

シリーズ
日本経済を
考える

50

「昭和財政史」からみた 医療制度と財政の変遷*1

財務総合政策研究所 主任研究官 奥 愛
財務総合政策研究所 資料情報部長 平川 伸一

1. はじめに

長期的に経済への超過負担を最小にするためには、社会保障のような恒常的な支出には平準化された収入を確保することが望ましい*2。しかし、わが国では社会保険である医療や年金の保険料が必ずしも十分に確保されてこず、社会保険ではあるが、歴史的経緯により少なからぬ収入不足が国庫負担となっている。こうした結果が積み重なり、現在の国の財政は、歳出のおよそ半分を国債による将来の国民負担で賄っている姿になっている。本稿では、社会保障のうち特に医療を取り上げ、医療制度と財政の変遷に関する分析を行った。

日本の医療制度の変遷に関する先行研究として、例えば、土田（2011）や田多（2011）は、国民皆保険50年を振り返り、医療制度の成立過程やその後の医療改革の変遷を分析している。また、横山・田多（1991）は医療を含めた社会保障全般の制度体系を戦後から整理し、横山（1988）は福祉元年以降の社会保障の展開を分析している。しかしながら、これらの先行研究は、いずれも医療や社会保障制度そのものに焦点が当たっており、医療制度を支えてきた財政の観点が十分踏まえていない。財政の観点を踏まえたものとして、

国民健康保険が国庫負担率を上げることで充実する過程を分析した永廣（2014）があるが、オイルショック以降の時期をカバーしていない。

そこで本稿では、財務総合政策研究所で編纂している「財政史」のうち、「昭和財政史 昭和27～48年度」、「同 昭和49～63年度」を用いて、財政当局側の視点から医療制度の変遷の分析を行う*3。

財政史とは、財務行政の正確な記録を残し、財務行政の企画立案及び一般の学術研究の参考の用に供することを目的とした史録であり、政策に対して財政当局側の視点を連続的に捉えることができる点に資料としての特徴がある。本稿では、戦後わが国が福祉国家を目指し、昭和36年の国民皆保険の実現を経て、医療制度を充実させていく中で国庫負担に依存した仕組みになっていく過程や、財政が厳しくなるにつれ医療制度も変革を迫られていく変遷について、昭和の時代に焦点を当てて歴史的、網羅的に分析する。

本稿の結論を先に紹介すると、わが国は、国民皆保険の達成後も医療制度間の格差を埋めるために国庫負担に依存したが、国の財政が均衡財政から転換して歳入不足を公債発行で賄うようになると、医療制度に組み込まれた国庫負担を国債とい

*1) 本稿は、筆者の個人的見解に基づくものであり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を表すものではない。本稿の執筆に当たり、寺井順一上席客員研究員他財務総合政策研究所の職員から貴重なコメントをいただいた。記して感謝したい。ただし、本稿における誤りはすべて筆者に帰する。

*2) Barro（1979）

*3) 財政史は政策分野別に編纂されているが、「社会保障」という政策分野では編纂されていないため、本稿の執筆にあたっては主に「総説」「財政」「予算」を用いた。

う将来世代の負担で支えるようになっていった。医療を含む社会保障関係費は、現在では最大の歳出項目になっており、国債の大量発行で支える構図が生み出されている。本稿で示した歴史的な分析は、将来の人口動態や社会構造の変化を踏まえ、財源を見通した上で政策を合意していく必要性を強く示唆している。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章は昭和27年から昭和39年までの財政均衡時代、第3章は昭和40年以降の国債発行に傾斜した時代に分け、それぞれの時代の財政状況や医療制度の変遷を分析する。第4章はまとめである。

2. 均衡財政時代（昭和27年から昭和39年まで）

2-1 国民皆保険の実現

戦後しばらくは、国民の生活が困難な時代であり、社会保障関係費の最大の費用は生活保護費で、次に失業対策費、保健衛生対策費が続いた。経済が成長していくと、社会保障政策が救貧・衛生対策から社会保険制度の充実へと変化していった。当時は農林漁業、中小企業といった自営者の比率が高く、被用者保険でカバーできる人の対象範囲が狭いという背景もあり、国民健康保険を中心に皆保険制度の普及が急がれた。

