
社会保障とソーシャルインクルージョン

藤本健太郎

本稿では、ソーシャルイノベーション特集の一環として、社会保障分野において望まれるソーシャルイノベーションとして、新たに国民の生活の安定を損なうリスク要因としての社会から孤立化する人が増大している問題を取り上げ、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の理念に基づいた社会保障制度の展開が期待されることを論じる。

キーワード：社会保障、ソーシャルインクルージョン、孤立化、地域ネットワーク

I 社会保障の沿革と現状

社会保障に求められる新しい役割について論じる前に、社会保障の沿革と現状について確認しておきたい。

（１）社会保障のルーツ

社会保障という言葉は、今日では口語に膾炙しているが、その歴史は浅い。社会保障の語源は英語の social security であるといわれているが、Social security という言葉が最初に使われたのは1935年のアメリカの社会保障法（Social Security Act）である。その意味では、社会保障という言葉が生まれてから100年も経過していない。

1935年当時、アメリカでは世界恐慌後のニューディール政策が展開されており、失業者のための保障制度の創設が急務だった。当時、西欧ではすでに医療保険や失業保険が整備されていたが、アメリカでは社会保険制度は整備されていなかったため、社会保障法によって老齢年金、失業保険、公的扶助などの制度が創設された。社会保障法は法案の段階では「経済保障（Economic Security）」という名称だったが、経済保障では意味が狭くなり、一方で欧州において発達してきた社会保険とも内容が異なるため、社会と保障を足して社会保障という言葉がつけられたとされている¹⁾。

次いで、ニュージーランドで1938年に社会保障法が制定された。

さらに、1942年にILOが「社会保障への途」という報告書を刊行し、各国の社会保障制度の歩みや内容を整理した。こうして、次第に社会保障という言葉が世界に広まっていったといわれている。

（２）わが国における社会保障の用法

わが国では、社会保障という用語がどのように用いられているかといえば、まず、憲法の条文で用いられている。

（参考）「日本国憲法第25条第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。

しかし、憲法第25条第2項にいう社会保障の定義は必ずしも明確ではない。憲法では社会保障は社会福祉や公衆衛生と並列されているが、一般的には、社会福祉や公衆衛生を含め、年金や医療などの社会保険をも包含する概念として社会保障が用いられることが多い。たとえば、国立社会保障・人口問題研究所が毎年まとめている社会保障給付費はILOの基準に沿っているが、その中には社会福祉に関する諸給付も含まれている。

したがって、本稿においても、社会保障は社会福祉をも包含した概念であるとして扱うこととする。

ところで、それでは社会福祉をも包含した社会保障の概念が法律上定義されているかといえば、まず、わが国には社会保障法あるいは社会保障分野の基本法は制定されていない。そして、医療、年金等の個別政策分野における社会保障関連法の中にも、実は社会保障という用語の定義はない。このため、わが国では社会保障の定義を見出すことができるのは、審議会の勧告あるいは報告となる。わが国における社会保障の定義としては、いささか古くなるが、以下に引用する1950年の社会保障制度審議会の勧告が挙げられる。

「社会保障制度審議会勧告(1950年 昭和25年)」

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、生活困窮に陥ったものに対しては、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ものである。

社会保障制度審議会の1950年の勧告における社会保障の定義をみると、1950年当時は生活に困窮した人が社会保障の主たる対象であり、社会保障の機能は経済保障であったことが分かる。また、生活の困窮の原因となる事柄は完全に限定列举されているわけではないが、主なものが具体的に列举されている。言い換えると、当時の社会保障の定義は、その範囲がかなり明確に定められるものであった。

なお、この定義は、現在の視点でみると、用語が古いあるいは適切さを欠く³⁾のみならず、内容としても、時代にそぐわないものがある。たとえば、多子が生活困窮の原因となるということは、少子化の進んだ現代では想定しづらい。

最近の社会保障の定義をみると、1993年の社会保障審議会の社会保障将来像委員会第一次報告は、「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」としている。

