

# 社会保障制度の理念と歴史

## Ideas and the history of the social security system

野 副 常 治

Joji NOZOE

### はじめに

社会保障制度は、元々貧困の予防と救済を目的に創設された制度である。その始まりは15世紀以降のイギリスで行われていた救貧活動である。当時のイギリスでは、エンクロージャーによる囲い込み政策によって土地を失った多くの農民が都市部へと流れた。

この急速な都市部への人口流入は、多くの貧困層を生む要因となり、こうした状況を救済するために、教会や修道院が行っていた救済活動を当時の行政が統合し、そこで成立した救済政策が救貧法である。

この救貧法の大きな特徴としては、その財源を税によって賄い救済資金としていた点である。これは当時としては画期的ともいえるシステムであった。

救貧法から現代の社会保障制度の成立において、その要因を見ると、そこには共通した出来事がある。それは、産業発展に伴う経済状況の変化である。

産業発展による市場拡大は、その国の経済発展を促した一方で、多くの貧困者の増加を招いた。つまり、経済発展が貧困を招く要因となったのである。また、産業構造と経済発展の変化によって、社会保障制度の概念や理念の在り方も大きく変わることになる。

それまで家族や地域で行われていた生活保障や介護においても、家族や地域では保障することができない様々な問題が発生したことで、保障制度を公的機関である国がその責任者として、家族や地域に代わって保障をしていくという現在の社会保障に近いシステムへと変貌していく。

つまり、社会保障制度はこのような産業革命による経済発展を追従する形で発展していったのである。そして、現在、社会保障制度は単に貧困の予防や救済を目的とした政策から、より複雑で高品質化した保障を担う制度へ進化し、私たち国民に無くてはならない制度となっている。

しかし、現在の社会保障制度は、私たち国民の生活保障を支える重要な制度になっているにも関わらず制度崩壊の危機にある。

本稿では、日本を含めた諸外国の中で社会保障制度が、どのような変遷を辿って来たのかを理念や概念の変化と共に見て行く。そして元々、貧困層の救済から始まった活動が、経済の発展と共に増加した都市部の労働者階層に対する貧困化対策へと形を変え、その後、国民の生活保障としての現在の制度へと形成されていくことを明らかにする。

これによって、現在に至るまでの社会保障制度は、その時々々の経済、社会情勢の変化によって必要となった保障を注ぎ足すような形で制度の中に組み込まれたものであることを明確にし、現在の社会保障制度は経済発展の後追いをする形では対応できないことを示すと共に、将来の社会保障制度のあるべき方向性を示すものである。

## 第1章 社会保障制度の創設

### 1-1 概念

社会保障が、現在のような役割を担うまでに発展するには、様々な要因が影響している。まず、社会保障を歴史的に見ると、その起源は公的扶助と社会保険の二つの保障の創設に分けることができる。公的扶助の起源は、イギリスの救貧法であり貧困層への救済を目的として創設された。また、社会保険の起源はドイツの社会立法であり、傷病や老齢によって生活への貧困を防止することを目的として創設されたものである。

社会保障の基礎となった救貧法は、元々、労働不能な高齢者や身体障害者に対し生活扶助として給付金を支給することで救済を行うことを中心とした法制であった。その後、産業発展と共に制度の対象も労働不能者などの貧困層から低賃金などの労働者階層に対する生活保障へと発展した。

現在においては、国民生活における貧困の予防や救済を目的とし、国家がその公的責任において国民生活を保障するという概念のもとに社会保障制度として創設されている。具体的には、所得再分配などの給付や医療、介護といった現物サービスという形を採っている。

### 1-2 救貧法

15世紀以降のイギリスでは、毛織物が国家の主産業となり市場が拡大すると、いわゆる第1次エンクロージャー<sup>1</sup>によって、土地を失った農民が大量に都市部へと流入し、一気に失業者が増加した。

当時のイギリスでは、貧民救済や貧困への対応は教会や修道院等が行っていた。しかし、農民の都市部への大量流入を受け、エリザベス1世のもとで教区（行政）を単位とした救貧活動が開始され救貧政策が行われた。

この救貧政策の特徴としては、徴税による財源確保が行われたことである。当初、救貧制度は、自発的な寄付金によって運営されていた。しかし、この救貧制度の対象者の中には、健常者でありながら働かない者もあり、これらの者には過酷な強制労働が課されていた。しかし、この強制労働に対する待遇が問題視されはじめたため、これらの待遇を廃止し、その代りに救貧制度の充実のための財源が必要となった。そこで不安定な寄付金による財源から強制徴収による税を財源とすることで制度の安定を図った。その後、1601年に各種の教区救貧を統合して、エリザベス救貧法が成立<sup>2</sup>した。

この、いわゆる救貧税は、現在の社会保障制度における所得再分配にあたるもので、画期的な政策といえる。

更に、18世紀から19世紀初めにおけるノーフォーク農法<sup>3</sup>と第2次エンクロージャーによって農業生産は飛躍的に向上し、これによりイギリスでは農業従事者が激減することとなった。

これらの施策によって、多くの農民が土地を失い、職を求めて都市部へと流入して行くことになる。そして都市部労働力となるが、低賃金のため、多くの労働者の生活は困窮状態にあった。

こうした状況を回避するため、人口流出先の地主の経済負担で対応しようとしてできた制度がスピーナムランド制度<sup>4</sup>である。しかし、当時のイギリスは、フランス革命後の大陸封鎖によって穀物輸入国となっ

<sup>1</sup> 15世紀末から17世紀半ばに行われた、いわゆる囲い込み政策のこと。小作人から強制的に農地を取り上げ、塀や生け垣を作り牧羊を行った。

<sup>2</sup> 1834年の改正救貧法まで存続。

<sup>3</sup> 4年周期で植えつける四輪作農法のこと。休耕地の利用により、家畜の飼育が可能となった。

<sup>4</sup> 地主が負担する税によって、労働者に賃金を補助する制度。貧民を近代的な労働者に変えるための新たな政策として期待されたが、安易な賃金補助制度のため失敗に終わる。

ており、穀物価格の急騰と工業製品の輸出不可能による不況が続いていた。その後、ナポレオンの敗北と同時に穀物価格が大暴落したため、その影響は、都市部労働者の生活をますます窮乏化させることとなった。

こうした事態の中、貧困労働者の救済策として施行されたスピーナムランド制度ではあったが、貧困層の急速な増加と深刻化のため維持できなくなり、代わって1834年、改正救貧法である、いわゆるマルサス救貧法が制定されることとなった。

### 1-3 救貧法批判—社会保障の新たな理念—

産業革命がもたらした貧困労働者層の急増は、これまでの救貧法に対する考え方を変える要因となった。つまり、これまで救貧政策の中心にいるのは貧民であるという考え方から、今やその中心にいるのは都市部で働く労働者であるという考えへの移行である。

当時、経済学者であったマルサスは、その著書『人口論（1798年）』の中で、「幾何級数的に増加する人口と算術級数的に増加する食糧の差により人口過剰、すなわち貧困が発生する。これは必然であり、社会制度の改良では回避され得ない」とする見解、いわゆるマルサスの罫を提唱した。

また、後の『経済学原理（1848年）』（J.S. ミル）によれば、「貧困層の中核をなす労働者階級の所得、つまり賃金の総額は、技術水準が不変ならば社会全体で一定（賃金基金説）であり、従って、労働者とその家族の数が減少すれば、1人当たりの所得は増加して、労働者家族の貧困は緩和される。そのためには、労働者家庭、自らが積極的な産児制限を行う必要がある。逆に言えば、産児制限を行わず、貧困に陥ってもそれは自己責任である」とする見解まで登場した。

