

第1部 問題提起 人口減少下の社会保障制度の課題—新たな公助・共助・自助

機能不全に陥る社会保障制度の課題

株式会社日本総合研究所 調査部長 チーフエコノミスト 牧田 健



牧田調査部長

ただいまご紹介にあずかりました株式会社日本総合研究所調査部の牧田でございます。

ここでは、タイトルにありますように、現在の社会保障制度が機能不全に陥っていること、そのため社会保障制度の在り方を抜本的に見直していかなければいけないということを問題提起させていただきたいと思えます。

まず、わが国の社会保障制度は、なぜ、機能不全に陥っているのか。それは、さまざまな環境変化が起こっているからです。

〔社会保障を巡る環境の変化 ①人口構造の変化〕

第1に、人口構造の変化です。スライドにありますように、破線でお示ししている65歳以上の高齢者人口は増加が続く一方、実線でお示ししている生産年齢人口は、1990年代半ば以降、一貫して減少しています。

この結果、社会保障によって支えられる側と支える側のバランスが大きく変化しています。具体的に言いますと、1990年には65歳以上の高齢者一人を生産年齢である現役世代が一応六人で支えていました。しかし、足元では、現役世代2.2人、2041年以降になりますと1.5人未満で支えていかなければいけません。

〔社会保障を巡る環境の変化 ②家族形態の変化〕

続いての環境変化は、家族形態の変化です。こちらには家族形態の比率の変化をお示ししております。点線が1995年、破線が2015年の実績、実線が2035年の中位推計です。

こちらをご覧くださいますと、1995年の時点では大きな比率を占めていた「夫婦と子の世帯」あるいは「3世代世帯」が大きく縮小しています。代わって、「単独世帯」が、とりわけ「65歳以上の単独世帯」の割合がどんどん大きくなっているという状況です。従来のような家族による支えが期待できなくなるなかで、公的部門がカバーしなければいけない部分が今後どんどん大きくなっていくということです。

一方で、ちょうど左斜め上にある「ひとり親と子の世帯」、こちらに属するのが母子家庭でございますが、これに対するサポートは依然不足しているという状況です。



日本総研主催 政策シンポジウム
**国に依存できない時代の
地域・雇用・社会保障**
～自治体・企業・個人は何をすべきか～

機能不全に陥る社会保障制度の課題

2018年2月2日
株式会社日本総合研究所
調査部長

牧田 健

次世代の国づくり

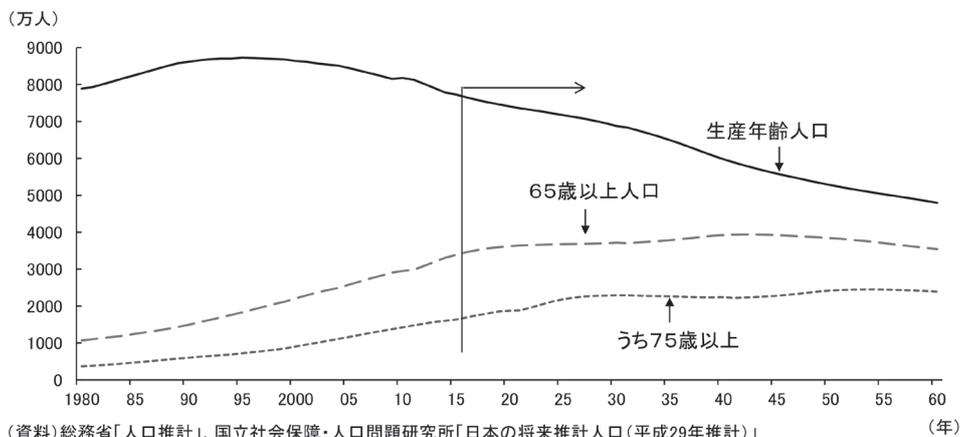
Copyright (C) 2018 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01-01



社会保障を巡る環境の変化

①人口構造の変化

- ・ 65歳以上の高齢者の増加が続く一方で、90年代半ば以降生産年齢人口が減少。
- ・ 働き手が減ることによる経済成長へのマイナスの影響が懸念。
- ・ 支える側と支えられる側のバランスが大きく変化。現状の社会保障の水準を維持するだけでも、支える側の一人当たり負担が増加することに。