また、1995年の社会保障審議会の「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」においては、「社会保障の新しい理念とは、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」とうたっている。

このように、最近の社会保障の定義は、1950年当時の定義とは異なり、対象となるのは生活困窮だけではなく、生活の安定を損なわれた者であり、社会保障の果たす機能は経済的保障のみならず、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することに拡大している。同時に、どのような場合に生活の安定が損なわれるか、また健やかで安心できる生活とはどのようなリスクが保障された生活なのかについて、具体的な例示は行われていない。すなわち、社会保障の定義は拡大し、同時に抽象化しているといえる。

このように社会保障の定義が変化したのはなぜか、わが国における社会保障の変化を確認することとしたい。

(3) 変貌を遂げてきたわが国の社会保障

わが国において、広く国民全体を対象とする社会保障制度が整備されたのは戦後になってからである。戦後まもなくの社会保障は、戦争の傷跡を癒すことが最大の課題であり、福祉三法と呼ばれた「生活保護法」、「身体障害者福祉法」および「児童福祉法」が中心であった。この福祉三法は、それぞれ失業して貧困に苦しむ人々、戦災によって手や足を失うなど身体障害の状態となった人々、戦争で親を失った戦災孤児を主な対象としており、支援の必要な人が多い中でも、緊急性の高い要請に応えるものであった。

上述した1950年の社会保障制度審議会の勧告における社会保障の定義は、こうした社会状況が反映されたものである。

その後、日本社会の変化に伴い、社会保障もその姿を変貌させていった。

高度成長の実現に伴い、経済的に困窮している人は減少し、生活保護の重要性は相対的に下がる一方、新たな社会的なニーズに応え、社会保障の範囲は拡大していく。

たとえば育児は、わが国では伝統的には家庭において主として専業主婦が担っていた。また、かつてはわが国の典型的な家族構成は三世帯同居であったため、育児については祖母等の助力も得られていたと考えられる。しかし、核家族化や女性の社会進出によって、家庭だけでは育児ができなくなってきた。このため、一般家庭を対象とする普遍的なサービスとして保育所などによる育児サービスが整備されていった。

また、高齢者の介護も、育児と同様に従来は家庭において担われてきたが、社会サービスとして提供されることへのニーズが高まり、社会保障制度として整備されてきた。

このように社会保障は社会状況の変化に伴うニーズの拡大に応じてその役割を増大させてきたが、その過程で質的にも大きな変貌を遂げている。1950年当時の社会保障は、上述のとおり生活困窮者を主たる対象とした経済保障であるが、育児や介護のサービスを必要とする人は必ずしも低所得者ではない。すなわち、社会保障の対象者は貧困層に限定されなくなり、社会保障の機能も経済保障に限定されなくなってきた。

こうした状況を受けて、上述した1993年の社会保障審議会の社会保障将来像委員会第一次報告における社会保障の定義は、経済保障以外も読み込めるようになっていく。また、どのような場合に国民の生活の安定が損なわれるかについても、時代の要請によって変わってきた経緯を踏まえ、1950年の勧告のように具体的に列挙していないものと考えられる。

(4) 社会保障の本質～とどまることのない変化

このように、わが国の社会保障は時代によって変化してきており、海外に目を向ければ、各国の社会保障の姿もそれぞれ異なっている。それは社会保障の発展段階の違いではなく、社会保障の完成形のようなものが共有されているわけではない。

また、社会保障の守備範囲を議論する際には、どこまで家庭や地域共同体といったプライベートセクターが担い、どこから社会制度が担うかという公私の役割分担を議論することになる。しかし、公私の役割分担は、たとえば市民が身を守るために銃をもって自らの身を守る米国と、重い税と保険料と引き換えに政府が大きな役割を果たす北欧諸国とは大きく異なる。いわば、社会保障には国のかたちが反映される。

時代により、国のあり方により、その形が異なる社会保障は、常に変化し続けることが本質であると捉えるべきであろう。

II 生活の安定を損なう新たな要因

社会保障が時代のニーズにより姿を変えてきたことは上述したが、近年、社会の底流であたかも通奏低音のように様々な問題につながる大きな変化が生じ、新たなニーズが生じているのではないかと筆者は考えている。

