

経済計画と社会保障

中 野 徹 雄

I 経済計画における社会保障の位置付け

ここで与えられたのは、経済計画と社会保障というテーマであるが、現在たまたま新しい経済計画の策定について、経済企画庁として作業中であり、まだ最終的にその計画ができ上がっていない段階である。ここでは主としてその計画の過程において出てきた幾つかの考え方なり問題点なりについて紹介と解説を試みることにしたい。

まず第1に経済計画の基本的な性格というようなことについてであるが、もちろんわが国は自由経済の体制のもとにあり、そういう経済体制のもとでの経済計画というものがどういう意味合いを持つかということが、基本的な問題の一つとしてあるわけである。これにはいろいろな考え方なり、議論なりがあるわけであるが、自由経済体制のものと経済計画の意味ということについては、おおむね二つの問題意識ともいうべきものがあるかと思う。

一つは、わが国の民間部門の経済をどういう展望のもとに考えて行くことができるか、つまり民間部門の経済の予測という問題がまず第1にあるといえる。たとえば先般の不況問題であるとか、物価の上昇の問題であるとか、あるいは労働力の需給の変化というような、いわば経済基調の変化の過程の中で、将来、5年なり10年なりの展望において、どのような姿が予測されるかという問題である。

もう一つは、現在の自由経済体制のもとにおいても、程度の差こそあれ、政府部門の果たす役割が大きくなってきているわけであるが、このような政府が直接行うところの公共投資であるとか、社会保障であるとか、政府の直接の活動、あるいは

準政府機関として考えられている各種の公社、公団等の公共部門の経済活動が、どのような方針のもとにどのような量において遂行されるかという問題である。現在の自由経済体制のもとでも、国民経済は大なり小なりそういう政府部門と民間部門の混合経済的な形に、徐々に変貌しつつあり、政府部門のウェイトは、高まることがあっても、低くなるというようなことは考えられない。

この場合、政府部門の、あるいは準政府部門の活動というものは、それ自身民間部門にはね返るわけである。たとえば政府そのものなら政府そのもの、国鉄なら国鉄、あるいは道路公団なら道路公団という準政府機関の経済活動が、民間部門の経済活動に影響し、またそれがどういうふうに進められるかということを考えながら、逆に民間部門がその経済の運営のプログラムを組んでいくという関係にある。これを要するに経済計画は、混合経済のもとにおける政府部門の、文字通りの計画と、民間部門についての一種の予測なり、あるいは基調変化の観察ということの二つのものを内容としてできているわけである。

さてこのような経済計画の、いわば目的というか、終局目標ということに関して考えるならば、営利企業の長期経営計画といったようなものは、最終目標はその企業の利潤ということになるわけであるが、国家的な経済計画の場合には、つねにその最終目標は、国民全体のウェルフェアというか、福祉ということに志向しているわけである。

かように一般論としていえばその最終目標は国民の福祉の向上、経済的あるいは社会的なウェルフェアの向上ということにあるわけであるが、もちろんそういう終局目標のもとで、具体的に現在当面している幾つかの問題に対して、どういう政

策態度を取るかという課題が、終局目標にいたる過程において現実問題として生ずるわけである。たとえばそれは、終戦直後の日本であるならば、生産力を拡充していくとか、あるいは完全雇用を達成するための、たとえば潜在失業の解消であるとか、そういうふうな経済計画の個別的な課題なるものが出てくるわけである。あるいはまた、国際収支の赤字を解消するとか、あるいは物価を安定するとか。

個別的な政策課題はその時々状況に応じて、解決すべきそれぞれ異った問題に当面するわけだから、それぞれによって違うわけであるが、当面の新しい経済計画の政策課題としては、三つのものが挙げられている。一つは当面はなほだ急激なものがある、消費者物価の上昇を安定していくという、物価対策である。もう一つは経済の効率を高めるという政策課題である。これは従前の、30年代の超高度成長下において、個別の企業の経営効率ということを無視したシェア競争や過剰投資が行われた。つまり効率を軽視しながら過剰投資が行われ、それがたとえば企業の財務バランスを圧迫してきているというようなことであるとか、あるいは投資が重工業部門に片寄って、農業や中小企業において投資が必ずしも十分行われなかった、そのために農業や中小企業の生産性が高まらないで、そこにおいて依然として、労働力の無駄使いが行われているといったような問題をも含めて、ミクロ的にもマクロ的にも経済の効率を高めなければならぬという問題である。もう一つが、このセミナーの課題であるところの、社会開発の推進ということである。

社会開発そのものの概念については、このセミナー全体の課題であるからここで論ずることは避け、政府が社会開発に対してどのようなかわり合い方をするかということを、具体的に触れてみたいと思う。

政府の活動が直接、社会開発の側面において、国民生活の福祉向上につながるものとしては、大きな柱としてはだいたい二つあると考えられる。一つは政府なり準政府機関が行うところの投資活動であって、いわゆる公共投資、すなわち普通い

