

貧困・格差は社会政策でどこまで縮小できるか

— 社会保障制度を拡充して貧困・格差を縮小する —

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

1 社会保障制度に対する問題意識

① 痛みと負担増なしに課題解決はできない

少子化に伴う人口減少と高齢化の進行、貧困層の増加と格差の拡大、経済成長の低下と財政状況の悪化などの諸課題に、日本はいま世界に先駆けて直面している。しかもそのような中で、国際社会における地盤沈下、一人当たり所得の減少がじわじわと進みつつある。また、厳しい財政状況の改善も思うように捲らず、国民皆保険・皆年金に代表される社会保障制度の持続可能性が危ぶまれる状況がここ20年～30年間続いている。にもかかわらず、今なお解決の糸口さえ見いだせないでいる。

これまで日本社会を支えてきた家族の連帯や地域社会の紳が、核家族化の進行や未婚・離婚の増加による単身世帯の増加、あるいは農村から都市への人口の移動に伴い、急速に廃れつつある。また、労働者の雇用と生活を保障してきた企業の役割が、経営環境が厳しさを増す中で大きく後退し、企業福祉が縮小するとともに、恵まれない雇用条件の下で働くをえない非正規雇用労働者が増加し、貧困層の広がりと格差の拡大が進んでいる。

そのような中で、国民の間に子育て不安、雇用不安、高齢期の生活不安が高まり、児童虐待、学級崩壊、不登校、引きこもり、DVなど、ひと昔前には考えられなかつたような、人の心が荒んでいるとしか思えない事象が頻発しているほか、資力がないために結婚できない若者、惨めな生活を送っている母子家庭、身寄りがない単身高齢者が増えている。

かつて一時期ジャパン・アズ・ナンバーワンと言われて舞い上がっていた日本社会の基盤がもなく崩れ去りつつある現実を、私たちは直視する必要がある。

日本が直面している課題が歴史の必然であり、人の力では如何ともしがたいものなら、現状を素直に受け容れたうえで、どう対応すべきかを考えるのが最善の道かも知れない。しかし、このような一種の敗北主義は、万策尽きてはじめて受け容れざるをえない考え方である。打つべき手や尽くすべき努力の余地が残っているなら、いまこそ課題解決に向けて全力で取り組まなければ、国の将来に大きな禍根を残すことになる。これまでの施策の限界や弱点を明らかにし、その背景や根本原因を究明したうえで、抜本的な課題解決のために国民が心を一つにして、改めて実効ある手立てを講じ、この国の将来と自らの人生に夢や希望を抱ける社会づくりをめざすべきである。重要なことは、課題から逃げず、解決を先送りせず、課題解決に伴う痛みや負担増を厭わないことを覚悟することである。

この間政府は、手を拱いて事態の推移を傍観していたわけではない。歴代内閣は時宜に適った政策を打ち出し、課題解決に真剣に取り組んできた。例えば、経済再生のための政策手段として発動した財政政策や金融政策は打つべき手はすべて打ったと言ってもよく、残された政策手段行使の余地は限られている。しかし、それでも経済は本格的な成長軌道に乗るところまで回復できないままである。少子化対策をはじめ打ち出した施策がことごとく所期の成果を上げられず、人々の不安を払拭できずに終わっている。

なぜ政府が打ち出す政策の実効が上がらないのか。それは、「経済再生なくして財政再建なし」を基軸として、新自由主義的な思想を背景に、「小さな政府」をめざして政策運営を行ってきたからではないか。端的に言えば、真っ先にやるべきことは財政を健全化して財源を確保し、打ち出す政策が実効を上げるために必要な額の予算を必要とするだけ確保することであるのに、国民に不人気な増税を先送りし、財源がないからといって小出しの施策の積み上げに終始してきたからではないか。O E C D 諸国中政策予算の規模が最小の状況では、「課題先進国」日本が実効ある解決策を打ち出せないのも当然である。日本の財政状況の深刻さは、巨額の国債残高の累増もさることながら、それ以上に政策予算を極限まで切り詰めざるをえないところにある。

同時に政策分野によっては、課題解決のためには政府が強力な指導力を發揮して民間の行動を規制し、あるいは行動を強制する必要があるにもかかわらず、この面でも国民の抵抗、反発が強いことは極力避け、むしろ規制を緩和して民間の自由な活動に委ねる分野を拡大するとともに、当面の経営の安定を重視して護送船団方式を堅持し、政府自ら生産性の向上や産業構造の転換を阻害する政策運営を行ってきたからではないか。

政府がこのような行動をとり続けてきた背景には、与党のみならず野党の側にも増税による財政健全化を主張する政党が一つもなく、かえってこの期に及んでも今年10月からの消費税率引き上げの先送りを主張する政党が後を絶たないこの国の政治状況と、そのような政党の方針を、選挙を通じて支持してきた多くの国民の存在があることを忘れるることはできない。加えて、本来中立的な立場で大所高所から国民をリードする役割を担っているはずの専門家やマスコミの間からも、いまこの国に求められていることは何かを長期的な視点に立って大局的に論じた論説が国民の目に触れることがほとんどなく、かえって時の政権に阿るような論説が目につく状況は、憤りを通り越えて悲しさを覚えるばかりである。

② 日本人に危機感が乏しい理由

それでは、多くの国民が日本の現状に危機感を抱かず、その抜本的な解決を求めることもなく、現状に甘んじているのはなぜか。

一つは、現在日本が直面している課題は、いずれもそのまま放置していると、いずれ取り返しがつかない深刻な事態を招きかねないものばかりである。さりとて現時点で目に見

える形で社会や生活に支障を及ぼすような不都合が生じているかといえば、そのようなことは何も起こっていない。日本の危機が「忍び寄る危機」であることが、日本人の間に危機意識が高まらない最大の原因である。

二つは、経済のグローバル化やデジタル産業革命を中心に世界の情勢が急激に変化しているにもかかわらず、現に起こっている変化を認識しようとせず、これから起こる変化の動向を先読みする力が足りず、変化に応じて自らの考え方や行動を改め、社会の仕組みや慣行を変革しようという意気込みが欠けていることである。進化論の世界では、環境が大きく変化する中で生き残るのは強いものではなく、変化に対応できるものであると言われている。

三つは、日本と日本人の力に対する過信である。戦後焼け野原から瞬く間に世界のトップ集団に追いついた成功体験からいまだに抜け切れないことが多いが、現状を直視する目を曇らせ、社会の仕組みや自らの行動を改める気概を奪っている。現在の停滞は一時的なものであり、日本の底力をもってすれば早晩事態は改善すると高くくくっているきらいがある。

四つは、仮にいずれ本腰を入れて取り組まざるをえないとしても、嫌なことには目を瞑り、耳の痛いことには耳をふさいで、身を切るような痛みや負担増はできるだけ先送りしたいという、わが身大事さの自分本位の考えが、日本人の間に蔓延しているのではないか。

③ 効率化による制度の維持だけでは国民に安心感を与えることができない

社会保障制度改革論議の中心は、現下の厳しい財政状況の下ではどうしても制度の持続可能性を高めることが優先され、制度をいかに効率化するかという面に焦点が当てられがちである。人口減少と高齢化が急速に進む中で人々がその先行きに抱いている不安を解消するためには、社会保障の内容をさらに拡充する必要があるにもかかわらず、この点についてはほとんど論議されないままに終わっている。

およそ社会に存在するさまざまな制度の中で、効率化の必要がないものなど存在しない。制度を取り巻く社会の状況は絶えず変化し、また人々のニーズや意識も変化し続けるから、それに応じて見直すべきところを見直し、改めるべきところを改めることは当然である。しかし、それさえ行えば制度が抱えているすべての問題を解決できるわけではない。効率化は通常制度の縮小、投入予算の削減をめざして行われるものであり、制度の拡充をめざして効率化することはまずありえない。このため、効率化の必要性ばかり強調することは、かえって人々に不安を与え、安心感を損なうおそれがある。不安を解消して人々に安心感を与えるためには、制度の内容の質と量を拡充することが不可欠である。

