

社会保障の持続可能性とは何か

～社会保障改革の動向と論点の整理～

第二特別調査室 こばやし ひとし
 小林 仁

1. はじめに

参議院の調査会は、平成 23（2011）年で四半世紀を迎える。調査会制度は、二院制の下での参議院がその独自性を発揮するため、歴代議長のリダーシップで検討されてきた参議院改革の一つとして発足したものである。

3 年ごとに設置される調査会も、今期で第 9 期となった。現在、国民生活関係の調査会として、「国民生活・経済・社会保障に関する調査会」が設置されている¹。その国民生活・経済・社会保障に関する調査会では、「持続可能な経済社会と社会保障の在り方」を 3 年間の調査項目に掲げた²。初年度は「社会保障」を中心に調査を実施しているところである。

本稿は、まず、政府が行ってきたこれまでの社会保障改革の取組を概観するとともに、現行の社会保障制度が抱えている構造的な問題の背景を明らかにする。次いで、未解決の問題を一覧することで、今後の社会保障改革のための論点を整理しようとするものである。

2. 現行の社会保障制度の経緯

（1）戦後の社会保障制度の歩み

我が国の社会保障制度は、戦後 60 年の積み重ねを経て、今日に至っている。

我が国は、昭和 22（1947）年に日本国憲法が施行され、生存権規定（第 25 条）等を根拠に新たな福祉国家への道を歩み始めた。昭和 25（1950）年には、内閣総理大臣の諮問機関である社会保障制度審議会が現在の社会保障制度の礎となる「社会保障制度に関する勧告」を行い、昭和 36（1961）年には「国民皆年金、国民皆保険」体制がスタートした。戦後の復興期を経て、高度成長期であった 1960 年代から 70 年代にかけて、社会保障制度の骨格が築かれたのである。

その後、オイル・ショック以降の低成長期を迎えて、我が国の社会保障制度は、ほころびが目立ち始めた。あわせて、産業構造の変化や人口構造の急激な少子・高齢化が、個別の社会保障制度に対して、深刻な影響を及ぼしつつあることが明らかとなる。

まず、市町村の国民健康保険（市町村国保）の財政が危ぶまれるようになった。昭和 57（1982）年には老人保健制度が導入されたものの、増大する老人医療費とその負担の問題を根本的に解決するには至らなかった。また、昭和 61（1986）年には、それまでの国民年金の財政を立て直すために、公的年金の給付が二階建ての構造に改められた。一階部分を

¹ 第 176 回国会参議院本会議録第 8 号（平 22. 11. 12） 1 頁

² 第 176 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 2 号（平 22. 12. 3） 1 頁

全国民共通の基礎年金を支給する新たな国民年金制度とし、厚生年金、共済年金からも基礎年金拠出金を拠出する仕組みが導入されたのである。この年金改革は、女性の年金権を保障するなど、一定の歴史的役割を果たしたものの、いわゆる第3号被保険者制度や基礎年金番号の不備など、一面では今日の年金制度に対する不信感を生む素地ともなっている。

（２）これまでの社会保障改革

医療保険にしても年金保険にしても、1980年代の改革は、制度間の不均衡を財政調整という手法でなんとか持ちこたえようとしたものである。しかしながら、少子・高齢化等の人口構造の変化、家族形態をはじめとする社会構造の変化、経済の低成長といった経済状況の変化に対応するには、そのような弥縫策では限界があった。平成7（1995）年には、社会保障制度審議会が「社会保障体制の再構築」を取りまとめ、政府に対し、本格的な社会保障改革に取り組む必要性を勧告した。その成果の一つが、平成12（2000）年に施行された介護保険制度である。

社会保障改革については、その後も、内閣等にさまざまな会議、懇談会、検討会などが設けられ、繰り返し検討が重ねられてきた。平成8（1996）年には社会保障関係審議会会長会議が「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」を、平成12（2000）年には社会保障構造の在り方について考える有識者会議が「21世紀に向けての社会保障」を取りまとめ、公表している。

また、平成17（2005）年には衆参両院において、「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」³が行われ、これに基づいて「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」⁴が8回開かれ、主に年金制度改革の在り方を中心に議論がな

³ 衆参両院は平成17（2005）年4月1日、それぞれの本会議において「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」を可決した。参議院本会議で行われた決議は、以下のとおり。

「 年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議

本格的な少子高齢社会の進展の中で社会保障制度は深刻な状況にあり、年金をはじめとする社会保障制度に対する国民の不安・不信は根強いものがある。この事態をわが国社会の将来を左右する重大なことと受け止め、国民の信頼と安心を確保するための改革を実現することが政治の責任である。

この改革は一刻の猶予も許されないものである。出生率、経済財政情勢、産業構造、雇用構造など時代の大きな変化に適確に対応すべく、過去の経緯などにとらわれず、議論に必要な論点を国民に提示し、あらゆる観点からの議論を尽くし、社会保障制度改革なканずく年金制度改革について、その実現のため全力を傾注しなければならない。

本院は、右の認識・決意にたつて、国民の負託にこたえ国会の責任を果たすべく、新たに全会派参加による「両院合同会議」を設けることとする。そこでの議論は、議員間の論議を中心に各党の利害を超えて真摯に行い、すべて国民に公開するものとする。また、集中的・効率的に議論し、まず年金制度改革に関して各党が論点・目指すべき姿・施策について提起して議論を進め、今秋までに改革の方向付けを行い骨格の成案を得ることを目指すこととする。

政府は、この議論が円滑、効率的に行われるよう協力するとともに、この議論を尊重すべきである。

本院は、この議論を通じ、年金・社会保障制度改革の実現に最大限の努力を行う決意であることを全国民に表明する。

右決議する。

第162回国会参議院本会議録第13号（平17.4.1）2頁

第162回国会衆議院本会議録第16号（平17.4.1）1頁

⁴ 「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議設置要綱」によると、両院合同会議は両院の各党会派を代表する35名の合同会議員によって構成された。平成17（2005）年4月8日、第1回の両

