



2013.9.19

「持続可能な社会保障」への描けぬ改革の道筋

政策調査部 上席主任研究員 堀江奈保子

8月6日、「社会保障制度改革国民会議」（以下、国民会議）の報告書がとりまとめられた。同報告書では、今後の社会保障制度改革の方向性と少子化、医療、介護、年金の各分野の具体的な改革案が示された。これに基づき、同21日には社会保障制度改革に必要な「法制上の措置」の骨子が閣議決定され、今秋の臨時国会において、社会保障制度改革の全体像およびその進め方を明らかにする法律案が提出される見通しだ。果たして、少子高齢化社会でも持続可能な社会保障制度を構築するための改革は実現できるのだろうか。

「能力別負担」と「全世代型」への転換を打ち出した報告書

国民会議の報告書は、①社会保障制度の持続可能性の向上に向けた更なる財源確保と給付抑制、②高齢期中心の社会保障から全世代対象の社会保障への転換——という2つの「方向性」を明確に打ち出しており、“正しい方向性”が示されたという点では評価できる。

まず、第1の社会保障制度の持続可能性の向上に向けた更なる財源確保と給付抑制に関して、報告書では、既存制度の安定財源の確保と必要な機能強化を図るために、「税や社会保険料の引き上げによる負担増と徹底した給付の重点化・効率化」を求めている。とくに、社会保障関係費に関わる負担の相当部分を将来世代に先送りしている問題を改善するために、社会保障の受給者も含めた「現在の世代」の負担増を求める姿勢を明確にしている。

そのうえで報告書は、負担増に関する方針として、「年齢別」から「負担能力別」の負担へと転換する必要性を指摘している。具体的には、世代内所得格差の大きい高齢者に対して、負担能力に応じた負担を求める考えを示したほか、社会保障・税番号制度（「マイナンバー制度」）を活用して資産も含めた負担能力を評価し、これに応じた負担を求める仕組みへと転換することが必要であるとしている。

第2に、高齢期中心の社会保障から全世代対象の社会保障への転換に関しては、「社会構造の変化に応じた改革」の必要性が指摘されている。現在の社会保障制度は、「若者が多く、高齢者が少ない」という人口構成や、男性の大部分が安定雇用を確保することで現役世代の生活が保障されていた1960～70年代の社会構造を前提に構築されている。しかし、現役世代の縮小と高齢人口の拡大、安定した雇用機会の減少と現役世代の生活不安定化、さらには貧困の拡大など、社会保障の前提となる社会構造は大きく変化している。

これを受けて報告書では、必要な財源を確保したうえで、高齢期中心の社会保障制度ともいえる「1970年代モデル」から、子育て世代や非正規労働者など全世代を対象とした「21世紀(2025年)日本モデル」

への転換を打ち出している。そして、社会保障制度の転換に関わる具体的な方針として、子育て支援の強化、非正規労働者の増加に対応した社会保障制度の改革、社会保障制度における低所得者対策の充実の必要性を指摘する。なかでも、少子化対策については、社会保障制度の持続可能性や経済成長に資する「投資」として位置づけ、これを充実させるとの方向性が報告書のなかで明確にされている。

なお、高齢期中心の社会保障から、全世代対応型の社会保障への転換という方針は、民主党政権下で閣議決定された社会保障・税一体改革でも確認されている。これが今後の社会保障制度改革の基本的方向性を示す国民会議報告書でも再確認されたことになる。

少子化対策は踏込み不足、医療・介護は一步前進

こうした一方で、報告書では、少子化対策、医療・介護、年金の分野ごとに、具体的な「改革案」も挙げられている。報告書で示された各改革案は、概ね「法制上の措置」の骨子に盛り込まれるとともに、医療と介護については具体的な実施時期の目途も示された。以下は、分野別の主要改革案とその評価である。

第1に少子化対策について、報告書では、社会保障制度の基盤を維持するために必要であるとして、「子ども・子育て支援の量的拡充及び質的向上」と「仕事と子育ての両立支援の推進」という2つの観点から必要な措置を実施するとしている。しかし、前者の少子化対策に関する制度改革は、既に昨年の国会で成立した法律で実施が定められた施策が中心となっており、目新しさはほとんどない。これについては、全ての子どもに対する発達保障、就学前教育の充実、子どもの貧困・虐待問題への対応の強化、男性のワーク・ライフ・バランスの実現など、より踏み込んだ形での少子化対策が必要である。

また、後者についても、現役世代の生活安定に関わる雇用政策やセーフティネットの方向性は、ほとんど示されなかった。若年層を中心とした雇用の不安定化や、これによる結婚が難しい人の増加は、未婚化の進行と出生率低下、子どもの貧困拡大の大きな要因である。現在、若年層の雇用安定化やセーフティネットの強化に向けた政策的取り組みが進められているものの、いまだに非正規雇用の拡大に歯止めがかかっておらず、十分な成果を挙げているとは言えない。

