

国民皆保険・皆年金以降、福祉元年までの福祉国家政策理念の展開と方向性

Developments and Directions of Ideas of the Policy of Welfare State with Emphasis on the Period between the Establishment of the Universal Health Insurance Plan and Universal Pension Scheme and the First Year of the Welfare Era

工藤 隆治*)
Ryuji Kudo

要旨：本稿は、『経済白書』、経済計画の内容を分析して、国民皆保険・皆年金以降、福祉元年までの福祉国家政策理念の展開と方向性を明確にすることを目的としている。この時期に示された社会保障における総体的な方向性の特徴は、給付水準の引き上げ、各制度間の格差是正、低所得者階層に対する政策的措置、医療保障制度重視に偏重した制度の改善、包括的医療サービス体制の確立、税・保険料負担の増加を実現することであった。そして、社会保障における個別的な制度の主な方向性の特徴は、年金制度の充実（5万円年金の確立と老齢福祉年金）、児童手当制度の創設、国民生活の格差是正のための公的扶助制度の改善、成人病対策の強化、救急医療体制の整備、高齢者医療制度の充実（老人医療費支給制度）を実現することであった。

Key Words：福祉国家政策理念 社会保障の方向性 年金制度、児童手当制度、高齢者医療制度

序論

2015（平成27）年に、拙著「戦後、日本における福祉国家政策理念の展開と方向性－1950年代半ばから国民皆保険・皆年金の確立までを中心－」を公表した。この論文では、経済企画庁と厚生省の福祉国家政策理念を比較し、1958（昭和33）年を境に、両者の考え方が、普遍主義的な福祉国家政策理念を目指すようになったことを指摘した。本稿は、2015（平成27）年の論文の続編であり、国民皆保険・皆年金以降、福祉元年までの福祉国家政策理念の展開を、『経済白書』、経済計画の内容を中心に分析をして、その特徴を明らかにすることを目的としている。

1. 『経済白書』における政策理念

1960年代後半、経済成長政策を優先するあまり、

二重構造に代表される社会のひずみが生まれたという社会的批判が表面化した。1965（昭和40）年、この社会的批判に応えるため、社会・経済的な「ひずみの是正」という目標のもと、『中期経済計画』（以下、「中期計画」と略す）が発表された。そして、同年、公表された『厚生白書』は、国民皆保険・皆年金が達成され、社会保障制度の拡充は進んでいるが、経済発展の速度と比較すると、西欧先進諸国に対して日本の社会保障制度の整備が遅れていることを認めている。

高度経済成長期の後半、1970（昭和45）年と1971（昭和46）年の経済成長率は、8.2%と5.0%であった。1970（昭和45）年と1971（昭和46）年の『経済白書』では、経済成長を促進するための政策ばかりでなく、高度経済成長に付随して発生した社会問題に対応する社会福祉政策を拡張する必要性を記述している。そして、昭和45年度版の『経

*) 宇部フロンティア大学人間社会学部福祉心理学科教授

済白書』では、社会保障制度の拡充ばかりでなく、社会開発の重要性を指摘している。

昭和46年版の『経済白書』は、アメリカ合衆国と比較して、日本の「社会保障の水準はかなり立遅れており、社会保障のうちでも老人年金の水準は低い。いまや工業力では世界一流の水準に達したわが国は、生活環境に密接に関連した公共投資の拡充を急ぎ、社会保障水準を意欲的に引上げることによって、経済力に適應した国民福祉の充実につとめることが最も重要である」¹⁾と主張した。そして、社会、文化、教育、政治など多面的な分野で社会福祉の充実が図れることを目標に、「高度な国民福祉の積極的実現」²⁾を目指した。

翌1972(昭和47)年の『経済白書』(副題「新しい福祉社会の建設」)では、「わが国経済が景気回復という循環過程の一局面にあると同時に、変動する国際経済のなかで福祉充実をめざす成長パターンへの転換期にある」³⁾という見解を冒頭に記述している。そして、拡大した需給ギャップ、国債収支ギャップ、物価上昇を含めた福祉のギャップを解消するために、日本経済の課題として、景気の確実な回復、国際収支の均衡を図るとともに、福祉サービスの充実の必要性を強調している⁴⁾。

そして、昭和47年版の『経済白書』は、高度経済成長の過程で、環境の破壊、都市の混雑の激化、高齢者問題の深刻化など、経済成長の伸び率と比較して、社会保障制度が未整備な状態により表面化した社会問題を、市場メカニズムの限界という視点から、次のように分析している⁵⁾。

