

1 社会保障の役割と機能

1 社会保障とは

(1) 社会保障制度審議会（1950年）における定義

（「1950年勧告」では、**社会保障は主に「最低限度の生活の保障」を行うものだった**）

我が国において「**①**」という言葉は、昭和21年11月に公布された**日本国憲法第25条**に用いられたことを契機に一般化したといわれている。

① 社会保障

＜日本国憲法（昭和21年憲法）第25条＞

第1項 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
第2項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、**社会保障**及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

出典：平成29年厚生労働白書 P4

この憲法第25条で使われている「**①**」という言葉は、明確な定義がされていたものではなく、具体的に定義が示されたのは、内閣総理大臣の諮問機関として昭和24年に設置された**① 制度審議会**による昭和25年の「**① 制度**に関する勧告」（以下「1950年勧告」という。）であった。

「1950年勧告」の中で、**① 制度**とは、「疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって**② の生活を保障**するとともに、**③**及び**社会福祉**の向上を図り、もって全ての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」と定義した上で、このような**①**の責任は国家にあることを規定している。

② 最低限度
③ 公衆衛生

(2) 近年における社会保障の定義

（**社会保障制度の充実・拡大に伴い、社会保障の目的は、「生活の最低限度の保障」から、「広く国民に安定した生活を保障するもの」へと変化**）

「1950年勧告」が出されて以降、我が国の**社会保険制度**は大きく発展した。「1950年勧告」が出された当時は、**生活保護**が**①**の大きな柱であったが、昭和36年には全ての国民が公的な**④ 制度**や**年金制度**に加入する「**国民****⑤**・**⑥**」が実現し、その後も高度経済成長の

④ 医療保険
⑤ 皆保険
⑥ 皆年金

下で、高齢者福祉、障害者福祉や保育などの児童福祉に関する制度が整備されていった。

社会保障制度が質量ともに様々な充実・拡大が図られたことにより、**社会保障制度**の目的は、「1950年勧告」当時の貧困からの救済（**①**）や貧困に陥ることの予防（**②**）といった「生活の最低限度の保障」から、近年では「**①**」、「**②**」を超え、「広く国民に**安定した生活を**③**するもの**」へと変わってきた。

平成5年の**社会保障制度審議会**「社会保障将来像委員会第一次報告」では、**社会保障**とは、「国民の**④**が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を**③**することを目的として、公的責任で生活を支える**⑤**を行うもの」とされている。これらの定義をもとに、社会保障及び関連制度を整理すると、その概要は図のとおりとなる。

①救貧

②防貧

③保障

④生活の安定

⑤給付

<社会保障及び関連する制度>

①社会保障（給付）

国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの。
(具体的には、社会保険または社会扶助の形態により、所得保障、医療及び社会福祉などの給付を行うもの。)

②社会保障の基盤を形作る制度

- ・医療や福祉についての資格制度、人材の確保、施設の整備、各種の規制等
- ・公衆衛生、環境衛生、公害防止等

※これらは、「給付」を社会保障の要件としなければ、社会保障としてとらえ得るものであり、①と②を併せて「広義の社会保障」と呼ぶこともできる。

③社会保障と類似の機能を果たす制度

生活に関わる税制上の控除（公的年金等控除、障害者控除など）

④社会保障が機能するための前提となる制度

雇用政策一般及び住宅政策一般

※なお、雇用や住宅に関する施策のうち、失業者、高齢者、障害者等に対する生活保障のための施策は、社会保障制度を構成するものとして積極的に位置づけていく必要がある。

資料：総理府社会保障制度審議会事務局監修「安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」

出典：平成29年厚生労働白書 P5

この報告を基に、**社会保障制度審議会**では、平成7年に「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」を取りまとめた。この中で**社会保障制度**の新しい基本的な理念として、「広く国民に健やかで安心できる生活を**③**すること」とし、国民の**⑥**と**社会連帯**の考えが**社会保障制度**を支える基盤であるとしている。