(公的年金制度改革の問題点)

公的年金制度については、2004 年の改正で新たにマクロ経済スライド制が導入されたことにより制度の持続可能性が格段に高まった。

2004 年の改正の主眼は、それまで財政再計算の都度引き上げられてきた年金保険料に法定上限を設定することにより、年金財政の先行きに対する現役世代の不安を払拭することにあった。そのためには、少子化、高齢化が進む中で増え続ける現役世代の負担を軽減する必要があり、所得代替率 50% を下限として高齢者の年金額を抑制、減額せざるを得なかつたという事情がある。

しかしそれは、それでなくても高齢者の最低生活を保障する水準に達していない国民年金の年金額を一段と抑えることになり、国民年金は、たとえ満額受給しても、より一層老後の最低生活を支えることができない公的年金となつた。

また、定額の年金保険料負担は逆進的で低所得層に重く、貧困世帯を中心に多くの人が国民年金に未加入あるいは年金保険料未納の状態が続いている（納付率 68%）。このため、将来無年金、低年金に陥る人が増加することが避けられず、公的年金の空洞化が進んでいくのに、このことに対して有効な手立てが講じられることはなかった。消費税率の引き上げを機に今年 10 月から年金生活者支援給付金（基本は月額 5 千円）が支給されることになっているが、それは抜本的な改善には程遠いものである。

国民年金の実情を見ただけで、いまや「国民皆保険・皆年金」は有名無事実化していると言っても過言でない。

（医療費抑制の可能性）

医療については、これまでも薬価基準を含む診療報酬の伸びの抑制や医療保険及び医療供給体制の見直しが適宜行われてきた。その結果、世界で最も高齢化が進んでいる割には、日本の医療費は主要国の中では比較的低い水準（中位程度）にとどまっており、緊急に対処しなければならない深刻な問題も生じていない。今後団塊の世代を中心に後期高齢者が増加する中で、医療費が嵩むことは避けられない状況である。具体的な数的根拠を示すことなく、あたかも効率化すれば医療費が抑制されるかのような言説は国民を惑わし、問題の根本解決を遠ざけるだけである。もとより高齢化に伴う医療需要の変化に対応した医療供給体制の見直し（病床の転換、病床数の削減、医療・介護連携体制の強化）や、医師の都市部への偏在の是正が必要なことはいうまでもない。

（介護保険制度改革の可能性）

介護保険制度は、後期高齢者の増加に伴い当分の間介護サービスに対する需要が高い伸びを示すことが確実であり、それを抑制する手段は限られている。

（最後の砦としての機能を果たしていない生活保護制度と手薄な社会手当）

主要国の中で日本の相対的貧困率がアメリカに次いで高いのは、社会保障や租税による所得再分配が十分でないからである。中でも「最後の砦」とされている生活保護制度は、その受給資格認定基準が厳しく、また、「適正化」の名の下に入り口段階でことさら厳しい

運用が行われており、稼働能力がある人はほぼ資格認定されることがないなど、人々を貧困から救うという本来の機能を十分果たしていない。

日本の生活保護制度は、いったん受給資格が与えられると、住宅費や医療・介護費が扶助されるなど、その給付水準は欧米諸国と比べて遜色ない水準にある。しかし、住宅費などに対する普遍的な「社会手当」が設けられていないため、収入が同程度であるにもかかわらず生活保護費を受給できないと、生活保護費受給者よりも惨めな生活に甘んじなければならないという実情がある。

(同一価値労働同一賃金原則の実現と最低賃金の引き上げ)

社会保障制度からは外れるが、ワーキングプア対策を論じるうえで重要なことは、正社員に比べ圧倒的に不利な条件で働くをえない非正規雇用労働者の雇用条件を、どうすれば改善できるかという点である。そのためには、未だ確立していない「同一価値労働同一賃金原則」を早急に確立するとともに、欧米諸国の中でも最も低い水準の最低賃金を大幅に引き上げる必要がある。

④ 貧困・格差の縮小には自助自立を基本としつつ、社会保障制度を拡充する必要がある

バブル経済崩壊後の長期停滞を受けて一人当たり所得が減少し続けており、日本人全体が貧しくなりつつある。そのような中で、私たちの想像以上に中所得層が没落して、年々低所得層の厚みが増している。自活するだけの資力がないために親元を離れられない若者、結婚したくても家族を養っていくだけの資力がないために結婚できない若者が増えている。非婚や離婚の増加に伴い今後単身の女性や母子家庭が増えるとともに、さらにその先には高齢の単身者が増えて、貧困世帯がますます社会全体に広がることが避けられない状況である。もはや「一億総中流社会」は遠い昔の話になり、「平等社会神話」は崩壊した。

貧困・格差問題は、ホームレスの急増、派遣労働者の雇い止めを契機とした年越し派遣村の開設、老後破産に陥る高齢者の増加など、折に触れてマスコミ等で大きく取り上げられるような事案が生じたときには人々の関心を呼び、政治の世界でも論議されてきた。しかし、多くの場合当座しのぎの対策が講じられただけで終わり、時間の経過とともに人々の関心が薄れ、やがて議論されることもなくなることの繰り返しだった。貧困・格差はその実態さえ正確に把握されていないのが実情である。ましてや政府は本腰を入れてこの問題に取り組む姿勢さえ見せていない。

しかし、貧困・格差問題を放置したままにしておくことは、悲惨な生活状況にある人々に対して、それは自らが播いた種の所為であるから甘受せざるをえないと冷たく突き放つことに他ならない。結婚や子育てが経済的にままならない若者に支援の手を差し伸べないことは、この国の衰退に一層拍車をかけるとともに、手薄な子どもの教育を通じて貧困の連鎖を拡大し、さらには埋もれている有意な人材を引き立てることなく終わらせ、労働力不足が見込まれる中で社会の活力を削ぐ結果につながりかねない。私たちは、このことの

重大さを改めて考える必要がある。

生涯を全うするうえで必要な所得は自ら稼ぎ出すことが基本である。努力しないで他人に依存する人ばかりでは社会は成り立たない。自助自立は誰も否定することができない人生の基本原則である。しかし、それだけを強調したのでは、すべての人が生きがいのある、幸せを感じできる社会を築くことはできない。家庭や地域社会、企業の支え合い機能が衰えたいま、それに代わる支え合いの仕組みを、社会保障制度を通じて頑丈につくり直す必要がある。

2 貧困・格差の現状とその原因

① 貧困・格差の現状

先進国の中で日本はアメリカに次ぐ貧困大国、格差社会である。相対的貧困率（世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割って等価可処分所得を算出し、その中位数（245万円（2015年））の半分未満の所得しかない人の割合）は15.6%で、ジニ係数（45°線とローレンツ曲線で囲まれた部分の面積を2倍したものであり、完全平等社会であれば0、完全不平等社会であれば1）は0.38（2011年）である。因みにアメリカは16.8%（2015年）と0.45（2007年）である。

ワーキングプアが多く、中でも母子世帯、単身高齢者、ニート・フリーターなどの若者の生活実態は悲惨な状況にある。正社員として働けない若者の増加は人口減少に拍車をかけるとともに、親の所得と子どもの学力の連動が避けられず貧困の連鎖が生じている。

にもかかわらず国民の問題意識が低いのは、その実態が明らかにされていないことに起因している。政府が貧困と格差の現状を具に調査しないことに問題がある。

② 貧困層の増加、格差拡大の原因

経済の長期停滞に起因する雇用環境の悪化に伴い、劣悪な雇用条件でしか就労できない非正規雇用労働者が大幅に増加し、全労働者の4割近くに達するなど、労働による所得保障が十分に行われない社会になった。雇用における大きな男女間格差が今なお解消されない今まで、女性が正社員として働く機会が著しく制限されているほか、同じ仕事をしても欧米諸国に比べ女性の賃金は低い水準に抑えられている。さらに最低賃金は主要国の中で最低の水準である。