高度経済成長は、市場システムによる資源配分機能を活用した大量生産・大量消費方式のもと実現したが、それに対応して、自然を破壊し、都市集中のメカニズムから発生した都市の混雑による生活機能の低下をもたらした。また、高度経済成長の進展で、労働者などの所得水準は上昇し、労働市場における賃金格差の縮小を通じて、所得の平準化も進行した。しかし、国民全体の所得水準の上昇と平準化は、社会保障・社会福祉政策を通じて、経済活動に参加することができない高齢者世帯や母子世帯、心身障害者の人達などの生活の保障と向上につながるものではなかった。このような事態は、市場システムの欠陥で起きたことであり、政府部門の介入によって、この社会問題を解決する必要があるとしている。日本の政府部門は、諸外国と比較すると、租税や保険料などの国民負担が軽いため、経済、社会保障・社会福祉の分野で果たしている役割が著しく小さなものであった。したがって、政府は、今後

の日本経済の方向性として、「生活関連社会資本の整備、社会保障の充実を柱として、政府支出の増大が必要であり、このために国民負担の増加もさげられないもの」⁶⁾であると考えていた。

国民皆保険・皆年金体制確立後の『経済白書』の内容の動向を検討すると、社会保障財源の負担を増加させ、社会的に弱い立場の人達に対する生活保障システムを体系化し、厚生省が提案した消費型国家体制の構築を経済企画庁も認めたと考えられる。

2. 『中期計画』における政策理念

『国民所得倍增計画』(以下、「倍增計画」と略す)策定後の経済成長に伴って、いくつかの社会問題が表面化し、経済・社会構造における「ひずみ」が生まれた。「ひずみ」の是正を目的に、倍增計画の計画期間中に策定されたのが、中期計画(佐藤栄作内閣、閣議決定・昭和40年1月20日、計画期間・昭和39～43年度)である。中期計画は、高度経済成長に伴う問題点を、次のように記述している。

第1に、日本では、民間企業や金融機関が、経済活動を推進していくうえで、自己責任原則が確立していないので、高度経済成長が進行するなか、民間企業は、経営拡張のための資金を借入金に依存した。その結果、企業の資本構成と金融・資本市場における資金環境が悪化したことである。

第2に、経済成長率が上昇するなかで、消費者物価が高騰したことである。1961(昭和36)年から1963(昭和38)年にかけて、消費者物価は平均6.3%上昇した。このような物価の上昇は、国民生活を不安定にし、卸売物価に影響を与えることによって、国際競争力や経済成長の原動力である国民の貯蓄性向を低下させる可能性がある。

その他、農業、中小企業、流通部門などの低生産部門が存在していること、若年労働力需給が不安定になっていること、住宅・生活環境施設や公害予防措置の不備によって、国民生活の安定を阻害したこと、低所得者階層における生活が不安定になっていることなどの社会問題が、経済・社会の課題であった。

1960年代に入ると、貿易為替の自由化が積極的に推進され、日本の経済が国際社会に開放される体制が構築された。日本は、対外的には、国際社会における貿易が開放された体制のもと、激化されることが予想される国際競争に対応する必要があった。国内的には、一般的な労働者などの所得水準の上昇を図るとともに、所得再分配や社会的環境の改善という社会開発政策を充実させる時期であった。このことは、長期的視点からとらえると、日本が、

欧米先進国にふさわしい経済・社会を建設するためのスタートラインに立ったことを意味していた。

中期計画は、高度経済成長期における社会問題や、1960年代の経済・社会状況を分析したうえで、計画の目的である「ひずみ」の是正を次のように述べている。

『「ひずみ」是正とは、従来の高貯蓄—高投資—高成長の発展パターンや、産業構造・雇用構造近代化による国際競争力強化—輸出増大—経済成長という経済発展のメカニズムを否定することによつてなされるのではなく、そのような成長力を失わないようにしながら、生産面・生活面の後進的部門を経済・社会発展のテンポに同調させ、経済・社会の円滑な近代化と福祉国家への前進を図ることであると考えられる。』⁷⁾

中期計画は、上記のひずみ是正を計画の目的としたうえで、経済の長期的発展の原動力となる貿易の拡大、産業構造の高度化、科学技術の振興、人的能力の向上を推進し、生活水準の向上を図るための諸条件を整備することや、高度経済成長が進行する過程で表面化した経済・社会の矛盾を是正するために、低生産部門の近代化、労働力の流動化と有効活用、国民生活の質的向上を政策課題として設定した。そして、政策課題を達成するための1つの手段として、社会資本の整備と社会保障の充実を提言している。

日本の社会資本は、公共的住宅や生活基盤の設備を中心に整備が遅れており、経済の効率化や国民福祉の増進を阻害していた。したがって、中期計画は、次のような社会資本の方向性を示している。

