

「『全世代型社会保障』の課題」

■開催：2019年12月

■講師：昭和女子大学特命教授 八代 尚宏氏

○全世代型社会保障会議の論点で欠けていること

全世代型社会保障会議では、年金・労働・医療・予防／介護について議論しているが、重要な論点が欠けている。例えば、年金では受給開始時期の弾力化としているが、本来、年金財政安定化のために行うべきことは年金受給開始年齢の引き上げである。また、福田内閣の時の社会保障会議で取り上げられた女性の年金権の問題や年金目的消費税が論点から外されている。現在の半分以上が負担していない国民年金保険料の徴収をやめて年金目的消費税にすれば、すべての加入者から確実に徴収できる。

労働に関しては、雇用の流動化と解雇の金銭補償ルールを採用して高齢者が働き続けられる労働市場にすることが基本である。しかし、不可解なことに企業に対して70歳まで雇用を強制するという社会主義的な政策になっている。また、兼業・副業の促進も結構だが、厳格すぎる労働時間管理が障害になっていることが無視されている。

医療についてもっとも必要な改革は家庭医の導入である。現在は、保険証さえ持っていれば、風邪ひきの患者が東大病院に行く。これは貴重なリソースの無駄遣いである。救急車に乗らなくてもいい患者は家庭医に行き、重度の人だけが病院に行くようにすれば、医師の長時間労働も緩和される。

さらに重大なのは「保育」が入っていないこと。日本の保育は「児童福祉法」に基づいて、子どもの面倒を見るのは家庭(女性)の役割であり、貧しいために保育に欠ける家庭だけを政府が面倒を見る児童福祉法のままになっている。これは完全に時代遅れの考え方である。デイケアで「待機老人問題」がないのは、企業が自由に参入できるからであり、同じことを保育でできないはずはない。

○高齢者に偏った社会保障制度と赤字財政

日本の社会保障は高齢者に偏っている。例えば、社会支出に占める高齢者への支出割合はアメリカ26%、イギリス32%、ドイツ30%、フランス39%であるのに対して、日本は45.8%と突出して高い。一方で、家族(子ども)への日本の支出は相対的に低水準である。本来は、高齢者への支出を抑制・合理化して、その財源を家族に回すべきである。

いまの介護保険は、もともと20歳以上を被保険者にする予定だったものを40歳以上に

してしまったため、20歳から39歳の被保険者がいない。ここに子ども保険を入れればそれほど大きな改革をせずに子どもと介護を合わせた「家族保険」になる。

財政赤字の問題はきわめて深刻な状況にある。2019年度の社会保障給付費（123.7兆円）は保険料収入（71.5兆円）と税（48.8兆円）で均衡しているように見えるが、税の大部分は借金で賄っている。社会保障給付は高齢化とともに右肩上がりに増える一方で、社会保険料はデフレの中で1995年ころから緩やかに上昇しているだけである。そのギャップが社会保障収支の赤字であり、これがほぼ赤字国債の発行額と等しい。

日本の財政赤字の主因は社会保障の赤字であり、そこを手当てしない限り、今後も継続的に消費増税を行わなくてはならないが、それでは日本経済がもたない。社会保障給付を制御すべきであり、それは制度改革で十分に可能である。

○年齢にかかわらず高齢者が働ける環境の整備

重要なことは、できるだけ多くの高齢者が働いて、税金や社会保険料を納めること。しかし、今回の「高年齢者雇用安定法」はそれを政府の規制で実現しようとしている。現在、多くの大企業では60歳で定年退職して、65歳まで再雇用しているが、それを70歳まで伸ばすことにしたからである。そもそも先進国の常識では、60歳定年で労働者を一律的に解雇するのは「年齢による差別」であり、日本でその差別が許されているのは60歳までの雇用保障と相殺されているからである。

定年制をなくしても企業がやっていけるような条件を整備することが必要である。具体的には、年功賃金の是正と解雇の金銭補償ルールの制度化である。企業内訓練と結びついた年功賃金にも良い面はある。そこで、例えば40歳までは雇用保障と年功賃金にして、40歳以降は、雇用保障はするもののフラットな職種別賃金にする。どの職種に就くかは、20年間働いたなかでベストだと思うものに本人が決めて特化していく。そうすれば、年功賃金の負担はないので、何歳になっても働き続けることができる。これが本来の考え方であり、労働者が辞めたいと思ったときに引退するのが一つの理想である。

また、企業としては辞めてほしい人もいる。そういう人でも別の企業では通用する場合も多いかもしれない。そこで、きちんとした金銭補償をして退職してもらう。ヨーロッパでは、解雇規制の厳しいイタリアでさえ導入した解雇の金銭補償ルールを、日本でできないのは残念である。

○派遣労働者の「同一労働同一賃金」

派遣社員には欧米型の同一労働同一賃金のシステムが出来上がっているにもかかわらず、働き方改革の一環として「改正労働者派遣法」が2020年4月から施行される。同法は、同一労働同一賃金、つまり同じ仕事をすれば同じ賃金という当たり前のことをうたっている

