

ジャパン・スポットライト 2019年 7/8月号掲載（2019年 7月 10日発行）（通巻 226号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/226/>

前川守氏（前内閣府審議官）

コラム名：Cover Story 1

（日本語版）

## 日本の社会保障制度の長期ビジョンに向けて

### 社会保障制度改革が必要な理由

#### 1. これまでの議論に欠けていること

社会保障制度改革については団塊の世代（第2次大戦直後の1947年～49年のベビーブーム世代、毎年約270万人が誕生）が全員75歳以上の後期高齢者となる2025年に間に合うような早急な改革が必要とされ、様々な議論が行われているが、必要な理由についての議論に欠けている部分があるため、改革の本当の必要性が理解されないのみならず、改革の内容が限定されている。欠けている部分とは、具体的には4つである。

第1に、改革が必要な理由が財政面の制約に片寄り過ぎている。必要な財源が確保できないので社会保障の内容を削減せざるを得ないということである。

「収入に合わせて支出を考える」という家計や企業の原則に合致した理由であり、極めてわかりやすい。しかしながら、この理由から改革の議論をすると、社会保障のどの分野で如何に削減するかという議論になり、既得権益を守ろうというゼロサムゲーム的な議論になりがちである。今日の社会保障は、かつての貧民救済とは全く異なり、国民全体に人間らしい生活を保障するという日本の国家社会の基盤となっているので、まずは現在の日本に必要な社会保障は何かという議論が先にあって、そのために必要な財源を如何に確保するかという「必要な支出に合わせて収入を考える」であるべきである。

第2に、総人口の減少と高齢者の増加に懸念が片寄り過ぎている。もちろん人口推計は確度が高いので、日本の総人口は現在（2018年）の1億2,644万人が、2029年に1億2千万人を切り、2053年には1億人を切る、65歳以上の高齢者は2018年の3,558万人（構成比28.1%）から増加を続け2042年に3,935万人のピーク（構成比36.1%）となる、という将来予測は十分踏まえる必要がある。しかしながら、総人口の減少と高齢者の増加に過度の注目が集まり過ぎると、高齢者の年金や医療費を如何に削減するか、その費用を如何に分担するかということになり、高齢世代と他の世代や高齢者間でこれもゼロサムゲーム的な議論になりやすい。

以上の2つは、重要であるが議論が一面に片寄っていることの問題点である。これに加えて、重要であるにもかかわらず社会保障改革の議論の時に、あまり考慮されていない論点が2つある。それは社会保障による消費の充実ひいては経済の活性化という論点と、地域社会の維持という論点である。

