

「2025年問題」講演会

調査情報担当室 客員調査員 神田 慶司
(株大和総研 政策調査部 シニアエコノミスト)

1947～49年生まれの「団塊の世代」が75歳（後期高齢者）を迎える2025年には、医療・介護費を中心に社会保障費が一段と増加すると見込まれている。他方、それを支える働き手の人数は、女性や高齢者の労働参加が進んだとしても減少するとみられ、働き手一人当たりの社会保障負担はますます重くなる。政府債務が経済成長率を超えるペースで増加する中、家計は将来不安から消費を増やすことに慎重になっているが、社会保障負担の増加はこうした姿勢をさらに強めることになるだろう。2025年を見据え、経済社会の活力を維持し、社会保障制度と財政の持続可能性を高める改革の重要性は増している。

こうした観点から、調査情報担当室では2017年1月から5月にかけて5回にわたり「2025年問題」講演会を開催した。そこで取り上げたテーマは、①医療・介護制度の在り方、②目指すべき働き方改革の姿、③高齢化・人口減少下での経済成長の持続性、④超高齢社会に対応できる地域のかたち、⑤持続可能な財政・社会保障システムに向けて、である。以下では、各テーマにおける問題の所在と講演会の概要について報告する。

1. 2025年を見据えた医療・介護制度の在り方

(1) 問題の所在

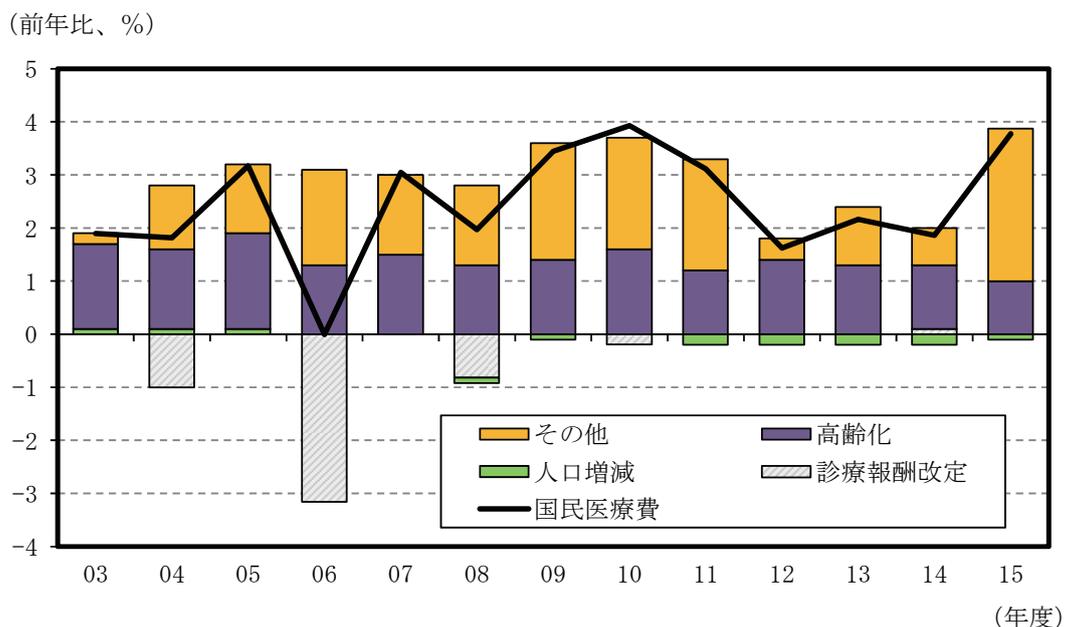
社会保障の中でも、高齢化の影響を受けやすい医療・介護分野の制度改革がとりわけ重要である。給付費の規模では、年金が社会保障分野の中で最も大きい。ただ、一人当たりの年金額はひとたび裁定されれば終身で実質額が増えることはないため、今後見込まれる高齢化の影響は小さい。また、「マクロ経済スライド」と呼ばれる仕組みが制度に備わっており、現役世代の減少と平均余命の伸びという年金財政の悪化要因に対応して、一定期間、実質的な年金の伸びが抑えられる。これに対して、病気やケガ、介護のリスクは加齢とともに高まることから、一人当たり医療・介護費は高齢化に伴って増加する。制度を支える働き手の人数が少なくなっても給付を減らす仕組みがないため、高齢化は保険料や公費（税や財政赤字）の増加に直結する。

ここで留意しなければならないのは、近年の医療費の伸びのおよそ半分は高齢化に起因するものではないということである。国民医療費の伸びを「診療報

酬改定」「人口増減」「高齢化」「その他」の4つの要因に分けて示したのが図表1である。診療報酬改定と人口動態では説明できない様々なファクターが含まれる「その他」の要因により、過去10年間（2006～15年度）で医療費は年率1.6%ポイントほど押し上げられた。これは高齢化要因（同1.3%ポイント）を上回る。高額薬剤や医療技術に対して費用対効果を高めることを追求し、医療提供体制の効率化を進めることができれば、将来の医療費の姿は大きく変わるだろう。