われるところの社会資本の拡充がある。たとえば道路、鉄道その他の交通運輸手段を拡充するというようなこと、あるいは公営住宅の供給とかのような広い意味での生活に関連した社会資本を、政府、公共の投資活動によって拡充していくということがそれである。

周知のように30年代の経済においては、36、7年ごろまで異常な速度で民間の設備投資が拡張した。この民間の設備投資に比べて、公共投資、住宅であるとか、道路であるとか、あるいは上下水道の社会資本の充実、著しく立ち遅れたわけであり、そこから大きな問題が出てきたというふうにいわれているわけである。

一つには生産関係の民間設備投資が拡充されても、これに対応するところの道路であるとか、あるいは鉄道のごとき交通手段のような公共投資が行われない場合には、生産活動自身に対して、ネックが生ずるということは、よくいわれているところである。それはそれとして、国民生活に直接関連するところの各種の投資活動が、民間の設備投資に比べて著しく立ち遅れたために、よくいわれるように、たとえば道路が非常に悪いとか、あるいは通勤手段が非常に不完全であって、通勤交通がマヒ状態に陥っているとか、あるいは公害等に悩まされる都市の数がふえてくるといったような、国民生活の上に、多くのひずみを生じ、それが非常に国民一般の不満を高めているという現象があるわけである。

もちろん37、8年以降、日本の社会資本の拡充速度というのは、急激に高まってきており、国民総生産の中に占めるところの公共投資の比率は、現在ではシェアとしては、世界に類を見ないほどの高さになっている。しかし公共投資というのは、ある年度において幾ら投資したかということが響いてくるのではなくて、過去の累積投資の結果生じた現有のストックが、国民生活に提供するところの便益によって、不足しているか、あるいは十分であるかということが、判断されるわけであるから、必ずしも投資シェアが大きいから、それによってただちに国民生活の満足がはかれるという性質のものではない。

日本の場合には、そういう過去の公共投資の累積額、つまり現有ストックが、所得水準に比較して低いわけであり、これは単に1年、2年の間非常に高い公共投資比率を国民所得統計上示したとしても、早急には解決し難い問題であると考えられる。

よく指摘されることは、フローとしての所得水準が非常に高まっている。たとえば現在すでに六百何十ドルという水準であり、イタリアに比べて非常に近い水準まで、フローとしての国民所得は到達しているけれども、その国民所得の水準に比較すると、ストックとしての社会資本の蓄積度合が非常に低いということである。国民生活を観察する場合に、ウェルフェアを測定する指標として、たとえば道路の舗装率であるとか、あるいは電信、電話の普及率であるとか、上下水道の普及率とか、そういうようなインデックスを幾つかつくり、これによって国際比較を行うのが常であるが、日本の場合は所得水準の高さに比較して、著しくそういう整備率が劣っていることは明らかな事実である。

社会資本の拡充によるこの種の整備率の向上が、社会開発に関連する、政府の活動の一つの柱であるが、もう一つの柱が社会保障であり、この社会保障の側面におけるところの政府活動の水準も、所得水準との比較において日本は非常に低いといわざるを得ない。社会保障を国際的に比較する方法としては、いろいろな方法が有り得る。一般論としては、政府活動は経済的に見れば三つのものに分かれるわけであり、一つは先に挙げたところの公共投資（社会資本の投資）である。政府が直接にある年度にどれだけの投資を、どのような部門に対してしたかということである。2番目は政府が雇用するところの職員なり、あるいは購入した財貨等によって、国民が受益するところの財貨サービスであり、これは経済的には政府の一つの消費活動として概念されるものである。3番目のものは、これが社会保障の主たる部分を構成するわけであるが、政府がその調達した財源により国民に対して、その必要に応じ対価なしに給付を行う、すなわち給付の形を取るところの政府の活動である。これを国民所得統計上は、政府から個人への

所得の移転という形で示しているわけであるが、受け取る側から見れば、これは振替所得という形で考えられる。この振替所得はおおむね社会保障給付費を現しているわけであるが、この社会保障給付費と、国民所得の大きさの比較によって、だいたいその国の社会保障の整備水準というものを考えることができる。

社会資本の場合は前述のとおり個別の種類の投資に関連して、整備率のようなものを国際比較をするわけであるが、社会保障の場合には、1人当りの国民所得の大きさなり、全体額というものは国によって非常に違うので、したがって政府から個人へ支給される、給付されるところの社会保障給付費の総額を捉え、これと国民所得との対比を考え、これがだいたいシェアとして国民所得の何パーセントぐらいを占めているかという判断をして、これによって社会保障の整備が進んでいるか、遅れているかの、一つの手掛りとして判断するという形になるわけである。

これには国際的には非常に差があり、たとえば西ドイツであるとか、フランスであるとか、イタリア等においては、社会保障給付費と国民所得の対比を取ると、だいたい14、5%から、20%近くの間の数字が出ている。これに対して、日本の場合には、現在では、たかだかそれが5%、6%の間であり、国民所得の5ないし6%の程度のものが、社会保障給付費として、個人に対して支出されているという形になっている。社会保障給付費、あるいは国民所得統計上の政府から個人への移転であるとかのシェアに関する限りにおいては、日本は国際的にも非常に低い水準にあるということが考えられるわけである。