(1) 人間関係の希薄化

読売新聞が2006年5月に行った世論調査によれば、社会の人づきあいや人間関係が希薄になっていると思う人は、80%に達している。この比率は、2000年の前回調査よりも7%増加している。また、人間関係が希薄になっていると思う人は中小都市や町村で急激に増えており、人とのつながりの喪失感が大都市部だけでなく、全国的に広がっている³⁾。

人間関係の希薄化は、様々な場所で進行している。平成19年版の国民生活白書は、家族のつながり、地域のつながり、職場のつながりのいずれも薄れてきたことを分析している。たとえば、近所づきあいについて、近所に生活面で協力し合う人がいないと回答した人は約3分の2に達している。日常的に立ち話する人がいない人も3人に1人おり、挨拶程度の関係の人すらいないと答えた人も13.1%いる⁴⁾。以前の日本社会は、地域の間人間関係は非常に密接であり、家族構成、仕事、学歴などはお互いを知っており、何かあるとすぐに近所

で噂になるといった、ある種の息苦しさのある社会であった。このため、しがらみのない希薄な人間関係は、むしろ望まれていた面もあるだろう。しかし、平成19年版国民生活白書によれば、近所づきあいについて「とても親しくつきあいたい」と考えている人の40.3%、「わりと親しくつきあいたい」と考えている人の38.6%が、現実の付き合いが希望よりも浅い程度にとどまっております⁷⁾、今日では、望んでも密な近所づきあいをする事ができない状態となっている。

また、かつてのわが国は就職ではなく就社といわれるほどに会社への帰属意識が強く、職場の人間関係も密だったが、平成19年版の国民生活白書によれば、職場の人間関係も希薄化している。職場での相談相手の人数は平均5.8人であるが、職場に全く相談相手がいないという人も14.8%いる。また、職場の人と仕事以外でのつきあいはあった方がよいと回答した人の25.2%が現実には職場の人と仕事以外でつきあっていない。

(2) 社会からの孤立化

人間関係の希薄化は日本社会全体に及ぶ現象である。しかし、どこまで周囲との人間関係が希薄化しているかについては個人差が大きいと思われる。

周囲との人間関係の多くを喪失した人は社会から孤立し、危険な状態に陥るのではないかと考えている。

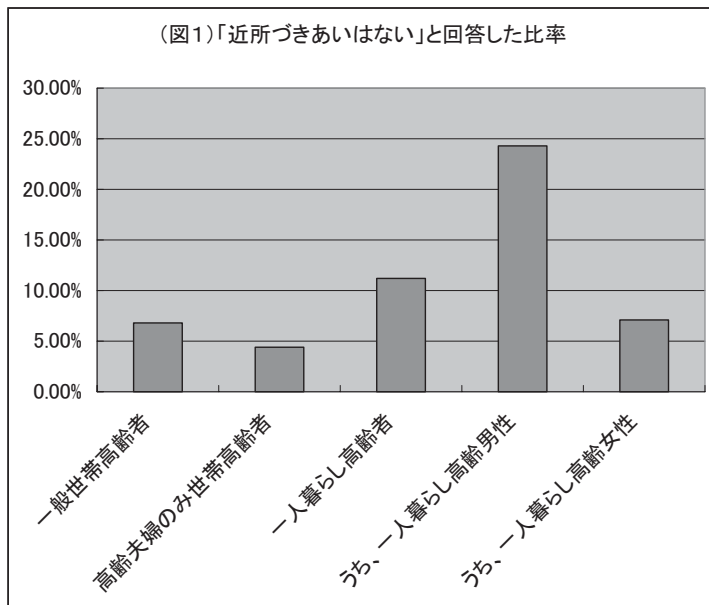
筆者は、以下の3つの属性を持つ人たちは特に人間関係の希薄化が進行しがちであり、社会から孤立するリスクが高いのではないかと考えている。

