

社会保障将来像委員会第一次報告

～ 社会保障の理念等の見直しについて～

平成5年2月

社会保障制度審議会

社会保障将来像委員会

はじめに

我が国の社会保障制度について基本的考え方を最初に示したのは、社会保障制度審議会の1950年勧告だった。以後、我が国の社会保障制度は紆余曲折を経ながら発展を遂げてきた。勧告から数えて四十余年、わが国の社会経済、国民の意識などは大きく変わり、いくつかの制度改正が行われたが、さらに21世紀の高齢社会に対応するために社会保障制度の総合的な見直しが必要になってきた。こうした事情にかんがみ、社会保障制度審議会では1991年11月から

社会保障将来像委員会において、社会保障のあり方について精力的な検討を行ってきた。本報告は、広範多岐にわたる今後の審議を進めるに当たって、社会保障をみんなのために、みんなでつくり、みんなで支えていく制度ととらえ、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的とするといった共通認識をもつことが重要であると考え、理念、概念、公私の役割等の点に限って中間的・経過的に意見のとりまとめを行ったものである。

1 社会保障の理念等の見直しの必要性

(1) 社会経済の変化

1950年の「社会保障制度に関する勧告」は、憲法第25条の定める「健康で文化的な最低限度の生活」の保障という理念を、第2次対戦後の経済的困窮の中でいかに具体化するかという課題を担っていた。当時、国民の大多数の間では社会保障は未知のものであり、この勧告によって国民は社会保障の具体像を知ることができた。それが今日では、社会保障は国民生活にとって不可欠のものとして定着し、広く国民の間で受け入れられている。また、1950年勧告が最大限考慮を払わなければならなかったのが、戦

争による社会的、経済的な混乱と困窮であった。しかし、その後1950年勧告当時にはまったく予想されなかったり、あるいはそれほど重要なものとして考慮されなかったが、社会保障制度に重要な影響を及ぼすような社会経済上のさまざまな変化が生じた。

第一は、経済が変化したことである。

1950年勧告当時、わが国が今日のような「豊かな社会」となることを予想した人はほとんどいなかったであろう。戦争による国民生活の疲弊の中でいかにして国民の生存を保障するかということが、社会保障制度に課せられた現実的な課題であった。しかし、1950年代後半から1970年代前半にかけての高度成長によって事態は一変した。高度成長は国民生活

の中にさまざまな歪みをも生み出したが、国民の生活水準を上げ、また、社会保障制度の財源調達を可能にした。これによって社会保障制度の改善と充実が可能となった。

しかし、その後の社会経済の変化はそうした状態の継続を許さなくなった。1973年の第一次石油危機を契機として、高度成長の時代は終わりを遂げ、わが国は低成長の時代に入った。1970年代半ばから1980年代前半にかけて、スタグフレーションとそれに伴う財政危機が各国を襲い、先進諸国では「福祉国家の危機」が叫ばれ、社会保障制度抑制の気運が高まった。今日そうした動きは沈静化しているとはいえ、わが国でも社会保障制度の見直しが行われるようになった。

この経済の変動の過程でいくつかの変化が生じているが、社会保障制度にとって産業・就業構造の変化や経済のストック化は無視できないものがある。

どのような職業に就く人であれ、社会保障の給付を公平に受けられるためには、社会保障制度が産業・就業構造の変化によってゆらぐことがあってはならない。また、人によっては住宅・土地などの実物資産や各種金融資産を保有するようになった今日、所得分配の公平や高齢者の生活保障のあり方を考える際には、そうした資産の分配状況も考慮する必要がある。

以上のような経済の変化の中で、わが国の社会保障制度は、給付の水準はどの程度であるべきか、国民の負担はどうあるべきかなどをめぐって再検討を迫られている。

第二は、人口が高齢化したことである。

1950年当時、わが国は65歳以上人口の総人口に占める比率が4.9%に過ぎない若い人口の多い社会であった。しかし、1960年頃には先進国型の少産少死社会となり、人口の高齢化が始まった。その後、中高年の死亡率低下による寿命の伸び、1970年代半ば以降の出生率の大幅な低下により高齢化が加速され、65歳以上人口比率は、1991年には12.6%までになった。人口高齢化の一つの要因である長寿化は、公衆衛生の改善や医療保障などによって国民の健康水準が上昇したことによるものであり、その意味では社会保障制度の充実の結果でもある。反面、高齢化によって年金、医療、社会福祉などの分野における社会保障の負担の増大という問題も生じている。社会

保障制度を通じた高齢者の生活保障をめぐる世代間連帯の必要性は、1950年勧告当時とは比べものにならないほど強まっているといえる。

第三は、家族が変化したことである。

1950年勧告当時、すでに戦後改革によって戦前の家族制度は解体されたとはいえ、伝統的な扶養意識や家族形態はまだ残っていた。しかし、その後、核家族化の進展、単独世帯、単親世帯の増加など、家族形態の多様化が進んだ。また、家族の役割に関する国民の考え方にも変化が見られるようになってきている。これらの変化は社会保障制度に対しても大きな影響を及ぼさずにはおかない。とりわけ、高齢者単身世帯や高齢者夫婦世帯の増加は、扶養や介護の機能の多くを家族に期待し得ない状況を生み出し、社会保障の必要性を増してきている。

