

人口変動からみた社会保障の課題

岡 崎 陽 一

日本の社会保障は戦後目ざましく発展した。しかし、その現状からみて、また諸外国との比較からみて、今後拡充されなければならない点が多い。もともと社会保障制度は、それがすでに高度に発達している国においても、長い紆余曲折の歴史を経て今日の段階に到達したものである。わが国の場合も、今後の経済社会の変化を見通した上で、わが国の実情に見合った制度が整備されるよう努力が払われなければならない。

いうまでもなく、社会保障制度は国民の生活を保障するための制度である。国民の生活が今後どのように変化するか、それは数多くの要因によって左右され、予測の不可能な面もある。しかし、筆者に与えられた人口変動のような要因は比較的将来の予測が容易であり、これと関連した国民生活の変化、そこから来る社会保障制度への要求は十分な根拠を持つものと考えなければならない。

そういうわけで、本稿では日本の人口の将来の変化を中心として、それが社会保障制度にどのような課題を提起するかを論じることしよう。取り上げられる問題点の中には、人口とその年齢構成の変化の問題が含まれることはいうまでもないが、さらに人口の地域分布の変化の問題にも触れなければならないと思う。昭和 30 年代の高度成長の下で人口の地域分布は大いに変化し、大都市地域への過度の集中が見られるようになったと同時に、ある地域では人口過疎が問題になっている。このような人口の地域分布の偏りが社会保障の在り方に対して無視できない問題を提起することは、先般発表された国民健康保険中央会基本問題調査会の『国民健康保険の将来』（昭和42年12月）にもはっきりと指摘されているとおりである。

人口の地域分布と並んでその産業構成も社会保障と密接な関係を持つ。周知の通り、日本経済の二重構造と見合ってわが国の社会保障制度も二重

構造的な性格をもっている。たとえば国民皆保険が実現されているといっても、そこには被用者保険と国民健康保険の体系があり、両者は被保険者の性格および保険給付の内容において大きな差異がある。社会保障制度の二重構造の解消は今後の大きな課題であるが、それは経済構造の変化と不可分の関係にある。そこで、本稿では人口・労働力の産業構成の問題にも触れなければならないであろう。

I 明治以降最近までの人口変動

はじめに、明治以降最近までの日本の人口の変化について述べよう。それは単に人口変動を回顧しようとするものではなく、過去においては人口変動が比較的緩慢であったのに対して、将来人口の変動がいかに激しいかを理解するための参考に供しようとするものであり、またとくに戦後の人口動態の変化の激しさを説明し、それが将来人口の変動を呼び起す原因であることを明らかにしようとするものである。

通説によれば明治初年の人口はおよそ 3,500 万であったといわれている。しかし大正 9 年の第 1 回国勢調査人口を出発点として、明治年間に適用できると考えられる死亡率を用いて遡及推計した結果は、明治初年の人口として通説よりもやや大きい推計値を与える。この推計の方法と結果の妥当性についてここで詳しく論じる余裕がないので、この点に興味のある方は注記の文献¹⁾を参照

1) 岡崎陽一『明治初年以降大正 9 年に至る男女年齢別人口推計について』人口問題研究所研究資料第 145 号（昭和 37 年 2 月）、同「明治時代の人口——とくに出生率と死亡率——について」一橋大学経済研究所『経済研究』第 16 巻第 3 号（1965 年 7 月）。なお梅村又次「明治時代の人口について：コメント」、岡崎陽一「梅村又次氏のコメントに対する回答」いずれも一橋大学経済研究所『経済研究』第 16 巻第 4 号（1965 年 10 月）をも参照されたい。

表 1 わが国人口の推移と年齢構成の変化

年 次	人 口 (千 人)	年 齢 構 造 係 数 (総数=100)			老 年 化 数 指 数	従 属 人 口 数 指 数	幼 年 人 口 数 指 数	老 年 人 口 数 指 数
		0~14歳	15~64	65歳以上				
明 治 3 年	36,288	28.1	65.2	6.7	23.8	53.5	43.2	10.3
8	37,198	30.4	63.0	6.6	21.6	58.6	48.2	10.4
13	38,166	31.9	61.7	6.4	20.2	62.1	51.7	10.4
18	39,245	33.0	60.6	6.4	19.4	64.9	54.4	10.5
23	40,353	32.8	60.8	6.3	19.3	64.4	54.0	10.4
28	41,789	32.7	61.2	6.1	18.7	63.5	53.5	10.0
33	43,785	33.9	60.7	5.4	16.0	64.7	55.8	8.9
38	46,257	34.8	60.1	5.1	14.9	66.4	57.8	8.6
43	49,066	36.0	58.8	5.2	14.4	70.1	61.3	8.8
大 正 4	52,500	36.3	58.4	5.3	14.6	71.1	62.1	9.0
9	55,391	36.5	58.3	5.2	14.4	70.4	62.3	8.1
昭 和 5	63,872	36.6	58.7	4.7	13.0	70.4	62.3	8.1
10	68,662	36.9	58.5	4.6	12.5	71.0	63.0	8.0
22	78,101	35.3	59.9	4.8	13.6	67.1	59.1	8.0
25	83,200	35.4	59.6	5.0	13.8	67.5	59.3	8.2
30	89,276	33.4	61.3	5.3	15.9	63.1	54.4	8.7
35	93,347	30.0	64.2	5.8	19.2	55.8	46.8	9.0
40	98,275	25.6	68.1	6.3	24.7	46.9	37.6	9.3
50	108,635	22.7	69.3	8.0	35.6	44.3	32.7	11.6
60	116,458	20.9	69.2	9.9	47.3	44.5	30.2	14.3
70	120,225	17.9	69.3	12.8	71.1	44.2	25.8	18.4
80	121,698	17.7	66.3	16.0	90.7	50.7	26.6	24.1
90	119,015	17.0	63.0	20.0	117.9	58.8	27.0	31.8