貧困に陥りやすい単身の高齢者が増えており、今後一段と増加するものと見込まれている。特に女性の単身高齢者は、現役時代の稼働所得が少ないために貯えも十分でなく、少ない国民年金を満額受給できない者が多いほか、身寄りもいないために貧困に陥る可能性が高い。

日本の租税及び社会保障の所得再分配効果が小さい。租税による所得再分配効果は〇.6

C D 加盟国中最低水準、社会保障による再分配効果は下から三番目である。また、課税最低限以下の所得しかない人に対する支援措置がないほか、非正規雇用労働者や無業者などの低所得層の多くが加入する「国民保険」（国民健康保険、国民年金）は、「被用者保険」（健康保険組合、協会けんぽ、共済組合、厚生年金）に比べて保険料率が高く、とりわけ低所得層には負担が重い逆進構造の保険料になっている。そのため国民保険に加入しない人、加入しても保険金を納付できない人が大勢いる。その結果、十分な医療サービスを受けられない人や、年金額を全く受給できない人、受給できても低額の年金しか受給できない人がいる。また、多くの制度が申請主義、届出主義に基づいて組み立てられているため、資格があるにもかかわらず制度が適用されない人がいる。タテマエとしては国民皆保険・皆年金が確立しているが、実際には制度の網からこぼれた人が大勢いる。国民皆保険・皆年金は空洞化しており、綻びている。

死別した場合は遺族年金が支給されるのに対し、未婚や離婚の女性に対する社会保障が手薄である。遺族年金に代わるものとして設けられている児童扶養手当の額が遺族年金に比べて低く抑えられており、しかも自立が強調され、受給開始後 5 年経過すると手当の額が大幅に減額される。低賃金で長時間働きながら子育てに励んでいる母親が多い母子世帯の場合、ひとたび母親が病に倒れると途端に収入の道が絶たれることが、母子世帯を悲惨な状況に追い込んでいる。

生活保護の受給資格審査が厳しく、生活保護から排除された人々が大勢いる。生活保護が最後の拠りどころとしての機能を果たしていない。生活保護には生活費のほか、住居費をはじめ医療費、介護費などに対する扶助があり、保険料が免除され、サービス給付に対する自己負担もないため、生活保護費を受給すれば安定した生活を過ごすことができる。しかし、生活保護を受給していない低所得者には住居費、医療費、介護費などに対する支援が十分でないため、生活保護を受給できない、あるいは進んで受給しようとしている生活保護のボーダーライン上にいる人は、実質的に生活保護受給者よりも厳しい生活を強いられている。

3 雇用環境・雇用条件の悪化

① 正社員に比べ劣悪な雇用条件で働くをえない非正規雇用労働者の増加

近年日本社会に貧困層が増え、格差が広がっている背景には、バブル経済崩壊後の長期停滞の中で、生産コストを圧縮するために企業が正社員の採用枠を絞り、非正規雇用者に置き換えてきたことが大きく響いている。しかも正社員との賃金や福利厚生事業の格差があまりにも大きく、親元を離れられない若者、結婚できない若者、職業を転々と移り換えなければいけない若者を大量に生み出し、少子化を加速させる一因となっているほか、自らの生活さえゆとりがもてず、ましてや高齢者を支えることなど不可能に近い現役世代の増加は、社会全体に負担増をもたらす要因になっている。

経営状況の悪化に対処するのに人件費を中心に生産コストを切り下げるのは一つの方法であるが、多くの日本企業がこのような後ろ向きの消極的な手法で苦境を乗り切ろうとしたところに、産業構造の高度化と生産性の向上に失敗して、この間も着実に成長軌道を辿ってきた世界の流れから外れ、年を追うごとに経済力の低下を招いた最大の原因があるのではないか。なぜ苦境に直面したときこそそれを克服するのに必要な人的、物的投資を積極的に行って、事業の拡大に打って出ようとしなかったのか。それは、バブル経済の後始末のために膨大な借入金の返済に追われ、企業経営者の意欲が委縮していたために、果敢にリスクをとって新規投資を行うどころではなかったからだと思われるが、それが失われた30年につながったことを考えると、あのときの企業の選択と行動がその後の日本経済に及ぼした影響はあまりにも大きかったと言わざるをえない。

非正規雇用労働者の待遇の改善は喫緊の課題である。そのためにはコストがかかる正社員の待遇を含めて対応策を編み出す必要があるが、日本社会に岩盤のように根を張っている日本型雇用システムを見直すことは容易なことではない。非正規雇用労働者の待遇の改善は、周縁部の対策を小出しにしているだけではいつまで経っても進まない。正社員の待遇を含めすべての労働者が痛みを分かち合う形で雇用形態や賃金体系、雇用慣行をつくり変える必要がある。

② 低い水準の最低賃金

我が国の最低賃金の水準は欧米諸国に比べて低く、労働による所得保障が不十分である。これまで最低賃金が適用される人の多くは、男性一人働きが主流だった中で家計所得を補助するために働く主婦や学生だった。このため、最低賃金の決定にあたっては、労働者の生活よりもむしろ事業経営に与える影響の方が重視される傾向が強かった。しかし、今や夫婦共働きが主流の時代となり、あるいは未婚、離婚の単身女性が大幅に増えるなど、最低賃金に期待される役割がこれまでに比べてはるかに重みを増すようになった。これまた欧米諸国に比べて低い日本企業の生産性を高めるためにも、生産性が低い企業が市場からの退出を余儀なくされることを覚悟のうえで、最低賃金を引き上げる必要がある。

4 社会保障制度の問題点

① 家族、地域社会、企業の変容

日本の社会保障を実質的に支えてきた家族と地域社会と企業の相互扶助機能にほころびが生じているにもかかわらず、国や自治体がそれをカバーする役割を十分果たしていないことが問題である。

核家族化に伴う三世代同居家族の減少、未婚、離婚の増加に伴う単身世帯の増加、女性の社会進出に伴う男性稼ぎ主、女性専業主婦から夫婦共稼ぎへの変化などにより、これまで家族が担ってきた女性の無償労働による家族の支え合い機能が低下した。また、地域社

会も農業者や自営業者等の減少とサラリーマンの増加により職住分離が進み、農村から都市への人口移動が盛んになった結果、都市における近所づきあいが希薄化し、人と人の絆が急速に弱まった。さらに経済のグローバル化の進展などの影響を受けて企業の経営環境が悪化し、これまでのようにすべての人に安定した雇用を保障し、家族の扶養に必要な賃金を支給するとともに、充実した福利厚生を提供することが困難になってきた。

日本型福祉社会を構成する基盤が崩壊しているにもかかわらず、あたかもそれがまだ存在しているかのように取り繕って社会保障制度のあり方を論することは、政府が果たすべき役割を果たさず、責任を回避しようとするものである。

② 低い租税負担率と社会保障の所得再分配機能

そもそもわが国の租税負担率が低く、社会や経済において租税が果たす役割が小さい。そのうえ、所得税の最高税率が引き下げられ、税率がフラット化したために、所得税の累進度が低下し、再配分機能が縮小した。所得控除方式を採用していることも高所得層に有利に働き、所得税が逆進的になる要因となっている。給付付き税額控除制度（税額控除で控除しきれなかった残りの枠の一定割合が現金で支給される制度）がなく、課税最低限以下の所得の人にはそれ以上のメリットがないことも響いている。

社会保障制度はもっぱら高齢者向けの年金、医療、介護に重点がおかれ、現役世代向けの給付は、子育て支援や働く人向けの職業訓練、失業した場合の生活扶助、貧困者に対する生活保護費など、ほとんどすべての面にわたって手薄な状態にある。

③ 低所得者に重い社会保険料負担

低所得者の租税負担率は、逆進的だとされる消費税を含めてもそれほど重くない。租税に比べてはるかに負担が重いのは社会保険料である。所得税の負担は所得に比例して重くなるのに対し、社会保険料負担は定額制や均等割、平等割を採用していることから、低所得者ほど重い逆進構造になっている。それが国民健康保険や国民年金への未加入、未納を拡大させ、貧困者の生活を悲惨な状況に陥れる大きな要因となっている。