第四は、労働関係が変化したことである。

戦後の社会経済の変動は、人々の労働のあり方を大きく変えた。そして、そのことによって、社会保障制度が取り組まなければならない新しい課題を生じさせた。高齢化に伴い定年制も55歳から60歳に大きく変わったが、さらに60歳代前半層には働けない人もいるが大半はまだ労働能力を保持しており、生きがいも求めて何らかの形で労働市場に留まっている。公的年金の支給開始年齢もこれを念頭に置くようになってきている。他方で、女性の労働力率の上昇は、妻が夫の被扶養者であることを前提としたこれまでの社会保障制度のあり方に再考を迫るとともに、保育所、育児休業や介護休業の必要性を高めている。また、短時間労働や派遣労働など雇用形態の多様化や労働市場の流動化も進んでいるが、それらも社会保障の見直しを促している。こうした労働の変化に対する社会保障制度の対応も今日の課題である。

第五は、都市に人口が集中したことである。

1950年当時、都市に居住する人口（市部人口）は4割に及ばず、人口の多数は農村に居住していた。それが高度経済成長期の急速な工業化に伴う人口移動によって、現在、わが国の人口の大部分は都市で生活をしている。このことは急速な農村の過疎化をもたらした。農業人口の減少、特に若い世代が農村から離れたことは、従来までの農村での共同体の存在を危うくさせ、かつ高齢者の比率を高め、社会保障制度を緊急に必要とする引き金となった。一方、

地価の高騰などで社会福祉施設の整備が遅れている都市部で、今後高齢者が急激に増加する。高齢者や障害者が安心して住みつづけられるようなまちづくりの視点が社会保障制度にとっても必要となっている。

第六は、生活保障手段が多様化したことである。

1950年勧告当時、家族関係と社会保障が国民の生活保障にとって中心的役割を果たすものと考えられていた。その他、民間の福祉事業や企業福祉も存在していたが、その役割はそれほど大きかったとはいえない。ところが今日、豊かな社会の出現と生活を取り巻く諸状況の変化に対応し、個人年金や企業年金など私的年金の充実、民間医療保険や介護保険の誕生、民間非営利団体による福祉サービスの提供、シルバービジネスなどいわゆる福祉産業の登場などによって、民間の生活保障手段が多数生まれ育ってきた。これら民間の事業は、社会保障と類似の機能を持ち、場合によっては重複した機能を持っておりこれらの役割と社会保障制度の役割との関係を検討していくことも、今日の社会保障制度を考えるときに避けて通れない課題である。

(2) 社会保障制度の変化

以上のように、1950年勧告以来、わが国の社会保障制度を取り巻く社会経済の構造は大きく変化し、そのときどきの必要とそれを可能にする状況の下で制度の創設や変更が加えられてきた結果、社会保障制度の充実を見るとともに、その性格にも1950年勧告当時のものとは大きく異なるものが出現していることにも注意しなければならない。このため、現存する社会保障制度と1950年勧告の中で考えられていた社会保障制度との間には、かなり食い違いが生じてきていることも事実である。

第一に、社会保障の範囲、内容、対象者が変化した。

四十数年に及ぶ社会保障の発展の結果、制度が大幅に拡充され、また、新しい制度が生まれるなどしたため、今日のわが国の社会保障制度は、1950年勧告当時考えられていたものとはその範囲及び内容が大きく変わっている。老人保健制度のような1950年勧告における分類に当てはまらない新しい制度が成立したことはその一例である。また、制度の発展に

つれて、社会保障の中で中心的役割を演じる制度も変化してきた。かつては生活保護が社会保障の大きな柱であったが、高齢化の進展や国民皆保険・皆年金の成立によって医療保険や年金保険の比重が増大してきた。医療保障であっても伝染性疾患の減少と慢性疾患の増加など国民の疾病構造の変化や医療の発展に応じてその給付の内容が変わってきている。

また、今日、社会保障制度の対象は被用者や生活困窮者に限らず国民全般に及び、当初被用者に限定されていた社会保険の対象者も国民皆保険・皆年金の確立によって、無年金者等の問題もあるとはいえ、国民全体を対象とするようになってきている。さらに今日では日本国民に限らず、わが国に居住する外国人にも原則として社会保障制度が適用されるまでになっている。

第二に、社会保障の目的が変化した。

1950年勧告当時、社会保障制度の目的は何よりも貧困からの救済と予防というところにあった。医療や福祉サービスの保障も救貧や防貧との関連から考えられることが多かった。また、1962年勧告では、国民を貧困階層、低所得階層、一般所得階層に分類し、主として各階層に対する救貧ないし防貧という観点から社会保障制度の体系化が構想された。しかし、今日の社会保障の目的は、事実上こうした救貧ないし防貧を超え、広く国民生活の保障へと変わっている。年金の所得比例の部分には、単に貧困に陥ることを防ぐというだけではなく、現役時代と退職後との生活水準の落差をやわらげることを目的としている。

