

全世代型社会保障の基本的考え方

1. 目指すべき社会の将来方向

- 日本は、本格的な「少子高齢化・人口減少時代」を迎えようとしており、今はまさにその将来のあり方を決める重要な時期にあたる。この歴史的転換期において、今後の人口動態の変化や経済社会の変容を見据えつつ、目指すべき社会の姿を分かりやすく示すことは、極めて重要であると考え。そこで、「全世代型社会保障」の構築を通じて目指すべき社会の将来方向として、次の3点をあげたい。

◆ 「少子化・人口減少」の流れを変える

2013年の社会保障制度改革国民会議報告書は、少子化対策は、社会保障の持続可能性・経済成長を確かなものとする、「社会保障制度改革の基本」と指摘した。これに基づき、政府も、これまで保育の受け皿整備や幼児教育・保育の無償化など様々な対策を講じてきてはいるものの、いまだに少子化の流れを変えるには至っていない。この流れを変えられなければ、日本の人口は急速かつ長期にわたって減少し続けることとなる。

こうした少子化・人口減少の進行は、経済活動における供給(生産)及び需要(消費)の縮小、社会保障機能の低下をもたらし、さらには、多くの地域社会を消滅の危機に導くなど、経済社会を「縮小スパイラル」に突入させることになるだろう。少子化は、まさに、国の存続そのものにかかわる問題であると言っても過言ではない。

もとより、結婚や出産という選択は個人の自由意志に基づくものであって、決して強制されるべきものではない。子どもを生み育てたいと考える個人の希望を叶えることは、個人の幸福追求を支援するという意味においてこそ重要であると言える。しかし、このことは同時に、少子化・人口減少の流れを大きく変え、危機的なトレンドから脱却することによって、経済と社会保障の持続可能性を高め、「成長と分配の好循環」を実現する上で、社会全体にも大きな福音となるものでもある。つまり、少子化対策は、個人の幸福追求と社会の福利向上をあわせて実現するという、きわめて価値の大きい社会保障政策なのである。

こうした観点から、今日、最も緊急を要する取組は、「未来への投資」として、子育て・若者世代への支援を急速かつ強力に整備することである。少子化の背景には、子育てに関わる直接的な費用や就業機会損失などの機会費用が増加する一方で、子育て・若者世代の雇用・所得状況が不安定であることなどから、結婚・出産・育児に不安を感じ、ためらう男女が増えていることがある。子育て費用を社会全体で分かち合い、子どもを生み育てたいと希望する全ての人が、安心して子育てができる環境を整備することこそ何よりも求められている。

わたしたちの目指すべき社会の将来方向の第一は、ここにある。

◆ これからも続く「超高齢社会」に備える

大胆な少子化対策によって人口減少の流れを変えると同時に、これからも続く超高齢社会に備えて、社会の持続可能性を高める対応も強化していかなければならない。

- ・ **働き方に中立的な社会保障制度を構築し、労働力を確保する**

具体的には、第一に、超高齢社会にあって、経済社会の支え手となる労働力を確保する必要がある。この点で、女性や高齢者の就労を最大限に促進し、その能力発揮を実現することが必要であり、誰もが安心して希望どおり働けるようにしていくことが目標となる。このためには、雇用や働き方に対して歪みをもたらすことのない「中立的」な社会保障制度の構築を進め、制度の包摂性を高めることで、女性や高齢者をはじめ誰もが安心して希望どおり働き、活躍できる社会を実現していく必要がある。また、子育て支援や健康寿命伸長、介護サービスといった社会保障給付の充実は、女性や高齢者の就労を促進し、介護離職を減らすなど、支え手を増やす上でも重要となる。

- ・ **社会保障を皆で支える仕組みを構築し、ニーズの変化に的確に対応する**

第二に、社会保障給付を皆で支え合う仕組みを整備するとともに、ニーズの変化に対応したサービスを利用できる環境を創出する必要がある。高齢者人口は、いわゆる団塊の世代が2025年までに全て75歳以上となった後、2042年にピークを迎え減少し始めるが、その後も、より若い世代の人口減少も進む中で高齢人口比率は高止まりし、中でも75歳以上人口の比率は増え続けると見込まれる。

こうした見通しを踏まえ、増加する社会保障給付について、負担能力に応じて、全ての世代で、公平に支え合う仕組みを早急に強化するとともに、給付と負担のバランスを確保していく必要がある。さらに、医療や介護ニーズの増大や多様化する福祉ニーズに応える人材の確保・育成、働き方改革に力を注ぐとともに、ニーズの変化に的確に対応した医療・介護サービス提供体制の確立や、デジタル技術の積極的な活用により、住民にとって使いやすく、かつ効率的にサービスが利用できる環境を整備することが重要である。

