

可能性を如何に確保するかが課題となっている<sup>71</sup>。仮に、高齢化に伴う社会保障費の増加も含め、このまま現在の社会保障の給付と負担のギャップを放置すれば、社会保障制度の持続可能性に懸念が生じ、租税・社会保険料からなる国民負担の大幅な引き上げか、大幅な給付カットを行わざるを得なくなる恐れもある。その場合、我が国経済社会の活力が阻害され、経済成長にも影響を与えることになる、との懸念がある。

こうしたことから、「財政面」の社会保障制度の持続可能性の確保を図る必要がある。

## 2 社会保障制度の「機能面」での持続可能性

以上では、社会保障制度の「財政面」から、高齢化の進展により社会保障給付費は増加傾向にある中、社会保障制度の持続可能性の確保が必要であることを確認した。

ここでは、社会保障制度の機能である生活保障機能、所得再分配機能が有効に機能しているかを確認する。特に、近年、①非正規労働者の増大等の雇用基盤の変化等から、所得格差が拡大していることや、②セーフティネットから抜け落ちた生活保護世帯が増加していること、③中間層が薄くなる中で低所得者層を中心に社会的排除の問題が発生していることを踏まえて、「機能面」での持続可能性を分析する。

### (1) 生活保障機能

#### ● 生活保障機能の概観

社会保障制度の一つの機能である生活保障機能は、国民の生活を保障することで、国民の安心感を確保し、社会の安定を図るものである。

生活保障機能は、「貧困の予防と救済」という観点から、大きく分けて、「防貧」と「救貧」の機能を有している。「防貧」機能は、①年金保険、②医療保険、③介護保険、④雇用保険、⑤労災保険の社会保険により、高齢・失業に伴う収入減や、職場内外での傷病による医療支出等のリスクを、社会全体で分散する仕組みとして発展してきた。また、今日では、社会保険は「防貧」機能に留まらず、国民生活に不可欠のものとして組み込まれ、広く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いる（第3-3-3図）。

他方、「救貧」機能は、生活保護制度により、「防貧」機能によっても貧困を免れない国民に最低限の生活保障を行っている。具体的には、社会保険によっても最低限の生活を送れない国民に対し、生活扶助・住宅扶助などの現金給付や、医療扶助などの現物給付を行っている。

また、生活保障機能を「自助」、「共助」、「公助」の観点で整理すると、自ら働き、自らの生活の安定を図ることが、「自助」である。例えば、老後や傷病等に備えた資産形成が該当する。

注 (71) 社会保障財源の公費負担は、部分的に公債発行により賄われている。

## 第3-3-3図 「自助」「共助」「公助」のイメージ図

社会保障制度は、概ね、共助が防貧を、公助が救貧を負担

分類	担い手	対応制度						制度の役割
		年金	医療	介護	雇用	労災	生活保護	
自助	本人	—	—	—	—	—	—	—
共助	公共機関	公的年金	公的医療保険	介護保険	雇用保険	労災保険	—	防貧
公助	公共機関	—	—	—	—	—	生活扶助・医療扶助等	救貧

公的制度による社会保障

(備考) 民間保険等が、政府が運営する年金・医療・介護等の社会保険制度を補完する役割を果たしている。

この「自助」のみでは達成できない国民生活の安定に対して、生活保障機能として、国民が集まってリスクを分散し支え合うことが、「共助」である。例えば、政府が運営する年金・医療・介護等の社会保険制度が該当する。「共助」により生活の安定を補強し、それでも安定が図れない場合には、公的に最低限の生活を保障することが、「公助」である。例えば、政府による生活保護が該当する。また、民間が運営する生命保険等が、政府が運営する年金・医療・介護等の社会保険制度を補完する役割を果たしている。

「防貧」、「救貧」との関係では、おおむね、「共助」が「防貧」機能を、「公助」が「救貧」機能を担っているといえる。

このように社会保障制度は、生活保障機能を備えており、失業等による所得の減少や事故等による障害の発生などから、守られる仕組みになっている。仮に、あらゆるものを活用してもなお、生活に困窮した場合には、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障した生活保護制度がある。

## ●世代内格差は拡大

こうした生活保障制度により国民の生活は保障されているが、我が国の制度は分厚い中間層が存在することを前提とした制度であった。近年、世代内格差が拡大しており、「防貧」機能や「救貧」機能で救済されるべき人の数が増加傾向にあることが指摘されている。仮に、救済されるべき人の数が大きく増加することなどにより、社会保険制度や国・地方の財政状況が悪化した場合には、必要な給付の確保が困難になるなど、社会保障制度の「機能面」での持続可能性が保たれない可能性がある。

