

持続可能な超高齢福祉社会を目指して

For the Sustainable Super Aged Welfare Society

岡崎 強

Tsuyoshi Okazaki

〈摘要〉

超高齢福祉社会の存続を図るには、非正規雇用労働者の労働条件の改善が必要である。非正規雇用の割合は4割近くになり、ますます被用者保険に加入できない人が増え、社会保険料の収入が増えず、年金・医療等の安定的な支出が困難となる。

超高齢福祉社会を維持するには、非正規雇用から正規雇用への転換を図り、社会保険制度の財政の安定化を目指す。

次に、社会保障制度の見直しについて、現在の社会保障給付費の状況、社会保障給付費と財政の関係、消費税5%の引き上げと社会保障制度との関連について論述した。

〈キーワード〉 超高齢福祉社会 非正規雇用 社会保障給付費と財政

I. はじめに

本論文は前論文⁽¹⁾の続きにあたるもので、前論文との関係を述べてみよう。

先ず、超高齢福祉社会の意味であるが、少子高齢社会に到達した社会であっても、福祉社会を維持できる社会のことであり、福祉の恩恵はすべての国民が享受できる社会のことであると定義した。しかし、高齢化率が25.1%になったわが国にあっては、超高齢福祉社会を持続できるものにして行くには、様々な施策が必要になる。(総務省が、本年9月14日に公表した高齢化率は25.9%で、65歳以上の高齢者人口は3,296万人となった。朝日新聞2014年9月15日朝刊)

その枠組みの一つは、超高齢福祉社会実現の条件、二つ目は、超高齢福祉社会のモデル、三つ目は、将来展望である。

前論文では、枠組みの一つである超高齢福祉社会実現の条件として、生産年齢人口の健全化が重要であるとの観点から、①若年層の失業率改善を図る ②中年層の失業防止と生産性向上を図る ③健康で生きがいをもった高年齢層の増大をめざす ④女性の労働力率

の向上を図り、男女共同参画社会の推進 ⑤非正規雇用の労働条件の改善と正規雇用への転換 これら五つの要因のうち、①から④までを取り上げ分析した。

本論文は⑤の部分の分析を行い、次に超高齢福祉社会実現の条件としての社会保障制度の見直しの①現状についての分析を行う。

II. 超高齢福祉社会実現の条件

(1) 生産年齢人口の健全化

① 非正規雇用の労働条件の改善と正規雇用への転換

経済のグローバル化、技術革新、経済の景気変動、そして国民の消費ニーズ等々に影響されながら、私達の労働は様々な変化を受けることになる。一般的な雇用形態として、学卒後、就職し、社内教育を受けながらキャリアを積み、企業の中核として定年に至るまで働くというパターンであった。わが国の経済が右肩上がりの成長路線を続けるなか、終身雇用的な雇用形態も存続して来たと言える。しかし、オイルショック、バブル経済の崩壊、等を受けもはや持続的な経済成長は望めなくなった。特にバブル経済の崩壊以後、終身雇用的な雇用形態は失われて行った。大量のリストラ、新規学卒者の採用抑制、等により失業率の上昇を招く結果となった。従来の労使の信頼関係も綻び始めた。

企業は正に restructuring（再建）に取り組み、経営の合理化を図った。人件費削減、工場の海外移転が実施されて行った。産業の空洞化と呼ばれた時代であり、安い人件費を求めてアジア等で生産拠点を築き、海外生産を加速させて行った。（人件費とは別の意味で、欧州、北米、等での生産も行われて行く）

過剰債務、過剰設備、過剰人員の三つの過剰と言われたバブル期の問題も徐々に解消され、企業の業績も改善に向かった。企業の業績改善の割には、労働者の賃金は停滞したままであり、デフレーションの状態が継続した。

民主党政権から自民政権に代わり、従来型の公共事業投資が再現されつつある。例えば、「脱デフレには物価上昇が必要で、その点は、日本銀行による空前の金融緩和と円安が効いて、輸出産業の収益好転や株高を演出してきた。だが物価を単に上げればいいというものではない。

雇用や社会保障の不安が和らげば、消費や設備投資が回復して総需要が盛り上がる。本来はそうして物価が回復していくべきなのだが、実質賃金の目減りが示すように、そうなっていないのが問題だ。」⁽²⁾