さらに、一人当たり医療・介護費には、年齢構成を調整してもなお地域差が大きいという特徴も見られる。例えば、年齢構成を調整した一人当たり国民医療費で最も高い福岡県は、最も低い新潟県を4割近く上回っており、病床数を背景とした入院医療費の多寡が強く影響している。現在、安倍晋三内閣は都道府県別に見た一人当たり医療・介護費の地域差半減を目指しており、医療・介護提供体制の効率化や適正化の余地は小さくないとみられる。

図表1 国民医療費の要因分解



(注) 厚生労働省による要因分解。

(出所) 厚生労働省統計、厚生労働省資料

(2) 講演会の概要¹

¹ 各講演会の概要は、調査情報担当室の作成した議事録を参考にしている。

医療の質向上と持続性のある財政の両立を目指した医療制度の構築などを研究分野とする一橋大学大学院経済学研究科教授の井伊雅子氏より、かかりつけ医（総合診療専門医、家庭医）によるプライマリ・ケアの提供体制の構築や、費用対効果を重視した診療ガイドラインの導入、医薬品や医療機器の費用対効果分析などにより、医療費の抑制と医療の質の向上は両立できることについて説明がなされた。

日本の医療サービスは、診療報酬制度によって全国一律に公定価格が決められている。他方、医療提供体制は「自由開業医制・自由標榜制」といわれるように極めて自由放任主義的で、高額医療機器が過剰に導入されるなど供給が需要を生んでいる。また、同じ病気でも医療機関によって治療費に大きな差が見られるなど、診療の質にばらつきがある。こうした状況を改善させるためには、専門医研修を必修化するなどしてプライマリ・ケアの専門医であるかかりつけ医を育成し、健康な時からかかりつけ医が予防や治療に継続的に関わることが重要である。

かかりつけ医はイギリスやオランダ、北欧などで広く導入されており、OECDは2014年、プライマリ・ケアの分野を明確な専門分野として確立すべきという提言を日本に対して行った。かかりつけ医が普及している国では、生活習慣病等の慢性疾患や軽いうつ病などはかかりつけ医が総合的に診療しており、看護師や理学療法士、薬剤師などで構成されたチーム医療で対応されている。医療や健康問題の8～9割はプライマリ・ケアの問題といわれているが、医療機関の機能分化ができていない日本では、診療所で行われるべきプライマリ・ケアが大学病院などで行われており、大学病院の医師は多忙で専門分野や最先端の研究に集中できないといった問題が起きている。

日本は海外に比べて高額な新薬を使用する傾向があることも医療費の増加につながっている。そのため、薬剤費の抑制は後発医薬品の普及促進だけが解決策とはいえ、薬の有効性とともな費用対効果を重視する必要がある。イギリスでは1999年に医療の費用対効果分析を行うNICE（国立医療技術評価機構）が設立され、その後こうした機関の設立が世界各国に広がった。健康だけでなく所得も生きていく上で重要な要素であり、際限なく増える医療によって生活が脅かされることのないように、NICEのような機関の機能によって医療の質を落とすことなく費用を削減する取組が求められる。

2. 目指すべき働き方改革の姿

（1）問題の所在

2025年やそれ以降を見据えると、女性や高齢者などの労働参加を通じて社会保障と財政を支える働き手を増やすとともに、従来の働き方を見直すことで一人ひとりの生産性を高める取組が一層求められる。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（中位推計）によると、15～64歳の生産年齢人口は2015年の7,728万人から2025年に7,170万人へ減少し、2050年には6,000万人を割り込むと見込まれている。

日本の労働生産性は主要先進国の中で大きく見劣りしている。時間当たりで見ると労働生産性は米国の約3分の2の水準にとどまり、OECD加盟35カ国の中で20番目、G7の中では最下位である（2016年）。生産性の低さと長時間労働には強い相関がある。すなわち、図表2のようにOECD加盟35カ国の時間当たり労働生産性と一人当たり年間総労働時間を散布図で示すと、労働時間が長い（短い）国ほど生産性が低い（高い）という傾向が見られる。正社員の総労働時間は1990年代からほとんど減少しておらず、「日本人は働き過ぎ」という特徴は最近でも変わっていない。長時間労働はワークライフバランスの実現や、意欲や能力のある女性や高齢者の労働参加を妨げており、少子高齢化の一因となっている。また、グローバル化の進展で優秀な外国人労働者の獲得が課題となる中、長時間労働は外国人労働者が日本での就労を選択する際の障害となっている。

