

第1部

社会保障の検証と展望 ～国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀～

※第1部は、おおむね2011（平成23）年6月末までの動きについて記述している。

はじめに

少子高齢化の進行をはじめ社会経済状況が大きく変化する中、国民の自立を支え、安心して生活ができる社会基盤として、社会保障制度の機能強化を確実に実施し、同時に社会保障全体の持続可能性を確保することが必要である。そして、改革の実現のためには、立場を超えた幅広い議論の上に立った国民の理解と協力を得る必要がある。

社会保障制度改革の議論が行われている現在すなわち2011（平成23）年のちょうど半世紀前に、日本では「国民皆保険・皆年金」が実現した。この「国民皆保険・皆年金」は国民誰もが医療保険や年金の保障を受けるというものであり、日本の社会保障制度を特徴付ける世界的に冠たる制度である。日本の社会保障はこの「国民皆保険・皆年金」を軸に展開されてきたと言っても過言ではない。

そこで、平成23年版厚生労働白書第1部は「社会保障の検証と展望 ～国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀～」と銘打ち、社会保障制度改革を議論する前提として、「国民皆保険・皆年金」の実現とその変遷を中心に、日本の社会保障制度のこの半世紀を客観的なデータを基に振り返ってみることとした。

国民皆保険・皆年金が実現した1960年代の社会経済環境は、「貧しくとも『希望』が持てた時代」であったといえよう。

1960年代は、欧米を中心に福祉国家が黄金期を迎え、「経済成長と所得再分配の幸せな結婚の時代」と指摘^{*1}されている。経済成長によるパイの拡大は社会保障給付の充実を可能とし、他方、社会保障給付には経済政策的な意義もあった。

この時期、戦争の混乱が終わり、世界的に経済は拡大基調にあった。日本でも、戦後復興の時期を経て、高度成長が軌道に乗り、ついに日本は世界第2位の経済大国となった。日本人の努力・勤勉さ、技術革新、1ドル＝360円の固定相場制、積極的経済政策などと並んで、大きな背景としては、ベビーブーム等による人口増、さらには人口ボーナスもあるという日本の人口構成の若さがあった。

各国で、福祉国家の思想に基づく社会保障制度の拡充が進められ、日本でもこうした潮流に乗って、画期的な国民皆保険・皆年金の実現を果たし、更にその充実を進めた。

企業は右肩上がりの経済成長を前提に経営を拡大した。そのため、不足しがちな労働力を確保すべく、終身雇用や年功序列賃金といった日本型雇用慣行が定着していった。企業は福利厚生を充実させ、企業別労働組合に象徴されるように労働者も企業への帰属意識を強めていった。

高度経済成長が始まった当時は、労働者にとっては、賃金水準も低く、労働時間も長く、衣食住にわたって生活水準も低かった。しかしながら、戦争も終わって平和になり、賃金も年々上昇し、「三種の神器」（白黒テレビ、洗濯機、冷蔵庫）や「新・三種の神器」（カラーテレビ、クーラー、車。「3C」とも称された）に象徴されるように生活水準も向上し、いわば「明日への希望が持てる」時代であった。男性は希望すればほぼ正社員として就職することができたし、就職すれば定年まで勤めることが期待できた。賃金も年功と経済成長によって上昇していくことが期待できた。富の配分の多少の不公平感があっても、多くの人は「中流意識」を持つようになっていった。

女性も結婚することが当然の時代であり、血縁、地縁、職縁など様々なつながりの中、結婚の紹介があった。また、ひとたび正社員の男性と結婚すれば、その生活は保障され、家事、子育てに専念することが期待されていた。

こうした時代は、オイルショックの発生を契機に変化していく。

*1 神野直彦 『「分かち合い」の経済学』 岩波書店 2010年

欧州各国では、経済の低成長に悩み、経済成長と福祉国家は両立せず、社会保障は経済成長の足枷だとして「小さな政府」を志向する考え方、「新自由主義」が強くなっていく。アメリカにおけるレーガノミクス、英国におけるサッチャリズムがこれに当たる。こうした国においては、新自由主義的な考え方に基づいて社会保障の給付切り下げ、公の役割の民間移譲等が行われていった。

日本でも、オイルショックによる影響があり、その後、社会保障も将来の高齢化の進展等を見通して、見直しの時期に入っていた。ただし、日本は、二度のオイルショックからは比較的早く立ち直り、安定成長へと移行した。欧米ほどには失業率も上昇せず、また、生産年齢人口が全人口に占める割合は比較的維持されていた。しかしながら、1990年代に入ると人口高齢化が急速に進展し、生産年齢人口の割合が低下を始め、問題が一気に顕在化することになった。

そして、今日の日本を取り巻く社会経済環境は、「豊かになったが『不安』を抱えている時代」といえよう。

国民皆保険・皆年金が実現した半世紀前に比べ国民の生活は、物質的には明らかに豊かになった。しかしながら、半世紀を経て、日本を取り巻く経済社会情勢は全く異なるものとなっている。

東西冷戦の終結に伴う新しい世界経済の情勢のなか、資本の流動化、グローバリズムが進展していった。アジア、南米の新興経済国・地域の発展、経済的躍進があり、企業は厳しい経済環境の下、世界的規模での競争を強いられることとなった。IT革命等の言葉に象徴されるように、産業構造変化のスピードも格段に速くなった。

