

少子化の一段の進行と社会保障制度

高山 憲之

一橋大学経済研究所教授

本の合計特殊出生率は従来のまま何もしないでいると、将来、もっと低下していくだろう。

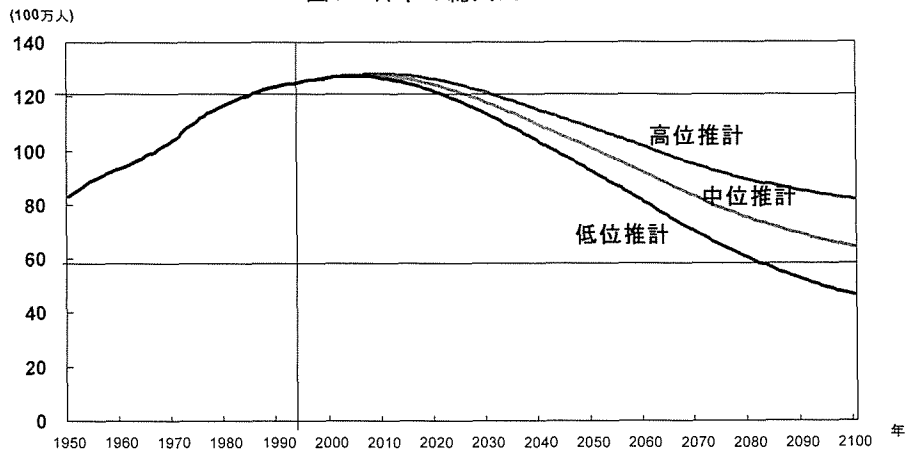
1 人口減少社会の到来

日本では出生率低下の動きが急である。日本の合計特殊出生率（女性が一生の間に平均して何人の子供を生むかを推計した値）は1949年まで4.0～5.0の水準をほぼ維持していた。その後、その値は急激に低下した後、1957年以降2.1前後で安定していた。「子供は2人の時代」がしばらく続いたのである。そして1975年以降、ふたたび低下しはじめ、1989年のそれは1.57となって戦後最低を記録した。その後も下げどまる気配をみせず、1993年には1.46まで低下、1994年には1.50までもち直したものの、1995年は1.42となり、下げどまる気配をみせていない。2000年は1.35と発表されている。日

2 100年後、日本の人口は半分以上に

2000年時点で日本の総人口は1億2600万人強となっていた。この総人口が数年後に1億2700万人前後に達してピークアウトし、その後は一転して減りはじめる。減り方には複数のシナリオが予想されるものの、2002年1月に国立社会保障・人口問題研究所から発表された新推計の「中位推計」（合計特殊出生率は2007年の1.31まで低下した後、若干ながら反転すると仮定している）によると、2100年における日本の総人口は6400万人強になる。今後100年で日本の総人口は半減するというのである（図1）。

図1 日本の総人口



資料：国立社会保障人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成14年1月推計）』

3 人口減少社会：乏しいイマジネーション

日本では、これまで人口増があたりまえであった。そのような社会に日本人はひたひたきっていた。そのためか、人口減少社会についての想像力がどうしても不足しがちである。政治も行政も主要なマスコミもほとんど何もしようとしていない。イマジネーションが乏しいところでは従来の思考パターンが維持される。活発な議論は交されようもなく、新たな政策発動も容易でない。従来からの惰性で高齢者対策にばかりかまけているのが実情である。

最近では「少子高齢化」という用語がよく使われる。少子化と高齢化を並べて使ってよいのだろうか。少子化と高齢化は質的内容が決定的に違う。高齢化という場合、年金財源が足りない、お年寄り用の医療財源が足りない、介護サービスが足りない、介護のマンパワーが足りない、介護施設が足りない等々、ヒト・モノ・カネが足りないという話ばかりである。経済的には需要超過であり、供給面の整備が重要な政策課題となる。

他方、少子化という場合、産婦人科医のお客が減っている、いくつかの幼稚園が廃園に追いこまれる、学校の教師が過剰である、校舎のとりこわしや学校の統廃合が求められる等々、話はすべて供給過剰にかかわることばかりである。政策の方向は高齢化のそれとは正反対になり、過剰なヒト・モノ・カネをどう廃棄し、転換していくかに向けられる。