そして5.5兆円規模の補正予算を組み、景気の落ち込みを防ごうとしている。これはかっての自民政権の景気回復策として行ってきた常套手段であり、かなりの規模の公共事業投資が実施されたにも関わらず、1990年代の「失われた10年」と言わされた経済の低迷期が続いた。（1990年代の10年間の平均実質成長率は1.1%であった）

2002年頃から景気は上向き、2%台の成長を続けたが、2008年9月のリーマンショックで世界的な金融危機に見舞われた。結果的に2000年代の10年間の平均実質成長率は0.6%程度で、1990年代の10年間よりは小さくなかった。その意味では、「失われた20年」と呼ばれるようになった。⁽³⁾

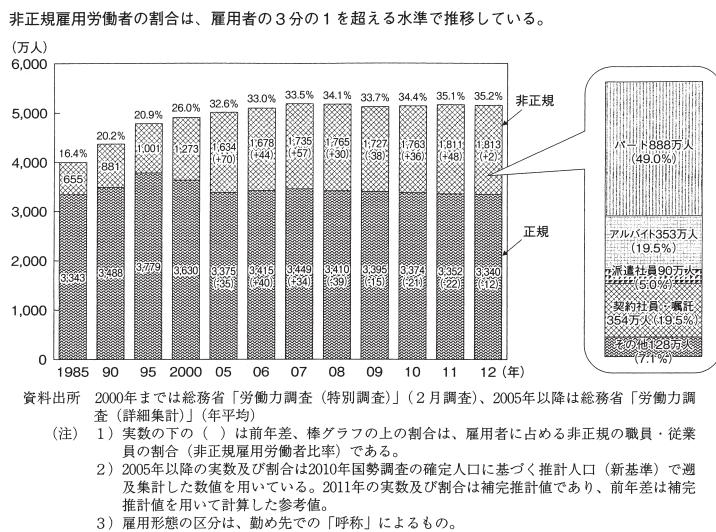
これまでの日本経済の歴史的な歩みを簡単に粗描してみた。GDPも世界3位と言う規模に達し、国民の生活も豊かになった。しかしその一方で、子どもの貧困率の高さ、若年層の失業率の高さ、高年齢層の低収入による生活保護受給者の増大、住む家もなく、医療も受けられない漂流老人と言われる人達の増加、これら諸々の生活の豊かさから逸脱した国民も巣として、私達の回りに存在している。

このような状況から、私達は目を逸らしてはいけないのではないか。社会の底辺部にいる人達を外に追い出してはいけない。インクルード（引き寄せる）しながら、生活水準を引き上げて行く。国民の生存権は保障されており、最低限度の生活は保障されなければならない。社会保障の役割を再度見直し、誰もが平等に豊かに生活できることを保障すべきである。

さて、論題を元に戻すと、わが国の就労形態は正規雇用を中心であった。しかし、1990年代を境目にして、非正規雇用の割合が20%台から2012年の35.2%にまで拡大するに至った。（2014年の1月時点では37.6%となった）

図1をみると、非正規雇用の増大の推移を見て取れる。

非正規雇用が増加した背景として、様々な要因が考えられるが、かつて、日本経団連は、1995年に「新時代の『日本の経営』」を提案した。即ち企業の中核を担い将来の幹部候補



『労働経済白書』（平成25年版）184頁

図1 雇用形態別雇用者数の推移

として終身雇用で守るべき正規社員の対象を絞り込み、ほかは柔軟な労働者で対応する方針を明らかにし、経済状況に合わせて解雇しやすくできるような解雇規則の緩和、労働市場において、弾力的な非正規労働者を調達できるような派遣、請負労働の規制緩和の促進を求めた⁽⁴⁾。

会社経営にとって、都合の良い効率的な雇用のあり方を求めると言つてよいであろう。

今、非正規雇用の労働者は 2.5 人に 1 人の割合に近づきつつある。非正規雇用労働者が増加した要因を労働需要面からみると⁽⁵⁾、事業所が非正規雇用労働者を活用する理由として、「賃金の節約のため」、「1 日、週の中の仕事の繁閑に対応するため」、「賃金以外の労務コストの節約のため」の順で多いが、「即戦力・能力のある人材を確保するため」、「専門的業務に対応するため」、「景気変動に応じて雇用量を調節するため」、「高年齢者の再雇用対策のため」と言った理由もみられる。