① 単身高齢男性

若者にひきこもりのケースがみられるのに対し、高齢者は比較的密な人間関係を保持していると思われるが、高齢者の人間関係も希薄化している。内閣府の2006年の調査⁸⁾によれば、お互いの家を訪問するような密な近所づきあいをしている高齢者は全体の3割にとどまり、約3分の1の人は立ち話する程度の近所づきあいであり、約3割の人は挨拶する程度の関係しかない。また、友人関係についても、26.2%の高齢者は親しい友人はいないと回答している。

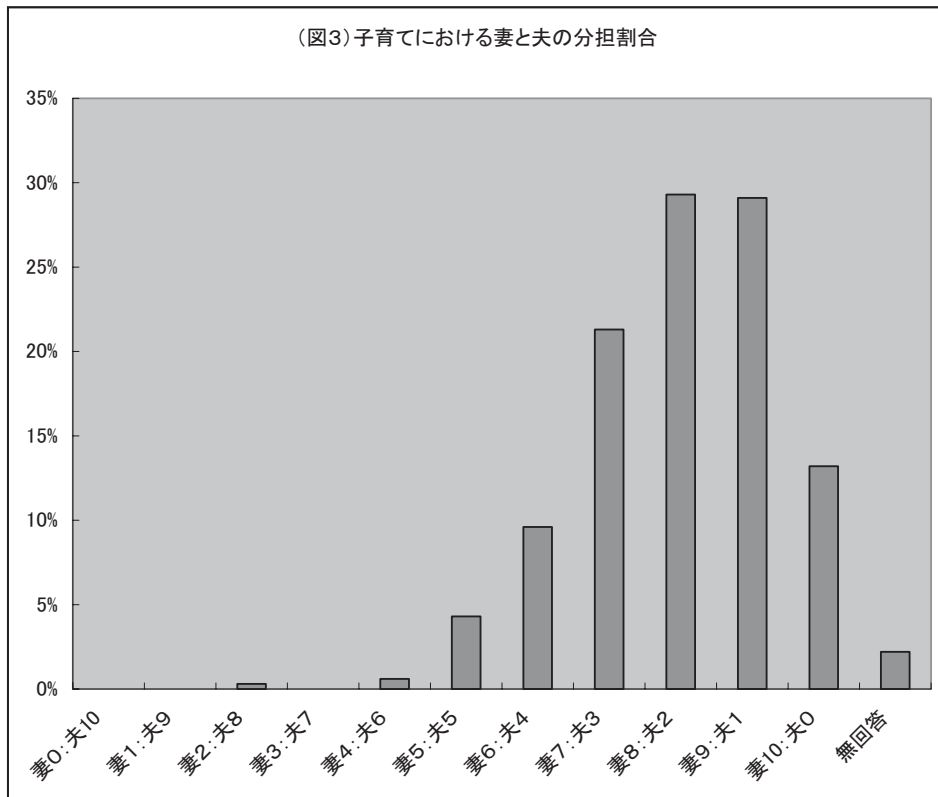
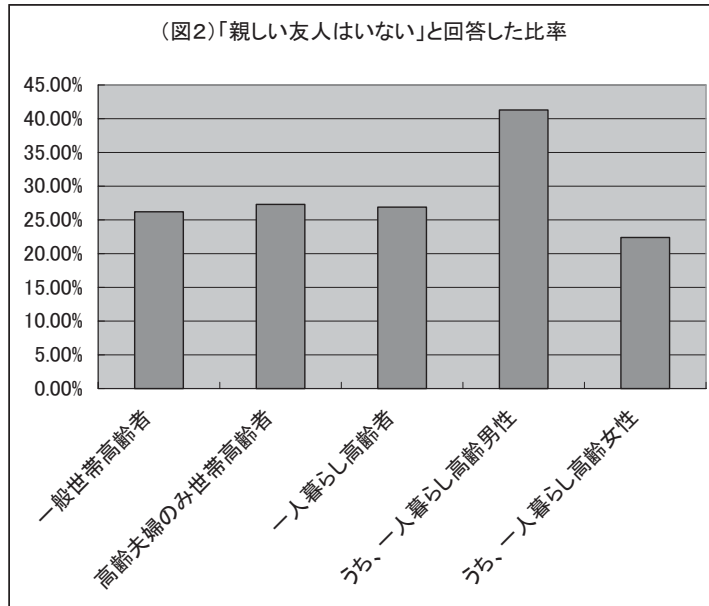
このように、高齢者全般についても人間関係の希薄化が見られるが、次のように、高齢者の人間関係には世帯類型や性別によって大きな違いがあり、一人暮らし高齢男性の人間関係が特に希薄である。

