

# 社会保障制度改革国民会議が示す社会保障の 行方と「懐かしい未来」の可能性



慶応義塾大学経済学部 教授 駒村 康平

## はじめに

政府は、社会保障・税一体改革と昨年8月にとりまとめられた社会保障制度改革国民会議（以下、国民会議）の報告書に基づき、社会保障改革を加速しつつある。社会保障給付費の増加は、財政赤字の主要因であるが、社会保障・税一体改革により当面の社会保障財政は確保できることになった。社会保障給付費は2025年までに現在の1.5倍程度まで増加することになるが、他方、今後の高齢者数の増加、とくに75歳以上の高齢者の急増を考慮すると一人当たり社会保障給付はむしろ抑制されることになる。縮小していく社会保障制度の補完を期待されるのが、市場メカニズムと地方自治体である。ただし、市場メカニズムによる生活保障サービス、たとえば私的年金や民間介護ビジネスは、人口が集積する都市部では定着、普及するが、人口減少が進む地方部では限界がある。

今後、2025年にかけて、急速に後退していく中央集権型・現金給付中心型の社会保障制度を、地方がどのように受け止め、分権型・福祉サービス中心型の社会保障制度に切り替えて行くか、現在、大きな変換期にさしかかっている。

中央政府による現金中心型社会保障を再分配原理、市場メカニズムを交換原理と捉え、今後期待される地方における地域福祉サービスは互助・互酬原理に基づくものと位置づけることもできる。近世の農業社会においては地域に様々な互助・互酬の仕組みがあったが、近代化のなかで中央政府による再分配原理、市場メカニズムによる交換原理の拡大の前

に消滅状態になった。しかし、今日、再び互助・互酬原理に期待が集まっている。都市周辺部よりも20年以上早く、人口減少・高齢化を経験した中国・山陰の中山間地域では、互助・互酬原理に基づいて、地域自治組織による様々な取り組みが行われている。互助・互酬原理のルネッサンスによる地域社会の復興、すなわち「懐かしい未来」が、今後の超高齢化社会を乗り切る鍵になるが、そこで重要になるのが地域のキーパーソンの育成と確保である。

## 1. 後退する社会保障制度

### －社会保障・税一体改革と社会保障制度改革国民会議報告書

昨年8月に国民会議は、消費税を社会保障目的税とし、その税収を基礎に持続可能な社会保障制度を構築するための報告書を取りまとめた<sup>1</sup>。

報告書のエッセンスは、総論で自助、共助、公助の最適な役割分担に言及し、今後の社会保障モデルについて、正規雇用・専業主婦モデルを前提にし、現役世代は雇用保障、高齢者は社会保障としていた「1970年モデル」から、団塊世代が75歳になり、地域ケア中心型になる「2025年モデル」を提示している。そこでは、社会保障は全世代型とし、年齢に応じた負担を求めるのではなく、年齢にかかわらず経済力に応じて負担を求めるべきとしている。

報告書に基づき政府は、社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにするプログラム法（「プログラム法」）を成立させ、消費税5%引き上げられる2015年をメドに医療、介護、子育て支援関係の政策を集中的に進めることになった。

改革の中心になったのは、医療・介護分野である。

それは、2004年に大がかりな改革が行われ、当面財政が安定した年金制度と異なり、医療・介護の改革は後手に回っていたためである。

2025年には、団塊の世代が75歳になり、医療、介護の給付が急増し、現在のような供給体制のままだと非効率になる。医療改革の議論は、都道府県が、地域医療供給体制の再構築と財政責任をもつ国民健康保険の都道府県移行に集中した。

日本の医療制度は、医療の需要と供給が切り離されていた。このため、1) 医療供給が需要を生み出す、2) 診療所の役割の曖昧さ、3) フリーアクセスのもとかかりつけ医のような「需要」と「ニーズ」を調整する仕組みがなかったこと、4) 民間病院が設備投資に競争的に行動する一方で、公立病院の数が少なく計画的に医療供給が整備できないという問題を戦後ながら解消できなかった。この結果、人口当たりの病床数が多い一方で、人員配置が手薄で平均在院日数が長く、高齢社会では、コストパフォーマンスが低い状況であった。今後の急激な超高齢化社会に対応するため、医療資源のミスマッチを無視して量的投入を続けることができる財政状況ではなくなっている。病院・診療所・介護事業者・介護施設が連携した地域医療、地域包括ケアの確立が急がれた。このほかの改革として、健康保険に高齢者医療支援金の総報酬割りの導入、70-74歳窓口負担の引き上げも進められることになる。