以上のような見解が現れる中、貧困は自己責任であるという風潮が社会全体に広まり、貧困層に対する救済に対して新たな考え方が生まれた。これが改正救貧法の基本的な理念となり、当時、イギリス社会の中心的思想であった自由主義の中で、国民の社会保障に対する考え方に大きな影響を与えることとなった。

### 1-4 社会保障の役割とその変化

中世ヨーロッパ社会では、貧民層には被救済権が認められ、逆に富裕層や権力者には、貧民を救済する義務が当然のことにあった。しかし、こうした発想はその後の産業革命による急速な貧困労働者の増加をきっかけに、慈善事業という新たな施策を生み出すことになった。YMCA<sup>5</sup>やCOS<sup>6</sup>の設立、セツメント運動<sup>7</sup>における地区の福祉向上の推進などがその例である。

19世紀後半のイギリスにおいては、長時間労働や低賃金、不安定な就労が原因となり、人口のおよそ30%以上が貧困層という状況を生んだ。更に、病気や加齢によって就労が困難となり、貧困化する国民も増加した。

このような状況に対し、年金制度の創設をはじめとする公営住宅の建設や最低賃金制の導入など、新たな社会保障制度の必要性が叫ばれ、政府は1908年、無拠出老齢年金を実施することになる。

その後、20世紀に入り自由党が政権を取ると、社会福祉国家の構築が改革による大きな目標となる。社会福祉国家の構築に影響を与えた背景の一つに、イギリス新古典派経済学の存在があった。つまり「労働者の厚生を高めることが社会安定の基礎（マーシャル）」であること、さらに「所得が高いほど満足度も高いという前提から、社会的厚生を最大限に高める在り方の追求（ピグー）」という考え方である。

<sup>5</sup> 1844年、実業家のジョージ・ウィリアムズらが結成。勤労青少年に対するキリスト教に基づく社会教育を行った。

<sup>6</sup> 1869年、慈善組織協会。慈善組織間の連絡調整や友愛訪問。

<sup>7</sup> 福祉に欠ける地区に教養のある人が意識的に住み込んで交流し、共に地区の福祉の向上を進めていく運動。

このような考え方が、後の社会福祉国家による経済システム構築へと繋がるのである。

### 1-5 ドイツの社会保障政策

前節までは、公的扶助としての側面から発展してきたイギリスの社会保障制度を中心に見てきた。次に、社会保障制度のもう一つの側面である社会保険として発展したドイツの制度を見て行くことにする。

1830年代に入り、ドイツでも産業革命が進行しはじめ、産業資本家であるブルジョアジーを中心にドイツ統一への道を歩んでいく。そして1871年、ドイツ帝国が建国されたが、帝国の敵と見なされていたカトリックに対する文化闘争や社会主義への風潮が国内統治に大きな影響を与えることとなる。

1863年、労働者が生産協同組合を結成したことで、それまでの自助努力による生活の改善という考え方から、国家による協同組合への助成によって生活の改善を行うという、現在の社会保障に近い制度の創設が求められ、その結果、全ドイツ労働者協会<sup>8</sup>が結成された。

翌年、マルクス派やバクニン<sup>9</sup>派などと呼ばれる者たちにより、第1インターナショナルが結成<sup>10</sup>された。これによって、マルクス派は国家権力の獲得をはじめ、プロレタリア独裁や社会主義、そして共産主義へと発展し、一方バクニン派は、国家権力の廃絶というマルクス派とは異なる視点から共産主義へと発展することとなった。

その後、1875年に全ドイツ労働者協会と社会民主労働者党<sup>11</sup>が合体して、社会主義労働者党<sup>12</sup>が結成され、資本家階級による労働者階級の従属が、労働者階級の貧困を生んだ要因であるとして労働者階級の解放を目的とした運動を続けた。

具体的な政策としては、議会制による民主共和制の実現と、賃金労働制度の廃止および協同組合制度の導入を目指した。

こうした社会主義が進出しはじめた背景には、当時ドイツで問題となっていた労働者の貧困があった。この貧困問題は、1840年代から問題視されていたが、1850年代から70年代にかけての急速な工業化の進展によって労働人口の急速な増加<sup>13</sup>と低賃金のために、労働者の生活がますます困窮する状態になったことが考えられる。

### 1-6 貧困問題対策－社会立法の成立－

ドイツ政府は、社会問題となっていた貧困に対する解決策として、1880年代を中心に、81年に疾病保険、84年に災害保険、89年に老年（廃疾）保険と、次々に社会保険法を成立させた。

そこには当時のドイツ社会で増加しつつあった社会主義風潮への抑制があったとも考えられる。つまり、国家による社会保障によって、労働者階級に対して生活援助を行うことで、労働者階級の国家体制への不満を抑えたのである。

ここで注目されるのが、労働者に保険料を負担させることで賃金削減につながらないように、国家と企業が保険料を負担する制度を取り入れようとしたことである。しかし、制度的に未熟な部分があり、例えば明確な財源確保の手段がないこと、貧困救済はやはり自助努力で行うべきだとする反対の声も多く存在した。

このような状況の中、疾病保険と災害保険は、その保険料を労働者と企業で折半することとし、老年（廃

<sup>8</sup> 設立者 F. ラサーが設立した労働組合団体。いわゆるラサー派の中心組織である。

<sup>9</sup> ロシアの思想家で哲学者。無政府主義者、革命家でもあり、無神論者でもある。

<sup>10</sup> 共産主義政党の国際組織。1919年から1943年までの第1回から第3回までであった。目的はマルクス・レーニン主義。

<sup>11</sup> 1869年、A. ベーベル（ドイツ社会主義者）によって設立。マルクス派の思想を持つ。

<sup>12</sup> 現在のドイツ社会民主党の前身。

<sup>13</sup> 労働人口は1870年頃で総人口の約20%、82年以降約25%、1907年には約33%まで増加した。

疾) 保険の保険料については国の全額負担とした。

最終的には、労働者が保険料を負担することを必要としたが、現在の社会保障制度における労働者と企業の保険料の折半というシステムを取り入れ、また国も社会保障における責任者として制度を確立した点においては、社会保障制度の大きな進展といえる。

また、1890年代に入り、重化学工業の発展によってドイツ経済は大きく成長し、労働者階級の所得水準も上昇することになる。このことによって、ドイツ社会に新たな思想が生まれることになる。

### 1-7 新たな国家体制

1919年に制定されたワイマール憲法によって、新たな政治体制が敷かれることとなった。最大の特徴として、人権保障規定の斬新さがあり、自由権に絶対的な価値を見出していた近代憲法から、生存権や労働基本権そして社会保障の権利など、社会権保障を考慮する現代憲法への転換とされる。

第一次世界大戦によって、国民の生活は悪化し、ストライキが頻繁に起こるなど、社会的に不安定な状況にあった。そこで、労働権の承認やそれに基づく失業保険制度の導入が実施されたが、世界恐慌の発生によってドイツ国内でもその影響があり、十分な機能を果たすことはできなかった。

また第二次世界大戦の敗戦後、戦後復興策として社会的市場経済の導入が図られ、社会福祉政策と経済政策による国家経済の安定を図ることが行われた。この政策により、労働者の生活の安定を国家が市場に介入することで図ろうとする制度が設立される。つまり、社会保険を基軸とする社会保障制度の導入である。

この制度は、まさに公的制度による社会保障として、現代の社会保障制度の原型といえるものである。

## 第2章 日本の社会保障制度－理念と歴史－

### 2-1 社会保障のはじまり

前節までに見てきたように、わが国における社会保障もその始まりは貧困問題への政策からである。わが国初の公的な救済法としては1874年（明治7年）の恤救規則<sup>14</sup>がある。

