

社会保障を取り巻く状況と展望

～ 新型コロナを通して考えたこと ～

令和3年6月17日

東京大学公共政策大学院
客員教授

鈴木 俊彦

1. 考えたこと・取り組んだこと
2. 今やらなければならないこと（コロナ後を見据えた取組の始動）
3. 2040年を展望した改革（2040年スキーム）
4. 残された課題
 - (1) 財源問題の克服
 - (2) 人口減少問題の克服
5. 今後の論点
 - (1) 当面の社会保障財政 ～ 毎年の予算編成への対処と3つの歯車
 - (2) 保障体系の在り方を視野に入れた検討
～ フリーランス問題を契機として
 - (3) 次の一手を考える3つの視点

1. 考えたこと・取り組んだこと（次官在任時）

◆ 行政官の任務

先を見通してビジョンを構築し、様々な力を結集して、その実現を推進すること

◆ 「2040年を展望した社会保障・働き方改革」(2040年スキーム)を推進

┆

新型コロナが発生

┆

- ◆ コロナ対策に全力を挙げなければならない。
しかし、それ以外の社会保障や労働などの取組も止めるわけにはいかない。

- ◆ 限られたリソースの中で、
 - A) コロナ対策に省を挙げて取り組む
 - B) コロナ対策以外の厚生労働行政をできる限り滞りなく進める

- ◆ 体制作り & 全体を俯瞰した目配り に注力

◆ 感染症対策

- 死者・重症者の数 をいかに少なく抑えるか
- 社会経済への影響 をいかに小さく抑えるか

臨機応変にバランスを取りつつ、総体として目的を達するオペレーション。

◆ 事態は進行中。

◆ 最終的な評価は、

- ✓ 事態の収束後、
- ✓ データとエビデンスをもって、
- ✓ 各国との比較も含め、
- ✓ 客観的な検証の上、

下されるべき。

◆ 「感染症対策は、やっている最中は絶対に褒められることはない。 事態が終わり、検証を経て下される評価が本当だ。」

◆ 「日々、批判は続くだろう。それに真摯に耳を傾けなくてはならぬ。 しかし、悲観に陥ることなく、やるべきことをしっかりやる。 勝負は事態が終わってからの評価で決せられる。」

2. 今やらなければならないこと (コロナ後を見据えた取組の始動)

I 感染症に負けない社会経済を作る取組
～ 取組の持続を担保する体制づくり

II 2040年スキームの迅速・円滑な再起動

I 感染症に負けない社会経済への取組 ～ 取組の持続を担保する体制づくり

- ◆ 取り組むべき内容 = 既に各種の政府方針や官民各界の提言等
 - ◆ 実現には相応の期間と相応の資源投入が必要 → 重要な点は取組体制づくり
 - ◆ 「喉元過ぎても熱さを忘れない」仕組が必要
 - 常に政策の優先順位の上位に位置付ける
 - 十分な人員・体制、予算等の資源投入を持続的に行うこれらを担保する体制を国・地方、官・民を通じて組み込む
- ※ 東日本大震災からの復興に匹敵する仕組が必要ではないか
cf. 復興基本方針、復興期間、復興庁、「全員が復興大臣のつもりで」等々

II 2040年スキームの迅速・円滑な再起動

- ◆ 今後の社会経済・国民生活を展望して始動した2040年スキームが一時停止状態。
- ◆ 事態が収束を始めると同時に2040年スキームを再起動させる。
- ◆ 前提となっている諸条件に変更はないか、進めているプログラムに修正すべき点はないかなどPDCAを回しつつ、再起動時に講じるべき手立てを仕込むとき。

3. 2040年を展望した改革 (2040年スキーム)

1. 概要

2025年 → 2040年 :

- 高齢者人口＝伸び鈍化 ⇔ 生産年齢人口＝減少加速【スライド 9】
- 社会保障給付費の対GDP比＝伸び鈍化【スライド 10・11】
(2040年時点でも、現在のフランス、スウェーデン並みの水準)
- 社会保障の持続可能性維持のための重点【スライド 12】
カネ(給付と負担)からヒト(マンパワー問題)へ

2. 体制

- 厚生労働省に本部設置、新3分野・3プランと工程表を策定【スライド 13・14】
- マンパワーの見通し・KPIを作り、PDCAを回して進める体制を確立

3. 新型コロナによる影響の点検と再起動

- 点検項目：財政悪化・経済停滞、出生率低下 など
- 枠組みの修正を迫るような事情変更はない？
- スキームを再起動、その中で次のステップ＝「残された課題」への対応を開始

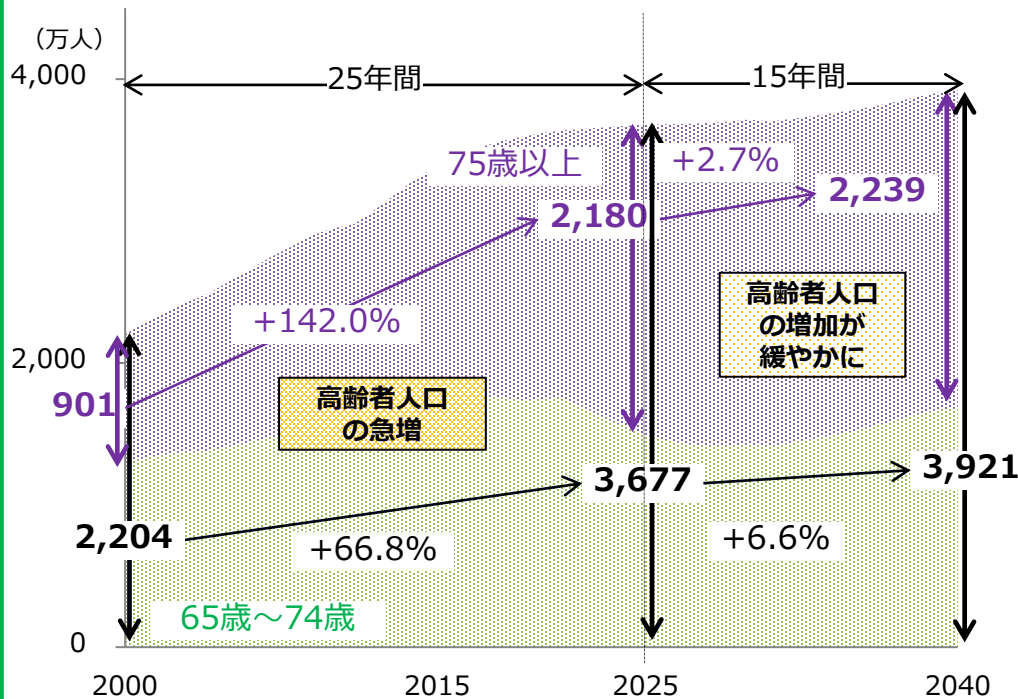
cf. 令和2年版厚生労働白書

※ ヒトの問題(「マンパワー」「生産性向上」といった取組)は、カネの問題と異なり、毎年やってくる予算編成という関所がない → 意識的にPDCAを回し進める必要

2040年までの人口構造の変化

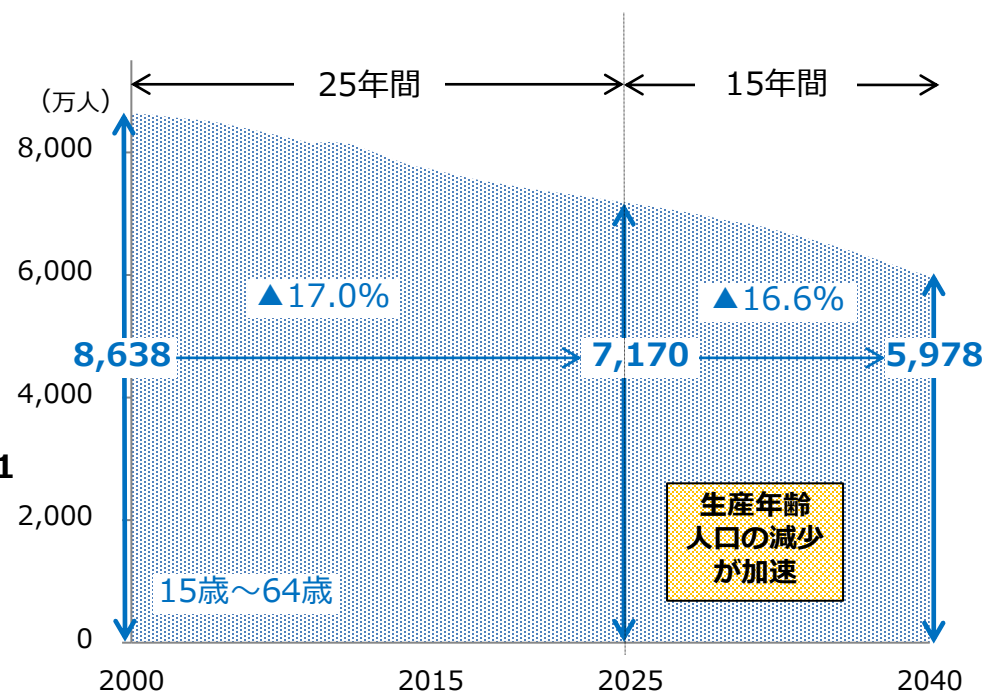
- 我が国の人口動態を見ると、いわゆる団塊の世代が全員75歳以上となる2025年に向けて高齢者人口が急速に増加した後、高齢者人口の増加は緩やかになる。
- 一方で、既に減少に転じている生産年齢人口は、2025年以降さらに減少が加速。

