

2019年12月4日

No.2019-025

全世代型社会保障の本格構築に向けて ～包括的改革のための3つの条件～

副理事長 山田 久

《要 点》

- ◆ 政府は今年9月に「全世代型社会保障検討会議」を設置し、年内の中間報告の取りまとめに向けて検討を行っている。年齢に関わらず働くことができる環境を整えることを重視し、年金・医療・労働・介護など社会保障全般にわたる持続可能な改革を図るとの方針が示されており、これまでに挙げられている施策は個別にみれば概ね妥当なものといえる。とりわけ、今回は狭義の社会保障分野のほかに雇用・労働分野の施策、中でも70歳までの就業機会の確保を掲げていることは積極的な評価ができる。
- ◆ もっとも、現時点で議論の俎上に載っている高齢者雇用促進策の内容をみると、既に着手していることのほか、さしあたりできることを列挙した印象であり、根本的な対応策を包括的に講じようとしているのかは疑問が残る。70歳まで働き続けることを当たり前にするには、変化に適応して、誰もが主体的にキャリアを開発していける状況を作り出す必要がある。本質的な問題は「キャリア自律（主体的なキャリア形成）」を可能にする環境を、日本の事情に合わせて包括的に整備することである。それには、日本型と欧米型の「ハイブリッド・システム」というビジョンを前提に、同じ職種の人々が企業を跨いで活発な交流が行われる仕掛けづくりや、産業界の積極的な関与によって実践的な職業能力が効率的に身に着く人材育成システムの整備を進めることが求められる。
- ◆ 加えて、高齢化・長寿化が急速な勢いで進むわが国にとって、20年・30年先を見通して持続可能かつ過不足なく機能を果たす社会保障制度の全体像（トータルビジョン）を提示することが求められている。持続可能性に着目すれば、負担の問題を正面から議論することは避けて通れず、その意味では「全世代型社会保障・税の一体改革」でなければならないが、この点で検討会議の議論は物足りない。端的に言えば、更なる消費増税の議論を避けて通ることはできないであろうし、制度の仕組みにまで踏み込んだ見直しも不可欠である。
- ◆ 増税や仕組みの見直しの必要性は、これまでも多方面から繰り返し主張されてきたことであり、有効な対策を講じるには、なぜそれが実行できてこなかったかを踏まえる必要がある。海外を見渡すと、社会保障改革を上手く進めてきた国として北欧諸国とりわけスウェーデンが指摘でき、同国で注目すべきは個別具体的な政策内容よりも、全体としてどのような仕組み・メカニズム・手法に基づいて社会保障制度が設計され、状況変化に応じて改革が行われてきたかについてである。そのポイントは、①経済成長を追求し、社会保障財源の最大の原資である賃金の継続的な上昇を実現してきたこと、②負担と給付の対応関係が明確化された制度を構築してきたこと、③異なる立場の人々の間でのコンセンサス作りが行われてきたこと、の3点に整理できる。
- ◆ スウェーデンの経験に学べば、わが国においても、①持続的な賃上げの仕組みを並行して進めること、②負担と給付を関係づける観点からの施策を盛り込むこと、③国全体で

のコンセンサスの形成に向けた取り組みを行うこと、が必要である。この点を踏まえ、メンバーを追加して「全世代型社会保障検討会議」を「全世代型社会保障・税の一体改革検討会議」へと衣替えし、期間も延長して、多角的な観点かつ長期的視点から議論を行うべきではないか。そのうえで、党派を超えた合意を得ることで、政権や内閣が代わっても改革が継続される仕組みを構築すべきであろう。

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・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@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 「全世代型社会保障検討会議」の議論の限界