- ① 公共的住宅や都市の道路、通勤施設、上下水道、清掃施設、公園緑地などの生活環境施設、社会福祉施設、医療施設などの基盤となる厚生福祉施設の充実
- ② 基幹用排水施設、機械化を可能にする農地の整備、農用地の造成など農林漁業基盤の拡充
- ③ 自動車輸送分野の拡大、幹線輸送と通勤輸送における鉄道任務の増大、長距離大量貨物輸送における海運の役割増大、航空輸送の高度化と需要増加などに対応するための交通体系の整備
- ④ 電話の需要における不均衡の改善と設備の近代化、郵便物処理の迅速化などを進めるための通信体系の整備
- ⑤ 国民の生命財産を守り、安全な生活と産業活動の場を確保するための国土保全施設の整備と水資源の開発
- ⑥ 教育内容の高度化と進学率の上昇に対応した文

教および人的能力の向上と労働力の流動化のための労働関係施設の整備拡充

また、日本が、高度経済成長期のなか、所得格差の縮小や肉体的、社会的条件によって、一般の生活水準を満たすことができない人々に対する最低生活の保障が、政策課題となり、社会保障における所得再分配の効果における役割の重要性が拡大した。そして、少子高齢化や世帯細分化などに伴う私的な生活保障機能の衰退、労働者の増大など社会情勢の変化によって、社会保障制度を充実させる必要性が高まったという認識のもと、中期計画は、社会保障制度充実のための方向性を、次のように提示している。

第1は、社会保障制度における不合理な点を是正し、均衡ある社会保障制度の充実を図ることである。例えば、医療や失業保険の制度と比較すると、高齢者と児童に対する生活保障制度の整備が著しく遅れている。したがって、年金保険制度を充実させ、児童手当を早急に創設するための検討を始める必要がある。

第2は、厚生年金、拠出性国民年金、医療保険における家族給付など、社会保障の各制度の給付水準を引き上げる必要がある。

第3は、社会保障の各制度間の格差を是正することである。例えば、被用者健康保険、国民健康保険の間には、負担と給付に格差がある。また、小規模事業所に雇用されている従業員には、失業保険に加入していないものも存在する。このような制度の現状は、国民に平等な生活水準を保障する包括的普遍的な社会保障制度の本来の性格に鑑みると、かけ離れた実態になっているので、早急に改正する必要がある。

その他、中期計画では、今後、各種社会保険制度が充実し、給付水準が向上すると、保険料負担が重くなるのが予想されるので、被保険者、雇用主、国、地方公共団体間で、適切な負担水準を決定する。そして、年金制度は、長期に渡って積立金が増加する可能性があるため、国民福祉に配慮をしながら、適切な運用を推進していく必要があるとしている。

3. 『経済社会発展計画—40年代への挑戦—』(以下、「発展計画」と略す)における政策理念

1967(昭和42)年3月31日に閣議決定された、発展計画(閣議決定・昭和42年3月13日、計画期間・昭和42~46年度)は、昭和40年代の日本の経済社会の実態を把握し、将来の課題を成果に捉え、経

済社会の発展を正しい方向に推進していくために立案されたもので、戦後策定された経済計画のなかで、初めて計画名に「社会」の名称が入った。

発展計画は、昭和40年代の経済社会の展望として、全面的な国際化を通じての世界的な経済競争の激化、出生率低下による若年労働力の減少とそれに伴う技能労働力の不足、都市化の進展に伴う生活環境施設の不足や公害問題、過疎化の深刻化という問題を指摘している。このような展望を踏まえ、発展計画は、昭和40年代に向けての課題として、「経済成長と物価安定の両立」、「効率の良い経済の再編」、「新しい地域社会の建設」という3つの政府の責務を設定した。

第1の「経済成長と物価安定の両立」は、全面的な国際化と労働力不足という条件に適應する過程で、解決しなければならない課題として設定された。

第2の「効率のよい経済の再編」は、昭和40年代の国内外の社会状況の変化に即応して、「経済成長と物価安定の両立」、「新しい地域社会の建設」を実現するために設定された課題であった。昭和40年代は、戦後から昭和30年代までの目指した経済の量的拡大に代わって、賃金所得が上昇することに対応した、労働力を節約できる技術の開発や経営方法の改善が必要になった。また、国際的な価格体系や国際間における経済の自由競争の激化、海外への資源依存の傾斜などの経済状況を考慮した、資源の最適な配分が重要な課題となった。

