

# 今後の老齡化社会に対応すべき社会保障のあり方について（建議）

昭和50年12月1日  
社会保障制度審議会

## 序説 わが国の社会保障と老齡化社会

わが国の社会保障は逐次改善のあとをみせて来たが、それらは、多く既存の制度の部分的改善や補正にとどまり、制度全体の根源の洗い直しや各種制度間の不均衡、不公正の調整は行われず、しかも、あるべき社会保障についての長期の展望を欠いたものであった。

いうまでもなく、社会保障は国民全体をひとしく対象とするのであるから、制度として整合性をもたねばならず、また、健全な財政計算の上に立っていなければならない。しかも、日本人口の急速な老齡化は否定できないのであるから、今後の社会保障をどのようによくしていくかについて、医療においても、年金においても、福祉施設においてもわれわれは今日の時点において明確な計画をもつことが要求される。

老齡化社会への移行は、経済的にはマンパワーとしての能力を喪失ないし減退した人々の比率が増加することを意味し、そのための扶養は、その形態が何であれ、究極するところ、その時代の稼働人口によって支えられなければならないことになる。しかしながら、戦後における若年層の価値観の変化と老齡者の疎外意識とは、社会保障の問題をめぐる一種の言語不通の状態をつくり出すおそれがある。財源負担の問題については、国民の連帯意識の基盤として、世代間の合意をつくりあげることが喫緊の必要事である。そのためには、若い世代が社会保障を将来の自分自身の問題として考え、それに対する関心を深めることが必要である。

そればかりでなく、今日の社会保障は単に一国内

の問題だけに局限され得なくなり、国際連帯の問題とされ、その如何が国際社会における国の地位にも影響するのであるから、定年制や退職金のごとき日本的慣行を含めて、わが国の社会保障の在り方を定めなければならない。また、国際比較の点で今日まだ低い水準をどのような形で引き上げることが真に望ましいか、それによって老人としての明るい生活を望めるか、日本を停滞社会につきおとすことなく、かえって活力に満ちた家庭生活や労使関係が期待できるのであるか、それらについての理念と判断の確立が今ほど望まれる時はない。

かつて、わが国の平均寿命は、男女とも45歳に達せず70歳まで生きながらえることは、まさに「古来稀なり」であった。この時代の産業構造は、農林漁業中心であり、製造業の比重は低く、それも経験と手工的技術が生産力の水準を左右していた。また、家事と家業の両面にわたる婦人の役割においても、その経験が生活を支えるために必要であった。かかる状態のもとでは、老人からすべてのことが継承されねばならず、彼等は家庭においても社会においても主導的地位を占め、尊敬される存在であった。

しかし、明治以来の工業化社会への急速な発展に加えて、第二次大戦後の30年間で雇用労働者の比重が急増したことは周知のとおりである。現代社会においては、大多数の国民は生涯を通じ雇用者としての生活を送らざるを得ず、そのまま老齡期を迎えることが共通の宿命になっている。

さらに、生活様式の変化なども加わって、かつて高齡者が享受できた高い地位と尊敬とはほとんど消え去り、職場においてはもちろん、家庭の中でも彼等の地位はゆらぎ、老後生活は年とともに不安定な

ものになりつつある。しかも今世紀末には、現在の平均寿命がより一層伸張し、65歳以上の人口が15パーセント前後に達するものと推計され、日本はかつて経験したことのない高齢化社会に突入することになる。このことは、来るべき経済的負担の重さについて、深刻な認識と対策の準備を急がなければならないことを意味している。

この高齢化という未披見の社会への進行速度は、列国のその倍以上であり、とくに新規稼働人口はすでに戦後のベビーブームの影響を脱し、減少の段階に入ったのであるから、それに対する準備は直ちに着手されなければならない。ここに、社会保障の推進に対する国の責任を改めて強調しておく。

## 1 高齢者扶養の変貌と今後の高齢者対策

### (1) 私的扶養と社会的扶養

高齢による稼働能力の衰退は、すべての人びとにおとずれるものであり、予測ができる問題である。それ故に、国民の一人ひとりが、自助の精神にのっとり豊かな老後のための準備に努力することは自然のことであり、必要なことでもある。

また、血縁にもとづく家族が、稼働能力の衰えた老人を扶養することも、法律を待つまでもなく古来からの自然の姿であった。

これまで、わが国の高齢者扶養は、これら個人の自助ならびに家族の私的扶養による割合が非常に高く、社会的扶養によって老後の生活を支えるものはごく限られていた。

しかしながら、最近における社会、経済の変動は、高齢者の生活維持の仕方や条件についても著しい影響を与えており、高齢者扶養における社会的扶養の役割は急に重きを加えつつある。