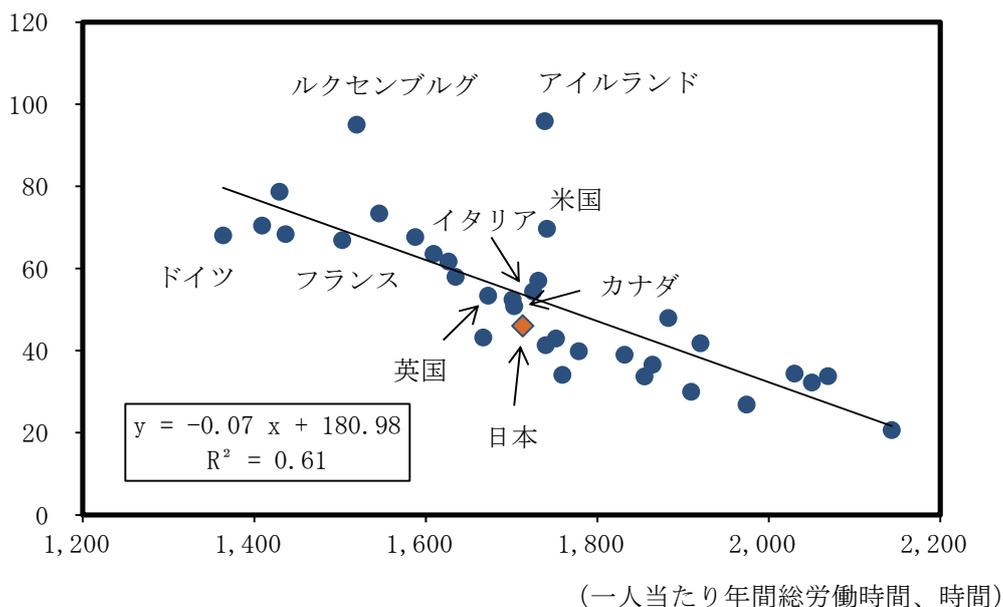
長時間労働は日本型の雇用システムが強く影響していると考えられる。将来の幹部候補として採用される正社員・総合職は、給与や雇用などの面で良い待遇を受けられる半面、職務内容や勤務地は限定されておらず、就業規則の範囲内であれば長時間労働を行うことも少なくない。正社員として働くと、生活が安定する代わりに勤務地やキャリアを自分で決めにくく、成果だけでは評価が難しいことから、労働時間や勤続年数といったインプットで評価される傾向がある。また、解雇規制が厳しい下、企業は業績に応じて人員調整することが容易でないため、従業員数を抑制して仕事が増えたときは残業で対応しようとすることから、企業業績がよいときには少ない人数で長時間働くことになる。他方、非正規として働けば、労働時間や勤務地、職務内容を希望に合わせるができるものの、正規との待遇差は欧州に比べて大きく、経済基盤は不安定である。不本意な非正規就労が社会問題化するなど、正規・非正規間の流動性は依然として低い。

この点、安倍内閣は長時間労働や同一労働・同一賃金など働き方改革に取り組んでおり、2016年12月には正規と非正規の均等・均衡待遇を確保するための「同一労働同一賃金のガイドライン案」を策定した。また長時間労働の是正

については、2017年3月に労働時間の上限規制の強化や勤務間インターバル制度の導入、過労死等を防止するための対策などに関して政労使で改革案が合意された。

図表2 OECD加盟35カ国の労働生産性と総労働時間（2016年）

（時間当たり労働生産性、購買力平価換算USドル）



（出所）OECD統計

（2）講演会の概要

雇用や人事に関して多数の著書がある株式会社ニッチモ代表取締役の海老原嗣生氏より、日本の雇用システムの問題点や労働政策の在り方などについて説明がなされた。

欧州の平均労働時間は日本よりも短いですが、いわゆるエリート層は欧州でも長時間労働を行っている。若い時から難しい仕事を任せられ、それが終わるとさらに重い仕事を与えられるといった形でキャリアを積み上げている。ただ、そのような人はごく一部であり、多くの雇用者は職務限定型である。仕事内容が決まっているため、残業は少なく年齢が上がっても給与は上がらない。年収は300～400万円程度で頭打ちとなる。このように、圧倒的多数の人たちが給与の上昇しない非正規のような生活をしているのが欧州社会である。大多数が総合職として働き、年齢に応じて給与が上がる一方、非正規との待遇差が大きいという日本社会とは異なることを認識すべきである。日本型雇用慣行は法律で規定

されたものではないため、働き方を変えるかどうかは、労使双方がどのような働き方を志向するのかにかかっている。

日本の長時間労働の背景には、「オモテナシ」に代表される商慣行により、業務量が海外より多いことも挙げられる。例えば、ビジネスレターの時候の挨拶や、各種挨拶状・御礼状の作成などは、海外では必要ない。一般に「不良品は許されない」と考えられている日本では、「返品交換すればよい」という考えの欧米に比べて高い品質管理が求められ、労働負荷がかかっている。顧客や上司の要求に応じて残業をすることが日本では珍しくないが、職務限定型の労働が一般的な海外では自身の職務範囲を超える業務は引き受けない。こうした日本固有の商慣行や働き方を改めないと、長時間労働の体質はなかなか変わらないだろう。顧客から仕事が評価されれば、オモテナシがなくても良好な関係を築けるはずであり、常識にとらわれずにそれができた企業は利益が上がりやすい構造になっている。

