

国民健康保険中央会基本問題調査会

『国民健康保険の将来』

——国民健康保険をめぐる環境条件の変動——

昭和 42 年 12 月 209 ページ

I

本書は「発刊のことば」に述べられているように、医療保険のいわゆる抜本改革という課題に臨むに当り、国保中央会が今後の長期的な展望に基き、国保制度の基本的な在り方についての検討を国会の基本問題調査会に委嘱し、同調査会に設けられた専門委員会が調査審議を重ねた結論の報告である。

国保は健全な保険財政の維持と保険料負担の公平化を現在最も重要な問題としているが、本書には、「国民健康保険をめぐる環境条件の変動」という副題がつけられているように、調査審議は国保が当面に直面している問題を考慮しながら、これらの問題に正面から取り組むのではなく、経済的および社会的な変化の予測に基づいて行われている。すなわち、調査審議は今後 10 年間にけるこれらの変化によって国保が受ける影響を予測し、これに対する検討が加えられている。専門委員会は約 1 年にわたり豊富な資料を駆使して慎重に作業を進め、今後 10 年後における社会、経済の変化から画き出される国保の姿を想定し、その想定に対する検討を行い、国保関係者の論議に資する材料を摘出している。本書は判断を引き易い部分を一切避けるという慎重な基本的考え方から、将来の姿を簡明に画き出し、さらに、予想される国保に関する考察が簡単に加えられている。

II

本書は第 1 部「経済、社会の発展による国保をめぐる環境条件の変動」、第 2 部「調査結果を基とする若干の考察」、および大量の付属資料で構成され、本書の 4 分の 3 を占める付属資料は昭和 40 年と 50 年における都道府県別地域別被保険者数、地域名、および地域区分図を含んでいる。

第 1 部には調査資料およびその他の資料を用いて昭和 40 年と昭和 50 年における国保の環境の変動が述べられている。この第 1 部は第 1 章の「変動の予測」で、被保険者の数、年齢構成および世帯数の動向、被保険者の

産業（職業分布と将来の予測）、および被保険者世帯の所得を扱い、第 2 章の「変動の地域的観察」で、国保実態調査による地域区分と各地区の状況、地域の変動と変貌、および各地域の問題状況を述べている。すなわち、第 1 部は調査資料に基く国保の現状と将来の姿が示されており、この将来の姿として、被保険者は減少し、被保険者の年齢構成は高齢人口が多くなり、高齢化が進行する全人口のうち 60 歳以上の約 5 分の 3 が今後 10 年間国保で包摂される。国保の被保険者世帯は地域により増減の状況が異なるが、全体としては一時的に微増しても、その後減少に転じ、世帯人員は漸次減少する。また、現在、一般に国保の 1 人世帯は低所得であるが、この 1 人世帯が国保では特殊な存在となっている。被保険者世帯の動向では、産業別・職業別の分布は農林水産業の減少に対してその他の自営業者と被用者、とくに後者の増加が予想され、また無職に分類される者はいぜんとして残り、この無職は質が変化するものと考えられる。さらに、国保世帯の所得では、所得が漸次上昇するにもかかわらず、被用者は他の被用者健保の被保険者より若干低いし、また、農林水産業の所得も低い。さらに、農業所得では、農業生産性の上昇から都市と農村の所得較差は縮小するという国民生活審議会の楽観的な予測を引用し、この予測に基く限り、国保財政の収入は現在よりよくなるであろう。

第 2 部は国保の今後に対する予測から、今後の在り方や問題点が並べられており、国保は衰滅することなく存続するものとされ、その観点から考察が行われている。すなわち、存続を続ける国保では、経済、社会の発展の在り方から、国保はますます高齢人口を吸収することになるであろう。また、核家族化の急速な進行による世帯人員の減少から、被保険者の扶養家族を国保に移す構想は基盤を失い、他方、国保の被保険者数の減少から、国保が国民の基礎的医療保険であるという成立条件はなくなったとみるべきである。さらに、国保を扱う場合には、国保がそれぞれの地域で異なる特殊性をもっているので、全体を一括して総括するより、それぞれの特殊性に応じ