この振替所得のシェアを高めていくということについては、たとえば倍増計画においては、目標年次45年には、振替所得の国民所得に対するシェアを6.1%に拡大するというプログラムがつけられていた。それから倍増計画のあと半分のほうの期間をねらって作成されたところの、中期経済計画においては、これを目標年次43年度で、倍増計画よりもステップ・アップして、7%までシェアを高めていくという計画になったわけである。

次に現実にどういう動きをしているかを見ると、昭和 30 年度において 4,049 億円であった、というものが 40 年度においては、15,939 億円になっておる。これを新推計の国民所得を分母にして割ってみると、30 年度がだいたい 5.6% であって、これが逐次下って、昭和 35、6 年をボトムとして、30 年代の後半においては、これはシェアが逆に上ってきて 40 年度に大体 6.4% に達したという格好になっている（金額で 15,939 億円）。

ここでいう社会保障給付費は、ILO ベースの社会保障給付費の計算によったものであり、国民統計上の振替所得はこの中の医療保険の中から、健康保険組合の給付費を除くほか、逆に少額ながら社会保障に属しない費用の加算がある。

したがって、若干の差はあるが 2,000 億円程度振替所得は社会保障給付費より少ないが、だいたいパラレルに動いているというふうに考えてよい。

II 昭和 30 年代における社会保障の歩み

過去の社会保障の推移をながめると、だいたい 30 年代の高度成長期においては、社会保障費というものは、結局制度的なものによってきまるものであるため、国民所得が急激な成長をとげるときは制度的な硬直性が働いてシェアが相対的に落ちてくるという傾向があり、それがこの昭和 31 年から 35 年ごろまでのシェアの動きに現れているわけである。ところが昭和 30 年代の後半になって、多種多様な制度が制定されてきた。周知のとおり、たとえば医療保険についても、年金についても、30 年代の後半において、国民皆保険とか、国民皆年金という形で、全国民が社会保障制度の中に組込まれたわけである。そして社会保障制度なり、各種の社会福祉サービスなるものが、日本の社会体質の中に定着してきたという感じが強くなり、30 年代の後半から急激に社会保障給付費の水準が上ってきているわけである。

昭和 30 年が 4,048 億円であったものが、31 年は 4,127 億円で、100 億円もふえていない。その後 1 割ぐらいつつふえてきているが、35 年からあとになると、だいたい年率でいって、20% 程度の伸びを示してきている。35 年と 40 年の数字を比

較すると、振替所得で年率実績 19.6% の伸びを示している。35 年から 40 年の間に、振替所得で年率約 20% の伸びであった。社会保障給付費でも同じようなことになるが、これは相当な伸びであり、その間における予算の伸び率、一般会計予算の伸び率がだいたい 18% であったわけであるから、一般会計の歳出規模の伸び率よりも、2 ポイントぐらい高い伸び率を示してきている。したがって予算の中においても、国民所得に対する比率においても、社会保障給付費のシェアは、34、5 年ごろを境にして、基調変化が起きて、シェアが着実に高まってきたというふうに、考えてよいと思う。

しかれば社会保障給付費が、昭和 30 年代の後半において、異常に高い伸び率を示してきた理由は何か。内容を分析して大掴みに考えて、5 年間約 20% の伸び率を示したものを二つのものに分け医療保険の給付費と、その他の年金であるとか、社会福祉サービスであるとか、あるいは恩給その他等に分割して、この 2 部門分割によって見ると、医療保険の給付費が年率でだいたい 23~24% 程度の伸び率を示している。それに対して医療保険以外の年金であるとか、社会福祉サービスの伸び率は、だいたい 5 年間を平均して、年率 17~18% の伸びである。医療保険の 24% の伸びと、その他の部門の 18% の伸びが平均され、シェアが若干差うから、だいたい 20% という伸び率になる。

したがって、医療保険以外の部門の 17~18% の伸び率というのは、その間の一般会計の歳出規模、国の財政規模の拡大テンポにだいたいパラレルに動いている。もちろん一般会計の歳出の伸び率は、国民所得の伸び率よりも高いわけで財政規模は、シェアとしても高まっていくわけであり、その意味において医療保険を除いたもの、すなわちその他の部門のシェアも、国民所得におけるシェアを拡大してきたというふうに考えられるが、何よりも医療保険の給付費が年率 23~24% も伸びてきたということが、非常に大きな理由になっているわけである。

昭和 30 年に国民総医療費の推計費が 2,751 億円であったものが、39 年度ではこれが 9,895 億

円になっている。国民所得に対するシェアは 30 年度に 3.8% であったものが、39 年度には 4.5% のシェアまで高まっている。国民総医療費の中で、保険制度、その他個人の手から直接医者に支払われるのではなくて、保険者なり、あるいは政府なりが支払う医療費、保険・公費医療費の国民総医療費に対するシェアは、昭和 30 年に約 54% であったものが、つまり半分強であったものが、昭和 39 年度には約 74% になっており、だいたい 4 分の 3 までが、保険者なり、あるいは公費によって支給される医療費ということになってきたわけである。つまり総医療費も伸びたけれど、そのうち公の手を通じて医者に直接払われるところの金の比重が非常に急速度に高まってきたということであり、逆にこういう社会保障の中に組込まれた医療費のシェアが高まったことが、国民総医療費を相当に押し上げているとも考えられるわけである。

