

社会保障制度改革国民会議報告書に基づき進められる社会保障制度改革の基本的な考え方に対する意見書

2013年（平成25年）11月21日

日本弁護士連合会

当連合会は、「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～」（本年8月6日取りまとめ。以下「報告書」という。）、「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく『法制上の措置』の骨子について」（本年8月21日閣議決定。以下「法制上の措置（骨子）」という。）及び「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」（本年10月15日閣議決定・国会提出。以下「法律案」という。）について、以下のとおり意見を述べ、報告書に基づき進められる社会保障制度改革の基本的な考え方に対する意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 報告書が述べ、法律案が目的とする基本的な考え方は、負担（保険料負担）と給付（医療・介護・年金の受給）を連動させ、「負担なければ給付なし」とする保険原理を強化するおそれがあり、公費負担を減らす方向性のものである。また、社会保障制度の所得再分配機能を弱め、社会保障制度の権利性を限りなく薄めようとするものであるから、反対である。具体的な問題点は以下のとおりである。

社会保障制度を具体化する場合、いたずらに「自助」や「共助」を強調して、「公助」、すなわち、国の責務を後退させるようなことがあってはならない。国の責任を、「家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」を通じた個人の自立の支援に矮小化してはならない。「社会保障の給付の重点化及び制度の運営の効率化」より、社会保障の機能の充実に重点が置かれなければならない。国と地方の負担を補助的・限定的なものと位置付け、公費負担の割合を低下させてはならない。財源の確保は、応能負担原則の下、所得再分配の観点から資産課税の強化等により担税力のあるところからされなければならない。社会保険料の増額や増税を検討するのであれば、まずは、応能負担の原則を徹底し、所得再分配機能を強化すべきである。

2 報告書が少子化対策分野の改革として掲げる「子ども・子育て支援新制度」には様々な問題がある。子ども・子育て関連三法に基づいて実施される当該制度は、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から施行されるべき

である。

- 3 社会保障制度を改革するような政策形成・変更を行うに際しては、国民にとって分かりやすい形で提示がなされるべきである。その上で、制度を利用する立場の団体、個人の意見を聴き、反映させるべきである。
- 4 誰もが豊かさを実感し、希望を持てる社会を実現するためには、社会保障のグランドデザイン（社会保障制度の全体構想）の策定と、社会保障基本法（社会保障制度の権利性を明らかにした具体的な法律）の制定が必要であり、その策定においては、憲法及び関連する国際人権規約の考え方を基本理念とし、社会保障の享受は、普遍的で恒久的な権利として、また、ナショナルミニマムとして保障され、その内容が人間らしい生存を確保するに足るものでなければなければならない。

第2 意見の理由

1 はじめに

2012年8月10日、社会保障制度改革推進法が成立し、同法に基づき、内閣に社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という。）が設置され、2013年8月6日、国民会議は報告書を取りまとめ、安倍晋三内閣総理大臣に提出した。国民会議の審議結果等を踏まえ、内閣は同年8月21日に法制上の措置（骨子）を、同年10月15日に法律案をそれぞれ閣議決定し、同日法律案は国会に提出された。

当連合会は、2012年6月25日、「社会保障制度改革推進法案に反対する会長声明」で、同法につき、「安定した財源の確保」「受益と負担の均衡」「持続可能な社会保障制度」（1条）の名の下に、国の責任を、「家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」（2条1号）を通じた個人の自立の支援に矮小化するものであり、国による生存権保障及び社会保障制度の理念そのものを否定するに等しく、日本国憲法25条1項及び2項に抵触するおそれがあることから反対した。また、国民会議の審議のために意見募集のあった、社会保障制度改革推進法2条及び5条から8条を踏まえた社会保障制度改革について、2013年5月8日、「社会保障制度改革国民会議の審議のための意見書」により意見を述べたところであるが、改めて、報告書と、これを踏まえた法制上の措置（骨子）及び法律案による社会保障制度改革について意見を述べる。