資料 明治3年から大正4年までは、岡崎陽一『明治初年以降大正9年に至る男女年齢別人口推計について』（昭和37年2月）による。大正9年から昭和40年までは、各回国勢調査による。昭和50年以降は、厚生省人口問題研究所『男女年齢別将来推計人口』（昭和39年6月）による。

されたい。ともかく、表1はこの推計による明治時代の人口と国勢調査によるその後の人口および将来推計人口を一括して掲げたものである。

今年昭和43年は明治維新から数えてちょうど100年にあたる。昭和43年の人口は2月1日現在1億61万（総理府統計局『人口推計月報』、昭和43年1月分）で、わが国の人口はこの100年間に2.8倍に増加した。もちろん、人口増加の速度はこの間一定不変ではなかった。そして人口の年齢構成の変化も段階によって異っていた。明治維新以降最近までの人口変動は、これを次の3段階に分けることができる。すなわち、(1)明治初年から大正9年に至る第1期、(2)大正9年から第2次大戦前までの第2期、(3)第2次大戦後の第3期がこれである。

明治初年から大正9年に至る第1期には、表2に示されているように、死亡率は低下の傾向にあったが出生率は大勢として横ばいの状態にあっ

た。その結果、人口増加率は漸増した。また高出生率と逓減する死亡率の組合せは人口の年齢構成を若年化させる効果を持った。そのことは、表1に計算されている各種の年齢構成指数の動きを見ることによって明らかである。たとえば、幼年人口（0~14歳）の割合は明治3年の28.1%から大正9年の36.5%に高まり、老年人口（65歳以上）の割合は6.7%から5.2%に低まった。このことは、幼年人口指数（幼年人口の生産年齢人口に対する割合）、老年人口指数（老年人口の生産年齢人口に対する割合）および老年化指数（老年人口の幼年人口に対する割合）の動きからも知りうることである。

大正9年から第2次大戦までの第2期には、期初にインフルエンザの流行があって死亡率はかなり高かったが、傾向としては前期に引き続き低下した。他方、出生率もこの期間に入ってはじめて低下のきざしを見せはじめた。出生率が下りはじ

表2 わが国の出生率と死亡率の推移
(人口1,000人につき)

年次	出生率	死亡率	自然増加率
明治 3~8年	36.3	31.3	5.0
8~13	36.4	31.3	5.1
13~18	33.9	28.3	5.6
18~23	33.7	28.1	5.6
23~28	34.3	27.3	7.0
28~33	36.3	27.0	9.3
33~37	32.1	20.4	11.7
38~42	32.2	21.0	11.2
明治 43~大正 3	33.7	20.3	13.4
大正 4~8	32.5	22.6	9.9
9~13	35.0	23.0	12.0
大正 14~昭和 4	34.0	19.8	14.3
昭和 5~9	31.8	18.1	13.6
10~14	29.3	17.4	11.9
15~18	30.7	16.3	14.4
22	34.3	14.6	19.7
23	33.5	11.9	21.6
24	33.0	11.6	21.4
25	28.1	10.9	17.2
26	25.3	9.9	15.4
27	23.4	8.9	14.4
28	21.5	8.9	12.6
29	20.0	8.2	11.9
30	19.4	7.8	11.6
31	18.4	8.0	10.4
32	17.2	8.3	9.0
33	18.0	7.4	10.6
34	17.5	7.4	10.1
35	17.2	7.6	9.6
36	16.9	7.4	9.5
37	17.0	7.5	9.5
38	17.3	7.0	10.3
39	17.7	6.9	10.7
40	18.6	7.1	11.4
41	13.7	6.8	7.0
42	19.3	6.7	12.6

資料 明治3年から明治33年までは、岡崎閣下『明治初年以降大正9年に至る男女年齢別人口推計について』(昭和37年2月)による。明治33年以降は厚生省『人口動態統計』による。

めたために人口若年化の勢いはおとろえ、表1に見るように、年齢構成はほとんど変化しなかった。

戦後の第3期に入ると、日本の人口は激動にさらされた。終戦直後、まず襲ったのはいわゆるベビー・ブームであった。昭和22, 23, 24年の出生数は年間260万を越え、出生率も人口1,000人につき30を越える高さであった。これはいうまでもなく、戦争中から繰り越された結婚と出産

がこの時に集中したために生じた一時的な現象であった。それゆえ、昭和25年には出生数は、234万、出生率は28.1に下り、大正9年ごろからの出生率低下傾向線に沿ったノーマルな水準に復帰した。ここにおいて戦後の人口激動の第1波は終わった。

しかし、つづいて第2の変動が現われた。それは出生率の急低下である。昭和25年に28.1であった出生率はその後低下の一途をたどって、昭和30年に19.4、昭和36年には16.9という戦後最低のレベルに達した²⁾。この出生率の低下速度は、先進諸国に前例を見ない急激なものであった。同時に死亡率も戦後急速に低下して、終戦以来10年の間に日本の人口は「少産少死」の完全に近代的なかたちを示すに至った。

人口の年齢構成に対する影響については、理論的にいって、死亡率低下の影響よりも出生率低下の影響の方が大きいということが明らかにされている。このことは、ロトカ(Lotka, A. J.)が創説した安定人口理論(stable population theory)を用いて証明することができる。安定人口理論は、年齢別出生率と年齢別死亡率を長期にわたって一定不変に保つと、最終的に、一定の年齢構成が形造られることを示す理論である。そこで、「多産多死」の人口動態に見合う安定人口と「多産少死」の人口動態に見合う安定人口を計算して、その年齢構成を比較してみると、ほとんど差異が見出されないのに、「多産多死」と「少産多死」の安定人口を比較すると年齢構成に大差が見られる。これはとりもなおさず、出生率の変化こそが年齢構成を変化させる主要原因であることを物語っている³⁾。