昭和32年度の予算編成方針では、「国民生活の安定と向上をはかるため、医療の国民皆保険の早期達成を目的として、国民健康保険の普及を推進」することが掲げられた。国民皆保険を目指して国民健康保険全国普及4ヵ年計画が決定された後、昭和33年に国民健康保険法が改正された（昭和34年1月より施行）。当時、既存の医療保険として被用者保険があったが、給付内容、保険料率及び国庫負担割合にばらつきがあったことから、運営や経理状態に応じた調整が昭和34年度予算で実施された*4。また、国民皆保険の実現に向けて、被用者保険でカバーされていない人を国民健康保険

の対象とするため、国民健康保険が未実施の市町村は昭和36年3月31日までに実施することが法律上義務付けられた。これにより、昭和36年に国民皆保険が実現でき、日本の社会保障制度上においても国民皆年金の達成と合わせて記念すべき年となった。

しかし国民健康保険は、加入者の所得水準が相対的に低く、保険料の徴収にも費用を要することから、被用者保険よりも国庫負担が多くなった。昭和30年代後半は、医療制度を始め、社会保障制度の整備が進展する過程で社会保障関係費は急速に増大することになった（年度平均で約2割強。（図表1））。昭和36年度予算は、所得倍増計画を反映し、社会保障、公共投資、減税が重点施策となった。特に社会保障関係費については、医療保険の充実による受診率増加や診療報酬引上げから大幅な増加となった。当時、社会保障や公共投資の拡充が可能だったのは、岩戸景気を背景に税の自然増収があったためであり、高度成長期ならではの予算であったといえる。そして、この時期は健全財政が維持されていた。

図表1 社会保障関係費の対前年度伸び率



*4) 政府管掌健康保険については保険料率の引下げ、日雇保険については国庫負担率の引上げ、失業保険については保険料率と国庫負担率の引下げ等が行われた。

2-2 国民皆保険後の経済環境と財政状況の変化

昭和37年になると、国庫負担による歳出を可能としてきた岩戸景気の高成長が終わった。他方で、昭和36年に国民皆保険が一旦実現すると、次は医療制度間の給付内容の格差を調整することが求められるようになった。昭和38年に国民健康保険の世帯主の全疾病の保険給付率が7割に引き上げられたが（世帯員の7割への引上げも43年にかけて実施）、これらの保険給付率の引上げは、国庫負担を行うことで実現されたものであった。医療制度の拡充が国庫負担によって実現されることで、財政の硬直化につながっていく要因となった。

当時の経済環境を見ると、消費者物価の上昇により、国民から所得倍増計画に対する批判が高まっていた。これに対して政府は、所得倍増計画の目的について、経済成長という手段を通して国民の生活水準を向上させ、福祉国家完成を目指して前進することと説明していた。昭和39年になると、日本はIMF8条国への移行とOECD加盟を果たし、前年のGATT11条国への移行と併せて本格的な「開放体制」へと移行した。また、昭和39年は、東京オリンピックやIMF・世銀総会が東京で開催された年でもあった。今後展開される開放経済を前に経済団体は、企業の体質や国際競争力を強化するためにも企業への減税財源に充てるため公債発行が必要と主張するなど、公債発行論が活発になった。こうした動きの中、昭和39年度の予算編成方針では、開放経済後の国際的立場に鑑み、国際収支の改善と物価の安定を図ることを目途としつつも、「いやしくも財政が景気に対して刺激的要因となることを避けるため、健全均衡財政の方針を堅持する」ことを掲げていた。しかし、歳出は国民健康保険などへの国庫負担が膨らみ財政の硬直化が進む一方、歳入は自然増収に依存していたため、健全均衡財政を維持することが難しくなっていた。