2 報告書の内容面の問題

(1) 「社会保障制度改革の全体像」（第1部）について

報告書の社会保障制度改革の基本的な考え方は、社会保障制度改革推進

法の「基本的な考え方」（同法2条）を援用する形で示されている。

具体的には、自助・共助・公助の最適な組合せ、社会保障の機能の充実と「給付の重点化・効率化」、負担の増大の抑制、社会保険方式を基本とし、公費（税財源）の投入は低所得者等の負担軽減等に充てるべきこと、「社会保障制度の持続可能性を高め、その機能が更に高度に発揮されるよう」にするため、「社会保険料と並ぶ主要な財源として国・地方の消費税収をしっかりと確保」することなどである（報告書2～7頁、は報告書冒頭「国民へのメッセージ」）。

法律案も、「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく法制上の措置として、同法第2条の基本的な考え方へのつとり」（1条）、「個人がその自助努力を喚起される仕組み」（2条1項）、「住民相互の助け合いの重要性を認識し、自助自立のための環境整備等の推進を図る」（2条2項）として、社会保障制度改革推進法の「基本的な考え方」にのっとっていることを明示している。

基本的な考え方の具体的な表れは、本意見書「第2」2（2）以降の各分野の改革で述べるとおり、医療分野における「医療給付の重点化・効率化」、介護分野における「（介護サービスの）範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化」などである。

しかし、このような基本的な考え方は、当連合会が「社会保障制度改革推進法案に反対する会長声明」、「社会保障制度改革国民会議の審議のための意見書」で述べたように、社会保険方式を基本とすることにより、負担（保険料負担）と給付（医療・介護・年金の受給）を連動させ、保険料を滞納した場合には、厳格な給付制限を行う「負担なければ給付なし」とする保険原理を強化するおそれがあり、「社会保険」の本来の意義を歪めて私保険化し、公費負担を減らす方向性のものであり、社会保障制度の所得再分配機能を弱め、社会保障制度の権利性を限りなく薄めようとするものであるから、憲法25条1項及び2項に抵触するおそれがある。

自助・共助・公助の適切な組合せについて

報告書では、「国民の生活は、自らが働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという『自助』を基本としながら、高齢や疾病・介護を始めとする生活上のリスクに対しては、社会連帯の精神に基づき、共同してリスクに備える仕組みである『共助』が自助を支え、自助や共助では対応できない困窮などの状況については、受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などの『公助』が補完する仕組み」とし

て，「日本の社会保障制度」については「自助」を基本としている。また，「法制上の措置（骨子）」では，前文で「自らの生活を自ら又は家族相互の助け合いによって支える自助・自立を基本」とする考え方を基本にするとして，続く「一 講すべき社会保障制度改革の措置等」の箇所だけでなく，「医療制度」「介護保険制度」といった各分野の箇所においても，まず最初に「（個々人が）自助努力を行うインセンティブを持てる仕組み」が掲げられ，「自助努力」が一層強調されている。このように「自助努力」を強調する規定は法律案にも見られる（2条1項，4条2項，5条1項）。

しかし，憲法25条によれば，何人も，健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を持つものとされ，その向上及び増進は，国の責務として位置付けられなければならない。また，「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は個人の尊厳と生命・自由・幸福追求の権利の尊重を内容とする憲法13条に基礎付けられるものであり，その充実こそが，その社会の安定と経済の発展の基礎となるものである。さらに，従来「家族相互の助け合い」「自助努力」の強調は，事実上子育て・介護の責任を家族内の女性に担わせる方向につながってきていたのである。

したがって，社会保障制度を具体化する場合，「自助，共助及び公助が最も適切に組み合わされる」ために，いたずらに「自助」や「共助」を強調して，「公助」，すなわち，国の責務を後退させるようなことがあってはならない（当連合会2011年10月7日「希望社会の実現のため，社会保障制度のグランドデザイン策定を求める決議」）。国の責任を，「家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」を通じた個人の自立の支援に矮小化してはならない（前記「社会保障制度改革推進法案に反対する会長声明」）。

社会保障の機能の充実と「給付の重点化・効率化」，負担の増大の抑制について

戦後，我が国では，男性を一家の稼ぎ頭とする年功序列・終身雇用制度と開発型の公共事業中心の経済政策の下，本来社会保障制度が担うべき役割を企業と家族の負担に委ね，社会保障の単位を世帯とすることで，女性をはじめとした国民一人ひとりの出生から生涯を終えるまでの漏れのない社会保障制度の構築を怠ってきた。さらに，その一方で，高度経済成長の終わりと，その後の構造改革政策の下に，社会保障基準の切下げ，社会保障費の削減を行い，もともと不十分な年金，医療，介護，生活保護を中心とした社会保障制度を更に劣化させた。雇用においては，規制緩和による