### (2) 生活周期の変化の扶養

医学、医術の進歩、医薬の開発、公衆衛生の向上は、乳幼児死亡と青年期における結核死亡の激減をもたらすなどにより、日本人の平均寿命を著しく改善した。その結果、高齢者の数も今後逐年増加していくが、また、生活周期の最終局面としての高齢期とくに女子のそれが伸びてきていることも、新しい社会的対応を要請する変化である。

最近のわが国における工業化、都市化の進展の中で農休業や自営業の占める割合は減り、住宅事

情も悪化し、また、核家族化も一段と進行している。この中にあって、高齢者は技術革新の進展により職場に適応し得なくなったり、家庭内での役割を喪失したり、社会活動への参加の道をせばめられたり、家族との別居を余儀なくされたりすることが多くなっている。加えて物価の上昇や一般的な生活費用の増大等によって、老後の生活は単に経済的のみならず精神的にも不安定なものとなりつつある。

このように、高齢者が自分の生計を維持することが困難となりつつあると同時に、高齢者を扶養する責任をもつ者の立場もまた変わりつつある。

いわゆる従属人口指数をみると、昭和55年ないし昭和60年においては、生産年齢人口（15歳～64歳）に対して、従属人口（65歳以上と15歳未満）は、ほぼ50パーセント程度になるとの推計がなされている。この数値は、これまでのわが国の数値に比して決して高いものではなく、老年人口の割合は増加しても、年少人口の割合の減少と相殺して、扶養の問題は、一見深刻でないように思われる。しかし、かつては、一夫婦平均約4人と現在に倍する子女をもうけたが、その大多数の者が15歳前後で生産活動に入ったのに対し、近時、高校、大学への進学率が急速に高まっている実情を考えれば、この指数をそのまま用いることは妥当ではないし、その家計は、教育費の著しい増加によって、苦しさを強めている。このような状況のもとでは、増加する高齢者を私的扶養のみでは賄えない家庭がふえることは、自明のことである。

### (3) 今後の高齢者対策

一部の人たちを除いて、高齢者は、程度の差はあるとしても、一般に社会的な扶養を必要とする立場にあり、また、その必要性は今後年を追って強まっていく。この場合、高齢者のニーズは人によっていろいろと異なる点を十分配慮しなければならない。単なる経済面だけでなく、介護までとりあげる要があり、また、いわゆる生甲斐対策や疎外感、孤独感の排除等の面も忘れてはならない。すなわち、年金、医療、社会福祉、その他の施策が国民の最低限度の生活を守ることを中心的な考え方としつつ、相互のバランス、本来の機能の発揮、制度の効率化と拡充が整合性をもって進めら

れることを要する。

次に、高齢者扶養と密接不可分なものとして居住の問題がある。わが国の場合、今後、同居率は漸次低下していくとしても、高齢者の側のみならず家族の側においてもなお同居志向は強く、物心両面における私的扶養は今後とも残っていくであろう。しかるに、わが国の急激な工業化と都市化は、都市における人口の過密化、住宅難等をもたらし、高齢者を含めて家族の雑居ないし別居を余儀なくしている。住宅政策は、わが国の戦後諸施策のうち最も立ち遅れの目立つ分野であり、抜本的強化が望まれるところであるが、とくに家族との同居、別居を問わず、如何なる環境にあっても高齢者の日常生活にふさわしい場所を確保するための対策を急ぐべきである。

## 2 今後の経済成長と社会保障

### (1) 減速成長下における社会保障

戦後、経済の高度成長によるGNPの増大は、その過程を通じ完全雇用の達成、所得格差の縮小、生産性の上昇に伴う平均的な所得水準の向上などの面において成果を挙げてきたが、この間、いわゆる「まず分けるパイを大きくしてから」という考え方が強かったため、社会保障の水準が先進諸国に対する大きな格差がむしろ拡大のきざしを見せつつある段階において経済成長の転機を迎えることとなった。今後の成長速度が先進国なみに低下することは必至とされるが、国民のすべてが安心して生活し、活動できる体制を整備することは近代国家の基本であるから、社会保障の充実は一層急がねばならないし、同時に、これに対処する考え方も従来のそれを改める要がある。