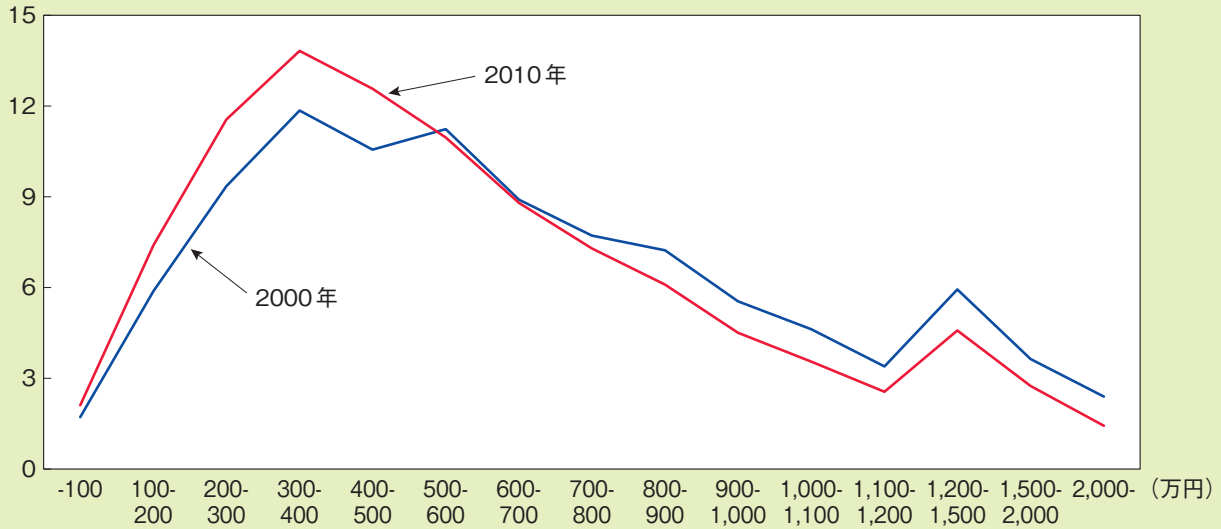
世帯所得分布を見ると、下方にシフトしており、年間の所得が500万円よりも少ない世帯の割合は上昇しており、100万円から300万円といった低所得の世帯が増加していることが分かる（第3-3-4図（1））。

第3-3-4図 所得分布と年齢階層別のジニ係数

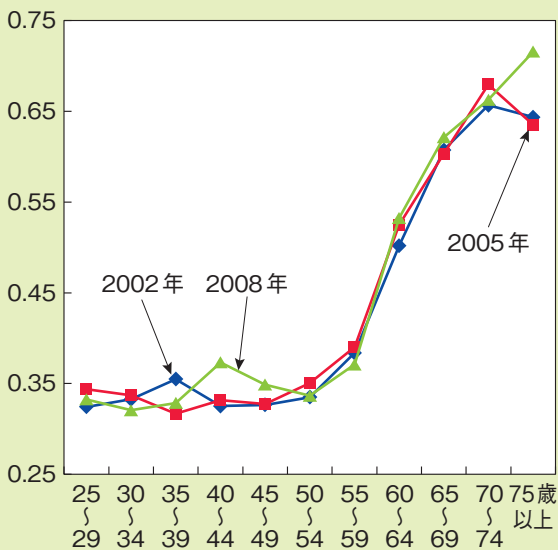
所得分布は下方シフトし、世代内格差は拡大

(1) 世帯所得分布

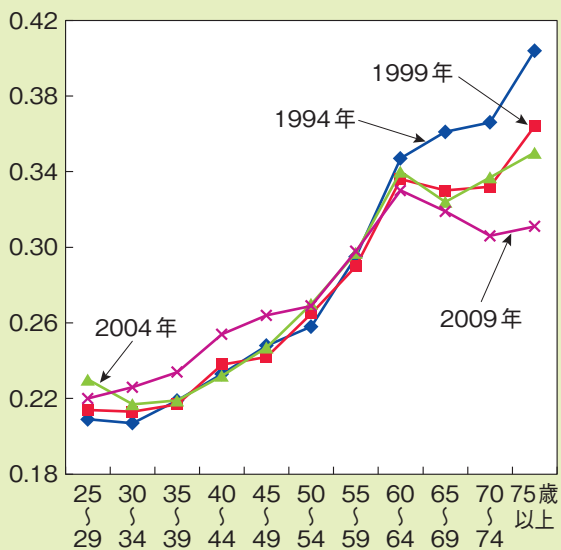
(%、構成割合)