非正規労働の増加により、単身者は自らの収入で生活を維持することが難しくなり、さらに世帯単位でみても、家族が安定した生活を営むこと自体が困難になるほど、貧困が深刻化し、格差が固定化しつつある。さらに、女性を中心とする子育て・介護の過度の家族負担は、もはや困難となっているばかりか、子育て・介護を担う者の社会参加を妨げ、女性が働き続けることが出来る社会の形成に逆行し、ひいては少子化の要因ともなっているのである。

したがって、社会保障の「給付の重点化及び制度の運営の効率化」より、社会保障の機能の充実に重点が置かなければならぬ。

社会保障制度は社会保険方式を基本とし、公費（税財源）の投入を低所得者等の負担軽減等に充てるべきことについて

前述のとおり、憲法25条及び13条から、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の向上及び増進は、国の責務として位置付けられなければならないことから、国と地方の負担を補助的・限定的なものと位置付け、公費負担の割合を低下させてはならない。

社会保障制度の持続可能性を高め、その機能が更に高度に発揮されるようとするため、その主要な財源として国・地方の消費税を掲げていることについて

「社会保障の持続可能性」について、報告書冒頭の「国民へのメッセージ」は、「年金、医療、介護などの社会保障給付は、既に年間100兆円を超え・・・そのかなりの部分は国債などによって賄われるため・・・日本の公的債務残高はGDPの2倍を超える水準に達しており、社会保障制度自体の持続可能性も問われている」と述べる。また、報告書は「国の基礎的財政収支対象経費に占める社会保障関係費の割合が4割を超えており、税収は歳出の半分すら賄えていない状況に照らせば、社会保障関係費の相当部分を将来の社会を支える世代に受け回しているということになる」と述べ、また、「受益と負担が見合わない社会保障はいずれ機能しなくなる」と述べて、前記の「社会保障制度自体の持続可能性も問われている」との認識を強調している。

しかし、社会保障給付費を賄うための国債発行のみによって公的債務残高がGDPの2倍を超える水準に達したのではない。

政府の統計資料によても、公債残高増加の主たる要因が公共事業関係費の増大と税制改正による法人税率の引下げ、所得税の累進税率の緩和、配当・株式譲渡益に対する軽減税率等の減税政策による税収の減少である

ことは明らかである。

すなわち、1989年から2011年までの国の一般会計予算における公共事業関係費の合計額は224兆円にも及んでいる。このような公共事業関係費の財源はいわゆる建設公債であり、その償還期限は60年であるから、その大部分が未償還である。また、1988年以前に発行された建設公債も多くは未償還である。

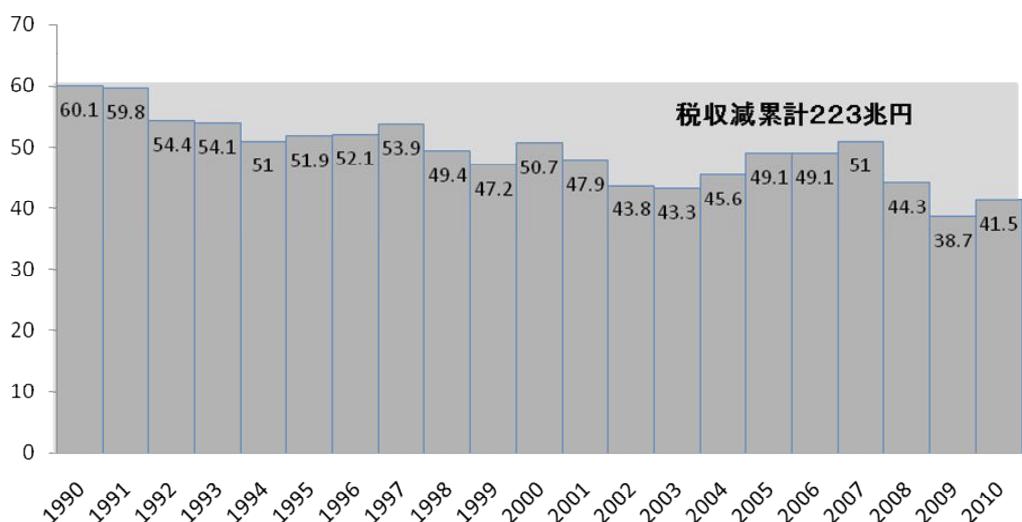
また、税収については、1989年に消費税が導入され、1997年には税率が3%から5%に引き上げられたにもかかわらず、税制改正による法人税率の引下げ、所得税の累進税率の緩和、配当・株式譲渡益に対する軽減税率等の減税政策により、1990年度の税収を基準としたときの2010年度までの税収減は、累計で223兆円にも達している。