④ 職域・地域ごとに分立している社会保険制度

健康保険、介護保険、年金保険が職域ごと、地域ごとに分立しており、保険の種別間及び保険者間に給付と負担の格差が生じている。被用者が加入する健康保険及び共済組合と、それらから排除された被用者及び被用者以外の者が加入する市町村国保の間の保険料負担の格差が大きい。公的年金は、被用者が加入し定額の基礎年金部分と所得比例年金部分からなる厚生年金と、厚生年金から排除された被用者及び被用者以外の者が加入する定額の基礎年金部分しかない国民年金とでは、同じ保険料負担の場合でも支給される年金額に2倍近い格差が生じている。

健康保険、年金保険が分立しているのは、いずれも大企業に勤務する従業員の互助制度

から発達したという歴史的な経緯と、被用者と農業者や自営業者等の所得捕捉に相当程度の格差があるため、両者を同列に扱うことは公正さを欠くと考えられたからである。しかし、国民保険に加入している者の負担の軽減と給付の充実を図るためにには、将来的には分立を解消して、全国的に統一された一元的な保険制度に改める必要がある。

⑤ 医療、介護の課題

医療を決定する三要素は、コスト、アクセス、クオリティーである。国民に提供する医療サービスは、この三要素ができる限り公平であることが望ましい。医療行為は結果が不確実で、一般人にはその内容を理解できない情報の非対称性が存在する。このため、一般人が賢明な判断をすることが難しい。医療を個人の自由な選択に委ねた場合には、国民の間の公平が確保されないおそれがある。必要とする人に必要な医療を提供するためには、医療サービスの提供とその財源の確保を公的に管理する必要がある。

健康保険、介護保険の給付内容（医療行為、介護行為）は全国的に統一されており、保険者間に給付内容の格差は基本的に存在しない。ただし、医療サービスへのアクセス（医師、医療機関、診療科）は地域間に大きな格差が生じており、同じ保険料を負担していても受診できる医療行為の範囲や内容には事実上格差が存在する。なお、介護保険は健康保険ほどのアクセス面での格差は生じていない。

健康保険の保険料は保険の種別ごとに財政状況と保険料の算定基準が異なっているため、同じ所得水準であっても加入している保険の種別の違いによって保険料負担に格差が生じている。平均保険料率は、組合健保が 5.0% 協会けんぽが 7.2% 共済組合が 4.9% 市町村国保が 9.7%、後期高齢者医療 8.3% である（2013 年）。市町村国保と組合健保の平均保険料率には 1.7 倍を超える格差が生じており、各々の加入者の平均所得水準（市町村国保 158 万円、組合健保 370 万円）を考えると、市町村国保加入者の保険料負担は実質的に相当重いものになっている。

健康保険のうち被用者保険は、加入者の多くが現役世代であり、所得比例の保険料だけであるから、被保険者間の保険料負担格差は比較的小さい。ただし、保険料に上限が設定されているため、上限を超える所得が大きい高所得者ほど保険料負担が軽減されており、それだけ健康保険料の所得再分配機能が縮減されている。

非正規雇用労働者をはじめ被用者であるにもかかわらず加入要件を満たさないために被用者保険から排除され、やむなく国民健康保険に加入せざるを得ない多数の被用者は、所得が少ない割に重い保険料を負担せざるを得ない状況にある。また、従業員が被用者保険の被保険者であれば負担しなければならない保険料の半額負担を事業主が免れていることが、非正規雇用労働者を拡大する要因となっている。

国民健康保険は、加入者に占める高齢者の割合が被用者保険に比べて圧倒的に多いうえ

に、保険料が所得割、資産割のほかに平等割（定額）、均等割（世帯人数）で構成されているため、低所得者ほど、また世帯人数が多いほど負担が重くなる逆進構造になっている。このように資産割、平等割、均等割りが併用されているのは、自営業者などの所得が正確に把握できないことに由来する。被用者保険にある事業主負担がないことも被保険者の保険料負担が割高になる一因である。このため、保険料を納付できない人が多数存在する。滞納者は453万世帯、20.9%に達しており（2008年）、被保険者資格証明書発行世帯は33万世帯（2005年）に及んでいる。国民健康保険には低所得者、母子世帯、障害者、失業者、被災者などに対する全国一律の保険料軽減措置（7～5割、5～3割、2割）と市町村ごとの減免制度があるが、軽減の対象となる所得基準が低いことが問題である。

生活保護受給者は健康保険、介護保険の保険料とサービス受給の自己負担分を負担しなくてもよいが、生活保護基準以下の所得しかないにもかかわらず、生活保護から排除されている多くの低所得者にとっては、自己負担が重いために十分な医療や介護を受給できない人もいる。なお、医療費自己負担軽減措置としては、高額療養費制度（3段階の所得区分で1ヶ月当たり医療費の上限を設定）、特定疾患医療給付制度、自治体が実施している乳幼児医療費助成制度、医療機関が慈善事業として実施している無料定額診療制度がある。

⑥ 最低生活を保障できない公的年金

公的年金は厚生年金と国民年金との間で保険料と年金額に大きな格差が存在する。格差が生じる原因是、厚生年金は定額の基礎年金部分と報酬比例年金部分から構成されており、保険料は所得比例で、しかも同額の事業主負担があるのに対し、国民年金には定額の基礎年金部分しかなく、保険料も定額の本人負担だけだからである。

厚生年金の保険料は所得比例の保険料だけであるから、被保険者間の格差は問題視するほどではない。ただし、厚生年金加入者の間でも、同じ保険料を負担する専業主婦がいる既婚者と単身者とでは、基礎年金部分の年金額に2倍の格差が生じている（第三号被保険者問題）。なお、保険料は給与から控除されるから、未納者、滞納者は基本的にいない。

厚生年金の保険料にも上限が設定されているが、健康保険と異なり厚生年金の場合は支払った保険料の額に応じて年金額が算定されるため、健康保険のように上限を超える程度が大きい所得を得ている高所得者ほど直ちに保険料負担が軽減されているとは言えない。しかし、対所得費では保険料の上限を超えた高所得者の保険料負担は軽減されており、また、それに見合う分だけ保険料の所得再分配機能が縮減されている。

非正規雇用労働者をはじめ被用者であるにもかかわらず加入要件を満たさないために厚生年金から排除され、やむなく国民年金に加入せざるを得ない多数の被用者は、所得が少ない割に重い保険料を負担せざるを得ず、老後に受給できる年金額も厚生年金に比べて格段に少なくなる。また、従業員が厚生年金の被保険者であれば負担しなければならない保

険料の半額負担を事業主が免れていますが、非正規雇用労働者を拡大する要因になっている。

国民年金は老後の最低生活を保障する年金として機能していない。現在の年金額でさえ生活保護基準を下回っているのに、マクロ経済スライド制が適用される結果、今後さらにその額が抑制されることが確実である。なお、厚生労働省は「基礎年金の水準は、老後の基礎的な費用を保障することにより、現役時代に自立した生活を営んで構築した生活基盤とあわせて一定の水準の自立した生活を可能とする考え方で設定されており、基礎年金だけで生活保護の水準を上回らなければならないという考え方はとっていない」と説明している。

国民年金の保険料は所得と無関係の定額制であるため、とりわけ低所得者には負担が重く、未加入者や未納者が多い(納付率 68%)。このため、それでなくとも少ない年金額を受給できない人や低額の年金しか受給できない人が大勢いる。なお、納付率が低いことは、規定どおり保険料を納付している人に余分の負担をかけているのではないかという見方があるが、年金額は納付した保険料に応じて算定されるため、保険料の未納は自らの年金額に跳ね返ってくるだけで、他の人の負担になるのは積立金の金利相当額ぐらいである。