企業の現状を踏まえると、勤務間インターバル規制が導入されてもあまり効果がないと思われる。制度導入はよいことだが、企業がそれを守らず、実効性が確保されない可能性があるからだ。また、テレワークの導入は残業をかえって増やし、時短という目的と相反する恐れもある。フランスのエリート層に対するアンケート調査の結果を見ると、テレワークの弊害として「労働時間の長期化」と回答した人が圧倒的多数であった。テレワークによって家での残業が増えたためである。サービス残業が珍しくない日本でテレワークを導入すれば、残業の「見えない化」がさらに進む可能性がある。

日本で本当に行わなければならないのは監督体制の強化である。日本では、税務査察が非常に厳しく行われているので帳簿を粉飾する企業は少ないが、他方、労務管理は厳しくチェックされているとはいえない。欧州では「企業横断組合」「従業員代表組織」が不当な労働が行われないように監視しているが、これはギルド（職業別組合）に裏打ちされた数百年の歴史があるからこそできる仕組みである。日本が参考になるのはアメリカ型の「罪と罰」の監督体制であり、罰則を現在よりもかなり重くすることで、企業にサービス残業をやめさせるというものである。もっとも、アメリカでは従業員が訴訟を起こす機会ばかり狙って働かなくなり、企業家は弁護士に付いてもらって多重に法的チェックをしなければならないといった問題が起きており、日本で導入しても、結局社会的コストは変わらないだろうという見方もある。

3. 高齢化・人口減少下での経済成長の持続性

(1) 問題の所在

高齢化が進むにつれて、その国の需要は高齢者のライフスタイルがより強く反映されるようになる。高齢化と人口減少で経済成長率が押し下げられる可能性がある日本にとっては、需要構造の変化に対応した財・サービスを提供したり、ビジネスモデルを構築したりできるかが大きな課題である。

高齢者と現役世代では、就業状態や持ち家比率、身体能力などの違いから、消費する財やサービスの構成が異なる。総務省「平成 26 年 全国消費実態調査」から二人以上世帯と高齢夫婦世帯の消費支出の中身を比較すると、高齢夫婦世帯では保健医療や食料、教養娯楽などへの支出割合が高い一方、教育や交通・通信、被服・履物への支出割合が低い（図表 3）。高齢化によって食料費が増加するとみられるが、中でも中食や内食へのニーズが強まるだろう。

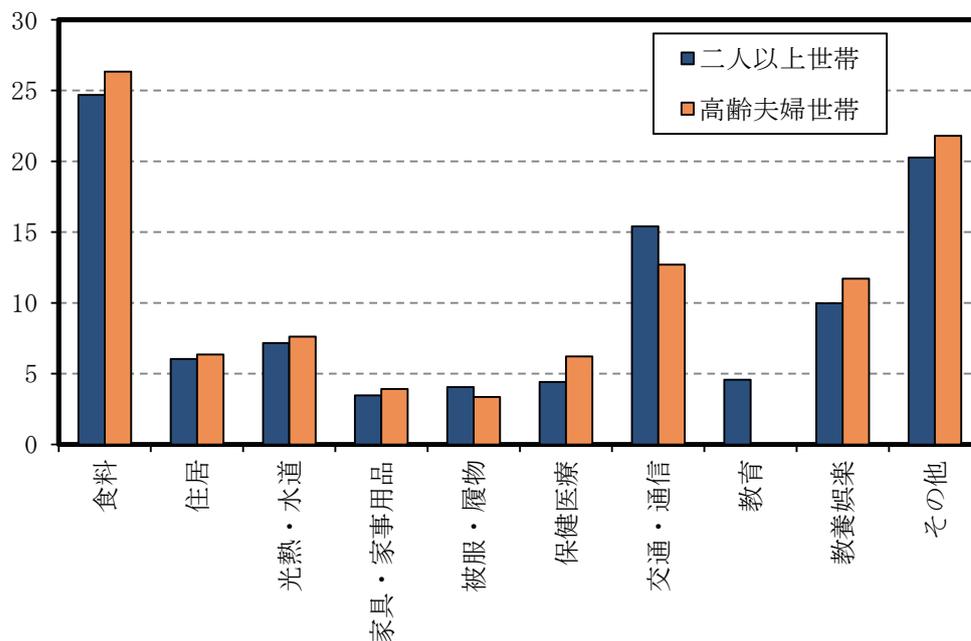
高齢化に伴う医療・介護費の増加は、関連産業の収益拡大という点に限れば経済成長に寄与する。半面、保険料の増加は家計や企業の経済活動を抑制し、公費負担の増加は財政を悪化させる。公的部門の拡大による経済成長は持続可能とはいえ、民間の知恵や資金、ICTなどの技術を活かす発想や民間企業と社会福祉法人等のイコールドフッティング、混合介護など民間の事業活動を後押しする制度・規制改革などがいっそう求められる。