(資料)総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

次世代の国づくり

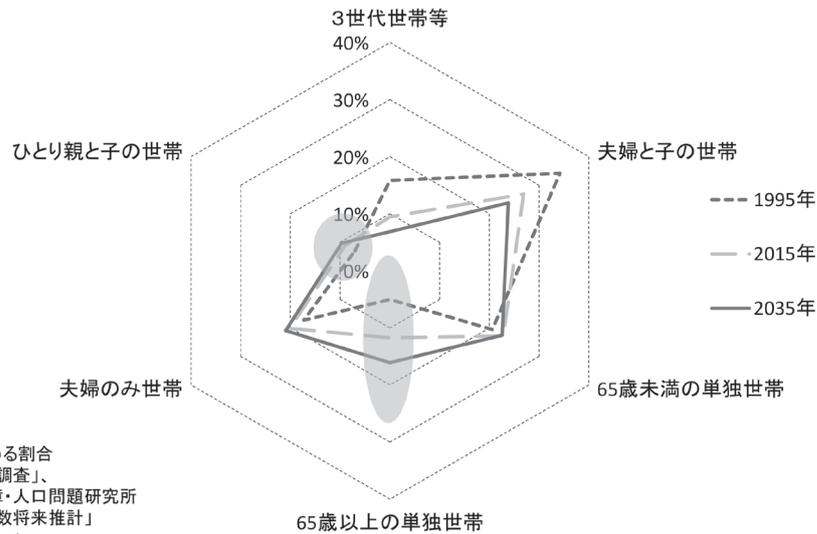
1

Copyright (C) 2018 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01-01

社会保障を巡る環境の変化

② 家族形態の変化

- 夫婦と子の世帯や3世代世帯の割合が低下し、単独世帯が拡大。
- 家族による支えが細るなか、母子家庭や老老介護世帯などをどう支えるかが課題。



(注)一般世帯に占める割合
(資料)総務省「国勢調査」、
国立社会保障・人口問題研究所
「日本の世帯数将来推計」

次世代の国づくり

〔社会保障を巡る環境の変化 ③低所得者層の拡大〕

続いて、低所得者層の拡大です。このグラフは、社会保障給付前の所得年額の分布を、青（左棒）が1996年、赤（右棒）が2014年でお示ししております。

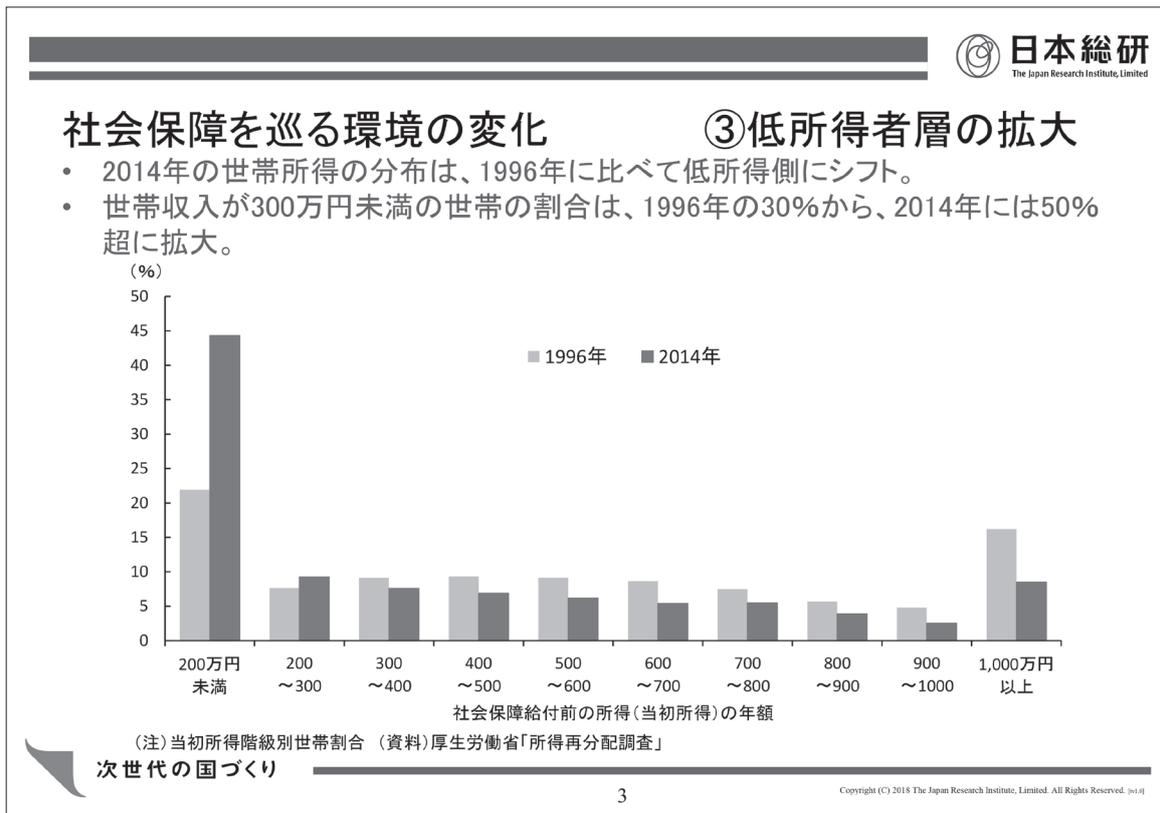
こちらをご覧くださいますと、赤（右棒）の2014年が、特に200万円未満のところできく増えているのがご確認いただけると思いますが、全般的に低所得化が進んでいるという状況です。左側の二つを合わせた300万円未満の世帯の割合は、1996年時点では30%にとどまっていたましたが、2014年にはすでに50%を超えています。

