

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

### 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

#### 1 理解し伝えるべき項目

(1) 少子高齢社会における社会保障制度と公的年金保険と生活保護の違い

疾病や失業、加齢など様々な原因により発生する経済的な不安やリスクを取り除くなどして生活の安定を図り、**人間としての生活を保障する社会保障制度の意義や役割**を理解できるようにするとともに、**我が国の社会保障制度の現状と課題**などを、**医療、介護、年金などの保険制度**において見られる諸課題を通して理解できるようにする。

(2) 学習による到達目標

社会保障制度の在り方をめぐっては高福祉・高負担か、低福祉・低負担かなどの点から考えなければならないこと、**社会保障制度を持続可能なものにするには将来の世代の受益と負担を考慮しなければならない**こと、生活上直面する様々なリスクに対しては、自分でそれに備えたり、対処したりするだけではなく、近隣住民などと互いに助け合うことや行政による対応が欠かせないことなどの観点から、貯蓄や民間保険などにも触れ、**自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるようにするにはどうすればよいか**多面的・多角的に考察、構想し、表現できるようにする。

#### 2 伝える際のポイント

##### (i) 社会保障の考え方

**望ましくないことが発生する可能性のことをリスク**という。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<sup>1</sup>。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不可能な領域**もある。このような、**個人の力だけでは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助け合い、支えようとする仕組みが社会保障制度**である。

<sup>1</sup> このような生活上のリスクには、**将来にどれくらいの確率で発生するのかを事前にわからないもの**があり、これを**不確実性**と呼ぶこともある。こうした**不確実性**に対して**民間保険が対応することは難しい**ために、**民間保険とは異なる仕組みとしての社会保険**や、他の諸制度が総合的に**社会保障制度**として対応することになる。

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

### (ii) 日本の社会保障制度

憲法 第25条

- ① 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。
- ② 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。

日本の社会保障制度は、憲法第 25 条の生存権の保障を具体化するものとして充実が図られ、主に社会保険料で運営される「**社会保険**」を**社会保障の中心**として、「社会福祉」や「公的扶助」、「公衆衛生」がそれを補足する形で発展してきた。

ここで、社会保障の代表的な制度である、**生活保護法**と**国民年金法**の目的に関する条文を比べておこう。

生活保護法

(この法律の目的)

第一条 この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

国民年金法

(国民年金制度の目的)

第一条 国民年金制度は、日本国憲法第 25 条第 2 項に規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によつて国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。

このように、**生活保護法は憲法 25 条に基づき、国民年金法は憲法 25 条第 2 項に基づいている**。つまり、**生活保護は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するものであり、社会保険のひとつである国民年金は、それのみで最低生活を保障する機能は規定されていない**。人は、目標が達成できそうな時には努力することを Goal Feasibility Effect (目標達成効果)と呼ぶが、**社会保険があるために、様々な生活リスクに1人1人が対応したい目標が、手の届く範囲になる**。そうした役割を果たす**社会保険を、国民の自助を促すブースター**と呼ぶ人もいる。

**社会保険**では、給付を受けるためには**事前に保険料を拠出しておく必要**

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

があり、拠出していない場合には、実際にリスクに見舞われても、原則、給付を受けることができない仕組みとなっている。現在、「**社会保険**」には、病気・ケガに備える「**医療保険**」、年をとったときや障害を負ったときなどに年金を支給する「**年金保険**」、失業するリスクに対する「**雇用保険**」、仕事上の病気・ケガに備える「**労災保険**」、加齢に伴い介護が必要になったときの「**介護保険**」などがある。病気やケガ、失業など、**貧困に陥る原因となる事故に対してあらかじめ備え**、現実これらが発生しても**それによって生活困難に陥らないようにする「社会保険」**は、**貧困に陥ることを未然に防ぐ「防貧」**の働きをしている。

民間保険会社の保険も、加入者で保険料を出し合ってリスクを分担・軽減する仕組みであるが、例えば病歴のある人など高いリスクを持った人は、保険会社から加入を拒否されたり、保険料が極めて高額になるため実質的に加入できなくなったりするということが起きてしまう（給付反対給付均等の原則）。

これに対して**我が国の社会保険は、すべての人々の生活のリスクを分かち合うため、法律ですべての人々に加入を義務づけており、保険料は各自のリスク、たとえば病気であるかどうかなどにかかわらず、賃金などの拠出能力に応じたもの**となっている。また、国や地方公共団体も費用の一部を拠出するほか、サラリーマンなどが加入する保険ではその事業主（勤務先の企業など）も保険料を拠出する仕組みとなっている。これによって、私たちは、たとえ年をとったり、病気にかかったりするリスクが高くなっても、**拠出可能な保険料で継続的に保険に加入し、必要な給付を受けられる**ようになっている（給付反対給付均等の原則を政策目的に合わせて変容）。

一方、「社会福祉」や「公的扶助」、「公衆衛生」は税金を主な財源として給付を行う仕組みであり、国や地方公共団体の施策として、金銭やサービスが提供されている。

**社会保障の機能・役割は主に3つ**ある。**1つ目**は、これまで見てきたように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。**あらかじめ保険料を拠出し合ってリスクに備える社会保険**や、税金を主な財源とする社会福祉、公的扶助など、社会保障各制度がそれぞれの役割を果たすことにより、人々の自立した生活を支援し、社会全体の活力につながっていく。