⑥自立

2 社会保障の役割と機能

(1) 社会保障の役割

(個人のみで備えることに限界がある生活上のリスクに対して、幾世代にもわたる社会全体で、国民の生涯にわたる生活を守っていくことが社会保障の役割である)

私たちの人生には、自分や家族の病気、障害、失業、死亡など様々なリスクが潜んでおり、自立した生活が困難になるリスクを抱えている。健康で長生きすることは望ましいことであるが、誰にも自分の寿命はわからないため、老後の生活費が不足するリスクもある。また、将来の経済状況や社会状況の中には予測することが困難な領域もある。このような、個人のみで備えることに限界がある生活上のリスクに対して、幾世代にもわたる社会全体で、国民の生涯にわたる生活を守っていくことが**社会保障**の役割である。

我が国の社会保障制度は、戦後、様々な制度が創設され、それぞれの制度の給付内容等を充実させながら発展し、生涯にわたる生活を支援する制度として、国民生活に不可欠のものとなっている。

(2) 社会保障の機能

社会保障の機能は、主として、i) **生活安定・向上機能**、ii) **① 機能**、iii) **経済安定機能**の3つがあげられる。ここでは、それぞれについて、どのような機能を果たし、国民の暮らしにどのような効果を及ぼしているのかを見ていくこととする。

i) 生活安定・向上機能

(社会保障の「生活安定・向上機能」は、生活のリスクに対応し、国民生活の安定を実現するものである)

社会保障が持つ機能の一つ目は、生活のリスクに対応し、生活の安定を図り、安心をもたらす「**生活安定・向上機能**」である。

例えば、病気や負傷をした場合には、一定の **②** **で必要な医療**を受けることができ、現役引退後の高齢期には、**老齢年金や介護保険**により**安定した生活**を送ることができる。失業した場合には、**③**を受給することにより生活の安定が図られるとともに、業務上の疾病等を負った場合には、**④**により、**②**なしで受診できる。また、職業と家庭の両立支援策等は、子育てや家族の介護が必要な人々が就業を継続することに寄与することで、その生活を保障し安心をもたらしている。

このような**社会保障**の機能により、私たちは社会生活を営んでいく上での危険(リスク)を恐れず、いきいきとした生活を送ることができ、それが社会全体の活力につながっていくと考えられる。

①所得再分配

②自己負担

③雇用保険

④労災保険

ii) 所得再分配機能

(社会保障の「所得再分配機能」は、社会全体で、低所得者の生活を支えるものである)

社会保障が持つ機能の二つ目は、所得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る「**① 機能**」である。

社会保障制度の財源である**税**や**社会 ②**の多くは、所得に応じて額が決められている。所得の高い人がより多くの**税**や**②**を拠出するようになっており、所得の格差を緩和する効果がある。また、低所得者はより少ない**税・ ② 負担**で社会保障の給付を受けることができている。

例えば、**③ 制度**は、**税を財源**にしており「所得の多い人」から「所得の少ない人」への再分配が行われている。また、**①**には、**現金給付**だけでなく、**医療サービス**や**保育**などの**現物給付による方法**もある。現物給付による再分配により、所得の多寡にかかわらず、生活を支える基本的な社会サービスに国民が平等にアクセスできるようになっている。

iii) 経済安定機能

(社会保障の「経済安定機能」は、経済変動の国民生活への影響を緩和し、経済を安定させる機能である)

社会保障が持つ機能の三つ目は、景気変動を緩和し、経済を安定させる「**経済安定機能**」である。

例えば、**④ 制度**は、**失業中の家計収入**を下支えする効果に加え、マクロ経済的には個人消費の減少による景気の落ち込みを抑制する効果(スタビライザー機能)がある。また、**⑤ 制度**のように、経済不況期においても継続的に**一定額の現金が支給**される制度は、**高齢者などの生活を安定**させるだけでなく、消費活動の下支えを通じて経済社会の安定に寄与している。さらに、**④ 制度**に限らず雇用・労働政策全般についても、前述の生活安定・向上の機能を有するのみならず、国民に、困った時には支援を受けられるという安心をもたらすことによって、個人消費の動向を左右する消費者マインドを過度に萎縮させないという経済安定の機能があるといえる。