そういうわけで、戦後の出生率の急速な低下は今後日本人口の年齢構成を大きく変化させること

2) 昭和41年に13.7という異常に低い出生率が見られたが、これは「ひのえうま」の迷信による特殊なものであった。

3) 安定人口理論の説明は、館稔『形式人口学』, 1960, p.44を参照。また安定人口理論による出生率・死亡率の人口年齢構成に対する影響については、Coale, A. J., "How the age distribution of a human population is determined", *Cold Spring Harbor Symposia on Quantitative Biology*, Vol. XXII, 1957を参照。

になる。その影響は現在ばかりでなく、遠く将来にまで及ぶことになるが、とりあえず現在までの変化について見ると、幼年人口の割合は昭和 22 年の 35.3% から昭和 40 年の 25.6% に低下し、これに対して老年人口の割合は 4.8% から 6.3% に上昇している。また、幼年人口指数は低下し、老年人口指数と老年化指数は上昇している。

要するに、わが国の人口は戦前第 1 期には若年化し、第 2 期には安定化していたのが一転して、戦後第 3 期になると老年化の傾向を示しはじめたのである。

II 将来人口の変動

社会保障制度は国民生活の長期的安定を計るための制度であるから、その課題を検討するためには人口の長期予測が必要である。前節で述べたとおり、最近、わが国の人口は老年化の傾向を示しはじめたが、将来はこの傾向がいつそう激化するであろう。

将来の人口とその構成については、人口学的方法によって計算された将来推計人口が用意されている⁴⁾。この推計は昭和 30 年国勢調査による男女年齢別人口を基準人口⁵⁾とし、これに将来の年齢別出生率・死亡率を適用して計算されたものである。わが国の出生率と死亡率は戦後急速に低下したが、昭和 30 年代に入ってから低下傾向は止まり、今日に至るまで大勢としては横ばいの状態にある。それゆえ、今後、経済的社会的環境に特別な変化がないかぎり、将来の出生率・死亡率は最近の趨勢を延長した水準にあるとみて差支えないであろう。しかし、人口問題研究所の推計は、年齢別出生率については、昭和 30 年から昭和 50 年まで低下速度をゆるめながら低下し、昭和 55 年以降は昭和 50 年の出生率をそのまま延長している。年齢別死亡率については、(1)最近のわが国における死亡率の改善、(2)欧米諸国の現在の死亡率、(3)将来想定される死亡率から計算される出生

時平均余命と現在の欧米のそれとの比較、の 3 点を考慮しながら昭和 50 年の水準を決定し、昭和 30 年から昭和 50 年までの中間年次は補間法によって決定している。

このようにして推計された将来人口の推移は、表 1 に示されているように、昭和 60 年に 1 億 1,646 万、昭和 80 年に 1 億 2,170 万になり、その後は減少して昭和 90 年に 1 億 1,902 万になる。今後わが国の人口はなお 20% ほど増加する見通しである。このように昭和 80 年ごろピークに達しその後減少に向うという結果になっているのは、現在の出生率がかかなり低く、それが将来さらに若干低下すると想定されているからである。

それよりも重要な将来人口の変化は急速な老年化の見通しである。表 1 に示されているように、昭和 40 年に幼年人口の割合は 25.6% であったのが、60 年に 20.9%、80 年に 17.7%、90 年には 17.0% に低下するのに対して、老年人口の割合は昭和 40 年に 6.3% であったのが、60 年に 9.9%、80 年に 16.0%、90 年には 20% に増加する。このような人口老年化の傾向は、老年人口指数や老年化指数の推移にも明瞭にあらわれている。

わが国の将来人口の急速な老年化は過去における出生率の急低下と低水準への固着の結果としてもたらされるものである。出生率の低下が急激であっただけに老年化の速度も急激であって、この推計が実現するとすれば、将来の日本人口の年齢構成は現在の先進諸国よりも老年化したかたちになるであろう。たとえば、昭和 40 年のイギリスの老年人口の割合は 12.2% であるが、わが国の老年人口の割合は昭和 70 年に 12.8% で現在のイギリスより高まり、その後は昭和 90 年の 20.0% まで上昇する。

前述のとおり、この人口推計の昭和 55 年以降の数値は昭和 50 年までについて推計された出生率と死亡率をそのまま延長して計算されたものであって、それだけに実現性が疑われる点もあるが、それにしても人口の年齢構成が今後老年化することは間違いない。そしてこのような人口構造

4) 厚生省人口問題研究所『男女年齢別将来推計人口、昭和 39 年 6 月 1 日推計』人口問題研究所研究資料第 159 号、昭和 39 年 6 月。

5) 昭和 35 年または 40 年国勢調査人口が基準に採られないのは理由があるが、ここではそれに触れない。

の変化が社会保障制度の在り方に対して各種の要請を投げかけるであろうことはいうまでもない。その点についてはあとで改めて論じることしよう。

全国人口の将来における変化と並んで重要なのは人口の地域分布の変化である。健康保険制度のようにその給付が現物またはサービスによってなされる社会保障制度にとっては、被保険者の地域的分布が将来どのように変化するかという予測は、給付を効率的に実施する上できわめて重要な問題である。これは、現在すでにいわゆる過疎地域における医療保障が困難に当面していることからも明らかである。

昭和 20 年代の人口変動は出生率の急低下によって特徴づけられるとすれば、昭和 30 年代における特徴的な人口変動は人口の地域移動の激化であるといえることができる。表 3 に示されているとおり、昭和 30 年代初頭すでに人口は特定の大都市地域に集中していた。すなわち、当時、首都圏、近畿、東海の 3 地域を合わせた人口は 4,376 万で、全国人口の 49% を占めていた。しかし、経済の高度成長が始まると同時に人口の地域移動は激化し、これら既成集中地域に対する集中は一段と進んだ。これは経済成長が既存の工業地域の成長を中心として実現されたことの当然の結果であった。