その方向として、二つの点を指摘できよう。その一つとして、従来の高度成長は、国民の高い貯蓄率に見合う資本形成の大きな部分が民間企業設備投資に向けられるパターンを通じて実現されてきたが、今後、増大を予想される公共部門投資中に占める社会保障関係の比重を思い切ってふやすことによって、新しい経済循環の構造をつくるべきである。このことは、今後の日本経済に発生のおそれのある総需要の不足、不況の慢性化に対処するためにも極めて有効な手段となるであろう。

次に、経済の成長部分のうちから社会保障の費

用を賄っていくというこれまでの安易な考え方を根本的に改めることである。高齢者の人口が急増し、稼働人口と従属人口との比率に大きな変化がくる以上、今後、経済が先進国なみの成長を続け得られるとしても、国民所得中に占める消費の比重はふえざるを得ない。とくに、これを主として社会的扶養で引受けようとするれば、必然的にその他の面における消費、投資あるいは政府支出等の圧縮という国民所得の配分の全体的な調整が不可欠となる。こういった従来と全く変わった取り組み方をすることによって、はじめて差迫った高齢化社会への対策が確立されるのであり、その意味で、「高福祉」のためには経済全体としての「高負担」が伴うことは自明の理である。

わが国経済の高度成長は、一般的に国民の所得水準を上げたが、中には急速な成長に伴って生じた社会経済の構造の変化に対応し切れず、職場や家庭から疎外されがちな高齢者は少なくない。加えて、最近では不況に伴う就職難によって生活困難の度合いを増している。しかも、近年のインフレーションによって、預貯金や養老保険の目減りが生じ、自助の努力のみでは老後の生活設計は至難の状況に立ち至っている。このような状態に対応するためには、公的な社会保障の機能を基礎にして、社会的連帯の精神を生かした仕組みを確立することが必要とならざるを得ない。

### (2) 社会保障費用の問題

社会保障の充実のためには、いうまでもなく多大の費用を要する。そして、その費用は、租税によるにせよ、社会保険料によるにせよ、国民が納得する方法によって、公平に負担する以外に道はあり得ない。要するに、ストックにせよ、フローにせよ、社会保障の費用は、前に述べたように、国民所得の分配の問題であり、正確にいえばその再分配の問題なのである。こういう見地に立って国民の合意が求められなければならない。

社会保障費用の負担方法は、この立場から深く吟味されなければならない。どうしても租税で賄うほかはない部分もあるが、租税か保険料かという選択を許す分野もある。同時に、社会保障の比重が大きくなった段階における税制の存り方という問題もある。保険料のかけ方という問題もある。

さらに、受益者負担の点も落してはならない。これらの組合せ方を理論的に検討するとともに、技術的制約の面も忘れてはならない。また、負担者側の抛出意欲も十分配慮の要がある。

これまで、社会保障のプログラムにつき中長期の計画は幾たびか作成発表されたが、それは各制度の規模を示すにとどまり、それぞれの財源調達並びにその管理運営につき、以上述べたような掘下げた検討が行われたとは思えない。これでは制度の定着は到底期待しがたい。

なお、個人貯蓄による老後に対する自助の努力は、今後とも尊重さるべきはもちろんである。預貯金等の目減りの体験もあり、一定額を限り、実質価値をある程度保証する老後のための預貯金や保険を民間に設けさせることも研究さるべきであろう。

老齢者対策の中心的課題である年金問題については、後で触れるが、ここで一言すべきは、積立主義と賦課主義の対立である。これは保険料算出の技術的方式であって、わが国のように諸外国に例をみない急速な高齢化の進む場合に、二者択一的にこれにこだわることは妥当ではない。要は、租税を含めての当代負担と後代負担、その後代負担につづくまたその後代負担が、いかに公正に、合理的に行われるかにある。

### (3) 老齢者対策の効率的な実施の必要性

今後の各種プログラムについては、それがもたらす社会保障の便益の性質と大きさを厳密に洗い直し、その直接間接の費用と効果を照合し、財源の性質も十分考慮して優先順位を定め、限りある財源の効率的な使用をはかることが必要である。

一般論としていえば、所得保障は、そのための費用負担が明確であるのみならず、支出も各人の必要に応じて行われるため無駄が少ないのに反して、各種サービス等の無料提供といった形での現物給付は、しばしば資源の効率的な使用を妨げ、間接的にも大きな費用を伴う危険がある。たしかに、老人医療の無料化は望ましいが、その一律提供はこの意味で検討を要しよう。