明治時代に入ると、これまでの国民生活は大きく変化し、貧困者に対する国家の在り方も大きく変化した。

わが国の場合、貧民救済については、基本的には家族や近隣者の相互扶助という伝統的な家族共同体的考えがある。しかし明治維新によって、こうした相互扶助を受けられない者に対する生活保障についても国家が援助すべきであるという考え方から、暫定的な救済措置として成立した制度が恤救規則であり、これがわが国初の社会保障制度といえる。

この規則が成立した背景としては、1871年の廃藩置県により多くの士族層が失業したため、士族がそれを不服とし反乱が起こった<sup>15</sup>こと、さらに、1872年の田畑永代売買の禁の失効による農地の売買自由化によって、土地を失った農民の小作化や貧困化が進んだこと、また、1873年の地租改正により年貢を廃止して土地評価額に課税する地租を導入し、事実上の増税となったことで、さらに農民の貧困化が進むことで一揆が頻発したことなどが挙げられる。

<sup>14</sup> 1872年から1931年までの日本にあった法令である。明治政府が生活困窮者の公的救済を目的として、日本で初めて統一的な基準をもって発布した救貧法である。

<sup>15</sup> 1874年、江藤新平らによる佐賀の乱。

## 2-2 恤救規則

わが国初の公的扶助である恤救規則は、障がい、傷病、加齢などによって自力で生活することが困難となった者（児童も含む）で、かつ扶助者がいない者に対して米代金を支給するものであったが、逆に、自力で生活できる貧民は救貧対象外<sup>16</sup>とされた。また、この規則には治安や公的な取り締まり対策といった側面が強く、実際に救済を受けた者は僅かであった<sup>17</sup>。

その一方で、1916年に工場法が施行され、労災に対する一時金制度が設けられ、さらに1929年の改正で15歳未満と女子の深夜業が完全に禁止されるなど、労働者保護に対する法的な措置が確立し始めた。

1922年以降の工業化の進展にともない労働者が増加すると、貧困が社会問題化し始めた。その対策として、同年、低賃金労働者を対象とする健康保険法が成立<sup>18</sup>し、内容としては給付金が支給されるのは被保険者本人のみであったが、給付対象に業務上の傷病を含むことや給付期間<sup>19</sup>を設けるなど具体的なものとなっていた。

## 2-3 公的扶助

世界恐慌の影響により、わが国においても経済不況が深刻化し労働運動が起こる事態にまで発展した。こうした状況の中、政府は労働運動の抑制を図ることも視野に入れて、恤救規則を発展させた救護法を制定し、より具体的な規則を制定した。

内容としては、対象を65歳以上の高齢者、13歳以下の児童、妊産婦、疾病・障がいなどによって労働力を失った者とし、かつ扶養義務者が扶養能力を持たないことが条件となっていた。また、給付においては、市町村を単位とする院内救貧（養老院、孤児院）と生活扶助、医療扶助、生業扶助からなり、費用は市町村が負担をすることとした。

その後、労災に遭遇した労働者とその家族に対する事業主の扶助義務<sup>20</sup>を定めた労働者災害扶助法<sup>21</sup>が成立したが、救護法の内容を見る限り、扶養義務者がいる場合には、給付を受けられないなどの条件から、公的責任における社会保障制度としての機能は十分に整備されていない制度であったことが分かる。

## 第3章 社会国家思想の台頭

### 3-1 自由主義から社会国家思想へ

20世紀初頭、イギリスにおいては、貧困に対する国家社会の在り方に対する考え方に大きな変化が現れる。つまり、貧困が自己責任ではなく社会問題であるとする考え方である。

その影響は、イギリスの伝統的な自由主義から社会的自由主義へのシフトとして政治や思想にも大きな影響を与えた。そして、自由競争市場を基盤とする経済的自由主義のもとで、貧困に対するセーフティネットの構築が求められるようになったのである。その例として1906年の学校給食法をはじめ、様々な社会立法が推進され成立<sup>22</sup>した。

<sup>16</sup> 賤民に対しては取り締まりの対象とされた。

<sup>17</sup> 管轄は内務省警察部であった。

<sup>18</sup> 実施は1927年。対象は工場法又は鉱業法適用の従業員が常時10名以上の工場または事業場に強制適用とした。

<sup>19</sup> 180日間とした。

<sup>20</sup> 健康保険法適用除外の事業所を対象とした。

<sup>21</sup> 1931年に成立。これまでの貧弱な救貧対策とは対照的に、傷痍軍人に対する対策は強化された（恩給の増加、再就職支援、医療、訓練、名誉を表彰するための傷痍記章など）。

<sup>22</sup> 1907年学校保健法、1908年老齢年金法、1909年職業紹介法、1911年国民保険法（疾病、失業）。

このような変化を促した原動力となった思想がフェビアン主義<sup>23</sup>であった。フェビアン主義の起草者であるシドニー・ウェップによると、「貧困の原因は個人にあるのではない。いかなる人も市民としての人格が認められ最低限の生活ができるだけの保障を与えるべきである」とする「ナショナル・ミニマム論」を提起したのである。

この提起は、後のベヴァリッジ報告でも採用され、第二次大戦後のイギリス社会国家思想における中心的理念となる。

### 3-2 戦争と経済不況が生んだ社会国家

第一次大戦後によって、アメリカを除く多くの先進国は、経済的に大きなダメージを受けることとなった。戦争による荒廃によって土地や資産を失った者や多くの失業者によって国内経済は不安定なものとなっていた。また、その後、訪れた世界恐慌によって追い討ちをかけられることとなる。

このような状況において、1921年、イギリスでは失業保険法が成立した。しかし、経済不況が大量の失業者を生み<sup>24</sup>、失業保険による給付では賄えない状況にあった。そこで、より根本的な失業対策が講じられ、この問題の解決策としてケインズによる経済政策が注目されることとなった。

このケインズによる経済政策は、後の社会国家構築における基礎理論となり、特にイギリスではその中心となる理論として経済政策に大きな影響を与えた。

一方、アメリカでは、この世界的な大不況に対してニューディール政策を採り経済復興への実践的な政策を実施した。

またドイツでは、オールド自由主義<sup>25</sup>の社会的市場経済論と社会民主主義の社会国家論が組み合わさることによって社会国家の基礎理論を形成し、スウェーデンでは、ケインズ学派にスウェーデン学派の経済学が組み合わせられ、社会国家の基礎的な役割を果たした。

このように、戦争や世界恐慌によって疲弊した国家財政と国民生活の復興を実施するために、多くの国では社会国家の成立を目指し、そのために社会保障制度が成立したのである。

### 3-3 ニューディール政策

アメリカでは、世界恐慌が発生した1929年から32年にかけて、名目GNPが44%縮小、卸売物価は40%下落、失業率25%という激しいデフレに陥っていた。

こうした状況に対応するために、救済、復興、改革を目標としたニューディール政策が実施された。この政策の中心は、積極的な国家介入による経済活動の推進と産業統制の実施にある。また、農業生産の拡大および労働における組織化も促進された。

その例として、1933年の農業調整法<sup>26</sup>による農業生産物や価格の安定化、同年の全国産業復興法<sup>27</sup>による大規模な公共事業計画などを積極的に行った。

<sup>23</sup> 英国における社会主義運動の主流をなす思想。19世紀末ころからフェビアン協会を中心に唱えられ、マルクス主義に反対し、資本主義の弊害を克服して漸進的に社会主義の実現を期した。1900年にイギリス労働党の前身労働委員会が結成され、1918年にフェビアン主義者であるウェップ夫妻が起草した。

<sup>24</sup> 1930年代初めの失業率は20%を超えていた。

<sup>25</sup> 20世紀ドイツで生まれた社会思想で自由主義思想のひとつ。オールド自由主義に基づいて社会的市場経済がつくられた。消費者主義の経済を主張することで再分配を支持し、カルテルやコンツェルンを否定している。