この背景の一つに、団塊世代の引退といった高齢化がありますが、いずれにしろ、社会保障で支えられる側がどんどん増え、一方で支える側の体力が低下していることを示しています。

〔社会保障を巡る環境の変化 ④不安定雇用の拡大〕

続いての変化が不安定雇用の拡大です。これは、先ほどの低所得者層の拡大と密接に関係していますが、基本的には働き方の多様化あるいは企業の人件費抑制姿勢の強まりなどを背景に、正規から非正規への雇用シフトが生じています。

このグラフは、1995年と2017年の雇用形態を見たものですが、青でお示ししている正規の職員・従業員は、1995年の時点では3,779万人でしたが、2017年には3,432万人ということで、約1割減少しています。一方、赤でお示ししている非正規は、1,001万人から2,032万人ということで、倍増しています。



こうした雇用形態の変化は、低所得者層の拡大だけではなくて、人的資本の形成の遅れを通じて労働生産性の低下、ひいてはわが国の潜在成長率の低迷というものにつながっています。

こちらは職業訓練を行っている事業所の割合を示したものです。青がOJTあるいはOFF-JTを通じて教育、職業訓練を行っている企業で、正社員に関しては大体77%の企業がそういった教育、職業訓練を行っています。一方、右側にお示ししている正社員以外に関しましては、45%の企業しかそういった教育を行っていないという状況です。

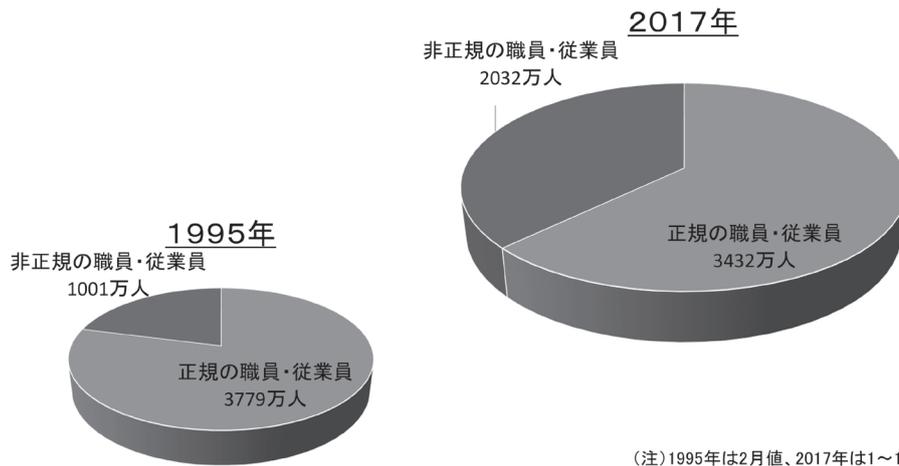
これまでは教育、職業訓練はほとんど企業に依存していました。しかしながら、雇用形態が変化していくなかで、このままでは正社員以外の方々の人的資本が蓄積されず、わが国の成長率にも悪影響を及ぼしかねないという状況です。

このように、社会保障に関しては、人口減少および低所得化によって支える側の負担が一段と増加する一方で、家族による支え、あるいは企業によるサポートというものがどんどん期待できなくなっている状況です。したがって、国によるサポートがますます必要不可欠になっているというのが実態です。ただし、わが国の財政状況を踏まえますと、国にこれ以上、依存することもできなくなっているのが実情です。