他方、日本は世界最大の対外純債権国であり、投資立国を目指すことも戦略である。その意味で、日本にとってはGDPだけでなく、純要素所得（海外における日本の資本や労働への分配所得）を加えたGNI（国民総所得）も重視すべきである。日本の対外直接投資残高は増加しているが、対外資産の多くは証券投資であり、証券投資は外国債券や政府の外貨準備など収益性が低い資産のウエイトが高い。対外直接投資や株式投資の拡大などを通じて「稼ぐ力」を高める余地は大きい。また、対外直接投資は海外の労働を利用して生産活動を行うということであるため、対外直接投資の促進は国内の人手不足を補完する観点からも重要である。

高齢化・人口減少下で経済成長率を維持するためにも、国際的に低いといわれるサービス産業の生産性の改善が課題である。第二回講演会で海老原氏が指摘したように、オモテナシなどきめ細かなサービスを提供する日本文化が、結果として海外に比べて高コストな費用構造をもたらし、サービス産業の低い収益性やそこで働く人々の低賃金を招いていると考えられる。日本のサービス産業の生産性を考える上では、こうした側面を踏まえた議論も必要である。

図表3 二人以上世帯と高齢夫婦世帯の消費支出割合

(消費支出総額に占める割合、%)



(注) 高齢夫婦とは、夫が65歳以上で妻が60歳以上の夫婦のみの世帯。

(出所) 総務省「平成26年 全国消費実態調査」

(2) 講演会の概要

日本経済や産業構造、労働市場などを分析しており、『2060年の日本産業論』を執筆したEY総合研究所の鈴木将之氏より、高齢化・人口減少が長期に見込まれる中で日本経済が成長を維持するための課題などについて説明がなされた。

高齢化・人口減少で日本の将来に悲観する意見は多いが、「高齢化・人口減少だから成長できない」といって思考を停止すべきではない。日本の経済成長を労働投入・資本投入・TFP（全要素生産性）の3つの要因に分けると、労働投入の寄与は小さい。労働投入が減少した1990年代以降でも経済成長率は1%台を維持した。

高齢者世帯の一人当たり等価消費額（消費額を世帯人員の平方根で割った金額）を見ると、じつは40歳代の世帯とほぼ同水準である。高齢化が進んでも消費額が大幅に減ることはないだろう。ただし、ヘルスケアや教養娯楽などへの支出が増えるなど、消費の中身は変わるのではないかと。企業から見れば、マーケットのかたちが変わるということであり、それに応じた商品やサービスを提供することができれば、高齢者のニーズをつかむことができる。成長フロンティアは国内の高齢者マーケットだけでなく、海外にもある。多くの国では、日本

の後を追うように高齢化・人口減少が進むと見込まれている。課題先進国として、日本企業が高齢化・人口減少に対する商品やサービス等のノウハウを海外市場に売ることができれば、収益を獲得できる可能性が広がると考えられる。

現在は人口動態の課題をテコに成長力強化へ舵を切る好機といえる。公共インフラの多くは高度経済成長期に整備されたものであり、更新時期に入りつつあるため、将来を見据えて再構築することができる。第4次産業革命といわれるように、働き手の減少を背景とした人手不足がAIやロボットなどの新技術の開発を後押ししている。企業の経営は筋肉質化しており、コーポレートガバナンス・コードが導入されたこともあって企業マインドも変わってきている。人口が減るといっても2050年で1億人程度と見込まれており、その規模は国際的に見て決して小さくない。

課題をテコに成長するためには、産業間の垣根を越え、他産業の持つ技術や知識などを組み合わせることで新たな成長分野を開拓するという発想が重要である。期待される成長分野としては、「食生活サービス」「住環境・社会インフラ」「モビリティ」「ヘルスケア」「レジャー・観光・スポーツ」の5つが挙げられる。例えば、食生活サービスでは、農業とIoT、AIなどの技術を組み合わせることで労働力や知識、経験の不足を補い、収益力の向上や労働環境の改善などを通じて、成長力を高めることができる。経験知のデータ化は、IT産業にとっては農業支援サービスシステムを作るビジネスチャンスの拡大につながる。農作物を生産するだけでなく、加工や販売、体験型サービスなどコト消費まで手掛ける6次産業化や、外国人旅行客の需要を取り込むことも考えられる。こうした取組を後押しするためにも、新しい技術の導入を可能にする規制・制度の見直しや、民泊やライドシェアなど新たな市場を創設するためのルール作り、高齢者などすべての人が働きやすい環境の実現、新しい海外展開支援などを積極的に進める必要がある。

4. 超高齢社会に対応できる地域のかたち

(1) 問題の所在

高齢化と人口減少は、特に地方で進行している。日本の65歳以上人口割合は2065年に約40%まで上昇すると見込まれているが、92の自治体では2010年にこの水準を超えた。多くは人口1万人に満たない小規模の自治体である。地方から都市への人口移動は超長期にわたって続いており、中でも東京への流入がとりわけ多い。地方では、社会減と自然減が相まって人口減少が加速している。

