

新しい世紀に向けた社会保障（意見）

平成12年9月14日

社会保障制度審議会

第1部 これからの社会保障の考え方

社会保障は、国民が活力をもって社会生活をする上で、今や必要不可欠な前提の制度をなっており、その理念は、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することにある。経済に不安要因があり、雇用情勢を含め社会が流動化している時代にあっては、社会保障のセイフティ・ネットとしての役割がますます重要になってくる。社会保障による枠組みと下支えを前提にすることによってはじめて、社会の様々なシステムが安定して機能することができるというよい。

社会保障をめぐる現在様々な論議がなされているが、その改革に当たっての基本的な視点は、社会保障について以上のような認識を大前提とした上で信頼できる制度をいかに効果的に構築していくかということではなければならない。

社会保障制度が国民にとって信頼できるものであるためには、少子・高齢化の進行、経済・財政の変動にも左右されない、長期安定的で確実なものであるとともに、世代間及び世代内について、社会保障のみならず社会全体の仕組みを公平なものとしていくことが重要である。そして、社会保障政策の決定過程への国展参加とともに、政策決定過程に透明性が確保され、選択性が高められることが必要となる。

第1 信頼できる生活保障システムの確立

(1) 将来の社会保障をめぐる厳しい社会・経済の環境

今後の社会保障制度の在り方を左右する基本的な要因として、概ね、以下のような社会経済面等での新たな変化を考慮しなければならない。

第一に、将来人口推計等において、少子化・高齢化の更なる進行と、特に高齢者の単独世帯及び夫婦のみ世帯の急増傾向が明らかとなった。

第二に、国際・国内市場における厳しい競争にさらされて、企業経営のスリム化が急激に図られ、これに伴い就業形態の一層の多様化が進むとともに、失業率が高水準で推移している。

第三に、ようやくバブル経済後の長期不況から脱しつつあるとはいえ、今後長期にわ

たり、経済の低成長と、この間著しく悪化した国・地方財政の本格的な構造改革が不可避となっている。

第四に、経済構造改革や地方分権とともに、行政改革の柱となった中央省庁等改革の実施が目前に迫り、今後は、政策立案・決定に際して総合調整や政策評価等による科学性・透明化が求められることとなった。

(2) 社会保障の将来を考えるに当たっての重要な視点

以上のような基本的要因の変化を踏まえ、21世紀に向けた我が国の社会保障制度改革を構想する上で、以下のような諸点について十分留意する必要がある。

第一に、今日でも一般に被扶養者と固定的に見られがちな高齢者や女性の社会・経済像を実態に即して見直し、社会・経済環境の整備を通じて、社会保障における世代間・世代内、男女間等の平等・公平を目指すことが肝要である。

第二に、今日の社会保障は規模及び機能の両面で経済・財政の在り方に大きな影響を及ぼす存在となっており、経済・財政政策との調和が強く求められている。とりわけ、社会保障制度と類似の機能を有する税制との整合性が重要であるとともに、急速に発展している情報技術の活用などへの取組が必要である。

第三に、人々の生活保障において、政府（公共部門）の基本的な役割は変わらないとしても、今後は民間部門の長所を最大限活用する姿勢が重要であり、その上で公私（官民）の適切な役割分担と相互連携の在り方を柔軟に設計すべきである。

第四に、今日の厳しい経済・雇用環境の下では、社会保障の費用負担のみ問題視される傾向にあるが、社会保障が人々の生活だけでなく、企業経営や社会・政治の安定性にも大きく寄与していること、さらには雇用の創出等を通じて国民経済にも大きく貢献していることについて、国民の理解が得られ、バランスのとれた社会保障議論がなされる必要がある。

第五に、社会保障はともすれば内向きの国内課題と理解されがちであるが、労働者や企業の国際的な移動がますます激しくなる国際化社会を踏まえれば、国際的にも通用する社会保障制度の仕組みが構築されなければならない。

(3) 社会の各主体が長所を發揮できる分担システムの構築

人々の健康で文化的な生活を、最終的に、そして、基礎的に保障する責任は政府にあるが、その前提は、民間企業・市場や民間非営利組織の活動を活用した、人々の能力に応じた就業や資産形成（貯蓄）の努力である。生涯の生活設計における人々の主体的な自己決定と自己責任こそ、人々の権利と尊厳の根源であり、社会のシステムもそのことが実現できるように改めていくことが求められる。したがって、政府の最も基本的な役割は、市場の整備（公正な競争、健全な経営、消費者の保護等）や経済成長・安定政策の遂行を通じて人々の就業・資産形成努力を支援することである。しかし、自ら制御で

きない不幸・不運な出来事によって就業・資産形成の努力が困難な状況に陥った人々には、政府が生活保障の手を差し延べなければならない。更に今日では、進んで一般国民を対象に予見できない疾病等のリスクをカバーすることはもとより、予見可能な、例えば退職後の生活保障について制度化を図っておくことも、政府の重要な役割となっている。

このように、生活保障における政府の役割は、人々や民間企業の主体的な活動を支援しつつ、その限界や短所を補うとともに、さらに今日では、一般国民に生活の安定、すなわちセイフティ・ネットを構築することにまで及んでいる。そのような政府の役割の広がりに対応して、政策の遂行や制度づくりには、国民の義務的な乗用負担や民間部門への影響を考慮して、その政策の必要性、有効性、効率性等を審査する政策評価が不可欠となる。

また、政府の役割自体も、国と地方の役割分担を決定する際には、保健・医療・福祉サービスなど住民に身近なサービスについては、今日進みつつある地方分権の理念に沿って地域の独自性や創意工夫を十分に反映できるよう、地方公共団体の役割を一層重視したものとすべきである。

公私（官民）の役割分担が定められたとしても、それには分離の指向ではなく、人々のため最も役立つよう、互いの長所を活かし短所を補う密接な連携の指向が不可欠である。

（４）人々が等しく活動しやすい社会の仕組みの構築

社会保障は、職場や家庭の在り方にまで直接踏み込むものではないが、逆に、家庭や職場における人々の生き方や処遇の在り方は、社会保障に極めて大きな影響を及ぼす。少子高齢化の進行及び労働力人口の減少の傾向を踏まえると、今日まで長い間、一括して被扶養者と見なされることの多かった女性と高齢者の将来には強い関心を抱かざるを得ない。

例えば、我が国の女性の就業率は、特に育児期には大きく低下しているし、高齢者の就業率は、男女を問わず、勤労意欲は強いものの、むしろ低下傾向にある。女性や高齢者の就業形態や就業時間の多様化へのニーズに適合する職場環境を整えば、女性や高齢者の就業率は確実に上昇すると思われるし、育児への男性の積極的な参加とともに子育て支援のための社会的経済的施策の充実が図られれば、出産・育児と就業の両立が可能となり、その結果として、少子化・高齢化の影響を和らげることができるであろう。加えて、女性の就業率の上昇は、年金・医療保険制度や税制における被扶養配偶者問題を実態的に解消する方途である。また、高齢者の就業率の上昇は、その経済状態の改善を通じて、高齢者関係給付に著しく偏った我が国社会保障制度の構造改革を可能とし、世代間公平の改善のみならず、社会保障は高齢者のものという通念化しつつある見方の払拭にも寄与するものとなる。

経済状況の変化に的確に対応しなければならない点として、雇用・就業分野で生じている変化への対応も忘れてはならない。今後とも雇用面の厳しい情勢が続く中で、雇用の安定が人々の生活保障として社会にとって極めて重要であるとの認識を踏まえつつ、当面の高い失業率への対応を行うとともに、パート・派遣など非正規雇用の増大や雇用・就業形態の変化への対応、情報革命など産業・就業構造の変化への対応など、雇用面の課題に取り組んでいくことが必要である。これらは、もとより多様な形態での就業条件の整備などまずは雇用対策によって対応が図られるところではあるが、年金制度や医療保険・雇用保険制度など社会保障の面でも必要な対応策を講ずることが重要になっている。このような雇用と社会保障の両面での検討を行う際、年金・医療保険制度や税制における被扶養配偶者の問題の解決は、社会全体にとって重要問題であるという認識が必要であることを強調しておきたい。

すべての人々が等しく活動しやすい社会を目指すという意味では、障害者の社会参加に一層の努力を払うことも重要な課題である。そのため、物的な基盤や社会システムのバリアフリー化を進めるとともに、障害者のハンディキャップを軽減するため、情報技術の開発・応用を積極的に推進する必要がある。このような取組は、障害者の社会経済活動への自由な参加を促進し、高齢社会における社会活力の裾野を広げることになるであろう。

(5) 国際的に通用する社会保障システム

労働者や企業の頻繁な国際的移動が日常化した今日、社会保障も一国の閉鎖的な制度ではあり得なくなっている。海外に進出する我が国の労働者や企業が、逆に、我が国に進出する外国の労働者や企業が二重の負担や給付の空白という不利を被らないよう、社会保障制度の国際的な調整が今後更に重要な課題となる。

