

# 社会保障制度調査会中間とりまとめ

## ～ 立憲ビジョンのバージョンアップに向けて ～

2019年12月5日

立憲民主党社会保障制度調査会

### 一 議論の背景

少子高齢化が急速に進み、働き方や家族の在り方も大きく変化する日本社会において将来設計の大胆な見直しが迫られている。これまで当たり前とされて来た「働くことを中心とする福祉社会」の前提が大きく揺るがされている今、働き方そのものの安心を取り戻すと同時に、社会を根底から下支えする社会保障制度（年金・医療・介護等）の見直し論議が必須である。

社会保障制度の持続可能性の回復、そして土台となるべき社会への信頼と安定、暮らしの安心感を取り戻すため、社会保障全般に渡る給付と負担の在り方について長期的な観点から課題を整理し、幅広く検討を行う。

### 二 基本姿勢

私たちは理想とすべきサービスがいかなるものかとの発想に立ち、必要な社会保障給付が必要に応じて的確に届く社会を目指す。また一人ひとりの持ち味が十分に活かされ、安心と活力が両立する社会の土壌を育む。そのための社会保障改革論議に当たっては、以下の立場を堅持する。

- (1) 社会保障負担の逆進性が強く影響する中低所得者対策を重視し、所得再分配の機能を強化する。
- (2) 規制緩和、経済成長、財政健全化等一部の立場に偏った議論には与しない。
- (3) 政府の2000万円報告書に象徴される不誠実な姿勢とは一線を画し、国民とともに現実を直視して課題の検討を進める。

その上で、今後格差拡大や格差の固定化を招かない社会の実現、制度の具体的な将来像、国民負担率を含めた全体のグランドデザイン等について議論を進める。

### 三 今後の目指すべき方向性

#### 1 立憲ビジョン「老後の安心」の具体化と関連施策

##### (1) 日本社会における老後の暮らしの実態把握

日本社会における高齢者の生活実態等については、その詳細把握が不十分であり、必要な実態調査を行い、まずは正確な状況把握に努めることが必要である。所得や資産の状況、地域間格差、世代内格差等の実態について調査手法を確立することが求められる。 ※ 参照：子どもの貧困率調査等

##### (2) 老後の課題の具体的指標の設定と改善目標

高齢者の生活実態を詳細に把握した上で、何を政策ターゲットとして目標に置くべきかについても議論が必要である。同時に現在様々な社会保障制度の前提となっているいわゆるモデル世帯について、近年における単身高齢世帯（特に女性も含めて）の増加など、必ずしもこれが一般的・普遍的なものとは言えない時代を迎えていることを踏まえた対応が必要である。

例えば、「(個々の) 高齢者の貧困率」を指標として作成し用いる、あるいはジニ係数などの格差指数等を参照するなどした上で、具体的な改善目標を定めるべきである。

##### (3) 老後の安心を支える具体策

###### ① 年金の生活保障機能の強化

###### (a) 厚生年金の適用拡大

パート労働者への厚生年金の適用拡大をさらに進め、老後の生活保障を充実する。企業規模、労働時間、賃金水準の3つの要件を緩和し、将来的には全ての被雇用者が厚生年金の適用を受けられる環境を目指す。その際中小企業の負担に配慮する観点から、企業規模等に応じて十分な経過措置を設けるとともに、保険料負担について公的支援を検討する。

同時に第三号被保険者制度の問題についても、制度的公平や働き方に与える影響等を勘案しつつ見直し論議を進める。

(b) 基礎年金へのマクロ経済スライド

同時にマクロ経済スライドによる年金支給抑制は、基礎年金ほど長期にわたり、その影響は計り知れない。従って、財源等の議論が必要であるが、今後基礎年金へのマクロ経済スライドの適用により、給付が実質的に3割削減されるとの見通しに対し、その影響をいかに抑えるかが重要である。

(c) 生活保護制度との連関・連続

近年増加傾向にある生活保護世帯の多くが65歳以上の高齢者であるという現実がある。それでも生活保護制度全体の捕捉率は2割前後と言われており、今後は支給要件の見直し等、憲法に言う「国民の健康で文化的な最低限度の生活」の保障という観点からの議論が必要である。

また64歳以前に適用される生活保護制度と、65歳以降に想定される年金の最低保障機能の強化とは、その関連性や連続性を意識した制度設計が求められる。

例えば資力調査について、生活保護制度では近親者への扶養意向調査等も含めた厳しい調査が前提となるが、今後検討すべき年金の最低保障機能の強化に関しては、本人のみを対象とした簡易な資産調査を前提とする諸外国の年金クレジットのような制度を設けることが考えられる。

これには既に実現している低年金者への福祉給付金の運用改善や、介護保険の補足給付における簡易な資産調査等が参考となる。

(d) 総合合算制度等の導入

超高齢化社会において、増大し続ける医療費や介護の自己負担等は重層的に老後の生活を圧迫し、不安を増大させている。こうした社会保障に係る複合的な自己負担に、この際トータルとしての上限を設けるべきである（総合合算制度の導入）。現行制度でも医療・介護に係る自己負担に合算での上限制度が設けられており、これらの制度を参照しつつ、さらなる拡充を図る。同時に消費税の逆進性対策としての給付付税額控除の導入を検討する。