専門的業務を求めると言つたポジティブな面もあるが、やはり賃金コストの節約、雇用者の調節と言つたネガティブな面が大きいことが明白である。

一方、労働供給側が非正規雇用労働者を選択した理由をみると⁽⁶⁾、「自分の都合のよい時間に働けるから」や「家計の補助、学費等を得たいから」が多い反面、「正社員として働く会社がなかったから」も存在する。このうち、「正規の職員・従業員の仕事がないから」と回答した者（いわゆる不本意非正規）は、2013 年 1～3 月は 348 万人で、男性は 171 万人、女性は 177 万人となっている。非正規雇用労働者が増加する中で、正社員を希望する非正規雇用労働者の割合は上昇傾向にある。

ここで図 I の非正規雇用労働者の内訳をみると、2012 年ではパート、アルバイトの合計が 1,241 万人で、割合としては 68.5% と圧倒的に多い数字となっている。正確なデータがないので断定はできないが、パート、アルバイトの非正規雇用労働者の中には、もっと多くの不本意非正規労働者が存在するのではないかと思う。学生は別として、何等かの事情で非正規雇用を甘んじて受け入れざるを得ない。それを考えると、不本意非正規雇用労働者はもっと多いのではなかろうか。

次に、非正規雇用労働者の収入についてみると、単身世帯のうち、世帯所得が 200 万円未満である非正規雇用労働者は約 54 万人（男性約 19 万人、女性約 34 万人）、（在学中、60 歳以上層を除く）で、特に若年層の割合が高い。また、2 人以上の世帯に属する非正規雇用労働者のうち、男性約 456 万人のうち約 62 万人（13.6%）、女性 1,117 万人のうち約 74 万人（6.6%）が、自らが主たる稼ぎ手であり、世帯所得が 300 万円未満で、35 歳以上層で多い。

次に、主たる稼ぎ手であり、世帯所得が 300 万円以上の非正規雇用労働者は、男性で約 200 万人（全体の 43.8%）、女性で約 72 万人（同 6.5%）で、このうち 60 歳以上の高齢者は男性が約 132 万人、女性が約 25 万人であり、非正規雇用に従事して世帯を支える高年齢層の男性が多いことが分かる。⁽⁷⁾

このように、非正規雇用労働者の収入状況はかなり厳しい現実といえよう。

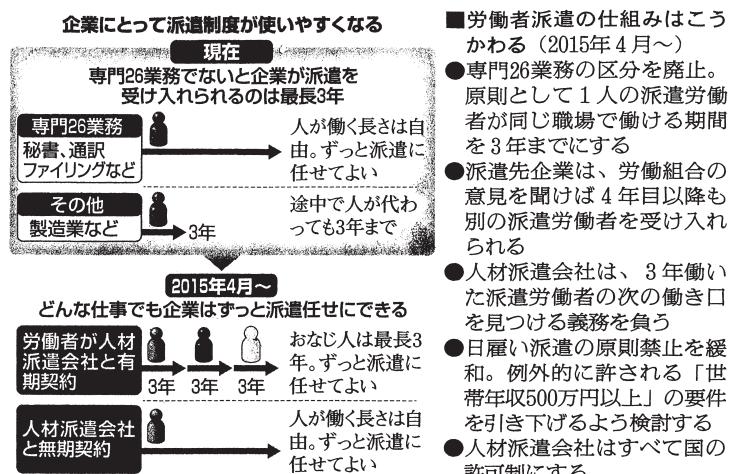
これと関連するが、国民健康保険は加入者約2千万世帯のうち、保険料の滞納世帯が2割近い約370万世帯に達する。特に滞納が長い人は通常の保険証を使えず、市区町村が主に1ヵ月、3ヵ月、6ヵ月の短期保険証を出す。短期保険証で暮らす世帯は高齢化や非正規労働の増加などで、1990年代の10数万世帯から今は約120万世帯にふくれあがった。国民健康保険の加入者は、年金で暮らす高齢者など無職の人が約43%、非正規労働で働く人が約36%、自営業者が約15%、農家などが約3%となっている。また、会社員に入る厚生年金は給与から天引きされるが、非正規労働者や自営業者らが入る国民年金は4割以上の世帯が年金保険料を滞納している⁽⁸⁾。