<sup>26</sup> 綿・小麦・トウモロコシ・たばこ・米の作付面積制限その他基本農・畜産物について生産調整。農民に対しては生産制限の補償を政府が行う。その財源として農産物第1次加工業者に加工税を課す。

<sup>27</sup> 企業間の不正競争を排除、労働者の団結権・団体交渉権を承認、労働時間の短縮、最低賃金制、連邦緊急公共事業局を設置した。

そして、1935年に社会保障法が成立し、連邦直営の老齢年金制度、州営の失業保険および公的扶助に対する連邦助成を実施した。また労使関係においては、ワグナー法<sup>28</sup>による労働者の権利を保障、1935年には持株会社法の成立および累進課税制度を強化した税制改革が行われた。

こうした政策は、公共投資や農産物価格の維持など需要回復を目的としたものであり、その効果によりアメリカの景気は回復へと向かう。しかし、こうした景気回復を要に再び均衡財政政策を採り始めたことで景気は低迷し、結果として景気回復は第二次大戦突入後からとなった<sup>29</sup>。

ニューディール政策の注目できる点としては、世界的不況に対する経済復興政策として大きな成果を生んだだけではない。老齢年金などの社会保障制度の創設やワグナー法の導入によって、経済政策による労働者保護を本格的に取り入れるなど、社会保障制度の進展があったことである。またケインズの政策を実践した点においても、戦後、様々な国に大きな影響を与えたことは事実である。

### 3-4 経済政策の中の社会保障—ケインズ経済学の影響—

1929年に発生した世界恐慌は、これまでの経済学の考え方に新たな展開を与える大きな分岐点となった。その中心にあったのがケインズ経済学であり、政府の積極的な経済活動への介入の必要性を解き、これまでの古典派経済学で考えられてきた理論とは異なる視点として注目された。

ケインズ経済学における有効需要の原理は、国家の積極的な市場介入によって、需要を創出することで景気回復を図ることであるが、その有効需要の創出に大きな役割を果たす制度として着目されたのが社会福祉政策であり、この政策を当時のイギリス労働党が積極的に導入したことで拡大を見せることとなった。

このように社会福祉政策が充実を見せる中、雇用安定化を図るために社会保険制度が整備され、労働者の所得保障制度の充実が図られた。これによって、経済政策の中に社会保障という枠組みが定着することとなる。

## 第4章 社会福祉国家の成立

### 4-1 ベヴァリッジ報告

ベヴァリッジ報告とは、1942年に国民健康保険制度における年金や健康保険、失業保険などの、いわゆる社会保障制度において、全ての国民がその対象となる統一した制度の創設を提唱した報告書である。またこの報告書は、第二次大戦後のイギリスにおける社会保障制度の中心的基盤となった。

イギリスでは、個人の自発性と自己責任を重視する自由主義を前提として、いわゆる自助努力による経済的自立を基礎におき、社会保障制度はそれを支える手段として認識されている。

公的年金、雇用保険、労災保険などの社会保険に関しては、普遍主義であると同時にナショナル・ミニマムの保障を目指し、社会保険料と給付額においても均一としている。また、各部門の保障を取り扱う社会保険事務所を設置し、行政による責任統一によって運営することとなっている。

また公的扶助については、貧困は個人の問題として消極的な施策<sup>30</sup>としていたが、貧困が個人のレベルでは解決できないことが社会的に共通認識となってきたことから、国家の責任における国民の平等な権利として扶助を行うという現代的な制度として進展していく。

第二次大戦後、イギリスは労働党政権のもとで、ケインズ経済学の積極的な導入により、社会福祉国家

<sup>28</sup> 全国労働関係法ともいい、団結権、団体交渉権、御用組合・不当解雇・差別待遇などの不当労働行為の禁止を定めた。

<sup>29</sup> 1944年の失業率は1.2%まで減少した。

<sup>30</sup> 懲罰的な性格。選別主義を基本とした。



の建設を目指すことになる。また、北欧においても労働党（社会民主党）政権のもとで、社会福祉国家が実現されていくことになり、その代表国がスウェーデンである。

スウェーデンでは、1930年代から、不況と出生率の低下により社会保障における新たな制度改革の必要性が求められていた。第二次大戦後は、労働党（社会民主党）政権のもとで普遍主義的な社会保障を徹底し、最低生活保障ではなく平均的生活水準の保障を目指し、国民に高負担を求める一方で高賃金体制が構築<sup>31</sup>されることになった。

この制度改革により、スウェーデンは高負担・高福祉の国として福祉国家の道を歩むことになるのである。

#### 4-2 日本の社会保障制度

戦後のわが国における社会保障制度は、イギリス型に近い福祉国家とされ、1961年に国民皆保険・皆年金制度としてスタートした。しかし、わが国が社会保障に対して本格的に取り組むようになったのは1970年代に入ってからであり、この頃になると、国際的な流れの中において社会保障制度は、かつての防貧対策から生活保障への機能として変革していた時期でもあった。社会保障制度に対する他国との意識の相違には、わが国がまだ比較的高い経済成長率を維持していたことが挙げられる。

こうした流れの中で、1970年代末から80年代にかけて、わが国は外需から内需中心の経済に転換するとともに、それまでの経済中心から国民生活の充実を中心とした国を目指し、その変革の中で福祉政策の充実が求められることとなった。

例えば、1973年は老人医療費無料化、高額医療費の償還制度、家族への給付割合が5割から7割に増加、年金の物価スライド制などの導入など様々な福祉政策が実施され、いわゆる福祉元年としてわが国の社会保障制度が充実した年である。

続く1980年代には、82年の老人保健法、85年の年金改正による基礎年金部分と報酬比例部分からなる二階建て年金制度の導入、そして89年の高齢化社会に対応するためのゴールドプラン制定<sup>32</sup>が行われた。

#### 4-3 経済成長の衰退と社会保障制度

わが国は1973年と79年の二度にわたり石油危機を経験し、それによって経済成長も減速していく。それまでの福祉政策にも陰りが見え、税収の減少によって福祉政策のための財源も減少していくこととなった。

さらに、先進諸国ではグローバル化の進展によって海外への資本移動による空洞化を防ぐために、社会保障費用を抑制する傾向が強まっていた。また、製造業からサービス産業への産業構造の変化が労働運動への衰退をもたらし、それとともに福祉政策の進展も後退を見ることになった。

例えばイギリスにおいては、1979年のサッチャー政権による「ケインズ型福祉国家の抜本的改革」、アメリカのレーガン政権による「ケインズ主義福祉国家の解体」など、大きな政府から小さな政府への転換による減税や規制緩和、予算の削減など、大胆な政策が実施された。

また日本では、老人医療費無料化の廃止や被保険者本人の医療費負担を10%にしたり、二階建て年金制度の導入によって、国庫負担を一階の基礎年金部分のみに限定し、二階の老齢厚生年金部分の支給開始年齢を引き上げたりすることなど、福祉政策の見直しが実施された。

<sup>31</sup> 徹底した同一労働、同一賃金を目指す連帯賃金制度。

<sup>32</sup> 高齢者保健福祉推進10か年戦略のこと。市町村における在宅福祉対策の緊急実施や施設の緊急整備、特別養護老人ホーム、デイサービス、ショートステイ、ホームヘルパーなど。1994年には新ゴールドプランを制定し、急速に進む高齢化に対応した。

このような福祉政策の改革によって、社会保障制度はその在り方が問われ始め、経済の発展に追従しながら、かつての防貧政策から生活保障政策へとその形を変え、新たな社会保障の理念と制度が必要な時代へと突入したのである。

## 第5章 新たな社会保障－社会経済の変化におけるわが国の社会保障制度－

### 5-1 社会経済の変化

1950年に「社会保障制度に関する勧告」が出され、憲法第25条による生活の保障という理念を戦後の経済困窮の社会の中でどのように制度として具体化していくのか、ということが最大の課題とされた。