ここで普通行われるところの、弾性値計算をやってみると、国民所得の伸びと、それから医療保険の給付費の伸びとの弾性値を計算してみると、35 年から 40 年データによれば、1.7 という弾性値を示しており、これに対してその他の医療保険以外の給付費の弾性値は、1.3 ぐらいである。この結果、昭和 35 年と 40 年の振替所得の増分の中で、医療費が占める比重は、いわゆる寄与率は 50% を超えた形になっている。

III 新計画における社会保障の方向付け

経済計画の中でいったい社会保障をどのように考えていくかという問題について考えると、過去における社会保障のシェアが着実に高まってきた。社会保障の水準が高まってきたということは、西欧水準に接近してきたわけであるから、この傾向を着実に続けていくという考え方になるわけであるが、なかみを見てみると、非常に医療に偏っているということが考えられる。医療費に偏ったこの社会保障の姿というものを、格好を良くしていかなければいけないというのが、社会保障の計画を考える際の一つの問題である。

5 年間の増加額の 50% 超までが、医療費によ

って占められるというふうなことは、部門間の費用のアロケーションのあるべき姿としては、非常に偏っている。国民総医療費のシェアも西欧水準より高いか、あるいはその一番高い線に接近しているという格好になっているわけだから、今後の問題としてはどちらかということ、医療部門の経費の伸びというものを、ゆるやかなものとして、財源のある程度大きな部分を、医療以外の部門の拡充源資に充当していくということが、望ましい姿だと考えられる。

しからばそれがどのような部門に配分さるべきであるかということを考えれば、日本の場合には、年金制度のシェアが非常に小さいわけで、わずかに、明治年間からある公務員、あるいは公共企業体(国鉄等)の年金などを含めて、国民所得対比で 1.4~1.5% というところで、そういう公務員等を除くと、1% を割ってしまうわけである。諸外国の場合にはこの年金部門のシェアが非常に高いわけで、この年金部門のシェアを拡大していくことが、わが国の社会保障に課せられた一つの問題である。

もう一つは、児童手当——家族手当ともいわれているが、日本にはない。現在のところ児童扶養手当というのが、年間約 2~30 億の財源で支給されているが、これはいわゆる西欧諸国でいうところの児童手当とは性質の違うものであり、西欧でいっているところの一般的な児童の生計費の補助という性格で支給されるところの児童手当制度は、日本には現在まだないと考えてよい。こういう児童手当をどのようなタイミングで、どんな形でつくっていくかということが問題となる。この児童手当の問題については、のちほどもう 1 回、問題点などに触れてみたい。

つまり全体の姿としては、国民所得に占めるシェアを高めていくことが当然であるけれども、その中味の部門間配分ということからいえば、医療費に充当されるものの比重というものをややひかえ目なものにしていく。そして逐次年金とか児童手当というふうな、いわゆる所得保障部門のウェイトを高めていくということが、わが国の社会保障の方向だと考えられる。

次に述べておきたいのは社会的流動性を高めるという観点からの、社会保障のプランニングの問題であり、よくいわれるように、経済成長は当然大きな構造変化を伴う。周知のとおり、昭和30年代の経済成長により、大都市に対する人口の急激な集中が行われ、その反面、農業就業人口の数は激減してきているわけである。経済の成長なり、発展なりというものには、当然にそういう社会構造の変化が伴うわけであるが、この構造変化には、当然そこに伴うところの摩擦の問題があるわけである。あるいは構造変化に適應できない、キャッチ・アップできない人たちの問題が、構造変化に伴って出てくるわけである。

たとえば農村の例を取る。若い人間は非常に流動性が高いから、特に新規学卒の就業という形で、どんどん農村から、大都市の新しい産業に就労していくわけであるが、高齢者等については、たとえば大都市に住居を移転するとか、あるいは新しい職業につくといったようなことはなかなか難しいわけである。そこでどうしても農家に高齢者が取り残されるということになる。農家にそういう高齢者が取り残されて、零細な農地をいぜんとして耕しているという現状について、全体としての土地の有効利用が妨げられるという問題がよく指摘される。いわば農家の経営規模・耕地面積の拡大のネックになっているのが、そういう農家に残されたところの中高齢層の農民の問題であるといういわれ方をするわけである。

もしもそういうような人たちが、もっと摩擦なしに職業転換が可能であるとすれば、農家においても、経営規模を拡大する方向で土地を流動化することができる。それによって国民経済全体として労働力や土地を含めて資源の利用の効率化が計られる。

そういう方向に進むことを妨げているのは、結局生活の保障が少ないということである。一般的にいて、職業の転換が、将来の生活への不安が非常に少ない形で行われるような体制ができておるならば、職業転換は、もっと円滑に、流動性を持った形で行われ得るはずであるが、現状としてはどうしてもそこに生活不安というものが伴って