⑦ 手薄な失業者に対する支援

失業者に占める失業給付金受給者の割合が 2 割台と低い。理由は雇用保険に加入していない非正規雇用労働者の増加による。

失業保険給付金の給付期間が短く、失業扶助制度もないため、時間をかけて職業訓練を行うことが難しく、職業転換に十分な時間をかけられない。また、パートでも就業すれば給付が打ち切られるため、時間をかけて本人が望む就業先を見出すことが難しい。失業保険と生活保護の間に資産制限の緩い失業扶助制度がないことが自立を阻害している。

⑧ 最期の砦としての機能を果たしていない生活保護制度

生活保護の受給資格審査（所得、資産、稼働能力、扶養義務者の有無の判定）が厳しいため、保護率、捕捉率が極端に低く、受給者の大半は非稼働世帯であり、現役世代は傷害、疾病がない限り生活保護を受給することが極めて難しい。生活保護はワーキングプア対策として機能していないし、「最後の砦」としての機能も果たしていない。過度な資産保有制限が生活保護を受給にくくしており、また、そのことがひとたび生活保護を受給すればそこから脱け出せにくくしている。

自立支援プログラムが十分な効果を上げていない。自立支援が実効を上げるためには、併せて受け皿となる就業機会の拡大や職業訓練の拡充が必要である。

生活保護を受給できなければ住宅費、医療費や介護費などがすべて本人負担となるため、生活保護を受給するかしないかで大きな負担の格差が生じている。生活保護基準の 1.4 倍

の収入がないと生活保護者と同等の生活ができないと言われている。多くの生活保護ボーダーライン層が安全網から漏れて悲惨な生活を強いられている。

給付付き税額控除制度がないことや、住宅給付をはじめ医療、介護、失業扶助などの「社会手当」の整備が遅れていることが、生活保護ボーダーライン層の生活を厳しいものにしている。また、教育に対する公費の投入がO E C D加盟国中最低水準であることが、教育費に対する親の負担を過大にしており、低所得者の子弟が高等教育を受ける機会を奪い、貧困の連鎖を招く原因になっている。

5 社会保障の意義

① 自助自立と社会保障制度

私たちの生活は自助自立を基本として成り立つものと考えるべきである。ただし、人生のすべての期間を通じて自助自立を貫徹できる人は一人もいない。社会人として独り立ちできるまでの間は親の庇護が不可欠である。また、高齢になると、本人がいくら努力しても心身の機能が低下することは避けがたく、他の人の支援がなければ人間としてまとうな生活を維持することができない状況に陥りがちである。さらに、本人の努力如何にかかわらず、乳幼児のときから身寄りがない状況におかれている人や生まれつき心身に障害を抱えていて、自立しようにもできない人がいる。あるいは、いくら本人が精一杯努力しても、不慮の災難で負傷し、病気を患い、財産や職業を失う事態に直面することはどの人も避けられない。そもそも人間は、自らの努力だけでは持って生まれた能力を十分に開花させることができない社会的存在である。そういう意味で、基本的には自助自立を大原則としつつも、それは広い意味での社会保障の基盤がなければ成り立たないと考えるべきである。

家族や地域社会や企業の支え合いの機能が著しく低下し、これまで果たしてきた役割を果たすことができないとすれば、それを補完し、代替することができるは國、自治体しかない。財政状況が厳しいからといって、もっぱら効率化、縮小、削減、負担増だけに焦点をあてた社会保障政策論が横行していることは、いまこの国が直面している課題や問題の根本解決を遅らせ、この国を衰退・滅亡の道へと導くだけである。

日本型福祉社会や日本型社会保障の実現が困難になっている状況の中で、人々の不安を解消し、すべての国民が安心して幸せな人生を送ることができる社会を実現するためには、負担を後の世代に受け継ぐことを止め、社会保障が本来求められている役割をしっかりと果たすことができるよう、高齢者を含め、その恩恵を受けている現在の世代が増嵩する給付に見合うだけの負担増を覚悟するとともに、これまで手薄であった現役世代に対する給付を拡充して、全世代型の社会保障制度に改める必要がある。

② 共助と公助

自助自立を基本とすると、租税を財源とする公助よりも保険料を財源とする共助（社会保険）を優先すべきであると考えられがちである。しかし、租税と異なり受益と負担の関係が対応している保険料の場合には、保険に未加入の場合や保険料を納付しない場合には給付が受けられず、社会保障の安全網から漏れてしまう。強制加入や強制徴収が法定されても、現実には救われない人が出てくることが避けられない。

公的年金制度の基本的な役割は、老齢、障害、遺族等の一定の要件を満たすすべての人々に、健康で文化的な最低限の生活をするための基本年金と従来所得に比例する所得比例年金を保障することにある。しかし、社会保険方式だけでは国民皆年金は実現できない。

一方、租税を財源とする公助では、受益と負担が切り離されているため、たとえ租税を滞納しても、だからと言って給付が打ち切られることはない。例えば、義務教育は租税の滞納に関係なく保障されている。しかし、租税を財源とする公助において、給付の対象となる者を限定する選別主義をとると、対象となるか否かを判定する資格審査が必置となる。審査基準があまりにも厳し過ぎると、本来救われるべき人が対象から漏れてしまうおそれがある。このため、公助はできる限り対象者を限定しない普遍主義に基づく制度とすることが望ましい。また、対象者を限定する場合にも、できる限り不正受給が起こらないよう工夫したうえで、資格審査基準をことさら厳しくしないことが適当である。

公的扶助の一種である生活保護は最後の砦とみなされており、他に人々を貧困から救済する制度がある場合には、まずそれを活用するべきであるという他法優先主義が採られている。所得が少ないために保険料を納付できなかったり、意識して年金保険に加入せず、あるいは加入しても保険料を納付しなかったり、手続きミス等で年金に加入できなかったりと、事情はさまざまとしても、公的年金から漏れた無年金者や公的年金を満額受給できない低年金者が大勢いる。現行制度では、それらの者は不足する生活費を生活保護に頼らざるをえないが、生活保護は受給資格審査があまりにも厳格で、貧困者を救済する機能を十分果たしていない。それが、日本の貧困率が高い最大の原因になっている。

そうだとすれば、公的年金の中でも特に最低生活を保障する機能が備わっていない国民年金を抜本的に拡充するとともに、それでも救われない低所得層については別途租税を財源とする支援策を講じる必要がある。そして高齢者の最低生活は公的年金と無年金者、低年金者に対する支援措置で、現役世代の最低生活は生活保護で保障することにして、両者の役割分担を明確にすることが適当である。そのうえで、給付対象者が高齢者に限定されている公的年金等は、生活保護と異なりそれを受給することによって就労意欲が削がれることを危惧する必要がないため、生活保護のようなあまりにも厳しい基準を設ける必要がない。

③ 選別主義と普遍主義

社会保障にはそれを必要とする人に対象を限定するか（選別主義）、あるいはすべての人をあまねく対象とするか（普遍主義）、二つの考え方がある。

選別主義は対象者を限定するため、一見効率的な仕組みのように思われる。しかし、特定の層の人に対してのみ給付やサービスを提供するため、対象とならない人（特に中所得層）の反感や反発を招きやすい。選別主義は国民を受給者と負担者とに分断しがちである。また、対象者を貧困層に限定した給付は、資格審査の厳格化やそれに伴う受給の制限を招くだけでなく、受給者にスティグマが生じやすく、肩身の狭い生活を強いることになりやすい。このほか、受給資格があるにもかかわらず、受給申請を思いとどまらせる面がある。さらに対象者を限定する基準の設定の仕方によっては、不正受給や漏給や過誤給が生じやすいほか、選別するのにかなりの行政コストがかかる。選別主義主体の社会保障制度の英語圏諸国では、押しなべて所得再分配度が低く、貧困率が高い。

一方、普遍主義はすべての人を対象とするため、一見非効率であるかのように思われる。しかし、普遍主義の方が選別主義よりも納税者の理解が得られやすい。例えば、義務教育はすべての人に対して無償で提供されるが、誰もそれが不公平だとは考えない。一方、児童手当や児童扶養手当などについては、給付対象者を所得等の基準で限定すべきとの声が圧倒的に多い。日本人は現金給付については普遍主義を嫌うが、現物給付については普遍主義に寛大である。普遍主義主体の社会保障の北欧諸国では、所得再分配度が高く、貧困率が低い。

