

第 1 章

なぜ2025年が問題なのか —社会保障改革の方向性： 委託型から互助型併用へ—

1 — はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は、5年に一度、その時点での国勢調査にもとづいた日本の将来人口推計を行ってきましたが、前回の推計結果は2017（平成29）年7月に発表されています。推計対象期間は2016年から2065年まででしたが、参考推計として2066年から2115年までの期間の予想も併せて掲載されました。概要を示しますと、2065年に我が国の総人口は約8,800万人（中位推計）まで減り、2074年には8,000万人（同）を割り、2100年には6,000万人（同）を下回るというショッキングな結果となっています。

この結果は、今世紀中には日本の人口が半減することを示しており、あまりにも急激な人口減少により国力の低下を招くことは避けられません。実際、こうした推計を踏まえて、人口8,000万人時代をテーマに掲げた日本経済論の書物も刊行され、注目を集めています¹⁾。

私の記憶では、人口の少子高齢化問題については遅くとも1990年代前半には周知の事実となっていました。総人口が1億人を超える大国が急速に人口減少した場合に、社会制度や経済環境がどのように変わるのかという点で、世界

初の実験として国際的な関心が寄せられてきました。

我が国の社会経済環境は、第二次世界大戦を境に劇的に変化し、世界でも類を見ない高度経済成長を短期間で成し遂げました。しかし、総人口は、実数としてすでに2010（平成22）年にピークを迎え1億2,806万人（同年の国勢調査）で頭打ちとなりました。その後、わずか60年間で4,000万人（31%）超の減少が見込まれますので、この高度経済成長期に確立したさまざまな社会制度や経済環境を維持することはほとんど不可能なように思えます。

特に国民生活に直結する社会保障制度は、1959（昭和34）年に国民皆保険（公的医療保険）体制確立、1961（昭和36）年に国民皆年金（公的年金）体制確立、そして1963（昭和38）年に福祉元年（諸福祉制度の充実）の宣言などと、ほとんどの分野で高度経済成長期に整備されてきましたので、その後に多少の改革がなされてきたとは言え、既存制度の持続可能性自体が揺らいでいる状態といえます。

こうした背景を踏まえ、国は21世紀に入るとすぐに社会保障改革を本格化させ、特に小泉内閣時代には新自由主義的な手法を大胆に取り入れ始めたように見えました。もちろん新自由主義思想自体は、当時の国際社会が全体として受け入れていましたので、日本だけの特殊性ではなかったのですが、周知のように、この小泉改革は2008年のリーマンショックを契機として、深刻な格差社会を出現させた要因の1つに数えられています。つまり国民の中に負け組を出現させ、社会の分断を招いてしまったのです。

今回、本書は以下の諸章で2025年を見据えた社会保障改革を取り上げますが、小泉改革の傷口も癒えない中で、なぜ新たな改革が必要なのか、そして、今回の改革は新自由主義的アプローチとはどこが違うのかについて論じてみたいと思います。さらに、今回の改革は社会保障の各制度の改革にとどまらず、第二次世界大戦後の社会慣習の変革も意図しており、それが「働き方改革」なのですが、「働き方改革」がなぜ必要なのか、そして、その改革がなぜ難しいのかについても併せて分析したいと考えています。