図表 1 これまでの社会保障改革の経緯（平成 18 年 5 月まで）

社会保障の在り方についての検討（主なもの）	経済財政等の動向
H3～7 社会保障制度審議会 「社会保障体制の再構築（勧告）～安心して暮らせる21世紀の社会を目指して～」(H7.7) ・高齢化や少子化等の人口構造への変化、家族制度をはじめとする社会構造の変化、経済の低成長などの経済社会の急速な変化への対応の必要性を指摘 ・もっとも緊急かつ重要な施策として公的介護保険制度の確立の必要性を提言	平成6年 税制改革 ・先行減税と消費税率の引上げ(H6～) ・福祉財源の確保→新ゴールドプラン、エンゼルプランの策定、実施 ・介護保険制度創設に向けた検討開始
H8 社会保障関係審議会会長会議 「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」(H8.11) ・経済基調の変化と財政の深刻化を受けて、国民経済と調和して国民の需要に適切に対応できる社会保障の確立を提言 ・社会保障構造改革の第一歩として介護保険の創設と医療保険・医療制度改革を位置づけ	平成8～9年 財政構造改革 ・平成8年度実質伸び率ゼロ予算(財政構造改革元年) ・医療保険制度改革など歳出全般にわたる聖域なき見直し ・財政構造改革法(H9.12)
H12 社会保障構造の在り方について考える有識者会議 「21世紀に向けての社会保障」(H12.10) ・将来に向けてある程度の負担増はやむを得ないとしても、できる限り負担増を抑えるべく、「支え手を増やす」、「高齢者も能力に応じ負担を分かち合う」、「給付の見直しと効率化」という方策を実施していくべき ・社会保障の財政方式としての社会保険方式の意義を確認	平成10～11年 経済戦略会議 ・経済危機への当面の対応(財政構造改革法の停止、大規模な財政出動) ・「小さな政府」型のセーフティネットへの改革(基礎年金、介護、高齢者医療の税方式化、報酬比例年金の廃止・民営化など)を提案
H17.4 「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」 ・三党合意(H16.5)→H16年年金改正法附則「社会保障制度全般について、税、保険料等の負担と給付の在り方を含め、一体的見直しを行う」 ・全会派参加による「両院合同会議」の設置(H17.8までに8回にわたり議論)	平成13～18年 小泉内閣による構造改革 ・負担増を求める前に、将来に向けた給付の伸びを抑制 ・年金(H16)、医療(H14,18)、介護(H17)について持続可能な制度を確立するための改革を実施
H16～18 社会保障の在り方に関する懇談会 「今後の社会保障の在り方について」(H18.5) ・社会保障制度についての一体的見直し規定(H16年年金改正法附則)を踏まえ、議論開始 ・社会保険方式を基本とし、国民皆保険・皆年金体制を今後とも維持 ・給付と負担の不断の見直しとともに、社会保障の需要そのものが縮小されるような政策努力が不可欠。また、高齢者、女性、若者、障害者の就業を促進し、制度の担い手を拡大	

（出所）国民生活・経済・社会保障に関する調査会（平成 23. 2. 16）に提出された内閣官房資料を一部修正

された⁵。

さらに、平成 18（2006）年には、平成 16（2004）年の年金法改正附則⁶に定められた社会保障制度についての一体的見直し規定を踏まえ、内閣官房長官の下に置かれた社会保障の在り方に関する懇談会が「今後の社会保障の在り方について」を取りまとめ、公表している（図表 1 参照）。

院合同会議において 会長は与謝野馨君、会長代理は仙谷由人君、幹事は長勢甚遠君、丹羽雄哉君、柳澤伯夫君、武見敬三君、枝野幸男君、城島正光君、小川敏夫君、坂口力君、オブザーバーは佐々木憲昭君、阿部知子君に決定したことが報告されている（第 162 回国会年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議録第 1 号（平 17. 4. 8）1 頁）。

⁵ 設置要綱では「合同会議の経過及び結果を両院の議長に報告するものとする」とされていたが、平成 17 年 8 月 8 日、衆議院が解散されたため、報告は行われなかった。

⁶ 国民年金法等の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 104 号）附則第 3 条 1 項及び 2 項は、以下のとおり。「政府は、社会保障制度に関する国会の審議を踏まえ、社会保障制度全般について、税、保険料等の負担と給付の在り方を含め、一体的な見直しを行いつつ、これとの整合性を図り、公的年金制度について必要な見直しを行うものとする。

前項の公的年金制度についての見直しを行うに当たっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする。」

また、この間においても、急速な少子・高齢化の進行に備え、将来に向けた給付の抑制を図るための制度改正が行われた。平成 16（2004）年には上述した年金法の改正⁷が、平成 17（2005）年には介護保険法の改正⁸が、平成 18（2006）年には健康保険法等の医療保険制度と医療提供体制に関する法改正⁹が行われている。

こうした社会保障制度の財政的な持続可能性を高めるための一連の改革は、2025 年時点で改革前と比較して、国民所得比で 4 %ポイント抑制する効果があったと説明されている。

3. 顕在化する問題群と社会保障改革の動向

（1）顕在化する問題群

ところが、これら年金、介護保険、医療保険の各分野にわたる制度改正を進める間にも、次のような問題が顕在化してきた。

① 子ども・子育て支援に対する取組の遅れ

第 1 は、子ども・子育て支援への取組の遅れである。急速に進行する少子化の影響で人口減少社会の到来が現実のものとなったにもかかわらず、都市部では、保育サービス提供基盤の不足により、今なお待機児童が解消していない。

② 医療・介護サービスの提供体制の劣化

第 2 は、医療・介護サービスの提供体制の劣化である。産科・小児科を中心とする医師の不足や地域医療の崩壊、介護分野における人材の不足などが顕在化している。

③ セーフティネット機能の低下

第 3 は、セーフティネット機能の低下である。健康保険、厚生年金、雇用保険といった被用者保険の適用対象とならない非正規労働者が増加するとともに、低賃金での雇用契約を強いられるワーキングプアや、解雇、有期雇用の雇い止め、派遣契約の打ち切りと同時に住まいを失うハウジングプアといった人々が出現している。