政府は今年9月に「全世代型社会保障検討会議」を設置し、年内の中間報告の取りまとめに向けて、関係者・有識者のヒアリングを含めて検討を行っている。初回の西村担当大臣の記者会見によれば、年齢に関わらず働くことができる環境を整えることを重視し、年金・医療・労働・介護など社会保障全般にわたる持続可能な改革を図るとの方針が示されている。これらの基本的な方針は十分に首肯できるものであるが、重要なのは具体策としてどういったメニューを含め、実効性のある形でどのように推進していくかである。

そこで、これまでに俎上に載った具体的なテーマをみてみると、70歳までの就業機会の確保、兼業・副業ができる環境整備、年金受給開始年齢の選択範囲の拡大、短時間労働者への厚生年金の適用拡大、疾病・介護予防へのインセンティブ措置、75歳以上医療費の窓口負担の引き上げ、就職氷河期世代への支援、などが挙げられている。国民に安心を与える基礎である社会保障制度を持続性のあるものとするには、「就労促進」「支出効率化」「負担増加」を組み合わせることが不可欠である。そうした観点からすれば、上の施策は概ねその方向性に沿っており、個別にみれば妥当なものということができる。とりわけ、今回は狭義の社会保障分野のほか雇用・労働分野の施策も含まれており、その点では積極的な評価ができる。なかでも70歳までの就業機会の確保を掲げていることは、高齢化・長寿化が予想以上に進んでいることを勘案すれば、就労を老後の生活保障の基軸に位置づけるという意味での的を射ている。

もっとも、現時点で議論の俎上に載っている高齢者雇用促進策の内容をみると、既に着手していることのほか、さしあたりできることを列挙した印象であり、根本的な対応策を包括的に講じようとしているのかは疑問が残る。確かに、70歳までの高齢者の雇用確保について、まずは企業に対して努力義務で促し、選択肢としても雇用延長（継続雇用・定年延長・定年廃止）に加え、起業、転職、社会貢献活動など、多様にしたことは妥当であろう。しかし、企業に努力義務を課しただけではどこまで実効性があるかは不透明である。現状、企業が持っている「シニアは使いにくい」という思い込みを是正する施策や、若い世代に対して垂直関係ではなく水平関係を築けるようになるためのシニアの意識改革の推進策、そして、企業と高齢者を効率的にマッチングさせる仕組みの整備等に関し、具体策を詰め、実行に移すことが必要といえよう。

ただし、これらは既に高齢者になっている人々に対するいわば緊急対策であり、70歳まで働き続けることを当たり前にするには、変化する時代に適応して、誰もが主体的にキャリアを開発していける状況を作り出す必要がある。それには若いうちからのキャリア形成の在り方を変えることが求められる。大企業に対する中途採用比率の情報公開など、中途採用を促進することも一つの有効な施策であるが、本質的な問題は「キャリア自律（主体的なキャリア形成）」を可能にする環境を、日本の事情に合わせてトータルに整備することである。転職がしやすい環境づくりは、「キャリア自律」に重要な要素であるが、雇用流動化の結果として米国のように労働者の二極化傾向を強めたり、欧州のような若年層の高失業を生む恐れもある。

若い時は日本型で、雇用保障のもとで様々な仕事の経験を積み、職業人生の中盤以降には特定分野を決め、転職も選択肢にしながらプロフェッショナルになっていくことが、「普通の人々」でも長く働き続けることのできるキャリアの作り方である。これは日本型と欧米型の「ハイブリッド・システム」といえるが、このビジョンを前提に、同じ職種の人々が企業を跨いで活発な交流が行われ



る仕掛けづくりや、産業界の積極的な関与によって実践的な職業能力が効率的に身に着く人材育成システムの整備を進めることが求められよう。そうした次代を展望した新たな雇用システムのビジョンとその実現に向けた具体策を提示することが、70歳現役社会の実現を目指すために必要である¹。

加えて、シニア就労は社会保障とりわけ年金制度と密接な関係があり、この観点からは、在職高齢年金の見直し（基準額の引き上げ）を未来志向で進めるべきである。ほかにも、高年齢雇用継続給付の見直し、健康経営の推進など、政策的な支援策にはもう一步踏み込んだ議論が必要であろう。