(2) 所得再分配調査によるジニ係数



(3) 全国消費実態調査によるジニ係数



(備考) 1. (1) は、厚生労働省「国民生活基礎調査」により作成。2人以上世帯の当初所得の分布。  
 2. (2) は、厚生労働省「所得再分配調査」により作成。等価当初所得のジニ係数。  
 3. (3) は、総務省「全国消費実態調査」により作成。2人以上世帯の年間収入のジニ係数。

ジニ係数を用いて格差の度合を見ると、高齢世代のジニ係数は高水準にあり、高齢世代内の所得格差は、他の年齢層と比べて著しく大きいことが特徴である。この背景には、①年金制度によって支給額に差があることや、②年齢が高いほど所得格差が大きい傾向が強い<sup>72</sup>中で、

注 (72) この背景には、国内労働市場における産業間・労働者間での賃金変化の波及も考えられる。機械産業など外需型産業を起点とした賃金上昇が国内労働市場の大卒者の賃金上昇をもたらした一方、国内の非大卒者には波及しなかった構造などがある、と指摘されている。

現役で働き続ける人と、引退し年金生活に入る人で格差があることなどが挙げられる<sup>73</sup>(第3-3-4図(2))。

現役世代については、ジニ係数の水準は低いものの、40代を中心に上昇している<sup>74</sup>。これは、①成果主義的な賃金制度の導入や、②正規・非正規労働者の所得分布に格差がある上、非正規労働者から正規労働者への転職が難しい中で、非正規労働者数が増加していること、などによるものと考えられる<sup>75</sup>。その結果、賃金の差の固定化が生じやすくなっている。

### ●生活保護世帯が増加

このように世代内格差が拡大する中であって、「防貧」機能によっても貧困を免れない生活保護世帯が、近年、増加傾向にある。その背景には、①非正規労働者数が増加する等、雇用形態が変化する中での、リーマンショック後の景気悪化による失業者の増加、②高齢化の進展に伴う、就労による自立が容易でない高齢者の増加などがある。

生活保護受給世帯数の世帯類型別の推移をみると、高齢者世帯<sup>76</sup>数は、高齢化等により、2000年の34万世帯から2010年には60万世帯に増加している。また、その他の世帯数(勤労者世帯を含む)は、2000年の5.5万世帯から2010年には23万世帯と、4倍以上に増加している。後者については、2008年のリーマンショック以降、景気低迷を受けた失業・収入減などにより、生活に困窮した世帯が増加したものと考えられる。実際、生活保護開始世帯に占める理由別内訳を見ると、2009年、2010年と、収入・貯蓄の減少等による開始世帯の割合が増加しており、経済的に困難な状況に陥ったことなど<sup>77</sup>から、生活保護へ移行する世帯が増えていることが分かる(第3-3-5図)。

このように生活保護世帯が増加していく場合には、例えば、ケースワーカー1人当たりのケース数が増加(2000年78世帯→2009年96世帯)し、生活保護制度の重要な機能の一つである自立支援の取組みが必ずしも十分にできないという懸念が生じるため、自立支援の取組みを強化する必要がある。

## (2) 社会的排除

以下では、「中間層が薄くなる中で低所得者層を中心に社会的排除が顕在化している」との指摘を踏まえて、社会的排除の実体を分析する。

注 (73) 「子供との同居など世帯構造が多様であることや、働く高齢者が多いことが寄与している」(白波瀬(2002)) ことに加え、「老年期に得られる年金への課税が不十分であることが寄与している」(森信(2010))との指摘もある。

