

13 | 社会保険改革の共通課題

《本章の学習目標&ポイント》 本章では、これまで各章で学んできた社会保険の5つの分野の基本的なしくみの理解を踏まえ、社会保険制度が共通して抱える課題の主要なものとして、特に、人口構成の変化、雇用そして財政問題という3つのテーマを取り上げ、問題の所在と解決の方向性について一緒に考えよう。本章の学習を経て、最後の2つの章では、とりわけこれら社会・経済の変化の影響を大きく受け、国民生活に深く関わる医療保険、介護保険と年金制度の改革課題について、さらに学習を深める。

《キーワード》 少子高齢化、子ども・子育て支援、非正規雇用、賃金付随コスト、社会保障給付費、国民負担率

1. 少子高齢化の進展

(1) 少子高齢化の現状と予測

日本社会の少子高齢化という人口転換については、すでに1970年代から急速に進展しており、またこれに伴う医療や介護、年金などの社会保険の費用負担の増加の問題についても広く社会で共有されていると聞いていただろう。

これまでの人口構成の推移と、将来の人口推計については、次頁の図13-1に示すとおりである。

いくつかのポイントを挙げよう。

まず、高齢化率とは総人口に占める65歳以上の人口の比率をいう。この算式から明らかなように、高齢化率の上昇には、2つの側面がある。

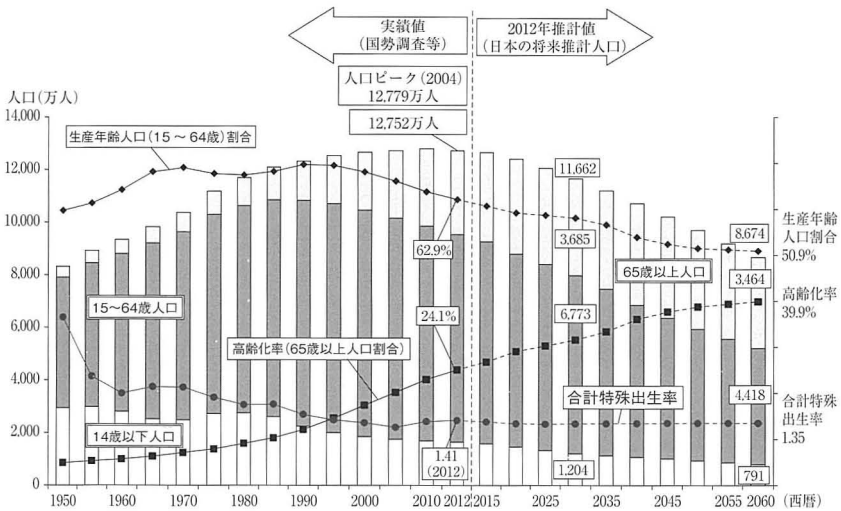


図 13-1 日本の人口構成の推移

(出所) 厚生労働省『厚生労働白書 平成 26 年版』

1つは、高齢者の死亡率の低下により、分子に当たる高齢者数が増加することにより生じるもの。もう1つは分母の総人口が少子化によって減少していくことによって生じるものである。このように少子化というのは単に子どもの問題だけではなく、高齢化問題に直結しているということを認識しておくことが必要である。このため、最近では、少子高齢化と一緒に表現することが一般的になった。

(2) 日本の少子高齢化の特徴

高齢化については、すでに2014年10月1日現在で26.0%と世界最高水準に達しているが、その高さもさることながら、日本の高齢化の大きな特徴はそのスピードの速さにある。

一般に国際的な定義を用いていると、高齢化率7%になると高齢化が始まった社会 (ag(e)ing society) と呼び、これが倍の14%になると高齢化が完成した高齢社会 (aged society) と呼ぶが、日本は他の先進国が1世紀から半世紀かけて緩やかに歩んできたこのプロセスを1970年から1994年までのわずか24年で一気に到達した。この高齢化のスピードこそが、世界の各国の中で日本が初めて経験しているチャレンジだ。四半世紀の間に急激な高齢社会へ移行するということは、同時代にさまざまな生き方や価値観、社会のしくみなどが混在し、場合によれば衝突しながら、新たな事態に社会が変化していかなければならない、ということの意味する。