<65歳以上人口>



〔団塊の世代が全て65歳以上に〕〔団塊の世代が全て75歳以上に〕〔団塊ジュニアが全て65歳以上に〕

<15歳~64歳人口>



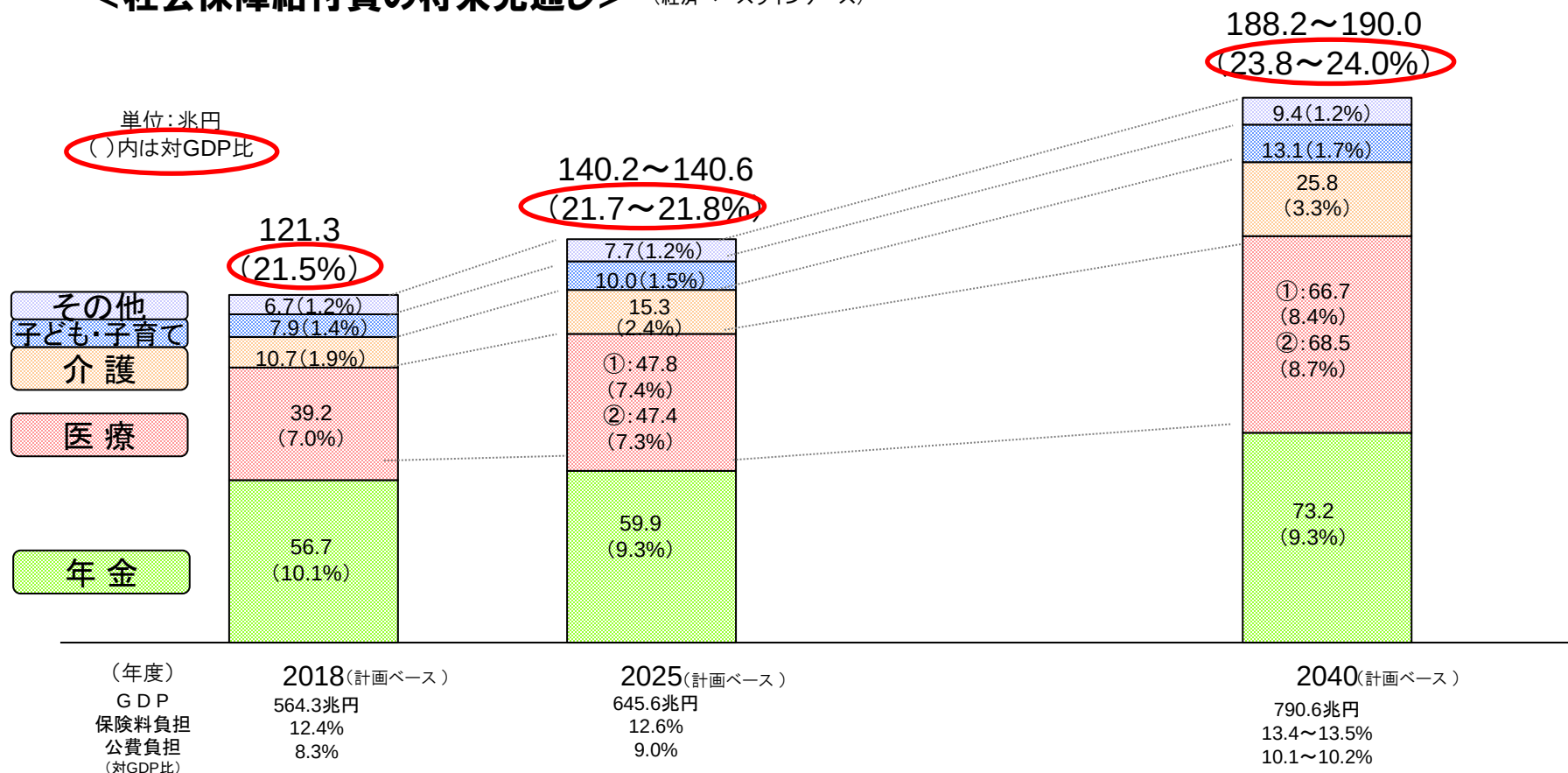
〔団塊の世代が全て65歳以上に〕〔団塊の世代が全て75歳以上に〕〔団塊ジュニアが全て65歳以上に〕

2040年を見据えた社会保障の将来見通し（平成30年5月）

○ 社会保障給付費の対GDP比

- ◆ 2018年度 21.5%（名目額121.3兆円）⇒ 2025年度 21.7～21.8%（同140.2～140.6兆円）
- ◆ その後15年間で2.1～2.2%ポイント上昇 ⇒ 2040年度 23.8～24.0%（同188.2～190.0兆円）

<社会保障給付費の将来見通し>（経済ベースラインケース）

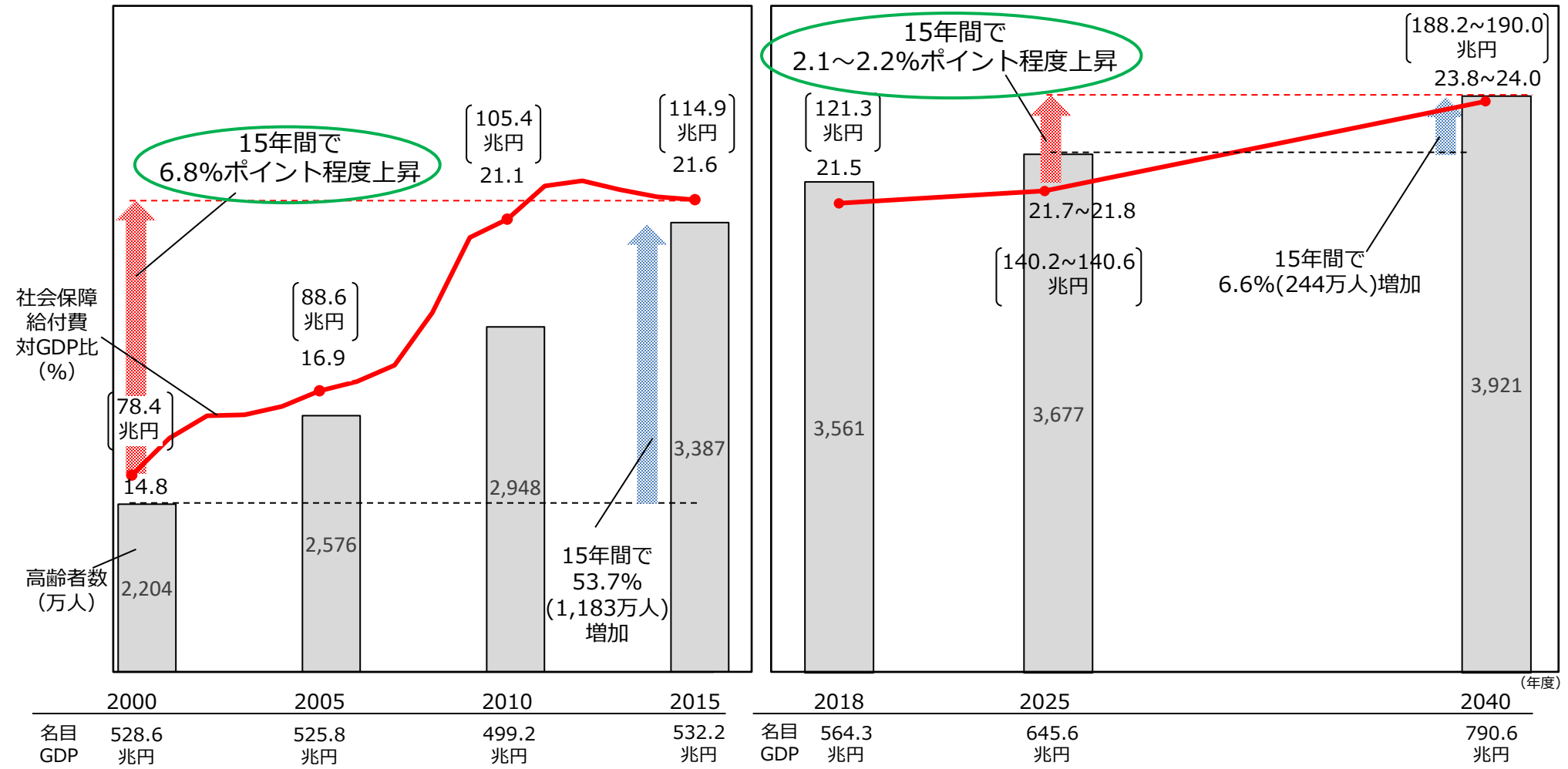


2040年に向けた社会保障給付費対GDP比等の推移（実績と将来見通し）

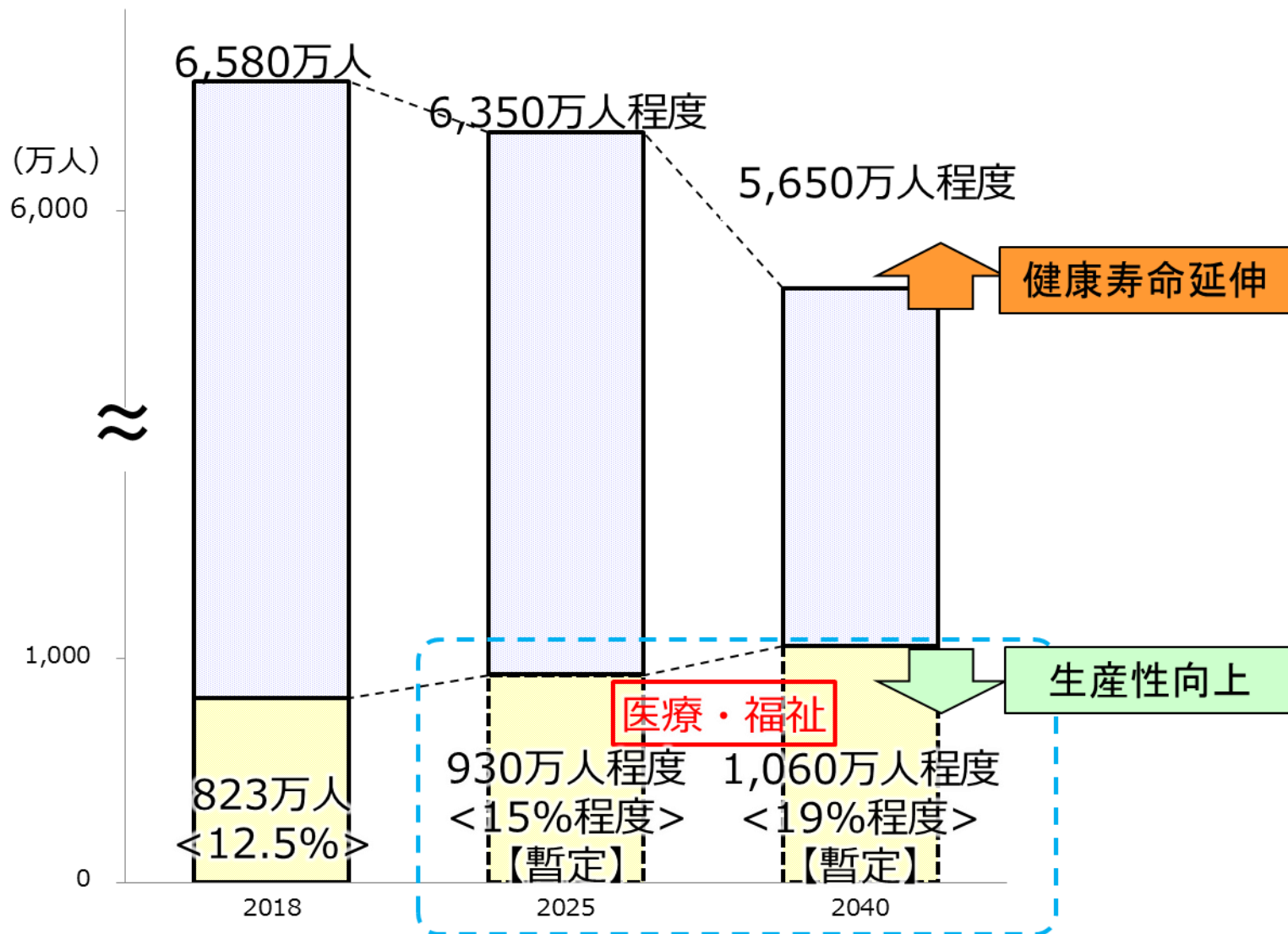
- 高齢者の増加のペースが変わること等から、2000年度から2015年度の15年間では6.8%ポイント程度上昇したのに対し、2025年度から2040年度の15年間では2.1～2.2%ポイント程度の上昇と見込まれている。