(74) (第3-3-4図(3))は、等価ベースでないため幅を持つ必要があるが、同様の傾向がある。

(75) 詳細は、内閣府(2006)「平成18年度経済財政白書」第3章を参照。

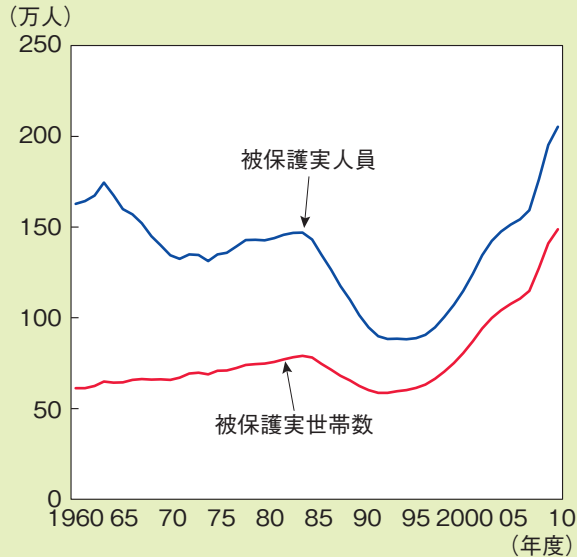
(76) 男女ともに65歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯。

(77) この他の背景として、厳しい雇用環境の中、低所得者の所得水準が生活保護受給者の所得水準並みに低下していることが挙げられる。例えば、最低賃金が安い地方を中心に、収入よりも生活保護受給者の受給金額の方が大きくなってしまっているケースがある。そのため、最低賃金が生活保護と逆転している地域については、最低賃金の引上げが議論されている。

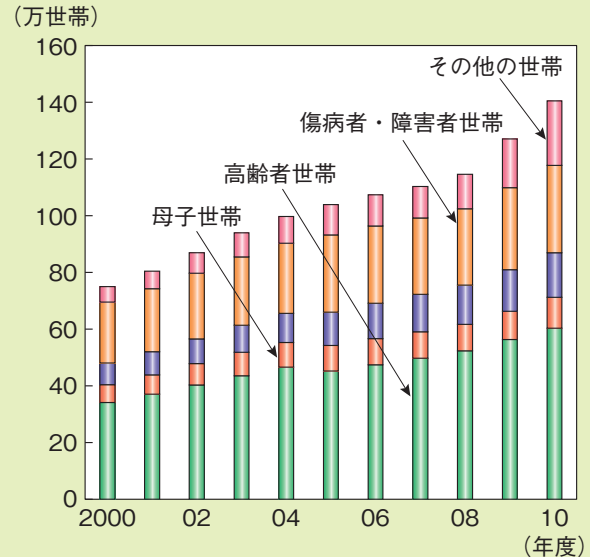
第3-3-5図 生活保護世帯

生活保護世帯は増加

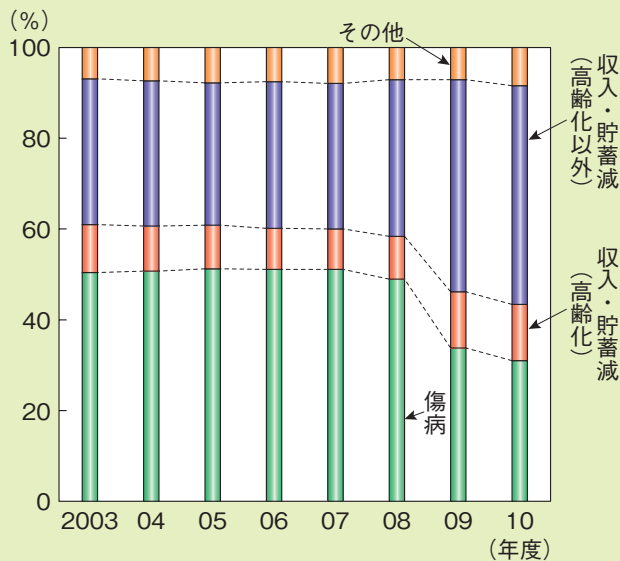
(1) 被保護実世帯数、被保護実人員の推移



(2) 世帯類型別の生活保護受給世帯数



(3) 生活保護開始世帯に占める理由別内訳



(備考) 厚生労働省「福祉行政報告例」により作成。

● 社会的排除とは

経済社会の構造変化の中で、失業や雇用の不安定化に伴って、失業保険や医療保険等の社会保障制度から漏れ落ちる等、様々な不利な条件が重なって、生活の基礎的なニーズを満たすことができず、社会的な参加や繋がりも絶たれるというリスクが拡大しているとみられる。このように、問題が複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ、社会の周縁部へ押しやられる状態は、「社会的排除 (Social Exclusion)」と呼ばれている。ここでは、我が国において、どのような層が、社会的排除の状況に陥りやすいか、主に家計支出入から概観する。

