

全世代型社会保障検討会議に 期待される視点

調査部 主任研究員 飛田英子

《要 点》

- ◆ 「全世代型社会保障検討会議」(以下、検討会議)が9月18日にスタート。本稿では、全世代型社会保障に向けたこれまでの主な取り組みを整理・評価し、検討会議での議論に期待される視点について考察。
- ◆ これまでの主な取り組みを整理すると、①待機児童や介護離職の解消を通じた潜在労働力の顕在化、②就職氷河期世代や障害者などに対する就労支援の強化や、健康寿命改善による労働可能期間の延伸など、既存人的資源の有効活用、③教育の無償化による将来の人材育成、の大きく3つ。このうち、教育の無償化については、消費税率引き上げによる税収増を財源とし、幼児についてはすでに2019年10月にスタート。
- ◆ こうした取り組みは、高齢者中心の社会保障給付に世代間格差是正の要素を組み込んだことに加えて、支え手を増やすことで経済の持続的成長に寄与する点で評価。さらに、将来の人材育成は、子育てに係る機会コストを軽減すると同時に子どもの資質を向上するという意味で、出生率の改善や生産性の高い人材育成が期待。
- ◆ もっとも、教育無償化の財源については課題も。ひとつは、政策評価の視点。無償化の財源は、将来世代への負担付け回しの軽減(赤字国債の発行抑制)に活用するはずだった分を転用。将来世代の負担を増やしてまで実施する意義や必要性があるか、十分な議論を踏まえたうえでの結論だったか疑問。もうひとつは、今後の財源確保の視点。今回無償化が実現した背景には、消費税率引き上げというイレギュラーなイベントの存在。厳しい財政事情が続くなか、今後も子どもに対する給付を充実していくには、すでに手厚い部分から手薄い部分に財源を再配分するという視点が不可欠。
- ◆ 上記に加えて、検討会議での議論に期待される視点を整理すると、以下の通り。
第1は、エイジレスな視点。高齢者は平均的に見ればすでに社会的・経済的弱者

ではない。え、労働をはじめとして社会の新たな担い手として期待されていることを踏まえると、敢えて年齢で制度を区切る必要があるのか否か、改めて検討するという視点が期待。

第2は、将来イメージの視点。国民にとって最も関心ある社会保障の情報は、将来自分の生活がどうなるか。将来の年金収入や保険料支出を世帯パターンごとに示すという視点が期待。

第3は、国民参加の視点。全世代型の社会保障は、国民全員が受益者であり負担者であるという意味で全員参加型の社会保障。国民に分かりやすい議論の進行と、現在の複雑かつ不透明な制度をシンプルに再編・統合していく視点が期待。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・研究員・飛田英子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1620

Mail: tobita.eiko@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1. はじめに

「全世代型社会保障検討会議」（以下、検討会議）が9月18日にスタートした。子供から高齢者まですべての国民が安心できる「全世代型」制度の構築は、これまで政府内で重ねてきた議論の集大成ともいえよう。加えて、最終答申とりまとめの予定が2020年夏と、団塊世代の後期高齢者入りが始まる2022年度の目前であることを考えると、わが国の社会保障制度が真の抜本改革と持続可能性の回復を成し遂げる最後のチャンスともいえよう。

そこで、以下では、全世代型社会保障制度の構築に向けたこれまでの主な取り組みを整理、評価した後で、検討会議での議論に際して期待される視点について考察する。

2. 全世代型に向けた主な取り組みと評価

（1）主な取り組み

全世代型の社会保障制度が必要な背景には、少子高齢化のもとでわが国が持続的な経済成長を実現していくためには、深刻な労働力不足に対する持続的な取り組みが不可欠との認識がある。すなわち、子育てや介護、健康づくりをはじめ社会保障制度を充実することで、社会参加や就業延長を阻んでいる様々な環境を変革し、経済の支え手を増やすことが期待されているわけである。少子高齢化によって懸念される諸問題の克服は、全世代型社会保障の構築にかかっているといえよう。