第3の「新しい地域社会の建設」は、昭和40年代における工業化・都市化による都市社会の変容に対応した都市機能の拡充と農村社会の変貌とともに、農業の近代化を中軸とする地域特性に応じた地域開発の推進が予想されるなかで設定された課題であった。発展計画は、「地域社会の建設にあたっては、社会資本の整備をすすめると同時に、社会保障の充実、公害の防除、教育内容の向上、保健衛生の推進、社会福祉の増進など、人間尊重の理念にもとづく社会開発を推進し、国民の豊かな人間性と能力を発揮させ、経済社会のより高い発展をとげるためのエネルギーを涵養」⁸⁾ する必要があるとしている。そして、昭和40年代の経済社会の課題を確認したうえで、「各界の理解と協力のもとに、変貌する国際社会のなかにあつて日本経済の地位を確立し、国民がそれにふさわしい充実した生活を享受するための基礎条件をつくり上げ、均衡がとれ、充実した経済社会への発展をはかること」⁹⁾ を計画の目的としている。

国民生活との均衡を維持し、充実した経済社会の

発展を目的としたうえで、発展計画の三大重点政策は、①経済の効率化、②物価の安定、③社会開発の推進であった。そして、第3の社会開発の推進における課題の1つとして、社会保障の充実を明示している。発展計画が目指している社会保障の方向性は、次のとおりである。

社会保障は、国民生活の福祉向上を目的としているが、経済の効率化に伴う構造改革と、構造改革による経済的・社会的摩擦の予防・軽減のためにも、社会保障の充実が必要である。発展計画は、社会保障充実の必要性を踏まえて、所得保障部門、医療保障部門、社会福祉・公衆衛生部門において、それぞれの方向性を提起している。

所得保障部門においては、厚生年金と国民年金の給付水準と支給要件の改善、国民の生活水準の動向と格差是正に配慮した公的扶助制度の改善を行うことが提案されているが、特に重要視されていたのは、児童手当制度の体系化であった。また、中高年齢層の家計における児童教育費負担の増加、人口・労働構造の変化に伴う児童への特別の配慮、賃金・雇用制度の変化に対応した労働力の促進という観点から、児童手当制度が社会的に求められている。したがって、1960年代後半、日本の社会保障制度において、児童手当制度の創設は、1つの課題であった。発展計画では、制度の目的、効果、財源、他の社会保障・社会福祉制度との均衡などに配慮しながら、児童手当制度創設を検討する必要があるとしている。

医療保障部門については、医療保障財政の悪化が重要な課題であった。発展計画では、医療保険の受益と負担の格差是正や、必要な医療給付の基盤となる財源を確保するための医療体制の確立を進め、医療保険制度の抜本的な改正をする必要があるとしている。そして、革新的医療技術に対応した適正な医療サービスを供給しつつ、国民負担の能力と均衡のとれた給付の充実を目指している。

社会福祉・公衆衛生部門については、第1に、公衆衛生活動における第1線の機関である保健所を整備し、医療施設・設備の近代化を図り、成人病対策を強化する。

第2に、激増する交通事故に対応できる救急医療体制を構築するとともに、各種の心身障害者（児）に対し、医療から教育訓練までの過程を一貫して実施できる、リハビリテーション施設を整備する。

第3に、社会福祉分野については、人口の高齢化と世帯の細分化、母親の就労機会の増大などに対応するため、老人福祉施設・施策を充実し、保育所を

増設する。

4. 『新経済社会発展計画』（以下、「新発展計画」と略す）における政策理念

1970（昭和45）年、新発展計画（佐藤栄作内閣、閣議決定・昭和45年5月1日、計画期間・昭和45～50年度）が策定された。発展計画が策定された後、日本の経済社会は大きく変化をし、経済成長は予想以上に進展したが、この状況に経済社会の条件整備は遅れ、各分野において不均衡が表面化した。一方、世界経済における大型技術や大規模生産を中軸に、経済活動の広域化が進行したことにより、日本の経済規模は拡大し、国際的地位も向上した。その結果、発展計画で計画された国際的視点に立った運営以上の内容を、経済計画のなかに立案する必要が発生した。経済社会の変動により、経済政策の総合的運営が重要になった状況に対して、発展計画を改正し、新しい経済計画を策定しなければならなくなった。

新発展計画は、発展計画の政策課題を引き継ぎながら、「人間性豊かな経済社会」を目指し、「大きな変化が予想される1970年代を迎えて、国際化を積極的に進めるなかで、均衡がとれた経済発展を通じて、経済力にふさわしい住みよい日本を建設することを基本的目標」¹⁰⁾としている。そして、この基本的目標を踏まえて、新発展計画は、「①国際的視点にたつ経済の効率化、②物価の安定、③社会開発の推進、④適正な経済成長の維持と発展基盤の培養」¹¹⁾という4つの重要課題を示している。