他方、社会保障財源は1990年から2010年までの間に66.3兆円から112.1兆円に45.8兆円増加しているが、この増加分を賄うために、社会保険料（被保険者拠出及び事業主拠出）は1990年の39.5兆円から2010年の57.8兆円に18.3兆円増加している。例えば、国民年金保険料は、1990年度の月額8400円から2010年度には1万5100円に、約80%も引き上げられている。

一般会計税収の推移（単位：兆円）：財務省「日本の財政関係資料」より

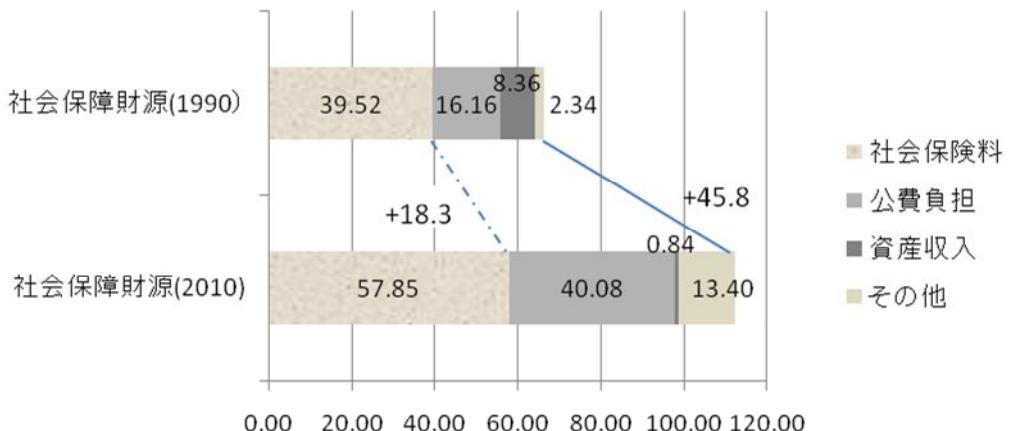
一般会計税収について、平成2年度（1990年度）から平成22年度（2010年度）までの

税収減は累計で223兆円にのぼる。



社会保障財源の推移（単位：兆円）

国立社会保障・人口問題研究所「平成22年度社会保障費用統計・社会保障財源の項目別推移」より



この点、財務省も、2013年10月発行の「日本の財政関係資料」において、「特例公債の発行から脱却することのできた平成2年度以降の公債残高の累増について見てみると、歳出面では、90年代は公共事業関係費の増加が主要因でした」「また、歳入面では、景気の悪化や減税による税収の落ち込みが主要因となっています。」と述べて、歳出面では公共事業関係費が、また、歳入面では景気の悪化や減税による税収の落ち込みが公債残高増加の主たる要因であったことを認めている。

社会保障制度の財源の確保は、応能負担原則の下、所得再分配の観点から資産課税の強化等により担税力のあるところからされなければならない。したがって、社会保障制度の主要な財源を消費税に求めている点については、憲法の要請する所得の再分配、応能負担の原則から極めて問題である。貧困と格差が拡大している現状の中で、税と社会保障制度による所得再分配機能は極めて重要なものになっている。しかし、前述したように、税収は、税制改正による法人税率の引下げ、所得税の累進税率の緩和、配当・株式譲渡益に対する軽減税率等の減税政策により減少している。所得の再分配は、生存権を保障するなど福祉主義を採用する憲法においては当然に予定されている機能であり、応能負担の原則も、憲法13条、14条、25条などから要請されるものである。生活費控除原則は、応能負担原則の中でも重要なものであって、特に給与所得控除が受けられない低所得者への課税は厳しいものとなっていることなどから、生活費控除原則を徹底した課税最低限の再検討がなされるべきである（当連合会2013年10月4日「貧困と格差が拡大する不平等社会の克服を目指す決議」）。

