

社会保障の将来展望について（提言）

昭和57年7月23日
社会保障長期展望懇談会

社会経済情勢の変化と今後の展望

はじめに

社会保障制度は、現在ほぼ西欧水準に達して国民生活を支える機能を果たしているが、変化する経済社会の中で常に安定的かつ有効に機能して本来の目的を果たさねばならない。そのためには、経済成長率の低下や人口構造の高齢化という変化に対応して社会保障制度を見直し、常に国民が信頼を寄せ得るようにしておかなければならない。

1 人口と世帯

平均寿命の伸長と出生率の低下により、人口構造は今後約半世紀間は、急速に高齢化する。総人口に対する生産年齢人口の割合は、今世紀中はほぼ現在水準で推移するが、その質が変化し、中高年化が進行する。また21世紀になると生産年齢人口に対する老年人口の比率は急増し、生産年齢人口の扶養負担も重くなる。

高齢化の程度は地域によって異なっているが、この状態は今後も継続するであろう。また、現在、世帯の小規模化が進行しているが、今後においても都市化、雇用者化等に伴い、この傾向が継続するものと予想され、この小規模化した世帯がそのまま老齢化して、家庭の持つ扶養や介助の機能が弱まることも懸念される。

2 経済と財政

我が国経済は、国際的地位の急速な上昇に伴

い、各国経済との協調の下に発展せざるを得なくなっており、独自の高い成長率を維持することは困難になってきている。

今後の就業構造を考えると、第三次産業就業者が増大する一方、第一次産業就業者は引き続き減少する。それと同時に、女子の高学歴化と社会参加意欲の上昇により、女子労働力一般特に有配遇女子の就業率の増加傾向はなお当分持続しよう。更に、高学歴化や技術革新の進展に対応して、就業構造や労働配置の変化が進行するものとみられる。

我が国の財政は、石油危機後の低成長への移行過程で、歳入と歳出との膨大なギャップを生じ、今や危機に瀕している。この財政の構造的危機は、過去に発行された大量の公債の利払いと償還が集中する昭和60年代に頂点に達するものと予想されている。

1 社会保障の意義

社会保障の役割は、国民が生涯のどの段階においても不安を持たずに生活できるような基礎的条件を整備することにある。すなわち社会保障とは、個人の自助を前提とした上で国民の連帯による相互扶助を組織化して社会の安定を図るものである。

社会保障は、国民の自主的かつ自由な活動による経済社会の発展を目標とする現代自由主義国家を支える基盤であり、その基本にかかわる問題であると言わねばならない。

社会保障は、貧困者やハンディキャップを持つ者に対象を限るべきではなく、国民によって支えられるナショナルポリシーとして社会全体の福祉の充実を目指すものである。

最近の世界的な経済停滞の中で、社会保障をめぐる環境は厳しさを増しているが、社会保障はこのような時にこそ必要となるものであり、将来の国民生活の安定について国民に不安を与えることがあってはならない。

2 社会保障推進の基本的考え方

(1) 今後の社会保障の方向

社会保障制度の役割は、所得の再分配等を通じて、公平に国民生活の安定を図ることにある。したがって、社会保障制度の立案、運営に際しては、社会的公正の観点から妥当かどうかを常に吟味する必要がある。その意味からも各制度を通じての均衡ある体系の整備を目指さなければならない。

社会保障は、国民自らが租税と社会保険料負担により維持するものであるから、給付と負担を組み合わせることで議論した上で、全面的に見直しを行い、国民の積極的参加の下に、社会保障の範囲と限界について合意を形成していくべきである。

社会保障給付費の対国民所得比が今後増大していくことは予想しておかなければならない。したがって、社会保障の財政基盤を安定させるた

めには、適正な受益者負担を定着させることと、なお増加する費用を賄うために租税及び社会保険料負担を増加させることについて、国民の理解と協力を求めていくことが必要である。

今後の社会保障は年金部門に比重がかかるので、これも踏まえて、適正な資源配分について検討していく必要がある。それとともに、社会保障各制度の総合化（インテグレーション）が一層重要となりつつある。保健活動と医療を総合化した老人保健は一つの具体例であるが、福祉サービスと保健医療ないし所得保障についても総合化の可能性を追求していくべきである。

都市地域と農漁村地域では人口構造や近隣社会の形成状況等において明確な差異が当分存在し続けるとともに、雇用者化の傾向が一層進展すると考えられることから、今後の社会保障はこれらの事情を考慮して展開されねばならない。