以下、この4つの論点について詳しく述べる。

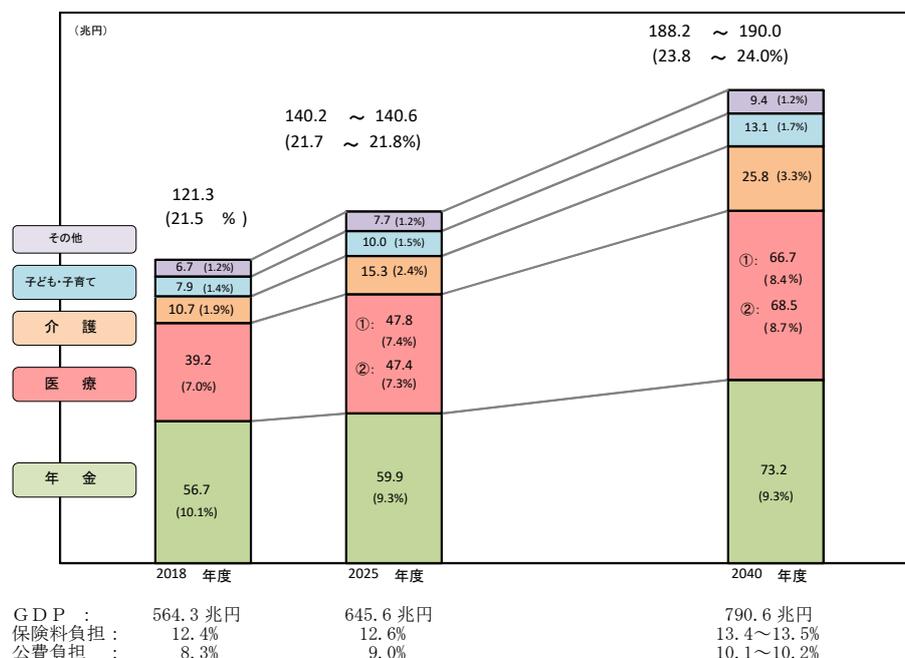
## 2. 財政制約

### (1) 今後も膨大な経費が必要 (図1 参照) :

改革が必要な理由が財政面の制約に片寄り過ぎているとは言っても、社会保障の規模は足元の2018年度で121.3兆円、名目GDPの21.5%という莫大なものである。これが高齢化の一層の進展により、今後ますます増えていく。将来見通しとしては、内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省が合同で作成し、昨年5月21日の経済財政諮問会議に提出された「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」がある。一定の前提の下での推計によれば、2040年度で対GDP比は約24%で足元に比べて2.5%増であり、一見少ないように感じる。これは対GDP比率なので、今後2年間の名目GDPの伸び(2027年まで2%前後、2028年以降は1.3%)が含まれているからであり、金額では2040年度は約190兆円で足元から約70兆円増、1.56倍となる。内訳としては、年金1.3倍、医療1.8倍、介護2.4倍と、平均寿命の延伸、医療・製薬技術の発達等から、年金よりも医療や介護の増加が大きい。

もちろん各社会保障給付の増加の抑制は必要である。年金の支給開始年齢の引上げは平均寿命の上昇に伴い必至であろうし、疾病予防・介護予防、データヘルスの推進等、医療介護費の削減とともに個々人のライフオリティの向上に資する改革もたくさんある。しかしながら、重要なことは社会保障費は公共事業費や防衛費等の裁量的経費と異なり、生命や日々の生活に直結するため、財源がないからといって削減には限度があるということである。

図1 社会保障給付費の将来見通し ( )内は対GDP比



(出所) 平成30年5月21日 経済財政諮問会議厚生労働大臣提出資料

(2) 日本の歳出の増加の最大要因は社会保障費（図 2 参照）：

毎年毎年の政府予算の作成には、膨大な労力と時間が使われてきたが、平成時代 30 年間（1989 年度～2018 年度）の日本の財政を一言で言えば、「少子高齢化等で拡大する社会保障費を税収で賄うことが出来ず、国債の発行が増大した。」ということである。

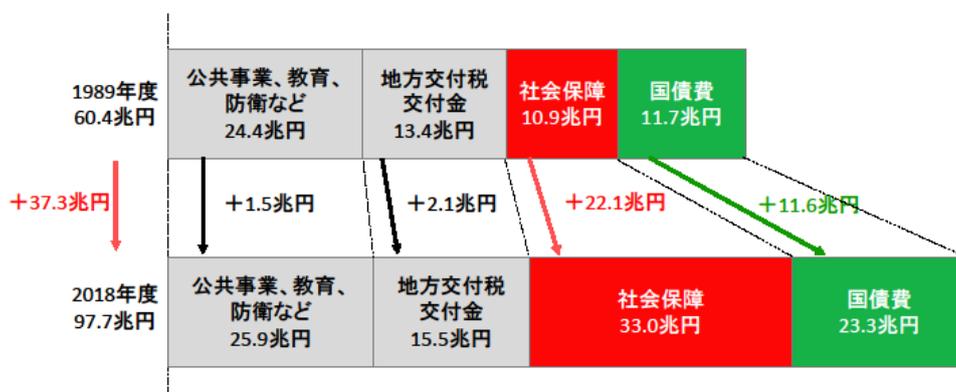
歳出の主要項目のうち伸びが著しいのは、社会保障費である。1989 年度の 10 兆 8,947 億円が、2018 年度には 32 兆 9,732 億円、3 倍であるが、高齢者数がこの間に 2.5 倍に増えていることを考えると、やむを得ない。