もちろん、現物給付を絶対に必要とする場合もあるが、それは老齢者の資産、所得、心身の条件、生活状態等の個人差に着目していくとともに、各

地域の特性に応じた有効適切な施策を講ずることが必要である。

なお、わが国における余命年数の延長は、これを積極的に活用するのが本筋である。いたずらに消極面だけを強調することは老齢者を幸福にするゆえんではない。能力をもつ者にはできる限り適当な就業の場を用意することが大切であり、さらに老齢者ができるだけ長い期間にわたって社会活動に参加できるみちを工夫すべきである。自営業の場合、また農村においては、このことは比較的望みやすいが、雇用者に対し、また都市においては格別の努力を要する。こういう角度で老齢者問題をとり上げれば、社会や経済の構造的変化にも配慮の要があろうし、さらに幼少期から保健のための生涯教育が当然打ち立てられなければならない。

## 3 老齢者対策としてとりあげるべき諸問題

### (1) 雇用対策

完全雇用の維持がいかなる場合においても国の優先的な政策課題であることはうまでもないが、特に老齢者の雇用を考えていく場合には、労働力の需給関係についても真先に老齢者が職場から締め出されることのないような雇用政策がまず考えられなければならない。

年齢が比較的若く、働く意欲も能力もある老齢者に対しては、その能力に適した雇用機会が提供され得るように、新しい職場の開拓、職業あつ旋体制の強化、転職訓練の実施、雇用奨励のための補助措置等を行うほか、老齢労働者の公共的サービス部門等への就業促進などの施策が必要である。また、企業に一定の雇用義務を課すことについても検討すべきである。

さらに、年齢が比較的高い老齢者には、現在、社会福祉団体等を通じて職業紹介が行われているが、最近、特に工業化の進展等によって職場や家庭から疎外された老齢者が増加している状況にかんがみ、単なる稼得という視点に立つだけではなく、社会参加の対策に一層の努力を払うべきである。

平均寿命が先進国なみに延びた現在、それが50歳に達しなかった時代に設けられた55歳の定年制がいまだに続けられていることは最も大きな問題

である。先進国の例はいうまでもなく、わが国でも一般の自営業では相当の年配まで働くのがむしろ通常である。ここにメスをふるう必要がある。当面、少なくとも60歳まで定年年齢を延長することを目的に、現在の終身雇用制及び年功序列型賃金制を基礎とした賃金体系、退職金、人事の仕組みなど定年延長の阻害要因といわれている問題点について新しい事態に対応できるように工夫を講ずべきである。この場合、高齢者の個人差は極めて大きいのであるから、労働科学による権威ある高齢度を職種別に測定する方法を開発確立することを期待したい。

なお、定年後、年金受給開始年齢までのギャップはできる限り縮小されなければならないが、これについては、国の側の雇用奨励策にあわせ、企業側においてもこれに対応する適切な措置をとることが望まれる。

## (2) 年 金

年金は、高齢者対策の中心的地位を占める。その財源関係については先に触れたが、給付と財源とは、常に車の両輪の如く相対峙させて考慮されなければならない。

年金は、原則的には、今後とも社会保障の仕組みを中心として進められるべきである。それは、保険料重点のほうが租税重点の場合よりも発展性に富み、拠出意欲も刺激されるからである。すなわち、租税は毎年の経済の景況や財政需要に左右されるのに対し、保険料にはそういった性質がすくなく、しかも、納入者がその生活上最も必要とするときに、本人に、給付されることが個別的に完全に保障されているからである。

これまでの年金保険は、あまりにも私保险的な考え方が強く、保険料と給付の見合いにとらわれ、その結果数多くの欠点を生んだ。しかし、今後は拠出意欲を阻害しない範囲で、思い切った社会保障の方向への改革が行われなければならない。具体的に若干指摘しよう。例えば、制度発足の立ち遅れからくる標準年金額と現実に支給される年金額との大きな格差はその第一である。いったん年金受給者となれば、その後における生活条件の著しい変更が全然みてもらえないことはその第二である。一方において、あまり必要でない給付が行

われると同時に、他方では必要度の何分の一にも当らない給付しか与えられないことはその第三である。社会保障である以上、給付はあらかじめ明定されることが必要であり、技術的にも制約があるが、できる限りニードに即応し得る方法を講ずべきである。一方、各制度の分立から生じている多くの不合理の調整、妻の年金権や遺族年金、被用者の妻の国民年金への任意加入などの問題は、すでに各方面から強く指摘されているところである。また、厚生年金基金の在り方についても、検討されなければならない。