以上のような70歳現役社会の実現に向けてのより踏み込んだ議論と同時に求められているのは、高齢化・長寿化が急速な勢いで進むわが国にとって、20年・30年先を見通して持続可能かつ過不足なく機能を果たす社会保障制度の全体像（トータルビジョン）を提示することである²。持続可能性に着目すれば、それは負担の問題を正面から議論することは避けて通れず、その意味で「全世代型社会保障・税の一体改革」でなければならないが、この点では検討会議の議論は物足りない。端的に言えば、更なる消費増税の議論を避けて通ることはできないであろうし、制度の仕組みまで踏み込んだ見直しも不可欠である。

2 スウェーデンに学ぶ社会保障改革遂行の条件

もともと、増税や仕組みの見直しの必要性は多方面から繰り返し主張されてきたことであり、問題はなぜそれが実行できないかである。次の選挙を考えて、政治家が痛みを伴う改革を避けてきたという事情もあるだろう。しかし、次世代のためという道徳心に訴えても、将来の財政危機を煽って我慢することだけを主張しても、目先の痛みに対して国民が納得しないのも事実である。そうした観点から海外を見渡すと、上手く社会保障改革を進めてきた国として北欧諸国がある。そもそも政府が「全世代型社会保障」のモデルとしてきたのはこれらの国々であるし、国家財政の健全性からみて制度の持続性も高いといえる。そこで以下では、北欧諸国のなかでは最大で、かつ近年の経済パフォーマンスの優れるスウェーデンの状況を見ていきたい。ただし、注目すべきは個別具体的な政策内容よりも、全体としてどのような仕組み・メカニズム・手法に基づいて社会保障制度が設計され、状況変化に応じて改革が行われてきたかである。得てしてパイの奪い合いに終始しかねない社会保障の改革を遂行するには、それなりの条件を満たす必要があり、スウェーデンの状況から判断すれば、そのポイントは以下の3点にまとめることができる。

第1は、経済成長を追求し、社会保障財源の最大の原資である賃金の継続的な上昇を実現してきたことである。スウェーデンの国家財政は健全であり、それは、少なくない社会保障支出を毎年毎年基本的には国民による多額の負担によってバランスさせていることを意味する。スウェーデンでは、社会保険料の事業者負担分はそれなりにあるが、法人税率は国際的にみて低く、全体としてみた企業負担はさほど多くない。つまり、多くを家計が負担をしており、それには雇用が増えるとともに賃金が上昇していることが条件になっている。スウェーデンで雇用・賃金の持続的な増加が可能になっているのは、生産性向上と処遇改善の好循環の形成に向けて、労使がコンセンサスを形成し、適度な緊張のもとでの協力関係を築いているからである。労働組合は賃上げにこだわるが、そ

¹ 山田久(2018)「シニアの活躍促進に向けた人材戦略」日本総研リサーチレポート No.2018-001

² 飛田英子(2019)「全世代型社会保障検討会議に期待される視点」日本総研 Viewpoint No.2019-023 も参照されたい。



の条件である産業高度化のためには人員整理に反対しない。企業も労働者の能力開発・失業なき労働移動に惜しめない協力を行っているのである。

社会保障支出の内容も、賃金増加を後押しするものになっている。他国に比べスウェーデンの社会保障支出がGDP比で多い主因は、子育て支援が充実しているからである。それが女性活躍を後押しし、女性の継続就労・キャリア形成を支援して、性別の賃金格差縮小に大きく寄与している形である。加えて、充実した積極的労働市場政策は、低生産性部門から高生産性部門への労働移動を促し、経済全体の生産性を高めて賃金の押し上げに貢献している。このように、**持続可能な社会保障の前提に賃金の持続的増加がある**ことは、当然ではあるが、見逃してはならないポイントである。