昭和 30 年代の人口移動がいかに激しいものであったかは、この間に多数の県で人口の減少が見られたことによっても明らかである。すなわち、国勢調査によると、昭和 30~35 年の間に人口が減少した県は 26 県にのぼっており、昭和 35~40 年にも 25 県で人口が減少している。それ以前には、昭和 20~25 年に 3 県、昭和 25~30 年に 7 県で人口減少が見られたにすぎなかった。経済社会の発展に伴って地域人口の合理的な再配分が行われなければならないことはいうまでもないが、30 年代の人口移動はその規模とテンポにおいて異常な現象であったといえるであろう。いわゆる過密・過疎の問題はこのような激しい人口移動の結果として生じた問題である。

しかも移動の主流は新規学卒労働力を中心とする若年人口であったから、地域人口の年齢構成を著しく偏らせる結果を伴った。昭和 35~40 年の間に人口増加率が最大であったのは神奈川県 (28.7%) であり、人口減少率が最大であったのは島根県 ($\Delta 7.6\%$) であった。いまこの二つの県の昭和 40 年における年齢構成を比較すると、神奈川県では老年人口の割合が 4.4% であるのに対して、島根県では 9.7% であって、人口流出地域で老年化が著しいことは明らかである。人口流出はその地域の産業構造が脆弱であって、所得水準が低いことが原因であり、したがって人口流出をく

表 3 地域別将来推計人口

(単位 1,000人)

地	域	昭30	35	40	45	50	55	60
全	国	89,276	93,419	98,114	103,038	108,346	112,976	116,169
北海道		4,773	5,039	5,206	5,319	5,405	5,438	5,407
東北		9,334	9,326	9,150	8,985	8,836	8,644	8,332
首都圏		21,456	23,786	26,696	29,475	32,414	35,075	37,198
南関東		15,424	17,864	20,746	23,486	26,303	28,840	30,884
北関東		6,032	5,921	5,951	5,989	6,111	6,235	6,314
北陸・東山		7,236	7,182	7,150	7,191	7,285	7,355	7,354
東海		9,489	10,086	10,979	12,014	13,166	14,247	15,133
近畿		12,812	14,031	15,653	17,243	18,832	20,242	21,356
京阪神		10,174	11,405	12,948	14,386	15,744	16,890	17,742
周辺		2,637	2,626	2,705	2,857	3,088	3,352	3,614
中国		6,992	6,945	6,886	6,907	6,930	6,934	6,859
山陽		5,449	5,457	5,462	5,514	5,578	5,629	5,619
山陰		1,543	1,488	1,424	1,393	1,352	1,305	1,240
四国		4,245	4,121	3,968	3,828	3,712	3,600	3,488
九州		12,938	12,904	12,427	12,076	11,768	11,441	11,043

資料 厚生省人口問題研究所『都道府県別将来推計人口、昭和39年10月1日推計』、昭和40年7月。ただし、昭和30、35年は国勢調査、昭和40年以降推計。

い止めるためにはその地域の産業基盤を固めることが何よりも必要な条件である。しかし、そのためには生産に参加する若い労働力が大量に必要とされるのであって、老年化した人口をもってしては人的資源の点で隘路に逢着する結果になるであろう。そういうわけで、人口流出地域は悪循環の危機に陥っているといわざるをえない。

こうして人口の地域配分の問題は、現在すでに困難な段階に陥っているが、これが今後どのように展開するであろうか。

表3に示されているのは、府県人口の過去の推移をつなぎ合せて人口増減のパターンを確定し、各府県の人口が現在到達している段階を見定めた上で将来の進路を予測して、府県別人口の将来推計を行ったものである。したがってこれは、地域開発計画など人口の地域分布を積極的に変える力が従来以上に働く場合を考慮に入れない推計であり、いいかえれば、従来の趨勢を将来に延長した推計である。

表3に示されているように、この推計によると、首都圏、近畿、東海の3地域への人口集中は今後ますます激化する。将来、これら3地域の人口が全国人口に占める割合は、昭和50年に59.5%、昭和60年に63.4%と急速に高まる。なお、この推計は府県の総人口について計算されたもので、年齢構成は推計されていないが、このように激しい人口集中が実現すれば、地域人口の年齢構成の偏りもまた一段ときびしいものとなるであろう。

さきに発表された経済審議会地域部会報告の中に、大都市、地方都市、農村、山村の別に将来(昭和60年)人口の年齢構成を推計したものが掲げられている⁶⁾が、それによると、総人口における15~49歳人口の割合は、昭和60年に、大都市で52.5%、地方都市で58.6%、農村で39.2%、山村で14.6%となる。また、65歳以上の老年人口の割合は、大都市で4.9%、地方都市で5.7%、農村で16.1%、山村で30.2%となる。要する

に、昭和30年代の人口移動によってもたらされた地域人口のひずみは、いっそう激化されたかたちで将来にもち越されるという見通しがたてられているのである。

国民経済の地域構造が国民経済の産業構造と表裏の関係にあることは改めて指摘するまでもない。いわゆる先進地域は工業化の進んだ地域であり、いわゆる後進地域は農業に重点を置く地域であるということが出来る。そして、わが国の社会保障制度は、老齢年金にせよ健康保険にせよ、近代的部門の被用者とその家族を対象とするものと、それ以外の就業者とその家族を対象とするものとの二本の柱で構成されている。これは、まさに日本の社会保障制度の二重構造と呼んだものにも他ならないが、本節で指摘したような人口の地域分布のひずみとその将来における激化の見通しは、社会保障制度の二重性をますます深刻化する原因となると考えられる。この点は、しかし、人口ないし労働力の産業構造の変化という側面から検討する方が、より直接的なアプローチとなるであろう。そこで次に節を改めて労働力の産業構造の変化を分析しよう。

