

社会保障改革の動向と課題

中央大学法学部教授 宮本 太郎

編集者注：本稿は、平成31年1月7日（月）に自治大学校で行われた第1部課程第131期における研修講義の内容を整理したものです。

自治体職員にとって、社会保障改革とは、これまでではどちらかと言えば縁遠い問題であったと言えるかもしれない。自治体がかかなりの税負担を担う年金や医療についても、自治体が主な業務を担う介護保険制度や生活保護などについても、国主導で制度が変遷するなか、自治体はどうしても受け身になってしまう場合が少なくなかった。

しかしながら、人口減少や地域の変容が進行するなかで、これからは自治体が社会保障制度をいかに能動的に使いこなすかで、またどのように制度デザインの変更を提言していくかによって、自治体の命運は大きく分かれると予想される。

2040年問題

2040年という時点を射程に入れて考えてみよう。2040年とは、総務省の「自治体戦略2040構想研究会」でも議論されたように、この国で自治体が乗り越えるべき課題が最も集中的に現れる時点である。とくに自治体にとって重要なのは、2つの不均衡が最大化することである。

第一に、世代間の支え合いの不均衡である。この頃、現役世代と高齢世代の比率は、1.5対1ほどに接近し、いわゆる「肩車」型の世代構成となる。しかし実態はさらに厳しい。現役世代といっても、働く女性はあいかわらず最初の出産時に4割以上が離職している。内閣府の調査では、家庭内で引きこもってしまっている現役世代は、15歳から49歳で54万1000

人（2015年）、55歳から64歳で61万3000人（2018年）に及ぶ。他方で高齢世代に目を向けると、2040年には経済的基盤の弱いわゆる就職氷河期世代が高齢世代を形成する。高齢の単身世帯は4割になると予想され、高齢世代を「支えられる側」としてしまえば、ひととき「重く」なっている。つまり、2040年の世代間不均衡は、「肩車」さえ困難な状況をつくりだしていくのである。

第二に、地域間の不均衡である。2040年には、地方圏では高齢世代も減少するが、現役世代はそれ以上に流出していく。他方で東京では、社会保障人口問題研究所の中位推計によれば、2040年になっても2015年の人口より多い1370万人以上の規模を維持する。しかし、東京では85歳以上人口の増大でいわば高齢世代の高齢化がすすむ。そして現役世代にとっては、東京は子どもを産み育てるコストも、介護のコストもひととき高くつく場所である。このように、2040年には地方圏と東京圏の不均衡が最大化するが、いずれにおいても、支え合いの困難が増すのである。

2040年を展望するとき、自治体に問われているのは、現役世代か高齢世代かを問わず、元気人口をどう増やすかということである。そのためには社会保障のあり方の転換が不可欠である。自治体にとってこそ、社会保障改革が急務なのである。

これまでの自治体の雇用と社会保障

これまで日本においては、社会保障よりも雇用に力点を置いた生活保障を実現してきた。狭い国土であるにもかかわらず、GDP比でみると諸外国を大きくしのぐ公共事業予算を投入し、

地方に雇用をつくってきた。長期的雇用慣行は大企業に限定されていたが、中小零細企業も業界単位で行政的な保護を受けて経営を安定させることができた。たとえば多くの自治体で商店街の賑わいを支えてきたのは、大規模小売業の出店を規制していた大規模小売店舗法（2000年に廃止）であった。

このようにとくに男性稼ぎ主の雇用を安定させた上で、社会保障は雇用が労災、疾病、失業、加齢などで中断した際の社会保険を中心としてきた。税支出も、国保や基礎年金などの社会保険財源に対する税負担の割合がきわめて高かった。雇用を安定させた分、福祉は、働くことが困難な人々の保護に偏る傾向があり、財源規模としては抑制されていた。介護であれ、障害であれ、生活保護であれ、縦割りの制度で保護する基準を厳格に適用していくことが、自治体の責務となった。税を財源として一部の人々の生活を保障する以上、自治体の他の住民、納税者の納得を得ることが大事だったからである。

いずれにせよ、これまでの自治体では、雇用の部局と福祉の部局は分断されてきた。公共事業などで雇用機会は広げられたとはいえ、雇用は福祉を必要としない人々による「支える側」の世界であり、福祉は働けない人々による「支えられる側」の世界であったからである。そして自治体の福祉の部局では、先に述べたような事情で、制度の縦割りが貫かれてきた。

元気人口をどう増やすか

ところがこのような自治体の雇用と社会保障のかたちは維持しがたくなっている。先に2040年を展望してみたとおりに、これまでのように、現役世代が「支える側」となり高齢世代が「支えられる側」となるという構図は、可能でもなければ望ましくもない。

地方で雇用機会を広げてきた仕組みは、公共事業を含めて縮小し、非正規雇用も拡大するなかで、現役世代でも就労支援を必要とする人々

が増えている。

たとえば、良質な保育サービスの提供は、子育て中の両親の活躍を可能にするばかりか、他ならぬ子どもたち自身が、将来大きな力を発揮して2040年を乗り越えていく基礎的能力を得る。

さらに、これまで「支えられる側」に括られがちであった高齢者や障害者も、地域とのつながりを強めていけば、時には「支える側」に相当する活躍を期待できることが分かってきた。むしろ元気人口に加わってもらうことこそが、質の高い福祉の証なのである。また、近年の多くの研究が明らかにしているように、高齢者の地域参加が広がることは、自治体の介護、医療関連の支出を削減することになる。

これらの施策を包括的に全世代型の社会保障と呼んでよいであろう。だが、元気人口を増やす社会保障とは具体的には何をすることか。これまで自治体に取り組んできた福祉をいかに転換するべきなのであろうか。

