

社会保障についての報告

昭和50年12月23日

財政制度審議会

まえがき

当審議会は、本年度においても昨年度に引き続き、社会保障に関する財政上の諸問題を中心に広く審議を行ってきた。社会保障の諸問題についてはなお引き続き検討を進めてく必要があると考えるが、昭和51年度予算の編成にあたりさしあたり現在までの検討結果をとりまとめ次のとおり報告する。

わが国社会保障の現状と問題

1 わが国の社会保障は、制度としては既に国際的にも遜色のない程度に整備され、また、その給付内容についても、昭和48年度の年金制度の抜本的な改正等を中心に、近年画期的な改善をみたところである。

社会保障給付の水準を示す一つの指標として振替所得の国民所得に占める比率を比較可能な最近のデータである昭和46年の計数について国際比較したところ、西欧諸国は、各国とも10%～20%の水準にあるのに対し、わが国は5.5%と相対的に低位にあるが、一方振替所得自体の増加率は、昭和46年に至る10年間の計数で比較する限り、西欧諸国が10%前後の年平均増加率を辿っているのに対し、わが国は17.8%と経済の高度成長を背景に際立った高い伸びを示している。

西欧諸国に比べ、振替所得の国民所得に占める割合が相対的に低いのは、主としてわが国の高齢人口の比率が未だ低い水準にあること、年金制度が未成熟であることによるものと考えられ、このことは、仮に現行制度の仕組みのまま高齢人口の構成比率、年金制度の成熟度が西欧並みとなっ

たと仮定して試算してみると、振替所得の国民所得に占める割合は14%を超えほぼ現在の西欧諸国並みの水準になることによっても明らかである。

また、このことは、今後人口の老齡化、年金制度の成熟化が急速に進行すると考えられるわが国においては、社会保障給付費が不可避免的に増大する要因を抱えていることを同時に示している。

社会保障給付に要する財源は、租税又は社会保険料による国民の費用負担で賄われるのであるが、かかる費用負担の水準を示す指標として租税・社会保険料の国民所得に対する比率をみると、わが国の場合、西欧諸国に比べ租税負担の割合がほぼ3分の2、社会保険負担の割合はほぼ3分の1、租税及び社会保険負担合計の割合でおよそ2分の1と、大幅に低い水準にある。

上述のとおり、今後わが国の社会保障給付費は不可避免的に増大する要因をはらんでいるが、これに伴い、国民の費用負担の増大も避けることはできないと考えられる。

2 経済の基調変化に伴い、今後のわが国の財政は厳しい局面を迎えると考えられるが、以上のような基本的な展望に立つ時、社会保障の分野においてもこのことは例外たり得ないと考えられる。かかる観点から、今後の社会保障について基本的に検討を要すると考えられる点を幾つか指摘すれば以下のとおりである。

(1) 所得保障、医療保障、その他各種の福祉サービスの給付について、真に必要とされる分野、階層等に適正な給付を確保するという原則を堅持すべきことはいうまでもないが、先にも触れたとおり、わが国の社会保障は全体としてみれ

ば既に国際的にも遜色のない水準に達していると考えられ、今後における各種の制度、給付の改善については十分慎重に対処する必要がある。特に、安易な給付水準の引上げ、総花的な福祉施策による財源配分は厳に避けるべきである。

(2) わが国の社会保障の諸制度の中には、それぞれの沿革により形成されてきたものが固定化し、情勢の変化に十分即応していないもの、制度が分立し、その間の均衡・調整等の措置が行われず、制度全体としての斉合性に欠けるため、非効率、不合理な結果を生み出しているものが見受けられる。

社会保障は、本来、制度全体として斉合性が保たれていることが先ず要請されるのであって、今後においては、かかる見地から、現行の制度の見直しと合理化を行うほか、運用面についても非効率な面を排除する方向で努力する必要がある。

(3) 給付費の増大に伴い、国民の費用負担が増大することは避けられない。特にわが国の社会保障財政の現状については、例えば、本来、保険料によって賄うことを建前とする社会保険の分野に租税財源が多額に投入されている等の問題があり、今後においては、社会保険料等各種の受益者負担の適時適正な引上げを行うほか、必要な分野に新たに合理的な受益者負担の導入を図るべきである。