（2）最近の社会保障改革に向けた取組

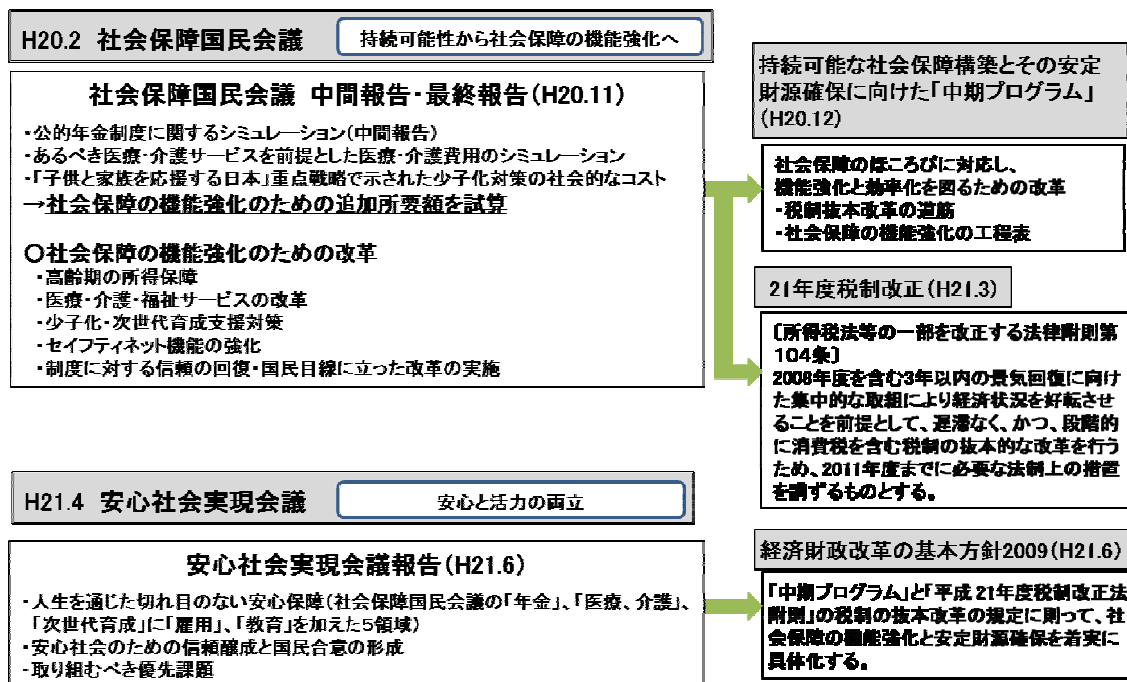
平成 20（2008）年になると、内閣総理大臣の下に設けられた「社会保障国民会議」は、財政の持続可能性を追求する観点から行われてきたそれまでの給付の抑制方針を変更し、次の 5 項目について、社会保障の機能を強化するための改革を打ち出した。すなわち、①高齢期の所得保障（年金）、②医療・介護・福祉サービスの改革、③少子化・次世代育成支援対策、④セーフティネット機能の強化、⑤制度に対する信頼の回復・国民目線に立った

⁷ 平成 16（2004）年の年金法改正は、保険料水準固定方式を導入することで将来の負担の抑制を図るとともに、マクロ経済スライドを導入することで給付の抑制を図ろうとした。ただし、マクロ経済スライドによる給付の抑制は物価が上昇することを前提としているため、デフレの経済状況にあって、マクロ経済スライドは一度も発動されたことはない。

⁸ 平成 17（2005）年の介護保険法改正は、保険給付から食住費を除外することにより給付の抑制を図るとともに、予防策の強化により将来の給付の抑制を図ろうとした。

⁹ 平成 18（2006）年の医療制度改革は、診療報酬の引下げと高齢者の自己負担の増加により、財政支出を削減するとともに、医療保険適用療養病床の縮小、生活習慣病の予防、平均在院日数の短縮などの措置により、将来の給付の抑制を図ろうとした。

図表 2 これまでの社会保障改革の経緯（平成 21 年 6 月まで）



（出所）国民生活・経済・社会保障に関する調査会（平成 23. 2. 16）に提出された内閣官房資料を一部修正

改革の実施である。

あわせて、同会議は、公的年金制度に関するシミュレーションと、あるべき医療・介護サービスを前提とした医療・介護費用のシミュレーションを行い、社会保障の機能強化を図るために必要となる追加所要額を試算している。

これを受けて、平成 20（2008）年に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」では、社会保障の機能強化と効率化を図るための改革として、税制抜本改革の道筋と社会保障の機能強化の工程表が明らかにされた。

平成 21（2009）年には、「安心社会実現会議」が、社会保障国民会議の「年金」、「医療・介護」、「次世代育成」に「雇用」と「教育」を加えた 5 つの領域で、人生を通じた切れ目のない支援型の安心保障を構築していくべきだとする報告を取りまとめている（図表 2 参照）。

4. 社会保障改革の主な論点とその背景

（1）現行の社会保障制度の前提

現在の社会保障制度は、高度成長期であった 1960 年代から 1970 年代にその骨格が完成している。そのため、当時の経済事情や社会構造を前提として、制度が設計されている。今日の社会保障制度の構造問題につながる原因の多くは、当時の制度設計が当然のごとく

前提としたいいくつかの歴史的な条件に起因している¹⁰。

① 正規雇用・終身雇用・完全雇用

第1は、正規雇用・終身雇用・完全雇用を前提としていたことである。

サラリーマンや公務員は健康保険、厚生年金や共済組合といった職域保険に加入し、その他の者は国民健康保険や国民年金といった地域保険に加入することで、国民皆保険、国民皆年金を達成してきた。

