

---

## 【特集】 社会保障・税一体改革後の 医療・年金・子育て支援政策

---

特集にあたって

中澤 秀一・畠中 亨

---

本特集「社会保障・税一体改革後の医療・年金・子育て支援政策」は、社会保障・税一体改革の、とくに三分野（医療・年金・子ども子育て）について、改革内容の分析・評価を行い、今後の課題を明確化することを目的とする。それにあたって本稿では、社会保障・税一体改革についての執筆者の共通認識を明らかにしておきたい。

まずは、社会保障・税一体改革について確認しておこう。本特集で取り上げる社会保障・税一体改革とは、社会保障の充実と安定財源確保の同時達成を目指す、民主党政権下より始まった一連の社会保障と税制の改革のことを指す。一連の改革は、2012年に子ども子育て支援関連法、年金制度関連法などと共に、消費税率等の引き上げを定めた税制抜本改革法成立に始まり、2013年には社会保障改革プログラム法案が成立し、主に医療制度、介護保険制度に関する改革の具体的方針が決定した。さらに、2015年1月には社会保障制度改革推進本部において「医療保険制度改革骨子」が決定され、改革の着地点がほぼ定まった状況にある。以下、改革が行われた背景からみていこう。

### 社会保障・税一体改革の背景

一連の改革は、2011年6月に政府・与党社会保障改革検討本部が決定した「社会保障・税一体改革成案」（以下、成案）に始まる。成案における社会保障に対する基本的な考え方とは、以下のようなものであった。「国民皆年金・国民皆保険」体制が整えられた1960年代と現在の社会経済情勢を比較すると、①非正規雇用の増加等の雇用基盤の変化、②地域・家族のセーフティネット機能の減退、③人口、とりわけ現役世代の顕著な減少、④高齢化に伴う社会保障に関わる費用の急速な増大、⑤経済の低迷、デフレの長期化等厳しい経済・財政状況、⑥企業のセーフティネット機能の減退、などの大きな変化にさらされている。こうした認識のもとに、「国民の自立を支え、安心して生活ができる社会基盤を整備するという社会保障の原点に立ち返り、その本源的機能の復元と強化を図っていくことが求められている」としている。成案のとりまとめ以降、厚労省および社会保障審議会各分会で改革メニューの具体化に向けた制度設計に関する議論が開始され、当時の与党民主党内でもこれらの議論と並行して検討が進められた。

その後、成案を具体化した素案のとりまとめを経て、2012年2月に「社会保障・税一体改革大綱」（以下、大綱）が閣議決定される。大綱は、社会経済情勢の変化に対し、社会保障制度の持続可能性の確保と機能強化を図る必要があるとし、目指すべき社会保障として「より受益感覚が得られ、納得感のある社会保障」や「『全世代対応型』へ転換し、就学前・学齢期、若年層から高齢期まで

を通じて、一貫した支援」を謳っている。具体的には、社会保障改革の方向性として、①未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、②医療・介護サービス保障の強化、社会保険制度のセーフティネット機能の強化、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、④多様な働き方を支える社会保障制度（年金・医療）へ、⑤全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、⑥社会保障制度の安定財源確保などが掲げられた。

### 変化した社会保障・税一体改革

大綱に基づき、先に挙げた一連の改革関連法案が国会に提出されたが、審議の進め方をめぐり与野党が対立し、審議入りが遅れた。国会の会期末が迫るなか、法案の採決をめぐり、民主・自民・公明三党は2012年6月の幹事長会談で法案の修正協議を進めることで合意し、社会保障・税の一体改革に関する実務者協議を開始した。この実務者協議では、社会保障に関しては、低所得者等に対する年金加算を「福祉的な給付措置」として新たな法案を提出すること、短時間労働者の社会保険適用拡大の範囲縮小、高所得者の年金調整の撤回等を図るとともに、社会保障制度改革について国民的な議論を行うための社会保障制度改革国民会議を設置することなどを内容とする社会保障制度改革推進法（以下、改革推進法）案を新たに提出すること等で合意した（いわゆる、三党合意）。この三党合意に基づき、一連の改革関連法案が修正を経て成立する。

改革推進法は、「社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること」を改革の基本としている。社会保障改革の具体的な方針には、それ以前との明らかな変化が確認できる。

注目すべき変化の1点目は、社会保障改革の対象範囲の変化である。社会保障改革の基本方針として改革推進法に記されているのは、公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度、少子化対策の四分野のみである。大綱に示された6つの改革の方針は、生活保護制度や非正規労働者の処遇改善を意図した労働法の改正も視野に入れたものであったが、それらは社会保障改革の文脈から除外されることとなった。

このことは、民主党に代わって改革の主導権を握った自民・公明連立政権のもとで進められた社会保障制度改革国民会議が、2013年8月にとりまとめた社会保障制度改革国民会議報告書（以下、報告書）でも継承されている。報告書は社会保障制度を、高度経済成長期に確立された「1970年代モデル」から、超高齢化の進行、家族・地域の変容、非正規労働者の増加などに対応した「21世紀（2025年）日本モデル」へと転換することを提案している。それは年齢によらず全ての世代を給付やサービスの対象とするとともに、負担能力に応じた負担を求め、全ての世代が支え合う仕組みを構築する「全世代型の社会保障」であるとしている。この構想は、大綱のそれに近いものである。その一方で、個別分野の具体的な改革についての提案は、年金、医療・介護、少子化対策の四分野に関するものに限られ、社会保障制度改革推進法の基本的な考え方を踏襲していると言える<sup>(1)</sup>。社会保障改革の対象範囲が四分野に絞り込まれたのは、2013年12月に成立した社会保障改革