(4) 健全かつ有効な社会保障制度を定着させていくためには、その基礎として、国、地方公共団体、民間団体、国民各個人のそれぞれが果たすべき役割分担について明確な原則が確立されることが必要である。この点に関連し、例えば、国民の保健、医療の問題についてみた場合でも、自らの健康は自らの努力によって守ることが基本と考えられ、社会保障の諸施策は、これを支え、補っていくためのものであることが明記される必要がある。

これらの点は、国民的合意と十分な理解に待たなければならない問題でもあるが、先に触れた制度の斉合性の問題の一環として、かかる見地から、現行の制度について見直しと合理化を行う必要がある。

当面の問題

1 医療

わが国の医療については、本年7月の当審議会の中間報告で指摘したように、諸外国に比べ、受診率が高いこと、薬剤費の割合が高いこと、各種医療保険制度が分立し、その間に給付、財政力の格差が存在している等種々の問題がある。

財政面からみた場合、社会保障関係費のほぼ半分は医療費で占められており、特に、国民健康保険、政府管掌健康保険、老人医療に多額の財源が投入されている。

わが国の医療保障制度については、今後、抜本的な再検討を行う必要があると考えられるが、当面、適正な医療の確保と財政の合理化を図る見地から、問題を指摘すれば、以下のとおりである。

(1) (イ) 健康保険における保険料算定の基礎となる標準報酬月額の上限は、48年以来改定されていないが、負担の公平という見地からも、これをその後の賃金の上昇等に応じ引き上げる必要がある。また、今後においても、賃金の変動等に機動的に対応しうよう、現行制度のあり方を再検討する必要がある。

(ロ) 保険医療において患者が費用の一部を負担する制度は、保険給付を受けるものと受けないものとの公平を図るとともに、受診の行き過ぎを防止する等のため、諸外国でも、ほとんどの国によって採用されている。

わが国の被用者保険の本人一部負担は、初診時(200円)、入院時(1日60円1ヵ月)とも42年以来据え置かれているが、その後の所得水準の上昇等に応じ、適正な水準までこれを引き上げるべきである。

また、新たに、再診時の一部負担及び薬剤費の一部負担の制度等の導入について真剣に検討すべきである。

なお、これらの一部負担制度についても、機動的に運用ができるようその制度のあり方について検討する必要がある。

(ハ) 高額療養費制度の患者自己負担限度額(月3万円)についても、昭和48年以来据え置かれているがその改定については行政措置に委ねられているのであるから、その後の所得水準の上昇等に応

じ、適正な水準に引き上げるべきである。

(2)(イ)昭和48年度の老人医療の無料化等を契機として、市町村国民健康保険の財政が悪化し、国庫補助が累増していく傾向にある。

現在市町村国民健康保険に対しては、被用者保険における事業主負担に相当する拠出がなく、また、被保険者の負担能力が低い点を勧告し、総医療費に対し45%、給付費に対し64%という高率の法定国庫補助のほか、臨時の予算補助が行われている。

50年度における市町村国民健康保険に対するこれらの国庫補助の総額は1兆208億円に達し、社会保障関係費の26%、社会保険費予算の43.9%を占めるに至っている。このような医療保険に対する国庫補助の累増は限られた財源の効率的な配分という見地からみても望ましい姿とはいえない。

(ロ)国民健康保険制度、老人医療制度の問題は、今後における医療保障制度の抜本的な検討の中心的な課題と考えられるが、当面以下の措置を講じるべきである。

まず、上述した高額療養費の患者負担限度額の引上げを実施することにより、国民健康保険の財政に相当の改善効果が期待できるものと考えられる。

次に当審議会が昨年度の報告でも指摘したように、被用者保険加入者が、退職後も一定期間被用者保険から給付を受ける「退職者医療制度」の導入を図り、これによって、退職時前後の保険給付の激変を回避するとともに、保険制度間のある程度の財政調整を行うべきである。