さらに、非婚化の状況にも、男女間で大きな差異がある。



国立社会保障・人口問題研究所の人口統計資料集（2009）によれば、男性の生涯未婚率^(注)は1990年代に入ってから急速に増加しており、1990年に

は5.57%であったが、95年には8.99%と約1.5倍に伸び、2000年には10%を越えて12.57%となり、2005年には15.96%に達している。なお、2005年



の女性の生涯未婚率は7.25%であり、女性の約2倍となっている。

このように、90年代から男性の生涯未婚率は急速に上昇し、今や、日本は100人の男性のうち16人は一生結婚しない国になっているのである。

このため、今後、単身高齢男性が増加することが見込まれ、社会から孤立するケースも増えるのではないかと懸念される。

②育児中の母親

近年、育児の孤立の問題が顕在化している。その背景として、核家族化によって親の援助が得にくくなっていくことに加え、近所づきあいが希薄になったため、近所の育児経験のある年長者のサポートを得ることも困難となったことが考えられる。

さらに、わが国では、相変わらず男性の育児への貢献は低い。

子ども未来財団の「子育てに関する意識調査(2004年)」によれば、子育てにおける妻と夫の役割分担の実態は次のとおりである。

このように、妻の分担割合が7から10と回答し

た夫婦が全体の約8割を占めている。妻が10で夫が0という、夫がまったく育児を分担しないと回答した比率も13.2%ある。このため、周囲から十分な協力が得られず、母親一人に育児の負担がかかってしまうケースが多くなっている。

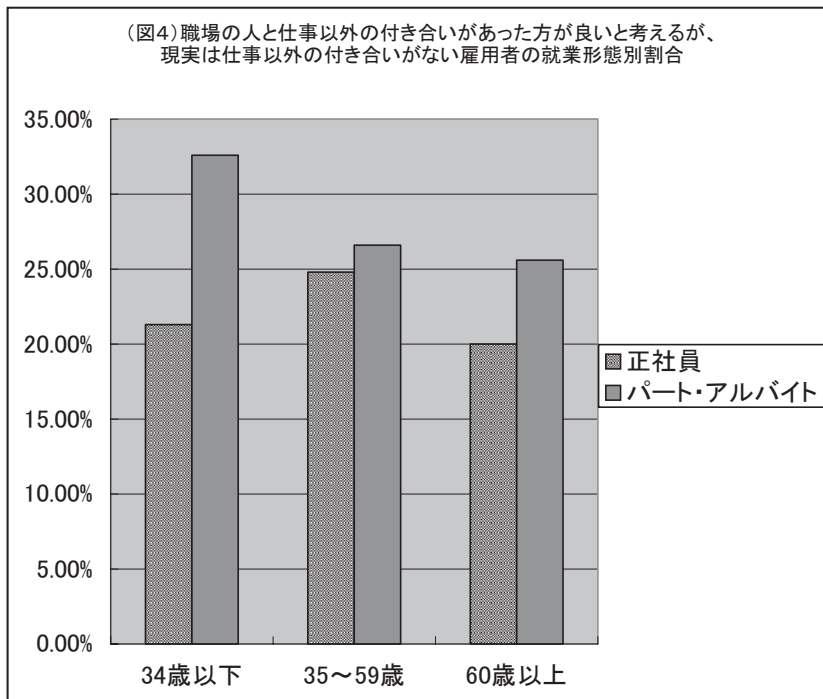
幼い子どもの面倒を一人で見ていると、外出もままならず、友人とお茶を飲むこともできない。子どもがいつ泣き出すか分からないため、電話すらゆっくりとはできない。その結果、社会から孤立してしまう母親が多いのではないかと懸念される。

