

# 超高齢社会を迎える日本

## －社会保障と税について考える－

飛鳥 渉三

### 概要

わが国は、1970年に高齢化社会を迎え、世界に類を見ないスピードで、僅か24年を経て高齢社会に、2010年には超高齢社会に突入した。世界の国が未だ経験したことのない超高齢社会にあって、「新しい価値を創造する社会」の構築が求められている。しかし、「決められない政治」から「決められる政治」へと政府は謳うが、「少子化・次世代育成支援対策」、「年金、医療、介護などの社会保障制度改革」や「税制改革」などの検討課題が山積したままで、一向に前へ進めないでいるのが現状だ。

本稿では、第1章でわが国の高齢化社会の実態を概括した上で、高齢者が積極的に社会参加できる「社会装置」を整備することで高齢者も「支えられる側」から「支える側」へ転じる「70歳現役社会」の可能性を展望する。第2章では、公的年金制度の仕組みを整理した上で、世代間格差の因果関係を探る。第3章では、「社会保障と消費税のあり方」について、全国世論調査を引用しながら、私たち国民と政府の乖離を浮き彫りにすることで、停滞している政府に対して、私たち国民に応える政治・行政を提起する。

### はじめに

世界に類を見ないスピードで超高齢社会を迎えているわが国にあって、高齢化に伴う財政負担は深刻である。年金、医療、介護などの社会保障制度が、今後維持できなくなるのではないかとといった不安を背景に、閉塞感が社会に蔓延している。

一方で、社会保障費に充てるための「消費税」増税の是非を、限られた disclosure の中で、私たち国民に問われても判断に困ってしまう。正直なところ、「財政赤字は放置できないが、単純に増税に賛成したくない」という気持ちが本音だろう。

しかし、消費税増税法案と社会保障関連法案が2012（H24）年6月26日に衆議院で可決し、8月10日に参議院で可決・成立した。

本稿では、第1章でわが国の高齢化社会の実態を概括しながら、高齢者も「支えられる側」から「支える側」へ転じる可能性を展望する。

第2章では現行の社会保障制度の脆弱さを明らかにし、政府の失敗を指摘した上で、世代間格差の根本的な要因とその改善策を示す。

第3章では「社会保障と消費税のあり方」を切り口に、超高齢社会の新たな地平を求めて若干の考察を示す。

## 1. 超高齢社会の実態

### 1.1 主要国の高齢化率の推移と将来推計

高齢化率は、総人口に占める65歳以上の人口比率をいう。国立社会保障・人口問題研究所のデータ（図1.1）を見ると、わが国は、フランス、スウェーデン、イタリア、ドイツ、アメリカに次いで、1970年に7.1%、1980年に9.1%となり高齢化社会の仲間入りをしている。

1994年に14.1%となり高齢社会へ、そして2008年に20.2%、2010年に23.1%となって超高齢社会へと突入した。2060年には41.2%になる見込みだ。

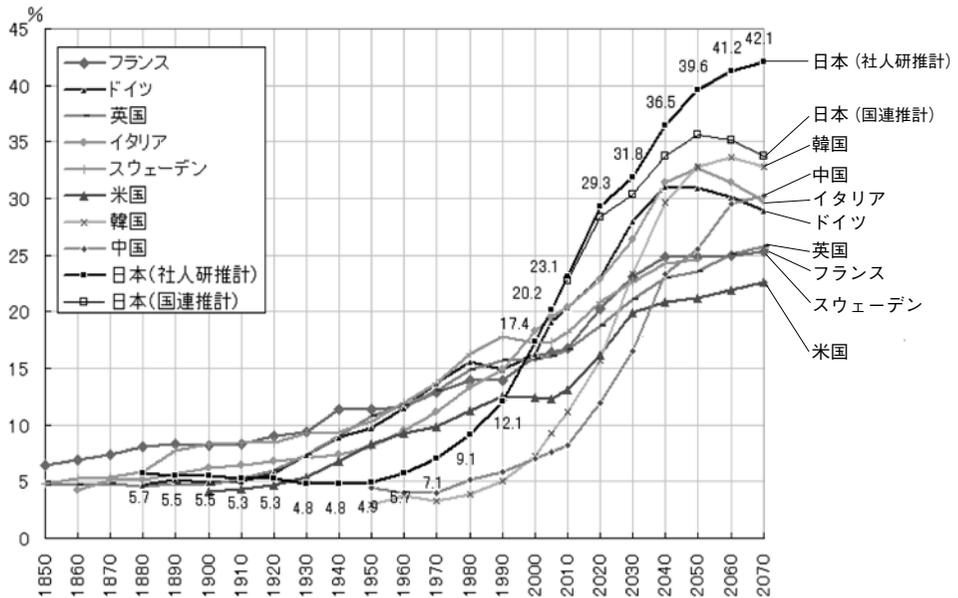


図 1.1 主要国の高齢化率の推移と将来推計 (国立社会保障・人口問題研究所 2012.1.30 資料による)

高齢化社会から高齢社会になるまでの期間は、わが国が 24 年、ドイツは 40 年、イギリスは 47 年、イタリアは 61 年、スウェーデンは 85 年、フランスは 115 年だ。アメリカはまだそこまで高齢化が進んでいない。わが国は、世界が未だ経験したことのない超高齢社会をすでに経験していることになる。

ここで指摘しておきたいことは、政府はこのデータから人口構成の変容を俯瞰することで、1980 年代に今日のような「少子高齢社会」を予測し、それに備えるべく社会保障制度の見直しに対してきちんと向き合うことをしなかったことだ。この間の政府は、国民に心地よいスローガンばかり並べたてて、問題を先送りしてきた。そのツケが制度疲弊と国の財政悪化を招いた。

## 1.2 高齢者を支える現役世代の人数

公的年金は現役世代が払う保険料で、その時点の受給者に給付する「世代間の支え合い」が基本だ。したがって、一人の高齢者を支える現役世代の人数が減れば、負担は重くなる。