た捉え方をしなければならないし、経営主体では、人口減少地区では今後とも減少が続くが、しかし、これによって単純に都道府県経営主体論が導き出されるとするのは誤りである。昭和 30 年代では全国レベルで共通な問題を対象とすることができたのに、昭和 40 年代には各国保にそれぞれ地域レベルの多様な問題が現われるので、それらの問題に対して予見性と弾力性をもつ対応が必要である。

なお今後 10 年間の予測に対する考察では、昭和 40 年代には地域別に適用や拠出徴収、医療の供給などでそれぞれ多様な課題が生ずることが予想され、これらに対して、予見のかつ弾力的な態度で対応しなければならない。また、この 40 年代には、都市化の進行が過疎現象を激しくすると予想されているが、医療の需給関係では、現在医療の需要超過状態となっている。しかも、無医村地区の増大が予想されており、「保険あれども医療なし」という問題が大きくなる。したがって、国保は医療供給に対する対策を確立し、その実現が急務となっている。さらに、国保は適用対象から財政上保険として成立し難い宿命を背負っており、適用対象が現在の建前を維持する限り、慢性的な危機をはらんだ保険財政が継続し、かかる状態からの脱出は困難である。これを救済する一つの手段が国庫負担で、保険財政のかなりの部分を国庫負担に依存しなければ国保は改善も維持も困難である。現在激しい変化を続ける人口移動の状況から、今後の変動によって最も大きな変化を強いられるのは、激しい人口の流入を受けいれる大都市周辺と、人口の流出によって生ずる過疎的地域であるといえよう。すなわち、大都市圏に組み入れられる大都市周辺では、国保人口が増大し、これにともなって国保それ自身が困難な問題を内に含むことになる。

また、若年労働力が流出する過疎的地域では、国保がその本来の機能を発揮できなくなる。かかる事態の処理は市町村には期待し難いので、国や都道府県の当局者および国保関係者はかかる事態に対応する体制を整備すべきである。なお、経済、社会の変動により最も激しい影響を受けるのは、人口流入が続く大都市周辺と人口流出が続く過疎的地域であろう。

本書に示された以上の将来における国保の姿とそれに対する若干の考察は、今後の国保を検討する場合に、国保関係者はもとより、関係者以外の者にとっても興味深い材料を提供しており、その意味で、本書は貴重な資料といえることができる。

III

わが国の医療保険は職域保険と地域保険の二本建で実施されており、現在の仕組みでは、将来においても、職域保険に包摂されない人々がいぜんと存在し、これらの人々に対する地域保険の役割は重要である。したがって、国保が存続し、医療保険の検討は地域と職域両保険の併存を念頭にして論議されなければならないのは、本書の指摘するところである。しかし、両保険が併立して存在するとはいっても、医療の提供など若干の共通点を除けば、両者は全く同一のものではないのであって、両保険が異なる面をもつ点を考慮しながら医療保険を検討すべきで、国保では、地域保険としてもっているそれ自身の機能や目的などを十分に生かし、かつそれらの効果を昂める方向を求めて検討がすすめられるべきである。簡明を旨とする本書には、職域保険が比較に引用されているが、国保が地域保険としていかなる役割のもとにいかなる形で、どのような機能と目的をもちながら存続するかについて、多少付言してあれば、大方の読者にとって本書はより有効であったらと思われる。なお、抜本改革試案でも地域保険は現行どおりとしているが、同試案においても、職域保険の老齢退職者の扱いは明示されていない。現行制度では、かれらはなんらかの雇用により他の職域保険に吸収されない限り、地域保険で包摂される仕組みとなっている。本書はかかる仕組みを現行制度の欠点としており、これを除去すべきであるとしている。事実、この仕組みは国保がこれらの老齢退職者を沈没させるプールとなり、これが国保財政に負担をかけ、また被保険者も過去に約束されたより有利な制度を放棄せざるをえないことになっている。かかる事情はわが国の医療保険の仕組みに大きな原因があるのであるが、この仕組みを修正して現在の欠点を除去するのは、まことに至難な改革というべきであろう。本書でこの欠点を除く必要があるとだけ述べているが、これには多くの問題が含まれている。今回の調査審議では、この点は主たる目的でなかったの、この点には触れなかったのであろうか。なお、この点を検討するには、制度の仕組みのみならず、労働市場、雇用、労働条件など広範な部門を併せて考慮しなければならないであろう。