3 国民経済から見た社会保障

(1) 国民経済における社会保障の給付と負担

(社会保障が国民経済に占める比重は大きい)

現在の社会保障にかかる**⑥**と**負担**をめぐる資金の動きを見ると、所得税(18兆円)や法人税(11兆円)よりも大きな金額が**社会保障(社会 ②)**負担(雇主分30兆円、被保険者本人分35兆円)として負担されている。この社会保障負担を主な財源として、国や地方による一般の行政サービス(警察・消防、教育、インフラ整備、公共サービスの提供など)を上回る規模の金額が、**⑦**や**医療、福祉**その他として国民に**⑥**

①所得再分配

②保険料

③生活保護

④雇用保険

⑤公的年金

⑥給付

⑦年金

(2) 社会保障給付費と国民所得の動向

(1950 ～ 70 年にかけては、社会保障給付費が大きく伸び、国民所得も同程度に上昇した)

我が国の社会保障給付費は、「1950 年勧告」が出された当時は 1,261 億円であったが、その後の社会保障制度の発展に伴い、国民 **①** ・ **②** が達成された**昭和 36 年度**には 7,900 億円、昭和 45 年度には 3 兆 5,239 億円と 20 年間でおよそ 28 倍となった。**社会保障給付費**の対国民所得比を見ると、この時期においては、**社会保障給付費**がかなりの伸びを示しているものの、国民所得もそれとほぼ同程度に伸びていたため、おおむね 5 %前後で大きな変動がなく推移している。

(1970 年代には、福祉年金等の受給者数の増加や給付水準の大幅な引上げ等により、社会保障給付費が増大した一方で、経済の低迷により、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇した)

1970 年代における社会保障給付費の推移を見ると、昭和 48 年の「**③** 元年」における**老人医療費の無料化**のほか、医療保険における**④** 制度の導入や **⑤** 年金等の受給者数の増加、年金の制度改正による給付水準の引上げ等により、社会保障給付費が着実に増大した。一方で、昭和 48 年の第 1 次石油ショックを契機に経済が低迷したため、1980 年代の前半まで、社会保障給付費の伸びは国民所得の伸びを上回った。その結果、社会保障給付費の対国民所得比は、昭和 48 年度の 5.77 %から昭和 55 年度の 12.15 %へと 10 年間で倍増している。部門別に社会保障給付費に占める割合を見てみると、昭和 48 年度では、医療給付費が 6 割近くを占めていたが、その後年金受給者数の増加や年金の給付水準の引上げなどに伴い年金給付費が急拡大し、昭和 56 年度には**医療給付費を上回る**に至った。

(1980 年代後半から 1990 年代前半にかけては、社会保障給付費の対国民所得比は、ほぼ横ばいで推移した)

1980 年代後半から平成 3 年頃までは、社会保障給付費の伸びは国民所得の伸びとほぼ同程度であり、対国民所得比で見るとおおむね 14 %前後で推移している。この要因としては、**昭和 58 年に創設**された **⑥** 制度により、高齢者にも無理のない範囲で一部負担を求めたことや、昭和 59 年に**健康保険**において**本人** **⑦** 割負担が導入されたことなどが考えられる。

① 皆保険
② 皆年金

③ 福祉
④ 高額療養費
⑤ 福祉

⑥ 老人保健

⑦ 1

(1990年代以降、高齢化の進展に伴い社会保障給付費が増大する一方で、長期的な経済不況により、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇)

平成3年度以降も、高齢化の進展に伴う給付対象者の増加などの影響により、社会保障給付費は着実に増大する一方で、バブル経済の崩壊後の長期的な経済不況により、国民所得は伸び悩んだ。