第三に、社会保障の給付水準が上昇した。

わが国の社会保障制度の給付水準は、当初の最低生活保障を目指したものから、それを超えるものへと変わってきた。すでに、被用者年金においては従前所得を考慮した保障という原則が確立されており、また、自営業者の年金においてもそうした原則の導入が望まれるようになってきている。さらに経済変動に伴うスライド制も採用されている。医療保障の領域でも単に最低限度の保障ということだけではなく、高度医療も社会保障制度によって保障されるようになってきている。福祉サービスの領域でも、ハンディキャップに対する最低限の保障ということではなく、ノーマライゼーションの考え方が取り入れられるようになってきている。

以上のような社会保障の範囲の拡大，給付水準の上昇は，社会保障制度の費用の増大をもたらす，社会保障制度に対する負担のあり方についての検討が必要とされている。

(3) 21世紀に向けて

以上で見てきたように，1950年勧告及び1962年勧告以後，わが国の社会経済は大きく変化し，また，社会保障制度自体も大きな変貌を遂げた。これらの変化に対応して，今日，社会保障の理念等の見直しの必要性が増してきている。これまで述べてきた変化のうちいくつかは，今後も継続していくと見なければならない。また，以上で述べた変化に加えて，これから21世紀に向けて，社会保障制度のあり方にとって非常に重要な意味をもってくると思われるものも少なくない。そこで，今後21世紀に向けて社会保障制度が対応していかなければならない問題のうち，とりわけ重要なものについて以下で述べておこう。

第一は，国民のニーズの変化への対応である。

今後21世紀に向けてわが国の社会経済は大きく変わり，それに応じて新たな生活保障のニーズも生じてくると考えられる。特に，高齢化が大幅に進展すると高齢者に対する介護や医療のニーズは増大する。また，国民生活が豊かになるにつれて，社会保障の質の向上も求められてこよう。このような国民のニーズの高まりに対応して，社会保障のあり方を常に見直していく必要がある。これら国民ニーズの高度化・多様化への対応は，人的，物的，財政的な資源を必要とし，どこまでを公的に保障していくかが今後一層問われていくようになる。

第二は，人口の変化への対応である。

国民の健康をめぐる環境は依然として良好な状況にあり，21世紀に向けて高齢者の増加は目ざましい。このため21世紀の65歳以上人口比率は極めて高いものになり，25%を超えることが予想されている。国民4人に1人である。これは社会保障の受け手の大きなグループである高齢者とその担い手との比率を大きく変え，負担の増大をもたらす。わが国が今まで経験したことの無いこの負担を社会保障制度としてどう受け止めるかが大きな問題である。

また，出生率の低下も社会保障制度に対して新た

な問題を突きつけている。女性の社会進出，価値観の変化などもあり，出生率は1980年代後半以降さらに大きく落ち込んでいる。このため21世紀における労働力人口の減少，著しい高齢化，総人口の減少などが懸念されている。結婚及び出産は個人の問題であることは当然として，社会保障制度などを通じた子育て環境の整備に関する検討が必要である。

第三は，家族や地域の変化への対応である。

すでに述べたように，家族形態の多様化や家族の果たす役割に対する国民の意識の変化によって，国民の間で社会保障に対する必要が高まった。今後こうした傾向は続いていくと見なければならない。他方，地域社会も大きく変わった。現在，社会保障制度において地域医療や地域福祉の意義が強調され，地域社会に対する期待が高まっている。しかし，いまのところ地域社会において十分これに応えられるようなネットワークが形成されているとはいえない。社会保障制度の中でも保健，医療，社会福祉の分野では，今後，地域社会の役割は大きくなっていかざるを得ない。このような状況の変化の中で人口の急速な高齢化を迎えるわけであり，とりわけ後期高齢層の増大は要介護者の急増をもたらす。こうした状況に対応した社会システムのあり方，介護に関わる人材の確保，在宅福祉機器や高齢者向け住宅などについての検討が必要であり，新たな視点から家族・地域と社会保障との関係を見直していく必要がある。

第四は，女性の役割の変化への対応である。

社会の多様な場に生きがいを求める女性が増えており，女性の能力の活用を求める社会の期待も強くなっている。21世紀に向けて，社会のあらゆる分野において女性と男性とが共同して参画することが不可欠である。そのためには，生涯にわたって，男女が対等なパートナーとして職業をはじめとする社会的活動と育児や介護などの調和の実現を容易にし得るような条件整備を図るとともに，真に男女平等の視点に立ってこれまでの社会保障のあり方を検討することが必要である。

第五は，労働環境の変化への対応である。

21世紀には労働力人口は減少すると予測されている。にもかかわらず労働時間の短縮が求められている。他方で，終身雇用を前提とした労働の姿は変化し始めている。しかも元気な高齢者が増え，就労の問題も大事なものになってきた。高齢者の就労は，