要するに少子化と高齢化は政策の基本スタンスが異なる。2つの言葉を並べて使っているうちは問題意識が鮮明にはならない。

人口が減少しても構わないではないかという意見もある。現に小国でありながらも豊かさを享受している国がスイスをはじめとしていくつかある。通勤地獄もなくなり、土地の値段も下がってマイホームも取得しやすくなる。地球環境の破壊に手を貸すことも少なく

なる。世界的規模の人口爆発を抑制することにもわずかではあるが貢献するだろう。ただし問題は豊かさを維持したまま、現在の日本を相似縮小化した姿に移行できるかという点にある。その答えは、筆者のみるところ限りなく「否」に近いといわざるをえない。

4 人口減少で日本はどう変わる ——

1) 労働力人口の減少

まず人口減少社会では労働力人口も減少する。1997年1月の国立社会保障・人口問題研究所の人口新推計（中位推計）をうけた労働力人口の将来推計が1998年10月に労働省職業安定局から発表された。それによると、2000年から2015年にかけて30歳未満の若年労働力は1600万人から1100万人へと500万人も減ってしまう（30%強の減）。30～59歳層も同期間に150万人の減少が見込まれている。60歳以上の労働力人口は増えるが、日本全体として270万人の労働力減となる。さらに2015年から2025年にかけても全体の労働力は380万人の減少が予想されている。なお総合研究開発機構（1998）『少子化・高齢化の経済効果と経済からの人口動態への影響』の試みた長期推計によると、日本の全就業者数は2000年には6600万人だったが、2100年には2900万人にまで急減する（高齢者や女性の就労率が現在より10%～20%程度高めになることを想定している）。

労働力総数が減少するなかで、労働力は中高年組が主体となっていく。とくに30歳未満の若年労働力が急激に減少することは頭の痛い問題となるだろう。

こうしたなかで労働力需給のいわゆるミスマッチも次第に大きくなっていく。すでに高度に発達した日本経済において強く求められているのは情報関連分野の労働力であり、R&Dを推進し最先端分野を切り開いていく能力である。教育やOJT（オンザジョブトレーニング）の経済効果は、今や必ずしも高くない

段階に到達している。

女性や高齢者の労働力に期待する声がある。あるいは外国人労働力を本格的に国内に入れたらどうかという意見もある。たしかに女性労働力にはこれから期待できる。ただし高齢者の雇用環境を改善することは決して容易ではない。外国人労働力への期待があることも確かであるが、それはそれでまた別の問題を発生させる。

2) 甘やかされる子供・若者

最近の日本では、お金でものごとを安易に解決しがちである。お金がない、お金が足りないという事態に耐えることで子供は欲望のコントロール方法を身につけ、精神的に鍛えられる可能性がある。

人間は激しい競争のなかでも鍛えられる。少子化は教育過程における競争の側面を弱めた。勉強をあまりしなくても高校や大学に入れるようになってしまった。知的な潜在能力は過去の若者と変わりがないうちであるが、その能力を十分に開花させずに社会へ出てしまう若者が今、増えている。総じて親や大人が子供や若者を厳しく鍛えることを忘れつつあり、むしろ甘やかしている事例が少なくない。

3) 技術革新の停滞

若年労働力は新技術の中心的な担い手である。中高年組は総じて新技術への適応力が弱いという側面を否定できない。昨今のインターネットブームにも、いち早く飛びついたのは若者であり、中高年組は出遅れた。中高年組はどちらかというと慎重であり、リスクをなかなか取りにいかない。ところが若者の特権はリスクや失敗をおそれないことにある。何度でもチャレンジと失敗をくりかえすうちに革新的技術の発明につながるということがよくある。

その若者が激減するのである。投資マインド（動物的精神）は徐々に減退していこう。世界は今やメガコンペティションの時代に突入しているが、日本経済の技術優位は徐々に失われていくと考えて大過ないだろう。

4) 貯蓄率の低下

青壮年が貯蓄し、老人が貯蓄を取り崩す——経済学では通常このように考える。そうすると若年人口の減少で国内貯蓄が減り、高齢者の増加でさらに国内貯蓄は減ることになる。結果的に日本の貯蓄率は低下していこう。