そして今、国民健康保険料滞納者に対して、強制的な給与等の差し押さえが行われており、生活困難に陥っている人達が増えてきている。

更に、非正規雇用の中で、派遣労働者の問題も見逃せない。身分が安定せず、賃金も低い。景気の変動により派遣切り、雇い止め等、派遣労働者にとっては死活問題となる。

元々、労働者派遣は1986（昭和61）年に施行された労働者派遣法に基づくもので、当初は専門的な業務しか認めていなかったが、1999（平成11）年の改正で、製造業など一部を除いて自由化（一般業務で最長1年）され、2004（平成16）年には製造業への派遣も解禁され、派遣期間も最長3年に延長された。（専門的26業務は無制限）2014年1月の厚生労働省の審議会は、労働者派遣法を見直す最終報告をまとめた。企業が3年毎に働き手を代えれば、どんな仕事もずっと派遣労働者に任せられるようにすることが骨子となる。

図2をみると、企業としては派遣労働者を無期限で雇うことが可能となり、派遣労働者の人数が増えて行くのではないか。結局は、企業業績に応じた雇用の調整弁になってしまう可能性が高い。非正規雇用の割合がさらに増えるであろう。



(2014年2月26日 朝日新聞 朝刊)

図2

さて、これまで非正規雇用に関する問題について検討してきたが、超高齢福祉社会の持続化のためには、非正規雇用のあり方をどのように考えたらよいか。最善の方法としては、非正規雇用労働者を正規雇用労働者へと変えて行くことである。そうすると、厚生年金、共済年金、健康保険、雇用保険等の社会保険にすべて加入できることになる。社会保険に加入できることは、老後の生活保障、病気になった時の保障、失業した場合の生活保障と再就職の準備、等様々な面でこれまでの非正規雇用で味わってきた生活の不安、将来への不安が一掃され、これまでの正規雇用労働者と対等の立場で働くことができる。生活水準も上がり、将来への希望も膨らみ、結婚もでき、自分の才能も伸ばせる。何よりも自分の存在にアイデンティティーを感じることができるようになる。

正規雇用、即ち正社員であることは各種社会保険の加入者となり、保険料を拠出できる身分になったことを意味する。私達が図1でみたように、非正規雇用の割合が4割近くになりつつある現在、もし、非正規雇用に従事する労働者が正規雇用労働者に転換したとすれば、社会保険制度の財政はかなり潤い、特に年金、医療の財源は余裕をもてることになり、超高齢福祉社会の存続には相当の恩恵をもたらすことになるであろう。

もし仮に、非正規雇用労働者を含めた全就業者数5,153万人（2012年現在）が正社員並みの社会保険料を拠出したとすれば、それは相当な金額になるであろう。

非正規雇用から正規雇用への転換が不可能なら、非正規雇用に従事する労働者はすべて社会保険に加入できる制度を作るべきであろう。これに関連して、次の文章をみてみる。「非正規雇用にかんする問題は、社会保険・労働保険によってカバーされないものの割合が高い点である。こうした社会保険や労働保険の適用漏れや適用範囲が限定されていることも非正規雇用者の生活を不安定にしている。国民年金や国民健康保険の空洞化は、非正規雇用の増加が主たる要因であり、逆に年金・医療保険の職業別分立が非正規雇用の増加要因にもなっている。また、労働保険においても労災・雇用保険の適用漏れにより、非正規雇用者は業務にともなう事故や失業リスクにさらされている。政府は、非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大の徹底化を進めるべきである。」

このことは、正規・非正規間のコストを均等化させることをつうじ、非正規雇用に偏った雇用創出を是正することにもつながる。また、このさいに、企業が、労働者との雇用契約を変更し業務請負にし、見かけ上の自営業者に労働需要をシフトさせないような工夫をおこなう必要があり、最終的には年金の一本化、医療保険の一元化をめざすべきである。」⁽⁹⁾

非正規雇用労働者がすべて、社会保険に加入できる制度ができれば、上述したように、社会保険料の拠出によって、今まで以上に社会保険の安定化に寄与し、持続的な超高齢福祉社会も築いていける。

いずれにしても、正規雇用労働者と比較して、非正規雇用労働者の労働条件は劣悪であり、均等待遇からはほど遠いのが現状である。春闘の最中、ベース・アップ、ボーナス・

アップの対象者は正社員だけであり、非正規雇用労働者は全く除外に置かれている。非正規雇用労働者の雇用改善によって、生活水準が上昇し、経済の状況も良くなるであろう。そうすれば、税、社会保険料の収入も増加し、社会保障制度も安定的に推移していくことができる。