現在は厳しい状況下にあるが、高齢者自身の生きがい、収入そして社会保障制度にとってもゆるがせにできない問題であり、60歳代前半層の働く場を今以上に確保しなければならない。また、社会保障に携わる人材の確保も重要な課題である。こうした若い世代から高齢者までの労働環境のあり方の変化は、社会保障の仕組みと深くかかわり、21世紀に向けて社会保障の再構築を求めている。さらに、今後国際化が進展していく中で、海外に働く日本人の数もますます増えていき、諸外国とわが国との間における社会保障の調整・協力の必要性は高まっていく。また、日本国内で働く外国人労働者に対する社会保障制度上の取扱いをどのようにしていくかということも検討を要する課題である。

第六は、経済の変化への対応である。

今後、国民生活の水準が向上するにつれて、社会

保障に対するニーズが高まってくると考えられる。他方、わが国において、労働力人口の減少、高齢化の進展、国際環境の変化等経済を取り巻く状況の変化により、社会保障の財源上の制約が強まることが予想されている。また、人口の高齢化により、社会保障費自体が増大することは不可避である。このような中で、社会保障制度として誰がどこまで負担するのかを考えながら、公的に保障すべき分野と範囲を改めて見直す必要が出てきている。これは社会保障がより豊かな生活への期待に公的にどこまで応えるかといった、公私の役割分担のあり方が問われている事でもある。

21世紀を迎えるに当たり、国民の間の社会保障制度に対する新しい合意と理解を得ながら、社会保障制度自身を21世紀に見合うものに変えていくことが必要である。

2 社会保障の基本理念

(1) 社会保障の理念

人々のくらしはいつでも平穏無事であるとは限らない。傷病、障害、老齢、死亡、失業等で生活が苦しくなることがある。このような場合、かつては家庭や地域、職域などの人々による助け合いがそれを防いできた。それぞれの集団あるいは社会の連帯意識をもとに、相互扶助の仕組みが自然に発生することはしばしばみられる。社会保障も近代国家の成立とともに国民の共同連帯による相互扶助を行うものとして成立してきた。また、社会保障は産業化の進展などによる大規模な失業の発生、あるいは労災事故の多発、貧富の差の拡大、家族による扶養機能の低下などに対し、個人や家族、小規模の相互扶助組織では解決できなくなったため、政府による生活保障の仕組みとして確立されてきたという面も有している。

社会保障は貧困を予防、救済するものとして発展し、また、現在においても貧困を予防、救済する上で大きな役割を果たしている。しかし、その後、日本においては社会経済が発展し、社会保障制度の拡充が図られた。医療保障はかつてのように貧困に陥る

のを防止するというより、生命を救い、傷病を治療すること自体を主な目的とするようになってきている。また、社会福祉も貧困者に対するものだけではなく、広く国民の介護や保育などのニーズに対応するものとなっている。つまり、今日では医療、老齢年金などのように社会保障が国民生活に不可欠なものとして組み込まれ、それなくしては国民の生活が円滑に営まれ得なくなっていることを認識する必要がある。こうした点を見れば、社会保障は、今や貧困の予防、救済というよりも、広く国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的としていることができる。このような目的の変化は、特に社会保障の今日的な姿を映し出しており、21世紀に向けての再構築のカギとなるものである。

社会保障の目的が貧困の予防、救済から生活の保障に拡大してきているように、社会保障の対象もまた大きな変貌を遂げてきている。日本においてはすでに制度的に国民すべてを包括する皆保険、皆年金が成立している。また、国民のほとんどすべてが高齢者となる長寿社会にあつては、社会保障は国民すべての老後をすこやかで安心できるようにしなければならない。さらに、給付の対象が国民すべて、日本の社会を構成する人々全員に広がっただけでなく、

社会保険料や税の負担を含め、社会保障を支え、つくり上げていくのもまた国民すべてである。そのためには、国民が社会保障についてよく知り理解し、自らの問題として社会保障に積極的に参画していくことが大事である。社会保障は、将来の不安への防波堤の形を決めることですべての人々の生活設計の確立に役立つ。同時に、万人に訪れる困難に対して助け合っていくという精神に基づいた社会に対する貢献でもある。

すなわち、社会保障は、みんなのために、みんなで作くり、みんなで支えていくものとして21世紀に向けての新しい社会連帯のあかしでなければならない。

特に、今後21世紀にかけては、高齢者人口が急増するとともに、国民のニーズが高度化・多様化し、社会保障への期待が高まる一方、65歳以上人口比率が大幅に上昇し、社会保障の受け手と担い手との比率が大きく変化し、担い手の負担が急増するという状況を迎えることになる。このような状況が見込まれる中で、21世紀に耐え得る社会保障制度の再構築が求められている。

わが国では社会保障は、憲法第25条の規定から権利として保障されるべきことが要請されている。しかし、国民が社会保障を権利として受けるとはいつでも、国民の生活のすべてを国や地方公共団体が保障するわけではない。国民は自らの努力によって自らの生活を維持する責任を負うという原則は依然として重要である。