もう1つ、この関連で知っておきたいのは、実は、日本で起きたこの短期間での急激な少子高齢化という現象は、日本に続いて現在急速な経済発展を遂げつつある韓国、台湾、シンガポール、さらには中国など、アジア各国で生じつつある社会変化だということだ。その意味で、アジア各国は日本の少子高齢社会への対応について関心を持って見守っており、成功、失敗を含めて、日本はこの分野のパイオニアとしての役割が期待されている。

(3) 少子化対策

1) 出生率の動向

出生率の動向については図13-1を参照してほしい。出生率を示す指標としては、合計特殊出生率が世界共通に用いられる。これは、15歳から49歳までの出産可能な年齢層の女性の年齢別出生率を合計したものをいう。したがって、その年の年齢別の出生動向が将来も続とした場合に、1人の女性が生涯に生む子どもの数を表している。若干の乳幼児死亡率も勘案して、これが2.1であれば、人口は増えもせず減りもしない置換

水準となる。しかし、日本では戦後安定的に2前後で推移してきたものが、1980年代から徐々に低下傾向を示し始め、90年代に入って1.5を割り込んでからは1.3前後と、世界でもっとも出生率の低い国の部類に入っている。

このため、国でも少子化対策として様々な施策を講じてきているが、顕著な改善の効果は出ていない。高齢者の平均余命の伸びと異なり、出生率自体は各国の経験を見てもある程度改善することは可能と考えられ、今後、さらに施策を強化する必要がある。

2) 子ども・子育て支援の方向性

少子化問題に向けた子ども・子育て支援策としては、大きく分けて次の3つの方向性がある。

①子育て家庭に対する経済的支援

経済的支援としては、大きくは児童手当などの社会手当の支給による方法と、所得税・住民税における児童扶養控除による税の軽減による方法とがあるが、それぞれに所得階層に応じた効果が異なるため、どちらが望ましいかは人により意見の分かれるところである。

この問題についてドイツでは、社会民主党が政権に就いた1975年に、税の扶養控除を全廃して増税し、その財源を用いて児童手当を大幅に拡充したが、その後、保守政党が政権復帰し、税の扶養控除を復活させた。さらに、連邦憲法裁判所が子育て家庭に対して子育てに必要な最低限度の費用に対して課税するのは婚姻と家族に対する国家の保護を定めた基本法（憲法）6条の規定に違反するという判決を下したのをきっかけに、1996年から児童手当を税の扶養控除を中心とする制度に一本化するなど、そのあり方については興味深い展開を遂げている。日本でも、民主

党政権下で子ども手当が創設され、この問題にスポットライトが当てられたが、財源問題の壁もあり政争の具とされ、短期間で昔の児童手当に戻されてしまい、議論が深まりを見せなかった。子育て家庭への経済的支援のあり方には、改めて幅広い見地から議論を深めるべきだろう。

②子育て期間中の就業者に対する時間政策

時間政策という用語は日本では一般に用いられないが、要は家族による子育てと就労の両立を支援する政策である。育児休業制度や雇用保険からの育児休業給付、さらには育児休業期間中の健康保険と厚生年金の保険料免除など、日本では比較的早くから制度の整備に取り組んできた。しかし、休業保障期間もまだ原則として1年間と短く、それですら現実の職場では育児休業がとりづらい雰囲気・環境があったり、取得者がほとんど女性に限られていたり、今後とも運用も含めて改善の余地は大きい。

③就業者の子育てを支援する保育所などの社会サービス基盤の整備

保育所など子育てのための社会サービス基盤の整備については、入所待機児童の解消に向けて増設が進められてきたが、それでもとりわけ都市部を中心に待機児童の解消が進んでおらず、多様なサービス形態や幼稚園との一元化問題など、抜本的な対策の必要性が指摘されている。