次に伸びが大きいのは、国債残高の増加に伴う国債費である。1989 年度の 11 兆 6,649 億円が、2018 年度には 23 兆 3,020 億円と 2 倍である。

社会保障費と国債費以外は大きな変化はない、防衛費（3 兆 9198 億円⇒5 兆 1,911 億円）と科学技術費（4,480 億円⇒ 1 兆 3,158 億円）が若干の増加、それ以外の公共事業費（6 兆 1,974 億円⇒5 兆 9,789 億円）や ODA、教育費等は、減少している。

平成の 30 年間で歳出は、60 兆 4141 億円から 97 兆 7,128 億円と 37 兆円増大したが、社会保障費の増 22 兆円と国債費の増 12 兆円でほとんど説明できる。

図 2 日本の予算歳出項目の推移



(注)当初予算ベース

(出所) 筆者作成

(3) 歳出削減には限界あり、歳入拡大が必要

これに対し税収は、51 兆 100 億円から 59 兆 790 億円と 8 兆円しか増えていない。このため、国債の発行規模は、6 兆 6,385 億円から 33 兆 6922 億円と 5 倍に増大し、国債依存度も 10.1%から 34.5%に拡大した。

国債の発行残高も、161 兆円、名目 GDP の 39%から、883 兆円、GDP の 158%に増大した。社会保障費という高齢化に伴い必然的に拡大する歳出が 30 年間で 22 兆円増加した

のに、税収が 8 兆円しか増加していないのでは、財政赤字が解消されるわけではない。日本ではこれまでタブー視されがちであった「必要な社会保障のための増税」を正面から考えるべきである。

加えて、医療、年金、介護、生活保護等の社会保障費は、公的に負担されなければ、その大部分は私的に負担しなければならない経費である。また、一生涯という長い年月の間には、誰もが使う可能性がある経費である。そうであるならば、なぜ税として徴収してはいけないのだろうか。国民から徴収されても、国民に返ってくる経費なのであり、税収を拡大して「みんなをみんなを支える仕組み」を回復することが必要である。どの税目を増やすかは、消費税だけでなく、所得税、法人税、資産税、相続税等、全体を考えて決める必要がある。

### 3. 少子高齢化・人口減少

人口で問題なのは、総人口の減少よりも人口構成の変化、すなわち 65 歳以上の高齢者は増えるが、15 歳～64 歳の生産年齢人口と 14 歳以下の年少人口は減るということである。

時々、人口が減少しても心配はない、第 2 次大戦後の 1948 年の日本の人口は 8 千万人、高度成長期の 1967 年は 1 億人であり、少し昔の日本に戻るだけだという人がいるが、同じ 1 億人でも年齢別構成がまるで異なるのである、1967 年の 1 億人は、14 歳以下 24.4%、15～64 歳 69%、65 歳以上 6.6%であったが、1 億人ぎりぎりとなる 2052 年は、14 歳以下 10.5%、15～64 歳 51.6%、65 歳以上 37.9%であり、1967 年は 1 人の高齢者を 10.4 人の生産年齢人口が支えていたが、2052 年は 1 人の高齢者を 1.4 人で支えることになる。

このため、社会保障改革においても、将来の生産年齢人口を少しでも増やすための少子化対策は必要だが、それと同時に現在の生産年齢人口と若年高齢者には出来るだけ働いてもらうための働き方改革も重要になってくる。

### 4. 消費の充実・経済の活性化

日本の GDP の 6 割は個人消費であり、経済の活性化のためには消費の充実が欠かせないが、社会保障改革は 2 つの意味でこれに寄与できる。

第 1 に、よく言われるように現在の消費低迷の元凶には将来の漠然とした不安から、若年層・壮年層が消費よりも貯蓄を優先していることがあり、社会保障改革によってこの不安が減少することの消費への効果は大きい。