が、その基準については何も書かれていない。そこで、厚生労働省は通達レベルで、派遣社員の賃金を派遣先の正社員との「均等・均衡方式」あるいは「労使決定方式」のいずれかで決めなくてはならないと定めた。派遣労働者の賃金を派遣先の正社員の年功賃金に合わせるという通達である。

「改正労働者派遣法」によって派遣労働者の賃金は上がるかもしれない。しかし、その結果として雇用需要は減る。つまり、同法は、本来は市場で決まる派遣社員の賃金にまで政府が介入し、その結果、正社員の年功賃金を守る「正社員保護法」という一面もある。

○日本の年金問題と在職老齢年金

年金改革の1丁目1番地は、支給開始年齢の引き上げである。日本の年金支給開始年齢は2025年には65歳に引き上げられるが、その場合でも日本人男性の平均寿命は81歳であり、年金受給期間は16年間に及ぶ。一方、イギリス、ドイツ、アメリカの年金支給開始年齢は67～68歳で、平均寿命が日本より短いため、平均した年金受給期間は約10年間である。これまで日本の年金については、金額の多寡についてはばかり議論されていたが、受給期間の長さの方が財政に与えるインパクトは大きい。今後は、フルタイムで働く女性が増えるため、平均寿命が男性よりも7歳弱長い女性の年金受給者増加で、年金財政はさらに逼迫する。他の先進国は苦労して支給開始年齢の引き上げを行ったのであり、日本も豪州並みの70歳支給について、国民の合意をえることを目指すべきである。

今回、65歳からの年金受給を70歳超に先送りする選択肢が設けられた。70歳まで先送りすれば、個人の受給額は約4割増え、75歳まで先送りすれば8割増えることになる。しかし、現在、約2割の人が国民年金受給を60歳に繰り上げているのに対して、逆に70歳に繰り下げる人は1%しかいない。75歳までの繰り下げの選択肢が、実際に活用されるというのはあまりにも非現実的であり、その場合でも年金財政の改善には役立たない。

また、現在の在職老齢年金の仕組みでは、60歳を過ぎて働き続けると、年金の一部あるいは全額がカットされる。60歳前半半では月収28万円、65歳以上は月収47万円でそれぞれ調整の対象になる。公的年金の受給要件は年齢と所得の喪失にあり、給与所得に応じた年金受給額の抑制はやむを得ない面もある。しかし、これは生活保護と同様に、「働く」と損をする仕組みであり、高齢者の就労意欲をそぐとの批判が出ている。この問題も、年金の70歳支給が実現すれば自動的に解決される。

○医療制度改革の3つのポイント

日本人の一人当たり生涯医療費は約620万円で、その5割は70歳を過ぎてから使われている。また、医療財政は事実上年金と同じ賦課方式であり、積立金がないために高齢化の影響をより強く受ける。そこで医療制度改革が必要になっている。

医療制度改革の第一のポイントは、公的医療保険の守備範囲を明確にすること。現在の公的医療保険は結核対策から始まったもので、感染症や急性症の治療という公共財の提供を政府の責任で行うものだった。ところが、徐々に生活習慣病や末期治療などが増え、また最新医療技術の進展もあり、どこまでを公的医療保険だけでカバーされるべきかの議論の必要性が高まっている。

第二は、患者の自己負担比率引き上げに重点が置かれているが、他方で軽費医療に免責制度を入れる余地は大きい。現在のようにわずかの医療費でも医療保険で賄うのではなく、例えば、自動車保険のように、一定額までは保険が効かないこと（つまり、免責）にすれば、薬局で十分に入手できる医薬品まで保険で対応する必要性が低下する。

第三は、家庭医の普及である。現在は、患者が勝手に自分の病気を判断して医者に行くという状況。しかし、本来は、体の調子が悪いときには、まず家庭医に行って診断・治療してもらい、重病の場合には病院への紹介状を書いてもらうようにする。本来は、急患以外は家庭医の紹介状がないと病院に行くことができないというのが世界のルールである。日本の家庭医の比率を少しでも高めて、高齢者医療費の抑制につとめなくてはならない。

○介護の市場化＝弱者切り捨てか？

介護については2000年に「福祉の基礎構造改革」が行われた。家族に依存した介護の限界が認識されたため、企業の自由参入による供給力の拡大が図られる一方で、利用者の購買力を保障する介護保険が設立された。また、医療保険と異なり、介護保険と保険外サービスとの組み合わせを自由にできる混合介護も可能となっている。

今後、高齢化で要介護高齢者は増加する。そのため、政府が基礎的な介護を保障し、それ以上は民間が上乗せ介護をするという役割分担にしなければならない。

保険財政のひっ迫で介護報酬単価が2000年時点より抑制され、介護労働者の確保が難しくなっている現在、混合介護の必要性は高まっている。混合介護とは、公的保険で賄われる以上のよりよい介護サービスを利用者が選択して自費で買うということである。