また、今日までは、我が国は専ら欧米の高齢化先進諸国に学びつつ、社会保障制度の充実・改革に励んできたが、これからは、世界的にも未曾有とされる急速な高齢化を乗り切る安定的な社会保障制度の構築を、引き続き諸外国に学びつつも、主として我が国自身の創意工夫によって行わなければならない。これに成功すれば、我が国の経験は、欧米諸国のみならず、21世紀に急速な高齢化が到来するアジア諸国等にとっても、社会保障制度の改革又は構築の参考となり得るであろう。

(6) 信頼できる社会保障の内容をどう築くか

以上のような、21世紀に向けた社会保障の基本的な考え方を踏まえ、国民にとって、安心でき信頼される社会保障制度の基本的な条件を、以下のようにまとめておきたい。

第一に、社会保障は人々の生涯にわたる生活設計の重要な前提であるから、少子・高齢化の進行や経済・財政の変動にも左右されない、長期安定的で確実なものでなければならない。

第二に、少子・高齢化の進行や経済・財政制約の厳しさを考慮すれば、給付・負担関係における世代間及び世代内の公平性が確保されていることが社会保障には必要であり、またその場合、社会保障制度だけでなく、関連する社会制度全体においても同様に公平性が確保される必要がある。ただし、世代間の公平は、本来、一つの制度で見るとはならず、総合的に判断されるべきである。そして公平性の確保においては、人々の主体的な権利と人間としての尊厳が尊重されることが基本要件である。

第三に、社会保障の行政・運営において、情報技術システムの活用を含め、効率性を追求しなければならない。それに当たっては、まず、社会保障に関するデータの整備・公開を進めていくことが極めて重要であり、同時に、市民監視機関等の活用による透明性・民主性の向上が不可欠である。

第四に、生活保障の担い手である民間部門（個人、家族、企業、非営利組織等）及び政府部門（国、地方公共団体）の間では、民間部門の長所を踏まえつつ、適切な役割分担と密接な連携が構築されなければならない。また、社会保障制度相互の間、そして、財政や税制など関連制度との間でも整合性のとれた仕組みを構築しなければならない。

第五に、社会保障に対する信頼感を高めるためには、国民の参加の気運も高まっていること、現場における地方中心での実施・工夫も進んでいること等を踏まえ、政策の立案・決定・合意形成の過程に国民（特に若い世代）の参画が図られるようにするとともに、政策評価の実施と公表によって政策決定並びにその過程の合理性、透明性及び選択性を大幅に高めなければならない。

第2 生活保障における公私の役割分担と連携

(1) 生活保障における政府の役割とその限界

社会保障の役割と機能

人々の生活を保障する政府の役割としての社会保障には大きく二つのタイプがある。

一つは、公衆衛生や公共施設等のバリアフリー化のように、国民全体を集合的な受益者とする施策であり、社会インフラの整備といえよう。もう一つは、個人ないし世帯に現金又は現物（サービス）を給付する施策であり、最近ではセイフティ・ネット（生活の安全網）と呼ばれている。さらに、このセイフティ・ネットも大きく二つに分類できる。

第一のセイフティ・ネットは、生活困難に陥った人々を事後的に救済・保護する施策で、公的扶助（生活保護）や社会福祉がその代表である。施策の費用は公費（租税）で賄われるが、給付配分の公平性を確保するため、資力や所得の多寡による支給制限がとられており、受給者の権利性や尊厳が犠牲にされるおそれがあるといわれる。

これに対して、第二のセイフティ・ネットは、生活困難に陥るのを予防する施策であり、これが今日の社会保障制度の柱となっている社会保険である。その基本的な働きは、生活困難に陥る主要な要因、例えば、老齢による退職、倒産による失業、病気

による入院・休業、要介護等のリスク（危険）を保険事故として、政府が保険を制度化したり組織・運営するものである。このような確実な予測が難しいリスクについては、個々の人々が進んで備えることは期待できず、たとえリスクに備えようとしても、民間保険ではリスクの高い人々ほど加入しないおそれがある。しかし、社会全体では、そうしたリスクの発生確率は比較的安定しており、また十分に予測できるものである。国民に保険への加入と拠出を義務づけることが、政府の役割となるのである。第一のセイフティ・ネットに比べると、社会保険は、加入・拠出の実績がリスク発生時の受給権を保障する仕組みなので受給者の権利性が尊重され、リスクに備える国民意識の喚起や財政負担の平準化という点でも優れている。また、政府が責任をもつ保険であるので、保険料徴収権や課税権を担保に、財源の確保や給付の確定が可能となる。

加えて、近年では、社会保険の予防機能をさらに進めて、リスクの発生そのものを早期に防止する施策、例えば、健康管理の強化による病気や寝たきりの予防、高齢者雇用の促進による退職の延長なども重視されるようになってきている。

政府の役割の限界

社会保障は、国や地方公共団体が責任をもつ生活保障制度であるだけに、一般にはその安定性と持続性に信頼度が高く、国民の期待も大きい。しかしその反面、政府の施策であるだけに、制度や運営の基本は各種法律によって厳格に定められており、その改正や変更には国会審議・議決による法律改正を必要とする。そのため、社会保障の制度と運営には、多様な国民ニーズを反映する迅速性や柔軟性、そして、人口や経済の変動に対応する機動性や弾力性が欠けていること、更に、社会保障の政策立案における縦割り行政の弊害や、政策決定における負担先送りや既得権擁護などといった問題が少なくないことから、社会保障の現状及び先行きに対する国民の不満や不信が高まっている。また、経済・財政政策との調整を重視する立場からは、民業の圧迫、財政の悪化、一部国民の自立努力の後退などに懸念が表明されている。

現在、最も論議を呼んでいるのは、社会保障制度の柱である社会保険の在り方であり、主に以下の点をめぐって、現状の評価と将来の改革方向について関係者や学界で精力的に論議がなされているが、これについては第 2 部で具体的に取り上げるため、ここでは論点のみ提起するにとどめる。第一は被保険者の範囲と財源であり、第二は給付及び負担の水準であり、第三は財政方式であり、第四は公私（官民）の役割分担であり、第五は給付と税制の関係である。

(2) 生活保障における民間部門（企業・家族・非営利組織等）の役割とその限界

企業

市場は、効率性、選択性等に優れ、競争を通じた技術・経営革新への誘因も大きい。

民間企業は、その市場の中心的な活動主体である。しかし、市場や民間企業は、長期的には産業構造の盛衰、中期的には企業の経営・業績の変動は避けられず、就労や労働所得の安定性・継続性に不安が残る。また、営利性の追求に傾き過ぎると、例えば、保健・福祉サービスの分野では質の低下や価格・料金の引上げを招くおそれがあり、年金・医療保険の分野では、保険加入を望むリスクの高い人々ほど加入を拒否されるおそれがある。

こうした市場における民間企業の欠点を是正するには、公正な競争条件の確保、健全経営への早期是正措置、消費者・預金者保護の制度化といった、政府による市場整備がまず必要であるが、それに加えて、人々の生活保障には、政府によるセーフティ・ネットの整備が不可欠である。

家族

家族構成員の間では、健康・経済状態など生活に関する個人情報をお互い最もよく把握しており、規模が小さいという限界はあるが、家族こそ実は保険（互助）という機能を最も発揮しやすいのである。

しかし、家族による生活保障やサービス提供に過大な期待はもはやできない。今日、必要なのは、家族の優れた機能が最大限発揮できるよう、政府はセーフティ・ネットの整備により、民間企業等は育児・介護休業制度等の一層の充実により、家族を支援することである。

非営利組織等

営利性を追求せず、住民ニーズに対応したきめ細かい多様なサービス活動を行う民間非営利組織は、民間企業と政府の活動を補完するものとして、その果たす役割への期待は極めて大きい。現行の公益法人や NPO を見る限り、経営能力や人材確保、事業・寄付金収入の確保といった点でまだ経営・財政基盤が弱く、サービスの安定性・継続性の面で現状では過大評価されがちである。

少子・高齢社会において民間非営利組織が期待される役割を最大限発揮し、国民の高い信頼を得るには、保健・福祉政策等の立案・決定・実施過程に民間非営利組織の参画を保証するとともに、民間非営利組織の財政基盤を強める寄付金税制を整備すること、その代わりに、民間非営利組織の公的な活動実績に関する運営・財務情報の公開を義務づけることが重要であろう。

また、地域における市民活動の役割が高まっていることを考えれば、そうした活動の基盤づくりを支援する取組も必要である。

(3) 公私の役割分担及び連携の基本的枠組み

基本原則はどうあるべきか

市場経済社会における生活保障は、まず一次的には、国民が自ら市場での就業や資産形成（貯蓄）による自助と家族や民間非営利組織による補完などを通じ行うものであり、民間部門の役割と考えるべきであるが、前述のように、民間部門の生活保障機能には多くの限界や欠点がある。したがって、最も基本的な就業による労働・事業所得の確保を別とすれば、生活保障における民間部門の役割は、むしろ付加的ないし選択的な役割と位置づけるべきであろう。