このため、社会保障と税の一体改革の中で、今後の社会保障改革の方向性に未来への投資としての子ども・子育て支援の強化があげられた。そして、2012年8月に消費税の引上げに関連する法律と一緒に子ども・子育て関連3法が成立し、2015年4月から施行された。

子育ての問題は、1人ひとりの子育て論や家族観、現実的な経済状況など、さまざまな要因が関わる複合的な課題であり、速効性のある施策

は難しいが、日本の将来を支える根幹となる課題であり、大方の合意形成とそのための資源の重点的な投入をさらに進めていく必要があるだろう。

2. 非正規雇用の拡大と雇用の不安定化

(1) 社会保険にとっての安定した雇用の重要性

社会保険制度は、勤め人を中心として、元気で安定的に働き給与を得ているときに保険料を拠出し、一定のリスクが現実になったときお互いに支え合うしくみであることから明らかなように、安定した雇用と雇業者所得の上に初めて確固として存在し続けるしくみである。このため、近年の経済のグローバル化や国際競争の激化の中で生じている雇用の非正規化・不安定化の問題は、社会保険の現在とこれからにとって、重大な脅威となっている。

日本の社会保険が欧米と比べると、戦後の低い水準から出発して短期間にこれに比肩しうる水準に達したのは、何よりも1960年代から1970年代にかけての高度経済成長とこれによる経済財政基盤の拡大によるものである。そして、それを支えたのは終身雇用・年功序列賃金という日本型の雇用慣行であり、これにより不況時にも解雇が極力抑制されて失業率が低く保たれてきた。

(2) 1990年前後からの非正規雇用の急速な拡大

しかしながら、このような日本の雇用慣行は、1990年前後に本格化した東西冷戦体制の終焉とアメリカの世界的な影響力の増大、グローバル化した企業間競争の激化、そして低賃金と豊富な労働力で一気に世界市場での競争力を高めてきた中国を始めとする途上国の台頭という環境にあって、急激に変化した。折しもこの時期、ちょうどバブル崩壊による長期の経済金融の低迷に苦しむ日本では、一気に雇用慣行もアメリカ的

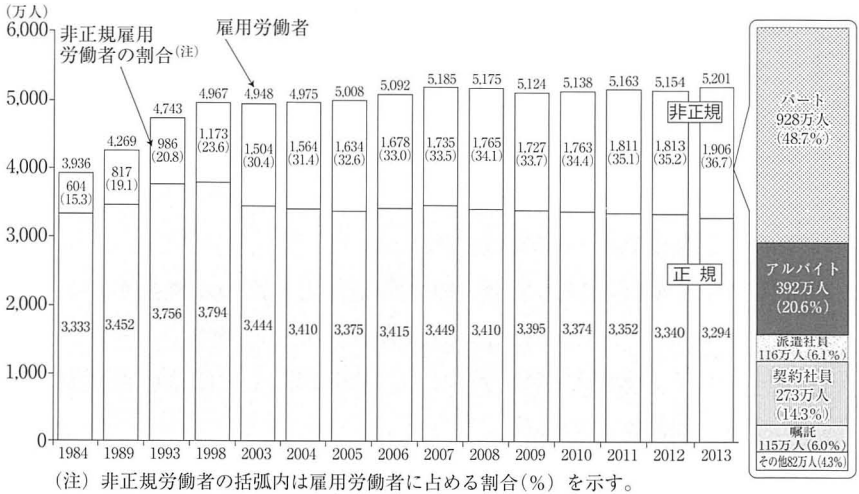


図13-2 雇用における非正規雇用の推移

(出所) 厚生労働省資料

な影響を受け、市場経済至上主義の台頭とともに、労働者保護の分野でも大幅に規制緩和が進み、派遣労働や有期雇用、パートタイム労働、さらには請負などに至るまで、様々な形態での雇用の非正規化・不安定化が拡大していった。

その年次推移は、図13-2のとおりであり、2013年では、1900万人と、全労働者のうちじつに37%を非正規雇用が占めるに至っており、逆に正規労働者は近年減少を続けている。