これらの前提は、昭和47（1972）年のOECD対日労働報告書が、戦後の復興と高度の経済成長を遂げた日本の成功の秘訣として、終身雇用、年功賃金、企業内労働組合の三点を指摘したタイミングと符合する。

② 右肩上がりの経済成長

第2は、右肩上がりの経済成長を前提としていたことである。

このため、年金や医療の給付の増大は、賃金や報酬の上昇による保険料収入の増や税収増によって賄うことができるという甘い見通しの下で、給付水準の引上げをはじめとする制度の拡充が図られてきた。

なお、人口推計の見通しと人口構造の変化に対する甘い想定も、その後の現実とは異なるものとなった。

③ 日本型福祉の含み資産への依存

第3に、家族、企業、地域など、いわゆる日本型福祉の含み資産の存在を前提にしていたことである。

家族形態については、妻は専業主婦という特定の家族構成をモデル世帯として、社会保障制度全体の制度設計が行われた。また、企業の福利厚生の実や地域社会のつながりによる共同体的な支援があることを前提として、社会保障制度の制度設計が行われた。

これらの前提を置いたことの帰結として、社会保障制度は、現役世代に対しては補完的なものとなり、その結果、相対的に高齢者に対する給付が手厚くなるという現在の社会保障制度が構築されることになった。これが、今日の世代間の公平に関連する構造問題につながっていく。

（2）社会保障制度を取り巻く状況の変化

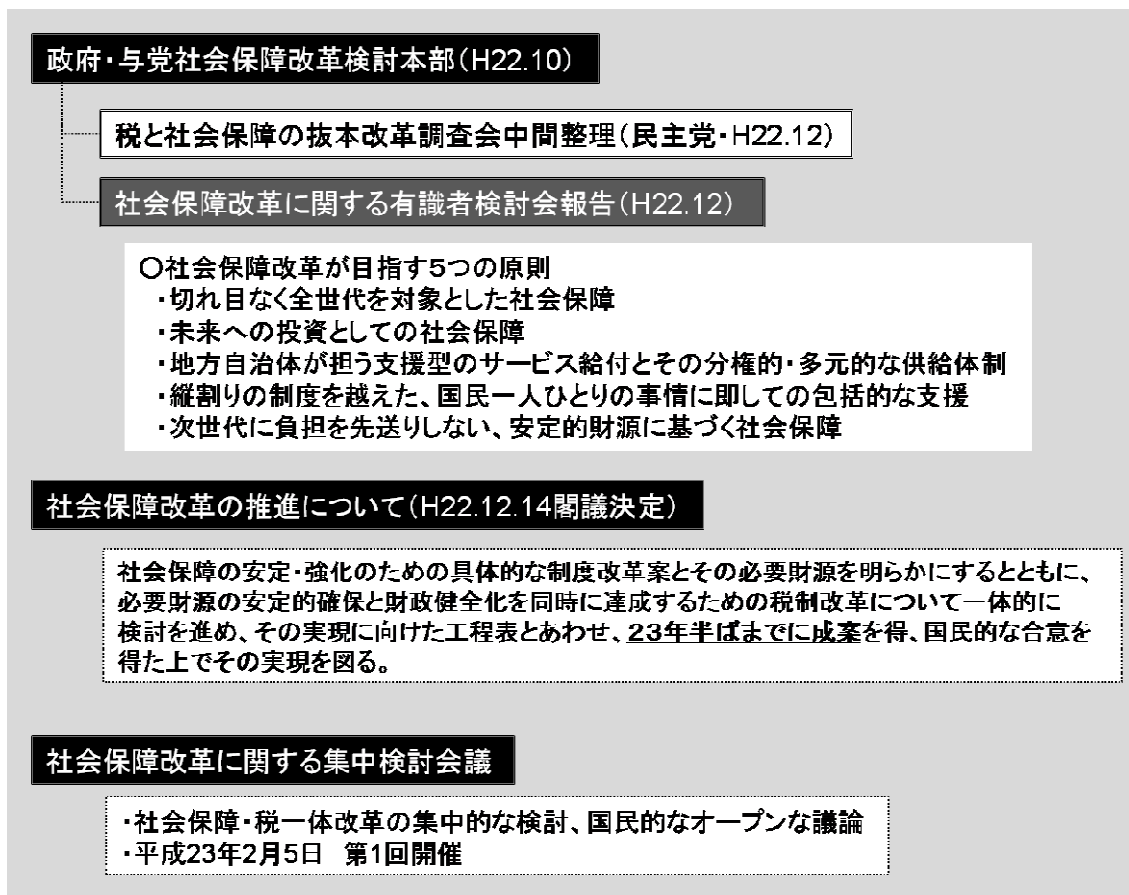
現在の社会保障制度を取り巻く状況は、制度の骨格ができあがった当時（1960年代から1970年代）の状況から、次のように大きく変化している。

① 雇用基盤の変化

第1に、就労形態の多様化をはじめとする雇用基盤の変化である。

¹⁰ この部分は、平成23年2月9日の国民生活・経済・社会保障に関する調査会において、大塚耕平厚生労働副大臣が行った説明を参考にしている。ただし、同副大臣の説明には、③の「日本型福祉の含み資産への依存」という表現と「地域社会のつながりによる共同体的な支援」という表現はない（第177回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第2号（平23.2.9）1頁～4頁）。