- ◆ **「地域の支え合い」を強める**

さらに、高齢期はもとより、全ての世代において独居者は増加し、2035年頃には、不安定な雇用・生活環境に直面してきた就職氷河期世代が高齢期を迎え始める中で、孤独・孤立の問題も深刻化するおそれがある。また、人口減少が急速に進む地域では、地域における支え合い機能が低下し、日常生活の維持も困難になると想定される。

こうした中で、人々が地域社会とつながりながら安心して生活を送ることのできる社会の構築を目指さなければならない。そのためには、多様なニーズを有する人々を支える観点から、それぞれの地域において、医療・介護・福祉をはじめとする包括的なケアを提供する体制の整備が求められる。その上で、高齢期をはじめ生活維持の重要な支えとなる「住まい」の確保を社会保障の重要な課題として位置づけ、本格的に取り組まなければならない。

さらに、労働力人口の減少に伴い、地域で必要とされるサービスの全てを行政が提供することは困難となり、さらにそうしたサービスの需要量が限られた人口過疎地においては、民間サービスによる提供を期待することも難しくなると考えられることから、地域住民の生活維持のため、住民同士が助け合う「互助」の機能の強化も必要となってくる。

2. 全世代型社会保障の基本理念

- 日本の社会保障は、戦後 70 年以上の歴史の中で、国民生活の安定や経済社会の発展に大きく貢献してきた。一方で、これまで、時々の情勢に応じて制度改正を重ねてきた結果として、各制度は複雑化・専門特化し、制度ごとの縦割りや制度間の不整合といった問題も指摘されている状況にある。
- こうした中で、社会保障の全体像をいま一度俯瞰し、その再構築を図ることが、「全世代型社会保障」に求められていることである。その基本理念は、「1. 目指すべき社会の将来方向」を踏まえ、以下の5点に集約することができる。これらの基本理念に基づいた社会保障の構築は、国民一人ひとりが互いにリスクに備え合う個人として、それぞれの生き方を自ら選択することができ、その生き方が尊重される社会を創る上での不可欠な条件と言える。

◆ 「将来世代」の安心を保障する

「全世代型社会保障」とは、全ての世代にとって安心できる社会保障である。この「全世代」は、若年期、壮中年期及び高齢期はもとより、これから生まれる「将来世代」も含むものとして考える必要がある。

将来にわたって社会保障制度を持続させ、将来世代が安心して暮らしていけるようにするためには、負担を将来世代へ先送りせず、同時に、社会保障給付の不断の見直しを図る必要がある。そして、社会保障を含む経済社会の「支え手」を増やししながら、今の世代で制度を支えていくことを基本理念に置かなければならない。このことは、現在の現役世代の安心を確保することにもつながるものである。

◆ 能力に応じて、全世代が支え合う

「全世代型社会保障」は、年齢に関わりなく、全ての国民が、その能力に応じて負担し支え合うことによって、それぞれの人生のステージに応じて、必要な保障がバランスよく提供されることを目指すものである。

超高齢社会にあっては、社会保障は世代を超えた全ての人々が連帯し、困難を分かち合い、未来の社会に向けて協力し合うためにあるという認識を、世代間対立に陥ることなく、全ての世代にわたって広く共有していかなければならない。すなわち、「全世代型社会保障」の要諦は、「社会保障を支えるのは若い世代であり、高齢者は支えられる世代である」という固定観念を払しょくし、「全世代で社会保障を支え、また社会保障は全世代を支える」ということにある。

◆ 個人の幸福とともに、社会全体を幸福にする

社会保障は、元来、社会全体での支え合いによって、個人の幸福増進を図るために存在するものである。例えば、少子化対策は子どもを産み育てたい個人の希望を実現するためのものであり、医療保険は健康な生活を送るため、年金は個人の老後の生活を守るためのものである。しかし、それらは同時に、少子化・人口減少の流れを変え、健康寿命を伸ばし、

高齢者による消費を下支えするという意味では、社会全体を幸福にするものでもある。

さらに、個人と社会を共に豊かにするという観点からは、消費の中心的な担い手である「中間層」を厚くし、「成長と分配の好循環」の実現にも寄与するという社会保障の意義を再認識すべきである。市場による働きのみによっては所得の分配に歪みが生じることとなるが、この点、社会保障は、所得の再分配機能を発揮することによって、格差の是正や貧困の解消を図ることができる。加えて、格差の固定化を防ぎ、貧困の連鎖を断ち切る役割を果たすことで、全ての人々が未来に向けて果敢に挑戦することのできる活力あふれる社会を創り出す鍵ともなる。こうした意味で、社会保障は、単なる社会的な支出にとどまらず、社会的に大きな機能を果たすものであると言える。