3. 国債発行への傾斜の時代（昭和40年以降）

3-1 福祉国家の形成と財政硬直化への道

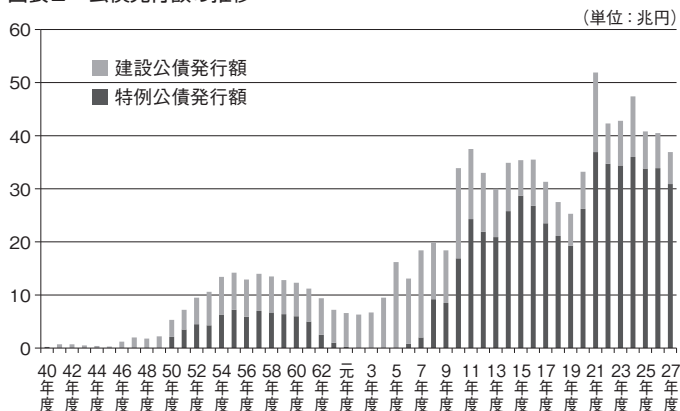
昭和40年になると、山陽特殊製鉄の倒産（3月）や山一証券の日銀特融（5月）をはじめとする「40年不況」に日本は陥った。税収減による財源不足を補填するため、昭和40年度補正予算において、緊急かつ一時的に特例公債（赤字公債）が発行された（2590億円）。歳入補填債が発行された昭和40年は、昭和22年に財政法を制定してから維持してきた公債不発行の方針が転換された重要な年となる。

昭和41年度の予算編成方針で「今後当分の間、次の原則^{*5}の下に公債政策を導入し、わが国経済の新しい局面に即応して、財政政策の新たな展開を図る」とされ、財政法4条に基づく建設公債が発行された。つまり、財源不足に対応した昭和40年度の臨時的な歳入補填債と異なり、予算編成の初めから公債発行が組み込まれたという点で、「健全均衡財政を堅持する」という方針が転換され、本格的に公債を活用する政策が導入されたのである。昭和41年度政府予算案における建設公債は7300億円、公債依存度は16.9%であった。（図表2、図表3）

公債依存度が高まると、昭和43年度の予算編成で財政硬直化の打開を行うことが課題として掲げられた。財政硬直化とは、福祉国家における財政の強い膨張圧力を経済情勢に即応して弾力的にコントロールできない状態とされ、財政硬直化打開キャンペーンが精力的に展開された。その後の予算編成においても公債依存度の漸減が目指され、昭和46年度当初予算では5%を切る4.6%にまで低下した。（図表3）

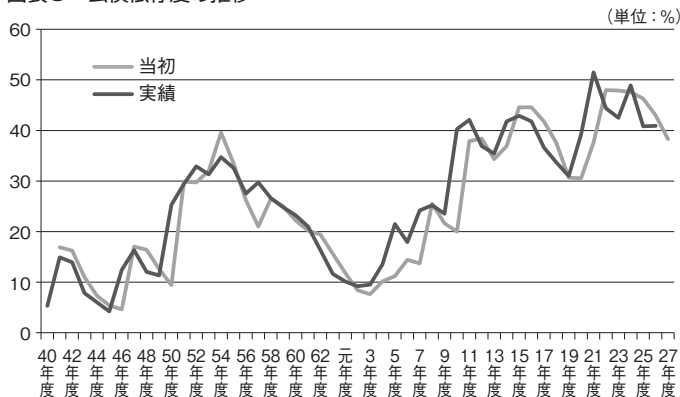
*5) 次の原則とは、「(1) 財政の規模並びに内容を国民経済と均衡のとれた適正なものとするを基本とする。このため、年々の経済動向に即して公債の発行額を伸縮する。(2) 公債の発行は、財政法の原則にのっとり、その対象を公共事業費等に限定し、経常的な歳出は、租税その他の普通歳入で賄う。(3) 公債は、市中消化とする。」を指す。