21世紀の高齢社会を目前に、国民の中には年をとった時のからだ、生活に不安を感じている人も多い。社会保障は現在の生活の支えというだけでなく、将来の不安に対処するものでもなければならない。社会保障が安定して機能するためには、長期にわたる国民の理解と支えが必要となる。かつては将来の生活不安の問題は、家族や地域が担うことが期待されていた。こうしたものが稀薄になってきた現在、社会保障は新しい絆として、国民にとって今日と明日の安心と安定を任せられるものでなければならない。

このほか社会保障には多様な機能がある。国民の生活の安定が損なわれたとき、人々が行うさまざまな活動に参加することが阻まれることがある。このことは障害者や貧困者だけでなく高齢者についてもいえる。社会保障はこのような人々の生活を保障す

ることで社会参加を促すという側面をもっている。また、社会的自立を促進し、経済活動への復帰という形をとれば経済的自立を促すことにもなる。しかも社会保障は社会保険料や税の拠出や給付を通じて所得再分配の効果を持ち、また、経済の安定にも役立っている。このように社会保障は社会的、経済的にいろいろな機能を果たしている。社会保障の改革を行うとき、社会保障が持つこうした役割を十分考慮した上で、21世紀を見すえつつ改革が行われることが大事である。

(2) 社会保障の概念及び範囲

社会保障は具体的な政策、制度として歴史的に形成されてきたため、その内容は国により時代により異なる。したがって、社会保障とは何かについて必ずしも確立された定義はないが、社会保障の将来のあり方を論ずるに当たってとりあえず社会保障の概念を確定しておく必要がある。現在、わが国において社会保障と考えられている制度には次の三つの側面がある。

まず第一に、社会保障は、国民の生活の安定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保障する制度である。社会保障は、歴史的には救貧や防貧のためのものとして発展してきたが、今日ではそれより広く国民に安定した生活を保障するものとなっている。第二に、社会保障は、給付を行うことによって国民の生活を保障する制度である。各種の規制を行うことで国民の生活を健康で安全なものとするものもあるが、このような規制は他の多くの公共政策とかかわっており、必ずしも社会保障に限られるものではない。第三に、社会保障は、国や地方公共団体の責任として生活保障を行う制度である。国民が生活困難の状態に陥った場合、あるいは陥ろうとする場合、国民自身やその家族が自らの力でそれを克服しようと努めるだけでなく、社会のさまざまな人々や組織が手を差し延べて、困難な状態から抜け出すための援助を行うこともある。社会保障は、これらの中でも国や地方公共団体が公的責任として国民の生活を支えるものである。

以上のことから、社会保障とは、「国民の生活の安定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である」ということができる。

国民は生活を送る上でさまざまな困難に直面するが、そのすべてについて、国民に社会保障の給付を行うわけではない。国民が有するさまざまなニーズのうち公的に充足すべきであると合意したニーズについては公的責任で行い、その他のニーズについては個人や家族の責任などに任されるのである。

社会保障は、歴史的には、貧困者を救済する公的扶助と、貧困に陥るのを防止するための社会保険との二つの制度を起源として形成されてきた。このため、社会保障を公的扶助と社会保険の統合形態だとする考えがある。しかし、今日では、公的扶助ほど厳しい資産調査又は所得調査を行わないが、社会保険としてではなく、一般財源による給付を行う分野も社会保障の中で重要性を増してきている。例えば、児童手当などの社会手当、福祉サービス、公費負担医療などであるが、公的扶助を含めてこれら一般財源による給付を社会扶助と呼ぶとすれば、社会保障は社会保険と社会扶助から成るということができる。社会保障の中心的な給付は所得保障、医療保障及び社会福祉であるが、これらはいずれも社会保険又は社会扶助のどちらの形態でも行うことができる。

以上述べた社会保障の概念には含まれないが、社会保障に関連するいくつかの制度がある。社会保障のあり方を考えるとき、社会保障の範囲を確定し、それぞれの位置付けをはっきりさせておくことが大事である。それは21世紀に向けての社会保障の充実を図るうえで公的な関与に関連するからであり、また、国民のニーズが高度化・多様化する中で、相互の役割分担と連携を図る上で重要であるからである。

第一に、医療や社会福祉についての資格制度、人材の確保、施設の整備、各種の規制措置等は給付を行うものではなく、また、公衆衛生、環境衛生、公害防止等も国民に直接個別の給付を行うものではないので、これらは社会保障の基盤を形づくる制度と位置づけることができる。ただし、先に給付を行うものを社会保障ととらえたが、給付を要件としなければこれらも社会保障ととらえることが可能である。その場合、給付を行うものを狭義の社会保障、それに給付を行わない上記の制度を含めて広義の社会保障と呼ぶこともできよう。