また、平成20年から平成21年にかけては、「リーマン・ショック」による不況の影響もあり、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇した。ここ数年は、**①**の支給開始年齢の引上げにより、伸びが鈍化しているものの、平成27年度では29.57%となっている。部門別に社会保障給付費に占める割合を見ると、平成12年に介護保険制度がスタートしたことに伴い、同年以降「福祉その他」の割合が増えている。

①年金給付

(3) 国民負担率の動向

(昭和45年度以降、国民負担率は約1.8倍に増加)

我が国の国民負担率は、昭和45年度の24.3%から平成27年度の**42.8%**へと45年間で**約1.8倍**となっている。こうした国民負担率の増加の内訳を租税負担率と社会保障負担率とに分けて見ると、租税負担率は昭和45年度の18.9%からバブル期を経た平成2年度には27.7%に達したが、その後のバブル崩壊や「リーマン・ショック」後の不況などによる影響で租税負担率は伸びず、平成27年度では25.5%と平成2年度の水準より低く、1970年度と比較しても約1.3倍の伸びにとどまっている。

一方で、**社会保障負担率**は昭和45年度の5.4%からほぼ**一貫して上昇**しており、平成27年度では**17.3%**と45年間で**②**倍超となっている。

②3

さらに、将来への負担の先送りである財政赤字を含めた潜在的国民負担率で見ると、昭和45年度では財政赤字の国民所得比が0.5%と非常に低く、**国民負担率**と潜在的国民負担率に大きな差はないが、2015年度では財政赤字の国民所得比が6.1%となっており、近年では財政赤字を含めた潜在的国民負担率は5割前後で推移している。

2 経済社会の変化と社会保障

1 我が国の社会保障の特徴

(1) 歴史的に見た特徴

(我が国の社会保障制度は、高度経済成長期にその骨格が完成しており、当時の経済事情や社会構造を前提とした制度の構築がなされている)

現在の我が国の**社会保障制度**は、**国民皆保険・皆年金**を中核として、高度経済成長期であった1960～1970年代にその骨格が完成した。そのため、右肩上がりの経済成長と**低失業率**、**正規雇用**・**①**の男性労働者と専業主婦と子どもという核家族モデル、充実した企業の**福利厚生**、人々のつながりのある地域社会、といった当時の経済社会を前提とした制度の構築がなされている。その結果、我が国の**社会保障制度**は、現役世代に対しては企業や家族が**生活保障**の中核となり、**社会保障制度**による対応が補完的なものとなっており、高齢者に対する給付が相対的に手厚くなる傾向が見られる。

①終身雇用

(高齢化の進展度合いから見ると、我が国の社会保障給付の水準は相対的に低い)

高齢化率(65歳以上人口が全人口に占める割合)との関係でOECD(※)加盟国の社会保障給付の規模を見てみると、高齢化が進展しているほど社会支出の対国内総生産比が高くなる傾向が見てとれる。我が国の**高齢化率**はOECD諸国の中で**最も高く**、OECD加盟国の平均を大きく上回っているが、社会支出の対国内総生産比については、先ほども見たとおりOECD加盟国の平均をやや上回る程度であり、高齢化の進展度合いから見ると、我が国の社会保障給付の水準は相対的に低いことが見てとれる。
※編注：OECD(＝経済協力開発機構)は、ヨーロッパ諸国を中心に日・米を含めた35カ国の先進国が加盟する国際機関のこと。

(ヨーロッパ諸国と比較して、我が国の現役世代向けの社会保障支出の割合は少ない)

さらに、社会保障給付費の内訳について見るため、OECD基準に基づく政策分野別の社会支出の対国内総生産比を平成25年度について主要欧米諸国と比較してみると、我が国の高齢関係支出の割合は、人口高齢化を反映して10.71%と高くなっている。また、「保健」の過半を高齢世代向けの支出が占めていることにも留意する必要がある。一方、家族関係支出や積極的労働市場政策といった主に現役世代向けの支出については、それぞれ1.23%、0.17%とヨーロッパ諸国と比較して低い水準となっている。また、住宅への支出を見てみると、ヨーロッパ諸国の対国内総生産比は、0.46%～1.43%と一定の割合を占めているのに対し、我が国では0.12%と低水準である。