また介護保険制度も改革され、介護の必要度が比較的低い「要支援者」の高齢者への介護予防サービスは介護保険から切り離し、段階的に市町村が行う地域包括推進事業（仮称）に移行することや、一定所得以上に対する介護サービス自己負担の引き上げも行われる予定である。

一方、年金のほうは、いわゆるアベノミックスの効果によりデフレを脱却することになるとマクロ経済スライドが起動し、年金の給付水準は今後20年間で、厚生年金はおおむね20%程度、基礎年金は30%程度給付水準が引き下げられる。後期高齢者

医療や介護保険の保険料が今後、1.3から1.6倍になることを考慮すると、基礎年金のみの高齢者の手取り年金は急速に低下することになる。基礎年金のみの高齢者が多い地域ではこうした年金水準の変化にも留意しておく必要がある。

このように社会保障・税一体改革、国民会議報告書、プログラム法という一連の改革によって、社会保障給付費総額は増加する一方、社会保障全体の効率化も行われる。

## 2. 地域における互助・互酬への期待

### (1) 東京一極集中の弊害と都市部における高齢者数の増加

国民会議は、今後の急速な人口構造の変化を強く意識した議論を行った。周知のように日本の総人口はすでにピークを越えており、今後、毎年数十万人のペースで減少し、同時に高齢化率は2025年までに30%程度までに上昇し、2050年前後から約40%で高止まりするとされている。2025年までは75歳以上の高齢者数が急増し、75歳以上が人口に占める割合は30%近くまで上昇する。

人口変動の状況は地域でかなり異なっており、地方部においては人口減少・過疎化が進みながら、高齢化率が上昇する。他方、東京圏の人口数は2020年頃までは増加し、全国民の30%程度が東京圏に集中する。この傾向は、2020年の東京オリンピック・パラリンピックで加速する可能性もある。東京圏への一極集中は、都市機能の充実、規模・集積の経済性による経済成長押し上げ効果というメリットがあるものの、他方で大災害に対するリスク、都市部における出生率の低下、社会的孤立の増加、所得格差の拡大といった面で大きな弊害を産む。

また東京圏の集中と表裏の関係で地方の人口減少が加速する。地域の人口減少の結果、医療、日常の買い物などの最低限必要な生活関連サービスの維持が困難になる人口1万人未満の市町村が急増する<sup>2</sup>。こうした地方の未来について、増田他（2013）は

東京以外全国が「限界自治体化」していくと警鐘を鳴らしている。

高齢者の状況に着目すると、地方部では高齢者数はまもなくピークに到達するが、都市周辺部では、これから高齢者数が増加する。2010年から2025年までの間に75歳以上の高齢者は全国で759万人増加する。そのうち約半分の373万人が東京都、神奈川県、大阪府、埼玉県、千葉県、愛知県での増加分である。このうち、75歳以上の高齢者数の増加率が一番高い都道府県が埼玉県となっている。

埼玉県は東京隣接側（さいたま市、東部、南部、県央）、西部、北部、秩父とかなり状況が異なる。東京隣接側は人口当たりの医療整備状況が全国でも最も低い地域である。現在、この地域の人々は若い世代が多いので、東京へアクセス可能であり、なんとか医療資源の不足が表面化していない。しかし、今後、高齢化とともに移動することが難しくなると一気に医療・介護資源不足になる危険性が高い。また埼玉県には郊外型団地が多く存在し、そこに多くの単身高齢者が居住しており、団地高齢化問題が一気に深刻化する危険性が高い。