こうした状況を踏まえれば、少子化対策の観点からも、国は雇用政策やセーフティネットに関わる政策の方向性を示す必要がある。このほか、子育ての経済的負担の問題に、少子化対策としてどのように関わるべきかを示すことも課題である。とくに教育費に関しては、日本の家計の負担は国際的に重く、子どもを持ち難い要因の一つとなっている。親の雇用・所得環境が不安定化するなかで、この問題は子どもが受ける教育機会の格差をもたらす原因にもなっており、効果的な対策が求められる。

第2の医療・介護分野では、まず医療体制について、効率的で質の高い医療提供体制の構築と、地域包括ケアシステムの構築により地域で必要な医療を確保するために必要な措置を講ずるとしている。実施時期は17年度までを目途に順次とし、必要な法案は14年の通常国会に提出することを目指している。また、医療保険制度に関しても、財政基盤の安定化、保険料負担の公平確保、給付の適正化に向けて必要な措置を実施するとしている。具体的な改革案としては、低所得者の国民健康保険料の引き下げ、70～74歳の医療費の自己負担の引き上げ(1割から2割負担へ)、高額療養費の負担能力に応じた見直し等が盛り込まれた。実施時期は14年度から17年度までを目途に順次とし、法改正が必要な改革については15年の通常国会に法案を提出することを目指すとした。

さらに、介護保険制度については、保険料負担の増大抑制と介護サービスの効率化・重点化に関する改革を実施するとし、具体的な改革案として、要支援者への支援の見直しや、一定以上の所得者の利用者負担の見直し等が挙げられた。実施時期は15年度が目途で、必要な法案は14年の通常国会に提出することを目指すとしている。

医療・介護に関しては、今後GDPの伸び率を上回って医療・介護給付費が増加することが見込まれる。こうしたなか、負担能力に応じた負担を求める改革案や、自己負担の引き上げなど給付総額を抑制する改革案が示されるとともに、具体的な改革スケジュール案が示されたことは評価できる。高齢者の負担増につながる改革は見送られやすいが、改革を先送りすることなく、着実に実行に移すことが求められる。

実施時期を示さなかった年金改革案は再検討を

第3に年金については、①「マクロ経済スライド」(現役人口の減少や平均寿命の伸びに応じて給付水準を抑制する仕組み)に基づく年金給付の額の改定の在り方、②短時間労働者に対する厚生年金の適用範囲の拡大、③高齢期における職業生活の多様性に応じ、一人ひとりの状況を踏まえた年金受給の在り方、④高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し——の4点が報告書のなかで検討項目として示された。デフレ経済下における「マクロ経済スライド」の実施や、高所得者の年金給付の抑制が行われれば、将来世代への負担の先送り解消にもつながるため、評価できる改革案といえる。

しかし、いずれも具体的な改革案の内容や実施時期は明示されておらず、今後の検討結果に基づいて「必要な措置を講ずる」との表記にとどまった。また、これらの給付抑制案は、過去の改革の議論で検討されつつ、実施が見送られており、再び実施が見送られる懸念も払拭できない。今後の検討では、実施に向けた前向きな議論が展開されることを期待したい。

なお、注目されていた支給開始年齢の引き上げは、改革案に盛り込まれることが見送られた。日本の高齢化率は世界的にも高水準であることや、引き上げ決定から実施までには相応の期間が必要となることなどを考えれば、早急に再検討することが求められる。



以上見てきたように、「法制上の措置」の骨子が閣議決定されたことに伴い、医療・介護改革を中心に今後の社会保障制度改革の見通しが明らかになった。しかし、少子高齢化が進行する社会で、持続可能な社会保障制度を構築するには、今回示された改革案が実施されたとしても十分とは言い難い。

急速な高齢化に伴い、年金、医療、介護を中心とした社会保障給付費は12年度の109.5兆円(予算ベース)から、25年度には150兆円まで増加することが見込まれている。「給付は高齢世代中心、負担は現役世代が中心」の社会保障制度は、少子高齢化が進行する社会では社会保障財政が逼迫するため、「給付の重点化・効率化」と「負担能力に応じた負担」という2つの観点から、もう一段踏込んだ改革の推進が不可避である。これは、「給付減・負担増」という国民には痛みを伴う改革になることから、実施は容易ではない。しかし、改革が遅れば、それは将来世代への負担の先送りになるばかりでなく、社会保障制度の持続可能性にも懸念が生じることになる。政府には、今回示された改革案の着実な実行と、中長期的に安定した社会保障制度を構築するための更なる改革へ向けた検討の早期着手を求めたい。(了)

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。