新発展計画における国民生活に関連がある重要課題は、社会開発を推進することであるが、社会開発の目標は、経済社会の充実に対応した国民生活の社会的基盤を確立し、住みよい福祉社会を構築することであった。新発展計画は、1970年代に入ると、さらに、経済成長率が上昇し、経済社会が変化することが予想され、その過程で表面化する社会的矛盾を防止する必要があるとともに、国民所得が上昇する上昇することによって、多様化・高度化する国民のニーズに対応した、社会開発推進の必要性を指摘している。そして、今後の社会開発は、人間尊重の立場に立ち、生活の場の確保と人命の保護、経済発展の成果に対する恩恵を得ることが困難な人たちへの配慮を重要視することであるとしている。

新発展計画は、当時、社会問題の重要性を考慮しながら、次のような社会保障の現状分析を行っている。一般所得の上昇にともなう国民生活の安定と福祉の実現のためには、社会保障を充実させなければ

ならない。昭和30年代には、国民皆保険・皆年金体制が実現したことにより、児童手当制度を除いて、社会保障の各制度がほぼ整備された。しかし、その内容を検討すると、医療保障部門の給付額は高水準に達したが、所得保障部門と社会福祉部門に関する給付額は低く、その関連施設の整備の遅れが明らかになっている。また、西欧諸国と比較すると、社会保障給付費の国民所得の割合は、低水準に位置づけられる。したがって、今後の日本における社会保障は、経済社会の発展に見合う給付水準を確保しながら、少子高齢化・核家族化の進行、就業構造の変化により表面化する可能性がある社会的摩擦や、社会的緊張の緩和を目的に、明確な政策目標を設定して、その充実を図る必要がある。

新発展計画は、社会保障の課題を踏まえ、その制度を充実させるために、高度経済成長による経済力の充実にあふさわしい豊かな国民生活の安定と福祉の実現を図ることを目的としている。そして、既存の政策を再検討したうえで、新しい時代に対応した社会保障政策を積極的に展開しなければならないことを指摘している。

新発展計画は、計画の目的と方向性を基盤に、経済成長率の上昇と社会的変化による影響を考慮して、社会保障政策を進めていくうえでの基本方針を次のように定めている。

第1は、経済社会における情勢の変化に伴って、経済発展から取り残されている分野に対して、機動的に対処する政策措置を図る。

第2は、医療保障部門に偏重した社会保障制度を是正し、全体の制度内容を効果のある実質的な制度として、日本独自の体系的な整備を行う。

第3は、社会保障関連施設の整備とそのための要員を確保し、社会保障制度発展のための基盤整備を行う。また、社会保障の充実のための財源確保は、社会保障制度の性質に対応して、税負担か社会保険料負担かを区別したうえで、税・保険料負担の増加を図ることであった。

以上、社会保障施策推進の基本方針を踏まえて、新発展計画は、医療部門の合理化および公衆衛生部門の充実、所得保障部門における年金部門などの拡充と児童手当の確立、公的扶助や社会福祉部門の改善などの推進を、社会保障制度の方向性として提起している。

5. 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』（以下、「経済基本計画」と略す）における政策理念

戦後、10年以上の高度経済成長により、日本は経済面で西欧先進諸国に追いつくまでに発展し、生産・所得が豊かになり、完全雇用もほぼ達成された。しかし一方で、次のような日本国内における経済社会の構造上の問題が表面化したことより、政策・制度の改正が必要になった。

第1の問題は、高度経済成長を経験したことにより、日本は経済力世界第2位の経済大国になったが、資源配分の面では、生産関連資本の不足、産業間の格差問題などが表面化し、所得分配の面では、社会保障制度の内容における実質的な不備や、物価・地価上昇の問題などが解決されないままの状態であった。

第2の問題は、生産・消費の大規模化が進行する過程で、大気や水、土壌の汚染、廃棄物の累積、光化学スモッグなどの公害が激化するとともに、無秩序な開発により自然破壊が進行した。

第3の問題は、経済社会活動の規模の拡大により、大都市を中心に土地需要の集中による水不足や、世界的な天然資源供給の有限性など、環境・資源などの限界が明らかになった。

日本社会は、3つの経済社会の構造変化により、経済政策の方向を転換する必要性に迫られた。したがって、戦後の経済政策の基本的流れを根本的に改革し、真の福祉社会の建設を推進しなければならない状況となり、1973（昭和48）年、経済基本計画（田中角栄内閣、閣議決定・昭和48年12月13日、計画期間・昭和48～52年度）が策定された。

経済基本計画の目標は、「①国民福祉の充実と、②国際協調の推進の同時達成」と「活力ある福祉社会」の実現であり、そのために、「昭和48年度から昭和52年度までの最初の5年間における政策運営の基本方針を提示する」¹²⁾ ことであった。そして、経済社会と活力ある福祉社会との関係性を次のように述べている。

