

臨時行政調査会第32会議における報告 「社会保障政策について」

一橋大学名誉教授 山田 雄三

1. 社会保障政策が大きな転換を迫られていることは、ここ10年来一般に強く意識されてきている。私が関係している幾つかの審議会や懇談会でも、年金および医療について制度の整合化・合理化にとり組み、これまで注目すべき改革が提案されている。それはまさに行財政改革の狙いと軌を一にするものといってよい。しかし社会保障をめぐる現実の利害対立はなかなか厳しく、われわれの提案も幾多の厚い壁に阻まれ、言い放しに終わっているものが多い。本日は、主としてそういう事情に関連して社会保障政策の考え方を述べ、ご一考を煩わしたいと思う。

2. その前に、臨調の第1次答申について少々気にかかる点があるので、予めこのことを述べたい。その一つは、年金その他について国庫負担の削減や肩代りを提唱されている点である。この提唱は、財政再建のための緊急策として無闇に反対すべきものではないが、社会保障の将来の展望を示さずしてこの種の提唱をされることは、角を矯めて牛を殺すという不安を人々にいだかせるものであろう。社会保障政策には長期的な視野が必要である。

3. もう一つの基本的な点として、第1次答申における「活力ある福祉社会」という理解はやや浅薄の嫌いがあり、今日の社会保障がナショナル・ポリシーとして広く国民一般を対象とし、互助（したがって自助）の原則を柱としていることが看過されている。福祉を「真に救済を要するもの」に限定し、活力をもっぱら民間活動に求めるのは、一昔前の慈善保護の考えに逆戻りすること

になろう。それは恐らく、いわゆる福祉のバラ撒きとか、国の補助の行き過ぎへの反対を意味するのであろうが、しかし今日の社会保障は「真に救済を要する者」に問題を限定して済むべきものではないし、そういう主張によってむしろ社会保障制度に期待をよせる国民一般の反抗を唆ることになる。問題は、過度に国民不安を招かないようにして制度改革を進めるにある。日本の労使関係は他の先進諸国と較べてかなりモダレートな形をとり、そのため厳しい環境を切り抜け、成長や物価に好影響を与えたといわれているが、われわれはそれと似た態度で社会保障問題にも臨みたいと考える。

4. ここでわが国の社会保障政策のあり方について私見を述べたい。たしかに、日本の社会保険はこれまで高度成長の波に乗ってその水準を高めてきたが、同時に年金や医療については社会保険の方式がとられ、しかも幾つかの制度が分立してかなりのバラツキをもたらした。ところでここ数年来、経済成長率の低下と人口高齢化の進行にともない、保険財政の逼迫によって、将来の見通しに楽観を許さない事態が現われた。冒頭に述べたように、年金および医療の関係の審議会や懇談会が数年来制度改革にとり組んできたのも、そのために他ならない。これによって抜本的もしくは応急的な改革案が若干提出されたが、しかしそれらの実施は必ずしも思うようには運ばなかった。以下、項を分けてその事情を述べたい。

5. まず年金保険の問題については、制度分立に

よる弊害を改めるために、年金給付について各制度共通の基礎的な部分と、各制度別々な上乘せ部分とを設ける案がとりあげられた。基礎的共通部分の財源については、国庫負担以外に制度間の財政調整を必要とするが、制度によって財政事情が著しく異なるため、各制度が合意できるような決定的な案は得られなかった。そこで、部分的な改革として、厚生年金の支給開始年齢を20年かけていまの60歳を65歳に延ばすこと、給付計算上の年数加算に40年の上限を設けること、さらに併給などによる過剰給付を改めること、その他が提案されたが結実しなかった。とくに、厚生年金の支給年齢の延長に対しては、雇用政策の推進が先決だとか、共済年金を改めないかぎり官民格差が広がるばかりだとか、いろいろ反対があった。しかしいずれにせよ、事態は楽観を許さず、こういう部分的な改革も促進しなければならないが、やがては基礎年金のような構想を導入せざるを得ないものと思われる。

6. 医療保障の問題についても、すでに昭和46年ごろ医療保険制度の抜本改正なるものがとりあげられた。そこでは、多岐にわたる改革の方向が打ち出され、例えば出来高払い方式を見直すべしという問題も一項目として含まれていたが、提案された諸項目の大部分は陽の目を見ずに終わった。ただそのうちの老人医療については、高齢化社会到来の世論を背景として、昭和52年に懇談会による答申がまとめられ、その後紆余曲折を経て、こんどの老人保健法の運びとなり、それは臨調の第1次答申にも言及されているところである。その骨子は、治療と保健サービスを包括すること、財政調整によって国民健保の財政悪化を軽減すること、患者の一部負担を認めると同時に支払方式を検討することなどであって、多分に行財政改革にかかわる問題を含んでいる。ここでも、諸方面の利害が対立しているので、成立の見通しは楽観を許さないが、われわれとしては医療保障問題改革の一步として是非とも早期成立を期待したい。