これに対して、政府の社会保障の役割は、セイフティ・ネットの整備であり、人々の生活保障には、むしろ基礎的ないし普遍的な役割となる。ただし、既に述べたように、特に主要なセイフティ・ネットである社会保険については、その範囲、給付対象・水準、財源・財政方式等に関して、現状の評価や改革方向に見解の不一致が目立っている。

保険における民間と政府との役割分担の諸類型

生活保障における民間の役割は付加保障、政府の役割は基礎保障と一応位置づけた上で、年金保険や医療保険を例にとって、民間と政府との役割分担及び連携の仕組みを考えると、実に多くの類型があり得る。すべてを民間又はすべてを政府という組合せは排除しても、政府固有の基礎保障を上回る部分については、保険の内容や財政方式によって多様な選択肢があり、例えば、（イ）民間保険と政府による市場整備、（ロ）民間保険と政府公的保険との選択、（ハ）民間保険と政府による再保険、（ニ）民間保険と政府による租税誘因措置、という組合せがあり、決して一義的ではない。また、具体的な役割分担を決定する際には、例えば、社会保険が民間保険本来の領域まで侵害していないか、逆に、民間保険が社会保険への加入や政策目的の遂行を妨げていないか、などについて十分吟味し、整合性のとれた分担・連携の仕組みを決定しなければならない。

（４）新たに対応を要する主要な問題

医療サービス提供における規制緩和と機能分担

（イ）医療サービス提供の規制緩和

介護保険の導入に伴って、介護サービス提供に民間企業の参入が認められたが、医療サービス提供には、今日でも民間企業の参入が認められていない。これを妥当とする立場は、介護サービスと異なり、医療サービスには高度な専門性があるので、医師と患者の間には医療の内容の理解について大きな格差（情報の非対称性）があり、実際には医師がその専門的判断に基づいて裁量的にその決定を行うことになるため、民間企業の参入を認めれば、過剰診療・投薬等による医療費の膨張、あるいは、医療の質の低下が避けられないとの懸念に立脚した、患者保護のための参入規制であるという点にある。病床数や医師数の数量規制政策も同じ論拠に依拠してい

る。これに対して、病床数等の規制緩和とともに、民間企業における経営と診療の明確な分離や透明性の高いガバナンス(経営の統制)、非営利機関といえども利益を追求することがあるということ等を理由に、医療提供における民間企業の参入を認め、競争により医療サービスの質を向上させる必要があるとの主張も強くなされている。

一般的には、医療提供への厳しい参入・業務規制の緩和、薬剤・医療材料価格の市場実勢化、そして、既に進みつつあるインフォームド・コンセントや広告規制の緩和による患者の選択権の尊重には、医療提供における情報の非対称そのものを是正するため、同僚専門家や第三者機関による医療評価の実施と公表、医療機関の情報公開など様々な制度整備が必要である。

(ロ) 医療機関の適切な機能分担と連携

我が国の医療制度は、国民皆保険と患者のフリーアクセスを特徴としており、国民の満足度はかなり高い。しかし、診療所と病院、そして、各種病院の機能や使命の役割分担が明確でなく、しかも、医療機関の情報や評価の公開が必ずしも十分に行われていない現状では、被保険者証さえあればこの医療機関でも受診できる仕組みは、貴重な医療資源の浪費、あるいは、待ち時間や診療時間・内容に対する患者の不満を招きやすい。軽度の病気でも、本来、高度先進医療を担うべき大学の付属病院や地域の中核公立病院に患者が集中しがちな現象がそれである。近年、地域かかりつけ医の明確化、病院機能の分化等に向けて、病床分類の再編成や一部負担の差別化といった政策がとられてきたものの、医療機関の機能分担は余り進んでいない。公的な開設者(国、地方公共団体、社会保険団体等)によって設置された病院の使命や機能の違いについても、今日ではその役割分担が不明確になっている。

また、今日でもなお、診療所に重点を置いた診療報酬体系が維持されていること、急性期入院医療の定額払い方式について、DRG・PPS(診断群別定額払い方式)の試行がようやく始まった段階にすぎないことなど、診療報酬や支払方式の在り方にも未解決の課題が多い。国民皆保険とフリーアクセスを維持しつつ、良質な医療を効率的に提供するには、医療提供機関の役割分担に応じた診療報酬体系や支払方式の再編成が必要であろう。

情報技術革命の社会保障への活用

情報技術(IT)の革新・発展は目覚ましい。情報通信産業が経済成長を主導するリーディング産業に発展したばかりではなく、急速に開発の進む情報技術だけでなく、国民・消費者にまで浸透しつつある。21世紀に向けた社会保障制度の改革を構想する場合にも、より安心できる、そして、より信頼できる制度構築のために、こうした情報技術革命の成果を積極的に取り入れることが必要である。

例えば、社会保険の加入、拠出及び給付の記録が一元的に処理・管理できれば、二重の給付・負担や拠出・給付漏れのより確実なチェックが可能になることで社会保険の公平性は高まるし、社会保険行政の正確さや能率性も格段に向上するであろう。また、社会保障制度に関する国民からの頻繁な問い合わせや要望・苦情に対しても、情報技術を駆使した対応システムを用意すれば、迅速な回答・処理を通じて、社会保障制度への国民の信頼感を高められるであろう。

個別分野における情報技術の活用は、特に医療の分野で期待が大きい。診療内容、投薬内容、検査内容等の経歴が一元的・電子的に記録保存され、万全なセキュリティ対策を前提にいつでも本人と医療機関が読み出せるシステムになれば、治療方針の決定、インフォームド・コンセントの実施、薬剤被害の防止、遠隔地医療サービスの展開等に大いに役立つと考えられ、また、医療機関の変更に伴う煩わしい手続きや再検査の手間も解消されるからである。介護サービスの分野でも、情報技術の発展によって要介護者の24時間モニタリング、徘徊者の移動追尾・所在確認等が常時可能となり、貴重な入手の有効利用が促されるであろう。

高齢者の実情に合った制度の構築

高齢者の所得状況及び資産保有状況に関する各種の所得・資産・税務統計等によれば、高齢者は決して一律の経済弱者ではないが、むしろ一律の富裕層でもない。就労期に高い所得を得て高額報酬比例年金を受給している一部の高齢者、そして、高齢期にもなお就業を続けている一部の高齢者は、むしろ現役若年層よりも経済的に恵まれているが、その一方で、就労期に逆の状況にあって退職した高齢者や女性の単身高齢者の多くは、明らかに経済的には恵まれていない。ただ、高齢者に比較的共通しているのは、現役若年層に比較して、低所得だが高資産を保有しているという傾向である。高資産の主な中味は実物資産（住宅・土地資産）の保有にあるが、自ら居住している住宅・土地を簡単に処分・換金するわけにはいかない。こうした高齢者の保有実物資産を老後の生活費確保のために所得に転換する金融手法がリバース・モーゲージと呼ばれる不動産担保金融の仕組みであり、これが普及すれば、高齢者の年金依存は低下し、現行公的年金制度のスリム化、それによる世代間公平の向上が可能となる。

リバース・モーゲージは、既に、一部の地方公共団体や民間金融機関で実施されているが、これまでの実績を見ると、必ずしも普及は進んでいない。その理由としては、担保不動産価格の下落のリスク等の問題があることや、高齢者に依然として遺贈志向の強いことが挙げられているが、世代間扶養の縮小、世代の経済的な自立を重視する社会保障制度改革の方向性を踏まえれば、地価下落や金利変動等のリスクに対する工夫を重ねることにより、保有資産を老後の生活保障に活用する制度の早急な整備が求められる。これに関連して、相続税をめぐる税制論議が社会保障論議と整合性を保つことも必要であろう。

第3 財政構造と社会保障制度とのかかわり

財政構造と社会保障とのかかわりについては、高齢化等に伴って財政の中で社会保障のウェイトが高まっていかなるを得ないという面と、国・地方の財政の悪化が社会保障に影響を与えるという面の両面があり、そのいずれの面から評価するかで、判断は異なり得る。しかし、むしろこの両面は、一体的に対応せざるを得ない性格をもつものであり、その主要な問題を整理すると以下のとおりである。

(1) 国・地方の厳しい財政事情、長期的な財政構造改革への対応

国・地方財政の現状

財政構造改革法の停止など景気対策中心の財政運営への転換によって、すなわち、一連の大規模な歳出増と減税の実施によって、当然のことながら、今日の国・地方財政の状況は、これまでになく著しく悪化している。先進諸国との国際比較においても、国内総生産比率で見た国・地方の財政赤字の規模、長期債務残高の規模とも、我が国財政の悪化ぶりが目立っている。むしろ、これは景気対策に全力を傾注した裁量的財政運営の結果であるから、その評価は財政収支や債務残高ではなく、景気政策の成果如何によって判断すべきものである。しかし、ここで重要な点は、国・地方の財政収支が未曾有の水準にまで悪化したため、遅かれ早かれ、財政赤字の削減に向けた財政構造改革ないし財政再建の本格化が不可避となり、その長期にわたる改革・再建期間においては、聖域のない厳しい財政支出の削減努力が求められるという見通しが確実になっていることである。