この勧告が提唱されるまで、当時の国民が社会保障制度に強い関心を持っていた訳ではない。しかし、これによって多くの国民が社会保障制度の具体的な形を知るところとなり、生きていくために必要な制度として徐々に浸透していくのである。

社会保障が重要な制度として浸透した要因には、第一に、経済が大きく変化したことである。1950年当時、わが国は第二次大戦の敗北によって国民の生活も困窮状態にあり、政府は、このような状況を改善するために社会保障制度による国民生活の復興を目指した。そして、1950年後半からの高度成長がそれを可能としたのである。

経済成長は、国民の所得水準の上昇と生活水準の引き上げをもたらした。それによって、社会保障制度の財源調達が可能となり、本格的な制度の実施へと繋がることになった。

しかし、1973年の第一次石油危機を契機に高度成長の時代は終わりを告げ、低成長の時代へと突入する。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諸外国に蔓延し、特に先進諸国では「福祉国家に対する危機」が懸念され、そのため社会保障制度に対する抑制の動きも広まり、わが国においても制度の見直しが実施された。

この経済の変化は、社会保障制度にも大きな影響がある。つまり、産業や就業構造に変化を与えるからである。様々な職業がある一方で、社会保障給付は公平性<sup>33</sup>を維持する必要がある、そのためには産業や就業構造の変化によって制度自体が緩いではない。

つまり、所得再分配の公平性や高齢者の生活保障としての在り方にも考慮が必要となってくる。

第二に、人口構造の変化である。1950年代のわが国の総人口に占める65歳以上の割合は4.9%に過ぎなかった。しかし、1960年頃から先進国型に見られる少産少死社会となり、人口の少子高齢化が始まった。その後、平均寿命の伸びとともに出生率の大幅な低下により急速な高齢化が進み、1990年には高齢化率が12.1%まで上昇<sup>34</sup>した。

こうした人口高齢化の要因には、経済の発展とともに公衆衛生の改善や医療保障の整備などによって、国民の生活水準や健康水準が上昇したことが挙げられる。

つまり、福祉政策の推進や社会保障制度の充実の結果ともいえる。しかし、こうした制度充実の反面、高齢化による年金、医療、福祉における社会保障費の負担の増加は大きな問題となってきたのである。

第三に、労働環境の変化である。戦後の社会経済の変化によって、国民の労働の在り方にも変化が生じた。それによって新たな問題が発生し、社会保障制度で対応すべき課題として多様性が必要となってきた

<sup>33</sup> 公平性には2つの相反する考えがある。1つは所得再分配を行うべきではないとするリバタリアニズム、もう1つは所得再分配を行うべきとするリベラリズムである。本論における「公平性」とは、J. ロールズの正義の原理における第一原理である『基本的自由の平等性』と第二原理である『社会的・経済的不平等は是正されるべきである』とする考えに基づくものである。つまり、社会的・経済的格差を是正するような所得再分配を意味する。

<sup>34</sup> 総務省『国勢調査』平成25年度版高齢社会白書より。

のである。

例えば、退職後もまだ労働能力や意欲が高い高齢者に対しては、労働市場での活用が可能のため、公的年金の支給開始年齢の引き上げや、女性の社会への進出が増加し働く女性も増えたために、保育所や育児休業制度の必要性が高まるなどがある。

また、短時間労働や派遣労働などの雇用形態の多様化や労働市場の流動化も進んでおり、こうした労働環境の変化に対する社会保障制度の対応も課題の一つとなっている。

第四に、都市部への人口集中である。高度経済成長期以前においては、都市に住む人口は全体の4割未満であり、6割以上が農村部に住んでいた。しかし、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、都市部への人口過密化と農村部の過疎化が進展した。

これによって伝統的な家族制度は解体し、高齢者の比率を高め、急速に社会保障制度の必要性が増したのである。

第五に、生活保障の多様化である。従来は、伝統的な家族扶養制度と社会保障が生活保障の中心的な役割を果たしていた。ところが、現在においては、国民の所得増加と生活水準の上昇によって、個人年金や企業年金などの私的年金や民間医療保険や介護保険制度など、公的な社会保障制度の機能と類似した私的保障制度が登場してきた。

これによって、老後の生活保障や医療・介護における保障にも多様性が生まれ、社会保障制度にも公的な部分と私的な部分との役割分担が必要となってきている。

## 5-2 社会保障の基本理念－社会経済の進展に伴う理念の変化－

わが国の社会保障制度は、第二次大戦後の社会経済の変化とともに大きく進展していった。特に、1950年の勧告において、社会経済構造の変化が及ぼす国民生活への影響を考慮した新たな生活・医療等への保障制度が必要となってきたことは明白である。そして、それとともに社会保障への理念も大きく変わってくることになる。

傷病、障がい、老齢、失業等で生活が不安定になるということは、国民生活だけではなく、国の発展に必要な労働力の確保にも大きな影響があり、国の経済発展を阻害することに繋がるのである。

かつて、国民の生活や老後の保障といえば、家族や地域などの集団による連帯意識のもとに、相互扶助のシステムが自然に構築されていたことが特徴といえる。ところが、近代国家の成立における産業化の進展が大規模な失業や労災、事故などを引き起こし、これまでの家族等における相互扶助では対応しきれない状況となった。このため、国の責任による生活保障のシステムを構築せざるを得なくなったのである。

元々社会保障は、その始まりを貧困の予防と生活困窮者の救済としており、現在においてもその精神と意識は受け継がれている。しかし社会経済の発展に伴い、家族や地域の相互扶助では保障不可能な状況が生じ、社会保障制度の保障範囲の拡大を図る必要が出てきた。

例えば、年金制度においては、もともと高齢に伴う就労不可能な高齢者の貧困化予防のための制度から後に所得保障という形へ移行したものであり、社会福祉においても貧困者の救済という性格から国民の介護や保育などへの対応へと変化したものである。

つまり、産業構造の変化による社会経済の進展が社会保障制度の範囲の拡充を生んだのである。

このような変化が社会保障制度を貧困の防止と困窮者の救済といった理念から、今日のような国民全体の生活を保障するといった理念へと変化させる要因となったのである。

## 5-3 社会構造の更なる変化

理念の変化とともに、その対象も変化してきた。わが国においては、1961年に国民皆保険・皆年金制度が成立して以来、国民の高齢化に伴う年金、医療をはじめとする社会保障の対象は、生活困窮者からすべ

ての国民へと広まった。そこには、制度に対する国民の認識と制度運営における国民の協力、つまり負担が必要であるということに対する理解も求められる。

社会保障は、将来の生活における所得や病気等に対する不安への保障であり、すべての国民がその不安を払拭することができるような制度でなければならない。しかし、急速に少子高齢化が進んでいるわが国においては、社会保障を支える側と受け取る側のバランスが既に崩壊している。

総人口に占める65歳以上の割合、つまり高齢化率は過去最高の25.1%、それに対して、15歳から64歳までの生産年齢人口が総人口に占める割合は62.1%となっており<sup>35</sup>、年々その比率は減少している。推計では、2060年には高齢化率が39.9%に達し、2.5人に1人が65歳以上となる試算<sup>36</sup>もある。

今後高まるであろう、あらゆる生活や病気等に対する社会保障制度のニーズに対し、国や地方公共団体には、早急に制度の再構築が求められる。しかし一方で、国民もあらゆる将来の生活への不安を国や地方公共団体にのみ頼るのではなく、自助努力という生活の責任を自らが負うことも必要となってくる。