＜2000～2015年度の社会保障給付費対GDP比等【実績】＞

＜2018～2040年度の社会保障給付費対GDP比等【将来見通し】＞



就業者数の推移



2040年を展望した社会保障・働き方改革本部とりまとめ（令和元年5月29日）

- 2040年を展望すると、高齢者の人口の伸びは落ち着き、現役世代（担い手）が急減。
→「総就業者数の増加」と、「より少ない人手でも回る医療・福祉の現場の実現」が必要。
- 今後、国民誰もが、より長く、元気に活躍できるよう、①～④の取組を進める。
①多様な就労・社会参加の環境整備、②健康寿命の延伸、③医療・福祉サービスの改革による生産性の向上
④社会保障の持続可能性の確保（給付と負担の見直し等）
- 社会保障の枠内で考えるだけでなく、農業、金融、住宅、健康な食事、創薬にもウイングを拡げ、関連する政策領域との連携の中で新たな展開を図っていく。

2040年を展望 → 誰もがより長く元気に活躍できる社会を実現

＜現役世代の人口の急減という新たな局面に対応した政策課題＞

①多様な就労・社会参加

- 【雇用・年金制度改革等】
- 70歳までの就業機会の確保
 - **（厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン）**
 - 就職氷河期世代の方々の活躍の場を更に広げるための支援
 - 中途採用の拡大、副業・兼業の促進
 - 地域共生・地域の支え合い
 - 人生100年時代に向けた年金制度改革

②健康寿命の延伸

- 【健康寿命延伸プラン】
- ⇒2040年までに、健康寿命を男女ともに3年以上延伸し、**75歳以上**に
- ①健康無関心層へのアプローチの強化、
 - ②地域・保険者間の格差の解消により、以下の3分野を中心に、取組を推進
 - a. 次世代を含めたすべての人の健やかな生活習慣形成等
 - b. 疾病予防・重症化予防
 - c. 介護予防・フレイル対策、認知症予防

③医療・福祉サービス改革

- 【医療・福祉サービス改革プラン】
- ⇒2040年時点で、単位時間当たりのサービス提供を**5%（医師は7%）以上改善**
- 以下の4つのアプローチにより、取組を推進
 - a. ロボット・AI・ICT等の実用化推進、データヘルス改革
 - b. タスクシフティングを担う人材の育成、シニア人材の活用推進
 - c. 組織マネジメント改革
 - d. 経営の大規模化・協働化

＜引き続き取り組む政策課題＞

④社会保障の持続可能性の確保（給付と負担の見直し等）

改革の効果

- 2040年を展望すると、高齢者の人口の伸びは落ち着き、現役世代（担い手）が急減する。
→ 「総就業者数の増加」と、「より少ない人手でも回る医療・福祉の現場の実現」が 必要。

一億総活躍

（高齢者、若者、女性、障害者）

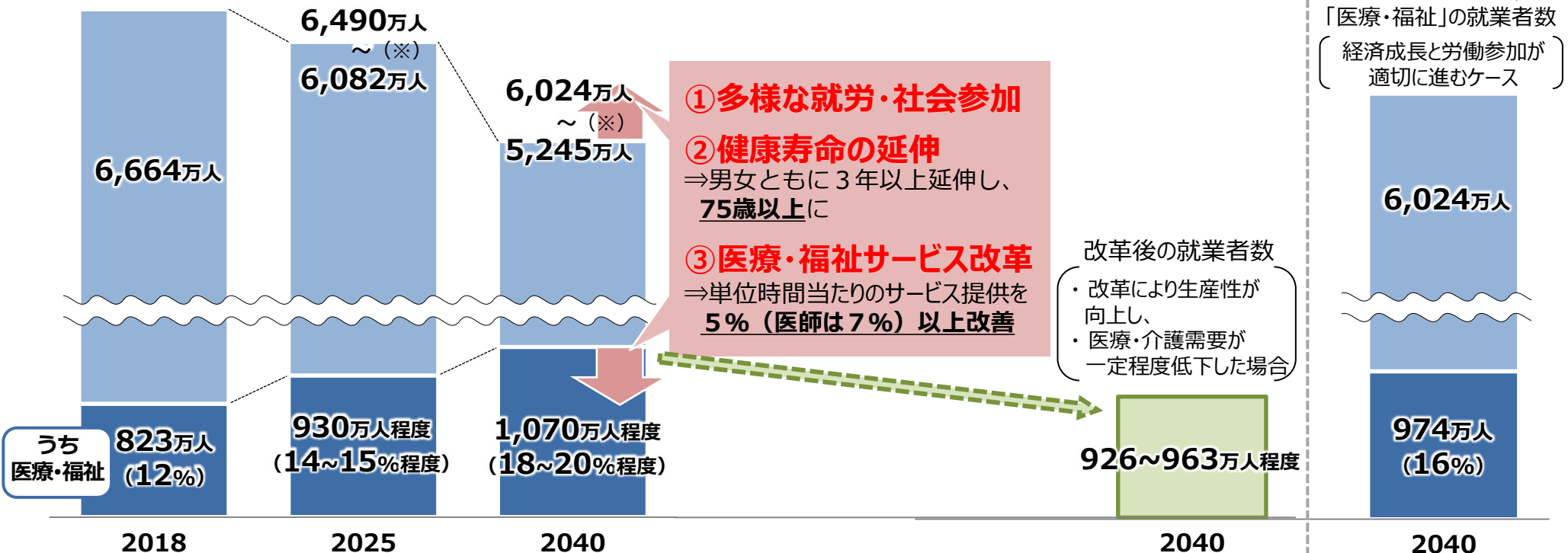
イノベーション

（テクノロジーのフル活用）

社会保障を超えた連携

（住宅、金融、農業、創薬等）

需要面から推計した医療福祉分野の就業者数の推移



※：総就業者数は雇用政策研究会資料（平成31年1月15日）。総就業者数のうち、下の数値は経済成長と労働参加が進まないケース、上の数値は進むケースを記載。

4．残された課題

(1) 財源問題の克服

- ◆ 給付と負担は社会保障に内在する永遠の課題。
- ◆ 一方で、2040年を展望すると給付と負担に終始する時代・状況ではない。
- ◆ 財源確保という観点からは、短期的には全世代型社会保障(世代間の給付と負担のバランス調整)で対応するとしても、中長期的には新たな財源を産み出す取組が必要。

1) 短期的観点からの対応の留意点

- 「(2040に至る)最後の峠」 【スライド 17】
- 「全世代型社会保障」はこの峠を乗り越えるための取組でもある。
- 「全世代型」のやり方を誤ると逆効果
= 低所得高齢者が増加する中、若年世代への支援を手厚くするために高齢世代の給付減・負担増を行うというゼロサムの発想では、高齢者の生活破綻を招き、かえって若年世代の負担増につながる。 【スライド 18・19】
給付減・負担増は、極めて注意深く行う必要。

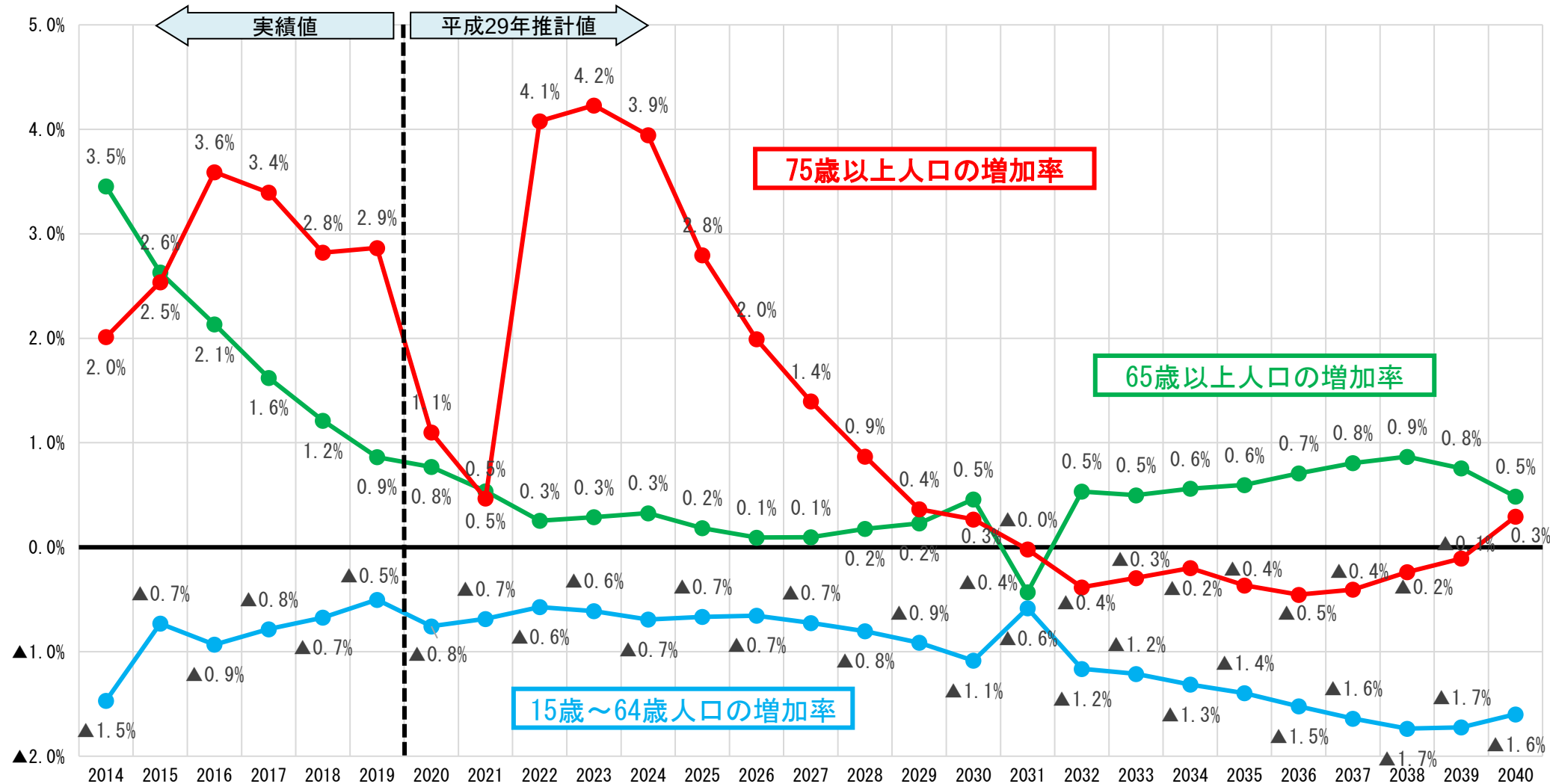
2) 中長期的観点からの対応の必要性

- 中長期的観点から、財源の確保・投入を要する分野がいくつかある。
- 例えば、低所得高齢者を中心とした「住まいを含めた総合的生活保障」。
- 最大のものが、子ども子育て世代への財源投入。
さらに「人口減少問題の克服」を視野に入れば、相当な財源投入が必要。

※ 覚悟を決めて、みんな(あらゆるプレイヤー)の知恵と工夫と努力で財源を産み出し、それを子ども子育て・人口減少克服に重点投入することが残された道。

年齢階層別の人口の増加率

- 我が国の人口動態を見ると、いわゆる団塊の世代が全員75歳以上となる2025年に向けて高齢者人口が急速に増加した後、高齢者人口の増加は緩やかになる
- 一方で、既に減少に転じている生産年齢人口は、2025年以降更に減少が加速