社会保障を巡る環境の変化

④不安定雇用の拡大

- 働き方の多様化が進展。1995年から2017年にかけて、正規の職員・従業員数が約1割減ったのに対し、非正規の職員・従業員数は倍増。



(注) 1995年は2月値、2017年は1～11月平均。
(資料) 総務省「労働力調査」

次世代の国づくり

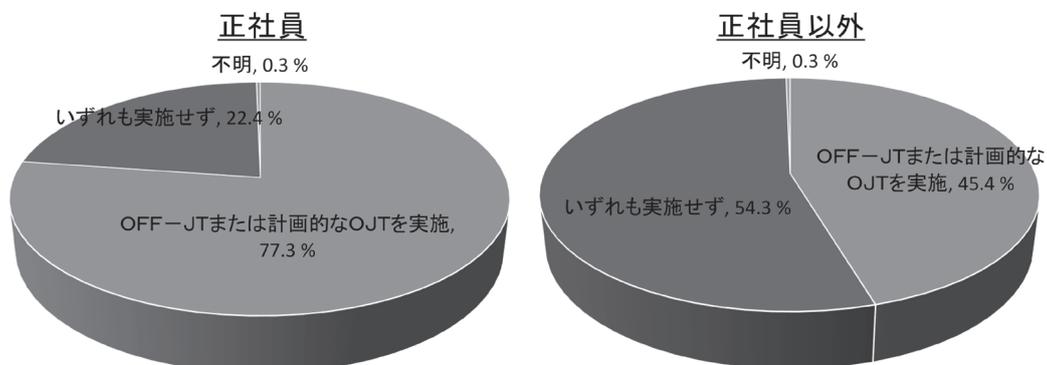
4

Copyright (C) 2018 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. [9-14]

社会保障を巡る環境の変化

④不安定雇用の拡大

- 正社員以外の従業員の職場での訓練の機会は、正社員に比べて大きく見劣り。
- このことは、一国全体の人的資本の蓄積を阻害するのみならず、個人をみても、低賃金が続くなど生活の安定を阻害。
- 正社員以外でも安定した生活のできる社会の構築が課題。



(注) OFF-JT及び計画的なOJT実施の有無別事業所割合(2016年度)
(資料) 厚生労働省「能力開発基本調査」

次世代の国づくり

5

Copyright (C) 2018 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. [9-14]

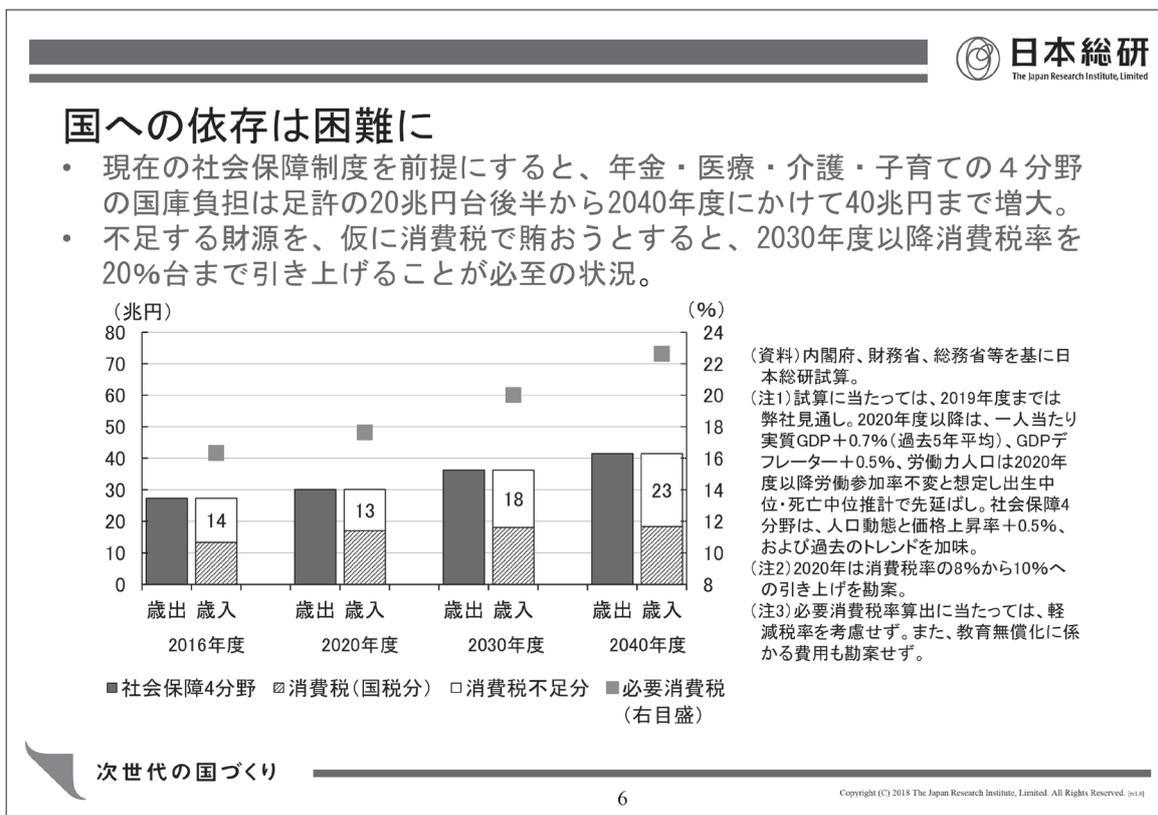
〔国への依存は困難に〕

こちらのスライドは、歳出側の棒グラフで、本来、消費税を財源とすべき年金、医療、介護、子育て、この4分野の国庫負担規模を示しております。歳入側のうへの四角のマーカーは、その社会保障4分野を全額賄うために必要な消費税率について、当社が試算したものです。消費税率の引き上げ幅は経済の前提をどう置くかによって変わってきますが、確実にいえることは、高齢化に伴い、医療・介護の分野を中心に国庫負担がどんどん拡大していくということです。