もっとも、高齢化・人口減少は経済低迷の「原因」ではなく、これまでの取

組がうまくいかなかった「結果」と捉えるべきであろう（鈴木・神田[2016]²）。人々を惹きつける地域とは、雇用があり、生活しやすく、子育てしやすく、医療が整っている地域である。教育機会があり、賃金の高い仕事がある場所へ人々は移動し、また、雇用と所得の環境が良好であれば、そうでない場合と比べて結婚しやすく、子どもをもうけやすい。小売店や飲食店といったサービス産業は人口密度の高い地域に立地した方が収益率を高めやすいため、人々が集まる地域には多様で豊富な商品やサービスが揃っている。産業の集積や雇用機会の多さと生活の拠点は、相互に作用した結果として決まってくる。高齢化と人口減少が進むと、その地域の活性化が困難になるのは確かだが、大都市でなければうまくいかないというわけでは決していない。

そのことは、各地域の将来推計人口の結果にも表れている。図表4では、行政区画である市区町村単位ではなく、より現実的な経済圏・生活圏の単位である「都市雇用圏」ごとに集計した平均所得と将来推計人口を散布図で示した³。図表4の左図を見ると、合計特殊出生率が他の地域を大きく上回る沖縄県内の都市雇用圏はやや例外だが、現在の平均所得が高い（低い）地域ほど将来推計人口が増加（減少）するという傾向が見られる。また、縦軸に2040年の65歳以上人口割合を取った図表4の右図を見ると、現在の平均所得が高い（低い）地域ほど将来の高齢化率は低い（高い）と推計されている。この将来人口の推計結果は、現在の出生率や人口の移動を将来に先延ばししているのもあって、未来を「予測」したものではないということを表している。現在の人口が少ないために、あるいは現在の高齢化率が高いために将来がうまくいかないと決定づけられているのではなく、各地域の今後の取組がどの程度成功するかによって、図表4で示された将来の姿は大きく変わってくる。

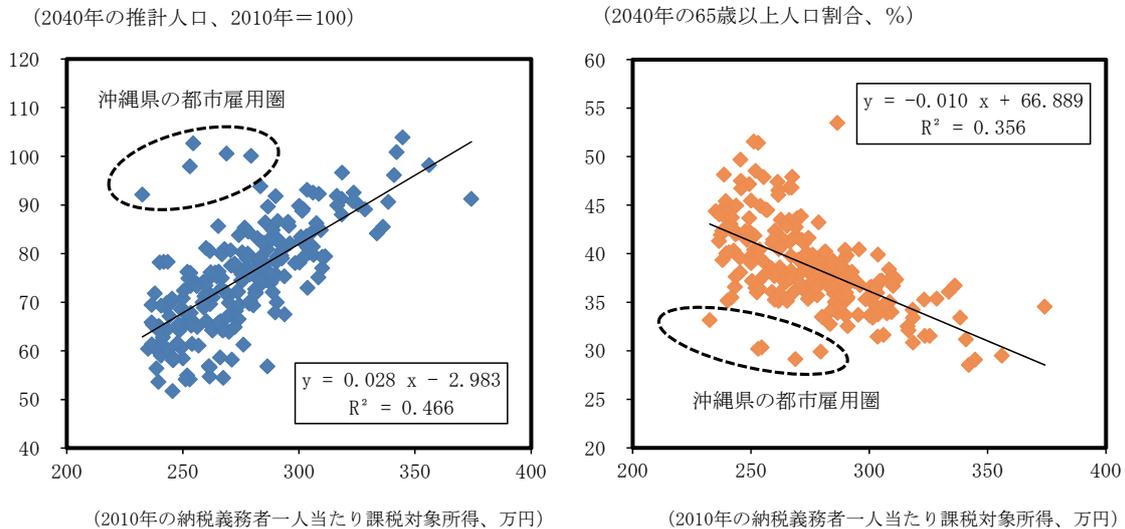
従って、地方創生は人々を惹きつけることができ、子どもを生き育てやすい環境をそれぞれの地域がどのように実現するかという問題である。それは従来の都市部になることを目指したり、従来の都市部が実施してきた政策を単にまねたりすることではないだろう。各地域には現在の都市部を含む他の地域にはない歴史・文化や自然、産業、観光資源などがあるはずであり、それを活かし

² 鈴木準・神田慶司「『経済・財政一体改革』の意義と可能性 ～『見える化』が改革の推進力～」(『大和総研調査季報』2016年秋季号)

³ 都市雇用圏は東京大学空間情報科学研究センターが作成公表しており、人口集中地区の人口が1万人以上の市町村を含み、周辺市町村から中心市町村への通勤率（通勤者数／就業者数）が10%以上などの要件を満たす圏域として定義されている。2010年で229の都市雇用圏がある。

