民の合意と納得の下に、現役世代はもちろん、高齢世代、企業など、幅広い支え手がバランスよく負担し合っていくことが必要である。

個人・企業を通じた社会保障への負担の在り方については、まず、社会保険方式を基本とする我が国においては、直接保険給付を受け得る被保険者及び制度の利益を受け得る事業主とが、それぞれ受益の内容は異なるものの、労使折半で応分の社会保険料負担を行うことが基本である。その上で、社会保障への負担は、個人については労働意欲の減退を招き労働力供給を減少させるとともに、企業については雇用や投資の減少を招き、経済成長率を低下させる懸念がある。一方で、社会保障負担の雇用や投資への影響は必ずしも明確ではないことに加え、我が国の社会保障への負担は諸外国と比べ高くないこと、また、社会保障が有効需要創出や経済に対する不況時のスタビライザー機能を果たしていることにも留意する必要がある。

一方で、社会保障における公費負担の比重は、今後とも高齢化の進行等に伴い高まっていくことが見込まれている。年金・医療・介護等、国民全体として互いに支え合う社会保障給付に係る公費負担については、将来世代に先送りすることがないように、現世代が広く公平に分かち合う必要がある。また、社会保障における国と地方を通じた公費負担の在り方については、給付の性格、内容に応じた役割分担や責任の在り方などを踏まえて検討すべきである。

（財政との関係）

社会保障に要する国の負担は、国の一般歳出の半分に近付きつつある。今後、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げや、高齢化に伴う医療・介護分野における需要の量的拡大などに伴い更に増加し、現行制度の下で、社会保険料を適切に引き上げたとしてもなお、

社会保障に対する公費負担の比重は引き続き高まっていくことが見込まれる。そして、現在のような財政赤字が多額に上るような状況の下では、社会保障給付を賄うための公費を含め、税負担はまさに将来世代に先送りされている。

今後、人口の減少が見込まれる中で、このように、現世代の給付を賄うための負担の先送りを続ければ、世代間の不公平を更に拡大するとともに、将来世代に過度な負担を課し、社会保障の持続可能性、更には財政の持続可能性を確保できなくなるおそれがある。

こうした観点からも、社会保障については、国民の合意を得ながら給付について不断の見直しを行い、必要な給付に対する公費負担については、将来世代に先送りすることがないように、安定的な財源を確保すべきである。この結果、社会保障及び財政の持続可能性に対する信認が高まり、国民生活の安全・安心の確保が可能になる。

現在、「歳出・歳入一体改革」の議論が進められている。今後、こうした観点から、社会保障の規模や国民負担の将来に向けた見通しも踏まえた上で、社会保障の財源をどう賄うかについても、議論していくことが必要である。

(税制との関係)

前述のとおり、国民が負担可能な範囲となるよう、給付の適正化努力を不断に続けていく一方で、将来世代への負担の先送りとならないよう、給付に見合う負担を求めていく必要がある。また、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、2007年度(平成19年度)を目途に、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、2009年度(平成21年度)までに実施することになっている。

いずれにしても、社会保障制度への信認を高め、財政の持続可能性をより確かなものとするために、その財源を安定的に賄えるような財政基盤を確立する必要がある。

こうした中で、今後、少子高齢化の一層の進行が見込まれており、持続的な経済社会の活性化を実現する観点から、消費税を含む税制全体の改革を検討し、世代内及び世代間の負担の公平を図ることが重要である。

(国民負担率との関係)

潜在的国民負担率については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」で「例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模を抑制する」と閣議決定されている。

潜在的国民負担率に関しては賛否両論様々な意見があるものの、いずれにしても、社会保障制度を将来にわたり持続可能なものとしていくためには、その負担水準を給付水準と一体として議論しながら、経済・財政とバランスのとれたものとしていく必要がある。したがって、この潜在的国民負担率の水準については、上記の閣議決定を踏まえ、財政規律を考える上での一つの重要な目安と位置付け、社会保障分野における改革努力を続けていくことが肝要である。