さらに国内経済の停滞で1人あたり所得が伸び悩むと（後述参照）、人びとは従前の生活水準を維持するために消費の確保を優先し、結果的に貯蓄余地を減らしてしまう。経済成長率が低下すると、貯蓄率も低下する。こうしたルートからも日本全体の貯蓄率は低下していかざるをえない。ちなみに総合研究開発機構（1998）によると、日本の民間貯蓄率は今後とも低下しつつ、2010年頃からマイナスに転落し、その後2050年までプラスに反転することはない（出生率・死亡率一定のケース）。

5) 1人あたり所得は実質的にはほとんど伸びない

1人あたり所得は、労働力・労働時間・資本、の3つに左右される。まず労働力だが、すでに述べたように、これは減少する。労働時間も「時短」が政策課題になっているので、今後これが増える余地はまずない。この2つの要因は、したがって1人あたり所得を実質的に減らす方向に作用すると推察される。他方、資本は純投資がマイナスにならないかぎり増えていく。したがって、この第3の要因は1人あたり所得を実質的に増やす方向に作用するはずである。ただし技術革新のスピードがきわめて速く、資本減耗率が今後予想以上に大きくなるおそれもある。この場合、第3の要因にはあまり多くを期待できない。

いずれにせよ理論的にはプラス要因とマイナス要因があるので、実証的な研究によって、その効果の大小を見定める必要がある。1人あたり所得は双方の効果が相殺しあって、実質的にはほとんど伸びないだろう。

6) 日本経済の衰退

人口減少で国内市場も伸び悩むことになる。すでに産婦人科医にはあまり、なり手がいない。幼稚園も廃園に追い込まれたところがある。学校の教師も過剰気味である。大学もいずれ「冬の時代」をむかえる。鉄道の利用客が減ることをはじめ、国内のサービス産業はほとんどすべて人口減少でダメージを受ける。

いずれにせよ国内消費は全体として数量が減少する一方、質を追求する動きが強まる。消費支出の主体も若者から中高年へシフトしていく。消費と投資が減っていく過程で日本経済は徐々に衰退していくおそれが強い。ちなみに総合研究開発機構（1998）によると、日本のGDPは2026年から2041年までマイナス成長となる（出生率・死亡率一定ケース）。

日本経済が衰退すると、現役世代の生活水準は低下する。「親の世代より豊かになれない」という思いが子供世代の心を支配しはじめたら、高齢者の生活保障など二の次になる。これは、1970年から1995年にかけて「成長感なき社会」がつづいたアメリカ合衆国や、経済のマイナス成長に1991年から3年連続して見舞われたスウェーデンの苦い経験をみれば明らかである。高齢者対策にばかりかまけていると、「日本の繁栄は老人が墓場にもって行ってしまった」ということになりかねない。

子供のいない社会は実は日本にもすでにある。それは過疎地である。若者がいないために子供がいない。子供の声が聞こえない。そのような社会で何が起きているかを、まず想像してみるのが早道である。

7) 財政はどうか

所得税・法人税・社会保険料中心の公的財源を確保することは徐々に難しくなっていく。いずれも「若者の社会」を念頭に置いた財源だからである。むしろ消費税に主要財源をシフトさせることが「高齢者の社会」では肝要となる。消費税はもともと経済成長阻害度がかつとも小さい財源である。貯蓄や投資に課税しないからにほかならない。

財政支出も高齢者関連の費目が増えていかざるを得ない。その増大を適切にコントロールしていかないと、いかざり日本経済は常に財政危機に見舞われる。

5 出産・育児支援の抜本的強化

日本は戦後50年にわたって出産や子育てに対する積極的な支援を怠ってきた。「子供は勝手に産んで育てなさい」といわんばかりの社会であった。

年金制度のなかに社会全体としての敬意と感謝をこめた出生手当を新設することは検討に値する。出産祝金を社会化するのである。児童手当も年金制度のなかに組み入れて給付額や受給期間・受給要件を抜本的に見直す。所得税・住民税の児童に対する扶養控除を廃止し、それで増収となる税金は一括して児童手当の増額に振りむける。