1940 年生まれ「今 72 歳」の人は、生涯を通じて払った保険料の 6.5 倍の年金を受け取る。これに対して、1980 年生まれ「今 32 歳」以下

の人は 2.3 倍にとどまる。

なぜ格差が生じたのか。保険料は、戦後の経済混乱期に負担能力に応じた低い水準からスタートし、生活に余裕が出るにつれて徐々に引き上げてきた。一方、保険料水準が低かった世代が受給する頃には、高度経済成長を経て、年金額もその時代の物価や賃金に合う水準に引き上げられた。このため、今の高齢者は負担に対する給付の割合が高くなる。これに対して、若い世代は、最初から高い保険料を負担しているが、経済成長の鈍化で年金額はあまり伸びない。さらに深刻なのは、先ほど触れた少子化だ。

さて、このグラフは年齢層別の人口推移 (図 1.2) を表している。

高齢者 1 人を何人の現役世代で支えるのかを見ると、1970 年は 1/8.6 人、1980 年は 1/7.4 人、1990 年は 1/5.8 人、2000 年は 1/3.3 人、2010 年は 1/2.6 人、2030 年は 1/1.7 人、2060 年は 1/1.2 人となり、先細りの傾向が強い人口推計になっている。

社会保障制度を支える現役世代の推移 (表 1.3) について、2010 年と 50 年後を比較しながらもう少し詳しく見ると、50 年後の総人口は 32% 減の 8674 万人となり、高齢者の割合は 23% から 39.9% へ上昇する一方、現役世代は 47.3%、子供は 12.7% へ下がるため、10 人中 4 人が高齢者

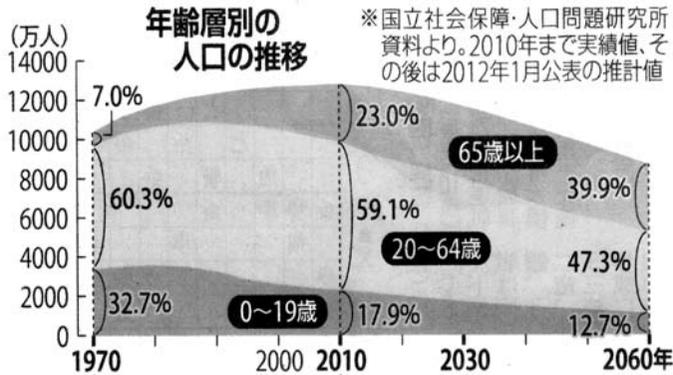


図 1.2 年齢層別の人口の推移 (厚労省 2012.1.30 資料による)

表 1.3 現役世代の推移の比較 (厚労省 2012.01.30 調べによる)

	総人口	65歳以上	20~64歳	0~19歳	高齢者/現役
2010年	1億2806万人	2948万人 23%	7568万人 59.1%	2292万人 17.9%	1人/2.6人 騎馬戦型
2060年	8674万人	3464万人 39.9%	4103万人 47.3%	1101万人 12.7%	1人/1.2人 肩車型

で、5人が現役世代、子供はたったの1人となる。人口構成は大きく変わる。半世紀前は、多くの働き盛りの現役世代が1人の高齢者を支え、野球の優勝の胴上げだった。今は切り上げ3人で1人を支える騎馬戦型で、50年後は1人が1人を支える肩車型の社会になる見込みだ。

### 1.3 歳とっても社会を支える側に

わが国は今後、高齢者が急増する一方、社会保障を支える現役世代が激減する。しかも、単純に高齢者が増えるのではなく、単身の高齢者が増えることが予想される。その背景には、女性の非婚化の進展がある。将来推計では、50

歳の時点で一度も結婚したことがない人の割合を示す「生涯未婚率」が2010年で9.4%、50年後の2060年は20.1%となることだ。さらに男性も、30年後の2040年には29.5%に達する見込みだ。高齢者が高齢者の看病や介護をする「老・老介護」もままならない「単身高齢者」社会に近い将来にやってくる。

したがって、高齢者であっても、富裕層や働く意欲のある人に「支える側」に廻ってもらうような新しい社会づくりを提起したい。また、高所得者層には、もっと所得税率を上げるなど所得税の見直しや相続税の見直しも検討課題として挙げておく。

この円グラフ (図 1.4) は、「60歳以上の高

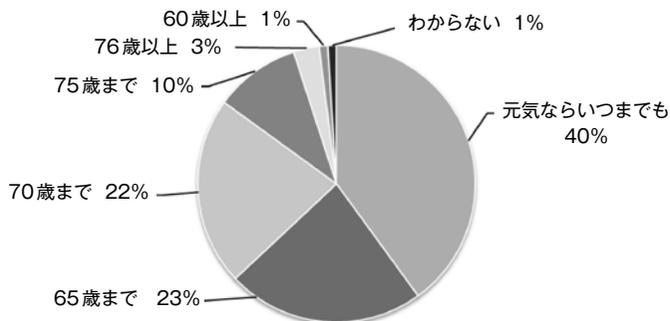


図 1.4 何歳まで仕事をしたいか (内閣府資料による)

齢者を対象に、何歳ごろまで働く意欲があるのか?」について、2011年内閣府が調査したデータを示している。

働き手の減少は、経済成長を妨げ、消費を減らし、元気のない地域にする。ここに示すように、高齢者が働きやすい環境を整えることで、高齢者も「支えられる側」から「支える側」に転じることの可能性を展望することができる。50年後の2060年には、人口の39.9%が65歳以上になる。この円グラフからも分かるように、今の60歳代は元気で、社会参加の意欲も高いし、社会の支え手になってもらうことは、高齢者自身の希望にも叶う。このように「支えられる側」から「支える側」への転換は、超高齢社会に向けた選択肢となり、「新しい価値を創造する社会」の構築に繋がると考える。

### 1.3.1 「70歳現役社会」の実現を目指して

超高齢社会と向き合って、福岡県が2012年4月に立ち上げた「70歳現役応援センター」(図1.5)の事例を紹介する。同センターは年齢にかかわらず、それぞれの高齢者の意思と能力に応じて、職場や地域で活躍し続けることができる選択肢の多い「70歳現役社会」の実現を目指している。