くるわけである。

そこでその例としては、西欧諸国におけるそういう人たちの離農を促進するような年金制度というものが挙げられる。日本においてこの種の離農年金が適当か有効かについてはかなり疑問があるが、そういう特別な形の産業対策的な年金制度でなくても、一般的に社会保障制度の整備水準が高ければ、それによって、もちろん程度の問題はあるだろうが、将来への生活不安は軽減され除去されるという効果がある。そういう保障感覚というか、将来の生活について保障が与えられているという、保障感覚があることが、いわば自由に、円滑に労働力が流動化していくための条件であり、そういう意味において、社会保障のいわば構造変化対策としての効果が強調されるわけである。

今後の日本の経済の進路を考えていく場合において、前に触れたような、全般的な経済の効率化ということに関連して、やはり労働力なり、資本なりのアロケーションというものを、変えていくということが、一つの主眼になるわけであり、生産性の低い、効率の低い部門に配置されているところの労働力を、もっと効率の高い部門に配置転換を促進していくことが要請される訳である。逆に後進部門においては、中小企業も、あるいは農業も同じことであるが、経営規模を拡大して、それによって効率を高めていく。その場合には必然的に人間の移動が伴うことになる。この人間の移動が円滑に行われなければ、前に述べた農家の中高齢層によるところの農業経営と同じことで、その部分に定着した労働力の生活保障の問題が、たとえば米価にはね返るとか、あるいは中小企業・サービス・流通部門にはりついているところの、労働力の賃金アップが物価上昇にはね返るとか、というふうな格好で、全体として、そこでいわば経済の一種の空転が起こるわけで、この経済の空転が物価問題の大きな要因となる恐れがある。

かような事態を避けるため、労働と資本の流動化をはかり、リアロケートしていくということが、どうしても必要になってくる。資本の再配置ということは、一応問題外に置くとして、労働力のリアロケーションということに関連して、社会保障

が果すべき役割というのは、非常に大きいという点が考えられるわけである。

これと密接に関連することであるが、制度間の給付格差の是正ということである。社会保障というのは、ある意味で矛盾した性格を持っていて、二つのプリンスプルが働いている。一つは、これは非常に矛盾した考え方になるわけだが、労働力の固定化というか、定着をねらった制度という性格を、沿革的に非常に強く持っている。つまり足止め策といったような形のものがある。たとえば従前の大企業で行われておったところの、終身雇用制度といったようなものが、相当多額の退職一時金を、永年勤続者に与えるという格好で、足止めというか、あるいは企業内におけるところの事故防止というか、あるいは企業に対する忠誠心を高めるといった効果をねらっていた。企業内におけるところのこの種の労務管理的な効果をねらったものが、社会保障の中に、形をかえてはいるが、沿革的には非常に強く働いているわけである。

たとえば現に医療保険の中でも、健康保険制度といったようなもの、組合健康保険といったようなものは、やはりある職域におけるところの労働力、良質な労働力の定着をねらったものであり、ほかの職場に比べていい条件がそこで提供されている。そこに質の良い労働力が集ってきて、ほかに動くことなしにその質の良い労働力が定着するという効果があるわけである。

しかしながら、このような制度は、社会的、政治的な条件変化とともに、逐次全国民に広がっていくという形になる。たとえば健康保険制度が雇用労働者に対して行われるならば、自営業者なり、農民に対しても、同じような給付を行うところの国民健康保険というものが、不可避免的に普及してきている。それから官吏に恩給があれば、民間労働者に厚生年金といったような、いわば労働者の恩給のようなものがつくられる。それがさらに反応を起こして、国民年金というものがつくられて、自営業者、農民に対しても、年金を支給するといった形になる。そういうふうに沿革的には個別の職域、あるいは官業におけるところの良質な労働力の定着をねらった制度が、いわば社会的に次々

に反応を起こして、全国民的に普及していくという経過をたどるわけである。

現在の産業社会においては、かつての日本におけるような労務管理の方式なり、あるいは良質な雇用労働力の定着というような意識が、逐次薄れてきたが、また別途の国民経済的観点から、むしろ労働力の流動性を高める、そして全体としての国民経済的な労働力の配置、アロケーションを考えていくという意識が強くなってきているわけである。

そうした場合には、かつては良質な労働力を自分の会社、あるいは自分のところの産業に定着させるためにつくられた制度というものの、固有の、いわば定着効果への狙いという意味があまりなくなってくるわけで、それよりもむしろ全国民的に年金なりあるいは医療保険なりの制度を広めて、いわば国民経済全体を舞台にしたところの労働力の流動化というものををはかる。そのことのほうがむしろ大事になってくる。もちろん個別の企業の労務管理というのは、いぜんとして残るわけであるが、それはかつての終身雇用制度なんかとは違った労務管理が、もっと別の手段で行われるという格好になるであろう。社会保険とか社会保障というものは、かつてのような、個別企業の、あるいは産業の労働力定着政策ではなくて、むしろ国民的な規模におけるところの、もっとソシアルな意味を持った制度だというふうに、質的な変化が起きてくるわけである。

