

# 厚生労働白書

## 社会保障制度の変遷と今後の展望

TOPICS

1

厚生労働省は八月二三日、二〇一一年版厚生労働白書を発表した。厚生労働行政の現状や見直しなどをまとめるもので、一九五六年の発刊以来、今回で五四冊を数える。毎年テーマを決める第一部では、「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、社会保障制度がこれまで果たしてきた役割をその背景事情とともに検証し、今後のあるべき姿を展望している。

### 社会保障制度の変遷

日本の社会保障制度の成り立ちと見直しの変遷について、白書は「①国民皆保険・皆年金実現以前の社会保障制度（昭和二〇年代）」「②国民皆保険・皆年金の実現（昭和三〇年代）」「③オイルショック」④少子・高齢社会への対応（平成一〇年）」「⑤経済構造改革と社会保障（平成二一年）」「⑥政権交代と社会保障」の六つの時代に区切り、背景となる社会・経済状況などとともに解説している。

それによると、日本の社会保障制度は、医療保険や年金保険に代表される保険の仕組みを用いた社会保険方式と、生活保護等に代表される公費財源による公的扶助方式に大別されるが、生活困窮者の援護策や感染症対策が中心

だった戦後復興期の一時期①を除けば、社会保険方式を中核として発展を遂げた。今から五〇年前の一九六一年に、「国民皆保険・皆年金」を実現②し、高度経済成長を通じて医療保険、年金とも給付が拡充された。一九七一年には児童手当法が制定され、また、一九七三年の「福祉元年」には、老人医療費の無料化のほか、医療保険における高額療養費制度や、年金の物価スライド制等も導入された。

しかし、その後二度のオイルショックにより高度経済成長が終焉し、安定成長に移行するとともに増税なき財政再建が課題となる。将来の高齢社会の到来に対応する必要性にも迫られ、老人保健制度の創設、医療保険制度の被用者本人の一割自己負担の導入や、退職者医療制度の創設、医療計画の制度化、全国民共通の基礎年金制度の導入など、社会保障制度の全面的な見直しが進められた③。

バブル経済崩壊後は、経済の低成長基調が鮮明になり、経済のグローバル化が進行するなか、企業経営が厳しさを増した。非正規労働者の割合が上昇し、社会保障の前提となっていた日本型雇用慣行にも変化がみられ始めた。この時期、高齢化が急速に進行し、「一・五七ショック」として少子化に対する危機感が高まったことから、ゴールド

プランの策定、介護保険制度の創設、多様な働き方に対応した法整備、年金支給開始年齢の引き上げと定年延長に向けた施策、エンゼルプランの策定等が進められた④。

総人口の伸びは鈍化し、超高齢社会が到来するなか、いわゆる構造改革時代に突入した。経済の本格的なグローバル化等に対応するため、規制改革等が推進される一方、格差の拡大やセーフティネット機能の低下も指摘され、「リーマンショックに際しては「派遣切り」といった、非正規労働者の解雇・雇止め等が社会問題化した。

また、発行国債残高がGDPを大きく上回るなど、国の財政が危機的状況に陥り、毎年一兆円を超える自然増が発生する、社会保障関連の予算編成はとくに厳しさを増した。そのため「歳入・歳出一体改革」として、二〇〇七年度からの五年間で一・一兆円（毎年二二〇〇億円）の削減が求められるとともに、社会保障制度の持続可能性を確保するため、年金における保険料水準の固定方式やマクロ経済スライドの導入、医療保険における本人負担分の引き上げや後期高齢者医療制度の創設といった、制度の見直しが加えられた⑤。

そうしてわが国の歴史上、初めての政権交代に至ると、社会保障費の自然

増から毎年二二〇〇億円を削減するとしていた方針が完全に変更され、診療報酬本体についても一〇年ぶりのプラス改定や、子ども手当の支給等が行われた⑥。

### 社会保障のあり方を展望する

こうした一連の経緯を振り返った上で、白書はその第三章で、社会保障のこれまでの成果と抱えてきた課題を俯瞰し、さらに第四章で現在、議論されている社会保障制度改革に触れつつ、今後の社会保障のあり方について展望している。

まず、皆保険・皆年金を中心とした半世紀にわたる社会保障の成果として、白書は「家族間の私的扶養から、社会全体での負担」という姿の定着、死亡率の低下と平均寿命の世界最高水準化、年金給付額の改善による高齢者世帯の経済状態の改善（全世帯の平均所得を一〇〇とした場合に五四・二まで上昇、介護保険による保健・医療・福祉にわたる総合的なサービスの実現——等を挙げている。

一方、抱えてきた課題については、高齢化による給付増加等に伴い、年金は賦課方式に接近して「現役世代の保険料が引き上げられてきたこと」や、加入者の性格が農林水産業や自営業者から、高齢者や低所得者にシフトしてきたこと等により「国民健康保険・国民年金の保険料収納率が長期漸減傾向にあること」、また、各保険制度の財政力の違いや保険料引き上げ抑制への

対応のため、公費が順次拡充され「社会保障関係費は今後、毎年一兆円を超える自然増の見込みであること」(社会保障給付費総額は九〇年度四七・二兆円→二〇〇〇年度七八・一兆円→二〇一一年度予算ベースで一〇七・八兆円)——等を指摘する。

### 国民の理解と協力を

その上で白書は、社会保障制度をめぐっては「この間、各分野でさまざまな見直しが行われてきたものの、厳しい財政事情や中長期的な経済見通し等を踏まえると、「なお社会保障制度の安定性と持続可能性の観点からさらなる改革が必要」と強調する。