具体的には、高齢者の就業の場を拓げるため、同センター職員が県内企業、NPOやボランティア団体を訪問し、70歳まで働ける企業や高齢者派遣の受け入れ企業や団体等の拡大に取り組んでいる。

次に、専門相談員が、高齢者の希望にあった就職や社会参加など多様な選択肢を紹介し、マッチングを支援している。

また、「70歳現役社会」に向けた意識改革セミナーは3本立てで、①企業経営者・人事担当

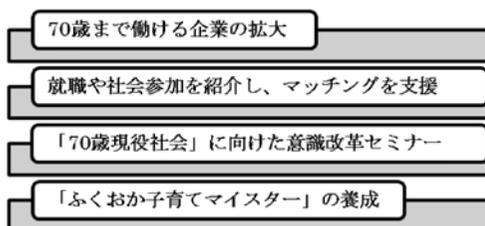


図1.5 福岡県70歳現役応援センター  
(福岡県労働局新雇用開発課資料による)

者を対象に、高齢者雇用のメリットや勤務制度改善のノウハウ等についてのセミナーを開催。

②現役従業員を対象に、第二の人生設計、再就職や地域で必要とされる能力等について提案するセミナーを開催。③起業を考えている高齢者を対象に、地域の課題をビジネス手法で解決するソーシャル・ビジネス立ち上げのノウハウ等についてのセミナーを開催している。

そして、最後の柱は、子育ての知識や経験を持つ高齢者が保育士の補助員や送迎など子育て支援で活躍する「ふくおか子育てマイスター」の養成だ。

福岡県の取り組み実績は今後に待たなければならないが、職場や地域で活躍したい高齢者の総合支援によって、高齢者も「支える側」に転換できる新しい社会づくりが、全国へ広がる可能性に期待したい。

## 2. 社会保障制度と世代間格差

### 2.1 公的年金制度の仕組み

今一度、公的年金制度についての仕組みを整理してみる。

まず、誤解している人が多いのが、公的年金は「現役時代に保険料を払って積み立て、老後に利息付で受け取る」といった積み立て方式ではないということだ。現役世代が払った保険料は、その時点の高齢者への年金給付に充てられる。現役世代が歳を取れば、今度はその下の世代が払う保険料から年金を受け取ることになる。つまり、順送りです若い世代が上の世代に仕送りする仕組みで、「世代間の支え合い」だ。これを「賦課方式」という。

国民皆年金、国民皆保険は、半世紀前にスタートしている。この制度自体は他国にはない素晴らしい「支え合い」の制度だ。介護保険(2000年施行)も、また私たちの生活に欠かせない制度である。これらの制度をどう維持していくかが「今」問われている。

世代間の支え合う「賦課方式」には、前提条件がある。人口構成がピラミッド型を維持し、「歪」でないこと。経済が活性化し、「成長」することがまず前提にある。

メリットは、インフレが起きても、その時代

の水準にあった年金確保が可能であること。現役世代の賃金が上がれば、保険料収入が増えるので年金も増額できることだ。

デメリットは、保険料を払う現役世代が減り、年金をもらう高齢者が増えると年金財政が苦しくなること。人口構成の変容が、支え手である現役世代の減少の影響を直接的に受けることだ。つまり、「少子高齢化」と「経済の低迷」が、世代間格差の根本的な要因となり、この制度の致命的な弱点となっている。

ではその解決策として、「賦課方式」をやめて「積み立て方式」に転換すべきだという考えもある。人口構成の変化の影響を直接受けないからだ。しかし、この「積み立て方式」にも大きな問題点がある。今の現役世代は自分の老後のための積立と、今の高齢者のための保険料支払いという「二重の負担」を負うことになるからだ。更にはインフレに弱いことも指摘されている。大きなインフレが起きれば、年金の「実質価値」は目減りし、生活に支障が出ることだ。

## 2.2 世代間格差の根本的な要因と改善策

社会保障における現役世代と高齢者の格差は、高度経済成長の終焉と少子高齢化によってもたらされた。政府は1980年代まで、賃金も社会保険料収入も伸び、少子高齢化はそれほど進まないと予測して制度設計してきた。社会保障は、主に「高齢者中心」に向けられていたが、1990年代に入り少子高齢化の進展と経済の低迷で制度の前提条件が崩れたにも拘らず、政策転換ができなかった。そして、非正規雇用で低賃金労働の現役世代への支援が後手に廻って、現在の格差に繋がっている。ここに「政府の失敗」がある。

今の高齢者が若かった頃は、年功序列で収入が増えていったから、結婚や子育てに踏み出せた。しかし、現在の非正規雇用の現役には昇給の見込みがなく、先行きに希望が持てない。現役世代からも信頼される年金、医療、介護など社会保障制度(図2.1)にするためには、いたずらに「損・得」論で終始する傾向にあるのは適当ではない。阻害要因の解消こそが最大の改善策だ。また、所得の高い高齢者にも負担してもらうことも必要だ。例えば、同様の課題を抱えているフランスは、子育て政策と労働政策を

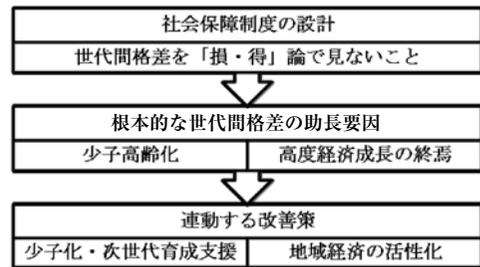


図 2.1 「社会保障制度」設計の要点

上手く連動させ「内需の拡大政策」へと体系的に繋ぐことで成果を出している。わが国においても、現役世代も高齢者も、社会保障が抱える問題点をよく理解することが肝要だ。

## 3. 超高齢社会の新たな地平を求めて

### 3.1 国民世論と政府との乖離

2012年1月実施の「社会保障制度と消費税に関する全国世論調査」(読売新聞社)を一部引用しながら若干の考察を示す。

3.1.1 設問「現在の社会保障制度は、お年寄りの年金や医療、介護等の費用を若い世代が負担する仕組みだ。あなたは、少子化と高齢化が急激に進むことで、こうした制度を維持できなくなる不安を感じるか？」