図表2 公債発行額の推移



(出所)財務省「日本の財政関係資料」、「予算書・決算書データベース」

図表3 公債依存度の推移



(出所)財務省「わが国の財政状況」、「日本の財政関係資料」

3-2 ニクソン・ショックの発生と 国債残高の急増

昭和46年8月15日のドルの金交換停止と輸入課徴金の賦課を柱としたニクソン・ショックを契機に、景気停滞から税収の伸びが著しく鈍化した。景気対策として昭和46年度補正予算が編成された結果、公債依存度が一挙に12.4%（実績）にまで再び高まることとなった。（図表3）同年12月のスミソニアン合意を受けて政府は声明を発表し、経済環境の激変に対応するため、住宅、生活環境、公害、老人問題など、国民福祉の充実が盛り込まれた緊急対応策を取った。

続く昭和47年度の予算編成方針では、「通貨調整に伴う国際環境の新たな展開に即応しつつ、当面する国内経済の停滞をすみやかに克服し、国民福祉の向上を志向するわが国経済社会の新しい進展を期することをもって基本とする。このため、公債政策を積極的に活用」することが示され、公債の積極的活用へと方針が転換することになった。

3-3 福祉元年

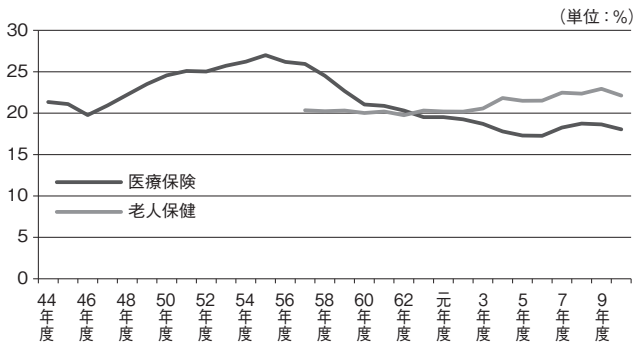
昭和40年代は、有病率が高く治療が長期にわたる高齢者の自己負担額の増加が問題になっていた。昭和44年に東京都を始め一部の自治体で老人医療費の自己負担分を公費で負担すると、追隨する自治体が増加した。こうした状況を受けて国は、70歳以上の高齢者を対象に医療費の自己負担分を全額公費負担（国が2/3、都道府県・市町村が1/6ずつ）する「老人医療費支給制度」を昭和48年より実施した。老人の受診率が増えた結果、国民健康保険の財政が逼迫するなど、財源の過半を負担す

る国にも財政負担がかかった。（図表4）

昭和48年には、老人医療費支給のほか、被用者保険の世帯員への給付率5割から7割への引上げ*6や高額医療費支給制度が実施された。また、赤字を抱えていたいわゆる3K問題（米、国鉄、健康保険）のうち、政府管掌健康保険については、財政基盤の弱さを国庫補助で補った。加えて、社会福祉施設整備、老齢福祉年金の引上げを柱とした老人福祉政策が充実したことから、昭和48年は「福祉元年」と称された。福祉元年を可能とした昭和48年度予算の社会保障関係費の総額は対前年度比28.8%増となり、初めて2兆円を超え、一般会計

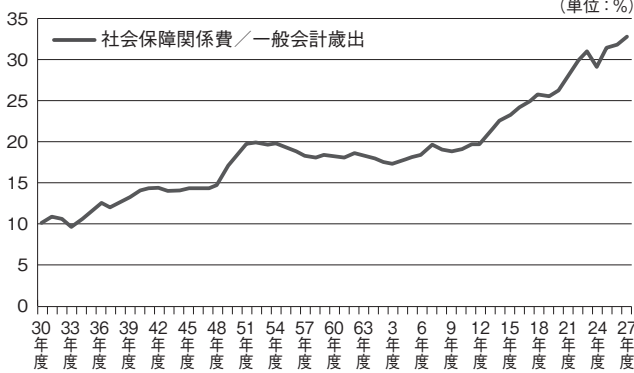
*6) 国民健康保険は、全世帯員に対する7割給付が実施された一方、被用者保険の扶養家族の給付率は5割のままであったため、負担率の改善が求められていた。

図表4 制度別社会保障収入に占める国庫負担割合の年次推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費統計資料集—時系列整備—1969年度～1998年度」]

図表5 一般会計歳出に占める社会保障関係費の割合推移



(出所) 財務省「財政統計(予算決算等データ)」]

に占める割合は14.8%になった。(図表1、図表5) こうした社会保障制度の拡充に対し、いったん制度化されると景気に左右される歳入とは関係なく硬直的な歳出増が不可避になるため、安定的な財源確保の必要性が指摘されたが、それでも国庫負担が前提となる流れが続いた。

昭和48年度予算は「福祉元年」を可能としたと同時に日本列島改造計画が盛り込まれた大型予算となり、福祉の充実・物価の安定・国際収支の均衡回復の同時達成が目指された「トリレンマ克服予算」と後に称された。その後、昭和48年10月に第1次オイルショックが発生し、経済が停滞していくこととなった。

3-4 特例公債の発行と増税なき財政再建

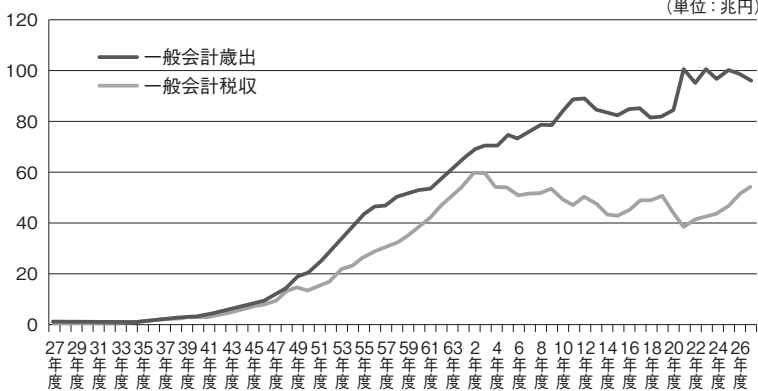
昭和50年度は、戦後財政の中で特例公債(赤字

公債)が臨時ではなく、継続的な発行が始まった重要な年度となる。昭和50年度には、当初予算の2兆円の建設公債発行に加え、経済環境の悪化から3兆4800億円の歳入不足が生じ、補正予算で公債の増発による財源確保が必要となり、建設公債1兆1900億円、残り2兆2900億円は特例公債の発行となった。(図表2) この結果、公債依存度は、当初の9.4%から26.3%(実績25.3%)と一挙に跳ね上がった。(図表3) その後、第2次オイルショックが発生し、税収が大幅に不足した。(図表6) 昭和54年に大平首相は一般消費税の導入を訴えたが実現せず、昭和56年に設置された第二次臨時行政調査会(会長・土光敏夫)で「増税なき財政再建」が掲げられた。第二次臨調では、3Kの赤字解消を目標に、行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化が図られた。昭和57年度の予算編成ではゼロ・シーリングで量的規制をかけ、昭和58年度予算ではマイナス・シーリングが設定され、鈴木首相が「財政非常事態宣言」を行い、徹底した歳出の見直しや削減が行われた。

医療制度についても費用抑制の観点から改革が進められた。昭和57年には、医療費の適正化等に加えて費用負担の公平化を図るため、高齢者に受診料の一部負担を求め、高齢者負担以外の老人医療費部分を公費で3割負担し各保険者が7割を拠出負担する老人保健法が制定された(昭和58年より施行)。さらに、昭和59年には、被用者保険の本人に対する給付を10割から9割へ引き下げた(本人負担1割、昭和61年度から本人負担率が2割に引上げ)。また、退職者医療制度を創設し、被用者保険にも費用負担を求め国民健康保険の国庫負担割合を引き下げた。