「経済社会の発展が、人々の生活の安定と向上に結びつき、人々の創意が自由に発揮されるためには、国民福祉を指向し、また社会的公正が広く尊重される、均衡のとれた経済社会の建設をめざさなければならない。公害はなく、自然環境が豊かに保たれ、また教育や社会保障も充実し、国民の生活に安定とゆとりを約束するとともに、国際社会と協調しつつ長期的に発展を続ける経済社会は、活力ある経済活動と国民の努力によって初めて実現可能である。」¹³⁾ そして、このような経済社会を、経済基本計画は、活力ある福祉社会と定義している。

政策課題としては、「①豊かな環境の創造、②ゆ

とりのある安定した生活の確保、③物価の安定、④国際協調の推進」¹⁴⁾ という目標を設定した。経済基本計画では、この4つの目標を、経済成長と産業発展によって、整合的に達成させるために、産業政策や財政金融政策などの制度・機構を改正する必要があると指摘した。そして、日本国内・国外の経済社会の諸条件・状況に対応した、インフレーションを起こさない持続的な経済の安定成長を基盤に、各4つの政策目標を達成するため、次の政策運営の実施課題を提示している。

第1の課題は、社会資本の整備・充実を図ることであり、そのために、計画期間中に総額90兆円の公共投資を行うことであった。

第2の課題は、老齢年金を中心に各種の社会保障制度の充実を図り、そのための財源として、昭和45年度の約3兆円から昭和52年度には、約12兆円を推計し、寝たきりの高齢者や重症心身障害者などに対する社会福祉施設を整備することであった。

第3の課題は、過密地域の公害防除や環境整備を基盤とした新規の地域開発など、環境保全の推進を行うことであった。

第4の課題は、国際的な経済的地位を確保したなかで、日本の立場を考慮し、国家的見地から各層間の利害調整を行い、日本の対外均衡の確保を行うための施策を推進することであった。

第5の課題は、世界的規模の貧困の追放と、発展途上国の世界的自立に貢献することであった。

第6の課題は、国民福祉の充実と国際協調の推進を目標に、産業優遇政策を改正して、環境、立地に関する企業活動の社会的ルールを明らかにし、知識集約産業を中心とした産業構造の転換を図ることであった。

第7の課題は、活力ある福祉社会の実現を基盤として、人間性と創造性を養うための教育を充実させることと、環境保全、社会開発などの問題を解決するための科学技術政策を積極的に展開することであった。

第8の課題は、福祉社会の建設の裏付けとなる財政を確保するために、租税負担、社会保険料負担の増加と、公債の適切な活用を検討することであった。

第9の課題は、国民生活の安定と国民福祉充実の基盤として、インフレーションを防止するための対策を立てることであった。

経済基本計画における「第2部 目標達成のための政策体系」の「Ⅱ ゆとりある安定した生活の確保」の章で、計画期間の前半で重視すべき施策の1

つとして「社会保障の充実」が示されている。そして、次のような社会保障の方向性が記述されている。

国民皆保険・皆年金体制が確立したが、医療保障制度と比較して、年金制度を中心とした他の制度の内容が不十分である。特に、高齢化が進行する過程で、世帯構造と生活意識の変化、雇用慣行などの改善の遅れが明らかになり、高齢者問題の解決は、社会福祉分野における重要な課題になっているという現状分析を行っている。そして、高齢者問題に関しては、住生活の改善、定年の延長、社会参加活動の場の整備と機会の提供を図り、老後に生きがいある生活を保障できるように、総合的な社会保障施策を展開することが重要であるとしている。

基本的な社会保障施策の課題を示したうえで、経済基本計画は、①高齢者の生存権を保障する年金給付水準の確保、②多様化、高度化する医療ニーズに対応できる、高水準の予防・治療・リハビリテーションを保障する、包括的な医療体制の構築、③国民の福祉ニーズに対応できる社会福祉関連の施設やサービスの整備という、社会保障制度における3つの長期的な方向を提示している。そして、日本の社会保障制度は、社会保険を中心に発展してきたが、制度間のシステムの不均衡が表面化している。したがって、今後の方向として、保険料を財源とする制度と租税などを財源とする制度を明確にしながら、各種制度の不均衡を是正し、社会保険制度を中心に制度の充実を図りたいとしている。

また、経済基本計画は、社会保障制度充実のために必要とされる財源を、国庫負担や保険料の企業負担の比重を高めるなど、国民の合意を得られる財政負担の社会的ルールづくりを検討するとしている。