III 産業構造の変化

経済成長は当然に産業構造の変化を伴う。あるいは産業構造の変化のない経済成長を考えることはできないといってもよい。昭和30年代の高度成長の中でわが国の産業構造は大幅に変化した。が、経済の成長テンポが早かっただけに、産業構造の変化も特別に著しかった。

高度成長が始まる前、昭和30年の国勢調査によると、農業を中心とする第1次産業就業者数は1,611万で就業者総数の41.0%を占めていた。戦前から農業就業者数は長期的にほぼ一定であったが、今次大戦後の混乱期に大量の人口が帰村・帰農して、一時的に農業就業者は膨張した。昭和30年にはまだこの戦後の特殊事情の影響が残っていて、第1次産業就業者数は若干多かったが、その後急速に減少した。昭和35年には1,424万、就業者総数の32.6%、昭和40年には1,175万、就業者総数の24.7%であった。

6) 経済企画庁総合計画局編『経済審議会地域部会報告——高密度経済社会への地域課題——』、昭和42年11月、p.13。

昭和 30 年代の 10 年間に第 1 次産業就業者は 436 万の減少を見たわけで、その就業者総数に対する割合も、アメリカ (6.6%)、イギリス (5.1%) フランス (19.8%)、ドイツ (11.3%) と比べるとまだ高いが、ほぼイタリア (24.9%) のレベルまで低下した。これは高度成長がもたらした成果であったが、同時に、第 1 次産業部門からの大量の労働流出は高度成長を支えた一つの要因であった。

戦前・戦後を通じて日本経済の成長率は高かったが、それを支えた一つの要因は豊富な労働力の存在であった。戦前の成長率は年率 4 % 程度であったから、非農業部門は農業部門の過剰労働力を吸い上げるだけで十分であった。農業部門の就業者数は戦前ほぼ一定でほとんど減少することがなかったのは、非農業部門の労働吸引力が弱かったことが原因であった。

戦後の成長率は年率 10% にも及び、戦前に比べて格段に高くなった。労働需要が急激に膨張したのは当然であった。昭和 30 年代を通じて、「雇用者」の増加率は年率 4 % を越えた。他方、労働供給の総枠を意味する労働力人口の増加率は年率 1.3% 程度で、この労働需給のギャップは労働力の配置替えによって調整されざるを得なかった。農業就業者および第 1 次産業就業者が前述のように減少したのはこの調整の結果であった。

農業や第 1 次産業に過剰労働力が堆積しているわが国の就業構造は二重構造をなしているという見方からすれば、このような変化は二重構造の解消に通じる変化であって、好ましい動きであるというべきである。しかし、そういえるためには、これらの部門で就業者の減少とともに生産性が相対的に上昇したことが確認されなければならないが、いまのところその兆候はない。むしろ、農業あるいは第 1 次産業は経営形態の改善がほとんどないままに、将来の構造改善を担当すべき若い労働力を失いつつあるという状況である。

実際、農業就業者数の変化を年齢別に見ると表 4 に示されている通り、減少が著しかったのは 25 歳未満の若年層であって、35 歳以上の中高年層ではほとんど変化がなかった。これは要するに、

農業の実情は旧態依然たるままに、農業への新規労働力の流入が急減したことによって就業者数が減少したことを示しているのであって、農業の前途にとって憂慮すべき状態であるといわなければならない。

表 4 農業就業者の年齢別変化

年 齢	昭30	40	40/30
総 数	1,489 千人	1,085 千人	72.9 %
15~19歳	130	29	22.3
20~24	185	54	29.3
25~29	181	85	47.2
30~34	153	123	80.4
35~39	134	143	106.6
40~44	135	125	92.5
45~49	129	112	86.7
50~54	126	110	87.7
55~59	112	103	91.5
60~64	88	90	103.0
65以上	118	111	94.6

資料 『国勢調査』。

経済成長とともに労働力が産業間を移動し、その結果労働力の産業構成が変化するということが一般にいわれるが、正確にいうと、その変化は二つの異った経過で実現される。その第 1 は、新規就業者がどの産業を選択するかによるものであり、その第 2 は、既就業者が転職することによるものである。

いま昭和 30 年代の農業就業者の絶対的・相対的減少を中心とする産業構造の大幅な変化に關していうと、表 4 に示されている結果からも分るように、変化を引き起した主たる原因は、上述の第 1 の要因すなわち新規就業者の志向が大きく非農業に傾いたという点にあったといえる。そして、変化をもたらす第 2 の要因すなわち既就業者の産業間移動は、第 1 の要因に比べればウェイトが小さかったといえる。

そういうわけで、現在、産業別に見た就業者の年齢構成には著しい差異が認められる。すなわち、農業のような停滞産業の年齢構成は、表 4 に示されているように、著しく老年化しているが、他方、製造業その他の成長産業の年齢構成は非常に若年層の多いかたちをしている。現状がすでにそうであれば、今後産業構造をさらに変化させるためには、中高年層の産業間移動を計らなければ

ならないが、過去の実績から見て、それはかなり困難であるといわなければならない。

将来の産業構造を予測するにあたって、過去におけると同様な変化率が将来にも適用できると仮定して計算すると、昭和 60 年の農業就業者数は 498 万となり、その男女年齢別構成は表 5 に示されているようになるであろう⁷⁾。これは従来の傾向に見るべき変化がないものと仮定して計算され

表 5 農業就業者数 (昭和60年)

年 齢	男	女
総 数	248 万人	250 万人
15～19 歳	13	10
20～24	9	7
25～29	7	6
30～34	7	6
35～39	6	6
40～44	11	16
45～49	20	33
50～54	35	46
55～59	45	50
60～64	37	39
65以上	59	30

資料 『経済審議会地域部会報告, 検討資料集』, pp. 57～58.