③若い非正規労働者

職場の人間関係が希薄化していることを上述したが、特に若い非正規労働者の孤立が懸念される。

職場の人と仕事以外での付き合いを望んでいる人の25.2%が仕事以外で付き合いがないというデータを上に述べたが、さらに年齢別、正社員とパート・アルバイトの別に区分したデータは次のとおりである⁴⁾。

図4のように、34歳以下のパート・アルバイトでは、仕事以外での付き合いを望んでも実現していない人は、ほぼ3人に1人にのぼる。



また、職場に相談相手がいない人の比率が14.8%に達していると述べたが、これを年齢別、正社員とパート・アルバイトに区分したデータは以下のとおりである^{ix)}。

図5のように、20代のパート・アルバイトでは職場に相談相手がいない人の割合は18.4%にのぼる。一方、50代以上のパート・アルバイトでは相談相手がいない割合は11.9%にとどまり、同年代の正社員よりも相談相手がいる比率が高いことから、同じ非正規社員でも若い人のほうが相談相手がいない状態にあることが浮き彫りとなっている。

ここに挙げた3つの属性の人々が社会からの孤立を深めることは、孤独死の増加、児童虐待の増大、自殺者の増加の背景になっていると思われる。

最近、格差社会という言葉がよく聞かれるが、経済力の格差が広がったのみならず、人間関係をどれくらい有しているかの格差も広がったのではないかと筆者は考えている。現代における「持たざる者」は、人間関係を喪失し、社会から疎外さ

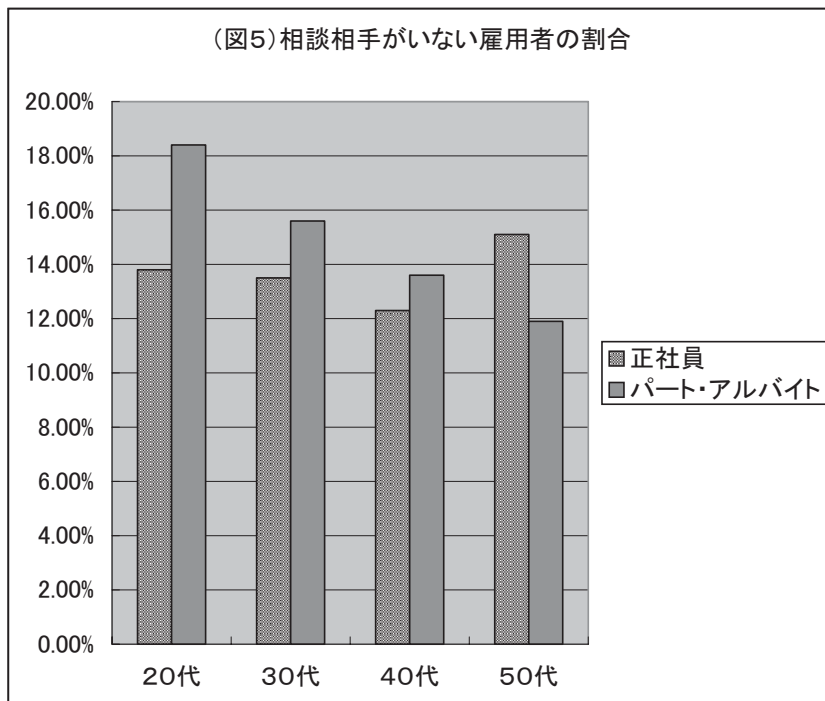
れた者であると捉えることもできるのではないだろうか。

(3) 生活の安定を損なう新たな要因としての孤立化

上述したように、社会からの孤立を深める人々の存在は孤独死、児童虐待、自殺などの社会問題を惹起していると思われる。

この事象は、見方を変えれば、生活の安定を損なう要因として、社会からの孤立化が挙げられることになる。そして、この問題は、高齢男性、育児中の母親、若い非正規労働者と老若男女に幅広く生じており、ごく一部の人の特殊な問題というものではない。

