

21 世紀に向けての社会保障

はじめに

いうまでもなく人間は孤立して生きているのではなく、社会の中で生きてきた。すなわち様々な困難に遭った時には、家族や地域によって支えられてきた。社会連帯の形としては、古くから地域社会における相互扶助があり、最近では NPO のようなネットワークが発展しつつあるところである。今日、社会保障は、社会の発展とともに社会連帯の中心として位置付けられるに至っている。

社会保障の将来を考える際に、変化する社会の中で社会保障がどのような役割を果たすかを見定めなくてはならない。このためには、既に一世紀以上の歴史を経てきた社会保障システムがこれまで果たしてきた役割を、新しい社会環境の下で依然として有効に維持できるかという問題提起に答えなくてはならない。

第二次世界大戦下でイギリスの国家戦略として採用されたベバリッジ報告は、その歴史的な脈を離れて社会保障のプロトタイプとみられてきた。すなわち、個人的には負担しえない幾つかのリスク（疾病、失業、高齢化、労働災害）を社会保険を通じて社会的リスクとしてプールし、人々の生活水準の低下を予防しようとしたのである。もっとも、オーストラリアやニュージーランドのように、公的扶助の仕組みを中心とした例外的なケースや、依然として民間保険を中心としたアメリカの医療保険制度があることは、頭にとどめておく必要があるだろう。

社会保障システムを重視する見方は、やがて「福祉国家」(Welfare State) という国家観を支配的なものにし、1960 年代には、先進諸国はすべて「福祉国家」であるという主張さえも受け入れられるに至ったのである。もっとも、「福祉国家」というときに、多くの人々が頭に描くのは、スウェーデンを中心とする北欧型の福祉国家、いわゆるスウェーデン・モデルである。

しかし、1980 年代以降、イギリスのサッチャー首相に典型的にみられるような福祉国家に対する批判が影響力を持つようになり、1990 年代に入ってから、スウェーデン・モデルの可否が議論されるようになった。端的には、手厚い福祉サービスを中心に、これを賄うための税負担と保険料負担が国民所得の 50% を超え、このような大きな政府は、経済の効率性を害し、結果において

経済成長を阻害し、最終的には、経済厚生を低下させる危険性があるというものである。このような主張がどこまで妥当するか否かは依然として争点ではあるが、いずれにしても、高福祉・高負担が経済活動に中立的ではなく、所得再分配の役割を持つとしても、今後の社会保障システムのモデルとはなりにくいのである。

*

我が国の社会保障制度の歴史を振り返ると、第二次大戦後に、本格的に社会保障制度の構築が進められた。急速な工業化や都市化、核家族化など、戦後の我が国の経済社会の変化の中で、伝統的な家族や地域社会による相互扶助の機能が低下し、国民生活の安定を支える社会的な安全装置（セーフティネット）である社会保障制度は、不可欠なものとなった。このような状況の中で、1961年には「国民皆保険、国民皆年金」が確立するとともに、制度の充実が図られていった。

しかし、1980年代、1990年代に入り、少子・高齢化の傾向は加速し、社会保障を維持するための負担が増加することは避けられなくなった。さらに、現在の推計では、現役世代（20歳以上65歳未満）と高齢者（65歳以上）の比率が、現在およそ4：1であるものが、2025年には2：1になると見込まれており、国民の間にも増加する費用を将来の世代が負担しきれぬか強い危惧がある状況となっている。

*

21世紀の社会保障を展望する際に、これまでの社会保障制度が前提としてきた様々な条件が失われつつあることを留意しなければならない。それは、急速な人口の高齢化のほか、家族関係が脆弱になり、経済成長が鈍化し、雇用をめぐる状況が不安定になりつつあることである。

南ヨーロッパや日本においては、家計の核とみなされてきた男性労働者の地位が、低成長やIT技術の発展によって脅かされつつあるにもかかわらず、女性労働者の雇用条件は、改善されているようにはみえない。20世紀の南ヨーロッパや日本において、社会保障制度の暗黙の前提になっていた男性労働者中心の家計は崩れつつあり、新しいタイプの社会的リスクが登場しているのである。人口の高齢化が急速に進行しつつある国々が南ヨーロッパや日本であることは、今後の社会保障制度が新しいタイプの社会的リスクを軽減するように仕組まれるべきことを示している。

社会保障制度は、社会条件が変わりつつあることを考慮しながら、社会的リスクの軽減という不可欠な役割を果たすことにこそ、その本来の役割がある。

*

このような状況の中で、平成 12 年 1 月に、社会保障制度が将来にわたり安定した効率的なものとなるよう、年金、医療、介護など総合的に、かつ、給付と負担を一体的に捉えて検討するため、本有識者会議が設置され、社会保障の基本的な考え方や、給付と負担の在り方、社会保障の財源等について、検討が求められることとなった。

本有識者会議では、少子高齢化、経済成長の鈍化、家族形態の変化、労働市場の変貌などの 21 世紀我が国社会の構造変化を展望し、国民の社会保障に対する不安を解消し、将来にわたり持続可能で国民が信頼できる社会保障制度の構築に向けて、議論を重ねてきた。

議論の過程においては、まず、委員間で自由な討議を行い、論点を整理し、その後は論点に沿って数名の委員からレポートを受け、それを基に自由な議論が繰り広げられた。また、これからの社会保障を実際に担っていく若い世代の意見を聞きたいという故小渕前総理の強い希望を受け、若い世代からのヒアリングも実施した。

このようにして、発足以来、12 回にわたる議論を行い、20 世紀の社会環境とは大きく異なると予想される 21 世紀の状況の下で、社会保障制度が、その給付と負担の急激な増加によって制度自体の存続を脅かされることなく、国民生活にとって重要な役割を持続して果たしていくためにはどうすればよいかについて、提案や問題提起をとりまとめるに至った。

議論に当たっては、個別制度を網羅的に取り上げるのではなく、現在各方面で問題が提起されている点を中心に社会保障全体の基本的な方向を探ることに努めた。

この提言は、長期的に安定的な社会保障制度の構築に向けた社会保障改革の方向性について、最終的な選択を行う国民に対して、その判断材料を示すという立場から、まとめたものである。

この提言によって、社会保障の将来についての方向性が見出せ、特に若い世代が納得し、進んで参画でき、安心を託すことのできる社会保障が構築されることを願うものである。

本報告をもとに、国民的な議論が行われ、賢明なる選択がなされることを期待したい。