赤字国債（建設国債）を発行して、公共事業投資を実施し、景気の回復を図ると言っても、継続できる政策ではない。そのような単発的な政策を行っても、従来の繰り返しに終わってしまう。アベノミクスで言われている経済成長戦略で、事態はすべて解決するとの考え方は正しいのか。

超高齢福祉社会の持続化を実現させるためには、何をなすべきなのか。私達は多面的な取り組みを求められている。

(2) 社会保障制度の見直し

① 現状について

わが国の社会保障制度は、社会保険と社会扶助の二つの柱から成り立ち、社会保険料を徴収とした社会保険を中心として、税による社会扶助がサポートするシステムとなっている。1950（昭和25）年の社会保障制度審議会の50年勧告といわれた社会保障のあり方が、今日まで継続されているといってよいであろう。

社会保障の基本的な考え方とは、不測の事態に陥った個人に対して、社会全体で救済していくという助け合い（共助）の精神に基づくものであり、国民全員が何等かの関わりを持つというシステムになっている。具体的には、税、社会保険料の拠出を通じて、個々人の不測の事態に対処することになる。

社会保障の基本的な考え方をベースにして、社会保障のあり方が定まって来る。様々なリスク（危険、災難等）に遭遇した場合、そのリスクを最小限に食い止め、安心・安全を得られる保障を与える。また個人のライフ・サイクルに応じて、生活の安心、安全を確保できるようなシステムとなっている。そして、憲法で保障された最低限度の生活を送れるように、国民としての生存権を具体的に確保できる制度となっている。

個人の自由と責任で、それぞれの生活を営んで行くことが基本となるが、人生の途上、いつ何時、その生活の歯車が壊され、狂ってしまうことがある。自己責任ですべてのことをやらざるを得ないということは、現代の社会の中では到底不可能なことである。病気、怪我、失業、貧困、病弱、等が個人に降りかかる。様々な予期せぬ出来事は、個人の責任ではもはや対処不可能であり、個人に代わって社会全体でその不測の事態に対応して、個人の危機を救い、一人ひとりの人生が安心して送れるように、国民を支える仕組みが社会保障の基本的な役割であり、また社会保障に求められる目標である。

次に、現在のわが国の社会保障支出の社会保障給付費についてみてみる。先ず最初に図3をみると、1973（昭和48）年の「福祉元年」と言われた頃から、給付の急激な右肩上がり

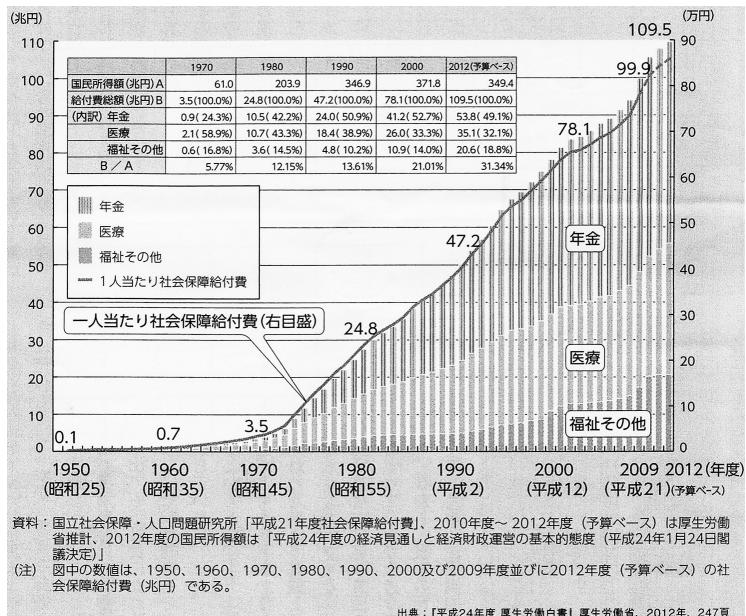


図3 社会保障給付費の推移

りが注目される。

この図3とこれまでのわが国の高齢化率とを比較してみると、表1のようになる。

当然のことであるが、高齢化率が上昇すればする程、社会保障給付費が膨らみ、毎年1兆円規模の支出増が見込まれる状況となっている。高齢化率が上昇するとは、65歳以上の高齢者人口が増大していくことであり、2012（平成24）年では、65歳以上の高齢者が3,000万人を突破して、3,074万人となった。男性が1,315万人（男性人口の21.2%）、女性が1,759万人（女性人口の26.9%）で、女性が444万人多かった。70歳以上が2,256万人（総人口の17.7%）、80歳以上が893万人（総人口の7.0%）となり、いずれも過去最高を更新した、と言う。（「敬老の日」に因んで総務省が16日に発表した資料）