また社会保障制度が、経済政策としての所得再分配機能も果たしており、私たち国民の生活保障だけではなく、経済活動を支える制度でもあることを忘れてはならない。

#### 5-4 わが国の社会保障の概念

わが国における社会保障制度は、もともと家族や地域における相互扶助という形から始まり、社会経済の発展に伴い相互扶助に限界が来たことから、国や地方公共団体などの公的機関の介入の必要性によって設立した制度である。そのため、家族や地域社会による扶助制度が存在していた頃に明確な定義が存在していたとはいえない。

しかし、時代の変化とともに、その機能や役割が明確化し、概念と呼ばれるものが形を呈してきたことは事実である。

わが国における社会保障の概念の基となっているのは憲法第25条である。そして、その概念を明示したものが、社会保障制度審議会による1950年の「社会保障制度に関する勧告」であった。

この勧告によれば、「社会保障制度とは疾病、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、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべ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をいうのである」<sup>37</sup>としている。

つまり、社会保障制度は国民の生活を現在から将来にかけて保障する制度であること、国や地方公共団体がその責任の上で行わなければならない公的保障制度であること、の二つを兼ね備えた制度でなくてはならないということである。

## 第6章 将来の社会保障制度の在り方

### 6-1 国民のニーズへの対応

将来の社会保障制度は、今後、社会や国民生活の変化とともにそのニーズも変化していくことが予測される。特に、高齢化社会の進展による年金や介護、そして医療に対するニーズは、増大の一途を辿るであろう。

<sup>35</sup> 総務省「人口推計」2013年10月1日現在。

<sup>36</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」より。

<sup>37</sup> 社会保障制度審議会（1950）、総理府社会保障制度審議会事務局監修（1980）、p.253

このようなニーズの高まりを支えていくための人的、物的、財政的な資源を、どのように確保し利用していくのが、今後の大きな課題となる。

そこで、以上の課題を解決するために急速な対応が必要となる重要な問題点として、以下のものが考えられる。

第一に、急速な人口構造の変化である。上述したように、現在、わが国の総人口に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）は前年の24.1%から25.1%へ増加、一方15歳から64歳の生産年齢人口は前年の62.1%から60.8%減少しており、将来もこの傾向は続くものと予測されている。つまり、4人に1人が高齢者であり、社会保障を受ける者の増加とそれを支える者の減少を意味する。支える者の負担が急速に増加するのである。

急速な負担を軽減する手段の一つとして出生率を増加させることがあるが、わが国の出生率は決して高くはなく、2013年の統計によれば、合計特殊出生率は1.43と2005年の1.26<sup>38</sup>と比較すると微増傾向にある。しかし欧米諸国と比較すると、なお低水準に留まっている。

低出生率の要因としては、女性の社会進出と非正規雇用労働者の増加が考えられる。これによって、婚姻年齢の上昇または安定収入が見込めないため、家庭を持つことができない独身者の増加といったことが考えられる。

このような問題を解決するためには、女性が安心して働きながら子供を産める環境づくりと雇用環境の改善が必要である。例えば、これから子供を産もうとする若者に対する福利厚生の実質や教育支援といったことが考えられる。

第二に、就労体系の変化である。現在の状況が続けば、確実に労働者人口は減少する。一方で、このような予測があるにも関わらず、労働環境はそれに対応することなく現在に至っている。例えば、高齢者雇用問題や労働時間の短縮などである。

今後、増加する高齢者を雇用する環境整備の遅れは、わが国の経済においても大きな損失と考えなければならぬ。生産年齢人口の減少による労働力不足の解消策の一つとして、元気な高齢者の雇用は、高齢者自身の生きがいや収入の増加にもつながり、また、わが国の財源収入にもなる。つまり、それは社会保障財源の一部として活用できることになる。

第三に、国民生活と経済状況の変化への対応である。社会保障の役割が拡大するとともに社会保障費の増加が必至である一方で、将来においても安定的な財源確保や制度自体の持続可能性について明確な対応策が講じられていない。財源や制度上の問題を後回しにして、その場凌ぎの政策では、いずれ制度の崩壊を招く。新たな財源確保と制度の持続可能性を高める必要がある。

将来にわたり、国民と社会保障制度の関わり合いは、益々深く大きなものとなる。国民が安心して暮らせるような制度づくりを政府は国民と一緒に考えていくことが求められている。

## 6-2 社会保障制度に求められるもの

今後の少子高齢化社会において、社会保障制度に対する国民のニーズと信頼性は、益々高まることになる。それに応えるためには、制度自体が持つ性格をしっかりと国民に示す必要がある。

第一に、公平性である。本来、社会保障制度は制度間、性別、職業、そして地域などによって格差が生じてはならない。しかし、現在の制度を見る限り様々な格差が生じている。

例えば、制度間格差である。国民年金加入者と厚生年金加入者とは、将来の年金受給額に格差が生じている。また、保険料が払えず無年金になり、老後の所得保障が得られない高齢者も存在している。これ

<sup>38</sup> 厚生労働省『人口動態統計』

では、社会保障制度の本来の目的を果たしていないことになる。

第二に、対応性である。上述したように、今後社会保障に対する国民のニーズは高度化し、かつ多様化するものといえる。このような複雑なニーズに対応できる制度でなければ、国民の理解は得られない。また、負担と給付に対するコンセンサスを得ることもできない。限られた財源を国民のニーズに合った形で如何に効果的に配分するのかなど、その柔軟な対応性が必要となる。

第三に、統一性である。社会保障の歴史は、経済の発展とともに、その時々々のニーズに合った形で制度化したものもある。そのために同じ制度であるにも関わらず、職業や地域等で格差があることは、制度の安定性にも大きな影響をもたらす。例えば、公的年金と私的年金の保険料や給付額における調整や公的年金と高齢者の雇用政策との調整などである。

制度間を越えた総合的な視点は、今後の制度の持続可能性を高めるために不可欠といえる。

### 6-3 理念を越えた保障—公的保障と私的保障—

将来の社会保障を考えるためには、これまで見てきた理念や概念を越えて、新たな考えのもとで制度を再構築していくことが求められる。その考えの中心となるのが、政府と国民自身の社会保障に対する責任の在り方である。

国や地方公共団体は、国民生活の安定にどこまで責任と保障を負うべきなのであろうか。公的年金をはじめとして、医療や福祉の分野においても公的な責任と私的な責任は常に対比される。さらに、少子高齢化が益々進展すると責任の在り方も大きく変わってくる。特に、財源問題による給付の制限は、どこまでを公的保障とし、どこまでを私的保障とするのか、その線引きは大きな課題といえる。

生活の安定を図るためには、公的な保障範囲と私的な保障範囲が、各々どの程度必要なのかを上手く調整することが必要である。しかし、現代社会においては、個人や家族だけでは負担しきれない部分が増加しており、将来の少子高齢化社会においては、さらに負担が増加することは明白である。国、地方公共団体、家族、地域、そして企業の役割分担が重要となってくる。

かつて、社会保障の水準は、憲法の定める最低生活の保障と考えられていた。しかし、時代の変化や国民生活の向上に伴い、個人による生活水準の格差が生じるようになった。つまり、個々の生活の水準が異なり、それによって個人の保障ニーズにも差が生じてきたのである。

この複雑かつ高度化した生活水準を個人に合わせて国や地方公共団体が各々保障していくことは不可能である。しかし、国民生活を保障する最低限の保障は求められなければならない。

社会保障制度における公的な保障や責任は、負担と給付のバランス、サービスの質や向上の確保など、様々な側面から検討することが必要である。特に、負担と給付のバランスは、将来の社会保障制度の持続性に関わる重要な課題である。

またこの問題については、企業の負担も考慮することが求められる。実際に、公的年金の保険料の半分は企業が負担しており、負担の増減によって企業活動にも影響が出るからである。