経済の国際化に伴い、人的交流の規模も拡大しつつあるが、社会保障の各部門について、こうした国際化への対応が必要となってきた。

(2) 社会保障と国家財政

社会保障の長期的安定を図るため、国民経済とのバランスを考慮した社会保障の新しい在り方を検討していく必要がある。

今後、社会保障の効率化が必要であるが、その過程において当面の財政的判断のみが先行して、社会保障の果たすべき機能を阻害し、将来の国民生活の安定を損なってはならない。このような意味で歳出面のみならず歳入面についても速やかな検討が望まれる。

社会保障に対する財政負担については、社会保障各部門のバランス、効率的配分等に留意して、制度の再編を含む再検討が必要である。

3 その他の関連制度

将来は、高齢者の能力や就業意欲に応じて、働く機会が確保されることが重要となる。した

がって、高齢者の雇用を重視し、定年延長を含め、高齢者の雇用開発を進めていく必要がある。

今後高齢化の速度が他の地域より早い大都市地域においては、三世同居や隣接居住が必ずしも容易でなく、このための新たな都市政策の展開が望まれる。

将来の高齢化社会を支える青少年をはじめとした国民について、社会保障に関する理解と

支持を広げることが、健全で活力ある福祉社会形成の基態となる。教育分野にこの面で期待される役割は大きい。

税制における各種控除等のうちには、社会保障に類似した機能を持つものもあるので、社会保障と税制とは相互に機能の重複を避け補完し合うよう、両者の整備と総合化を図る必要がある。

社会保障各部門の将来展望

1 年金制度

公的年金は、老後生活の安定のための基礎的役割を今後も果たしていく必要がある。なお、公的年金を補完する意味で企業年金等の私的年金の役割についても考慮すべきである。

高齢化社会にふさわしい年金制度を確立するため、次の問題点を解決して、制度の長期的安定を目指すべきである。

(1) 制度間調整と制度の一元化

現在、制度間には給付水準、支給開始年齢等の支給要件の面で、合理的でない格差、不均衡がみられ、その是正は、年金制度に対する国民の信頼を確保していく上で重要なポイントである。

当面は制度間の斉合性に留意しながら、各制度において年金体系を整備していくことが必要であるが、分立を前提とする既存の枠組みで行き詰まることが予想されることから、制度の一元化など枠組みの改革が不可欠であり、直ちに本格的検討に着手すべきである。

(2) 給付の水準と負担の限界

厚生年金の場合、現行制度の設計する給付水準を維持すれば30年～40年後の成熟化のピークを迎えた段階では、現役労働者の所得水準とのバランスを失するほどの高い給付水準（40年加入の単身の男子の場合現役被保険者の平均標準報酬に対する比率75%程度）になると予想されるため、老後生活における公的年金の役割を踏まえ、年金給付者とこれを扶養する現役勤労者

の生活水準とのバランス、将来の負担の限界、更にはILO条約の水準等総合的に勘案して、その給付水準を早急に見直す必要がある。その場合、将来の平均的加入期間を基礎として、被保険者の直近の平均標準報酬の6割程度の水準が一応の目安と考えられる。

また、共済年金の場合、公的年金部分と企業年金部分と分離し、公的年金としての給付水準は厚生年金とそろえるべきである。

更に、国民年金の場合、給与所得者と異なる加入者の生活実態等を勘案してその給付水準を検討すべきである。なお、福祉年金等の経過的年金の水準については、本来的な年金水準とのバランスや財源面に配慮しつつ、可能な限り改善していくことが大切である。

制度の成熟化に伴い年金給付費の増大は避けられないが、給付面で不合理を是正する一方、国民の合意を得て費用負担の増大を図っていかざるをえない。その場合、世代間の負担の公平にも十分配慮し、急激な負担増にならないよう計画的、段階的に保険料を引き上げていくべきである。また、一般に保険料の負担は、年金のみならず医療保険等他の社会保険、租税を含めた国民の負担能力全体の中で一定の限界を超えないようにしなければならない。その場合、西ドイツの例 - - 年金保険料率18%（標準報酬換算23%程度）、医療保険を含めると約30%（標準報酬換算39%程度） - - が一つの参考と考えられる。

(3) 支給要件、給付体系の見直し

現行の給付体系においては、国民年金に任意

加入しなかった被用者の妻が高齢で離婚した場合など、年金保障が必ずしも十分でない面がふられるので、午後、婦人を含め国民すべてが老後生活において年金が保障される仕組みを検討する必要がある。

その際、現行の国民年金の任意加入制度の在り方には問題があるので、被用者の妻の年金制度における位置づけ、被用者年金の仕組みに及ぼす影響、更には将来の年金制度の一元化とのかかわり等にも留意しながら、解決策を見いだすべきである。

