

日本経済調査協議会編

『社会保障制度の再検討』

日本経済調査協議会 昭和 42 年 351 ページ

はじめに、日本経済調査協議会の代表委員は、植村甲午郎、中山伊知郎、永野重雄の三氏である。この代表委員による序によると、「わが国社会保障制度を根本的に再検討し、今後のあり方を考察する必要を痛感し、昨年（昭 45）6 月専門委員会をつくり、以来 29 回にわたり精力的な研究討議のすえまとめたのが本報告書である」と。この専門委員会は、安西正夫氏（昭電社長）を委員長に、主査に入江康男氏（日通副社長）をおき、委員に山田雄三（社会保障研究所長）、江原亮三郎（東芝機械社長）、伍堂輝雄（日航副社長）、田島圭一（日本セメント専務）、別所安次郎（前私鉄経営協議会専務、現日本民営鉄道協会専務）、吉田要三（鉄道機器社長）といったわが国の産業界のトップクラスと、さらに経済企画庁、行政管理庁、厚生省、労働省、通産省の中堅官吏、それに日通、三菱油化、第百生命、東京電力などの課長クラス、社会保障研究所員らのベテランなど計 19 人というスタッフで構成されている。この顔ぶれからでも分るようにこの報告書は、産業界のトップクラスと関係官庁の中堅による合作である。B 5 判 351 頁という大作で 7 月脱稿され、小生の手元にきたのは 9 月に入ってから、非売品である。どういう風の吹きまわしか、「社会保障研究」への書評のお鉢が私のところに廻ってきた。たぶん、私が戦後一貫して労働者階級の立場から社会保障にとりくみ、書いてきたからではないだろうか。このもとめに潔きよく答えることにした。

戦後はじめての経営者陣による労作

戦後 22 年、わが国の経営者グループによるこれほどまとまった社会保障に関する分析解明と望ましい社会保障へのヴィジョンといった集大成は、かつてないことであった。戦後の一つの民主化方式としての政府の各種審議会、調査会、協議会といった諮問機関のなかで、日経連代表はそのつど問題に応じて意見をのべてきた。また古くは昭和 28 年 9 月の日経連の社会保険統合に関する意見、30 年 10 月の医療保険意見書、40 年 2 月の健康保険の改革への建議書などはあった。しかし関連制度までふくめた社会保障万般にわたる研究意見書は、はじめ

てである。

この報告書は 4 部 14 章にわかれ、さらに細かい節区分になっている。第 1 節のまえにかなり格調の高い基本的認識と提言が 7 頁にわたって書いている。提言は六つ。結論は「わが国の社会保障給付は国際的にみてまだ低く、今後経済成長に応じて引上げる必要がある。その引上げの方法は特定先進国への追従であってはならず、わが国が“活気にみち能率の高い社会”を実現するため、最もそれにふさわしいプログラムにしたがうことが必要である」と。この「活気にみち能率の高い社会」という言葉はいたるところに使われている。

第 1 部は総論で、社会保障はなにかからはじまり、その経済効果や近代社会における役割や機能、そして社会保障の今後の環境を中心に労働力、人口の老齢化、能力開発などにふれ、この部の最後に国際的にみた社会保障の水準や構成への意見がある。

第 2 部はわが国の社会保障の簡単な歴史からはじまり、各制度の現状にふれ、そのなかでもユニークなとりあげは「企業経営と社会保障」―第 2 章、「労働者と社会保障」―第 3 章である。前者はほとんどが企業内福祉制度の歴史、現況、社会保障との関連と今後の方向である。後者は、賃金所得との関連、雇用や労働力流動化、生産性向上との関連である。さらに第 4 章に「国民と社会保障」として社会福祉、国保、国民年金にふれているが、これは厚生白書のダイジェストに近いものである。そしてこの部の最後は「社会保障の経費負担」を、「社会保険か社会保障か」「保険とは何か」といった原則的問題の提起からはじまって、私保険との区別、租税との関係、社会保険の適正規模を医療保険と年金でふれ、公的扶助と公共サービス、そして国と地方公共団体、事業主と被保険者の費用負担の一般理論を展開している。

第 3 部は「社会保障の周辺問題」として、A 農業、B 中小企業を骨子にした「産業構造の改善」―第 1 章、C としてかなり独自の人的能力の開発、第 2 章は生活環境として住宅、交通、公害、国土計画、そして第 3 章に「社会保障と財政」を 41 年と 42 年の予算からくわしく紹介されている。

最後の第4部が「望ましい社会保障の方向」ということでここで現行制度の検討と改善としてもう一度これまでの論述を要約し—第1章、そして第2章として、望ましい社会保障を人的能力の効率的活用としての農業へのビジョン、中小企業の構造改善、失業保険に職業訓練、労働力流動化への配慮—第1節、健康保険、労働災害防止、老齢保障を「人的能力の維持と向上」として第2節、生活環境の整備—第3節、最後に社会保障とその財源でむすんである。