また、こうした社会保障の機能が十全に発揮されるためには、人々を働き方や勤務先の企業の属性などによって制度的に排除することなく、社会保障制度の内に包摂していくことが重要となる。それによって、社会の分断を防ぎ、統合を強めていくことは、若者世代における格差拡大が懸念される今日において、特に強調されるべきことである。

◆ 制度を支える人材やサービス提供体制を重視する

社会保障は、法令や制度、財源のみによって成り立ち得るものではない。医療、介護、福祉など多くの社会保障サービスを支えているのは現場の人材であり、社会保障の充実は、これまでこの分野で、より多くの人材に働いてもらうことによって発展を遂げてきた。しかし、今や事態は変わり、介護、保育をはじめ各分野において、人材不足の傾向となっている。今後、労働力がさらに減少していく中で、人材の確保・育成や働き方改革、経営の見える化とあわせた処遇改善、医療・介護現場の生産性の向上、業務の効率化はますます重要になってくる。同時に、人が人を受け止め、寄り添いながら支援することが、互いに心を通わせ、生きる力を高めていくことの重要性も忘れてはならない。

その上で、医療・介護などのサービス提供体制については、今後の医療・介護ニーズや人口動態の変化、新型コロナ禍で顕在化した課題も踏まえ、質の高い医療・介護を効率的・効果的に提供できる体制を構築するため、機能分化と連携をより一層進め、国民目線での改革に取り組むことが重要となる。

◆ 社会保障のDX(デジタルトランスフォーメーション)に積極的に取り組む

日々著しい進展を遂げるデジタル技術を積極的に活用して社会保障分野に革新的なイノベーションをもたらすことによって、人々の生活はさらに豊かなものとなる。最新のデジタル技術は、規格の共通化・標準化や業務の効率化にとどまらず、医療技術・医薬品の開発、健康・医療・生活情報に関わる新たなサービスや付加価値の創造にも寄与する。そして、何よりも、「困っている人に対し、公平かつ迅速に支援を届ける」という、社会支援のベースとなる社会インフラの整備において制度的な革新をもたらすものである。

こうした視点に立ち、医療・介護分野におけるDXの推進に向けた取組はもとより、社会保障制度全体において、日々進化するデジタル技術の積極的な導入を図っていく必要がある。

3. 全世代型社会保障の構築に向けての取組

- 「2. 全世代型社会保障の基本理念」に基づき、「全世代型社会保障」を構築していくにあたっては、高齢者人口がピークを迎えて減少に転ずる時期は地域毎に大きく異なることを前提として、2040年頃までを視野に入れつつ、足元の短期的課題とともに、当面の2025年や2030年を目指した中長期的な課題について、しっかりとした「時間軸」を持ち、さらに、社会保障ニーズや活用可能資源の地域的差異を考慮した「地域軸」も踏まえて、計画的に取組を進めていくことが重要である。

◆ 「時間軸」の視点

「時間軸」を考える上では、課題の緊急性や重大性、さらには一定の効果をあげるまでのリードタイム(所要時間)の長さ、対象となる利用者や関係者の広がりなどを念頭に置いて、計画的に取り組むべき課題の順序を適切に設定する必要がある。

そこで、本会議として、以下「2. 各分野における改革の方向性」のとりまとめに際して、それぞれの分野ごとに具体的な「今後の改革の工程」をあわせて提示することとしたい。大事なものは、国民や関係者に対して、出来る限り早い段階で、今後、取り組むべき課題とその時期を示し、国民的な合意の形成に努めることである。

◆ 「地域軸」の視点

少子高齢化・人口減少が進む中で、地域によって、社会保障をめぐるニーズや、人材など活用が可能な資源の状況は大きく異なってくる。例えば、既に人口減少の急速に進んでいる地域においては、少子化対策をはじめ各分野の課題は、目の前の課題として直ちにに取り組むべきものとなる。したがって、「全世代型社会保障」を構築するにあたっては、全国一律の対応ではなく、それぞれの地域が、その特性に応じて取り組むべき課題を抽出し、解決の手法や仕組みを考案していくことが重要である。

このため、国においても、今後、明らかになる新たな「地域別将来推計人口」も踏まえ、各地方自治体において各分野(保健・医療・介護・福祉・地方創生など)の計画・戦略を策定する際にポイントとなる課題や考え方、事例などを提供し、地域における検討の一助としていくことが望まれる。