第二に、公的年金等控除、障害者控除などの生活

にかかわる税制上の控除は、生活保障を直接の目的としないため社会保障と位置づけることはできないが、社会保障と類似の機能を果たす制度であるということができる。

第三に、雇用政策一般および住宅政策一般は、社会保障そのものではないが、社会保障が機能するための前提であり、社会保障と深く関連する制度として整備されなければならない。なお、雇用や住宅に対する施策の中には、失業者、高齢者、障害者等に対する生活保障のための施策もあり、これら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。

以上、社会保障及びそれに関連する制度について示したところであるが、社会保障は国民の生活を保障するうえで重要な役割を果たすが、それだけが国民の生活保障を行うわけではない。上記の社会保障の基盤を形づくる制度、社会保障と類似の機能を果たす制度、社会保障が機能するための前提となる制度などさまざまな公共政策と相まって国民の生活の維持、向上が図られる。とりわけ国民のニーズが高度化・多様化する中で、国民の福祉の向上のため、社会保障のみならずこれらの社会保障に関連する制度についてもそれぞれの位置づけをはっきりさせ、さらには企業福祉等民間企業の役割も含めこれに十分な考慮を払いつつ相互の役割分担と連携を図り、総合的にその推進を図っていくことが必要である。

(3) 社会保障を推進する場合の基本原則

社会経済の激しい変貌に即応して、生活保障の核心をなしている社会保障は制度発足以来の大きな見直しを迫られている。特に急速な人口の高齢化に代表される環境条件の変化は21世紀に向けてさらに速度を早め、規模を拡大していくものと予想されている。それ故、今後社会保障を推進するに当たっては、従来にもまして広範かつ柔軟な考え方を取り入れ、長期的に安定した基盤をもつ制度の確立に努めていくことが必要である。その場合、次の原則に従って施策を展開していく必要がある。

1) 普遍性

貧困の救済と予防から国民全体の生活保障へと変容してきた社会保障は、全国民を対象とする普遍的な制度として広く受け入れられるようになって

ている。今後は、この原則をさらに徹底させ、社会保障の給付が受けられない者についてもその合理性の有無を常に見直していく必要がある。医療や福祉サービスなどの分野では、そのニーズがある者に対して所得や資産の有無にかかわらず必要な給付を行っていく必要がある。ただし、その費用については、サービスの性質に応じ負担能力のある者に応分の負担を求めることが適当である。

2) 公平性

現行の社会保障は、公平性を重視しながら展開されてきたにもかかわらず、依然として制度間、地域間、職種間、男女間等に格差が存在し、その中には合理的な根拠を欠いているものも見られる。社会保障がみんなで作くり、みんなで支えていく制度として国民の信頼を確保していくためには、給付と負担の両面での公平性を実現していくことが不可欠である。

3) 有効性

社会保障の目的である国民の生活保障を達成し、社会保障の政策効果を高めるという観点から、社会保障の政策手段を常に見直していく必要がある。また、国民のニーズが高度化・多様化する中で、すべてのニーズに公平に対応することは資源の制約により困難であるため、ニーズの強さに応じて社会保障の給付を行い、かつ、給付は社会的に適当妥当な水準に設定することが必要である。そして人口の高齢化とともに今後一層増大するニーズ

に応えるためには、効果的な資源配分を図ることも重要な考慮事項になる。

4) 総合性

わが国の社会保障制度は、その時々国民のニーズを満たすものとして設けられ、また、一定の職域や地域ごとに別の制度が設けられることも多く、制度相互間の整合性や体系性が必ずしも十分には図られていない。このため社会保障による生活安定の効果を高めるには各社会保障制度間の連携を図り、あるいは社会保障制度と他の関連諸制度・諸施策とも連携し調整しながら総合的に対応していくことが必要である。特に高齢社会では、保健・医療・福祉の総合化、公的年金と私的年金との調整、公的年金と高齢者雇用政策の調整など、総合化の視点に立った接近方法が政策効果を高めるために不可欠である。

5) 権利性

社会保障は、憲法第25条に基づき健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を国民のすべてに賦与することが要請されている。わが国は、社会保険や公的扶助の給付は権利として確立しているが、福祉サービスなどについては必ずしも権利として確立されているとはいえない。今後、ニーズの高度化・多様化に対応した種々のサービスが用意されるようになると、それらを利用者側の意思で選択できることが社会保障政策の推進のために重要である。

3 社会保障をめぐる公私の役割

21世紀の社会保障のあり方を考えるにあたって、国や地方公共団体の公的部門がどこまで国民の生活保障に責任を負うべきかを検討しておく必要がある。国民の生活安定のために社会保障が核心的な役割を果たす必要があることは今さういうまでもない。しかし、生活保障のすべてが公的責任で行われるのではなく、個人や家族等の私的な責任に委ねられなければならない分野も少なくない。特に、高齢社会の到来による年金、医療、介護等の急速な費用増大を考えると、社会保障制度の長期的安定を確保するためには、財政面での制約をも考慮しつつ社会保障の守備範囲を再検討することは避けられない。ま