図表 3 現在進行中の社会保障改革の取組



(出所) 国民生活・経済・社会保障に関する調査会(平成23.2.16)に提出された内閣官房資料を一部修正

多くの企業にとって、従業員の正規雇用、終身雇用を維持していくことが困難となっている。また、雇用の水準についても失業率は高止まり傾向にある。

② 家族形態の変化

第2に、生涯未婚の増加や離死別による高齢単身者の増加、離婚の増加に伴うひとり親世帯の増加など、家族形態が大きく変化していることである。

③ 地域基盤の変化

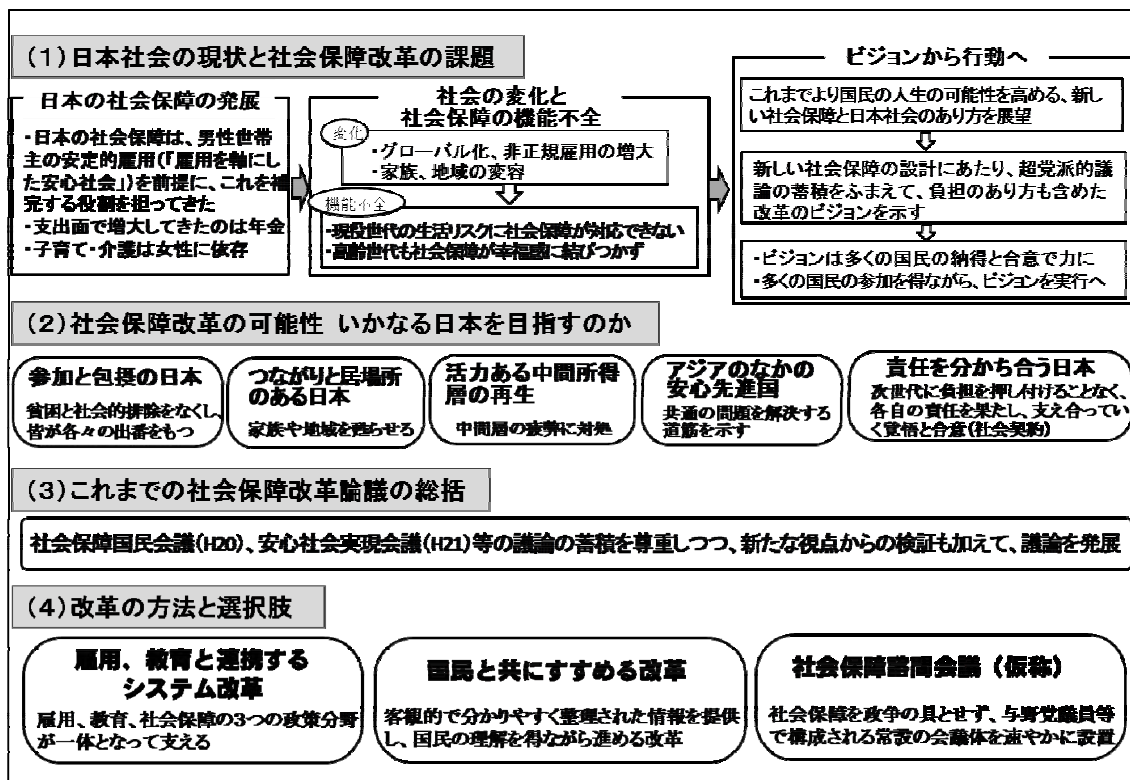
第3に、人口減少社会の下で、都市化と過疎化の同時進行、地域コミュニティの弱体化など、地域社会の基盤が失われつつあることである。

④ 生活・リスク形態の変化

第4に、社会的ストレスの増大や自殺、うつ等の増加など、生活やリスクの形態が変化していることである。

以上のような状況の変化の中であって、少子・高齢化の急激な進行と経済の長期低迷により、社会保障給付費が増加し続けているというのが、我が国の社会保障の現状である。

図表 4 現行社会保障制度と改革の課題



（出所）国民生活・経済・社会保障に関する調査会（平成 23. 2. 16）に提出された内閣官房資料を一部修正

（3）社会保障制度における未解決の問題

このような社会情勢の変化に対応して、これまでも、年金、医療・介護、福祉など、社会保障の分野ごとに制度改正が重ねられてきた。また、現在も社会保障改革に向けた取組が進行している（前頁図表 3 参照）。

しかし、その一方で、以下に掲げる本質的な論点¹¹は、「社会保障改革に関する有識者検討会報告 ～安心と活力への社会保障ビジョン～」(図表 4 と次頁以降の図表 5 ～ 7 参照)で取り上げられているものも少なくないが、現時点では未解決のままとなっている。