(答) 感じている人は93%。不安を感じていない人6%となっている。

極めて高い水準で国民は社会保障制度に対して危機感を持っていることが窺える。

3.1.2 設問「今の社会保障の水準を維持するためには、税金や保険料が今より高くなっても構わない？」

(答) 構わない37%。水準が低下しても税金や保険料が今より高くないようにすべきだ31%。どちらとも言えない31%となっている。

僅かなポイントだが負担を容認する意識が広

がっていることが窺える。

### 3.1.3 設問「今後も増え続ける社会保障費を高齢世代と現役世代がどう負担するのが望ましいか？」

(答) 高齢・現役世代ともに負担を増やす62%。現役世代の負担を増やす17%。高齢世代の負担を増やす8%となっている。

この世論は、高齢・現役世代ともに負担を増やすとしているが、超高齢社会を確実に迎える中で、高齢者にも応分の負担を求めるべきだとの傾向が強まってきていることが窺える。今後、高齢者1人を何人の現役が支えていくのか。先細りの傾向にある人口推計を考えた場合、真剣に「70歳現役社会」の実現を考える時期だと思料する。

### 3.1.4 設問「今後も、社会保障制度を維持するために、消費税の引上げが必要だと思うか？」

(答) 必要だ63%。そうは思わない33%となっている。

国民の各世代に、消費税の引上げに不満はあるものの、増税はやむなしと回答しているのが窺える。

### 3.1.5 設問「消費税の引上げに伴って、所得の低い人ほど、負担が重くなる(逆進性の問題)。あなたは、この負担を和らげるためには、どのような対策が必要だと思うか？」

(答) 食料品など生活必需品の税率を低くする68%。所得の低い人に対して、税金の一部

を返還する20%。対策は必要ない7%となっている。

しかし、政府は、設定する品目が難しいとの認識から軽減税率の導入に難色を示している。国民意識とのミスマッチがくっきりと表れていることを指摘しておく。

さて、財政健全化や社会保障制度の持続性を高めるためには、消費税を将来的(2030年頃)に17%前後まで引上げるべきだとの見解をIMFは示している。客観的に見て、2015年の税率10%から、近い将来の消費税の引上げは避けて通れないと考える。だからこそ生活者の目線で低所得者対策をきちんとしておく必要がある。

次に、軽減税率とは具体的にどのようなものなのかを確認してから、国民の軽減税率に対する関心を見ることにする。

軽減税率とは、本来の標準税率より低い税率を指す。ヨーロッパ各国等では生活必需品を対象に、消費税に軽減税率を設定している。この仕組みは、私たち国民にとって非常に分かり易い仕組みだ。後ほど、ヨーロッパの代表的な取り組みを具体的に示すことにするが、食料品を対象とすることが多い。読売新聞社と東京新聞社が、軽減税率について2012年6月、7月に実施した「国民世論調査」(表3.1)を見てみる。

読売新聞社は「導入すべきが74%」、「そう思わないが17%」、「分らないが9%」とある。東京新聞社は「導入すべきが77%」、「そうは思わないが18%」、「答えないが5%」とある。この世論調査の数値は2012年に実施したもので、設問3.1.5に示した世論調査は1年前の2011年に実施している。僅か1年で導入賛成が「6~9ポイント」増えていることに注目したい。

つまり、このようなポイント増は、私たち国

表3.1 軽減税率導入に関する「国民世論調査」の比較

読売新聞「世論調査」	東京新聞「世論調査」
導入すべき 74%	導入すべき 77%
思わない 17%	思わない 18%
分らない 9%	答えない 5%

民が、低所得者対策を真剣に考えている証拠だと窺える。

そこで、ヨーロッパの代表的な国の軽減税率(表3.2)の取り組みを見てみる。どの国も、どの品物の税率を軽くするかで、苦勞しているようだ。

ヨーロッパでは消費税率が19%から25%と高いことから、低所得者に配慮するために、応能負担の観点から食料品や新聞などにかかる税率を軽くしている。どうしても、税率を引き上げざるを得ない場合には、食料品や医薬品、水道水などの生活必需品には、通常よりも低い税率を課している国がほとんどだ。

フランスの場合、3大珍味のうちキャビアは標準税率19.6%だが、フォアグラとトリュフは5.5%と軽くして自国の産業を守ろうとしている。ドイツの標準税率は19%だが、同じハンバーガーでも5個以下なら「外食で贅沢」と判断されて19%の課税で、6個以上なら食料品扱いになり7%となっている。イギリスでは食料品や新聞は0%（ゼロ税率：軽減税率の一種で、「税率0%で課税」される形となり、事業者仕入れ税額控除が認められる。消費者から見れば非課税となる。）になっている。また、ビスケットはゼロ課税なのに、チョコレートがかかっただけで「高級品」として標準税率20%としている。

### 3.1.6 設問「政府は、増税の前に予算の無駄削減の努力をしているか？」

(答) 全くしていない41%。あまりしていない39%。多少はしている16%。十分している3%となっている。

消費増税が必要と考える国民でも、無駄削減をしていないが80%と高いポイントを示して

いる。自分の懐が直接影響を受けることには納得していないようだ。まずは政府の無駄削減で何とかして欲しいと考えていることが窺える。増税の前に、政府は肥大化した政府組織をスリム化し、国家公務員31万人を10万人減らすなど、私たち国民に見えるカタチとして示すべきだ。

「国民世論調査」では、国会議員の定数削減は衆議院480議席を180議席減らし300議席とする。参議院は242議席を142議席減らし100議席とする。また、衆参統合による一院制といった声も上がっている。