奨学金制度も大幅に見直す。現在、高等教育サービスの供給機関に流されている公費（いわゆる機関補助）のつけ方も変える。原則として供給サイドではなく需要サイドに一括して奨学金として流し、消費者重視に方向転換する。大学は供給体制を改善し、教育サービスの質的向上に鎬をけずることになるだろう。授業料や入学金は一挙に高くなるかもしれないが、高くなった分は奨学金の大幅増で対応する。そして大学を卒業した後、長期にわたって本人が返済する仕組みとするのである。

さらに保育所の位置づけを「児童に対する支援施設」から「子育て中の女性就業を支援する施設」に変えたり、保育切符（バウチャー）制度を導入したりすることも検討してよい。無論、保育所設立規制を大幅に緩和することも必要になる。また病児保育の拡充も検討したらよい。

乳幼児の医療費についても窓口負担の低料化を図る必要がある。さらに不妊治療に対する保険医療の適用範囲を拡大することも早急に実現すべきである。出産育児一時手当金を増額したり、育児休業手

当を増額したりする必要性も大きい。育児休業期間の拡大も検討しなくてはならない。

ことはお金の話だけにとどまらない。母親の肩にかかる育児負担を軽減するためには、父親が育児に積極的に参加できる環境づくりをする必要がある。会社への長すぎる拘束時間をどう減らすか、従来の仕事の仕方、会議の仕方を改め、仕事自体の時間密度を上げる必要がある。デスクワーカーの勤務時間・勤務場所もフレックスにしなければならない。男の働き方を変える必要がある。

通信メディアの発達で、この点は容易になりつつある。個室育ちの従業員が多数派になりつつある今、大部屋オフィスを改め、企画部門や研究部門には電話に邪魔されないプライベート空間を用意することも必要となる。

会社への長すぎる拘束時間を減らすためには、時間外労働の賃金を通常の1.5倍（1日2時間以上の時間外労働については2倍）に引き上げるというのも1つの方法である。経営者サイドは時間外労働の管理を従来より厳しくせざるを得なくなる。そしてその分、通常的时间帯にもう少しきちんと働くことが促される。勤務時間の長さを基本にした業績評価システムも時代の要請にあわせて実績ベースに変えていかざるを得ない。そのさい業績評価をする人（上司）の選抜システムも納得のいくものに改める必要がある。

いずれにせよ従来の雇用・労働慣行は大幅な見直しが必要になる。育児休業制度および保育制度とならんで、この労働慣行の見直し・長すぎる会社拘束時間の短縮が子育て支援のための「第3の柱」となることを願っている。

さらに男女間の雇用平等に向けた取りくみをさらに推進していく（たとえば育児休暇を父親が最低1ヶ月はとる、あるいは育児休業期間中に週のうち半日でも出勤して仕事の継続を容易にする等）必要がある。女性の育児休暇取得率が56.4%、男性のそれが0.4%にとどまっている現状（1998年度実績）を考慮すると「とりやすく、復帰しやすい職場づくり」が緊急の課題であることは他言を要さない。育児休暇

の取得をはばむ職場の雰囲気（とくに同僚への迷惑に対する気づかい）を変えるためには、「出産おめでとう」といって出産を皆で祝福しあう社会を構築することが先決である。

その昔、日本に徴兵制があった時代において徴兵された従業員は復帰後いっさい処遇面で不利益を受けなかったといわれている。子育てのために、しばらくの間だけ企業を離れることがあっても、それは、「日本の未来」のためだと皆が納得すればよい。そして、そのために必要となる公的支援システムを構築するのである。

6 求められる社会保障制度の見直し

国民年金や厚生年金では空洞化がいわれて久しい。

注意を促がしたいのは社会保険料を納付しようとする意識そのものも空洞化していることだ。与えられることばかりに慣れ、自ら与える側に立つことなど考えもしない人が近年、ふえてきた。「自分主義」「自己実現」等内実は自分の好き嫌いや我がままを言いかえたとにすぎない言葉がまかり通り、自分という存在を超えたものの気配を感じ身を慎む人は今や化石となりつつある。