単身と夫婦の給付水準について、バランスがとれたものにする等、世帯類型に応じた適切な給付体系にしていく必要がある。

現行の期間比例の仕組みについて再検討する必要があるが、その際には同時に通算年金制度の見直しについても検討すべきである。

制度間の重複給付については、公的年金としての在り方や将来の給付水準との関係からみて、できるだけ合理的な調整措置を講じる必要がある。

国民皆年金体制の定着に伴い、成熟化促進のための諸制度や男女間の処遇の差異についても再検討の必要がある。

人生80年時代にふさわしい社会の在り方として、働く意志と能力のある人々には、65歳程度まで雇用が確保されることが、社会の活力を維持する上で重要である。支給開始年齢の引上げについては、定年の延長等高齢者雇用の実態に応じて高齢者の生活の不安を招くことのないよう、雇用と年金の有機的連携を確保するとともに、被用者年金制度間の斉合性にも配慮しながら、計画的、段階的に引上げを図っていく方向で検討することが肝要である。

2 保健・医療保障

21世紀を展望するとき、人口の高齢化、疾病構造の変化、医療技術の進歩、新薬の開発等の科学技術の進展、国民の保健医療ニーズの多様化等、保健医療を取り巻く諸条件は大きく変化すると予想される。高齢化社会において、すべての国民が心身ともに健康で生活できるように、必要な保健医療を保障していかなければならない。しかし、一方、国民所

得の伸びを上回って増大している医療費の抑制も大きな課題である。

以上の問題に対しては、自分の健康は自分で守るという心構えが基本であることはいうまでもないが、健康づくりの推進の外、保健・医療供給体制の整備や医療保険制度の見直しを進めていかなければならない。

(1) 生涯を通じる健康づくりの推進

老人の健康保持増進をはじめ、心身両面にわたる生涯を通じた健康づくりの問題がより重要となっている。従来から本懇談会の提案してきた老人保健制度が実現に向かっていくことは、一歩前進であると評価する。

成人病対策を効果的に行うためには、妊娠中や乳幼児の時期から食事を始めとする生活習慣の中に予防対策を定着させ、生涯を通じた息の長い対策を継続していくことが大切である。このため、家庭、学校、職場等を通じた健康教育の一層の普及・推進を図るとともに、ライフサイクルに応じた健康診査体制を体系的に整備していく必要がある。

(2) 保健・医療供給体制の整備

保健・医療供給体制については医療資源の地域的偏在の問題の外、地域に密着した供給システムの未確立、医師数の将来における過剰問題、リハビリテーション従事者の不足等の問題がある。

保健サービスと医療サービスが一貫した形で行われるように、保健医療圏の設定等、地域の特性に配慮したサービス体制を確立すべきである。これは、保健医療資源の有効活用の見地からも効果的であると考えられる。

プライマリヘルスケアから高度専門医療に至るまでの保健医療サービスについて機能分化を進めるとともに、全体として有効に機能するよう、システム化を図っていく必要がある。今後の方向としては、プライマリヘルスケアやリハビリテーションをより重視し、定着させていく方向が望ましい。

医師は、へき地等の地域やプライマリヘルスケア、リハビリテーションといった部門でまだ

不足がみられ、当面はその要請に応えていく必要がある。しかし、医師数はこのまま推移すれば21世紀初頭までには人口に対する比率が世界の最高水準に達して、医師の過剰問題が生ずるであろう。したがって長期的には、その適正規模について見直しを行い、養成計画についても検討していかなければならない。

理学療法士、作業療法士等のリハビリテーション従事者や保健婦等は、今後見込まれる需要に即して適切な養成を図る必要がある。

病院診療所を通じて医療機関の適正配置に努めるとともに、重装備化しつつある医療設備については高額機器の共同利用等を更に促進すべきであろう。

今後の方向として、病気回復者や長期療養者のためのナーシングホームについて、医療制度上の位置づけを明確にしつつその整備について早急に検討すべきである。

(3) 医療保障制度の見直し

医療保健制度において、各保険制度間の格差の是正や保険料負担の増大への対応といった長期的に取り組むべき問題や保険外負担の問題等改善を要する問題がある。

医療保障制度の在り方としては、当面、現行の被用者保険と地域保険の2本立を前提とすることが現実的ではあるが、制度間の財政力格差を是正していくとともに、制度間、制度内の給付率の格差についても、長期的には保険財政への影響を吟味しながら是正する方向で対処すべきである。なお、退職者医療についても検討を進める必要がある。

国民健康保険については、国と地方の役割分担や財政問題を含めて制度の基本的な在り方について見直しを行い、制度の長期的安定のための改革に着手すべきである。

医療費の適正化対策については、医療機関に対する指導監査の強化、レセプト審査の改善、薬価基準や検査の適正化、医療費通知の充実等を総合的に推進していくとともに、保険者自身の経営努力が不可欠である。