今後の社会保障に求められる切り口として、①日本型雇用が揺らぎ、非正規労働者が増加するなか、子育て支援など現役世代を中心とする、新たな社会保障(現役世代が安心して生活を営み、仕事に励み消費できる社会基盤)のニーズが高まっている②高齢化や貧困、自殺など複雑化・複合化する問題に対応した個別的・包括的な支援とともに、すべての人に社会参加を保障する、参加型社会保障(「ポジティブ・ウェルフェア」)の考え方が今後の支援の基本になる③社会保障の給付と負担に、世代間でアンバランス(現役世代の不信感・不公平感)もあることから、給付の重点化や制度運営の効率化とともに、安定的な財源の確保が求められる④膨張する社会保障給付費と悪化する国の財政を踏まえ、社会保障の機能強化を図りつつも中長期的な持続可能性を確保するため、制度全般にわたる改革の実行が必要である——などと主張

している。

そして最後に、「社会保障は国民相互の支え合いが基本であり、今後のあり方を決定していく上で客観的データや正確な知識に基づく国民的な議論が必要」とし、また「社会保障制度改革の実現のためには、立場を越えた幅広い議論の上に立った国民の理解と協力を得ることが必要である」などと結んでいる。

### 過半数が負担増を容認

参考までに、厚生労働省が白書の作成等のための基礎資料として、同日公表した社会保障に関するアンケート調査「結果(二月実施、二〇〇七〇代の男女一三四二人の回答を集約)」をみると(図)、現在の社会保障の給付内容について「現状は維持できない」との回答が六一・三%にのぼり、「現状はなんとか維持できる」(二二・〇%)、「現状は維持できる」(三・七%)を大きく引き離している。中でも四〇〜五〇歳代の壮年層で「できない」とする割合が高く、現役世代の負担が限界に近づき、国の財政も厳しい状況にあることを国民も認識している様子がうかがえる。

今後の社会保障の給付と負担のバランスについては、「社会保障の給付水準を保つために、ある程度の負担の増加はやむを得ない」とする割合が四八・五%でもっとも高く、「社会保障の給付水準をある程度下げても、従来通りの負担とすべき」が二二・一%、「わからない」が一五・八%で続く。「社会保障の給付水準を大幅に引き下げて、負担を減らすことを優先すべき」とする

割合は九・七%。「一定の負担増容認」と「大幅負担増容認」の二・九%を合わせた、負担増容認派の占める割合が五一・四%で、現在以上の負担増をやむを得ないと考える人が半数となっていることが分かる。

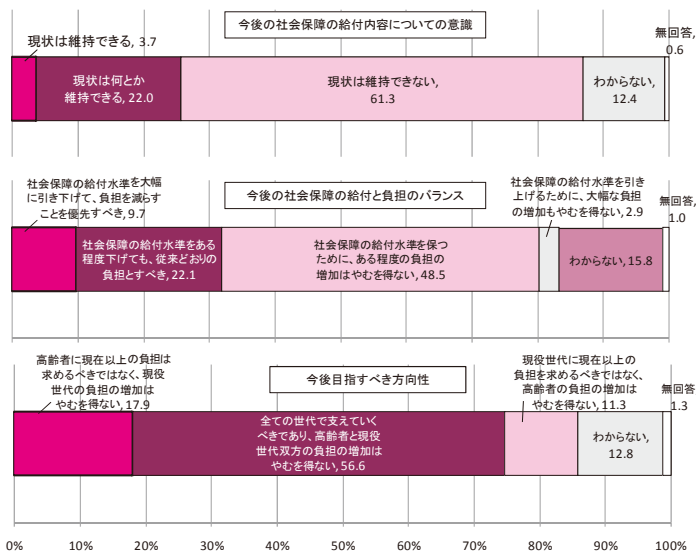
今後めざすべき社会保障の負担の方向性については、「すべての世代で支えていくべきであり、高齢者と現役世代双方の負担の増加はやむを得ない」とする割合が五六・六%と全体の半数を超え、「高齢者に現在以上の負担の増加は必要ではなく、現役世代の負担の増加はやむを得ない」が一七・九%、「わからない」が一・八%、現役世代に

現在以上の負担を求めるべきではなく、高齢者の負担の増加はやむを得ない」が一・三%——などの順に多かった。

### 政権交代後の検討の動き

社会保障制度改革をめぐっては、政権交代を経て検討の動きが慌ただしく推移している。昨年一〇月には、内閣総理大臣を本部長とする政府・与党社会保障改革検討本部を設置。「社会保障改革に関する有識者検討会」を設置し、一二月に検討会報告「安心と活力への社会保障ビジョン」をまとめた。また、与党・民主党内に「税と社会保障の抜本改革調査会」が設けられ、二

図 「社会保障に関するアンケート」調査結果 (n = 1,342)



二月に中間整理を行った。これら二つの報告を踏まえ、「社会保障改革の推進について」が閣議決定され、厚生労働省内に社会保障検討本部が設置された。

その後、厚生労働省は本年五月一二日に、「社会保障制度改革の方向性と具体策―『世代間公平』と『共助』を柱とする持続可能性の高い社会保障制度」を発表。また、六月三〇日には政府・与党社会保障改革検討本部が「社会保障・税一体改革案」を決定し、七月一日に閣議報告されるなどしている。

(調査・解析部)