

2011年5月30日

社会保障制度改革に関する集中検討会議への提言

国民新党政務調査会長
亀井亜紀子

少子高齢化が急速に進み、非正規労働者が今や3人に1人という社会的構造の変化により、高度成長期に設計された日本の社会保障制度は時代にあった制度改革を求められている。また都市と地方の格差が拡大し、医療、介護、子育て等の現状は、もはや全国一律の基準では対応しきれなくなっている。社会保障サービスのほとんどを担う地方自治体の意見に配慮し、地方分権の流れに則した改革が必要である。

医療・介護を成長産業に位置づける新成長戦略は、地域医療の崩壊、介護難民の発生を防ぐため日々奮闘する地域においては幻想であり、新規市場の開拓よりも足下の国民に対するサービス向上を求めているのが地方の実態である。

医師不足から救急指定を取り下げ、里帰り出産を制限する地域の救済は急務である。また社会的入院を減らし、施設から在宅介護へシフトする国策とは逆行し、地方では在宅から施設へのニーズが高まっている。地域の基幹病院を一体的に運営すべきである。老老介護の増加も深刻である。

制度設計をする上で理想を「標準」とすると、早速、現実との乖離が生じてしまうであろう。理想を掲げながらも、制度を実態に合わせていく現実的な改革が求められる。

また社会保障の充実が若年層の就労意欲を低下させないよう、モラルハザード（生活保護と最低賃金との逆転）を招かないよう、生活保護制度の重点化、生活保護から求職者支援制度につなげる仕組みも抜本的に構築すべきである。

さらに、このたびの社会保障制度改革には、障害者問題が全く取り上げられていない。障害者問題は、「障害者総合福祉法」を平成24年度常会提出を目指して、別の場で検討されているので除外したとのことであるが、東日本大震災を機に深刻化しており、また、解決を要する緊急のテーマである。

<地域医療の再生・医師不足の解消>

長年にわたって医師の養成数を制限してきたことに加え、新臨床研修医制度は地方の医師不足を一気に加速させる原因となった。厚生労働省は医師不足の

解消を目指して平成 23 年度予算に「地域医療支援センター」設立のための新規事業予算 19 億円を計上した。全国の医師の定年・退職情報を収集・管理し、過疎地への派遣等、都道府県が調整機能を担う試みは評価したい。

地域医療を支える家庭医・総合医の育成は必要だが、若手医師のキャリアパスを描けない一方、専門医が花形であることも事実である。新しい取り組みを導入しつつも現実に即して制度を修正し、新臨床研修医制度の検証・見直しを進めるべきである。

その他

○公的な医療事故調査機関の創設と無過失補償制度の確立

医療の質の向上、患者・家族の安心の為、そして医療現場の崩壊を防ぐ為、我が国においても公的な第 3 者機関における医療事故調査委員会の創設と医療事故全般を対象とした無過失補償制度を確立すべきである。

<難治性疾患対策>

臨床調査研究分野のうち、治療が極めて困難で、かつ医療費が高額な疾患について、医療の確立、普及を図るとともに、患者の医療費負担の軽減を図る。

○56 疾患の例

- ・ライソゾーム病
- ・特発性間質性肺炎
- ・表皮水泡症
- ・筋委縮性側索硬化症（ALS）

<介護の重点化・適正化>

○施設介護のあり方と受入基準の見直し

確かに、各施設（特養、老健等）には介護保険創設時に示された機能の違いがあったが、高齢化の進展によって、その機能分担を明確に維持することが不可能となっている。地域のニーズに個別に対応しているため、受入基準が不明確になり、介護職員の負担が増大している。

例えば、「特養」では、要介護度に関係なく被介護者を受入れている。生活支援を必要とする者、慢性期の者、認知症患者から看取りまで、多種多様なサービスを求められているが、医療行為を行うことはできない。一方、リハビリと帰宅を前提とした「老健」では、医師が常駐しているにもかかわらず、要介護度の低い者のみを受け入れている。要介護度の高い者を受け入れている「老健」は「特養」の待機施設となっている。

特に、老老介護と呼ばれる深刻な社会問題を抱える中で、とりわけ急性期を脱し、長期療養を必要とする高齢者の受け皿は年々先細り、対象者の不安は増幅している。

そこで、施設の需給調査を基に、地域の特性を踏まえ、例えば、県単位で受入基準を作成の上、それに合わせて施設を運用するほうが、より適正である。

○医師が各施設と提携して各施設内において医療行為を実施する体制

現在、医療行為を行うことはできない施設に要介護度の高い者が入所しているケースが多々見られる。将来的には、これらの施設にも医療行為を行える人材が常駐できる体制にすべきである。同体制には、その前提として、医師不足の解消、介護職員の資質の向上があるのはいまでもない。

