

② 介護

老人福祉と老人医療に分かれている高齢者の介護に関する制度を再編成し、高齢者の介護を社会全体で支える仕組みとして構築。

- 40歳以上の国民が保険料を拠出し、サービスを受給（64歳以下の者は限定あり）する社会保険方式。
- 給付を受けるためには要介護認定が必要。在宅サービスについては、認定を受けた要介護度に応じて給付上限を設定。
- 利用者はサービス事業者を自由に選択して、契約に基づいてサービスを受給（福祉系サービスの場合、従来は措置制度）。
受給時に保険から支払われる費用の価格は、介護報酬で設定。
 - ・ 施設サービス 特別養護老人ホーム、老人保健施設、療養型病床群
 - ・ 在宅サービス 訪問介護、訪問看護等（事業主体の規制なし）
- 「ゴールドプラン21」に基づき、介護サービスの供給量の確保や質の向上といった基盤整備を推進。
 - * 「ゴールドプラン21」
 - ・ 高齢者保健福祉施策の総合的なプラン。
（平成12年度～平成16年度）
 - ・ 介護サービスの基盤の整備とともに、介護予防・生活支援対策等を車の両輪として実施。
- 介護費用の財源は、保険料、公費負担、利用者負担。
〈保険料〉
 - ・ 総給付費の1/2が保険料。第1号保険料（65歳以上）と第2号保険料（40歳～64歳）の比は、それぞれの被保険者数の人数比で按分

- ・ 第1号保険料（65歳以上）
 - * 市町村ごとに、サービス水準に応じて、所得段階別に設定
 - * 1人当たり約2,900円（2000年度から2002年度までの全国平均基準月額）

なお、介護保険の円滑実施のため、2000年度前半は保険料を徴収せず、その後1年間は1／2に軽減。
- ・ 第2号保険料（40～64歳）
 - * 政府管掌健康保険：保険料率0.95%（労使折半）
 - * 組管掌健康保険（全組合平均）：保険料率0.88%（原則労使折半）（1999年度予算ベース）
 - * 国民健康保険：世帯毎に応益割（定額）と応能割（負担能力に応じて）を賦課

〈公費負担〉

- ・ 国庫負担1／4、地方負担1／4
- ・ 医療保険者の介護納付金に関する公費負担
 - * 政府管掌健康保険：介護納付金の16.4%
 - * 国民健康保険（市町村）：介護納付金の5割

〈利用者負担〉

- ・ 定率1割（高額介護サービス費制度による負担の上限あり）
- ・ 食事については、別途定額負担

③ 障害者福祉

○ 障害のある者もない者も同様に家庭や地域で通常の生活ができるようにする社会づくり（ノーマライゼーション）の理念に基づき、療護施設や授産施設などの施設施策と訪問介護などの在宅施策を車の両輪として、総合的な福祉施策を実施。

* 障害者総数 576万人（推計）

（うち、身体障害児・者318万人、知的障害児・者41万人、精神障害者217万人）

○ 「障害者プラン」に基づき、グループホームや福祉ホームなどの施設整備、ホームヘルパーなどの在宅福祉施策の整備などを推進。

* 「障害者プラン」

・ 障害者の自立と社会参加を進めるための障害者施策の重点実施計画。（平成8年度～平成14年度）

・ 平成7年に政府の障害者対策推進本部で決定し、保健福祉、就労・雇用、教育、バリアフリーなど関係省庁の施策を横断的に盛り込み。

(3) 少子化対策

○ 少子化が急速に進行。

- ・ 未婚化、晩婚化による有配偶率の低下が原因。なお、夫婦の平均出生児数は1970年代以降概ね一定(2.2)。
- ・ 20歳代後半の女性の未婚率は、この10年間に3割から5割に上昇。
- ・ 平均初婚年齢は、1972年の夫26.7歳、妻24.2歳から一貫して上昇を続け、1998年には、夫28.6歳、妻26.7歳。