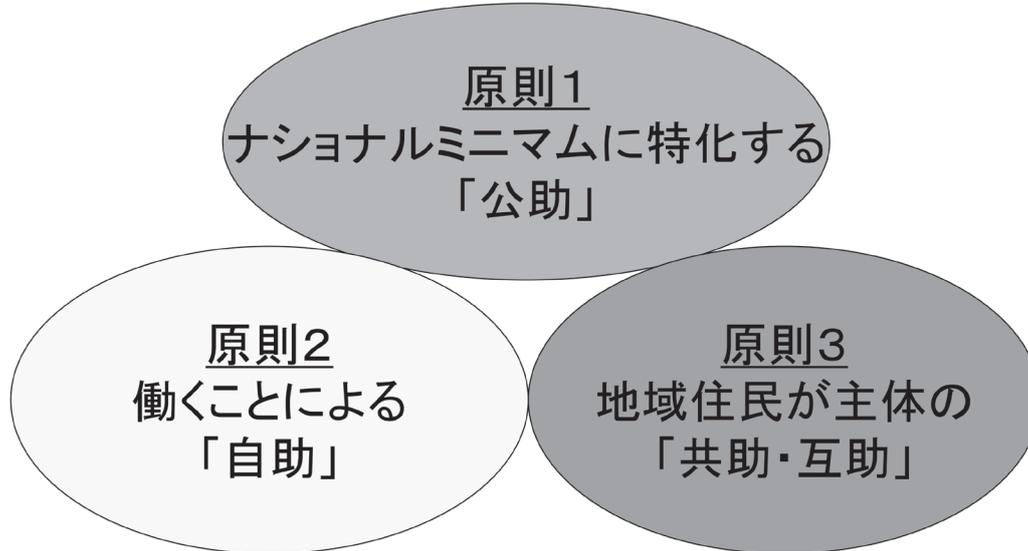
私たちの試算では、これを賄うためには、2030年度にかけて消費税率を20%前後まで引き上げていかなければいけません。軽減税率等を加味すれば、さらに引き上げる必要があります。年金を主な収入源とされている65歳以上の人々の比率が、今はまだ3割を若干切っていますが、これから3割を超えていくというようななかで、果たしてこういった消費税率20%強で国内の経済がきちんと回っているのか、非常に心もとない状況です。逆に、消費税率の引き上げができないと、今度は社会保障制度が維持できなくなってくることになります。

〔国に過度に依存しない社会保障への転換が必要〕

こうした状況を踏まえ、社会保障制度の在り方を抜本的に見直して、国に過度に依存しない社会保障制度に転換していく必要があるのではないかと考えております。具体的に言いますと、まず国に頼る部分、いわゆる「公助」は、ナショナルミニマムに特化するべきだと考えております。そうした状



国に過度に依存しない社会保障への転換が必要。
以下の3原則に沿って、改革に取り組むべき



況のもとで、女性はもちろんのこと、高齢者においても、できるだけ働くことによって、自分でできることは自分で行う、いわゆる「自助」が不可欠になってくると思われます。

一方で、人間一人だけでは生きていけないということは当然でございます。また、社会がどんどん多様化していくなかで、日常生活におけるニーズも、当然、地域ごとに異なってきています。したがって、地域住民が主体となって、安定した生活を築いていくためにも、ともに支え合うこと、いわゆる「共助・互助」、こういった考え方も欠かせない要素となってきております。

私ども株式会社日本総合研究所調査部は、この3原則に沿って、社会保障制度改革に取り組んでいくべきだと考えております。

〔原則1 ナショナルミニマムに特化する「公助」〕

まず、第1の原則であるナショナルミニマムに特化する「公助」につきましては、GDPの2倍近い公的債務を抱えるという我が国の厳しい財政事情を踏まえると、もはや、あれもこれもというようなことは言われていられるような状況ではございません。一方で、最後に頼りになるのは国ということになれば、国家としての存在価値が失われてしまいます。したがって、国というのは、国民生活をサポートしていくうえでの最後の砦として機能しなければいけないと考えております。