て独自性の高い魅力づくりを進める必要がある。

図表4 都市雇用圏に見た現在の所得と将来推計人口



(注) 将来推計人口が公表されていない福島県内の都市雇用圏を除く。
 (出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」

(2) 講演会の概要

全国のまち会社による事業連携・政策立案組織である一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンスの代表理事であり、内閣官房地域活性化伝道師なども務める木下斉氏より、多数の事業に参画した経験から見えた地方の経済活性化の課題などについて説明がなされた。

地方活性化のプロジェクトを進める中で、事業担当者は人口減少時代に入っても過去の常識に強く囚われていると感じる。以前はうまくいっていた事業が、今ではうまくいかなくなったとき、その原因を客観的に整理せずに人口減少や不況に求めることが多い。しかし、それらの多くは市場や競争環境の変化に合わせて事業を見直していないところに問題がある。まちづくりや都市開発ではそういう意識が弱いところがあり、伝統的な人口増加時代に対応して作られた事業を続けていることが少なくない。

多くの自治体では税収が伸び悩み、社会保障など義務的経費が増加している。そうした中で、民間で負担できないものを自治体が負担するのは限界があり、住民向けの公共サービスの財源が犠牲になる恐れがある。この点、地域活性化は民間企業と同じように経営感覚・意識をもって行う必要があり、ライフサイ

クルコストを考えつつ、お金が民間から自治体へ入る持続的な仕組みを作ることが極めて重要である。例えば、事業の成果について「〇億円の予算を使って〇人来場した」と説明されることがあるが、インプットは「お金」、アウトプットは「人間」となっている。これでは、入ってくるお金と出ていくお金が管理されておらず、お金を使ってもほとんど戻ってこないということになりかねない。経済活性化という新しいパイを生み出す事業の意思決定は、公益性や公共性に基づく福祉部門の事業の意思決定とは全く別であり、稼げるプロジェクトでなければいけない。

プロジェクトを進めるときは途中で計画を変更する余地を大きく持たせているが、都市計画においても状況に応じて見直すことが重要である。今後厳しくなる環境下の事業は、計画段階では明るい見通しを描けても、開発、運用と段階が進むにつれて現実との乖離が大きくなりやすい。これまでに失敗した事業の中には、関係者が開発段階でうまくいかないだろうと認識しながらも、一度決まった計画を覆すことは困難であるため、計画が変更されずに進められたケースもあった。

リスクの高い地域ほど、リスクに見合う高い利回りが期待できる事業をアレンジすることも地域活性化の大きなポイントであり、目標の利回りを実現できるように投入コストを抑えることが重要である。例えば、空き店舗や空き家が増えている問題に対して、単に自治体が改修工事を行えば後はうまくいくというわけではない。改修費に合わせて家賃を設定すると、それを払えない事業者は入ってこないからである。そうではなく、初めに入居希望のテナントと家賃をすり合せ、そこから逆算して改修費を決める。こうして成功例が生まれれば、それが呼び水になって、事業を始めたいと思う人が入ってくるだろう。

町が小さくなっていく中でも、小さい環境下で対応可能な範囲で経済が収斂されれば、破たんすることはない。何でも税金でやろうとすると、規模が小さく財政状況の悪い自治体は、独自性のある事業をほとんど行うことができない。地域を一つの会社として見立て、そこに収入が入り、そのお金が地域内で回る仕掛けを作っていけるかが地域活性化を実現する上で極めて重要である。これは、人口減少と財政悪化を抱えるすべての自治体に当てはまることである。

5. 持続可能な財政・社会保障システムに向けて

(1) 問題の所在

日本の社会保障制度は、社会保険でありながら財源のかなりの部分を公費に依存しており、政府の財政を構造的に悪化させている。内閣府「国民経済計算」

によると、社会保障給付費は 2016 年度で 101 兆円に達しており、その財源の約 3 分の 1 にあたる 34 兆円が公費で賄われている（図表 5）。消費税収は 22 兆円であったから、消費税率が 2019 年 10 月に 10%へ引き上げられたとしても、消費税収で社会保障の公費分すべてを賄うことはできない。財政・社会保障の持続可能性を確保するためには、民主党政権当時から開始され、安倍内閣でも進められている社会保障・税一体改革の先を見据えた取組が求められる。経済・財政再生計画の下、2016 年度から医療・介護分野を中心に歳出改革が進展していることは確かだが、基礎的財政収支のこれまでの改善ペースを見ると、改革モメンタムを加速させる必要性が大きいことは明らかである。

人口動態面から社会保障制度の持続可能性を検討する上では、少なくとも 2030 年代を視野に入れる必要がある。15~64 歳の生産年齢人口は 1990 年代半ばから減少している一方、65 歳以上人口は趨勢的に増加しており、生産年齢人口に対する 65 歳以上人口の比率（老年人口指数）は過去 20 年間で約 2 倍に上昇した。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（中位推計）によると、老年人口指数の上昇は今後も続く見込まれており、その上昇ペースは 2020 年代半ばにかけて緩やかになる。しかしその後は再び加速し、1970 年代前半に生まれた第二次ベビーブーム世代が高齢者入りする 2030 年代の終わりに上昇ペースのピークを迎える。