非正規雇用はすべての年齢層で増加しているが、とりわけ15歳から24歳の若者層でこの20年間に大きく上昇しているのは、次に述べるような非正規雇用の問題点を考えると、今後の深刻な懸念材料となっており、早急にその対策を講じていくことが必要だろう。

(3) 非正規雇用の問題点

非正規雇用については、正規雇用と比べて一般に次のような問題が指摘される。

- ①解雇や期間満了に伴う雇止めなどにより雇用調整の対象とされやすい（不安定）
- ②賃金・給与が低い（待遇の格差）
- ③企業の中で職業訓練の機会を得て職業能力を高める機会が乏しいため、キャリアアップが難しい（教育訓練機会の格差）
- ④パートタイム労働や請負労働など、社会保険や労働法の保護が働きにくい（保護からの排除）

非正規労働者が解雇や雇止めなど雇用調整の対象になりやすいという問題は、とりわけ2008年秋のリーマン・ショック以降の厳しい雇用局面で深刻な社会問題となったため、改善策が講じられてきた。

また賃金についても、正社員の平均年収の6割強にとどまっている。とりわけ、非正規労働者の場合は職業能力の向上が期待しにくいために年齢に応じた賃金・給与の伸びが弱く、同じ一般社員でも、正社員の賃金カーブがピークにくる50歳台前半と比較すると、正社員の半分以下にとどまる。

このような低賃金と将来の昇任・昇給への期待がもてないことは、単に職業上の問題にとどまらず、例えば、結婚についてみると、15歳から34歳までの若者層では、正規労働者と比較すると有配偶者の占める割合が格段に低く、若者の結婚や子育てにも深刻な問題を引き起こしている。

(4) 雇用の安定化に向けた取り組みと課題

1) 雇用のセーフティネット機能の強化

非正規労働者の雇用の安定化に向けた取り組みとしては、雇用保険の

セーフティネット機能を強化すべく、雇用保険法の改正によりその適用対象が従来は1年以上の雇用見込みとされていたのが6ヶ月以上に、そしてさらに31日以上雇用見込みまで短縮され、適用対象の拡大が図られてきた。

また、雇用保険を受給できない離職者に対する新たなセーフティネットとして、求職者支援制度が新たに設けられ、ハローワークが中心となって支援の強化が進んでいる。

2) 雇用の安定と待遇改善

労働者派遣制度は、職を求める人のニーズと、迅速に人員を確保し業務量に応じて柔軟に雇用調整したい企業のニーズを結びつけ、短期的な雇用を実現する制度として一定の役割を果たしてきている。しかし、1990年代からの無原則な拡大により、雇用の安定という面からは大きな問題を抱えている。このため、労働者保護の見地から、合理性のある領域に限って、保護措置を講じた上で限定的に認めていくべきだろう。

3) 社会保険の適用拡大

非正規労働者への雇用保険の適用拡大のほか、社会保険における重要な課題として、パートタイム労働者への健康保険・厚生年金の適用拡大の問題がある。これについては、検討すべき課題はあるものの、基本的な方向として、被用者保険の適用を拡大する方向で制度改正を進めることが、公平な費用負担や財源の確保という面でも、被保険者の受給権の保障という意味でも、必要となろう。

社会保険料の事業主負担の重さが賃金付随コストとして雇用をためらわせ、失業率の悪化の要因となっているという指摘もある。しかし、日本の社会保険料負担は例えばこれが問題とされたドイツなどよりもずっ

と低い水準に止まっており，社会保険料の事業主負担の回避や，解雇規制や労災責任などの労働者保護法制の脱法目的のいわゆる偽装請負などについては，厳正な法律の適用や行政庁による監督が必要である。さらに雇用形態の多様化に対応して必要ならば，ドイツのように請負など一定範囲の自営業に対する社会保険法規の適用拡大などの立法措置も検討していくべきだろう。