なお、福祉年金については、時代の要請もあり生活保障の色彩を強めたが、その展開が思いつきの、独走であったため、いろいろの面で不合理、不均衡、不公正を生んでいる。いまやそのあるべき地位をどうするか、国民年金法の中におくのがよいのか、国民年金法自体の建て前が今のままでよいのか、いずれにせよ再検討すべき段階であろう。

国民皆保険の看板は立派であるが、その内容についてはあまりにも不備の多いことも各方面から指摘のとおりである。年金における最低限度の線といわゆるナショナルミニマムとの関係を決定することは容易なわざではないが、どうしても解決しなければならない課題である。そのためには、まずこれと取組む方法論について各方面の合意を得ることが、その第一歩となろう。

平均寿命と高齢者の数も先進国なみに近づきながら、年金受給開始年齢だけは著しく低いとあっては、保険財政の負担は膨大なものとならざるを得ない。今後は受給開始年齢を順次遅らせていくべきであるが、それには、定年の一層の延長と高齢者の就職促進による雇用の拡大と見合わなければならないから、相当の年数を必要とするであろう。その間の経過措置を考慮するとともに、他方で必要度の薄い給付を削っていくことも不可欠である。

## (3) 保健・医療対策

一般に、高齢者は高齢化に伴う心身の機能の低下から故障を訴えることが多くなるが、自らの健康を自ら守る努力が基本であって、公共の施策はこれを支えその援護を保障するものでなくてはな

らない。

老後の生活を明るく豊かなものにするためには、高齢者が心身ともに健全に活動でき、少なくとも、日常生活において他人の介護を必要としないことが望まれるが、老後の健康の保持は、実際には生涯を通じて連続した問題である。このための健康教育が基礎となるのであり、この上に立ってこそ健康の不調の際における治療と養護が、有効に発揮できるであろう。したがって、単なる予防、治療にとどまらず、健康教育、公衆衛生、リハビリテーション等を総合した対策が要請される。

わが国の高齢者に対する保健・医療の諸施策は、このような総合的な観点から整備されてきているとは言い難い。このため、一面では医療の有効な利用を妨げ、また、高齢者のもつ生活上の多様なニーズを医師が引き受けざるを得ないような事態があり、他面では増嵩する医療費の支出に苦しむような財政問題を惹き起している。それだけに、従来の縦割りの行政の域を越えて医療における高齢者の個人差と地域の実情に応じた医療資源の最も効率的な配置と利用がなされなければならない。そのためには、高齢者の健康診断の制度にも工夫の要があろうし、また、これと関連して、病院と診療所以外に、諸外国にみられるようなナーシングホームその他高齢者の個別的な需要に応ずる保健、医療の機関の開設も考究すべきであろう。

#### (4) 施設整備、要員対策

経済の高度成長の過程において、生産資本や個人所得の伸びに比し、社会資本、特に福祉のための諸施策の充実が、結果的に後まわしになったことは否めない。これらの施設の整備拡充には多大の資金を要することとなるだろうが、来るべき高齢化

社会に備え、今から着実にその増強を図るべきである。

高齢者のための各種施設が今後ますます増加することに伴い、当然ながら施設従業員の必要性も増大するが、これらの諸施設では必要な要員の確保がいよいよ困難になってくると考えられる。このため、施設従業員の勤務条件の改善等により、要員の養成確保を図っていくほか、入所者を含めた健康な高齢者が福祉サービスに参加することについても検討がなされて良いであろう。

高齢者のための福祉施設の整備は極めて重要であるが、高齢者をかかえた家庭や、近隣との交りの深い1人暮らしの在宅高齢者への援助を充実することなく、単に福祉施設に収容することだけでは、高齢者の幸福とはならないことに留意すべきであろう。

これらの施設整備とサービスの充実並びにそのための財政援助については、市町村などの公共団体が、地域の実情に即して総合的に対応できるように進めていかなければならない。さらに、住民が積極的に参加できるような配慮、特に、高齢者自身もサービスする者として参加できるような措置をとるべきである。今後高齢者を独立した社会成員として遇することが極めて重要である。これまでの日本人の生活慣習や宗教などの関係もあり、多くの期待はもち得ないとしても、ボランティア活動を広めることも忘れるべきではないであろう。

以上述べてきた諸施策を有効に実施するには、国、地方自治体、企業、家庭等が有機的に連携してそれぞれの役割を生かしていくことや、また、特にこれらの活動の基礎となる各種情報が中央・地方を通じて整備されることが不可欠となってこよう。