ともかくこれだけの労作をなぜ、一般に公刊して国民各層の意見や批判をもとめようとしなかったのか。この辺の事情は分らない。いずれそうなるかも知れないが、一応非売品である。特定の人、団体しか入手できないであろう。それも考慮にいられて、いきおい、全貌の筋書きを紹介せざるをえなかった。

全体の印象は格調が高いが

一気に読了するにはかなりの根気がいる。それほど膨大で多岐にわたっている。はしがきにもことわっているように、経営者の立場から、あえて社会保障制度万般にわたって再検討をしなければならないわが国の内外情勢の急迫といったことが、本報告書作成の動機になったのであろう。それは狭い意味では、検討をはじめて「1年間社会保障問題をめぐる情勢の変化はめまぐるしく、部分的には新しい事態を十分取り入れていない箇所もあるかと思うが」とことわっている。多分このことは脱稿が7月であるから、いわゆる健康保険特例法案が、国会で未曾有の混乱をひきおこしつつあることをさして、あるいは新しい事態といっているのかも知れない。たしかに、健保特例法のみで2回の臨時国会、その間、野党第一党の社会党の委員長、書記長が辞任するといった事態を、おそくだれも予測し得なかったのではないだろうか。その意味では、本報告書のなかで、少くとも各論としての医療保険については、他の社会保障制度のどの制度に対する意見よりも、経営者側として考える制度の不合理性をきびしく指摘し、そのあるべき姿について、若干抽象的ではあるが、かなり思いきったヴィジョンを打ち出しているといってもよいであろう。今回の健保特例法のもつ内容に比べれば、改革の内容ははるかに大がかりである。それだけ、政治的にも、また労働者や国民大衆側からみてあきらかに後退だと思われる抜本的改革の方向については、国会内外でかなりの抵抗があるということを前提にしなければならないからである。

さて、もう一度もとにもどしてここでいう社会保障全

般に対する反省、点検、そのひずみの指摘やその歴史的歩みと現状については、大部分の人びとは、共感をもつであろう。わが国の経済の国際的にまれにみる高度経済政策の強行がもたらしたひずみは、本報告書のずい所に指摘しているように、きわめて深刻である。それは経済政策にも影響し、足をひっぱるがごとき装いをもっている、構造的問題でもあろう。とくに農業や中小企業にたいする政策は、単なる「手直し」的な保護政策ではだめだとし、さらにこれまで「事後保障中心の社会保険の対症療法的な」やり方では手遅れになるとさえ極言している。

そして全体を流れているものは、出生率の激減、若年労働力の圧倒的な不足、そのことは重化学産業を中心とする経済成長を脅かすであろう。そして中高年労働力から、女子労働力をフルに活用し、身体障害者といえどもそれにふさわしい労働力として対処しなければならないという風に、いわゆる労働力流動化政策の強化をつよくのべている。

こうしたことは、朝鮮戦争による一時的繁栄から、休戦による不況、一転して建国以来の繁栄、そして国際的に比類なき大がかりな設備投資、技術革新、一連の合理化政策の強行などが、国家と大企業の緊密な連けいによってなされたものであり、昭和30年代より予測されたことではないだろうか。事後保障をますます必要とするような社会的貧困、もろもろの社会事故、それは住宅、交通、公害にいたるまでこの時点で拡大され、深まり、本報告書でいうもろもろのひずみ、所得再分配の不均衡を激化していったのである。これはあながち社会保障とその関連制度自体のもつ欠陥以前の政治、経済、財政政策の当然の反映ではなからうか。

だから、本報告書のかなりのところに、企業家にたいして、くりかえし、社会的な社会保障推進の重要性を理解すべきであると強調していることをみても分る。この強調の度合いは、かつて厚生白書がきわめて遠慮がちに社会保障の経済効果、資本にとっても有効だということを入門的に序説にかいたそのPRよりも、はるかに高い調子で訴えられていると私は思う。その意味では、個々の制度の内容と考え方の是非は別にしても、資本によるかかる白書は遅すぎたとさえ思う。

社会保障の現実的後退とその基盤

わが国の社会保障とそれに関連する制度に対する政府の政策——それは行政指導をふくめて——は本報告書の指摘とは逆に一貫して後退しているということである。これは歴史的に例証すればきりがなほ数多くある。