本書は零細企業の被用者が被保険者の中に占める比率は今後上昇すると予想しているが、現在の企業形態が続けば、本書の指摘するように、都市の国保被保険者にはかかる被用者が増加するであろう。しかし、かれらはいわゆる従業員 5 人未満の企業に雇用される労働者で、か

れらが職域保険から締め出されているのは不都合な扱い方であるという意見があり、抜本改革試案もかれらを職域保険に吸収すべきであるとしている。これらの人々に対する扱いは大きな問題で、国保にとっても、かれらが職域保険に移るのは、約5分の1に相当する被保険者が流出することになる。かれらの中には生産年齢人口が多く、また、定期的な保険料徴収の可能が期待されており、かれらの流出は国保にとって重大な影響をもっている。かれらの動向は予測し難いので、不明確な表現を避けるために本書ではかれらに対する考察が外されている。しかし、これは大方の読者にとってまことに興味深いところであり、読者はかれらの動向により国保が受ける予測に言及して貰いたかったと思うであろう。

また、本書では、経済、社会の発展の成果の一部を国保に寄与させるべきであると指摘している。アメリカでも、昨 1967 年の教書で大統領は貧困な人々にも繁栄からの配分を享受する機会を分かち与えるべきであるといった。これらはいずれも当を得た言葉で、本書の言葉は国保だけでなく、社会保障の他の分野でもいえることである。それにしても、わが国の医療保険および経済的・社会的諸条件のもとで、財政的に脆弱な国保では、さらに声を大にしてかかる主張をしなければならないであろう。

本書は国保の被保険者数が減少し、国保を国民の基本的医療保険とする根拠は薄くなったとしている。わが国の医療保険は職域保険を基礎として発達し、地域保険は職域保険に追従して発達してきたといえる。その点について表現の相違はとも角として、一部には国保が医療保険の給付で最低基準を示すものとなるという考え方が存在しているのではないだろうか。抜本改革試案の志向するものは各制度間における給付の平衡を含んでいるが、国保を最低基準とする考え方は職域と地域の両保険に較差の存在を認める立場を採っているといえよう。かかる考え方はわが国の医療保険の発達にとって好ましいものではない。したがって、国保が国民の基礎的医療保険ではなくなったということを指摘すると同時に、国保は最低基準を引受けるものでもないし、それに甘んじるものでもないことに言及すべきではないだろうか。

国保被保険者の産業別・職業別構成について、農林水産業が減少し、その他の自営業と被用者が増加するという予測が示されているが、この予測では、本書に示されるように、国保はその他の自営業者と被用者を中心とする医療保険となるであろう。ところで、前述したように、零細企業の被用者が国保から職域保険に流出すれば、国

保は主として農林水産業とその他の自営業に従事する者の医療保険となる。これら農林水産業とその他の自営業では、それぞれのもつ経済的および社会的諸条件から、必ずしも利害が一致しないものである。したがって、国保ではかかる利害の不一致を考慮し、制度の発達を検討しなければならないであろう。わが国の地域保険の在り方から、この場合には両者の利益をそれぞれ守ることもさることながら、むしろ、利害の不一致を最少限に食い止めることが重要であろう。地域毎に生ずる特殊な課題と同時に、かかる産業別に生ずる問題も無視できないのではないだろうか。

経営主体については、抜本改革試案は小集団方式を採用し、地域保険は現行通り市町村と組合で実施するとしており、また、広域をカバーする大集団方式の効用を主張する意見もみられる。これら小集団と大集団についていずれがすぐれているかという点では、本書が指摘しているように即断を許されないものがある。これらの優劣はともかくとして、要するに、これらの論議の中心は給付と財政の問題で、いかにしてよりよい給付をよりよい健全な財政で実現し、維持するかということである。国保では、単に経営主体の規模のみならず、運営方法や給付および財源調達、およびその他の諸条件を併せて経営主体が検討されるべきで、被保険数の減少だけで簡単に経営主体の規模を論ずべきではないであろう。本書に適正規模が示されていないが、そもそも適正規模なるものは各地区の諸条件で異なるので、本書に示されなかったのは、またそれなりの理由があったのであろう。

