

第1編

第1部 社会保障と国民生活

序章

1 20世紀に生まれ育った社会保障

「社会保障」という言葉は、20世紀に生まれた新しい言葉である。世界恐慌後の1930年代のアメリカにおいて、失業や老齢、疾病、児童等の保障制度に関する法律の制定過程において、「社会保険」と「経済保障」という言葉の合成語として誕生したという。

ちょうどその頃、我が国では、保健衛生、社会福祉、社会保険及び労働行政を所管する新しい省として、厚生省が、1938（昭和13）年1月に創設された。以来、1999（平成11）年で、61年目を迎えた。厚生行政にとって本年は、人間でいう「還暦」後の1年目にあたる。

「厚生」という言葉は、中国の古典である『書経』の中の一節「正徳利用、厚生惟和（徳を正しうして用を利し、生を厚うしてこれを和し）」を語源にしている。文字どおり「民の生を厚くすること」、すなわち「国民生活を豊かにすること」を意味している。厚生行政の目的は、簡単にいえば、社会保険や社会福祉、保健医療などの社会保障制度の運営を通じて、私達の生活を豊かにすることにある。

第1編

第1部 社会保障と国民生活

序章

2 社会保障は充実・発展している

我が国では「社会保障」という言葉は、1946（昭和21）年11月公布の日本国憲法の条文中に用いられてから一般化した。この新しい憲法に基づき、第2次世界大戦後の新生日本の建設を目指してから、半世紀以上が経過した。この間、社会保障は、戦後の復興と経済成長、人口の急増、産業構造の大転換、国土開発、人口移動、高齢化の進展など、経済社会や人口構造などのめまぐるしい変化を踏まえつつ、各時代における人々の努力により、社会保障に対する国民各層の様々な要求に応えながら、その充実が図られてきた。

今日、我が国の社会保障は、人の誕生から亡くなるまでの一生涯にわたって、病気や負傷、障害、失業、介護、老齢など、生活上の不安をもたらす様々な事態に対して、幅広く対応するものとなっている。社会保障制度は、現在では私達の生活に深く組み込まれ、安心して安定した日常生活を送る上で不可欠なものとなっている。

年金や医療保険、生活保護や児童・障害者・高齢者福祉等の社会福祉等の社会保障制度を通じて、1年間に個人や世帯に給付される社会保障の規模は、約67.5兆円（1996（平成8）年度）に達している。これは、国の1年間の政策的経費である一般歳出の金額（1999年度では約46.9兆円）を大きく上回っている。

第1編

第1部 社会保障と国民生活

序章

3 社会保障制度に対する不安が高まっているのはなぜか

一方、平成以降のいわゆるバブル景気崩壊に端を発している経済不況とともに、社会保障制度に対する不安が高まっているのはなぜだろうか。世論調査をみると、社会の第一線で仕事に従事する現役世代の方が、高齢世代よりも、将来に対して暗いイメージを持ち、社会保障制度に対する不安感が大きい。こうした現役世代の不安の原因はどこにあるのだろうか。今後の社会保障制度について、どのような制度設計や運営を行うことが不安感の解消につながるのだろうか。

第1編

第1部 社会保障と国民生活

序章

4 今回の白書の第1部のねらいと構成を説明する

今回の白書の特集部分である第1部では、「社会保障と国民生活」と題して、主として次の2点を明らかにする。第一に、社会保障の目的と機能を明確にし、実際の国民生活や国民経済において社会保障が具体的にどのような効果をもたらしているのかを明らかにする。第二に、第2次世界大戦後約50年間に、我が国の社会保障がどのように発展し、どのような水準に到達しているのかが明らかにする。

(第1章のねらい)

第1章では、社会保障の目的や機能について解説する。最初に、第2次世界大戦後から現在に至るまでの半世紀にわたる社会保障の発展の歴史を概観する。生活保護、児童・障害者・高齢者福祉等の社会福祉、医療保険や年金保険など、生活の安定を望む国民の要求に対応して、我が国では様々な社会保障制度を創設し、また、社会保障の対象者や範囲、給付内容等を拡大してきた。

こうした歴史的発展過程を踏まえて、社会保障の目的や機能について簡潔に整理する。社会保障の目的は、広く国民全体を対象にして、生活の安定が損なわれたときに、健やかで安心できる生活を保障することにある。生活の保障・安定とともに、個人の自立支援や家庭機能の支援という目的も有している。社会保障の機能の第一は、社会的安全装置（社会的セーフティネット）の役割である。さらに、所得再分配やリスク（危険）分散、社会の安定や経済の安定等の機能を持っている。

個々人が、安定した社会生活を営むことができることや、自分の能力や個性を生かして人生の可能性を広げるようチャレンジ（挑戦）できること、病気にかかった場合や、退職後の長い老後期間においても安心して生活できることなど、これらは、様々な不測の事態に対して重層的につくられた社会保障制度の存在に支えられているといえる。また、社会保障は、人生の様々な不安要因に対して、個人で対応するよりも、合理的かつ効率的な仕組みである。

(第2章のねらい)