ただ、医師不足等の解消を待つのでは、各施設で医療行為を受けることのできない被介護者を放っておくことにもなりかねず、医師不足等の現状でも対応可能な対策を打ち出すべきである。

そこで、①数少ない医師を「適正」に配置の上、②同医師が提携した各施設に「迅速」に通えるようにする必要がある。

これが国民皆保険制度の趣旨を生かすことにもつながる。

○社会福祉法人の優遇措置

社会福祉法人が税制面で優遇されていることは理解できるが、一方で民間参入者が社会福祉法人に衣替えするインセンティブにもなっている。社会福祉法人・NPO 法人と民間法人との格差を是正し、民間法人が納税の義務を果たす上での利点を明確にすることが、介護を成長分野に発展させるために必要である。

○家族介護の後、介護職員として社会復帰するための就職優遇措置

現在、被介護者のために離職せざるをえない状況に置かれた家族（以下、「介護者」という）がいる。

家庭で看取られたいという被介護者の切実な要望に答えたものともいえるが、その一方で、介護者のそれまでに得た貴重な人生経験が、ある意味犠牲になっている一面もある。

このような介護者が家庭で介護を終えた後、再び社会において活躍する場を提供することこそ、介護人材の育成につながる真の＜重点化・適正化＞である。

そこで考えられるのは、「家族介護の後、介護職員として社会復帰するための就職優遇措置」である。介護の実態を知らずに介護職員として就職した人（特に若年層）の離職率が高いといわれる一方、介護者の離職率は、経験者である分だけ低いものと思われる。また、比較的高齢なため再就職を優遇する必要性があり、介護市場のニーズを把握すれば、いわば「即戦力」になると期待もできる。

具体的な再就職の方策としては、①介護者に優先的に介護の「職業訓練」を受講してもらい、②同訓練後、スムーズな再雇用が図られるべきである。

しかし、担当部署（厚生労働省職業能力開発局能力開発課）は、「離職理由のみをもって優先的に受講者とすることは難しい」と回答している。

介護の重点化・適正化に対する政府関係部署の徹底が求められる。

<介護・子育ての一体的取り組み>

民家等の既存建物を利用し高齢者あるいは高齢者とともに乳幼児や障害者（児）が利用する「宅幼老所」を設置すべきである。デイサービスの需要を地域の雇用につなげる。

<生活保護受給者の重点化・適正化>

年金制度・最低賃金制度との不整合など制度の矛盾が顕在化している状況下では、国民の不公平感やモラルハザードを招くことになりかねず、ひいては、生活保護に対する国民の信頼を失うこととなる。

医療や住まい等をめぐり、生活保護受給者を利用した不正行為が頻発してい

る状況（いわゆる「貧困ビジネス」）を撲滅し、その生活保護受給者の適正化を図るべきである。

それと同時に、以上の状況を解決するためには、社会・経済状況の背景にまでさかのぼって考察する必要もある。地域・NPO等と連携しながら、生活保護受給者の生活実態をより正確に把握した上で、生活保護率減少に向けた現実的かつキメ細やかな対策を講じる必要がある。

特に、生活保護受給者の中には、一定程度、比較的若年の稼働可能層がいるところ、同層のため、就労のインセンティブの働くよう、集中的かつ強力な就労支援を早急に実施すべきである（「パーソナル・サポート・サービス」の活用など）。

その他実施すべき具体的な施策は以下のとおりである。

○「不整合」の是正

他の制度との不整合を調査の上、生活保護費の引き下げも含めた、より適正な支給額・支給方法に改めるべきである。例としては年金と生活保護支給額の逆転現象等があげられる。

○「更新制」の導入

確かに、数年毎に更新制を実施することは、いわゆる自動車免許のような、生活保護の免許を与えたかのようにも見える。

しかし、以上のような不整合・不正行為をただすため、更には地域別のデータを収集・比較するため、生活保護受給者の実態調査を強化しつつ、同調査を分析の上、今後の貧困解消に向けた社会保障政策に活用できるものでなければならぬ。景気動向にもよるだろうが、その中で不断の適正化が進むものと思われる。

なお、調査は抜き打ち的であってもよいだろう。

○生活保護から求職者支援制度につなげる仕組み

（「最後のセーフティーネット」から「第2のセーフティーネット」の引き上げ）

生活保護受給者が求職者支援制度を利用して就労し、生活保護から抜け出すための制度設計を工夫すべきである。低利の公的貸付も活用しながら、OJT（研修期間）によって得られる収入と生活保護受給額を比較した時、手取り額が上回る仕組みを導入することが、生活保護受給者を勤労者に引き上げるために必要である。「更新制度」と合わせた制度設計が求められる。