他方、埼玉のその他地域、特に秩父などでは人口減少と高齢化が同時に進み過疎化が深刻化する。

こうしたなか、医療、介護、福祉といった社会保障・地域福祉の問題だけでなく生活保障全体についてどのような地域作りを進めていくのかが問われるようになっている。

## (2)「懐かしい未来」は可能か

社会保障の守備範囲の縮小にどのように地域は対応すべきなのだろうか。藻谷（2013）は、自然と共存する経済システムを、グローバル経済に代わる選択肢として「里山資本主義」と表現し、それ社会を「懐かしい未来」と形容している。少し話はそれるが、藻谷の里山資本主義は、山間地の森林、自然の価値を再評価したものであるが、このような見方は決定的外れのものではない。多くの先進国が目指している「持続可能な社会」を求めた動きと通じ

る部分も多い。

20年近くのデフレを経験し、日本の経済力が低下したと信じている多くの人々にとって意外かもしれないが、国連持続可能な開発会議の報告によると、自然、健康、工業、教育水準を資源として換算した国民一人あたり「包括的富指数」では、日本は世界一の水準にあり、GDPに換算されない部分の日本社会のストック、潜在力はかなり大きい<sup>3</sup>。多くの先進国では、すでに表面的な経済成長、金銭評価だけの物差しであるGDPの大きさを追及するのではなく、社会の豊かさや、幸福度、持続可能な社会を目指して社会経済モデルの修正に取り組んでいる。例えば、金融市場においては、ESG投資方針は多くの先進国で広がっている。E（環境）は、すなわちCO<sub>2</sub>排出量の削減、自然および生物多様性の保護など、S（社会）は、ワーク・ライフ・バランスの支援、人権問題への対応、地域社会での活動・貢献、G（企業統治）は、企業コンプライアンス、情報開示などを意味している。ESG投資はこうした点で持続可能な社会に貢献している企業に投資を集中するという考えである。こうした先進国の動きと比較すると、規制緩和などに頼る日本の成長戦略が古い目標に固執していることが明らかである。

さて、藻谷の形容した「懐かしい未来」の考えを、地域福祉に転用するとどのようなことが見えてくるであろうか。近世の日本の農村社会では、「ユイ」、「モヤイ」といわれる互助・互酬の仕組みが全国的に存在した<sup>4</sup>。その基盤になったのが、身分集団の共同組織、地縁的・職業的身分共同体である村である。これは、明治維新後の行政単位としての村ではなく、江戸時代の年貢納入の共同責任の仕組みであった「村請制」の単位であり、その単位で相互扶助の仕組み「助合」が成立していた<sup>5</sup>。また類似の仕組みとして、国民健康保険の原型になった「定礼」も、江戸時代から農村における相互扶助の仕組みとして存在していた。しかし、明治維新後、中央集権を目指すなか、地租改正と町村合併が行われ、近世の村

の機能の柱である「村請制」は解体され、互助・互酬としての村共同体は消滅した。

互助・互酬の代わりに広がったのが公的な再分配の仕組みと市場メカニズム、国民会議の用語でいう、公助、共助と自助である。しかし、前述のように、年金や社会保障給付といった再分配原理は後退・縮小し、市場メカニズムによる生活支援、介護サービスは、人口減少地域では採算がとれず、一定以上の所得がある人が集積する都市部においてしか有効に機能しない。そこで、新しい互助・互酬の仕組みによって、地域社会を回復できるか、すなわち「懐かしい未来」への期待が高まる<sup>6</sup>。

### (3) 参考になる中山間部の取り組み

中国・山陰の中山間地域は国内でいち早く人口減少に直面し、過疎化問題に取り組んでいた。都市周辺部よりも20年早く人口減少・高齢化を経験してきたこれら地域の取り組みは、これから高齢化・人口減少を迎える都市周辺部にとって多いに参考になる。

小田切・藤山ら(2013)では、行政の守備範囲の見直し、自治、防犯、防災、農業、福祉などの縦割り構造による個別組織でなく地域包括的組織(「小さな役場機能」、旧村の自治の復興を掲げた全住民参加型・住民主体の地域自治組織の活動など様々な地域作りの実践例が紹介されている。ただ、こうした取り組みが有効なのは、かつてそうした互助・互酬が存在したので可能になったかもしれない。そうした素地の乏しい都市部周辺ではかなりの工夫が必要になるであろう。しかし、国(公助、共助)が後退し、市場メカニズム(自助)も機能不全、そして地方自治体も財源・人手不足という状況では、地域住民自らが地域作りの主役になる必要があり、少しでも地域の体力があるうちに着手すべきであろう。