我が国における社会的排除に関する調査として、国立社会保障・人口問題研究所「社会生活に関する実体調査（2006）」が挙げられる。同調査は、東京近郊のある地区から無作為抽出された成人584人を対象とし、社会的排除の実体を検討するために、所得ベースの相対的貧困等の経済的な項目とともに、社会関係の欠如や制度からの排除等の社会的な項目を網羅的に調査している。

同調査の分析では、社会的排除に影響する要因として、単身者（特に男性）、就労形態、解雇経験、15歳時の生活苦、学歴等が挙げられている<sup>78</sup>。また、相対的貧困（所得貧困）に陥っている者の多くが、高齢で本人が非就労のケースであること、母子世帯について、同調査ではサンプル数が少数という限界はあるものの、その一部が極度の排除（電気・ガス等のライフラインの停止など）に直面しているという指摘もなされている。

### ● 「家計調査」から見る社会的排除の諸側面

そこで、ここでは、総務省「家計調査」の個票データを用いて、社会的排除に陥るリスクが高いと考えられる世帯の生活状況を見る。具体的には、2008年から2010年までの3年間のデータを用い、二人以上世帯のうち、低所得者世帯として収入階級1分位<sup>79</sup>、母子世帯、65歳以上無職世帯（高齢者無職世帯）を選び、収入、消費の状況を見てみる。また、母子世帯については、世帯主が20～29歳の若い年齢階級（若年母子世帯）、高齢者無職世帯については、収入階級が1分位でかつ持ち家なし世帯（低所得高齢者無職世帯）についても示した<sup>80</sup>。

第3-3-6図は、それぞれ、収入額<sup>81</sup>、消費支出額（食料支出、保健医療支出、旅行・宿泊支出<sup>82</sup>）を世帯の種類別に示したものである。以下、世帯属性ごとに特徴を見る。

収入階級1分位世帯は、収入額は、二人以上世帯平均（以下「世帯平均」という。）の半分程度にとどまる。支出額は世帯平均と比べて各項目とも少ないが、この差は、「レジャーと社会参加の欠如」をうかがわせる旅行・宿泊支出額において顕著である。

高齢者無職世帯について見ると、収入額は収入階級1分位世帯の収入額よりは多い。支出は、いずれの支出項目においても世帯平均を上回っている。

次に、高齢者無職世帯のうち低所得者世帯（収入階級1分位＜低所得・高齢者無職世帯＞）に限って見ると、その収入は収入階級1分位世帯とほぼ同水準にある。支出について見ると、食費の水準は収入階級1分位世帯とほぼ同水準、旅行・宿泊費は収入階級1分位世帯を下回っ

#### 注

(78) 阿部（2007）、菊池（2007）等。

(79) 当該世帯の収入階級を5分割したうちの一番低い収入階級。

(80) 「社会生活に関する実体調査（2006）」においては、経済的理由により使えないのか、「使いたくない」、「関心がない」等本人の嗜好により使わないのかも調査しているが、「家計調査」では、その点は不明であり、区別していない。

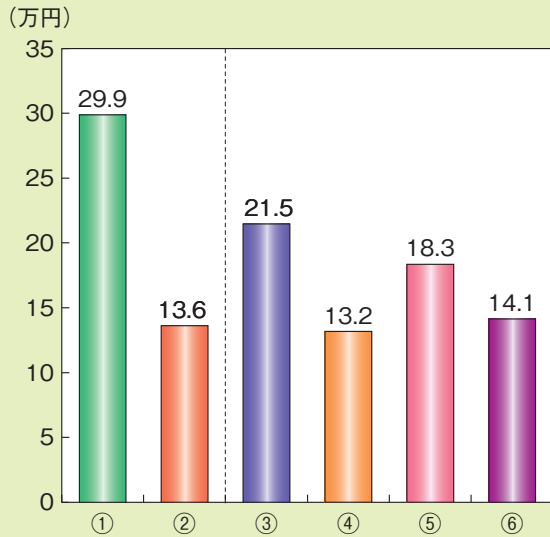
(81) ここでは、世帯の規模経済を考慮しつつ、世帯規模をコントロールするため、収入額、消費支出額を世帯人員の平方根で割っている。

(82) 阿部（2007）は、「基本ニーズ」として、「家族が必要とする食料が金銭的理由な理由で買えない」、「必要な時に、経済的な理由で医者にかかれぬ」、「レジャーと社会参加の欠如」として、「泊りがけの家族旅行が年1回以下」等の指標を用いている。食料支出、旅行・宿泊支出、保健医療支出に係る消費支出の大小は、当世帯が社会的に排除されているかどうかを判断するための目安になると考えられる。