もしくは昭和 29 年度の社会保障国家予算案の全面的圧縮案、その年の生活保護医療扶助の圧縮から始まり、農民市民の圧倒的貧困を承知での国保の強制と国民年金の創設、医療の荒廃を露呈した病院ストと医療紛争、39年以降の失業保険改悪の動き、40年の労災保険、厚生年金の大改正、調整年金の創設—以上は本報告書によると当然の新しい合理化政策であるというかも知れないが、すでにそれぞれに労働者や農民などの抵抗があったことをみても、これは社会保障の後退政策である。

こうしたつぎつぎの政策の登場を、“その場限りの事後保障的な糊塗等”とはかたづけられない大きな背景があったわけである。つまり大資本自体がこうした政策を必要としたのである。つまり国の財政にも、立法、行政にも圧倒的に発言力をもつ大企業が自らもとめたことではないだろうか。本報告書でいう関連制度が全く陽のあたらない放任されている窮状も、政治の貧困の反映である。その意味では、本報告書のずい所にみられる点検、反省そして改善の方向など、その一つ一つが莫大な国費公費を必要とするだけに、どこまで真剣に対応するかということについて多大の疑問をもたざるを得ない。

たとえば、各種社会福祉施設、交通戦争にともなう救急体制、リハビリテーション、公害対策などである。それと労働力不足の最大原因は、出生率のおどろくべき激減、せいぜい 1 人ないし 2 人しか子どもを生めないという低賃金、共稼ぎ、圧倒的惨めな住宅事情、養育と教育の費用の重圧、とめどもない物価高騰などの社会保障形成の経済生活的基盤のもろさ、労働力の拡大再生産さえ不可能にしているそのような労働者政策といった、かなり重大な課題をかかえているのである。

以上のようなことについてたしかに部分的には本報告書でふれていないわけではない。しかし、社会保障の中核的制度である社会保険諸制度にたいしても、つまりは「保険原理にもとづいて経済的、効率的に運営するのが妥当」といっているのが、労資の拠出制を原則にしている。わが国の社会保障は戦前戦後一貫して原則として労資折半を強制されてきたが、このことも本報告書は当然のこととしているようである。国際的に労資折半の原則であるといった理屈はない。

このことを別にしても本報告書全体を通して、社会保障、社会保障の直接の対象者である労働者、公務員、農民市民の賃金、所得、生活状態の現状分析が全くないのはどういうわけであろうか。たしかに第 3 章に「労働者と社会保障」があり、「賃金所得と社会保障」もある。また第 5 章で「社会保障の経費負担」もあるが、これら

は理論である。

第 4 章に「社会保障の水準と構成」があり、国際的にみた経済成長との関係が論評されている。国民所得にたいする社会保障給付費が振替所得の比較でわが国は著しく低いともいわれている。ただ観点が、経済成長率と社会保障水準が重視され、「社会保障の充実がそのまま経済の成長力を弱めるとか、人間の能力を低めることにつながるとは考えない」といっている。これはこのように考えている企業家や人びとにたいする反論であろう。これはよいとしても、なぜ社会保障水準が国際的に最低の水準（パナマ、ポルトガル、南ア連邦、キプロスなみ—1960 年）であるかという理由の究明である。これにはまともにもふれてはいない。

理由は二つ、労働者の低賃金、農市民の低所得であり、もう一つは制度そのものの劣悪である。低賃金を前提として保険料（率）が上乘され、財源が構成され、低賃金に比例して労働者の各種現金手当が算出される。そのうえ公的年金を中心に、いまだ家族（児童）手当保障がないという社会保険制度の劣悪さが加わり、いくら年間の諸給付額を総計して、国民所得と対比しても、その比率が依然として後進国なみであるということである。

所得再分配の中心的課題は、まともな全国一律の最低賃金制の実施と、現在のような圧倒的多数の労働者の低賃金をまともな賃金にすることである。つまり賃金部分や社会保険料負担に資本負担をふやすことであろう。国際的な労働分配率が、いかに低位であるかは、国連統計によっても明らかである。現実ここ数年、医療保険と公的年金部分の保険料率がつぎつぎに増大し、税負担とともに大きな重圧になっていることはいうまでもないことである。また現在市町村国保が年間 1,740 億円——昭和 42 年度——の国庫負担をもってしてもなおかつ軒なみに財政危機におちいり、自治体から返上論さえおこっているのは、農民市民の貧困にある。

ともかく、労働者や農民市民の経済的困窮にたいしてまともに粗上にしなかったということは、この報告書が企業家の立場によるものであるからといえよう。

社会保障のヴィジョンについて

第 4 部—「望ましい社会保障の方向」というもっとも重要なヴィジョンについては、本報告書全体の量的配置からいっても大した比重を示していない。本書構成で 30 頁（8%）にすぎないからである。この第 4 部も第 1 章は、現行制度の検討と改善と題して、Ⅰ社会保険中心の体系として、現制度を一応批判し、つぎにⅡ問題点と