た、一般の生活水準が向上し、人々の選択が多様化していることから、公的部門による定型的な保障だけでは対応できない分野も増大している。

このようなことから、21世紀に向けて、国民の生活安定の基盤を強めるために、生活保障の全体にわたり、公私の役割を深く検討しておくべきである。

(1) 基本的考え方

国民の生活保障を考える場合、公私が連携して生活の維持・向上を図っていくという視点が基本的に重要である。ひとり公的部門だけが国民の生活保障

の責任を負うべきではなく、また個人や家族だけが過重な責任を負うこともはや不可能になってきている。さらに、福祉や医療のサービスの供給等についても、公的部門、私的部門がそれぞれの役割を担うと同時に、相互に補完し代替しながら、国民の生活がすこやかで安心できるようにしていかなければならない。

公私の役割を考える場合、私的部門として個人、家族、地域、民間事業が考えられるが、社会経済の変化の中でそれらの役割をどう考えるかが重要になっている。また、ボランティア活動や企業による福祉活動も期待されている。一方、社会保障としては、国民が有するさまざまな生活上のニーズのうち、どれに対応すべきものであるかがまず問題となる。また、どれだけ社会保障によって満たされるべきかも問題となる。社会保障の水準は、かつては最低生活の保障と考えられていた。しかし、今日では、経済の発展に伴う国民生活の向上に合わせ、生活様式も複雑、高度となり、それに見合った人としてのふさわしい水準を目指すべきであると考えられるようになっている。社会保障が対応すべきニーズ及び水準は、具体的にはその制度の趣旨・目的、他制度とのバランス、一般国民の生活水準、財政の状況等を勘案しながら、結局は各分野ごとに国民の合意を得て決定される。その際、各分野を総合した視点が必要である。また、この決定過程には国民が積極的に関わっていくことが望ましい。

社会保障をめぐる公的部門の責任については、その費用負担の責任、サービスの供給や質の確保についての責任、制度を維持・運営する責任などいくつかの側面から検討していく必要がある。費用負担については、どこまでが公費負担によるか、社会保険料で賄うか、あるいは利用者負担をどうするかが重要な課題である。福祉や医療のサービスの供給等については、どのサービスについて公的部門が直接提供すべきか、民間部門に任すべき事業についてどのような民間事業者に任すべきか、その民間事業の質の確保のため公的な関与はどうあるべきかを検討しておくことが肝要である。これらの問題は、どのようにするのが最も国民の福祉の向上に役に立ち、公平性や有効性が達成できるかの観点から判断し、決定されるべきである。社会保障制度を維持・運営する責任は基本的に公的責任であるが、社会保険の運

営などのように一部別の組織に代行されることも認められる。

(2) 公的責任と個人責任

国民が傷病、障害、老齢、死亡、失業等により安定した生活が損なわれた場合に備えてさまざまな社会保障制度を整備することは、公的部門の責任である。前述したように、今後21世紀に向けてわが国の社会経済は、人口の高齢化、家族・地域の変化等大きく変容していくことが予想されるが、このような社会経済の変化に対応して高齢者の介護等社会保障の一層の充実が要請される。これに対し、公的部門は国民意識の動向等をも踏まえ適切な社会保障制度を整備・運営していかなければならないことはいまでもない。

しかしながら、国民の生活のすべてを公的部門が保障すべきであるとはいえず、基本的には生活の維持・向上は国民各自に第一次的責任がある。社会保障は国民自らが生活を維持できなくなった場合に公的部門が生活保障を行うものとして確立されたが、今日においてもその意義は失われていない。

医療保障制度は国民が病気にかかったり負傷したりした場合に必要な医療を提供するが、国民自らも健康について自己管理を徹底し、健康を増進し病気の予防に努めなければならない。高齢期の生活費として公的年金は重要な役割を果たすが、生活をより豊かにするには労働への参加はもちろん、若い時からの貯蓄や個人年金などの自助努力も欠かせない。

福祉のサービス等は、現在では主として公的責任で行われているが、そのすべての費用について公的に負担することは限られた資源の効率的配分、公平性等の観点から必ずしも望ましいとはいえない。これらのサービスを利用する者も、応分の負担をしていく必要があるが、国民の生活を脅かすようなものにならないようにきめ細かい配慮を講じるべきである。

また、社会保障は、国民が拠出する租税や社会保険料の財源によって維持される制度であるということが出来るが、今後わが国では高齢化はさらに進展していくことが予想され、租税や社会保険料等の国民負担は高まっていかざるを得ないと考えられる。このため社会保障制度を不断に見直すことによりで

きる限りその有効性・効率性を高める努力を払いつつも、国民は自らの生活をよりすこやかで安定的なものにするために社会保障の費用について相応の負担をしなければならない。

最後に、国民自身がボランティア活動に参加するなど地域における相互の助け合い活動に積極的にかかわっていくことが重要となってきた。今日ではその担い手として個人・地域のみならず企業活動のもつ役割も大きい。このようなボランティア活動が活発に行われるためには、福祉の心をはぐくむ福祉教育や地域におけるネットワークづくり等各種の基盤整備が必要であり、これもまた公的部門の責任である。