また、現在、被用者保険の強制適用の対象となっていない15人未満事業所等の被用者についても、被用者保険の適用拡大を図り、これらの事業所の被用者について給付の改善を行うとともに、事業主に対して応分の負担を求めるべきである。なお、これに伴う事務量の増大に対処するため、労働保険を含めた徴収機構の合理化の推進について検討する必要がある。

(ハ)老人医療については、老人を多くかかえている前述の国民健康保険等の財政上の問題のほか、医療供給面でも問題が生じており、老人に対する医療保障制度のあり方が、今日、各方面から問い直されている。現行の老人医療制度は、保険の自

己負担部分を公費で負担することとなっているため、患者にとっては自己負担なしの無料の医療が受けられること、また、扶養義務者の所得制限がきわめて緩かなものとなっていること(都道府県によっては、年齢、所得制限を国の基準よりさらに緩和したり、又は廃止しているところがある)に問題があると考えられる。

当面の措置としては、老人医療費についても、適正な自己負担の導入を図るとともに、現行の所得制限のあり方について再検討を行う必要がある。

2 年金

厚生年金及び拠出制国民年金については、昭和48年度の制度改革により、年金額が大幅に引き上げられるとともに、いわゆる物価スライド制が導入され、今日では、国際的にも遜色のない水準に達していると考えられる。

一方、福祉年金の年金額については、昭和48年以来逐年大幅な引上げが行われ、今日では、国民年金の5年年金に近接する水準に達している。

わが国の年金制度は、医療保障制度と同じく各種の制度が分立し、その間に給付、財政力の格差が存在するという基本的な問題を抱えている。

将来のわが国の年金制度をどのように構想するかについては、各方面で種々議論のあるところであるが、いずれにせよ、冒頭で述べたように、適正な給付と費用負担、制度としての斉合性の確保等の見地から、今後、十分時間をかけて検討すべき問題と考える。

特に年金のように長期的給付にかかる制度問題については、その制度設計にあたって、適正な見通しの下に財政計算を行い、これに基づく財源調達の実確な方途に関する検討が不可欠の前提であることを指摘しておきたい。

年金制度に関する長期的な検討問題については、以上述べたとおりであるが、当面の問題について指摘すれば、以下のとおりである。

(1)厚生年金、国民年金について、一定期間毎に財政計算と給付水準の見直しを行うこととされているが、屢々指摘したとおり、昭和48年の改正により、現行の制度設計は国際的にも遜色のない水準で設定されており、今後における財政再計算にあ

たっては、この制度の水準を上回る改善を行うことは適当でないとする。

- (2) 厚生年金、国民年金の現行の保険料の水準は、所要の費用のかなりの部分を後代の負担におくっている水準に留まっているのが現状である。将来の受給者数の増加に対し、後代の保険料負担の急激な増加を避けるためにも、現行の修正積立方式を実情に即した配慮を加えながら維持し、保険料負担の適正な引上げを図っていくことが必要である。

また、厚生年金における保険料の算定基礎となる標準報酬については、負担の公平を図る見地からも、その上限を引き上げる必要があることについては、前述の健康保険で指摘したとおりである。

- (3) (イ)年金の制度問題として遺族年金の問題がある。

ILO102号条約との関連でわが国の遺族年金の給付水準が低いという議論もある。しかし、西欧諸国の遺族年金制度とわが国の制度とを比較した場合、年金制度全体の中での遺族年金制度の位置づけ、給付水準、支給要件は各国によって区々であり、わが国の遺族年金制度の中には、被保険者たる夫についての要件や受給者たる妻の年齢等の要件の面等で、西欧諸国よりも甘い面が多い。

この点については、保険料負担によって給付を賄うという年金保険制度の趣旨からみた場合、被保険者たる夫の拠出期間、受給権の有無等が反映されているのが本来の姿と考えられ、わが国のように被保険者等についての要件がないともいえる現行制度のままで、遺族年金の給付水準を一律に引き上げることは問題である。