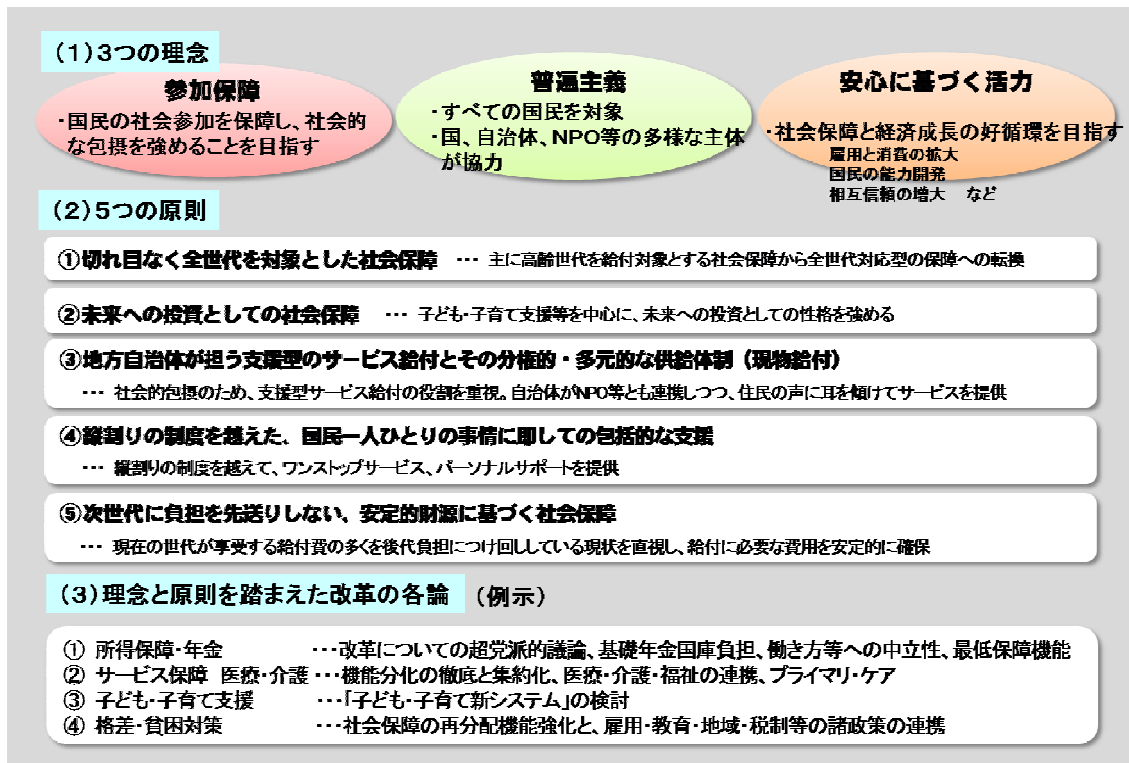
① 世代間の給付と負担のアンバランス

世代間の給付と負担のアンバランスをどう解決するか。

これからの世代が、増え続ける社会保障の負担に応じるかどうかは、その負担を合理的なものとして支持するかどうかによる。負担が合理的か否かの判断基準の一つは、世代間で負担の公平が確保されているかどうかである。彼らが、諸般の事情を総合的に斟酌しても、これからの社会保障の負担は公平ではないと感じているとすると、現在の世代が世代間の公平を図る努力を怠っていないかが問われてくる。

¹¹ 論点はランダムに掲げたもので、その順序に特段の意味はない。

図表5 社会保障改革の3つの理念と5つの原則



（出所）国民生活・経済・社会保障に関する調査会（平成 23. 2. 16）に提出された内閣官房資料を一部修正

② 負担の次世代への先送り

世代間のアンバランスが生じているというだけでなく、現在の給付に充てるために、社会保障財源の一部を赤字公債に依存しているという問題である。この負担の次世代への先送りをどう解消するか。

③ 給付と負担の緊張関係の調整方法

②とも関連するが、社会保障においても、財政規律の遵守は重要な課題である。そこで、給付と負担の緊張関係をどのように調整するか。

④ ニーズの変化に対応したサービスの充実・強化

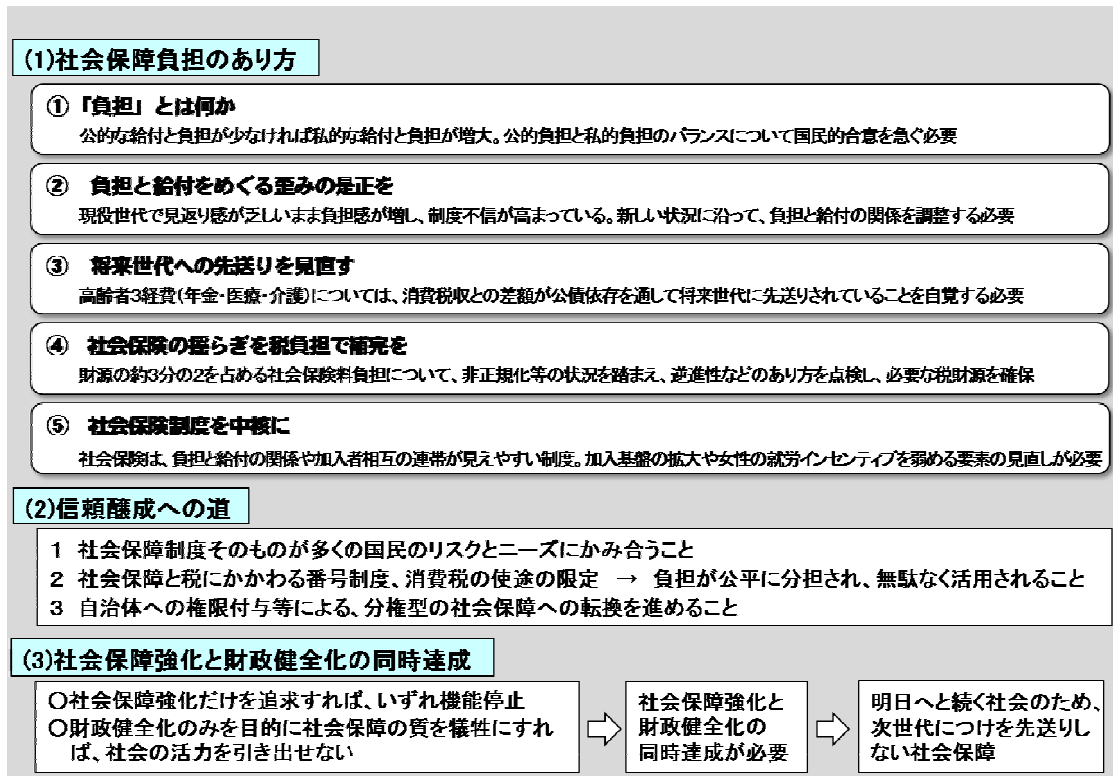
国民が求めるニーズの変化に対応したサービスの充実・強化をどのように図るか。

社会保険制度は、我が国の社会保障において中核的な役割を担っている。にもかかわらず、中には保険事故の捉え方や給付事由、支給要件、支給制限要件などが時代の要請に対応することができずに、現行のままでは合理性があるのか疑わしいと指摘されているものもある。

生活保護の支給要件、保育などのサービス給付の要件についても同様である。

他方、給付サービスの質の確保については、担い手となるマンパワーの増員と待遇の改善が欠かせない。また、ニーズに合ったサービスの提供については、旧来の基準、画一的な基準の見直しが不可欠である。