とりあえず本章では、社会保障改革2025がなぜ必要なのか、そして、この改革は新自由主義とはどのように違う考え方でアプローチするのかについて、

大きな方向性を説明致します。

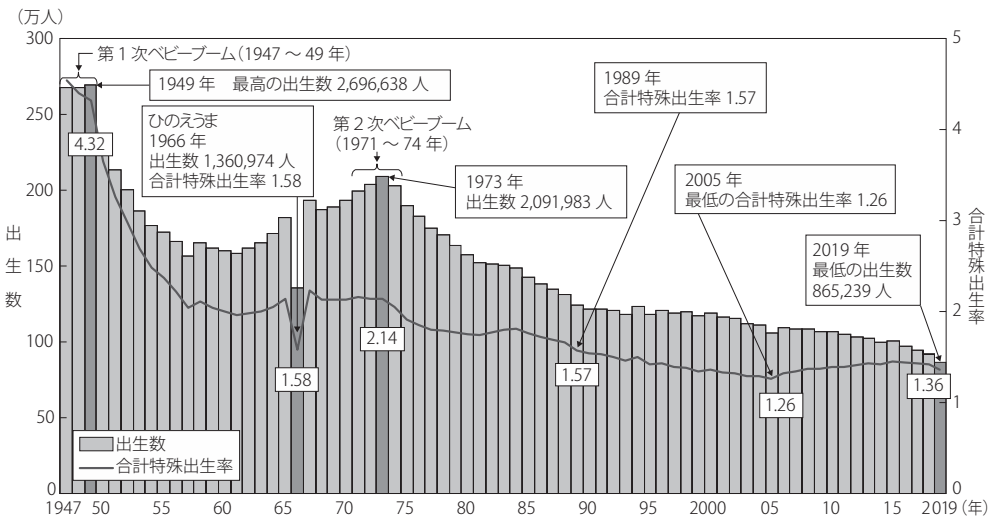
2——2025年に何が起きるのか

まず、本書の表題にもなっている2025年ですが、この時に何が起きるのかについて説明します。それは1947（昭和22）年から1949（昭和24）年に生まれた団塊の世代が全員75歳以上に到達することです。この75歳という年齢は後期高齢者の仲間入りをする年齢で、さまざまな病気の発症や要介護状態になる人が急が増えてくる境目と考えられています。

他方、団塊の世代以降の日本の出生数に目を向けますと、図1-1に示したように、団塊の世代ジュニア（第二次ベビーブーム）の時期（1971年から1974年）を例外として、ほぼ一貫して減少傾向にあります。

これを一組の夫婦が一生涯に何人の子どもを持つのかという尺度としてよく用いられる合計特殊出生率で見ますと、実は団塊の世代ジュニアの時期も同出

図1-1 出生数および合計特殊出生率の年次推移



出所：内閣府『令和3年版少子化社会対策白書』図1-1-3を転載。

生率はそれほど高くなく、2.14に過ぎませんでした。そして、その後は、一貫して出生率は低下を続け、2005（平成17）年には1.26とボトムを迎えました。

2025年はこの年に生まれた新生児が20歳を迎える年でもあり、若年労働力の不足がより一層危惧される状況でもあります。このように、2025年は後期高齢化の進展が一気に加速すると同時に、出生率ボトムの頃の若者が社会に巣立つ年ということになります。

■ 団塊の世代の後期高齢者化

表1-1をご覧ください。同表には、2015（平成27）年の国勢調査における団塊の世代とその前後の世代の年齢別人口が示されています。もともと団塊の世代は出生時において、その出生数は各々260万人を優に超えていましたが、同表からは、上記調査時点において各々200万人以上が存命中であることがわかります。このコホート規模は1946（昭和21）年生まれの存命者128万人と比較するまでもなく圧倒的で、後期高齢化のスピードは一気に加速することがわかります。

表1-2には2025年以降の後期高齢化の進展の将来予想を示しました。同表の上段の数字は人口の実数あるいは将来推計値で、下段には全人口に占めるそれぞれの年齢階層の割合を掲載しています。

同表から明らかなように、2015年において13.3%であった後期高齢者の割合は、2025年には17.8%に高まり、2040年には20%を超え、2065年には人口の4分の1が後期高齢者になります。後期高齢者人口自体は2025年からさらに大きく増加する訳ではありませんが、全人口の減少が相対的に後期高齢者の割合を相対的に高めることで比率を押し上げます。この意味で、人口の高齢化は少子化との相乗効果によって加速されることを認識する必要があるでしょう。

■ 若年労働力の不足

後期高齢化の進展は社会保障制度への負荷となることは明白ですが、問題の深刻さは、それを支える若年労働人口の絶対数の減少によってより浮き彫りにされます。年金財政の話だけではなく、医療や介護の担い手不足を引き起こし