(1) 詳細は、個別論文を参照していただきたいが、諸論文で取り上げた三分野以外の介護について触れておく。介

プログラム法でいっそう顕著となり、大綱の工程表では存在した「就労促進、ディーセント・ワーク」「貧困・格差」「障害者施策」が抜け落ちて、年金、医療・介護、少子化対策の四分野に限定して改革の計画が示されるようになる。

変化の2点目は、社会保障改革の方向性の変化である。改革推進法第二条では、社会保障制度改革に対する基本的な考え方が示されている。第一項ではまず、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援」するとしている。この条文について報告書では、「日本の社会保障は、『自助を基本としつつ、自助の共同化としての共助（＝社会保険制度）が自助を支え、自助・共助で対応できない場合に公的扶助等の公助が補完する仕組み』が基本」と、解説している。第三項でも「年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本」と明言されているように、「社会保険中心主義への回帰」とも言える方針が明確に見て取れるのである。

社会保険制度は、保険料を負担できない、あるいは負担能力の低い低所得者・不安定就業層が制度から漏れることによって所得の再分配機能が働かない、あるいは保険料負担によってかえって格差を広げてしまう“逆再分配”の問題がしばしば指摘される。しかし、改革推進法や報告書は、低所得者・不安定就業層に対しても、あくまで社会保険を適用することを重要視する。

さらにもう1点、大綱で「未来への投資（子ども・子育て支援）の強化」とされていたものが、「少子化対策」と置き換えられた点も見過ごすことはできないだろう。ここで見られるのは、子ども・子育て支援の目的から、社会保障を支えるための手段への変化である。改革推進法では「社会保障制度を持続させていくためには、社会保障制度の基盤を維持するための少子化対策を総合的かつ着実に実施していく必要がある」とし、待機児童問題解消に即効性のある施策等を推進するとしている。また報告書で、「女性の活躍は成長戦略の中核であり、若い世代のニーズをかなえ、社会保障の持続性を守るためにも、M字カーブの解消、子育て期も含めて人生の各ステージで女性が活躍できる社会づくり・環境整備、ワーク・ライフ・バランスの確保が急務である」としているように、女性の仕事と子育ての両立支援は、経済成長と社会保障の担い手増加という目的のための手段として論じられている。女性の就業率向上を目指す政策は、非正規労働者の社会保険適用拡大と連動しているという点にも着目すべきである。

### 本特集における論点

以上のような社会保障・税一体改革についての認識を共有したうえで、各執筆者が現在進行中の社会保障四分野の改革の評価および政策課題の明確化を行っている。なお、今回は介護、障害分野について執筆を依頼することが叶わなかったが、これらの分野については、改めて別の機会に論じた。

特に、低所得者・不安定就業層への社会保険加入拡大と、社会保険制度内における格差縮小を主

---

護保険制度改革については、①一定以上の所得のある利用者の自己負担の引上げ、③特別養護老人ホームの利用者の中重度者への重点化、③デイサービスを重度化予防に効果のある給付への重点化、④低所得者の一号保険料軽減措置の拡充等を提案している。介護納付金を総報酬割とすることについては、後期高齢者支援金の状況も踏まえた検討を求めている。

眼とした社会保障・税一体改革の是非および実効性についてわれわれは問いたい。果たして、社会保険の補強のみで、格差・貧困対策は事足りるのだろうか。さらに社会保障の持続可能性を確保する手段として位置付けられた、少子化対策の内実についても改めて精査する必要がある。そうした中で、社会手当・社会サービスなどの普遍的な制度との接合点も見出されるだろう。

本特集が、今後の社会保障のあり方を考える材料になることを期待したい。

(なかざわ・しゅういち 静岡県立大学短期大学部社会福祉学科准教授)

(はたなか・とおる 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員)

## 法政大学大原社会問題研究所 ワーキング・ペーパー（旧調査研究報告）のご案内

ワーキング・ペーパーは、教育研究機関からのお申し込みに限り、無料で配布しております。個人・一般の方には実費で頒布しています。入手ご希望の方・機関はご連絡ください。

No.	タイトル	発行年月
54	<b>最新刊</b> 持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.5—岡山県の産業政策と介護、倉敷市の地域医療調査報告— (500円)	2015年 8月
53	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.4—倉敷市政と繊維産業調査および環境再生・まちづくり調査報告— (500円)	2015年 3月
52	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.3—倉敷地域調査および桐生繊維産業調査報告— (500円)	2014年 4月
51	棚橋小虎日記（昭和十八年）(500円)	2014年 1月
50	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.2—繊維産業調査および公害病認定患者等調査報告— (500円)	2013年 4月
49	電産中国関係資料 (300円)	2013年 3月
48	協調会の企業調査資料 (300円)	2012年 4月

法政大学大原社会問題研究所 〒194-0298 東京都町田市相原町 4342  
tel:042-783-2305 fax:042-783-2311 e-mail oharains@adm.hosei.ac.jp