我が国の社会保障制度のうち、公的扶助、社会福祉及び公衆衛生は、沿革的には基本的に公費（財政支出）で賄われており、社会保障制度の柱である社会保険にも、非雇用者・高齢者を対象とする社会保険を中心に多額の公費が現に投入されている。しかも、周知のように、今日の社会保障改革論議では、社会保険に対する公費投入の一層の増加、さらには、一部社会保険のいわゆる税方式化も検討対象となっている。こうした公費、すなわち国・地方財政支出への依存は、国・地方財政の著しい悪化と長期にわたる財政再建の本格化から、厳しい制約を受けることは間違いない。財政再建の観点からは、社会保障関係公費の適正化が求められていることに注意すべきであろう。

財政支出の適正化・重点化

財政支出の抑制・削減というと、まず、社会保障関係支出が槍玉に挙がるのは、財政の政策経費の中で最も高い比重を占め、しかも、建設公債発行対象経費には該当しない経常的経費が大部分を占めるからであろう。しかし、社会保障関係支出の抑制を図る前に、少なくとも他分野の財政支出の抑制に努めるべきである。その際、公共事

業関係費の適正化はいうまでもないが、ともすれば効率性に問題がある産業経済費や、歳出規模の大きい地方財政対策費も吟味の対象とすべきである。

財政・社会保障における世代エゴイズムの自制

1990年代後半の我が国財政の推移を見ると、租税と社会保険料という国民負担の増加を抑制・削減しつつ、代わりに財政赤字を拡大して、財政支出の増加を図ってきたという構図が明らかとなる。

これは、前述のように、景気回復に向けた裁量的財政運営の結果ではあるが、その意味するところは、世代別に見た公的な受益と負担の関係、いわゆる世代会計が明らかにしているように、国・地方財政と社会保険において現在の世代が本来引き受けるべき負担を、景気政策に配慮して、将来の世代に先送りしたということである。この先送りによって確実に景気が回復し、引き続き本格的な経済成長路線に乗るのであれば、将来の世代には負担に見合う利益が約束される。

しかし、負担の先送りには、負担を当面回避したいという現在の世代のエゴイズムとそれを反映した政治判断の複合的なものという面が否定できず、財政コスト（先送り負超）に見合う将来の経済成長は確実とはいえないため、将来の世代には純負担が残るおそれが強い。建設公債を財源とする公共事業費の問題点は、まさにこの点にあるといってよい。将来の世代が政策決定に参画できない以上、負担の先送りはできるだけ自制しなければならない。このことは社会保障においても全く同じことがいえる。

(2) 社会保障への公費負担

社会保障は政府が組織・運営する公的制度であるから、管理運営費用は政府の義務的負担である。また、保険給付の財源は基本的には社会保険料によって調達されるが、必要に応じて公費によっても補完されている。

しかし、我が国社会保障の財源の構成をみると、年金給付で2割弱、医療給付では3割程度が公費（国・地方の財政支出）である。社会的リスクの分散・保障という保険の考え方に対して、租税財源の多額の投入が制度化されていることに関連して、社会保障の存在意義を問う意見もある。いうまでもなく、公費への依存度が特に高いのは、国民年金、国民健康保険、老人保健及び介護保険であり、これは主として非雇用者・高齢者を対象とすることによるものである。

公費の投入は、社会保障の政策コストというべきものであり、被保険者の所得格差又は保険者の財政格差の是正という所得再分配機能を果たすものである。しかしながら、国・地方の財政制約が強まる中では、安易に公費に依存することはできない。

(3) 財政・税制と社会保障制度の整合性

社会保障給付と税制上の特別措置

児童手当のような社会保障給付と、年少者扶養控除のような所得課税での所得控除とは、手当か減税かという違いはあっても、その目的や期待される効果という点では極めて類似した制度とあってよい。ちなみに、こうした代替的な政策の併用は社会保障、住宅、教育等の政策分野では常態化している。

一部の先進諸国では、以前から、特別の政策目的に基づく税制上の優遇措置について、その減税額を租税支出と呼び、類似目的の財政支出や社会保障給付と併せて予算書に租税支出を計上し、歳出・給付・減税の三面からの総額の把握や制度の比較衡量を行ってきた。我が国においても、国・地方の財政制約が今後強まると予測されるだけに、支出・給付面と税制面との二重の施策については、無駄や不公平がないよう十分相互に調整する必要がある。

一般に、租税支出には納税者に受益が限定され低所得者には及ばないこと、受益が不透明であるといった欠点が指摘されているが、そのような欠点を免れる支出・給付にも効果が明確でない施策が見られ、また財政コストが大きくなるという難点が指摘されている。このような代替的な政策こそ、必要性、有効性、効率性等を審査・比較する政策評価の対象としなければならない。

社会保障と税制における世代間公平の整合性

個人ないし世帯を政策対象の基本単位としている点で、社会保障と税制（特に所得税・住民税と消費税）は類似しており、前述のように、政策目的や政策効果という点で密接な関連性をもつことが多い。それにもかかわらず、社会保障政策と租税政策は、別々に立案・決定されているのが実情である。そのため、整合性が求められるべき社会保障政策と租税政策の方向性に食い違いや矛盾が生じることも珍しくない。

社会保障の論議では、年金制度や老人保健制度について、世代の自立と世代内の所得移転によって世代間の公平を求める見解が強くなっているが、税制の論議では、相続税・贈与税について、世代の相互依存と世代間の所得移転の促進を重視する見解が有力である。社会保障論議では、少子・高齢化の進展や経済成長の鈍化を踏まえて、世代間扶養の仕組み自体の限界を重視しているのに対して、税制論議における相続税・贈与税減税の主張は、個人消費の促進や事業意欲の増進といった理由から、遺産・贈与に依存する世代間扶養の仕組みを評価しているのである。

社会保障と税制とで、世代間扶養の考え方に大きな食い違いが残るとすれば、社会保障だけ世代間の公平を追求しても、税制と併せて評価すれば、むしろ、世代間の公平を損なう結果にもなりかねない。世代間の公平は、本来、一つの制度で見るとはなく、社会制度全体として総合的に判断されるべきである。

社会保障給付に係る租税財源の選択

社会保障給付財源の全部又は一部を賄う公費について、それをいかなる租税から、

どのように調達するかは以前から重要な論点であったが、今日では、基礎年金の公費負担率引上げの方針や税方式化論の主張とあいまって、更に重要な論争点になりつつある。

この租税の選択については、負担能力の面での公平性を満たしやすい所得税が望ましいという考え方と、給付と併せて考えれば租税にそのような公平を求める必要は必ずしもなく消費税でよいという考え方が、これまで主張されていた。今日では、これに加えて、世代間の公平、軽度逆進的な社会保険料負担との比較、増税の可能性（国際的にみた税率水準の低さ）、税制の簡索性（微税の容易性）、経済成長の促進（貯蓄の増進）等の観点から、消費税を推す意見が有力になっている。ただし、消費税率の引上げには、負担の逆進性の緩和、益税及び滞納の解消といった条件整備が必要である。また、福祉目的税化は財政赤字の解消には有効でなく、むしろ財政の硬直化をもたらすことなどの問題点が指摘されている。

いずれにせよ・社会保障における租税財源の選択には、今後の国・地方財政の再建や税制改正の動向と整合性を保っていく必要がある。

（４）社会保障給付への課税

社会保険の現金給付への課税とその意義

我が国の所得課税では、老齢年金を除き、ほとんどすべての社会保障給付が非課税とされている。原則課税とされる老齢年金についても、手厚い公的年金等控除と老年者控除によって実質的には非課税に近い扱いとなっている。

しかし、資産調査又は所得調査を要件とする公的扶助や社会福祉を念頭においた社会保障給付非課税という通念は、今日の社会保障給付、少なくとも社会保険の現金給付に関し、そのままでよいか大きな問題がある。世代内の公平、世代間の公平、社会保障給付費用の分担、社会保険料の全額所得控除という税制の仕組み、いずれの観点からも、少なくとも年金所得を一律に実質非課税とする理由はない。所得課税によって、受給者にも応分の費用負担を求めることにより、給付水準の実質的な調整と現役世代の負担軽減を図っていくべきである。