これが制度間給付格差の是正という問題になるわけであり、年金について見ると、公務員の共済組合の年金は、だいたい給付実績からして、現在15,000円から2万円ぐらいの間を支給しているが、それに対して、民間の雇用労働者に対する年金である厚生年金の場合は、いまのところだいたい1万円年金というふうに称せられておって、給付額の格差がいぜんとして残っている。さらに国民年金になると、だいたい夫婦が2人で1万円といったような格好の改正が最近行われたわけであり、ここでも給付率の格差というものは、いぜんとして大きく残っているわけである。

医療保険については、組合健保のごときは、皆

さんご承知のように、相当程度の家族に対する付加給付が付いていて、これが還付金といったような形を取る場合もある。これに対して政府管掌の健康保険は、家族に対しては一律5割の支給しかしてない。一方自営業者、農民に対する国民健康保険においては、世帯主については7割であるが、家族については従前は5割であり、これを一律7割に引き上げていくというプログラムが現在進行中であるが、やはり公務員や民間被用者におけるところの本人の10割給付というのに比較すると、相当の格差が残っているという形になるわけである。

このような制度間の給付格差の是正を計って行くという場合に、なかなか難しい面が残っている。なぜ難しいかといえば、制度の適用者を被用者と、それからその他、これは農民と自営業主、その家族ということになる訳だが、そこで非常に大きく違ってくるのは、一つは被用者の場合には事業主の負担が付けられる。事業主が保険料の半額を持てるということが一つと、2番目には賃金比例保険料が徴収できるという点である。ところが農民自営業主の方は、まず、事業主負担がないし、2番目に被用者のように正確に所得が把握できないから、どうしても定額制、完全な定額制ではなくても定額制に近い保険料になる。国民健康保険の場合などは所得割資産制を加味しているけれども、国民年金は完全に定額制で、どちらかという定額制の色彩が強い。

賃金比例で保険料を取っていれば、労働者の賃金は将来にわたっても年間名目10%ぐらいの伸びは続けると考えられるから、これはほおっておいても年率10%の保険料の財源の増加が自動的にはいってくるということになる。事業主負担は企業の一種のコストとして製品やサービスの価格に転嫁されてしまう。ところがこっちのほうは性質上事業主負担がないし、定額制に近い形のものだから、逆進負担の性格も出てくる訳で、貧乏な者のほうが負担率が高い。そこでどうしても定額の額そのものが、比較的小さいところに押えられるという格好になって、しかも所得がふえても、経済が成長しても、自動的に財源増加がないと

いうことになる。またコストとして非常に転嫁しにくいということもある訳である。

このために被用者保険の場合と、農民、自営業者、その家族に対する保険というのは財源の性格なり、構成なり、あるいはトレンドなりが非常に違っていて被用者保険のほうは、原則的に国庫負担がないか、あってもきわめて少ないわけであるが、こちらのほうは、国民健康保険の例を取ると、全体を10割として、世帯主の場合はこの3割が受診日に本人が払う、それであとの3割は保険料として払い、あとの4割を国が持っているという格好になっている。給付財源の中でいえば国庫負担のほうが大きいという格好になっているわけである。つまり半分以上の財源を国が出しているという形になっている。これは事業主負担の肩替りをしていえるといえば、いえないこともないが、保険としては、不思議な保険になっているわけである。

IV 社会保障の財政構造

ここで日本の社会保障制度全体を財源的に眺めてみると、社会保障制度は幾つかに分類できるが、大きく分けて、被用者保険の部門、これは医療があり、2番目に年金があり、3番目にいわゆる労働保険、これは失業保険とか労災という労働保険である。それから農業、自営業者に対する地域保険、これは国民健康保険と、国民年金である。これは医療と年金しかないの、労働保険はない。それから3番目に出てくるのが、いわば社会サービスのものであり、これは全額、国なり、公共団体が支出している。保険料負担はぜんぜんないものである。その他もう一つ経過的にあるものとして恩給とか、戦争犠牲者援護、つまり恩給その他といったものがある。このところは経過的、暫定的制度であるが、上の制度は三つとも恒久的な制度である。特徴的なのは、第1の被用者保険部門のところにほとんど国の負担がついていない、非常に小さい比率しか付いていない。地域保険のほうは、財源の制約なり、性格上の問題があるから、非常に多くの公費がはいってきている。第3の部門は、もともと全額が国なり、地方公共団体の負担において行う社会サービスであり、生活保

護とか、社会福祉、あるいは公衆衛生といったようなものである。以上のような四つの分類が性格的に考えられるわけである。

この四つの分類を取り、35年から40年までの5年間の増加額、給付費全体の増加額、これに対する国庫負担の増加額を比較してみると、この第1の分類のものは、この5年間に総額として4,584億円ふえた(ただし組合保険を除く)。2番目のものは1,401億円支出額がふえた。3番目のものは1,605億円支出額がふえた(ただし、福祉年金を含む)。それから恩給その他が、やはり5年間に578億円給付額がふえた。ところがこの間の国庫負担額の増加を取ってみると、この第1のものについては、447億円しか国庫負担がふえていない。第2のものは1,146億円国庫負担がふえている。第3のものは、これは地方費負担があるから、増加額の全部が国にかぶるわけではない。ただ全部ではないといっても、多くのものが国の負担額の増加額となって現れるわけで、1,295億円ふえた。さらに、4番目のものの国庫負担の増加は547億円である。

