

総論

はじめに

1 戦後35年、我が国の経済社会は、大きな変ぼうをとげてきた。来るべき1980年代の社会保障を展望するために、1970年代のこの10年を振り返るとき、国民生活や社会保障の分野において、重要な基調の変化を認めることができよう。1970年代を二つの節目に分けてみると、第1は、1960年代の高度経済成長に引き続き高い成長を示した昭和48年までの時期である。我が国経済の目覚ましい発展によって、所得の増加や国民生活水準の向上が図られ、所得の平準化や地域格差の縮小が進んだ。また、国民の意識や価値観は、多様化・高度化し、住宅・生活環境の改善、教育・文化・スポーツの充実など生活にゆとりと生きがいを求めるようになった。他方、この時期では急激な経済成長のもたらした種々のひずみが問題となり、経済的繁栄から取り残された階層の問題が生じ、社会保障の充実が強く要請されるようになった。

第2は、昭和48年末の石油危機と経済の安定成長軌道への移行の時期である。石油危機によって国民生活の経済的環境は深刻な事態に直面し、物価の異常な上昇のもとで経済的弱者に対する所得分配の強化といった社会的公正の確保が喫緊の政策課題となった。

石油危機を契機として生じた各種の経済的不均衡は、その後の積極的な有効需要政策の効果もあって徐々に改善されてきた。そこでは、人口や産業が大都市への集中から地方への分散へと転換する兆しが見え始め、また、国民の生活水準も再び安定的な向上へと向かった。これに伴い、国民の関心も、フローからストックへ、私的消費から社会的消費へ、物財中心から心の豊かさへとその重点が移りつつある。しかし、他方では、国や地方公共団体の財政事情は厳しくなっており、また、家計の所得の伸びが鈍化するなかで、社会保険料等の働く世代の負担が増加しつつある。

2 以上述べたような動きに対して、1970年代を通じて社会保障の特徴を見てみると、医療保障・年金保障を中心に画期的な内容の充実が図られるとともに、社会保障の給付が本格化し、国民にとって身近で頼りになるものとして生活の中に定着してきたことであろう。また、給付の改善に並行して、費用負担の増加が図られてきた。

まず、制度の充実についてみると、昭和46年度に児童手当制度、47年度に老人医療費支給制度が創設された。48年には、医療保険については、健康保険の家族への給付率が5割から7割へ引き上げられたこと、高額療養費支給制度が導入されるなど、給付の大幅な改善が図られた。年金保険についても、厚生年金では、昭和48年度の改正においていわゆる5万円年金の実現に象徴されるように、制度的には欧米諸国に比べそん色のない水準が実現されることとなり、また、多年の懸案であった物価スライド制の導入により、所得保障機能の強化が図られた。また、特別養護老人ホーム、保育所等を中心に、社会福祉施設の整備、施設入所者に対する処遇の改善が図られてきたほか、在宅のひとり暮らしや寝たきり老人、心身障害者に対する在宅福祉サービスについて様々な工夫、開発が行われ、家庭奉仕員の派遣、日常生活用具の支給等、在宅福祉対策も充実されてきた。

石油危機による物価の高騰は、社会保障給付の受給者に深刻な影響を及ぼしたが、年金制度には、物価スライド制がいち早く導入されていたため、高齢者などの年金受給者に対して年金の実質価値の維持に大きな役割を果たした。また、福祉年金の大幅な改善や生活保護基準の引上げなどによって社会保障の生活保障機能が確保された。

その後、年金の改善については、昭和51年に、財政再計算期を繰り上げて実施し、給付水準の引上げを

図るとともに寡婦加算制度及び障害年金、遺族年金の通算制度の創設などの改正が行われた。

また、無拠出の年金である福祉年金については、1970年代に重点的な改善が図られ、老齢福祉年金では、昭和45年には月額2,000円であったのに対して、48年には月額5,000円、54年には月額2万円と、大幅に引き上げられてきている。

次に、社会保障給付の本格化について述べてみると、その端的な例は、年金受給者の急増である。公的年金の老齢(退職)年金の受給権者数は、恩給・老齢福祉年金を含めて昭和44年度末の578万人に対して53年度末には1,300万人を超え、その帯成においても福祉年金や経過的な拠出年金受給者の割合は小さくなり、逆に加入期間の長い本来的な拠出年金の受給者の割合が高まってきている。

3 今日、高齢化社会への備えと対応についての国民の関心は強まっている。我が国の人口構造は、年々高齢化し現在の西欧諸国並の老年人口比率(65歳以上人口の全人口に占める割合)である14%台になるのは20年後の21世紀初頭であるが、その後なお20~30年にわたって人口の高齢化は進行するものと予測される。老年人口1人を支える稼働人口は現在の7.6人から、昭和65年には6.2人、75年には4.6人となる。また、平均寿命の伸びや、出生率の低下傾向が今後とも続けば高齢化社会が更に進行の速度を早めることになる。

このような諸外国に例を見ないスピードで到来する高齢化社会を安定した活力ある福祉社会にしていこうため、社会経済全体のシステムをいかにして変革させていくかが、国民的課題となっている。

このような中で、社会保障は、広く国民的合意を得つつ長期的展望のもとに着実に推進されていかなければならない。

我が国の社会保障は、1970年代に年金・保健・医療・社会福祉の各分野にわたり大幅な改善が図られてきた結果、制度的には西欧諸国と比較してほぼそん色のない水準に達している。したがって、社会保障の今後の課題としては、将来にわたって安定的、かつ効率的な制度の運営を図る観点から、給付と負担の両面における社会的公正の確保を図っていくことであろう。それは、給付面においては、真に必要な者に充実した給付が行われるよう給付の重点化、効率化を更に推進することである。一方、負担面においては、今後増大する国民の費用負担に対応して、負担能力と受益に見合った適正な負担が行われるようにすることである。

経済の安定成長路線への転換によって社会保障の財源確保は、次第に厳しくなることを覚悟しなければならず、また、従来の既得権に過度に執着した

り高い給付と低い負担のみを求めようとすれば、社会保障制度自体の崩壊を招くことになる。

厚生省が本年5月に行った高齢化問題調査の結果によれば、今後の社会保障制度についての国民の意識は次のとおりである。

○国民の多くは、老後生活について、自助努力ですべて対処するという考え方も、逆にすべて社会保障に依存するという考え方も少数で、老後の生活の準備はまず自分ですが、全部はできないので、足りない部分は社会保障に期待するという考え方である。

○社会保障の費用負担については、まず、社会保障全体の給付水準との関連では、負担増となるくらいなら社会保障の水準が下がってもやむを得ないとするのは少数で、負担が増大するのはやむを得ないという考え方が多数を占めている。この多数の中では、給付水準を現行より更に引き上げて負担増を大きくするよりは、給付水準は現行程度として負担増があまり大きくならないようにすることを望んでいる者が多い。したがって、全体としては、あまり大きな負担増とならないことを条件に負担増を認めるという考え方がみられている。

4 本報告書では、1970年代における社会保障の展開は、この時期の社会経済の動向とも深く関連しているとの視点から、経済や財政、国民生活の変化と社会保障とのかわりあいについての分析に重点を置きつつ、社会保障の歩みを振り返ってみた。

一方、1980年代は、社会保障が来るべき高齢化社会において効果的に機能するよう計画的、体系的な整

備を図っていかなければならない大切な時期と考えられる。こうした認識から、社会保障が今後進むべき方向について、経済や国民生活の動向にも留意しながら、給付面のみならず、その裏づけとなる負担面にも検討を加え、更に重要な関連施策にも幅広く触れることとし、国民の前に、できるだけ多くの議論の素材を提供しようとするものである。