よく考えてみると、単に人々を保護する福祉から元気にする福祉への転換が唱えられるのは近年始まったことではない。2000年に施行された介護保険法は、高齢者の生活自立支援を唱えたし、障害者総合支援法や生活困窮者自立支援法も、障害者や生活困窮者に対して、就労自立を最終目標とした多様な支援を行っていくことを目指していた。だが、これまでの取り組みには、元気にする支援のあり方と、元気に活躍できる場の設定の2点において限界もあった。

自治体の包括的支援

まず元気にする支援のあり方から考えていこう。そもそも私たちが元気になれる要因とは何かと考えた場合、そこには、複合的な問題が絡み合っていることが分かる。老親の介護など家族のケアで時間をとられ、正規の雇用に就くことができず所得が低下し、強いストレスから心身の疾患を抱えているなどのことは、地域で

当たり前のように遭遇する事態である。

多様な問題が絡んだ個別の困難に対して、縦割りを超えた包括的支援をおこなっていくことが不可欠になる。だが、自治体の制度は、困窮、障害、加齢に伴う身体機能の低下など、単一の困難を抽出して、それを制度ごとの客観的基準に照らして保護することを基本としてきた。介護保険制度や障害者総合支援などの諸制度は、それぞれが包括的な支援を掲げていたが、それらはどうしても高齢、障害、生活保護といった縦割りの制度のなかでの包括化に留まる傾向があった。

こうしたなかで2015年に施行された生活困窮者自立支援制度は、福祉事務所のあるすべての自治体において自立相談支援の事業をおこなうことを義務づけた。この事業は高齢、障害、生活保護など既存の制度を横断して包括的にすすめられるべきものと位置づけられた。また2018年の法改正に際しては、同法第8条において、自治体が、福祉、就労、教育、税務、住宅などの所掌事務において生活困窮者を把握したときは、生活困窮者自立支援制度の利用を勧奨すべきことが書き込まれた。また同じく2018年の社会福祉法改正においては、第106条2項、3項において、旧来縦割りであった自治体の諸機関が、相互に連携を強め、包括的支援を提供する努力義務を明確にした。

自治体においても、包括的支援に向けた動きがみられる。石川県能美市では、地域包括支援センターの一部を、高齢、障害、生活困窮を包括的に対象とする共生型で運営している。秋田県小坂町でも「多世代型地域包括支援センター」を設け、障害、母子保健等の機能をここに統合している。三重県名張市では、市役所の地域包括支援センター、児童、生活困窮、障害、教育の各部局を4人の「エリアディレクター」が連携させ、さらに小学校区に置かれて生活圏域での困りごとに対応する「まちの保健室」ともつないでいる。

だが、元気にする社会保障に向けた自治体の包括的支援の取り組みは、財源や所管の縦割りに足を取られることも多い。上記のような先駆的事例も、たとえば介護保険特別会計と一般会計という財源の相違から、業務量を按分することにたいへんな手間をとられている。今後は国としても、自治体の包括支援への取り組みをむしろ奨励する仕組みを整備していく必要があるだろう。

元気になる場の創出

元気にする社会保障への転換のために、自治体に取り組むべきもう一つの課題は、世代を超えて多様な住民が活躍できる場づくりである。ここで活躍とは、必ずしも就労である必要はない。高齢者の参加の場が広がって、元気人口が増大すれば、介護や医療の支出も抑制しうる。医療社会学の近藤克則らの研究によれば、愛知県武豊町で地区ごとの高齢者サロンを立ち上げ、高齢者自身のボランティアによる運営を定着させていったところ、サロンに参加した高齢者のなかでは、要介護認定率は約半分に抑制された。

同時に自治体では、中小企業を中心とした人手不足と、現役世代の引きこもりが同時に深刻化している。就労の場の間口を広げ、高齢者、障害者、子育て中の母親など、より多様な人々が働くことが出来る職場をつくっていくことは、元気にする社会保障が機能していく大事な条件となろう。そのためには、自治体における雇用の部局と福祉の部局の分断を克服していくことが大事である。国の政策としても、先に言及した生活困窮者自立支援制度の就労準備支援事業のように、自治体で福祉部局が就労支援を強めるように促す事業が増えつつある。自治体としての独自の動きにも、注目できるものが増えていく。

大阪府豊中市では、自治体として無料職業紹介事業を開始し、地元の企業から多くの求人票を集めている。そして、包括的支援の一環とし

て、就労支援が必要と考えられるケースについては、当事者を交えて企業と交渉し、仕事の内容を当事者の事情に応じたオーダーメイドなものとしていく支援をしている。

静岡県富士市では、2007年に「ユニバーサル就労の推進に関する条例」が施行された。ユニバーサル就労とは、働きたくても働くことができない状態にある市民に、本人の個性や意欲に合わせて多様な働き方を作りだしていくことを意味する。このような自治体としての呼びかけに、市内の多くの企業が応えて、オーダーメイドの雇用を創出する動きが広がっている。

ここでは、元気にする社会保障の動向のうち、あくまで自治体が深く関わるものを中心に論じた。だが方向を同じくする社会保障改革は、医療や年金などを含めて、多面的な領域に広がっている。自治体は、2040年を超えてすすむためにも、こうした改革の動向にわが事として関心を寄せ、能動的に改革論議に加わっていくべきだろう。

著者略歴

中央大学法学部教授 宮本 太郎 (みやもと たろう)

1988年 中央大学法学研究科博士課程単位取得退学 博士 (政治学)

立命館大学教授、北海道大学教授を経て2013年より現職
総務省顧問、内閣府参与、成長戦略実現会議委員、安心社会実現会議委員、社会保障制度改革国民会議委員など歴任。
現在、社会保障審議会委員、東京都税制調査会委員、社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会部会長など