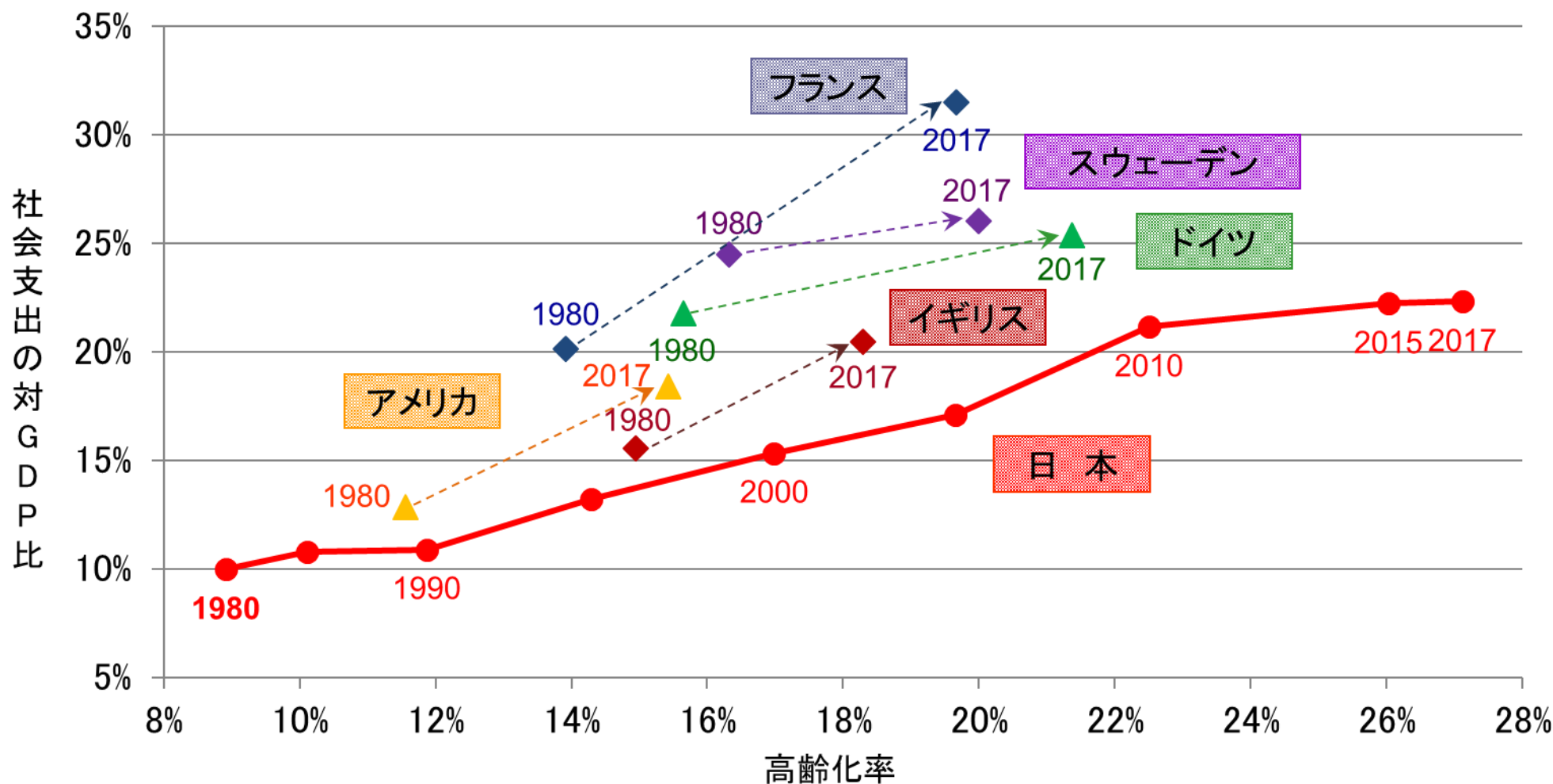


(出所) 2019年以前は、総務省「人口推計」(各年10月1日現在)

2020年以降は、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)

高齢化率と社会保障の給付規模の国際比較

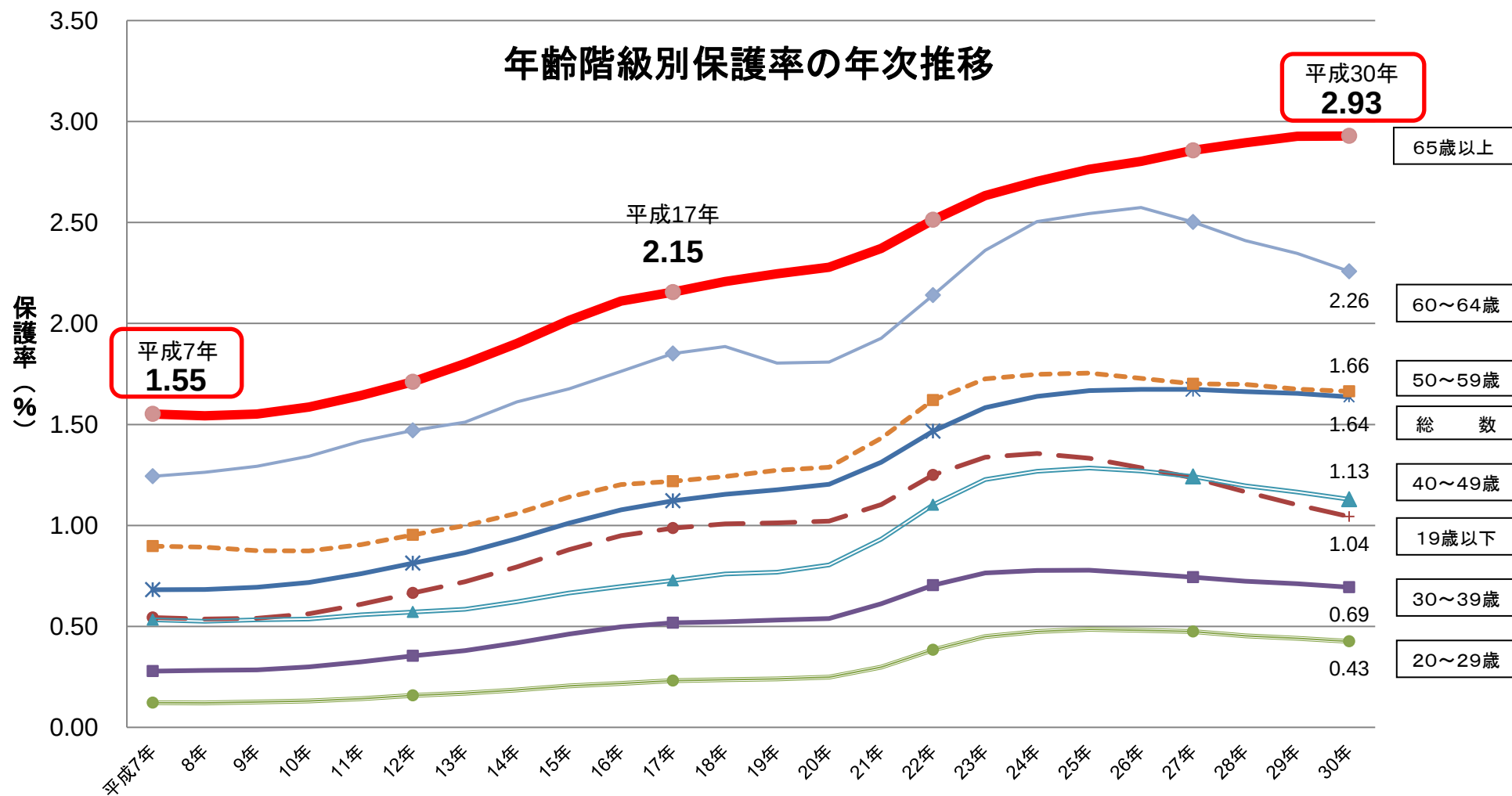
- 日本の高齢化率は1980年から2017年までの37年間で約18%上昇。
- この間、日本は社会支出の規模(対GDP比)も約12%上昇。
高齢化率を勘案すれば、先進諸国に比して、むしろ低いか又は同程度の水準。



(資料)OECD: Social Expenditure Database、United Nations: World Population Prospects2019より作成
社会支出は公的社会支出(Public Expenditure)であり、私的社会支出(Private Expenditure)は含まない。

高齢者が生活保護を受ける「比率」が高まっている

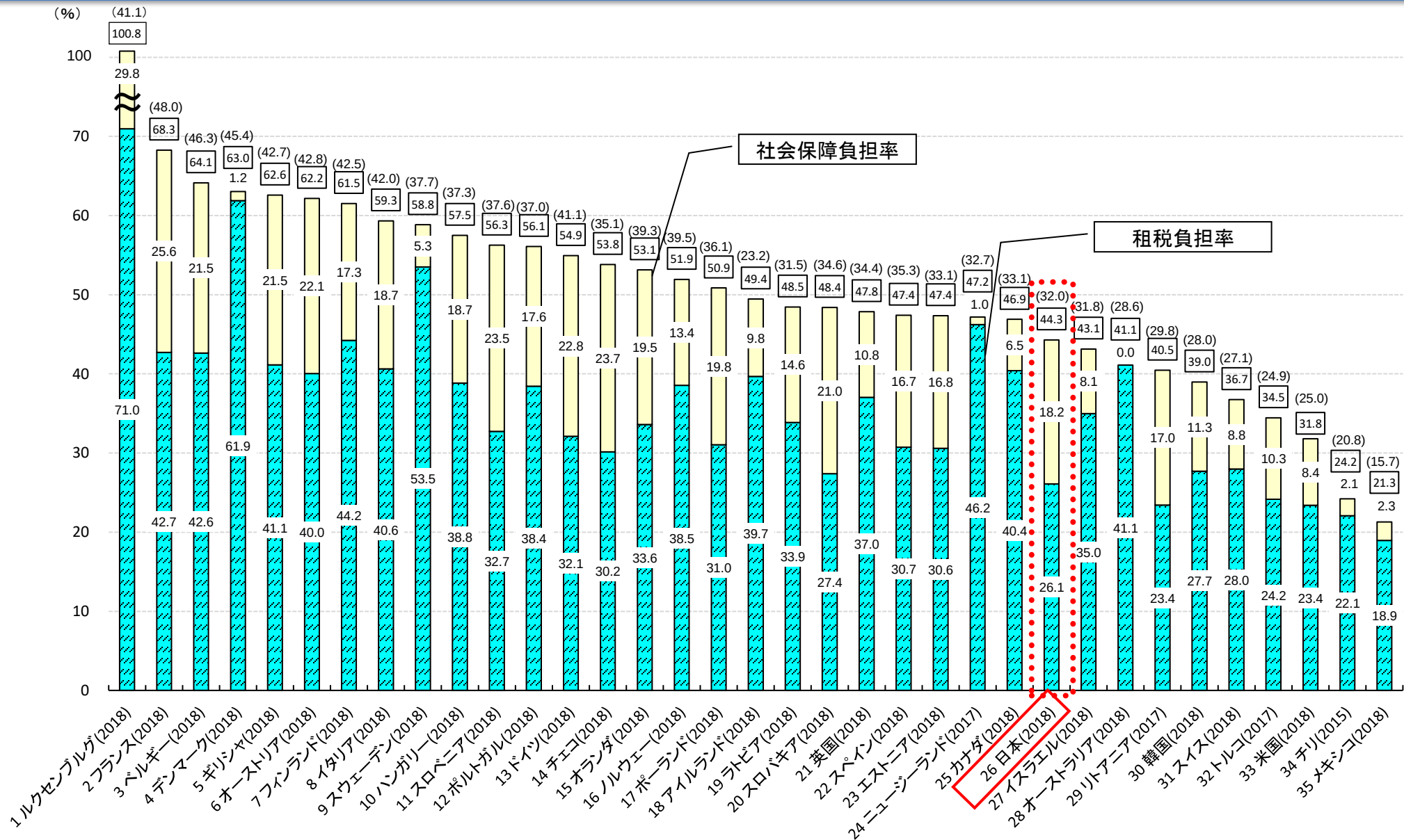
○ 年齢階級別の保護率の推移をみると、近年は65歳以上で上昇傾向が続く一方、それ以外の年齢階級では横ばい若しくは低下傾向となっている。