(2) 国民負担率の国際比較

(我が国の国民負担率は、大陸ヨーロッパ諸国と比較して低い水準)

我が国の社会保障の負担規模を国民負担率（社会保障負担と租税負担の合計額の国民所得比）によって主要欧米諸国と比較をしてみると、我が国の国民負担率は 41.6 %とアメリカの 32.5 %を上回るものの、ヨーロッパ諸国と比較すると低い水準にある。国民負担に財政赤字を加えた潜在的国民負担率について見ると、我が国では 51.3 %と、ドイツ（52.7 %）や英国（54.2 %）に近い水準となっている。

2 我が国の社会保障を取り巻く状況の変化

(1) 人口構成の変化

(我が国の少子高齢化は急速に進展している)

我が国の人口構成について、年齢 3 区分別人口（※）で推移を見てみると、昭和 45 年の時点では、**高齢化率**は 7.1 %とおよそ 14 人に 1 人が高齢者の社会であったが、**医療水準の向上**等により平均寿命が上昇する一方で、昭和 49 年以降、**合計特殊出生率**が人口置換水準を下回る状態が続いてきた結果、**少子高齢化が急速に進展**し、平成 28 年では、高齢化率が 27.3 %と **4 人に 1 人以上が高齢者**の社会となっている。また、生産年齢人口割合についても、平成 2 年以降減少を続けている。

高齢化の進展は、①・医療・②などの**社会保障給付費**を増大させる要因となる一方で、**税金**や③を主に負担する**現役世代**の相対的な減少を意味するため、社会保障の**給付と負担のアンバランス**を高めることとなる。

※：「年少人口（14 歳以下）」「生産年齢人口（15 歳～ 64 歳）」「老年人口（65 歳以上）」の 3 区分

(高齢者 1 人を支える現役世代の人数は大きく減少しているが、労働参加が適切に進んだ場合、非就業者 1 人に対する就業者の人数は増加する可能性)

65 歳以上の老年人口と **15 ～ 64 歳**の生産年齢人口の比率、すなわち高齢者 1 人を支える現役世代の人数を見てみると、昭和 55 年には 1 人の高齢者に対して **7.4 人**の現役世代がいたのに対し、平成 27 年には高齢者 1 人に対して現役世代 **2.3 人**になっており、今後この数字は減少していくことが予想される。

一方で、社会の変化について、非就業者（子どもを含む。）と就業者の比率によって見る見方もある。非就業者 1 人に対する就業者の人数は、これまでも、**0.9 ～ 1 程度**で推移しており、大きな変化はない。今後、若者・女性・高齢者等の労働参加が適切に進んだ場合、この数字が上向き可能性が

- ①年金
- ②介護
- ③社会保険料

ある。ただし、就業者の内訳の変化（非正規雇用労働者の増加など）、非就業者の内訳の変化（子どもの減少・高齢者の増加など）があり、支える立場の就業者と支えられる立場の非就業者の関係も、時代によって内容に大きな違いがあることに留意が必要である。

(2) 働き方の変化

(経済のグローバル化や国際競争の激化などにより、非正規雇用労働者比率が上昇している)

戦後の我が国では、1960年代の高度経済成長期に、不足しがちな労働力を確保するため、「**終身雇用**」、「**年功序列賃金**」、「**①**」といった**日本型雇用慣行**により、主として男性労働者を正社員として処遇してきた。このような**日本型雇用慣行**は、農林水産業や自営業に従事する人が減少し雇用労働者が増加する中で、我が国の失業率を諸外国と比較して低水準に抑えることに貢献するとともに、労働者とその家族の**生活の安定**や**生活水準の向上**に大きく寄与し、生活保障の中心的な役割を果たしてきた。

しかし、その後の経済のグローバル化や国際競争の激化、高度情報化の進展などを背景に、こうした雇用慣行は変容し、近年では、**非正規雇用労働者比率**が **②** **割近く**を占めている。