こうした観点から、現行の社会保障制度についてみますと、まず年金につきましては、むしろ、基礎年金の水準を引き上げる方向に見直すべきではないかと思っております。現在の基礎年金は、マクロ経済スラ

原則1 ナショナルミニマムに特化する「公助」

厳しい財政状況下、政府による社会保障はナショナルミニマムに特化せざるを得ない。「最後の砦」として国民生活をサポート。

- ✓基礎年金水準の引き上げ
- ✓医療制度の抜本改革
- ✓介護制度の見直し
- ✓保育・教育制度の見直し

イド方式の導入などもあり、もはや必要最低限の生活すら賄うことはできなくなっています。

続いて、保育・教育制度。こちらの支援に関しましても、家族がどんどん多様化していく、あるいは雇用の形態が変わっていくなかで、拡充、普遍化の動きが必要だと思っております。

逆に、医療あるいは介護に関しては、むしろ、保険適用範囲の重点化などを通じて抜本的に見直していく必要があるのではないかと考えております。

〔原則2 働くことによる「自助」〕

続いて、第2の原則である働くことによる「自助」を推し進めるに当たっては、まず、多様な働き方を後押しして、女性や高齢者の就労機会を拡大していくことが欠かせません。この就労機会拡大に当たりましては、それを阻害するような諸制度を抜本的に見直すことが先決だと考えております。

具体例を次の三つのスライドにお示ししております。

〔就労を阻害する制度の事例① 主婦の年金〕

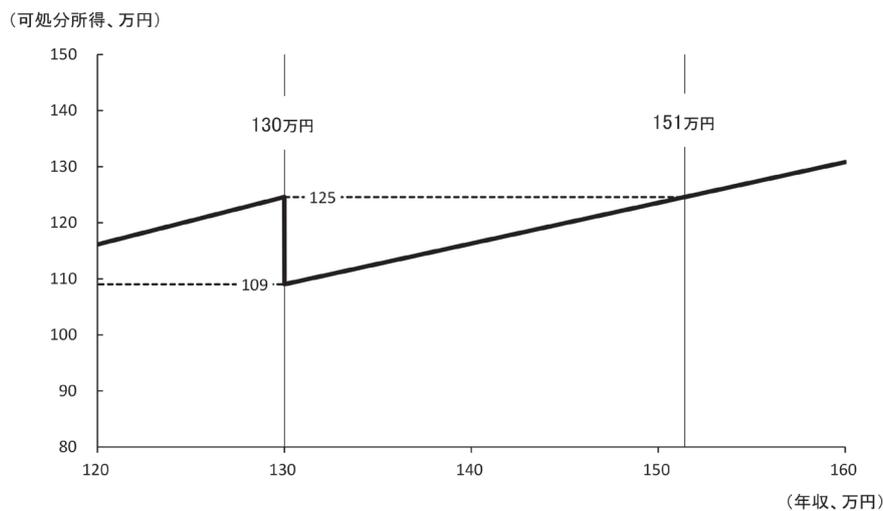
まず一つ目が、主婦の年金です。いわゆる130万円の壁といわれる国民年金第3号被保険者制度です。これは縦軸が可処分所得になっていますが、横軸の年収が130万円を超えると手取りが大きく減ってしまうというような仕組みのもとでは、主婦の方々がそれを超えないよう就業時間を調整するのは、ある意味当然であり、早急に撤廃する必要があります。