貧困層や障害者など特定の人だけを救済するのではなく、できる限りすべての人の必要を満たすことによって誰も後ろめたさを感じなくともよい社会をめざすべきである。なお、すべての人に対して給付を均等に行っても、その財源負担を所得に応じて行えば、結果として格差は縮小する。

選別主義をとっている現在の生活保護制度のもう一つの課題は、最低生活に必要な経費を包括的に給付する仕組みになっていることである。生活保護費受給者の収入が生活保護基準を若干上回ったために、受給者から外れると途端に生活が苦しくなるのは、生活保護費には通常の生活扶助費のほかに住宅、教育、医療、介護などに要する経費も扶助されるからである。これはまた、貧困層を生活保護受給者とそれ以外の者とで分断する要因ともなっている。

生活保護制度に対して世間の厳しい目が注がれがちであるのは、対象者の範囲を狭く限定したうえで、ひとたび受給資格が認められると、安定した生活が送れる水準の金額が給付されるからである。今後貧困層への支援の輪を拡大するためには、できる限り多くの人が給付を受けることができるようにして、社会の中で大きなウェイトを占める中所得層の理解が広がるようにする必要がある。そのためには、生活保護費の給付対象を生活扶助に限り、住宅、教育、医療、介護などの経費については、生活保護とは別の独立した低所得者向けの支援制度として組み立てることが適当である。

④ 現金給付と現物給付

社会保障には、それを提供する手法として現金を給付するか、現物を給付するかという

二つの方法がある。

人が生活するうえで何が必要かを最も適確に判断できるのは本人であるから、現金を給付してその使途は本人に任せるのが最も無駄が生じにくい方法である、と考えるのが現金給付の考え方である。一方、その使途を全面的に本人に任せると、本来使われるべきところに使われないで、例えばギャンブルなどの無駄なことに浪費されるおそれがあるから、特定の使途ごとに現物で給付する方が適当である、と考えるのが現物給付の考え方である。現物給付の場合は、成りすましなどによる不正受給が行われにくく。しかし、現金給付に比べその執行に多くの要員と経費がかかり効率が悪い。

稼ぎ主は男性で、女性は家庭で無償労働に従事するのが主流の時代は、企業が男性の所得を保障すれば社会システムは機能した。しかし、女性の社会参加が進み、女性が家庭で無償労働に従事できなくなると、政府が対人サービスを提供せざるを得なくなる。社会的セーフティネットが現物給付の対人サービスに転換していないと、労働市場がパート労働とフルタイム労働に二極化する。

生活の基本的な部分を支えるのに必要な資金は現金で給付し、その利用を全面的に個人の判断に委ねることが適当でない教育や医療、介護などは現物を給付する、のが適当である。

⑤ 応能負担と必要給付

社会保障制度は、「能力に応じて負担し、必要に応じて給付する（応能負担・必要給付）」ことを原則とするべきである。

国民健康保険や国民年金の保険料で用いられている応益負担や定額負担は、農業者や自営業者等の所得を正確に捕捉することが困難であるとして、やむなく便宜的に採用されているものであり、基本的にはそれらの者の所得の捕捉を厳正化して所得比例方式の保険料に改めることが適当である。そもそも被用者とそれ以外の者との間の所得捕捉の格差が放置されたままでいいはずがない。

農業者や自営業者等の所得捕捉を厳格化する手法としては、次のような措置が考えられる。

- a マイナンバー制が導入されたことを契機に一段と税務執行行政を厳格化して、収入の把握を厳格化するとともに、経費については、例えば収入に対する経費の割合が一定水準を超える場合には、一件ごとにその内容と経費性を審査する仕組みを導入する。
- b 低所得者に対する消費税の軽減措置として消費税の一定額を所得税から控除する給付付き税額控除制度を導入すれば、韓国の例に見られるように小売業の所得捕捉が格段に向上する。
- c 公的年金の場合は、納付した年金保険料に応じて年金額が給付されるため、租税と異なり、農業者や自営業者等には所得を正しく申告しようというインセンティブが働くことは、イタリアなどで実証済みである。

保険料は農業者や自営業者等の所得捕捉を厳正化して応能負担の所得比例の保険料に一本化し、「被用者保険」と「国民保険」の保険料率を同一とする。こうすることにより、分立している保険者を統合・一元化して、異なる保険者間における被保険者間の負担と給付の格差を解消することが可能になる。主要国の中で被用者とそれ以外の者とで加入する保険や保険料の設定方式が異なっているのは日本だけである。

⑥ 就労と社会保障の関係

社会保障と就労とを全く別のものとして捉え、すべての国民に一律に一定額の金銭を給付するのがベーシックインカムである。その背景には、完全雇用は可能ではなく、また望ましいことではないという考え方がある。しかしそのためには、生活に必要な最低限の金額を給付しなければ制度創設の意味がなく、それには膨大な金額の財源を必要とする。また、高所得者にまで給付することに対して国民的合意を得ることは困難であると思われる。さらに就労に対してディスインセンティブ効果が働く可能性が大きい。ベーシックインカムは通常個人単位の制度として設計されるため、世帯単位で金額を調整する必要があるが、それを所得税で行おうとすると、世帯単位の所得税となり、個人の働き方に税制が影響を与えることになる。

近年人々が貧困の罠に陥ることを防ぎ、社会保障費の膨張を抑制するため、アクティベーションやワークフェアの考えの下に、税額控除などによって人々の就労や社会参加を促す仕組みを社会保障制度の中に組み込む動きが広がりを見せている。それは、福祉の目的の一つとして就労支援を重視し、受給資格として就労を強く打ち出し、就労や職業訓練を義務づけ、就労拒否に対してペナルティを課すものである。ただし、金銭的インセンティブを付与することで就労を促すことには限界がある。従来の仕事から新しい仕事への転職は本人の努力だけでは簡単に進まないからである。

課税最低限以下の所得の人にもメリットがあるように、所得が低いほど多くの金銭を給付し、稼働所得が増えるほど手取り所得が多くなるように設計した仕組みが給付付き税額控除である。なお、公平性を確保するためには、正確な所得捕捉が不可欠である。また、就業率がすでに高い場合や個人の技能が低い場合、あるいは就業機会そのものが無い地域の場合は、就労促進の効果が得られない。そのような場合には、労働者は低賃金でも受け入れることを余儀なくされ、低賃金を提示する企業に対する賃金補助となる可能性がある。このため、給付付き税額控除制度を導入する場合には、併せて、① 職業訓練、生涯高等教育、職業紹介、保育などの参加支援や最低賃金の引き上げ、均等待遇の確立などによる就労の見返りの拡充、② 労働時間貯蓄制度やワークシェアリングの導入、③ 産業構造の高度化による持続可能な雇用の創出、などの施策を強化する必要がある。

6 具体的な社会保障制度等の改革案

(1) 同一価値労働同一賃金原則の実現

ワーキングプアを解消するためには、まず何よりも同一価値労働同一賃金原則を実現する必要がある。非正規雇用労働者の増加が問題なのは、一家の稼ぎ頭と目されている若手男性や母子家庭の単身女性などが希望する正社員として雇用されず、しかもその待遇が正社員と比べて著しく劣っていることである。

できる限り非正規雇用労働者の正社員化を進めることは望ましいことは言うまでもない。国においても職業訓練の機会の拡大や訓練内容の充実を図るなど、強力に支援策を実施するべきである。しかし、近年における非正規雇用の増大は産業構造のサービス化の進展に伴うことによる部分も大きいことを考えると、その全面的な正社員化は難しい。ワーク・ライフ・バランスの重要性が叫ばれ、働き方に対する人々のニーズが多様化していることを考えれば、むしろ正社員との間で極端な格差が生じている賃金水準や福利厚生事業の改善に政府としても本腰を入れて取り組むべきである。