たものであって、強力な農業政策が実行されれば、これとは違った結果になるであろうし、またその方が望ましいかたちであるといえるが、いまのところは、むしろ表 5 に示されているような方向に進む可能性が強いと見なければならない。

そこでこの予測が正しいとすると、昭和 60 年の農業就業者数は 500 万を割って現在より半減し、就業者総数に占める割合は 10% を下回ることになる。このような結果が農民を中心とする国民健康保険や国民年金の将来に大きな影響を与えることは明らかである。その上、表 5 を一見して明らかなように、このままで行けば農業就業者の年齢構成は著しく老齢化することになる。これがまた、社会保障制度の財政に大きな影響を与え、解決の困難な問題を提起するであろう。

就業構造の二重性の底辺を形成するものとして農業が最も大きなウェイトを占めるが、そのほか

に非農業部門の零細企業とその従業者がある。国民健康保険や国民年金は自営業主とその家族を対象とするほか、従業員 5 人未満の零細企業の被用者をも対象としている。したがって、社会保障制度の将来を考えるものにとって、農業の推移とともに零細企業の推移は大きな関心の対象とならざるを得ない。

一般的にいうと、昭和 30 年代の高度成長期に農業あるいは第 1 次産業の就業者は絶対的・相対的に減少し、その分解が進んだが、非農業部門における零細企業の分解はそれほど進まなかった。いま総理府統計局の『事業所統計調査』によって、5 人未満事業所の従業者数の推移を見ると表 6 の通りで、従業者総数に対する割合はしだいに低下しているものの、絶対数としてはむしろ増加の傾向にある。

昭和 20 年代に出生率が急低下したことの影響で将来労働人口の供給は急激に縮小すると予測されている⁸⁾。その結果として当然考えられること

表 6 5 人未満の零細事業所の従業者数の推移

(単位 1,000 人)

年 次	(1) 総 数	(2) 5 人未満	(3) (2)÷(1)
昭和 26 年	16,154	4,835	29.9%
29	17,618	5,033	28.6
32	20,815	5,447	26.2
35	24,514	5,512	22.5
38	28,738	5,947	20.7
38	30,040	5,969	19.9
41	34,128	6,367	18.7

注 昭和26～38年民公営, 昭和38～41年民公営。
資料 総理府統計局『事業所統計調査報告』

は二重構造の解消である。すでに昭和 30 年代に農業就業者の減少が見られたが、これにつづいて非農業部門における零細企業の整理が予測されるのは当然である。しかし、表 6 にもあらわれているように、零細企業の従業者の減少は農業就業者の場合のようにスムーズには進みそうもない。

なぜそうなのか。所得水準が上昇するにつれて第 2 次産業および第 3 次産業の生産物に対する需要は増大する。しかし、第 2 次産業では生産の大

7) 表 5 は経済審議会地域部会の作業結果を引用したものであるが、筆者もかつて同様な方法で計算し、ほぼ等しい結果を得た。岡崎陽一『労働力の長期展望』, 日本労働協会, 昭和43年, p.72参照。

8) 労働力人口はまだ増加するが、増加率は目立って鈍化するであろう。厚生省人口問題研究所『わが国労働力人口の将来推計』, 昭和42年1月。

規模化が比較的容易であって労働生産性も高まりやすい。『労働白書』にも指摘されているように、第2次産業での雇用弾力性は著しく低下している。これに反して、第3次産業の生産は概して大規模化が困難であって労働生産性が高まりにくい。第3次産業の中でも消費関連的な業種はとくにそうである。

所得水準の上昇と人口の都市集中につれて第3次産業への需要は増大する一方であるから、労働力不足の環境の下においても、賃金上昇を物価上昇に転化しながら、この分野では零細企業が根強く生き残るであろう。

IV 社会保障の課題

以上の各節で、社会保障の今後の課題を考えるにあたって考慮に入れられるべき人口・労働力の変化を説明した。本節ではこれを基礎にして、社会保障の将来の課題を論じることしよう。

第1は、人口老年化に伴う課題である。厚生年金と国民年金を二大支柱とする国民皆年金の体制によって、老後保障の制度は一応整えられた。しかし、給付の内容はまだ不十分であって、今後人口老年化が進み、老年人口が増加する予測の下で、一段と給付内容を改善することが望まれる。制度が整備されたのが比較的最近のことであって、そのために年金受給資格者が少ないという事情もあるが、現在、老年者の生活ははなはだ不安定である。いささか資料が古いが、厚生省が昭和38年に実施した『高齢者実態調査』によると、65歳以上の高齢者のうち「自分の収入で暮せる」ものは全体の33%にすぎない。そしてこれらの人々の半分は「自分の働き」によって生計を維持しており、「恩給・年金」によって暮しているものは約3分の1である。また、「自分の収入で暮せない」高齢者は、その大部分が「子の扶養」によって生活している。

要するに、現在のところ、高齢者の生活は「子の扶養」によるかあるいは「自分の働き」によって支えられており、「恩給・年金」の役割ははなはだ小さい。

わが国の高齢者の労働力率は諸外国と比べて著

しく高い。すなわち65歳以上の男子の労働力率は日本では55.1% (1965年) であるが、アメリカでは30.5% (1960)、ドイツでは22.8% (1961年)、フランスでは27.2% (1962年) であって⁹⁾、日本の高齢者の労働力率は格段に高い。これは、一つには日本で農業のウェイトが高く、そこでは高齢者のために働き場所が開かれており、また若年労働力の流出によって、かえって高齢者に責任が重くかかっているといった事情が働いているためであろう。しかし、そのほかに、上述のように、生活が不安定であるために止むを得ず働かなければならない高齢者が多いのがもう一つの原因である。