日本では、バブル経済崩壊後、「失われた10年」とも称される低迷の時代が続き、現在でもデフレ基調が続いている。企業は、厳しい国際競争やデフレ経済下での価格競争を余儀なくされ、リストラに迫られ、人件費削減の一環として、正社員の数を減らして、パートタイム労働者や派遣労働者等の非正規労働者の活用にシフトするようになった。労働者の賃金は減少の一途をたどり、失業率は4~5%から下がらなくなった。

また、日本では、特に地方においては、公共事業が一定の雇用確保の役割も果たしていたが、国・地方の厳しい財政状況を反映して、公共事業も年々減少している。

さらに、急速な少子化の進展により、総人口が減少するといった人口減少社会を迎えようとしている。人口減少は、端的に消費の減少等による国内経済の縮小をもたらすものであり、高度成長期にあった人口ボーナスの裏返しである人口オーナス（高齢者人口の増大により生産年齢人口の割合が低下すること。「オーナス」は負担、重荷の意。）が生じて、現役世代の負担は重くなる。

高度成長期を担ったいわゆる団塊の世代の年齢が上昇するに従い、経済の停滞と相俟って、終身雇用や年功序列賃金を維持することは困難になった。終身雇用や年功序列賃金あるいは充実した企業の福利厚生は、かつては正社員を定着させるメリットとみられていたが、いまやコスト増の要因とみる向きもある。

こうした中、企業への正社員としての就職がかつてより厳しくなってきた。これまでは、学卒者を正社員として一括採用し、採用後に社員教育などのOJTを通じて労働者の技能を蓄積させ、そうした技能の活用により高い生産性を確保する仕組みであった。しかし、グローバル化した経済の下では、企業からもそのような余裕は失われ、非正規雇用の拡大につながった。

こうした結果、国民の間に、「負け組」と称されるような格差の存在が意識されるようになり、主に低賃金の非正規労働者を指す「ワーキングプア」という言葉も生まれた。

家庭の形も変化した。まず、そもそも結婚をしない人が増えた。結婚しないという生き方が社会的にも許容され、結婚を希望してもかつての血縁、地縁、職縁による紹介は減り、恋愛も自由競争となって格差が生じているといわれている。経済のサービス化とも言われる産業構造の変化等によって女性の経済的自立が進み、あえて結婚しないという選択も増えた。また、非正規就労

といった不安定な就労は、結婚、そして、子どもを持つことを躊躇させている。かつての夫と専業主婦に子ども2人という「標準世帯」はいまや多数派ではなく、共働き世帯、単身世帯が増加し続けている。また、これまでの核家族化の帰結として、高齢者夫婦のみ世帯、更には高齢者の単身世帯も増加している。

地域のつながりも衰退した。地域での活動の主力であった職住近接の自営業者・農家や専業主婦は減少している。自治会の役員や民生委員を引き受けてくれる人を見つけることも難しくなっている。地域との関わりを避ける住民が増え、住民同士の近所付き合いも減少している。都会ではもともと地縁もなく親族も近くにいないという人も多い。高齢化が進む地方では、商店街にシャッター通りが出現し、コミュニティの維持自体が困難となるような限界集落も発生している。

この企業、家族、地域の変容は、将来の生活への不安に加え、個々人の帰属意識、言い換えれば自らの「居場所」や「こころの拠り所」があるという安心感の動揺をももたらしている。職が安定せず、家族も持たず、死を看取ってくれる人もいないという人が増えている。ストレスの増大から、うつ病等の精神疾患にかかる人も多く、自殺者は1998（平成10）年以来年3万人を超えている。格差の拡大が言われ、「中流意識」は揺らいでいる。

マクロ的に見ても、世界経済における日本の地位は低下しつつあり、経済もかつての右肩上がりの時代ではなく、今日より明日が豊かであるという保障はない。国力の源である人口の減少は止まらず、高齢者の割合は3割から4割に上昇すると予想されている。国・地方を通じた公債発行残高は900兆円を超えて1,000兆円に達しようとしており、この返済は次の世代が行わなければならないことも暗い影を落としている。

日本の社会には閉塞感が漂っており、将来に不安を抱える国民が増えている。日本はいまや「不安社会」となったといえることができる。

社会保障の役割や機能は人口、雇用・経済状況、社会生活の変化に密接に関係している。過去に社会保障のための制度が創設、改正された際にも、その時点での現状及び将来見通しを前提として検討されている。

こうした経済社会の状況の変化の中で、現行の社会保障の制度がどのような時代背景で設けられ、そしてどのように変遷してきたのか、を振り返ることは未来への出発点である。

そうした問題意識から、まず、第1章ではどのような時代背景だったのかということ客観的な統計データで概観し、第2章では国民皆保険・皆年金を軸にどのように日本の社会保障制度が発展したのかを振り返り、第3章では半世紀間の皆保険、皆年金を中心とした社会保障の成果を検証する。その上で、第4章では現在、議論されている社会保障制度改革について紹介しつつ、今後の社会保障を展望する。

社会保障制度は広く国民生活全般に関わるものであり、国民相互の支え合いが基本となっている。国民各層において、社会保障制度がこれまで果たしてきた役割をその背景となる社会経済状況とともに理解し、新たな状況の下、日本がどのような社会を目指し、そのためにどのような社会保障であるべきかといった国民的な議論のプラットフォームとして本書が活用されることを願っている。