第2章では、こうした社会保障の目的や機能が、実際に家計レベルや国民経済レベルで、具体的にどのような効果や影響を及ぼしているのかについて分析する。家計でも国民経済においても、欧米諸国に比べると、相対的に低い負担で社会保障制度の充実が図られてきたことを示す。また、昨今、現役世代にとって社会保障の負担面ばかりが強調されているが、給付面において、生活の安定や所得の不均衡の調整等に大きな役割を果たしていることを浮き彫りにする。さらに、社会保障の経済効果として、産業面や雇用面における社会保障の経済規模の拡大等のデータを基に、社会保障が経済発展に貢献していることについて言及する。

社会保障の所得再分配の分析や社会保障給付費の配分面をみると、現役世代から高齢世代に対して、年金や医療等を通じて相当の所得移転が行われていることがわかる。これは、人口の高齢化率が現在よりも低い時代に設計された年金や老人保健等の制度が順調に発展してきた結果でもあるが、今後一層の高齢化率の上昇、すなわち高齢世代が増加し、現役世代の割合が減少していく社会においては、現行制度のままでは現役世代の負担が重くなる一方となりかねない。現役世代と高齢世代との間の給付と負担のあり方について、適宜見直しをしていく必要がある。

第3章では、厚生行政60年、戦後50有余年を経た我が国の社会保障の到達点について解説する。社会保障制度に対する不安感の解消や、今後の制度設計などについて考えるためには、我が国の社会保障がどのような水準に到達しているのか、きちんと把握しておくことが重要であろう。ここでは、保健医療、年金・生活保護の所得保障、児童・高齢者福祉等の社会福祉について、これら各制度の到達点を国際比較データも活用しつつ解説する。また、社会保障制度が専門職や行政機関の職員やボランティアなど大勢の人々によって支えられ、こうした人々の能力や技量がサービスの質の向上等につながっていることを説明する。

我が国の社会保障は、昭和20年代から、欧米先進諸国へ追いつくこと（キャッチアップ）を目標に制度の創設・拡充が図られ、全体的にみれば良好な状態に到達している。社会保障制度の適用範囲の広さや各制度の内容は、欧米諸国と比較しても相当の水準に到達している。

第1編

第1部 社会保障と国民生活

序章

5 21世紀の社会保障に向けて

我が国は、21世紀初頭（2007年頃）から、第2次世界大戦後初めて総人口が減少に転じる「人口減少社会」を迎えることが予想されている。また、単身世帯の増大等、家族形態の多様化の一層の進展や、生活スタイルや国民意識の変化、経済状態の変動など、社会保障を取り巻く環境は変化を続けている。こうした今後の社会の変化を前提にすると、世代間の給付と負担の見直しばかりでなく、これからの社会に適合するように社会保障制度全体を調整していく必要がある。一方で、従来の我が国の経済システムが変革を迫られている中で、不安定となりがちな個人々の生活を社会的に支援していく社会保障制度は、ますます重要性を増している。同時に、国民経済面から見て大きな規模となってきた社会保障各制度の効率化の追求も必要である。

（第4章のねらい）

こうした点を視野におきながら、最後に、第4章において、社会保障の将来に対して過度の不安を抱くことがないように、社会保障の負担に対する認識の持ち方、21世紀の高齢社会の見方を変える発想の転換、これからの社会保障を皆で支えていくために、社会保障制度の検討の際に必要な視点を提示する。

第一に、現在の社会保障給付に対する負担は、家計レベルでも国民経済レベルでも、欧米諸国と比較して、相対的に低い水準で対応してきた。将来的にも適宜制度の見直しを行うことにより、決して突出して高い水準になるわけではない。また、社会保障の負担は必ず給付となって国民生活に還元されるものである。

第二に、21世紀の高齢社会は、戦後の第1次ベビーブーム世代である「団塊の世代」が高齢世代の仲間入りをしていく社会である。「団塊の世代」は、「新しい高齢者」として、高齢社会のイメージを変えていくことが予想される。新しい高齢世代は、多様な知識や価値観、経験や技能を持った人々であり、「活力ある高齢化社会」や「エイジレス社会（年齢による区別がない社会）」等の発想が現実味を帯びてくるであろう。高齢世代も、社会に支えられる存在ではなく、社会を支える存在として重要な役割を果たすことが期待されている。

第三に、これからの社会にふさわしい社会保障制度のあり方を考える上での5つの視点を提案する。すなわち、社会保障制度を安心できる生活のインフラストラクチャー（社会資本）と位置づけ、今後とも強化していく必要があること、世代間の給付と負担の見直し等を通じて社会連帯意識の再構築を目指すこと、少子化や家族形態の変化に対応した社会保障制度の構築が必要であること、社会保障の総合化と厚生・労働行政の統合・連携の強化による効率的・効果的な社会保障行政の推進、福祉の充実によるまちづくりと地域の活性化の推進、という5点である。

社会保障は、20世紀の社会経済情勢の下で、個人の力のみでは対応しがたい、たとえ対応できたとしても非効率となる事態に対して、社会的な支援の仕組みをつくって生活を保障しようとするものであり、いわば社会全体の創意工夫の結果生み出されたものといえる。社会保障は、社会を構成する私達一人一人の助け合いと連帯の精神に基づく理解と協力により支えられている。今後とも、個人々が安定した生活を送ることができ、社会に安心感をもたらすように、社会保障を皆で支え、より良いものに充実・発展させていくことが重要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare