

序章 わが国の人口問題と社会保障 厚生行政の背景

戦後わが国における社会保障制度の発達は、まことに目ざましいものがあつた。特に公衆衛生の面における厚生行政の進展は、戦後の国民生活の混乱、困窮の時代を通じて、よく国民の保健の向上を促がし、その結果、死亡率は著しく改善され、平均寿命は飛躍的に伸長されることになった。このことはわが国における人口構造に重大な変化を与えないわけにはいかない。しかも一方、戦後における多数の在外邦人の引揚、ベビー・ブームの発生等によって人口の増加は促進され、なかんずく、わが国既往における人口発展の当然の結果として、生産年齢人口の激増をみ、また、人口老令化の傾向もますます著しくなろうとしてきた。戦後における国民経済の発達は著しいものがあつたが、この人口の増加、人口構造の変動は、ややもすれば国民経済発展の重荷となつて、国民の生活水準の向上を圧迫し、かねて急速な近代化の下に累積してきた国民生活のゆがみをますます拡大し、解決の急を訴えるに至つたのである。

われわれはこの容易ならぬ問題に直面し、先進文明国の諸経験を学び取るとともに、永い歴史をもつ日本固有の伝統的施策にも反省を加えて、急速にこれを解決すべく、あらゆる努力を試みて今日に至っているのであるが、このわが国の社会保障制度が、現在どのような状況のもとに展開され、そしてどのような困難な課題を背負っているかについて観察を試みるためには、前提として、このわが国における人口問題のあらましに触れてからでないと、総合的、全体的な視野に立つての正しい理解を得ることは困難であろう。そこで、以下、序章として、現下のわが国の人口問題の要点を簡単に述べることからこの報告を進めることにした。

序章 わが国の人口問題と社会保障

戦前のわが国の人口問題

戦前におけるわが国の人口は、昭和一〇年の国勢調査に見ると、約六、九〇〇万人で、明治四年からこの年に至る六五年間にちょうど二倍になったことを示している。そして、この間の年平均の人口増加率を見ると一・一%と算出されている。

狭いわが国土の上に、このように膨大な人口を抱えているという問題は、もちろん、戦前においても識者の憂えるところではあったが、準戦時体制の下における人口増強のかけ声や、その当時、急激に増加した海外移住の実績などの前には、はなはだ影のうすい問題として扱われていたし、一方、明治初期から当時に至る半世紀あまりの期間は、わが国経済が世界を瞠目させるような異常な速度で資本主義的成長を遂げた時期であり、しかも実質国民所得は実に一〇倍あまりの増大を見せ、その増加率は年平均約四%と推算されたのであるから、人口増加率をはるかに上回る勢いを示したわけで、わが国の人口は非常な速度でふえながらも、なお、平均的には常により高い生活水準を保障されてきたのである。戦前のわが国の人口問題の姿はおよそこのようなものであった。

序章 わが国の人口問題と社会保障

第二次大戦とわが国の人口

さて、やがてこれに続いた第二次大戦の結果、わが国は、総面積の四六%に当る国土を失い、国富の損失は、軍関係を除いても全体の四分の一に及び、ちょうど、昭和一〇年以降の蓄積のすべてを失ったことになるものと計算されている。このため、終戦直後における実質国民所得は、昭和一〇年当時に比して約五割近い低落ぶりを示し、国民の生活水準もほぼこれに近い低水準に落ち込んだものと推定されている。

では一方、人口の方は、どうであったか。第二次大戦の直接の影響による人口の動きをあげるならば、まず、戦線と銃後において、あわせて約一八五万人の生命が失われた。また、終戦による人口の国外との出入りを見ると、復員と引揚げによるプラスが約六二五万人であって、これから外国人の国外退去約一一九万人のマイナスを減ざると、差引き約五〇六万人の純増加となる。

これだけ数を増した人口が、総面積の四六%を失った国土に、すなわち戦前の五四%にすぎない面積にひしめくことになったため、わが国の人口密度は、一平方軒当り実に二四一人となった(世界第三位)。

序章 わが国の人口問題と社会保障 戦後における人口の動き

戦後は、交戦国のいずれの例をとってみても、いわゆる「ベビー・ブーム」が起るのが普通である。これは、一般に、戦時中に延期されていた出生が取りもどされるためと説明されているが、わが国もその例外ではなく、出生率は昭和一〇年ないし一四年の平均二九・三(人口一、〇〇〇対。この後%で示す。)であったものが、昭和二二年においては三四・三%というめざましい反騰を示した。

ここで、特に「反騰」という表現を用いたのは、説明の順序が逆になるが、戦前すでに出生率が徐々に低落の傾向を辿りつつあったからである。一般に、資本主義経済の発展に伴い、国民生活の近代化の過程において、出生率と死亡率はともに逐次低落し、多産多死型の人口から少産少死型の人口に変貌するものとされているが、わが国においても、ほぼ大正九年を境として、出生率と死亡率が着実に低下し始めた。ただ、これもわが国だけでなく、一般に見られる過程であるが、死亡率は出生率にくらべてより急速に低落するため、多産多死型から少産少死型に変貌する過渡期において、しばらく多産少死ともいふべき型の時期が見られ、この時期においては、人口の増加は特に急激なものとなるのが普通である。

戦後のわが国の人口の動きも、前に述べたベビー・ブームという一時的な現象をならして観察すれば多産少死型から少産少死型への転換という戦前からの傾向が、戦後のいくつかの特殊な条件によって強く拍車をかけられ、急速な完成をみた過程であると解釈してよいのであって、このことは第一表および第二表の数字によっても容易に読み取ることができるであろう。

第1表 わが国の人口、出生率および死亡率

年次	人口	出生率 (%)	死亡率 (%)
1900 明治33	44,369,900	31.8	20.3
1905 38	47,160,400	30.6	21.1
1910 43	49,998,600	34.0	21.1
1915 大正 4	53,902,300	33.2	20.1
1920 9	55,391,481	36.3	25.4
1925 14	59,179,200	35.0	20.3
1930 昭和 5	63,872,496	32.4	18.2
1935 10	68,661,654	31.7	16.8
1940 15	72,539,729	29.0	16.2
1943 18	73,980,000	30.2	16.3
1945 20	72,410,000	—	—
1947 22	78,101,473	34.3	14.6
1949 24	81,800,000	33.0	11.6
1951 26	84,573,000	25.3	9.9
1953 28	87,033,000	21.5	8.9
1955 30	89,275,529	19.3	7.8

資料：厚生省統計調査部「人口動態統計」

第2表 出生率および死亡率の国際比較(昭和29年)

第2表 出生率および死亡率の
国際比較(昭和29年)

国名	出生率 (%)	死亡率 (%)
アメリカ	24.9	9.2
日本	19.3	7.8
オランダ	21.6	7.5
フランス	18.8	12.0
西独	15.7	10.4
スイス	17.0	10.0
イタリア	17.9	9.2
英国	15.6	11.4

資料: Demographic Yearbook(U.N.)

(注) 日本のみ昭和30年の数字による。

それでは、戦後わずか一〇年の間に、わが国の人口をかくも急速に少産少死型に転換させてしまった特殊な条件とは、一体何であろうか。

まず、死亡率を急激に低落させたものは、社会保障制度、特に疾病保険と医療扶助の急速な普及と、医学および公衆衛生の驚異的な進歩であろう。

次に、出生率を急激に低落させたものは、いうまでもなく、国民の出生抑制の努力である。それがいかに激しいものであったかは、第三表に示す人工妊娠中絶件数を一見すれば明らかであろう。しかも、実際の件数は、この表に示された正規の報告件数を上回るものと推定されるから、われわれは同時に出生の抑制が、合理的な受胎調節という方法に必ずしもよったものではないことを残念ながら認めなければならない。

第3表 人工妊娠中絶件数と出生数の比較(昭和24~30年)

年次	人工妊娠 中絶件数	出生数
昭和24年	101,605	2,696,638
25	320,150	2,337,507
26	458,757	2,137,689
27	798,193	2,005,162
28	1,067,104	1,868,040
29	1,143,059	1,769,580
30	1,170,143	1,727,040

資料: 厚生省統計調査部「人口動態統計」

さて、国民に出生抑制の努力を払わせるものは、われわれの生活を維持し向上させていくためには、子供をあまりたくさんは生めないという国民の生活の実感であるといつてよいであろう。すなわち前にも述べた、わが国における過剰人口の重圧というものが国民にこの実感をもたらしたものとみられ、そしてこの重圧は、今後長期にわたって軽減されないばかりでなく、むしろ逆に加重されて行くともてよいものであるから、国民のかかる実感もまた、ますます強くなって行くものと考えられるのである。

序章 わが国の人口問題と社会保障 人口の重圧

わが国における過剰人口の重圧が、国民生活の急速な回復あるいは向上を妨げているということは、ここで確かに言いきってさし支えないと考えられる。たとえば、第四表の示すとおり、実質国民所得では、昭和二六年においてすでに戦前水準を一割近く上回っているが、これを国民一人当りで計算すると、その翌年である昭和二七年においてようやく戦前と同一の水準に達し、また、都市勤労者家計における消費水準をみると、さらにその二年後の昭和二九年になって始めて戦前と同一の水準に戻っている。ここで、この間人口が戦前人口を二割から三割近く上回っていることを考えあわせると、結局、国民所得の回復あるいは増加した分の大部分が、増加人口を養うことに振り向けられてしまったことがわかる。

第4表 戦後の人口、国民所得および消費水準の推移(昭和9～11年平均を100とする指数)

第4表 戦後の人口、国民所得および消費水準の推移
(昭和9～11年平均を100とする指数)

年次	人口	実質国民所得		実質消費水準		
		総額	1人当り	全国	都市	農家
昭和21	110	58	52	—	—	—
22	114	61	54	—	55	—
23	117	72	61	—	64	—
24	119	83	69	76	65	88
25	121	98	81	79	70	94
26	123	108	88	83	69	109
27	125	125	100	96	80	122
28	127	131	104	110	94	128
29	128	137	106	110	100	129
30	129	149	113	115	107	133

厚生省大区官房企画室調

- (注) 1. 都市は東京都勤労者世帯による。
2. 農家は全国農家による。
3. 全国は、全国都市、農村を加重平均した。

もちろん、戦後における人口の増加は、働き手、稼ぎ手であるところのいわゆる労働力人口の増加でもあったので、一概に右に述べたような消費人口の増加という見方だけで片付けるわけにはいかないのであるが、第五表に示すとおり、近年における就業者人口の増加分は、主としてサービス業、商業および金融業等のいわゆる第三次産業に吸収され、製造業は、過去四年間に就業者人口の増加分五二八万人のうちわずか八八万人を吸収しているにすぎないのである。

第5表 産業別就業者数および完全失業者数昭和26年および30年(単位千人)

序章 わが国の人口問題と社会保障

第5表 産業別就業者数および完全失業者数 昭和26年および30年(単位千人)

年次	全産業 就業者	農林業	非農林業	漁業	鉱業	建設業	製造業	卸売、小売 業および金 融保険業	運輸通信お よびその他 の公益事業	サービス業	公務	完全 失業者
昭和26年	36,220	16,170	20,050	520	510	1,300	6,300	5,150	1,840	3,230	1,140	390
30	41,500	17,250	24,240	540	520	1,790	7,180	6,760	1,950	4,300	1,170	690
30年—26年	5,280	1,080	4,190	20	10	490	880	1,610	110	1,070	30	300

資料：総理府統計局「労働力調査」

わが国におけるサービス業あるいは商業は、いうまでもなく、農業とならんで、零細経営が多く、収益性の低い産業部門であり、それがわが国独特の膨大な潜在失業(不完全就業)のかくれ家であることは、すでにひろく認められているところであるが、このような部門に労働力人口の増加部分が大きく吸収されるということは、結局、それだけ潜在失業者が増加するというところにほかならないのであって、第六表に示す短時間就業者の比率増加の傾向は、このことをはっきりと裏付けているものと見ることができよう。

第6表 非農林従業者の短時間就業

年次	非農林従業者の短時間就業		比率(%)
	従業者総数	内1—34 時間就業	
昭和26年	千人 19,760	千人 2,590	13.2
27	20,640	2,820	13.7
28	21,820	3,360	15.4
29	22,600	3,360	14.9
30	23,650	3,790	16.0

資料：総理府統計局「労働力調査」

要するに、過剰人口は、収益性の高い産業部門の収容力が限られているため、収益性の低い産業部門にそのはけ口を求め、結局そこに低所得階層として沈澱して行くのであり、肝心な国民全体としての生活水準の向上は抑圧されるばかりでなく、国民の上下の階層間のひらきを拡大し、わが国の社会構造のゆがみをいよいよ大きくして行く傾向をもたらすのである。

さて、前にわが国の人口の動きの型が少産少死型に転換したと述べたが、しかも、出生率が戦前の約三分の二に低落したかたわら、死亡率は二分の一を割っているため、自然増加率はいまなお一・六%で、純増は年間一〇〇万人を超え、一年に富山県の人口と同じ位の増加が続いている状況である。