第3の部門は、当然公費負担によって行う、いわゆる社会福祉、公衆衛生あるいは公的扶助部門であるから、このところは当然のこととして、第1の部門については給付額が4,584億円ふえたのに対して、国としては447億円しか持ち出しをふやしていない。こっちのほうは1,401億円給付額がふえたのに対して、1,146億円も国の負担が増加しているという形になっている。

第2の部門に関しては、その財源構成から考えても、社会保障は強度に再分配的に働いているということになる。第1の部門は社会保障制度が受益者負担的な原則で運営されている。

産業構造の変化にしたがって、人口のウェイトは、第2の部門はどんどん下っていくばかりであろう。逆に第1部門の方は人口のウェイトは高まっていく。ちょうど産業政策において同じであるように、たとえば農業に対する国の政策的な補助金のウェイトがいぜんとして下らないというか、ふえていくのと同じようなことであって、第2のカテゴリーに属する部分については、相当な金を

一方ではつぎ込んでいる。しかもこの部分の人口はだんだん減ってきている。そこから第1部門のほうに動いていって、この場合には主として受益者負担的な原則で制度が動く。国がほとんど金を使わないですむ、というふうな形になる。

国庫負担の原資は、租税の中から調達されてくるわけであるが、この租税は圧倒的に第1の部門の産業の労働者の所得税なり、法人税が財源としては大きい。このところは自前で動いている以外に、税金を納めている。その納めている税金も第2の部門の方の財源として使われるという形になっている。これはもちろん国民経済、あるいは財政全般の構造的な問題であるが、社会保障においても、まさしく同じような構造問題が出てきているわけである。

V 社会保障の関連施設・要員の整備・確保

最後の問題としては、各種施設の整備、および要員の確保を計画的に行うということであるが、現在いわれているのは、医者数が地域的にアンバランスがあるとか、看護婦数が絶対的に足りないとか、あるいは社会福祉施設の整備水準が非常に低いとか、あるいは社会施設における職員の人手が足りないといったような問題があり、これは必ずしも社会保障関係の施設だけではないと思われるが、特に社会保障の関連施設においては、保健、衛生関係、医療関係にしても、社会福祉関係にしても、施設が同時に、人的なサービスをその場所において与えなければ、その施設として意味がないという性格のものが大半である。人的サービスが施設の一つの主要なファクターになっているという点は、ほかの公共施設と若干違うわけである。道路とか公園といったものはつくってしまえば、もちろん公園の管理にはある程度人手がいるかもしれないが、まあつくりっぱなしに近いという性格のものである。ところが社会福祉施設とか、医療施設というものは、その中に人間をつけておかないと、施設としてまったく機能しない。

したがって立派な施設をつくっても、つくりっぱなしではぜんぜん意味がないので、その場合に、そういう施設で要求されているサービスは相当の

激務であり濃度の高いサービスを提供しなければ意味がないという性質のものなのである。この意味で、この種施設の要員の教育訓練であるとか、処遇というのは非常に難しい問題であり、その教育訓練が計画的に行われたい、それが計画性がなかったり、あるいはその処遇が、一般のほかの質の違うサービスと同じような程度のものしか与えられないということになれば、当然人が集まらないという問題が深刻化してくる訳である。

社会が進歩すればするだけ、いままではそれぞれが家庭で、余った人手で家の中で世話をして、外に出さないですんでいたような問題、たとえば身体障害児であるとか、老人とかがそうであるが、それが現在のようにどんどん世帯の細分化が進み、非常にコンパクトな小さい住宅、アパート式なものに皆が住むということになれば、当然人手も少なくなる。また社会的な要求ということからいっても、心身障害とか、老人の世話は社会的な形でしてもらいたい、そのために税金を払っているんだというような意識にだんだん変わってくるわけである。

そうすると、いままでは家庭内で、家族の人手でケアされていたものを、社会的なケアに置き替えなければならないことになる。その場合人手をどうやって調達するか。そういう人たちをどういうふうに処遇するか、そういう人たちをどれぐらい養成していかなければいけないのか、また施設をどのくらいつくらなければいけないかということについては、やはり社会的な要求の変化があるわけだから、従前と違った、将来の見通しなり、計画性を持って推進していかなければならないだろう。しかし残念ながら現状としては、こういう関係には、十分な計画性がなかったのではないかと思われる。この点は一挙には改まらないかもしれないが、逐次そういう計画性を持って、人員なり、施設なりの調達なり、建設を進めていかなければならない。