したがって、財源の確保は、このような憲法から導かれる応能負担原則

の下、所得再分配の観点から資産課税の強化等により担税力のあるところからなされなければならない。増税を検討するのであれば、まずは、応能負担の原則を徹底し、所得再分配機能を強化すべきである（前記「希望社会の実現のため、社会保障制度のグランドデザイン策定を求める決議」）。

(2) 「医療・介護分野の改革」（第2部）について

報告書では、医療分野について、「医療給付の重点化・効率化（療養の範囲の適正化等）」が掲げられている。しかし、「社会保障制度改革国民会議の審議のための意見書」でも述べたとおり、健康に生きる権利（健康権）は憲法の基本的人権に由来する具体的な権利であり、また、財源不足を理由とした社会保障費の削減は許されないことから、「医療給付の重点化・効率化（療養の範囲の適正化等）」より、健康に生きる権利を保障するため必要な医療を確保することに重点が置かれなければならない。

また、報告書では、介護分野について、「範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化を図る」とされている。しかし、「社会保障制度改革国民会議の審議のための意見書」でも述べたとおり、高齢者及び障がいのある人がより快適な生活を営む権利を実質的に保障するためには、国や地方公共団体は公的責任に基づき介護・福祉サービスの体制整備・拡充の施策と財政上の措置を探らなければならない（前記「希望社会の実現のため、社会保障制度のグランドデザイン策定を求める決議」、当連合会 1995年10月20日「高齢者の尊厳にみちた生存の権利を求める決議」、1999年5月21日第50回定期総会「介護保険・成年後見制度の実施に向けての決議」、2001年11月9日「高齢者・障害者の権利の確立とその保障を求める決議」、2005年11月11日「高齢者・障がいのある人の地域で暮らす権利の確立された地域社会の実現を求める決議」）。また、財源不足を理由とした社会保障費の削減は許されない。したがって、介護を必要とする人がより快適な生活を営む権利を実質的に保障するため、「範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化を図ることにより、必要な介護サービスを確保することに重点が置かれなければならない。

(3) 「年金分野の改革」（第2部）について

1961年に国民皆保険体制とともに国民皆年金体制が成立したものの、現在、40年間全ての期間の保険料を納付したとしても、基礎年金（2011年現在、78万8900円）はモデル高齢者世帯（夫婦ともに高齢者）の生活保護基準（約12～15万円）に及ばない。障害年金も低額である。ま

た、保険料が高い、所得が低いなどの理由により保険料を滞納したり（2007年度で36.1%）、保険料を免除されたりする国民が増え（免除率は19%前後）、高齢・障害・死亡を原因として稼得能力が減少、喪失しても、納付要件を満たさず無年金となったり、低年金となる者が増えている。

したがって、「希望社会の実現のため、社会保障制度のグランドデザイン策定を求める決議」、「社会保障制度改革国民会議の審議のための意見書」で述べたように、高齢・障害・死亡による稼得能力の減少、喪失により、働いて十分な所得が得られなくなった者やその遺族に対する所得保障として、税方式（無拠出）の最低保障年金制度を創設する必要がある。

（4）「少子化対策分野の改革」（第2部）について

報告書は「社会保障と税の一体改革の中に、子育て支援が位置づけられ、子ども・子育て支援新制度を設けて、恒久財源の確保が決定されたことは、歴史的に大きな一歩である」と評価した上で（同15頁）、「新制度は、すべての子どもたちの健やかな成長を保障することを主眼とし、幼児教育・保育の量的拡大や質の向上、地域の子ども・子育て支援の充実などを進めるもの」とし、新制度に基づいた施策の着実な実施を求めている（同16頁）。

しかし、新制度については、当連合会が2012年4月12日付け「子ども・子育て新システムの関連法案に関する意見書」、2013年3月14日付け「子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から子ども・子育て関連三法（子ども・子育て新システム）が施行されることを求める意見書」で指摘した問題点がある。