(e) 社会保険料負担の在り方

そもそも逆進性が強いと言われている社会保険料負担の在り方についても見直しを進め、標準報酬月額の上限制の問題等、能力に応じた公平な社会保険料負担の実現を目指す。

(f) その他

給付面においても住宅手当の創設など、生活の安心のための取り組みを進める。

② 高額所得高齢者への社会保障の在り方

社会保障の機能強化をする一方で、到来する超高齢化社会においては、生涯現役型の社会にあって、高齢者の就労も進んで行くと思われる。今後、所得の高い高齢者に対し、どのような給付を行い、どのような負担を求めるべきか、以下の諸点等について、丁寧かつ真摯な議論が求められる。

(a) クローバック

例えば、現在、基礎年金は収入の多寡にかかわらず、例外なく全額支給されている。しかし今後長期的には、現役世代の収入水準を参照しつつ、一定以上の所得のある高齢者には、基礎年金の一部、特に税財源を原資とする部分の支給制限を検討することが考えられる（クローバック）。

(b) 在職老齢年金

現在、厚生年金の支給を制限する在職老齢年金制度については、考慮所得の範囲が給与所得に限定されている。真に公平な制度とするためには、長期的には事業所得、不動産所得、金融所得等を含めた総合的な収入状況を反映するものへと、改革を行っていくことが考えられる。

(c) 資産の取り扱い

さらに今後保有資産の状況等についても、一定の収入フローがあるものとみならず諸外国の制度等を参照し、社会保障給付の支給制限を検討することが考えられる。全体として、真に求められる給付を、ニーズに応じて過不足なく支給する、持続可能かつ安心と公平を両立する新たな仕組みの構築が重要である。

③ 社会保障施策にかかわる財源確保等の問題

能力に応じた応分の負担と、必要に応じた安心の給付の実現に向けて個々の制度改革を図りつつ、全体として財源確保に向けた国民負担の議論を進めなければならない。所得再分配機能の強化と安心社会の構築に向けては、社会保障改革と税制改革が車の両輪となる。

所得税の累進構造や累進税率の見直し、金融所得に対する総合課税の検討、さらに相続税、法人税等、特に格差の固定化や格差が世代を超えて連鎖することを防ぐ公平な社会に向けた税制改革が重要である。

同時に、国民負担の議論に当たっては、現在伸び続けている防衛費や私物化されている公的行事など、税の使途について、かつてない国民の厳しい視線が注がれていることを踏まえ、私たちは大切な税源を確実に社会保障給付に充て、国民生活の安心を実現する。

#### ④ 医療・介護分野における制度改革

政府においては高齢者や患者、介護従事者等の実態を踏まえない、財政面偏重の議論が行われている。私たちは年金・医療・介護等、社会の安心を支える社会保障制度を、財政面からのみ、安易に切り捨てや切り下げの議論を進めることは、却って不安を増大させ、症状を悪化させ、介護離職の増大等、社会を疲弊させるものと考えている。

従って後期高齢者医療制度の自己負担の原則2割への引き上げ及び対象拡大、介護保険における要介護度1、2の介護保険給付（生活援助・通所サービス等）からの除外、介護保険における自己負担の原則2割への引き上げ及び対象拡大等については、症状や事態の悪化につながるおそれがないこと、これにより却って医療・介護保険財政を悪化させるおそれがないこと、等の確証が得られない限り認められない。

また今後はこれまで以上に、介護予防（寝たきりに陥ることを防ぐ取組）や予防医療に力を入れることを通して、健康寿命の伸長、また結果として、医療・介護保険財政に対してもプラスの作用を及ぼすような取り組みを進める。

## 2 人生前半の社会保障政策の課題

少ない高齢者と多い現役世代という1960年代に、様々な社会保障制度の原型が形づくられてきた。その後、人口動態や平均寿命等の状況が大きく変化したにも関わらず、抜本改革は常に先送りされ、その場しのぎの継ぎ接ぎが繰り返されて来た。結果として現在も社会保障給付のほとんどは高齢者向けであり、現役世代の暮らしや子育て等に対する配慮が極めて手薄な状況は放置されたままである。

政府が標榜する全世代型社会保障改革も、この文脈の上に立つものと思われるが、既に遅きに失している上に、相変わらずの看板倒れ、見掛け倒し、小手先のものとの感想を禁じ得ない。

バブル崩壊後に社会に出たことで、正規社員としての就業機会に十分恵まれなかった、いわゆる「ロスジェネ世代（就職氷河期世代）」を始めとして、不安定かつ低賃金の就業に甘んじざるを得なかった方々への、安定的な就労支援を十分に行う。改めて雇用契約は直接・無期限の正規雇用が原則であることを再確認するとともに、その促進のための職業訓練、職業紹介、採用差別の禁止・撤廃、企業への雇用助成などを大胆かつ積極的に行っていく。

さらに現役世代の困窮が世代を超えて連鎖し、格差が固定化することを避けるため、適正な国民負担を議論しつつ、就労支援に加えて、子育て、教育、住宅等、人生前半の社会保障（特にひとり親家庭への対策強化を含め）を抜本的に拡充強化する。変化の激しい時代にあっては、リスクを単に自己責任に帰すのでは不十分であり、リスクを社会化し、みんなで支え合い、分かち合う「お互いさまに支え合う社会」を理想像として掲げる。

同時にここで述べきれなかった出産、子育て、教育、虐待、引きこもり、自殺対策、障がい者施策、最低賃金制度、外国人施策等、様々な政策課題や社会的問題に連続的・包括的に取り組むため、該当する党内各PT、WT等と密接に連携しつつ、体系化した取り組みを行う。