職務給主体の正社員と職能給の非正規雇用労働者の賃金水準を単純に比較衡量しづらい面があるとはいえ、職務給の構成要素を分解して、両者の間に見られる格差が勤務時間以外の合理的な根拠に基づくものであるか否かを具に点検し、非正規雇用労働者としても納得できる範囲に格差を縮小する必要がある。ワークシェアリングの考え方に基づき雇用を確保する政策をとっているオランダでは、非正規雇用労働者の比率がわが国以上に高いが、そのことが社会問題化していないのは、同一価値労働同一賃金原則が確立しているからである。

(2) 最低賃金の引き上げ

最低賃金の引き上げも重要である。最低賃金の引き上げは企業の経営を圧迫し、最悪の場合企業を倒産に追い込むのではないか、あるいは合理化の一環としてリストラが加速され、雇用の減少につながるのではないかと危惧する声がある。確かにそのようなマイナスの側面があることは否定できない。しかし、賃金の上昇に耐えられないような効率が悪く生産性が低い企業を温存してきたことが、今までたっても日本企業の生産性が向上せず、産業構造の転換が進まない一因である。

そうだとすれば、最低賃金の引き上げは、生産性の向上、産業構造の高度化のためには、むしろ必要かつ望ましいことだと積極的に捉えるべきである。もちろんそのためには、最低賃金の引き上げによって失われた雇用は、産業全体で確保することに方針転換して、失業給付の拡充や職業訓練の機会の拡大と内容の充実、きめ細かな職業の斡旋を行う必要があることは言うまでもない。

(3) 健康保険制度の改革

① 健康保険の統合・一元化

将来的には被用者健康保険と国民健康保険を統合して一元化することをめざすべきである。保険者は国とするが、財政計算は都道府県ごとに行う。マイナンバーの活用と税務行政執行の厳正化を通じて事業所得や不動産所得の把握を適正化し、保険料は所得に対する一定割合とする。これによって、加入する保険の違いによって生じている負担の格差を解消する。都道府県間の財政格差は国の責任で財政調整する。

② 一元化までの間の現行制度の改革

一元化するまでの間、現行の健康保険が抱える問題点は、次のように改善する。

- a 健康保険非適用事業所を廃止する。
- b 扶養家族の4分の3以上の就労時間と130万円の所得制限を廃止する。
- c 標準報酬月額（健保）、総賦課限度額（国保）を廃止する。
- d 一定所得額以下の低所得者の保険料は、所得に応じて軽減する（生活扶助基準以下の低所得者は全額免除する）制度を強化する。
- e 自己負担額を上限額以下に軽減する高額療養費制度は、現行の3段階方式を所得額に応じて連続的に軽減する（生活扶助基準以下の低所得者は全額免除する）制度に改める。
- f 乳幼児等医療費助成制度を全国統一の制度に再編し、18歳未満の児童の医療費を軽減する。
- g 公的医療保険でカバーする医療の範囲は、強制加入の社会保険で費用を負担することが適當と考えられる範囲とする。

(4) 公的年金保険制度の改革

① 公的年金制度の課題

公的年金の課題は、保険料負担が重い割には年金額が少ない国民年金の拡充と、加入者が限定されている厚生年金の加入者を拡大することである。

国民年金は、年金保険料が定額で低所得者には負担が重い逆進構造になっており（所得額に応じて保険料が全額、 $3/4$ 、 $1/2$ 、 $1/4$ 免除されるが、その場合支給される年金額が $1/2$ 、 $5/6/8$ 、 $7/8$ に減額される）、加入者間の所得再分配機能が働くが、年金額も定額で最低生活を保障する年金になっていない。国民年金は、社会保障制度の「能力に応じて負担し、必要に応じて給付を受ける（応能負担・必要給付）」基本原則にそぐわない仕組みになっている。

厚生年金は、同じ被用者であるにもかかわらず、加入要件が厳しく制限されているために厚生年金に加入することができず、やむなく国民年金に加入している者が大勢いることである。

② 公的年金制度の一元化とその内容

農業者や自営業者等の所得捕捉を最大限適正化することができ、国民年金の保険料を所

比例方式に改めることができれば、厚生年金と国民年金を別個の制度として並存させておく理由がなくなる。両制度を統合すれば、国民年金と厚生年金が抱える問題点を一挙に解決することができる。将来的には両制度を統合して、一元的な公的年金制度に再編することをめざすべきである。

公的年金の一元化が実現すると、被用者とそれ以外の者、あるいは被用者の間でも一定の要件を満たす者とそれ以外の者との間で大きな格差が生じている現状を抜本的に解消することができ、公的年金が抱える課題が一挙に解決される可能性が出てくる。国民年金が抱える弱点は、年金保険料の所得比例方式への変更、厚生年金との統合・一元化がなければ克服できないと言っても過言でない。

一元化された「所得比例保険料の新しい公的年金制度」は、現在の国民年金を厚生年金と同じ仕組みに改めることを基本にして組み立てる、すなわち基礎年金と所得比例年金の二階建ての制度とする。

低所得者の最低生活を保障する年金として全額租税で財源措置する「最低保障年金」を創設することも考えられるが、財源の確保をはじめ現行制度からの移行の容易さ、被保険者間の再分配機能の維持を考えると、現在の国民年金を厚生年金と同じ仕組みに改めることが現実的である。

職業や就労形態の如何を問わず、すべての国民が一元化された保険料の公的年金に加入することは、副業の解禁をはじめ今後働き方の多様化が進むと考えられる中で、保険料の納付・徴収事務を簡便化するうえでも有効である。

果たして基礎年金の年金額(月額6万5千円)が高齢者の最低生活を保障するのに十分な額であるかということについては、特に単身の高齢者について議論があるところである。

現在の生活保護制度の下では、いったん生活保護費の受給が認められるとそれなりに安定した生活を送ることができるのに対して、さまざまな理由で受給できないと、受給者よりもはるかに厳しい生活を強いられる事態が生じているが、その理由は、生活保護費には通常の生活扶助費のほかに、住宅費や教育費、医療費、介護費などが加算されるためである。そこで、「現在の生活保護費」から教育、住宅、医療、介護などの扶助費を切り離して、これらの経費を独立した一般的な「社会手当」として再編すれば、生活保護費受給者と生活保護ボーダーライン層との間で生じている所得格差を解消して、生活保護費を受給することができないために惨めな生活を送っている貧困層を救済することが可能になる。また、住宅費や医療費などに対する支援策が別途講じられれば、仮に基礎年金の年金額が増額されなくても、高齢者の生活は現在よりもかなり改善される可能性がある。

しかし、将来にわたって公的年金の所得代替率が50%を下回ることがないように、今後給付と負担のあり方を再検討することになっているとはいえ、それは平均的な夫婦二人の世帯における厚生年金の新規裁定分についての話であり、既裁定年金は40%程度まで低下

し、現在現役男子の平均賃金が 35 万円程度の時点で月額 6 万 5 千円の国民年金は、現役男子の平均賃金が 63 万円程度に上昇した場合でも現在の水準とほとんど変わらないと見込まれている。特に単身世帯の生活は、いま以上に厳しい状況におかれることは確実である。

このため、現役世代の年金離れが拡大しないように配慮しつつ国民年金の年金額の増額が可能となるような方策、例えば生涯現役社会の実現をめざして元気で働く意欲と能力がある限り働き続けられる社会の環境と条件を整備し、できる限り保険料の納付期間を長くするなどの措置を講じる必要がある。

現役世代の最低生活保障は「生活保護費」で、高齢者の最低生活保障は「新公的年金」で確保することにして、両制度の役割分担を明確にする。それによって、もはや「労働意欲を阻害することを懸念する必要がない高齢者」の最低生活は、現在のあまりにも厳しい所得・資産調査（ミーンズテスト）を経なくても確保できることになり、高齢者の貧困リスクの解消に向けて大きく前進することが可能になる。