○ 少子化対策推進基本方針や新エンゼルプランに沿った総合的な対策を進めるとともに、少子化への対応を推進する国民会議などを通じて、社会全体での取り組みを推進。

- ・ 少子化対策推進基本方針：家庭や子育てに夢を持てる環境を整備するため、固定的な性別役割分業の是正、雇用、保育、教育、住宅等の6項目にわたる総合的な対策を定める。
- ・ 新エンゼルプラン：関係6大臣で合意した重点的に取り組むべき少子化対策の具体的実施計画。平成16年度における目標を定め、雇用、保育、教育、住宅などの分野における環境整備を推進。

○ 児童手当

* 児童手当制度の概要

制度の目的：児童養育家庭の生活の安定に寄与するとともに次代の社会を担う児童の健全育成及び資質の向上に資する。

支給対象	0歳～3歳未満		
手当額	第1子	月額	5,000円
	第2子	月額	5,000円
	第3子以降	月額	10,000円
所得制限	432.5万円未満 夫婦2人の給与ベース (ただし、サラリーマンは670.0万円未満)		
給付費	約1,780億円	事業主拠出金	約1,200億円
		国庫	約330億円
		地方	約250億円

* 児童手当制度改正案

支給対象	0歳～3歳未満	→義務教育就学前まで (6歳到達後最初の年度末まで)
手当額	現行どおり	
所得制限	現行どおり	
費用負担	0歳～3歳未満	→現行どおり
	3歳～義務教育就学前	→国 2/3 地方 1/3 (公務員は全額所属庁)

5 社会保障の財源について

1 社会保険方式と税方式

〔基本的な考え方〕

①社会保険方式は、自助の精神に基づく仕組み。

- 社会保険方式は、「個人が保険料を出し合って支え合う」というのが原則。
- 制度の根底には、自立・自助を基本とする個人観があり、そのような個人が保険料を拠出して相互扶助を行うこととした、いわば、「自助を共同化した」方式。
- したがって、「拠出なくして給付はない」し、また、「拠出に応じて給付がなされる」という考え方が原則であり、「給付と負担が連動」する制度となる。

②税方式の前提は、「国の責任」、「国家保障」

- 例えば、「65歳以上になれば、全額国の税金による給付を出す」という制度は、自立・自助を基本とする社会の在り方と整合性がとれるか。
- 2050年には、国民の3人に1人が65歳以上となる超高齢社会で、このような制度が維持可能か。

〔両者の性格〕

①社会保険方式は、あらかじめリスクに備えるという 予防的性格。

- 我が国の国民1人当たりの生涯医療費は平均2, 200万円となっているが、個人の貯蓄のみにより備えることは、高額な医療にかかる可能性も考えれば、極めて困難。
- また、現在の厚生年金では、代表的な夫婦世帯の給付額は5, 000万円程度。
- このような疾病、介護、老後のリスクに対応するため、あらかじめ必要な費用を見込み、これを保険料によって賄う社会保険方式を採用。（サーカスの空中ブランコの例でいえば、「落ちないようにするためのセーフティ・ネット」。）

②税方式は、生活保護にみられるように、結果としての 救済となり、事後的性格。

- 現在、すべてを税で賄っている所得保障としては生活保護があるが、資産、所得など厳しい資力調査（ミーンズテスト）の後、保護費を支給。
 - ※ 生活保護受給者数は約100万人で、全人口の約0.8%。
（1999年9月）
- このような生活保護の役割は、サーカスの空中ブランコの例でいえば、「落ちた人のためのセーフティ・ネット」。国民に十分な安心感は与えられない。

2 社会保障の歩み

社会保障制度は、「救貧」＝「生活保護」から始まり、国民一般を対象とする「防貧」＝「社会保険」に発展するのが先進国共通の歩み。

- 終戦直後は、生活保護制度により、生活困窮者に対し最低限度の生活を保障する、税財源による「救貧」施策が中心。
- 1961年の「国民皆保険・皆年金」以降、公的年金、医療保険などの社会保険により、広く国民に所得やサービスを保障し、老齢や疾病等により貧困に陥ることを防止する「防貧」施策が中心。
- この結果、経済成長よりも3倍大きい社会保障制度の拡大が実現でき、本格的な福祉の充実が図られてきた。