表1-1 団塊の世代の人口規模

単位：人

コホート	2015（平成27）年 時点の年齢	男	女	合計
1952年生	63歳	876,675	910,469	1,787,144
1951年生	64歳	924,245	964,007	1,888,252
1950年生	65歳	985,462	1,036,293	2,021,755
1949年生	66歳	1,072,274	1,134,794	2,207,068
1948年生	67歳	1,054,325	1,124,814	2,179,139
1947年生	68歳	994,404	1,064,413	2,058,817
1946年生	69歳	611,904	668,243	1,280,147
1945年生	70歳	644,226	720,849	1,365,075

出所：総務省『平成27年国勢調査』。

表1-2 後期高齢化の推移

単位：上段は万人，下段は%

	2015年	2025年	2040年	2065年
全人口	12,709	12,254	11,092	8,808
15歳以上65歳未満	7,629	7,170	5,978	4,529
65歳以上	3,425	3,677	3,920	3,381
65歳以上75歳未満	1,734	1,497	1,681	1,133
75歳以上	1,691	2,180	2,239	2,248
15歳以上65歳未満	60.0	58.5	53.9	51.4
65歳以上	26.9	30.0	35.3	38.4
65歳以上75歳未満	13.6	12.2	15.2	12.9
75歳以上	13.3	17.8	20.2	25.5

出所：2015年は国勢調査，2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成29年推計）』のデータ。

ます。さらに、コロナ禍前のことですが、24時間営業の外食産業やコンビニの深夜営業の一部中止報道があったように、若年労働力不足は一般経済のボトルネックにすらなり兼ねない状況であることも認識しておく必要があります。

人手不足と言うと、1990年代後半から2010年代前半までに日本経済を覆った雇用不足とは真反対の現象なので、すぐには信じられない読者も見えるかも

しれません。また、コロナ禍前には、人工知能（AI）が雇用を奪うとも報道されていた訳ですから、むしろ長期的な雇用不足を心配されている読者の方が多いのかもしれませんが。

実際、労働力不足に陥るのか、雇用不足になるのか、どちらになるのかは今後の経済の情報技術化やグローバル化にかかっていると思われますが、チャイナリスクやコロナ禍が新自由主義的なグローバリズムに強い警鐘を鳴らしているのは否定できない事実で、イギリスの欧州連合（EU）離脱（Brexit）やランプ政権のアメリカ第一主義は、グローバリズムに対する一時的な揺り戻しに過ぎないとは言いきれない側面があります。もし世界経済のデカップリングが長期的な趨勢となるようでしたら、人口動態は長期的な現象であるだけに、急に人手不足の対策を行うことはかなり難しいと認識しておいた方がよいでしょう。

再び表1－2をご覧ください。15歳以上65歳未満のいわゆる生産年齢人口の割合が2015年の60%からゆっくりと減少していくことが読み取れます。2065年までに10ポイント程度の低下ですから、労働参加率の上昇で補えるようにも見えます。

しかし、労働力の問題は相対的な比率で考えるよりも実数で捉える方が重要かもしれません。なぜなら労働者1人当たりがどれだけの付加価値（金額）を生み出すのかを測る指標である労働生産性が劇的に高まらない限りは、労働者数の減少はそのまま経済全体の生産額の減少につながる訳です。確かに、フローだけを考えるのであれば、総人口も減る訳ですから生産額が減っても問題ないように思えますが、我々の経済はストックも蓄積している訳で、民間資本や社会インフラは常に減耗し続けており、それらを減価償却という形で補填していく必要があります。

もし補填しなければ工場はもちろん、上下水道も橋梁やトンネルも劣化して使用できなくなり、生活水準の低下に直結します。現在、日本がデフレ経済を脱却できない理由の1つは、人口規模に対して過剰になりつつある資本ストックの価値の低下に求められると思います²⁾。この意味で、アベノミクスで株価を支えたのは必ずしも間違った処方箋ではなかったといえるでしょう。

いずれにせよ表1-2で生産年齢人口（15歳以上65歳未満）が実数として2065年までに40%近くも減少するという趨勢は、かなり強烈な若年労働力不足を引き起こす潜在的圧力となり、経済の情報技術（IT）化やグローバル化がそれを凌駕するほどの雇用機会の喪失をもたらす効果があるとは単純には言いきれないように思えます。