して三つ、給付水準の格差、財源が経済成長にむすびつかなかったこと、予防措置の軽視と周辺問題への無関心をあげている。そのとおりであろう。そして関連事項として、炭鉱離職者の特定地域の集中、農村においての人口流出、出稼ぎ労働力、大都市の過密状態による弊害、精神病患者の急増、核家族化と老人問題などがあげられ、いずれも適切に対応していないと指摘している。これも事態はこのとおりである。

そしてⅢとして「社会保険の限界」として、保険方式への過度な期待をいましめ、とくに制度の一元化やプール制などは、高額所得者や大企業従事者などの感情的反発をまねくおそれがあると。それならどうしたらよいのか。報告書は、「社会保障制度の中核としての保険方式の存在理由は、何よりも国家の財政から独立した安定財源を長期的に確保できることである」としている。そのために、「失業、交通事故、大気汚染による公害病、貧困といった社会的事故の発生の要因をさぐり、予防措置を強化し、それとの関連なしの議論は無意味だ」とさえいっている。まことに勇気のある言分である。

そしてこれらの産業構造の変化がからんだもろもろの事故、——これはさらに追加されて、結核、精神病、長期療養者救済、医療機関の再配置と整備、要員の確保と訓練、公的扶助による最低生活基準の引上げなどもふくむ——こうした分野には「国家がその責任として公共サービスをおこなうことがふさわしい」としている。このヴィジョンは大方の支持をうけるであろう。立派である。問題は国家の責任でたとえ漸進的でもその財源が確保できるであろうか。過去の国家予算編成の実績は、ほんのささやかな改善要求でもいかに壁が厚いかを示してきた。財源確保のためにまず税制の仕組みを大企業を対象に高度累進課税にきりかえなければならない。可能性はどうか。「さらに企業内福祉制度の名をかりて、社会保障水準の低さを正当化することは許されまい」と言い切っている。この言は労働者の要求でもある。また季節的受給者にたいする失業保険金の打切りも、不穏当な態度であるとしている。1年以上の就労には職場、職業訓練、住宅など多角的な対策をすべきであると。こうした考え方、提案はたしかに建設的な改善案といえよう。

こうして最後の章「望ましい社会保障」に入る。そしてまず望ましい農業のヴィジョンとして、この協議会の「国際的観点からみた農業問題」と題する報告書を要約し、

きわめて大胆に15~20年さきの農業の未来像を要約し、さらに中小企業の構造改善についてくわしい政策のあり方をのべている。この辺になると、この報告書全体がそうであるが、狭い社会保障をのりこえ、一国の経済政策、政治財政を問題にしている。

かくしてようやく、最後の15頁で、各種社会保険のヴィジョンがでる。労働力流動化としての失業保険、児童手当にふれ、「人的能力の維持と向上」として、健康保険、労働災害防止、老齢保障がで、生活環境、交通、交通事故撲滅、居住水準の引上げ、公害の解消、土地、国土計画の必要性、社会保障とその財源とオンパレードの問題羅列、結構づくめの望ましいづくめである。こうしたまことに簡単な要約的作文のなかで、もし問題にするならば健康保障であり、老齢保障である。労働災害、職業病についても言及したいが、なに分、短かすぎ、その根絶のために国家、社会、企業を通じ、努力、施策、出費を惜しむべきでない。引きつづきメリット方式でやれというだけである。老齢保障については、働ける老人には仕事を、いま年金を成熟せしめるよりも年金の財源を充実し、労働力のない老人に福祉年金をという考え方だと。そしてスライド制の導入をと。筆者はいまこそ年金をまともにすべきだと思う。もっとも議論の多いのは健康保障である。これはわざわざ社会保障、予防、健康水準の向上と副題がついているが、具体的には六つのヴィジョンをだしている。保険方式の維持、共同事業の拡大、家族給付率の引上げに自己負担を課する。医療分業、病院と診療所の分業連けい、専門医制度、予防へき地医療への援助、抑制的報酬支払の考慮、予防活動のための人頭払い、分野をはっきりと公共財源、公共サービスの導入、拡大などである。これらは健保連合会の構想や日本病院協会のそれとも共通するものが多い。おそらく当面する医療保険の抜本的改革のなかに反映せしめる努力を払うであろうが、かなりの論議をひきおこすであろう。さきの国家の責任において結核、精神病、長期入院者、公害病、要員の確保などの意見とあいまって、問題はG. ミュルグールの言をかりるまでもなく、「社会保障の実践的問題は、ただ、どれだけの資金がこの目的につぎこまれるか、だれがそれを支払うのか、その使い方はどうあるべきかということにある」ということではないだろうか。この言葉をこの戦後はじめてともいえるべき資本側による画期的な労作におくりたい。(吉田 秀夫 法政大学講師)