3 国際比較

主要国でも年金、医療とも社会保険方式で運営する国が一般的。

- 個人の「自立・自助」や「自己責任」に大きな価値を置くアメリカでも、社会保険方式による社会保障制度（老齢年金や高齢者の医療費保障（メディケア））がある。
- イギリスでは、医療は税による国民保健サービスとなっているが、戦後の労働党内閣の際、当時の社会主義的風潮の下で病院国営化政策とともに制度化。年金については社会保険方式。
- その他ドイツ、フランス等の主要国でも社会保険方式を採用。

4 給付と負担の関係

① 社会保険方式は、給付と負担が連動する仕組みであり、制度内部に財政的な節度が守られるメカニズムがビルト・イン。

- 社会保障は国民のニーズに応じた給付を保障すべきものであり、それに必要な財源を確保するため、保険料が設定される
- 保険者には、その財政責任の下で効率化のインセンティブが働くことから、保険者の努力により、給付の適正化が行われる。
- 社会保険方式においては、給付がその負担に基づく権利として確定されており、国民に強い安心感を与えることができる。

② 税方式では、給付と負担の連動はなく、給付増大の圧力が高まるか、他の用途との競合により、財源の範囲内で給付が削減されるおそれがある。

- 税方式では、給付と負担の連動がないため、給付の引上げ圧力が強まり、結果として、必要以上に給付が増大するおそれがある。
- 逆に、財源の確保ができない場合、給付対象者を所得や資産により制限したり、給付の水準を切り下げたりするおそれがある。
- 年金で税方式を採用しているオーストラリア、カナダでは所得制限が設けられている。（オーストラリアでは、高齢者全体で年金受給者の占める割合は7割）

- 税方式では、負担に1対1で対応した給付ではないため、給付の権利性が弱く、国民に与える安心感は弱い。

(参考) 基礎年金、老人医療、介護保険の三経費の給付費

(厚生省推計)