第2は、負担と給付の対応関係が明確化になっていることである。このことで国民には負担に見合った受益を享受しているという納得感が醸成され、高い国民負担率が維持されて財政の健全化が実現している。具体的な仕組みをみると、年金については保険料率固定のもとで所得に応じて保険料が支払われ、支払われた保険料総額に応じて給付が行われる、「所得比例年金」が基本になっている³。低・無年金者に対しては税を財源とする「保証年金」が設けられており、最低生活保障を行う仕組みがあるが、社会保険方式と税方式の原則が貫かれている。わが国の場合、公的年金は基礎年金部分と報酬比例部分に分かれ、報酬比例部分は負担と受益の連動が図られているものの、基礎年金部分の財源は半分が税金、一部は定額の第一号保険者の保険料、一部は厚生年金保険料からの繰り入れと、寄せ集め的な構造になっている。税方式と社会保険方式が混然とした形であり、スウェーデンに比べて受益と負担の対応関係が曖昧になっている面は否めない。

一方、スウェーデンの医療制度は税方式による公益サービスが基本になっており、基本的には広域自治体である「ランスティング」が医療施設を設置・運営している。財源は主として住民所得税であるランスティングの税収と、患者一部負担で独立採算的に賄われ、税率や患者自己負担の水準は各ランスティングが一定の範囲内で自由に設定できるようになっている。ランスティングの歳出の89%（2015年）が医療サービスに充てられており、医療サービス内容やサービス料金はランスティングによって異なる⁴。つまり、医療サービスの内容と負担額がランスティングによって異なるわけで、受益と負担の関係が明確になっている。

わが国では、主に大手企業の従業員を対象とする健康保険組合、中小企業従業員対象の協会けんぽ、自営業者や短時間勤務の非正規労働者などを対象とする国民健康保険と、財政主体が分立している。そのうえで後期高齢者医療制度として、75歳以上は別の財政単位となり、その財源は税金のほか、他の保険財政から多額の支援金が投入されている。支援金が現役世代加入者の給与・賞与水準に応じて負担が決まる仕組みとなっている一方、医療費支出の抑制の仕組みは不十分なため、なし崩し的に加入者の賃金水準の高い健康保険組合からの資金移転が増えている。加えて、前期高齢者納付金として、65歳から74歳までの加入者の少ない医療保険者から多い保険者に財政支援が行われている。これも、保険制度と謳いながら、異なる保険者間で所得再配分を行っていることに原理的な矛盾があり、受益サイドのモラルハザードと負担サイドの不公平感を生み出しやすい構造になっている⁵。

³ 厚生労働省資料（社会保障審議会年金部会（2018.7.30）資料）

<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000339624.pdf>

⁴ Anna H. Glenngård, “The Swedish Health Care System” International Health Care System Profiles, The Commonwealth Fund (<https://international.commonwealthfund.org/countries/sweden/>)

⁵ 高齢者医療制度の問題については、健康保険組合連合会（2017年）『医療保険制度における「負担の公平」に関する調査研究報告書』が包括的にまとめている。



スウェーデンでは、国民に負担増を求めるときに受益との対応関係を考慮しながら実施してきたことも重要である。同国は今日、社会保障規模の大きい国として広く認識されているが、実は第2次大戦直後はそうではなかった。たとえば、1960年時点の社会保障給付費の対GDP比率は13.2%と、当時はドイツ(18.5%)よりもかなり低かった。それが、少子化への危機意識や女性活躍の必要性の認識から子育て関連の施策の充実が図られていくが、その財源としての付加価値税率の引き上げを、公的サービスの充実と歩調を合わせつつ漸進的に行った。それにより、国民は受益実感を持ち、負担増加への理解を示したのである⁶。