政府は、現役世代も恩恵が受けられるように、今の社会保障を維持するためには、全ての国民が支え合うことができる税金、つまり基幹税である消費税の増税が必要で、それが嫌なら給付水準を下げざるを得ないなど、制度の仕組みを分かり易く国民に示し、理解を得る努力が必要だ。

### 3.1.7 設問「今の年金制度を信頼しているか？」

(答) この年金制度を信頼していない73%。信頼している35%となっている。

「信頼していない」と答えた世代別では、20歳代と40歳代で74%、30歳代では71%となり、若い世代ほど年金制度への不信感強い傾向にあることが窺える。

### 3.1.8 設問「若い世代の年金制度の不满について問う？」

(答) ①将来どれくらい年金を貰えるのか不安50%。②国民年金の保険料を納めない人がいる40%。③制度が複雑で分かりにくい37%。

表3.2 ヨーロッパの代表的な国の軽減税率(国税庁資料による)

	フランス	ドイツ	イギリス	スウェーデン	イタリア	
標準税率	19.6%	19%	20%	25%	20%	
軽減税率	食糧品	5.5%	7%	ゼロ税率	12%	4% or 10%
	医薬品	2.1%	ゼロ税率	〃	ゼロ税率	4%
	新聞	2.1%	7%	〃	6%	4%
	旅客輸送	5.5%	7%	〃	非課税	10%

④世代によって納める保険料に差がある 27%。  
 ⑤世代によって支給される年金額に差がある 27%。  
 ⑥労働形態など社会の変化に対応していない 23%となっている。

確かに、公務員が加入している共済年金が、会社員が加入する厚生年金よりも優遇されている実態がある。例えば、平均的な老後（夫婦二人暮らし）の生活を見てみよう。国民年金は満額で1月約66千円、夫婦を合算すれば約132千円となるが、夫婦揃って満額受給しているのは稀なケースである。それに較べて厚生年金や共済年金の支給額はかなり高い。厚生年金の平均受給水準は約17万円、この差は保険料支払額の差であるが、配偶者が満額基礎年金を貰っておれば24万円位になる。共済年金の場合の平均受給水準は約23万円で、配偶者の分を合わせると30万円位になる。夫婦が共に公務員であったなら、約50万円の受給となり、かなり裕福な老後資金となる。では、夫婦二人暮らしの老後の最低日常生活費はどのくらい必要なのか、生命保険センター調べによると、約24万円。ゆとりある老後の生活費は約38万円となっている。一方、総務省「H22年度家計調査年報」によると平均的な生活費は28万6千円となっている。

### 3.1.9 設問「政府は、増加する医療費を抑制するために、高齢者の入院期間を短くし、代わりに、自宅で医療を受けられる態勢を充実させる方針だ。あなたは政府の方針に賛成か？」

（答）賛成 46%。反対 45%。答えない 9%となっている。

賛否が1ポイント差で拮抗している。20歳から40歳代では賛成が多数だが、50歳以上は反対が多く、自宅で看病することに不安を抱いているようだ。年老いて、高齢者が高齢者を看病したり、介護したりすることに精神的に疲れ、行く末を悲観して殺人や自殺するなどが社会問題となってきている現実がある。政府は、国民が自宅での看病や介護に、不安や迷いを抱いていることをきちんと受け止め、国民の不安をもっと寄り添った政策を示す必要がある。

### 3.1.10 設問「病院で患者が支払う医療費に、一律100円程度の金額を上乗せ。癌などの専門的で、高額な医療費の財源とすべきだと考えるか？」

（答）賛成 65%。反対 28%。答えない 7%となっている。

高額な医療費の財源確保は、「社会保障と税の一体改革」の議論の中で、検討されたが、国民から「医療費負担の増加は理解が得られない」として導入は見送られている経過がある。しかし、国民世論を見てみると、賛成はすべての年代層で60%台を超え、国民の多くは一定の負担増を容認している。政府の考えと国民の求めていることがしっくりかみ合っていない。ここでも政府の考えと国民の考えのミスマッチが窺える。

### 3.1.11 設問「介護保険制度のために必要な費用は、利用者の増加によって増え続けている。今後、どのような対策が必要だと思うか？」

（答）39歳以下の人にも保険料を負担してもらう 34%。利用者の自己負担額を現在の1割から引き上げる 22%。要介護度の軽い人を介護の対象から外す 22%。40歳以上の人を負担している保険料を引上げる 11%となっている。

増加する介護保険制度の費用を賄うために、最も優先すべき対策は、「39歳以下の人にも介護保険料を負担してもらう」が34%で最多だった。注目すべきは、20歳代と30歳代でも30%を超える支持があった。つまり、政府は、こういった国民の声に耳を傾け、きちんと制度の仕組みと現状を私たち国民に訴えることで、年代を超えて「制度を支える側」に廻ってもらう新しい社会をつくる改革案を辛抱強く提示する必要がある。

### 3.1.12 設問「子育て支援として、『家庭に直接、給付金を支給する方法』と『保育所の増設や育児休暇制度の拡充など子育て環境を整備する方法』のどちらに重点を置くべきか？」

(答) 環境整備 73%。給付金支給 23%。答えない 4%となっている。

これは、民主党の「2009 マニフェスト」の目玉政策として掲げた「子ども手当」のような直接給付の政策は評価されていないことを示している。政府の子育て支援と国民の求めている子育て支援とに、はっきりとした数値でミスマッチが窺える。

では、国民は具体的に子育て支援として何を求めているのか。

### 3.2 社会保障制度の政策転換

現行の社会保障制度の仕組みは、救済政策の延長線上にあって高齢者中心に向けられる傾向にある。社会保障給付費の約 70% は年金など的高齢者向けで、子育てや若者への支援は極めて手薄だ。非正規労働者の増加など雇用情勢の変化もあり、若年層は相当厳しい状況に置かれている。制度の持続可能性を確保することは重要な課題だが、「高齢者中心型」から「少子化・次世代育成支援対策」、「若者の就労と能力開発を進める支援対策」、「非正規労働者の教育訓練機会の拡充策」、「生活困窮者の安全網機能(セーフティネット)の強化」といった子育てや現役支援を視野に入れた「全世代型」にバランスよく再構築し、社会保障の機能を強化することだ。まずは、世代間の不平等感の解消を図り、信頼を回復することが肝要だ。