社会保険の現金給付への所得課税の意義は既に簡単に指摘したところであるが、それをまとめれば以下のようなになる。第一に、公平を担保するための資産調査又は所得調査が不要となるので、社会保険の権利性（受給権）を維持した上で、高齢受給者の世代内公平が確保できる。第二に、資産調査や所得調査による受給制限に比べて、受給者の権利や尊厳が尊重される上、勤労意欲や資産形成意欲という経済効率への悪影響が小さい。第三に、高齢受給者にも応分の費用負担を求めることにより、現役若年層の負担軽減又は現役若年層向け社会保障の拡充が可能になり、いずれも世代間の公平に貢献する。第四に、給付水準（スライドを含む）と支給開始年齢の改定に加えて、課税による実質的な給付水準の調整という新たな政策手段を得ることになる。

社会保障のグロス概念（税込み比較）とネット概念（税抜き比較）

社会保障給付への課税(社会保険料の賦課を含む)が軽視できない大きさになれば、社会保障支出・財源の規模や給付水準、ひいては政府全体の財政規模や国民負担を測定・判断する上で、税込みのグロス概念と税抜きのネット概念を明確に区別する必要がある。北欧諸国のように、グロス概念の社会保障給付は極めて高い水準にあるものの、社会保障給付への課税を考慮すれば、ネット概念の水準はかなり大きく低下し、社会保障給付を非課税としている国との差異が大幅に縮小するからである。社会保障の規模や水準に関する国際比較や時系列比較では、グロスとネットの概念区別を明確にしておかないと、誤った政指針を導くおそれが強いので留意を要する。

第4 社会保障の政策立案・合意形成の仕組み

(1) 適切で質の高い政策案の企画方法・仕組み

社会保障制度の改革案を立案・決定し、合意形成を図る過程において、今後、最も重要なことは、次の三点であろう。

第一に、政策決定を与党・内閣だけに委ねず、党派、職種、性別、年齢等の違いを超えて全国民が政策決定過程に参画すべきこと、第二に、政策立案・決定過程の透明性(情報を公開)を高めるとともに、事前のみならず、中間・事後の政策評価を徹底すること、そして、第三に、政策立案において官民を問わず優れた人材を結集して、経済・財政との整合性に格段の注意を払うことである。

この第三の政策立案においては、まず企画・立案部門の縦割体制を打破することが条件である。中央省庁等改革における厚生・労働両省の統合と内閣府及び経済財政諮問会議の設置といった機構改革だけでは、十分な成果が期待できるとは限らない。社会保障制度の総合調整、さらには、経済政策・財政政策との総合調整に期待される成果が実際に上げられるか否かは、政治と行政を担う人々の努力にもかかっていることを強調しておきたい。

そこで、責任の所在は明確にしつつ、官民を問わず優れた人材を結集して、政策立案への助言を求める仕組みが必要となるので、経済財政諮問会議に社会保障に関する専門の調査会を設置し、そこに結集する官民の専門家から高度の専門知識と計量分析に基づいた助言を得つつ、複数の政策案の選択肢を示すなどの方法をとるとともに、その事前政策評価を行い、それらの過程・結果を国民に公開すべきである。

(2) 立案された政策の決定・合意に至る仕組み

社会保障は人々の生涯にわたる長期生活設計にかかわる重要な社会制度であるから、既に強調したように、長期的な人口・経済変動にも左右されない安定性と確実性がまず求められるが、それだけではない。制度の長期的な安定性という観点からは、政権交代

という政治変動による制度の動揺も避けなければならないし、全国民の生活を左右するだけに、政策立案・決定の過程で、一般には発言力を行使しにくい市井の人々の合意も取りつけなければならない。特に、実際には将来大きな影響を被る、若い世代の現時点での政策決定過程への参画が是非とも必要である。

広汎な分野にまたがる社会保障の重要課題に対処するため、当審議会としては、党派、世代、性別、職種を超えて幅広く国民各層の意見を取り入れることができる、時限を区切った開放型の審議機関、「社会保障国民会議」といった場を総理大臣の下に設置し、今後の社会保障制度の在り方を審議するという方法を提案したい。そして、そこで方向づけされた改革方針を、政策評価に基づいて関係省庁及び経済財政諮問会議が改革案として取りまとめ、改めてパブリック・コメント手続きを全国民に求めた後、改革法案を国会審議に委ねるという合意形成の仕組みが望まれる。

(3) 社会保障の政策評価の重要性

社会保障は政府の制度・政策であるから、政府が行わなければならない根拠、必要性及び目的がまず説明されなければならない。次に、制度・政策が達成すべき目的に制度の仕組みや政策手段が最も有効であること、最も費用が少なく済むこと、そして、その費用が公平に負担されることが説明されなければならない。中央省庁等改革によって義務づけられた政策評価とは、おおよそ、このような内容であると理解されており、要するに、政策の必要性、有効性、効率性及び公平性を客観的・科学的に検証する手続きなのである。そして、政策立案への確実な反映と、評価内容の客観性を確保する観点から、二重の政策評価が義務づけられている。一つは事前・計画の段階だけでなく進捗状況等をチェックする中間段階における政策評価であり、さらに最も肝心な実績を審査する事後・決算段階でも政策評価が義務づけられている。

既に述べたように、社会保障は人々の生活に直接大きな影響を及ぼすだけでなく、経済・財政の動向及び政策にも大きな影響を及ぼす。また、社会保障の目的なり役割は、他の政府の政策手段又は民間部門の役割とも競合する場合がある。したがって、社会保障の政策立案・決定に政策評価を徹底することが、一見迂遠な方法ではあるが、社会保障の説得力と透明性を高め、国民の倍額と支持を得る最も有効な方法といえる。

(4) 国民（特に若年層）の関心と理解の喚起

社会保障の抜本的改革への要請は、少子・高齢化の進展や経済・財政状況の悪化の見通しが基礎となっているが、同時に若い世代の間に批判や不満があることも事実である。彼らの社会保障に関するイメージや事実認識には、不正確な点や誤解も見受けられるが、その批判や不満の根源には、自分達に降りかかる重要問題であるにもかかわらず、政策立案・決定の過程に全く参画できないという強い疎外感があると理解すべきであろう。したがって、前述のように、今後、政策決定の過程には、若い世代の参画を保証する仕

組みを是非構想すべきである。

これに関連して、義務教育から高等教育までの一貫した社会保障に関する教育プログラムの整備が必要であるが、実は、有力な国公立大学等においてすら、社会保障に関する体系的なカリキュラムをもつ大学が少なく、これが小中学校や高等学校で社会保障教育が遅れている大きな原因でもある。また、近年、若い世代の情報源が、新聞や書籍からテレビやインターネットという媒体に変化していることを踏まえれば、それに相応しい広報活動方法の転換も望まれる。

第2部 21世紀に向けた社会保障の在り方 - 選択と方向性 -

第1 社会保障の分野・領域

(1) すべての国民の社会保障に向けて

社会保障が老若男女を問わず、すべての国民（正確には国内居住者）にとっての社会保障であることはいうまでもない。それにもかかわらず、社会保障とは高齢者のための制度という通念がかなりゆき渡りつつあり、それが社会保障への現役就労世代の不信感を醸成する背景となっているが、そうした通念の有力な根拠は、我が国の社会保障制度における給付の世代別配分構造にあると考えられる。社会保障給付費全体に占める高齢者関係給付（老齢年金、高齢者医療、高齢者福祉等）の割合は、この四半世紀の間にほぼ倍増し、今日では65%を占めるまでになっているからである。

高齢者には老齢による退職、慢性疾患による入院や要介護等の生活リスクが高いこと、そして、急速な高齢化がこの間進展したことを主として反映したものであるが、原因はそれだけではない。高齢者関係給付の高い割合、逆にいえば、現役就労世代関係給付の低い割合は、育児等は家族に、雇用、住宅対策等は企業にそれぞれその多くを長い間依存してきた結果でもある。しかし、第1部で述べたように、一層の少子・高齢化や企業経営の更なる合理化が予測されるこれからの社会では、家族や企業への依存は減らさなければならない。難しい課題ではあるが、経済・財政の厳しい制約の中では、高齢者の就業の一層の促進、リバース・モーゲージや年金課税の活用などを図りつつ、あわせて育児、職業訓練等の現役就労世代向け給付の充実を進める方向が望ましい。この方向は、社会保障は高齢者のものという固定観念を払拭し、世代間の公平を給付面から改善するものである。

なお、その他にも、社会保障及び関連制度の充実という点で、生活保障の必要度は極めて高いにもかかわらず、意外にも空白ないし手薄となっている領域があるのではないかと、例えば、家計支持者が予期せざる犯罪、災害、交通事故等の被害者となった場合の遺児達に対し、高等教育時における入学金や生活費用を援助する制度を検討する必要がある。さらには、家庭内の暴力や虐待の被害者となりやすい女性や児童の公的な避難施設や相談窓口を更に整備すること、地域NPOとも密接に連携して粘り強くホームレス

の自立支援対策を講じることなども必要であろう。

(2) 就業形態の変化と社会保障

就業や雇用の安定は社会及び生活の最も重要な基盤となるものであり、厳しい経済事情を反映した雇用環境の下でかつてない失業が生じている事態に対し、政府、企業とも高い優先度を置いて対応していかなければならないのはいうまでもないが、これに加え、就業形態を始めとする雇用面の様々な変化に関して、就労の促進を図る社会保障面からの取組の必要性も極めて高くなっている。これらに対しては、以下のような方向で対応すべきである。