このように、高齢化率24.1%、65歳以上の高齢者人口が3,000万人以上という数字に至った。要するに、年金受給者となり、介護保険では第一号被保険者であり、医療保険の受療率の高い人である。結果的にみれば、毎年、年金、医療、福祉その他の給付は上がって行くことは必然であるといえよう。その場合、給付に見合う財源が確保され、社会保障

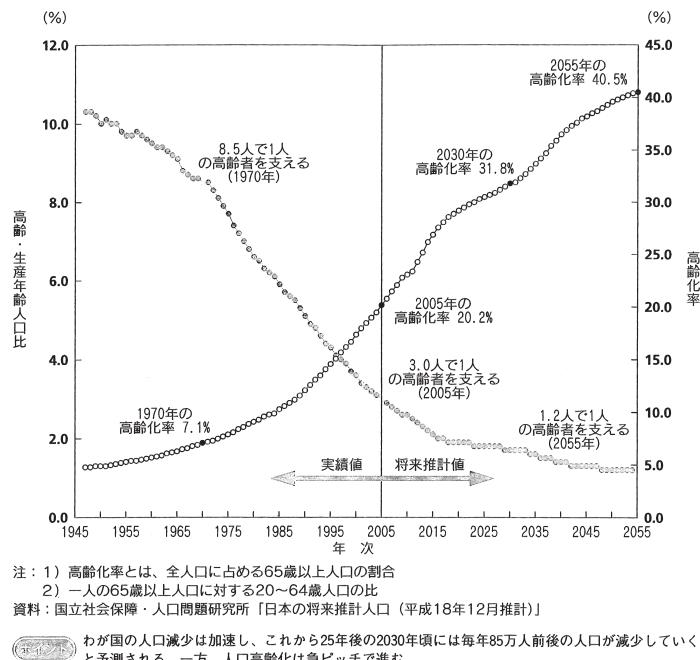
表1 社会保障給付費と高齢化率との関係

年	1970年 (昭和45)	1980年 (昭和55)	1990年 (平成2)	2000年 (平成12)	2010年 (平成22)	2012年 (平成24)
社会保障給付費	3.5（兆円）	24.8	47.2	78.1	103.5	109.5
高齢化率	7.1%	9.1%	12.0%	17.4%	23.0%	24.1%

給付費が滞りなく支出されて行くのであれば、何等問題はないであろう。けれども少子・高齢化の進展により、少子化の勢いは止まらない。図4をみてみよう。

高齢化率が右上がりなのに対して、高齢者・生産年齢人口比は右下りの曲線を描き、生産年齢人口層、即ち現役で働いている人達の負担は、高齢化率に反比例して高まって行くことになる。(図4の右上がり・右下りの観点から) 2005(平成17)年では、3.0人で1人の高齢者を支える騎馬戦型であったものが、2055年では、1.2人で1人の高齢者を支える肩車型の形態に変わると予測である。

単純に考えれば、4人に1人の割合で高齢者を支える現役が、2人で1人の高齢者を支えなければならないとしたら、現役世代は以前の2倍の負担をすることになる。以前にも述べたが、65歳以上の高齢者と言っても全てが支えられる側の高齢者ではないので、単純に分母、分子の数だけでは測られないが、将来の趨勢を予測することは可能である。騎馬戦型なら何とか対応はできるかも知れないが、肩車型となると、ほぼ現在の社会保障制度そのものは崩壊し、機能不全に陥ることは必然である。支える現役世代の働き手の方方が問題となってくる。正規雇用労働者は将来的には増えず、絶対数としては減少して行くのではないか。代わりに非正規雇用労働者が増えて、就業者数の半分近くになる可能性が高まっている。上述したように、高齢者人口が増加して行く割には、税、社会保険料の収入が増えない。増大して行く社会保障給付費と、財源となる税、社会保険料が減少