そして、公的年金や医療、介護といった社会保障制度に限って言えば、人口の少子化は間違いなく深刻なボトルネックになるといえるでしょう。

3—— 社会保障への影響

全人口に占める若年労働人口の割合の低下は、もちろん国家財政や社会保障財政のひっ迫につながります。ここでは社会保障財政に絞って考察しましょう。

内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省は連名で2018（平成30）年5月に『2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）』という資料を提示しています。これは同年3月に開催された経済財政諮問会議のために作成された資料『中長期の経済財政に関する試算』にもとづいて作成されたもののようですが、表題にあるように、2018年度の社会保障給付費をベースとして、2040年度までの社会保障財政を推計したものです。

■ シミュレーションの前提

まず議論の前提となる将来人口推計には、我々もすでに見てきた国立社会保障・人口問題研究所の『日本の将来推計人口（平成29年推計：出生中位（死亡中位）推計）』を用いています。これは2015（平成27）年の国勢調査にもとづいた将来推計です。

次に、社会保障の支出も収入も経済状態に依存しますから、名目経済成長率と物価上昇率を表1-3のようにベースラインと成長実現のケースとそれぞれ2種類用意して推計しています。これら2つのケースは内閣府の『中長期の経済財政に関する試算（平成30年1月）』や年金財政の検証を行う時に使ってきたものと同じ数値です。

表 1－3 経済前提

		2018 (H30)	2019 (H31)	2020 (H32)	2021 (H33)	2022 (H34)	2023 (H35)	2024 (H36)	2025 (H37)	2026 (H38)	2027 (H39)	2028～ (H40～)
名目経済 成長率 (%)	成長実現	2.5	2.8	3.1	3.2	3.4	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	1.6
	ベースライン	2.5	2.4	2.2	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.3
物価 上昇率 (%)	成長実現	1.0	1.9	2.3	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.2
	ベースライン	1.0	1.6	1.7	1.3	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2

(注) 賃金上昇率については、2018 年度は「平成 30 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成 30 年 1 月 22 日閣議決定)に基づいて 1.7%と設定し、2019～2027 年度までは名目経済成長率と同率、2028 年度以降は平成 26 年財政検証の前提(ケース E・F)に基づいて 2.5%としている。

出所：内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省『2040 年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)』。

同表にあるベースラインケースとは、経済成長率は中長期的に実質 1%強、名目 1%台後半程度、消費者物価上昇率は、1%近傍で推移すると仮定したものです。これに対して、成長実現ケースとは、各種生産性の向上や労働参加率の上昇を想定した政府の希望的数値です。

■ 社会保障給付費の見通し

社会保障給付費の将来推計結果は表 1－4 に示した通りです。同資料では社会保障の現状を機械的に投影した(現状投影)ケースと、地域医療構想、医療

表 1－4 社会保障給付費の見通し(現状投影)

単位は兆円(対 GDP 比は%)

	2018 年度	2025 年度		2040 年度	
		ベースラインケース	成長実現ケース	ベースラインケース	成長実現ケース
年金	56.7	59.9	64.2	73.2	85.9
医療	39.2	48.3～48.7	50.2～51.8	68.3～70.1	72.1～77.2
介護	10.7	14.6	15.7	24.6	27.3
子ども・子育て	7.9	10.0	10.8	13.1	14.8
その他	6.7	7.7	8.4	9.4	11.1
合計	121.3	140.4～140.8	149.4～151.0	188.5～190.3	211.1～216.2
(参考) GDP	564.3	645.6	707.3	790.6	931.6
(参考) 対 GDP 比	21.5	21.7～21.8	21.1～21.3	23.8～24.1	22.7～23.2

出所：内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省『2040 年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)』より筆者作成。

費適正化計画、第7期介護保険事業計画を反映させた（計画ベース）ケースの2つを推計していますが、ほとんど差がありませんので、同表には現状投影ケースの数値のみを掲載しました。