VI 児童手当の問題

なお、前に触れた児童手当の問題であるが、これは現在の社会保障制度の多年の懸案であるけれ

ども、非常に難しい問題でもある。基本的にいえることは、現在日本の出生率は非常に下がっているということ、すでに相当下ったままの状態が長く続いているわけであるが、昭和40年代の終りごろになると、だいたい中卒の新規学卒労働力が毎年100万人台ぐらいずつ提供されておったものが、進学率の上昇もあって30万人台ぐらいに落っこってしまう。これはいまから問題にしても手遅れであり、今後10年間に供給される労働力というのは決ってしまっているわけである。

この40年代後半から相当に低下してきたところの、新規労働力の供給という問題は、日本の経済体質に非常に大きな変化をもたらすものだろうというふうに考えられている。進学率が高まっていくと、ほとんどすべての人が高校にはいり、大学にはいるという格好になって、非常に高い教育を受けた人間ばかりになる。そうした場合に、多種多様な職業に対する、バランスの取れた労働力供給が困難になってくる恐れもある。

そういったような人口対策というか、人口政策的な観点から、もっと子どもをつくるべきか、つくったほうがいいのか、どうかということには、いろんな議論があって、現在の段階では断定的なことはいえないが、現在のように非常に出生率が低いという事態は、少なくとも長期に見て、問題があるということはいえるであろう。

また、児童の数が減ってきているということが、いわば児童に対する稀少価値観念ともいえるべき社会通念を成立させつつある。したがって、児童に対して、人間投資的な観点からもっと社会的、経済的な配慮を加えるべきだという見方が一般論として成り立つ。また、その上に児童福祉という観点も出てくる。もちろん児童福祉については、ほかに教育問題であるとか、保育の問題が大問題としてあるが、人口問題という背景の中で、児童福祉のための児童手当という考え方もいっそう迫力がついてくるというわけであろう。

もう一つの観点は、労働力の流動化に寄与するという方向で、いわば賃金の社会的な調整を児童手当によって期待しようという立場である。年功給的な職域から能率給・職務給的な職域へ中高年

層が移動することの大きなネックが、児童の養育費負担の大きさにあるという考え方で、全産業的な負担による児童手当の創設はこのようなネックを除去することに効果的なりと考えるものである。

諸外国の例を見ると、児童手当というのは非常に国によって違っていて、イタリアであるとか、フランスであるとか、あるいはベルギーとか、ラテン系のカトリックの国においては、非常に高額な児童手当が支給されている。これはいずれもカトリックの国であるということが影響しているといわれる。また終戦後の経済の混乱期において、生活給の補給のような形で、児童手当が実施されあるいは増額されたという経緯の国も少なくない。カトリックでない国においても、児童手当が実施されている例ももちろん多いが、金額的にそう大きな水準のものではなく、むしろ児童の養育に対して、政府が生計費を支えてやるといったものではなくて、国が力づけのため応分の給付をするというか、エンカレッジメントという感じの児童手当がイギリスや西ドイツで行われている。アフリカなどでは人的資源の不足から、その培養という観点で児童手当を実施している例もあると指摘されている。

日本の場合には、いったいどういうものかを考えたらいいか、どういうところにアクセントを置いて考えたらいいかということが、問題である。金額的にどのくらいのものをやれるのか、あるいは本当の意味の人口政策的なものをやるのか、またそういうことをやってどれくらいの効果が有り得るだろうか。あるいは児童の福祉ということに主眼点を置くのか、あるいは社会保障的に、所得保障という観点で、子どもの多い家庭に対する、生計費の保障という観点でいくのか、あるいは賃金問題、労働力流動化の観点を重視するのか。また税法上の控除の問題との関連をどうしていくと

か、あるいは教育費とか、保育費との関係をどうしていくかというふうな、他の物的あるいは人的サービスの問題との制度的関連をどうするとか、いろいろな問題があるわけである。

現在のところ、正直に言って児童手当の内容に関する政府の方針もはっきり決っているわけではなく、また一般的に児童手当がどういうものであったらいいのか、どのようなものが日本でつくらるべきであるのかということについて、はっきりした定説というものはあるわけではない。そのような意味からもう少しこの問題をめぐって、議論が煮つまることが望ましいと思われる。

しかし、人口の動向にてらして、出産、育児ということに対して、国の積極的評価というものを明らかにすべきで、その評価の一つの表現として、児童手当というものが確立さるべきだというふうな、ばくぜんとした感じはだんだん強まっているように思われる。

国民年金の制度が制定された時に、多くの地方公共団体で敬老年金が条例によって行われておって、それが背景になって国民年金が創設されたという経緯がある。同様に、児童手当の問題も、地方公共団体が一種の手当金のようなものを出すようなことが普及し、機が熟していく場合には、当然国家的な規模においても、そういう問題を取り上げて具体化していくという機運が促進されるだろうという感じが強い。

(後記 本稿は、時間の関係から、セミナーの速記に取り急ぎ加筆したものであり、筆者の意にも満たないまま研究所にお渡しせざるを得なかったことを、読者に対してお詫びいたす次第です。なお、新長期経済計画は、経済社会発展計画という名称のもとで、本年3月13日に閣議決定されたことを付け加えておきます。)