出典：京極高宣・高橋重郷編『日本の人口減少社会を読み解く』中央法規出版、2008年、153頁

図4 高齢化率^{注1)}と高齢者・生産年齢人口比^{注2)}

して行くとなると、その帰結はどうなるか、火を見るより明らかとなろう。

図5をみてみよう。2012（平成24）年度の社会保障給付費と財政の関係を示している。保険料の割合が6割で、税の割合が4割となっている。ここでの問題は、何度も言うようだが、保険料を拠出できる現役層が、将来的にみて負担に耐えることができるかどうかということである。一方、税収にしても、安定的な確保が可能かどうか不安が残る。要するに、不足する分は赤字国債等の発行による借金に頼らざるを得ないのが現状であり、今、国の借金総額は1,100兆円を超えてきている。消費税が5%から10%に上昇したとしても、現在の社会保障制度を維持するには、到底、不足するとの試算結果がある。

「今回の5%引き上げで膨張する社会保障財源を賄うには、到底十分とはいえない。

現在の高齢化経費（基礎年金、高齢者医療、介護）のうち5%の消費税で不足する分は10兆円にのぼり、これは消費税率換算で4%に相当する。基礎年金の国家負担引き上げ分（1%）も含めると、社会保障の財源を国債発行という借金で賄っている分を解消するだけで消費税率5%分になってしまう。つまり、これだけで10%への引き上げが必要となる。さらに、高齢化に伴う自然増も毎年1.3兆円の財源が必要であり、今後2020年までの9年間で、高齢者数は23%も増加する。この自然増分だけで追加的に5%の消費税率引き上げが必要になる計算だ。」⁽¹⁰⁾

現在の社会保障制度を維持し、これ以後の高齢化の進展を考慮に入れると、最低でも後10%程の消費税率の引き上げが必要となるとの考えである。

例えば、5%から10%への消費増税の使い道として、図6をみてみる。

5%のうち、1%は社会保障の充実に当てられ、残りの4%は今の社会保障制度を維持するために使われる。2015（平成27）年の10月に残りの2%の消費増税が実施される予定だが、今のところそれは明確でない。増税は国民にとっては、負担を伴うもので、特に低

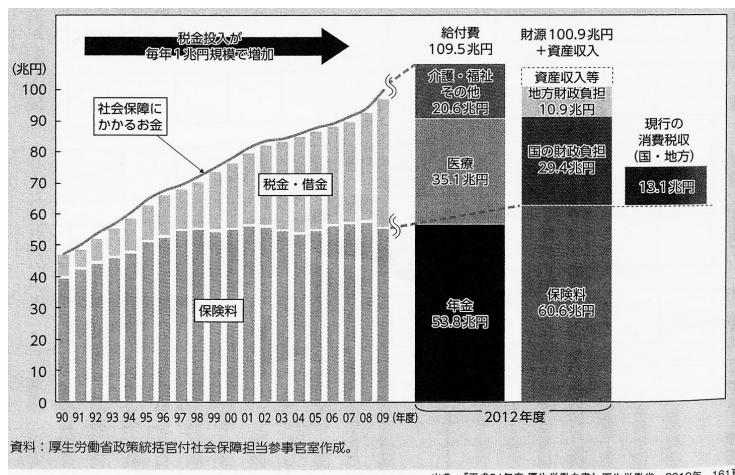


図5 社会保障給付費と財政の関係

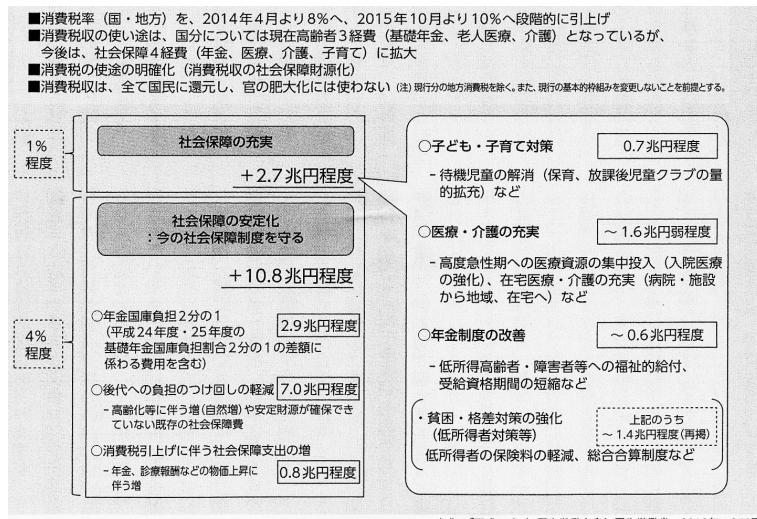


図6 消費税5%引上げによる社会保障制度の安定財源確保

収入の人達にとって大変な負担となる。しかし、これまでの議論の通り、現行の社会保障制度、そして将来の社会保障給付費の増大を見込むとすれば、消費増税による収入増を考慮せざるを得ないことは止むを得ないことであろう。