③ 社会保障と税の一体改革

(全ての世代が負担し支え合う「全世代型の社会保障」を目指す)

急速な**少子高齢化**が進む中、社会保障の費用が急速に増加し、社会保障制度を財政的にも仕組み的にも安定させることが必要となってきたことから、平成20年の「**社会保障国民会議**」での議論を皮切りに、社会保障改革の全体像や、必要な財源を確保するための消費税を含む税制抜本改革について検討が進められた。その結果、平成24年に成立した「社会保障制度改革推進法」において、**年金・医療・介護・③ 対策**の4分野の改革の基本方針が明記されるとともに、同年に成立した「税制抜本改革法」において消費税率の引上げ等が定められた。

その後、社会保障制度改革推進法に基づき設置された「**社会保障制度改革国民会議**」では、各分野の改革の具体的方向性が議論され、平成25年8月に取りまとめられた報告書の総論においては、日本の社会保障モデルを「1970年代モデル」から「21世紀(2025年)日本モデル」へと転換を図り、全ての世代が**年齢**ではなく**負担能力**に応じて負担し支え合う「**全世代型の社会保障**」を目指すべきとされた。

この報告を踏まえて、平成25年12月に「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(社会保障改革プログラム法)が成立・施行され、同法に基づき、平成26年以降順次、**社会保障4分野(年金、医療、介護、③ 対策)**の改革が進められている。

①企業別組合

② 4

③少子化

3 「分配」と「成長」の関係

(社会保障による「分配」は、「成長」にとってプラスかマイナスか?)

社会保障には様々な機能があるが、ここでは、その中でも中心的な機能といえる「**①** 機能」に着目し、経済成長との関係について整理する。

社会保障は、**日本国憲法第 25 条**に規定された「**②** 権」の担保はもとより、広く国民に安定した生活を保障することを目的として「**分配**」の仕組みを発達させてきた。それ自体は必要不可欠なものではあるが、その一方で、先にも見たように、「**分配**」は多大な国民負担を伴って実現するものであり、その具体的な有りようを考えるに当たって、**分配**が国民経済全体に与える影響を無視することはできない。

- ① 所得再分配
- ② 生存

■ 我が国への示唆

(格差の是正は世界共通の課題、分配政策について考える必要性が高まっている)

まず一つ目は、世界各国において、長期的な経済発展の中で、所得格差が拡大が続いているということである。**再分配後**の所得格差はここ最近おおむね横ばいで推移しているものの、人口の急速な高齢化と相まって当初所得の格差は拡大しており、社会保障による**分配**の役割も拡大が続いている。格差の是正は世界共通の課題であり、分配政策の在り方について考える必要性は高まっているといえる。

(成長という視点をもって社会保障を考える必要)

二つ目は、経済学分野では、「**分配**」は成長の阻害要因とする考えもあるが、理論面でも実証面でも、必ずしもそうとはいえないということである。近年の実証研究では、格差拡大を放置した方が、長期的な経済成長にマイナスの影響を与えるとの考え方も出てきている。これを我が国の状況にすぐに当てはめて検証することは難しいが、人口減少と**急速な少子高齢化**が進む我が国においては、**分配**の原資となる経済の規模が縮小し、分配自体が立ち行かなくなる危険性が常にあり、成長と分配を切り離して考えていくことはもはや難しい。そうした中、成長という視点も踏まえて今後の**社会保障**の展開を考えていく必要がある。

(成長という視点からあるべき分配政策を見極めていく)

最後に、ここでとりあげた議論は、**分配**に関わる様々な政策をひとまとめにしているものが多かったが、**分配**の内容やその進め方によって、経済成長に与えるインパクトは異なりうることに十分留意する必要がある。仮に、**格差**を是正することが長期的な経済成長に総体的にプラスだとしても、そのやり方によっては、**労働・投資意欲の低下**などの弊害の方が大きくなってしまいうる。