政府はこれまでも様々な形で全世代型に向けて取り組んできた。大きく整理すると、以下の通りである。

一つは、潜在労働力の顕在化である。具体的には、①「一億総活躍プラン」（2016年6月2日閣議決定）の策定と②働き方改革の推進が挙げられる。

まず、一億総活躍プランでは、保育や介護サービスの供給増を通じて、子育てや介護のために働くことを断念している女性や壮年・高齢世代の就業を促進することが盛り込まれた。待機児童や介護離職の問題はこれまでもたびたび指摘されていたが、子育て支援や介護の基盤強化といった社会保障の充実が経済を強くし、これによってさらなる社会保障の充実が可能になるという好循環メカニズムの必要性が改めて確認されたといえよう。

また、現在進行中の働き方改革では、長期間労働をはじめとするこれまでの働き方を是正することで、多様な就労・社会参加の促進が期待されている。

二つめは、就労支援の強化と健康寿命の延伸など、既存の人的資源の有効活用である。

就労支援では、高齢者や就職氷河期世代、障害者などに対して就労支援を強化することで、労働市場への参加を促進することが図られている。一方、健康寿命については、予防・健康づくり対策の強化やデータヘルスの活用、介護の受け皿整備など、保健・医療・介護を充実することで健康水準の底上げが目指されている。就労可能な年齢の上限を引き上げるだけでなく、健康な体作りを通じて生産性の向上に寄与することが期待される。

三つめは、将来の人材育成である。教育の機会を経済・社会状況に関係なくすべての子どもに保障することで、わが国を今後担っていく優秀な人材を育てるというものである。



具体的には、①幼児教育の無償化¹、②高等教育の無償化²、③私立高等学校授業料の実質無償化³など、教育コストの無償化を2019年10月に引き上げられた消費税の税収増を財源に実施する。すでに幼児教育については2019年10月から始まっており、2020年4月からは高等教育と私立高等学校の無償化が始まる予定である。

(2) 評価

これまでわが国の社会保障制度の特徴として、給付費全体の約7割を高年齢者関係給付費（年金保険給付費、高齢者医療給付費、老人福祉サービス給付費及び高年齢雇用継続給付費）が占める等、高齢者が中心との指摘があった。子どもや現役世代にも目を向ける全世代型への取り組みは、世代間格差の是正に政府が対応しようとしている意味で評価されよう。

また、潜在労働力の顕在化や人的資源の有効活用については、経済だけでなく社会保障についても支え手を拡大することになり、制度の持続可能性の向上に寄与することが期待される。働く側にとっても、年齢に関係ない就労機会の存在は、「人生100年時代」の選択肢を増やすだけでなく、現役世代にとっては将来の年金受給額、高齢世代にとっては生活資金が増えるなど、老後生活における自助の取り組みを強化することになる。

さらに、将来の人的投資については、出生率の向上や生産性の高い人材育成などが期待される。子育てや教育に対する社会的サポートは、少子化の一因とされる子育てに係る機会コストを軽減するだけでなく、子どもの能力や才能の育成にもつながるためである。保育の質低下に対する懸念や子どもの対象年齢の妥当性、親の所得要件のあり方など、問題や課題も指摘されているが、利用実態の把握や改善に向けた今後の取り組みが望まれる。

もっとも、教育無償化の財源について課題もある。

一つは、政策評価の視点である。

幼児教育や高等教育無償化の財源の1.7兆円は、そもそも将来世代への負担の付け回しを軽減する（赤字国債の発行を抑制する）ために用いられる予定であった。要するに、将来世代に回す財源を現在の子ども世代に回したわけである。確かに子育て支援は必要と考えるが、将来世代に負担を先送りしてまで教育の無償化を断行する必要や意義があったのか、あるいは赤字国債の発行抑制に回した方が将来世代にとってハッピーではないか。費用対効果を含め、こうした議論が十分なされたのか疑問が残る。