### 6-4 適切な保障を目指して

複雑化した現代社会において、個人や家族だけでは負担しきれない様々な保障は、公的責任において国や地方公共団体が保障を行うことが適切である。しかし、公的な保障だけでは、国民生活の全てを保障することは不可能である。上述したように、個人によって生活水準には違いが存在するからである。

よって、将来の個人の生活については、国民自身がその責任を負うことが適切である。そして、個人では負えない部分の保障については、国などの公的部門が責任を持って保障をする。

個人で負うことができる部分については個人の費用で賄うことになるが、公的部門が保障する部分についての財源は税金を活用する。この点については、我々国民も十分な理解が必要である。将来の少子高齢

化社会では、国民負担は年々増加することが予測される。自らの生活保障を確保するためには、相応の負担増加もやむを得ないことを理解することが求められる。

## 第7章 救貧税から直接税による福祉目的税へ

### 7-1 経済発展と保障制度

当初の社会保障制度は、16世紀のイングランドにその起源を持つとされる。当初の制度は、教区を単位とし、その財源に救貧税という税を徴収して運営されていた。

その後、産業の発達とともに農村部から都市部への人口の流出が起これ、都市部には多くの貧困層が生まれることとなった。

こうした経済の発展に伴い、これまでの地域を単位とした政策では、貧困層を救済することには限界があり、救済法の在り方が地域から国へと大きく変化する必要性を生んだのである。

大きな転換期となったのは、イギリスの産業革命である。これまでの救貧法においては、富裕層や権力者による貧民の救済は当然のことと考えられてきた。しかし、貧困が社会的問題となってきた頃から福祉に対する国民の考え方に変化が現れる。

当時のイギリスにおける社会的自由主義の風潮は、当時の長時間労働や低賃金、不安定就労や疾病、加齢による就労困難に対する保障制度の創設を促すこととなった。これによって1908年に無拠出老齢年金制度がスタートする。

その後20世紀に入り、自由党政権による社会福祉国家の構築が目標とされるが、その根幹となったのがイギリス新古典派経済学であり、マーシャルやピグーによる社会的厚生 of 充実であった。労働者の厚生の向上が社会的安定をもたらすとのが考えが、その後のケインズ政策の目標である社会福祉国家の経済システム構築へと繋がるのである。

このように、当初、貧困層を救済するという目的から生まれた救貧法は、経済や産業の発展とともにその形を変えてきた。しかし、このような発展が社会生活を豊かにする一方で多くの貧困を生み、これまでの救済策では貧困層の生活を保障することはできない状況が社会的な問題に発展することで、国による保障制度が創設されたと見ることができる。つまり、経済の発展が社会保障制度を生んだ要因といえる。

このような歴史の流れから分かるように、経済の発展が労働者を含む国民の生活に対して、より高品質な保障を必要とするようになることが考えられる。更に複雑化している現代の国民生活において、保障の中心的な役割を担う社会保障制度の重要性は、これからもその役割を拡大していくことは明確である。

### 7-2 福祉国家の成立と複雑化する保障制度

1942年、国民健康保険制度等をはじめとする社会保障制度について、年金や医療、失業に対して全国民を対象とするような統一制度の必要性を唱えたベヴァリッジ報告が提出された。これは、第二次大戦後のイギリス社会保障制度の基盤となった報告書であり、他国にも大きな影響を与えた。

イギリスでは、社会保障制度に対する考え方を個人の自発性と自己責任を重視する自由主義を前提としている。つまり、自助努力による経済的自立を目指し、公的な保障制度はそれを支える手段とする考え方である。

普遍主義を中心とした均一的な負担と給付、公的扶助という考え方は、後にケインズ左派といわれる経済思想と結び付くことで社会福祉国家の実現へと繋がっていく。

第二次大戦後、日本における社会保障は、イギリス型に近い福祉国家を目指すことになる。1961年の国民皆保険・皆年金制度にはじまる日本の社会保障制度は、当初、国民の関心は低く、重要視されるようになったのは1970年代の高度経済成長が終わり、防貧的な性格を持つ制度としての機能を前提とした時

代からである。

経済大国から生活大国への変遷が謳われた1970年代末から80年代にかけて、福祉政策の充実が追求されるようになり、例えば老人医療費無料化や年金の物価スライド制の導入などが行われた。また1985年の年金改正による基礎年金の創設、89年には高齢化社会に対応するためのゴールドプランの制定など、将来の少子高齢化社会に向けた様々な政策が作り出された。

しかし、日本の社会保障制度には制度設計自体に大きな問題があった。第一に、恒久的な経済成長を前提としていること、第二に、職業等によって保障される制度がばらばらで整合性がないために格差が生じていることである。

第一の点については、日本の社会保障制度が創設されたのが高度経済成長期であり、まだ国民の関心が薄く、現在のような急速な少子高齢化についても深く危惧していなかったことが要因といえる。

つまり、当時の人口構造はまだ生産人口の増加があった時であり、経済成長も著しい時代であったことで、社会保障制度の本質を制度設計の中に組み込まなかったために、その後の経済成長の低下とともに制度の脆弱な部分が表に出てきたのである。

第二の点については、日本の社会保障制度は職業や雇用状況によって、加入できる保障制度が異なる。これは、負担と給付にも影響を与え財源問題に繋がる。特に、年金制度においては、無年金や保険料未納、制度未加入問題の要因と考えられる。

つまり、職業や雇用状況において、保険料の負担や給付額に格差が生じることで安定した財源の確保が不可能となり、制度の持続可能性を崩壊させることになる。また、無年金者増加による生活保護費の増加も考えられる。

日本の社会保障制度もイギリスなどの諸外国同様、経済発展や産業の変化によって、いわば、その場の状況に応じて制度化されたものであることは否めない。このような形で作られた制度では、今後、さらに広範囲かつ複雑になる国民生活をカバーすることは不可能である。

### 7-3 貧困と社会保障

20世紀初頭のイギリスで広まった社会的自由主義の思想は、上述した通り、その後のイギリスをはじめとする諸外国の社会保障制度に大きな影響を与えた。この思想の中には、貧困に対する国家の在り方が唱えられている。その内容は、貧困は自己責任ではなく社会的問題と捉え、経済的自由主義とは自由競争市場の根本を維持し、貧困を緩和するセーフティネットとしての役割が必要であるということをも認めるものとしている。

社会的自由主義やフェビアン主義において、貧困が自己責任ではないとする考え方は、産業革命や経済発展によって、貧困が個人や地域では解決できない社会的問題にまで拡大したことからも理解できる。そして、ここで注目すべきは「最低限の生活ができるだけの保障を与えるべきである<sup>39)</sup>」という点である。この最低限の生活を保障するためには、公的財源、つまり租税による財源確保と一律の給付が必要となる。

このような国民生活の保障制度には、国家による責任と安定財源が必要不可欠なのである。

### 7-4 制度の持続可能性—租税負担による公平性—

今後の少子高齢化社会において社会保障制度の役割は、人々の生活の複雑さと向上によって、ますます増加拡大することは明確である。少子高齢化と相まって、さらに変化が考えられるのは、就業構造の変化と人口構造の変化である。

<sup>39)</sup> ウェップ夫妻が提唱した「ナショナル・ミニマム」の原則。この原則は、後にベヴァリッジ報告へと受け継がれていくことになる。



少子高齢化による生産人口の減少と高齢人口の増加がこれらの問題を引き起こし、負担の増加と給付の減少を生じさせるのである。特に、多くの高齢者が老後の所得保障として依存しているのが年金であるが、現在の賦課方式では、いずれ制度の崩壊が訪れることは明らかである。

これに対応するため、現在、社会保障の財源として消費税が注目されている。しかし、消費税を財源とした場合、所得に関係なく国民すべてに同様の負担がかかるため、低所得者にとっては大きな負担となる課税の逆進性の問題が発生すると同時に、年金受給者である高齢者にも消費税による負担がかかってしまうことになる。