**2つ目**は、所得を個人や世帯の間で移転させることによって、生活の安定を図る「**所得再分配機能**」である。社会保障制度の財源である税や**社会保険**

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

料の多くは、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保険料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・保険料負担で社会保障の給付を受けることができる。

3つ目は、景気変動を緩和し、経済成長を支えていく「経済安定化機能」である。公的年金制度のように好不況にかかわらず継続的に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役立っている。

市場は、効率や競争が促進される優れたメカニズムを持っているが、それに強く依存しすぎると、格差や貧困の発生が避けられないという特徴を持っている。格差や貧困の問題を放置すれば、結果として社会の安定が損なわれることにつながる。

社会保障制度の所得再分配の機能は、格差を是正し、経済社会を安定・活性化する効果がある。一方で、社会保障の給付を手厚くすることは、当然、人々の税・社会保険料の負担を増やす必要が生まれてくる。社会保障制度は、その国の社会のあり方を映し出しており、国ごとに大きく異なっている。日本がどのような社会を目指し、そのために社会保障にどのような機能を、どの程度求めるのか。私たちが考え、選択していかなければならない問題である。

### (iii) 「防貧」と「救貧」の違い

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。

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

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

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。

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。

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。

出典:内閣府 平成24年度 年次経済財政報告

### (iv) 生活保護制度の仕組みと公的年金保険との違い

社会福祉制度は、障害者、母子家庭など社会生活を送る上で様々なハンディキャップを負っている人々が、そのハンディキャップを克服して、安心して社会生活を営めるよう、公的な支援を行う制度である（児童福祉、障害者福祉など）。

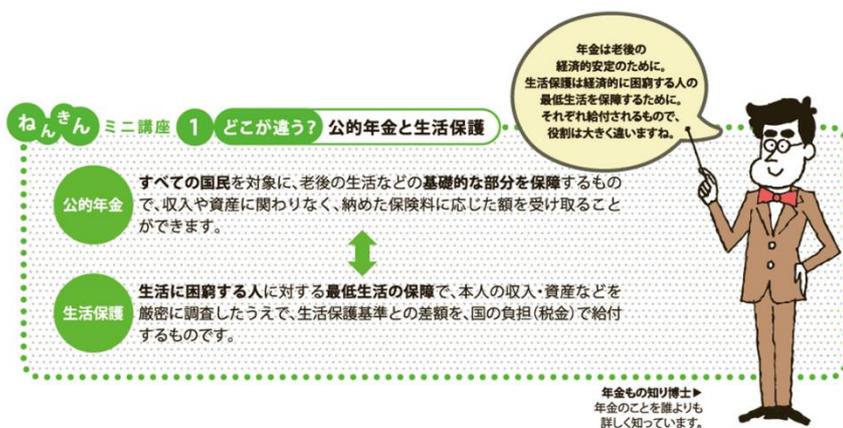
また、公的扶助制度は、生活に困窮する人々に対して、最低限度の生活を保障し、自立を助けようとする制度である（生活保護制度）。保護の種類には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助などの8種類があり、それぞ

## 2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

れ日常生活を送る上で必要となる食費や住居費、病気の治療費などを支給している。この制度は、人々の最低限度の生活を保障する最終の手段であることから、**本人の資産、能力などあらゆるものを活用し、また、親族の扶養や他の法律による扶助があれば優先**し、それでもなお最低限度の生活が維持できない場合にはじめて保護を受けることができる（**補足性の原理**）とされている。この制度が憲法で定める生存権を最終的に保障しており、「社会保障の最後のセーフティネット」と言われている。また、貧困に陥った人を事後的に救済するという意味で「社会保険」の「防貧」機能に対して、「救貧」の働きをしている。

日本の公的年金保険制度は、現役世代全員で拠出した保険料を仕送りのようにそのときの高齢者などに給付する仕組み（これを賦課方式という）であり、こうした**予測できないリスクに対して世代を超えた社会全体で事前に備える**ものである。**公的年金保険**は、この仕組みにより、社会全体の賃金や物価の水準が急に上がっても、それに合わせて給付水準を引き上げることができ、一生涯にわたり実質的な価値に配慮した給付という、**私的な貯蓄や民間保険では不可能な老後の安定的な所得保障**を行っている。そのため、私たちは、親と離れた場所で仕送りなど私的な扶養による負担なしに自らの社会生活を営むことができるとともに、50年以上先の老後に備えることができる。

また、若くして重度の障害を負って働けなくなった場合や、一家の大黒柱を失って遺族になった場合にも、年金給付を受けることができ、これらは生活を支える柱としての役割を果たしている。公的年金保険は、高齢者世帯の収入の約7割を占めるようになっており、高齢者・障害者などの生活に必要な不可欠なものとなっている。



出典：日本年金機構資料

2 「防貧」と「救貧」の違い、公的年金保険と生活保護との違い、生活保護制度の仕組み

### 3 振り返り

- (1) **憲法 25 条の生存権を具体化**するものとして、日本の社会保障制度は、どのように**充実・発展**してきたか。
- (2) 社会保障制度の1つの機能である生活保障機能のうち、「**防貧**」と「**救貧**」の**機能**はそれぞれどのような役割で、日本ではどのように発展してきたか。