もう一つは、無償化の財源である。

家庭の教育費負担の問題はこれまでも指摘されていたが、今回無償化が実現したのは、消費税率の引き上げによって新たな財源が利用可能になったことが大きい。逆にみると、こうしたイレギュラーなイベントなしで無償化が行われた可能性は低く、今後、新たな財源が降ってこない限り、さらなる充実を実現することは極めて難しいといえよう。

そもそも、厳しい財政事情のなかで全世代型を目指すには、新たな財源を調達するか、あるいは

1 すべての3～5歳児の幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化。認可外保育施設などは、市町村により保育の必要性が認定された場合に無償化。また、0～2歳児については、住民税非課税世帯を対象に無償化。

2 住民税非課税世帯の子どもが対象。大学・短期大学・高等専門学校・専門学校の授業料と入学金を減免。併せて、給付型奨学金の支給も拡充。

3 一定所得未満を対象に現在実施されている「高等学校等就学支援金制度」の上限額を私立学校の平均授業料水準にまで引き上げ。

すでに手厚い部分から手薄い部分へ再分配するか、の二択しかない。深刻な少子化に直面するわが国において、教育の無償化をはじめとする子育て政策は今後さらに重要性を増す。新たな財源を発掘するのはハードルが高いが、社会保障給付の約半分を占める医療と介護には給付抑制の余地が少なくない。このようにみると、金銭ボリュームの大きい制度を見直すことで子どもに対する給付財源を調達するという視点が不可欠ではなからうか。

3. 検討会議の議論で期待したい視点

検討会議での具体的な議案は公表されていないが、各種報道によると、給付と負担のあり方をはじめ、多くの問題が検討される見通しである。上記の財源の視点に加えて、議論に際して期待される視点について考察すると、以下の通りである。

(1) エイジレスな視点（エイジレスな制度への再構築）

第1は、エイジレスな視点である。

社会保障3本柱のうち、まず、年金については、2019年財政検証が先日公表され、少なくとも今後100年間は制度が持続することが示された。このため、年金受給可能年齢の引き上げや在職高齢年金の見直し、短時間労働者への適用拡大などが議論の中心になると考えられる。

一方、医療と介護については、これまでの社会保障制度に関する議論と同様、給付の抑制やサービス提供の効率化が焦点になると考えられる。一部報道によると、後期高齢者医療や介護に係る自己負担の引き上げや保険給付範囲の縮小などが挙げられているが、このような近視眼的対応のみでは、制度の持続可能性回復は期待薄といわざるを得ない。これは、医療、特に後期高齢者医療制度と介護保険制度の持続可能性が揺らいでいる根本原因は、制度が抱える大きな矛盾にあるためである。

すなわち、負担面では高齢者を社会全体で支えるべきという従来の老人福祉の基本理念を残したまま、受益面では保険方式のもとでサービス利用を権利として保障した結果、高齢者医療や介護ではサービスの過剰消費をはじめとするモラルハザードが生じている。これが給付費の水膨れと負担の上昇を招いていることは明らかである。

高齢者は平均的にみてすでに社会的・経済的弱者ではないことに加えて、社会の新たな支え手として期待が高まっていることを踏まえると、制度をエイジレスな仕組みに再構築する必要があると考える。具体的には、医療では年齢で制度を区切ることの妥当性、介護では被保険者の年齢制限や受給における加齢要因の妥当性、などの再検討を期待したい⁴。