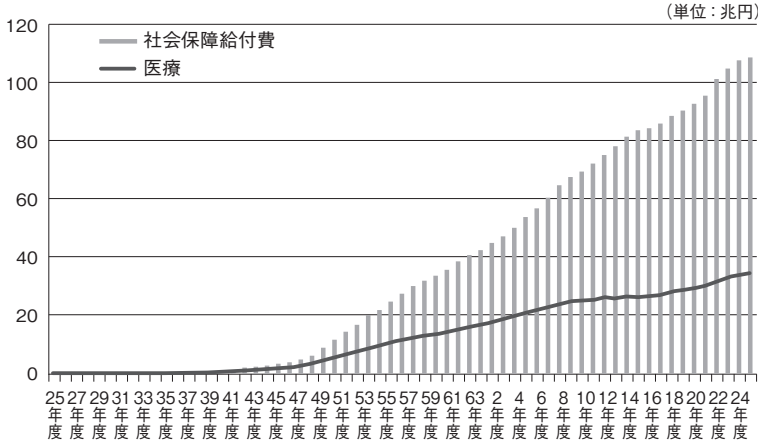
しかし、その後も医療を含めた社会保障給付費が膨らみ続け(図表7)、一般会計歳出に占める社会保障関係費の割合も増え続けた(図表4)。厳しいシーリングの下で歳出抑制が続けられたものの、財政の硬直化は一層顕著なものとなっていつ

図表6 一般会計における歳出・歳入の推移



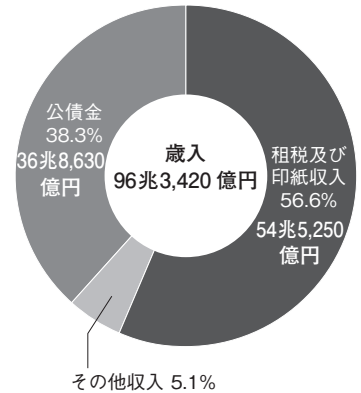
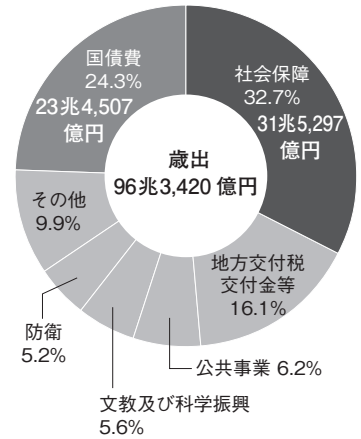
(出所)財務省「日本の財政関係資料」,「予算書・決算書データベース」

図表7 社会保障給付費と医療の推移



(出所)国立社会保障・人口問題研究所「平成24年 社会保障費用統計(表8)」

図表8 一般会計予算(平成27年度)



(出所)財務省「日本の財政関係資料」

た。この傾向は平成の時代にも引き継がれ、平成27年度予算では一般会計歳出における社会保障関係費の割合は32.7%、国債費は24.3%であり、歳入の38.3%を公債金が占めるまでに至っている。(図表8)

4. まとめ—昭和の時代の振り返りから得る教訓—

日本は、高い経済成長の下で国民皆保険を実現し、更に国庫負担により医療保険制度の拡充を行ってきた。しかし、経済環境が変わり歳出を税収で補えなくなると、国債を発行せざるを得ない状況に陥った。国の財政が厳しくなるにつれ、様々な医療制度改革が打ち出され、個人負担も引き上げられてきた。平成の時代に入っても、保険財政が逼

迫する保険者への大幅な国庫負担は減ることなく、依然として大きなものとなっている。

医療を含む社会保障関係費は増加傾向にあり、硬直的な歳出に結びついていることから、その抑制は財政健全化を目指す上で最大の課題である。歴史を振り返ると、将来の人口動態や社会構造の変化を踏まえ、財源を見通した上で政策を合意していくことが重要であることは明らかであり、教訓を役立てていく必要がある。