このように制度の政策転換を提起した上で、ここでは、国民が求める安心して子育てをしながら、仕事もしっかりできるような少子化・次世代育成支援の具体策を七つ示す。

一つ目は幼・保労働者の「待遇改善」だ。質の高い幼・保環境を提供するためには、幼稚園の教諭や保育士の給料など処遇をもっと上げる必要がある。そうしなければ良い人材は集まらない。そうしなければ親は安心して働けないし、良い子供が育ちにくい。

二つ目は保育の「質の改善」だ。現行では、3歳児の園児 20 人を 1 人の保育士が担当している。これではきめ細かな保育が望めない。そこで、15 人に対して 1 人の保育士の配置を挙げておく。これは、全ての子供と子育て家庭への支援となる。

三つ目は保育の「量の拡充」だ。とにもかく

にも待機児童の解消は喫緊の課題だ。働く意欲があるのに働けない実情を、政府は国民目線を感じるべきだ。小学校や中学校の空き教室を上手く活用し運営すれば、小・中学生にとっても成長の肥やしになるだろう。

四つ目は出産・育児が原因で退職を余儀なくされないように 3 歳まで休職できる制度だ。また、仕事復帰後の地位の保障も確保するなど新たな制度体系の構築だ。そうすることで、フランスのように 50 歳未満の女性の就労が 80% 程度可能となるだろう。

五つ目は出産時の一時金の見直しだ。現行 42 万円だが、自己負担額をより軽減することで少子化の歯止めとなる。

六つ目は不妊治療の医療保険適用など積極的に検討し、少子化支援することだ。

七つ目は次世代育成支援だ。公立、私立を問わないで、奨学金制度の拡充と新たな制度創設に投資することだ。また、インターンシップ制度も社会を肌で知る良い機会だ。学校では得られない刺激となるだろうから積極的に検討して欲しい。人材の育成こそが日本再生のカギとなる。

### 3.3 生活保護

さて次は、社会的な話題・問題となっている生活保護制度について見てみることにする。

#### 3.3.1 生活保護法の目的

すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する(憲法第 25 条)といった理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること(生活保護法第 1 条)としている。

#### 3.3.2 生活保護の申請手続き

手続きは、①生活困窮者が住んでいる福祉事務所へ相談・申請を行う。②次に福祉事務所の CW が家庭訪問して、生活状況と困窮状態を調査する。併せて世帯の資産調査や扶養義務調査(親・兄弟・子供)を行う。③生活保護の「要・否」

の検討を行う。生活保護の開始か却下は、申請があった日から14日以内に「保護決定通知書」で行う。④申請者は、「決定」に納得できない場合は住いの府県知事宛て「不服申立」ができる。

### 3.3.3 生活保護の仕組み

生活保護の具体的な仕組み（図3.3, 3.4）は以下のとおりである。

最低生活費	
世帯全員の収入	生活保護費

図3.3 保護が受けられる場合（生活保護手帳による）

最低生活費
世帯全員の収入

図3.4 保護が受けられない場合（生活保護手帳による）

生活に困窮している家族の年齢に応じて生活費の基準を算定する。これが「最低生活費」だ。一つの家に住んでいる家族全員の収入を合算することを基本としている。これが「世帯全員の収入」だ。この額を比較して、保護の「要・否」（もちろん、扶養義務者の援助や他法他施策の優先を吟味した後に）が決定される。例えば、母子家庭（25歳と4歳）の場合は月額137,950円＋医療扶助。単身世帯（病気通院30歳）の場合は月額83,700円＋医療扶助。高齢者夫婦（65～69歳）の場合は月額120,270円＋医療扶助である。ただし、住宅扶助は単身世帯42,500円、二人世帯55,000円で算定、医療扶助は現物給付である。

### 3.3.4 生活保護の抑制

長引く不況や高齢化の影響で、生活保護の受給者は2012年3月時点で過去最高の約210万人となった。給付費は過去最高の3兆7000億円台だ。「全国世論調査」が増え続ける生活保護費を抑制するための方法を聞くと、「受給者の就職を支援する仕組みを充実させる（57%）」が、「審査を厳しくしたり、給付水準を抑えたりする（39%）」より多かった。生活保護受給者がmoral hazard（倫理観の欠如、道徳心の節度を失った行動をとる危険性）に落ち込まない

ように、スピード感のある求職者支援制度の充実喫緊の課題だ。

この法律は、戦後間もない1950年に社会的弱者の救済を目的にできた法律である。受給者数がこれまで最も多かったのは戦後の混乱が続いていた1951年の204万人。経済成長とともに徐々に減少し、1995年に88万人まで減少した。その後、不況などにより受給者数は増加に転じ、2008年のリーマン・ショックを引き金に急増（1995年度～2011年度の16年間で122万人の増加）している。2012年6月では、約211万人、給付費は3兆7232億円に達している。これは2011年度社会保障給付費の約3.5%にあたる。5年で1兆円の増加だ。

もともと、この法律は戦後67年経っているが、法律ができた当時の社会背景や社会構造が大きく変化してきているにも拘らず抜本的な法改正はなされていない状況にある。

### 3.3.5 不正受給対策

厚労省によると、生活保護受給者は2012年3月、210万人を超え、過去最多を更新中とのことだ。一方で不正受給も年々増えており、全国では2009年度に約2万件で被害額は約102億円だったが、2010年度には約2万5千件、約130億円に上っている。

病気になると、生活保護の中に健康保険証の代わりになる医療扶助があって、医療機関で本人負担なしで受診できる仕組みがある。その制度を悪用して、医療機関が営利目的で過剰診療させる行為が社会問題になっている。その不正受給対策として、「医療明細書」電子化の導入が検討されている。また、2013年から保護受給者の「隠し口座」の一括チェックを銀行本店で実施することとし、保護受給者の就労実態を調査できるように生活保護法の改正も目指す意向だ。