家庭機能も低下の一途をたどり、もちつもたれつとの関係を身近に学びながら社会性を涵養していくことも難しくなった。「私指向」への傾斜は今後さらに顕著となるだろう。

くわえて、あいつぐ官僚バッシングや政治家の金銭スキャンダルにより、政治や行政に対する信頼感も低下する一方である。相互信頼をベースとする日本社会の美風は根底から掘りくずされてしまった感が強い。

社会保障制度を改革するさいにはまず第1に、このような意識の空洞化を念頭に置かねばならない。その上で国民にとって分かりやすく、受け入れ可能

な仕組みを開発する必要がある。

国民多数派は、自ら欲するモノや「負担と給付が直接結びついているもの」にはすすんでお金を払うようになっている。とくに若者の関心は、パイの大きさやパイの切り方よりも「パイの味」にある。

この性向に合わせ、社会保障制度においても応能負担の守備範囲を減らす一方、応益負担の割合を増やしていく。消費税の一部について目的化を図ったり、外税を内税化したりすることも重要な検討事項となる。

第2に、現下の日本ではデフレが深く進行している。それからの脱却は容易でない。むしろデフレにも慣れる必要がある。

デフレ下で国民負担の実質的な引き上げを図ると、日本経済が負っている傷はさらに広がり、日本新生への道も遠くなる。それは当面、日本経済にとって望ましくなく国民多数派の強い拒否反応を招くだろう。

むしろ今は国民負担率をあまり変えずに、歳出や社会保障給付の総額を、負担に見あう水準まで徹底して絞りこむ。あわせて歳出・給付と負担のいずれの中身も新時代にふさわしいものに切りかえるべきである。

第3に、日本の政治家はこれまで増税には総じて強いアレルギーを示してきたものの、社会保険料の段階的引き上げは「やむをえない」としてほとんど容認してきた。その結果、総額でみた社会保険料負担は国税負担を1998年度決算から上回るようになってしまった。2002年度当初予算によると国税負担は49兆円、社会保険料負担は57兆円の見込み。国税と社会保険料の逆転は今も続いている。

社会保険料は強制的に徴収される点において税金と変わりがない。しかも社会保険料は私保険と違い、拠出と給付が直接結びついていない。それは保険料というより用途が特定化されている目的税である。税の専門家は道路特定財源等の苦い経験から、目的税にはきわめて消極的だ。ところが社会保険料の話になると態度を一変させ、その引き上げに強い期待感を常に表明している。実際、雇用保険料は既に引き上

げられ、健康保険料のさらなる引き上げも政治日程に上ろうとしている。公的年金の保険料だけが例外的に1999年から凍結されているものの、政府関係者は足並みをそろえ、その凍結解除（保険料引き上げ）にむけ大合唱を繰りかえしてきた。

もともと社会保険料負担は逆進的である。しかも賃金税的色彩が濃厚なため、企業や給与所得者を痛めつけている。その給与所得者数が減りはじめ、賃金やボーナスも総じて減っている。日本の人口は五年後から減少に転じるので、これまでの人口増や右肩上がりの経済成長を前提とした社会保険負担の基本構造は変えざるを得ない。その際、とりわけ世代間の公平性に留意した改革が求められる。

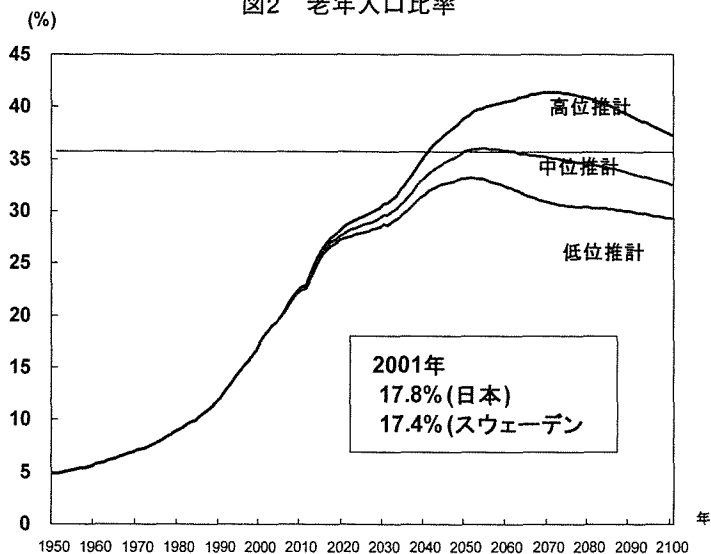
現在、日本の社会保障制度はいずれも財政危機に直面している。しかし、これまでのように社会保険料を安易に引き上げていくと、日本経済の自律回復は遅れてしまう。企業収益が本格的に好転し、サラリーマンの手取り収入が着実にふえ、社会保険料を引き上げてもオツリが残るようになるまで、それを引き上げるべきではない。