参考文献

- 永廣顕(2014)「土建国家形成期の社会保障」、『日本財政の現代史Ⅰ』,有斐閣
- 大蔵省財政史室編「昭和財政史 昭和27~48年度」
- 大蔵省「国の予算」
- 財務省財政史室編「昭和財政史 昭和49~63年度」

連載
考える
日本経済を

田多英範 (2011) 「福祉国家と国民皆保険・皆年金体制の確立」、『季刊・社会保障研究』(Vol.47 No.3)
 土田武史 (2011) 「国民皆保険50年の軌跡」、『季刊・社会保障研究』(Vol.47 No.3)
 横山和彦・田多英範 (1991) 「日本社会保障の歴史」学文社

横山和彦 (1988) 「『福祉元年』以後の社会保障」、『転換期の福祉国家(下)』東京大学社会科学研究所編
 Robert J. Barro (1979) "On the Determination of the Public Debt"

C O L U M N

「財政史」について

財務総合政策研究所は、財務行政の正確な記録を残し、財務行政の企画立案及び一般の学術研究の参考の用に供することを目的に「財政史」の編纂・刊行を行っている。「財政史」の出発点は「明治財政史」にさかのぼる。明治維新後の政治経済の激動期に関する記録の欠如や散逸、当時を知る関係者の減少といった状況を憂慮した松方正義大蔵大臣の意などを受け、明治33(1900)年に「明治財政史編纂会」が組織された。「明治財政史」は、大蔵省がこの会の趣旨に賛同し、既に蒐集、所蔵していた公文書などの資料を提供するなど協力する形で明治33年から明治36年にかけて編纂された。

「明治財政史」の編纂から約20年が経過し、この間に日露戦争や第一次世界大戦が発生する一方、大正12年には関東大震災により多くの文書記録が焼失・散逸するに及び、速やかに「明治財政史」に続く修史事業に着手すべきことが決まった。「明治大正財政史」は明治36年から大正末年までを対象期間としているが、各編、各章ごとに明治維新から明治35年までの政策や制度の沿革の概要が記述されているほか、「明治財政史」では十分記述されていない事項が盛り込まれており、「明治大正財政史」だけで明治維新から大正末年までの財政が概観できるようになっている。

昭和15年以後は、戦火の拡大により大蔵省の修史事業は一時断絶したが、終戦後間もない昭和22年から「昭和財政史」シリーズの編纂が始まった。「昭和財政史」は昭和を4つに区切ったシリーズとなっている。まず、昭和元年

から終戦までの期間を対象とした「昭和財政史」は、時期的に戦時財政が主な内容となった。また、このシリーズから執筆を外部の研究者に委嘱する編纂体制が採られることになった。

続く「昭和財政史—終戦から講和まで」は、昭和20年8月の終戦からサンフランシスコ平和条約が発効した昭和27年4月までの日本が外国の占領下に置かれた7年間を対象期間としている。その内容は財政や金融の領域にとどまらず、米国の対日占領政策全般にまで及んでいる。執筆に当たっては、当時の編纂事業に関わった者がアメリカまで行き資料を収集した上で書き上げたものとなっている。

占領後の時代を対象にした「昭和財政史—昭和27~48年度」は、日本経済が安定成長の時代に移行する契機となったとも言われるオイルショックが発生した昭和48年度までの「高度成長の時代」を対象としている。

「昭和財政史」シリーズ最後となる「昭和財政史—昭和49~63年度」は、経済成長率の水準低下などから「安定成長の時代」と評される一方、国際経済摩擦、プラザ合意後の円高、バブルの生成などの重要な経済事象が次々に現われた昭和時代の終わりまでを対象期間としている。

そして、平成元年度から省庁再編が行われた平成12年度までを対象期間とする「平成財政史—平成元~12年度」は、「予算」「特別会計・政府関係機関・国有財産」「租税」の叙述巻と「租税・国債」の資料巻が発刊され、その他の巻は現在編纂中となっている。