図表 6 社会保障改革の枠組み



(出所) 国民生活・経済・社会保障に関する調査会(平成23.2.16)に提出された内閣官房資料を一部修正

⑤ 縦割り型の制度

年金、医療、介護、福祉といった社会保障制度内部の縦割り型制度の構造をどう改善するか。

⑥ 雇用政策・教育政策・住宅政策との関係

雇用政策、教育政策、住宅政策といった社会保障の周辺にあつて社会保障の機能を強化する上に欠かせない政策群との連携、あるいは一体化をどのように構築するか。

⑦ 社会保障の守備範囲

社会保障の守備範囲をどう考えるか。

このテーマは公私の役割分担の問題として論じられることが多いが、公私の役割分担については、給付と負担の両面で検討しなければならない。

給付については、公的なサービス提供と民間によるサービス提供の線引き、あるいはその組み合わせに関する最適解を探さなければならない。

また、負担については、社会保障の内側の一部負担と社会保障の外側の全額自己負担のそれぞれについて、低所得者対策を含めた慎重な検討を行い、トータルでみた国民の負担が無理のないように制度設計をしなければならない。

⑧ 国と地方の役割分担と財源の配分

図表 7 社会保障改革を支える税制の在り方

(1) 税の再分配機能と所得・資産課税の重要性
・必要な税財源を確保して社会保険の揺らぎを補完し、社会保障制度の維持と機能強化を図ることが必要 ・個人所得課税や資産課税において、所得再分配機能を強化
(2) 人口構造・雇用・経済環境の変容のなかでの消費税の基幹性
・特定の世代に負担が偏らず、広く薄く全世代が負担 ・景気変動によって税収が左右されにくい安定財源 ・できる限り経済に対して中立的な負担 ・逆進性については、消費税収を再分配効果の高い社会保障給付に充てること等によって解消
(3) 消費税の使途明確化の必要性
・官の肥大化には使わないなど、H21年度税制改正法附則104条や「中期プログラム」の考え方を発展させ、消費税を社会保障目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなど、消費税の使途を明確化すべき
(4) 社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施
・高齢者3経費と消費税収の差額(9.8兆円)や、社会保障の国庫負担のうち後代につけ回されている部分(10兆円超)は今後さらに増大。全世代型の社会保障への刷新をすすめる費用等も必要(社会保障の機能強化のための追加費用として2015年度7.6~8.3兆円、2025年度19~20兆円の公費財源が必要) ・将来的には、社会保障にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障をより一層安定 ・政府はできるだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成すべき
(5) 基礎年金国庫負担1/2確保のための安定的財源の確保
・厳しい国家財政の下で臨時財源による対応には限界。速やかに税制抜本改革の中で必要な安定財源を確保すべき
(6) 地方の税源確保
・社会保障改革を支える税制改革のためには、地方自治体の社会保障負担に対する安定財源の確保が重要な目標 ・税源の偏在性が少なく、安定的な税財源を確保することが必要であるとともに、自治体の課税自主権の拡大・発揮についても検討すべき

(出所) 国民生活・経済・社会保障に関する調査会(平成23.2.16)に提出された内閣官房資料を一部修正

国と都道府県・市町村の役割分担と財源の配分をどのように考え、どのように再編するか。これは、都道府県・市町村の在り方に直結する問題である。

⑨ リスク分散か所得再分配か

社会保障のそれぞれの制度について、その果たすべき機能と役割をリスク分散と構成するか、所得再分配と構成するか。それによって、財源の在り方が変わってくるからである。

⑩ 社会保険料か税か

⑨とも関連するが、国民に負担を求める際の手法として、社会保険料と租税のいずれが適切か。また、税とする場合の税目は何が適切か。

⑪ 社会保険に対する国庫負担

社会保険に対する国庫負担の根拠は何か。

国庫負担は拠出時に投入すべきか、給付時に投入すべきか。

社会保険制度に対する財政支援の問題であると同時に、社会保険制度において低所得者をどのように考えるのか、低所得者対策の在り方の問題でもある。

⑫ 個人単位か世帯単位か

社会保障の給付と負担のそれぞれにおいて、個人単位とするか、世帯単位とするか。

これは社会保障の単位の問題として知られているが、医療保険における被扶養者の取扱いや年金保険における第3号被保険者の取扱いなどの問題に直結してくる。

⑬ 社会保障制度の管理は無謬か

制度の管理について、無謬性を前提とするのかどうか。

行政の側の記録、管理、給付等の対応はもちろん、国民の側の申請、届出、拠出等の対応についても、一切のミスや間違いがないものとして制度を設計するのか、あるいはそうしたことが起こり得ることを前提に、制度を設計するのか。

⑭ 社会保障の給付と負担の均衡水準

社会保障の給付水準と負担の水準について、どのレベルでバランスさせるか。

この問題は国の在り方そのものを問うことでもある。したがって、最終的には国民の政策選択によって、決着が図られることになろうが、その前提となる情報開示の在り方や国会での議論は、その行方を左右することになる。

以上のように、未解決の論点は多岐にわたっているが、最後に、上述の議論を行うに当たって、考慮しておくべきファクターについて言及しておく。

それは、日本人の国民性をどのように理解するのかである。一言で国民性といっても、世代によって、あるいは地域や生活環境によって、大きく異なる可能性もある。

また、上述の議論が行われるに際しては、人口の減少を前提とするのかどうか、日本経済は今後も成長することを前提とするのか定常化することを前提とするのか、地域のコミュニティは再建できると考えるのか、その際、NPOの役割をどの程度織り込むのかなどの前提の置き方についても、重要な検討課題となる。

社会保障の在り方について、国民的な合意を形成するためには、日本人の国民性に対する理解が身の丈にあったものでなければならない。また、議論の前提が現実的かつ合理的で、国民の多くが同意できる内容のものでなければならない。国民との間でホンモノの信頼関係が築かれなければ、国民から支持される政策は立案できないからである。