第一に、生涯現役社会を実現するためには高齢者の雇用・就業の促進に一層の努力が必要である。これは、労働力減少時代への対応だけでなく、高齢者が現役就労世代とともに社会保障を支える側となることを可能とする意味からも重要であるとともに、就労期から年金生活期へのスムーズな移行を図る面からも重要である。このため、年功的な賃金・処遇制度など高齢者の雇用・就業を困難にしている制度・慣行の思い切った見直しに着手すべきである。また、長期的には年齢による雇用差別禁止の法制化が必要との意見もあり、その内容や効果について関係者間で議論が深められることが望まれる。

第二に、雇用機会均等の時代にあっては、女性を中心に子育てや介護といった課題を抱える人々を多様な就業形態によって本格的に活用していくことが求められる。そのため、就業条件の整備を図るとともに、就業抑制的な効果をもつといわれる現行の税制や社会保障の在り方の検討が急がれる。また、近年においては、パート・派遣・契約社員など、いわゆる非正規雇用の形で働く人々がかなり増加している。これまでの社会保障制度は、正規雇用の念頭につくられてきたため、そうした変化に対応しきれなくなっている。非正規社員への社会保険適用の在り方については、このような時代の変化を踏まえ早急に適切な対応を論じていくことが望まれる。

第三に、従来の賃金・処遇システムに代えて、能力・成果主義的な制度や退職金を給与に含める制度などが一部で導入されつつあるが、これに伴い、年金など社会保障面や税制面でも種々の対応が必要となるものと考えられる。基本的な方向としては、人々のライフスタイルや就業経歴に応じて選択可能な部分のある制度にすることが望まれる。また、能力・成果主義的評価の導入は、就業者の意向を十分踏まえて行われるべきものであることは当然であるが、いずれにしても、このような状況に対応して、就業者の自発的努力による能力開発への支援が重要になると考えられる。

第四に指摘しておきたいことは、新卒でフリーターとして就労する若者が増えていることや、新規就労と考えられる直後に離職するといったいわゆるミスマッチに関するものである。フリーターについては、学卒労働市場の厳しさによる面もあるが、将来の進路、就労に対する明確な意識が欠けていることによる面も大きいと考えられる。次世代のこうした状況は、社会保障ひいては社会の基盤そのものを不安定にする要因となるおそれ

がある。こうした事態を改善するためには、一見迂遠なようではあるが、学校教育の中で、職業や社会保障の専門家が、就業教育を通じた自己適性の発見、社会人としての必要な義務と権利、社会保障の役割や仕組みなどを取り上げ、若者が「自己と社会」とのかかわりに関する十分な理解と意識をもつことができるようにすることが重要である。

(3) 結婚・出産・子育てへのバリアフリー政策

結婚や出産は当事者の自由に委ねられるものであり、出生率の低下を導きやすい晩婚化や未婚化の傾向が進むとしても、そのこと自体に政府は介入すべきではない。ただし、当事者の意思に反して、結婚や出産を妨げている要因が社会的な制度や慣行にあるとすれば、それを是正するバリアフリー政策の責任の一端は政府にある。

バリアフリー政策といえば、通常、公共施設や生活環境にかかわるハード面の改善を意味するが、人々の自発的な選択に障壁となっている社会的仕組みに関するソフト面の改善も重要な意味をもつ。結婚、出産、そして育児については、特に就業との両立を望む子育て世代への支援策を中核として、例えば、保育サービスの多様化と質の向上、育児休業補償の充実、育児費用への所得保障の拡充等に位置づけを与えることが望まれる。

こうした、政府のバリアフリー政策の結果として、出生率の低下を和らげることを期待したいが、結婚、出産、育児へのバリアフリーには、職場における企業の、そして、家庭における男性の積極的な協力が不可欠であることはいうまでもない。また、社会保障の領域ではないが、幼児期からの受験戦争、高等教育費用の重い負担といった学校教育にかかわる不安が出産を抑制しているとの指摘があることにも留意すべきである。

第2 社会保険給付の水準・程度

社会保障は政府の実施する生活保障制度であり、保障する水準は健康で文化的な最低限度を超えるものでなければならないが、実際にはその時々为社会経済の状況に応じて変化し、一義的に特定の水準が決定されるわけではなく、ある程度の幅があると考えらるべきであろう。

給付水準の設定については、従来においては、報酬比例年金や雇用保険において従前の生活水準（賃金水準）の一定割合（いわゆる代替率）をめぐりに行われてきた。さらに内容的にも、賃金再評価制度、物価スライド制度の導入により、給付水準は一段と充実が図られてきた。このような改善の結果、現在の給付水準を維持すべきという考え方があるものの、現在の給付水準をこのまま続けていくのではなく現役世代の負担能力に十分配慮し、負担の面をより重視していくべきという見方が強まっている。

年金のもつ老後所得保障機能を考えると、その機能を損なう給付の在り方は問題であるのは当然だが、これまでよりも負担者側の立場に立ったものであることが重要であり、そのことが制度の持続性を強めることになる。また、国民の自助努力を踏まえた選択に委

ねる範囲をできる限り広くとるべきであるとの観点を重視すれば、このことの重要性は一層強調されてよい。負担の先送りを避けるためには、社会保障給付の課税や相続税の課税強化等を通じ、支払能力や保有資産に恵まれた受給者から財源を調達するという姿勢が重要であろう。

第3 社会保険の被保険者の範囲と財源

(1) 国民皆保険体制の維持

すべての国民に年金保険や医療保険への加入及び拠出を義務づけるという国民皆保険の考え方は、理想的には極めて優れたものである。被保険者の規模が大きくなればなるほど保険事故の発生確率が一定値に収束し安定するため、保険原理の適用が容易になる。国民に加入を義務づける大規模な保険であるから、管理費用の大幅な節減が可能になる。被保険者としても、拠出要件を満たせば保険事故発生の際には受給権が保証され、現物給付には利用時の一部負担はあるものの、資産や所得の大小によって受給権が制限されることはない。保険財政という面でも、短期的な経済変動だけでなく、長期的な産業構造や企業組織の変動にもカバレッジの包括性から安定性を維持することができる。

このように、国民皆保険は優れた仕組みではあるが、それを実現していくには様々な対応が必要である。例えば、医療の皆保険といっても、実際に保険制度そのものが完全に一元化されているわけではない。大きく、雇用者を対象とした保険と非雇用者を対象とした保険に分かれているうえ、それらの中に更に複数の保険者が存在している。また、低所得者や変動所得者の特に多い非雇用者が被保険者の場合には、定められた保険料の拠出そのもの、あるいは、継続的な拠出が難しい者も少なくない。そのため、国民皆保険を堅持しようとするれば、保険料拠出が困難な者への多額の公費負担だけでなく、財政力の弱い者への公費負担も必要となる上、加入・拠出を強制するための行政コストも大きくなる。保険料拠出が難しい被保険者への公費負担は、結局、雇用者所得課税等からの再分配となるが、公費配分の必要性や公平性には雇用者からの批判が強い。

近年、これに加えて、雇用者を対象とする社会保険の拠出分担者であり、労使保険料の源泉徴収・納付義務者でもある事業主から、社会保険料の引上げに対する批判もある。要するに、保険料率の上昇が人件費を押し上げる一要因となり、企業経営の悪化、国際競争力の低下、極端な場合には企業倒産の原因にもなっているという主張である。企業経営の厳しさや人件費の節減努力は理解するが、この主張は納得し難い面がある。標準報酬化された支払給与の一定割合として保険料率は定められているが、納付保険料は事業主負担分も含めて一種の雇用費用と考えられるからである。もっとも、こうした事業主の批判の背後には、社会保険の恩恵は従業員にのみ帰属し、企業は負担するだけという意識があるかもしれないが、これも、例えば定年制度の受け皿となる年金保険、リストラの受け皿となる雇用保険等の存在を考えれば、必ずしも的を射た批判とはいえない。

前述のような、国民皆保険の問題点は、保険料の拠出能力の乏しい者まで被保険者として強制加入させている点にある。そこで、全国共通の保険を組織しつつ、非雇用者のうち一定の所得がある者に限り加入を義務づけるという、アメリカの老齢遺族障害年金保険（OASDI）を範にとった保険組織改革論が一部で主張されている。その基本的な考え方は、拠出能力に欠ける者は公的保険であれ、そもそも保険原理には馴染まない、というものであろうが、主たる政策意図は社会保険への公費負担の節減にあるといわれている。この社会保険の方式に従えば、公的保険への加入が難しい低所得者は、最終的には公的扶助や社会福祉に依存することとなるが、結局、その面での公費の増加は避けられないように思える。