資料：被保護者調査 年次調査（厚生労働省）（平成23年以前は被保護者全国一斉調査）

- 我が国に負担余力はある。
- 国民負担率はOECD加盟(統計の取れない2カ国を除く)35カ国中下から10番目。 【スライド 21】
- 財政赤字を計算に入れても仏・瑞・独・英よりも負担率は小さい。 【スライド 22】
- この40年間(1990→2021)で、租税負担率は低下
27.7(国税18.1+地方税9.6) → 25.4(国税15.5+地方税9.9)
⇔ 社会保障負担率は増大(10.6→18.9)。 【スライド 23】
- ポイントは、国民の理解と協力だが、、、 【cf. スライド 36】

国民負担率（対国民所得比）の国際比較（OECD加盟35カ国）



(注1) OECD加盟国37カ国中35カ国の実績値。コロンビア及びアイスランドについては、国民所得の計数が取得できないため掲載していない。

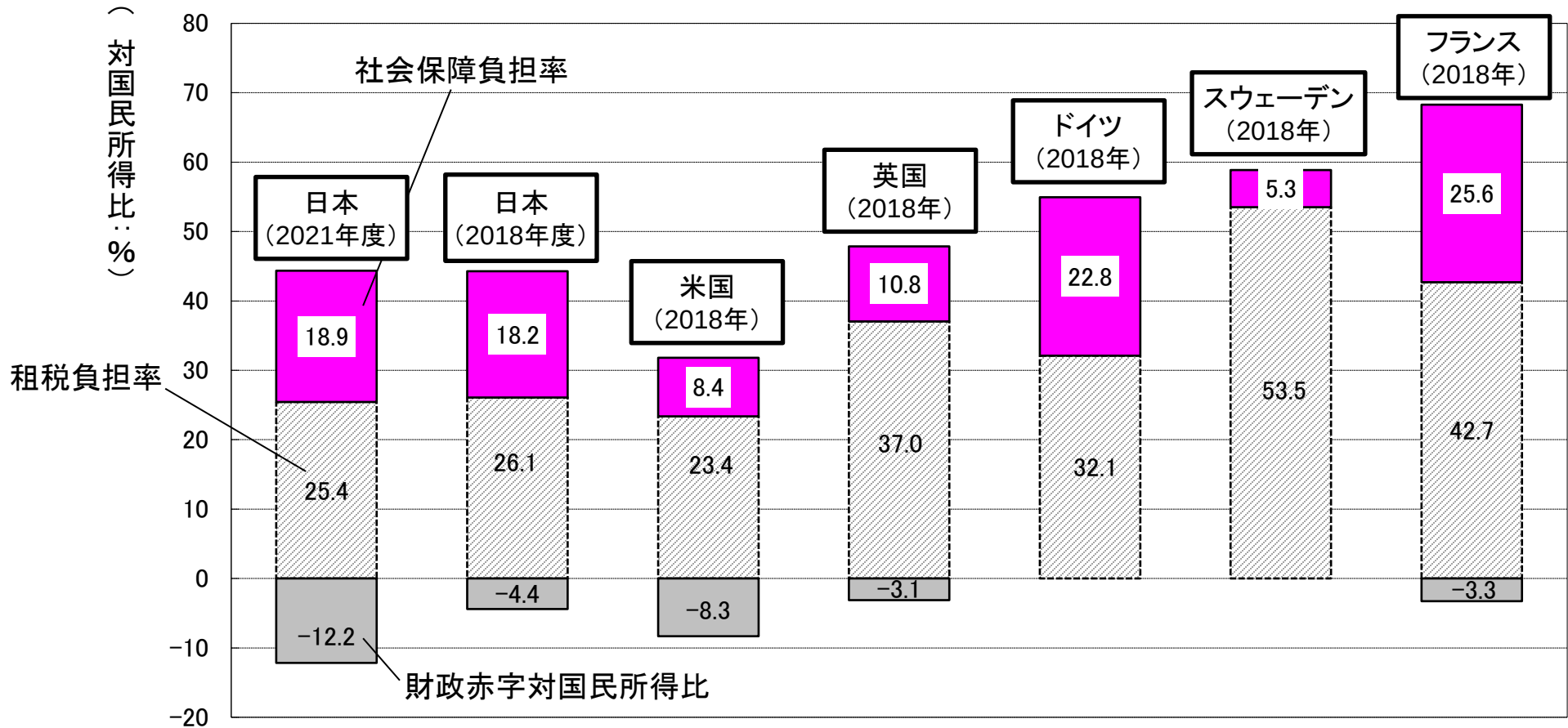
(注2) 括弧内の数字は、対GDP比の国民負担率。

(注3) 日本は年度、その他の国は暦年。

(出典) 日本：内閣府「国民経済計算」等 諸外国：OECD「National Accounts」、「Revenue Statistics」

国民負担率の国際比較

【国民負担率＝租税負担率＋社会保障負担率】 【潜在的な国民負担率＝国民負担率＋財政赤字対国民所得比】



国民負担率	44.3 (31.2)	44.3 (32.0)	31.8 (25.0)	47.8 (34.4)	54.9 (41.1)	58.8 (37.7)	68.3 (48.0)
潜在的な国民負担率	56.5 (39.7)	48.7 (35.2)	40.1 (31.5)	51.0 (36.6)	54.9 (41.1)	58.8 (37.7)	71.5 (50.3)

(注1) 日本の2021年度(令和3年度)は見通し、2018年度(平成30年度)は実績。諸外国は2018年実績。

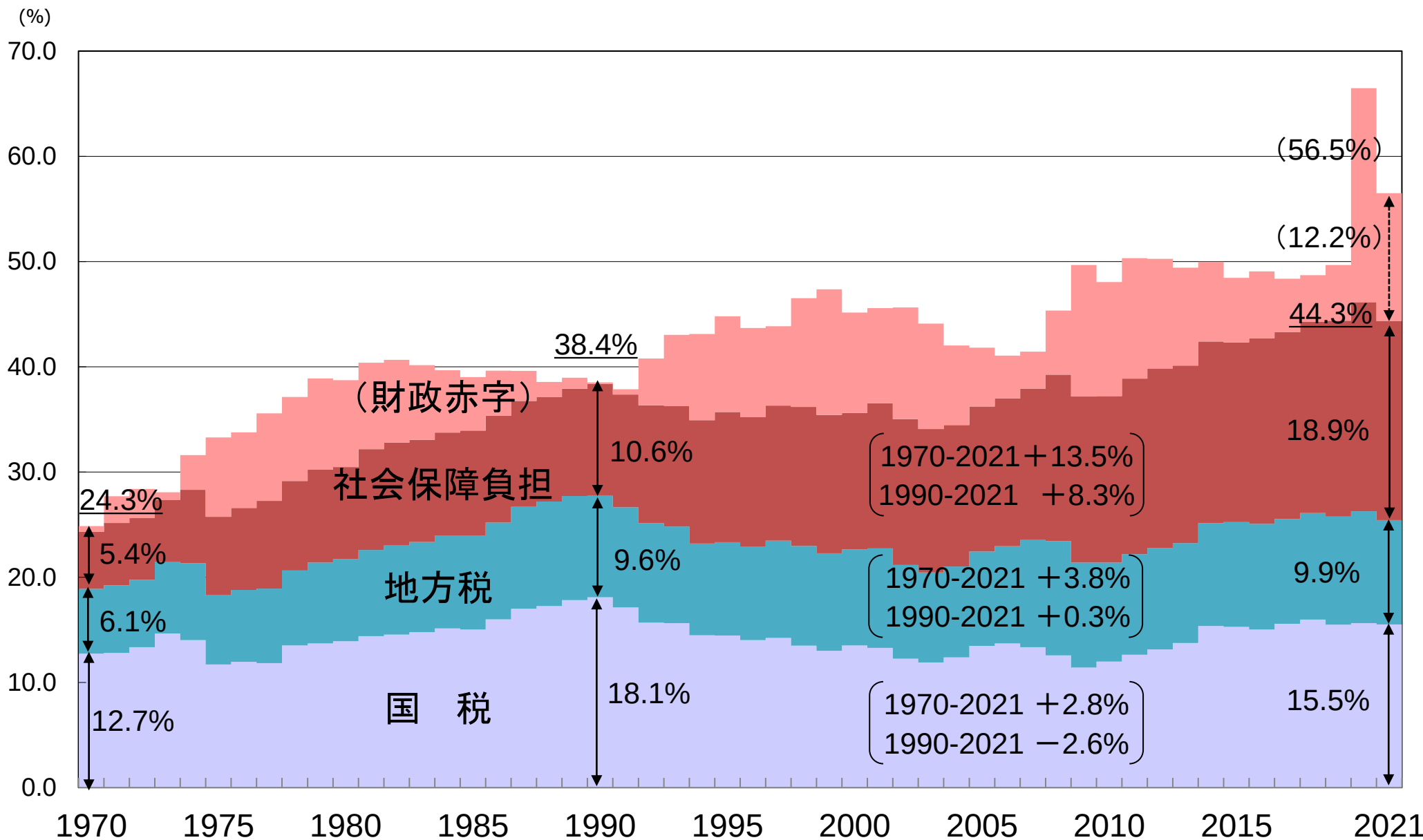
(注2) 財政収支は、一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。

ただし、日本については、社会保障基金を含まず、米国については、社会保障年金信託基金を含まない。

(出典) 日本：内閣府「国民経済計算」等 諸外国：OECD “National Accounts”、“Revenue Statistics”、“Economic Outlook 108” (2020年12月1日)

(対国民所得比：%(括弧内は対GDP比))