もっとも都市周辺部には、中山間地域にない、アドバンテージもある。すなわち様々な経験をし、高学歴、専門知識のある多数の健康な高齢者の存在である。「仕掛け」と「きっかけ」があれば、中山間

地域と異なるタイプの地域自治組織ができ、地域作りの主役が期待できる。

### (4) 鍵になる「つなぎ役」

多くの事例を見ても、地域作りが住民によって自然発生的に進むわけではない。そこには「仕掛け」、「きっかけ」と問題意識を持った住民同士の「出会い」を演出する「キーパーソン」が必要になる。

実際に、小田切・藤山ら(2013)によると、いずれの実践例でも重要な役割を果たすのが、里山レンジャー、地域マネージャー、集落支援隊、地域興し協力隊といった様々な名称の「つなぎ役」の存在である。

「つなぎ役」の機能について、内田・竹村(2012)は、社会心理学的アプローチで農村における普及指導員の役割を分析している。内田らは、普及指導員は、狭い意味での農家経営や技術アドバイスだけではなく、地域で問題意識をもった人たちをつなぎ合わせ、社会関係資本に働きかける活動を行っているとして位置づけている。地域社会で共同して、地域の課題に取り組む前提として、信頼関係が重要である。しかし、人間の集団行動のなかには常に不確実性が存在する。地域の問題として自分が尽力してもどのように評価されるか、相手がどのように反応するかわからない。そこで、初対面の人間の間に入り「つなぎ役(=仲介者)」の存在が、信頼関係を高めることになる<sup>7</sup>。

最初の課題は、都市周辺部においてだれが「つなぎ役」を果たすのか。この候補はやはり公務員、公共セクターの職員、社会福祉協議会、NPOといったところであろう。地域の余力があるうちに、こうした人材を集中投入して、地域自治組織を確立すべきである。

## 脚注

- 1 [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo\\_gaiyou.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo_gaiyou.pdf)
- 2 国土交通省（2011）参照。
- 3 包括的富指数（IWI:Inclusive Wealth Index）については、<http://www.ihdp.unu.edu/file/download/9927.pdf>を参照せよ。
- 4 恩田（2006）参照。
- 5 松沢（2013）参照。
- 6 価値観の共有などを求める拘束型の相互扶助の仕組みではなく、開放型の相互扶助の仕組みでなければならない。
- 7 内田らは普及指導員が農村コミュニティでこの役割を果たし、地域の信頼感を高めていることを実証している。また「傾聴」、「ミラーリング」というつなぎ力アップのポイントも整理している。

## 参考文献

- ◎内田由紀子・竹村幸祐（2012）『農をつなぐ仕事～普及指導員とコミュニティへの社会心理学的アプローチ～』創林社
- ◎恩田 守雄（2006）『互助社会論—ユイ、モヤイ、テツダイの民俗社会学』世界思想社
- ◎国土交通省（2011）『国土の長期展望』
- ◎[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03\\_sg\\_000030.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03_sg_000030.html)
- ◎小田切 徳美・藤山 浩（2013）『地域再生のフロンティア: 中国山地から始まるこの国の新しいかたち』農山漁村文化協会
- ◎松沢 裕作（2013）『町村合併から生まれた日本近代 明治の経験』講談社
- ◎藻谷 浩介・NHK広島取材班（2013）『里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く』角川oneテーマ21.
- ◎増田寛也+人口減少問題研究会（2013）「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論12月号』

## 寄稿者

駒村 康平（こまむら こうへい）

慶應義塾大学経済学部 教授

専門：社会政策、少子高齢社会における社会保障制度改革

経歴：慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学後、国立社会保障・人口問題研究所研究員、東洋大学経済学部教授を経て現職。

社会保障制度改革国民会議委員。埼玉県社会福祉審議会委員長。

主な著書：『年金制度と個人のオーナーシップ』（NIRA）

『社会保障の新たな制度設計』（慶應義塾大学出版会）等