また遺族についても個々に事情は異なり、たとえば婚姻期間がごく短期の場合、養育すべき子をもたない若い妻の場合、高齢ではあっても他に所得を有している場合等について、現行のように、一律に、しかも被保険者たる夫の拠出期間にかかわらず、老齢年金額の50%を支給することが妥当かどうかという問題があり、これらの点を残したまま遺族年金の給付水準を引き上げることは、かえって公平を欠く結果を招くことになるものと思われる。

- (ロ)現行の遺族年金については、たとえば、他の公的年金制優における受給権を有する夫が厚生年

金加入後6ヵ月経過して死亡した場合、その妻は他の公的年金制度と厚生年金制度とからそれぞれ満額の遺族年金を支給されるという問題や、国民年金の任意加入者である被用者の妻は、自らの老齢年金と夫の遺族年金とが併給されるという問題もあり、これら制度間で調整を要する問題も多い。ILO102号条約基準とわが国の遺族年金制度との関係でいえば、被用者たる夫の要件、受給者たる妻の要件、給付水準とがそれぞれ異なり、両者を直ちに比較することができないという問題もある。

(ハ)以上述べたとおり、わが国の現行の遺族年金制度には種々の問題があり、今後、年金制度全体の中での遺族年金制度の位置づけ、いわゆる妻の年金権の取扱い等について基本的な検討を行う必要がある。この問題は、ぼう大な財政負担を伴う問題でもあるので特に指摘しておきたい。

- (4) 国民年金、厚生年金、共済年金においては、それぞれの年金の支給開始年齢が異なっているほか、同じ被用者保険である厚生年金、共済年金の間においても、給付面で年金額を定める基礎となる報酬の算定方式が異なっている等の問題がある。

わが国の被用者年金の支給開始年齢は諸外国に比べ低い水準となっている。わが国の平均余命はすでに西欧諸国とほとんど変わらない水準に達しており、今後の受給者数の急増に伴い給付総額が急激に増加していくことを考えるとき、定年制の延長等高齢者の雇用対策の推進とあいまって、被用者年金の支給開始年齢について適当な期間の経過的措置を講じたうえで、その引上げを図るよう検討すべきである。

制度間の給付面の格差の問題については、先にふれたように年金制度全体としての斉合性の確保等の見地から今後検討すべき問題と考える。

- (5) 福祉年金については、先に指摘したとおり、過去3年にわたる大幅な引上げにより、国民年金の5年年金に近接した水準に達している。

特に、最近における所得水準や物価の動向等を考慮した場合、今後における福祉年金の水準の設定にあたっては福祉年金の性格、その位置づけ等を考慮のうえ慎重な検討が望まれる。

また、福祉年金が全額租税財源で賄われている

点を考慮した場合、現行の所得制限がゆるやかに設定されていることは問題である。先に、老人医療で述べたとおり、現行の所得制限のあり方について抜本的に再検討する必要があると考える。

また、昨年の当審議会の報告においてもふれたとおり、福祉年金を拠出制年金の体系に組み入れ、何らかの形で現在の拠出制年金の被保険者及び事業主に応分の負担を求める等の方法についても引き続き検討する必要があることを指摘しておく。

3 その他

(1) 厳しい財政事情のもとにおいて、国の補助金全般について、その整理・合理化の促進が一段と要請されているところであるが、社会保障の分野においても多数の国庫補助制度が存在しており、これらの中には、補助金創設以降、制度をとりまく情勢に著しい変化のみられるもの等が含まれていると考えられるため、これらを洗い直し、社会保

障の効率的、合理的な推進を図るべきである。

その際、冒頭で述べたように国と地方公共団体さらには民間団体等の負担の分担といった観点にも留意しつつ、実情に応じた補助のあり方について検討が行われるべきものと考えられる。

(2) 最近、保育所への幼児の入所を求める傾向が強まっているが、このような保育需要の増大に対応して、ここ数年来、保育所の計画的整備がすすめられ、多額の財源が投入されているところである。

現行の保育所の在り方については、各方面で種類の議論がある。この点については、当審議会としても昨年の報告でふれたところであるが、今後においては、幼児の健全育成という見地からの要請とあわせて、家庭保育、幼稚園制度等との関連をも考慮しつつ、保育所への入所措置基準の運用の厳正化を中心に再検討する必要があると考えられる。