そのように考えれば、社会からの孤立化は、国民の生活の安定を損なうものであり、「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」である社会保障の範疇に含まれてくるのではないだろうか。社会からの孤立の問題は今日的な課題であり、メディアでも取り上げられるようになってきている



が、既に1990年の時点で萩島國男は、高齢化に伴う老人単身世帯の増大、「いつまでも結婚しない」若年単身世帯の増加、核家族世帯内での人間関係の空洞化傾向を指摘し、「わが国社会は、家族が崩壊し、家庭が地域で孤立し、そして個人が孤立するという「砂のような社会」になっていく可能性がある」と警鐘を鳴らし、「このような社会変化に社会保障がどのように対応していくかが、90年代の社会保障政策の課題と考えられる」と指摘している。^{x)}

Ⅲ ソーシャルインクルージョンの理念に基づく社会保障

社会的に孤立した人を支援する場合、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の概念が重要であると考えられる。

ソーシャルインクルージョンの重要性は西欧諸国でも認識されており、2000年に策定されたEUのリスボン戦略においても、ソーシャルインクルージョンの促進は柱の一つとされている。^{xi)}

2006年3月10日に東京で行われたエスカップ主催の「急速な高齢化とホームレスに関するラウンドテーブル」においても、高齢者の孤立が課題であることが議論となり、ソーシャルインクルージョンの理念に即した対応の重要性が議論されている。

しかし、従来は経済的保障中心であった社会保障制度において、孤立化を防ぐ取り組みはなじまないのではないかという疑問も提起されるだろう。

(1) 社会保障制度の体系における位置づけ

社会保障制度による給付は、現金給付と現物給付に大別されることが多く、現金給付には生活保護や年金、各種の福祉手当が分類され、現物給付には医療保険による療養の給付、介護保険の在宅・入所サービスなどが分類される。

孤立化を防止する取り組みは、こうした分類になじまない印象をもたれがちかもしれないが、たとえば社会福祉法に定める社会福祉事業の中には相談事業もあり、決してなじまないわけではない。

(2) 社会保障のスキームによる孤立化防止の事例～ドイツの在宅看取り

外国に目を向ければ、従来の社会保障のスキームによる孤立化防止の取り組みもみられる。ドイツでは、医療改革2001において、在宅での看取り活動が法定化された。社会法典第5章（法定医療保険）の該当条文^{xii)}によれば、疾病金庫は、入院治療を必要としない人を対象とする入所ホスピスに補助を行うとともに、入院治療を必要とせず、入所ホスピスも必要としない被保険者のために、ボランティアによる死への寄り添い（Sterbebegleitung）を行う在宅ホスピスステーション（ambulante Hospizdienste）への援助を行うこととされている。そして、疾病金庫が行う入所ホスピス及び在宅ホスピスステーションに対する援助の財源として、2002年には被保険者一人あたり0.15ユーロ負担することとされた。その後、このホスピスのための負担は、2007年に0.40ユーロに達するまで毎年0.05ユーロずつ引き上げられることとされた。

2009年1月に、静岡県立大学から海外研修の機会を得て、筆者はベルリンのドイツ赤十字の在宅ホスピスステーションで聞き取り調査を行った^{xiii)}。すると、ボランティアが行う在宅での看取りの内容は様々であり、悩みの相談でも、一緒にカフェに行くのでも良い、その人にとって何が必要かを判断すれば良いとのことだった。死のイメージ、死後のイメージについて話すこともあるが、トラップを続ける中で対象者と深い関係を築けたというケースもあり、ただ傍にいることもあるそうである。そして最期が近付くと、スピリチュアルな面で一人ではないのだと知らせる。会話ができなくとも、手を握るだけで伝わることもあるとのことだった。