なお、所得比例年金保険料の徴収は租税と同等以上に厳格に行う必要がある。できれば、租税と年金保険料の徴収を一元化することが望ましい。

- a 新公的年金への加入は個人単位とし、夫婦は所得を二分二乗して年金保険料を算定する
こうすることにより、第三号被保険者（専業主婦）問題は解消される。
- b 新公的年金の年金保険料の納付期間は、義務教育終了後 75 歳までとする。これによって基礎年金額が月額 10 万円程度に増額される可能性がある。
ただし、65 歳以上の者で所得がない者や学生である期間中の年金保険料の納付は猶予する。また、義務教育終了前でも所得があった場合には、所得に応じた年金保険料の納付義務が発生するものとする。
- c 農業者や自営業者等は被用者の年金保険料の 2 倍の額の保険料とする。なお、所得が少なくて保険料を納付できない者については免除で対応する。
- d 所得が低いために免除対象となりうる人については、マインバーによる税務情報等を活用して職権で免除することができるようとする。一方、年金保険料を納付することができるだけの所得があるにもかかわらず、自らの意思であえて年金保険料を納付しない人を免除対象者から排除するため、保険料を強制徴収するなど徴収を徹底する。
- e 新公的年金の年金額の支給開始年齢は 65 歳からとする。ただし、支給開始年齢を繰り上げあるいは繰り下げる措置を現在の 60 歳から 70 歳までを 75 歳までに拡大する。その結果、65 歳以降所得がない人は通常 65 歳から年金額を受給することになると考えられるが、65 歳以降も働き続けて所得がある人は保険料を納付しながら年金額を受給するか、あるいは所得がある限り支給開始年齢を繰り下げることになるものと考えられる。

〔 現在厚生年金の保険料に設定されている標準報酬月額の上限（62 万円）を廃止し、併せ

て年金額の上限も廃止する。こうすることにより、新公的年金における所得再分配機能を強化する。現在の標準月額の下限（8万8千円）は当然廃止される。

- g 受給資格期間（10年）を廃止する。1時間でも働いて収入を得ればすべて年金保険料の算定対象とする。被用者の保険料に対する事業主の保険料負担には一切例外を設けない。
- h 高齢者の雇用を促進するため、それを阻害する要因となる在職老齢年金制度及び高年齢雇用継続給付の減額制度を廃止する。
- i 新公的年金制度への移行期間は10年程度とする。完全に移行するまでの間は、毎年度1/10ずつ段階的に新制度に移行することとする。

③ 無年金者、低年金者対策の強化

新公的年金制度に移行しても、それだけでは無年金者や低年金者に対する最低生活の保障は満たされない。所得が少ないために年金保険料を規定どおり納付できず、納付期間が短かったために年金額を全く受給できない者や満額受給できない者については、それらの者に対して最低生活を保障するための支援措置を生活保護制度とは別に設ける必要がある。

現在、生活困窮者支援法に基づき住宅給付金の支給などの支援が行われており、本年10月からは年金生活者支援給付金（基本は月額5千円）が交付されることになっているが、その内容は極めて不十分である。

年金生活者支援給付金は無年金者を対象としていないが、低年金者だけでなく無年金者も対象とするとともに、給付金額を大幅に拡充して、すべての年金受給者が最低限基礎年金額と同額の金額を受給できるようにする必要がある。

併せて前述したように、住宅費や医療・介護費等は生活保護費から切り離して一般的な制度に改める必要がある。

④ 一元化までの現行制度の改革

一元化された新年金が創設されない場合、あるいは創設されたとしてもそれが全面的に適用されない者に適用される現行の厚生年金及び国民年金を次のように改める。

- a 厚生年金に加入できる被用者の要件を廃止し、1時間でも雇用された者はすべて厚生年金に加入できるようにする。
- b 1時間でも雇用すれば、本人負担分と同額を事業主が負担しなければならないものとする。
事業主の保険料負担には一切例外を設けないものとする。
- c 厚生年金の標準報酬月額の上限を廃止する。
- d 厚生年金の加入を夫婦単位から個人単位に改め、二分二乗方式を採用して第三号被保険者問題を解消する。
- e 年金受給に必要な最低の保険料納付期間である10年間の要件を廃止する。

⑤ 年金支給開始年齢の引き上げ

厚生労働省は、①仮に支給開始年齢を引き上げても、マクロ経済スライドが導入された現在の制度の下では、その効果は年金支給額の水準を上昇させるだけで、年金財政の安定化に寄与しない。②しかも年金支給額の上昇は既裁定年金受給者にも及ぶため、年金世代と現役世代の格差が拡大するだけである。③すでに個人の判断で年金受給開始年齢を選択できる制度が設けられているにもかかわらず、あえて支給開始年齢を法律で一律に強制することに合理的な理由がないとしている。

しかし、財政検証の結果所得代替率が 50%を下回ることが明らかになった場合には、負担と給付のあり方を再検討することになっており、これ以上保険料を引き上げずに年金額を増額するためには、残された手段は支給開始年齢の引き上げしかないはずである。

また、財政検証のオプションには保険料の納付期間を延長する案が示されているが、その場合には基準となる支給開始年齢を納付期間の延長に合わせて引き上げるべきである。

年金受給開始年齢選択制はそれを活用している人がわずか 1.3%にすぎないように使いにくい仕組みになっており、それがあるから一律に支給開始年齢を引き上げる必要がないということにはならないはずである（当面、年金受給開始年齢選択制をもっと使いやすい制度に改める必要がある）。

高齢者の就労確保措置の進展状況を勘案しながら、年金支給開始年齢の引き上げについて検討を行うべきである。

(5) 雇用保険制度の改革

- a 非正規雇用労働者を含め、雇用保険加入者の範囲を拡大する。
- b 雇用保険の給付額を増額し、給付期間を大幅に延長する。
- c 雇用保険の給付期間が経過した者に対し、全額国庫負担による失業扶助を給付する。
- d 全額国庫負担による若者失業扶助を創設する。

(6) 生活保護制度の改革と社会手当の創設

- a 生活保護の扶助費の算定は生活費に限定する。扶助費には、妊産婦、母子、障害者に対する加算と臨時経費に対する一時扶助を含む。
- b 教育、住宅、医療、介護などに要する社会保険料や自己負担額は生活保護から切り離し、低所得者に対する一般的な制度（社会手当）の中で生活保護受給者も支援する仕組みに改める。
- c 教育、住宅、医療、介護などに対する支援は、所得に応じて支援の程度を連続的に決定する仕組みとし、生活保護のような厳格な資格審査（ミーンズテスト）を行わない。

こうすることにより、生活保護受給者と非受給者との間で現在生じているあまりにも大きな生活状態の格差を解消することができ、貧困者救済の実効を上げることができる。そ

れはまた、生活保護受給者に対する過剰な非難を解消することにつながり、生活保護受給申請時の不当ともいえるあまりにも厳格な資格審査の正常化と、ステigmaの緩和につながり、実際には悲惨な生活困窮状態にある貧困者の救済に道を開くことができる。

(7) 納付付き税額控除制度の創設

- a 現在の所得控除（基礎、配偶者、扶養の人的控除）を廃止して、税額控除に改め、所得税の所得再分配機能を高める。
- b 税額控除額を所得税額から控除しきれない額は社会保険料から控除することにより、低所得者の保険料負担を軽減する。こうすることにより、低所得者の国民保険への未加入、未納の減少につながる。また、給与所得者については源泉徴収段階で処理することが可能となり、改めて還付を請求するための税務申告が不要になる。
- c 所得が増えるにつれて手取り所得が増えるように設計し、就労インセンティブが働くようにする。

「貧困・格差は社会政策でどこまで縮小できるか」に関する検討メンバー

梶田 信一郎	自治総合センター理事長
工藤 裕子	中央大学法学部教授
神野 直彦	東京大学名誉教授
橋本 昌	前茨城県知事
原田 豊彦	元日本放送協会理事
増原 義剛	元衆議院議員
松本 博	(株) 松本代表取締役
宮崎 達彦	弁護士
(座長) 森元 恒雄	元参議院議員
渡壁 誠	日本電気(株) 常務理事