以上、経済基本計画は、社会保障の長期的方向を示したうえで、社会保障の具体的施策について言及している。

年金部門では、1977（昭和52）年までの厚生年金、拠出制国民年金、老齢福祉年金の給付水準の目標を提示している。厚生年金については、昭和48年度から給付される5万円年金の継続的な改善を推進し、拠出制国民年金については、厚生年金との均衡を考慮して、その水準を設定する。そして、老齢福祉年金については、昭和48年度に月5千円、昭和50年度に月1万円を支給することとし、継続的な制度改善を図り、扶養義務者の所得制限の緩和を中心に、支給制限について改善を図るとしている。

医療・公衆衛生部門では、高度医療技術、長期慢性の医療・訓練、在宅ケアの仕組み、医療情報シス

テムの開発、成人病・難病などの研究開発、場所的・時間的な医療供給体制の偏在を是正するための施策の整備、医療資源の有効活用などを推進するためのシステムづくりを目標としているが、特に、注目すべき施策は、医療費の患者負担に関するものである。経済基本計画は、医療資源の濫用を防止し、給付割合の不均衡を是正しながら、「①老人等特定階層、②難病・奇病等特定疾患、③高額医療等家計に対する影響の大きいもの」¹⁵⁾ についての患者負担の軽減を提案している。そして、老人医療費の無料化制度については、支給制限の緩和を行うなど、制度の拡充を推進するとしている。

社会福祉部門では、ねたきり高齢者、重症心身障害児（者）を中心に、社会福祉施設の運営改善・合理化を図りながら、計画的・重点的に施設の整備を行うことを提案している。また、医療・福祉分野における、質の高い専門職の養成と確保の必要性についても言及している。

結 論

1960年代後半、高度経済成長が進行する過程で、社会のひずみが表面化し、社会的批判が高まった。社会のひずみとして、次のような社会問題が指摘された。

第1は、経済における国際化や世界的な競争が進むなかで、需給、国債収支、物価上昇を含む福祉ギャップが拡大した。

第2は、生産部門と賃金水準の二重構造の問題が表面化した。

第3は、都市化が進行する過程で、住宅・生活環境施設が未整備であったり、公害が発生したりするなど、国民生活が不安定になるような社会問題が明らかになった。

第4は、公共的な住宅や生活基盤の施設など経済の効率化や国民の生活を保障するための社会資本の整備が遅れていた。

第5は、出生率の低下に伴い、若年労働者が減少し、過疎化が深刻化した。

政府は、社会のひずみを是正するために、高度経済成長を推進した経済発展のメカニズムを維持しながら、経済・社会の近代化と福祉国家政策の充実を目指した。そして、国民の生活を支えるための基盤である社会資本を整備し、社会開発、地域社会の建設の推進の必要性を指摘した。社会開発と地域社会の建設を進めていくうえでの1つの要素が、社会保障の充実であった。

1973（昭和48）年の福祉元年に策定された経済計画が、経済基本計画である。経済基本計画では、国民皆保険・皆年金体制以降の社会問題で取り残された問題を集大成し、社会保障の具体的な施策を提示している。そして、本計画には、年金部門、医療・公衆衛生部門、社会福祉部門において、特徴的な施策が提案されている。

年金部門では、年金保険制度における5万円年金と老齢福祉年金の継続的な改善を進めることが示されていた。そして、医療・公衆衛生部門では、老人医療費支給制度の支給制度の緩和を図ることが提示されていた。社会福祉部門では、寝たきり高齢者や重症心身障害児（者）に対する社会福祉施設の運営を改善し、計画的・重点的な施設の整備を推進することが提案されていた。

国民皆保険・皆年金以降、福祉元年までに示された社会保障の主な目標を、総体的な方向性と個別制度の方向性に分けて示すと、次のとおりである。社会保障における総体的な主な方向性の特徴の第1は、社会保障各制度の給付水準を全体的に引き上げることであった。

第2は、社会保障各制度間の格差を是正することであった。

第3は、経済発展から取り残された低所得者階層などに政策的な措置をとることであった。

第4は、医療保障制度の充実に偏重した社会保障制度の改善を図ることであった。

第5は、包括的な医療サービス体制を体系化することであった。

第6は、社会保障制度を拡充させることによる、税・保険料負担の増加を図ることであった。

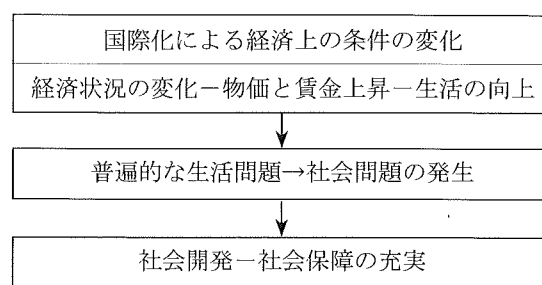
個別制度に関する主な方向性の特徴の第1は、高齢者と児童に対する社会保障制度を充実させることであった。具体的には、年金保険制度の改善（5万円年金の確立、老齢福祉年金の充実）と児童手当制度の創設を提案している。