社会保障は公平性が維持されなければならない。しかし、逆進性の問題が発生した時点で公平性は失われ、社会保障制度本来の機能が失われてしまう。所得再分配としての機能を最大限に活かすためには、負担の時点での公平性が必要である。

この負担に対する公平性を保つためには、応能負担の性格をもつ直接税での財源確保が有効である。そして、その財源の活用を福祉目的に限定することで、負担に対する国民の理解も得やすくする。

つまり、公平性と安定財源の確保が可能となることから課税の逆進性もなくなり、制度の持続可能性も高めることができる。

現在の社会保障制度は、当初の防貧としての機能から所得保障や生活保障といった、より広範な保障が必要とされている。救貧法において制度の維持機能を効果的に発揮するために、その財源として税が活用されていたことから分かるように、多くの貧困層を救済するためには、税を利用することが最も有効な手段であると考えられる。

また、貧困救済や防貧のための租税であることを明確に示すことで、多くの国民からコンセンサスを得ることができたのではないか。

これらのことから、直接税によって財源を確保することは負担の公平性を保ち、徴収された税の使用目的を明確にすることによって、租税に対する国民の抵抗感や不信感を軽減することに繋がるのである。

つまり、「直接税による福祉目的税」を導入することによって、将来の少子高齢化社会における社会保障制度の財源確保に大きな効力を発揮するのである。

## むすび

現在の社会保障制度の形となるまでの過程を社会保障の概念という観点から見てきた。社会保障制度は、元々貧民救済のための制度であり、教会や修道院等が行っていた。その後、産業の発展とともに農民の都市部への人口流出による失業者の増加によって、行政による労働者を中心とした救貧制度として発足することとなった。

また、当時としては画期的ともいえる税（救貧税）による財源という形を採っていたことから、現在の所得再分配にあたるシステムが、当時の社会保障制度においても機能していたことが分かる。

しかし、産業や経済の発展とともに保障範囲も拡大し、創設当初の概念とシステムでは、労働者をはじめとする国民の生活を保障することはできなくなっていった。そしてわが国を含め、諸外国でも同様の変遷を辿って来た。

現在の国民生活は、複雑化し、また先進諸国においては、少子高齢化による人口構造の変化、就業構造の変化によって、社会保障制度のシステム自体が持続可能性を失いつつある。この持続可能性の問題を左右するのは財源問題である。

人口構造や産業構造に大きな変化がなかった時代においては、救貧施策も富める者が貧しい者を救済するというシステムでも対応可能であった。しかし、これらの構造に変化が生じはじめると、より大きな行使者と財源の確保が必要となった。

また、貧困が自己責任によるものではないとする考えや風潮が広まり、企業や政府による労働者を中心とした国民への保障責任へと転換していく。

社会保障は、諸外国と同様、日本においても家族や地域における相互扶助から、保障範囲の複雑化と拡大によって、国や地方公共団体による公的保障制度へと発展してきた。

産業、経済の発展に伴い国民生活が向上していくほど、保障する範囲が広がりを見せることは当然であり、個人では保障できない部分も多くなる。高齢によって就労が困難となった者は、老後の生活を年金、介護、医療をはじめとする社会保障制度に依存する。特に、就労困難となった高齢者がその所得保障として年金に依存する割合は高い。

国民の生活向上とともに、そのニーズも高まって来る。そのニーズに対応できるための保障制度を構築するためには、より多くの財源と将来への保障が確保されなければならない。過去の社会保障制度のような経済状況の後追いをし、その場凌ぎの制度では対応できないのである。

救貧法においてもその財源を税とした点から分かるように、より多くの国民を救済するためには、国や地方公共団体が責任者となり、強制的な徴税方式によって多くの財源を徴収し、それを活用する方が効率的なのである。つまり、より大きな財源とそれを運営する強制力を持った組織体でなければ、国民全体が広範で複雑化した保障を享受することはできないのである。

また、公的な制度として構築する以上、公平性と目的の明確性が必要となる。公平性には、現代社会における格差を是正する効果、目的の明確性には国民全体の意識の合意を得る効果がある。これら二つを制度の中に組み込むことで、財源の負担者である国民に対して容認された制度となることができる。それによって、制度の持続可能が向上し、人口構造や産業構造の変化においても普遍的な制度として構築されるのである。

現在の税制において、税負担の公平性を確保できる徴税システムとして、所得がある者すべてから確実に徴税可能な直接税における累進課税がある。これは、個人の所得に応じて税負担が異なることで、特に低所得者にとっては、逆進性の問題が発生しない点で大きなメリットがある。

但し、累進課税は所得の増加に対して税額が増加するため、限界税率が増加をしていく。限界税率が高すぎると、逆に徴税に対し国民が抵抗を感じることになる。つまり、ある程度の税率を超えると労働意欲が削がれ、税収が減少する可能性がある。よって、どの所得階層にどの程度の税率をかけるかは今後の課題といえる。

また、目的の明確化は、曖昧な徴税制度に対する税負担者の不信や不満を解消することができ、これによって、租税に対する抵抗感が薄れ、財源の安定化を図ることが可能となる。

以上のことから、安定した財源確保のための徴税システムとして、公平性と強制力をもつ直接税と、明確な用途をもつ税としての目的税の性格を兼ね備えた、いわゆる「直接税による福祉目的税」を財源とした社会保障制度の構築が、これからの少子高齢化社会における生活保障には必要なのである。

#### 【参考文献】

- ・ 足立正樹, 2003年「4章 ドイツの社会保障」足立正樹編著『各国の社会保障 [第3版]』法律文化社
- ・ 安保則夫, 2005年『イギリス労働者の貧困と救済－救貧法と工場法』明石書店
- ・ 石岡恒久, 2014年3月『戦後日本における社会保険中心主義の成立過程に関する研究』佛教大学大学院 社会福祉学研究科 編 第42号
- ・ 井上誠一, 2003年『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析－21世紀型社会保障のヒント』中央法規
- ・ エスビン＝アンデルセン, 2003年『転換期の福祉国家－グローバル経済下の適応戦略』埋橋孝文監訳, 早稲田大学出版部
- ・ 大沢真理, 2007年『現代日本の生活保障システム－座標とゆくえ』岩波書店
- ・ 大沢真理, 1987年『イギリス社会政策史－救貧法と福祉国家』東京大学出版会
- ・ 金子光一, 2005年『社会福祉の歩み』有斐閣

- ・加茂直樹, 2007年「社会保障の形成」『現代社会研究』10号, 京都女子大学現代社会学部
- ・川上忠雄・増田寿男編集, 1989年『新保守主義の経済社会政策－レーガン、サッチャー、中曽根参政権の比較研究』法政大学出版局
- ・木下秀雄, 1997年『ビスマルク労働者保健法成立史』有斐閣
- ・国立社会保障・人口問題研究所編, 2009年『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会
- ・小堀眞裕, 2005年『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- ・佐々木毅, 1993年『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫
- ・新川敏光, 2005年『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- ・橋木俊詔, 2010年『安心の社会保障改革－福祉思想史と経済学で考える』東洋経済新報社
- ・名古忠行, 2005年『ウェッジ夫妻の生涯と思想－イギリス社会民主主義の源流』法律文化社
- ・野田昌吾, 1998年『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』有斐閣
- ・広井良典, 1999年『日本の社会保障』岩波新書
- ・福原宏幸編著, 2007年『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社
- ・毛利健三, 1990年『イギリス福祉国家の研究－社会保障発達の諸画期』東京大学出版会
- ・森嶋通夫, 1988年『サッチャー時代のイギリス』岩波新書
- ・横山和彦・田多英範編著, 1991年『日本社会保障の歴史』学文社
- ・渡辺博明, 2001年『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』法律文化社