高齢者が働く動機がそのようであるだけに、その労働条件は劣悪である。年功序列型賃金体系が支配している大企業でも、年齢別賃金がピークに達するのは60歳以前であって、60歳を越えると賃金は急低下する。中小企業では年齢のいかに問わず、一般的に低賃金である。

推計人口によると、将来、高齢人口は絶対的にも相対的にも増加するという見通しが立てられている。この人達の生活がどのようにして保障されるかは、当の高齢者にとって大きな問題であると同時に、国民経済の観点からも重要な問題である。基本的には、高齢者の生活は社会保障によって維持されるべきである。

社会保障によって高齢者の生活を保障すれば、引退を促進し、労働力不足下の労働力政策に逆行するという反論がなされるかもしれない。しかし、この点については、高齢者の引退を妨げることがかえって労働力不足下に要請される生産体制の合理化を妨害するおそれがあることに注意しなければならない。その端的なあらわれは農業の近代化の面に見られる。

日本の農業は長い間、小農形態の下に経営されてきたが、いまやその構造改善が必要な段階に到達した。しかし、昭和30年代の高度成長は農業から大量の若年労働力を奪っただけで、農業の近代的発展の線に沿った成果は見るべきものがなかった。いま農業は若い労働者にとって魅力のない

9) 総理府統計局『わが国の人口——その地域分布と構造——』、昭和42年2月、p.55 (原資料は、国連『人口統計年鑑』)。

ものであり、年々わずか数万の新規流入を見るにすぎない。これは農業の所得が他の職業に比べて低いためであり、それはつまるところ農業の生産性が低いためである。したがって、このような状態から脱却するためには農業の生産性を高めることが根本条件であり、それには農業の経営規模を拡大する必要がある。

全国耕地総面積が限られているから、経営規模を拡大するためには多数の農民の離農が進められなければならないが、生活保障のために農地を多少とも保有しなければならないという現在のような状態の下では、離農を促進することはきわめてむずかしいといわなければならない。そこで、農業の構造改善計画の一環として、離農を促進するための年金制度が特別に考えられなければならないであろう。

問題は農業に限らない。一般に高齢者が生活のために止むを得ず働かねばならないという状態の下においては、低賃金・低生産性の就業形態が広く残存し、国民経済全体の生産性の向上を妨げるおそれがある。むしろ老齢年金によって高齢者の生活を保障し、そのような就業形態を払拭して高能率・高賃金体制の一般化が計られなければならない。

なお、現在、高齢者は子の扶養に頼っているものが多いが、核家族化あるいは夫婦中心的な考え方の普及につれて、このような扶養形態の維持が困難になりつつあるという問題もあり、また出生率と死亡率の低下の影響で個々の世帯内の子の親に対する扶養係数が高まっており、経済的にも扶養が困難になりつつあるという問題もある。もちろん、高齢者の生活は誰かが保障しなければならないのであるが、これは老齢年金制度によって社会的に保障するのが近代的方法である。

幼年人口の減少は人口高齢化の一面である。将来、わが国でも幼年人口が相対的に減少する。このことは第Ⅰ節で説明したが、これに対応して、児童手当制度の創設が考えられなければならない。児童手当制度は現在多くの先進国が社会保障制度の一環としてこれを整備しているが、またわが国では戦後数多くの社会保障制度が整備・拡充され

たにもかかわらず、ひとり児童手当制度の創設だけが遅れている。これの創設が強く要望されていることは周知のとおりである。

ただ、何のために児童手当制度が必要とされるのかという根本問題については、必ずしも意見は一致していない。きわめて常識的な見解によれば、児童手当制度は人口増加政策の一つであり、わが国の現状のように出生率が低すぎる時にこれが必要であると考えられている。また、生活水準の上昇とくに教育費等の子供の養育費が高騰している事実¹⁰⁾をあげて、親の負担を補助する意味でこの制度が必要であると説くものもある。しかし、児童手当制度の基本的な考え方は、国の将来を担うべき児童の養育費は国が負担すべきであるという思想にある。

国民が十分な自覚の下に出産を計画するところまで成熟しないうちは、児童手当の給付が不当な出生増加を結果するおそれもあるだろうが、わが国の出生力はいまや完全に少産主義に定着しているのであって、その意味で児童手当制度を創設する時機は熟したといえるのである。

以上、人口の年齢構成の変化——人口老年化——との関連から社会保障の課題を論じたが、次に産業構造の変化および人口都市化との関連から見た社会保障の課題を論じることにしてしよう。

この点について最も大きな問題は、国民健康保険と国民年金の将来である。これらの制度はともに自営業主とその家族、5人未満の事業所の被用者とその家族など、産業構造の近代化とともにその数量的ウェイトが低下すると見られているグループを対象としている。見方によっては、これらは自然消滅の運命にある制度であるとも考えられる。しかし、昭和30年代に農業就業者が数百万も減少したにもかかわらず、自営業主の数はそれほど減少しなかった。国勢調査によれば、昭和30年の自営業主数は940万であったのが、35年に964万、40年に929万と推移している。また、表6に示したように、5人未満の事業所の従