国民皆保険に多くの利点があることを考えれば、これを改善する努力をしつつ維持していくべきである。

（２）国民共通の保険部分の税方式化をめぐる問題

我が国の政界や学界の一部で出ている社会保険改革案は、非雇用者をも共通の被保険者とした社会保険及び類似制度、すなわち基礎年金制度、老人保健制度及び介護保険制度の全部又は一部を、社会保険方式からいわゆる税方式（社会扶助方式）に転換するという考え方である（なお、ここで税方式といっても、社会保険の仕組みは維持しつつ、給付財源の租税負担割合を更に高めるという考え方は、社会保険方式に属するものとする）。これも、拠出能力に欠ける者が少なくない非雇用者は、本来、保険には馴染まないという考え方を共有している。すなわち、非雇用者をも被保険者とするために、かえって社会保険の理念である強制加入の実現が難しくなり、多額の公費負担にもかかわらず、最も問題となる無保険者が生み出されてしまう。無保険者のような社会保障の空白を回避し、一般的な給付を人々に共通に保障するには、社会保険の方式ではなく、社会扶助（公費負担）の方に転換することが必要であり、実際、これらの社会保険には既に多額の公費負担が行われているので、実態的にはむしろ現状の追認である、というものである。確かに、完全に税方式に転換されれば、加入・未加入・納付・未納という問題や公平論・損得論は、租税負担者の特定が困難となるために自然消滅することになるし、拠出等の管理費用も節減できる。

しかし、その一方、税方式化にも多くの問題点がある。税方式となれば、自ら保険料を支払って給付を受けるという社会保険方式の大きなメリットが失われる可能性が強く、事実上、事後救済の所得保障セイフティ・ネットである公的扶助と類似した制度となる。給付水準の設定如何では社会的リスクの事前回避努力の放棄といった深刻な問題を引き起こすおそれがある。また、公費を財源とする以上、厳格な公平配分の原則が求められるため、所得制限が設けられる可能性も否定できない。そうなれば、勤労意欲や資産形成意欲の減退といった別の深刻な問題を引き起こすおそれがあるが、所得制限を課すか否かには政策的選択の余地が無いわけではない。こうしたモラルハザードとともに問題となるのは、消費税率の大幅引上げや福祉目的税化は実際にはそれほど容易では

ないということである。

第4 社会保険の財政方式

(1) 老齢年金保険における世代間扶養と世代自立

賦課方式の評価

年金制度の改革論議の中心は、家族による扶養の社会化ともいえる世代間扶養、すなわち、賦課方式に近い財政方式の見直しにある。年金制度発足の経緯、あるいは、その後の制度整備の過程で、財政方式が賦課方式に接近することは国際的にも共通に見られた現象であるが、賦課方式の成功を支えてきたのは、豊富な現役就労世代を中心とした若い人口構成と長期にわたる着実な経済成長であった。今日、賦課方式の改廃が問われているのは、急速な少子・高齢化の進展と長期的に見た成長率の鈍化、すなわち現役就労世代の保険料負担の大幅な増大によって、まさに、そうした賦課方式の社会経済基盤が大きく揺らぎ、消失しつつあるからにほかならない。我が国の場合は、それだけでなく、将来人口推計の狂いも加わって、年金制度の度重なる改定を招き、本来、長期安定的であるべき年金制度への抜き難い不信感を世代を超えて植え付けてしまったことが、賦課方式への一層厳しい評価の一因となっている。賦課方式から積立方式へという主張の根幹に、人口変動に左右されない長期安定的な年金制度を、という正当で切実な期待があることを理解しなければならない。

ただ、そうした正当で切実な期待があるからこそ、逆説的ではあるが、年金制度の抜本的な改革がむしろ難しいのである。現行の年金制度を前提に生涯の生活設計を行ってきた比較的年配の人々にとっては、年金制度の急激な変化は生活設計の破綻を意味し、しかも、もはや新しい制度に順応する時間的余裕もないからである。そこで、現実に取り得る改革手段はどうしても漸進的な性格とならざるを得ず、今回の年金制度改正で行われたような給付水準の適正化等の措置を引き続き考慮するとともに、年金課税による新たな財源の確保、高齢者雇用の促進による支給開始年齢の在り方の見直し等により、制度の安定性と世代間の公平を強化していくことが求められる。

積立方式の評価

急速な少子・高齢化に左右されない安定的な年金制度の確立を求めるならば、だれしも、積立方式の年金制度を推奨するであろう。世代間扶養の賦課方式を放棄し、世代の自立・自己扶養の積立方式を採用すれば、人口変動の直接的な影響が避けられるからである（ただし、後述のように、経済変動に及ぼす人口変動の間接的な影響は避けられない）。今日、積立方式への転換論が有力になりつつある背景はまさにこの点、世代間の公平と制度の安定性にあるが、このほか、積立方式には、賦課方式と違って、政府に長期貯蓄が形成されるため、長期的には経済成長を促進する効果があるというメリットも強調されている。そして、賦課方式から積立方式への転換についても、過渡期に同じ財政負担が必要であるならば、不透明な漸進的手法ではなく、より透明性

の高い明瞭な制度転換を図るのが望ましいとされている。

このように、積立方式には賦課方式にはない大きなメリットがあるが、積立方式への転換、そして、積立方式そのものにも次のような問題点が指摘されている。賦課方式から積立方式への転換に難しい過渡期処理の問題、いわゆる、現役若年世代の二重負担問題があることはつとに指摘されてきたところである。しかし、この二重負担問題に対しては、賦課方式のような方法であっても現行のような方式では老後の公的年金が不安定となる可能性があるため老後の生活に備えて貯蓄するという同様の問題が生じるとの反論がある。積立方式の問題点は、その方式そのものの性格にあるのではないか。積立方式の年金制度は、人口変動の直接的な影響は受けないが、経済変動の影響は直接受けやすい。いわゆる物価スライドに関しては、利子率の物価変動織り込み効果から、さほどの問題はないとの反論があるが、確定給付年金とした場合に市場運用利子率が運用予定利率を中長期的に割り込むという危険性だけは完全に回避できないであろう。積立方式が安定した年金制度であるためには、安定した長期成長経済が前提になるのであり、そうでなければ、積立方式には確定拠出年金が相応しく、確定給付年金の設計は難しい。長期の生活設計には、確定給付年金である必要があるため、確定拠出年金となる場合にはセイフティ・ネットにはなり難い。

いずれにせよ、少子・高齢化が急速に進行する社会において、年金制度の持続性を確保するには、賦課方式を基本とする場合でも、積立方式の要素を相当程度維持する必要がある。

(2) 高齢者医療の財政

平均的にいえば、生涯医療費総額の6割強は60歳以上になって使うという。また、周知のように、65歳以上の者の一人当たり診療費は65歳未満の者の一人当たり診療費の約5倍に達する。実は、そうした事実そのものがここでの問題ではない。指摘すべきことは、現在の高齢者医療制度が、実際には老齢年金制度と同じように世代間扶養の仕組みに近いことである。医療保険は、本来、年金保険と違って単年度収支均衡を旨とする短期保険であり、賦課方式や積立方式のような長期保険の財政方式は本来意識されていない。しかし、高齢者医療制度の財政の実態は、世代間扶養の賦課方式に近い性格を改め、だからこそ少子・高齢化の進展や長期経済成長の鈍化傾向から、年金制度と同様、制度の不安定性や世代間の不公平が深刻な問題となっているのである。高齢者医療制度を漸進的な改革によってその基本制度を維持すべきという考えもあるが、この際、思い切って改革・再編すべきであり、その際は何よりも、高齢者医療の効率化を徹底することが必要であり、支払方式、一部負担、対象年齢の在り方などを見直すことが不可欠なことを強く指摘しておきたい。

(1) 報酬比例の老齢年金保険

公的年金制度の2階部分、報酬比例年金制度の公私(官民)役割分担の在り方が今後の年金制度改革の一つの焦点になろう。一つの考え方は、現行制度のように、公的年金制度の枠内で、現役時代の生活と連続性をもって老後生活に入っていけるようにするため、確定給付年金を維持しつつ、積立方式の要素を導入して、制度及び年金財政の長期安定性と世代間の公平の改善を図る方向性である。これに対して、定額基礎年金と違い、報酬比例年金は必ずしも政府固有のセイフティ・ネットである必要はないという見解もある。要するに、拠出は報酬比例的でも、給付は報酬中立的という再分配方式であるならば、政府のセイフティ・ネットとしての意味はあるかも知れないが、報酬比例的な給付には資産形成的要素があり、必ずしも政府の責務とはいえないという考え方である。