国民負担率（租税負担、社会保障負担）の推移



(資料)財務省(2021)「国民負担率(対国民所得比)の推移」より作成

4．残された課題

(2) 人口減少問題の克服

- ◆ 人口減少問題の克服は、最大かつ喫緊の国家的課題。
- ◆ 対策に万能の公式はない。
取組の在り方・処方箋は、各国それぞれの社会構造、国民意識などを反映して様々。
- ◆ あらゆる対策を総動員し、戦略的・計画的に実行する必要。
- ◆ 視野に入れるべき対策の裾野は広く、射程すべき時間軸は長い
 - ※ 厚生労働省、文部科学省、内閣府の施策範囲にとどまる問題ではない。
 - 例) 人口の社会的移動への対応 (日本創成会議・人口減少問題検討分科会 2014年)
 1. 地方の人口減少の最大要因は、若者(男女)の大都市(特に東京圏)への流出。
地方から大都市(東京圏)への若者(男女)の流出が、人口減少に拍車。
 2. 地方からの人口流出がそのまま続くと、人口の「再生産力」を示す「若年女性(20～39歳)」が減少を続け、地方ではいくら出生率が上がっても将来的に 消滅するおそれが高い。一方で、大都市、特に東京圏は東京近郊を中心に高齢化が一挙に進む。
 3. 人口流出の動きは、地方と大都市(東京圏)の「経済雇用格差」に深く関連。

◆ 子ども庁構想 ： 正しく推進すべき

◆ 留意点

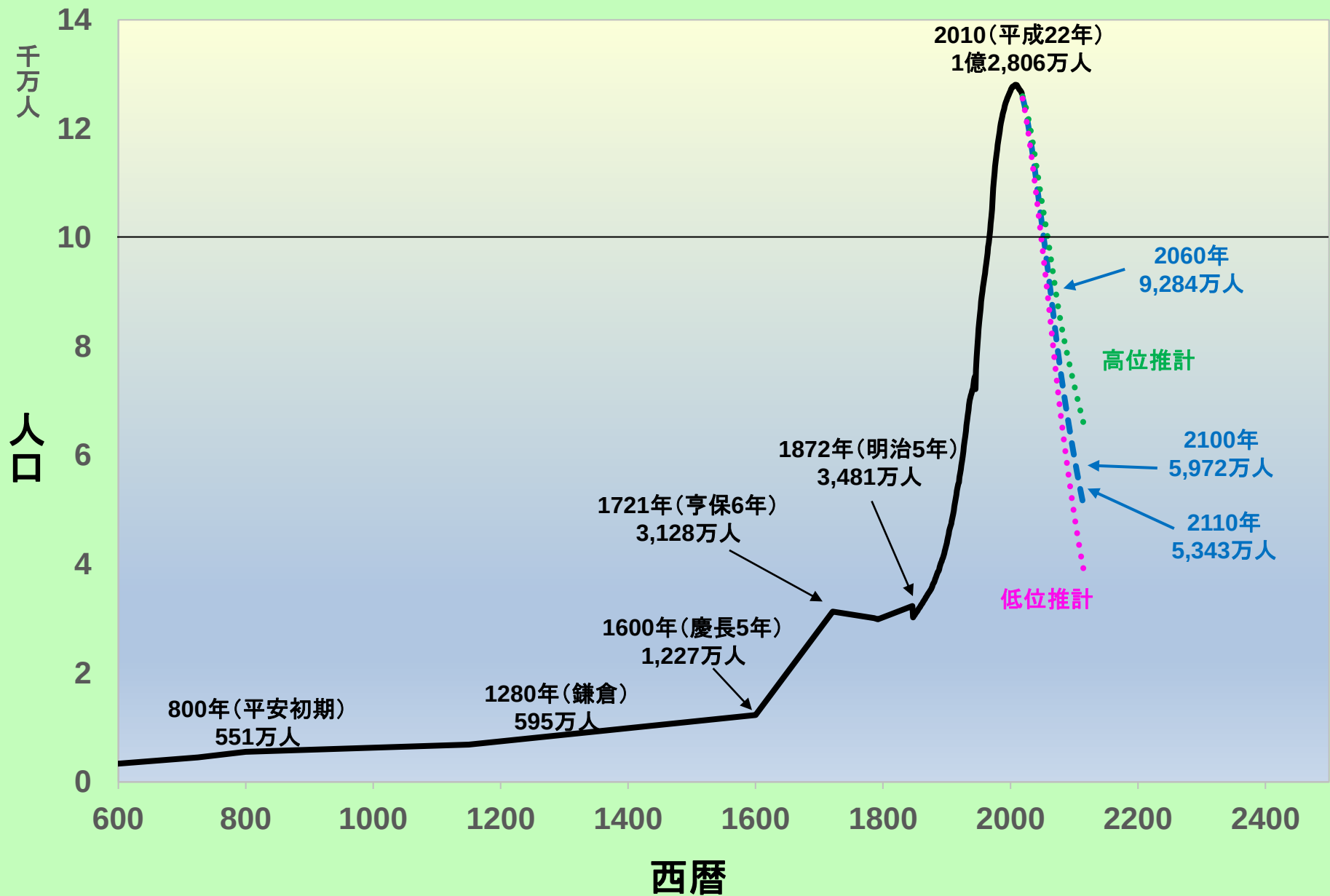
- コンセプト(何のための「子ども庁」か)
 - × 単なる縦割り解消
 - 「人口減少の克服」というベクトルに向けてあらゆる力を統合
- 何をどのように強化すべきか
 - ①総合調整能力 ②企画立案能力 ③実施能力
 - イ)権限 ロ)ポスト・人員 ハ)財源
- まず、これらの抜本的強化のためのプログラムがあるべき。
その下に、「子ども庁」はプログラムを実行するマシンとして位置づけるべき。

◆ 子ども・子育て世代に向けた財源の重点投入

◆ 新しい財源の必要性和その確保に向けた国民的合意の形成が必要

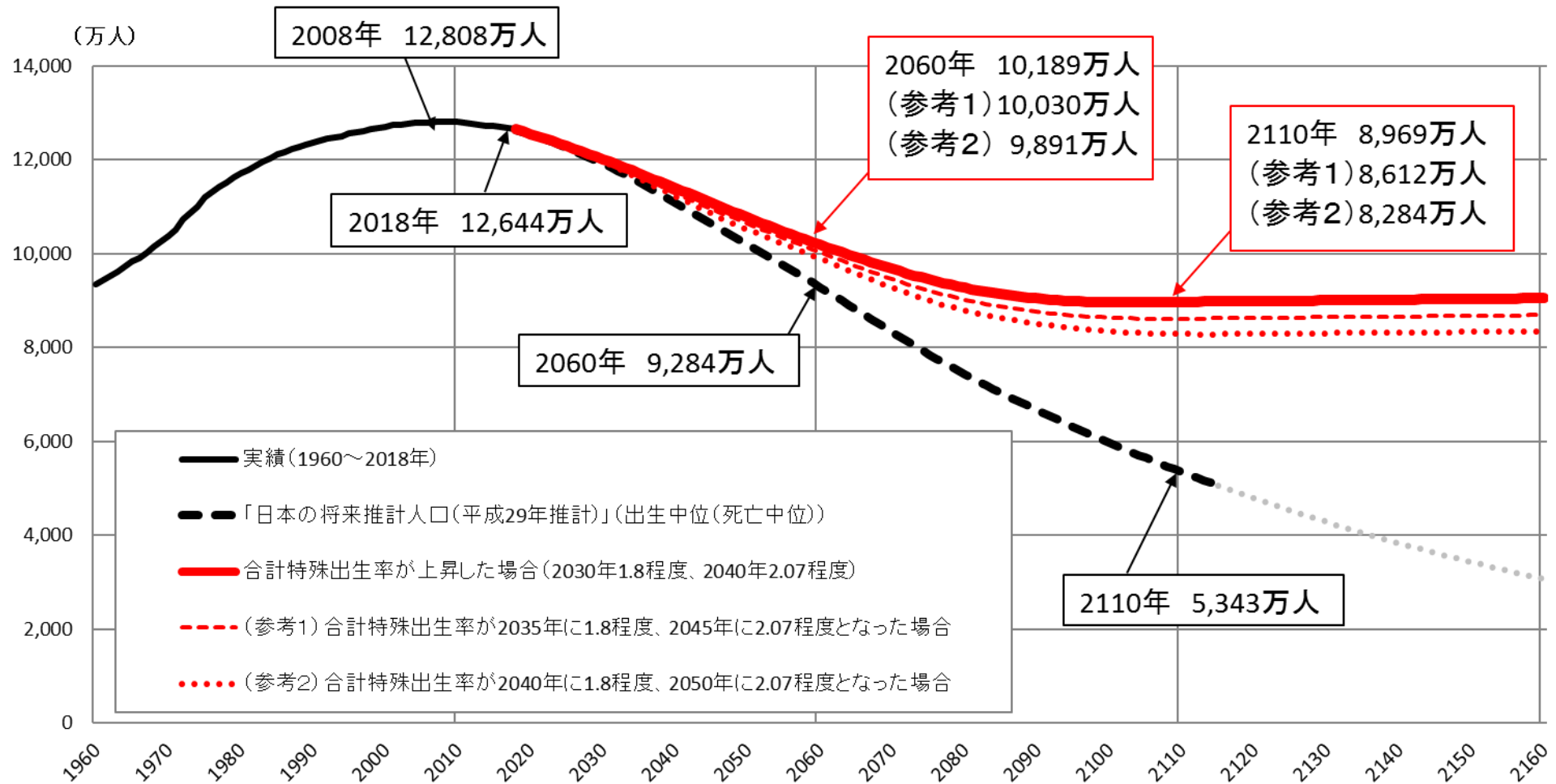
◆ 我が国なりの効果的な対策を考え抜き、粘り強く、果敢に実行していかななくてはならない。