原則2 働くことによる「自助」

多様な働き方を後押し、女性や高齢者などの就労機会を拡大するとともに、どのような働き方でも安定した生活が送れるよう、職業訓練の機会を増やす。

- ✓就労を阻害する制度の見直し
- ✓非正規労働者の処遇改善
- ✓人材育成機会の多様化
- ✓付加価値を高めることによる所得増加

就労を阻害する制度の事例① 主婦の年金



〔就労を阻害する制度の事例② 在職老齢年金〕

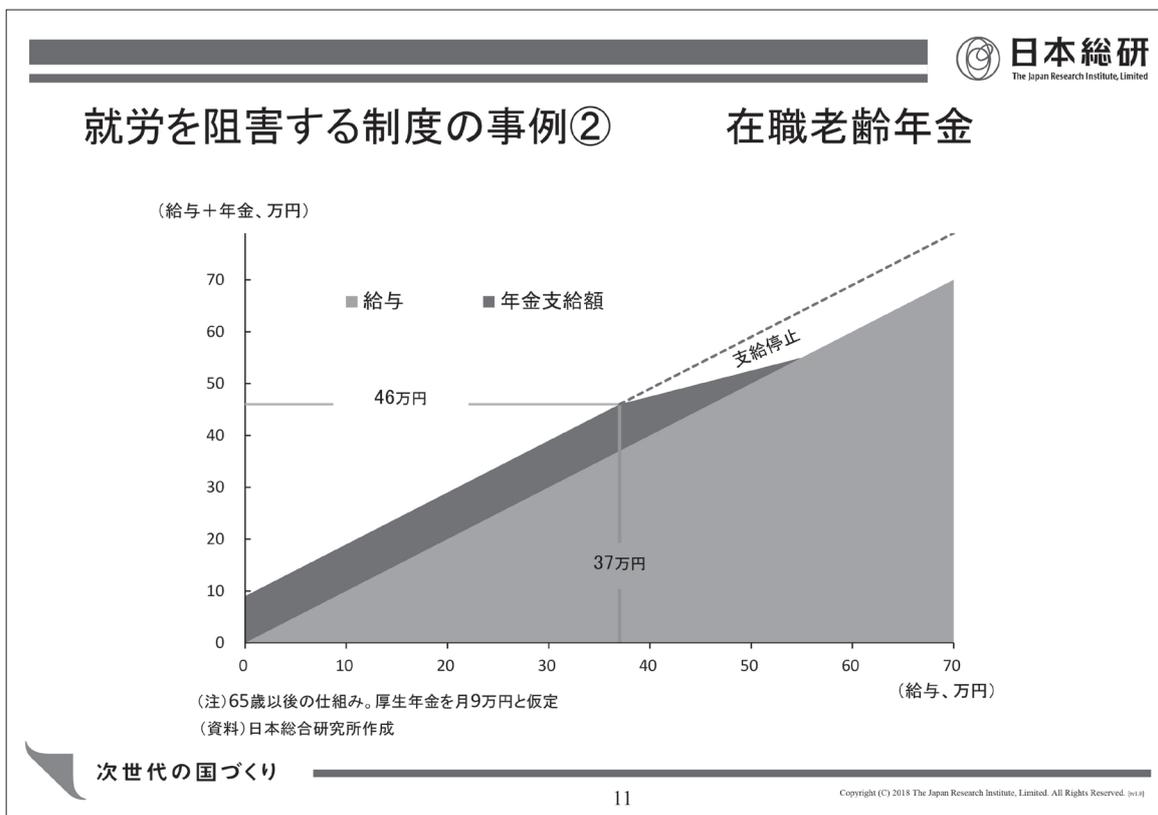
続いて、在職老齢年金です。こちらは、一定の勤労収入を得ると、年金支給額が減額、停止されるというもので、これも、高齢者にとってみれば、一定の収入を超えて働こうという意欲をなえさせる制度です。元気な高齢者が増えているなか、早急な見直しが必要ではないかと考えております。

〔就労を阻害する制度の事例③ 生活保護〕

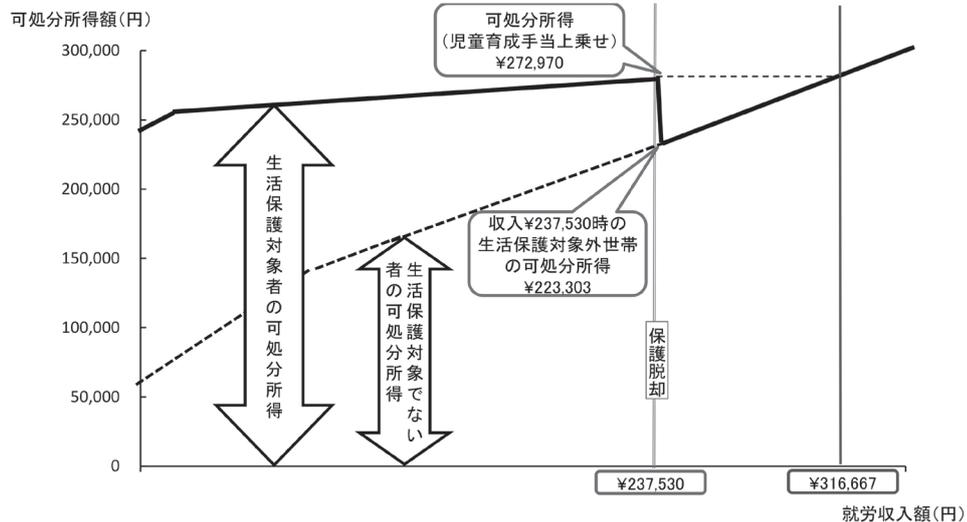
最後が生活保護についてです。こちら、生活保護から外れると、いきなり可処分所得が減ってしまうような仕組みになっており、生活保護から抜け出して、就労によってさらに生活水準を高めていこう、という意欲がなかなか出てきづらい仕組みになっています。もっと意欲を高めるような制度に改めていかなければいけないと思われまます。