このような考え方に立てば、報酬比例年金には民間年金保険の参入を認めるべきとの結論になるが、その参入の仕方、政府との役割分担には、大きく、二つの考え方がある。一つは、イギリスのように、公的報酬比例年金保険と民間年金保険(一定の内容以上のものと認められた企業年金や個人年金)との選択を従業員に認め、民間年金保険を選択した従業員は公的年金保険の適用を除外するという方式である。もう一つは、基礎年金の充実を前提に、政府は報酬比例年金から撤退して、それを民間年金保険に委ね、政府は民間年金保険の安定性・継続性を保証する支援措置に専念するという方式である。さらに、基礎年金と報酬比例年金という枠組みを維持しつつも、公的な報酬比例年金の水準は、今後抑制的なものとし、厚生年金基金や民間保険の途を広げていくという考え方である。

しかしながら、公的に行われている部分を民間保険に代替・移行していくことについては、以下のような多くの問題がある。すなわち、公的年金と違って私的年金は、年金受給者の生活保障にとって不可欠なスライドに対応するのが困難であること、企業年金を設けることができない多くの中小企業就労者の所得保障が実際上基礎年金のみとなるおそれがあること、いわゆる過渡的コストである二重の負担の問題等、国民の間で論議を行っていくとしてもなお解決が極めて困難な問題である。

(2) 保険給付としての医療の範囲等

医療保険財政の長期的な悪化傾向の中で、医療費の合理的な抑制をどのように図るかは、医療保険(高齢者医療制度を含む)改革及び医療提供体制改革の最も重要なテーマである。医療保険改革の一つの焦点である、医療保険のカバーすべき範囲をどのように考えるかは、診療時の一部負担(限度あり)がある以上、本来、軽症度から重症度までのすべての疾患を保険対象とすべきだという主張、負担の公平や健康増進努力という観点から、軽症度疾患は保険対象から外すべきだという主張、健康で文化的な生活の営みには、重症度疾患や高度先進医療対象疾患への重点的な保険適用こそ必要だという主張

があり、それぞれの主張には反論がある。財政的理由のみで診療行為を限定するのは問題があるという強い立場が一方にはあるが、保険制度である以上、医学の判断を尊重しつつもそれだけで保険給付の範囲を律することには限界があるといわざるを得ない。何よりも重要なことは、すべての国民が安心して医療を受けられる制度を将来においても維持していくため、医療機関、保険者、患者それぞれが自分の立場や利害得失を超えて、医療制度の維持に努力していくことであり、保険給付をどの範囲までとするかについては、生活習慣病などの自己管理で予防できる疾患に対する保険給付の在り方を見直すことなども含め、早急に国民の合意を形成する努力を続けなければならない。

いずれにしても、公的保険でカバーすべき疾患なり医療なりの範囲を明確にする必要があるが、その際、生命倫理にかかわる高度先進医療の在り方に加えて、終末期医療と患者の選択権・尊厳、インフォームド・コンセントの促進、医療情報・評価の公開、医療過誤の防止体制、第三者監視機関・苦情処理機関の整備、医療提供の規制緩和などを図ることが特に重要となる。また、保険者機能の強化、診療所・病院間と病院相互間の役割分担、診療報酬体系及び支払方法など、多くの問題を併せて議論しなければならない。とりわけ、診療報酬体系と支払方法の見直しは、緊急かつ重大な課題であり、早急に結論を出し実施に移すべきことを強調しておきたい。

第6 個人単位と世帯単位

社会保険では給付・拠出、財政・税制では支出・負担の基本的な単位は個人又は世帯であるが、もう一つ年齢区分による世代の単位もある。実は、社会保障より以前から、所得税や相続税の課税単位の在り方をめぐって個人か世帯かの議論が続けられてきたが、被扶養配偶者の経済的位置づけの相違（家事・育児等の機会費用評価の是非、支払能力の有無）から、万人に納得できるような完全に公平な課税上の取扱いは見出し得なかった。我が国の所得税も相続税も原則は個人単位であるが、実際には配偶者控除や配偶者税額控除という世帯単位の考え方を取り入れている。実際の制度は現実に対応する妥協的なものとなるにしても、常に問題となったのは、租税制度の社会的・経済的な誘導効果であり、それは個人、特に女性の経済的自立を誘導するか否かという議論であった。実態的には、既婚女性の就業率や賃金水準の上昇によって自動的に解消する面が強いものの、社会保障でいえば、国民年金第三号被保険者の拠出、社会保険加入の制限、遺族厚生年金の存在といった世帯単位の考え方が既婚女性の就業意欲を損なっているとの見方が有力であるが、必ずしも見解が一致しているわけではない。ただ、既婚女性の就業率の上昇、離婚率の上昇等の実態、そして、男女共同参画社会の推進等の政策課題を踏まえれば、将来的に、社会保障・税制ともその基本単位の個人へのシフトを明確にすべきであろう。

もう一つ税制で見直しを急ぐべき単位がある。所得税には65歳以上か未満かという年齢区分だけで、老年者控除、公的年金等控除、少額貯蓄・公債等非課税措置のように、課税の取扱いが全く異なってしまう制度があるが、こうした世代という外形標準の課税は公

平負担とは無縁である。今後、社会保障においても、健康状態や所得・資産の状況を加味するなど、年齢区分による一律な制度区分の見直しも検討すべきであろう。

第7 社会保障制度運営の効率化

(1) 制度の効率運営

社会保障の信頼性を維持、強化していく上で、制度の管理運営面を重視し、高い経済性・効率性を確保していく必要性は極めて高い。その意味で、社会保険の負担と給付の基本に根差し、保険料を支払うという当然の義務を国民に再認識してもらうよう、一層の努力をしつつ、保険料の収納率を上げるよう、関係者に格段の取組を求めたい。それに際しては、関係方面との情報交換を進めることや、様々な情報通信技術の発達を採り入れて、各種の情報手段を使った広報を進めること、あらゆる可能な措置を講じるなど、これまで以上の強力な取組を求めたい。また、社会保険の運営管理に当たっては、加入、拠出、給付等に関する記録、検索、照会事務等について、年金番号等を基礎に速やかに全国ネットの情報処理技術システムを導入し、行政コストの節減に努めなければならない。

(2) 国民年金の加入・保険料納付への制度誘因の導入

国民年金の空洞化がいわれて久しいが、問題は保険料の支払い能力はあるにもかかわらず、未加入・保険料未納を続けている第一号被保険者の存在である。本人が国民年金に依存せず、自助努力をする以上、目くじらを立てる理由はないという見方もあるが、いずれ困れば国が救済してくれるという、いわゆるモラルハザードも感じられる。それ以上に、公的年金保険は、政府の組織する強制的な共助互助の仕組みとしてこそ存在理由がある。政府もこうした事態を解消すべく懸命な説得活動を行っているというが、必ずしも実効性は上がっていないようである。そのため、未加入者・保険料未納者の存在が、真面目な加入者・保険料納付者の国民年金への不信感を招くという悪循環に陥りかねない状況になりつつある。

この打開策の一つは、強制徴収の活用を進めることであり、また、加入・保険料納付のメリット、逆に、未加入・未納のデメリットを社会保障関連制度に仕組み、加入・保険料納付への誘因を高めるという方策も検討すべきである。その際、地方分権推進法によって市区町村の国民年金事務が法定受託事務となったので、国民年金事業の安定した管理運営には、今まで以上に地方と国の連携と協力が必要である。

第8 経済社会の国際化に対応した社会保障の国際化

(1) 国際人口移動と社会保障

我が国においては、将来の我が国の人口動向を考えると、将来における国際人口移動の見込みが十分考慮されていない現状であるが、今日までの実態はそうであっても、

今後、生産年齢人口の大幅な減少が確実に進行する過程で、国際人口移動率を考慮しないで済むかどうか極めて疑わしい。というよりも、将来、我が国の経済が着実な成長を続けるとすれば、外国人労働者や永住者が増加すると見込まれる。そうした人々が、雇用、医療、年金等の保障面で不利な状況に陥らないよう、国際国家に相応しい法制面及び政策面での整備を望みたい。

(2) 国際的年金協定の締結の促進

就業者の国際的な移動に伴う年金制度の二重適用(年金保険料の二重負担)又は年金給付受給権の喪失を防止するために、二国間で社会保障協定を締結するのは、一定期間、海外で就業する日本人だけでなく、日本で就業する外国人にも平等な権利を保障するものである。ところが、加入者の資格、給付の支給要件、給付の水準など、公的年金制度の仕組みが国によって異なるため、通算措置等の二国間協定を締結することは必ずしも容易ではない。しかし、今後ますます経済の国際化が進むのは確実であるから、現在、ドイツとイギリスにとどまっている年金協定締結国を、当面は先進諸国に速やかに拡大していくことが望まれる。特に、我が国と就業者の交流が最も盛んなアメリカとの年金協定締結が緊急の課題である。ただ、国際的な年金協定の締結を円滑に進めるには、二国間の協議だけでなく、国連や OECD・ILO での多国間協議を通じたモデル協定案の作成、さらには、公的年金制度の仕組み自体の国際的共通化も視野に入れておく必要がある。例えば、我が国の基礎年金の被保険者期間 25 年以上は国際的に見て長すぎることから、その短縮も検討課題となろう。