例えば、東京都豊島区では公的な基礎的サービスと私的サービスを結合した「選択的介護」を行っている。介護保険では、ヘルパーが家に来て掃除・洗濯・料理を作ることまではできるが、それ以上のサービスを受けることはできない。そこで「選択的介護」では、事業者との契約で、話し相手をするとか、食事を一緒に食べるなどのサービスを追加的に行ってもらい、上乗せ分の報酬を利用者が事業者を支払うのである。

高齢化社会では介護サービスは成長分野である。中国や他のアジア諸国も急速な高齢化が進展するため、日本の選択的介護モデルは輸出産業になる可能性を秘めている。

[ディスカッション]

公的年金の役割と私的年金の活用

モデレーター パソナ総合研究所所長 竹中平蔵

竹中 まずは、公的年金の役割と私的年金の活用についておうかがいしたい。

八代 公的年金については、税か保険料か、あるいは強制加入か任意加入か、などいろいろな組み合わせがありますが、基本的には公的年金は普遍的な目的消費税で徴収して、すべての人に適用するほうがいい。そして、それに上乗せする企業年金は企業をベースにした401Kタイプを個人が選ぶことです。さらに普通の個人年金があってもいい。ところが、それらすべてを公的年金でカバーしようとするからいろいろな問題が出てくるのです。

竹中 八代さんは先ほど、社会保障は「目的消費税」とおっしゃいましたが、一方で社会保障は所得再分配であり、所得再分配機能の高い所得税で行うべきだという議論もあります。

八代 所得再分配は収入面だけではなく支出面でやればいい。また、所得税は捕捉がきわめて難しく、経費面も恣意的です。それに対して、消費税は水平的な公平性においては完全に所得税に勝ります。そもそも、個人の生涯を通じて見れば所得税も消費税も同じだという経済学的な考え方もあります。

問題は、日本の社会保障の支出面の再分配機能がきわめて弱いことです。実は日本は、市場ベースで見るとスウェーデンより平等な国です。ただ、スウェーデンは所得再分配機能が強いので結果的に平等度が高くなっている。日本の所得再分配機能が弱い理由は、あまりにも社会保険に依存しているからです。社会保険は中流階級間の分配であって、本当に貧しい人にターゲットを絞った福祉と生活保護が弱い。もっと生活保護的なものや福祉的なものに回せば、今の規模の社会保障費で、より効率的な所得再分配はできます。

ところが、これについては抵抗が大きい。生活保護を増やすことに賛成する人は少なく、むしろ不正受給ばかりが問題視されます。実は、生活保護を増やすための簡単な方法があって、それは生活保護者をすべて国民健康保険に入れることです。現在の生活保護費の半分は医療扶助ですから、今の生活保護の財源のままで実質的に倍にできます。ところが、貧乏人を入れたら国保の財政が悪化するということで反対される。国保の財政は若干、悪化するかもしれませんが、その分、生活保護が改善・充実します。

竹中 連合の圧力が大きいというお話がありましたが、国民からそれほど支持されているとは思えない労働組合が、なぜここまで制度を歪めているのでしょうか。

八代 オーバープレゼンスです。労働組合への加入率は2019年で16.7%に過ぎないにもかかわらず、政治的には多様な労働者の利益を代表する仕組みになっている。先ほど言い忘れましたが、年金の支給開始年齢をここまで遅らせた大きな責任は連合にあります。基礎年金と報酬比例部分の両方を同時に65歳にするという当初の厚生労働省案に対して連合が反対したために、別々に引上げざるを得ず、15年間も余分の時間がかかってしまいました。連

合は、何でも労使対立の図式で考えていて、年金支給開始年齢が上がることは労働者にとって損だと思っている。しかし、これは実は若い労働者と高齢労働者の間の所得再分配の問題にもかかわらず、です。

竹中 最近、未来投資会議にもときどき連合の代表が出てきますが、まったく意見がかみ合いません。

八代 まさにポピュリズムです。

竹中 労政審（労働政策審議会）の仕組みは各国共通ですか。

八代 ILO 条約では、労働法に関しては労使の意見を「聞く」ということになっていますが、それを厚労省では「決める」と勝手に拡大解釈しているのです。

竹中 その解釈は、政治の判断で覆せるわけですね。

八代 もちろん変えられます。別に ILO を脱退しなくてもいいのですが、連合を敵に回すと選挙に勝てないということもあるように思います。

竹中 どの省庁も、局の縦割りと言われますが、厚労省がとくにひどくなっている理由は何ですか。

八代 権限が大きいことと、膨大な額のお金を扱っていることです。省庁は持っている予算の額でプレステージが決まり、年金局は財務省でいえば主計局で、だから圧倒的に強い。年金保険料の未納者が無年金者になれば、生活保護費が増えますが、それを担当する社会援護局は弱いので年金改革が進まない。

竹中 そういう意味では、年金の公社化は重要な一歩になりますね。

八代 公的年金は巨大な保険会社ですから本来は厚労省の外で公社化すべきです。

竹中 小泉さんが郵政を民営化したのは、最も大きな公的機関だったからです。

八代 なるほど。それはいいロジックですね。

竹中 実際、それ以降、いろいろなもの民営化されたわけですから、トリガーになったということかもしれません。ありがとうございました。