さて、同表を見ますと、2018（平成30）年度の社会保障給付は121.3兆円で、国内総生産（GDP）の21.5%でしたが、これが2025年度にはベースラインケースで140兆円強、成長実現ケースでは150兆円前後になることが予想されています。ベースラインケースと成長実現ケースでは国内総生産の大きさに10%程度差がありますが、それでも対国内総生産に占める比率では共に21%を超え、成長が実現しても決して負担が楽になる訳ではありません。

さらに、2040年度にはベースラインケースで190兆円程度、成長実現ケースでは210兆円超になることが予想されます。国内総生産もそれぞれ790兆円強、930兆円強へと拡大しますが、いずれのケースでも確実に2018年度より対国内総生産比は1.2から2.6ポイントほど高まることが予想されています。

■ 医療福祉分野の就業者数の見通し

最後に、医療福祉分野におけるマンパワーのひっ迫についても確認しておきましょう。表1-5には、2018（平成30）年度の各就業者の実数および独立行政法人労働政策研究・研修機構等の各就業者数の将来推計結果を示しています。

同表を見てすぐにわかることは、就業者数全体が減少していく中、医療・介護・その他福祉分野の就業者数が着実に増加することです。実数の増加自体は823万人から1,065万人へと242万人（29.4%）程度ですが、就業者数全体が926万人減少しますので、産業全体に占める医療福祉分野の就業者の割合は12.5%から18.9%へと約1.5倍に高まることが予想されます。

夜勤もあり、給与体系が比較的フラットな医療介護分野での求人が果たして充足できるのかという疑問もありますが、たとえ充足できたとしても就業者の約5人に1人が社会保障関係分野に従事することになり、経済活力が奪われないのかという心配もあります。

表 1－5 医療福祉分野の就業者数の見通し

単位は万人（最後の割合のみ％）

	2018 年度	2025 年度		2040 年度	
		ベースライン ケース	成長実現 ケース	ベースライン ケース	成長実現 ケース
医療分野就業者数	309	327	322	334	328
介護分野就業者数	334	402	406	501	505
その他の福祉分野就業者数	180	204	203	233	232
上記分野の就業者数の合計（A）	823	933	931	1,068	1,065
（参考）就業者数全体（B）	6,580	6,353		5,654	
（参考）（B）に占める（A）の割合	12.5	14.7	14.7	18.9	18.8

（注 1）元データにはその他の福祉分野就業者数は明示されていないので、合計（A）から医療分野就業者数と介護分野就業者数とを差し引いて求めた数値。

（注 2）医療福祉分野における就業者の見通しについては、①医療・介護分野の就業者数については、それぞれの需要の変化に応じて就業者数が変化すると仮定して就業者数を計算。②その他の福祉分野を含めた医療福祉分野全体の就業者数（A）については、医療・介護分野の就業者数の変化率を用いて機械的に計算。③医療福祉分野の短時間雇用者の比率等の雇用形態別の状況等については、現状のまま推移すると仮定して計算。

（注 3）就業者数全体は、2018 年度は内閣府「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」、2025 年度以降は、独立行政法人労働政策研究・研修機構「平成 27 年労働力需給の推計」および国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成 29 年推計」（出生中位（死亡中位）推計）を元に機械的に算出している。

出所：内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省『2040 年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）』より筆者作成。

4 —— 改革の方向性

こうした状況に対して、もちろん政府も手をこまねいていた訳ではありません。特に少子化対策については、1990 年代からエンゼルプランや待機児童対策、育児休業制度の充実など矢継ぎ早に政策を繰り出してきました（第 4 章および補論第 5 章を参照）が、図 1－1 の説明でも触れたように、合計特殊出生率を 2005（平成 17）年に 1.26 とボトムをつけるのが精一杯で、すでに小さなコホートになった親世代が低い出生率のままで出生しますので、2020（令和 2）年の速報値では、コロナ禍の影響もあり、新生児数は統計史上最少の 84 万人（出生率 1.34）にまで落ち込んでいます。少子化の状況については明確に手遅れの状態で、今仮に出生率が 2 を大きく超えるような妙案があったとしても下げ止