3. 財政的な持続可能性

(1) 社会保障給付費の水準

医療や年金などの社会保険からの給付に生活保護や社会福祉サービスの費用などの租税による給付を含め，およそ日本で1年間に国民に対して支払われた社会保障の費用を社会保障給付費と呼び，毎年，国立社会保障・人口問題研究所が公表している。これによれば，2012年度の1年間で約109兆円が支給され，国民所得の31%に相当する。国民1人当たり直すと約85万円で，その中心はこれまで学んできた社会保険の各制度からの給付だ。

これを分野別に見たのが図13-3で，1980年前後に年金が医療を抜いて以降，年金が半分を占めている。

(2) 社会保障費用の財政負担

1) 国民負担率の主要国比較

国や自治体はその公共的な業務を遂行するために徴収する租税と，社会保険の給付に充てるために徴収する社会保険料が，それぞれ国民所得に占める比率を租税負担率と社会保障負担率といい，両者を合わせて国民負担率という。

$$\begin{aligned}\text{国民負担率} &= \text{租税負担率} + \text{社会保障負担率} \\ &= (\text{租税} + \text{社会保険料}) / \text{国民所得}\end{aligned}$$

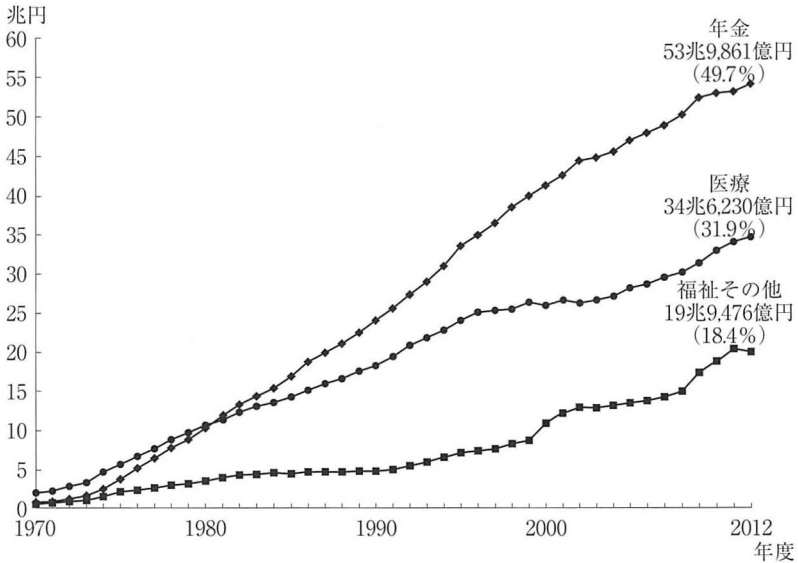


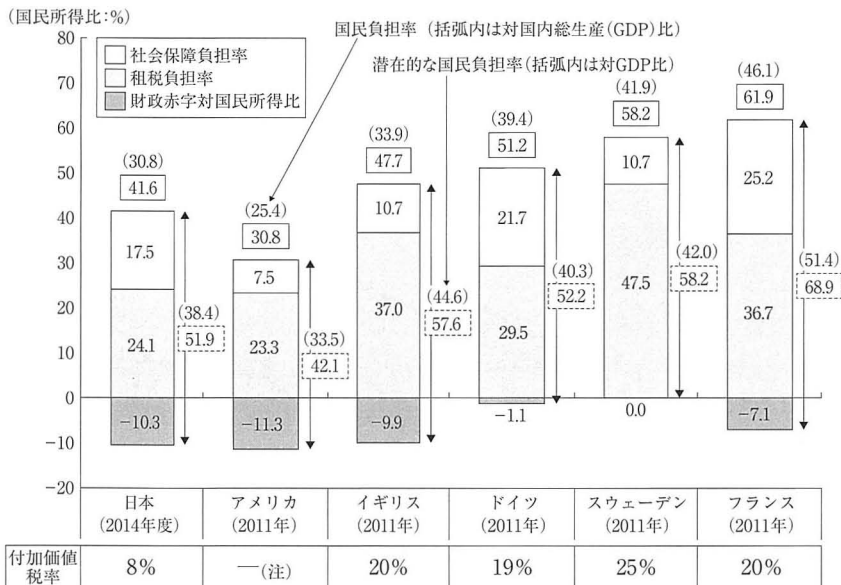
図 13-3 社会保障給付費の部門別年次推移

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成 24 年度社会保障費用統計」

日本と主要国とで国民負担率を比較したものが、次頁の図 13-4 である。

日本は社会保障給付がすでに相当程度の水準に達しているにもかかわらず、国民負担率はまだ相対的に低い水準で止まっているように見える。しかし、実はそうではない。この表の各国のマイナスで示されているのが、財政赤字の対国民所得比の数字で、日本はこれがドイツやスウェーデンなどと比べて大きい。つまり、国の歳出に必要な費用を租税で賄うことができず、巨額の赤字を出して、それを公債、つまりは借金でしのいでいることを表している。この財政赤字分を含めて潜在的な国民負担率と呼ぶことがあるが、これによれば日本はすでにドイツとほぼ同じ負

[国民負担率=租税負担率+社会保障負担率] [潜在的な国民負担率=国民負担率+財政赤字対国民所得比]



(注) アメリカは、州、郡、市により小売売上税が課されている。

図 13-4 国民負担率の主要国との比較

(出所) 厚生労働省『厚生労働白書 平成 26 年版』および財務省資料より作成