第3は、異なる立場の人々の間でのコンセンサス作りが行われていることである。スウェーデンは1999年に文字通り抜本的な年金改革を成し遂げているが、そのカギは超党派の取り組みにあった。「年金ワーキング・グループ」が各政党の責任ある実力者によって構成され、労働組合、経営者団体、年金受給者団体といった利害関係者に意見を述べる機会を保障する一方、最終的な取りまとめは政治家が行った⁷。これをベースに超党派合意が成立し、総選挙においても争点化はされず、政権交代を経ても改革が遂行されることになったのである。

そのほか、労働組合、経営者団体、政府の間のコミュニケーションは密接であり、社会の在り方に対する大枠のビジョンが共有されていることが、改革が進む背景にあるといえる。例えば、「ユルケスホーグルコーラ」という2年制の実践的な職業大学制度が2000年に入って創設され、有効性を発揮しているが、その基本には経営者団体、労働組合、地方政府、中央政府、教育機関といった関係者が、相互信頼に基づく協力関係を築いてきたことが指摘できる⁸。

3 「全世代型社会保障・税の一体改革」の遂行に向けて

以上の考察から分かることは、スウェーデンは高負担・高福祉による充実した社会保障制度で知られるが、それが可能になっているのは、他国が真似できないほど特異な国民性や特殊な地理的環境に恵まれているからではない、ということである。上で3点に整理したように、他国にとっても参考になる普遍的な仕組み・メカニズム・手法が採用されてきたからであり、その観点からすれば、わが国では以下の取り組みが必要である。

第1に、持続的な賃上げの仕組みを並行して進めることである。政府の賃上げ要請は、それまでの「賃上げは論外」といった認識を変え、少しずつでも名目賃金が上昇するトレンド作った点で評価される。しかし、賃金決定は本来労使自治の基づくもので、実際、いわゆる「官製春闘」には綻びがみられる。米国のような転職による賃上げ圧力も、欧州のような産別労働組合の賃上げ要求も期待できない日本では、政府の関与に期待せざるを得ない部分があるが、あくまでのバックアップの役割に徹すべきである。具体的には、**政労使会議を再開して賃上げの合意形成や環境整備の議論を改めて行い、その下部組織に専門家による賃上げの目安を提示する組織を創設すべき**と考える⁹。

ここで、賃上げはとりわけ年金制度の在り方に直結することに言及しておきたい。現行年金制度は、将来にわたって保険料率が固定されており、収入の範囲内で給付水準が決められる仕組みにな

⁶ 藤井威(2011)『福祉国家実現へ向けての戦略』ミネルヴァ書房

⁷ 参議院・重要事項調査議員団(第2班)報告書(平成16年度派遣)

https://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/jyuyoujikou/h16/h162houkoku.html

⁸ 山田久(2018)「スウェーデンに学ぶ持続可能な経済社会の再建」日本総研 Viewpoint No. 2018-008

⁹ 山田久(2019)「スウェーデン賃金決定の仕組みとその含意」日本総研リサーチレポート No. 2018-014



っている。収入は賃金に比例的に決まるため、賃金伸び率を高めることが年金水準を高めることにつながる。厚生年金の老後生活保障機能を確保するため、所得代替率 50%超が条件づけられているが、その観点から来年の年金改革では厚生年金の適用拡大が最大の焦点になっている。しかし、そもそも賃上げ率を高めなければ、この条件をクリアできないことが、2019 年財政検証の最大のメッセージといえる。

第 2 に、負担と給付を関係づける観点からの施策の盛り込みである。とりわけ今後最大の歳出増大圧力となる医療・介護制度について、「予防・重症化予防・健康づくりの推進」と同時に、「受益と負担のリンケージの強化」が図られるように、供給体制・保険財政両面での改革を進める必要がある。具体的には、健康増進や予防医療でサービス削減余地がある介護分野¹⁰において、自己負担の引き上げも含めて支出抑制に注力すべきであろう。加えて、かかりつけ医・かかりつけ薬局の機能強化、自己負担割合の見直しにより、医療費の増加ペースを抑える努力も必要である。一方、保険料の引き上げや増税も避けて通れない。ただし、支援金・納付金制度の見直しや保険者機能の強化、モラルハザードを防ぐ形での保険主体間の財政調整の仕組みの強化など、受益と負担の関係を見やすくし、国民が負担増に納得できる仕組みの導入が前提になるだろう。