最期が近づくと一人ではないと知らせるのだという言葉は、非常に印象に残っており、孤独死が毎年3万人を超える日本でも、こうした活動を何とか広めたいと思わされる。

(3) ソーシャルエンタープライズ等への期待

孤立化防止の取り組みを誰が担うかについては、

筆者はソーシャルエンタープライズに期待している。社会保障サービスの中には在宅介護サービスのように営利企業も参入が認められ、一定の利益があがる分野もあるが、孤立化を防ぐ取り組みが、現時点で営利企業の参入するような分野であるとは考えられない。一方、国も地方も財政難にあえいでいる中、行政が直接運営する形で新規にソーシャルインクルージョンに取り組むことは難しい。上述したドイツの在宅看取りシステムも、ボランティアを発掘、研修し、バックアップする常勤職員の人件費等は医療保険から支出するが、実際の看取りはボランティアが主力となることによって、被保険者あたりわずか0.4ユーロの負担にとどまっている。ドイツではボランティア活動が深く根付いており、聞き取り調査では、在宅看取り活動を行うボランティアはドイツ全土で8万人にのぼるとのことであった。

こうした中、会社形態をとりながら、社会的使命を旨とするソーシャルエンタープライズの活躍が望まれる。もちろん、ボランティアもNPOも重要であるが、残念ながら、日本では、一般の市民がボランティアを行うことが日常的になっているとまではいえない。NPOの場合、ともすれば行政の委託費が主たる運営資金となり、委託事業が修了すると活動が継続できなくなるケースが少なくなかった。大きな利益はあげないが、事業を継続するだけの採算をとっていくソーシャルエンタープライズは、その弱点を克服することが期待される。ただし、残念ながらコムスの事件もあり、社会保障分野では企業は利益至上主義でモラルが低いのではないかという疑いをもたれがちであることから、ソーシャルエンタープライズが本当に特定個人や法人の利益を追求せず、社会的使命を追求する主体であることの担保が重要となってくると思われる。

病児保育やホスピタルクラウンなど、社会保障の分野では既にいくつかのソーシャルエンタープライズがわが国でも活躍している。ソーシャルインクルージョンの理念に基づいた孤立化防止の取り組みにおいても、活躍するソーシャルアントレプレナーが多く現れることを期待したい。

- i 平成11年版厚生白書第1編第1部第1章第2節「社会保障の定義は何か」
- ii 現在では差別的な印象を与えるものとして使用されない用語も含まれている
- iii 2006年6月12日の読売新聞の記事による
- iv 内閣府（2007）64頁
- v 内閣府（2007）76頁
- vi 世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査
- vii 50歳時点で一度も結婚していない人の比率
- viii 内閣府（2007）136頁
- ix 内閣府（2007）133頁
- x 荻島・小山・山崎（1992）5頁
- xi I. EMPLOYMENT, ECONOMIC REFORM AND SOCIAL COHESION ,32 Promoting social inclusion
- xii Sozialgesetzbuch,Fuenftes Buch,Gesetzliche Krankenversicherung, § 39 a Stationaere und ambulante Hospizleistungen
- xiii ベルリンのドイツ赤十字在宅看取りステーションにおける調査結果の詳細は、藤本（2009-1）を参照されたい。

参考文献

- 厚生省（1999）『平成11年版厚生白書』
- 内閣府（2007）『平成19年版国民生活白書』
- 荻島・小山・山崎（1992）『年金・医療・福祉政策論』（社会保険新報社）
- 藤本（2009-1）「ドイツにおける終末期ケアネットワークによる在宅高齢者のサポート」（海外社会保障研究168号 36-47頁 国立社会保障・人口問題研究所）
- 藤本（2009-2）「社会保障のネットワーク化～つながらる社会保障へ」（共済新報50巻4号 2-7頁）

THE CONTENTS OF THIS ISSUE IS SUMMARIZED IN ENGLISH BELOW

Social Security and Social Inclusion

Kentarou FUJIMOTO

This paper focuses on the increase of isolated people, as new risk which threaten stability of life. Social security system is expected to treat this new risk based on "Social Inclusion".