担水準にあることが分かる。

2) 国の一般会計予算の歳入・歳出

2015 年度予算で見ると、国の一般会計歳出約 96 兆円のうち、国債費、つまりはこれまで累積した国債等の借金の利払いや借り換えの費用と、自治体固有の財源として自動的に国から自治体に交付される地方交付税交付金等を差し引くと、国が本来の政策に用いることのできる予算は約 57 兆円と、6 割もない。これを一般歳出という。

この一般歳出のうち、社会保障のための国庫負担や国庫補助の支出は約32兆円と、比率にしてじつに55%を占め、毎年最大の伸びを示してきた。しかも、この額のうち73%が年金、医療、介護という社会保険の国庫負担に用いられている。

これに対して、一般会計の歳入を見ると、本来は約96兆円すべてを賄うべき租税収入は消費税率が5%から8%に上げられたにもかかわらず55兆円にとどまり、その他の収入を入れても必要な収入の6割しか賄えず、不足する37兆円、全体の38%は公債金収入、つまりは借金によって賄われている。

これは2015年度単年度の話だが、このように負担の問題に政治が正面から向き合わず、赤字の先送りを長年続けてきた結果、国の公債残高は2015年度末で実に807兆円にのぼり、巨額の債務を抱えている。

3) 負担についての合意の形成を

国の財政のこのような危機的な状況を冷静に見れば、社会保険や社会保障のこれからのあり方をどう論じてみても、それに必要な費用の負担の議論を抜きにしては前に進めないことは明白だろう。しかもそのレベルは、もはや無駄の排除などで捻出できる程度の金額ではないことは、事業仕分けの結果を待たずとも、先進諸国の給付と負担の水準を見るだけでも明らかだ。

たとえ痛みを伴ってでも、これからの社会保険や社会保障のあり方の議論と合わせて、それに必要な財源を確保するための負担の議論を深め、ギリギリの合意の所在を確認する努力が求められている。私たちの意識の改革と、合意づくりに向けた政治の成熟が今なによりも求められているのではないだろうか。

演習問題

1. 日本の少子高齢化の現状と将来見通しをまとめ、その特徴について考察しよう。
2. 非正規雇用の増加の実態とその背景についてまとめてみよう。
3. 日本の社会保険を支える財政のしくみとその現状、問題点、これからの選択肢について意見をまとめてみよう。

参考文献

- 大矢俊雄編著『図説 日本の財政 平成 27 年度版』東洋経済新報社, 2015 年
神野直彦『財政のしくみがわかる本』岩波ジュニア新書, 2007 年
ニコラス・バー著, 菅沼隆監訳『福祉の経済学—21 世紀の年金・医療・失業・介護—』光生館, 2007 年