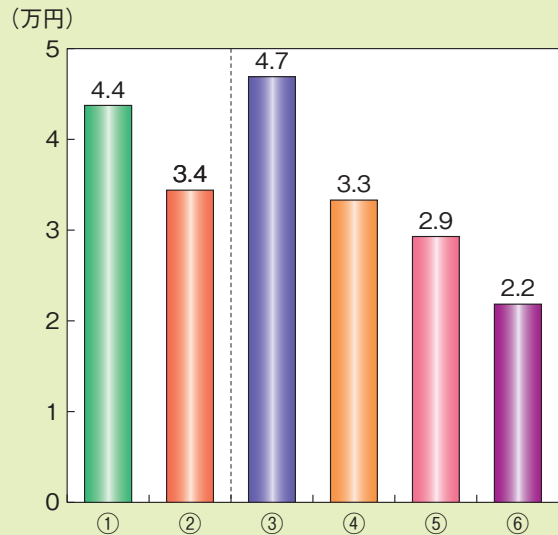
第3-3-6図 世帯種類別に見た特徴

若年母子世帯と低所得・高齢者無職世帯は社会的に排除されやすい状況

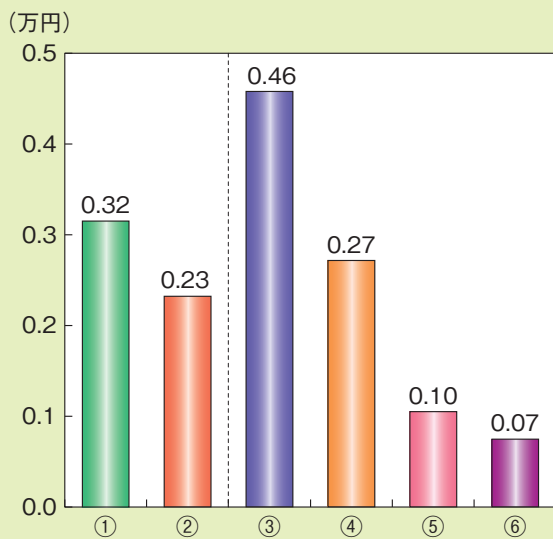
(1) 収入額



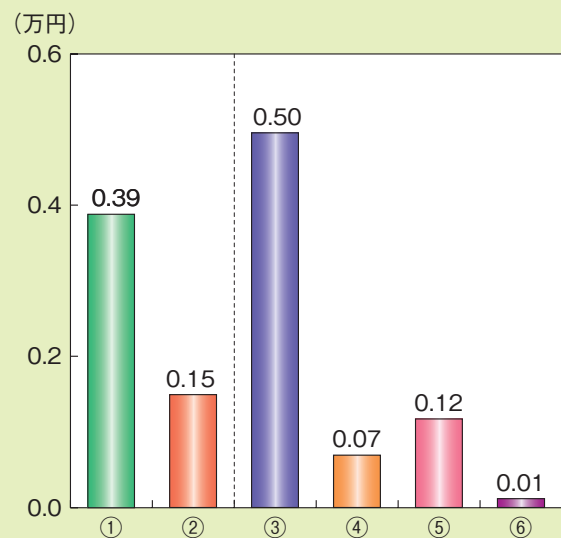
(2) 食料支出額



(3) 保健医療支出額 (医科・歯科診療代)



(4) 旅行・宿泊支出額



- (備考) 1. 総務省「家計調査」の個票データにより作成。「家計調査」の各世帯の調査期間は6か月間となっているが、ここでは各世帯の2か月目の消費支出額を用いて集計を行っている。
2. 世帯の種類(横軸)は、①二人以上の世帯、②収入階級1分位世帯、③65歳以上無職世帯、④65歳以上無職世帯(収入1分位・持ち家なし)、⑤母子世帯、⑥母子世帯(20～29歳)となっている。
3. 収入額および消費支出額は月額であり(収入額の月額は年間収入を12で割ったもの)、世帯人員の平方根で割った額。
4. 母子世帯は、18歳未満の子どもがいる世帯。
5. 65歳以上無職世帯とは、世帯主が65歳以上であり、世帯主を含むすべての世帯人員が無職の世帯。
6. 65歳以上無職世帯のうちの収入1分位とは、当世帯の収入階級を5分割したうちの一番低い収入階級。
7. データは2008年から2010年までの3年間の額。