将来的には、消費増税の議論は再度生ずる。支える側、支えられる側は、お互いの利害を共有し、超高齢福祉社会を乗り切って行く認識を持つ必要があるのではないか。

現状の最後として、社会保障・税一体改革を目指す将来像が示され、未来への投資の強化と貧困・格差対策の強化が強調された。それを次に掲載した。（図7）

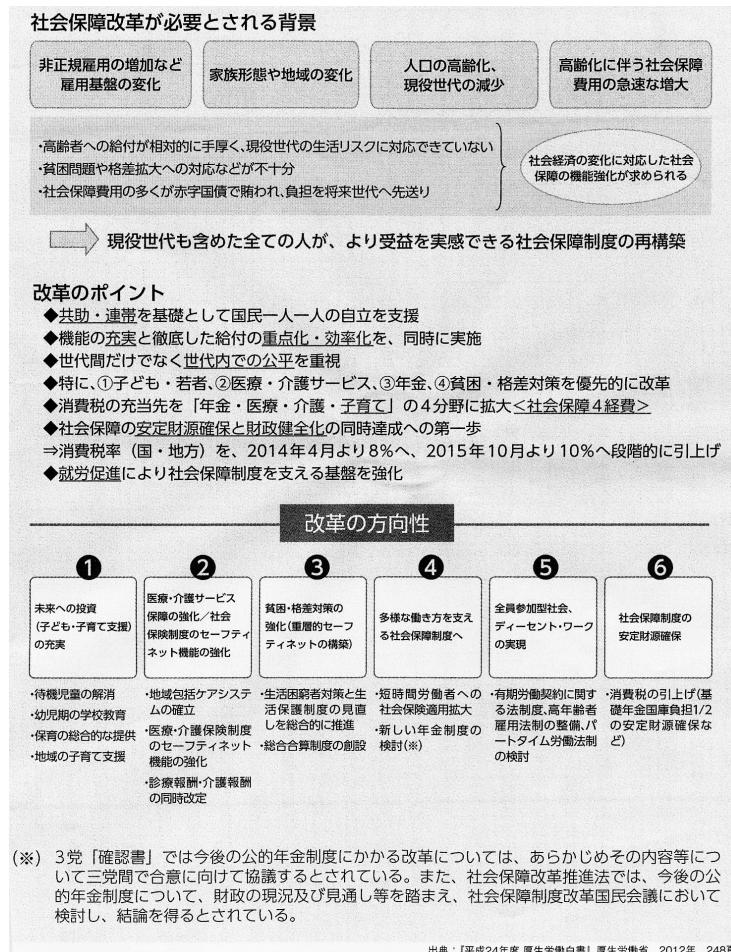


図7 社会保障・税一体改革で目指す将来像
～未来への投資（子ども・子育て支援）の強化と貧困・格差対策の強化～

III. おわりに

社会保障制度の見直しに関しては、以後、②人生前半における社会保障給付の充実 ③漂流する老人と認知症の老人に支援を！ 考察の予定である。

注

- (1) 前論文は『同朋福祉』第20号（通巻42号）、同朋大学社会福祉学部、2014年1月に掲載した。
- (2) 朝日新聞、2014年2月18日、朝刊
- (3) 三橋規弘 内田茂男、池田吉紀編『ゼミナール日本経済入門』（第24版）日本経済新聞出版社、2010年、88-92頁参考
- (4) 駒村康平・菊池馨実編『希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を』旬報社、2009年、102-3頁
- (5) 厚生労働省編『労働経済白書』（平成25年度版）日経印刷、188頁

- (6) 同上、196 頁
- (7) 同上、198-9 頁
- (8) 朝日新聞、2014 年 3 月 3 日、朝刊
- (9) 駒村康平・菊池馨実、前掲書、111-2 頁
- (10) 翁百合、西沢和彦、山田 久、湯元健治『北欧モデル 何が政策イノベーションを生み出すのか』日本経済新聞出版社、2012 年、177 頁