日本人口の歴史的推移



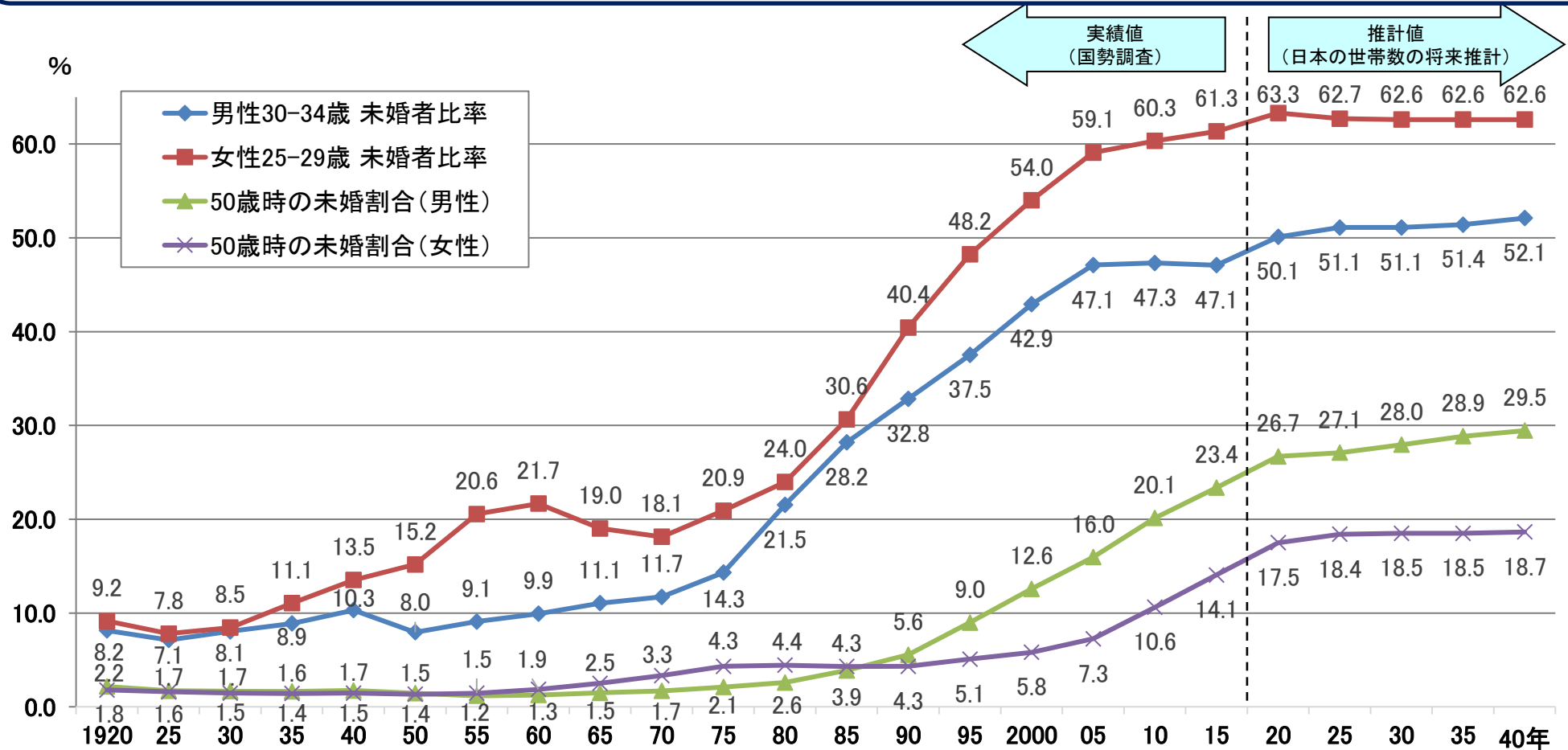
人口の推移と長期的な見通し

人口の推移と長期的な見通し(まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)における推計)



50歳時の未婚割合の推移

- **50歳時の未婚割合は、急速な上昇**を続けており、2015年の実績では、男性が20%強、女性が10%強となっている。これが2040年には男性で約29%、女性で約19%になると見込まれる。
- このような者は、将来、高齢単身世帯となる可能性が高く、身近な生活上のニーズや孤立等のリスクに脆弱な単身高齢者が今後増加していく可能性が高いと考えられる。



資料出所：総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2018年推計)」

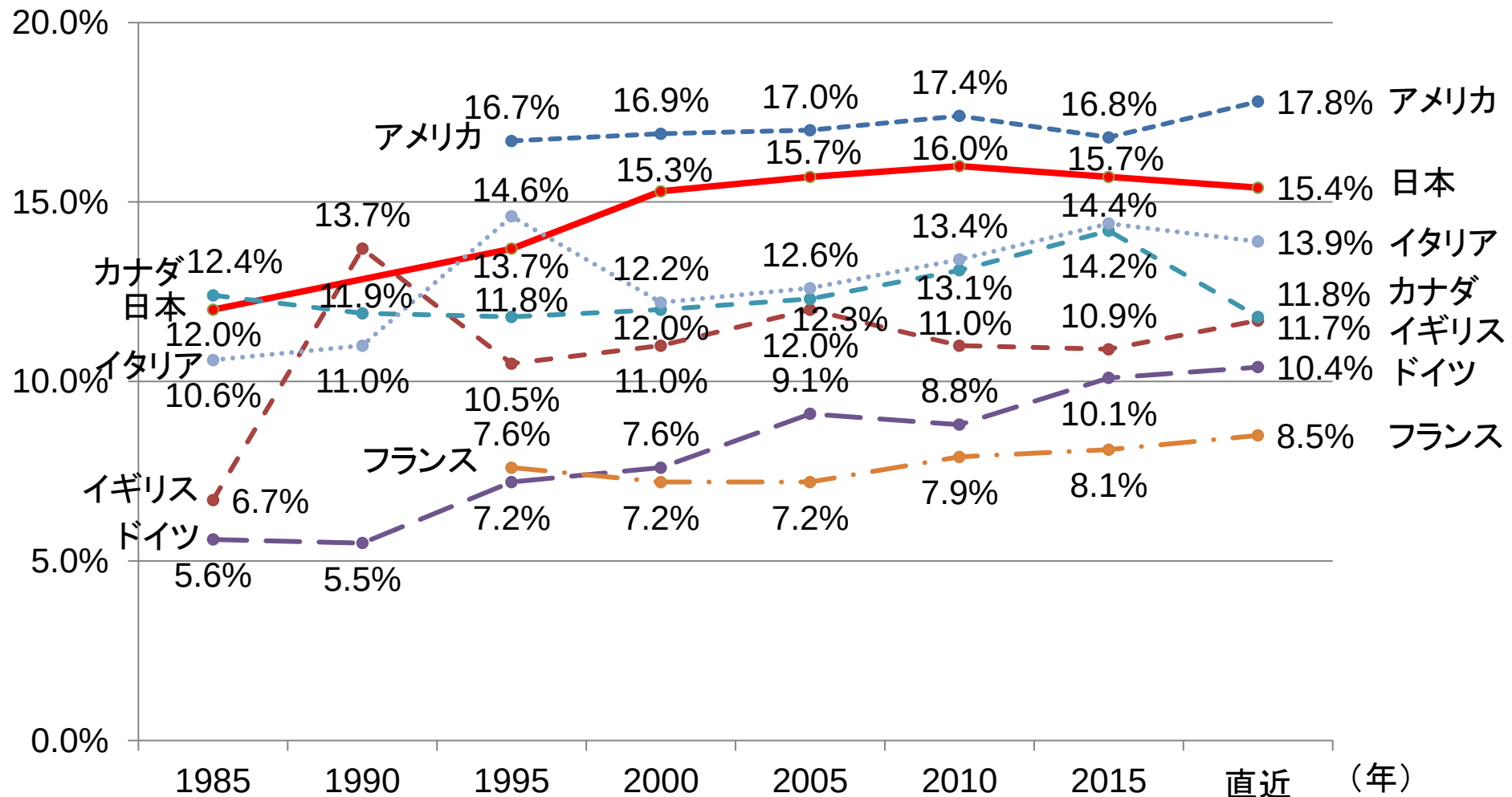
注1：男性30～34歳未婚率、女性25～29歳未婚率は、2015年までは「国勢調査」、2020年以降は「日本の世帯数の将来推計」による。

注2：50歳時の未婚割合は、2015年までは「国勢調査」、

2020年以降は「日本の世帯数の将来推計」より45歳～49歳の未婚率と50歳～54歳の未婚率の平均。

相対的貧困率：諸外国との比較（国民生活基礎調査ベース）

○ 日本の相対的貧困率は15.4%（2018年）、OECD平均は11.7%（2018年ベース）



出典：OECD.Stat “Income Distribution Database”（2021年3月現在）※日本の直近のみ国民生活基礎調査（厚生労働省）

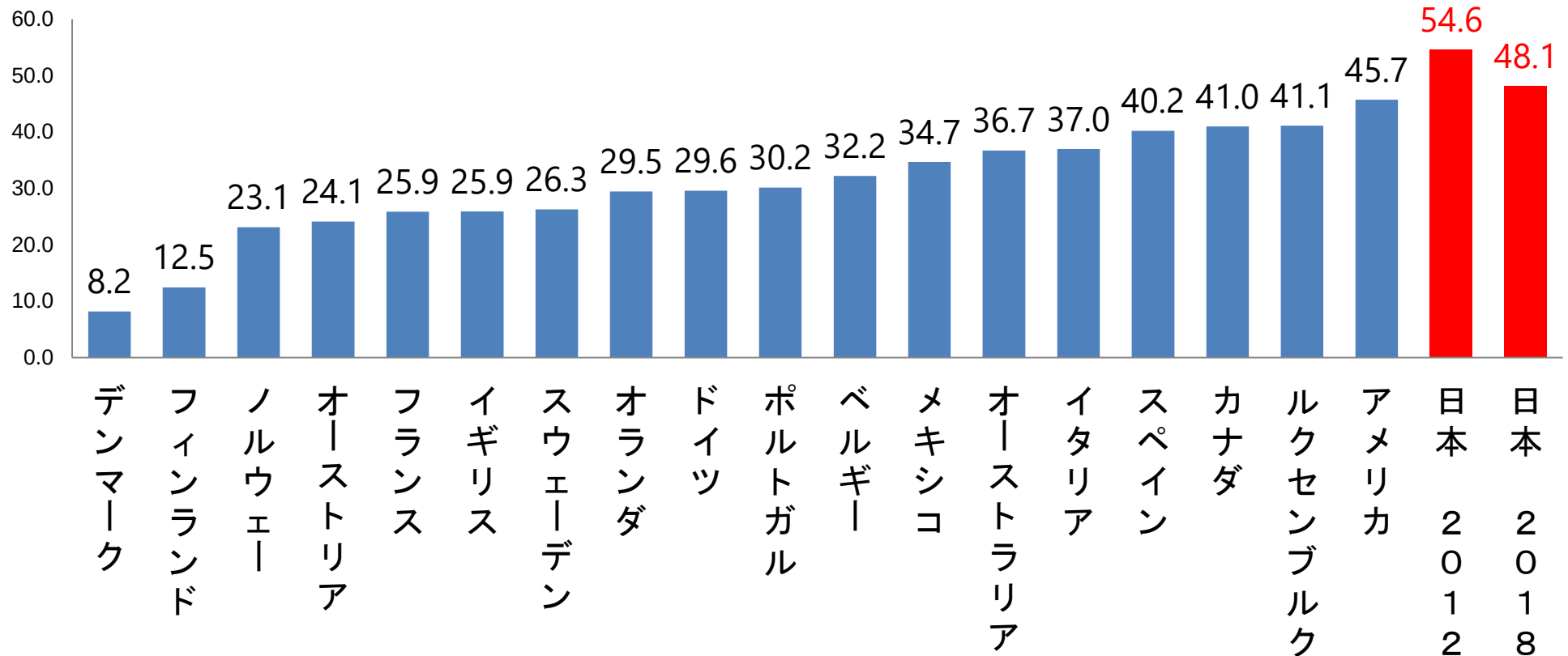
注1：直近は日本、イギリス、カナダ、フランスは2018年、それ以外は2017年のデータ。

注2：イギリス、イタリアの2005年以降、アメリカ、ドイツ、フランスの2015年以降は、相対的貧困率の算出の基礎となる所得の定義が変更されていることから、各国の推移等を見る際には単純比較できないことに留意が必要。