(3) 公的責任と家族責任

社会保障の多くは、従来家族が担ってきた扶養や世話の機能を、核家族化などによる家族機能の低下などに対応するものとして整備されてきたという面を有している。例えば、老齢年金は成人した子による老親の扶養に代わるものとして大きな役割を果たしており、老人ホームや保育所は家族による世話が期待できない高齢者の介護や児童の保育を行っている。

高齢者や障害者などの生活費の負担については、今日の家族のあり方から考えて、もはや家族や個人に多くを期待することは困難である。21世紀においてもこれらの人々の生活費は公的年金によってかなりの部分が賄われ、より豊かな生活を希望する者は貯蓄など自らの努力によってその希望を実現していく必要がある。児童の扶養については、今後の少子化社会に向けて次代を担う児童の育成に関し、より一層公的責任の程度を高めていかなければならないであろう。

高齢者や障害者などの介護については、次第に社会保障による部分が大きくなっているが、依然として家族によって担われている部分が多い。今後、高齢の障害者が増加する一方、家族形態の変化や共働き世帯の増加などにより家族が介護できなくなっていくことを考えると、在宅福祉や施設福祉の対策など公的責任として行っていかなければならない部分が増大することは明らかである。しかしながら、高齢者や障害者もできる限り自立する努力をするととも

に、家族による世話を全面的に公的責任に切り替えるというのではなく、家族による介護を公的に支援し、高齢者や障害者ができる限り在宅で生活することができるようにしていく必要がある。児童の養育については、今後とも共働き世帯の増加などにより、保育所など公的責任で保育する体制を整備していく必要がある。しかし、低年齢児については親が育てることが可能となるような社会的経済体制を整え、国民が安心して子を生みかつ育てやすく、就労と両立できるように公的な制度を充実していくことが大切である。

(4) 政府事業と民間事業

福祉や医療のサービスの分野は、従来から国や地方公共団体が直接供給するだけでなく民間によってかなりの部分が提供されてきた。福祉サービスの分野では社会福祉法人が国や地方公共団体の委託を受けて国や地方公共団体の責任遂行の一環として行われているだけでなく、ボランティア、福祉団体、障害者などの自主的団体、社会福祉協議会等がさまざまな福祉サービスを提供してきた。また、近年はいわゆる住民参加型の福祉サービス供給組織や福祉公社などの行政関与型の組織も増え、生協、農協、健保組合等や、いわゆる福祉産業といわれる営利企業もサービスを提供することが多くなっている。また、医療の分野は従来から個人や医療法人などが公的医療保険の指定医療機関となって医療を提供してきたが、最近では検査、給食、清掃など医療関連サービスの分野に民間企業が参入するようになっている。

これらの民間の活動が国民の生活をより豊かにするものであれば、これらが福祉や医療の分野に参入することは問題ないと考えられる。むしろ、民間の活動がより国民のニーズに合ったサービスを提供し、より効率的に行うものであれば、積極的にこれらの民間サービスを活用していく必要がある。そして、このようにサービスの供給が多様化すれば国民の選択の幅を広げ、国民のニーズに合ったサービスが利用可能となる。もちろん、不採算により民間が参入しない場合、民間のモデルとなり得るような先端的な事業を行う等国や地方公共団体が直接サービスを提供しなければならない場合があることはいうまでもない。サービスの提供は国や地方公共団体が直接

行わなくとも、必要な助成を行い、また、民間のサービス次の質が確保されるよう規制を行う必要がある場合がある。ただし、民間にはさまざまな性格のものがあり、また福祉や医療のサービスの態様の応じて規制の助成のあり方も異なる。基本的には、規制は民間の創意工夫をできるだけ尊重する観点から国民の健康や生命の安全など利用者の保護に必要なものにとどめ、助成は民間の活動が国民生活を豊かで安定したものにし得るかどうかという観点から行うべきである。

保険という方法を用いて国民生活の安定を図るのは、社会保険だけでなく、民間保険もその機能を果たしている。従来社会保険の分野と考えられてきた医療や高齢期の生活保障の分野にも近年民間保険の参入が目立つようになってきているし、介護保険という新たな分野も民間保険が開拓している。社会保険は、国民の安定にかかわる基本的なニーズに対し、

強制加入によりすべての国民にそのニーズに応じた給付を行う点に特徴がある。より豊かな生活の保障は必ずしも公的に行う必要がなく、民間に任せてもよい国民のニーズなどに対しては民間保険の果たす役割は大きい。しかし、国民のすべてに対して基本的な保障をする必要がある給付、物価の上昇に対して実質価値を維持する必要がある長期的な給付などについては、やはり社会保険として運営されるべきである。

以上述べたほかに公私の役割にも関連して取り上げていかなければならないものに、国と地方公共団体の役割分担がある。この問題は特に第一線としての地方の役割が重要視されている福祉・保健医療サービスの分野における重要な検討課題であるので、今度その財源配分や権限配分を含めて検討する必要がある。