そのほか、年金の最低保障機能の強化や子育て支援の充実のために新たな財源を見つける必要がある。その財源として消費増税を議論の選択肢から外すことは、日本全体の財政的な安定を確保して社会保障制度の持続性を確保するという観点から、大きな問題である。ただし、消費増税ありきで、例えば現行制度を前提にしたうえで将来シミュレーションを行い、財源不足分を機械的に消費増税で調達するという事は、現行制度の構造問題を存置することにつながりかねない。その意味では、増税を一旦選択肢から外し、まずは支出面の見直しから行うという政府のやり方は一つの考え方ではある。しかし、その根本的な欠陥は、避けては通れない負担の増加から国民の目を背けてしまっていることにある。**社会保障改革の要諦は、負担と受益のリンケージを高めることであり、その意味では負担増の議論を避けてはならない。**

この点で「次善の策」あるいは「つなぎの策」として提案したいのは、日本版「一般化社会拠出金」の創出である。フランスの「一般化社会拠出金 (CSG)」という制度を参考にしたアイデアである。これは 1991 年に家族手当を充当するために、勤労所得のみならず資産所得や投資益などにも財源を求めた制度で、のちに給付対象として医療保険の現物給付にも拡充された。フランスでは、増加の一途を辿っていた社会保険料負担が、雇用を阻害するとの批判があったことへの対応策であったが、高所得層に多くの負担を求めるために、保険料が対象にしない「資産所得」も負担の対象とされたのが特徴である¹¹。ちなみに年金所得も対象になっている。このケースを参考に、将来世代を育て国民全体が便益を受けるという発想から、様々な形で国民が薄く広く負担し合うというコンセプトとし、労使折半の保険料や資産所得、年金所得にも一定の負担を求めるべきであろう。国民の納得が得られれば、高齢者医療の財源調達の一部に充当してもいいであろう。いずれにしても重要なのは、**負担なしに社会保障の給付は受けとれないという「当たり前の感覚」を国民が取り戻すことであり、受益と負担のリンケージを強めていくことが重要なのである。**

第 3 に、**国全体でのコンセンサスの形成に向けた取り組み**である。「全世代型社会保障検討会議」

¹⁰ 近藤克則 (2019) 「健康寿命延伸で介護費抑制は可能 スポーツや趣味活動参加がカギ」『週刊エコノミスト (2019. 4. 2)』

¹¹ 柴田洋二郎 (2012) 「フランス社会保障財源の「租税化」(fiscalisation)」『海外社会保障研究』Summer2012 No. 179、に詳しい。



は年内に「中間報告」の取りまとめを行う予定であるが、年明け以降も精力的に開催し、有識者ヒアリングを幅広く行うべきであろう。むしろ思い切ってメンバーを追加して「全世代型社会保障・税の一体改革検討会議」へと衣替えを行い、期間も延長して、多角的な観点かつ長期的視点から議論を行うべきではないか。そのうえで、党派を超えた合意を得ることで、政権や内閣が代わっても改革が継続される仕組みを構築すべきであろう。高齢化・長寿化が予想を上回るペースで進むなか、その時その時の政治情勢でパッチワーク的な改善を重ねる形では、時代の変化と社会保障制度とのズレはますます大きくなっていく。全国民に関わる幅広い制度の改正にはそれなりの時間がかかることを考えれば、限られた時間を浪費することはできない。一步一步着実に制度改革を進めていくためには、国政レベルでの合意形成を行うことが回り道のように見えて最も重要なことであろう。

以 上