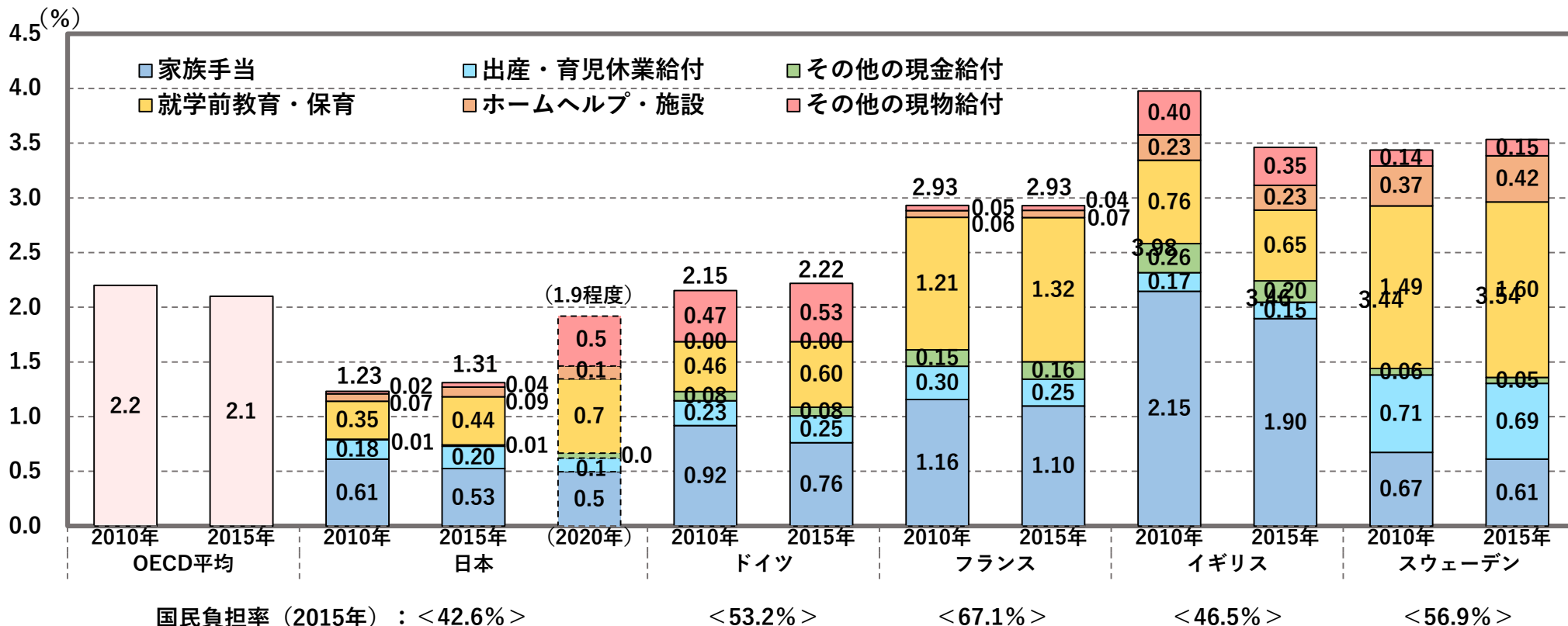
ひとり親家庭の貧困率の国際比較

○ ひとり親家庭の貧困率は、54.6% (2012年) から、48.1% (2018年) に改善

- ・ 相対的貧困率 15.4% (2018年) (OECD平均11.7% (2018年ベース))
- ・ 子どもの貧困率 13.5% (2018年) (OECD平均12.7% (2018年ベース))



家族関係社会支出 対GDP比の国際比較



現金給付

- ・家族手当：児童手当、児童扶養手当
- ・出産・育児休業給付：出産手当金、育児休業手当金、介護休業手当金
- ・その他の現金給付：教育扶助、障害児養育年金など

現物給付

- ・就学前教育・保育：仕事・子育て両立支援事業、子ども・子育て支援対策費、保育対策費
- ・ホームヘルプ・施設：障害保健福祉費、公立児童福祉施設・児童デイサービス施設
- ・その他の現物給付：地域子ども・子育て支援事業費、児童相談所など

(備考) OECD「Social Expenditure Database」により作成。日本の2020年の数値については、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」（平成27～29年度）の値、2018年度以降の国・少子化関連予算の増額分、子ども・子育て支援制度予算の増額分及び高等教育無償化予算の増額分を用いて推計。なお、消費税率引上げに伴う高等教育無償化について、給付型奨学金の上乗せ分は「その他の現金給付」に計上し、その他は「その他の現物給付」として便宜的に計上。国民負担率は財務省資料により引用、対国民所得比。

5. 今後の論点

- (1) 当面の社会保障財政
～ 毎年の予算編成への対処と3つの歯車
- (2) 保障体系の在り方を視野に入れた検討
～ フリーランス問題を契機として
- (3) 次の一手を考える3つの視点

① 当面の財政スキーム

◆ 骨太2021

： 2022年度から2024年度までの3年間(次期)は、2019年度から2021年度までの3年間の基盤強化期間(今期)の水準で横置き

＝ 社会保障関係費については、基盤強化期間においてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続。

② 毎年の予算編成への対処

◆ 毎年の予算編成編成において、①の目安をもとに対処

◆ 一方、本年度内に、感染症の経済財政への影響の検証を行い、その検証結果を踏まえ、財政再建目標年度を再確認 → 再確認結果次第では、①のスキームに変動が生じる可能性も

◆ 来年の骨太2022に至るプロセスに要注目

③「安心の発信を通じた新たな好循環」を目指すべき【スライド 36】

- ◆ 財政バランスの回復と財政再建への道のりは必要
 - 新型コロナ対応の財政出動により、各国ともに財政支出が急増。
 - 事態収束後は、財政バランスの回復と財政再建への道のりを歩む必要。実効性をもって力強く歩むためには、国民の理解・協力が不可欠。
- ◆ 国民の気持ちは、、、
 - 根拠のある負担には理解と協力を惜しまない。
 - ただ、負担を続けた末にどういう安心な絵姿が出来上がるのかを見せてほしい、ということではないか。
- ◆ 示すべきは「安心の発信」を通じた「新たな好循環」
 - 従来の絵姿は「経済」と「財政」の2つの歯車のみ。
 - これに、もう一つ「社会保障」という歯車を加え、3つの歯車を噛み合わせることで、「安心の発信」を通じた「新たな好循環」を目指すという絵姿を示すべきではないか。

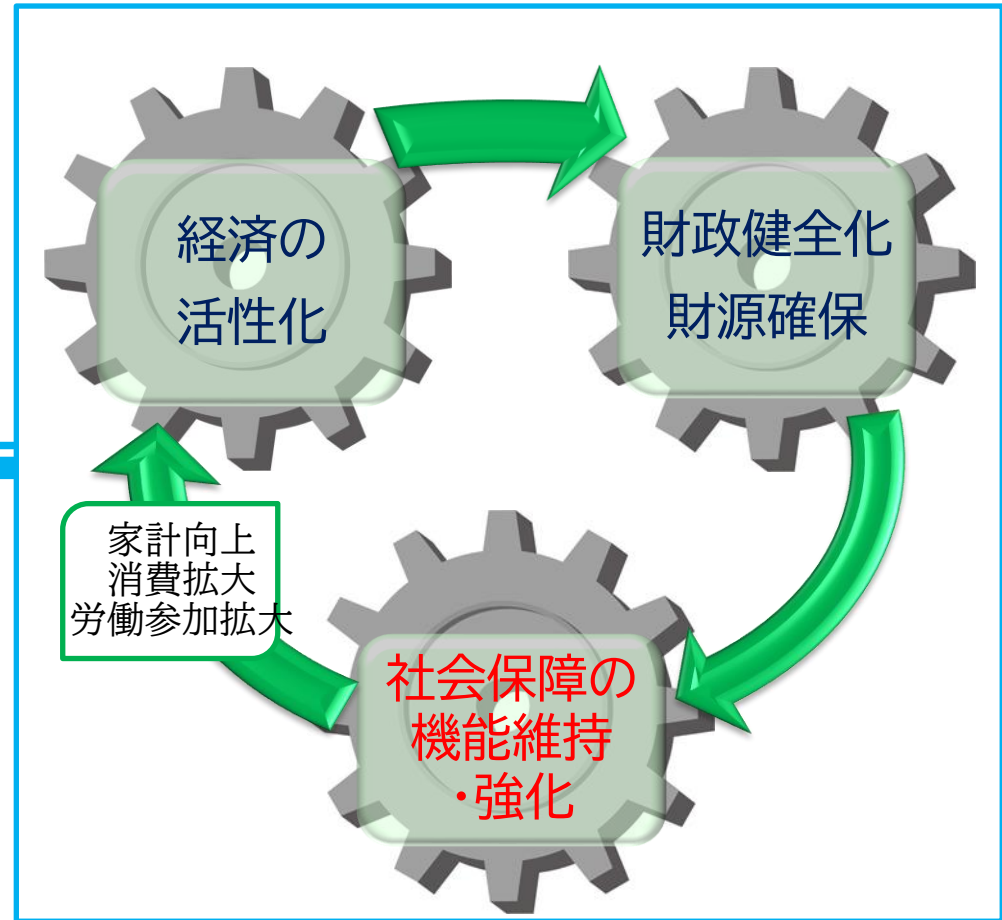
社会保障の当面の展開を考える視点 ③



国家財政逼迫
↓
社会保障の合理化・削減



安心の発信を通じた
新たな好循環を目指す



保障体系の在り方を視野に入れた検討 ～ フリーランス問題を契機として

- ◆ 新型コロナが炙り出した実態のひとつ
＝ 様々な働き方・働き手が社会に根を広げつつある
- ◆ 新型コロナ第一波の中で、感染防止のために活動の休止を余儀なくされた方々に様々な補償や給付を検討する中で、この問題を痛感。
- ◆ 特に、いわゆるフリーランスの存在。
これらの人々に、既存の社会保障・雇用保障の体系がうまくフィットせず、結果、保障が十全に機能していないのではないかという問題意識。
- ◆ 我が国が誇る「国民皆保険・皆年金」の体系は、被用者と非被用者に二分した上で全体をカバーする保障体系となっている。
- ◆ 皆保険・皆年金のセーフティネット機能を維持していく上で、「被用者」の概念あるいは「被用者か否か」という基準や線引きが現状のままでいいのかどうか、点検する必要。
- ◆ 事と次第によっては、保障体系の在り方にかかわる問題。
調査・研究とそれに基づく政策検討を急ぐべきではないか。

次の一手を考える3つの視点

新型コロナによって問題点が浮き彫りにされ、視点の有効性は更に高まったのではないか

【視点1】今後の社会経済構造の変化を見通した総合的な取組

- 「格差」「貧困」～ 特に留意すべきは、子どもの貧困と高齢低所得者の増大
- 年金・医療・介護を通じた低所得者支援の強化
- 「住まい」も含め、生活保障という観点に立った支援の枠組の構築

【視点2】地域共生社会の構築

- 人を中心に置いたシステムの重要性・必要性
～ 「制度があって人があるのではない、人があって制度がある」
- 全世代全対象型地域包括支援
～ 各制度の縦割りを超えたシステムの構築
～ 国民生活を支えてきた各種制度・サービスが機能不全に陥らぬよう手を打つ
- さらに社会全体の在り方 ＝ 地域共生社会への発展

【視点3】国民が共有できる理念の形成

- 多様性の増大、格差の拡大・固定化
- 新型コロナに直面 → 個人の心理・社会の構造の脆弱な部分が露呈
- 社会・国民の統合に向かう「理念」の形成が必要

地域共生社会への発展

地域包括ケア

障害者自立支援

生活困窮者自立支援

全世代・
全対象型
地域包括支援

地
域
共
生
社
会

御清聴ありがとうございました