第 2 に、高齢者が増大する社会では、医療・介護等の社会保障分野は、成長産業の大きな核になりうるということである。経済センサスによれば、2015 年の医療・福祉業の売上額は 111 兆円と建設業の 108 兆円を上回り、製造業 396 兆円の 3 割近くになっている。IT 等の新技術や医学の進歩を活用した新薬や医療機器、診療システム等、市場拡大の余地は極めて大きい。経済が活性化して、国民の健康の増進にも寄与するという一石二鳥の分野である。

## 5. 地域社会の維持

社会保障制度は、地域社会にも大きな影響を与える。まず、人口減少・高齢化は、地域社会、特に小規模な市町村を直撃する。大都市圏から地方圏への移住を検討する者が、重要視するポイントは、雇用機会と子供の教育機関、そして医療施設の3つと言われている。

地方圏の雇用機会というと、農林水産業以外ではかつては製造業と建設業であったが、前述のように今では医療福祉業の売上額は建設業を抜いている。日本全体として人口減少社会が続く中で、地域社会を維持するためには、社会保障制度改革に当たっても、この観点を重視する必要がある。

### 長期ビジョンの必要性

#### 1. 解消されない将来不安

上記のように今後の社会保障制度を考える場合は、社会保障単独で考えてはだめで、財政、経済、地域社会等、他の重要課題との相互関係を十分考える必要がある。すなわち、総合的・システムの観点からの検討、「長期ビジョン」が必要となる。

「長期ビジョン」は、もっと根本的な理由からも必要である。現在の日本社会に蔓延する将来不安の中でも最大のものは、少子高齢化が進み、人口が減少することだ。人口減少やその影響については、民間も含めさまざまな予測が出されているが、国としての総括的な対策や方針が示されるには至っていない。

ところが人口減少に焦点を当てたさまざまな予測や提言がなされても、我々の将来不安はなかなか解消されない。

その理由は第1に、多くの提言は個別分野の予測と対応にとどまっており、人口減少社会への対応の全体像が見えないためである。

第2に、人口減少の影響予測は詳細になり、不安は増大したにもかかわらず、提言されている対応策が未成熟で、その効果に疑問があることも影響している。中には相当な財源が必要なものがあるが、その財源をどこから捻出するかが不透明で実現性に疑問がある。

第3に、長期の予想であるのに、発生の可能性が極めて高いと言われる巨大災害（首都直下地震等）が、ほとんど考慮されていないことがある。

こうした国民の不安感に対処するためには、30～50年といった長期的な視点で予測を立てたうえで、社会保障や経済、インフラ整備などさまざまな分野を網羅した長期のビジョンを策定することが不可欠である。

#### 2. 経済計画や国土計画の復活では対応できない

それなら、「国民所得倍増計画」に代表される長期経済計画や、長期的な国土整備の方針を示す「全国総合開発計画」を復活すればいいのではないかと、との意見もあるが、それでは対応できない。

経済計画、全総計画では人口は所与であり、政策を考える重要な前提条件ではあるが、政策によって変動するものではない。現在の日本が直面する課題に対処するには、総人口、年齢構成などの人口自体を変動させる政策体系でなければならない。また、経済計画、全総計画は、インフラ整備などのハード面や、国家全体の経済指標というマクロ面が政策対象だが、人口減少時代においては「人」そのものが中心となるソフト面、ミクロ面が政策対象となる。

世界最速の人口減少社会に直面している日本では、人口減少の影響の各分野ごと、および全体像の総括的予測と、その予測に基づいた整合性のある対応策を体系立てて策定する必要がある。巨大災害の影響については不確定要素が大きいことから、複数シナリオにして策定過程に挿入すればよい。

この総括的予測と対応策の体系は、人口減少社会に対する国家としてのグランドデザイン、国家戦略と言えるものだが、人口予測という確度の高い予測を基盤とした政策体系であることから、「長期ビジョン」という名称を使用する。

長期ビジョンの策定方法としては、まず国が一元的に策定するのではなく、官民の英知を結集する必要がある。策定主体に学界、経済界、言論界、NPO など幅広い民間人が参加するだけでなく、民間シンクタンクや政策科学系の大学・大学院にも参加してもらおう。政府についても政策部局だけでなく、各府省の政策研究所も参加する。人口減少社会について国民的な議論を行うことに意義があるので、例えば 3 年といった長い期間をかけて議論することも重要だろう。