5. 社会保障の持続可能性とは何か

以上のまとめとして、「社会保障の持続可能性とは何か」について、考えてみよう。

もともと「持続可能な〇〇」とか「〇〇の持続可能性」という用法は、1980年代に「環境と開発」の調和が問われるようになるまで、みられなかった。国連のブルントラント委員会¹²の報告書“*Our Common Future*”¹³において“*Sustainable Development*”¹⁴がキーワードとして用いられたことから、広く使われるようになったものである。日本では「持続可能な開発」とか「持続可能な発展」と訳されている。

¹² 「環境と開発に関する世界委員会」(WCED = World Commission on Environment and Development) 委員長のブルントラント・ノルウェー首相(当時)の名前から「ブルントラント委員会」と通称される。

¹³ 1987年に公表された最終報告書(邦題『地球の未来を守るために』、通称「ブルントラント報告」)

¹⁴ ブルントラント報告では、「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような開発」と説明されている。

さて、「持続可能な社会保障」とか、「社会保障の持続可能性」という表現を用いて、何が論じられているのであろうか。このフレーズは、思いのほか、多義的である。ここでは、3つの用法があり得ることを紹介しておこう。

（１）給付と負担の均衡

第1は、社会保障の給付と負担の間に不均衡が生じているとき、そのアンバランス（正確にはインバランスというべきか）を解消し、両者の均衡を回復すること。あるいはバランスの取れた給付と負担の関係を維持することである。

社会保障国民会議が「社会保障の持続可能性から機能強化へ」というコンセプトで中間報告を取りまとめた際の「社会保障の持続可能性」は、この意味である。また、その座長を務めた吉川洋・東京大学大学院経済学研究科教授が「社会保障改革に関する集中検討会議」で「社会保障の持続可能性と財政の持続可能性は同じコインの裏表」と発言したと伝えられているが、ここにいう「社会保障の持続可能性」は、この第1の意味である。

（２）負担に値する社会保障

第2は、本来の語義に従った用法である。今でこそ、“Sustainable”という形容詞は「持続可能な」と訳されているが、大型の辞書¹⁵を引くと、本来は「支持できる、支えられる、耐えられる」という意味であることが分かる。反意語である“Unsustainable”という語は、もっと直截に「支えることができない、支持できない、擁護できない」、「Unsustained」には「支えられない、支える者のない、支持されていない、擁護されていない」という語義が与えられている。

そうであれば、“Sustainable Social Security”とは「支持できる社会保障」、「擁護できる社会保障」という意味となる。したがって、「社会保障の持続可能性」として語られるべき内容は、実は「支持される社会保障の条件」であり、「国民が擁護できる社会保障とは何か」ということであろう。すなわち、国民の期待に応えられる内実を備えた社会保障であるか否か、言い換えれば、負担に値する社会保障制度となっているか、負担に耐えられる社会保障制度となっているかが問われているのである。それは、制度に対する国民の確固たる支持がなければ、社会保障に持続可能性はないという意味である。

社会保障国民会議が「社会保障の持続可能性」とともに「社会保障の機能強化」に取り組むべきことを提言しているのは、「社会保障の機能強化」による国民の支持を背景に「社会保障の持続可能性」を高めることを示唆しているといえよう。このように、社会保障国民会議が用いる「社会保障の持続可能性」は、両義的である。

（３）社会保障を支えようとする意志と能力

第3は、たとえ内実を備えた社会保障制度であっても、また、国民の高い支持を誇る社会保障制度であっても、制度が永続的に存続するためには、その担い手である国民が制度

¹⁵ 研究社英和大辞典第6版（2002年3月）

を維持するだけの意志と能力を備えていなければならないという意味である。

意志の問題については、個人と社会との関係において社会連帯の精神が根付いているかどうか問われることになる。社会連帯の精神が根付いていなければ、その涵養を図るために、教育の場において、社会保障の社会的意義を説くことから始めなければならない。

社会保障を支える能力の問題については、国民の働く意欲、労働に対するモチベーションを引き出す雇用の在り方と、高い付加価値を産出する働き方が重要な論点となる。

安心社会実現会議の報告書「安心と活力の日本へ」が、社会保障国民会議の「年金」、「医療・介護」、「次世代育成」に「教育」と「雇用」を加えて論じたのは、この文脈でも理解することができよう。

6. おわりに

若年者を取り巻く雇用の問題については、その質の劣化が危惧される事態となっている。ワーキングプアといった現象は、格差問題として広く認識されるようになったが、我が国における格差拡大の本態は、豊かさの中の新たな貧困、すなわち絶対的貧困ではなく相対的貧困である。そのことが政策的合意の形成を難しくしており、政策対応が遅れているのであるが、この種の新たな貧困が、若年者の自立や結婚、出産・育児を困難にしていることは、想像に難くない。そのような若者がたとえ出産・育児のステージにたどり着いたとしても、次世代の「機会の平等」が脅かされれば、それは世代を超えて貧困の固定化につながっていく。こうした貧困の連鎖を断ち切ることができなければ、この国は、やがて社会の内側から活力が失われていくことになる。

努力が報われない社会に未来はないのと同様、「機会の平等」が保障されず、努力しようにも努力できない社会には、最初から未来はないのである。社会保障に関する有識者検討会の報告が「未来への投資としての社会保障」を社会保障改革が目指す原則の1つに挙げているのは、単に経済的な意味での投資効果を念頭に置いているわけではない。

社会保障といえども、結局は、国民の不断の努力によって支えられている。

「社会保障の持続可能性」を高めるためには、迂遠かもしれないが、誰であろうとも、どのような境遇にあらうとも、努力する機会が十分に提供されることが必要である。

そして、その努力がどのような形であれ、必ず報われるということを人々が実感できる社会こそ、この国のあるべき姿である。

【参考文献】

広井良典『日本の社会保障』（岩波書店 1999年1月）

塩野谷祐一『経済と倫理 ―福祉国家の哲学―』（東京大学出版会 2002年4月）

植村尚史『社会保障を問い直す』（中央法規出版株式会社 2003年4月）