神奈川県では、2012年から行政と警察がタッグを組み、深刻化する生活保護の不正受給防止に着手した。県内の各自治体と警察署の担当部署間で窓口を一本化し、不正受給の手口や対応を報告、防止策を協議する。厚労省に生活保護制度の改善策などを提言することも検討している。行政と警察が直接連携するのは全国的にも珍しい試みで、同じような悩みを抱える自治体

のモデルケースとなりそうだ。

### 3.3.6 新しい生活困窮者支援

仕事と日常生活を上手くバランスよく調和させることで、勝ち組・負け組といった過剰な競争社会からの脱皮を図ることが大切だ。具体的には、性別や正規、非正規に拘らず、同じ会社で同じ仕事をしている人は、同じ賃金を得られるような新しい価値を創造する「労働社会システム」を検討してはどうか。もちろん、資本主義の市場原理・競争原理を大前提にしながら、やりがいのある仕事と充実した日常生活の実現といったバランスの良いシステムの構築だ。

さて、厚労省は、急速に貧困層が拡大している現実を直視し、ようやく「生活困窮者の安全網機能の強化」に動き出した。その新しい生活困窮者支援の構想(表3.5)は、3層の安全網(セーフティネット)で構成され、就労・家計再建・住居確保といった3本柱の支援となっている。

第1安全網は、失業手当の支給対象者や不安定な就労者が対象だ。非営利組織などNPOが運営する「総合相談支援センター」を全国に設置し、就労支援や家計再建、住宅確保の相談・指導に当たる。

第2安全網は、長期の失業により社会生活にすぐ溶け込めない人や働く意欲はあるのに職が見つからない人が対象だ。生活保護になり易い人に対して、就労準備支援の制度を新設し、生活リズムの乱れなど規則正しい生活習慣の指導に当たる。また、生活再建に必要な資金を貸し付けたりすると共に、家計簿の付け方やお金の管理の仕方を指導する。さらに、職探しを条件に住宅を確保し家賃を支給する。

第3安全網は、生活保護受給者が対象だ。中間的就労として、公園の清掃や農作業などの仕事の間を提供、規律ある生活や協調性を経験してもらい社会復帰に繋げることを目指す。賃金は一部積立て、生活保護からの自立時に還付する。また、住宅扶助費は、自治体が直接家主に納める「代理納付」とし、不正受給の防止や貧困ビジネスの排除を念頭に、急増する生活保護費の抑制を狙っている。

### むすびに

超高齢社会(表1.3)にあって、高齢者自身の社会参加への意欲(図1.4)が極めて高いことから、高齢者も「支える側」に転換できる「70歳現役社会」の可能性が展望できた。また、社会保障制度の仕組みや世代間格差の問題点(p16-17)を見てきたが、政府は、少子高齢社会を予測し、社会保障制度の改革をしないで問題の先送りをしてきた「政府の失敗」が具体的に分かった。「国民世論調査」では、今の社会保障制度への危機意識(p17)は93%で、消費税の引上げ(p18)が「必要だ」と思っている人が63%といった数値が示すように、かなり深刻だ。社会保障の財源は、私たち個人が支払う税金や保険料では足りない部分を、国が税金でカバーしている仕組みだ。しかし、国の財政が悪化したのは、高齢化で増え続ける社会保障費を賄うために、赤字国債を発行し続けたのが大きな要因だ。そうした財政危機にあって、社会保障制度の水準維持(p17)のために「税金や保険料が高くなっても構わない」と答えた人が37%いた。しかし、消費増税や社会保障費の負担の見直し(p17-18)を必要と考えてはいるが、

表 3.5 厚労省が示す「新しい生活困窮者支援の構想」

	就労支援	家計再建	住居確保
第1安全網 (失業手当)	NPO 総合相談支援センター		
第2安全網 (長期の失業)	就労準備支援 (規則正しい生活)	資金貸付 家計簿の付け方指導	条件付き住宅手当
第3安全網 (生活保護)	中間的就労 (社会復帰に繋げる場)	賃金の一部積立 (自立時に還付)	住宅扶助の現物給付

まず、政府や国会議員が無駄を削減（p19）し、何とか対応して欲しいといった不満が80%と強く感じられた。まず政府は、私たち国民に率直に謝ることだ。その上で現行制度の仕組みやその問題点や将来の社会保障制度のビジョンをはっきり示すことだ。特に、私たち国民に負担を伴う耳障りな厳しい事柄も隠さずに全て示して、理解を得る努力が必要だ。

もっとも、政府は社会保障を棚上げにして、「消費税」増税だけを決めた印象が強いかもかもしれないが、「社会保障制度改革国民会議」を設置し、年金、医療、介護などの改革議論をする環境を整えている。以下に社会保障制度や税制の検討課題（表3.6）を示す。

次に税制だが、消費増税など税制の見直しに関連して今後議論の対象になるのは、社会保険庁と国税庁を統合して保険料と税を一体的に徴収する「歳入庁」の創設と「国民共通番号制度（補論参照）」の導入だ。色々とメリットとデメリットが指摘されているが、国民所得を明確に捕捉することで、国民一人ひとりに公平な給付や税金の還付が可能になる。また、所得隠しなどが分かって増税に確実に繋がるし、事務量が大幅に減ることで政府組織のスリム化や公務員の人員削減にも直結する。安定財源確保と財政健全化の同時達成には欠かせない制度だと考える。

わが国は、人類が未だ経験したことのない超高齢社会を迎えている。世界の国がこれから直面する課題を先取りした形だ。少子高齢社会、社会保障制度の問題しかり、エネルギー問題しかりだ。経済再生と財政再建はどの国も直面する。政府は、これらの課題にしっかり向き合い、「新しい価値を創造する社会」を切り拓いてい

かなければならない。

そうするには、私たち国民は、政治家のPopulismを見抜く力を付ける必要がある。また、私たち一人ひとりが微力だとは思わないで、「政治・行政参加」の大切さを、しっかりと嘯みしめることだと強く考える。