第4に、税制改革では過去20年間、「直間比率の見直し」が最大のテーマであった。ところが社会保障負担においては直接税に限りなく近い社会保険料の段階的引き上げが強行され、税制改革の基本スタンスは無視された。今まさに求められているのは社会保障負担における20年遅れの「直間比率の見直し」である。

具体的には社会保険料における徴収ベースの一部を賃金・事業所得等から消費支出に切りかえる必要がある。たとえば年金目的消費税（第2消費税）を導入する一方、旧来型年金保険料をその分だけ引き下げるのである。全体として増収とならないように工夫すれば国民負担は増えない。

同時に、これまで特別扱いしてきた高齢者も、現役組と基本的に同じ基準で税や社会保険料を負担するようになる必要がある。たとえば公的年金等控除を圧縮したり、20年以上勤続者に対する退職所得控除の特別優遇をやめる。さらに病院の窓口負担を

図2 老年人口比率



資料：国立社会保障人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成14年1月推計）』

はじめとする各種の利用者負担を現役並に改める。無論、手許不如意で生活難に陥っている高齢者には特別扱いを今後も続ける。

日本の人口構造は、これからも一段と高齢化していく(図2)。社会保障給付のほぼ7割は高齢者が受けているので、社会保障関連の歳出圧力は今後とも高まる一方である。なかでも年金給付の増大圧力がとりわけ高い。その増大圧力は極力抑える必要がある。たとえばデフレ下ではルールどおり年金給付をスライド減額すべきだ。それにより年金負担(保険料込み)は2002年度だけでも8000億円弱、圧縮される。政府みずからルール破りを続けると行政への不信感はいっそう強くなるだろう。

公的年金における最大の懸案は制度そのものに対する若い世代の理解と納得をとりつけることである。将来給付をカットしつつつける一方で、年金保険料を段階的に引き上げていく。それが年金ばなれの原因である。むしろ将来給付については肥満ぎみの部分を除いて給付を可能なかぎり維持する一方、旧来型の年金保険料は今後、基本的に引き上げないと宣言すべきではないか。そうしないかぎり若者の年金制

度に対する信頼は取り戻せないだろう。

同時に、年金拠出と給付の関係が可能なかぎり一対一対応に近づけ、制度への加入意欲を高める必要がある。そのための具体的方策としてはスウェーデン流の「みなし掛金建て方式」(賦課方式の下、拠出分と「みなし運用利回り」を毎年、個人別に記録し、その元利合計で給付を賄う制度)への切りかえが参考になる。現行の賦課方式を維持したままでも、この方式への切りかえが可能であり、積立方式への移行に伴う諸困難(たとえば二重の負担問題等)を回避することができる。年金保険料を今後いっさい引き上げない点にお

いて若者の不信を取りのぞくことも可能になる。

次に、国民年金の保険料も所得比例型へ事実上切りかえる(半額免除だけでなく、保険料負担の刻みをふやす)ことを検討したらどうか。

他方、基礎年金については2004年までに国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げることになっている。ただ、その実現は容易でない。そもそも、なぜ2分の1なのか判然としない。

むしろ年金における国庫負担のあり方を基本に立ちかえて見直すべきだ。ちなみにカナダでは高所得の年金受給者に限り税金で賄われる基礎年金給付を減額する一方、低所得に苦しむ年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せしている。スウェーデンでも年金の国庫負担分を最低保障年金の財源等に限定した。英国でも低所得者用に第2国家年金を新設するとともに、資力テストつきの年金手当(全額国庫負担)を創設する予定である。

このように公的年金も負担をめぐる議論をまず基軸におき、その水準に見あうように給付体系を抜本的に再編成している国が多い。

(たかやま のりゆき)