(2000年度予算ベース)	(2010年度)	(2025年度)
27兆円	→ 55兆円	→ 107兆円

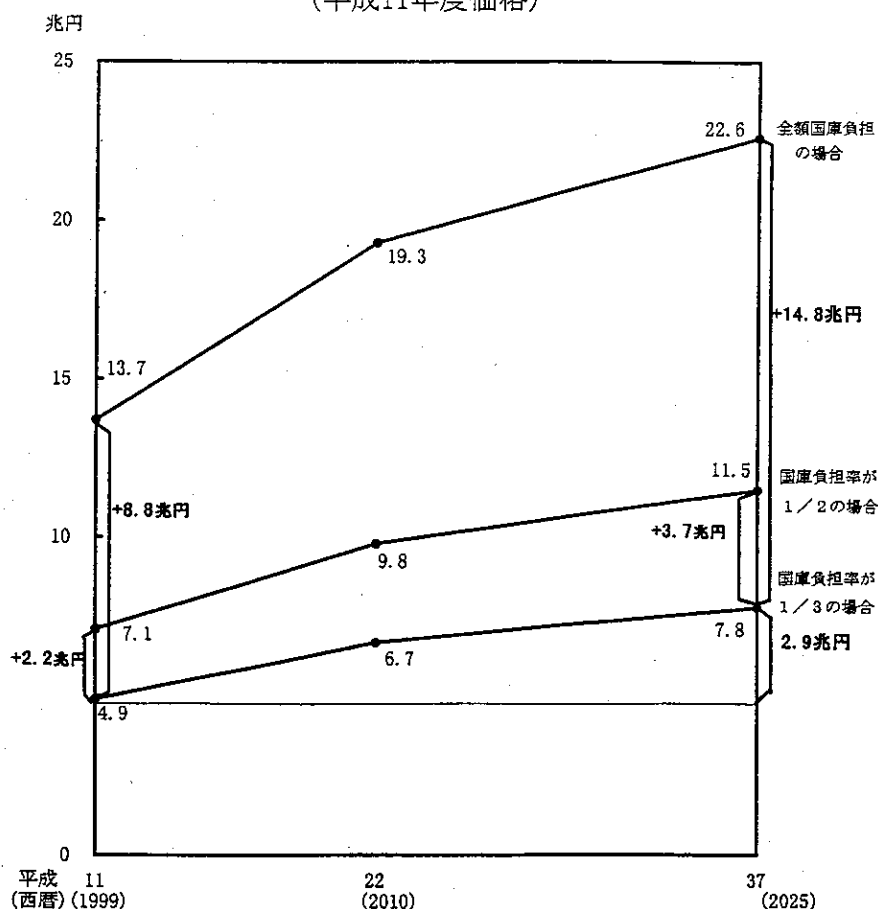
5 基礎年金について

(1) 制度の仕組み

- 我が国の公的年金制度は、被用者に対する所得比例年金である厚生年金制度として発足（諸外国と共通）。
- 昭和36年（1961年）に国民年金が発足。
 - ・ 自営業者の所得把握が困難なため、均一保険料・定額給付方式を採用
- 現行の基礎年金は、40年間保険料を納めると、夫婦2人で月額134,000円。
- ただし、所得が低い場合、申請による免除制度があり、免除期間は国庫負担分（1／3）が保障される。
- 所得があるにも関わらず保険料を納めない場合は、その分減額される仕組み。

基礎年金国庫負担額の見通し

— 改正案 —
(平成11年度価格)



(注) 1. 平成11年度は予算額である。

2. 国庫負担額には、地方公務員共済組合の基礎年金拠出金に係る地方負担等を含む。

(2) 税方式の導入について

○ 基礎年金については、未納・未加入者問題の解決等のため、その財源を全額租税でまかなう税方式への移行を求める意見があるが、次のような点をどう考えるか。

- ・ 国民が自立自助の考えに基づいて老後に備えて拠出するという考え方を否定すべきか。将来の国の役割として、拠出と無関係に税によって、一定の年齢がきたら国が生活の基礎費用を一律に支給することによいか。

- ・ 仮に、消費税でまかなうとした場合、事業主負担が減少し（3.3兆円程度）、年金財政における家計負担が増加することにつながる。

- ・ 巨額化していく税負担について、将来にわたって国民の合意が得られるか。

【税方式にした場合の基礎年金国庫負担額（平成11年度価格）】

平成11年度 13.7兆円、平成37年度 22.6兆円

（参考）平成11年度の基礎年金国庫負担額 4.9兆円（国庫負担率1／3）

- ・ 税負担を高めていく過程において、所得制限等の導入や、受給対象者の絞り込みが行われる可能性があり、結果として基礎年金が低所得者向老齢給付に変容し生活保護に近づいていく懸念はないか。

- ・ 必要な財源が確保できない場合には、年金額が低く抑え込まれる懸念はないか。

- ・ 税方式に移行していく過程で、過去の未納・未加入及び免除の期間のあった者に対しても、保険料を支払ってきた者と同額の年金を支払うことは不公平であり、長期間の経過措置をおく必要が生じるのではないか。

- なお、基礎年金については、今回の年金改正法案で以下のような附則が設けられており、財政方式を含めてその在り方を幅広く検討することとしている。

(参考) 国民年金法等の一部を改正する法律(案) 附則

第2条 基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成十六年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の二分の一への引上げを図るものとする。

(3) 未納・未加入問題について

- 「国民皆年金」は、すべての国民に対して公的年金に入る機会を保障しようとするもの。
公的年金に加入しない者、保険料負担の義務を果たさない者に対して年金給付を与えるものではない。
- 社会保険方式では、納めた保険料に応じて給付を受けられる。基礎年金は、40年間保険料を納めた人に月額6万7千円の満額の年金給付が保障されるものであり、納めた期間が少ない人は減額される仕組み。
- 経済的な理由により保険料を納めることができない人には、保険料の免除という制度があり、貧困の状態が続いて40年間保険料を納めなくても、国庫負担分(1/3)は保障される仕組み。