(2) 将来イメージの視点

第2は、将来の生活イメージを国民に示すという視点である。

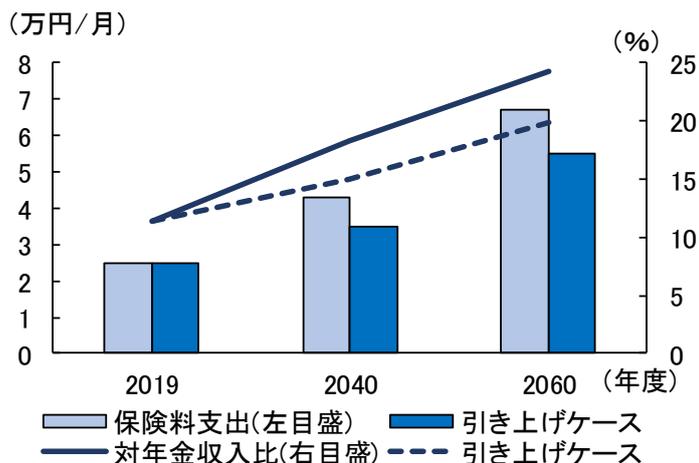
社会保障の受益と負担に関する推計はこれまでも公表されてきたが、将来、自分はいくら年金を貰っていくら保険料を支払うのか、という全体像が分かりにくい傾向にあった。しかし、社会保障に関して国民が一番知りたい情報は、「将来の自分の生活イメージ」ではなからうか。

そこで、2019年年金財政検証の「ケースⅢ・人口中位」を例に将来の年金収入と医療・介護の保険料支出を比べてみた（図表）。まず、年金については、夫婦2人から成るモデル世帯の受給月額

⁴ そもそも、社会保障制度で「全世代型」を求める一方で、医療や年金などの個々の制度で年齢区分を設けることは矛盾しないのか、といった視点についても検討を期待したい。

は2040年度23.4万円、2060年度27.6万円である（ともに2019年度価格。以下、同じ）。一方、後期高齢者医療と介護に係る夫婦の保険料を試算すると、現行制度が維持された場合、2040年度4.3万円、2060年度6.7万円であり、2060年度には年金収入の25%に達する。つまり、年金のうち生活に回すことができるのは残り4分の3ということになる。仮に後期高齢者医療と介護の利用者自己負担を各々3割と

(図表)医療・介護保険料支出と対年金収入費の将来推計



(資料)日本総合研究所作成

2割に引き上げた場合でも（図中の「引き上げケース」）、保険料は2040年度3.5万円、2060年度5.5万円へと上昇する。保険料の上昇幅は、現行制度を維持した場合に比べ抑えられるとはいえ、保険料の年金収入に対する割合は、2060年度で2割まで増える見通しである。

こうした年金収入と保険料負担の関係は、世帯のタイプによって異なるはずである。夫婦が共働きであった場合、妻が専業主婦のモデル世帯に比べて保険料負担は軽くなるであろうし、夫婦ではなく単身の世帯では負担がより重くなると思われる。こうした家計の全体像を世帯タイプごとに示し、より国民の理解に資する視点を期待したい。

(3) 国民参加の視点

第3は、国民参加の視点である。

経済・社会環境が大きく変化するもと、国民、特に高齢者の負担増を先送りした結果、制度の持続可能性や国民からの信頼が大きく毀損したことに異論はないと思われる。政府が目指す全世代型の社会保障は、国民全員が受益者であり負担者であるという意味で、全員参加型の社会保障ともいえる。政府が提示した政策や対策を国民が受け止めて実行するというこれまでの一方向的な政策プロセスは、全員参加型に矛盾するのではなかろうか。

全員参加型の社会保障を実現するには、国民一人一人が制度の現状や抱える問題を認識し、解決すべき課題や見直しの方向性を考え、行動に移す必要がある。しかし、わが国の社会保障制度は年齢によって受益や負担の仕組みが異なるうえ、財源についても保険料と税が入り組んでおり、非常に分かりにくいのが実態である。検討会議では、国民に分かりやすい議論の進行を望むと同時に、現在の複雑な制度をシンプルに再編・統合するという視点を期待したい。

以上