〔原則2 働くことによる「自助」〕

もとのスライドに戻りますが、これに加えて、どのような働き方であっても、人的資本の蓄積が進んで、安定した生活を確保できるよう、国がもっと教育、職業訓練に関与していく必要があると思います。こうした取り組みによって、非正規労働者の処遇改善につながっていきますし、あるいは社会人向け教育の機会をつくって充実させることによって、就労者一人ひとりの付加価値を高めていくことができれば、国民全体の所得増加にもつながっていくと思います。



就労を阻害する制度の事例③ 生活保護



(注)母子世帯(東京都区部の借家在住、母45歳、子14歳)で、都の児童育成手当を受給していると想定。
(資料)星貴子「低所得者に対する就労インセンティブ強化に向けた課題」『JRIレビュー』2017 Vol.11, No.50, 日本総合研究所を一部改変。

次世代の国づくり

[60歳以上のシニアの仕事の有無と生きがい]

ちなみに13ページは、60歳以上のシニアの仕事の有無と生きがいについてのグラフです。青(上棒)でお示ししている仕事をしている方は、仕事をしていない方に比べると、生きがいを感じる割合が高くなっています。就労は、金銭面のみならず、生きがいを感じるという意味で、精神面においてもプラスの効果をもたらしており、介護の費用抑制にもつながると期待されます。

[原則3 地域住民主体の「共助・互助」]

最後に、第3の原則である地域住民主体の「共助・互助」についてです。これを進めていくためには、明治以来続く中央集権体制から脱して、地方主権、住民自治を推し進めていく必要があります。それには、まず、国主導の補助金や地方交付金といった仕組みを大きく見直す必要があります。

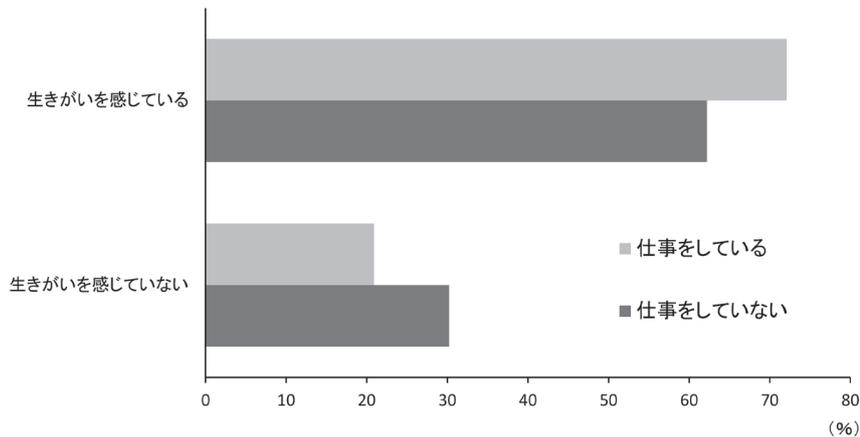
より具体的には、地域の裁量で使える財源を増やして、受益と負担の関係を考えながら、それぞれの地域がそれぞれの事情に応じたサービスを選択していく、こういった形に変えていくべきだと思います。

加えて、みずからの存立基盤をきちんと認識している自治会などの地域自治組織に権限を委譲して、地域住民が必要なサービスをお互いに提供して享受し合う、こういったような仕組みを広げていくことも重要だと考えています。こういったようなシステムが完成すれば、地域住民一人ひとりの安心感が醸成されていくと思われます。

「共助・互助」といったところは、この後ご登壇いただく山崎先生がご専門でありますので、詳細の

60歳以上のシニアの仕事の有無と生きがい

- 仕事の有無はシニアの生きがいに影響。仕事をしているシニアの方が仕事をしていないシニアよりも、生きがいを感じている人の割合が大きい。



(注) 仕事の有無別、60歳以上シニアの生きがいの有無
 (資料) 内閣府「平成26年度高齢者の日常生活に関する意識調査結果」

原則3 地域住民主体の「共助・互助」

中央集権から地方分権、さらに、「地域分権」へ

- ✓ 自治会等の地域自治組織への権限委譲
- ✓ 地域住民や企業の創意工夫による地域経済活性化
- ✓ 一般財源(使途が限定されない財源)の充実
- ✓ 負担に見合った行政サービス提供
(受益と負担の厳格化)

ほうは譲らせていただきますが、以上のような三つの原則で社会保障制度を立て直していければ、国民一人ひとりの所得増加、税・社会保障の負担増加圧力の軽減、若年層に蔓延している将来不安の解消などを通じて、経済成長にもプラスに作用していくと期待されます。

以上で、私どもからの問題提起とさせていただきます。ご清聴、どうもありがとうございました。
(拍手)