そして、国としての最重要課題であるから、内閣の責任で策定する。具体的には、策定・推進・フォローアップ・改訂等、長期間にわたる恒常的な業務のため、時限設置の事務局ではなく、恒常的な組織で対応する。例えば、「経済財政諮問会議」の下で行うことも考えられる。法律上の権限としても、同会議は経済財政政策に関する重要事項にとどまらず、経済以外の分野についても取り扱うことが可能である。

さらに、長期ビジョンの策定後、体系的政策を確実かつ効果的に推進していくためには、「恒常的な組織」での対応が必要である。この点で、参考になるのが、政策体系（計画など）の策定のみならず実施についても責任を持って行っている内閣府の二つの事例である。それは経済財政諮問会議の下での「経済・財政一体改革推進委員会」と、「規制改革推進会議」である。

例えば、経済・財政一体改革推進委員会は、「骨太の方針」で示された経済・財政再生計画を確実に実行していくために、分野ごとの詳しい改革工程表を策定し、その工程表の進捗状況を監視し、中間指標の評価や実現できなかった場合はその原因の究明などを行っている。

### 3. 長期ビジョンの体系（図 3 参照）：

「長期ビジョン」の体系としては、5 年ごとの国勢調査を基にした、今後 50 年の全国、都道府県および市町村の将来人口推計を基盤とする。そのうえで、人口が影響するあらゆる

分野について、将来予測を行っていく。その際、各分野の相互関係・整合性の取れた予測とすることが肝要となる。幅を持たせたり複数の予測もありうる。主要分野としては、次の五つが考えられる。

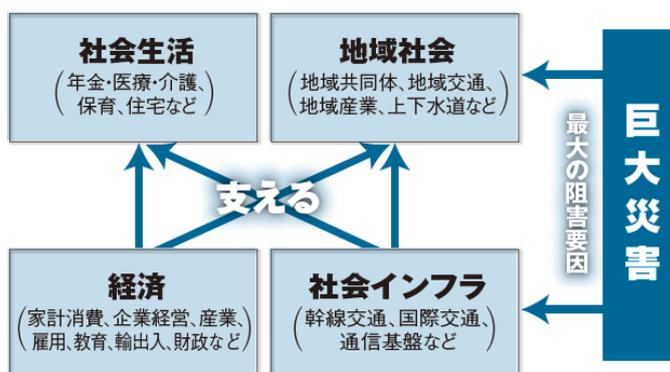
- i 「社会生活」 (年金・医療・介護、保育、住宅など)
- ii 「地域社会」 (地域共同体、地域交通、地域産業、上下水道など)
- iii 「経済」 (家計消費、企業経営、産業、雇用、教育、輸出入、財政など)
- iv 「社会インフラ」 (幹線交通、国際交通、通信基盤など)
- v 「防災」 (人的被害、物的被害、経済被害、首都機能被害など)

五つの分野の関係は、経済と社会インフラが基盤となり、人々の社会生活と地域社会を支える、防災はこれら4分野の最大の阻害要因である。「社会生活」がほぼ社会保障分野に対応する。

必要な財源(税、国債など)は、諸施策の性質に応じて手当する。例えば、広く国民全体に関係する施策については消費税、地域に関係する施策は地方税、所得向上を伴う施策は所得税または法人税、というようにである。

重要なのが、進捗状況を毎年フォローアップすることである。10年ごとの詳細国勢調査に基づき、必要な修正を行うローリング方式とすることが考えられる。また、全国ベースの長期ビジョンを前提に、都道府県ベース、そして市町村ベースの長期ビジョンを策定すれば、それぞれの地域特性を踏まえた特色のある展望を描けるに違いない。長期ビジョンを策定し、将来の展望と対策を国全体で共有することで、不安ばかりが先立つ社会から転換できるようになるだろう。

図3 「長期ビジョン」に必要な5分野の関係



(出所) 筆者作成

(了)