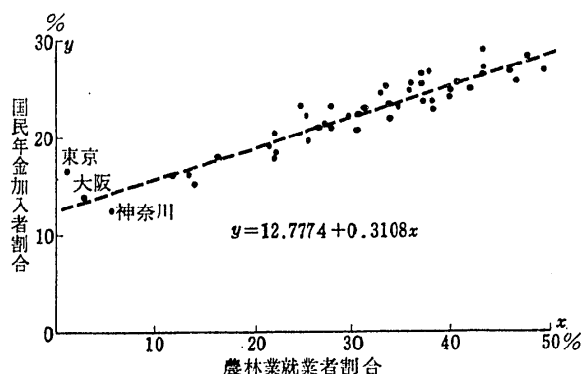
10) 児童の養育費に関する調査としては、厚生省が昭和39年度から始めて、40年度、41年度、42年度の4回にわたって実施した「児童手当制度基礎調査」がある。

業者数は最近に至るまで増加を続けている。

これらの実績から見て、国民健康保険や国民年金の制度が自然消滅の過程をたどるであろうと判断するのは誤りであるように思われる。しかし、それはこれらの制度の対象者に何の変化も起らないという意味ではない。とくに著しいのは、対象者の地域分布の変化である。

府県別人口における国民健康保険被保険者あるいは国民年金加入者の割合を、府県の農林業就業者割合と相関させてみると、きわめて高い相関関係が認められる。図1は昭和40年の場合について、国民年金加入者割合と農林業就業者割合との関係を示したものである。

図1 農林業就業者割合と国民年金加入者割合の関係(昭和40年)



この図に示されているように、地域における国民年金加入者割合は地域の農林業就業者割合とポジティブな関係がある。しかし、それはいわば当然のことであって、むしろ注目しなければならないのは、農林業就業者割合がゼロの場合でも、国民年金加入者割合は10%を越えるという事実である。これは、農林業に関係しない職業における国民年金加入者の存在とその大きさを意味するものである。

この図に描かれている関係が将来にも適用されたとすれば、もし各府県の将来の農林業就業者割合が推計できれば、それに基づいて、将来各府県の国民年金加入者割合が推計できるはずである。そして、もう一つ将来の各府県の人口が推計できれば、それを用いて将来各府県の国民年金加入者

数を計算できるであろう。

このうち、将来の府県別農林業就業者割合は過去における府県別農林業就業者割合の変化率に基づいて計算し、将来の府県別人口としてはさきに第Ⅱ節で説明した人口問題研究所の『都道府県別将来推計人口』を用いて、昭和50年の国民年金加入者数を推計した。その結果は表7に示されている。

この表7によると、昭和50年の国民年金加入者総数は1,827万で昭和40年の実績1,978万に比べて8%ほど減少する。しかし、これを府

表7 昭和50年の国民年金加入者推計

都道府県	昭和40年国民年金加入者 千人	昭和50年国民年金加入者 千人	昭和40~50年増 加率 %
全 国	19,780	18,270	92.4
北海道	998	897	89.9
青森	388	308	79.4
岩手	383	317	82.8
宮城	438	340	77.6
秋田	359	273	76.0
山形	368	269	73.0
福島	523	403	77.1
茨城	528	487	92.2
栃木	408	316	77.5
群馬	376	318	84.6
埼玉県	525	798	152.9
千葉県	556	671	120.7
東京都	1,824	1,511	82.8
神奈川県	549	820	149.4
新潟県	574	501	87.3
富山県	227	199	87.7
石川県	211	182	86.3
福井県	167	141	84.4
山梨県	202	158	78.2
長野県	435	414	95.2
岐阜県	385	346	89.9
静岡県	594	561	94.4
愛知県	771	841	109.1
三重県	349	313	89.7
滋賀県	199	180	90.5
京都府	341	346	101.5
大阪府	905	1,091	120.6
兵庫県	657	702	106.8
奈良県	174	181	104.0
和歌山県	237	196	82.7
鳥取県	138	119	86.2
島根県	203	165	81.3
岡山県	360	317	88.1
広島県	403	418	103.7
山口県	295	240	81.4
徳島県	208	162	77.9
香川県	206	166	80.6
愛媛県	344	248	72.1
高知県	206	147	71.4
福岡県	711	619	87.1
佐賀県	217	148	68.2
長崎県	345	280	81.2
熊本県	452	332	73.5
大分県	284	230	81.0
宮崎県	262	218	83.2
鹿児島県	494	381	77.1

注 推計方法については本文参照。

県別に見ると、東京周辺、大阪周辺、名古屋周辺では将来加入者がかなり大幅に増加するのに対して、それ以外の地域ではかなり著しく減少する結果が示されている。

この推計結果は、国民年金の将来について次のような事実を明らかにしている。第1に、産業構造の近代化が予測され、その関係から国民年金加入者の大幅な減少が予想されるにもかかわらず、推計値は意外に小さい減少しか示さなかった。これは一方で農業人口が減っても、他方で非農業の自営業主・家族従業者および零細企業従業者はそれほど減少しないことと関係している。いいかえれば、二重構造の解消が困難であること、そうであるかぎり国民年金制度の役割は依然として大きいことを物語っている。

第2に、昭和30年代に目ざましく進行した人口の都市集中現象が将来も引き続き進行するという見通しの中で、国民年金の加入者の分布も農村

からしだいに都市に移行することになるであろう。いままで農民を中心として考えられていたこの制度が、都市の自営業主、零細企業従業者を主要な対象者として持つことになる。

以上、国民年金を例にとって推計をし、その結果について説明したが、国民健康保険についても基本的には同じことがいえるであろう。ただ、国民健康保険の給付は医療サービスという現物のかたちで行われるだけに、人口移動の結果として著しく過疎化した地域があらわれると、給付活動の効率が著しく低下するといった特別の問題が発生することに注意を払わなければならない。

本稿は、日頃、人口・労働力の問題を研究している者の立場から、今後の社会保障の課題についての分析をとりまとめたものである。社会保障自体としての問題点は他に多くの論ずべき点があるであろうが、本稿ではもっぱら人口・労働力の変動と関連のある問題点だけを取り扱った。