のみならず、多くの人々が異口同音に指摘しているように、過去の多産少死型の時期に生まれてしまっている人口(現在における少年人口)はきわめて膨大であり、この年令階層に属する人口がいまや逐次成年に達し、いわゆる生産年令人口(一五歳ないし五九歳の人口)の激増という現象をもたらしつつある。生産年令人口の増加というのは、ごく大ざっぱに言えば、それだけ、職に就くか、結婚して子供を生み育てるかなければならない年令の人口が増えるということであるが、このように人口の増加がこの年令階層において起るときは、特に人口問題の圧力が激しくなるわけである。

このような生産年令人口の増加は、今後十数年にわたって、総人口の増加を上回り、年平均約一一〇万人前後、すなわち戦前水準の二倍を超え、欧米先進諸国においてもこれまで経験したことのないような規模と速度を示すものと計算されている。したがって、前に述べたような過剰人口の重圧は、今後長く持続するばかりでなく、むしろ激化して行くものと覚悟しなければならない。

厚生白書(昭和31年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

序章 わが国の人口問題と社会保障 人口の内部的なアンバランス

しかも、わが国の人口問題は、以上に述べたような過剰人口の重圧ということだけに止まらない。人口の動きの型が、少産少死型に急激に転換したことの結果として、人口の急速な老令化、すなわち総人口における老令人口の占める比率の急速な増大という現象が生まれつつある。この人口の老令化という現象は、欧米先進諸国においても、社会的・経済的な影響の大きい深刻な問題とされているものである。

さらに、第二次大戦がわが国の人口構成に残した傷痕である女子人口の相対的過剰(計算では二〇〇万人を超えるアンバランスがある)という現象は、戦後において二〇歳台の女子の結婚難、さらに中年の女性の死別・離別者の著増と再婚難という現象をもたらしている。

この二つは、いずれも人口の内部的なアンバランスの問題と呼んでよいものであるが、これらは、われわれが今後長期にわたって取り組まなければならない深刻な社会問題、すなわち老令者と母子の生活問題に直結しているのである。

序章 わが国の人口問題と社会保障 社会保障制度の役割

以上あげた三つの問題点、つまり過剰人口の重圧が低所得階層を沈澱させつつあるという問題、人口の老令化がもたらすいわゆる老人問題、さらに母子世帯の生活問題は、いずれも人口問題から見たわが国の社会のゆがみといってよいものであり、このゆがみは、具体的には国民の各階層間の所得のひらきという点に、ひいてはまた、生活水準のひらきという点にあらわれているわけである。

このゆがみを少なくし、除去するため国家の手による方策としては、(1)経済政策、農業政策、あるいは労働政策などによって、低位の所得階層がより高い所得を得る機会を与えられるように援助すること、(2)社会保障制度による所得の再分配によって、低位の所得階層に対して所得の補給を行い、その所得水準・生活水準を引き上げること、の二つが考えられる。

この両者は、いずれもそれぞれ限界があって、お互いに補い助けあうことによって、はじめて十分な効果を取めることが期待できるのであって、例えば、前者については、稼働能力を失ったり、あるいは制限されている老令者、母子、身体障害者などについては、はじめから効果が期待できないし、また、過剰人口の重圧のもとにおいては、稼働能力のある者についてすら、なかなか手が回りがねるとというのが現実の姿である。

一方、社会保障制度についても、それが所得の「再分配」による施策である以上、国民所得の大きさと均衡ということから、おのずからその規模と範囲を限定されることは否定できない。

しかし、いずれにせよ、われわれの生活する社会のこのゆがみには、このまま放置すれば容易ならぬ事態を招来する危険も予想されるのであって、一つには、戦後の経済復興のための資本蓄積という至上命令のもとで今日まで重ねられてきた無理が、このゆがみを相当に大きくしてきたことも争えないであろう。経済復興が一応軌道に乗り、「戦後は終わった」というかけ声さえある今日、真剣に社会保障制度の本格的拡充という課題と取り組まなければならない時期が到来したというべきである。

そこで、われわれは、社会保障制度の今日までの成果、現状および問題点を、次の本論において眺めることとするが、叙述の便宜の上から、広範な社会保障制度の全領域を、(1)国民の生活を貧困から守り、国民の福祉をたかめて行こうとする分野と、(2)国民の健康を疾病から守り、保健衛生の増進をはかろうとする分野の二つに大別する方法によって述べて行くこととしよう。