したがって、子ども・子育て関連三法施行に当たっては、改正児童福祉法24条1項と同条2項で、保育を受ける子どもの取扱いに差異を生じさせることなく、全ての子どもについて同様の取扱いをすべきである。保育の必要量を含めた保育の必要性の認定制度については、これを撤廃するか、もし、撤廃しないとしても、その認定においては、子ども自身が保育を受ける必要性を中心に考慮する制度とすべきである。保育にかける公金が、子どもの保育の質と量を維持拡大するために使われるような仕組みを設けるべきである。最低基準は、子どもが保育を受ける権利を実質的に保障しうるレベル以上のものとし、かつ、子どもが保育を受ける全ての施設・事業で、少なくとも重要な点については同じ基準とすべきである。合わせて、保育料（子どもが保育を受ける際の保護者（親）の自己負担分）を無償化すべきである。

3 報告書の形式面、作成に至る手続面の問題

(1) 形式面の問題

国民会議が提示した社会保障制度改革は、国民にとって重大な影響を与えるものである。にもかかわらず、報告書に書かれている文言は極めて抽象的、難解であり、国民に分かりやすい形で提示されていない。

例えば、「第1部 社会保障制度改革の全体像」における「徹底した給付の重点化・効率化」（報告書3頁）、「『自助の共同化』としての社会保障制度」（同2頁）、「社会保険方式は、・・・いわゆる自助を共同化し、国民の自立を社会的に支援する仕組み」（同4頁）、「第2部 社会保障4分野の改革」の「医療分野」における「医療給付の重点化・効率化（療養の範囲の適正化等）」（同35頁）、「介護分野」における「範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化」（同37頁）などである。

これらはいずれも給付削減に関わる表現であるが、抽象的で、難解な文言が用いられていることにより、その意味は国民にとって理解しにくくなっている。

社会保障制度を改革するような政策形成・変更を行うに際しては、国民にとって分かりやすい形で提示がなされるべきである。

(2) 手続面の問題

国民会議は、2012年4月11日から5月15日まで、会議の審議の参考とするため、社会保障制度改革推進法第2条（基本的な考え方）及び第5条から第8条（改革の基本方針）を踏まえた社会保障制度改革について意見を募集した。当連合会も、同募集に応じて、前記の意見を述べた。

しかしながら、制度を利用する立場の団体などの意見を聞いてはどうかとの当時の与党・民主党の指摘に基づき、関係する団体などから幅広く意見を募集することとなったものであるにもかかわらず、その意見募集の結果は、同年6月10日に開催された第14回国民会議で「概要」が報告されたにすぎず、募集に応じて寄せられた意見を踏まえて、報告書が作成された形跡は見られない。ヒアリング・意見交換、関係者を交えての議論として、日本経済団体連合会、経済同友会、日本医師会などが意見を述べているにすぎず、制度を利用する立場の団体や個人からの意見が聞かれててもいない。当連合会は、2013年10月4日、「貧困と格差が拡大する不平等社会の克服を目指す決議」において、「不平等社会」を克服するため、「政策形成への関係当事者の対等な参画」を求めたところであるが、国民会議の報告書にはこのような視点は全く見られない。

しかし、憲法は「租税法律主義」及び「財政民主主義」を規定し、何のた

めに税金を使い、そのためにどの程度の税金をどのようにして徴収するかを国会、すなわち主権者たる国民から選ばれた議員で構成される議会が決め、民主政の過程を通じて国民の不斷の監視の下に置くことを予定している。

したがって、社会保障制度を改革するような政策形成・変更を行うに際しては、制度を利用する立場の団体、個人の意見を聴き、反映させるべきである。

4 結論

以上述べてきたとおり、報告書、法律案の「基本的な考え方」は、社会保障制度の所得再分配機能を弱め、社会保障制度の権利性を限りなく薄めようとするものである。

しかし、憲法25条は、すべての人に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障しており、その向上及び増進は、国の責務として位置づけられなければならない。また、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は個人の尊厳と生命・自由・幸福追求の権利の尊重を内容とする憲法13条に基礎付けられるものであり、その充実こそが、社会の安定と経済の発展の基礎となるものである。

当連合会は、誰もが豊かさを実感し、希望を持てる社会を実現するためには、「希望社会の実現のため、社会保障制度のグランドデザイン策定を求める決議」で述べた内容、すなわち、社会保障のグランドデザインの策定と、これを具体的な権利として具体化する、社会保障基本法の制定が必要であり、その策定においては、憲法及び関連する国際人権規約の考え方を基本とし、社会保障の享受は、普遍的で恒久的な権利として、また、ナショナルミニマムとして保障され、その内容が人間らしい生存を確保するに足るものでなければならないと考える。

以上