現行の医療費の出来高払い方式については、その長所を生かしつつ、問題点を極力是正して

いくとともに、その基本的な在り方についても更に検討していく必要がある。

将来における国民医療費の規模については、国民所得の伸びに人口の高齢化を加味した伸び率の範囲内にとどめることを目標にしていくべきであろう。

高額な医療費を要する場合には手厚い給付を行う反面、医療費が低額の場合には受益者負担を求める必要がある。その意味からも、必要な診療を妨げない範囲内で受診時に相応の一部負担を求めていくべきである。このことは、受益者と負担者との公平、適正な受療の確保につながる事柄であり、一部負担金については弾力的に改定していく必要がある。なお、これに関連して保険外負担の問題については、その解決への一層の努力が要請される。

3 社会福祉

(1) 今後の社会福祉の方向

人口の高齢化、核家族化の進行に伴う家庭環境の変化等により、ある程度所得があっても、ねたきり老人、障害者といった福祉サービスを必要とする者が増加し、その需要も多様化してきている。このような状況の変化に対応し、社会福祉の目標は、従来の低所得者層を対象とした防貧対策から、所得の多寡を問わず福祉サービスを必要とするすべての者を対象として、これらの者の生活の自立や社会参加が可能となるよう、社会的に援助する方向へと大きく転換することが要請される。その場合、ある程度の水準に達している施設福祉対策に比べて立ち遅れている在宅福祉対策の推進が重要な課題である。

福祉サービスの対象を国民一般に拡大する場合、福祉は無料という従来の観念を改め、利用者の負担能力と受益の程度に応じ、社会的公正の観点からみて妥当な費用負担をするという考え方を今後定着させていく必要がある。

また、対象者の所得の向上により福祉サービスの選択範囲が拡大すると予想されるが、市場機構を通じて提供されるサービスを活用する方向も検討する必要がある。

国、地方の公的部門は社会福祉のシステムや

その基盤の整備，市場で購入困難なサービスの提供等を主体とすべきであり，各行政部門において施策が重複したり，必ずしも必要でないサービスが行われたりしないよう，従来の施策の範囲と優先度について見直しを行っていく必要がある。

国民の最低生活を保障する生活保護制度の意義と役割は今後とも変わるものではなく，あらゆる社会保障施策の基礎であることを忘れてはならない。

(2) 社会福祉サービスの基盤整備

地域の福祉需要に基づく社会福祉サービスの供給システムを確立する必要がある。

特に都市化，世帯の小規模化に伴い，老人の介護面，疎外感の解消面等について，家庭を補う役割が，社会福祉サービスや自主的な地域活動によって果たされることが期待される。

在宅福祉対策は，老人，障害者の社会性，自立性を維持していくためにも有効であると考えられ，家庭奉仕員派遣事業，訪問サービス事業等の拡充が必要である。

社会福祉施設についても，在宅福祉を中心とする地域福祉サービスの供給システムの一環としてこれを位置づけていくべきであろう。また，今後増加が見込まれるねたきり老人，痴呆性老人に対する施策も重要である。なお，特別養護老人ホーム，重度心身障害者施設等に対する需要の増大にも対応していく必要がある。

福祉サービスを提供する際，その対象者の

ニーズに応じて，在宅，施設，病院の機能に適した処遇を行うとともに，福祉と医療との接点を含めたこれら相互間の有機的連携について十

分配慮すべきである。

福祉需要の拡大と多様化に伴い，社会福祉従事者の量的確保と資質の向上を図るため，中高年齢層，家庭婦人等を活用することを検討すべきであり，また，専門的能力が要請される分野においては資格制度，研修等を充実し，計画的に養成訓練を実施していく必要がある。

地域に根ざしたきめ細かな福祉活動を充実するため，ボランティア活動の一層の発展が期待されるとともに，若い世代が福祉について関心を深めるよう，福祉実習を広く高校，大学に普及させる方途を講じるなど学校教育等の充実が望まれる。

(3) 児童対策の強化

今後子供の数は減少することが見込まれているが，これはとりもなおさず次代の社会の担い手の減少を意味している。また，世帯当たりの子供の数が減少し，子供同士の関係が薄まるとともに，遊び時間の内容も変化する一方，女性の社会進出，核家族化，離婚の増大等家庭の姿も変わってきており，これへの対応が必要である。将来の社会を支える子供に対して母子保健，保育対策等の社会的配慮を一層強めていくべきである。

現在の生産年齢世代が次代を担う児童に対して，その資質の向上と健全育成のためにできる限りの配慮を行うことにより，世代間の信頼と連帯を醸成していかなければならない。

児童手当制度については，こうした観点から長期的視野に立った検討を行い，今後の社会的要請に沿った制度の発展を図っていく必要がある。