考察の後段では、昭和 40 年代に生ずる変化の見通しと、これに対処する対策が示されているが、今後医療供給、適用や保険料徴収の事務処理、保険財政などの面に、従来では処理し切れない問題が生ずるとして、本書は警鐘を乱打し、国保に危機の近づいていることを告げている。指摘された点が今後予想される問題点のすべてではないと思われるが、とくに、国保関係者および政府当局は警告に耳を傾けるべきであろう。なお、対策には、国保だけで処理し得ない他の分野にわたる大きな問題も含まれており、実態調査の報告を主たる内容とする本書では、対策について十分に言及し得なかったのではないだろうか。

IV

本書は前述したように、調査資料およびその他の資料を用いて、今から 10 年後における国保の姿を画き出し、予想される問題点を素描し、対策を考える方向を示して

いる。国保の将来の問題を考える場合に、本書は利用するに足る貴重な資料といえる。とくに、第1部の「経済、社会発展による国保をめぐる環境条件の変動」は、10年後における被保険者の数や世帯および世帯人員、産業別・職業別動向、所得など被保険者に関する動向、また地域別の変動など豊富な付属資料が付けられており、読者にはこれらの付属資料がきわめて便利である。調査およびその処理について異論をもつ人々もいるかも知れないが、それはとも角として、第1部に示されるところは今後の論議に資するところ大であろう。

また、第2部は調査結果に基く若干の考察で、この考察には執筆者の私見が織込まれている。執筆では「予断を招き易いことは一切避ける」という基本的態度が採られ、この考察は10項目を挙げて、それぞれを簡明に付言している。これらの項目の選定や付言の内容については、読者によりそれぞれの意見があるであろう。それはもとより当然なことで、要するに、この第2部には、国保存続の立場から、今日国保が当面する問題を克服し、より発達させる方向を求めて考察が行われており、とくに、今後の医療供給と財政に対して危機の訪れを強く警告している。

今から10年後の姿をみつめて考察を行うに当たり、よ

り多くの問題が見出され、その対策が考えられたことであろう。本書にはその一部が示されているような気がするの、一人筆者だけではないであろう。一読して、さらにより多くのものが欲しかったと思われる。ということは、本書が余りにも簡明すぎ、余りにもさらりと書き流してあるということではない。少しでもより多くのものを知りたいという貪欲は大方の読者に共通の態度で、筆者もその例にならうものである。たとえば、本書では、国保財政の見通しでは、現行の適用方式を維持する限り、慢性的な危機状態が続くものとし、これが国保の宿命でもあろうかと悲観的な表現が用いられている。事実、制度の仕組みからして、国保ではかかる慢性的な危機が宿命であるとしても、この表現に止めることなく歩みをさらに一歩進めることはできないのであろうか。なお、財政に関連して、さらに遠い国保の将来を考えると、現在の国保と国年の両者間に存在する断ち切られた断層は、今後もおなんならの変化をみせないものであろうか。国保を語るとき、国年が一言も現われないという両者の現行制度の在り方が、何か心の隅に引っかかるものを感じるのは筆者だけであらうか。

(平石長久 社会保障研究所員)

OECD 編

『低所得層とその諸問題に対する方策』

OECD(ed.), *Low Income Groups and Methods of Dealing with their Problems, Papers for a Trade Union Seminar, Supplement to the Report*

Paris, OECD, Manpower and Social Affairs Directorate, Social Affairs Division, 1966, pp. 286

わが国において低所得層が問題としてはじめて取上げられたのは、昭和30年をいささか遡る時期であった。戦後わが国社会保障制度が体系化していくにつれ、その制度の網の目からもれて存在する膨大な低所得層の存在について、むしろボーダー・ライン階層として問題とされたのであった。

それは、ボーダー・ライン階層という言葉がしめすとおり、生活保護とスレスレの境界線付近にある階層の問題であり、端的に言えば公的扶助の大宗である生活保護の問題であった。権利としての無差別平等という新しい感覚のうえに立ち近代的に完璧であるかに考えられた新

生活保護法を実施してみると、一方には生活保護費については社会保障費の激増をきたし、他方にはその激増をもってしても解決しえない、被保護者の生活水準と大差のない水準である低所得層の膨大な存在が、問題となったのであった。

National Minimum ともいふべき国民最低限の生活水準が確立していなかったわが国においては、たとえ勤労者自身が正常に稼働したとしても、最低生活水準を維持できない場合が数多く存在していたのであった。

今さらのように低所得層の数の膨大さに驚いた問題意識は、最初にはこれを社会保障体系の不整備、生活保護