第2は、国民生活の格差を是正するために、公的扶助制度などを改善することであった。

第3は、保健所などを整備し、成人病対策を強化することであった。

第4は、交通事故の激増という社会背景を踏まえて、救急医療体制を整備することであった。

第5は、社会的に弱い立場にある患者に対し、医療の自己負担を軽減することであった。代表的な制度として、老人医療費支給制度の創設と拡充を提案した。



福祉国家政策理念の特徴（1960年代から福祉元年まで）を表した概念図

謝辞

2015（平成27）年9月28日、私に社会福祉学を教えてくださいました仲村優一先生がご逝去されました。心からお悔やみを申し上げます。仲村先生には、淑徳大学大学院の修士課程の時代に、修士論文の指導をしていただきました。その後も、仲村先生からは、多方面でご指導をいただき、本学に着任するときは、仲村先生と共同で「社会福祉学概論」の授業を受け持たせていただきました。仲村先生からのさまざまな御恩に対し、心から感謝を申し上げます。私の大切な恩師である、故仲村優一先生に、この未定稿の論文を捧げたいと思います。

引用文献

- 1) 経済企画庁編（1971）『経済白書』（昭和46年版）大蔵省印刷局 p.220
- 2) 経済企画庁編（1971）『経済白書』（昭和46年版）大蔵省印刷局 p.220
- 3) 経済企画庁編（1972）『経済白書』（昭和47年版）大蔵省印刷局 p.2
- 4) 経済企画庁編（1972）『経済白書』（昭和47年版）大蔵省印刷局 p.2
- 5) 経済企画庁編（1972）『経済白書』（昭和47年版）大蔵省印刷局 pp.5 - 8
- 6) 経済企画庁編（1972）『経済白書』（昭和47年版）大蔵省印刷局 pp.7 - 8
- 7) 経済企画庁編（1965）『中期経済計画』大蔵省印刷局 p.10
- 8) 経済企画庁編（1968）『経済社会発展計画 40年代への挑戦』大蔵省印刷局 p.7
- 9) 経済企画庁編（1968）『経済社会発展計画 40年代への挑戦』大蔵省印刷局 p.7
- 10) 経済企画庁編（1970）『新経済社会発展計画』大蔵省印刷局 p.7
- 11) 経済企画庁編（1970）『新経済社会発展計画』大蔵省印刷局 pp.12 - 18

- 12) 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』 大蔵省印刷局 p.16
- 13) 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』 大蔵省印刷局 pp.11—12
- 14) 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』 大蔵省印刷局 p.16
- 15) 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』 大蔵省印刷局 p.54

参考文献

経済企画庁編 (1965) 『中期経済計画』 大蔵省印刷局

- 経済企画庁編 (1968) 『経済社会発展計画 40年代への挑戦』 大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1970) 『新経済社会発展計画』 大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1971) 『経済白書』 (昭和46年版) 大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1972) 『経済白書』 (昭和47年版) 大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』 大蔵省印刷局
- (財) 日本生産性本部編 (1992) 『「戦後・日本経済日誌」—昭和から平成への歩み—』 生産性労働情報センター

**Developments and Directions of Ideas of the Policy of Welfare State with
Emphasis on the Period between the Establishment of the Universal Health
Insurance Plan and Universal Pension Scheme and the First Year
of the Welfare Era**

Ryuji Kudo

Ube Frontier University

Abstract: This paper purposes clarifying the developments and directions of ideas of the policy of welfare state with emphasis on the period between the establishments of the universal health insurance plan and universal pension scheme and the first year of the welfare era after analyzing the contents of the “Economic White Papers” and economic planning. In those days the characteristic of the general directions of social security was to realize the rise of a benefit level, the correction of the gaps among each scheme, the measures of a policy for people in the lower brackets, the improvement of the schemes placed undue emphasis on the medical social security, the establishment of a comprehensive medical system, the increase of a tax and an insurance contribution. And the characteristic of main directions of each scheme was to realize the expansion of a pension scheme (the establishment of the pension scheme of fifty-thousand yen and the old-age welfare pension), the foundation of a children’s allowance, the correction of the gaps of standard of living for the scheme of the public assistance, the strengthening of the measures of adult disease, the maintenance of the system of emergency medicine, the expansion of a medical care system for aged (a free medical care system for the aged).

Key words: *the ideas of the policy of welfare state the directions of social security a pension scheme a children’s allowance a medical care system for the aged*