### 【補論】国民共通番号制度

この制度の仕組みは、全国民に11桁以上の個人番号を割り振る。番号は個々にすべて異なり、生涯同じ番号を使う。一度使った番号は、割り振られた人が死亡した後も二度と使わない。カードの表面に、氏名、住所、性別、生年月日、顔写真を入れ、身分証明書として使えるようにする。裏面は番号を印刷、個人情報はカードのICチップにも記録する。個人番号は、年金、介護保険、健康保険や所得などの分野の様々な公的な番号と結びつけられ、個人情報の一元的管理をする。政府はこの番号を「マイナンバー」という愛称を付けている。

現在、わが国の国民が持つ公的な「番号」は、それぞれに違った番号がつけられている。例えば、基礎年金、各種の社会保険、運転免許証、パスポートなどには違った番号がついている。社会保障分野だけでも90種類もの番号がある。しかし、こうした番号を個人に結びつける仕組みはなく、管理する主体である省庁や地方自治体によってバラバラの状態だ。だから行政側が「ある基礎年金番号は何番か」を調べようとしてみてもすぐには分からないのが実情だ。

さて、読売新聞社が実施した「国民世論調査」では、設問「番号制度の導入には長所と短所が

表3.6 今後の検討課題

	課 題	問題点など
社会 保 障	社会保障制度改革	年金、医療、介護など「国民会議」を設置、検討
	一元的年金制度	所得比例年金の創設議論
	体系的子育て支援	幼・保機能「こども園」拡充も財源確保未定
	後期高齢者医療制度	先送り
税 制	15年10月消費税率10%	給付付き税額控除、軽減税率の検討
	歳入庁創設	社会保険庁と国税庁の統合を検討
	国民共通番号制度	所得捕捉率「クロヨン問題」の解消
	所得税、相続税の見直し	増税率の水準と対象を検討

表 3.7 主要国の「番号制度」(国税庁資料による)

	番号の種類	適用業務	利用範囲
ドイツ	税務識別番号	税務	利用範囲が 広くなる ↓
オーストラリア	納税者番号	税務、所得保障	
アメリカ	社会保障番号	税務、所得保障、年金	
カナダ	社会保障番号	税務、失業保険、年金	
スウェーデン	住民登録番号	税務、社会保険、住民登録、兵役、教育	
韓国	住民登録番号	税務、社会保険、住民登録、年金、兵役、教育	

ある。あなたは、どのように考えるか?」に対して、(答)年金、医療、介護などの記録や情報を自分で確認しやすく、好ましい54%。個人の情報を国に一元的に管理され情報の流出が不安、好ましくない36%。国に監視される5%。答えない5%となっている。

国民が持つバラバラで複雑な番号を、ひとまとめにした共通番号があれば、国民はサービスごとに異なった申請や届出、確認が容易になって、行政事務の簡素化や公務員の削減や組織の統廃合など行政コストの削減効果は大いに期待できる。医療費と介護費の払戻し手続きや引越に伴う申請手続きなど行政窓口での手続きなど大幅な簡素化が可能となり、行政側の給付漏れや年金の記録ミスなどの人為的ミスが防止できる。

医療費抑制では、健康診断や予防接種などを一元的に記録することで、トータルに国民一人ひとりが健康管理することが容易となるので、効果が期待できる。

また、国民の納税記録を管理することで、所得の過少申告や税の不正還付も減らせる。「クロヨン問題」の解消で納税の不公平感が改善できる。消費増税に伴う低所得者対策に対する「給付付き税額控除」の導入も可能となる。

一方で、個人情報取り扱いを不安視する声や国に監視されるといった懸念が指摘されている。課税と社会保障給付の両面で効率的な社会をつくりあげることが、それ自体、有意義な目標であるが、私たち国民は、この番号制度の導入によって暮らし向きはどう変わるのか、制度の狙いや課題をしっかりと見極める必要がある。

すでに、番号制度を導入しているドイツ、オーストラリア、アメリカ、カナダ、スウェーデン、韓国の状況(表3.7)を参考までに示しておく。

## 参考文献

- 上野千鶴子 『おひとりさまの老後』 法研、2008年。  
 白波瀬佐和子 『日本の不平等を考える』 東京大学出版会、2009年。  
 武川正吾 『格差社会の福祉と意識』 東京大学出版会、2012年。  
 橋本俊昭 『格差社会～何が問題なのか』 岩波新書、2006年。  
 西村周三監修 国立社会保障・人口問題研究所編 『日本社会の不安～自助・共助・公助』 慶応義塾大学出版会、2012年。  
 増田幹人他 『家族・労働政策と結婚・出生行動の研究』 『人口問題研究第68巻第1号』 (財)厚生労働統計協会、2012年。  
 山重慎二 『年金制度と生活保護制度』 『季刊社会保障研究第46巻No.4』 毎日学術フォーラム、2011年。

## 参考資料

- 日本の将来推計人口(2011～2060年) 国立社会保障・人口問題研究所 2012年。  
 読売新聞社 全国世論調査「社会保障と消費税のあり方」平成24年1月実施。  
 読売新聞社「消費税に関する全国世論調査」平成24年6月実施。  
 東京新聞社「消費税に関する全国世論調査」平成24年7月実施。  
 厚生労働省社会・援護局監修「生活保護手帳2012年度版」中央法規出版、2012年。  
 「将来推計人口・世帯数」jps.go.jp/shoushika/tokkei 2012年1月30日。  
 「食料品等に対する軽減税率の導入問題」nta.go.jp/ntc/kenkyu/ronsou 2012年1月30日。  
 「軽減税率欧州を参考例に導入を図れ」sankei.jp/economy/news 2012年3月1日。  
 「福岡県70歳現役応援センター」pref.fukuoka.lg.jp 2012年4月30日。  
 「社会保障・税番号制度及び国民ID制度の検討動向」soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper 2012年7月1日。  
 「社会保障改革国民会議」soumu.go.jp/main\_content/000173753.pdf 2012年8月31日。