社会保障の支え手である若者や現役世代に焦点を当て、少子化対策の強化や雇用形態に中立的な制度の見直しなど、全世代型の社会保障制度を実現する視点も重要である。現在の社会保障は高齢者に偏っており、若者や現役世代への給付が十分でない。児童手当や保育、育児休業給付などが含まれる家族分野の社会保障給付費は 2015 年度で GDP 比 1.3%にすぎず、3%前後である欧州先進国を下回る。もっとも、全世代型の社会保障制度の実現とは、現役世代への給付を単に手厚くすればよいということではない。労働力人口の減少と高齢化でますます希少となる社会保障財源の分配を世代間・世代内で見直したり、負担能力に応じた負担を全世代に求めたりする取組が伴わなければ、結局は社会保障負担を将来世代に求めることになるからである。

現在は、65 歳以上が「高齢者」と定義されている各種制度を見直す時期に来ている。日本老年学会などは 2017 年 1 月に高齢者の定義を 75 歳以上へ引き上げる提言を行った。これは、医療技術の進歩や生活環境の改善により、10 年前に比べて身体の働きや知的能力が 5~10 歳若返っていることを踏まえたもので、65~74 歳を「准高齢者」、平均寿命を超える 90 歳以上を「超高齢者」に区分するという提案である。今後、長寿化がさらに進み、「人生 100 年時代」

から 2000 年代に行われるべきであった。ところが、当時は真剣に取り組もうとせず、社会的問題が放置された結果、現在のような状態になった。このあたりの政策の不作為ともいえる責任は大きい。

平均寿命の延伸への対応も重要である。働き手と引退層の人数のバランスを維持するためには、引退する年齢を 2025 年に 68 歳、2045 年に 72 歳まで引き上げる必要がある。また、現役期間が 2.5、退職期間が 1 という団塊の世代の人生バランスを維持するならば、69~70 歳くらいまで引退を遅らせる必要がある。公的年金制度はマクロ経済スライドによって持続可能性を辛うじて維持しているが、基礎年金は大幅に引き下げられる見込みである。そのため、今後は 60 歳代後半の生活を就労と私的年金等によって支える必要がある。60 歳代後半頃までは働く能力を維持できるという研究は多くあり、時期や年齢によって得意な能力が異なることを踏まえて仕事内容を見直せば、高年齢者の就労は可能である。

社会保障をめぐっては、今後も格差が問題になるだろう。貧困は世代間で連鎖しており、子どもの貧困という問題はその時だけでなく、10 年後、20 年後の社会にも影響するという認識を共有する必要がある。社会が活性化し、個人が能力を発揮でき、社会が豊かになるためには、本人の責任に帰することができない機会の不平等を解消する必要がある。

高等教育への進学については、ヨーロッパでは進学率は上がっており、文系でも大学院に行くのがかなり当たり前になってきていることに対して、日本は少し後れてきているように思われる。進学支援は授業料などの費用だけでなく、機会費用も考慮する必要がある。例えば、秋田県は中学自体の成績は全国トップクラスだが、所得の低さを背景に大学進学率は非常に低い。これからは AI とも競争する時代が到来する可能性があるため、抽象的な思考能力や、他者をきちんと批判できる、あるいは自分を客観的に見ることができる能力など、高校まででは不十分な能力については、多くの人に対して大学で身につける機会を保障した方がよい。この点、オーストラリアのような出世払い方式で、後で賃金に連動して奨学金を返済する方法も検討する必要があるだろう。学ぶ時期は、ヨーロッパなどのように、もっと柔軟にする方がよい。奨学金に係る発想の転換と、いつでも大学に行ける構造への変更が、人生 100 年時代のモデルではないかと思われる。

安倍内閣の社会保障制度改革については、少なくとも 2012 年の社会保障・税一体改革を着実に実行すべきである。2025 年以降の展望がいまだに示されないのは、消費税率が 10% へ引き上げられていないことに加え、他の先進国と比べ

て選挙が多いこともあるだろう。本来は、政府が長期的な構想を立てて近視眼的になりがちな国民を誘導していくべきなのに、政府自らが近視眼的になっている。

第三者機関が社会保障や財政の将来見通しを作成するという議論もあるが、その運用はなかなか難しい。社会保障改革に関する有識者検討会に参加した際、社会保障に関する諮問会議のようなものを作ってほしいという要望を出した。これは、多様な委員から構成され、選挙に左右されない恒常的な組織である。報告書にはこの要望が盛り込まれたが、その後に設置された社会保障制度改革国民会議は期間限定という形になった。社会保障制度改革国民会議で本当に必要だと思ったのは、議論そのものよりも、かつての社会保障制度審議会のように制度横断的な議論ができる選挙に左右されない機関を置くことであった。