○ このような制度下において、現在の基礎年金の姿をみると、

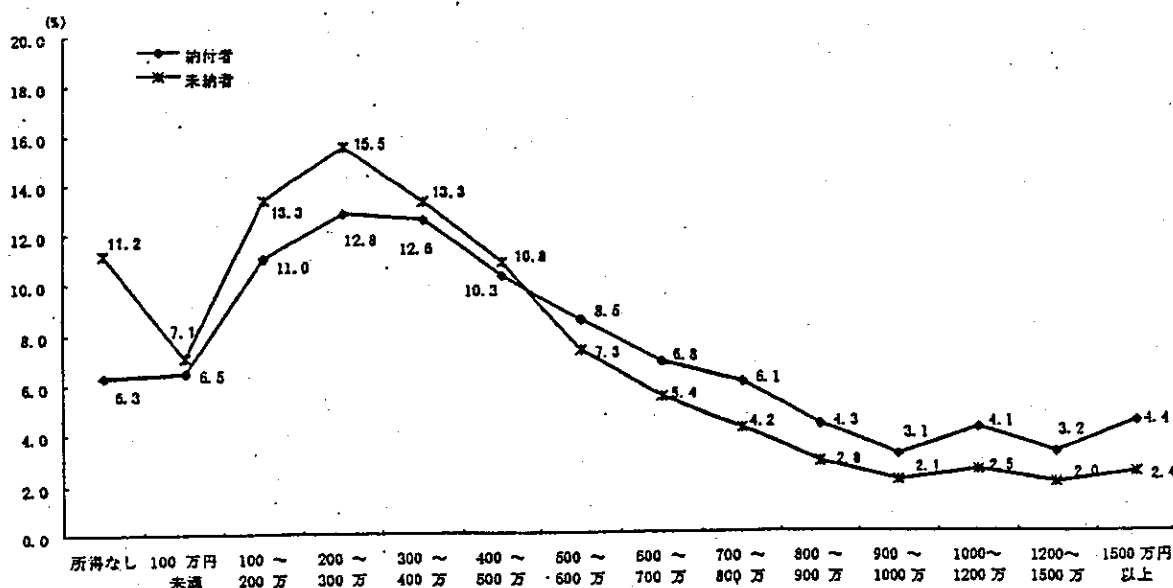
・ 国民年金被保険者総数	7, 149万人 (A)		
・ 第1号被保険者総数	2, 142万人 (B)		
		(Aに対する割合)	(Bに対する割合)
・ 未納者	172万人	2.4%	8.0%
未加入者	99万人	1.4%	4.6%
免除者	400万人	5.6%	18.7%
未納・未加入合計	271万人	3.8%	12.6%
未納・未加入・免除合計	671万人	9.4%	31.3%

(注) (A) 及び (B) には未加入者を含む。

○ したがって、国民年金の対象者のうち30%以上が保険料を払っておらず空洞化しているという説明は誤解を招く。

○ 経済的に保険料の払えない人には免除の制度があるため、未納者は、払えない者ではなく、払わない者が多いのではないか。実際、未納者の約3分の2が生命保険か個人年金に加入している。

納付者・未納者の世帯の総所得金額階級別割合



(社会保険庁「平成8年国民年金被保険者実態調査」)

※ 国民全体では、生命保険と個人年金の保険料総額は約20兆円と、個人の社会保険料負担の総額約26兆円の約4分の3の規模に達している。

- 国民年金の未納・未加入を解消する方策として基礎年金の税方式化を図る考え方は、皆で拠出し合う制度の中で、負担能力があるにもかかわらず、負担しようとならない人を救済するために、国民全体の税金を使って制度を作るということに他ならず、十分な検討が必要。

(4) 諸外国の例

- 税方式を採用している国は、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ等であるが、このうちオーストラリア、カナダでは、所得制限が設けられている。

※ 年金月額（夫婦の満額支給）

・ オーストラリア	81,029円（所得制限あり）
・ ニュージーランド	93,117円
・ カナダ	92,802円（所得制限あり）
・ 日本	130,925円