7. 狭義の社会福祉については、例えば生活保護

に関する法律にも明示されているように、それは決して単なる救済ではなく、むしろ自立更生のための救済を目的とするものであり、われわれもまたこの考え方を推進したいと思っている。なお昭和54年に、従来無料であった老人ホームの費用徴収が提案され、これはすでに実施に移されていることを付言したい。

8. 以上、細かい問題には立ち入らなかったが、ここ数年来われわれのとり組んできた社会保障改革の大要とそこでの考え方を述べた。検討すべくして残された点もあり、とくに改革案に伴う経過処理をもっと工夫する必要があるかも知れない。ところで、いまの段階でわれわれが最も困惑を感じているのは、提案の実施を阻む障害である。社会保障改革の推進にはとくに各方面の利害対立がからみ、しかもそれらの利害対立は集団的に組織化され、政治的な駆け引きに振り廻される傾向が強い。もちろん現実問題としては、労働組合、経営者団体、医師会、各政党などの利益集団との交渉は不可欠であるが、これらの集団がいわゆるインフラ・ストラクチャー（支柱構造）としての意識を十分にもたないかぎり、改革案実施について、誰がネコの首に鈴をつけるかという障害にぶつかる。チープ・ガバメントの主張は、そういう障害が政府が余計の介入をするから起るものとし、政府活動の縮小を求めるのであろう。それは、民間活動の合理性を期待することによって、政府の役割の縮小を狙うものであろうが、政府活動が必ずしも合理的でないと同様に、民間活動も必ずしも合理的ではない。そこに両者が補完し合う必要があるし、ナショナル・ポリシーとしての社会保障政策が求められる理由もある。社会保障政策が過度の補助や保護を与えることは改めなければならないが、個人では十分に対応できない社会的リスク（高齢化社会の到来、物価の変動）などに対しては国は補助的な役割を果たさなければならない。とくに現実の利害対立の激しい社会において、生活の安定や再分配の促進が民間活動に委ねてうまくいくとは思われない。さらに、生活（福祉）と財政（経済）との間にも、ある意味で

の利害対立が見られ、社会保障政策はその調整にとり組まなければならないが、それはすでに述べたように労使関係に似たものがあり、われわれは

対立を煽ることを避け、互いに譲り合う態度を期待するのがよいと考えるものである。

〔参 考〕

① 注目していただきたい審議会報告等

年金制度基本構想懇談会「中間意見」(昭52)

同 「わが国年金制度の改革の方向」(昭54)
社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体系」(昭52, 54)

厚生省年金局「厚生年金・国民年金財政再計算結果」(昭56)

社会保障制度審議会「医療保険制度の改革について」(昭46)

老人保健医療問題懇談会「今後の老人保健医療対策のあり方について」(昭52)

厚生省提出法案「老人保健法」(昭56)

中央社会福祉審議会「養護老人ホームおよび特別養護老人ホームに対する費用徴収基準の改善について」(昭54)

② 年金成熟度 (老齢年金受給者数対被保険者数)

昭54年 (現在) 厚年 7.4 国年 17.4

昭75年 (20年後) 厚年 25.3 国年 29.1

昭95年 (40年後) 厚年 36.9 国年 35.4

③ 国民医療費対国民所得

昭45年から昭54年 国民所得は 2.9倍

国民医療費は4.4倍

昭48年から昭54年 国民医療費は2.8倍

老人医療費は4.3倍

〔昭和56年11月2日付〕

〔昭和56年11月2日臨調ビル会議室において、本文を読みあげ、補足説明を加え、7名の委員との間に質疑応答

あり。〕

(やまだ ゆうぞう・社会保障研究所顧問)

次 号 (Vol.17, No.4) 予 告

巻 頭 言	平 田 富太郎
論 文	隅 谷 三喜男
“	庭 田 範 秋
“	松 原 治 郎
“	木 村 正 身
“	向 井 利 昌
“	加 藤 富 子
“	大 木 圭 野
“	平 岡 公 一
研究プロジェクト報告	高 橋 紘 士
“	平 岡 公 一
研究ノート	堀 勝 洋
社会保障統計	曾 原 利 満
社会保障研究所日誌	
季刊社会保障研究 (Vol. 17, No. 1~No. 4) 総目次	